

外務省・ICRC 共催  
シンポジウム「人道スペースへの挑戦」

<日時>

平成 22 年 11 月 5 日（金曜日）14 時 00 分～17 時 30 分

<会場>

外務省（北国際会議室）

<プログラム>

▪ **開会の辞**（長嶺義宣/ICRC 駐日事務所長）

（14 時 00 分～14 時 05 分）

▪ **基調講演**：「人道スペースの確保に向けて」（山花郁夫/外務大臣政務官）

（14 時 05 分～14 時 20 分）

▪ **第 1 セッション**：「人道スペースへの挑戦」

（14 時 20 分～15 時 20 分）

トビアス・エプレヒト/ICRC クアラルンプール地域代表部首席代表

山本 理夏/ピースウィンズ・ジャパン事業責任者

ヨハン・セルス/ 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 駐日代表

▪ **コーヒーブレイク**

（15 時 20 分～15 時 40 分）

▪ **第 2 セッション**：「アフガニスタンにおける人道スペース」

（15 時 40 分～17 時 00 分）

シーマ・ガーニ/元アフガニスタン財務副大臣、コラサン・チャリティー（NGO）事務局長

伊勢崎 賢治/東京外国語大学大学院地域文化研究科教授

ティモシー・ピット/国連人道問題調整部 (UNOCHA) アフガニスタン事務所長

ジャック・ド・マイオ/ICRC 南アジア事業局長

▪ **質疑応答**

（17 時 00 分～17 時 30 分）

モデレーター：長 有紀枝/難民を助ける会理事長、ジャパン・プラットフォーム (JPF) 共同代表理事

## 「開会の辞」

ICRC 駐日事務所 所長 長嶺義宣

皆さん、本日は外務省・ICRC 共催の人道支援シンポジウムにご来場くださり、まことにありがとうございます。

第2回目の今年は、テーマを「人道スペースへの挑戦」とし、人道活動を安全かつ確実に遂行する上で、紛争当事者や関係諸国と実際どのように交渉し、取り組んでいるかなどをこの場を借りて議論したいと思っています。

昨年と同時期、私たち ICRC は初めて、外務省と共催で人道支援シンポジウムを開催し、テーマを「人間の安全保障」と「スタッフの安全確保」に据えました。今年は、一步踏み込んで「人道スペース」に焦点を当てます。人道スペースを一言で説明するとしたら、人道支援に携わるスタッフの安全が保障され、救いを求めている人たちのニーズに応えられる環境、です。「人道スペース」を確保、また維持することは、今日、人道支援が直面している問題の共通点だと言っても過言ではありません。被害者へのアクセスが困難になっていることやスタッフが武力攻撃や拉致の対象になる現状を踏まえると、人道スペースの確保が一層必要になります。

「人道スペースの確保・維持」をめぐる議論は世界各地で盛んに行われ、同様に日本でも関心が高まりつつあります。また先ほど私が簡単に説明した「人道スペース」の定義や解釈もアクターによって異なるかもしれません。しかし、本シンポジウムの目的はその定義を明らかにすることではなく、皆さんに私達の現場における挑戦、チャレンジにもっと目を向けてもらいたいからです。その、私達の挑戦がより分かりやすく皆さんに伝わるよう、第2セッションではアフガニスタンを事例として取り上げて、現場の課題やジレンマなど、より議論を深めたいと思います。

このシンポジウムは、人道支援への理解を深め、より支持してもらうため、日本の関係当局や市民社会との対話の一環としてとらえてもらえれば幸いです。ICRC は日本を重要な戦略的パートナーと位置づけ、「戦闘時のルール」である国際人道法の新しい解釈や、日本ならではの人道支援活動の展開に向けて連携していきたいと考えています。今年、私達は、防衛研究所と共催で「平和活動における文民保護」や「自然災害における人道支援活動」に関するセミナーを行いました。また4月には、ICRC 総裁のヤコブ・ケレンバーガーが核兵器の時代に終止符を打つよう呼びかけ、日本でも大きな反響を呼びました。

ICRC が過去に日本に事務所をかまえていたのは60年前でした。そのころ日本は、ICRC の保護や人道支援活動の対象でした。しかし、今日日本は世界という舞台上で重要な人道支援のアクターを目指しています。人道援助はいくつかの国際機関が独占した活動ではありません。より広く、多くの人を巻き込む必要があります。そのため、最近 ICRC が立ち上げた日本語のウェブサイトや邦人職員の積極的採用は、日本がより人道支援に貢献し、自発的に行動する追い風になるものと信じています。

最後にこの場をお借りして、共催者である外務省、そして日本で130年以上にわたって「赤十字」とその人道精神を世に広めてくれた日本赤十字社に深謝申し上げます。また、同じ士気と価値観を共有する皆さんと仕事できることは大変喜ばしいことです。

それでは、本日のシンポジウムが、皆さんにとっても有意義なシンポジウムになることを願っています。

## 基調講演：「人道スペースの確保に向けて」

外務省 外務大臣政務官 山花郁夫

皆様、本日はお忙しい中、外務省・赤十字国際委員会（ICRC）共催人道支援シンポジウム「人道スペースへの挑戦」にご参加いただき、誠にありがとうございます。

赤十字思想誕生 150 周年の昨年 2 月に ICRC 駐日事務所が開所して以来、外務省と ICRC の協力関係は強化されており、昨年に引き続き、ICRC との共催で人道支援シンポジウムを開催できることを大変喜ばしく思います。我が国としては、外交の柱の 1 つである人間の安全保障の観点からも、人道支援を重視しています。

本日のシンポジウムのテーマは「人道スペースへの挑戦」ですが、世界各地での紛争の長期化や、紛争当事者の多様化により、国際人道法の遵守が大きな課題となっています。人道支援努力の活発化の一方で、紛争地で人道支援を行う人道支援要員が攻撃に巻き込まれるケースが絶えません。人道支援要員が誘拐されたり、攻撃のターゲットにされたりする事例も増えています。そのようなニュースを耳にすることが増えている、との実感をもたれている方々も多いのではないのでしょうか。

このような要因によって、人道支援要員の方々が、ニーズ調査や援助の実施といった活動ができるスペース、つまり「人道スペース」が狭まるという問題が生じています。

人道スペースの問題は、今日人道支援を実施するにあたって、最も大きな課題の 1 つであり、国連の場でも真剣な討議がなされています。また、人道支援機関は、それぞれの立場や考え方に基づいて、人道スペースを確保するために種々の努力を行っています。本日のシンポジウムでは、人道支援に携わっているパネリストの皆様にも、それぞれのご経験に基づいた問題意識や対策について議論頂き、この問題をより深く理解する機会として頂きたいと思っております。

ICRC は、人道支援において約 150 年の長い歴史と経験を有し、中立・独立・人道を活動理念とし、その活動は国際的にも高い評価を得ており、ノーベル平和賞をこれまでに 3 度受賞しています。ICRC は、我が国や他の国際機関が安全上の制約等から直接支援ができないような状況や地域においても、時に、唯一の人道支援機関として積極的に活動を展開しています。これは、ほぼ全ての紛争当事者と対話するという ICRC の独自のアプローチによるところが大きいのではないかと思います。中立的な人道支援の象徴とも言える ICRC でさえ、ダルフルやチャド等で職員が拘束される事件が起きていることは、この問題が深刻さを増していることを示すものと考えます。

国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）も、難民・避難民を保護するという役割上、紛争直後や紛争地のそばで活動することが特に多いと承知しています。そのため、UNHCR は、この分野の知見が豊富であり、日本政府と人道支援要員の危機管理能力のトレーニングの面で連携しています。我が国と UNHCR 駐日事務所が協力して、2000 年に国際人道援助緊急事態対応訓練地域センター（eCentre）を設置しました。eCentre は、国連職員に対してトレーニングを実施するのみならず、日本政府職員や日本の NGO にもトレーニングを実施しており、日本の人道支援関係者の能力向上に大きく貢献しています。

日本の NGO も最近では、世界中で積極的な人道支援を展開しています。日本政府としまして、日本の顔が見える NGO による支援活動を重視していますが、その一方で安全管理はより重要になっています。本日は、NGO の立場からも人道スペースの確保の努力や、困難な点についてご紹介頂き、人道支援コミュニティで共有させて頂きたいと思っております。

また、国連人道問題調整部（UNOCHA）は、人道支援活動を実施する機関ではありませんが、多数の国際機関、二国間援助、更に NGO が活動を行う中で、重複を避け、かつ相互に連携してより効果的な支援を実施できるように調整するという重要な役割を担っています。我が国は、UNOCHA を資金面で支援する一方、現地のニーズや治安情勢等の情報共有をさせて頂いています。本日は、全てのアクターの調整者という立場から、人道スペースの確保、UNOCHA の取組等についてご紹介頂けることと思います。

日本自身にとっても、人道スペースの確保は重要な課題であり、特に、アフリカの国々やアフガニスタンで効果的な支援を行う上で不可欠となっています。本日のシンポジウムでは、アフガニスタンを事例にしたセッションがありますので、日本のアフガニスタン支援について少しお話をさせていただきます。

日本はこれまで、アフガニスタン政府に対する二国間援助、国際機関を通じた支援、NGO を通じた支援等により、アフガニスタンにおいて様々な支援を実施してきました。2001 年以降の支援総額は、24.7 億ドルに上ります。具体的には、アフガニスタン自身の治安能力の向上、元タリバンの社会への再統合、持続的・自立的発展のための支援と、厳しい状況の中でアフガニスタンの復興開発のための努力を行ってきました。

他方、アフガニスタンの治安は不安定の度合いを強めており、通常の人道支援の実施が困難な地域もあります。このような状況も踏まえ、昨年 5 月より、アフガニスタン駐在の地域復興チーム（PRT）と連携し、ゴール県チャグチャランに我が国政府の文民要員 4 名を派遣し、支援を実施してきました。PRT と協同することで、日本だけでは支援を実施することのできない地域の人々にも支援を届けることが可能となっています。

このような支援方法は、人道スペースの確保が困難な状況の下でも、具体的な支援を実施する 1 つの方途を提示していると考えます。日本政府としても、現地の治安状況を勘案しつつ、最適な支援を組み合わせて実施していく必要があります。

人道スペースの問題は、今日、人道支援を実施する全ての関係者にとって喫緊の課題です。この後、パネリストの皆様には活発な議論を頂き、様々な見方や知恵、方策が出されることを期待しています。重要なことは、それらが支援の現場で活かされることであり、本日の議論を通じて、人道支援を行う方々の安全が確保され、真に支援を必要としている人々に必要な支援が届く一助となるよう祈念し、私の挨拶とさせていただきます。

ご静聴ありがとうございました。

## 第1セッション：「人道スペースへの挑戦」

### 難民を助ける会理事長、JPF 共同代表理事 長有紀枝

皆様、こんにちは。ただいまご紹介いただきました、難民を助ける会の長と申します。それでは、お時間も限られておりますので、早速、第1セッションを始めたいと思います。パネリストの方々のご紹介は、お手元にありますパネリストの方々のプロフィールをご覧ください。今日、皆さんに最初にご質問したいのが、「人道スペースというのをどのように捉えているか」、「人道スペースの確保に対して、いったい何が脅威となっているのか」、そして、「人道スペースをどのように確保しているのか」。この3点に大きく絞ってまずご質問したいと思います。その後、少し議論した後に、それぞれの機関で後半にお話するアフガニスタン以外で、今それぞれの活動地でどういった国々が人道スペースの観点から課題になっているのか、といったところをご質問していきたいと思います。

### ICRC クアラルンプール地域代表部 首席代表 トビアス・エプレヒト

皆さん、こんにちは。また、モデレーター、そしてお集まりの皆様ありがとうございます。ICRCとして人道スペースに関して具体的な定義というものはなく、また、人道支援機関の間で合意された正式な定義というものもありません。しかしながら、おそらく人道主義の基本である、公平性・中立性・独立性というものが、この定義の基本となるのではないかと考えています。ジュネーブ条約、そして追加議定書は、あらゆる武力紛争下におけるルールを規定しています。もし民間人が最低限の生活を保つことができずに苦しんでいる場合には、人道的且つ公平な形で、分け隔てなく支援が行われるように規定されています。これは人道支援の根幹を成す理念です。しかし、人道活動家は時折、この定義を誤って解釈し、武力紛争に影響を受けた人々に対しては独立性・中立性・公平性を宣言さえすれば、安全にアクセスできる「権利」があるのだと考えてしまう傾向があります。こういった原則は一方向的に宣言するだけでは十分とは言えません。むしろ、こういった原則を人道支援活動を行っている全ての人に対して十把一絡げに適用してしまうと、軍事、政治、宗教、そして人道的活動の境界線があやふやになってしまうということに繋がります。そして、実際には人道スペースへの安全なアクセスを確保することを難しくしてしまいます。

特に、政治プロセス、あるいは軍事的な側面にも関連する場合には特に気をつけなければなりません。たとえ、それが地域や国の安定のためであったとしても、ある文脈の中ではステークホルダーを脅威にさらすことになりかねないからです。よって、支援の意図を宣言することより、どのようにその人道支援が認識されているか、ということが重要だと考えます。それが、紛争当事者から肯定的あるいは批判的な反応を得ることが可能かどうか、援助する際の安全なアクセスが確保できるかどうかを決めると考えます。人道スペースという概念に照らし合わせて言えば、人道スペースは外部から当たり前に与えられるものではなく、紛争の状況の中で様々なステークホルダーに受け入れられることによって初めて獲得できるものです。そのため、どういった人道スペースへのアクセスを得られるかは、それぞれの人道支援組織によって変わってくるものなのかもしれません。

人道スペースに対する脅威というものは、基本的には2つの側面から来るものだと思います。まず1つは、多様な紛争当事者です。彼らが国際人道法の原則を尊重しないことによって、人道支援活動を行えるスペースを限定してしまうことです。例えば、彼らが占拠下における

民間人に十分な物資の供給をしなかったり、外部からの人道支援の供給を拒む、あるいは民間人、人道支援要員、そして水道や衛生施設など重要なインフラを意図的にターゲットにするということもありえます。また、もう1つの脅威は、目的や背景が異なる人道支援組織が多数集まることによって、こういった主体同士の境界線があいまいになり、紛争当事者にとって混乱を呼ぶことです。これは、各団体の援助の行動の背後にある意図についても、彼らの認識に混乱を生じさせるかもしれません。

ICRCとしてはこの両側面の脅威に対する対応として、まず第1に、全ての紛争当事者との対話を行っています。国際人道法の理解を推進しそれを広めていく、また、必要あらば、様々な紛争当事者に対して国際人道法における彼らの義務について啓蒙する活動も行っています。これにより、国際人道法がより尊重され、人道支援団体によるアクセスも広がるということに繋がると考えています。また、第2に、ICRCの活動を、一貫性及び透明性のある形で説明することを実践しています。これは非常に時間のかかるプロセスです。言葉だけでは十分ではありませんので、やはり自分たちの活動の現実が、説明される理論と一致していなければなりません。そして、独立した公平な、人道支援に限った行動というものは全ての所で一貫して守っていかなければいけません。全ての紛争当事者と対話を確立するということが、ICRCの根本的なやり方であり、また人道スペース、あるいは人々に対するアクセスを確保・拡大していく方途になります。我々の行動においても、他の人道支援団体からも完全な独立性を保たなければなりません。少しでも紛争当事者と関係がある、または独立でないという風に認識されてしまうと、それは脅威にもなりえますし、我々の組織のイメージも損なわれます。しかし、明記しておきたい点として、ICRCは我々のアプローチが必ずしも人々にアクセスする唯一の方法だとは思っておらず、もちろんその限界についても十分認識をしています。我々の手法は、数多くあるアプローチの内の1つであるし、それらの様々なアプローチは補完性のあるものだと思っております。一番重要なのは、これらの様々なアプローチの活動と意図を紛争当事者が理解するということだと思います。

ICRCが、あるいは人道スペースへのアクセスがこの何年かにわたってどう進化してきたかということについて、2つの例を交えながらお話したいと思えます。ICRCは、現在、80カ国以上で活動を展開しておりますが、その中のパキスタンとイラクについて少しお話したいと思えます。まずパキスタンについては、今も継続している「国内紛争」、そして、同国の歴史上類に見ない「自然災害」に苦しんでいます。洪水による被災者もかなり出ていますし、また紛争と洪水の両方の被害にあっている人々もいます。パキスタン政府はその人道援助、また様々な人道支援団体の地域へのアクセスに責任を負っており、これは勿論、国連、国連関連機関、そしてICRCなどにも影響します。

