

「救いはどこへ」

法学部 1 年 吉原優

0. 目次

1. 社会認識
2. 理想社会像・問題意識
3. 現状分析Ⅰ：「国内避難民」問題の現状
4. 現状分析Ⅱ：「国内避難民」問題に関する展開の可能性
5. 原因分析Ⅰ：「国内避難民」の保護における条約の不在
補足 1：「国内避難民に関する国際法原則宣言」
6. 原因分析Ⅱ「国内避難民」の保護における専門機関の不在
補足 2：条約・専門機関に保護された「難民」
7. 政策
8. 結
9. 参考資料

1. 社会認識

現代は、グローバル化社会である。資本が流動化した結果、あらゆる政治的、文化的背景を持つ多様な考え方が、大なり小なり関わり合いを持つこととなった。そして、各国の関係性が密となったことで、武力衝突はより内向的となった。その理由として、2つの社会的変遷が挙げられる。

第二次世界大戦の終結後、植民地支配から独立した一部の開発途上国において、「開発独裁」という政体が出現する。「開発独裁」を布く政治家は、その経済的成果を国民に対し分配するという建前で以て、その政治制度の正当化を図ってきた。しかしながら、その分配を経て、ある程度の金銭的、精神的余裕を得た国民は、他国の「民主主義」を知っているために、自らの経済活動や思想が縛られていることに疑問を感じるようになる。国民が自由を求め、政権はその地位に固執するために、決裂をした両者は武力を以て衝突する。昨今における、国内紛争の一因である。

また、冷戦という2種の大きなイデオロギー対立の終結、ソビエト連邦の弱体化、そして崩壊という一連の歴史的な流れの中で、世界はより多様化、グローバル化の方向へと進んだ。このような流れが引き起こしたのは、例えば、旧東側諸国に吸収されていた民族が、独立を求め、結果として内紛が引き起こされるという事例である。事実、冷戦終結の1989年から1990年代にかけて、一方で国家間紛争が事実上の消滅を遂げた中、世界では最も国内紛争が増加した。この時期に発生した国内紛争は、現在でも何らかの形で禍根を残している場合が多い。治安の安定していない国や、あるいは、現在でも国内紛争が続いている国が未だ存在している。

2. 理想社会像・問題意識

私の理想社会像は、「自らの価値観が尊重される社会」である。

ここで価値観とは、個人個人が持ち得る、2種類の選好のことを指す。身体の保持や行使といった生命に関する選好と、初等教育等の社会生活に関する選好である。選好とは、他にある選択肢よりもあるものを好むことを意味し、これら選好、ひいては価値観に基づいた自己選択の機会と、その選択の実現努力を出来る環境が、人々に保障されるべきものである。もちろん、これらの保障以外にも、相互的な価値観の尊重は必須であり、この相互尊重の状態の維持の下、人々は過剰な抑圧を受けることなく、その選択の実現努力が可能となる。

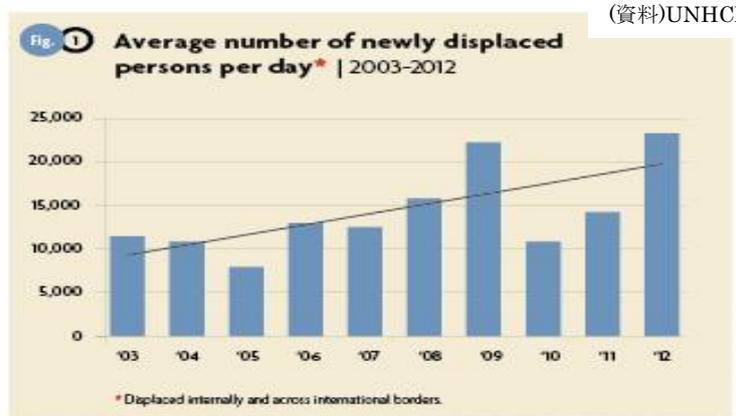
しかしながら、世界には、価値観に基づいた自己選択の機会と、その選択の実現努力を出来る環境が、保障されていない人々がいる。それが、「国内避難民」である。「国内避難民」とは、紛争や暴動、圧政等によって、居住地からの移動を余儀なくされた結果、自国内の別の場所に避難した人々のことを指す。本来彼らの庇護義務を持つはずの政府が、その意思、または能力を持たないため、彼らは自国政府からの庇護も得ることが出来ず、また、国際社会の保護も受けられていない。彼らの多くは、基本的な医療設備どころか衛生環境すら真っ当に担保されず、初等教育などもっての外なのである。

したがって、どちらの選好も担保されず、機会や環境に恵まれていない人々、すなわち、『国内避難民』が十分に保護されていないこと」が、私の問題意識である。

3. 現状分析 I : 「国内避難民」の現状

UNHCR¹発表によれば、2012年に世界中で定住地からの強制移動を余儀なくされた人々²は、4500万人にも上る。民主化運動の激化、強権を持ち過ぎた為政者、そして今なお残る領地紛争が、人々の居場所を奪っているのである。そして、逃げ惑う人々は自国内に、他国に、庇護を求める。要因も動向も様々ではあるが、その人数は年々増加の一途を辿っており、2012年はその純増加数760万人と、1990年以降最もその増加数が伸びた年となった(図1)。

図1. 一日当たり、新たに避難を余儀なくされた人の数(2003 - 2012年12月31日現在)

