



Title	ポスト冷戦期における国内避難民規範の転換：規範 サイクル論による分析
Author(s)	池田，丈佑
Citation	国際公共政策研究. 2003, 8(1), p. 175-190
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/8236
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

ポスト冷戦期における国内避難民規範の転換 —規範サイクル論による分析—*

The Transformation of IDPs norm —A Norm Cycle Analysis of the Development of the Guiding Principles on Internal Displacement—

池田 丈佑**

Josuke IKEDA**

Abstract

The problems of internal displacement and its victims, Internally Displaced Persons (IDPs), have remained acute since 1990s. Nowadays, IDPs outnumber that of refugees by two-times.

This paper suggests that current norms on IDPs has significantly transformed. Here, two points can be identified from this change: a shift of the foundation of IDPs notion from Refugee law basis to Human Rights and Humanitarian law basis, and the introduction of the “sovereignty as responsibility” concept.

Although such transformation has contributed to recent international policies about IDPs protection and assistance, it has resulted in negative implications, which would lead to the containment policy of IDPs.

キーワード：国内避難民、国内強制移動に関する行動指針、規範サイクル論、国内避難民規範の転換

Keywords: Internally Displaced Persons, The Guiding Principles on Internal Displacement, Norm-Cycle Theory, Transformation of IDPs norm,

* 本稿は2001年度に提出した修士論文、及び2002年7月6日に行った国際政治学会関西例会での報告へ大幅な加筆修正を加えたものである。この場を借りて、貴重なご指導とコメントをお寄せ下さった指導教官の星野俊也教授、副指導教官の栗栖薫子助教授はじめ、豊下梢彦教授（関西学院大学）、池尾靖志氏（立命館大学）、与原裕介氏（立命館大学）および皆様へ改めて感謝申し上げます。

**大阪大学大学院国際公共政策研究科 博士後期課程

は じ め に

人間が強制的に移動させられるという現象¹⁾は、これまで一般に国境を越える難民の存在によって代表されてきた。しかし、冷戦終結以降、この現象の多くが国内で発生する傾向が続いている。もとより国内における人間の強制移動にしろ、その被害者たる国内避難民 (Internally Displaced Persons: IDPs) にしろ、それらが冷戦の終焉以前から存在していたことは疑いない。しかし、今日、国内避難民問題はこれまで以上に深刻なものとなっている。このことは、強制移動の被害者に占める国内避難民の割合が、1992年以降常に難民の総数の倍に上る事実をもって窺うことができる。即ち、難民の総数が92年の1780万人を頂点に下降の一途を辿り、現在約1200万人である一方、国内避難民のそれは、常に約2000から2500万人の推移を続けている点である。

このような状況を背景に、国内避難民を対象とする研究は、近年活発化している²⁾。そこでは、議論の方向性として大きく三つが考えられる。第一は国内避難民の定義をめぐる議論、第二は「誰が彼らを保護するか」という保護とその実施についての議論、最後は、保護の議論の中でもとりわけ人道的介入・干渉に焦点を当てた議論である。それぞれの方向性を持った先行研究は、増加する国内強制移動と国内避難民を考える上で確実に重要な視角を提示してきた。しかし、近年注目されながらも諸研究が十分フォローできていないものがある。1998年に成立した「国内強制移動に関する行動指針³⁾」についての分析である。

成立以来、この行動指針は、国内避難民に対する保護と支援を行う際の中心的文書として機能してきた。しかし、ここで重要になるのは、指針が成立する中で、国内避難民に対して国際社会が有する適切な行動基準、つまり国内避難民規範が、「難民法に間接的に基づく支援」というものから「人権法・人道法に直接基づく保護と支援」へと転換した点である。この新たな規範への転換がどのようにして行われたのかを、指針成立の過程を素材に理解することが、本稿の目的である。

1) 一般に“forced migration”と呼ばれることが多いが、“forced displacement”と呼ばれることもある。

2) 代表的な研究として、Corinne E. Lewis, “Dealing with the Problem of Internally Displaced Persons,” *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 6, No. 4 (1992), Luke T. Lee, “Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?” *Journal of Refugee Studies* Vol. 9, No. 1 (1996), Richard Plender, “The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with regard to the Internally Displaced,” in Goulland-Debbas (ed.) *The Problem of Refugee in the light of Contemporary International Law Issues* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1996), Ved P. Nanda, “The Comments on: The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with regard to the Internally Displaced,” in Goulland-Debbas (ed.) *op. cit.*, and “Nils Geissler, “The International Protection of Internally Displaced Persons,” *International Journal of Refugee Law*, Vol. 11, No. 3 (1999). また、日本語による代表的研究として早稲田大学国際法研究会 (永田高英・島田征夫) 「国内避難民の保護と不干渉原則」『早稲田法学』74巻1号 (1998)、181~200頁、墓田桂「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」『国連研究』3 (2002)、239~256頁。

3) *Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2.

それでは本稿の構成を挙げる。まず、分析を進める上で必要な二つの準備作業を行う。第一節では、国内避難民規範が転換される以前の状況を概観する。ここでは、国内避難民が難民法を土台として、それも条約の直接適用対象としてではなく、「周旋」の対象でありまた「避難民」として、副次的に位置づけられていたことを明らかにする。第二節では、理論枠組みを提示する。ここでは、近年の国際関係論における規範研究の位置について一通り触れた後、M.フィネモアとK.シキンクによって提起された規範サイクル論を紹介する。以上の準備作業の後、第三節において、国内避難民規範が転換されてゆく過程を分析する。ここでは、行動指針が成立してゆく過程の中で人権法・人道法を土台とした国内避難民規範が行動指針としていかに構成されていったかをみる。その上で、この転換がどのような貢献と課題を残したかを指摘する。

