

研究活動報告書

1. 研究活動テーマ

武力紛争における人道的空間の確保に向けた諸政策とその課題
～赤十字国際委員会を中心に～

2. 研究活動組織

研究活動者：日本赤十字秋田看護大学 講師 新沼 剛

3. 要旨

人道コミュニティにおいて、「人道」と「政治」を峻別することによって得られる自己裁量の余地（いわゆる「人道的空間」）を確保することが重要であるという議論がある。本稿では、「古典派人道主義」と「新しい人道主義」という人道主義の2つの主要な系譜から、人道原則（人道性、公平性、中立性、独立性）の適用をめぐる議論を整理した。その結果、「古典派人道主義」は、①人道原則の軽視、②「ひも付き」援助、③人道支援の政治化、④人道支援の軍事化の点で、「新しい人道主義」を批判していることが分かった。一方、「新しい人道主義」は、人道危機の根源的原因である武力紛争、脆弱なガバナンス、低開発の問題に積極的に関与しない点で「古典派人道主義」を批判していることが分かった。

4. キーワード

古典派人道主義、新しい人道主義、人道的空間

5. 研究活動報告

（1）研究活動の背景・目的

国際社会には人道支援に関与する様々な主体が存在する。2013年現在、国連機関や国際赤十字赤新月運動の他に、約4,400の非政府組織（NGO）とその要員約274,000人が人道支援に携わっている¹。これに加え、各国政府による人道支援も行われている。また、財政面でも約2200億ドルもの資金が人道支援に投入され、約7800万人の被災者の手に必要な物資やサービスが届けられている²。こうした国際社会の介入にもかかわらず、人道危機が一向に改善されていない国々がある。

¹ Y. Glyn, et al., *The State of the Humanitarian System*, ALNAP and ODI, London, 2012.

² Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2014*, 2014.

人道危機の発生に関する研究は大きく 2 つに分類される³。第一に、国際社会の人道危機に対応する意思と行動に焦点を当てる議論である。この議論は主にマイケル・イグナティエフやメアリー・カルドー等、いわゆるコスモポリタンの人々によって展開されてきた。コスモポリタンは、人権規範は普遍的な価値であり、ジェノサイドや人道に対する罪等の重大な人権侵害が発生している国家に対し国際社会は武力行使を含め、積極的に介入すべきであるとする。国際社会の意思と行動に依拠した議論は、のちに「人道的介入」論や「保護する責任」論として発展し、現在でも活発な論争が展開されている。現在のシリアの人道危機への国際社会の対応を見れば、「保護する責任」において指摘されている国際社会の「政治的意思の結集」と「安保理が機能しない場合の代替案」という 2 つの問題の解決は極めて重要である。

第二の議論は、人道支援の動機と帰結の乖離である。この議論は、人命救済という動機で実施される人道支援が、被災者の裨益となるのか、あるいは紛争をかえって長期化させ、被災者の「害」になるのかということである。第二の議論が第一の議論と異なる点は、人道支援が被災者に与える影響にも焦点を当てていることである。本稿は「人道的空間」という概念から、赤十字国際委員会（ICRC）、国連人道機関、ドナー国の人道危機への対応を考察することを目的としており、第二の議論に問題意識があるといえる。

（２）研究活動の方法

赤十字国際委員会（ICRC）、各国赤十字・赤新月社（NS）、国連人道機関並びに非政府組織（NGO）が公開している文書を渉猟するとともに、これらの人道機関の関係者へインタビューを行った。

（３）研究活動の結果

文献渉猟並びにインタビューから、現代の武力紛争下の人道支援について、以下のことが明らかになった。

1. 紛争当事者による人道支援の妨害

冷戦終結後、世界各地で国内武力紛争が発生したことに伴い、国防、治安、司法といった国家の基本的構造が破たんした結果、国連、国際赤十字赤新月運動、NGO 等、国際社会の支援を必要とする「複合的人道危機」に陥る国家が現れている⁴。

複合的人道危機にある国々では、健康的で尊厳ある生活に最低限必要な水、食糧、保健等の「支援」活動に加え、紛争当事者による殺人、傷害、虐待等の暴力から住民を「保護」する活動も必要となる。人道支援要員は、現地住民に「支援」と「保護」を提供す

³ 中村長史「人道主義のパラドックス 冷戦終結後の人道危機対策再考」『平和研究』第 43 号、2014 年、109-125 頁。

⁴ Inter-Agency Standing Committee (IASC), 10th meeting, December 1994.

