

外務省・ICRC 共催 人道支援シンポジウム

「紛争下における人道支援」

<日時>

平成 21 年 10 月 30 日（金曜日）14 時 00 分～19 時 00 分（13 時 30 分開場）

<会場>

外務省（北国際大会議室）

<プログラム>

- 開会の辞

（14 時 00 分～14 時 15 分）

- **第 1 セッション：「人間の安全保障と人道支援」**

（14 時 15 分～15 時 45 分）

山影 進 東京大学総合文化研究科長・教養学部長（モデレーター）

緒方 貞子 国際協力機構理事長

鶴岡 公二 外務省国際法局長

アラン・エシュリマン ICRC 東アジア・南東アジア・大洋州事業局長

- コーヒー・ブレイク

（15 時 45 分～16 時 00 分）

- **第 2 セッション：「人道支援要員の安全管理」**

（16 時 00 分～17 時 30 分）

齋藤之弥 日本赤十字社国際部開発協力課長（モデレーター）

アラン・エシュリマン ICRC 東アジア・南東アジア・大洋州事業局長

木山 啓子 特定非営利活動法人 JEN 理事・事務局長

ヨハン・セルス UNHCR 駐日代表

笥 克彦 国際協力機構安全管理室長

- **第 3 セッション：「アフガニスタンにおける人道支援－人道支援の政治化と人道支援原則の相克－」**

（17 時 30 分～19 時 00 分）

脇阪 紀行 朝日新聞社論説委員（モデレーター）

山田 彰 外務省国際協力局参事官

谷山 博史 日本国際ボランティアセンター代表理事

エタリル・アハマドゥ・ハキミ 駐日アフガニスタン大使

長嶺 義宣 ICRC 駐日事務所長

第1セッション：「人間の安全保障と人道支援」

独立行政法人国際協力機構理事長

緒方貞子

人道支援、人道法の実施機関である国際赤十字は長年にわたり人道支援と開発援助に携わってきた私にとって、現在最も信頼できるパートナーであると考えています。

私は 2000 年の終わりに国連難民高等弁務官を退任しましたが、その後も 4 年間にわたり ICRC の International Advisory Group の一員として密接な関係を続けてきました。今回このような機会をいただきましたので、1990 年代における ICRC と UNHCR の活動と関係を振り返りながら、人道支援と人間の安全保障について私の考えるところを述べたいと思います。

UNHCR と ICRC は同じく人道支援を行う機関ですが、本来それぞれの活動の根拠が異なり、事業も活動内容も異なるものがあります。

ICRC は 1949 年のジュネーブ条約と二つの追加議定書の実施を監視する立場から、戦争の被害を受けたすべての民間人（非戦闘員）の保護と援助を行ってきました。一方 UNHCR は 1951 年の難民条約に基づき、国境を越えて他国に逃れてきた難民の保護と支援を活動内容としていたのです。

このように元々両者はマンデートが異なっていましたが、90 年代に東西の冷戦が終焉することで、それまで大国によって抑えられていた国内紛争が増加し、両機関の活動状況はさらに大きく変わって行きました。

例えば、国内紛争においては戦時法規が直ちに適応されることはなく、大量に発生する国内避難民の保護は、UNHCR の直接的な任務とは考えられていなかったのです。しかし次第に国内避難民の問題を中心とした様々な任務に係わるようになってきました。このような状況下において国際的に認められた保護の権限を持つ ICRC と UNHCR は、保護活動と大規模な援助計画の両立等、新たな問題に対してどのように適切な対応をしていけばよいのか、両機関ともに考えなければならない状況になったのです。

少し古い話になりますが、最も大規模な紛争であった旧ユーゴ紛争を例にとりながら、ICRC と UNHCR の活動の共通部分と異なる部分についてご説明します。

旧ユーゴ紛争は、停戦合意のない内戦の渦中で両機関が援助活動を行った初めての事例であったと思います。ICRC はかなり早い段階から保険や医療分野における活動を展開しており、このような状況の下 UNHCR の任務は ICRC の物資援助を補完することになりました。しかしながら、1992 年の 5 月に ICRC の車両がサラエボで襲撃を受け、代表が亡くなることによって、ICRC はこの襲撃を赤十字の徽章に対し

て向けられたものであるとみなし、代表団をボスニアから一時撤退させました。

このため UNHCR は人道援助の空白を埋めることとなり、旧ユーゴにおける人道支援の中心的な役割を担うことになったのです。UNHCR は主導機関として UNICEF や WHO、IOM 等の国連機関と連携をとり、また ICRC と密接に協力し合っ、災害にあった被災民を救い、膨大な量の物的・財政的資源を動員するメカニズムの調整を行いました。そしてセルビア側の包囲によってムスリム人が孤立を強いられたまさに飛び地というような地域では、街へ繋がる道路が封鎖され、食料や水、衣料品等の補給ができないという危機的な状況に陥ったのです。このような状況に対して、ボスニアの首都サラエボでは援助物資を空輸する作戦をとったものの、空港から被害地に向かう道路は「銃撃通り」(Sniper's Alley) とされる危険な地域であり、どのように空港から援助物資を運ぶかということが大きな問題となりました。

このような状況を受け国連は、空輸・陸上輸送・人道援助の安全確保のために国連保護軍「UNPROFOR」と呼ばれる軍隊を派遣したのです。しかし同時にこの軍隊とどのように付き合っていくのかが、ICRC にとっても、UNHCR にとっても非常に大きな問題となりました。なぜならば UNHCR の中に「軍隊に保護されながらの人道的な物資支援や保護活動が、果たしてできるものなのだろうか？」という疑問が強くあり、「これによって人道援助の中立性というものが失われるのではないか？」「軍隊に守られながらこのような事業をするということは、一般の市民に対しても一つの威圧になるのではないか？」「そのようにすれば市民からの信頼も失うのではないか？」という大きな危惧が存在していたからです。

しかし次第に、軍からのある程度の協力なしには遂行不可能な任務に直面しているのだということが明らかになり、「援助物資を守り、職員も守るためにはどうしても護衛が必要だ。」という判断から国連のピースキーピングであった「UNPROFOR」の支援を受けながら活動を続けることになったのです。これが UNHCR の決定した軍の護衛を受けるという決断でした。

一方 ICRC は、国連の「UNPROFOR」(平和維持軍)から支援を受けることにどうしても同意しませんでした。このように旧ユーゴ紛争の中で両機関は、同じ目的のために動きながらも全く同じ行動をとることはなかったのです。

もう一つの大きな問題は強制収容所の解体でした。強制収容所の中に閉じ込められていた捕虜に準ずる様々な人々に対して、UNHCR はそのような場所を訪問して彼らを救うというマンデートを持っていなかったのです。

しかし ICRC は収容所を訪問するマンデートを持っていた為、この問題の際には ICRC が出て行って彼らを解放し、UNHCR が解放された人々を守って運送するという役割分担がなされました。

ICRC と UNHCR は、こういった状況下で活動するという事態が民族浄化「ethnic cleansing」という非常に忌まわしいプロセスに加担することになるのではないか？というジレンマを絶えず感じながらも、人命の救済はどうしても必要なことであり、すべてにおいて優先させなければならないという考えのも

とに一致し、様々な役割をそれぞれ分担しながら活動してきました。

国内紛争や騒乱では戦時法規が適用されず、このように人道支援における様々な問題・支障が生じることが多々あります。中立と公平を原則としながらも人道支援には即物的で実践的なアプローチをとらなければならないこともしばしば起こり、どのような基準に基づいて人道支援を実施していくのか？という難しい判断が求められます。そしてその度に UNHCR と ICRC は密接な相談を行い、お互いのマンデートをそれぞれに理解・尊重しながら、多くの困難を乗り越えてきたのです。

当時 ICRC と UNHCR の間では、協議をしていない日は1日もないというほど密接な協議関係を持っていましたが、それ以上にお互いの役割を理解・尊重し合い、その上で相手はどのような行動をとるのかを予見できるほど親密であったことが、良いパートナーシップを結べた一番の根拠になっていたと考えられます。先ほどは歴史的な事件だった為にユーゴのことをお話ししましたが、こういった協力的な活動はこの後、ルワンダ、コンゴ、アフリカの様々な戦乱地、そしてアフガニスタンにおいても続けられました。

長期にわたる大規模な国内紛争に対応する際は、難民や避難民の保護だけでは根本的な問題は解消しません。早期の政治的解決がどうしても必要であるということは、常に痛感することでした。人々の保護の延長線上には、いかにして平和と安定を回復し、繁栄をもたらすかという、根本的な問題解決に向けた大きな課題が存在すると認識されるようになって行きました。

このような状況の中、日本政府の提案もあり、国連を中心とした人間の安全保障という考え方が論議されるようになりました。私は、2000年の国連総会後に設置された人間の安全保障委員会の共同議長をインドの経済学者であるアマルティア・セン教授と共にとらせていただき、2003年には、**Human Security Now**（安全保障の今日的課題）という報告書を出しました。そこで人間の安全保障とは、『すべての人が基本的な権利と自由の上に立って生存し、生活し、人間としての尊厳を十分に尊重される存在になることである』と定義付けました。つまり人間の安全保障という概念は「人々」に焦点を当てることによって、人道法や戦時法規が適用されにくい場面においても、国家の枠組みを超えて人々の保護、救済に関する活動を強力にサポートするものであると記したのです。そしてさらに、人間の安全保障の位置づけのためには、人々に対する保護と共に人々が自らのために、また自分以外の他者のために行動する能力を伸ばし、自分も他者も強くなり、それぞれが自らをしっかりと守っていくことによって自治的な能力を高めることが必要であるということも、一つの大きな提案の骨組みに加えました。

人間の安全保障はその後、大変大きな広がりを見せるようになり、国連においても、人間の安全保障という概念をどのように理解し、これをどのような形で実施に持っていくかというような討論が非常に広い範囲で行われるようになって行きました。その一つには、情報通信や交通技術の発展に伴ういわゆるグローバル化の進展によって、一国では対応できない困難な問題が非常に多くなったと痛感させられる現状があります。すなわち、相互依存の進んでいく世界の中では、国家や国境の中にいる自国の人たちだけでなく、国境の向こう側にいる人たちの在り方にも着目し、色々な意味での道義的責任を果たしていかなければならないということです。

もはや国家は、国益のみに執着して主権を無制限に振りかざすことができないという、大きなグローバ

ル化の流れの中にあります。人間の安全保障は国家を超えた価値観であり、主権国家は今でも人々に安全を提供するための主要な立場にあり、国際地域機関、NGO、市民社会など多くの担い手にとっても、国家と同様に人間の安全保障の実現について責任を持たなければなりません。現在の国際社会では、人々の安全を確保し平和と繁栄をもたらすために、人道のみならず人権、人間開発、方法論としての保護する責任など、様々な概念に対して多くの議論がなされています。人間の安全保障はこうした概念と相互に補完し合い、高め合うものであると私は理解しています。むしろ最近では、こうした初期概念の上位概念としてグローバルガバナンスの中心に据えてはどうか？という考え方も出てきました。

最後にもう一度、人間の安全保障にとっても、人道支援にとっても、人の保護にとっても、何が一番大事なポイントであるかということを一言申し上げて終わりにさせていただきたいと思います。その根幹にあるのは **Humane** です。この概念を日本語に訳すのはとても難しく、**Humane** というものをどのように訳したらいいのか大分苦勞をしましたが、人間性の重視・人間性の尊重とでも訳したらよいのかと思います。相互依存の社会では権利のみに注目するのではなくて、**Humane** な人間性を重視した動機のもとに、他の人々、他の国々、他の人間に対する関係にもっともっと注目していかなければならないと私は考えます。

第二次世界大戦末期に日本で活躍された ICRC の派遣医 **Dr.ジュノー** は、広島原爆被災者や戦災に苦しむ日本人を目のあたりにして、連合国側の捕虜の保護、救済という本来の目的を超えて、日本人の保護、救済にご尽力されたと承知しています。彼はまさに **Humane** の考え方の体現者でおられました。私は今でも **Dr.ジュノー** のなされたこと、考えたこと、そしてそれを受け継いでいる ICRC の考え方と活動には大変学ぶものが多いと思っています。**Humane** な動機こそが日本人相互の関係だけでなく、外国人、外国から来る難民、あるいは就労者、その他たくさんの人々に対する配慮と活動を性格づけるものです。そのためには **Humane** な態度を就学していくことが、非常に大切なのです。

ICRC 東南アジア・南東アジア・大洋州事業局長

アラン・エシュリマン

本日開催するシンポジウムのキーワードは「複合性」です。現在世界は大変複雑な様相を呈しており、紛争が起きている各地の環境はそれぞれ異質な要因から構成され、今まで以上に予想不可能な時代に突入しています。今日の紛争や暴力を伴う事態における最も顕著な特徴は、『現地』『地域』『地球規模』という3つの要素が共存しているという点にあり、これらの要素が複合されることで、危機に瀕している人々にも重複した悪影響を与えているのです。

例えば、「弱体化した国家」、「崩壊しつつある社会基盤」、「政治色を帯びたグループや犯罪組織が混合した勢力間のオープンな戦闘」がある一方で、「環境の悪化」、「干ばつ」、「洪水」、あるいは「世界的流行病」などもあり、そこに生きるすべての人々に極度の脆弱状態をもたらし、人道的で適切な対応をことさら困難にしています。

まずは、今回のテーマであるこの「複合性」に関連させて、近年勃発した紛争を3つの時期に分けてご説明します。

【1990年代】

◆ ルワンダ大虐殺

100万人もの難民と国内避難民を出し、それに続く彼らの帰還問題を抱え、国家と社会全体の再建を余儀なくされた。

◆ スレブニツァ虐殺事件及び旧ユーゴスラビア紛争時のあらゆる残虐行為

◆ ソマリアとリベリアという破綻国家の出現

この3つは、ほぼ同時期に起きた出来事であり、その際に我々は新たな課題に直面しました。人道支援機関に内在する限界が明らかになり、主要な関係勢力の政治的意思がいかに重要で、それが欠如した時にいかなることが起こるのかを経験したのです。

その結果この時期の紛争は、ICRCや他の人道支援機関を限界まで追いつめ新たな方策を生みだすに至りました。開発事業の損害に対する人道援助も急激に増加し、国際社会における人道援助というものが、政治的手段による紛争解決努力の代用として使われる傾向を引き起こしたのです。それによって人道支援・政治・軍事的努力の境界線が曖昧になり始め、特にICRCでは大変な論議を呼ぶことになりました。議論となったのは以下の2点です。

1. ICRCは、人命を救うためなら何でもすべきなのか？

(言い換えると、人命はICRCの原則、行動指針、そして負託よりも優先されるべきものなの

か?)