1. 国内避難民前史

国内における強制移動や移動を余儀なくされる者の存在は昔から認められてきた。ここでは準備作業の第一として、1940年代から湾岸戦争直後の時期に、国際社会が国内避難民と今日呼ばれている人々をどのように認識してきたかを歴史的に概括することを試みる。

この時期の国際社会は、今日国内避難民と呼ばれるべき人々を「国内難民：Internal Refugees」、あるいは「国内における避難民：Displaced Persons within Countries」と認識していた。両者はともに、国内において移動を余儀なくされた人々を念頭においている点では共通している。しかし、前者があくまで難民として彼らを扱おうとした試みであるのに対して、後者は、難民とは別個の存在であるという認識を前提とした上で彼らを捉えている点で違う。

さて、第二時大戦中大量に発生した難民をどう処遇するかは、戦後の国際社会が直面した大きな問題の一つであった。そして彼らを国際法の枠組みで規定してゆこうとする動きは、その一環として、戦後復興の中で着々と進められた。その際に問題となったのが⁴⁾、国内で強制的に移動させられた人間を、難民を保護する条約の枠内へ入れるべきかという点である。この問題に関していくつかの国は肯定的な意見を残したが⁴⁾、その際に用いられた言葉が国内難民であった。しかし1951年に成立した「難民の保護に関する条約（以下、難民条約）」において、国内難民は条約が規定する範疇から除かれる。このことに関してハサウェイは次の三つの点を指摘している⁵⁾。第一に、難民条約はあくまでも当時の国際社会が限られた資源を有する中で起草されたものであり、その点で強制移動を強いられたすべての人間を保護の対

4) ベルギー、カナダ、ギリシア、トルコを指す。

5) James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, (Vancouver: Butterworth, 1991), pp. 30-31. ちなみにハサウェイは、特に第三の点が最も大きな要因であったと指摘している。

象とする意図を持たなかった点。第二に、国内難民までもを国際的に保護した場合、発生国が問題の解決を国際社会へと丸投げしてしまうおそれがある点。そして第三に内政不干涉原則との衝突。かくして、国内避難民を一種の難民として位置づけるという試みは頓挫した。

他方、避難民 (displaced persons) という言葉は、国際難民機関 (International Refugee Organization, IRO) 憲章上の規定として登場する⁶⁾。ところが、IRO 憲章上の避難民の定義は必ずしも今日の国内避難民には当たらない。当時 IRO 憲章において、避難民として念頭におかれていたのは、まずもってナチスに代表されるファシスト政権下で移動を余儀なくされた人々の存在であったためである。これに加えて、IRO の後を受けて成立した国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 規程、また難民条約においては避難民の規定自体が消滅する。

しかし後に、この言葉は、難民条約とその後の議定書が規定する枠から外れる者に対して国際社会が支援 (assistance) を行う際に多用されてゆく。その嚆矢となったのが、1957年の国連総会決議1167である⁷⁾。同決議は香港にある中国難民に対する保護を求めたもので、直接避難民の保護を謳ったものではない。しかし重要なのは、この決議をきっかけとして、UNHCR が条約難民外の者に対し周旋 (good offices) 業務を活発化させた点である。この実行は以降何回か繰り返され⁸⁾、避難民というカテゴリーの復活によって継承されることになる⁹⁾。

他方、国際難民法のサイドでは、難民条約と同議定書にある規定を拡大する試みがなされる。1969年に締結されたアフリカ統一機構 (OAU) 難民条約はその好例であるが、避難民との関連では、特に84年に発表されたカルタヘナ宣言と、89年グアテマラで行われた中央アメリカ国際難民会議 (CIREFCA) での行動計画が重要である。前者は OAU 難民条約と共に、難民条約における規定対象を拡大することに重点が置かれ、後者では現在の国内避難民を指す “internally displaced persons” という表現が用いられた。加えて後者の行動計画においては、国内で避難民が発生している状況と彼らへの人道的な処遇の必要性が述べられるに至る¹⁰⁾。

以上を概観したとき、国内で移動を余儀なくされた人々に対する従来の国際社会の取り扱いには、大きく二つの特徴が認められる。第一は条約規定外存在である「国内の避難民」を、規定外にもかかわらず難民と同等の位置まで引き上げようとする試みであり、特にカルタヘナ宣言や1985年に採択された総会決議 40/112 に顕著である。第二は、避難民の問題を難

6) 1946 Constitution of International Refugee Organization, Annex I, Section B.

7) United Nations, General Assembly Resolution, 1167 (XII), November 1957.

8) United Nations, General Assembly Resolutions, 1388 (XIV), November 1959 and 3454 (XXX), December 1975.

9) Guy Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law*, second ed. (Oxford: Clarendon Press, 1996), pp. 12-13. 条約難民と避難民を包括的に保護しようとした決議の例として、United Nations, Economic and Social Council, Resolutions 1655 (LII), June 1972 and 1705 (LIII), July 1972.

10) International Conference on Central American Refugees, *Declaration and Concerted Plan of Action of Central American Refugees, Returnees, and Displaced Persons*, Concerted Plan, paragraphs 6 and 30, May 29-31, 1989.

