

国内避難民 (IDP) と国連

—国際的な関心の高まりの中で—

墓田 桂

はじめに	3 4
1. 国際的な認識の高まり	3 6
2. 保護の枠組み構築に向けた取り組み	3 9
(1) 法的枠組み：「国内避難民に関する指針」の策定	3 9
(2) 組織的枠組み：機関間調整の強化	4 4
3. 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) による取り組み	4 6
(1) 国内避難民との関わり	4 7
(2) UNHCR の活動をめぐる議論	4 8
4. 国連安全保障理事会の行動による保護の可能性	5 1
(1) 国内避難民の保護の実例	5 2
(2) 可能性と限界	5 3
おわりに.....	5 4

はじめに

スリランカの東、インド洋に面したトリンコマレー近郊のキャンプに住むジェルハウマさんは46歳。彼女は長年この近辺の村に住んでいたが、政府軍と反政府勢力の「タミル・イーラム解放の虎」との武力衝突が激しくなったため、1990年に自宅を離れ、以来トリンコマレー周辺で、「福祉センター」と呼ばれる政府運営のキャンプを転々としてきた。1995年に一旦自宅に戻ったものの、彼女が残してきた土地は、他の避難民によって占有されていたため、再び子供6人を抱えてキャンプ生活を続けることになった。未亡人であるジェルハウマさんは、政府から与えられる毎月1,260ルピー（約1,700円）の生活補助と、魚の干物を売って得た収入で、一家を支えている。しかし、ここでの生活もいつまで続くか分からない。というのも、政府が新たに学校を建設するために、現在のバラックからの立ち退きを迫られているからだ。また、トリンコマレー近郊のアラス・ガーデンにある福祉センターに住むタミル系の50代の男性は、一時は難民としてインドに逃れたが、インドから帰国する船で家族全員を亡くし、それ以来キャンプで独り暮らしを続けている。このキャンプは、もともとはインド南部のタミル・ナドゥ州から帰還したスリランカ難民を一次的に保護するために、UNHCRが海岸に設置したもののだが、元難民の多くがスリランカに帰ってきても元の居住地に戻ることができず、10年近くも避難民としてキャンプ生活を続けている。

彼らのように、自分の国にいながらも、さながら難民と同じような生活を余儀なくされている、「国内避難民」(internally displaced person: IDP) と呼ばれる人たちが、世界中に少なくとも2,000万人はいると推定される¹⁾。端的に言えば、

1) U.S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey 2001*, Washington, D.C., 2001, p. 6 参照。ただ、国内避難民に関する統計が政府当局などによって操作されていることもあり、また国によっては統計がまったく入手できない場合もある。さらに、国内避難民が大量発生する場合には、概数の把握も困難となる。また誰を「国内避難民」と定義するかによっても、その数は大きく異なる。そのため、この数字はあくまでも推定の枠を超えない。この点については、Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal*

国内避難民は政治的な迫害、武力紛争、内乱状態、武力による強制立ち退き、さらには大規模な人権侵害などの状況に直面し、他の場所に避難せざるをえなかった人びとである²⁾。その意味においては、一般的にいう難民と同様の境遇にあるといってもよい。しかし、国外に逃れることができた難民と違い、国境内に留まる国内避難民は当然のことながら他国による領域的庇護を受けることができず、難民のように国際的に確立された保護制度の対象ともならない。そして、これまで多くの国内避難民が自国内の避難場所で基本的人権を享受できないまま、不確実な生活を余儀なくされてきたのである。

しかし、人権保護の重要性が国際社会に浸透するにつれ、これまで国家主権の壁に阻まれてきた国内避難民の存在が次第に国際社会全体の問題として認識されるようになる。1980年代末から1990年代初頭にかけて国際連合（以下、国連）の場を中心として、国際法が想定していなかったこの問題について議論が重ねられるようになり、1990年代を通じて保護の法的小および組織的な枠組みを構築しようとする動きが加速した。また、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）などの国連機関も、国内避難民が存在する現場において、保護と援助に関する活動に積極的に取り組んできた。加えて近年の傾向として注目されるのは、国連安全保障理事会（以下、安保理）が武力紛争における人道的危機を打開するためにとった一連の軍事的強制措置である。言い換えれば、安保理にとっても国内避難民、または強制移動の危機にさらされた人達は、人道的観点から無視できない存在となってきたのである。国内避難民の問題が国際社会の関心事となったのには、そのような背景も無視できない。

本稿は、こうした国連システムによる対応と取り組みを中心に、国内避難民の

Displacement, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1998, pp. 31-35 参照。

- 2) 本稿における国内避難民の定義は、後述する「国内避難民に関する指針」で述べられる次の定義に沿うこととする。すなわち、国内避難民とは、「特に武力紛争、一般化した暴力状態、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、またはそれらを回避するために、住居もしくは常居所地からの逃避もしくは退去を強制、または余儀なくされ、かつ国際的に承認された国境を越えていない個人、もしくは集団」（筆者による仮訳）とする。

問題に多角的な考察を加え、その全体像に近づこうとするものである³⁾。

1. 国際的な認識の高まり

国内避難民に対する国際的な対応は、「領域国の『主権』という厚い壁」⁴⁾によって長い間、阻まれてきた。難民保護の国際的な取り組みは国際連盟の時代にまでさかのぼるが、国内避難民の問題についてはその現実性にもかかわらず、1951年7月28日に採択された「難民の地位に関する条約」(以下、難民条約)の適用範囲に含まれず⁵⁾、また、同時期に設立された UNHCR についても、国際法の現状に従うかのように、その設立規程において難民高等弁務官の活動対象は原則的に国境を越えた難民とすることと定められた⁶⁾。実際、難民条約の策定過程で、一部の政府代表からは、「国内難民」、すなわち国内避難民も条約の適用範囲に含めるべきであるとする意見が出されたものの、領域国内に留まる国内避難民を国際的保護の対象とすることは、国家主権の原則に抵触するとした意見が多数を占め、最終的には伝統的な庇護法の概念に従い、国内避難民は条約の対象外となっ

