

IASC

国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

THE BROOKINGS INSTITUTION
UNIVERSITY OF BERN
PROJECT ON INTERNAL
DISPLACEMENT

April 2010

IASC INTER-AGENCY
STANDING COMMITTEE

PUBLISHED BY:
THE BROOKINGS INSTITUTION – UNIVERSITY OF BERN
PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT

1775 Massachusetts Avenue NW
Washington, DC USA
Tel: +1 (202) 797-6168
Fax: +1 (202) 797-2970
Email: brookings-bern@brookings.edu
web: www.brookings.edu/IDP

仮訳

責任編集 (特定非営利活動法人) ヒューマンライツ・ナ
ウ

翻訳協力 ホワイト&ケース法律事務所
/ White & Case Law Offices

恒久的解決を支えるプロセスは、完全に平等に避難者に該当するあらゆる人々を対象とします。これには、女性や子ども(年齢及び成熟度に応じて)、特別なニーズを有する人々、潜在的に社会から孤立化しやすい人々を含みます。

どのような基準で、恒久的解決の達成度を測るのでしょうか。

様々な基準で、恒久的解決の達成度を測ります。恒久的解決を達成した国内避難者は、以下の事項を差別を受けることなく享受します。

- 長期的な安全、治安及び移動の自由。
- 十分な生活水準。これには、少なくとも十分な食料、水、住居、医療及び基礎教育が与えられることが含まれます。
- 就業及び生計手段をえる機会。
- 国内避難者の住居、土地及び財産の修復又は補償の提供のための有効な仕組の利用。

様々な状況において、国内避難者は恒久的解決を達成するため以下のような利益を差別なく受ける必要があります。

- 個人文書及びその他の書類の利用並びに再発行。
- 避難中に離れ離れになった家族との自発的な再会。
- 地域住民と平等なあらゆるレベルの公共活動への参加。
- 避難に関連する暴力に対する有効な救済。これには、司法制度の利用、賠償金の受領及び暴力の原因についての情報を得ることが含まれます。

ミシン目で切り離して、

A-4

クイック・レファレンス・ガイド

国内(強制)避難に関する指導原則(The Guiding Principles on Internal Displacement)の原則6は、「強制移動は、状況によって必要とされる期間を超えて継続してはならない。」と定めています。また、既にある国際法に基づき、国内避難者の諸問題に係る恒久的な解決に関する権利が、原則28~30で具体的に定められています。

① 国内避難者の諸問題に係る恒久的解決とは何か。

国内避難者が抱える特別なニーズや人権に関する懸念は、紛争や自然災害が終了したからといって自動的に消えてなくなるものではありません。また、継続する紛争や災害から安全を確保した直ぐの段階でなくなるものでもありません。むしろ、避難者は、自宅に戻るのか、国内の他の場所に定住するのか、あるいは避難先に定住しようとしているのかにかかわらず、避難状態に対する恒久的な解決が達成されるまで、次々と問題に直面し、サポートを必要としているのが通常です。

恒久的解決は、国内避難者がもはや避難に関連した特別な援助や保護のニーズを持たず、避難を理由とした差別を受けることなく人権を享受できるようになったときに達成されるものです。恒久的解決は、以下のよう

- 原居住地への恒久的な復帰（以下、「原居住地への復帰」といいます。）
- 国内避難者が避難をした地域における恒久的な定住（以下、「避難先での定住」といいます。）
- 国内の他の場所における恒久的な定住（以下、「国内の他の場所での定住」といいます。）

折り畳んでください。

A-1

クイック・レファレンス・ガイド

これらの国内避難者の諸問題に係る恒久的解決は、以下のように追求されるべきです。

- ・ 段階的に、多くの場合長期間にわたって、避難に特有のニーズを減らし、差別のない人権の享有を確保するプロセス。
- ・ 人権、人道、復興、復旧及び平和を構築する課題に取り組む複雑なプロセス。
- ・ 様々な参加者が協調して適時に関与することが必要となるプロセス。

② 恒久的解決の追求を指導する主要な原則は何か。

- ・ 国内避難者の諸問題に係る恒久的な解決の提供に対する一義的な責任は、国家機関が担う必要があります。国際的な人道的復興支援活動団体は補完的な役割を担うことになります。
- ・ 関係機関は、国内避難者が恒久的な解決を達成するための援助を行う人道的復興支援活動団体の迅速かつスムーズな活用を促進すべきです。
- ・ 国内避難者のニーズ、権利及び正当な利益が、恒久的な解決に関する全ての方針及び決定を指導するものとして第一に考慮されるべきです。
- ・ 全ての関係者は、どのような恒久的解決を追求するかについて十分な説明を受けた上で自発的に選択し、さらに恒久的解決の計画及び管理へ参加する、国内避難者の権利を尊重する必要があります。
- ・ 国内避難者が、原居住地への復帰が選択できない状況で、避難先での定住や国内の他の場所での定住を選択した場合には、後に原居住地への復帰が可能となった際に、そうした避難先や国内の他の場所での定住の選択を、原居住地への復帰する権利の放棄とみなしてはなりません。
- ・ いかなる場合でも、国内避難者に対して、生命、安全、自由又は健康が危険にさらされるような原居住地への復帰やそのような地域への移転を勧めたり、強要したりしてはなりません。

A-2

- ・ 恒久的解決を望む国内避難者が、避難に関連した理由で差別の対象となつてはなりません。
- ・ 同様に、国内避難者を受け入れ、国内避難者に匹敵するニーズを有する人々及びコミュニティが、避難者と比較して無視されてはなりません。
- ・ 恒久的解決を達成した国内避難者は、国際人権法、及び適用ある場合には人道法により継続的に保護されます。

③ 恒久的解決を支える権利に基づくプロセスはどのように組織化されるべきか。

以下の目的のため、国及び地方の政府機関、人道的復興支援活動団体は、国内避難者を効果的にサポートし、権利に基づくプロセスを立ち上げるために協力する必要があります。

- ・ 国内避難者が、自らが望む恒久的解決を、十分な説明を受けた上で自発的に選択できる立場にあること。
- ・ 国内避難者が恒久的解決の計画及び管理へ参加し、彼らのニーズや権利が復旧・復興計画で考慮されること。
- ・ 国内避難者が、非政府機関や国際的な人道的復興支援活動団体を含む恒久的解決の達成を援助するすべての関係者を、安全に、妨げられることなく適時に活用できること。
- ・ 国内避難者が、現場でプロセス及び状況を監視するための有効な仕組みを利用できること。
- ・ 紛争又は暴力による避難の場合、国内避難者が少なくとも平和へのプロセス及び平和を構築する取り組みに間接的に参加し、その取り組みにより恒久的解決が強化されること。

A-3

BROOKINGS



IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

April 2010

PUBLISHED BY:
THE BROOKINGS INSTITUTION – UNIVERSITY OF BERN
PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT

目次

序文.....	V
はじめに.....	1
① 国内避難者の諸問題に係る恒久的解決とは何か?	5
② 恒久的解決を見出すための重要指導原則とは何か?	11
③ ① ② ③ ④ ⑤ ⑥ ⑦ ⑧ ⑨ ⑩ ⑪ ⑫ ⑬ ⑭ ⑮ ⑯ ⑰ ⑱ ⑲ ⑳ ㉑ ㉒ ㉓ ㉔ ㉕ ㉖ ㉗ ㉘ ㉙ ㉚ ㉛ ㉜ ㉝ ㉞ ㉟ ㊱ ㊲ ㊳ ㊴ ㊵ ㊶ ㊷ ㊸ ㊹ ㊺ ㊻ ㊼ ㊽ ㊾ ㊿	15
恒久的解決としての十分な情報を得た上での自発的意思による住居の選択..	15
国内避難者諸問題に係る恒久的解決への計画策定及び運営への参加	19
恒久的解決の支援を行う活動団体の活用	22
効果的なモニタリングの利用	23
和平プロセス及び平和構築において国内避難者が関与し、恒久的解決を強固な ものとする必要性	24
④ 恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か?	27
長期的な安全及び安全保障	27
差別のない十分な生活水準の享受	31
生計手段及び雇用の確保への取組み	34
住居、土地、財産を回復するための利用可能かつ有効な手段.....	35
差別のない個人的文書及びその他の文書の利用	38
家族との再会	40
差別のない公共活動への参加.....	41
実効性のある救済及び司法手続の利用.....	42

序 文



内避難者を保護するためには、最終的に彼らの窮状に対する恒久的解決を保障することが必要です。しかし、恒久的解決を達成するための困難を過小評価することはできません。恒久的解決は、単純な解決ではありません。なぜなら、多くの場合、平和や安全、領土の管理、平等な取扱い、資源の衡平な分配等に関する、より大きな争いと密接なかかわりを持っているからです。少しずつ成果を挙げるために、政府、国際機関、非政府機関及び最も重要な国内避難者自身といった様々な関係者の協力が必要となります。

この冊子の発行は、長期にわたる取組みの成果です。2001年、前緊急援助調整官 (Emergency Relief Coordinator) が、前国内避難民国連事務総長代表 (Representative of the Secretary-General on Internally Displaced Persons) に対し、人々がもはや国内避難者とみなされる必要がなくなるときをどのように決するかについての指針を作成するよう要請しました。同特別代表の要請に基づき、国内避難に関するブルッキングス・ベルン・プロジェクト (Brookings Bern Project on Internal Displacement) 及びジョージタウン大学の国際移民研究機関 (the Institute for the Study of International Migration) によって広範な調査が行われました。さらに、一連の包括的な協議を、各国政府、協力団体、国際機関、非政府機関 (NGO)、市民団体及び国内避難者関連団体と行い、その結果、2007年に、恒久的解決に関する枠組みの試案がまとめられました。

各種機関や現場からのフィードバックが内容全体の見直しの基礎となり、さらに見直しについて現場、関係機関常任委員会 (Inter-Agency Standing Committee (IASC))、早期回復・保護に関するグローバル・クラスター・ワーキング・グループの構成機関 (Global Cluster Working Groups on Early Recovery and Protection) 及び UNDG-ECHA ワーキング・グループ・オン・トランジション (UNDG-ECHA Working Group on Transition) と幅広い協議が行われました。

本枠組みは、2009年12月に IASC ワーキング・グループにより承認され、紛争及び自然災害後の恒久的解決を取扱っています。本枠組みは、恒久的解決を追求する際の指針となる人権に基づく原則を説明し、恒久的解決の達成度合いを測る基準を設けています。また、各地域の状況に適切に当てはめられた場合に、恒久的解決への進捗具合を監視する取組みを知らせる指標の例も示しています。

私たちは、人道的復興支援活動団体や国家・地方当局が、恒久的解決を支え、国内避難者が安全かつ尊厳をもって日常生活を再開できるよう援助する取組みにおいて本枠組みを活用されるよう願っています。

ジョン・ホームズ
人権問題担当事務局次長
兼緊急援助調整官

ウォルター・ケーリン
国内避難者の人権に関する国連事務総長代理

はじめに

避難生活は、人生を一変させる出来事です。多くの場合、避難体験のトラウマを消し去ることはできませんが、国内避難者は、恒久的解決を達成することにより日常生活を再開できるようにする必要があります。国内（強制）避難に関する指導原則（the Guiding Principles on Internal Displacement）の原則28に示されている通り、国内避難者には恒久的解決を受ける権利があり、多くの場合その取組みへの援助を必要としています。同指導原則の原則28から30では、国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に対する権利、国家当局の責任及び人道的復興支援活動団体が担う恒久的解決を支援するための役割について定められています。

原則28は、国内避難者が自発的に、安全かつ尊厳をもって、自宅や常居所に戻ったり、国内の他の場所に再定住したりできるよう条件を整え、その手段を提供する義務及び責任を主として負うのは当局であることを認めています。国内避難者のために恒久的解決を保障することは、国家の最善の利益でもあります。恒久的解決の見込みのないまま国内避難者を社会的疎外状態に放置し続けることは、危機が去った後の国内における長期的に安定した平和や復旧、復興の妨げとなる可能性があります。

恒久的解決を促進するためには、国家・地方当局及び人道的復興支援活動団体を含むすべての利害関係者が協力し、そのプロセスにおいて国内避難者を支援する適切な方策及び活動を見つけ、恒久的解決の達成度を測るための基準を設ける必要があります。

関連法原則：国内（強制）避難に関する指導原則 (The Guiding Principles on Internal Displacement)

国内（強制）避難に関する指導原則（the Guiding principles on Internal displacement¹）は、避難のあらゆる段階（強制避難からの保護、避難中の保護及び援助、恒久的解決）を扱い、人権に基礎を置いた国内避難への取組みについての基本原則を定めています。

指導原則は、国際人権・人道法にもとづき、それらを反映し、それらに従ったものです。指導原則は、2005年の世界サミット、人権理事会及び総会において、「国内避難者の保護のための重要な枠組み」であることが認められています。

参考文献：総会決議64/162第11項及び人権理事会決議6/32第5項

¹ 国内（強制）避難に関する指導原則（The Guiding Principles on Internal Displacement）は、以下のリンクからダウンロードできます。www.brookings.edu/projects/IDP/gp_page.aspx

IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

この国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組みは、恒久的解決という概念を明確にすること及びその達成方法についての全般的な指針を提供することを目的としています。本枠組みの本バージョンは、IASCが推奨し、現場での試用を提案していた2007年に公表の試案に基づいて作られています。本枠組みは、試案及びその後の草案に対する現場からの貴重なフィードバックを考慮のうえ改訂され、2009年に最終版となりました。

改訂手続は、国内避難者の人権に関する国連事務総長代表 (Representative of the Secretary-General on human rights of Internally Displaced Persons) の指揮の下、早期回復・保護クラスター・ワーキング・グループ (Cluster Working Groups on Early Recovery and Protection)、特に国連難民高等弁務官 (United Nations High Commissioner for Refugees)、国連開発計画 (United Nations Development Programme)、国連人道問題調整事務所 (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)、国際移住機構 (International Organization for Migration)、国連児童基金 (United Nations Children's Fund (UNICEF))、国連環境計画 (United Nations Environment Programme) 及び国内避難モニタリング・センター (Internal Displacement Monitoring Centre) との緊密な協力にもとづき行われました。さらに、国内避難に関するブルッキングス・ベルン・プロジェクト (Brookings-Bern Project on Internal Displacement) の協力も受けました。²

本枠組みの目的及び範囲

本枠組みの目的は、以下の通りです。

- ❖ 国内避難者の諸問題に係る恒久的解決という概念に対する理解を促進すること。
- ❖ 恒久的解決の達成に必要なプロセスや条件についての全般的な指針を示すこと。
- ❖ 恒久的解決の達成度合いを測る手助けとなること。