民や帰還民と共に、強制移動現象の中で包括的に扱う傾向が増大したことである¹¹⁾。この傾向は、上述した1972年のスーダン難民・避難民を支援する経済社会理事会 (ECOSOC) 決議 1705をはじめとして、CIREFCA 宣言・行動計画、1988年の総会決議 43/116、1990年の ECOSOC 決議 1990/78 の中で具体的に見られる。ここでは、強制移動が連続する一連の現象として捉えられ、その中で難民や避難民の発生に対し、国際社会がいかに効果的に対応できるかを追及することに主眼が置かれる。しかし、いずれにしても共通しているのは、国内避難民を難民法を土台に捉えていること、それも条約などで積極的に規定するのではなく、規定外存在でありながら難民に近い支援を提供しようとする点で間接的副次的に彼らを位置づけようとする点である。そしてこの構図こそが、90年代以降転換を迫られることになる。

2. 理論枠組み

規範研究と社会的構成主義

ここでは、二番目の準備作業として次節での分析に用いる理論枠組みを概観する。

国際関係論において規範とは、「アイデンティティを共有する行為主体が行うべき適切な行動の基準」¹²⁾と定義できる。近年まで、この規範に関する研究において支配的であった潮流はネオリベラル制度主義とレジーム論であった。この立場に立つ場合、規範は主体の行動を制約するものとして捉えられる。また、主体の利益やアイデンティティに対しては影響を及ぼさないものとみなされる¹³⁾。このような主張はいずれも、国際関係を主体を中心にして捉えること、その際には主体そのものや主体が有する利益、アイデンティティは所与のものとされることがその理論前提となる。

一方、支配的であったこの構図に対峙するのが、今日社会的構成主義と呼ばれている立場

11) 一般に強制移動に関する機能的アプローチと呼ばれるこの考えは、①移動を促す事象の発生、②強制移動、③キャンプなどの保護先への到着、④保護、⑤庇護または帰還の準備、⑥(a)難民認定、⑥(b)第三国への渡航、⑥(c)本国帰還、といった流れで展開されるとする。この機能的アプローチに特徴的なのは、移動を余儀なくされている状況が逸脱であり異常事態であり、難民や避難民にとっては自分がもと居た場所へ帰還することが最上であると考えられる点である。このような機能的アプローチの代表的な論者として Alastair Ager, "Perspectives on the Refugee Experience," in Ager (ed.), *Refugees: Perspectives on Experience of Forced Migration* (New York: Pinter, 1999)、また同アプローチに批判的な論者として Lisa Malkki, "Refugees and Exile: From 'Refugee Studies' to the National Order of Things," *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24 (1995), pp. 495-523.

12) Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "International Norm Dynamics and Political Change," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (1998), p. 891, ならびに星野俊也「国際機構—ガヴァナンスのエージェント」、渡辺昭夫、土山實男(編)『グローバル・ガヴァナンス』東京大学出版会、2001、172頁参照。他に規範に関する代表的な定義として、クラズナーによるものがある。Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables," in Krasner (ed.), *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), p. 2.

13) Jeffery T. Checkel, "Norms, Institutions, and National Identity in Contemporary Europe," *International Studies Quarterly*, Vol. 43, No. 1 (1999), pp. 83-114

である。社会的構成主義はネオリアリズムやネオリベラル制度主義に見られる主体中心的な分析視角も、また世界システム論における構造決定的な視角をも取ることなく、代わりに、主体と構造とが相互を構成しあう点を重視する。この立場に立つと、主体は特定の社会的構造に埋め込まれた存在であり、その主体が構造を生み出す一方で、生み出された構造は逆に主体の行為を可能とし、あるいは制限することになる¹⁴⁾。また、社会的構成主義の立場に依った場合、規範は主体の利益を形作るものとされ、単に主体の行動を制約するものではなくなる¹⁵⁾。

加えて、この視点より規範を分析する者は、主体に影響を及ぼす規範がどのように作られ、維持され、変化してゆくのかという点に注目する。そしてこの問いに対し、以前より精力的に分析を重ねてきたのがフィネモアである¹⁶⁾。彼女は特に国際制度論の文脈で、社会学的新制度論の知見が国際制度を分析する際に有効であることを指摘しつつ、反面その知見が、構造（ここでは制度や規範）が主体にもたらす影響の方をもっぱら問題として扱い、構造自体が変化するメカニズムや原因にあまり注意を払わないことを懸念している¹⁷⁾。次に説明する規範サイクル論は、以上のような状況を背景に発表されたものであるが、この理論は、人権法や人道法を土台とする国内避難民保護の規範がいかに作り上げられたのかをみる上で有益な理論枠組みである。

規範サイクル論

この議論はフィネモアとシキンクによって98年、『インターナショナル・オーガニゼーション』誌に発表された¹⁸⁾。この論文中、彼女たちは、「規範には一種のライフサイクルが存在する」という見方から、国際関係に起こる政治的变化とそこでの規範の役割をダイナミックに捉えようとする。中でも特徴的なのは、規範にはその起源や影響を及ぼす仕組み、影響を及ぼすための条件という諸側面があり、それはパターン化された規範サイクルの中で発展するという議論である。このサイクルは大きく三つのステージに分けられる。「規範起業家」(norm

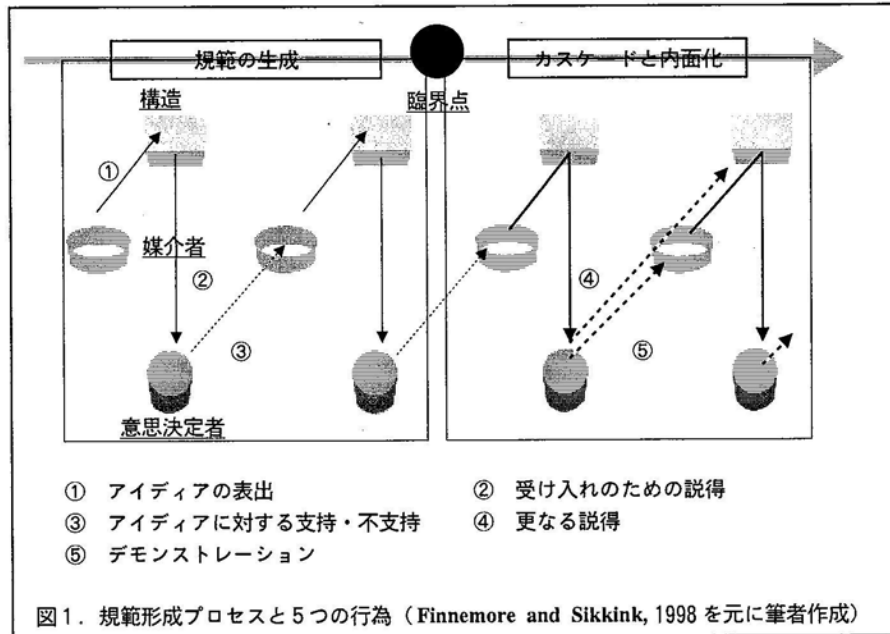
14) このことは「構造の二面性」として知られている。構造の二面性については、Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration* (Cambridge: Polity, 1984)。また社会的構成主義の文脈では、Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization*, Vol. 41, No. 3 (1987), および John G. Ruggie, "What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (1998) を参照のこと。

