

難民保護の方法論転換

国連難民高等弁務官事務所の難民流出予防活動

山本 哲史*

The Changing Jurisdiction of the United Nations High Commissioner for Refugees

-Preventive Actions by the UNHCR-

Satoshi YAMAMOTO*

Abstract

Since the establishment of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) it has been changing its jurisdiction, for example through the expansion of the "Good Offices" actions. It is one of the special features of UNHCR to change its work and responsibilities along with relevant resolutions of the General Assembly of the United Nations (GA) in comparison with another international organizations. The changing problems of refugees need to be tackled with flexible strategy.

But in the history of its changing jurisdiction, substantive change of UNHCR has occurred in the 1990s. Its protective work for refugees has become more "preventive" than ever. Why it was occurred? What were the grounds for the change? How it was explained? In this article, the substantive changing process in the 1990s is analyzed through the discussion in the Executive Committee (EXCOM) GA, and reports of UNHCR.

はじめに

国際社会に古くからある問題で、今日においてもなお深刻なものとして数えられるものの一つに難民問題がある。単に難民問題と言っても様々な側面を有した複雑な構造になっており、それを捉えるには国際法学の立場からも種々の視角がありうるが、まず、国際社会が伝統的に難民保護手法として採用してきた領域的庇護 (territorial asylum) がどのようにその様相を変化させてきたのかをみる必要がある。そのよう

な観点からは、各国による領域的保護を支える機関としての国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) が注目される。

これまでの議論においては、冷戦構造の確立及び崩壊の影響が、本来人道的活動であるべきとされたUNHCRによる難民保護及びその権限に大きく政治性を含ませてきたことが批判されている。しかしこの問題が論じられる時、その権限の再定式化を関係する各種文書の中から明らかにするという作業は必ずしも十分に行われてこなかった。

そこで本稿では、UNHCRが難民問題解決

* 名古屋大学大学院国際開発研究科博士後期課程

に果たす役割が規模の上で年々大きくなってきているのみならず、特に1990年代に入ってからでは従来の難民保護方法論及び庇護に関する考え方も転換させていることを、関係する各種文書の中から読み取りつつ、その権限の変化の方向性に関する考察を行うことを試みたい。

1. 80年代までの概観

1. 国連難民高等弁務官事務所の法的基礎

1950年12月14日、国連総会の補助機関として国連難民高等弁務官事務所 (the office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 以下UNHCRと略称) は設立された¹⁾。UNHCRの職務の人的範囲はUNHCR規程によれば、「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または政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいるものであって、その国籍国の保護を受けることができない者、またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができないものまたはそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの」(傍点筆者)とされている。

リー (Lee, T. Luke, 1996) によれば、UNHCR規程及び難民条約以前は、その個人が国境線を越えていることは難民の定義の要素の中に必ずしも含まれていなかった²⁾。UNHCR規程 (及び1951年難民条約) において難民と国内避難民との区別が生まれ、難

民のみに保護を与えることになったのである。両者の区別は、冷戦構造を背景とした当時の状況のためであったといわれるが、後述するように冷戦構造の崩壊とともにその必然性が問われ始めるようになっていく。

ここでは、このような状況の変化に対応するUNHCR規程の権限拡大のための構造がどのようになっているかを簡潔にであれ明確にしておく必要がある。つまり、UNHCRの活動の根拠となるUNHCR規程における活動対象及び、UNHCRの権限拡大を可能とする根拠である。

UNHCRの権限はUNHCR規程第6条に示されている。これは基本的に1951年難民条約と類似の者を「難民」と定義し、原則として「難民」に対して「難民問題の恒久的解決」及び「難民の国際的保護」を模索することをその職務としている。それとは別に、同第3条は「UNHCRは総会または経済社会理事会の政策指示に従うものとする」と規定している。また、同第1条では「... UNHCRはその職務遂行において、例えば難民の地位の認定などに関して特に問題が生じた場合に諮問委員会(advisory committee)に意見を要請するものとする」として、諮問委員会の設立を予定している。そしてそのような委員会は経済社会理事会によって選ばれる各国代表により構成されることになっている。

その諮問委員会がどのような権限を有するのかに関してはUNHCR規程には具体的に示されていないが、例えば現在のUNHCR計画執行委員会 (UNHCR Executive Committee, 以下EXCOMと略称) はUNHCRの活動に関する結論 (Conclusions) を毎年採択している。この結論には一般に拘束力はない

が、国連総会決議1166 (XII) (1957年) や 1783 (XVII) (1962年) は、「UNHCRは、難民に関する状況についてEXCOMが与える指示に従う (abide by directions) よう」求めている。

実際には、その結論を受けて国連総会において類似の総会決議が採択されUNHCRの活動権限の拡大が認められるというパターンが成立しているのである。

2. 80年代までの権限拡大³⁾

UNHCRの権限拡大の中でも、斡旋概念 (good offices concept) が、大きくその活動範囲を拡大してきている。この斡旋概念は、UNHCRを新難民問題⁴⁾に柔軟に対応させるためのものであった。

すなわち、1957年に中国から香港に逃れた人々がいたが、彼らを難民と認定するのが困難であったため、UNHCR規程に照らすと本来の活動対象とは認められないものの、人道的考慮から彼らのために寄付金を募ってこれを分配するという活動 (斡旋活動) を行う権限をUNHCRに認めるという総会決議が出された。その後、1959年には斡旋対象の資格決定権をUNHCR及びEXCOMに付与し、難民であろうことが想定できるものの、その認定作業が不可能であると考えられるアンゴラ人難民に対しても斡旋機能は拡大され、1961年には斡旋機能の内容が寄付金分配以外にも拡大された。1972年にはスーダンにおいて50万人の国内避難民に緊急援助を与える権限が認められている。

このように、UNHCRは規程に当初予定されていなかった活動を行う権限を次々と与えられてきたのであるが、ここで簡単にまとめてみると、ある特徴が確認される。

それは、UNHCRの権限が拡大されたとはいえ、その活動の中心はやはり受入国中心型であったという点である。その活動は主に難民の受入国において行われ、あるいは難民の本国への帰還を援助する活動にしても、難民が少なくとも一度は出身国以外の国へと流出したことに対処するものであった。例えばスーダンにおいては国内避難民に対しても活動を行っているが、そこでも「難民及び国内避難民」に対して活動を行ったのであって、問題の中心から受入国はずされてはいない。

実はこの点は、UNHCRの活動の根本的な理念に関する論点であり、本稿における議論の核心的部分である。UNHCRは1980年代までは、非政治中立の立場を少なくとも形式的に保ち、難民保護の手段としては領域的庇護が最も望ましいという理念を維持してきたと考えられる。1980年代までの活動の変化というのは、この理念に沿ってなされた、いわば枝葉的な変化であって、UNHCRの活動を根本から見直すようなものではなかったと言える。このことは、後述するように1990年代における議論との比較によって確認が可能である。