本枠組みは、武力紛争、暴力が一般化した状況、人権侵害及び自然災害・人為的災害を背景とした国内避難後の恒久的解決達成のための指針を提供することを目的としています。³ 本枠組みは、包括的なものであるため、特定の状況や事情を考慮した上で適用される必要があります。本枠組みは、人道的復興支援活動団体や国家・地方当局が採用しているより詳細な活動指針を補完するものです。

本枠組みは、主に、国内避難から生じた人道上及び復興上の問題に取り組む政府に対して国際的及び非政府関係者がよりよい支援を行うための手助けとなることを目的としています。また、国内避難の影響を受け、国内避難者への保護と人道的支援を行う義務と責任を有する国の政府や、

² 本枠組みの試案は、ジョージタウン大学の国際移民研究機関 (the Institute for the Study of International Migration) から提供された情報にも依拠しています。

³ 特に複雑な緊急事態を背景として災害による避難が生じている場合には、もちろんこれらの事態が重なり合う形で発生します。また、すべての災害に起因する避難が気候変動に関連しているものではありませんが、気候変動が自然災害やそれに関連する避難に悪影響を及ぼすことがますます明らかになってきています。開発に起因する避難については、本枠組みでも一般的な指針は提供していますが、再定住についての既存の特別指針も参照すべきです。

特に、以下の資料をご参照下さい。世界銀行 非自発的再定住に関する運用指針 (Operational Policy on Involuntary Resettlement (OP 4.12, December 2001))、適切な住居に関する国連特別報告者 開発に基づく立退き及び移動に関する基本原則及び指針 (Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement, (A/HRC/4/18, 2007))、アジア開発銀行 非自発的再定住についての指針 (Policy on Involuntary Resettlement, 1996)。

はじめに

その他の利害関係者である資金提供者や国内避難者自身のためにも有用なものとなっています。

⁴

本枠組みは、現場の人々が、現地の状況に応じて、国内避難者の諸問題に係る恒久的解決がなされたかを判断する際の手助けとなることが意図されています。本書の記載をよりわかりやすいものとするため、事例が色つきの枠内に記載されており、それぞれ関連法原則（緑色）、ある概念についての踏み込んだ説明（赤色）、恒久的解決の達成のための実践例（青色）、恒久的解決の達成に向けた進捗状況の指標となりうるもの（紫色）を示しています。紫色の枠内に記載された指標は、恒久的解決の唯一の指標となると考えられるべきではなく、現地の特異な状況に応じた恒久的解決に向けた進捗状況を示す一例であると考えられるべきです。

⁴ 状況によっては、本枠組みは、公権力が不在又は権力行使を怠っている状況下でかつそのような権力の行使が必要とされる状況において、ある地域を支配している事実上の権力が公権力の要素を實際に行使しており、その行使が国際法上の国家行為と分類されるものである場合、その事実上の権力の行為についても適用されるべきものです。国際法委員会第53会期で採択され、国連総会決議56/83で各国政府に提示された国際違法行為に対する国家責任草案 (Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts) 第9条をご参照下さい。

国内避難者の諸問題に係る恒久的解決とは何か？

恒久的解決は、国内避難者が避難に関連して特別な援助や保護を必要としなくなり、避難に起因する差別を受けることなく人権を享受できるようになったときに達成されます。

恒久的解決は、以下のように達成されます。

- ❖ 原居住地への恒久的な復帰(以下、「原居住地への復帰」といいます。)
- ❖ 国内避難者が避難をした先の地域における恒久的な定住(以下、「避難先での定住」といいます。)
- ❖ 国内の他の場所における恒久的な定住(以下、「国内の他の場所での定住」といいます。)

避難の直接的な原因の解決(例えば、和平合意が締結された、洪水の水が退いた)は、恒久的解決策を見つけるための契機を提供します。しかし、恒久的解決を達成には、そのような直接的な原因の解決だけでは、通常不十分です。物理的に移動すること、すなわち原居住地や常居所に復帰したり、国内の他の場所に移動したり、避難先への定住を選択したりするだけでは、(特に紛争後は)恒久的解決に至らない場合が多いのです。

恒久的解決と国内避難者の登録

場所によっては、国内避難者は、支援をうけるために(例えば、食料援助)登録をします。国内避難者がそのような支援を必要としなくなったが為に登録を抹消できるということは、必ずしも国内避難者が恒久的解決を見つけたということの意味するわけではありません。難民法とは異なり、国際法上は、国内避難とは事実上の状態に過ぎないものとされ、「国内避難者の地位」というような法的地位を認められるものではありません。

国内避難者の登録は、特定かつ具体的な目的、すなわち特定の支援と結びついている場合有用なものです。国内避難者の登録又は登録の抹消により、恒久的解決に対する権利を含む国際法上の個人の権利が増えたり失われたりすることはありません。

参考文献:ブルッキングス・ベルン・国内難民プロジェクト、国内避難者の保護のために:法令及び政策立案者のためのマニュアル(2008年)(Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers (2008)*) 13頁から15頁⁵

⁵ www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx で入手可能です。

IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

国内避難の原因や国内避難者が恒久的解決として選んだ選択がどんなものであったとしても、国内避難者は、一般的に避難に関連した未解決のニーズや人権についての懸念を持ち続けているものです。例えば、国内避難の原因となった災害により土地が居住するには危険なものとなってしまうたり、土地が既に他人に占拠されてしまっていたりするため、原居住地に戻った国内避難者が、壊れた住居の再建や土地を取り戻すことができなくなっている場合があります。避難先での定住を選んだ人々が、地域住民や当局による国内避難者に対する差別により、仕事を見つけられなかったり、賃貸住宅を見つけられなかったりする場合もあります。国内の他の場所で定住する人々が、新しい場所で生計の手段を見つけ、教育や医療サービスを受けられるようになるまで、人道的、開発的、経済的な支援を必要としている場合もあります。

また、恒久的解決は、原住居に復帰し避難前の状態を取り戻すことだけであると考えてはなりません。国内避難者は、避難に特有のニーズが満たされて避難特有の差別を受けることなく人権を享受できる場合には、原住居から離れていても恒久的解決を達成することができます。

恒久的解決を達成した国内避難者でも、避難に特有のものとはいえないニーズや人権に関する懸念を有している場合があります。例えば、国内避難者が避難以前から貧困状態に放置された地域に復帰又は定住した場合や、選挙その他の公的事項について国内避難者だけでなく多くの住民が問題を抱えているような場合です。

このため、未解決のニーズや人権に関する懸念事項が避難に関連するものであるか否かを区別することが重要です。以下の分類は、国内避難者のニーズや人権に関する懸念が避難特有のものであるか否かを区別するのに役立ちます。

- ❖ **問題となるニーズや人権に関する懸念事項が、避難を引起した事象の結果である、又は避難の結果発生したものであるとき** 例:ある国内避難者が、避難の間に出生証明書をなくし、代替の書類が必要となった場合。暴力により国内避難者を避難に追いやった者達が未だその土地を占拠しているため、原居住地に復帰しようとする国内避難者が生計を立てられない。ホスト・ファミリーに預けられた国内避難者である少女が、性的暴力の危険にさらされている場合。
- ❖ **問題となるニーズや人権に関する懸念事項が、避難者が自宅から隔離されていることに起因したものであるとき** 例えば、原居住地に復帰しようとする国内避難者が、避難しているために土地を耕すことができないため、翌年の収穫まで食糧支援を必要としている場合。または、他の場所に定住した国内避難者が、人口調査の際その地域に居住していなかったため選挙人名簿に登録されていない場合。
- ❖ **問題となるニーズや人権に関する懸念事項が、国内避難者の原居住地への復帰、避難先での定住又は国内の他の場所での定住という恒久的解決の対象地域の状態に関連するものであり、その選択を行う際の障害となるものであるとき** 例えば、自然災害から避難した国内避難者が、当局がダムを建設したり、他の適切な災害リスク低減措置を講じたりするまで、洪水の多い地域に安全に復帰できない場合。または、避難をさせられたマイノリティが安全に復帰するため、武装勢力を解体及び非武装化し、犯罪者を処罰し、コミュニティの和解を促進する必要がある場合。

国内避難者の諸問題に係る恒久的解決とは何か？

または、国内避難者が、公共サービスや生計を立てるための適切な機会が存在しない遠隔地への移住を提示されたとき。

- ❖ **問題となるニーズや人権に関する懸念事項が、国内避難者に偏った形で影響を及ぼす特定の問題を発生させたことによるものであるとき（特にその問題の発生自体が人種差別に起因するものである場合など）** 例えば、避難先で定住しようとしている国内避難者が、地域住民の雇用水準が高いにもかかわらず仕事を見つけられない。他の国内避難者が、ある地域に定住しようとするときに憎悪犯罪（ヘイト・クライム）の標的とされている場合。

段階的かつ複合的なプロセス

国内避難者が避難に関連する差別を受けることなく、所与の権利を享受することができるようにする一方で、真に恒久的解決を保障するためには、多くの場合、段階的に避難の特別なニーズを減少させるような長期的なプロセスが必要となります。単独の解決策では、原居住地もしくは定住地への物理的な移動、又は、避難先での定住の決定から、その効果はたった数年又は数十年しか持続しないかもしれません。

複合的なプロセスには、複数の課題に対する取組みが含まれています。

- ❖ **人権上の課題への取組み:** 恒久的解決を見つけるということは、避難を余儀なくされたことで影響を受けた国内避難者の安全、財産、住居、教育、健康及び生計手段を享受する権利などの人権を回復するということです。これには、暫定的な裁判又は他の適切な手段を通じて過去の不当な扱いに対する補償、正義の実現、真実の究明及びその終結を行う権利を伴う場合があります。
- ❖ **人道的支援上の課題への取組み:** 恒久的解決を実現する過程で、多くの場合、国内避難者は継続的に人道的支援を受けるニーズを有します。破壊された家を再建するまでの一時的避難所、農作物が最初に収穫されるまでの食物の配給、又は医療制度が再構築されるまでの緊急の医療サービスなどが必要とされる場合があります。
- ❖ **復興上の課題への取組み:** 恒久的解決を実現することは、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals) によっても明示されている重要な復興への挑戦でもあります。これには、原居住地、避難先での定住先又は国内の他の場所での定住先における生計手段、教育、医療、へのアクセスの提供、及び地域の統治機構及び法の支配の構築、再構築をサポートし、家やインフラを再建することも含まれます。
- ❖ **平和の構築又は再構築上の課題への取組み:** 地域又は国の政治的、経済的、社会的安定なしには、紛争、広範囲に広がった暴力及び、場合によっては、大規模な災害又は人災後の恒久的解決を実現することはできないかもしれません。

様々な関係者による協調的かつタイムリーな実施が求められるプロセス

恒久的解決の実現を支援する様々な関係者(国や地方自治体並びに人道、復興、人権、及び国際政治の関係者を含む⁶)は、支援活動のプロセスの最初から協力し合う必要があります。

人道的復興支援活動団体は、恒久的解決を支援する役割を担っています。人道的復興支援活動団体と政府機関の効果的な調整が、必要不可欠です。関係する当局及び国際的非政府人道的復興支援活動の協力者を招集する委員会のような国家的調整の仕組みにより、責任を効果的に分配し、明確かつ包括的な戦略をとることが確保できます。

優れた実践例：ウガンダの調整方法

ウガンダで国内避難者に対する政策の実施を調整、監視及び監督する役割を担っているのは、災害管理及び難民問題担当の首相官房です。人道支援団体のメンバーが参加する場合もある、2つの国家レベルの委員会、すなわち閣僚間政策委員会及び省庁間技術委員会も、政策の立案と監視を行っています。地方レベルでは、地方災害管理委員会が国の政策の実施を行っています。

国内避難に関するブルッキングス・ベルン・プロジェクト、ウガンダの国内避難者に関する国家政策の実施についての研究会(Workshop on the Implementation of Uganda's National Policy on Internally Displaced Persons)の「背景報告書(2006)(Background Paper)」をご参照下さい。⁷

この文脈において、復興支援活動団体が、早期復旧に対して並びに政府による国内避難者のニーズや懸念事項への取組みを支援し、将来的には長期的発展プログラムに移行される復興戦略及び活動に対して、責任ある活動を行うべきであることを強調することは重要です。過去の経験から、早期復旧は極めて重要だということが分かります。早期復旧への投資により、恒久的解決の実現を促進し、避難の長期化を回避し、受入れ側の共同体を含む影響を受けた人々によって行われる自発的な復興活動を刺激し、避難の再発を避けることができます。早期復旧の過程で、恒久的解決に関連し優先的に行うべきことは、地方の統治機構、国の保護機関(警察、地方裁判所等)及び最も基本的なサービス(学校、基本的な医療、水及び衛生)の再構築であり、又は、既にそのようなものがある場合は、それらを国内避難者の特別なニーズに適応させるということです。早期復旧に向けた取組みにおいては、国内避難者各人が生活を再構築するための迅速かつ具体的な支援を与えること及びそのような支援が既に行われている人道的支援の一環として開始されることが重要です。

⁶ 地域連合、国連平和構築委員会又は平和維持及び政治的な派遣団のような国際的な団体は、一定の状況において重要な役割を担います。平和構築委員会は、紛争を切り抜けた複数の国について、関係政府との緊密な連携のもとに平和構築戦略を構築しており、その中には国内避難者に対する恒久的解決に取り組んでいるものもあります。

⁷ www.brookings.edu/~media/Files/events/2006/0704_uganda/20060704_Uganda_bgpaper.pdfにて入手できます。

国内避難者の諸問題に係る恒久的解決とは何か？

恒久的解決を支援するための寄付をしようとする者は、早期復旧プログラムに対して寄付するべきです。このプログラムは、人命の保持や平和構築の実現に大きく貢献しているにもかかわらず、それに値するだけの人々の十分な注目を集めていません。

早期復旧とは？

早期復旧とは、人道的主義的措置から始まる多面的な復旧のプロセスです。早期復旧は、人道主義的プログラムにもとづき打ち立てられ、持続可能な発展の契機となるような開発原則に導かれて行います。危機後の復旧のため、自立持続可能かつ弾力的な全国的プロセスを創設することを目標としています。このことは、避難した人々の再定住を含む、基本的サービス、生活、避難所、統治、安全及び法の支配、環境、並びに社会生活の側面に関する回復などを含んでいます。

早期復旧に関するクラスター・ワーキンググループの作成した「早期復旧に関するガイダンス (Guidance Note on Early Recovery) (2008年4月)」をご参照下さい。

恒久的解決を見出すための重要指導原則とは何か？

指導原則及びその源である国際的な法的枠組み(国際人権法及び、適用可能な場合は、国際人道法)が、恒久的解決を見出すにあたって重視しなくてはならない権利及び責任を規定しています。恒久的解決を見出そうとする全ての戦略及び活動は、これらの権利及び責任に基づくものでなければなりません。

