

論 文

国内避難民と国際社会

— 支援, 保護に関する規範の視点から —

堀 江 正 伸*

1 はじめに

紛争などの理由により避難を余義なくされた人びとのうち、国際的に認知されている国境を超えないで避難した人びとを「国内避難民」という。英語では、「Internally Displaced Persons」と呼ばれている。当論文においてはその英語呼称の頭文字をとり、「IDP」と標記する。

何故彼らを表現するために、「国内」や「Internally」という言葉をわざわざ付けなければならなかったのか。それは、彼らに避難を余義なくさせた理由が、国境を越えて避難する人びとのそれと同じだったからである[Cohen & Deng 1998: 2, Weiss and Korn 2006⁽¹⁾]。「難民」や「Refugee」という言葉は、同じ理由で避難する人びとのうち国境を越えて避難する人びとの呼称として既に使われていたため、彼らは「難民」や「Refugee」の範疇から外れたのである。「難民」や「Refugee」は、単語としては単に「避難する人びと」という意味しか持たないが、国際社会では「国境を越えて避難する人びと」を指すのが普通である⁽²⁾。1990年代初頭からIDPが急増し、その支援と保護が国際社会の新たな課題⁽³⁾となった。

後述するが、現在IDPの支援、保護に関し最も広く認識されている国際的規範は、1998年に国内避難民問題担当事務総長代表を務めていたフランシス・デン (Francis M. Deng) が中心となり編纂された『国内強制移動に関する指導原則⁽⁴⁾』(*The Guiding Principle on Internal Displacement*, 以下『IDP指導原則』)である。IDP指導原則では、IDPを次のとおり表現している。

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。[GPID日本語版作成委員会, 2010]

IDP問題が顕著化したきっかけは、一般的に1991年にサダム・フセイン (Saddam Hussein) 率いるイラク政府がイラク国内のクルド人を攻撃した事件であるとされる[例: 島田・永田 1998: 181-182]。湾岸戦争終結直後シーア派やその他の反体制軍が立ち上がった際、イラク政府はその鎮圧に乗り出した。その際、約200万

*早稲田大学大学院社会科学研究所 博士後期課程3年 (指導教員 山田 満)

人のクルド人が隣国トルコ国境まで避難したが、トルコはトルコ国内のクルド人による暴動に手を焼いていたこともあり国境を封鎖、その結果イラクから逃れようとしたクルド人がIDPとなったのである [佐藤 2005: 127]。

その後IDPの数は増加の一途をたどり⁽⁵⁾、国際連合（国連）をはじめとする国際社会は、IDP問題に取り組むこととなった。しかし、近年この取り組みに閉塞感が否めない。そこで本稿においては、IDP問題が国際社会でどのように取り扱われてきたかを再考し、今までの取り組みで、十分に検討されて来なかった点を考察する。それは、それらの点についての議論を深めることが、前述のような閉塞感を打破することに結びつく可能性があると考えからである。

2 根底にある問題

本章においては、何故、またどの様に、IDP問題が国際的な問題になっていったのかを論じ、そこから何が問題の根底となっていたのかを再確認しておく。

国連を初めとする国際社会の議論の場でIDPが登場するのは、前述の1991年のイラクでの出来事が最初ではない。アメリカ合衆国難民委員会（United State Committee for Refugees）は1982年版年報の中で、1.2百万人の難民と同様の人びとが国内に留まっていると推計している。同年報1985年版におけるその数は9百万人を越え、難民から独立した別枠として計上されることとなった [Weiss and Korn 2006: 15]。

また、1988年に国連の後援によりオスロで開催された南部アフリカにおける難民、帰還民、強制移動民の苦境に関する会議（Conference

on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa）においては、アンゴラやモザンビークにおけるIDP問題が議題に挙げられている [UN 1988]。この南部アフリカにおけるIDPの発生原因は、アンゴラ、モザンビークで起きていた内戦や南アフリカの両国への関与であった。それらの内戦は、東西冷戦を背景にソビエトに後押しされた社会主義勢力とアメリカの支援を受ける自由主義勢力の戦いであったため、国際社会からの積極的な支援には結びつかなかった。西側諸国が、国連難民高等弁務官事務所（The office of the United Nations High Commission for Refugees: UNHCR）がこの件に関与することに難色を示したのである [Akahoshi 2014: 12]。つまり、東西冷戦が、IDPを覆い隠していたということである。さらに、デンは、東西冷戦がIDP問題を覆い隠していただけではなく、国内や地域内における紛争の結果生ずる人道に関する問題は、その国が属する東か西のブロック内で管理されていた点も指摘している [Deng 2007: 3]。

しかし冷戦終結後、IDP問題は国連総会でも取り上げられるなど国際問題として注目を集めるようになる。1990年には国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）の働きかけで、国連経済社会理事会が国連事務総長に国連システムのIDP問題への対応能力を調査するよう要請した。国連事務総長はUNHCRを退官したジャック・クノー（Jacques Cuénod）をコンサルタントとして指名し、調査に乗り出した [Weiss and Korn 2006: 17]。1991年に同氏が提出したレポートでは、IDP問題は国連憲章第2章に明記されている事項により、デリケートな問題を提起すること、

さらに、IDPは国内問題であり、国連による支援は国内問題への干渉と見なされかねないと説明している [UN 1991a]。

これこそが、つまり「IDP問題は、国内問題であり国際社会の関与すべき事項ではない」ということが、その後国際社会がIDP問題に対処するうえでの最大の障壁となったのである。

3 IDPに対する規範的取り組み

3-1 人間の安全保障の概念

1990年代初頭、冷戦の終結とともに、世界平和が約束されたような雰囲気さえ漂った [最上 2006: 13]。しかし、その後は民族、氏族、宗教や言語などに基づいたアイデンティ・ポリティクスに関わる「新しい戦争」が引き起こされた [カルドー 2003: 8-9]。「新しい戦争」は、安全保障に関する概念を従前の国家を基本としたものから、「欠乏や恐怖からの自由」に代表される人びとの安全へとシフトさせて行った。UNDP発行の1994年版『人間開発報告書』では、「人間の安全保障」という概念が、従前の「国家の安全保障」と対比され取り挙げられた [UNDP 1994: 22-40]。人びとの安全への関心は、国家間の戦争による恐怖はもとより、経済、食糧、健康、環境、個人、コミュニティ、政治的不安全に起因する人びとの恐怖も包含するようになった。

