



国連難民高等弁務官事務所

緊急対応 ハンドブック

Handbook for
Emergencies

Second Edition



国連難民高等弁務官事務所

緊急対応ハンドブック

Handbook for Emergencies

『緊急対応ハンドブック(第2版)』日本語版の発刊(翻訳・印刷)は、日本財団からの資金援助によって実現しました。



Second Edition

ハンドブックの使用にあたって



各章は、目次の見出しから引くことができます。特定のテーマを調べるには、索引を参照してください。ハンドブックは以下のような構成になっています。

第I部

UNHCRの国際的保護任務、緊急事態対応の目的と原則の概要。

第II部

緊急事態の管理・運営。

第III部

難民緊急事態における重要な活動分野と問題領域。これは保健、食糧、衛生品、給水などです。ロジスティクス（輸送・供給）、コミュニティ・サービス、登録などUNHCRの事業を支える主なフィールド活動も扱っています。各章の初めに章の概要がまとめてあり、詳細を必要としない読者は、各テーマの基本原則が理解できるようになっています。

第IV部

フィールド事業（主に管理と職員の配置）を支援する際の指針。

各章の終わりにある付表は、ハンドブックの使用者にとって特に重要と思われるものを選んで日本語に訳しました。実際に使われる書式は英語版を参照してください。

付録

「UNHCR緊急事態対応カタログ」には、即時対応が可能な協力機関、配備可能な資源、配備方法、配備時期を示してあります。「ツールボックス」には、ハンドブック全般で使用されている規格、指標、参照事項がまとめられています。

このハンドブック以外の必携資料

付録にある「UNHCR緊急事態対応カタログ」以外の重要な資料に*Checklist for the Emergency Administrators*（緊急事態管理者のためのチェックリスト）があります。このチェックリストはUNHCRの各種書式、政策文書、ガイドラインに添付されており、管理者が新事務所を設立する際に必要となるものです。もうひとつの重要な資料は*UNHCR Manual*です。このうち計画／プロジェクト管理を扱っていた第4章は*Operations Management System Field Manual*に差し換えられる予定です。

本ハンドブックはいずれの部分も、出典を明記すれば転載することができます。



緊急事態 ハンドブック

■ 目次

部	章	ページ
	I ハンドブックの使用にあたって	III
	II 目次	V
	III まえがき	VI
	IV 略語表	IX
	V UNHCRの任務宣言	X
I. UNHCRの原則	1 対応の目的と原則	2
	2 保護	10
II. 緊急事態管理	3 緊急事態管理	28
	4 不測事態対応計画の立案	36
	5 初期の状況把握と即時対応	44
	6 事業計画の立案	52
	7 調整と現場の組織化	60
	8 実施取り決め	70
	9 外部との関係	88
III. 活動	10 コミュニティ・サービスと教育	102
	11 難民人口の推計と登録	130
	12 用地選び、計画、居住施設	144
	13 物資の配給	162
	14 保健医療	170
	15 食糧と栄養	202
	16 水と給水	232
	17 環境衛生	254
	18 供給物資と輸送	276
	19 自主帰還	304
IV. 活動支援	20 管理運営、人員配置、財政	324
	21 通信	344
	22 ストレスへの対処	352
	23 職員の安全	360
	24 軍との協同活動	370
V. 付録	1 緊急事態対応資源カタログ	376
	2 ツールボックス	404
	3 覚え書き	414
	4 用語集	434
	5 索引	436

まえがき



1991年、高等弁務官として初めて現地視察に赴いた私は、おびたしい数のクルド難民が故郷のイラクからトルコやイランへ逃れようとする場面に直面しました。その後も大量の難民を生み出す危機は世界各地で続き、多くの人々に苦しみをもたらすと共に、UNHCRに対する期待も増大してまいりました。

過去10年間を通じ、UNHCRは、最重要課題のひとつとして緊急事態に対する準備と対応に取り組んできました。その結果72時間以内に職員を現地に送りこむ制度を確立、外部機関とも職員を迅速に派遣することを合意しました。緊急事態に素早く、かつ効果的に対応できる態勢を作り、職員の訓練も実施しています。また、人道援助を必要とする事態にすみやかに対応するため、緊急物資の集中備蓄制度や各国政府との支援協力体制を確立してきました。

1992年以来、UNHCRは世界各地で300回以上の活動を展開し、確固たる緊急事態即応体制を築き上げてきました。これはUNHCR職員全員が誇る業績です。しかし、今後とも重大な難民危機が続けば、この体制はあらゆる事態に対応できるいっそう効果的なものとなることが期待されます。1990年代初頭とは異なり、最近の緊急事態は比較的小規模で、世界の目が届きにくい場所でも多発しています。ほとんどの紛争は内戦で、局地化が進んでいるものの国外からの介入は依然として大きく、故郷を追われた人々や、彼らを援助する人道職員が、戦闘当事者の標的となる事態も急増しています。その一方、通信技術の進歩により、たとえ遠隔地であっても、UNHCRの活動能力が高まってきたことも事実です。さらに、UNHCRは他の人道機関とばかりでなく、軍を含む政府機関とも新たな協力体制のもとで活動するようになりました。

このハンドブックは、めまぐるしく変化し、危険が増している最近の難民問題にUNHCRが取り組んで行く上での手引となるものです。本書は危機の発生以前、また進行中のそれぞれの段階で、計画を立てることがいかに重要であることを示しています。また、不測事態に対する事前の計画や実施計画の立て方は勿論のこと、他の機関との調整の進め方も取り上げています。職員の安全や軍関係者と共同作業をする上での資料や、精神的ストレスへの対処法も扱っています。

今回の改訂版には『UNHCRハンドブック』の初版発行から17年間の間に、UNHCRと協力機関のフィールド職員、専門家が積み重ねてきた経験と献身的な行動が、大きく反映されています。活動に参加したすべての協力者に私は敬意を表したいと思います。

このハンドブックは、人道援助に携わる人たちが、常に変化する緊急事態に対応するための助けとなることが期待されます。緊急事態には、慎重に準備し周到に運営すべき計画、様々な組織の長所、能力を最大限発揮できるような対応策が必要なことも改めて認識させられます。私たちは今後とも新しい課題に取り組みながら、今まで築き上げてきた対処方法を、さらに向上させていきたいものです。



略語表

機関・組織名

DPKO	Department of Peace-keeping Operations 国連平和維持活動局
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations 国連食糧農業機関
IASC	United Nations Inter-Agency Standing Committee 国連関係機関常設委員会
ICRC	International Committee of the Red Cross 赤十字国際委員会
IFRCs	International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies 国際赤十字・赤新月社連盟
ILO	International Labour Organization 国際労働機関
MCDU	Military and Civil Defence Unit of OCHA OCHA軍事・民間防衛課
OAU	Organization of African Unity アフリカ統一機構
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 国連人道問題調整事務所
UNDP	United Nations Development Programme 国連開発計画
UNICEF	United Nations Children's Fund ユニセフ（国連児童基金）
UNSECOORD	United Nations Security Coordinator 国連安全調整官
WFP	World Food Programme 世界食糧計画
WHO	World Health Organization 世界保健機関

その他の略語

DO	Designated Official 指定担当官
ABOD	Administrative Budget and Obligation Document 運営予算・支出承認書
DSA	Daily Subsistence Allowance 日当
ERC	Emergency Relief Coordinator 緊急援助調整官
GIS	Geographical Information Systems 地理情報システム
IDP	Internally Displaced Persons 国内避難民
IOM/FOM	Inter-Office Memorandum/Field Office Memorandum 事務通達 / 現地事務所向け事務通達
NGO	Non-governmental Organization 非政府組織
MT	Metric tonne メートルトン
SITREP	Situation Report 状況報告書

UNHCRの任務宣言



国際連合の難民援助機関であるUNHCRは、難民の世界的な保護と難民問題の解決のために、国際的行動を主導・調整する任務を国連から委託されている。

UNHCRの主たる目的は、難民の権利と福利を守ることである。UNHCRは、他国に庇護を求めて安全な避難場所を確保する権利、および自主的に帰還する権利を、すべての人が確実に行使できるよう努めている。また、難民の帰還または第三国定住を支援することによって、UNHCRは、難民の窮状を恒久的に解決する道を探っている。

UNHCRの活動は、「UNHCR事務所規程」に定められており、1951年の「難民の地位に関する条約」と1967年の「難民の地位に関する議定書」を指針としている。国際難民法も、UNHCRの人道活動に関する諸原則の基本的枠組みとなっている。

UNHCR執行委員会と国連総会は、UNHCRが難民以外の集団にもかかわることを承認している。こうした集団には、無国籍者、国籍の存否が争われている、場合により国内避難民が含まれる。

UNHCRは、避難が強いられる状況を減らすため、各国その他の機関に対し、人権の保護と紛争の平和的解決につながる環境の整備を働きかけている。また、同様の目的のため、帰還民の確実な自国再定着を積極的に推進し、難民を生み出す状況が繰り返されないよう努力している。

UNHCRは、難民をはじめとする人々の必要に基づき、その人種、宗教、政治的意見、性別にかかわらず、公平に保護と援助を提供する。UNHCRは活動全般において、子どもが何を必要としているかに特別な注意を払い、男女の権利平等を促進するよう努めている。

