

博士学位論文（東京外国語大学）
Doctoral Thesis (Tokyo University of Foreign Studies)

氏名	新沼 剛
学位の種類	博士（学術）
学位記番号	博甲第 357 号
学位授与の日付	2023 年 9 月 13 日
学位授与大学	東京外国語大学
博士学位論文題目	人道アクセス戦略に関する考察：赤十字国際委員会と国連人道機関の比較研究

Name	Takeshi Niinuma
Name of Degree	Doctor of Philosophy (Humanities)
Degree Number	Ko-no. 357
Date	September 13, 2023
Grantor	Tokyo University of Foreign Studies, JAPAN
Title of Doctoral Thesis	A Study on the Humanitarian Access Strategies: A Comparative Study of the International Committee of the Red Cross and the UN Humanitarian Agencies-

人道アクセス戦略に関する考察
—赤十字国際委員会と国連人道機関の比較研究—

新沼 剛

目次

序章	1
第1節 本研究の背景	1
第2節 研究目的	3
第3節 先行研究の動向	5
1. 人道主義の2つの系譜	
2. 人道援助の軍事化と政治化	
3. 人道アクセス	
4. 組織の比較分析	
5. ソマリアにおける人道援助	
6. 先行研究の課題	
第4節 研究方法	20
1. 用語の定義	
2. 分析手法および分析対象	
第5節 本研究の意義と独創性	26
第6節 本研究への批判の顧慮	27
第7節 本論文の構成	30
第1章 人道援助の規範	32
第1節 『ソルフェリーノの思い出』の出版から第一次世界大戦までの規範的發展	33
1. 『ソルフェリーノの思い出』	
2. 赤十字規約	
3. 第1回赤十字条約の制定	
4. 第1回赤十字条約制定後の展開	
第2節 第一次世界大戦から『赤十字の基本原則宣言』の採択までの規範的發展	41
1. 不文律の原則の「要約」	
2. 『赤十字の諸原則』	
3. 『赤十字の基本原則宣言』	
4. 赤十字の基本原則の規範形成過程が与える示唆	
第3節 『赤十字の基本原則宣言』の採択から現代までの規範的發展	54
1. 国連総会決議 46/182 および 58/114	
2. 災害救援における国際赤十字・赤新月運動および非政府組織（NGO）のための行動規範	
第4節 人道コミュニティ内の解釈の相違	57

第2章 人道主義の原則の構造と運用上の課題	60
第1節 人道主義の原則とその構造	60
1. 人道主義の原則	
2. 人道主義の原則の構造	
第2節 人道主義の原則を運用する上での課題	64
1. 「人道」の原則	
2. 「公平」の原則	
3. 「中立」の原則	
4. 「独立」の原則	
5. 諸原則の両立性	
6. 人道主義の原則への批判	
第3章 国連統合アプローチ	77
第1節 救援と開発の連続的实施 (relief to development continuum)	77
第2節 統合アプローチの萌芽と発展 (1997年-2008年)	80
第3節 統合アプローチの修正 (2009年以降)	83
第4節 統合アプローチにおける人道主義の原則	93
第4章 ICRCと国連人道機関の人道アクセス戦略	96
第1節 『暴力的環境における活動上の安全管理：優れた実践に関するレビュー』(GPR8)	96
1. 受容	
2. 防御	
3. 抑止	
4. 安全管理戦略の実際	
第2節 ICRCのアプローチ	102
1. ICRCの援助戦略	
2. ICRCの安全管理	
3. ICRCの人道アクセス戦略の特徴	
第3節 国連のアプローチ	117
1. 人道援助体制の歴史的変遷	
2. 国連人道民軍調整	
3. 国連の安全管理	
4. 国連人道機関の人道アクセス戦略の特徴	
第5章 ソマリアにおける国連およびICRCの人道援助活動	139

第1節	ソマリアにおける武力紛争と国際社会による軍事的・政治的対応	139
1.	暫定国民政府期（2000年～2004年）	
2.	暫定連邦政府期（2004年～2012年）	
3.	ソマリア連邦政府期（2012年以降）	
第2節	ソマリアにおける人道危機	149
第3節	ソマリアにおける人道援助	152
1.	国連による人道援助	
2.	ICRCによる人道援助	
第4節	人道アクセスの比較	163
1.	政治的制約	
2.	活動上の制約	
3.	人道アクセスに差を生んだ要因	
4.	小括	
結論		199
第1節	受容ベースアプローチの妥当性と限界	200
第2節	本研究が与える示唆	202
第3節	本研究の限界と今後の課題	206
参考文献		210

序章

第1節 本研究の背景

誰でも正義と愛の守護者に同時になることはできない。どちらかを選ばなければならず、ICRC はこれまでずっと正義より愛の守護者となることを選んできた（ピクテ 1979 = 2010: 71）

赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross: ICRC）の元副総裁ジャン・ピクテ（Jean Pictet）は人道援助の原則の1つである「中立」の原則を考察するにあたって、ICRC と政治との関係を冒頭のように表現している。1965年、国際赤十字・赤新月運動（以下、「赤十字運動」）が、人道、公平、中立、独立、奉仕、単一、世界性の7つの原則で構成された「赤十字の基本原則」を採択して以来、前者4つの原則（以下、「人道主義の原則」）は赤十字運動以外の人道機関においても組織の活動原則として採用されている。

しかし、冷戦終結後、上記した4つの人道主義の原則は多くの批判にさらされている。冷戦終結後、世界各地で国内武力紛争が発生したことにともない、国防、治安、司法といった国家の基本的構造が破たんした結果、国連、赤十字運動、非政府組織（Non-governmental Organizations: NGO）などによる国際社会の援助を必要とする複合的人道緊急事態（Complex Humanitarian Emergencies）に陥る国家が現れている。複合的人道緊急事態が発生する国々では、健康的で尊厳ある生活に最低限必要な水、食糧、保健などの「支援」活動に加え、紛争当事者による殺人、傷害、虐待などの暴力から住民を「保護」する活動も必要となる。人道機関の職員は、現地住民に「支援」と「保護」を提供するために現地に派遣されるが、彼らは紛争当事者から様々な干渉を受けてきた。例えば、ビザの発給停止や特定地域への移動を禁止し、紛争犠牲者への人道アクセスを制限してきた（渡部 2013）。現代の

国内武力紛争において、一部の武装主体は明確な指揮命令系統がなく、戦闘員だけでなく人道機関の職員を含めた文民も攻撃の対象にする場合がある。Aid Worker Security Database (AWSDB) によると、統計を始めた 1997 年以降、援助活動中の事故件数および犠牲者数は増加傾向にあり、1997 年は 35 件で 75 人だったのに対し、2021 年は 268 件で 461 人に増加している¹。仮に人道機関が武力攻撃に遭遇した場合、職員の安全を保障するよう武装主体を説得することになる。しかし、説得に効果がない場合、強制的手段を持たない中立的な人道機関は撤退することになる。このように、人道援助に必要な最低限の安全が確保されない事態が増加し、人道アクセスが妨害されるようになっている。

また、紛争当事者は軍事的・政治的利益を促進するための政策手段 (instrumentalization) として人道援助を利用してきた。ルワンダでは、1994 年に発生したジェノサイドの後、ツチ族の保護を掲げたルワンダ愛国戦線 (Rwandan Patriotic Front: RPF) が暫定政権を樹立したことより、ジェノサイドの首謀者であった前政権のフツ族系過激派がその他の一般のフツ族系避難民とともに、国連難民高等弁務官事務所 (Office of the United Nation High Commissioner for Refugees: UNHCR) の難民キャンプに避難した。フツ族系過激派はカラシニコフ銃や鉞などの武器を難民キャンプに持ち込み、難民を統制下におくとともに、海外からの人道援助に「戦争税」を課し、それを資金源にツチ族への襲撃を継続した。このように、フツ族系過激派は、本来、難民キャンプという人道援助の拠点となるべき場所を、「ツチ狩り」に必要な人員と資金を調達する戦略上の要衝に変えてしまった (ポルマン 2008 = 2012: 37)。

人道援助を自己の軍事的・政治的利益を促進するための政策手段として軍事化・政治化する行為は、介入国の政府や非国家主体にもみられる。2001 年 9 月 11 日に発生した米国同時多発テロ以降、米国と北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: NATO)

¹ Aid Worker Security Database, Number of victims by incident type, (<https://aidworkersecurity.org/incidents/report>). (Accessed 18 October, 2022).

は、イラクやアフガニスタンの安定化支援の一環として、敵対勢力に関する情報提供を条件に現地住民に人道援助を提供する一方、現地住民から政治的支援を得るための「人心掌握」の手段として人道援助を実施した (Krähenbühl 2004)。また、米国政府は NGO に対し、米国の外交政策に沿う援助を展開するよう圧力をかけた。当時の米国国務長官コリン・パウエル (Colin Powell) は「NGO は米国の外交政策の戦力多重増強要員 (force multiplier) である」 (Powell 2001) と発言する一方、米国国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID) 長官アンドリュー・ナチオス (Andrew Natsios) は NGO に対し、米国政府の外交政策に従わないのであれば、援助実施事業者としての契約を解除すると警告した (Klein 2003)。これにより、米国に本部をおく一部の NGO は米国政府からの拠出金に大きく依存しているため、米国政府の外交政策に沿う援助活動を展開せざるを得なかった。このように、人道援助活動は敵対勢力を敗北させるための手段として利用されるようになった。

本来、人道援助は人命救済を目的とした活動であるが、支援物資の略奪や戦争経済の促進などにより、紛争を長期化させる側面もあることが指摘されるようになった。また、紛争当事者は自己の軍事的・政治的利益を促進するための手段として人道援助を利用しているとの指摘もなされるようになった。このような事態に直面し、人道機関は、人道主義の原則に基づき人命救済に限定した援助を志向する「古典派人道主義 (Classic Humanitarianism)」と、人道主義の原則に基づく援助戦略を見直し、国家建設、治安部門改革、法の支配、開発など、紛争の根源的原因の解決に取り組む他の部門との一貫性のある援助を志向する「新しい人道主義 (New Humanitarianism)」との間で活発な議論が展開されてきた。

第2節 研究目的

本研究の目的は、紛争当事者および介入国による人道援助の軍事化・政治化という現象が

生じる中、「古典派人道主義」の人道主義の原則に基づく人道援助は妥当なのかを考察することを目的とする

上記目的を達成するために、本研究ではまず、人道主義の原則を批判する「新しい人道主義」が支持する代替策を批判的に分析する。1990年代以降、人道主義の原則に対する批判的論調が高まり、ICRC および国境なき医師団（Médecins Sans Frontières: MSF）を代表とする「古典派人道主義」の立場をとる人道援助機関を除き、多くの人道機関は、人道主義の原則を厳格には運用していない²。「古典派人道主義」の立場は、人道アクセスを確保する戦略として、公権力やその他の主体からの機構的・財政的独立性を確保し、軍事的・政治的中立性を維持することによって、紛争当事者を含めた利害関係者からの信頼と受容を獲得する「受容ベースアプローチ」を採用してきた。これに対し、国連人道機関のように「新しい人道主義」の立場をとる援助機関は、人道危機の根源的原因である紛争を予防するという目的に関与する。そして、国家建設、法の支配、開発などの社会構造の変革をとまなう政治的活動に寄与する人道援助を志向する。また、受容獲得だけでなく、民軍防衛資産の活用を前提とした「強化されたアプローチ」の導入を推進してきた（Fast 2015）。本研究では、この

² ICRC と MSF との間には人道主義の原則をめぐる立場の違いがあるため、この分類には批判が予測される。たとえば、ICRC の場合、現場において、紛争犠牲者が紛争当事者から深刻な人権侵害を受けていたとしても、「中立」の原則に基づき、その事実を告発することは極めてまれである。一方、MSF の場合、このような人権侵害を目の当たりにした場合、それを告発する「証言活動（témoignage）」を展開する。こうした証言活動は国際世論を喚起する政治的機能を有するため、「中立」の原則を脅かす恐れのある対応である。

だが、2009年以降、MSFは証言活動に慎重な姿勢をとるようになってきている。2005年3月、MSF オランダは、スーダン政府の支援を受ける民兵組織がダルフル紛争において約500件にのぼる性暴力事件に関与していると告発した。その数週間後、安保理は決議1593により、ダルフル紛争における国際人道法および国際人権法の違反行為を国際刑事裁判所（ICC）に付託することを決定した。安保理から付託されたICCは、2008年、スーダンのバシル大統領をダルフル紛争における虐殺に関わったとして逮捕状を発布した。この翌年、スーダン政府は証言活動への報復として、同国におけるMSFの活動を禁止した。このスーダン政府による追放を機に、MSFは人権侵害の告発がもたらす負の影響を考慮するようになり、以前よりも中立を堅持するようになってきている（Weissman 2011:194-7; Shenkenberg van Mierop 2016:302）。本論文では、上記した背景を踏まえ、MSFを「古典派」に分類する。

2つの人道アクセス戦略の妥当性と限界を問う。

第3節 先行研究の動向

本節では、本研究と関連性の深い人道主義の系譜論、人道援助の軍事化・政治化、人道アクセス、組織の比較分析およびソマリアの人道援助の分野における代表的な先行研究を整理する。

1. 人道主義の2つの系譜

1) 古典派人道主義

赤十字運動、国連人道機関、および多くの NGO は、1965年に開催された第20回赤十字国際会議で採択された『赤十字の基本原則宣言』に明記されている、「人道」、「公平」、「中立」、「独立」を行動規範としている。これら4つの原則を遵守することで人道と軍事・政治を区別し、自己裁量の余地（いわゆる「人道的空間」）を確保することで、人道機関は活動を維持しうると想定されてきた³。このような立場を「古典派人道主義」（以下、「古典派」という。

「古典派」にとって、被災者へのアクセスは最優先事項であり、アクセスを確保するのに最も効果的な方法は人道主義の原則の遵守であると想定する。ICRC や MSF などの「古典派」に分類される人道機関は、被災者へのアクセスの確保に向け、「アクセス—認知—受容—安全（access-perception-acceptance-security）」という一連のサイクルを重視する。この

³ ブローマン（Rony Brauman）は人道的空間をつぎの3つの自由が確保された象徴的空間ととらえている。すなわち、①自分たちが受益者と対話する自由、②真の必要性を測定する自由、③救援物資の分配が確実に行われたかを確認する自由である（ブローマン 2000:48）。

サイクルを確立する上で、人道主義の原則は重要な役割を果たす。紛争が勃発すると、人道機関は「中立」の原則を遵守することによって、すべての利害関係者から信頼を獲得でき、被災者へのアクセスを確保できる。つぎに、人道機関は利害関係者から肯定的に認知されなければならない。そのために、人道機関は緊密に利害関係者と対話し、自身が何者で、どのような目的（人道）で、どのような方法（公平・中立）でそれを展開するのかを説明するとともに、実際の援助も厳格に公平・中立な形で展開する。また、人道機関は実施している活動が現地のニーズに合っているのか、その活動が被災者の間での緊張や分断を助長していないかを定期的に評価し、常に援助の公平性・中立性が確保されるように計画を修正する。さらに、すべての利害関係者と一定の距離を保ち、政治的関係を持っていると疑われないように留意する。こうした人道主義の原則に基づくアプローチによって、人道機関は利害関係者からの肯定的な認知と受容を促進することで援助活動に対する「同意（consent）」を獲得し、職員の安全上のリスクを削減できる（ICRC 2013a）。「古典派」は、人道主義の原則は被災者へのアクセスだけでなく、利害関係者からの肯定的な認知と受容、そして職員の安全確保にとって不可欠な要素であると考えてるのである、人道主義の倫理は義務論と帰結主義の2つに分類される。義務論とは、人間には守るべき義務があり、その義務と行為が一致しているのかを判断する倫理観で、その行為の結果でその行為の正・不正を判断しない。一方、帰結主義は、行為の結果が幸福を増進するのであれば、その行為は正しいと判断する倫理観である（都築 2007:57-76）。「古典派」は義務論の立場から人道主義の原則を厳格に解釈する。このように、人道主義の原則に基づいた絶え間ない交渉を通じて利害関係者からの同意を取りつけ、被災者へのアクセスと職員の安全を確保する戦略を「受容ベースアプローチ（acceptance-based approach）」という⁴。

⁴ ファストは「受容ベースアプローチ」ではなく、「同意ベースアプローチ（the consent-based approach）（Fast 2015:317-8）」という用語を使用している。一方、ICRC と OCHA の文書では「受容アプローチ」という用語が使用している（Egeland et al. 2011）。第4章で詳述するように、人道機関の安全管理戦略には「受容」、「防御」、「抑止」の3つの戦略があるが、ICRC はこのうち受容戦略を最も重視す

2) 新しい人道主義

人道主義の原則に基づく援助を重視する「古典派」に対し、「新しい人道主義」はどのような特徴を持っているのだろうか。本項では、はじめに「新しい人道主義」の誕生の起点となる「古典派」に対する批判を概観する。その上で、「新しい人道主義」と「古典派」の相違を人道主義の原則の視点から明らかにする。

(1) 古典派人道主義への批判

「新しい人道主義」は、「古典派」に対する批判から派生している。マクレー (Joanna Macrae) は「人道主義は死んだか」という論考の中で、「古典派」は、「反帝国主義者 (the Anti-imperialists)」⁵、「現実主義者 (Realpolitikers)」⁶、「古典派開発主義者 (Orthodox developmentalists)」⁷、「新平和主義者 (Neo-peaceniks)」の4つの立場から批判されている

る。しかし、ICRCは状況の応じ、防御、抑止の戦略も組み合わせて安全対策を実施する。したがって、本研究では、受容を中心とした戦略という意味で「受容ベースアプローチ」という用語を用いる。

⁵ 「反帝国主義者」は、上記したルワンダの事例が示すように、支援が紛争当事者の勢力増強と正当化につながっていることを国際社会は説明していないとする。また、人道主義や人権への言説が選択的であろうべだけのものであり、コソヴォ紛争では人道援助が速やかに行われたのに対し、ルワンダ内戦では「あまりに少なく、あまりに遅い」支援になってしまったことを批判している (de Waal 1997)。

⁶ 「現実主義者」は、主権国家で発生した人道危機は内政問題であり、その処理は当事国に責任があるため、政治的・経済的権益が関わらない限り、介入する責任は国際社会にはないという立場をとる。実際、紛争が長期化し、欧米諸国の権益があまり関与しないソマリアやダルフルなどの紛争に対して大規模な介入が行われる見通しは低い。また、紛争当事者が人道援助を濫用するならば、援助の縮小や撤退は正当化されると主張する。

⁷ 「古典派開発主義者」は、2つの点から「古典派人道主義」を批判する。第一に、大量に投入される支援物資がホスト国の市場をゆがめるとともに、その無償性ゆえに被災者の援助への依存心を生み、コミュニティの能力構築を阻害すると批判する。第二に、人道援助は紛争によって生じた人道危機という「症状」に対症療法的に対応するだけで、紛争の根源的原因の解決に取り組まず、紛争を悪化させていると批判する。