- ❖ 国内避難者に対する恒久的解決を提供し、国内避難者に対する保護と支援を確保する第一義的な責任を負うのは、**国家機関でなければなりません**。⁸この責任の内容は場合により変わりますが、実際の問題として、国家機関は、国内避難者の権利を保障し、国家及び地方の対応を調整するために効果的な政府の構造を構築し、人道的復興支援を促進し、かつ、国家予算及び国際的な援助を通じて恒久的解決プロセスを支援するために十分な資金が確実に割り当てられるように必要な法、及び/又は、政策の枠組みの整備を最低限確保する必要があります。
- ❖ 国家及び地方機関は国際的な人道的復興支援活動団体に対し、各自の任務を遂行するに際して、恒久的解決を見出す上で、国内避難者への支援の迅速かつスムーズな実施を認めなければなりません。⁹国内避難者の保護及び支援を行う第一義的な責任を負うのは国家機関ですが、国際的な人道的復興支援活動団体は補完的な役割を担っています。
- ❖ 国内の避難及び恒久的解決に関する全ての政策及び決定を実施するにあたっては、国内避難者の権利、ニーズ及び正当な利益を最優先に考えなければなりません。恒久的解決は、多くの場合、地域的な統合、統治権及び治安に関する重要な問題と関連しています。しかし、国内避難に関する法律や政策を作成するに当たっては、常に国内避難者のニーズと脆弱性及び国際的な人権基準に基づく考慮を行わなければなりません。

⁸ 指導原則28(1)をご参照下さい。領域内に実効的な支配を行っている事実上の当局は、法的承認がなかったとしても、同様の責任を負います。

⁹ 指導原則30をご参照下さい。

IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

- ❖ 全ての関係者は、実施すべき恒久的解決について国内避難者が、十分に情報を与えられ、自発的な決定を行う権利を尊重しなくてはなりません。¹⁰ 国内避難者は、恒久的解決の戦略及びプログラムの策定及び運営に参加する権利をも有しています。¹¹ 国内避難者は、彼らの置かれている特定の状況を踏まえ、原居住地への復帰、避難先での定住又は国内の他の場所での定住のいずれかを選択します。恒久的解決の各タイプ間に優先順位はありません。場合によっては、和平合意には、選択の余地がなく単一の恒久的解決を取らざるをえない指針を含んでいることがあります。そのような場合であっても、移動の自由に関する原則は有効であり、各人の選択は尊重され、支援されなければなりません。国家及び地方自治体、並びに、人道的復興支援活動団体は、国内避難者の実際の選択に基づいて恒久的解決プログラムを実施すべきであり、国内避難者に有意義かつ現実的な、恒久的解決策を提供できるよう活動すべきです。
- ❖ 原居住地への復帰の可能性がなく、避難先での定住又は国内の他の場所での定住を選択した人は、原居住地への復帰が可能になった時点において、原居住地へ復帰する権利を失っていません。恒久的解決の選択権の行使には、さまざまなオプション(原居住地への復帰、避難先での定住又は国内の他の場所での定住)が選択可能でなければなりません。予測可能な近い将来には原居住地へ復帰する見込みがない国内避難者(例えば、未解決の領域紛争又は災害によりもとの土地に住むことができなくなってしまったなど)は、多くの場合、最終的には原居住地へ復帰するという望みをもちつつ、とりあえず避難先で定住することを選択します。避難している場所での国内避難者の生活の通常化を支援すること(働く場所や、家を見つける手助けをするなど)は、原居住地への復帰の権利を排除するものではありません。むしろ、そのような支援は、避難生活の長期化を避けることに寄与し、自立的な生活を促し、後に、国内避難者が原居住地へ自発的に復帰するための地位を強化するものとなります。原居住地へ復帰することが可能な場合であっても、長期にわたり、避難先での定住又は国内の他の場所での定住をするという決断は、国内避難者が原居住地への復帰を含め、後に別の場所に移動するという個人の自由を排除するものではありません。

関連する法的原則: 国内(強制)避難に関する指導原則

原則15(d)は、以下の通り定めています。:

国内避難者は、「彼らの生命、安全、自由及び/又は健康が危険にさらされるいかなる場所への強制的な復帰又は定住から保護される権利」を有しています。

- ❖ 国内避難者が、彼らの生命、安全、自由、又は健康が危険にさらされる地域に復帰させられたり、又は、移住することが奨励されたり、強制されられたりすることは、許されません。政策立案者は、多くの場合、原居住地への復帰、避難先での定住又は国内の他の場所での定住に関する支援を始める条件が整うのはいつかという問題に直面します。

¹⁰ この権利は世界人権宣言13(1)の移動及び居住の自由から派生したもので、指導原則28にも間接的に示されています。また、「恒久的解決としての十分な情報を得た上での自発的意思による住居の選択」の項目もご覧下さい。

¹¹ 指導原則28及び「国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する計画策定及び運営への参加」の項目をご参照下さい。

恒久的解決を見出すための重要原則とは何か？

この問題は、恒久的解決がいつ実現するかという問題と混同されてはいけません。実際問題として、人道的復興支援活動団体、又は、国家及び地方自治体が国内避難者の復帰又は定住を支援し始めるにあたって、全ての恒久的解決の前提条件が整っていないわけではありません。しかしながら、原居住地への復帰、避難先での定住又は国内の他の場所での定住が完全に自発的に行われた場合であっても、国内避難者の生命、安全、自由又は健康を危険にさらす、又は、現地の状況を踏まえて定住予定地で快適に生活することができるという最低限の基準が満たされていないという場合は、当該移動を促すべきではありません。絶えず、復帰又は移転する地域の状況について、モニタリング(独立機関のモニタリングを含む)を行うことが必要不可欠です。避難先での状況により、国内避難者が安全でない復帰や移転を行うことを余儀なくされていないかについてもモニタリングする必要があります。

時期尚早な原居住地への復帰を支援することが要求される例外的な状況

通常、恒久的解決の見通しがある場合にのみ、原居住地への復帰が勧められます。恒久的解決の見通しのない一時的な帰還は、例外的な状況、すなわち、避難場所にいるより原居住地へ復帰したほうが危険の少ない場合の保護的な戦略として行われます。

人道的活動団体は、現地の状況が安全ではないことを知らされていたとしても、自発的に帰還又は移動しようとする国内避難者を支援すべきか、というジレンマに直面します。安全でない帰還や移動を促すことは誠に慎むべきであるという一方で、状況によっては、国内避難者の直面する危険を減らせる場合があり、その場合には彼らを支援することが適切かもしれません。

- ❖ **原居住地への復帰、避難先での定住又は国内の他の場所での定住を行う国内避難者は、特に避難に起因する理由で、差別されてはなりません。**¹² 差別してはならないという原則は、分野横断的なもので、恒久的解決を支援するプロセス、及び、恒久的解決の達成度評価に対する指針とならなければなりません。国内避難者は避難したことのみならず、人種、宗教、性別、言語、宗教、政治又はその他の信条、国家的又は社会的出身、障害、年齢、結婚歴及び家族構成、国籍、又はその他の地位を理由に差別されてはなりません。
- ❖ **国内避難者が定住する地域の人々のニーズも国内避難者と同様に無視されてはなりません。** 国内避難者が避難し、定住することが、既存の共同体のサービス及び資源に大きな負荷になっている場合があります。国内避難者及び受け入れ先の人々のニーズへの地域密着型の取り組みを確保することで、両者間の緊張が起こるリスクを緩和し、国内避難者のより効果的な定住を支援できる場合があります。

¹² 指導原則29(1)は、「原居住地又は常居所地への復帰、国内の他の場所での定住を行った国内避難者は、避難した結果として差別されてはなりません。国内避難者は、全レベルの公共活動に完全かつ公平に参加する権利を有し、公共サービスへの平等なアクセス権を有しています。」と規定しています。

IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

優れた実践例：ソマリアにおける国内避難者及びその他の弱者に対する住宅供給プログラム

ボサソ(ソマリア)の国連人間居住計画は、地方自治体と協力し、長期的避難者の共同体に対して低価格で住宅を建設できるプログラムを立ち上げました。小さな地域に根付いた企業が、必要な訓練を受け、その地域で入手可能な建築資材を供給します。建設された住宅のうちの一定割合は、地方自治体と協力して選別された、その地域に住む弱者に割り当てられます。地方自治体は、すべての住人に対する借地権の保証、住居の適法な扶養家族への譲渡の権利、15年間継続的に所有した後に不動産を譲渡、売却、抵当に入れる権利を与えています。

国連人間移住計画、ボサソ:戦略的都市計画に向けた第一歩(2009)をご参照下さい。

- ❖ 国内避難者に対しては、恒久的解決が実現された後も、国内外の人権法、及び、適用可能な場合は国際人道法による保護が継続されます。

いかに恒久的解決のための権利に基づくプロセスを組織化すべきか？

政府及び地方自治体と緊密に共同して活動を行っている人道的復興支援団体は、国内避難者を活動の中心に置く恒久的解決を支援する権利に基づくアプローチをとらなければなりません。国内避難者が、第一次的には彼らの選択により恒久的解決を見出す活動を行わなければなりません(国内避難者が、多くの場合そうするように)¹³。権利に基づくアプローチにおいては以下の事項を確保しなければなりません。

- ❖ 国内避難者は、どのような恒久的解決を求めようかについての十分な情報を与えられ、自発的意思による選択ができる立場にあること
- ❖ 国内避難者は、復興開発戦略が彼らの権利や要望に適切に対処するものとなるように、恒久的解決の計画立案及びその運営に参画すること;
- ❖ 国内避難者は、人道的復興支援活動団体を活用できること;
- ❖ 国内避難者は、適切なモニタリング・メカニズムを活用できること;
- ❖ 紛争又は暴力により強制移動がなされた場合には、和平プロセスや和平構築に国内避難者を関与させ、恒久的解決を強固なものとする

このような5項目はセクションⅢに記載された権利及び責務に由来するものです。本セクションにおいてはこれらを達成するために必要となる一般条件を説明し、オペレーション・マニュアルの詳細な内容については割愛します。

恒久的解決としての十分な情報を得た上での自発的意思による住居の選択

政府、地方自治体、人道的復興支援団体は、国内避難者が強制なしに選択できるようにする一方で、国内避難者に対し恒久的解決の選択に必要なすべての情報を提供する必要があります。

関連法原則：国内避難者の保護及び援助に関するアフリカ連合条約

アフリカにおける国内避難者の保護及び援助に関するアフリカ連合条約第11条第2項では、以下の通り規定しています。

「締結国は、国内避難者が十分な情報を得て、原居住地へ復帰するか、避難先に定住するか、国内の他の場所で定住するか又はその他の選択肢に関して自由な選択をできるようにするものとし、また、恒久的解決に至るプロセスに参画することができるようにするものとする。」

¹³多くの場合、計画されたプロセスの枠外で国内避難者は自発的に恒久的解決を求めようとします。

IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

国内避難者には、女性、子ども（その子どもの年齢・成熟度に応じて）、特別な配慮を要する人、及び社会的に孤立しやすい人（たとえば、国内避難者の中における少数民族）を含めて、適切な情報が提供されなければなりません。情報は、非識字者を含む国内避難者に理解できる言語かつ方法で提供されなければなりません。国内避難者が都市部にいる場合や離散している場合には、情報や相談を受けるための通知を受領できるよう特別な配慮をしなければなりません。最低限、以下の事項が含まれた情報が提供されなければなりません。

- ❖ 出身地のコミュニティや避難先での定住候補地域、又はその他の国内の定住候補地域の一般的な状況の評価は、政治的状況、安全性、移動の自由、恩赦及び法的保証、人権状況、女性・子ども・年少者・少数民族、老年者、障害者の権利保護のための法的及びその他のメカニズム、国内避難者に対する援助の期間及び方法を含んで行わなくてはなりません。その評価には、原居住地や避難先での定住候補地域、又はその他の国内の定住候補地域において再度強制退去を受ける現実的なリスクの説明及び既存の保護及び導入済の（災害）リスク軽減メカニズムに関する客観的情報を含まれなければなりません。情報は居住する人々の間で円滑かつ確実に（再）統合できる所定の方法で提供されるべきです。
- ❖ 原居住地への復帰、避難先への定住、又は国内の他の場所での定住の手続きは、再定住のためのパッケージ、行政上の規制及び必要書類についての情報を含んでいなくてはなりません。原居住地への復帰及び国内の他の場所に定住する場合に、国内避難者は、利用できる輸送機関や特殊な需要に対応するための措置として、どのようなことが可能なのかというような実用的な情報を必要とします。
- ❖ 原居住地への復帰、避難先への定住、国内の他の場所での定住の条件には、破壊の程度、住居、土地、生計手段へのアクセス、地雷リスクの可能性、雇用及びその他の経済的利益の機会、公共サービスの利用のし易さ（公共交通機関、健康管理、教育、通信手段等）、建物の状態、学校の設備、医療、道路、橋、公衆衛生及び政府、国際機関、私的な活動団体からの援助といった要素が含まれます。

男性、女性及び一定の年齢で十分に成長した子どもの参加するコミュニティ団体（又は大規模な団体が不可能な場合には、全体を代表するグループ）を通じた情報提供は、すべての国内避難者に直接情報を伝達する効果的な方法のひとつであり、また特定の個人に恩恵を与えることを回避することができます。（たとえば、ラジオのような）アクセス可能なマス・メディアを通じた発表は、特に国内避難者が離散していて、自ら能動的に恒久的解決を求めたり、アクセスしたりすることが困難な状況にある場合は特に有効です。

いかに恒久的解決のための人権擁護プロセスを組織化すべきか？

優れた実践例： 辺境地の国内避難者向けの短波ラジオ番組

国際連合と共同してスーダン及びコンゴ民主共和国における平和維持活動を行うヒロノディーレ・ファウンデーション(Fondation Hironde)はラジオ局(「ラジオ・ミラヤ」(“radio Miraya”)及び「ラジオ・オカピ」(“radio okapi”))を運営しており、公用語及び現地の言語で質の高いニュースと音楽を合わせて提供しています。ラジオ局の短波放送は辺境地域においても聴取でき、かつ国内避難者及びその他の紛争影響地域の住民に対する帰還の見通しやその他の恒久的解決を見出すための政治的、人道的展開に関する価値の高い情報を提供しています。

www.radiookapinet 及び www.mirayafm.org をご参照ください。

できる限り、国内避難者の代表者を訪問し、原居住地への復帰又は定住の状態を評価する措置をとる必要があります。このような”go and see”の訪問は、女性、一定の年齢及び十分に成長した子ども、特別な配慮を要する人、社会から孤立しやすい人を含む国内避難者のすべてについて行われる必要があります。この訪問においては、当該地域に住む人々と問題となる点及び解決策について確認し、協議を行う機会を設ける必要があります。人道的復興活動団体は、政府及び地方自治体が国内避難者に対して適切な情報提供できるよう支援する必要があります。

