

平和研究の窓

難民・国内避難民と内戦と Refugees and Internally Displaced Persons, and Non-international Armed Conflicts

長 有紀枝
立教大学教授・難民を助ける会理事長

1. はじめに—未曾有の人道危機と内戦

6月20日は、国連が定めた「世界難民の日」(World Refugee Day)です。

この「世界難民の日」にあわせ、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) では、「グローバル・トレンド」と題した年間統計報告書を発表しています¹。この最新の報告書によれば、2015年末時点で紛争や迫害、災害などの理由により、移動を強いられた人の数は、初めて6000万人を超え、6530万人 (2014年は5950万人) と過去最多となりました。内訳は難民2130万人、国内避難民4080万人、亡命申請者320万人。2015年だけで新たに1240万人が国内避難民 (860万人) や難民 (180万人) として、国内外で保護を求め、避難を余儀なくされたこととなります。一日あたり平均3万4000人、難民の51%が18歳未満の子どもです。ドイツをはじめEUや先進諸国に逃れる難民が話題となっていますが、先進諸国で庇護申請を行なったのは320万人、全体の5%にすぎません。難民の約86% (1390万人) は途上国に暮らしているのです。

世界の総人口73億4900万人に対して6530万人が家を追われたということは、113人に1人が移動を強いられた難民、国内避難民、庇護申請者であることを意味しています。日本の人口のほぼ半数、イギリス、フランス、イタリア各国の総人口に匹敵する大変な数字です。過去5年で特に状況が悪化していますが、その理由として、UNHCRは、「人道問題の長期化 (例:ソマリア、アフガニスタン)」「新たな、あるいは再燃する危機の頻発 (例:シリア、南スーダン、イエメン、ブルンジ、ウクライナ、中央アフリカ共和国など)」「冷戦後の難民、国内避難民問題に対する解決策の減少傾向」の3点を挙げています。その結果、今や1分間に24人が移動を強いられている計算ですが、ここに名前の挙がった紛争の大半が内戦です。

私は、1990年代初頭以来、日本の国際協力NGO「難民を助ける会」(AAR Japan)の一員として、また世界規模のNGOのネットワーク「地雷禁止国際キャンペーン」(ICBL)の一員として、紛争地の難民・国内避難民支援や地雷・クラ

スター爆弾対策に携わってきました。この間、個人的に、あるいはAARという組織として支援活動にかかわった紛争は、カンボジア、イラク、旧ユーゴスラヴィア諸国（クロアチア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、セルビア、コソボ）、モザンビーク、ルワンダ、アンゴラ、アフガニスタン、タジキスタン、チェチェン、アブハジア、スーダン、南スーダン、ウガンダ、シリアなど15以上の国や地域に及びます。これらの多くがやはり内戦です。

難民や国内避難民問題を考える時、内戦（非国際的武力紛争）と国際的武力紛争と何が違うのでしょうか。『難民・国内避難民と内戦と』と題した本稿では内戦という切り口から世界を揺るがす難民・国内避難民問題を考えていきたいと思えます。

2. 犠牲者にとっての内戦

紛争により命を落とした犠牲者の方々にとって、あるいは紛争で大切な家族や友人、知人をなくし、家や故郷を追われ、難民や国内避難民になった人々にとって、その紛争が内戦であったのか、それとも国際的な紛争であったのかは大きな問題ではないかもしれません。それまで築き上げてきたすべてのものを一切合切失い、生活や人生の基盤を根底から覆されている人の前で、その原因となった紛争の質を議論することに果たしてどんな意味があるのでしょうか。

私は、人道支援や地雷対策に携わる実務家であると同時に、ジェノサイド（集団殺害）の研究者です。その研究上、特定の犯罪や事件がジェノサイドであるのか否かという犯罪の質を問う作業が重要な論点になることがしばしばあります。しかしこの問題を突き詰めていく過程で、犠牲者の方々にとって、ジェノサイドという犯罪で殺されたのか、あるいは、ジェノサイドとは認定されない戦争犯罪や人道に対する罪で亡くなったのか、そんなことを議論することすら、犠牲者に対する冒涇ではないか、という思いにさいなまれることがしばしばあります。