と主張している (Macrae 1998:311-4)。この 4 つの中で最も影響力のある批判は新平和主義者からのものである。新平和主義者は、人道機関が紛争の根源的原因に焦点をあてていない点を批判し、救援と開発の「連続的实施 (continuum)」や人道援助と開発援助を橋渡しする「早期復興 (early recovery)」の重要性を強調する。また、人道援助の制度改革を要求し、人道援助が紛争を悪化させているとしたら、平和を促進するような方法に改革すべきであると主張する。その代表的論者が、“do no harm” (害を与えない) 原則の提唱者であるメアリー・アンダーソン (Mary Anderson) である。アンダーソンは綿密な現地調査を行い、人道開発援助が、①略奪、②市場への影響 (国内経済の歪曲化)、③分配の影響、④援助の代替効果、⑤援助の正当化効果 (武装主体の権限の強化) という負の影響を紛争に与えているとし、このような負の影響ではなく、逆に平和に寄与するように支援計画を立案しなければならないとしている (アンダーソン 1999=2006)。①と②には既に言及しているため、③から⑤について簡単に触れておく。まず「分配の影響」とは、仮に対立する A と B という被災集団があったとすると、供与された支援をめぐって不当な差があった場合、それは両者間の対立を悪化させるというものである (アンダーソン 1999=2006: 90-6)。つぎに「援助の代替効果」であるが、これは、一旦、外部から支援が入ると、紛争当事者は住民の福祉に注意を払う必要がなくなり、結果的に現地にある資源を戦闘継続のために投入できることとなり、結果的に紛争が長期化することをいう (アンダーソン 1999=2006: 96-7)。つまり、人道援助により、紛争当事者は住民を保護する責任を放棄し、結果的に国際社会がその責任を代替するという「公共の福祉の国際化」が生じるのである (Duffield 1994)。最後の「援助の正当化」とは、つぎのようなことである。紛争当事者はしばしば援助物資に課税したり、移動の自由を制限する場合がある。人道機関がこれを拒否すれば、紛争当事者からの嫌がらせを受けるか、撤退を余儀なくされる。逆に、このような状況を避けるために、紛争当事者に従うことは、結果的に彼らの権威を高めることになるというのである (アンダーソン 1999=2006: 98-104)。このように、人道危機の原因である武力紛争の解決なしに被災者の

人命を救うこともできないため、人道援助は現地の人々の平和へ向かう努力を支援する形で供与されるべきであるとアンダーソンは主張する。

総括すると、「古典派」に対する批判は、①人道援助は紛争を悪化させうる、②人道援助は政治的機能を果たすべきである、③援助関係者や援助供与国などの外部要因よりも、紛争当事者や受益者などの内部要因に着目した紛争分析に依拠している、の3点になる(Macrae 1998: 315)。

(2) 新しい人道主義とは

上記した「古典派人道主義」への批判を基盤に、人道援助を紛争解決の有効な手段に転換するために、人道主義の原則を相対化するとともに、軍事、政治（ガバナンス）、開発の各部門との一貫性のある戦略を求める「新しい人道主義」が登場する(Weiss 1999; 山下 2014: 144)。山下によると、「新しい人道主義」は、冷戦終結後、政治の性質が「区別の論理」から「透過の論理」に顕著に移行したことによってもたらされたと主張する。「区別の論理」において、非政治性を特徴とする「人道主義」と党派性を特徴とする「政治的なるもの」は分離され、両者は相互否定的な関係にある。そして、「人道」という「人道主義」の核心的価値と「安全保障」や「政治的自立」といった「政治的なるもの」の核心的価値は、領域間で共有されることはない。一方、「透過の論理」において、「人道主義」と「政治的なるもの」の区別は曖昧で、自他の区別が流動的になる。そして、それぞれの領域を横断する形で新たな価値が生成される。例えば、人道的介入や「保護する責任」論にみられるように、人道主義は軍事介入を正当化する戦略的価値を持つと考えられるようになった。(山下 2014: 148-50, 154)。

援助活動を展開する際、「古典派」は被災者の援助ニーズ（必要性）を重視する「ニーズに基づくアプローチ（needs-based approach）」を支持するのに対し、「新しい人道主義」は

被災者の権利 (rights) の擁護を重視する「権利に基づくアプローチ (rights-based approach)」を支持する。人権の主流化が進む中、個人の権利の侵害が援助ニーズを生み出しているという認識が高まった。権利に基づくアプローチは、食糧や保健などのサービスを提供し、人間の苦痛の緩和に対症療法的に対処するだけでなく、人間らしい生活をおくる権利を脅かす根源的な原因 (紛争、貧困など) を取り除こうとする。根源的な原因に対処するには、紛争 (後) 社会の構造転換が必要である (篠田 2013:243; Barnett 2020:11)。こうして、人道援助と社会変革をともなう開発援助を連続的に実施していこうという潮流が生まれ (Duffield 2001:98-102)、「人道・開発・平和の連携 (Humanitarian Development Peace Nexus: HDP Nexus)」という考え方にまで発展している。

デニス・ダイクズェール (Dennis Dijkzeul) とマルクス・モケ (Markus Moke) は、「独立—受託」を縦軸、「公平—連帯」を横軸にした図序-1 を用い、各人道機関の組織戦略を説明している。この図は「古典派」と「新しい人道主義」の相違を明示したものである。まず、縦軸が示すのは人道機関と援助供与国との距離を表したものである。援助供与国との距離が遠い (「独立」側) ほど、人材、物資、資金などの面で独立性が高く、援助供与国の軍事的・政治的戦略に左右されにくくなることを示している。逆に「受託」側へ寄ると、援助供与国への依存が高くなる傾向にあることを示している。一方、横軸は人道機関と紛争当事者との距離を示している。「連帯 (Solidarism)」とは、被災者のニーズに応じた「公平」な支援を実施のではなく、ある特定の紛争当事者にだけ支援を供与する立場のことである。つまり、「人道」と「政治」は区別すべきではなく、人道援助は紛争が悪化しないように平和活動に配慮しながら展開されるべきであるという立場をとる。したがって、被災者のニーズに基づく支援を基本とするとともに、援助供与国からの軍事的・政治的戦略に左右されないよう機構的独立性を厳格に維持している ICRC のような「古典派」の立場をとる人道機関は、図序-1 の左上に位置することになる。一方、援助供与国の軍事的・政治的戦略にも一定の配慮をしながら (つまり、その戦略によっては、ニーズに基づく支援が展開されない場

合もある) 活動を行っている人道機関は「新しい人道主義」に親和的で、図序-1の右下の方向に位置することになる。例えば、安保理決議によって活動面に大きな制約を受ける国連人道機関はそれにあたる。

図序-1 人道援助機関の組織戦略

	公平	連帯
独立	ICRC MSF	
	OXFAM Save the Children USA ACF	Islamic Relief Worldwide Religious NGOs
	World Vision International Caritas International Relief Committee Save the Children USA CARE	UNICEF UNHCR WFP
受託		

出典：Dijkzeul, D, Moke, M (2005)の図2を参考に筆者が作成。

「新しい人道主義」は、「古典派」が人道主義と政治の間に人工的な障壁を作ること自体、人道援助の障害になっていると主張する (Mcfarlane and Weiss 2000)。人道機関は援助供与国からの資金の獲得と紛争当事者からのアクセスの獲得という大きな課題を抱えている。バーネット (Michael Barnett) は、このような厳しい環境にあるにもかかわらず、「古典派」が人道主義の原則に基づき非政治性と高い道徳性を誇示しようとする姿勢を「ペテンで自己欺瞞」だと批判する (Barnett 2011:34)。「新しい人道主義」の支持者は、人道援助関係者が人道援助の軍事化・政治化という現実を受け入れ、帰結主義の立場から、平和や安全保障にも資するのであれば人道主義の原則をより柔軟に運用することを求める (Hoffman and Weiss 2018: 33)。そして、実際の人道援助の現場でも、交渉を通じて受容・同意を獲得するだけでなく、情勢に応じ、軍事的・政治的手段も活用し、職員の安全と人道アクセスを確保

する「強化されたアプローチ (hardened approach)」を志向する (Fast 2015:319-20)。

3) 古典派人道主義からの反論

上記した「新しい人道主義」からの批判に対し、「古典派人道主義」はどのように反論しているのだろうか。元 ICRC 総裁コルネリオ・ソマルガ (Cornelio Sommaruga) は、人道援助が政治的影響から免れることはできないが、人道・政治・開発の境界が完全になくなったわけではないとしている (Sommaruga 1999: 24)。また元 ICRC 事務総長のピエール・クレヘンビュール (Pierre Krähenbühl) も、人道援助が軍事や安全保障概念に統合されてしまうと、被災者のニーズへの対応が敵対者を敗北させるための戦略の構成要素とみなされてしまう危険性を指摘し、人道主義の原則は現在でも人道援助の指針として妥当性を有していると指摘している (Krähenbühl 2004)。ソマルガやクレヘンビュールと同様に、ドニーニ (Antonio Donini) やアビュー (Francis K. Abiew) も、人道機関が特定の紛争当事者を支持し、政治的論争に関与すれば、紛争犠牲者へのアクセスが制限されるだけでなく、今後の人道援助にも悪影響をもたらすとしたうえで、人道主義の原則を破棄すべきではないと主張する (Donini 2009:8; Abiew 2012:213)。

ICRC と「国境なき医師団 (Médecins Sans Frontières: MSF)」で人道援助に従事したフィオナ・テリー (Fionna Terry) は、人道援助が紛争に悪影響を与えていることを認める一方、「害(harm)」を全く与えない人道援助など存在せず、アンダーソンの“do no harm”は幻想であると批判している。その上で、紛争解決や平和構築などに手を広げて紛争当事者に付け込まれ、「ミッション・クリープ (mission creep)」に陥る前に、人道機関がなすべきことは、「害」が最小限になるような人命救済の方法 (harm minimization) を模索することであると主張している (Terry 2002: 245)。また、ダフフィールド (Mark Duffield) らも同様に、人道援助が軍事と政治の領域に際限なく拡大しようとする議論を批判する (Duffield et al.

2001)。

元 MSF 職員のニコラス・デ・トレンテも、特定の紛争当事者を支持する被災者を支援から外す使途条件のある援助は、被災者のニーズからかけ離れるだけでなく、紛争当事者間の不信を招き、人道機関の職員への暴力行為を誘発する可能性があるとして指摘している。また、平和、人権、開発という長期的な目標を達成することによって得られる便益は、緊急援助を受ける被災者の権利よりも重要であるという主張に本当に正当性があるのかと疑問を呈している。さらに、各国の対外政策の目的と被災者のニーズが一致することは稀なため、人道援助と紛争解決の統合は支援計画を歪めかねないとして警告している (de Torrente 2004)。

ムハンマド・ハニーフ・アトマル (Mohammed Haneef Atmar) は、長年のアフガニスタンにおける人道援助の経験から、政治的に動機づけられた使途条件付きの援助は政治に奉仕する人道主義と好戦的な外交官のように振る舞う人道主義者を生むとしたうえで、政治化した人道主義は西側諸国政府からの独立を失っているとの認識を利害関係者にもたらし、人道機関はタリバンからの攻撃の対象となったと主張している (Atmar 2001)。

これらの反論を総括すると、「古典派」は、①人道主義の政治化、②使途条件付きの援助と人権規範の導入③人道主義の原則の相対化、④人道援助の軍事化の点から「新しい人道主義」に反論しているのである (Nascimento 2015)。

4) 2つの系譜の相違

図序—2 に示したように、ワイス (Thomas Weiss) は、人道主義の原則に対する立場の違いに焦点をあて、人道機関をできるだけ政治的課題に関与しない「古典派 (classicists)」、政治的課題への関与を最小限にとどめる「ミニマリスト (minimalists)」、人道援助を紛争の変革の一環ととらえるマキシマリスト「(maximalists)」、公平・中立の原則を破棄し、政治的課題に積極的に関与する「連帯派 (solidarists)」の 4 つに分類している (Weiss 1999:4)。

紛争解決にまでその目的を拡大しているという意味において、マキシマリストと連帯派は「新しい人道主義」の特徴を有していることになる。この分類に基づく、ICRCは「古典派」に分類される。また、アンダーソンを代表とする新平和主義者は、人道援助の効果を高めるために、伝統的な人道援助の改革を求めたのに過ぎないため、ミニマリストに分類される(Weiss 1999:3)。一方、国連人道機関は、1990年代後半以降、国連の治安・政治部門との統合が進んでいるため、マキシマリストつまり「新しい人道主義」に分類しうる。

図序一 2 人道主義の政治的立場と人道主義の原則に対する態度

	古典派	ミニマリスト	マキシマリスト	連帯派
倫理	義務論	←	→	帰結主義
紛争当事者との関係	対立の表面化の回避	←	→	対立を惹起する政策の推進
公平	無差別性・比例性に基づく援助の供与	←	→	資源配分のバランスの歪曲
中立	軍事的・政治的支持の回避	←	→	特定の被災者への支持
同意	必須	←	→	必要であれば、紛争当事者の主権を無視
人道アクセス戦略	受容ベースアプローチ	←	→	強化されたアプローチ

出典：Weiss (1999)の表を筆者が加筆

倫理観の側面では、「古典派」は人道主義の原則に基づき活動しているという点で義務論に立脚しているのに対し、「新しい人道主義」は、人道援助によってもたらされる結果を重視するため、帰結主義に立脚しているといえる。紛争当事者との関係において、「古典派」は援助活動をめぐり対立が生じたとしても、中立の原則に基づき、それを告発することはまれであるのに対し、「新しい人道主義」は必要であればそれを告発し、国際社会の世論を喚起しようとする。公平の原則の解釈について、「古典派」はニーズに基づく援助を志向するのに対し、「新しい人道主義」は紛争解決に資するように援助の配分を変える必要性を強調

する。中立の原則の解釈について、「古典派」はあらゆる紛争当事者に対して中立的な態度をとる一方、「新しい人道主義」は特定の紛争当事者（例えば、和平プロセスに協力的な集団）に軍事的・政治的支援および支持を表明する。同意の獲得について、「古典派」はそれを必須であると考えるのに対し、「新しい人道主義」はそれを前提とせず、必要であれば、紛争当事者の主権を無視し、一方的に支援を提供することも辞さない（Weiss 1999:4）。人道アクセス戦略の面において、「古典派」は人道主義の原則に基づく受容ベースアプローチを支持するのに対し、「新しい人道主義」は民軍防衛資産を積極的に活用した強化されたアプローチを支持する傾向にある。上記したことから、クラウゼビッツが提示した戦争の定義から類推するならば、「新しい人道主義」にとって、人道援助とは他の手段（支援・保護）をもってする戦争と政治の延長ということになる（Hoffman and Weiss 2018: 2）。

2. 人道援助の軍事化と政治化

ドニーニは、人道援助の軍事化と政治化を包摂する概念として、「手段化（instrumentalization）」という用語を使用している。「手段化」とは、「政治、治安、軍事、開発、経済など、人道以外の目的を遂行するための手段として、人道援助と人道主義のレトリックを利用すること」とされる（Donini 2012: 2）。ドニーニは人道援助の手段化を推進する主体は多様であり、主体によって人道援助の手段化を推進する目的は異なることを明らかにしている。ドニーニは、政治との微妙なバランスのもと、非政治性と高い道徳性を誇張する人道主義のアプローチに対し批判があることを認める一方、アフガニスタンにおける人道援助を事例に、民軍協力や国連統合アプローチなどの人道援助の「手段化」を批判的に検証している。

上野は『戦争と人道支援』において、人道援助の政治化・軍事化が生じる要因を考察している。紛争当事者が人道援助に干渉（人道援助の政治化）するのは、人道援助そのものが権

力基盤の強化および戦闘能力の増強に資するからである（上野 2012: 172-4）。また、冷戦終結後の武力紛争において、指揮統制が曖昧な準軍事組織や犯罪組織などが主要な軍事主体となっている。このような紛争当事者は戦闘員と文民の区別が曖昧であるだけでなく、戦闘行為に及ぶ場合も、戦闘員と文民を区別しない傾向にある。こうした紛争当事者の特徴も、戦闘員と文民を明確に区別することを前提にしている人道主義とは相いれず、人道援助の政治化を助長する（カルドー 1998=2003）。上野は、紛争当事者による人道援助の政治化を抑止する手段として、人道的介入や「保護する責任」⁸などの人道援助の軍事化という現象が現れたが、このことは人道援助と軍事活動の境界を曖昧にするリスクがあることを指摘している（上野 2012:183）。

ヘルシャー（Kristian Hoelscher）は、1997年から2014年の間に発生した援助関係者に対する暴行事件をサンプルに、武力紛争の有無と程度および平和維持部隊の展開が援助関係者に対する暴行事件の発生に影響を与えているのかを定量的に分析している。その結果、武力紛争の存在は援助関係者への攻撃を助長するとともに、武力紛争の強度が高まるほど、援助関係者への暴力（特に誘拐）が増加する傾向にあることが明らかになった。一方、米軍、NATOなどの部隊の駐留および国連の強化された（robust）平和維持部隊の駐留は援助関係者への攻撃を増加させるとする仮説は立証できなかったと結論づけている（Hoelscher 2017:550-6）。このように、ヘルシャーは、中立と独立の原則を重視する「古典派」の想定とは異なる結論を提示している。

⁸「保護する責任」とは、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する犯罪から人びとを保護する個別国家および国際社会の責任に関する概念である。「保護する責任」では、上記4つの犯罪から人びとを保護する第一義的責任は国家にある一方（第1の柱）、国家がこれらの犯罪を助長することがないように、国際社会は協力する責任を負っているとされる（第2の柱）。そして、平和的手段では不十分で、国家がこれらの犯罪から自国民を保護することに明らかに失敗している場合、国際社会は、国連憲章第7章にしたがい、断固たる行動をとる用意のあることが示されている（第3の柱）（GA 2005:paras.138-9）。

3. 人道アクセス

人道アクセスの分野における先行研究にはどのようなものがあるのだろうか。国連人道問題調整事務所 (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA) から委託された独立調査会による『駐在し届けるために：複雑な安全環境における人道援助関係者の優れた実践 (*To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environments*)』は、人道機関による安全対策および人道アクセスを促進する優れた実践を例示している (Egeland et al. 2011)。

ファスト (Larissa Fast) は、『危機にある援助：人道主義の危険と期待：(*Aid in Danger: The Perils and Promises of Humanitarianism*)』において、安全管理の視点から、人道アクセスを考察している。ファストによると、人道コミュニティには援助関係者は暴力の標的にならないという「人道主義の例外主義 (humanitarian exceptionalism)」⁹が存在し、このことが安全上の事件の発生要因として人道援助の軍事化・政治化という外的要因の過大評価につながっていると主張する。そして、外的要因の過大評価によって、武装護衛の使用や建物の堅牢化といった安全対策が優先され、人道援助の「バンカー化 (bunkerization)」が生じる¹⁰。「バンカー化」は援助関係者に安全を提供するが、事務所の外にいる人びとを「他者 (others)」とみなす傾向が強まる¹¹。一方、外的脅威を誘発する援助関係者および援助機関に内在する脆弱性は軽視される。ファストは、援助計画そのものが受益者に害をもたらさないか、職員は現地の文化的・宗教的慣習に配慮した行動をとっているかなど、援助機関の内的脆弱性にも留意することを求めている。このように、ファストの論考は、職員への暴力が、

