

## 国際赤十字による予防外交の検討

小川里美

### 目次

#### 序章

#### 第1章 紛争解決および平和構築に関する議論と動向

##### 第1節 現代紛争の現状とその原因

##### 第2節 予防外交の概念と動向

##### 第3節 予防外交と赤十字の活動

#### 第2章 赤十字国際委員会の活動と直面する問題

##### 第1節 赤十字基本原則の考察 - 「人道」「中立」

##### 第2節 紛争地域における活動のジレンマ

#### 第3章 国際赤十字による予防外交の可能性

##### 第1節 早期警報活動と赤十字国際委員会

##### 第2節 早期警報活動の限界

#### 終章 国際赤十字への期待と課題

### 序章

本研究は、国際赤十字による予防外交の可能性について検討するものである。

米ソ二極体制の崩壊後、民族、地域、宗教の相違などによる紛争が続出している。その大半は国内紛争であり、従来の国連による安全保障体制では処理できず有効な手だてが打てないまま紛争の長期化、被害の拡大を招いている。そこから紛争そのものを未然に防ぐ予防外交の必要性が重要視され始めた。前国連事務総長ブトロス・ガリは1992年および1995年の『平和への課題』の報告書の中で、国連の平和維持機能を強化するためには「平

和創造」「平和維持」「平和構築」に加えて、内戦に伴う難民・避難民の大量発生、飢餓や貧困に対する予防、そのための早期警報システム設置などの「予防外交」が必要であると述べている。一方で、同報告には国連の強制措置がとられる意図も含まれていたが、現実には湾岸戦争、旧ユーゴスラビア紛争、コソボ紛争等に見られるように国連主体ではなく、多国籍軍による強制措置、地域安全保障体制に基づく人道介入としてのNATOによる武力行使が行われることとなった。これらの武力行使は多大な人命の犠牲をもたらし、あらためて武力行使に至らせない予防外交の重要性を裏付けることになった。そうした中でも新たな予防外交の取り組みとして、NGOを主体としたものが注目され始めている。NGOは国家主権の制約を受けることなく様々な問題に柔軟に対応していくことが可能である。

本研究では、人道的活動分野において政府の補完的役割も行うが、政府から独立しNGOとしての性格をも持つ国際機関である国際赤十字の活動に着目した。赤十字はすべての人に対して、国籍・人種・宗教・政治・イデオロギー・社会的地位を問わず、また戦時・平時にかかわらず、「敵味方の差別なく、苦痛を軽減する」という理念のもとに活動を実践している。国家ではなく人間を安全の主体におく安全保障論として「人間の安全保障」が注目されているが、赤十字の活動は「人間の安全保障」そのものである。「人間の安全保障」は、紛争の予防を目的とした広義の予防外交に含まれるものであり、赤十字が予防外交に果たす役割は大きいと考える。赤十字の活動は、国ごとの赤十字から独立して国際活動を行う赤十字国際委員会、国ごとに組織される各国赤十字・赤新月社（イスラム諸国では赤新月と呼ばれる）、それに各国赤十字・赤新月社の連合体である国際赤十字・赤新月社連盟の協力の下に行われるが、紛争地域における活動は事後に始まる。人間の安全保障を実践しているにもかかわらず、紛争地域における活動は「予防」ではなく「事後」つまり被害が発生してからの対処行動が主体となっているのである。だが、紛争による被害を最小限に押えるためには、赤十字も予防外交、特に事前の取り組みとしての早期警報システムに積極的に関わることが求められている。

早期警報システムにおける赤十字が果たし得る役割とは何か。そこで生じる課題とは何か。これらについて、現代の紛争の特質ならびにそれに対応する国際社会と国際赤十字の動きに注意を払いながら検討を行っていく。

## 第1章 紛争解決および平和構築に関する議論と動向

## 第1節 現代の紛争の特質

カルドーは1980年代から1990年代、特にアフリカと東ヨーロッパ地域に起こった紛争を新しい戦争として位置付けている<sup>1</sup>。その特徴は、戦争犯罪（国家間もしくは政治的動機に依拠する組織的な政治グループ間の犯罪）、組織犯罪（私的目的による私的な組織グループによる犯罪）、大規模な人権侵害（国家または政治的組織グループによる個人への人権侵害）の区別があいまいとなっていることである。そのため公-私、国家-非国家、経済的変動-政治的変動といったカテゴリーに分類することは困難となってきている。冷戦以降の紛争理解については、グローバリゼーションの過程の負の側面すなわち、ローカルな内戦ないし「低強度紛争」として捉えられがちであるが、カルドーはそれに異論を唱える<sup>2</sup>。新しい紛争は、たとえローカルな領域で起きていても、グローバリゼーションの政治的、経済的、軍事的、文化的側面の世界的な相互結合の激しさ、すなわち統合と分裂、調和と分化の文脈の中で理解されなければならない、という。

またアフリカの紛争を総括した武内は、現代のアフリカにおける紛争の特質について、国家間戦争ではなく内戦の形態をとり、紛争の主体は国家と少数集団である場合が多く、その少数集団も民族、宗教、地域、村落の共同体など様々であり、勢力間の合従連衡が繰り返され、長期化・慢性化する傾向にあると述べている<sup>3</sup>。多数の民間人が紛争の犠牲者として巻き込まれる一方、加害者としても紛争に参加していることも近年の特質である<sup>4</sup>。また、旧来の地政的またはイデオロギーに基づく戦争と対比すると、アイデンティティをめぐる政治の衝突の色が濃い。

現代の紛争、特にアフリカ地域にみられる紛争は、グローバリゼーションの過程における利益享受者と排除者との分裂のみならず、少数集団の関与という観点からの捉え方も必要である。国家は自国の資源や海外からの援助の分配システムを持つ。しかしこのシステムを動かすのは、官僚ではなく少数集団の指導者であり、様々なレベルで存在し階層化している。彼らは重層的なネットワークを形成し、そのネットワークは、同じ民族集団、宗教、地域に形成される傾向が強い。そしてそのネットワークから排除される人々が存在する。配分をうける集団と排除される集団から民族集団、宗教、地域が実体化、政治化されていく。

以上をまとめると、現代の紛争は、貧困、飢餓、政治的抑圧、人種差別、さらには国境

線画定問題、国境線によって分断された民族問題、キリスト教徒とイスラム教徒にみられる宗教の相違、また同じ宗教でも宗派の違いによる対立、植民地解放や民族自決をめぐる問題などが重層に絡み合い、武力対立に発展しているということである。また交通、通信、情報といった分野での技術革新に伴うグローバル化は人間、物質、貨幣の移動を活性化し世界構造を大きく変容させた。経済活動の活性化は、その一方で南北の格差を増大させ、旧来のパトロン・クライアント関係にも影響を与え、絶えず離合集散を繰り返す。他方で経済の自由化に付随してもたらされる情報により、政治的・社会的自由・平等への要求は高まり、民主化の流れを加速させる。人の移動により民族がますます混住するようになり、政治的理念を失った民族ナショナリズム、民族自決に基づく分離・独立問題に拍車をかける。

このように現代の紛争の特性を理解するためには、一側面からの検討では不可能であり、関連する要素を構造的にとらえて考察することが必要である。

## 第2節 予防外交の概念と動向

1990年代以降、国連による平和機能への関心と期待が高まった。しかし、ソマリアでの UNOSOM ・ の失敗や旧ユーゴスラビアやルワンダにおける大量虐殺にみられるように、いずれも加盟国間の対立ではなく一国内で発生した問題だったために、内政不干渉を原則とする国連の体制では対処できない状況が生じた。国連事務総長であったブトロス・ガリは1992年、国連の平和維持機能を強化する報告書『平和への課題』を提出し、武力発生前の対処行動である予防外交の重要性を強調した。