この概念は、1990年初頭以降国際問題となっていたIDP問題と重なる点が多い。IDP達が経験する脆弱性は、まさに経済、食糧、健康、個人、コミュニティ、政治的不安全に起因しており、人間の安全保障が注目する項目である。人間の安全保障の概念が、その後のIDP問題への取り組みへどのような役割を果たしたかは必

ずしも明確ではない。あるいは、逆にIDP問題が人間の安全保障という概念を出現させた一つの背景となったのかもしれない。しかし、人間の安全の保障の概念は、国際社会の安全保障に関する枠組みのレベルを個人のレベルまで引き下げ、国内問題であるIDP問題を国際的に浮き彫りにした。

3-2 『国内強制移動に関する指導原則』編纂の背景

国連の5つの主要な活動分野⁽⁶⁾の一つである開発から生まれた人間の安全保障の概念において既述の不安安全を引き起こす要素のうち、政治に起因する恐怖は人権の侵害とも換言でき、人権の保護は人間の安全保障に欠かせない側面である [UNDP 1994: 34-35]。その人権も、開発と並んで国連の主要な活動5分野の一つとされており、1990年初頭には人権分野からもIDP保護への声がしだいに高まっていった。

1991年3月、国連人権委員会は、国連事務総長に対してIDP問題について人権の視点から調査するよう要請している [UN 1991b]。その要請への返答は、1992年2月14日付け国連人権委員会決議1992/23にまとめられている [UN 1992a]。同決議は、国内武力紛争、強制移住、民族・宗教の違いに起因する地区内での暴力、自然災害などIDPが発生する原因を詳細に例示し、食糧、仮設住宅、健康管理、生命と尊厳などIDPが享受すべき権利を提示している。さらに、既存の慣習法や条約から成る国際法は、IDP支援、保護に適用できるものは多い。しかし、それぞれがIDP支援、保護のニーズを部分的にカバーするに留まるものが多くパッチワークのようになっているため、それらをま

とめたガイドラインが必要であると結論づけている⁽⁷⁾。

その後、国連人権委員会は、国連事務総長に対しIDP問題を専門に扱う事務総長代表の任命と、事務総長代表がIDP問題への指針（ガイドライン）作成することを要求し [UN 1992b]、前出のデンがこの役職につくこととなった。

デンは1992年のIDP問題担当国連事務総長代表就任以降、国際人権法、国際人道法、難民法の専門家の協力を得てIDP保護の法的側面を分析するとともに、IDP保護に適用可能な規範を統合する作業を行ってきた。とりわけオーストリア政府とブルッキングス研究所は、この試みを積極的に支援してきた [墓田 2002: 90]。1998年、デンは国連人権委員会にIDP指導原則を提出した [UN 1998]。同指導原則は、その後の国連によるアドボカシーなどを通じて、国連システム内外において広く参照される国際的規範となっていった。

デンは、IDP指導原則提出と同時期、ブルッキングス研究所に勤務しIDP指導原則編纂作業をデンと一緒にこなっていたコーヘン (Roberta Cohen) と共に、IDP指導原則編纂の背景を説明する書物『避難する大群⁽⁸⁾』 (*Masses in Flight*) [Cohen and Deng 1998] を執筆している。それによるとIDP指導原則編纂は、その原則3条に記されているように、国際人道法、国際人権法を基盤に行われた。ここからは、それらはどのようにIDP問題に関連し、適用できるのか整理してみたい。

① 国際人道法からみたIDP問題

国際人道法は、武力紛争時に適用される条約

を基にした法体系である。国際人道法は、1864年の赤十字条約⁽⁹⁾を起点としており、国際赤十字委員会 (International Committee of the Red Cross: ICRC) がその適応に関しても重要な役割を与えられている [ICRC]。

国際人道法は、紛争被災者の保護を目的とするジュネーブ法、紛争の方法そのものを規定するハーグ法に別れて発展した。本論で論じているIDPは戦闘当事者⁽¹⁰⁾ではないので、ジュネーブ法により保護される可能性のある人びとである。その中で特にIDPの保護に適用できるのは、1949年に締結されたジュネーブ諸条約のうち「戦時における文民の保護」を規定している第4条約である⁽¹¹⁾。ジュネーブ諸条約は各条約第1条から第3条までは共通となっている⁽¹²⁾。そのうち共通第3条は、「国際的性質を有しない紛争」と国内武力紛争についての規定となっており、暴行、殺人、虐待、拷問、人質、尊厳に対する侵害等からの保護を規定している。IDPは非国際的な武力紛争の被害者であるので、この条項が適用されると考えられる。しかし、共通第3条はあるものの、ジュネーブ諸条約のそもそもの目的の中心は国際紛争の被害者に置かれており、非国際紛争の保護が及ぶ範囲はかなり狭いものである [永田 2005: 31]。

1977年には、ジュネーブ諸条約の適用を広くするため、二つの議定書が条約に加えられた。そのうち第2追加議定書は、特に非国際的な武力紛争による犠牲者の保護を目的としている。第2追加議定書で保護のために禁止されている事項は、共通第3条にて規定されている事項に比べその適用の幅が広がっている。それらは、第4条に見られる児童保護、第13条に見られる文民の保護、第14条に見られる文民の生活

に不可欠な生産関連施設への飢餓を目的とした攻撃の禁止などである。また、第17条で文民の強制的な移動を禁止されている。さらに、第18条においては、その国に存在する救援団体の傷者、病者の看護といった伝統的な救護と、食糧、医療品などの物資による救済が行えることを規定している。ただ、後者を行う場合には、当該国家の同意が必要となる。

表1 国際人権法、IDPへの適用可能事項

ジュネーブ第4条約共通第3条
暴行、殺人、虐待、拷問、人質、尊厳に対する侵害からの保護
第2追加議定書
<ul style="list-style-type: none"> ● 攻撃の対象になることからの保護 ● 恐怖を広める行為の禁止 ● 児童の保護 ● 飢餓を目的とした行為の禁止 ● 救済団体の活動の保障 ● 強制移動の禁止