しかし、その人道的な活動をパキスタン国軍が率いるということになりますと、すべての当事者が適切だとは判断しないかもしれません。実際には、国軍が援助物資を洪水の被災者に届けたり、あるいは避難させたりするのに役立っていることが、人道的な介入と軍事的な目的の境界線があいまいにしている恐れがあります。特に、軍と敵対関係にある地域ではそういうことが重要な意味を持ってきます。軍事活動と人道支援の境界線が崩れることによって、ICRCなどを含めた人道支援団体が中立・独立な人道活動をパキスタンで行える場所が限られてしまうという問題が生じます。こういった状況にもかかわらず、ICRCはパキスタン赤新月社等と協力して、国内における主要な人道支援団体として活動し、人道支援の原則を保ってきました。また同時に、ICRCはすべての紛争当事者との対話を続け、この中立・独立・公平な人道支援の原則が理解され、受け入れられるように努力しています。というのは、我々は厳しくこの原則に従ってのみ、すべての被災者にアクセスできると考えているからです。このパキスタンの事例は、ICRCとして何年も続く活動の中で、人道スペースが徐々に限られてきている事例のひとつだと言えます。

もう1つ、イラクについてですが、国内での治安上の制約により発生している様々な問題については皆さんも良くご存知だと思います。ICRCも、戦争の初期に治安上の問題を経験し、それによって、我々のプレゼンスを大幅に削減し、活動を適応させることを余儀なくされました。しかし、このような状況下であっても、私たちは軍のエスコートや保護に頼ったり、グリーンゾーンに退避したりということはありません。同時に、ICRCは全ての当事者との対話を確立するというを行ってきました。そして、（全ての当事者との）ネットワーキングと信頼醸成の努力によって、今、それが実を結んでいます。2年前から、外国人スタッフを含むICRC職員も比較的自由に、イラクのほとんどの場所を移動することができるようになってきました。また、700人のスタッフのうち9割は、長期間に渡り、イラクに常駐しており、ほとんど軍の保護なしに生活及び仕事をしています。2年前でしたら、ICRCがイラクのどこの地域で活動しているかを説明しなければいけませんでした。今はどこで活動していないかを説明するほうが早いくらいです。そのため、我々にとっての人道スペースはイラクでここ数年間でかなり拡大したと思います。

### ピースウィンズジャパン 事業責任者 山本理夏

ピースウィンズジャパン（PWJ）の山本理夏と申します。まずPWJの簡単な紹介をしたいと思います。私たちの組織は、日本に本部があるNGOで主な活動内容は、紛争や自然災害、貧困などで支援を必要としている方々に対して支援活動を行うことです。ただ他の組織と大きく違うのは、例えば、ここにいるお2人の方々の組織は国際機関として国連・あるいは国際赤十字運動というかたちで形成されているのに対して、私たちは一般の方々の会費、企業のご寄付、あるいは政府からの助成金で、時には国連などの組織と協力としながら事業を実施している民間団体であるということです。また、もうひとつ大きく違うのは規模ではないかと思えます。今、ICRCの方が80カ国で事業を展開しているとおっしゃっていましたが、今現在PWJは、イラクやアフガニスタンをはじめ8カ国の国や地域で活動しております。世界の人道関係の機関の中では決して大きいほうではありません。

人道スペースという問題をNGOの立場から少しお話をしたいと思います。人道支援を実施している機関は、NGOだけではなく、国連を含めてたくさんあります。NGOが人道支援を行う際の特徴としては、組織が小さいので小回りがきいて、柔軟な支援ができることであることや、あるいは現地のスタッフを起用し物資を現地で調達するため、事業の効率が良いことなどがあげられます。今回の人道スペースに関していえば、私たちが中立な立場であるということも大きな特徴ではないかと思っております。

例えば、日本政府等の支援はどうしても、相手国政府あるいは他の国との外交的な関係を援助の判断の際に考慮する傾向があるのではないかと思います。しかし、NGOはそのようなことではなく人道的な見地のみで判断し、支援を実施することができます。例えば、国連もたくさんの国々が加盟しており、その加盟国によって成り立っている組織です。そのため、国づくりなども行う等、人道支援のみを専門としているわけではありません。そういう意味では、NGOというのは、必要な人に必要な支援を届けるということに注力しているという特性を持ち、他の政治的な関係にとらわれることなく、中立性を保ったまま支援を届けることができる存在ではないかと考えております。

紛争地で人道支援を行うときは、中立性を維持するということはとても大切なことです。そして、人道スペースということもこの中立性の議論に深い関係性があると思っております。人道スペースと皆さんが聞いても、もしかしたらピンとこない、あまり普段の生活で使われ

ない言葉なのかもしれませんが、中立で公正な支援が可能であるような状態だと考えます。NGOが、本当に必要とされている支援を、本当に必要な人に届けるためには、この人道スペースという概念は非常に大切です。

人道支援がきちんとできる状態というのは、例えば、支援を必要とする人々のことをきちんと知ることができる、公正に支援を届けることができることを指します。現場では、「ここから先の村は治安が悪いから行けない」、あるいは「この州から先は紛争地だから立ち入りができない」というような理由で私たちが入れないところがたくさんあります。このような状況下では、本当に支援を必要としている人々に支援を届けられない事例もあります。また、現場でよく起こるのは「ここから先は自分たちが配るから、物資を置いていってくれ」と言われたりですとか、独自で調査したい場合でも「それはできない」と断られてしまったりといったような場合です。このように、現地の状況などを私たちが直接確認できないということは、人道スペースを脅かす問題ではないかと思います。

もう1点、山花政務官の基調講演の中でもありましたが、支援を届ける私たちスタッフ自身の安全ということも最近では問題になってきております。言うまでもなく、私たちのように小さなNGOが治安の事件に巻き込まれたり、スタッフが誘拐又は殺害されたりしてしまうと、その地での活動を継続すること自体が難しくなります。残念ながら私たちが支援を提供している現場の環境というものは良くなってきていません。アフガニスタンを筆頭に、私たちが支援を届けることが難しくなっている地域が世界中にはたくさんあります。治安が悪くなってきたら、NGOは軍隊に守ってもらえばいいのか、あるいは、（安全確保が出来ない以上）もうNGOとして支援ができないから撤収し、軍隊が支援をすればいいのか。単純に考えるとこのような結論に陥ってしまいがちです。治安の悪い場所での人道支援のあるべき姿について、考える必要があります。

私はNGOが支援を届けられるのは地元の住民の人々の信頼があってこそだと思います。もしNGOが軍隊と一緒に支援活動を行ったり、その軍隊が戦闘行為を行っていることを住民が知っていたら、それは意図が無くても私たちの支援が紛争のどちらか一方に肩入れしていると思われてしまうと思います。それにより、私たちNGOも一緒に「敵」と見なされてしまい、結果として「お前たちは出ていけ」と言われて現場から追い出され、支援が届けられなくなるというような悪循環が、人道支援の現場では起こりつつあります。そのようなことを避けるためにも、中立で、どの関係者ともある程度の距離をおいて、住民からの信頼を得ていくということが非常に大切であるし、それを実践していくのが非常に難しいのが現場であると思っております。

**国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 駐日代表  
ヨハン・セルス**

皆さんこんにちは。本日はこのような機会に参加させて頂き、嬉しく思っております。人道スペースというテーマの議論を、日本においてできるということはこれまであまりなかったと思います。それが、今このようにして人道スペースについて、皆さんと議論することが出来る背景として、まず第一に、日本が非常に複雑な国際問題に関わるようになってきた、また、国際社会、特に人道支援を実施する国々が直面している複雑な問題に関与するようになってきたということです。このような議論の場を持つことは、日本政府のみならず、国際機関、一般の人々が関心を高めることに繋がると考えています。こういった議論を私たちとしても是非応援していきたいと思っております。

さて、本日私がお話しさせて頂く視点は、先にお話されたお二人とは少し異なります。というのは、私は UNHCR の人間ですので、国連のシステムの一員という、特定の角度から人道スペースというものをしています。また、もう一つの視点としては、私たちは人道支援ミッションだけではなく、避難民となった人々に解決策を提案するという具体的な任務があります。そのため、私たちの視点は必然的に平和構築、あるいは開発とも結びついています。

UNHCR は国連の一員ということで、人道スペースを考えるにあたり、まず主要な国連システムの観点を理解する必要があります。国連総会決議 46/82 では、国民を保護又は支援する責任というものは、まず一義的に政府にあると述べています。これは非常に重要な出発点です。すなわち、政府が自分の領土内で人道支援を調整及び組織化して、支援を実施するという責任を負っているということです。こういったことを、時に人道支援団体は軽視してしまうことがあります。故に、本日の議題は、政府がそういった責任を果たさない、あるいは果たす気がないことによって、人道支援の調整が行われなかった結果生じた支援のギャップということになります。このようなギャップについて、お二人のお話の中で触れられていたと思います。そのギャップは、政府側から、あるいは非国家主体や反政府勢力によって生じるものかもしれません。また、地域社会そのもの、つまり受益者自身が提供されている支援を自分たちの伝統及び文化にはそぐわないと見なすこともあります。例えば、アフガニスタンやソマリアへの支援で女子教育を提供した場合、私たちが正当な人道支援だと考え実施していることも、受益者にとって同じ支援とは写らないかもしれないということであり、これらについては十分念頭においておく必要があります。

また、他にもいくつか指摘したい点があります。まず、人道支援というのは大きな全体像の一部として見なければいけません。つまり、その国の政治的な展望や平和構築及び開発の一環として考える必要があるということです。これはよくニューヨークの国連本部で問題になることですが、国連安保理がある特定の国へのミッションに関して、付託事項やマンデートの草案を策定、または採択する際、人道機関の独立や人道スペースに関する文言が盛り込まれることがあります。そのため、全体像の中で人道支援を位置づけ、認識することが重要です。これは、私が指摘したい2つ目のポイントでもありますが、紛争あるいは紛争後の状況における、いわゆる統合された国連のアプローチにも繋がっていきます。これは非常に複雑な問題です。この議論はまた後でできるとは思いますが、援助国にとっては「ひとつの国連」、つまり統合された国連というものがさらに強調されてきています。私たちの言葉で言えば、結束及び連帯し、組織としての目標を共有するということです。国連のシステムの中でも様々な機関があり、様々な専門知識、能力があります。そこで、いかに私たちがそれぞれの独立性を保ちながら活動しつつ、共通の目標を達成できるかということが重要です。

次に、UNHCR そのものについてお話しすると、私たちのマンデートというのは、人道的、非政治的な任務として、国連総会によって規定されています。しかし、私たちのタスクというのは、難民への保護と支援、また難民問題の解決策を提供するということです。そのため、私たちの言う「保護」とは、単に紛争のために国境を越える難民だけではなく、国内避難民（IDP）をも対象としなければなりません。これは、国家主権の問題とも関わってくる、大変難しい、且つ複雑な問題であり、人道スペースの問題にも影響を与えます。それと関連しているのがもう一つ、無国籍者の人たちの取扱いです。全く国籍や市民権を持たない人々に、どのように保護を提供するのかについては、非常に大きな課題となっています。

もう一つの展開として、ICRCの方が少し示唆されましたが、自然災害の被災者の保護にどのように関わるかということです。これは国連のシステムの中でもギャップが生じている問題の一つであり、近年のハイチやパキスタンの災害により焦点が当てられ、まさに自然災害の被災者をどう保護するのかと課題を提示しています。以上が私たちが焦点を当てている主なポイントです。

そして、今度はこれらの問題を事業実施レベルに結び付けたいと思います。例えば、難民危機に対して解決策を提案したい、あるいは難民の帰還及び社会復帰をその国で行いたいとなると、やはり政府と緊密に協力しなければいけません。また、政府を含む開発援助の主体との協力も必要です。こういったプロセスの中で、難民たちがどのように開発計画に関わっていきけるのかを考えなければいけません。この議論を今後どう進めていけばいいのか。これは ICRC、UNHCR、そして国連の様々な機関、そして NGO コミュニティーがすでに広く共有している問題です。この議論を、先ほどの PWJ（山本さん）の方よりも一歩踏み込んで進めてみたいと思います。

確かに NGO の活動は色々なメリットがあると思います。しかし、さらに必要なのは次のレベル、つまりコミュニティ・グループというレベルでの協力及び調整です。つまり、公式・非公式な協議を通して人々を結束させるということです。例えば、ソマリアでは内戦が 20 年間に渡って続いており、社会的に非常に困難な状況にありながらも、UNHCR は保護や支援を提供しています。これは、地元の組織、特に女性団体が活発に活動していますが、これらの組織を通して実施しているからです。ソマリアだけではなく、ダルフルでも同様です。いかに、こういった非公式なグループの能力開発を通して、支援・保護を提供できるようにするかということが、今後の課題となるでしょう。つまり、人道支援のコミュニティをもっと広げて、伝統的なステークホルダーやパートナー以外にも目を向ける必要があると思います。

また、第 2 のポイントとして、すでに前のお二方がお話しになったと思いますが、もう少しうまく現地のコミュニティの関与を促進していかなければいけません。というのは、彼らの人道支援への見解と、私たちの見解とは異なる可能性があるからです。私たちの任務は、彼らのニーズに応えることであって、私たちが最善と考えているニーズに応えるのではない。その区別が、現状では必ずしも明確になっていないと思います。

最後に、山花政務官がおっしゃっていた「国際人道援助緊急事態対応訓練地域センター（eCentre）」について触れたいと思います。私たちがここ日本で大きく関与してきたのは、アジア太平洋地域における人道支援をより良いものにするために、人道活動の訓練や能力強化に関する活動を実施しています。基本的には、小規模なセンターを立ち上げ、スタッフの治安、緊急対策、交渉スキル等の訓練を行っています。例えば、ある紛争地域や開発対象地域へのアクセスが必要な場合は、交渉スキルが鍵になります。また、政府、NGO、国連、そしてその他関係者等、支援の場において重要なアクターの多くがこの eCentre に関与しているという点では大変ユニークであり、非常に実務的且つ実践的な訓練の場となっています。そのためにも、この eCentre 強化が、将来的にも非常に重要になってくると考えています。

## 第1部パネルディスカッション

### 長有紀枝

パネリストのお三方、本当に有難うございました。

冒頭で、長嶺 ICRC 駐日事務所長からこのシンポジウムの目的は、人道スペースの定義付けを行うことではないというお話がありました。しかしながら、3人の方々のお話を踏まえれば、ICRC、NGO、国連それぞれの立場で、人道スペースやそのアプローチも少しずつ違った理解があるということがお分かりいただけたかと思います。人道スペースを最初に提唱したのは、国境なき医師団（MSF）の前会長のロニー・ブローマンと言われています。人道スペースについて、彼は「支援の受益者と対話する自由」、「現場のニーズを調査する自由」、「救援物資の供給がきちんと行われたか、そのモニタリングをする自由」といった条件を全て持ち合わせている空間が人道スペースであると説明しました。当然、軍事指導者とか、独裁者のプロパガンダにならない、直接統治されないということも含まれると思います。

また、人道スペースにおいて、非常に重要なものの中に、中立性、独立性、公平性という概念があります。特に、独立性に関しては、今のそれぞれのお話において、各々の立場や考え方が違うというのも明らかになったと思います。ICRC あるいは NGO は、独立性というときに「国家からの独立」も当然入っているのですが、国連の場合はそうではなく、軍事的なものとは混同されないという意味での独立が強調されたのではないかと思います。

それでは、トビアスさんから、何かご質問・コメントされたいことがあればお願いします。

### トビアス・エブレヒト

大方、先程皆さんが言われたことに合意します。ICRC として常に強調していることは、支援を必要とする人々へのアクセスを確保することです。「多分こういうものが必要だろう」という風に間接的に考えるのではなく、直接支援が必要な人々にアクセスし、現地で彼らの真のニーズを査定することができるかということです。ICRC が直接、あるいは受け入れ国側の様々な関連機関、あるいは民間団体を通して、このようなアクセスができるということが重要です。

1つヨハンさんにご質問ですけれども、国連機関というのは非政治的、且つ人道的な委託範囲やマנדートを持っている一方で、政治的な問題にも取り組んでいる。つまり、2つの帽子を使い分けなければいけないというような状況にあります。これに対して、非常に敬服しているのですが、例えば、パキスタンのような複雑な状況下において、どうやってその2面性を持ちながら支援活動を実行するのか。あるいは、アフガニスタンやスーダン等でも国連は非常に深く関与しており、もしかしたら紛争当事者と思われるかもしれない一方で、非政治的な組織として活動を行っていると思いますが、これらの立場をどうやって使い分けているのか、もう少しお話を聞きたいと思いました。