難民の保護と難民問題の解決をはかるうえで、UNHCRは各国政府、地方組織、国際機関、非政府組織と協力する。また、UNHCRは参加の原則に従い、難民の生命にかかわる決定に際しては難民自身と協議する。

難民と避難民のための活動を通じ、UNHCRは国連憲章の目的と諸原則も推進している。すなわち、世界の平和と安全を維持し、諸国間の友好関係を発展させ、人権と基本的自由の尊重を促進することである。

1

対応の目的と原則



目次	節	ページ
定義と目的	1-5	4
緊急事態の定義		
目的		
責任	6-16	4-6
政府とUNHCR		
国連機関		
非政府組織		
その他の機関		
難民		
責任の定義		
対応の原則	17-38	6-9
はじめに		
適切な時期に適材適所を		
対策は適切に		
難民を参加させ、自立を促す		
問題を切り離して扱わない		
恒久的な解決策をめざす		
対応の効果をモニタリング・評価する		

定義と目的

1. UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）の事業の大部分は、難民¹が突然流入して、緊急事態が起きた結果始まる。UNHCRの組織体制もこれを反映しており、UNHCRの通常業務の大部分は、実質的には緊急事態への対応である。だが、明らかに特別な配慮を要する事態も発生する。このハンドブックは、そうした様々な状況への対応を取り上げる。

緊急事態の定義

2. UNHCRの目的、及びこのハンドブックにおいて、「難民緊急事態」とは以下のように定義される。

即座に適切な行動を取らなければ難民の生命や福利が脅かされ、なおかつ特別な対応と措置が要求される状況。

3. 重要なのは定義ではない。難民の生命と福利を守るために、UNHCRによる特別な対応が必要とされる状況を即座に、かつ的確に認識する能力である。

4. ハンドブックの大部分は、多数の難民が庇護を求め、国境を越えた時 つまりは突然の難民流入による緊急事態 に必要とされる保護と物的援助の指針について書かれたものである。

5. UNHCRが特別な対応を求められるのは、突然の難民流入のような緊急事態だけではない。別の種類の緊急事態でも、同じような対応の素早さが要求される。例えば、何らかの事件が起きて、それまで安全に庇護を受けていた難民が、突然危険にさらされることも起こりうる（第2章で詳述）。大規模な難民帰還などでは、事業の最終段階で緊急事態が起き

る場合もある（第19章で詳述）。さらに、複合的な緊急事態、すなわち複数の国連機関が関わる人道危機もある（詳細は第7章を参照）。このハンドブックに記されている一般的指針は、こうした緊急事態にも役立つだろう。

目的

UNHCRの緊急事態対応の目的は、UNHCRの援助対象者を保護し、必要な援助が遅滞なく届くよう取り計らうことである。

責任

政府とUNHCR

6. 難民受け入れ国政府には、その領域内にいる難民にかかわる治安と安全、援助、法と秩序についての責任がある。政府は、負担の分担を国際社会に依存する 경우가多く、UNHCRは、政府の要請に応じて難民援助を行なう。

ただし、難民に国際的保護を与え、難民問題の恒久的解決策を追求するというUNHCRの設立規定によって定められた役割は、UNHCR不変の責務である。

7. 緊急事態事業におけるUNHCRの最大の任務は、難民の保護である。UNHCRは、政府の仕事を支援・補完するために、国際社会とのパイプ役を務め、援助の実施を調整する。政府の要請により、どのような組織体制で緊急援助を行なうにしても、難民保護と迅速な物資援助を有効、かつ適切に実施することがUNHCRの責務である。

国連機関

8. 難民の物的ニーズは、複数の国連機関の専門領域にまたがる場合が多い。特に、UN-

¹ 便宜上、本ハンドブックにおいて「難民」とは、UNHCRの援助対象者すべてをいう。難民など、援助対象者の各カテゴリーは第2章で定義する。

HCRと緊密な連携関係にある世界食糧計画(WFP)は、難民が必要とする緊急食糧の大半を支給している。各機関の強みや技能を認識し、協力関係に一貫性と先見性を持たせるため、UNHCRは多数の国連機関と「合意覚え書き(Memorandum of Understanding = MOU)」を締結している。これらの覚え書きは、事業計画の実施をはじめ、緊急事態への準備態勢(emergency preparedness)と対応に関する事項(不測事態に対する合同の計画やアセスメント、基準やガイドラインの開発など)も定めている。なかでも特に重要なのは、WFP、国連開発計画(UNDP)、国連児童基金(UNICEF)との覚え書きである(付録3に収録)。UNHCRは、国連人口基金(UNFPA)、国連婦人開発基金(UNIFEM)、世界保健機関(WHO)とも覚え書きを結んでいる。

9. 難民緊急事態における国連組織の対応の調整については、通常UNHCRが責任を負う。

10. 複合的な緊急事態に際して、国連組織の人道援助における協力を強めるために、組織間の調整する国連機関は、国連人道問題調整事務所(OCHA)²であり、調整、政策立案、擁護・提言活動(アドボカシー)を通じてこれを行なっている。複合的な緊急事態については、第7章で定義および詳述する。

非政府組織

11. 緊急事態では、多数の非政府組織(NGO)が難民を援助する。こうした組織はUNHCRの事業協力機関として活動することも多い。その際の責任分担は、資金源がUNHCRであるか否かにかかわらず、これらの組織と政府、UNHCRの間で交わされる実施取り決めにより決定される。詳細は第7章と

第8章で述べる。

その他の機関

12. 緊急事態では、他にも多くの機関が事業協力機関として難民を援助している。特に、赤十字国際委員会(ICRC)、国際赤十字・赤新月社連盟(IFRC)および各国赤十字・赤新月社は、長年、そうした援助を提供してきた。ICRCの任務には高度な中立性と独立性が要求されるため、調整手続きへの参加や他機関との情報交換が制限される場合もある。

13. 国際移住機関(IOM)などの政府間組織が事業協力機関となる場合もある。IOMの目的は、国際的な移住援助を必要とする人々の、秩序正しい移住をはかることである。IOMは、移住に関する両国(またはすべての国)との合意に基づき事業を行なう。特に自主帰還の支援では、UNHCRと密接に協力している。

難民

14. すべての難民は「UNHCR事務所規程」、「1951年難民条約」、「1967年議定書」に基づき国際的保護を受ける権利のほかに、すべての人々と同様、一定の基本的人権を有する。これらは「国連憲章」(Charter of the United Nations)と「世界人権宣言」に定められている。すなわち生存・自由・安全に関する基本的権利、法の保護を受ける権利、思想・良心・宗教の自由、財産を所有する権利である。難民には、移動の自由の権利があるが、特に大規模な難民流入の際は、治安や地元住民の権利への配慮により、この権利が制限される場合もある。

15. 難民と避難民は、当然ながら、庇護を求める国に対して責任を負っている。「1951年難民条約」第2条は次のように定めている。「すべての難民は、滞在する国に対する義務があり、特に法令を遵守し、公の秩序を維持

² 旧名称はDepartment of Humanitarian Affairs。

する措置に従うことが求められる」。難民の地位は市民としての責任を免除するものではない。

責任の定義

16. 国連組織内外のすべての関係機関は、ある事業全体の中で、明確に定義された責任を担う必要がある。これは事業の各段階で適切な調整体制を確立し、活動の重複や欠落を避けることにより達成できる。緊急事態対応の計画と実施、および特定分野への専門技術・知識の提供において、UNHCRがより直接的かつ実務的な調整役となる場合もある。

対応の原則

はじめに

17. ある難民緊急事態でどのような責任体制が取られていようと、一定の対応原則 (principles of response) が当てはまる場合が多い。こうした諸原則の多くは、後述の章に共通する。

18. UNHCRの事業は、当然、難民緊急事態への対応を最優先しなければならない。これは難民の保護と、時宜を得た援助の確保という目的を達成するうえで不可欠である。緊急事態では、指導力と柔軟性がUNHCRに求められる。

適切な時期に適材適所を

19. 十分な緊急援助が遅延なく難民に届くか否かを決める最も重要な要素は、事業の計画と実施に関わる人材であろう。

適切な能力・経験を持った十分な数のUNHCR職員と実施協力機関職員が、適切な場所に配置され、必要な権限、資金、物的支援、後方支援を与えられる必要がある。

計画力、柔軟性、即応性、対人能力、困難な状況でプレッシャーがあっても働く能力、機転、他の文化、特に難民の窮状に対する配慮、他人の意見に耳を傾ける姿勢、そしてとりわけユーモアのセンスは、いかなる専門知識や経験にも代えがたい。

対策は適切に

ニーズを明らかにする

20. 適切な保護と物的援助のためには、難民が何を必要としているかを調べる必要がある。その際、難民の物的な状態と利用可能な資源だけでなく、難民の文化、年齢、性別、経歴、庇護を受けている国の文化と状況に配慮しなければならない。難民に対する保護と必需品・業務は、難民のニーズを実際に満たす形で提供されなければならない。