国内避難者はその自発的意思に基づいて恒久的解決についての選択を行うことのできる機会が与えられなければなりません。原則として、自発的意思による選択は個人の判断に基づいてなされるべきものですが、様々な状況において、家族又はコミュニティベースで判断がなされることが適切であるとされ、かつ許容されることがあります。そのような場合には、女性、(一定の年齢及び十分に成長した)子ども、特別な配慮を要するグループ又は社会的に孤立しやすいグループに属する人々が完全にカバーされなければなりません。さらに、家族やコミュニティと異なる選択を行う重大な理由がある大人(たとえば、心的外傷を有する人や原居住地への復帰が困難な人、受けている教育を終了したい人など)にも個人ベースでの選択肢を用意する必要があります。子どもに対する恒久的解決を選択するに当たっては、子どもにとって何が最善策であるかについて、第一に考慮しなければなりません。子どもの考えを聴取し、その年齢及び成熟度に応じてその意見を十分に尊重する必要があります。

優れた実践例： トルコの国内避難者が求める恒久的解決に関する調査

トルコでは、1990年代前半に東南部州の反政府グループとの紛争の結果、大量の国内避難者が発生しました。この事態を複雑化させた要因の一つとして、急速な都市化と大量の移民の流入が発生した時期に重なり、国内避難者と経済難民の区別が不透明になったことが挙げられます。この問題を処理するために、トルコ政府は、ハジェテペ大学(Hacettepe university)の人口研究所に国内避難者の現在の状況及び将来計画の評価を依頼しました。2006年12月に発表された調査結果には、定量的方法及び定性的方法の両面からの詳細な情報が盛り込まれています。

2010年には、13州における4000人以上の人のインタビューに基づいた国内避難者のニーズ及び認識に関する第二次調査の結果が発表されました。それは、政府及び地方自治体に国内避難者の保護及び援助を行うための行動計画の促進に信頼性のある経験的な根拠を与えるものでした。

人口研究所(Institute of Population Studies)、「移民及び避難者に関する調査」(“Survey on Migration and Displaced Population”)をご参照ください。¹

¹⁴www.hips.hacettepe.edu/tr/english/tgvona_eng.htmにて入手可能です。

IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

原居住地への復帰、避難先での定住又は国内の他の場所での定住を説得又は禁止をする際には、強制的な措置がとられてはいけません¹⁵。強制とは、単に物理的な強制、移動の自由の制約、嫌がらせ、脅しを行うことに限らず、故意又は過失により誤認しやすい情報の提供すること、特定の選択をする際に支援提供を条件付きにすること、恣意的に援助の終了期限を設定すること、原居住地への復帰、避難先での定住、国内の他の場所での定住への移行に必要な最低限の条件が整う前に国内避難者キャンプ・一時避難所・その他の施設を閉鎖することなど、暗黙の強制も含まれます。¹⁶

また、国内避難者は受けられる支援に関連し、重要な選択権が与えられなければなりません。原則として、復興策は国内避難者が求める恒久的解決の方法に重点を置くべきです。特定の解決に対する特別な支援や特定の恒久的解決に繋がる奨励措置は、それらが客観的かつ重大な根拠に基づく場合のみ許容されます。たとえば、和平協定において、優先的選択権として原居住地への復帰が定められている場合には、原居住地への投資は許容されます。また、国内避難者のグループが洪水多発地域である原居住地へ安全に復帰することができないが、避難先での定住が現地の収容能力を超えてしまうような場合には、国内の他の場所への定住支援を優先して行うことなどが解決策として考えられます。その他の恒久的解決のための特定の地域を優先させる必要性が認められる適切な要因として以下の事項が挙げられます。

- ❖ 国内避難者の過半数の要望
- ❖ 国内避難者の権利、ニーズ、正当な利益を考慮した和平協定に定められた優先事項¹⁷
- ❖ 原居住地への復帰、避難先への定住又は国内のその他に地域への定住についてのそれぞれの現地の収容能力
- ❖ 災害リスクなどを含む、安全性と有効な保護施策の地域的差異
- ❖ 自然資源の活用の利便性、持続的生計手段、雇用機会、社会的設備、公共サービスの地域的差異
- ❖ 予想される恒久的解決による環境への影響
- ❖ 資源の利用可能性や寄付が約束された資金を踏まえた上での支援策の必要経費総額

¹⁵ 指導原則第28条は国内避難者が「自由意志により、安全かつ尊厳をもって原居住地の自宅や住み慣れた居住地への復帰すること、又は他の国内地域へ定住すること」ができるようにすべきことを強調しています。

¹⁶ 「恒久的解決を見出すための重要原則とは何か?」のセクションをご参照ください。

¹⁷ 「いかに国内避難者を和平プロセスへ参加させるか」 (“how IDPs can be involved in peace processes”)の段落をご参照ください。

いかに恒久的解決のための人権擁護プロセスを組織化すべきか？

恒久的解決及び環境の維持

多数の国内避難者が恒久的解決を特定の地域に求める場合には、その地域の環境や自然資源の根本に影響を及ぼします。恒久的解決は、長期的生存に対する危機的状況を引起す可能性、及び、国内避難者と受入れ側のコミュニティとの間の軋轢を生じさせる原因となる環境悪化や資源の枯渇という悪影響を及ぼす可能性があります。そのため、恒久的解決の計画策定は自然資源（例えば、薪）及び生活の持続可能性の健全な運営管理に重点を置く必要があります。

原居住地への復帰、特別な地域での定住が余りに危険で許容することができない場合には、例外的に恒久的解決の選択が制限されることがあり得ます。移動・居住の自由は基本的な人権ですが、極限的状況によっては制限せざるを得ません。政府等が国内避難者を保護しようと最大限に努力しているにも拘らず、国内避難者がその生活や健康に対する重大なリスクに直面する場合には、国内避難者の原居住地への復帰や国内の他の場所での定住を禁止せざるを得ません。例えば、あらゆる必要かつ合理的な災害リスク削減措置を採ったとしてもなお、災害再発により居住不能又は重大な危険を引起す可能性がある場合が挙げられます。特定地域の地雷除去は困難で費用が多額となるため、紛争発生後の他の必要な措置と比較し合理的でないということも有り得ます。

特定の民族を殲滅させようとする重大な人権侵害起因する避難の状況において、政府等は更なる人権侵害から保護するために厳格な措置をとる責任があり、原居住地への復帰が永久的に禁じられるものであってはなりません。

移動・居住の自由に関する制限又は禁止は法律上の根拠に基づいてなされなければなりません。定住地の選択に対する制約は、生活、身体・健康に対する重大なリスクを受ける国内避難者を保護するために必要な限りで、最後の手段として策定すべきものです。これらは差別なく、国内避難者に適用され、避難が永久的な移住となる場合などその制約が実行される前に、十分な情報を提供し、協議をしなければなりません。国内避難者の代替となる定住地域は、同程度の生活水準、生計の機会、公共サービスを提供するものでなければなりません。決定事項は国内避難者が理解できる言語及び方法で伝達されなければなりません。

国内避難者の諸問題に係る恒久的解決への計画策定及び運営への参加

国内避難者は、恒久的解決を支援するプロセスにおいて、広く計画策定及び運営に参加できるようにしなければなりません。¹⁸ 女性、子ども（その年齢、成熟度に応じて）、特殊なニーズのある人、社会的に孤立しやすい人を含めて、国内避難者のあらゆる立場の人が十分に関与できるものとしなければなりません。

¹⁸ 指導原則28及び「恒久的解決を見出すための重要原則とは何か？」のセクションをご参照ください。方法手段については、例えば、*The UNHCR Tool for Participatory Assessments in Operations* (国連難民高等弁務官運営に対する一般参加型の方法) (2006)をご参照ください。

IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

国内避難者を受入れる現地のコミュニティや、その他影響を受ける人々とも協議が必要となります。

関連法原則： 国内避難に関する指導原則

原則 第28条第2項は以下の通り規定しています。:

「国内避難者の原居住地への復帰、再定住化又は避難先への定住化の計画策定及び運営に関して、国内避難者が十分な参画が保障される特別措置がとられなければならない。」

国内避難者の参加のプロセスについては、女性、子ども(その年齢及び成熟度に応じて)、特殊なニーズを有する人、社会的に孤立しやすい人の完全な平等参加を妨げるものでない限り、国内避難者コミュニティ内の既存の社会的仕組、組織形態及び意思決定プロセスを尊重しなければなりません。コミュニティの会議、社会的サービスその他のサービスの提供、食料配給センター、技能訓練及び就業プログラム、及び避難者の集まる環境には、恒久的解決の計画策定及び運営において、国内避難者の参加を完全に保証できるようなものとなっていなければなりません。奉仕活動、様々な利害関係者の参加する円卓会議、政府高官とコミュニティ間の対話への市民社会の参加は、国内避難者や影響を受ける人の幅広い参加の確保を促進し、国内避難者の受ける可能性のある偏見や烙印を減らすことができます。自発的に恒久的解決を模索する国内避難者についても、必要となる継続的な援助や保護に関する相談を受ける必要があります。

避難者の権利、正当な利益及び恒久的解決達成の展望に影響する一般的な立法的又は政策提言に関しても、国内避難者と協議する特別措置を取る必要があります。例えば、和解に関する法律、暫定的司法、災害リスク削減に関する政策などです。

女性、子ども、特殊なニーズを有する人、社会的に孤立しやすい人を含むあらゆる立場の国内避難者のニーズや権利の評価は、復興戦略に反映させる必要があります。一定の場合においては、国内避難者に特定の復興戦略や関連する法的枠組みを策定することが適切なことがあります。国又は地方自治体は復興プロセスを主導する責務があり、支出可能な予算の配分の下で、優先順位をつけて主導的役割を担わなければなりません。

優れた実践例： セルビアにおける地方自治体の行動計画

セルビアでは、難民弁務官は、多数の国内避難者及び難民を抱える地方自治体が強制退去させられた住民と協議して、彼らの統合を援助するための地域の行動計画を策定することを奨励しています。行動計画を採択した地方自治体は難民弁務官からの補助金を受け取ります。その補助金は、行動計画のための予算を自分で負担できない地方自治体の財源となります。

Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons (国内避難民の人権に関する事務総長代表の報告書が2005年セルビア及びモンテネグロを訪問した際の続報、UN Doc. A/HRC/13/21/Add.1, para. 9)をご参照下さい。

いかに恒久的解決のための人権擁護プロセスを組織化すべきか？

ニーズの評価と国内避難者及び国内避難者の避難先での定住又は再定住化を受入れなければならないコミュニティとの協議は、国内避難者の特殊なニーズや権利を考慮、及び、国内避難者に関する既存の対処計画を強化する措置を確保する上で、非常に重要です

状況によっては、国内避難者に対する特定の戦略を構築する方が適切かもしれません。それは、国家戦略となる可能性があり、また国内避難者の影響を受ける特定の地方の戦略となる可能性もあり、数カ国をまたがり共同して行うべき地域戦略となる可能性もあります。その他の場合には、特定の地域の一般的な復興戦略の中で国内避難者固有のニーズや権利を取り扱う方が適切なこともあります。国内避難者に対する特定の戦略を策定するか、地域ベースでのアプローチを採るか、いずれがより適切かを決定する際の考慮要素としては、以下のようなものが挙げられます。

- ❖ 影響を受ける全人口の中で国内避難者の人口はどのくらい割合を占めるか。
- ❖ 国内避難者と原居住地、避難先の定住地及び国内の他の定住地の住民の間には、状況に大きな隔たりがあるか。
- ❖ 第一次的な復興か国内避難者に関連する復興か。
- ❖ 国内避難者は、どの程度他の国民と異なるニーズを有しているのか。
- ❖ 特定の国内避難者に対するアプローチは、地域ベースのアプローチと比べて、国内避難者と地域住民との関係や和解に与える影響が、どの程度大きいのか。
- ❖ 他の国民が復興から開発に向けて動いているにもかかわらず、国内避難者は避難が長引いているのか。

優れた実践例： トルコにおける国内避難者の避難地への定住支援

トルコでは、南東部のヴァン(Van) 地域において、国内避難についての行動計画が2006年に開始されました。行動計画は、国内避難者だけでなく、地方自治体や他の地方当局、非政府組織(NGO)、民間部門の代表者、ビジネスや専門職の機関、従業員や労働組合といった他の利害関係者との広範な協議に基づき策定されています。行動計画は、実施にあたり、国内避難者の参加を予定しています。これは、地方自治体の対応を改善させるためだけでなく、国内避難者の“他者依存的な文化”を薄めて、彼らを受動的な社会福祉受領者から能動的な市民へと変えるためでもあります。

ヴァン地域の行動計画は、“既存の構想の拡大”を通して、困窮した国内避難者を避難地に定住化するための支援を提案しています：国内避難者は、フードバンク、「グリーンネットワーク」が提供する様々な社会的支援サービス、マイクロクレジットプログラム、地方自治体の子ども調査回復・訓練センターなどの、家庭生活福祉の向上を実現するためのヴァン行政区域構想を広範囲に利用してきました。

ブルッキングス・ベルン・国内難民プロジェクト、国内避難者の保護のために：法令及び政策立案者のためのマニュアル(2008年) (Brookings-Bern Project on Internal Displacement, *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers (2008)*), pp. 34 & 92.¹⁹をご参照下さい。

¹⁹ www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx にて入手可能です。

IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

国内避難者に対する特定の戦略においては、避難による負担を負わされている居住者のニーズも考慮されなければなりません。これらには、原居住地に復帰、避難先に定住、又は国内の他の地域への定住する国内避難者を受け入れるコミュニティと同様に、避難者を受け入れ支援するコミュニティや家族を含みます²⁰。国内避難者グループ間（例えば、災害による国内避難者のグループと内紛による国内避難者のグループ）において、グループごとに異なるニーズを有しているのではない限り、取り扱いに差異を設けるべきではありません²¹。国内避難者は帰還した難民や復員した兵士と同様のニーズを有しており、彼らと同程度の再定住化に向けた支援を国内避難者が受けられるよう確保するために、あらゆる努力がなされなければなりません。

立案された計画を実施し、早期回復措置が長期的な復旧や復興、再建プログラムへと確実に引き継がれるよう調整するため、調整の仕組み（理想的には、既存の調整の枠組みに基づくもの）が構築されなければなりません。

災害の場合、被災後の復興・再建計画において、災害の影響を受けた他の国民とは異なる国内避難者特有のニーズを考慮することが重要です。上記の概略を示した原則に合致するように、国内避難者を計画策定の段階から参加させなければなりません。