-
- 3) 全体像を知る上で有益な参考文献として、Cohen and Deng, *Masses in Flight, op. cit.*; Roberta Cohen and Francis M. Deng (eds.), *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1998; Francis M. Deng, “The International Protection of the Internally Displaced”, *International Journal of Refugee Law*, Special Issue, July 1995, pp. 74-86; Nils Geissler, “The International Protection of Internally Displaced Persons”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 11, 1999, pp. 451-478; Kei Hakata, “Vers une protection plus effective des ‘personnes déplacées à l’intérieur de leur propre pays’”, *Revue générale de droit international public*, 2002, pp. 595-620 をあげておく。なお、日本語の文献については、初川満「国内避難民 (Internally Displaced Persons) についての一考察」『研究紀要 (世界人権問題研究センター)』第1号 (1996年)、1 - 25 頁、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』第74巻第1号 (1998年)、181 - 200 頁などを参照。また、実務的な観点からは、大島賢三「忘れられる国内避難民 ―国際社会は何をすべきか」『外交フォーラム』2002年4月号、46 - 51 頁参照。
- 4) 永田・島田、前掲論文、182 頁参照。
- 5) 難民条約第1条は「難民」を「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」と定義している。
- 6) 「国連難民高等弁務官事務所規程」(1950年12月14日採択総会決議第428(V)号)第6条

たのである⁷⁾。

その後、1970年代ごろから、「避難民」という用語が国連決議などで散見されるようになる。1972年7月、スーダンでの和平合意を受けて、国連経済社会理事会（以下、経社理）は UNHCR などに対して、外国から帰還するスーダン難民に加え、「国内の避難民」(persons displaced within the country) についても帰還、復帰、再統合に際して必要な支援を行うよう求めた⁸⁾。また、1974年8月には、国連安保理はキプロス情勢に関する決議において、難民および「その他避難民」の状況に憂慮を示している⁹⁾。その他、1975年12月には国連総会が「インドシナ避難民に対する人道援助」に関する決議¹⁰⁾を採択し、その中で国際社会に対し、これに関連した UNHCR の行動への支援を強化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、難民条約によって正式に「難民」と認定されないような人たちにも UNHCR の支援が行き渡るようにとの配慮で使われたものである。実際、1977年、当時の難民高等弁務官は政府代表で構成される UNHCR 執行委員会¹¹⁾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¹²⁾。執行委員会の構成国の間には、「避難民」を国外に逃れた者に限定して理解しようとする国（トルコなど）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

7) James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto/Vancouver, Butterworths, 1991, p. 31.

8) 経済社会理事会決議第 1705 (LIII) 号

9) 安全保障理事会決議第 361 号

10) 総会決議第 3455 (XXX) 号

11) 正式には、高等弁務官計画執行委員会 (Executive Committee of the High Commissioner's Programme) と呼ばれる。2003年現在、64カ国で構成される。

12) Guy S. Goodwin-Gill, *Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 14.

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、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。

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るようになるには、1980年代を待たねばならない。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国際社会全体の問題として認識されるようになる。その流れを築いたのが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保護に関する討論会」である。当時の中米では内戦や政情不安の煽りで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」は「国内避難民の状況に憂慮を表明」とともに、「政府当局および国際機関に対して、彼らに保護と援助を与え、彼らの多くが経験している苦痛を軽減するよう」求めた¹³⁾。

また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」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始めて言及がなされた。同会議で採択された「行動計画」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¹⁴⁾、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¹⁵⁾。さらに、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

13) *Cartagena Declaration on Refugees*, adopted by the Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, held in Cartagena on 19-22 November 1984, 9th conclusion.

14) *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, para. 21.

15) 総会決議第 43/116 号

際会議」も、国内避難民を「国際社会の特別な関心を必要とするカテゴリー」と位置づけ、彼らへの援助の重要性を改めて確認した¹⁶⁾。

こうした流れを捉えた国際 NGO による働きかけも功を奏し、1990 年代に入ると国連による国内避難民の問題への取り組みが具体化する。そして、その中心的な役割を果たしてきたのが「国内避難民担当国連事務総長代表」(以下、事務総長代表)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を任命するよう要請し¹⁷⁾、同年 7 月にはスーダンのデン (Francis M. Deng) 元外務大臣がこのポストに任命された。以来デン事務総長代表は政府、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ぐにを訪問し、政府当局との対話に積極的に関与してきた。事務総長代表の活動によって、この問題に対する国際的な関心は飛躍的に高まったといえよう。

2. 保護の枠組み構築に向けた取り組み

こうした活動が実を結び、事務総長代表らによって国内避難民の保護の法的枠組みとして「国内避難民に関する指針」が策定され、また、それと併行する形で、国内避難民の保護の組織的な枠組み作りが国連システムの中で進められてきた。以下、それぞれを検証する。

(1) 法的枠組み：「国内避難民に関する指針」の策定

国内避難民と難民は同様の境遇にあるが、国境を越えたか、越えなかったかという事実はそれぞれの保護の可能性をまったく異なったものになっている。自国の主権領域を離れた難民については、受入国によって正式に「難民」と認定される

16) UN Doc. CIREFCA/89/9, April 1989, para. 69.

