

国内避難民問題とは何か——限界の認識とともに

墓田 桂

成蹊大学一般研究報告 第48巻第6分冊

平成27年2月

BULLETIN OF SEIKEI UNIVERSITY, Vol. 48 No. 6

February, 2015

国内避難民問題とは何か——限界の認識とともに

墓田 桂

目次

1 序論——国内避難民問題の世界的な広がり	1
2 国内避難民問題をめぐる政策議論	2
3 「責任」の言説の限界	4
4 国家の枠組みの限界	6
5 国連の限界——周縁化される国連	9
6 結語	11

1 序論——国内避難民問題の世界的な広がり

2013年末の時点で、紛争や暴力によって生じた国内避難民は世界で3,300万人は存在すると言われる¹。中東のシリアやイラク、南米のコロンビア、アフリカのナイジェリアやコンゴ民主共和国、スーダンを始めとして、紛争・暴力に起因する国内避難民は世界各地に存在している（末尾の表を参照）。世界的な現象と言っても過言ではない。

これらの国内避難民の存在は何を物語っているのか。

国内避難民、あるいは同様に難民の流出は、統治のあり方や社会状況など、国の様態と密接に結び付いた問題である。2010年代、世界レベルでの国家間のパワーバランスの変化に加え、各地で興る民族や宗派、歴史のうねりを受けて、世界情勢は混沌としたものとなっている。シリアやイラクなどでの混乱に見られるように、既存の国家に対する暴力的な異議申し立てが世界各地で起きているのが現状である。国内避難民を抱える国々の中には、国家の統治において深刻な問題を抱える国がある。定まった領域があるとはいえ、国家は決して静的な存在ではない。国内避難民や難民の流動的な様相は、同

¹ Internal Displacement Monitoring Centerの統計（IDMC（2014））に依拠した。

じく流動的な国家の姿を表しているようでもある²。混沌とした時代に動揺する国家の姿、さらに言うなら漂流する国家の姿を、これらの人々は身をもって世界に示していると言えまいか。

国内避難民問題はそれぞれの国内で起きている問題であるが、世界的な広がりをもってその姿を表している。勿体ぶった言い方をすれば、「越境していない人々だが、その存在は観念的に越境した」ということになろうか。より具体的に言えば、問題の規模、人々への影響、そして解決の難しさとも相俟って、この問題は対応が求められる重要課題の一つとして国際場裡で認識されるに至ったのである。国際連合（以下、国連）事務総長として、K.アナン（Annan）は次のような言葉でこの問題を語った。「国内避難民の窮状は、甚大な規模の人間の悲劇である。（中略）国内避難民に対して保護と援助を与えることは、国連システムにとって中心的でかつ類を見ない課題をもたらしている」³、と。国内避難民問題に対する認識は国連のみならず、各国政府からも示されている。例えば、日本の安倍晋三首相は2013年9月の国連総会での一般討論演説において、シリア危機に関してではあるが、「国内避難民に、あるいは、国境を越えて逃れる難民に、国際社会と連携し、手を差し伸べます」と表明している⁴。加えて、この問題は軍事介入の文脈でも語られている。米国のB.オバマ（Obama）大統領は2014年9月、「イラクとレバントのイスラム国（Islamic State in Iraq and the Levant）」に対する攻撃に関する演説において、その戦略の一環として「我々はこのテロ集団によって移動を強いられた無辜の文民（innocent civilians who have been displaced）に対して支援を提供し続けます」と述べた⁵。しかしながら、こうした地域情勢に絡んだ発言が相次いだとしても、この問題が世界的課題（グローバル・イシュー）として広く認識されているとは限らないと指摘する向きもあろう。少なくとも支援に携わる当事者にはそう映るかもしれない。「国内強制移動（internal displacement）の規模と複雑さにもかかわらず、この課題が受けるに値する国際的な注目が喚起されていないことを心配する」⁶というA.グテーレス（Guterres）国連難民高等弁務官の言葉は、そうした見方を表したもののだろう。

2 国内避難民問題をめぐる政策議論

では、このように語られる「国内避難民」とはどのような人のことを指すのか。まず端的に、「国内にあって難民化した人々」⁷と考えて良いだろう。あるいは、政策論議の中

2 こうした比喩を行うのは筆者が初めてではない。ケニアの政治学者、A.マズレイ（Mazrui）はアフリカの国家を政治難民に喩えた（Mazrui（1995））。

3 OCHA（2003）, p. vi.

4 首相官邸（2013）。

5 The White House（2014）。

6 UNHCR（2013）。

7 緒方（1995）、62頁。

で語られるように、1998年に国連人権委員会に提出された「国内強制移動に関する指導原則（Guiding Principles on Internal Displacement）」⁸に沿って、次のような人が該当すると言えるだろう。すなわち、「特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないもの」である。国内避難民よりも劣悪な境遇に置かれたその他の住民は存在する。そうであるとしても、多くの国内避難民に共通するのは、避難状況がもたらす生活環境の変化によって他の住民に比べて脆弱な立場に置かれている、ないしはそうなる可能性が高いということである。国内避難民は移動者ゆえの脆弱性に直面しているというのが、国内避難民をめぐる政策議論の前提にある理解である。

