

UNHCR, *Working with National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities and Indigenous Peoples in Forced Displacement* (2011)

WORKING WITH NATIONAL OR ETHNIC, RELIGIOUS AND LINGUISTIC MINORITIES
AND INDIGENOUS PEOPLES IN FORCED DISPLACEMENT

移動を強いられた民族的又は種族的、宗教的及び言語的少数者に属する者の問題への取り組み

NEED TO KNOW GUIDANCE 3

必須ガイダンス 3

無料で配布し、かつ UNHCR が出典として明記されている場合に限り、UNHCR の事前の許可なく、本ガイダンスの複製、他言語への翻訳または現地のニーズに合わせた修正を加えることができる。

© 2011, United Nations High Commissioner for Refugees

Division of International Protection

United Nations High Commissioner for Refugees

94, rue de Montbrillant

1202 Geneva, Switzerland

Email: HQTS00@unhcr.org

www.unhcr.org

目次

目的	2
概要	3
無差別および参加：難民保護の鍵	5
重要な考慮事項	7
主要文献	15
文末脚注	16

2 ページ

目的

多くの社会において、少数派および先住民族は最も疎外されたコミュニティの一つである。少数派や先住民族は社会的、経済的な活動から排除されることが多く、政治権力を手にすることはほとんどない。また、自分のアイデンティティを表明しようとする際に困難に直面することが多い。こうした困難は強制移動の際に増加し、保護上のリスクを増大させる。UNHCRにとって、少数派や先住民族の難民・その他の避難民¹の権利が差別なく守られるよう確保することが重要である。そのため、UNHCRは援助対象である少数派や先住民族の状況を詳細に理解する責任を負っている。このガイダンスは、UNHCR職員とパートナー機関がこうした責任に取り組む際の様々な問題について、助言を提供する。

3 ページ

概要

民族、宗教または言語上の少数派や先住民族は、国際的保護を求める人々の大部分を占めることがある。また、世界の多くの地域において、少数派や先住民族は深刻な人権侵害、暴力、紛争、民族的または宗教的な迫害の被害者となっており、極端な場合、大量虐殺の対象となっている。

少数派は、人口中の他の集団よりも数が少ない民族的、宗教的または言語的な集団であり、その構成員は共通のアイデンティティを持っている。^{2 3}少数派は、通常、多数派と比べて、国内の経済分野や政治分野において非支配的な立場にある。また、少数派の構成員は、民族的、宗教的、言語的または文化的な特徴を共有しており、それらの特徴が少数派を多数派から区別している。一般的に、少数派はこれらの特徴的なアイデンティティを保持しようとする。同時に、少数派を定義する特徴は文脈によって異なることがある。例えば、ある集団の少数派としてのアイデンティティは主に民族または宗教のいずれかにもとづくものである場合もあるが、その両方による場合もある。

先住民族は、通常、侵略・植民地化が始まる前にその居住領域に発達していた社会と歴史的なつながりを持つ。このつながりは、先祖代々の土地の（少なくとも一部の）占有・血統・言語・文化的表現の形をとることがある。こうした歴史的な結びつきは、「最初の人々（first peoples）」という言葉で表されることがある。少数派と同様、先住民族コミュニティは多数派と比べて非支配的な立場にある傾向がある。先住民族は、その民族の慣習法に従う権利や伝統的知識・知的財産・文化遺産を保護する権利などの特別な権利を享有する。⁴

カーストにもとづく集団は、職業や出自を理由とした差別に直面する。カーストにもとづく集団も少数派と同じ困難に直面することが多いため、このガイダンスでは少数派と見なす。カーストは通常南アジアに見られるが、その他の地域においても同様の差別に直面しているコミュニティが存在する。この差別は非常に深刻なものとなることがあり、不可触の概念と結び付けられることが多い。

4 ページ

最後に、出身国では多数派に属していた難民が、**少数派が置かれているような状況**に陥ることもある。難民が到着した地域において、難民と同じ民族・宗教・言語のコミュニティや先住民族のコミュニティが現地の多数派によって差別的な取り扱いを受けている場合、特にその傾向が強くなる。こうした難民は過去の差別の悪影響に苦しむことはなくても、避難先で排除や疎外のリスクに晒されている可能性がある。