予防外交とは、「当事者間の係争の発生や現に存在する係争の紛争へのエスカレートを防止するとともに、紛争が勃発してしまった際にはその拡大を限定するための行動」<sup>5</sup>と定義される。しかしガリが提唱した国連の平和機能強化は、ソマリアやボスニアでの国連活動の限界をさらしたことで批判が高まった。1995年、ソマリアやボスニアでの教訓をふまえてガリは同報告の『追補』版を発表した。『追補』では国連の平和機能を、 予防外交と平和創造、 平和維持、 紛争後の平和建設、 制裁（憲章41条の非軍事的措置）、 平和強制と再構築 - としている。しかし、そこでも依然として国連の中立性の確保や介入基準の明確化、当事国および関係国の同意と協力といった問題は残されている<sup>6</sup>。

現在では、総合研究開発機構（以下NIRAとする）が提唱する予防外交の概念が主流で

あり、本論ではその定義に従う。

NIRAは『平和への課題』の定義を発展させ、次のように予防外交を定義する。「予防外交とはあらゆる当事者間の紛争が暴力化、悪化、拡大するのを防止し、国際の平和および安全を脅かす恐れのある武力紛争となるのを防止するための、あらゆる主体による、非強制的な行動である」<sup>7</sup>。ガリの報告書では、紛争が非武力紛争なのか武力紛争なのかを明確していない点を「紛争が暴力化し、武力紛争となるのを防止すること」と定義し、さらに予防外交のとるべき行動として「強制行動を除くこと」を明らかにしている。つまり国連憲章第7章下で行われる強制措置については、予防外交から除かれることになる。予防外交における行動とは、当事者の要請、合意に基づいて行われる非強制的な行動であり、それは、国連・地域機関・NGO・研究機関、個人などあらゆる主体により行われることが可能である。

こうした中で近年では、広義の予防外交として「人間の安全保障」という考え方が注目されている。人間の安全保障とは、個々の人間の安全と国家の安全とが矛盾する場合に、個人の安全を優先するという考えであり、K・ブースやM・ハクらの人権・開発論を中心に展開されてきた<sup>8</sup>。人間個人を安全保障の中心に置き、個人が自由意思のもとに選択・行動できることが必要であり、それを妨げるような戦争や地域紛争、武力衝突といった軍事的側面のみならず、非軍事的な問題である貧困、飢餓、人口増加、劣悪な環境なども人間の生存を脅かすものであるとし、これらに関わる分野への援助を行う。人権の保障や貧困の緩和それ自体を目的とするだけでなく、これらがひいては紛争の予防につながると考えるのである。人間の安全保障は、事後的であるよりも早期の予防として取り組むことのほうが容易である。

とはいえ、予防外交にも問題がある。第一に、平和と正義の問題である。予防外交は、武力衝突を回避することに力点をおく。しかし、正義のための聖戦として戦争を正当化する考えや国連の決議や慣行による民族自決や植民地独立のための武力行使の正当化といった問題をどのように扱うのか。また、独裁政権下の人権の侵害の回復や民主主義の実現のための武力介入（人道的介入）といったものは予防措置としてとらえるのか。

第二に、主権との関わりである。冷戦後の内戦の多発状況と予防外交という観点からすれば、国家主権に関わるものとされる問題についても外部から対応する必要がある。特に平和強制や平和維持の取り組みにおいては、国家主権が制限されることがある。関係国の合意を前提として主権の問題を乗り越えるという方法もあるが、紛争が激化する状況や内

戦においては、双方の合意を得ることは不可能に近い。当事者となる国が主権を主張し、国際社会の関与を否定する場合、予防外交の展開は困難なものになる。

第三に、平和強制、特に武力による強制（軍事制裁）は、武力衝突ないしは戦争に該当するかどうかということである。例えば、1950年の朝鮮動乱に派遣された国連軍や1991年の湾岸戦争における多国籍軍による武力行使は避けるべき戦争なのか、あるいは予防外交の措置として容認されるべきものであるのか。この問題は、予防外交が集団的安全保障との関連で矛盾なく確立していくためにはどうするのかということのなかで検討されなければならない。

第四に、予防外交の評価ということが挙げられる。予防外交が失敗した場合には、課題は明確となり、武力紛争防止のための議論や取り組みが可能になる。しかし成功した場合には、具体的な措置と武力衝突の未発生の因果関係を証明することは難しい。例えば過去に国際司法裁判所や仲裁裁判所の裁判により国家間の問題が武力紛争に至らず解決したケースについて、すべてが予防外交の成功例として取り上げられるのか。

以上のような問題点も指摘されるが、複雑化する紛争に対し有効な手段を取り得ない現段階において、予防外交の果たす役割はなお大きいと考えられる。

### 第3節 予防外交と赤十字の活動

赤十字は、イタリア統一戦争のソルフェリーノの戦いで救護活動を行ったアンリー・デュナンの「敵味方の差別なく負傷者を救護する団体の設立と国際レベルでの神聖な協約づくり」<sup>9</sup>の構想の下に、1863年2月9日、創設された。現在の国際赤十字の活動は、赤十字に関する諸条約や赤十字基本原則に基づき、赤十字国際委員会、国際赤十字・赤新月社連盟、各国赤十字・赤新月社の3つの機関の相互協力体制の下に行われる。NIRAの予防外交の概念枠組みに基づいて、国際赤十字、特に紛争地域での活動を主とする赤十字国際委員会の果たし得る役割を検討しよう。

平和創造は、紛争や戦争を武力に頼らず平和的な手段、すなわち外交交渉、周旋、審査、仲介、調停、仲裁裁判、司法裁判などにより解決をはかることである。赤十字国際委員会が政治、軍事、宗教、思想にかかわる問題を直接処理することは原則上不可能であるが、人間の生存つまり犠牲者個人の人道的利益の追求という視点から考えるならば、外交交渉、周旋、仲介、調停という役割を赤十字間もしくは赤十字の立場で行うことは可能である。

つまり「政治問題の非政治化」<sup>10</sup>により、果たすべき役割を行動化するものである。通常、国交がない場合や紛争には至っていないが対立関係にある当事国や対象への人道的問題に関する交渉や運動は、各国赤十字・赤新月社を通して行われる。

紛争地域においては、赤十字国際委員会が、紛争当事者に対して、ジュネーブ諸条約、特に共通第3条の適用の合意に向けての働きかけを行う。条約に違反する行為が見られた場合には当事者に対して抗議し、調査と回答を求める。また、人道支援のための停戦合意を求める仲介や調停なども行う。しかし実際の現場では、形式的なものに留まる、あるいは機能しないというジレンマに直面することが多い。

紛争下にあっては捕虜や抑留者の問題も外交交渉に関連する。一般に抑留者や捕虜の管理は国家により行われる。赤十字国際委員会には、これらの人々を訪問し立会い人なしに生活状況に関するインタビューを行ったり、健康状態を調べ、彼らが人道的に扱われているのかどうかの状況を把握し、必要であれば干渉を行う権限が認められている。また、捕虜の解放や送還についての交渉や交換も赤十字国際委員会を通して行われることがある。但し、裁判は赤十字が行うべきものではない。ジュネーブ諸条約の違反を認めた場合には、すべて必要な保障が得られた上で、調査手続きに参加するのみである。しかし、国際刑事裁判所規定に基づき、訴追された犯罪にかかる証人としての発言を求められた場合にはどうなるのかという課題は残される<sup>11</sup>。

平和維持は、武力衝突が生じた場合、停戦合意を実現するために当事者の合意を得て軍事監視団を派遣するものである。軍事活動にかかわるため赤十字が中心的に関与すべき領域ではない。しかし、軍事的機能ではない人権の促進、難民の帰還、戦後の復興支援については介入可能である。人権尊重を目的とする国際人道法<sup>12</sup>の普及や難民キャンプでの人道的活動、戦後の復興のための支援活動などは、すでに行われている。赤十字国際委員会では、離散者の安否調査、捕虜や抑留されている人々の通信連絡等の活動を行っている。復興支援に関わる援助は、紛争が沈静化あるいは終結した状況になれば国際赤十字・赤新月社連盟に委ねていくことになる。