2. ある状況下では、その対応すべき事態、規模、問題が、人道的、中立的、かつ独立した組織である ICRC にとって限界を超えているのであれば、対処できないという結論に至らなければならないのか。

結論的に ICRC は二番目の選択肢を支持することになったのです。この時期が提起した ICRC の課題は国際構造に適応するための手段を講じ、残虐行為に対しては鋭敏に反応し、ICRC の活動を強化することになりました。それらは「思いつきの料理」とも言うべきもので著名な人々、専門家、研究活動によって作り上げられました。それは保護する責任 (R2P) として発展しつつあり、現在の私たちが考える人間の安全保障の理念となっています。ICRC は、その段階における議論そのものにはあまり加わっていませんでしたが、多くの助言を求めたり、様々な見解を共有してきました。そして、この理念の出現は大変期待され、その実践、優先事項、懸案事項の間には何の矛盾もないと ICRC は理解しています。それどころか ICRC は人間個人に焦点をあて、刻々と変化する状況を地球規模に照らし合わせ、援助ニーズ、危険要因、危険な兆候などをできる限りグローバルな視点で評価し、武力紛争や暴力の伴う事態の犠牲となったすべての人々の身の上を案じることに留意しています。

もちろんそれは ICRC の負託と使命の範囲内にある、あらかじめ定義された範疇の受益者や援助ニーズに対する努力のみに限定されるわけではありません。ICRC の主張は、この新しい人間の安全保障の理念が具体的な事例に適用される場合に、国際人道法や他の人道基準の尊重を弱めたり、犠牲者の援助のために独立、公平、中立に行動する能力を決して損ってはならないという点にあります。ICRC には国連、NGO、各国政府などの機関と活動を連携する用意も意思もありますが、そのアイデンティティを失ったり、結果的に ICRC の行動能力を損なうことになるような場合には、他の機構と調整したり指示を仰ぐことはしないのです。

【1990 年代終わり～21 世紀初頭】

第 2 の時期である 1990 年代の終わりから 21 世紀の初めには、鍵となる以下のような出来事がありました。

- ◆ 女性と子供たちに対する残虐行為
- ◆ 西アフリカとコンゴにおけるさらなる壊滅状態とその紛争の影響の波及

この時代は、平和維持活動、安定化の任務、政治的・軍事的・人道支援部門を包括的に一つの傘下に統合した国連活動の出現と発展の時期でもあり、特にリベリア、シエラレオネ、コートジボワール、コンゴについてそれが当てはまります。

この時期は、同時に以下の衝撃的な出来事もありました。

- ◆ 9.11 事件
- ◆ アフガニスタンとイラクの紛争

これらは国際関係の分極化と世界規模の対テロ戦争が、国際人道法の適用や一部の適用、人間であることの基本原則に大きな疑問を投げかけ、人道上の活動が装置化されていたことも意味していました。この時期にはいろいろな概念についての印象的な研究と議論もなされましたが、ICRCには2つの主たる優先事項が存在します。

1つめは、既存の国際人道法を遵守し、国際人道法の解釈をあまり制限しないこと。

2つめは、完全に独立した中立的立場で活動を続ける能力を保持し、人道活動と政治的、軍事的目的が混同した状態を生みだす包括的なアプローチや戦略に巻き込まれることを避けること。

という2点です。要するに、過激派グループを含むすべての当事者にICRC固有の中立、かつ、独立した人道活動を最低限受け入れてもらうよう説明し、立場の確保に努めることが重要なのです。

【2004年頃】

第3の時期における鍵となった出来事としては、

- ◆ ダルフール紛争と近隣諸国への波及
- ◆ 2004年12月に起きた津波

がありました。この時期は、突然、民間人の保護について焦点があてられた時期でもありました。保護とは何か？そして、保護とは具体的に何を含むのか？という論争は今だに続いています。ある意味において保護というものはすべてを対象としており、見方によれば人間の安全保障とも重複しているのです。別段驚くことではありませんが、保護の定義というものに一つとして一致しているものはありません。そして、国連改革、国連システム内の集団体制の設立は、保護についての議論を強固なものにしてきています。この時期の出来事は、ICRCの考え方や方針の実施を明確化するという点で、ICRCにとって重要な意義をもたらしました。そしてICRCがどのような点で他の関係勢力の立場と違うのか、あるいは違わないのか説明し、議論を行い、他のアプローチで補完できる可能性があるのかも検討するべきであるという結論を得たのです。

次にいくつかの鍵となる要素を列挙します。

1. ICRCは理論的枠組みの変化とまでは言わないものの、この20年間に起きた武力紛争の現実、暴力の伴う事態や他の緊急事態、人道支援機関の種類と数の急激な増加という劇的な変化を十分周知しています。
2. ICRCはグローバリゼーションの影響もまた十分に承知しています。ICRCは他の関係者との行動や議論を考慮することなく他の関係者の支持が得られないまま、ICRC独自で考え、計画し、行動することはできないと理解しています。しかしそれと同時にICRCが武力紛争やその他暴力の伴う事態において、犠牲者の生命と尊厳を保護し支援する使命を果たすために、どのような場所においても活動し続けられるよう、ICRCの明確なアプローチとICRCがもたらす付加価値を他の関係者に理解、認識され、支持していただくことも不可欠であると考えます。

3. ICRC が擁する多くの専門分野が対応している活動能力、とりわけ保護と援助を兼ね備えているという点と国際人道法との間に特別な関係を有するという点については、ICRC に独自性を与えている主な要素でもあると認識しています。ICRC の活動目的は、紛争を解決することや国に安定した公平な社会をもたらすことではありません。ICRC は、人間の尊厳を守り、人命を救い、人的被害を軽減することを目的としています。例えば、負傷した戦闘員や戦士、国内避難民、戦争捕虜、保安要員の被拘束者、家族と離れ離れになってしまった子供たちはもちろんのこと、単なる民間人、武力紛争やその他暴力の伴う事態の犠牲となっているすべての人々のために介入するのです。そしてもちろん、ある一つの分野のためや、被拘束者の処遇、医療、飲料水、食糧安全保障のためだけに活動を行っているわけではありません。ある意味 ICRC は、「すべての犠牲者、すべてのニーズ」に対応するアプローチを取っているのです。
4. 人間の尊厳の尊重、個人の権利、そして武力紛争に関与するすべての関係者に対して遵守することを義務づけている国際人道法は、様々な要因に左右されます。ICRC の仕事、特に保護の任務は単なる保護のためだけに生まれたのではなく、介在する他の関係者と共によりよい環境を作り出すための要素でもあります。異なる責務を持ち様々な活動を遂行している他の関係者とは次のような当事者を指します。
 - 権力者。ここではあらゆるタイプの支配者を意味しており、通常は政府がそれに該当するが、事実上の政府や武装勢力、又はある領域を事実上支配している集団も含まれる。
 - 関係する権力者以外の、国際人道法の遵守や国連憲章といった様々な法的責務を尊重する責任を負っている国家。
 - 規制や援助の機構。特に国際社会の他の構成員、メディア、NGO、国連機関、市民社会のグループとその構成要員、ICRC と国際赤十字・赤新月運動の構成部門など。
 - 被害を受けた人々や、危険を避けるために独自の手段で自衛する可能性がある人々や地域社会。
5. ICRC は、他の介在する当事者と相互に補完し合いながら取り組みや活動を実施し、異なる分野からの介入、政治、軍事、安全保障、法律、人道支援、開発といった分野間で起こりうる混乱の可能性を回避するために全力を尽くします。
6. ICRC は人道支援活動に関して援助の方法がたった一つだけではないことや、人々が様々な形の援助に感謝していることを承知しています。ICRC は人道支援の定義が一つだけであるとは主張していません。人道支援活動はいかなる者も独占することはできず、それは様々な関係者がそれぞれの動機や運営上の基準に沿って、多くの人々のための多面的な人道支援を提供するものであると認識しています。ある状況下では軍隊が人道支援の使命を負っている場合もあります。安全上の問題で人道支援組織が活動できない治安状況である場合は、国家に軍隊を提供する意思があるかどうかを人道支援活動の一端ともなり、人命を救うたった一つの可能性となる場合もあるのです。人道支援の現場に参加しているそれぞれの関係者は公平な援助にあたるのが不可欠です。つまり、国籍、出身、信仰、政治的意見などのために援助を拒否したり、

そのような理由で人道支援をしないことを絶対に正当化してはなりません。さらにもう一つの基本的かつ必要不可欠な条件は、他の軍事目的を遂げるために人道主義者を装ってはならないということです。それらは人道支援の環境を共にするすべての人々に影響するというを理解しなければなりません。人道支援関係者ではない者が行う人道支援活動には危険性が伴います。すべての人道支援関係者が政治的目的を持ち、無秩序に増大する危険な状況と従属関係にあるという誤解を生むからです。中立かつ独立した組織が人道支援の場を確保するためには、国家が軍隊の活動に人道支援の使命を負わせることを避けるべきなのです。少なくとも軍隊が人道支援の性格を帯びた活動に従事する場合には、自分達は軍隊であるということをはっきり確認させ、真の人道支援者であると誤解されないようにする必要があります。さらに ICRC は、その活動を他の人道支援活動とは別のものであると明白に認識されるよう、ICRC ならではの付加価値を持つ必要があります。

7. ICRC は様々な原則と支援の法則に従って行動しています。それ自体は比類なきものとは言えませんが、その付加価値は他に存在しないたった一つのものであります。この原則と支援の法則の目的は、ICRC があらゆる地域で活動することを可能にし、他の関係者が簡単には実行できない方策で事を進めるということにあります。強調すべき ICRC の方針と運営方法とは次のような内容です。

- 中立、かつ独立したアプローチを行う
- 政府当局、犠牲者、武装グループ、ある地域に住む人々の集団を含むすべての関係勢力との対話を持つ
- 問題の包括的な分析に基づく相対的、総合的な性格の活動を行う
- 倫理的、専門的基準を最高水準にまで尊重した成果と効果を追求する
- 武力紛争とその他の暴力事態の犠牲者へ接近する
- 参加的アプローチと能力を強化する
- 支援ニーズに対する迅速な対応を行う
- 長期にわたるコミットメントを持つ
- 国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）と、できる限りの強力な連携と協力関係を保つ

8. 「保護」に関しては現在多くの組織が存在していますが、過去において ICRC は保護活動を行ってきた数少ない組織の一つでした。しかしながら ICRC は保護の任務において他に例を見ない、いくつかの特別な特徴を備えています。その一例は基本原則と運営方法として前述にて紹介しましたが、その他は実際に実施されている活動に関するものです。これらは政府当局へ働きかけることを中心とした活動と、危険にさらされている個人を対象とした活動に分けられ、人間の安全保障の理念の範疇にある「保護」を越えて、人々が自らを守るための能力を強化することもそれに該当します。通常の場合だと ICRC は二国間関係で秘密裏に代理を務めているのですが、厳密な条件のもと第三の当事者や国民には内密かつ中立な立場をもった仲介者として行動します。法的枠組みの構築を支援したり法的規範を実行する様々な国内的措置を導入し、技術協力を供与し、危険にさらされている個人の登録手続きや追跡調査を行い、攻撃を受けや

すい人々や地域社会が自衛できるような能力を作り上げ、リスク教育やリスク認識に取り組み、危険にさらされる機会を少なくするための支援を行い、危険な状況のもとにいる人々を避難させ、ICRC の保護地域を特別に設立することもあります。しかしこれらの活動は、ICRC が組織的に全てを行っているわけではありません。ICRC が必要性や現実の状況に照らし合わせ、政府当局や武装グループの承諾を得て、他の当事者の活動状況に対応しながら活動を発展させてきたのです。私たちはこのアプローチ方法で、被拘束者や戦闘行為に参加していない民間人、その他の人々にも接しています。このようなアプローチを取っている組織は他にありません。

「武力紛争」と「その他の暴力事態」を定義することは大変微妙な問題です。しかし ICRC の役割を的確に果たすためには、どのように複雑な環境であっても影響するすべての関係者や紛争に巻き込まれた関係者に受け入れられ、対話を模索する必要があります。武力紛争や国内の武力闘争の場合には、公平、中立、かつ独立した人道支援活動が ICRC の任務の中心となり、それこそが ICRC のアイデンティティの根本的な部分でもあります。このアプローチは暴力の犠牲者と関係当事者に対してできる限り幅広く接近することを可能にし、スタッフの安全を確保することにも役立っています。このようにして ICRC は助けを必要としている人々に手を差し伸べているのです

今日の刻々と変化する環境の中で、ICRC は現地における活動を行い、受益者、政府、援助資金提供者、紛争当事者などといった他の関係者と対話し、中立、独立の立場を守り、完全に人道支援活動のみに従事する組織の基準であり続けたいと考えています。近年の分極化した世界情勢においては、常に紛争当事者のどちらか一方を支持する立場に置かれることとなります。どちらを選択するにせよ敵か味方か一方を選ばなければならないのです。このことは紛争当事者の両者に真意を理解してもらう際に、ICRC を大変複雑な状況へ追い込むこととなります。このような時に大切なのは状況をよく見極めることであり、ICRC の厳密な活動方法を適用することです。特に紛争当事者がその立場を明らかにする場合、ICRC が守秘義務を守り慎重な姿勢を取ることが重要となります。ICRC の中立で独立したアプローチが理解されることは決して当たりまえのことではありません。ICRC はそのアプローチの妥当性を日々行動で示しているのです。

外務省国際法局長

鶴岡 公二

皆さんこんにちは。只今ご紹介に預かりました外務省国際法局長の鶴岡です。国際法局長としての今の立場から人間の安全保障についてお話を申し上げるのは、やや座りの悪いことではありますが、私は一年ほど前から地球規模課題審議官として、国際的な人間の安全保障の議論に参加をして参りました。

当時は ICRC のケレンベルガー総裁を日本にお迎えすることができ、総裁とも人間の安全保障を語り合ったことを思い出します。いま緒方理事長からお話がありましたが、ICRC はなんと 150 年の歴史を持っています。そして数多くの機会であらゆる賞を、しかもその中には三度にわたるノーベル平和賞も受賞しており、自分のまさにその血で世界のために尽くしてきた人たちの集まりであります。

私は ICRC が世界の中で最も敬意に値する組織だという風に常々考えています。いま緒方理事長からも我々日本が ICRC から学ぶべきものは多いというお話がありました。幸い今年二月、戦後しばらく在ったものの長い間閉じていたが事務所が再開され、後でお話される長嶺さんがこの新しい ICRC の東京所長として着任をしております。これを機会にこの事務所が中心となって今後の日本と ICRC の関係が一層発展することを、私は期待しているところです。

それでは本題に入らせていただきます。

今日私は3つのことを申し上げます。1つめは人間の安全保障と人道支援との関わり合いについて、若干理念的かもしれませんが総論的なこととお話しします。2つめは私自身が国際法局長なので、少し国際法的なことに触れたほうがいいかなとも思い、以前、緒方理事長から「国際法局長になったら人間の安全保障と国際法の間隔を整理せよ」というご下命もいただいておりましたので、依然として非常に難しい問題で十分に整理できたとは言えませんが簡単にその話にも触れたいと思います。そして3番目には日本政府として、具体的にどのような人間の安全保障を掲げて活動してきているのかということをご紹介します。

まず最初に総論の部分です。先ほど緒方理事長から非常に簡潔で要を得たご紹介がありましたが、私も人間の安全保障を最も端的に言うならば、人を大事にする、人の生命を基本とするということになると思います。当たり前のことだと思いいなる方も多いかもしれませんが、人の命は一度失われると取り戻すことは出来ません。従って人間の安全保障を議論するためにも、人の命が危険にさらされている場合には直ちにそれを止め、人を救うということが人間の安全保障を実現していく上でもっとも重要な活動であると思います。これがまさに人道支援の基本です。これを国際社会の現実に照らし合わせて考えると、人道的介入 humanitarian intervention すなわち武力をもって他国に介入することは、この議論を整理することになるのかという新しい問題が出てきます。

