

早稲田大学審査学位論文（博士）

国内避難民に対する人道支援の枠組みに関する考察

—スーダン・ダルフール紛争下の国内避難民キャンプ社会を事例として—

A New Perspective on the Framework of Humanitarian Assistance
for Internally Displaced Persons

A Case Study of an Internally Displaced Persons' Camp in the Darfur Conflict, Sudan

早稲田大学大学院社会科学研究科

地球社会論専攻国際協力・平和構築論研究

堀江 正伸

Masanobu Horie

2016年3月

国内避難民に対する人道支援の枠組みに関する考察

—スーダン・ダルフル紛争下の国内避難民キャンプ社会を事例として—

目次

図・写真目次

略語一覧

序章	国内避難民への人道支援	1
	—研究の背景と意義—	
第1節	本論文の問題意識	4
第2節	本論文で使用する主要用語の解説	5
(1)	難民	5
(2)	国内避難民	6
(3)	国内避難民キャンプ	8
(4)	国内避難民問題	8
(5)	国連人道支援機関	11
(6)	国際人道支援システム	12
第3節	本論文の構成	12
第4節	国内避難民問題に対する先行研究の類型化	13
(1)	国内避難民支援、保護に関する規範と政策指針文書	13
(2)	国内避難民問題をめぐる規範と制度に関する研究	14
(3)	人道支援と平和構築に関する研究	15
(4)	難民の生活や社会に関する研究	16
(5)	国内避難民や社会に関する研究	17
(6)	ダルフルに関する研究	17
第5節	本研究においてエスノメソドロジーを志向する意義	17
第6節	本論文における研究の意義と独創性	21
第7節	本論文の残された課題と批判の顧慮	23
(1)	事例の限定性	23
(2)	時間枠の限定性	25
(3)	支援従事者「私」が調査することによるバイアス	26

第1章	人道支援、平和構築と国内避難民	29
	－東西冷戦終結以前－	
第1節	人道支援の歴史的流れ	30
(1)	人道支援の起源と国際赤十字・赤新月社運動	30
(2)	国連人道支援機関による人道支援	31
(3)	NGOによる人道支援	32
(4)	人道支援の目的	34
第2節	人道支援への期待	34
第3節	人道支援への懸念	36
第4節	紛争に対する支援現場からの視点	39
第5節	国内避難民と人道支援	44
	－特に UNHCR と WFP の取り組みを中心として－	
(1)	1960年以前の動向	45
(2)	1960年代の動向	46
(3)	1970年代の動向	48
(4)	1980年代の動向	49
(5)	第5節の小括	52
第2章	国内避難民問題への国際的取り組み	53
	－ポスト冷戦期の新たな潮流－	
第1節	国内避難民問題をめぐる概念、規範、国際法的発展	55
(1)	人間の安全保障と国内避難民	55
(2)	国内強制移動に関する指導原則	57
①	国際人道法から見た国内避難民問題	59
②	国際人権法から見た国内避難民問題	62
③	難民条約から見た国内避難民問題	66
④	国内強制移動に関する指導原則小括	67
(3)	国内避難民に関する国際法原則宣言	70
(4)	国内避難民の恒久的解決の枠組み	71
(5)	第1節の小括	73

第2節	国内避難民支援への概念と規範の整備から生まれた概念	73
(1)	「保護」という概念	73
(2)	「責任としての主権」という概念	77
(3)	第2節の小括	81
第3節	国内避難民問題に関する制度的発展	82
(1)	1991年から1996年までの改革	83
(2)	1997年から2004年までの改革	86
(3)	2005年から2014年現在までの改革	87
第4節	現行の国際的国内避難民支援と保護の枠組みに関する再考	92
	－その発展の過程で重視された事柄－	
(1)	難民と国内避難民	93
(2)	人権を中心とした規範的、制度的発展	94
(3)	国際人道支援機関による協働	95
(4)	第4節の小括	96
第3章	国内避難民キャンプ	99
	－事例：スーダン・ダルフル地方モルニ国内避難民キャンプ－	
第1節	国民国家建設をめぐるスーダンの特殊性と複雑性	102
(1)	独立以前（1956年以前）	102
(2)	独立以後（1956年以降）－北部スーダンを中心に－	103
第2節	ダルフル紛争の背景分析	108
(1)	「ダルフル」の地理的歴史的由来	108
(2)	ダルフル紛争の要因	109
(3)	和平の試み	112
(4)	人道支援の取り組み	114
(5)	第2節の小括	117
第3節	モルニ国内避難民キャンプの現状分析	119
(1)	モルニ国内避難民キャンプの概要	120
(2)	モルニの構成民族	123
(3)	モルニにおける人道支援の実態	123
(4)	変わりゆく「伝統的」社会－人道支援と統治システム－	125
(5)	農耕民と遊牧民の関係性の変化	130
①	紛争以前の農耕民と遊牧民の関係性	130
②	今日の遊牧民の生活の一例	134
③	農耕民の遊牧民に対する意識の変化	136

(6)	国内避難民キャンプにおける社会変化	138
①	国内避難民同士の関係性	138
②	新しい生活環境への変容	139
③	移動しなかった人々の生活	142
(7)	自発的帰還を強いられる人びと	145
第4節	第3章の小括	149
 第4章 新しい食糧支援		155
－プロジェクト・ドキュメンテーション－		
第1節	事例プロジェクト1：粉挽きバイチャー・プロジェクト	156
(1)	導入の背景と経緯	157
(2)	プロジェクトの趣旨	158
(3)	プロジェクトの手順	159
(4)	プロジェクト実施に向けた問題の所在	160
(5)	深まる異民族間の溝	161
(6)	プロジェクト失敗の背景理由	161
第2節	事例プロジェクト2：学校給食プロジェクト	162
(1)	キャンプ内小学校の概観	162
(2)	プロジェクトの趣旨	162
(3)	プロジェクト導入の転機	163
(4)	プロジェクト着手に向けた取り組み	164
(5)	プロジェクト実施に向けたスーダン政府と住民の協力	165
(6)	プロジェクト実施における問題の発覚	166
(7)	プロジェクト成功の背景	166
第3節	第4章の小括	167
 第5章 国内避難民への人道支援を振り返って		171
第1節	第1次元の課題：主権国家と人権	173
第2節	第2次元の課題：人道支援による新しいラベル	177
第3節	第3次元の課題：クラスター制度の曖昧性	179
第4節	支援、保護に関する規範、制度の整備に対する仮説の検証	183
(1)	難民と国内避難民	183
(2)	人権と国内避難民	190
(3)	人道支援機関による協働	193
第5節	今後検討されるべき問題	196

第6章（終章）	国内避難民支援に向けた展望と課題	199
第1節	人道支援機関の役割とドナー国の協力について	200
第2節	国内避難民社会を修復、再構築する人道支援へ	203
第3節	人道支援を通じた平和教育の可能性	209
第4節	結びにかえて	211
第5節	今後の課題	215
参考文献		217
付録	『国内強制移動に関する指導原則』	243
おわりに（謝辞）		257

図・写真目次

《表目次》

序－1	国内避難民の数が多し上位5ヶ国	10
1－1	紛争の時間的経過と異層間における平和構築と人道支援①	43
2－1	国際人道法のうち国内避難民への適用が可能な条項	60
2－2	国際人道法の適用と非適用範囲	62
2－3	国際人権法の国内避難民への適用	64
2－4	1992年国連改革にて導入された人道支援に関わる新制度	85
3－1	スーダンとダルフルの主要な歴史	107
3－2	2005年ダルフル国際人道支援システム計画	116
3－3	モルニで行われていた各アクターの人道支援の概要	125
3－4	フル人とマサリット人の「伝統的統治システム」の比較	127
3－5	フィールド・ワークで観察されたモルニの社会変容	152
5－1	モルニにて保護として行われた業務	179
5－2	モルニにおけるクラスター・アプローチの機能状況	181
終－1	紛争の時間的経過と異層間における平和構築と人道支援②	208

《図目次》

序－1	国内避難民と難民の数の推移	7
2－1	国内避難民問題と「責任としての主権」「保護する責任」の関連性	80
2－2	人道支援業務群（クラスター）と担当機関	89
3－1	2008年時点のスーダン	100
3－2	モルニ周辺図地図	121
4－1	モルニにおける新しい食糧支援の構図	168

《写真目次》

3-1	モルニ国内避難民キャンプ	119
3-2	雨季のアズーム川	120
3-3	WFPによる食糧支援（1）	124
3-4	WFPによる食糧支援（2）	124
3-5	キャンプに薪を売りに来た遊牧民	130
3-6	モルニに到着した雑貨屋のトラック	139
3-7	援助品を扱う穀類販売店	140
3-8	キャンプを結ぶ定期バス	141
4-1	典型的な教室	162
4-2	学校給食プロジェクト	165

略語一覽

《略語一覧》

AMIS	African Union Mission in Sudan、アフリカ連合ダルフール派遣団
CERF	Central Emergency Response Fund、中央緊急対応基金
DDPAD	Doha Document for Peace in Darfur、ダルフール和平のためのドーハ文書
DHA	Department of Humanitarian Affairs、人道問題局
DPA	Darfur Peace Agreement、ダルフール和平文書
ECHO	European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection、欧州委員会人道支援・市民保護局
FAO	Food and Agriculture Organization、国連食糧農業機関
ERC	Emergency Relief Coordinator、緊急援助調整官
JEM	Justice and Equal Movement、正義と平等運動
HAC	Humanitarian Aid Commission、(スーダン政府) 人道支援委員会
IASC	Inter-Agency Standing Committee、機関間常設委員会
ICC	International Criminal Court、国際刑事裁判所
ICHI	Independent Commission on International Humanitarian Issues、独立国際人道問題委員会
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty、介入と主権国家に関する国際委員会
ICRC	International Commission for Red Cross、赤十字国際委員会
IDP	Internally Displaced Persons、国内避難民
IDMC	Internally Displacement Monitoring Center、国内強制移動モニタリングセンター
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Society、国際赤十字・赤新月社連盟
ILA	International Law Association、国際法協会
IOM	International Organization for Migration、国際移住機関
IRO	International Refugee Organization、国際難民機構
JICA	Japan International Cooperation Agency、独立行政法人国際協力機構

LJM	Liberation and Justice Movement、解放と正義運動
MSF	Medecins Sans Frontieres、国境なき医師団
NFI	Non Food Item、非食糧援助品
NIF	National Islamic Front、国民イスラム戦線
OCHA	Office of Coordination for Humanitarian Affairs、国連人道問題調整局
SARRED	International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons in Southern Africa、南部アフリカにおける難民、帰還民、国内避難民の苦境に関する国際会議
SLA	Sudan Liberation Army、スーダン解放軍
SPLA	Sudan People's Liberation Army、スーダン人民解放軍
UN	United Nations、国際連合
UNAMID	African Union / United Nations Hybrid Operation in Darfur、国際連合アフリカ連合ダルフル派遣団
UNDP	United Nations Development Programme、国連開発計画
UNDRO	Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator、国連災害調整官事務所
UNEP	United Nations Environmental Programme、国連環境計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization、国際連合教育科学文化機関
UNFPA	United Nations Population Fund、国連人口基金
UNHABITAT	United Nations Human Settlements Programme、国連人間居住計画
UNHAS	United Nations Humanitarian Air Service、国連人道支援航空サービス
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner of Refugees、国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund、国連児童基金
UNMIS	United Nations Mission in Sudan、国際連合スーダン派遣団
UNOSOM	United Nations Operation in Somalia、国連ソマリア活動
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration、連合国緊急支援復興事務局
WFP	World Food Programme、国連世界食糧計画
WHO	World Health Organization、世界保健機関

序章

国内避難民への人道支援 ー研究の背景と意義ー

「フル人も、マサリット人も、農民も、遊牧民もない、
僕らはダルフル人であって、アフリカ人なんだ」

冒頭の言葉は、2003年より継続しているスーダン共和国におけるダルフル（Darfur）¹紛争により避難を余義無くされた人びとの生活について調査をしている際、筆者と最も交流の深かった友人ムクタル（Muktar）から掛けられた言葉である。異民族間、異生業間の異質性に着目して調査を行っていた筆者にとっては、衝撃的な言葉だった。

ダルフルで人道支援に従事する者は、スーダンの首都であるハルトウム（Khartoum）を経由、そこから国際連合人道支援航空サービス（United Nations Humanitarian Air Service: UNHAS）²が運行する航空機でダルフルへ入る。UNHASのダルフル航路は、2011年当時、休日である金曜日を除く毎日運航されていた。順路は日によって異なるがダルフルを形成する3州、つまり北ダルフル州、南ダルフル州、西ダルフル州のそれぞれの州都であるエルファシャー（El Fasher）、ニアラ（Nyala）、ジニナ（Geneina）とハルトウムを結んでいる³。筆者は、2008年6月1日にスーダン到着後、ハルトウムにあるWFPスーダン地域事務所にて4日間の事務処理を経て、サバンナの真ん中にUNHASが建設した土むき出しの西ダルフル州、ジニナの滑走路に降り立った。

¹ ダルフルはスーダンの一地方名であるが、語源はアラビア語で故郷、土地などを意味する「ダール（Dar）」とフル人（Fur）の合成後である。つまり、「フル人の土地」という意味となるが、フル人の土地として使用する場合には発音に近い「ダール・フル」と表記することとする。

² UNHASの運行は、国際人道支援システムにおいて運輸、物資のハンドリングを担当している国連世界食糧計画（World Food Programme: WFP）が担当している。UNHASは、国連の人道支援機関職員だけでなく、ハルトウムとダルフルの多くの場所を結ぶ唯一の交通機関としてNGO職員なども輸送している。

³ 現在は2011年にスーダン政府と反政府軍の一部である解放と正義運動（Liberation and Justice Movement: LJM）の間で結ばれた和平文書であるドーハ合意文書（Doha Document for Peace in Darfur: DDPD）の調印に基づいて、5つの州がある。以前は、ダルフル地方で最大の民族であるフル人がどの州においても最多の民族とならない様、3州に分けられていた。

ジニナには、多くの国際連合（以下国連）の人道支援機関⁴や国際的に活動する NGO (Non-Governmental Organization) が西ダルフール州での事業を統括する事務所を置いている。ジニナでは、毎週末どこかの人道支援機関の事務所や宿舎でパーティーが催され、また外国人相手に商売を営む雑貨屋などもあり、国際色豊かな印象を受ける。事務所へ行けば、ダルフールはもとより、ハルトゥームや南部スーダン⁵から集まったスーダン人職員が、国際職員と一緒にダルフールのスーダン人を支援する仕事に就いている。これらの体験は、筆者の「そこでは国内紛争が展開され、史上最悪の人道危機が起きているのだ」というイメージを打ち砕くのに十分な状況であった。

人道支援従事者のうち現場で業務を担当する者は、ジニナから同じく UNHAS が運行するヘリコプターで西ダルフール各所へ散って行く。筆者が3年間、国連世界食糧計画 (World Food Programme: WFP) の職員として勤務し、また、本論文の軸とも言えるフィールド・ワークを行なったモルニもその行き先の1つである。

モルニでは、2003年から始まったいわゆるダルフール紛争の被害を避けるため自身の生活の場を後に避難した約7万人の避難民が、人道支援機関から提供される物資を受取りながら生活している。2004年に避難民が流入する以前のモルニは人口が4,600人程度の村であり、周辺の村々と比較すると中規模の村であった。その村へ、元の人口の10倍以上の人びとが避難してきたのである。避難している人びとが生活するテントが道路、広場などお構いなしに、村全域に乱立している。

土の上に大きめの石を並べただけのモルニのヘリコプター発着場に到着した筆者は、迎いの WFP モルニ事務所の車に乗り、テントの間を縫うように WFP モルニ事務所へ向かった。その間、それまでに感じたことのない妙な気分が襲われた。全ての建物があまりに簡素で、まるで映画撮影のセットであるかのように思われた。どこまで走っても広がるほぼ同じ光景と、どこかまで行けば普通の街並みが広がっているのではないかという筆者の期待が相まって、まるで迷路の中へ中へと飲み込まれていくような錯覚に囚われた。

しかし、それは紛れもない現実であり、それらテント1つひとつの中に生活がある。その中で生活しているのは、本論文の主役である国内避難民と呼ばれる人びとである。

⁴ 人道支援 (Humanitarian Assistance) は、人道援助 (Humanitarian Aid) とされる場合もあり、その表現は国連機関間においても統一されていない。本論文では、引用など指定がある場合を除き人道支援で統一している。

⁵ 南部スーダンは、2011年7月にスーダン共和国より南スーダン共和国として独立した。

第1節 本論文の問題意識

紛争による被害に遭い、避難しつつも国内に留まる国内避難民の存在が国際社会の懸案事項になったのは1990年代初頭であった⁶。例えば、島田は「湾岸戦争後にイラクのフセイン（Saddam Hussein）政権による攻撃の対象となったクルド（Kurd）人の惨状を間のあたりにしてようやく国際社会の注目を集めた⁷」としている（永田・島田 1998: 181-182）。また、墓田は、国内避難民は1980年代末から1990年代初頭にかけて人権保護の重要性の国際的浸透にともない、その存在が国際的に認識されたとしている（墓田 2003: 35）。さらに、この1990年初頭は、東西冷戦終結の時期に重なる。東西冷戦終結は、一方では冷戦構造の下で続いていた国家の利益を背景にした戦争の解決の機会をもたらしたが、他方では民族、氏族、宗教や言葉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」の激化を引き起こした（カルドー 2003: 8-9）。国内避難民はまさにこのような国際的背景からその数を増し、国際的な耳目を集めることになったのである。

国内避難民に対する支援を確立するために、国連に代表される国際社会においては、幾度となく規範の整備、制度改革が行われてきた⁸。しかし、それにも関わらず、受益者である国内避難民の多くが置かれている状況に大きな変化がないのが現状である。さらに、国内避難民の存在が国際的な問題となって20年以上が経過する今日、その問題は解決するどころかその数は年々増加している。その一因は、国内避難民が新たに増えるということに加え、一旦国内避難民となるとその状況が長期化する傾向である。本論文が事例として第3章、第4章で取り上げるスーダン・ダルフル地方の200万人とも言われる国内避難民は、もう10年にも渡り国内避難民であり続けているのである。一方、1990年代、2000年代に継続して行われた国内避難民支援、保護⁹の国際的な規範、制度作りの試みは、2010年代に入り停滞感が否み難い状況となっている。

⁶ 国内避難民については、本章第2節を参照。

⁷ なお、湾岸戦争は1991年1月から1991年2月に起きている。

⁸ 国内避難民問題が国際問題になった1990年初頭以降、国連では人道支援に関する改革を3回行なっている。それらが行われたのは、1992年、1997年と2005年である。詳しくは、第2章「国内避難民問題への国際的取り組み」にて説明する。

⁹ 国内避難民問題関連の政策文書や研究には、「支援と保護」という言葉がよく使われている。英語の文献においても「Assistance/Aid and Protection」と表現されることが多い。保護の概念は広く、その範囲やそれに含まれる具体的活動が不明瞭なため第2章第2節において詳しく検討する。それまでは、先行研究からの引用や特定機関の政策に「保護」という語が含まれている場合を除き、「支援」という語のみを使用する。

そこで、本論文においては、今日までの国内避難民への支援、保護に関する規範、制度の努力を評価しつつも、それらに欠けている視点があるのではないだろうか、あるとすればどのようなことなのかという疑問を中心的な命題としている。

まず、現在までに構築された国内避難民支援のための規範、制度を「国内避難民支援に関する理論」と捉え、その理論が立脚している仮説を整理する。そのうえで、それら仮説を現実に照らし合わせて検証するという形式を採る。換言すれば、「現在までの理論構築が前提としていた仮説に、新しい視点を提供すること」というのが、本論文の目的となる。

第2節 本論文で使用する主要用語の解説

(1) 難民 (Refugee)

国連による人道支援において¹⁰難民の保護を担当する国連難民高等弁務官事務所 (The Office of the United Nations High Commissioner for Refugee: UNHCR) によれば、難民の国際的保護のための規範は2つである。それらは、第2次世界大戦より急増した難民の国際的保護を保障する目的で1951年に締結された「難民の地位に関する条約」、その地理的、時間的制限を取り除くために1967年に採択された「難民の地位に関する議定書」である。一般的にこれら2つをあわせて、「難民条約」と呼ぶ (UNHCR a)。その難民条約によれば、難民は次のように定義されている。

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を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分な理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けられない者またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者

要約すれば、難民とは迫害の恐怖から逃れるために、国境を越えて避難した人びとと云えよう。ここで注意しておきたいことは、難民に避難を強いた理由である。上記の迫害の理由を見ると、殆どの場合には国内紛争や騒乱である場合であることが想像される。少なくとも今日時点において、UNHCRの見解もそれ以外の事由、例えば自然災害により国境を越

¹⁰ 国連システム内の人道支援機関については、本節(5)を参照

えて避難した人びとには難民条約を適応していない。

(2) 国内避難民 (Internally Displaced Persons: IDPs)

国内避難民については、第1節で触れたが、国内避難民は、文字通り避難を強いられているが、自国内で避難している人びとのことである。国内避難民は1990年初頭より数が増え、国内強制移動モニタリングセンター (Internal Displacement Monitoring Center: IDMC)¹¹によれば、2015年1月現在その数は難民の2倍以上の3千8百万人¹²を越えている (IDMC 2015)。

ところが、今日に至るまでこの国内避難民には難民のような明白な定義がない。国内避難民は、国内で避難している人びとであるから、難民を保護する難民条約のように、それを支援する国際的な条約も存在しない。第2章「国内避難民問題への国際的取り組み」でも説明するが、1990年代初頭より増加する国内避難民をどのように支援、保護するのかということが、国際社会で特に人権の見地から議論されるようになった。それらの議論はやがて、国際的な規範作りの動きへと成長し、1998年には国内避難民問題担当国連事務総長代表が、国連人権委員会に『国内強制移動に関する指導原則』¹³を提出した。『国内強制移動に関する指導原則』は、その後国連などによるアドボカシーによって、現在に至るまで国内避難民の支援、保護に関し、人道支援従事者などに最も周知された規範となっている。『国内強制移動に関する指導原則』では、国内避難民は次のように表現されている。

¹¹ 難民の保護、支援に関わる NGO、ノルウェー難民評議会 (Norwegian Refugee Council) 内に1998年に設立された国内避難民問題に特化したセンター。

¹² 紛争や暴力による国内避難民のみ。その他の自然災害などによる国内避難民は含んでいない。

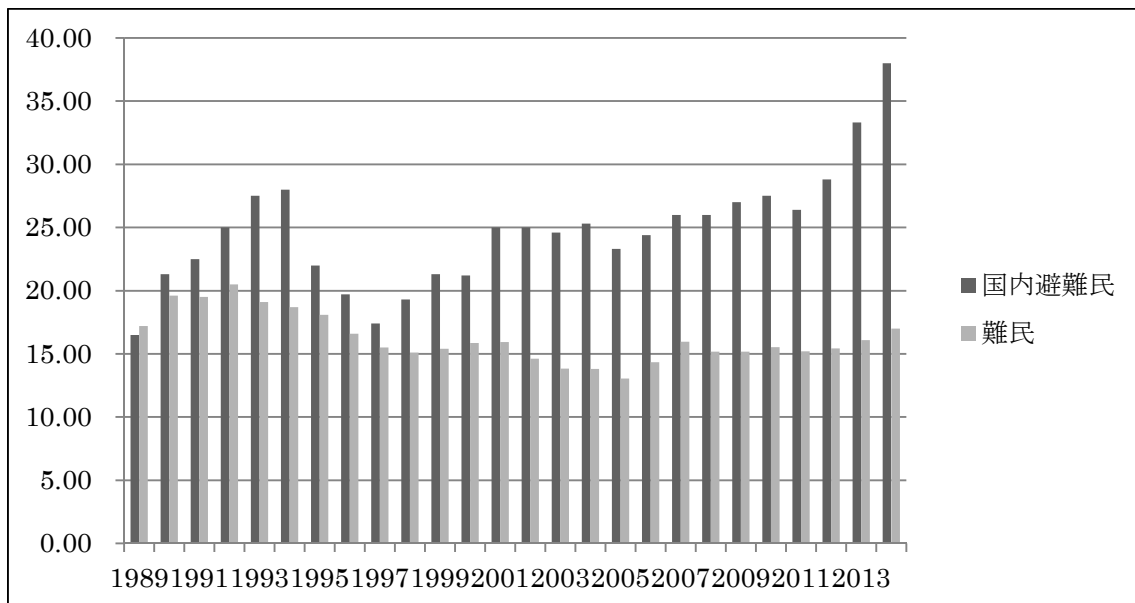
¹³ *Guiding Principle on Internal Displacement*. 『国内強制移動に関する指導原則』は GPID 日本語版作成委員会訳 [代表: 墓田 桂 (GPID 日本語版作成委員会 2010)] である。『国内強制移動に関する指導原則』は、国内避難民問題担当国連事務総長代理フランシス・デン (Francis Deng) により、国連人権委員会において発表された (UN 1998a)。詳しくは、第2章第1節参照。

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（代表：墓田桂）訳]

難民の場合と同じように彼らが避難しなければならなかった理由に注目すると、紛争、騒乱といったことのほかに、自然災害を含んでいる。これは、国内避難民の存在、また彼らへの支援が『国内強制移動に関する指導原則』内の文言にある通り、国際社会で人権の見地から注目を集めたことに起因している。なお、これに関しては第2章「国内避難民問題への国際的取り組み」にて説明を加えたい。ただし、第1節で触れた通り、国内避難民の存在とその支援に関する問題が国際社会の問題として認識されたのは1990年代初頭のことであって、彼らの避難理由は国内紛争であった。

図序－1：国内避難民と難民の数の推移

(単位：百万)



出典：IDMC のデータ (<http://www.internal-displacement.org/global-figures>) (IDMCa) を元に筆者作成

なお、「国内避難民」や「IDPs」という言葉は、1970年代より国連を初めとする国際機関の文書などに見受けられるようになり、1990年代初頭以降その増加が顕著化したことにより頻繁に使われるようになった。しかし、第3章で事例として挙げているスーダンを含むアラビア語圏においては、「国内避難民」のように「国内」や「避難」といった形容名詞

を用いずに、国内避難民を一語で表す「ナゼ (Naze)」という単語が存在する¹⁴。また、同様に難民に関しても「ラジ (Laje)」という別の単語がある。これは、国内避難民や難民の起源は実は古く、主権国家体制が確立する以前より存在していたことを示していると同時に、国内避難民と難民は明確に区別されていたことを示している¹⁵。

(3) 国内避難民キャンプ

国内避難民キャンプとは、国内避難民の生活の場所である。多くの場合は、援助機関から支給されたビニール・シートと木の枝などの柱で作ったテントが寄せ合うように建てられている。しかし、難民が住む難民キャンプとは違いがある。それは、難民キャンプが庇護国の合意、UNHCR の管理のもと作られることが多いのに対して、国内避難民キャンプは自然発生的であり、人道支援機関がそこへ到着するのは事後となることが多い。人道支援機関が国内避難民キャンプへ到着するまでには当該政府との交渉などの準備が必要であり、いつでも出動できる準備を整えている人道支援機関にとっても相当の時間が掛かる。よって国内避難民は、しばらくは自力で、あるいは避難先の人びとの助けを得て生活が可能な場所へ避難することとなり、既存の村などで肩を寄せ合う。これは、難民キャンプが周囲に何も無いような場所に作られる場合があることと比較して、対照的である。

(4) 国内避難民問題

先に示した難民と国内避難民の説明より、両者の違いは明らかになる。難民は紛争などの被害から逃れるために国境を越えて避難した人びとであるのに対して、国内避難民は紛争や自然災害の被害から逃れるために国境を越えずに避難した人びとである。

しかし、難民と国内避難民の差異は、単に国境を超えたか否かだけではない。難民が、故郷や生活の基盤を捨てて避難を強いられていること、そのうえ避難生活を送らねばならないことは悲痛な出来事に違いない。しかしその一方で、難民には、場所、特に人道支援機関のアクセスや庇護を求めた国の対応にも左右されるが、少なくとも国際的に彼らを支

¹⁴ 国内避難民は英語では、Internally Displaced Persons と表現され、やはり Internally や Displaced などの形容詞が含まれている。

¹⁵ アラブ氏族社会において、他の氏族の領地へ移動したり、領地内で移動したりする場合に使われていた。

援、保護する条約が存在し、さらにその条約により規定されている保護を実行するための国連機関として UNHCR が設置されている。

他方、国内避難民の場合は、難民と同じように紛争などの被害から逃れるために移動を余儀なくされているにも関わらず、国際的な支援が受けられない場合が多々ある。それでは、なぜそのような、つまり国境を越えて避難した者は国際的保護の対象となり、国内に留まる者はその対象とならないという事態が起こるのだろうか。それは、国際法令体系の基本が、国家主権を原則にしていることに起因している (Phuong 2004: 22)。つまり、避難民が国内に留まっている場合は、難民条約で規定される庇護国の責任や、UNHCR の支援、保護業務の対象外となり、主権国家の範疇の問題となるのである。

さらに、国内避難民の特徴をもう 1 つ付け加えておきたい。国内避難民は、その数が掴みにくいばかりか、その存在が国際的に明らかにならないことすらあるということである。国内避難民が発生しているような国家は、国際社会からの非難を回避あるいは軽減するために、国内避難民の発生、存在自体を隠蔽しようとするからである。国内避難民が避難する原因に政府が加担している場合は尚更である。難民の場合は、流動的な人の移動を把握することには多大な困難があり完全なものではないにせよ、UNHCR や庇護国が登録を行い数が決定される。しかし、国内避難民の発生、人数の把握をすることは、難民の場合にも増して困難となる。

以上の説明より、本論文における国内避難民問題の意味を設定しておきたい。それは、国内避難民に対する国際的な援助が主権国家の壁により阻まれうること、またそのことに起因する諸処の問題が背景に生じることである。

表序-1 は、国内避難民が多い上位 5 位までの国と、国内避難民が発生した理由の概要である。避難の主な理由、問題点にそれらの問題の数例を挙げている。上記した通り、国内避難民の発生には、多くの場合当該国政府が関わっているのが分かる。また、1990 年以降国内避難民が増加した一因が、民族、氏族、宗教や言葉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」にあると説明したが、そのことも表序-1 に現れている。しかしながら、その原因、生活形態などには、相当の相違が見られる。

表序-1：国内避難民の数が多い上位5ヶ国

2014年5月現在

国名	人数	主な理由、問題点
シリア	6,500,000	<ul style="list-style-type: none"> ● 2011年からの国内紛争で難民と国内避難民が発生 ● 国民の半分が避難民 ● 反政府グループ（ヒズボラ）が分裂し、過激なグループの出現（アルカイダとの繋がり） ● シリアは国境を封鎖（越境できない） ● 525,000人はパレスチナ難民（他の国が入国を拒否） ● 政府は北部の国内避難民キャンプを空爆
コロンビア	5,700,000	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府・反政府軍（コロンビア革命軍、国家解放軍他）との戦闘 ● 犯罪シンジケートなどによる暴力 ● 都市部への流入 ● 政府は、援助に積極的
ナイジェリア	3,300,000	<ul style="list-style-type: none"> ● 北東ナイジェリア、イスラム武装勢力（ボコ・ハラム）と政府軍の戦闘、他のコミュニティ間の紛争と混合 ● 国内避難民はキャンプよりホスト・コミュニティ受入れ型 ● 政府、国際組織の援助限定的（システム不在） ● 政府が組織している民兵（Civilian Joint Task Force）が非戦闘員攻撃を行う ● 紛争地は、①キリスト教徒とイスラム教徒、②農耕民と遊牧民の居住地地域の境界
コンゴ共和国	2,963,700	<ul style="list-style-type: none"> ● 民族間、コミュニティ間、土地をめぐる闘争 ● 政府や複数の反政府組織による暴動 ● 2013年12月に部分的和平合意 ● 72%はホスト・コミュニティと生活、28%が非公式居住地やキャンプにて生活 ● キャンプの国内避難民への支援集中 ● 国際人道機関は、2006年よりクラスター制度を導入。しかし調整が課題として残る
スーダン	2,626,700	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府軍、民兵（武装集団）、コミュニティ間闘争、部族間闘争の複合型 ● 土地、水、金などの天然資源をめぐる闘争 ● チャドへの難民も発生 ● 1,982,500人が国内避難民キャンプで生活 ● ホスト・コミュニティ、非正規居住地、都市流入国内避難民に関しての情報が限られている ● 恒久的解決が困難、再国内避難民化する ● 政府は帰還に焦点 ● 国内避難民は、都市化した国内避難民キャンプを選択する傾向 ● 政府によるアクセス制限＝支援機関入ることができない

出典：IDMCの情報を基に筆者作成（IDMC 2014）

(5) 国連人道支援機関

国内避難民問題への国連の取り組みについては、それ自体が本論文の中心的な議論の一部であり、第1章第5節及び第2章第3節で述べることにする。よって、ここでは「国連人道支援機関」という言葉が意味するところを説明するに留める。国内避難民の増加に伴い、国連は人道支援政策の見直しを迫られた。その見直しは、1991年12月に採択された総会決議46/182 (UN 1991c) に沿って行われたものから始まった。この改革で導入された事項の1つは、国連システム内の人道支援機関及び赤十字国際委員会 (International Commission for Red Cross: ICRC) や NGO といったシステム外の人道支援機関の連携を深めるために機関間常設委員会 (Inter-Agency Standing Committee: IASC) を設置することであった。IASC のメンバーとなっている国連機関は、次の通りである。

- 国連食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization: FAO)
- 国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP)
- 国連人口基金 (United Nations Population Fund: UNFPA)
- 国連人間居住計画 (United Nations Human Settlements Programme: UNHABITAT)
- 国連児童基金 (United Nations Children's Fund: UNICEF)
- UNHCR
- WFP
- 世界保健機関 (World Health Organization: WHO)

また、特定の人道支援分野を担当する専門機関ではないが、国連本体の2つの部署が IASC のメンバーとなっている。それらは国際人道支援システムの全体調整を担当する国連人道問題調整事務所 (Office for Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA) と国連国内避難民人権特別審議官¹⁶である。このことから、国内避難民問題が今日的人道的問題において占める大きさを窺い知ることができる。

¹⁶ Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons. その任務は、国内避難民政策についてのアドボカシーを推進すること、各国政府との調整を行うこと、各国連人道支援機関が行う国内避難民支援において人権を主流化するである (UN 2013)。

(6) 国際人道支援システム

人道支援を行なっているのは、国連人道支援機関ばかりではない。既述の通り、IASCのメンバーには、ICRC、NGO、世界銀行といった国連システム外の人道支援に携わる機関も含まれる。さらに、アメリカ国際開発庁（US Agency for International Development: USAID）のような二国間支援機関、欧州委員会人道支援・市民保護局（European Commission Humanitarian Aid and Civil Protection: ECHO）のような多国間支援組織もある。

また、ドナー国の政府も、この国際人道支援システム内外の人道支援機関の財政の大きな部分を担っているという点で、国際的な人道支援に大きな役割を持っている。それらドナー国は、人道支援への出資を同様な基準で行うための協議を続け、良い人道支援ドナー（Good Humanitarian Donor-ship）という言葉を生み出した。それは、2003年のストックホルムで開かれた会合で、ドナー国が人道支援への出資の目的や基本原則について合意し宣言を採択したことに由来する（Graves and Wheeler 2006: 3）。

本論文においては、国連内外の人道支援機関、二国間・多国間支援機関、ドナー国、またそれらが活動するために国際的に認知されている規範、支援の枠組みを国際人道支援システムと呼ぶこととする。

第3節 本論文の構成

ここでは、本論文の構成を説明する。序章では、国内避難民問題が顕著化した1990年代より現在に至るまで、さまざまな規範及び制度の整備に向けた努力がされているにも関わらず、受益者から見た人道支援に変化が見られないという問題意識を述べている。そのうえで、今までの取り組みに加えて、さらなる問題点はないのだろうかという本論文の中心的命題を示した。さらに、「国内避難民」「難民」など本論文で使用する言語、また論文構成について解説している。また、序章においては、先行研究の類型、本論文の研究手法、研究の意義を明らかにし、最後に批判的検討を加え現在まで同分野における研究が着手していない視点を明らかにする。

第1章では、人道支援と国内避難民という、本論文が検討する2つの大きな事項につき考察する。人道支援及びその目的について、国内避難民と特に繋がり深い人道支援機関

の設立経緯、役割を見つつ、検討する。さらに、人道支援がその本来の目的以外に及ぼしている影響を、先行研究を中心に正と負の両面より検討する。そのうえで、国内避難民については、彼らの問題が国際的になる過程を整理し、改めて国内避難民問題とは何かを考察する。

第2章では、今日に至る国内避難民支援に対して作られた規範とその背景、並びに規範の整備と強く関連しながら並行して進められてきた支援の制度について検討する。そのうえで、それらの規範、制度整備の努力が立脚していた仮説とはいかなるものなのかを明らかにする。なぜならば、今日の国内避難民に対する人道支援の規範、さらに制度に対する取り組みの閉塞感は、上記仮説に成因している可能性があると考えからである。

第3章、第4章においては、実際に国内避難民キャンプにて行われている人道支援、そこで生活する人びと、また彼らが作る社会に対して行なった参与観察の結果を考察する。次に、WFPが行なった2つのプロジェクトへの受益者社会の反応を併せて検証する。プロジェクトを周期と見ることにより、瞬間的な観察からは分からない受益者社会のダイナミズムを分析することが可能となると期待できるからである。

第5章では、第2章で提示する現在までの国際社会の国内避難民問題への取り組みの中で仮説とされた事項を、第3章、第4章で紹介する事例と比較することによって検討する。

終章においては、第5章で検討した仮説と現実の比較を踏まえて、現在までの仮説の課題点を考察する。また人道支援が、第1章で考察する本来の目的以外で作用した場合、その正の作用はどのようなものであり、また、それらの作用を引き出すためには、どのような視点を人道支援に加えなければならないかに関する提言を行い結語とする。

第4節 国内避難民問題に対する先行研究の類型化

本節では、国内避難民問題に対する先行研究の類型化を行う。

(1) 国内避難民支援、保護に関する規範と政策指針文書

まず、1990年代初頭に国内避難民問題が国際問題化してから現在に至るまでに作成された規範や制度を規定付ける政策指針文書がある。例えば既に紹介したが、今日に至るまで国内避難民支援に携わる機関や支援従事者の手引きともなっている『国内強制移動に関する

る指導原則』が挙げられる。また、国内避難民問題をどのように解決するかにつき IASC メンバー機関が合意した『国内避難民の恒久的解決枠組み (IASC Framework on Durable Solution for Internally Displaced Persons)』¹⁷ (IASC 2010) もある。さらに、今日の国際人道支援システムの中で、保護業務を担当する機関のグループ¹⁸からは『国内避難民支援保護のためのハンドブック (Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons)』¹⁹ (Global Protection Cluster Working Group 2007) が実務のための文書として発行されている。国内避難民支援、保護に関わるこれらの政策文章は、今日に至るまでの国内避難民支援政策の変遷を知るのに有効である。国内避難民支援、保護に関する規範や制度については、第2章で詳しく論じる。

国内避難民問題に関わる規範や制度の原案は、国連が研究機関、特にブルッキングス研究所²⁰に委託して作られることが多いのも国内避難民問題をめぐる1つの特色となっている。『国内強制移動に関する指導原則』もそうしたものの1つであり、1998年当時国内避難民問題担当国連事務総長代理を務めていたデン (Francis Deng) や共同で編纂作業を行っていたコーエン (Roberta Cohen) はその背景を『逃げる大群 (Mass in Flight)』²¹ (Cohen and Deng 1998a) という著書にまとめている。同著は、『国内強制移動に関する指導原則』の編纂をするにあたりどのような事柄が検討されたのかを知るうえで有益である。

(2) 国内避難民問題をめぐる規範と制度に関する研究

国内避難民問題、上記の規範及び制度に関する研究は1990年代半ば以降より行われるようになった。しかしながら、国内避難民問題に特化した日本語の著作は、筆者が管見する限り、2015年1月現在時点で、島田編の『国内避難民と国際法』(島田編 2005)²²と墓田の『国内避難民の国際的保護』(墓田 2015)の2冊しか見あたらない。他方、英語文献では、プオン (Catherine Phuong) の『国内避難民の国際的保護 (The International Protection

¹⁷ 日本語タイトルは、筆者訳である。

¹⁸ 現行の支援、保護の仕組みを「クラスター制度」と呼ぶ。その仕組みの中で保護業務を担当する機関のグループを「保護クラスター」と呼ぶが、詳しくは第2章第3節で分析を加える。

¹⁹ 日本語タイトルは、筆者訳である。

²⁰ アメリカのシンクタンク。民主党との関わりが深いことで知られている。

²¹ 日本語タイトルは、筆者訳である。

²² 参考文献一覧、永田 2005 を参照。

of Internally Displaced Persons)』²³ (Phuong 2004) やウェイス (Thomas G. Weiss) とコーン (David A. Korn) による『国内強制移動 (Internal Displacement)』²⁴ (Weiss and Korn 2006) などが代表的著書である。これらは、主に国際人道法、国際人権法、難民条約といった国際法の見地から執筆されている点で共通している。つまり、国内避難民問題の発端が、国内問題であるため国際法にての支援、保護の対象にならないということ、現在までの規範、制度作りが上記の国際法を参照に作られているということを指摘する。本論文では、これら先行研究を参考にしながら国際法以外の観点からも同問題を考察したい。オックスフォード大学国際開発部難民研究センター (Refugee Studies Center, Oxford Department of International Development, Oxford University) 発行の学術雑誌『強制移動レビュー (Forced Migration Review)』²⁵には、すでに多くの国際関係論研究者や実務家が、国際法以外の視点で執筆した論文が掲載されている。これら研究成果は、改めて第2章において国内避難民問題の発生経緯のなかで説明する。また、第3章において、国内避難民支援をめぐる保護に関する規範と制度を分析する際にもこれらを分析枠組みとして援用する。

(3) 人道支援と平和構築に関する研究

本論文の目的は、既述の通り、現在までの国内避難民支援をめぐる規範と制度を考察するうえでの新たな視点を検討することである。国内避難民問題における規範と制度は、人道支援という形をとって、国内避難民たちと直接に関わることになる。その観点から、国内避難民支援と直結する人道支援の直接的目的を明らかにし、その作用を正と負に分けて検討するのも、本論文の目的である。

人道支援については、まず主な国連人道支援機関の政策文書、季刊誌を参考にしている。さらに、筆者は WFP に勤務しているので、WFP ローマ本部の図書室担当官より第1次資料となる文書やデータの便宜供与を受けることができた。また、人道支援の背景やその影響については、上野の『戦争と人道支援－戦争の被災をめぐる人道の政治』(上野 2012)、アンダーソン (Mary Anderson) の『諸刃の援助』(アンダーソン 2006) に代表される多

²³ 日本語タイトルは、筆者訳である。

²⁴ 日本語タイトルは、筆者訳である。

²⁵ 日本語タイトルは、筆者訳である。

くの研究があるが、主に第1章「人道支援と国内避難民」で上記先行研究に考察を加えている。

最後に、人道支援の効果として期待されるのが平和構築の分野である。特に国内避難民は国内紛争に成因していることが多く、紛争や平和といった事項に翻弄される人びとでもある。この分野においては、山田編の『新しい平和構築論—紛争予防から復興支援まで』(山田 2005)、篠田の『平和構築と法の支配』(篠田 2003)、稲田編の『紛争と復興支援—平和構築に向けた国際社会の対応』(稲田 2004)、また援助機関の独立行政法人国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency: JICA) 編集の『課題別指針「平和構築」』(JICA 2009) といった日本語文献がある。

一方、英語文献は枚挙に遑がないが、本論文においては従来の西側諸国の平和構築支援の在り方に疑問を呈したパリス (Roland Paris) の『戦争の終わりに (*At War's End*)』²⁶ (Paris 2004) やリッチモンド (Oliver P. Richmond) の『ポスト・リベラル・ピース (*A Post-Liberal Peace*)』(Richmond 2011) の概念を参考に、主にポスト・リベラルガバナンスの視点から論じる。

(4) 難民の生活や社会に関する研究

第3章、第4章においては、筆者が質的調査を行なった国内避難民キャンプの社会と人びとの暮らしを考察する。アメリカのタフツ大フェインステイン研究所 (Tufts University, Feinstein Institute) においては²⁷、本論文の事例と同じダルフル紛争における国内避難民の生活状況を特に栄養面から調査するプロジェクトを長年行なっている。同プロジェクトは質的調査を採用していないが、本論文にとって参考となる面が多い。

しかしながら、本章第6節で述べている通り、国内避難民の生活に密着した特定の調査は、現在までのところ限定的である。他方、難民の生活や難民を取り巻く社会に関する研究は、既に多くある。例を挙げれば、栗本の「意図せざる食の経済」(栗本 2011)、山中の「アフリカの難民収容施設に出口はあるのか」(中山 2014)、ハレル・ボンド (Barbara

²⁶ 日本語タイトルは、筆者訳である。

²⁷ 研究リーダーのヤン (Helen Young) は、本論文の舞台と同じダルフルにおいて、2004年の国内避難民発生当時より、彼らの職業 (Livelihood) と栄養面から研究を重ねている。なお、ヤングは、UNHCR や WFP にて勤務した経験を持つ。

Harrell-Bond) の『援助の強制 (*Imposing Aid*)』²⁸ (Harrell-Bond 1986) などあり、国内避難民社会に着目する本研究に有益な示唆を与えてくれる²⁹。

(5) 国内避難民の生活や社会に関する研究

前述の通り、国内避難民の生活を論じた研究はあるものの、それらの多くはキャンプではなく都市で生活する国内避難民に関するものである。例えば、南スーダンより首都ハルツームへ移動した国内避難民の生活を描いた飛内の『「国内避難民」とは誰か』(飛内 2011) や、コロンビアの首都ボゴタ (Bogota) で貧困に喘ぐ国内避難民の様子を扱った幡谷論文「紛争と経済—コロンビアの国内避難民 (IDP) 問題をめぐるグローバル/ローカル・イニシアティブ」(幡谷 2008) である。

(6) ダルフールに関する研究

ダルフルに関する研究は、豊富である。なかでもデワール (Alex DeWaal) は、人道支援の観点からダルフル紛争以前の 1980 年代より調査を行なっている。また、オフアフェイ (R.S. O'Fahey) やハアランド (Gunnar Haaland) といった研究者が、民族社会の生い立ちや人びとの経済的、社会的繋がりといった人類学や歴史学の面から研究し、紛争前のダルフル社会を知ることができる成果を残している。

第5節 本研究においてエスノメソドロジーを志向する意義

第2節で言及したように、本研究は、現在までに構築された国内避難民支援のための規範及び制度を「国内避難民問題に関する理論」と捉えている。したがって、まずそれらの理論構築の背景を整理する。具体的には、第1章第5節において、いかに国内避難民問題が国際問題となったかを、実際の政策指針やそれに関わる研究から検討する。次に、現在に至る国内避難民支援で構築された規範並びに制度、またそれらの背景や変遷に関する研

²⁸ 日本語タイトルは、筆者訳である。

²⁹ 第3章で見るように国内避難民の経験する脆弱性は、難民のそれと類似しているというのが国内避難民支援の規範、制度作りの前提でもあるが、筆者は、両者は必ずしも同様でないという立場である。筆者の考えは第2章及び第5章で詳しく論じる。

究を第2章で考察する。

第3章と第4章では、実際の規範、制度に沿って行われる支援が国内避難民キャンプという「支援の現場」に入った時、どのようなことが起きるかを検証する。支援の現場での調査は、2008年6月より2011年8月までの3年間に行なったフィールド・ワークを基にしている。それは、人道支援をはじめさまざまな要素と、国内避難民キャンプに住む人びとが織り成す社会を理解しようとする試みに他ならない。

本章冒頭で、筆者が国内避難民キャンプに初めて足を踏み入れた日の印象を述べたように、外部者にとって国内避難民キャンプはまるで時間が止まった静止状態を想起させる。しかし実際は、第3章と第4章で詳しく見るように、国内避難民キャンプに住む人びとは、生活の全てを人道支援に頼って生きているのではなく、彼らの構成する社会はダイナミックな動きを持っている。人びとは、意識的に、あるいは無意識的に自分たちの生活状況を短期的、長期的に少しでも改善し、将来を明るいものとしようと行動している。それらの行動が、国内避難民キャンプ社会を着実に変容させていく原動力となっているのである。

第1章第3節において、人道支援の及ぼす負の影響についても考察するが、その分野で最も著名な研究者の1人アンダーソンも、人道支援が行われる紛争地における社会変容について強調する。

ここで重要な点は、社会変容は他者同士の結び付きの中で生ずるということである。アンダーソンは、他者との結び付きに伴う力の1つひとつが、政治的及び経済的に相互作用を作り出す既存の構成要素になり、結果として紛争を経験した社会に将来を保障しうるものになると述べる（アンダーソン 2006: 52）。しかし、人道支援従事者は、他者との結び付きに着目せず、紛争が起こり、国内避難民が発生したという事実のみに着目しがちである。アンダーソンは、人道支援を有効なものとする鍵は、人道支援従事者が人びとの結び付きに注目し、何が平和へと向かう力であるのかを認識したうえで、その力を強化し支えるための的確な方法を探ることであると指摘する（アンダーソン 2006: 70）。

私たちは、普段、「方法」を駆使し、その場その時に“意味あるもの”として現実を適切に創造し、「カテゴリー化」を通して他者を理解し、他者との適切な関係を「いま、ここ」の現在で確認し、そこで営まれている具体的な行為のやり取りを解釈していく（好井 2012: 240）。人道支援は、まさに支援（者）からの「カテゴリー化」を通じて語られることが多い分野である。例えば、「支援者」と「受益者」を明確に区別し、「支援者は何をいつどれだけ渡しました」、「受益者は何をいつどれだけ受け取りました」と理解するのである。し

かし、カテゴリー間の関係には注目しない。開発支援の分野では、参加型開発が定着しており、受益者側からの見方をどのように解釈するかに関する著書・論文が多数発表されている³⁰。それでは、人道支援を、人道支援従事者が抱きがちな「あげる」「もらう」という主従関係を越えて理解するにはどのような方法があるだろうか。

外部からの介入である人道支援は、国内避難民キャンプ内での社会階層、キャンプ周辺の人びととの関係、受益者同士の関係といった社会的な関係を介し、キャンプ内、周辺社会に変化を及ぼす。そこで筆者は、国内避難民社会を理解するうえで、外部者が内部の人びと関わりを持ち、キャンプ内での内的及び外的要因との関わりの中で起こる社会変容の動態を理解するようなアプローチが必要であると考え。ロング (Norman Long) は、開発支援の文脈にて「社会的アクター (受益者) は、単に外部からの介入の受動的受け手としてではなく、介入を自己処理し、どのような対策で応じるかを考える能動的受け手として解釈されるべきである」(Long 2001: 13) と説明するが、人道支援においても受益者は、「能動的受け手」として支援を受け入れているという見方は成り立たないだろうか。

つまり、従来の「あげる」「もらう」という主従関係以外に、人道支援が国内避難民キャンプ社会にどのような影響を起こすかという内側の視点から見た人道支援の在り方である。これは、アンダーソンのいう「関係への注目」にあたる。しかも、受益者や受益者社会への注目は、「彼らのため」という一方的な思慮に留まらない。「あげる」という行為が社会変化を及ぼすならば、やがて「あげる」ということも起った変化に逆に影響を及ぼされるということも考えられるからである。

本研究で試みているエスノメソドロジーとは、人びとが実際の活動を秩序だった形で遂行するために用いている方法を釈明する研究手法である (串田 2010: 1)。ここでいう秩序とは、キャンプ内の「あげる者」「もらう者」とカテゴリー化された人びとが、互いにどのような関係を持っているかということであり、エスノメソドロジーにおいてはその関係性を考察、分析することが可能になる。例えば、受益者は「受益者」というカテゴリーをいかに活用しているだろうかということを調べる。

串井は、エスノメソドロジーにおいては、どこか遠いところにある社会ではなく、「いま、ここ」で生きており、他者とともに作り上げている「社会」を志向するとし、エスノメソ

³⁰ 例えば、チェンバース (Robert Chambers) は、開発支援において鍵となる事項は、社会の下位に属する人びとの生活の中にあるが、意思決定は支援機関など上位で行われていることが多いとし、支援従事者が下位より学ぶ重要性を論じている (チェンバース 2006)。

ドロロジーに影響を受けた社会学は、人びとの日常という場所から、支配的な社会や文化を問い直し、それを相対化しながらも日常に生きていること自体を詳細に読み解きずるとしている（串田 2010: 11）³¹。また、好井は「エスノメソドロロジーとは、まさに『いま、ここ』という『現在』において、ある人びとが自らの存在の意味付けも含めて、どのように『生きている』のかを詳細に読み解こうとする」と述べる（好井 2012: 243）。

筆者には、「あげる」という行為は、相手を「生きている」対象と見なす行為ではないように思える。なぜならば、生命を維持することと、生きることとでは言葉の意味合いが異なるからである。本研究の興味関心は、国内避難民に対する生命の維持を目的とする支援ではなく、国内避難民社会の人びとが「いまを生きる」支援の在り方を対象にした研究であることを強調したい。

エスノメソドロロジーを含む質的研究方法への関心が、最近さまざまな領域で高まっている。質的研究方法を駆使する社会学からの関心ではなく、広く看護、保健、医療、ソーシャルワーク、教育といった分野にまで研究方法として利用されるようになってきた。上記専門分野に共通している特徴は、対人援助に関わる実践領域であるということである。なぜならば、人間と人間の直接的なやりとり、すなわち社会的相互作用に関係し、人間行動の説明と予測に有効であるからである（木下 2003: 25, 45）。

質的研究の土台は、フィールド・ワークによって収集される情報である。フィールド・ワークという言葉は、さまざまな作業を思い起こさせる。例えば、土木工事作業もフィールド・ワークであるし、WFPの職員が食糧配給所で食糧を配布するのもフィールド・ワークである。また、WFPの職員が食糧配布中や配布後に行う調査も、よくフィールド・ワークと呼ばれる。

しかし、本研究で筆者が定義するフィールド・ワークとは、一定の期間、調査対象地域で起きている事象を、当該社会で生きる人びとの行動に着目し観察するという意味である。モセ（David Mosse）は、同一物、同量で行う支援であっても、対象となる場所によって結果が異なることを事例に挙げ、支援のプロセスを観察する重要性を指摘すると同時に、なぜそのような現象が起きているのかを理解することは、支援効果の向上に有効であると論じる（Mosse 1998）。第4章では、実際に国内避難民キャンプで行なった事業のプロセスを

³¹ 串田は、薬害エイズ問題における「加害者」「被害者」というカテゴリー化に注目して論じているが、ここではこの考え方を敷衍化して「支援者」「受益者」に置き換えた。

見直す作業を行ってみる³²。

これらのことを勘案し、エスノメソドロジーやフィールド・ワークに代表される質的調査や分析方法は、本研究における研究目的、つまり人道支援や他の要因が国内避難民社会に及ぼす社会的効果を理解し、また変容した社会から人道支援が逆に受ける影響を理解するうえで有効な方法であると判断し、本論文の分析手法として重視することとした。

なお、こうした質的調査に対する批判も当然あるが、それらについては、本章第7節「批判の顧慮」において考察する。

第6節 本論文における研究の意義と独創性

既に述べた通り、国内避難民の急増が国際社会で注目を浴び始めた 1990 年代初頭より 20 年以上の年月を経た現在、どのように国内避難民を支援するのかという問題が、国際的な人道支援における主要な課題となったと言っても過言ではない。その結果、課題解決に向けたさまざまな研究もなされてきた。具体的には、国際法を用いた政策研究と、国内避難民問題の変遷に着目した新しい視点や分析枠組みを提供するものである。

本研究は、上記国際法に基づく研究に反論を試みるものではない。むしろ、現在までの研究を国内避難民問題の理論的枠組みとして受け入れ、その過程で仮説とされたことに新たな視点を提供することが主題である。換言すれば、今までの研究でまだ議論上に浮かび上がっていない点を浮き彫りにして、一定の理論的枠組みを提供することが目的である。それでは、今までの研究でまだ注目されていない点はどのようなものなのだろうか。

第一に、国内避難民の生活やその社会はどのようなものなのであろうかということへの注目である。例えば、ブルッキングス研究所は、国連や IASC からの研究依頼も多く、国際法を基礎とした国内避難民支援政策に関する多くの研究を行い、国内避難民支援の規範や制度整備における主要な役割を果たしてきた。2010 年には、前出の IASC 発行の『国内避難民の恒久的解決枠組み (*IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*)』(IASC 2010) の原案となった『長期に渡る国内避難民のための恒久

³² モセの研究は農村開発プロジェクトに関するものであるが、本論文第4章で考察するパウチャー配布や学校給食といったプロジェクトは受益者社会との接点が一般的な食料配布と比較して高いものであることから、モセの問題意識との共通点はあると判断した。

的解決 (*Durable Solutions for IDPs in Protracted Situation*)』³³ (Mundt and Ferris 2010) という政策文書を発表している。

その中で著者のムンドット (Alex Mundt) とフェリス (Elizabeth Ferris) は、「難民と同じ様な何百万もの国内避難民が長期に渡って国内避難民キャンプでうなだれているにも関わらず、長期に渡る国内避難民状態はほとんど研究者からの注目を受けていない」と指摘している (Mundt and Ferris 2010: 1)。また、難民の生活やその社会に密着した研究を行なっているサート (Deniz S. Sert) も、国内避難民支援政策に関する研究は、その生活に関する研究に限られており、難民や移民研究の成果を援用しているに過ぎないと指摘している (Sert 2010: 231)。

また、1990年初頭より国内避難民問題に取り組み、『国内強制移動に関する指導原則』の日本語版訳者である墓田も、国内避難民問題の範囲は広範囲であり、一人の研究者が全ての領域を網羅することは困難であるとしたうえで、国内避難民のエスノグラフィーや支援プロジェクト評価に関する部分は扱いきれていないことを指摘している (墓田 2015: 12)。

さらに、現場での質的調査は平和構築研究からもその有効性が注目され始めている。小田は、文化人類学は「近代社会」の外部を志向し、そこに生きる他者の視点の理解を追求しているため、従前の国家を単位としてきた平和構築研究を補完できるのではないだろうかを示唆している (小田 2014: 9)。この視点は、既に紹介したカルドーが提唱した国家同士の戦争ではなく、民族、宗教、言語などを根底とした「新しい戦争」の視点と共通する部分がある。「新しい戦争」と深い関係にある国内避難民問題の研究にも、質的調査が新しい視点を提供できるのではなかろうか。また、栗本も調査対象地域によっては人類学的研究が蓄積されている場所もあり、政府や国際機関の政策決定者がこれらの研究成果をどのように活用するかは彼/彼女らの関心しだいであるとし、その応用に歓迎的である (栗本 2014: 43)。

小田と栗本はともに文化人類学者であるが、国際関係論学者の山田は、紛争解決に向けた階層論を援用して、基層の草の根指導者と政治家、軍事指導者などの上層指導者との橋渡し役の中間層レベルの指導者の重要性を、東ティモールでの支援従事者、外部の有識者、実務者からの情報収集及び分析の例を挙げて指摘する (山田 2005: 43-45)。人類学といった質的調査を中心に行なっている平和研究と国際関係論における平和研究が、現場への視点の重要性に一致しだしているように思われる。

³³ 日本語タイトルは、筆者訳である。

しかし、長期にわたって存在している国内避難民キャンプ社会やその内部、周囲で生活する人々に対する質的調査手法によるアプローチ、つまり現場の情報を質的に考察する研究が十分にされて来なかったことにはいくつかの理由が考えられる。最大の理由は、研究者自身が現場に行くことができないという点である。例えば本研究が事例としているスーダンは、入国の査証を取得することはおろか、査証が発給されたとしても国内の移動が厳しく制限されており、スーダン人の研究者ですら国内避難民キャンプへ行くことには困難が伴う。既述の UNHAS も、搭乗者名簿を3日前までに航空管理当局へ提出し承認を受けることになっており、乗客は既に許可を取得している支援従事者に限られている。支援従事者であっても、自分の持ち場や関係する場所にしか行くことができないのが現状である。

筆者は、支援従事者の立場で、モルニ国内避難民キャンプに住み、支援業務を行う機会を得たが、同時に研究者の眼で同キャンプの調査を行う機会を得たのである。そこで、筆者は、支援に関わる現場を内部から理解するのに適しているとされているエスノグラフィーと実際の支援の現場を橋渡しすることを目指した。

本研究は、支援従事者としての役割が当然第一であったことから、研究者としてのフィールド・ワーク、結果分析を含む質的研究において十分であったとは言えない。しかしながら、どのような経緯で支援が行われ、支援機関にとって支援の可能と不可能の境界はどこかなど、支援の内情を知る支援従事者が行う質的調査にも一定の役割と意味が十分あるものとする。つまり、人道支援の目的が、受益者の「生きる」ための支援を実践することであるのならば、受益者の素顔、彼らが生きる社会を知ろうとすることは支援従事者には必要不可欠なのである。また同時に、支援従事者自身が質的調査を行うことは、彼らが有効な業務を遂行するうえで有意義なことなのである。

第7節 本論文の残された課題と批判の顧慮

(1) 事例の限定性

まず、1箇所という限られた場所の事例から分かった事項がどこまで一般化できるのかという問題である。もちろん事例は多い方が、その一般化に信憑性が高まることは明白である。ところが、事例を多くして、そこから共通する事項を探し出し一般化するという作

業にも欠点はある。長年看護に関する研究を質的調査で行なっているサンデロウスキー (Margarete Sandelowski) は「核となる変数、繰り返し見られるテーマ、そして移転可能な概念を求めるのに躍起になるあまり、ケースの持つユニークな、他のケースには見ることのできない特徴を見逃していることがあまりにも多い」と懸念する (サンデロウスキー 2013: 64)。つまり、各事例に共通する事項は、各事例のごく限られた部分である可能性があり、各事例により異なるが実は各事例の本質を決定付ける事項が見落とされる危険があると指摘するのである。

さらに、質的調査の対極にある量的調査にも言及してみたい。第6節でも述べたように、国内避難民キャンプ、特に長期化した場合のキャンプ社会の変化には継続性がある。その継続性を観察しない限り、実際に何が起こっており、また人びとの行動様式を理解することはできない。例えば、定量調査によく使われるのはアンケート調査であるが、筆者は職務上アンケート調査を行って、次の様な失敗経験を有する³⁴。それは、女子の就学率が3割程度という場所であったが、子供が小学校、中学校に通学すべき年齢であるにも関わらず、なぜ学校へ行かせないのかを調べる家庭向けのアンケート調査であった³⁵。

アンケートは選択式で、その選択肢は筆者と事務所職員、及び当該国の文部省職員が考えた。選択肢は、「女子は他にやるべきことがある」、「学校は、女子へ有害なことを教える」、「お金がないので男子を優先している」などである。しかし実際は、大抵の場合、家庭は特に女子を学校へ行かせない理由など元来なく、日常的ではない質問だった。その結果、「その他、具体的に」という欄も空欄になる。しかも、アンケート調査の結果は、調査を実施する側の人材の有無や経験に左右されることがある。筆者が携わったアンケート調査は、臨時に雇用された調査に関しては全くの素人によって行われた。したがって、質問事項、選択肢ともに現地の環境を無視した一般的な理由を並べただけのもとなっていた。さらに、アンケート調査の問題点として、先週まではあであったが、現在はこう、来週はそうなるかもしれないというような時間的継続的な調査内容を反映し難いことである。回答者のその瞬間の答えをもって全てを推し量るという困難さを伴う。

筆者は、質的調査研究を通じて新しい視点を提示したいと考えている。本研究ではモルニ国内避難民キャンプという1箇所を事例研究に据えている。もちろん、同じ国内避難民

³⁴ アンケート調査は工夫次第では有効な調査手法であり、筆者はそれを否定するものではない。

³⁵ イエメンで、2015年1月に行なった調査での出来事。

キャンプでも全く性質の違うキャンプが存在するということは容易に想像できるし、モルニ国内避難民キャンプ自体も時間の流れによって様相も異なるはずである。しかしながら、モルニ国内避難民キャンプの事例調査研究を通じて、必ず共通するような諸問題も存在すると考えている。

第6節で述べた通り、本研究の扱う国内避難民キャンプ社会は現在まで研究が十分されてこなかった分野である。よって、今後他の国内避難民キャンプで同様の研究が重ねられることを期待している。ただその際、研究者は新しい研究分野であるが故に、どのような事項に重点を置いて調査し、他のキャンプとの相違は何か、人道支援政策の前提と矛盾しているものは何か、といった事項を一から探すこととなる。本研究は、国内避難民キャンプにおいて質的調査をする際の視点の一部は示唆できるのではないだろうかと自負している。

(2) 時間枠の限定性

次に、時間の限定性に関する問題を述べる。既に触れたが、本研究の調査を行なったのは2008年6月から2011年6月である。筆者は、その後もモルニの近況を知ろうと、モルニのNGO現地職員と頻繁に連絡をとっている。しかし、国内避難民社会を取り巻く状況や、国内避難民支援方法も変化するであろう。第6節で説明した通り、本研究の特徴としてキャンプ社会内における調査の継続性を重視した点を挙げたが、現在筆者自身による現地調査は困難な状況である。しかしながら、上記の様な現地とのネットワークなどを活かした研究を通じて、国内避難民社会を観察する1つの視点は十分提供できるものと考えられる。また、モルニ国内避難民キャンプとは異なる場所、時間枠で行われた難民キャンプでの同様の調査が多いに同研究の参考になった。これは、本章第4節でも述べた通りである。

最後に、本研究の対象調査地で1970年代に行われた異民族間の関係の調査³⁶、1980年代

³⁶ 例えばカプテインズ (Kapteijns) によるマサリット人とその王国形成に関する研究は、国際的なダルフールにおける「伝統的王国」への理解は誤りであることを指摘している (Kapteijns 1983)。

に起きた早魃時の人道支援の記録³⁷は本研究の基本的視点を提供するうえでこの上ない資料となっていることも言及しておきたい。

(3) 支援従事者「私」が調査することによるバイアス

最後に支援従事者である筆者の観察は、思い込みやバイアスが入るのではないかという懸念である。開発支援において支援従事者の立場を貫きながら研究を行なっている小國は、大学で学んだ人類学に習い透明人間になったつもりで調査を開始したが、長年の調査を経てむしろ調査者としての自分を含めて考察することの重要性を主張している。それは、開発支援従事者自身も開発事業の中ではアクターであり、互いの介入をもって受益者と支援従事者の境界に修正を加えるのであり、そこに関与することこそ研究と実務を結ぶ具体的な方法であるからであると述べている（小國 2003: 45）。

木下も、質的調査の結果が実践的に応用されることの重要性を指摘している。但し、その応用とは、結果が機械的に当てはまるという意味での応用ではなく、応用者がその時の自分の状況特性と目的に基づき必要な修正をしながら用いるものであると述べる（木下 2003: 30）。