変化するニーズに臨機応変に対応する

21. 何が適切かは時間の経過とともに変化する。大規模な緊急事態の初期段階では、外部の援助に大きく依存する特別な措置が必要な場合もあろう。しかし一般原則としては、できる限り地元の資源、物資、手段を利用し、柔軟性に欠ける難民キャンプの運営は避けるべきである。既存の資源と簡単な技術で容易に実施できる解決策を追求すべきである。

基準を確認する

22. 政府や事業協力機関とともに適切な援助基準を定めることは、UNHCRの重要な責務のひとつである。これには広い分野での専門知識が必要だ。ハンドブック第III部のガイドラインは、一般的な検討事項を例示しているが、個々の緊急事態の事情に照らして修正する必要がある。巻末の付録2(ツールボックス)にも基準が示されている。各分野における援助の適正水準を定め、それを総合したものが、様々な機関から受ける援助全体の適正量となる。

23. 一般原則として、援助の基準は難民の状況、物理的状況、および難民としての体験からくる特有のニーズを反映すべきである。同時に、地元住民のために策定され、現実に適用されている基準にも配慮しなければならない。

24. こうした基準を正しく定めても、後でそれを引き下げれば、必ず難民に悪影響がおよぶ。例えば難民は、最低限の基本的食糧配給を受ける必要がある。ただし難民の自立が進めば、この基準を満たすために必要な、外部からの援助は当然縮小されていく。

常に長期的な目標を視野に入れる

25. 対応の適切性を検討する上で最後の一般原則は、直ちに必要な措置と、長期的な改善と問題の防止を目的とする措置とに、初めから資源を振り分けることである。例えば、一人ひとりの病気の治療と同時に、公衆衛生全般にも資源を割り当てる必要がある。水質や衛生状況を改善すれば、多くの人の病気も予防できるだろう。緊急援助は、できる限り長期的な利益となり、それによって救援段階をできるだけ短くできる活動に当てるべきである。

26. 緊急事態の対応準備や、発生当初での対応においても緊急事態後と、予期される恒久的解決策を考慮した計画の立案がなされなければならない。

難民を参加させ、自立を促す

27. 適切な難民援助のためには、難民のニーズを満たす措置に、最初から難民を参加させる必要がある。さらに、事業があらゆる面で、難民の自立を促すように立案されなければならない。この原則は自明のようだが、緊急事態のプレッシャーゆえに、受益者である難民をよそに、外部の者だけで事業を計画するほうが簡単な場合は多くある。

28. 最初から難民を緊急事態事業に参加させれば、その効果は大幅に高まる。しかも難民は自らの尊厳と目的意識を維持できるし、彼らの自立を奨励し、援助依存を回避することもできる。緊急事態では、難民は無力で、外部の援助に対して受け身な受益者と見なされがちだ。これが長期化すると、依存の傾向が強まっていく。難民は、緊急事態の初めから、自分の技能や資源などを利用して自立するよう奨励される必要がある。

計画立案と実施のあらゆる段階で、難民の参加を奨励することが重要である。

29. 難民は、高度に組織化されたキャンプではなく、小規模でゆるやかな集団で生活していると、自立性が最も高まり、外部の援助に依存しない場合が多い。

30. 地域社会の支援と参加が初期段階から活用されれば、特定の難民層、特に弱者層の利益とニーズによりうまく対応でき、持続性も高い。さらに、難民が参加すれば、緊急事態対応は社会的・人間的・感情的な面のニーズも満たし、物的支援以上のものをもたらす。

難民の社会的・経済的役割に注意する

緊急事態対応を効果的に計画・運営するには、難民女性、男性、子どもの社会的・経済的役割を正しく分析して理解し、こうした役割が、計画された活動とどのように影響し合うかを把握しなければならない³。

31. 特定の難民が援助の恩恵を受けられな

³ UNHCRでは、この状況把握・立案方法を「人間重視の計画立案」と呼んでおり、*A Framework for People-Oriented Planning in Refugee Situations Taking Account of Women, Men and Children*, UNHCR, Geneva, 1992で詳細に論じている。

い、という意図せぬ事態が起きないように、緊急事態対応を計画・実施する際は、社会・経済的要因の理解が不可欠である。これは女性、子ども、高齢者、障害者について当てはまる場合が多い。UNHCRは、こうした層のニーズに格別の注意を払っている。緊急事態ではなおさらである。弱者層（肉体的・精神的・社会的に不利な立場にあるグループ）の基本的なニーズを満たすことは重要であり、緊急事態対応を計画・実施する際は、弱者層がさらに不利な立場に追い込まれないよう彼らをきちんと見分けて、モニタリングする必要がある。必要ならば、彼ら特有のニーズを満たす特別な措置を取る。

32. 緊急事態にあっても、難民は、共同体や集団組織を通じて何らかの形の代表制度を持つことが多い。

どのような指導体制が存在するか、正確に見極めることが重要である。

難民の代表制度を有効に利用すれば、難民の権利もうまく向上させられる。しかし、リーダーが他の難民を代表していない場合や、他の難民に不利な結果をもたらす事案や目的を持っている場合もあるので注意が必要である。

問題を切り離して扱わない

33. 緊急事態の全段階において、難民の問題とニーズは包括的な視野で見なければならない。また、ある領域での措置は、他の領域に影響を与える可能性が高いから、活動分野ごとの任務も全体的な枠組みの中で策定する必要がある。例えば、ある健康問題は、給水を改善すれば真に解決されるかもしれない。異なる活動分野に資源を割り当てる際は、正しいバランスを確保すること。

全分野的アプローチは、緊急事態対応の

基本的な特徴でなければならない。

初期の段階から環境に配慮する

34. 同様に、相互に絡み合う問題も無視すべきではない。これは弱者層、子ども、女性、環境に関する問題に当てはまる場合が多い。環境への配慮は最も初期の段階から必要である。大規模な人口移動を伴う緊急事態では、ある程度の環境破壊は避けられない。こうした環境破壊は、難民と、受け入れ社会双方の健康と福利に悪影響を及ぼす可能性がある。したがって緊急事態の段階は、環境破壊の予防措置を取る重要な時期でもある。この段階で生じた環境問題は、時間が経過するほど回復が難しくなり、費用もかさんでいく。緊急事態対応活動と難民の存在によって生じる取り返しのつかない環境破壊は、予防するか、せめて最小限にとどめるよう最善を尽くすべきである。

恒久的な解決策をめざす

35. 緊急事態が起きた時、一番最初にとった行動が重要、かつ長期的な結果をもたらす。最初から明確かつ首尾一貫した方針を取れば、重要かつ長期的な効果があるだろう。同様に、大規模な難民流入に対する国際社会の迅速な対応も、問題の「恒久的な解決策を促す」という究極的な目標を考慮する必要がある。そのためには、難民の自立を促すとともに、外部からの援助への長期的依存を減らす対応、そして長期的な解決策の早期推進を阻まない対応が要求される。

36. 一般原則として、最も好ましい解決策は自主帰還である。これが不可能ならば、ほとんどの場合、庇護国に定着（現地定住）するほうが、他国に定着（第三国定住）するよりも望ましい。大規模な集団の場合や、第三国が難民になじみのない文化的環境の場合は特にそうである。しかし保護を確保するために、第三国定住以外に方法がない場合もある。

対応の効果をモニタリング・評価する

37. 緊急事態がどんな性質のものであれ、UNHCRに求められる行動は、時間の経過と状況の変化とともに変わっていく。

対応の効果を絶えず見直し、必要に応じて適宜、行動を調整する。

これには状況の悪化や変化を知るためのモニタリング、報告、指標などを使った評価のシステムが必要である。また、緊急事態の早期終結と恒久的な解決策の推進という観点から、UNHCRの援助目的を常に見直すことが必要である。

38. こうしたモニタリングがなされれば、UNHCRも、政府などが提供した拠出金を最

も有効に活用するはずである。これは適切な対応の原則の根幹をなす。深刻な人道緊急事態の初期段階でどんなに資金が確保できても、時間が経てば財政は苦しくなるものだ。したがって、拠出国や拠出予定国は、活動計画が本当に必要なのか、有効な効果をもたらすのかを確認することが重要である。

最後に、緊急事態対応は、子どもたちが何を必要としているかを十分考慮し、性別に配慮し、対応の方針と実施が環境に与える影響を認識しなければならない。

2

保護



目次	節	ページ
はじめに	1-7	12
UNHCRの任務		
法律・条約		
難民の定義		
緊急事態における保護	8-27	12-15
入国許可とノン・ルフルマン（追放・強制送還の禁止）原則		
地位の認定		
難民の地位を認められない人々		
UNHCRと国家の責任		
難民の処遇基準		
一時的保護		
初期行動	28-59	15-20
はじめに		
迅速な配置、継続的なプレゼンス、自由な接触・連絡		
評価		
ノン・ルフルマン原則の徹底		
UNHCR任務の理解徹底		
国境におけるプレゼンス		
難民所在地		
地元当局との継続的連絡		
保護と援助		
登録		
女性と子ども		
モニタリングと報告		
取り決めと申し入れ書の作成		
広報活動		
難民の身体的安全	60-77	20-22
はじめに		
キャンプの治安		
難民と地元住民との緊張緩和		
紛争地帯における身体的安全		
非国家組織の支配地域における事業		
強制徴募		
戦闘員		
政策の転換による緊急事態	78-84	22-23
その他のUNHCR援助対象者	85-89	23-24
帰還民		
無国籍者		
国内避難民		
恒久的解決策	90-99	24-25
自主帰還		
現地定住		
第三国定住		
緊急再定住の手続き		
参考文献		
付表		
付表1 主要国際条約一覧		26-27

はじめに

UNHCRの任務 (UNHCR 's mandate)

1.

