

## 転換期の国連難民高等弁務官 人道行動の成長と限界

岸守 一

はじめに.....	3
1. 難民条約の今日的意義.....	7
(1) 難民条約の内在的限界.....	7
(2) 難民条約の形骸化.....	9
(イ) ノン・ルフールマン原則と難民の定義.....	9
(ロ) 難民の地位の認定.....	11
(ハ) 締約国の協力義務.....	12
(3) 「難民条約が時代遅れ」である16の理由 .....	13
(4) 難民条約の再活性化：パンドラの箱.....	15
2. 難民保護の変遷.....	15
(1) 難民の「保護と「問題」の解決」.....	16
(2) 難民化の力学の変化：冷戦後の難民問題を中心として.....	18
(イ) 国内紛争の増加.....	18
(ロ) 複合的人口移動.....	19
(ハ) 南北・南南問題.....	19
(3) 難民保護へのアプローチの変化.....	20
(イ) 事後対応から事前対応へ.....	20
(ロ) 庇護国中心から出身国中心へ.....	21
(ハ) 難民重視から包括的アプローチへ.....	22
(4) 庇護疲れの帰結.....	22
(5) 新たな難民保護戦略：「三正面作戦」( three pronged approach ) .....	25

---

3 . 難民問題の未来像.....	29
(1) 拡大成長の代価.....	29
(2) 規範と実践の乖離：援助のジレンマ、保護のジレンマ.....	31
(3) 引き継がれる課題.....	32
(4) 恒久的解決と「人間の安全保障」.....	34
おわりに.....	36

## はじめに

始まりは小さな灯火だった。1951年の国連難民高等弁務官（United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）事務所の設置は3年間の期限付きで、年間予算は30万ドル、初代高等弁務官ゲートハート以下33人の職員が全てだった<sup>1)</sup>。

それから50年間、UNHCRは国際社会の大方の予想に反して拡大を続けた<sup>2)</sup>。

1950年代は、1956年のハンガリー動乱により生じた20万の難民を始め、欧州において、東の共産陣営から逃れてきた個人又は小集団の庇護及び再定住が活動の殆どを占めていた<sup>3)</sup>。

---

1) UNHCR設置を決定した1949年12月3日の国連総会決議319( )は、冷戦の萌芽の影響を受けたのみならず、西側陣営においても、UNHCRの前身である国際難民機関( IRO )から引き継いだ難民の定住のみを目的とした暫定機関を設置しようとした米国と、より恒久的且つ多目的機関の設立を目指した西欧諸国等との間の妥協の産物となった。実際、当時は、第二次大戦とその後の混乱が生み出した難民はやがて庇護を与えられた国にとけ込み、その時点でUNHCRも解散すると予想されていた。世界難民白書1993「難民保護へのチャレンジ」、2頁。本間浩、「難民問題とは何か」、71頁。The State of the World's Refugees 2000、19頁。Pirkko Kourula, *Broadening the Edges* pp. 171-173.尚、Kourulaによれば発足当時の職員数は35名となっている。

2) UNHCRの50年間の軌跡は、The State of the World's Refugees 2000、3-11頁、UN doc. A/AC.96/938, *UNHCR @50: From Response to Solutions*、S. Ogata *The Current Problems of Refugee Populations*等を参照。

3) 実際、筆者がUNHCR文書課に保存されている部内連絡( IOM : Inter Office Memorandum )のファイルを調べた際、1950年代のIOMの大部分は欧州における再定住計画関連のものであった。右を反映し、1957年の機構図( 現存する最古のもの )によると地域担当部局は5課しかなく、うち4課が欧州担当、1課が米及び加担当であった。因みに220万とも言われる難民の欧州における統合の功績により、1954年にUNHCRはノーベル平和賞を授与された。1953年にはUNHCRは国連総会における組織存続のマンデート( この更新から期間が5年 )も更新されている。

1960年代は、1962年のアルジェリア難民を皮切りに、UNHCRはアフリカにおける植民地独立に伴う難民問題に深く関与することになった<sup>4)</sup>。この結果、1951年に採択されていた「難民の地位に関する条約（以下、特記する場合を除き1967年の議定書と併せ難民条約という。）」に続き1967年に難民の地位に関する議定書が採択され、当初設けられた地理的・時間的制限を解除することになり、UNHCRも右に合わせ、よりグローバルな組織へと変貌を遂げた。1970年代は、1971年のバングラデシュ独立に伴う1千万の難民流出、1975年以降のインドシナ半島における共産圏からの難民流出に見られるように、UNHCRのアジアにおける活動の比重が高まるとともに活動の規模も著しく拡大した<sup>5)</sup>。

1980年代は、冷戦の緊張の高まりとともに三つの大陸地域 アフリカの角、アフガニスタン、エルサルバドルやグアテマラ等の中米 で同時に難民が激増した。難民の増加に伴い、難民に庇護を与えるのに消極的な姿勢が目立つようになったのもこの時代である<sup>6)</sup>。

冷戦が終結した1990年代には、平和への期待を裏切って民族紛争・内戦が多発し、UNHCRの活動対象となる難民・避難民の数は1991年に1,700万人、1993年には2,300万人、1995年に2,700万人と増加した。一方で1970年代から1980年代にかけて難民が流出したカンボディア、エルサルバドル、ナミビア、ニカラグア等では和平協定の成立とともに難民が帰還することもあったが、1991年のクルド難民危機、同じく1991年以降のユーゴスラヴィア解体に伴う一連の難民流出、

---

4) 1960年代終わりには、UNHCR予算の約三分の二がアフリカに於いて支出された。  
*UNHCR @50: From Response to Solutions* p. 2.

5) バングラデシュからインドに流出した難民1千万人は戦後最大規模のものであったが、間もなく殆どが帰還した。この過程でUNHCRは国連諸機関の調整役を任じられたが、これは後の主導機関（lead agency）の先駆けとなった。また、インドシナにおける難民危機への対処はUNHCRの年間支出を1975年から1980年にかけて760万ドルから5,100万ドルに膨脹させたが、その功績によりUNHCRは1981年に二度目のノーベル平和賞を授与された。

6) 1975年に280万人だった難民は1980年代の終わりに1,500万人近くに達した。

1994年の大湖地域における紛争と難民等大規模な人道危機が続発した<sup>7)</sup>。またアフガニスタンやアンゴラ等長期化する難民問題は、新たな人道危機により影が薄くなりながらも庇護国の負担を継続させ、負担又は責任の公平な分担 (burden sharing or responsibility sharing) を求める声も高まってきている。

発足から半世紀を経た今、UNHCRは120カ国に277の事務所を配置し、職員の総数は5,203名、活動対象となる難民・避難民の数は2,230万人を数え、年間予算は10億ドルの規模に上る<sup>8)</sup>。嘗ての小さな灯火は、今や世界中の難民・避難民の足元を照らし、人道行動の道標となる巨大な燈火へと変身した。しかし、それは誇らしいことでも、望ましいことでもない<sup>9)</sup>。難民問題が解決されれば感謝の念と共に解散されるはずだった組織が、任務を終えることもできないまま巨大化したという事実は、「難民」という形で表出した国際政治の病巣に対して国際社会が有効な治療を講じられなかったという軌跡の写し絵でもある。更に、難民発生の力学は東西対立から南北・南南問題へとその軸を移し、また紛争との連関、複雑化する人口移動といった新しい事象等とも相俟って、難民問題の全体像の把握と解決の見通しを益々困難にしている。その一方で、対処するための道具である難民条約、UNHCR事務所規程等は共に1950年物の旧式であり、その今日的意義

---

7) 大規模な難民帰還、クルド難民及び旧ユーゴスラビア難民等に対処するため1990年から1993年にかけてUNHCRの年間支出は5.6億ドルから13億ドルに倍増した。その後、1998年に9億ドル弱まで下がったが、1999年にはコソヴォ、チモール、チェチェンと人道危機が続いたため再び10億ドルを越えた。

8) 2000年7月現在。出典：Refugees by numbers 2000。1951年当時に比べると予算は300倍以上、職員数は150倍以上に膨らんだことになる。

9) 2000年12月14日、UNHCRは本部のあるジュネーブその他世界各地で設立50周年記念式典を行うが、その意義について緒方高等弁務官は、「難民の潜在力や肯定的な側面に光を当てるためであり、UNHCRが必要に迫られて50年間も存続せざるを得なかったこと自体は祝うべきではない」と強調している。UNHCRは恒久的な機関ではなく、今でも国連総会から5年ごとに存続のマンデートを更新されており、今回は2003年にその検討がなされることになる。

を改めて問い直されている。

かかる状況の下で、緒方高等弁務官は間もなく10年間の任期を終了し、UNHCRは新たにルッベルス高等弁務官を迎える。折しも今年はUNHCR設立50年目に当たり、来年は難民条約50周年を迎える節目の時期である。緒方高等弁務官の指導力及び決断力に導かれて、この10年間で人道行動の旗手としてその存在価値を国際社会に知らしめることになったUNHCRではあるが、同時に、難民問題は果たして解決されるのか、難民発生の予防はどの程度必要か、帰還した難民への関与はどこまで行うべきか等の課題は、答えのないまま21世紀へと引き継がれていく。

こうした問題はUNHCRのみに考えさせるべき問題ではない。転換期のUNHCRについて考察することは、国際社会が自ら取るべき人道行動の成長と限界について思索することでもある。

本稿では、かかる背景と問題意識を踏まえ、下記の三つの主題について検証する。

- ① 難民保護という文脈における難民条約の今日的意義は、実質的にかなり小さいのではないかと（難民条約を再活性化しても難民問題の解決には直接つながらないのか）。
- ② UNHCRの過去50年間の拡大は、国際政治の変化による必然の帰結であったが、1990年代に入ってから、組織の方向性を主体的に選択してきたのではないかと（だとすると、その選択の結果は如何なるものであったのか）。
- ③ 国際社会はUNHCRを通して如何なる人道行動を実施できるのか、或いは実施すべきなのか（そしてそれは何を意味するのか）。

戦争や差別や迫害は常に人間の歴史と共にあった。難民という現象も、紛争や暴力や対立が解決されない限り、そこにあるのかもしれない。まだ答えのない問いかけに少しでも近づくこと、それが本稿の目的である。

