

# 国内避難民問題の概念化の過程

Process of Conceptualizing the Issue of Internally Displaced Persons

墓田 桂

成蹊大学一般研究報告 第48巻第5分冊

平成26年9月

BULLETIN OF SEIKEI UNIVERSITY, Vol. 48 No. 5

September, 2014



## 国内避難民問題の概念化の過程

### Process of Conceptualizing the Issue of Internally Displaced Persons

墓田 桂  
Kei Hakata

#### はじめに

今日の「難民」と呼ばれる現象は太古から存在してきた。難民refugeeの言葉を生むきっかけとなったフランスのユグノーや、さらに時代を遡るなら、朝鮮半島にあって7世紀に滅亡した百済王朝から日本列島に渡った「遺民」など、世界史上の難民の事例は事欠かない。事実、人類は古来より地球の各地でさまざまに移動してきた。戦争に伴う危険であれ、国家崩壊に伴う混乱であれ、あるいは気候変動に伴う生活環境の異変であれ、さまざまなリスクを〈移動〉という手段で回避しつつ、自らの生存と安全を図ってきた歴史がある。原因に着目するならば、問題の根底は今も昔もさほど変わらないのかもしれない。ただ、変わったとすれば、人をとりまく社会環境であろう。交通手段の発達で長距離の移動を容易にしたことは言うまでもない。しかし、ウエストファリア体制と呼ばれる諸国家併存の体制が定着するにつれ「国境」という壁は堅固となり、諸国家が入国管理の権限を確立していったことは大きな変化だろう。そのような背景とともに、やがて諸国家の共同体においては法的・政治的存在としての「難民」の概念が生まれ、彫琢されていくのである。第一次大戦後に「難民」の誕生<sup>1)</sup>を見たのはこうした文脈においてである。

しかしながら、かくして概念化された「難民」は、あくまでも国境を越えた人たちを指していた。戦間期、そして第二次世界大戦の後に、諸国家は難民保護のための国際的な制度を整備してきたが、その制度は、少数の例外を除けば国外に所在することを前提としたものであった。その結果、難を逃れようと国内で移動した（移動している）人たちは、長きにわたりこうした保護制度の枠外に置かれていたのであった。だが、1980年代末から国際連合（以下、国連）において、国内で避難する人々の状況に関して議論が重ねられるようになり、1990年代以降、さまざまなアクター/主体（actor）<sup>2)</sup>の積極的な

1 館（2014）、43頁。

2 本稿では「自発的に行動を行う者・組織」を指すactorの訳語として「アクター」と「主体」の両方を用い、文意に応じて使い分けることとする。

関与とともに、加速度的に国際的な対応が進展したのである。政策課題としての「国内避難民」の誕生である<sup>3</sup>。

本稿は、国内避難民（あるいはその事象を指す「国内強制移動」）問題が生まれ、政策課題として概念化され、通説化されていく過程を描くものである。ここでは、難民問題との関連を含め、国内避難民問題の概念化の進展を時間軸に沿って描くとともに、この問題をめぐるさまざまなアクターの動向を捉え、限定的ながらも多主体協治（multi-actor governance）が生じた事例との見方を示す。

## 1. 難民問題から国内避難民問題へ

難民と呼ばれる人たちの事象が古くからあったものだとしても、国際場裡における難民保護の制度化に着目するならば、戦間期に着目するのが適切だろう。第一次世界大戦の後、激戦の舞台となったヨーロッパでは、実に大勢の人々が住処を追われ、諸国や国内をさまよう運命をたどった。戦間期のヨーロッパにおける難民の状況を描いたM.R.マラス（Marrus）によれば、第一次大戦後のヨーロッパでは950万人が難民となった<sup>4</sup>。大規模な人の移動は諸国家に具体的な対応を促した。とりわけロシア難民に対しては、1921年8月、国際連盟は「ヨーロッパにいるロシア難民の問題に関して連盟を代理する高等弁務官（High Commissioner on behalf of the League in connection with the problems of Russian refugees in Europe）」のポストを設立し、そのポストにはノルウェー人の探検家であるF.ナンセン（Nansen）が就任した。なお、ロシア難民への支援活動のみならず、ポストの創設においても赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross: ICRC）が大きな役割を果たしたのは注目すべき点である<sup>5</sup>。また、国際連盟はポストを設立するものの行政費用以外の財政支援を行わなかったため、諸国家や民間団体からの拠出によって高等弁務官の活動が続けられたことが伝えられている<sup>6</sup>。

その後、戦間期においていくつかの制度的・法的な試みがなされることとなる。これらの分析は先行研究に委ねるが<sup>7</sup>、ナンセンが務めた難民高等弁務官職にせよ、1933年に締結された「難民の国際的地位に関する条約（Convention relating to the International Status of Refugees）」にせよ、越境を前提とした「難民」概念に基づいて制度設計がなされたのは共通する点であった。他方で、国内避難民の問題についてはその実在性にもかかわらず、諸国家の共同体からは長らく見放されたままであった。今で言う国内避難

3 2000年代以降の文献で、この問題を政策課題として扱い、かつ、問題の全体像を十分に伝えるものとして、OCHA(2003)とPhuong(2005)を挙げておく。

4 Marrus(1985), p. 52.

5 館(2014)、45頁。

6 Loescher(2001), p. 25.

7 詳しくは、Hope Simpson(1938); Vernant(1951); Holborn(1956); Stoessinger(1956); Marrus(1985); Skran(1995); Wyman(1998)および館(2014)などを参照のこと。

民が歴史上まったく存在しなかった訳ではない<sup>8</sup>。例えば、革命後のロシアでも「1918年から1919年にかけての年は、主に旧ロシア帝国の領域内で難民の動きがあった」<sup>9</sup>と伝えられるように、国内で避難する人々は現に存在していた。しかし、こうした人々が「国内避難民」として概念化されることはなく、その傾向は第二次世界大戦後も続くのであった。

以下では第二次世界大戦後の国際的対応に焦点を絞り、難民問題への国際的対応を整理するとともに、難民保護の取り組みにおいて国内で避難した人々の問題がいかに扱われてきたかを検証する。それぞれに性質の異なる問題ではあるが、国内避難民問題を考察するにあたって、難民問題への国際的対応の経緯について触れておくことは必須であると思われる。

### (1) 第二次世界大戦後の難民問題への国際的対応——「難民」の定義とともに

第二次世界大戦後、諸国家の共同体は矢継ぎ早に難民に対する対応策を打ち出した。そのうちの 하나가、この時期に設立され、現在まで存続している国連難民高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Refugee: UNHCR）である。加えて、UNHCRの発足と同じ年に「難民の地位に関する条約（Convention relating to the Status of Refugees）」（以下、難民条約）が採択され、現在に至るまで難民保護の国際的枠組みを提供している。こうした国際的な対応を通じ、越境を前提とした「難民問題」の輪郭も確定していったのである。なお、戦後処理の一環として、難民に加えて「強制移動民（displaced persons: DPs）」<sup>10</sup>と呼ばれる大戦中の抑留者などへの支援が行われた事実は注目に値しよう。以下、これらの機関の活動が対象とした難民などの定義<sup>11</sup>も含め、国際的な対応を検証してみたい。

第二次世界大戦の最中に難民支援の機関がいくつか設置されたが、1943年に設置された 国連救済復興機関（United Nations Relief and Rehabilitation Administration: UNRRA）が、最大の拠出国であった米国の不満を原因に1947年7月に解消された<sup>12</sup>。UNRRAの活動を通じたソビエト連邦の影響力拡大を嫌ったからにはほかならないのだが、米国はその代わりの機関の設立を急いだ。米国の主導で1946年12月に国際難民機関

8 国の概念が現在とは異なる時代なので「国内避難民」の例として必ずしも適していないが、日本の中世や近世においても、戦争や飢饉、災害によって各地から農民が逃散したことや、流浪の民が京都などの都市に流入したことが伝えられている。人身売買は後を絶たなかったようである。藤本（2001）。