UNHCRには、二つの基本的責務がある。

- i. 難民に対する国際的保護の付与。
- ii. 難民問題の恒久的解決策の追求。

2. 難民に国際的な保護が必要とされるのは、通常の外国人と異なり、難民は自国の保護が受けられないという事実による。国際的な保護とは、国家が通常自国民に与える保護を、難民が再び国家の保護を受けられるまで、国外において一時的に与えることである。

緊急事態では、何よりも危険にさらされている人々がUNHCRの援助対象者であり、従って保護を受ける資格があることをはっきりとさせる。

3. こうした保護を確保するための法的基盤、保護の目的、提供方法は、明確に理解しておく必要がある。本章はこれらの問題を検討していく。

法律・条約 (legal instruments)

4. すべてのUNHCR職員は、難民保護に関わる主な国際法規を熟知していなければならない。特に根幹をなす重要なものは、以下の法規である。

- i. 「国連難民高等弁務官事務所規程」 (UNHCR事務所規程)
- ii. 1951年「難民の地位に関する条約」と1967年「同議定書」
- iii. 1969年「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規定するアフリカ統一機構 (OAU) 条約」
- iv. 1984年「難民に関するカルタヘナ宣言」と1994年「サンホセ宣言」

5. 付表1に、これらをはじめとする関連国際法規とその主たる目的をまとめた。

6. 難民は、「世界人権宣言」などの法規や、付表1に挙げた各種法規に規定されている基本的人権 (human rights)、ならびに種々の難民法で述べられている難民としての権利を有する。

難民の定義

7. 難民とは、以下のように定義される。

国籍国の外にいる者であって、

- (i) 人種、宗教、国籍、も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恐れがあるという十分に理由のある恐怖を有するため、

あるいは

- (ii) 公の秩序を著しく乱す武力紛争や他の広範に広まった暴力の結果、生命または安全が脅かされるため、

その国籍国への帰国、または国籍国の保護を受けることができない者、またはそれを望まない者。

難民であるか否かは、公式な認定ではなく、難民の定義にあてはまる事実の有無により決まる。

緊急事態における保護

8. 現場におけるプレゼンスと即時対応は、UNHCRの目標を達成するために極めて重要である。追放・強制送還 (refoulement)、恣意的な拘禁、虐待など不当な扱いを受ける恐れがある場合はなおさらである。

緊急事態における国際的保護 (international protection) は、以下を目的とする。

- (i) 入国と、最低限でも一時的な庇護 (asylum) の確保。
- (ii) 強制された帰還 (ルフルマン) の防

止。

- (iii) 基本的人権の基準に則した難民の処遇の確保。

入国許可とノン・ルフルマン（追放・強制送還の禁止）原則

9. 最も緊急に実施すべき優先事項は、難民の庇護を受ける権利（right to asylum）が尊重され、彼らが帰還を強制されないようにすることである。

ノン・ルフルマン原則

10. 最も重要なのが、ノン・ルフルマン（non-refoulement）原則である。この原則は、1951年「難民条約」第33条第1項に、以下のよう規定されている。

「締約国は、難民を、いかなる方法によっても、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見のためにその生命又は自由が脅威にさらされるおそれのある領域の国境へ追放、または送還してはならない。」

ノン・ルフルマン原則には、国境で難民を拒絶したり追い返さないこと、および入国後、迫害に直面する恐れのある国へ追放しないことが含まれる。

11. 1951年「難民条約」は、難民のノン・ルフルマン原則について、極めて限定的な例外しか認めていない。すなわち、滞在国の治安上危険であると考えられる相当な理由がある人物、または、特に重大な犯罪につき有罪の判決が確定しており、滞在国の社会にとって危険な人物のみが例外とされる。

12. ノン・ルフルマン原則は、世界レベル、地域レベルで採択された多くの条約において、明確にうたわれている。

13. ノン・ルフルマン原則は、その根源的か

つ普遍的性格ゆえに、国際慣習法の原則、ひいてはすべての国に対し拘束力を持つ原則と認識されている。

ノン・ルフルマンは国際法の原則であり、1951年の「難民条約」やその他の国際難民に関する条約の当事者であるか否かにかかわらず、すべての国に対して拘束力をもつ。

入国許可

14. 庇護希望者（asylum seekers）は、人種、宗教、国籍、政治的意見または身体的障害による差別なく、避難を希望する国への入国を許可されなければならない。世界人権宣言は、以下のよう定めている。

「すべての人は、迫害を免れるために他国に避難することを求め、かつ、避難する権利を有する。」

15. 国連総会はUNHCR事務所規程を採択する際、各国政府に対し、自国の領土内に難民を受け入れ、高等弁務官の職務遂行に協力するよう要請した。

16. 難民は避難途中にあるため、通常の入国条件を満たせない場合がある。1951年「難民条約」は、法的に必要な手続きなく庇護国に入国した難民を処罰しないよう各国に義務づけている。

地位の認定（status determination）

17. 難民の地位は、「一応の（prima facie）」集団認定に基づき、または個人ごとの認定により付与される。

18. 多数の庇護希望者が短期間に殺到する緊急事態の初期には、集団を構成する一人ひとりについて難民の認定作業を行なうのが非現実的な場合が多い。ほとんどの緊急事態にお

いて、避難場所を求める人たちはUNHCRの援助対象者と考えられ、UNHCR事務所規程は、そうした人たちのための行動を求めている。人道上、明らかに保護が緊急に必要とされる場合、難民の地位の認定には、少なくとも専門的な見解が出されるまで、庇護希望者に有利な解釈がなされなければならない。

大規模流入の場合に重要なのは、普遍的に認められた人道諸原則に基づく扱いの確保である。これらの原則は、援助を必要とする人々の法的地位とは必ず直接の関係があるというわけではなく、保護を確保するための速やかな介入が、最優先される。

19. このような場合、UNHCRと各国は通常、出身国の客観的状況に関する知識に基づき、集団全体に対して難民の地位認定を行なう。こうして集団の全構成員が「一応の（prima facie）」難民、すなわち反証がない限りの難民とみなされる。

難民の地位を認められない人々

20. 一部の人々には高等弁務官の権限がおよばず、保護対象から除外される。除外されるのは、平和に反する犯罪、戦争犯罪（捕虜の拷問や処刑など）、人道に対する犯罪（大量殺害など）、避難国外における重大な非政治犯罪（殺人やレイプなど）、もしくは避難の目的に反する行為を犯したこと、または国連（United Nations）の目的と諸原則に反する行為を犯したと思われる重大な理由がある者である。

21. こうした事情は、すぐに本部に報告しなければならず、保護対象から除外する判断基準は、原則として、本部と協議のうえ下される。庇護希望者は、「一応の」難民認定を集団で受けられるが、難民認定から除外される場合は、個人に対してのみなされる点に留意

が必要である。

UNHCRと国家の責任

22. 高等弁務官の普遍的な保護責任は、国連総会から付託されている（UNHCR事務所規程）。UNHCRによる国際的な保護任務の遂行は、当事国政府による要請の有無に関係なく行なわれる。

23. 関連条約の調印国では、UNHCRの保護任務は遂行しやすい。1951年の「難民条約」は、調印国に対しUNHCRの任務遂行に協力すること、とりわけ同条約の実施状況を監視するUNHCRの職務を支援することを義務付けている。1969年の「OAU難民条約」にも同様の規定がある。

24. 緊急事態が関連条約に未調印の国で起きた場合でも、1951年の「難民条約」に定められた諸原則の一部は国際慣習法とみなされ、すべての国に対し拘束力をもつ。そのうち最も重要なのがノン・ルフルマン原則である。さらに、UNHCR執行委員会（EXCOM）の決議事項の道義性と基準性は、執行委員会のメンバー国のみにも適用されるものではない。（EXCOMメンバー国についての詳細は、第9章を参照）

難民の処遇基準

25. 難民緊急事態については、適用されるべき国際的に認められた処遇基準が合意されている。¹

a) 難民および庇護希望者は、当該国における存在が違法とみなされるという理由のみで、処罰または不当な処遇を受けてはならない。また、公衆衛生と公の秩序の維持に必要な場合を除き、移動の制限を受けてはならない。