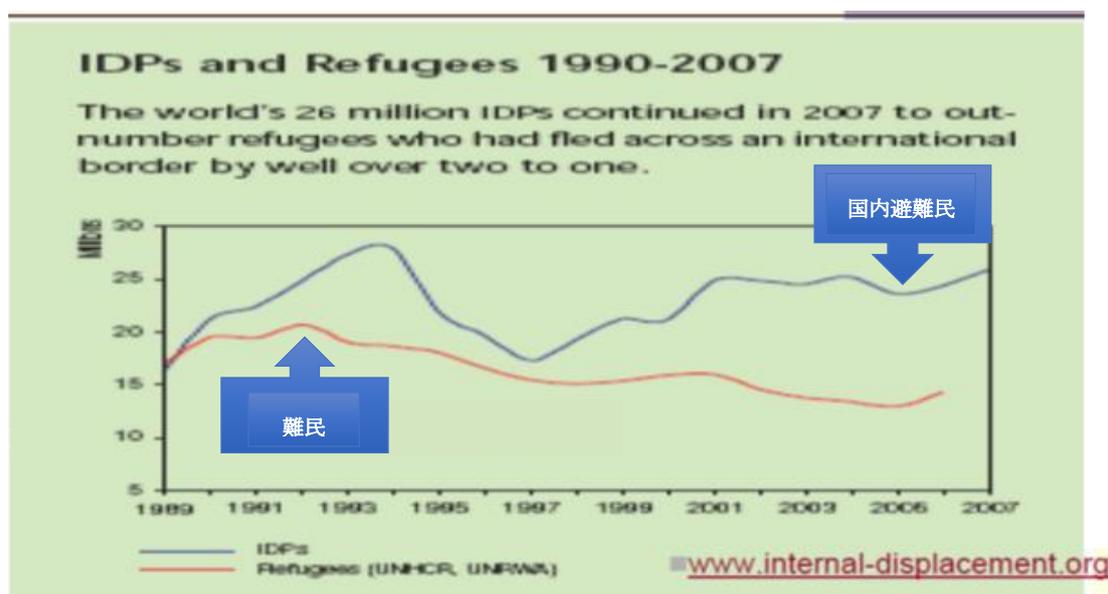


1 「国連難民高等弁務官事務所」の略称

2 「強制移動を余儀なくされた人々」には、「難民」・「国内避難民」が含まれている。

しかして、その強制避難を強いられた人々のうちの 70 パーセント、約 3000 万人³を、「国内避難民⁴」と呼ばれる人々が占めている。彼らは近年特に、その人数の増加が著しい。2012 年における前年比純増加数は 650 万人であり、「難民⁵」の純増加数 110 万人に大きく差をつける形で、その規模が広がっているのである（図 2）。

図 2.国内避難民と難民の総数の推移



そもそも、「国内避難民」という存在が世界的に注目されるに至ったのは、1990 年代に立て続いた人道問題が契機であると言われている。湾岸戦争におけるクルド人の迫害⁶、冷戦終結による旧東側諸国での内紛、民族対立を契機としたルワンダ内戦⁷など、国内に端を発する迫害や武力衝突が立て続いたのである。そして、増加した国内紛争の陰で、それまで国内の問題であるとして等閑視されてきた「国内避難民」の保護の重要性が、急速にその存在感を増した。その保護が急務であるという認識も、この 20 年以上の間に少しずつ広がりを見せている。UNHCR 発表の「国内避難民」増加のデータ（図 2）から見ても、それは明らかであろう。

しかしながら、ここまで人数、増加数が膨大であるにも関わらず、「国内避難民」の保護・支援は現状と適合しておらず、彼らの環境は、劣悪なものである（図 3）。この図において提示しているのは、ソマリア・アフガニスタン・マリの「国内避難民」の現状である。いずれの国家も、「国内避難民」の発生数は上位を占めている。

³ 現在確認出来るだけの数字であり、山間の僻地などが避難場所である「国内避難民」は、数として把握されていない場合がある

⁴ 一応の国際的な認識として、定住地からの移動を強いられ、国内の別の場所に避難している人々

⁵ 国際的な定義として、定住地からの移動を強いられ、国境を越え他国に庇護を求めた人々

⁶ イラクで反フセインを掲げて蜂起したクルド人に対し、政権側が彼らの居住地に攻撃を仕掛けた

⁷ ルワンダにおいて、かねてから因縁のあったフツ族とツチ族の対立が、武力を以て表面化した

図 3.ソマリア・アフガニスタン・マリの国内避難民の環境				識字率
ソマリア	29%	23%	9%	37.8%
アフガニスタン	3%	12%	37.6%	34%
マリ	33.7%	22%	不明	31.1%