9 Hope Simpson(1938), p. 36. しかし、1919年末から1921年末にかけて、国境を越えて外国に向かう難民の大規模な移動が起きたという。Idem.

10 本稿ではdisplaced persons (DPs) の日本語訳として「強制移動民」の訳語を用いることとする。DPsの多くはナチスドイツ下での移送・連行という、極めて強制性の高い移動の末に生じた人々である。日本において「流民」という訳語が与えられていたこともあるが、上述の点を踏まえ「強制移動民」の訳語を用いることとしたい。いずれにしても、DPsを「避難民」と訳すのは事実誤認になるとと思われる。

11 公定訳がある難民条約や日本語訳があるUNHCR規程を除き、本稿で取り上げる難民の諸定義の和訳は筆者による。

12 UNRRAについては、Loescher(2001), pp. 35-38を参照のこと。

(International Refugee Organization: IRO) の憲章が国連総会で採択され<sup>13</sup>、1948年には活動を開始する運びとなった。国連とは関係を持つが、国連の枠外にある「専門機関 (specialized agency)」という位置付けであった。IROが活動の対象としたのは、第二次世界大戦の最中に発生した難民と「強制移動民 (DPs)」であり、これらの者の第三国への再定住 (150万人が裨益) を始めとした活動を行った。また、1948年にチェコスロバキアで共産主義政権が発足すると、新たに発生した共産諸国からの難民も支援対象に含めるようになった<sup>14</sup>。ここで着目したいのは「強制移動民 (DPs)」の位置付けと難民の定義である。IRO憲章 (Constitution of the IRO) では *displaced persons* の語句が用いられるものの、現在の「国内避難民」とは異なるものであり、ナチスドイツ政権による強制移動や移送といった、特定の文脈での移動者を指す用語であった。憲章は下記のように記す (付属書 I、第 I 部、Section B.)。

「強制移動民」の用語は、強制労働を行うことを強要されまたは人種、宗教もしくは政治的理由で移送させられた者など、この付属書の第 I 部 Section A, I (a) 項に記される体制の当局の行為の結果として、国籍国または常居所を有していた国から移送されたまたは離れることを余儀なくされた者に適用される。

The term 'displaced person' applies to a person who, as a result of the actions of the authorities of the regimes mentioned in Part I, section A, paragraph I (a) of this Annex has been deported from, or has been obliged to leave his country of nationality or of former habitual residence, such as persons who were compelled to undertake forced labour or who were deported for racial, religious or political reasons.

そして、もう一つの重要な点が、IRO憲章の難民の定義に難民と「強制移動民 (DPs)」に加え、「国内避難民」に相当する人々、さらには今で言う「帰還民 (returnees)」が含まれたという点である。J.ヴェルナン (Vernant) が指摘したように、IRO憲章の難民の定義は原則として国外に所在することを前提とするものであったが、その例外規定として、ドイツまたはオーストリアに居住していたユダヤ人などを含めることが取り決められた<sup>15</sup>。IRO憲章が発効した時点ですでにドイツ国家の主権は占領国 (Occupying Powers) に委ねられていたため<sup>16</sup>、今日の国内避難民が論じられる文脈とは大きく異なるが、憲章が難民の定義を通じ、自国で住居を失っていた人々の状況にも対処しようと

13 1946年12月15日の総会決議62(I)。

14 Loescher (2001), pp. 37-39.

15 Vernant (1951), p. 3.

16 *Ibid.*, p. 4.

したことは特筆すべきだろう。また、本国に帰還したとしても元の居住地に戻れずにいる帰還民の存在は今日でも散見されるが、第二次世界大戦直後にも同じ問題があったことに留意しておきたい。IRO憲章は次のように定める(付属書I、第I部、Section A, 3.)。

「難民」の用語は、ドイツまたはオーストリアに在住し、かつ、ユダヤの出自または外国人もしくは無国籍者であって、ナチスの迫害の犠牲者であり、また、これらの国々の一つにおいて収容された者、または敵対行為の結果としてまたは戦争の状況によってそれから逃れることを余儀なくされおよびその後に戻った者であって、その地において未だ確実に再定住していない者にも適用される。

(...) the term 'refugee' also applies to persons who, having resided in Germany or Austria, and being of Jewish origin or foreigners or stateless persons, were victims of nazi persecution and were detained in, or were obliged to flee from, and were subsequently returned to, one of those countries as a result of enemy action, or of war circumstances, and have not yet been firmly re-settled therein.

その後、莫大な活動資金が投じられたIROの後継機関のあり方が国際場で論じられ、国連に「難民高等弁務官 (High Commissioner for Refugees)」のポストを設置することが合意された。高等弁務官の役割や職務権限 (mandate) を定めた「規程 (Statute)」が総会決議428(V) (1950年12月14日) の付属文書として採択され、翌1951年よりUNHCRは活動を開始した。UNHCR規程は次のようにUNHCRが対象とする難民の定義を定めている (第6条A(ii))。

(...) 人種、宗教、国籍もしく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に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ることができない者またはそのような恐怖を有するためもしくは個人的便宜以外の理由のために国籍国の保護を受けることを望まない者。または、無国籍者であって、かつ、常居所を有していた国の外にいる者であって、当該常居所国に帰ることができない者または個人的便宜以外の理由のために当該常居所国に帰ることを望まない者。(注：下線は筆者による)

Any person who, (...) owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, is unwilling to avail

himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence, is unable or, owing to such fear or for reasons other than personal convenience, is unwilling to return to it.

また、UNHCRの発足と同じ年の7月、スイスのジュネーヴで「難民と無国籍者の地位に関する全権者会議（Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons）」が開催された。共産圏諸国（ユーゴスラビアを除く）は会議には参加せず、西側諸国主導で会議は進められた。参加26カ国による3週間にわたる議論を経て、1951年7月28日、「難民の地位に関する条約」が調印された。条約では次のように「難民」が定義されている（第1条A(2)）。

(...) 人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又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に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つて、その国籍国の保護を受けることができないもの又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もの (...)（注：下線は筆者による）  
(...) owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

## （2）国内避難民に対する国際的認識の欠如

このように、国際場裡においては、国外に逃れた難民に対して保護の枠組みが整えられていったが、その一方で、国内避難民の問題は未解決のままとなった。先述のとおり、難民の保護を目的として設立されたUNHCRは、その職務権限を国境を越えた難民に限定した<sup>17</sup>。また、1951年の難民条約も同じく、難民の定義の基本的要件の一つに「外国人性（alienage）」、つまり国籍国の外にいることを定めた（1967年の「難民の地位に関する議定書」も同様である）。

難民保護の枠組みを定めた主要文書において国内避難民の問題が言及されることはなかったが、それは国際場裡においてこの問題への関心が皆無だったことを意味しない。

17 ただし、UNHCR規程第9条によれば、総会からの依頼に応じて、付加的活動に従事することも可能となっており、それが職務権限の拡大を許容する根拠となっていた。この点については、墓田(2002a)、240-242頁を参照のこと。



事実、難民条約の策定過程ではベルギーやカナダ、トルコといった政府の代表からは「国内難民 (internal refugees)」、すなわち今で言う国内避難民も条約の適用範囲に含めるべきであるとの意見が出され、この点に関して議論が交わされている。しかしながら、結局のところ、伝統的な庇護法の概念に従い、国内避難民は難民条約の対象外となった経緯がある。

それにはいくつかの理由があった<sup>18</sup>。一つには、条約の適用対象を收拾がつかなくなるような問題にまで拡大するべきではないとの判断があった。政府代表の中には、国内避難民は自国政府の保護を受けるべきであり、国際的保護は必要ないとの意見もあった。しかし、国家主権への抵触への懸念が最大の理由であったようである。それはジュネーブ会議でフランス政府の代表を務めたR.ロシュフォール (Rocheffort) 以下の言葉に最も良く表されている<sup>19</sup>。

どのような文言が最終的に選択されようとも、それは特定の国の市民であり、いずれにしてもその国の政府の保護を享受している国内難民に適用されないだろうし、適用されえないだろう。国家の主権の侵害を伴うものであるため、そのような難民をカバーする一般的な定義はない<sup>20</sup>。  
Whatever formula might be ultimately chosen, it would not and could not in any event apply to internal refugees who were citizens of a particular country and enjoyed the protection of the government of that country. There was no general definition covering such refugees, since any such definition would involve an infringement of national sovereignty.