出典:筆者作成

ここで保護されている事項が、IDPが必要とする保護を全て網羅しているかは検討の余地はある。しかし、それ以外にもジュネーブ第4条約共通第3条と第2追加議定書をIDPに適用する場合に、少なくとも二つの制限がある。

第一に、適用対象となる紛争は、武力紛争であることがあげられる。第2追加議定書においては、「武力紛争とはみなされない暴動、単発的かつ散発的暴力行為、及び類似の行為による国内的緊張、国内的騷擾の事態」はその適用から除外されている。つまり、連続的な武力紛争が展開されていない限り、適用の対象とならないのである。そのことは、実際には戦闘が日常的に展開していないような状況下での長期化したIDP問題には、国際人道法が適用できない

可能性を示唆している。

第二は、紛争の主体の問題である。共通第3条では、対象となる紛争は「国際的性質を有さない紛争」としか規定せず、その主体を明記していない。しかし、第2追加議定書では「一締結国の領域内において、その軍隊と、責任のある指揮の下に継続的かつ一致して軍事行動を行いつつこの議定書を適用しようとする支配をその領域の一部に対して行う反乱団体又は組織的武装団体との間に行われる武力紛争」との記述がある。つまり、独立闘争に見られるように反乱軍がその国の一部を支配しており、その反乱軍と国軍との間の武力紛争が「非国際紛争」の定義となるのである。列挙された保護を行うべき主体も、国の一部を実行支配している反乱団体又は組織的武装団体とその一部を領有している国家に限定されるのである。つまり第2追加議定書は、適用される保護の種類は増やす一方、条約が適用される範囲については敷居を高くしているのである。

ここまで見てきたとおり国際人道法は、紛争が直接的な原因となっている傷者、病者などを対象とした法体系であるということが言える。換言すれば、身体的な負傷や病気をせずに避難したIDPや、避難生活中の保護にそのまま適用されるべく制定された条約ではないのである。

② 国際人権法からみたIDP問題

国際人権法は、すべての人びとの人権を、年齢、性別、民族、言語、宗教、政治的意見、出身国や社会、貧富、出生の状況により差別することなく保護することを、国家に義務付けるための慣習法と条約から成り立っている [Global Protection Cluster 2007: 16]。

国際人権法は、国際人道法とは違い、武力紛争時といった状況的な制限はなく、普遍的に適用される国際法である。ここでは、国際人権法が包有している条約、議定書のうち、特にIDP問題に適用が可能なものについて説明を加える。

国際人権法は、主に1948年第3回国連総会において合意された世界人権宣言から発展した条約、議定書から成っている。それ以降地域内の協定も締結されたが、主に国連人権委員会がその発展の中心的役割を担ってきた。世界人権宣言は、生存権、自由権、平等権といった基本的な人権を網羅している⁽¹³⁾。中でも特にIDP問題に関連の強い事項としては、第13条において「人びとは各国の境界内において自由に移転及び居住する権利を有する」とし、強制移住からの保護について規定している。居住地の選択の自由に関しては、市民的・政治的権利に関する国際規約（自由権規約）第12条においても保障されている。

また、国際人道支援活動については、経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約第11条で、人道支援機関の活動の可能性について保障している。このように、国際人権法の各条約や議定書には、IDP問題に適用できそうなものが多くある。しかし、一方適用について問題点もある。

まず、国際人権法内の条約や議定書の条項には、国家が緊急時にある場合には停止できるものがある。例えば、反政府軍が政権の転覆を図っている場合には、領土の統合 (territorial integrity) が危ぶまれているとして国家が緊急時であるという主張もできるだろう。市民的・政治的権利に関する国際規約第4条では「国民

の生存を脅かす公の緊急事態においても停止が許されない条項」として生存権、大量殺戮の禁止、拷問・奴隷になることからの保護などを挙げている。しかし、停止可否の境界は、必ずしも明朗ではない場合も多い。さらに、人道支援活動の受入れについての当該国家の同意の要、不要も明確に規定されていない。また、これらの条約や議定書は、批准していない国々もある。

最後に、国際人権法を遵守すべき主体の問題を再確認しておきたい。人権は、その人がどこに存在しようとも、享受できる権利であるという主張もある。例えばリー (Luke T. Lee) は「基本的人権が違反される事態において、国外へ避難した難民であろうと、自国で避難したIDPであると、彼らは保護され、支援される権利を有している」 (Lee 1996: 36) とし、人権は、いかなる場所においても万人に享受されるべき権利であるとその普遍性を主張している。しかし、国際人権法における各人権を保障する主体は、国家以外にはない。一方、多くのIDP問題においてIDPの人権を侵害しているのは、まさに彼らが国籍を有する国家である。自国国家による権利侵害の結果IDPとなっている人達の権利保護を、その国家が主体となって行うということ自体に限界が感じられるのである。

③ 難民条約からみたIDP問題

冒頭で紹介したとおり、1990年初頭にIDP問題が国際的問題と認識された当初より、IDP達は「難民のような人びと」と表現されることが多かった。デンも、IDP指導原則をまとめるに際して、1951年に採択された「難民の地位に関する条約」と、時間（難民となった期間）と

地理的制約を取り除くべく1967年に採択された「難民の地位に関する議定書」、いわゆる「難民条約」を参考にしている⁽¹⁴⁾。

難民条約は、難民の取り扱いに関する最小限の人道基準を設定し、難民のための国際的協調と団結を強め、庇護を提供する場合に、政治的な理由で難民認定の基準を変更することがないように決めた条約である [UNHCR]。難民条約においては、難民の定義を次のとおりに定めている。

人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れた人びと [UNHCR]

冒頭でも紹介したとおり国内避難民は自国内で避難しているため、この難民の定義から外れ、難民条約は適用されない。

さらに、この条約をそのまま国内避難民に適用するには、他の問題もある。IDPを自国内で支援、保護することは、難民条約において最重要な国外に庇護を求める権利を損ねてしまう可能性がある [Phuong 2004: 4]。つまり、本来国外にて国際社会の保護を受けられる人びとに、国内に留まるよう促してしまうという問題である。