17) 人権委員会決議第 1992/73 号

か否かは別として、難民条約をはじめとして、すでに確立した保護制度が一応は存在する。他方、国内避難民の場合には、同様な制度は存在せず、法的な空白状態が指摘されてきた。ただ、国際法において国内避難民が保護の対象とならないかといえ、必ずしもそうではない¹⁸⁾。

事実、国際人権規約をはじめとした国際人権法、また、1949年のジュネーブ諸条約に代表される国際人道法には、生存権、身体の安全と自由など、国内避難民の保護に適用可能な規範が数多く見いだせる。また、慣習国際法においても人権保護は国家の基本的義務であるとされている。領域国がこれらの規範と原則を遵守すれば国内避難民の保護は確保されるはずである。しかし、領域国がその責務を果たさない、もしくは果たすことができないために国際法の規範と国内避難民の現状との間に大きな隔たりが生じるのであり、国際社会に求められるのはそうした隔たりを埋め合わせることにほかならない。

他方、既存の国際法を適用するといっても、それにはさまざまな問題が控えている¹⁹⁾。国際人権法および人道法の諸条約は、国内避難民の置かれた特殊な状況や、彼らのニーズを当初から考慮に入れておらず、たとえ適用可能な保護規範があるとしても、それらは幾つかの条約に散在しているのが現状である。また、保護規範が慣習法の地位を有している場合を除いて、これらの規範が適用されるには、領域国が当該の条約に加入していることが必要である。さらに、国内避難民の発生原因の一つである国内紛争においても、「武力紛争」とはみなされない内乱・騒擾の状態では原則として人道法の条約は適用されず²⁰⁾、人権法の条約もそ

18) 詳しくは、拙稿「国内避難民の法的保護：国際法の観点から」『国際人権』第13号、2002年、88-93頁参照。

19) Cohen and Deng, *Masses in Flight*, *op. cit.*, pp. 74-75.

20) 1977年の第2追加議定書（正式には「非国際的武力紛争の犠牲者の保護に関し1949年8月12日のジュネーブ諸条約に追加される議定書」）によると、同議定書が適用される非国際紛争とは、「締約国の領域内において、締約国の軍隊と、責任を負う指揮の下で継続的且つ集中的軍事行動を実行し、及びこの議定書を実施することを可能にするような支配をその領域の一部に対して行う反乱軍隊又は他の組織された武装集団との間に生じるすべてのもの」（第1条1項）を指すとし、「暴動、単発的及び散発的暴力行為、並びに他の類似の性質を有する行為のような、武力紛争でない国内的騒擾及び緊張の事態」には同議定書は適用されない（第1条2項）。しかし、

うした事態において一部規範の適用制限を認めている²¹⁾。加えていえば、人権法の条約は原則的に国家に対して適用されるものであり、ジェノサイド条約（正式には、「集団殺害罪の処罰及び防止に関する条約」）など一部の条約を除けば反政府勢力による違法行為は対象外となる。

こうした事情を踏まえ、事務総長代表を中心に国際人権法・人道法・難民法の専門家が集まり、国内避難民の保護の観点から既存の国際法規範の問題点を検証し²²⁾、保護に適用可能な規範を一つの枠組みに統合する試みが行われてきた。これは、国連人権委員会から事務総長代表に与えられた役割の一つであり、オーストリア政府とブルッキングス研究所（米国のシンクタンク）はこうした試みを積極的に支援してきた。そして、1998年2月には「国内避難民に関する指針（以下、指針）」（Guiding Principles on Internal Displacement）と題された文書が事務総長代表によって国連人権委員会に提出された²³⁾。指針は、事務総長代表、領域国政府、その他の関係当局もしくは集団、国際機関、NGO が国内避難民の問題に対処する際に文字通りガイドラインになるものとして、国際人権法および人道法に定められる諸原則を再確認し、30の原則にまとめたものである²⁴⁾。この指針

後者のような状況においても、ジュネーブ条約共通第3条の最低限規定の適用の余地は残されている。詳しくは、藤田久一著『国際人道法』、有信堂、2000年、221 - 224頁参照。

- 21) 1966年の「市民的及び政治的権利に関する国際規約」第4条は、「国民の生存を脅かす公の緊急事態の場合においてその緊急事態の存在が公式に宣言されているときは、この規約の締約国は、事態の緊急性が真に必要とする限度において、この規約に基づく義務に違反する措置をとることができる」旨規定している。
- 22) 事務総長代表は1995年12月には「法的規範の編纂と分析」(Compilation and analysis of legal norms)と題された文書を、また1998年2月にはその第2部をそれぞれ国連人権委員会に提出した。UN Doc. E/CN.4/1996/52/Add.2, 5 December 1995; UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.1, 11 February 1998.
- 23) “Guiding Principles on Internal Displacement”の日本語訳は、便宜的に「国内避難民に関する指針」とした。
- 24) UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998. 指針の構成は次のとおり。
- 第1章 「一般原則」
 - 第2章 「(強制)移動からの保護 (protection from displacement) に関する原則」
 - 第3章 「(強制)移動の間の保護 (protection during displacement) に関する原則」
 - 第4章 「人道援助に関する原則」
 - 第5章 「帰還、再定住および再統合に関する原則」

指針の詳しい解説は、Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement*:

の提出を受け、1998年3月には、人道・開発援助に携わる国連機関などによって構成される機関間常設委員会 (Inter-Agency Standing Committee: IASC) が、指針を現場レベルに普及させることで合意し²⁵⁾、こうした展開について総会も、「国連機関、地域的および非政府組織がその業務において指針を使用していることに評価しつつ留意し、指針のさらなる普及と適用を奨励する」と表明している²⁶⁾。この指針は法的拘束力をもたないが、事務総長代表が国内避難民を抱える領域国との対話において援用したり、UNHCRなどの国際機関が現場でのガイドラインとして使用したりするなど²⁷⁾、国内避難民の保護に関する国際的指標として認識を得つつある。また、事務総長代表は各種ワークショップの開催などを通じて、指針の普及に努めてきている。