るために現地に派遣されるが、彼らもまた紛争当事者から様々な干渉を受けてきた。例えば、ビザの発給停止や特定地域への移動の禁止等によって、紛争犠牲者への「人道アクセス」が制限されてきた⁵。現代の国内武力紛争では、武装グループは明確な指揮命令系統がなく、人道支援要員が紛争当事者の攻撃対象なることもしばしばある。Aid Worker Security Database によると、統計を始めた 1997 年以降、武力攻撃に遭い犠牲になった要員の数は増加傾向にあり、2014 年には 121 名に上っている⁶。仮にそのような状況に遭遇した場合、人道機関は、人道性、公平性、中立性、独立性の 4 つの行動規範（以下、「人道原則」）に基づく支援の供与がもはや不可能なため「撤退」を余儀なくされる。このように、人道支援に必要な最低限の安全が確保されないために、人道コミュニティは、人道原則に基づく支援戦略の見直しを迫られてきた。

一方、紛争当事者は、軍事的・政治的利益を伸長させるために、人道支援を巧みに利用してきた。ルワンダでは、1994 年に発生した虐殺の後、ツチ族の保護を掲げたルワンダ愛国戦線（RPF）の暫定政権の樹立により、多くのフツ族系一般市民とともに、虐殺の首謀者であった前政権のフツ族系過激派も国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）の難民キャンプに避難した。これらの勢力はカラシニコフ銃や鉈等の武器を難民キャンプに持ち込み、難民を統制下に置くとともに、海外からの人道支援に「戦争税」を課し、それを資金源にツチ族への襲撃を継続した。このように、フツ族系過激派は、本来、難民キャンプという人道支援の拠点となるべき場所を、「ツチ狩り」に必要な人員と資金を調達する戦略上の要衝に変えてしまった⁷。一方、ボスニア紛争では、イスラム教徒の追放を狙っていたセルビア人勢力は、彼らを強制収容所に連行した後、ジャーナリストを強制収容所に招き入れ、内部の状況を報道させることによって国際社会にホロコーストの記憶を甦らせ、イスラム教徒を難民として受け入れるよう仕向けた⁸。このとき、ICRC は抑留者の生命を守るために強制収容所の閉鎖と抑留者の安全な土地への移送を支援したが、国際社会からセルビア人勢力の「民族浄化」政策へ加担したとして非難された。このように、紛争当事者は自己の軍事的・政治的利益を促進するための手段として人道支援を利用してきた。本来、人道支援は人命救済を目的とした諸活動であるが、支援物資の略奪や戦争経済の促進等により、紛争を長期化させる側面もあることが指摘されるようになった。

⁵ 渡部正樹「文民保護、人道アクセス及び人道支援要員の安全確保に関する諸課題と国連を中心とした国連人道コミュニティによる取り組み」『人道研究ジャーナル』第 2 号、2013 年、27-35 頁。

⁶ Aid Worker Security Database, Number of victims by incident type, <https://aidworkersecurity.org/incidents/report/victims> (accessed on Jan 25, 2016)

⁷ リンダボルマン著／大平剛訳『クライシス・キャラバン 紛争地における人道援助の真実』2012 年、37 頁。

⁸ マイケル・イグナティエフ『仁義なき戦場 民族紛争と現代人の倫理』毎日新聞社、1999 年。

2. 国連とドナー国の対応

1) 人道支援の軍事化

変わりゆく人道支援の環境に対応するために、国連並びにその加盟国は、武装勢力の攻撃から文民や人道支援要員を保護するために、国連憲章第7章の下、安全保障理事会（安保理）からの付託に基づき、武力行使を含めた軍事的強制措置を採る、「人道的介入」を行うようになった。安保理は、イラクのサダム・フセインの弾圧により発生したクルド人難民への人道支援を推進するために採択された決議 688（1991 年）を皮切りに、人道支援要員や支援物資の安全を確保するための決議を採択するようになった⁹。ボスニア紛争において人道支援を容易にするために武力行使を容認した決議 770（1992 年）¹⁰、ソマリアにおける人道支援を容易にするために「必要なあらゆる手段」を採ることを容認した決議 794¹¹等もそれにあたる。また、「文民保護」についても、決議 1270（1999 年）によって設立された国連シエラレオネ派遣団（UNAMSIL）において、初めてマンデートに文民保護が盛り込まれて以来、近年の国連平和維持活動（PKO）では文民保護活動が主要任務の 1 つとなっている¹²。

しかし、1990 年代の人道的介入の多くは重要な政治的課題を残した。第一に、国際社会の介入に対する政治的意思を結集できなければ、たとえある国で大規模な人道危機が生じて、ルワンダへの人道的介入が示すように、国際社会による介入が「あまりに小さく、あまりに遅くなる」のである¹³。第二に、常任理事国による拒否権の行使により安保理が分裂した場合、北大西洋条約機構（NATO）によるコソボ空爆が示すように、安保理の承認なしに実行された人道的介入はその法的正当性が問われることになる。こうした教訓を踏まえ誕生したのが、『保護する責任』論である。『保護する責任』において、対象となる人為的暴力はジェノサイド、人道に対する罪、戦争犯罪、民族浄化の 4 つに限定され、国家はこれらの暴力から文民を保護する第一義的責任があると規定されている¹⁴。しかし、当該国家がその責任を果たす能力あるいは意思がないことが明白な場合、国際社会は国連憲章第7章に基づいて集団的に行動することができる¹⁵。国際社会による介入要件と責任が国際社会に移行する閾値を明確にすることで、人道的介入で生じた 2 つの政治的課題を解決しようとしたのである。2011 年、リビア内戦に際し、安保理は決議 1970 を採択し、リビア政府は自国民を保護する第一義的責任があることに言及する一方、それに引き続く決議 1973 にお

⁹ S/RES/688, 1991.