④ IDP 指導原則に関するまとめ

以上国際人道法、国際人権法及び難民条約の規定のIDP問題への適用と、その限界について考察してきた。IDP問題に関する殆どの事項が、既存の特に国際人道法、国際人権法によってカバーされているようにも見える。しかし、適用できる規範があったとしても、それらがさまざま

な条約に散らばり、しかも不十分な形でしか存在しない場合が多い [墓田 2002: 89]。さらに、国際人道法と国際人権法は、それぞれそれぞれに包有されている条約や議定書の批准の度合いがまちまちであるという問題もある。それらを勘案すれば、国際人道法、国際人権法のうちIDP問題に関連する規範をまとめて、IDP指導原則を作成し国連加盟国家にその存在を示すことには大きな意義があったと言える。

しかし、IDP指導原則のとりまとめには、反対意見もあった。前述のとおり国際人道法は国際赤十字委員会が中心となり発展し、また管理されてきた。一方、国際人道法は国連を中心に発展してきたという歴史背景がある。国際赤十字委員会は、IDP指導原則をまとめることにより、国際人道法の重要性が低下するという危惧を抱いた。このような理由により、国際赤十字委員会は、国際人道法をIDPに限定した形で法的枠組みを作り治すことを考慮することを拒否している [Phuong 2004: 53]。

また、IDP指導原則の編纂に肯定的であった特に先進国の中には、冷戦終結後増え続けたIDPが難民化した際の受入れ問題を懸念している国々もあった。冷戦の終結後、対抗するブロックとの勢力争いの関係で、積極的に難民を受け入れる理由が失われていたのである。墓田は、それらの国々が国内避難民の保護にその代替案を見出したとしても不思議はないということを指摘している [墓田 2005: 83]。

このような背景で編纂されたIDP指導原則であるが、その後2001年には国連総会でも採択され [UN 2001]、また国連職員やNGO職員がIDPへの人道支援を行う際のマニュアル『IDPの保護に関するハンドブック⁽¹⁵⁾』(Handbook

for the Protection of Internally Displaced Persons) [Global Protection Cluster 2007] にも掲載されるなどし、国際人道支援機関、職員らとその政策を決定する際に最も広範に参考とされる原則となっている。

3-3 国際法協会『国内避難民に関する国際法原則宣言』⁽¹⁶⁾

1990年初頭にIDP問題が顕著するとともに、国連と並んで国際法協会 (International Law Association: ILA) においても、国際法のIDP問題への適用が検討され始めた。1992年には、IDP委員会が設置されている。さらに、1994年のブエノスアイレス大会から、国際法原則宣言草案に関する検討が始まった。

草案は、その後1996年ヘルシンキ大会でも、引き続き検討されている。特徴としては、非国際的紛争に加え自然または人為的災害によるIDPが支援、保護の対象に加えられていたこと、国家に加え事実上の当局も宣言を遵守する主体とされていること、さらに人道的支援が内政干渉とならないことなどがあげられる。自然災害が加えられたのは、既述のとおり国連においても同様の作業が進行しており、歩調を合わす趣旨からであった。

続く1998年の台北大会においても、引き続き草案の見直しが行われた。ここで興味深いのは、台北大会の前年1997年5月に、国連からILAに対して作業の進行を一時的に見合わせて欲しい旨の要請があったという [永田 2005: 38]。前述のとおり、国連においては、1998年にIDP指導原則が作成されている。同様の作業が、国連とILAの双方で行われていたため、国連は混乱を避けるためILAにそのような要

請をしたのだ。しかし、ILAは、むしろ互いに補完できるものだとの見解の下、草案に関する議論を継続する。

台北大会における草案のうち、前回のヘルシンキ大会から変更された点としては、自然災害もしくは人為的災害がIDP発生の原因から削除された点である。ILAは、自然災害は経済的、社会的権利の分野に属しているが、市民的、政治的問題がなければ自然災害に起因するIDPは難民と同じ状況に置かれているとは言えないと考えたのである。国連は、その双方、つまり1967年に締結された「経済的、社会的、文化的権利に関する国際規約」及び同じく1967年に締結された「市民的及び政治的権利に関する国際規約」とも国際人権法の一部をなす規約であるため、自然災害や人為的災害も国連総長が1992年に国連人権会に提出したIDP問題に関する最初の報告書 [UN 1992a] において、既に武力紛争と同様IDP発生の原因に含めている。

IDPに関する国際法原則宣言草案が最終的にILA宣言となったのは、2000年のロンドン大会であった。前回台北大会において争点となった自然災害と人為的災害をIDPの発生原因に含めるか否かという事項については、引き続き検討が加えられた。焦点は、それら原因が非国際的武力紛争と同様に、組織的な人権侵害として考えられるかどうかという点であった。この視点から、自然災害、人為的災害に加え大規模な開発計画も、IDP発生理由に加えられた。しかし、同様の視点から「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理由でこれらの犠牲者の保護及び支援を行わない場合」という一文が加えられた。これは、全ての住居を離れることを余儀なくされた者がILA宣言の非保

護者資格を有する訳ではないというILAの立場を示しており〔永田 2005: 53〕、国連のIDP指導原則におけるIDPの表現とは相違するものとなった。また、非国際紛争において非国家の主体がIDPの発生している場所を支配している場合、その主体の協力なしにはIDPに対する支援、保護活動が行えない。そのため、国家と並んで、事実上の当局を責任主体として示している点も、IDPの支援、保護の一義的責任は国家にあるとした国連のIDP指導との相違となった。最終的なILA宣言におけるIDPは、次のとおりである。

武力紛争、国内的騒擾または人権の組織的侵害の結果として各人の故郷や常居所を逃れまたは立ち去ることを強いられた者またはその集団であって、かつ、国際的に承認された国境を越えていない者をいう。(第1条1) この宣言は、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、原因の如何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。(第1条2)〔永田 2005: 67 永田・島田共訳〕