そのように状況を理解したとき、自分の国にありながら難民状態となっている人たちに対し、国際社会はいかにして安全と人権を保障することができるのか。これがまさに国内避難民の国際的保護の要の論点となる。

国際法においては、「難民」の要件の一つとして国籍国の外にすることが実質的に要求されている。それは言い換えれば、自国の主権領域を離れない限り、他国による領域的庇護と国際的な難民保護制度の適用が可能とならないことを意味している。

実際は難民と同じニーズがあるにもかかわらず、こうした人々は難民とは見なされず、明示的な保護の制度の枠外に置かれてきた経緯がある。しかし、次第に、彼ら・彼女らを放置することは人道上看過できないとして、共感と支援の大きな潮流が生じたのである。もっとも、美しい絵図だけで語れる問題ではなく、難民の流入を懸念する近隣・関係諸国の安全保障や入国管理上の関心が加勢した側面は否定できないだろう。そうしたさまざまな背景を伴いつつ、国内避難民の問題は政策課題として概念化され、その取り組みにさまざまなアクターが関与するようになった。そして、この問題の特殊性は、この問題に特有のアプローチをさまざまな場面で必要としたのである。例えば、多様なアクターの主導による議題設定に始まり、条約という形をとらない規範的文書による保護の促進、国連における組織的な対応、紛争下における文民の保護と人道目的の軍事介入など、多様な試みや取り組みの経緯がある。たしかに、これらの試みや取り組みの中には、国内避難民問題に限定されないものも含まれるが、この問題に対処する際の有効な手段、あるいは検討事項として浮かび上がってきた。武力紛争や暴力に起因する国内避難民に限らず、自然災害を始めとした多様な要因による人の移動に関心が集まるようになったのも近年の特徴的な動きである。

国内避難民問題の背景を探ると、政策実現に向けた漸進的な動きや、この領域に独自の問題群と巡り合うことになる。加えて、人道的に看過できない問題ゆえに、力強いアドボカシーの言説が流布するのも事実である。人々の保護を確実にするべく、主権国家

8 E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998.

や国際社会にその責任を求めていこうとする動きはまさにそれに該当しよう。国際的保護の対象となってきた難民との比較で国内避難民の脆弱性が強調されたのもアドボカシーを通じてであった。ただ、いずれも力強く、正しいと思われる主張ゆえに、立ち止まって考えておきたい論点が数多くある。「脆弱性（vulnerability）は国内避難民だけの問題か」という点もその一つである⁹。というのも、これまでの言説において自明のものとして語られてきた「脆弱な国内避難民」像は、一面の真理を含みつつも、より広い視野で見た場合、人の脆弱性をめぐる現象を多面的に考察することの妨げになっているようにも思われるからである。

さらに言うならば、人権と人道をめぐる研究には、随伴する運動論と過度に共鳴するあまりに、省察を忘れ、過信に駆られやすくなるという弊陥がある。理想を語ることは美しい。だが、一面的な正義で語れないのが世界の現実だとしたら、その世界で起きていることを論じる際、その正義だけでは語れないさまざまな側面にも目を向けなければならないはずである。現実世界の中で人権と人道の追求に政治・外交が複雑に絡む様相を見たとき、ある種の醒めた感覚こそが考察の手掛かりを示してくれるのではなかろうか。国内避難民問題をめぐる主要な論点はすでにさまざまに語られてきた。そうであるならば、国内避難民問題の中で論じられたオーソドックスな政策議論とは異なる視点でこの問題を考えるのも有意義だろう。そうした認識をもちつつ、ここからは「限界」を軸にさまざまに思索を巡らせたい。それをもって初めて問題の全容が明らかになるのかもしれない。