先に、国内避難民キャンプにおいても異なる「カテゴリー」同士が関わりを持つことによって社会が変容するということを述べた。そのカテゴリーには、もちろん支援従事者も含まれる。また、国内避難民社会の変化には支援従事者も否応なしに関わることになり、それは支援者が調査を行う利点を提供する。本研究の主題は、国内避難民支援の在り方を考察するのが目的である。その意味で、国内避難民達が支援従事者にどのような顔を見せるのかを観察できるのは、実は支援従事者において他にいないのである。

しかしながら、支援従事者自身による調査が一定のバイアスを有しているという指摘は否定できない。筆者自身もそのことを認めつつも、改めて本論文の意図を述べておきたい。本論文はこれまで積み重ねられてきた様々な国内避難民問題に関する研究を踏まえつつも、参与観察も含めた質的調査を活かし新たな視点を提起することを目的としている。したが

³⁷ ティンバレイク (Lloyd Timberlake) は、1984年に本研究と同じダルフルで起きた飢饉、それに伴う人道支援について、著書『飢えるアフリカ』(ティンバレイク 1986)の中で言及している。飢饉の原因は、環境の変化、遊牧民と農耕民の土地所有に関する抗争であると分析し、またスーダンという国家の特性上人道支援が遅延したことも記されており、本研究の事例である2004年のダルフル危機に類似した示唆を20年前に行なっている。

って、筆者の支援従事者としての一定の限界を認めつつも、逆に支援従事者の立場だからこそ可能な調査もあるという利点を本論文で反映させたい。改めて筆者の研究姿勢として、立場の制限や偏りに細心の注意を払いながら、国内避難民キャンプ社会の実態に迫りたいと考える。

第1章

人道支援、平和構築と国内避難民 －東西冷戦終結以前－

本章においては、今後の議論で最も焦点となる人道支援と国内避難民という2つの事項について考察したい。まず第1節において、人道支援の今日に至る経緯とその役割について分析する。続く第2節では、人道支援が、その主たる役割の他に持ちうる効果、特に平和構築との関係について検討する。第3節においては、序章で説明した通り1990年代初頭より国際問題として顕著になった国内避難民問題が、どのようにして国際問題となったかを考察してみたい。

第1節 人道支援の歴史的流れ

人道支援の国際的な定義は、唯一ではない。支援機関ごとに、その役割を定めているだけなのである。それらには、どれが最も正論であるといった序列はないだろう。そこで本節では、その起源、主な機関の役割を再確認することで、人道支援の役割について考察したい。

(1) 人道支援の起源と国際赤十字・赤新月社運動

人道支援の歴史は、戦争の歴史と同様に古いものであると思われる。その起源は、金品と交換に傷病兵を治療する理容外科医の登場、近世から近代にかけては軍隊内に組織された医療部隊に見られる。しかし、それらが国境を超えた人道支援活動に発展する契機となったのは、1863年 ICRC（開設当時は Permanent International Committee of the Relief of the Wounded）の設置であった（上野 2012: 3）。翌1864年には、同委員会が中心となり戦争被害者を保護する世界初の国際条約であるジュネーブ条約（赤十字条約）が締結される。同委員会規約において救護社が設置されることになったが、それは軍隊の補助機関として活動することと規定されていた（ピクテ 2006: 115-116）。

その後、ICRCの創設者たちが、それぞれの国に赤十字社を結成することとなり、それらは赤十字運動として広がりを見せていく。そのうち、1881年に創立されたアメリカ赤十字社の呼び掛けにより各国の赤十字社は、戦争による災難以外の災害においても支援に乗り出すことになった（佐藤 1963: 59-60）。さらに、1919年には、各国の赤十字社を国際レベルで調整する機関として赤十字、赤月社同盟（1991年に国際赤十字・赤新月社連盟〔International Federation of Red Cross and Red Crescent Society: IFRC〕と改称）が創

設された。

ICRC と IFRC 及び各国の赤十字社は、国際赤十字・赤心月社運動に包摂されているが、ICRC は戦争、紛争による被害者の支援、IFRC は自然災害の被害者の支援と担当が別れている。戦争によって傷病を負った兵士の保護を目的として開始された人道支援は、やがて捕虜や自然災害の被害者への支援、保護へと活動の場を広げていったのである。

(2) 国連人道支援機関による人道支援

次に、国連人道支援機関のうち代表的な3つの人道支援機関の活動を見てみることにしたい。それらは UNICEF、UNHCR 及び WFP である¹。

UNICEF は、1946年に第2次世界大戦後により荒廃したヨーロッパにおいて戦争の被害にあった子供たちへ食糧、服などの緊急物資を支給する機関として誕生した。ヨーロッパにおいては、1945年に国連が発足する以前に連合軍緊急支援復興事務局 (United Nations Relief and Rehabilitation Administration: UNRRA)² が戦争の被害を受けた人びとの救済のために活動したが、UNICEF はその資産を引き継ぐ形で成立した。UNICEF の「ICEF」部は、UNRRA 内に設けられていた国際児童緊急資金 (International Children's Emergency Fund) の名残である。

その後、1950年に UNICEF は、当初の予定を3年間延長する形でアジア、アフリカなどの貧困に苦しむ児童にも援助を拡大し、1953年には総会決議 (UN 1953) により恒久的国連専門機関となった (UNICEF 2010)。1960年代に国連が開発の10年計画を発足させると、UNICEF は緊急支援機関としてよりは開発支援機関として途上国での教育や水の確保、衛生といった開発分野へも活動の幅を広げていった。1980年代から90年代にかけては、1959年に採択された児童の権利に関する宣言に沿った児童の権利の保護といった分野にも力を注ぐようになる (UNICEF 2006)。現在、国際人道支援システムにおいて UNICEF が担当する事項は、水・衛生、教育、栄養、保護業務群内の児童保護となっている。

UNHCR は、1950年に UNICEF と同様に第2次世界大戦の被害を受けた人びとのうち、

¹ UNHCR と WFP は、本論文の事例として扱っているスーダン・モルニ国内避難民キャンプに常駐して、国内避難民の支援を行なっている。そのため、本章第5節にて両機関と国内避難民支援、保護との関係を再度検討する。

² ここでいう United Nations は連合国であり、今日の United Nation (国際連合) とは別組織である。

難民を支援するために国連総会決議（UN 1949）により誕生した機関である。1951年に締結された難民条約は、UNHCR 事務所規定を反映したものである。同条約で規定された難民の定義については、既に見た通りである。UNHCR はその後、1969年に難民条約議定書により難民条約の地理的範囲にアフリカが加えられたこと、また、1984年に南米における難民保護を唱えるカルタヘナ宣言（Cartagena Declaration on Refugees）が採択されたことにより難民の時間的、地理的制約が解消されていくとともに、活動の範囲を増大させていった。2005年には、国際人道システムにおいて、難民の範疇に入らない戦争・紛争被害者や自然災害の被害者の「保護」を担当することとなった。そのこともあり、UNHCR は、本論文が取り扱っている国内避難民とも深い関わりを持っているが、その件に関しては本章5節並びに第2章第3節にて再度検討を加えたい。

WFP は、アメリカ政府の提唱により 1961年に FAO と国連総会の並行決議（UN 1961）を経て FAO の一部門として試験的に開設が決定された組織である。その目的は、緊急食糧援助と社会開発であったが、発足時の議決にもあるように、余剰食糧を利用することを前提としていた。1963年の開設を目指していたが、1962年にタイでのハリケーン並びにイラクでの地震が甚大な被害をもたらしたため、正式な開設を待たずに 1962年に活動を開始した。3年間の試験期間が成功裏に終了したため、1965年には独立した国連人道支援機関となった。

1970年代、80年代には、アフリカで難民が大量に発生したため同機関の規模は飛躍的に大きくなり、大量の物資の運輸を扱うようになる。担当業務の特殊性から、現在国際人道支援システムにおいては、食糧、運輸、緊急通信網整備の業務群を担当しており、非食糧³の緊急に備えた備蓄、緊急時の運輸も担当している。WFP は 1990年初頭に国内避難民問題が国際社会で顕著な問題となる以前より国内避難民への支援を行っており、国内避難民問題への支援において長い歴史を持っている。WFP の国内避難民への支援活動については、本章第5節にて詳しく見ることとする。

（3）NGO による人道支援

国際人道支援システムでは、既に見てきた国際赤十字・赤新月社運動、国連人道支援機

³ 人道支援従事者の間では NFI (Non Food Item) と呼ばれており、具体的には屋根を葺くビニール・シート、水を汲むポリ容器、マット、毛布、炊事セットなどを指している。

関の他に NGO も活動している。長は、人道支援が出資者の利害関係に左右されず、現地のニーズに基づき行われるものであるなら、NGOこそが真の人道支援の担い手であるとし、NGOを「民間の寄付や政府機関などの助成金によって支えられ、人道支援、人権擁護、社会経済的開発などに従事する非営利、民間の組織」と定義付けている（長 2003: 114-115）。桑名も NGO の強みとして同様の 2 点を挙げている。1 点目は、NGO は国家の枠にとらわれず政治的な中立性と独立性を持って活動できるということである。2 点目は、現地のニーズをつかみ、現地の人びとの協力を得て現地の物資を調達しながら迅速かつ柔軟性を持って費用対効果の高い支援が行えることである（桑名 2010: 178）。

しかし、1 点目、つまり中立性を保つことは、国連人道機関にも増して難しい場合もある。例として、本論文が事例としているスーダンにおける 1 例を挙げたい。2009 年 3 月 4 日、国際刑事裁判所（International Criminal Court: ICC）は、スーダン現職大統領であるオマール・アル・バシール（Omar Al-Bashir）大統領に、ダルフルでの戦争の罪及び人道の罪を理由に逮捕状を発行した。バシール大統領は、報復として即座に 16 の NGO に同年 3 月 9 日までに国外退去することを命じたのである（Integrated Regional Information Network: IRIN）。退去までの期間は、実に 72 時間のみであった⁴。

このように NGO は、受益国の政策に対して脆弱である。なぜならば、第 1 に、NGO 職員は査証が無ければそもそも受益国へ入国することができない。よって、受益国政府に「嫌われない」政策を取ることが必要となる。また、NGO といえども、ドナー国からの資金が活動資金の大きな部分を占めている。これらのことから、中立性がどれほど保たれているかに疑問を呈する議論もある。

しかし、2 点目の強み、つまり現地のニーズに即した活動を柔軟に行えるという面は多いにある。国境なき医師団（Medecins Sans Frontieres: MSF）のように専門分野に特化する NGO もあるが、多くの NGO、例えばケア（CARE）やワールド・ビジョン（World Vision）といった NGO の活動分野は広い。また、大規模な国際 NGO であっても、地元の NGO とネットワークを構築している場合も多々見られる。NGO の地理的な活動範囲は国際赤十字・赤新月社運動に属する機関や国連人道支援機関よりは狭いであろうが、受益者社会のニーズに応じた活動を柔軟に行えるのである。

⁴ 本事例では、キリスト教（プロテスタント、カトリックとも）やイスラム教の理念に基づいて活動する NGO は退去させられず、そうでない NGO が退去の対象であったことは明らかであった。これは、スーダン政府が、宗教を強制退去の理由にしたという印象を避けるための措置であったと考えられる。

(4) 人道支援の目的

既述の通り、多くの人道支援機関が、国内避難民が増加する 1990 年代初頭以前から活動を行っていた。しかし、それぞれの援助支援アクターが担当する業務があったとはいえ、それら活動範囲に重複が発生していることもあった。また、国内避難民問題は、UNHCR が統括的に他の人道支援機関を指揮・コーディネートする難民の支援、保護とは違い、その支援に特化した支援機関がなく、さまざまな人道支援機関が協力することの重要性を浮き彫りにした。特に、序章で述べたイラクのクルド人国内避難民支援においては、人道支援機関の調整が不十分であったとの非難を受けた。そのことを受けて、国連は 1992 年に採択された国連決議 46/182 (UN 1991c) によって人道支援改革を行なったのである (上野 2012: 33)。また序章で述べたように、調整に至る動向を見ると、人道支援機関だけではなくドナー国間にも出資に関する原則を共通化させるなどその動きは拡大していった。

これらの人道支援機関の目的、協調への動向を包含する形で、今日国連において人道支援は次のように表現されている。

人道支援とは、危機の被害に見舞われた人びとの生命を救い、苦難を軽減することを目的とした援助である。人道支援は、国連総会決議 46/182 にあるように人道、公平、中立といった人道基本原則に沿って付与されなければならない⁵。それに加え国連は、国家主権を完全に尊重したうえで人道支援を付与することを意図する。支援は、直接支援、間接的支援、インフラストラクチャー支援の 3 つの分野に分けられる (Relief Web Project 2008: 31) ⁶。

第 2 節 人道支援への期待

本節においては、第 1 節で示した人道支援の主目的以外の効果を整理しておきたい。まず、一般的に「正の効果」と考えられる側面がある。人道支援は平和構築の一部に成りえ

⁵ 国連決議 46/182 に盛り込まれた人道、公平、中立という人道基本原則は、1955 年にジャン・ピクテが著した赤十字の諸原則 (The Red Cross Principle) を基にして、1965 にウィーンで開かれた第 20 回赤十字国際会議にて採択された赤十字の基本原則宣言 (Proclamation of the Fundamental Principles of the Red Cross) から採用されたものであることを補足しておく。

⁶ Relief Web は、人道支援に関する事項を発信するため、OCHA が運営するウェブサイトである。なお、本文は筆者訳である。

るか、それに貢献できるという見解である。例えば山田は、平和構築活動を緊急人道支援、復興活動、さらに長期にわたる開発支援を含むものと表現している（山田 2005: 37）。それでは、人道支援と平和構築の関係は、具体的にどのようなものがあるのだろうか。

1990年代初頭、ソマリアにて国連平和維持活動（United Nations Operation in Somalia: UNOSOM I, II）及びアメリカ主導の軍隊を伴う人道支援（Operation Restore Hope）が失敗に終わったことは、軍事、政治活動を伴う人道支援の限界と、人道支援だけでも継続して実施することの意義を明らかにした。さらに、人道支援は、紛争当事者の穏健な態度を引き出し紛争解決の糸口を見けるとともに、復興の担い手ともなる人材や制度が死滅したり国外逃亡したりしないように守っていくことにもつながる（篠田 2013: 232-233）。

また上野は、上記の篠田の指摘に加え、人道支援は武力紛争における敵対と不信を緩和することを通じて平和に対する一定の貢献をしてきたと分析している（上野 2014: 130）。さらに、アンダーソン（Mary Anderson）は、「援助物資によって、人びとには戦争と関係のない活動や問題に協力し合う動機が与えられ、争わない方法で行動したいと望む人びとには自由な空間を創り出す」（アンダーソン 2006: 94）と、平和への貢献とその効果を述べている。

しかし、上記のような効用が期待できたとしても、人道支援が平和構築を目指した活動を意識的に行う場合は限られていると言わざるを得ない。国際人道支援システム⁷内で人道支援機関の全体調整の役割を担っている OCHA は、人道問題が特に深刻な国々において、人道支援機関間及びドナーとの連携を円滑に行うため、年間計画（Humanitarian Response Plan）を発行している。2014年には、27の国でこの年間計画が作られた。さらに、OCHA はそれらをまとめ全世界での人道支援の必要性と年間計画（Global Humanitarian Responses Plan）を作成しているが、2014年版（UN 2013b）に「平和構築」という言葉は登場しない。

人道支援は、主として人びとが支援を一番必要としている時に行われる。人びとが支援を一番必要としている時は、まさに戦闘の影響を受けないよう避難するときであり、また避難生活中である。それに対して平和構築は、主に和平協定などが締結された後に、どのように平和を永続させるかが一般的に主眼となる。例えば、パリスは、平和構築に含まれる分野としてその国の憲法から刑法に至る法律の整備、選挙管理体制の構築、警察官、弁護士、裁判官の指導、経済政策の策定などを挙げている（Paris 2004: 4）。

⁷ 国際人道システムについては、第2章第3節を参照。

第3節 人道支援への懸念

人道支援に対しては、期待がある一方、負の影響を引き起こしてしまうのではないかという懸念もある。第1節で述べた人道支援の目的が一般的に明白であるため、この「負の影響」についての研究は豊富である。中でも前出のアンダーソンによる『諸刃の援助』は代表的な著書である。原著タイトルの「Do Not Harm」とその表意は多くの人道支援従事者の知りうるどころであり、中には好んでこの言葉を使用する者もいる。同書の意図は、様々な現場で人道支援がそれぞれ異なった背景の中で行われているが、人道支援が及ぼす影響には共通するものがある（アンダーソン 2006: 15）として、人道支援の問題点を分析している。

同書には、人道支援従事者である筆者も経験したことが多く含まれている。具体的には、兵士たちが人道支援物資を窃盗し紛争の長期化に寄与してしまうこと、援助物資によって市場が影響を受けること、分配の不公平により紛争地の集団間の緊張が高まってしまうことなどである（アンダーソン 2006: 72-104）。アンダーソンは、それらの事例を紹介し、考察したうえで、最終的には人道支援による負の影響を、まず援助は集団間の緊張に油を注いでしまうこと、次に集団間のつながりを弱めてしまうことの2点でまとめている。そして、上記2点を防ぐためには、まず支援者には紛争への広い理解が求められること、また人びとを結合させる力に注目することを主張している。

アンダーソンは、人道支援が人びとに与える影響を4つの段階に分けて評価することを提唱する。第1段階は何が人びとを緊張関係、分断、紛争に向かわせるのか、第2段階は、人びとをつなぎとめる平和への力とその影響、第3段階は、人道支援や機関の特徴をそれぞれ把握することである。最後の第4段階においては、人道支援がそれぞれの段階で把握されたものにどのような影響を与えているかを見極めることであると指摘する（アンダーソン 2006: 131）。

アンダーソン以外にも、人道支援の負の影響に言及している研究を数点例示したい。人道支援の負の影響に関する研究で、もっとも頻繁に取り上げられる事例は、本論文の研究対象である国内避難民にも広く供与される食糧援助の在り方についてである。例えば、ポチェ（John Pottier）は1985年に本論文の事例と同じスーダン・ダルフル地域で起きた旱魃被害者への食糧支援の在り方を取り上げている。つまり、地元の役人間の公平を重視

したあまりに、困窮者の人数に関わらず食糧が均等に配布されたこと、また遊動民（遊牧民）と移動民⁸を差別し、その結果、遊動民は家畜の投げ売りをせざるを得なかったことである。これらを考慮し、飢饉時の支援では、第1にめったに人々の脆弱性（飢餓）を和らげることがないことを認識することと、第2に飢饉が始まった時に現地がどのように対応しているかに基づいて介入した方がより効率的だということの2つの重要な変更が必要であると論じる。

また、ポルマン（Linda Polman）は著書『クライシス・キャバン』で、同じくスーダン南部⁹の事例を紹介している。1989年当時に政権、反逆者、国連の3者が合意して、35のNGOが実施した食糧支援が、実は政権による反逆者側の住人を引き寄せ攻撃するための手段として利用され、食糧自体も政府軍の糧となっていたことを指摘している（ポルマン2012: 186）。つまり、食糧支援が紛争をかえって長期化させたというのである。さらに、人道支援機関は、2003年に政府から許可を得てスーダンへ戻り、ダルフルでの食糧支援を行った。ポルマンは、スーダン政府は国連の食糧支援により資金を節約できたうえ、人道支援機関から食糧輸入に際する関税や、職員の入国手続きで巻き上げた資金をもって武器を購入していた事実を指摘する。他方、人道支援機関は、そのようなことには関心を示さず、ドナーの興味が他の場所へ移ると、受益者の状態に関心を示すことなく他の場所へと移動して行くと述べる。書名『クライシス・キャラバン』は、この人道支援機関の政策を皮肉ったものである。

ヘンドリックソン（Dylan Hendrickson）も、人道支援に対し次のように批判的分析を行っている。つまり、人道支援は当初、ドナー国の意図が入りやすい食糧支援から始まり、やがて人道支援がむしろ紛争状況を長期化させているのではないか、国際的支援アクターの意図ばかりの一方的な支援で現地の意図が反映されていないかといった批判を回避することに執心するようになる。その結果、十分な調査や支援機関の能力不足への検討を欠いたまま開発支援や能力開発支援に移行するといった批判である（Hendrickson 1998）。換言すれば、この事例は負の影響に対する「言い訳」と捉えられている。

また、人道支援政策そのものへの批判もある。スーダンを主なフィールドとする人類学者のデ・ワール（Alex DeWaal）によると、東西冷戦後のアフリカは、冷戦終了を歴史的転換点と見た人道支援機関とドナー国が欧米主導の新自由主義を反映させた人道主義を導入

⁸ 今日でいう国内避難民のことである。

⁹ 2011年7月に独立した南スーダン共和国の領域。

し、その双子である人権を体現する場所となった。その結果、人道支援機関と国際機関により絶賛された新しい法体系と理論の拡大を成功させた。しかしその一方で、本来飢饉に対応できる現地の政治システムへの配慮を、人権や人道の原理という言葉で覆い隠す結果となったと訴える (DeWaal 1998: 54-55, 157-158)。

先に述べたように、こういった人道支援に対する批判は、筆者も目の当たりにしたことが多く鋭い指摘ではある。しかし他方で、注意を要する点や極端な示唆も多く見られる。例えば、人道支援従事者の安全は、護衛を依頼するより現地に溶け込み同じような生活をする事で得られるという見解があるが (アンダーソン 2006: 121-123)、それが適当である場合とそうでない場合があろう。

また、アンダーソンは、支援従事者へのインタビューを基に、良い事例や悪い事例をできるだけ多く導入することで、一般化を試みている。しかし、各事例に共通することを整理し議論を展開しているため、主張には一般性がある一方、読者には表面的なメッセージのみが伝わる懸念がある。先に多くの支援従事者が、アンダーソンの著書『諸刃の援助 (*Do Not Harm*)』の影響を受け、「Do Not Harm」という言葉を好んで口にすることを述べた。しかし、表面的に羅列された事例をさらに表面的に受け止めることにより、かえって人道支援が負の方向に作用することもある。後の第3章、第4章で触れる事例の中では、アンダーソンが人道支援を行ううえで提案している「現地のコミュニティとの会合で民意を理解する」、「NGO 職員なら熟知している」、「受益者社会において長老は重んじられている」 (アンダーソン 2006: 93) といったような事項が表面的に理解されたことにより生じた「負の影響」も考察したい。第3章、第4章で分析する事例では、上記事項を表面的な理解で行なったために、負の影響を回避するための計画が、逆に負の影響を与えることになったことを指摘している。

さらに、人道支援の負の影響に関する研究は、直接的な武力のぶつかり合いである紛争と、その犠牲者が生活する社会を過剰に結びつけて論じている場合がある。多くの人道支援の批判的研究は、人道支援は人びとの社会関係に影響を及ぼし、さらにそのことが紛争解決に悪影響を与え、紛争を長期化していると説明する。人道支援が、配布された物資の効用を超越し、人びとの社会関係に影響を及ぼしていくということは、本論文の主要な論点でもある。しかし、実際は、犠牲者の大多数が、紛争と直接的に関係を持っているわけではない。さらに、人びとの社会関係に内在する平和の力が発揮され紛争状態が軽減されるといったような見解は全くその通りであろうが、武力紛争そのものに受益者がどれほど

の影響力をもちうるのかには検討の余地がある。

このように、人道支援の負の影響を無批判に受け入れ、それに基づいて支援の方法を検討するというのは危険である。また、人道支援の受益者は多くの場合、彼らの制御を超えた、例えば国家権力による紛争といったものの被害者であることが多い。その結果、紛争の直接的な原因を抑制する手段が人びとの中に存在するかは疑問が残るところである。しかし、これらの人道支援に対する批判的な研究の分析枠組みは、人びとに内在する意見、気持ちといったものに人道支援がいかに影響を及ぼすかに注目しており、本論文で取り上げる事例を分析する際にも有効であると考えられる。

第4節 紛争に対する支援現場からの視点

ここまで、人道支援に関する期待と懸念を主要な研究者の論点を通じて確認してきた。本節では、より具体的な視点から人道支援と国内避難民の関係性を分析し、これまでの国内避難民問題の議論を整理しておきたい。

ヨーロッパにおける戦争傷病者への支援から始まった人道支援は、紛争の被害者一般、自然災害の被害者への支援とその活動の場を広げていった。支援アクターも国際赤十字、赤新月社運動、国連人道支援機関、NGO、出資者であるドナー国とさまざまな組織から構成される。紛争地で行われる人道支援には、平和構築への貢献に対する期待もある一方、むしろ援助依存で市場への悪影響を引き起こし、紛争を長引かせているといった批判もある。

ここで今後の議論に重要と思われるいくつかの点を指摘しておきたい。まず今までの議論を踏まえ、紛争の主たる原因は紛争当事者間の重層的な構造になっているという点である。その点において、今まで紹介してきた研究や見解は本質を突いてはいるが、なかには紛争の重層構造化への検討が十分でないものもある。

例えば、先にも紹介したが、人道支援に対する批判的研究には、国家や反政府軍といった武装した紛争主体と、紛争で被害を受けた「紛争被害者社会」に生活する人びとの関係が直接結びついているかのように単純化して説明するものもある。また、人道支援が行われたことにより、市場が機能しなくなったという議論もある。しかし、それらの議論は、いく層にも成る重層的なメカニズムに迫ってこそより説得力がある。さらにデワールなどの研究者が指摘する、今日の紛争後国家に関する人道支援の根底には、欧米主導の新自由

主義や人権などの概念があるという指摘である。しかしながら、人道支援を受ける人びとはもとより、支援従事者ですらこの事実詳しい者は少ないと思われる。

つまり、人道支援に対する批判的研究は、示唆に富む一方で、人道支援の現場レベルと世界的潮流や国家レベルの政策があたかも同一のレベルであるかのように混同された議論になっている場合が多いのである。アンダーソン自身も「些細な交戦（そして些細な平和）が、どれほど大規模なレベルの紛争（そして平和）と関係しているかという問題は、今後学習の必要がある」（アンダーソン 2006: 256）とこの点を認めている。

先に述べた平和構築からの人道支援への期待においても紛争の重層性が考慮されていない。平和構築を目的として行う人道支援は、非常に限られたものであるのが現状である。国家や国際社会が関与する憲法から刑法に至る法律の整備、選挙管理体制の構築、警察官、弁護士、裁判官司法構築の指導、経済政策の策定といった一般的な平和構築に含まれるガバナンス構築支援の業務と、人命を救い苦痛を軽減するといった受益者個人に直接関与することを狙った人道支援との接点が不明なのである。

しかし、序章で触れた通り、近年平和構築では、上記のような国際社会主導のもと、国や地域に対して行われる国家建設支援とも言える平和構築とともに、「普通の人」に焦点を当てた草の根レベルの平和構築も脚光を浴びている。栗本は「上からの平和」と「下からの平和」と表現し（栗本 2011: 28）、南スーダンにおける事例を考察している。つまり、上からの平和が実現しても、下からの平和に欠けていると、国レベルの紛争では同一の反政府軍に所属している複数の派閥が「内戦の内戦」を継続してしまったり、平和構築で国家建設や開発事業などへの「器」ができたとしても、その中身の建築が進まなかったりするということである。栗本は、南スーダンが 2011 年にスーダンから独立する以前より長期に渡って人びとの生活に密着した調査を続けている。その間、スーダンからの独立闘争、独立・和平交渉、また独立後に始まった新しい国内紛争に翻弄される人びとの姿を目の当たりにしてきたのである。

さらに、紛争予防や平和構築を専門とするレデラック（John P. Lederach）¹⁰の「紛争変革」論を挙げておきたい。序章で確認したように本研究は、これまで研究成果が乏しかった国内避難民問題研究、特に実際の国内避難民の生活をいかに支援するのかを研究課題に据えている。レデラックの「紛争変革」の考えは、筆者の問題意識に近い視点を持ち、有

¹⁰ レデラックはコロラド大学で社会学の博士号を取得し、現在米国ノートルダム大学で国際平和構築論を教えている。

益な示唆を与える。レデラックは、紛争変革を次のように定義している。

紛争変革とは、満ち干を繰り返す社会的衝突を、建設的変化のプロセスを生み出す「いのちの機会」として描き出し、そのヴィジョンに具体的に応答することである。そしてそれは、相互の直接的な関わりと社会構造において暴力を減らし、正義を増し、人間関係の現実を実際の問題に取り組むことである。(レデラック 2010: 14)

レデラックは、紛争や衝突を社会が変化するうえで必然的なものであると捉え、「建設的な社会」を構築する機会であると肯定的なものとして捉えている。そのうえで、それら変化を、人間関係に基づいたプロセスとして説明し、目の前にある危機的状況を解決しようとする(望ましくない状況を終わらせる=紛争解決)に加え、プロセスの結果として望ましいことをどのように建て上げるのかに注目することの重要性を論じている(レデラック 2010: 28)。

さらに、1990年代初頭、紛争と早魃に見舞われたソマリアでの人道支援に参加した経験を基に、支援とはそのプロセスを支援するべきものであり、そのためには問題を引き起こしている隠れた関係や互いの認識のパターンを読み解くことが重要であると訴えている。この理解に基づき、援助・支援には、人々の基本的ニーズに応え、人びとが何を望み、何を求めているかに注目し、社会的、経済的、政治的、そして制度的関係の構築にいかに関与できるかが問われていると述べる。

レデラックの「下からの平和構築」に対する着目は、他の平和構築研究者にも見られる。例えば、リッチモンドは、平和構築とは、人びとや地域社会が必要とするものや厚生といった面に関わってくる。そのため、人びとの人権や安全の確保のために行われる西欧的自由主義的な平和構築の道筋においても、人びとや地域社会に目が向けられるべきであると論ずる(Richmond 2011: 38)。ラムズボサム(Oliver Ramsbotham)らも、紛争解決は、外から押し付けられた平和構築の青写真に沿ったものでなく、人びとの能力の可能性を高めるような平和構築へと繋がるものでなければいけないと主張する(Ramsbotham et al, 2011: 231)。

しかし、平和構築は、世界的な高度な力学より地域社会に影響を及ぼす性質上、「下からの平和構築」も、より広域な平和構築と切り離すことはできない(Ramsbotham et al, 2011: 226)。より広域な紛争解決、平和構築とは、先に触れた選挙の実施、法の整備などに代表

される国際的に行われる欧米型自由主義（リベラル・ガバナンス）に基づいた民主化への努力である。リッチモンドらは、平和構築は、国際的な自由主義に基づいた平和構築への視点と、下からの視点の両者が融合したものでなければならないと主張するのである。

それでは、下流と上流を繋げるものはどのようなものだろうか。序章で説明した通り、国内避難民の多くは国内紛争の被害を避けるために避難している人びとであり、紛争とは切っても切れない関係性を持つ。つまり、レデラックの言う「建設的な社会変化」が起こる社会とは、国内避難民社会やそれを取り巻く社会がその大きな部分を占めることとなる。ここに、国内避難民問題や「過剰」な期待を寄せられた人道支援と平和構築との乖離した関係性を見ることができる。つまり、人道支援は地域レベルにまで入り込む支援である一方、「下からの平和構築」を促すものとはなっていないのである。

本論文では、紛争が持つ重層的な現象を、国際社会・国家・紛争主体といった上層と、被害者・国内避難民・受益者・受益者を取り巻く社会といった基層とで捉えて議論を進めて行きたい。先に記した通り人道支援は、上層と基層の双方に直接関わるという特性を持っている。その特性を活かして、人道支援を平和構築の期待に応えるものとすることはできないだろうか。つまり、「人命を救い苦痛を軽減する」といった受益者個人への影響力を狙った人道支援は、レデラックのいう「建設的社会変化」を起こす一助に成り得ないだろうかという視点である。

表1-1「紛争の時間的経過と異層間における平和構築と人道支援①」は、これまでの平和構築や人道支援への批判の議論で言及された事項や、紛争地において頻繁に起こる代表的な事項を、上層と基層に分け、時間の経過とともに整理したものである。この整理に基づいて、第3章、第4章で考察する事例においては、平和構築の期待に応えうる人道支援ということについて検討を加えることとしたい。

表 1 - 1 : 紛争の時間的経過と異層間における平和構築と人道支援①

時間の経過	上 層	基 層
紛争初期	紛争勃発 民兵などの組織化	前兆、民族の争いごとなど 民兵などになる 攻撃される 国内避難民の発生 紛争による社会関係との切断
紛争	ドナー国による出資 人道支援政策	国内避難民問題化 人道支援の実行 ↓ 人道支援物資の受領 社会関係の切断を助長しているなどの議論（人道支援の負の効果）
紛争の長期化	人道支援が紛争を長引かせているなどの議論（紛争への影響）	人道支援、平和構築への貢献に対する期待（緊張緩和など） 継続した人道支援による社会関係の切断強化
和平への努力	国際社会の平和への努力 ↓ 和平成立 ↓ 国家建設、民主化 「器」建設、開発援助	「内戦の内戦化」などの発生 ↓ 人びとに平和感がない（内戦の内戦化など） 「器」の中身ができない、土台がない

出典：筆者作成

第5節 国内避難民と人道支援

ー特に UNHCH と WFP の取り組みを中心としてー

序章第2節で考察した通り、国内避難民問題の根本的な問題は、難民と同じような苦境を経験しているにも関わらず国家主権の概念に阻まれ国際的な支援が行えないということである。1991年から2000年まで国連難民高等弁務官を務めた緒方は、国内避難民が急増した1990年代初頭を次のように振り返る。

主権国家は、絶対で不可侵と考えられていた。国境の内側で難民のような状況のまま取り残されている人びとの問題は、主権国家の責任の範疇で取り扱われ、解決されるべき問題とされた (Weiss and Korn 2006: Forward) ¹¹。

この緒方の言葉に、なぜ国際社会が国内避難民を、国内の問題にも関わらず国際問題として取り組んできたかが現れている。つまり、国内避難民は、難民と同じような人びとであるにも関わらず、国境を越えていながために難民と同じような支援、保護は受けられないということである。第2章で検討するが、国際社会による国内避難民支援のための規範や制度作りを問題意識として持ち、1990年代初頭以降一貫して国内避難民の支援、保護の問題に取り組んできた墓田は、次のように分析する。

多くの国内避難民に共通すると考えられるのは、避難状況がもたらす生活環境の変化によって他の住民に比べて脆弱な立場に置かれている、ないしはそうなる可能性が高いということである。国内避難民は移動者ゆえの脆弱性 (Vulnerability) に直面しているというのが、国内避難民をめぐる政策議論の前提にある理解である (墓田 2015: 9)

つまり、国際社会における国内避難民問題の意味は、難民と同じように移動し、それがゆえに脆弱性を経験している人びとであるにも関わらず、国際社会は支援、保護ができないということである。以降本節においては、1990年代初頭に国内避難民問題が国際問題として注目される以前の国内避難民支援の動向について整理しておきたい。既に序章におい

¹¹ Internal Displacement – Conceptualization and its Consequences (Weiss and Korn 2006) に緒方が寄せた序文の1部である。

て、国内避難民問題は 1990 年代初頭に、その増加と国際的な人権意識の高まりの中で国際的注目を浴びたと述べた。1990 年代初頭以降の国内避難民の数の増加は、図序-1「国内避難民と難民の数の推移」からも明らかである。しかし、それ以前にも国内避難民は存在していた。国家間戦争の結果であるとは言え、太平洋戦争中の日本を例に考えれば明白であろう¹²。

(1) 1960 年以前の動向

前節で述べたように、国内避難民は難民との比較において語られることが多い。国境を越えるか超えないかは両者の大きな違いであるが、共通点は、「強制移動 (Displacement)」である。強制移動民 (Displaced Persons) という言葉は、UNHCR の前身である国際難民機構 (International Refugee Organization : IRO)¹³ の設立を検討していた 1946 年頃の国連総会の文章にも登場する。しかし、同時に難民 (Refugee) という言葉も同じ意味で使われている。つまり国境を超えて避難した人びとである。それは、同機関の一番の関心が、本国への帰国であったことから分かる。つまり、強制移動民と言えば難民のことを指し、国内で避難している人びとへの国際的関心は無かったのである。

一方、難民保護の歴史は古く、第 2 次大戦の影響により国外避難を余義なくされた人びとを支援するために設立された IRO 以前に、第 1 次世界大戦後に設立された国際連盟の中に既に、難民高等弁務官が置かれていた。初代弁務官のナンセン (Fridtjof Nansen) は 1922 年にはノーベル平和賞を受賞、難民の父と呼ばれている。

第 2 次大戦に関連して発生した難民の支援は、UNRRA によって既に行われており、それが戦後 IRO、そして 1950 年設立の UNHCR へとその業務が引き継がれていったのである。UNRRA から IRO へと組織が変更された背景には、ソ連の影響力をアメリカが嫌ったということがある (墓田 2015: 21)。後述するが、米ソがその後展開した冷戦は、国内避難民への国際的注目を遅らせる原因ともなっている。

¹² 1945 年 3 月 10 日の東京大空襲を経験した筆者の父によると、一旦自宅の防空壕に入ったが、火災が拡大すると現在の東京都北区飛鳥山にあった地域のための大型防空壕へ移動した。空襲が止んだ後自宅に戻ると、自宅は全焼しておりその後練馬まで歩き親戚宅へ身を寄せたという。これは例であるが、彼らは、今日でいう国内避難民である。

¹³ IRO は、1946 年付国連総会決議 62(I) (UN 1946b) にて設立が決定されたが、国連外に国際専門機関として設立された。

このように、難民の支援に関する機関が早々に設立され組織改正を続けながら存続してきたなかで、国内避難民は相変わらず国際的な関心を集めることがなかった。例えば国際連盟難民弁務官事務所の主要な受益者はロシア難民であったし、UNRRA、IROそして初期の UNHCR の主要な受益者は、ナチスドイツの攻撃により祖国を後にした人びとであった。UNHCR の事務所規定は、難民条約より早い 1950 年に国連総会決議 428(V)の付属文書として決議されている (UN 1950)。また、それによって、UNHCR の支援対象者、つまり難民の定義は、序章で紹介した通りに定められたのである。

(2) 1960 年代の動向

前出の UNHCR の事務所規定は、その保護対象者を「難民」「無国籍者」と限定しているため、UNHCR は国内避難民を支援の対象とすることができなかった。1967 年にナイジェリア東部の独立運動が発端で発生したビアフラ (Biafra) 紛争の最中、独立を希望していた地域ビアフラの代表が UNHCR に支援を求めたが、難民高等弁務官であったアガカーン (Sadrudin Aga Khan) はその要請を断る。その理由は、事務所規定により UNHCR は国籍国内にいる人びとを支援、保護することができないからにほかならない (Loescher 2001: 145)¹⁴。ちなみに、国際 NGO の国境なき医師団は、ビアフラ紛争の被害者へのこの国際社会の対応を批判したクシュネール (Bernard Kouchner) が設立した団体である (上野 2010: 35)。

ところが WFP のデータベースには、この紛争の被害者のために行なった支援の記録が残っている。それは、1968 年に緊急支援が開始され、1973 年に終了するまで再定住のための支援と復興支援を展開したというものである。つまり同じ国連機関でも、歩調を合わせて調整のうえで活動をしているわけではなかったのである。WFP には受益者に「どのような人」という「縛り」がないために、「国内問題」であったビアフラ紛争被害者に対して支援を行うことができたということである¹⁵。

後述するが、アガカーンはその後、国連外に設置された独立国際人道問題委員会 (Independent Commission on International Humanitarian Issues: ICIHI) の議長にな

¹⁴ UNHCR は同時期ベトナム、インドネシアで発生した国内避難民への支援も断っている (Loescher 2001)。

¹⁵ 第 2 章で述べるが、国際人道法による受益国の承諾という縛りはある。国際人道法は、国外組織の人道支援を、受益国の承諾がある場合に制限している。

り、国連機関間の調整機能の欠如を指摘している。その指摘が国連でも次第に問題視され、第2章で取り扱う今日の国際人道支援システムの調整機能に影響を及ぼして行く。自身が代表を務める機関が、国内避難民への支援要請を断らなければいけなかったアガカーンの執念とでもいった趣である。

それでは、ビアフラ紛争以前、WFPは国内避難民の支援を行っていたのであろうか。同データベースによれば、WFPは創立の年1962年にアルジェリアで、1963年にはタンザニア、1964年にはベニン、ウガンダ、ガイアナで国内避難民支援を実践している。データベースにおける受益者区分は「難民」とされているが、今日で言うところの難民には「〇〇出身の難民」と出身国も明記されているので、出身国が記されていない上記アルジェリア、タンザニア、ベニン、ウガンダ、ガイアナの「難民」は出身国と避難国（受益国）が同じ難民、つまり今日で言うところの国内避難民である。ちなみに今日でいう難民の支援は、1964年にタンザニアでモザンビークからの難民に対して行われたのが最初である¹⁶。

見方によっては、WFPは設立当時から実は国内避難民を主な受益者として想定していたとも言える。国連総会で合意していた設立予定日を前倒しして行なったタイの洪水被害者、イランの地震被害者への支援、並びに上記の国内紛争の被害者は全て今日の国内避難民の範疇に入る人びとである。国際問題としての難民に特化した機関であるUNHCRと、むしろ本来は国内問題である災害被害者や国内紛争の被害者を対象として支援を想定していたWFPとは、もともとその活動の範囲について差異があったことが分かる。その差異は、WFPの設立には、第1次、第2次大戦が無関係であったことから生じているかもしれない。

さて、先述のWFPが設立当時国内避難民を支援していた上記の国々には、2つの共通点がある。1つ目は、当時それらの国々では独立闘争が繰り広げられていたという点である。ベニンは1960年、アルジェリアとウガンダは1962年、タンザニアは1963年、ガイアナは1966年にそれぞれ独立している。2つ目は、それらの国々においては独立後、社会主義勢力が政権を掌握しようとしていた点である。つまりWFPは、それらの国々が社会主義国化するのを防ぐために、支援を行なったのでないだろうか。

WFPは、今日まで国連機関の中で特にアメリカの影響力が強い機関として知られている。それは、歴代最高代表者が全てアメリカ人であるということからも明らかである。WFPは、

¹⁶ WFPの難民支援は、国内避難民のそれと違い、支援、保護を担当するUNHCRがあるので、UNHCRによる全体調整の下で行われる。それは、他の国連人道支援機関も同様である。

1962年に、国連総会決議 1714(XVI) (UN 1961) に基づき設立された。その決議で参考にした報告書の数々は、食糧を必要としている人びとに国連システム経由で余剰食糧を配布することはできないかに関してのものである。当時アメリカでは、食糧の過剰生産が発生しており大量の食糧が政府管理下の倉庫に山積していた。そのため、ケネディ (John F. Kennedy) 大統領は、アメリカ政府が発足させていた「平和のための食糧 (Food For Peace)」という事業の事務所長で上院議員のマックガバーン (George McGovern) を WFP 準備段階から積極的に関与させたのである¹⁷ (Shaw 2001: 7-8)。

そうしたアメリカの思惑が「WFPの支援は二国間関係には左右されない」との決議内の文言に反映されており、WFPの政策全般に渡って影響力を及ぼそうと考えられる。しかも、WFPは他の国連人道支援機関やその他の専門機関のように加盟各国による年間拠出金を持たず、それぞれの人道危機に対してドナー国から任意に拠出される資金に完全に依拠している。つまり極論すれば、重大な人道危機が起こっていようとも出資者がいなければ活動は行えないのである。アメリカは、WFPの設立以来最大の出資国であり続けている点で、その影響が少なくないことは自明であろう。したがって、WFPの国内避難民支援が、社会主義化する怖れのあった上記新興独立国の支援に傾向していても不思議はないのである。

(3) 1970年代の動向

1970年代に入ると、UNHCRも国内避難民問題に関わりを見せるようになる。1972年に1955年より続いていた第1次スーダン内戦の和平合意¹⁸が成立すると、エチオピアに逃れていた難民達がスーダン南部¹⁹へ帰還できる状況となった。そこで、国連では帰還を後押しするように経済社会理事会で2つの決議を採択する。1つ目は決議 1655 (LII) (UN 1972a) であり、UNHCR、UNDP、WFP、UNICEFの各機関及びNGOに対して難民への緊急支援、復旧及び再定住²⁰支援に関してスーダン政府に最大限の支援を行うよう要請するもので

¹⁷ 記録上は、アメリカの農民のために余剰食糧を有効に使う、また国際問題は国連の場で解決するという方針を持ったマックガバーンが、ケネディ大統領にWFPへの関与を提案するという形式であったことになっている (Shaw 2001: 7-8)。

¹⁸ 1972年2月27日に調印されたアディス・アベバ合意。

¹⁹ 現在の南スーダン共和国を指している。

²⁰ Resettlementと標記されているが、今日の難民の恒久的解決や国内避難民の恒久的解決に見られる再定住、つまり出身地とは別の場所へ定住するという意味ではなく、一度後にした出身地に再定住するというように読み取れる。つまり帰還である。

あった。2つ目の決議 1705 (LIII)(UN 1972b) は UNHCR と他の国際機関に対して、隣国からスーダンに帰国する難民及び国内で避難していた人びとの帰還と再定住に関する支援の要請であった。

なぜ2つの別れた決議であったかは定かではないが、1655(LII)はスーダン政府への支援である一方、1705(LIII)は帰還民への支援を要請していた。さらに、1705(LIII)においては、UNHCR 以外の機関は「他の機関」としてまとめられている。つまり 1705(LIII)は、主として UNHCR への依頼であったと解釈できる。しかし、それより興味深いのは、1705(LIII)においては、難民及び国内で避難している人びとの帰還、再定住に関する支援としている点である。この事例は、UNHCR が初めて国内避難民支援に関与した事例として知られている（墓田 2003: 47）。

しかしながら、国内避難民への支援を経済社会理事会が UNHCR へ依頼したのは、エチオピアから帰還する難民と国内から帰還する国内避難民の区別を付けるのが難しかったためと思われる。その点で、純粋な国内避難民への支援とは言えない事例でもある。そもそも同決議名は『国外より帰還する南部スーダン難民への支援』と題されている。

1970年代に入ると、以前の「難民」とは異なる範疇の強制移動に関するケースが、南部スーダン以外の地域においても国連で取り上げられるようになる。それらは、キプロス、インドシナ、エチオピアなどである（墓田 2015: 29）。

（4）1980年代の動向

1980年代には、国連の外でも難民以外の強制移動民に関する注目が高まっていった。ここでは2つの事例を挙げたい。まずは、ビアフラ紛争の際に難民高等弁務官を務め、UNHCR への国内避難民への支援要請を断らざるを得なかったアガカーンとヨルダン皇太子のタラル（Bin Talal）が共同議長を務めていた前出の ICIHI である。設立時の目的は、さまざまな人道支援機関が活動しているにも関わらず見落とされている点をどのように埋め合わせに行くかを検討することであった。委員は 25 人で、政治、法律の専門家と人道問題研究者から構成されていた²¹。1983年7月、国連事務総長も出席した発足会議においてアガカー

²¹ 後に国連難民高等弁務官となる緒方貞子も、委員に名を連ねている。

ンは、ICHI は国連の外部の集まりであることを確認し、取り上げる議題を、砂漠化²²、保護が受けられない人びと、そして武力紛争における人道的規則の適応とした (ICHI 1983)。

委員会は、各部門・テーマごとに設けられた作業部会に別れて議論し、各作業部会は次々と報告書をまとめていった。そのうち「難民、強制移動民」グループは、1986年に『難民化の力学 (*Refugee: The Dynamics of Displacement*)』²³ (ICHI 1986) と題した報告書を発表している。その中では、国際機関内に国内避難民を支援・保護するための調整機能がないこと、一般的に UNHCR は国内避難民を扱えないこと²⁴、主権国家による支援・保護の妨害²⁵などの点が問題点として挙げられている (ICHI 1986)。これらの点は、1998年に出版された同委員会最終報告書『地球・生命・人類に勝利はあるのか (*Winning The Human Race?*)』²⁶ (ICHI 1988) においても、取り上げられている。さらに、変容する武力紛争に既存の国際法的枠組み²⁷や制度的準備²⁸が十分でないことを指摘している。

ICHI は、開会式でアガカーンが強調しているように、国連からは独立した委員会である。しかし、同委員会の主張は、1987年の『新しい国際的人道の秩序 (*New International Humanitarian Order*)』²⁹ (UN 1987b) と題された国連総会決議に「ICHI の指摘を勘案し・・・」と盛り込まれ、その後の国連の国内避難民問題への取り組みに影響を与えている。また、第2章で考察するが、ICHI が国内避難民問題について1980年代に指摘した点、つまり国際機関間の調整機能の欠如、主権国家に支援・保護が阻まれるといった点は、その後1990年代に数が増加する国内避難民問題が国際場裡で議題となった際に焦点となった問題点と重なり、ICHI は鋭い視点を持っていたと言える。

1980年代の動向としてもう1つ注目したいのが、「南部アフリカの難民、帰還民、国内避

²² 実際の議論は、砂漠化に留まらず、自然災害と人為的災害といった広範囲のものとなった。

²³ 日本語タイトルは、同書の日本語訳『難民化の力学—人はなぜ追い立てられるのか—国際人道問題独立委員会 (ICHI 報告書)』(ICHI 1990) より採用した。但し、筆者は、原書を参照している。

²⁴ 同報告書によると1980年代に UNHCR は、ニカラグア、エルサルバドル政府からの国内避難民への援助を断っている。

²⁵ この事項は、国内避難民が難民よりも脆弱な立場に置かれているかもしれない事由の1つと説明している。

²⁶ 日本語タイトルは、同書の日本語訳『地球・生命・人類に勝利はあるのか』(ICHI 1989) より採用した。但し、筆者は、原書を参照している。

²⁷ 同委員会は赤十字国際連盟が関与していたこともあり、特に国際人道法について論じている。

²⁸ これらの点においては、第3章で考察する。

²⁹ 日本語タイトルは、筆者である訳。

難民の苦境に関する国際会議（International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: SARRED）」である。SARRED は、1980 年後半に南部アフリカの国々で内戦が相次ぎ、大量に発生した難民や国内避難民への支援に対し国際的支援を広く得ようとしたアフリカ連合が開催した国際会議である（Akashi 2013: 10）。1987 年 7 月、アフリカ連合加盟各国の首長は、エチオピアのアディス・アベバで開かれた第 23 回通常会議において SARRED の開催を決定した。国連においてもこの会議開催の決定は歓迎され、総会は事務総長と各国連人道支援機関へ南部アフリカへの支援を要請している（UN 1987a）。

当時南部アフリカの国々、特にモザンビーク、アンゴラ、ナミビアにおいては内戦が発生していた。また、ナミビアは南アフリカの統治下にあり³⁰、南アフリカが人種隔離政策であるアパルトヘイトをナミビアにも施行したことへの反発が強まっていたのである（UN 1988a）。さらに、南アフリカ統治下のナミビアと国境を接するアンゴラにおいては、旧ソ連・キューバから支援を受けていた政府（MPLA: アンゴラ解放人民運動）と南アフリカから支援を得ていた反政府軍（UNITA: アンゴラ全面独立民族同盟）が内戦を展開していた（ムアルカ、山田 1998: 247）。ナミビアは南アフリカ統治下にあり、アンゴラにおいて UNITA を支援する南アフリカの最前線となったのである。また、同じく南アフリカと国境を接するモザンビークにおいても、経済的理由からモザンビークの不安定化を狙う南アフリカが支援する反政府軍（RENAMO: モザンビーク民族抵抗）と政府軍による内戦が行われていた（青山 1994: 34）。

SARRED は、1988 年 8 月にノルウェイのオスロで開催された。大量の難民³¹や国内避難民を発生させた理由に、ナミビアにおける南アフリカのアパルトヘイト政策しか挙げられていないのが興味深い。しかし、決議には合意文書であるオスロ宣言さらに支援計画の概要も添付されており、支援を必要としている人びとを分類して計画が記されている。その分類の 1 つに「国内避難民」が挙げられている（SARRED 1988）。さらに同年 12 月には、国連総会においてオスロ宣言と支援計画を支持する決議が採択された。同決議においては、国内避難民支援に関する問題を扱う仕組みが国連に欠如していることも指摘されている（UN 1988b）。SARRED に関連して生じたこれらの出来事を通して、国内避難民という言葉及びその分類は、国連を初めとする国際社会で認識されるに至ったのである。

³⁰ ナミビアの独立は、1990 年である。

³¹ SARRED 決議によれば、難民数の数は 540 万人であった。

しかし、西側陣営が支援する UNHCR は、SARRED にて支援が必要とされた国々での活動を行うことに難色を示し、具体的な支援には結びつかなかった (Akahoshi 2013: 12)。先述の通りアメリカの影響が色濃い WFP も、ナミビアで支援を行なったに過ぎなかった³²。このような冷戦下の国内避難民への支援について後に初代国内避難民問題担当国連事務総長代表を務めた先述のデンは、冷戦中における人道的事項は東西陣営のそれぞれで処理されていたと振り返っている (Deng 2007: 3)

(5) 第5節の小括

本節においては、国際社会の注目を集める以前の国内避難民支援を整理してきたが、2つの点から同問題をまとめておきたい。それらは、「主権国家」と「東西冷戦」である。

まず、国内避難民が 1990 年初頭以降に増加し国際的な注目を集め始めた点である。東西冷戦終結後に始まった民族、宗教、言語などに基づく対立である「新しい戦争」の結果であったということを理由として述べた。しかし、ここまで見てきたことで、その数は正確に把握されていないものの、国内避難民は東西冷戦終結以前から存在していたことや、彼らには東西冷戦の影響を受けつつではあるが支援の手が差し伸べられている場合もあったということが分かった。つまり、アメリカの影響を受けつつも国内避難民を支援していた WFP の活動や、人道問題は東西陣営別に管理されていたが行われてはいたとするデンの見解の通りである。東西冷戦の終結は、戦争や紛争とともに人道支援の枠組みまで取り外してしまったのである。

他方、その支援、保護の対象に「国境」という主権国家の概念が元々色濃く含まれていた UNHCR は、東西冷戦中であっても積極的に国内避難民に支援、保護を提供することはできなかった。東西冷戦終結に伴いその内部にあった「人道支援の枠組み」が外されたため、国家主権の概念に支援が阻まれるという問題は、UNHCR ばかりか 1990 年以降の国内避難民問題に関わる国際人道支援システム全体の中心的問題となっていく。東西冷戦の終結は確かに「新しい戦争」を増加させ、それに伴って国内避難民の数は増加した。しかし、それは単に国内避難民の数という側面だけではなく、それを対象とした支援のアプローチという側面にも影響を及ぼすことになったのである。

³² WFP データベースを参照。

第2章

国内避難民問題への国際的な取り組み ーポスト冷戦期の新たな潮流ー

第1章においては、人道支援の概念を見直すとともに、東西冷戦終結以前においてどのような国際的人道支援が国内避難民に対して行われてきたかを考察した。本章においては、東西冷戦終結以後、国際社会が積み重ねてきた国内避難民支援のための規範や制度の整備について論ずる。

東西冷戦の終結とともに、米ソ核戦争の脅威が遠のき、圧政に苦しんでいた共産主義体制下の人びとは解放された。それにともない世界平和が約束されたような、楽観的な雰囲気さえ世界に漂った(最上 2006: 13)。しかし、既述の通りカルドーが指摘した民族、宗教、言語といったアイデンティの差異が原因の「新しい戦争」が多発した。

しかし、武内はこうした紛争には、実は国家的(ナショナル)な要因もあり、それを単に「民族」や「部族」の差異にのみに帰し、一枚岩的なエスニック集団が紛争の主体であるとみなすのは危険だと訴える(武内 2009a: 53)。実は、国内避難民問題は、「新しい戦争」つまり多くの場合国家内の紛争の増加に伴ってその数が増えたという側面もあろうが、この「国家的な要因」に起因している場合が多い。さらに重要なことは、武内が引き続き述べているように、政治対立の過程でエスニシティが利用され、結果として民間人が紛争に動員されたということである。民間人が紛争に動員されたことで、紛争に動員されていない民間人の至近距離で紛争が起きようになり、多くの人びとが国内で逃げ惑うこととなったのである¹。

前章において、東西冷戦期にも国内避難民は存在し、彼らに対する支援が行われていた場合もあったが、1990年代初頭に国内避難民が急増した際には、国家主権が障壁となって支援が出来ないことが問題になったと論じた。国家主権は、1648年ウェストファリア講和条約締結によって確立されたし、1945年に署名された国連憲章第1章第2条第7項²においても保障されており、決して新しい概念ではない。しかし、その一方で、特に東西冷戦後に、国家主権が国内避難民問題の障壁となることが顕著となる傾向があった。それは、武内が分析するように「新しい戦争」は、実は国家的要因を包摂しているからにほかならない。

¹ 国際的に難民政策の転換があり、隣国が以前ほど難民を受け入れていないという見解もあるが、本章第2節(4)で分析している。

² この憲章のいかなる規定も、本質上いずれかの国の国内管轄権内にある事項に干渉する権限を国際連合に与えるものではなく、また、その事項をこの憲章にもとづく解決に付託することを加盟国に要求するものでもない。但し、この原則は、第7章にもとづく強制措置の適用を妨げるものではない(国際連合広報センターa)。第7章は、平和に対する脅威、平和の破壊及び侵略行為に関する行動についての規定である。

それでは、国際社会が、国内避難民問題の前に立ちはだかる「新しい障壁」に対して、どのような努力を積み重ねて来たのだろうか。まず、次節においては、規範や国際法の側面から、分析してみたい。

第1節 国内避難民問題をめぐる概念、規範、国際法的発展

(1) 人間の安全保障と国内避難民

1992年ガリ（Boutros Boutros-Ghali）国連事務総長は、冷戦終結に伴い変動する世界情勢の中で、加盟国や国際機関などのアクターが紛争予防、紛争解決、平和構築といった課題において果たす役割をまとめた報告書『平和への課題（*An Agenda for Peace*）』を発表した（UN 1992c, OCHA 2009）。同報告書では、国内避難民問題も、難民問題とは別枠で新たな不安全の側面として言及されている。その中でガリ国連事務総長は、各アクターは統合的人間の安全の保障を実現するために果たすべき特別で欠くことのできない役割を負っていると述べている。

さらに、人間の安全保障は、国連開発計画が1990年に発行を開始した人間開発報告書の1994年版（以下1994レポート）で提唱され、広く知られることとなった。人間開発報告書が1990年に発行されるようになった背景には、人間生活の豊かさやその格差は、国内総生産（GDP）や国民総生産（GNP）といった既存の経済発展を示す指数では表現されていないという見解があった。1994レポートは、人間を豊かにする開発は、全ての個人がその能力を十全に開花させ、その能力を経済、社会、文化、政治などの全ての分野で十分に発揮できるようにするものでなければならないとしている（UNDP 1994: 22-44）。

1994レポートの第1章は、人間開発を「万人共通の人生における要望」とし、第2章では人間の安全保障について説明している。同レポートは、東西冷戦の終焉に伴い、私たちが考えなければならないのは、核兵器の脅威からの安全ではなく人間の安全であると論じている。殆どの人間の心配は、国家間の外敵からの安全確保ではなく実は日常生活の中にあり、我々は安全に対する思考の転換を求められていると指摘する。さらに、我々は、安全を「国家の安全保障」という狭義で捉えていたとしている。つまり、国家の安全保障に対して人間の安全保障はより広義なものであり、その中には狭義であった国家の安全保障も含まれると読み取れる。

1994年レポートにおける人間の安全保障では、2つの脅威からの安全を謳っている。それらは「日常生活のパターンを脅かすような急性的脅威からの安全」と「飢餓、病気、(政治的)抑制などの慢性的脅威からの安全」であり、それらは「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」と表現される。さらに、万人の関心事である「人間の安全保障」に影響を及ぼす分野として①経済、②食糧、③健康、④環境、⑤個人、⑥共同体、⑦政治の7分野を挙げている。

日本政府も、人間の安全保障の概念の定着化に関わってきた。1998年に当時の小渕総理大臣が東京で開催された「アジアの明日を創る知的対話」にて行った演説の中で、アジア経済危機で影響を受けていた社会的弱者の救済策を提唱する際に人間の安全保障を重視した経済発展の重要性を採りあげ、それ以降外交、特に政府開発援助政策において同概念は中心的な役割を果たすことになる。

その後、2001年国連事務総長コフィー・アナン(Kofi Anan)が来日した際、人間の安全保障委員会の設立が発表された。同委員会は国連、各国政府や国際機関から独立した性格を有するが、委員会の扱う問題が国連の主要な取り組みと関連することから、国連とは密接な関係を維持していた(外務省 b)。同委員会は、2003年5月に最終報告書を作成、国連事務総長へ『安全保障の今日的課題』(人間の安全保障委員会 2003)と題された最終報告書を提出し閉会した。

最終報告書は、安全保障に対する問題の原因がグローバル化の中で互いに結びついており、それらの問題と立ち向かうためには、包括的な手段が必要であると述べる。具体的には、①紛争下の人びとの保護、②移動する人びとの保護、③紛争後の人びとの保護、④経済の安全保障、⑤保健衛生、⑥知識・技術(教育)等の分野において、国際社会の協力、国際的な枠組みの構築が必要であると論じている。国内避難民問題は、これら全分野に関連しているが、その中でも②移動する人びとの保護との関係は重要である。

さらに、最終報告書は移動する人びとを、①暮らしの改善や新たな機会の探求、あるいは貧困からの逃避のための移動である移民と、②地域紛争や暴力を伴う紛争に起因する強制的な移動、人権侵害、追放、差別に大別している。また、後者の国境を越えない移動が国境を越えて移動する人びとよりはるかに多いことに懸念を表明し、国際社会の課題として、制度上の枠組みを作ることを提案している(人間の安全保障委員会 2003: 81-91)³。

³ 国内避難民問題に対する制度上の枠組みの発展については、本章3節で論じている。

国内避難民が経験する脆弱性は、まさに人間の安全保障が重視する経済、食糧、健康、個人、コミュニティ、政治の不安全に起因している。人間の安全保障の概念が、その後の国内避難民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、逆に国内避難民問題が人間の安全保障という概念を出現させた1つの背景となったのかもしれない。しかし、次のような国際会議での発言は、両者の関係を示している。

1999年、国連事務総長のアナンは、総会での年次報告の中で、人間の安全保障の視点から国内避難民問題を抱えていたスーダン、アンゴラ、アフガニスタンといった国々への人道支援を呼びかけている（UN 1999）。

また、国内避難民問題担当国連事務総長代表のデンは、2000年5月にスイス、ルシェルン（Lucerne）で開かれた第2回人間の安全保障ネットワーク閣僚級会議における演説の中で、次のように述べている。

究極的には、身体的、物質的両面より人間の安全保障を包括的に確立することによってのみ、国内避難民問題の発生防止から恒久的な解決策を見出すまでの全ての段階において、国内避難民の人間らしい暮らしに対処できる。人間の安全保障は、国家が「責任としての主権」⁴を果たしているかを見張るために、国際社会に包括的な指標を提供する（Deng 2000）⁵。

このように、人間の安全保障の概念は、既に見た通り国内避難民問題を多分に内包すると同時に、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た。国内問題である国内避難民問題は、人間の安全保障の概念と照らし合わせることにより、国際問題として一層鮮明に映し出されたのである⁶。

（2）国内強制移動に関する指導原則

前出の人間の安全保障は、国連の5つの主要な活動分野⁷の1つである経済社会開発から生まれた。その人間の安全保障の概念において既述の不安全を引き起こす要素のうち、政

⁴ 本章第2節（2）にて、分析している。

⁵ 日本語訳は、筆者によるものである。

⁶ 但し、人間の安全保障は、個人の安全に焦点を当てているものの、それに含まれる事項が広範囲であるため、脆弱性や人権という概念の方が実際の支援政策においては使い勝手が良いことが指摘されている（Suhrke 2003: 103-107）。

⁷ 1997年以前の国連の主要活動領域は「国際平和」「経済社会開発」「国際法」「人権」であったが、1997年国連改革にて「人道」も列記された。

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）。人権も、開発と並んで国連の主要な活動5分野の1つとされており、1990年代初頭には人権分野からも国内避難民保護への声がしだいに高まっていった。

後にブルッキングス研究所にて『国内強制移動に関する指導原則』の編纂に携わったコーエンは、当初は食糧、医薬品、仮設住宅などの必要性を謳った人道的問題として解釈されていた国内避難民問題と人権との関係性にいち早く注目した一人である。コーエンは、ブルッキングス研究所に入所する以前、アメリカ政府やNGOでの勤務経験があり、国連人権委員会のメンバーとも面識があった。そのような背景より、コーエンはNGOが国内避難民問題を人権問題として取り扱うように要請していたロビー活動に加わった。その活動は実を結び、国内避難民問題は国連人権委員会にて取り上げられるようになったのである（Cohen 2006: 88）。国連人権委員会は、国連経済社会委員会によって1946年に設置された委員会であり、役割は人権に関して研究を行い、勧告案を準備し、さらに条約や宣言といった国際文書の起草を行う組織である⁸（久保田 1997: 21）。

1991年3月、国連人権委員会は、国連事務総長に対して国内避難民問題について人権の視点から調査するよう要請し（UN 1991a）、その返答は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域内での暴力、自然災害など国内避難民が発生する原因を詳細に例示し、食糧、仮設住宅、健康管理、生命と尊厳など国内避難民が享受すべき権利を提示している。さらに、同決議は、既存の慣習法や条約からなる国際法は、国内避難民支援、保護に適用できるものは多いが、それぞれが国内避難民支援、保護のニーズを部分的に網羅するに留まるものが多くパッチワークのようにになっているため、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。

その後、国連人権委員会は、国連事務総長に対し国内避難民問題を専門に扱う事務総長代表の任命と、事務総長代表が国内避難民問題への指針（ガイドライン）作成することを要求し（UN 1992b、UN 1994a）、前出のデンがこの役職につくこととなった。デンは当時ブルッキングス研究所の上級フェローを務めていた。

デンは1992年の国内避難民問題担当国連事務総長代表に就任して以降、人権法、人道法、難民法の専門家との協力を得て国内避難民保護の法的側面を分析するとともに、国内避難民

⁸ 2006年6月には、国連人権理事会へ格上げされた。

保護に適用可能な規範を統合する作業を行なった。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『国内強制移動に関する指導原則』を提出した（UN 1998a）。『国内強制移動に関する指導原則』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。

デンとコーエンは、『国内強制移動に関する指導原則』編纂作業中に検討された事項を綴った書物『逃げる大群 (*Masses in Flight*)』(Cohen and Deng 1998) を執筆している。それによると『国内強制移動に関する指導原則』の編纂は、その原則3条にも記されているように⁹、国際人道法、国際人権法を基盤に行われた。次に、これら指導原則がどのように国内避難民問題に関連し、かつ適用できるのか考察してみたい。

① 国際人道法から見た国内避難民問題

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¹⁰を起点としており、ICRCがその遵守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。前者は戦争法、後者は人道法としても知られている。戦後の戦争法の展開ないし人道法の形成は1949年ジュネーブ条約の成立を頂点とする第2次世界大戦の処理の性格をおびた改訂作業と、1977年追加議定書にいたる戦後の主たる武力紛争（特にベトナム戦争）の状況を考慮に入れた追加作業に大別される（藤田 1993: 25）。