3-4 国内避難民の恒久的解決の枠組み

—強制移動はいつ終わるのか—

国連はIDPの保護、支援の規範作りとともに、どのようにIDP問題を収束させるのかということにも取り組んできた。その一部は、IDP指導原則第5部(原則26から30)に盛り込まれている⁽¹⁷⁾。

IDPの恒久的解決に関する事前研究と規範作りは、IDP指導原則の時と同様、IDP人権問題担当国連事務総長代表⁽¹⁸⁾であるケーリン(Walter Kälin)がブルッキングス研究所とスイスのベルン大学に依頼し進められていた。

2007年には、IDP問題の恒久的解決の枠組みの試行版とも言える『強制移動はいつ終わるのか⁽¹⁹⁾』(When Displacement Ends)〔Brookings Institution: 2007〕という文書が出版されている。2010年には、その文書をベースとした『IDP問題の恒久的解決の枠組み⁽²⁰⁾』(IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons)〔Brookings Institution: 2010〕が発表され、国連人道支援機関、国際赤十字委員会、ならびにNGOの連合体がメンバーとなっている常設機関間委員会(Inter-Agency Standing Committee: IASC)⁽²¹⁾にて確認され、規範化した。

IDP問題の恒久的解決の枠組み編纂に関しては、IDP問題が終了したと判断するための3つの基準が検討された〔Mooney 2003〕⁽²²⁾。それらは、強制移動の原因、解決、支援の必要性である。強制移動の原因による基準は、強制移動の原因となった問題が既に消滅しているか否かによって、解決による基準とはIDPが自己努力で問題を解決できる能力があるか否かによって、また支援の必要性による基準とは、IDPに対する支援の必要性によって問題終了の判断基準とするというものである。

また、具体的な解決策としても3つの解決策が提示されている。それらは、自主的帰還、避難した場所にての定住、国内の別の場所での定住である。

しかし、IDP問題の終了はいつかを検討することは、裏返せば「いつIDPへの支援を打ち切るか」ということを検討することにもなる。また、たとえ上記のいずれかの解決策が現実のものとなったとしても、その後「元」IDPが、全く支援無しで生活できるのかという問題もあ

る。よって、3つの解決策には、それらが適用されるための条件が付けられた。それら条件は、自己判断であること、安全が確認できること、帰還又は定住先で他の人びととの間に差別がないこと、居住地、生産地が確保できること等多岐に渡る。さらに、以上のような基準や条件を満たすためには、国家による彼らへの支援が不可欠であるとし、IDP問題の恒久的な解決の第一義的責任は国家にあることが全編に渡って強調されている。

3-5 小括

本章においては、IDP問題に関する国際的概念や規範とその背景を説明した。人間の安全保障は、概念が個人の安全への国際的関心を高めるきっかけとなった。IDP支援、保護の規範作りの過程においては、IDP問題は国内の問題であり国家主権に抵触する可能性があるので難しいとした意見もあった。しかし、国際法の見地から国際規範の必要性が広く支持され、規範の形成は国際法、特に国際人権法を基礎として、国連人権委員会主導の下進められてきた。

規範の整備とともに、IDPへの支援、保護が規範に沿ったものとなるよう制度面の整備も進められてきた。規範作りの議論が人権を軸に発展したため、制度の整備も人権を守るという見地から、当初のIDP問題を越えて、人道支援全般に影響を及ぼして行くこととなった。これら規範や制度の目的に注目すると、人道支援は「支援と保護」と表現されていることが多い。そのうち、支援は食糧、医療などであることは明白であるが、保護とは一体どのような支援を指すのだろうか。次章において若干の検討を行いたい。

4 IDP支援、保護をめぐる二つの問題

4-1 保護という概念

先に説明したIDP問題に関する規範の整備とともに、実際の支援をどう行うのか、つまり制度面の整備も国連を中心とした国際社会で進められてきた。まず、冒頭で紹介したイラクでのクルド人IDPへの国際社会からの支援の失敗を受けて、国連総会は人道支援機関間の調整を強化するために、決議46/182を採択した[UN 1991c]。既述のとおり、IDP問題の規範整備が人権を中心としていたこともあり、決議自体は「大量の強制移動」もその背景との一つとして示されているが、IDP問題は国際人道支援が必要な問題の一つとして位置づけられたに過ぎなかった。

人道支援の定義はそれに携わる機関やドナーなどにより異なるが、決議46/182は、人道支援についても定義付けを試みており、それは「人命を救い、危機に瀕した人たちの苦痛を軽減することを目的に行う支援」[井上 2006: 31]とされた。

現行の国際人道システムは、最新の改革である2005年改革で導入されたクラスター制度という制度に代表されている。人道危機が複雑化、複合化したことで、いずれの人道機関の活動目的にも当てはまらず見逃される事項が出現していた。クラスター制度では、見逃される事項をなくすために人道危機に関する事項をクラスター（業務群）に分け、各クラスターへ人道支援機関を主導機関として任命、責任の所在を明らかにしている。現在は11のクラスターが存在するが、その一つに「保護」クラスターがある。

保護の定義としては、1999年にIASCメン

バーも参加のもとで、赤十字国際委員会主催のワークショップにて合意されたものが国際人道支援システムの中で最も一般的に使われている。それは、次のとおりである。

保護の概念は、関連する法（つまり人権法、国際人道法および難民法）の文言と精神に従い、個人の権利の十分な尊重を確保するための全ての活動を含むものである [ICRC 2009: 8 墓田訳]

また、前出の保護クラスター発行『国内避難民保護のためのハンドブック』（*Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*）（Global Protection Cluster 2007: 7-8）は保護の目的を、国内法、国際法による個人の権利が尊重されるための保護で、身体的危害を防ぐだけではなく、教育、健康に対する権利を含むとしている。また法的保護は、基本的に国家の責任であり、内戦など国家が責任を負えない場合、国際人道法、国際人権法に基づき、反政府軍を含む全ての関係者に責任が問われると説明する。さらに国家がその責任を果たさないか果たす意思の無い場合、人道支援機関、人権促進機関は重要な役割を担うとしている。また、個人の権利の剥奪を防いだり、剥奪を止めたりすること、法的制度へのアクセスを通じて剥奪状態からの回復を図ること、権利の尊重や法による統治を促進することも保護であるとしている。