II. 受入国中心型からの変化

1. 庇護権の限界と難民保護の論理転換

1-1. 国家の権利としての庇護の限界

国際法上、庇護の付与は国家による権利の行使であるとみなされる。個人はその本国以外の国に対して庇護の付与を求める権利及び、庇護を享受する権利を有するとしても、国家は個人に対して庇護を付与する義務を何等負うものではないというのが有力な見解である。このような制度になって

いることは決して偶然ではないが、現行国際法システムに必然の帰結というわけでもない。国際法上の庇護に関してはこれまで幾度か議論を行う場が設けられてきたが、その度に国家は自らの権利を手放し、あるいは制限することを嫌ったのである⁵⁾。これは国家にとって出入国管理政策が如何に重要であるかを表現しているとも言えるが⁶⁾、例えば1967年に国連総会で採択された「領域的庇護に関する宣言 (United Nations Declarations on Territorial Asylum)⁷⁾」の第1条第3項においても、このような各国の姿勢を象徴するような宣言が為されている。すなわち、庇護を付与する基準は、庇護付与国によって判断される⁸⁾ことになっているのである。そしてこのような庇護に対する理解は、庇護を求めこれを享受する⁹⁾という個人の権利まで時には侵害してしまう。国家が庇護権を自らの権利として維持し続けてきたことからして、それが難民の側から見た場合に自ずと限界を抱えていることは、容易に想像のつくところであるが、実際、難民の受入れに関しては政治的考慮が大きく働いてきたとされ、政治的背景が変化すれば難民受入に対する各国の態度も変化するというこれはこれまでの国際社会の実行からも確認できる。

第二次大戦以降、先進諸国は発展途上国からの安い労働力を積極的に受入れてきたが、1970年代初頭に欧州は不景気へと突入し、その結果欧州においては労働者の流入を抑えるような厳しい移民政策がとられるようになった。難民の受入れに関してはそれでも寛容であったが、厳しい移住政策に直面した移住希望者達が欧州に滞在するために庇護手続を利用するようになり、1980

年代半ばには問題は深刻化するのである¹⁰⁾。そして先進諸国はついには庇護に関しても制限的な政策をとることになるのであるが、この点に関して、国連の第50会期に提出されたUNHCRの覚書における記述が象徴的にこのような状況を説明している。「UNHCRは世界の各地において庇護を求め享受する権利及びノン・ルフールマン原則が侵害されている状況を懸念する。大部分の国は、その国内状況の苦境にもかかわらず庇護希望者を受入れているが、庇護希望者は法的及び実行的に大きな障害にぶつかっている。これらの障害の内では顕著なものとしては、難民を輸送した旅客輸送会社に対する制裁 (carrier sanctions) やビザ取得の義務づけ (visa requirements) あるいは難民認定の厳格化、排外的態度及び行動 (xenophobic attitudes and actions)、難民に対する安全の確保が為される前における帰還の催促等がある¹¹⁾」というのである¹²⁾。

いずれにせよ、このような状況に対応するようにUNHCRはその活動を变化させるのであるが、そこではそれまでの権限の変遷にはない論理展開が為されている。そこでは80年代までとは異なり、活動の内容のみならず、国際機関としての根本的理念にまで踏み込んだ実質的变化が生まれていると考えられるのである。その点につき、以下に詳しく見てゆくことにする。

1-2. 難民保護の論理における変化

UNHCRは毎年一回、EXCOMに対して国際的保護に関する覚書 (Note on International Protection, 以下「覚書」という) を提出することになっている。これらを調べてみると、UNHCRの活動がどのように捉えられているのかということが見えてくるの

であるが、1991年以降の覚書にはそれまでにはなかった論点が含まれていることが分かる。しかもそれは、UNHCRの国際機関としての根本的理念に関する興味深い論点を含んでいるものであった。

1980年代に国連総会の特別政治委員会 (Special Political Committee) において難民の大量流出を防ぐための国際協力の構想が西ドイツの先導によって「新たな難民流出を防止するための国際協力」として検討されたが、UNHCRとの関係では80年代においてはこれといった発展は見られなかった¹³⁾。しかし、1991年の覚書¹⁴⁾において「保護の新たな方向 (New directions for protection)」と題する章が設けられ、その中に「予防 (Prevention)」という従来にはなかった節が登場した¹⁵⁾。この「予防」とは、難民流出を未然に防ぐような活動を意味しているが、このような概念について、同覚書は次のように論じている。「まず始めに、予防的活動が求められる状況が存在する。ここにいう予防的活動とは、人々が難民として流出することのないよう、難民の流出原因を排除することであり、ただ単に人々が難民として流出することを防止することを意味しない。予防的活動は、人々の安全と福利とを脅かすような難民流出が起きる状況を早期に改善し、人道的及び政治的観点から対処可能な状況にとどめることも意味する¹⁶⁾。」ここでは、予防的活動が求められる状況が存在するとしながらも、それが具体的にどのような状況であるか、また、なぜ突然このような概念が持ち出されたのかについては説明がないが、予防的活動の必要性に関してはその前年の1990年のEXCOMにおいて、当時難民高等弁務官であったストルテ

ンベルグが以下のような発言を行っている。「前回のEXCOM以来、多くの劇的な発展が見られた。中東における危機は1990年が国際関係における新時代の到来をもたらすことを予感させた。その状況は深刻ではあったものの、冷戦の終結、多くの権威的体制の急進的変革、及び国連の新たな中心的役割が、多数国間協力に予期することのできなかつた機会をもたらしたのだ。UNHCRはこのような機会を活かし、平和を構築するような貢献を行った。中東における危機は、国境を越えて移動する貧しい人々の新たな波を一気に加速させた。彼等の大部分は祖国へと帰ろうとする外国人労働者たちであった。多くの人々は、彼等を難民として認識していた。行政上、その様な状況はジレンマを引き起こした。実際、彼等の多くは帰国することが可能であり、あるいは帰国することを望む移民労働者であって、国際的保護を必要とする難民ではなかった。しかしながら、私の認識としては、その様な(極限的な)状況においては、誰によってその様な状況が引き起こされているのかを問うことはできないので、ジレンマは存在しえないし、被害者をただ救済することを選ぶことになるだろう。それ故、中東危機においてはかなり早い段階から私は当該地域の諸政府代表と個人的に接触し、UNHCRの援助と専門知識を提供してきた。またUNHCRは、誰によって何が為されるべきかを明確にする為に関係諸機関との非公式の会合も行った。このような動き全体を通して、私は国連事務総長と緊密な連絡をとってきた。国連の政治機関がその本来の機能を全うする一方で、それと協働する人道的機関が不適当な行為を行わないように