1949年締結されたジュネーブ条約は第1条約から第4条約で構成され、それら4つの条約を合わせてジュネーブ諸条約とすることが一般的である。第1条約は戦地にある軍隊の傷者及び病人、第2条約は海上にある軍隊の傷者、病者及び難船者、第3条約は捕虜、第4条約は戦時における文民の保護をそれぞれ目的としている。よって国内避難民の支援、保護に適用される条約は第4条約ということになる。

⁹ 『国内強制移動に関する指導原則』3条は、「これらの原則は、国際人権法及び国際人道法を反映し、かつ、これらの法と合致しているものである」としている。

¹⁰ 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、本論文では赤十字条約とする。

ジュネーブ諸条約は各条約第1条から第4条までは共通となっている¹¹。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。国内避難民の多く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目的の中心は国際紛争の被害者の保護に置かれており、非国際紛争において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、2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している。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2-1：国際人道法のうち国内避難民問題への適応が可能な条項¹²

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"> ● 4条：身体、名誉等の尊重、児童保護 ● 7条～第12条：医療要員の保護など ● 13条1項：攻撃の対象になることからの保護 ● 13条2項：恐怖を広める行為の禁止 ● 14条：生存に不可欠な物の攻撃、破壊の禁止 ● 15条：危険な威力を内蔵する工作物や施設の攻撃、破壊の禁止 ● 16条：文化財及び礼拝所の保護 ● 17条：文民の強制的な移動の禁止 ● 18条：救済団体及び救済活動（領域外にある団体による救済は関係締結国の同意が必要）

出典：Cohen and Deng 1998: 80-83 及び田中他 2013 を参考に筆者作成

¹¹ 以下共通第○条とする。

¹² 国内紛争の場合のみを検討した。国家間の紛争の場合は、ジュネーブ条約第4条約の他条文及び第1追加議定書の条文に適用可能なものが多数ある。

ここで保護されている事項が、国内避難民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¹³。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追加議定書を国内避難民に適用する場合に、少なくとも2つの制限がある。

第1に、適用となる状態が限定的であることである。既に永田の解説を引用し説明したとおり、ジュネーブ諸条約は国際紛争の被害者をその主な保護対象としており、国内紛争の被害者の保護は限定的である。さらに第2追加議定書はその適用範囲を、「暴動、独立の又は散発的な暴力行為その他これらに類する性格の行為等国内における騒乱緊張の事態については、武力紛争に当たらないものとして適用しない」と説明している。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。このことから、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窺える。これは、実際には戦闘が日常的に展開していない場合や、身体的な負傷や病気は患っていないがその可能性を回避するために避難生活を続けることを余義されているような長期化した国内避難民問題には、国際人道法が適用できない可能性を示唆している。

第2に、紛争の主体の問題である。共通第3条では、対象となる紛争を「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、「締結国の領域内において、当該締結国の軍隊と反乱軍その他の組織された武装集団(持続的かつ協同して軍事行動を行うこと及びこの議定書を実施することができるような支配を責任のある指揮の下で当該領域の一部に対して行うもの)との間に生ずるすべてのものについて適用する」と責任主体を規定している。つまり、国際人道法における非国際紛争とは、一国内の紛争当事者で一般にその国の支配権力の獲得あるいは分離独立をめぐる争われる武力紛争を指す(藤田 1993: 211)。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。

¹³ 例えば、国際人道法には、国内避難民の出身地における財産の保護に関する条項はない。

表 2 - 2 : 国際人道法の適用と非適用範囲

適用	非適用
<ul style="list-style-type: none"> ● 反乱軍が、政府を転覆することを目指して政府軍と戦闘を行なっている場合 ● 反乱軍が、国の領土の一部の独立を目指して政府軍と戦闘を行なっている場合 <p>(保護主体は、政府と反乱軍の両者)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 反乱軍が、政府の転覆以外の要求のために政府軍と戦闘を行なっている場合 ● 反乱軍が、国の領土の一部の独立を目指さずに戦闘を行なっている場合 ● 国家が関連しない、異なるグループ同士が戦闘を行なっている場合 ● 理由のいかんにかかわらず、政府軍、反乱軍、その他のグループが対立し、それによる騒乱、断続的な戦闘が行われているあるいはその可能性はあるが、継続して戦闘が行われていない場合。

出典：筆者作成

さらに2つの制約、つまり状況に関する制約と、保護の主体に関する制約はもう1つの制約を間接的に生じさせる。それは、国家が関与していない集団同士の戦いには適用されないということである。

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¹⁴、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。しかもこの適用、非適用の境界は必ずしも明確ではない。既に紹介したように、国内避難民急増の背景には、民族、言語、信仰の違いなどから異なるグループが衝突する「新しい紛争」がある。さらにその一方で、冷戦後の紛争には、「新しい紛争」に国家が関与している場合が多いという見方があることも指摘した。東西冷戦終結後の国内紛争は複合的であり、そのことは、国際人道法適用範囲を不明瞭にしているのである。

② 国際人権法からみた国内避難民問題

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

¹⁴ 表 2 - 2 「国際人道法の適用と非適用範囲」参照。

けるための慣習法と条約から成り立っている（Global Protection Cluster Working Group 2007: 16）。武力紛争時、平和時といった状況に無関係に、人間1人ひとりに共通して、普遍的に認められた権利と自由があり、それを確保しなければならないという考え方が国際人権の根本理念である。国際人権保障の考え方は、第2次世界大虐殺を防げなかったことへの反省に基づき、国連誕生とともに発展してきた（久保田 1997: 4-6）。

国際人権法は、主に1948年第3回国連総会において採択された世界人権宣言から発展した条約、規約からなっている。それらは、国際人権規約と呼ばれるもので、経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約（いわゆる社会権規約）、市民的及び政治的権利に関する国際規約（いわゆる自由権規約）とそれらの議定書が含まれる。また、地域内協定や拷問防止に関する条約、労働者、女性、子供の権利といった専門的な分野における文章・条約も採択された。それらはそれぞれ世界的人権文書と個別的人権文書と呼ばれている（阿部、今井他 2009: 18）。

国連人権委員会は、人権のアドボカシーを主眼とするNGO、国際司法裁判所などの人権関連機関とともに、その発展の中心的役割を担ってきた。2006年には、国連人権委員会は国連人権理事会に格上げされ、審査、勧告等を行なっている（田中他 2013: 174）。具体的な人権の促進・保護、発展の権利の実現、助言的サービス・技術的財政的援助の定常、国連の人権・広報プログラムの調整、世界中の人権侵害の防止、人権尊重確保のための全ての政府との対話などは、人権高等弁務官とその事務所が担当している（阿部、今井他 2009: 82-88）。

これらの人権に関する宣言、文書、条約などのうち国内避難民問題に関連するものを考察してみたい。まず、世界人権宣言とは、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。中でも特に国内避難民問題に関連の強い事項としては、第12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、強制移動からの保護にも結びつくような条項を設けている。居住地の選択の自由に関しては、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、自由権規約第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。また個別的人権文書においては、子供の権利条約、ジェノサイド条約などは国内避難民の置かれた状況に直接関連する場合が多い。このように、国際人権法の各条約や議定書には、国内避難民問題に適用できそうなものが多い。表2-3は、それらを整理したものである。

表 2-3 : 国際人権法の国内避難民への適用

種別	国際人権法規約	内容
生命の危険、暴力からの保護	世界人権宣言第 3 条 自由権規約第 6 条 ジェノサイド条約全般	生命、自由及び身体の安全の権利 生命に対する権利
強制移動からの保護	世界人権宣言第 12 条 世界人権宣言第 13 条 自由権規約第 12 条 社会権規約第 11 条	私生活、名誉、信用の保護 移動と居住の自由 移動及び居住の自由 相当な生活水準についての権利
食糧、水、衣服、仮設住居、健康を得る権利	世界人権宣言第 25 条 社会権規約第 11 条 社会権規約第 12 条 児童の権利に関する条約第 27 条	相当な生活水準についての権利 相当な生活水準についての権利 身体及び精神の健康を享受する権利 生活水準についての権利
差別からの保護	自由権規約第 18 条 自由権規約第 26 条 人種差別撤廃条約全般 女子差別撤廃条約全般	思想、良心及び宗教の自由 法律の前の平等
家庭生活の保護	世界人権宣言第 16 条 自由権規約第 17 条 自由権規約第 23 条 児童の権利に関する条約第 8 条 児童の権利に関する条約第 9 条 児童の権利に関する条約第 10 条	婚姻及び家族の権利 私生活等の尊重 家庭に対する保護 身元の保全 親からの分離の禁止 家族の再統合
財産の保護	世界人権宣言第 17 条	財産権
強制移動後の職業について	社会権規約第 6 条 社会権規約第 7 条 女子差別撤廃条約第 11 条	労働の権利 労働条件 雇用における差別の撤廃
教育を受ける権利	社会権規約第 13 条 児童の権利に関する条約第 28 条 児童の権利に関する条約第 29 条	教育についての権利 教育についての権利 教育の目的
自由の保護	世界人権宣言第 9 条 自由権規約第 9 条	逮捕、拘留又は追放の制限 身体的自由及び逮捕又は抑留の手續
支援へのアクセス	社会権規約第 2 条 社会権規約第 11 条	締結国の義務 相当な生活水準についての権利（合意による支援の受入れ）

出典 : Cohen、Deng 1998: 73-125 及び田中他 2013 を参考に筆者作成

しかし、一方で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、必ずしも明確ではない場合も多い。また、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。さらに、これらの条約や議定書は、批准していない国々もあるし、実際に人権侵害が起こった場合、その対処は国内法が適用される。ところが、その国内法の整備の度合い及び解釈は国によって差異があるのである。

次に、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「基本的人権が侵害される事態において、国外へ避難した難民であろうと、自国内で避難している国内避難民であると、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、国際人権法において各人権を保障する主体は、国家以外にはないし、逆に、国際人権法は基本的に非国家実体による侵害行為を想定してはいない (永田 2005: 30)。一方、国内避難民問題の多くは、国家による攻撃などの人権侵害に成因している。自国国家による権利侵害の結果国内避難民となっている人たちの権利保護を、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。

最後に、ではなぜ1990年代に以前にも増して国際人権保障の重要性が唱えられてきたか、その背景を検討したい。国内避難民問題の国際化は、東西冷戦の終結と密接に関係していることは既に述べたが、この人権の高まりも東西冷戦の終結と無縁ではない。稲田と山本は、東西冷戦の終結と人権の高まりを次の通りそれぞれ分析している。

人権・民主化の促進は、特に1990年前後以来、西側先進諸国の援助政策の重要な要素となってきた。これは、旧ソ連・東欧における社会主義体制の崩壊とともに、東欧諸国をはじめ世界各国で民主化の急速な進展がみられたことが契機であるといえよう。こうした国際情勢の変化は、西側諸国、特に米国において「自由民主主義」の世界的な波の高まりの時代の到来と位置づけられることになった。そ

れとともに、民主化や人権保障の促進が先進諸国の一致した援助理念として掲げられるようになった（稲田 2013: 28-29）。

冷戦の終結は、冷戦体系という各国にアイデンティティ（たとえば、西側に属するのか、東側に属するのか、あるいは非同盟か）を与えるシステムが崩壊したことを意味し、各国ともそれぞれの自己規定をしなければならなくなった。また、民族紛争なども多発し、単に国家、力、「合理性」だけでは国際政治を理解できなくなり、（集団）アイデンティティやその形成という非物質的な要素を考えざるをえなくなった。（山本 2008: 19）。

つまり、東西冷戦の終結や「新しい戦争」の多発は、新たな制度、規範の必要性を高めた。さらに、制度、規範の必要性の高揚は、「自由民主主義」の高まりと相まって人権・民主レジームが形成されていくとともに、人道支援と結びついていったのである。

しかし、繰り返しになるが、既に見たとおり国際人権法が保護する事項が個人に焦点を当てているとはいえ、その保護の責任主体は、あくまで国家であることを再確認しておきたい。

③ 難民条約からみた国内避難民問題

第1章で考察したとおり、1990年代初頭に国内避難民問題が国際的問題と認識された当初より、国内避難民たちは「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、『国内強制移動に関する指導原則』を編纂するに際して、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。また難民条約は、国際人権法の根幹をなす世界人権宣言で規定される保護を難民にも保障しようとするもので、国際人権法の範疇にみなされることもある。

難民条約は、難民の取り扱いに関する最小限の人道的基準を設定し、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（UNHCRa）。しかし、序章で見たとおり、国内避難民は自国内に留まっているために、難民条約は適用されない。

また、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。国内避難民を自国内で支援、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。

さらに難民条約は、条約に規定されている保護や支援を行う主体が既に見た国際人道法や国際人権法とは大きく異なっている。つまり、上記のとおり UNHCR が言う「最低限の道徳的基準」を保障するのは誰なのかという問題である。難民条約では、まず締結国、つまり難民が避難した国がその義務を負うとしている。そのうえで、一国にて支援、保護が不当に重い負担となる可能性があることを考慮し、国際協力を確認している。換言すれば、難民条約に、自国政府による人権保護、人道的な配慮を促すという視点は備わっていないのである（墓田 2002: 91）。

④ 『国内強制移動に関する指導原則』に関する小括

以上国際人道法、国際人権法及び難民条約の規定の国内避難民問題への適用と、その限界について考察してきた。国内避難民問題に関する殆どの事項が、既存の特に国際人道法や国際人権法によって保障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、国際人権法のうち国内避難民問題に関連する規範をまとめ『国内強制移動に関する指導原則』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。特に人権への注目は、国内避難民問題を国際問題として国際社会に提起するきっかけとなった。

先に述べた通り、国連人権委員会が国内避難民問題について国連事務総長に調査を依頼したのは 1991 年 3 月のことであった。実は、同時期に UNDP の働きかけで、経済社会理事會も国連事務総長に国内避難民に関する調査を促している。国連事務総長は UNHCR を退職したジャック・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 6 月に同氏が提出した報告書では、国内避難民問題が必要とするさまざまなニーズが緊急支援から開発支援に至るまで包含されている

が、国内避難民問題は国連憲章第2条に明記されている事項¹⁵により、微妙な問題を提起すること、さらに、国内避難民問題は国内問題であり、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報告しているに過ぎなかった（UN 1991b）。

しかし、『国内強制移動に関する指導原則』の取りまとめには、反対意見もあった。前述の通り国際人道法は ICRC が中心となり発展し、また管理されてきた一方で、国際人権法は国連を中心に発展してきたという歴史背景がある。ICRC は、『国内強制移動に関する指導原則』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のである。このような理由により、ICRC は、国際人道法を国内避難民に限定した形で法的枠組みを作り治すことに慎重であった（Cohen 2013: 5, Phuong 2004: 53）。

また、『国内強制移動に関する指導原則』の編纂に肯定的であった特に先進国の中には、東西冷戦終結後に増え続けた国内避難民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。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。墓田は仮説ではあるとしながらも、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）。

『国内強制移動に関する指導原則』でもう1つ追加しておきたいのは、その編纂の過程である。既に述べた通り、国内避難民問題が人権サイドから注目を集めた背景には NGO がそのことを促したということがあった。さらに、編纂のプロセスは、民間のシンクタンクであるブルッキングス研究所に委託されて行われていた。また、編纂の過程やアドボカシーに関しては、国内避難民問題に関心の高いオーストリア、ノルウェー、スイスなどの支援国政府などの意見を取り入れることに成功した（Cohen 2013 3-5）。このような、多くの主体が共同して行われた政策決定過程は、さまざまなアクターが関与し、その理念と集合知が確実に反映された軌跡でもあり（墓田 2015: 46）、今後起こりうるさまざまな国際問題解決への合意形成への例示となっている。

しかし、ブルッキングス研究所ではさまざまな人権問題に関する諸研究を行っており、新自由主義の枠組み内で人権・民主化レジームを推し進めるアメリカ政府との関係が知られているし、オーストリア、ノルウェー、スイスといった国々の意向が特に反映されるものとなったのではと考えられる。

¹⁵ 国連憲章第2条第1項は「この機構は、その全ての加盟国の主権平等の原則にその基礎を置いている」と書かれている。

このような背景で編纂された『国内強制移動に関する指導原則』であるが、条約や議定書といったある程度の強制力を持った「ハード・ロー」ではないし、今日に至るまで国内避難民問題に関する国際法は存在しない¹⁶。デンの後任として2004年より国内避難民人権問題国連事務総長代表¹⁷を務めるケーリン（Walter Kälin）は、東西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、特に人権に関して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（Kälin 2001: 2）¹⁸。しかしながら、その後2000年には国連総会決議に国内避難民問題の基準として盛り込まれ（UN 2000a）、世界サミットにおいても国内避難民保護に関する重要な国際的枠組みとして合意された（UN 2005c）。また、2006年にはアフリカ大湖地域国内避難民保護、支援に関する議定書、2009年にはアフリカ連合国内避難民保護、支援に関する条約（カンパラ条約）にも盛り込まれるなどして（Cohen 2013: 9）、「ソフト・ロー」としての地位を確立してきた。

さらに、国際的な規範は、国内法に取り込まれることにより条約と類似した実効性が期待できる（墓田 2015: 75）が、その面においても20以上の国々が『国内強制移動に関する指導原則』を国内法に反映させており、今後さまざまな場面での国内避難民問題への適応が期待できる（Cohen 2013: 11）。

¹⁶ 当初『国内強制移動に関する指導原則』編纂に批判的であった ICRC は、『国内強制移動に関する指導原則』が発表された1998年、その機関紙 *International Review of the Red Cross No. 324* に『国内強制移動に関する指導原則—国際人道法の貢献に関する数点のコメント（*Guiding Principles on Internal Displacement - A Few Comments on the Contribution of International Humanitarian Law*）』（日本語タイトルは、筆者訳）とい論文を発表している。同論文は、『国内強制移動に関する指導原則』は国際人道法、国際人権法中のうち国内避難民に適用可能な事項を網羅していると評価する一方、国内避難民を特に従前の受益者つまり「武力紛争の被害に遭った市民」に含めているとしている ICRC の立場の違いを説明している（Lavoyer 1998）。

¹⁷ デンがこのポストに就いている際には、そのタイトルは「国内避難民問題担当国連事務総長代表」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。

¹⁸ ケーリンは、参考文献において具体的にどのような見解を指しているかには言及していない。しかし三浦は、東西冷戦終結後に世界を覆うかのように見えた自由権を最優先する人権観に対して、集団や国家の開発を重視する「アジア的価値」が提示されたとしている。「アジア的価値」を提唱したシンガポール、インドネシア、マレーシア、中国などの政権は、①人権の意味合いは地域や文化によって異なり、相対的である、②伝統的に、アジアでは個人よりも家族や共同体という単位が重視されてきた点等を主張している（三浦 2006）。

(3) 国内避難民に関する国際法原則宣言¹⁹

1990年初頭に国内避難民問題が顕著化するとともに、国連と並んで国際法協会(International Law Association: ILA)においても、国際法の国内避難民問題への適用が検討され始めた。1992年には、国内避難民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国内避難民が支援、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ことである(永田 2005: 38)。前述のとおり、国連においては、1998年に『国内強制移動に関する指導原則』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ものと思われる。しかし、ILAは、むしろ互いに補完できるものとの見解で、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国内避難民発生の原因から削除された点である。それは、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国内避難民は難民と同じ状況に置かれているとは言えないとの見解からであった。国連は、1966年の両規約、つまり「経済的、社会的、文化的権利に関する国際規約」及び「市民的及び政治的権利に関する国際規約」がともに国際人権法の一部をなす規約であると判断し、国連事務総長は1992年に国連人権理事会に提出した国内避難民問題に関する最初の報告書(UN 1992a)において、自然災害や人為的災害も武力紛争と同様国内避難民発生の原因に含めた。

国内避難民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国内避

¹⁹ ILAにおける議論の推移については、永田 2005、Lee 2001の研究に依拠してまとめた。

難民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、国内避難民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 宣言の被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『国内強制移動に関する指導原則』における国内避難民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国内避難民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国内避難民に対する支援、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、国内避難民の支援、保護の一義的責任は国家にあるとした国連の『国内強制移動に関する指導原則』との相違点となった。最終的な ILA 宣言における国内避難民は、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という。（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）。

（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—

国連は国内避難民の保護、支援の規範作りとともに、どのように個別の状況における恒久的解決を図るのかということにも取り組んできた。その一部は、『国内強制移動に関する指導原則』第5部（原則26から30）に盛り込まれている²⁰。

²⁰ 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。

国内避難民問題の恒久的解決に関する時前研究と規範作りは、『国内強制移動に関する指導原則』編纂時と同様、国内避難民人権問題担当国連事務総長代表がブルッキングス研究所に依頼し進めたものである²¹。

2007年には、国内避難民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 (When Displacement Ends)』²² (Brookings Institution 2007) という文書が出版されている。2010年には、その文書を踏まえた『国内避難民問題の恒久的解決の枠組み (IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons)』 (IASC 2010) が発表され、国連人道支援機関、ICRC並びに NGO の連合体がメンバーとなっている IASC²³にて確認され、規範化された。

『国内避難民問題の恒久的解決の枠組み (IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons)』 (IASC 2010) 編纂に関しては、国内避難民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 2005)²⁴。それらは、強制移動の原因、解決、支援の必要性である。まず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、次に解決による基準とは国内避難民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、最後に支援の必要性による基準とは、国内避難民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、自発的帰還、避難した場所にての統合、国内の別の場所での定住である。しかしながら、国内避難民問題の終了時を検討することは、裏を返せば「いつ国内避難民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化したとしても、その後「元」国内避難民が、全く支援なしで生活できるのかという問題もある。

したがって、3つの解決策を促進するうえで、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、帰還または定住先で

²¹ 『強制移動はいつ終わるのか』(次注)の前書にてケーリンは、「強制移動はいつ終わるのかという問いに対しての検討が、国内避難民問題担当国連事務総長代表(デン)の依頼によりブルッキングス研究所で行われてきた」と述べている。

²² 日本語タイトルは、筆者訳である。

²³ IASC(機関間常設委員会)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、ICRC、IFRC NGOの共同体を主なメンバーとする委員会である。詳しくは序章を参照。

²⁴ エリン・ムーニー(Erin Mooney)は、国内強制移動に関する指導原則と国内避難民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国内避難民プロジェクトの副代表であった。

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など多岐に渡る。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、国内避難民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た。

(5) 第1節の小括

本節では、国内避難民問題に関する国際的概念や規範とその背景を考察した。人間の安全保障概念は、確かに個人の安全への国際的関心を高めるきっかけとなった。国内避難民支援、保護の規範作りの過程では、国内避難民問題が国内の問題であり国家主権の概念に抵触する可能性があるので難しいとする意見もあった。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で進められるようになったのである。

規範の整備とともに、国内避難民への支援、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、当初の国内避難民問題を越えて、人道支援一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。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。次節において検討する。

第2節 国内避難民支援への概念と規範の整備から生まれた概念

(1) 「保護」という概念

国内避難民を対象としたものに限らず、人道支援に関して「支援と保護」²⁵という表現が国連を始めとする国際社会、あるいは人道支援に関わる組織で頻繁に使われている。しかし、本論文では、文書の題名などの固有名詞、引用などやむを得ない場合を除き「保護」という言葉の使用をあえて避けてきた。というのも、保護の定義が曖昧かつ支援との相違

²⁵ 支援を援助としている文献もある。本論文では、引用などの場合を除き「支援」という言葉で統一して使っている。また、人道支援機関でも Aid (援助) という言葉ではなく、Assistance (支援) という言葉を用いる傾向がある。

も不鮮明であるからである。前節で述べた国内避難民問題への概念、規範の発展過程の中で「支援と保護」という表現があたかもその定義や相違が自明のことであるように議論が進められてきた。例えば、『国内強制移動に関する指導原則』においても第1条から「人びとの保護及び支援」という言葉が、何の前触れもなく登場する。

一方、その曖昧さに関わらず「保護」という概念は、前節で論じた国内避難民問題の規範、概念の発展及び次節にて論じる国内避難民支援の制度の発展において、骨格的な意味合いを持ってきた。その傾向は、現行の国際人道支援システムの中にも見ることができる。次節でも詳しく述べるが、現行の国際人道システムは、2005年国連人道支援改革で導入されたクラスター制度という制度により体现されている。

人道危機が複雑化、複合化したことで、国内避難民問題初め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人道的懸念が出現してきた。クラスター制度とは、人道危機に際して見逃される事項をなくすためにクラスター（業務群）として人道支援業務を再分類し、クラスターごとに主導支援機関を任命し、その責任の所在を明らかにしようとするものである。また、同業務群の各支援機関間、異なる業務群間とのコミュニケーションを円滑にし、人道支援の無駄を省くとともに各機関間の調整を活性化するという目的も持つ。現在は11のクラスターが存在するが、その1つに「保護」クラスターというものもある。

「保護」という概念は、国内避難民問題が1990年代初頭に国際問題として顕著化する以前より使われている言葉ではある。しかし、国内避難民問題がその概念、規範的発展、また制度的発展の中で保護の概念を取り入れたことで、国内避難民問題はもとより人道支援一般や国際関係論にまで影響を及ぼすことになった。そこで本節では、「保護」という概念を検討しておく。

「保護」の定義は、1999年にIASCメンバーも参加のもとで、ICRC主催のワークショップで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、国際人道法及び難民法）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、クラスター制度において国際人道支援システム全体の取りまとめを担っている OCHA も現在この定義を使用している (OCHA 2010)。

前出の保護クラスター発行の『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 Working Group 2007) もこの定義を掲載しているが、保護を①目的、②法的責任、③行動の3つの要素に分類している。

「保護」の目的は、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。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²⁶。さらに国家がその責任を果たさないか、あるいは果たす意思のない場合、人道支援機関、人権促進機関は重要な役割を担うとする。行動としての保護は、個人の権利の剥奪を防いだり、剥奪を止めたり、法的制度へのアクセスを通じて権利が剥奪されている状態からの回復を図ったり、権利の尊重や法による統治を促進したりすることである。

しかし、これら定義の範囲を考えると、「保護」は、国際人道法、国際人権法、難民条約に関連する権利とそれに関連する全ての活動となり、それはもはや人道支援全体を指すかのような印象さえ与える。例えば、国際人権法は、食糧、水、住居などを含む適切な生活水準、教育、医療、男女間・民族などの差別までを網羅しており、全ての人道支援活動が「保護」で包括されてしまう。

他方、「保護」には別の見方もある。それは既に指摘した人間の安全保障の基本的概念である「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」に照らし合わせた見方であり、物質的な支援と「保護」を分離する考え方である。つまり、物資による支援が「欠乏」からの自由を担保する一方で、「保護」は「恐怖」からの自由を担保するものという見方である (例：上野 2012: 36)。この考えによれば、「保護」はやはり人権侵害などの危険に身が晒されることを防ぐことということになる。

国内避難民問題が国際問題として取り上げられ、その後『国内強制移動に関する指導原則』編纂の課程の背景には、デンやコーエンらによる国内避難民問題を人権という側面から見るという試みがあったことを指摘した。しかしコーエンも、当初は「保護」を今日の

²⁶ 前節で既に見た通り、国際人権法の第一意義的な責任は国家にあり、反政府軍など他の紛争アクターはその射程にはない。

ような包括的なものと考えていなかった節がある。次の3つの文章を引用し、検討してみたい²⁷。

国内避難民問題は、当初多くの人びとにより大量の食糧、医薬品、仮設住居が必要な人道支援問題として捉えられたが、私は、国内避難民問題が甚大な人権問題でもあり国連人権委員会の議題になるべきものだと直感した (Cohen 2006: 88)。

国内避難民は、他の人びとに比べて食糧、仮設住居、健康といったものを必要としており、虐待や人権侵害に対してより脆弱である (Cohen 2006: 89)。

被害にあったコミュニティへアクセスするための政府や非政府アクター²⁸との交渉、国内避難民の権利を広める活動、侵害の監視、現地への保護担当職員の派遣、人びとを危険より避難させること、国内避難民が帰還するのに付き添うことなどの保護業務で経験を持つ機関は数少ない (Cohen 2006: 97)²⁹。

いずれも、コーエンが『国内強制移動に関する指導原則』編纂作業を振り返り研究論文に記したものである。つまり、コーエンは国内避難民問題が国際問題として捉え始められた当初は、「保護」を狭義で捉えていたおり、「保護」とは権利が侵害されないということより身体の安全を確保することと理解していたように思われる。

コーエンは、もう1つの「保護」の概念を示している。それは、支援の中で「保護」を高めるようなプログラムを立案することが保護に関する懸念に対応するための重要な方法であるということである。つまり、食糧支援などを行う際、弱者を優先することや、差別をなくすことに特別な配慮を払うということである。

「保護」を狭義で捉えるか、または物質的なもの、例えば食糧の充足なども権利と捉え人道支援の多くの分野を網羅する広義で捉えるか、実ははっきりとした見解が今日に至る

²⁷ いずれも日本語への翻訳は、筆者によるものである。

²⁸ ある一定の場所を統治している政府以外の団体を指す。

²⁹ コーエンは、引用文にある「保護」の役割を指摘した後、保護業務経験があるのは UNHCR と ICRC である述べている。しかし、前述の通り UNHCR の業務には難民の出身国に対し難民の人権向上を目的に当該政府と交渉する役割は含まれていない。

まで明確でないのである。しかしながら、これまでの考察より「保護」に関して2つの問題点を指摘しておきたい。

まず、「保護」は国内避難民問題に関する国際法、特に国際人権法との関わりによって論じられることが多い。既に見た通り、人権は、個人レベルの権利でありながら、国家が第一義的な責任を負うこととなっており、さらに第2次大戦後の国際社会のあり方に関連する国家の基幹要素の1つとなっている。そのため国内避難民問題に、国家、国際レジームにも関わる普遍的で上流的な議論と、人道支援の現場という下流の議論が「保護」の概念を介して混同して入り込んでしまったということである。この点については、前節の規範や概念的な議論ではなく、むしろ支援や保護を行う際の制度的枠組みとも関連しているため、次節において再度検討する。

もう1点は、「保護」は、国内避難民の権利を「保護」するという概念であるが、それを達成するためにはどのようなことを行えばよいのであろうか。前節で検討したように、国際人権法や国際人道法では、それを第一義的に保障するのは国家の責任である。この観点から生まれたのが、今日国内避難民問題を越えて、国際関係における国家の役割に関する議論に影響を与えている「責任としての主権 (Sovereignty as Responsibility)」という概念である。次項においてはこの概念について検討する。

(2) 「責任としての主権」という概念

既に見たとおり国内避難民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や議定書においては、人権を保障する第一義的責任は国家にあるとされている。また、国際人道法においても、そこに記されているさまざまな権利を保障する責任は、国家とその内部の一定の領域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、両国際法を参照して編纂された『国内強制移動に関する指導原則』においても、原則3で規定されている通り、国内避難民保護の責任主体は国家となっているのである。

しかし、1990年初頭に国内避難民問題が国際問題として注目を集めた理由は、主権国家と国内避難民問題の関係、内政不干渉原則への抵触の可能性であった (UN 1991b)。この2つの視点、つまり、「国内避難民への人道支援は主権国家が障害となる」という視点と「国内避難民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、国内避難

民問題の伝統的な成因は、国家が国内避難民を支援、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、いかにして国内避難民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、積極性と消極性という二面性を持って発展してきたと説明する (Brown 2003)。積極性は、各国家は国際紛争を防ぐため支配領域での立法、紛争解決、法の施行に対して権利を有するということである。一方、否定的側面は、他の国の介入を遮断するということである。

ルソーやロック、ジェファーソンといった哲学者は、主権国家の主体は国民であり政府ではないと思考し、哲学を越えて国際法発展の根底を築いた。第一次世界大戦を経て、第2次世界大戦に至る過程で、国際平和を持続するメカニズムが不十分であったという反省から国際連合が発足する。その間、特に第2次世界大戦中のナチスによる大量殺戮を見れば、国際平和を目的とする主権国家の根底にある「国民のための国家」という思想の重要性は明らかであった。ここに、国際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な人権問題に積極的に関与してきた根源がある。

このような歴史的背景を踏まえ、デンは『国内強制移動に関する指導原則』編纂作業中³⁰の1993年「責任を伴う主権」という概念を発表 (Deng 1993)、また1996年には『責任としての主権 (Sovereignty as Responsibility)』 (Deng 1996)³¹という書籍の編集を行なっている (Deng 1996)。デンは『責任としての主権』の中で、国内紛争に関する2つの課題を提示する。まず、国内、地域、世界での紛争の予防と解決、2つ目は被害に遭い基本的人権が奪われた人びとの保護と、生存するために必要な基本的物資による支援である。

また、デンはウェストファリア体制による上記ブラウンの国家主権の二面性で言うところの消極的側面、つまり他の国の介入を遮断するという側面は、第2次世界大戦後民主化、国内の基本的人権や最低限の人道的基準といった国際的な主張とともに崩れ去ってしまったと述べる。さらに東西冷戦終結後、その傾向が強まっていくことで、各国政府の行動が

³⁰ デンが国内避難民問題担当国連事務総長代表に就任したのが1992年、『国内強制移動に関する指導原則』を発表したのが1998年である。それに先立つ1993年に発表された「責任を伴う主権 (Sovereignty with Responsibility)」を基礎に1996年に発表された「責任としての主権 (Sovereignty as Responsibility)」の概念は、国内強制移動に関する指導原則編纂中に発展した概念であることが推測される。

³¹ 参考文献は、“Normative Framework of Sovereignty” (Deng 1996) 参照。

国際的な視線に晒されていることを指摘した。それは、民主主義による圧力とも言える (Deng 1996: 1-7)。

「責任としての主権」を要約すると、今日の国際システムは、第2次大戦後の世界人権宣言をはじめとする国際人権法の発展に見られるように、国際社会の関心事の1つである人権を保障する政府の集合として成り立っている。そのため、国家は国民の人権を保障する責任を有する一方で、国際システムの中においては国民の人権を保障する責任を果たす国家が主権を認められることになる。レイズマン (Michael W. Reisman) も、主権国家は政府ではなく国民に属するため、各国家は人権を保障するものであると同様の議論を展開する (Reisman 1990: 866)。その後、この「責任としての主権」の概念は、やがて新たな理念「保護する責任 (Responsibility to Protect)」の基礎となって行く。

2000年4月、国連ミレニアム総会 (Millennium Assembly) で、アナン (Kofi Anan) 国連事務総長は『われら人民—21世紀における国際連合の役割 (*We the Peoples: the Role of the United Nations in the Twenty-first Century*)』と題された報告書を発表した (UN 2000)。同報告書は、1994年のルワンダの虐殺、1995年のスレブレニツァでの虐殺、1999年コソボ危機を背景に、「このような大規模で組織的な人権侵害にどのように応じるべきだろうか」と問いかけている。それに呼応して、2000年9月カナダ政府主導の有識者からなる「介入と国家主権に関する国際委員会 (International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)」が設立された (墓田 2015: 160-161)。

同委員会の議論の特徴は、国家主権を国家の権利として捉えていた従来の発想を転換し、国家主義とは国民を保護する国家の義務であると再定義したことである (上杉 2006)。つまり「責任としての主権」の考えである。2001年12月、同委員会は『保護する責任』(ICISS 2001) と題された報告書を国連事務総長に提出したが、既述のような議論より国民を保護する第一義的な責任は国家にあるとしている。さらに、同報告書は、国家が国民を保護できない、保護する意志がない、さらに国家が加害者である場合などには、その責任が国際社会に移行するという見解を示した。

「保護する責任」論が活発化していく一方で、2003年に発生したスーダン・ダルフル紛争による人道危機を制止することはできなかった。とは言うものの、戦争犯罪、ジェノサイド、人道に対する罪といった懸案をより明確にし、またアドボカシーに弾みをつけた

(墓田 2015: 167) 点などにおいて同概念が国内避難民問題へ果たした貢献は少なくないと思われる³²。

「保護する責任」論は、その後、2005年9月に世界サミットの決議(『成果文書』(UN 2005 c))で言及されたり、さらに2009年には、潘基文国連事務総長により『保護する責任の履行』(UN 2009)と題する報告書が発表されたりして国際社会の主要議題としての存在感を増していった。ちなみに、2005年世界サミットの『成果文書』において、『国内強制移動に関する指導原則』は国内避難民問題に関する国際的枠組みであることも認識されている³³。

その一方、ともに「責任としての主権」を基にしている「保護する責任」と『国内強制移動に関する指導原則』を初めとする国内避難民支援、保護の規範は、相容れない可能性も示唆されている。それは、「保護する責任」が、国家がその国民を保護することに失敗した場合、人びとを保護する責任が国際社会へ移行し、国際社会の政治的、軍事的介入のきっかけとなる可能性を示唆するからである。政治的、軍事的介入の可能性は、国内避難民を生み出している国家の態度を一層頑なものとしてしまい、結果国際社会による国内避難民の支援、保護を難しくしてしまうという懸念である(Cohen 2010: 26 他)。

図2-1「国内避難民問題と「責任としての主権」「保護する責任」の関連性」は、以上の国内避難民の急増、国内避難民支援、保護に関する議論、「責任としての主権」、「保護する責任」の展開を整理したものである。

図2-1：国内避難民問題と「責任としての主権」「保護する責任」の関連性

時期(年)	1990年初頭	1992	1993	1994	1998	2001	2005
国内避難民問題	IDP増加→	議論の活発化→	責任としての主権→	IDP指導原則	→	世界サミット	
保護する責任					人間の安全保障 →	保護する責任 →	世界サミット (特に恐怖からの自由：ルワンダで虐殺等)

出典：筆者作成

³² 2009年3月、スーダンのバシール大統領へ、国際刑事裁判所(International Criminal Court: ICC)より逮捕状が発行された。罪状は、戦争犯罪と人道に対する罪であった。この件と保護する責任との関係は必ずしも明確ではないが、国際社会で保護する責任の議論が進む中で判決であり、その影響はあったと考えるのが普通であろう。

³³ 同議論自体が膨大なため、ここでは言及しない。詳しくは松隈『人間の安全保障と国際機構』(2008)等を参照。

(3) 第2節の小括

本節では、国内避難民問題に対する国際社会での概念、規範的取り組みから生じた議題を検討してきた。それらを振り返るとき、国内避難民問題の根底にあるものが明らかになる。もちろん、国内避難民問題が1990年代初頭より国際社会の注目を集めた最大の理由は、難民と同じように避難した人びとであるにも関わらず国境を越えていないために、国際社会は難民と同様に支援の手を差しのべることができなかったという問題である。つまり、主権国家の壁が立ちはだかったという問題である。

国際社会は、普遍的な概念である人権という概念をもって主権国家の壁を打破しようとした。国際人権法によれば、国家は国民の人権保障に対して第一義的責任があるとされているため、民主化レジームに内在されている人権を中心とする議論が沸きあがったのである。

しかし他方で、それは元来矛盾を含んでいた。なぜなら国家が保護しないどころか、積極的に侵害しているにも関わらず、彼らに対する保障責任は当該国家にあるとしているからである。『国内強制移動に関する指導原則』編纂を主導し、その編纂作業中に「責任としての主権国家」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、武力によって砕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) ³⁴。

さらに、人権をめぐる議論は、「保護」、「責任としての主権」といった概念を生み出していった。これらの概念は、国内避難民問題を、新しい国家間の関係性、ひいては国際社会のあり方をも問いかける主要な議題へと拡大させていった。

本節で検討した概念、規範的取り組みと同時に、具体的にどのように国内避難民を支援、保護するのかに関する制度的取り組みも進められてきた。次節においては、こうした制度的取り組みについて検討することとしたい。

³⁴ デンは同論文で、国内避難民を生み出しているような国家が自身で保護する責任を全うするようになることが「神話」であったとし、だからこそ「責任としての主権」や継続した国際社会の取り組み、働きかけが必要だと主張している。

第3節 国内避難民問題に関する制度的発展

本章第1節、第2節では、東西冷戦終結後の1990年代初頭に国内避難民の急増を受け、国内避難民問題がどのように国際的な問題と認識されたのか、また同問題に立ち向かうべくどのような概念、規範が国際社会で議論、制定されてきたかを検討した。本節においては、概念や規範的な議論とともに、実際に国内避難民を支援するために整備された制度的枠組みについて分析する。具体的には、1991年より始まった国際人道支援システムの改革である。

人道支援は、1997年の国連改革で新たに国連が取り組むべき主要領域の1つとして付け加えられた視点である（UN 1997、中満 2008: 38）。とは言うものの、既に見た通り、UNICEF、UNHCR、WFPなどの国連人道支援機関はそれ以前より人道問題に取り組んできた。第1章で考察したように、それらの機関の中には、東西冷戦終結以前より国内避難民の支援を行なっている機関もあることを述べた。本節では、国内避難民の数が増大した1990年代初頭以降に活発化した国際人道支援システムの改革とはいかなるものであったかを検証する。

1990年代初頭より今日に至るまで、主な国際人道支援システムの改革は3回行われている。それぞれの内容は後述するが、1度目は1991年12月19日付けの国連総会決議46/182（UN 1991c）に基づく改革、2度目は1997年、頻発する人道危機に対して国連が有効策をとれなかったことから国連事務総長が必要性を主張し行われた国連改革（UN 1997、赤星 2014: 184）、3度目は2005年、人道問題担当国連事務次長兼緊急援助調整官により国連総会に提出された国際人道支援システムの評価である『人道対応レビュー（*Humanitarian Response Review*）』³⁵（Humanitarian Review Team of Consultants 2005）に沿って行われた改革である。

現在、2011年頃より再度の見直しが必要との意見が再燃し、「今後検討されるべき事項（*Transformative Agenda*）」³⁶として、IASCにて議論が進められている。本節では、1990年代初頭から現在に至るまでの国際人道支援システムの見直しは連続的なものであるとの認識を前提にするものの、まずは上記3回の主な改革に沿って分析する。なお、それら改

³⁵ 日本語タイトルは、筆者訳である。

³⁶ 日本語タイトルは、筆者訳である。

革が実際にどのように作用しているかは、第3章、第4章の事例に照らし合わせて考察し、最終的には第5章以降で検討する。

(1) 1991年から1996年までの改革

国連総会は1991年12月、総会決議46/182 (UN 1991c) を採択した。この決議による具体的な制度改革については後述するが、まず背景を見てみたい。この決議により改革された人道支援の対象者が、自然災害や緊急事態の被害者とされ、具体的な被害としては人命の損失、難民の流出、大量の強制移動³⁷、物質的損害を挙げている。繰り返しになるが、この決議以前にも国連人道支援機関は活動していた。自然災害や緊急事態の被害者や難民は国連人道支援機関の主要な受益者であったし、国内避難民への支援もどれだけ網羅していたかは不明であるものの少なからず行われていた。しかし、同決議においては、国際人道システムの守備範囲に、強制移動が明示された。「国内」という言葉は入っていないが、難民が別記されているので、ここでいう強制移動を強いられた人びとは、国内避難民を指すこととなる。

また、前節で論じた国家主権についても、前置きがある。それは、国連は国家主権を尊重することと、各国はその領域内で発生する自然災害やその他の緊急事態に必要な人道支援に第一義的な責任を持つことである。

この決議により、国際人道支援システムに次の5つのメカニズムが新たに導入されることになった。それらは、さまざまな人道危機の状況、人道支援のニーズを国別、年度別にまとめ、ドナー国へ資金を要請することを目的とした「統合資金要請プロセス (Consolidated Appeal Process)」や、迅速な対応が求められているにもかかわらず資金が不足した場合に人道支援機関に資金貸与を行う「中央緊急貸与基金 (Central Emergency Revolving Fund)」である。

また、従来自然災害危機における人道支援調整の責任者であった国連災害救済調整官 (United Nations Disaster Relief Coordinator: UNDRO) の業務に紛争に起因する人道危機の業務が追加され、新たに緊急援助調整官 (Emergency Relief Coordinator: ERC) として任命された。つまり、ERC は、難民高等弁務官が担当する難民への支援を除く、全ての

³⁷ Displacement の訳であるが、『国内強制移動に関する指導原則』を翻訳した GPID 日本語版作成委員会の訳を採用している。

人道支援を調整することとなり、国内避難民問題に関する事項の調整責任も明らかになった。なお、ERC の具体的な職務は、事務総長の補佐として人道支援が必要とされる事態の調査、資金の調達、各人道支援機関間の調整、情報の取りまとめを行うことである。

さらに、先に述べた通り、国連人道支援諸機関間の活動調整や政策協議を行う場として IASC が設立された。IASC は、世界中で行われている人道支援を広く包含する目的で、国連機関以外の世界銀行、主要な国際 NGO からなる 2 つのグループと、ICRC など 9 つの機関を常任招聘メンバーとして構成された。総会決議 46/182 は、IASC を国際的な人道支援に対する唯一の意思決定機関として位置づけている (OCHA 2012)。

同決議は、一部変更があったものの今日に至るまで国際人道システムの基本的枠組みとなっている。表 2-4 「1992 年国連改革にて導入された人道支援に関わる新制度」は、上記人道支援の枠組みをまとめたものである。

もう 1 つの改革の背景は、UNDP が改革の中心になったことである。決議にも述べられているように、この決議の実行は、UNDP と ERC が協力して行うこととなっていた。第 1 節でも触れた通り、同時期 UNDP は、急増していた国内避難民について調査するよう経済社会委員会に働きかけている。また、援助実施国で実質に国連の最高責任者となる駐在調整官の職には UNDP の代表が就くことになっていたのである。さらに、駐在調整官は中央緊急貸与資金の人道支援機関への割り振りも行うことになった。今日では、UNDP の出身者でなくとも駐在調整官の職に就くことができることになっている³⁸。しかし、実際の運用は他機関の出身者が UNDP へ出向するという形式で行われている。これらのことから、UNDP は新しい国際人道システムにおいて主導的役割を担うべく働きかけをしていたことが推察される。

また、1993 年の国連総会では、難民条約に基づき難民の保護を担当する UNHCR が、国内避難民を担当する事務総長代表や関係機関と、国内避難民の保護と支援に関する活発な話し合いを奨励する決議が採択された (UN 1994b)。

このように、国内避難民問題は、国際的関心の高まりとともに各国連人道支援機関並びに国連以外の人道支援機関の調整強化を迫った。しかし、そのことは、各国連人道支援機関の独立性に影響を及ぼす可能性も含んでおり、各国連人道支援機関は、新しい国際人道

³⁸ この件は、1998 年 4 月 23 日付で UNDP、UNFPA、WFP、UNICEF の代表者が覚書に署名するという形式で合意された (UN 1998b)。

表 2 - 4 : 1992 年国連改革にて導入された人道支援に関わる新制度

制度	説明
中央緊急貸与資金	緊急人道支援の必要が発生した場合、人道支援機関が必要な費用を前借りできるシステム。後の改革で、贈与に変更された。
統合資金要請アピール	人道支援の必要性を、従前のように分野ごとではなく、統合した形でドナー国を初めとする国際社会へアピールする。
緊急支援調整官 (ERC)	既存の国連災害調整官の役割に、自然災害以外の人道危機における調整を加える。国連の高等職員として、事務総長を補佐する。緊急支援調整官を支えるのは、従前の国連災害調整官事務所 (Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator: UNDRO) が改組されるかたちで設立された人道問題局 (Department of Humanitarian Affairs: DHA)。
IASC	国際人道支援システムについての唯一の決定機関として、国連人道支援機関が議論、意志決定を行う委員会。国際移住機関 (International Organization for Migration: IOM)、赤十字国際委員会、国際赤十字・赤新月社同盟、関連する NGO (案件別) も招聘する。
駐在調整官	人道支援実施国における、当該政府との調整、各人道支援機関間の調整を行う。

出典：筆者作成

システムにおいて主導的立場を担うべく競合したのである³⁹。この件については、次項以降でも考察する。

(2) 1997 年から 2004 年までの改革

1997 年 7 月、国連事務総長は国連総会議長に『国連の見直し—改革計画 (*Renewing The United Nations: A Programme for Reform*)』⁴⁰ (UN 1997) を提出し、新たな国際人道支

³⁹ 背景には、ドナー国からの資金獲得で優位な立場を築きたいことや、受益国政府より信頼を得、その国での将来の活動を安定的に行いたいこと等があると考えられる。

⁴⁰ 日本語タイトルは、筆者訳である。

援システム改革を開始させた⁴¹。同報告書は、「複雑な政治、軍事的背景のもとでの内戦等、複合的大型緊急人道危機の発生は、国際社会に新たな国際的人道支援アプローチを要請している」と指摘し、改革の目的はさまざまな国連の活動をより効率良く、効果的に行われるようにすることと述べる。換言すると、1997年国連改革のうち人道支援部門の改革は、紛争に起因する国内避難民への人道支援をどのように行うかということが主眼であったと言える。

また、ERC に対し、国内避難民の保護と支援について中心的な役割を担うように要請している。これにより、それまで明確な国内避難民の支援・保護を担当する事務所や専門機関が存在していなかった国連内部に、初めて専任者が置かれることになった(OCHA 2010)。さらに、従前より設置されていた国連人道問題局 (Department of Humanitarian Affairs: DHA) が、国連人道問題調整局 (Office of Coordination for Humanitarian Affairs: OCHA) ⁴²へと改組された。

OCHA の役割は、政策の立案、アドボカシー活動及び各人道支援機関の調整において、ERC の支援業務を遂行することであった。但し、改組にあたっては、OCHA がより強い権限を持って人道支援機関間の調整にあたるべきという意見もあったが、多くの発展途上国が国内避難民支援に消極的だったこと、WFP や UNICEF といった国連各人道支援機関が支持しなかったことなどから、OCHA の権限は限定的なものになった (赤星 2014: 185)。

また、UNHCR の難民保護に関するこれまでの長い経験に鑑みて、同機関がその担当業務を拡大して「国内難民」を含めてはどうかという議論もあった。1993年の国連総会においても、UNHCR が国内避難民問題について他機関と話し合うことを奨励する決議がされていたことは既に紹介した (UN 1994b)。同案は、2000年にアメリカの国連大使であったホルブルック (Richard Holbrooke) によって公式に発表された。しかしながら、その直後、WFP、UNICEF、UNDP の代表は反対の意を表明するために、国連事務総長執務室へ押し掛け、同案の実現には至らなかった (Cohen 2006: 95)。

⁴¹ 1997年国連改革は、人道支援の改革のみではなく、国連本体の事務局の組織変更なども含む包括的な改革であった。

⁴² OCHA は 1997年改革の結果、1998年に、1992年設立の DHA を改組する形で設立された。

(3) 2005年から2014年現在までの改革

2005年8月、ERC兼人道問題担当国連事務次長が国連、ドナー国、赤十字からなる4人の代表者へ委嘱して行われた人道支援政策の評価結果『人道対応レビュー (*Humanitarian Response Review*)』(Humanitarian Review Team of Consultants 2005)がまとめられた⁴³。同報告書において強調された点は、①分野間調整機能の一段のレベルアップが必要であるということと、②「保護」の分野は、他分野にも増して至急強化される必要があるということであった。「保護」の重要性が特に強調された背景として、スーダン・ダルフル紛争下で多発した性暴力が例示されている。2005年改革による具体的内容は、①クラスター制度の導入、②中央緊急資金の創設、③人道問題調整官⁴⁴の任用、④パートナーシップの強化の4つの領域である(OCHA 2005)。

その中でも今日の国際人道システムに最も大きな影響を与えているのは、クラスター制度である。第2節第1項にて「保護」の概念に触れた際、クラスター制度については言及したが、ここでより詳しく見ておきたい。

クラスター制度とは人道支援をクラスター(業務群)に再編成し、人道支援機関がクラスター内外で協働するという枠組みである。クラスター制度は「いかなる国連機関も単独で国内避難民を保護、支援する任務も資源もない」(国際連合広報局 2012: 397)という問題を解消すべく採用された枠組みであった⁴⁵。

人道危機の複雑化に伴い、各人道支援機関が従前より任務として活動している分野に該当しない人道支援ニーズが出現し、人道支援の隙間となるという現象が生じた。クラスター制度はこうした隙間となった人道支援ニーズを網羅するために、人道支援全般をクラス

⁴³ 4名の構成員は、①ヨーロッパ連合にて30年の勤務経験のあるC.アディノルフィ(Costanza Adinolfi)、②国連機関にて21年の勤務経験のあるD.バシオウニ(David S. Bassiouni)、③ノルウェー赤十字国際、国内支援部長のH.F.ローリッツセン(Halvor Fossum Lauritzsen)、④元アメリカ国際開発庁勤務H.R.ウィリアムズ(Howard Roy Williams)である。

⁴⁴ 人道問題調整官は、大型の人道危機に対応するためERCより任命される。人道問題調整官が任命されない場合は、人道問題調整官の職務を駐在調整官が兼務する。また、2005年の改革により、人道問題調整官には効率的、効果的はコーディネート能力を養うための教育プログラムが組まれるようになった。

⁴⁵ 国境を越えて避難する難民を支援、保護は従前よりUNHCRが調整機関となり、各人道支援機関を調整している。よって、2005年改革で導入された今日の国際人道支援の枠組みであるクラスター制度は、難民の保護、支援においても一部適用されるが、全体調整は、OCHAではなく、UNHCRが行うとされている。

ターに再仕分けし、クラスターごとの責任機関を明確に定めた (IASC 2006)。クラスターとしては、水に関する事項、健康に関する事項、ロジスティックなどが設定された。クラスター制度には、各人道支援機関の本部レベルの政策調整を行うグローバルレベルと、国別に実際の緊急人道支援を行ったり、事前に危機に備えたりする国レベルの2種類があり、それぞれ国連各人道支援機関、NGOなどが参加している。

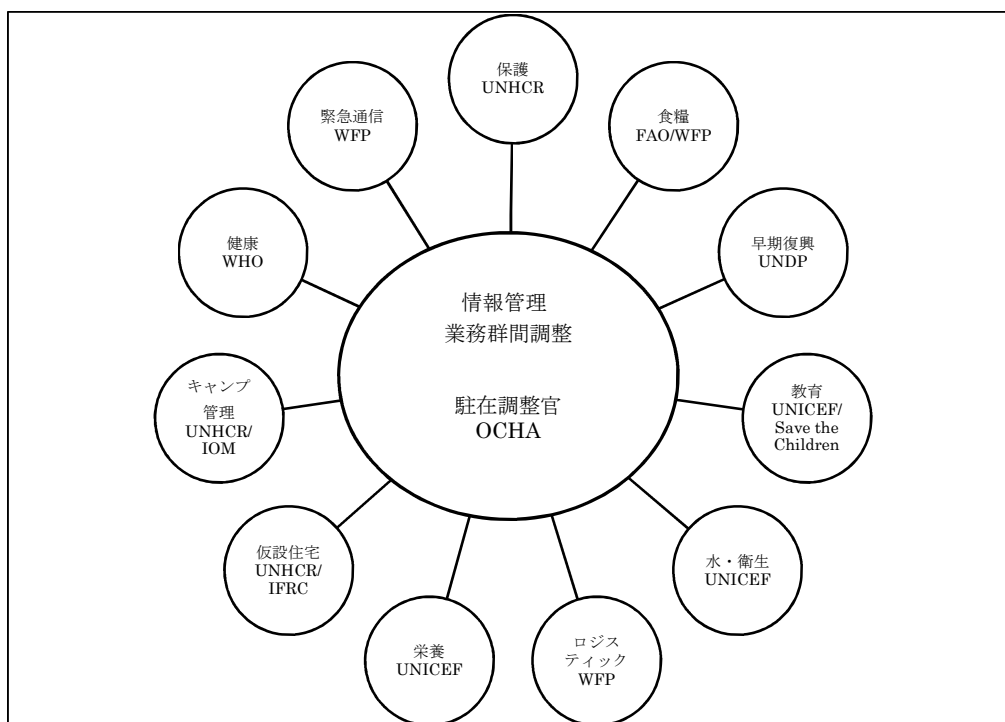
1997年の国連人道システム改革にて設立された OCHA は、人道支援ニーズ調査、共同計画、計画の執行、資金の調達、モニタリングと評価といった緊急支援の各段階におけるクラスター内の調整が円滑に実施されていることを確認する役割を担った。また、OCHA はクラスター間の協力計画を議論したり、計画執行に関する決定を承認したりする調整機能の主導機関となった (OCHA 2012)。図 2-2 「人道支援業務群 (クラスター) と担当機関」は、現行のクラスター制度におけるクラスターと主導機関の関係性を示したものである。

先に述べたように、クラスター制度の主目的は、従前の各機関の任務に当たらない人道支援ニーズをどの機関が主導して担当していくのかを定めることであった。したがって、当初から WFP のような明確に食糧に関する事項を扱う担当機関は、クラスターとして設定されなかった⁴⁶。人道危機に対して、人道問題調整官が国レベルでのクラスター制度の始動を決定した場合、クラスター主導機関は定期的な会議を開催し、クラスター内事項を調整していく。それら会議においてクラスターのメンバーは、各機関の活動内容、予定について発表する。

クラスター間の調整会議は、OCHA が主宰する。各クラスター主導機関は、メンバーより実績、計画などの情報を収集し統合する。例えば、どの機関が、どの場所で、どのような

⁴⁶ 図 2-1 「人道支援業務群 (クラスター) と担当機関」は現行のクラスターを示しているため、食糧問題が存在している。しかし食糧問題クラスターは、クラスター制度発足時点では当初より担当がはっきりしていたため設定されなかった。しかし、その後、食糧問題クラスター主導機関の WFP が、NGO など他の食糧問題に取り組む人道支援機関と調整することが必要となり、2010年に食糧問題クラスターが IASC の承認を経て追加されている。

図 2-2 : 人道支援業務群 (クラスター) と担当機関



出典：OCHA ホームページを参考に筆者作成

活動を展開したかを示す通称「3W」⁴⁷と呼ばれるものがある。統合された情報は各クラスター内メンバー間でウェブ・サイトや電子メールで共有される。また統合されたデータは、OCHA とも共有することで他のクラスターとも必要があれば共有される。さらに、クラスター主導機関は、当該クラスターの政府側担当者との窓口にもなり、クラスター会議へ招聘することなどにより各メンバーが個別に政府側担当者を探し、約束をとり、面会するなどの手間も省けるようになった⁴⁸。

国連は、これまで2007年と2010年の2回に渡ってこのクラスター制度を評価している。評価のポイントは、クラスター制度の機能状況を確認し、改善点を指摘することであった。

⁴⁷ クラスターメンバーは、いつ (When)、誰が (Who)、どのような支援 (What) を行なったかをクラスター主導機関へ提出、さらに主導機関は情報を統合して OCHA へ提出する。OCHA はその情報を地図化するサービスを行うとともに、ウェブ・サイトやメールを通じて関係者に情報を公開する。

⁴⁸ 2013年11月にフィリピン中部に甚大な被害をもたらした台風30号によって多くの漁船、漁具が破損した。そのことが漁村の食糧安全確保の障害となっているということは、食糧クラスター各メンバーが共有する問題意識であった。そこで、主導機関の WFP は国、地方レベルの農業省水産資源庁と接触、担当者を食糧クラスター会議に招聘し、各機関が個別に接触することによる重複や調整の複雑化を軽減することができた。

評価においては情報の管理、各クラスターが担当すべき活動分野や地域の重複が明らかになり人道支援の効率が上がるなど、一定の成果が得られていると報告されている。しかし、その一方で、各クラスターが共通で使用する統一された報告様式、報告システムなどの開発が遅れていることや、クラスター間の調整における主導力が欠如していることが指摘されている（Overseas Development Institute 2007、Global Public Policy Institute 2010）。

クラスター制度が人道支援の現場でどのように運営されたかについては、事例研究を通じて後ほど検証するが、ここではクラスター制度についての問題を2点指摘しておきたい。1点目は、クラスター制度は、現場で実務に携わる人道機関職員からは必ずしも芳しい評価を得ていないことである。上記の通り、クラスター制度では需要に応じて会議を開くのではなく、定期的な会議の開催が不可欠となる。さらに会議はクラスター内部のみならず、クラスター間においても開催される。したがってNGOのように、活動地域は限定的であるかもしれないが、分野横断的な活動を展開する機関にとって、複数の関係クラスター会議に参加する必要が生じ、会議出席のためだけに専任職員が必要になるといった批判が起きている（Razum 2011: 590）。

また、クラスター制度においては、情報の収集、統合、開示が1つのアウト・プットとなるが、情報管理は時に重要なデータを提供することにはなるものの、他方では非常に手間のかかる作業となる。度重なる会議と合わせて、「クラスター制度を運用すること自体が目的になってしまった」（Stobbaers, Martin and Derderian 2007: 18）といった厳しい意見もある。

2点目は、保護クラスターが担当する業務の曖昧性である。それは第2節でも取り上げた「保護」の概念に基因している。その曖昧性の全てが保護概念を理由に説明可能ではないが、「保護」の概念が曖昧なため、保護クラスターの担当業務も曖昧となっているのである。同じ人道支援機関内でも、活動現場とする国内で活動の場所が違えば、「保護」に対する認識に相違が見られるという指摘もある（Chaulia 2013: 24）⁴⁹。また、保護クラスターの主導機関はUNHCRであるが、1994年に国連総会決議にて国内避難民問題への同機関の

⁴⁹ 筆者がスーダンの国内避難民キャンプに勤務中に、UNHCRの保護担当官が3回変わった。ある担当官は、保護を警察など地元政府機関との連携によって国内避難民の安全を確保することだと考えていた。一方、別の担当官は食糧、健康、教育を確保することも国内避難民の権利であるとし、その権利を保護するという観点でそれらの支援活動は保護クラスター下にあるとの見解を持っていた。

関与が奨励されたものの、UNHCR が専門的に支援、保護を調整する難民への人道支援には、このクラスター制度は適応されないのである⁵⁰。

それでは、なぜ UNHCR がこのクラスター制度に関与しているのだろうか。その背景には、まず人権の保護は政府などとの交渉業務が主となり、他の人道支援機関にはその経験が無かったという見方がある (Cohen 2006: 97)⁵¹。それと同時に、人道支援改革は、基本的には国内避難民の増加、国際的関心の高まりが契機となっているが、国内避難民の経験する苦境は難民のそれに似ているという見方があったことも関連しているだろう。さらに、既に見たとおり国内避難民の増加に反して難民の数は減っており、国際社会におけるプレセンスの低下を恐れた UNHCR が、国内避難民への関与を求めているということも指摘されている (副島 2014: 106)。

「保護」という概念が人権と強く結びついていることは既に述べたが、食糧、教育、医療といった分野も、それを充足することは人権の保護と結びつくため、他のクラスターとの業務の境界が曖昧になるということも懸念される。墓田も「保護」と「援助」との区別が一層難しくなり、そうした諸々の活動や行動が『保護』に包括される現実がある」(墓田 2013: 129) と指摘している。

人権、「保護」といった概念と国内避難民支援の関わりの発端は、1990 年代初頭に国内避難民問題が顕著となり、国内避難民は食糧、仮設住居といった物質的ニーズが危機的な状況にあったことに加え、人権の侵害という危機にも晒されていたとの見地からであった (Cohen 2006: 88)。また、同見地から、一国で対応できない自然災害の被害者や、人権侵害が懸念される大規模開発プロジェクトにより移動を余儀なくされた人びとも国内避難民とする考え方が国際法の見地から出てきた (川村 2004: 100)。『国内強制移動に関する指導原則』で対象とされた国内避難民にも自然災害、開発プロジェクトにより強制移動を強いられた人びとも含まれていることから分かる。また、先に見た国際法学会における国内避難民保護をめぐる議論においても、それらの国内避難民、つまり国内紛争や騒乱以外の

⁵⁰ 2013年、UNHCRは「難民調整モデル (Refugee Coordination Model)」を発表した。その説明文書である *Leadership, inclusive coordination and effective delivery: our shared duty towards the people we serve* (UNHCR 2013) において、クラスター制度と難民調整モデルは互換性があるが、難民問題の調整はUNHCRが行なうことを確認している。つまり、難民問題の場合は、各クラスター内の調整はクラスター制度における分野別に行われるが、全体調整はOCHAではなくUNHCRが行うということである。

⁵¹ 既に指摘したが、難民庇護国政府との難民保護に関する調整は UNHCR の伝統的な業務であるが、UNHCR がその業務の基礎とする難民法には、難民の出身国での人権を保護する機能はない。

理由で国内避難民となった人びとをその宣言による保護の対象とするか否かで紆余曲折があった。

第4節 現行の国際的国内避難民支援と保護の枠組みに関する再考

—その発展の過程で重視された事柄—

本節では、今までの国内避難民問題支援をめぐる議論の主な論点を整理しておく。そして、それら論点を踏まえ、次章で論じる実際の国内避難民及びその周辺に住む人びとの生活を分析する。

まず、難民と国内避難民の類似性についてである。それは、今まで見てきた国内避難民問題に関する規範と制度的発展が難民問題の前提に則って行われてきた側面があることから分かる。両者が経験する脆弱性が類似しているからこそ、相違点として国境を越えたか否かという点が注目されたと言える。

第2点目は、国内避難民問題に関する規範と制度的発展が人権を中心に捉えている点である。それは「保護」という概念に体现されているが、その「保護」は、その後国内避難民問題を超越して、国家のあり方、国際社会のあり方といった壮大な議論へ発展した。

最後の点は、国内避難民問題が第2点目にあるように人権や「保護」といった概念を中心に論ぜられてきたために、支援の制度的発展が国内避難民の支援、保護を越えて人道支援の枠組み全般の改革を迫ってきたということである。その結果、現行の国際人道支援の最大の特徴となっているクラスター制度が2005年に導入された。つまり、各国際人道支援機関は協働できるという前提に則って立案され、実現に至ったのである。また、第2点目の人権、「保護」といった概念の大切さと、国際人道支援機関の協働は、クラスター制度内に保護クラスターが設置されたことで繋がりをもっている。

(1) 難民と国内避難民

難民と国内避難民は、1990年代初頭に国内避難民問題が顕著となる以前より一貫して類似性が前提とされてきた。例えば、難民の保護・庇護を担当する国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の機関紙『難民』が国内避難民に関して特集を組んだ号において、同機関スポークスマンを務めていたウィルキンソン（Ray Wilkinson）は、「難民と国内避難民の苦

難には共通部分があり、同様の支援活動が最善な解決策である場合が多い」と論じている（ウィルキンソン 2000: 10）。

また、1991年から2000年まで国連難民高等弁務官を務めた緒方貞子も、「UNHCRは難民を支援、保護するために作られた機関であり、主権国家の問題から難民と同様の状態に置かれている国内避難民を支援、保護することはできなかった」と国内避難民問題が拡大した1990年代初頭を、難民と国内避難民の類似性を前提に回想していることにも言及した。学術研究の分野においても、国内避難民問題は、難民問題に関する研究書の一部に収容されていることが多い。

このような難民と国内避難民は類似しているという見解は、『国内避難民の恒久的解決の枠組み（*IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*）』（IASC 2010）中にも見られる。具体的には、出身地への自発的帰還、避難場所での統合、国内の別の場所への定住である。難民の避難場所である庇護国は避難場所と変わり、第三国での定住は「国内の別の場所」となったのである。国内避難民はもともと国境を越えていないので、庇護国、第三国という選択は考えにくく、それらは避難場所、国内の別の場所に置き換えられたのである。