国内における紛争は結果として多くの生命が失われます。もちろんジェノサイドという第二次世界大戦後のナチスドイツの行為を反省してつくられた条約もありますが、ジェノサイドは国際法上違法となって

います。

そして最近、いや最近ということでもないのですが、民族の浄化 ethnic cleansing とされるような大量殺害が一つの国の中で起きるといふことさえ珍しくないという事態が生じてきております。そのようにして生命が失われる事態は国際社会として放置することは到底出来ないと、こういう議論の中から human security という考え方をそこに当てはめ、その様な行為を無くし、抑止するということが期待されているのではないのでしょうか。

国際法の世界では、国家主権の絶対性、不可侵性というものが基礎となって今日の形が構築されてきました。しかしながら先ほどもご指摘があったように、相互依存関係が進み、国家主権は絶対なものから相対的なものに変質しつつあると私は思っています。例えば、かつては自国内における自国民の虐殺については、それを武力でもって止めることは内政干渉に当たるといふ考え方が通説でした。しかしそのような事態が生じたカンボジアにおいても今や、かつてのポルポトの行為を自らの裁判所で、国際的な支援を得て裁いています。裁く前にそういったことが起きないようにすることが最も重要ではありますが、このような事例を見ても国際社会自体が変化してきていることを認めることができると私は思います。

同時に新しい問題として、破綻国家の問題があります。領域内の安全、繁栄、あるいは経済開発を自力で行うことが出来ないような国家が存在している場合、その国家の中に住まいを持つ人たちの安全や自己実現というものをどのように確保していくのか、これも人間の安全保障の考え方を適用することによって、具体策が出てくる可能性があります。

このことは、何故そういった考え方をとるべきなのか？という事に戻して考える必要があります、そこには国際法の役割が一つ出てくると思っています。国際法はご承知の通り誰に対してもそれを強制する仕組みを持っておらず、ある意味では極めて文明的な法規範でもあります。すなわち自らが進んでそういった約束を守るからこそ法規範として成立をするという法律なのであって、世界連邦は存在してないので、違反してもそれを追及することは出来ない仕組みになっています。それにも関わらず国際関係の中において国際法違反を問われることは、どの国も非常に強く嫌います。自分の行動は常に国際法に合致しているということを各国は皆等しく言うのです。それではどうして各国はこのように、国際法を守るのだろうか？ということを考えてみると、かつては自分が守らないと相手も守らないので、結果的に自分が不利益を受けるといふ相互主義的な考え方が一般的な基本にあったのではないかと思います。しかしながら今日は、もっとそれよりも広い、地球全体の将来に向けて国際的に守るべき共通の利益というものがあります。それを守るために各国が行うべき行動、あるいは従うべき規範というものがあって、それを守る事こそが将来の地球を守り、かつ自分の国もその中で守られるという考え方です。すなわち国際的な共通利益を目指して国際法を世界に向けてもっと発展させていこうという、新しい国際法の進展というものが出来ているのではないかと私は思っています。

もともと国際法には人道主義の伝統がありました。先ほどジュネーブ条約についての発言もありましたが、それ以前から国際法そもその原点というの人は人を大事にするということであり、例えば国際法の萌芽期に見られている戦時法規も国際法の基本にあることを示しているのではないかと思います。

その意味において、人間の安全保障という考え方がある中で、国家主権の不可侵性を理論付ける国際法がもう一方にあり、その国家主権の不可侵性が理由となって人間の安全保障がおろそかになるようなことがあるとすれば、これは国際法に対する大変深刻な違反行為だと言えるのではないのでしょうか。私はこのようなことは国際法を冒瀆する行為だという風に考えます。このような考え方を国際的に確立することが出来るようになれば、人間の安全保障を確保するための国際協力は、国家主権を侵害する行為ではないということになります。こういう見解が世界的に確立出来れば、大量虐殺が行われた時に、それを阻止するために行ってきた介入といわれるものを、協力としてみなすことが出来ます。また自然災害が起き、あるいは感染症が爆発的に流行するような恐れがある時に、それを阻止するために能力ある国際社会が直ちに行動をとることもより容易になります。

Humanitarian access という言葉がありますが、人道支援要員が国境を渡り、人に直接接することが困難であるケースも今だにあります。そういったことは国家主権をもって、人間の安全保障の実現を結果的に妨げていることになるかもしれません。そういう理論的な部分の整理を如何にして早く収め、国際社会自身が人間の安全保障を実現していくために同じ目標に向かって協力していくことが、確立されるべき国際社会の行動規範なのです。これを実現していくことは非常に重要なのではないかと私は考えています。従って新しい試みとして、（人間の生命が大事だということは何も新しいことではありませんが）国家主権が出てきて様々な国際法や国際社会の議論が積み重なる中で、人間の価値というものの場合によっては十分な優先順位を与えられないという事態が生じている時こそ、もう一度その共通理念を明確に定めることが非常に重要です。国際社会においてこれが共有されれば、様々な具体的行動が容易になるからです。

これまでに日本は国際社会において、人間の安全保障の考え方を広めるために、まずはいくつかの国々と語らってこの考え方を議論しようと Friends of human security という会合を始めています。先ほどの緒方理事長が 2000 年に始められた委員会はその報告が 2003 年に出ています。この Friends of human security は 2006 年に最初の会合を開いています。これは 2005 年の国連総会の首脳成果文書の中に、国連総会公式文書として初めて人間の安全保障が含められたことを契機としているのですが、その 2006 年の Friends of human security に参加した国の数は 24 カ国ありました。この会合は毎年二回開催しており第一回目の 2006 年には 24 カ国が参加し、国際機関は 7 つでした。そして 2009 年 6 月には第 6 回の会合を開催しています。24 カ国で 3 年前に始まったこの会合が、今年の会合には 95 カ国も参加されました。そして国際機関も 7 つだったのが 20 参加するという形になり、少なくとも国際的な広がりはこの会合は実現してきています。また国際的な重要文書の中でも、日本が関係する国際会議では常にこの考え方を文書の中に入れようとしており、G8 のサミット、APEC の首脳会議の文書、あるいは二国間の首脳共同文書などにもちりばめています。こういった努力は極めて形式的なものだという批判もあろうかとは思いますが、まずはこの認識を共有し、それを首脳レベルのものにすることによって、今度は具体的に動かしていく時に、その関係者が皆一緒に努力するという環境を作ろうとしているのです。

最後に一言申し上げますが、そういった理念を組み立てながらも、緊急事態における人道支援を具体的に実行することは非常に重要であります。人間の安全保障を実現していくために本当にやらなければならないことは、そのような危機が訪れることを予防することなのです。どうすれば予防できるかといことを

共に考えて、そして一番現場に有効な措置を講じていく。そうすることによって武力の衝突が起きないことはもちろん、生命の損失が回避されるのです。人間の不満が残っているような社会は必ず紛争につながります。一人ひとりの幸せと自己実現に向けて、環境を整えて実現していくことが、結局は紛争を未然に予防することにもなります。紛争の予防はまさに国際的な共通利益の追求であり、人間の安全保障の一つの大きな目標でもあります。これを申し上げて、私の最初の報告といたします。

第1セッション・パネルディスカッション

〔山影モデレーター〕

1990年代に入ってから ICRC が直面した問題と、それによって抱えた難問を細部に分けてご説明いただき、現在の ICRC の立場のユニークさというものも数点に渡ってお話しいただきました。これで一巡したわけですが、ある意味では概念の明快さ、近年の様々な事例の扱い方の難しさという点も良くご理解いただけたのではないかと思います。最初に申し上げたように、これで3人のパネリストの方の冒頭の発表が終わりましたので、それぞれの方に3分から長くても5分くらいでコメント、あるいは更なる問題提起をお願いしたいと思います。順番は最初のご発表の順番にさせていただきます。まず最初は緒方理事長をお願いいたします。

〔緒方理事長〕

大変広い範囲にわたるお話を伺いまして、私も色々考えさせていただきましたが、めったにお越しいただけないので特に ICRC の立場についてお伺いします。やはり戦争とか紛争とか、特にそういうコンテキストの中で生きるのは人道法なのか？さもなくば今の人間の安全保障的な考え方からいくと、あらゆる場面、例えば環境の悪化等から来る人命への危険に対して人道法は何らかの特別な役割を果たすのか？そういう点についてお話を伺いたいです。

〔山影モデレーター〕

ただいまの緒方理事長からのご質問は最後にエシュリマンさんからのご回答の時に伺いたいと思います。それでは鶴岡局長。

〔鶴岡局長〕

現場で具体的な活動の中立機関として当たっておられる ICRC あるいは UNHCR もそうだと思いますが、理念としての人間の安全保障といった中で今日我々が直面している事態には、軍隊を活用せずして活動が不可能な局面があると思います。ICRC のお話の中では軍隊に対する一つの考え方が示されましたが、軍隊自体の役割は今後どのように位置づけていくことが可能なのか？またどうするべきなのかについて、もしお考えがあればお伺いしたいと思います。

〔山影モデレーター〕

今回は ICRC のお考えを聞くことのできる貴重な機会ですのでエシュリマンさん、先ほどの緒方理事長、そして鶴岡局長から2つの質問が出ましたので、それについて ICRC のお考えについて簡潔に教えていただきたいと思います。

〔エシュリマン局長〕

ありがとうございます。時間を使いすぎてしまって申し訳ありません。

皆様にお伝えするには状況を区別しなければならず、ここでは紛争地での状況を示したのですが、ICRCは紛争地だけで働いているわけではありません。ある状況では暴力があったり、ある状況では紛争地ではなかったりと、問題は様々なので、それぞれを区別しなければなりません。

私の発表では、ICRCは完全に中立で独立した立場であると見なされねばならないという典型的な状況に焦点をあてました。紛争地ではしばしば起きることもありますが自然災害が起きた場合、そこではそれらの要素が非常に重要となります。また、いくつかのケースはそれに当てはまりますが、それが全てとも限りません。

津波を例にとると、津波はいくつかの国や地域にまたがるので非常に関心が高くなります。そして時には、軍の介入や軍からの人的資源も必要となり、それらは非常に重要となるので言及しました。そのような状況の場合、人々の犠牲を防ぐためには軍と協力する以外に方法がない時があり、このことは非常に明確なことです。

問題は軍と行動を共にし、軍と一緒に人道援助をしているということであり、そのことがさらなる混乱を生んでいるのです。これは私たちだけでなく、多くの人にとっても同じです。我々は中立、独立といった概念が明確であって欲しいと願っていますが、人道法と言われるような原則によれば、紛争地の外にすることが大切だとも言われており、我々もそう信じています。

それは私たちが紛争地では働かないということの意味ですが、国際的な原則に対しての理解は持っています。私は専門的な政治上の権利ではなく、人道の基本の部分述べているのであり、また最低限の敬意を払うよう強調することは大切であると考えています。

[山影モデレーター]

ICRCの立場というのは、これでかなりはっきりしたのではないのでしょうか。ある意味では内政干渉という風に解釈されることもありうる人道的な介入、あるいはある種の人道法の違反に対する制裁も含む国際的な協力であるという規範も、一方では押し進めるやり方があり、もう一方では人道法が適用される場でありながらも、今エシュリマンさんがおっしゃったように公平、中立、当事者の差別をしないという、もう片方の局面にある関与の仕方があるということが、これでかなりはっきり打ち出されたのではないのでしょうか。

第2セッション:「人道支援要員の安全管理」

ICRC 東アジア・南東アジア・大洋州事業局長

アラン・エシュリマン

赤十字国際委員会 (ICRC) は、スタッフを失ってきた犠牲者でもあるため、安全管理が大変難しい課題であると考えています。完全に安全だと考えている人は居ないでしょう。何が起きるのか分からないということは、常に留意しておく必要があります。従ってできる限り犠牲者を減らすということが安全管理の根底にある意識です。これは ICRC の理念である人道、中立、公平、独立を実践に移したのもでもあります。

そして何よりも大切なのは、我々 ICRC がこの理念を尊重し、我々が本当に中立、独立、公平であると外部から認識されることにあります。それは、ICRC 自身がどう考えているかではなく、外部の人々がどう見るかという問題です。このためには自分が思っているということではなく、周りの人が理解しているということが重要なのです。例えば、私が自分のことを良い人だと思い、あなた方に言ったとします。しかし、もし私から良い人だという印象を受けていない方がいれば、その人は私を脅威と感じるでしょう。よって、認識されるということとはとりわけ、公平、独立というアプローチにおいて非常に重要になるのです。

また、人道、政治、軍事を混同されることで、ICRC の活動が難しくなる状況もあります。これは ICRC だけの問題ではありませんが、他の組織は別の方法で活動を行うことができます。しかし ICRC にとってはそれが難しくなるのです。これは非常に重要なポイントです。さらに軍隊の護衛なしでは行動できない場合、ICRC としての活動そのものができないこともあります。軍隊の護衛をつけると紛争に加担していると思われ、攻撃される可能性があるためです。これも前回のケースから学んだ、非常に重要なポイントです。また真剣に取り組むプロとして仕事を行なうということも重要な要素の一つです。

安全管理は運用マネージャーに主要な責任があり、その対策に多くの時間を費やすものです。私は1月15日から6月12日までの6カ月間、誘拐事件の解決に携わっていましたが、この時は仕事の80パーセントもの時間を占め大きな負担でした。

具体的な安全管理は完全に分散化されています。現地の状況が「安全の7つの柱」に合うかどうかとう安全評価を行ない、「安全の7つの柱」を実行するに至っては現地の代表者が行なっています。本部はアドバイザーと共にこれを承認するだけです。何か事件が起きれば解決に取りかからなければなりません。ICRC は現場に近い人々がその解決に取り組むべきであると考えています。よって本部が指導することもあります。具体的な分析は現地で行っています。

ICRC は世界 70 カ国で事業を行っており、少なくともその半分が紛争地か危険な地域です。ジュネーブの街中の通りとは違い、完全に避けられないリスクがあるということを ICRC の中で明確にすることが、我々の任務であり責務でもあります。いくつかの地域で行なう活動では危険が避けられないことが明らか

でありリスクは必ず存在します。これが人道活動の重要なポイントです。よって次のように「安全の 7 つの柱」の具体的な要素を挙げておきます。

「安全の 7 つの柱」には、最初に受容 (acceptance) があります。受容の考え方は他の機関と少し異なっています。ICRC において受容は、全ての人によって受け入れられなければならないことです。ICRC は幅広いネットワークを持ち、多くの人と連絡を取りあうことが可能だからです。もし戦闘中の軍隊が我々を攻撃対象にすると主張したら、それを深刻に受け止め、我々は軍事手段で制止することを行いません。これが他の組織と異なる点です。要するに受容されたと言う結論に辿り着くための対話が受容の要素なのです。

しかし受容されるということが確かでない場合、ICRC の存在を妨害するものには制限を加えます。これが問題である場合は制限エリアを指定する決定を下します。しかしフィリピンスルー諸島のホロでの事例のように、ある情報源では活動の許可が下りたにもかかわらず、計画通りに活動しない場合もあります。