紛争の質を問うことは、ある意味、そうした議論に似ているのかもしれませんが。しかし、ある紛争の結果生まれた難民や国内避難民にとって、実は紛争の質は決定的に重要な問題をはらんでいます。人道援助の行われ方、事後の裁き、地雷問題、そうしたことすべてにかかわってくるからです。

3. 内戦と人道支援

難民や国内避難民にとって、最大の関心事は、長期的には戦いが終わって元の生活に戻ることに、（平和の定義は難しいですが）平和な日常を取り戻すことではないかと思えます。他方で短期的には、今日、家族の命が守られ、飲み水と食糧

がある、寒さや暑さをしのげる住むところがある、医療サービスが受けられる、少しでも人間らしい暮らしができる、また中期的には避難先で職がある、子どもたちが教育を受ける機会があるといったことではないでしょうか。これらのことは、難民の人々が、どの段階で、誰から、どの程度の人道支援や保護を受けることができるのかにかかっているとと言えます。

今日、こうした難民や国内避難民に対する人道支援は、国連機関、国際機関、赤十字組織、二国間援助機関や NGO など多様な主体によって提供されていますが、今日の国際援助システムの基礎を作った重要文書に1991年の国連総会決議46/182があります²。

湾岸戦争とそれに続いたクルド危機の教訓に基づいて国連総会が決議した文書です。この決議は、国連人道問題調整室（現在の国連人道問題調整事務所：OCHA の前身）、国連緊急援助調整官（ERC）、人道機関間常任委員会（IASC）、国連中央緊急対応基金（CERF）の創設など、その後の国連の緊急人道支援体制の根幹となるメカニズムを創設し、同時に、難民や国内避難民支援にかかわる重要な原則を確認しています。緊急人道支援は、人道、中立、公平という原則に沿って行われるべきこと、国連憲章にのっとり、被災国政府の国家主権や領土保全が尊重されるべきこと、人道支援が行われる場合には、当事国政府の同意と要請とに基づかなければならないこと（同意と要請主義）などです。さらには、一国内で人道危機が発生した場合、当事国政府に一義的な責任があることも併せて確認されました。換言すれば、まず、難民の出身国、あるいは難民の庇護国が正式に援助を要請し、あるいは援助の受け入れに同意しない限り、その管轄下にある難民や国内避難民は援助が受けられないことになります。

さらに、ここで想定されているのは、国民を保護する力と意思のある伝統的な国家です。しかし実際には、従来の主権国家のモデルにあてはまらない国々が「擬似国家」(quasi-state)、「破綻国家」(collapsed state)、「失敗国家」(failed state)として出現し、国民を保護するどころか、国民やその一部の構成員を弾圧・時に虐殺し、自国民が難民・国内避難民として故郷や国を追われる原因を作り出している場合が多々あります。

こうした国際社会のルールにのっとって、国際援助システムが構築されている以上、紛争の質は、援助に頼らざるをえない難民や国内避難民の生活とは無縁とは言えないのです。

4. 適用される国際法における区別

シリアをはじめとする紛争地で犠牲となる罪のない子どもたちや難民の映像をみると武力紛争中の無辜の市民の犠牲は避けられないと思えるかもしれません。

しかし、国際法上は、難民や国内避難民など一般の住民、兵士であっても負傷したり投降したりするなど、戦闘外に置かれた兵士は本来攻撃対象とは認められていません。紛争当事者が戦闘の方法や手段を選ぶことは無制限ではないことを記し、武力紛争の犠牲者の保護をうたった法が国際人道法（武力紛争法）です。前者の、戦闘の方法や手段を規制した国際法の流れをハーグ法、後者の犠牲者保護の流れをジュネーブ法と呼んでいます。ジュネーブ法の犠牲者保護の観点からは、犠牲者の国籍および、国際的・非国際的という武力紛争の性質は問題とはならず、いかなる紛争であろうとも犠牲者の保護こそが絶対である、という位置づけです。そうしたことから国際人道法の核である1949年のジュネーブ4条約には4つの条約に共通した共通第3条と呼ばれる規定があります。締約国内に生ずる国際的性質を有しない武力紛争（いわゆる内乱）の場合に適用される条項で、敵対行為に直接参加しない者は人道的に待遇されるものとし、そのための規定が簡潔に置かれています。