注意するというのは不安を伴う。我々は今日の人道的緊急事態に俊敏に対応する国連及び国際社会の能力を見直すべき必要に迫られている。UNHCRはその様な努力の中心的役割を期待されている。リベリアでの紛争に関して、UNHCRはかなり早い段階から関係諸政府及びOAUとコンタクトをとり、危機を未然に防ぐような努力を行ってきた。残念ながらそのような努力は実を結ばず、状況は悪化してしまったが...」¹⁷⁾。つまりここでは冷戦の終結に伴う状況の変化から、従来のような難民であるかないかといった定義にこだわった援助を行うのではなく、必要に応じた援助が為されるべきであって、予防的活動もその文脈から導かれることが示されている。予防的活動は、一般的に庇護国の負担を軽減するという目的からも求められるのであるが¹⁸⁾、同覚書の文脈及びストルテンベルグの主張からすると、どうやらそのような理解ではなく、「人々が避難せざるをえない状況に陥らない為の」活動であるという部分が強調されており、庇護国の負担の議論とは切り離されている。つまりここでは庇護国の問題とは無関係に予防的活動を説明しうることになっているのである。従って「保護の新たな方向」とは、庇護のみによる難民保護からの脱却を意味していたと考えられる¹⁹⁾。80年代においてはUNHCRはこのような役割を担うことに対して積極的ではなかったのに対して²⁰⁾、そのような姿勢を逆転させるような状況の変化が生まれていることが示されている点にも注目しておく必要がある。

さらに同覚書は次のように続ける。「予防的活動には、人権保護と開発との効果的な実行も求められる。市民的及び政治的権利

のみならず、経済的、社会的及び文化的権利のより確かな遵守は、難民流出原因に取り組むにあたって基本的なものである。²¹⁾」ここでは、同文中の「難民」という表現に注意する必要がある。UNHCRは従来、「難民 (refugee)」という語の使用に敏感で、UNHCR規程もしくは1951年難民条約にいう「難民」と、その他の避難民との区別こだわってきたのであるが、1990年頃からこの区別を曖昧にし、ついにはその両者を「難民」という語で一括りにするようになってきている²²⁾。同覚書中の「難民」という表現もこのような用法で用いられており、ここではむしろ「避難民」の流出原因が強調される形になっている。従来「難民」であれば、その流出原因には政治的考慮から基本的に触れるべき余地がなかったものが、「難民」という用語に「避難民」を取り込み、「避難民」問題の側面を強調する形で、いわば実質的に「難民」を「避難民」とすりかえてしまっているといえる²³⁾。この点に関しても、従来のような庇護による難民の保護からの脱却が図られていることが分かる。つまり難民ならともかく、避難民であればその保護は何も庇護という形態にこだわるべき必然性はない、という論理展開であると考えられる²⁴⁾。

そして決定的なのは、同覚書中の難民の本国における活動に関する次のような記述であろう。「従来、難民の本国におけるUNHCRによる活動は、自発的帰還 (voluntary repatriation) 及び社会復帰 (durable reintegration) に関係するものであった。特に近年、UNHCRは帰還民に関係する職務を通じて、帰還民と国内避難民 (Internally Displaced Persons, 以下IDPsと略称) とがそ

れぞれ直面する問題には実質的共通点があることを認識している。さらには、UNHCRは、難民が国内避難の起きている状況へと帰還するという実情を多く見てきた。このような経験からUNHCRは、特にIDPsに対する十分な保護が、難民流出を未然に防ぎ、難民の本国帰還及び社会復帰の達成の重要な鍵となることを確認する。²⁵⁾」ここにおいて、庇護とは完全に無関係にIDPsに対して活動を行うことの意味が確認され、難民の発生を防ぐという意味におけるIDPsに対する活動の意義が示された。

このような論理展開に疑問がないわけではない。そこでは、IDPsに対する活動が難民の保護へと繋がるという論理が展開されているのであるが、このような論理は難民とIDPsが混在している場合には妥当とするとしても、IDPsのみに対して、彼らが難民とされない為に行う活動においてはその妥当性は疑わしい。UNHCRは、難民問題自体の解決に最高の価値を置いていたのではなく、迫害された個人を難民として保護するという活動を行ってきたのではなかったか。国連総会も、少なくとも1974年以来、UNHCRの職務のうちで最重要なものとして難民の国際的保護を挙げてきていたはずである²⁶⁾。

いずれにしても、これは、UNHCRの受入国中心型活動に、根本的变化を与えるものであると言える。難民の保護の論理における変化のうちでも、すでに発生している難民問題を解決するプロセスにおいてIDPsに対して行う活動は従来の受入国中心型の枠内での権限拡大であり、いわば枝葉の変化とでも表現できるが、難民をそもそも発生させないためにIDPsに対して行う活動というのは、本来のUNHCRの職務に関わってく

る重要な変化であり、いわば根幹に関わる変化と言えよう。

さらに同覚書の同章の中には「国家責任 [概念]²⁷⁾の容認 (Acceptance of State responsibilities)」という節²⁸⁾が設けられており、そこでは国家責任の他に、「解決志向的保護 (a solutions-oriented approach to international protection)」という概念も新たに持ち出されている²⁹⁾。「国家が、その国家領域に関して責任を全うすることが、解決志向的保護においては求められる。そして解決志向的保護には、難民の自発的帰還及び社会復帰の達成の他に、(難民流出の)根本的原因の排除を促進する (facilitate) ような実行的手段を用いることもまた、UNHCRに求められる。このような保護が正常に機能する為には、国家責任概念の更なる発展とその容認が求められるのである³⁰⁾。」このように、ここではこれまでのUNHCRの恒久的解決策の模索という職務の枠内にはなかった「根本的原因の排除」という活動の採用と、その達成のための国家責任概念の導入が為されている。そしてこれらの概念の説明を以下のように続ける。「難民及びその他の集団 (other groups) の避難若しくは強制移動の原因に関する責任には、(難民問題の) 予防と改善という両側面がある。この責任は、人命と個人の尊厳及び市民の権利を保護 (safeguard and protect) すべき国家の基本的義務であることから、難民の本国の責任であると同時に、国際社会の一員に固有の義務であることから、国際社会全体の責任でもある。今日における課題としては、このような責任をより具体化させ、すなわち、国家に対してはその領域における人権侵害の排除を要求し、人の移動原因

(push factors) を減少させるよう国際的に協力し、難民の本国及び(第一次)庇護付与国によって責任が受入れられるよう負担を分配 (share burdens) することが挙げられるであろう³¹⁾。」この文脈からは、解決志向的保護及び国家責任という両概念が新たに持ち出された理由が、難民発生による国家の負担という現実的問題にあるということがうかがえる³²⁾。