15) Checkel, *op. cit.*, p. 84. この点についてフィネモアは、規範と利益とが相互を形作ること、しかしこの両者は決して確定的な関係にあるわけではないことを指摘している。Martha Finnemore, "Constructing Norms of Humanitarian Intervention," in Peter J. Katzenstein (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), p. 158.

16) Finnemore, *Ibid.*, See also *National Interest in International Society* (Ithaca: Cornell University Press, 1996), "Norms Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism," *International Organization*, Vol. 50, No. 2, 1996, and Finnemore and Sikkink, *op. cit.*

17) Finnemore, "Norms, Culture, and World Politics," p. 339, *National Interests in International Society*, p. 24. 同様の指摘は Checkel の中でも見ることができる。Checkel, *op. cit.*, p. 85.

18) Finnemore and Sikkink, *op. cit.*



entrepreneur) によって新しい規範として受け入れてもらうための説得である「生成」(emergence) の段階、「決定的多数の国家」(critical mass of states) によって承認された規範が、急速にかつ広範に広がってゆく「カスケード」(cascade) の段階、そして当該規範が当然のものとされ、公的な議論にかけられることのなくなる「内面化」(internalisation) の段階である。また、「生成」の段階から「カスケード」の段階へ移る瞬間は「臨界点」(threshold point) と呼ばれる。

以上が規範サイクル論の概要であるが、フィネモアとシキンクは同じ論文の中で生成される規範の中身についても論及している¹⁹⁾。即ち、規範起業家が唱えるものは特定の文化的・政治的文脈を超える信条体系を有したものでなければならない。この点に関しては、彼女たちも引用している通り、身体上の危害から脆弱な集団を保護するという規範は国家や文化を超えて有効である、というケックとシキンクの論考が示唆的である²⁰⁾。

ところで、本稿ではこの規範サイクル論を用いて次節で分析を行うわけだが、その適用にあたって二つの追加を試みたい。以下に示す追加を行うことで、主体は実際にどのようにして構造を構成するのか、そして逆に構造のあり方によっていかに主体の行動が形作られ、あるいは制約されるのかがより明確になるからである。加えて、これらの追加によって、規範

19) *Ibid.*, pp. 906-908.

20) *Ibid.*, p. 907. なお原典は Margaret Keck and Kathryn Sikkink, *Activist Beyond Borders*, (Ithaca, Cornell University Press, 1998).

起業家と呼ばれている主体がどのような作業を行い、役割を演じているのかもわかりやすくなる。

第一は、規範サイクル論の示す「生成→カスケード→内面化」という方向へ、主体と構造とが相互を構成しあう五つの行為、即ち、①アイディアの表出、②受け入れのための説得、③アイディアに対する支持・不支持、④さらなる説得、⑤デモンストレーション、を想定することである。この五つの行為が、先述した「生成→カスケード→内面化」という方向と相まってダイナミクスを形成する(図1参照)。制度化以前の段階では①から③の行為が一つのサイクルとして機能し、制度化のあとでは④と⑤が繰り返行われることになる。

第二は、「主体」側に属するアクターを「媒介者」と「意思決定者」という二種類に分ける試みである²¹⁾。前者は規範サイクル論における規範起業家と同じものであるが、新たに設定される意思決定者は、媒介者が形成した規範に対して、これに支持／不支持を与えるアクターとして存在する。ここで重要なのは、媒介者(規範起業家)の行為が重要であっても、それだけでは規範の制度化へ発展しないという点である。媒介者の存在自体が意思決定者によって決定される場合があるからである。加えて、たとえ新しいアイディアを提示しても、政策決定の場で意思決定者による支持がなければ、規範としては立ち消えになってしまう。

3. 国内避難民規範の転換

本節では、90年代以降、国内避難民規範が転換してゆく過程を、行動指針の成立を通して明らかにする。その上で、転換し行動指針によって形成された新しい規範がどのような内容のものであるか、またいかなる貢献と課題を残したのかを考察する。

新規範形成のプロセス：アクター

まず、規範形成に関わるアクターを示したい。いわゆる「主体」側に属するアクターは、先述のように媒介者と意思決定者の二種類である。ここでの媒介者は、具体的には国連事務総長およびその特別代表と学術セクター²²⁾をいう。また、意思決定者は国連人権委員会のメ

21) このように主体を二種類に分ける試みは、Checkel の論考においても存在する。彼の場合、国際的な規範を作る規範作成者(norm-maker)と、国内においてその規範を受ける、規範採用者(norm-taker)とに分けられる。本稿における主体の二分化は彼の論考にヒントを得たものではあるが、ここでは媒介者、意思決定エージェント、ともにnorm-makerの役割を果たしている点でCheckelのものとは異なる。Checkel, *op. cit.*, p. 85.

22) ここでいう「学術セクター」とは学術論文や本その他の形で知識や概念を形成し、あるいは発展させてゆく個人や諸機関を指す。ここで問題となるのは、「学術セクター」と「認識共同体」(Epistemic Community)との異同である。両者の最大の違いは後者が政策決定者に対して助言を行うことをそのねらいの一つとする反面、学術セクターは政策へのコミットメントが希薄、あるいは皆無な場合が考えられることである。その点で「学術セクター」の概念は知識共同体よりも広いものであるとみてよい。なお、知識共同体に関する論考として、Peter Haas, "Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control," *International Organizations*, Vol. 43, No. 3 (1989), pp. 377-403 及び "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organizations*, Vol. 46, No. 1 (1992), pp. 3-35.