⁹ ファストによると、人道主義の例外主義は、①援助関係者は暴力の標的にならない、②国際的主体は国内的主体を優越する、③援助関係者は他の文民を優越するという3つの特徴を有する。

¹⁰ 人道援助の「バンカー化」とは、人道援助関係者が高い塀に囲まれた安全な場所で活動を継続することで、結果的に支援を必要としている人びとから離れてしまうことをいう (Egeland et al. 2011: 2)。

¹¹ これを「要塞精神 (fortress mentality)」という (Fast 2014: 214)。

内的・外的要因の相互作用によって誘発されることを指摘した点で意義深い。

一方、小林は、紛争当事者の立場から、人道アクセスを分析している。小林は、国際的正当性（国家承認）と国内的正当性（一般市民からの支持）をどの程度（強い/弱い）追求しているのかという視点から、紛争当事者を4つに分類し、人道援助活動に対する態度をモデル化している。そして、南スーダンの事例から、紛争当事者が国内的正当性（一般住民からの支持）を追及している場合、最も人道アクセスが確保されやすいことを明らかにしている（小林 2017: 91-2）。

4. 組織の比較分析

国際法で保護活動を実施する権限が与えられた機関ということもあり、ICRCとUNHCRは先行研究で比較分析の対象となってきた。ブラッドレー（Miriam Bradley）の『紛争における文民保護：国内武力紛争におけるICRCとUNHCRの限界（*Protecting Civilians in War: The ICRC, UNHCR, and their Limitations in Internal Armed Conflicts*）』は、ICRCとUNHCRを比較分析した代表的な先行研究である¹²。ブラッドレーは、人道主義の原則の解釈と運用、保護の法的枠組、保護の目的と戦略、および保護活動の視点から、ICRCとUNHCRを比較分析している（Bradley 2016）。この論考において、ブラッドレーは両者の人道主義の原則の運用を精緻に分析している。本研究は研究対象をICRCおよびUNHCRを含めた国連人道機関としているものの、ブラッドレーの論考は本研究に有益な示唆を与

¹² ブラッドレーのほかに、フォーサイス（David Forsythe）やヤング（Kirsten Young）の論考もICRCとUNHCRの組織の比較に大きな示唆を与えるものである。フォーサイスはICRCによる紛争犠牲者の保護活動とUNHCRによる難民の保護活動を比較分析し、両者の保護活動の類似点と相違点を整理している。フォーサイスは、両者の相違点として、人権侵害などの行為に対する告発への態度、援助供与国との関係、国際人道法や難民法といった国際法の射程外にある事態に直面した場合の対応の3つをあげている（Forsythe 1999）。一方、ヤングは、ボスニア紛争におけるICRCおよびUNHCRの人道援助を、人道援助の政治化への対処、人道主義の原則の運用、職員の安全管理、被災者の保護、武装護衛など、幅広い視点から比較分析している（Young 2001）。

えている¹³。

5. ソマリアにおける人道援助

ブラッドバリーは、ソマリアにおける人道アクセスの阻害要因を活動上の制約（援助関係者に対する暴力、官僚主義的規制、検問および課税、安全管理）と政治的制約（保護の不履行および国際人道法の軽視、政治プロセスを支援するための人道援助の利用、軍事活動および安定化を支援するための人道援助の利用、営利的援助団体の拡大、人道援助の許認可、財政、リーダーシップおよび外交、一貫した人道援助枠組みの欠如、分析の共有、アカウントビリティ）に分類し、整理を行っている（Bradbury 2010）。ブラッドバリーと同様に、メンカウスもソマリアにおける人道援助活動の阻害要因の解明に取り組み、5つの要因（アルシババの政策、テロ対策、治安の悪化、TFGの妨害、クラン間の格差）が2011年に始まった飢饉を悪化させたと分析している（Menkhaus 2014）。一方、ハモンドおよびヴァウアン・リーは、国家建設とテロ対策の視点から、ソマリアにおける人道援助の政治化を分析している（Hammond and Vaughan-Lee 2012）。

6. 先行研究の課題

上記したように、1990年代以降、人道機関が紛争当事者による職員の暴力および人道援助に課される様々な規制に直面し、人道援助の分野において、系譜論、人道援助の軍事化・政治化、人道アクセス、ICRCおよびUNHCRの比較分析、ソマリアにおける人道援助など、多くの研究が蓄積されてきた。だが、これまでの先行研究では各人道機関が採用した人

¹³ 例えば、情勢が極度に不安定な地域で活動する場合、平和維持部隊の護衛が必要となり、中立な機関としてみなされなくなる恐れがある点や、他の国連部局からの制約を受けるため、ICRCほどには機構的独立性が確保できない点は、他の国連人道機関にも共通する特徴である。

道アクセス戦略が実際に人道アクセスを促進したのかを実証していない。上記したファスト、小林、ブラッドレーの論考はいずれも人道アクセスに関連する論考であるものの、各人道機関が採用した政策が人道アクセスの改善に寄与したのかまでは考察していない。また、ソマリアにおける人道アクセスと人道援助を論じたブラッドバリーやメンカウスもこれらを阻害する要因には言及しているものの、人道アクセス戦略には言及していない。

第4節 研究方法

1. 用語の定義

本研究は人道援助の研究であり、解明しようとする対象は、ICRC および国連人道機関による人道アクセス戦略の妥当性と限界である。また、ソマリアにおける人道援助の事例研究でもある。分析にあたって、人道援助、人道主義の原則、国際赤十字赤新月運動、国連人道機関、援助関係者、人道アクセス、ソマリアの定義を明確化する必要がある。

1) 人道援助

人道分野では、人道援助、人道支援、人道活動など、類似する言葉が使用されている。ICRC や UNHCR などの国連人道機関は、「支援 (assistance)」と「保護 (protection)」の2つの活動を展開する。支援とは紛争や強制移動などによって生じた食糧・栄養、給水・衛生、住まい、保健などの基本的ニーズを充足する活動である (ICRC 2009a:15)。一方、保護とは国際人権法、国際人道法、難民法などの規定や精神にしたがって個人の権利の尊重を確保するためのあらゆる活動のことをいう (ICRC 2001:19)。具体的には国際人道法の違反行為の是正を当局に求めたり、難民や国内避難民が保護されるよう、当局を支援するなどの活動が

あげられる。このように、本論文で人道支援という用語を用いると、基本的ニーズを充足する「支援」のことをいうのか、それとも支援と保護を包摂したものをいうのか混乱を招く恐れがある。したがって、本論文では、支援と保護を包摂した概念として人道援助という用語を使用する。

2) 人道主義の原則

赤十字の基本原則は、人道、公平、中立、独立、奉仕、単一、世界性の7つの原則で構成されている。このうち、前者4つは他の人道機関でも活動原則として採用されている。一方、奉仕、単一、世界性は、赤十字運動独自の組織的原則である。したがって、本論文では、前者4原則を「人道主義の原則」¹⁴と呼ぶ。一方、7つの原則に言及する場合は「赤十字の基本原則」と表現する。

3) 国際赤十字赤新月運動

国際赤十字赤新月運動とは、人間の苦痛の予防と軽減、生命および健康の保護、および人間の尊重を確保するための国際的な人道ネットワークのことをいう。赤十字運動は、武力紛争やその他暴力をともなう状況下での支援および保護を提供する赤十字国際委員会（ICRC）、災害救援活動の指揮および調整にあたる国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）、自国の領土内で発生した紛争および災害の犠牲者の救援活動にあたる各国赤十字・赤新月社（以下、「各国赤十字社」）で構成される。本論文では、これら3つの構成体を総称する場合、「赤十字運動」という用語を使用する。尚、IFRCについては、1919年の設立当初は赤十字・赤新月社連盟という名称で、現在の名称に変更されたのは1991年である。その間、名

¹⁴ 英語では“humanitarian principles”または“Principles of Humanitarianism”と表す。

称変更を繰り返していることから、本文中では IFRC のほかに「赤十字社連盟」と記載しているところがある。

表序－1 国際赤十字赤新月運動の構成体とその役割

赤十字国際委員会 (ICRC)	国際赤十字・赤新月社連盟 (IFRC)	各国赤十字・赤新月社
武力紛争やその他暴力をと もなう状況下での支援・保 護	災害救援活動の指揮および 調整	自国の領土内で発生した紛 争および災害の犠牲者の救 援活動

4) 国連人道機関

国連には人道援助に関与する機関が複数存在する。人道援助とともに開発援助にも携わる機関もあるが、国連人道機関とは、一般的には機関間常設委員会 (Inter-Agency Standing Committee: IASC) のメンバーとなっている国連機関を指す。現在のメンバーはつぎの通りである。

- ・ 国連食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization: FAO)
- ・ 国連人権高等弁務官事務所 (Office of the High Commissioner for Human Rights: OHCHR)
- ・ OCHA
- ・ 国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP)
- ・ 国連児童基金 (United Nations Children's Fund: UNICEF)
- ・ UNHCR

- ・ 国連人間居住計画 (United Nations Human Settlements Programme: UN-HABITAT)
- ・ 国連人口基金 (United Nations Population Fund: UNFPA)
- ・ UN ウィメン (United Nations Women)
- ・ 世界食糧計画 (World Food Programme: WFP)
- ・ 世界保健機関 (World Health Organization: WHO)

このように人道援助に関与する国連機関は多数あるが、このうち人的・財政的資源が豊富で、大規模な活動を展開するのは UNICEF、UNHCR、WFP である。本論文で国連人道機関と表現する場合、原則としてこれら 3 つの国連人道機関とこれらの調整にあたる OCHA を指す。

5) 援助関係者

本論文では、援助関係者を赤十字運動、国連人道機関、各国の政府系援助機関、および NGO に所属し、もっぱら人道援助に携わる職員と定義する。

6) 人道アクセス

人道アクセスとは、人道機関が援助を必要とする人びとに到達する能力および援助を必要とする人びとが援助物資やサービスに到達する能力のことをいう (OCHA 2010a)。本研究ではこの OCHA の定義に準拠する。

本論文では人道アクセス戦略という用語が頻出する。人道アクセスという用語は、職員の安全管理の分野で使用される場合が多い。受容ベースアプローチや強化されたアプローチなどの用語も、援助機関の安全管理に関する研究を行っているファストが提唱したもので

ある。だが、2000年代以降、多くの援助機関は、安全管理と援助政策の統合を図っている (Brugger 2009:433; UNDSS 2020:13-4)。これは、安全管理と援助政策を分離すると、現地の人道ニーズを踏まえず、安全管理を優先させ、不必要に人道アクセスを制限してしまう可能性があるという指摘されるようになったからである (Jackson and Zyck 2017:41-4)。こうした動向も踏まえ、本研究では、人道アクセス戦略を「人道機関の職員の安全を確保するとともに、その職員が援助を必要とする人びとに到達する能力および援助を必要とする人びとが援助物資やサービスに到達する能力を確保するための計画」と定義する。

7) ソマリア

1960年、イタリアの信託領と英領がそれぞれ独立し、合併してソマリア共和国が誕生した。しかし、1991年1月のバーレ政権崩壊以降、ソマリアは1991年5月に北部の「ソマリランド」が分離独立を宣言、1998年7月には北東部の「プントランド」が共和国にとどまりながらも自治政府の樹立を宣言した。このように、ソマリアは分裂国家であるが、国際社会の支援の下、2012年8月に暫定政府の統治期間が終了し、ソマリア連邦共和国が誕生した。ソマリランドとプントランドは比較的治安が維持されている地域である。したがって、本研究の対象となる地域は、ソマリアの暫定政府および連邦政府の統治下にあるガルガドゥード州以南の中南部とする。

2. 分析手法および分析対象

エヴァラ (Stephen V. Evara) は政治学研究を7つの類型 (理論提唱型、理論検証型、先行研究評価型、政策志向型、歴史説明型、歴史評価型、予測型) に分類している (エヴァラ 1997=2009:91-7)。本研究は ICRC の受容ベースアプローチおよび国連人道機関の強化され

たアプローチの妥当性と限界を比較分析することから、政策志向型の研究に分類される。後述するように、本研究では、受容ベースアプローチがより妥当な人道アクセス戦略であることを論証するものの、人道機関は個々にマンデートが異なるため、すべての人道機関がこれを採用すべきであると政策提言するものではないことを付言する。

本研究はソマリアにおける人道援助を対象とした定性的事例研究でもある。用語の定義で言及したように、本研究ではソマリアの中でも特に中南部を分析対象とする。ソマリランドやプントランドと比較し、中南部の情勢は不安で、人道援助の政治化が生じやすい地域であるため、対象地域を限定した。また対象期間を2005年から2014年の10年間とする。これは、この期間、ソマリアでは干ばつ、テロ組織の台頭、武力衝突の激化などの現象が発生し、人道上のニーズが高まった時期であったためである。

本研究では、人道アクセスを客観的に測るために、ソマリア向けの人道援助資金、職員を狙った事件およびその犠牲者の数を尺度として活用する。また、ICRCおよび国連人道機関が実際に武装主体から課される制約を質的に検証する。ICRCの活動資金については、年次報告書に盛り込まれたデータを活用した。国連人道機関の活動資金については、年次報告書およびOCHAのFinancial Tracking Service (FTS)のデータを活用した。職員を狙った事件およびその犠牲者数については、Aid Worker Security Databaseのデータベースを活用した。また、ソマリアにおける人道援助についてはICRCのニュースリリースおよびOCHAの現地の「情勢概況 (Situational Report)」などを参照した。

これらの一次資料で得られたデータを補完するため、『赤十字国際レビュー (International Review of the Red Cross)』や『国際平和維持 (International Peacekeeping)』などの学術雑誌に寄稿された人道援助に関連する論文も参照した。また、援助関係者への聞き取り調査もおこなった。聞き取り調査については、その発言や情報がどの立場からなされたのかが分かるよう、可能な限り職責や場所を明記した。一方、現地職員については、安全管理上の理由から、個人が特定されないように配慮した。

第5節 本研究の意義と独創性

本研究は、紛争犠牲者の人命と尊厳を左右する人道アクセスに焦点をあてている点に大きな意義がある。冷戦終結後、安全保障概念が変化し、人道危機に直面する人びとに対する国際社会の関心が高まった。冷戦終結までの安全保障概念は、安全保障上の主要な主体を国家とみなし、その目的を国家の生存におく国家安全保障が主流であった。国家安全保障において、安全保障が問題となる分野は主に軍事分野に限られ、安全保障の手段として、軍事力を背景とした「勢力均衡 (balance of power)」が重視された。しかし、冷戦終結後、ボスニア、ソマリア、ルワンダのように、安全保障の担い手であるはずの国家が国民を保護する能力または意思を欠いていたために、多くの人びとが迫害され、難民・国内避難民化した。このような事態を受け、新たな安全保障概念として、「人間の安全保障」が登場した。「人間の安全保障」とは、「人びと一人ひとりに焦点を当て、その安全を最優先するとともに、人びと自らが安全と発展を推進することを重視する考え方」(緒方 2011)である。すなわち、「人間の安全保障」は安全保障上の主要な主体を個人と見なし、その目的を個人の生存および福祉の向上におく。そして、紛争のように身体的な安全を脅かす「恐怖」だけでなく、貧困、飢餓、医療や教育などの社会サービスの欠如などの「欠乏」も安全保障上の脅威とみなし (UNDP 1994:24)、個人の安全を保障する手段として、法の支配、社会インフラの整備などの非軍事的政策も重視する。こうした人間中心主義的な安全保障概念が登場したことによって、しだいに人道危機に直面する人びとに対する国際社会の関心が高まった。それとともに、人道援助に対する期待が高まり、それに関与する主体および資源が増加した。このように、国際社会の人道援助に対する期待が高まりをみせているものの、人道機関は紛争当事者や援助供与国などから様々な活動上の制約を受けている。したがって、人道援助の妨害者に直面しながらも、いかに紛争犠牲者にアクセスし、人道上のニーズを充足するかに焦

点をあてることには大きな意義がある。

一方、本研究にはつぎの3つの独創性がある。第一に、ICRC および国連人道機関の人道アクセス戦略を客観的な尺度を用いてそれぞれの政策を実証的に比較分析する点である。本章第3節で取り上げたファスト、小林、ブラッドレーの論考はいずれも人道アクセスに関する論考であるものの、特定の人道機関が採用した政策が人道アクセスの改善に寄与したのかまでは考察していない。本研究はこうした先行研究の隙間を補完することに貢献しうる。第二に、人道アクセスの交渉への着目である。これまで、人道アクセスを確保する戦略として、武装護衛、活動の縮小・中断・撤退などの抑止戦略の効果に焦点があてられがちで、交渉に基づく受容戦略についてはあまり分析がなされてこなかった。これは、援助関係者には人道援助に関わる機微な情報の秘密を保持する責任が課されているため、受容戦略に関する知見が共有される機会が極めて限られていたためである。本研究は人道アクセス戦略の中でも、特に受容戦略に着目するため、人道的交渉に関する学術的知見の蓄積に貢献しうる。第三に、テロ対策の対象となっている国における人道援助を分析する点である。「新しい人道主義」の視点からすれば、人道援助がテロ対策に寄与するのであれば、テロリストの脅威を抑止する手段として人道援助を活用するのは当然である。本研究では、テロ対策が繰り広げられているソマリアを事例として取り上げるため、テロ対策と人道援助の関係性について有益な示唆を得られると考えられる。

第6節 本研究への批判の顧慮

本研究に対しては、5つの批判が想定される。第一に、事例選択への批判である。本研究の事例対象はソマリアである。ソマリアには、1995年以降、クラン（氏族）間の和平および国家建設の推進のために国連ソマリア事務所（United Nations Political Office for Somalia: UNPOS）が設立された。また、2013年にはUNPOSを継承する形で、統合ミッションで

ある国連ソマリア支援ミッション (United Nations Assistance Mission in Somalia: UNSOM) が設立された。だが、いずれのミッションも特別政治ミッション (Special Political Mission: SPM) で軍事部門を持たないため、平和維持ミッションと比較すると、人員、装備、財政のいずれの面においても小規模である。したがって、国連南スーダンミッション (United Nations Mission in the Republic of South Sudan: UNMISS) および国連コンゴ民主共和国安定化ミッション (United Nations Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo: MONUSCO) のように、憲章第 7 章に基づき、文民保護のための強力なマンデートが付与されている統合ミッションの方が事例として妥当ではないかという批判が想定される。しかし、本研究では、国連による国家建設の取り組みだけでなく、国際的なテロ対策にも焦点をあて、それらがどのように人道援助の軍事化・政治化に影響を与えているのかも明らかにする。この目的を達成するために、国際的なテロ組織であるアルカイダと協力関係にあり、ケニアやウガンダなどの周辺国でもテロ活動を展開してきたアルシャバーブが拠点をおき、かつ高い人道上のニーズが存在するソマリアは格好の事例であると考えられる。