平和構築は、平和の基盤の構築、平和の条件の構築、平和システムの構築に分けられる。平和の基盤の構築は、人権尊重や民主主義の確立、開発協力、人道支援などをその内容とし、平和の条件の構築は、平和教育、平和や国際理解のための啓蒙活動など平和実現のための方法を育成するものである。民主主義確立のための援助を除けば、平和の基盤・条件の構築活動は、赤十字国際委員会の活動と重なる部分が多い。特に国際人道法の普及活動

は平和教育そのものである。国際人道法は、人間が人間らしく取り扱われることを要求する法規である。人は他人と共存する社会に身をおき、相互依存しながら生を営む。そこでは他人の生活、肉体・精神、幸福を尊重し、いかなる場合でもそれらを傷つけたり虐待したりしてはならない。国際人道法は、人間として守るべき最低限のルールを示す。これを学校教育や軍事教育の中に取り入れていくことで、人々に人権の尊重や人道の諸原則、戦闘における規則についての知識を広め、浸透させることができる。秩序ある社会とそれを担う人間の育成にもつながる。また、民主主義の確立についても政治的・思想的領域にかかわるものであるが、平和教育として国際人道法を普及・浸透させていくことは、人権尊重の基盤形成を促し、民主主義確立への土台づくりとして貢献するものと考えられる。開発協力については、国際赤十字のしくみから、赤十字国際委員会よりは国際赤十字・赤新月社連盟が中心となって行っていく。途上国におけるプライマリー・ヘルスケアに代表される医療・保健衛生分野への支援、災害脆弱性に対する基盤の強化（シェルター建設や防災教育等）、ボランティアの育成といった人的資源の開発と強化などが挙げられる。

平和のシステムの構築には信頼醸成や早期警報システムの開発がある。政治・軍事的側面が強調されるこの分野に、「人間の安全保障」という考え方から国際赤十字がどのように関与していくのかについては、なお検討を要する。

国際赤十字および赤十字国際委員会の活動は、赤十字の理念と原則に基づき実施されている。しかし実際の活動場面では、矛盾と困難に直面する場合もある。問題を考察するためには、まず赤十字の理念と原則がいかなるものかの検討が必要となる。以下、原則の中でも「人道」と「中立」に絞って検討する。

## 第2章 赤十字国際委員会の活動と直面する問題

### 第1節 赤十字基本原則の考察 - 「人道」「中立」

#### (1) 「人道」の原則とその考え方

「赤十字は、苦痛と死に対して闘う。赤十字は、人間が、すべての場合において、人間らしく取り扱われることを要求する」ピクテはこの人道の原則が最も重要であるとする。人道の原則の前段の命題「赤十字は、苦痛と死に対して闘う」は赤十字自身の誓約であり、後段の命題は、赤十字が存続し活動するための外部への要求である。人道を社会的思想に



まで発展させたものが人道主義であり、そこでは単に苦痛と闘い、個人を束縛から解放するだけに止まらず、人格のより完全な肯定、最大多数の幸福の獲得といった積極的な目的も含まれている。人道的な感情を持つことは、自己を通して他人を知覚し、他人の生命や人格を尊重すること、さらには他人の幸福のために行動することを要請する<sup>13</sup>。よって赤十字の理想と事業は、人間の生存を守り、人間の人格を尊重し、幸福を追求するという人類共通の動機に根ざすものと考えることができる。

人道の定義の意味するところは「個人の道徳的利益を保護すること」である。個人の道徳的利益とは、「各個人がその苦痛を軽減され、人間的な取り扱いを受ける権利」である。苦痛とは、単に肉体的なものでなく、痛みを感じない場合でも、身体的・精神的・社会的に何らかの障害を与えられることを意味する。但し赤十字のいう苦痛には、治療や再教育のために故意に与えられる苦痛は含まれない。赤十字の取り扱う苦痛とは、無用の苦痛である。ピクテは苦痛については述べているが、幸福については言及していない。それは、幸福の内容は個人により千差万別でありすべての人の意見を統一することはできないが、赤十字の原理は世界に通ずるものでなくてはならないためであると考えられる。苦痛を感じるのは人間個人であり、国や階級またはグループではない。赤十字では「明日百人を救うために、今日一人の人を犠牲に供することはしない」という鉄則がある<sup>14</sup>。今日の一人を犠牲にすることが百人を救うことになっても、その一人は救われていない。いかなる状況下においても個人を見捨てないことが赤十字の人道の示すところである。

これに対比されるのが政治の原則である。大多数の幸福を追求するためには、一人の人間の犠牲はやむを得ないこともある。これは公益が優先されるからである。人間共同体社会では、秩序を維持するために法的規則を設ける。その法は多数決によって採決され、少数が犠牲となる場合がある。基本的人権が「公共の福祉の範囲内において認められる」という規定は、まさに政治の原則に拠る。

人間が社会において安定した生活を営むためには、人道の原則と政治の原則の両方が必要である。しかし両者が衝突する場合、特に極限状態においては、人道の原則が優先される。その顕著な例が戦争状態における個人の利益保護である。赤十字は犠牲者と同じ立場からその身になって問題を観察するが、国家は犠牲者よりも国全体の利益という角度から問題を解釈する。国や公共団体の利益という角度から問題を処理するならば、それは政治的解決であり、一方、一人一人についての個人的利益の立場から問題を処理するならば、それは人道的解決となる。この考え方を突き詰めていくと、政治問題も場合により人道問題化

するということが導き出される。これを「政治問題の非政治化」といい、赤十字の原則を応用して問題解決にあたる場合に重要である。人道問題の多くは政治問題（軍事、宗教、哲学、思想等を含む）と絡んでいるが、赤十字は政治問題には介入できない。よって、問題分析の際には「政治問題の非政治化」を行い、人間の生存に関わる人間そのものに焦点を当てていくことになる。武力紛争下や拘束状態におかれている場合、多くの国際機関は、政治の原則に基づく行動を取る。それは政治的駆け引きと軍事的利害の狭間に立たされるからである。しかし赤十字は、人道の原理から決して個人の苦痛に目を背けることなく、個人の利益のために闘わなくてはならない。それが国際社会における赤十字の存在意義である。

人道の原則から不可避に出てくるのが、平等と比例の原則である。ここで問題にされる平等とは人間の平等ではなく、援助を必要とする人間を平等に取り扱うという意味である。赤十字が救護を行う際には敵味方の区別をしない。それは個人の人道的利益のみを追求するからである。それがいかなる人間であっても赤十字は同じ態度を表明する。過去に赤十字は、政治犯や戦争犯罪人を優遇すると非難されたことがある。しかし犯罪者が法の下にその罪を裁かれ、刑罰に服するということは当然であるが、それ以外の苦痛に対して援助を必要とする権利は剥奪されない。赤十字の取る行動は、正常な司法権の機能を妨げるものではない。また平等は客観的な差別を設けることを禁止しているが、危険や必要度においてその緊急性から差別を設けることがある。これが比例の原則である。

比例の原則は、赤十字の救護において国籍その他による差別はしないが、救護上必要がある場合は差別をするというものである。「救護活動は必要性和緊急性に比例して行われなければならない」<sup>15</sup>というのは、可能な援助は個人の必要と緊急の程度に応じて行われ、最も苦痛の度合いの高いものから救うということである。人間が苦痛によりその平等を破壊されそれを回復するために、比例の原則を用いて援助が行われるのである。

## （２）「中立」の原則とその考え方

中立を考えるにあたり、「公平」の原則について考察しておく必要がある。「公平」とは、先入観や偏見を持って対処しないということであり、物事を客観的に見ることを可能にする。だが、公平はいずれの側の肩も持たないということではない。公平は個人的要素に影響されることなく、事実のみを判断材料とする客観性から出てくるものである。よっ

て公平は「人あるいは機構の持つ一つの性格であって、その性格とは、判断、選択、分配または行動を必要とする場合、全く自由に、客観的要素とその事項の要求する規準とに照らし、個人的利害関係、好感または反感によって問題となっている人または思想に引きずり込まれない性格である」<sup>16</sup>と定義される。