(注)CIA「The World Factbook」より筆者作成

参考.上記国家の周辺諸国家の識字率

イラン	85%	オマーン	86.6%
エリトリア	76.8%	アラブ首長国連邦	90.0%

(注)総務省統計局「世界の統計」より筆者作成

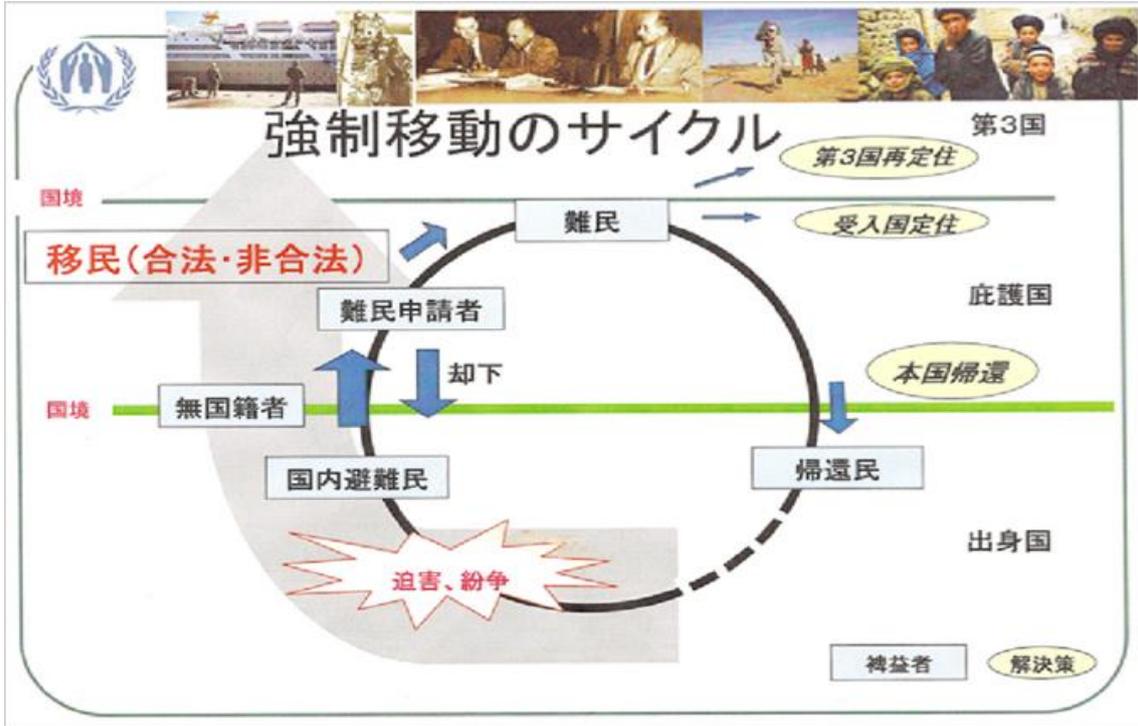
このように、「国内避難民」はその環境的に見て、十分な庇護を受けられていないことが分かる。

4. 現状分析Ⅱ：「国内避難民」問題に関する展開の可能性

「難民」や「国内避難民」とされる人々の呼称は、実際は非常に流動的なものである（図4）。「難民」である人々が、自国への帰還の後、政情不安定に巻き込まれ、今度は「国内避難民」になってしまう可能性もある。あるいは、国内での窮状に耐えかねた「国内避難民」が、何らかのきっかけを得て国境を越え、「難民」となる可能性もある。

そこで、本項においては、今日においてもその問題性が論じられている、「難民」が「国内避難民」になる可能性と、「国内避難民」が「難民」になる可能性について分析する。

図 4.強制移動のサイクル



(注)滝澤三郎「国内避難民 問題の現状」より引用

4-1 「難民」から「国内避難民」へ

2012年、自国に自主帰還を果たした「難民」は約53万人に上った。自主帰還とは、「難民」が、UNHCR等の機関の支援を受けずに自国への帰還を果たすことである⁸。そして、その自主帰還者の半数以上がアフガニスタン、イラク、コートジボワール出身者であり、これらの国は、未だに政情不安定が心配される国々である。事実、外務省ホームページには、それぞれの国に関して危険情報が掲載されており、そのいずれの国々に関しても、日本人の渡航については制限をされている。

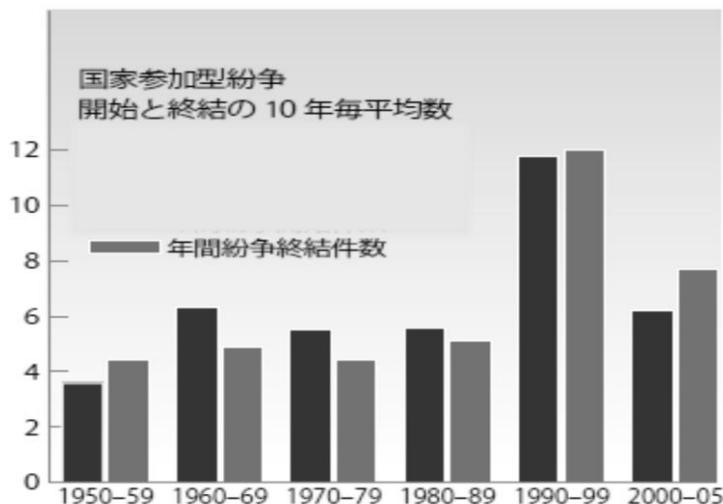
そして、ここで問題となってくるのが、「難民」が「国内避難民」となる可能性である。

「難民」の中には、故郷への帰還希望を持っている人々が多くいる。彼らは定住地からの避難を強制された人々であり、一刻も早く帰還を果たしたいというその心情は、確かに理解出来るものである。事実、南スーダンにおいては、内戦により発生した約50万人の「難民」のうち、紛争終結後5年も経過しない間に、31万人もの人々が故郷へ自主帰還している。また、前述したアフガニスタンでは、紛争や治安が悪化する一方であった2005年にも、約75万人が自主帰還をした。しかしながら、彼ら「帰還民」を待ち受けた状況はあまりにも厳しいものである。南スーダンでは、当時衛生施設の利用は30パーセントほどの人々にしか行き届いておらず、更に、現在においても識字率は30パーセントを下回る状況である。また、アフガニスタンの「国内避難民」の状況は、図3にも示した通り、治安を含めて、決して居住環境が整っていない