次に身元の証明です。私たちは赤十字の標章を付けています。歴史的にこれは予防的な要素でしたが、残念ながらそれが機能しない時もあります。しかし基本的には赤十字あるいは、赤新月社の仲間として働いているのだと認識してもらうようにします。赤新月社なら陰密な活動を行わないだろうと人々が理解しているからです。

他の要素としては情報の収集や共有があります。これは安全の状況分析や紛争の社会構成要素を分析するだけではありません。他の組織が事件に巻き込まれた時、同様の事件が我々にも起こり得るのかどうか、またどうやって対処するのかを分析するのです。さらには、ICRC が事件に巻き込まれた時に、我々のミスで生じたのか、そこで何が起きているのか、さらに同じような問題を避けるためにはどうすればよいかを分析します。そのための情報収集や共有なのです。

さらに全ての活動地で、現地の代表が作成した安全に関する規則もあり、本部ではこれを承認しています。多くの人々が心に留めておくべきことは基本的な理念ですが、その理念も分量が多いと覚えることができません。そのため、できるだけ簡潔にするということが重要なのです。

またスタッフの人間性や行動も柱の一つです。これはスタッフ教育や厳格な選抜を行なうこと、そしてマニュアルの存在ということになり、時には厳しい指導を行うこともあります。例えば多くの事業所では決まった時間に自分の住居にいないといけないという外出禁止令があり、これに従わない場合は本部に送り返されます。またレストランなど公共の場所に行くことが禁止されている地域もあります。

ICRC では建物に関する防衛手段もあります。正常な状況ではない場合、移動のために軍隊の護衛を使うこともあり、この護衛が紛争当事者や特定のグループからの保護ではなく、増加する強盗や一般犯罪から守るために使われるという例外もあります。これは紛争当事者となるグループや共犯者よりもむしろ、一般犯罪自体がリスクを高める要素であるということでもあり、その問題に対しては議論を続けていく必要があります。

特定非営利活動法人 JEN 理事・事務局長

木山 啓子

NGO が普段からどのように危機管理、治安管理を行っているかに関して述べさせていただきます。JEN では、各国に「セキュリティマネジメントプラン」というものを作成しています。項目としては、次に挙げるものです。

- ◆ 全体方針
- ◆ 役割と責任
- ◆ 国の状況
- ◆ 対応の概要
- ◆ 個別具体的な対応
- ◆ 個人の安全を守るためのガイドライン
- ◆ 治安状況の各段階と対応

【全体方針】

全体方針の中には、10 項目ぐらい方針があります。その内容は以下となります。

1. 中立性

すべての方針の中で最も重要な項目が中立性です。しかし、現在の紛争は 20 年前の紛争と様子が全く違うため「中立である」ということは、何に対して中立であるのか？どのようにすれば中立であるのか？ということも明確には分かりづらいような状況になっています。中立を守るということがどんなに複雑な問題であるのかということを考えながら実行せざる負えない状況でもありません。

2. 人命尊重

とにかく命が大事、生きて帰ることが最優先であるということです。

3. リスクの相対性

例えば、受益者の命を守るための食料を運ぶプロジェクトと、学校のペンキを届けるプロジェクトなら、リスクをどの程度まで負ってもよいのか。受益者の命に直結するような物を提供する場合には、学校のペンキを持っていく場合とは違うと判断します。つまりリスクの相対性を考えるということです。

4. 各個人の責任

事態は流動的であるので、マニュアルは完璧ではないとします。どんな状況にあっても命を守るこ

とは大事なので、個人が慎重に行動することが求められます。一時、自己責任という言葉が、まるで悪いことのように話された時もありましたが、自己責任で行動することができるということは、他のスタッフに対するリスクも下げているのです。逆に、責任を持って行動をとれないスタッフは、他のスタッフのリスクを高めてしまいます。個人がいかに適切な行動をとれるかということが、セキュリティ対策において非常に重要となります。

5. 暴力や武力以外のリスク

暴力や紛争以外のリスクとは、風土病、伝染病、交通事故、ストレスマネジメント等であり、これらも治安管理の一部と見なします。

6. 地域性への配慮

地域性に配慮することも重要です。国によってはリスクの種類が違うので、セキュリティトライアングルの Acceptance（受容）の部分に重要視した治安管理を行っています。国によって、受容されるためにどういうことをするのかということです。また、受容を目指していても、それだけでは難しい場合、例えば、強固な塀を建てるといったことも行います。目立ってもいいから、プロテクションの要素を入れていくということもあります。

7. 避難

避難に関するルールがあり、細かな規定もあります。

8. 平等

スタッフがどこ出身の方でも、どういう信条の方でも、みな平等に対応するという事は当然だと思われるかもしれませんが、しかし、特にリスクの高いグループがいるのも事実です。例えばあるグループの少数派と呼ばれる人達を雇用している場合、少数派がその地域では、リスクの高い人達を平等にすることがかえってリスクを残してしまう可能性があります。リスクが高い人達は、あえて平等にせず厚い保護をし、もしくは早く避難します。例えば今のカブールだとリスクが高いのは外国人なので、現地の人がまだオペレーションをやっている、外国人だけ避難するということがあります。

9. 現地の法律の遵守

現地の法律が人権・人道を侵すものでない限り、現地の法律を遵守します。

その他、賄賂は受け取らない、身代金は絶対に支払わないということ等、細々としたルールもあります。要するに、生きて命を大事にするということが大切なのです。個人の責任が重く、事態は流動的であり、習ったことをやっていたらいいというわけではありません。状況を把握し、分析して、目立たず（Acceptance）、巻き込まれないようにすることで、「いかに確率を下げるか」ということが大事です。

しかし、巻き込まれないということは、自分たちがターゲットにならないということが前提です。他の人たちがターゲットであり、そのとぼっちを受けないようにするために、どういう行動をする

のかということ进行分析し、行動するということがこれまでにやってきたことです。しかし今回のように、攻撃の目標にされる状況では、全く別のことをしなければならないということになってきます。つまり、今まで述べてきたような治安管理では、安全に良い事業を実施していくことが困難になってきているというのが、現在の状況です。

【訓練】

JEN が実施している治安研修、e センターのトレーニングを受けて頂きます。さらに現地に行ってからセキュリティトレーニングも受講します。また JEN、赤十字や国連のマニュアルも必ず持って行くことにしています。

【治安を悪化させないためには】

予防は大切ですが、予防をしてこなかったために今の様な状態になっているのです。では今の状態では、危なくて活動できないからやらないのか？それとも、できる方法を見つけるのか？我々は治安をこれ以上悪化させないためにも、質が高く、自立を支える支援が必要だと考えています。例えば今のアフガニスタンでは、治安が悪いから、治安の許すところだけで活動することにより、治安の悪い周辺の地域との格差を生み出すこととなります。すると、周辺の治安が悪くて支援の届かない所と、すでにある格差がもっと開きます。不満が残る状況だと治安が悪化するため、格差が広がることはさらに治安を悪化させることとなります。すると、また治安の許す地域が狭まってきます。そこへ支援がどんどん入ってくると、今度は不必要な支援も増えていきます。本来、現地の人達が、現地の人達の手で自分たちの生活を立て直していくような支援、つまり自立を促す支援が必要であるにも拘わらず、できるところにどんどん巨額の資金が入ってきます。そして国際スタッフのプレゼンスが少ないまま、自立を阻害してしまうような支援が行われることで、治安が悪化する可能性が、もっともっと高まってしまうのです。これが今起こりつつある状況です。よって、できるところでできることだけをやるというようなナイーブな支援では、世界の治安を良くしていくことはできません。現在、治安の悪い地域でも活動を続けていく必要があります。これは治安を良くしていくためにも、絶対に必要なことです。同時に、予防こそが大事であるため、治安の悪い地域に注目が集まりがちですが、事件がまだ起きていない地域でも不安定要素がある地域では早く活動することが必要です。

今、アフリカは治安の悪い地域が多いのですが、できないからやらないということでは、世界が安定した発展を遂げていくことはできないのではないのでしょうか。こんな状況だからこそ、真面目に、基本に従った良い支援を地道に行っていくことが、一番望ましい治安管理になっていくでしょう。

UNHCR 駐日代表

ヨハン・セルス

国連難民高等弁務官事務所 UNHCR の方針と安全管理の問題について、いくつかお話しする機会を与えていただき感謝申し上げます。まず第一に、外務省の人道支援の分野についての関心と人道支援要員の安全管理に対する関与に深くお礼を申し上げなければなりません。緒方さんが先に述べたとおり、赤十字委員会国際（ICRC）と UNHCR とは、時に現地フィールドにおいて、他の国連の諸機関と共にとっても密に連携し合っています。

何故なら私たちの活動の性質上、人々の「保護」という角度から見ると、UNHCR は ICRC ととても緊密な関係にあるからです。ここに UNHCR の方針を皆様と分かち合いたいと思います。

2 日前、国連機関の 5 人の同僚がカブールで殺害されました。不幸なことにこの事件は更なる危険をはらんだ状況にあり、ますます多くの人々が殺されています。

緒方さんが先に述べたように、旧ユーゴスラビア紛争の期間には国連機関の現在の安全管理体制が生まれました。私たちは劇的な事件といえますか、一種のトラウマのようなものを 2003 年のバグダットにおける爆破事件で体験したのです。

国連機関において多くの者が、とても親しい友人を失いました。この事件ではイラクにおける国連事務総長特別代表や UNHCR の同僚も数人亡くなっています。それから 2007 年にアルジェリアにおいても大きな爆破攻撃を受けました。この事件は予期してなかったこともあり、とても大きな衝撃をもたらしました。過激派グループがすべての対象を標的にしているように思えたほどです。あらゆる準備、あらゆる立案、あらゆるリスク評価をしたにもかかわらず、必要な措置を予測し、備えることに失敗したのです。

私たちが学んだ大きな教訓の一つは、ブラヒミ氏が 2007 年に報告書を発表後、「国連機関はブルーフラッグを携行しているので守られていると思った」と述べた頃から状況は悪化していたということでした。

つまりアラン・エシュリマン氏が先程のセッションで述べたように、以前と異なったリスク評価、異なったタイプの問題に直面しており、これが新しい現実となっています。

現在、私たちの多くが攻撃の対象であり、単に標的にされているのではなく意図的に狙われているのです。

国連機関について少しお話をしたいと思います。国連機関は安全管理に関して言えば 1990 年代後半から 2000 年代に発展を遂げました。この期間はいくつかの異なった特徴のある時期によって構成されています。詳細についてはスライドに記載されているのでここでは語りませんが、私たちは基本的に何段階かの局面に応じてその対処をしましたが、あまりうまくはいきませんでした。

2 日前に事故のあったカブールは、現在のところ第四段階にあります。ジャパントイムズ、ヘラルドトリビューン、フィナンシャルタイムズに論争が取り上げられているように、次の局面をどうするか、つまり 5 人の同僚がカブールで亡くなった後、国連は残留するのか、あるいは撤退するのかという問題に直

面しています。

緒方さんが先ほどサラエボでの論争を例に出して述べたように、このカブールの事件は難問です。1994年のルワンダの大虐殺の後、同じような論争が他のケースでも起こりました。どの段階で国連職員の安全性を最優先課題にすればよいのか？支援しようとしている人々や保護しようとしている人々のニーズより優先して、実施機関の安全を確保してはいけぬのか？このバランスはどう取ったらよいのか？もしこれらのことを戦闘地域で決断しなければならぬとしたら、それは大変難しいことなのです。なぜなら一般に撤退するということは、全ての人々を戦闘地域に残しておくことを意味するからです。一度撤退してしまえば、再び戻って活動を再開するのは大変難しくなります。というのは人々にあった信頼関係が失われるか、あるいはその地域での当事者としての存在意義が無くなってしまうからです。

さて、実際にはどう国連職員の安全管理を実施しているかを手短かに説明いたします。セキュリティ・コーディネーター、代表はもちろん首都に駐在していますが、国連の機関を通して様々なタイプの組織が存在しており、フィールドに一人セキュリティ・コーディネーターがいて、他のフィールドスタッフと共に働いています。これはある意味、分散化された体制であり、多くの政策決定が地域レベルで、行動提案事項にできる限り近い形でなされています。なぜならその地域レベルこそが治安状況の評価ができる場であるからです。しかしながら最終決定権はもちろん、国連が活動している国レベルの責任者、つまりその国におけるすべてのスタッフの責務を負う統率者にあります。

さて UNHCR の安全管理対策へのアプローチを見てみると、UNHCR が国連機関の一部であり、過去の歴史でもあるがゆえに、そのアプローチは国連機関そのもののアプローチと深く結びついています。しかしまた UNHCR のニーズと責任に合わせて、状況に適應するべく努力してきたのも事実です。先程、安全管理学習システムの引用がなされましたが、私たちは UNHCR の組織において安全保障体制の全体像を構築してきました。この作業は私たちが UNHCR 本部においてのみならずフィールドレベルにおいても、1990年代に安全要員を配置した経験をもとに会得したことが、新しいアイデアとなって実を結んだのです。

安全対策の訓練は UNHCR の同僚に施されましたが、この訓練は UNHCR のその他の活動と切り離されて行われるものではありません。実施されているすべての活動を通して安全上の配慮がなされ、UNHCR 事務所の毎日の活動に組み込まれるべき業務の一部なのです。

安全管理には説明責任の問題もあります。つまりそれはすべての UNHCR 事務所に携わる個人個人の職員に説明する義務を果たすことであり、もちろん上司は自分のスタッフが安全で、安心していられ、必要な情報がすべて獲得でき、危険な兆候がある場合には何をすべきかを承知している、ということです。

しかしながらそれは同時に個人の説明責任でもあります。要するに個人が何をすべきか、そしてそのことを判断するために必要な情報を確保することは、個人の職員の責任でもあるということです。それは危険な状況において個人が「すみません。この状況ではあなたが要求することはできません。私は身を引きます。」と言って申し出を断ることを許すことも意味します。このことは大変重要なことで、国連機関システム全体にわたっての説明責任というべきものでもあります。

最後の論点は、大変重要なパートナーシップのことになります。前のセッションでは、認知の問題、私

たちがどう認識されているかについての話がありましたが、この問題は私たちが最近学んだ重要な教訓であるということをごに述べたいと思います。

個人が勤務時間中に、あるいはプライベートの時間にどのような振る舞いをしているのかのみならず、他の人々と共に働くために、自分たちの任務をどのように説明するのか、周りに受け入れられることに焦点を当てるなら、なぜ自分がこのようなことをするのかを説明する努力をすることはとても大事です。

そうすれば自分の仕事に対する他からの否定的な見方を払拭することができるからです。そしてまたパートナーシップとは、政府機関、すべての国連機関、そしてとても重要である NGO や地域社会とも連携して仕事をすることも意味しています。一緒に仕事をする異なったパートナーの集団全体をよく把握しなければなりませんし、安全管理も同様に行わなければなりません。

ここでは詳しくは述べませんが、最後に3つのポイントについてご説明申し上げます。

私たちの経験した2つの状況悪化の事態は、基本的には人道的平和の問題に係わっています。国連機関であれ、NGO であれ、ICRC であれ、人道支援当事者が状況の変わりやすい紛争下において、どのように軍隊と一緒に活動していけばいいのか？