それから、山本さんに対しての質問ですが、ICRC はジュネーブに本拠がありますが、我々は明らかにスイス政府とは独立しています。しかし、その資金の大半を1カ国の助成金から受けている NGO の場合には、その独立性というものをどのように担保してらっしゃるのかをお伺いしたいと思いました。

### 長有紀枝

ではヨハンさんから回答をお願いしたいと思います。

## ヨハン・セルス

非常に難しいご質問を頂きました。決して簡単にご返答できる質問ではありませんが、やはりそれは国や状況によって違うと申し上げるとともに、それはあくまでもケース・バイ・ケースではないかと考えています。例えば、ソマリアのケースを申し上げます。実は、私自身、以前のニューヨーク勤務時、ソマリア問題に深く関わっておりました。ソマリアは人道的な危機としても、最悪の部類に入るのはないかと思えます。60万人近い難民が隣国へと逃げ出し、その大半がケニアへ逃げました。そして、今も毎週約千人の人々が、国境を越えてケニアに避難をしています。昨日の私どものプレスリリースでは、危険性を考慮し、ケニア政府に対してソマリア難民を本国に帰還させないように嘆願致しました。エチオピア、そしてイエメンなどにも大量の難民が流入していますし、それに加えて国内でおよそ150万人が強制的に移動させられています。

ソマリアの大きな問題の一つは、中部、それから南部ソマリアへのアクセスが確保出来ないということです。治安の問題もありますが、アル・シャバブという武装グループが各地を統制しています。また、国際的にも認識されている現在のソマリア暫定政府は、能力が不足しています。さらに状況を複雑にしているのは、ソマリランド、プントランドといわれる2つの北部の地域では治安が比較的安定しているという事実です。この地域では私たちもかなりのプレゼンスを持っていますし、支援活動も活発です。以上のように、人道スペース、人道的な対応といったときに、どの地域が対象かによって異なりますし、非常に流動的、動的に変化するものなのです。

これらを踏まえ、ソマリアのUNPOSという政治ミッションに関して、お話をさせて頂きたいと思えます。かなり以前から、UNPOS オフィスを拡張し、ソマリアに国連平和維持活動を派遣するべきかという討議が安保理で行われており、今でもこの議論は継続しています。また、ある政治的意図が人道支援を、国連の統合アプローチの枠組みに沿った政治ミッションの一環としようとする動きがありました。これが実現すると、人道支援は政治的意図による影響を受けるということになります。これは人道支援の中立性・独立性といった問題に抵触するため、非常に論議を呼ぶ問題です。様々な人道機関がこれに強く反対致しました。というのは、人道支援が政治ミッションの一環となってしまうと、アル・シャバブや他の武装組織から、私たちは解決策ではなく、むしろ問題の一環として認識されてしまう可能性があるからです。既にこのような誤解によって、WFPでも何人ものスタッフが犠牲となりました。そして私たち UNHCR や UNICEF でも、何人かスタッフが誘拐されています。

私たちは「このような活動・問題に対しては（政治的意図からの）独立性を主張します」といった立場を明確にしなければいけません。このような特徴は、国連の短所と言えるかも知れません。しかし、国連システムの長所と言える部分でもあるのではないかと思いますし、是非その点を強調したいと思えます。私たちの組織は非常に多様性に富んでおり、政治的タスクや開発援助、または軍隊に加え、独立性を保ちつつ人道支援も出来るのです。また、国の安定という一つの共通の目標に向けて、国連全体として仕事をする事が出来るという意味でもユニークな組織だと思えます。

## 長有紀枝

ありがとうございます。それでは、理夏さんからもご質問に答えていただきたいと思えます。

## 山本理夏

NGOの立場で、政府から支援を貰っているながら、どこまで中立及び公平に支援が届けられるのかという大変難しい質問を頂きました。私たち PWJ は、ジャパン・プラットフォーム

(JPF) という人道支援を行うための官民連携の枠組みの一員として加盟しており、その枠組みには NGO だけではなく、政府や民間企業の方も入っています。その中で、私たちが議論しているのは、どうやって人道支援を効率的且つ効果的に皆の協力の下に届けるのかということです。したがって、NGO の中には賛成なさらぬ方もいるかもしれませんが、私自身は、政府の資金あるいは政治的な資金を、NGO 等が貰って使ったからといって、直ちにそれがその団体の中立性を損なうものだとは思っていません。一番大切なのは、赤十字運動や NGO 等で話し合っただけで決められた「行動規範 (Code of Conduct)」の中において、人道支援、あるいはそれ自体を外交の道具にしないという項目に抵触しないことではないかと思っています。

支援が必要な人と政府が支援をしたいところが重複することは多いと思います。政府と NGO が一緒に支援を行っても良いし、一緒に行った方がより良い仕事ができること場合もたくさんあると思います。その時に、中立で公正じゃないといけなくて協力しませんが、言う必要は無いのではないのでしょうか。私たちのような小さな NGO では、一団体で出来ることは非常に限られています。色々な人と協力しながら活動を行っていかなくてはならないときに政府だからという理由で協力することをためらう必要は無いのではないかと思います。NGO として一番最低限守らなければいけないことは、本当に支援が必要な人に十分な支援が届けられているのか、つまり、支援が外交の道具になっていないかということ、自分たちで確認することだと考えます。そのような確認がきちんと出来ていれば、他の団体と一緒に支援をやること自体はまったく問題ないし、逆にどんどん一緒に行っても良いのではないかと思います。

### 長有紀枝

理夏さん、ありがとうございます。ちょっと補足しますと、今お話に出てきた行動規範 (Code of Conduct) というのは、1994 年に、ルワンダ紛争の直後に、そこでの苦い経験から ICRC や IFRC 等の赤十字運動、それから様々な NGO が一緒になって作ったもので、10 カ条からなる人道原則です。理夏さんの所属する PWJ は、JPF の一員でもあるのですが、現在、JPF には日本国内の 32 の NGO が加盟しております。この団体は、政府資金が 8 割以上入っているところなのですが、加盟するためには必ずこの Code of Conduct に署名することを条件にしています。

それでは、議論も深まっておりますが、ヨハン・セルスさんや理夏さんから、ご質問やご意見がありましたらお願いします。

### ヨハン・セルス

今までの議論の答えに繋がるかもしれませんが、大きな課題として、人道スペースが限られている状況では、治安その他の多くの制約で活動が困難な場合があります。しかし、同時に支援を届ける責任、受益者のニーズを満たすという責任は支援者側にあります。そうすると、この問題にどう対処するのか。そこで出てくるのが、リモート・マネージメント (遠隔操作による事業管理) です。つまり、必要な支援を遠隔地から現地に、どのようにして受益者に提供するかという課題を提示しています。例えば、国際 NGO だけではなく、国内の NGO とどのように協力するのか。この点について、ICRC の方に対する質問になるかもしれませんが、いかに各国のパートナーと協力するか、あるいは付託事項やマンデートの理由上、それは困難なのか、ご質問をさせて頂きたいと思います。

### トビアス・エブレヒト

ソマリアについて、ICRC の中でもリモート・マネージメントを語る上で格好の事例だと思っていますので、少し話させて頂きます。現地での治安の制約上、15 年以上前に、ICRC はソマリアでリモート・マネージメントを導入しました。そこで、ソマリア人の現地のスタッフを

採用し、現地 NGO や各赤十字・赤新月社等の地元のパートナーとも密接に協力しました。これは、ソマリアのみならず、パキスタンやイラク等の様々な国においても同様です。

ソマリアを例に挙げますと、必要に応じ、あるいは定期的な訪問をナイロビから行っていましたが、現地に常駐するスタッフは全部ソマリア人でした。これによって、ソマリアにおける状況の変化があつたにも関わらず、退避することなく活動を続けることが出来ました。アル・シャバブの勢力拡大もありましたけれども、最初から当事者との対話を確立するということが非常に重要でした。しかしながら、今現在、アル・シャバブの全てのレベルの当事者と交流があるとは言えませんが、彼らが統治する地域でもアクセスは得ています。つまり、リモート・マネージメントというはソマリアで機能し、成功しており、ある特定の背景の中ではうまくいくものだということと言えます。特定の状況下においては、これが唯一の解決策と言えるかもしれません。さらに重要なのは、各国内において信頼のおけるパートナーと関係を構築し、維持していくということであり、私たちにとって多くの場合は各国の赤十字社や国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）と協力するということです。

### 山本理夏

治安が非常に悪いところで、どうやって支援をするのかについてですが、NGO の場合は、支援を提供する裨益国に、支部や支社がない場合が多いです。大きな NGO とは異なり、私たちのような NGO が全ての国にカウンターパート、ピースウィンズ支社があるわけではないので、そういう時に私たちが一緒に活動を行っていく相手というのは、現地の市民社会や住民の方々ということになるかと思えます。そう考えてみると、治安の良し悪しに関係なく、住民の方々と一緒にやっていくというのは私たちの手法であり、やり方であるということに変わりはありません。つまり、治安が良いか悪いかということは状況としては大切であるけれども、あまり手法としての区別は無いのではないかと思います。ただ治安の悪いところでアクセスが制限されていて、例えば、私たちが毎日村に通って住民の方と話ができないというようなことはありえると思えます。例えば、私が日本にいて、メールや電話でリモート・マネージメントを行うことは難しいと言わざるを得ません。やはりその間に、中間となる存在を捜していかないと、日本に居ながらにして、遠い地域の住民の方々と事業を進めていくというのは困難だと思います。つまり、現地のパートナーとの間で、お互いを知り、「私たちはピースウィンズという団体で、こういうことをやっています。一緒に支援をしていきましょう」ということを伝えるプロセスが非常に大事かと思えます。現地での治安が悪いときなどは、こういうプロセス自体に、非常に時間や移動の経費がかかったり、そのプロジェクトという結果に結びつく前段階のプロセスに相当の費用と時間を費やしていくことが必要とされます。しかし、そういうことが大切なのではないかなと思っています。

### ヨハン・セルス

UNHCR の内部でも議論してることですが、もう一つ大きな課題としてあるのが、倫理的な問題です。私たちは国際組織として、いずれは自身のプレゼンスを低下させ、そして現地の NGO や地域社会などのパートナーと協力の下、権限委譲をしていかなければならないと考えています。と同時に、付随する危険要素も彼らに委譲することになりますが、それにどう対応するかということが問題です。やはり、私たちも責任を負っており、権限委譲をすることで、現地の人々を危険にさらすのか、どこにその敷居や線引きがあるのか、どの程度まで権限委譲を進めていいのかということについて、考える必要があると思えます。こういった状況は今後も増えてくると思えますので、人道支援団体が今後、将来的に対応していかなければいけない状況だと思えます。

### トビアス・エブレヒト

1つ確認しておきたいのが、リモート・マネージメントという話をするとき、我々の場合は自分達の現場のスタッフを対象者に考えています。つまり、遠隔操作する相手は、その国に

駐在している ICRC 職員、そしてその国の赤十字・赤新月社の人々であり、独立性、公平性、中立性を保った同じ原則に基づく組織の人、同じファミリーの一員であるということです。我々としては活動の仕方、行動原則が一致しており、直接人々にアクセスするという原則が維持されているということが重要です。リモート・マネージメントに関しては、完全に別の組織に権限を委譲してしまうということは、私どもとしては念頭においていないということです。

### 長有紀枝

お三方から、危機管理についてリモート・マネージメント、つまり遠隔管理、遠隔操作と呼ばれる手法についてお話をお伺いしました。少し補足の説明をしますと、外国人が入れないような危険な地域で活動をする場合、外国人は隣国あるいは本国に引き上げて、現地の職員やパートナーにお仕事を全部お任せする仕組みのことを、リモート・マネージメントと言っています。こちらも国連、赤十字、NGO それぞれで色々なレベル、あるいは関心度の違いがあることがお分かりいただけたと思います。これは第2セッションのアフガンでも大きな問題になっているところですよ。

リモート・マネージメントに関しては大きく分けて2つの問題があります。1つは、倫理的問題です。外国人がそこに居れないのは危険だからなのですが、その危険な現地での活動を現地の人にお任せすることで、外国人の危険を現地の人に肩代わりさせているという倫理上の問題です。昔は外国人は危険でも現地の方は安全という地域がありましたが、今ではその神話が崩れており、現地の方も、人道援助活動に従事する人は狙われやすい、危険に晒されやすいという状況があります。

それからもう1つは、ドナーによる拠出金の使用に係る責任ということがあります。直接的にドナーからお金を預かっているのは外国の団体であるのにも拘らず、現地の人に全てを委託し、それはもしかしたら現地の方が一生かかっても得られないような大金かもしれません。それを注ぎ込んで事業を進めるということからくる「説明責任」の問題についても考慮する必要があります。あるいは、そこだけに注意を向けてしまいますと、現地の良いパートナーとは一体どういう方々なのかという疑問が起こります。結果として、より良い活動をするよりもより良い会計報告をしてくれる組織のほうを評価しがちになる等、本末転倒な評価が行われるような現状もあるかと思えます。

残りのお時間も差し迫ってきましてので、最後に一言ずつ、お三方からコメントがありましたら是非お願いしたいと思います。また、セルスさんからは、国連では全体の統合されたミッションの中ですべて人道援助も位置づけているというお話がありました。ICRC とは大きく違う点だと思いますので、その点についてもトビアスさんからコメント頂けたらと思います。

### ヨハン・セルス

一つ確認したいのですが、ダルフル等の場合に行われている統合された国連平和維持活動は、紛争下の状況での活動のため、人道支援の活動はミッションから外れるわけですよ。しかし、その後平和維持から平和構築の活動に移った段階で、そこで初めて人道部門を含んだ形での、統合アプローチとなります。しかし、この「統合された (integrated)」という言葉は適切ではないかもしれません。我々の言う「統合された (integrated)」という意味は、「一貫性 (coherence)」を指しています。軍でその言葉を使うときのような、指令や統制という意味ではありません。つまり、国連全体として目標を共有する、あるいは共通のものを目指して共に活動、協調、または調整するということを意味しています。よって、統合化されたミッションだからといって、政治部門が人道支援部門の人たちの活動に関して指示を

出すということではありません。統合ミッションといってもそういった仕組みではないということを理解していただくことが重要です。

それからよく問題になるのが、紛争国において、いつ、どの時点で紛争が終結したと定義するのかということです。例えば、イラクやアフガニスタンでもそうですが、和平合意や国連安全保障理事会の決議などに伴い、紛争後の国への平和構築が国際援助の焦点になるかと思えます。しかしながら、現実にはまだ紛争状態にある、もしくは紛争状況に戻ってしまっているという事態も度々あります。そうなると、ミッションの構成は変化する状況に適應していないという結果になり、これもまた大きな課題と言えます。国連の仕組みにおいては、そういった流動的に変化する現地の状況に、効果的かつ迅速に対応できる形にはなっておらず、このような状況を把握するということが重要だと思えます。

### トビアス・エブレヒト

先ほどの、「統合された（integrated）」ミッションに関する質問に対する答えですが、私は冒頭発言でも申し上げましたとおり、ICRCはその原理原則上、そのような統合化されたミッションの一部として活動することはできません。しかし、だからといって人道支援の調整ができないということではありません。山本さんが仰ったように、現地においては誰も単独で活動するということはできません。やはり協力していく以外にないのです。ですから、調整をするということ、そして、それによって支援が必要な人々に対して可能な限り、ベストな解決策あるいは支援を与えるということが重要です。そのために、私どもはいわゆる調整メカニズムには積極的に参加する（“to coordinate with”）ようにしています。但し、我々自身が「調整対象」（“to be coordinated by”）にはなれないということです。ちょっとしたニュアンスの違いかもしれませんが、私どもとしては独立性を維持する上でもこの線引きが非常に重要だと申し上げたいと思えます。

### 山本理夏

最後なので、今の議論とは少し違う角度でのコメントをしたいと思います。人道支援において、人道スペースを確保するために一番大切なのは、その支援を受けている地域や支援を届けている住民からの信頼ではないかと思っております。その住民の信頼を勝ち得ていくためには、こちらから、例えば今から半年以内に学校を50個建てますというようなプロジェクトを押し付けるのではなく、住民の方々と話し合いながら、住民の方々が何を必要とされているのかということ、住民の方々のペースで決めていくことではないかと思えます。それは、日本とは時間の流れやお金の使い方も違います。あるいは、国連や赤十字のやり方とも違うかもしれません。しかし、住民の方々と一緒にやっていくという意識や姿勢が無いと、結局人道支援というのは良い結果を生まないのではないかと思えます。