⁸ 自主帰還した「難民」は、UNHCRの活動対象に含まれなくなり、受けていた支援を受けることが出来なくなる。UNHCRは、難民発生国の完全な治安の安定まで帰還の許可を出さないため、紛争解決後数年は、その許可が下りないことが通例。

るとは言えない状況が現在も続いている。加えて、強制移動の発生原因が無くなったことを知って帰還したにもかかわらず、その戦争や、あるいは迫害が、再び起こってしまうということは間々起きている。例えば、紛争の交渉による和解の30パーセントが、5年以内に破綻しているというデータがある。あるいは、エジプトのように、独裁政権の打破が、必ずしも政情の安定を保証するものでもない、という事例もある。加えて、昨今、紛争の解決件数は増加する状況が続いている（図5）。

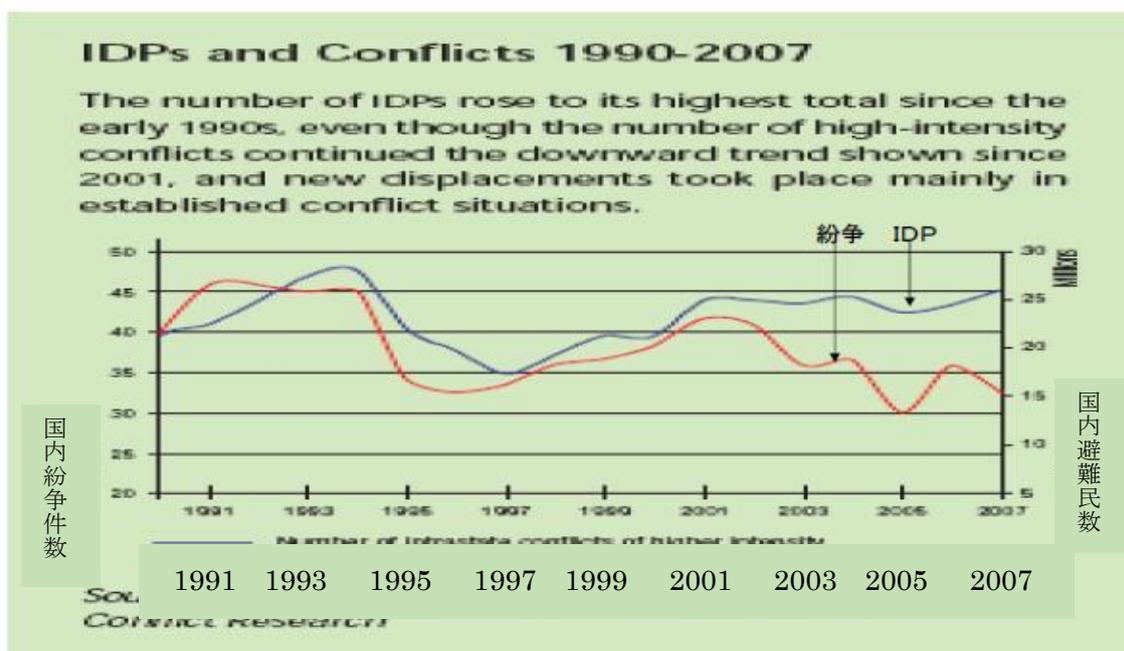
図5. 「国内紛争」と「国内避難民」の関係



(注)「Guatemala Paul Smith」より引用

そして、国内紛争件数と「国内避難民」数に関しても、今日においては反比例的な因果関係が存在する（図6）。

図6.国内紛争の発生数と解決数



(注)滝澤三郎「国内避難民 問題の現状」より引

このように、紛争が減りつつあることで、「国内避難民」は増加を続けているとも言える。直接的かつ能動的な生命の危機が起きないということは、間接的かつ受動的な生命の危機が、相対的に強さを増してくることなのである。すなわち、今「国内避難民」が晒されているこの状況が、今後更に大きな問題となっていく可能性は明らかである。

「難民」として他国での慣れない生活を強いられ、やっと紛争が無くなったことで、自国に帰還しようと思立った。しかし、紛争の解決は、治安や情勢の改善に直結する訳では決してない。結果、ようやく果たした帰還の先には、庇護すら満足に求めることが出来ない「国内避難民」としての生活が待っている。このような連鎖が、実際に現地では起こっているのである。

4-2 「国内避難民」から「難民」へ

1990年代、なぜ、「国内避難民」という概念が注視されるに至ったのか。その一端には、紛争における強制避難者の保護について、次第にその保護の実施主体を、国外から国内に求める動きがあったためであると言える。

「国内避難民」の多くは、「難民」になる可能性を秘めている人々であり、それは図4でも示されていることである。「そもそも、国境という概念そのものが人為的なものである以上、国境を越えたか越えていないかという偶発的な事象もまた、人為的なものであると言える」⁹とも言われている。すなわち、いつ何時、大量の「国内避難民」が「難民」となるかは、全く予想がつかないことなのである¹⁰。

一方で、今現在に至るまで、「難民」受け入れ国の多くを占めているのは、開発途上国である。2012年においては、パキスタンで160万人、イランで約90万人、ケニアで約60万人など、開発途上国に避難する「難民」が、全体の80パーセントを占めている。なぜなら、そもそも「難民」は避難を強いられた結果、国境を超えることの出来た人々であり、つまり、命からがら逃げだした人々が辛うじて逃げ込むことの出来た他国とは、ほとんどの場合が難民発生国の周辺諸国なのである（図7）。