## 1. 難民条約の今日的意義

難民条約は、崇高な理想を目指しながらも成立当時の国際情勢を踏まえた妥協の産物であったことから、当初からその効果に限界があったと思われる。更に、条約の適用という段階で形骸化も生じ、一度の制度的な修正を除いて改正されなかったことから国際政治の変化について対応しきれていないのではないかとの疑念がある。

この章では、かかる問題意識を踏まえて、難民条約の今日的意義について検証し、その再活性化の見通しについて考える。

### (1) 難民条約の内在的限界

難民の定義を定め、その権利や扱いについて包括的な項目を規定した難民条約が、半世紀を経た今でも難民問題に対処する最も重要な国際条約であることは議論を待たない<sup>10)</sup>。ただ本件条約は、前文に於いて、「難民に対する庇護の付与が特定の国にとって不当に重い負担となる可能性があること……を考慮し」とあることから推察されるように、欧州の歴史遺産である難民問題が国家にとって過度の負担にならないように配慮されていた<sup>11)</sup>。このため難民条約の中で、1948年

---

10) 1951年の難民の地位に関する条約では、難民の定義に該当する者であっても、1951年1月1日以降に生じた事件の結果として難民になった者は条約に定められた恩恵を享受し得なかったこと(時間的制限)と「1951年1月1日前に欧州で生じた事件の結果」もしくは「1951年1月1日前に欧州又は他の地域において生じた事件」と規定されていることから、各国は難民条約を締結する際、右条約に基づく自国の義務の対象を欧州地域の難民に限定するという宣言を行うことができたこと(地理的制限)が付せられたことにより、東西対立を背景とした政治的手段の色彩が強かったが、1967年の議定書採択によりかかる制限が外され、難民条約が普遍的に適用されることが国際社会において確認されることとなった。2000年12月現在、140カ国が1951年難民条約又は1967年難民議定書を締結している。日本は1981年に難民条約、1982年に議定書に加入した。

の世界人権宣言第14条で認められていた「庇護を求める権利」は明記されていない<sup>12)</sup>。更に、難民の定義についても「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」(第1条A(2)。傍点は筆者)として、難民認定の具体的な手続きについては黙秘したまま、解釈について各国当局の裁量を許し、難民であることの証明責任を申請者側に負わせた<sup>13)</sup>。難民条約で規定された各種権利は難民として認定されて初めて付与されることに鑑みれば、難民の多くが命からがら国外脱出し、自らを証明する証拠を有していない状況で、各国当局の難民認定を仰がなければならない条約の構造は、少なくとも難民の保護を最優先しているとは言えない。

また、難民条約の正式名称<sup>14)</sup>が暗示するように、条約の趣旨は包括的なものではなく、当初から大量難民への対処、難民問題に関する国際的な協力や解決の促進等の側面は考慮されていなかった<sup>15)</sup>。つまり難民条約は、成立当初から難民問題解決のための万能薬としては期待されていなかったと言える。

---

11) Adam Roberts, *More Refugees, less Asylum* p 378 .

12) *The World State of Refugees* 2000 pp. 24 25 .

13) Guy S. Goodwin Gill, *The Refugees in International Law*, 34 35頁。他方、難民の定義に関する解釈は、難民に対し出身国から与えられない保護を与えるという難民条約の趣旨及び目的に照らして行われなければならないと主張する説もある。Pirkko Kourula, *Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited* p. 63参照。ただKourulaも、定義は法的な側面だけでなく、政治情勢、経済的現実、流出の規模等によってその解釈が左右される可能性は認識している。

14) 正式名称は「難民の地位に関する条約」であり、難民の保護でも解決でもない。

15) Guy S. Goodwin Gill, *The International Protection of Refugees: What Future ?*, 2頁。またUNHCRフェラー国際保護局長は、難民条約の限界として、難民発生の根本原因を適用範囲外に置き、負担の分担、庇護の具体的手続き、女性や子ども難民への配慮等に対処する条項も備えていない点をあげている。Erika Feller, Statement in Lisbon 15 16 June 2000 .



## (2) 難民条約の形骸化<sup>16)</sup>

難民条約は成立当初から多くの内在的限界を抱えながらも、これまで一貫して難民保護のために最も重要な国際法的基盤を提示するものとして賞賛されてきた<sup>17)</sup>。その理由は、ノン・ルフールマン原則を始め難民の地位と権利を保証する国際合意にあると思われるが、実際は、主要条項ですら形骸化の危険にさらされているのではないかと考えられる。

### (イ) ノン・ルフールマン原則と難民の定義

難民の「追放及び送還の禁止」を定めた通称ノン・ルフールマン原則（第33条1）は、難民条約の中で最も重要な条項である<sup>18)</sup>。同原則の下では、難民は迫害のおそれがある本国に追放または送還されない。他方、かかる原則がどの段階で適用されるのかとの点については議論が分かれている<sup>19)</sup>。難民条約起草の時点で、難民の地位の認定とノン・ルフールマン原則の適用は区別して考えられていた<sup>20)</sup>。

---

16) UNHCRは、(i)難民の定義、(ii)難民の地位、権利及び義務、(iii)国家の義務、(iv)最終条項の4点を特に重視している（On Accession to the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, UNHCR Information Package 10 18頁）。この項では各条項の詳細な趣旨説明を行うことが目的ではなく、ノン・ルフールマン原則、難民認定、締約国の協力等の側面に焦点を当て、難民条約の形骸化を浮き彫りにする試みを行う。

17) 例えば国連総会決議52/103, 12 December 1997、1993年のウィーン世界人権会議等、多数。

18) Hathaway and Neve, *Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution Oriented Protection* p. 160, Cornelis D de Jong, *The Legal Framework: The Convention relating to the Status of Refugees and the Development of Law Half a Century Later* p. 689等。また、The State of the World's Refugees 2000, 25頁でも、庇護を求める権利が認められなかった代わりにノン・ルフールマン原則が確認された点を難民保護の観点から重視している。難民条約では「締約国は、難民を、いかなる方法によっても、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な意見のためにその生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放し又は送還してはならない」とある。

右を厳密に解釈すれば、庇護を希望する者は入国する際に国境でまず難民認定を受け、承認されて入国・在留を許可された後に同原則が適用されることになる<sup>21)</sup>。

ただ、難民条約の締約国は庇護申請者を必ずしも難民として認定する義務はないものの、送還または追放する前に申請について検討する義務を負っていると見る見方もある<sup>22)</sup>。また、難民が「不法に入国し又は不法にいることを理由として刑罰を科してはならない。」(第31条1)とする規定を重視すれば、認定前の庇護申請者もノン・ルフールマン原則に裨益すると解釈することもできる<sup>23)</sup>。更に第32条1が「国の安全又は公の秩序を理由とする場合を除くほか、合法的にその領域内にいる難民を追放してはならない。」と定めていることと併せて考えれば、少なくともノン・ルフールマン原則を限定的に適用することが難民条約の趣旨ではないと言えよう。

にもかかわらず現実の国家実行では、条約難民の定義を厳密に解釈したり、庇護申請者の入国に査証を要求したりすることで、結果的にルフールマン(送還・追放)と同様の影響をもたらすことが多い<sup>24)</sup>。更に、ノン・ルフールマン原則は、「締約国の安全にとって危険であると認めるに足りる相当な理由がある」場合と「特に重大な犯罪について有罪の判決が確定し当該締約国の社会にとって危険な

---

19) マイロン・ウェイナー、『移民と難民の国際政治学』299頁では「ノン・ルフールマン原則は条約で難民と確定された人にも適用されるのか、それとも個人的に迫害のおそれなくとも身の安全が危険にさらされている人にも適用されるのか、この辺については幾分不明である」としている。

20) Guy S. Goodwin Gill, *The Refugees in International Law* p. 138 .

21) この考え方に立てば、ノン・ルフールマン原則は難民としての地位を認定された者に対してのみ適用され、国境での入国を拒否してはならないと言う原則は含まないことになる。

22) Cornelis D de Jong, *ibid* p. 689 .

23) Hathaway and Neve, *ibid* pp. 160 161 .ただしHathawayも認めているように、現実には、庇護申請者が条約上の難民として認定され、従って条約上の権利を付与されるまでは、何らの責任を負わないと主張する政府も多い。

24) Hathaway and Nebe, *ibid* pp. 119 121 .

存在となった」場合については適用されない（第33条2）が、かかる例外の範囲は明確でなかった。それが1967年の領域内庇護に関する宣言に於いて、「人の大量流入の場合」も同原則の例外として認められた<sup>25)</sup>が、右は大量難民の問題に焦点が集まる今日の状況に照らして難民保護制度にとり大きな限界と言える。

#### □ 難民の地位の認定

人は認定によって難民になるのではなく、難民であるが故に認定されるのである<sup>26)</sup>。しかし現実には、庇護国当局に難民として認定されれば、難民条約上の法的地位に基づき、各種権利を享受することができる<sup>27)</sup>が、認定が認められるまで庇護申請者に対し何らの義務も負わないとする政府が多い。このため難民の期待と現実の間に乖離が起きることもしばしばである<sup>28)</sup>。

更に、難民の定義に関する解釈が各国当局の裁量に委ねられているという内在的限界が存在する以上、ある庇護申請者が認定条件を満たさないと判断するだけで、当該締約国は難民条約上の一切の義務を免れることも理論上可能である<sup>29)</sup>。実際、北朝鮮からロシア経由で脱出し、UNHCRが難民であると認めた7名のケースも、中国政府が不法移民であるとして二国間協定に基づいて北朝鮮に強制

---

25) 同宣言第3条2。国連総会決議2312号（1967年12月14日採択）参照。

26) UNHCR Handbook, note 16 at para 28 .

27) Hathaway and Neve, *ibid*, 161-166頁では、ノン・ルフールマンのほか、安全（第20条配給、第27条身分証明書等）、基本的尊厳（第3条無差別、第4条宗教、第15条結社の権利、第26条移動の自由等）、自助（第17条1賃金が支払われる職業、第22条公の教育等）を列挙している。

28) Pirkko Kourula, *ibid* p. 267 .