中立は、赤十字の人道を平等と比例に従って行う本来の仕事と公平の要請からくるものである。中立とは、本来は消極的な概念である。紛争から遠ざかり、いずれの側にもつかないという回避的な性格を現す。中立な立場で何らかの行動が要求される場合、その基準は、当事者に対して平等なバランスを取るということになる。赤十字の本質からすれば、回避的な態度を取るとはその理念から大きく外れる。つまり赤十字における中立の考え方は、行動のための積極的な中立と解釈されるべきである。赤十字の行動は普遍的な均衡を維持するためのものではなく、援助を必要とする人をその優先度に従い救うことである。よって、中立の根底には平等の原則があり、その行動化には比例の原則が反映される。

また赤十字の中立は、事業を行う上ですべての人に信用される必要性からもくる。紛争下では、赤十字が当事国の政府や関係者からどのくらい信用を得られているのかということが重要である。国内、国際政治に対して中立が保たれなければ、赤十字の機構は崩れる。イデオロギーが対立する最中にあっていずれの考えにも協力しない態度や行動は非難されることがあるが、赤十字に関する限りそれは当てはまらない。ある思想に共鳴するということは、世界的かつ普遍的な基準に立たないで判断を下すということである。赤十字の任務を遂行するためには、軍事的、政治的、宗教的、哲学的思想については関与してはならない。その立場が中立であり、中立であるが故に信用を得ることができる。「赤十字が、軍事、政治、宗教及び哲学の分野において厳正中立を守る」<sup>17</sup>ためには、それらの分野を研究し知識を得る必要がある。そして何が人道問題であり、何が政治、宗教または哲学の問題であるのかの基準を持っていなければならない。中立は第三者的な立場をとる。よって客観性に近づくことになる。「公平は客観性そのものを表わし、中立はそれに近づくための手段・方法論として考えることができる」<sup>18</sup>「中立でなければ人道を貫くことはできない」<sup>19</sup>のである。中立であることが赤十字の存在条件であり、使命を果たす行動へと結びつく。

## 第2節 紛争地域における活動のジレンマ

### （１）赤十字の原則と赤十字国際委員会の難民救援活動

以上のような原則は、実際の赤十字の活動において、どのように維持、活用され、またどのような困難に直面しているのだろうか。ここでは、スーダンにおける難民救援活動と原則がどのような現実と直面したのかについて考察する。

スーダンにおける内戦は1983年に勃発した。当時のニメイリ政権がイスラム原理主義勢力に押されイスラム法を全土に施行することに対し、南部のクリスチャンが反政府勢力として「スーダン人民解放軍（SPLAのちにSSIM）」を組織し武力闘争に訴えたのである。政府軍と反政府勢力の争いに加え、反政府勢力間の抗争が生じ、紛争は複雑化を呈した<sup>20</sup>。紛争のアクターは多様化し、民族間抗争も加わり、ゲリラ戦へと発展していった。

赤十字国際委員会は首都ハルツームに代表部を、ケニアとの国境沿いのロキチョキオに準代表部および戦傷外科病院をおき、食糧、水、医療、安否調査を中心とした救援活動を開始した。1989年以降、国連諸機関と30以上のNGOから成るオペレーション・ライフライン・スーダン（OLS）は、交渉結果で得た基盤から人道援助活動を行った。さらに国連も1991年には“Special Emergency Programme for the Horn of Africa”（SEPHA）として緊急アピールを出し、WFP、FAO、UNDP、UNICEF、WHO等の国連機関の協力の下に援助を強化した。

その中であってスーダン国内での赤十字国際委員会の活動は、政府軍から制限を受け、また救援物資や被災者の輸送手段は空路に限られ、飛行許可を各勢力から得なければならず、効果的な救援活動を展開できない状況に追い込まれた。特にロキチョキオにおける救援活動は、地理上、南部勢力の被災者が中心となり、また戦傷外科病院に搬送された負傷兵が傷が治癒すると再び戦闘へと戻っている現状があるため、政府軍からは赤十字の救援活動は南部を支援するものと非難を浴びることになる。

1992年6月、スーダン南部のナルス（Narus）から大量の難民がロキチョキオに流入してきた。国境線地帯には入国管理局もなく、国連、UNHCR、赤十字国際委員会は協力しながら難民キャンプを設営し、UNHCRが指揮をとり、各援助機関は水や食糧の供給、保健衛生などの分野ごとに支援活動を行うことを決定した。赤十字国際委員会は、主に外科的治療を要するケースを扱うことになった。このような動きに対しスーダン政府側は、一方的な南部住民の保護と受け止め、空爆を宣告してきた。しかし国連・赤十字国際委員会は、ロキチョキオはケニア国の領域であり、なおかつ一般市民である難民への空爆は国際法上違反であることを主張し、両者の間では緊迫が続いた。国連と赤十字は、連日セキュリテ

ィ・ミーティングを開き、交渉の糸口を検討するとともに、空爆が行われた際の各機関の行動について話し合いを行った。赤十字内部では最悪の事態に備えて、生き残ったスタッフで、空爆の負傷者のトリアージならびに処置と戦傷外科病院の患者の保護をどのようにするのかについての討議を重ねた。迷彩色の飛行機が低空飛行するのを目撃する度に、人々は動揺した。重苦しい日々が続いたが、交渉の結果、空爆は回避された。その後、紛争はやや沈静化傾向を見せたが再燃し、南部の町をひとつずつ徹底的に破壊する行動が見られ、一般市民への被害も拡大していった。

1996年には赤十字のスタッフがスーダン国内で人質となり拘束される事件が発生した。退院した患者をスーダン国内へ帰還させた際に、患者が元兵士であったことが問題にされ、さらに武器を携行していないにもかかわらず武器密輸に関する疑惑が赤十字スタッフにかけられたのである。要員の安全確保の面から、赤十字によるスーダン南部への救援活動を停止し、人質解放のための交渉をせざるを得ない状況に追い込まれた。

1996年から1997年にかけてスーダン政府は、国内における赤十字の活動を一切認めないこと、赤十字が国内に入ってきた場合には、攻撃の対象となることを通告してきた。そのため国連の飛行機により搬送されてきた負傷者の救護以外は、すべての救援活動を停止することになった。その後の交渉により、1998年からスーダン内部への一部介入が認められ活動を再開している。救援物資の配布や紛争による犠牲者の移送は以前と同様に空路を使わねばならず、飛行にあたっては、やはりスーダン政府と反政府の各勢力の許可を得ねばならない。また侵入許可地域が、数時間から一夜にして禁止地区に変更されるなど、活動への障害は残っている。救援活動の再開にあたって停戦合意の交渉が何度か行われているが、なかなか受諾が得られない状況である。

この紛争により、干ばつによる餓死者も含め120万人以上が死亡したことが報告されている。中でも女性や子どもといった一般市民への被害は年々拡大している。紛争に参加するため、青年期(少年も含まれている)以降の男子はすべて徴兵され、村には老人と女性、子どもが残された。攻撃は彼らにむけられ、市場をはじめ日常生活の場で人が集まる場所に奇襲がかけられた。家族は離散し、親を失った子どもも少なくない。銃、砲弾、手榴弾、爆弾、地雷により多くの人々が死傷した。しかし、赤十字国際委員会の病院に運ばれてくるのはそのごく一部である。現地のスタッフに発見され応急処置を受け、国連の飛行機に乗ることができた人のみが病院に送られてくるのである。つまり赤十字の病院に収容されなかった人々は、手当てを受けることもなくスーダン内部で死亡していると推測される。

負傷者の大半は受傷後1ヶ月あるいはそれ以上経過しており、傷は感染と壊死を伴い、数回の手術もしくは切断を余儀なくされる。また重篤な障害を残す場合もある。580床ある病院の患者の平均在院日数はおよそ2ヶ月である。傷が治癒し、リハビリテーションにより日常生活をする上での機能が回復しても、すべての人がスーダンに戻るができるわけではない。国連により彼らの希望する帰還先の安全が確認されなければ、国連による輸送は行われない。しかし彼らが戻るべきスーダンの村落は破壊され、畑や作物、家畜も焼き払われ、人々の生活手段は絶たれている。さらに干ばつが襲い土壌は干上がり、作物の生育は不可能となっている。援助なくしては生存できない状態に追い込まれている。一方、スーダンに戻れない人々はロキチヨキオから150km離れたカクマという町にUNHCRが建設した難民キャンプに移送される。その数は年々増加し、難民キャンプでは、水や燃料といった資源確保の問題や、この地域に住むトゥルカナ族との衝突という問題が浮上ってきている。