¹ 1981年にUNHCR執行委員会が採用した結論第22号。

- b) 難民および庇護希望者は、国際的に認められた基本的市民権、特に「世界人権宣言」が定める権利を享受する。
- c) 難民および庇護希望者は、すべての必要な援助を受け、食糧、避難所、基本的な保健衛生施設など、基本的な生活必需品を提供される。この点において、国際社会は、国際的連帯と責任分担の原則に従う。
- d) 難民および庇護希望者は、その悲惨な状況の故に特別な理解と思いやりを必要とする者として扱われる。また、残忍、非人間的、あるいは尊厳を傷つける扱いを受けてはならない。
- e) 人種、宗教、政治的意見、国籍、出身国または身体的障害を理由とするいかなる差別もあってはならない。
- f) 難民および庇護希望者は、法の下で人として認められ、裁判所その他の権限のある行政当局を自由に利用することができる。
- g) 庇護希望者の滞在场所は、その安全と福利、および受け入れ国の治安上のニーズにより決定される。庇護希望者は、できる限り、出身国の国境から相応の距離をおいた場所に滞在すべきである。また、出身国その他の国に対する破壊活動に関与してはならない。
- h) 家族の一体性を尊重する。
- i) 親族を見つけるために、可能な限りの援助が提供される。
- j) 未成年者および保護者のいない子供を保護するための適切な処置を行なう。
- k) 郵便物のやり取りを認める。
- l) 友人や親族からの物的援助を許可する。
- m) 可能な場合には、出生、死亡、婚姻につき適切な登録について適切な処置をとる。
- n) 難民および庇護希望者は、満足に足る恒久的解決を得るために必要な、あらゆる便宜を受ける。
- o) 難民および庇護希望者は、避難国に持ち込んだ資産を、恒久的解決策が得られた国へ運ぶことを許可される。
- p) 自主帰還を促進するためあらゆる措置を講じる。

一時的保護

26. 国によっては「難民」について狭義の定義を採用し、武力闘争から逃れてきた人々を難民に含めない(これらの人々は、例えばアフリカ統一機構 OAU 難民条約の定義では、難民とみなされる)。こうした狭義の「難民」を採用している国は、明らかに国際的保護が必要としているのにこうした狭い定義に該当しないため、あるいは人数が多すぎて個別の難民認定が不可能なために、難民認定が難しいと考えられる人々に付与される保護を、「一時的保護」としてきた。

27. 一時的保護の基本的要素は、以下のようなものである。

- i. 避難国への入国許可。
- ii. 基本的人権の尊重と国際的に認められた人道的基準(例えば上記の基本的な難民の処遇基準)に従った取り扱い。
- iii. 追放・強制送還からの保護。
- iv. 出身国の情勢が許す場合の自主帰還。一時的な保護政策のもと入国を許可された者は、一般に、難民と認定された人と完全に同じ恩恵を受けることはできない。

初期行動

はじめに

28. 難民の保護を確保するためにUNHCRが介入する際の法的基盤は、上記の条約類にある。ただし、往々にして条約そのものよりも、実際にどのような行動をとるべきかが重視される。

保護は、法律の一字一句よりも、UN-

HCRのフィールド職員による迅速かつ適切な行動に左右される場合が多い。

29. UNHCRが保護任務を効果的に遂行するためには、UNHCR職員は、難民と庇護希望者がどのような場所にしようとも、難民と庇護希望者に、自由かつ妨害されることなく接触できる必要がある。

30. 緊急事態の最初にとる行動が、重大で長期的な影響を与えうる点に留意する。そうした影響は継続的保護（国内にいる他の難民集団に対する保護も含む）と、恒久的解決策の促進の双方に及ぶうる。

迅速な配置、継続的なプレゼンス、自由な接触・連絡

31. 迅速な職員の配置は最優先事項である。

援助対象地域において、UNHCRの継続的なプレゼンス（存在・駐在）と、難民に対する直接的かつ妨害のない接触・連絡は、必要とされる限り、常に確立されているべきである。

UNHCRの任務を遂行する上で、自由な接触・連絡と継続的なプレゼンスは重要な支えとなる。難民女性が保護上の問題を話しやすくなり、問題が適切に認識・対処されるよう十分な人数の女性職員も必要である。

評価

32. 確かな保護には確かな情報が必要である。UNHCR職員は、多くの場合地元当局者と一緒に、難民が流入し滞っている全地点を訪れ、第5章の付表1「初期評価のチェックリスト」に挙げた問題点・疑問点について、難民から情報を集める（特に、難民の身元、出身地、避難理由、弱い立場にある集団の確認など）。さらに難民に対し、避難経路付近の情勢と、避難国に入国する際に直面した問

題も質問する。

33. 情報源を多く確保し、直接に現場と連絡をとれるようにする。そうすればUNHCRが新たな避難民流入や保護問題に関する情報を速やかに得られる。こうした外部に対して開かれた情報収集網は、まだUNHCRのプレゼンスのない、首都から遠く離れた国境地帯に関しては特に重要となる。

34. 情報源としては、以下が考えられる。

- 庇護希望者自身
- 地方 / 中央政府当局
- 地域共同体 / 宗教指導者
- 国内 / 国際NGO（非政府組織）
- 赤十字国際委員会（ICRC。駐在している場合）
- UNHCR以外の国連 / 国際機関
- 国内（特に現地語の）報道機関 / 国際報道機関

35. 可能な限り、中央政府当局が現状調査に参加すべきである。それによりUNHCRと中央政府当局間、中央と地方政府当局間で誤解が生じる危険を減らすことができるからである。

ノン・ルフルマン原則の徹底

36. ノン・ルフルマン原則と基本的人権を尊重させる最善の方法は、国家当局のあらゆるレベルで意識を高めることである。危機状況では、正式な訓練はできないかもしれないが、難民キャンプ管理者、地方当局、軍人、国境職員と日々接触する中で、ノン・ルフルマン原則を明快に示す必要がある。追いつかれた難民がどんな事態に直面するか具体例で示し、命を失う場合もあることを当局関係者に伝える。地元住民の意識向上も必要で（その機会はメディアが提供しうる）、世論も大きな影響力を持ちうる。

UNHCR任務の理解徹底

37. できるだけ具体的にUNHCRの関心と関与の根拠を説明する。地元当局者は、UNHCRの任務や、UNHCRが既に国内の別の場所で行なっている援助活動を知らない場合がある。

説明の際には、UNHCRの事業が完全に非政治的であり、厳密に人道的かつ社会的である点を強調する。

国境におけるプレゼンス

38. 国境当局との連絡を密にし、越境の動きを監視する。これにより難民とも接触ができ、出身国の情勢や、越境の際に国境の両側で生じそうな問題についての情報が得られる。すべての越境地点には職員を常駐させられない場合、各越境地点を頻繁にチェックする必要がある。

39. 難民の入国や処遇に関し国境で保護上の問題が起きた場合、すぐに受け入れ国あるいは関係諸国の管轄当局に通知し、緊急に救済措置を取れるようにする。

難民所在地

40. 難民は、治安上の問題を回避するため、出身国の国境から十分離れた場所に収容されるべきである。

地方当局（local authorities）との継続的連絡

41. 難民の状況に影響を及ぼす決定をする中央政府および地方政府の当局者には、常に連絡を取れるようにしておく。担当者を確認し、連絡をとり、できれば自宅の電話番号や他の連絡方法を教えてもらい、保護問題が起きた時は、すぐに適切な担当者に通知されるようにする。追放・強制送還は短時間に行なわれることが多い。

42. 地方当局内で、直接権限を持つ最高位の担当者に接触し、（少なくとも一時的な）庇護を認めるよう要請する。場合によっては、相手がその地域の軍指令官の場合もある。

43. NGOから地方のインフラや意思決定過程について助言を得たり、地域社会や宗教界の指導者などの地元有力者が力になる場合もある。

44. 地方当局は、首都でUNHCRが行なった、あるいは行なう予定の申し入れについて継続的に通知を受けるべきである。これは政府的、または公式な申し入れに限らず、計画の実務的・援助的側面に関する場合もある。

保護と援助

45. 保護と物的援助は、UNHCRの事業においてそれぞれが相互に補うように計画されるべきである。確実な庇護、及び生命を維持するための物的援助がない援助はありえない。保護だけでは、難民の生活と福利は守れない。UNHCRの介入が物的援助をもたらすすなわち庇護と緊急事態対応の費用は、地元当局の負担とならないことを早期に示すべきである。フィールド担当官は、物的援助の投入範囲について、第III部に記載する初期情報を入手し、地元当局者に通知しなければならない。UNHCRの援助を既に受けた集団に属する人物が、新たに庇護希望者として流入してきた場合も、通常は、可能な範囲で物的援助が確約される。こうした援助責任と保護責任のつながりは、UNHCRにとっては自明でも、地元や中央当局にとっては、さほど明快ではないことに留意する。

登録

46. 登録作業は、緊急事態事業のできるだけ早い段階で実施する（詳細は、第11章「人口概算と登録」を参照）。

女性と子ども (women and children)

47. 難民、特に、辺境の国境地帯を単独または少規模集団で移動している女性や子どもは、強奪、虐待、性的暴力の犠牲になりやすい。保護の必要性を確実に満たすために、積極的な対策が必要である。