過去において人道支援や開発事業が独占的に行っていた役割の多くを軍事関係者が担っているアフガニスタンやイラクでは、この問題が大変顕著であり、現在私たちが直面している非常に難しい問題の一つでもあるのです。

軍事面での争点のひとつが平和の一端を構築するのは大変たやすく、このことは軍隊の視点からすれば理解できることなのですが、誰が何をするのか？どこで軍隊の役割が始まり、どこでそれが終わるのか？いつ私たち UNHCR が介入するのか？などは私たちにさえ、もはや明確ではなく、UNHCR の視点からすれば混乱させられることばかりです。

そして受益者の立場からすると、誰が何をするのかを理解するのはさらに分かりにくいのです。この議論に関連して、前のセッションで包括的な任務について言及されましたが、このことは大変難しく、意見の分かれるところでもあります。私はこの課題について少しでも議論を進めることを望んでいます。何故ならば軍隊と協力関係を結ぶという統合された包括的な平和維持活動や、政治的任務を帯びた活動が展開される傾向は、さらに強くなってきているからです。

現場には多くのカメラマンがいます。すべてのパートナーに分かりやすく伝えることができ、情報の交換がスムーズになり、より良い協調関係も築けるし、まとめる役割も担えるからです。

障害を挙げるとすれば、例えばもしあなたが危機的状況や紛争状況下で活動しているとすると、人道主義者が国連機関の政治的側面の傘の下で働くことはとても困難であるということです。ここに具体的な例を挙げたいと思います。長い年月、国連はソマリアに深く関与してきましたが、ある段階においての包括的な任務でいうと、人道主義者とはかつて軍隊に属していた人のことを言うのか、あるいは国連機関の政治的側面に属している人のことを言うのかという問題になってしまいます。このことはニューヨークで大変激しい議論を引き起こしました。何故なら、基本的にもしそのようなことが起こったら、避難民を支援する能力が失われ、UNHCR 自身が問題解決の当事者ではなく、問題そのものであると見られてしまうからです。そして私たちは標的とされ、実際そういうことも起こりえるのです。

第二のポイントとして日本の NGO について述べたいと思います。日本の平和維持活動への貢献、そして

日本の NGO が人道危機の場面で果たす重要性が強調されていることを、私は歓迎しています。ただ日本の NGO が人道危機の際に役割を果たすには、私たち UNHCR は何をやる必要があるのかが問題になっています。何年にもわたり、私たちはそのことに関して数々の議論をし、資料を集めようとしてきましたが、実際のところ日本の人道支援者が殺害された際、それを分析するために必要な詳しい事実資料を、私の同僚が探し出すことは大変困難であることが判明したのです。つまり基本的には有用な情報集積システムの問題が露呈したわけです。

二番目のポイントでもう一つ重要であると思われるのは、いかにして日本の二つの NGO の双方が、国連機関や他の政府機関と連携をとるかということです。私たち UNHCR が直面している問題の一つは、しばしばあることですが、日本の NGO が無償援助を政府から供与されている場合、日本政府の安全体制の管理下に置かれることになり、フィールドレベルでは国連機関の安全管理体制と違ったものになってくるということです。そしてこのことは、しばしば問題をより難しくします。日本の NGO が退去を要請される場合、私たち他の者は仕事を続けなければなりません。そして多くの場合私たちは、日本の NGO の貢献に依存しているのです。日本国内においては、日本の NGO の人道危機における関与を増やす方向に議論が向かっていますが、このことは日本の NGO の安全管理をどう扱うかという幅広い議論も伴っていかねばならないのです。

この議論は私が述べようとしている最後のポイントに繋がっています。つまり能力構築ということであり、政府機関の公務員や NGO 職員、アジア地域の UNHCR や国連機関職員に恩恵を与える日本のイニシアティブのことです。残念ながら、このことはあまり知られていませんが、“Heathendom”と呼ばれており、UNHCR が安全管理、緊急時対応策、交渉術、そして、フィールドで成功裏に活動するのに必要なすべての技能を習得する訓練を、関係する職員に施すプログラムです。このプログラムは現在 10 年継続しており、次にどのように発展させるかを考える時期に来ています。このプログラムでさらに何ができるのか、そして延長することも考える時期でもあります。この問題については JICA と協力して取り組んでおり事実、今日、そして 3 日前から、JICA と外務省職員共催で安全管理についてのワークショップをしてきたところです。およそ 400 人もの日本人が、このプログラムの恩恵を受けてきました。私たち UNHCR が考えているのは、このプログラムをすべての地域、中東やアフリカで行えないかということです。このことは、日本が安全管理の問題、平和構築、そして人間の安全保障の関与に合わせて貢献できる主な分野になると思います。

国際協力機構安全管理室長

寛 克彦

紛争後の国における JICA の安全管理

【JICA の活動】

常時 6,000 人を超える人が海外約 150 カ国で働いています。年間の派遣総数は、約 17,000 人以上です。その他、色々国々から日本に来て研修をしている方が、約 10,000 人おり、我々は大きな人の動きをもった組織でもあります。

では、どういう人が活動を担っているのかというと、技術協力の専門家、ボランティア（青年海外協力隊、シニアボランティア）、調査団に入っている民間の方々、コンサルタント等が様々な形で海外へ出て、技術協力、経済協力といった政府開発援助を行っています。

JICA の拠点は世界に約 100 前後あり、様々な国々で技術、経済協力を行っています。国や地域によって特色のある犯罪、特色のある治安というものがあるので、それぞれの国、それぞれの地域に応じた治安対策をやっていかなければなりません。

【JICA の安全対策】

JICA の基本的な安全対策は、予防、何か起こった時の措置・対処、それに基づいた反省・向上・改善という三段階があります。予防に関しては派遣前のブリーフィングに力を入れており、専門家、協力隊員、それからコンサルタント等全ての方々に、形こそ違え出発前のブリーフィングを受けていただいています。そこで話をするのは「安全の三原則」についてです。これは、目立たない、行動を予知されない、注意を怠らないということです。

しかし、キルギスで起きた事件から教訓を得た上で、現在はドラスティックな安全対策の変更を行っており、その対策が図られています。キルギスの反省に基づき、分かりやすく変更したのが次に挙げる 5 点です。

1. 自分の身は自分で守る (Self -Defense)

結婚されている方は自分と自分の家族は自分で守ることが第一の必要です。

2. 無抵抗主義に徹する。

我々を狙ってくる犯罪者というのは、一般犯罪の場合、大抵金銭目当てであり、金銭や物をあげればそれで彼らは逃げていきます。ただ命を取られたらその命は帰って来ません。つまり命と物と価値を対等に持たないことです。そのために無抵抗主義に徹するのも必要なことなのです。

3. 危機意識を持続する。

これはどこに行ってもそうですが、やはり危機意識を常に持つておくということが大事です。今まで何にも自分の身に起こってないから大丈夫だとか、自分の周りでは爆弾が爆発していないから大丈夫だと思いがちですが、それは決してそうではなくて、ただラッキーなだけなのです。危機意識を常に持続すること、これが大事です。

4. 援助関係者としての自覚を持つ。

我々にはバックに日本政府がおり、相手は相手国政府であるという自覚を常に持つて仕事をし、無用な犯罪、あるいは無用な事故から身を守っていくということも大事です。

逆に言うと、援助関係者であるが故にテロに狙われたりすることもあります。昔、ペルーで起きた専門家殺害事件もそうでしたが、政府に加担するものはみんな敵だと思われていました。政府に対する援助を行うことも、良し悪しということをちゃんと自分たちで判断をしなければなりません。これも安全対策として非常に重要な部分です。

5. 情報共有

我々が知らない情報でも、現地のカウンターパートやローカルスタッフは、色々な情報を持っています。常にそういうことに耳を傾け、果たしてその情報が有利なのか不利なのかということは自分で判断していかないと、人が与えてくれるものではありません。そういう情報を常に共有していくという姿勢も大事です。

このような考え方の上で、我々は派遣前研修あるいは、安全対策ブリーフィングを行い、マニュアルやガイドラインを作成し、派遣者に配ったり、治安情報を収集するなど様々なことを実践しています。ハード面では通信機器や緊急連絡網を整備しています。多いところでは100人以上のJICA関係者がいるところもあるので、常に連絡が取れるように連絡網を整えています。安全対策クラークを設置するというのも大事であり、ほとんどの国では、安全対策クラークをアドバイザーとして持っています。主に軍隊経験者の方々に構成され、違う視点で安全対策のアドバイスをくれるため、非常に重要なファクターになっています。

1	派遣前の安全ブリーフィング
2	安全マニュアル・ガイドライン
3	犯罪防止対策(オフィス及び住居)
4	情報収集
5	安全会議
6	コミュニケーション道具(電話、UHF/VHF、衛星)
7	緊急コミュニケーションネットワーク(スタッフ配置地図、電話ネットワーク、本部に24時間体制の部屋)
8	セキュリティーミッションの派遣(勉強、指導、交通事故防止)
9	安全対策クラーク

【紛争後の国における安全対策】

紛争後の国々や、事件が頻発している国々に対して、どういう協力を行うか、また、協力を行うに当たって、どの様な安全対策を行っていくかという際、外務省の渡航情報を一つの目安にしています。その中で、「渡航の延期をお勧めします」という、グレード3以上の地域に人を派遣する場合、特別な安全対策をとり、事業の緊急性、重要性を重視しながら人を派遣し協力を行っています。

具体的には、アフガニスタン、ボスニアヘルツェゴビナ、カンボジア、東ティモール、イラク、リベリア、パレスチナ、コンゴ民主共和国、スーダン、スリランカといった紛争直後の国々に人を派遣する時であり、特別な安全対策措置を講じています。

ソフト面で一番大事なのはアドバイザーの役割です。色々な情報をとってきてくれて、安全な場所、危険な場所、地域、安全対策のグレード、メジャーメントを的確にアドバイスしてくれるプロのコンサルタントと契約して、安全対策を行っています。また現地でも安全対策ブリーフィング研修を行っており、今年タイとケニアで地域の人を集めて研修を行っています。日本でも一昨日、昨日、今日にかけ、市ヶ谷でUNHCRと合同の安全対策研修を実施しました。

ハード面で一番目立つものとしては防弾車を配置しています。特にアフガニスタン、パキスタン、イラク、それぞれに防弾車を配備しています。（台数はそれぞれ異なります。）

例えばアフガニスタンでは、住居を一つの場所に固定し、職員はそこに寝泊りをし、事務所との間は防弾車で移動します。それ以外は外出禁止というような非常に厳しい措置をとっています。このような厳しい措置によって、職員の安全は相当守れると思いますが、今度は精神上あるいは肉体上の健康などに配慮しなければならないという別の問題が出てきます。

そのほか、飛散防止フィルム、金属探知機、無線携帯電話等も取り入れており、自分たちでできることは自分たちで整備していきます。自分たちでできないことはセキュリティコンサルタント、あるいはセキュリティ会社から借り入れるというような防御を行っています。

以上のように様々な事を行っていますが、やはりソフト面でもハード面でも共に防御していくことが大事です。

	輸送	コミュニケーション	行動規制	情報	その他の方法
アフガニスタン	<ul style="list-style-type: none"> ・装甲車 不安定な地域 ・武装護衛 ・応急援助キット ・GPS ・複数の護衛車 ・日中移動 	<ul style="list-style-type: none"> ・携帯電話 ・UHF 無線 遠隔地 ・衛星電話 	<ul style="list-style-type: none"> ・カブール、ジャララバード、Mazalishalef, パーミヤン地域での行動許可 リスクが高いエリア (軍事的、政治的、宗教的に)の回避 	<ul style="list-style-type: none"> ・セキュリティコンサルタント ・日本大使館 ・国連 (AMA, DSS, HCR) ・国際NGO ・内務省, 警察 ・その他のドナー 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人要員の禁止事項 -歩行 -外食 -買い物 -外出(22:00-6:00) ボランティア -派遣不可
パキスタン	<ul style="list-style-type: none"> ・一般車 不安定な地域 ・装甲車 ・武装護衛 ・複数の護衛車 ・日中移動 	<ul style="list-style-type: none"> ・携帯電話 遠隔地 ・衛星電話 ・VHF 無線 	<ul style="list-style-type: none"> アフガンとの国境地帯を除く地域での行動許可(FATA, part of NWFP and Baluchistan) リスクが高いエリア (軍事的、政治的、宗教的に)の回避 	<ul style="list-style-type: none"> ・セキュリティコンサルタント ・日本大使館 ・国連 (DSS, HCR) ・国際NGO ・内務省, 警察 ・その他のドナー 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人要員の禁止事項 -歩行 -高級ホテル、レストラン利用 ボランティア -派遣不可

上記はアフガニスタンとパキスタンの例ですが、移動の手段、通信手段、情報、その他のメジャーが、国、地域によって異なり、それぞれの防御手段を講じています。無線、防弾車、住居の防犯などの防御部分は共通しています。

	輸送	コミュニケーション	行動規制	情報	その他の方法
スーダン	<ul style="list-style-type: none"> ・一般車 (セダン, 4WD) 不安定地域 ・武装護衛 ・応急援助キット ・複数の護衛車 ・日中移動 	<ul style="list-style-type: none"> ・携帯電話 遠隔地 ・衛星電話 	<ul style="list-style-type: none"> ・エリトリア国境地帯、ダルフル地域、アビエイ, 南スーダンの遠隔地を除く地域での行動許可 リスクが高いエリア (軍事的、政治的、宗教的に)の回避 	<ul style="list-style-type: none"> ・セキュリティコンサルタント ・日本大使館 ・国連 (DSS, HCR) ・国際NGO ・警察 ・その他のドナー 	<ul style="list-style-type: none"> 外国人要員の禁止事項 (南スーダンにおいて) -夜間の移動 ・ボランティア派遣不可。 カーツーム市周辺のみ
カンボジア	<ul style="list-style-type: none"> ・一般車 (sedan, 4WD) 遠隔地 ・日中移動 ・治安のよい道路 都市部 ・注意を払って夜間移動 	<ul style="list-style-type: none"> ・携帯電話 遠隔地 ・衛星電話 	<ul style="list-style-type: none"> ・タイ国境地帯を除く気行動許可 リスクが高いエリア (一般犯罪、災害、地雷)の回避 	<ul style="list-style-type: none"> ・セキュリティコンサルタント ・日本大使館 ・国際NGO ・内務省, 警察 ・その他のドナー 	<ul style="list-style-type: none"> ・バイクタクシーの禁止 ・ボランティア派遣不可。

次もスーダンとカンボジア、それぞれの防御手段です。アフガン、パキスタン、スーダン、カンボジアがそれぞれの国、地域に沿った形での安全対策を行っており、主に現地の事務所を中心にして安全対策を講じています。東京でニュースを見て、これは大丈夫かなという程度では全く人を守れません。やはり現地の匂い、現地の空気、あるいは人の動きというものを的確に把握して、現地の事務所が中心になって安全対策を講じることが必要です。