これらの説明から、保護は個人の権利に基づく概念であることが分かる。さらに、食糧や医療サービスも、国際人権法で保障されるべきものであるため保護に関する事項だとする見方もある。上記ICRC主催のワークショップでの定義も、「全ての活動を含む」としている。このことは、クラスター制度の並列の一分野である

保護が、食糧、仮設住宅、医療など他のクラスターの業務を含むかのような印象を与え人道支援の現場に混乱を来している。

保護には別の見方もある。それは既に説明した人間の安全保障の概念の根底である「欠乏からの自由」、「恐怖からの自由」に照らし合わせた見方である。つまり、物資による支援が欠乏を補うものである一方、保護は恐怖からの自由を補うものだと見方である [例: 上野 2012: 36]。この見方とクラスター制度を重ねてみれば、保護は食糧や医療と同様に一つのコモディティであると考えることができる。つまり、保護クラスターは、保護あるいは権利というコモディティを、IDP等それを必要としている人びとに届けることを目的とするという考え方が成り立つ。食糧や医療などのコモディティは、それが十分にある場所から輸送し人びとを支援する。それでは、「権利」はどこから持ってきて人びとを支援するのだろうか。それは、保護が既にみた国際人権法、国際人道法に基づく権利の保護であるなら、それを保有しているのは国家に他ならない。この考え方に基づきIDP問題へ議論を戻せば、IDP支援に関わる国家の位置付けとはどのようなものなのだろうかという素朴な疑問が湧く。

4-2 国家の責任

IDP問題への規範作りの基礎となった国際人権法に含まれる殆どの条約、議定書はそれを遵守する主体を国家としている。また、国際人道法においても、その範囲は国家とその領域の一部を支配する勢力と拡大されているが、国家が主体であるということは同様である。よって、IDP指導原則においてもその原則3において規

定されているとおり、その責任主体は国家でありIDPへの人道支援と保護の第一義的な責任は国家にある⁽²³⁾。

しかし、1990年初頭にIDP問題が国際問題として注目を集めた理由は、国家主権とIDP問題の関係、内政不干涉原則への抵触の可能性であった。この二つの視点、つまり、「IDPへの人道支援は国家主権が障害となる」という視点と「IDP問題は国家の責任である」という議論は相反している。それどころか、IDP問題の伝統的な成因は、国家がIDPを支援、保護するどころか、積極的に攻撃し、支援を妨害するという行為だったのである。それでは、いかにしてIDP問題への規範作りが、真逆の方向、つまり国家が責任を負うという方向に進んでいったのだろうか。

ブラウン (Bartram Brown) は、国家主権という考え方は、1648年のウェストファリア条約以来肯定と否定という二面を持って発展してきたと説明している (Brown 2003)。肯定的側面は、国際紛争を防ぐため、各国家はその領域での立法、紛争解決、法の施行に対して権利を有するというものであり、否定的側面は他の国の介入を遮断するというものである。

ルソーやロック、ジェファーソンといった哲学者は、国家主権の主体は国民であり政府ではないと思っており、それは哲学を越えて国際法発展の根底となってきた。第一次、第二次大戦にて、それまでの国際の平和を保つメカニズムは不十分であったという反省から国際連合が発足する。さらに、ナチスによる大量殺戮を見れば、国際の平和を目的とする国家主権の根底にある「国民のための国家主権」という思想の重要性も明らかになった。ここに、国際の平和

を究極的な目的とする国連が、世界人権宣言に代表されるように積極的に人権問題に関与してきた根源がある。

しかし、前出のコーヘンは、冷戦の終了まで国家主権の問題は発展的に議論されていなかったことを指摘している。そして、IDP問題への規範作りの過程は、国家主権と国民を保護する責任⁽²⁴⁾についての関係に関する議論を進展させたが、(2006年時点において)依然としてIDP問題の今後の課題として残存しているという [Cohen 2006: 85]。

4-3 小括

IDP問題への規範、制度の整備は人権の概念を中心に発展してきた。そのことは、保護と国家の責任という二つの新しい視点を生み出した。さらにそれらの視点は、IDP問題を超越し、人道支援全般、ならびに国家と国際社会の関係への議論へと発展している。しかしその一方、それらの議論の発展の中で、IDP問題の特殊性への挑戦という課題は、他の人道支援が必要とされる問題の中における一つの現象と捉えられるようになった。

これまで、IDP問題における国際社会の対応を主に規範面の発展を中心に考察してきた。終章においてはこれまでの考察に基づき、今後の課題を明らかにしたい。

5 終章—今後の課題—

冷戦の終結とともに新たな国際問題の一つとして登場したIDP問題に取り組むべく、様々な規範作りが試みられてきた。しかし、今日に至るまで強制力を持った国際法はない。前出のカーリンは、冷戦終結により各国の立場がそ

れまでの二大勢力の何れかという選択肢から離脱し、さまざまな見解が出現したため、条約などの締結は難しかったと振り返る [Kalin 2001: 1]。IDP指導原則編纂を主導し、後に「主権国家の責任」の概念を世に送り出したデン本人でさえ、「人種、宗教、民族の違いから急速に分離し、武力によって碎かれたような国々で、国家が支援や保護を行うというのは大きな神話だ」と述べるに至っている [Deng 2007: 1]。

IDPや他の人為的災害、自然災害の被害者に対し国家が支援、保護を行わない場合には、それは国際社会の責任となるという「保護する責任」の概念も、保護がその定義にあるように国際法、特に国際人権法と結びついているため、その成立は不透明である。国際人権法に基づいて国民を保護するのは国家であり、国際社会ではない。仮に国際社会が保護に乗り出したとしても、国連に代表される国際機関に世界中の全ての人びとの人権を保障する能力や財力もないだろう。さらに、国際社会が当初抱いたIDPへの問題意識は、支援、保護のための国際条約が整備されている難民と違い、IDPを支援、保護する国際的な規範、制度が存在しないということであったが、そもそも国際難民法には難民の出身国の人権状況を改善する視点は備わっていない [墓田 2002: 91]。