しかし、すでに見た通り、難民条約、またその事務所規定により UNHCR は国際法上国境を超えた難民しか保護の対象とできない。UNHCR が国内避難民の支援、保護も担当すべきだという意見は、かえって「国境」とその高さを国際社会に再認識させる結果となったのではないだろうか。他の理由、特に人権を中心とした国際社会の国内避難民問題への意識の高まり、「新しい戦争」に代表されるような国内紛争の増加とそれに伴う国内避難民の増加という要素ももちろんある。しかし、UNHCR 以外の機関は、既に国内避難民問題に取り組み、実際支援した人びとの大多数は今日でいうところの国内避難民であったのである⁵²。

それでは、難民と国内避難民の違いは何だろうか。最も顕著な違いは、再三述べて来た通り、難民には難民条約という国際的に保護、支援する国際法が存在し、彼らを保護する国連人道支援である UNHCR も存在している一方、国内避難民問題に関する国際法、規範、

⁵² また、国内避難民問題の取りまとめをする機関が存在していないことは、しばしば問題として挙げられており、国内避難民問題を専門に扱う機関を設立すべきだという意見も国際社会にはあった（Cohen 2006: 95）。しかし、予算の問題や各国の同意を得る困難さを背景に、UNHCR が取りまとめをすべきだという声も挙げたことは前項で述べた。

制度上の仕組みは存在していなかった。また、具体的な支援も各人道支援機関が個別に行なっていたに過ぎない。

ここまで見てきた規範的發展、制度的發展はまさに難民に差し伸べられている支援、保護の仕組みを、国内避難民にも適応しよう、あるいは同様の支援、保護を差し伸べようとする試みであったと言える。もう一段踏み込んで言えば、難民と国内避難民の相違点を克服し、それらを本当に「同じものにする」試みだったとも言える。結果から考察しても、やはり難民と国内避難民は類似していると考えていたことは明らかである。

それでは、両者を類似していると見せるものは何であろうか。言い換えれば両者に共通するものは何であろうか。それは、双方とも強制移動を強いられたという点である。両者ともに等しく家から追われ、生産の手段から切り離され、家族と離散してしまうケースも多々ある。これらの見解に基づき、国内避難民への支援ができる場合には難民と同一の援助が施されてきた。しかし、特に 2000 年代以降に発生した国内避難民の多くは、今日まで依然として国内避難民であり続けている。つまり、それらの援助は、国内避難民の苦痛を弱めたかもしれないが、残念ながら根本的に国内避難民問題を解決するには至っていないのである。

(2) 人権を中心にした規範的、制度的發展

本章第 1 節では国内避難民問題に関する規範的な發展、第 2 節では制度的な發展について見てきた。その議論の中で中心的存在であったのは、前項でも指摘した通り人権であった。人権は、第 2 次世界大戦中の大量殺戮といったことが発生したことへの反省により、国連設立時からその主要な目的の 1 つであった。人権という概念の發展で特に重要な出来事は、1948 年の世界人権宣言の採択に始まり、1966 年には経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約（社会権規約）並びに市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約）が採択されたことが挙げられる。

人権の重要性は、東西冷戦終結以降特に増している。欧米の主張を中心とした自由民主主義の世界的な波の高まりに基づく民主的平和論も背景にある。人権は民主的平和論の基本概念である点で、「人権・民主化レジーム」を作り出していた（稲田 2013: 28-30）。国内避難民問題に関する規範の整備の中で、最重要指針として位置づけられる『国内強制移動に

関する指導原則』も国際人権法を参照し、その多くを共有していることは既に紹介した。また、制度的発展における保護の概念への注目も、人権をその基礎としているものである。

武内は、自由民主主義的価値観がアフリカの紛争国において、平和構築活動を通じて組織的に移植されていることを指摘している。そのうえで、同価値観の限界に自覚的であるべきだと論じている（武内 2008: 20-21）。また、稲田も、「(欧米的な) 民主的制度をもつ国家同士は戦争する可能性が低い」、「民主主義と経済発展は相関関係がある」などの議論に対して、相関であって因果関係ではないと疑問を呈している（稲田 2004: 36-37）。

これらの見解は、ともに平和構築活動や復興支援での文脈であるが、人道支援においてはどうかだろうか。第1章で考察した通り、本論文においては人道支援の正の作用である平和構築からの期待にどのように応えられるかを意識して、次章以下で事例研究をもとに検討したい。

(3) 国際人道支援機関による協働

現行の国内避難民支援、保護の枠組みは、2005年に採用されたクラスター制度に代表されている。しかし、そこへ行き着くまでには国連内、国連人道支援機関間での各機関の主張や思惑の対立があった。

既に述べたが、1992年にUNDPが経済社会委員会に働きかけ国内避難民問題に関する調査を行った。また、ほぼ同時期に人権への注目から国内避難民に関する調査も行われた。前者は、国内避難民の国際社会による支援と保護は、国家主権の原則に抵触する可能性があるとし、後者は国内避難民問題担当国連事務総長代表のポスト設立や『国内強制移動に関する指導原則』編纂などのそれ以降の国内避難民問題への国際社会の取り組みの中心となっていた。

UNDPは、支援国側における国際人道支援の最高責任者である駐在調整官や人道問題調整官のポスト、及びUNDPがその配分の実権を握る人道危機への国連内プール資金（中央緊急支援基金）の管理を通じて、国内避難民問題並びにそれから派生した全国際人道支援システムに影響力を保とうとしている。

また、1970年代には国内避難民への支援、保護に消極的であったUNHCR (ICIHI 1990: 225) は、難民の数が減少し、国内避難民の数が増加しているという構図の中で、特に2005年以降「新しい顧客」を獲得すべく国内避難民問題への関与の機会を窺ってきた。それは、

UNHCR のクラスター制度において保護クラスターの主導機関となることで正当化されることになった。「保護」の概念が、食糧、医療、仮設住宅といった人道支援全般に関わることから、また現在先に触れた民主化レジームを背景に、現在国連においては「保護包括論」⁵³も議題に上るようになり、国際人道支援システム全てに影響力を及ぼそうとしている。

その他の WFP、UNICEF といった専門分野を扱う国連人道支援機関は、その独立性を保ち、国際社会での存在力を維持するという観点から、UNHCR が国内避難民問題を統括するという考え方に反対した。また、OCHA がクラスター制度にて人道支援全般を取りまとめることとなった際にも、OCHA の統括権限を低下させるべく運動したのである。

こうした背景より、現行のクラスター制度は妥協の産物となったのであるが、果たして人道支援の現場でどのように作用しているのだろうか。

(4) 第4節の小括

序章で述べた通り、本研究の目的は現在までの国内避難民問題への取り組みを検証し、実際の国内避難民社会と照らし合わせることにより、国内避難民問題研究に新しい視点を提案することにある。そこで、現在までの研究で必ずしも注目を集めて来なかった国内避難民の生活の場を、次章以降にて事例研究として検証する。事例研究は、そのケースが限られるという欠点はあるものの、そうした国内避難民の生活への視点が今まであまり研究されてことを考えると貴重な示唆を与えると思われる。それは、国内避難民問題の規範の形成において主導的な役割を果たしてきたブルッキング研究所や研究者の間にも共通する見解でもある。

もちろんこれまでの研究においても、事例の検証は行なわれてきた。例えば『国内強制移動に関する指導原則』の編纂を担当したデンは、その編纂過程においてブルンジ、スーダンやリベリアなどを精力的に訪問している (Cohen and Deng 1998b)。しかし、それは限定的な項目に基づき行われる調査であったり、短期間であったりした。一方、難民研究においては、難民キャンプやキャンプ外における生活の研究が数多く行われている。

⁵³ イエメンの駐在調整官を務めるバンデルクラウ ヨハネス (Johannes Van Der Klaauw) 氏への、2015年1月3日のインタビュー。Comprehensive Approach through Protection と表現していた。

国内避難民の生活に関する研究があまりされて来なかった背景の1つには、既述の通りその多くが生活する国内避難民キャンプへ行くことと、またそこに滞在することの難しさがある。既述の通り国内避難民問題においては、主権国家の権限に注目が集まっており、そのことが当該国家を刺激したし、外部者の介入を遮断するといった背景につながっている。

筆者は、WFPに勤務している関連で、スーダン・ダルフル紛争下に形成された国内避難民キャンプに3年間生活するという機会を得た。次章以降は、その滞在中に行なった国内避難民キャンプ周辺に生活する人びとの参与観察の一部である。また、それら観察から得られた情報を基に、本節でまとめたような視点、つまり①難民と国内避難民の類似性、②人権や「保護」への視点、③国際人道支援システムが実際のキャンプではどのように作用するのかを主に検証していくこととする。

第3章

国内避難民キャンプ

ー事例：スーダン・ダルフル地方モルニ国内避難民キャンプー

前章では、国内避難民問題が顕著化した 1990 年代初頭から、国際社会による国内避難民への保護、支援への努力の変遷を規範面及び制度面より考察した。本章においては、それらの規範や制度がどのように実際に生かされているのかを、事例の中に見ていきたい。さらに、序章で紹介した通り、こうした規範や制度は、既存の国際法や難民研究といった分野から発展しており、実は我々は国内避難民の生活についてあまり知らないという声も聞かれる¹。事例は 1 件と限られるものの、本章においては、こうした声に応えるべく、国内避難民社会の一端を参与考察してみたい。

事例として取り上げるのは、スーダン西部、ダルフル地方にて現在も継続中のダルフル紛争の被害から逃れた人びとが形成した国内避難民キャンプの 1 つ、モルニ国内避難民キャンプである。ダルフル紛争は、2003 年 2 月、反政府組織であるスーダン解放軍 (Sudan Liberation Army: SLA) が、北ダルフル州の州都エルファシャルに

図 3-1 : 2008 年時点のスーダン



出典：筆者作成

ある空港や政府機関を攻撃したことを契機にスーダン西部で勃発した。紛争は泥沼化し、和平の試みは続けられているものの紛争開始から 10 年以上が経過する今日まで根本的解決には至っていない。国連はこの紛争により推定 160 万人が国内避難民となり、20 万人が難民とし隣国のチャドと中央アフリカへ避難したと報告する (UN 2005a)。

ダルフル紛争には、一般的に「アラブ系遊牧民とアフリカ系農耕民の間の紛争」という見方がある。例えば外務省のウェブサイトには、「スーダン西部のダルフルでは、アラブ系遊牧民とアフリカ系農耕民族間で昔からあった水や牧草地などを巡る抗争を背景に、2003 年に政府・アラブ系民兵と、反政府勢力の本格的な紛争が勃発しました」(外務省 a) とあり、一般的な理解を反映した説明となっている。

しかし、デワールは「アフリカ系」と「アラブ系」という分類自体がスーダンの国家の成り立ちプロセス、つまりアラブ世界とアフリカ世界との関係の中から形成された見方であり、もともとダルフルに「アフリカ系」や「アラブ系」という分類があったということ否定している (DeWaal 2005: 184)。さらに、歴史研究者のマックミカエル

¹ 序章でも述べた通り、筆者は国際法や難民研究の研究者を批判する立場ではなく、事例を挙げて現在までの見解に対する新しい視点を見出そうとする立場である。

(MacMichael²) は、紀元前 1500 年には、アッシリア人が紅海を越えてアフリカ大陸へ移民したと述べる (MacMichael 1922: 3)。これらの指摘は、スーダンにおけるアフリカ系とアラブ系という区別はさほど明確ではないという分析である。

また、スーダンの紛争については、国際社会から見て他国にはない特色がある。それは、筆者が現地調査を行なった 2008 年から 2011 年の間に 2 つの国連平和維持活動が展開されていたということである。複数の国連平和維持活動が、1 つの国で実施されたのは 2 度目であり、今日に至るまであまり例がない³。それらは、2005 年 3 月に国連安全保障理事会決議 1590 (UN 2005b) により設立された国連スーダン・ミッション (United Nations Mission in the Sudan: UNMIS) と、2007 年 7 月、国連安全保障理事会決議 1769 (UN 2007) により設立された国連・アフリカ連合同合同ミッション (United Nations – African Union Mission in Darfur: UNAMID) である。

前者は、2011 年 7 月に独立した南スーダン共和国に属する、当時のスーダン南部で起きていた紛争へのミッション、後者が本章で取り上げているダルフル紛争へのミッションである。これら同時進行の 2 つの紛争は、国連平和維持活動がそれぞれに設立されていることもあり、分離された個別の紛争とされることが多い。しかし、この 2 つの紛争はともにスーダンという国民国家成立過程に関係している。篠田は、スーダンの複雑な国家の成り立ちを、20 世紀の脱植民地化の過程を経て独立国家となった多くのアフリカ諸国の国家基盤が依然として歪なものにとどまっているということに加え、深刻な歴史的差別構造が複雑に絡み合った状態と分析している (篠田 2008: 74)。

本章においては、1 箇所の国内避難民キャンプの事例を取り上げているが、当然キャンプを取り囲む環境にはスーダンという国家の成り立ち、つまりダルフル紛争の構造が関わっている。まず、第 1 節、第 2 節でスーダンの国民国家の成立過程とダルフル紛争の背景を整理し、それを踏まえてから、第 3 節で国内避難民キャンプとしての事例研究を行うことにしたい。

² 名前不明

³ *List of Peacekeeping Operations 1948 – 2013* (UN 2013a)にて確認。1 つの国で複数の平和維持活動が展開されたのは、ルワンダにおける国連ウガンダ・ルワンダ監視ミッション (United Nations Observer Mission Uganda – Rwanda) (1993 年 6 月より 1994 年 9 月) と国連ルワンダ支援ミッション (United Nations Assistance Mission for Rwanda) (1993 年 10 月より 1996 年 3 月) の一例のみである。

第1節 国民国家建設をめぐるスーダンの特殊性と複雑性

(1) 独立以前 (1956年以前)⁴

現在のスーダン共和国の所在地には、イスラム教が19世紀以前に広まり、フンジ(Hunji)王国やフル(Fur)王国⁵が存在していた。1821年に、エジプトのムハマド・アリ(Muhammad Ali)が軍事的にそれらの地方を制服した。しかし、そのエジプトは、1839年よりオスマン帝国との戦争に突入する(第2次エジプト・トルコ戦争)。オスマン帝国はイギリスの支援を受けて、エジプトを支配下に入れるが、ムハマド・アリにはエジプトとスーダンを統治する権利を与えた。

しかし、イスラム教覚醒運動を展開していたムハマド・アハマド・アブダラ(Muhammad Ahmad Abdallah)は、1881年に「導かれた指導者」の意のマフディー(Mahdi)であることを宣言し、その運動を北部スーダン全土に広げていく。マフディーは、1885年にはイギリス・エジプト軍と戦い、イギリス政府代表であったゴードン(Gordon)総督を殺害、遂にはスーダン全土を掌握した。マフディーは南部スーダンにも侵攻し、ここに2011年南スーダンがスーダンより独立するまで続いた「地理的スーダン」が歴史上初めて形成された⁶。

しかし、1898年にはイギリス・エジプト軍が北部スーダンへ侵攻し、北部スーダンを奪回した。マフディーの支配は13年と短命であったが、マフディーは支配者としてそれなりの能力を発揮し、イスラム社会としての北部スーダンの統一を維持することには成功した。イスラム教に基盤を置き、統一された北部スーダンであったが、それを「アラブ化」と捉えることには注意が必要である。確かに北部の人びとは、第2言語としてアラビア語を話しているが、同時にフル人、マサリット人などのアフリカ系民族も多数存在していた。

⁴ 本節は、栗本(1996)、富田(2002)、Cockertt(2010)の研究業績に多くを依拠してまとめた。

⁵ ダルフール(Dar-Fur)は、今日ではスーダンの一地方の名前を指す言葉として使われているが、「フル人の土地」という意味である。由来はフル王国の支配下にある領域を指して使われた言葉であった。

⁶ 後に考察する国内避難民キャンプの事例であるモルニが属する西ダルフール州だけは、含まれていなかった。西ダルフールは、今日の隣国チャドを支配していたフランスが支配しており、1922年にフランスよりイギリス・エジプト共同統治へ割譲された。

また、スーダンにおけるアラブ人の居住は、既に紀元前 1500 年頃から始まっていたのである。

他方で南部スーダンは、全く別の歴史を持っている。エジプトは 1820 年代、北部スーダンだけではなく、奴隷、象牙、金などを求めて南部スーダンの経営にも乗り出す。エジプトは、北部スーダンで雇用した傭兵を使い、ナイル湖畔に拠点兼軍事基地を建設しながら内陸部へと侵攻していった。やがて、エジプトのこうした行為はヨーロッパ諸国からの非難に晒されることになる。一方、エジプトはそれをかわすため、行政を整備するために南部スーダンとウガンダ北部にまたがる地域を「エクアトリア州 (Equatoria)」とし、1870 年にイギリス人探検家のベイカー (Samuel Baker) を知事に任命した。

その後、マフディーは南部スーダンへ侵攻し、1898 年までに南部地域を支配した⁷。その後は、北部同様にイギリス・エジプト共同統治を行った。但し、南部では「南部政策」と呼ばれる、特殊な理念の基づいた統治を敷く⁸。南部では「行政首長」を任命し、「原住民法廷」が整備された。また、北部と南部の人びとの自由な移動は禁じられるとともに、アラビア語が標準語とされた北部とは違い、南部では英語が標準語とされた。さらに、カトリック、プロテスタントを問わずキリスト教の宣教師を積極的に受入れ布教する一方、高等教育は殆ど整備されなかった。この政策は、南部の保護を目的としていたが、その後 2011 年の南スーダンの独立まで続く南北の対立の根源にもなっていた。

(2) 独立以後 (1956 年以降) —北部スーダンを中心に—

1920 年代になると、北部スーダンにおいて民主主義運動が展開され、独立の機運が高まるようになる。栗本は、マフディー国家の伝統があったことがその基盤となっていると分析する (栗本 1996: 39)。さらに、イギリスも、スーダンを統治するにあたってマフディーの子孫達 (アンサール派) を利用していた (富田 2002: 48)。これらの運動は、1956 年というアフリカ諸国では比較的早い時期での独立へ継っていく。しかし、この民主主義運動、

⁷ 前述の通り、マフディーが進行した地域は、2011 年まで続くスーダンの地図上の形を形成した。つまり、エクアトリア州のうち、マフディーが進行した部分が南部スーダンとなったのである。実は、イギリスは南部スーダンを同じくイギリスが統治していたウガンダへの統合を希望したが、1947 年のジュバ会議にてイギリス・エジプト共同統治のスーダンへと統合されることになった。

⁸ いわゆる「分割統治」であり、後述するようにダルフルールにおいても同様の統治形態を採った。

独立運動は、殆ど北部で行われていたため、「南部政策」のために開発が遅れ、労働者階級、中産階級、エリート階級といった階層も成立していなかった南部は、北部の支配下に置かれた恰好となった。

独立後のスーダンには、アンサー派と、独立以前よりイギリス-エジプト共同統治に利用されていたハトミーヤ派が政治を牛耳る形となる。しかし、かつてイスラム覚醒運動でスーダンをエジプトから独立に導いたアンサー派にしても、マフディー運動にみられるような熱心なイスラム教を基盤にした政策は行なっていなかった。一方、南部においては、キリスト教徒が引き続き宣教活動を行っていた。

それらの状況に反発したのがイスラム原理主義者たちであったが、1969年に軍を中心として革命を起こしたニメイリ (Jaffer Nimeiri) は、大統領に就任後しばらくしてこのイスラム原理主義者達と手を組むことになる。ニメイリ大統領は、当初共産主義者と手を組むが、1971年には共産主義者を排除し西側諸国やアラブ諸国の支援を受けて経済発展を目指した。ニメイリ在職中の期間は、イスラム原理主義者は弾圧された。しかし、経済発展策がうまくいかなかったうえ、共産党やウンマ党によるクーデターも相次ぐ。

1976年には、リビアへ逃れていたアンサー派や後述するモスリム同砲団から攻撃を受けた。そこで、ニメイリは、1977年に「民族和解」政策を実施した。同政策に含まれていたのが、イスラム化政策であり、イスラム法(シャリーア)の実施であった(富田 2000: 49)。この「民族和解」政策の裏には、サーディク・アル・マフディー (Sadiq Al Mahdi) という人物の存在があった。サーディクは、先述のマフディーの直系の子孫であり、アンサー派やウンマ党の指導者でもあった。1977年ニメイリは、リビアに亡命中であったサーディクを訪問し会見している(栗本 1996: 67)。

ここで、鍵となる人物がもう1人登場する。その人物とは、ハッサン・アル・トゥラービー (Hassan Al Turabi) である。トゥラービーは、エジプトへ留学していた学生が中心となって結成されたイスラム同砲団のリーダーであり、同団体をまとめ、強固なものとしていた。しかし、正統派イスラム教の伝統と価値を重視する立場にあったため、内部からもニメイリと手を結ぶことへの反対もあり、結局分裂した。他方、トゥラービーはこれを権力に近づく機会と判断し、「イスラム同砲団の考えを政策に反映させる絶好の機会である」と説得すると同時に支持を得て、ニメイリ政権に参加、司法長官に就任した。これを契機に、スーダン政治のイスラム化が、一気に進むこととなる。1983年には、イスラム同胞団が最も望んでいたイスラム法が実施されたが、富田は「トゥラービーの巧みな言葉・策略

にニメイリが乗せられた結果」と分析する（富田 2000: 55）。

しかし、イスラム色があまりに強く政策に反映されると、ニメイリは欧米諸国からの批判に晒されることになった。そこで、1985年3月にニメイリは突然、イスラム同袍団がクーデターを企てたとして、トゥラービーなど政権の要職についていたイスラム同胞団メンバーを投獄してしまうのである。ここで興味深いのは、当時南部スーダンで油田が発見され、埋蔵量と品質の点でもっとも有望とされていたベンティウ（Bentiu）油田の採掘権を、アメリカの石油会社であるシェヴロンが獲得している点である（栗本 1996: 63）。この石油の製油所の建設地を巡って中央政府と南部スーダン政府は対立するが、結局北部スーダンのポート・スーダンまでパイプラインを建設する計画となった⁹。

このような、いわば八方美人的であったニメイリ政権は、1985年5月に軍によって起こされたクーデターで崩壊した。それと同時に、閉ざされていたリビアとの国境が開かれたことが、ダルフル紛争の1つの要因となっていることはあまり知られていない¹⁰。

1985年のクーデターの後、サーディクが首相となる。釈放されたイスラム同胞団は国民イスラム戦線（National Islamic Front: NIF）を結成する。また、ニメイリ政権に参加していた時代に創られた人脈を生かしてその勢力を拡大させ、1988年からは政権に参加することになった。ちなみに、1961年、トゥラービーはサーディクの妹と結婚している。両者は縁者であったし、トゥラービーはかつてエジプトと戦い、地図上に歴史上初めて「地理的スーダン」を形作ったマフディー家の一員にもなっていたのである。

しかし、連合与党（ウンマ党、NIF、民主統一党）のうち民主統一党が、南部のスーダン人民解放軍（Sudan People's Liberation Army: SPLA）と和平交渉¹¹を行うなどして政権を掌握した。1989年3月、サーディクは内閣改造で民主統一党の要求を汲んで妥協を図ろうとするがNIFはこれに反発し、再度クーデターを引き起こした。

新しい政権で大統領に任命されたのが、現在まで大統領を続けるオマール・アル・バシール（Omar Al Bashir）である。ところが、バシールは大統領になると、トゥラービーは

⁹ 南部スーダン（今日の南スーダン共和国）は海に面していない。よって、南スーダンで採掘された原油は、まだ北部スーダン（現在のスーダン共和国）のポート・スーダンまでのパイプラインを経て出荷されなければならない。なお現在、スーダン経由ではなくケニア経由のパイプラインが建設されており、日本企業が出資している。

¹⁰ ダルフルの多くの国内避難民から「元からいる遊牧民はまだ許せる。しかしリビアから送り込まれた奴らは別だ」という趣旨のコメントをしばしば聞いた。

¹¹ 当時、北部スーダン（中央政権）と南部スーダンは、第2次内戦を展開していた。

再度投獄されてしまう¹²。しかし、6ヶ月後トゥラービーはバシール支持を表明、その後のバシール政権を支えたイスラム原理勢力の指導者となっていった。前述の通り、トゥラービーはマフディー家の縁者であり、バシールはその効果を期待したのではなかろうか。

イスラム原理勢力に支えらバシール政権は、イスラム教徒であれば査証なしに入国できる制度を制定し、スーダンは過激派の温床になっていく。さらに、政権に反対する者に対して人権侵害を行い、強権的政治を敷く。

以上が、スーダンの歴史を簡単にまとめたものである。まず、複数の部族国家が、同時にエジプトの支配下¹³に入り、さらにそのエジプトがイギリスの支配下に入った。イギリス-エジプト共同統治の下で、イスラム覚醒運動が起こり、それが2011年まで続いたスーダンを形作った。その後、再度イギリス-エジプト共同統治により支配され、北部スーダンと南部スーダンの分離政策が施行された。1956年の独立後も、共産主義、自由主義、イスラム原理主義がめまぐるしく政権に影響を及ぼしてきた。武内は、1990年以降アフリカで紛争が増加した背景を「国際環境の変化と国内的矛盾の蓄積によって従来のある国家のあり方が許容されなくなった結果」（武内 2003: 21）と分析しているが、スーダンはまさにこれに当てはまるであろう。

表3-1「スーダンとダルフルの主要な歴史」は、スーダンの背景と、次節で論じるダルフルの背景を年表として整理したものである。

¹² 筆者は、バシールによるトゥラービー投獄の意図が分からず、スーダン人の複数の友人にその理由を尋ねた。それによると、バシールは決して軍で絶大な権力を持っていたわけではなく、自らの権力を世間にアピールするための行為だったとの回答を得た。

¹³ 当時エジプトは、オスマン帝国の支配下にあった。

表3-1：スーダンとダルフールの主要な歴史

年	スーダン	ダルフール
1630		フル王国建国
1821	「歴史的スーダン」の時代（エジプトの視点より、サハラ砂漠南端より地中海にいたる北アフリカ全域を指す） エジプト（オスマン帝国支配下の）による支配（ダルフール含まず）	
1874		オスマン帝国により「マサリット」の形成（諸説あり）
1876	エジプトが英仏共同統治下へ	フル王国消滅、英国統治下へ
1882	エジプトが英国統治下へ	
1885	マフディー国家建国（地理的スーダンの大枠確立）（ダルフール・および南部を含む）	マフディー国家へ吸収
1898	第2次英国・エジプト共同統治へ	
1899		フル王国復活
1903		ダール・マサリット、フル王国へ吸収
1916		フル王国最後の王アリ・ディナル戦死
1917		英国・エジプト共同統治下へ
1922		「ネイティブ」統治制度の制定 ①(20年代) ダール・マサリット（今日の西ダルフール）を英国がフランスより割譲（地理的スーダンの完成）
1953	独立	独立（スーダンの一部として）
1956	国民統一党支配 軍部による支配（革命）	
1958	10月革命（民主政治へ）	
1964	ウンマ党・国家統一党政権	「ネイティブ」統治制度の廃止 ②
1965		地区別知事を選挙にて選出（社会主義体制下） （地方政治のパトロン化）
1969	ニメイリ社会主義政権（その後路線を変え、自由主義へ）	
1971		「伝統」統治の再編成 ③
1980		ダルフール全土で旱魃
1984	ニメイリ政権の崩壊	
1986	ウンマ党 政権(連立与党主党)	「伝統」統治の再編成 ④
1989	バシール少尉（現大統領）による革命	
1991		ダルフール州の設立
1994		ダルフール州分割（北、南、西ダルフール州へ）
2003		所謂「ダルフール紛争」勃発

出典：(1) Cockett (2005)、(2) DeWaal (ed.) (2007)、(3) 武内(2008)、(4) 富田(2000) を参考に筆者作成

* ゴシック箇所は、統治制度の変更。①、②・・・の様に示している。。

第2節 ダルフール紛争の背景分析

(1) 「ダルフル」の地理的歴史的由来

ダルフルという言葉は、前述したようにアラビア語で土地や家を意味する「ダール」という言葉と、フル人を指す「フル」という言葉の合成であり、「フル人の土地」を意味する¹⁴。先に紹介した通り、1821年にエジプトが同地方に侵攻した際には、既にフル王国¹⁵が存在していた。フル王国の建国は、1630年頃であるが (Flint & DeWaal 2005, 233)、建国の詳しい経緯は不明である。当時現在のダルフル地方の地理上の中心部、マラ山 (Jabel Marra) 付近に存在していたケイラ王国 (Keira) の王スリマン (Sulayman) が、周辺のトゥンジュール王国 (Tunjur) などを統括する形で発足したようである (O'Fahey 2008: 37-40)¹⁶。スリマンはすでにイスラム教徒であったが、当時エジプトからやってくるキャラバン隊の影響を受けてのことであったという。その後、フル王国が南へと勢力を広げる過程で、勢力下に入った領域に住んでいた人びとが「フル人」となった (Flint and DeWaal 2008)。

つまり、上記過程でフル人となった人びとと、今日のフル人の祖先であるフル人とは出自が異なる。彼らはフル人となると同時に、フル語を使うようになり、またイスラム教へ改宗していった。イスラム教の慣習にしたがって、結婚、割礼などの儀礼を行う一方で、他の行事は土着信仰の影響の方が強かった。他方、勢力の拡大は、国王スルタンが各地方の有力者にハクラ (Hakura) と呼ばれる領土を与える封建的統治の方法で拡大させた。ハクラを与えられた者は、領域内に住む人びとより税を徴収する権利も与えられていた (Flint and DeWaal 2008: 7)。

前節で説明したように、フル王国は1885年に北部スーダンより出現したマフディーー国

¹⁴ 「ダルフル」は、日本語で同地方が紹介される際の標準的な標記であるが、発音的には「ダール・フル」の方が現地の人びとの発音に近い。しかしながら、本論文においては、日本語での標準的標記方法である「ダルフル」を使用する。

¹⁵ 後述するが、フル王国を含む周辺に存在していた国王は「スルタン (Sultan)」と呼ばれていた。それゆえフル王国は英語で“Fur Sultanate”と表現された。

¹⁶ ノルウェーの歴史学者オフアヘイ (R.S. O'Fahey) は、1970年頃よりダルフルの歴史を調査している。筆者は、オフアヘイの2008年以降まとめた論文を参照している。

家に併合されるまでは、ほぼフランスと同じ面積を擁する国家に成長していた¹⁷。1898年にマフディー国家はイギリス-エジプト共同統治下に入るが、ダルフルは、1916年にイギリス-エジプト共同統治下に入るまでは、再び独立国家となっていた。また同年、最後の国王アリ・デナル (Ali Denar) はイギリス-エジプト共同統治軍に敗北し、スーダンの一部として前節で述べたスーダンの近代史の中へ組み込まれて行った。

先述の通り、ダルフル紛争を「アラブ遊牧民対アフリカ系農民」という対立構図で分析する見方があることを紹介した。しかし、ダルフルにおけるアラブ人は2グループに大別され、いずれも14世紀頃にダルフルでの生活を始めていた。1つのグループは、ナイル川沿岸やアラビア半島からやってきた学者や商人たちで、もう1つのグループは牧草を求めて北アフリカからやって来たベドウィンである。つまり両者は、ダルフル紛争が2003年に開始される以前の6世紀にわたり、別のグループとして存在し、決して「アラブ遊牧民」という1つのグループに統合されていたわけではなかった。

(2) ダルフル紛争の要因

2003年2月に、反政府軍 SLM がエルファシャールの飛行場など政府の施設を攻撃したことでダルフル紛争が勃発してほどなく、副大統領のタハ (Ali Osman Taha) は、エルファシャールに飛び地元の有力者と会見をした。その中には、政府に利用されることとなるジャンジャウード (Janjaweed) (騎乗の妖怪) も含まれていた。アメリカ人ジャーナリストのコケット (Richard Cockett) は、ジャンジャウードの指導者から聞いた話を著書『スーダン (Sudan)』の中で紹介している。同著によれば、タハは「若者、アラブ人を連れて来い。私が武器、馬、ラクダ、戦闘服を用意する。私達は、人びとは要らない、ただ土地が要るだけなのだ」と語ったという (Cockett 2010: 118)。

ジャンジャウードは、ダルフルの遊牧民民族であるレゼイガット人の一派であるマハミッド (Mahameed) 人であるムサ・ヒラル (Musa Hilal) という人物によって組織された集団であった。ダルフルの遊牧民は、牛を飼う遊牧民とラクダを飼う遊牧民に大別されるが、マハミッド人は、ラクダを飼育する遊牧民である。しかし前述の通り、ダルフルの土地は、封建制度で与えられた土地であるハクラによって管理されていたため、歴

¹⁷ マフディーは、ダルフルと今日の南スーダン共和国を併合することで、「地理的スーダン」をほぼ完成させた。

史的に遊牧民の大半は土地を持っていない。ジャンジャウィードと政府の約束は、土地を与えるということだったのである (El-Tom 2006b: 17)。政府側は、ジャンジャウィードが紛争地の地理を知悉しているという利点とともに、政府から離れたところで効果的な破壊や損害を与えられるという意図を持っていた。著しい人権侵害がなされても、政府とは無関係だと主張できるという利点もあった (武内 2009b: 119)。

それでは、なぜ遊牧民は土地を必要としたのか。前述したダルフル紛争の一般的理由、つまり「水や牧草地を巡る争い」に関連している。ダルフルにおいては、遊牧民が家畜を放牧できる場所が、気象変動の影響によるサハラ砂漠の拡大により減少していた (Ibrahim 2006: 10)。この点は、国連でもダルフル紛争の主因であると考え、国連環境計画 (United Nations Environmental Programme : UNEP) が調査に乗り出し、潘基文国連事務総長も同点に言及している¹⁸。こうした遊牧民の生活環境の変化は「農耕民対遊牧民」対立構図を裏付ける要因になった。

しかし実は、水や牧草地を巡る争いは、2003年に紛争が勃発した前後に始まったことではない。ダルフルは1970年代後半から旱魃に悩まされ、農耕民と遊牧民は牧草地を巡って小競り合いを繰り返していた。しかし、それら小規模な対立問題はローカルな解決法によって解決されていたのである (Flint and DeWaal 2008: 46)。

エル・トム (Abdullahi Osman El-Tom) やデワールといったダルフルで人類学的調査を行ってきた研究者は、スーダン中央政府からダルフルの人びとに対する差別的な政策も別の紛争要因として指摘する。スーダンは1956年にイギリスから独立したのであるが、国家レベルでの政治の変遷にも関わらず、大統領は今日まで北部スーダンの3つの民族で占められてきた。イギリスが撤退した後、中央政府には800もの職員ポストに空席が生じたにも関わらず、実に778ポストが3つの民族で占められた。また、世界銀行を初めとする国際機関の援助も、政府の開発機関などを經由するため、殆どがナイル沿岸の肥沃な大農園整備に向けられた。スーダン総人口の20%が住むダルフルは、人口わずか5%の北部スーダンに比して学校の整備、病院の整備など全ての人間開発的要素において置き去りにされてきた¹⁹。

¹⁸ 2007年6月16日付けワシントンポスト紙で、潘国連事務総長は、“A Climate Change Culprit in Darfur”という一文を寄稿している。

¹⁹ El-Tom 2006a に掲載されているデータを参考した。

さらに、「アラビア化」²⁰という言葉にも言及しておきたい。独立後のスーダンにおいては、スーダンの成り立ちに大きな影響を与えているマフディーの思想と関連付けられたイスラム原理主義が政治に影響してきた。ダルフルの人びとは、フル王国の時代より、既にイスラムを信仰していた。しかし、独立後の各政権が推進してきたイスラム原理主義は、ダルフルで信仰されていたイスラム教とは別の次元のものであり、宗教や信仰というよりは北部3民族がスーダンの社会関係を管理するために使われた言説となっていたのである (El-Tom 2006b: 8)。

政府は、ダルフルの遊牧民の一部を「アラブ」として、ジャンジャウィードなどの民兵として利用してきた²¹。また、ジャンジャウィードなどの民兵でなくとも、ダルフルには「アラブ」を自称する人びとがいる。これらの見方や言説の背景には、「アラブは優等でありアフリカは劣等である」という思想があり、スーダンの社会関係を管理するために使われてきたのである (El-Tom 2006a)。

1つのエピソードを紹介しておく、ダルフル出身でフル人のダウド・ボラッド (Daud Bolad) という人物が、1973年当初イスラム原理主義活動に参加していた。彼は、「アラブ系」以外で初めて NIF によりハルトゥーム大学学生会長に選出された。ハルトゥーム大学学生会長を務めた歴代人物は、スーダン政府の中で要職に着くのが普通であった。ボラッドも当然要職に就くものと考えられていたが、それは適わなかった。理由は、彼はたとえイスラム教信者であったとしても、「アラブ」でなかったからである (Flint and DeWaal 2008: 24, Khalid 2009: 38)。

その後ボラッドは、南部で「新スーダン」運動を展開、南部の反政府軍である SPLA を率いていたジョン・ガラン (John Garang) に接触し、SPLA のメンバーとなる。ガランが率いていた SPLA は、南スーダンがスーダンから独立することよりも、スーダン政府にアフリカ系住民への平等な権利を認めさせることに主眼を置いた (Khalid 2009: 38)。ボラッド自身も、信仰よりも「アフリカ性」に道を見出すことを考えたのである²²。

²⁰ 英語文献では、“Arabization”という語が使われている。

²¹ スーダンにおける民兵組織化は、ダルフル紛争が始まりではなく、1980年代には既に「アラブ」系住民による民兵の組織化が行われていた。富田は、ダルフル紛争勃発以前に執筆した書籍において、南部スーダンとの紛争、北部コルドファンにおける紛争で民兵が登用された事例を論じている (富田 2000: 26)。

²² 筆者の友人で、「アラブ系」の友人アダム・モハメッド (Adam Mohammed) は、南ダルフル州都のニヤラで大学に通っていた際ボラッドの演説を聞く機会があり、「それは力強く、民族を越えて皆の同調を誘った」と教えてくれた (2010年5月7日聞き取り)。

1991年12には、SPLAがダルフル南部へと進出する事件が起きる。ボラッドは旧フル王国の中心ジャベル・マラへ到達する以前に、スーダン政府軍と民兵に捕らえられ、その後は行方不明となる。しかし、この彼の「アフリカ性」を基にした結束運動は、その後もダルフルの人びとを惹きつけた。2003年のダルフル紛争の結節点となったエルファシャルにおける政府施設への攻撃を行ったSLM、並びにもう1つの反政府軍「正義と平等運動（Justice and Equality Movement: JEM）」の結成の契機となったのである（Khalid 2009: 39）。

ダルフル紛争における「アラブ対アフリカ」や「農耕民対遊牧民」という一般的な構図を見てきたが、エル・トムは、こうした二項対立の構図は、ダルフルの人びとを都合よく時々の議論の目的によって分類しているにすぎないと指摘する（El-Tom 2006b: 12）。つまり、ダルフル紛争をスーダンの歴史、政治の変遷から切り離し、ローカルな要因のみによってのみ理解することへの批判である。

他方、ダルフルには「アラブ」と自称するが紛争とは関係のない人びとがいること、またアフリカ人とされる民族で遊牧に従事する人びとがいることにあまり注目が集まらない。後節の事例にて詳しく考察するが、アラブとアフリカ、農耕民と遊牧民という二分対立する見方が、実は何世紀にもわたって共にダルフルを生活の場としてきたいわゆる「普通」の人びとの間にも浸透し始めている。さらに、このような対立の構図は、特にローカルな社会において深刻な亀裂を引き起こす可能性を秘めている。

本項においては、ダルフル紛争の要因に関する諸説を考察してきた。それは、スーダン建国以前からあるダルフル地方の土地制度、スーダン国家の成立と政治過程、アラビア化、差別的な政策、環境の変化、生業の違いなど多岐にわたり、それぞれに説得力を持つ。つまり、ダルフル紛争は、さまざまな要因が絡みあった複雑なものなのである。

（3） 和平の試み

ジャンジャウィードは、SLMがエルファシャルにある政府施設を攻撃した同じ2003年2月末には、大規模な破壊活動を開始した。農村の焼き討ちをはじめとする著しい人権侵害は国際社会においても取り上げられるようになり、2004年9月には国連安全保障理事会において、安全保障理事会決議1564（UN 2004）によって国際的な調査団を結成することが合意された。調査団の目的は、国際人道法、国際人権法の違反、集団殺戮（ジェノサ

イド)の実態の有無を確認することであった。

2005年1月、調査団は国連事務総長に調査結果を提出している(UN 2005a)。同報告書では、ダルフルールにおいては、少なくとも165万人が国内避難民となり、20万人が難民として隣国のチャドや中央アフリカへ避難していると指摘した。この調査においては、国際人道法の違反は確認されたとしているが、集団殺戮があった根拠はないとされた。しかし、同調査結果で、ダルフルールへの平和維持活動の派遣と、個人の責任の追求を国際刑事裁判所へ委託するという2つの動きへと繋がった。

2004年8月、アフリカ連合は同年4月に締結されていた反政府軍とスーダン政府軍との休戦合意の履行を監視するためアフリカ連合スーダン・ミッション(African Union Mission in Sudan: AMIS)を派遣した。しかし、予算面、装備面でミッションを維持することが難しくなり、2007年7月31日に国連安全保障理事会は決議1769を採択し、国連がAMISを補強する形でUNAMIDを発足させることを決定した(UN 2007)。UNAMIDの目的は、アフリカ連合の仲介で2005年11月にスーダン政府とSLMやJEMとの間で取り交わされた停戦合意、並びに2006年5月に調印されたダルフルール和平合意(Darfur Peace Agreement: DPA)の履行を促進すること、人道支援に携わる人びとや施設を保護することである。その他に、自発的帰還の支援、人権の尊重と保護並びに法による統治を推進することも含まれている(UNAMID)。筆者が調査を行なった西ダルフルール州モルニ国内避難民キャンプにもUNAMIDの事務所が置かれており、ナイジェリア軍から派遣された約200人兵士、フィリピンから派遣された5名の警察官、南アフリカから送られた人権監視官が勤務していた。

2008年当初のスーダンには、UNMISとUNAMIDの2つの国連平和維持活動が展開されていたことは本章の冒頭で述べた。当初国連安全保障理事会は、UNMISの範囲をダルフルールにも拡大し、AMISからダルフルールでの平和維持活動を引き継ぐための決議1706を2006年8月31日に採択した(UN 2006)。しかし、スーダン政府はこの決議に反発し、受入れを拒否したので国連の平和維持活動を実施することができなかった。そこで、国連安全保障理事会はUNMISの拡大ではなく、新しい平和維持活動を設立することを2007年1月の決議1769で決定し、ようやく国連による平和維持活動が開始されたのである。

これらアフリカ連合、国連による平和維持活動の展開の他、国際社会による和平に関する努力も積み重ねられてはいた。既述の2004年4月に人道支援を行うためにスーダン政府とJEMやSLMとの人道支援に関する停戦合意、2006年5月に調印されたDPA、2011年

7月に調印されたドーハ合意文書（Doha Document for Peace in Darfur: DDPD）などである。これら和平合意の内容は、領域内での人道支援を可能とするために停戦すること、スーダン政府が人権の保障を遵守すること、ダルフルの行政を統括する事務所を政府内に置くこと、政権内の権力を選挙によって適切に分配すること、ジャンジャウィードを解散することなどであった。

しかし、こうした和平合意は、今日まで履行されていないか、履行されたとしても破棄されたものが数多い。なぜならば、スーダン政府自体に履行意志の欠如していることに加え、反政府勢力も分裂を繰り返したことが挙げられる。例えば、DPAに参加したのは、SLMのうちミニ・ミナウィ（Mini Minawi）に率いられた派閥のみで、他のSLMやJEMは参加していない。DDPDに関しても、参加したのは「解放と正義運動」（Liberation and Justice Movement: LJM）と呼ばれる2011年に新たに形成された反政府軍のみだった。こうした和平合意は、実質的な効果を発揮せず、2011年のDDPD調印までに既に10を数える合意に至っていた。

（4）人道支援の取り組み

前述のような惨状、特に国内避難民の大量発生を受けて、国連の人道支援部門も支援に乗り出した。2004年4月には国連機関間現地調査及び早急人道的ニーズに関する調査（UN Inter-Agency Fact Finding and Rapid Humanitarian Needs Assessment）²³が行われた。調査団には、OCHA、UNICEF、WHO、FAOが参加した。また、スーダン政府からは、政府内に設けられた人道支援委員会（Humanitarian Aid Commission: HAC）が参加している。HACは、AMISや国連からの介入を嫌うスーダン政府が、人道支援機関の見張りをするために創設した機関とあって差し障りない²⁴。

同年4月25日に、調査団による調査結果が発表された。同調査によると、フル人の村落は完全に焼かれた一方で、500メートルしか離れていない「アラブ人」の村落は焼かれていないこと、女性が強姦の被害に遭っていること、国内避難民が一時的に居場所を離れるうえでジャンジャウィードに金銭を払わなければならないこと、金銭を支払い焦土と化し

²³ 日本語タイトルは、筆者訳。

²⁴ これはダルフルで活動する人道支援機関職員に共通する認識である。ただモルニ国内避難民キャンプのHAC事務所所長は、スーダン政府とどのようなやり取りがあったかは不明であるものの人道支援活動に協力的であった。

た村に帰り貯蔵していた食糧を持って来ているがその量は非常に限定されていること、結果栄養失調が蔓延していることなどが報告された。国内避難民たちは、ジャンジャウィードの嫌がらせの標的になる余計な食糧支援や物質的支援を受けたくないと語っている (UN 2004a)。

ダルフルでは、紛争以前から規模の差はあれ国連人道支援機関が活動しており、ダルフル紛争の被害者支援の時期の特定は必ずしも明確ではない。しかし、同調査結果を基に、各国連人道機関や国際 NGO の支援活動は活発化した。第 2 章で触れたように、2005 年には国連人道支援改革が行われ、人道的懸念がある各国に人道問題調整官が置かれたことを説明した。また、人道問題調整官は、従前は各人道支援機関個別に作成されていた年間計画を取りまとめ、総合的な人道支援年間計画を作成することになっていた。表 3-2 は、2005 年の国際人道支援システムが作成した年間計画を要約したものである。

これら年間計画がどのように国内避難民キャンプにて実施されていたかについては、次節以降で詳しく考察するが²⁵、ここでは 3 点だけ指摘しておきたい。まず、安全保障理事会で発表された上記調査結果では、165 万人が国内避難民となっているということであり、年間計画の中身と整合性がほぼ確保されている。総合的には人道支援の受益者の数値的目標は 250 万人であるが、その差異はホスト・コミュニティである。つまり国内避難民を受け入れた村々の住人である。

第 2 点目は、「キャンプ管理の仕組みの構築が急務」であるとの指摘である。人道支援機関がダルフルで活動を開始する以前に、国内避難民が既にキャンプを形成していたことがこの記述から分かる。この点においては、受入れ政府と UNHCR との受入れ場所に関する合意、キャンプ構築後にキャンプへ入所するケースが多い難民とは異なっている。さらに、人道支援機関が、国内避難民の登録を行おうとしていたことが分かる。その点も、キャンプへ入所する際には、登録がされるケースが多い難民とは異なる点となっている²⁶。

第 3 点目は、自発的帰還についてである。第 2 章で国内避難民の恒久的解決について考察したが、国内避難民の解決には難民のそれに倣い自発的帰還、避難場所での統合、国内の別の場所での定住の 3 つ選択肢がある。2005 年の人道支援計画においては、避難場所での統合についても述べられているが、重要課題として自発的帰還が述べられ、総合的に自

²⁵ 本研究の参与観察は 2008 年 6 月から 2011 年 5 月であった。年間計画は毎年更新されている。

²⁶ 国内避難民の登録は、2015 年 3 月現在に至るまで懸案事項として残存している。

発的帰還が想定されていたのである。

表3-2：2005年ダルフール国際人道支援システム計画

重要事項		
<ul style="list-style-type: none"> ● 人権、人道的保護の強化 ● 自発的帰還の促進 ● 人道支援の質の向上（開始の遅延、迅速な支援拡張の実現） ● キャンプ管理の強化（キャンプ管理に関わる機関が少ない問題） 		
分野	現状	支援・受益者・目標など
教育、訓練	50万人の小学生が影響を受けた	50万人の国内避難民とホスト・コミュニティの子供への初等教育
緊急食糧支援	1.4百万人が国内避難民となり緊急食糧支援が必要。その他1.1百万の住人の食糧が不足	2.5百万人（国内避難民と住人）への食糧支援
食糧安全と生活の糧	90%の国内避難民と40%の住人 ²⁷ の生産手段が破壊された	27万の被害を受けた家庭への農業支援。特に自発的帰還者に対する農具、家畜の支給
健康	70%の国内避難民並びにホスト・コミュニティへの支援が可能	90%の国内避難民並びにホスト・コミュニティが基本的健康サービスを受けられるようにする
帰還、融合に関する複合支援	キャンプ管理者がいないキャンプが多い 国内避難民登録のシステムの試験が行われた	キャンプとホスト・コミュニティでのインフラストラクチャーの整備、総合的な国内避難民登録制度の運営
栄養	25.7%の乳幼児が栄養失調状態 うち26%が補助食の配給を受けている	緊急搬送システムの構築 3-6ヶ月ごとの栄養状態調査メカニズムの構築
保護	国内避難民、ホスト・コミュニティへの人権侵害が頻発	記録システムの強化、国内避難民、ホスト・コミュニティのリーダーへのアドボカシー活動
シェルターと非食糧支援	52%の国内避難民が最低限必要なものを受領	継続して必需品の配布、追加必要性の把握
水と衛生環境	40%（約1百万人）に対する飲水サービスの開始	残る1.5百万人、特に僻地の人びとへの飲水サービスの提供
調整と共通サービス	人道支援機関、従事者の急増	強固なコーディネーションメカニズム、人員輸送システムの構築

出典：『2005年国連とパートナーのスーダンにおける計画（2005 UN and Partners' Humanitarian Work Plan for Sudan）』²⁸（UN 2005）を参考に筆者作成

²⁷ 各分野により標記は違うが、ここで指す住民はホスト・コミュニティの意味である。

²⁸ 日本語タイトルは、筆者訳である。

(5) 第2節の小括

本節においては、第1節で考察したスーダンという国家の複雑な成り立ちに、いかにダルフールが影響を受け、またそれがダルフール紛争の背景となっていたかについて考察した。また、マフィディ国家（地理的スーダンの成立）やイギリスーエジプト共同統治、さらに独立以後も続いたイスラム原理主義に基づくアラビア化の背景を検討し、アラビア化を主導してきた人びとの特権を明確にした。そのうえで、アラブとアフリカという区別、さらには両者の区別に基づいた経済政策や開発政策が差別へと継っていったことを確認した。

さらに、ダルフールに存在する封建的な土地所有システム、環境の変化などもダルフール紛争の要因になっている。つまり、ダルフール紛争の要因を、「アラブ対アフリカ」や「アラブ遊牧民対アフリカ農耕民」との戦闘、さらには「環境の変化で以前からあった牧草地や水を巡る小競り合いに拍車をかけた」と理解するだけでは不十分なのである。

このような複合的な背景を持つ紛争に、国際社会はどのように対応してきたかも論じた。国連による平和維持活動、国際社会支援のもとで進められたスーダン政府と反政府軍間の和平交渉、国際的な人道支援などである。和平交渉の努力では10件の合意がなされたものの、合意内容が履行されていないものが殆どであるし、たとえ履行されたものについても数度に渡って破棄されたものがある。

このような状況の中で行われている国連平和維持活動や国際人道支援システムに依拠した人道支援活動は、紛争開始から10年を超えた今日においても、表3-2「2005年ダルフール国際人道システム計画」から大差ない活動を繰り返し、大きな進展が見られない。他方で国際社会は、ダルフール紛争にこれといった変化、特に一般市民の生活に改善が見られないにも関わらず、シリア、中央アフリカ、コンゴなどで次々と発生する紛争へ対応が迫られている。その結果、今日ではドナー国間や国際人道システムの中に、ダルフールの人びとへの支援や保護活動に対して疲労感さえ漂っているのである。

第2章では、国内避難民への支援や保護に基づく規範や制度、さらに「保護する責任」の概念を考察した。他方、ダルフールでの国内避難民の支援や保護は、紛争が発生した2003年から現在に至るまで引き続き行われ、国内避難民問題をめぐる改革の時期と重なる。200万人とも言われるダルフールの国内避難民への支援や保護の試みは、改革をめぐる議論に反映されたことは想像に難くない。

その一方、既述のとおり最近の国内避難民問題への取り組みにおいて、実は国際社会自体が国内避難民の社会や日常生活を熟知していない点が指摘されている。そこで次節では、実際のダルフルールにおける国内避難民社会でどのようなことが起こっているのかを考察していきたい。本事例研究を持って、他のキャンプの問題に一般化できるかという議論は序章で行った。しかし上記したように、国内避難民問題に関する議論では、実際の国内避難民社会の参与観察の必要性和意義は依然として高い。

第2章で考察したように、国内避難民の支援や保護の議論の中で、国内避難民となる原因には自然災害や人的災害も含むようになっていったが、彼らへの注目が高まった背景には国内紛争に成因する国内避難民の増大があった。東西冷戦後の「新しい戦争」、つまり民族、氏族、宗教、言葉などに基づいたアイデンティティ・ポリティクスに関わる国内紛争が注目されたが、「新しい被害者」はまさに紛争による国内避難民であったのである。であるならば、紛争解決や平和構築においても、国内避難民が支援や保護が必要な状況から脱するような紛争解決や平和構築の政策を立てるということが重要な課題であるということの意味しよう。

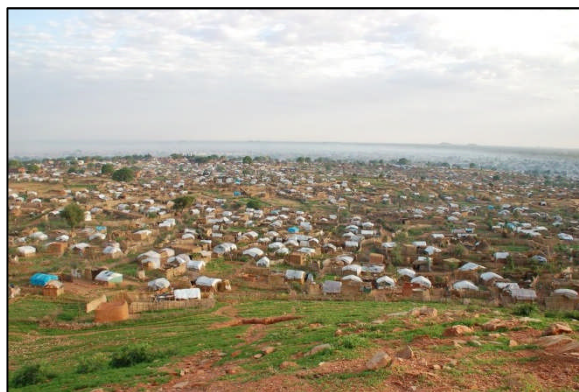
紛争解決や平和構築からの人道支援は、紛争の被害に見舞われた社会に安心をもたらし、それが平和構築への糸口となる（篠田 2013: 233）との議論があるが、しかし実際は、本節で見てきたような人道支援はその期待に必ずしも応えていないことも論じた。平和構築研究の論者の中には、自由主義や西側国際社会の価値観に基づく平和構築を越える「ポスト・リベラル・デモクラシー」を主張する見解もあり、アイデンティティ、文化、習慣、日常生活における紛争に対する抵抗力などが脚光を浴びると論ずる論者もいる（Richmond 2011: 211）。その意味で、筆者が実際の国内避難民社会及び、同社会で行われている人道支援を参与考察することの意義は大きいと思われる。同時に、人道支援がどのように紛争解決や平和構築に貢献できるかについても一定の示唆をもたらすものとする。

第3節 モルニ国内避難民キャンプの現状分析

モルニ国内避難民キャンプは、約7万5,000人が暮らす西ダルフル州²⁹最大規模、またダルフルでも2番目の人口規模を擁するキャンプである。同キャンプには、紛争が始まった直後より国内避難民が集まり、2005年に実施した食糧支援用の登録では既に7万人の国内避難民キャンプへと拡大していた。元々の人口が4,600人程度の村へ7万人の国内避難民が流入したのである。国内避難民が居住するテントが道路、広場などお構い無しに建てられ、村中どこも似たような景色となっている。

モルニに多くの国内避難民が集まるにつれて、スーダン政府は2004年にモルニ全体をモルニ国内避難民キャンプ（Maskar Nazehin Morni）と命名し地方行政区としたうえ、HACの出先事務所を置いた。この表向き理由は人びとの厚生面を支援することであるが、他方でキャンプ内での反政府軍結成や武装化を防ぐことや、国際的な人道支援機関を監視することが本来の目的であった。

写真3-1：モルニ国内避難民キャンプ



筆者撮影

筆者は、2008年6月から2011年5月までWFPの職員としてこのモルニ国内避難民キャンプに住み、人道支援業務に従事する機会に恵まれた。筆者がモルニへ到着した日の様子は序章で紹介したが、当時既にキャンプの形成から4年余りの時間が経過しており、モルニ国内避難民キャンプは避難場所という立場より、7万5,000人が生活をする拠点になっていた。本節では、筆者が3年間のWFP業務を行う傍ら実施した参与観察に基づき、特に人道支援に関わるいくつかの事例を検証して、同キャンプ社会の考察を行う。

²⁹ ダルフルは、2011年以前は、西、南、北の3州に分けられていた。これは、1973年サーディク大統領率いるウンマ党政権時代に、ダルフル最大のフル人がどの州でも最大多数民族とならないように分割されたものである。それは、当時の政権が、フル人が結束することを恐れたからである。現在は、DDPDによって、西ダルフル州の一部が中央ダルフル州へ、南ダルフル州の一部が東ダルフル州へと分離したため、ダルフル地方は5州に分かれている。

(1) モルニ国内避難民キャンプの概要

モルニは、西ダルフル州南部を東西に2分するアズーム川 (Wadi Azum)³⁰の西側に位置している。アズーム川沿岸はその肥沃さで知られダルフルでもっとも農業に適した場所とされる。同時にアズーム側はフル人の勢力の東端としても知られる (O'Fahey 2008: 3)。また、毎年9月から2月ころまで、水場が豊富にあるため牛を放牧する遊牧民たちの多くが滞在し、フル人たちと親密な関係を築いていた (O'Fahey 2008: 82)。

一方、アズーム側の西側は、ダール・マサリット (Dar Masalit) と知られ、伝統的にマサリット人の支配下にあった。本章第1節において、マフディーが地理的スーダンをほぼ確立したと述べたが、「ほぼ」としているのはこのダール・マサリットがマフディー国家に入っていなかったからである。今日マサリット人が自身の歴史を語る際、ダール・マサリットはフル王国のような確固たる王国であったように語られる。

写真3-2：雨季のアズーム川

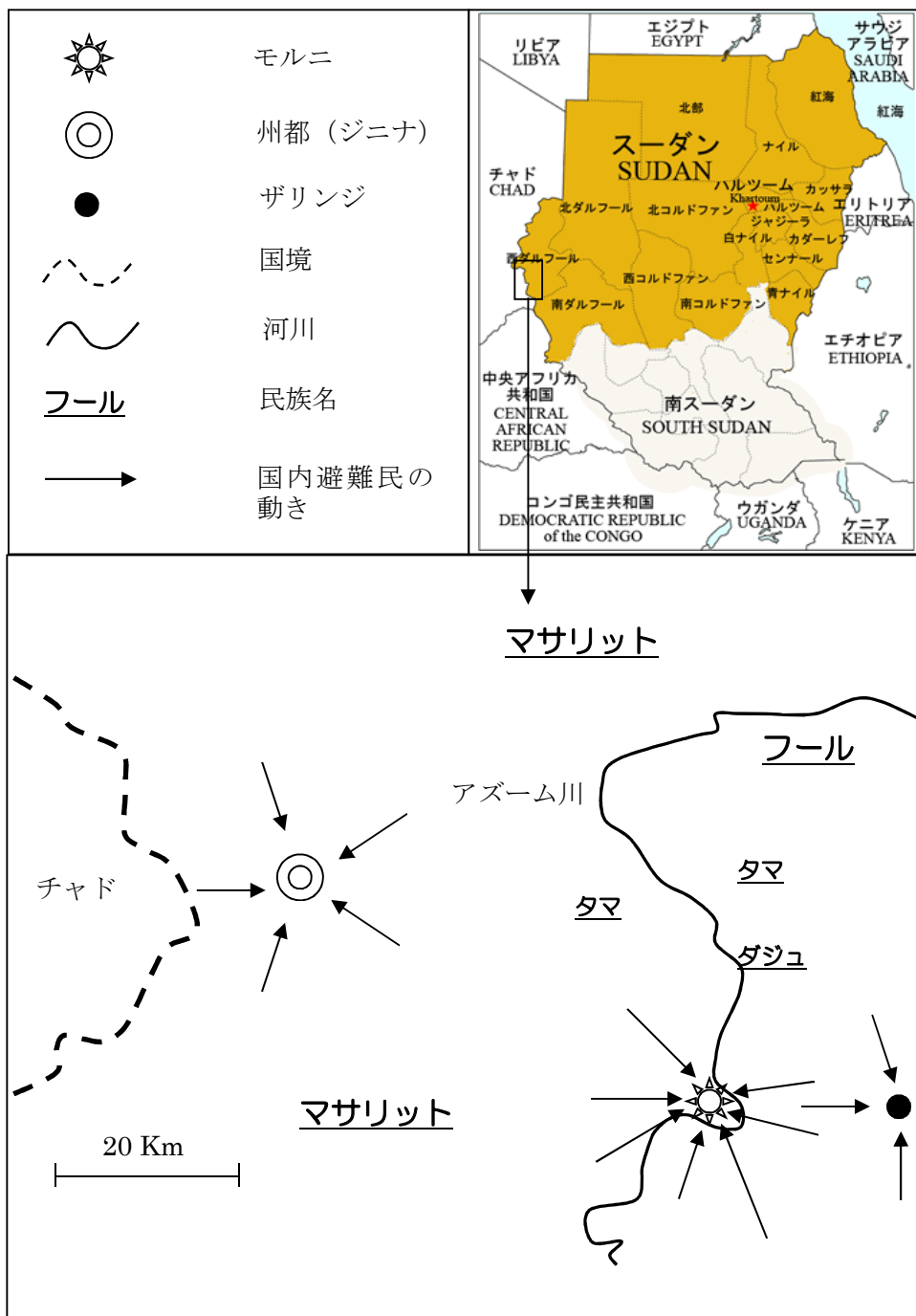


筆者撮影：アズーム川東岸よりモルニを撮影

しかし、歴史学者によれば、マサリット王国が存在したのは1874年から1903年の間だけであった。1874年に、オスマン帝国の支配下にあったエジプトが同地へ侵攻した際、散在していたマサリットたちを管理するためにマサリット王国を作ったのである。1903年にはフル王国へ併合され、それは1919年にフル王国がイギリス-エジプト共同統治政府に敗北するまで続いた。しかし、フル王国のスルタン、アリ・ディナルは、ハクラとしてダール・マサリットの存続を認めていた (Kapteijns 1983: 603)。

³⁰ 川といっても、雨季を除いて全く水はない。アラビア語ではワディ (Wadi) と呼ばれ、英語では **Seasonal Water Course** と訳されている場合が多い。しかし、乾季においても雨季には川底である砂地を1メートルも掘れば水が湧き出る。モルニ国内避難民キャンプの水道は2003年に国際NGOのオックスファム (Oxfam) によって引かれたものであるが、アズーム川を水源とし、順番制で5系統の水道管へ配水されるため、待ち時間が長い。さらに、電動ポンプの発電機が頻繁に停止するため、その際には人びとはアズーム川へ水を汲みに行くか、そこから採取された水をロバに引かせるタンク車に入れて売り歩く水売りから購入するかである。なお、モルニは現在の西ダルフル州と旧西ダルフル州の一部が分離して新設された中央ダルフル州の境界にある (注29参照)。

図3-2：モルニ周辺地図



出典： <http://e-food.jp/map/nation/sudan.html> にある地図を使用し、筆者作成

いずれにしても、今日西ダルフールの人びとはオフアヘイの説と同様の意識をもっている。つまり、アズーム川から東はフル人の土地、西はマサリット人の土地という意識である。事実、モルニからアズーム川を 25 キロメートル程遡った場所にある西ダルフール州の州都ジニナ (Geneina) には、マサリットのスルタンが今日まで居を構えている。さらに、モルニにはこのスルタンから委託された地域を管轄する役割のフルシャ (Fursha) が代々住み、フルシャとしての業務を行なっている。マサリットのフルシャはダール・マサリットに 2 名しかおらず、それぞれ管轄地域をハクラとしてスルタンから与えられている³¹。

また、フルシャがモルニにいたことは、国内避難民が流入するまで 4,600 人程度の周辺の村々と比較しても中規模に過ぎない村を、約 7 万人の国内避難民が避難する大規模なキャンプへと変化させた理由の 1 つであった。フルシャは、もちろんマサリット人であり自身のハクラを管理する立場にある。つまりダルフールの「伝統的統治システム」において、領主のような役割を担っているのと同時に、フルシャはスーダン政府からも月給を受け取っている。

しかし、人道支援機関などが「伝統的統治システム」と考えているものは、さほど歴史的伝統を有していない。イギリスーエジプト共同統治政府 (1916-1956) は、従前よりあったシステムの役割や民族の区分けを明確にするなどして「土着事務制度 (Native Administration)」を導入した (Abdul-Jalil, Mohammed and Yousuf 2007: 44)。

独立後の政府は法務などの権利を地方から取り除き、土着統治システムを導入して人びとの統治方法を持続させた。しかし、1964 年にウンマ党と国民統一党の連立により民主的政府が樹立されると、土着システムは廃止された。ところが、1971 年にニメイリが革命の結果大統領に就任すると「地方事務制度統治 (Local Administration)」として復活するも、1987 年には再び土着事務制度と名称を変更するなど目まぐるしく変化した。1989 年以降の現政権は、土着事務制度に、宗教教的要素³²を取り入れた制度を利用しているのである³³。

モルニの国内避難民に話を戻すと、国内避難民は、彼らの領主でもあり、政府より給料を受領している、つまり彼らを攻撃しているスーダン政府とも関係するフルシャがいる村は攻撃されないと考えて、モルニに避難したのである。

³¹ ここから先は、〇〇人の土地という意味に於ける「ダール」は「ダール・フル」「ダール・マサリット」と表現し、地方名としてのダルフールは「ダルフール」と表現する。

³² 現政権のイスラム原理主義については、本章第 1 節で言及した。

³³ 地方統治の変更については表 3-1「スーダンとダルフールの主要な歴史事項」にて①、②・・・と記している。

(2) モルニの構成民族

次に、現在のモルニの人びとについて説明する。モルニはマサリットの勢力下の村であるので、元からの住人の多くはマサリットである。しかし、先にアズーム川沿岸は遊牧民が季節ごとに牛を放牧し農耕民と密接な関係を築ついていたと述べた。そのため、ハラウイ人 (Harawi) などの遊牧民と通婚した者もモルニには住んでいる。

さらに、モルニに流入した国内避難民にもさまざまな民族が含まれる。アズーム川の東からは、フル人の勢力下より避難した人びとであるフル人が多い一方で、モルニの西側からはマサリット人が避難してきている。さらに周辺には歴史的に「フル人にならなかった人びと」、「マサリット人にならなかった人びと」³⁴もいる。それらはタマ人、ダジュ人、ジェミラ人などである。