こうした経緯からも、第二次世界大戦以降、国内避難民についての国際的な認識は極めて低く、国連システムによる国内避難民への対応は皆無に近かった。国内避難民という類型的認識が国際場裡で欠如する中で、国連がこれらの人々に対して具体的な行動をとることは現在よりも難度の高い行為であった。その一例は、1967年に勃発した、ナイジェリアのピアフラ戦争における国連の対応である<sup>21</sup>。この戦争では、100万人から200万人とされる死者に加え、およそ100万人の国内避難民が発生したとも言われている。

18 Hathaway (1991), pp. 30-31.

19 E/AC.7/SR.172, 12 August 1950, p. 4 (cited in Hathaway (1991), p. 31).

20 議事録のフランス語版では (...) et jouissent de la protection de ce pays. Il n'y a pas de définition générale qui puisse englober ces réfugiés (...) となっており、現在形で示されているので、日本語でも「享受している」「定義はない」とした。内容からもそのほうが自然だろう。

21 ちなみに、その前年である1966年、米国政府からUNHCRに対して南ベトナムの国内避難民への支援の要請がなされている。この要請に対しても高等弁務官は「UNHCRは、国内で避難している人々には対処できない」と述べて、関与を断っている。難民の定義の変更が懸念されたほかにも、UNHCRの中立性・非政治性の確保の必要、要請された支援内容への疑念があったとされる。南ベトナムの避難民問題に関しては、赤星 (2014)、83-84頁を参照のこと。

甚大な人的被害をもたらした武力紛争であったが、国連の場では主権尊重の原則を振り切ってまでも紛争被災者への人道支援を行おうとする動きはなかった<sup>22</sup>。UNHCRも同様の姿勢を示した。当時のS.アガ・カーン（Aga Khan）高等弁務官はビアフラからの代表に次のように説明するのだった。「『ビアフラ』は別個の国家としては認められておらず、ナイジェリアの他の地域から東部ナイジェリア（注：ビアフラ）に入った避難民は事務所の職務権限に該当しない。したがって、事務所が彼らのためにできることは何もない」<sup>23</sup>。

## 2. 国内避難民問題への認識の高まり——国際場裡での概念化の進展

国際場裡においては長きにわたり国内避難民の問題は置き去りにされたままとなっていた。概して、特定の問題があったとしても、諸国家によって問題と認識されない限り、国際場裡において政策上の課題として概念化されることはない。国内避難民問題もその種の事例であった。しかし、そうした国家間関係の限界を乗り越えようとさまざまなアクターが問題提起を行い、解決策を模索したのである。そのような動きが顕著だったのが1990年代であったが、まずは1970年代の試行錯誤の様子から追ってみたい。

### （1）萌芽的な動き——1970年代から1980年代<sup>24</sup>

#### （a）1970年代の動き

「避難民（displaced persons）」という用語は、1970年代頃から国連決議などで散見されるようになる。1972年7月、スーダン内戦の和平合意を受けて、国連の経済社会理事会（以下、経社理）はUNHCRなどに対し、外国から帰還するスーダン難民に加え、「国内で避難を強いられた人々」（persons displaced within the country）に対しても帰還、復帰、再統合に際して必要な支援を行うよう求めた（経社理決議1705（LIII））。

また、1974年8月、国連安全保障理事会（以下、安保理）はキプロス情勢に関する決議361において、難民および「その他の避難民（other displaced persons）」の状況に憂慮を示している。その他、1975年12月には国連総会が「インドシナ避難民（Indo-Chinese displaced persons）」に対する人道援助に関する決議3455（XXX）を採択し、その中で国際社会に対し、これに関連したUNHCRの取り組みへの支援を強化するよう求めている。そのほか、1986年11月に採択された決議31/35の中で、総会が難民高等弁務官に対してアフリカにおける難民および「避難民（displaced persons）」に対する人道援助を

22 Loescher (2001), pp. 146-147. ちなみに、諸国家の極めて慎重な姿勢にフランス人医師、B.クシュネール（Kouchner）らは業を煮やし、NGO「国境なき医師団」（Médecins sans frontières）を設立、ビアフラで独自の人道援助を実施した。

23 1967年11月9日に行われた、アガ・カーン高等弁務官とウド・アフィア・ビアフラ代表との会談。Cited in Goetz (2001), p. 6.

24 ここでの議論は墓田（2003）に依拠した。

継続するよう求めている例が挙げられる。

ただ、この当時の「避難民」の概念には、若干の曖昧さが残っていたのも事実である。例えば、前述のキプロスでの避難民の場合は国内避難民を指していたが、インドシナ避難民については、いわゆる「ボートピープル」のように、国内避難民ではないものの、難民条約によって「難民」と認定されづらいような人たちも含まれていた。実際、インドシナ避難民に関しては、UNHCRの内部文書では避難民の用語は国内避難民と国外に逃れた人々の双方を指していた<sup>25</sup>。ただ、1977年、当時の難民高等弁務官はUNHCR執行委員会に対し、「難民」と「避難民」の概念の違いについての解釈を求めたが、執行委員会はこれについて具体的な説明を与えることができなかった<sup>26</sup>。執行委員会の構成国の間には、「避難民」を国外に逃れた避難民に限定して理解しようとする国（トルコなど）<sup>27</sup>と、国内避難民も含めた広い概念で捉えようとする国（ノルウェーなど）が存在しており、執行委員会は「避難民」が具体的に何を指すのかについて判断を下すことを見送ったのである。いずれにしても、UNHCR執行委員会でのこうした議論は、「国内避難民」の概念が形成途中であったことを示すエピソードであろう。

#### （b）1980年代の動き

国内避難民の存在が多国間外交の場において関心を集め、具体的な対応策の必要性に言及されるようになったのは1980年代に入ってからのことだった。当時開催された難民問題に関する国際会議、さらには国連の場での討議を通じて、これまで難民問題の陰に隠れていた国内避難民の存在が次第に対処すべき問題として認識されるようになる。

その先陣を切ったのが、1984年11月、コロンビア政府の後援を得てUNHCRなどによって同国のカルタヘナで開催された「中米、メキシコおよびパナマにおける難民の国際的保護に関する討論会（Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama）」である<sup>28</sup>。当時の中米では内戦や政情不安の影響を受けて多くの難民や国内避難民が発生していたが、同討論会の最終文書である「難民に関するカルタヘナ宣言（Cartagena Declaration on Refugees）」は、「国内避難民（persons displaced within their own countries）」<sup>29</sup>の状況に憂慮を表明するとともに、「政府当局および国際機関に対して、これらの者に保護と援助を与え、これらの多くが経験してい

25 UNHCR(1994), p. 6.

26 Goodwin-Gill(1996), p. 14.

27 トルコ政府の代表が「UNHCRが前例をもって、どのような理由であれ自国を逃れることを、さらには自国内の異なる場所に移動することを強いられたあらゆる人の世話をする機関にならないことを確保する時が来た」と強い調子で発言したことが記録されている。Idem.