さて、事務総長代表のアプローチで注目したいのは、指針が現段階では法的拘束力をもたない試案的な文書 (国連人権委員会に「提出」したのみ) であるにもかかわらず、実務者からの理解と支持を得て、国内避難民の保護の現場での普及と運用を図ろうとしている点である。これは従来の人権法のアプローチとはかなり異なるものである²⁸⁾。デン事務総長代表は、指針の目的は条約の形で新たな法

Annotations, Studies in Transnational Legal Policy (No. 32), Washington, D.C., The American Society of International Law/The Brookings Institution, 2000、および拙稿、前掲論文、90-91頁を参照。

- 25) 指針の普及については、*Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2000/53*, UN Doc. E/CN.4/2001/5, para. 5-61, 17 January 2001 参照。
- 26) 総会決議 54/167 号
- 27) 例えばスリランカにおいては、同国政府が東部のトリンコマレーで実施する予定であった避難民の居住地域への帰還計画に関して、避難民の帰還が安全と尊厳のもとに行われる保証がなかったことから、UNHCRは指針の内容に照らし合わせ、政府当局に対して抗議を行った (2001年9月、筆者がUNHCRトリンコマレー事務所で行ったインタビュー)。UNHCRは指針を、スリランカでの国内避難民に対する保護活動の中心に位置づけているとしている。UNHCR, *UNHCR's programme for internally displaced persons in Sri Lanka*, Report of a joint appraisal mission by the UK Department for International Development and UNHCR, May 2002, pp. 7-9.
- 28) この点については、Walter Kälin, "How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework", Presentation at Roundtable Meeting, Ralph Bunche Institute for International Studies, CUNY Graduate Center, December 2002 参照。

を創り出すことではなく、実定法の諸原則を再確認することであると述べている²⁹⁾。確かに国内避難民の問題に対応するには多国間外交の場における条約策定作業、または人権擁護プロセス（政府報告、個人通知制度など）はともに複雑で、相当の時間と労力を要する。また、仮に条約が策定されたとしても、それが国内避難民を抱える国によって批准され、国内法のレベルで実施される保証はない。そのことを考えれば、通常の条約プロセスに縛られることなく、むしろ現場レベルにおいて法的拘束力をもたない指針を弾力的に運用していこうとする事務総長代表の手法は、きわめて現実的である。厳密に考えると、国際機関が領域国政府に対して国内避難民の保護を促す際に、法的拘束力をもたない指針が保護の法的基盤となりうるかについては疑問も残ろう。しかし、実際には、コロンビアの憲法裁判所が国内避難民の保護の原則として指針に言及した事例や、アンゴラやグルジアにおいて、国内避難民に関連した法律に指針の内容が反映された例などが報告されており³⁰⁾、実際のところ、指針は国内避難民に対する保護と援助活動のガイドラインとして、すでに一部の国では国内法ないしは政策のレベルに導入されはじめている。

ただ、こうした国内避難民に対する国際的な取り組みが人道的理念に基づくものだとしても、それが一部先進国によって別の目的に利用されるというディレンマも同時に指摘されている³¹⁾。先進国の多くは第三世界から大量に押し寄せる難民申請者の数を抑制しようと、難民の受け入れ制限に関する施策を講じてきた³²⁾。このような制限の動きは、「国内逃避の可能性」（internal flight alternative）ま

29) UN Doc. E/CN.4/2001/5, *ibid.*, para. 7.

30) *Report of the Representative of the Secretary-General on internally displaced persons, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 2001/54*, UN Doc. E/CN.4/2002/95, 16 January 2002, para. 13.

31) 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 15、1998年、203 - 205頁。また研究者の中には、庇護権縮小への懸念から、国内避難民の問題への取り組みそのものに批判的な意見を示す者もいる。例えば、Michael Barutciski, “Tensions between the refugee concept and the IDP debate”, *Forced Migration Review*, No. 3, December 1998, pp. 11-14 参照。

32) 阿部、前掲書、164 - 168 頁

たは「安全国」(safe country) という概念によっても理論的に支えられている³³⁾。つまり、難民申請者の出身国内で国際機関が活動する場所など、安全と推測される逃避先が存在する場合、または出身国そのものが安全と考えられる場合は、難民認定を拒否できるとする考え方である。国内避難民の保護の法的枠組みを構築しようとする試みは、こうした庇護権の縮小につながる理論を図らずも正当化してしまう可能性がある。指針の普及と運用は、そうした側面にも注意した上で行う必要がある。

(2) 組織的枠組み：機関間調整の強化

国連システムの中で、国内避難民の問題に関する明確な責任分担が欠如していることも、この問題を深刻にしてきた要因の一つである。国連機関においては、「難民」であれば UNHCR、「食糧」であれば世界食糧計画 (WFP)、「子供」であれば国連児童基金 (UNICEF)、「開発」であれば国連開発計画 (UNDP)、あるいは「人権」であれば国連人権高等弁務官事務所 (UNHCHR) というように、一応の役割分担を行うことが可能だが、国内避難民の場合は、それらのすべてであって、いずれでもない。すなわち、国内避難民の問題は、こうしたすべての機関の活動に関連するものの、いずれの機関も明確な職務権限を与えられてこなかったのが現状である。確かに、どの機関も国内避難民に対する活動が自己の活動領域と何らかの接点をもつとして、国連からの要請に応じる形で現実的に対応してきた。しかし、国内避難民の問題を一手に引き受けることについては、問題の規模があまりにも大きすぎるとの理由から、この分野では蓄積のある UNHCR をはじめ、いずれの機関も難色を示してきた³⁴⁾。他方、国内避難民を専門に扱う新

33) 「国内逃避の可能性」および「安全国」の理論は、Hugo Storey, “The Internal Flight Alternative Test: The Jurisprudence Re-examined”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 10, 1998, pp. 499-532; Kay Hailbronner, “The Concept of ‘Safe Country’ and Expeditious Asylum Procedures: A Western European Perspective”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 5, 1993, pp. 31-65 に詳しい。