## （2）赤十字のジレンマ

スーダン難民救援活動では、救援活動の遂行の困難さに加えて、無秩序の中での活動と要員の安全確保、援助の結果が紛争当事者の一方に優遇を招くことなど、「人道」と「中立」の原則をめぐる様々な問題が突きつけられた。

無秩序な紛争の状況下では、救援要員は生命の危険にさらされている。赤十字の標章は本来保護されるべきものであるが、現金や援助物資等の保管場所であるという認識から略奪の対象となり攻撃を受ける。任務中に命をなくした要員も少なくない。要員の安全確保のために活動制限をするのか、それとも援助を続行するのか - 制限を選択した場合、その打撃は援助の受益者に及ぶ。被害の拡大は紛争の助長のみならず、その後の復興・再建へも影響する。活動の維持を選択した場合、安全確保のための手段として軍や警察の保護を求めることになるのか - しかしそれは赤十字の基本原則に反することになる。結局は、援助活動が行えるような環境づくりのために紛争当事者に粘り強く交渉するしかない。

援助の結果をどのように考察するのか、も関わってくる。人道の見地から個人を救うことを目標におき、援助した結果が一方に優位であった場合、問題となるのは中立の原則である。中立は第三者としての位置づけを明確にするものであり、客観性への手段である。しかし個人の利益という視点から考えると、中立は何かをしないための傍観者的な中立ではなく、必要な介入のための積極的な中立である。外観だけからの評価ではなく、個人の

生存のためのニーズがあり、それを満たすための個人に対する人道的介入と解釈し、それを評価すべきなのである。

南部スーダンの救援活動において最も重要であったのは、受益者に対する説明責任であったとされている。南部スーダンでは領土と住民管理が反政府武力勢力と合意されていた。そうした中で紛争の犠牲者に対する人道的援助が、国際人道法・国際人権法に基づく基本的権利の保護を含むこと、保護と援助を切り離すことはできないことを紛争当事者との対話に盛り込み、理解と合意を得る必要があった。それが不十分なまま活動を展開したために、援助結果の解釈にずれが生じてしまったのである。しかも、これはあくまで援助活動の結果に対する解釈上の問題であり、結果は、紛争当事者の一方に優位に働いていたという事実は存在する。

スーダンを例に赤十字の抱える問題状況を検討してきたが、最大の問題は、赤十字による人道活動が、紛争の結果生じた被害に対して開始される事後活動であるという点にある。赤十字の救援システムの流れは、被災国のアピールに基づき、赤十字国際委員会が現地調査を行い、その結果から救援内容を検討・決定し、各国赤十字・赤新月社に対し援助要請を行うというものである。援助活動の混乱を避け、効果的な活動を展開するためには、アピールに応じて動くことが望ましい。しかし紛争地域におけるアピールに基づく活動は、調整に時間を要し、また紛争の状況に左右されることから、被害の拡大と援助活動の長期化を招き有効な解決策を見逃してしまうこともある。その典型的な例がスーダンである。また、拡大する被害については、国際機関の協力なしに援助を展開することは困難である。

1980年代に生じたエチオピアの干ばつ・飢餓に対する援助活動の教訓から国際赤十字・赤新月社連盟は、「preventive better than cure: 予防にまさる治療はなし」<sup>21</sup>という考えを導き出した。以後の国際赤十字・赤新月社連盟による援助活動は、災害に対する脆弱性を強化する予防を主体とする内容が中心となってくる。同様の考え方が、赤十字国際委員会の紛争地域での人道活動にも適用できないものか。「人間の安全保障」という側面から赤十字の活動を反映させていく可能性を検討する必要はないだろうか。

援助機関による連携や援助の質という問題もクローズアップされている。援助を必要とする国や地域には、国連や赤十字をはじめ多くの機関が集中する。スーダンの場合には、国連の安保理決議ではなく現場の活動状況から国連とNGOによるオペレーション・ライフライン・スーダン（OLS）という体制ができた。複雑かつ長期化する紛争に対する援助では、各機関の協力と調整が不可欠である。援助の質を異にすることは、それ自体が人道上

の問題であり、紛争の原因にもつながる。

### 第3章 国際赤十字による予防外交の可能性

#### 第1節 早期警報活動と赤十字国際委員会

##### （１）「先見」と予防

現在、国連をはじめとする様々な主体が予防外交に取り組んでいるが、その中でも紛争を誘発する要因や環境への働きかけとなる紛争防止のメカニズムを構築すること、特に武力紛争の発生を事前に察知するための情報収集・分析を行い、危険性への警報を出す「早期警報システム」の構築が急がれている。早期警報システムでは、適切な予防措置をとる行動主体の存在が必要である。その行動主体としては、紛争当事者双方からの信頼が得られ、利害が関与しない中立・公平な立場である第三者が望まれる。この早期警報システムによって期待される目標とは、「紛争による犠牲者の発生を予防すること」である。早期警報メカニズムを構築する要素としては、情報、情報の分析、その分析結果に対する対応、の3つが考えられる。しかし平和への脅威となる緊張の高まりをどの様に察知し分析・評価するのか、また誰が、どの段階で何をなし得るのかという実現可能な戦略的対応策についての検討は途上段階である。

早期警報メカニズムにおける最重要課題は、情報の収集・分析・意思決定を担う人間の調整の欠如である。的確なタイミングで国際社会に向けて警報を発するためには、個々の情報と分析結果から紛争の危険を意味するのか否かの判断を下さねばならない。通常何らかの争点が存在し、問題として認識されると外交的努力がはらわれる。しかしそのような状況が国際社会に存在する様々な問題の中で、常に優先順位の高い位置づけをされるとは限らない。つまり争点の存在を国際社会の問題としてどのように認知させるのかというメカニズムの必要性が出てくる。そこでは「問題」であると共通に知覚できる内容のものを含まなければならぬ。また早期警報としていつ発するのか、国際社会の反応を喚起させるというタイミングはいつなのかという問題も残されている。

現段階の紛争地域における赤十字の活動は事後に始まっている。早期警報システムのねらいである紛争の原因の察知、武力紛争発展への回避行動に対して、赤十字はどのように関与していくことができるのか。その可能性はあるのか。この問いに応える一つのカギは、



赤十字の機構・組織・運営に関する原則の一つである「先見」である。

「先見」の原則について、赤十字創立に関わったグスタフ・モアニエは次のように述べている。「戦争が始まってから、大急ぎで、負傷者や病人の救護を不用意にやるようなことをやめることが必要であり、平時において、その間を利用し、これに対する準備をしておくことの妥当であることは、誰れも異論ない一つの公理となった」<sup>22</sup>。つまりあらゆる場合に対する備えの整備が求められる。「いつ起こるかもしれない危機に対する準備」があれば、最悪の事態にも動揺することなく迅速に対応できる。そして今日、この考えは危機に備えるというより危機を回避するという考えに発展してきた。1980年代に発生したエチオピアの飢饉は、繰り返し発生する災害被害への救援のみでは問題の解決にならないことを立証した<sup>23</sup>。これらの概念の変化の過程にみられるように、先見は、危機に対する備えのみならず、その危機を回避するあるいは危機に直面しても最小限の影響にとどめるといった予防の概念を導き出す。人間の苦痛に対する最良の方策は、苦痛の発生を防ぎ、その原因を取り除く予防にあるということがわかる。