我々は警察でも軍隊でもなく、援助機関であるため、事業の実施というものが前提にあります。アフガン、パキスタンあるいはスーダンで事業を実施する場合、どういう安全対策を講じないといけないかといった、それぞれ別の切り口からの安全対策が非常に必要となります。つまり事業の実施ということを前提にした安全対策を考えるようにしているのです。

世界は多様化あるいはグローバル化し、どこで何が起こるのか分かりません。あるいは人がどういう風に動いていくのかも分からないといった状況で、人を守っていくことに非常に負薪しています。この40年間、援助中の事件で亡くなった数は、ペルーの3名も含めてちょうど10名です。今後も色々な形の多様な切り口で安全対策を講じながら、政府開発援助、技術協力を進めていきたいと考えています。



アフガニスタン



アフガニスタン事務所



装甲車



防弾チョッキ

第2セッション・パネルディスカッション

[斉藤モデレーター]

「one strike out」という言葉があると聞きましたが、それは本当でしょうか。ICRC 要員デリゲートが出たときに何かセキュリティ上のトラブルにかかわった人をすぐに返してしまうと聞いたことがあります。

[エシュリマン局長]

「トラブル」とおっしゃられました。もちろんセキュリティの規則を守らない人は戻されることになります。任務において危険すぎるので。

[斉藤モデレーター]

大変厳しい、厳格なというイメージではありますが、結局は一人一人にかかっているというところで共通していると思います。今日のパネリストの方々の中でこれだけは強調して別のパネリストの方へ聞いたほしい、お話ししたいということがあればぜひお互いにお話ししたいと思います。

[セルス代表]

今の話のなかで私が大事だと思った点を数点挙げたいと思います。

まず、すべての人に合うシステムというのは一つとしてないということです。それぞれの役割、課せられた責務だけでなく、各機関の受容能力（キャパシティ）を認識することが大切です。なぜこれが今大切かといえば、これが現状の国連システムの欠点の1つだとよく思うからです。国連はしばしば一つの画一的なアプローチをとる傾向があります。しかし例えば、政治的発展が機能していなくても、人道的発展が機能するということはありえるわけで、これを認識することはとても大切です。それはつまり根本的な柔軟性をもつ必要があるということです。

また、これと関係するのが、「連携」です。連携というのは重要であり、またそれはあくまで援助とその利益をもたらす目的のために存在するものです。連携そのものが最終的な目的ではありません。しかし、このことは時に忘れられています。

最後に、現地スタッフについてです。今回私たちは国際職員や、自分たちのスタッフについて主に話しましたが、現地のパートナーたちについてはあまり話しませんでした。自分たちの活動を現地のパートナーや NGO に委託する状況が多くなってきた。私たちはこれを「遠隔管理」や「遠隔実行」とよんでいます。この中で安全の問題はどのように考えるべきでしょうか。たとえば、アフガニスタンやパキスタンなどでは、基本的には現地の NGO が活動を遂行してくれています。彼らを見守る上での私たちの義務とは何でしょうか？つまり、私たちが避難させられる場合にも、彼らはその国の人々であるため避難させられない。つまり、現地スタッフにとっての安全性を高め、可能な限り安全のうちに業務を行うために、我々が何を考えるべきか、というのが問題なのです。

[斉藤モデレーター]

すみません、本当はモデレーターなので聞いてはいけないのですが、つまりおっしゃられていることは、一つのものさしをすべてに適応させようとするようことの欠点、人道支援活動の中の NGO の安全をはかるためのフレームワーク作りの必要性、および硬直的ではないフレームワークということによろしいでしょうか。

[セルス代表]

大体それでいいと思います。先程、示した図を思い出すと、状況は常に変わっていきます。時として、「予想」はすぐに「保護」に移行し、そしてたとえば、統一的作戦や軍隊が存在する場合、「抑止」が行われることもありえるし、これが強化されていくことも実際にあり得えます。1つの国の中には多様なシナリオが存在するわけで、このこともまた問題の1つです。これはよくあることで、状況は大変柔軟であり、またとても動的です。問題は「抑止」から「保護」へ、「保護」から「予想」へ戻ることがとても難しいということです。つまり、これらの状態というのは常に三角形のつながりをもっているわけではないのです。時としては、どちらといえば強化傾向にあり、逆に戻ることが難しくなります。

[斉藤モデレーター]

そのようにそれぞれの機関が器用にできればいいのですが。木山さん、お願いします。

[木山事務局長]

ヨハンさんが今言ったことは本当に重要なポイントだと思います。私たちも勿論、アフガニスタンの治安には、問題を感じているのですが、本当にそうだろうか？という議論もあります。

というのは治安が最大の問題だと考えているのは外の私たちであり、現地に住んでいる現地のアフガン人にとっては、本当に治安が最大の問題だろうか？ということです。タリバンの支配地域に住んでいることによって、それほど治安上の問題を感じるのだろうか？それよりも問題なのは生きていくこと、生きていく術がないことの方ではないだろうか？ということをお話しています。

ですからその人たちにとって何をどうすればいいのかと言うと、政府がきちんと機能して将来に希望を持って生きていけるようにサポートしてくれることなのではないか？この件は、もう少し分析を尽くした上でお話する必要があると思いますが、適切な支援が行き届いて、人々が安全に、将来に対して希望を持って暮らしていけるということが、本当は治安をよくすることなのであると考えています。まあ、それは次のセッションの話になるかもしれませんが。

[斉藤モデレーター]

一貫した姿勢が伺えました。ありがとうございます。箕さんお願いいたします。

[箕室長]

おそらく今、木山さんがおっしゃったことの延長線上に人間の安全保障ということがあると思います。人間の安全保障という視点は絶対に忘れてはならないものです。具体的に人間の安全保障を完成させるた

めに、我々は何をしなければならないかという仕事上の問題、あるいは治安上の問題、治安対策上の問題、色々なミッションがあると思いますが、我々はそういうものの無駄をいかに排除し、あるいは一番良い方法を取りながら最終目的に達していくのか。たとえばアフガニスタン、今おっしゃるようにテロがなくて非常に安全な国で、尚かつみんながご飯を食べることができて安心できる国にしたいということを考えていますが、果たしてそこに行くまでの過程でいったい我々が何をすべきなのかということを実際に考えていかなければなりません。これは援助する側、協力する側も倒れたらおしまいですから、地位を確保しながらも我々の健康面、あるいはそういうミッションもちゃんと守りながら援助をしていくという体制が大事であると思います。そのためにはおそらくヨハンさんがおっしゃったように様々なバリエーションを持った形で安全対策をしていくことになるのではないかと思います。

[斉藤モデレーター]

あらかじめ不満が起きないような形、不満がおきているような所にも手厚くし、危ないからというのではなく本当の危なさを生み出しているのは何なのかということについても共有できる課題なのではないかと思いました。エシュリマンさん、今回日本に来たのは初めてでしょうか。日本を発信源とした国際協力とか人道支援とかこういうプレーヤーたちがいて、また国連とのかかわりの中でも色々な努力が払われているということをお分かりいただけたかと思いますが、特に安全について深く係わっていらした部分にコメントをいただきたいと思います。

[エシュリマン局長]

今回のように、政府の代表、現地 NGO、そして日本の状況に精通している国連の代表者を交えて議論ができる国を訪れたのは初めてです。我々の理論が機能していることを見て、とてもうれしく思うとともに、この国でこれ程までに真剣に取り組まれている訓練マニュアルの様々な概念について議論することも興味深かったです。日本では、安全要素が大変重要視されており、よく理解しているということは明らかです。これが私の日本の姿勢への印象です。まだこの後も意見交換の場がありますが、ここまでのところさまざまな意見を聞いた上での私の印象はこのような感じです。

第3セッション：「アフガニスタンにおける人道支援 —人道支援の政治化と人道支援原則の相克—」

外務省・国際協力局参事官

山田 彰

【1. 人道支援は一層困難な時代へ】

赤十字国際委員会（ICRC）が高度の中立性を保ちながら、戦地、紛争地で人道支援活動を行ってきたことに敬意を表したいと思います。1996年、ペルーでおきた日本大使公邸占拠事件の際には、我々の同僚を含む多くの人質が『高度の中立性を持った赤十字の活動』に助けられたという思いを持っており、感謝しています。

9. 11以後、紛争地における人道支援は一層困難になってきたという印象があります。専門的には「人道スペースが狭まってきた」という言い方をするそうですが、分かり易く言うと「人道支援を行う際の危険度が増してきた」ということになります。

私のアフガニスタンでの経験を申し上げますと、2003年から04年、無償資金協力課長として復興開発援助に携わっておりました。当時出張した際には、アフガニスタン復興に向けた前途への希望を感じていたものです。しかし最近のアフガニスタンの治安情勢はますます厳しいものになっています。中でも一般の国連施設襲撃事件は、カブールの治安悪化を示す衝撃的なものでした。

一方、私の紛争地における現場経験は、2004年から1年7ヶ月にわたって勤務したイラクです。そのイラクにおいては、2003年8月にバグダッドの国連事務所爆破事件、10月に赤十字国際委員会事務所の爆破事件が起きています。先ほど述べた「人道支援を行う際の危険度が増してきた」ことを象徴する事件でした。

こうした犯行を起こすグループは、中立的と思われる機関でも容赦しないのです。イラクでは、子供にも爆弾テロの手は向けられます。ICRCは長年の、文字通り血のにじむような努力によって今日の信頼と地位を築いてきましたが、そうした国際社会からの信頼をも考慮しない犯行グループが増えてきたのです。「政治的信条などは問わず、外国人はみんな敵」というグループがイラクにもアフガニスタンにもいるということです。

2009年8月には、アフガニスタンで長年活動してきた伊藤さんが拉致され殺害されるという事件が起こ

りました。伊藤さんは日本のNGO、ペシヤワール会のメンバーで、この会は現地に最も良く受け入れられていたNGOの一つでした。しかしそれにもかかわらず『外国人はすべて敵』というタリーバーンの攻撃対象になったのです。まさに「仁義なきテロの時代 Terrorism with no mercy, no cause」が来たという印象です。

【2. 日本の支援】

日本はこれまで、アフガニスタンにおいて様々な人道支援、開発支援を行ってきました。バイの支援、国際機関を通じた支援、NGOに対する支援などがそうです。その中には施設や道路を作る無償資金協力あり、研修を中心とする技術協力あり、DDRと呼ばれる動員解除、武装解除、社会復帰の援助あり、警察官給与の供与あり、と厳しい状況の中でアフガニスタンの復興開発のために役に立つことを粛々と実施してきたと考えています。

その一方、援助関係者への危険は日々増しており、限界に近づいている状況にあります。現在、アフガニスタンに残る日本人は大使館、JICA関係者（職員、専門家）、など数十名単位ですが、現在の治安では数を絞り込まざるを得ない状況です。日本人と言うことであれば国際機関の職員や、今はごく一部ですがNGOの方もおられるでしょう。

日本はアフガニスタンにおいて上述の援助の他に、アフガニスタン駐在の地域復興支援チーム（PRT）と連携し、現地のNGO、地方行政機関に対し「草の根・人間の安全保障無償資金協力」でも支援を行ってきました。アフガニスタン全土に展開するPRTのプレゼンス、ロジスティックを活用することにより、日本だけではなかなか手の届かない地域にも支援を行き届かせることができたのです。

2003年から2004年頃は、在アフガニスタン日本大使館の職員が地方まで出張して草の根無償資金協力の実施を行っていましたが、現在は困難な状況にあります。また、日本政府は、チャグチャラン県のPRTに職員を計4名派遣（うち2名は公募の民間人）し、復興開発活動を行っています。

【3. 支援を届ける先の人々】

イラクにおける現場の個人的経験からすれば「助けを求める人にとって、援助をするのが軍人なのか市民なのかと言ったことや、政府なのかNGOなのか国際機関なのかと言うことは重要ではありません。重要なのは如何に速やかに必要な物資とサービスを届けてくれるか」ということなのです。

基本はそうではありますが、助けを求めている人の状況によって、その判断は変わり得ます。それも軍だから必ず嫌われ、NGOだから住民に信頼されると安心できるものでもないのです。自分が中立だと思っても、住民がそうだと思ってくれる保証はありません。また、PRTだから一概に悪いとか、いいとか言えるものでもないのです。上手に運営され、地域住民の信頼を得ているところもあれば、そうでないところもあるでしょう。

政治学的な話として「権力・権威・権限による価値の配分を政治と定義する」のであれば、およそあら

ゆる援助は政治的です。人道支援もその例外ではありません。中立性、独立性をできるだけ守るという人道支援の原則は重要です。しかし、人道支援に関わる人、それを支援する人、受ける人々が常にそれを理解しているとか、遵守するといったことは期待できないのです。

【4. 如何に行動すべきか】

人道支援の中立性と独立性の確保は困難な課題ですが、国際機関であれ、NGOであれ人道機関の人道支援原則は尊重したいと思います。またその原則が尊重されるような国際社会を少しずつでも築き上げていく努力を惜しむべきではありません。

政府と中立的な人道機関、NGOとは、お互いに協力しつつも、それぞれの立場については峻別します。その自覚を持つことが重要だと考えるからです。

私自身も実はあるNGO、およびNPOのメンバーであります。そうした立場で活動している時には政府や公共機関と協力し、公的支援を求めつつ活動しますが、政府や政府機関の言うとおりに活動しているわけではありません。政府と中立的な人道機関、NGOそれぞれの立場を良く理解すれば、人道支援活動は少しずつではあっても、より実施しやすくなるはずです。

政府としては立場の違いを十分自覚しつつ、困難な状況で人道支援に携わる人々に対し、その所属が国際機関であれ、NGOであれ、政府職員であれ、より安全で効果的な活動ができるように、できるだけ側面支援を行っていくべきであると考えます。

日本国際ボランティアセンター代表理事

谷山博史

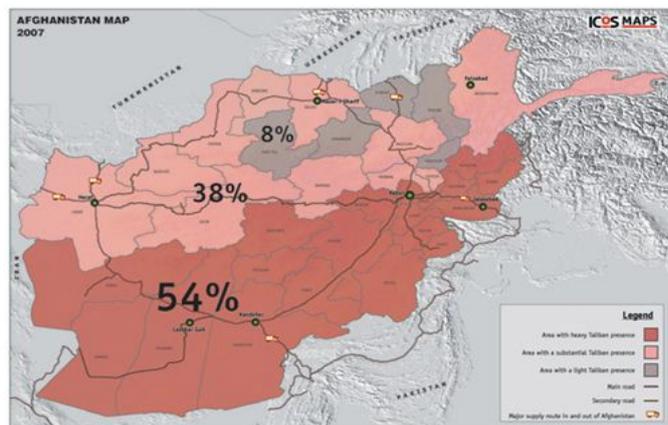
第1部プレゼン 10分（パワーポイントの内容）

日本国際ボランティアセンターの谷山と申します。私は NGO の世界で 23 年間活動してきました、そのうちの 12 年間は海外の現場でした。さらにその多くの時間を人道支援、あるいは紛争後の復興支援の活動にあててきました。たとえば、カンボジア紛争時のタイ・カンボジア国境の難民キャンプあるいは、カンボジア、パリ和平協定後のカンボジア国内での復興、それから最近では 2002 から 2008 年までアフガニスタンの東部のジャララバードに駐在して活動してきました。私は、山田さんやハキミ大使と異なる立場、そして異なる視点からお話させていただこうというふうに思っております。お二人は、政府、国連、NGO、ICRC 等と、それぞれ異なる立場がありますけれども、それを尊重して、それを自覚した上で、協力することが必要だ、とおっしゃってくださって、それに私はとても感銘をうけたといいますか、同感に考えております。あえて、付け足させていただくとすれば、そういった異なる立場を認めながら、時には相手に対して建設的な批判もするということが必要ではないかというふうに思います。だから、ハキミさんの NGO に対する批判は真摯にうけとめ、同時にときどきアフガンの政府に対してもちょっと批判をするかもしれない、それをどうぞご了承願いたいと思います。