このように、従来は受入国中心に活動を行ってきたUNHCRは、解決志向的保護及び国家責任という両概念の創造によって、権限の根本的变化に踏み込んだことがわかる。

2. 受入国中心型からの脱却

2-1. 出身国中心型活動の付加

上述のようなUNHCRからの革新的提言を受けて、その年のEXCOMにおいて結論 [No.65]³³⁾ が採択され、上記の内容がほぼ確認された形となって³⁴⁾、同年末の国連総会においてその内容が次のように確認された。「国連総会は...今日の難民問題に取り組むにあたって、解決志向的アプローチに取り組むことの必要性を認識する。難民の置かれる状況を改善すべき諸国家の責任のうちでも、特に難民流出の原因を排除すべき難民の本国の責任に注意を払いつつ、今日における難民の規模、複雑化は、従来の保護原則の発展を必要とすると同時に、保護の新たな方向性に関する開かれた議論とこの分野における更なる法の発展をも必要とすることを認識する³⁵⁾。...難民問題に対する恒久的解決の達成の重要性を、特に難民発生の根本的原因に関して重要視し、UNHCRに対してその保護職務に沿った形での(難民流出) 予防戦略という新たな手段の模索を求

め、また同時にその中で国家責任及び負担分配 (burden-sharing) システムが強化されるべきことを強調する³⁶⁾。」ここにおいて、UNHCRの権限の中に、抽象的にはあるが、予防的活動 (preventive actions) が含まれることが確定し、それと同時に、UNHCRは受入国中心型活動の枠を打ち破ったといえる。

翌1992年の覚書³⁷⁾においては、UNHCRの活動原則の確認を行った上で、難民の本国におけるUNHCRの活動に関して、より具体的な議論が為されている。まずUNHCRの活動原則に関して以下のように記述する。「作業部会³⁸⁾は、武力紛争若しくは一般化した深刻な混乱や暴力によって自国から避難せざるをえなかった人々が、たとえ1951年難民条約及び1967年議定書という難民としての定義に当てはまらずとも、UNHCRの活動対象となるという一般的認識を確認する。UNHCRの権限下にある様々な集団に共通するニーズの分析を通じて、UNHCRの職務の中心となる保護に関して、(強いられた) 移動と、保護に対するニーズがこれらの集団に対するUNHCRの権限の基礎をなすことは明確である。(強いられた) 移動の性格は、保護に対するニーズと共にUNHCRの関与の内容を決定すべきものである³⁹⁾。作業部会は、このような理由づけ (reasoning) が難民類似の状況にあるIDPsに関しても妥当すると考えている。UNHCRはIDPsに対する一般的活動権限を有しないが、(IDPsの) 保護及び援助に対するニーズに応じて、一定の責任を負わなければならないであろう。このように、国連事務総長若しくは国連総会からの要請がある場合には、UNHCRは状況に応じて、その人道的活動分野における専門性

を活かしたIDPsに対する活動を行う旨の意思表示をすべきである⁴⁰⁾。」このような作業部会による認識は、UNHCRがもはや移動を強いられた人々の問題に関して一般的に活動を行うものであるということを確認し、IDPsに関しても、原則としてその活動範囲に入れることを認めるものであった。ここではむしろ、移動を強いられた個人の置かれる状況や、人権に着目した人道的活動原則が述べられているが、前述のように1991年において予防的活動等が、国家間の負担分配のないいわゆる国家の論理から導かれた後では、少し説得力に欠ける感は否めない。さらに覚書は次のように続ける。「作業部会は、UNHCRの職務及び権限の検討を、基本的人権及び難民保護原則の中に位置付ける。UNHCRの活動の枠組は、あくまでもノン・ルフールマン原則を中心とする保護原則を基礎とするものでなければならない。しかも、この基本的保護（原則）は疑いなく確立している。⁴¹⁾」ここでは作業部会がUNHCRを人権保護の側面から分析しているということと、その結果として難民保護の中心があくまでも庇護であるべきことが強調されている。これはUNHCRが受入国中心の従来型の活動から変化してゆく上での、注意喚起とも受け取れる⁴²⁾。

同覚書の中には庇護が依然として難民保護の中核にあるべきものであるという点が強調される部分が他にもあるが⁴³⁾、近年の新難民状況、すなわち大量流出難民（mass-influx）に関しては1951年難民条約におけるような個人的差別主義が実情にそぐわないことを認識した上で、旧ユーゴスラヴィアからの難民問題において有用であった一時的保護⁴⁴⁾（temporary protection）に言及し、

最低でもこの一時的保護の付与を国家に求めると同時に、難民認定における集団的差別主義の採用に関しても検討が求められることを指摘している⁴⁵⁾。そのように庇護に関する議論を展開した上で、庇護以外の手法としての、難民の本国におけるUNHCRの活動に関して、間接的予防、直接的予防という2つに分けて、前年にはなかった詳細な記述を行っている。

まず、間接的予防に関して、「… UNHCRは、難民流出に関する適当な早期警告システム（early-warning mechanism）を、国連の中で発展させてゆかなければならない⁴⁶⁾。作業部会は、UNHCRが人道的行動を推進することを先導し、平和維持及び国連事務総長の平和維持活動を支持することで、予防外交（preventive diplomacy）における大きな役割を媒介的にかつ補完的に果たすことを継続すべきであると考えている。UNHCRは特に、難民及び避難民に対する国際的保護及び援助の効果を有効にする為に、並びに彼等の苦境を和らげる解決策を模索する為に、このような役割を演じるべきである。この事と関係して、紛争の早い段階における国連事務局の政治、安全保障、及び人道部局（arms）との緊密な関係が構築されるべきである。同時に作業部会は、UNHCRが自ら難民流出予防を先導し、又は、難民問題の解決策を模索する権利を有するとしても、その活動はやはり（難民の）保護と解決策の模索に重点を置き、人道的かつ非政治的な性格のものでなければならないと考えている⁴⁷⁾」とし、間接的予防活動が、UNHCR独自のものではなく、特に国連との関係の中に位置付けられることが示されている⁴⁸⁾。そして間接的予防活動に関わりつつ

も、政治的に中立を保つ必要性を述べている。そしてさらにその具体的内容について、「従来UNHCRが難民の本国において行ってきた人権促進分野においても、予防的活動が多く見られるという見解で一致している。これらは...人権監視 (human rights monitoring) 諮問サービスの提供 (providing advisory services) 社会的弱者集団の権利を保護する地域的構造の促進 (promoting regional structures for protecting the rights of vulnerable groups) 多様性の許容と人権尊重の促進 (encouraging tolerance for diversity and respect for human rights) 等である⁴⁹⁾」として、以上のような内容を、国連の他の機関と協同して確保してゆくことを述べ⁵⁰⁾、さらに経済的及び社会的分野における活動に関しては以下のように述べる。「経済的及び社会的開発の分野においても、国際的及び地域的開発機関及び主要な機構の問題意識の中に難民問題が置かれることをUNHCRが積極的に確保してゆくような活動を行うべきであると作業部会は考えている。加えて、現在継続中である移民、難民流出、並びに開発及び環境問題の相互関係の理解を進める作業も活発化してゆくべきである⁵¹⁾。」これらは、難民問題というよりも、むしろUNHCRの人道専門分野における経験を活かした国連一機関としての活動というべきであって、IDPsが発生する以前においても行いうる活動であることから、UNHCRに固有の活動であるとは必ずしも言えないが、難民の流出原因がある程度具体的に考慮され、その問題の裾野が広範であるという認識が定着した事実は大きく、その意味では難民保護の手段として庇護を中心的に考えてきた機関としての性格からは