9 「IDP研究会」より

10 1991年、安全保障理事会はイラクに対する決議688において、イラク政府によるクルド人迫害が「国境へのおよび国境を越えた難民の大量流出」を導いており、「同地域における国際の平和及び安全を脅かしている」ことを指摘し、「国内避難民」が「潜在的難民」であることへの理解を示した。

図 7. 中東地域周辺の地図



(注)「地図で見る中東情勢」より引用

しかして、そういった発生国周辺もまた、社会的、経済的に安定しない発展途上国であることが多いために、「難民」の流入がそのまま、受け入れ側の国家の政情不安定に繋がることもある。事実、ギニアにおいては、国際機関の支援を受けることの出来る「難民」の生活水準が、国民の生活水準を上回るという逆転現象が起り、結果、難民キャンプが反政府軍によって壊滅状態に追い込まれるという事態も起こっている。あるいは、2010年までは年間約100万人を受け入れていたシリアが、2012年には約150万人の「難民」と、約400万人の「国内避難民」の発生国となっているという現状もある。つまり、シリアの人口2200万人の中に含まれている「難民」の人々も、他国、あるいはシリア国内において、再び避難を強いられているのである。

だからこそ、「国内避難民」という概念がここで重要視されるのである。「国内避難民」の概念と保護体制の確立が、強制避難者を「難民」にすることなく、国内で保護しようとする考え方だからである。

5. 原因分析 I : 「国内避難民」の保護における条約の不在

「国内避難民」は、条約や宣言によって定義された人々ではない。彼らに対する認識が高まったその時期には、すでにその対応が急務となっていた中、確かに、膨大な論議を経なければならない条約や宣言の採択は、状況を見れば困難であったことは十分に理解できる。

しかしながら、当然、その概念が意識され始めてから20年以上が経過した今日においても、なんの規定も存在しない状態で、彼らが完全に放置されている訳ではない。けれども、「国内避難民」に関してとりまとめられた国連の規定は不十分であり、「国内避難民」の保護に関して十分に機能していないのである。

5-1 「国内強制移動に関する指導原則」

国連が現在「国内避難民」保護において重要な指針としているのが、「国内強制移動に関する指導原則」(以下、「指導原則」)である。この原則は、1992年、国内避難民担当国連事務総長代表に任命されたF. デン氏が、当時の国連人権委員会¹¹の委託を受けて作成し、1998年に同委員会に提出したものである。この「指導原則」作成において課題とされたのは、「国内避難民」に対し適応される国際法を検証し、また、彼らの保護のための枠組みを策定することであった。

しかし、この「指導原則」が定める中には、国際法適用における考慮が十分でないと考えられる事項が含まれている。

例えば、「指導原則」原則6には、このような一文がある。

すべての人は、自らの住居または住居所在地からの恣意的な強制移動から保護される権利を有する（「指導原則」原則6第1項）

しかし、ここにある『恣意的な強制移動から保護される権利』は、これを明示的に規定した国際文書は存在しない。つまり、この権利は国際社会において認証を受けた権利ではないのである。そのため、この権利を国際社会において適用出来るのか、という問題は不明確なのである。

この点を見ても、この「指導原則」が国際法の論点に関して、考慮が十分ではないということが分かる。

また、この規定は、国際的に発効された条約や宣言ではない、という点で、「国内避難民」の保護にあたって多大な不備を持つ。これは専門家会合で採択されたいち試案の枠を超えておらず、当然、法的拘束力を有していない。法的拘束力を持たない文書を、策定プロセスにもなんら関わりのない国家に対して適用をするのは、まず困難である。また、「国内避難民」の絶対的な保護、というものが国際法上規定されていないことから、その保護に関して、例えば国連機関においては、機関自身の職務の片手間に行われており、職務管轄内に属さない「国内避難民」は保護されていない、という事象も確認されている。この論点に関しては、『6. 原因分析Ⅱ：「国内避難民」の保護における専門機関の不在』において論じる。

つまり現在、「国内避難民」の定義付けや保護活動に関して、国際社会に対し一定の適用を求めることの出来る国際文書は存在していない。そのため、彼らの存在に関する定義付けは未だ曖昧なままであり、国家や国際組織に対する適用も図られないままなのである。

¹¹ 現在の「人権理事会」。当時は経済社会理事会の補助機関であったが、現在は国連総会の補助機関となっている。

補足 1：「国内避難民に関する国際法原則宣言」

国連が提言している「指導原則」の一方で、民間団体が作成した、「国内避難民に関する国際法原則宣言」（以下、「原則宣言」という、「国内避難民」の保護に関する指針がある。この「原則宣言」は、2002年に国際法協会¹²において採択されたものである。その名の通り、国際法において「国内避難民」の地位がどのように規定され得るか、あるいは「国内避難民」の保護に関してどのように国際法が適応し得るか、という、「国内避難民」と国際法との関係を、宣言として取りまとめたものである。もちろん、この「原則宣言」に関しても、国際的な承認は得られていないため、法的拘束力を有していない。