【1. アフガニスタンの治安状況】

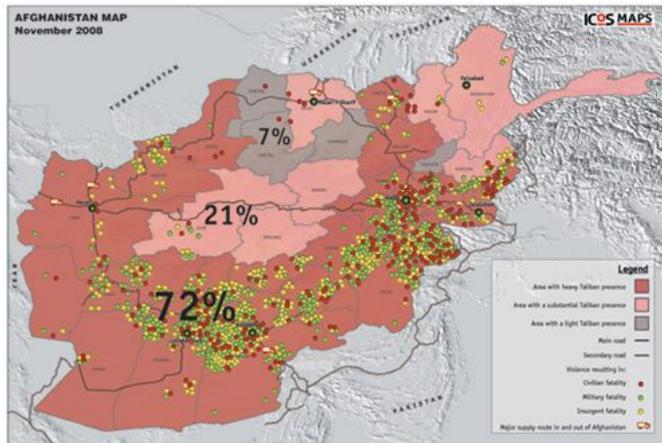
まずアフガニスタンの治安状況について、皆さんと共有したいと思います。

① ICOS 地図 1（2007 年 ICOS レポート）



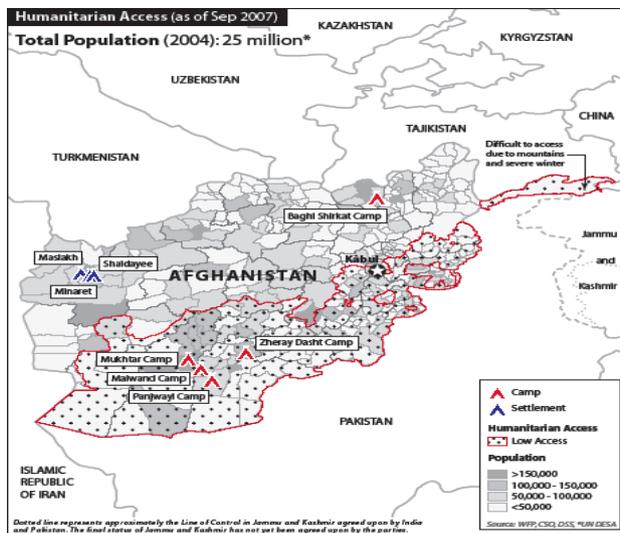
この地図は ICOS（治安と開発の国際審議会）という国際シンクタンクがつくった、タリバーンの勢力圏を示した地図ですが、赤い色の濃いところが影響力のとても強いところということで色分けしてあります。2007 年の時点での地図です。

② ICOS 地図 2 (2008 年 ICOS レポート)



これが 2008 年になりますと、この濃い赤色の地域が拡大していくということが見て取れると思います。72%の地域へタリバーンが影響力をもっていることを示している。同時にこの点が打ってありますが、赤い色が民間人が紛争などで巻き込まれて、亡くなった事件の現場です。それから緑が外国軍、あるいは国軍が亡くなった事件の現場。それから黄色が反政府武装勢力が亡くなった現場です。これら 3つの勢力の現場というのはほぼ重なっているということに注目していただけたらと思います。

③ ロー・アクセス・ゾーン地図



これは、国連が作った 2007 年の 9 月の時点での地図ですけれども、アクセスゾーンの地図です。援助団体が活動が難しくなっている地域を赤い線で囲ってあります。2007 年のロー・アクセス・ゾーンは先ほどの ICOS の 2007 年のタリバーンの活動勢力地域と重なっているということも、注目したいと思います。反政府武装勢力、あるいは国軍、あるいは外国軍の戦闘に民間の人たちが巻き込まれて、同時に援助機関もそういった地域で活動が難しくなっているという、そういう意味での符合があります。

- ④ シンダンド空爆写真 (2008年8月22日シンダンド県アジザバード。米軍の空爆で全村が破壊された)



これは昨年、日本でもニュースになりましたけれども、4月にシンダンド県のアジザバードで米軍が空爆をして村で90人もの村人が亡くなるという事件を写した写真です。

- ⑤ ナンガルハル結婚式空爆写真

(ナンガルハル県はハシュカミナ村。米軍の結婚式の会場への空爆に対するデモ)



これは、同じ時期に私たちが活動しているナンガハル県の南部のハシュカミナ村で米軍が結婚式に集まった参会者に爆弾を落として、27人以上が亡くなったという事件、に対して抗議行動をする村人の写真です。実はこの事件の犠牲者に私たちの診療所の院長のいところがいまして、この院長はこの報告を聞いて、すぐさま救護のために現場に駆けつけたわけです。ICRC およびこの院長の証言ではこの人たちはみな民間人でタリバーンではないということですけれども、米軍はこれはタリバーンだったとあくまで言い切っているというのが現状です。

⑥ クリニックへのロケット着弾写真 a) 壁写真 b) 砲弾破片写真



これはちょっとわかりにくいかもしれませんが、これも私たちが活動している村です。奥のほうに見えるのが JVC がオペレーションをしている診療所です。米軍の簡易ロケットが落ちた破片が右の写真です。今年の5月から6月にかけて、何回にもわたって米軍がこういうロケットをこの村に落としていて、子供や農夫の負傷者がでてきているということです。いよいよ JVC のクリニックの近くにもこういうものが落ちてきたということです。これを証拠として、米軍、特に PRT（地域復興チーム）とのミーティングで問い詰めて、抗議をずっと続けてきました。何度も何度も、抗議をしてきましたけれども、最終的に米軍は「これは、自分たちがやった」と認めて、これは試射だった、訓練だったということを行っています。そして、私たちの抗議をうけて訓練場所を変えると約束しました。おそらく村人も抗議活動をしましたが、村人の抗議だけだったら、変わらなかったかもしれません。ある意味で、よそ者効果ですね。外国人の NGO であることによって、村人の声を代弁することができるという、一つの例かもしれません。

【2. 複合的な人道危機】

こういう治安状況と一緒に今のアフガニスタンの状況というのを私たちは「COMPLEX EMERGENCY」、「複合的な人道危機の状況」という風に呼んでいます。これは物質的な、食料だとか、水だとか、医療サービスが十分得られない、そんな人たちがたくさん存在する、と同時に、戦闘に巻き込まれて生命の危険がある、さらには、そういう状況の中で人道支援そのものも届きにくいという2重、3重の危機があるということを示しています。

① 複合的人道危機の状況 1

- ◆ 生存のために十分な食料を得られない人口 740 万人（人口の3分の1, WFP）
- ◆ 女性の妊産婦死亡率 100,000 人中 1,600 人、女性識字率 18%
- ◆ 2002 年以降の帰還民 520 万人、国内避難民 23 万人（09 年 1 月, UNHCR）

ここに書いてあるように、十分な食料をえられない人でも今、740 万人もいます。妊産婦の死亡率も大使が改善しているといいましたけれども、確かに改善していますけれども、まだ世界ではとても悪い状況にあります。国内避難民が 23 万人、さらには帰還民が 520 万人もいると、この人工的なプレッシャーはとても大きくて、当然土地がなく、あるいは安心して住めるところのない帰還民の人た

ちがたくさんいるということもおさえておきたいと思います。

② 複合的人道危機の状況 2

- ◆ 民間人犠牲者数は 2,178 人 (08 年、UNAMA) (2007 年比 40%増)
- ◆ 内武装勢力よるもの 55%、外国軍/アフガン軍によるもの 39%
(2009 年上半期は 08 年比 40%増)

この複合的人道支援の状況としてもう一つ考えられるのは、戦闘、あるいは襲撃です。武装勢力によって危険にさらされているということがあります。08 年でいいますと、民間人で紛争に巻き込まれて亡くなった人が 2000 人以上います。これは 2007 年の比率でいうと、40%も増えています。内訳として、タリバーンがすべて悪いという論理がどうしてもとおりそうですが、外国軍そのものもアフガンの人たちにとっては脅威になっているということを示しているし、実際意識の面では、アフガンの人たちは外国軍が自分たちを守ってくれるというよりは、攻撃してくるという認識が特に南部、東部では広がっているということも現実としておさえておく必要があると思います。

③ 複合的人道危機の状況 3

- ◆ 2008 年は学校に対する攻撃が増加。140 人の教師および生徒が殺害
(2007 年比ほぼ倍増)。
- ◆ 2009 年初時点においては治安悪化を理由に 670 校が閉鎖されたまま
南部の数県においては、80%の学校が閉鎖
援助機関職員の殺害 31 人 (08 年)

同時に武装勢力の襲撃によって、民間人が危険にさらされるということも確かにあります。たとえば学校、生徒・教師などが狙われるケースなどもあります。同時に援助関係者は昨年 31 人もなくなっています。これは世界でもワーストに入るわけです。

【3. 人道支援の問題】

人道支援の問題として考えたときに、こうした複合危機に対応できないということが、あると思います。その一つの大きな理由としてあげられるのが、軍事・政治と人道の不分離です。いっしょくたになっているということです。これには 3 つ現れがあげられます。

① 人道支援の問題 1

- ◆ 複合的な危機に対応できない／軍事・政治と人道支援の不分離
 - ⇒UNAMA の統合アプローチ
 - ⇒PRT 人道支援の軍事化
 - ⇒ISAF・OEF の統合

ISAF と OEF、本来ならば政府が守るべき治安を側面的に支援するという ISAF のミッションがあったのですが、それがいまや OEF は対テロ戦争を戦う戦闘部隊と 2006 年に統合されたわけです。それ

によって ISAF そのものが対テロ掃討作戦にかかわってしまっているという、大きな前提があります。その中で、PRT というのは ISAF の管轄下にあるといえます。そしてさらに最近では、UNAMA が ISAF と特に軍事的な安定化、あるいは武装勢力に対する戦略ということで、アプローチを進める中で、UNAMA そのものが軍と緊密な関係になると、いわゆる内戦、そういつていいのかわかりませんが、そういう中で一方の側で自らの気色を発揮してしまうという状況に対して NGO は批判的です。

② 人道支援の問題 2

◆ 援助効果・資金配分の問題

⇒ 援助資金の不明瞭な使途

⇒ 80% がアフガン政府を通さず、その多くがドナー国の民間営利組織へ

⇒ ドナー国は自国の PRT にかなりの額を投入

あとは援助そのものの質、量、配分の仕方、ということが散々問題になっていたと思います。これはハキミ大使がいうように、NGO も批判の対象にあげられて当然だと思います。特徴的なのは、アフガン政府を通さずに、民間の営利団体を通して援助がいくというケースが多いということです。それからドナー国は自分たちの国の PRT が活動しているところに、大量の援助を出すという傾向がある、これに対して、援助の不均衡が生じてしまっているということです。

・ 写真 1. 家宅捜索



・ 写真2. ヘルマンド PRT 宣伝



これは家宅捜索の様子ですけれども、こういう形で掃討作戦、あるいは捜索活動をする一方で PRT、これは Medical Outreach ですけれども、こういう活動をしています。

・ 写真3. 光彩写真撮影



一方でこれも PRT で、友人のアジア・プレスの人がコーストに従軍したときにとった写真ですが、こういった民間の家屋にはいって行って、若者の写真をとっています。これは目の光彩をとって、武装勢力のデータを集めていて、もし戦闘で亡くなった武装勢力がある村の出身者だとわかれば、その村を空爆すると米軍の兵士が私の友人に伝えていたということを知りました。

【4. NGO のアプローチ】

NGO のアプローチということを一般的にいうことは難しいかもしれませんが、基本的には、非武装で、現地の人たちに受け入れられる、そして公平だ、という風に思われる、ということが NGO の命です。これがない以上、NGO 自身も危険にさらされるし、追い出されるかもしれない。ですから、私たちの命と、村人たちにとってこれが公平だと受け入れられていることは同じことです。

① NGO のアプローチ 1 : JVC の巡回診療



これは、医療の OUTREACH ですが、クリニックにアクセスできない人たちに対しては、不公平が生じているので、こうして出張医療を行っています。

② NGO のアプローチ 2 : JVC の CHW



これは村レベルでの伝統産婆の研修活動と支援活動です。

③ NGO のアプローチ 3 : ナンガルハル PRT ミーティングでのアドボカシー

- ◆ PRT 担当医：医療活動をどのように進めていくか、予算をどの事業に消化するかの相談。共存の困難を認識。
- ◆ JVC：村々での医療活動を中止し、医療支援を保健省経由の間接的なものとするを主張。PRT 担当者承諾
- ◆ ICRC（赤十字国際委員会）：ISAF が保険部門を調整しようとする事自体不適切。医療と軍事の区別は戦時国際法、国際人道法により保障される。
- ◆ 県保健局長：ICRC に同意。持続性ある支援。薬剤配布ではなく医師の高度医療訓練と器材支援。

同時に、支援をとにかく現地に届けるだけでなく、NGO の中立性などが犯された場合、あるいは

は村人に不利になるような事件がおこる、外から働きかけられた場合、特に軍の活動ですが、その場合に村人の立場を代弁するかたちで、いわゆるアドボカシーをすることも、村の中でちゃんと「この人たちは米軍についていないな」、「この人たちは自分たちを傷つけないな」という風にわかってもらうための大事な活動であるということの例です。これは PRT に対して私たちが批判したときの記録です。

④ NGO のアプローチ 4 : 民軍調整ガイドラインの作成 (08 年 5 月 20 日)

- ◆ ACABAR (NGO 連合体) と UNAMA 主導で ISAF を巻き込み民軍調整グループを開催。そこでの議論を基に軍と人道関係者 (NGO 等) の関係を調整するもの
- ◆ 人道支援の中立性 (効果と安全性) を軍が尊重
- ◆ 自然災害時の救援に限定して軍は人道支援できる
- ◆ 2008 年 5 月 20 日 UNAMA、ISAF、ACABAR 署名

同時に既にいる PRT とどうつきあっていくかということに、相当私たちは苦心しているなかで、UNAMA と一緒になって、軍民調整ガイドライン、最低限守らなければならないガイドラインを軍にも NGO にももちろんそうですけれども、国連にも認めてもらって、それを尊重しながら棲み分けをしながら活動をするということをやってきています。これは 2008 年の 5 月 20 日に成立しました。

こういう形で私たちはなんとか。「人道スペース」といってしまえば簡単ですけれども、そういうスペースをつくりながら、特にローカルのスタッフや、ローカルの NGO の強みを生かした、人道支援、復興支援をしようとしています。