恒久的解決の支援を行う活動団体の活用

政府等の当局は、国内避難者の原居住地への復帰、避難先への定住化や国内の他の地域への定住を支援している非政府系活動団体や国際的人道的復興支援団体への安全で迅速な障害のないアクセスを許可し、促進すべきです。国際的・国内的な人道的復興支援団体は、恒久的解決を支援するのに重要な役割を担っています。特に、当局が、必要な人道的な措置や避難先への定住化もしくは再定住化への支援を行おうとしない、または行うことができない場合には、これらの活動団体の活用を恣意的に阻んではなりません。

関連法原則：国内（強制）避難に関する指導原則

原則30:

「すべての関係当局は、国際的な人道的組織及びその他の適切な関係者に対し、その各自の任務の遂行にあたり、国内避難者の原居住地への復帰又は再定住及び復旧を支援するため、国内避難者への迅速かつ妨げられることなく、活用できるよう許可し、促進しなければなりません。」

²⁰ 前述の「恒久的解決を見出すための指導原則とは何か？」のセクションをご参照下さい。国内避難民の人権に関する事務総長代表は、国内における避難が、国内避難者を超えて影響を与えることを強調するために、「避難の影響を受けるコミュニティ」をこうした文脈の中で言及しており、またより広範な受益者への対策の提供を求めています。

²¹ 国内避難者への再定住支援や特別な法的手段（例えば財産補償）を与える場合には、国内避難者登録のプロセスが必要となります。そして、そのプロセスは包括的であり、国内（強制）避難に関する指導原則2に定義された避難者を恣意的に排除しないものでなければなりません。

いかに恒久的解決のための人権擁護プロセスを組織化すべきか？

効果的なモニタリングの利用

政府当局、地方当局、及び人道的復興支援団体は、恒久的解決を支援するプロセス及び恒久的解決を実現するに何をすべきかを決定するプロセスをモニタリングするための効果的なメカニズムを構築すべきです。モニタリングの実施は、本書及びこれの根拠となる国際人権基準に適合する現場の条件(とりわけ、安全、安全保障及び自発的意思による原居住地への復帰に関するもの)を確保するため高い効果的があります。評価は、性別分析をも含めて行われるべきであり、特別のニーズを有する人々又は避難先において社会的に孤立しやすい人々を考慮の上で実施されるべきです。国内避難者及びその他の被災者向けの信頼のおける苦情申し立て制度があれば、懸案事項の情報を即座に管轄の政府当局又は地方当局のもとに届けることが可能です。

モニタリングを行うにあたっての客観的かつ透明性のある原則を規定するためには、本書に記載されている基準²²を、現地の事情に応じた内容の指針に修正する必要があります。そのような指針は、当局と人道的復興支援団体間の緊密な協力の下、国内避難者コミュニティとの協議を経て構築されるべきです。災害後の状況下で散在している信頼性のあるデータを入手することはしばしば困難ですが、少人数ながらも母集団を代表するサンプル調査から得られるデータ、又は独立専門家による定性的方法(フォーカスグループへの面談等)に基づく評価を基礎として指針を作成することが可能です。散在しているデータが入手できた場合は、国内避難者の中の性別、年齢、民族性及びその他のカテゴリーに基づく違いに応じた指針を立案すべきです。

優れた実践例：フィリピンにおける移転のモニタリング

2009年秋のフィリピン台風災害の際、フィリピン政府は、出身地域に帰還できなくなった何百もの家族に対し、恒久的解決としての移転を強く訴えました。プロテクション・クラスター(保護団体)は、「恒久的解決のためのフレームワーク」にある移転プロセスのための指針を踏まえて、保護施策に関する評価を実施しました。その指針とは、移転プロセス、住宅・水道・健康管理・公衆衛生・基本教育などの基本的サービスの提供レベルの計画及び実施にあたり国内避難者の意見が考慮されているか否かということです。

評価を実施したことにより、転入生が「よそ者」として学校で差別されているなどの多くの問題点が明らかになりました。プロテクション・クラスター及びフィリピン政府は、このような問題に対する適切な解決策を見出すために、この評価結果をうまく利用しています。

国際的モニタリング機関、国内人権機関、NGO、及びその他独立したオブザーバーは、自由にかつ妨げられることなく、国内避難者が復帰又は定住した地域へ立ち入り、国内避難者自身に接触することができる権利を享受できるようにしなければなりません²³。独立した活動団体による精査を実施することにより、モニタリングにおける政府当局、地方当局及び人道的復興支援団の活動を補完することができます。独立性のあるメカニズムを設け、報告書を公開することを通じてその活動の透明性を確保するようにならなければなりません。

²² 「恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か？」のセクションを参照のこと。

²³ 原則30を参照のこと。

IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

モニタリング活動の範囲は、政府当局・地方当局及びモニタリング機関との間で締結される覚書によって定められなければなりません。

紛争や暴力の蔓延から逃れるため避難している場合には、和平プロセス及び平和構築に国内避難者が関与することを保障し、恒久的解決を強固なものとする必要があります。

和平プロセス及び平和構築において国内避難者が関与し、恒久的解決を強固なものとする必要性

適切な場合には、国内避難者は和平プロセスに参加するべきです。国内避難者の権利、ニーズ及び正当な利益は、和平プロセスの中で締結される和平協定及び平和構築戦略に盛り込む必要があります。しばしばこの和平プロセスが恒久的解決の成否を決定づけることになるからです。同時に、国内避難者の諸問題に係る恒久的解決が、恒久的な平和構築のための重要な要素となり得ます。いかに和平プロセスが恒久的解決の可能性を高めるのか(その逆もまたしかり)を理解するために、人道的復興支援団体は、紛争と避難の関連を分析する必要があります。

優れた実践例：コンゴ民主共和国東部における安定化計画における主要目的としての恒久的解決

コンゴ民主共和国政府及び国際連合は、コンゴ東部の紛争地域の治安安定化を支援するための協同計画を開始しました。より包括的な復興努力の一部である、国内避難者及び難民の原居住地への復帰及び再定住は、国家権限の拡大、治安の向上、政治対話及び性差に基づく暴力との戦いに加えて、かかる安定化計画の重要な要素のひとつとして認識されていました。2009年11月、これらの各要素を支援するためのプロジェクトに融資をする大規模な復興・安定化基金が創設されました。

国際連合治安安定化支援戦略(UNSSSS, 2008年)及びコンゴ民主共和国政府による紛争地域の安定化・復興政府計画(STAREC, 2009年)を参照のこと。

すべての国内避難者は、女性、子ども(その子どもの年齢・成熟度に応じて)、特別のニーズを有する人々、及び社会的に孤立しやすい人々をも含め、和平プロセスに関与すべきです。また、国内避難者は、平和構築戦略²⁴の策定と実施にも積極的に参加すべきです。国内避難者による和平交渉への直接参加が不可能であるか、望ましくない場合は、国内避難者の間接的な参加が保障されるべきです。人道的復興支援団体は、国内避難者による参加を擁護し、また訓練、コミュニティ開発及びその他の適切な方法により国内避難者の効果的な参加を支援するにあたり、重要な役割を担っています。

²⁴ 和平プロセス及び和平協定への国内避難者の統合(米国平和研究所/国内避難に関するブルッキングス・ベルン・プロジェクト、2010年(Brookings-Bern Project on Internal Displacement/United States Institute of Peace, 2010))を参照のこと。女性と平和、安全に関する国連安全保障理事会決議1325(2000年)を参照のこと。

いかに恒久的解決のための人権擁護プロセスを組織化すべきか？

国内避難者コミュニティとの協議の際に女性の参加を保障すること

和平プロセスの初期段階において女性の参加を戦略的な出発点として確保することは、女性が交渉のテーブルに着くことを著しく容易にし、また合意における女性の影響力を強めることが可能です。例えば、以下のような方法が推奨されます。

- ▶ 現地における女性のグループ及びリーダー(国内避難者を含む)との対話を通じて女性市民社会組織の名簿を作成すること。
- ▶ 交渉当事者及び国内避難者の代表者に、グループ内の女性構成率を最低30%以上とするよう提唱すること。
- ▶ 様々な和平プロセス段階で、より広範な市民社会組織の一部としての女性グループ(女性避難者を含む)と交渉当事者との間の会合を促進するよう働きかけること。
- ▶ 女性避難者が公式の和平プロセスを監視し、助言を行えるようにするための交渉プロセスに関する女性諮問委員会の設立の支援すること。
- ▶ 女性避難者との協議プロセスを交渉に直接活かせるよう保障すること。

国際連合女性開発基金(UNIFEM)の「平和を確保：和平プロセスへの女性の効果的な参加に向けた国際的な社会を導くために」(ニューヨーク、UNIFEM、2005年10月)を参照のこと。

恒久的解決こそが、和平協定の具体的な目的のひとつであるべきです。紛争と避難に密接な関連がある場合は、和平協定の中で、以下のような国内避難者の具体的なニーズに効果的に取り組むべきです。

- ❖ 安全と治安
- ❖ 住居、土地及び財産の問題
- ❖ 和解及び平和構築
- ❖ 紛争後の復興
- ❖ 被った侵害に対する救済

和平協定では、以下のことが充足されなければなりません。

- ❖ 明確で一貫性のある国内避難者に関する定義の使用
- ❖ 国内避難者のニーズと正当な利益を反映させた避難時特有の権利及び保護に関する条項を盛り込むこと
- ❖ 国内避難者の関連する活動団体の役割及び義務を特定すること
- ❖ 国内避難者の参加を含む、実施プロセスについて規定すること

優れた実践例：グアテマラの和平プロセスへの避難民の参画

グアテマラの和平プロセスにおいては、難民コミュニティの代表者によって組織されるいわゆる「常設委員会 (comisiones permanentes)」が、難民とグアテマラ政府間の交渉に直接関与しました。その結果、36年間にわたる武力闘争に終止符を打つこととなったグアテマラ和平合意は、原居住地への復帰する難民及びある程度ではありませんが恒久的解決を求める国内避難者の懸念事項に配慮したものとなりました。

在メキシコグアテマラ難民の代表者及びグアテマラ政府間の合意(1992年10月8日) (Acuerdo Suscrito entre los Representantes de los Refugiados Guatemaltecos en México y el Gobierno de Guatemala)並びに武力闘争による退去民の再定住に関する合意(1994年6月6日)²⁵を参照のこと。

公式の和平プロセスが存在しない場合又はこれを超えたところで、コミュニティ内の和解及び信頼醸成のためのメカニズムがしばしば必要となります。特に国内避難者と現地の居住者との間や国内避難者内の異なるグループ間で、かつて紛争の対立当事者の側にあったが、現在では隣り合って生活するような場合には、必要です。さらに、国内避難者が定住もしくは再定住をしようとしている地域において土地もしくは生計手段などの希少資源をめぐる競争が存する場合には紛争解決のためのメカニズムが必要となる場合があります²⁶。

²⁵ 各々次のサイトにおいて閲覧可能です。

www.acnur.org/biblioteca/pdf/2417.pdf

http://www.brookings.edu/~media/Files/Projects/IDP/Laws%20and%20Policies/Guatemala/Guatemala_ResettlementAgreement.pdf

²⁶ 資源をめぐる争奪競争は災害後の状況においても典型的であり、この場合も同様に紛争解決のためのメカニズムがしばしば必要となります。

恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か？

恒久的解決の達成度は下記の8つの基準により判断されます。

- ❖ 安全及び安全保障
- ❖ 十分な生活水準
- ❖ 生計手段の利用
- ❖ 住居、土地、財産の回復
- ❖ 書類の利用
- ❖ 家族との再会
- ❖ 政治・行政への参加
- ❖ 有効な法的救済と司法の利用

上記基準を適用する際には、個別事情をよく考慮する必要があります。また、これらの基準はそれぞれ関連し重なり合っています（例えば、土地の回復は生計手段や十分な生活水準に大きな影響を持っています。）。前述のように、8つの基準すべてを実現することが無差別の原則—国内避難者が避難したことやその他の事由により差別されない²⁷—なのです。

多くの避難の状況においては、複雑さや難題が伴うことからすると、これらの基準はしばしば理想を示すものとはいえ、中期的な実現は困難かもしれません。したがって、これらの基準は恒久的解決の達成度を示す指標と考えるべきでしょう。

長期的な安全及び安全保障

恒久的解決を得た国内避難者は、国や地方機関から効果的な保護が得られれば、身体的安全と安全保障を享受します。その保護には、最初の避難の原因となった恐怖→危険又はさらに避難しなければならない恐怖→危険から保護されることも含まれます。恒久的解決を得た国内避難者の保護は、避難による影響を受けていない国の人々や地域に対して与えられる保護よりも、効果的なものでなくてはなりません。

²⁷ 「恒久的解決の探求に関する重要指導原則とは何か？」のセクションを参照のこと。

恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か？

完全な安全と安全保障はしばしば実現されないこともあります。国内避難者が、元のコミュニティに帰還したり、国内の他の地域に定住したりするのに伴い、彼らに対する攻撃、嫌がらせ、脅迫、迫害その他懲罰的的行為が行われてはいけません。そして、国内避難者は地雷や不発弾、銃その他の暴力から保護されなければなりません。また、避難やその後の社会的困難により、女性や子どもに対する搾取や家庭内暴力、性的暴行が発生しやすくなりますので、それに対する対処も行わなければなりません。

優れた実践例： コートジボワールにおける早期帰還の実現

一定状況下、包括的和平合意ができていない中ではありましたが、避難者を安全に帰還させる協定が締結されました。2005年3月、コートジボワールのフェンゴロ(Fengolo)の村のゲレ(Guéré)族は、内紛から逃れ、近くの町のデュエクエ(Duékoué)に避難しました。共通の人道支援行動計画に基づき、関係機関常任委員会のナショナルチームの人道支援組織は、人道調整官の指揮の下、状況を安定させるために中立軍の配備を奨励しました。そして彼らは人々のために住居の修復、緊急農業プログラムや社会結合プログラムの整備、食糧援助や医療支援を行いました。それにより、約975人が2007年の和平合意締結前に帰還することができました。

詳細については、*国内避難者の人権に関する国連事務総長代表のコートジボワールへの任務(U.N. Doc. A/HRC/4/38/Add.2, para. 54)*をご参照ください。²⁸

恒久的解決を得た国内避難者は移動の自由も享受します。彼らは避難場所から自由に去ることができ、また自由に帰ることができます。重要な権益その他の自由を保護するため、暫定的に一定の移動制限(緊迫状況下における夜間外出禁止令)が課される可能性もありますが、それが差別的又は恣意的に行われることがあってはいけません。例えば、国内避難者又は国内避難者が生活している特定の地域に対してのみ適用され、原居住者には適用されないような旅行制限は、国内避難者が恒久的解決を得る上で一般に深刻な障害となります。