29) Hathaway and Neve, *ibid* p. 159 難民条約上の難民の定義が適切か否かという議論は次項に譲る。

30) 1999年11月に起きた事件であるが、UNHCRは難民条約の締約国である中国の条約違反を厳しく問責したにもかかわらず、中国側は、難民認定の一義的責任は政府にあり、十分な審査を行った結果、難民でないと判断されたとして、UNHCRの批判を取り合わなかった。

送還したことに對し、UNHCRは何らの有効な措置も執れなかった<sup>30)</sup>。UNHCRは、各国での条約の運用を参考にして、難民認定に関する統一的判断基準を作成し、1979年に発表・配布しているが、具体的なケースでは役に立たない場合が多い。

#### ハ 締約国の協力義務

UNHCRは国際法主体性を有するにも拘わらず、難民条約は締約国による義務のみを定めている<sup>31)</sup>。ここで締約国は難民との関係で誰に対して義務を負うのかという問題が生じる。難民個人は国際法上の権利主体とはなり得ず、また紛争解決条項（第38条）はいずれかの紛争当事国の要請による国際司法裁判所への付託しか規定していない。更に、UNHCRは締約国による「条約の適用を監督」し、条約の実施状況について情報を提供させることはできても（第35条）、強制力を伴って難民の保護を行う権限は付与されていない<sup>32)</sup>。

更に、難民条約は、難民の定義に合致した庇護申請者の権利と地位を確保する構造になっていることから、締約庇護国の義務にのみ焦点を当てており、難民の

---

31) UNHCRの国際法主体性については、Guy S. Goodwin Gill, *The Refugees in International Law*, 216頁参照。難民条約の締約国はUNHCRと協力し、またUNHCRは条約の適用を監督する責務を有する（第35条1）と定めているが、「協力」及び「監督」の解釈も確立していない。

32) UNHCR事務所規定にあって難民条約にない用語は難民の「国際的保護(international protection)」である。現実には庇護国が難民条約に定める難民の地位や権利を徹底することで難民の保護を行い、UNHCRの役割は補助的調整的なものに過ぎないことに鑑みれば、こうした法的捻れ現象は多くの混乱や疑念を生じさせているという見方もある。Pirkko Kourula, *Broadening the Edges*, 302-303頁。実際に、前述の北朝鮮難民のケースでは、UNHCRと中国政府の難民認定の判断が異なった場合、国家主権が優先され、UNHCRには対抗措置が執れないと言う意味で難民保護が確保されない。

UNHCRによる難民認定を受けながら庇護国に於いて条約難民と見なされない場合、右はマンドート難民と呼ばれる。Guy S. Goodwin Gill, *The Refugees in International Law* pp. 32-40.

出身国の責任及び協力については沈黙している点も問題であろう。

### (3) 「難民条約が時代遅れ」である16の理由

半世紀前に制定された難民条約は今日的な難民問題に対処する上で依然有効なのか<sup>33)</sup>。UNHCR難民法・法理部ジャクメ部長は、難民条約の危機を主張する論拠を16項目に亘って紹介している<sup>34)</sup>。右を参考にして、筆者は、難民条約と難民保護の相関図を作成してみた(表 1 参照)。

表 1 難民条約と難民保護の相関図

所 在 時間的経過	A 出身国	B 庇護国	C 第三国
1. 難民認定以前	① 国内避難民への 対処	② 経済移民と難民 混在 ③ 難民認定手続き の不統一 ④ 認定費用の増加 ⑤ 難民と庇護希望 者の区別	(移 民)
2. 難民の流出		<b>難民条約の守備範囲</b> ⑩ 迫害以外の難民 流出 ⑪ 迫害の定義が曖 昧 ⑫ 条約の監督義務 が曖昧 ⑬ 難民の地位が曖 昧 ⑭ 大量の難民 ⑮ 庇護国の負担増 ⑯ 庇護国の安全や 秩序	⑥ 負担の分担
3. 解 決	(帰 還)	(庇護国への定住)	(第三国への再定住)

(欄外)

- ⑦ 他の条約との整合性
- ⑧ 少ない原加盟国
- ⑨ 東西対立の影響

難民の所在（空間軸）と時間的経過（時間軸）により、3 × 3のマトリックスを作成すると、難民条約の守備範囲はB 2に限定されることに気づく。

このマトリックスに、16の論拠を当てはめてみると、A 1に1項目（①国内避難民に対処し得ない）、B 1に4項目（②）経済移民との混在、③難民認定手続きの不統一、④認定費用の増加、⑤難民と庇護希望者の区別が曖昧）、C 2に1項目（⑥負担の分担が欠落）及び欄外に3項目（⑦他の条約との整合性<sup>35)</sup>、⑧少ない原加盟国、⑨東西対立の影響）と分布され、残りの7項目はB 2の難民条約の守備範囲にあるにもかかわらず対応できていない。それらは、⑩迫害以外による難民流出<sup>36)</sup>、⑪迫害の定義が曖昧、⑫UNHCRによる条約の監督義務が曖昧、⑬難民の地位の意味が曖昧、⑭大量難民への対応、⑮貧しい庇護国の負担増、⑯庇護国の安全や秩序の確保である。

更に、時間軸3の解決について難民条約は全く言及していない。これは難民問題の解決が難民保護の究極であることに鑑みれば、難民条約の大きな限界であると言える。

33) この問いに対する対偶は、難民条約の意義を確認するUNHCR執行委決議が1977年からほぼ毎年採択されてきているという事実であろう。右は、難民条約が難民保護にもたらす利益について、かくも長い間問い続ける必要があったことを示している。

34) Stephane Jacquemet, *The Relevance of 1951 Convention*。しかしジャクメ部長は、これら16の論拠を支持しているのではなく、寧ろそうした議論にも拘わらず、難民条約はそのままにして適用について国際協力を促進すべきと結んでいる。

35) Brian Gorlick, *The Convention and the Committee against Torture* p. 481。例えば拷問の恐れがある場合の送還を禁じている拷問禁止条約の方が、迫害の概念に基づく難民条約より適用範囲が広い。

36) 特に難民の定義が狭義に過ぎるとの反省は、1969年OAU難民条約、1984年カルタヘナ宣言等の地域取り決めにおいて看取され、いずれも「迫害」に限定せず、より広義の難民の定義を採用している。Pirkko Kourula, *ibid* pp. 353-354。

#### (4) 難民条約の再活性化：パンドラの箱

時代に合わせて難民条約を再活性化すべきとの危機意識はUNHCRも有している<sup>37)</sup>。2001年に難民条約作成50周年を迎えるに際し、UNHCRは「国際的保護のための世界協議」の開始を打ち出した<sup>38)</sup>。三部会方式を採用し、第一部会は締約国政府による難民条約の支持の再確認、第二部会は専門家による難民条約の解釈の統一、第三部会は、難民条約と現実の難民保護の乖離について検討することとしている。

UNHCRの目的は、難民条約の再活性化を通じた難民保護の強化であろう。しかし、その試みは、庇護申請による負担を軽減したい先進国側、庇護の負担の分担を要請したい途上国側と、異なった方向から異なった期待が寄せられている。50年前の比較的単純な難民構造が認識されていた時代でさえ、難民条約の交渉にあれほど手間取ったことを想起すれば、本件協議の開始は敢えてパンドラの箱を開けることにもなりかねない。裏を返せば、それほど難民条約の今日的意義は低下しているとも言える。やはり、難民問題の解決は国際法によって担保される問題ではないのではなかろうか。

## 2 . 難民保護の変遷

難民の権利と地位に関して法的枠組みを提示する難民条約と、UNHCRの活動基盤を定めるUNHCR事務所規程とは、難民保護に関する「車の両輪」と言える。両者は相互補完的ではあるものの、難民条約の限界については前章で見たとおりである。更に難民を取り巻く環境が著しく変化したことを受けて、難民問題に対

---

37) 緒方高等弁務官は、2000年8月23日付けInternational Herald Tribune紙に寄稿し、「情報や資金、貿易のグローバル化が起きているのに人口移動に対処する度がないのは不思議だ。難民条約は、新たな追加議定書または国連総会決議によって趣旨を拡大する必要に迫られている」と述べている。

38) Erika Feller, *Revitalizing the Refugee Protection Regime*, 4 October 2000 .

するアプローチも劇的な方向転換を遂げたが、国際社会の庇護疲れの帰結として、折角転換されたアプローチも諸刃の剣となるおそれもある。

かかる混沌の中から選択によって生み出されたUNHCRの新戦略は、今後の人道行動の指針となるのか、特に紛争と難民の関係に焦点を当てて以下に検証する。

### (1) 難民の「保護と「問題」の解決」

国連総会がUNHCRに期待した任務は、「難民に対して国際的保護を与え、(中略)難民問題の恒久的解決を図る」ことである<sup>39)</sup>。また、その任務は、「完全に非政治的性質のものでなければならない。人道的及び社会的なものでなければならない」とされている<sup>40)</sup>。

難民の保護については、難民として認定されれば難民条約上付与されるノン・ルフールマン原則等の確保の観点から、UNHCRは庇護国と協力しつつ実践してきている。そして難民を保護するための取り組みは、難民問題の恒久的解決と切り離すことができない<sup>41)</sup>。難民問題の恒久的解決は、難民条約の適用範囲の外にあるが、伝統的に、①出身国への自発的帰還、②庇護国での定住、③第三国への定住の三通りの考え方がある<sup>42)</sup>。このうち原則の面からも(世界人権宣言第13条2に定める自国に帰還する権利)、関係者の利益の観点からも(多くの庇護国は難民を負担と見なしている)、自発的帰還が最も好ましい選択肢と考えられている<sup>43)</sup>。

---

39) UNHCR事務所規程第1項。尚、UNHCR事務所規程は、国連総会決議428( )の付属書として規定されており、国際約束ではない。また難民保護については、同規定第8項でも9項目にわたり具体的な活動を定めている。

40) UNHCR事務所規定第2項。

41) 世界難民白書1997/98「人道行動への課題」、85頁。Guy S. Goodwin Gill, *The Refugees in International Law* p. 287も同様。

42) Michael Barutgiski, *Involuntary Repatriation when Refugee Protection is no Longer Necessary* p. 247 .