以上です。

赤十字国際委員会 駐日事務所

長嶺義宣所長

出席者の皆様、本日この場所にお集まりいただいた方々は、皆さん人道支援と何らかの縁をお持ちの方々と存じます。そうした皆さんの前でお話する機会を与えられたこと、また、百戦錬磨のパネリストの方々と同じ壇上に並び人道活動について共に語れることは、私にとってこの上ない光栄です。皆さんにとっても本日のこのシンポジウムが、新たな発見と更なる決意を喚起する場となることを切に望みます。

アフガニスタンにおける人間の安全保障や現地スタッフの安全管理について語る上で、先ほど私の前にお話されたお三方との共通の関心事は「アフガニスタンのような不安定な状況下で、時間と財力が限られる中、いかに効率的に人道支援活動を行うか」ということです。

ICRC がアフガニスタンに初めて入ったのは 1979 年、拠点置いて本格的な活動を開始したのが 1986 年です。今日その活動は世界の ICRC の活動の中でも最大規模を誇り、1,500 人あまりのスタッフがアフガニスタン国内に点在する事務所を拠点に任務を遂行しています。

ICRC の使命は敵対行為に参加しない人、あるいは、もはや参加していない人々に寄り添い、支援・保護することです。支援活動とは、戦いを逃れてきた人々への緊急救援、カンダハールとシェベルガンにある 2 病院のサポート、義足センター 6 箇所の運営、紛争の影響を受けた地域社会への安全な飲料水確保などが含まれます。

保護活動としては、戦闘に用いられた手段や収容所内に捕らわれている人々への処遇をモニタリングし、守秘義務に則って関係当局に結果報告を行うことなどが例に挙げられます。私たち ICRC はアフガニスタン国内の多くの収容所を訪問し、収容所職員の立会いなしで面会をします。国際人道法に沿って彼らの尊厳がきちんと尊重されているかどうかを確かめるのが、私たちの重要な任務の一つです。

以上のような支援・保護活動は、国家に都合よく利用されることのないよう細心の注意が払われます。その一方で、支援活動は国家の対応能力に力添えする形で行われていることも事実です。また、被拘束者に対する毛布や食料、プラスチックシートなどの援助物資の提供は、司法省との密接な連携のもとに成り立っています。病院運営においても、ICRC が独自で運営するのではなく、保健省と手を携えて職員の訓練や経営管理のノウハウの提供などを行っています。

ICRC は、国家機関や軍隊、さらには反政府勢力に対しても国際人道法を遵守するよう促します。全ての紛争当事者は一般市民の命を危険にさらすことのないよう手を尽くす義務があります。ジュネーブ条約のどの条項も、軍隊が人道支援物資を運ぶことを禁じてはいません。また、共通第 3 条には「傷病者は収容して看護しなければならない」とあり、これはすなわち傷病者はその立場や出自にかかわらず守られるべきで、全ての紛争当事者がその義務を負うことを意味しています。

問題は軍事色や政治色の強い人道活動です。救援活動はいかなる場合も人道主義に則って公平に行われなければなりません。したがって軍隊が将来の軍事行動を有利にするため、人道活動の名の下に情報収集を行うなどはもってのほかです。また対ゲリラ活動のキャンペーンに人道活動を利用して、大衆の支持を得ることもあってはなりません。

そのような行為は、人道支援が政治的な行動計画の一部であると反政府勢力から誤解を招く危険があります。ICRC 以外の人道機関はしばしば、その支援活動が政治と一体化していると見なされ攻撃の対象にされがちです。それは昨今増加傾向にある現場スタッフを狙った事件からも明らかです。

軍隊による支援活動は、本来であれば何も懸念する必要はありません。問題はその行為を行っているのが誰なのかではなく、どのように行っているか、なのです。人道支援に従事するからには人道的見地に立ち、公平かつ中立であることが求められるのです。

中立かつ公平な立場で活動することが ICRC にとってどれほど大事か---それは、戦いの中に取り残された犠牲者を救い出す際にも立証されます。ICRC は政府機関を手助けすると同時に、救急隊のボランティアへの援助、ICRC 救援スタッフの雇用、政府の手の届かない人里離れた地域にいる負傷者の搬送手配なども行っています。しかしながら全ての紛争当事者を支援活動の対象とする際には、敵味方のどちらにもつかず支援を最も必要とする人々のもとへ真っ先に駆けつけるという ICRC の立場と矛盾することがあります。敵対心や侮蔑意識が渦巻く今日の分極化した世界において、中立の立場を貫くことは常に困難を伴うのです。政府の関与できない遠隔地で支援活動を行っていると、いわゆる“テロリスト”と呼ばれる人々を支援している、と勘違いされることもあります。またその一方で反政府勢力からは、外国から来た軍隊の一派だと見なされます。

だとするならば、中立かつ独立した人道活動を行う上で重要となってくるのは、信頼関係の構築と ICRC を知ってもらうための活動です。透明性を保ちつつ、常に人道的見地に立って活動していることを伝えるのです。その対象には紛争当事者も含まれます。

確かに、アフガニスタンのような場所で紛争当事者全てと話し合いの場を持つとなると、気も遠くなるほどの労力を要することは事実です。当事者が国家ではなく、非国家組織である場合は接触すること自体が挑戦です。ICRC はまず、対話すべき相手かどうかを見極めて、命令系統の把握に努めます。定期的な対話を重ねていきながら、やがて最高責任者レベルまで辿り着きます。ICRC は紛争当事者に対して提供可能な活動を提示することはありますが、武装勢力の正統性にまで踏み込むことはありません。

先の二つのセッションでも言及されたように、ICRC は職員の安全確保のために防具に頼ることはしません。言い換えれば、職員の安全は紛争当事者の手に委ねられているのです。国際法で保障されている ICRC の権限を紛争当事者が認識し、攻撃対象から外すことが暗黙の了解となっています。ICRC が中立な人道機関であることが功を奏している、と言っても過言ではないでしょう。

例えば、アフガニスタンの東部や南部では、保健省やユニセフ、そして WHO がポリオ対策としてワクチン接種のキャンペーンを展開しました。その間、紛争の全当事者が戦闘を一時停止し医療スタッフが守られたのは、ICRC の事前の働きかけが奏功したからでした。またカンダハールではこの夏、紛争当事者に停戦を呼びかけコレラ患者を救済しました。人質の解放や遺体の送還に向けた交渉は、中立と独立を掲げる ICRC の仲介があって初めて実現に至ります。そうした揺るぎ無い実績を今後も積み重ねていくことで、人々により理解・支持されながら ICRC の存在意義が顕示されるのだと私は信じています。

武力紛争の問題について語るとき、ICRC のみならず、人道活動に携わる全ての機関・関係者の命綱となるのが「世論の理解」です。相互理解なくして、人道支援は立ち行きません。

また、人道活動に従事する者の心得として忘れてならないのは、自分たちに降りかかる危険を最小限に抑えてこそ、犠牲者のそばに駆けつけることができるのだ、ということです。

ご清聴ありがとうございました。

第3セッション・パネルディスカッション

[脇坂モデレーター]

ありがとうございました。お話の中にありましたように、これは具体的にはタリバン側に対して行う事だと思うのですが、住民の構成を把握し、高いレベルまでコンタクトして活動を担保する、安全を担保するというご指摘をされました。ICRC は世界最大の NGO という表現をされることもありますが、その中でも非常にユニークな、言葉を換えれば非常に効果的な安全対策を取っていらっしゃると思います。車もいわゆる防弾車ではありません。車は全て普通の4輪駆動車で走っていました。

山田さんにお答えいただきたいのですが、谷山さんから地域復興支援チームに対する住民の怒りというか、NGO も含めて被弾されたという報告がありました。先ほどのプレゼンテーションでは、全ての NGO は政治的であるという認識を示されましたが、日本は4人の職員を地域復興支援チームに派遣しています。これがアフガニスタンの住民にどう見られているのか。住民からどう認識されているのかということ、それからどう受け入れられているのかということ、この問題がやはり大事だと思います。国連の襲撃事件もそういう意味で非常に象徴的ですが、この点についてはどの様に考えていらっしゃるのでしょうか？

[山田参事官]

ひとつひとつの「アフガニスタン PRT 文民支援チーム」がうまくいっているかを判断するのは難しいのですが、日本の4人が行っているのはリトアニアの軍が主流となっている所です。リトアニアは小さな国ですが、アフガニスタンに兵士を出して、自国の援助の予算額の半分以上をアフガニスタン、特にこの地域復興支援チームのために使っています。これは先ほどもあったように、自国の地域復興支援チームに集中して出すのは問題なのではないか？ということになります。もともと小さいお金を集中させて、できるだけそこで復興・開発をやっていこうということの現れなのです。

リトアニア軍はその地域の復興を進展させるのは軍ではなくて、軍はむしろその文民に対して安全性の保護を与えるという役割であると考えています。リトアニアや米国国際開発庁 USAID その他の文民の派遣されたチームは住民、地方の政府、地方公共自治体などと様々に話をし、どういう援助が必要だろうかということを考えながら進めています。

そういう状況のもとにありますので、日本の復興に携わる上で、それほど大きな問題が起きているとは思いません。しかし、ある所で上手くいっているからといっても、それはたまたま上手くいっているからであって他の所でもそうであるという保証にもなりません。地域復興支援チームという手法は、やはりそのチームに対する軍の保護があるゆえに、日本を含む文民の人たちが地方に展開できるということも否定できないのです。しかし一概に地域復興支援チームが全て駄目だということにはならないのではないのでしょうか。

[脇坂モデレーター]

時間のない中ですが、ハキミ大使からは是非このあたりのコメントをいただきたいのですが、地域復興支援チームについてアフガニスタンの人々はどのように考えているのか？あるいは改善すべき点として、こういうことがあるというご指摘があれば、ありがたいです。

[ハキミ大使]

このご質問に答える前に、他の発表者の方へのコメントも同時にさせていただくことをお断わりしておきたいと思います。まずここにいる私の同僚が、今日のアフガニスタンの全体像を教えてくれたことに感謝します。20年に渡る戦争と破壊的な状況を経て、私たちは国家再建の最中にいるということを理解し、困難な時代を歩んでいることを認識しなければなりません。

私たちは困難な問題を抱えています。一夜にして全てが完成されるようなことを望んではいけないのです。しかしこうした認識はネガティブな面ではありますが、同時にポジティブな面でもあるのです。それは開発の分野では効果をもたらしているという事です。

例を挙げますと、選挙により議会と大統領が選出されました。問題があるにしても、私たちはこの民主党を選び、そしてまた二回目の選挙も行われようとしています。二回目の選挙では、不法行為や詐欺の余地がないことを証明できました。それ自体が前進なのです。そして現在では言論の自由があり、かつてのような制限規定も存在していません。言論の自由という面においては、500紙以上の新聞、20のテレビ番組、そして100以上のラジオ局が存在しています。

タリバンの支配下にある地域が国土の2%もある、と同僚が言ったことに私は驚きました。

現在40の国々が私たちを援助しているのに、何故軍事的な抵抗が続いているのでしょうか。私たちアフガニスタン政府もまた自国の軍に投資しようとしています。もしそのような状況が生じたら、私たちに自分たちの責任を取るように促していただきたい。そして地域復興支援チームに関して言うならば、彼らは政府機関のカウンターパートなので、今までのところ良い働きをしています。

地域復興支援チームは地域社会と一緒に働きながら、政府機関とも共に働いており、その関係の中で彼らが行う主な仕事は、私たちがすでに諦めていた開発プロジェクトに沿ったものです。今後たくさんのごことを必要とするでしょうが、現在のところ彼らの仕事ぶりは全てにおいて素晴らしいものです。

しかしながら今日の発表で耳にした被害者に関しては、先ほども述べた通り大きな難関であり、私たちアフガニスタンはテロや過激派と闘う覚悟を持ってテロ対戦の最前線にいます。つまり被害が出てしまうとしても、多くの後援者と幾度に渡ってお話しているように、アフガン政府としては、文民被害は防ぐ必要があると考えているのです。

私たちは文民被害を避けるために、どのような努力をもしなくてはなりません。

オバマ大統領がアフガニスタンでの戦略を見直しているということを耳にしているかもしれませんが、

今日では文民被害について多くの人が議論していることに対し、我々は嬉しく思っています。

重要課題の中の一つは、こういった被害をどう防ぐかということであり、私たち全員にとって一番の優先順位です。我々はアフガニスタン市民の保護に対する解決策をもたらしてくれることを望んでいます。ありがとうございました。

[脇坂モデレーター]

モデレーターの権限を行使して、会場の皆さんからの質問をいくつかまとめて答えていただく形にしたいと思います。

[緒方理事長]

私が第一セッションにおいて ICRC と人道援助の真髄は何かという話をし、主に時代の経験などを語ったのは、“何が人道援助の真髄であるのか”という点であるということを確認にしたいと思います。

実はここ4年、私は JICA の理事長として開発援助を行っています。開発援助と人道援助はこのアフガニスタンのような状況のもとでは、やはり軍と一線を画しているという点では非常に似ています。ただ、開発援助というのは本来であれば人道援助の次の段階でやるべきですが、現在は人道援助と同じ時期に開発援助を進めています。

何が違うのかと言うと、公的な援助機関としては日本政府、アフガニスタン政府の各省と非常に密接な相談をし、実現していくためにかなり中長期の開発援助の計画を指示しているという点です。農業省、農村開発省、教育省、都市開発省などと、かなり長期のアフガニスタンの発展のための仕事を行っています。

軍と一線を画しているという意味では、やはり多くの点で ICRC 等々とも共通点がありますが、日本はすでに次の段階の開発援助を行っているという事をはっきりさせておきたいと思います。その中で責任を持って一番中心的に実施にあたっているのが JICA の技術協力であり、長期に渡ってその仕事をしているということを申し上げた方が良いのではないかと思います次第です。

[脇坂モデレーター]

ありがとうございます。私も皆さんも若干混乱されている所があるかもしれませんが、今日のテーマのひとつは安全管理の問題です。これは、非常に危険な状況の中でいかに行動するかということ。もうひとつは、ただ今そのご指摘がありました、軍あるいは、警備会社、今は民間警備会社が大変多い中で、軍あるいは警備会社のようなものとの協力は別の所にあるということです。今のご指摘はまさにそういうことで開発援助をしているわけではないということでした。この点について長嶺さんコメントありますか？

[長嶺所長]

まったくその通りだと思います。まず軍隊と連携し支援活動を展開していくのは欠かせないことでもありますし、紛争当事者である軍も（例えば占領放棄、放棄法にも定められておりますが）紛争の武力法の元、まずは占領下の文民に対する援助を行っていくという義務があるということです。従ってその義務を喚起していくことも行うし、実際軍と連携が必要な場合は連携を取りながら支援を行っていきます。

私たちがとても懸念するのは、住民からどう受け入れられるかというパーセプションの問題です。実際軍がこの人道支援を行うことによって、まずアクセスが出来なくなってしまうことがあります。例えば先程病院の占領という例ありましたが、病院が軍に占領されることによって、例えばタリバン親派だとか、民間人でありながらもアクセスが出来なくなってしまうということがあり、活動の公平さが欠けるのではないか？という問題も生じます。二つ目は自分の援助に関わるスタッフのセキュリティーもあり、人道支援にかかわるスタッフが軍隊と一体化したものとしてみなされてしまう。そういった問題もあるのではないのでしょうか。