¹⁰ S/RES/770, 1992.

¹¹ S/RES/794, 1992.

¹² S/RES/1270, 1999.

¹³ Evans, G., Sahnoun, M., "The Responsibility to Protect," *Foreign Affairs*, Vol.81, Iss.6, 2002.

¹⁴ A/RES/60/1, 2005. para.138.

¹⁵ Ibid, para.139.

いて、国連加盟国に対しリビアの一般市民を保護するために「必要なあらゆる手段」を採ることを承認した。最終的に、これら2つの決議を根拠に、米国やNATOは同国に強制的措置として空爆を行ったのである。このようにして、国連や欧米諸国は『文民保護』や『保護する責任』等の規範を発展させることによって、人道支援の軍事化を進めてきたのである。

国連や米国を中心としたドナー国は介入後の国家建設に備え、民軍関係を発展させてきた。かつて、軍隊にとって、文民や人道支援要員は、国際人道法の保護の対象であるために、軍事作戦を阻害する存在であると考えられてきた。しかし、平和活動が多機能型に発展するのに伴い、文民と軍隊の関係構築が不可欠なものになってきた。また、文民部門の早期復興を通し、ホスト国の住民の福祉を向上することで、住民から信頼を勝ち取ることも、支援戦略上、重要になってきた。このような背景の中、民軍関係の摩擦や不和を回避し、重複や矛盾のない相互補完的な活動を行えるようにするために、国連では『民軍調整政策』や『複合緊急事態での国連人道活動のための軍隊と民間防衛資産の使用に関する行動指針（MCDA ガイドライン）』、米国では『民軍作戦（CMO）ドクトリン』等のガイドラインを作成してきた¹⁶。組織面でも、戦闘の激しい地域では、文民が単独で支援活動を展開するのが困難なため、ソマリアにおける「人道支援評価チーム（HAST）」やアフガニスタンにおける「地方復興チーム（PRT）」のように、軍事部門と政務・開発等の文民部門が一体化した民軍統合型の組織も登場している¹⁷。

2) 人道支援の政治化

伝統的な国連PKOは、同意、中立、自衛以外の武器使用の禁止という3原則に基づき行われてきたが、1990年代後半から、国連は平和、人道、開発の3領域の「一貫性」のある支援活動を模索し始めた¹⁸。平和活動において、国連は、軍事、政治、法の支配、開発、人道等の部門で、民軍双方が戦略的目標を共有し、限られた資源の中で、最大限、紛争国に寄与できるよう組織、戦略の両面から「統合」を推進してきた¹⁹。これにより、現在のPKOは治安部門の活動に特化した「伝統的」PKOではなく、人道や開発等の分野も統合した「多機能型」PKOが主流となった。また、人道部門では、改革の一環として、11の支援分野（保健、食糧等）ごとにクラスターを作り、ニーズ

¹⁶ Inter-Agency Standing Committee (IASC), *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, 2006. United Nations Department of Peacekeeping Operation (UNDPKO), *Civil-Military Coordination Policy*, 2002.

¹⁷ 小柳順一『民軍協力（CIMIC）の戦略 米軍の日独占領からコソボの国際平和活動まで』芙蓉書房出版、2010年。

¹⁸ UNHCR Policy Development and Evaluation Service, *Safeguarding Humanitarian Space: a Review of Key Challenges for UNHCR*, 2010, para.73.

¹⁹ 国際連合平和維持局フィールド支援局『国連平和維持活動 原則と指針（キャップストーン・ドクトリン）』http://www.unic.or.jp/files/pko_100126.pdf, (Accessed on Oct 20, 2014)

調査、優先順位付け、対応計画の作成などを各クラスターの主導組織が中心となって取りまとめ、その責任を明確にするとともに、支援のギャップや重複を避け、効率的な支援を実施するために、「クラスター・アプローチ」が採用されるようになった²⁰。さらに、開発部門は、人道支援と開発支援を橋渡しする「早期復興 (Early Recovery)」の重要性に言及し、これまで人命救助を主要任務としてきた人道支援に、治安部門改革 (SSR) や法の支配等のように社会変革を伴う支援を実施するとともに、能力開発やオーナーシップ等の開発アプローチを導入し、長期開発支援への移行を円滑に進めるための仕組みを構築してきた²¹。

このように、国連は統合によって各支援領域の連携を強化する一方、早期復興によって緊急人道支援から長期開発支援まで、切れ目ない効果的な支援体制を構築してきた。こうした改革の背景にあるのは、現代の武力紛争の根源的原因は、紛争当事者間の軍事的バランスだけでなく、脆弱なガバナンス、人権侵害、貧困等、政治的・経済的要因も含んだ複合的なものであるという認識である。国連は、人道危機も含めたこうした非軍事的な要因も安全保障化することによって、軍事、ガバナンス、開発という、これまで人道主義とは明確に区別されてきた 3 部門との一貫性のある支援活動を構築してきたのである。このようにして、国連は人道活動を平和構築活動に組む込み、人道活動の政治化を進めてきた。