「先見」の原則の発展は、二度にわたる大戦の惨禍によるところが大きい。だが、今日では、紛争であるのかどうかの区別も困難であり、その区別のつかない状況下で人間の安全が脅かされている。赤十字の行動指針は、「犠牲者の人道的利益が何であるのかを自問する」ところにある。人道的利益の享受のためには、人間としての生命が尊重されかつ基本的人権が護られているのかどうかを把握していなければならない。よって赤十字には、それらを監視するという責務も生じてくると考えられる。「先見」が予防の概念を導き出すのなら、予防のための現状把握としての人道的利益の指標となるものが必要となってくる。

## (2) 「人道的利益の指標」としての「人間の安全保障指数」とその評価

人道的利益とは、人間としての生命の尊重・基本的人権の尊重がなされること、つまり人間としての個人の安全が確保されることである。この考え方は「人間の安全保障」につながるものである。UNDP(国連開発計画)の『人間開発報告書 1994』は、人間の安全保障を示す指標として、食糧危機、職業・所得危機、人権侵害、民族・宗教紛争、不平等、軍事支出 - を代表的なものとして挙げている。人道的利益の享受の状態は、その侵害の程度を明らかにすることで把握できる。それを表すための指標化を試みたのが人間の安全保障指数である。これらの指標から「人間の安全保障」の危機が潜在もしくは

顕在していることを察知するためには、指標の評価、つまりそれぞれの指標から危機を読み取ることが必要である。では、人間の安全保障指数が示す数値から、どのようにして潜在・顕在する危機を認識すればよいのであろうか。

UNDPは、人間の安全を保障するためには「持続可能な開発」がなされることが必要であるとし、開発の程度を表す基準として人間開発指数（HDI）を算出し、年次毎の比較ならびに地域格差の検討を行っている<sup>24</sup>。しかしこの指数は国の相対的な発展度をみるためには有効であるが、危機を読み取ることは難しい。例えば、1992年のHDIでスーダンは0.276でありネパールの0.289のすぐ下に位置している。スーダンの下位にはブルンジ、ルワンダ、ウガンダ、アンゴラと内戦の火種がくすぶるサブサハラ諸国が続いているが、国家平均である数値の差異を論じることにはあまり意味がない。男女別、地域別、人種や民族別などより個別的なデータを組み合わせて検討しなければ、低開発の現状やその原因・誘因は見えてこないからである。

オランダのPIOOM財団（人権侵害の根本的原因に関する学際的研究プログラム）は、戦争・避難・疾病・飢餓の4つの変数と1995年から1998年のデータに基づいて40ヶ国の進行中あるいは事実上の人道的危機事態を分類している<sup>25</sup>。リストに挙がっている最初の20ヶ国は、国連人道問題調整事務所（OCHA）により、「複雑な人道危機」にあるとされている。また過半数以上の国が国連食糧農業機関（FAO）により、食糧に問題があるとされている。また、ここに示された国はいずれもUNDPのデータでも問題を抱える国であると認識されている。

ここでは2つの指標を取り上げたが、その他の機関では世界銀行がHDIに類似した生活水準、貧困、不平等に関する調査としてLiving Standard Measure Survey（生活水準指標調査）を公表している。いずれのデータを取り扱うにしても、指標の評価では数値の高低のみを論じるのではなく、それを構成している個々のデータと比較しながら数値の示す意味を検討することが必要であり、数字で挙がってくるデータに加え叙述的説明となるレポートやニュース等も合わせてみることでより詳細な状況把握もできる。赤十字国際委員会としては、独自の指標を作成するよりも、世界に広がるネットワーク機構を活かし、地域代表部および各国赤十字社からの詳細な報告をこれらの指標に加えてより詳細なデータを発信していくことが望ましいのではないかと考える。

### （3）赤十字国際委員会としての取り組み

早期警報システムの第一段階は、紛争の原因・誘因となる情報の収集・分析であり、この段階で赤十字国際委員会がなしうことは、地域代表部・各国赤十字社を通して人道的利益の侵害を監視し、各機関から得られた情報とともに分析・統合・調整・再発信し、国際社会の注意を喚起させることである。人道的利益の侵害を認めた場合、それらが武力紛争へと発展するのを回避させるための対応としては、1990年代後半に国際赤十字より提唱された二つのプロジェクトをあげることができる。

(a) スフィア・プロジェクト（総合緊急救援基準策定プロジェクト）

経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約第11条から第15条には、すべての人が尊厳ある生活を営むための権利を規定している。これらの規定から、人道援助においても各機関は被災者に対し「相当な」水準の援助を提供することが求められる<sup>26</sup>。しかし、紛争が激化する国では、交戦中の組織と政府間の交渉や取引の中で国内避難民の権利が最優先されることはまずない。また、国際人道法や人権法に規定される保護や援助の権利についても、それらが護られることはほとんどないのが現状である。災害時の混乱状態では多くの援助機関が救援に携わるため、その内容やレベルも様々である。

スフィア・プロジェクトは、国際社会におけるグローバルな人道援助要請の高まりと援助予算の減少という矛盾した背景の中で、被災者の生命と尊厳を保護するために、より迅速かつ質を確保し透明性の高い援助を提供できるよう、1997年、様々な援助機関の連合体であるインターアクションおよび人道救援運営委員会（SCHR）を中心とし、640名の個人と228の組織の参加・協力のもとにスタートした。各援助機関は、援助と保護を委任された国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と赤十字国際委員会への協力を表明することが求められる。スフィア・プロジェクトは、人道援助のあり方を明確にするために人道憲章と救援のための最低基準を設けた。

人道憲章は、国際条約に基づき「尊厳ある生活を送る権利」「戦闘員と非戦闘員要員の区別」「ノン・ルフマン原則（追放送還禁止の原則）」の3原則を規定しており、これらの原則の下に人道援助の枠組みを設定している。救援のための最低基準は、緊急援助において最重要である 水と衛生 栄養 食糧援助 避難所とその場所の選定 保健医療 - の5つの分野について最低限容認できるレベルを定め、各機関の果たすべき役割と責任を明示している<sup>27</sup>。この最低基準は、人が安全に生活していくために必要不可欠な最低レベルを提示したものであり、援助のベースラインである。このラインを下回るのではなく、

向上させていくよう各機関には求められているのである。

スフィア・プロジェクトを運営していくためには、各機関が協議の席につかなくてはならない。また実際の活動のためには現場へのアクセス、安全、資源が確保されていなければならない。しかしこのような条件が揃うことは現実には難しく、各機関の利点を活かした協力と調整が求められる。そこから共同の基盤に基づく援助機関のネットワークづくりも可能になる。ネットワークをつくることで各援助機関の特徴や活動内容を知り、各機関の利点を活かした援助を展開できる。それは援助機関相互の信頼関係を醸成していくことにもなる。さらには経験の浅い機関を育てる機会にもなっていく。プロジェクトが失敗した時には、各機関が問題点や課題を共通認識できる。現在、このプロジェクトは試行段階にあり、その成果と評価が注目されている。

#### (b)SIrUS・プロジェクト

SIrUS・プロジェクトは、通常兵器（公式な定義はない）の効果（人間に及ぼす傷害の程度）を判定し、ジュネーブ諸条約第一追加議定書第35条に規定されている「過度の傷害や無用な苦痛を与える」ものは何かを明らかにするために、1996年、赤十字国際委員会において発足した。兵器に関する国際条約では、規制される兵器の性質の定義や具体的な内容は示されていない。その一方で、対人地雷をはじめ死に至らしめず戦闘に参加できないよう負傷させる兵器の開発とそれによる被害は増大している。このプロジェクトでは2つの試みが行われている。

一つは赤十字国際委員会による武力紛争地域での26,636の負傷者の治療データと軍が公表しているデータを分析し、通常兵器とその他の兵器の効果の特徴を識別する4つの規準を定義することである<sup>28</sup>。この規準を用いることで通常兵器と区別し、対人地雷や新しい兵器の効果の可能性を検討することができる。

もう一つは「過度の傷害と無用な苦痛」を構成する要素を定義しようとするものである。その要素とは、兵器の性質や型・技術よりも兵器の効果を第一に考えること 個人と集団に対するすべての兵器の効果を測定すること 立証されている通常兵器の効果を対人に使用されるすべての兵器の効果の予測のための基準として考慮すること 適切な治療が提供されなければ増大する兵器による苦痛の度合い - である。この要素の検討は、兵器の仕組みや対人に用いられた時の効果の予測とその原因を明らかにすることを可能にし、また、国際法の文脈の理解を助けることになる。