しかし、この国際人道法も、本来は「二以上の締約国の間に生ずるすべての宣言された戦争又はその他の武力紛争の場合」および「一締約国の領域の一部又は全部が占領されたすべての場合」に適用されるものです。従って、ハーグ法の系列において、国際的紛争と、非国際的紛争を明確に区別し、国際的紛争についてのみ、国際人道法が適用され、政府と反徒の戦いである内戦では、刑法などの国内法（反逆罪・内乱罪など）が適用される仕組みとなっています。

5. 犯罪者の裁きと紛争の性質

こうした紛争の質は、国際社会全体が関心を有する重大な罪を犯した個人を裁く、国際刑事裁判の場でも重要な問題となっています。犯罪人を裁く「根拠」に直結しているからです。

旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所（ICTY）は、旧ユーゴの領域で重大な犯罪を犯した個人を裁くために、1992年に国連安保理決議によって設立された国際刑事裁判所です。このICTYが事項的管轄権を有する犯罪の中で、ICTY規程第2条の「1949年のジュネーブ諸条約に対する重大な違反行為」は、国際的武力紛争にのみ適用される犯罪類型のため、ICTYにおいてその初期には、2条の適用を可能とする紛争の国際性の立証作業が特に問題視されました。ICTYで最初に起訴・公判手続きがとられたドゥシュコ・タディッチ（Duško Tadić）事件がそれです³。

タディッチは、1992年5月から8月にかけてボスニア・ヘルツェゴヴィナの北西部に位置するプリェドル地区のオマルスカ収容所内外において、多数のムスリム人、クロアチア人に対し、迫害、残虐な扱い、強姦、殺人、拷問等非人道的な行

為を行ったかどで計8件の犯罪事件に関して34の訴因に基づいて起訴されました。検察側はこれらの犯罪が「1949年のジュネーブ諸条約に対する重大な違反行為（ICTY 規程2条）」、「戦争の法規慣例に対する違反（同3条）」、「人道に対する犯罪（同5条）」を構成し、各犯罪行為に対して被告人が7条の個人の刑事責任を有すると主張しました。これに対し弁護側は、第一審裁判部において、他の理由とともに、旧ユーゴスラヴィア紛争の性質（国際的か国内的か）を根拠に ICTY の管轄権に対する異議申し立てを行っています。

1997年5月7日に下されたタディッチ事件の本案判決において、最大の争点は本件の関る期間（特にボスニア・ヘルツェゴヴィナからユーゴスラヴィア人民軍が撤退した1992年5月19日以降）のボスニア紛争が、1949年のジュネーブ諸条約の適用可能な国際的武力紛争とみなされるか否か、またその判断の法的基準は何か、という問題でした。

もともとボスニア・ヘルツェゴヴィナは、クロアチアやセルビアとともに、ユーゴスラヴィア社会主義連邦共和国（旧ユーゴスラヴィア）を構成する6つの共和国の一つであり、ボスニア紛争は旧ユーゴスラヴィア内の「内戦」でした。しかしボスニア・ヘルツェゴヴィナの独立宣言とそれに続いた国際社会の国家承認に伴い、この紛争は、旧ユーゴスラヴィア（4月27日以降は新ユーゴスラヴィア）とボスニア・ヘルツェゴヴィナ間の、また先に独立を果たしていたクロアチア共和国のクロアチア軍も参入するに及んで新ユーゴスラヴィア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、クロアチアが関与する「国際的武力紛争」になったのです。他方、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ内の3民族の武装勢力もそれぞれ武力紛争を展開し、この紛争については、同国の独立後も内戦でした。

このように、ボスニア紛争が内戦および国際紛争という複合的性質を有したため、紛争の国際性の立証作業は困難を極め、タディッチ事件では紛争の性質についての判断が、一審判決と上訴審判決の間で異なるという事態も起きました。

最終的に ICTY では、被告人が帰属していた武力組織の法的地位の検討により、紛争が国際的性質を有するか否かの基準が確立されました。それは、一国内において、共通の国籍を有した武力組織同士の争いであっても、敵対組織の一方に外国政府による支配（control）または外国政府への依存関係が認定される場合には、当該武力組織の外国性が認められ国際的武力紛争とみなされる、という判断です。当該武力組織が外国政府によって「実効的支配（effective control）」の下にあるか、「全体的支配（overall control）」の下にあるかが基準とされたのです。結局タディッチは「1949年のジュネーブ諸条約に対する重大な違反行為」により懲役20年の判決が確定しています⁴。