国連と同様、ドナー国においても、国防、外交、国際協力等の関連省庁間の連携を進め、より統合的な戦略を強化するとともに、人道支援の形態や方法の改革を行ってきた²²。これまでの人道支援は、公平性の観点から、被災者のニーズに基づき実行されてきたが、上記した紛争の根源的原因に言及し、紛争予防の観点から、「ひも付き (Conditionality)」の支援を行う動きも見られるようになった²³。また、国連と同様、人道支援から開発支援への切れ目ない移行の重要性を指摘した。経済開発協力機構開発援助委員会 (OECD/DAC) の『DAC ガイドライン：暴力的紛争の予防促進』はそれを表すガイドラインといえよう²⁴。

3. ICRC の対応

1) 人道原則の遵守

国際人道法において、ICRC は人道原則に則り人道支援活動を行うことが求められている。ジュネーブ諸条約並びに 2 つの追加議定書のいくつかの条項において、ICRC 等

²⁰ UNOCHA, *OCHA on Message: The Cluster Approach*, 2012.

²¹ UNDP, *UNDP Policy on Early Recovery*, 2008.

²² 中満泉「平和構築と国連改革 有効な戦略の確立へ向けて」『国際安全保障』第 34 巻、第 2 号、2006 年、19-23 頁。

²³ de Torrente, N., “Humanitarianism Sacrificed: Integration’s False Promise,” *Ethics & International Affairs*, Vol.18, No.2, 2004.

²⁴ OECD-DAC, *The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict*, 2001.

の救援組織は「公平」な救済活動を展開することができると規定されている²⁵。一方、これらの条約では ICRC の「中立性」と「独立性」については言及されていない。しかし、国際赤十字赤新月運動規約第 5 条において、ICRC は中立かつ独立な機関として、紛争犠牲者の保護と支援の任務にあたると規定されている。従って、国連人道機関と異なり、ICRC は同規約に基づき、「人道」と「政治」を明確に区別し、公平性だけでなく、中立性と独立性を確保し、人道支援活動を行うことが求められていることが分かる。

2) 「同意」の獲得

人道支援要員の安全と人道アクセスの確保のために、ICRC は「安全の 7 つの柱」(受容、身元証明、情報の収集・共有、安全規則、人間性、通信、防衛手段)の遵守を求めている²⁶。このうち、ICRC は、人道原則に基づく活動を実行する上で、紛争当事者や地域住民からの同意(Acceptance)の獲得を重視している。当局あるいは紛争当事者から活動の同意を得ること自体は、国連総会決議 46/182 でも言及されているように、新しい安全対策ではない²⁷。しかし、同意の取り付けは当局あるいは紛争当事者間に留まるものではない。紛争当事者から確固たる同意を得ることが困難な国内紛争では、戦闘にかかわらない文民との対話も重要である。実際、ICRC は現地社会の政治家や有力者等、あらゆるステークホルダーとの対話を粘り強く重ねることによって、支援活動への理解を促進し、長期にわたる現地でのプレゼンスを確保している²⁸。

(4) 考察

前節では、紛争当事者による人道支援の妨害に対し、国連やドナー国が軍事、ガバナンス、開発の各部門の活動との一貫性を考慮しながら人道支援を行う一方、ICRC は人道原則に基づく支援を堅持していることを指摘した。本節では、各人道機関がなぜ異なった政策を実施しているのかを人道主義の系譜から考察するとともに、両者の人道主義をめぐる主張の比較を行う。

1. 人道主義の系譜

1) 古典派人道主義

人道主義の系譜を概観する前に、まず人道機関が現場で活動する際の指針となる人道原則に言及する必要がある。国連人道機関、国際赤十字赤新月運動、並びに多くの

²⁵ ジュネーブ諸条約共通 3 条、第 1 条約から第 3 条約の各第 9 条、第 4 条約第 10 条、第 1 追加議定書第 70 条、第 2 追加議定書第 18 条において公平な救済活動に関する条項がある。

²⁶ Brugger, P., 'ICRC Operational Security: Staff Safety in Armed Conflict and Internal Violence,' *International Review of the Red Cross*, Vol.91, No.874, 2009, pp.431-445

²⁷ A/RES/46/182 参照

²⁸ UNOCHA, *To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments*, 2011.