28 この会議に先立つ1981年5月、メキシコ外務省主催（UNHCR後援）の「ラテンアメリカにおける庇護および難民の国際的保護に関する討論会（Colloquium on Asylum and International Protection of Refugees in Latin America）」が開かれ、中南米諸国の難民発生と難民法の現状が話し合われた。コロキアムの最終宣言は、地域諸国は拡大した難民の定義を採択する必要があると述べる一方で、国内避難民の状況に言及することはなかった。

29 スペイン語版ではpersonas desplazadas dentro de su propio paísとなっており、概念化された国内避難民を指していると考えられる。英語版ではpersons displaced within their own countriesとなっているが、それはスペイン語表現を英語に直訳したためだろう。

る苦痛を軽減するよう」求めた（結論9）。

他方で、アフリカ大陸に目を移すと、1981年に開催された「アフリカ難民への援助に関する国際会議」(International Conference on Assistance to Refugee in Africa: ICARA)、次いで1984年に開催された「第二回アフリカ難民への援助に関する国際会議」(ICARA II)では国内避難民の問題への言及は見られなかった。しかし、その後、1988年8月、ノルウェーのオスロで「南部アフリカにおける難民、帰還民、避難民の状況に関する会議 (International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa: SARRED)」が国連主催で開かれ、この会議の場で、国内避難民への援助の制度化について初めて言及がなされた。同会議で採択された「南部アフリカにおける難民、帰還民、避難民に関するオスロ宣言および行動計画 (Oslo Declaration and Plan of Action on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa)」は、国連事務総長に対し、国内避難民への援助計画の実施と調整が早急になされるよう、調査・意見聴取の実施を求めたのである（パラグラフ21）<sup>30</sup>。これを受けた国連総会は、国連システムにおいて国内避難民の問題を扱うためのメカニズムを設置する必要性に言及した（1988年12月8日の決議43/116）。加えて注目したいのが、会議を受けて作成された国連事務総長の報告書<sup>31</sup>において国内避難民の定義が試みられたという点である。事務総長は報告書において下記の暫定的な定義を提示する（パラグラフ72）。

この報告書において、国内避難民とは、一般化した暴力、武力紛争、国内の混乱または公の秩序を深刻に脅かす同様の出来事によってその生命、安全または自由が脅威を受けているという理由から、出身国内に留まりつつも、自らの住居または通常の経済活動を放棄することを強いられた者とみなすこととする。

For the purposes of the present report, internally displaced persons are considered to be persons who have been forced to abandon their home or their normal economic activities, while remaining inside their countries of origin, because their lives, security or freedom have been threatened by generalized violence, armed conflicts, internal upheavals, or similar events seriously disturbing the public order.

さらに、再び中米に話を移すことになるが、1989年5月にグアテマラで開催された「中米難民に関する国際会議」(International Conference on Central American Refugees / Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos: CIREFCA)においても

30 SARRED Doc. 88/5, 24 August 1988, para. 21.

31 A/44/520, 28 September 1989.

国内避難民への支援の重要性が確認された。会議の最終成果である「中米難民、帰還民および避難民のための宣言および共同計画 (Declaration and Concerted Plan of Action in Favour of Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons)」<sup>32</sup>は、下記のように避難民の問題と向き合うことを確認しつつ (パラグラフ13)、国内避難民に対する具体的なプログラムを策定した<sup>33</sup>。なお、CIREFCAで用いられたdisplaced personsの語句はinternallyとexternallyの両方を意味しており、次の文言に国内避難民が含まれると理解して問題ないだろう。

難民および帰還民に関する正式かつ最優先の約束以上に、関連する国際的な文書および国際的保護の基本的原則により、国際共同体は、人道と連帯の諸原則に従い、避難民のための解決に貢献する用意があることを確認する。

Confirm that beyond the formal and overriding commitment in respect of refugees and returnees, in conformity with the relevant international instruments and the fundamental principles of international protection, the international community is ready, in accordance with the principles of humanity and solidarity, to contribute to solutions in favour of displaced persons;

さて、その後の展開に関して若干述べておきたい。先述のSARREDで採択された「宣言および行動計画」はまさにその後の行動を促すこととなった。UNDPからの提議を受けて、国連の経社理は1990年7月、事務総長に対し、難民、帰還民および避難民に関する国連システムの対応能力の分析・調査の開始を求めた (1990年7月27日の経社理決議1990/78)。この作業はコンサルタントのJ.キューエノ (Cuénod) に任せられ、同氏がまとめた報告書<sup>34</sup>の中で、国内避難民への支援体制に関する具体的な提案がなされた<sup>35</sup>。また、経社理決議1990/78での要請を受けて、事務総長は1992年2月に報告書を経社理に提出した (これについては後に言及する)。このように、SARRED、そしてCIREFCAで生まれた機運は、1990年代初頭の国連でのダイナミックな動きにつながっていくのであった。

## (2) 1990年代の動き——事務総長代表の活動を中心に

こうしたモメンタムを捉えた国際NGOによる働きかけも功を奏し、1990年代に入る

32 CIREFCA 89/13/Rev.1, 30 May 1989.

33 エルサルバドルの43,000人、グアテマラの12,500人、ニカラグアの90,000人の国内避難民に対する支援プログラムの計画が示された。Ibid., para. 29.

34 E/1991/109/Add.1, 27 June 1991.

35 Ibid., paras. 116-128.

と国連の場での国内避難民の問題への取り組みが具体化する。政策形成の過程におけるアドボカシー活動については後に詳しく検証するが、まずは1990年代の動きを紹介しておく。なお、この時代は国内避難民問題への関心が世界的に高まった時期であり、国連以外の場でも多種多様な動きが見られたが<sup>36</sup>、デン代表の取り組みが中心的な役割を果たしたことに疑いはないだろう。

この時期の政策議論の中心的な役割を果たしたのが「国内避難民担当事務総長代表」(以下、事務総長代表または代表)である。1992年3月、国連人権委員会は国連事務総長に対して、国内避難民の問題を専門に扱う「代表」<sup>37</sup>を任命するよう要請した(決議1992/73(同年3月5日))。そして、同年7月にはスーダン出身のF.M.デン(Deng)がこのポストに任命された。2012年より南スーダン共和国の駐国連大使を務めるデンは、国連職員を務めた後にスーダン共和国の大使を歴任し、ブルッキングス研究所(Brookings Institution)<sup>38</sup>の上級フェローを務めていた人物である。元々は避難民を多く出している南スーダン(任命された当時はスーダン共和国南部)のディンカ人の出である<sup>39</sup>。代表のポストに任命されて以来、デンは政府や国際機関、NGO、研究者など、さまざまな関係者の協力を得て国内避難民の問題への解決策を模索するとともに、国内避難民が存在する国々を訪問し、政府当局との対話に積極的に関与してきた。デンの手法として際立っているのが、単に訪問と対談を行うことに留まらず、問題の知的枠組みと解決の道筋を提示したという点であろう。すでに就任の翌年にはブルッキングス研究所から*Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community*と題した著書を出し、保護のあり方を示した<sup>40</sup>。そして、知的コミュニティの協力を得て、国内避

36 例えば、国際法協会(International Law Association: ILA)においても1992年から法典化作業が進められ、2000年には「国内避難民に関する国際法原則宣言(Declaration of International Law Principles on Internally Displaced Persons)」が採択された(永田(2005))。また、1994年9月にはエチオピアのアジスアベバでアフリカ統一機構(OAU)とUNHCRの共催によるシンポジウムが開かれ、その最終文書(The Addis Ababa Document on Refugees and Forced Population Displacements in Africa)で国内避難民問題について勧告を行っている。加えて、旧ソビエト連邦の諸国で構成される独立国家共同体(CIS)においても、1996年5月、UNHCR、国際移住機関(IOM)、欧州安全保障協力機構(OSCE)の共催で会議(Conference on Refugees, Returnees, Displaced Persons and Related Migratory Movements in the Commonwealth of Independent States)が開催され、国内避難民の問題などが議論されている。

37 人権委員会決議1992/73の採択をめぐっては、決議案を委員会に提出する際、コーエンらは「特別報告者(special rapporteur)」や「作業グループ(working group)」では合意が得られないと感じ、事務総長の指名によるrepresentativeという形で妥協したという(Weiss and Korn(2006), p. 28)。決議1992/73によると、その目的はto seek again views and information from all Governments on the human rights issues related to internally displaced persons, ... というものだった(para. 2)。この文脈では「代理人」くらいの位置付けだったのかもしれない。しかし、1993年以降の人権委員会決議ではthe representative of the Secretary-Generalと記されるようになり、また、その後も同人を中心に国内避難民への取り組みが進むなど、このポストが名実ともに制度化していった。この点に着目するならば、「事務総長代表」と呼ぶのがより適していると思われる。

38 ワシントンD.C.を拠点とする米国のシンクタンク。1916年に創設。

39 王家の一族でもある。ちなみに、ブトロス・ガリ事務総長(当時)から打診を受けた際、職務の詳細を知りたがったデンに対し、ブトロス・ガリは「フランシス、これは地球規模の危機という問題だけではなく、あなたの大陸が最も直面し、アフリカではあなたの国が最も直面し、スーダンではあなたと同じ南部の人たちが一番被害を受けている問題だ。断るなんてできないよ」と伝えたという(Deng(2000))。

40 デンには後に「責任としての主権(Sovereignty as Responsibility)」として提示した考えをすでにこの著書の中で示している。Deng(1993), pp. 14-20.