3 「責任」の言説の限界

国内避難民の国際的保護が論じられる際に、「責任」という言葉が度々浮上する。国内避難民問題担当事務総長代表を務めたF.デン（Deng）など、この問題に携わってきたアクターが想定した保護の戦略は、主権国家を保護の第一義的な責任主体と位置付け、国内における環境整備を図りつつ、国内避難民の保護を周囲から促していくというものであった。その手法に従えば、国内避難民の国際的保護とは、主権国家と国際社会との共同責任（co-responsibility）を意味するものである。そうした思考はこの取り組みのさまざまな場面で看取できる。国内強制移動に関する指導原則は民間のアクターが主導して作成された文書であったが、保護義務の名宛人として浮かび上がるのは国家である。指導原則で示された保護の構想は、主権国家の併存という世界の現実を踏まえ、その中でいかにして人々の保護を確実にしていくかというものであった。指導原則の運用においても、主権国家の第一義的な責任を確認しつつ、外部のさまざまなアクターがこの文書を用いて補完的に保護を促すという、共同作業（collaboration）に重きが置かれた。

指導原則の策定を含め、そうした戦略の下地を作ったのはデンの思想であった。もち

9 墓田（2014）。

ろん、「責任」を唱えたのはデンだけではなく、赤十字国際委員会（ICRC）の総裁を務めたC.ソマルガ（Sommaruga）も1990年代の後半に「責任のグローバル化（globalization of responsibility）」を訴えていた¹⁰。ただ、国内避難民問題との関連を考えた際に、デンの思想の影響力の大きさは多くの者が認めるところだろう。デンは〈責任としての主権（Sovereignty as Responsibility）〉という概念を唱え¹¹、国内避難民の保護の基本思想として指導原則に反映させることになる。こうした主権国家の役割を重んじる思想は、外交の現場を知り、事務総長代表として各国の政府代表と渡り歩いたデンならではの発想であった。そして、この〈責任としての主権〉の思想から、〈保護する責任（Responsibility to Protect）〉という思想が派生することとなった¹²。ここにおいて保護の思想は大きな転換を迎える。つまり、各国家に保護責任の所在を求めつつも、その責任が果たされないとき、諸国家の共同体の代替的責任を認め、軍事介入を正当化するという理論に跳躍したのであった。

人命を救う際に、軍事的な手段でなければ打開しえない状況が存在する。国連安全保障理事会（以下、安保理）の決議如何にかかわらず、人命救助のためには武力行使が、そしてその正当化のための論法が必要となる局面はたしかにある。しかし、その点も視野に入れて提唱された〈保護する責任〉の理論は、破綻を来したように思われるのである。正確に言えば、破綻したのは理論自体ではなく、運用のあり方なのかもしれない。というのも、この理論を援用しながら正義の実現や人々の保護を求める機運が一部で高まり、その趣旨のアドボカシーが行われる一方で、政策としては実現が難しい概念であることが次第に明らかになっていったからである。急進的に理想を追い求めて、特定の局面では有効と思わしきレトリックを普遍化しようとしてきたばかりに、現実を前に行き詰まりを見せているのではなかろうか。

行き詰っているのは〈保護する責任〉だけではなく、〈責任としての主権〉も同じかもしれない。「国家」という厳然たる現実に正面から向き合ったとき、いかにして国家の運営を善きものにしていくかに先人たちは知恵を絞った。デンはそれを「責任」という言葉で論じ、人々の安全と人権が守られるような国家像を描いた。デンの〈責任としての主権〉の思想は現実と向き合う苦悩の中から生み出されたものだろう。現実の中で理想を追求するにあたって示唆となる力強い思想である。だが、結局のところ、責任の理念も国家の自発的な協力が得られなければ空転してしまう。それぞれに独立した存在の主権国家を相手に規範を追求することには自ずと限界があり、〈責任としての主権〉をもってしても問題の本質は変わらない。国家自体も、統治が全域に行き届かず、場合によっては分解の危機に陥っていることがある。そのような国においてこそ国内避難民

10 例えば、1998年10月の国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）執行委員会でのスピーチ（Sommaruga (1998)）。

11 Deng et al. (1996)。

12 〈保護する責任〉を提唱した「介入と国家主権に関する国際委員会（International Commission on Intervention and State Sovereignty）」の共同議長を務めたG.エヴァンス（Evans）は、〈保護する責任〉の根底にはデンが提唱した〈責任としての主権〉があったと認める（Evans (2008), pp. 35-37）。

が生じる可能性が高いのだが、その統治の状態ゆえに、その国が責任を果たすことは時として困難となる。

同様の指摘は〈人間の安全保障／人の安全 (human security)〉の言説に関してでもできるのである。これだけ多くの国内避難民や難民が発生していることや、武器をもって戦っている人々がいるのは、公的な組織による保護、つまり公助が期待できない以上、逃げるか戦うことによってしか身の安全を図ることができないという悲劇的現実の発露である。もちろん、身の安全よりは身勝手な主張を叶えるために、または権力・権益を維持するために武力を行使する者もいようが、自由や安全、生活の糧を得るためにやむなく戦っている者たちの存在も否定できない¹³。「守護者」とされる国家が自らに期待された役割——先の「責任」にほかならない——を果たさないとき、人の安全の担い手は個人や身近な人または集団とならざるをえない。人々が逃げたり、あるいは戦ったりと、究極の手段で自らの生存を図ろうとしているのも自助による安全確保の形であろう。人間の安全保障の政策議論ではこのような側面が論じられることはなかったが、想定されるシナリオに限界があるような場合に、その限界を人々が別の形で補おうとしている現実を認識しておかなければならないだろう。