そして最後に、そういった現場に即した人道支援を可能にするためには、この会場に来て頂いた方も含めた一般の皆様方の関心が非常に大切だと思います。人道支援や人道スペースというのは難しい、あまりピンとこないというようなことでは無く、こういうことに関する関心や興味をもっともっと多くの方に持って頂きたいと思えます。もっとたくさんの方に知って頂く事で、そういった支援される側のニーズに即した援助が可能になってくると思えますし、ドナー側にもプレッシャーがかかって、あまり無理な形ではない、住民の方々と対話をしながらの支援になっていくのではないかと思えます。こういう話を難しいと思わずに、もっともっと関心を持って頂きたいと思ったので、最後に一言加えさせて頂きました。

### 長有紀枝

お三方、ありがとうございました。ちょうどお時間となりました。大変内容の濃い議論ができたのではないかと思います。最後に、第2セッションの後にQ&Aセッションがございますので、そこでまた再び皆さんにご質問いただければと思います。また第1セッションへのご

質問も是非お願いしたいと思います。以上で第1セッションを終わりたいと思います。パネリストの方々、ご協力本当にありがとうございました。

## 第2セッション：「アフガニスタンにおける人道スペース」

### 長有紀枝

それでは、第2セッションを開始したいと思います。第2セッションは、アフガニスタンにおける人道スペースということで、アフガニスタンに特化したお話をできればと思っております。それぞれのパネリストの方に約10分ずつお話をさせていただいて、その後議論を深めていきたいと思っております。私からの質問としましては、大きく2つございます。まず1つは、今のアフガニスタンの状況をどのように見られているかという現状認識についてです。また、2つ目に、その現状に対して、各々の団体あるいはお立場でどのような治安対策を講じているのかということについてもぜひお聞きしたいと思います。特に、最初にお話頂く予定のシーマさんには、アフガニスタンにおいて人道機関が安全に人道支援を実施できているのかどうか、その辺もお伺いしたいと思います。ところで、シーマさんですが、皆さんのお手元にあるプログラムの方にも彼女のプロフィールが記載されていますが、アフガニスタンからのお客様であり、また、アフガニスタンの市民社会を代表しているという意味において、特別なお客様と考えております。それでは、シーマさんよろしくお願ひします。

### 元アフガニスタン財務副大臣、コラサン・チャリティー（NGO）事務局長 シーマ・ガーニ

ご紹介、ありがとうございます。主催者の方々のお陰で、このような形で、アフガニスタンから女性パネリストとして招聘頂いたことに感謝します。

まず、アフガニスタンにおける人道支援の現状についてですが、皆様の多くはもうご存知だと思いますけれども、過去9年間で国内の情勢は大きく様変わりしました。全体的には、悪い方向に変わっています。2001年に新しい政権ができ、以後良い方向に動いていたところが、2005-6年にかけて治安が大きく悪化しました。これにより、様々な分野で悪影響が出ています。これは、治安の問題だけではなく、現状認識を誤った支援が国内及び国際的な団体によって行われてきたということも一因と言えます。つまり、国内の治安が悪化した結果として、特に治安の悪い地域だけに国際的な注目及び支援が集中するようになってしまい、偏った支援が行われました。ドナー国は、政治的な絡みで、ISAF（国際治安支援部隊）などの部隊があるような地域にだけ資金・支援を集中しようとしていますが、これはうまく機能していません。治安の安定した州でも支援を必要とするところがあります。

数年前、私はバタクシャーン、ファリアップ、クンドウス、バドギーズといったような北部の州を訪問しました。その時、現地の人々とこれらの地域で実施しているプロジェクトについて話をしたときに、「政府、そして国際社会というのは南部だけに（援助を）集中している」ということを彼らはしきりに話してくれました。また、「お互い銃を向けて、殺戮を始めたら、（政府や国際社会は）初めて資金を提供してくれるのだ」とも述べていました。しかしながら、現実において、実際にそのようなことが起きているのです。例えば、クンドウスは今まさに紛争の渦中にあり、現在は都心部にしか行けません。2週間ほど前、私はマザールに行きましたが、そこではクンドウスには行かないようにと注意されました。バドギーズや、マザール東部にも行くこともできません。西部の州であるファリアップはまったくアクセスできず、アフガニスタン南部は手に負えないくらいの無法地帯です。つまり、現状認識をきちんと持っていなかった結果として、例え開発復興のための援助が投入されても、本来、援助を必要としている地域ではなかったのです。既にドナー・コミュニティの一部は北部のより安全な地域にもその活動を移行し始めており、実際、成果をあげています。但し、成果を出すためには時間を要することが多く、忍耐強く待つことが重要であり、一夜にして成されるものではないということを理解しなければなりません。ドナー・コミュニティ

一の方々と一緒に対話をしながら、緊急支援の段階でなくても、今後も注目をし続けていた  
だきたいと思います。

一方で、開発復興の具体的な成果が目に見えていないという問題についても考える必要があ  
ると思います。アフガニスタンには、National Solidarity Programme（国家連帯計画）と  
いう大変大きなプログラムがあります。もしかしたら聞いたことがある人がいるかもしれま  
せん。100%とは言いませんが、これだけが唯一うまく機能しているプログラムです。但し、  
治安の関係上、ニーズ評価が十分に行われていないという現状があります。他方、ドナー国  
の納税者は、支援による目に見える結果を求めます。実際に、アフガニスタンに投資された  
資金がどう使われているのか知りたいということなのです。そのため、ドナー国は目に見え  
る形として数字を示す必要性に直面します。その結果として、特に援助の「量」だけに目が  
行ってしまい、援助の「質」に目がいかないという状況が生まれてしまいます。例えば、学  
校や病院は建築されたとしても、中に入れる教員や医師がいないという状態が発生するわ  
けです。

ドナー国は、やはり自国の選挙民に対して数字をかざして、「これだけの援助を行いました、  
こういった活動をしました」と言わなければいけないという現実があるのでしょうか。しかし  
ながら、貴重な税金を使って学校や病院を建てたとしても、その建物の中での現状は一体ど  
のようなものなのでしょうか。私はそこを問いたいのです。例えば、ジェンダーや女性に関  
するたくさんの議論がアフガニスタン国内でも広まりつつあります。特に、政策レベルにお  
いて議論が行われていますが、現実としては、やはり数字の問題として片付けられてしま  
う傾向があるのです。例えば、女子学生の学校への入学者数のみが注目を集めます。しかし、  
2~3年経てば学校には行っていないということもしばしばあることです。いろいろな分野  
において、女性はトレーニングを受けたとしても、フォローアップのプログラムも無いし、  
経済的に一家を支えるだけのスキルを身につけることも出来ないのです。ですから、「量」  
ばかりが重視されて、「質」について十分な考慮がなされていないという現状があります。

それから短期間のプログラムが多く、長期的な開発プログラムが無いというのも問題です。  
実は、1ヶ月ほど前に現財務副大臣から、世界銀行ですらも今後は短期プログラムを中心  
に考えているという話を聞きました。長期間に渡るプログラムは、ほとんど成果を出してい  
ないためということでした。

以上の点を踏まえても、NGOが直面している問題、アフガニスタン全土で直面している問題  
というのは、大変大きく且つ深刻な問題だと言えます。私は小さなNGOを運営しております  
が、アフガニスタン全土で活動をするのは不可能と言わざるを得ません。もちろん、アクセ  
スしやすい場所もありますけれども、ほとんどの場所にはアクセスできません。しかしなが  
ら、そこにニーズがある限り、私たちの支援を止めることは出来ません。

では、私たちは何をすべきなのでしょうか。特に、紛争地域等の安全が確保出来ない地域で  
は、活動を止めたらいいのではないかと問われるのですが、私はやはり地元の人々と一緒に  
仕事をしていくということが必要だと考えています。それは何故なのかと言いますと、その  
コミュニティーを良く知り、どうやって支援を供給したらいいのかということを知り、その  
地元の人々と一緒に仕事をするということが重要だと考えます。支援の質はベストでない  
かもしれませんが、そういったアプローチが人々を助けるために最善だと思います。また、  
先ほどの第1セッションにおいても重要性が強調されていましたが、安全な地域でもあまり  
ないことですが、地元の人々と話をすることは非常に重要です。政府機能が弱く、議会が腐  
敗しているような状況においては、やはり地元の人たちに話を聞くことにより、実際に何が  
必要で、どんなニーズがあるのかということを知ることができるのではないのでしょうか。現在は、  
散在的なものを除けば、全体的なニーズ評価はほとんど現場レベルでは行われていません。

それ故に、実際に必要とされる支援は、地元の方々の話を聞き、評価や過去の教訓等を基に、実用的なプログラムを設計することにより、真に市民のニーズに応えたプログラムを実行することができると思います。

ドナー諸国が、現在広報しているプロジェクトは、そのほとんどがドナー諸国の首都で立案されたものであり、アフガニスタンのニーズに沿ったものではないと考えています。例えば、私たちのプロジェクトの中に女性向けのプログラムというのがあり、現在、アフガニスタンに在住するリーダーシップ能力のある女性の方々のリストを作成しました。このリストを作るために、私たちは皆ボランティア・ベースで働いていたために、2年も費やす結果となりました。また、皆、多忙を極めていたせいもあり、資金調達は、結果として私1人で行いました。このプログラムは、ドナー国や政府が指定したプロジェクトではなく、アフガニスタンの女性がカブールで設計したプロジェクトだったため、政府による支援が得ることが出来ませんでした。しかし皮肉なことに、後にこのリストは、政府、非政府組織、そして民間セクターが連絡を取る際に活用することとなりました。こういった先進国で立案されていないプロジェクトというのは、なかなかアフガニスタン国内では支持されないという傾向があると言わざるを得ません。しかし、こういった問題をドナー国は否定さえません。私自身がドナー国に聞き取り調査を行ったのですが、彼らは全く外交的な見地から考慮すらしておらず、各国政府からどうやって、どの地域でプロジェクトを実施すべきか、あるいはすべきではないかということを通じて、その指示通りにしか動けないということをお臆面もなく伝えてきたのです。私たちはこれを変えなければいけないと思います。

最後に、改善点についてぜひ話をしたいと思います。第1に、アフガニスタンの人々に対する質の高い支援を期待します。質の高い支援とは何か。まず、資金を受け取ったら現地の人々と話をして、適切な評価をする必要があると思います。もし国際機関やその他のドナー国が十分な情報を得ていなければ、現地の人々と話し、また、現地企業、現地NGO、現地市民を活用するということが重要です。

第2に、支援に際し、短期ではなくて長期的なプログラムが重要です。もちろん一部の短期プログラムは必要でしょう。それは継続しても良いと思いますが、アフガニスタンを長期的観点から展望していくということが重要だと考えます。例えば、プロジェクトが実施継続しているにも関わらず、その活動資金を提供しなくなれば、私たち、アフガニスタンの人々にとって、バックアップ・サポートが一切なくなるような状況が発生してしまいます。

第3に、比較的安定だと言われる各州の治安が不安定になる前に、また、タリバン等の不安定要素が流入する前に、予防又は状況を抑制してほしいということです。

第4に、アフガニスタンへの支援をする際には、ドナー国や人道機関の紐付きで無い支援が必要です。特に、欧州諸国の国々は、紐付きプロジェクトを実行しており、多国籍企業や国際NGOだけを援助物資の調達や供給に関与させるように指定しています。だからこそ、現地の人々が享受できる支援を考えることが重要だと思います。多国籍企業や国際NGOはもしかしたら特定の地域では事業の実施が出来ないかもしれませんが、現地の企業だったら出来る場合もあるでしょう。そして、多国籍企業や国際NGOは常に地元の市民を採用し、地元で調達した資材を使います。地元の個々人のキャパシティ・ビルディングを行い、そしてそのための支援を受けるということもとても重要です。もちろん、治安の問題から、いくつかの国際機関は、現地スタッフをアフガニスタン国内に持てないと言いますが、やはり安全な地域では自分のスタッフを現地で持つということが重要です。外国人職員は一般にモニタリングができますし、そういった経験がある人の存在がアフガニスタンでは重要です。また、国外から来ている支援団体のスタッフが、地元の方々にプロジェクトに関する教育や指導を行うことも考えることができるでしょう。そのためには、個々のプロフェッショナル

ムを促進するため、また、地元社会を支援するためにも、モニタリングをより活発に行っていくことが必要だと考えます。アフガニスタンには、例えば、ある NGO が地元の人々にトレーニングを提供し、彼ら自身が現地において事業のモニタリングを行っている地域もあります。それから、山花政務官が先ほど今後も PRT と一緒に活動するというをおっしゃっていましたが、誰とパートナーを組もうとも、質を高めることと説明責任(accountability)の所在を確認するということが重要だと思います。PRT とともに活動を行うことについては結構ですが、質の高いプロジェクトをして欲しいです。そして、今、時折発生しているような問題や悪影響を出さないためにも、これらのような支援の有効性に係る 5 つの原則を守ってほしいと思います。以上です、ありがとうございます。

### 長有紀枝

ありがとうございました。それでは、次に伊勢崎先生に、シーマさんと同様の 2 つの質問、現状認識と対策について伺いたいと思います。また、それに加えて、伊勢崎先生は元日本政府代表としてアフガニスタンにおける武装解除(DDR)にも関係しておられましたので、アフガニスタンで人道スペースが軍閥、あるいはタリバンによってもどうやったら守られるのかということと、人道スペースというものがそういった軍隊によって作られるのか、といったことも含めて伺いたいと思います。では伊勢崎先生、お願いいたします。

### 東京外国語大学大学院地域文化研究科教授 伊勢崎 賢治

ご紹介ありがとうございます。第 2 部のパネリストの中で、私はただ 1 人の学識者として、言うべきことを言わなければならないと思います。

まず、最後の質問から答えたいと思います。軍閥やタリバンによって、どのようにして人道スペースが尊重されるのかというご質問ですが、この質問自体が非常にナイーブな質問です。つまり、軍閥とは誰のことを指し示すのかということが問題となります。私は、今ご紹介ありましたように、2002 年～2003 年、日本特別政府代表として北部同盟を武装解除いたしました。もちろん重火器を主体として、武装解除は成功しましたがけれども、彼らの力は衰えたわけでは無く、多分、今現在の芥子栽培及び密輸の大部分をタリバンと同様に彼らがやっているのは間違いないわけであります。そして、アフガニスタンにおける民政選挙の実施により、彼らは閣僚や政治家になったわけです。これにより、軍閥とは誰なのか？と考えたときに、その元締めたちは今閣僚の席に座っている人たちとも言えるでしょう。

他方、タリバンとは一体誰を指すのでしょうか？これが分かっていたら、今難航しているタリバンとの政治的和解は多分片付いているはずですが、今、ご存知のとおり、その交渉は大変に混乱しています。タリバンが一体誰なのかみんな分かっておらず、所謂その仲介者と呼ばれる人が、国連のみでなく、パキスタンまで名乗り出てきておりますので、今は仲介者だけで交渉に混乱が生じてくるわけです。それぞれが違ったタリバンと話しているのかもしれませんが、私たちが、よく言う全世界的な過激化を食い止めるための政治的和解を考えるなかで、タリバン中枢部という交渉相手が存在するとしたら、それは多分 ICRC でもアクセスは不可能でしょう。だから、この人道スペースが彼らに尊敬してもらえるかどうかという質問がナイーブだと言った理由は、交渉相手すら分からない今の状況ではこの質問への答えは分からないということです。

他方、勿論のこと、地元タリバン兵と呼ばれる人たちがいますが、あれはどちらかということ所謂地元の軍閥です。アフガンでは忠誠心というのはお金で買えますから、今はお金をもら

って政権側についていても、明日、より大きなお金を積まれることによって、タリバン側に寝返るかもしれません。では、なぜ人道支援を語る意味でこういう人たちを巻き込まなきゃいけないのでしょうか。それはもちろん、彼らの庇護に居れば、人道支援が無事届けられるという幻想の議論です。

ひとつ私の経験をお話したいと思います。2002年当時、私らが武装解除する相手というのは、今ほとんどの閣僚を占めている北部同盟の軍閥たちでした。これはタリバン政権が崩壊直後のことです。日本政府は「小切手外交 (cashbook diplomacy)」のイメージを払拭したいという意味で、JPFを通じて日本のNGOを現地に送ったわけです。特に、北部で武装解除が始まったのはその当時です。今は2人とも閣僚になった、ドスタムやアッタ将軍等もいました。ああいうところで日本の限られたNGOが働くにあたって、軍閥からの庇護を受けたわけです。しかし当時、アメリカを中心とした全世界的な同意として、彼らの力を弱体化しなければいけないという意見になっていました。しかし、その軍閥たちが人道支援をコントロールしている限り、そして人道支援を提供しているNGOたちが彼らの庇護にいる限り、それは軍閥側の力の強化になるわけです。