少数派や先住民族の難民は、移動の直接の原因となった出来事と長期間の差別による後遺症の両方から影響を受ける可能性が高い。少数派や先住民族の中でも、特に女性、子ども、障害者、高齢者、レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダー、インターセックスの人々 (LGBTI) ⁵などは、この増幅された差別の影響を大きく受ける可能性がある。そのため、少数派や先住民族が恒久的解決を含むすべての保護活動にアクセスでき、その対象となるようUNHCRが取り組むにあたって、年齢、ジェンダー、多様性 (AGD) アプローチの適用が不可欠となる。

5 ページ

無差別および参加：難民保護の鍵

少数派や先住民族は差別され、社会から排除されていることが多い。少数派や先住民族の権利保護のため、三つの原則が国際法に謳われている。⁶

- アイデンティティの保護
- 無差別
- 実効的な参加

少数派や先住民族の難民が社会経済的、物理的に孤立する可能性がある場合、強制移動の状況においてもこれらの原則は保証されなくてはならない。包含的な参加型アプローチを採用した場合にのみ、高水準の保護を達成することができる。少数派・先住民族が直面する問題に対する適切な解決策を構築・実施するためには、政策立案や協議プロセスに少数派や先住民族を含めることが重要である。危機のすべての段階での協議・参加が欠かせない。その参加を有意義なものにするためには、少数派や先住民族の難民が必要な情報にアクセスできなくてはならない。また、基本的なサービスに関する情報や指示は、適切な方法により、またそれぞれの使用言語で提供されなくてはならない。さらに、代表者は実際にグループを代表する者でなくてはならない。「リーダー」たちがグループ全体の最善の利益を代表しない場合があることに注意が必要である。AGD アプローチにより、代表者が提供する情報を様々な情報源と体系的に照合する必要がある。

6 ページ

少数派や先住民族が差別されないよう、個人的な先入観または態度に注意する。偏見は少数派に関する知識不足から生じることがある。強制移動下における少数派の排除は故意ではないかもしれないし、意図的なものかもしれないが、差別であることに変わりない。

少数派や先住民族の難民とやりとりする際に通訳が必要となる場合は、通訳者のバックグラウンドや態度について検討する。通訳者が職業意識を持って対応したとしても、その者が難民出身国における多数派の出身である場合、少数派や先住民族の難民が率直に話さないこともある。

アクション

- 人道活動や援助の企画・査定・モニタリング・評価において少数派・先住民族が自分の意見を伝え、十分に参加するための手段を与える。そして、意思決定・計画・リーダーシップに関して少数派や先住民族の難民と協議し、参加させる。
- 自分自身や部下の態度・先入観について考え、何が適切または不適切な振る舞いであるかを必ず認識する。UNHCRの「行動規範」は明確な規範を定めており、不適切な振る舞いがあった場合、マネージャーによる処置が求められる。UNHCR職員間の啓蒙を目的とした研修が必要な場合も多い。
- 可能な場合、少数派と同じコミュニティの通訳者を使用する。また、実際に通訳を行う前に、通訳者は必ず適切なオリエンテーションと研修を受け、関連する行動規範に署名する。

7 ページ

重要な考慮事項

自己同定 (Self-identification)

自己同定 (Self-identification) は、少数派および先住民族の取扱いに関する主要原則である。少数派や先住民族は、特定の少数派・先住民族に属していると自ら定義する権利、または、少数派・先住民族であると他者によって定義されることを避ける権利を持つ。自分が少数派や先住民族であることを公表することの安全性については、難民個人が一番良く理解しているといつてはほぼ間違いない。少数派や先住民族の集団について憶測を立ててはならない。このことは、参加型アセスメントに特に関係する。自分は少数派または先住民族であると本人が定義した場合にのみ、その人のある集団の構成員として定義する。

アクション

- 自己同定の原則を必ず理解する。
- 人々が安心して自分はある少数派や先住民族の一員であると認められるよう、十分に安全な状況を確認する。特に人々が危険に晒される可能性がある状況において、人々が意思に反して自己同定を強要されないようにする。
- 少数派や先住民族の個人・集団とのミーティングを設定する際には、必ず対象者の安全とプライバシーを確認するための措置をとる。

8 ページ

権利に基づく保護と包含的なプログラム計画を導入する

少数派や先住民族の難民は、あらゆる人権を差別なく享受するため、他の難民と同様の機会を与えられるべきであり、そうした権利には庇護手続きや人道プログラムへのアクセスも含まれる。