国連という世界的舞台上で語られる理想が美しいのは、前向きな言葉で彩られる語りに人々のさまざまな願望が込められているからであろう。だが、保護の言説にせよ、人間の安全保障の言説にせよ、規範論の追求には限界があることを謙虚に認める時期に来ているのではないだろうか¹⁴。たしかに問題は観念的に越境したかもしれない。だが、追い求める理想がその具現化において物理的な越境を指向すればするほど、結局のところ越境を阻む「主権」という名の障壁に直面してしまうのである。

議論を「責任」の言説に戻そう。〈保護する責任〉が流布し、概念として定着した以上、デンが唱えた原型に立ち返ることは難しいかもしれない。仮に「責任」以外の別の言説が求められるとすれば、筆者は「適正化 (adjustment)」という味気ない言葉にその可能性を見出す。adjustの言葉の中にはjustが含まれており、正義justiceと通じない訳ではない。しかし、正義を唱え、求める言説のように、声高に理想を求めるものではない。国家を扱った政治思想は多かれ少なかれ国家運営の適正化を問うてきたものである。そうした思想に先祖返りするかのごとく、適正化を辛抱強く論じていくしかないように思われる。

4 国家の枠組みの限界

国内避難民/国内強制移動はより大きな出来事の部分的な事象にすぎず、それが起き

13 2014年のサンダンス映画祭で受賞したドキュメンタリー *Return to Homs* (『ホムスに生きる ～シリア 若者たちの戦場～』) は、自由を求めて戦うシリアの若者たちを描いた。

14 こうした議論をするのはもちろん筆者だけではない。例えば、高橋・大庭 (2014) も行動規範としての倫理の揺らぎを論じている。

ている文脈を知ることなしには問題の本質を理解することは難しい。国内避難民問題が発生している大枠としての国家の存在に焦点を当て、問題の背景を探ることは大切だろう。国内避難民のすべてが国家を直接の原因として生じたものではないが、問題の一つの背景として国家の枠組みの限界に触れておきたい。

国内避難民の保護の戦略は国家の存在を前提とした対話によるものであるが、対話の相手がいない場合はこの戦略は用をなさない。対話の相手が形式的には存在したとしても、それは崩壊寸前の国家や機能不全の国家、あるいは全域を統治できていない国家であるかもしれない。なるほど、このような事態にあっても、政府や武装非国家主体(armed non-state actors: ANSA) に対して住民の保護を求めるような試みは実際に行われている¹⁵。しかし、国内避難民の保護の困難さは、国家であれ、非国家であれ、対話の相手を特定し、たとえ成功の望みが薄かったとしても、その相手に保護を促さなければならないことにある。「責任」の言説に限界がある所以でもある。

ここで再び「漂流する国家の姿」に着目してみたい。現在、いくつかの国々において国民や国家が瓦解する過程を目の当たりにしている。「国民」や「国家」なるものが仮に残っているとすると、その人工性¹⁶が浮き彫りとなり、地図に記された領域が宙に浮いた存在となっている。困難な状況にあるそれらの国家は、そこに住む人々を国内避難民や難民として内外に流出させつつ、自らも漂流しているのである。

国家も人間が作り出す組織の一形体である以上、経営に成功している組織もあれば、苦勞している組織もある。それを経済的指標に絡めて「先進国」や「途上国」と言ってみたり、内部分裂の状況を受けて「破綻国家」と称したりしているのである。統治に苦慮している国家を、(日本で別の意味で語られる「限界集落」に準えて)「限界国家」と呼んでも良いだろう¹⁷。「限界国家」は場合によっては「持続不可能国家」と言い換えられよう。そのような国家は、完全に失敗したという意味で語られる「破綻国家」の一步または数歩手前の国家、あるいは全域的に失敗はしていないものの局地的に困難を抱えている国家ということになるかもしれない。いずれにしても、国家の枠組みが社会的事実を反映しておらず、統治と国民統合が難しい国々である。世界各地で起きている暴力的事象の中には、歴史的不正義や統治の歪みに対する異議申し立てと解釈しうるものがある。つまり、国家に内包されるこうした不正義や歪みに対して、内側から、そして時に外側から、人々が暴力をもって異議を唱えているのである(ただし、こうした動きは必ずしも暴力を伴うものではなく、平和的に行われることもある)。これらの者にとっては、既存の国家の枠組み自体が限界を迎えているということになる。