「原則宣言」では、「国内避難民」の定義を明確化し、その保護活動に関して法的根拠を与えることに成功した。例えば、「指導原則」において「国内避難民」の定義付けが「国内避難民とは、特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないものをいう（指導原則序論 2）」となっているが、これに関する問題点として、自然災害の被害者を、果たして「国内避難民」の保護対象に加えていいものか、といったことが挙げられていた。そこで、この「原則宣言」では、「国内避難民」の定義付けを、「自然のもしくは人為的な災害または大規模な開発計画など、原因の移管を問わず国内的に移動させられた者に対しても、責任ある国または事実上の当局が基本的人権を侵害するという理由で、これらの犠牲者の保護と援助を行わないときはつねに、適用される（原則宣言第 1 節第 1 条 2 項）」として差異化する形で、「国内避難民」というものの保護に関して、国際法上における正当性を担保している。しかし一方で、この宣言は、「国内避難民」の保護活動に際し、国際法の利用が規定されているものの、実務的なレベルで不十分な点が見受けられる。

なお、この宣言は、「指導原則」との齟齬が間々見られるが、相互補完を目指す立場をとっている。

6. 原因分析 II：「国内避難民」の保護における専門機関の不在

「国内避難民」への保護・支援活動に関しては、国連組織内には、専門機関が存在していない。そのため、今日における「国内避難民」の保護・支援活動は、「国内避難民」に関する業務を専門としていない機関が、自らの職務領域に照らす形で、兼務しているのである。

しかし、「国内避難民」の保護・支援活動に関して、特化した組織が職務に当たっていない現在、「国内避難民」の保護が充足しているとは言えない。そこで、以下に 2 つ、「国内避難民」に関する業務を行う代表的な機関を例示する。

6-1 UNHCR の支援活動

UNHCR は、「国内避難民」の問題が「難民」問題と類似していることや、「難民」の帰還に際して「国内避難民」の問題は無視できないものであるとして(図 4)、これまで「国内避難民」に関する活動を、他組

¹² 「国際法協会」とは、国際法を研究している民間の団体である。「国内避難民」問題の深刻化に伴い、独自に国際法に関連して研究を行い、それを取りまとめた。

織と比べては広範に行ってきた。

本来、彼らは「難民」保護に関して活動する機関であり、「国内避難民」の保護・支援は、「難民」に関する活動に付随する形で行われてきた。そのため、「国内避難民」の保護活動をするにあたり、UNHCRの対応には不備が見られる。UNHCR に対し、特定の国家の「国内避難民」に対する支援の要請があった場合でも、難民の保護を前提とする彼らの基準に対応しない限りは、関与の妥当性が欠如していると判断され、その要請が却下されることがあるのである。実際に、1990年代に数十万人規模の「国内避難民」を発生させたペルーにおいては、国外への「難民」流出のリスクが見られない¹³として、UNHCRの活動との関連性の薄さからその保護を行わない、という事例があった。一方で、隣国コロンビアでは、同国政府からの要請を受け、「国内避難民」の保護に携わっている、という事例もある。

また、そもそも、1993年の緒方貞子高等弁務官が、「問題の規模は、いずれの機関にしても、そのキャパシティとリソースの限界をはるかに超えるものであり、国連とその他の人道機関による、包括的かつ協同的な取り組みを必要としている」と述べていることから分かるように、UNHCRは、「国内避難民」問題を一手に引き受けることへの留保も示しているのである。

これらを鑑みれば、「国内避難民」の保護・支援活動を UNHCR が主体的に行っていることで、「国内避難民」の保護に関して不備が生じていることが分かる。

6-2 国連人道問題局・国連人道問題調整事務所の調整活動

国連において、問題解決の領域が複数の機関にまたがる場合には、機関間調整というものが行われてきた。これは特に、専門機関を持たない「国内避難民」の問題に関しては重要視されたものであり、1990年代よりその活動が展開してきた。

1991年のイラク北部での人道支援において、その対応がスムーズに進まなかったことの反省を踏まえ、「国内避難民」問題での緊急支援について、国連組織間の調整活動の必要性が認識された。1992年には、国連事務総長の提案によって、国連人道問題局（以下、DHA）が「国内避難民」問題に関する機関間調整を行うこととなった。また、この活動は1998年の国連組織の機関間調整の仕組みの見直しを受け、政策立案、提言活動、活動調整の強化を目的とし、従来のDHAを引き継ぐ形で、国連人道問題調整事務所（以下、OCHA）に引き継がれている

しかし、2003年に国連事務総長に提出された人間の安全保障委員会報告書は、「OCHAを通じて、調整、計画、モニタリングの強化が図られてきたが、国内避難民のための実効的なプログラムの実施は欠いたままである」との評価を行っている。また、世界食糧計画が「国内避難民」に対し食糧支援を行った際に、他の国連組織による活動が為されていないことで、食糧以外の基本的な人道上のニーズが満たされなかったという報告もあった。

「国内避難民」問題においては、このように、その対応における組織的空白がしばしば指摘されてきた。実際、国連特有の縦割り行政とも言える状況下において、それぞれの機関が独立性を重んじるあまり、自己の職務権限、あるいは活動領域に固執し、他の機関との調整を疎んじる傾向にあると言われている。

¹³ UNHCRの報告書によれば、ペルーの「国内避難民」は国境から離れた地域で発生したため、大量の「国内避難民」が「難民」となる可能性が極めて低かったと判断された。

そのため、これまで国連組織間では「国内避難民」問題における責任分担を明確化出来ておらず、実際の現場での調整のアプローチが機能していないという問題までが露出している。それは、1999年に「国内避難民」の状況を視察したホルブルック駐国連大使(当時)が指摘していることでもある。