34) 例えば、緒方難民高等弁務官 (当時) は 1994 年 6 月にウィーンで開催された世界人権会議の場

たな機関の設立という選択肢も、既存の機関の機能に重複することになり、緊縮型の国連予算にあってはより実現性に乏しい。そこで、最も現実的であると考えられたのが、各国連機関の役割と機能を活かしつつ、各々の活動を調整することによって、そうした「組織的空白」(institutional gap)を埋め合わせようとするアプローチである³⁵⁾。

このような流れを受けて、国連事務総長は1997年に発表した「(国連)改革計画」において、国内避難民の問題が国連の「組織的空白」に陥る人道問題であることを認識しつつ、人道問題担当国連事務次長によって兼任される緊急支援調整官(Emergency Relief Coordinator)が、国内避難民の保護と援助に関する機関間調整の窓口役にあたることを再確認した³⁶⁾。また、1997年末にはIASC内にあった「国内避難民に関するタスクフォース」が「ワーキング・グループ」に再編され、さらに2000年9月には、国連事務総長への政策提言を行うべく、IASC内に「国内避難民に関する上級機関間ネットワーク」(Senior Inter-Agency Network on Internal Displacement)が設立された。そして、このネットワークの提言に基づき、2002年1月、緊急支援調整官を補佐する目的で、国連人道問題調整事務所(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA)内に「国内避難民ユニット」(Internal Displacement Unit)が設立される運びとなった。現在、ユニット長のもと、国連機関およびNGOから派遣されたユニット職員が国内避難民に対する機関間調整の業務に従事するとともに、これまでに、スリランカ、リベリア、インドネシア、スーダン、コロンビア、コンゴ民主共和国

で、次の内容の発言を行っている。「問題の規模は、いずれの機関にしても、その能力とリソースの限界をはるかに超えるものであり、国連とその他の人道機関による、包括的かつ協同的な取り組みを必要としている。」Cited in *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*, UN Doc. E/CN.4/1995/50, 2 February 1995, para. 175.

- 35) この問題については、Catherine Phuong, “Improving the United Nations Response to Crises of Internal Displacement”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 13, 2001, pp. 491-517 に詳しい。
- 36) *Renewing the United Nations: A Programme for Reform, Report of the Secretary-General*, UN Doc. A/51/950, 14 July 1997, para. 186-192.

などの国で調査を行っている。なお、ユニットが設立されたことを踏まえ、2002年4月には大島緊急支援調整官とデン国内避難民担当事務総長代表との間で「覚書」(Memorandum of Understanding) が交わされ、その中で、ユニットと事務総長代表の双方が互いのマンデートを尊重しつつ、「国内避難民に関する指針」の普及をはじめ、この分野での協力関係を推進していくことが確認された。

ただ、国内避難民の問題の規模に鑑みれば、現在の国内避難民ユニットに与えられた手段と役割はこの問題に適切に対処するに十分であるとは言い切れず、また、ドナー国の間には機関間調整の現状に対する不満も少なからず存在する³⁷⁾。今後、同ユニットの活動の物理的条件の改善を含め、OCHA を中心とした機関間調整の一層の機能強化を図ることが重要な課題となろう。

3. 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) による取り組み

国内避難民に対する国際的な関心の高まりは、国連機関による活動にも具体的に表れている。前述のとおり、いずれの国際機関も国内避難民の保護または援助についての明確な職務権限は有していないが、国内避難民に対する活動が自己の活動領域と何らかの接点をもつとして、きわめて現実的な対応を行ってきた。しかし、その中でも UNHCR による取り組みは、以下に見るように、難民保護という本来の任務との類似性から、他の国連機関にくらべても際立ったものとなっている³⁸⁾。

37) 例えば、1999年末にアンゴラの国内避難民の状況を視察した米国のホルブルック駐国連大使(当時)は、安保理において、実際の現場では機関間調整のアプローチが機能していないと指摘し、国内避難民の問題が「役所仕事の隙間に埋もれないように」に留意すべきであるとの内容の発言を行った。Statement by Ambassador Richard C. Holbrooke, U.S. Permanent Representative to the United Nations, "Maintaining Peace and Security: Humanitarian Aspects of Issues before the Security Council," Security Council, March 9, 2000.

38) 詳しくは、拙稿「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』第3号 (2002年)、239 - 257頁参照。また、Naoko Obi, *New Approaches to Refugee Issues? UNHCR Involvement in Countries of Origin in Asia*, Asian Research Center for Migration/Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, Bangkok, 2001、岸守一「転

(1) 国内避難民との関わり

1951年の設立以来、難民保護の活動に携わってきた UNHCR が国内避難民も活動対象に含めるようになるのは、1972年にスーダン難民の帰還計画を行ってからである。先にも言及したが、1972年、国連経社理は UNHCR に対し、スーダン難民の本国帰還計画を進めるにあたり、スーダン国内に留まっていた避難民にも同様の援助を受けさせるよう求めた³⁹⁾。これ以来、UNHCR は難民援助、とくに帰還民への援助に付随する活動として国内避難民に対しても援助を行うようになる。そして1980年代後半になると国内避難民の問題への国際的な関心が高まるとともに、難民の本国帰還が中米、南部アフリカなどの地域で実現したことから、国内避難民への援助活動は実質的に増加した。また、冒頭で言及したスリランカにおいては、UNHCR は1988年より、インドから帰還するスリランカ難民への支援活動を本格的に開始したが、内戦が激化するにつれ、次第に国内避難民に対する活動へと重点を移していった。