これに対し、国内で生じるさまざまな異議を丸め込んできたのが「国民」の概念であ

15 国際NGOである「ジュネーブの訴え(Geneva Call / Appel de Genève)」はその一例である。この点については、Bongard and Somer (2011) を参照のこと。

16 加藤(1994)は、難民問題の根源的原因として国民国家の擬制性を同様に指摘する(9-12頁)。

17 「限界国家」の言葉はすでに2010年2月に佐原徹也が「グローバリゼーションと限界国家」と題した報告で用いている(大阪大学での「国民国家システムの限界と地域ガバナンスの現状」に関するセミナーにて)。

り、とりわけ旧植民地の国々において異議の封じ込めに貢献してきたのが「ウティ・ポシデティス (uti possidetis)」¹⁸と呼ばれる原則であった。いくつかの例外はあるにせよ、諸国は共同歩調をとるかのようになり、ウティ・ポシデティスの原則を持ち出し、このような異議を共に封印してきた。国家を治めようとする統治者の側に立てば、既存の秩序を重んじる合理的な判断ということになる。事実、領土保全 (territorial integrity) は諸国家の共同体においては基本原則であるとされ、また、現状維持の力学が働く国際法においても尊重されてきた。しかし、その一方で、既存の状況に甘んじることなく、民族の自決を求めるなど、異議を唱える動きは後を絶たないのである。歴史的不正義への異議に限定されることなく、新たな勢力が何らかの秩序を打ち立てようとする事例もあるだろう。そうした諸々の動きが社会的事実を醸成しているとするならば、既存の国家は現状を反映しておらず、領土保全の試みも現実と符合しないこととなる。その点において、ウティ・ポシデティスの原則は、異議申立者を抑え込もうとする既得権益者の理論であると指摘されても仕方がない。

では、だからと言って、ウティ・ポシデティスの原則を放棄し、新たな秩序を模索するのが適切なのだろうか。国や状況によっては柔軟に考えざるをえない事案もあるだろうが、すべての場合においてそれが適切な判断であるとは考えられない。限界を抱えつつも、国際秩序の安定を維持するには、ウティ・ポシデティスの原則や領土保全の考えは依然として意義あるものである。この原則を無にし、すべての集団に各々が唱える正義を認めたならば、世界は混乱状態に陥りかねない。「歴史的不正義」とされる問題の種はおそらくどの国にでもあるだろう。それを是正し、境界線の再設定や分離独立を図ろうという試みはパンドラの箱を開くようなものである。もちろん、その一方で、不正義や歪みとされる原因が積極的に解消されるのでなければ、秩序の安定の代償としてその原因は残存する可能性がある。暴力的な異議申し立ては続き、国家の統治能力の低下と相俟って、限界国家は存続し続けることになる。人々の生活、あるいは生存への影響も大きく、嘆くべき状況であることに違いない。だが、そのような曖昧模糊のぐずぐずとした状態こそが世界の実相なのだろう。既存の国家の枠を維持しつつ、その中で自治の拡大を進めたり、あるいは集団間の和解や融和を図ったりと、部分的な処方はあるだろうが、決定的な解決策は容易には見つからないのかもしれない。少なからぬ国において既存の国家の枠組みがさまざまに挑戦を受け、全域または局地的に統治が滞る状況を今後も目撃することになるのだろう。国内避難民をめぐる問題もそうした文脈の中で考えざるをえないのである。

18 『国際関係法辞典』の説明によれば、ウティ・ポシデティスは、「汝が占有するがままに占有を続けよ」という意味をもつローマ法上の不動産占有保護の原則である。それが国際法に援用され、一定時点における事実上の状態を法的に承認するために使われてきた。国際法学会 (2005)、70-71頁を参照のこと。

5 国連の限界——周縁化される国連

これまで国連を中心に国内避難民問題に関する政策が形成され、さまざまに検証がなされてきた。多様な取り組みの舞台となってきた国連の限界を最後に指摘しておきたい¹⁹。創設から69年を迎え、現在（2014年）では193の加盟国を擁する普遍的な国際機関である。何が問題となっているのか。