すべての難民が保護や基本的なサービスを楽しむよう、少数派や先住民族のコミュニティの文化的慣習や規範に合わせて提供方法を調整する必要があるかもしれないものの、保護や水・衛生・食料・医療といった基本的なサービスの提供は、差別的な態度を悪化させるようなものであるべきではない。特別な措置が必要な場合も、他の難民や受入社会との緊張を生む可能性があるため、少数派や先住民族の難民を優遇しているように見える措置は避ける。

アクション

- 援助対象内の少数派や先住民族コミュニティの社会経済的状況について把握する。
- 少数派や先住民族の難民の保護に関する国際ガイドラインおよび国内ガイドラインを学ぶ。

9 ページ

アイデンティティ保持を支援する

少数派や先住民族の難民は、少数派または先住民族としてのアイデンティティを保持する権利を持つ。そうした権利には、自らの特徴を表現し、文化・言語・宗教・伝統・慣習を発展させることが含まれる。さらに、少数派や先住民族の難民は自らの組織を設立し、公私の場で自らの言語を自由に話し、母語で学ぶことができなくてはならない。

少数派コミュニティは分断された場合、文化的アイデンティティの重要な側面を失うリスクに晒されることもある。⁷強制移動の結果として少数派・先住民族が自らを定義する特徴を保持できない場合、その文化が失われる可能性もある。もともと集団が小さい場合で、集団が文化の主な担い手（宗教的指導者・教師・その他の模範となる人など）と切り離された場合、特に文化喪失のおそれが高い。また、儀式用の設備や場所がないことで、少数派や先住民族の難民による伝統的慣習の実施が困難になることもある。こうした文化や伝統的慣習は、悲惨な出来事を乗り越えようとしている人々や新しい環境に適用しようとしている人々にとって重要な意味を持ちうる。

現地社会・多数派難民・少数派集団のコミュニティ間で文化の理解・共有が促進・推奨された場合、少数派や先住民族の難民の状況が改善することがある。他の文化について学ぶことは尊重・理解の醸成に役立つ。最初に母語で教えた場合、少数派や先住民族の子どもは最も効率的に学習する。そのため、少数派や先住民族の難民コミュニティによる母語学習プロジェクトの立ち上げを促進する。同時に、少数派や先住民族の子どもが多数派コミュニティに関する知識を得て、サービスや機会にアクセスできるよう、受入社会の公式言語を学ぶトレーニングも必要である。

10 ページ

アクション

- 少数派や先住民族の難民コミュニティが望む場合、コミュニティと一緒に暮らし、文化遺産やアイデンティティを保持できるようにすべきである。個人的選択に関する個人の権利を侵害しない限り、この原則は恒久的解決の文脈でも適用されるべきである。
- 文化的伝統を実施する場所を提供し、コミュニティグループを強化する。
- 少数派・先住民族と多数派難民の両方に対して他のコミュニティの文化・伝統・価値に関するトレーニングを設けることを検討する。これらのトレーニングの企画にあたっては、コミュニティの積極的な関与を得るべきである。
- 可能な限り、少数派や先住民族の難民児童は母語教育が受けられるべきである。同時に、孤立を防止するため、通常の教育プログラムにも少数派や先住民族の難民児童が入れるようにすべきである。

重複する差別と保護上のニーズを考慮する

複数の差別または重複した様々な差別のリスクに注意する。少数派や先住民族は、少数派や先住民族としての立場と並んで、ジェンダー、性的指向、ジェンダー・アイデンティティ、年齢、健康状況を理由とした危機に晒される可能性がある。加害者となり得るのは自分の家族やコミュニティ内の者であることも、外部集団であることもある。そうした人々は暴力の被害者となっても、保護や司法にアクセスすることができない、または、それを望まないかもしれない。恥の意識、コミュニティに対する背徳感または差別（差別のおそれを含む）によって、UNHCR・パートナー機関・地元当局へのアプローチが特に困難になることもある。

少数派や先住民族は長期に亘る貧困を経験していることが多い。そのため、少数派や先住民族は性的搾取を含む人身取引の被害者になるリスクに晒される可能性がある。

11 ページ

人身取引のリスクは移動の状況下において増幅する。そのリスクは特に少数派や先住民族の子どもと女性にとって深刻である。

アクション

- 少数派および先住民族の集団を、年齢、ジェンダー、多様性（AGD）の観点から分析する。
- 安全に実施できる限りにおいて、少数派や先住民族の女性・LGBTI の人々・障害者・高齢者・疎外のおそれのあるその他の集団の直接の関与および意味のある代表を推奨する。