災害多発地に帰還又は定住する場合、天災又は人災から生じる危険を、可能な限りかつ合理的範囲内で最小化するため、災害リスクを減少させる措置(早期警戒、事前準備、減災措置、適応措置)が講じられてきました。多くの場合において、用意された保護措置は不十分であり、避難前の状況を回復するだけでは十分とは言えません。むしろ、国や地方自治体、寄贈者は、「被災前よりも良い状態」を実現するために相当な投資をする準備をしておくべきといえます。国や地方自治体は、国内避難者及び一般市民の自然災害又は二次災害の再発に対する脆弱性を減少させる措置を講じる必要があるでしょう。

²⁸ 下記サイトで参照できます。

www.brookings.edu/~media/Files/Projects/IDP/UN%20Reports/Mission%20Reports/A%20HRC%204%20038%20ADD2engl.pdf

優れた実践例: アルジェリアとバングラデシュの災害リスク削減と早期警戒措置

洪水の被害を受けやすい地域は、住居開発を縮小し、人の生活や住居への危険が少ない他の使用方法、例えば農業での利用を奨励するような、土地利用規制に従って開発することができます。例えば、アルジェリアの災害対策法は、一切の建設が認められない地域や洪水の影響に対する特別な予防策が講じられることを条件に建設が認められる低危険度地域を示した洪水危険マップを提供しています。

バングラデシュは、政府が気象学的予測に基づきサイクロンが予想される24時間前に第1次的警報を、18時間前に「危険段階」の警報を、10時間前に「最大危険段階」の警報を行うことを義務づける、サイクロン警報システムを設置しました。政府は、ラジオ放送と、33,000人の村民ボランティアがメガホンと手動のサイレンで人々にサイクロンが近づいていることを知らせる、「人中心」のサイクロン防災準備プログラムを実施するため、バングラデシュの赤新月社及び国際赤十字赤新月社連盟と、提携・協力協定を締結しています。

ブルッキングス・ベルン・国内難民プロジェクト、国内避難者の保護のために:法令及び政策立案者のためのマニュアル(2008年)(*Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers (2008)*)の54-55頁をご参照ください。²⁹

生計手段の持続的利用と環境保護(例えば緑化プログラム)推進の取り組みは、天災に基づく人災が発生してしまうことを防止することに寄与します。

必要かつ合理的なあらゆる災害リスク削減措置が取られていたとしても、最低限の安全が実現されない場合は、最後の手段として、避難前と同等の生活水準が提供される地域への国内避難者の恒久的避難が要求されることもあります³⁰。

恒久的解決を得た国内避難者は、裁判所、国内人権機関、国家災害対策サービス等の国又は地域の保護機関を、十分にかつ差別されることなく利用できます。国内避難者の身体的安全と安全保障が脅かされないことを保障する第一次的責任は、国と地方自治体が負っています。国及び地方自治体は、特に、個々の国内避難者のニーズに合わせた保護を提供しなければなりません。地方や、内戦から移行中又は災害の影響が深刻な国家の法執行や裁判システムが、十分に確立されていない又は十分に再建されていない場合であっても、重要なのは、国内避難者が原居住者と同等に国及び地方の保護機関を利用できることです。原居住地へ復帰、国内の他の場所での定住、あるいは避難先で定住する場合、それらの地域において実効的な裁判所及び警察署の設立又は再建されることが、最優先で考慮されなくてはなりません。

内戦又は大きな自然災害を経験した国々は、安全と安全保障を確立するにあたって、一時的に国際社会の援助が必要となる場合があります。段階的に保護の責任を移管し最終的には国と地方自治体が一切の保護の責任を負うようにすることは、恒久的な保護を促進します。責任移管の計画なく、国際的な主体すなわち国連平和維持軍の継続的な関与に依存している保護は、一般的に恒久的なものではありません。

²⁹ www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx で参照できます。

³⁰ 「恒久的解決としての十分な情報を得た上での自発的意思による住居の選択」の節も併せてご参照ください。

恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か？

恒久的解決の達成度を示しうる指標：安全と安全保障³¹

- 国内避難者の帰還先又は国内の他の定住先の、幹線道路、生活圏、農地における、地雷及び不発弾撤去の水準
- 検問所又はその他の安全特別対策の減少の程度
- 国内避難者が差別的又は恣意的に移動の自由を制限されないこと
- 武装解除、戦闘員の解散、元戦闘員の社会への再復帰の進展
- 避難前の国家水準又は地方の状況と比較した、国内避難者の帰還先又は定住先に配備された警察署及び裁判所の数、訓練された警察及び司法職員の数。現居住者と比較した、国内避難者による警察及び司法への利用の程度。国内避難先における警察の巡回の頻度。
- 国内避難者であること又は少数派であることに基づく、国内避難者を対象とした暴行又は脅迫の報告件数
- 原居住者が被害者となった犯罪発生率、避難前の状況、又は(必要に応じて)国家水準と比較した、国内避難者が被害者となった暴行犯罪の発生率
- 特定の地域への自発的帰還の継続の程度
- 自然災害から発生する危険に直面する人々の数の減少
- 将来の危険を減少させるために取られている方策
- 恒久的解決を求める国内避難者の安全と安全保障に対する感覚³²

差別のない十分な生活水準の享受

恒常的解決を得た国内避難者は、差別無く、最低限の避難所、医療、食料、水、その他生存に必要なものが供給される十分な生活水準を享受します。十分な生活水準には、少なくとも、国内避難者が持続可能な状態で適切に下記を利用できることが要求されます。

- ❖ 必要な食料と飲料に適した水
- ❖ 基本的な避難所と住居
- ❖ 性的暴行に対するケアその他の妊娠・出産に関する医療を含む、必要な医療サービス
- ❖ 衛生
- ❖ 少なくとも小学校教育

³¹ これらの指標は例示です。実際の状況により、判断に関連するものと関連しないものがある可能性があります。この判断枠組の利用者はまた、指標の利用に要求されるデータの量につき、どれくらいの量データを合理的に入手できるのかも判断する必要があります。これに関しては、前述の「効果的なモニタリングへの活用」も併せてご参照ください。

³² 長期間に渡って暴力や危険に曝されることで、許容できる危険レベルの感覚が変わってしまう可能性があることを考慮しても、国内避難者自身が安全と安全保障に対してどのような感覚を有しているかは、保護が効果的であるかどうかの判断に寄与すると言えます。

経済的及び社会的権利に基づく必要最小限の中心的要件

経済的及び社会的権利について言えば、国家は必要最低限の生活水準を確保する義務を負っており、そのための国家資産の支出を優先しなければなりません。経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約に関して、その履行を監督する委員会は、「各締約国は、最低でも各権利の最低レベルの実現を確保する義務を負っている。よって、例えば、相当数の人々が必要な食料、必要不可欠なプライマリーヘルスケア、基本的な避難場所及び住居、又は最も基礎的な教育を得られない状況にある締約国は、明らかに規約に基づく義務を履行していないと言える。」との見解を示しています。

経済的、社会的及び文化的権利委員会、一般的意見(3)、締約国の義務の性質(1990)第10節をご参照ください³³。

この文脈では、十分性とは、これらの最低限の物資とサービスが次の状態であることを意味します：

- ❖ **入手できること。**地方の状況を考慮した上で十分な量と質が被災者に届いていること。例えば、恒久的解決を求める国内避難者（避難前に不動産を所有していなかったが、避難先へ定住、国内の他の地域に定住、または原居住地への復帰しようとする国内避難者を含む）のために、住居を再建又は新築しなければならない可能性があります。
- ❖ **利用できること。**すなわち、物資やサービスが(a)差別なく、必要とするすべての者に対して供給されていること、(b)安全かつ容易に入手可能であり、物理的にも経済的にも脆弱なグループ及び社会的に孤立したグループも含むすべての人が利用可能であり、そして、(c)受益者に認知されていること。例えば、もし必要な食料や飲料に適した水が、災害後の環境の悪化や土壌汚染により供給不可能である場合は、十分な生活水準を確保することができません。
- ❖ **許容できること。**すなわち物資やサービスが文化的に適切であり、性別や年齢に配慮したものであること。たとえば、原住民や遊牧民はしばしば食料や住居について特殊な文化的伝統を有しています。
- ❖ **適応性があること。**物資やサービスが国内避難者のニーズの変化に十分に対応できるような融通のきく方法で供給されること³⁴。

国又は地方自治体は、必要不可欠なニーズに応え、必要な予算を割り当てる第一次的責任を負っています。国家資源が十分ではない場合は、国や地方自治体は、こうした問題に取り組む人道活動団体や開発関係者に支援を求める必要があります。

³³ www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocumentで参照ください。

³⁴ 経済的、社会的及び文化的権利委員会、一般意見書(4)(1991): 十分な住居の権利(規約11条1項)第8節; 一般意見書(12)(1999): 十分な食料の権利(規約1条)第8-13節; 一般意見書(15)(2002): 水の権利(経済的、社会的及び文化的権利に関する規約11条及び12条)第12節

恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か？

恒久的解決を得た国内避難者は、原居住者と同等・同様に、教育、健康、公共住宅その他の社会福祉施策を含む公共サービスを利用することができるものとします。

優れた実践例：ボスニア・ヘルツェゴヴィナに帰還した子どもたちへの学校の提供

ボスニア・ヘルツェゴヴィナでは、政府は避難した少数派の帰還を奨励するためには、たとえ生徒の数が法定の人数に満たなくても、帰還先に学校を開校する必要があると認めました。教育省もまた、少数派の原居住地への復帰を含む自主的な恒久的解決を促進するため、少数派を構成する人々の中から、全ての科目を教える教師を段階的に雇用することに合意しました。さらに、学校の在学証明書や学位について相互に承認することが合意されました。

ブルッキングス・ベルン・国内難民プロジェクト、国内避難者の保護のために：法令及び政策立案者のためのマニュアル(2008年)
(Brookings-Bern Project on Internal Displacement, Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers (2008))
232,237,239頁をご参照ください。³⁵

避難の影響を受けた地域とその他の地域との間に、(再度の緊張と避難の原因となり得る)大きな不均衡がある場合は、国内避難者とその他の影響を受けた地域の人々双方の、経済的、社会的及び文化的権利が段階的に実現することを、政府と協力者が明確にコミットしなければなりません。多くの場合において、恒久的解決を確保するためには、「被災前よりも良い状態」にすること及び避難の根本原因に対処することが必要です。

恒久的解決の達成度を示しうる指標：十分な生活水準

- 国内避難者に十分な食料、飲料に適した水、基本的な避難所及び必要な医療を提供するための支援プログラムの実行
- 栄養失調またはホームレスの国内避難者の推定数
- 必要に応じて、原居住者、避難前の状況又は国内水準と比較して、十分な食料、飲料に適した水、基本的な避難所及び必要な医療を受けられていない国内避難者の割合
- 必要に応じて、原居住者、避難前の状況又は国内水準と比較して、少なくとも適切な環境下で十分な質の初等教育を受けることのできる国内避難者の子どもの割合
- 国内避難者の子どもを学校に行かせることを阻害する法的又は行政上の障害がないこと
- 避難により教育を中断されたが学校に復帰した国内避難者の子どもの割合
- 必要に応じて、原居住者、避難前の状況又は国内水準と比較して、過密状態にある住居／避難所に居住している国内避難者の割合
- 同様のニーズがある原居住者の場合と比較して、国内避難者が公共サービス、援助、又は海外からの送金を利用するのに特別な障害が存在しないこと

³⁵ www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspxをご参照ください。

生計の手段及び雇用の確保への取組み

国内避難者が恒久的解決を得たといえるためには、国内避難者が雇用その他の生計の手段を確保できることが必要です。それらの雇用・生計手段は、国内避難者が必要とする最低限の社会経済上のニーズ³⁶を満たすに足りるものでなければなりません。それらのニーズが公共福祉により保障されていない場合などは、特にこの点に留意する必要があります。

加えて、生計の手段の確保の可能性はあくまでも相対的評価とならざるを得ない点にも留意が必要です。国内避難者が再定住する際、復帰先地域社会の経済自体が脆弱であり、失業率が高い状態であることも多く、国内避難者を含む地域社会全体として生計手段の確保が限定されていることもままあります。しかしながら、最低限国内避難者が他の地域住民と同様の条件で雇用や生計の手段を確保する機会を保障することが重要です(例えば、地域の労働市場への利用可能な交通手段のない遠隔地に、移住することとなった国内避難者など)。

国内避難者が新たな専門知識・職業スキルを習得したり、新たな生計の手段に適応したりしていくことを援助するための措置が必要な場合もあります(例えば、農耕地方にもともと居住していた国内避難者が都心部に移住する場合や、対象となる国内避難者が長期間に渡って労働市場から離れていたような場合です)。従って、政府により危険地域からの移住を余儀なくされた国内避難者などについては、代替的な生計手段を得る機会を提供する特段の義務が、政府にはあります。³⁷

優れた実践例：セルビアにおけるヴィレッジハウス・プログラム

人道支援団体ディヴァック(Divac)がセルビアで行ったプログラムとして、地元政府と国連難民高等弁務官事務所(UHCR)と協力の上、国内避難者家族に対して、一定の金額以下で、かつ状態のよい売家を購入することを支援するというプログラムがあります。当該プログラムは、国内避難者家族が見つけた住居を購入するための経済的・手続的援助を提供するものです。加えて、被支援家族は小規模なビジネスを始めるために必要な設備、必需品及び職業訓練の提供を受けることができます。被支援家族は、生計の手段として、いくつかの選択肢の中から支援を選ぶことができます(例えば、地域マーケットで販売するための作物を育てるビニールハウスの提供を望むなどの選択が可能です)。

詳細については、国内避難者の人権に関する国連事務総長代表の2005年セルビア・モンテネグロ追跡調査に関する報告(UNDoc. A/HRC/13/21/Add.1, para.10) をご参照ください。³⁸

また、国内避難者が避難生活中に獲得した様々な機会についても、これを出来る限り保持するよう努力する必要があります。避難生活が長期間に及ぶ場合や、農村部から都心部への移住を伴うような場合には、しばしば国内避難者のコミュニティ内における社会動学的状況が変化することになります。例えば、女性や若年者は、避難前の居住地では得ることのできなかった教育や就労の機会を避難生活の間に得ることがあります。

³⁶ 前記「差別のない十分な生活水準の享受」を参照のこと。

³⁷ 前記「恒久的解決としての十分な情報を得た上での自発的意思による住居の選択」を参照のこと。

³⁸ www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx にて参照可能です。

恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か？

優れた実践例：グルジアにおける国内避難者への現代テクノロジーへの活用

民間セクターからのサポートを受け、グルジア教育省、国連難民高等弁務官事務所、そしてワールドビジョングルジアは、グルジアにおける国内避難者の生活拠点のうち9つの拠点において、コミュニティ・テクノロジー・アクセス(CTA)センターを設立するプロジェクトを立ち上げました。CTAセンターには、国内避難者及びその受け入れ先地域住民たちが彼らの自立を支援するための教育・就労の機会や生計手段獲得の機会を得られるよう、インターネット回線をつないだパソコンなどのコンピュータ技術を使用できる施設が備えられています。ここではパソコン基本技術の習得コース、起業訓練コース、雇用支援サービス、キャリア相談、そしてビジネスセンターなどのサービスが用意されています。