導くことのできなかった活動が提案されている。

次に、直接的予防については、「『直接的予防』、すなわち人々がその本国において保護を求めて国境を越えざるをえないような状況に陥らないようにする特定の活動も、作業部会によって検討されている。このような国内的保護 (in-country protection) とは、適当なフォロー・アップ (with follow-up action as appropriate) を伴うIDPsの基本的な人権及び身体的安全の国際的監視等のことである。(IDPsの) 本国内における安全地帯の設定は慎重に行われなければならないのみならず、人権及び難民保護の原則及び国家主権に関する更なる研究や、安全保障及び多数国間セーフティー・ネット (multilateral safety net) 更にはそのような枠組の中における持続可能な解決策の推進をも同時に求められなければならない⁵²⁾」として、前述の間接的予防と直接的予防の明確に異なる点、すなわち前者が強制的措置を含まないものであるのに対して、後者は場合によっては安全地帯の確保のような強制措置をも含む、あるいは含まざるをえないという点が示されているのであるが、直接的予防は、予防的活動の中でも従来の庇護支援機関としてのUNHCRの活動には全くなかった新たな分野である。もちろん、UNHCRのIDPsに対する活動権限が無制限のものではないことは確認されている。つまり、「UNHCRによる国内避難問題への関与は、UNHCRの最低基準 (baseline criteria) にかかわらずかによってのみ検討されなければならない。(国内避難問題への) 関与の申し出又は要請に先立ち、UNHCRは、庇護が選択肢として残されているか、UNHCRに

よる関与は、アクセス（access）、安全性（security）及びその他の条件を考慮して現実的であるか、UNHCRの専門性が真に必要とされているのか、UNHCRが関与することに対して関係各国の了解が取り付けられているか、また、国際社会からの政治的支援が得られるか、という点を確認する必要がある。また、十分な特別基金も必要となる。更には、多数国間協力を行う他の国連諸機関の参加も、重要な考慮要素である。最後に、UNHCRによる関与は解決志向的かつ、UNHCRの人道的及び非政治的性格に完全に合致しなければならず、その結果、いつでも活動を中止し、（この点に関して）妥協があってはならず、強制移動やその他人権を侵害するような実行を伴ってはならない。そして要請があり、状況が許せば、UNHCRはIDPsの帰還に関して指導的役割を果たすべきである⁵³⁾。」しかし、その活動条件の指針はおおまかであって、UNHCRは他の機関からの拘束を受けることなく、自らの判断によってIDPs救済への関与を決定すべきことが提案されている。

また、ここで示された諸基準の中で「庇護が選択肢として残されているか」という基準には問題がある。論理的に言えば、庇護が選択肢として残されているか否かという問題はIDPsに固有のものではなく、その受入れを行うか否かを判定する庇護国の問題であろう。もちろん、ここでのこの基準の主旨は、あくまでも難民をその本国に封じ込めるような意味でのIDPsに対する活動を行わない、ということであろうが、これは他の諸基準とは異なりかなり厄介な、検討を要する問題であると言える⁵⁴⁾。つまり従来のUNHCRの枠組みからすれば、まずも

って庇護を与えるよう、他の国に働きかけを行うことが優先されるはずである。このような措置に言及せずに「庇護が選択肢として残されているか」ということを抽象的に問うのは、多くの場合、庇護という選択肢を追求しない、ということの意味していると言わざるをえない。

いずれにしても、UNHCRは難民保護の原則を維持しつつも、移動を強いられた人々一般に対する活動権限を有するべきであるという提案となっているのであるが、このことは以下の記述からも明らかである。「UNHCRは、人一般に対する人権監視を行うものではなく、すなわち人の（強制）移動に関係する保護活動の範囲にない活動を行うべきではない⁵⁵⁾。」

以上のようなUNHCRからの提案を受けて、同年のEXCOMは結論 [No.68] を採択し、その中で上記の内容をほぼ容認した⁵⁶⁾。そしてそれを受けた同年末の国連総会決議 47/105 (1992)⁵⁷⁾は、次のように述べた。「国連総会は、...UNHCRが、その職務と責任を認識しつつ、緊急事態に具え、対応能力及び計画的な自発的帰還を推進するのと同様、難民流出を生じさせるような状況を予防する為の活動を行うことを歓迎する⁵⁸⁾。...基本的保護原則及びその職務を認識しつつ、難民を発生させるような状況を予防し、難民流出の原因を排除するような保護及び援助を発展させるようなUNHCRの努力を...支持する⁵⁹⁾」という決議を採択し、ここにおいてUNHCRは、その基本的職務として庇護活動を念頭に置きつつも、前年の内容よりもより具体的に、上記のような内容での予防活動を行う権限を付与されたのである。前年の1991年のEXCOMにおいて緒方弁務官

は1990年代の難民問題解決に必要な三つの基本的戦略⁶⁰⁾を述べているが、上記のような権限拡大はこれに沿ったものでもあった。

以上のように、この1991年及び1992年を通じて、UNHCRは受入国中心アプローチから脱却したことが確認された。そしてこの方向性は、1993年以降も基本的に上記のようにUNHCRの覚書、EXCOM、そして国連総会へと議論の場を移しつつ、確保されている。例えば1996年においては、「保護を中核とする包括的アプローチ⁶¹⁾」と銘打って、議論が展開されている。冷戦終結がUNHCRのみならず、難民保護の実質的変化の引き金となったのではないかという想像はつくが、この点は稿を改めて検討する必要がある。

国連での議論を見ると、国家の論理からUNHCRが難民の本国における活動を行うようになったという側面が伺えるが、その結果として移動を強いられた個人の人権が確保されるべきという認識が強まったのもまた事実である。国家責任概念は難民受入国の負担問題から出てきたのであるが、難民流出によって難民の本国に国家責任が生ずるとい議論は、国家が難民を発生させるような行為を行わない、すなわち結果的に人権を著しく侵害するような行為を行わないことを確保させる方向性を持っているということは言えるであろう。

III. 結論

UNHCRの職務は基本的に非政治中立的であって人道的考慮によってのみ難民に対する活動を行うというものであった。特にその設立当初からしばらくの間は、難民発生国の内政にはなるべく関与しないように考