このように、人々が難民や国内避難民となるきっかけとなるような紛争や、そこで発生した犯罪は、それがどのような紛争なのか、ボスニア紛争のように性質

の入り混じる紛争の場合、問題となる犯罪がいつ、どこで行われた犯罪なのか、誰によって行われた犯罪なのかにより、その裁きの根拠が大きく異なることもあるのです。

6. 対人地雷問題

内戦下、難民や国内避難民に大きな影響を及ぼすものに、対人地雷問題があります⁵。

対人地雷が難民問題と密接に関係する人道問題として位置づけられるようになったのは、冷戦が終結した1990年代に入ってからのことです。紛争中、あるいは紛争終結後の平和が来たはずの社会で、何の罪もない難民や国内避難民、そしてやっと戦争を生き延びた市民が命を奪われ、あるいはまるでほろきれのように手足を吹き飛ばされました。こうした惨禍を目の当たりにした NGO が「地雷禁止国際キャンペーン (ICBL)」を組織し、国連や賛同国、赤十字国際委員会 (ICRC) らとともに対人地雷の廃絶を目指した運動を開始していきます。

対人地雷は、兵器です。本来、武器の問題には関わってこなかった現場型の NGO が対人地雷を他の通常兵器から区別し、人道問題・政治問題として廃絶運動を行うようになったのは、対人地雷に特有の残存性、無差別性、残虐性という三つの特徴があったからです。さらに、国家間紛争から内戦へという過去数十年にみる戦争の質の変化が、地雷と難民問題を密接に結びつけました。

短期集中的に激しく戦われた国家間の紛争から、十年、数十年という長きにわたり散発的に戦われる内戦が主流となるにつれ、安価で扱いやすい対人地雷が積極的に選択されるようになりました。終わりの見えない内戦の主役となったのは経済的に困窮している武装勢力や非正規軍だったからです。当然のことながら、対人地雷の使用法も変化しました。伝統的な国家間紛争では、対人地雷は、迅速な軍事行動をとる機甲部隊により、主に敵の動きを妨げ、時間を稼ぐ目的で限定的に使用されました。一方、非正規軍や武装勢力同士の内戦では、兵員が不足しても土地の使用を不可能にできる兵器として使用されます。その結果、民間人が多数居住する広範な地域で濫用されるに至り、明らかな国際人道法違反ですが、しばしば、民間人そのものを標的とする事態も出現しました。

戦闘員と非戦闘員の区別を意図的にぼかしつつ戦われるゲリラ戦や土地の占領を目的としない紛争、戦闘員よりも一般市民に大量の犠牲者を生んだ近年の民族紛争で、対人地雷は住民を難民や国内避難民として居住地から追い出し、土地を無人化する。農地の使用を不可能にして敵対勢力の食物源を根絶する。交通・通信網を遮断し、住民の恐怖心をあおる。このような特定の集団の崩壊を目的とする総合的な「攻撃・戦略」兵器として濫用されたのです。こうした濫用の結果、

地雷問題が顕在化した1990年代初頭には、75カ国以上が地雷や不発弾に汚染され、年間1万5千～2万人が被害を受け、その半数が命を落とす結果となりました。

地雷はまた、紛争終結後も難民や国内避難民の帰還を妨げ続けました。地雷が埋設された土地のみならず、実際に地雷が埋まっている土地も同様です。アンゴラで、帰還を考える住民の要請にこたえ、イギリスの地雷除去団体が作業を行ったところ、結局一つも地雷が発見されなかったという例があります。住民を土地から締め出す、帰還させない、という効果においては、「地雷原である」という噂だけでも威力がありました。

その後、1999年に対人地雷の使用や製造、移転や貯蔵を全面的に禁止した対人地雷禁止条約が発効します。大国を中心にいまだ35か国が未加入の状態ですが、現在までに世界の8割にあたる162か国が加入、除去や貯蔵地雷の爆破、回避教育の進展などの結果、ピーク時約80の国々で年間2万4千人に上っていた被害者は、現在、60か国で年間4千人にまで減少しています。