ンパー国²³⁾、あるいは国連加盟国一般を指す。これに対して「構造」は、国内避難民規範それであり、98年以降はこれを制度化した行動指針となる。「構造」は「主体」によって構成される規範であり信条体系であるから、「主体」ほど活動的ではない。ただしその存在でもって「主体」の行動に影響を及ぼす。

規範形成のプロセス：5ステップ・アプローチ

それでは前節で紹介した五つの行為に沿って規範形成の流れを追ってゆこう。まず、媒介者によって将来規範とされるべきアイディアが表出される段階である。国内避難民の場合、1992年に発表された国内避難民に関する事務総長報告²⁴⁾がこれにあたる。重要なのは、この報告書の中で今日の国内避難民概念の中心となる部分が「作業定義²⁵⁾」の形で表された点である。同時に報告書では、国内避難民問題に適用できる関連国際法は伝統的慣習的な基準を継ぎはぎしたものにとどまっていること、従って彼らを包括して捉える明確な指針が求められていることが公表される²⁶⁾。指針の必要性は、翌年、国内避難民問題担当の事務総長特別代表に就任したF.デンが、事務総長報告書を継ぐような形で著した最初の体系的著作の中でも触れられている²⁷⁾。これに加えてデンは、元国連事務総長デ・クエヤルやブトロス・ガリ、元 OAU 事務総長アーメド・サリムの報告を引用しながら、絶対的な国家主権がもはや擁護できるものではないこと、また道徳的で形を持った責任を伴っていることに代表される考えを表明する²⁸⁾。これが、後に述べる「責任としての主権」という考えへと発展することになる。

第一の行為に続くのが、媒介者による説得である。国内避難民規範の形成に当たって、この説得は二つの形によって行われた。第一は、演説やステートメントであり、第二は、生み出されたばかりのアイディアを学術的な文脈に置くことで、その説得力や客観性を強化する試みである。事務総長特別代表デンがこの段階で有していた特徴は、彼が国連の職務に就きながら同時に研究機関のスタッフであった点にある。実際彼は所属するブルッキングス研究所に国内避難民問題専門の研究ユニットを設置し、92年以降人権委員会へ毎年報告書を提出する傍ら、研究所を基点に国内避難民に関する論考²⁹⁾を発表してゆく³⁰⁾。こうして発表され

23) 2003年5月時点で53カ国。

24) United Nations, Commission on Human Rights, 48th Session, *Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, UN Doc. E/CN.4/1992/23.

25) *Ibid.*, para. 17.

26) *Ibid.*, para. 103.

27) Francis M. Deng, *Protecting the Dispossessed: A Challenge for the International Community* (New York: The Brookings Institutions Press, 1993), pp. 9-10.

28) *Ibid.*, pp. 15-20.

29) Deng, *ibid.*, Roberta Kohen and Francis Deng, *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced* (New York: The Brookings Institutions Press: 1998) and *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement* (New York: The Brookings Institutions Press: 1998).

30) この点は、規範起業家と組織的プラットフォームに関する以下の議論を参照。Finnemore and Sikkink, *op. cit.*, pp. 899-900.

た諸論考は、国内避難民を対象としている研究の多くによって引用され、国内避難民が誰であるかという認識を形成する際に影響を与えてきた。

アイディアの表出・説得に続く行為が、意思決定エージェントによる支持・不支持の表明である。具体的には人権委員会において年一回決議される事務総長特別代表の活動に対する評価、承認がその中心を占める³¹⁾。このような活動評価に加えて重要となるのが、事務総長特別代表職の設定、及び任期更新に対する支持・不支持である。まず92年に、国内避難民問題に関する事務総長特別代表職の設置を要請する決議がされた³²⁾。また、この特別代表の任期は通常三年間（就任当初は二年）であるが、92年以降これまで四回、任期延長を支持する決議が出されている³³⁾。媒介者の行動のみならず、その人事自体に関しても支持・不支持の対象になることは、規範の制度化が媒介者だけでは達成されないという点で重要である。

国内避難民規範の形成における「臨界点」は、1998年の人権委員会決議1998/50において訪れる。ここで規範は行動指針として成立し、急速な速さと広がりをもって国際社会の中に制度として受け入れられる、カスケードの段階へ入る。これ以降は、①から③のサイクルに代わって、④⑤の行為が繰り返される。第四の行為、即ち意思決定エージェントに対する更なる説得がここで開始される。この段階で特徴的な点は、媒介者であるデンが成立したばかりの行動指針をもって、国内避難民の発生国政府や他の国際機関と交渉を開始することである。行動指針に特徴的なのは、国際法ではないものの、人権法・人道法を反映し、これらに両立している点である。また指針は、難民法における法理の類推でもある³⁴⁾。この背景のもとで成立した行動指針を受け入れるよう、媒介者はより積極的に説得を行う。

最後に、このような媒介者の活動に対してのデモンストレーションがなされる。その方法は多岐にわたるが、ここではいくつか重要な行動を指摘しておきたい。まず挙げられるのは、デンが行動指針をもって更なる交渉を行うことに対して人権委員会が支持する点である。98年の成立以降、人権委員会は一貫して、デンによって行われる交渉に対しこれを評価してきた³⁵⁾。

31) United Nations, Commission on Human Rights, Resolutions, 1993/95, 1994/68, 1995/57, 1996/52, 1997/39, 1998/50, 1999/47, 2000/53, 2001/54, 2002/56, and 2003/51. 92年以降の諸決議の中で、特別代表に対して表される評価の内容は大きく三つに分けられる。94年までの初期は報告書に対する評価が主になる。94年から98年までは、デンが年次報告の作成とともに取り組んだ「国内避難民に関する法的規範の編纂と分析」報告書への評価、並びに行動指針の作成依頼と評価がこれに加わる。行動指針の成立した98年以降は、指針を定着させる諸努力に対するものが主になっている。

32) United Nations, Commission on Human Rights, Resolution 1992/73, March 1992.