国際的なテロ対策という文脈でいうならば、マリも格好の事例対象ではないかという反論も想定される。マリでは、特に北部地域において、アルカイダとのつながりが指摘されていた「イスラム・マグリブ諸国のアルカイダ (Al-Qaeda in the Islamic Maghreb: AQIM)」や「アンサール・ディーン (Ansar Dine)」などの複数の武装勢力が政府軍に対し活発な軍事活動を展開していたが、2013 年 1 月にフランス軍が「セルヴァル作戦 (Operation Serval)」を展開したことによって、マリ北部の大半の地域では治安が回復した。マリには、UNMISS や MONUSCO と同様に文民保護のマンデートが付与され、統合アプローチが採用されている「国連マリ多面的統合安定化ミッション (United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali: MINUSMA)」が展開しているが、ソマリアと異なり、人道アクセスが著しく制限されている地域は限定的であるため、取り扱う事例として、ソマリアの方が望ましいと考えられる。

第二に、研究対象とする期間への批判である。言い換えると、なぜ 2005 年から 2014 年までのソマリアにおける人道アクセスに着目したのかという問いである。第 5 章で詳述するように、2005 年はソマリアに暫定連邦政府 (Transitional Federal Government: TFG) が樹立された年である。一方、2000 年代後半は、TFG に対抗する勢力として、イスラム法廷連合 (Union of Islamic Courts: UIC) やアルシャバーブなどのイスラム原理主義勢力が台頭したことにともない、治安が急速に悪化し、中南部を実行支配するようになった時期であった。それに続く 2010 年代前半は、ソマリア連邦政府 (the Federal Government of Somalia: FGS) が樹立され、それを支援するために、国連が UNPOS に代わるミッションとして UNSOM を設立した時期であった。このように、2005 年から 2014 年の期間、ソマリアでは、新たな政府の樹立、それを支援する国連ミッションの刷新、治安の悪化が生じた時期であり、この時期のソマリアにおける各人道機関の人道アクセス戦略に焦点をあてることには意義があると考えられる。

第三に、同じ人道援助でもなぜ災害に焦点をあてないのかという批判である。たしかに、地震、津波、風水害、干ばつなどによって、毎年世界では多くの被災者が発生している。しかし、災害の場合、人道援助が意図的に妨害されるケースというのは紛争の場合に比べると少ない¹⁵。本研究は人道アクセスを研究対象としているため、上記した理由から、災害よりも紛争における人道援助の方が事例として妥当性を有していると考えられる。

第四に、なぜ NGO の人道アクセスに焦点をあてないのかという批判である。1990 年代以降、人道援助に関与する NGO は大幅に増加した。このように人道コミュニティは拡大を続けているものの、予算、活動規模、そして規範形成などの面で、ICRC と国連人道機関は依然として大きな影響力を有している。このような理由から、この 2 つの主体を研究対象としている。

¹⁵ ソマリアのように、もともと紛争が勃発している国と地域で自然災害が発生する場合もあり、この場合は、武装勢力によって人道援助が妨害されうる。

第五に、「古典派人道主義・ICRC・受容ベースアプローチ」と「新しい人道主義・国連人道機関・強化されたアプローチ」を単純に一般化して結びつけることの妥当性である。小林が指摘しているように、「古典派」あるいは「新しい人道主義」の立場をとる機関だったとしても、状況によって、人道アクセスの方法を変えることがある（小林 2019）。例えば、受容ベースアプローチをとる ICRC であっても、例外的な手段として、国際人道法の違反行為に対し告発という手段をとったり、武装護衛を活用する場合がある。一方、国連人道機関については、第 3 章で詳述するように、国連が進める統合アプローチの過程で治安・政治部門との連携を深めているものの、人道主義の原則を尊重する立場を維持していることも事実である。しかし、ICRC は他の人道援助機関に比べ、告発や武装護衛の活用といった措置を控える傾向にある一方、国連人道機関が人道アクセスを確保するために国連の治安部門に依存する傾向にあることに疑いはない。したがって、このような一般化は必ずしも非妥当的とはいえない。

第 7 節 本論文の構成

本論文の本論は 5 つの章で構成される。第 1 章では赤十字の創設者のアンリー・デュナン（Henry Dunant）の『ソルフェリーノの思い出』の出版から現在にいたるまでの人道援助活動を規定する原則の発展を考察する。人道主義の原則は「赤十字の基本原則」から派生した原則である。したがって、赤十字の基本原則の発展に果たした ICRC の役割、特に ICRC の元副総裁ジャン・ピクテの業績に焦点をあてる。また、「赤十字の基本原則」のうち、「人道」、「公平」、「中立」、「独立」の 4 つの原則が、赤十字運動以外の人道機関の活動原則として受容されていく過程を考察する。

第 2 章では人道主義の原則の構造と運用上の課題を考察する。まず、人道主義の原則を構成する 4 つの原則の定義を確認する。また、人道主義の原則は「人道」と「公平」を頂点

とした階層的な構造になっていることを確認する。その上で、人道援助の現場において、援助関係者が人道主義の原則を運用するのにあたり、どのような課題に直面しているのかを考察する。そして、戦闘員と一般住民の区別があいまいになっている冷戦終結後の武力紛争において、その妥当性を問いなおす動きが生じていることを明らかにする。

第3章では国連統合アプローチを分析する。統合アプローチそのものは人道援助の制度改革ではない。しかし、統合アプローチは人道部門と治安・開発などの他部門との関係を規定し、人道援助にも影響を与える制度である。そして、国連人道機関に内在する新しい人道主義の特徴を理解する上で、統合アプローチの分析は欠かせない。このような問題意識から、国連の人道機関と治安・開発部門が統合されていく過程を分析する。

第4章では ICRC と国連人道機関の人道アクセス戦略を分析する。本章では人道援助の安全管理に関する代表的な文書である『暴力的環境における活動上の安全管理：優れた実践に関するレビュー』（GPR8）を参照し、安全管理面における受容ベースアプローチと強化されたアプローチの相違を明らかにする。その上で、ICRC と国連人道機関の援助政策および安全管理戦略を分析する。

第5章はソマリアにおける人道援助を対象とした事例研究である。本章では、まずソマリアにおける武力紛争および国際社会による介入を歴史的観点から概観するとともに、ソマリアにおける人道危機は干ばつや洪水などの災害だけでなく、クラン間の武力紛争や国際的なテロ対策などの人為的要因で発生していることを明らかにする。その上で、紛争当事者間の武力紛争や援助関係者を狙った襲撃などによって人道アクセスが制限される中、国連人道機関と ICRC がどのような人道アクセス戦略をとっていたのかを考察する。また、その帰結として、人道アクセスの面で両者に差が生じたのかを考察する。

第1章 人道援助の規範

本章では、本論文において中心的な議論の対象となる人道援助の規範の発展を歴史的観点から俯瞰し、規範形成過程の段階から人道コミュニティ内ではその規範をめぐる立場の相違が生じていたことを明らかにする¹⁶。規範とは特定のアイデンティティを共有する行為者のための適切な行動基準である (Finnemore and Sikkink 1998: 891)。人道援助の文脈で換言すると、規範とは人道援助に関与する行為者にとって適切な行動を明確にした基準といえる。人道援助の規範は、「国際人道法」(ジュネーブ条約、ハーグ条約)に代表されるように、人道機関や紛争当事者など、人道援助に関与するすべての主体が遵守すると期待されている「人道援助の一般規範」と、人道機関が遵守すると期待されている「人道援助の行動規範」の2つに分類される(上野 2012: 36)。本章では主に後者の「人道援助の行動規範」に分類される「赤十字の基本原則」および『国際赤十字・赤新月運動及び災害救援を行う非政府組織(NGO)のための行動規範』の策定にいたるまでの歴史的発展に焦点をあてる。第1節では1862年に赤十字の創設者のアンリー・デュナンが『ソルフェリーノの思い出』を出版してから第一次世界大戦まで、第2節では第一次世界大戦から1965年に開催された第20回赤十字国際会議が『赤十字の基本原則宣言』を採択するまで、第3節では『赤十字の基本原則宣言』の採択から現在にいたるまでの人道援助の行動規範の歴史的発展を考察する。そのうえで、第4節では、人道主義の原則の形成過程において、赤十字運動、国連人道機関、NGOの間で人道主義の原則の解釈をめぐる相違があったことを確認するとともに、その解釈の相違が各援助機関の人道アクセス戦略(受容ベースアプローチ、強化されたアプローチ)の選択に一定の影響を与えていることを明らかにする。

¹⁶ 本章は、新沼(2023)を一部加筆・修正したものである。

第1節 『ソルフェリーノの思い出』の出版から第一次世界大戦までの規範的發展

1. 『ソルフェリーノの思い出』

1859年6月24日、イタリア北部ロンバルディア地方に位置するソルフェリーノにおいて、フランス・サルディニア連合軍とオーストリア軍との間で激しい戦闘が繰り広げられた。イタリア統一戦争の最大の激戦といわれた「ソルフェリーノの戦い」において、両軍合わせて6,000人以上が死亡し、約40,000人が負傷した。この戦闘が終わったその日の夕刻、のちに赤十字を創設するアンリー・デュナンは、商用のために通りがかったソルフェリーノ近郊のカスティリオーネにおいて、多くの傷病兵が必要な手当でも受けられず、置き去りにされている状況を目のあたりにし、地元の女性や子どもたちを集め、救護活動を展開した。デュナンが到着した時、カスティリオーネには約9,000人の傷病兵が収容されていたが、フランス軍の軍医はわずか6名しかいなかった。このような凄惨な状況において、救護活動を展開したデュナンは、1862年、『ソルフェリーノの思い出』を自費出版した。そのなかで、デュナンはソルフェリーノの戦いとその救護活動を克明に描くとともに、①戦場の負傷者と病人の救護にあたる救護団体を平時から各国に組織すること、②その救護団体の円滑な活動を保障する国際的な条約の締結を訴えた。

『ソルフェリーノの思い出』は、各国赤十字社の設立およびジュネーヴ条約の制定の基礎となったが、現代の多くの人道機関が共有する「人道」、「公平」、「中立」、「独立」の原則を明示したわけではなかった。確かに、同書では、見捨てられ、孤独の中で死を待つ傷病兵を手当するだけでなく、死の間際まで慰めの言葉をかけ続けるデュナンが描写されている。また、フランス、サルディニア、オーストリアなど、国籍による差別を設けないという前例のない方法で救護を展開し、それに突き動かされた地元の女性たちが、「みんな兄弟です(Tutti Fratelli)」とあってデュナンの救護活動に協力する様子も描写されている。さらに、当時の

救護活動が基本的に自軍の傷病兵に対してのみ行われていたことを批判している（デュナン 1862=2011:138-51）。これらの描写から、のちにピクテが精緻化した「人道」および「公平」の原則の萌芽が見て取れなくはない。だが、彼は同書においてこれらの原則の精緻化を試みたわけではなかった。

2. 赤十字規約

『ソルフェリーノの思い出』は国際的な反響を呼び、当時、ジュネーヴ公益協会のメンバーだった法律家のギュスターフ・モワニエ（Gustave Moynier）、戦傷外科の権威であるルイ・アピア（Louis Appia）、外科医のテオドル・モーノワール（Theodore Maunoir）と、この3人の呼びかけに応じた軍人のアンリー・デュフル（Henry Dufour）は、デュナンの提案を実現すべく、1863年2月17日、『国際負傷軍人救護常置委員会』（以下、『五人委員会』）を設立した¹⁷。本委員会設立当初から、5人の創設メンバーは「苦しんでいる兵士はすべて、敵味方区別なく援助する」という「公平」の原則を基本理念とすべきであるという共通認識を持っていた（Blondel 1981: 349）。

一方、後述する赤十字規約の採択までの過程で、「中立」概念の導入の精緻化が行われている。五人委員会設立後、デュナンはモワニエとともに条約草案を起草するとともに、1863年10月に開催される「救護社設立のための国際会議」への準備を進めていた。その最中、デュナンは同年9月にベルリンで開催された国際統計学会（International Statistical Congress）に出席した。この学会で「民間人と軍人の健康および死亡率に関する統計上の比較研究」が議論される予定であったことから、デュナンはこの学会において国際会議への参加者を募ろうとした。ちょうど、この学会で友人のオランダ陸軍軍医バステイング（Johan

¹⁷ 氏名はICRC駐日代表部による定訳を採用。尚、『国際負傷軍人救護常置委員会』の創設には、デュナン、モワニエ、アピア、モーノワール、デュフルの5人が関わったことから、『五人委員会』とも呼ばれている。

Basting) と戦地における篤志救護員の地位について意見を交わす機会を得た。バスティングとの議論から、デュナンは、篤志救護員がその任務を遂行するためには、①戦闘に一切参加せず、②攻撃の対象ではないことを示す特別な標章が必要であることを認識した(ポワシエ 1974=2018: 38-40)。そして、バスティングの協力を得て、救護団体の設立とその中立的地位について学会で発表するとともに、出席者に対し、自国の政府の代表を国際会議に派遣するよう要請した(Boissier 1985: 61-2)¹⁸。

1863年10月26日から29日にかけて、ジュネーブで「救護社設立のための国際会議」が開催された。本会議には14カ国の政府代表が出席し、『1863年10月の国際会議における決議』(以下、『赤十字規約』)が採択され、各国に救護社を設立するとともに、戦地に派遣された救護社の篤志救護員は軍の統制下で活動することが可能になった。

表1-1 赤十字規約¹⁹

軍の衛生活動が不十分な負傷兵救護を望む会議は、以下の決議を採択する。

第1条：各国は中央委員会を組織し、その任務は、戦時に必要な場合、力のおよぶかぎりあらゆる方法により陸軍の衛生活動を支援するものとする。中央委員会はもっとも有用で適切と思われる方法により組織されるものとする

第2条：中央委員会を支援する支部の数に制限はないが、必ず中央委員会の指揮下に置くものとする

第3条：各国中央委員会はその国の政府と連携し、その機会が生じた際には事業を当該政府が受け入れられるようにする

第4条：中央委員会および支部は、平時から戦時に必要な準備に万全を期し、特にあらゆる資材の準備と

¹⁸ 国際統計学会が開催される前に、既に五人委員会は各国の代表に「救護社設立のための国際会議」の招待状を送付していたが、救護員の中立は協議事項ではなかった。しかし、学会終了後、デュナンは独断で協議事項に救護員の中立を加えた新たな招待状を作成し、各国の代表に送付している。

¹⁹ 原典は Société genevoise d'Utilité publique (1863)を参照。赤十字規約そのものの邦訳書は存在しないため、ブニョン (François Bugnion) に記載されている規約の邦訳を引用した (ブニョン 2010=2020:43-7)。

ボランティア救護員の養成に努めるものとする

第 5 条：戦時において交戦国の中央委員会は、その力のおよぶかぎりそれぞれの軍隊に衛生活動のための救援物資を配給するものとし、特にボランティアを組織し活動に従事させ、軍当局と協議のうえ、負傷者を救護する場所を設けるものとする。交戦国の中央委員会は、中立国の中央委員会に支援を要請できる

第 6 条：軍当局の要請または認可を受けた場合、中央委員会は戦地にボランティア救護員を派遣するものとする。その場合、戦地では軍司令官の指揮下に置かれる。

第 7 条：軍に付属するボランティア救護員の維持に必要なものは、その一切を当該中央委員会が負うものとする。

第 8 条：ボランティア救護員は、すべての国において同一の識別標章として白地に赤十字の腕章を着用するものとする

第 9 条：各国中央委員会と支部は、国際会議を開催して相互の経験を報告し、また、事業のために講じられるべき規約に関する合意に向けた協議を行うものとする

第 10 条：各国中央委員会の情報交換は、当面の間、ジュネーブ委員会を触媒して行うものとする

上記決議とは別に、本国際会議は以下の勧告を行う。

A：各国政府は今後組織される救護委員会を保護し、その業務遂行の達成を可能なかぎり援助すること

B：戦時において交戦国は傷病兵搬送車および陸軍病院の中立を宣言し、また、その中立は、公的医療要員、ボランティア救護員、負傷者の救護にあたる当事国の住民、および負傷者自身に関しても同様に、完全に無条件で認められなければならないこと

C：全軍の衛生部隊、または、少なくともこの業務に従事する同一軍隊の全員が統一の識別標章により識別されること。また、すべての国において傷病兵搬送車や病院用の統一旗を採用すること

本規約の勧告 B に「中立」の原則が盛り込まれたことは、戦時救護活動にとって画期的な出来事であったが、本規約は救護社の設立が目的であったため、各国政府と軍の役割については上記した勧告以外では言及されなかった。したがって、救護社の活動の実効性を確保

する前提となる政府と軍の義務を明確にする必要があった。また、中立の適用範囲を救護社だけでなく軍の衛生部隊にも拡大する必要があったことから、五人委員会は負傷兵救護にかかる条約の締結に向け、スイス政府に外交会議の開催を要請した。

3. 第1回赤十字条約の制定

外交会議は、1864年8月8日から22日にかけて、16カ国の政府代表の出席のもと開催され、軍の衛生要員の中立を規定した『戦地軍隊に於ける傷者および病者の状態の改善に関する1864年8月22日のジュネーブ条約』（第1回赤十字条約）が制定された。

表1-2 第1回赤十字条約²⁰

第1条：傷病兵搬送車および野戦病院は局外中立とみなすものとする。これらが傷病者を収容している間、交戦国はこれを保護し侵害してはならない。[略]。
第2条：病院および傷病兵搬送車に従事する監督員、医員、事務員、担架兵、従軍牧師を含む要員は、その職務に従事し、負傷者を収容し看護に従事する間は、同様に中立の資格を享受すべきものとする。
第3条：前条に掲げた要員は、敵軍の占領後も従前の病院または傷病兵搬送車において職務を継続することができ、あるいは、占領以前に所属していた部隊に復帰するために退去することができる [略]。
第4条：野戦病院の什器物品は、退去の際、携行してはならない。[略]。
第5条：傷病者を救護する当該国住民を尊重し、また、その自由を妨げてはならない。[略]。 屋内に収容され看護を受ける、いかなる負傷兵の居場所も確実に保護されるものとする。自宅に負傷者を受け入れた住民は、その家屋を軍の宿舎として徴用されることなく、課される戦時税の一部を免除されるものとする。
第6条：傷病兵は、その国籍を問わず収容され看護されるものとする。状況に応じ、かつ、両軍の合意

²⁰ 1864年の第1回赤十字条約については、日本赤十字社（2005）によるカタカナ文語体の邦訳は存在するが、本稿ではひらがな口語体の条約を引用した（ブニョン 2010=2020:53-6）。

により、司令官は交戦中に負傷した敵軍の戦闘員を速やかに敵軍の前哨基地に送還するものとする。治療後、更なる軍務への復帰が困難と認められた戦闘員は本国に送還されるものとする。移送される傷病兵、および、その随伴要員は、完全に局外中立であるとみなされるものとする。