しかし、今日の主要なモルニの人びとの民族構成は、数の上では元からモルニにいたマサリット人、西側から避難してきたマサリット人、そして東側から避難してきたフル人が大多数を占めている。また、マサリット人とフル人の数はほぼ均衡している。

(3) モルニにおける人道支援の実態

先にダルフル全体の 2005 年版の国際人道支援システムの計画について述べたが³⁵、2008 年当時も、モルニでは同計画に沿った活動が行われていた。それらは、WFP による食糧支援、子供、妊婦、年配者への栄養支援、UNHCR による保護業務などを含む。UNICEF はモルニには常駐していなかったが、小学校教師への給与補助や学用品の支給などをしてきた。また、2008 年以前に一様に小学校³⁶を整備した。

また、先に述べたように水道は 2003 年にオックスファムが整備した。具体的には、アズーム側の岸辺に発電機で動く電気ポンプを設置して、5つの系統の水道管に順番に水を流

³⁴ 本章第2節で、フル王国が勢力を拡大する過程で同勢力下に入った人びとが「フル人になった」と説明した。しかしながら、フル人やマサリット人の範疇はエスニシティではないことに注意が必要である。

³⁵ 表3-2「2005年ダルフル国際人道支援システム計画」参照

³⁶ 学校とはいっても、木の枝を柱にビニール・シートを屋根に覆った、壁もない粗末な建物であった。

すシステムである。各所に水汲み場が設置されており、人びとの多くは UNHCR から支給されたポリタンクを持って行き、水を汲む。2008 年当時の水道管理はモルニに常駐する HAC 事務所が行なっていたが、発電機が故障したり、燃料が不足したりして水が流ない場合も多かった。人びとは、持参したポリタンクを水汲み場へ置き順番取りをしており、水が流れるとそれが伝承され近隣より人びとが集合し、ポリタンクを満杯にするとまたそれぞれのテントへ帰って行く。

病院は、元からモルニにあるベッド数 20 程度のものがスーダン政府により運営されている。医師は 2 名いるが、医師免許取得を目的としたインターンでハルトゥームより派遣されている医学生³⁷であった。指導する医師はおらず、インターンといっても即戦力となっている。7 万 5,000 人の人口に対し医師 2 名、ベッド数が 40 というのはあまりに貧弱な体制であり、病院は栄養失調、不衛生な飲水のために起こす下痢の患者でいつもあふれ、さながら野戦病院のようである。人びとの中には、実際は無料の診察、治療、投薬、入院などが有料であると思いついでいる者もあり、そのために手遅れとなる場合も見受けられる。それらのケースは、特に栄養失調の子供を中心に多い。そのため、結果的に数少ないベッドの回転が 2、3 日と速い。また、入院患者の付き添いが外食する必要があり、その費用を捻出できないため、患者を病院に連れて来られない者もいた³⁸。

表 3-3 「モルニで行われていた各アクターの人道支援の概要」は、モルニで行われていた各アクターの人道支援を表にまとめたものである。支援分野は、先に紹介した 2005 年国際人道システム計画の項目に概ね沿っている。

写真 3-3、4：WFP による食糧支援



ともに筆者撮影

³⁷ 夜になると、発電機を備えた筆者の居住用プレハブだけに電気が灯るので、医学生たちはほぼ毎晩筆者宅に学習しに来ていた。

³⁸ この問題が明らかになった後、WFP と病院は付き添いに食事を出す小規模なプロジェクトを実施した。

表3-3：モルニで行われていた各アクターの人道支援の概要

分野	担当機関	活動	備考
教育	UNICEF	12の小学校建設、教師への支援、学用品の支給	ジニナ西ダルフール統括事務所を拠点
緊急食糧支援	WFP	7万5,000人に対する一般配給 学校給食 粉挽き券（バウチャー）の配布	常駐
健康	スーダン政府保健省	病院の運営	常駐
帰還、統合に関する複合支援	UNHCR、HAC	自発的帰還の促進	常駐
栄養	WFP	栄養失調者への栄養強化食品の配給	常駐
保護	UNHCR	保護クラスター会議の開催、人権に関する監視、関係省庁との連絡	常駐
シェルターと非食糧支援	UNHCR（シェルター） UNJLC（非食糧）	屋根用ビニール・シート、毛布、蚊帳などの配布	UNHCRは常駐。 UNJLCは、ジニナより人道支援物資を運搬
水と衛生環境	HAC	5系統ある水道の管理	常駐
調整と共通サービス	OCHA、HAC	月次キャンプ調整会議の開催	ジニナより出張ベース
人道支援活動の保護	UNAMID	WFPやUNHCRがキャンプ外で活動をする際の護衛、キャンプ内外パトロール	常駐

出典：筆者作成

（４） 変わりゆく伝統的社会 —人道支援と統治システムの影響—

モルニにて行われている人道支援の中で最大規模の支援は、WFPによる食糧支援である。食糧支援は2005年6月に実施された住民登録に基づいて行われている。WFPは、基本的に2005年6月時点で存在した国内避難民全員並びにモルニに元から住む現地住民を登録し、各受益者の摂取カロリーが1日あたり2,100キロカロリーになるよう食糧を配給してきた³⁹。WFPはモルニだ

³⁹ 食糧の購買、運搬の関係で減ずることを強られることもあった。パイプライン・ブレイク（Pipe-line Break）と呼ばれる現象である。

けではなく、ダルフル全全てのキャンプで同じ支援を展開しており、その受益者総数は 250 万人に及ぶ⁴⁰。

食糧の購買、購入国からスーダンまでの輸送、スーダン国内での各配布地までの輸送を考えればそれだけで巨大なオペレーションである。ダルフルの国内避難民キャンプが存在する場所は、半砂漠のような場所であるうえ、国内避難民の多くが耕作地から切り離されており生産手段がない。そのため、食糧支援は7年間一時も絶やすことなく続けられてきた。しかし、これだけの食糧がキャンプに投下されれば、単に受益者によって消費されるということ以外に何かしらの影響をダルフルの社会に与えていると考えるのが妥当であろう。

モルニでは住人7万人以上が受益者として登録され、さらに彼らに途絶えることなく食糧支援を継続することはモルニに配属された6人の WFP 職員だけでは行えない。この点は、他機関が担当している非食糧支援についても同じである。そこで、支援機関はシェイク (Sheikh) と呼ばれる「コミュニティ・リーダー」に受益者の統括、物品などの対処を委託しながら支援を展開した。この方法は、他のキャンプでも同様であった。しかし、支援に従事する者の多くは、支援におけるシェイクの仲介が彼らの利権を生起している実態に疑念を抱くようになる。つまり、支援側は外部介入の支援で引き起こす利権の構造を想定していなかったし、またそれがさまざまな「副作用」を生み出す最も大きな要因の1つとなっていることに気がつかなかったのである。

そこで、モルニ国内避難民キャンプにおける社会変容という側面に着目しつつ、ハクラと呼ばれる封建的土地管理システムの基礎となっている「伝統的統治システム」を詳しく検討してみる。筆者が3年間行なった聞き取り調査の中で、「伝統的統治システム」及びそれに依拠する土地管理方法を明確に説明できた者はいなかった。今日、ダルフル人の中には土地はスルタンから与えられたものという意識は希薄であり、先祖が開墾した土地を使用しているという意識が一般的なものとなっている。しかし、使用者は使用权を有するものの、総合的に土地は民族に帰属するという意識、またそれは「伝統的統治システム」により管理されているという意識が、殆どの人びとによって共有されていることを確認した。このシステムはフル人とマサリット人の間でも共通する部分が多い。

スルタンの下に、3段階の階層がある。フル人の場合の階層は、上位から王であるスルタン、地区を統括するシェルタイ (Shartay)、複数の村あるいは大きな村を管理するウムダ、そして最下位の村やコミュニティレベルを管理するシェイクとなっている。マサリット人の場合、王であるスルタン、フルシャ、そしてウムダ、シェイクとなっている。両者においては地区を統括するのが、シェルタイで

⁴⁰ 国内避難民そのものの数と国内避難民を受け入れた町や村の住人数を含むため。

あるか、フルシャであるかの呼び名の違いである⁴¹。

しかし、このシステムは人道支援機関が考えるほど「伝統的」でないことを既に指摘した。イギリス-エジプト共同統治政府では、スルタンによるフル王国の統治を廃止したうえで、それ以下の伝統的統治システムを「土着統治」として残し、各役職の権限を調整しながら同システムを使っていたのである。このシステムは、1956年の独立以降も、時の中央政府により廃止、及び再開を繰り返され、あるいは権限を変更されたりしながら政治的に利用されつつ今日まで存続している。いわゆる「分割統治 (divide and rule)」が、導入されてきたのである。

現在スルタン、シェルタイ、フルシャ、ウムダには、スーダン政府から給与が支給されている。しかし、彼らにかつての土地管理、司法、租税上の権限はなく、むしろ住民を管理する目的のみで役職が保たれている。植民地政府、スーダン政府とも住民を効率よく管理するために、このシステムを継続させてきているのである。裏返せば、今日まで当該政府が一般住民の間に一定の影響力を持続可能とするためのシステムである。

表3-4：フル人とマサリット人の「伝統的統治システム」の比較

階層構造	フル人	マサリット人
王	スルタン	スルタン
地域管理者	シェルタイ	フルシャ
村の管理者 (小規模の場合は2~3の村を管理)	ウムダ	ウムダ
村の中のコミュニティの管理者 (小規模の村の場合は村全体)	シェイク	シェイク

出典:筆者作成

住民の日常生活に最も関与してきたのは、「伝統的統治システム」における最下位の役職であるシェイクである。伝統的なシェイクの役割は土地所有に関する事務的事項、税の徴収、小さな争い事の調停、そして儀礼であった (Abdul-Jalil, Mohammed and Yousuf 2007: 42)。

筆者の聞き取り調査では、シェイクの地位は父親から継承される場合もあったが、通常住民により選出され、その後ウムダが承認して任命されていた。また、住民はウムダに提訴することによって、

⁴¹ フール人が住む地域は広域にわたるため、場所によってはスルタンとシェルタイの間にもう一段、デマンガウィ (Demangawi) と呼ばれる役職が置かれた場合もある。

シェイクを解任することもできたという。モルニの国内避難民は、シェイクの先導でモルニへやってきたというのが一般的であり、その結果シェイクたちはキャンプにおいてもシェイクの地位であり続けた。キャンプ生活が8年経過した2011年当時でも、シェイクとともに同じ村から来た者たちはモルニキャンプ内では近所に住んでいた⁴²。

シェイクは「コミュニティ・リーダー」と訳され、人道支援機関は、シェイクを窓口 to 受益者への支援をダルフールで展開していた。また実際コミュニティ・リーダーとして「民意を反映している住民の代表」、あるいは「受益者社会の『伝統』は尊重されるべき」という考えの下で、人道支援機関に登用されてきた。その背景には、支援を円滑に行おうとする支援提供者側の事情があった。

しかしその一方で、支援従事者の間ではシェイクの評判は決して良好ではなかった。なぜならば、シェイクが、上記の役割を自分たちの益になるよう to 行動することに起因している。今日、シェイクは、支援機関が新たな支援プログラムを実施すれば、当然彼らを通じて行うものと考えており、もしそうでない場合、彼らからは露骨なクレームや妨害さえ入る。

確かに、シェイクは住民と最も関わりが深かった「伝統的統治システム」内の役職ではあったが、その役割は限られていた。モルニの元からの住民に対する聞き取り調査では、ほぼ全員が土地は究極的にウムダあるいはフルシャが管理していると考えていたことが分かる。彼らのうち非マサリット人の住人でさえ、自分たちが畑、住居用として使っている土地はマサリット人のフルシャの管理下にあると考えていた。

しかし、他方、支援機関は、「受益者社会の伝統を尊重すべきだ」というあたかも現地社会が有する価値観を重視しているかのように見えるものの、実は一般的な考えのもとに行動し、「シェイクとは何か」という基本的なことを十分に考察することなくシェイクを窓口として登用していたのである。第1章第2節において、アンダーソンの著書『諸刃の剣』（アンダーソン 2006）について言及した際、援助担当者の「Do Not Harm」原則の表面上の理解及び実施が、受益者間の緊張を高めるとの見解を紹介したが、このシェイクの援助への登用方法はそれにあたる。実は、シェイクは植民地統治下、また独立後のスーダン政府に政治的に手を加えられながら存続してきた、むしろ作られた「伝統的統治システム」の最下位の役職に過ぎなかったのである。それにも関わらず、その可視性により人道支援機関は過度に尊重してきた経緯がある。

「統治的システム」は現在も広く認識されているシステムであるが、シェイクはその上位のウムダの承認がなければならないし、他方で住民がウムダに提訴することでシェイクを解任するという機能

⁴² 但し、婚姻などの理由で、キャンプ内で住む場所を移動することもあった。

を備えていた。換言すれば、同システムには上、下双方からの監視機能が働いていたのである。しかしながら、多くの人びとが国内避難民化した今日、その監視機能がもはや以前のように機能していない点を確認する必要がある。

モルニはマサリット人の管理地内に位置する村であると同時に、スルタンに次ぐ位であるフルシヤであるイゼルディン一族(Izerdin)が居を構えて、モルニおよび周辺の村々を管理している。イゼルディンの家族は、代々スルタンの下でこの役割を務めてきた。よって、イゼルディンの管理下からやってきた国内避難民にとって、モルニへやって来たことで「伝統的統治システム」上の変化は生じなかった。

しかし他方で、その管理外からやってきた国内避難民にとって事情は異なる。国内避難民はシェイクに先導されてモルニに来ているので、避難民とシェイク間の繋がりは従前同様であったものの、シェイクとシェイク以上の役職者との繋がりはもはや存続していない。アズーム川東岸よりアズーム川を越えてやってきたフル人の場合、シェイク以上の役職者は彼らの出身村より東方に位置する町ザリンジ(Zalinge)におり、モルニにはいない。つまり、「伝統的統治システム」上、シェイクを監視する役職者が不在なのである。

さらに、下からの監視となるはずの一般住人によるシェイクの解任についても、シェイクより上位の役職者がモルニに存在しない以上、一般住人が提訴する相手がないのである。現在までに多数の国内避難民がキャンプ内外で移動している現実を踏まえると、もはやシェイクの近所に住んでいない人びとも多数存在しており、シェイクと国内避難民の関係も以前に比べ希薄になっている。

このような状態下で、村での生活で見たこともないような大量の支援物資が、シェイクたちの管理下に入ったら何が起こるかは想像に難くない。今日、シェイクは自分たちが利益を得ることの出来ない支援に対して、受益者に誤った情報を与え煽動することで反対する。他方、支援機関は人員の少なさなどからシェイクの手助けを必要とし、その結果、シェイクは支援提供のシステム下で特権階級意識を持つに至ったのである。支援従事者の中には、シェイクの「狡猾」を指摘する者が少なくない。しかし、シェイクを「狡猾」にしてしまった原因の一端は、支援の方法そのものにあつたといえる。作為された「伝統的統治システム」上の役職者であるシェイクは、新しい役割と権力を付与されることになり、今では支援をそのものコントロールしようとしているのである。しかしその一方で、彼らの権力を監視する機能が働いていないのである。

避難を余儀なくされた住民が国内避難民化して村から移動してしまったことにより、「伝統的統治システム」自体が弱体化している(Abdul-Jalil, Mohammed and Yousuf 2007: 61)。その中で一度歪められてしまったシステムを、元に戻すのは容易ではない。人道支援機関は、さまざまな形で

変容して存続する「伝統的統治システム」に、無意識のうちにさらなる変容を促していることになる。言い換えれば、支援従事者がシェイクの「狡猾」に口を揃えることを鑑みれば、それを是正する方策が検討されてしかるべきであったが、定着した人道支援のルーティンを崩さないことがより重要視されたのではなかろうか。このように人道支援により変更が施された「伝統的統治システム」は、やがてダルフルに平和が訪れた後も存続していく可能性もある。例えば、将来実施されるかもしれない社会開発事業、復興していくかもしれない商業や農業においても、一部住民による搾取が継続することも考えられる。

(5) 農耕民と遊牧民の関係性の変化

① 紛争以前の農耕民と遊牧民の関係性

支援従事者など部外者がキャンプに来てまず違和感を覚えることは、ラクダに乗った遊牧民⁴³の存在だろう。なぜならば、外部者は「紛争はアラブ系遊牧民とアフリカ系農耕民の間に起きている」という認識を持って来るからである。また、支援従事者の中には遊牧民を見るなり「ジャンジャウィードだ、危険なので目を合わせるな」と来訪者に教える者までいる。しかし、「危険」な存在と考えられているラクダに乗った遊牧民が、農耕民にとって安全な避難先であるはずのキャンプの中をうろうろと動き回っているのである。

キャンプの市場の開催日⁴⁴、中心街で買い物をする者、知り合いと挨拶を交わし路上に設営された茶屋で歓談する者など、さまざまな人びとで賑わう。その人波に混ざって、遊牧民たちの姿が見られる。彼らは、日用品、食糧を購入するため、あるいはキャンプ外で収集した薪を国内避難民へ売るためにキャンプへ来ているのである。しかし、彼らと国内避難民が積極的に交わる場面には

写真3-5：キャンプに薪を売りに来た遊牧民



筆者撮影

⁴³ 先に述べた通り、ダルフルの遊牧民は、主にラクダを飼育する遊牧民と牛を飼育する遊牧民がいる。さらにダルフルにて遊牧を開始した時期も、遊牧民間で差異があったとの指摘もある。

⁴⁴ モルニの市は、以前は火曜日と土曜日であったが、国内避難民の流入による人口増加により2011年6月現在は火曜日、木曜日、土曜日に開かれていた。

遭遇しなかった。

それでは、紛争が始まる前の遊牧民と農耕民の関係はどのようなものであったのだろうか。紛争が表面化するのは2003年であるが、ハーランド(Gunnar Haaland)はその30年程前、同地の遊牧民と農耕民の関係、特に経済的結びつきに着目した調査を行なっている。例えば、土地は民族の管理者より割り当てられているため売買の対象に成り得ず、その代わりに農耕民が富を家畜に変えて貯めるメカニズムを説明している。さらに、農耕民は家畜を遊牧民に対価を払い預けていた事実を指摘している。ハーランドは、地理的な違いはあるが、雨季に家畜を湿地となる農村のそばで放牧することにより家畜が病気にかかるというリスクを避けるため、遊牧民に預け乾燥地で放牧する必要があったからであると述べる(Haaland 1972: 151-172)。

筆者のモルニでの情報収集を通じて、彼らの共存関係を示すさまざまな事例が明らかになった。遊牧民は家畜を放牧している間に必要な穀類、豆などを全て携帯することは不可能であり、またそれら食糧が市場に出回る時期も限られている。そこで遊牧民は、収穫期にそれら食糧を予め農村から購入し、さらに農耕民宅に預けていた。その際、農民が預かった食糧は、ダバンガ(Dabanga)と呼ばれる素焼きの壺に入れて保管されていた。筆者は、モルニで国内避難民が流入する以前から住んでいる人や国内避難民として避難しなかった村⁴⁵の家でダバンガを実際に見せてもらった。

1つのダバンガには、主食のモロコシであれば200キログラムから250キログラムが収容でき、大人がゆうに入れる大きさである。ちなみに、今日ダルフル人にとってダバンガは平和のシンボルともなっている。現在カタールのドーハより国内避難民向けの情報を流しているラジオ局は、ラジオ・ダバンガと命名されている。ダバンガは、農耕民と遊牧民が日常を共に生きていたことの証であり、人びとはそれを平和だった過去と結びつけているのである。

さらに、遊牧民たちは、農耕民に購入した食糧を預けたばかりでなく、生鮮食糧品や日用品を農耕民の村で購入していた。ところが、農耕民の多くが国内避難民化してしまった後は、遊牧民にとってそれらの品々を購入する場所が無くなってしまい、結果的に遊牧民自身も生業を営むことに大きな打撃を受けことが指摘されている(Young et al. 2009a: 3)。

両者の販売や購入の関係をみると、遊牧民が農耕民から食糧や日用品を購入するばかりでなく、逆のケースもあったことが、筆者の調査中にも分かった。農耕民は遊牧民の生産物である乳製品や肉を購入していた。また、大型の農村では、遊牧民が家畜を売るための競りが開催されていた。

⁴⁵ このような村については、後述する。

紛争以前、農村にはゼリバ・アルマワシ(Zeriba Al-Mawasi)という柵状の施設があった。直訳すれば、「動物の檻」である。施設と表現したが、大型のものになると牛 20 頭以上を入れることのできる大きさの檻である。このゼリバ・アルマワシは、全て手作りであり、農耕民と遊牧民の共同作業⁴⁶によって行われていた。

ゼリバ・アルマワシの機能は、遊牧民が家畜を販売する時に家畜を内部に入れ、農村で精肉業を営む者が競りを行うというものであった。さらに、ゼリバ・アルマワシに入れられた家畜を購入するのは、ダルフルの農耕民ばかりではなかった。首都ハルトゥームの精肉卸売業者や、エジプト、リビアへと売られるラクダもゼリバ・アルマワシでの競りを介して売買されていた。モルニには、このゼリバ・アルマワシの石で組まれた基礎部分が残されていた。また、ゼリバ・アルマワシは、農耕民が畑を荒らしている遊牧民の家畜を捕獲した際、それら家畜の一時保管場所としても使われていた。家畜は高価な財産であるため、やがて所有者の遊牧民が名乗り出る。その後、作物の被害状況及び賠償について交渉が持たれたのである⁴⁷。

ゼリバ・アルマワシがない現在、遊牧民は家畜を販売する場所を失ってしまった。その結果、モルニにおいては、家畜は遊牧民と精肉販売業を営む者が直接交渉のうえ売買されている。購入された家畜は、その場で屠殺、解体されキャンプ内の精肉店が並ぶ一角で販売されている⁴⁸。

さらに、ダルフルにおけるかつての農耕民と遊牧の関係を裏づけるために、筆者は、友人の一人であるモハメッドセニン(Mohammed Senin)に聞き取り調査することにした。モハメッドセニンは、モルニの元からの住人であり、農耕民と遊牧民双方の血を引いており、農耕民と遊牧民の双方の生活様式に詳しいと考えたからである。さらに、モハメッドセニンは小学校の教師をしており、英語が多少話せるという筆者にとっての利点もあった⁴⁹。

筆者のインタビューは、2010年2月5日にモルニの元からの住人の家が並ぶ地区のほぼ中央に位置するモハメッドセニン宅で実施した。自宅訪問に際しては、事前にダルフル紛争以前の農耕民と遊牧民の関係はどのようなものであったかを教えて欲しい旨を伝えてあった。当日、モハメッドセニン宅の門をくぐると、敷地内に設置されているラコーバ(Rakoba)と呼ばれる家事を行うための日除けの下に敷いた莫蔭に腰を降ろすよう促された。モハメッドセニンが話してくれたことを整

⁴⁶ 共同作業は、ニフィル(Nifil)と呼ばれている。

⁴⁷ 2010年8月22日、WFP職員でフル人のカマル・ヨーシフ(Kamal Yousif)より聞き取り。

⁴⁸ この商法は、筆者がモルニにいる間に変化があったが、それについては後述する。

⁴⁹ モハメッドセニンは、初めてシェイクを通さずに行なった食糧支援である学校給食プログラムの学校側の窓口を引き受けた。学校給食プログラムについては、第4章で考察する。

理すると、以下のようになる。

裕福な遊牧民になると、数百頭の牛を所有しており、家族だけでは世話ができなくなる。そこで、比較的貧しい農耕民の男子を雇い牛の世話をさせた。賃金は、現金で支払われていた。雇う子供の選択にあたっては、遊牧民はまず農耕民のシェイクと相談し、さらにシェイクが農家と相談のうえ決めていた。また、農耕民の中にも数頭の牛を所有するものがいたが、村内で放牧することが難しくしばしば遊牧民に預けて飼育してもらっていた。農耕民である所有者は、時折、自分の牛の成育具合を見るために放牧地を訪れ、遊牧民と食事をし、遊牧民のテントで夜を明かすこともあった。また食糧備蓄の補充などで遊牧民が農耕民の村へ入る場合は、遊牧民はまず農耕民のシェイクに挨拶をしたという。さらに、両者は結婚式などの儀礼が執り行われる際には、互いを招いていたとのことである。

また、イブラヒムの著書では収穫終了後の畑には、遊牧民の家畜が放牧されていたと述べている。これは、刈り入れ後に残った作物を家畜が食べることにより、次の農業期に向けた畑の清掃となり、また同時に家畜の排泄物が畑を再肥沃化するからである(Ibrahim 2006: 12)。筆者は、この点についても国内避難民である友人のラシード(Rasheed)に確認してみた⁵⁰。彼は、上記の家畜による畑の清掃、再肥沃化は文献に記されている通りであると述べ、「通常、農作業は、互助的な集団作業であるニフィルで行われていたから、畑によって収穫の進捗具合がバラバラだったんだ。刈り入れが済んだ畑は牛に解放してただけど、牛は刈り入れが済んだ場所、まだの場所なんてお構いなしさ。だから、時々未収穫の畑が家畜に荒らされてしまうこともあったんだ」と説明してくれた。筆者は、そのような場合どのような解決が行われたのかと質問したのに対して、「そのような場合の作物への損害は、話し合いのもとで解決できていた」と回答した。しかしそれは「良い時代の話さ」と付け加えた。

農耕民と遊牧民が、話し合いで紛争を解決していたという話を裏付けるために筆者は引き続きその件につき聞き込みを行なった。その中で、一番明確に解説してくれたのはWFP職員のカマル(Kamal)であった⁵¹。カマルは、フル人のシェルタイが住むザリンジの出身で、自身もフル人である。カマルには兄がいるが、遊牧民との紛争が原因で、片足を失ったという。カマルの説明によると、1980年頃カマルの親戚が所有している耕作地が、遊牧民の家畜により荒らされているのが

⁵⁰ 2010年2月6日に聞き取り。ラシードは、モルニより5キロ程度の村よりモルニへ避難している国内避難民である。ラシードはマサリット人でも、フル人でもなくタマ人である。出身村が比較的モルニより近距離にあるため、2011年には、モルニより通勤にて耕作を再開していた。

⁵¹ 注47に前出。

発見された。そこで、カマルが属するコミュニティに住む人びとは、ファザ(Faza)と呼ばれる調査団を組み家畜の足跡を追跡した。調査の結果、家畜の持ち主である遊牧民が特定されたものの、小競り合いとなり、片足を失ってしまったということであった⁵²。

他の複数の人びとの聞きとり調査から、ファザが組織され、耕作地を荒らした家畜の持ち主が分かった場合には、当該の持ち主とともに耕作地に帰り、ファザが損害額を交渉し、賠償が行われる場合もあったということが分かった。その際、「伝統的統治システム」の役職者であるウムダやシェイクが仲介に入っていたとのことである。ちなみに、遊牧民の中にもウムダやシェイクと呼ばれる役職者がいる。

さらに、カマルの兄のようにこうした小競り合いで怪我を負ったり、命が失われたりした場合には、賠償金が支払われていた。賠償金は、「血代」⁵³と呼ばれたが、実際には払われない場合も多く、その場合には両者が台帳のようなものをつけ、双方の賠償金は、台帳上で代々相殺を繰り返していたと話してくれた人もいた。

そのほか、聞き込みで明らかになった農耕民と遊牧民の関係は、遊牧民の仕事に関するものである。1980年以前ダルフルには車両や道が殆どなく⁵⁴、農耕民が耕作地で収穫した作物を大量に運ぶ手段がなかった。そこで、遊牧民のラクダなどの家畜が運送用に活躍していたのである。現在は、農耕民の中にトラックを持っている者もあり、作物はトラックで運搬されるのが普通である。もともと、多くの農耕民が国内避難民化した現在、耕作されている農地は極端に減っている。

上記が示すように、遊牧民と農耕民は、単にダルフルという場所に別々に存在していただけではなく、互いの生活様式に深く組み込まれたいわば共生の関係にあったと言える。ところが、農耕民が国内避難民化したと同時に、これらの関係は壊れ、今では国内避難民は遊牧民を敵視するに至っているのである。

② 今日の遊牧民の生活の一例

現在、ほぼ全ての農耕民は国内避難民化し、キャンプで支援を受けながら生活している。紛争は、国内避難民とならざるを得なかった農耕民にとって悲痛な出来事であったことは間違いない。しかも、彼らは、農地という生活の基盤を失い、現在も安全上の理由から村へ帰還することを躊躇

⁵² 2010年2月23日に聞き取り

⁵³ 現地では「ディヤ(Diya)」と呼ばれ、英語文献では「Blood Money」と訳されている。

⁵⁴ 現在も舗装されていない道が大半であり、道の位置が頻繁に左右にぶれるなど、一見道路なのか平原なのか分からない箇所が殆どである。

している。ほとんどの国内避難民は、「アラブ(注:遊牧民のこと)が自分達の畑を使っている。アラブは武器を持っているので危険で村へ帰ることはできない」と言う⁵⁵。

しかし、遊牧民と農耕民が共生の関係にあったのであれば、生活の苦境はパートナーを失った遊牧民とて同じである。農耕民が国内避難民となり農村が消滅したことで、遊牧民も日常必需品を調達したり、生産物を売っていたりしていた市場を失ったことを述べた。農耕民と遊牧民の共生関係が崩れたことにより、遊牧民も生計をキャンプ外に出ることができない国内避難民相手の薪売りなどに頼っており、生活基盤が脆弱になった事実を指摘している(Young et al. 2009a: 56)。

それでは、遊牧民の生活状況は現在どのようなものか、また彼らが経験する脆弱性とはいかなるものなのか。通常ダルフルにて人道支援に従事する者には厳しい安全ルールが設けられており、国内避難民キャンプの外に出ることは難しい。よって、ダルフルに住み、仕事をしている人道支援従事者であっても、遊牧民の生活を知る機会はあまりないのである。筆者の3年間のダルフル滞在においても、遊牧民と接する機会は限られおり、彼らの生活の場へ入れたのは1回に過ぎなかった。したがって、1回の調査によって遊牧民の生活を理解できるわけではないが、この調査で分かったことは次のようなことであった。

調査は、2010年3月12日に、モルニから北東へ約30キロの場所にあるノルエルサラム・ダムラ(Nor El-Salam Damrat)で実施した。ダムラとは、遊牧民が、定住しているか遊牧中にテントを張り生活しているかを問わず遊牧民が集団で生活している場所を指す言葉である。当日は、モルニに駐在している UNAMID に派遣されているナイジェリア軍の援護を受けながらノルエルサラムへ向かった。

モルニを立ち乾燥したサバンナを進むこと1時間程でノルエルサラムに到着した。そこは、モルニやウムシャラヤといった周辺の村々と比較すると、樹木もなく、砂埃が舞う荒野の只中といった場所であった。5、6人の青年が「ウムダ(ダムラの長)を呼んでくるので待っていてくれ」と言って、筆者を「クリニック(診療所)」と呼ばれる建物へ案内した。「クリニック」といっても、土むき出しの床に組立式のベッドが1つ置かれているだけの粗末なものである。屋根にはトタン板が使われており、そのトタン板が風で吹き飛ばされないように重石が乗せられている。天井はなく、「クリニック」の内部からは、今にも風で吹き飛ばされそうにバタバタと音をたて煽るトタンが直に見える。常駐する医師がいないばかりか、医薬品らしきものは皆無である。

「クリニック」で待つこと10分もすると青年たちはウムダとイマーム(Imam)(宗教的リーダー)を

⁵⁵ 筆者はモルニ滞在中「なぜ出身村に帰らないのか」という質問をしばしば国内避難民にしてみたが、答えは版で押したように一様であった。

連れて「クリニック」へ戻ってきた。こうして、筆者は初めに筆者を迎えてくれた青年たち、ウムダ、イマームを含む 20 人程度とディスカッション形式で面談をする機会を得た。

ウムダの話によれば、ノルエルサラムは9つの小さなダムラからなっており、住民たちは 1995 年頃より遊牧生活をやめて、定住生活を始めたという。その理由は、放牧地や水資源の減少などにより、家畜の多くが死滅してしまったことであった。そこで、ウムダは仲間たちに「これからの遊牧には将来はない。定住して子供たちに教育を受けさせなければいけない」と説得して、800 の家族とともにノルエルサラムでの定住生活に入ったという⁵⁶。しかし、遊牧民であった彼らは農業に関する知識を持っておらず、定住生活は容易ではなかった。遊牧民生活に未来はないと、定住生活を開始したノルエルサラムの人びとの今日の主な収入源は、まだ定住していない遊牧民の家畜の世話をして得られる賃金である。

ひと通り聞き取りが終わると、ウムダは筆者一行を自宅へ招いてくれた。簡単な食事をとるためである。ダルフルの人びとは朝食をとらずに、彼らがファトゥール (Fatur) と呼ぶ食事を午前 10 時から 11 時くらいの間にとる。ちょうどその時間に当たってしまったのである。ウムダの家は、モルニの国内避難民の平均的なテントより少し広いテントであり、円形なのが特徴であった。一行に出されたパンとアシダ (Ashida) と呼ばれるモロコシから作るダルフル地方の粥を食べていると、ウムダは遊牧民であった際に使っていたというヨーグルトを作る革製の入れ物などの生活用具をどこからか持ってきて見せてくれた。

帰り際にウムダは筆者に「ここに学校を作ってもらえませんか、ここには読み書きができる者が、私も含めて3人しかいないのです」と訴えた。このように、定住を目指す遊牧民の生活状況もかなり厳しいものである。

③ 農耕民の遊牧民に対する意識の変化

ダルフルでは、遊牧民と農耕民がかつて共生関係にあったことを述べた。しかし、この共生のメカニズムは、農耕民が国内避難民化したことにより多くの農村が消滅したことにより破綻したことも述べた。前出の国連機関が取りまとめた 2005 年の国際人道支援システムの年間計画によれば⁵⁷、「ダルフルにおいて支援が必要なのは、国内避難民と彼らを受け入れたことにより資源と基本的

⁵⁶ ノルエルサラムの人口／世帯数を見渡した限りで推測すると、ウムダは大げさに話しているように思われた。

⁵⁷ 表 3-2 「2005 年ダルフル国際人道システム計画」参照。

サービスが圧迫されたホスト・コミュニティの約 250 万人」(UN 2005: 8)であるとしており、遊牧民は支援の対象になっていない。前出のヤングはこの件について、支援機関は特定の遊牧民の生活の脆弱性と、彼らが必要とする援助は国内避難民のそれとは質的に違うことを考慮に入れるべきであると主張し、また植民地政府や独立後の政府が遊牧民を無視してきたのは不幸なことであったが、支援機関がその政策を継続、さらに正当化することはあってはならないと警鐘を鳴らす(Young et al. 2009a: 8)。

先述の通りダルフルの人道支援計画における対象者は国内避難民とホスト・コミュニティであるが、実務において人道支援機関はその受益者を国内避難民とホスト・コミュニティに限定していない。受益者登録の際に、その場に居合わせた全ての人びとを登録したからである。しかし、支援の遂行場所は、倉庫など施設の問題、職員の安全上の問題、受益者の可視性などから、キャンプに限られてきた。そのため、援助の受益者が国内避難民キャンプにいる農耕民に偏ってしまう傾向があったことは否めない。この支援の偏りは、受益者である国内避難民の間にある種の特権意識を生み出し、農耕民のかつての共生パートナーであった遊牧民への意識変化を引き起こした。

2010 年3月、79 名の遊牧民がモルニから南東へ 40 キロあまり離れたハビラ(Habila)にある WFP ハビラ事務所が発行された受益者カードを持って WFP モルニ事務所へやって来た。彼らは受益者登録が行われた際ハビラ付近におり、受益者として登録されたものと考えられる。WFP の取り扱いでは、受益者カードを持っていれば別の場所で発行されたものであっても食糧を受け取ることができることになっている。よって、WFP モルニ事務所は、彼らへの食糧配布をスケジュールに組み込んだ。配布当日、倉庫担当の職員が「配給を管理しているシェイクたちが、新来者への配給を拒んでいる」と無線で事務所へ連絡してきた。筆者が現場へ到着するとシェイクたちは、「なぜアラブが食糧を受け取りに来るのだ」と抗議した。筆者は彼らが WFP の受益者カードを持っておりハビラ事務所の登録者リストに含まれていることを説明し、彼らへの配布を月間スケジュールの最後に組み込むことで理解を求めた。このことは、受益者の意識の中に「支援を受けるべき人」「支援を受けるべきでない人」という区別ができていることを示唆している。

国内避難民が国内避難民となった理由は、政府に利用された遊牧民のごく一部が行った攻撃であり、基本的に人道支援とは関係がない。しかし、「遊牧民と農耕民の抗争」という解釈が人道支援関係者や国際社会に広まったことで、つい7年前までは共生関係を何世紀にも渡って保ってきた両者であったが、長引くキャンプ生活を通じて、互いの意識の間に溝が作り出されていったのである。その点を考えると、人道支援がこの意識の変化と全く無関係な立場であったと言えるのだろうか。

(6) 国内避難民キャンプにおける社会変化

① 国内避難民同士の関係性

長引くキャンプ生活は、前項で例示したように遊牧民と農耕民の関係性を変容させただけでなく、国内避難民キャンプ内に住む人びとの関係性をも変化させている。モルニ国内避難民キャンプに住む人びとの大多数はマサリット人かフル人であると述べた。モルニは、ダール・マサリットに存在している村であるが、アズーム川の東側、つまりダール・フルからも多くの避難民が流入したことにより現在のマサリット人と、フル人の数は均衡している。また、モルニキャンプの内部を見ると、フル人は東側に、マサリット人は西側にテントを建てて生活している場合が多い。

国内避難民が流入してきた当初は、フル人とマサリット人の各農村が襲撃されたか、あるいはされるかもしれないという共通する背景を持っていた。そこで、両者のシェイクたちは、人道支援機関へ要望を申請したり、相談をしたりする際には、一緒に会議や打ち合わせに参加していた。さらに、国内避難民のモルニ流入以前からもあった異民族間の結婚も、国内避難民がモルニへやってきてからは活発化した。それは、新たな国内避難民の流入とともに、モルニ国内避難民キャンプをますます拡大させた理由でもある。

ところが、近年この両者の関係が微妙になっている。モルニはダール・マサリットにあり、フルシャ、イゼルディンの管理下にある。モルニの西側からやってきたマサリット人たちにしてみれば、イゼンルディンとの関係性は変わらなかったものの、東側からやってきたフル人からすれば、元々の管理者はイゼルディンではなかった。よって、現在彼らは、管理者不在の状況となっている。

一方、モルニの元からの住民は、モルニがダール・マサリットに位置することからも分かっており、大半がマサリット人である。この元からの住人たちは、フル人がモルニに多く住むことに不快感を持ち始めたのである。国内避難民たちは、それぞれが恐怖から逃れてモルニへやってきたのであるが、モルニの中では空き地に適当な簡易住居を建てて生活する不法居住者という見方もできる。土地の所有権ないし使用権は、本来モルニに元から住む住人たちにある。にもかかわらず、フル人がやってきて勝手に占拠し、モルニの元からの住人やマサリット人国内避難民も受益者となっている人道支援に対しても発言権を持ち、マサリット人同様にキャンプ社会で影響力を有していると受けとめられている。フル人国内避難民たちの長引く滞在は、マサリット人たちの不満にもつながっている。

筆者は、前出のモルニのフルシャ、イゼルディンが、キャンプ内で元からのモルニの住民と、フー

ル人国内避難民の間で起きた住居用の土地に関する問題を数件仲裁したということを知っていたので、何気なく、「あなたの管理するマサリットの土地に、外から人がやってきて住み着いているという現象は、管理上問題ないのか」と訊ねてみた。フルシャは、大笑いしながら明らかに回答を避けた。後に、筆者が質問した際にそばで聞いていたフルシャの弟でかつ筆者の友人でもあるアブダラ (Abudullah) は、「フルシャは、マサ (筆者の略称) が質問した件をととても問題視している」と小声で教えてくれた⁵⁸。

② 新しい生活環境への変容

モルニには、日用品を売る雑貨屋は、数えきれない程ある。雑貨商の中にはトラックを所有する者さえおり、首都ハルツームや州都ジニナより商品を仕入れ、他の雑貨商へ転売する卸売商のようなこともしている。

人道支援は、国内避難民が移動により生産手段から切り離されていることを前提に行われている。人道支援で配布される品々は、毎月同じ食糧⁵⁹、屋根葺き用のビ

写真 3-6 : モルニに到着した雑貨屋のトラック



筆者撮影

ニール・シート、水汲み用のポリタンクであり、そのほか毛布やマットが時折一部の人に配布される。調査を開始した 2008 年 6 月までの 4 年間以上の年月を、これだけの物品で生活することにはかなりの困難が伴うことが想像される。衣服、履物、薬といった物品が人道支援に含まれていないが、これらのものも必要となるのは当然である。それらの物品は基本的なものであればモルニの市場で販売されている。つまり、現金で買うのである。それでは、国内避難民達はどのようにして現金を手にするのだろうか。

まず、考えられるのは、人道支援で配布された物品を販売することである。穀物を扱う店へ行ってみると、主食のモロコシが数種売られていた。その中には、人道支援で配られているものもあった。店主へ聞いてみても、「それは援助品」と隠す様子も全くない。

⁵⁸ 2010 年 9 月 15 日聞き取り。上述の通りアブダラはフルシャ・イゼルディンの弟である。
⁵⁹ 食糧配給の内訳は、主食のモロコシ、食用油、砂糖、塩、レンズ豆とトウモロコシと大豆の粉を合わせた CSB (Corn Soya Blend) と呼ばれるものの 6 品目である。

そこで数店の穀物販売店の店主に入手先を聞いてみると、キャンプの中に、少量を売りたい人からモロコシを購入し、ある程度の量にまとめ、商店に売るといふ仲介業のような商売があることが分かった。

国内避難民は各家庭に配布されたモロコシを、空の潤滑油のプラスチック製容器1杯⁶⁰から売ることができるという。仲

介者はそれを集めてある程度の量にし、穀類を扱う店に持ってくる。穀類販売店の中には、モルニにある店で販売するだけでなく、50kgの穀物袋に戻してキャンプの外にまで出荷している者もいる。

農作物販売にも変化が見られる。以前は、農作物を売る人びとは、政府が市場の内部に指定した場所に、政府に地代を払って定期市の日に限り出店していた。しかし、現在は、常設の店を持つ者の店舗の前などに、地代を払い毎日販売している者も多い。トマトやジルジル（ルッコラ）などの生鮮農作物は、農耕民が市のそばまで運び、仲買人がそれを買い、さらに小売を行う者へ転売している。農耕民は、この仲買システムを「換金に必要な時間が短縮でき、農作業の時間が削られない」と歓迎している。

また、キャンプで生活実態調査を行うと、家長や息子が出稼ぎに行っているという家庭が少なくない。出稼ぎの場所は、ハルツームやダルフール内の都市であるジニナ、エルファシヤール、ニヤラである。中には、家族が南部スーダンの中心地ジュバにまで出稼ぎに行っている事例にも遭遇した。出稼ぎ者が稼ぎ出した現金は、地下銀行を通じてキャンプへ入ってくる。ヤングはこうした現金は、キャンプ内のキャッシュ・フローに大きな影響を与えていると指摘する(Young et al. 2009a: 18)。

キャンプ間の人びとの動きも活発になっている。モルニには、毎日定期バスがやってくるようになった。定期バスは、屋根に大量の荷物を積んでキャンプからキャンプへと移動する。なかには、州都のジニナへ行くバスもあり、モルニ周辺で栽培された農作物をこうしたバスで運ぶ者もいる。

写真3-7：援助品を扱う穀物店



筆者撮影

⁶⁰ プラスチック容器には約 300cc が入る。

2010年1月の農耕期初旬に、筆者は国内避難民たちのある新しい行動に気がついた。国内避難民たちが、朝方大勢列を成してキャンプを出ていき、夕方戻ってくるのである。この移動が最近始まったということは、WFP スーダン人職員やモルニに元から住む友人にも確認した。国内避難民はモルニに畑を所有していないが、元からのモルニの住人の畑へ通勤し、賃金労働者

として農作業を行なっているのである。また、モルニ近隣の村から移動してきた国内避難民の中には、日帰りで出身村へ帰り自分の畑を耕作するという場合もある。さらに、近隣出身の国内避難民が、より遠くから避難して来た国内避難民を雇用し、自分たちの畑を耕作させる事例も見られた。畑へ同行してみると、畑は2メートル四方の升目に仕切られている。国内避難民はその升目に沿って畑を耕しており、賃金はいくつの升目を耕せたかによって払われている。

こうした新しい労働形態を基に、モルニの農家は、農家というよりは農産物を扱う商人と化し、元来この地方で栽培されていなかった作物を栽培するケースも見られる。2011年1月、筆者は前出の国内避難民流入以前からモルニに住む友人、モハメッドセニンが10トントラック山積みになった草を積んでモルニに帰ってきたところに遭遇した。モハメッドセニンに何をしているのかと訊ねてみると、「この草はタバコの苗なんだ。ウムシャラヤ(Um Shalaya)から運んできた。これから俺の畑に植えてみるんだ。」と言う。モルニから30キロ程度離れたウムシャラヤは、スーダンでも有名なタバコの大産地として知られている。ウムシャラヤには、国内避難民の流入はなかったが人口が2万3000人ほどで、国内避難民流入前のモルニと比較して5倍程度ある大型の村である⁶¹。モハメッドセニンは、国内避難民という新たな労働力の流入がある今こそ、従前の農作物より付加価値の高い作

写真3-8：キャンプを結ぶ定期バス



筆者撮影

⁶¹ ウムシャラヤには、国内避難民が流入していないが、町外れに UNHCR が管理する約 8,000 人のチャド難民が暮らす難民キャンプがある。ウムシャラヤの人びとの大半はダジュ人であり、チャドからの難民もチャド人であることから UNHCR とスーダン政府がウムシャラヤを難民キャンプ地を選択したのである。また、ウムシャラヤの人びとの大半はフル人やマサリット人でなくダジュ人であるということが、ウムシャラヤの人びとが国内避難民とならなかった、またウムシャラヤに国内避難民が流入しなかった理由である。

物を栽培する機会と捉えていたのである。

このような、商業、交通網の発展、新しい農業、農作物販売などの活発な動きは、以前は 2,000 から 5,000 程度の村に分散して住んでいた人びとが、モルニをはじめとするキャンプに集まりある程度の人口にまとまったことから始まったと考えられる。つまり、各村の住人が国内避難民化することで、多くの人びとが国内避難民キャンプの住人となり、人道支援を受け取りながら生活するようになった。そして、その後の7年間のキャンプでの生活は、彼らや周辺の人びとの生計や社会関係に多くの変化をもたらしたのである。

さらに、危険であるはずの国内避難民キャンプの外で、上記活動が活発化する背景の1つとして、UNAMID のパトロールにあることは強調しておかねばならない。UNAMID は、モルニ周辺へ国内避難民が出て行く動きにあわせて彼らの行く場所や通勤の経路にてパトロールを行なっている⁶²。遊牧民たち全員がジャンジャウィードでないことは既述したが、それでもジャンジャウィードがモルニ周辺の 200 の国内避難民の出身村を攻撃し、焼き払ったという事実はある。さらに、その他の遊牧民たちも AK47 など武装していることや、遊牧民と農耕民の関係性自体が変容してしまったこともあり、国内避難民自身が、「危険は仕方がない」という表現に裏付けられるように、キャンプの外に出ることはリスクが伴っていた。

③ 移動しなかった人びとの生活

ここまで国内避難民となった農耕民、遊牧民の生活、さらに両者の関係やモルニ国内避難民キャンプにおける社会変容について検討してきた。しかし、モルニ国内避難民キャンプ周辺を生活の場とする人びとは、彼らだけではない。本項においては、国内避難民とならなかった、農耕民の生活について検討してみたい。つまり、移動しなかった人びとである。

前項で新しい農業形態の一例を紹介したが、実は別の農業形態も観察された。それは、比較的近隣の村から一時的に出身村へ帰り、農作業期間中継続して滞在し、農作業に従事する形態である。この新しい農業形態は安全上の懸念があるので、比較的人口が少ない民族の中には、自発的に遊牧民と交渉し、安全を確保する動きもある。キャンプ内の噂によれば、遊牧民に対し護衛代

⁶² UNAMID は、人びとのキャンプ外での活動が活発化し、それに伴ってキャンプ外で女性がレイプされたり、ロバが奪われたりする事件が報告されたためパトロールを行なうようになったものであり、UNAMID が人びとにキャンプの外での活動を促したのではない。しかし、結果的に UNAMID のパトロールがあることも、人びとのさらなるキャンプ外での活動を活発化する一因となった。

のようなものを払っている人たちもいるという。国内避難民たちはそのような人びとを「裏切り者」と表現する。筆者のモルニ滞在中には、タマやダジュといった少数派の国内避難民に上記の様な動きが見られ、現在は、特に西ダルフル州でさらなる広がりを見せている (Hovil 2014, 23-24)。

このような耕作期全期間に渡って出身村に滞在し、農閑期にはモルニへ帰ってくるという農業形態はダジュ人やタマ人とといった少数派の民族に見られることを述べた。前出の『国連機関現地調査及び早急人道的ニーズに関する調査』の結果には、「観察した地域ではフル人の村落は完全に焼かれ、それらから 500 メートルしか離れていない『アラブ人』の村落は焼かれていない」との記述を紹介した。しかし、筆者はこの記述に疑問を持っている。なぜならば、ここで「アラブ」と表現されるのは遊牧民であると考えられるが、遊牧民は先に紹介した通りダムラと呼ばれるテントが集まって建てられた場所に住んでいたからである。

それでは、「焼かれなかった村」とはどのような村なのか。それは、フル人やマサリット人のような大きな民族でない人びとの村落であったと考えられる。モルニ周辺にもダール・フルやダール・マサリットの内部に点在するダジュ人やタマ人の村々がある。フル人やマサリット人が、そうしたダジュ人やタマ人の村々より遠方よりモルニに避難しているにも関わらず、ダシュ人やタマ人の中には、国内避難民として避難せず元の集落に住み続けている人びとが筆者の調査当時までいたのである。つまり、彼らの一部は、国内避難民としてモルニに住んでいたが、元の集落に残った者もいたのである。

モルニ国内避難民キャンプでは、多くの人道支援活動がシェイクと呼ばれる「伝統的」指導者を介して行われていることを先述した。食糧支援を例に取れば、彼らと WFP は「食糧支援委員会 (Food Relief Committee)」と呼ばれるグループを設立し、WFP は彼らに食糧を受け取る人びとの登録や配布を手伝ってもらっていた⁶³。同食糧支援委員会の構成員であるが、本来は「伝統的」指導者がメンバーであるはずなので、メンバーには変化はないはずであるが、実際は国内避難民キャンプ内の政治的影響力、例えばその時々民族間のパワー・バランスによりメンバーが変化する。

当初の構成員はフル人とマサリット人だけであったが、彼らの紹介によってタマ人やダジュ人の「シェイク」も途中から加わっていた。これは、国内避難民キャンプのいわば名士となったフル人やマサリット人のシェイクたちによる調整であった。彼らは、食糧支援委員会などを介して得られる利権を民族比に応じて分配することでキャンプ内での抗

⁶³ 人道支援が「伝統的統治システム」に与えている影響については、前項を参照。

争を避けようとしていたのである。

食糧支援委員会の中にダジュ人で国内避難民のアブダラスール (Abudulsur) がいたが、彼はある日突然食糧支援委員会の会合に来なくなった。筆者は他のメンバーにその理由を問いただしたが、笑ってごまかされるばかりであった。しかし、他の支援委員会を運営する NGO 職員から、その理由を聞いた。それによるとアブダラスールは、激しい戦闘が休止に向かうにつれて、食糧支援や他の支援を受けるのと並行して他の生活の術も模索したと言う。そのことが、他のシェイクたちの怒りを買って各種委員会から締め出されたとのことであった。

2011年3月17日、筆者はキャンプ内で偶然アブダラスールを見かけたので近づいて会話を交わした。アブダラスールは、20頭あまりの牛を連れており、それらの牛をキャンプ内の肉屋に売っていると話してくれた。モルニの国内避難民は食糧支援を受けているとはいえ、肉類も必要としているのであった。実際、キャンプ内には10軒あまりの肉屋が軒を連ねている場所がある。アブダラスールは、遊牧民から牛を買い、肉屋へ卸す仲買人のような商売を初めていたのである。確認はできなかったが、前出の NGO 職員は、アブダラスールが商売の原資を HAC の役人から調達したことが、他のシェイクたちの一層の怒りを買ったと説明してくれた。シェイク達にとって役人は「敵」であり、アブダラスールは他のシェイク達を裏切った形となったのである。

既述の通り紛争前、家畜はゼリバ・アルマワシと呼ばれる家畜の柵にて、遊牧民と農耕民や遠方から訪れる仲買人との間で取引されていた。しかし、紛争と国内避難民キャンプの人口の肥大化により、肉類の調達は遊牧民と農耕民の直接取引では行えなくなり、仲買人を必要としていたのである。こうした環境の変化に対応する形で、ダジュ人やタマ人は日常的な戦闘が休止するといち早く出身村での農業を再開すると同時に、間隙を縫った新しい商売を営む動きを示していることは興味深い。しかも、それらの動きが他の民族にも広がりを見せている。

ダジュ人やタマ人はなぜ一部が国内避難民となり、また一部が村に残ったのか。その一因は、人道支援の受益者の選択にあった。当初人道支援の受益者とされたのは、国内避難民と国内避難民が流入した場所に元々住んでいたホスト・コミュニティの住人であった。ダルフル紛争の行方が分からない中、ダジュ人やタマ人も一応人道支援の受益者となるために「移動」し、国内避難民になっておく必要はあった。しかしその一方で、遊牧民とも交渉のうえ移動しない人びとも戦略的に残留させていたのである。

しかし、「移動しない」という選択肢は、国際人道支援システムの想定には入っていない。少数派の民族も多数派の民族との社会的関係の中で生活を営んでいる。したがって、周囲の多数派民族が皆国内避難民となって国内避難民キャンプへ入ってしまったことで、少数派の民族も以前同様の生活は営めなくなる。上記少数民族も、先に考察した遊牧民同様に厳しい生活を強いられていたことは想像に難くない。結果として、彼らの一部は国内避難民となることを強いられたが、同時に国内避難民のキャンプ生活が長引くとともに他の民族よりも多くの選択肢を保持していたとも言える。

筆者のモルニでの勤務期間や国内避難民の生活期間は、第2章で述べた『国内強制移動に関する指導原則』が国際人道支援システムに浸透していった時期と重なる。事実モルニでの勤務中に筆者は事務所から『国内強制移動に関する指導原則』の冊子と『国内避難民保護ハンドブック (*Hand Book For the Protection of Internally Displaced Persons*)』(Global Protection Working Group 2007)を受け取った。しかし、当然のことながらダジュ人、タマ人また遊牧民といった「移動しなかった人びと」を対象に入れていない。また、「移動しなかった人びと」は国際人道支援システムの対象からも外れている。

突き詰めた言い方をすれば、既に言及した国内避難民への支援や、保護に関する国際社会における試みは、「移動」ということを軸に据えて議論されてきたため「移動しなかった人びと」を議論の対象外にし、結果的に差別してしまったとは言えまいか。国内避難民問題で、人びとが移動したことで、「移動しなかった人びと」の生活も苦境に迫られていることを今後検討していかねばならないだろう。

(7) 自発的帰還を強いられる人びと

国内避難民への支援には、物品でないものもある。それは、UNHCR が担当する業務のうち「保護」の範疇に入る支援である。筆者がモルニで調査を実施した時期中、UNHCR は物品の配布を行なったことはほとんどなく、むしろ非物品による支援が主な業務となっていた。

第2章で考察したように、保護とは、2005年の国連改革で導入されたクラスター制度の1つのクラスターとして設置された部門である。しかし、「保護」の概念が曖昧であるため、保護クラスターの担当業務も明確ではないことを論じた。その業務内容をモルニの事例から見ると、国内避難民の人権が守られるよう、政府やWFPなど他支援機関に働きかけをす

ることである。例えば、食糧支援から漏れる人びとが出ないよう WFP に社会的弱者の情報を提供し、対象の人びとに対して特別の配慮を促す。その他、実際に人権を脅かすような事例が起きてしまった場合、国内避難民と警察などの当該政府事務所との仲介なども行い、当該政府事務所が法に則った適切な処置を行うよう要請するといった業務も保護に含まれる。

UNCHR が移動した人びとに対し行なっている非物品支援の 1 つが、国内避難民状態そのものを解消しようという支援である。第 2 章において言及した『国内避難民の恒久的解決 (*IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*)』(IASC 2010) では、国際人道支援システムの国内避難民に対する支援の目標が明文化されているが、その中に自発的帰還への支援が含まれている⁶⁴。元の場所へ戻ることは人権 (Sert 2014, 227) であるという見解が一般的であるので、これも同じく人権を基礎とした保護業務に含まれる。

2008 年 9 月 8 日、UNHCR モルニ事務所は、モルニにある各人道支援機関⁶⁵に対して、人びとの生活を人道的立場から調査する合同調査への参加を呼びかけた。調査地は、モルニよりアズーム川の対岸、つまりモルニの東側で伝統的にフル人の勢力下にあるロンガタス (Rungatas) という場所だった。その頃、約 1 万人のフル人の国内避難民が、モルニよりロンガタスへ移動するという事件が起きていた。マサリット人の管理する地域に属するモルニにおいて、マサリット人とフル人の共同避難生活が長引く中、既述したように両者の関係が微妙になっていたことが背景にあった。

ロンガタスへ着いてみると、そこは地平線が見えるほど平坦で建物も植物もない場所であったが、長方形四方の土地に国内避難民が居住する木の枝とビニール・シートで作られたテントが建てられていた。長方形の土地の中に基板の目のように道が走り、各ブロックには一定数の家が建てられており、雑然としたモルニとは異なった印象を受けた。

⁶⁴ 第 2 章で考察した『国内避難民問題の恒久的解決 (*IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*)』(IASC 2010) では自発的帰還、避難した場所にての統合、国内の別の場所へ移住の 3 通りの解決策を提示している。しかし、ダルフルのように、国内避難民が土地を所有しない避難地で生活し続けることや、大量の国内避難民が発生する原因の一旦を作っている政府が、出身村でも避難先でもない別の定住地を用意できる可能性は少ない。紛争の根源の 1 つが土地問題であるならば、尚更である。実際、和平合意の 50%には、国内避難民の自発的帰還が盛り込まれている (Sert 2014: 225)。
⁶⁵ モルニには UNHCR、WFP とダルフルへの PKO である UNAMID の 3 つの国連機関事務所と、コンサーン (Concern) とセイブ・ザ・チルドレン (Save the Children) の 2 つの国際 NGO 事務所がある。

調査団一行はまず、ロンガタスの中心で、将来病院や学校として使われるという大きなテントが5棟建てられた場所へ案内された。テントは、サウジアラビア政府からスーダン政府に寄贈されたものであった。テントのうち1つにロンガタスに住む国内避難民代表が集められており、一行はそのテントへと促された。

一行がテントに入ると、まず自己紹介をすることとなった。司会進行をしていたのは、UNHCRのモルニ事務所に勤務するスーダン人職員だった。そこには、スーダン政府のHACのモルニ事務所長もいた。自己紹介が終わると、司会のUNHCR職員は、住人代表に困難な生活状況を一行に説明することを促した。住人代表は、学校がないこと、水が引かれていないこと、病院がないことなどを説明した⁶⁶。

住人代表の説明が1時間程度で終了すると、質疑応答の時間となった。質疑応答は、外国人は英語で質問し、司会進行を務めていたUNHCRスーダン人職員がアラビア語へ通訳するという形式で行われた。そこで筆者は、疑問に思ったことを住民代表に質問してみた。「モルニの生活に比べてロンガタスでの生活は困難であるのに、なぜロンガタスへ移動したのですか」と質問すると、通訳が始まる前にUNHCRモルニ事務所長（非スーダン人）が筆者に対して「その質問はセンシティブなので、今日は聞かないということで」と質問を遮断した⁶⁷。

合同調査の後、UNHCRは国内避難民のロンガタスへの移動を「自発的帰還」と判断し支援を開始した。モルニには、2週間に1度UNHCR主宰で行われていた保護クラスター会議において、その後毎回のようにロンガタスにおける人道支援の必要性が取り上げられ、WFPもロンガタスで食糧支援を開始することを促された。先述の合同調査は、UNHCRが他の人道支援機関と歩調を合わせていることを強調するために行われたのである。

UNHCRにとって、上記人びとの移動が難民解決策の1つである「自発的帰還」とみなされるのであれば、その難民に対する支援の経験が国内避難民にも応用できるものとして評価を受けることとなろう。第2章で述べた通り、UNHCRは本来難民条約に基づき、難民

⁶⁶ モルニには2005年にNGOのオクスファムが引いた水道管があり、各所に水汲み場が設けられている。水源はアズーム川の川底に設けた井戸である。現在、スーダン政府によって管理されている。

⁶⁷ ロンガタスへの人びとの移動は、一方ではスーダン政府とUNHCRにより「自発的帰還」として促進され、もう一方ではモルニ国内避難民キャンプ内での住民同士の摩擦も要因となっていた。つまり、国内避難民達にとっては、行き場を無くしたための「自発的帰還」という側面があった。UNHCR職員が筆者の質問を遮断した理由は、こうした複雑な背景からであると想像される。また、HACの役人がその場に居合わせたために、住民が意見を述べにくい状況であったことへの気配りであったとも考えられる。

の保護支援を目的として設立された機関であるが、1993年の国連総会において、国内避難民を担当する事務総長代表や関係機関と、国内避難民の保護と支援に関する活発な話し合いを奨励するとした決議が採択された（UN 1994b）。

これにより、UNHCRは正式に国内避難民問題に関与できることになってはいた。しかし、UNHCRの国内避難民問題への関与が急増したのは、先に紹介した2005年のクラスター制度の導入で保護クラスターの主導を担当することとなってからである。つまり、クラスター制度によってUNHCRは、保護クラスターの担当する業務の範疇で国内避難民への支援を、「難民」という括りにしばられることなく展開できるようになったのである。

UNHCRの主張としては、長年の難民保護の経験が国内避難民の保護にも生かされるというものであった。グテーレス（Antonio Guterres）難民高等弁務官は、クラスター制度が施行されたと同じ2005年、UNHCRが発表する『ニュース・ストーリー』7月22日付けで、「難民と国内避難民とでは問題が共通で、同様の『保護』が与えられるべきだ」と発言し、さらにUNHCRが積極的に国内避難民問題に関与するべきだと述べている。また、「自発的帰還は保護に関する事項である」とも発言している。（UNHCR 2005）。

これらの難民高等弁務官の発言は、UNHCR規程でその業務範囲が「難民」と限定されている同機関が、国内避難民の保護を同じ2005年から運用が開始されたクラスター制度のうち保護クラスター業務の一部とすることで、国内避難民問題に関与する正当性の根拠を強めようとしたように思われる。難民の減少はUNHCRの保護の対象となる人びとの減少を意味し、それにともない同機関が国際社会でその存在感が薄れるという懸念を抱いていたことは、第2章で考察した通りである。

国内避難民の自発的帰還事業が保護業務に該当し、さらにその保護業務がUNHCRの担当であるならば、UNHCRが国内避難民問題に関与することへの裏付けとなる。ロンガタスの「自発的帰還」への支援を急いだことの背景には、上記の流れが背景にあったと考えられる。ちなみに、ロンガタスはフル人支配下の土地にあるものの、彼らの出身村ではないため、フル人国内避難民の移動が帰還にあたるかは疑問の余地があるところである⁶⁸。

このフル人の移動は、スーダン政府にとっても都合が良かった。なぜならば、国内避難民の大量発生は、人道や人権の側面で国際社会から非難を受けていた事項の1つであり、その懸念に解決の糸口が見つかったとなれば、同政府の努力として国際社会に訴えること

⁶⁸ 国内避難民恒久的解決政策のうち国内の別の場所での定住にあたるかもしれないが、スーダン政府とUNHCRは、自発的帰還と位置付けていた。

ができるからである。2010年にスーダン政府が発表した『ダルフルにおける総合的平和、安全、開発達成への新政策に向けて (*Darfur: Towards a New Strategy for Achieving Comprehensive Peace, Security and Development*)』⁶⁹においても、「帰還」は優先事項として位置付けられている (The Government of Sudan 2010: 3)。

以上を要約すれば、フル人のロンガタスへの「自発的帰還」は、UNHCR とスーダン政府の双方の利にかなうものであったのである。2013年1月1日、ロンガタスで、ロンガタスを帰還村のモデルにしようとするスーダン政府のキャンペーンに対する抗議デモが行われた。デモに参加していた国内避難民1人が死亡、44軒の家が焼失した⁷⁰。国内避難民が、モルニより再移動する形で「自発的帰還」が執行されてから5年後のロンガタスの姿である。

第4節 第3章の小括

本章では、ダルフル紛争の複雑さをスーダンという国の成立過程とともに検証し、その上でダルフル紛争下に形成された1つの国内避難民キャンプやその周辺で起きている事象のいくつかを考察した。

モルニ国内避難民キャンプの写真や映像を見たり、そこを訪れたりした人びとは、筆者がモルニに到着した日に抱いた感想に近い印象を受けるのではないだろうか。つまり、紛争の被害から逃れた国内避難民が、人道支援を受けながら国内避難民キャンプという閉ざされた生活空間で生きている、国内避難民キャンプは停滞した社会であるといった印象である。

しかし、再三述べているが事例研究が1つであることや、参与観察期間が3年という限られた期間であったことの一定の限界は認めつつも、筆者の参与観察期間中にさまざまな社会変容を観察することができた。表3-5「フィールド・ワークで観察されたモルの社会変容」は、本章で注目してきた社会関係や国内避難民の生活に関する事項を、アクターを特定するとともに、紛争前と紛争後に分けて比較、整理したものである。

国内避難民は、人道支援として受け取った物品を販売したり、出稼ぎの機会を模索した

⁶⁹ 日本語タイトルは、筆者訳である。

⁷⁰ 報道機関 *Inter City Press* の、UNAMID に対する照会に対し、同報道官が 2013 年 1 月 7 日付けにて返答した情報 (*Inter City Press*)。

り、キャンプ周辺に新しく創出された仕事を心得て現金を得るといった自助努力を続けている。さらに、出稼ぎなどで工面した自己資金で他の国内避難民相手に商売を始める者もいる。国内避難民たちは、単に人道支援を受けて生活しているわけではなく、どの程度意識的にそれを行なっているかは不明であるが、生活を少しでも向上させようと行動しているのである。

こうした行動は、脆弱ではあるものの一定の生活基盤を形成し、さらにホスト・コミュニティにも影響を与えている。過去にはなかったような賃金労働という新しい農業形態の発生や、新しい作物の栽培への試みの事例にも言及した。