UNHCRは「子どもの権利条約 (Convention on the Rights of the Child)」に従い、「子ども」を以下のように定義している。

18歳未満の者。ただし、本人に適用される法律により、これより前に成年に達した者を除く。

性別に基づく迫害は、難民の定義に基づく難民認定の根拠となりうる。

難民女性と子どもの保護に関するUNHCRのガイドライン*UNHCR's Guidelines on the Protection of Refugee Women, and Refugee Children: Guidelines on Protection and Care* (参考文献を参照)は、保護計画立案者の必読資料である。ハンドブックの第III部、特に第10章では、以下の作業に関わる詳細な情報を取り上げた。

48. すべての分野で、以下を含む適切な計画立案を通じ、難民女性と子どもの保護問題を予防すること。

- 人口構成、特に性別、年齢別の人口を知っておく。
- 本来の家族・共同体の構成を維持する。
- 援助計画を立てる際、特に難民キャンプの設計や日用品の配給方法について、女性たちの助言を求める。
- 各種サービスを利用する難民女性が新たな危険にさらされないよう、サービスの場を決定する。
- キャンプ内に照明をつける。トイレまでの通り道に沿った照明は特に重要。
- 適切な数の女性職員を、特に保護、コミュニティ・サービス、保健職員 (health

staff) として確保する。

- 難民自身に警護団を組織させ、女性の保護を重要視する。
- 女性と子どもの権利について、警察・軍関係者向けに研修を行なう。警察や軍が多く駐在する場所では特に重要。
- できるだけ早期に追跡調査を開始する。身元確認、書類作成、追跡調査、一時的支援、家族と離ればなれとなった子どもと家族の再会のために、適切な措置を取る (保護者のいない子どもに関する詳細は第10章を参照)。
- 子どものために活動スケジュールを立て、小学校を作る (武装勢力への徴兵を抑えることができ、重要な保護手段となりうる)。
- 児童労働を必要としない状況を作る援助に重点を置く。
- 出生証明書を発行する。出生登録は、国籍の取得や就学の必須条件となったり、追跡調査でも重要な手がかりとなりうる。軍による徴兵、その他の搾取を防止する上でも重要な場合がある。

家族への援助を通じ子どもを助ける。女性を支援し家族の連帯を保つ。

子どもの保護・福利・安全を促進する最良の方法は、家族を支援することである。

家族が一緒にいられるよう、積極的に活動すること。難民女性の健康と身体的安全を促進する措置は、母子の離別を防止できる。家族が離ればなれになったり、強い緊迫状況に置かれていると、子どもは特に危険にさらされる。したがって親をはじめとする養育者が、子どもの必要に対応できるよう優先的な援助を行なう。同時に、親が何を必要としているのかも認識すること。難民家族の中には、独自のやり方で危機に対処したり、助け合うための輪を再び作り上げるための援助を必要と

する世帯もある。家族を支援する輪を維持したり再び作りあげるために最善の努力をすること。同居を希望する親族は、その支援を受けるべきである。

モニタリングと報告

49. 当面の保護を確保したら、状況をモニタリングし、引き続き難民の権利を尊重すべく環境を整備する。

50. 事態の進展、実施措置、実施予定措置について、迅速、明確かつ定期的な報告をすることが重要である。これはフィールド担当官から事務所長宛て、事務所長から本部宛て、いずれを問わない。必要に応じて指示を求めたり、本部レベルの介入が適切な場合はそのように推奨する。標準的な状況報告書については、第8章の付表3を参照。

51. 正確な現状報告は、政府の介入や国際的支援を動員する際の前提条件となる。

現場のフィールド職員は、すぐにでも援助を開始したいかもしれないが、地元で収集した情報は報告されない限り、あまり役に立たないことを忘れてはならない。

取り決めと申し入れ書の作成

52. 現地UNHCRのプレゼンスにかかわる合意など、当局と結ぶ一時的または特別合意は、すべて文書化する。物的支援について正式文書を交わす場合は、必ず保護と恒久的解決策について記載する。

53. 一般原則として、申し入れ書は出来るだけ早期に、中央当局の適切な高官宛てに作成する。担当者の地位や申し入れ書の書式は、当該国におけるUNHCRのプレゼンスの性格により決定する。新たに到着した派遣団は、通常、当該国の外務大臣（または内務大臣。

国連開発計画 UNDP や大使館のアドバイスを求めること）宛てに申し入れ書を提出する。内容としては、以下が考えられる。

- i. 難民流入や難民問題について、UNHCRが入手可能な情報を記載する（必要に応じて内容を絞る。政府当局はUNHCRより多くの情報をもっていることが多い）。
- ii. 流入や問題にかかわる人々が、難民高等弁務官の援助対象者である、（あるいはその可能性がある）というUNHCRの見解を示す。
- iii. 政府の保護責任を指摘する。
- iv. 人々に（少なくとも一時的な）庇護を与えるという確約を求める。
- v. UNHCRの援助対象者と認められた場合、原則的にUNHCRが物的援助を行なうとの約束を提案する。

54. 現地事務所代表レベルの申し入れ書は、参考のため、政府の代表部が共有したり、本部レベルの申し入れ書の中で引用できるよう、直ちにその内容をUNHCR本部に知らせる。同様に、本部レベルの申し入れ書も、直ちに現場に知らせる。

55. 現地事務所の介入のみでは保護の確保が疑わしい場合、代表は直ちに本部レベルの行動を促す。

56. 保護が十分に確保されていない疑いがある場合（追放・強制送還、誘拐、恣意的拘禁、虐待、女性や子どもに対する性的暴行など）口頭および書面の申し入れを新たに行なう必要がある。これを補助するため、現地レベルでは、保護に影響を与える情勢の変化を注意深くモニタリングし、当局が難民流入に関する実務的な問題に対処できるような援助にできるだけ重点を置く。

広報活動（public relations）

57. 近隣諸国間が緊張状態にあり、現地レベ

ルでも、難民の庇護が純粋に人道的行為である点を強調しなければならない場合がある。

庇護は純粋に人道的行為であり、敵対行為ではないこと、およびUNHCRのプレゼンスと介入が緊張緩和に寄与する点を強調する。

58. 他の国連機関や外交関係者、特にUNHCRへの支援や、UNHCR事業への資金拠出意思の早期表明などにより保護を促進する影響力をもつ関係諸国への状況説明には、特に注意を払う。

59. 国内／国際報道機関や外交団の訪問は、UNHCRの保護任務に対する理解を促進する可能性がある。現場の状況を報道されることがUNHCRの援助対象者を保護するうえでの助けになるかどうかで、報道機関への対応の仕方が決まる。UNHCR内の様々なレベルでのきめ細かい調整が必要となる。UNHCRの現地事務所がすでにある場所では、前もって確立した地元（特に現地語）報道機関との密接な連絡関係が貴重な情報源となるだろうし、UNHCRの任務をよりよく理解してもらう上でも有効である。報道機関への対応に関する全般的ガイドラインは第9章に示した。

難民の身体的安全

はじめに

60. 避難国への入国が認められた後も、難民は依然として重大な身の危険を感じる場合がある。緊急事態では、とりわけ基本的人権の一部が脅かされ、法と行動による保護が特に必要となる。こうした脅威の原因は、出身国または庇護国、もしくは難民の属する集団自体から生じている場合がある。

キャンプの治安（security）

61. 出身国から武力攻撃を受ける危険性は、

キャンプや居住地を国境から十分距離を置いた場所に設置するか、そうした場所へ移動することで緩和できる（第14章を参照）。また庇護国当局は、国境地帯と難民居留地周辺における軍のプレゼンスを増強する必要があるかもしれない。ただし、難民キャンプや居住地内に軍を置くことは回避すべきである。

62. 避難先の国では、難民の身体的安全に対する脅威（追放・強制送還、不法な拘禁、性的暴力など）の原因が、難民に対応する政府職員にある場合もある。

庇護国当局は、治安に対して最大の責任を負っている事実を自覚し、難民の安全と福利を確保しなければならない。

63. 事態の是正措置は、当局が断固として行なわなければならない。UNHCRは、適切な対応が取られるよう、難民および当局との接触を保つ。

64. 難民に対する犯罪的攻撃や強盗行為には、受け入れ国の行政当局と治安部隊が、UNHCRや難民共同体と緊密に協力して対処する。

65. 難民のなかに武装した者がいる場合、UNHCRは難民全員の調査と難民と武装している者の分離を促し、武装解除も促す。

66. 軍や警察がいる場合は、難民の女性と子どもの権利を守る意識向上キャンペーンや研修など、48節に記載した一般的措置が性的暴力を防止するうえで重要となる。

67. 難民集団内で争いが起きた場合、UNHCRはまず、難民たちによる調停を奨励する。それがうまくいかない場合は、庇護国当局に解決を求める。

難民と地元住民との緊張緩和

68. 難民社会と地元社会との間に緊張や対立が生じそうな場合、特定の原因への対策のほか、以下の措置が考えられる。

- i. 難民の代表者と地元社会の指導者の定期的な会合を企画する。
- ii. 国内メディア（ラジオ・テレビ番組、新聞記事）や地元の指導者を通じ難民の窮状を地元住民に知ってもらう。
- iii. 難民に地域の慣習や伝統を知ってもらう。
- iv. 十分な援助を行ない、難民の存在が地元の乏しい資源に悪影響を及ぼさないことを保証する。
- v. 水道、保健、道路などのインフラ（社会基盤）整備を通じて、地元社会に恩恵をもたらす。