身体的安全を確保する

難民の集団は国境地域に留まると越境攻撃を受けやすい。少数派や先住民族コミュニティが出身国における暴力の標的にされている場合、暴力が国境を超えて飛び火し、庇護国内にいる少数派や先住民族に影響を与えることがある。少数派や先住民族の難民の中でも子どもや女性、潜在的な戦闘員と見なされる男性、コミュニティの指導者など一部の人々は攻撃に対して特に脆弱である。

少数派や先住民族である難民が、出身国で自分たちを標的としていた人々または加害者と同じ差別的な態度を持つ人々の近くに住んでいることもある。また、受入社会の人々が出身国における迫害の加害者と同族関係などにあるかもしれない。脅かされた難民を特定し、安全な場所（庇護国内での避難、または、必要に応じて庇護国外への第三国定住）に避難させる用意が必要である。

12 ページ

アクション

- 少数派・先住民族グループとの緊密な協議の下、少数派や先住民族の難民が直面するあらゆる潜在的な脅威について見直す。
- 少数派や先住民族の難民を越境攻撃や他の難民・受入社会の構成員による暴力から保護するためのあらゆる措置をとらなくてはならない。安全な住居の提供、または、極端な状況における避難の提供に備える。
- 現地採用の UNHCR 職員が少数派や先住民族である場合、それらの職員が直面し得るリスクについて考慮する。

データ収集を確保する

少数派や先住民族コミュニティの参加を有効なものにするためには、少数派や先住民族の状況に関するデータ収集とモニタリングが必要である。データは少数派や先住民族の地位、ジェンダー、その他の考えられる排除の理由などの項目に分類されるべきである。少数派や先住民族が疎外されることにより一見目立たなくなっている問題を特定し、適切な介入措置の計画・評価を可能にするためには、データの十分な分類が不可欠である。

アクション

- 少数派や先住民族の難民に関するデータの収集・十分な分類を促進し、それを支援する。データは慎重を期した方法で収集されるべきである。データ収集の目的やデータの使用方法について難民に説明するべきである。アイデンティティに関するすべての情報は匿名化されるべきであり、情報の匿名化についても難民に説明するべきである。

13 ページ

文書記録の不在および無国籍に注意する

出身国での差別のため、少数派や先住民族である難民は多数派出身の難民よりも文書記録がない可能性がさらに高い。このことは、身分証明書、出生証明書または婚姻証明書の有無に影響を与えることがある。

無国籍の状態は更なるリスク要因である。政府の意図的な政策または長年の排除の結果として、少数派や先住民族に市民権が付与されないことがあることに注意する。無国籍であることにより、少数派や先住民族の難民が特に不安定で保護のない状況に置かれることがある。

アクション

- 身分を証明する文書を持たないことまたは無国籍であることを理由に保護上の問題を経験する少数派や先住民族の難民のために介入する場合に備える。

有害な伝統的慣習に注意する

少数派や先住民族の伝統的慣習の中には、身体の安全に対する権利などの国際基準に合致しないものもある。有害な伝統的慣習の広がりには特に女性や少女に大きな影響を与えるが、移動や移住の間、コミュニティが自らのアイデンティティを再確認しようとする際に、有害な伝統的慣習が広がることもある。教育プログラムが必要となることもある。有害な伝統的慣習の影響を受けたコミュニティとの協働により運営される教育プログラムが一番効果的である。否定的な反応がある場合でも、文化は決して一様ではなく、コミュニティの中には問題となっている慣習に反対する可能性の高い人もいることを忘れないこと。伝統的な司法制度が、少数派や先住民族のコミュニティ内での小さな紛争を解決するために活用できる場合もある。しかし、強姦や性的虐待といった犯罪は国内司法制度を通じて対処されるべきである。

14 ページ

アクション

- 有害な伝統的慣習の発生をモニタリングし、影響を受けたコミュニティとの緊密な連携の下、それに対処する機会を探す。コミュニティと協働して、人権を侵害することなく価値観を守ることができる代替的な慣習の特定に取り組む。
- 教育プログラムは、影響を受けたコミュニティ内のあらゆる立場の人々が関与した場合に一番効果を発する。尊重および文化的感受性が常に示されなくてはならない。