また、これまでのIDP保護、支援の規範、制度は保護を介して人権と結びついたため、人権に関する殆どの事項を網羅しようとカタログ化している。つまり、理想状態を詰め込み追求するものになっているが、それがどれだけ人道支援の現場で職務を行う人道支援機関職員にとって有益なものであるかも評価されなければならない。IDP保護、支援の規範作りに深く関与し

てきたブルッキングス研究所は、2008年に『長期化するIDP問題の恒久的解決⁽²⁵⁾』(*Durable Solution for IDPs in Protracted Situation*)を発行している。その中でムンドウ (Alex Mundt) とフェリス (Elizabeth Ferris) は、難民に関しては近年、長期化する難民状態についての研究は行われてきている一方、何百万人に及ぶ長期に渡りキャンプで生活するIDPについての研究は比較的研究者の関心の的となっておらず、国際社会はIDPの生活がどのようなものをあまり知らないということを指摘している [Mundt and Ferris 2008: 1]。また、墓田は現行のIDP問題に関する規範が、IDPが避難した原因と同様の事象やその後の脆弱性を経験しつつも、避難しない人びとや避難できない人をカバーしていない点を指摘している [墓田 2013]。さらに、国際社会が保護、支援を期待する国家に対して、IDPはどのようなイメージを持ち、何を期待しているのだろうか。

人権の保護は、非常に重要な課題であることは言うまでもない。しかし、IDPへの人道支援の困難さという問題がそれに過度に捕われたため、保護や国家の責任という壮大な議論に発展した。IDPへの人道支援は、IDPがどのような人道支援を必要としているかという基本に立ち返り、人命保護とも言える人道支援を人権保護という枠から取り出して、政策を再検討する必要があるのではないだろうか。

[投稿受理日2014.12.20 / 掲載決定日2015.1.29]

注

- (1) WeissとKornの著書*Internal Displacement—Conceptualization and its Consequences*へ、元国連難民高等弁務官の緒方貞子が寄せた前書中の表現。
- (2) 1952年に締結された難民の地位に関する条約で

- は、難民を「人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国内にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れた人びと」と定義している [UNHCR]。
- (3) IDPの支援、保護に関する問題を、本論文では「IDP問題」と表記している。
- (4) GPID日本語版作成委員会代表墓田訳
- (5) 国内避難民の状況をモニタリングしている強制移動監視センター (Internally Displacement Monitoring Center) によれば、1990年には、難民、国内避難民ともに1千7百万人程で均衡、その後は国内避難民が著しく増加し、1995年には2千7百万人となる一方、難民は1990年とほぼ同水準にあった。
- (6) 1997年以前は国連の主要活動領域として「国際平和」「経済社会」「国際法」「人権」があったが、1997年国連改革にて「人道」も列記された。
- (7) 国連人権委員会決議 E/CN.4/1992/23 Para. 103
- (8) タイトルは筆者訳
- (9) 人道主義研究者の中には井上忠男などジュネーブ条約とする研究者もいるが、1949年のジュネーブ諸条約との混乱をさけるため、赤十字条約とする [井上 2012]。
- (10) 国内避難民の中には、戦闘員が含まれている可能性はある。しかし、本論は、非戦闘員が対象となる支援・保護に関して論じている。
- (11) ジュネーブ諸条約の保護の対象はそれぞれ、戦地にある軍隊の傷者及び病者 (第1条約)、海上にある軍隊の傷者、病者及び難船者 (第2条約)、捕虜 (第3条約) である。
- (12) 以下共通第0条とする。
- (13) 世界人権宣言については、外務省ホームページを参照した。
- (14) UNHCRにおいても、通常「難民の地位に関する条約 (1951年)」と「難民の地位に関する議定書 (1967年)」の二つを合わせて「難民条約」としている [UNHCR]。
- (15) タイトル筆者訳
- (16) ILAにおける議論の推移については、永田高英 2005「ILA「国内避難民に関する国際法宣言」の成立」島田征夫編『国内避難民と国際法』pp. 23-71. 信山社及びLee T. Luke. 2001. The London Declaration of International Law Principles on Internally Displaced Persons, In: *The American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 2, pp. 454-458. American Society of International Lawを参考にしている。
- (17) 原則26は、人道支援活動の保護、原則27は、人道支援活動内での保護に関する事項、原則28, 29, 30は帰還、再定住に関する事項をそれぞれ規定している。
- (18) デンがこのポストに就いている際には、そのタイトルは「国内避難民に関する国連事務総長代表」であったが、後任のケーリンが2004年に就任した際には「国内避難民の人権に関する国連事務総長代表」と「人権」が役職名に加えられている。
- (19) タイトル筆者訳
- (20) タイトル筆者訳
- (21) IASCは、1992年国連総会決議46/182による人道支援改革の一環として、人道支援機関間の調整を行う目的で設立された国連人道支援機関、国際赤十字委員会、NGOの共同体を主なメンバーとする委員会である。
- (22) エリン・ムーニー (Erin Mooney) は、IDP指導原則とIDP問題の恒久的解決の編纂に深く関わったブルッキングス研究所IDPプロジェクトの副代表であった。
- (23) IDP指導原則3とは、「1. 国家当局は、その管轄内にある国内避難民に対して保護および人道援助を与える第一義的な義務および責任を負う。2. 国内避難民は、国家当局に対して保護および人道援助を要請し、かつ、国家当局からこれらを受ける権利を有する。国内避難民は、そのような要請を行うことによって迫害されまたは処罰されてはならない。」である。
- (24) 「IDPに関する指導原則」は、国際人権法、国際人道法に規定される人びとの権利の保護を主要素としている。編纂者のデンは「IDPに関する指導原則」編纂とならんで、主権国家はこうした国際法に基づく国民の保護を行う責任があるとする「責任としての主権」論を展開した。さらに、「責任としての主権」の概念は、カナダ政府等が推奨した「保護する責任」の概念へと発展していった。「保護する責任」の概念は、国際社会からの人道支援の受入れ責任や、自国民を保護することに明らかに失敗している場合、国連憲章第7章鑑み国連は集団的行動をとる用意があるとした概念である。
- (25) タイトル筆者訳