アフガニスタンにおけるDDRプログラムは日本政府がほとんどお金を拠出しました。勿論、人道援助も日本の血税によるものです。一方では、軍閥の強化に使われ、もう一方では軍閥の弱体化に使われているという矛盾を抱えています。しかも、今の軍閥たちはタリバン以上の戦争犯罪者かもしれません。人道支援といえども、こういう人たちの庇護のために援助をするというのはどういうことなのでしょう。これはNGO自身が、先ほどあった十原則に基づいて考えるべきです。非常に強く懸念すべき点は、NGOのいくつかは危険なところで活動するというのを英雄視する文化が強くあるということです。ある時、軍閥たちの庇護の下に活動していることを武勇伝のように語る日本のNGOスタッフがいましたが、NGOは自分のPR活動に軍閥の力を利用したことになってしまい、先程の十原則にも反するわけです。また、その十原則にNGOが署名するのは当たり前のことだと思います。しかし、もっとその意味を十分理解するべきなのは、そのNGOを利用する立場の日本政府だと考えます。つまり、人道支援を政治的にしてはいけないということを日本政府がまず宣言すべきなのです。

第1セッションにおいて、人道支援は果たして軍事組織と一緒にやってやるべきかというナイーブな議論がありましたけれども、私はNGOにとっての資金源の内、公的資金の割合が高いという事実をしっかり認識することが重要だと思います。それを議論をしないで、非常に都合よく軍事性のことだけを批判するというのは、私は賛成しかねます。今、シーマさんが言われましたけれども、PRTも援助が届かないところにとっては、有効な支援手段の1つのオプションだと思います。日本のNGOがアフガニスタンで働いていた場所というのは、比較的安全なところであり、そこでの現実を通して、今のアフガニスタンの現実を語ることは難しいでしょう。アフガニスタンの現実というのは、危険で援助が届かないところを見なくてはならないと思います。そこには、過激化の問題があると同時に、タリバン化 (Talibanization) という問題があります。つまり、そこに援助が届かない限り、人々は過激化により影響されやすくなるため、故に更なる支援を届けなければいけないという状況が発生します。しかしながら、治安が確保されなければ支援も届けることが出来ないわけです。つまり、この悪循環をなんとか断ち切らなければいけないのですが、今のところ、それを対処する唯一の手段はPRTしかありません。それとあえていえば、シーマさんが言ったように、農村開発復興省 (MRRD) による「国家連帯計画 (National Solidarity Programme)」もその1つですが、現状においては、この2つのオプションしかない状況です。そのため、やはり、支援の質を高めることが必要であり、どんな車両や搭載車に乗せて支援を運ぶにしても、やはり質なのです。それと同時に、政治性への配慮も必要でしょう。勿論、ICRCはすべての紛争当事者と中立な立場にあります。その存在というのは非常に守られなければいけないと思いますし、理想としては非常に良いことです。しかし、政治性を持った資金や公的資金を

享受することにより、果たしてその中立性を保ち続けることができるのかということ、我々はこのシンポジウムを通して考えなければいけないと思います。

### 長有紀枝

伊勢崎先生、どうもありがとうございました。大事な指摘をたくさん頂きました。後半で議論して参りたいと思います。次は、国連人道問題調整部 (UNOCHA) アフガニスタン所長でもあるピットさんをお願いしたいと思います。ピットさんは NGO での活動経験も持っていらっしゃいます。ピットさんには、先ほどの現状と課題を国連の立場からお話頂きますが、もう一つ、人道スペースを国連の一員としてどのように確保しているのかということと、国連機関の中で、人道支援部門（ブルーUN）と政治部門（ブラック UN）の違いに関して、アフガニスタンにおいてはどのように認識されているか、また、どのように武装勢力と対話しているのかといった点をお話いただければと思います。宜しくお願いいたします。

（注：ブルーUN とは人道支援など非政治的な任務を行う部門のことで、それに対し、政治活動を主とする部門をブラック UN と区別する。元々は、人道支援活動で使う車両には青字で UN と書かれているのに対し、政治文書の中で UN は黒字で書かれていることに由来する。）

### 国連人道問題調整部 (UNOCHA) アフガニスタン事務所長 ティモシー・ピット

ご紹介ありがとうございます。日本国外務省及び ICRC に対して、このような重要なシンポジウムを開催したことに感謝したいと思います。まず、アフガニスタンの現状についてですが、先ほどシーマさんが言ったとおり、非常に厳しい状況です。確かに、ここ数ヶ月、数年間で悪化の一途を辿っており、特に南部地域が最も治安が悪く、活動が難しい地域です。カンダハールでは、国連は常時 15 人の外国人職員しか活動できないということになっていますが、この地域には 6 つほどの国連機関が一堂に会していますので、この 15 個の席をめぐる、誰がこの席を埋めて仕事をするのかという人事の問題が生じています。そのため、ここでは、リモート・マネジメントにせよ、外国人職員による直接的なプログラム実施管理にせよ、活動を行うことが非常に難しい状況です。他方、アフガニスタン北部に行きますと、先ほど言われたクンドウズという地域がありますが、以前はもっと人道スペースが確保できる地域でしたが、最近になり、紛争がこの地域で特に広がりを見せていることもあり、ますます活動の範囲が狭まってきています。また、カブール近郊では、ある程度、プロジェクトを実施する余地があるものの、この地域は本来政府が自国民に対して、自ら支援を提供すべき地域でもあるのです。

以上のように、アフガニスタン全土で色々と違った背景や活動に対する温度差があり、活動をする際にはそれを尊重し、調整しなければいけません。何故このような状況に陥ったのかについて考える必要があるでしょう。私個人の分析では、特に、アフガニスタンの歴史の中でも、特に治安の悪化した 2001 年 10 月以降、人道スペースがある意味で妥協されている、あるいは政治的に利用されているという現状が一因であると思います。欧米のとある有名な政治家は、NGO はアフガニスタンでの戦力増強要員であると言っていましたし、他にも人道機関の連合体というのは軍事連合体と並んで一体となって存在していると言う人もいます。これらの発言により、アフガニスタンの人道的活動というのは、武装勢力によって、西側の軍事的且つ政治的な戦略の一環として見られてしまったのです。その結果として、人道支援要員の行動の原理原則（中立性、公平、独立性）を阻害し、必要な人たちに必要なものを届けるということを難しくしています。つまり、人道支援が中立なものだと認識されない状況

になってしまったのです。また、ここ数年、アフガニスタン全土で最も支援を必要としている人々へのアクセスを確保することも難しくなってきました。とはいえ、MSF あるいは ICRC 等の活動はかなり綿密に計画されたものであっても、また、他機関や団体も現地の人々と協力し、各地域に権利及び権限を持つ人々との交渉を通じて活動を行っているものの、その活動は未だ非常に脆弱です。

また、武装勢力や反政府武装勢力は、ある程度、自分たちの統制が利く地域において活動している団体のことを良く知っています。そして、例えば、人道支援団体が他の営利団体、あるいは、ある特定の武装勢力の方を持っていると思われるところには厳しく対応します。しかし、一方であまり効果や実績がないと思われる NGO は別の扱いを受けています。他方、人々に対してある程度の支援を提供できていると思うところに対しては、ある程度の自由度を与えています。つまり、支援の質というのが、先ほども言われたように現場では非常に重視されているということです。

この難しい現場の支援環境にどう対応しているかということですが、ICRC と MSF がアフガニスタンで得た教訓というのは「人道支援の基本に立ち返る」ということです。ここでは OCHA が現在何をしているのかを例としてご紹介したいと思います。まず最初に、私たちは人道的活動を、政治や軍事的なアジェンダから切り離そうとしています。

セルス UNHCR 駐日代表が第 1 セッションで仰ったとおり、国連というのは人道機関であり、政治的な機関でもあります。そして、国連内には多種多様な機関が存在します。そのため、例え話ですが、国連というものは唯一牛乳だけを使ったものではなく、様々なマンデートや方法を通して支援を行うというように、色々なスパイスや材料が入ったシチューのようなものです。「一貫性を持った支援 (Delivering as One)」といったアプローチを持つことへのニーズも一般には勿論あるわけですが、一方で、色々な材料や要素をうまく活用して、それぞれの付託事項というものを実行することも大切なことです。国連の中には、紛争の根源的な原因を解決することを目的としている機関もあれば、例えば、UNHCR、WFP、OCHA のように紛争の影響や結果に対しての解決を責務としている機関もあります。今までの経験上、人道支援に関しては、中立性、公平性、そしてある程度の独立性という原則が最も効果的な支援の方法であると考えています。

さて、私ども UNOCHA の活動に関してですが、アフガニスタンでは、来年度の活動において、人道支援面を強化しようとしています。つまり、評価可能な分野とは切り離れたプログラムを考えています。そして、人道スペースは、原理原則上、自動的に提供されるべきものであり、我々の当然の権利として与えられるべきだという考えから、より実践的なアプローチに切り替えようとしています。言い換えれば、人道スペースの「エピソード」を追求するというやり方です。エピソードとはどういうことかと言えば、例えば、WHO あるいは UNHCR がある地域でワクチンの付与をするという場合には、紛争当事者に対して、「こういう活動をしたくて、こういう地域でワクチンを普及したい。こういった理由でその活動を行いたい。こういった人たちがその活動に参加する。だからその間、非公式に一時的な休戦をしてもらい、そこに人道支援関係者が入って、ワクチンの配布及び普及ができるようにしたい」と交渉するということです。つまり、全てのニーズをカバーするような開かれた人道スペースではなくて、一点集中の支援をやっていくためのスペースを確保するということです。そのためには、やはり広報（アウトリーチ）が必要となります。そこに関与しているあらゆる紛争当事者に対してアプローチすることが重要になります。

私どもの人道支援の根源又は根本というものは、支援される側の人々との密接な距離感を保持することです。彼らが本当に何を必要としているのかについては、人々との対話からのみ、その理解が生まれるものです。こういった緊密な関係から、地元の人々に受け入れられ

て、初めてそこで活動することが出来るわけです。勿論、そのときどきの国内政治から中立であるということや必要なニーズに対して公正に支援を提供するということが揃えば、もっと効果的な人道支援活動というものが提供できると私どもは考えています。しかしながら、これは難しい挑戦だと思います。現在の政治交渉には、一部楽観視できるような部分もあります。例えば、タリバンが様々な地域で対話を始めており、これは肯定的な動きと言えるでしょう。しかし他方で、あと4年は少なくとも紛争は続くと言われている人もいます。故に、私どもは今の人道的活動のアプローチを一度リセットして、基本に立ち返り、独立・公正なかたちで、出来る限り実施することが重要だと思います。これはとても厳しい、そして難しい問題です。人道支援団体としての歴史の中で、私どもは一部の政治的なリーダーや紛争当事者に対して妥協をしてきたという一面もありますし、あるいは少し自らへの自己批判を込めて言えば、私どもは人道スペースのあり方に対して少しナイーブであったとも思います。人道スペースは我々が勝ち取らなければいけないのか、それとも単に与えられるものなのか、その問いをもう一度考える必要があると考えています。ジュネーブ条約の中ではいくつか、人道スペースを権利として主張するだけの根拠となる規定というのは書いてありますが、紛争地での人道活動のアクセスはやはり交渉しなければ手に入らないものだと思います。そして、戦場で行動するためには、実際にそういった紛争当事者に、信用されるに値する機関であるということをもっと実証していかなければいけないということだと思います。

### 長有紀枝

ありがとうございました。次は、ド・マイオさんをお願い出来ればと思います。ICRCの考える人道スペースについては、前半においても話していただきましたが、それが実際アフガニスタンという現場でどのように実践されているのか、また、現状認識とそれに対する対応に加えて、ICRCの中立性とか独立的な行動がどのように現地の活動に生かされているのか、それから紛争当事者とどのような具体的に対話をされているのかについては是非伺いたいと思います。宜しくお願いします。

### ICRC 南アジア事業局長 ジャック・ド・マイオ

ご紹介ありがとうございます。まずは、人道スペースの概念ですが、これは非常に重要なトピックです。しかしながら、ここで注意しなければいけないのは、人道スペースという概念の虜になってはいけないということです。もしかしたらこれによって、人道支援の実質性を見失ってしまうかもしれません。人道スペースというのは地理的なスペースで、人道主義がそのみで許されるということではありません。紛争地において、人道スペースと非人道スペースという区別が存在するとは思えません。先ほども話していたように、人道スペースというのは、環境としてより人道活動がやりやすいところということです。それには様々な側面があり、様々なやり方があると思います。人道的な活動が何かということに関しては、ICRCは強い意見を持っており、この点について詳しく述べたいと思います。

まず第1に、人道スペースというのは人道機関が政治的な思惑の手段に使われてしまう、軍や治安当局の思惑の手段に使われてしまう、あるいは攻撃の標的になってしまうような場所であってはならないということです。アフガニスタンにおいて、ICRCは過去30年間必死の努力で活動を行って来ました。人道スペースを確立し、拡大するだけでなく、それを維持するために活動してきました。時には、UNICEFやMSF等とも協力してきましたが、人道スペースを他の人道機関のために開拓するというような貢献も行ってきました。それについては私たちは誇りを持っています。

第2に、現状把握についてですが、すでに議論されたことでもあり、特にピットさんが指摘したように、アフガニスタンの現況は厳しいということはその通りだと思います。組織というのは一般に、自分たちが達成したことを宣伝し、それが重要だと思いがちですが、アフガニスタンの現実はまだまだ住民の期待に応えていない部分が多いと思います。これはICRCにとっては逆説的だと思います。一方で、ICRCはアフガニスタンにおいて、全世界の中で最も大規模な活動を実施していて、3300人以上の職員、150人以上の外国人スタッフがカブール等の大都市だけではなく、農村地帯でも活動しています。アフガニスタン南部、及び東部等、国際機関や人道機関があまり行かないようなところでも活動をしています。ICRCが管轄する病院には、1000人以上の患者がおり、何千という収容所や刑務所をアフガニスタン全土で訪問しています。しかし、その支援は現実には全く十分とは言えず、むしろアフガニスタンの人々が必要としているものとは程遠い状況でもあります。そのため、アフガニスタンの現況、つまり、人道スペースは絶対的に制限されており、多くの人たちがアクセスができない場所があるという状況なのです。私たちはその制約を克服するため、リモート・マネジメントやアフガニスタン赤新月社とのパートナーシップを通じて活動を行っています。アフガニスタン赤新月社は、唯一アフガニスタン全土で活動をしている組織ではありますが、その組織自体も大きな制約があります。

アフガニスタンにおける人道主義の1つの特徴は、今日かなり触れられたことですが、「混同」です。つまり、人道主義があらゆる当事者によって手段として使われてしまっているということが、人道支援の動機に関する「混同」を招いているのです。一部の国家あるいは軍事同盟は、公然と人道活動というものは人心掌握 (winning the hearts and minds) のためのものだと言っています。それはベトナム戦争の頃からある考えであり、別に目新しいことではありません。タリバン自身も一部の地域では、人道活動を使って自らの正当性を主張するということを行ってきたわけです。しかし、これはUNHCRの方も指摘していましたが、アフガニスタンにおける紛争に係る発言や行動等を見ても、政府や反政府組織は、人道支援のための資金を得るために、アフガニスタンの復興や開発を行っているんだと述べていることが多々あります。これは、見過ごすことが出来ない点だと思います。やはり、我々は、人道支援の基本に立ち戻ることが重要なのではないかと思います。

収容者、捕虜、あるいは戦争で家を失った人たちを助けるということが我々ICRCの仕事です。例えば、ヘルマンドやガズニー州等にいる小さな女の子に、とにかく医療を受けられるようにするということが優先事項です。勿論、この女の子には教育も受けてほしいと思いますし、教育を受ける権利は彼女にもあるわけです。しかしながら、現実としては、医療と教育という2つの支援を混合して考えるべきではないと考えます。アフガニスタンの状況において、この2つの分野の支援を同時に行うことは不可能なわけです。まず、この小さな女の子を救うため、検問所を通過して、病院にアクセス出来るようにしなければなりません。また、女性の権利を推進するということは非常に保守的な環境ではすぐには改善出来ない状況も容易に想像出来るのではないかと思います。もしそのような取組みを行ったら、タリバン等は「人道支援の活動を利用して、あるモデルに沿った社会を作ろうとしているのか」、「CIA等の欧米の世俗的、反イスラムの環境の手先だな」と見られてしまうわけです。そういう環境の中での我々の活動は、非常に難しいです。それは、我々が意図的に、多くの人々が享受すべき支援を諦めなければいけないわけです。だからこそ、このような支援をもっと推進していかなければいけないわけですし、権力を持っている人たちもそれを推進しなければいけないと思います。