NGO は、1965 年の第 20 回赤十字国際会議で採択された『赤十字の基本原則宣言』の中に明記されている、「人道性」、「公平性」、「中立性」、「独立性」を行動規範としている。元 ICRC 副総裁のジャン・ピクテはそれぞれの原則を以下のように定義している²⁹。「人道」とは、被災者の命と健康を守り、苦痛を軽減し、人間の尊厳を確保することを意味する。「公平」とは、国籍、宗教、政治的意見等の相違による差別をせず、ただ被災者の苦痛（ニーズ）に従って支援を提供することをいう。「中立」とは、戦闘行為への参加だけでなく、政治的、宗教的、民族的性格の紛争には関与しないことを意味する。そして、「独立」とは、他のあらゆる組織からの干渉を許さず、組織としての自主性を確保することを意味する。これら 4 つの人道原則を遵守することで人道と軍事・政治を峻別し、自己裁量の余地（いわゆる「人道的空間」）を確保することで、人道機関は活動を維持しうると想定されてきた³⁰。このような立場を「古典派人道主義」あるいは「デュナンの系譜」という。

2) 新しい人道主義

① 「新しい人道主義」とは

デニス・ダイクズールとマルクス・モケは、「独立—受託」を縦軸、「公平—連帯」を横軸にした図 1 を用い、各人道機関の組織戦略を説明しているが、この図は人道主義の系譜を概観する上で有用である³¹。まず、縦軸が示すのは人道機関とドナー国との距離を表したものである。つまり、ドナー国との距離が遠い（「独立」側）程、人材、物資、資金面での独立性が高く、ドナー国の軍事的・政治的戦略に左右されにくくなることを示している。逆に「受託」側へ寄ると、ドナー国に依存する傾向にあることを示している。

一方、横軸は人道機関と紛争当事者との距離を示している。「連帯 (Solidarism)」とは、被災者のニーズに応じて支援を行うのではなく、ある特定の被災集団（例えば、和平プロセスに協力的な集団）にだけ人道支援を供与する立場のことである。つまり、「人道」と「政治」は区別すべきではなく、人道支援は紛争が悪化しないように平和活動に配慮しながら展開されるべきであるという立場を採る。

このことから、被災者のニーズに基づく支援を基本とするとともに、ドナー国からの軍事的・政治的戦略に左右されないよう組織の独立性を厳格に維持している ICRC のような「古典派人道主義」の立場を採る人道機関は、図 1 の左上に位置する

²⁹ ジャン・ピクテ著／井上忠男訳『解説 赤十字の基本原則 人道機関の理念と行動規範』第 2 版，東信堂，2007 年。

³⁰ ロニー・ブローマン著／高橋武智訳『人道援助、そのジレンマ 「国境なき医師団」の経験から』産業図書、2000 年。

³¹ Dijkzeul, D., Moke, M., “Public Communication Strategies of International Humanitarian Organization,” *International Review of the Red Cross*, Vol.87, No.860, 2005, pp.673-691.
上野友也「新しい人道主義 国際管理と統治の手段としての人道支援」第 13 巻，第 1 号，2013 年，11-20 頁。

ことになる。一方、被災者のニーズとは無関係に、ある特定の被災集団に支援を提供するとともに、ドナー国の軍事的・政治的戦略にも一定の配慮をしながら活動を行っている人道機関は、図の右下側へ位置することになる。例えば、資金面で大きくドナー国に依存する米国系 NGO や、各国政府の拠出金に依存し、安保理決議によって活動面に大きな制約を受ける国連人道機関などはそれに当たる。

図 1. 人道支援機関の意識

	公平	連帯
独立	赤十字国際委員会 国境なき医師団 ICRC) (MSF) オックスファム (OXFAM) セーブ・ザ・チルドレン英国 (SCF-UK) アクション・コントラ・ラ・フアム (ACF)	ノルウェー・ピープルズ・エイド (NPA) ピアフラでの宗派系組織 イスラミック・リリーフ 一般的な宗派系組織 国際青新月 ワールド・ヴィジョン (WVI) カトリック・リリーフ・サービス (CRS) 国際救済委員会 (IRC) セーブ・ザ・チルドレン米国 (SCF=USA) ケア (CARE)
受託		国連児童基金 (UNICRF) 民間企業、冷戦期の米国 国連世界食糧計画 (WFP) の非政府組織

(出典：Dijkzeul, D., Moke, M., “Public Communication Strategies of International Humanitarian Organization” 上野友也「新しい人道主義 国際管理と統治の手段としての人道支援」第 13 巻, 第 1 号, 11-20 頁, 2013 年.)

このように、和平合意に非協力的だったり、人道支援を妨害する紛争当事者に直面したとしても、「古典派人道主義」は「人道」と「政治」を明確に区別し、「同意」に基づき人道支援を提供しようとする。それに対し、「新しい人道主義」は「人道」と「政治」は区別すべきではなく、人道機関は人道危機の原因となっている紛争を解決するために人道原則を放棄するのもやむを得ず、人道危機の緩和のために必要とあらば紛争当事者の「同意」を得ず軍事的強制措置を採ることも避けられないという立場をとる。

②「新しい人道主義」の誕生の背景

「新しい人道主義」は、「古典派人道主義」に対する批判から派生している。上野は、英国海外開発研究所のジョアンナ・マクレーの「人道主義は死んだか」という論考の中で示された古典派人道主義に対する4つの批判を紹介している³²。