恒久的解決の達成度を示しうる指標：雇用及び生計手段

- 国内避難者が、地域住民と同様のレベルで、司法・行政上の制約なく雇用などの経済的活動を行うことができているか否か
- 国内避難者の失業率を、地域一般住民のレベル、避難以前のレベル、国内平均レベルと適宜比較した際の値
- 国内避難生活者の雇用の類型や就労条件(非正規労働市場での就労、労働基本法の定める最低賃金等の条件の達成率等の条件を適宜含む)を非避難生活者と比較した際の値
- 地域一般住民、避難以前、国内平均とそれぞれ比較した際の国内避難生活者の貧困レベル

住居、土地、財産を回復するための利用可能かつ有効な手段

国内避難者が恒久的解決を得たといえるためには、当該避難者が原居住地に復帰する場合、避難先で定住する場合、国内の他の場所に定住する場合のいずれの恒久的解決を求めるかにかかわらず、自らの住居、土地、財産を取得・回復するための仕組みを利用できることが必要です³⁹。これらの準則は、居住用地、農業用地、商業用地のみならず、賃貸借契約やテナント契約についても適用されるものです。財産回復の権利又は財産補償を受ける権利は、住居、土地、財産に対する所有権、賃借権その他の利用権限を失った者、又は事実上の平穏な財産使用に基づく公式・非公式の権利を失った者(例えば正式な法的権限に基づかない原居住地から任意に避難させられた者など)であると問わず、全ての避難者(男性、女性、子どもを含む)に対して保障されるべきものです。これは、既に亡くなった家族のメンバーから財産を相続することを予定していた孤児などの者も含むものです。さらに、原住民など、特定の土地に特別な結びつきを有する人々の取扱については、特段の注意を要するものであることに留意しなければなりません。

³⁹ 更に詳細なガイダンスについては、「関連機関：難民及び避難民の住居・財産の回復に向けてのハンドブック(Inter-Agency, Handbook on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons)」をご参照下さい。また、ピニエイロ原則(Pinheiro Principles)を適用したものとして、2007年3月の書面も www.ohchr.org/Documents/Publications/pinheiro_principles.pdf にてご参照ください。

優れた実践例：ボスニア・ヘルツェゴビナにおける財産回復のための特別手続

ボスニア・ヘルツェゴビナにおける財産回復のためのプロセスは、各自治体の地方財産委員会 (local property commissions) が適用するための特別な手続を定めた特別法案の通過によって定められました。1992-95年の紛争以前は、例えば多くの私有財産のオーナーは課税を避けるために自らの所有地を登記することを怠っていました。内戦後のボスニアにおける特別法は、この広く行き渡った慣行の存在を重視して、私有財産の回復は、登記を有する所有者のみならず、合法的な財産保有者からも主張できる旨定めています：「放棄が宣告された不動産資産の所有者は、当該財産の回復を求める申立てをいつでも行うことができる。また例外的に、放棄が宣告された不動産資産を、当該宣告時に無条件で使用していた者も、かかる財産回復の申立てを行うことができるものとする。」

ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦官報11/98号第4条：「一時的に放棄された不動産に対する法律の適用停止を定める法律(Law on the Cessation of the Application of the Law on Temporary Abandoned Real Property)」参照。

住居、土地、財産の回復又はこれに関連する補償のために実行されるプロセスは、複雑かつ多大な時間を要するものになる場合があります。これらのプロセスは、国内避難者が恒久的解決を得たというために必ずしも完了していなければならないものではありません。恒久的解決の達成度の判断要素としては、国内避難者が、利用可能かつ有効な財産回復・補償システムを利用できるか否か(必要な場合の無料の法的支援も含む)、そしてその間の暫定期間において安全かつ安心して居住することができているか否かが重要となります。場合によりますが、特別な財産回復・補償のシステムを確立する(例えば土地所有申請委員会など)ことが適切な場合もあれば、従来の紛争解決システムのような既存の制度の中で対象となる財産回復・補償の手続きを効率的かつ公正に行うことが可能な場合もあります。

住居、土地そして財産権に関する問題を取り扱うためには、総合的な視野が必要となります。原則として、喪失財産の回復が望ましい解決措置ではありますが、場合によっては、異なる利害関係を総合考慮の上、回復に代えて金銭による財産補償を行うことが衡平にかなう場合も存在します。また、避難を行う過程で賃借権を失った人々に対しても適切な解決策を模索する必要があります。国内避難者の所有不動産を一時的に使用している者に対しても、財産回復のための立ち退きを迫るに当たっては代替的解決手段が提示されなければなりません。特に、かかる不動産を一時的に使用している者自身が避難民であり、異なる利害関係が存在するとは知らずに当該不動産を使用している場合などについては、特段の注意が必要となります(例えば、一時使用者と原所有者である国内避難者との間で、賃貸借関係を成立させるなど)。

関連法原則：国内(強制)避難に関する指導原則

原則第29(2)条：

「管轄当局は、原居住地に復帰し又は再定住した国内避難者に対してこれらの国内避難者が強制移動の際に残置し又は奪われた自らの財産及び所有物を可能な限り回復することを支援する義務及び責任を負う。それらの財産及び所有物の回復が不可能な場合には、管轄当局は、これらの国内避難者に対し適切な補償又は他の形式の適正な賠償を行い、又はこれらを取得することを支援する。」

恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か？

女性や子どもが所有資産に対する所有権を認定してもらい、又はそのための手続を利用する際に遭遇する諸問題については、特段の注意が必要となります。特に、女性や子どもが資産を相続することに法的な障壁があるような場合には、細心の注意が必要です。また、国内避難者の中でも特に脆弱な人々（例：多数の子どもを持つ家族や、荒廃した集合施設に居住する避難民など）については、優先的にプロセスを進行させなければなりません。

また、かかる問題を扱うに当たっては、国内法を精査し、場合によっては、放棄された資産又は国内避難者の事実上の占有状態に関する規定の不適切な適用により国内避難者が資産に対する権利を失うことがないよう、法令を改正することも必要となります。そして、国内避難者の財産回復の決定は、国内避難者が住居、土地、財産を取り戻した後、国内避難者の安全、安全保障、及び再定住が保障されるよう、国内避難者に有利な形で、体系的に行われなければなりません。また、財産権を持たない原居住地への帰還者についても、財産を持たない地域に定住し又は再定住した国内避難者と同様に、基本的な避難所及び住居を利用できるようにしなければなりません。⁴⁰

優れた実践例：グルジアにおける避難所の私有化

2009年、グルジア政府は「国内避難者に関する国家政策」を実施するための改訂版のアクション・プランを発表しました。近い将来において多くの国内避難者らは原居住地に復帰することができないであろうという現実を考慮し、当該アクション・プランは国内避難者に対して永続的な居住地（居住権）を付与することを計画の内容としています。国内避難者のうち、最低限の居住水準を満たす政府保有の集合施設に居住している者に対しては、名目対価として1ユニットあたり1ラリ（グルジア共和国の通貨）で当該居住ユニットを私有化することができる権利を付与したのです。また、最低限の居住水準を満たさない集合施設に居住する避難者や、民営の施設に居住している避難者についても、当該アクション・プランは代替の永続的居住を手当てすることを計画しています。

国内避難者に関する国家政策のための国家アクション・プラン（グルジア共和国政府：法令403号）、2009年5月28日採択を参照のこと。

破壊されたもとの住宅に復帰することを希望する国内避難者に対しては、当該住宅を再建できるような措置を受けられ、かかる措置が実現不可能な場合には、代替措置を提供される場合があります。政府が当該破壊に責任がある場合のように、政府が住宅を再建する法的義務を負うような事例もあります（例えば、国際人道法に違反した軍事行動によって住宅が破壊された場合や、政府が合理的に必要な災害防止措置を怠っていたことにより住宅が自然災害によって破壊された場合などです。）。また、政府が法的には再築義務を負わない場合であっても、十分な生活水準をもって恒久的解決を達成するために、国内避難者の住居を再築する必要性が認められる場合もあります。⁴¹

⁴⁰ 前記「差別のない十分な生活水準の享受」を参照のこと。

⁴¹ 前記注40参照。

IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

恒久的解決の達成度を示しうる指標：住居、土地、財産に関する権利の保護

- 避難措置に関連して発生した住居、土地、財産に関する紛争を利用可能かつ効果的な形で解決するシステムが存在すること、及び住居、土地、財産に関する権利を実現するための最も一般的な課題を解決するための措置がとられていること
- 国内避難者による土地、財産に係る解決済みおよび解決策が実施済みの申立の割合、未解決事案の案件数、並びに当該未解決事案の処理に要する期間
- 十分な住居設備が提供されていない国内避難者の割合、期間の経過に伴う当該割合の低下、並びに、必要に応じて、当該割合の一般地域住民及び国内平均との比較値⁴²
- 破壊又は損傷を受けた国内避難者の住居のうち、十分な補修が施された住居の割合、補修を要する住居の残数、及び当該残数の全ての補修が完了するのに要する期間⁴³
- 住居、土地、財産を回復又は補修するに当たって国内避難者が地域の一般住民と同レベルの支援プログラム(信用供与に係るものを含む)を利用することができるか否か

多くの事例において、国内避難者の諸問題に係る恒久的解決の達成度を判断するためには、さらに下記の4つの基準を用いることが必要です。

差別のない個人文書及びその他の文書の利用

国内避難者が恒久的解決を得たといえるためには、国内避難者が公的サービスへのアクセス、所有・保有資産の返還請求、投票を行うため、その他恒久的解決の実現に関連して必要となる目的を達成するために必要な個人文書及びその他の文書を利用できる状態を実現する必要があります⁴⁴。避難の過程において、パスポート、個人識別文書(ID)、出生証明、婚姻証明、投票者識別カード、所有権証書、学歴証明、資格・学位証明や社会保障カードなど、自己の法的権利を享受し、行使するために必要となる文書を喪失してしまうことが多々あります。他にも、国内避難者がそもそもそのような文書を保有したことがない又はそのような文書が認識されなかったことがない等の事情により、恒久的解決を探る上での特段の支障となる場合が見られます(例：避難先の都市において就労しようとする国内避難者が、出生証明又は国民IDカードを所持していないと求人に応募することができないなどの場合)。

⁴² この指標は、前記「差別のない十分な生活水準の享受」における十分な生活基盤の達成状況を図る指標としても有効です。

⁴³ この指標も、前段に述べた生活基盤の達成状況に関する指標に関連するものです。

⁴⁴ 文書に対する権利は、法の下での平等(世界人権宣言第6条)、出生後の速やかな戸籍登録(子どもの権利条約第7条)、私有財産権、住居権(世界人権宣言第17及び25条)、教育を受ける権利(世界人権宣言第26条)などをはじめとするその他の人権を実現するために当然に必要なものです。国内(強制)避難に関する指導原則第20(2)条も参照のこと。

恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か？

優れた実践例：コートジボワールにおける、国内避難者の身元確認のための陳述証書の活用

コートジボワールでは、2007-08年にかけて政府が国民全員に出生証明及び身分証明書を交付することを目指し、戸籍運動を行いました。伝統的な当局の前で、地方判時により戸籍に登録されるためには、2名の証人が口頭による陳述をするのみで足りるものとされました。

ブルッキングス・ベルン・国内難民プロジェクト、国内避難者の保護のために：法令及び政策立案者のためのマニュアル(2008年)165ページ参照⁴⁵

所轄の地方又は中央当局は、避難の過程で失われた書類の新規発行又は再発行を、不合理な条件(例えば、原書類を取りに行くために原居住地に戻ることを要求するなど)を課すことなく執り行うことが求められます。女性及び男性は文書の回復に当たって平等な権利を有するものであり、また、女性は自らの氏名において文書発行を受ける権利を有します。親と離れ離れになり、同伴者のいない子どもについても、子どもたち自身の文書が発行される必要があります。

関連法原則：国内(強制)避難に関する指導原則

指導原則第20条：

- すべての人は、すべての場所において、法の下に個人として認められる権利を有する。
- この権利を国内避難者にとって実効的なものとするため、関係当局は、国内避難者に対し、自らの法的権利の享受および行使に必要なすべての書類(例えば、旅券、本人確認用の書類、出生証明書および婚姻証明書)を発行する。特に、当局は、新規書類の発行または避難の途中において紛失した書類の再発行について、これらまたはその他の必要書類を取得するために常居所がある地域に戻ることを要求する等の不合理な条件を課すことなく執り行う。
- 女性および男性は、それらの必要書類を取得する平等の権利を有し、かつ、自己の名義で必要書類の発行を受ける権利を有する。

管轄区域が分断されている場合、文書に関連する問題を解決するためには実務的な解決方法が必要となります。例えば、事実上の支配権を有する支配機構が発行した一定程度の公式性を有する書面について、中央政府は、かかる支配機構を法的に認めることなく当該文書の証明力のみを認めるという特別措置を採るといったことが考えられます。

⁴⁵ www.brookings.edu/papers/2008/1016_internal_displacement.aspx をご参照ください。

IIASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

恒久的解決の達成度を示しうる指標：文書の利用可能性の確保

- 国内避難者の男女が、出生証明書や国民識別カード、選挙人カードその他個人に関する文書を取得(又は再発行)する際に法的又は行政上の障害がないこと
- 文書を再発行するシステムが地域の状況に応じて利用可能かつ十分利用しやすいものであること
- 必要に応じて、現居住者、避難前の状況又は国家水準と比較した際の、出生証明書や国民識別カードその他の個人に関する文書を有しない国内避難者の割合
- 管轄区域が分断されている際の、政府及び事実上の支配機構による文書の相互承認

家族との再会

離散した家族との再会を望む国内避難者はこれまでも再会できる状態にあり、同時に恒久的解決を求めることもできます。避難により離散した家族は可能な限り早急な再会が実現されるべきであり、子ども、高齢者又はその他の保護が必要な家族がいる場合には特に早急な再会が望まれます。地域の統治が分断されている場合には、国家及び事実上の支配機構は国境封鎖等の問題にかかわらず、家族の再会を可能にするため実利的に(例えば、人道的活動団体又は中立の仲介人を通じて)協力を行うべきであると考えられます。