補足 2：条約・専門機関に保護された「難民」

「国内避難民」が条約や専門機関を持っていない一方で、「難民」はその保護に関して、条約や専門機関が対応している。

そもそも、「難民」として他国によって庇護されている人々は、その避難先国家の国民と同様、あるいはそれ以上の保護が与えられることが、「難民の地位に関する条約」に規定されている。加えて、UNHCR という専門機関によって、その保護活動は積極的に行われている。事実、全体で 1540 万人の「難民」のうち、1050 万人が UNHCR によって、また、490 万人が国連パレスチナ難民救済事業機関によって保護されている。つまり、「難民」の被保護対象率はほぼ 100 パーセントなのである。

一方で、「国内避難民」は、これは先に述べたことであるが、条約に規定された庇護対象者でないため、「難民」と関連性のある範囲においてのみ、UNHCR の保護対象となっている。そのため、支援対象者は「国内避難民」総数の半分にも満たない。

また、UNHCR の庇護対象下である難民キャンプの「難民」と比較して、「難民」と「国内避難民」の環境の差は、歴然としている（図 8・図 9）。

図 8.ソマリア出身の「難民」と「国内避難民」の環境比較

	初等教育	識字率	安全な水の確保	衛生施設の利用
国内避難民	9%	37.8%	29%	23%
難民	86.5%	82.6%	61%	68%

図 9.アフガニスタン出身の「難民」と「国内避難民」の環境比較

	初等教育	識字率	安全な水の確保	衛生施設の利用
国内避難民	9%	37.8%	29%	23%
難民	86.5%	82.6%	61%	68%

特に、ここに挙げたアフガン難民とアフガニスタン国内避難民は、国境 1 本を隔てた場所で、それぞれが避難生活を送っている。このことから見ても、「国内避難民」と引き比べて、「難民」は保護されていることが分かる。

7. 政策

先に述べたように、「国内避難民」問題に関して、彼らの国内での保護及び支援には、現行制度上の不備が多々見受けられる。

そこで、本項においてはその不備を解消すべく、2つの政策を提示する。

7-1 国内避難民条約の締結

第一に、未だにその定義付けから曖昧である、「国内避難民」に関する条約を、国連総会において制定することを提示する。国連総会において条約を締結することにより、国際社会がこれを遵守すべきである、という位置付けを行うことが出来る。

まず、条約を制定しない理由として、国連の意見が以下2点、挙げられている。国内避難民担当国連事務総長特別代表である W.ケーリン氏が2001年、公式な見解として挙げたものである。

①「国内避難民」という問題は、人権法と人道法とが複雑に重なり合ったその上に存在しており、包括的な取り決めをつくるには時期尚早である点。

②国内避難民が享受すべき権利や必要については、既存の諸条約がカバーしており、同様の規定を使い回すような形で、新しく条約をつくる必要性が感じられない点。

しかしながら、1点目については、先に挙げた2種の「国内避難民」に関する規定を用い、それらの特性を擦り合わせることで、制定におけるプロセスを削減することが可能となる。複雑に重なった国際法の上にある「国内避難民」への国際法適用に関しては、「原則宣言」がそれに特化している規定であることを鑑みれば、十分に策定の素地として扱えるはずである。また、一方で「指導原則」が実務レベルに特化した規定でありことを考えれば、「原則宣言」において曖昧と指摘した実務レベルの対応も、補完は可能となる。少なくとも、一から条約の策定に取り組む際にかかる膨大な時間を考慮し、あえて条約制定に踏み切らなかった国連の懸念事項のひとつは解消出来るわけである。

また、2点目に関しては、「指導原則」において言及した点であるが、国際法においてもカバー出来ない諸権利の保障の必要性も、「国内避難民」問題には存在する。そのような実態が存在する今日においては、他の諸条約を引用適用するだけでは「国内避難民」の保護は十分に行き届かないのである。

以上を踏まえ、まず、その定義から曖昧である「国内避難民」に関する条約は、その定義付けをし、保護・支援の必然性を国際社会の共通の認識にすべきであるという点で、必要不可欠である。

また、条約の締結主体は、国際社会における各国家である。ここで、国家がこの条約を締結する、そのインセンティブというものは、2種に分けられる。つまり、先進国も含め、開発途上国であっても、「難民」という脅威¹⁴となり得る人々を、「難民」となる前に国内に留め置くことも可能である点が1点である。そして、「国内避難民」を保護する能力を持たない発生国家に対しては、その保護に関する支援が、締結によってより効果的に受けられる、という点で挙げられる。加えて、そもそも発行の主体が国連であることを踏まえれば、彼らがアクターとして、これまで人権侵害者の保護・支援を行ってきたことによる様々な知

¹⁴ ここでの「脅威」とは、先進国にとっては財政状況を圧迫しかねないという事態であり、発生国家の周辺諸国である開発途上国にとっては、財政状況以外にも、そもそも治安を害しかねない、という事態である。

識や情報を持っているという点で、「国内避難民」問題に関して、効果的なアプローチをすることも可能である。

そこで、第一の政策として、「指導原則」と「原則宣言」をハイブリッドした形の条約制定をし、なおかつ、それを国連総会が発行するという政策を提示する。

7-2 国内避難民の新たな保護体制の確立

第二に提言するのは、「国内避難民」の保護体制に関して、国連内に「国内避難民」を専門とする機関を設置することである。また、「国内避難民」の保護に際しては、実務主体を NGO 団体とし、国連組織はあくまでも管轄という職務範囲に留めた形の、保護体制の確立を提言する。

そもそも、「国内避難民」とは、その概念としてもあるように、国際法の定める国境を越えていない、いわば国家の内部で「難民」化していると言っても過言ではない人々のことである。そのため、なんらかの形で彼らの保護のために、あらゆる国家の政治的思惑が内在する国連組織が国家の内部に入る、ということとは、ともすれば国家に対する内政不干渉の原則や、主権尊重の原則を侵しかねないのである。