15 ページ

主要文献

- UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992) (民族的、宗教的及び言語的少数派の権利に関する国際連合宣言) <http://www2.ohchr.org/english/law/minorities.htm>.
- 「先住民族の権利に関する国際連合宣言」(2007年)(非公式訳)(UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (2007))
<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/declaration.htm>.
- UNHCR「UNHCRオペレーションにおける参加型アセスメントツール」(2006年)(仮訳)(UNHCR, The UNHCR Tool for Participatory Assessment in Operations (2006))
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/462df4232.html>.
- UNHCR「UNHCRのオペレーションにおけるコミュニティにもとづくアプローチに関するUNHCRマニュアル」(2008年)(仮訳)(UNHCR, A Community-based Approach in UNHCR Operations (2008)) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47da54722.html>.
- UNHCR「リスクが高くなっている個別ケースを特定するツール」(2010年)(仮訳)(UNHCR, Heightened Risk Identification Tool (2010))
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c46c6860.html>.
- UNHCR「女性および少女の保護のためのUNHCRハンドブック」(2008年)(UNHCR Handbook for the Protection of Women and Girls (2008))
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/47cfc2962.html>.
- UNDP, Marginalised Minorities in Development Programming: A UNDP Resource Guide and Toolkit (2010) (開発プログラムにおいて疎外された少数派: UNDPリソースガイドおよびツールキット)
http://www.dev.undp.org/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/human_rights/marginalised-minorities-in-development-programming-a-resource-guide-and-toolkit.html.
- 国連開発グループ「先住民族問題に関するガイドライン」(2008年)(仮訳)(UN Development Group, Guidelines on Indigenous People's Issues (2008))
<http://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/guidelines.pdf>.
- Pamphlet No. 12 of the UN Guide for Minorities: Protection of Refugees who belong to Minorities (少数派に関する国連ガイドパンフレット12号: 少数派に属する難民の保護)
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/MinoritiesGuide.aspx>.
- Minority Rights Group International, World Directory of Minorities and Indigenous Peoples (世界の少数派と先住民族) <http://www.minorityrights.org/directory>.
- UNHCR「UNHCR行動規範」(仮訳)(UNHCR, Code of Conduct)
<http://www.unhcr.org/422dbc89a.html>.

文末脚注

¹ このガイダンスでは「難民」の用語を使用しているが、このガイダンスが提供する助言は庇護希望者にも適用可能である。また、文脈によっては、国内避難民、無国籍者、UNHCRの関心対象であるその他の個人や集団にも適用できる。

² 市民的及び政治的権利に関する国際規約（自由権規約／ICCPR）第 27 条を参照のこと。「少数派」の用語は、一般的には、性的指向、ジェンダー・アイデンティティなどのその他の特徴によって定義された集団を特定するためにも使用されることがある。それらは、このガイダンス・シリーズの他の覚書で扱う。

³ 特に欧州においては、国籍上の少数派（national minority）という用語も使用される。

⁴ 自らを先住民族とも考える少数派も存在し、両方の用語を使用する場合があることにも注記が必要である。しかし、先住民族は他の人々が後から自分たちの領域にやってきたと考え、また、「少数派」の用語が出身国における人口規模を反映しないこともあるため、多くの先住民族コミュニティは自らを少数民族と呼ぶことを拒んでいる。文脈によっては、種族民（tribal people）の用語が使われることもある。「種族」および「先住」は区別しないで使われることも多く、コミュニティ自身によっても使用される。

⁵ LGBTIの略語は、男女の性の役割に関する従来または伝統的概念とは合致しない様々な集団を指す。LGBTIの人々は、「性、ジェンダー、身体上の少数派（sexual, gender and bodily minorities）」として言及されることもある。レズビアンとは身体・恋愛・感情の永続的な関心対象が女性である女性を指す。ゲイとは通常、身体・恋愛・感情の永続的な関心対象が男性である男性を指す（ただし、ゲイの男性およびレズビアンを指すこともある）。バイセクシュアルとは男性にも女性にも身体的・恋愛的・感受的的魅力を感じる者を指す。トランスジェンダーとは性的同一性や性表現が生まれながらの性別と一致しない者を指す。また、インターセックスとは文化的に確立された男性的・女性的特質とは異なる身体的性質を持つことを指す包括的用語であり、染色体・生殖腺・生殖器の変異も含まれる。ホモセクシャルとは主たる関心対象が同性である男性または女性を指すが、通常、軽蔑的用語と見なされる。

⁶ UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities（民族的、宗教的及び言語的少数派の権利に関する国際連合宣言）

⁷ 文化的アイデンティティの喪失は、経由国、庇護国への統合過程または第三国定住の結果として起こることがある。