まずは代表性の問題を挙げたい（語りつくされた安保理の常任理事国の問題はここでは論じない）。国連は世界の諸相を190あまりの国の存在を通じて映し出しているにすぎず、人間社会の多様性を完全に担保している訳ではない。国連では国家が基本的な構成単位となっているが、国家間の関係のみでは70億人の織りなす動的な関係を把握することは難しい。その構成国にしても、代表性が疑わしい権威主義的な国家も名を連ねているのが実態である。加えて言うなら、限界国家のような存在を集めたとしても、代表性が増す訳ではない。こうした状況は既存の諸国家を基にして世界政府なるものを作ったとしても残る問題であろう。国家間関係の現状に鑑みれば、現時点で、国連の加盟国にそうした国々が含まれることや、主権国家が構成単位となる基本的構図を容易に変えられないことは確固たる現実である。しかしその一方で、国連ではNGOの協議制度や非国家主体のためのオブザーバー資格の制度が存在し、さらには民間企業との「グローバル・コンパクト（Global Compact）」²⁰といった取り組みも進められている。影響は限られてはよいが、国連が国家以外のさまざまなアクター間の対話の場を創出している側面もある。

財政面でも課題は残されている。任意拠出金に頼らざるを得ない状況では、拠出主体である諸国家の利益や意向に国連の活動は左右されやすい。人道危機に際しては、援助資金を求めて国連の諸機関は共同で「統一アピール（Consolidated Appeal）を発するのが通例であるが、要請額に対する資金の確保率は全体平均値で6割強にとどまっている²¹。そして、資金やスタッフといったリソースが不足する割には、国連に持ち込まれる課題は山積している。最上はその点を指して国連は「問題吸引システム」になっていると指摘した²²。国内避難民問題に関しても、国連は問題を見事に「吸引」し、自身のものとした。ただ、この問題に対して潤沢な予算が与えられた訳ではなかった。国内避難民問題の場合、特に初期の段階においては、国連は場を提供するが、課題（イシュー）を持ち込んだアクターがリソースを提供する、いわば「各自持ち込み（bring your own）」の方式となった。国連による財政的な支援は最小限に抑えられたが、財力と意

19 同様の議論はすでに多々なされている。代表的なものとして、色摩(2001)やクワコウ(2007)を参照のこと。また、山田(2014)も安保理の制度的限界を論じる。

20 グローバル・コンパクトは庄司(2010)に詳しい。

21 2013年は128億4,000万ドルの要請額に対して、82億9,000万ドルの拠出があった（カバー率は65%）。ちなみに、2012年のカバー率は62%、2011年は63%であった。国連人道問題調整事務所（OCHA）が運営するデータベース Financial Tracking Serviceを参照。

22 最上(2006)、111頁。

欲のある外部のアクター（ブルッキングス研究所や有志国）が補完したのであった。国連という公共の場での討議を経て、議論やその結論には「お墨付き」が得られる訳であるから、議題を持ち込むアクターにとってのメリットも大きく、補完関係が成立する。しかし、財政面での課題が克服されるか否かは、俎上に上る課題や関与するアクター次第の側面も強く、不安定さは否めない²³。

もちろん、国連システムは、種々の問題に直面しつつも、多様なアクター間の接触の場を提供するなど、力強い生命力を維持している。そうした触媒機能の観点から見れば、多主体協治（multi-actor governance）、すなわち多様なアクターによる共同の舵取りの舞台となりうる存在である²⁴。また、国連の元来の役目ということになるが、形式的にも実質的にも、既存の諸国家で形成される国際秩序の維持という役割を国連は担い続けている²⁵。それは先述の限界国家を含めてのことである。加えて、専門機関や補助機関は、国連システムの活動を可視化し、国連に対する人々の信頼感を向上させるような具体的な活動を行うことが可能である。事実、2014年に国連初の保健医療ミッションとして設立された国連エボラ緊急対応ミッション（United Nations Mission for Ebola Emergency Response: UNMEER）が示すように、国連が果たしうる役割は依然として大きい。混沌とし、不安に満ちた世界の現状に鑑みれば、国際協調の具体的手段を提供する個々の機関の役割は増大することこそあれ、減少することはないだろう（もちろん、不必要とされる機関が淘汰されることはありえよう）。個々の活動においてさまざまな困難が存在し、とりわけ国家主権と国際政治との関わりで種々の制約に直面するとしても、人道援助、社会開発、保健医療、環境は今後も需要が見込まれる領域であり、これらの領域で活動する機関に対しては引き続き需要があるものと思われる。

しかしながら、国連の主要な目的とされる国際の平和と安全の維持（憲章第1条1項）や、人権の蹂躪や貧困といった諸問題の根本的解決において、国連の限界は明らかである。これは国連のみに責任が帰せられる問題ではない。主権国家体制や世界の構造的な問題であり、国家間協調の進化形たる国連の存在をもってしても容易に解決できる課題ではない。国際連盟の創設からおよそ1世紀の時を経て²⁶、多国間協調の限界は明らかになりつつある。この100年間で一通りの試みがなされたと思われるが、数多の成功の傍らで、失敗も経験し、課題も多く残された。