現代の紛争では、非戦闘員である一般市民の被害が拡大している。武器使用による損傷や生命の剥奪は最も甚大な人道的利益の侵害である。しかしその被害の実態にはなかなか焦点が当てられず、また十分な資料もなかった。赤十字国際委員会は、このプロジェクトは新しい法律の提案や軍縮のための交渉の代理を行うものではないとしている。特に軍縮については政治的分野に立つことになり、政策に関して何らかの意見を投じることになる。それは「中立」の原則を逸脱するものである。しかし、紛争地域に戦傷外科病院を持ち治療にあたる赤十字国際委員会は、紛争による人間への身体的、精神的、社会的被害の実態を知り得る機関であり、この利益侵害の実態が何であるのかを国際社会に警報として発していく役割があると考えられる。また、多くの専門家によりこのプロジェクトが承認され発展させられていくことは、法や軍縮の整備の過程を補完する役目を果たし、間接的ではあるが武力紛争が縮小化されるものと考えられる。

## 第2節 早期警報活動の限界

### (1) 内政干渉・「中立」の原則との抵触

赤十字国際委員会や国際赤十字・赤新月社連盟の援助活動は、各国赤十字社のアピールがあり、その国の政府の承認を受けてでなければ行うことはできない。つまり早期警報の第一段階である情報収集、特に現地での調査を対象国の承認なしに赤十字国際委員会や国際赤十字・赤新月社連盟が独自に行うことはできないということである。情報収集・分析については、他の援助機関のデータやマス・メディアの利用により行うことはできる。しかし、早期警報における現地の情報は非常に重要な位置を占めるものであり、状況把握のためには当事国赤十字社を通して得られる情報が必要である。そのためには各国赤十字社との連携を密にはかかると、さらには各国赤十字社に人道的利益の監視の責務があることを自覚させ、実行に移す能力を育てていく必要がある。問題は、人道的利益の侵害を認め介入の必要性があるのに、対象国がそれを否定し援助の申し入れを拒否した場合である。

ピクテは、戦争防止の分野における赤十字の関与には限界があると述べている<sup>29</sup>。それは「中立」の原則に抵触するためである。「中立」の原則は赤十字存在の第一条件である。赤十字は国家の基本的権限である国家主権を犯すことはできない。犠牲者の保護を第一に考え行動すべきであるが、それらの人々は国家権力の下にある。彼らに接触し援助を行うためには、責任当局の同意が必要であり、当局との信頼関係がなくてはならない。人道援

助そのみを目的としていても、直接介入できないというジレンマに陥る。スフィア・プロジェクトでは、援助を提供するための説明責任を明示している。これは援助を受ける対象のみならず、それを受け入れる政府に対しても必要となってくる。説明は援助の透明性を示すとともに信頼を得ることもつながる。従ってまずは人道問題に関する交渉を粘り強く行い、できるだけ早期に援助を行えるよう環境を整えていくしかない。

赤十字における本質的な中立機関は赤十字国際委員会である。「中立」「アピール」「当局の承認」の原則を護り、武力紛争発展への回避ために、赤十字国際委員会は、対象国との信頼醸成、各国赤十字社と国家の関係の調整、国際赤十字・赤新月社連盟・地域代表部・各国赤十字社との連携を日頃から深めていくことが必要である。

## （２）赤十字国際委員会、国際赤十字・赤新月社連盟、各国赤十字社の連携

赤十字国際委員会と国際赤十字・赤新月社連盟はその任務を区別している。1997年11月、スペインで行われた赤十字国際会議において、「国際赤十字・赤新月運動の構成機関の国際活動の調整に関する合意書」（セビアの合意書）が採択された。これまで国際活動の場での赤十字国際委員会と国際赤十字・赤新月社連盟との協力関係は曖昧であり、時には対立することもあった。この合意書によれば、同一国における赤十字国際委員会、国際赤十字・赤新月社連盟・各国赤十字社の活動の混乱や重複を避けるために、状況に応じて主導的役割を果たす機関を定める。紛争地域では赤十字国際委員会が、非紛争地域では国際赤十字・赤新月社連盟が主導的機関となり、各国赤十字社との協力・調整の下に活動を展開する。紛争が勃発もしくは終結を迎えるなど何らかの状況変化が生じれば、主導的機関は、それまでの事業を赤十字国際委員会あるいは国際赤十字・赤新月社連盟に委ねていく。主導的機関が変更した場合は、事業の継続・調整あるいは新たな取り組みがすみやかに行えるよう、当事国および各国赤十字社に説明・協力を求めていく。

早期警報活動段階では、赤十字国際委員会、国際赤十字・赤新月社連盟の両方の活動ケースが考えられる。人間の安全保障の視点から開発型の援助を行う場合には国際赤十字・赤新月社連盟が、すでに対立関係の緊張や衝突が生じている場合には赤十字国際委員会が援助活動を行うことになる。しかし今日では、何らかの援助を必要とする国の情勢は不安定なことが多く、どちらの機関が主導的となるのかの判断は難しい。また、情勢が変化した場合に主導的機関が変わることはシュミレーション上は容易であるが、実際の活動現場において人・物資・資金の流れを変更させていくことは困難であり、無意味にも思われる。

プロジェクトの評価やアピール、予算編成等をどのように取り扱うのかという疑問も残る。組織の体制から援助を考えるのではなく、犠牲者の利益をいかに保護し回復させていくかの視点からその責務を果たすことを考えることが優先されなければならない。主導的機関の存在は必要であろう。特に紛争地域における赤十字国際委員会の存在と役割は重要であり、国際法上にも明記されている。だが、赤十字が誕生した19世紀に比べ、紛争の特質は大きく変化した。それに対応すべく国際赤十字という体制の中で、もっと柔軟に組織編制をしていくことが必要なのではないか。理念と基本原則に忠実であるならば、プロジェクトやそれを担う人材がどちらの機関であっても構わない。人道的利益と赤十字の役割に一貫性があればよいのではないか。

### (3) 他の援助機関・地域機構との連携

早期警報システム確立における課題は、国際機関の共通理解と相互協力である。人間の安全保障が脅かされている状態への働きかけは、赤十字のみでは行えない。「中立」という立場を保持しなければならず、人道援助活動の制約をうけることも多いからである。

1990年代以降、内戦が頻発しさらに長期化・複雑化し数多くの問題を抱えるアフリカ地域機構は、アフリカ統一機構(OAU)が、IGAD、SADAC、ECOWASなどの下位地域機構とともに、頂点を国連に底辺に下位地域機構をおき、その調整をOAUが行うというヒエラルヒー構造の集団安全保障をつくりはじめた。アジア・太平洋地域においても、域内の緊張や不協和音を最小限にしようとする新秩序体制の取り組みとして、Pax Aseana「ASEANによる平和」を位置付けた<sup>30</sup>ASEAN地域フォーラム(ARF)が多角的安全保障の協議の場として活動を始めた。こうした考え方を人間の安全保障の取り組みにも反映させることはできないものだろうか。

赤十字国際委員会は地域に代表部を置いているため、域内の事象にすばやく対応していける。地域機構による安全保障体制では、政治・軍事問題が主に取り扱われるであろうから、赤十字が地域機構の枠組みに入ることは不可能である。しかし、人間の安全保障という取り組みは、地域機構にも認識されなければならない。そのためには、赤十字が情報公開や会議のオブザーバーとして参加することや、紛争問題やプロジェクトの共同研究を行うことなどが考えられる。