第7条：病院、傷病兵搬送車、および、傷病兵を後送する移送班には、明瞭に識別される統一旗を表示するものとし、いかなる場合も国旗を併用するものとする。中立の資格を有する者は、腕章を着用する。ただし、その交付は軍当局の決定に委ねるものとする。旗および腕章は、白地に赤十字とする。

第8条：本条約の履行は、交戦国軍の司令官が本国政府の訓令を得て、本条約に定められた諸原則に準じて規定されるものとする。

第9条：本条約に署名した締約国は、ジュネーブでの国際会議に全権使節を派遣しなかった諸国政府に対し、本条約への加盟を勧奨することに同意した。[略]。

第10条：本条約は批准を要し、批准書は今後4カ月以内、または、可能であればそれ以前にベルンで交換すべきものとする。

本条約に「公平」という文言は盛り込まれていないものの、のちにピクテが精緻化した「公平」の原則の一端を確認できる。本条約第6条には、国籍を問わず、傷病兵は収容・看護することが明記されている。すなわち、これは、「公平」の原則を構成する「無差別（平等）」と「比例」という2つの要素のうち、前者の概念が盛り込まれていることを意味する。「苦しんでいる兵士はすべて、敵味方区別なく援助する」という赤十字の創設者の意向が、この条文に反映されている。一方、「中立」については、中立的地位の適用範囲が明確になった。傷病兵、軍の衛生部隊、野戦病院、傷病兵搬送車など、戦闘に参加しない者に中立的地位が付与されるとともに、救護に係る資機材や施設を法的に保護するしくみが整備された。

本条約は無差別な救護活動の保障および軍の衛生部門に中立的地位を付与した点で、歴史的に重要な国際法であった。しかし、フランスの反対により、本条約には、各国の救護社（赤十字社）が派遣する篤志看護師の地位の取り扱いに関する文言は条文に盛り込まれなかった。

4. 第1回赤十字条約制定後の展開

1875年、モワニエは『国際赤十字社紀要 (*Bulletin International des Sociétés de la Croix-Rouge*)』に「赤十字とはなにか?」と題する論考を寄稿し、各国赤十字社は、赤十字運動の一員として、いくつかの原則に基づいて活動を展開することで、互いに結ばれていると述べている。モワニエによると、その原則は、①いかなる国にもただ一つの赤十字社しかありえず（中央集権的統治）、その活動はその国の全領土にわたって行なわれなければならないとする「集中 (centralization)」、②各国の救護社は、戦時における人道的事業のために、平時から準備を整えておかなければならないとする「先見 (foresight)」²¹、③国籍を問わず、傷病者はすべて援助しなければならないとする「相互性 (mutuality)」、④各国の救護社は互いに助け合わなければならないとする「連帯性 (solidarity)」の4つで構成されており、ICRCはこれらの原則の守護者として影響力を行使すべきであるとしている。これらの原則は、のちに赤十字の基本原則の「単一」、「公平」、「世界性」へと発展していく。

一方、1899年、恒久的平和の実現に向け開催された第1回ハーグ平和会議の最終議定書は、制定から35年が経過し、不備が指摘されていた第1回赤十字条約の改正に係る協議を開始するよう勧告した (ICRC 1899)。これを受け、条約改正に向けた外交会議が1906年6月から7月にかけて開催され、『戦地軍隊に於ける傷者および病者の状態の改善に関する1906年7月6日のジュネーヴ条約』(第2回赤十字条約)が制定された。本条約は、赤十字の地位について以下のように規定している。

本国政府が適法に認可した篤志救恤協会の人員で軍隊衛生上の移動機関および固定營

²¹ 後述する『赤十字の諸原則』では「予見」という用語が使用されているが、日赤の活動では「先見」が一般的に使用されているため、用語を変更した。

造物に使用されるものは前条に掲げる人員と同一にみなされなければならない。ただし、その人員は陸軍の法律・規則に服従すべきものとする

各国はその責任の下のある軍隊の衛生勤務に幫助を与えることを許可した協会の名称を平時または戦争開始の際もしくは戦争中いずれの場合にも、これを有効に使用するのに先んじ他の一方の国に通告しなければならない（第 10 条）²²

上記第 10 条に盛り込まれた「篤志救恤協会」とは各国赤十字社のようなボランティア機関を意味する。このように、第 1 回赤十字条約に盛り込まれなかった赤十字社の地位に関する規定が第 2 回赤十字条約に盛り込まれたことにより、国際法上はじめて、赤十字社は戦闘における中立的地位を与えられ、保護の対象となった。一方、その代償として、赤十字社の職員は赤十字標章を身につけるとともに、厳格な軍事的中立が求められることになった。

『ソルフェリーノの思い出』の出版から第 2 回赤十字条約の採択までの期間、人道援助の規範の起源となる概念が登場した。上記したように、赤十字条約は敵味方の区別のない無差別な救護を求めるとともに、軍の衛生部隊および赤十字社の職員に中立的地位を付与した。だが、この時期の人道援助の規範の精緻化は、人道機関や紛争当事者など、人道援助に関与する主体全体に適用される「人道援助の一般規範」（すなわち、赤十字条約）の領域が先行していた。1875 年にモワニエが提示した「相互性」はのちにピクテが精緻化した「公

²² 条文は、カタカナ文語体の条文（日本赤十字社 2005）を筆者がひらがな口語体に変換した。尚、「前条に掲げる人員」とは、傷病者の収容、輸送、治療に係る人員、衛生上の移動機関や固定建造物の事務に従事する人員、および従軍牧師のことをいう。

1864 年の第 1 回赤十字条約第 6 条では傷病兵の収容・看護の一般原則をうたっているが、傷病兵および収容・看護の内容は定義されておらず、主に軍の衛生部隊の中立的地位に焦点があてられている。しかし、1906 年の第 2 回赤十字条約以降、『戦地軍隊に於ける傷者および病者の状態の改善に関する 1929 年 7 月 27 日のジュネーヴ条約』および『戦地にある軍隊の傷者および病者の改善に関する 1949 年 8 月 12 日のジュネーヴ条約』（ジュネーヴ諸条約第 1 条約）において、傷病兵の定義および収容・看護の内容も拡大かつ明確化されている。

平」の原則の「無差別（平等）」の原則の要素を含んでいるものの、それは完全に独立した存在である各国赤十字社の相互援助を促す「世界性」を意味していた（Moynier 1875）²³。したがって、「人道援助の行動規範」の分野での規範の精緻化は限定的なものであった。

第2節 第一次世界大戦から『赤十字の基本原則宣言』の採択までの規範的發展

1. 不文律の原則の「要約」

人道援助の行動規範が成文化されたはじめての公文書は、1921年に採択されたICRC定款であった。本定款は、ICRCの理念、法的地位、組織、役割などが明記された文書で、1915年に初版が採択された。初版は、具体的な原則には言及しなかったものの、第3条において、ICRCの任務の一つとして、組織の基盤となる基本的・普遍的原則の保護が盛り込まれた（Blondel 1981: 351）。そして、改定された1921年の定款には、「公平（impartiality）」、「政治的、宗教的、経済的独立（political, religious, and economic independence）」、「赤十字運動の世界性（the universality of the Movement）」、「赤十字社の平等（the equality of its members）」という原則が盛り込まれた。これらの原則は、1955年にピクテが著す『赤十字の諸原則（*The Red Cross Principles*）』の「要約」といわれている（ピクテ 1955=2002）。

「要約」は、1920年、ICRCの会員であったエドモンド・ボワシエ（Edmond Boissier）が『赤十字国際レビュー（*Revue Internationale de la Croix-Rouge*）』に寄稿した「赤十字の将来」という論考を基礎に策定されている。彼はその論考において、以下のように述べている²⁴。

²³ 相互性の詳細はピクテ（1955=2002:157）を参照。

²⁴ “*Revue Internationale de la Croix-Rouge*”（仏語）は“*International Review of the Red Cross*”のことである。ピクテの『赤十字の諸原則』では、『赤十字国際雑誌』と訳されているが、本稿ではICRC駐日事務所定訳である『赤十字国際レビュー』を採用する。

赤十字の旗の下に結集したすべての赤十字社が承認し宣言した原則は、宗教、人種、国境の差別なく、苦しむ人たちのために奉仕する世界的な博愛である。博愛と世界性とは、独立と公平と共に、赤十字の基本をなす独特な性格である (Boissier, quoted by Pictet 1955 = 2002)。

ボワシエの論考から誕生した「要約」は、赤十字運動に関わる人びとにとって、何ら真新しいものではなく、長年、紛争の現場で暗黙裡に遵守されてきた不文律の原則を要約したものであった (ピクテ 1955 = 2002: 16)。当時、ICRC が「要約」の策定を迫られたのには 2 つの理由がある。第一に、第一次世界大戦の勃発である。この大戦において、ヨーロッパを中心に、世界は協商国と同盟国に分かれ激しく対立した。こうした緊張した国際関係において、それまで ICRC および各国赤十字社の間で共有されてきた不文律の原則の意義が失われる危険性があった。第二に、赤十字運動の多様化があった。1919 年、アメリカ、イギリス、フランス、イタリア、日本の赤十字社は平時の活動を推進するために赤十字社連盟を設立したため、赤十字運動の構成体の中で共有する原則の明確化が必要となった (ピクテ 1955 = 2002: 12)。

このような背景から、「要約」は ICRC にとどまらず、赤十字運動全体に普及していった。ICRC 定款に続き、1946 年には赤十字社連盟理事会が採択した「オックスフォードの諸原則 (Oxford Principles)」²⁵、1952 年には第 18 回赤十字国際会議が採択した「国際赤十字規約」²⁶の中に盛り込まれた。そして、1948 年に開催された第 17 回赤十字国際会議は、「要

²⁵ 赤十字社連盟は「オックスフォードの諸原則 (the Oxford Principles)」に盛り込まれた諸原則を「基本的諸原則」と表現しているが、後述するように、「オックスフォードの諸原則」の多くは、のちにピクテが「機構的諸原則」と呼んだ原則 (「志願」、「自治」、「先見」など) で構成されている。「要約」を構成する 4 つの要素は、「オックスフォードの諸原則」そのものとしては盛り込まれておらず、その前文に示されているだけである (ピクテ 1955 = 2002 : 附録 1-4)。

²⁶ 「赤十字運動規約」とは、赤十字運動の理念および各構成体の組織、活動などを規定した規約で、

約」を構成する4つの要素が赤十字社の承認条件であることを確認した。

尚、1921年に開催された第10回赤十字国際会議において、基本的諸原則の守護者としての地位をICRCに付与する決議が採択されたに続き、1928年に策定された国際赤十字規約にもその地位を明示にした条項が盛り込まれた。

2. 『赤十字の諸原則』

第一次世界大戦後、赤十字運動の各構成体はその活動の基盤をなす原則の発展に取り組んできたものの、必ずしも体系化された普遍的原則を策定できてはいなかった。例えば、ボワシエは、上記した「要約」を構成する4つの要素に厳密な解説を加えなかったため、その定義はあいまいであった。また、「要約」には、ボワシエが論考で示した最も重要な価値である「博愛」（もしくは「人道」）と「中立」という文言が盛り込まれていなかった。

しかし、1950年代に入ると、より体系的かつ普遍的な原則の策定に向けた取り組みが始まった。その中心人物がのちにICRC副総裁となるジャン・ピクテである。1955年、彼は17の原則で構成された『赤十字の諸原則』を発表し、これらの原則を、赤十字を鼓舞し、その行動を律する「基本的諸原則」と、赤十字の機構の形式とその運営方法を規定する「機構的諸原則」の2つに分類した（ピクテ 1955=2002: 168）。

表1-3 赤十字の諸原則²⁷

基本的諸原則	人道 Humanity	赤十字は、苦痛と死に対して戦う。赤十字は、人間が、すべての場合において、人間らしく取り扱われることを要求する。
	平等 Equality	赤十字は、個人を平等かつ差別なく援助するために準備されている。
	比例	なし得る援助は、各個人の必要とその緊急の度合いに応じて、

1928年にはじめて採択された。

²⁷ 『赤十字の諸原則』で示された17の原則には、現代に馴染まない表現があるため、一部変更した。

	Due Proportion	分配されるものとする。
	公平 Impartiality	赤十字は誰に対しても、個人的好みや偏見を持たずに行動する。
	中立 Neutrality	赤十字は、軍事、政治、宗教および哲学の分野において、厳正に中立を守らなければならない。
	独立 Independence	赤十字は、すべての権力に対し独立し、すべての勢力に対し自由でなければならない。
	世界性 Universality	赤十字の事業は、すべての人びと、すべての国々に及ばなければならない。
機構的諸原則	無欲 Selflessness	赤十字は、その活動からいかなる利益も得てはならない。赤十字は援助を求める人びとの人道的利益のみに関心を持つ。
	無償 Free Service	赤十字は、無償で「サービス」を提供する。
	奉仕 Voluntary Service	赤十字は私的な博愛と奉仕の精神の表れである。赤十字は、奉仕的援助を行う機関である。
	補助 Auxiliary	赤十字は公権力と協力する。
	自治 Autonomy	赤十字は公権力に対し十分な自治を持たなければならない。
	大衆 Multitudinism	各国赤十字社は、その国のすべての市民に門戸を開き、民主的に組織されなければならない。
	赤十字社の平等 Equality of the National Societies	すべての赤十字社は国際的に同一の権利を持つ。
	単一 Unity	いかなる国にも、一つの中央委員会によって管理されたただ一つの赤十字社しかありえない。赤十字社はその活動とその国の全領土に及ぼさなければならない。
	連帯 Solidarity	同じ目的を追求する結果、各国赤十字社は、互いに関係を結び、相互援助の義務を持つ。
	先見 Foresight	赤十字は、いかなるときでも、直面する任務を果たす用意ができていなければならない。

表 1 - 3 が示す通り、赤十字の諸原則の多くは、モワニエやボワシエが提示した原則を踏

襲していることが分かる。赤十字の諸原則のうち、「公平」、「独立」、「世界性」、「赤十字社の平等」は、ボワシエがはじめて言及し ICRC 定款や国際赤十字規約などに盛り込まれた「要約」（「公平」、「政治的、宗教的、経済的独立」、「赤十字運動の世界性」、「赤十字社の平等」）に相当する原則である。また、「単一」、「先見」、「平等」、「連帯」もそれぞれ、モアニエが提示した「集中」、「先見」、「相互性」、「連帯性」に相当する原則である。ピクテは1世紀近い戦時救護活動において暗黙裡に遵守されてきたこれらの原則を明らかにするとともに、それぞれの原則に明確な定義を与えた。特に、赤十字運動の中核的原則である「人道」に明確な定義を付与したこと、そして「中立」の原則に軍事的中立だけでなく、政治、人種、宗教など、イデオロギー上の中立をも包摂した点は留意しなければならない。

『赤十字の諸原則』刊行後、多くの赤十字運動の関係者はピクテが示した諸原則に注目した。同書は、『赤十字国際レビュー』に連載された彼の私的な論文をまとめたものにすぎなかったが、日本赤十字社はピクテが示した諸原則を「オックスフォードの諸原則」に代わる新たな赤十字運動の公式な原則にするよう提案した。

3. 『赤十字の基本原則宣言』

ICRC および赤十字社連盟は、1958年から1959年にかけて、赤十字運動の各構成体が共有する諸原則を策定するために共同委員会（通称、「ピクテ委員会 (The Pictet Commission)」）を立ち上げた。ピクテ委員会は早速草案を作成し、各国赤十字・赤新月社に送付した。このうち26社から回答があり、14社が草案に賛同の意向を示す一方、12社が意見を提示した。各社からの意見を踏まえ、共同委員会は第2草案を策定し、1960年10月6日、「赤十字・赤新月常置委員会 (the Standing Commission of the Red Cross and Red Crescent)」に提出した。同委員会は、若干の修正を加えた上で、それを受諾した²⁸。

²⁸ 「赤十字・赤新月常置委員会」は ICRC と赤十字連盟の連携を強化することを目的に 1928 年に設立さ

ピクテ委員会の草案作成者は、核兵器の禁止や戦争の廃絶といった事項は赤十字の活動を決定する基準となる「原則」ではなく、具体的な課題を解決する方法を示した「活動」そのものであると考えていた。そのため、常置委員会に提出した草案にはこれらの文言は存在しなかった²⁹。草案作成者は自らの使命を赤十字の活動を羅列するのではなく、赤十字の活動を導き出す規範を明らかにすることであると認識していたのである（ピクテ 1979=2010:30）。

常置委員会の会合において、「人道」の原則をめぐる、各国赤十字社間で対立が表面化した。ソ連赤十字赤新月同盟（以下、「ソ赤」）は常置委員会に対し、「人道」の原則の最後に、「赤十字はすべての国民間の相互理解、友情を助長することによって、平和の精神を育み、戦争の廃絶に寄与する。」という文言を追加するよう提案し、常置委員会はこれを受諾した（表 1 - 4 左欄参照）³⁰。また、ソ赤は、1961 年 3 月 24 日に開催された会合において、「平和愛好（Peace-loving Character）」という原則を新たに追加するよう求めたが、否決された（Blondel 1981:355）。

常置委員会は 7 つの原則で構成された草案を 1961 年 10 月にプラハで開催された「国際赤十字・赤新月運動代表者会議（the Council of Delegates）」に提出した³¹。10 月 3 日に開催された第 1 回会合において、ソ赤は、再びその草案に「平和愛好（Peace-loving Character）」という原則を新たに追加するよう求めた。この原則は以下のようなものであった。

れた機関である。本委員会は、4 年に 1 度開催される赤十字国際会議の調整や赤十字国際会議の決議に関連する課題の解決などが主な役割である。

²⁹ 日赤は、「原則（principles）」と「活動（program）」は明確に区別すべきであるとし、平和は「活動」に関わる事項であることから、「人道」の原則で戦争の廃絶を言及するのは不適切であるという見解を国際赤十字・赤新月運動代表者会議で表明している（Council of Delegates 1961:23）。

³⁰ 戦争の廃絶を「人道」の原則に盛り込んだことに対し、日赤は、それは赤十字の目的ではないとして反対している。日赤の修正案については、以下のウェブサイトを参照。

（https://library.icrc.org/library/docs/CI/CD_1961_009_TRI_009_JP.pdf）。（アクセス日：2021 年 11 月 11 日）。

³¹ 「国際赤十字・赤新月運動代表者会議」は ICRC、赤十字社連盟、および各国赤十字・赤新月社の代表によって構成され、国際赤十字の共通課題や戦略などについて議論する場となっている。2 年に 1 回開催される（RCRC 2006）。

赤十字は熱心な平和の守護者である。赤十字は、多くの犠牲者と苦痛を常にもたらす戦争を深く絶えず嫌悪する。赤十字は国民間の理解、友好、相互協力の促進に寄与するとともに、意見の相違をもたらす問題の解決策として武力に訴えることに反対する。また、赤十字は、特に核兵器およびその他の大量破壊兵器の禁止に向けた軍縮協定を支持する (SRCS 1961) ³²。