となれば、先人の尽力に想いを馳せつつも、国連に過度の期待を寄せることなく、憲章が描く制度や多国間協調の限界を織り込んだ上で、物事を構想するのが現実的な選択肢となる。とりわけ安全保障に関しては、国際政治が自助を基本とする一方で、国連の

23 これは人道援助に限った問題ではない。星野（2009）は、PKOについても「財政面の予測可能性には限界が生じやすい」と指摘する（15頁）。

24 いわゆる「グローバル・ガバナンス」であるが、筆者は「多主体協治」という概念を用いる。

25 この点では、領域管理に着眼し「国連が創る秩序」を論じた山田（2010）を参照のこと。

26 ウィーン体制以降の多国間協調の動向を含めれば2世紀ということになるが、ここでは国際連盟の創設を一つの節目として捉える。

集団安全保障体制に期待ができない以上、各国が独自にまたは他国と協力し、国連の枠外で国民の安全と国の存立を図ろうとするのは適切な判断であろう。事実、安保理の議題となってしまうようでは手遅れであるし、議題とならないことも考えなければなるまい。自国の命運を託すには、安保理はあまりにも不確実な存在であろう。すでにそうになっているように——事実、冷戦期にはすでにそうであったように——、安全保障の分野においては「国連抜き」で基本戦略を考える傾向が一層強まるのではなからうか。ただ、状況次第では国連、より具体的には安保理にも役目が回ってくるだろう。平和維持活動（PKO）や多国籍軍の派遣、あるいは平和構築に向けた活動は、政治の条件が許せば安保理にとって実施可能な政策手段となる。国内避難民や残留者、あるいは難民との関連においても、安保理に過度な期待を寄せることは禁物だとしても、これらの人々が安保理の関与によって保護される可能性は皆無ではない。安保理に固有の不備と制約を前提に、関与のあり方の改善を図っていくのが良いだろう。

国内避難民問題に接すると、国連を中心とした積極的な取り組みに目を奪われがちになるが、別の視点から物事を眺めた場合、より客観的な評価が導かれるはずである。国連を舞台に多種多様な動きが見られる一方で、混沌とした状況の中、平和と安全保障の領域において世界はすでに「ポスト国連」、あるいは「脱国連」の時代に向けて動き出しているのだろう²⁷。かくして国連は周縁化されるものの²⁸、その先に新しい何かがある訳ではなく、国連システムが消えてなくなる訳でもない。各国は、国連という存在に一定の利用価値を見出しつつも、二国間・多国（多主体）間の多岐にわたる枠組みを利用しながら、確実かつ最大限に自らの安全と利益を図ろうとしている。

国家といえども安泰が保証された存在ではない。世界情勢の先行きも不透明である。「方角がわからなくなった時、途方に暮れた時や船が難破した時に救ってくれる魔法の力などは存在しない」²⁹のが現実である。そうである以上、海図のない海でそれぞれが進路を模索するような状況がしばらくは続くものと思われる。

6 結語

国家間関係の中で放置されていた国内避難民問題は、一部のアクターによって論点化され、諸国家の共同体の中において政策課題として生成されていった。こうした過程に、国際場裡での議題設定、そして対応の制度化における動的な側面を見出せよう。しかも現在進行中の同時代的な問題であり、この問題を通して現在、世界が抱えるさまざまな

27 安全保障の領域では国連を迂回するような動きが見られるとしても、感染症対策といった非伝統的安全保障の要素を含めて考えるならば、国連には大きな役割が残されていることは言うまでもない。ちなみに、クワコウ（2007）では、訳者である池村俊郎が解説「ポスト国連をみすえて」の中で、日本の外務省に対して「ポスト国連につながるような新世界機構を基礎づける概念と理念の研究」の開始を提言するなど、日本による「野心的な知的国際貢献」を唱えている（302頁）。「ポスト国連」の意味するところは論者によって大きく異なるということだろう。

28 国連の「不可視化」（山田（2014））は、国連が周縁化されていることにも起因する。

29 オークショット（2013）、204頁。和訳にあった読点を一つ削除した。

問題を垣間見ることが可能である。とりわけ本稿で扱った事項は、建前の政策議論では論じられることが少ないにせよ、人道行動を多面的かつ現実的に構想する上では押さえておくべき論点であろう。この問題を検証する際には、問題解決に携わってきたアクターの推進力を語る一方で、国家間関係の中における、あるいは、主権国家内における問題解決の限界への留意が必要であることはあらためて確認しておきたい。

しかし、諦念は必ずしも後ろ向きの姿勢を意味しない。国家間関係において政策を実施するには現実を見据えた謙虚な姿勢が必要であることは言うまでもない。綺麗すぎる絵を描かないのも一つの有益な物の捉え方である。限界の認識が問題認識の適正化を意味するのであれば、過度な理想主義への戒めともなる。現実的かつ合理的な認識の下でこそ理想の追求が可能であることを、まさに国内避難民問題の事例は示しているのではなかろうか。