また域内の人間の安全保障の取り組みでは、援助機関相互の協力は不可欠である。赤十字は紛争地域や開発途上国における豊富な経験と世界に広がるネットワーク体制を持つ。

それらを活かしたプロジェクトでのイニシアティブや援助機関相互の調整・信頼醸成のための働きかけを行っていくことが求められる。

予防外交の目的は、武力紛争を未然に防ぐことである。そのための手段は担い手により様々である。多重路線のアプローチによる分業的な予防外交が進められたとしても、パートナーシップと協同をはずすことなく、予防外交を地域から広げていくことが平和への第一歩と考える。

## 終章 国際赤十字への期待と課題

本研究では、国際赤十字による予防外交の可能性について、NIRAの予防外交の概念枠組みを用いながら検討を行った。武力紛争への発展を回避するための早期警報システムの確立は国際機関に課せられた課題であり、各機関が取り組みに向けて動き始めている。

しかし、現段階では足並みは揃っていない。このシステムでの重要なポイントは共通認識と協同である。国連は政治・軍事を含め、この問題に対して主導的な役割を果たさなければならない。しかし今日の紛争の形態は多様で複雑な構造を呈しているため、NGO、研究機関、個人などあらゆる主体による多重的なアプローチが必要であり、その取り組み全体が予防外交として位置付けられる。

人間の安全保障の状況を把握するためには、現状と危機を反映する何らかの指標が必要である。その代表的なものにUNDPが開発した「人間の安全保障指数」が挙げられる。同様の指標が世界銀行や他の国際機関からも出されているが、いずれの指数も様々な角度から個別に比較検討しなければ危機は見えてこない。そしてその指標評価から導き出される危機が共通認識されなければならない。「人間の安全保障」に対する具体的な取り組みは、主に開発援助として各機関が行っているが、その内容やレベルについての共通となる基準はなかった。赤十字では安全保障としての最低限の基準を明確にしたプロジェクトを各機関の協力の下にスフィア・プロジェクトとして誕生させ、援助の内容と質、透明性を確保できるよう動き始めている。また、武力紛争地域における兵器による被害状況を分析することで、通常兵器とその他の兵器の影響を明確にし、国際法の用語の理解や定義、軍縮問題への投げかけを行うSIRUS・プロジェクトが赤十字国際委員会が発足している。

だが、これらの取り組みも、国際赤十字が独自で行うことはできない。各機関との調整・協力は不可欠である。しばしば援助の現場で見受けられる活動領域のテリトリー争いはマ



イナスでしかない。赤十字は、経験とネットワークを活かし、プロジェクトにおける調整的な役割を果たしていくことが求められる。そしてそのプロジェクトも、地域圏という枠組みで捉えていくことが効果的である。全世界からのアプローチも必要であるが、地域圏内での取り組みの方がより効率的だからである。また一国内で生じている問題は、必ず周辺諸国にも何らかの影響を与える。よって、地域安全保障体制というフレームで地域機構と接点を持ちながら対応していくことが必要である。だが、赤十字はその原則である「中立」を保持しなければならず、地域機構とともにすべてのプロジェクトを進めることはできない。人道的視点からの情報発信や支援の役割を認識してもらえよう働きかけが必要である。共通認識と協調なくしては、人間の安全保障に関わる取り組みの成果を上げることはできない

次に国際赤十字には、任務分担の問題がある。1997年のセビアの合意書により、赤十字国際委員会、国際赤十字・赤新月社連盟の主導的役割と双方および各国赤十字社との連携のあり方が改めて明示された。合意書の内容は道理にかなったものであるが、現場の状況を加味すると混乱を招くことも予想される。国際赤十字がその任務を分担しているのには意味もある。しかしその理念は同じである。赤十字も主導的機関を決めるということより、赤十字国際委員会、国際赤十字・赤新月社連盟の混成からなる国際赤十字としてチームを編成することも考えられないだろうか。国際赤十字間での人材交流や研究会が行われることは、赤十字を活性化させ、人道的機関としての役割をより柔軟に対応させていくものと思われる。

国境なき医師団のあるスタッフは次のように言った。「援助を必要としているところには多くの機関が集まる。しかし皆が同じところで同じことをしていても成果は上がらない。我々は赤十字という組織とその活動を信頼している。だから現場では、赤十字に協力できることを行い、そして赤十字が行けないところに我々が行くのだ」<sup>31</sup>人間の安全保障のための取り組みには、各機関が自分たちの発揮できる能力とその限界も知らなくてはならない。そして相互の役割認識と信頼の下に、より質の高い援助を人々に提供していくことができる。これが援助のネットワーク体制の核である。

国際社会の平和と安定のために、21世紀に持ち越された課題は多い。21世紀が「武力紛争の世紀」とならないよう、国際社会の担い手である個人はもちろん、主導的立場にある個々の国際機関は、その果たすべき役割を考え行動化できなくてはならない。

( Satomi Ogawa , 本学大学院国際関係研究科前期課程 )

- <sup>1</sup> Mary Kaldor, *New & OLD WARS*, Polity Press, 1999, p. 1
- <sup>2</sup> Lennarat Wohlgenuth et al., *COMMON SECURITY AND CIVIL SOCIETY IN AFRICA*, p. 117, Nordiska Afrikainstitutet, 1999
- <sup>3</sup> 武内進一編『現代のアフリカ紛争』p.12、アジア経済研究所。他に栗本英世『未開の戦争、現代の戦争』岩波書店、1999年；クマール・ルベシング著（辰巳雅世子訳）『予防外交』ダイヤモンド社、1998年参照
- <sup>4</sup> 同上、p.13
- <sup>5</sup> 防衛大学校 安全保障学研究会編『安全保障学入門』亜紀書房、1999、pp.237 - 13
- <sup>6</sup> 藤田久一著『国連法』東京大学出版会、1998、pp. 357-358
- <sup>7</sup> 森本敏・横田洋三編著『予防外交』国際書院、1996、pp.6-16
- <sup>8</sup> 栗栖薫子「人間の安全保障」日本国際政治学会『国際政治』第177号、1998年3月
- <sup>9</sup> Henry Dunant, *A Memory Of SOLFERINO* International Committee of the Red Cross, p.115
- <sup>10</sup> 井上益太郎『ピクテの原則とその応用』日本赤十字社幹部看護婦研修所、1986年12月、pp.13-15
- <sup>11</sup> 赤十字国際委員会の任務にあたる要員はICRC行動規範に従わなくてはならない。一般規則、特定の任務、機密情報に関する任務について厳密な規則が定められている。
- <sup>12</sup> 藤田久一著『国際人道法』有心堂、1993、pp.3-4
- <sup>13</sup> ピクテ著 井上益太郎訳『赤十字の諸原則』p.20、日赤出版普及会、1986年
- <sup>14</sup> 同上、pp.12-5
- <sup>15</sup> 同上、pp.19-16
- <sup>16</sup> 同上、pp.63-14
- <sup>17</sup> 同上、pp.27-1
- <sup>18</sup> 同上、pp.27-11
- <sup>19</sup> 同上、pp.26-16
- <sup>20</sup> 武内、前掲書、第6章
- <sup>21</sup> ゲンナー・ハーグマン著「明日の援助を考える会」訳『発展途上国の災害白書 - 予防にまさる治療なし』日本赤十字社外事部、1988年
- <sup>22</sup> ピクテ、前掲書、pp.163-13
- <sup>23</sup> ハーグマン、前掲書、p.252
- <sup>24</sup> UNDP『人間開発報告書一九九四』国際協力出版会、1995年、pp.102-107
- <sup>25</sup> 国際赤十字・赤新月社連盟『世界災害白書 1999年版』p.136、オックスフォード大学出版会、1999年
- <sup>26</sup> 近畿弁護士会連合会『阪神・淡路大震災人権白書』序章、明石書店、1996年
- <sup>27</sup> Sphere Project : <http://www.sphereproject.org/handbook>
- <sup>28</sup> Robin M.Coupland. *THE Red CROSS WOUND CLASSIFICATION*(International Committee of the Red Cross, 1993)
- <sup>29</sup> ピクテ、前掲書、p.78
- <sup>30</sup> 森本、前掲書、p.182
- <sup>31</sup> 2001年12月15日、国境なき医師団東京事務所において、MSFフランスのロジスティック担当責任者に筆者インタビュー