しかし難民条約が成立した当時は、冷戦による悲観主義のため、東側から逃れてきた難民が自国に帰還することは殆ど想定されていなかった<sup>44)</sup>。実際、過去50年の間、難民問題の解決は庇護国での定住と第三国定住に重点が置かれてきており、1970年代にアンゴラ、バングラデシュ、モザンビーク、ジンバブエ等新しく独立した国への自発的帰還計画が組織されたことを除くと、自発的帰還が望ましい解決と認識されるのは1980年代以降になってからである<sup>45)</sup>。

UNHCRの任務は過去50年間その範囲を拡大するが、UNHCR事務所規程の中で右を可能にしたのは、キャッチ・オール条項としての第9項である<sup>46)</sup>。後述するように、UNHCRの活動範囲の拡大は1990年代に入ってから戦略的に確立されるが、それ以前に、既に、国連総会決議の要請に基づいて、国内避難民、経済移民、帰還民等に関する業務を行うようになっていた<sup>47)</sup>。

また現在ではUNHCRの活動の中心を占める難民に対する物資援助についても、保護に付随する形でその業務を拡大してきている<sup>48)</sup>。

こうした時代の要請に応える形で少しずつ活動を広げてきたUNHCRは、冷戦

---

43) Guy S. Goodwin Gill, *The Refugees in International Law* p. 275 .

44) Hathaway and Neve, *ibid* p. 171 .

45) 世界難民白書1995「解決を求めて」p. 33。そのときでもUNHCRの活動は庇護国に重点が置かれており、国境を越えて出身国に戻った難民はその国の責任とされ、国際社会の(従ってUNHCRの)関心ではなくなっていた。

46) Priko Kourula, *ibid* p. 176 .同項によれば、「高等弁務官は、自由裁量に委ねられる財源の範囲内で、総会の決定により帰国及び再定住を含めるその他の活動に従事しなければならない」としている。右は義務規定であるが、(イ)財源に余裕があり、(ロ)総会の決定があるとの二つの条件を満たしさえすれば、UNHCRが、難民関連という名目でかなり幅広い人道行動をとる可能性を秘めている。

The State of the World's Refugees 2000 p. 3にも簡単なが同様の記載。

47) 国内避難民については1972年の第27回国連総会、帰還民については1976年の第31回国連総会、経済移民と難民の区別については1980年第45回国連総会の決議でそれぞれ初めて要請された。

終焉と前後する難民化の力学の変化により、質的な方向転換を遂げることになる。

## (2) 難民化の力学の変化：冷戦後の難民問題を中心として

人間が移動する理由は移動する人間の数に匹敵するほどあるが、迫害や国家の保護が受けられないなどの特定の理由により他の移民と区別される難民の場合でさえ、脱出する理由は単純でない<sup>49)</sup>。ただ、国際的な難民保護体制が確立した第二次大戦後から冷戦初期にかけて、難民問題の原因はそれほど複雑とは考えられていなかった。1960年代から1970年代にかけてのアフリカやアジアにおける新興国の独立に伴う難民問題を別にすれば、皮肉なことに東西緊張が緩和された後にこそ、難民発生の原因が複雑化した<sup>50)</sup>。

### (イ) 国内紛争の増加

難民条約が提示した「迫害」という根本原因は現在でも変わっていないが、国内紛争の多発に伴い迫害する主体は国家に限らなくなり<sup>51)</sup>、また紛争そのものが難民発生の原因となっている。超大国の対立による冷戦時代には、アフガニスタン、ヴェトナム、カンボディア、アフリカの角、アンゴラ、モザンビーク等、

---

48) Guy S. Goodwin Gill, *The Refugees in International Law* p. 213. 1957年の香港難民（幹旋難民）への援助以来、UNGA resolution 1499 (XV) 5 Dec. 1960; 1673 (XVI) 18 Dec. 1961; 1959 (XVIII) 12 Dec. 1963; 2294 (XXII) 11 Dec. 1967等の国連決議で確認されてきている。

49) 世界難民白書1993「難民保護へのチャレンジ」p. 13。難民条約上の定義である「迫害」に加えて、武力紛争や暴力による市民社会の崩壊、人権の抑圧という根の深い問題が相互に絡み合い、更に経済的・環境的要因も相俟って問題を一層複雑にしている。

50) 緒方高等弁務官は「冷戦の終了が国内紛争の多発という事態を招き、そこから多くの難民が発生しているのが今日の問題である。その状況は、難民と移民の混在、国内避難民等の要素により、冷戦時代よりも複雑化している」旨述べている。S. Ogata, *The Current Problems of Refugee Populations*, 23 May, 2000

51) カンボディアのクメール・ルージュ、ペルーのセネドロ・ルミノソ、ユーゴーのセルビア民族主義者等、武装反政府グループによる迫害は枚挙に暇がない。

外からの特定党派への介入が国内紛争を悪化させたが、このうちモザンビークやカンボディア、ヴィエトナムの難民問題はほぼ解決した。しかしこれらは例外的な成功であり、大国が撤退しても紛争が終了しないケースも多く、寧ろ冷戦後の国内紛争は劇的に増加している<sup>52)</sup>。更に、冷戦後特に顕著になった民族間の緊張は、政治的搾取や少数民族の排斥につながりやすく、新たな難民流出の根本原因となっている<sup>53)</sup>。

#### ロ 複合的人口移動

貧困が単純に難民を生むわけではない<sup>54)</sup>が、経済的窮乏は他の状況と絡み合っ  
て地域の不安定を助長し、紛争を悪化させる。その結果、紛争や抑圧、人権侵害  
に加えて、失業、飢餓等複合的な理由により「難民」化するケースも多い。情報  
や交通手段の発達がかかる人口移動に拍車をかけていることは事実であるが、国  
際社会が根本原因に対処しないまま移動を制限する政策を採っていることが人の  
密輸等の犯罪が生まれる余地を作ってしまった<sup>55)</sup>。

#### ハ 南北・南南問題

庇護する難民の人口比が100対1を越える23の寛大な庇護国のうち、一人あた  
りの国民所得が1000ドルに満たない途上国は18カ国である<sup>56)</sup>。難民条約が想定し  
た「東」からの難民を自由な「西」の諸国が受け入れるという幻想は既に壊れて  
いる<sup>57)</sup>。難民は、貧しい「南」から裕福な「北」に行くことさえ叶わず、「南」  
の中で庇護を求めて彷徨っている。

---

52) The State of War and Peace Atlas, Penguin, London, 1997によると1990年以降に起きた  
国内武力紛争は35を数え、これらの殆どのケースで難民が発生している。

53) 世界難民白書1993 pp. 20-21。

54) 世界の10億以上の人々が絶対的貧困に陥っている中で、難民となるのは2%程度である。

55) Cornelis D. de Jong, *ibid* pp. 694-695.

56) The State of the World's Refugees 2000 p. 319, annex 7.

57) 冷戦時代のイデオロギー的要因に加えて、難民を労働力として受け入れてきた先進国の  
吸収能力も既に限界に達したとの見方もある。Hathaway and Neve, *ibid* pp. 119-120.

こうした難民化の力学の変化は、一方で難民問題へのアプローチの変化を余儀なくさせ、他方で世界的な庇護政策の低下という現象を惹起した。

### (3) 難民保護へのアプローチの変化

難民条約とUNHCRの活動の乖離は初期の段階から始まっていた。例えばハンガリー動乱によって生じた難民は、厳密な意味で1951年当時の難民条約の定義に該当しなかったし、1957年の国連総会により権限を与えられ、中国大陸から香港へ流入してきた大量の難民を資格審査なしに保護の対象としたことも、その後のUNHCRの守備範囲の拡大の萌芽となっていた<sup>58)</sup>。

しかし、冷戦の終焉と前後する難民化の力学の変化は、難民問題に対する従来のアプローチを本質的に変化させることになった。簡単に言えば、「事後対応、庇護国中心、難民重視」から「事前対応、出身国中心、包括的」アプローチへの移行である<sup>59)</sup>

#### (イ) 事後対応から事前対応へ

1950年代から1980年代にかけて、UNHCRは具体的に難民問題が生じて初めて事態に対処することで人道的立場を貫くことができるというのが国際社会の一致した考えであり、難民流出の原因に関与することは政治的として許されなかった<sup>60)</sup>。

---

58) ハンガリー難民については、第二次大戦の結果生じた根本的な政治的变化が原因であったので1951年以降に生じた難民であっても難民の地位が認定されるという解釈を国連総会決議1006 (ES ) によって行った。香港難民は、高度に政治的な配慮から個別の地位の認定を行うことなく柔軟な保護を与える、いわゆる斡旋難民 (good offices refugees) である。Pirkko Kourula, *ibid* pp. 178-179.

59) 世界難民白書1995 pp. 29-46。

60) 実際、1981年にハートルリング高等弁務官 (当時) は、「事務所規定で定められたUNHCRの権限は、非政治的で純粋に人道的である。これが、UNHCRは難民問題の解決策を主張するが、難民の発生した事情には関われない所以である」旨国連総会で発言した。

しかし難民の移動は避けられない事態ではない。モニタリングと早期警戒、外交による介入等による「予防」という考え方が次第にとられるようになってきた<sup>61)</sup>。その延長線上で、難民の新たな国外脱出を最小限に押さえるための努力も行われるようになった。

#### □ 庇護国中心から出身国中心へ

前章で見たように、難民条約は出身国が難民問題の解決に果たすべき役割と責任について一切触れず、庇護国の義務を主題としていたことから明らかなように、UNHCRの活動も従来は庇護国中心であった。UNHCRが出身国における活動を明示的に認められたのは、自発的帰還を継続させる任務の一環として帰還民の保護及び援助を行うようになった1985年以降であるが<sup>62)</sup>、即効プロジェクト（QUIP：Quick Impact Project）と呼ばれる帰還民の定着支援を実施するようになった<sup>63)</sup>。

難民の予防とも関連する劇的な方針転換は、1991年に起きたクルド難民への対処であろう<sup>64)</sup>。UNHCRは国連事務総長の要請を受けて、イラク北部の安全地帯に帰還するクルド難民の保護と援助を行った<sup>65)</sup>。ここでは「庇護を求める権利」と「滞在する権利」の両者に重点が置かれている<sup>66)</sup>。また、第三国定住や庇護国

---

61) 緒方高等弁務官は、1991年のUNHCR執行委で、「予防の定義は、移動を止めるための障壁を築くことではなく、移動を強制する要因を減らしたり、除去すること」と述べている。

62) 1985年12月13日採択、国連総会決議40/118号。

63) QUIPは長期的な開発援助が立ち上がるまでの繋ぎとして小規模な帰還民支援である。最初にQUIPが実施されたのはニカラグアであるが、その後カンボディアやソマリアでも実施され、後のブルッキングス・プロセスの前身となった。