第1に、「反帝国主義者 (the Anti-imperialists)」からの批判である。反帝国主義者は、上記したルワンダの事例が示すように、支援が紛争当事者の勢力の増強と正当化につながっていることを国際社会は説明していないとする。また、人道主義や人権への言説が選択的でうわべだけのものであり、コソボ紛争に対しては人道支援が速やかに行われたのに対し、ルワンダ内戦では「あまりに少なく、あまりに遅い」支援になってしまったことを批判している³³。

第2は「現実主義者」からの批判である。現実主義者は、主権国家で発生した人道危機は内政問題であり、その処理は当事国に責任があるため、政治的・経済的権益が関わらない限り、介入する責任は国際社会にはないという立場を採る。実際、紛争が長期化し、欧米諸国の権益があまり関与しないソマリアやダルフル等の紛争に対して大規模な介入が行われる見通しは低い。また、紛争当事者に人道支援が利用されるならば、支援の縮小や撤退は正当化されると主張する³⁴。

第3の批判は「古典派開発主義者 (Orthodox developmentalists)」である。古典派開発主義者は、大量に投入される人道支援物資がホスト国の市場をゆがめるとともに、その無償性ゆえに被災者の援助への依存心を生み、地域の能力向上を阻害すると批判する。また、人道支援が紛争によって生じた人道危機という「症状」に対症療法的に対応するだけで、紛争の根源的原因の解決に取り組んでいないことを批判する³⁵。

第4の批判は「新平和主義者 (Neo-peaceniks)」である。新平和主義者は主に紛争解決を専門とする NGO やそのパートナーとなっている開発支援機関で活動している。

³² 同上。

³³ Macrae, J., "The Death of Humanitarianism?: An Anatomy of the Attack," *Disasters*, Vol.22, No.4, 1998, pp.309-317.

³⁴ 上野 前掲 31.

³⁵ 同上。

古典派開発主義者と同様、新平和主義者は、人道機関が紛争の根源的原因に焦点を当てていない点を批判し、「救援と開発の連続性 (relief-development continuum)」の重要性を強調する点で一致する。上記した「早期復興」という概念は、両者の主張が色濃く反映されたものと捉えることができる。しかし、前者と異なり、後者はより積極的に人道支援の制度改革を要求し、人道支援が紛争を悪化させているとしたら、平和を促進するような方法に改革すべきであるというのである。その代表的論者が、“Do No Harm”の提唱者であるアンダーソンである。彼女は綿密な現地調査を行い、人道開発支援が、①略奪、②市場への影響（国内経済の歪曲化）、③分配の影響、④援助の代替効果、⑤援助の正当化効果（武装勢力の権限の強化）という負の影響を紛争に与えているとし、このような負の影響ではなく、逆に平和に寄与するように支援計画を立案しなければならないとしている³⁶。①と②はこれまでに説明してきたが、③から⑤について簡単に触れておく。まず「分配の影響」とは、仮に対立するAとBという被災集団があったとすると、供与された支援をめぐって不当な差が生じた場合、それは両者間の対立を悪化させるというものである。つぎに「援助の代替効果」であるが、これは、一旦、外部から支援が入ると、紛争当事者は住民の福祉に注意を払う必要がなくなり、現地にある資源を戦闘遂行のために投入できることとなり、結果的に紛争が長期化することという³⁷。最後の「援助の正当化」とは、つぎのようなことである。紛争当事者はしばしば人道支援物資に課税したり、移動の自由を制限する場合がある。人道機関がこれを拒否すれば、紛争当事者からの嫌がらせを受けるか、撤退を余儀なくされる。逆に、このような状況を避けるために、紛争当事者に従うことは、結果的に彼らの権威を高めることになるというのである³⁸。このように、人道危機の原因である武力紛争の解決なしには被災者の人命を救うこともできないため、人道支援は現地の人々の平和へ向かう努力を支援する形で供与されるべきであるとアンダーソンは主張する³⁹。

古典派人道主義に対するこれら4つの批判⁴⁰を基盤に、「新しい人道主義」は人道支援の①軍事化、②政治化への支持を表明するのである⁴¹。

3) 「古典派人道主義」からの反論

「新しい人道主義」に対し、「古典派人道主義」の立場を採る ICRC からいくつかの

³⁶ メアリー・アンダーソン著／大平剛訳『諸刃の援助 紛争地での援助の二面性』明石ライブラリー、2006年。

³⁷ 同上。

³⁸ 同上。

³⁹ 同上。

⁴⁰ 前掲 33。マクレイはこれら4つの批判の共通点として、①人道支援は紛争を悪化させる（人道危機の安全保障化）、②人道支援は政治的機能を果たすべきである（人道支援の政治化）、③紛争解決の主要な責任は紛争当事国または紛争当事者にあると主張している点を挙げている。

⁴¹ Weiss, T., *Humanitarian Intervention*, Cambridge, Polity Press, 2012, pp.87-89.