33) United Nations, Commission on Human Rights, Resolutions, 1993/95, para. 4, 1995/57, para. 14, 1998/50, para. 16, and 2001/54, para. 21. また、UN Doc. E/CN.4/2001/5, Executive Summary も見よ。

34) Walter Kalin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations* (ASIL Studies in Transnational Legal Policy, 32), Introduction, 2000, pp. 3-4.

35) United Nations, Commission on Human Rights, Resolutions, para. 6 in 1998/50, 5 in 1999/47, 6 in 2000/53, 6 in 2001/54, 6 in 2002/56 and para. 5 and 8 in 2003/51. ここでは同時にこのような特別代表の努力が継続されることが要望されている。

また、国内避難民規範と行動指針がよりスムーズに受け入れられるのための施策も、デモンストレーションの一つである。例えば、行動指針を発生国や地域の現地語へ翻訳する作業が進められている。国連人権高等弁務官事務所 (UNHCHR) が中心となって活動してきた結果、2003年春の時点では、国連公用語となっている5カ国に加えて合計32の国・地域の言語への翻訳が行われている。更に別の例として挙げられるのが、行動指針をもとにした援助機関や現地スタッフの教育、訓練である。現在国内避難民問題に対する教育訓練プログラムは、国連人道問題調整局 (OCHA)、ノルウェー難民協議会およびグローバル IDP プロジェクト、ブルッキングス研究所・国内強制移動プロジェクトが三者三様の展開をしている。プログラムにおける訓練キットはまちまちであるが、共通するのはいずれも教材として行動指針を用いている点である。加えてブルッキングス研究所の行うプロジェクトでは、行動指針を適用する上でのハンドブック³⁶⁾を、また国連機関間に設置されている常設委員会 (Inter-Agency Standing Committee) でもフィールド任務上のマニュアル³⁷⁾を作成しており、同様に行動指針をその土台へ据えている。

他方、発生国の国家実行として注目されるのが行動指針の国内制度への浸透である³⁸⁾。この場合主に行われているのは、行動指針を下敷きとした国内法、特に強制移動後の帰還や再定住に関する法律の制定である。既にアンゴラやブルンジでは法制化が行われた一方、ウガンダやアフガニスタンにおいても制定作業が進んでいる。また、これに加えてコロンビアでは憲法裁判所が行動指針を引用して二つの判決を出しており、司法判断の場への浸透も始まっている。

国内避難民規範の転換：二つの側面

このようにして形成された国内避難民規範には二つの特徴がある。第一の特徴は、彼らを難民法における副次的な存在から人権法人道上の主体として捉えなおした点である。このことは、2000年に公刊された「行動指針注釈³⁹⁾」の中で、具体的に説明されている。それによれば、国内避難民の享受すべき諸権利や保障は、彼らが「人間であり、ある特定国の市民、あるいは居住者である」という事実から導かれる。⁴⁰⁾従って、国内避難民は難民のように特

36) The Brookings Institution, Project on Internal Displacement, *Handbook for Applying the Guiding Principles on Internal Displacement*, 1999.

37) The Inter-Agency Standing Committee Working Group, *The Manual on Field Practice in Internal Displacement*, 1999.

38) United Nations, Commission on Human Rights, *Report of the Representative of the Secretary-General*, UN Doc. E/CN.4/2003/86, para. 23.

39) Kalin, *op. cit.* なお、行動指針は国際法としての性格を持たない。そのため注釈といっても「法的注釈: legal commentary」ではないことに注意する必要がある。また、指針上の定義も法的定義ではなく、記述的 (descriptive) なものととどまっている。

40) Kalin, *op. cit.*, pp. 2-3. この点で、国境を越えてかつ自国の保護 (法的保護を含め) が得られないゆえに国際的な保護を必要とする難民とは異なる。

別な法的地位を与えられる必要がない。その上で注釈は、国内避難民が「強制的移動の事実からくる特異ともいえる脆弱性」を有し、「特別な必要」の下にあるという状況によって⁴¹⁾、人権法あるいは人道法上の保護が与えられるべきだとするのである。彼らが有する脆弱性は、92年の事務総長報告によって早くから指摘されているが⁴²⁾、具体的には(1)安全な場所を確保することが難しい、(2)基本的人権が継続して侵害されている、(3)女性や子供などの弱者が大部分を占めている、という諸点に集約できる。それまで、難民法において間接的に位置づけられてきた「避難民」としての国内避難民は、ここにおいて人権法・人道法に規定される権利を有する存在として認識されるようになった。

国内避難民の規範転換に当たって今ひとつ重要な特徴は、先述した「責任としての主権」という議論が早くから出現し、導入されたことである。国家主権を、自国民を保護する責任と絡めて捉えようとする「主権としての責任」の考えは、最近では「干渉と国家主権に関する国際委員会」(ICISS)の報告書(『保護する責任』)が最も包括的にこれを論じている⁴³⁾が、事務総長特別代表デンはこれに相当先立って、いち早く一連の議論を公に表してきた⁴⁴⁾。主権は、国内における至高の権力として捉えられてきたが、人権・人道上の基準を基盤に置いた民主主義制度が発展するに伴って侵食されてきた。他方で主権は、国際的に見て国内統治のパフォーマンスが十分でない政府が、自らを守るメカニズムとしても使用されてきた。「責任としての主権」論は、このような歴史的段階で生じた主権と人間の尊厳とのディレンマを和解させるための試みとして理解できる⁴⁵⁾。

「責任としての主権」論は、大きく二つの論理からなる。まず、発生国政府は自国民の保護に関して主要な責任を負う。その上で、もし発生国政府がそのような保護に失敗した場合、また保護への意思が欠けている場合、もしくは保護を行うことができない場合、その国の主権は「一時停止」(forfeited)され、国際社会は必要とされる保護と支援を提供しなければならない⁴⁶⁾。この「責任としての主権」論は行動指針の規定の中にも様々に形を変えて反映されている⁴⁷⁾。とりわけ指針25条に規定される人道支援において、要求されている支援に対し発

41) *Id.*

42) *The Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons*, UN Doc. E/CN.4/1992/23, para. 6.