しかし、このような傾向も、シリア紛争の激化とともに逆の方向に転じています。紛争各派により地雷の埋設が報告され、トルコに避難した難民の中には、地雷で手足を失った子どもたちも少なくありません⁶。残念ながら被害状況の全容は未だ把握されておりません。さらにはシリアのみならず、アフガニスタンやスーダンでも深刻な状態が続いています。

7. 隣人による攻撃・隣人に対する攻撃

深刻な地雷問題を見てきましたが、その地雷を埋設したのは誰でしょう。内戦、特に民族紛争の場合、人々を攻撃して難民化させているのは、自国の政府軍、あるいはついこの間まで、同じコミュニティの一員として、ともに暮らしてきた友人や同僚、隣人であることも珍しくありません。家族を殺される、大きな後遺症が残る怪我を負う、その被害は同じでも、加害者が見ず知らずの外国人や外国政府であるのか、自国の政府や親しい隣人であるのか。肉体的なあるいは物理的な打撃や損害は同じでも、精神的には決定的な違いがあるように思います。現在、難民や国内避難民となる原因が内戦に起因するケースが多いということは、隣人や同じコミュニティの住人による攻撃を受けた人が少なからずいる、ということです。

同時に、隣人に対する攻撃に直接参加した人、直接には参加せずとも何らかの形で無言の協力をした人、自分の家族や友人、知人が、武装勢力の一員となり、あるいは暴徒化し、同じコミュニティの住民に対し危害を加えることを知っていた人、止めなかった人がいることも意味します。戦況によっては、加害者・被害者双方が難民・国内避難民となります。そして、紛争が終結し、人々が帰還し始

めると、加害者と被害者が、あるいは加害集団と被害集団とが、同じコミュニティの同じ生活空間で暮らすことにもなります。

終戦後たとえ経済的には復興を遂げたとしても、国家間の戦争が当事国間に、政治的、社会的に深い傷跡を残すことは、日本人は感覚として知っています。さらに複雑な様相を呈する内戦後の社会が、どのような傷を経験するかは想像に難くありません。

8. おわりに

トルコやギリシャでシリア難民の支援に関わっていることから「難民なのに、どうしてスマホを持っているのですか?」と聞かれることがあります。しかし、この質問は、東日本大震災や、日本各地を襲っている台風や豪雨の被災者の方をみて、「どうして被災者がスマホを持っているのですか?」と尋ねることに似ています。被災者がスマホを持っているのではなく、私たち同様、スマホを持って生活していた人たちがいる日突然、地震や津波、台風の影響で被災者となったのです。難民や国内避難民も同様です。

改めて冒頭の統計に戻ります。113人に1人。その多くが内戦による難民・国内避難民です。今一度、この数字の重みをかみしめ、せめて、こうした事実だけでも私たちは知っている責任があるように思います。内戦と難民問題の特集したこの『広島平和研究』第4号もそうした取組の一つと思います。平和を考える上で、日本のみならず、世界にとっても象徴的な、特別の地である広島市の、平和研究所の取組であることがまた特別の意味を持つように感じています。

注

- 1 UNHCR, <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>
- 2 UNGA Resolution 46/182 <http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>
- 3 長有紀枝『スレブレニツァ あるジェノサイドをめぐる考察』（東信堂2009）79-80頁、121-122頁。
- 4 Tadić(IT-94-1)“Prijedor” http://www.icty.org/x/cases/tadic/cis/en/cis_tadic_en.pdf
- 5 長有紀枝『地雷問題ハンドブック』（自由国民社1997）9-16頁、長有紀枝「第10章 地雷対策」内海成治他『国際緊急人道支援』（ナカニシヤ出版 2008）
- 6 難民を助ける会(AARJapan)「シリア危機の現場から(2)―地雷が奪った少年の笑顔(2015年1月27日)」 http://www.aarjapan.gr.jp/activity/report/2015/0127_1654.html 「シリア：おびただしい地雷・不発弾から子どもたちを守って(2016年6月24日)」 http://www.aarjapan.gr.jp/activity/report/2016/0624_2076.html