保護者のいない又は保護者と離別した子どもにとっては、一般的に家族の再会が、こうした子どもの最善の利益になります。しかしながら、再会のサポートに先立ち、子どもが搾取、虐待又は養育放棄の状態に晒される可能性についての評価が必要となります。この評価は、とりわけ管轄を有する国家又は地方自治体により確認された情報に基づくものである必要があります。保護者との再会により子どもがリスクに晒される危険性があると信じるに足る合理的な根拠がある場合には、家族の再会が子どもにとっての最善の利益であるか否かを判断の上、最善の利益になる決定がなされる必要があります。当該機関は、子どもの家族が発見されるまで保護する責任があります。

優れた実践例：アンゴラにおける家族の離散回避

アンゴラにおける避難者の再定住の実施基準についての標準的な運用手続(Standard Operation Procedures for the Enforcement of Norms on the Resettlement of Displaced Persons)では、復帰及び再定住手続の実施に責任を有する団体に「医学的な理由で移動不可能な国内避難者はその家族に付き添われて当該地域に留まること」を保証するよう求めています。

また、これらの手続では、社会扶助及び再定住に責任を有する地方団体に対し、家族と離別した子どもの確認を求めています。家族の再会を促進するため、そのような団体は家族と離別した子どもの写真を載せたデータベースを構築し、他の地方団体と情報を共有するよう求められています。

閣僚評議会法令79/02で採択された避難者の再定住の実施基準についての標準的な運用手続(Standard Operation Procedures for the Enforcement of Norms on the Resettlement of Displaced Persons)参照。

恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か？

行方不明の親類の行き先及び居場所を特定し、調査の進捗及び調査結果について近親者に通知するため、可能な限り早い段階で適切な追跡調査を行うべきです。管轄権を有する当局及び人道的活動団体が最善を尽くしても、行方不明の親類の発見が不可能な場合もあります。その場合には、近親者が年金及び家族財産を早急に利用できる特別な法的手続を制定し、保護者のいないもしくは保護者と離別した子どもを施設に送られるのを避けるために、こうした子どもの養育の取り決めを正式なものにし、又は合法化する必要が生じると考えられます。

恒久的解決達成に向けての進捗指標として考えられるもの： 家族との再会

- 離散した家族が再会するメカニズムが設定されていること。家族の再会を妨げる移動規制がないこと
- 家族の再会を果たしていない国内避難者となった子ども又はその他保護を必要とする者の数
- 家族又はその他扶養者が行方不明であるために財産／年金を利用できない者の数
- 最善の利益についての決定がなされるべきであるにもかかわらず、かかる決定が未だなされていない、保護者のいない又は保護者と離別した国内避難者となった子どもの数

差別のない公共活動への参加

恒久的な解決を達成した国内避難者は、避難者であったことによる差別を受けることなく、定住者と同じ基準であらゆるレベルの公的活動に参画する権利を行使することができます。これには地域活動に自由に連携しかつ平等に参加する権利、選挙権及び被選挙権、並びにあらゆる部門で公務員として就業する権利が含まれます。

関連法原則：国内（強制）避難に関する指導原則

指導原則29 (1)には以下のように記載されています。

「自宅又は常居所に復帰した国内避難者、又は国内の別の場所に再定住した国内避難者は、避難者であったことによる差別を受けることがあってはならない。」

指導原則22 (d)には以下のように記載されています。

「避難者のままとされている国内避難者は「選挙権、政府関連及び公的活動に参加する権利を有し、これには当該権利を行使するために必要な手段を利用する権利も含む（省略）。」

これにより、多くの場合、原居住地への復帰、避難先での定住、及び／又は国内の他の場所での定住に先立ち特別な手続が必要になります。多くの国内避難者が未だ原居住地に復帰していない場合、国内避難者の所在地において投票者登録及び教育プログラムを実施し、不在者投票について規定し、又は特別投票所を設定する必要が生じることもあります。

優れた実践例：シエラレオネにおける投票者登録の移転

シエラレオネにおける2002年の選挙では、異なる場所で登録した後と投票日までの間に原居住地に復帰した避難者である投票者が原居住地での投票を行うことができる「投票移転」プログラムが実施されました。投票者登録システムがコンピューター化されていないことから、復帰した投票者は二部一セットの書式の書類に記入するよう求められ、一部を地方選挙委員会が移転手続のために、もう一部を登録の証拠として復帰者が保有しました。

選挙法 (*Electoral Laws Act*) (2002) 第5条 (1) 参照⁴⁶。

恒久的解決達成に向けての進捗指標として考えられるもの：公的活動への参加

- 居住者に制約のない投票、立候補及び公務就任について、これを妨げる法的又は行政上の制約が国内避難者に対しても存在しないこと
- 居住者又は国内平均と比較した際の、投票資格を有し、投票者として登録されている成人国内避難者の割合
- 居住者又は国内平均との比較における、選挙に参加する成人国内避難者の割合
- 全人口に占める国内避難者の割合との比較における、公務員及び選挙により選ばれた公職者における国内避難者の割合

実効性のある救済及び司法手続の利用⁴⁷

恣意的な強制避難の場合も含め⁴⁸、国際人権法又は人道法違反の被害者である国内避難者は、必要に応じて、既存の伝統的な司法メカニズムの利用、補償及び違反の原因についての情報へのアクセス等を含んだ、完全かつ差別のない実効的な救済及び司法手続の利用が可能でなければなりません。

国際人権法及び人道法の重大な違反のすべての被害者が実効的な救済の権利⁴⁹を有し、当然のことながら、この点において国内避難者も異なるものではありません。

⁴⁶ www.sierra-leone.org/Laws/2002-2.pdfをご参照ください。

⁴⁷ 住居、土地及び財産の回復についての76-82項を併せてご参照ください。

⁴⁸ 指導原則6では、恣意的避難から保護される権利について規定し、恣意的避難の事例を例示列挙しています。

⁴⁹ 国際人権B規約第2条第3項、及び世界人権宣言第8条参照。国際人権条約は権利を規定するものではありませんが、国際人権法及び国際人道法に関する重大な違反の被害者が救済及び賠償を受ける権利に関する基本原則とガイドラインと解されており、これは総会決議60/147で採択され、勧告されています。

恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か？

実効的な救済には、平等かつ効果的な司法手続の利用、被害についての適切、効果的かつ迅速な補償、並びに違反及び補償メカニズムに関する情報へのアクセス等が含まれます⁵⁰。

関連法原則：国内（強制）避難に関する指導原則

指導原則6 (2)には以下のように記載されています。

「恣意的な強制避難の禁止には以下の場合の避難が含まれる。

1. アパルトヘイト政策、「民族浄化」又は集団の民族、宗教もしくは人種の構成の変更を目的とした同様の行為に基づく場合
2. 武力紛争の場合、ただし、影響下にある市民の安全上又はやむを得ない軍事上の理由がある場合は除く
3. 大規模開発プロジェクトの場合で、やむを得ない又は優越する公共の利益によって正当化し得ない場合
4. 災害の場合で、安全上及び健康上の被害を受けた者が避難を必要としない場合
5. 集団的処罰として利用される場合」

避難者を生み出す国際人権法及び人道法違反、又は避難中に発生する国際人権法及び人道法違反についての実効的な救済を保障することは、国内避難者が恒久的解決を得られる可能性に大きな影響を及ぼすことがあります。そのような違反に対して実効的救済を行わなければ、更なる避難のリスク、和解プロセスの遅れ、及び国内避難者間における長期にわたる不正義や偏見の意識を生じさせ、また、これらにより恒久的解決の達成が遠のくこととなります。このため、国内避難者に対し正義を保障することは長期的平和及び安定を築くための重要な要素となります。

すなわち、一定の場合においては、恒久的解決の達成のため、犯罪者の責任を追及して過去の違反に対する公的な対処を行い、被害者に公的な賠償（補償を含みます。）を行い、及び／又は避難の原因についての情報を提供する必要があります。これは特に、国内避難者が戦争犯罪又は人道に対する罪の被害者である場合で、被害者が引き続き当該侵害者もしくは違反者から危険な状態に晒されている場合、又は被害者自らが避難経験を肉体的、社会的及び感情的に克服するために公の正義の実現が必要であると考えられる場合に重要となります。

⁵⁰ 救済及び補償を受ける権利についての基本原則及びガイドライン、第12項。

優れた実践例：コロンビア刑法で犯罪とされる恣意的な強制避難

人道に対する罪又は戦争犯罪に相当する恣意的な強制避難行為は国内法で犯罪として定義されるべきであり、訴追義務のあるものとすべきです。国内法でかかる最低基準を上回る規定を設けることも可能であり、この例としてコロンビア刑法があげられます。

「住民に対する暴力又はその他強制的な方法により、一人または複数人の住居を変えるよう命令する者は、15年以上30年以内の[懲役]刑、並びに500以上2000以内の法定最低賃金の罰金、並びに5年以上10年以内の公務就任禁止に処される。

この[強制的避難]の定義は、国際人道法に従った集団の安全のため、又はやむを得ない軍事上の理由で行われる公的権力による集団移動は対象としないものである。」

参照：コロンビア刑法(2000年7月6日改正)第284条A

補償には、恣意的な避難が発生する前の状況を回復するための補償、経済的に算定可能な損害の補償、リハビリ(医療及び心理的ケアを含みます。)、及び賠償が含まれます。この賠償は当該違反が損害賠償や補償⁵¹により回復し得ない場合には提供されなければならない、この賠償は違反の事実を公式に認めること、当該違反についての公式な謝罪、又は違反者個人に対する訴追という形をとることもできます⁵²。補償は国内避難者が被る特定の権利侵害に十分に対応したものでなければならない、その性質、重大性、規模及び態様が十分に考慮されなければなりません。簡易な行政手続及び行政外手続(異なる種類の喪失資産に対して統一された補償金額を設定する等)が過度に複雑なシステムよりも適切である場合もあります。

避難中又は避難後の人道支援及び復興支援は、公正かつ公平な割当てで行われる場合には地域の和解及び紛争防止に貢献するものとなりますが、これらは補償に相当するものではありません。避難の原因は真相究明委員会等による場合も含めて様々な過程で明確化されます。国際犯罪の恩赦の制限に関する国内法・国際法は常に尊重されなければなりません。

⁵¹ 国家責任条文草案(総会決議53/86参照)第37条。

⁵² 救済及び補償を受ける権利についての基本原則及びガイドライン(総会決議60/147参照)第19-22項をご参照ください。国家責任条文草案(総会決議53/86参照)第34-37条を併せてご参照ください。

恒久的解決の達成度を判断する基準とは何か？

関連法原則：自然災害における国家の責任

国内避難者に対する保護及び支援に関するアフリカ連合条約第12条 (2)には以下の通り明記されています。

締約国が自然災害発生時に国内避難者の保護及び支援を怠った場合、当該締約国が国内避難者に補償を行う責任を負うものとする。

Öneryıldız 対トルコ2004年11月30日判決、及びBerdyayev他対ロシア2008年3月20日判決において、欧州人権裁判所は、自然災害及び人的災害から国民を保護する過失によって適切な措置を怠ったとして、国家に対し補償の支払いを命じました。

災害の場合、又は国家以外の行為者による重大犯罪の場合でも、政府は適切な保護の提供を怠った責任を負う可能性があります。また、政府が保護のために最善の努力を行ったにもかかわらず、国家以外の行為者が国内避難者に対して罪を犯す場合もあります。そのような場合でも、当該政府は法の適正手続の保障及びその他の人権上の義務に基づき、犯罪人の訴追及び補償のために実行可能なあらゆる措置を講じる必要があります。これには革新的な方法が必要になることもあります。例えば、他者の恣意的な移動によって大規模な個人的利益を得た犯罪人の資産を没収して再分配する、又は国内避難者が破壊された家屋及び関連インフラを再建するに当たり犯罪人に支援させること等です。

女性及び子ども(年齢及び成熟度に応じ)、並びに特別な配慮を要する人又は社会的に孤立しやすい人を含めた国内避難者は、既存の救済について十分に情報を与えられている必要があり、救済の構想、実施及び評価に参加すべきであると考えられます。

国内避難者が理解できる言語及び形式で、既存の救済についての情報を広める必要があります。また、関係機関は地理的、文化的及び経済的に利用可能であるべきです。救済のメカニズムは、教育、社会的地位、性別、年齢等にかかわらず、すべての被害者が利用できるような単純なものでなければならず、また、文書の紛失、トラウマ及び二次的被害の恐怖等国内避難者が直面する特定の障害を考慮したものでなければなりません。また、メカニズムは対立関係に十分考慮したものでなければならず、被害者間における分断を避け、また既存の社会的・経済的不平等を補完するものでなければなりません。

優れた実践例：トルコにおける簡略化された補償手続

テロリスト行為に起因する損害の補償に関する法及びテロリズム撲滅のための措置 (Compensation of Losses Resulting from Terrorist Acts and Measures Taken against Terrorism)に関するトルコの国内法は、不動産・動産、動物、植物及び農産物、並びに人身傷害、後遺症及び死亡にかかる損害に対する補償を行います。算定は種類の異なる財産について統一された補償額の算定を可能なものとする「マトリクス」の採用により簡素化されました(例、果樹等)。

また政府は、避難中に自らの財産が利用できなかったことに起因する損害についても国内避難者に補償を行います。当該法の運用委員会は、補償請求に関連する証拠となり得るあらゆる種類の情報又は文書の調査及び受領を行う権限を有しています。

法令番号 No. 5233 (2004)テロリストの行為に起因する損害の補償に関する法及びテロリズム撲滅のための措置 (Compensation of Losses Resulting from Terrorist Acts and Measures Taken against Terrorism)をご参照ください。

IASC国内避難者の諸問題に係る恒久的解決に関する枠組み

国内避難者の参加もまた、正義及び尊厳に重要な意義を与え、かつ被害者と国家の関係改善の促進に寄与します。

国家及び地方自治体は、国内避難者の被った被害に対する実効性のある補償を提供する一義的な義務及び責任を負いますが、他方で、国際活動団体等の支援を要請することもできます。人道的復興支援団体は司法手続及び実効性のある救済の提唱、国家が責務を果たすための支援、国内避難者に対する自らの権利についての啓発、並びに関連措置の構想及び実施において国内避難者が適切に参加するための支援において、重要な役割を担うことがあります。人道的復興支援団体が発生した侵害及び違反の種類、性質及び態様、地方政治・社会の事情、並びに国内避難者及びその他被害者の特定の希望を慎重に分析することが大切です。

恒久的解決達成に向けての進捗指標として考えられるもの：救済

- 国内避難者に対し、侵害及び違反(国家以外の者による違反を含む。)についての実効性のある救済を行う法的権限及び実際の対応能力を有する利用可能なメカニズムが存在すること
- 侵害及び違反から有効な救済を受け、正義が回復されたと考えられる国内避難者の比率
- 避難に関連する重大な人権侵害又は人道法の深刻な違反事例であると認識され、実効的かつ適切な補償が行われた比率