参考文献

〈日本語文献〉

井上忠男 2012「フランソワ・ブニョン著『赤十字標章の歴史』の訳出」『日本赤十字秋田短期大学紀要』第17号. pp. 33-34

井上忠男 2008「国際法に見る人道概念の普遍化の過程及び人道主義の今日的課題と展望に関する考察」『日本赤十字秋田短期大学紀要』第13号. pp. 23-37

上野友也 2012『戦争と人道支援—戦争の被災をめぐる人道の政治』東北大学出版会

国際連合開発計画 1994『人間開発報告書1994』国際協力出版会

Kaldor, Mary. 2003. *New and Old Wars*. 山本武彦・渡部正樹訳『新戦争論—グローバル時代の組織的暴力』岩波書店

GPID日本語版作成委員会 2010「国内強制移動に関する指導原則—日本語版」成蹊大学アジア太平洋研究センター編『アジア太平洋研究No. 35』成蹊大学アジア太平洋研究センター

佐藤哲夫 2005「人道支援活動の中立性と国連の軍事的活動—UNHCRとICRCのアプローチの比較の視点から」島田征夫編『国内避難民と国際法』pp. 121-173. 信山社

永田高永, 島田征夫 1998「国内避難民の保護と不干渉原則」『早稲田法学74巻1号』pp. 181-200. 早稲田大学法学会

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』pp. 23-71. 信山社

墓田桂 2002「国内避難民の法的保護—国際法の観点から」『国際人権』国際人権学会2002年報第13号. pp. 88-93. 信山社

墓田桂 2005「国内避難民に対する国連の対応」島田征夫編『国内避難民と国際法』pp. 73-119. 信山社

墓田桂 2013「国内避難民/国内強制移動問題の諸相—〈人の移動と脆弱性の視点〉へ」『成蹊大学一般研究報告』第48巻第1分冊所収 pp. 1-28. 成蹊大学

最上敏樹 2006『いま平和とは一人権と人道をめぐる9話』岩波書店

〈外国語文献〉

Akahoshi, Sho. 2014. What Made IDPs a Separate

Category from Refugees?—The Change in Logic of IDP Treatment in The Serred Conference. In: Yamamoto, Satoshi. Arima, Maki (eds.) *Center for Documentation of Refugee and Migrants Quarterly* Vol. 7, pp. 3-26. Tokyo: The University of Tokyo

Brown, Bartram. 2003. Reconciling State Sovereignty and Protection for the Internally Displaced. In: J. Williams (ed.) *Invisible Refugees: Internally-Displaced Persons and the New Understandings of Protection and Sovereignty*, pp. 21-29. Chicago: Chicago-Kent College of Law

Cohen, Roberta & Deng, M. Francis. 1998. *Masses in Flight*. Washington DC.: The Brookings Institution

Cohen, Roberta. 2006. *Key Policy Debates in the International Displacement Field*. Speech at “Internal Displacement in Turkey and Abroad: International Principles, Experiences and Policy Proposals,” TESEV, Istanbul, December 4-5, 2006. The Brookings Institution-University of Bern Project on Internally Displacement. Washington, DC.: The Brookings Institution

Deng M. Francis. 2007. *Internally Displaced Populations—Paradox of National Responsibility—*. Cambridge, MA: Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology

Global Protection Cluster. 2007. *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*: The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

ICRC. 2009. *Professional Standard for Protection Work*: ICRC, Geneva

Kälin, Walter. 2001. *How Hard is Soft Law?—The Guiding Principle of Internal Displacement and the Need for a Normative Framework*: Presentation at Roundtable Meeting, Ralph Bunche Institute for International Studies, CUNY Graduate Center, December 19, 2001

Lee, T. Luke. 1996 Internally Displaced Person and Refugees—Toward a Legal Synthesis? In: *Journal of Refugee Studies* Vol. 9, No. 1, pp. 27-42. Oxford: Refugee Studies Centre, Oxford University

Lee, T. Luke. 2001. The London Declaration of International Law Principles on Internally Displaced Persons. In: *The American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 2, pp 454-458: American Society of International Law

Mooney, Erin. 2005. Bringing the End into sight for

- Internally Displaced Persons. In: Couldrey, Marion and Morris, Tim (eds.) *Forced Migration Review* No. 17, pp. 4-7. Oxford: Refugee Studies Centre, Oxford University
- Mundt, Alex. & Ferris, Elizabeth. 2008. *Durable Solution for IDPs in Protracted Situation: Three Case Studies*. The Brookings Institution-University of Bern Project on Internally Displacement. Washington, DC.: The Brookings Institution
- Phuong, Catherine. 2004. *International Protection of Internally Displaced Persons*. Cambridge: Cambridge University Press
- The Brookings Institution—University of Bern Project on Internal Displacement. 2007. *When Displacement Ends*. Washington DC.: The Brookings Institution
- The Brookings Institution—University of Bern Project on Internal Displacement. 2010. *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*. Washington DC.: The Brookings Institution
- Weiss, G. Thomas. Korn, A. David. 2006. *Internal Displacement — Conceptualization and its Consequences—*. Oxon: Routledge
- 〈国連などの決議等〉
- UN 1988. A/43/116 (1998年12月8日付)
- UN 1991a. E/1991/109/Add.1 (1991年6月27日付)
- UN 1991b. E/CN.4/1991/25 (1991年3月5日付)
- UN 1991c. GA/Res/46/182 (1991年12月19日付)
- UN 1992a. E/CN.4/1992/23 (1992年3月5日付)
- UN 1992b. E/CN.4/1992/73 (1992年3月5日付)
- UN 1998. E/CN.4/1998/53 Add.2 (1998年2月11日付)
- UN 2001. A/56/168 (2001年8月21日付)
- 〈ウェブサイト等〉
- ICRC
- <http://icrc.org/eng/resources/documents/misc/5kzmuy.htm> (2014年11月1日閲覧)
- 外務省
- http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/udhr/1b_001.html (2014年11月1日閲覧)
- UNHCR
- <http://unhcr.or.jp/protect/treaty/index.html> (2014年11月1日閲覧)