慮する一方で、難民を受け入れることでその発生国の内政を事実上批判するという図式が成立していた。

ところが冷戦構造崩壊後は、そのような難民の政治的有用性が失われ、逆に難民受け入れの負担が急速に注目されるようになってきた。そして難民問題の最大の「不思議」であった「難民問題の責任を負うのは誰か」という問題が再考されることになったのである。

「難民問題の責任を負うのは誰か」という問題を考えるとき、難民条約に批准していない国家との関係では庇護国としての義務を受け入れることについて相互主義も成立しないし、また、難民問題は国際社会全体の関心事項であるとされる一方で、その関心事項の負担を庇護国のみが負わなければならないことについて論理的な説明は不可能である。その意味では、近年の「人権アプローチ」への志向というはある意味で国際社会が難民問題対処において必然的にたどり着いた答えなのだろう。しかし「人権アプローチ」というのは、むしろ「人権」を掲げて領域国の責任を直接追及しようとするアプローチであり、もっと言えば、経済的には相対的に受け入れの余裕のある先進国の負担を軽減しようとするアプローチである。そして「人権」という観点からみても、今日の難民現象を生み出す責任を領域国だけに課すのは、必然的ではない。

ただし本稿の中でも触れたとおり、従来UNHCRは「迫害された個人を難民として保護する」ことをその職務としていたはずであり、「難民問題それ自体の消滅」を終局的な目的に置いていたわけではなかったはずである。迫害が禁止されることと、迫害が

行われないこととの間には直接的な連関はない。迫害が禁止され、あるいは個人が迫害されない権利を有しているとしても、迫害された場合に必要とされる活動がある。UNHCRが「個人が迫害されないようにする活動」に重点を置きすぎて、逆に「迫害された場合の活動」が鈍くなってしまうのではないかという懸念がないとはいえない。その意味では、このような性質の異なる2つの種類の活動を一つの機関に担わせることの利点とは別に、弊害も考慮されねばならないであろう⁶²⁾。

いずれにしても、難民問題が新たな段階に突入していることは明らかである。

<文末註>

1) A/RES/428 (V) (1950) ANNEX (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 以下UNHCR規程と表記), Chap. I, para.1 「国連総会の権威の下に活動を行う国連難民高等弁務官は、国連の活動範囲において、関係諸政府の合意を得て、諸政府を支援し、自発的帰還を促進する私的団体を支援し、若しくは新たな国家への難民の同化を支援することで、現行の規程の範囲内における難民に対して国際的保護を提供し (providing international protection)、難民問題に対する恒久的解決を模索 (seeking permanent solutions) するものである。」

2) Lee, Luke T., (1996) 'Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?' (Journal of Refugee Studies Vol.9, No.1) pp.30-32

3) 80年代までの権限拡大については、本稿においてはその趣旨に関係する程度での略述にとどめ、いずれ別稿において詳述する予定である。

4) この「新難民」という表現は、旧来の難民とは性質が大きく異なる難民を表現した語で、国連総

会決議の中にもみられる。これに対して、旧来の難民のことを「旧難民」と表現した国連総会決議もある。A/RES/1959 (XVIII) (1963), para.1 「高等弁務官に対して、特に新たな難民の集団 (new refugee groups) に対する注意を払いつつ、関係する国連総会決議及びEXCOMの支持に沿った形での、難民に対する国際的保護の付与、並びに彼の職務の範囲内にある難民及び斡旋行為の対象者の為の努力を継続することを継続することを要請する。」また、A/RES/1673 (XVI) (1961) 「近い将来において、欧州における「旧難民 ("old" refugees)」に対する主要な援助計画の完結が見込まれる高等弁務官による努力に対して、賞賛の意を表明する」さらに、旧難民と同義の用語として「古典的難民 (classic refugees)」という語を用いる論者もある。See, Stain, Barry N. (1987) The Nature of the Refugee Problem (Human Rights and the Protection of Refugees under International Law (Proceedings of a conference held in Montreal November 29-December 2, 1987) ed. by Alan E. Nash, Canadian Human Rights Foundation) pp.52-54

5) 斎藤恵彦、(1977)「庇護権の理論と現実 国連の第一回領域的庇護全権会議よりみて」(『国際法外交雑誌』76巻4号) p.61 「...庇護の付与義務について、少しでもこれを軽くしたいとする各国の意図のあったことは、否定されない。」

6) ただし、難民に関しては通常の出入国管理とは別枠で捉えるべきであるという議論もある。

7) A/RES/2312 (XXII) (1967)

8) Ibid., Article 1, 3. 「国家は庇護の付与の条件を決定することができる。」

9) 1948年世界人権宣言第14条 [迫害からの避難] 「1. すべて人は、迫害を免れるため、他国に避難することを求め、かつ、避難する権利を有する。」この条文からは個人が庇護を与えられる権利を有す

難民保護の方法論転換

る、つまり国家が個人に対して庇護を行う義務を有するということが出てこない。また、この点に関して 本間浩, (1982) 『最近の政治亡命をめぐる諸問題 - 駐日ポーランド大使亡命事件などを中心にして -』, 『月刊法学教室』 No.19, p.86 「政治亡命者の領域内庇護が国際法上、またほとんどの国において国内法上も国の権利の域におしとどめられているという状況は、今日においてもほとんどかわっていない。確かに第二次大戦後、人権の国際的規範化は目覚ましい進展をとげた。とりわけ、1948年の世界人権宣言と1966年の国際人権規約はきわめて重要な国際立法であった。しかし、世界人権宣言では、政治亡命者庇護原則が規定されたものの(第14条1項)、この規定はその法律的粉飾にもかかわらず庇護を『求める』個人の権利を否定している、と多数説は解釈している。また国際人権規約では、政治亡命者庇護そのものに関する原則は何ら規定されなかった。さらに、政治亡命者庇護原則に直接関係ある国際的事業として特筆される1967年国連総会採択『領域内庇護宣言』および1977年領域内庇護全権会議においても、庇護付与が主権の行使によるものであることが確認された。」

10) See, Lambert, Helene, (1995) 'Seeking Asylum -Comparative Law and Practice in Selected European Countries- (*International Studies in Human Rights*, Vol.37 Martinus Nijhoff Publishers) pp.5-6

11) See, A/50/12 (1995) United Nations Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, para.27

12) その他にも国境の封鎖という措置もある。例えば、国連難民高等弁務官事務所編著, (1997) 『世界難民白書1997/98--人道行動の課題--』, 読売新聞社, p.64 「国連難民高等弁務官によれば、各国政府が難民の庇護に消極的になっている傾向は、国際