さて、今後の展望についてですが、先ほど皆さんが指摘していたことは非常に重要だと思います。今の時点で我々の活動を止めてはいけません。前進するのが極めて難しいからといって、その努力を諦めていいという言い訳にはなりません。アフガニスタンの人々には、人道支援を受ける権利があり、そのために我々が支援を続けていく意義はあるのです。また、

支援を続けていくためには、明確なアイデンティティが必要です。我々は人道主義者だ、人道機関だと言っても、単に自分の資金を使って PRT の戦略を広め、地元の人とは協議もしないということがあってはなりません。例えば、子どもたちを治療する際、政府の情報官が彼らのポケットや SIM カードを検査し、彼らに GPS を着けたりした上で、治療するというのであれば、これは人道支援活動ではないでしょう。人道機関が、軍あるいは政治や諜報機関の考え方や下心によって悪影響を受けては絶対にいけないと思います。

また、支援を行う上で付きまとう危険を受け入れなければいけません。支援を実施する中で、全く死傷者を出さないという考えを持つことも結構ですが、そうするとアフガニスタンではほとんど活動することができません。多くの組織は塹壕に避難し、事業活動地の範囲も広くはありません。しかしながら、我々 ICRC はそのような方針を持つべきではないと考えています。ICRC には護衛もいません。赤十字という文字を掲げてアフガニスタンで活動しているわけです。これは、保守的なイスラム社会では非常に稀なことです。自分たちが暗殺に合う可能性も否定できません。また、それを防止しようとしても、そういったことがあり得るということを受け入れなければいけません。そのような環境下で活動するためには、やはり地元の人々に受け入れられなければいけないと思います。それは、相手の政治、哲学、考え方等を批判するのではなくて、自分がやっていることとその理由を説明し、そして人々に受け入れてもらえるようにすること、そして、人道支援のプロとして、きちんと活動を組織化して、実現できるようにしていくということです。さらに重要なのは、地元の人々の能力開発を行うということです。国外の組織ではアクセスできないところには、やはり地元の社会と協力をして、彼らにしか出来ないことをやってもらわなければいけません。

最後に、1 つ実例を紹介したいと思います。アフガニスタンについてのこうした類のシンポジウムや会議等がよく開催されていますが、決してそこに参加しない人たちがいます。それは反政府武装勢力です。私が出会った人々は、タリバンかどうかは分かりませんが、ISAF とも戦っていますし、家族が国際部隊によって殺害された人です。あるとき、私は 25 年前にとある男性と出会いました。彼は気さくな良い人で、そのときはムジャーヒディーンとして共産主義と戦っていました。そして、25 年経った今、彼は多くの欧米諸国によってテロリストと呼ばれています。この人と最近会ったとき、交戦規則や治安や医療へのアクセス等について話をしました。その時、彼は私にこのように言ったのです。

「今日、20 年前と同じように、政府又は国際社会は、近代化、復興及び開発とともに、ひとつの社会モデルを押し付けようとしている。20 年前と同じように、我々はそれに同意することができず、血を流して戦っている。そして 20 年前と同様に、今もあなたたち（ICRC）はここに来て、捕虜がきちんとした待遇を受けるように、そして家族が爆弾で攻撃を受けないようにしてくれており、我々はそれを尊重する。ただ、注意しなければいけない。我々はイスラムに関する考え方や現在の政治状況にあなた（ICRC）が同意してくれるとは思っていないし、あなたたちに敵又は政府の考え方を支持してもらいたくもない。しかし、人道的活動というものは、場合によっては剣や毒にも成り得るということを分かってほしい。他の人道活動家たちはこの違いを分からずに一方に加担してしまうことで、結果として、我々の攻撃対象リストに載ってしまっている。」

## 第2部 パネルディスカッション

### 長有紀枝

パネリストの皆さん、どうもありがとうございました。ここからはパネルディスカッションに移りたいと思います。まずは、シーマさんからコメントを頂きたいと思います。

### シーマ・ガーニ

先程、ド・マイヨさんが、「学校」対「病院」という話をされていましたが、ご指摘通りだと思います。私どものような NGO がこうした国際会議に出席するということはあまり無く、支援の使い道に関する現場の適切な声が届けられていないという現状が、この問題をより複雑にしています。日本のメディアがアフガニスタンをどの程度カバーしているか分かりませんが、最近、日本政府はアフガニスタンに対して、50 億ドル相当の支援を決定しました。しかし、実際、それがどの程度使われているのでしょうか。そして、どのような意思決定があって、カルザイ大統領がどのような判断を下したのかについて、日本の皆さんもしっかりと意識しなければいけないと思います。今日は、このシンポジウムに一般市民の方々、学生の方、それから外務省の方もいらっしゃると思いますが、この資金を使うに当たっては是非「開発」と言う側面にも注力してもらいたいと思います。学校や病院を建てるというのは本来 NGO の仕事ではありません。私たちが出来るのは一時的な対策のみです。NGO の仕事はいずれなくならなければいけません。ドナー国や機関から NGO に資金が流れるというシステムは、政府が必要な医療サービスを自ら提供できるようになるまでのあくまでも繋ぎでしかありません。政府が必要な学校を建てられるまで、そしてその中に質の高い教育を取り入れられるまでの一時的な処置なのです。

私も娘を昔自宅で学習させましたが、今彼女が学校で学んでいることはそのときの自宅学習の内容にも及びません。学校での教育の質が高くないことは明らかです。政府はドナー国から数十万ドルというお金を頂いて、学校や病院を沢山建てました。しかし、その中で働く教員も医者もおらず、よって教育や医療活動が行われていないのが現状です。NGO の中には、特定の医療サービスを提供する団体もありますが、それは何の目的で、どのくらいの時間をかけてやるのかという点を私たちは問わなければなりません。

私は小さな NGO を運営していますが、なぜ私が女性リーダーのリストを作成しているのでしょうか。これは本来、政府が果たすべき仕事です。政府が既に意思決定レベルに、女性を指名しなければいけないのに、私ども NGO がなぜその働きかけから始めなければいけないのでしょうか。どうしてジェンダーをこれだけ問題視しなければいけないのでしょうか。それは誰も私たち市民の声に耳を傾けてくれないからではないのでしょうか。誰かが私たちがやっている仕事をやってくれるようになれば、来年にも私はこの NGO としての仕事が無くなくてもいいと思っています。アフガニスタンに入ってきている開発のための資金により、NGO による短期の資金繰りを支援することは出来ますが、やはり長期的には市民社会の能力開発 (empowerment) を通じて、政府の説明責任 (accountability) を追求し、また民間部門の開発や育成を行うためにその資金を使うべきだと考えます。また、今後はそこに注力しなければいけないと思います。

### 長有紀枝

シーマさん、ご指摘をありがとうございました。それでは、伊勢崎先生、ピットさん、そして、ド・マイヨさん、其々コメントをお願いできますか？

### 伊勢崎賢治

ただ今、日本政府による 50 億ドルの支援パッケージについて触れられました。これは我々の血税ですから、一言述べたいと思います。これは元々、昨年 11 月にオバマ米大統領が日

本に来るときに、首相官邸が用意したものです。これは勿論、今の政権与党である民主党が、選挙公約として自衛隊によるインド洋での給油活動を停止するとしたその代替案として、いわゆる「小切手外交」を復活させたわけです。年間予算は、給油活動の約10倍に当たる50億ドルを総合的援助計画 (aid package) にしました。この50億ドルの計算については、いわゆる用途別による積み上げを一切やっておりません。これは非常に短期間に作られた、数字ありきの政策です。国連にも何も相談せず、JICAとも協議せず、数字ありきで決定したものです。

しかしながら、我々は支援をどのように使うのかという議論をしなければいけないと思います。今年初めに、今年度の補正予算で最初の500億円の援助計画の中身が発表になりました。その中身というのは、ご存知のようにアフガニスタンの警察官の給料を払うということです。ちなみに、アフガニスタンの警察官は地上で今最も腐敗していると言われていました。また、その支援の一部は、元タリバン兵の社会復帰にも充当することを念頭に置いていました。しかし、これは武装解除をしたものから言わせてもらおうと、問題ではないかと指摘したくなるのです。その理由は、今のタリバンの上層部との政治的な合意なしにこの支援を行うことによって、何が起こるのでしょうか。私がタリバンの司令官だったら、「タリバン兵を辞めたふりをして、政府のところに行け。そして、その恩恵だけ受けてまた帰って来い」と言うでしょう。つまり、保護資金 (protection money) が全て反政府組織に行ってしまうことになりかねないのです。警察官の給料を払うのも、いわゆる歩兵 (foot soldier) にあたる人々に恩恵を配るのも、今カルザイ大統領が一番やりたいことだからです。今の国際社会にとって、アフガニスタンを統治する意味での交渉相手というのはカルザイ政権しか選択肢はありません。しかし、いかにカルザイ大統領を支援しつつも喜ばせないかということ、今日本以外のドナー国は考えています。しかし、日本だけがカルザイ大統領の要求に従順になっているのが現状と言わざるを得ません。

また、この資金の一部は、JPFを通じて人道支援にも当てられるとのことですが、しかし、JPFからお金をもらっているNGOの方はよく考えてほしいのですが、この元々の支援パッケージの動機というのは政治利用です。それも、国益をかけた政治利用ではなく、一政党の選挙公約を実施するためのものなのです。つまり、政党政治やその利益のために人道支援は活用されているのです。そのような立場で、何でNGOや人道支援団体の方々は、軍隊による保護を批判できるのででしょうか。こんな身勝手なことは許されるはずがありません。

そして、PRTに関して最後に一言述べさせていただきます。私も軍事組織が人道援助をやるということには根本的に反対しています。しかしながら、アフガニスタンでの状況に鑑みれば、PRTしか援助の運搬者になれない場所がアフガニスタンにはいくらかでもあるわけです。PRTが活動している地域こそ、アフガニスタンで最も紛争多発地域 (hot spot) なわけです。だから、全ての選択肢を差別しないで、全てを並べて、アフガニスタンにいかにかの質の高い援助が出来るか、これを考えなければいけません。勿論、NGOもしっかりと活動しなければいけないでしょうが、ぜひNGOの皆さんにはこの資金に関する道徳的権限 (moral authority) について考えてほしいと思います。人道主義というのは、この道徳的権限が無い限り、成立しないと思いますし、これをどう考えるかが重要だと思います。

### ティモシー・ピット

今、伊勢崎先生が、PRTがアフガニスタンにおける唯一の支援手段であるということ、2度言及なさいましたがその点について懸念するところでもありますので、是非ここでコメントしたいと思います。私は、PRTが唯一の支援手段という考えには例外があると思います。ド・マイヨさんが指摘していたように、アフガニスタンの人々は人道支援の面だけでなく、他の生活の面でも色々と問題を抱えています。

また、ある行動をとる際の動機というものは、その行動の道徳的価値を決定付けるものなのかということについて、私たちは考えるべきだと思います。例えば、ある年配の女性が町で道を渡ろうとしているのを見たとき、私は両親からお小遣いをもらうために、彼女が道を渡るのを助けるのか、それとも単に彼女を助けたいから手を差し伸べるのか、ということを考えてみると、多少の違いはあるのかもしれませんが、果たしてここには根本的且つ道徳的な違いはあるのでしょうか。

この考え方をアフガニスタンのPRTに当てはめて考えて見ましょう。人道支援の中で、PRTがどの程度の資金を使っているのでしょうか。そして、PRTがどのような現地でのニーズ評価を行い、また、どうやって自らの行動や事業に関する評価やモニタリングを行っているのでしょうか。これらの問いに対する答えは、私自身よく分かりません。実際に、アフガニスタンの今後を展望すれば、ISAFはPRTの支援活動を軍から文民、そしてアフガニスタンの人々へと移したいと思っているようです。しかしながら、人道支援やその他の援助関係者の間でも、このプロセスに関わることにはためらいがあります。というのも、このプロセスはアフガニスタンの人々の利益のみを考えて実行されているわけではないかもしれません。PRTは現場において支援を届ける唯一の手段ではないと私は考えています。現場に行くと、人道支援の活動として、数億ドルがNGOや国連機関にも与えられていますし、あるいはICRCやMSFもかなり良い人道支援を行っていると思います。PRT以外にも色々な手段はあるのではないかと私は考えていますし、このシンポジウムの目的を踏まえ、より質の高い支援を届ける方法もあるのではないかと思います。

### ジャック・ド・マイオ

続いてコメントさせていただきますが、人道支援と軍の関係というのはこれまでかなり不毛な議論が行われてきていたと思います。つまり、純粋な意味での人道主義と、軍と人道支援が密接に関わる人道活動が敵対関係、対極にあると考えられたわけです。明確にしておきたい点として、ICRCはある特定の状況下で、軍が人道支援物資を輸送することに何の問題もありません。状況によっては、それが必須条件だけではなく、義務であることさえあります。現に私自身もそういった状況に出会ったことがあります。過去に軍から依頼されて、ICRCが物流その他、調達のような後方支援をするように言われたことがあります。問題となるのは、軍の手段が人道的な目的のために使われたということではなく、むしろ問題なのは、人道的な手段が軍事的な目的のために利用されることだだと思います。これらはまったく違うアプローチとなります。

つまり、我々が留意しなければいけない点は、人道活動というのは独立したニーズ調査だけに基づかなければいけないということなのです。例えば、私たちはある地域を訪問し、食料と医療が必要だということが判明すれば、そのニーズに基づいて事業を決めます。これは、政治的な理由、あるいは何らかの別の理由で、とにかくその地域でプレゼンスを保つために支援を行うこととは全く異なるわけです。後者は、活動の本当の理由に、その地域の諜報活動を支援し、そして、そこでのプレゼンスを正当化し、自分たちの拠点を設けて地元での活動を推進して、後で人道的な意味を取り付けようと考えます。つまり、後者は根本的には人道活動では無いということです。この区別というものは、受益者に対しては明確な違いとなって現れます。

PRTは、場所や状況によっては人道的な効果を上げるための唯一の手段であるということもあると思います。ここで、2つの事例を紹介したいと思います。まず一例として、ある地域で我々は2晩で学校が建設されたと聞きました。その場所は、まったく水道も電気も何も無いところでした。しかも、その学校は男女共学として建てられ、地元の人々はその計画に全く関与していませんでした。地元との協議もなく、青天の霹靂のように実施されたプロジェクトに対して、強い懸念を持ちました。数十万ドルかかるような計画で、しかも全く無用の

ものであり、地元の人々にとってはむしろ挑発的にも見えたわけです。そういった資金があれば、地元の人たちは灌漑設備等、もっと自分たちの期待に沿ったようなものを作ることに貴重な資金を使って欲しかったと後に話していました。

もう1つの事例はPRTです。地元の人々と協議を行った結果、地元の人々が自分たちでカリキュラムを作り、各家族のところに訪問をして、若者に教育を提供するというかなり柔軟性のある制度を構築することになり、これは成功例として今でも語り継がれる事例のひとつです。この30年間、アフガニスタンの人々はいつも外国部隊、地元政府、武装勢力、部族の人々等の間で板ばさみになり、自分たちの課題に対して立ち上がり何かアクションを起こすという力や手段を与えられて来ませんでした。アフガニスタンの人々の運命を決める責任は、ICRCや人道支援機関等の責任でもなければ国際社会の責任でもありません。アフガニスタンの人々が、自分たちの国のために責任を持たなければいけません。自分たちが必要なことを、アフガニスタンの人たちが言うということが重要です。具体的には、アフガニスタンで子供がいる人々、子供をアフガニスタンで教育を受けさせたいと思っている人々が、アフガニスタン政府に対して説明責任を要求すべきでしょう。母親として、もしかしたらシーマさんは子供を海外に引っ越させたいと思うかもしれません。多くのアフガニスタンの人々もシーマさんと同じように考えているのです。しかしながら、そうなったら10年後にこの国を統治するのは一体誰なのでしょう。特に、現況において、アフガニスタンの将来は、あまり期待できるものではありません。我々は、シーマさんの子供たちが将来のアフガニスタンで教師、聖職者、ビジネスマンになるために、そしてアフガニスタンという国に残ってほしいと思いますし、アフガニスタンの人々がそのように決断してもらえるようになっていかなければいけません。