64) 安保理決議688号に基づき、米国主導の多国籍軍が、イラク政府の武力攻撃に晒されたクルド人を中心とする150万以上の人々に保護と援助を提供する目的で、イラク北部に安全地帯を設定した。多国籍軍が開始した人道援助をUNHCRが引き継ぐことになったのは、米国主導の軍事介入の結果ではなく、1991年4月18日に調印された国連とイラク政府の正式合意に基づくものであった。

での定住が難民にとって望ましい解決とされた時代と異なり、自発的帰還に比重が置かれるようになったこととも関連して、それまで無視されていた出身国の責任が問われるようになったとも言える。

#### Ⅷ 難民重視から包括的アプローチへ

UNHCRは、難民の自発的帰還に比重を置くようになった後も暫くは、帰還の意志の確認及び登録、出身国への輸送手段の手配等、庇護国における活動に重点を置いていたが、この傾向は難民重視の考え方をよく表していると言える。かなり最近まで、UNHCRは活動の対象を難民条約の定義する難民に限定していた。それが、「難民問題の恒久的解決を追求する」任務が前面に押し出され、UNHCRの活動対象も難民にとどまらず、帰還民、国内避難民、庇護希望者にまで広がることになった<sup>67)</sup>。

#### (4) 庇護疲れの帰結

1990年代は世界的に庇護疲れの現象を見せている<sup>68)</sup>。難民問題の解決の糸口は見えず、庇護の責任だけ重くのしかかる状況下で、紛争による大量難民の発生と

65) 緒方高等弁務官は、「帰還民保護のための国際的な軍事介入が人道機関と共同した画期的な例」と回顧しつつも、「新しい人道秩序と持てはやされた(イラク北部の安全地帯という)幻想は、ソマリアや大湖地域では幻滅に変わった」と述べている。S. Ogata, *Half a Century on the Humanitarian Frontlines*, 25 November 1999. 事態の経過はThe State of the World's Refugees 2000 pp. 212-218.

66) この発端は大量のクルド難民流入を拒否したトルコ政府の姿勢にあり、次項で詳しく見るように、本件は当初から多くの問題を含んでいた。Guy S. Goodwin Gill, *The Refugees in International Law* p. 130.

67) Pirkko Kourula, *ibid*, 182-183頁。現在UNHCRの活動対象となる2,230万人のうち難民は1,170万人に過ぎない。残りは帰還民250万人、庇護希望者120万人、国内避難民・無国籍者等690万人である。

表 1 に基づけば、時間軸が1と3に拡大し、空間軸がB(及びC)からAに拡大したとも言える。

複合的な人口移動による庇護制度濫用のおそれは、先進国に於いても、途上国に於いても庇護疲れを加速させている<sup>69)</sup>。

こうした中、転換された難民問題へのアプローチも、場合によっては全く予想もしなかった弊害を生む可能性もある<sup>70)</sup>。

① 滞在する権利 (right to remain)

イラク北部に設けられたクルド人のための安全地帯の設置が難民の早期帰還を実現させたことは事実だが、右がトルコによる難民受け入れ拒否に端を発したことを考慮すると、その際に主張された滞在する権利も、庇護を求める権利を抑圧するための空虚な正当化と言える<sup>71)</sup>。ボスニアでも同様の措置が執られたが、根元を除去することなく庇護を求める動きを予防することは、難民問題の解決どころか人権の侵害にも該当しかねない<sup>72)</sup>。

---

68) Astri Suhrke, *Burden sharing during Refugee Emergencies*, 396頁。世界難民白書1993 pp. 31 44、同1997/98 pp. 187 190でも庇護政策の低下に言及している。

69) Hathaway and Neve, *ibid*, 137頁。また、庇護申請過程と支援提供を要する先進国の費用は1992年で80億ドルに上り(ルドック豪移民大臣によれば2000年に100億ドルを越えたという)、庇護希望者のうち僅かだけが難民条約上の難民に過ぎない事実は、難民の国際的な保護体制を蝕むとも考えられている。マイロン・ウェイナー、「移民と難民の国際政治学」、309 312頁。UNHCRは、「とりわけ憂慮すべきは、(西側諸国に於いて)国際的保護を要求する申し立ての正当性を検討する以前に、庇護希望者を拒否する傾向が強まりつつあることである」と考えている。世界難民白書1993 p. 35。

70)「予想もしなかった」とは筆者の主観であるが、冷戦後の難民は北の先進国で歓迎されなくなった新たな政治情勢の下では、「難民の意図的な封じ込め」が行われていると見る向きもある。B.S. Chimni, *The Geopolitics of Refugee Studies* p. 367 .

71) Hathaway and Neve, *ibid*, 135頁。UNHCRも「安全地域は庇護を代替するものではない」としている。世界難民白書1995 p. 124。

72) Guy S. Goodwin Gill, *The Refugees in International Law* p. 288 .

更に、滞在する権利を不当に促進することでUNHCRが予防的保護に重点を置くことを疑問視する見方もある。Michael Barutciski, *ibid* p. 240 .

## ② 安全な出身国 ( safe countries of origin )

出身国への難民の帰還に重点を置くあまり、迫害のおそれの有無ではなく、出身国が安全か否かの基準で帰還を促す傾向も、庇護疲れに由来すると言えよう<sup>73)</sup>。UNHCRが、安全か否かを判断するようになると、右は「非政治性」というUNHCRの任務にも反する可能性がある<sup>74)</sup>。例えば1996年12月5日、安全に自国に帰還できるとの見解に基づきタンザニア政府とUNHCRが共同メッセージを発表し、タンザニア国内のルワンダ難民全員の帰還期限を同年12月31日に定めた結果、抵抗する約50万の難民が半ば強制送還され、その後ルワンダ内で帰還民による暴力が悪化し続けた事例もある<sup>75)</sup>。

また、冷戦終焉とともに自発的帰還の重要性が高まったが、右は難民問題の解決として好ましい選択の結果だけではなく、庇護国が庇護を早く終わらせるために早期帰還を促す圧力の反映でもある<sup>76)</sup>。

## ③ 予防的保護 ( preventive protection ) としての援助

---

73) Cornelis D. de Jong, *ibid* pp. 692-693. また、安全な第三国 ( safe third countries ) は、元々最初に庇護希望者が到着した「安全な国」が申請審査の責任を持つという原則だったが、結局、庇護希望者は前に立ち寄った国で難民資格の申請ができたはずだという理由により、たらい回しにあうことが多い。

74) Adam Roberts, *ibid* p. 381. 他にも、安全という名目でノン・ルフールマン原則が犯される可能性を懸念する見方がある。Michael Barutciski, *ibid* p. 251.

75) UNHCRの見方は、「難民が帰還しなければ留まったツツ民兵と前ルワンダ軍が国外拠点からルワンダを攻撃し続け、いつまでも安定化が妨害されると考えられた」ため帰還は必要であったというもの。世界難民白書1997/98、20-23頁。しかし、アムネスティは、深刻な人権侵害の危険にさらされることが疑いようもない状況で、タンザニアが一方向的に重荷を投げ出し、国際社会は右に適切に反応しなかったと批判している ( 「世界の難民の現在」 pp. 60-63 )。

76) Karin Landgren, *The Future of Refugee Protection*, 426-427頁。更に、難民受け入れに消極的な有力ドナーの意向を背景にしたUNHCRが、必要以上に自発的帰還を促進していると見る向きもある。B.S. Chimni, *ibid* p. 362.



今や難民保護の重要な要素となった援助であるが、難民の受け入れを望まない政府が、難民を留めておくように当事国政府を説得する手段としても用いられることがある<sup>77)</sup>。更に予防的保護の名目で難民援助が不当に用いられる傾向に警告を發する声も大きい<sup>78)</sup>。

#### ④ 一時的保護 (temporary protection)

一時的保護は、帰還志向型保護 (return focused protection) とも言われ、旧ユーゴから避難してきた難民に対し認定手続きを簡素化し、安全な帰還が可能になった時点で直ちに帰還するという前提条件に基づいていた<sup>79)</sup>。一時的保護は人道的な緊急事態という状況に現実的に対応できる利点がある<sup>80)</sup>にもかかわらず、難民保護の範囲を広げる一方で、運用の方法如何でそれを弱体化させるという懸念もある<sup>81)</sup>。

#### (5) 新たな難民保護戦略：「三正面作戦」(three pronged approach)

UNHCRの守備範囲の拡大が、制度的にも (UNHCR事務所規程第9項は義務

---

77) マイロン・ウェイナー、前掲書、409-411頁。ウェイナーは、欧米や日本からの財政援助を受けたUNHCRがアフリカを中心とした難民受け入れ国に物資を提供しているのは、人道的関心の表明だけでなく、第一次庇護国に難民をそのまま留めておこうという考え方ではないかと述べている。

78) 例えばGuy S. Goodwin Gill, *The Refugees in International Law* p. 289. UNHCRとしても、問題に対処する政治的意志の欠落を隠すアリバイとして人道援助が不当に濫用される概念を表明している (1994年当時のUNHCR旧ユーゴ特別代表の言葉)。

79) Karin Landgren, *ibid* p. 427. ただし、一時的保護という概念自体は新しいものではなく、東南アジア諸国がヴェトナムからのボートピープルの受け入れの際に第三国定住までの暫定措置として同意するときにも用いられた。

80) 保護を受ける側は長期化する手続きに服さずにすむし、受け入れ国側は庇護が定住につながるないので暫定的な負担ですむという意味に於いて、双方に利点があると言える。緒方高等弁務官も、前者の面を肯定的に評価している。S.Ogata, *Challenges of Refugee Protection*, 15 March 1999.