そこで、本政策においては、「国内避難民」の保護活動に際して、その実行主体を NGO 団体と定めるのである。NGO 団体は、その名の通り政府組織ではない存在であり、彼らが「国内避難民」の発生国内に入り込むにあたっては、上記した原則にはなんら抵触することはないからである。

しかしながら、「国内避難民」を総じて保護・支援するためには、NGO 団体のみの行動では、その活動範囲が限られてしまう場合が往々にして存在する。それは、資金的な面において、あるいは、治安や「国内避難民」の情勢など、国連でなければ得られない情報の面などにおいて発生する問題である。そういった面を鑑みれば、NGO 団体には国連組織の管轄下に入ることにメリットがあると考えられる。

一方で、国連の活動として諸団体が活動を行うにあたっては、NGO 団体にはデメリットも存在する。「国内避難民」の支援活動を行っている NGO 団体の多くは、「国内避難民」の避難にあたり、避難先コミュニティとの調整活動も行っている団体が多い。そして、ここにおいて重要となるのが、彼らが NGO 団体として現地との調整活動にあっているということであり、つまり、国連の看板を背負うことによって、国連の活動に対して不信感を抱く現地のコミュニティには受け入れられなくなってしまう、という問題が起こる可能性なのである。加えて、そもそも国連の看板を背負うことによって、彼らが襲撃対象となってしまうことも、また起こるのである。実際、ボスニアにおいて、NATO がボスニアに対し空爆を行った際に、その軍事活動を理由として、国連の平和維持関係者や人道支援関係者が襲撃に遭い、殺害されるということが起こった。

しかし、このように現地コミュニティとの調整活動を行っている彼ら NGO 団体は、「国内避難民」の保護・支援活動に関する詳細かつ重要な経験を持っている場合が多い。そのため、どうしても大規模に活動せざるを得ない国連が、個々に存在する「国内避難民」を救うためには、NGO 団体の持つそうしたアビリティは必要不可欠となる。

そこで、ここにおいて定言するが、国連組織である OCHA を「国内避難民」保護・支援活動の管轄組織とし、その職務内容を、NGO 団体活動の調整、情報の提供、および「国内避難民」活動の際の、行政府と

の調整活動とするものである。この政策においては、NGO 団体に対しその独立性を重んじた上で、活動地域やその内容に関し、国連組織がマンデートを行う。

また、ここにおいて OCHA を「国内避難民」の管轄組織と設定するメリットは、OCHA それ自体が既存の機関であり、また、国連機関間ではあるものの、「国内避難民」保護活動について調整活動の経験を持っている、という点である。急務である「国内避難民」の保護に際しては、制度構築の緊急性というものが必要であるため、この政策はその緊急性を重視し、なおかつ、「国内避難民」の保護が円滑に行われる、というものとなった。

8. 結

本稿において提示した政策によって、これまで偏りを見せていた「国内避難民」保護・支援に関し、その活動が万遍なく、効果的に行き渡ることとなる。条約や、専門機関の設置によって、理想社会像の達成に不可欠な、価値観に基づいた自己選択の機会と、その選択の実現努力を出来る環境が、「国内避難民」の人々に対し保障されるのである。

9. 参考資料

9-1 参考文献

- 滝澤三郎 (2008) 「国内避難民 問題の現状」 UNHCR プレスセミナー
- 滝澤三郎 (2007) 「難民と国内避難民を巡る最近の UNHCR の動き」
大阪大学国際公共政策学会編『国際公共政策研究.12』 P75-P92 大阪大学国際公共政策学会
- 墓田桂(2005) 「国内避難民問題に対する国連の対応」
島田征夫編『国内避難民と国際法』 P73-119 信山社
- 永田高英(2005) 「ILA 「国内避難民に関する国際法原則宣言」 の成立」
島田征夫編『国内避難民と国際法』 P23-72 信山社
- 佐藤哲夫(2005) 「人道援助活動の中立性と国連の軍事的活動」
島田征夫編『国内避難民と国際法』 P121-174 信山社
- 池田丈佑(2006) 「国内避難民の国際的保護」
日本平和学会編『グローバル化と社会的「弱者」』 P67-86 早稲田大学出版部
- 長有紀枝(2011) 「国際 NGO の活動と難民・国内避難民の人権」
斎藤純一編『人権の実現』 P239-259 法律文化社
- 春名美由貴(2009) 「国内避難民の国際的保護」 神戸研究会
- UNHCR (2010) 「国内強制移動に関する指導原則」 GPID 日本語版作成委員会

9-2 参考 URL

- 「UNHCR Japan ホームページ」 <<http://www.unhcr.or.jp/html/index.html>>
(2013/07/19 アクセス)
- 「外務省ホームページ」 <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/>> (2013/07/19 アクセス)
- 「CIA The World Fact Book」 <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>
(2013/07/19 アクセス)
- 「Guatemala Paul Smith」
<http://www.hsrgroup.org/docs/Publications/miniAtlas/jp/miniAtlas_jp_part5.pdf>
(2013/07/19 アクセス)
- 「総務省統計局 世界の統計」 <<http://www.stat.go.jp/data/sekai/0116.htm#11>>
(2013/08/26 アクセス)
- 「地図で見る中東情勢」 <<http://homepage2.nifty.com/cns/middleeast/map.htm>>
(2013/08/26 アクセス)