各国赤十字社は、代表者会議において、「平和愛好」の原則の取り扱いをめぐる、再び激しく対立した。ルーマニア赤十字社は、核兵器が使用されれば、核攻撃を受けた地域に救護に入ることもできないことから、核兵器の禁止に言及する「平和愛好」の原則を追加すべきであると主張した (Council of Delegates 1961:31-2)。また、ハンガリー赤十字社も、通常兵器による戦争では、赤十字は戦地へ赴き、傷ついた人びとを支援できるが、核戦争が勃発すれば、赤十字はその使命を全うすることはできないとし、「平和愛好」の原則を承認するよう求めた (Council of Delegates 1961:34-5)。このほかに、ブルガリア、チェコスロヴァキア、ユーゴスラヴィアなどの東側諸国の赤十字社も「平和愛好」の原則に支持を表明した。

一方、フランス赤十字社は、軍縮や核兵器の禁止といった政治的課題について意見の一致を見ることはほぼないため、赤十字がこのような政治的課題に介入すれば、国連のように機能不全に陥るリスクがあると主張し、「平和愛好」の原則の追加に反対した (Council of Delegates 1961:27-8)。これと同様に、英国赤十字社も人道的活動と政治的主張は峻別すべきであると主張した (Council of Delegates 1961:28-9)。このように、西側諸国の赤十字社は、各国赤十字社間の連帯を弱めるリスクがあるという理由で「平和愛好」の原則の追加に否定的な立場をとった。

³² SRCS(1961)を筆者が邦訳した。

10月5日に開催された第2回会合では、「人道」および「平和愛好」の原則をめぐり、各国赤十字社間は歩み寄りの姿勢を見せた。第2回会合に先立ち、10月4日、米国赤十字社とソ赤の代表は非公式会合を開催し、双方とも赤十字の分裂を回避すべきという点で一致し、互いに受け入れ可能な解決策を議論した。そして、迎えた第2回会合で、双方の赤十字社は、「平和愛好」の原則を撤回する代わりに、「人道」の原則の最後の文章に「赤十字・赤新月は、すべての国民間の相互理解、友情、協力、および堅固な平和を助長する。」という文言を盛り込んだ共同案を提出した（表1-4右欄参照）³³。

表1-4 「人道」の原則の文言の相違³⁴

「常置委員会」で採択された草案 (1961年3月24日)	「代表者会議」で採択された草案 (1961年10月5日)
赤十字は、戦場において差別なく負傷者に救護を与えたいという願いから生まれ、あらゆる状況下において人間の苦痛を予防し軽減することに、国際的および国内的に努力する。その目的は生命と健康を守り、人間の尊重を確保することにある。赤十字はすべての国民間の相互理解、友情を助長することによって、平和の精神を育み、戦争の廃絶に貢献する。	赤十字は、戦場において差別なく負傷者に救護を与えたいという願いから生まれ、あらゆる状況下において人間の苦痛を予防し軽減することに、国際的および国内的に努力する。その目的は生命と健康を守り、人間の尊重を確保することにある。赤十字は、すべての国民間の相互理解、友情、協力、および堅固な平和を助長する。

最終的に、代表者会議はこの妥協案を全会一致で採択した。プラハの代表者会議で採択された草案は、1965年、ウィーンで開催された第20回赤十字国際会議において、『赤十字の基本原則宣言』として、全会一致で採択され、7つの原則で構成される「赤十字の基本原則」が確定した。

³³この提案はソ赤側からなされた（Council of Delegates 1961:39-40）。

³⁴ 網掛け部分は、赤十字の基本原則の日赤の定訳を参考に筆者が邦訳した。

表 1 - 5 赤十字の基本原則³⁵

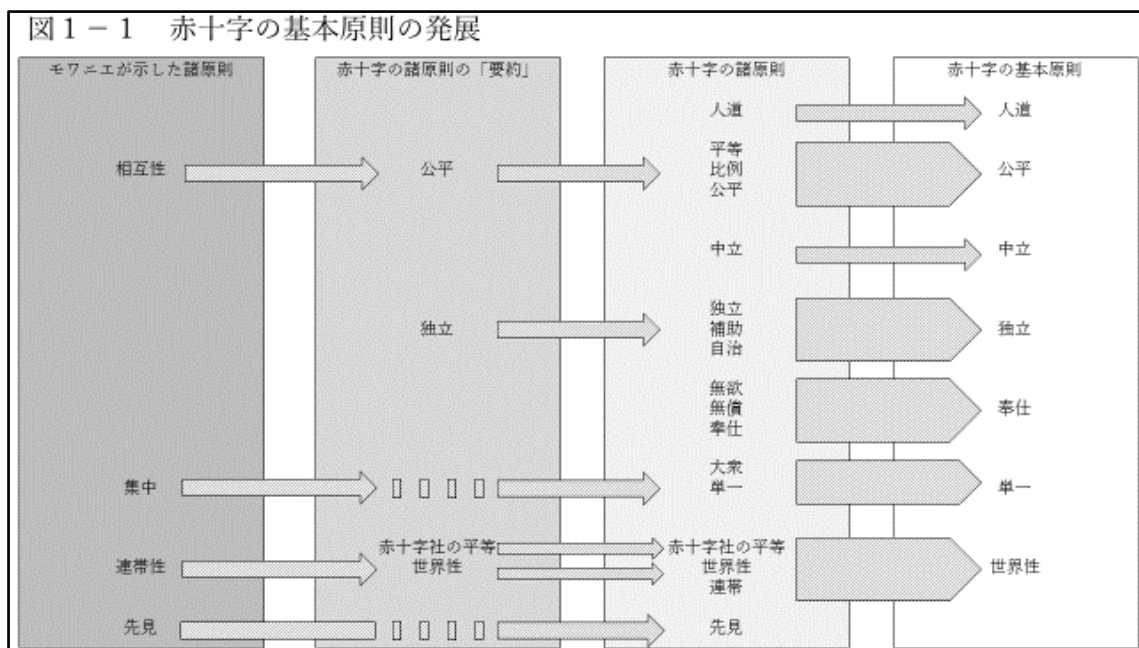
人道 Humanity	国際赤十字・赤新月運動（以下、赤十字・赤新月）は、戦場において差別なく負傷者に救護を与えたいという願いから生まれ、あらゆる状況下において人間の苦痛を予防し軽減することに、国際的および国内的に努力する。その目的は生命と健康を守り、人間の尊重を確保することにある。赤十字・赤新月は、すべての国民間の相互理解、友情、協力、および堅固な平和を助長する。
公平 Impartiality	赤十字・赤新月は、国籍、人種、宗教、社会的地位または政治上の意見によるいかなる差別をもしない。赤十字・赤新月はただ苦痛の度合いにしたがって個人を救うことに努め、その場合もっとも急を要する困苦をまっさきに取り扱う。
中立 Neutrality	すべての人からいつも信頼を受けるために、赤十字・赤新月は、戦闘行為の時にいずれの側にも加わることを控え、いかなる場合にも政治的、人種的、宗教的または思想的性格の紛争には参加しない。
独立 Independence	赤十字・赤新月は独立である。各国の赤十字社、赤新月社は、その国の政府の人道的事業の補助者であり、その国の法律に従うが、常に赤十字・赤新月の諸原則にしたがって行動できるよう、その自主性を保たなければならない。
奉仕 Voluntary Service	赤十字・赤新月は、利益を求めない奉仕的救護組織である。
単一 Unity	いかなる国にもただ一つの赤十字社あるいは赤新月社しかありえない。赤十字社、赤新月社は、すべての人に門戸を開き、その国の全領土にわたって人道的事業を行なわなければならない。
世界性 Universality	赤十字・赤新月は世界的機構であり、その中においてすべての赤十字社、赤新月社は同等の権利を持ち、相互援助の義務を持つ。

ピクテが提唱した赤十字の諸原則と 1965 年に採択された赤十字の基本原則を比較すると、原則の収斂化が確認できる。図 1 - 1 が示す通り、例えば、赤十字の基本原則における「公平」の原則は、赤十字の諸原則の「平等」、「比例」、「公平」の概念を包摂している。同様に、赤十字の基本原則の「独立」、「奉仕」、「世界性」についても、赤十字の諸原則で示さ

³⁵ 1986 年の第 25 回赤十字国際会議において、赤十字の機構名が修正された。具体的には、「赤十字 (The Red Cross)」を「国際赤十字・赤新月運動 (The International Red Cross and Red Crescent Movement)」およびその略語である「赤十字運動 (The Movement)」に修正している。したがって、1965 年の赤十字の基本原則宣言の解釈に影響を与えるような修正ではない。尚、表 1 - 5 の赤十字の基本原則の一覧は、1986 年版の日赤の定訳を掲載した。以下を参照のこと。

(<https://www.jrc.or.jp/about/principle/>). (アクセス日：2021 年 11 月 16 日)。

れた複数の原則を包摂している。原則の数は減っているものの、実際にはピクテが提唱した17の原則のうち、「先見」を除く16の原則が赤十字の基本原則に盛り込まれている。すなわち、ピクテの提案が骨抜きにされたわけではなく、彼の提案が7つの原則に集約されたのである。



原則の収斂化に対しては批判があった。1961年10月に開催された代表者会議において、日赤は、新たに採択される原則は簡潔かつ論理的でなければならないと主張した。しかし、代表者会議で採択された原則の数が減少したことにより、1つの原則の中にピクテの『赤十字の諸原則』で示されている原則が複数盛り込まれることになった。日赤は、このような原則の収斂化は各原則の定義を曖昧にするものであると批判した。そして、ピクテが示した赤十字の諸原則は規範としての完成度が高いにもかかわらず、代表者会議が原則の収斂化を図ったことに対し、遺憾の意を表明している (Council of Delegates 1961: 24)。

赤十字の基本原則は、原則の数が減ったことによって参照しやすい文書となっている。確かに、日赤が1961年の代表者会議で指摘したように、赤十字の基本原則の各原則の定義は、

ピクテの諸原則と比較すると曖昧になっている。例えば、赤十字の基本原則の「独立」の原則には、ピクテが示した「独立」、「補助」、「自治」が混在しており、定義の簡潔性を犠牲にしている。だが、ピクテ委員会や常置委員会のメンバーは、それよりも、むしろピクテの諸原則を要約し、誰でも容易に参照しやすいように簡略化することを優先した（Council of Delegates 1961: 28）。

4. 赤十字の基本原則の規範形成過程が与える示唆

それでは、赤十字の基本原則の規範形成過程はどのような政治的示唆を与えているのだろうか。第一に、プラハの代表者会議で議論の対象となったのは「人道」および「平和愛好」の原則であったが、これらの原則をめぐる議論から浮かび上がるのは、中立と独立の維持の難しさである。第二次世界大戦後、ジュネーブ諸条約締約国は核兵器の禁止をめぐる激しく対立し、第18回（1952年、トロント）および第19回（1957年、ニューデリー）の赤十字国際会議は紛糾した。特に、第19回赤十字国際会議では、ICRCが作成した『戦時一般住民の被る危険を制限するための規則案（Draft Rules of the Limitation of the Dangers Incurred by the Civilian Population in Time of War）』に盛り込まれた核兵器の禁止を示唆する条項の取り扱いをめぐる、東側諸国と西側諸国の政府代表の間で激しい対立が表面化した³⁶。これと類似するように、前項で述べた代表者会議では、「平和愛好」の原則を盛り込むべきとする東側諸国の赤十字社と盛り込むべきではないとする西側諸国の赤十字社との間で対立が表面化した。このことは、厳しい政治的環境の中で、各国赤十字社の中立性と独立性は絶対的なものではなく、自国政府の外交政策の影響を少なからず受ける可能性が

³⁶ 東側諸国は同規則案が核兵器の禁止を明確に示していない点を批判したのに対し、西側諸国は軍縮を相互検証する仕組みがなければ、このような規則は無効であると批判している。尚、1949年のジュネーブ条約の改定に関する外交会議において、既にソ連は核兵器の禁止をジュネーブ第4条約に盛り込まれなかったことに不快感を表明していた（Perret and Bugnion 2018: 85,94）。

あることを示唆している。

第二に、赤十字の基本原則から戦争の廃絶という文言が削除されたことによって、「人道」の原則の中立化（脱政治化）が図られたものの、「堅固な平和を助長する」という文言は残され、ICRC を含めた赤十字運動の各構成体が平和活動に関与する規範上の根拠となった。ピクテは、赤十字運動が展開する平和のための活動を「直接的活動」と「間接的活動」に分類している（ピクテ 1979=2010: 34-5）。ピクテによると、直接的活動とは、差し迫った平和への脅威の除去、敵対行為の発生の防止、停戦といった活動のことをいう。一方、間接的活動とは、紛争当事者に国際人道法を守らせたり、紛争犠牲者の苦痛を和らげ、敵対感情を抑えることにより、和解に向けた土壌を作る活動のことであり、赤十字運動が長年行ってきた保護と支援のことである。

それでは、「人道」の原則の「堅固な平和を助長する」という文言は、政治性の高い直接的な平和活動への関与を ICRC に求めるものなのであろうか。プラハの代表者会議の翌年の 1962 年に発生したキューバ危機において、国連は ICRC に、キューバに向かう船舶が武器を輸送していないかを調査する臨検業務を受託するよう要請した³⁷。当時の ICRC 総裁のレオポルド・ボワシエは速やかに総会を招集し、その是非を協議した。総会に参加した委員の中には、臨検は ICRC のマンデートを超えるものであるとして反対する者もいた。しかし、議論の方向性を決定づけたのは、委員の 1 人であったディートリッヒ・シンドラーの発言であった。彼は、「我々は核災害の瀬戸際に立っている。もし核災害が発生すれば、ICRC はその使命をまっとうできなくなる。つまり、赤十字によるあらゆる努力が無に帰するのである。このような例外的状況において、ICRC は国連の要請を受け入れるほかない。」と述

³⁷ 米国はキューバ周辺で臨検を実施し、事実上の「海上封鎖 (naval blockade)」措置を敷いた。米国は「海上封鎖」に代わり、「隔離 (quarantine)」という用語を使用し続けた。米国が「海上封鎖」という呼称を避けたのには理由がある。自衛権の行使を規定した国連憲章第 51 条の観点から、実際に武力攻撃を受ければ、自衛権を行使できる。しかし、武力攻撃の予防のために、海上封鎖を含めた強制的軍事措置を先制的に行使できるかについては懐疑的な見方があった (Wight 1963: 553-6)。

べた (Perret and Bugnion 2018: 433)。最終的に、ICRC はプラハの代表者会議で採択された「人道」の原則を根拠に臨検業務を引き受けた³⁸。これは、ICRC が国連と協力し、紛争予防の仲介者としての役割を担う前例となった (Perret and Bugnion 2018: 439)。のちに、1965 年の赤十字国際会議において、世界平和に向けた赤十字の役割が議題となり、同会議は ICRC に対し、国連機関と緊密に連絡をとり、関係国の同意のもと、武力紛争の予防・解決に寄与しうるあらゆる努力を払うことを奨励する決議を採択した (ICRC 1965)。このように、キューバ危機を契機に、ICRC は人道を脅威にさらすような紛争を予防する活動に関与することを認めた。

だが、ICRC は紛争予防を目的とした直接的活動に無制限に関与できるわけではない。キューバ危機の翌年の 1963 年に開催された代表者会議において、ICRC は各国赤十字・赤新月社に対し、ICRC が紛争予防に関与する場合の条件としてつぎの 4 つを提示した (Perret and Bugnion 2018: 439)。

- 1) 平和が核戦争の脅威にさらされている
- 2) 国連が単独で平和を維持することができないと認める
- 3) ICRC が赤十字の原則に基づき、効果的に支援を展開できる立場にある
- 4) すべての利害関係者が、上記 3 つの条件のもと、ICRC の介入に同意する

上記の条件から、ICRC が直接的に紛争予防に関与できるのは極めて例外的状況であることが分かる。仮に関与する場合でも、利害関係者の同意と赤十字の基本原則の遵守が前提となっている。現在もこの方針に大きな変更はない。第 2 回目のノーベル賞受賞 (1917 年) から 100 周年の記念講演で、ペーター・マウラー前 ICRC 総裁は、ICRC が紛争予防に関与

³⁸ しかし、米ソ両国は米軍の艦船がソ連のミサイル撤去船を点検することで合意したため、ICRC が臨検業務に関与することはなかった (Perret and Bugnion 2018: 435-6, 442)。

する条件として、①紛争予防・解決の第一義的責任を持つ国連の権威を失墜させない、②すべての利害関係者からの同意を得る、③ICRCの人道的任務や紛争犠牲者を支援する能力が脅かされないことをあげている（ICRC 2017）。「人道」の原則に盛り込まれた平和に関する文言は、ICRCがキューバ危機における臨検活動に関与する根拠となった。しかし、その文言は、ICRCによる紛争予防への関与を無制限に拡大するわけではなく、「中立」の原則からの逸脱を許すものでもない。これは、たとえ紛争予防という政治的課題に関与する場合でも、ICRCはその人道的任務を果たすために赤十字の基本原則を遵守することが必要であると認識していることを表している。

第3節 『赤十字の基本原則宣言』の採択から現代までの規範的發展

1. 国連総会決議 46/182 および 58/114

赤十字の基本原則のうち「人道」、「公平」、「中立」、「独立」は、赤十字運動に限らず、人道コミュニティにおいて広く共有されている行動規範である。実際、1965年の赤十字国際会議以降、多くの人道機関がこれらの原則を組織の行動規範として採用している。国連人道機関についても、冷戦終結以前から、政治的関与から明確に距離をおくことが原則であると考えられていた³⁹。それを明示したのが、国連総会決議 46/182 および 58/114 がある。1991年3月、イラク北部のクルド人は湾岸戦争で敗北したフセイン政権に対し武装蜂起したが、失敗に終わった。その後、多くのクルド人がフセイン政権からの迫害を逃れるためにトルコに避難しようとしたが入国を拒否され、国内避難民化した。この事態に対し、国連は迅速に対応できず、多国籍軍が人道的介入を実施する事態を招いた。こうした状況を受け、国連は

³⁹ 緒方は、国連難民高等弁務官在任中、12回にわたり安保理で人道危機の解決に取り組むよう促したことをのちに回顧し、この行為は古くから堅持されてきた公平・中立な人道活動の一線を越えるものであると認識していたと述べている（緒方）。

人道援助に関わる原則や調整の重要性を認識するにいたった（長田 2021）。1991年12月19日、国連総会は決議46/182を採択し、人道援助は当該国の主権の尊重と「同意」を前提に実施されるべきとしたうえで、「人道」、「公平」、「中立」の3原則を人道援助の「指導原則（Guiding Principles）」⁴⁰として提示した（GA 1991）。また、2001年の世界同時多発テロとそれに続く2003年のイラク戦争における人道援助の政治化への懸念から、2004年2月5日、総会は決議58/114を採択し、「指導原則」に「独立」を追加した（GA 2004a）。これら4つの原則は総会決議に加え、安全保障理事会決議でもしばしば言及されており、国連システム内でも普遍性を有した規範となっている（SC 2009a）。