規定) 政治的にも(冷戦の終焉により多発した紛争と難民) 時代的にも(国際社会の庇護疲れ) 受動的なものだったとしても、UNHCRはある時期から選択により自らの戦略を再構築してきたのではないかと考えられる<sup>82)</sup>。

それは、難民問題の予防(prevention)、対応(response)及び解決(solution)の全ての側面を包括的にとらえる「三正面作戦」と呼ぶべき新たな難民保護のための戦略であった<sup>83)</sup>。

新戦略は、特に冷戦後の国内紛争の多発と難民の相関関係に当てはめると理解

---

81) 世界難民白書1995 pp. 83-86。正式な難民認定を伴わず行政措置等で簡単に与えられる一時的保護は、やはり簡単に取り上げられる可能性もあるし、その期間・権利等について統一された見解がないという不備もある。

他方、庇護に消極的な政府が難民保護から撤退しないで、且つ、難民認定の費用増に対処するための妥協的産物として、一時的保護制度を積極的に擁護する考え方もある。Hathaway and Neve, *ibid*, 173頁。

ここでは単に正式な庇護を回避する手段として用いられる恐れがあることのみ指摘したい。

82) 1990年代に緒方高等弁務官という指導者を得て、UNHCRの主体的選択が顕著になったのではないかと考えられる。例えば、1991年のクルド難民危機に際し、論理的には(イ)伝統的な考え方に則り、難民が国境を越えた時点で保護の対象とする、(ロ)第一次庇護国であるトルコ政府を説得し、難民の受け入れを慫慂する、(ハ)トルコ政府が無理なら第三国に再定住させる等の選択肢があった筈である。敢えてイラク領域内に安全地帯を設定し、そこで帰還したクルド国内避難民の保護を実施したのは、当時の国際情勢の影響はあったにせよ、一つの選択の結果であったと思われる。

次章で詳述するように、帰還民支援に焦点を当てれば、ブルッキングス・プロセスや共同体の共生等、恒久的解決というマンデートを拡大解釈した選択の証左はより鮮明になる。

他方、2000年1月にホルブルック米国連大使が、国内難民(internal refugees)という表現により国境を越えたか否かにかかわらず避難を余儀なくされた人々は全てUNHCRの管轄下に於かれるべきと主張した際は、UNHCRが国内避難民問題に関与するガイドラインの作成により自制したように、おしなべて任務の拡大のみを追求してきたわけではなかった。

しやすいと思われるので、難民保護と紛争の相関図を作成してみた(表 2 参照)。横軸に紛争状態(紛争軸)、縦軸に時間的経過(時間軸)をとり、3×6のマトリックスを構成する。

この表に於いて、厳密な意味での難民条約の守備範囲は、a 3及びa 4のみである(難民の定義をOAU条約まで拡大すればb 3及びb 4も入る)。これまで見てきた事例のうち、例えばクルド難民はb 2における活動であり、タンザニアからのルワンダ難民の送還はb 5に該当するだろう。膠着するアフガン難民問題はc 4、同じく膠着するアンゴラ国内避難民問題はb 2またはb 3であり、ブルッキングス・プロセス等帰還民支援はc 6、そしてc 3(紛争後の難民流出)は例えばコソヴォ難民の帰還に伴うセルビア系国内避難民の流出等が該当する。

新戦略では、時間軸の1及び2を予防、同3及び4を対応、同5及び6を解決として、これら全ての局面に於いてUNHCRの関与を想定する性格のものと考えられる。また、三正面は静的なものではなく、例えば難民が帰還しても継続的な支援がなければ国内避難民となり、再び難民となって流出するように、「避難の連鎖」とも言うべき潜在的な危険を常に秘めており、新戦略ではかかる連鎖を断ち切ることを目標とする必要がある。

更に、新戦略を実施する過程に於いて、難民問題への対処と、国連のより大きな目標である武力紛争の予防と解決との関係が緊密になってきている<sup>84)</sup>。実際、カンボディア、エルサルバドル、モザンビーク、ナミビアの状況に見られるように、国連の関与が当事国の合意に基づき、且つ国連の中立性が広く認識されている場合は、人道的・政治的・軍事的要素を統合した多機能な活動が効果を上げることもできる<sup>85)</sup>。その意味で難民問題は純粹に人道問題であるという神話が崩れ、

---

83) Pikko Kourula, *ibid* pp. 355-358. この新戦略は、1994年の国際的保護に関する小委員会でUNHCR執行委の正式な文書として承認されている。EC/1994/SCP/CRP. 3, 3 May 1994, *Comprehensive and Regional Approaches to Refugee Problems*.

表 2 難民保護と紛争の相関図

紛争 時間的経過	a 紛 争 以 前	b 紛 争 中	c 紛 争 後	
1 定 住	平 和 (予 防)	紛争下の文民保護	和平から開発へ	予 防
2 国内避難	(予 防) [国 内	避 難 民	(IDP)]	
3 難民の発生	難民条約の守備範囲	緊急事態即応	(コソヴォ・セルビア避難民)	対 応
4 難民の保護		保 護	長期化する難民問題 (アフガニスタン等)	
5 難民帰還	一応の解決	強制送還 (タンザニアのルワンダ難民等)	一応の解決	解 決
6 帰 還 後	QUIP	IDP ?	人道と開発のギャップ・共生( coexistence )	

国際社会の直面するより大きな課題の文脈において位置づけられるようになった。そして、UNHCRは、「難民が抱えている問題」の解決から「難民問題そのもの」の解決を模索するという方向転換を遂げ、単なる難民援助機関から広い意味での人道援助機関に変わってきている。

84) 緒方高等弁務官は1992年に初めて安保理で演説を行った際、「人道行動は、平和維持及び平和創設活動との連携を一層強めている」旨述べたが、2000年11月に行った最後の安保理演説では、人道行動の安全を安保理がもっと確保するよう要請し、また和平構築における人道行動の重要性を強調した。S. Ogata, Briefing to the Security Council, 10 November 2000 .

85) 世界難民白書1995 p. 101.

### 3. 難民問題の未来像

世界秩序の変化に適応しつつ難民問題に取り組んできたUNHCRが、その拡大故に、懸念を惹起し、批判に晒されている。またUNHCR自身も、種々の局面において新たなジレンマに直面することになった。緒方高等弁務官が次世代に託した難民問題の未来像は明確であるが、それが正しく受け継がれるかどうかは予断を許さない。

こうした状況の下、恒久的解決の可能性について思索する。

#### (1) 拡大成長の代価

UNHCRが、従来の難民保護を越えて国内避難民及び帰還民を活動の対象とし、その予防と解決を志向する人道援助機関へと転換したことから、必然的に、「では、何処まで？」という疑問を惹起する<sup>86)</sup>。そして、その疑問は懸念や批判に変わりやすい。UNHCRは、これまでの拡大成長の代価として、以下の点に対処しなければならなくなった。

第一に、活動の範囲の拡大は予算の増加を意味する<sup>87)</sup>。発足当時は30万ドルの予算だったが、1970年代には1億ドルに達し、その後2回の激増<sup>88)</sup>を経て現在10億ドル規模に上っている。問題は予算の大部分がドナー政府の任意拠出金に依存していることである。ドナー側は、膨らむ財政負担に懸念を表明するのみならず、拠出金のイヤマークを通じて自国の優先順位を反映させる傾向がある。UNHCR

---

86) Guy S. Goodwin Gill, *The Refugees in International Law* p. 281 国内避難民と帰還民に対する支援は、狭義の保護と援助の境界を更に曖昧にしつつ拡大させ、他の国際機関やNGOの管轄とも抵触する恐れを生む。

87) *The State of the World's Refugees 2000* pp. 166-167.

88) 第1回目はインドシナ難民危機に伴う、1978年から1980年にかけての3倍増(1億4,500万ドルから5億1,000万ドル)、第2回目はユーゴーやイラク北部の危機が重なった1990年から1993年にかけての倍増(5億6,400万ドルから13億ドル)である。

は、一方で難民の視点に立ってその立場や利益を代弁しつつ、ある程度ドナー側の意向にも配慮せざるを得ず、その結果常に日和見主義的な立場に陥る危険をはらんでいる<sup>89)</sup>。更に、財政支援はできなくとも難民受け入れによって貢献していると自負する「南」の庇護国は、ドナー重視型の政策に敏感に反抗し、一層負担の公平な分担を主張するという対立の図式が生まれている<sup>90)</sup>。

第二に、拡大の不均衡があげられる。既に、1999年の旧ユーゴ難民一人あたりに対して120ドルが支出されたのに、西アフリカの難民には35ドルしか支出されていないとの批判があったが、国内避難民及び帰還民支援についても、いつ如何なる場合に、何処まで支援するのが明確にならないと、その対処の仕方が恣意的と批判される可能性がある。

第三に、UNHCRの実施する難民移動の予防努力や早期警戒システムの設置努力は、国家にとりUNHCRの国内政治過程への介入を一層促される圧力となっているとの批判もある<sup>91)</sup>。

第四に、UNHCRが難民の発生した事情に関与し、その恒久的解決を追求することは高度に政治的であり、UNHCR事務所規程（第二項）に反ずるとして、UNHCRが、「難民として認定された者が正当な庇護を受けることを確保する」という基本的な目的に回帰すべきとの批判もある<sup>92)</sup>。

---

89) Myron Weinerは、かかる危険性を「道具的人道主義 (instrumental humanitarianism)」に内在する要素として批判し、右を回避するためには「単一的人道主義 (monistic humanitarianism)」とも言うべき原理原則重視の考え方に基づき、UNHCRは厳密な意味での狭義のマンデートに回帰すべきと述べている。Myron Weiner, *The Clash of Norms*, 442-444頁。また、Guy S. Goodwin Gill, *International Protection of Refugees: What Future?*、3頁でも任意拠出金とドナーの意向反映の連関について同様の指摘がある。

90) 「南」からの視点と批判は、B.S. Chimni, *ibid* pp. 360-363.