(2014年11月脱稿)

【参考文献】

- 緒方貞子（1995）「人道分野における国連活動」、『国際問題』第428号（1995年11月）、50-62頁
- オークショット、マイケル（2013）『政治における合理主義 [増補版]』（嶋津格他 [訳]）勁草書房
- 加藤節（1994）「国民国家と難民問題」、加藤節・宮島喬 [編]『難民』東京大学出版会、1-20頁
- クワコウ、ジャン＝マルク（2007）『国連の限界／国連の未来』（池村俊郎・駒木克彦 [訳]）藤原書店
- 国際法学会 [編]（2005）『国際関係法辞典』三省堂
- 色摩力夫（2001）『国際連合という神話』PHP研究所
- 首相官邸（2013）「第68回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説」『首相官邸ホームページ』
- 庄司真理子（2010）「グローバル化と国連規範の現代的展開——国連グローバル・コンパクトを事例として」内田孟男 [編著]『地球社会の変容とガバナンス』中央大学出版部、265-286頁
- 高橋良輔・大庭弘継 [編]（2014）『国際政治のモラル・アポリア——戦争／平和と揺らぐ倫理』ナカニシヤ出版
- 墓田桂（2014）「国内避難民／国内強制移動問題の諸相—〈人の移動と脆弱性の視点〉へ」、墓田桂・杉木明子・池田丈佑・小澤藍編著『難民・強制移動研究のフロンティア』（現代人文社、2014年）、373-390頁
- 星野俊也（2009）「平和作戦と国連」、『海外事情』第57巻第4号、2-17頁

- 最上敏樹 (2001) 『人道的介入—正義の武力行使はあるか—』 岩波書店
- 山田哲也 (2010) 『国連が創る秩序——領域管理と国際組織法』 東京大学出版会
- _____ (2014) 「不可視化される国連」 遠藤誠治・遠藤乾 [責任編集] 『安全保障とは何か』 (シリーズ日本の安全保障1) 岩波書店、199-222頁
- BONGARD, Pascal and SOMER, Jonathan (2011) 'Monitoring armed non-state actor compliance with humanitarian norms: a look at international mechanisms and the Geneva Call Deed of Commitment', *International Review of the Red Cross*, Volume 93, Number 883, pp. 673-706
- DENG, Francis M., KIMARO, Sadikiel, LYONS, Terrence, ROTHCHILD, Donald, and ZARTMAN, I. William (1996) *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, D.C.: The Brookings Institution
- EVANS, Gareth (2008) *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Once and For All*. Washington, D.C.: The Brookings Institution
- IDMC (2014) *Global Overview 2014: People internally displaced by conflict and violence*. Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre / Norwegian Refugee Council, May
- MAZRUI, Ali (1995) 'The African State as a Political Refugee: Institutional Collapse and Human Displacement', *International Journal of Refugee Law*. Special Issue, July, pp. 21-36
- OCHA (2003) *No Refuge: The Challenge of Internal Displacement*. New York/Geneva: Internal Displacement Unit, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), United Nations
- SOMMARUGA, Cornelio (1998) *International solidarity and the globalization of responsibility in meeting today's humanitarian challenges*, Address by Mr Cornelio Sommaruga, President of the International Committee of the Red Cross (ICRC), at the opening meeting of UNHCR 49th Executive Committee, 5 October
- THE WHITE HOUSE (2014) 'Statement by the President on ISIL', September 10
- UNHCR (2013) *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges. Protecting the Internally Displaced: Persisting Challenges and Fresh Thinking; Opening remarks by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees*. Statements by High Commissioner, 11 December 2013

[表] 世界の国内避難民の数（紛争・暴力に起因、2013年末）

国	人数
シリア	6,500,000
コロンビア	5,700,000
ナイジェリア	3,300,000
コンゴ（民）	2,963,700
スーダン	2,426,700
イラク	2,100,000
ソマリア	1,100,000
トルコ	953,700
中央アフリカ	935,000
パキスタン	746,700
ミャンマー	640,900
アフガニスタン	631,000
アゼルバイジャン	543,400
インド	526,000
ケニア	412,000
南スーダン	383,000
エチオピア	316,000
イエメン	307,000
バングラデシュ	280,000
グアテマラ	242,000

※IDMC（2014）を参考に筆者にて作成した（便宜的に上位20カ国までとした）。なお、この表には含まれていないが、Internal Displacement Monitoring Centre によれば、2014年9月の時点でウクライナには29万5,000人の国内避難民がいると推定される。

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

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