人道援助の課題のなかでもっとも深刻な問題のひとつである。...なかには、国内の不安定要因となりうる難民が、近隣諸国から大量に流入してくることを恐れて、避難民の入国を禁止している国もある。たとえば、タジキスタンやウズベキスタン、パキスタンは、1996年広範にイスラム原理主義勢力・タリバンの進撃から逃れてきたアフガン難民の入国を拒否した。やはり1996年、すでにルワンダから大量の難民を受入れていたタンザニアとザイールは、ブルンジを追い立てられてきたフツ系の人々に国境を閉ざした。同じような事件は、他の地域でも起きている。1997年初め、タイ政府が、ミャンマー東部から避難してきた子どもと老人をのぞく男性の庇護を拒否すると決定したとき、UNHCRは強い懸念を表明した。」これらの行為がノン・ルフールマン原則とどのように関わってくるかに関しては意見の別れるところであり、統一的な見解は存在していない。

13) UNHCRはその活動の非政治性を考慮し、このような活動のイニシアティブを取ることを拒否している。See, A/36/582. この1980年代における議論に関しては、別稿において詳しく検討する予定である。

14) See, A/AC.96/777

15) この「予防」概念に関しては、1990年の覚書においても論じられているが、一つの節を設けて論じられたのは1991年の覚書が最初である。See, A/AC.96/750 (1990) para.25

16) See, A/AC.96/777, para.43

17) See, A/AC.96/SR.453, paras.34, 35, and 36

18) 例えば1990年のEXCOMにおいて、タンザニア代表は難民受入の負担に関して述べている。A/AC.96/SR.454 para.62 and 63 「タンザニアは長い間難民の受入国としての役割を果たしてきた。それは犠牲を伴うものであった。タンザニアの経済基盤はそれ自身ではどうしようもない原因によ

って打撃を受けたが、難民を見捨てるようなことはしなかった。しかしながら、難民を受入れるという決定を下したが故の廃退した状況に対して、国際社会はこれといった援助を行いはしなかったのである。...難民の自発的帰還が最も望ましい解決策であるのは確かであるが、大規模な帰還の達成は最も困難である。故にタンザニア政府は、難民を流出させている国が状況を最も改善させることができるのだということを決定するような一致団結した努力が必要であると考えている。」

19) 1990年代に入ってから難民保護に関する議論においては、難民問題の性格の変化を受けて、より包括的に難民問題に取り組む姿勢が求められるようになってきている。例えば1990年のEXCOMの第41会期において、中国代表は以下のような発言を行っている。A/AC. 96/SR. 454, paras 57-59 「1980年代には世界の難民の状況が大きく変化していることが明らかになった。中でも難民の大量流出という性格は顕著であり、国際社会に深刻な政治的経済的問題を提示している。人種差別的状況、外国からの侵略、及び占領はこれらの状況の主要なものである。このような難民問題に取り組むために、国際社会は難民問題の根源的原因の排除にむけた努力を行い、一致団結した行動によって多くを達成してきた。1990年代に入って、国際社会は難民問題に対してより一層の注意を払わなければならないようになってきている。目の前にある問題に取り組む、難民の安全な帰還を援助、保障し、そして新たな難民の発生を防止するような効果的な手段を用いることを継続すべきである。新たな難民の流出を防ぐために、国際社会は、人種差別、アパルトヘイト、侵略及び占領に反対し、南北の経済格差を縮小し、発展途上国の経済的苦境をやわらげることで、世界平和と安全保障を促進する努力を継続すべきである。」

20) See, A/36/582

21) See, A/AC. 96/777, para.45

22) See, A/AC. 96/830, para.32 「1951年難民条約及びUNHCR規程の難民の定義に当てはまらない難民を指して用いられてきた用語は、一貫性がなく不明確なものであった。『移動を強いられた人々("displaced persons")』という用語は、その本国及び本国外にある移動を強いられた人々を指して曖昧に用いられてきた。また、『その関与する人々("persons of concern")』という用語は、難民としての苦境に着目したのではなく、帰還民、庇護希望者一般、並びに本国内に居留しUNHCRが保護及び援助を提供することを要請された者を指している。このような曖昧さを正し、その本国からの移動を避難を強いられた人々の現実に応えるために、弁務官事務所は近年になってOAU条約及びカルタゴ宣言のような地域的法文書における用法を採用し、『難民』という語をより広範な意味で、迫害若しくは武力紛争、あるいは深刻な治安の混乱の故にその本国において生命、自由、若しくは身体の安全の危機に対する深刻な恐怖を感じているために国際的保護を必要とする、本国外にある人々を指すものとして用いるようになった。」

23) UNHCRの活動の重点の、(従来)の難民から避難民への変化に関しては、A/AC. 96/SR. 463 (1991) para.25 [Statement by the Chairman (スイス代表)] 「UNHCRは徐々に難民を含む割合の小さい、自然若しくは人的災害から避難する人々に対する活動を要請されるようになってきている。」

24) この点、従来の難民保護制度が有していた政治的役割が失われた結果、難民を自国へと受け入れて庇護を行うという形態の難民保護に消極的になった先進諸国の姿勢を批判する論者もある。B. S. Chimni, (1993) 'The Meaning of Words and the Role of UNHCR in Voluntary Repatriation' (*International Journal of Refugee Law* Vol.5 No.3) p.443 「冷戦終結後、特に発展途上国からの

難民保護の方法論転換

難民に関しては、難民がもたらす利益の基礎が失われた。難民はもはやイデオロギー若しくは地政学的価値を失ったのである。」

25) See, A/AC.96/777, para.46

26) See, A/RES/2372 etc.

27) この「国家責任」とは、国際法上の国家責任 (state responsibility) のことである。ただし、難民を発生させたことで国際法上の国家責任が生じるかについては議論が生じており、少なくとも現時点においては難民の発生によって国際法上の責任が生じるという確立された認識は存在しない。この点に関しては、Walter Kalin(1992) *Safe Return for Refugees of Violence: A Blueprint for Action (Problems and Prospects of Refugee Law, Ed. by Vera Gowlland and Klaus Samson, The Graduate Institute of International Studies, Geneva)* p.129 「難民の本国の責任に関する議論が、国連総会の幾つかの決議 (総会決議35/124, 41/70) や特定の難民問題に関する国際会議において採択された宣言及び計画 (例えば1988年の南アフリカにおける難民、帰還民、及び避難民の苦境に関する国際会議や、1989年のインドシナ難民に関する国際会議において採択された包括的行動計画) に見られるように、国際レベルにおいて最近になって重要性を増してきている。EXCOMの最近の決議 (resolutions) は『特に難民の本国の責任に関して、国家責任概念に関するより詳細な議論』を明確に要求している (EXCOM Res. 41/62)。このような責任をどのように確立することができるか。この間に答えるためには、例えば国際法委員会によって条文化された国家責任に関する法の一般原則に目を向けることが必要だろう。」として、議論を展開している者もある。また、国連難民高等弁務官事務所編著、(1997) 『世界難民白書1997/98 -人道行動の課題-』、読売新聞社、p.270 は、「国家責任は、難民援助組織や研究者が使う用