91) マイロン・ウェイナー、前掲書p. 302。こうした介入は、国連の内政不干涉原則に抵触し、UNHCRとしても本来の義務を越えてしまっているのは明らかであると批判している。

## (2) 規範と実践の乖離：援助のジレンマ、保護のジレンマ

外部からの批判や懸念だけでなく、現実にUNHCRは、種々の局面にて苦渋の選択を迫られることが多くなっている<sup>93)</sup>。それは、結果的に規範と実践の乖離を招いたと見られることもあるだろう。例えば、1991年のクルド難民危機は、イラク北部に安全地帯を設定することで難民及び帰還民の保護を達成した成功例と考えられている。それでは、クルド難民の受け入れに難色を示したトルコ政府の立場は正当化されるのか。ノン・ルフールマン原則や第一次庇護国の原則が犠牲にされたとは言えないのか。それとも単に自国に「滞在する権利」が優先されたということなのか。だとすると彼らの「庇護を求める権利」は何故無視されなければならなかったのか。

難民の保護が物資援助を含み始めた頃から、人道援助のジレンマは存在していた。援助が紛争を長引かせる要因になるのではないか、難民の中に戦争犯罪人や反政府ゲリラが紛れ込んでいても援助すべきか、援助によって自立を遅らせているのではないか等の疑問を抱えながらも、UNHCRは常に無垢な難民を援助して

---

92) Adam Roberts, *ibid*, 382頁。前述したように、1981年当時のハートリング高等弁務官は、同様の観点からUNHCRが難民予防等に関与することを自制していた。しかしRobertsは同時に、UNHCRが難民の予防や一時的保護を通じて活動の範囲を拡大させてきたのは国際社会からの圧力によるとも述べ、UNHCRの主體的な選択と言うより、国際社会がUNHCRに多くの役割を担わせ過ぎた結果としている。

また、UNHCRが予防と解決に重点を置いたため、本来業務である難民の保護がおろそかになったのではないかと批判は頻繁に行われる。ここで右を検証する余裕はないが、確かにUNHCR中近東アフリカ局の管轄で、資金難や安全の観点から保護担当のポストが29も空席であるとの事実はある。

93) 人道行動の範囲が広がるに従って、①優先されるべき目標が相互に対立する、②目標を達成するための方法が複数存在し、それぞれの費用対効果が異なる、③選択肢のいずれもが望ましいものではない、という状況が生じる。Myron Weiner, *ibid* p. 442。そうした状況に於いてUNHCRは、「少しでもましな選択 (least worst option)」を行わざるを得ない。

きた<sup>94)</sup>。場合によっては援助を停止した方がよかったのかもしれない<sup>95)</sup>。しかしそれは、必然的に政治的な判断である。問われているのは「何が正しいのか」ということであっても、その答えは複数の対立する目標に順位をつけることではない<sup>96)</sup>。

難民保護の場面でも同様のジレンマは起きている。1992年に、間接的に民族浄化に手を貸すことになっても旧ユーゴスラヴィアからの難民脱出を助けたとき、1993年に、ロヒンガ難民が帰還の圧力を強めるバングラデシュから人権侵害が継続するミャンマーに帰還するのを支援したとき、1996年にタンザニア政府に協力してルワンダ難民を送還したとき、UNHCRは苦悩しながらも常に関与する（従って保護し、援助する）という選択を行ってきた<sup>97)</sup>。

### (3) 引き継がれる課題

緒方高等弁務官は、任期最後の本年10月に行われた執行委員会の冒頭で、今後重要になる5つの課題について言及した。その4番目と5番目の課題が和平構築

---

94) The State of the World's Refugees 2000 p. 283 .

95) 1996年のリベリア内戦では、国際社会からの緊急援助を促すため意図的に国民に対する食料配布が控えられた。1994年当時のザイール東部のルワンダ難民キャンプには、暴力を使って難民の帰還を阻止する戦争犯罪人がいた。

96) Myron Weiner, *ibid* p. 443 .例えば緒方高等弁務官は難民の人命救助を最優先すると常々述べているが、右は人権擁護という規範も人命を救うためには脇へやられる余地があることを暗黙に示している。実際、アフガニスタン内の国内避難民や帰還民を援助するためにタリバーンによる女性の人権軽視をある程度黙認せざるを得ない時期もあった。

97) そこに不屈の一貫した強い意志を感じるのは筆者だけであろうか。実際、UNHCR自身も認めているように、こうした決断は全面的な支持を得てきているとは言えない。世界難民白書1997/98、80頁。Michael Baulciski, *ibid* , 240頁。「世界の難民の現在」pp. 53 67。

各局面に於いて選択肢は幾つも存在した。事務所規程や資金不足、他の機関との調整や政治判断等を理由に消極的な選択を行うこともできたはずである。



と共生である<sup>98)</sup>(表 2のc 6参照)。

難民の帰還を再定着につなげるため、人道援助から開発支援への移行を円滑にし、いわゆる開発ギャップを解消する必要性は早くから認識されていたが<sup>99)</sup>、紛争後の和平構築という大きな枠組みの中で、開発機関と人道援助機関が、主要ドナーの関与を得て、現場で具体的な成果を目指すという動きはブルッキングス・プロセスまで待たなければならなかった<sup>100)</sup>。共生とは、難民帰還後の異民族同士の和解を促進することで分断された共同体を再生し、帰還民の定着を支援することを目的としている<sup>101)</sup>。いずれも、難民が国境を越えて出身国に帰還したことで問題の解決としていた従来のアプローチからは踏み出し、「避難の連鎖」を断ち切ることで問題の解決に近づこうとする試みと考えられる。

こうして狭義の難民保護から解決へと重点を移した形でUNHCRの任務がルッベルス高等弁務官へと引き継がれていくが、その道は平坦ではない。

今まで見てきたように、国際社会の庇護疲れは改善されていないし、UNHCRの拡大路線も全面的な支持を得ているとは言えない。更に人道行動における国連

---

98) S. Ogata, Opening Statement at the Fifty first Session of the Executive Committee of the UNHCR, 2 October 2000. 他の3つの課題は、安全、複合的人口移動、緊急事態即応能力の向上である。

99) 世界難民白書1993 pp. 112-114.

100) 緒方高等弁務官の提唱で1999年1月、UNHCR、世銀及びUNDPの三者がワシントンD.C.のブルッキングス研究所に集まり、帰還民の定着支援と開発機関の早期関与による紛争後の地域の安定を目指し、ブルッキングス・プロセスが開始され、今日に至っている。

101) UNHCRはハーバード大学と共同で「Imagine Coexistence」という計画を検討し、ルワンダとボスニアに於いて、例えばツツ族とツチ族といった異なる民族の帰還民が共同で働く機会を提示することで帰還民の定着を測るパイロット・ケースを実施している。この点に関連して、緒方高等弁務官は、共生の促進が21世紀における最も重要な人道的課題となるだろうと述べている。S. Ogata, *On the Humanitarian Frontlines: New Challenges of Refugee Work*, Harvard University, 8 November 1999.

機関間の調整は、NGOの問題と絡めてより複雑になる恐れがあるし<sup>102)</sup>、一部のドナーは狭い国益の観点からマイクロ・マネジメントの傾向を強めている<sup>103)</sup>。仮にしばらく大規模な人道危機が発生しなければ、緊急事態即応能力を含め三正面作戦に対応できる力を備えた組織自体の見直しさえ始まる可能性もある<sup>104)</sup>。

#### (4) 恒久的解決と「人間の安全保障」

難民問題の恒久的解決について模索するとき、その答えは（他の問題でも往々にしてそうであるが）多面的である。例えば、解決の一つの方法として、地域別に責任を分担した新しい難民受け入れ制度を提唱する考え方がある<sup>105)</sup>。分割された地域の中でのみ難民の再定住を促進し、地域を越えた移動についてはノン・ルフールマン原則を適用しない。右は、負担の公平な分担に基づいているようで、庇護を求める権利や自国に帰還する権利を軽視した難民の封じ込めに過ぎないと言う反論も成り立ち、特に現在の負担増に喘ぐ「南」の庇護国からは、不均衡の

---

102) 国連は、世界の人道危機に対し国連統一アピール（CAP）を発出することで各機関間の重複やギャップが生じないよう対処しているが、近年一部有力NGOがCAPにおいて直接ドナーに資金を要請するケースが生じている。右は国連の中立性、要請額の信頼性を損ねるだけでなく、UNHCRのように通常NGOを実施主体（implementing partner）として利用している機関は、資金的繋がりのなくなったNGOとの調整能力を低下させる恐れもある。

103) 特に英、豪、加等は、拠出金に対するUNHCRのアカウントビリティ（説明責任）を名目に、予算策定段階から評価段階にまでドナーが直接関与することを要求している。

104) 1990年代後半、イラクや旧ユーゴ、大湖地域といった大規模な人道危機がひとまず収まった時点で、UNHCRは膨らんだ組織と予算を減少させる努力を余儀なくされ、デルフィ計画と呼ばれる機構改革を実施した。1999年にコソヴォ、チモール、チェチェン等再び大規模な人道危機が勃発したため、同計画は頓挫した形になったが、今後ドナー側から同じ圧力が生じる可能性はある。

105) Cornelis D. de Jong, ibid pp. 696-697. この考え方の根底には、紛争や暴力によって追い立てられた難民は自国に帰還しても憎悪を忘れられず、容易に再統合は達成できないという諦念があると思われる。

固定化として批判されるだろう。別の考え方は、庇護疲れと複合的人口移動の妥協的調和として、難民条約の厳格な適用は諦め、一切の庇護を一時的保護として精緻化するというものである<sup>106)</sup>が、右も運用如何によっては難民の認定に対する各国の裁量をいたずらに増幅するだけでなく、庇護申請の却下を正当化することに利用される恐れもある。

ただ過去50年間の人道行動の成長が示したことは、避難の背景にある政治的、経済的、社会的根元について人道行動だけでは対処できないと言う限界であろう。右を踏まえて、UNHCRは、難民問題の恒久的解決を、より大きな「人間の安全保障」の枠組みの中で位置づけようとしている<sup>107)</sup>。そこには、安全が確保されなければ人は避難場所を求めて彷徨うだけでなく、長引く紛争と避難の事実が各国をして難民保護という国際約束に対し消極的にならしめるという冷静な判断がある。

最後に、人間の安全保障という考え方は、日本が何故難民問題に取り組まなければならないかとの問いかけを考える上で有意義である<sup>108)</sup>。日本は、これまで海外での難民支援を重要な国際貢献として位置づけ、UNHCRに対する拠出金も米

---

106) Hathaway and Neve, *ibid* pp. 171-173.

107) The State of the World's Refugees 2000 p. 286. また緒方高等弁務官は、UNHCRが旧いマンドートを越えて広範な問題に対処するようになった背景にも人間の安全保障の発達があったとしている。S. Ogata, *Human Security: a Refugee Perspective*, Bergen, Norway, 19 May 1999. 尤も、緒方高等弁務官は、人間の安全保障という概念は確立しても、それを如何にして実現するかという手段はまだであると指摘している。S. Ogata, Keynote Speech at the International Symposium on Human Security, Tokyo, 28 July 2000.

108) 「人間の安全保障」という概念は世界的に未だ統一されていないが、日本の考え方は「国際的な取り組みの体制があまり樹立されていなくて必ずしも有効な対応がとられていない、それでいて個別の問題毎ではとかく対応が後回しになりがちな問題について、一括して横断的にとらえ国際社会の関心を明確化することによって対応を強化する」というものである。上田秀明、『今、なぜ「人間の安全保障」なのか』pp. 66-67.