1990年代に入ると、UNHCR はそうした援助活動と併行して、「国内保護」(in-country protection)とも呼ばれる活動を通じて国内避難民への関与を深めることになる⁴⁰⁾。イラク北部、旧ユーゴスラビアをはじめとして地域紛争が続発する中、国連は難民の保護と援助において少なからぬ経験を有する UNHCR に紛争管理の人道側面を委ねた。UNHCR は平和維持軍などの警護を受けて、紛争地域における国内避難民、さらには強制避難の危険にさらされた(その意味では、難民はおろか国内避難民ともなっていない)一般住民の保護と援助といった、これまでになかった活動に乗り出した。従来の難民保護制度が事後対処型

換期の国連難民高等弁務官 「人道行動の成長と限界」『外務省調査月報』、2000/No. 4、1 - 41 頁も参照。なお、UNHCR が作成した資料として、UNHCR/Division of International Protection, *UNHCR's Operational Experiences with Internally Displaced Persons*, Geneva, September 1994; UNHCR, *Internally Displaced Persons: The Role of the United Nations High Commissioner for Refugees*, Geneva, 3 March 2000 を参照。

39) 経社理決議第1655号(LII)および第1705号(LIII)

40) Erin D. Mooney, "In-country protection: out of bounds for UNHCR?" in Frances Nicholson and Patrick Twomey (eds.), *Refugee Rights and Realities: Evolving International Concepts*

(reactive) であったのにくらべ、「国内保護」に代表されるアプローチは難民化の根源に迫り、難民が国境を越える前に国内避難民として保護し、さらには国内避難民となる前に強制避難の事態を防ごうとする点で、事前対処型 (proactive) のものであるといえよう⁴¹⁾。

なお、UNHCR の職務権限についていえば、国内避難民、または強制避難の危機にさらされた人々への活動は設立規程に定められた職務ではなく、総会、経社理、事務総長といった、国連の主要機関からの要請に応じて行ってきたものである⁴²⁾。国連総会は 1993 年、国内避難民への関与が難民問題の予防または解決に資するとの観点からも、国内避難民に対する UNHCR の取り組みを支持する旨の決議を採択しており⁴³⁾、UNHCR 執行委員会は、この総会決議が、UNHCR が国内避難民の問題に関与する際の「適切な枠組み」を提供するものであるとの認識を示している⁴⁴⁾。

(2) UNHCR の活動をめぐる議論

しかし、こうした UNHCR の活動も、さまざまな問題を抱えている。

紛争管理の一環として行われる人道援助活動は、その性質からも高度に政治化されたものとなる。例えばボスニア・ヘルツェゴビナの紛争では、UNHCR による人道援助活動が国連安保理によって紛争の政治的解決の代替案、または不介入の言い訳として利用された。また、こうした状況下での人道援助活動は基本的に急場しのぎのものであり、その限界がボスニアの紛争のさまざまな場面で露呈した。UNHCR は紛争の現場に「存在」することで一般住民の保護を確保しようとしたが、食糧や生活必需品を配給するのとは違い、一般住民をセルビア人勢力の

and Regimes, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 200-219.

- 41) 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 『世界難民白書 2000 人道行動の 50 年史』、2000 年、時事通信社、4 頁参照
- 42) 規程第 9 条では、「高等弁務官は使用可能な財源内で、帰国および再定住を含めて、総会が決定する付加的活動 (additional activities) に従事するものとする」旨定められている。
- 43) 総会決議第 48/116 号

武力攻撃から物理的に保護することは、文民で構成される UNHCR の機能をはるかに超えた役割であった⁴⁵⁾。一般住民を保護するための必要な手段は UNHCR、またその警護にあたった国連保護軍のどちらにも与えられておらず、UNHCR に残された最後の保護の手段は、住民を安全な場所に避難させるということであった。しかし、それを行ったことによって、UNHCR は結果的にセルビア人勢力による「民族浄化」に荷担したと非難された。

また、グッドウィン・ギル (Guy S. Goodwin-Gill) 教授は、UNHCR による国内避難民への取り組みについて厳しい見方を示しているが、彼の見解を要約すると次のとおりである⁴⁶⁾。UNHCR の難民保護における職務権限は法に基づくものであり、UNHCR は権威をもって法的義務の遵守を締結国に求めることができる。他方、職務権限を有さない国内避難民に関連した活動は、法の規則とは関係なく領域国との合意にしたがって行われるため、領域国に交渉の余地を与えてしまう。「保護」ということは法的権威を行使して、危機に面した人たちの権利と自由を確保することであるが、政策とガイドラインだけでは保護を含めたすべてが交渉の対象になる。UNHCR はもはや保護の機関 (protection agency) ではなく、国際社会の要望に応える援助の提供者 (assistance provider) となってしまった。法に基づき難民を保護するという、UNHCR の本来の役割が不必要に侵され、最近の出来事に思い合わせると UNHCR が所定の責任を果たすことができるのかも疑わしい。多額の UNHCR 予算はそうした方針の承認、つまり難民を近づけたくないドナー国の願望の表れとしか説明できない。国内避難民の問題は赤十字国際委員会 (ICRC)、OCHA など、より適した機関に任せ、UNHCR は本来の役割に戻るべきである、というものである。

44) 執行委員会決定第 75 号 (XLV)、(j) 項

45) Erin D. Mooney, "Presence, ergo protection? UNPROFOR, UNHCR and the ICRC in Croatia and Bosnia Herzegovina", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 7, 1995, pp. 407-435.

46) Guy S. Goodwin-Gill, "Refugee identity and protection's fading prospect" in Nicholson and Twomey (eds.), *op.cit.*, pp. 220-249.