難民の保護のための規範作りに精力を傾けるのであった。こうした規範策定の作業は、周知のとおり、1998年2月に人権委員会に提出された「国内強制移動に関する指導原則 (Guiding Principles on Internal Displacement)」<sup>41</sup>に結実する。

また、事務総長代表のポストの創設とともに重要なのが、この問題が国連の人権委員会の議題に設定され、国内避難民問題が人権保護の観点から論じられたことである。人権委員会決議1992/73の次の文言にもそうした認識が示されているよう。

世界中の国内避難民の多くの数とこれらの者の苦しみが国際共同体にもたらしている深刻な問題に深く困惑し、  
国内避難民が救援活動と保護を必要としていることを認識し、  
国内避難民の人権の側面を意識し、（注：下線は筆者による）  
*Deeply disturbed* by the serious problem that the large number of internally displaced persons throughout the world and their suffering is creating for the international community,  
*Recognizing* that internally displaced persons are in need of relief assistance and of protection,  
*Conscious* of the human rights dimensions of internally displaced persons,

また、国内避難民の概念化の過程において、上述の人権委員会決議1992/73のみならず、事務総長が提出した報告書『国内避難民に関する事務総長の分析報告書 (*Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*)』<sup>42</sup>（以下、分析報告書）が重要な役割を果たしたことも指摘できよう。分析報告書は上述の経社理決議（決議1990/78）を受けて国連事務局が作成した一報告書ではあるが、1992年2月に総会に提出され、政策議論において人権委員会決議1992/73とともに事あるごとに引用され、議論形成に大きく貢献した。分析報告書は次のように国内避難民を定義する（パラグラフ17）。なお、この定義で特徴的なのは、災害という要因を含めつつも、移動の要因として武力紛争が冒頭に掲げられているという点である。

この報告書において、「国内避難民」の用語は、武力紛争、国内の抗争、制度的な人権侵害または自然もしくは人為的災害の影響の結果として、大勢で突如としてまたは予期せぬままに自らの住居から逃れることを強いられた者であって、自己の国の領域内にいるものに言及するために用いられる。

41 E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998. 日本語版は、GPID日本語版作成委員会（2010）を参照のこと。

42 E/CN.4.1992/23, 14 February 1992.

for the purposes of this report, the term “internally displaced persons” will be used to refer to persons who have been forced to flee their homes suddenly or unexpectedly in large numbers; as a result of armed conflict, internal strife, systematic violations of human rights or natural or man-made disasters; and who are within the territory of their own country.

この当時の動きについてさらに指摘できるのは、デン代表の見解が事務総長報告書の形で表明され、それが国連総会に提出され、さらにそれに対して総会が決議を採択し、応答するという形で<sup>43</sup>、国際場裡での理解が形成されていった事実である。1998年2月までに限っても、総会は決議48/135（1993年12月20日）、決議50/195（1995年12月22日）、さらには決議52/130（1997年12月12日）を採択し、事務総長代表の仕事を励ましつつ、この問題への理解を示している。決議の文言を見る限りでは、すでに1990年代の半ばには多国間外交の場での国内避難民問題への認識は定着したと理解できるだろう。

さて、先述のとおり、デン代表の最大の功績と言っても良いのが指導原則の策定である。指導原則を受理した人権委員会が決議1998/50（1998年4月17日）で「留意する（takes note of）」と応じるにとどめた事実をよそに、国連の文書番号が与える信頼性ととも<sup>44</sup>、指導原則は急速に広まっていく。2005年の世界サミットの決議である「成果文書（2005 World Summit Outcome）」（総会決議60/1）においても「指導原則は国内避難民の保護のための重要な国際的枠組み（an important international framework for the protection of internally displaced persons）であると認識する」<sup>45</sup>と記されたが、このようにわずかな期間で多国間外交において受容された事実は注目に値しよう。指導原則の策定を通じて「国内避難民」の概念が明確化され、多国間外交の場における受容と相俟ってその概念は定着したと見ることはできるのではなかろうか。事実、1998年以降、政策課題としての国内避難民問題を論じる際に、指導原則が提示した国内避難民の「記述的特定」が決まって引用されることとなる。その指導原則は国内避難民を次のように記述する（序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

43 Bagshaw (2005) は、人権委員会と総会の決議は、事務総長代表の報告書に記された結論と勧告を反映し、支持するような文言で書かれたと指摘する (p. 132)。

44 指導原則を掲載した報告書の文書番号（ドキュメント・シンボル）が文書の所在管理という元来の目的を超えて、ある種の「お墨付き」を与えることになったと筆者は考える。指導原則がアドボカシー活動で用いられる際、決まって国連の文書番号E/CN.4/1998/53/Add.2が記されていたことは印象深い。

45 A/RES/60/1, 24 October 2005, para. 132.



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。

For the purposes of these Principles, internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border.

指導原則は移動の要因として「武力紛争」を冒頭に掲げているが、その意味では、指導原則が概念化する「国内避難民」の中で中心的位置を占めるのは武力紛争によって引き起こされる人々であると言っても過言ではない。実際のところ、それ以外の原因で移動する人々の状況は、国内避難民の取り組みにおいて優先的に扱われてきたとは言い難い。

なお、「代表」のポストは、その後2004年に「国内避難民の人権に関する（国連）事務総長代表（Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons）」と名称を変え、さらに2010年には「国内避難民の人権に関する特別報告者（Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons）」となった<sup>46</sup>。事務総長代表、特別報告者のいずれも国連の人権委員会およびその後継機関である人権理事会によって任命されるという点では変わりはない。

国連総会や人権委員会の決議を額面どおりに受け止めることはできないとしても、国内避難民に対する国際的な認識が以前に比べれば高まったことや、問題の可視化が進んだことは少なくとも指摘できるだろう。その背景にはNGOやシンクタンクなどの民間のアクターによる精力的なアドボカシー活躍が果たした役割が大きかったが、事務総長代表がアドボカシー活動を「一つの声」としてまとめ、諸国家に対して対等なレベルで伝えることができたのも成功の一因だろう。

### （3）国内避難民問題をめぐる政策形成とその背景

国内避難民をめぐる政策形成の動きにおいて特徴的なのが、国家以外のさまざまなアクターによる積極的なアドボカシー活動である。これらの活動により、国内避難民問題が政策課題として形成されていき、保護のための具体的な方策が実現したと言っても過

46 マンデートの保持者（mandate holder）は、フランシス・デン（1992年～2004年）の後は、ヴァルター・ケーリン（Walter Kälin）（2004年～2010年）、チャロカ・ベヤニ（Chaloka Beyani）（2010年～）。

言ではない。J.W.キングダン (Kingdon) の「政策の窓 (policy window)」<sup>47</sup>の考えを用いるならば、問題が問題と認識され、政策が用意され、かつ政治が後押しした構図がこの取り組みにも見て取れよう。〈問題〉〈政策〉〈政治〉の3つの流れ (streams) が合流するときに政策の窓が開く、つまり政策が実現するという説明がなされるが、国内避難民問題に関しては、少なくとも1990年代にその窓は大きく開いたと思われる。