#### 長有紀枝

皆さん、ありがとうございました。伊勢崎先生からコメントがあるそうです。

#### 伊勢崎賢治

多分、今、ド・マイヨさんが述べたことと私が述べたことはあまり矛盾していないと思います。つまり、PRTがやる人道活動というのは、これは人心掌握活動（hearts and minds operation）の一環であり、それ以外の何ものでもありません。軍隊がやる人道支援は人心掌握のための活動に決まっています。だからこそ、純粋な人道支援やその道徳的権限（moral authority）が今のアフガニスタンに存在できるのかという疑問がある以上、PRTを批判することは適当ではないと思います。

それと、もう1つ指摘したい点として、他方で、人道支援団体が実施している支援は人心掌握活動じゃないのですかということです。少なくとも、日本政府や欧米諸国が行っている支援は、人心掌握活動と言わざるを得ません。いかに、一般のアフガニスタンの人々の心を、武装勢力側でなくてこちらに引くのかという命題を超越した形で人道主義が今のアフガニスタンに存在するとしたならば、それはその団体がしっかり実証（demonstration）しないといけません。例えICRCといえども、各国政府から資金をもらっている以上、人心掌握活動の一環として活動していると言えるのではないのでしょうか。そして、現実問題として、我々は人心掌握活動の一翼を担っているしかないのです。ぜひこの点について、皆さんに考えて頂くべきだと思います。

#### 長有紀枝

伊勢崎先生の方から、政府から資金をもらっている以上、あらゆる人道アクターが軍隊とどう違うのかというご指摘がありました。その議論もしていきたいのですが、残りのお時間、人道支援要員の危機管理や安全対策、そちらについてもお話していきたいと思います。その中で、今の伊勢崎先生のコメントに何かご意見がありましたら是非お願いしたいと思います。

ICRCの活動について、先程からド・マイヨさんが話されていますが、アフガニスタンで活動している人道機関の中では多分最も長く、30年間に渡ってあらゆるアフガニスタンの歴史を見てきた団体ではないかと思えます。その中で、犠牲者ゼロの方針（zero casualty policy）と言うのは物理的に存在し得ないんだと語られました。そのICRCの長い歴史の中でも色々なことがあったと思うんですが、危機管理をどのように行ってきたか、その辺についてもう一度お話いただけますでしょうか。また、今のアフガニスタンの状況において、どのように取り組んでおられるのかについてもご説明をお願いします。

### ジャック・ド・マイオ

ICRCは、犠牲者ゼロ（zero casualty）というコンセプトをアフガニスタンにおいては適用していません。これは我々にとって非常に難しい決定でした。というのも、一方で、全ての職員について、最大限の安全を確保するように努力することは当然でありながら、他方で、犠牲者を出すリスクは負わなければいけないわけです。ICRCによるアフガニスタンでの活動の方法、手段、意図からは、血を流すリスクが必ず存在するということを念頭に置かなければなりません。非常に衝撃的な実例として、我々の職員が巻き込まれた事件がありました。2003年に私どもの理学療法士が検問所で通行を拒否されましたが、その彼を止めたのは武装勢力であり、トランシーバーで彼らは何やら仲間とやり取りをしていたそうです。そして、私たちの同僚を見て、彼らはズボンを引き上げ、義足を見せて、「私たちはお前を知っている。お前にこの足を切断させられた。悪いがこれは上からの命令だ」と言い、彼を射殺したそうです。つまり、現場において100%の安全は無いのです。この事件は、意図的な要因が絡んでいて、結局、外部の人道要員なら誰でもターゲットにして良かったわけです。このような事件を起こす理由は、例えば、精神錯乱だとか、犯罪行為、あるいは家族の間の抗争、どんなことでもありうるわけであり、このようなリスクがありうるということを我々はしっかり受け止めなければいけません。つい数週間前にも、私どもの職員がある誘拐事件に会いました。報道はされなかったのですが、数日後に何とか救い出すことが出来ました。ある意味、私どもは常に熱された湯の中の蛙のように、リスクある状態の中で活動しています。つまり、その水は堪えられる程度の温かさなのか、それとももう茹で上がってしまうくらい熱くなった状態なのかを常に自分で判断しなければいけないわけです。

ただ1つ、これについて述べておきたい点として、現場でのリスクの存在こそが、私どもの中立性について、危険をもたらす人々に対して、常に主張しなければいけないのです。私どもは、人心掌握活動（hearts and minds campaign）の一環ではありません。私どもは、ボンやロンドンで開催されている様々な会議の目的を共有しているわけでもありませんし、国連の調整や統合化の一部でも当然ありません。そういったものとまったく切り離されているという立場こそが、現場でのリスクを避けるための1つの方法です。他方で、犯罪行為によるリスク、あるいは軍閥主義などから来るリスクも解消しなければいけません。そういったリスクというものが、アフガニスタンでは日増しに増えています。来年、私どもが対象とする地域は拡大しない予定です。アフガニスタンでは、各地域において軍閥が台頭して来ていることによって国全体の細分化が進んでいるからです。この点については、先程、伊勢崎先生がどのような理由からこういった細分化が起こるのかということについて興味深い点を指摘していました。

最後に、私ども人道支援要員の安全確保についてはいろいろと語られていますが、アフガニスタンの人々の治安についてはあまり語られていない現状があると思えます。伊勢崎先生が指摘している通り、私どもはヒーローではありません。恵まれた外国人が1~2年、ある地域に行くと人々に会い、そしてある程度意味のある仕事を行った後、数年経ったら離れてしまうというのが我々の活動サイクルです。ところが、アフガニスタンの人々というのは、爆発、脅迫、殺戮、あるいは顔に酸をかけられるというような事件が存在する場所において常に生活するわけです。しかし、アフガニスタンの人々がそのような暴力行為にあってもそれ

はニュースにはなりません。しかし、外国人が負傷すると大きなニュースになるわけです。アフガニスタンにおける現地の住民の方々のニーズや治安というものをもっと我々は語るべきだと思います。

### ティモシー・ピット

ド・マイヨさんが仰っていたことに付け加えますと、OCHAとしては文民と軍が共に活動を行うというアプローチから、現地の人々に直接アクセスし、彼らを支援の主体としたチーム活動を行う形に焦点を移しています。このような支援をアフガニスタン人に提供する機会を探っており、医療関係者の方々もこのチームには参加しています。アフガニスタンにおいて最も問題である点は、アフガニスタン人が医療、教育、水等の基本的な社会サービスにアクセスできないということです。多くの医療関係者は、この現実にかかなりの苛立ちを抱えています。自分たちの病院に人々がやってきても、予防できるような疾患で人々が亡くなっている状況が未だにあるからです。何らかの理由で病院に来るのが間に合わずに、手遅れの状態になってしまってから病院に来る患者もいます。これは本当に悲劇です。これからもっと幅広い支援へのアクセスを提供するための動機として考える必要があると思います。

### 長有紀枝

ピットさんにご質問したいと思います。昨日お話をしたときに、安全と言うのは軍事力で守られるだけではなくて、多様な形で安全は確保されるべきものだと言われていましたが、その辺をもう一度ご説明頂けますか？

### ティモシー・ピット

国連としては、バクタール迎賓館襲撃以前と以後で安全対策に関するアプローチに変化がありました。2009年10月28日、ちょうど1年前ですけれども、迎賓館に早朝攻撃が仕掛けられ、5人の国連職員が死亡しました。その襲撃以後、カブールに住んでいる職員は皆、基本的には幾つかの施設に集まって生活し、高いコンクリートの壁の内側で仕事をすることとなりました。これによって現場での活動状況がより複雑になってきています。つまり、現地の人々との近接性とか、アフガニスタン人に直接関与するという事に制約があるからです。

その後、つい10日前に国連はヘラートでも襲撃を受けました。しかし、バクタール迎賓館の襲撃の後、安全対策に関しては何重にも準備をすることになってしまったので、ヘラートで、攻撃した襲撃者は国連施設内に入ることが出来ずに、死傷者は出ませんでした。残念ながら、アフガニスタンでは、我々は特定の反政府武装勢力の標的になっているという現状があります。それには、厳戒態勢を敷き、何重にも渡る安全対策により安全性を高めることで対応しています。しかし、この対応も、業務と費用の面において、それなりの代償を払うことにもなっています。

### 長有紀枝

ありがとうございました。それでは、シーマさん、お願いします。

### シーマ・ガーニ

先程申し上げたことの続きですが、なぜまだNGOがこういった治安状況の中でも業務を続けなければいけないのでしょうか。これもやはりドナー国や国際社会への批判になってしまっていますが、本当に必要なところにその資金を当てていないということも一因としてあると思います。つまり、国の長期的な開発に資金が使われていないということです。この数ヶ月間、様々な県や州のプロジェクトを視察していましたが、地元の人々のために資金が使われていないという事例も多々ありました。治安の制約上、様々な開発事業も実行されていません。非常に安全な場所や開放的な社会でも同様です。例えば、バーミアンという地域は非常に開放的な地域社会であり、男性も非常に偏見が少なく、女性のためのプログラムを作っ

いと言われました。にもかかわらず、ドナー国はそこには関心がありません。なぜかと言いますと、女性支援という項目が優先順位の中に入っていないのです。必要な支援に関する議論がカブールやその他のいくつかの大都市だけに集中し、地方の声が十分届いていないという現実があります。これを変えていかなければならないと思います。NGOは不安定な治安の状況の中でも活動しなければなりません。それは、政府が十分に機能しておらず、ドナー国からの適切な支援も無いからです。いくつかの州では活動が制限されているところもあり、これらの地域のNGOに聞くと彼らも犠牲者を出しているものの、それでも彼らの活動は継続しているのです。他に代わって支援する人がいないからなのです。

## 長有紀枝

ありがとうございました。ここで第2セッション終了のお時間となりました。ここで第2セッションを締めまして、この後Q&Aセッションに移りたいと思います。

質疑応答に移る前に、伊勢崎先生からJPFへ向けての発言がございましたので、少しそれにお答えしたいと思います。今日パネリストとして登壇頂いた山本理夏さんが所属するPWJも、私が所属している難民を助ける会もJPFのメンバーであり、アフガニスタンにおいて、日本政府の資金を活用して現地で活動をしています。アフガニスタンへの資金は、当然、日本政府が約束した50億ドルの一部ではあるわけですが、私たちはその資金を無理矢理使わされているのではなく、私たちが使いたいと言ってこちらから希望して活用しているのです。

さらに、先ほどもこれらの支援に関しての道徳的権限(moral authority)について言及がありました。政府からの資金自体が、既に色のついたものであることは十分承知していますが、もしそれに同意できなければ、NGOは政府資金を使う必要は全くありません。政府から何かを強制されているわけではなく、その資金を活用して現地で活動することを希望するNGOが申請書を提出し、承認を経て頂いた拠出金を使って現地で活動しているということです。当然、日本政府から具体的にどの地域で活動しろとか、あるいはどの課題についての活動をしろとか、そういった指示というのも受けておりません。私たち自身は、資金の出所に関する議論はあるにせよ、政府に使われているという意識はなく活動しております。

他方で、先程、まさに伊勢崎先生が仰ったような政治的な背景の下で、日本政府があれだけ多額の援助を約束したというのも事実です。それに関して、日本のNGOとしては私たちなりの責任は果たしたいと思っております。例えば、PWJ、難民を助ける会、日本国際ボランティアセンター等と一緒に、アフガニスタンにおいて、シーマさんのような方々が先導する市民社会を直接支援する仕組みを構築し、日本政府の考える支援の対案として提案できないものかという議論を進めています。まだ具体的な結論は出ていないのですが、今その議論のプロセスの中にあり、実は先月もアフガニスタンからNGOの代表2名をお招きして、協力関係構築に関する意見交換を行いました。その際、岡田外務大臣(当時)とも意見交換の場を設けさせて頂きました。このような形で、国連や軍、また政治と連携した形ではなく、どうやってアフガニスタンの市民社会を直接支援することができるのだろうかという話を今進めている最中です。またいずれ機会がありましたら、その後の現状についてもご報告できればと思っております。

## 質疑応答

### 長有紀枝

それでは Q&A セッションに移りたいと思います。第 1 セッションのパネリストの方々も含めた形で皆さんからの質問を受けたいと思います。最初に、頂いた質問から当方で精査させて頂いた質問について全て読み上げたいと思います。そして、各々の立場から答えて頂くという方式を取りたいと思います。中には、直接ご指名を受けていない方もいるかもしれませんが、その際は自分が関係あると思う質問に対して答えて頂きたいと思います。

まず ICRC のトビアスさん、PWJ の山本さんに対しての質問です。

**Q.1 「紛争地の状況が悪化し、支援関係者が攻撃の対象となりうる場合、外国人職員は国外に逃げる事が出来ますが、現地職員はそのまま現地に留まることとなります。その場合、現地職員の人道スペースの確保はどのように行われるのでしょうか」**

次に、特にピットさんに対して、あるいは第 2 セッションのパネリスト全員に対する質問かと思えます。

**Q.2 「人道支援機関は、人的にも財政的にも限られたリソースの中で、当然優先順位を付けなければいけないと思います。人道支援における優先順位というのは、各団体において、どのようにして決定するのでしょうか。また、それは人道スペースの大小、人道スペースがあるか無いかということと関係しているのでしょうか」**

それから ICRC の方々への質問です。

**Q.3 「NGO が人道支援を届けることができるのは住民の信頼を得ているから、戦争に加担していると見られないから、という話がありましたが、人道支援を提供しようとする住民の自身自身が、実は武装勢力や紛争当事者である場合、どういう風にこれに対応していったら良いのでしょうか」**

次の質問は、シーマさんと山本さんに対するものです。

**Q.4 「第 1 セッションの際に山本理夏さんから、一般の関心が高まることで、さらに効率的に人道支援を行うことができるという話がありましたが、日本の一般市民は寄付以外でどのように人道支援に関与できるのでしょうか」**

シーマさんへは、もう 1 点、質の高い支援に関する質問もあります。

**Q.5 「アフガニスタンの地元企業の活用という話がありましたが、それは質の高い支援とどのように両立しうるのでしょうか。アフガニスタンの地元企業、特に建設会社に十分質の高い建設等ができるのでしょうか」**

これに関連して、アフガニスタンに現在事務所を置いて活動している OCHA と ICRC に対する質問です。

**Q.6 「最近、カルザイ大統領が民間の警備会社に対して解散命令を出しました。これが実行された後で、どうやってそれぞれの団体の安全対策を講じるのでしょうか。もしくは、外国人はアフガニスタンから撤退するのでしょうか」**

最後に、シーマさんに対する質問が届いています。

**Q.7「ドナーの質、あるいは資金の質の重要性は理解しますが、どうやって政府の説明責任、政府の責任の重要性について判断されるのでしょうか」**

以上の質問について、それでは順番にお答え願います。トビアスさんから、自分が該当する質問に対して答えて頂ければと思います。

**トビアス・エプレヒト**

まずは、安全対策に関する2つの質問（Q.1及びQ.6）について答えたいと思います。まず第1に、明確にしなければいけない点として、ICRCはアフガニスタンでも他の国でも、民間の警備会社を雇用して安全対策を講じていません。そのため、この新しい政策は私どもの警備や安全のメカニズムとは一切関係ありません。ICRCは職員の安全のために現場チームの評価や現場での業務に関わるすべての人々の情報を収集した上で、受動的な（passive）な安全対策を講じており、その他の犯罪性に関わるものに対しても同様の方策を取っています。

それから2つ目の安全対策に係る問題として、外国人職員と現地職員の取扱いについてですが、私どもがどのような活動をするにせよ、常に考慮しなければいけないのは、私どもの活動が外国人職員、現地職員を問わず彼らをリスクにさらしていないか、そしてそのリスクにどう対応するかということです。他方、一部の活動においては、確かに現地職員だけで対応出来るような場合、逆に、外国人スタッフは外国人だからということでリスクにさらされる場合もあります。しかし、また、その逆の場合もあり、特定の活動内容によっては、現地職員のリスクを高める場合もあるのです。例えば、ICRCが行っている収容所訪問の際に、投獄されている人々に面会をする際、現地職員が訪問した場合には、反対勢力等に一方的に肩入れしていると見られてしまう場合があります。外国人の場合は、そういった安全上のリスクはありません。そのため、私たちの安全管理というのは、我々の職員がどこ出身者か、外国人あるいは現地職員であるかということを考慮に入れながら、それに対して適応しているわけです。治安が悪化した場合や外国人スタッフをある特定の地域で削減しなくてはならない場合には、慎重にその分析を行います。つまり、現地職員が、外国人職員がこれまで行っていた活動を継承できるのか、又はそれが出来ない場合、活動の規模自体を縮小する、又は活動範囲を縮小するということが必要なのかを判断します。以上の点からも、現場で危険に直面したからといって、現地職員だけを残してすぐに外国人職員が退避するという考え方は少し短絡的過ぎるかと思います。