また、長引く避難生活は、かつては農耕民であった国内避難民と、共存の相手であった遊牧民の関係にも影響を及ぼしている。多くの農耕民が国内避難民キャンプに滞在居住するようになり、遊牧民との関係に溝が出来てしまった。人道支援機関は、国内避難民とホスト・コミュニティを支援の対象としたが、そのことによりキャンプ形成とともに生じた農耕民と遊牧民の溝をいっそう明確なものとしてしまったように思われる。端的に言えば、政府に民兵として駆り出された人びとは遊牧民の一部に過ぎなかったにも関わらず、遊牧民全体を「キャンプ外の人」「人道支援の対象でない人」としてしまったのである。「国内避難民は可哀想な被害者であるので受益者となり、遊牧民は加害者であるので受益者でない」という二分化構図が、人道支援により強調されたのである。さらに、その構図は国内避難民に対して、何世紀にも渡る共存関係の相手であった遊牧民への意識を、敵視へと変容させる一因となった。

また、輸送手段などといった経済的、社会的発展、気象条件の変化など、紛争前から既に以前の生活様式が立ち行かなくなっていた遊牧民たちの生活の苦境は、農民が国内避難民となったことで追い打ちをかけられた。第2章で考察したとおり1990年代初頭から始まった国内避難民への支援、保護の取り組みは、まさに「国内避難民への取り組み」であった。つまり、「移動した」という事実が人道支援、保護を受ける条件とされてきたのであり、それは遊牧民と農民の関係といった国内避難民を取り巻く社会への視点を遮断した。

モルニ周辺には、「移動しない」、つまり国内避難民にならないという選択をした人びとがいたことに言及した。彼らは、一方で、国内避難民となり人道支援を受ける権利や国内避難民社会での地位を確保しつつ、他方では、村に残り遊牧民との独自の交渉を経て国内避難民としてではなくとも生活ができるよう準備している。さらに、スーダン政府とも関係を保ち、そこから商売の利権を獲得しようとする動きもある。彼らは、アフリカ人、ア

ラブ人、スーダン政府、人道支援を行う国際社会といったアクターがダルフル紛争で果たしている役割を理解し、かつ横断的に関係を保ちながら、巧みに今日のダルフルを生きているのである。

また、国内避難民社会で起きている社会変容にも注目した。農民の多くが国内避難民化したことで、「伝統的統治システム」が弱体化したことを考察してきた。しかし、人道支援機関は、住民参加の確保、ローカルな伝統への重視、受益者支援におけるオーナーシップを「持たせる」などの目的を重視した。また、「伝統」や民族のその成り立ち、変遷に注意を払わず、弱体化した「伝統的統治システム」を無批判に利用して支援を行なったのである。それらの考え方の背景には、支援への依存心を植え付けない、彼らの社会を人道支援によって傷つけないなどの配慮の結果ではあったものの、弱体化した「伝統的」統治をさらに変容させ、新しい力関係生み出すという副作用を生んでいる。

さらに、これらの無意識のうちに生じた変化の他に、人道支援機関の都合や思惑によって国内避難民が影響を受ける事例も考察した。それは、人道支援の国際社会での存在感、発言力の確保を背景にして起こることである。第5章では詳しくこの点を分析するが、上記事例に限ったことではない。

こうした、人道支援を介して変容する社会や人びとの認識変化は、やがてダルフルに平和が訪れ人道支援機関が撤退した後も、さらなる社会の変容を継続的に生起させる可能性が大いに考えられる。

表3-5：フィールド・ワークで観察されたモルニの社会変容

キー事項	1950年代からダルフル紛争勃発（2003年）まで		ダルフル紛争勃発から現在（2011年）まで	
	生活、社会変容	アクターとの関係	生活、社会変容	アクターとの関係
農耕民の生活	<ul style="list-style-type: none"> ウムダによって民族所有地（ハクラ）内に割り当てられた畑を耕作 遊牧民が遊牧中、遊牧民の食糧を家に保管 農作物を遊牧民へ販売 日常雑貨を遊牧民へ販売 貯蓄目的で牛を保有（遊牧民による飼育） 遊牧民に放牧のために雇用される 収穫が終了した耕作地を遊牧民の家畜へ解放。（来期に向けた耕作地の清掃と再肥沃化） 耕作地が遊牧民の家畜によって荒らされることに起因する、遊牧民との小競り合い（伝統的和解法あり） 	<ul style="list-style-type: none"> 農耕民 遊牧民 共生の関係 耕作地への被害 小競り合い 	<ul style="list-style-type: none"> 農村が民兵組織に攻撃される 国内避難民キャンプへ避難 食糧をはじめとした人道支援を受ける 自己の土地からの分離 遊牧民との関係断絶 遊牧民に対し憎悪の念 避難に際し、チャド・スーダン国境を越えた者は難民化 小さな民族（タマ・ダジュなど）は、遊牧民と独自に交渉を展開。農耕期のみ出身村へ戻り農作業を開始 	<ul style="list-style-type: none"> 農耕民 遊牧民 国際人道支援機関
遊牧民の生活	<ul style="list-style-type: none"> 牧草地を探して家畜の遊牧 乳製品、肉類の農民への販売 家畜を使った輸送ビジネスがトラックにより代替 地球温暖化による牧草地の減少、砂漠化の影響 旱魃に見舞われるも、伝統的土地所有システム上土地を持たないため、定住生活へ移項できず 耕作地が遊牧民の家畜によって荒らされることに起因する、農耕民との小競り合い（伝統的和解法あり） 民兵組織・ジャンジャウィードが遊牧民を中心メンバーとして、南部スーダン人との戦いのために組織される 	<ul style="list-style-type: none"> 遊牧民 農耕民 スーダン政府 スーダン政府と南部スーダンの内戦 交通手段の近代化 地球温暖化 	<ul style="list-style-type: none"> 農耕民（顧客）の国内避難民化に伴い、製品の市場を消失 農耕民による農作業が行われないため、餌を探すことが困難化 農耕民の国内避難民化に伴い、農村が消滅し放牧のベースを消失 スーダン政府公認のもと、かつては農耕民の土地であった場所で薪拾い、炭作りなどで収入を確保（販売場所＝国内避難民キャンプ） 定住生活を目指した者は生活が立ち行かず、まだ定住生活に入っていない者のもとで臨時雇いとしての仕事に従事 	<ul style="list-style-type: none"> 農民 遊牧民 スーダン政府 国際人道支援機関

表 3-5 : フィールド・ワークで確認されたモルニの社会変容

キー事項	1950年代からダルフル紛争勃発（2003年）まで		ダルフル紛争勃発から現在（2011年）まで	
	生活、社会変容	アクターとの関係	生活、社会変容	アクターとの関係
伝統的紛争解決	<ul style="list-style-type: none"> 遊牧民の家畜による農耕地への被害に起因する小競り合い 家畜が耕作地を荒らしている間に捕獲された場合、生かして保管する施設が存在（ゼリバ・アル・マワシ） 遊牧民・農耕民の代表（ウムダ）を中心に現場検証のもと被害額を査定し、調停 抗争での武器は槍とナイフ 査定被害額、怪我への補償、死亡時の補償（血代）の支払 南部スーダンとスーダン政府の内戦を期に、ダルフルにカラシニコフなどの近代兵器が持込まれた 	<ul style="list-style-type: none"> 農耕民 遊牧民 スーダン政府 武器輸出国 原油輸入国 	<ul style="list-style-type: none"> 小競り合いがダルフル紛争へ発展 伝統的紛争解決の消滅（農耕民の国内避難民化により小競り合い自体が無くなる） 長引く国内避難民キャンプでの生活は、農耕民と遊牧民の隔たりを顕著なものとし、両者の両者を見る意識に変化 	<ul style="list-style-type: none"> 農耕民 遊牧民 スーダン政府 国際人道支援
「伝統的統治システム」と土地管理	<ul style="list-style-type: none"> 1900年代より「伝統的統治システム」に変化が加えられる。（今日現在、王を含めはっきり説明できる者は皆無） 「伝統的」統治システムには、スルタン、デマンガウイ、マリック、ウムダ、シェイクなどの役職 農耕民は、民族が所有する土地（ハクラ）内のウムダにより割り振られた畑を耕作し、村内の住宅用土地に家を建てて生活 遊牧民族の中で、ハクラを持つものは稀 土地管理法、土地取引法により、一部の例外を除いて全ての土地が国有地となる。（近代法 VS 伝統法） 	<ul style="list-style-type: none"> 農耕民 遊牧民 スーダン政府 	<ul style="list-style-type: none"> 農耕民が、紛争（或いは紛争に対する恐怖）から逃れるため、村々を後にする。（国内避難民の大量発生） 国内避難民はハクラを横断的に移動したため、モルニに多くのシェイクが混在 モルニのフルシャの権力が衰える（もともとフルシャの管轄外のシェイク、村民がモルニへ大量に流入したため） スーダン政府が「ウムダ」をキャンプ内に、伝統的統治システムとは別に設置 スーダン政府が、遊牧民牧民へ、農耕民のハクラであった土地の使用許可を発行 国際人道支援機関が、シェイクを人道支援の窓口としたために、シェイクの役割に変化が加えられ、シェイクの影響力が増加 	<ul style="list-style-type: none"> 農耕民 遊牧民 スーダン政府 国際人道支援

表3-5：フィールド・ワークで確認されたモルニの社会変容

キー事項	1950年代からダルフル紛争勃発（2003年）まで		ダルフル紛争勃発から現在（2011年）まで	
	生活、社会変容	アクターとの関係	生活、社会変容	アクターとの関係
キャンプでの生活	N/A	N/A	<ul style="list-style-type: none"> 国内避難民となった農民が様々な国際人道支援を受ける 国際人道支援は、明らかな被害者である国内避難民に偏る 元からのモルニの住人が国内避難民を農作業のために雇用 近隣の村出身の国内避難民が、自分の村へ通勤ベースで帰り農作業を行う（日帰り） 近隣の村からの国内避難民は農作業において、伝統的共同作業（ニフィル）に則った作業をせず、より遠方からの国内避難民を雇用して農作業を行う ハルトゥーム、ジニナ、ニヤラなどから商人がやって来る 国内避難民の中にも商売を始める者が出現 元からのモルニの住人の中には、商人、国内避難民への不動産賃貸業を行う者が出現 国内避難民の中に、ジニナ、ハルトゥームなどへ出稼ぎに行く者が出現（賃金は地下銀行を通じてモルニの家族へ） モルニへ日常雑貨を運び、モルニから農作物を運ぶ運送トラックが出現（20台程度） キャンプ間を走る乗客用のバスが出現（2010年） 携帯電話ネットワークがモルニへ（2010年） 小さな民族（タマ、ダジュなど）が遊牧民と独自に交渉し、農期のみ村へ帰る動き キャンプ内で、アフリカ系（国内避難民）同士の小競り合いが頻発（例フル族対マサリット族、マサリット族対タマ族） 	<ul style="list-style-type: none"> 農耕民 人道支援機関 ホスト・コミュニティ 雇用関係

出典：筆者作成

第4章

新しい食糧支援 —プロジェクト・ドキュメンテーション—

前章では、ダルフル紛争下に形成された国内避難民キャンプの1つである、モルニ国内避難民キャンプ及びその周辺で起きているさまざまな社会変容について考察した。それら変容要因の中には、人道支援が間接的、直接的に関わってきたものもあることを指摘した。しかしその一方で、それらの社会変容の中には、逆に人道支援に影響を及ぼすものもある。そこで本章では、変化した社会は人道支援にどのような影響を及ぼすのか、またどのような要素が社会変容の背景となっているのかを2つの事例を通して見ていきたい。具体的には、粉挽きバウチャー配布プロジェクトと学校給食プロジェクトのともに食糧支援の範疇で行われたものである。

先に、モルニ国内避難民キャンプで行われた食糧支援として国内避難民及びホスト・コミュニティの全家庭を対象とした一般配給、栄養失調児、妊婦、出産後の女性、年配者を対象とした栄養強化食品の配布などに言及した。本章で検討する2つの食糧支援は、筆者がモルニ国内避難民キャンプでの支援業務に従事している期間中に開始されたプロジェクトである。支援プロジェクトを特に検討する目的は、まず人道支援が国内避難民社会に与える影響を理解するためである。しかし実際の目的はそれだけではなく、支援プロジェクトの実施プロセスと、それらに関わるアクターの立場や思考を考察するという目的も含まれる。

前章にて、人道支援はダルフルの人びとを受益者と非受益者、国内避難民と非国内避難民と対極化した構図で扱った点を述べたが、この考え方は支援機関と受益者社会という関係にも当てはまる。つまり、「私たち」と「彼ら」、あるいは「私たち」と「あなた方」という見方である。しかしながら、既に分析してきた通り、「彼ら」や「あなた方」に属する受益者社会は決して一枚岩の同質的な人間の集団ではないのである。つまり、アクターやプロセスに注目した考察は、社会の内部の特徴を単純化することなく、社会内外の流動性と価値の変化を描くうえで重要な分析手法なのである（小國 2003: 44）。

ダルフルで約200万人を対象に実施された、例えば一般食糧配給のような支援方法は、まさに受益者を「同一物」と考える典型的な事例と言えよう。また、受益者の支援への依存性を高め自助努力の妨げとなるなどの一方的な批判も存在する¹。その様な批判を乗り越えるためにも、受益者社会に対する一様な見方を回避することは必要である。換言すれば、

¹ 筆者は、緊急時を脱するまでの期間など受益者の生命の安全を第一に考慮しなければならない場合、当該社会全体に一様な支援を行なうことが最も有効な場合があるという立場である。

受益者の多様性を尊重するならば、一般配給を毎月定期的に受け取るといった固定的な支援プロジェクトよりも、受益者を巻き込む支援プロジェクトで、アクターとアクターが活発に働きかけることが多い新しいプロジェクトを導入することである。

本章では、新しい支援プロジェクトの導入を通して、人道支援が変容していく社会関係に影響されていく過程と、一枚岩でない受益者社会の様相を分析できるのではないかと考える。さらに、『国内強制移動に関する指導原則』『国内避難民保護ハンドブック (*Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons*)』(Global Protection Cluster Working Group 2007)などに沿いながらも、多くの場所で見られる画一的な人道支援の在り方を再考するうえで、本章の問題提起は不可避である。

第1節 事例プロジェクト1：粉挽きバウチャー・プロジェクト

(1) 導入の背景と経緯

2011年1月、WFPは新しい食糧支援を開始することになった。配布された食糧の一部を売り現金化する受益者の行動について既に言及したが、実際2011年当時のモルニにはさまざまな商店が並び現金を使う機会が多くあった。その理由は、全ての生活必需品が人道支援で配布されているわけではないため、現金はどうしても必要となる。手っ取り早い現金入手方法は、人道支援の配給で得た物資を販売することである。モルニでは、食糧を初めとして援助機関のロゴマークが入ったビニール・シート、ポリ容器、蚊帳、毛布が店先で売られている光景は日常的である。

他方、人道支援機関は配布する物品が受益者によって売られることを問題視した。なぜならば、供与された支援物資は必要があると判断されたから配布されたものである。食糧支援に関しては、1日の1人当たりのカロリー摂取量が2,100キロカロリーになるように配布されているので、一部の受益者により売られてしまえば、その目標が達成できないことになる。また一方で、他の援助機関、ドナー、研究者などから、不必要な配布物であるという批判も上がる。

第3章で、モルニの受益者がどのように支援食糧の販売ルートを持っているのかを分析した。まず、各受益者は少量ずつ仲買人に売り、仲買人が50キログラム袋にまとめキャンプ内の比較的規模の大きい商人や、州都など大きな町から仕入れに来た別の仲買人へ売り

渡すという流れであった。また、もう1つの受益者が食糧を販売することのできる仕組みが、粉挽き屋への支払いという方法である。モロコシはダルフル人の主食であるが、彼らはモロコシから粥状のアシダと呼ばれるものを作り食べる。アシダを作るためには、粉状のモロコシが必要となる。つまり、挽かなければ食べられないのである。

粉挽きは、粉挽きの機械を有する粉挽き屋によって行われる。現金を持たない受益者たちは、粉挽き屋に1カップのモロコシを粉挽き料金として渡す一方で、粉挽き屋は、先程の受益者がモロコシを仲買人に売り渡すのと同様のメカニズムで現金化するのである。

上記方法は、モルニ国内避難民キャンプだけではなく、ダルフルの多くの国内避難民キャンプにて規模の大小を問わず行われている。モルニには、200以上の粉挽き屋があることがWFPの調査で分かった。

(2) プロジェクトの趣旨

受益者が、受領した食糧支援の一部を粉挽き屋に売ってしまうことを避けるため、WFPは受益者に食糧と一緒に「粉挽き券(バウチャー)」を渡すことにした。他方、粉挽き屋は、受益者より回収した粉挽き券をWFPへ持ってくることで現金と交換できるというシステムであった。

WFPが食糧配給だけではなく、現金やバウチャーの支援方式を検討し始めたのが2007年前後であった。本部に設けられた検討グループからは、まず2007年に食糧による支援と現金・バウチャーによる支援の比較検討を季刊誌『現金と食糧譲渡：先行版(*Cash and Food Transfer: A Premier*)』²(Gentilini 2006)としてまとめ、翌年の2008年には、政策指針の文書『食糧支援の方法としてのバウチャーと現金譲渡—機会と課題(*Voucher and Cash Transfers as Food Assistance Instruments: Opportunities and Challenges*)』³(WFP 2008)が最高執行委員会に掛けられ、正式にWFPの支援形態の1つとなった。

同文書によれば、従前より実施されている食糧による支援と、現金やバウチャーでの支援を比較して後者が優れている点として、受益者が自由に必要な食糧を選択することができることで受益者のニーズに合った食糧支援となることや、受益者の尊厳が守られ、受益者のエンパワーメントが図れるなどの点が挙げられている。また市場が機能している場合

² 日本語タイトルは、筆者訳である。

³ 日本語タイトルは、筆者訳である。

において、受益者は食糧支援では手配することのできない卵、野菜などの生鮮食糧品も購入することができ、栄養摂取面においても効果が期待できる。さらに、受益者が現物を取りに行く手間が省けることから、より効率の高い支援となるとしている。そして、現金が地元市場に投入されることにより、地元経済を活性化する可能性も指摘する。

他方で支援機関である WFP からは、食糧と同じ価値の現金を配る方が食糧を配るより容易であるし、費用も軽減できる利点があった。しかし、ダルフルで行われた粉挽き券の場合は、現物配布は続けていたわけであるし、バウチャーで交換できる物が「粉挽き」と限定されていたため、上記のような利点は部分的にしか得られないことが明らかであった⁴。しかし上記『現金と食糧譲渡：先行版 (*Cash and Food Transfer : A Premier*)』(Gentilini 2006) には、世界銀行やヨーロッパを中心としたドナー国が現金やバウチャーによる支援に積極的であったことが記されている。粉挽きバウチャーの導入に関しては、現金やバウチャーによる支援の典型的な利点が得られないことから、ドナーの関心の高まりが主な背景であったことが推測される。

(3) プロジェクトの手順

プロジェクトの手順は簡単なものであり、まず WFP がこのプロジェクトに賛同し、参加してくれる粉挽き屋を探す。次に受益者全員が粉挽き券を手にとると理解した業者は、2011年1月に粉挽き屋を対象に行なった説明会の後すぐに同プロジェクトへの参加を表明した。なぜならば、粉挽き屋の顧客のほとんどは WFP が配布したモロコシを挽きに来る人々であり、WFP のプロジェクトに参加しなければ、他の粉挽き屋に客を奪われることになるからである。

当初、懐疑心を抱いた粉挽き屋も、仲間の説明を受けることでモルニのほぼ全ての粉挽き屋が同プロジェクトに参加することになった。その後は、WFP は食糧と一緒に粉挽き券を受益者に渡し、粉挽きと同時に回収したバウチャーを粉挽き屋が WFP に提出する仕組みになった。

⁴ バウチャーで支援を行う場合にも、市場と一括して合意書を締結し、受益者は数品目の中から、自分のニーズに合ったものを購入できるという方法もある。2011年12月にフィリピン・ミンダナオ島北部を襲った台風 21 号の被害者には、市場やスーパーで品目に関わらず食料品などが自由に購入できるバウチャーが配布された。

(4) プロジェクト実施に向けた問題の所在

ところが、結果から先に言うと同プロジェクトは多くの問題に曝され、実施に至らなかった。まず、現金に近い粉挽きバウチャーを渡すということで、受益者登録をやり直す必要が生じた。第3章でも述べたが、キャンプ内の人道支援は「コミュニティ・リーダー」とされるシェイクの助けで実施していたが、彼らは複数の受益者カード⁵を所持していたのである。彼らは、国内避難民キャンプで死亡した者や新しい生活を求めて国内避難民キャンプから移動して行った者の受益者カードを集めていた。さらに、受益者カードは、シェイク以外の人びとの間でも売買の対象になっていたり、借金の担保になっていたりしている事例も明らかになった。このような理由により複数の受益者カードを所持している者たちは、再登録に強く反対した。

筆者のチームは、一部のいわば利権を持っている人びとの妨害で、再登録を行うことができず、その結果多くの人びとに渡るはずの粉挽き券を配布するプロジェクトが最終的に実施されなくなることを怖れた。そこで、利権を持たないその他大勢の国内避難民と情報を共有する方策を立てた。なぜならば、いくらシェイクとはいえ、大多数の意見を無視するわけにはいかなくなると考えたからである。

WFPのチームは、住民再登録と粉挽きバウチャー・プロジェクトの説明を印刷したチラシとそれを拡大したものを貼り付けた看板を用意した。チラシは、土曜日に開かれる市場の際に、集まってくる人びとに配布された。それを受け取った人びとは、予想通り上記プロジェクトを喜んで受け入れてくれそうな感触を持った。それと同時に、拡大したものを板に貼り付けて作った看板は、水汲み場など住人が多く集まって来る場所に設置された。

ところが、看板を設置してから3日後、朝起きるとWFPの前に設置された看板から貼り付けたチラシの拡大版が剥がされていることにWFPの警備員が気付いたとの連絡を受けた。他の場所も同様であった。さらに、200名近い人びとがWFPモルニ事務所へ抗議にやってくる。彼らは、シェイクたちにそそのかされて動員された人びとであった。

⁵ 一般配給の食糧を受け取りに来た受益者がWFP職員に提示するもの。2005年の受益者登録に基づいて発行されており、一家族一枚のカードを持っている。

(5) 深まる異民族間の溝

WFP チームは困り果て、モルニを管轄する伝統的リーダーであるフルシャへ相談を持ちかけた。フルシャは、プロジェクトの実施対象がモルニ国内避難民キャンプの住人全員と知り、支持してくれることになった。実際、シェイクが集まって開催された 2011 年 2 月の食糧支援委員会には、フルシャも足を運んでくれ、マサリット人のシェイクたちは同プロジェクトに賛成したのである。これは明らかにフルシャがシェイクたちを説得した結果であり、同プロジェクトは実現へ向けて大きく前進したように思われた。

しかし、フル人のシェイクたちは 3 ヶ月に渡る説得にも関わらず、同プロジェクトに賛成しなかった。彼らは国内避難民になって初めて覚えたであろう「人権」などの言葉を駆使して、WFP に計画の中止を迫った。(再)登録されたくない人々に(再)登録を強いるのは、人道支援目的であっても人権侵害だという理屈である。

さらに、粉挽き屋の多くがマサリット人であったことが問題を複雑化させた。粉挽きの機械は中国製で、モーター部と実際に粉を挽く部分に別れており、両者はベルトで繋がり回転する。設置場所や中古機械の購入の観点から見れば、粉挽き屋はホスト・コミュニティや出稼ぎ経験者に限られる。フル人たちからすれば、マサリット人が単独で WFP 支援からの恩恵を享受することが面白くなかったのである。

やがて一旦プロジェクトに賛成したマサリット人たちも消極的になっていった。彼らは、微妙になりかけていた両民族の関係がより悪化することを避けたのである。WFP は、食糧配布が正確な登録に基づいて実施されるべきであるとして、登録をやり直さなければ食糧であってもこれ以上配布することはできないということを説明し、3 ヶ月間一般配給を止めて再登録を促したが、結局合意には至らなかった。

(6) プロジェクト失敗の背景理由

粉挽きプログラムが、モルニ国内避難民キャンプの住人のほぼ全員が益を受けるにも関わらず失敗した原因は何か。まず、2011 年 1 月に至る 7 年間続けられてきた人道支援それ自体が国内避難民キャンプ社会、特に「伝統的統治システム」に影響を及ぼしていたことである。つまり、3 章で述べた通り、人道支援によってもたらされた社会の変化が、実は逆に人道支援にも影響を及ぼす結果になったのである。

また、国内避難民キャンプの受益者登録が7年間更新されていなかった事実である。受益者たちに受益者登録は永遠に更新されることはないという思い込みを植え付けてしまったのである。国内避難民たちに対して、WFPが支援開始当初から一定期間ごとの登録の更新を行う方針を貫いていれば、このような国内避難民たちの思い込みは避けることができたと思われる。

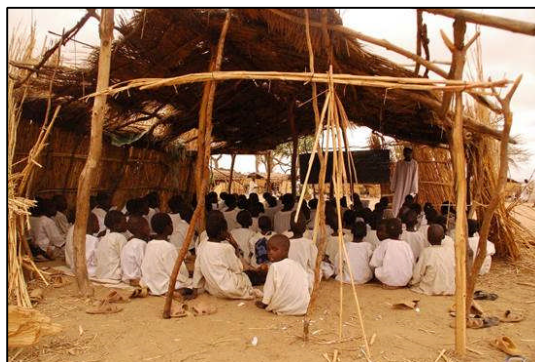
さらに、当初「遊牧民に襲撃される」という同様の危機感から避難した異民族間の関係が、長引く避難民生活の中で悪化していったことである。これは直接的には人道支援が引き起こした結果ではないが、間接的な誘因は人道支援にもあることは、粉挽きバウチャー・プロジェクトで見た通りである。それは、同様に第3章第3節で検証した政府と UNHCR が企画した自発的帰還プロジェクトでも見られた点である。

第2節 事例プロジェクト2：学校給食プロジェクト

(1) キャンプ内小学校の概観

モルニ国内避難民キャンプ内に、国内避難民流入以前からある2校と国内避難流入後にユニセフが支援して設立された12校、合わせて14校の小学校がある。前者は日干しレンガで造られた校舎を含むが、後者は鉄パイプの柱にモロコシの茎を干したもので屋根を葺いただけ簡素なものであった。また、机などの備品はなく、生徒たちは地べたに座って授業を受けている。生徒全員がこの簡易校舎に座れなくなると木の枝を鉄パイプ替わりにして新しい校舎が次々と建てられる。教師は、スーダン政府が同じダルフル内からユニセフの資金支援を受けて採用している場合が多い。

写真4-1：典型的な教室



筆者撮影

(2) プロジェクトの趣旨

筆者がモルニに赴任した 2007 年 5 月以降、学校に給食を導入するため WFP に再三の支援要請があった。学校の教員、特にモルニの学校の全てを担当する統括責任者⁶や HAC モルニ事務所から要請であった。しかし、学校給食プログラムは、一般配給と違い教員や親達の強い協力が必要となる。世界的に見て WFP が支援する給食プログラム導入には 2 つの方法がある。

まず、学校で調理をしなくて済む栄養価の高いスナックの配布か、あるいは国内避難民支援といった緊急支援の枠組みでなく農村開発などの復興支援や開発支援といった枠組みで実施する方法である。後者の場合は、WFP が材料を学校へ届け保護者や教員が調理を担当する。モルニ国内避難民キャンプ内の学校に食糧を配布するのであれば、調理をすることなく食べることのできる前者の給食プログラムの導入になる。教室も既述のような状態で、調理施設が学校になかったためである。ちなみに、WFP の学校給食導入の目的は、さまざまに、純粋に食糧支援として行われる場合、栄養不良の改善を目指す場合、さらに学校への出席を促すために行われる場合などがある。

(3) プロジェクト導入の転機

筆者は、学校給食の導入を依頼される度に、栄養価の高いスナックを持ち込むことも資金、生産、運搬の面から難しく、また学校で調理する方式にしても調理施設が整っていないため、学校給食は国内避難民キャンプには不適なプロジェクトであることを説明し、穏便に断り続けた。ところがその頃、本章第 1 節で述べた受益者登録に関連する問題が国内避難民キャンプで起きた。

既に述べたが、ダルフルの国内避難民キャンプでは、モルニを含む全てのキャンプで 2005 年以来受益者登録を行っていない。なぜならば、「コミュニティ・リーダー」の利権をめぐる問題が、国内避難民キャンプごとに深刻度は異なっていたものの、起きていたからである。よって、死亡者数やキャンプ退出者数を既存の登録受益者数から減じない一方で、新生児も登録していなかった。しかし、家庭レベルで考察してみると、実は死亡者や退出

⁶ モルニには、国内避難民の流入後、合わせて 14 の小学校と、2 つの中学校があった。そこで、スーダン政府文部省は 1 つの学区として事務所を新設し、責任者を置いた。

者を持つ家庭よりも、新生児が複数いるという家庭の方が多かったのである。つまり問題になったのは、国内避難民になった際に、元々家庭内に年配者がいなかったのに、家族員数が減少することはなかったが、しかし逆に子供が増えたことによる受益者の増大も適わなかったという事例が多数起きたのである。

国内避難民キャンプが形成され、受益者登録が行われた2005年から6年余が経過した時、国内避難民キャンプで誕生した子供たちが小学校へ入る年齢になっていた。彼らは成長とともに一人分の食事を消費ようになっていたため、ただでさえ脆弱な家庭の食糧事情がさらに悪化していたのである。受益者カードに記載されている家族の人員は増加しない、つまり上記の通り、子供が誕生し成長したからといって、食糧の配布量が増えるわけではない。人口減を考慮しない一方、人口増だけを考慮するわけにもいかず、この問題はWFPにとっても食糧の安全を確保するという任務上、深刻な問題となっていたのである。その結果、WFP モルニ事務所は断り続けてきた学校給食を実施し、家庭の食糧負担を一食分だけでも軽減できないかと考え始めたのである。学校給食であれば、児童の管理は学校が行うため、受益者登録が不要という利点もあった。

(4) プロジェクト着手に向けた取り組み

学校は、給食プロジェクトをWFPとともに運営する能力があるか、保護者は給食プロジェクトを手伝おうとするのだろうかなどの疑念はあったものの、まず各校長に正確な生徒数を把握してもらい、続いて出席簿を作ってもらうことからプロジェクトを開始した。また、食糧を毎日学校へ届けることはできないので、少なくとも15日分の食糧が保管できる場所の確保もあわせて学校側に求めた。

学校自身も、保護者の協力の下で調理を担当する順番を組んだり、薪の調達、調理場の確保などの問題を解決したりしなければならなかった。WFPは、州都ジニナに保管されていた食器や調理器具の数を確認し、モルニへの搬送を手配した。プロジェクトの成否に依然として不透明感があったものの、1ヶ月弱で上記作業を終えた一方で、この作業を通じて結局1万5,000人あまりの小学生がいることが分かった。

(5) プロジェクト実施に向けたスーダン政府と住民の協力

プロジェクトが始まってみると、学校の教員の負担は増加したが、その一方で保護者が毎日の調理に協力していることが分かった。モルニ国内避難民キャンプには7万5,000人の住人がおり、平均的な家族の人数は6人であるので約1万2,500家族が生活していることになる。学校に登録している児童数は1万5,000人、各家庭の小学生数を2人と仮定した場合、7,500家族から登校

写真4-2：学校給食プロジェクト



筆者撮影

していることになる。つまりモルニ国内避難民キャンプに生活する3分の2程度の家庭が間接的にこのプロジェクトの受益者となったという計算が成り立つ。

当初、学校は薪が調達できないことをWFPに訴え、購入費用を要求した。しかし、食糧支援に直接関係のない費用を補填することは不可能であった。ところが驚いたことには、半月も経たないうちに、通学する子供たちが各々1本の薪を各自持参して通学する姿に出くわした。学校側が、保護者に依頼した結果であった。WFPは、主食のモロコシ、塩、レンズ豆、砂糖、食糧油を学校へ送っていたが、これだけではメニューがかなり限られてしまう。しかし、プロジェクト開始から1ヶ月もたたないうちに、今度は薪に加え玉葱1個、人参1本などを持参して登校する子供たちを見た。学校へ聞いてみると、それらも保護者に出来る範囲で依頼したとのことであった。

ダルフル紛争の要因には、ダルフルが国家開発プロジェクトなどの施行において差別されているということも含まれていた。また、ダルフル紛争が始まってからは、スーダン政府が遊牧民の一部を民兵化して農耕民を襲撃した。そのため、国際人道支援機関は、国内避難民たちがスーダン政府を嫌っていると考えていた。確かに紛争の構図は、間違えではない。しかし、この学校給食プロジェクトの経緯を観察すれば、地方レベルでは別の認識が存在する。それは、スーダン政府と国内避難民は必ずしも噛み合っていたわけではないということである。

むしろ、スーダン政府の役人である学校教員やHACの勤務者たちもWFPへの依頼を繰り返したり、プロジェクト開始後は学校に水道管を伸ばす工事を住人との協力のも

とに行なったりするなど迅速に準備が整っていった。また、キャンプ住民自身も当番にしたがって調理に参加し、薪や野菜の抛出などで貢献し、学校と協力する姿勢を見せている。

(6) プロジェクト実施における問題の発覚

順調に進むかに見えたプロジェクトであったが、2010年5月ある事件が起きた。学校給食プロジェクトを実施していた1つの小学校で、15日分の給食の食材が入った倉庫が放火されてしまったのである。倉庫は学校教員と生徒の保護者が急ごしらえで建てたものであった。毎日7万5,000人分の食糧を扱うWFPモルニ事務所にとって大きな損害ではなかったものの、問題はその原因が放火であったことである。

WFPモルニ事務所は、HACをはじめモルニ警察署、UNAMID⁷に迅速に連絡をとるとともに、教員や付近の住人に倉庫再建への協力を仰いだ。結局、警察署やUNAMIDの目撃者探しなどの捜査にも関わらず、犯人は判明しなかった。しかしこの頃、毎月開催されていたシェイクとWFPの月例食糧支援委員会で、シェイクたちは学校給食事業に対して、「食糧支援委員会は我々コミュニティ・リーダーで組織されているにも関わらず、教育省や学校自身が直接食糧支援プロジェクトを行うのはルール違反だ」⁸との意見が出された。

(7) プロジェクト成功の背景

小さな問題はあったが、学校給食プロジェクトは2015年現在も続いている。ここでは、学校給食プロジェクトが成功した背景を考察してみる。まず、学校給食プロジェクトは、WFPの伝統的な業務で、既に世界的に展開しているプロジェクトである。しかし、モルニの場合は、WFPからの提案で実現したプロジェクトではなかった。学校を通じて、保護者や地元政府役人が同プロジェクトの提案を行い、時間を掛けて実現したのである。

さらに、WFPモルニ事務所には食材の調達、調理、片付けまでを行う能力も人力もなかった。それらを補填していたのは、地方公務員である教員と保護者であった。また、給食

⁷ UNAMIDは軍隊、文民、警察から成っており、モルニのUNAMIDにはフィリピン人の警官5人が常駐し、スーダン政府所轄のモルニ警察署をサポートする業務を行っていた。

⁸ 2010年6月月例委員会（2010年6月6日開催）

準備にも必然的に教員と保護者が深く関わることになった。その結果、キャンプ内の各学校では、自然と「私たちの学校」という意識が生み出されていったように思われる。

また、学校給食プロジェクトは、フェンスもない学校の校庭で調理を行っていたことなどから、チラシなどの配布をするまでもなく大多数のキャンプ住人の知るところとなった。結局、何らかの理由で通学を辞めていたり、元々学校へ登校していなかったりしていた約2,000人の就学年齢児童が、プロジェクトを始めるやいなや小学校への通学を再開した。その中には、紛争を理由に小学校を途中で辞めざるを得なかった児童も多く含まれおり、15才と8才の児童が一緒に教室で勉強するなどの光景も見られた。

今1つ重要と思われる点を指摘しておきたい。ダルフル紛争に対する一般的な認識に、「政府が民兵を使い農耕民を襲撃した」との理解がある。そこで、政府側の人間は概して国内避難民と対峙する立場であるという認識が生まれる。しかし、実はこの認識は紋切り型で不十分である。モルニのHAC代表アダム（Adam Ishag）は、いわゆるアラブ系遊牧民族である。また、HACは事実上、国際人道支援機関の行動を監視するために造られた政府機関である。しかしながら、アダムはダルフル出身者であり、同じダルフル出身の国内避難民の生活が少しでも改善されるよう、学校給食をはじめとしたプロジェクトを頻繁に提案してくる。また、プロジェクトの開始に当たって、モルニにある5系統の水道管を迅速に各小学校へ延長してくれた。また、プロジェクトに協力してくれた小学校の職員たちも、地方公務員である。

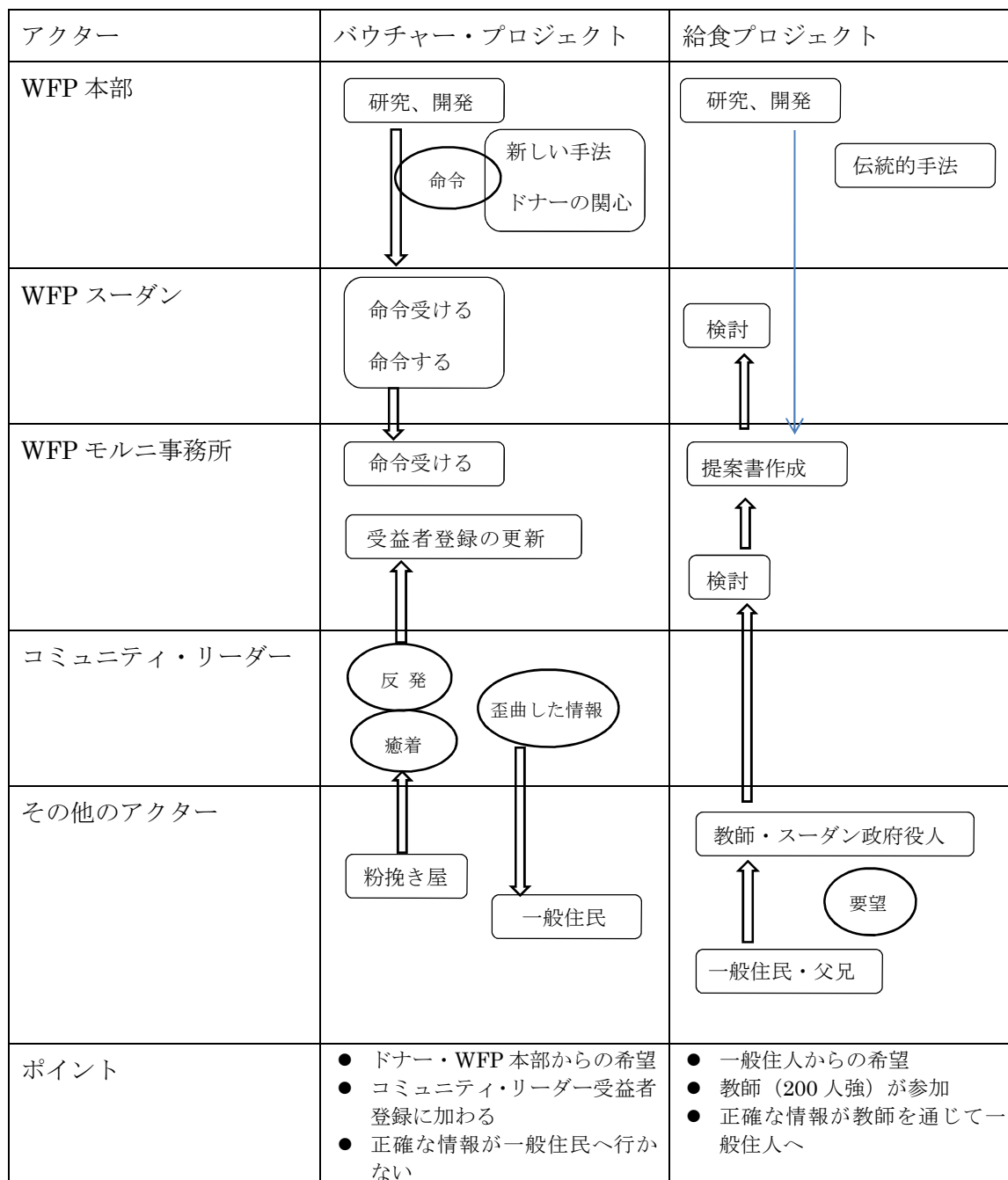
学校給食は、全ての地域で必ずしも効果があるとは限らない。しかし、モルニ国内避難民キャンプの給食プロジェクトの成功は、同様に給食プロジェクトを導入したいと考える他地域のキャンプに成功への鍵を示唆している。それは、「伝統的コミュニティ・リーダー」に任せるといった丸投げ的なものではなく、支援機関、受益者、地方公務員らが同時に関与することで初めてプロジェクトが成功へ導かれて行くという教訓であった。

図4-1「モルニにおける新しい食糧支援の構図」は、本章で考察した2つのプロジェクト実施に対するプロセスとアクターの関係を整理したものである。

第3節 第4章の小括

粉挽きバウチャー・プログラムは、人道支援機関やドナー、また援助研究において、「現金を受益者へ支給する支援が有効である」という新しい支援のパラダイム転換を受けて創

図4-1：モルニにおける新しい食糧支援の構図



出典：筆者作成

設されたプロジェクトであった。つまり、現金を支給すれば、受益者は自分が必要とするものを買うことができる、生鮮食糧品の購入が可能になる、地元経済を活性化させる付加価値を引き出すなどの考えが背景にあった。現金支給という新しい支援の潮流の中で、WFPはバウチャーを支給するプロジェクトを考案した。これはドナーの関心を引き、ECHOからの拠出をもたらした。

しかしながら、窓口が「粉挽き屋」と限定されていたことは、住人に懐疑心を抱かせた。また、食糧による支援の場合と同じように、シェイクたちを中心に支援を行わなければならなかった。しかし、彼らはバウチャー・プロジェクトに不可欠な受益者の再登録に反対した。また、WFPからの一般住人への情報は、シェイクたちを通して行われたため、歪曲したものとなり一般住民までもがバウチャー・プロジェクトに反対したのである。通信手段のないモルニにおいて、WFPが7万人以上に同じ情報を発信するのは難しい。WFPもポスターやチラシを通してシェイクたちが広めていた情報に対抗して正確な情報を伝えようとしたが、失敗に終わった。

それに対して、学校給食の導入は元々一般住人からの要望から始まっていた。それを教員及びスーダン政府役人が汲み取り、WFPへ伝えたのである。学校給食は、WFPが他国で既に行なっている伝統的な業務活動であることを彼らが知っていたことは興味深い。モルニキャンプに住む家族の殆どに小学校、中学校へ通うべき年齢の児童・生徒がいた。WFPはキャンプ内の学校を統括する教育省の所轄事務所と協議を行なっていたが、それが一般家庭にまで正確に伝わっていたのである。シェイクたちは、自分たちを通さず行われた支援に驚いたが、住人たちの希望に沿って行われた支援を潰すわけにも行かず事業はほぼ計画通りに実施された。

上記2つの事例、つまり失敗例と成功例を考察するとき「情報」が鍵となっていることが分かる。さらに、先にチェンバースが開発支援において鍵となる事項は、社会の下位に属する人びとの生活の中にあるとし、彼らから学ぶことの重要性を指摘しているということを述べた⁹。本事例は、チェンバースの主張が人道支援にも当てはまることを示していると言えよう。筆者は、シェイクの存在を一概に「悪者」として扱っているのではない。なぜならば、支援の構図を作ったのはWFPに他ならないからである。しかし、これらの事例を通して得られたことは、支援について正確な情報が伝わり、またそれが住民の希望に沿ったものであれば、たとえ人道支援機関も関係して促した社会関係の変容であっても、その修復や再構築が、人道支援によって可能となるということであると考えられる。

⁹ 序章注 30。

第5章

国内避難民への人道支援を振り返って —事例の分析及び仮説の考察—

本章では、第3章、第4章で見てきた事例に分析を加えつつ、第2章で考察した現在までの国内避難民支援のあり方や、保護の規範と制度の整備の過程で仮説とされた事項との比較検証を行なってみたい。それにより今後の課題を導き出し、最終章において行う提言の基礎とするためである。まず、第2章において考察した国内避難民支援、保護の規範と制度の整備の過程で仮説とされた事項を再度確認しておきたい。

一般的に1990年代初頭より急増したと言われる国内避難民は1960年代より既に発生しており、彼らへ支援を届け、彼らを保護する国際的努力が行われた場合もあった。しかし、東西冷戦の終結とともに「新しい戦争」と表現される言語、民族、文化の違いに起因する紛争が活発になると、国内避難民問題は国際問題として注目され始めた。その注目の背景となったのは、国内避難民は国境を越えていないがために、国際社会は国境を越えた難民に対し行っていると同様の支援、保護を行えないという問題であった。つまり、国際社会は、国内避難民が経験する苦境は、難民のそれと同様であると考えたわけである。これが、国内避難民支援、保護のための国際的努力における第1の仮説である。

第2の仮説も、国内避難民に対する国際的支援、保護の努力が内政不干渉の見地より十分に行えないという問題に由来している。国際社会は、内政不干渉の見地より国内避難民という越境せずに避難する人びとへの支援、保護を十分に行なうことができないという、いわば主権国家の壁に突き当たったのである。国内避難民に対する支援、保護の国際的努力は、この主権国家の壁を突破する努力であったと言っても過言ではない。その壁を突破するには、国家という概念にも対抗できる普遍的な概念が必要となった。1990年代初頭、国内避難民の苦境に注目したNGOや有識者は人権という側面からそれを問題視していたが、やがてそうした見方は国際社会に影響を与えていった。当初、国連においても経済社会開発の視点、人権の視点という2つの視点から国内避難民問題の調査を行なったが、人権の視点がより問題を明らかにするとして継続的な努力がされた。つまり、第2の仮説は、人権という概念は、主権国家の壁を突破し国内避難民問題へのアクセスを可能にするという仮説である。

第3の仮説は、人道支援機関の協働についてである。1990年代初頭より国際問題となった国内避難民問題は、やがて国内避難民支援、保護という枠組みを越えて、人道支援体制全体のあり方に影響をおよぼしていった。つまり、国内避難民問題という原因から乖離し

て、全ての原因により生じる人道危機への支援の枠組みとなってきたのである¹。第2章で言及した通り、今日の国際人道支援システムはクラスター制度に体现されている。すなわち、人道危機が発生した場合に必要となる数々の支援、つまり人道的ニーズを分野別に分けクラスターとし、それぞれのクラスターの主導機関が同じ担当分野で活動する機関間を調整、さらに主導機関間を OCHA が調整するというものである。クラスター制度の目的は、複雑化、複合化する人道危機への対応を漏れのないものとすると同時に、人道支援の重複を防ぐことにより限られた資源の効率化を図るということであった。

しかし、今日の国際人道支援システム構築の過程においては、国連人道支援機関は主導権や独立自治性を巡って対立した。それには、各国連人道支援機関が当初より必要な分野に対応して設置されたのではなく、時々々の必要性や国際政治といったいわば外部的要因によって都度設置されてきたことも影響している。このような背景を持つ国連人道支援機関は、はたしてクラスター制度を通じて協働できるのだろうか。

これらの仮説への答えを考察するにあたって、まず、第3章、第4章で紹介した事例を3つの次元より考察してみたい。それらは、第1次元の課題として主権国家の壁を突破するために国際社会が行なった人権を中心とした政策、第2次元の課題として人道支援機関による受益者のカテゴリー化の問題、第3次元の課題として人道支援機関の協働の枠組みについてである。つまり、クラスター制度によって人道支援が効率化するかという問題である。

第1節 第一次元の課題：主権国家と人権

繰り返し述べているように、国内避難民問題が顕著になった当時の国際社会の関心は、国内避難民は難民と同じような境遇にあるにも関わらず、難民への難民条約に則った保護と同様の支援、保護が国内避難民には行えないということであった。例えば、リー (Luke Lee) は、国内避難民は難民と同様の境遇にあるにも関わらず、難民と同様の国際的な支援や保護の枠組みがないため困難な状況を強いられているとして、国内避難民に対しても難民条約を適用することを主張している (Lee 1996: 38)。

しかし、国内避難民問題は国境内の問題であるため、内政不干涉原則から国際的な支援の手を差しのべるのが難しかったのである。また、支援、保護以前の問題もある。表序一

¹ UNHCR が調整を担当する難民への人道支援、保護は除く。

1 「国内避難民の数が多上位5ヶ国」で検討した通り、国内避難民を生む主な原因には、当該国家政府が関与する事例が多いということである。国内避難民が発生しているという事実が国際社会で議論されることになれば、当該政府は国際社会の批判の的となる。その結果、政府は国内避難民が発生している事実を認めたがらないのである。つまり、その実体を掴むのが難しいという問題である。

このような国家主権の概念は、国内避難民問題の最大の要因であった。事実、経済社会理事会が1992年に行なった国内避難民の苦境に関する調査結果は、国内避難民への支援は、国家主権の見地から難しいという結果となった。しかし、NGOでの勤務経験を持つコーエンは、人権という切り口に注目し、ロビー活動などを経て同問題を国連人権委員会（現人権理事会）へ押し上げることに成功したのであった。人権は、人びとの国籍、境遇に関わらず万人に保障されるべき普遍的概念であり、主権国家の基礎である国境をも越える概念だからである。換言すれば、人権概念という国際公共財を国内避難民問題へ投入しようとしたのである。こうした人権概念に注目した国内避難民問題へのアプローチは、1992年の国内避難民問題担当国連事務総長代表ポストの新設、さらには1998年の『国内強制移動に関する指導原則』編纂に繋がっていった。

しかしながら、人権概念は実際に国境を越える概念とはならない可能性がある。その原因としては、まず、その第一義的責任が当該国家政府にあるということが挙げられる。国際人道法を基礎の1つとした『国内強制移動に関する指導原則』においても、国内避難民問題の第一義的責任は当該国家政府にあるとされている。このことは、『国内強制移動に関する指導原則』編纂の過程において『責任としての主権』の概念が生まれた背景ともなっている。

国内避難民支援、保護の規範の整備において中心的な役割を担ってきたブルッキングス研究所は、2014年12月、2005年の国際人道支援改革から10年に際し改革の評価を行い『人道支援改革の10年後（*Ten Years After Humanitarian Reform: How have IDPs Fared*）²（Ferris 2014）というレポートを発行した。その中においても、国内避難民問題の第一義的な責任は当該政府にあるということの周知が、今後の国内避難民問題への取り組みにおいても最も重要な点とされている（Ferris 2014: 16-17）。さらに、当該政府が国内強制移動に対応する意志がないかその能力がない場合には、国際的アクターによる支援や批判的検討が必要となるとしている。

² 日本語タイトルは、筆者訳である。

しかし、既述の通り多くの国内避難民問題の原因には、当該国家政府が積極的に関与している。その場合、当該政府は「国内強制移動に対応する意志がない、能力がない」ということを超越し、積極的に国内移動を強制しているのである。そのような政府に対して、どの程度国内避難民問題の第一義的責任を追求できるかには、疑問の余地がある。

このような議論を通して、さらに根本的な問題も見えてくる。それは、果たして人権とは、どの程度普遍的な概念なのかという問題である。言い換えれば、紛争、それによる強制移動が起こる以前、国内避難民問題を抱える国家が人権宣言、自由権規約、社会権規約に記載されていた事項をどの程度遵守していたかという問題である。国家が深刻な迫害や人権侵害を行っていないくとも、国民の食糧、医療、教育といった人権に関わる社会サービスを充足できていない国々も多い。たとえ国家が、人権宣言をはじめとする国際人権法内のさまざまな条約、議定書に調印、批准したからといって、その遵守の度合いにはバラツキが見られるのである。

2004年にデンの後任として国内避難民人権問題担当国連事務総長代表に就任したケーリンは、この各国による人権意識の差異が、デン他が『国内強制移動に関する指導原則』を編纂した際に条約や議定書といったいわゆるハード・ローという形式ではなく、当初よりむしろソフト・ローを目指した原因であると分析している。ハード・ローを整備するには急増する国内避難民問題を目前にして時間が掛かりすぎるうえ、人権という概念を国内避難民問題へ持ち出すことすら阻止されてしまう可能性があることを懸念したのである（Kälin 2001: 1-2）。

さらにオネイルは、そもそも人権に関わる事項を充足する能力が備わっていない国々にとって、国際人権法に関わる条約や協定書への署名は見せかけだけの態度であると言い切る（O'Neill 2005: 435）。それらの国々、つまり人権を侵害していないが人権に関わる事項を充足する能力が備わっていない国々への援助を、人権に基づいて行なうのは難しい。

人権と主権国家、また人権の普遍性について別の問題点となりうる事項を挙げておきたい。それは、人権を基準としたサービスを受ける側からの視点である。ダルフールでは、紛争が起こる以前、遊牧民と農耕民たちが共生ともいえる関係を何世紀にも渡って営んでいた。また、モルニを含むアズーム川西岸地域は、マサリット人の土地であることも紹介したが³、マサリット人はさらに西方の国境を越えたチャドにも住んでいる。さらに、逆に

³ マサリット人やダール・マサリットといった区分も、実は外部から持ち込まれていることは第3章にて言及した。

チャドからスーダンへ避難した約 8,000 人の難民がモルニ近郊に作られたウムシャラヤ難民キャンプに住んでいる。彼らは、ダジュ人と呼ばれる人びとであるが、UNHCR 及びスーダン政府がウムシャラヤに彼らのキャンプを整備した理由は、ウムシャラヤはダジュ人の村だからである。

アフリカ諸国間の国境は、植民地支配統治の地勢による影響が色濃く残ることが知られているが、チャド、スーダン国境も例外ではない。チャドはフランスの植民地、スーダンはイギリスの植民地であり、その境界が今日までチャド、スーダン国境となっているのである。

しかし、ヨーロッパ諸国によるアフリカの植民地支配の終焉の契機は、実は旧宗主国の善意でもなければ、アフリカの民族運動の勃興でもなかったことが指摘されている（前川 2009: 289）。それを推し進めたのは国際規範の圧力であり、将来の国際秩序作りにおいて重要な役割を演じ続けることを図った宗主国の妥協だったのである。さらに、民族や本論文で言う「〇〇人」という概念、民族対立、宗教の違い、生業の違いなどの視点も外部から持ち込まれたものであり、そのような「まなざし」がアフリカ社会を歪めてとらえる視点となっているとも指摘されている（松田 2014: 281）。

このようなことを考察しながら事例を再検討するとき、ダルフルの人びとにとって人権の第一義的責任を負うこととなっている国家、あるいはそれを形作る国境が意味するところはどのようなものなのかという疑問が沸く。実は、人権の概念そのものが、松田のいうアフリカ社会を歪めて捉える原因の 1 つになってはいないだろうか。

さらに、人権についてもう 1 点指摘しておきたい。確かに人権は、国連発足時より重要な課題とされ、今日までその重要性は普遍的なものである。とはいえ、人権という概念あるいはその解釈が東西冷戦終結とともに変化している点にも注意が必要である。東西冷戦の終結が、自由民主主義的な民主・人権レジームを作り上げたことは第 2 章で検討した。

1993 年 6 月には、ウィーンで開催された世界人権会議において「ウィーン宣言」が採択され、人権の保護が国家の責任であることが再度確認され、また国内避難民の人権も難民と並んで特記されるに至っている（三浦 2006: 219）。三浦はこのような動きが、難民レジームを変化させたと分析している。難民を庇護国で保護するのではなく、出身国で難民となることを防ぐための人道支援が唱えられるようになり、それにより国内避難民や帰還民への人道支援が重視され始めたというものである（三浦 2006: 227）。

このような背景をもって成長した人道支援に対しデワールは、東西冷戦の終結は、新自

由主義のもと、人道主義に歴史上最大の機会をもたらしたこと、その矛先がアフリカへ向いたこと、さらには「食の安全」は新自由主義支配の根幹的要素となっていることを指摘している（DeWaal 2009: 54-55, 133）つまり、人道、人権ともに東西冷戦終結以前から存在する概念ではあるが、今日の人道主義と人権は、自由民主主義や新自由主義を育ての親とする側面があるということである。

第2節 第2次元の課題：人道支援による新しいラベル

第1章にて、人道支援によって生じる負の影響について文献を交えて紹介した。そうした影響のうちの1つは、人道支援の分配による影響である。アンダーソンは、援助がある集団に向けられ、他の集団が排除されると、両者の間における競争に拍車をかけることや、「量が限られている支援を一番ニーズの高いところへ」というもっともらしい理由で援助を集中させると下位集団のアイデンティティが高められ、集団間の違いが際立ってしまうことなどを提示している。アンダーソンはこの現象を「レッテルを貼る」と表現している（アンダーソン 2006: 90-91）。

筆者はこうした現象を筆者の支援従事者という立場から考察すれば、支援物資の数量に限られていることは事実であるし、緊急人道支援においては第一に人命を守るという見地より無意識のうちに生じる「レッテル化」は避け得ない場合もあろう。だが、10年以上人道支援が続けられているモルニを含むダルフルの国内避難民への支援と、人命が掛かった緊急人道支援とは性質が異なるため、事例から「レッテル化」について検討を加えておきたい。

まず、国内避難民問題が難民との比較において国際問題になったという側面である。この見方は、1970年代から既にあったことも第1章にて紹介した。それは、当時 UNHCR が国内避難民への支援、保護を断ったということからも明らかである。しかし、1994年に UNHCR は『UNHCR の国内避難民に関する業務経験（UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons）』⁴（UNHCR 1994）というレポートをまとめている。

同レポートにおいては、1970年代から UNHCR が携わった国内避難民への支援、保護を整理し、1994年当時国際人道支援システムの中で人道システム全体は OCHA の前身である国連人道支援局（Department of Humanitarian Affairs: DHA）が担当しているが、「強

⁴ 日本語タイトルは、筆者訳である。

制移動」を扱う専門機関がないことを指摘すると同時に、過去に UNHCR がその分野で重要な役目を果たしてきたということを強調している。つまり、国内避難民についても UNHCR が担当するのが正当であるということを暗に示しているのである。

国内避難民を難民と同様とする見方は、国内避難民キャンプでの支援にも反映されている。難民を難民たらしめたる要因の1つは、移動である。国内避難民への支援、保護もそれに則って移動の有無が支援を行うか否かの基準となってきた。支援の対象者、非対象者を移動したか否かで選別し実際の受益者登録を行なっていないくとも、「キャンプにおける支援」という点でやはり移動の有無を基準とする受益者の選択が行われたと言える。事例研究で見た通り、モルニ周辺には移動しなかった人びと、つまり、遊牧民や国内避難民キャンプへ入らなかった農耕民もいる。

事例研究では、遊牧民やダジュ人、タマ人の例を示し、多くの周辺の人びとが国内避難民化したことにより、彼らの生活も逼迫していることを示した。それにも関わらず、人道支援は、その可視性からキャンプで生活する国内避難民に支援を集中させてきた。つまり、人道支援は国際社会での議論上だけではなく、活動の現場においても当該地域社会の二分化をより鮮明なものとしていった。紛争により何世紀にも渡って「ダルフル人」として生活の場を共有してきた人びとの間に生まれた溝は、人道支援を通じて一層深まっていったのである。

また、事例においては、もう1点二分化に関わる事項を示した。それは、自発的帰還についてである。難民と国内避難民の類似点、相違点については後の節で仮説の検証を行なう際に詳しく述べるが、自発的帰還は、難民の恒久的解決においても最良の解決法とされてきた（三浦 2006: 229）。UNHCR は、1990 年代初頭より国内避難民への関与を積極的に模索してきたのであるが、同機関が長年携わってきた自発的帰還という分野での専門性を強調することによってもそれを正当化しようとしていた。結果、国内避難民問題にもその解決策として自発的帰還が模索されたのであるが、それは「帰るべき人」と「留まるべき人」の二分化という副作用をもたらした。事例研究においては、そうした二分化が政府の意図とも相まって新たな問題となったことを示している。

第3節 第3次元の課題：クラスター制度の曖昧性

今日の人道支援システムは、クラスター制度に体现されている。これは、人道支援が複雑化、複合化したことで従来の機関ごとの個別の対応では漏れてしまう人道的ニーズを無くすことを目的に、2005年の人道支援改革の際に導入された制度である。

第2章で、権利を基本とした人道支援のアプローチと、そこから生まれた「保護」という概念に触れたが、その「保護」もクラスター制度の1つの業務群として採用されることになった。保護クラスターが担当する業務の一覧には、人道支援の範疇での人権尊重の推進、人道危機被害者の人権の要求への支援が含まれており、保護クラスターの役割は、権利を基準とした人道活動へのアプローチで、ライツ・ベースト・アプローチ (Rights Based Approach) の推進であることが伺える (Global Protection Cluster)。

表5-1は、第2章で検討した「保護」と解釈される業務を、モルニのケースに当てはめた場合、どのような業務が含まれるのかを示したものである。モルニにおいても、「保護」に関する会議は、頻繁に開かれており表5-1に示した事項が話し合われていた。

表5-1：モルニにて「保護」として行われた業務

保護の種類	活動内容
法へのアクセス	キャンプ内及び周辺での犯罪行為を、警察などへ照会。
人権遵守の確認	食糧、医療、教育などの支援が行き届いているか。人道支援機関、政府機関への確認、働きかけ。
人道支援活動	人道支援活動の中に「保護」の概念が入っているかの確認。 (例：食糧配布に弱者への配慮があるか)
キャンプ警備	政府軍の攻撃よりのIDPの保護 (PKOが担当)。
人道支援活動警備	人道支援機関が活動する際の警備 (PKO又はスーダン警察当局が担当)。

出典：筆者作成

まず、保護クラスターの主導機関である UNHCR は、他人道支援機関を招聘して保護クラスター会議を開催していた。また、クラスター制度全体の調整を任務とする OCHA は、毎月1度モルニがある西ダルフール州の州都ジニナの事務所より職員を派遣して、モルニで調整会議を開催していた。さらに、ダルフールにおける平和維持を目的に組織されていた国連平和維持活動である UNAMID にも人権担当官がおり、同様にモルニで、人権・人道

支援に関する会議を開催していた。一方、モルニにおける人道支援機関は限られており、この3つの会議の参加者は毎回ほぼ同じであった。また、各会議を主宰している各機関は、担当機関によって解決策が講じられた旨を報告書や議事録に記載するにしても、実際は自己の機関のアドボカシーや指示に従って担当機関が行動したかのように記すことになる。その結果、会議を主宰している機関同士で、いわば業績の奪い合いのようなことが生じる。

さらに、それらの会議は混乱を来たす原因ともなった。会議ごとに議事録が作成されていたが、次回と同じ会議までに他の会議が開催され同じ議題が話し合われるため、議事が進展してしまうのである。つまり、同じ会議の直近の議事録は、最新の議論を反映していないという現象が起きたのである。さらに、PKO が国際人道支援システムメンバーでないことも、この問題を複雑化した。つまり、OCHA が調整するクラスター制度や国際人道支援システムに入っていないのである。

表5-1 「モルニにて『保護』として行われた業務」より分かるように、「保護」の概念が網羅する分野は数多くある。「保護」が、人権をはじめとする権利の保護であるならば、基本的人権に関わる食糧、医療、教育などの分野も「保護」の範疇に包有されるという見方ができる。

しかし、各人道支援機関は、人権に基づくニーズよりは、むしろ必要性に基づいてそれぞれが担当する物品、サービスを国内避難民へ届けようと活動する。前出のオネイルによれば、食糧、医療を必要とする人びとは、食糧や医療が充足されるべきであるという人権の意識よりも、食糧や医療を必要としているという現実認識を重視することを指摘する（O'Neill 2005: 427）。これらのことから、人権を基礎とした人道支援は、曖昧性を多分に含んでいることが窺える。人道支援の一部としての保護業務とは一体どのようなものなのかということが、不明のまま残存しているのである。

表5-2 「モルニにおけるクラスター制度の機能状況」は、モルニ国内避難民キャンプにおけるクラスター制度の運用を整理したものである。モルニにおけるクラスター制度の適用は、すでに示した「保護」の曖昧性に関する問題意外にも、いくつかの重要な示唆を与えてくれる。

モルニにおいてクラスター制度が適用されたといっても、全てのクラスターの主導機関が揃っているわけではなかった。そのため、高いニーズにも関わらずクラスターが組めないどころか、支援機関が存在すらしていない分野もある。例えば、医療に関しては、キャンプが形成された当初に国際 NGO の国境なき医師団が病院を整備したが、現在（2011年

5月現在) スーダン政府より派遣された2名の研修医により運営されている。しかし、栄養失調が蔓延するモルニにおいて20病床というのはあまりに少なすぎる。その惨状は第3章

表5-2 モルニにおけるクラスター制度の機能状況

クラスター	制度上の主導機関	モルニでの主導機関	特筆すべき事項
取り纏め、調整	OCHA	OCHA/コンサーン(NGO)	コンサーンはOCHAと契約、OCHAは月一度の人道調整会議に出席。
保護	UNHCR	UNHCR	隔週の保護クラスター会議開催。OCHAと人道支援調整をめぐり対立。
食糧	WFP	WFP	特になし。
早期復旧	UNDP	なし	活動なし。
教育	UNICEF	WFP/セイブ・ザ・チルドレン(NGO)	UNICEFは教師へのインセンティブ提供など、州都ジニナにて活動。初期には学校設立への支援を展開。
水・衛生	UNICEF	なし	モルニの水道はオックスファムにより引かれたが、既にスーダン政府へ引渡し撤退。
ロジスティック	WFP	WFP	食糧の他、医薬品、仮設住宅用のビニール・シート、蚊帳、水汲み用ポリ容器、人道支援機関が使う燃料などを輸送。
栄養	UNICEF	WFP	WFPは栄養クラスターの主導ではないが、メンバーではある。使用していた栄養強化食の一部はUNICEFより委託。
仮設住宅	UNHCR/IFRC	UNHCR/コンサーン	USAIDなどの2国間援助を通じて入手されたビニール・シートをUNHCRが配布。
キャンプ管理	UNHCR	コンサーン	UNHCRと契約を結んだコンサーン実施、調整業務と重複する面があるため、OCHAとUNHCRが対立。
健康	WHO	無し	NGOの国境なき医師団がモルニの病院を強化後、スーダン政府との調整不調により撤退。
緊急通信	WFP	WFP	人道支援従事者全員に無線機を配布。無線局と担当者5名にて運営

出典：筆者作成

で記した通りで、3～4日のうちに患者の死亡によってベッドの全てが入れ替わってしまう程なのである。

また、栄養クラスター、教育クラスターにおいても UNICEF はモルニにおらず、栄養クラスター業務を WFP に、教育クラスター業務の現場レベルの業務を WFP とセイブ・ザ・チルドレン⁵に委託し、独自の活動としてはスーダン政府を資金面での支援していた。クラスター制度で、同じく UNICEF が担当することとなっている仮設水道に関しては、第3章でも言及したが 2004 年のキャンプ形成後まもなく国際 NGO のオックスファムが整備し、現在（2011 年 6 月現在）スーダン政府のモルニ村役場によりなんとか維持されている。