この問題に関与した数多の者の中から主要な人物を挙げるならば、R.コーエン (Cohen) とデンということになるだろう。また、組織としては、デンが上級フェローとして所属していたブルッキングス研究所の役割が大きい。ノルウェー難民評議会 (Norwegian Refugee Council)<sup>48</sup>も大きく貢献した。国家間のレベルではオーストリアとノルウェーがいわば「有志国」として非国家のアクターの活動を後押ししている<sup>49</sup>。このような多様なアクターの中心に位置したのが、触媒 (catalyst)<sup>50</sup>の役割を自認したデンである。国内避難民問題におけるデンなど、牽引力となるアクターは「規範起業家 (norm entrepreneur)」と呼ばれることもあるが、ここでは政策の推進主体 (policy entrepreneur) と位置付けて論を進めたい<sup>51</sup>。

#### (a) アドボカシー活動の活発化

国内避難民を担当する国連事務総長代表としてのデンの取り組みは先述のとおりであるが、ここでは1990年代初頭の国内避難民関連のアドボカシー活動に言及したい。この点に関し、T.G.ウェイス (Weiss) とD.A.コーン (Korn) による著書『国内強制移動概念化とその結果 (*Internal Displacement: Conceptualization and its Consequences*)』<sup>52</sup>は、この時期からのアドボカシーの動きと国連での取り組みの進展を詳細に追った貴重な資料である。ここではその記述を交えながら説明していきたい。

1992年3月の国連人権委員会の決議1992/73の採択に至るまでの過程においてコーエンが果たした役割は大きかった。人権活動家であり、米国のカーター政権の国務副次官補を務めたこともあるコーエンは、1989年からアドボカシー団体であるRefugee Policy Groupの一員として国内避難民の問題に関与していく。また、1994年にはコーエン自身

47 Kingdon(2002).

48 ノルウェーのNGOであり、国内強制移動問題に特化した情報提供サイトInternal Displacement Monitoring Centreを運営する。

49 オーストリアは人権委員会での決議、ノルウェーは総会での決議のスポンサーをそれぞれ務めた。Weiss and Korn(2006), p. 40.

50 E/CN.4/1995/50, 2 February 1995, para. 2.

51 国際関係論におけるコンストラクティビズム/構成主義 (Finnemore(1996)など)は、規範設定に向けた多主体関係の動的な側面を捉える際には有益な視点であるが、規範を重視しすぎるといった難点がある。規範とその理解が諸国家の行動を規定する側面は否定できないものの、国家の行動はすべての場合において規範によって説明しうるものではなからう (例えば、行儀良さは規範たる行儀で説明できても、行儀悪さは行儀で説明できない)。また、概して、規範とされるものへの批判的な考察が弱くなる傾向が見受けられる。ここでは、構成主義の論者が頻繁に用いる規範起業家 (norm entrepreneur) という用語は用いず、公共政策学で用いられるpolicy entrepreneurという用語を用い、「政策の推進主体」という訳語を与えることとする。なお、Entwisle(2005)は、コンストラクティビズムの観点から指導原則の策定を分析する。

52 Weiss and Korn(2006).

もブルッキングス研究所に移籍し、同研究所が事務総長代表と共同で運営するProject on Internal Displacementの原動力となっていく。

1990年1月、コーエンは国内避難民問題を解析したペーパー*Introducing Refugee Issues into the United Nations Human Rights Agenda*を発表する。同年2月、人権委員会の年次会合の開催を前に、クエーカー（Quaker）のジュネーブ事務所がこの問題に関してランチ会合を主催した。30カ国の政府から参加者があったという。コーエンは前述のペーパーを提示しつつこの問題を訴えたが、この時点では委員会の決議採択には結びつかなかった。その後もアドボカシー活動は続けられ、人権委員会のオーストリア政府代表がこの問題に関心を示すこととなる。翌1991年1月、決議案のスポンサー国となったオーストリアは、人権委員会のメンバー国に決議案を回覧し、理解を得ようと努めた。同国によるスポンサーシップに加えてNGOコミュニティの活動も奏功し、同年3月5日、「国内避難民」に初めて言及した人権委員会決議1991/25が採択された。

その後、1991年6月、アメリカのワシントンD.C.においてこの問題についての大規模な会合が持たれた。カナダの元国務長官が議長を務め、国連児童基金（UNICEF）の事務局長などの参加を得て、NGOコミュニティが一斉に参加して開かれたこの会合は、多くの参加者にとって「すべてが始まった場所（the place where it all began）」であったという<sup>53</sup>。コーエンらによる積極的なアドボカシー活動とも相俟って、ワシントンの会合で生まれた機運は先述の人権委員会決議1992/73の採択につながっていく。

## （b）政策形成の背景

さて、ここで、問題認識の高まりの理由、さらには政策形成における各国の意向について考えてみたい。時代背景としては、1990年代の初頭はイラク北部や旧ユーゴスラビアで紛争が生じ、多くの国内避難民が発生した時期でもある<sup>54</sup>。NGOコミュニティによるアドボカシー活動の他にも、冷戦終結後の地域紛争を通じて、紛争避難民に関する議論が現実味を帯びたという事情もあるだろう。ただ、国内避難民問題への関心が高まった背景として、人道や人権といった理由以外の要素を指摘する向きもある。むしろ、そうした論者にとっては、難民の封じ込めを目論む先進国の意向こそが国内避難民問題への関心が高まった理由ということになる<sup>55</sup>。先ほどの「政治の後押し」という点では、大量に押し寄せる難民申請者への対応に頭を悩ませる先進諸国が国内避難民の保護にその代替策を見いだしたとしても不思議ではない<sup>56</sup>。国内避難民への関心の高まった1990年代は庇護権の縮小が進んでいった時代とも符合する。ただ、国内避難民問題の政策形

53 *Ibid.*, p. 25.

54 1991年4月にはイラク北部で起きたクルド人の国内避難民の状況に対処するため、安保理は決議688を採択している。また、1992年3月のボスニア・ヘルツェゴビナの独立宣言を受けて同国で内戦が勃発し、数十万人規模で難民と国内避難民が発生した。

55 例えば、Barutciski(1998); Dubernet(2001)など。

56 墓田(2002b)、91頁。

成における「難民封じ込め陰謀説 (containment conspiracy)」はどこまで真実なのだろうか。

たしかに、国内避難民の保護の促進を支持した諸政府が、同じ時期に難民の受け入れに慎重な姿勢をとり始めた（あるいはとっていた）事実、こうした批判に説得力を与えている。だが、そうした因果関係は容易には証明できるものでないだろう。難民の封じ込めを望んだとされる諸国の行政文書が開示され、政府内での当時の対処方針が明らかとならない限り、正確な因果関係の立証は困難である。また、実際のところ、国内の行政組織においても、多国間外交を扱う部署は、入国管理や難民認定を扱う部署とは異なる組織に属していることが多く、この問題においては各国の外務省が多国間外交の場での対処方針を決定していたと推測される。少なくとも1990年代初頭の段階においては、国内避難民の人権保護という論理が、この問題に理解を示した国々の行動を導いていたのではないだろうか<sup>57</sup>。また、国内避難民問題にいち早く理解を示したオーストリアやノルウェー、決議案を支持したアメリカなども、人権委員会の決議採択に至るまでに慎重な姿勢を見せたり、距離を置いたりしたこともある<sup>58</sup>。その点はどう解釈すべきか。ただ、1990年代、庇護権の縮小はヨーロッパ諸国で見られた現象であり、実際に旧ユーゴスラビアでの内戦が激化した1992年から1995年にかけてヨーロッパ諸国は難民の受け入れという課題をめぐって困難に直面する。当初は人権と人道の理念に導かれて国内避難民問題に賛同したとしても、その後、一部の政府の政策担当者が難民の受け入れの代替案を国内避難民への対応に見出したとしても不自然な話ではない。ただ、仮にそうだとすると、それが国内避難民への取り組みの原動力となったとするのは謬論であろう。その意味で、先述の封じ込め説は、一面の真実を含みつつも、かなり誇張されたものであるように思われる。