69. 保護の一環として、UNHCR職員は難民たちの内部組織を奨励、支援し、難民居住地の運営にかかわるすべての面において、地元当局や地域社会とともに参加できるようにする。こうした組織、特に治安に関わる問題を扱う組織には、女性と若者が加わるべきである。その他、難民キャンプにおけるUNHCRのプレゼンス、難民に関わる全当局者に対する国際難民基準・規範に関する特別研修などの措置を取る。

紛争地帯における身体的安全

70. 国際人道法²は、武力紛争における難民など民間人の保護を規定している。非国際紛争（国内武力紛争）における紛争の全当事者は、1949年の「ジュネーブ条約」により、敵対行為の積極的参加者ではないすべての人々を尊重することを、特に以下について義務づけられている。

- i. 人種、宗教、性別、出生、財産、または

これに類する基準による差別なく、人道的に扱う。

- ii. 生命と人格に対する暴力を行なわない。
- iii. 人質をとらない。
- iv. 個人の尊厳を尊重する。
- v. 正当な法手続きを経ない判決、または処分を行なわない。
- vi. 負傷者と病人を収容し、介護する。

71. 赤十字国際委員会（ICRC）は、武力紛争における国際人道法の施行を監督する任務を負う。ほとんどの武力紛争または内戦で、ICRCは対立関係にかかわらず、犠牲者を助け、一般市民（場合によっては、難民などの避難民を含む）や捕虜となった戦闘員を保護している。

72. UNHCR職員は、ICRCがいる場所では、武力紛争において国家も非国家組織も同様に扱うICRCの技術・知識の恩恵が受けられるようその協力を求める。

非国家組織の支配地域における事業

73. 内戦または国内武力紛争では、UNHCRの話し合いの相手が、国家や国家に対し責任を負う正規軍でなく、反政府グループや非国家組織となるため、特別な困難が生じうる。彼らが事実上、難民を支配しているため、UNHCRはこうしたグループと接触せざるをえない。UNHCRの公平かつ非政治的・人道的役割を強調し、世論の圧力を利用して、これらのグループに人道法と難民法を遵守する重要性について納得させることが大切である。しかし、こうしたグループとかかわる際、UNHCRは、このような非国家組織を国連が正式に承認したかのような示唆を、行動や文書によってすべきではない。

強制徴募

74. 難民が紛争地域内またはその周辺にいる場合、紛争当事者による難民の強制徴募とい

² 1949年の四つの「ジュネーブ条約」と1977年の二つの「追加議定書」が、武力紛争における民間人の保護について規定。

う保護問題が生じうる。この問題に対処する際、UNHCR職員は以下を念頭に置くとともに、当局にも注意を喚起する必要がある。

- i. 難民キャンプと難民の居住地は非戦闘地帯であり、この特性はいかなる場合も維持・尊重されなければならない。したがって軍事または準軍事目的で、いかなる年齢層を徴募することも認められない。
- ii. 強制徴募は、残酷、非人道的、または侮辱的処遇となりうるもので、いかなる場合も禁じられている。
- iii. 15歳未満の未成年者の徴募、および戦争行為への直接参加は禁止されている。UNHCRは、戦争行為への直接参加であろうと支援活動への参加であろうと、18歳未満のすべての子どもが戦争に参加することがないように提唱している。
- iv. 難民が戦闘に参加するために出身国への帰還を強制、強要されることは、ルフルマン（追放・強制送還）に等しく、いかなる場合にも禁じられている。

戦闘員

75. UNHCRが戦闘員（combatants）のための代表として介入することは認められない。戦闘能力を失った戦闘員（疾病、負傷、難船、戦争捕虜）は、主に国際人道法により保護され、ICRCの活動対象者に該当する。

76. 元戦闘員は、迫害を受ける十分な恐れが立証され、かつ難民認定から除外されるべき重大な理由がない場合は、難民の資格を満たす³。

77. 武器を所持しているだけでは、その人物が戦闘員だとは言えない点に注意する。ナイフなどの武器携帯を伝統とする社会もある。

政策の転換による緊急事態

78. 政府が何らかの理由により、自国の領土内にいるUNHCRの援助対象者への政策を突然変更すると、特殊な保護緊急事態が生じる場合がある。その影響は、UNHCRが既に存在を知っていて難民と認めている人々と、庇護申請もUNHCRに存在を知らせることもしていないが、UNHCRの活動対象に該当する人々の両方に及ぶ。

79. この種の保護緊急事態で取るべき措置は、状況によって大いに異なり、ごく一般的な指針しか示せない。正確な情報と、必要な場合はUNHCRのプレゼンス、および難民の権利を守る明確かつ一貫した方針が常に求められる。以下のガイドラインは、実状に照らし合わせ、必要に応じて修正する必要がある。また、本章で検討した問題の一部も関係してくるだろう。

80. UNHCRは、危険に直面、あるいはその恐れがあり、まだUNHCR職員に知られていない人々を直ちに確認し、可能ならば名簿作成に努める。この名簿は随時更新する。外交関係者（大使館へ行き、庇護を求める人もいる）ICRC、国内の赤十字・赤新月社、教会、NGOなどが情報源となる。大使館と接触するときは、各個人の秘密維持に注意する。UNHCRによる、こうした新たな問題の早期確認、可能であれば登録は多くの場合保護上の非常に重要な要素となりうる。

81. UNHCRは、当局と緊密かつ継続的な協力関係を維持（新政権の場合は確立）する必要がある。当該国が関連する国際条約に調印している場合は、いかなる新政策がとられようとも、条約義務は引き続き拘束力をもつ。当該国がいかなる難民条約にも調印していない場合、UNHCR事務所規程と普遍的原則に依拠する。

³ 「認定除外条項の適用に関する注意」(*Note on the Application of Exclusion clauses, IOM/83/96 FOM/93/96, UNHCR, 1996*) を参照。

82. 政府には当然、難民の身体的安全に対する責任がある。特に国内の緊張が高まっている時期は、UNHCRは最大限の努力を払い当該政府に難民保護を促す。当面の目標は、難民が現在の庇護国に安全にとどまれること。最も重要なのは、ノン・ルフルマン原則の尊重である。

83. 最後の手段として、難民が第三国へ移動しなければならない場合がある。こうした移動は、恒久的解決策である大規模な再定住とは大きく異なり、政府の直接要請の結果、あるいは他に難民保護手段がないため必要となる。庇護の可能性がある国に、地域、大使館、本部レベルで、すぐに接触すること。再定住の申し入れ受諾は、当該政府の難民に対する態度に大きな影響を与えうる。事業協力機関（operational partners）の確認をする必要がある。地元NGOに加え、ICRCや国際移住機構（IOM）の支援（旅券などについて）を求める。

84. 難民の生命が脅かされる極度に緊張した状況下では、難民のための「安全地帯」（safe haven）が何らかの形で確保された時もあった。しかしUNHCRの経験では、「安全地帯」の難民は適切な保護を提供されず、引き続き大きな危険にさらされる場合が多かった。したがって正式な「安全地帯」の設置は薦められない。

その他のUNHCR援助対象者

85. 関連国際条約で定義される難民（本章7節参照）に加えて、UNHCRは以下のカテゴリーに属する人々にも保護を拡大する権限を与えられている。難民および以下にあてはまる人々は、しばしば「UNHCRの援助対象者」と呼ばれる。

帰還民

86. 帰還民とは、自主的に出身国に帰り、国境を越えた時点で正式に難民でなくなる者をいう。UNHCRは国連総会の委託によって、移動中および出身国へ帰った帰還民を保護・援助し、彼らの問題の恒久的解決策を探る。

無国籍者

87. 無国籍者（stateless persons）とは、いずれの国にも国民とみなされない人をいう。世界人権宣言は、すべての者が国籍を取得する権利を有し、何人も国籍または国籍を変更する権利を恣意的に奪われない、と規定している。無国籍者に関する主な国際条約をこの章の付表1に挙げた。UNHCRは管轄当局に対し、無国籍者の要求を提出したり、国籍法の制定と施行につき国家に技術的・助言的支援を行なう機関となっている。

国内避難民

88. 国内避難民（internally displaced persons = IDPs）は、広義には、武力紛争、内戦、組織的な人権侵害、天災または人災の結果、突然あるいは予期せず、集団で自宅から立ち退きを強いられた後、国内に留まっている者をいう。

UNHCRが国内避難民に関与する際の検討事項

89. UNHCRは国内避難民に関与する際⁴、主に以下の要件の有無を検討する。

- i. 国連総会、国連事務総長、その他の適切な主要国連機関による特別要請。
- ii. 当事国、あるいはそれに相当する組織による合意。
- iii. 特定の状況下で国内避難民を援助、保護し、解決策を探るうえでの、UNHCR専

⁴ 「国内避難民に関するUNHCRの役割」（UNHCR's Role with Internally Displaced Persons, IOM87/97, FOM 91/97, UNHCR, 1997）を参照。