国に次いで世界第2位となるほど寄与しているが、その一方で、日本国内での難民保護及び受け入れについては目立った活躍をしていないとの批判もあった<sup>109)</sup>。

従来の難民問題への対処は、表面的な傷口の手当を行う応急処置であった。包帯の下で化膿する傷口について追加的な処置を執るためには、(乱暴な言い方であるが)西洋医学的な外科手術をして傷口を縫合してしまうか(国連による平和維持活動や軍事介入が該当しよう)、漢方薬を用いた体力増進・体質改善による傷口の治癒を図るか(人権や開発、民主主義等による社会の再生が該当しよう)いずれにせよ時間も資金も労力も必要とすることになる。しかし、その間傷口の化膿は止まってくれない。

UNHCRは、特に緒方高等弁務官が率いた過去10年間は、クリミア戦争で傷ついた兵士を看病するナイチンゲールのように、とても手に負えないように思える傷口に対して薬を塗り、包帯を取り替え、また薬を塗り、新しい包帯を取り替えてきた。そして、ナイチンゲールは戦場を去ってしまった。彼女が遺した応急処置の方法に基づいて、傷口に薬を塗り、新しい包帯を取り替えるのは、果たして誰なのであろうか。

## おわりに

筆者が当地に赴任して3日後の1999年3月24日、NATOがコソヴォ空爆を開

---

109) 例えばアムネスティ人権報告では、日本が国内と国外の難民問題を別の次元で論じ、対応を講じているとして、「難民問題のダブルスタンダード」と非難している。「世界の難民の現在」pp. 41-42。

尚、これまでUNHCRに財政拠出する見返りとして、日本人職員・NGOの増加や日本の支援が目に見えるような広報といった「狭義のヴィジビリティ」を求めてきているが、これからはUNHCRを通して実現する人道行動に何を期待するかといった「広義のヴィジビリティ」を目指すべく転換を図る必要があると考える。人間の安全保障は、少くとも右について検討する契機を与えていると思われる。

始し、大量の難民が流出した。その後、チモール、チェチェン、アフリカの角と人道危機が続く現場で、そして次々と危機が収斂する過程で、難民条約は不在だった。

国際条約が難民を守るのではない。国際条約を遵守する人々がその行動によって難民を守るのだ。現場に見る人道行動とは、慈善や博愛ではなかった。それは戦略であり、選択であり、駆け引きであり、ロジスティックスであり、反政治的という意味での政治でさえあった。そして人道行動は、国際社会の総意を投影する鏡でもある(何故コソヴォでできたことがチェチェンではできなかったのか?)

本稿では、こうした現場感覚を基に、転換期のUNHCRを通して、人道行動の成長と限界について問いかけを続けた。何かの答えを見つけないというより、正しい問いかけに限りなく近づくことをその目的としていた<sup>110)</sup>。その代償として、人道と開発のギャップ、国内避難民、人道要員の安全、他の国連人道機関やNGOとの関係等、重要な個別問題について不十分な取り上げ方しかできなかったが、また別の機会に譲りたい。

本稿の隠れた目的はもう一つあった。緒方国連難民高等弁務官の偉大さに対する賞賛の言葉は数え切れないが、彼女に心酔する者の一人として、その賞賛の意味をもう一步だけ掘り下げたかった。緒方高等弁務官の難民に対する視点は暖かく、手を小まねている国際社会に対する批判は手厳しい。緒方高等弁務官は、難民問題を通してもっと大きな問題と対峙していたのではなかったか?そして、我々が引き継ごうとしているものは一体何なのだろうか?

緒方高等弁務官の思惑を推し量ることは本稿の趣旨ではないが、執筆している

---

110) 従って本稿に意義があるか否かは、問いかけの方向性が正しく適切であったか、思索を進める上で選択した文献等は妥当なものであったかによる。その点に於いて、問題意識を共有し、夏前から対話を重ね、漠然とした筆者の思考や印象の切れ端を象ることに協力してくれたUNHCRジャクメ難民法・法理部部長の存在は大きい。脱稿に際し、作表を手伝いつつ最高の執筆環境を整えてくれた妻加奈子と共に、ジャクメ部長に対しても改めて感謝の意を表したい。

間、常にこうした問題意識が頭の片隅にあった。

今更、難民問題とは何かが問われているのではない。難民問題の解決の意味と、それに近づく手段とその費用対効果が問われている。いつの日か、地球上から難民が消滅するという幻想は既に存在しない。そうした冷徹な判断を安易な諦念に転化させないための不断の努力が、難民問題への対処を通して我々に求められているのだと思う。

(筆者は在ジュネーブ国際機関代表部二等書記官)

(2000年12月記)

### 参考文献

- アムネスティ・インターナショナル日本支部編 『世界の難民の現在』 「アムネスティ人権報告5」 明石書店、1996年。
- Barutgiski, Michael. *Involuntary Repatriation when Refugee Protection is no Longer Necessary : Moving Forward after the 48th Session of the Executive Committee*, International Journal of Refugee Law, Vol. 10, No. 1/2, 1998
- Chimni, B.S. *The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South*, Journal of Refugee Studies, Vol. 11, No. 4, December 1998
- Cohen, Roberta, and Francis M. Deng. *Masses in Flight : The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1998
- Feller, Erika. Presentation as Director, Department of International Protection, UNHCR, at the Conference Organized by the Portuguese Presidency of the Council, with the support of European Commission, 15-16 June 2000, Lisbon
- Feller, Erika. *Revitalizing the Refugee Protection Regime : The Road Ahead as the 1951 Convention turns 50*, Statement to the 51st Session of the Executive Committee of the UNHCR
- Goodwin Gill, Guy S. *The Refugee in International Law, Second Edition*, Oxford University Press Inc., New York, 1996

- Goodwin Gill, Guy S. *The International Protection of Refugees : What Future ?* , International Journal of Refugee Law, Vol. 12, No. 1, 2000
- Gorlick, Brian. *The Convention and the Committee against Torture : A Complementary Protection Regime for Refugees* , International Journal of Refugee Law, Vol. 11, No. 3, 1999
- Hathaway, James C., R. Alexander Neve. *Making International Refugee Law Relevant Again : A Proposal for Collectivized and Solution Oriented Protection* , Harvard Human Rights Journal, Vol. 10, 1997
- 本間浩 『難民問題とは何か』 岩波新書、1990年。
- Jacquemet, Stephane. *The Relevance of 1951 Convention : A Half Century Later* , not published, used at the International Refugee Law Seminar in San Remo hosted by Institute of International Humanitarian Law, November 1999
- Jong, Cornelis D. de. *The Legal Framework : The Convention relating to the Status of Refugees and the Development of Law Half a Century Later* , International Journal of Refugee Law, Vol. 10, No. 4, 1998
- Kourula, Pirkko. *Broadening the Edges : Refugee Definition and International Protection Revisited* , Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1997
- Landgren, Karin. *The Future of Refugee Protection : Four Challenges* , Journal of Refugee Studies, Vol. 11, No. 4, December 1998
- Ogata, Sadako. *Challenges of Refugee Protection* , Lecture at Stanford University, Palo Alto, California, 15 March 1999
- Ogata, Sadako. *On the Humanitarian Frontlines : Refugee Problems between Changing Wars and Fragile Peace* , Lecture at the University of California at Berkeley, Berkeley, California, 17 March 1999
- Ogata, Sadako. *Human Security : a Refugee Perspective* , Keynote Speech at the Ministerial Meeting on Human Security Issues of the *Lysoen Process*

- Group of Governments, Bergen, Norway 19 May 1999
- Ogata, Sadako. *On the Humanitarian Frontlines : New Challenges of Refugee Work* , Lecture at the Arco Forum on Public Affairs of the J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA, 8 November 1999
- Ogata, Sadako. *Half a Century on the Humanitarian Frontlines*, Lecture at the Graduate Institute for International Studies, Geneva, 25 November 1999
- Ogata, Sadako. *The Current Problems of Refugee Populations*, Lecture at Ben Gurion University, Beer Sheva, Israel, 23 May 2000
- Ogata, Sadako. *Protecting People on Move*, at the Center for the Study of International Organization, New York, 18, July 2000
- Ogata, Sadako. *Enabling People to Live in Security*, Keynote Speech at the International Symposium on Human Security, Tokyo, 28 July 2000
- Ogata, Sadako. Opening Statement at the 51st Executive Committee of the UNHCR, 4 October 2000
- Ogata, Sadako. *Briefing to the Security Council*, New York, 10 November 2000
- Roberts, Adams. *More Refugees, Less Asylum : A Regime in Transformation*, Journal of Refugee Studies, Vol. 11, No. 4, December 1998
- Suhrke, Astri. *Burden sharing during Refugee Emergencies : The Logic of Collective versus National Action*, Journal of Refugee Studies, Vol. 11, No. 4, December 1998
- 上田秀明 『今、なぜ「人間の安全保障」なのか』 外交フォーラムFeb. 2000 No. 138, pp. 64 73 都市出版、2000年。
- UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, Geneva 1979
- 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 編 『世界難民白書1993』(難民保護へのチャレンジ) 読売新聞社、1993年



UNHCR 's Operational Experience with Internally Displaced Persons, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Division of International Protection, September 1994

UNHCR, The State of the World 's Refugees 1995, *In Search of Solutions*, Oxford University Press, 1995 ( 邦訳 : 世界難民白書1995 : 解決を求めて、読売新聞社、1995 )

UNHCR, The State of the World 's Refugees 1997-98, *A Humanitarian Agenda*, Oxford University Press, 1997 ( 邦訳 : 世界難民白書1997/1998、人道行動の課題、読売新聞社、1997 )

UNHCR and its NGOs partners, Protecting Refugees ; A Field Guide for NGOs, 1998

UNHCR Information Package, *On Accession to the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, Prepared by the Division of International Protection, UNHCR, Geneva, January 1999

UNHCR, Refugees by numbers 2000, Geneva, 2000

UNHCR, The State of the World 's Refugees 2000, *Fifty Years of Humanitarian Action*, Oxford University Press, 2000

Weiner, Myron. *The Clash of Norms : Dilemmas in Refugee Policies*, Journal of Refugee Studies, Vol. 11, No. 4, December 1998

マイロン・ウェイナー( Myron Weiner ) 『移民と難民の国際政治学( The Global Migration Crisis : Challenge to States and to Human Rights )』 内藤嘉昭訳、明石書店、1999年