それでは、なぜこのような支援の偏りが起こるのだろうか。1つの原因は、人道支援がドナー国の意向に左右されることにある。もちろんドナー国として実際の人道的ニーズに目を向けていないわけではないが、人道支援機関に行なって欲しい業務は確実にある。

ダルフルのように長期化する紛争による人道危機においては、各クラスターまたは主導機関がそれぞれにドナー国と交渉の上、出資が決定される⁶。長期化した人道危機においては、ドナー国の関心は支援の必要性よりも出資額と出資すること自体にある。その結果として、必要のあるクラスターが活動していなかったりする場合が生じている。クラスター制度は、人道支援の漏れをなくすという目的で設立され、それに基づき全人道支援業務を人道的ニーズに合致したかたちで再分化したのである。しかし、この事例は、ドナー国も出資を人道的ニーズとクラスター制度に合致させて決定する必要性を示している。

⁵ セイブ・ザ・チルドレンは、2009 年 3 月に、国際刑事裁判所によりバシール大統領に人道に関する罪などで逮捕状が発行されると、その報復としてスーダンから追放されてしまった。その後は、セイブ・ザ・チルドレンの業務は WFP が引き継ぐかたちとなった。

⁶ 人道危機が起った直後は、各クラスターからのニーズを OCHA がとりまとめ、緊急資金要請を全クラスターを統合したかたちで行なう。

第4節 支援、保護に関する規範、制度の整備に対する仮説の検証

本節においては、第2章で示した国内避難民支援、保護に関する規範、制度の整備に対する仮説を検討する。

(1) 難民と国内避難民

第2章でも提示した通り、難民と国内避難民が置かれた立場には、確かに共通点が多い。まずは、ともに強制的な移動を余儀なくされたという点である。次に、移動によってもとの生活基盤から切り離され、生産の手段を失っている者が多い点である。これらの類似点によって、国内避難民に対する人道支援のニーズは、難民のそれと似たものとなるはずであるという仮説が成り立つ。

難民と国内避難民には同様の支援、保護が必要であるという理解は、第2章で言及した IASC の政策文書である『国内避難民問題の恒久的解決の枠組み (*IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*)』(IASC 2010) にも色濃く現れている。つまり、国内避難民が出身地に戻るという自発的帰還、避難した場所におけるホスト・コミュニティでの統合、そして政府が用意する国内の場所へ移住するという3つの政策であった。これらの政策は、難民問題の恒久的解決策とされる自発的帰還、庇護国にての社会統合、第三国定住と類似している (UNHCRb)。

他方で相違点もある。難民には国際的保護の枠組みである難民条約があり、同条約に沿って保護を行う国連機関である UNHCR が設立されている。それに対して、国内避難民には国際的支援、保護の枠組みが用意されていない。そのことが、国内避難民問題の最大の焦点となってきたことは、本論文を通して再三言及してきた通りである。

しかし、相違点はそれだけではない。まず、多くの難民、国内避難民が生活するキャンプの成り立ちである。難民キャンプは、UNHCR が庇護国と調整のうえ、合意された場所に設置されていることが多い。他方、国内避難民キャンプは、第3章で述べた通り、国内避難民自身が独自に集まり自然発生的に形成されることが多い。また、キャンプ場所の選定には、紛争が起こる以前から続く社会関係や自然環境が加味されている。

こうしたキャンプの成り立ちの違いから、人道支援の開始にも相違が生じる。既述の通り UNHCR と庇護国の合意によって用意された難民キャンプに入る際には登録が行われる

のが普通であり、その登録に沿って人道支援も行われる。他方、国内避難民キャンプにおける人道支援は、まず国内避難民の発生が国際的に問題視され、その後人道支援機関と当該政府との交渉を経て初めて開始されるのである。そのため、登録は国内避難民キャンプ形成後となることが多い。したがって、WFPが食糧支援などのために受益者登録を行なったとしても、登録自体がキャンプ内や周辺に存在する社会的背景に大きな影響を受けることとなる。本論文の事例研究として取り上げたモルニ国内避難民キャンプにおいても、例えば受益者カードを複数枚所持している人びとがいるのである⁷。

次に、「伝統的統治システム」⁸への視点から難民問題とは異なる視点を提示したい。第3章及び、第4章の事例研究で述べたことであるが、モルニ国内避難民キャンプにおける二大勢力はマサリット人とフル人であった。両者はそれぞれの出身村のリーダーであったシェイクに引率されてキャンプへやってきた。その結果、キャンプ内のシェイクと避難民との間の社会関係に変化はなかった。ところが、その後の人道支援は、「伝統的統治システム」を無批判に登用して活動を展開したため、シェイクに従前以上の役割と権力を付与し、彼らに必要以上の利権を与える結果となってしまった。

本来の「伝統的統治システム」には、シェイクを解任する制度も備わっていたが、住民が移動したことによって機能しなくなっている。本事例研究で明らかになったように、フル人の場合、シェイクを管理し、また住人がシェイクの解任を提訴する役職者であったウムダやシェルタイといった上位の役職者とシェイクの関係が移動によって働かなくなっていたのである。

また、モルニキャンプ周辺の民族には、同一民族内でも国内避難民の立場を選択する者とキャンプへ移動しないという選択をする者に別れた場合もある。国内避難民キャンプに移動した者の中にはキャンプ生活が長引く過程で、独自に遊牧民と交渉し農業を継続している人びともいる。つまり、彼らは、多くが国内避難民となった農耕民のフル人やマサリット人との関係を国内避難民キャンプで、伝統的な遊牧民の両者との関係をキャンプ外で継続させているのである。このような遊牧民と独自の交渉を行った上で農業を行う動き

⁷ 受益者登録にも「コミュニティ・リーダー」などを動員したため、実在しない人びとが登録されたり、受益者カードの売買があったりするためである。

⁸ 第3章にて論じたとおり、今日のダルフルの伝統的統治システムは、植民地政府、独立政府の都合により再三変更が加えられたものである。しかし、ダルフルの人びとはそれを「伝統的」と思っている場合もあるし、人道支援機関などもそのように理解した。よって括弧を用いて標記している。

は、現在フル人やマサリット人にも広がっている。

さらに、モルニやその周辺の国内避難民キャンプは、チャド国境から 20 キロ程度しか離れていない。彼らにはチャドへ逃れて難民となるという選択肢もあり、現に難民となった人びとが、少数ではあるがいる（小澤 2014）。また、既述の通りモルニから 25 キロメートル北へ行ったウムシャラヤという村には、逆に隣国チャドで発生していた紛争からスーダンへ逃れたチャド人難民キャンプがある。彼らはダジュ人であるが、ウムシャラヤの住人もダジュ人である。これが、UNHCR がウムシャラヤに難民キャンプを設置した理由である。ウムシャラヤのダジュ人は、紛争最中にあっても攻撃をまぬがれ、国内避難民となることはなかった。フル人やマサリット人の国内避難民の多くが、実際の攻撃ではなくその可能性に対する恐怖から出身村を後にしたことを考えると、ウムシャラヤのダジュ人は攻撃されないということをあらかじめ知っていたかのようである。

ウムシャラヤにおいては、周辺の国内避難民キャンプにおける支援を上回る人道支援が行われている⁹。そのため、モルニを含む周辺の国内避難民は、人道支援機関が難民であるか国内避難民であるかによって異なる待遇をしていることを知っている。事実、シェイクたちと人道支援機関との会合では、支援の減量など国内避難民にとって不利な事項が発表されると、「もう（チャド国境を越えて）難民になった方がましだ」などという発言も頻繁に聞かれる。これらを勘案すると、モルニの国内避難民は、難民に対する支援が国内避難民に対する支援よりも手厚いことを知りながら、国内避難民の立場で有り続けることを選択しているという見方ができる。

本論文で再三に渡って触れた通り、国内避難民問題の一般的な仮説は「紛争や人権侵害により避難を余義なくされた者のうち、国境を超えて避難した者の保護は国際的な関心事である一方、国境を越えていない者への保護は自国の責任となり国際社会の視野には入らない（Deng 2007: 1）」ということである。よって、国内避難民が、難民よりも国内避難民であることを選択していることは、この国際社会の一般的な仮説が当てはまらない場合があることを示している。同じような現象が、シリアでも起きていることが WFP のシリア担

⁹ ウムシャラヤには、8,000 人の難民が暮らしている。WFP も食糧を提供しているが、難民に対する人道支援、保護は UNHCR が担当であるため UNHCR の調整の下で食糧を提供している。一方、モルニをはじめとする周辺の国内避難民キャンプは、WFP が独自に食糧支援を担当している。周辺に割り当てられた食糧が、何らかの理由で少なくなると難民キャンプを国内避難民キャンプよりも優先して扱うこととなっていた。

当者との会話の中で確認された¹⁰。同じような境遇にあるシリア人であってもヨルダンに入り難民となることを希望する者と、シリアに残って国内避難民である続けることを希望する者がいるのである。

それでは、彼らが難民と比較してより困難を強いられると説明される国内避難民を選択する理由とはいかなるものか。それは、国内避難民となったダジュ人と出身村に残留することを選択するダジュ人の関係から、あるいは遊牧民と独自に話し合いを行い出身村で農業を再開する人びとの行動から推測できるのではないだろうか。つまり、彼らの行動背景には紛争以前の社会関係の存続が意図されているのである。

さらに、国内避難民が国内避難民キャンプ周辺で、ホスト・コミュニティと協力し生活の術を見出している例も紹介した。これも、モルニの人びとが国境を越えた難民と比較して地域社会との繋がりを維持しているために、急速に進んでいる。特にマサリット人の場合はホスト・コミュニティとの親戚関係の中でこのような活路を見出すケースが多い。

難民の場合にも、ケニヤのカクマキャンプなど「歴史」があるキャンプでは、特に「食」をめぐって人道支援と経済活動の関わりが報告されている（栗本 2011: 73-75）。しかし、国内避難民の場合は、紛争前の社会関係が基本的に継続されているために、新たなビジネス機会の導入がより速く生じると思われる。前述のウムシャラヤ難民キャンプの住人は、ホスト・コミュニティと同じ民族同士¹¹であるにも関わらず、自ら生活手段を見出すというようなことは殆どしておらず、人道支援に頼って柵の中での生活を続けているのである。

さらに、第3章では、国内避難民が首都ハルトゥーム、ナイル川沿いの大農園、エルファシャルやニヤラといった周辺の都市、さらには南部スーダン¹²にまで出稼ぎに行っている場合にも触れた。彼らの稼ぎ出した現金は、国内避難民キャンプの地下送金システムを通じて送金されるが、それはキャンプ経済に大きな影響力を与えている。このような出稼ぎは、彼らがスーダン人であるからこそ出来ることで、例えばウムシャラヤ難民キャンプにいる難民には出来ない。なぜなら、チャドからの難民にとってスーダンは外国であり就労許可はおろか、移動の自由さえないからである¹³。

¹⁰ シリア、イラク、ヨルダン地区プログラム担当官マルワン・アル・アバス（Maruwan Al-Abbas）と 2015 年 4 月 15 日、シリアにおける国内避難民とヨルダンのシリア難民への支援を担当する WFP アンマン地区事務所にての意見交換。

¹¹ 元からのウムシャラヤの住人、ウムシャラヤ難民キャンプの住人ともにダジュ人である。

¹² 現在の南スーダン共和国。2008 年から 2011 年の筆者調査時には、南スーダンは独立しておらず、スーダンの一部であった。

¹³ 受入れ国の政策により異なる。ヨルダンにいるシリア難民は、難民キャンプに生活する

このように、難民と国内避難民の間には、「類似」と「相違」の両方の立場を確認することができる。先に、両者の共通項として、「強制的に移動を余儀なくされた人びと」という点を指摘した。国際社会はこの点に注目したからこそ、国内避難民にも難民と同様の支援と保護を供与する努力を続けてきたのである。しかし、国内避難民が国内避難民であり続けることを選択したり、国内避難民であるからこそ可能な活動を行なったりする事例を考察するとき、両者の「移動」に関する意味合いが異なってくる。

さらに、国内避難民キャンプ周辺には、生活のパートナーを失って国内避難民と同様に困難を強いられている遊牧民や、困難を承知のうえであえて出身村に残留している人びともいる。また、墓田は、「移動」を前提とした概念では、残留者や逃げ遅れる人の状況を的確に描写することが難しくなると指摘する(墓田 2013: 25)。今日までの国内避難民に対する国際的支援の形態、保護の規範と制度整備の努力は、「移動」を軸に脆弱性を捉え、「移動」したこと自体が人道支援の対象となり得るのか否かを決定する要因となっている。そのことは、他の困難に直面している人びとを除外する結果に繋がってはいないだろうか。

最後に、自発的帰還について触れておきたい。既に紹介した通り、難民の恒久的解決には(1)自発的帰還、(2)庇護国での社会統合、及び(3)第三国での定住がある。しかし、チムニ(B.S. Chimni)は難民の恒久的解決策に対しては批判的見解を示している。難民の殆どは発展途上国に存在しており、国際社会は非ヨーロッパ系難民や冷戦の文脈以外での難民問題に対して真剣に取り組んできておらず、西側先進国の関心は、難民が彼らの国境を超えて入ってこないことにある。そのため先進国は、3つの解決策の中で自発的帰還を最も相応しい解決方法としてきた。

自発的帰還の条件とされる「人びとに避難を強いた原因が排除されていること」についても、実は原因を難民が発生した場所に限定するものであるし、結局は問題解決を難民の自助努力に帰している。また、帰還することは難民の権利であるとする言説は、本当に彼らの権利を中心に据えるならば自主性が帰還の最も重要な起因であるはずである。しかし、実際はむしろ難民に自発的帰還を迫るものになっている(Chimni 1991, 541-543)。そのうえでチムニは、国際社会にさらなる難民への支援、特に長期的な社会開発に繋がる支援を促している。

者もいる一方で、首都アンマンでヨルダン人低所得者層と同様の生活をしている場合もある。また、イエメン政府はソマリア、エチオピア難民に移動の自由を与えている。UNHCRは、このように難民がキャンプ外で自立することに対しても支援活動を行なっている。

難民問題の専門機関である UNHCR は、同問題の「番人」として、本当に「人びとに避難を強いた原因が排除されている」のか、さらに帰還した後も停戦協定などが遵守されているかを監視している。とは言うものの、いかに彼らに避難を強いた原因が排除されようとも、帰還にはさまざまな考慮が必要となる。オマタ (Naohiko Omata) は、ガーナに避難したリベリア難民が、13 年間の避難生活の後に帰還という選択をすることの困難さを、難民への聞き込みより明らかにしている。その原因は、子供の教育の継続性の問題や、帰還後の就職、家計への不安であった (Omata 2013)。

また、クリस्प (Jeff Crisp) は、難民問題の最良とされる解決策が、時代とともに変化することに注目し分析している。それは、1950 年代国際的な難民保護が始まった際には難民の庇護国での統合 (同化) が目指されたが、1960 年代から 80 年代に大量の難民がアフリカで発生すると、庇護国で取り置かれているかのような定住地が増えたという¹⁴。その結果、90 年代には難民が自国の経済や環境問題を脅かす存在として帰還が最良の解決策となったというものである。しかしながら、帰還政策を無視している難民が庇護国へ与える恩恵や、難民に避難を迫った原因がトラウマ化し帰れない人びともいることを勘案すれば、定住と帰還は同レベルで考慮されなければならないと主張する (Crisp 2004)。

このように、まず国際社会では自発的帰還が最良の解決策とされている。しかし、これまでに先進諸国の難民政策が大きく変化しているということ、また逆に帰還することを躊躇する人びともいることから、それぞれの解決策に優劣を付けるべきではないと考える。

さて、「難民に類似する人びと」とされている国内避難民の場合はどうであろうか。『国内避難民の恒久的解決』においても、難民の場合と同様に 3 つの解決策を提示している。つまり、自発的帰還、避難地でのホスト・コミュニティとの統合、政府の用意する国内の別の場所への移住である。これらは、先に論じた難民の恒久的解決策と類似している。『国内避難民の恒久的解決』では、3 つの解決策を提示するが特に優先順位を定めていない。しかしながら、国内紛争の和平合意の 50 パーセントには、自発的帰還による国内避難民問題解決が盛り込まれている。既に第 3 章で言及したとおり、例えば 2010 年にスーダン政府が発表したダルフルにおける平和構築計画である『ダルフルにおける総合的平和、安全、開発達成への新政策に向けて (*Darfur: Towards a New Strategy for Achieving Comprehensive Peace, Security and Development*)』 (The Government of Sudan 2010)

¹⁴ 先述のチャドからの難民のために用意されたウムシャラヤ難民キャンプは、置き型難民キャンプの典型である。

においても、帰還は優先事項として位置付けられている。また、『2005年国連とパートナーの Sudan における計画 (2005 UN and Partners' Humanitarian Work Plan or Sudan)』(UN 2005) においても、自発的帰還は各所で強調されている。このように、国内避難民問題解決策としても、自発的帰還が最良の解決策と考えられてきたのである。

サート (Deniz S. Sert) は、自発的帰還が支持される理由として、国内避難民の生活に関する研究が限られており、国内避難民政策は、難民や移民研究からの成果を援用しているからであると分析する。そのうえで帰還という選択には、避難地と再定住地の経済的機会、民族的バランス、女性が家長であるといった家庭の脆弱性、安全性、避難していた期間などさまざまな要因が関係してくると指摘する。また、とりわけ土地や財産に関する権利の重要性も強調する (Sert 2010)。

フェリス (Elizabeth Ferris) とハルフ (Kate Halff) は、国内避難民が避難地での統合に成功した事例や、逆に長期に渡る国内避難民の滞在によりホスト・コミュニティに疲労感が見られ統合が上手く行かなかった事例を紹介している。また、彼らは避難先に居住しながらも出身地の農地に出向く事例もあるなど、国内避難民の家庭が置かれている状況は一律でないことを指摘している。そのうえで、国内避難民問題の解決では、さまざまな要因に注目し、きめの細かい支援、特に緊急援助から開発支援までの一貫した支援が必要となることを主張している (Ferris and Halff 2011)。

また、第3章で、国内避難民の変わりゆく生活と自発的帰還に関連する事象の事例を考察した。国内避難民キャンプの生活変化は、ダルフルの他の場所でも報告されている。例えばヤングとジャコブセン (Karen Jacobsen) は、カブカビア (Kebkabiya) とザリンジ (Zalingei) で調査を行い、国内避難民が避難という状況の中で、強固な生活基盤とは言えないものの、賃金労働や小規模商業などの生活手段に新たな活路を見出していることを明らかにしている。同調査では、調査対象となった国内避難民は、多分帰還しないであろうと結論づけている (Young et al. 2009b)。その一方で、ホビルは、ダルフル全土においてキャンプの閉鎖、帰還に関する政府の圧力はますます増加していることを指摘している (Hovil 2014: 2)。

つまり、自発的帰還の「自発性」には特別の注意を払う必要があるということである。それは帰還が自発的とはされながらも、実は半ば政府や人道支援機関からの圧力で行われることがあるからである。また、長期に渡る避難生活で難民が避難先で築いた生活基盤を帰還により失いたくないと考える場合があることを述べた。それは、国内避難民の場合に

も当てはまるが、事例研究でも分析した通り国内避難民の場合には彼らが見出す生活手段が、その地域の社会的要素により深く結びついていることが多い。

また、新しい生活手段は個人によりまちまちである。国家レベルの和平の試みの枠組み外で独自に「敵」と折り合いを付け一時的に出身村へ戻り農業を営む者、またキャンプ周辺の住人の耕作地にて賃金労働を開始する者、家族を国内避難民キャンプに残して出稼ぎに出る者などもある。特に出稼ぎに関しては、紛争勃発以前より見られた生活手段でもあるため、『国内避難民の恒久的解決』にて解決策が適応できる基準として挙げられている「家族の再統合」は、果たして一概に追求されて良いものなのか疑問が残る。

モルニ国内避難民キャンプの事例から言えることは、『国内避難民の恒久的解決』が「自発的な選択できることが望ましい」としながらも提唱するような、難民同様の三者択一の解決策では難しいということである。それぞれの国内避難民が置かれた状況に鑑み、柔軟に組み合わせさせた解決策が、最も現実性を帯びているように思われる。

このように、難民と国内避難民では「国境を超えたか否か」という以外に、類似点とともに場所によって相違点が意外と多い。しかし、現在までの国内避難民への支援及び彼らの保護に関する規範や制度作りでは、「難民と国内避難民の経験する脆弱性は類似している」ということが前提としてあった。そのため、国内避難民への支援及び彼らの保護に関する規範や制度作りの試みは、難民のそれに近づけようとする試みであったとも言える。一方第1章においては、東西冷戦終結以前より UNHCR 以外の機関は、国内避難民への支援を行っていたことにも触れた。つまり、国内避難民問題を難民と比較して扱ってきたが故に、難民の特有の「移動」「国境」という概念が必要以上に論点となったことが主権国家の壁を際立たせ、逆に国内避難民問題解決に向けた国際社会の努力を困難なものとしてしまった側面があるのではないだろうか。

(2) 人権と国内避難民

本論文を通じて、人権や「保護」は国内避難民問題に有効であるか、またその限界について分析してきた。それは、人権という概念は最終的には第一義的責任が国家にあること、またその普遍性が実は曖昧なことから、主権国家の壁を完全に突破する概念に成り得ない場合があるということであった。しかし、人権や「保護」の概念を国内避難民やその他の人道危機被害者の支援の基準とするには、他にも問題がある。

「保護」を人間の安全保障の視点で考えてみたい。人間の安全保障では、人びとの安全を、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」という2つの視点から検討している。国内避難民の人道支援で同概念を当てはめてみれば、「欠乏からの自由」は、食糧、医療などの物資やサービスの充足を意味するから、WFP、WHOといった人道支援機関が担当することができるかもしれない。一方「恐怖からの自由」は、圧政、暴力、人権侵害からの保護を指す。それでは、「保護」はどのように人道支援機関が持ち込み、国内避難民に届けることができるのであろうか。換言すれば、人権をどのように具体的に国内避難民に提供するのかという疑問にほかならない。

前述の通りクラスター制度においては、UNHCRが「保護」を担当する機関として任命されている。そのことは、国境を越えた難民の保護を担当するUNHCRが国内避難民問題に関与する裏付けとなっている。そのことと、人権の第一義的責任が国家にあるということとを勘案すると、国内避難民への人道支援においてUNHCRに主導される保護クラスターの業務とは、政府との交渉によって国内避難民の人権を国家に保障させる業務ということになる。

UNHCRの保護業務への任命は、UNHCRは難民保護に関して国家との交渉業務などの専門性を蓄積してきたという見解によってであった(Cohen 2006: 97、UNHCR 1994)。しかし、第2章で墓田の見解を踏まえて考察した通り、伝統的なUNHCRの難民の保護業務は、難民庇護国に対して人権保護と人道的配慮を促す業務である。しかし、国内避難民の場合は、国内に留まっているのであるから、人権保護と人道的配慮を促す対象国家は、国内避難民を生み出している国家ということになる。UNHCRの業務規定や難民条約に、難民を生み出している国家へ人権、人道的配慮を促す機能は備わっていないため、UNHCRに人権を侵害している国家との交渉という分野での専門性はないのである。

さらに、国内避難民と一括して捉えても、実はその状況はさまざまである。また、国内避難民となる以前の状況は、国や地域によって大きく異なる。しかし、彼らの状況や必要な支援の状況を人権という普遍的な概念を当てはめて支援の必要性を考察することは、実は異なる彼らの状況を見捨てる一方で、人道支援を通して彼らを一様なもとに近づける努力となってしまう。一様なアプローチが、国内避難民社会やその周辺の社会変容を起しているということ、並びにそのメカニズムが参与観察で明らかになった。つまり、人道支援を行う場所の社会構造などを踏まえた調査をせず、さらに既存の認識を無批判に受け入れて人道支援を行なった結果、「伝統的統治システム」に変化を加え、その結果新しい権力構

造が発生している。

先に述べた紛争、それに続く国内強制移動が起きる以前の人権の状況が場所ごとに異なるということと、人権に基づいた人道支援のアプローチに関わる視点から問題点も挙げておきたい。具体的な例を挙げて説明する。まず、モルニの殆どの国内避難民の出身村には病院がない。その状態で、政府がかり出したとされる民兵による村々への攻撃、その結果である強制移動という明確な人権侵害が起きた。こうして国内避難民となった人びとへは、人権に基づいた人道支援が行われる努力がされてきた。そのため、食糧支援に加え、脆弱ではあるものの病院の整備、水道の整備、学校の整備なども行われてきたのである。もちろん食糧、医療、水、教育は、基本的な人権の基礎ではある。しかし、人権の一部と考えられ国際社会や、国際社会と政府の意向の合致のもとで推奨される国内避難民の自発的帰還と組み合わせて考えると、国際社会や政府は、国内避難民が帰還する村々にも病院や学校を建設し、運営する責任が生ずるはずである。

しかしながら、ダルフル紛争をはじめとする多くの国内避難民がどのような状況のもと発生しているかを鑑みると、彼らの出身地でそのような社会的サービスが一気に進むと考えるのはあまり現実的ではないと思われる。

この議論は、実は第2章で紹介した国際法協会が採択した「国内避難民支援、保護に関する宣言」作成プロセスのなかでも論ぜられた。つまり、人権は、侵害という行為があつて初めて問題視されるべきであるため、自然災害の被害によって移動を強いられる人びとを国内避難民に含めることの是非に関わる議論であった。結果として、自然災害でもその後の政府の対応などで、意図的な人権侵害によって移動を強いられた人びとのみを国内避難民とした。つまり、国内避難民の避難前の人権に関する状況は、考慮しないということである。この判断は、武力紛争、暴力、人権侵害、自然及び人為的災害により移動を強いられた人びと全てを国内避難民とした国連の見解とは異なっている。

人権という視点は、確かに国内避難民が必要とするものを浮き彫りにするうえで、重要な役割を演じる。人権侵害によって物質の充足が保障されていない場合は、なおさらである。しかしながら、人権保護そのものは、人権を保障する主体が国家である以上、人道支援の現場で議論できる領域ではなく、人権促進も国家レベルでしか行えない。人権保護に関わる事項と人道支援が扱う分野には多くの重複が見られるとはいえ、人権保護と一般的な現場での人道支援活動との間にレベルの乖離が見られるのである。

最後に、もう1つ人権を中心に据えた国内避難民支援、保護の限界となりうる事例を紹

介しておきたい。2015年3月、前年より激化したイエメンにおける政府軍と反政府軍ホーシー派との戦闘に、政府側支持のアラブ有志連合軍が参加、戦闘が激化した。その結果、イエメンでは100万を越える国内避難民が発生した。『国内強制移動に関する指導原則』によると国内避難民が発生する原因は、武力紛争、一般化した暴力、人権侵害を背景にしていることは明白であるが、紛争要因にまでは明確な議論がなされていない。

『国内強制移動に関する指導原則』では、自国政府に国内避難民の保護、人道援助の第一義的な責任があることが述べられている。また、現在までの国内避難民問題に対する規範や制度作りの国際的努力の内容を判断すると、武力紛争とは国内紛争を前提とし、人権侵害とは自国の政府がそれを侵害した場合を想定していたと思われる。しかし、イエメンの場合、国内避難民を発生させている理由は、アラブ有志連合による攻撃であって自国政府ではない。このような他国からの攻撃による国内避難民の発生事例への対処は今後の研究課題となろうが、ここでは他国からの攻撃による国内避難民問題を保護という観点から分析する場合、第一義的責任を有する当該国に責任を促すことの可否を提起しておきたい。

(3) 人道支援機関による協働

人道支援機関による協働の制度であるクラスター制度において、「保護」の曖昧性に関して生じる問題は本章第3説にて既に指摘した。ここでは、クラスター制度に関するその他の問題点を検討してみたい。

先に、フィリピンの台風災害後に、同じ分野で活動する機関同士の協力で支援の重複や、また同じ政府担当者との反復した不効率な個別会議の開催を避けたりすることが可能になった事例で、クラスター制度が効果的であったことに言及した。また、前出2015年3月の発生したイエメンにおける人道危機への対応、同年4月に起こったネパール大地震の被害者への人道支援においても、OCHAが各クラスターから集めた情報を国際人道支援システム全体のものとしてまとめる作業を行なっている。まとめられた情報は、ドナー国をはじめとする国際社会やメディアへ向けて、国際人道支援システムの統一した見解として発信されており、クラスター制度の効果が発揮されている。

その一方、同制度には問題点もあることを第2章において既に言及した。例えば、業務分類をはっきりさせたことで、支援場所を限定して食糧、水、仮設住宅など一貫した支援を目指しているNGOのような団体は、複数のクラスター構成員になる必要がある。大規模

な国際 NGO はクラスター制度専任の担当者において、関係する全てのクラスターに参加する対応を取っている。特に大規模な国際 NGO は、国連の人道支援機関がドナーである場合も多く、国連が主導するクラスター・システムに参加せざるを得ない理由もある。

しかし、小規模で活動場所が限定している NGO は同システムに不慣れであるし、個別の担当者を雇用する財力がない。その結果、人道危機が発生して初めてやってくる国連人道支援機関や国際 NGO が持っていない有益な情報、活動基盤を持っていながら、同システムからは排除されることがあるのも事実である。

もう 1 つの問題点は、必要とされている支援に関する点である。まず、突然生じた緊急性のある人道危機を考えてみたい。まず、各クラスター主導機関は、クラスター内各メンバーの希望、能力などを考慮しクラスターとしての対応計画を作成する。それを OCHA が取りまとめ、それに基づいてドナー各国をはじめとする全世界に資金提供を促すこととなっている¹⁵。

さらに、OCHA が管理する人道支援用のプール資金¹⁶の割り当ても対応計画に基づいて行われることとなる。そこで、各機関は資金を確保するために担当する人道支援が必要となる時期を判断する以前に、危機発生当初からニーズをある程度明確にしておかなければならなくなる。それを逸すると、ドナーが当該クラスターへの資金提供を考慮する機会を逃してしまう危険があるからである¹⁷。

一方、長期に渡る人道危機については、既に見た通り OCHA がクラスターごとの年次計画を取りまとめはするが、資金の調達には各機関に任される。つまり、事例でも見られる様に、必要とされている人道支援全てに資金が寄せられるとは限らないのである。ある分野がドナー国の関心事項とならなければ、その分野を担当する機関、クラスターはその人道支援に携わることができないのである。

つまり、短期的にも長期的にも、ドナー国による資金拠出が必要とされている分野に合致しないという問題が起きる。新たな被害者が一度に大量に出る大規模自然災害においては、全クラスターが一斉に資金要請を行なうこともあり、人道的ニーズに関わらず一斉に活動を開始する。他方、人道ニーズは時間とともに変化する。しかし、全ての必要とされる人道的ニーズにおいて資金が充足されるとは限らないのである。

¹⁵ フラッシュ・アピールと呼ばれるプロセスである。その後、人道危機の全容が明らかとなった約 1 ヶ月後に修正が必要な場合は改めて修正される。

¹⁶ 中央緊急対応資金 (Central Emergency Response Fund: CERF) と呼ばれるものである。

¹⁷ 実際は、ドナー国との交渉は個別のクラスター、主導機関とドナー国の間で行われる。

これらの資金に関連する諸問題は、OCHA の資金管理を強化することで防止できそうである。OCHA が必要性に応じて資金を集め、資金を必要とされている分野に応じて再分配するのである。しかし、専門人道支援機関は、OCHA が援助資金を調整することに合意しなかった¹⁸。なぜならば、それぞれの機関は各機関の自治に基づいた支援活動を続けたかったからである。WFP や UNICEF は、人道危機が発生した場合にドナー国へ出資を促す独自のシステムを持っている。そこで、OCHA が人道危機に必要な資金を一括管理することで、彼らの世界的資金割り当てが少なくなることを懸念していたのである。

最後に、クラスター制度の肯定的可能性について言及しておきたい。実は、クラスター制度には、UNHCR 主導による保護クラスターの設立以外にはあまり目新しいところがない。例えば、WFP が食料問題、WHO が健康に関わる問題を担当するのは 2005 年以前にも自明のことだったからである。しかし、人道支援機関は、どのような分野が人道危機において必要となるかということ为基础として設立されたのではなく、時々の世界情勢によって個々に設立されてきたという背景を持つ。既に紹介した通り UNHCR はヨーロッパの難民を保護するためソ連の影響力を抑えるかたちで設立されたし、WFP の設立目的は 1960 年代にアメリカで過剰生産となった食糧を国際協力に転用するということであった。この人道支援機関設立時の政治的背景は、特に東西冷戦終結以前、各機関の支援内容に影響を与えてきた。しかし、クラスター制度設立によってこれらの背景がある程度払拭され、必要とされる人道支援分野ごとに機関を置くというあるべき姿が後付けではあるが実現されたのである。

また、既に見た通り、国際人道支援システムに改革を迫った背景の 1 つは国内避難民の急増であったが、支援、保護の規範、制度整備において人権の概念が入り込んだために、改革が国内避難民支援、保護という枠組みを越えて、その扱う範囲が人道支援全体へと拡大した。これにより、従前の国内避難民支援が「移動」に目を奪われて、移動しなかった人びとの脆弱性を考慮せず、さらにその結果当該社会の分裂を促進してしまうという事例研究でも取り上げた問題に解決をもたらす可能性がある。国内避難民問題は、1990 年初頭以降の国際人道支援システム改革を促した大きな背景ではあるが、その結果として生まれたクラスター制度に代表される今日の国際人道システムは、国内避難民のみを対象とするものではない。しかし、まだ疑問は残る。人道危機に必要と思われる分野とそれらの主導機関が明かになった今日でもなぜ難民問題にはこのクラスター制度が適用されないのかと

¹⁸ 詳しくは第 2 章第 3 節参照。

いう問題である。

第5節 今後検討されるべき問題

本章においては、第3章、第4章の事例を3つの次元、つまり主権国家と人権、人道支援によるラベル付けの問題、クラスター制度の問題点にて分析した。さらに、それを踏まえて、第1章と第2章で国内避難民支援、保護の規範と制度作りにおいて仮説とされた3つの事項について検討した。

本章の考察にて、それぞれの仮説に利点と弱点があることが分かった。国内避難民問題は、難民と国内避難民は類似しているか、あるいは国際的な支援、保護の規範が用意されていない国内避難民の方が難民よりも脆弱であるのかという論点から始まった。しかし、上記とは異なった観点からの事実が事例研究から分かった。つまり、従前の社会システムからの完全な隔離を望まない避難民もいるし、将来を考え難民となるよりも国内避難民であることを自ら選択する人びともいるのである。

また、国際社会が国内避難民と難民は類似しているという視点から難民という移動した人びととの比較が前提となったため、国内避難民問題に対する政策も「移動」という側面に囚われる結果となった。しかし、国内避難民が自らの将来を考え、元の社会関係から完全に切り離されることを避けるという事例からも分かった通り、国内避難民社会周辺には移動していない人びともいることもあるのである。そうした移動していない人びとも、国内避難民と同様に脆弱性を強いられている可能性がある。さらに、人道支援が国内避難民に偏ることで、国内避難民となった人びとと、移動しなかった人びと、あるいは国内避難民とならなかった人びととの各関係において溝を深めている場合がある。換言すると、人道支援が、紛争により関係が悪化した人びとの間に、明確な「カテゴリー」化や、新たな「ラベル」を設定している場合がある点を指摘しておきたい。

国内避難民が周辺の人びととの関係改善を望んでいるのであれば、人道支援が原因で溝を深まるということは避けなければならない。国内避難民の支援や保護にはその周辺の人びとや彼らを取り巻く社会の変化への視点が不可欠である。国内避難民支援や保護から派生した国際人道支援システム改革は、人権を中心に据えた「保護」という概念が入り混んだがゆえに、議論が人道支援全体へと拡大した。その結果、「国内避難民」という括りが曖昧になり、国際人道システムは国内避難民ばかりでなくその周辺の人道的ニーズにも応え

られる可能性のあるものとなった。それは、人道支援が国内避難民と周辺との溝を深めてしまうという問題に対しては有益に働いていると考えられる。しかしその一方、「保護」という概念、また「保護クラスター」による包括的な視点は、OCHAが行うべきであった人道支援の全体調整との重複を起こすものとなっている。

国際人権法や国際人道法といった国際法は、それを遵守する責任主体があって成り立つものである。換言すれば、人権という概念だけでは主権国家の壁を突破できないのである。その一方、東西冷戦終結後の民主化・人権レジームの拡大や「保護」の概念の誕生もあり、人道支援へ人権の概念が入り込んだ。このことで、従前は国境に特に囚われていなかった人道支援においても、国境という壁が際立つこととなった。

人権侵害が確認できた場合には、当該国家に対して人権促進活動が不可欠である一方で、人道支援機関は人権を国家に代わって担保することはできない。まして現場レベルの人道支援機関が、国家に国際法で定められた事項を遵守することを求め活動することは不可能である。保護を別の観点から見れば、差別の有無、女性や高齢者などの社会的弱者への配慮であろうが、それは各人道支援機関が自らの支援活動中に配慮が盛り込まれているか点検すれば良いはずである。人権概念それ自体は、どのような人道支援が行われるべきなのかを検討するための強力なガイドラインを提示する。しかし、人権を基礎とした「保護」とは一体何を指すのがということ、引き続き検討されていかねばならない事項と考える。また、それと同時に折角クラスター制度により人道的ニーズと担当機関を再定義したにも関わらず、それを曖昧なものとする可能性がある保護クラスターの役割を明確なものとして周知する必要もあろう。

また、クラスター制度の弱点として、人道支援改革の過程で提案された国連人道支援機関への出資金の一元管理ができなかったことである。さらに、出資要請のタイミングが人道危機発生当初に限られること、そして長期化した人道支援においては、年間計画が作られ国際的な資金要請は毎年されるものの、実際の出資はドナー国の関心に影響されることなどの問題も残った。その結果、特定の人道支援が必要とされる場面において資金が割り当てられないといった問題は今後引き続き検討されなければならない。

さらに、「オール・ジャパン」などといった国別の NGO、軍、援助機関を集約する動きもクラスター制度の障害となる可能性がある。「その国に所属する機関による活動」という要素で、さまざまな人道支援を取りまとめることで、クラスター制度とは別系統の取りまとめが生じてしまうのではという懸念である。また、第4章で論じた現金による支援も、

その利点である高い流動性がクラスター制度を曖昧なものとしてしまう可能性がある。そうなれば、支援の重複や、逆に支援の取りこぼしを目指して人道支援機関が共働するというクラスター制度の目的を損ねかねない。

クラスター制度は開始後ほぼ10年の年月を経て、すっかり定着した感がある。人道危機、支援に関する情報が一元的にOCHAによって管理され発表されること、受益国政府との接触、共同関係の構築が以前に比べて容易になったこと、同じクラスターの中で重複と支援の漏れをなくす努力が払われるようになったことなど、多くの利点をもたらしている。また、各人道支援機関が縛られてきた設立の背景から解き放ち、本来の意味での必要な人道的ニーズにそって業務が区分けされ、責任の所在が明らかになったのは大きな前進であった。その一方で、未だ弱点として未解決な点もあるのである。

終章では、これらの弱点を克服するにはどのような対応が求められるのかを検討する。

第6章（終章）

国内避難民支援に向けた展望と課題

前章においては、第1章と第2章で考察した国内避難民の国際的支援、保護の規範と制度作り、実際の国内避難民への支援の在り方を「保護」という視点との比較を中心に検討した。本章では、前章結びで掲げた今後望まれる改善点について考察し、本論文の結びとする。

第1節 人道支援機関の役割とドナー国の協力

今日の国際的人道支援で最も特徴的な仕組みは、クラスター制度である。クラスター制度は1990年代初頭に国内避難民が増加したことに端を発して始まった一連の国際人道支援システム改革の中で考案され、2005年から採用された制度である。国内避難民が激増した当時、従来の国家間紛争の犠牲者や国境を越えて避難する人びとに加え、内戦に起因する国内避難民に対する国際支援や保護の手を差し伸べるべきであるという議論が高まった。しかし、国内避難民は国内問題であり、彼らへの国際支援は、内政不干渉に基づく国家主権の原則に抵触する可能性もあった。また、国内避難民問題の背景には当該国政府が関与している場合が多かったのである¹。これらは、人道支援改革の議論の中で「複雑化、複合化した人道危機」と表現された。

人道危機が複雑化や複合化したことで、従来の人道支援の業務分担に該当しない事象が起り、被害者が放置されるという問題が起きた²。それを防ぐため、人道支援の各業務を再分類して、主導かつ最終責任機関を明白なものとしようという制度がクラスター制度であった。

今日、10年以上を経過して、クラスター制度の効果が実感できるようになった。しかし他方で、人道危機が発生すると業務の種別に関わらず一斉にOCHAを通じて資金要請を世界に向けて行わなくてはならないという問題を抱えた。なぜならば、支援国は、当然初期にニーズが高まる食糧、水、仮設住宅などに関心を高めるからである。国際支援には支援国家の国際社会でのプレゼンス、受益国との将来的関係が関わっており、支援国間の「競

¹ 既に見た通り、人道支援改革の議論では、国内避難民は紛争ばかりでなく自然災害や人災による被災者も含むようになった。しかし、それらの被災者支援は、改善点は多々あるが1990年代初頭以前より行われていたし、支援方法自体で受益国政府の対応に関する問題は国際場裏では議論されていなかった。

² この側面からも、人道支援改革は国内避難民が引き金となったことがわかる。なぜなら、それ以前の業務分担はさほど不明確なものとは言えなかったからである。

争]、「可視性」などが重視されるのである。

また、資金要請には支援がいつ必要となるのかといった時間的な要因があまり考慮されていない。次節でも述べるが、人道支援は人道危機発生時から相当の時間を経て開発支援などへと引き継がれる。実は教育などの支援には、人道支援と復興支援の間に厳格な区別ができないことも指摘されている（世界銀行 2005: 52）。筆者の経験では、農業の復興においても同様のことが言える。

人道支援の必要性が長期化した場合、モルニにおける医療分野など他分野の資金が不足する場合もある。なぜならば、該当クラスターのメンバーが存在しないこともありそれらの分野に資金が集まりにくいからである。そもそも、緊急人道支援の資金要請は、クラスターごとに行われ、ドナー国もそれを参照にして資金提供を決定するものの³、実際の資金供与は各機関とドナー国の間で行われる。つまり、人道危機発生当時は一括して資金要請をするメカニズムは整ったが、受け取りは個別の機関とドナー国との間で行われているのである。また他方で、それは時宜に適った人道支援を行い難くするとともに、長期化する支援において、受益者社会が変化するにも関わらず当初行われた支援が継続される誘因になっているように思われる。この問題は、クラスター制度導入で目指した「漏れのない支援」という目的が一部達成されていないことを示している。

同問題の解決のために考えられる方法は、人道支援に関わる資金を一括管理することである。国際社会に一括した資金を要請し、その後の人道支援の段階に応じた調査結果に基づき、支援の必要性に従ってクラスター主導機関に配分すべきである。また、クラスター主導機関に配分された資金は、同地区で活動するクラスター構成員とともに管理することはできないのだろうか。

第2章で触れたが、実はこの青写真は、ドナー国とのパイプがあり、資金収集が比較的大きな課題とならない機関からの反対で実行には移せなかったのである。しかしながら、人道危機発生当初には比較的資金のニーズが低い分野であっても、時間の経過とともにニーズの高まる分野もあり、これら機関に対する資金の配分システムの構築が必要になっている。

資金管理を担当とする機関としては、やはり人道支援全体の調整を行う OCHA が有力である。OCHA は、国連本体の一部署であり、人道支援専門機関ではない。既に国連にプー

³ 緊急資金要請に対して資金提供すると国連人道支援財務トラッキング・システムにカウントされ、ドナー国の出資額が発表される。

ルされた人道支援危機当初に使われる基金である国連中央緊急対応基金（Central Emergency Response Fund）については、OCHA がその配分などを管理している。その他の現在個別機関にドナー国から直接出資されている資金に関しても、OCHA が管理することはできないだろうか。そのためには、国連人道支援専門機関とドナー国間の一層の協力が必要になる。各機関への配分の透明性を高める一方で、各機関からの OCHA への出向者を増すなどして、資金の配分に対する各人道支援機関の関与を確保することで可能ではないかと思われる。

また、第2章と第5章では保護クラスターの担当業務の曖昧性について検討した。そもそも保護業務とは、OCHA の定義によると、「人権法、難民条約、国際人権法の条文と個人の権利がそれらの精神に沿って完全に尊重されて獲得可能な全ての活動を含む」ことに関連する事項を指している。しかし、その概念が網羅する範囲があまりに広いことから、現場レベルで混乱を来していることを述べた。なぜならば、全ての人道支援が、保護と関連しているからである。つまり、人道支援の調整の括りを見ると、OCHA の任務に従って行うものと、保護クラスターが行うものの両方が存在する2重の括りになっている。現在、保護クラスターでは、「権利に基づいた人道支援のアプローチ」を推奨しており、そうなればこの問題はますます深刻化する。

モルニにおける保護業務は、まず人びとの食糧や水といった量の充足度を保障することと、教育事情が適切であるかを監視する業務であった。次に、実際の人道支援の場において、弱者優先などの配慮があるかを監視する業務であった。しかし、これらの事項を保護クラスターが各人道支援機関に指導することになれば、まさに保護による人道支援の括りを強化することになりかねない。各支援の適切性に関する「保護」は、むしろ各人道支援担当者が、それらのことに注意を払えば十分ではないかと考える。実際、人道支援機関の多くは、保護・人権担当者をおいており研修、視察などを繰り返し、改善点を現場担当者へ伝え、かつ改善点が実際に施行されているのかも確認している。

「保護」が国内避難民の権利を扱うのであれば、また彼らの人権に寄与する法律に関わる業務を担当するのであれば、まずはそれらを遵守していない責任者、つまりは国家に働きかけるべきある。換言すれば、何とか人びとのニーズに応えようとしている人道支援機関に対して、現場レベルで責任の矛先を向けるのは本来の「保護」業務とはかけ離れてい

ると言わざるを得ない⁴。

さらに、保護クラスターでは、紛争や自然災害を問わず物品を配布する。物品やその購入を目的とした資金を、「保護」を担当する機関へ出資してしまうドナー国もある。保護クラスターが、保護の名目で文具や毛布などを配布してしまうと、受益者はどの機関が配ろうとありがたく受領するだろうが人道支援機関の調整という面においては支障を来す。それは、それらの物品を扱っているクラスターや専門機関が存在するからである。

また、権利侵害が実際に起きている場所に遭遇しても、現場レベルでは特に行えることもなく、それらを通報するという事に留まる。これは、OCHAが調整すべき事項なのではないか。再三述べたが、OCHAは人道支援専門機関ではなく国連の一部署である。であれば、OCHAから国連人権理事会へ報告し、世界レベルで国際法を犯している国家へ圧力をかけることは有効であると思われる。

OCHAは、1992年の人道支援改革でそれぞれの任務に従って個別に展開していた人道支援専門機関間の調整を目的に設置された。しかし、人道支援専門機関は、個々の国際社会での発言力の担保や財政の自治という観点から、OCHAに全般的な調整業務を委ねることに反対した。これは現在のクラスター制度が、全体調整という面においては情報の整理に終始するという事の根源でもある。

一方、OCHAも専門分野における知識がないという弱点を持つ。しかし、OCHAの職員を人道支援機関から受け入れ、それぞれの分野に知識のある職員を集めて1つの人道危機に対応するチームを作るなどの工夫により、OCHAと人道支援専門機関の歩み寄りを図ることは可能である。いずれにしても、OCHAの改革と人道支援専門機関からの協力が、今後人道支援を総合的に効率よく実施するうえで欠かせない点である。

第2節 国内避難民社会を修復、再構築する人道支援へ

第3章と第4章で述べた国内避難民キャンプにおける人道支援の問題の1つは、人道支援と社会との関係性であった。国内避難民キャンプでは、避難民が「国内」や「域内」に留まっているために、また従前は離れていた者同士が生活の場を共有することでさまざま

⁴ 2015年5月5日、在イエメン駐在調整官は、激化するアラブ同盟軍のイエメンへの攻撃を受けて、人道支援物資が着く空港は攻撃しないよう要請する声明を出した。このような、各人道支援機関からの報告に基づき、特に活動に支障が出ている事項を条約違反国や団体に対して、国際的に発信する業務こそが本来の保護業務ではなかろうか。

な社会変容を引き起こしている。さらに、それらの中には人道支援がその原因に関係していることもある。

第1章で、アンダーソンの提唱する人道支援の4段階評価を検討した。つまり、第1段階は、何が人びとを緊張関係、分断、紛争に向かわせるのか、第2段階は、人びとを繋ぎ留める平和の力とその影響、第3段階は、人道支援や人道支援機関の特徴をそれぞれ把握することである。最後の第4段階においては、人道支援が各段階を踏まえた結果、どのような影響を与えているかを見極めることである（アンダーソン 2006: 131）。

モルニ国内避難民キャンプの事例では、残念ながら人道支援は紛争で既に関係悪化していた「農耕民」と「遊牧民」、さらに「国内避難民」と「非国内避難民」の関係性を分断し、むしろ拍車を掛けてしまったのではないだろうか。また、紛争や人びとの移動により弱体化した「伝統的統治システム」を、人道支援は一層変容させてしまった。社会的変化はどの社会においても速度の程度差はあれ起こりえるもので、一概に否定的なものばかりではない。しかしながら、対象とする受益者社会やその周辺にどのような影響を及ぼすのかを考察することは人道支援機関の責任ではなかろうか。そうでなければ、アンダーソンの提唱する4段階の1段階すら果たせていないことになる。

逆に、特に長期化する国内避難民への人道支援の場合、国内避難民キャンプでの受益者間、及びその周辺社会間との関係性を再構築する手助けはできないだろうか。そのためにはまず、国内避難民が依然としてその場に残留していることを勘案し、「移動」に対する過度の注目を避けることである。現行の国内避難民支援は、移動した人びととして「国内避難民」を特別扱いしているように思われる。確かに、緊急支援状態である間は、生命維持のための人道支援である。しかし、避難民生活が長期化する場合には、人道支援が結果として人びとの間の亀裂を一層深めてはいないのかに目を向けることは重要であると考えられる。

事例を挙げて考察してみる。以前のダルフール農耕民の村には、「セリバ・アル・マワシ」と呼ばれる家畜用の柵があり、遊牧民たちは売りたい家畜を中に入れ競りのようなことをしていたこと、またローカルな紛争解決方法の一部としても使用されていたことに言及した⁵。それが現在（筆者が調査を行なった当時）、紛争により家畜柵は機能していないばかりか、多くが破損してしまっている。

家畜柵を通じて、村で精肉業を営む者や、遠く首都ハルトゥームからも仲買人が家畜を仕入にやってくる。現在、ハルトゥームからの仲買人が紛争地であるダルフールへ家

⁵ 第3章第3節参照。

畜を買いに来ているかは不明であるが、少なくともモルニの精肉業を営む者は、モルニが国内避難民キャンプ化する以前と比較すれば格段に多い。モルニの人口は、国内避難民の流入により 10 数倍に増加した。実際モルニには、10 数軒の精肉業者が軒を連れる一角があるし、モルニの北側には、屠殺専用の場所が暗黙のうちに作られている。この現実を踏まえれば、家畜柵を介在して遊牧民と精肉業者の双方が交えた話し合いを実施し、両者の関係性を再構築できないだろうか。それは単に商業施設の場としてではなく、今日互いを「敵」とする者たちの一般的認識を打破するための互いの接点の場としてである。

また、キャンプの国内避難民たちは、近隣出身の場合は直に自分の耕作地に出向き、遠方の場合はホスト・コミュニティから近隣出身者の耕作地に通う形式を取り、あるいは一時滞在の形式を取って賃金労働者として従事する新しい動きあることに触れた。さらに、モルニが国内避難民キャンプとなり労働力が豊富になっていることに目を付け、新たな作物の栽培に取り組む者もいる。このような動きを踏まえると、土地所有や持続的開発に関わる議論はあろうが、一旦現状の農業生産を高めるような支援ができないのだろうか。

現在一般的に人道支援が扱う分野としては、農業支援は復興支援や開発支援の分野とみなされるかもしれない。しかし、農業支援には人道支援に含まれるべきものもあり、実は人道支援の境界を作っているのは支援機関側なのである。国内避難民の生活の安定に繋がるのであれば、人道支援の境界にこだわることなく支援活動を展開するべきであろう。ちなみに、国連人道支援システムの中で食糧問題や農業問題に取り組む FAO は、WFP とともに食糧クラスターのメンバーである。

また、支援の方法を変えることも紛争当事者間の関係修復に有効であると考え。そのためには、緊急人道支援の時期が終了した時点で、彼らが移動したか否かを支援の基準とするのではなく、脆弱性に注目することが必要となる。人道支援の対象外になっている遊牧民の生活の貧窮の一例は、第 3 章で考察した通りである。また、支援対象とされないことを知りながら、出身村に留まっている者たちもいる。

しかし、何をもって脆弱性が測れるかということが問題になる。つまり、その基準作りが必要となる。すでに、国際赤十字連盟や国際 NGO など 18 の団体が中心となって 1997 年より運営している、スフェア・プロジェクト (The Sphere Project) というものがある (The Sphere Standard a)。スフェア・プロジェクトは、緊急人道支援を行う際の目安を分野別に作ろうというものであり、その成果物であるスフィア基準が既に多くの人道危機において使用されている (The Sphere Standard b)。その分野も、クラスター制度による業務群

と類似しているため参考になる⁶⁷。

一方、スフィア・スタンダードには問題点もある。それは、支援対象の場所の特色や、国内避難民の元の生活状況などが加味されていない点である。既に考察してきたように、国内避難民社会の様相は時間の経過とともに変化しており、支援対象となる場所ごとにスタンダードを調整することが必要となっているのである。

支援対象となる場所ごとの基準を作ることは、実際可能なのかという疑問が湧く。しかし、紛争が起きているような場所でさえ、当該地の民族の成り立ちや、人びとの生活に対する研究は行われている。栗本は、現代の戦争における主要な主体となっている民族集団の社会と文化、及び歴史に関する人類学的見地は、紛争の分析や理解を深める際の基礎的な情報源となるとし、平和構築の一助となりうることを示唆している（栗本 2005）。本論文においても、ダルフル紛争が勃発した 2003 年以前に書かれたダルフル研究を参照にしている。

例えば、ティンバレイクは、1980 年代に発生したスーダンにおける飢饉について、その原因を「伝統的な遊牧民の生活と、農民の生活が噛み合わなくなっていたからである」と指摘している（ティンバレイク 1986: 39-42）。筆者のモルニでの聞き取り調査でも「1980 年頃、農民と遊牧民が衝突し、戦闘になったという知らせの第一報が馬に乗ってやってきた」と話してくれた年配者がいた⁸。

ブッシュ（Ray Bush）も、この時の飢饉についても分析を残している。それによると、1980 年初頭の飢饉においても、今日でいう国内避難民が発生したことや、飢饉により農業と酪農との兼業化並びに出稼ぎが増加したこと、また人びとがどのような戦略でこの飢饉を乗り越えたかなどが分析されている（Bush 1988）。

こうした過去の地域研究は、人道支援を計画するうえで重要な参考資料となる。しかし、現状では NGO や国際機関による報告は、民族集団の名称と分類、民族集団間の関係といったごく基本的な情報でさえ、間違っている場合があると指摘される（栗本 2005: 68）。実際、いくつかの人道支援機関が 2003 年のダルフル紛争の結果必要となった人道支援に、1980

⁶ 筆者も 2011 年、2012 年、2013 年にフィリピンを襲った台風の被害者への支援の際、食糧クラスターを運営するにあたって参考にした。

⁷ スフェア基準においても保護が 1 分野になっているが、その業務は支援をするにあたって受益者の権利への留意促進や、権利侵害の際の情報、報告などの業務となっておりクラスター制度の保護に比べると明確である。

⁸ 2011 年 3 月 23 日、モルニの元からの住人であるシャロン（Sharon）よりの聞き取り。

年代の人道支援の反省を活かせるのだろうか。

さらに、人道支援の基準作りには現在の人びとの生活様式を知る必要もあろう。その面においては、既述の通りクラスター制度は特に情報の取りまとめという面で力を発揮し始めている。また、人道支援機関のほとんどは個別にモニタリングを行っており膨大なデータを持っている。クラスター制度の強みである情報の収集、国際社会への発信といったことに加えて、現場レベルで参照可能な情報の編纂が今後の人道支援活動にとって有益となるのではないだろうか。過去、及び現在既に行なってきた成果の情報を取りまとめるとともに、どの人道支援活動にも共通し、関係してくる現在の国内避難民社会への支援や、それを取り巻く社会の変容を調査し国際人道支援システム、さらには個別の人道支援機関が策定する計画に活かせるようにすることが重要である。

また、上記の様な活動現場に合わせた基準を作ることや、支援や受益者社会の動向に関する情報の取りまとめも、前節で述べた OCHA の強化とともに行うことができないだろうか。

上記の提案は、人道支援をより受益者の現状に沿ったものとする、さらに受益者間の社会関係に悪影響を及ぼさないように人道支援を行うことで、人道支援の再構築を行うことはできないだろうかという提案である。

しかしこうした人道支援や人道支援に関する工夫は、所詮その場所では一時的に有効かもしれないが、例えば国家と反政府軍などの紛争の場合、国際的な調停を通じた和平条約に署名がなければ平和構築の現実味がないのではという批判もあろう。しかし、パリス (Roland Paris) は、民主化や市場経済化に基づいた平和構築が国内紛争を必ずしも解決しないばかりか、それを激化させてしまうことを指摘する。彼は平和構築において長期的な自由主義経済への移行を肯定しつつ、短期的には社会的紛争をまず解決する重要性を主張している (Paris 2006: 45, 187)。

表終-1 「紛争の時間的経過と異層間における平和構築と人道支援②」は、第一章で使用した表 1-1 「紛争の時間的経過と異層間における平和構築と人道支援①」を再度利用し、本節で述べるような人道支援へと改良された場合の人道支援が平和構築に果たせる役割を確認したものである。

表終—1：紛争の時間的経過と異層間における平和構築と人道支援②

時間の経過	上層	基層
紛争初期	紛争勃発 民兵などの組織化	前兆、民族の争いごとなど 民兵などになる 攻撃される 国内避難民の発生 紛争による社会関係との切断
紛争	ドナー国による出資 人道支援政策 人道支援政策改訂	国内避難民問題化 人道支援機関による過去の研究、人道支援実績の精査 人道支援の実行 人道支援物資の受領 人道支援に関して起こる社会変化に関わる調査、国内避難民以外の人びとの脆弱性調査
紛争の長期化	国際社会における平和構築の努力	社会的分断を是正する人道支援教育の充実
和平への努力	国際社会の和平への努力 和平成立 国家建設、民主化 「器」建設、開発援助	和平が有効に作用する 開発援助を受け入れる下地がある

人道支援は、図終-1並びに1-1で上層に分類した「国や国際レベル」の行為が、基層に分類した「紛争現場社会」の両方に関係を持つ。つまり、上層レベルの努力を基層レベルに持ち込む絶好の機会でもある。

第1章にて、人道支援は必ずしも平和構築の期待に応えていないと論じた。なぜならば、人道支援は平和構築を意図したものとなっていないし、むしろ従来の社会関係に亀裂を生むことさえあるからである。その意味で、人道支援には、社会関係を再構築するような効果を持たせることが期待される。換言すれば、社会関係の再構築支援は、やがて和平が樹立された時、復興支援、開発支援が地域社会にて実施されたときの下地となるからである。

第3節 人道支援を通じた平和教育支援の可能性

最後に、第2節で指摘した社会の修復や再構築における人道支援に対して、平和教育が有効である点を検討したい。難民や国内避難民の立場を強いられると、子供たちの将来を危惧した親たちの間で教育熱が高まるのが、アフガニスタン、シエラレオネ、東ティモールなどの事例で報告されている(内海 2009: 39)。モルニにおいても学校の重要性は高く、WFPによる学校給食が呼び水となり、紛争、強制移動で学校から遠ざかっていた多くの児童が学校へ戻った事例を紹介した⁹。その一方で、世界銀行の報告書『紛争後の教育再建』では、国内避難民に対する教育対策が遅れていることが指摘されている(世界銀行 2005: 110-111)。

現在(2011年5月現在)モルニで実施されている教育支援は、キャンプ設立当初のUNICEFによる学校建築用資材の提供¹⁰、教員のインセンティブを高める手当の支給とWFPによる学校給食のみである。学校給食は、児童の就学率を向上させる一方で、食糧の安全という面においてもコミュニティ全体に対する支援にも繋がっている。しかしながら、キャンプ内の学校自体は、児童たちが床に直に座り、ようやく直射日光や雨がしのげるといった粗末な環境で授業を受けており、通常の学校として想像されるものからは程遠いものである。

とは言え、以前モルニには2校しかなかった学校は現在14校に増えている。学校の児童

⁹ 第4章第2節参照。

¹⁰ 学校建設用資材とはいえ、柱用の太めの枝と、屋根を葺く収穫済みのモロコシの茎で作った莫藎のような物のみである。

生徒には、ホスト・コミュニティの子供たちもいるし、国内避難民の子供たちもいる。モルニの人口が4,000人の時代には学校が2校しかなかったこと、また国内避難民の出身村の多くには学校自体がなかったことを考えれば、国内避難民の流入は質の問題は別としても少なくとも教育機会の向上をもたらした。この機会をもっと有効に使うことはできないのだろうか。つまり、周辺住人の多くが国内避難民となり、ホスト・コミュニティとともに国内避難民キャンプ生活し、人道支援機関による支援のもと初等教育の機会が与えられている今を機会ととらえて、学校で現場レベルにカリキュラムが調整された平和教育を行うのである。そのことで、将来的な周辺地域の平和構築に好影響を与えることはできないだろうか。その周辺住民は、必ずしも同じエスニシティに属しているわけではないし、またホスト・コミュニティ出身の生徒もいる。さらに、これを移動しなかった周辺住人にも広げ、ともすると紛争や住人の国内避難民化によって断絶されてしまったかもしれない関係の将来的な改善を図るのである。

国連システムにおいて、教育問題を担当するのは国際連合教育科学文化機関（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO）である。しかしながら、UNESCOはクラスター制度には入っていない。UNESCOは、人道支援機関としての位置付けではなく、研究機関、アドボカシー機関としての色合いが強い機関だからである。しかし、UNESCOは、平和を促進するための教育についてはさまざまな活動をしてきた。1952年には「世界共同社会に生きるための教育」という概念を発表し、翌年の1953年から1954年にかけて審議が行われた。その結果、特に国際理解を推進する教育事項を盛り込んだ8原則を採択する¹¹。

さらに、1994年以降は、東西冷戦の終結後、新たな民族紛争が多発し、イスラム急進勢力による西欧の既成体制に対する挑戦が始まったことを踏まえて、従来の国際理解という概念に代わって、平和、人権、民主主義という概念が持ち出された。その結果、「共生のための教育」という新たな概念が生まれた。この概念自体は1992年の国連安全保障理事会で提唱されていた「平和への課題」（Agenda For Peace）に含まれる予防外交、平和創設、平

¹¹（1）人類を教育する措置がとられない限り、国連憲章の精神に則った国際社会の創造は不可能な点を明かにする（2）異なった信条や生活様式を越えて、国家は国際機関に協力する義務があり、また協力することが国家にとっても利益があることを明確にする（3）文明は多くの国々の貢献によって築きあげられるもので、全ての国々は相互に依存していることを明かにする（中略）（7）とくに若い世代の心にこの世界共同社会と平和に対する責任感を植え付ける（8）よりよき国際理解と協力の基礎を築くために、子供の健全な社会的態度の発達を促すなどである（千葉 2005: 180-181）。

和維持、紛争後の平和構築と結び付いている。そして、UNESCO はさまざまな教育に関わるアドボカシーや国際会議開催に取り組んできた（千葉 2005）¹²。

しかしながら、UNESCO の取り組みは、研究や政策提言の議論に留まっている。共生の教育は概念としては存在しても、具体的教育活動の事例は少ないのである（千葉 2005: 197）。しかし筆者は、UNESCO が紛争を経験した子供たち、特に国内避難民とその周辺社会に住む子供たちに対して平和教育の実践的なカリキュラムを作れないかと考えている。国際人道支援システム内の教育や子供の権利保護を担当する UNICEF や UNICEF のプロジェクト実施パートナーが同カリキュラムを導入し、さらには教師たちもそれを利用できるようにして、小中学校の平和教育の授業、あるいは課外活動に盛り込むことはできないか。また、WFP が学校給食と平和教育を一括的に導入させることで、学校給食プログラムに付加価値が付くと思われる。つまり、人道支援と平和協力を一体化して、国内避難民やその周辺の人びとへ提供するのである。

このような教育プログラムの導入は、明確な効果が判明し難く、またモニタリングできないためにドナーの関心を集め難いものと思われる。さらに、長期に及ぶ支援となるため、人道支援とは言えないとの批判もあろう。しかし、他の活動と組み合わせて既存の支援体制に包含したり、他の支援、特に食糧支援への資金を抑制したりすることで導入は可能であろう。また長期に渡る支援になるという懸念は、モルニや他のダルフルで人道支援が10年以上に渡って続けられている今日（2015年7月現在）、他の人道支援と比較して平和教育が特に長期間を要する支援とは言えないはずである。

第4節 結びにかえて

本論文の命題は、1990年代初頭以降急増した国内避難民を支援すべく国際社会が行なってきた支援の試みを考察して、国内避難民支援の新しい視点を提示することであった。そこで、まず東西冷戦以前、次に1990年代初頭以降に、どのような背景で国内避難民が急増

¹² 例えば、1996年、ヨーロッパ連合元委員長であったジャック・ドロール (Jacques Delors) が中心となり進めてきた21世紀の教育のあるべき姿についての議論から、報告書『学習—秘められた宝 (Learning: The Treasure Within)』が発表され (1) 学ぶことを知る (2) 試すことを学ぶ (3) とともに生きることを学ぶ (4) 人間として生きることを学ぶという四本の柱が示された。UNESCO は、それら柱に則って2001年国際会議「ともに生きる学習のための万人のための教育」を開催している。

したのか、また国内避難民を支援するために、国際社会がどのような規範をつくり、そしてどのような制度的取り組みを実施してきたのかを検討した。

1990年代初頭に国内避難民が急増した背景として、冷戦の終結とともに国家間紛争の危機は遠のく一方で、宗教、民族、言語などの相違に基づく国内紛争が世界各所で起きたからである。このような国際関係の変化を踏まえて、上記の国内避難民問題への取り組みを検討すると並行して、平和構築と国際的な人道支援の関係にも言及した。つまり、自然災害、人的災害などさまざまな要因によるものが含まれるようになったとは言え、やはり国内避難民問題の本質は、カルドーがいうところの「新しい戦争」を原因とする問題が中心であった。

紛争地での人道支援を検討した際に、人道支援と平和構築とが連続性を有しているのか、あるいは両者に相互関係があるのかを考察した。その結果、実はあまり両者は関連性を持って発展してこなかったことを指摘した。そればかりか、人道支援自身が紛争を激化させたり、長引かせたりしているという指摘もあった。

国内避難民支援のための規範や制度の発展過程を分析すると、いくつかの潮流が見えた。まず難民支援を手本にしていること、次に人権という側面に注目してきたこと、最後に国際人道支援システム内の各機関の再編の必要性であった。

まず初めに、難民支援に類似した方法で、国内避難民にも対応するという努力は、実は国内避難民の特色に注目しない方法であった。第1に、国内避難民と元の社会構成との関係性を無視したことである。第2に、難民支援では「移動」を最も重要な要素と捉えていたので、国内避難民にもそれを適用したことである。しかし、国内避難民の周辺には、移動していない人びとが多くいるため、国内避難民とそれ以外の人びとの間に支援をめぐる溝が深くなる場合がある。つまり、国内避難民の中には、元の社会関係をなんとか維持しておきたいと考え、難民ではなく国内避難民の立場を選択している人びともいるのである。

次に、人権という側面は、「保護」という新しい概念を生み出し、国内避難民問題への取り組みを他の人道支援¹³へと拡大させていった。人権規範は、国内避難民にどのような保護が必要とされているかを明らかにする一方、人権自体は究極的に国家かそれに代わる主体にしか改善することはできないので、却って人道支援の現場に混乱をもたらす。さらに、国際社会で共通課題として議論される人権が、社会文化的背景を異にする場合、個々の支

¹³ 元来より UNHCR 統括のもと支援、保護される難民への人道支援は含まない。

援に持ち込めるのかという問題もある。

上記の議論から、国内避難民への支援は受益者が移動したか否かだけで判断するのではなく、むしろ周辺社会にも視野を広げる必要があることが分かった。国内避難民の中には、周辺社会との繋がりを断絶したいとは思っていない人たちがいることも分かった。であれば、周辺社会を視野に入れた支援は、周辺の人びとへの支援ということに留まらず、国内避難民たち自身にとっても有益であることが想像される。

さらに、人権のみに基づいた支援の決定ではなく、国内避難民や周辺住人が経験している脆弱性に基づいた支援を提案した。換言すれば、「何があつてしかるべきだ」というトップダウン型アプローチから、「何が必要とされているのか」というボトムアップ型アプローチへの転換である。

前述の通り、国内避難民問題は、同問題に対する国際的政策が検討される中で国際人道支援システム全体の問題へと拡大していった。そして、改革が積み重ねられ辿り着いた現在のシステムは、一定の成果を挙げている。しかしながら、改革の過程で、人道機関間の調整と合理化を図ったはずの改革が、実際は個々の人道支援機関の思惑により全ての計画が実際の制度となったわけではなかった。

平和構築を考えると、国際的な努力や仲介によって締結される和平合意、それに続く選挙、民主化などの一連の作業が思い描かれる。国際協力には、人道支援ではなく会議の設定や、和平草案の作成、選挙監視などが含まれるであろう。しかし筆者は、これらの平和構築と並んで、和平合意後に復興支援プロジェクトが施行された際、それらが有効に作用するためにローカルな草の根・地域レベルの平和構築が必要であると考え。なぜならば、たとえ国家の上層で和平が達成されたとしても、基層で争いが継続していれば上層の努力さえも有効に機能せず、紛争状態に逆戻りしてしまうかもしれないからである。

多くの場合、人道支援は、国連人道支援機関、ドナー国など上層部の判断で行われるにも関わらず、その活動は基層で展開されるという特徴を持つ。それだけに、受益者社会に及ぼす影響は大きい。人道支援が、決して肯定的なものばかりでないことは考察した通りである。しかし、国内避難民の脆弱性、周辺社会との繋がりとといった現地社会の情報に目を向けるのであれば、人道支援によって上層の平和構築の努力を下支えできる基層の平和構築を促進することができる。つまり、人道支援をもって、基層と上層部を橋渡しするのである。

1990年初頭と今日の国内避難民への人道支援形態を比較するとき、この20数年間の目

覚しい変化と成果が確認できる。今日まで積み重ねられてきた国内避難民支援の規範、制度整備の国際的努力は、多くの成果を挙げている。現在国際人道支援システムに与えられているツール、まとめられている情報を1990年代初頭と比較してみれば明らかである。既述の通り、『国内強制移動に関する指導原則』は2005年の世界サミット成果文章において世界基準として認識されている。また、2006年アフリカ大湖地域国際会議においても『国内強制移動に関する指導原則』に基づいた国内法を制定するという決議が採択された。さらに、アフリカ連合も2009年『国内強制移動に関する指導原則』に基づいた議定書を作成、2012年に批准されている。オーチャード(Phil Orchard)は、国内避難民を生み出しているような国家にとって、国内避難民を支援、保護することにはインセンティブがあまりないかもしれないが、やがてそうした国家が国際的な避難に耐え切れなくなり国際基準に門戸を開くかもしれないと期待する。そのうえで、こうした動きが「国際国内避難民保護レジーム」にも成長する可能性があるとの見解を述べている(Orchard 2014: 118)。

しかし、一方で国際社会の変動と軌を一にして新たな問題が生まれて来ている。例えば、この論文を執筆している最中にも、イエメンにおいては国内避難民が大量に発生しており、その数は百万人を越えると推定されている。イエメンにおける国内避難民発生の主因は、隣国サウジアラビアに主導されたアラブ連合有志軍からの攻撃である。現在イエメンを掌握しているのは、正当な政府ではなく反政府軍である。それが、同有志軍がイエメンを攻撃している理由付けとなっている。

現在数百万人の国内避難民が日々の糧を求めてさまよっているが、国際人道支援システムは、思うような支援が行えない状況にある。それは、今までの国内避難民に対する支援政策作りの過程で忘れられていた問題に起因しているのではなかろうか。つまり、国内避難民が発生する理由を「騒乱」、「武力紛争」などの国内紛争を前提にしていた。ところが、イエメンで現在進行中の武力紛争は、国家間による国際戦争なのである。人道支援は、職員の安全確保、物資輸送路の確保などで困難に直面しているのである。

このように激動する世界情勢の中で、国内避難民で人道支援を必要とする人びとに対する支援は、今後ももちろん行われていくであろう。そして、支援と並行しながら規範や制度の整備も進んで行くと考えられる。しかし他方で、従前にも増して受益者及びその社会に焦点を当てるのがより必要となるのではなかろうか。受益者自身や受益者社会の問題は、国際人道システムという大きな枠組みで包含することが難しいという議論があるかもしれない。しかし、本論文で示したことは、現在国際人道支援システムが保有する資産、

力量をもってその協働体制を一層強めることで、いくつかの問題には対応できるということなのである。

第5節 今後の課題

本論文においては、国内避難民問題の誕生、国際的な問題解決への努力、実際の国内避難社会の1例の分析などを踏まえて、今後の国内避難民問題政策への提言を行なった。しかしながら、序章第7節「本論文の残された課題と批判の顧慮」においても述べた通り、本論が扱った事例は、国内避難民問題の一角に過ぎない。また、国内避難民問題も、世界状況の変遷とともに変化していく。つまり、国内避難民問題には、まだ多くの課題が多く残存しているのである。

2、3例を挙げたい。国内避難民問題の原因は人権侵害、騒乱、武力紛争、自然災害、人為的災害などさまざまであるが、本論文においては国内紛争により移動を余儀なくされた国内避難民及びその周辺社会に焦点を当ててきた。それは、東西冷戦終結後に多発したいわゆる「新しい戦争」によって国内避難民問題が顕著となったのであれば、その主な原因はやはり国内紛争であったからである。その一方、他の原因により移動を強いられた人びと及びその周辺社会については触れることができなかった。筆者は、自然災害が原因の国内避難民への支援に携わった経験を持つが、彼らが経験する苦境も国内紛争が原因の国内避難民と同様に国際社会が協力して取り組まなければならない問題であると考えている。

また、最近「古い戦争」による国内避難民や、国家でない主体から人権侵害や迫害を受け国内避難民となる人びとも増加している。国内避難民問題への国際的な努力において、彼らは射程内ではあったものの、他の原因による国内避難民と比較するとその研究が行われて来なかったのではないだろうか。

さらに、これらの支援を実現するためには、ドナー国による拠出は欠かせない。本論文においては、拠出された後の資金に関して提言を行なった。しかし、ドナー国による拠出決定の背景やドナー国間の協力については触れることができなかった。

このように、国内避難民問題や人道支援に関しては、筆者の興味を掻き立てる事項が尽きない。今後とも、同分野での研究をライフワークとして進めて行く所存である。

参考文献

参考文献

日本語文献	219
英語文献	225
参照 URL	234
国際連合 決議、報告など（一覧表） ¹	236

¹ 本文中の文献記号は、一覧表に記している。

《日本語文献》

ICIHI

1989. 創価学会インタナショナル訳『地球・人間・生命・人類に勝利はあるか?』毎日新聞社。

1990. 創価学会青年平和会議訳『難民化の力学—一人はなぜ追い立てられるのか—国際人道問題独立委員会 (ICIHI 報告書)』第三文明社。

青山森人

1994. 「モザンビークと日本」「モザンビーク」刊行チーム編『モザンビーク—救われるべき国の過去・現在・未来』柘植書房。

赤星聖

2014. 「国際人道システムの発展国際連合」日本国際連合学会編『国連研究』第 15 号 (グローバル・コモンズと国連) 国際書院, 173-198 頁。

阿部浩己、今井直、藤本俊明

2009. 『テキストブック国際人権法〔第3版〕』日本評論社。

アンダーソン・メアリー・B.