門技術・知識の妥当性。

- iv. 当該活動のための資源が入手可能かどうか。

関与の基準

状況によってはUNHCRの関与が有用となる。これはUNHCRの任務遂行活動との結びつきが明確な場合、例えば国内避難民と帰還民が混在している（あるいは混在しそうな）場合、国内避難民と難民の発生原因が同じである場合、もしくは国内避難民が国境を越えて拡大する恐れがある場合などである。UNHCR任務との結びつきがない場合、UNHCRは人道行動を通じて国内避難民の原因を緩和し、紛争解決に寄与するという関与を考える。

国内避難民の援助策

国内避難民に対する援助方法は、難民に対する場合と大筋において変わらない。ただし定義上、国内避難民は自国内にとどまっているため、その保護と権利の枠組みを定めるのは特定の国際条約ではなく、国内法である。もちろん普遍的な人権条約が国内避難民にも適用される。

国内避難民が安全を求める地域に、UNHCRなどの国際機関職員のプレゼンスが、当事国や紛争当事者に、国内法および普遍的な人権を尊重させるための助けになることが立証されている。

恒久的解決策

緊急事態の発生当初から、UNHCRは難民保護の究極の目的を心にとめておかなければならない。すなわち、難民が避難を乗り越え、国の保護が再び確立されて難民でなくなるような解決策を成し遂げるよう支援することである。

自主帰還

90. 大規模な難民緊急事態のほとんどは、避難の原因となった危険が取り除かれるか、大幅に小さくなり、難民が自主帰還（voluntary repatriation）することで最終的に解決する（第19章を参照）。

現地定住

91. 現地定住とは、庇護国に融和していくことである。紛争が長引くと難民は、少なくとも事実上、庇護国の社会に組み込まれる場合が多い。そうした場合、難民も庇護国における正式な地位を持つべきであり、その出発点となるのが、1951年の「難民条約」に基づく難民認定である。

第三国定住

92. 再定住（resettlement、ここでは第三国における定住）は、難民が本国に帰還できないか、第一次庇護国に定住できない場合、あるいは避難国で危険にさらされている場合に検討されるべきである。再定住の決定は、特定の人物の法的または身体的安全について、他に危険を回避する方法がない場合に下される。UNHCRの援助による再定住は、引き続き国際的保護を必要とするマンデイト難民（UNHCRが認定した難民）の緊急再定住に厳しく限定される。

93. 緊急再定住は以下の条件が存在する場合に検討される。

- i. 出身国へ追放・強制送還される差し迫った脅威。
- ii. 難民を追放・強制送還する恐れのある国へ追放される差し迫った脅威。
- iii. 恣意的な逮捕、拘禁または投獄の脅威。
- iv. 難民の定義と同じ意味での、身体的安全または人権に対する脅威が避難国に存在し、庇護に適さない状態。

94. 緊急再定住の検討対象となるのは、以下

の難民である。すなわち、暴力や拷問を受けた者、庇護国では治療不可能な重病を患う難民、危険にさらされた女性、子ども、青年などである。危険にさらされた女性、保護者のいない子どもなど、法的・身体的保護を切実に必要とし、再定住がもっとも有効と認められる人々を最優先すべきである。

緊急再定住の手続き (procedures)

95. 緊急再定住は、難民の資格と移動の緊急性の両方に関する徹底的かつ客観的な評価に基づき特定の場合にのみ実施される。緊急再定住は、難民が、安全ないし医療上緊急の脅威に直面しており、その脅威から数日または数時間以内に脱する必要がある場合に実施される。目安として、最大5日が限度と考えられている。

96. 以下の情報を、直ちに本部に送る。

- i. 氏名、生年月日、出生地、性別、国籍、民族的出自。
- ii. 詳細な地位認定分析。
- iii. 家族の同伴があるか否か(同伴の場合は、その人数)。
- iv. 同伴する家族全員について (i) の情報。
- v. 再定住の必要性の説明。
- vi. 緊急認定の根拠、および出発のために必要な時間。
- vii. 関係する難民全員が、有効な渡航書類を所持しているか否か。
- viii. 医療上の緊急事態の場合、難民(と場合によっては家族)の診断、見通し、現在の状態、付き添いが必要か否か。
- ix. 再定住先の推薦とその理由、第三国とのつながりを含む。

97. 詳細なデータを記入した再定住登録用紙 (Resettlement Registration Form = RRF) を、関連書類と一緒にできるだけ早く提出する。

98. RRFは本部の再定住・特殊事例課 (Re-

settlement and Special Cases Section) より入手できる。国際保護総局 (Division of International Protection) 内にあり、緊急事態の提出書類を処理する課である。同課は、困難な保護問題や特殊な援助が必要な事案につき、再定住の調整と支援を助ける。助言が必要な場合は、連絡すること。

99. その他の情報は、*UNHCR Resettlement Handbook*も参照可能。

参考文献

Collection of Conclusions on the International Protection of Refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme, UNHCR Geneva, 1995. 『難民の国際的保護に関する結論(選集)』UNHCR執行委員会

Collection of International Instruments Concerning Refugees, UNHCR, Geneva, 1995.

Guidelines on the Protection of Refugee Women, UNHCR, Geneva, 1991.

Guidelines on Policies and Procedures in dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, WHO, Geneva, 1997.

Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, UNHCR, Geneva.

『難民認定基準ハンドブック』国連難民高等弁務官事務所・財団法人法律扶助協会

International Legal Standards Applicable to the Protection of Internally Displaced Persons, UNHCR, Geneva, 1996.

Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, UNHCR, Geneva, 1994.

Refworld CD-ROM, UNHCR, Geneva (updated regularly).

Sexual Violence Against Refugees: Guidelines on Prevention and Response, UNHCR, Geneva, 1995.

UNHCR Resettlement Handbook, UNHCR, Geneva, 1997.

付表1 難民に関する国際条約と関連規約

難民に関する国際条約		
略称	正式名称	解説
1951年の 「事務所規程」	「国連難民高等弁務官事務所規程」 1951年	1950年12月14日の国連総会決議第428(V)号で採択された高等弁務官事務所規程。国際的保護を与え、難民問題の恒久的解決を計るというUNHCRの任務と責任を規定。UNHCRの憲法であり、高等弁務官の援助対象者に関する定義を含む。任務はその後の国連総会と経済社会理事会(ECOSOC)決議により修正されてきた。
1951年の 「難民条約」 1967年の 「難民議定書」	「難民の地位に関する条約」1951年 「難民の地位に関する議定書」1967年	締約国に対し拘束力をもつ国際条約。自国の領域内にいる難民に関する締約国の責任と、難民の義務を規定。
「OAU難民条約」	「アフリカにおける難民問題の特殊な側面を規定するアフリカ統一機構条約」(アフリカ統一機構、アジス・アベバ、1969年)	1951年の難民条約と1967年の同議定書を補完する地域条約。難民の定義を拡大し、安全で平和な庇護、責任分担、自主帰還に関する条項を盛り込む。
i. 「カルタヘナ宣言」 ii. 「サンホセ条約」	i. 「難民に関するカルタヘナ宣言」 1984年 ii. 「米州人権条約『コスタリカ・サンホセ条約』」1969年	拘束力のない宣言で、当該地域の難民と庇護希望者に関する政策に大きな影響を与えた。難民の定義を拡大。
「執行委員会(EXCOM)結論」	UNHCR執行委員会によって採択された難民の国際的保護に関する結論	国家とUNHCRにとり重要な指針を含む。
関連規約		
「国連憲章」	「国連憲章」1945年	国連加盟国に対し、UNHCRの国際的保護任務と特に関連する一般義務を規定。
「世界人権宣言」	「世界人権宣言」1948年	難民を含むすべての人の基本的人権を規定する世界的規約。

略 称	正式名称	解 説
「無国籍者の地位に関する条約」	「無国籍者の地位に関する条約」 1954年	合法的・長期的に居住する無国籍者に正式な地位を与える。「難民の地位に関する条約」に類似。
「無国籍者の減少に関する条約」	「無国籍者の減少に関する条約」 1961年	無国籍者の発生を防止する措置を規定。
「市民的及び政治的権利に関する国際規約」	「市民的及び政治的権利に関する国際規約（国際人権規約B規約）」1966年	締約国に対し、（領土内および管内にいる）すべての人に、人種、皮膚の色、性別、言語、宗教、政治上その他の意見、出身国または社会、財産、出生その他の地位による差別なく、本条約に規定された権利を尊重・保証するよう義務付ける。
「拷問等禁止条約」	「拷問及びその他の残虐な、非人道的な若しくは品位を傷つける取り扱い又は刑罰を禁止する条約」1984年	ノン・ルフルマン原則を含む。
「子どもの権利条約」	「児童の権利に関する条約」1989年	すべての子ども（18歳以下と定義）の権利に関する包括的条約。
「ジュネーブ条約」および追加議定書	「戦時における文民の保護に関するジュネーブ条約」1949年	難民を含む、戦時の民間人の扱いを規定。
「領域内庇護宣言」	「国連の領域内庇護に関する宣言」 1967年	ノン・ルフルマン原則を含む。
「無国籍者の地位に関する国連会議最終文書」1954年		ノン・ルフルマン原則を含む。