しかし、その本来の役割が規程に基づく難民保護活動であるとしても、UNHCR は国連機関の一員として国際社会の要望をまったく無視して行動することはできない。国連総会の補助機関として設立された UNHCR は、総会または経社理から与えられる「政策指示」(policy directives) に従うことを規程第 3 条によって義務づけられている。また、1990 年代に国連は、続発する地域紛争とそれにともなう人道危機に対して何らかの方策を講じる必要に迫られたが、国連システムの機関間調整のメカニズムとして設立された国連人道問題局 (上述の OCHA の前身) も十分に機能しえず、難民化の事態を含む複合的な人道的危機に即座に対応しうる機関は UNHCR をおいて他になかった。そうした状況下で、1990 年末に国連難民高等弁務官に任命された緒方貞子氏は難民発生に対する予防的措置の促進と救援体制の強化を打ち出し⁴⁷⁾、2000 年末に離任するまで率先していくつもの危機的事態に対処してきた。狭義の職務権限の垣根を乗り越えなければ、国内避難民のみならず、切迫する人道的危機にも対応できなかったことは明らかである。

UNHCR は、構成国に対しては難民保護に関する法的義務の遵守を求める一方で、財政的側面を含めてこれらの国が定める政策方針に従わなければならないという現実絶えずさらされている。難民の受け入れを渋る先進国、すなわちドナー国が難民問題の予防策として国内避難民の保護に関心を持ち出したことによって、UNHCR の抱えるディレンマはより一層明確になった。庇護権の縮小という課題に対処すると同時に、国内避難民の問題にどのように取り組むか、言い換えれば、国内避難民への関与と難民保護制度の維持とをいかに両立させるかは、今後 UNHCR が解決しなければならない課題の一つであろう。

47) 例えば、Sadako Ogata, “Statement of the United Nations High Commissioner for Refugees to the Third Committee of the General Assembly (10 November 1992)”, reprinted in *International Journal of Refugee Law*, Vol. 4, 1992, pp. 541-547 参照。

4. 国連安全保障理事会の行動による保護の可能性

領域国が国内避難民の保護に同意する場合は、国際機関による活動が比較的容易となる条件がすでに整っている。しかし、領域国が自国民を迫害している場合には、その国に国内避難民の保護を期待すること自体無意味であろう。また、武力紛争など極度に緊張した状況下、または暴力をともなう混乱状態において、国内避難民の生命を保護するには、文民で構成される国際機関の活動のみでは限界がある。1990年代には、国連安保理決議に基づく軍事行動が人道的側面も包摂するようになったが、「人道的干渉」または「人道的介入」⁴⁸⁾と総括的に呼ばれることもあるこうした行動は、国内避難民の保護という見地からも検証する必要がある。なぜなら、国連憲章第7章に基づく強制措置が適用されれば、内政不干渉の原則によって阻害されている国内避難民の保護が可能となり、さらに平和維持軍などの軍事要員の展開は、紛争下において人道援助活動を行うための安全な環境を提供するとともに、国内避難民を攻撃から守る上で有効であるかもしれないからである。

なお、安保理の行動は必要に応じてさまざまな形態を生み出していった。1990年代に入ると、冷戦時代に編み出された「憲章第6章半」的な平和維持活動に加え、強制的側面を取り込んだ平和執行活動が実践された。また、多様化した安保理の行動を、国連主体の（もしくは国連から委任を受けた加盟国、地域機構による）行動、憲章第7章に依拠する（もしくは依拠しない）行動、領域国の同意がある（もしくは同意のない）行動などの基準で分類することも可能であり、その中には安保理の行動というよりも、国連「周辺」の行動というべきものも出てこよう⁴⁹⁾。ただ、こうした行動形態の分析は本稿の目的ではなく、ここでは安保理の行動が国内避難民の保護に貢献しうる可能性について考えてみたい。

48) 最上敏樹『人道的介入 ―正義の武力行使はあるか―』、岩波新書、2001年参照。

49) 藤田久一『国連法』、東京大学出版会、1998年、310頁参照。

(1) 国内避難民の保護の実例

1990年代、安保理は世界各地で勃発する地域紛争の解決を迫られた。そうした流れの中で、安保理の行動が紛争の最大の被害者である難民、国内避難民、さらには紛争地域で強制移動の危機にさらされた人びとと接点をもつようになる。

湾岸戦争後の1991年4月、イラク北部で発生したクルド難民危機への安保理の対応は、これまでに例を見ないものであった。1991年4月5日、安保理は決議第688号を採択、イラク政府に対しては一般市民への弾圧の中止と、イラク全土での国際的な人道援助活動への許可を求め、国連事務総長に対しては難民とイラク避難民 (the refugees and displaced Iraqi population) の状況に早急に対処するよう要請した。決議第688号は憲章第7章の手続きを経ていないが、すでにイラク国内に駐留していた多国籍軍は同決議を拡大解釈してイラク北部に進駐、同地を「安全地帯」(safe haven) と定め、クルド人の避難民をイラク軍の攻撃から保護した⁵⁰⁾。また、ソマリアについても、国連による保安部隊の派遣にはじまり、米国主体の多国籍軍による人道的救援活動、そして平和執行の任務を帯びた国連主導の部隊の派遣にいたる一連の行動は、同国の治安と秩序の回復とともに国内避難民を含む一般住民への援助物資の供給を目的の一つとしていた。他方、安保理決議第929号によって国連からの委任を受け、1994年6月にルワンダに介入したフランス軍は、ルワンダの領域内に強制的に「人道安全地区」(safe humanitarian zone) を設営、ツチ人による報復を恐れたツチ人避難民 (その中には数週間前までは虐殺に加わっていたものも多くいた) を一時的に保護した。さらに、1990年代前半のボスニア・ヘルツェゴビナにおける武力紛争では、安保理は首都サラエボを含むボスニアの主要都市を同国政府の合意のもとで「安全地