#### (4) 多主体協治の足跡

ここまで国内避難民問題が国際場で概念化される過程を検証してきたが、デン代表やブルッキングス研究所などのアクターが展開した一連の行動と、それを受けての課題解決の進展をどのように捉えればよいのだろうか。問題の可視化と概念化の過程では多様なアクターによる積極的なアドボカシー活動が奏功したという背景があるが、難民や「強制移動 (forced migration)」と称される事象に限っても、こうした現象が生じたのは初めてではない。第一次世界大戦後のロシア難民をめぐる動きについても同様の指摘が可能である。ロシア難民に対する救援活動を行うとともに、国際連盟に対して包括的

57 労力対効果という点では、難民の封じ込めという目的に比して、国連人権委員会での国内避難民問題に関する決議の採択は非効率的な手段である。また、国内避難民を抱える途上国とは異なり、先進諸国にとっては自国の管轄内の問題とは認識されなかったはずである。これらの点に鑑みれば、人権委員会の採決にあたり、各国が自国の行政機関間ですり合わせを行い、この問題に関して政府の統一見解を出したとまでは考えにくい。

58 ウェイスとコーンによれば、オーストリア政府やノルウェー政府が慎重な姿勢を見せた場面や、アメリカ政府が関心を示さなかった時期もある。Weiss and Korn (2006), pp. 27, 38, 62 and 66.

な対応を要請したICRCや<sup>59</sup>、その国際連盟によって難民高等弁務官に指名されたナンセンは、戦間期の難民保護の重要ないくつかの場面を主導したアクターであった。そこにも多様なアクターの積極的な活躍の軌跡を見出すことができよう。

こうしたさまざまなアクターが織りなす社会空間での課題解決のあり方は、「グローバル・ガバナンス (global governance)」という理論を用いて論じられることがある。ただ、現状に鑑みれば、「多主体協治 (multi-actor governance)」<sup>60</sup>の概念を用いるのが適切かもしれない。つまり、この議論においてはグローバルという点もさることながら、国家、非国家のさまざまなアクターが協働して問題に対処している様相のほうが重要であることが多いからである。その側面に着目するのであれば「多主体」という理解が適切であると思われる。また、多様なアクターによる共同の「舵取り」(governanceの原義でもある)という側面に着目すれば、トップダウンの管理・支配を連想させる「統治」よりも「協治」と呼ぶのが相応しい。加えて、「グローバル」の形容詞が最適ではないこと理由でもあるが、そうした協治は、課題や時間(条約策定の段階など)、地域(全世界または限定された地域)といった諸要素に応じてさまざまに展開するのが実際のところである(中心となる規範や制度の堅固さの度合いも多様である)<sup>61</sup>。

国内避難民問題については、保護規範となる指導原則の策定(elaboration)と普及(dissemination)の段階においては、限定的ながら多主体協治の理論が働いたと見て良いのではなかろうか。とりわけ策定の取り組みにおいては、デンヤブルッキングス研究所が推進主体としてアドボカシー活動を導き、ノルウェーやオーストリアといった国々が有志国として積極的に立ち振る舞い、協治が進展した経緯がある。キングダム流に言えば「政策の窓が開いた」ということになろう。ただ、実際のところ、一部の国家にとっては「虚を突かれた」という側面があったと思われる。国内避難民の問題は諸国家の共同体においては優先順位の比較的低い課題だったかもしれないが、一部の推進主体にとっては重大な関心事であった。「ジェネラリスト」としての国家と、「スペシャリスト」としてのNGOやシンクタンクの間における熱意や専門的知識の乖離は相当なものであっただろう。諸国家の関心が低調な中で、政策の推進に熱意をもつ一部の非国家の推進主体と有志国に主導権を握られたというのが実際の構図ではなかろうか(それゆえに進歩的な文書を策定することができたのだらう)。ただ、そうだとした場合、これらのアクターによる取り組みの中に問題解決の共同の舵取り、すなわち協治の足跡を見出すことは決して不可能ではない。

しかしながら、そうした協治は必ずしも堅固で継続的なものではなかったかもしれな

59 箱(2014)、45-46頁。

60 Multi-actor governanceの用法についてはNewell *et al.* (2012)などを参照のこと。あるいはDonahue and Zeckhauser(2006)が論じるように、collaborative governanceと言っても良いだろう。日本においては東京都の墨田区の協治への取り組みなどがある。

61 グローバルと思われる空間が極めてローカル(内輪)である場合には、グローバルという名称は誇張となるかもしれない。

い。強いて言えば「緩やかな協治」であり、また、抑制的に評価するならば、規範の策定と普及という限定された場面で開花した美しい構図だったのかもしれない。たしかに、法的拘束力のない指導原則が諸国家の共同体によって共感と理解をもって迎えられるなど、一種の規範性を有するようになる。先に述べたように、2005年の世界サミット成果文書が指導原則を「国内避難民の保護のための重要な国際的枠組み」と認識したのはその証左である。だが、指導原則を中心として規範性の強い領域が継続して存在している訳ではなく、指導原則の遵守を監督する機関が存在している訳でもない。指導原則は多くの国で国内避難民に対応するための政策を導いてきた文書であり、それらの国々に規範を示してきたことは事実であるが、実定法的な観点から客観的な評価を下すならば、すべての国家が指導原則を規範と認識しているとは言い難い。領域内を管轄する諸国家の権限（場所によっては非政府の集団による実効支配）は依然として強く、協治の成果が世界の数多くの国内避難民に到達しているとは見ることが難しい。

筆者は以前、指導原則は「グローバル・ガバナンスの価値観を表すものかもしれない」と評したことがあった<sup>62</sup>。たしかに、事務総長代表、シンクタンク（ブルッキングス研究所）、NGO（ノルウェー難民評議会）、研究者、そして有志国といった多様なアクターが共同で問題に対処し、規範を形成していったという点においては、「グローバルな社会空間」で策定された規範であり、その中で醸成された価値観を反映したものに違いない。しかし、より正しくは、「限定的な文脈ながらも生じた多主体協治」と表現すべきかもしれない。そうした協治が今も指導原則を中心に求心力と強度を保っているかは見解が分かれるところだろう。ただ、少なくとも規範の策定という場面においては、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指導原則に反映された軌跡がある<sup>63</sup>。この点は積極的に評価しても良いと思われる。

## おわりに

本稿では国内避難民問題が国際場で政策課題として概念化されていく過程を考察した。それは、「国内避難民」が従来の難民とは異なる存在として、また同じ領域内のその他の国民とも差別化される存在として明確化されていった過程である。そうした概念化の過程をどのように評価できるだろうか。

国内で移動を余儀なくされた人々が存在しているにもかかわらず、国家主権という障壁によって長らく国際的な対応は阻まれてきた。しかし、これらの人々は「国内避難民」と概念化され、やがて国際社会の関心事となっていく。どのような国際的な対応が図ら

62 墓田 (2011)、118頁。

63 ただし、移動したことを概念的な出発点としているため、残留者 (remainee) や逃げ遅れる人が視点から漏れてしまっている点や、国内避難民の状況を強調するばかりに受け入れ側コミュニティ (host community) への言及が欠けているなど、指導原則にはいくつかの問題がある。この点については、墓田 (2013) および Hakata (2014) を参照のこと。

れたかは本稿で考察したとおりである。国内避難民問題は政策概念としてすでに国際場裡で定着したようにも映るが、「自然に」そうなった訳ではない。その過程においては問題を政策形成の過程に乗せ、解決策を模索しようとした強い推進力があつた。さまざまな推進主体、とりわけコーエンとデンの行動は、まさに未知の領域を切り拓くものであつたことは誰もが認めるところだろう。ウェイスとコーンが指摘したように、政策の実現には「人とアイデアが重要 (people and ideas matter)」であることを示す好例であろう<sup>64</sup>。なお、政策形成の過程においては、自然災害という要因が無視されることはなかったにせよ、「武力紛争や人権侵害で生じた移動」という文脈で問題が概念化され、政策課題の輪郭が形成されていった点に留意しておきたい。後に、自然災害は国内避難民/国内強制移動の取り組みにおいて主流化されることとなるが<sup>65</sup>、その点からしても「国内避難民」は、実務志向のアクターによって構築され、かつ、時代の要請を反映した「動的な概念」とでも言えるだろう。