**シーマ・ガーニ**

まずは、援助の質に関しての質問（Q.7）がありました。私は、やはりアフガニスタンにおける民間セクターの能力開発を強化していくことが必要ではないかと考えています。支援というのは、恒久的且つ永久的にあるわけではありません。誰が将来的に担っていくのか、やはりそのバックアップが必要です。政府は政策立案者であって、実施者ではありません。NGOも資金がなければ閉鎖してしまいます。だからこそ、アフガニスタンの将来を考え、地元の民間セクターの能力開発を行っていく必要があるわけです。

今年から、ドナー国らが能力開発及び民間セクターへの協力を強化していくことを述べ始めましたが、それはまだ議論の域を越えていません。結局は棚上げになってしまうかもしれません。やはり、民間セクターを支援していくためには、地元の人々からの信頼を得られなければ、より充実した支援は出来ないと思います。また、説明責任を果たすことが重要にも関わらず、いたるところで汚職が蔓延しています。それは政府に限ったことではなく、民間セ

クターや NGO にもあるのです。故に、それぞれの活動や業務をしっかりと監視し、改善しているかどうかを評価していく必要があると思います。

最後に、政府の説明責任に関する質問ですが、支援の効果について語るときに、いたるところに存在する「汚職」抜きには語れませんが、その責任の一旦は我々アフガニスタン国民にもあるのかもしれませんが。というのも、例えば、アフガニスタンでパスポートを取得するためには賄賂を支払わなければなりません。私自身、コンサルティング会社も経営しているのですが、会社の法規登録をするために7ヶ月もかかりました。登録を素早く行わせるために賄賂が必要だと言われてしまったものの、私は賄賂は絶対支払わないという考えを貫いた結果として、こんなに時間がかかったのです。しかしながら、幸い、私は関係省庁の幹部の人たちを個人的に知っていたので、その方に協力をしてもらい、なんとか7ヶ月程度で済みましたが、どの組織も同様に出来るわけではないのです。

### 長有紀枝

ありがとうございます。それでは、ピットさん、ド・マイヨさん、理夏さん、それぞれお願いします。

### ティモシー・ピット

まず、どうやって支援の優先順位をつけるかという質問 (Q.2) について答えていきたいと思いますが、優先順位を立てるということは、非常に複雑なことだと言えます。我々としては、新「クラスター・アプローチ」を通して、医療、教育、水など各分野が、一緒に現場のニーズ評価を行い、その全体像の中で、各分野としての戦略を立案し、優先順位をつけながら各プロジェクトを実施していくことを考えています。また、この手法によって、各分野の間の重複を避け、サービスを提供していく上で生じるギャップを埋め、現場のニーズに対応できるようになることを期待しています。

また、一般の方々が寄付以外でどのように貢献できるかという質問 (Q.4) ですが、この質問は大変重要な点を含んでいると思います。その理由は、なぜ人道要員が軍あるいは政治的な意図とは切り離して活動するべきなのかということ、一般の方々に広く理解してもらえれば、アフガニスタンやイラク等での人道スペースを将来さらに拡大していくことが出来るのではないかと考えるからです。もちろん、このようなシンポジウムを通して多くの人に人道スペースの現状を知ってもらうことは重要ですが、例えば、漫画等の他の媒体を通して、人道スペースに関する考えや状況をより一般の方々に広められたら良いのではないのでしょうか。これは私の個人的な考えですが、ICRCに関する漫画とかアニメーションができれば素晴らしいと思いますし、このような努力を通じて、それぞれの国々の政治家も、人道支援と軍または政治行動の区別を理解できるように、国民に訴えていくことが重要だと思います。

民間の警備会社が禁止される中で、アフガニスタンでどのように活動を展開するべきかという質問 (Q.6) に関してですが、我々は、アフガニスタンにおける人道支援機関に本件についての小規模な調査を行いました。その結果として、各機関とも6%のみが外部の警備会社を雇用しているということが判明しました。もしこの傾向が今後も続くとすれば、人道要員への影響は限定的だと言えるでしょう。但し、カルザイ大統領が出した命令の中で対象となっている警備会社は、各機関の敷地外のエスコート等を提供する会社です。そのため、この措置はほとんど営利企業向けのものだと考えています。故に、100%確実とは言えませんが、人道支援に大きな影響を与えるような政策ではないと言えると思います。

最後に、NGO が支援を提供する際、支援を必要としている人たち自身が紛争当事者であった場合どうやって中立性を維持するのかという質問 (Q.3) がありましたが、これはジュネーブ条約の中で定義付けされています。非戦闘要員であれば、人道支援はある特定の方法で必

ず提供される権利を持っていると規定されています。通常の文民は、当然、非戦闘要員ですから、人道支援の権利を持っているわけです。例えば、その支援によって負傷した人が健康を取り戻し、その後、戦闘要員になったとしても、その前の時点で支援の必要があれば、支援を受ける権利があるということです。

### ジャック・ド・マイオ

外国人職員が撤退した後、どのようにアフガニスタンに残された現地の人々のセキュリティを確保するかという質問（Q.1）は、非常に難しい質問ですが、我々ICRCは、現地の人々を取り残すことはできないし、そのようなことはしていません。ちょっと実例を紹介しつつ、現実に目を向けてみましょう。ある場所を去らなければいけないということは、我々が残した市民は、そこに留まる以外にないのが現実です。ただ、私がICRCに入って24年間、アフガニスタン、パキスタン、ソマリア、スリランカ等いろいろな場所に行きましたが、私どもも同僚を失ったことがあります。しかし、彼らを見捨てて残してきたという経験は一度もありません。私たちは、常に彼らと運命を共にしました。場所によっては、外国人であることが実は現地職員や地元の人よりも優位な場合があります。例えば、ある地域では国境を越えるときに、外国人のほうが現地人より安全な場合があります。他の場所ですと、外国人であるということだけで標的になる場合もあります。故に、この質問への基本的な答えとして、人道支援機関にとって、人道スペースを一切尊重しないような地域では、一般市民に対しての安全を完全に守ることは出来ないということです。このような地域では、市民一般に対しての尊重というものが完全に欠落しているからなのです。そのため、より根源的な課題として、このような環境下でいかにして死傷者を減らすかということになるわけです。例えば、ルワンダ等、ジェノサイドや大規模な国際人道法の違反が起こった、あるいは文民や非戦闘員に対する攻撃や殺戮があったような地域でも我々は活動してきましたが、この人道支援における危険をどのように取り扱うのかということは非常に難しい問題なのです。

次に、支援を享受する裨益者が紛争当事者である場合はどう対応するのかという質問

（Q.3）があったかと思います。国際人道法では、戦闘行為で敵を殺してもいいが、文民であれ敵の戦闘員であれ、負傷した或いは捕虜になったことで、その敵が直接の敵対行為を止めたその時点から、その人物は国際人道法によって保護を受けると規定されています。結果として、その時点からその人物は我々の支援の受益者になるわけです。これは決してナイーブではなく、重要な質問です。例えば、毎年、私どもには数千という数の批判メールが送られてきます。その内容は、我々がテロリストを支援しているという批判です。「あなたたちは負傷したタリバンを助けているじゃないか、だからあなたたちはテロリストだ」と言うてくるわけですが、逆に、以前NATOの外科医と共同して外科手術に関するシンポジウムを行ったことがあるのですが、その際、「あなた達は中立ではないじゃないか、NATO側に立っているではないか」という批判も我々に寄せられました。これが中立性、公平性の難しいところだと思います。彼らが、誰であれ、過去の実績や記録が何であれ、捕虜であれ、戦争犯罪人であれ、テロリストであれ、そこに人道的なニーズが存在すれば、捕虜になった時点から国際人道法の下での権利を有するわけであり、適切な医療や社会サービスを受ける権利を享受するのです。訴訟を受けて有罪判決を受けている場合は別ですが、病気の場合は医療面での保護を受ける権利がありますし、捕虜になれば物理的、道義的な尊重を受ける権利があるわけです。

寄付以外で日本市民がどうやって支援を行うのかという質問（Q.4）についてですが、今回のシンポジウムの狙いというのは、シンプルながらもなかなか捉えどころのない人道支援の真実を、一般の皆さんに広く理解してもらおうのが目的です。私は、人道的な行為というのは、紛争地域において、はっきりとしたアイデンティティを持たなければいけないと考えています。しかしながら、我々が強調したい点は、ある紛争の被害者に対して支援と人道主義というものの区別は、尊重され、そして履行されなければいけないということです。私どもはそ

ういった区別を尊重してもらえることを強く要求しています。もし、その理解が今日進んだとすれば、とても喜ばしいことだと思います。本件について、具体的な事例を紹介させてください。私の同僚でもある人なのですが、彼はある政治組織の代表や軍の幹部と議論をしていた際、その軍関係者は彼と握手しながらこう言ったそうです。「最終的には我々は同じボートに乗る運命共同体ですね」と。それに対し、私の同僚は「同じ川にはいるかもしれませんが、私達はあなたたちと同じボートには乗っていませんよ」と言ったそうです。これは、これらの区別の仕方を表す好例だと思います。

### 山本理夏

私宛に質問がいくつかあったのですが、既に他の方々がほとんど答えてくださったので、繰り返しになるため、コメントは避けたいと思います。

### 長有紀枝

ヨハンさん、何かありますか。

### ヨハン・セルス

今回は UNHCR として発言をするのではなく、ドナーの観点から話をしたいと思います。まず第1に、ドナー側は出来る限り現場でのニーズに応えようとしています。そして、このニーズは人道機関側からの情報提供や要請から把握しています。しかし、十分対応していない、または出来ていないと判断された場合、ドナー側が批判を受けるわけです。しかし、人道的な観点から考えれば、我々は現実的にならなければいけないと思います。支援は「質」に重点を置かれるべきなのか、それとも「量」なのかという議論もありましたが、それは非常に重要な点だと思います。そして人道支援機関も、ドナー側への要請が「質」の高いものであるかということ、まずは検討しなければいけないと思います。しかし、現時的には、多くの場合、「量」の方に焦点が当たり過ぎている感があり、是非この点を皆さんにも考えてもらいたいと思います。ドナー側はあくまでも、人道機関側から提供され要求されたものに対応しているものであり、短絡的にドナー側だけを批判をすることは適切ではないと思います。

第2に、確かに人道支援というは様々な理由で重要ですが、やはり政治、開発、そして社会的な側面を包括的に考慮することを忘れてはいけません。他方、いかに各分野や各側面のバランスを取るか、また、こうした様々な要素が同じ目標に向かって進むことができるかという点をも考えることは重要ではないかと思えます。私たち人道支援機関は、基本的には共通の目標を持っているわけですが、同時にお互いの役割、責任を尊重し合い、認識し合うということが重要ではないかと考えていますし、もう少しこれらの点に着目すべきだと思います。

最後に、この議論全体の中で、「保護する責任 (Responsibility to Protect)」については触れられていませんでした。例えば、ルワンダのジェノサイドを事例に考えると、ジェノサイドが起きたことにどう対応するか、そして、そこに介入する責任は生まれなのか、という問題があると思います。そして、その一つの介入方法として、あまりにも状況が悪化し、他の方途が取れないために、「軍事介入」というオプションを取らざるを得ない状況もあるでしょう。そうなると「保護する責任」という議論が必要になってくるわけです。この問題は、人道支援に携わる人々や団体にとって非常に難しいものだと思います。しかしながら、現実的には、状況が悪化し、他に選択肢がないということは十分有り得ると思います。ジェノサイド後、我々はゴマのキャンプにいましたが、その際には、状況があまりにも悪化しており、他に対応策がなかったため、軍事プレゼンスの提案を支持した経験があります。

### 長有紀枝

皆さん、ありがとうございます。皆さんからの興味深いコメントや事例を紹介してもらったこともあり、大変有意義なセッションではなかったかと思えます。大変残念ではあります

が、そろそろ時間も少なくなってきました。最後に、パネリストを代表して、シーマさんから一言お願いします。

## シーマ・ガーニ

先ほど、日本の一般市民は寄付以外でどのように人道支援に関与できるのかという質問

(Q.4)について答えてなかったの、まずはそれについて述べたいと思います。6年前、私はアフガニスタンで国際社会に対する支援を訴え始めました。政府は何もしてくれないし、議会は確立されたばかりで能力がなかったためでした。しかし、またドナー側に対する批判になってしまいますが、我々に対する支援は今も必要ですが、今はもうどのドナー側も支援する熱意を失ってしまっています。この6年間、我々は強い政府がないということで、市民社会の声を全くドナー側に届けることができませんでした。議会があまりにも腐敗しているから、どうか私たちに直接を支援してくださいと訴えてきましたが、国際社会はあまりにも外交上、政治上のゲームにばかり注力しすぎたのではないかと思います。カルザイ大統領に反論したくないし、主要閣僚にも反論したくないわけです。結局、自分たちの言いなりになるような閣僚以外とは交渉したくないということだったのではないのでしょうか。私たちの政府には、英語が出来て優秀な閣僚もいますが、そうでない力のないリーダーが大半です。現実を変えるためには、賢いリーダーがいる省庁と協力していかなければならないのに、それが出来ていない状況なのです。故に、アフガニスタンという国がまだ十分機能できていないし、未だに政府が弱いのです。先月、あるドナー国の方と、アフガニスタンにおける支援の効果に関する評価について話をする機会がありましたが、彼らは正直に「すまないが、我々としてはやはりドナーの言いなりになってくれる指導者と協力していくしかない」と言っていたことが印象的でした。

今、私は、外交中心の国際社会に訴えるということをやめて、各国の有権者である皆さんに訴えています。今年から、私は海外でメディアと接する機会があれば、実際に血税を支払っている人々、つまり国民に向けて話をするように心がけています。「あなたがたの政府は、アフガニスタンにおいて支援計画を推し進めていない、アフガニスタン政府に対して支援を提供する際の条件 (benchmark) を備えられていない」等ということを訴えています。それを聞いて、国民の方々の側から「適切な基準に基づいて全ての政策を立案しなければ、必要な資金を渡すべきではない」と各国政府に伝えて欲しいのです。

過去8~9年間に、アフガニスタンに関する9つの大きな国際会議が開催され、そして、これよりは小規模な会議が22回も行われてきました。しかしながら、これらの会議を通じて、一体、何が達成されたのでしょうか。結局、アフガニスタンの復興や開発のために拠出された資金は汚職や腐敗に使われただけだったのではないのでしょうか。議員や軍閥等の有力政治家個人を支援し、そして、アフガニスタン全土で頻発するテロリズムを支援することにしかなかったのではないのでしょうか。

最近、アフガニスタンにおいて、タリバン等の反政府武装勢力との和平交渉を主導する「和平評議会 (Peace Council)」が設置されましたが、そのメンバーは、ほとんど元軍閥トップであり、彼らはまた私達アフガニスタンの国民を平和という名の下に、タリバンに売り払ってしまうおとしているのではないかと危惧します。果たして、このような取組みが、国際社会にとってのアフガニスタンからの出口戦略として本当に考慮すべきなのではないのでしょうか。他に出口戦略がないから、タリバンがアフガニスタン政府に加わるということ自体が適切な戦略なのではないのでしょうか。ぜひ、皆さんにも、実際にアフガニスタンで何が起こっていて、何が必要とされているのか、引き続き、大きな関心を持って、支援のあり方を考えて行って欲しいと思うのです。

## 長有紀枝

皆様、どうもありがとうございました。お時間になりました。冒頭にもありましたが、今日のシンポジウムは何か結論を得るためのものではないのですが、本当に、たくさんの重要な点を指摘して頂きました。本日参加頂いた皆さん、最後までお付き合い頂きましてありがとうございました。ぜひ、このシンポジウムで得たことや印象に残ったメッセージや問題点等を、それぞれ持ち帰って、多くの人たちにここで議論されたことをお伝えしてもらおうとともに、引き続き、人道スペースやアフガニスタンについても関心を持ち続けてもらえたら大変嬉しく思います。最後に、シンポジウムの主催者であります、外務省そして ICRC 駐日事務所の皆さんに改めて御礼を申し上げたいと思います。ありがとうございました。また、パネリストの方々にももう一度御礼申し上げたいと思います。大変ありがとうございました。