しかし、同決議における「独立」の原則は赤十字の基本原則のものとは若干定義が異なる。赤十字の基本原則における「独立」は、政府や当局などの公権力からの「独立」のほかに、政府への協力を意味する「補助」、自主性の担保を意味する「自治」を包摂した広義の「独立」の原則である。一方、国連人道機関にとって「独立」とは、あくまで自主性を担保することであるため、狭義の「独立」の原則である。国連は主権国家で構成されている以上、国家から政治的にも経済的にも完全に独立し得ないため、これは当然の帰結である（長 2017:43-4）。このように、赤十字運動と国連人道機関の間では、「独立」の原則の解釈には相違があ

⁴⁰ 国連システム内では、「公平性（impartiality）」が2つの意味で使われていることに留意する必要がある。1949年、国連初の平和維持活動とされる国連休戦監視機構（United Nations Truce Supervision Organization: UNTSO）の設立以来、国連は平和維持活動（Peacekeeping Operations: PKO）の基本原則として、「当事者の同意（Consent of the parties）」、「公平性（Impartiality）」、「自衛とマンデート防衛以外の武力不行使（Non-use of force except in self-defence and defence of the mandate）」の3原則を採用してきた。人道主義の原則と国連PKOの基本原則は、このうち「公平性」の原則を共有しているが、その意味は異なる。人道主義の原則における「公平性」とは、援助を必要としている人びとを無差別に援助し、人道上のニーズの緊急度と重要度にしたがって援助を実施することを意味する。一方、国連PKOの基本原則における「公平性」とは、あらゆる紛争当事者にひいきや偏見なく、安保理から付託された任務を遂行することを意味する。『国連平和維持活動 原則と指針（キャップストーン・ドクトリン）』は、「よき審判が単に公平なだけではなく、反則を罰するのと同じように、PKOも和平プロセスへの取り組み、または、国連PKOが堅持する国際的な規範と原則に反する当事者の行為を見逃してはならない」と述べている（国際連合平和維持活動局、フィールド支援局 2008:21）。このように、同じ「公平性」という用語でも、その原則が形成されてきた歴史的背景も異なれば、その意味合いも異なることに留意しなければならない。

る。

2. 災害救援における国際赤十字・赤新月運動および非政府組織（NGO）のための行動規範

非政府組織（NGO）の活動を規定する文書として、『災害救援における国際赤十字・赤新月運動および非政府組織（NGO）のための行動規範』（以下、『行動規範』）がある。『行動規範』は、国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）が、ICRC および主要な国際 NGO と共同で 1994 年に策定した規範で、紛争時の救援活動にも援用されている。2021 年 11 月 17 日現在、923 の団体が署名している。また、『行動規範』は、人道援助の質と説明責任の向上を目的に策定された『スフィア・プロジェクト：人道憲章と人道対応に関する最低基準』（以下、『スフィアハンドブック』）で示されている「人道憲章」と「人道援助の必須基準（Core Humanitarian Standards: CHS）」の不可欠な構成要素にもなっている⁴¹。下記に示した通り、『行動規範』の第 1 条から第 4 条は、赤十字の基本原則の「人道」、「公平」、「中立」、「独立」に相当するものである。

表 1 - 6 『行動規範』の 10 原則（スフィア・アソシエーション 2018:385-8）

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 人道的見地からなすべきことを第一に考える。2. 支援はそれを受ける人びとの人種、信条あるいは国籍に関係なく、またいかなる差別もなく行われる。支援の優先度はその必要性に基づいてのみ決定される。3. 支援は、特定の政治的あるいは宗教的立場の拡大手段として利用されてはならない。4. 私たちは、政府による外交政策の手段として行動することがないように努める。5. 私たちは、文化と慣習を尊重する。6. 私たちは、地域の対応能力に基づいて支援活動を行うように努める。7. 支援活動による受益者が支援の運営に参加できるような方策を立てることが必要である。8. 支援は、基本的ニーズを満たすと同時に、将来の災害に対する脆弱性を軽減させることにも向けられ |
|---|

⁴¹ 『スフィア・プロジェクト』はこれまで 2 回改訂され、2018 年の第 3 版からメインタイトルが『スフィアハンドブック』に変更され、本稿では後者を使用する（スフィア・アソシエーション 2018）。

なければならない。

9. 私たちは支援の対象者となる人びとと、私たちに寄付をしていただく人びとの双方に対して説明責任を有する。

10. 私たちの行う情報提供、広報、宣伝活動において、災害等の影響を受けた人びとを、希望を失った存在ではなく、尊厳ある人間として取り扱うものとする。

留意しなければならないのは、『行動規範』では「公平」、「中立」といった文言が使用されていない点である。ヒルホースト (Dorothea Hilhorst) によると、これは妥協の産物であるとしている (Hilhorst 2003: 7)。『行動規範』策定過程において、開発系 NGO は、「中立」を規範に追加することに強い懸念を表した。すなわち、開発系 NGO は人間の基本的ニーズの欠乏をもたらす貧困、教育、ガバナンスなどの分野の支援も行うため、自ずと宿主国の政治への関与が必要であり、「中立」を活動原則に掲げることは困難だったのである。一方、同じ赤十字運動の構成体間でも、「中立」の取り扱いをめぐる、意見の相違が生じていた。

『行動規範』の策定にも関わったピーター・ウォーカー (Peter Walker) によると、IFRC と各国赤十字社は、「公平」および「中立」の原則は主に紛争時の救援に携わる ICRC が関係する原則であって、主に災害や開発に携わる IFRC および各国赤十字社にとって規範とはならないという認識を示していたのである (Hammond 2015: 94)。

『行動規範』の策定は、赤十字運動だけでなく、NGO にも「公平」、「中立」、「独立」の原則の普及を促進したという点で意義があったが、本規範の策定過程でも表面化したように、これらの原則をどの程度遵守すべきかをめぐり各機関で立場の相違が残された状態が続いている。

第4節 人道コミュニティ内の解釈の相違

ICRC 定款において不文律の原則の「要約」が提示されてから「赤十字の基本原則」が採択されるまでの過程が示す通り、第一次世界大戦後、ICRC の主導のもと、「人道援助の行

動規範」の分野において、規範の精緻化が図られた。そして、「人道援助の行動規範」の一つである「赤十字の基本原則」の一部の原則は、国連総会や安保理決議にもたびたび言及され、国連人道機関や NGO の活動原則として採択されるまでに普及している。また、『行動規範』の策定過程が示すように、「赤十字の基本原則」は新たな規範の基礎にもなり、人道援助の制度化に一定の役割を果たしてきた。このように、ICRC は長年の紛争犠牲者救援の経験から、人道援助において守るべき諸原則が存在することを提唱し、その諸原則を精緻化するとともに、その道徳的正当性を国連人道機関および NGO に広める規範起業家としての役割を果たしてきた⁴²。

しかし、人道主義の原則は人道コミュニティ全体を拘束する規範ではないため、各援助機関の間で解釈をめぐる相違が生じた。国連から臨検業務を依頼されたキューバ危機の後、ICRC は紛争予防に関与する場合の条件を明示した。ICRC が明示した条件の中で、赤十字の基本原則に基づく活動の尊重と紛争当事者からの同意を求めていることからわかる通り、ICRC は既にキューバ危機の時期から「受容ベースアプローチ」を志向しており、長年、「古典派人道主義」の立場を堅持してきた人道機関であるといえる。

一方、国連人道機関にとって、「独立」の原則とは、政府や当局などの公権力からの独立ではなく、あくまで組織としての自主性を維持することを意味する。このように、「独立」の原則を狭義に解釈していることからわかる通り、ICRC と比較し、国連人道機関は機構的独立性の面で制約がある。次章で詳述するように、機構的独立性は、公平で中立な援助活動の前提である。したがって、機構的独立性に制約のある国連人道機関は、第 5 章で分析するように、各国政府が進める外交政策の影響を受けやすい。また、国連人道機関は、国連システムにおいて 1990 年代後半以降主流化している各部門との統合の動きによって、他部門

⁴² フィネモアらは、このように新たな規範を受け入れる主体が一定の数に達すると、一気により多くの主体がその規範を採用するようになる現象のことを「ノーム・カスケード (Norm Cascade)」と呼んでいる (Finnemore and Sikkink 1998:902)。フィネモアらはこの概念を用い、各国政府が次々とジュネーブ条約を署名・批准していったことを説明している。

の政策の影響を受けることになる。一方、国連人道機関は、機構的独立性が制約されているがために、国連の治安部門が保有する防衛資産の活用を前提にした「強化されたアプローチ」を受け入れやすい素地があったともいえる。

第2章 人道主義の原則の構造と運用上の課題

本章は、「人道」、「公平」、「中立」、「独立」で構成される人道主義の原則を詳しく分析するとともに、人道主義の原則に対する批判が高まってきた背景を明らかにすることを目的としている。第1節ではこれら4つの原則の概念および相互関係について分析する。第2節では、人道主義の原則を運用する上での課題を整理し、その妥当性に対する批判が高まってきた背景を明らかにする。そのうえで、人道主義の原則に対する批判と、後の章で取りあげる国連の統合化と国際的なテロ対策との関係を明らかにする。

第1節 人道主義の原則とその構造

1. 人道主義の原則

本項では、人道主義の原則の個々の原則と構造について考察する。

1) 「人道」の原則

「人道」の原則は最も重要な原則であり、人道機関に理念、動機、目的を与えるものである（ピクテ 1979=2010: 22）。この原則は、人間の苦痛の予防・軽減、生命・健康の保護、人間の尊重の3つで構成されている。したがって、人道機関は、この3つを実現するために、援助の目的や計画を検討し、実行する。

ピクテによると、苦痛の軽減は予防よりも優先される（ピクテ 1979=2010: 23）。赤十字の場合、主要な活動は緊急救援、つまり既に発生している人道危機への対応である。傷病者に対する医療支援、心的ストレスを抱えた犠牲者への心理社会的支援、住まい、給水・衛生、

食糧・栄養などのサービスの提供は、犠牲者の基本的ニーズを充足し、苦痛を軽減することが目的である。しかし、人道援助には予防的側面もともなわなければならない。なぜならば、予防こそ、苦痛と戦う最善の方法だからである（ピクテ 1979=2010:23）。予防接種事業は、受益者に対象感染症に対する免疫を獲得させることにより、苦痛を予防することが目的である。

第二の要素である生命・健康の保護は、紛争によって悪化した犠牲者の生活環境をより安全にすることを意味する。ICRC は、収容所を定期的に訪問することで、捕虜や被拘束者が拷問を受けていないか調査する。また、ICRC と各国赤十字社は国際人道法の普及活動を展開し、紛争当事者にジュネーブ諸条約の遵守を求め、紛争に関わらないすべての人びとの安全が守られるようにする。一方、UNHCR は難民や国内避難民の権利が保護されるように、関係国による国内法の改正を支援する。

第三の要素である人間の尊重とは、犠牲者の尊厳を守り、援助を実施することである。すなわち、犠牲者を物として扱うのではなく、個々の犠牲者の人格に配慮することである。この目的を達成するために、人道機関は単に支援物資を提供するのではなく、犠牲者が将来的に援助に依存することなく自立できるように支援している。

2) 「公平」の原則

「公平」の原則は、「無差別」、「比例」、「公平」の3つの要素からなる。「無差別」とは、国籍、人種、宗教、政治的意見などで差別することなく、支援と保護を提供することである。アンリー・デュナンがソルフェリーノの戦いで傷病兵を国籍に関係なく救護したように、赤十字は設立当初から無差別の原則を人道の実現に不可欠な原則であると認識してきた（ピクテ 1979=2010:44）。ジュネーブ諸条約および2つの追加議定書のいくつかの条文で、戦闘行為に直接参加していない者を差別なく人道的に待遇することを求めている点に、そ

れは表れている。

第二の要素は「比例」である。紛争や災害の現場では資源が限られ、援助を必要とする人びとを無差別に援助することは現実的には困難である。例えば、医療資源に限りのある病院に多数の傷病者が搬送された場合、そのすべての傷病者を平等に治療すれば、重症の傷病者に十分な医療資源を投入できず、命を落とすことになる。したがって、貴重な資源を効果的に活用するためには、資源配分の基準が必要になる。犠牲者といっても、軽症から重症まで多岐にわたる。したがって、犠牲者の苦痛の度合いに比例し資源を投入することによって、最大多数の犠牲者の命を守れる。「無差別」の原則と同様に、「比例」の原則も、ジュネーヴ諸条約および2つの追加議定書のいくつかの条文に盛り込まれている。このように、「比例」の原則は、人間の差別を禁ずる「無差別」の原則の合理的な例外規定であり、苦痛の軽減と生命の保護を求める「人道」の原則を実現するための原則なのである。

第三の要素は「公平」である。同様の名称の要素が下位の原則として盛り込まれていることに奇異な印象を抱くかもしれない。これは、赤十字の基本原則宣言に関わった関係者が「無差別」と（下位）の「公平」の原則を混同したことによって生じた。「無差別」は、国籍、宗教などの客観的事実による区別を意味するのに対し、（下位）の「公平」の原則は個人的な好みや偏見といった主観的区別を意味する（ピクテ 1979=2010:58）。したがって、（下位）の「公平」の原則とは、援助者が個人の好みや偏見を排し、行動することをいう。

3) 「中立」の原則

「中立」の原則は、「軍事的中立」と「イデオロギー上の中立」の2つの意味がある。軍事的中立とは、国際武力紛争、国内武力紛争、国内騒乱・緊張といったあらゆる暴力行為に際し、いずれの側にも加担しないことをいう。イデオロギー上の中立とは、政治的、人種的、宗教的、思想的性格の紛争に関与しないことを意味する。人道機関が中立を堅持する目的と

は、人道援助の動機と目的となる本質的原則（人道、公平）の適用を助け、人道機関が組織として適切に機能し、すべての人びとから信頼を獲得することである。仮に、人道機関が敵対行為や政治的論争などで特定の集団に加担すれば、その反対勢力から信頼を得るのは困難である。また、人道機関の職員やボランティアも個々に多様な政治的意見を持っているため、仮に中立でなければ、組織としての一体性を維持できなくなる。

4) 「独立」の原則

「独立」の原則は、組織としての「自治」権を確保することを意味する⁴³。すなわち、人道機関は人道主義の原則に基づき行動するのに必要な自治を持ち、自己の裁量で自由に意思決定、行動、発言できなければならない（ピクテ 1979=2010:72, 79）。自由な裁量を確保するために、人道機関は政治、宗教、経済などのあらゆる外部の団体からの介入を排除しなければならない。特にピクテは国家権力からの独立の重要性を強調する。各国政府は国内外の様々な集団から政治的な圧力を受けるため、その活動はしばしば党派的になる。したがって、人道機関が政府の方針に基づき人道援助を実施すれば、それは単なる政府の政策遂行のための道具に成り下がり、公平・中立な人道援助を提供することはできなくなる（ピクテ 1979=2010:77）。このように、独立は、公平・中立な援助を保障する原則である。

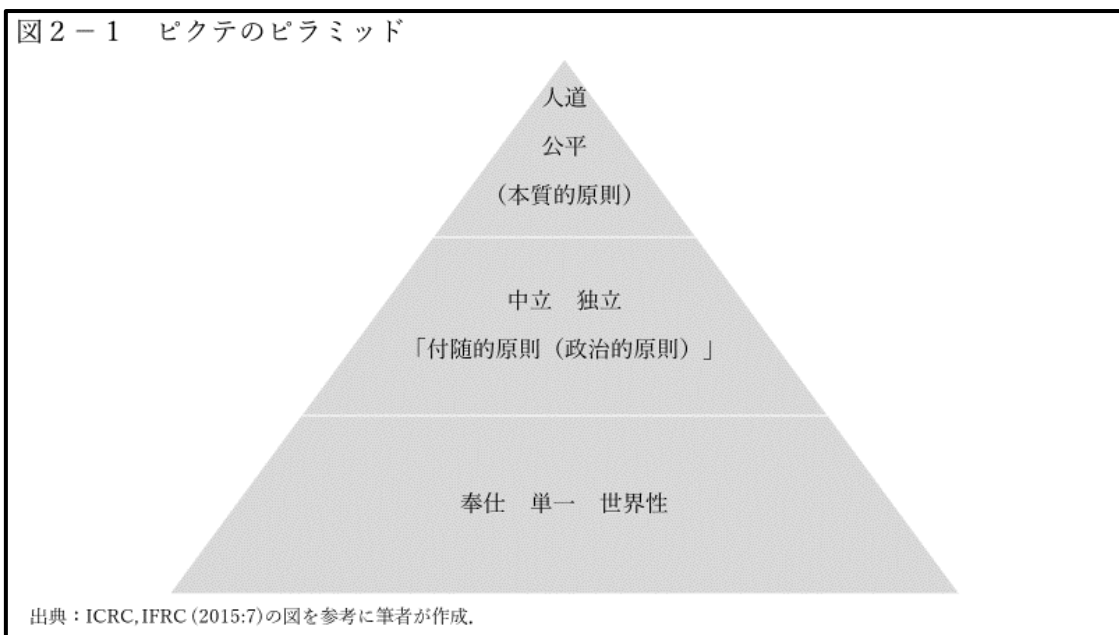
2. 人道主義の原則の構造

人道主義の原則の個々の原則は互いにどのような関係にあるのだろうか。「ピクテのピラミッド」（図2-1）が示すように、赤十字の基本原則は階層的構造となっている。ピラミ

⁴³ 「独立」の原則は「自治」のほか、「補助」という要素を含むが、「補助」は各国に赤十字・赤新月社を持つ赤十字運動の機構上の原則であるため、ここでは取り上げない。

ッドの頂点にあるのは、「人道」と「公平」で、これらの原則は赤十字に理念、動機、目的を与えるものであるため、「本質的原則」と呼ばれる。これに対し、「中立」と「独立」は本質的原則を促進するための手段であるため、派生的原則と呼ばれる（ピクテ 1979=2010:63）。そして、「奉仕」、「単一」、「世界性」は、赤十字の組織と運営に関する原則であるため、「機構的原則」と呼ばれる。このうち、「人道」、「公平」、「中立」、「独立」は、赤十字以外の人道機関においても活動原則として採用されている。このように、人道主義の原則は、ヒエラルキーな構造になっており、すべての原則が同等の重要性を持っているのではない（ピクテ 1979=2010:10）。

図2-1 ピクテのピラミッド



第2節 人道主義の原則を運用する上での課題

本節では個々の人道主義の原則を運用する上での課題を分析する。

1. 「人道」の原則

前節で示したように、「人道」の原則は援助関係者が人道援助を実施する動機となる原則であるため、他の原則よりも論争となることの少ない原則であるが、普遍的であるがために活動原則としての機能を失っているとの指摘がある (Fast 2016:113)。ファストによると、「人道」の原則は普遍主義と個別主義という2つの競合する性質を有している。「人道」の原則はすべての人間を等しく尊重することを求めるが、実際には援助者と犠牲者、そして同じ人道機関の中でも国際職員と現地職員の関係は非対称的である。また、シリア難民とウクライナ難民に対するヨーロッパ諸国の対応にみられるように、同じ紛争犠牲者であっても、ある特定の紛争犠牲者が軽視される。このように、「人道」の原則は普遍的であると考えられているものの、実際の運用は不平等で排他的な側面がある (Fast 2016: 119-124)。