50) 多国籍軍によるこうした行動の法的基盤を決議第688号から導きだすことは困難であろう。なお、1991年4月18日国連とイラク政府との間で締結された「覚書」(Memorandum of Understanding, UN Doc. S/22513, 22 April 1991) の中でイラク政府は、多国籍軍によって設営された「安全地帯」に言及することなく、国連がイラク国内の避難民に対して人道援助を行うことを承認している。この合意文書の締結も、すでに駐留する多国籍軍の存在があったからこそ可能となったのだろう。

区」(safe area)に設定し、強制移動の危機にさらされた一般住民の扱いを国連保護軍と UNHCR に委ねた。

(2) 可能性と限界

しかしながら、安保理の行動によって国内避難民の保護を確保するという選択肢は、一般的な解決策とはなりえない側面がある。

確かに、国連憲章第7章にいう「平和に対する脅威」は、実際に平和を脅かしていると安保理が見なした状況を指すのであって⁵¹⁾、安保理がそのように認めれば介入できない状況は、法的には存在しない。つまり、安保理は自由裁量権に従い、人道的危機を含めてあらゆる状況に柔軟に対処することができるのである。また憲章第2条第7項⁵²⁾に照らしあわせて考えても、憲章第7章に基づく強制措置の適用は内政不干渉の原則を回避するには最も適した方法だろう。ルワンダにおけるフランス軍の介入のように、一方的な強制措置であっても、安保理の手続きを経ることによって正統性を主張することが可能となるのである。

その一方で、安保理の行動には政治的な制約がつきまとう。まず、安保理が行動を起こすには、常任理事国間の合意が必須条件であることはいままでもない。また、同じような人道的危機の状況においても、政治・外交上の重要性によって、安保理の関与の度合いにも差異が生じる。旧ユーゴスラビアなど、常任理事国にとって戦略的に重要な地域で紛争が勃発した場合には、安保理が国内避難民の保護につながる措置をとることも考えられるだろう。しかし、国内避難民はそうした戦略的重要性をもつ国ばかりには存在せず、実際には安保理の関与を招かない、

51) Jean Combacau, *Le pouvoir de sanction de l'ONU: étude théorique de la coercition nonmilitaire*, Paris, Editions Pedone, 1974, p. 10.

52) 「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基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章に基づく強制措置の適用を妨げるものではない。」

いわゆる「低強度紛争」を抱える国にも多く存在する⁵³⁾。また、安保理が強制的な行動に訴えて、常任理事国の領内（例えば、ロシア連邦のコーカサス地方）に存在する国内避難民を保護する可能性は皆無に近く、また同様に、常任理事国と緊密な関係にある国に対して、このような措置がとられることも考えにくい。こうした二重基準や、一連の政治的制約の存在は、安保理による国内避難民の保護の可能性をきわめて限定的なものにしている。

おわりに

国内避難民の問題に対する国連の取り組みを、現時点でどのように評価できるだろうか。

一部先進国の間には、国内避難民を「潜在的な難民」と捉え、国連に国内避難民の保護を検討させ、それを理由に流れ込む難民申請者の抑制を図ろうとする実利的な考慮もあっただろう。西欧の先進国には手厚い庇護を求めて大量の難民申請者が押し寄せ、多くの国で現行の難民保護制度が行き詰まりの状態にあることを考えれば、その代替案を国内避難民の保護に求めようとする心理も一方的には非難できない。国内避難民の問題に対する国際的な関心の高まりは、ある意味では現在の難民保護制度が疲弊状態にあることの証かもしれない。

しかし、そうした思惑とは別に、純粹に人道的立場から国連がこの問題に取り組んできたことも事実である。とりわけデン事務総長代表は任命されてから5年あまりで「国内避難民に関する指針」を策定し、国内避難民の問題に直面する政府当局との対話を精力的に行ってきた。また、多くの国内避難民が UNHCR をはじめとした国連機関から人道援助または保護を実際に受けてきた。長らく国内管

53) コロンビアでは政府と武装勢力との間で発生した武力衝突によって、すでに100万人以上の人が国内避難民となったと伝えられるが、安保理はコロンビアにおける武力衝突には関与しておらず、その意味でも「静かなる危機」(デン事務総長代表)である。*Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/47*, UN. Doc. E/CN.4/2000/83, 26 January 2000, para. 49.

轄事項として扱われてきた国内避難民の存在が、国連などの取り組みによって国際的な関心事項となり、さまざまな問題を抱えつつも保護の枠組みが整い始めている。このことは大きな成果である。

国内避難民の国際的保護には、国家主権と人権との相克に加え、庇護権の縮小という複雑な問題が絡んでおり、その解決は容易ではない。紛争、迫害からの保護、または人道援助は一時的な緩和策とはなりうるが、問題を根本的に解決するには国内避難民、難民を発生させない国内環境を創り出す必要がある。目下のところ、国連が領域国との誠実な対話を通じて国内避難民の保護をねばり強く促していくことが、問題解決への確実な方法であり、そうした対話は平和な国内環境を醸成する一助となるに違いない。

[追記]

スリランカでは、ノルウェー政府の仲介努力により、2002年2月に政府と反政府勢力の「タミル・イーラム解放の虎」との間で停戦合意が成立、その後も、和平プロセスが着実に進められてきた。今後、スリランカにおいて平和が定着するためには、一時は80万人にも達した国内避難民の帰還と社会復帰が必要不可欠である。多くの国内避難民が自力で帰還を果たす中、日本政府は2002年12月、スリランカの帰還民に対する緊急支援として、UNHCRに対し約162万ドルの緊急無償資金協力を行うことを決定した。また、2003年6月に開催された「スリランカ復興開発に関する東京会議」においても日本政府は、スリランカ北・東部への緊急人道支援を引き続き進めていくことを再確認した。こうした支援が、内戦で被害を被ってきたスリランカの国内避難民の人たちの社会復帰と自立に貢献することを期待したい。

(筆者はアフリカ審議官組織アフリカ第一課事務官)