批判が上がった。元 ICRC 総裁のコルネリオ・ソマルガは、人道支援が政治的影響から免れることはできないが、人道・政治・開発の境界が完全になくなったわけではないとしている⁴²。また元 ICRC 事務総長のピエール・クレヘンビュールも、人道支援が軍事や安全保障概念に統合されてしまうと、被災者のニーズへの対応が敵対者を敗北させるための戦略の構成要素と見なされてしまう危険性を指摘し、人道原則は現在でも人道支援を展開ための指針として妥当性を有していると指摘している⁴³。

ICRC と「国境なき医師団 (MSF)」で人道支援に携わったフィオナ・テリーは、人道支援が紛争に悪影響を与えていることを認める一方、「害(harm)」を全く与えない人道支援など存在せず、アンダーソンの” Do No Harm” は幻想であると批判している。その上で、人道機関がすべきことは紛争解決や開発等に手を広げて紛争当事者に付け込まれる隙を与えるのではなく、人命救済に専心し、「害」が最小限になるような方法を模索することであると主張している⁴⁴。

元 MSF 職員のニコラス・デ・トレンテも、特定の紛争当事者を支持する被災者を支援から外す「ひも付き」の援助は、被災者のニーズからかけ離れる可能性があるだけでなく、紛争当事者間の不信を招き、人道支援要員への暴力行為を誘発する可能性があるとして指摘する。また、平和や開発という長期的な目標を達成することによって得られる便益は、緊急支援を受ける被災者の権利よりも重要であるという主張に本当に正当性があるのかと疑問を呈している。さらに、各国の対外政策の目的と被災者のニーズはめったに一致することはないため、人道支援と紛争解決の統合によって、支援計画は歪められてしまうと警告している⁴⁵。

これらの批判を総括すると、「古典派人道主義」は、①人道原則の軽視、②「ひも付き」援助、③人道支援の政治化、④人道支援の軍事化の点で「新しい人道主義」に対して懸念を抱いているのである⁴⁶。

(5) おわりに

本稿では、人道支援要員に対する攻撃、人道アクセスの制限など、紛争当事者から様々な妨害を受ける可能性のある現代の人道支援の現場を描写した上で、人道コミュニティの

⁴² Sommaruga, C., “Humanity: Our Priority Now and Always: Response to “Principles, Politics, and Humanitarian Action,” *Ethics & International Affairs*, Vol.13, pp.23-28.

⁴³ Krahenbuhl, P., “The ICRC’s Approach to Contemporary Security Challenges: A Future for Independent and Neutral Humanitarian Action,” *International Review of the Red Cross*, Vo.86, No.855, 2004, pp.505-514.

⁴⁴ Terry, F., *Condemned Repeat?: The Paradox of Humanitarian Action*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2002.

⁴⁵ de Torrente, N., op cit.

⁴⁶ Nascimento, D., “One Step Forward, Tow Steps Back?: Humanitarian Challenges and Dilemmas in Crisis Settings, *The Journal of Humanitarian Assistance*, <https://sites.tufts.edu/jha/archives/2126> (accessed on Jan 31, 2016).

中では「古典派人道主義」と「新しい人道主義」という2つの潮流があることを示した⁴⁷。そして、「古典派人道主義」の立場に近い ICRC は、このような厳しい人道支援の現場において、人道的空間を確保するために、「区別の論理」に基づき人道と政治を厳格に峻別する立場を堅持する一方、人道と政治の統合を是認する「新しい人道主義」から人道危機の根源的原因である紛争、脆弱なガバナンス、低開発の問題に言及していないと批判されていることを指摘した⁴⁸。

本稿では、人道原則の適用をめぐる議論を中心に分析を行った。今後は ICRC が現場で支援や保護活動を行う際の指針となっている文書も分析範囲にするとともに、本稿に十分に反映しきれなかった国際赤十字赤新月運動や国連人道機関の関係者からのインタビュー内容も分析した上で、関連学術誌で成果を公表したい⁴⁹。

（６）謝辞

本報告書は、平成 27 年度「学校法人日本赤十字学園教育・研究及び奨学金基金」の研究成果の一部である。本研究を実施するにあたり、インタビューに御協力下さった国際赤十字赤新月運動並びに国連人道機関関係者に感謝申し上げます。

（７）引用文献

Aid Worker Security Database, Number of victims by incident type,

<https://aidworkersecurity.org/incidents/report/victims> (accessed on Jan 25, 2016)

Brugger, P., ‘ICRC Operational Security : Staff Safety in Armed Conflict and Internal Violence,’ *International Review of the Red Cross*, Vol.91, No.874, 2009, pp. 431-445.

de Torrente, N., “Humanitarianism Sacrificed: Integration’ s False Promise,” *Ethics & International Affairs*, Vol.18, No.2, 2004.

Development Initiatives, *Global Humanitarian Assistance Report 2014*, 2014.