43) The International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), Synopsis, XI. また、Jennifer M. Welsh, "From Right to Responsibility: Humanitarian Intervention and International Society," *Global Governance*, Vol. 8 (2002), pp. 503-521 も参照。

44) Deng, *Protecting the Dispossessed*, p. 13, and "Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internally Displaced," *Leiden Journal of International Law*, Vol. 8, No. 2 (1995), pp. 249-286. デン特別代表は、2003年に提出された最新の報告書の中で、国家が有する責任の一形態とみるこの考えが、国際的に支持されてきていることを指摘し、「保護する責任」を具体例としてあげている。Report of the Representative of the Secretary-General, UN Doc. E/CN.4/2003/86, note. 3 at page 24.

45) Deng, "Frontiers of Sovereignty," *op. cit.*

46) Deng, "Protecting the Dispossessed," *op. cit.*, p. 13.

47) *Guiding Principles*, principles 3-1, 7-2, 9, and 25-1.

生国が恣意的にこれを拒否することは、国内避難民の生命に対する権利を侵害するに等しいとして、これを禁止している⁴⁸⁾。

転換がもたらしたもの

それでは、国内避難民規範の転換とそれを制度化した行動指針の成立は、この問題に対してどのような影響を与えたのか。まずもって、規範の転換と行動指針がもたらした有用性を指摘できるだろう。即ち国内避難民に保障されるべき権利や保障が何か、そして彼らを保護・支援する際の責任の所在がどこにあるのかが明らかになったのである。

これまで国内避難民は、難民法の枠組みで間接的に扱われていたがゆえに、彼らだけを対象とする国際的なレベルでの保護・支援装置を一切有していなかった。それまでの国内避難民に対する国際社会の行動は、あくまで難民法に副次的に基づいた支援であり、それはまた、アドホックな次元にとどまっていた。このような状況において彼らを保護し支援する規範が人権法・人道法に立脚するものとして転換され、行動指針の中で打ち立てられたことは、強制移動問題を取り扱う国際制度に対して大きな貢献を果たしたものだといえる。他方、「責任としての主権」論の導入は、国内避難民を保護し支援する際の責任所在を明確なものにし、のみならず、今日も続いている「介入論の捉えなおし⁴⁹⁾」に際して重要な示唆を与えている。規範の転換と行動指針の有用性は、指針が国連決議において単に「留意される」(be taken notes⁵⁰⁾)と言明されただけで実は厳密に個別の制度として成立したわけではないにも関わらず、決議から五年の間に急速に浸透してきている現状によっても裏付けられている。

他方、規範の転換と行動指針の成立には、大きな課題が残されている。それは、規範の転換によっても国内避難民と庇護との関係が適切に捉えられないという点である。国内避難民と庇護とは、一見関係がないように見える。しかし両者の関係は、国内避難民が一度国境を越えると難民化するという点に鑑みたとき、非常に大きな位置を占める。

規範の転換によって、国内避難民が享受すべき諸権利や保障は人権法・人道法を土台に整えられた。ところが庇護の問題に関しては、人権を土台とする規範でカバーすることが難しい。というのも、国際法上庇護権というとき、この権利は国家が個人へ与えることができる権利であって、一般に個人が求めるものではないからである。行動指針において、この点は、

48) Kalin, *op. cit.*, pp. 63-65.

49) ICISS, *The Responsibility To Protect*, *op. cit.* ICISS は報告書の中で、介入の議論に関してこれまで用いられてきた「人道的介入の権利」という言葉が、(1)介入の受益者が有する差し迫ったニーズ以上に、介入する国家の主張や権利、特権に焦点を当てていること、(2)介入行為にのみ焦点を当てているため、介入を引き起こすような事態の予防、あるいは介入後のフォローアップの必要性を十分説明できていないこと、(3)「介入権」という言葉を用いることで、議論があらかじめ介入に対して好意的な内容に偏ってしまうこと、という三点から有用でないことを指摘し、その代わりに「保護する責任」に焦点を当てるべきだという見解を表している。pp. 16-18 参照。

50) United Nations, Commission on Human Rights, Resolution 1998/50.

国内避難民が有する庇護権という混乱した形で現れてくる⁵¹⁾。指針15条(b)においては、国内避難民が自国を離れる権利を規定している。そして、次の(c)に規定する庇護権とは、ここでは個人が求める庇護の権利を指す。ところが、実際には国家の権利であるため、ここで解釈のずれが起りうる。従って、庇護権を国家によるものと解釈する場合、難民と同様に庇護権の付与如何が国家の裁量に委ねられることになる。

その上で、「責任としての主権」論の主張は、換言すれば主権を条件付のものとする⁵²⁾ことを意味する。その点で議論の持つ示唆は重大である。にも関わらず、発生国政府による自国民保護の有無や保護する意思の有無、あるいはその程度をいかにして判断するのか、その上でどのような状況下である場合であれば国際的な保護と支援がなされるべきかという問いに対しては、立場が留保されている。後者の問いに関しては、最近になって ICISS 報告書が介入の正当原因たる基準を設定したものの⁵³⁾、前者の問いについては未決のままである。