語のなかでも、きわめて確立された概念となっている。」として、国際法上の概念としては確立してはいないにしても、実務上及び学術上は確立しているとする。そして同書は国家責任の原則が難民の本国のみならず、「より包括的に国内問題や国際問題で重大な役割をはたすあらゆる行動主体に適用されるべきである」とする。

28) See, A/AC.96/777, paras. 48 and 49

29) See, Ibid., para.48

30) See, Ibid., para.48

31) See, Ibid., para.48

32) この点に関しては、より批判的にこのような難民保護の論理転換を分析する論者もある。例えば、Aleinikoff, T. Alexander(1992) *State-Centred Refugee Law: From Resettlement to Containment (Michigan Journal of International Law, Vol.14:120)* p.134 「理論的枠組の変化というよりも、我々は国家を中心に据えた制度の再強化を覆い隠すための人道主義の悪用を目の当たりにするかもしれない。それはつまり、難民の帰還及び根本的原因を強調することが、先進諸国がその庇護の『危機 ("crises")』を『解決 ("solve")』するために採用した新戦略を正当化するのに役立つ、確立した不介入原則が難民の本国における人権状況を改善する重要な手段を妨害するであろうということである。もしこの分析が正しいとすれば、難民法が人権法と融合するという変化の物語ではなくなる。それはむしろ、亡命偏重 (exilic bias) から、庇護希望者の阻止、ビザ取得の義務づけ、再定住の機会の剥奪、追い立て (push-backs)、及び送還 (return) 等を内容とする封じ込め (containment) 政策への変化である。」

33) See, EXCOM Conclusions No.66 (XLII) 1991, General Conclusion on International Protection

34) See, Ibid., paras. (h) and (i)

35) See, A/RES/46/106 (1991) paras. 2 and 3

- 36) See, Ibid. para.9
- 37) A/AC. 96/799 (1992), Note on International Protection(submitted by the High Commissioner)
- 38) 国際的保護に関するUNHCR内部作業部会 (UNHCR Working Group on International Protection)。 UNHCRが直面する保護に関する問題や UNHCRの活動の法的基礎に関して分析すること等を任務として設立されたもの。 See, Ibid., para.6
- 39) See, A/AC. 96/799 (1992), para.15
- 40) See, Ibid., para.16
- 41) See, Ibid., para.18
- 42) 庇護の重要性を述べたものには、例えば以下のようなものがある。国連難民高等弁務官事務所編著、(1997) 『世界難民白書 1997/98-人道行動の課題-』、読売新聞社、p. 271 「...地域紛争で人道援助事業がもたらす予想外のマイナスの影響を考えると、人間の安全を守る手段として、庇護の重要性をもう一度強く訴える必要がある。現在、難民の保護は過去のものであり、冷戦の終結とともに国家に無関係な現象になったという考えが、不安なほど広まっている。そこには真実の部分もあるかもしれないが、生命と自由が脅かされ、避難場所を国外に求めるしか身の安全を守る方法がない人々にとって、庇護が依然としてきわめて重要である事実を忘れてはならない。ある難民問題の専門家は次のように述べた。『出身国内での人道援助は、身の安全を保障するものではない。不都合があるし、庇護の条件が万全でない場合も多いが、私達は難民保護の原則に立ち返るべきである。恒久的な解決策が見つかるまでは、危険にさらされている人々に国境を開き続ける方法が生命を救うだろう。』」
- 43) See, A/AC. 96/799(1992) paras from 19 to 25
- 44) この一時的保護 (temporary protection) という語と類似のもので、一時的庇護 (temporary asylum) というものがある。両者の間には明確な差異は確認できない。 See, Schuck, Peter H(1997) ' Refugee Burden - Sharing: A Modest Proposal ' (*The Yale Journal of International Law* Vol.22:243) /一時的庇護の説明に関してはSee, e. g.,Tuitt, Patricia(1996) *False Images -Law's Construction of the Refugee-*, Pauto Press
- 45) See, A/AC. 96/799(1992) para.25
- 46) See, Ibid., para.28
- 47) See, Ibid., para.29
- 48) このようなUNHCRの性格に関して、例えば、二宮正人、(1995) 「難民問題解決への国連のアプローチに関する一考察」(『外交時報』 1315) p.30 「またUNHCRの活動に関しては、次のような特徴も指摘できる。すなわち、UNHCRの活動には、自立的補助機関として独自に活動を行っている場合と、国連システム内の一つの内部機関として、国連の政策に組み込まれる形で活動を行っている場合の二種類があるという点である。」
- 49) See, A/AC. 96/799(1992) para.30
- 50) See, Ibid., para.30
- 51) See, Ibid., para.32
- 52) See, Ibid., para.32
- 53) See, Ibid., para.33
- 54) この点に関しては実際、庇護希望者の入国が拒否されるという事例が存在している。国連難民高等弁務官事務所編著、『世界難民白書 1997/98 -人道行動の課題 -』、読売新聞社、1997、p.80 「たとえば1991年、トルコがイラク北部から避難してきた難民の受入れに難色を示したため、UNHCRは、クルド人を出身国内で保護・援助するという、アメリカ主導の活動に参加するか否か決断を迫られた。1992年には旧ユーゴスラビアで、間接的に民族浄化に手を貸すことになっても、人々が危険な状態から脱出する支援をすべきかどうか、という難しい問題を解決しなくてはならなかった。」
- 55) See, A/AC. 96/799(1992) para.34

難民保護の方法論転換

56) See, EXCOM Conclusions No.68 (XLIII) 1992,
General Conclusion on International Protection,
paras. (n) (o) (p) and (q)

57) A/RES/47/105 (1992), Office of the United
Nations High Commissioner for Refugees

58 See, Ibid.

59) See, Ibid., para. 13

60) 三つの基本的戦略とは、(1) 緊急事態に対する
準備体制と対応のメカニズムを改善すること、(2)
自発的帰還のためのあらゆる可能性を追求するこ
と、(3) 問題の原因に目を向けた予防的措置を通
して解決を促進することである。See, A/46/
12/Add. 1, paras. 25-28

61) See, A/AC. 96/863 (1996) Note on Internation-
al Protection 1 / (1) paras. 5 -18, 19-31

62) この点に関する指摘に、例えば難民発生国にお
ける安全地帯 (safe havens) の状況報告の役割を
現状のUNHCRに担わせることの弊害を論じるも
のものもある。See, Arulanantham, Ahilan T. (2000)
“ Restructured Safe Havens: A Proposal for
Reform of the Refugee Protection System ” (22
Human Rights Quarterly) pp.1-56