本稿は国内避難民をめぐる問題解決のあり方に協治の足跡が見出せると論じた。もちろん、「規範性が低く、監督・規制のメカニズムがないのならば、協治が成立している」とまでは言えない」との反論があるかもしれない。ただ、仮にそうだとした場合、多様なアクターによる議題設定と指導原則の策定の過程は、少なくともグローバル公共政策 (global public policy) の方法論に貴重な示唆を与える事例であることに変わりはないだろう<sup>66</sup>。

## 【参考文献】

### 《日本語文献》

- 赤星聖(2014)「UNHCRと国内避難民支援の開始」、墓田桂・杉木明子・池田丈佑・小澤藍編著『難民・強制移動研究のフロンティア』現代人文社、83-88頁
- 館葉月(2014)「難民保護の歴史的検討—国際連盟の挑戦と「難民」の誕生」、『難民・強制移動研究のフロンティア』前掲書、43-59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」、島田征夫編著『国内避難民と国際法』信山社、23-72頁
- 墓田桂(2002a)「国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) の国内避難民に対する取り組み」、日本国際連合学会編『グローバル・アクターとしての国連事務局』(国連研究第3号)、239-256頁

64 Weiss and Korn(2006), p. 147.

65 この点については墓田(2013)で論じた。

66 国内避難民問題への取り組みは、今後の国際場裡における公共政策の立案と実現の方法としても参考になると思われる。国内避難民問題に近い事例としては、J.ラギー (Ruggie) が事務総長特別代表を務めたビジネスと人権に関する取り組みを挙げられるだろう。2011年には「ビジネスと人権に関する指導原則 (Guiding Principles on Business and Human Rights)」(A/HRC/17/31, 21 March 2011) が提出された。

- \_\_\_\_\_ (2002b) 「国内避難民の法的保護：国際法の観点から」、国際人権法学会編『国際人権』第13号、88-93頁
- \_\_\_\_\_ (2003) 「国内避難民（IDP）と国連—国際的な関心の高まりの中で—」、『外務省調査月報』（2003年第1号）、33-55頁
- \_\_\_\_\_ (2011) 「「国内強制移動に関する指導原則」と国内避難民の国際的保護」、難民研究フォーラム編『難民研究ジャーナル』第1号、111-119頁
- \_\_\_\_\_ (2013) 「国内避難民/国内強制移動問題の諸相—〈人の移動と脆弱性の視点〉へ」、『成蹊大学一般研究報告』第48巻第1分冊所収、1-28頁
- 藤本久志（2001）『飢餓と戦争の戦国を行く』朝日新聞出版
- 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）」、『アジア太平洋研究』No.35、149-166頁

《外国語文献》

- BAGSHAW, Simon (2005) *Developping a Normative Framework for the Protection of Internally Displaced Persons*. Ardsley, N.Y.: Transnational Publishers
- BARUTCISKI, Michael (1998) 'Tensions between the refugee concept and the IDP debate', *Forced Migration Review*. Issue 3
- COHEN, Roberta and DENG, Francis M. (1998) *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- \_\_\_\_\_ [eds.](1998) *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press
- DENG, Francis M. (1993) *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community*. A Brookings Occasional Paper. Washington, D.C.: The Brookings Institution
- \_\_\_\_\_ (1995) 'The International Protection of the Internally Displaced', *International Journal of Refugee Law*. Special Issue. pp. 74-86
- \_\_\_\_\_ (2000) *Acceptance Statement by Francis M. Deng*. The Rome Prize for Peace and Humanitarian Action, December 14
- DONAHUE, John D. and ZECKHAUSER, Richard J. (2006) 'Public-Private Collaboration', in MORAN, Michael *et al.* [eds.] *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press, pp. 496-525
- DUBERNET, Cécile (2001) *The International Containment of Displaced Persons: Humanitarian spaces without exit*. Aldershot: Ashgate
- ENTWISLE, Hannah (2005) 'Tracing Cascades: The Normative Development of the U.N. Guiding Principles on Internal Displacement', *Georgetown Immigration Law Journal*. Volume 19, pp. 368-390



- GOETZ, Nathaniel H. (2001) *Humanitarian issues in the Biafra conflict*. New Issues in Refugee Research. UNHCR Working Paper. No. 36, April
- GOODWIN-GILL, Guy S. (1996) *Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon Press
- HAKATA, Kei (2014) 'Are the Guiding Principles on Internal Displacement Truly Adequate for Addressing Human Mobility and Vulnerability?', *CDR Quarterly*. Volume 10 (upcoming)
- HATHAWAY, James C. (1991) *The Law of Refugee Status*. Toronto/Vancouver: Butterworths
- HOLBORN, Louise W. (1956) *The International Refugee Organization: A Specialized Agency of the United Nations: Its History and Work 1946-1952*. Oxford: Oxford University Press
- HOPE SIMPSON, John (1938) *The Refugees: Preliminary Report of a Survey*. London: The Royal Institute of International Affairs
- KINGDON, John W. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman
- MARRUS, Michael R. (1985) *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*. Oxford: Oxford University Press
- NEWELL, Peter, PATTBURG, Philipp and SCHROEDER, Heike (2012) 'Multiactor Governance and the Environment', *Annual Review of Environment and Resources*. Volume 37, pp. 365-387
- OCHA (2003) *No Refuge: The Challenge of Internal Displacement*. New York/Geneva: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), United Nations
- PHUONG, Catherine (2005) *The International Protection of Internally Displaced Persons*. Cambridge Studies in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press
- SKRAN, Claudena M. (1995) *Refugees in Inter-War Europe: The Emergence of a Regime*. Oxford: Clarendon Press
- STOESSINGER, John George (1956) *The Refugee and the World Community*. Minneapolis: The University of Minnesota Press
- UNHCR (1994) *UNHCR's Operational Experiences with Internally Displaced Persons*. Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Division of International Protection
- VERNANT, Jacques [under the direction of] (1951) *The Refugee in the Post-War World. Preliminary Report of a Survey*. Geneva
- WEISS, Thomas G. and KORN, David A. (2006) *Internal Displacement: Conceptualization and its consequences*. London: Routledge

WYMAN, Mark (1998) *DPs: Europe's Displaced Persons, 1945-51*. Ithaca/London: Cornell University Press

《文書および報告書》(時系列順)

**1988**

*Oslo Declaration and Plan of Action on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa*, adopted by the International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa, held in Oslo on 22-24 August 1988, SARRED Doc. 88/5, 24 August 1988

**1989**

*Declaration and Concerted Plan of Action in Favour of Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons*, CIREFCA 89/13/Rev.1, 30 May 1989  
*International Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa. Report of the Secretary-General*, A/44/520, 28 September 1989

**1991**

*Report on refugees, displaced persons and returnees, prepared by Mr. Jacques Cuénod, Consultant*, E/1991/109/Add.1, June 27, 1991

**1995**

*Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolutions 1993/95 and 1994/68*, E/CN.4/1995/50, 2 February 1995

**1998**

*Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. Addendum*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998

**2005**

*2005 World Summit Outcome*, A/RES/60/1, 24 October 2005

**2011**

*Report of the Special Representative on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie*, A/HRC/17/31, 21 March 2011

PRINTED BY  
SEIKO-SHA CO. LTD.  
1-5-15, NISHITSUTSUJIGAOKA, CHOFU-SHI, TOKYO

Seikei University  
3-3-1, Kichijoji-Kitamachi, Musashino-shi,  
Tokyo, 180-8633 Japan