この問題が無視できないのは、「責任としての主権」論が明確な責任所在を明らかにした一方で、その判断基準が曖昧であるゆえに、国内避難民が国外に保護を求めて難民化することを阻む道具として用いられる可能性があるためである。即ち、国内避難民保護に関して、主要な責任が発生国政府に存在し、責任が達成されない場合は国際的な介入によって国内避難民を保護し支援するというこの論理は、近年顕著に目撃される避難民の「封じ込め⁵⁴⁾」(containment)を補強することもできるわけである。1999年のコソボ紛争⁵⁵⁾や2001年のアフガニスタン空爆時⁵⁶⁾に見られたように、国内での強制移動に際して周辺国が取りうる対応は、国内避難民発生国やその隣国にキャンプを設営して、そこで支援活動を展開するものへと変化してきている。このような状況で、発生国外での保護と支援の可能性を阻む論理として「責任としての主権」論が用いられることは、国内避難民を保護する規範として本意とはいえないだろう。この論理の適切な運用のために、今後客観的な判断基準が構築される必要がある。

51) *Guiding Principles*, principle 15 (c). ここで Kalin は15条(c)の根拠としていくつかの国際法を挙げているが、世界人権宣言14条以外はいずれも地域的(特にアフリカ)なものである。加えて、世界人権宣言にある庇護を求める権利は、庇護を求める権利が個人にあると規定する数少ないものである点に注意が必要である。Kalin, *op. cit.*, p. 37. なお、難民条約における個人の庇護権の否定については、阿部浩己『人権の国際化—国際人権法の挑戦(神奈川大学法学研究叢書)』1998、現代人文社、160～161頁参照のこと。

52) Elizabeth E. Ruddick, "The Continuing Constraint of Sovereignty: International Law, International Protection, and the Internally Displaced," *Boston University Law Review*, Vol. 77, No. 2 (1997), p. 462

53) ICISS, *The Responsibility To Protect*, *op. cit.*, pp. 32-35.

54) 「封じ込め」の現象は、とりわけ1990年代以降に顕著に見られる傾向である。その背景には、難民や避難民が有していた「旧共産主義体制下での犠牲者」という政治的価値が冷戦の終焉とともになくなったこと、また、逆に東ヨーロッパ諸国を中心とする大規模な政治転換とそれに伴う大量の人口移動、各地で頻発した国内紛争とそれに伴う強制移動現象によって、彼らが価値以上に「負担」(burden)としてしか映らなくなり始めたという諸々の事情が存在している。「封じ込め」の議論に関しては、阿部・前掲書(注49)、164～168頁が詳しい。

55) イタリアによって展開された「虹の架け橋作戦」を指す。このことについては、秋山信将「国益と人道主義の相克：コソボ紛争におけるイタリアと UNHCR」、広島市立大学広島平和研究所(編)、『人道危機と国際介入』2003、有信堂を参照。

56) アフガニスタン空爆時には、隣国であるイランはアフガニスタン領内にキャンプを設営した。またパキстанはアフガンと国境を一時閉鎖し、国際的な非難を浴びた。

お わ り に

要約しよう。本稿では、国内避難民規範が転換したのではないかという問題認識の下で、このことを行動指針の成立過程に沿いつつ、規範サイクル論で説明することを試みた。そこでは、難民法を土台に、間接的な保護と支援の対象に位置づけられていた国内避難民が、人権法・人道法上保護される主体として積極的な位置を与えられたという転換が存在した。加えて、この転換された規範には「責任としての主権」という考えが新しく導入されたことが明らかになった。今日、上述してきた一連の過程を経て、国内避難民保護の規範たる行動指針は機能している。その位置と役割とは、彼らを保護し支援する政策の中で今日不可欠といっているが、規範の転換に伴う課題は残されたままである。以上の分析を踏まえて、最後に、国内避難民保護に関する規範の今後の方向性について触れておくことにする。

今後の方向性を考える上で重要となってくるものは、規範の転換がもたらした課題に深く関わっている。即ち、国内避難民と庇護という、一種独特な関係をいかにして扱うかという問いである。繰り返しになるが、本来庇護とは難民に対するものであり、国内避難民に対して適用されるものではない。だが見逃してはならないのは、国内避難民はしばしば保護を求めて国境を越えることがある点である。もちろん、墓田が指摘するように、すべての国内避難民が難民となるわけではない⁵⁷⁾。しかしすべての難民は、国境を越えるまでは国内避難民であった。この事実をどのようにして的確に規範に反映させてゆくかが、今後課題となる。

その際、本稿での分析が示唆するものは、「主権としての責任」論の運用に関する客観的な基準構築だけにはとどまらなくなる。つまり、難民・国内避難民を含む強制移動現象を、ある特定の国際法からすべてカバーするという試み自体が限界を迎えているのではないかという問いが出てくるのである。これまで見てきたとおり、行動指針の成立に代表される近年の規範は、国内避難民保護に一応の安定的基盤を敷くことに成功した。それは専ら難民法を土台として強制移動現象を捉えようとした以前のアプローチが十全なものでなかったことの克服であると言ってよい。しかし逆に、人権法・人道法からのみ強制移動現象をすべて捉えようとしたため、難民法を基礎としていた時期には自然と区分されていた国内避難民と庇護との関係とを混乱させた。しかも人権や人道性に立脚した国内避難民保護という名目で、国内避難民が国外で保護を受ける可能性をも閉ざしてしまう余地を持つ。

このようにみると、以上の一連の諸事実が私たちに教えてくれることは、人権法・人道法に立脚する国内避難民保護の必要性和、彼らが難民化する際に考慮に入れるべき難民法とは、どちらかが他方の領域までもカバーすることではなく、単に並存しなければならない

57) 墓田・前掲論文(注2)より、250頁。

という点ではないかと思われる。この結論自体はすぐれて当然の響きを有している。しかしこのことは同時に、普遍性を有する人権や人道性に立脚する国際法と、主権と分かちがたい関係を持つ難民法との関係を、改めていかに捉えるべきかという問いをも投げかけるものにもなるのである。