2006. 大平剛訳『諸刃の援助』明石書店。

稲田十一

2004. 『紛争と復興支援—平和構築に向けた国際社会の対応』有斐閣。

2013. 『国際協力のレジーム分析—制度・規範の生成とその過程』有信堂。

上杉勇司

2006. 「紛争下の社会的「弱者」の保護—「保護する責任」の視点から」日本平和学会編『平和研究』第 31 号 (グローバル化と社会的「弱者」) 早稲田大学出版部, 22-46 頁。

内海成治

2009. 「ポストコンフリクト教育支援のためのディスコース」栗本英世編『紛争後の国と社会における人間の安全保障』大阪大学グローバルコラボレーションセンター, 30-46 頁。

小國和子

2003. 『村落開発支援は誰のためか—インドネシアの参加型開発協力に見る理論と実践』明石書店。

小澤藍

2014. 「「忘れられた危機」における難民保護—チャド共和国および中央アフリカ共和国における国連平和維持部隊の展開」墓田桂他編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社, 327-345 頁。

長有紀枝

2003. 「人道支援における NGO の活動—その役割、限界と可能性」広島市立大学広島平和研究所編『人道危機と国際介入—平和回復への処方箋』有信堂高文社, 113-130 頁。

小田博志

2014. 「平和の人類学」 小田博志・関雄二編『平和の人類学』法律文化社, 1-23 頁。

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。

2014. 「人道支援と平和構築」池尾靖志編『第2版平和学をつくる』晃洋書房, 130-147 頁。

カルドー・メアリー

2003. 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。

川村真理

2004. 『難民の国際的保護』現代人文社。

木下康仁

2003. 『グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践』弘文堂。

串田秀也

2010. 「エスノメソドロジーとは何か」串田秀也・好井裕明編『エスノメソドロジーを学ぶ人のために』世界思想社, 1-14 頁。

久保田洋

1997. 『入門国際人権法〔改訂〕』信山社。

栗本英世

1996. 『民族紛争を生きる人々』世界思想社。

2005. 「文化人類学から考える平和」吉田康彦編『21世紀の平和学(第2版)』明石書店, 56-71 頁。

2009. 「ダルフル紛争－いかに理解し、いかに対応するか」大阪大学グローバル COE プログラム、コンフリクトの人文国際研究教育拠点編『コンフリクトの人文学』第1号大阪大学出版会, 109 - 121 頁。

2011. 「意図せざる食の経済－人道支援と難民キャンプにおける食の充足」中嶋康博編『食の経済』ドメス出版, 64-86 頁。

2014. 「南部スーダンにおける草の根平和構築の限界と可能性」小田博志・関雄二編『平和の人類学』法律文化社, 27-48 頁。

クワコウ・ジャンマルク

2007. 池村俊郎・駒木克彦訳『国連の限界／国連の未来』藤原書店。

桑名恵

2010. 「緊急人道支援から開発支援へ」山田満編『新しい国際協力論』明石書店, 175-208 頁。

小泉康一

2001. 『「難民」とは何か』 三一書房。

国際連合開発計画 (UNDP)

1994. 『人間開発報告書 1994 日本語版』 国際協力出版会。

国際連合広報局

2012. 八森充訳 『国際連合の基礎知識[改訂版]』 関西学院大学総合政策学部。

国連高等難民弁務官事務所 (UNHCR)

2000. 藤原朝子訳 「世界中に推定 2000 万人から 2500 万人いる国内避難民を誰が援助するのか」 ウィルキンソン、レイ編 『難民』 2000 年第 2 号, 4-12 頁。

佐藤信一

1963. 『赤十字 100 年』 朝日出版。

サリ・モハメド

2009. 岡本由良訳、栗本英世監訳 「ダルフル紛争 - 人間生態学と地域の視点から」 大阪大学グローバル COE プログラム、コンフリクトの人文国際研究教育拠点編 『コンフリクトの人文』 第 1 号大阪大学出版会, 73 - 108 頁。

サンデロウスキー・マーガレット

2013. 谷津裕子・江藤裕之訳 『質的調査をめぐる 10 のキークエスチョン-サンデロウスキー論文に学ぶ』 医学書店。

GPID 日本語版作成委員会 (代表: 墓田桂)

2010. 『国内強制移動に関する指導原則日本語版』。

JICA

2009. 『課題別指針「平和構築」』 JICA。

篠田英明

2003. 『平和構築と法の支配 - 国際平和の理論的・機能的分析』 創文社。

2004. 「安全保障概念の多義化と「人間の安全保障」」 広島大学平和科学研究センター編 『IPSHU 研究報告シリーズ』 No.31, 51-84 頁。

2008. 「スーダンという国家の再構築 - 重層的紛争展開地域における平和構築活動」 武内進一編 『戦争と平和の間 - 紛争勃発後のアフリカと国際社会』 アジア経済研究所, 59-89 頁。

2012. 『「国家主権」という思想 - 国際立憲主義への軌跡』 勁草書房。

2013. 『平和構築入門 - その思想と方法を問い直す』 筑摩書房。

世界銀行

2005. 村上美智子訳 『紛争後の教育再建 - 開発援助としての教育支援』 シュプリンガー・フェアラーク東京。

副島知哉

2014. 「国内避難民の保護と UNHCR-クラスター・アプローチにみる政策決定過程」
墓田桂他編『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社, 89-111 頁。

ソロモン・フセイン

2010. 椿原敦子訳、栗本英世監訳「アフリカにおける紛争予防と人間の安全保障」大阪大学グローバル COE プログラム、コンフリクトの人文国際研究教育拠点編『コンフリクトの人文』第 1 号大阪大学出版会, 41-72 頁。

武内進一

2003. 「アジア・アフリカの紛争をどう捉えるか」武内進一編『国家・暴力・政治ーアジア・アフリカの紛争をめぐる』アジア経済研究所, 3-37 頁。

2008. 「アフリカ紛争と国際社会」武内進一編『紛争と平和の間ー紛争勃発後のアフリカと国際社会』アジア経済研究所, 3-56 頁。

2009a. 「現代アフリカの紛争」日本アフリカ学会編『アフリカ研究』No.74, 51-61 頁。

2009b. 「政権に使われる民兵ー現代アフリカの紛争と国家の特質」日本政治学会編『政治における暴力』(年報政治学 2009-II) , 108-128 頁。

田中則夫、薬師寺公夫、坂元茂樹他

2013. 田中則夫他編『ベーシック条約集』東信堂。

チェンバース・ロバート

2000. 野田直人・白鳥清志監訳『参加型開発と国際協力ー変わるのはわたしたち』明石書店。

千葉泉弘

2005. 「アジアにおける共生の教育の現状と課題」国際基督教大学社会科学研究所・上智大学社会正義研究所編『平和・安全・強制ー新たなグランドセオリーを求めて』有信堂高文社, 178-199 頁。

ティンバレイク・ロイド

1986. アフリカ問題研究所訳『アフリカはなぜ飢えるのかー環境破産の原因と対策』亜紀書房。

飛内悠子

2011. 上智大学アジア文化研究所編『国内避難民とは誰かースーダン共和国ハルツームにおけるククの人々の歴史・生活・アイデンティー Monograph Series』8 号上智大学出版会。

富田正史

2000. 『スーダンーもうひとつの「テロ支援国家」』第三書間。

中満泉

2008. 「国連人道問題調整室 (OCHA)」内海成治、中村安秀、勝間靖編『国際緊急人道支援』ナカニシヤ出版, 36-55 頁。

中山裕美

2014. 「アフリカの難民収容施設に出口はあるのか」 内藤直樹・山北輝裕編『社会的包摂／排除の人類学－開発・難民・福祉』昭和堂, 103-121 頁。

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』信山社, 23-71 頁。

永田高英、島田征夫

1998. 「国内避難民の保護と不干涉原則」 早稲田大学法学会編『早稲田法学』74 巻 1 号, 181-200 頁。

西川潤

1984. 『飢えの構造』ダイヤモンド社。

人間の安全保障委員会

2003. 人間の安全保障委員会事務局訳『安全保障の今日的課題－人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社。

墓田桂

2002. 「国内避難民の法的保護 - 国際法の観点から」 国際人権学会編『国際人権』2002 年報第 13 号信山社, 88-93 頁。

2003. 「国内避難民 (IDP) と国連」 外務省編『外務省調査月報』2003/No.1。

2013a. 「国内避難民/国内強制移動の諸相－〈人の移動と脆弱性の視点〉へ」 成蹊大学編『成蹊大学一般研究報告』第 48 巻第 1 分冊, 36-55 頁。

2013b. 「『恐怖からの自由』は保障できるか？ 国際平和と安全に関する近年の政策議論－国内避難民の保護の観点から」 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, 121-147 頁。

2015. 『国内避難民の国際的保護 - 越境する人道行動の可能性と限界』頸草書房。

幡谷則子

2008. 「紛争と経済－コロンビアの国内避難民 (IDP) 問題をめぐるグローバル／ローカル・イニシアティブ」 幡谷則子、下川雅嗣編『貧困・開発・紛争: グローバル／ローカルの相互作用』上智大学出版, 50-88 頁。

ピクテ・ジャン

2006. 井上忠男訳『解説赤十字の基本原則 - 人道機関の理念と行動規範』東信堂。

藤田久一

1993. 『国際人道法〔新版〕』有信堂高文社。

ブローマン・ロニー

2000. 高橋武智訳『人道支援、そのジレンマ - 「国境なき医師団」の経験から』産業図書。

ポチェ・ヨハン

2003. 山内彰・西川隆訳『食糧確保の人類学—フード・セキュリティ—』法政大学出版所。

ポルマン・リンダ

2012. 大平剛訳『クライシス・キャラバン』東洋経済新報社。

前川一郎

2009. 「イギリス植民地終焉論と脱植民地化」永原陽子編『「植民地責任」論—脱植民地化の比較史』青木書店, 278-306 頁。

松隈潤

2008. 『人間の安全保障と国際機関』国際書院。

松田素二

2014. 「多文化共生」『アフリカ社会を学ぶ人のために』世界思想社, 279-289 頁。

三浦聡

2006. 「人権」山田高敬・大矢根聡編『グローバル社会の国際関係論』有斐閣コンパクト、210-249 頁。

ムルアカ・ジョン、山田経三

1998. 『アフリカを知るための基礎知識』明石書店。

最上敏樹

2006. 『いま平和とは—人権と人道をめぐる9話』岩波書店。

山田満

2005. 「紛争分析・解決手法と市民参加型の平和構築の展望—開発とガバナンスの構築」山田満他編著『新しい平和構築論—紛争予防から復興支援まで』明石書店, 37-58 頁。

山本吉宣

2008. 『国際レジームとガバナンス』有斐閣。

好井裕明

2012. 「エスノメソッド—民俗学とエスノメソドロロジーの接点とは？」山泰幸・足立重和編『現代文化のフィールドワーク入門』ミネルヴァ書房, 223-244 頁。

レデラック・ジョン

2010. 西岡義行編、水野節子・宮崎誉共訳『敵対から強制へ—平和づくりの実践ガイド』ヨベル。

《英語文献》

- Abdul-Jalil, Musa. Mohammed, Adam Azzain. Yousuf, Ahmed.
2007. "Native Administration and Local Governance in Darfur: Past and Future."
In: DeWaal, Alex. Ed. *War in Darfur*, pp. 39-67. London: The Social Science
Research Council, Justice Africa, Global Equity Initiative, Harvard University.
- Akahoshi, Sho.
2013. "What Made IDPs a Separate Category from Refugees? - The Change in Logic
of IDP Treatment in The SARRED Conference." In: *Center for Documentation of
Refugee and Migrants Quarterly Vol.7*, pp. 3-26. Tokyo: The University of Tokyo.
- Brookings Institution.
2007. *When Displacement Ends*. Washington D.C.
- 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.
- Bush. Ray.
1988. "Hunger in Sudan: The Case of Darfur.", In: *African Affairs. Vol. 87, No. 346*,
pp. 5-23. Oxford: African Studies Center, Oxford University.
- Chaulia, Sreeram.
2011. *International Organizations and Civil Protection: Power, Ideas and
Humanitarian Aid in Conflict Zones*: I.B.Tauris & Co Ltd.
- Chimni, B.S.
1991. "Perspective on Voluntary Repatriation: A Critical Note." In: *International
Journal of Refugee Law. Vol. 3, No. 3*, pp. 541-546. Oxford: Oxford University Press.
- Cockett, Richard.
2005. *Sudan-Darfur and the Failure of an African State*. New Haven and London:
Yale University Press.
- Cohen, Roberta.
2006. "Developing an International System for Internally Displaced Persons." In:
International Studies Perspective No.7, pp 87-101. International Studies
Association. Malden: Blackwell Publishing.
2010. "Reconciling R2P with IDP Protection." In: *Global Responsibility to Protect
Vol. 2, Issue 1 and 2*, pp. 15-37. Leiden: Brill.
2013. *Lesson Learned from the Development of the Guiding Principles on Internal
Displacement Working Paper*. The Crisis Migration Project. Washington DC.:
Georgetown University.

- Cohen, Roberta. and Deng, M. Francis.
 1998a. *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- 1998b. *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Crisp, Jeff.
 2004. *The Local Integration and Local Settlement of Refugees: A Conceptual and Historical Analysis*. *New Issues in Refugee Research Working Paper No. 102*: UNHCR.
- Davis, Anne.
 2009. "Is Humanitarian Reform Improving IDP Protection and Assistance?" In: *Forced Migration Review, Vol. 29*, pp. 15-16. Oxford: Oxford University Refugee Studies Center, Oxford University Press.
- Deng M. Francis.
 1993. "Reconciling Sovereignty with Responsibility." In: Deng M. Francis ed. *Protecting the Dispossessed - A Challenge for the International Community*, pp. 14-20. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
1995. "State Collapse: Humanitarian Challenge to the United Nations." In: Zartman, I. William ed. *Collapsed States - The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, pp. 207 – 219. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
1996. "Normative Framework of Sovereignty." In: Deng M. Francis, Kimaro. Sadikiel et al. *Sovereignty as Responsibility - Conflict Management in Africa*, pp. 1-33. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
2007. *Internally Displaced Populations - Paradox of National Responsibility*. Cambridge, MA: Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology.
- DeWaal, Alex.
 1998. *Famine Crimes-Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. Indiana Polis: Indiana University Press.
2005. "Who Are the Darfurians?: Abab and African Identities, Violence and External Engagement." In *African Affairs, Vol. 104, No. 415*, pp. 184-185. Oxford: African Studies Center, Oxford University.

- El-Tom, Abdullahi Osman.
2006. "Darfur People: Too Black for the Arab-Islamic Project of Sudan Part I." In: *Irish Journal of Anthropology, Vol 9, No. 1*, pp. 5-11.
2006. "Darfur People: Too Black for the Arab-Islamic Project of Sudan Part II." In: *Irish Journal of Anthropology, Vol 9, No. 1*, pp. 12-18.
- Ferris, Elizabeth.
2014. *Ten Years after Humanitarian Reform: How Have IDPs Fared?*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Ferris, Elizabeth. and Halff, Kate.
2011. "Protracted Internal Displacement: Is Local Integration a Solution?" In: *Forced Migration Review, Vol. 38*, pp. 53-54. Oxford: Oxford University Refugee Studies Center, Oxford University Press.
- Flint, Julie. DeWaal, Alex.
2008. *Darfur-A New History of a Long War*. London and New York: Zed Books.
- Foud. Ibrahim.
"Introduction to the Conflict in Darfur/West Sudan." In: A. Van Ardenne-van der Hoeven et al. eds. *Explaining Darfur*, pp. 9-18. Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Gentilini, Ugo.
2006. *Cash and Food Transfers: A Primer (WFP Occasional Paper No. 18)*. Rome: WFP.
- Global Protection Cluster Working Group.
2007. *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons (Provisional Version)*.
- Global Public Policy Institute.
2010. *Cluster Evaluation Phase 2 Synthesis Report*.
- Graves, Sue. Wheeler Victoria.
2006. *Good Humanitarian Donorship - Overcoming Obstacles to Improve Collective Donor Performance*. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.
- Haaland, Gunnar.
1972. "Nomadisation as an Economic Career Among the Sedentaries in the Sudan Savannah Belt." In I. Cunnison, W. James eds. *Essays in Sudan Ethnography*, pp. 151-172. C. Hurst & Company London.
- Harrell-Bond, E. Barbara.
1986. *Imposing Aid - Emergency Assistance to Refugees*. New York: Oxford University Press.

Hendrickson, Dylan.

1998. Humanitarian Action in Protracted Crisis - An Overview of the Debates and Dilemmas. In: *Disaster, Vol. 32, Issue 4*, pp. 283-287. Oxford: Overseas Development Institute, Blackwell Publishers.

Hovil, Lucky.

2014. *"It Is a Joke". Ongoing Conflict in Sudan's Darfur Region and Controversies Over "Return"*. International Refugee Rights Initiative.

Humanitarian Response Review Team of Consultants.

2005. *Humanitarian Response Review*: The United Nations.

IASC.

2006. *Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response*.

2010. *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*. Washington D.C.: The Brookings Institution - University of Bern Project on Internal Displacement.

Ibrahim, Fouad.

2006. "Introducing to the Conflict in Darfur/West Sudan.": In. Van Ardenne-van der Hoeven eds. *Explaining Darfur*, pp. 9-18. Chicago: Chicago University Press.

ICHI.

1983. "Inaugural Ceremony of the Independent Commission on International Humanitarian Issues." In: *International Review of the Red Cross, Vol. 23, Issue 236*, pp. 275-280. Cambridge: Cambridge University Press.

1986. *Refugees: The Dynamics of Displacement: A Report for the Independent Commission on International Humanitarian Issues*. London and New Jersey: Zed Books.

1988. *Winning The Human Race?: The Report of The Independent Commission on International Humanitarian Issues*. London and New Jersey: Zed Books.

ICISS.

2001. *The Responsibility to Protect*. Ottawa: The International Development Research Centre.

ICRC.

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

IDMC.

2014. *Annual Report 2014*.

2015. *Global Overview 2015: People Internally Displaced by Conflict and Violence*.

Jaspars, Susanne.

2010. *Coping and Challenge in Protracted Conflict: The Role of Community Groups and Local Institutions in Addressing Food Insecurity and Threats to Livelihood - A Case Study on the Experience of Practical Action in North Darfur*. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.

Kapteijns, Lidwien.

1983. "The emergence of the Sultanic State: Dar Masalit 1874-1905." In: *The International Journal of African Historical Studies, Vol 16, No. 4*, pp 601-613. Boston: Boston University African Center.

Khalid, Monsour.

2009. "Dafur - A Problem within a Wider Problem." In: Hassan Salah M. and Ray Carina E eds. *Darfur and the Crisis of Governance in Sudan - A Critical Reader*, pp 34-42. Ithica and London: Cornell University Press.

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 on December 19, 2001, Ralph Bunche Institute for International Studies, CUNY Graduate Center.

Lavoyer, Jean-Philippe.

1998. Guiding Principles on Internal Displacement - A Few Comments on the Contribution of International Humanitarian Law. In: *International Review of the Red Cross No. 324*, pp 467-480. ICRC.

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.

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.

Long, Norman.

2001. *Development Sociology – Actor Perspectives*. London and New York: Routledge.

Loescher, Gil.

2001. *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. New York: Oxford University Press.

MacMichael, H.A.

1922. *A History of the Arabs in the Sudan, Volume I*. London: Cambridge University Press.

- 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.
- Morris, Tim.
2006. "UNHCR, IDP and Clusters." In: *Forced Migration Review Issue 25*, pp. 54-55. Oxford: Refugee Studies Center, University of Oxford.
- Mosse, David.
1996. "Process-Oriented Approaches to Development Practice and Social Research." In: Mosse, David. Farrington, John. Eds. *Development as Process - Concepts and Methods for Working with Complexity*, pp. 3-30. Oxon and New York: Routledge.
- Mundt, Alex. Ferris, Elizabeth.
2010. *Durable Solutions for IDPs in Protracted Situation: Three Case Studies*. Washington D.C.: Brookings Institution - University of Bern Project on Internal Displacement.
- OCHA.
2005. *The Four Pillars of Humanitarian Reform*.

2009. *Human Security in Theory and Practice - Application of the Human Security Concept and the United Nations Human Security Fund*.

2010. *Internal Displacement. OCHA on Message*.

2010. *What is Protection. OCHA on Message*.

2012. *What is the Cluster Approach. OCHA on Message*.

2012. *Inter-Agency Standing Committee, OCHA on Message*.
- O' Fahey, R.S.
2008. *The Dafur Sultanate - A History*. London: Hurst.
- Omata, Naohiko.
2013. "The Complexity of Refugees' Return Decision-Making in a Protracted Exile: Beyond the Home-Coming Model and Durable Solutions." In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2013, Vol. 39, No. 8, pp. 1281-1297. Sussex: Sussex Center for Migration Studies. Routledge.
- O'Neil, Onora.
2005. "The Dark Side of Human Rights." *International Affairs Vol. 81, No. 2*, pp 427-439.

- Orchard, Phil.
2014. "Implementing a Global Internally Displaced Persons Protection Regime." In: Berts, Alexander. Orchard Phil eds. *Implementation and World Politics - How International Norms Change Practice*, pp. 106-123. Oxford: Oxford University Press.
- Overseas Development Institute.
2007. *Cluster Evaluation-Final*.
- Pantuliano, Sara.
2007. *The Land Question: Sudan's Peace Nemesis*. London: Humanitarian Policy Group, Overseas Development Institute.
- Paris, Roland.
2004. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Phuong, Catherine.
2004. *The International Protection of Internally Displaced Persons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ramsbotham, Oliver. Woodhouse, Tom. Miall, Hugh.
2011. *Contemporary Conflict Resolution*. Malden: Polity.
- Razum, Oliver.
2011. "The UN OCHA cluster approach: gaps between theory and practice." In: *Journal of Public Health No. 19*, University of Oxford.
- Reisman, W. Michael.
1990. "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law." In: *The American Journal of International Law, Vol. 84*, pp 454-458. American Society of International Law.
- Relief Web Project.
2008. *Glossary of Humanitarian Terms*.
- Richmond, P. Oliver.
2011. *A Post-Liberal Peace*. London and New York: Routledge.
- Sert, S.Deniz.
2014. "Internal Displacement: Return, Property, Economy." In: *International Migration, Vol. 52 (5) 2014*, pp 227-244. International Organization for Migration. John Wiley & Sons Ltd.
- SARRED.
1988. *Basic Text, Oslo Declaration and Plan on the Plight of Refugee, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa*.

- Shaw, D. John.
2001. *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*. New York: Palgrave.
- Stobbaerts, Eric. Martin, Sarah. Derderian, Katharine.
2007. "Integration and UN Humanitarian Reforms." In: *Forced Migration Review*, Vol. 29, pp. 18-19. Oxford: Oxford University Refugee Studies Center, Oxford University Press.
- Suhrke, Astri.
2003. "Human Security and the Protection of Refugees." In: *Refugees and Forced Displacement - International Security, Human Vulnerability, and the State*, pp. 93-108. Tokyo: The United Nation Universtiy.
- The Government of Sudan.
2010. *Darfur: Towards a New Strategy for Achieving Comprehensive Peace, Security and Development*. The Government of Sudan.
- UN.
2004a. *UN Inter-Agency Fact Finding and Rapid Humanitarian Needs Assessment*.
2005. *2005 UN and Partners' Humanitarian Work Plan for Sudan*.
2013a. *List of Peacekeeping Operation 1948 - 2013*.
2013b. *Overview of Global Humanitarian Response 2014*.
- UNHCR.
1994. *UNHCR's Operation Experience with Internally Displaced Persons*. Geneva: Division of International Protection, UNHCR.
2005. *News Story, 22 July 2005*.
2013. *Leadership, inclusive coordination and effective delivery: our shared duty towards the people we serve*.
- UNICEF.
2006. *1946 - 2006 Sixty Years for Children*. New York: UNICEF.
2010. *The Unicef Executive Board an Informal Guide*. New York: UNICEF.
- Weiss, G. Thomas. Korn, A. David.
2006. *Internal Displacement - Conceptualization and Its Consequences*. London and New York: Routledge.

WFP.

2009. *Voucher and Cash Transfers as Food Assistance Instruments: Opportunities and Challenges (WFP/EB.2/2008/4-B)*. Rome: WFP.

Young, Helen et al.

2009a. *Livelihoods, Power, and Choice: The Vulnerability of Northern Rizaygat of Darfur, Sudan*. Boston: Feinstein International Center, Tuft University.

2009b. *Livelihood, Migration and Conflict: Discussion of Findings from Two Studies in West and North Darfur, 2006 - 2007*. Boston: Feinstein International Center, Tufts University.

Young, Helen. Jacobsen, Karen.

2013. "No Way Back? Adaptation and Urbanization of IDP Livelihoods in the Darfur Region of Sudan." *Development and Change Vol. 44, Issue 1*, pp. 125-145. The Hague: International Institute of Social Studies.

《参照 URL》

(日本語)

国連広報センター

a 国連憲章

http://www.unic.or.jp/info/un/charter/text_japanese/ (2015年7月10日閲覧)

b スーダンと南スーダンにおける国連平和維持活動について

http://www.unic.or.jp/activities/peace_security/action_for_peace/africa/central_east_africa/ (2015年3月22日閲覧)

外務省

a スーダン「多様性に満ちた国」『分かる！国際状況』第59号。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/sudan/kankei.html> (2015年3月22日閲覧)

b 人間の安全保障委員会について。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/ah_iinkai.html (2015年1月31日閲覧)

UNHCR

a 難民の定義、難民の地位に関する条約、難民の地位に関する議定書について。

<http://unhcr.or.jp/protect/treaty/index.html> (2015年1月5日閲覧)

b 難民問題の恒久的解決策について。

<http://www.unhcr.or.jp/html/durablesolutions.html> (2015年7月6日閲覧)

(英語)

Deng, Francis

2000. *Human Security and the Global Challenge of Internal Displacement*.

第2回人間の安全保障閣僚級会議におけるデンの演説。

<http://www.brookings.edu/research/speeches/2000/05/11humansecurity-deng> (2015年7月10日閲覧)

Global Protection Cluster

保護クラスターの業務について。

http://www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/aors/protection_mainstreaming/Country%20Examples/oPt/OPT_guidance_checklist_protection_mainstreamin_EN.pdf (2015年6月12日閲覧)

ICRC

国際人道法と国際人権法の相違について

<http://icrc.org/eng/resources/documents/misc/5kzmuy.htm> (2014年11月1日閲覧)

IDMC

国内避難民の数の推移について

<http://www.internal-displacement.org/global-figures> (2015年1月8日閲覧)

Integrated Regional Information Network

スーダンからの NGO 追放について

<http://www.irinnews.org/report/83370/sudan-ngo-expulsion-to-hit-darfur-s-displaced> (2015年1月11日閲覧)

Inter City Press

ロンガタス (国内避難民が「自主」帰還した村) での事件について

<http://www.innercitypress.com/dpkol1torture010713.html> (2014年8月14日閲覧)

UNAMID

国際連合アフリカ連合ダルフル派遣団の任務について

<http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/mandate.shtml> (2015年3月22日閲覧)

The Sphere Project

a スフィア・プロジェクトについて

<http://www.sphereproject.org> (2015年5月10日閲覧)

b スフィア基準日本語版

https://www.refugee.or.jp/sphere/The_Sphere_Project_Handbook_2011_J.pdf#search=sphere+standard (2015年5月10日閲覧)

※ 国連決議、報告などは、別表で整理

《国連決議、報告書》

日付	理事会、委員会	文書番号	参考文献表記	題名	内容
1946年12月11日	総会	A/Res/57(I)	UN 1946a	連合国内務省支那復興事務局の業務の継承	UNICEF の設立を決定。
1946年12月15日	総会決議	A/Res/62(I)	UN 1946b	難民と強制移動民	UNHCR の前進 IRO を国連外組織として設立することを決定。
1949年12月3日	総会	A/Res/319 (IV)	UN 1949	難民と無国籍者	UNHCR の設立を決定。
1950年12月14日	総会決議	A/Res/428(V)	UN 1950	UNHCR 事務所規定	1951年1月より発足した UNHCR の事務所規定。
1953年10月6日	総会	A/Res/802(VIII)	UN 1953	例外的な時間枠の排除	UNICEF の恒久化を決定。
1961年12月19日	総会	A/Res/1714(XVI)	UN 1961	世界食糧計画	WFP の設立を決定。余剰食糧を使った社会開発という文脈であった。
1972年6月1日	経済社会理事会決議	1655(LII)	UN 1972a	スーダン難民への緊急支援、復興支援、再定住支援	UNHCR、UNDP、WFP、UNICEF の各機関および NGO に対して、スーダン政府への支援を要求。
1972年7月2日	経済社会理事会決議	1905(LIII)	UN 1972b	スーダン難民の帰国に際しての支援	UNHCR とその他機関に対して、難民への支援を要請。
1987年12月7日	総会決議	A/Res/43/106	UN 1987a	南部アフリカにおける難民、帰還民、国内避難民の苦境に関する国際会議	アフリカ連合による同会議の開催を歓迎するとともに、事務総長、専門機関へ南部アフリカの国々への援助を要請。

日付	理事会、委員会	文書番号	参考文献表記	題名	内容
1987年12月7日	総会決議	A/Res/42/120	UN 1987b	新しい国際的人道の秩序	引き続き議論することを確認したものであるが、「ICHIH の提案を受け」というパラグラフがある。
1988年12月8日	総会決議	A/Res/43/106	UN 1988a	植民地住民の自決、迅速な独立と人権遵守保障の重要性	南アフリカ共和国の対ナミビア、アンゴラ政策、人種隔離政策への批判。
1988年12月8日	総会決議	A/Res/43/116	UN 1988b	南部アフリカにおける難民、帰還民、国内避難民の苦境に関する国際会議	SARRED 会議の成果文書であるオスロ宣言を支持することを決定。国内避難民支援のための機能が国連にないことを確認。
1990年7月27日	経済社会理事会決議	E/Res/1990/78	UN 1990	難民、強制避難民と帰還者	経済社会理事会が、事務総長に対して難民、強制避難民と帰還者への支援に関する各機関の能力と機関間の調整について調査を求めたもの。難民とは別に「強制避難民」が明言される。UNHCR の説明以外では「保護」という言葉は使われていない。
1991年3月5日	人権委員会決議	E/CN.4/1991/25	UN 1991a	国内避難民	人権委員会が、事務総長に対して国内避難民問題に関する分析と報告書作成を依頼したもの。

日付	理事会、委員会	文書番号	参考文献表記	題名	内容
1991年6月27日	経済社会理事会決議	E/1991/109/Add.1	UN 1991b	E/Res/1990/78 で決議された難民、強制移動民、帰還者に関するジャック・クノー氏による報告	UNDP の働きかけで経済社会理事会が E/Res/1990/78 で国連事務総長に対して依頼した調査に関するジャック・クノー氏による報告。結果は、国際社会による国内避難民の支援、保護は、国連憲章第2条に抵触する可能性があるため難しいというものであった。
1991年12月19日	総会決議	A/Res/46/182	UN 1991c	人道支援改革	国連人道緊急援助における調整の強化について。1990年以降第1回目の人道支援改革の契機となった。今日の国際人道支援の枠組みの基礎となる IASC の設立、機関間調整のメカニズムの設定、緊急人道支援のための資金プールなどを決議。
1992年2月14日	人権委員会決議	E/CN.4/1992/23	UN 1992a	国内避難民	国内避難民問題の原因、国内避難民が享受すべき権利を整理。
1992年3月5日	人権委員会決議	E/CN.4/1992/73	UN 1992b	国内避難民	事務総長に対して国内避難民担当事務総長代表を任命するように依頼。
1992年6月7日	安全保障理事会報告書	A/47/277-S24111	UN 1992c	平和への課題	不安全要因として難民とは別に国内避難民が含まれている。人間の安全保障という言葉が使用されている。

日付	理事会、委員会	文書番号	参考文献表記	題名	内容
1994年 2月 18日	総会決議	A/Res/48/135	UN 1994a	国内避難民	国内避難民担当事務総長代表が、国内避難民への国際的保護、支援に関する規範を作成することを勧めたもの。
1994年 3月 24日	総会決議	A/Res/48/116	UN 1994b	国連難民高等弁務官事務所	UNHCR の国内避難民問題への関与を奨励するもの。
1997年 4月 11日	事務総長総会報告	A/51/950	UN 1997	国連を見直して	国連改革計画。人道支援が国連の柱に加えられる。その要因の一つにクルド人の国内避難民化が挙げられている。内容は、緊急調整官の任務の見直し、調整官を補助する常設事務所の設置など。1990年以降第2回目の人道支援改革の契機となった。
1998年 2月 11日	人権委員会決議	E/CN.4/1998/53/Add. 2	UN 1998a	国内強制移住に関する指導原則	A/RES/48/135を受けて、国内避難民担当事務総長代表を中心に編纂作業が行われていた『国内強制移動に関する指導原則』が発表された。
1998年 4月 23日	覚書		UN 1998b		人道支援が必要な国で活動する人道支援機関を調整する駐在調整官は従来 UNDP の代表が努めていたが、それを UNDP、UNFPA、WFP、UNICEF からも選出するようにすることへの覚書。

日付	理事会、委員会	文書番号	参考文献表記	題名	内容
1999年9月20日	総会報告	GA/9596, SG/SM/7136	UN 1999	国連事務総長年次報告	人間の安全保障の視点から、国内避難民（明言なし）を抱える国々への人道支援を呼びかけた。
2000年2月25日	総会決議	A/Res/54/167	UN 2000a	国内避難民への支援、保護	国内強制移動に関する指導原則を国内避難民保護のための国際基準とすることを確認したもの。
2000年3月27日	ミレニアム総会	A/54/2000	UN 2000b	われら人民、21世紀における国連の役割	ミレニアム総会にての事務総長報告。ルワンダ、スレブレニツァの虐殺などを受けての国連事務総長による問いかけ。
2002年2月20日	総会決議	A/Res/56/164	UN 2002		『国内強制移動に関する指導原則』を活用する国家、国連機関、地域内機構、NGOが増えていることを確認し、そのより広い周知を確認した。
2004年9月8日	安全保障理事会決議	S/Res/1564	UN 2004		ダルフルールヘアフリカ連合平和維持活動ミッションをスーダン政府が受け入れなかった場合の経済制裁とダルフルールへの調査団の派遣を決定。
2005年1月7日	安全保障理事会報告	S/2005/6	UN 2005a	ダルフルールへの国際調査団の国連事務総長への報告	ダルフルール紛争の被害に関する報告。
2005年3月24日	安全保障理事会決議	1590	UN 2005b		スーダン南部への国連平和維持活動である国連スーダン・ミッション派遣決定。

日付	理事会、委員会	文書番号	参考文献表記	題名	内容
2005年10月24日	総会決議	A/Res/60/1	UN 2005c		世界サミット『成果文書』。 「保護する責任」について言及。 『国内強制移動に関する指導原則』は、国内避難民問題の世界基準であることを確認。
2006年8月31日	安全保障理事会決議	S/Res/1706	UN 2006		国連スーダン・ミッションのダルフルへの拡大。
2007年7月31日	安全保障理事会決議	S/Res/1769	UN 2007		ダルフルへの国連平和維持活動である アフリカ連合同合同ミッション派遣決定。
2009年1月12日	総会報告	A/63/677	UN 2009	「保護する責任」の履行	事務総長潘基文による保護する責任に関する報告。「国家による保護の責任」「国際的援助と能力構築」「適切な時期と断固とした対応」を三本柱として提案。
2013年6月13日	人権理事会決議	A/HRCF/REC/23/8	UN2013c	国連国内避難民人権特別審議官の任務について	UN 1992a にて国連人権委員会よりの要請で作られた国内避難民問題担当国連事務総長代表の後任ポストの任務の確認。

付録

国内強制移動に関する指導原則
Guiding Principle on Internal Displacement
GPID 日本語版作成委員会（代表：墓田桂）訳

国内強制移動に関する指導原則

目次		
序	範囲および目的	
第一部	一般原則	(原則 1～原則 4)
第二部	強制移動からの保護に関する原則	(原則 5～原則 9)
第三部	強制移動が継続する間の保護に関する原則	(原則 10～原則 23)
第四部	人道援助に関する原則	(原則 24～原則 27)
第五部	帰還、再定住および再統合に関する原則	(原則 28～原則 30)

*「国内強制移動に関する指導原則」の原文に目次はない。本冊子のみの記載。

序 範囲および目的

1. これらの指導原則は、世界各地に存在する国内避難民の具体的な必要に対応するものである。指導原則は、強制移動からの人々の保護に関連する権利および保障、ならびに強制移動が継続する間ならびに帰還または再定住および再統合の過程における人々の保護および援助に関連する権利および保障を特定するものである。

2. これらの原則の適用上、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。

3. これらの原則は、国際人権法および国際人道法を反映し、かつ、これらの法と合致しているものである。指導原則は、次のものに対して指針を示す。

- (a) 国内避難民に関する事務総長代表（自らの職務の遂行において）
- (b) 国家（国内強制移動の現象に直面した場合）
- (c) その他のすべての当局、集団および個人（国内避難民との関係において）
- (d) 政府間組織および非政府組織（国内強制移動に対応する場合）

4. これらの指導原則は、できる限り広い範囲において周知が図られ、また、適用されるべきである。

第一部 一般原則

原則 1

1. 国内避難民は、十分平等に、自国において他の者が享受するものと同じの国際法および国内法上の権利および自由を享受する。国内避難民は、国内避難民であることを理由として、いかなる権利および自由の享受においても差別されてはならない。

2. これらの原則は、特にジェノサイド、人道に対する犯罪および戦争犯罪に関して、国際法上の個人の刑事責任に影響を及ぼすものではない。

原則 2

1. これらの原則は、すべての当局、集団および個人によって自らの法的地位とは関係なく遵守されるものとし、また、いかなる不利な差別もすることなく適用されるものとする。これらの原則の遵守は、関係するいかなる当局、集団または個人の法的地位にも影響を及ぼすものではない。

2. これらの原則は、国際人権法もしくは国際人道法の文書の規定または国内法によって個人に与えられる権利を制限し、変更または損なわせるものと解釈されてはならない。特に、これらの原則は、他国に庇護を求め、かつ、他国でこれを享受する権利を害するものではない。

原則 3

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。

原則 4

1. これらの原則は、人種、皮膚の色、性、言語、宗教もしくは信念、政治的もしくはその他の意見、国民的、民族的もしくは社会的出身、法的もしくは社会的地位、年齢、障がい、財産、出生等のいかなる種類の差別または他のいかなる類似の基準による差別もすることなく適用されるものとする。

2. 児童（特に保護者のいない未成年者）、妊娠中の母親、幼い児童を持つ母親、女性世帯主、障がいのある者および高齢者等の一部の国内避難民は、自らの状態が必要とする保護および援助ならびに自らの特別な必要を考慮した待遇を受ける権利を有する。

第二部 強制移動からの保護に関する原則

原則 5

すべての当局および国際的な主体は、人々の強制移動につながるような状況を防止しかつ回避するため、すべての場合において、人権法および人道法を含む国際法上の義務を尊重し、かつ、その尊重を確保する。

原則 6

1. すべての人は、自らの住居または常居所地から恣意的に移動を強いられることから保護される権利を有する。

2. 恣意的な強制移動の禁止には、次の強制移動を含む。

(a) 影響を受ける住民の民族的、宗教的もしくは人種の構成を変更することを目的とするまたは変更する結果となるアパルトヘイト、「民族浄化」もしくは類似の慣行の政策に基づくもの

(b) 武力紛争の状況において、関係する文民の安全または絶対的な軍事上の理由のために必要とされないもの

(c) 大規模な開発事業の場合には、やむを得ないかつ優先的な公共の利益によって正当化されないもの

(d) 災害の場合には、被災者の安全および健康のために必要とされる避難以外のもの

(e) 集団に科する刑罰として用いられるもの

3. 強制移動は、状況によって必要とされる期間を超えて継続してはならない。

原則 7

1. 関係当局は、人々の強制移動を伴うあらゆる決定の前に、強制移動を全面的に回避するため、実行可能なあらゆる他の選択肢が検討されるよう確保する。他の選択肢がない場合には、強制移動およびその悪影響を最小限にとどめるため、あらゆる措置がとられるものとする。
2. 強制移動を実施しようとする当局は、実行可能な範囲で最大限に、避難民に対して適切な施設が設けられること、当該強制移動が安全、栄養、保健および衛生について満足すべき条件で行われること、ならびに同一家族の構成員が離散しないことを確保する。
3. 強制移動が武力紛争および災害の緊急段階の間以外の状況で生じる場合には、次の保障が満たされるものとする。
 - (a) 強制移動に関する措置を命じる権限を法によって付与された国家当局によって特定の決定が行われること。
 - (b) 強制移動の理由および手続きについて、ならびに該当する場合には補償および移転について、十分な情報を強制移動の対象者に対して保障するための適切な措置がとられること。
 - (c) 強制移動の対象者の自由なかつ情報を与えられた上での同意が求められること。
 - (d) 関係当局は、移転の計画策定および管理運営に当事者（特に女性）を関与させるよう努めること。
 - (e) 必要な場合には、権限を有する司法当局によって法の執行措置が実施されること。
 - (f) 効果的な救済措置（これらの決定についての適切な司法当局による再審理を含む。）に対する権利が尊重されること。

原則 8

強制移動は、生命、尊厳、自由および安全に対する当事者の権利を侵害する方法で実施されてはならない。

原則 9

国家は、先住民、少数者、小作農、牧畜民およびその他の集団で、自らの土地に対して特別な依存性およびつながりを有するものを強制移動から保護する特別な義務を負う。

第三部 強制移動が継続する間の保護に関する原則

原則 10

1. すべての人は、生命に対する固有の権利を有し、この権利は法によって保護される。何人も、恣意的にその生命を奪われない。国内避難民は、特に次の行為から保護される。

- (a) ジェノサイド
- (b) 殺人
- (c) 略式または恣意的処刑
- (d) 強制失踪（死へと脅すまたは死に至らしめる誘拐または不当な抑留を含む。）

前記のいずれかの行為を犯す脅迫および扇動は、禁止する。

2. 敵対行為に参加せずまたは敵対行為にもはや参加しない国内避難民に対する攻撃またはその他の暴力行為は、すべての場合において、禁止する。国内避難民は、特に次の行為から保護される。

- (a) 直接的もしくは無差別な攻撃またはその他の暴力行為（文民への攻撃が許可される区域の創設を含む。）
- (b) 戦闘の方法として飢餓の状態に置くこと。
- (c) 軍事目標を攻撃から掩護し、または軍事行動を掩護し、有利にしもしくは妨げるための国内避難民の利用
- (d) 国内避難民のキャンプまたは居住地に対する攻撃
- (e) 対人地雷の使用

原則 11

1. すべての人は、尊厳ならびに身体的、精神的および道徳的に健全であることに対する権利を有する。

2. 国内避難民は、自らの自由が制約されているか否かにかかわらず、特に次の行為から保護される。

- (a) 強姦、身体の切断、拷問、残虐な、非人道的なまたは品位を傷つける取扱いまたは刑罰およびその他の個人の尊厳に対する侵害（例えば、ジェンダーに基づく暴力行為、強制売春およびあらゆる形態の強制わいせつ行為）
- (b) 奴隷制度またはあらゆる現代的形態の奴隷（例えば、婚姻への人身売買、性的搾取または

児童の強制労働)

(c) 国内避難民の間に恐怖を広めるための暴力行為

前記のいずれかの行為を犯す脅迫および扇動は、禁止する。

原則 12

1. すべての人は、身体的自由および安全に対する権利を有する。何人も、恣意的に逮捕されまたは抑留されない。
2. 国内避難民にとってこの権利を実効的なものとするため、国内避難民は、キャンプに収容されまたは監禁されてはならない。例外的な状況下でそのような収容または監禁が絶対的に必要である場合には、これらは、状況によって必要とされる期間を超えて継続してはならない。
3. 国内避難民は、強制移動の結果としての差別的な逮捕および抑留から保護される。
4. いかなる場合にも、国内避難民は、人質にとられてはならない。

原則 13

1. いかなる場合にも、避難民の児童は、徴集され、または敵対行為への参加を要求されもしくは許可されてはならない。
2. 国内避難民は、強制移動の結果として軍隊または武装集団に徴集される差別的な慣行から保護される。特に、徴集への服従を強いるまたは徴集への不服従を罰する残虐な、非人道的なもしくは品位を傷つけるいかなる慣行も、すべての場合において、禁止する。

原則 14

1. すべての国内避難民は、移動の自由および居住選択の自由に対する権利を有する。
2. 特に、国内避難民は、キャンプまたはその他の居住地の内外を自由に移動する権利を有する。

原則 15

国内避難民は、次の権利を有する。

- (a) 国内の別の場所に安全を求める権利
- (b) 自国を離れる権利
- (c) 他国に庇護を求める権利
- (d) 自らの生命、安全、自由もしくは健康が危険にさらされるおそれのあるあらゆる場所への強制送還または再定住から保護される権利

原則 16

1. すべての国内避難民は、行方不明の親族の消息および所在を知る権利を有する。
2. 関係当局は、行方不明であると報告された国内避難民の消息および所在を明確にするよう努め、かつ、この任務に従事する関連国際組織と協力する。関係当局は、近親者に対して調査の進捗状況を伝達し、かつ、いかなる結果についても通知する。
3. 関係当局は、死亡者の遺体を回収しおよびその身元を特定し、その破損または切断を防止し、ならびに近親者への遺体の返還を容易にしたりは遺体を丁重に処理するよう努める。
4. 国内避難民の墓地は、すべての場合において、保護され、かつ、尊重されるべきである。国内避難民は、死亡した親族の墓地に立ち入る権利を有するべきである。

原則 17

1. すべての人は、自らの家族生活を尊重される権利を有する。
2. 国内避難民にとってこの権利を実効的なものとするため、共にいることを希望する家族の構成員は、これが許可される。
3. 強制移動によって離散した家族は、できる限り速やかに再会が可能となるべきである。特に児童が関係する場合には、離散家族の再会を促進するため、あらゆる適切な措置がとられるものとする。責任当局は、家族による捜索を容易にし、また、家族再会の任務に従事する人道組織の活動を促進し、かつ、これに協力する。

4. キャンプでの収容または監禁によって個人の自由を制限された国内避難民の家族の構成員は、共にいる権利を有する。

原則 18

1. すべての国内避難民は、適切な生活水準に対する権利を有する。
2. 管轄当局は、最低要件として、状況の如何にかかわらず、かつ、差別することなく、国内避難民に対して次のものを与え、かつ、これらを安全に得ることを確保する。
 - (a) 不可欠の食糧および飲料水
 - (b) 基本的な避難所および住宅
 - (c) 適切な衣類
 - (d) 不可欠の医療サービスおよび衛生設備
3. これらの基本的な物資の計画策定および配給への女性の全面的な参加を確保するため、特別な努力がなされるべきである。

原則 19

1. 国内避難民で、すべての傷者、病者および障がいのある者は、実行可能な限り最大限に、かつ、できる限り速やかに、医療上の理由以外のいかなる理由によっても差別されることなく、自らが必要とする医療上の看護および手当を受ける。国内避難民は、必要な場合には、心理学的および社会福祉サービスを利用することができる。
2. 女性が有する健康上の必要（リプロダクティブ・ヘルス等の女性のための保健提供者およびサービスを利用し、また、性的およびその他の虐待の犠牲者のための適切なカウンセリングを受ける機会を含む。）に対して特別な配慮が払われるべきである。
3. 国内避難民の間での接触伝染病および感染症（エイズを含む。）の予防に対しても特別な配慮が与えられるべきである。

原則 20

1. すべての人は、すべての場所において、法の前に人として認められる権利を有する。

2. 国内避難民にとってこの権利を実効的なものとするため、関係当局は、国内避難民に対して、自らの法的権利の享受および行使に必要なすべての書類（例えば、旅券、本人確認用の書類、出生証明書および婚姻証明書）を発行する。特に、当局は、新規書類の発行または強制移動の途上で紛失した書類の再発行については、これらまたはその他の必要書類を取得するために常居所がある地域に戻ることを要求する等の不合理な条件を課すことなく、容易なものとする。

3. 女性および男性は、それらの必要書類を取得する平等の権利を有し、かつ、自己の名前で必要書類の発行を受ける権利を有する。

原則 21

1. 何人も、恣意的に財産および所有物を奪われることはない。

2. 国内避難民の財産および所有物は、特に次の行為から、すべての場合において、保護される。
 - (a) 略奪
 - (b) 直接的もしくは無差別な攻撃またはその他の暴力行為
 - (c) 軍事行動または目標を掩護するために用いられること。
 - (d) 報復の対象にされること。
 - (e) 集団に科する刑罰として破壊されまたは没収されること。

3. 国内避難民が残置した財産および所有物は、破壊および恣意的かつ違法な没収、占拠または使用から保護されるべきである。

原則 22

1. 国内避難民は、キャンプに居住しているか否かにかかわらず、強制移動の結果として、次の権利の享受において差別されてはならない。
 - (a) 思想、良心、宗教または信念、意見および表現の自由に対する権利
 - (b) 雇用の機会を自由に求め、また、経済活動に参加する権利

- (c) 自由に結社し、また、共同体の活動に平等に参加する権利
- (d) 投票を行い、また、政府および公共の事項に参加する権利（この権利の行使に必要な手段を与えられる権利を含む。）
- (e) 自らが理解できる言語で意思疎通を行う権利

原則 23

1. すべての人は、教育を受ける権利を有する。
2. 国内避難民にとってこの権利を実効的なものとするため、関係当局は、国内避難民（特に避難民の児童）が教育を受けることを確保するものとし、その教育は初等段階において無償かつ義務的なものとする。教育は、国内避難民の文化的アイデンティティ、言語および宗教を尊重すべきである。
3. 教育プログラムへの女性および未成年の女性の全面的かつ平等な参加を確保するため、特別な努力がなされるべきである。
4. 教育および訓練の施設については、条件が整い次第速やかに、キャンプに居住しているか否かにかかわらず国内避難民（特に未成年者および女性）にとって利用可能なものとする。

第四部 人道援助に関する原則

原則 24

1. すべての人道援助は、人道および公平の諸原則に従い、かつ、差別することなく実施される。
2. 国内避難民に対する人道援助は、特に政治的または軍事的理由のために転用されてはならない。

原則 25

1. 国内避難民に対して人道援助を与える第一義的な義務および責任は、国家当局に帰属する。

2. 国際人道組織およびその他の適切な主体は、国内避難民を支援するため役務の提供を申し出る権利を有する。そのような申し出は、非友好的な行為または国家の内政への干渉と認められず、また、善意に解釈されるものとする。特に関係当局が必要とされる人道援助を与える能力または意思を有しない場合には、その申し出に対する同意は恣意的に保留されてはならない。

3. すべての関係当局は、人道援助の自由な通行を許可しおよび容易にし、また、人道援助の提供に従事する者に対して、国内避難民への迅速なかつ妨げられることのない接触の機会を許可する。

原則 26

人道援助に従事する者、これらの者の移動および物資は、尊重され、かつ、保護される。これらを攻撃またはその他の暴力行為の対象としてはならない。

原則 27

1. 国際人道組織およびその他の適切な主体は、援助を提供する場合には、国内避難民の保護上の必要および人権を然るべく考慮し、かつ、この点に関して適切な措置をとるべきである。その際に、これらの組織および主体は、関連する国際的な基準および行動規範を尊重するべきである。

2. 前項は、保護責任の職務を与えられた国際組織の当該責任に影響を及ぼすものではなく、これらの組織の役務の提供が申し出されること、またはその役務が国家によって要請されることがある。

第五部 帰還、再定住および再統合に関する原則

原則 28

1. 管轄当局は、国内避難民が自らの意思で、安全にかつ尊厳をもって、自らの住居もしくは常居所地に帰還すること、または自らの意思で国内の別の場所に再定住することを可能にする条件を確立し、また、その手段を与える第一義的な義務および責任を負う。管轄当局は、帰還しまたは再定住した国内避難民の再統合を容易にするよう努める。

2. 自らの帰還または再定住および再統合の計画策定および管理運営への国内避難民の全面的な参加を確保するため、特別な努力がなされるべきである。

原則 29

1. 自らの住居もしくは常居所地に帰還または国内の別の場所に再定住した国内避難民は、移動を強いられていた結果として差別されてはならない。これらの国内避難民は、あらゆる段階での公共の事項に全面的かつ平等に参加する権利を有し、また、公共サービスを利用する平等の機会を有する。

2. 管轄当局は、帰還または再定住した国内避難民に対して、これらの国内避難民が強制移動の際に残置または奪われた自らの財産および所有物を可能な範囲で回復することを支援する義務および責任を負う。それらの財産および所有物の回復が不可能な場合には、管轄当局は、これらの国内避難民に対して適切な補償または他の形態の適正な賠償を与え、またはこれらを取得することを支援する。

原則 30

すべての関係当局は、国際人道組織およびその他の適切な主体に対して、それらの組織および主体のそれぞれの職務の遂行における、国内避難民の帰還または再定住および再統合を支援するための国内避難民への迅速なかつ妨げられることのない接触の機会を許可しおよび容易にする。

おわりに（謝辞）

国内避難民問題に関する日本語文献で筆者が発見しうる最古のものは、永田高英、島田征夫両先生による「国内避難民の保護と不干涉原則」という論文であり、1998年発行の早稲田大学法学会編『早稲田法学』74巻1号に掲載されたものである。それは、国内避難民問題を国際法の側面から問題提起、分析したものである。一方、当研究は、同じ問題を国際協力、平和構築という側面から考察したものである。しかしながら、同じ国内避難民問題を日本で最初に問題提起した早稲田大学で研究を続けられたことに、深い感慨の念を覚える。

まだ国際的に「新しい」課題、国際的に確固とした対処法が見つかっておらず国際社会で模索が続いている課題に取り込んだため、さまざまなご批判もあった。しかし、そのことを承知で、研究枠組みを提示してくだり、研究を続けさせてくださった指導教官の山田満先生、多賀先生、奥迫先生には、深く感謝している。

特に山田先生が筆者と同じように研究職ではない仕事に就きながら博士論文に取り組まれたというご経験をお持ちであることは、筆者の励みになり続けた。山田先生に指導を受ける中で、山田先生のご意見と本論文の主張が必ずしも合致していない点があることに筆者は気が付いていた。しかしながら、山田先生は筆者の意見をいかに学術的な主張とするかということをいつも指導してくださった。筆者は、将来研究者としてさらに学問を続けていくか、現在のまま人道支援の実務を行っていくかまだ不明である。しかし、博士課程に在籍中、山田先生のような柔軟性、客観性を身に付けたいといつも思われた。

言い訳となるが、ミサイルが飛び交うイエメンにて論文執筆を行ったため、時には国外への退去なども余儀なくされた。その中で執筆された草案にはまとまりがなく、意味不明な文章、誤字脱字、冗長などが多々含まれていた。山田先生は、そのような草案にお目を通してくださり、一章毎に丁寧にコメント、ご示唆をくださった。筆者の博士課程にて学習する者としての資質は問われてしかるべきであろうが、山田先生のご指導、励まし無しには、本論文は完成しなかったことは明らかである。

副査を快く引き受けてくださった成蹊大学墓田桂先生には、早稲田大学で博士研究を始める以前から実務に関してもご助言をいただいている。墓田先生は日本における国内避難民研究の第一人者であり、日本でタイトルに「国内避難民」という語が含まれている2つの書籍は、いずれも墓田先生のご業績である。その先生に博士論文を精査していただけたということは、まさに「お墨付き」を頂いたということと理解し、ひとしおの喜びである。

今、論文を書き終えたという気持ちと同時に、肩の荷を降ろすような気分もある。というのもテレビなどのメディアばかりか人類学者などの研究者も殆ど入っておらず、インターネットなどの通信手段もない場所で起きている人びとの苦境を文書化するという事は、モルニで国内避難民、あるいはホスト・コミュニティの一員として生活する人びととの約束だったからである。その作業が終わった今、筆者の止むことのない「どうして、どうして」という下手なアラビア語での質問に、根気良く答えてくれたモルニの人々の顔が目に浮かぶ。本論文が少しでも後の研究の役に立ち、モルニをはじめ世界中の国内避難民の人々の苦境が改善されることを心より願っている。

また、前に当研究を早稲田大学にて行えたことに喜びを感じていることに触れたが、社会科学部研究科のホームページにおいて研究科長の西原博史先生は、研究の道を志す若い人々と、実務経験を活かした研究を進める人々が、同じ研究室に属しながら、交流を深め、刺激を受けあって学習することの意義を強調されている。私が、山田研究室で経験し、いつも実感してきたことはまさにそれであった。研究室と一緒に所属した皆さんからは、実務者である私に欠ける学問的示唆をいつも与えていただき、刺激のある議論などの場を提供していただいたことに感謝している。特に宮下大夢君には、こちらからの申し出に応じ、草案を丁寧に読み、的確な指摘、追加すべき事柄へのアイデアを与えてもらった。

さらに、博士課程での学習は、国際関係論、人道支援、文化人類学といった分野で活躍する研究者との交友関係も提供してくれた。お一人お一人名前をあげることはできないが、貴重な示唆を頂き感謝している。また、それらの方々との交流は、博士課程を修了した今後も続き一生の宝となる。

最後に、本論文執筆を含む博士課程の研究は、家族の協力なくしては成り立たなかった。国連職員として、困難地と呼ばれる場所で勤務するが故に与えられる特別休暇の全てを、博士課程の研究に注ぎ込んだという自負がある。と同時に、それは妻や子供と共に過ごすために与えられた時間を犠牲にし、大学の図書館、大学院生読書室で過ごしてしまったことを意味する。いつも筆者を心配してくれる両親から「自分の家族と国内避難民のどっちが大事なの」と怒られていた。全くである。これから、罪滅ぼしをすることを宣言し、本論文を締めくくりたい。