Dijkzeul, D., Moke, M., “Public Communication Strategies of International

⁴⁷ 長有紀枝「第 7 章 NGO の視点から見た民軍関係 NGO にとっての民軍関係が意味するもの」上杉勇司編『国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター研究報告シリーズ、第 38 巻、2007 年、129-145 頁

図 1 で示したように、実際にはこの 2 つの潮流の間の立場を採る人道機関が存在する。長は人道主義のアプローチを「マキシマリスト」、「ミニマリスト」、「プラグマティスト」の 3 つに分類している。

⁴⁸ 山下光「新人道主義とポスト冷戦期の世界政治 人道援助の危機を契機として」『国際政治』第 175 巻、2014、144-157 頁。

⁴⁹ 例えば、ICRC, *Professional Standards for Protection Work Carried Out by Humanitarian and Human Rights Actors in Armed Conflict and Other Situations of Violence*, 2013; ICRC, *Enhancing Protection for Civilians in Armed Conflict and Other Situations of Violence*, 2012. が挙げられる。

Evans, G., Sahnoun, M., " 'The Responsibility to Protect,' " *Foreign Affairs*, Vol.81, Iss.6, 2002.

Glyn, Y, et al., *The State of the Humanitarian System*, ALNAP and ODI, London, 2012.

Humanitarian Organization," *International Review of the Red Cross*, Vol.87, No.860, 2005, pp.673-691.

ICRC, *Professional Standards for Protection Work Carried Out by Humanitarian and Human Rights Actors in Armed Conflict and Other Situations of Violence*, 2013

ICRC, *Enhancing Protection for Civilians in Armed Conflict and Other Situations of Violence*, 2012.

Inter-Agency Standing Committee (IASC), *Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, 2006.

Inter-Agency Standing Committee (IASC), 10th meeting, December 1994.

Krahenbuhl, P., "The ICRC' s Approach to Contemporary Security Challenges: A Future for Independent and Neutral Humanitarian Action," *International Review of the Red Cross*, Vo.86, No.855, 2004, pp.505-514.

Macrae, J., "The Death of Humanitarianism?: An Anatomy of the Attack," *Disasters*, Vol.22, No.4, 1998, pp.309-317..

Nascimento, D., "One Step Forward, Tow Steps Back?: Humanitarian Challenges and Dilemmas in Crisis Settings, *The Journal of Humanitarian Assistance*,

OECD-DAC, *The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict*, 2001.

Sommaruga, C., "Humanity: Our Priority Now and Always: Response to "Principles, Politics, and Humanitarian Action," *Ethics & International Affairs*, Vol.13, pp.23-28.

Terry, F., *Condemned Repeat?: The Paradox of Humanitarian Action*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2002.

UNDP, *UNDP Policy on Early Recovery*, 2008.

UNGA, A/RES/60/1, 2005. para.138.

UNGA, A/RES/46/182, 1991.

UNHCR Policy Development and Evaluation Service, *Safeguarding Humanitarian Space: a Review of Key Challenges for UNHCR*, 2010, para.73.

UNOCHA, *To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments*, 2011.

UNOCHA, *OCHA on Message: The Cluster Approach*, 2012.

UNSC, S/RES/1270, 1999.

UNSC, S/RES/794, 1992.

UNSC, S/RES/770, 1992.

UNSC, S/RES/688, 1991.

Weiss, T., *Humanitarian Intervention*, Cambridge, Polity Press, 2012, pp.87-89.

長有紀枝「第7章 NGOの視点から見た民軍関係 NGOにとっての民軍関係が意味するもの」

上杉勇司編『国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター研究報告シリーズ, 第38巻, 2007年, 129-145頁

上野友也「新しい人道主義 国際管理と統治の手段としての人道支援」第13巻, 第1号, 2013年, 11-20頁.

国際連合平和維持局フィールド支援局『国連平和維持活動 原則と指針(キャップストーン・ドクトリン)』http://www.unic.or.jp/files/pko_100126.pdf, (Accessed on Oct 20, 2014)

小柳順一『民軍協力(CIMIC)の戦略 米軍の日独占領からコソボの国際平和活動まで』芙蓉書房出版, 2010年.

ジャン・ピクテ著/井上忠男訳『解説 赤十字の基本原則 人道機関の理念と行動規範』第2版, 東信堂, 2007年.

中満泉「平和構築と国連改革 有効な戦略の確立へ向けて」『国際安全保障』第34巻, 第2号, 2006年, 19-23頁.

中村長史「人道主義のパラドックス 冷戦終結後の人道危機対策再考」『平和研究』第43号, 2014年, 109-125頁.

マイケル・イグナティエフ『仁義なき戦場 民族紛争と現代人の倫理』毎日新聞社, 1999年.

メアリー・アンダーソン著/大平剛訳『諸刃の援助 紛争地での援助の二面性』明石ライブラリー, 2006年.

山下光「新人道主義とポスト冷戦期の世界政治 人道援助の危機を契機として」『国際政治』第175巻, 2014, 144-157頁.

リンダポルマン著/大平剛訳『クライシス・キャラバン 紛争地における人道援助の真実』2012年, 37頁.

ロニー・ブローマン著/高橋武智訳『人道援助、そのジレンマ 「国境なき医師団」の経験から』産業図書, 2000年.

渡部正樹「文民保護、人道アクセス及び人道支援要員の安全確保に関する諸課題と国連を中心とした国連人道コミュニティによる取り組み」『人道研究ジャーナル』第2号, 2013年, 27-35頁.