人道援助は個人を対象に実施される活動である (篠田 2013:253)。犠牲者は個性を持った個人であるため、そのおかれた状況やニーズなどの個別性を捉える必要がある。そのためには、受益者への寄り添いが重要である。人道の価値は、単に支援と保護を提供するだけにとどまらない。すべての受益者に寄り添い、受益者に見捨てられ感を抱かせず、尊厳をもって日々の生活を送れるようにしなければ、人道の普遍性を確保することはできない (Fast 2016: 119-124)。

「人道」の原則の構造そのものが道徳的緊張を生むという指摘もある。この原則は、義務論と帰結主義という2つの倫理観が混在する原則である。ダイクジュールらによると、人道の原則の3つの要素のうち、苦痛の軽減は義務論、苦痛の予防、生命・健康の保護、および人間の尊重は帰結主義に相当する (Dijkzeul et al. 2016:343)。だが、犠牲者の苦痛の軽減と生命・健康・尊厳の保護を両立させることは容易ではない。例えば、ある武装主体が住民に対する虐待行為を止めない場合、住民の生命を保護のために、人道機関にはその虐待行為を国際社会に向けて告発という選択肢を実行できる。だがこうした告発は、武装勢力の反発を招き、人道アクセスが制限され、保健や食糧・栄養などの支援を提供するのが困難になり、

犠牲者の苦痛が増悪する可能性がある。「人道」の原則は、何が正しい行動かを示しているが、最適な行動までは示していない (Slim 2015:44)。すなわち、義務論と帰結主義のどちらを優先すべきかまでは示していないのである。「人道」の原則は、このような大雑把な定義であるがゆえに、赤十字運動だけでなく開発援助にも携わる国際人道 NGO にも幅広く受け入れられている。しかし、個々の人道機関はマンデートによって、「人道」の原則の解釈は異なる。ピクテが「苦痛の軽減」に関わる事業に高い優先度を与えているように、赤十字運動は義務論の立場から人道を解釈するのに対し、開発にも携わる人道 NGO は帰結主義の立場から解釈する傾向にある。しかし、このような大雑把な原則だけでは、現場で人道援助を展開することは困難である。そこで、「人道」の原則をより義務論の方向に解釈を狭める効果を有するのが、「公平」、「中立」、「独立」の原則である (Dijkzeul et al. 2016:343)。

2. 「公平」の原則

「公平」の原則に対してはどのような批判があるのだろうか。第一に、なぜ犯罪人も援助の対象となるのかという批判がある。「無差別」の原則に従えば、紛争に巻き込まれた無辜の一般住民だけでなく、戦闘に参加できない者 (*hors de combat*) も支援と保護を受ける権利がある。仮に戦闘に参加できない者がジュネーブ条約上の重大な違反行為を犯していたとしても、その権利が与えられる。ルワンダのジェノサイド犠牲者支援において、人道機関は、ザイールのゴマ難民キャンプに避難した犠牲者の支援を実施したが、その中にはジェノサイドに加担した者もいた。無辜の一般住民と犯罪人に同等の権利を与えることは、道徳的に不快なことである。したがって、人道主義の原則の批判者は、援助を必要とする人びとには援助を受けるのに「値する者 (deserved)」と「値しない者 (undeserved)」がいるとし、戦争犯罪人のように援助するのに「値しない者」には援助を提供すべきではないと主張する (Slim 2015:59)。

この批判に対し、人道主義の倫理は 2 つの方法で無差別の原則の否定論に応答する。第一に、戦闘や敵対行為に参加しないすべての人びとを差別せず人道的に取り扱うことを求める国際人道法の規程に言及し、無差別の原則に法的正当性を与える。第二に、慈悲(mercy)の観点から、無差別の原則に正当性を与える。悪事を企てる可能性は誰にでもあるという意味で人間は平等であり、たとえ罪を犯した者であってもいつでも自己変容する自由意思を持っている。したがって、罪を犯した者にも価値がある。慈悲はこうした考えを基盤としている。このことから、人道主義者にとって、非人道的な者にも援助を提供することは、人道の原則にコミットしていることを示すことになる。(Slim 2015:59-60)。

第二に、援助を受けるのに「値する者」には積極的に援助すべきではないかという批判がある (Slim 2015:61-3)。例えば、和平に前向きな集団により積極的に支援することは、その他の集団への支援に比べ、現地の人道危機の緩和に寄与しうするため、優先的に援助を提供すべきではないかというものである。これは「比例」の原則で示されている援助の優先順位の判断基準を紛争犠牲者の困苦の緊急度から紛争犠牲者が持つ能力に言い換えたものである。

第三に、公平性と人道機関がカバーできる範囲との間に存在するギャップである (Slim 2015:63-4)。表 2 - 1 が示しているように、OCHA の財政追跡サービス (Financial Tracking Service: FTS) によると、2022 年における主要な人道対応計画および緊急アピールのいずれも要求額を満たしていない。このことから、厳密な意味で無差別の原則が遵守されていないとする批判がある。

表 2 - 1 主な人道・地域対応計画と緊急アピールの要求額、拠出額および充足率

Response plan/appeal	Appeal type	Required (US\$m)	Funded (US\$m)	Coverage (%)
Syria Refugee Response and Resilience Plan	Regional response plan	5,580	422	7.60%
Syria	Humanitarian response plan	4,444	1,185	26.70%
Afghanistan	Humanitarian response plan	4,442	1,936	43.60%
Ukraine Flash Appeal	Flash appeal	4,292	3,106	72.40%
Yemen	Humanitarian response plan	4,271	2,028	47.50%
Ethiopia	Humanitarian response plan	3,085	1,252	40.60%
Sudan	Humanitarian response plan	1,936	718	37.10%
Democratic Republic of Congo	Humanitarian response plan	1,881	689	36.60%
Ukraine Regional Refugee Response Plan	Regional response plan	1,850	918	49.60%
Venezuela Refugee and Migrant Response Plan	Regional response plan	1,786	295	16.60%

Source: OCHA FTS

第四に、実際の援助活動では、人道的要請よりも政治的要請が優先され、「比例」の原則に基づいていないという批判である。例えば、1999年、コソヴォ、シエラレオネ、コンゴ民主共和国（Democratic Republic of the Congo: DRC）に対する（犠牲者1人あたりの）援助額はそれぞれ、207ドル、16ドル、8ドルであった。コソヴォの人道危機には、大量の難

民の流入を懸念する欧州を中心とした国際社会から高い関心が寄せられ、多くの資金が拠出されたのに対し、同等の援助ニーズが存在していたにもかかわらず、シエラレオネとDRCには相対的に少額の資金しか拠出しなかった。また、ICRCとUNHCRに拠出された資金のうち、これらの人道機関が自由に用途を決められる全く紐づけされていない資金（non-earmarked）は全体の約20%から30%程度に過ぎない。WFPにいたっては10%に満たない。これは、人道機関が「公平」の原則に従って資金を配分する能力を著しく損なう恐れがある。このように、現実の援助は厳格な「比例」の原則に基づいて展開されているわけではない。このことから、サロモンズは、「公平」の原則は幻想であると批判している（Salomons 2014:42-3）。

3. 「中立」の原則

「中立」の原則は最も論争の的となってきた原則で、これまで道徳的立場から批判に晒されてきた。「中立」の原則は「思慮（discretion）」と「秘密保持（confidentiality）」を基盤としており、人道機関は自らの行動がもたらす予測しうる結果を注意深く考慮しなければならない（Gordon and Donini 2016:96-8）。したがって、人道機関（特にICRC）は、現場で武装主体による人権侵害を目撃しても、人権団体のようにその行為を告発することはまれである。なぜならならば、告発は、武装主体の反発を招き、その支配地域から排除される可能性が高まるからである。また、人道機関は、紛争の根源的原因の解決のために政治・経済・社会などの幅広い分野で改革を実行する平和構築活動への関与についても、党派的論争に巻き込まれ、人道アクセスが制限される恐れがあることから、慎重な態度をとる。ボスニア紛争におけるICRCの対応は示唆的である。1992年7月、ICRCは、ボスニア北部バニャルカ近郊のマニャチャ（Manjača）で家畜小屋に多数のムスリム系住民が衰弱した状態で監禁されているとの報告を職員から受け取った。ICRCには2つの選択肢があった。1つ目の

選択肢はこの事実を告発することである。しかし、告発すれば、被拘束者へのアクセスを失ってしまうことになる。2つ目の選択肢は被拘束者へのアクセスを優先し、この事実を告発しないことである。だが、沈黙を守れば、セルビア人勢力による民族浄化の共犯者として国際社会から非難される可能性がある（イグナティエフ 1998=1999:160）。このように、秘密保持を遵守しようとする、人道機関は人道アクセスと共犯のどちらかを選択しなければならない道徳的ジレンマに陥る。

のちに、英国の独立テレビ・ニュース社がボスニアの強制収容所の惨状を報道したため、ICRC がこれを告発する必要はなくなったが、別の課題に直面した。セルビア人勢力は国際メディアを強制収容所に招き入れ、国際社会にホロコーストの記憶をよみがえらせ、収容しているイスラム系住民を受け入れるよう迫り、民族浄化に協力するよう求めたのである。このとき、ICRC はイスラム系住民の安全を確保するために避難活動を展開するか、セルビア人勢力による民族浄化に抗議を示すために撤退するかどちらかを選択せねばならなかった。ICRC はイスラム系住民の生命を守るために、前者を選択した（Forsythe 1999）。この対応をめぐり、保護活動の濫用を許し、結果的にセルビア人勢力による民族浄化の共犯者となったとして、ICRC は国際社会から非難を浴びた（イグナティエフ 1998=1999:166）。このことから、中立の堅持はもはや不可能であり、道徳的にも妥当ではないとし、「中立は汚れた言葉（dirty word）となった」といった主張がなされるようになった（Fox 2002:277）。このように、人道主義の原則の批判者は、「中立」の原則によって、救援活動は紛争当事者の軍事的・政治的利益を促進するための手段になっていると批判するのである。

4. 「独立」の原則

人道機関が独立性を確保する目的は、政府や非国家武装主体など、外部のあらゆる主体の政策手段にならないためである。だが、機構的独立を堅持することは容易なことではない。

ここでは、第二次世界大戦中の ICRC とボスニア紛争下における赤十字社の事例を取り上げる。

1) 第二次世界大戦中の ICRC

1980 年代、ICRC は第二次世界大戦中のナチスによるホロコーストへの対応を検証するために内部資料を公開し、当時、ICRC がスイス連邦政府から一定の統制を受けていたことが明らかになった。第二次世界大戦中、ICRC は機構的独立を遵守できなかった。現在と異なり、当時、スイス連邦政府の首脳や高官が ICRC の総会メンバーを兼務することは珍しくなく、スイス連邦大統領のフィリップ・エッター (Phillipp Etter) や連邦政府国際援助使節代表のエデュアルド・デ・ハラー (Edouard de Haller) もそのメンバーとなっていた。ナチスドイツの脅威に直面していた連邦政府は、デ・ハラーに ICRC 内部の動きを監視・報告するよう指示した。1942 年 10 月、ICRC 総会において、ホロコーストを告発する草案が提出された際、エッターらは、この草案がナチスをいらだたせ、自国の安全保障が脅かされることを懸念し、この草案の否決を主導した (Favez 1989=1999)。また、ICRC は英国政府からスイス国内のキャンプに収容されているユダヤ難民を訪問するよう要請されていたが、この訪問もスイス政府から許可されなかった (Forsythe 2005:186)。

現在、ICRC の機構的独立性に対する懐疑的な見方はほとんどないが、ナチスの脅威にさらされていた第二次世界大戦中、スイス政府からの統制を受け、その独立性は一時的に侵害されていたのである。

2) ボスニア紛争中の赤十字社

各国赤十字社は ICRC 以上に機構的独立を維持するのが難しい。各国赤十字社は、自国政

府の人道的事業の補助者としての役割を円滑に履行するために、その要職に自国の政府関係者を招聘することが多い。赤十字社が自らの裁量で民主的に組織を運営している限り、政府関係者がその要職に就くこと自体に問題はない。しかし、そうでない場合、自国政府の政策手段として濫用される可能性がある。1992年の紛争勃発後、ボスニアにおいて、セルビア人勢力はその支配地域内にある旧ユーゴスラヴィア赤十字社の支部組織を引き継ぎ、それを民族浄化政策の手段として利用した。例えば、ボスニア北部のプリエドル (Priedor) では、つぎのように、赤十字社が民族浄化の手段として濫用された。ボスニア紛争勃発前の1991年の終わりに、ラドヴァン・カラジッチ (Radovan Karadžić) が率いる「セルビア民主党 (SDS)」は、プリエドル地域の防衛を目的とする「プリエドル危機委員会 (Krizni štab Srpske opštine Prijedor)」を党内に設立した。紛争勃発からおよそ3週間後の1992年4月30日、セルビア人勢力はプリエドルを支配下におき、プリエドルとその周辺に複数の危機委員会を設置し、民族浄化の体制構築を進めた (Karčić 2022:112)。プリエドル危機委員会のメンバーには、SDSに所属するボスニア・ヘルツェゴヴィナ議会議員で、カラジッチに近い人物とされるスルジョ・スルディッチ (Srđo Srđić) が名を連ねていた。スルディッチは地元の旧ユーゴスラヴィア赤十字社の支部を引き継ぎ、支部の総裁も兼務した (SC 1994a:para.171)。スルディッチ在任中、プリエドルの赤十字社⁴⁴はセルビア人勢力による民族浄化政策を推進する政策手段になっていたとされる。スルディッチは、同社の車両を利用し、強制収容所の被拘束者を強制移動させ、民族浄化に加担した (SC 1994a:para.173)。また、プリエドル近郊に設置されたトルノポリエ強制収容所は同社の地元の職員によって管理されていた。同強制収容所において、多くの被拘束者は栄養不良に陥ったが、これは食糧調達を担当する同社の職員が食糧をセルビア人武装勢力や看守に横流ししていたこと理由だとされる (SC 1994a:para.481; SC 1994b:para.230)。

⁴⁴ 旧ユーゴスラヴィア赤十字社プリエドル支部を引き継いで新たに設置された赤十字組織は、ICRCとIFRCに承認されていないため、厳密には「赤十字社」とはいえない。しかし、本稿では混乱を避けるため、「赤十字社」とした。

一方、1992年、ボスニア北部から西部で多数派を占めるセルビア系住民はスルブスカ共和国の独立を宣言し、その翌年の1993年にスルブスカ共和国赤十字社が設立された⁴⁵。設立から約10年にわたりスルブスカ共和国赤十字社の総裁を務めたのはリリャナ・ゼレン・カラジッチ (Ljiljana Zelen Karadžić) であった。リリャナは、ジェノサイドと人道に対する罪で訴追され逃亡中だったラドヴァン・カラジッチの妻で、在任中、セルビア民族主義政党の集会に参加したり、モムチロ・クライシュニク (Momčilo Krajišnik) ⁴⁶が人道に対する罪の容疑で平和安定化部隊 (Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina: SFOR) によって逮捕されたことに遺憾の意を表明するなど、セルビア人勢力への支持を鮮明に出す人物であった (AP Archive 2000)。ジュネーヴ諸条約において、各国赤十字社は ICRC とともに行方不明者を追跡し、離散家族の再会を支援することになっているが、当時、行方不明者の家族 (特に非セルビア系) の間では、リリャナが指揮するスルブスカ共和国赤十字社が追跡調査を適正に遂行できないのではないかという不信感が高まっていた (BBC 2002a)。また援助供与国もスルブスカ共和国赤十字社の人事の妥当性に疑念を抱き、資金供与を減額した。このように、ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおける赤十字運動のイメージが悪化したため、ICRC はその対応に苦慮した⁴⁷。結果的に、在任中のリリャナの行動は赤十字運動の独立と中立を歪め、ボスニアにおける赤十字の活動を停滞させる要因になった。

上記事例が示すように、人道機関にとって、政治的に極めて難しい情勢において、当局の統制を回避し、機構的自治を保つことは困難であるため、紛争当事者の政策手段として利用されるのは避けられないとの指摘がなされているのである。

⁴⁵ 2001年、ICRC と IFRC は、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ連邦赤十字社、スルブスカ共和国赤十字社およびブルチコ行政区赤十字社の3つで構成されるボスニア・ヘルツェゴヴィナ赤十字社を承認した。

⁴⁶ 初代ボスニア・ヘルツェゴヴィナ大統領評議会スルブスカ共和国代表 (在任期間: 1996年10月5日~1998年10月13日)。ラドヴァン・カラジッチとともにセルビア民族主義政党「セルビア民主党 (SDS)」を主導した。

⁴⁷ 結果的に、リリャナは2002年12月に辞意を表明した。リリャナは、単にラドヴァンの妻であるとの理由で ICRC から辞任を要求されたと主張した。尚、ICRC 駐ボスニア首席代表は辞任を歓迎する声明を出している (BBC 2002b)。

5. 諸原則の両立性

人道主義の原則は、4つの原則が固有の課題を抱えているだけでなく、互いに両立しえないという批判がある。ここでは「公平」と「中立」、「公平」と「独立」の原則の関係についてのみ言及する。まず「公平」と「中立」の原則の関係である。人道機関は、「公平」の原則の無差別性に基づき、援助のニーズがある限り、犠牲者に援助を届けなければならないが、これが「中立」の原則と両立しない場合がある。序章で述べたように、ルワンダのジェノサイドにおける救援活動において、フツ族系過激派は難民キャンプを統制下におき、海外からの援助に「戦争税」を課し、それを資金源に武器を購入し、ツチ族への襲撃を継続した。「公平」の原則の無差別性に基づく、人道機関は、たとえ受益者が過激派だったとしても、援助ニーズがある限り、援助を提供しなければならない。しかし援助を提供し続ければ、過激派の権力基盤と戦闘能力の強化につながり、その援助の中立性が問われかねない。逆に、援助の中立性を堅持するために、撤退または援助の対象からの過激派を排除すれば、「公平」の原則の無差別性に反することになる。他の例としてミャンマーにおける救援活動があげられる。2012年、ミャンマーのラカイン州で発生した武力衝突において、人道機関は、「比例」の原則に基づき、援助ニーズの高い少数派のムスリム住民を支援した。しかし、ムスリム少数派を不法移民とみなす多数派の仏教徒住民は、この援助をムスリム少数派の定住を促進し、結果的に自身の安全を脅かすものであると認識した (Maclean 2013)。すなわち、仏教徒住民はこの援助を中立的ではないとみなしたのである。

つぎに、「公平」と「独立」の原則の関係である。公平な人道援助を広域にわたって実施する手段となるのが調整 (coordination) である。理論上、人道機関が互いに情報、ニーズアセスメント、計画、評価という一連の活動を調整することによって、公平な援助をより広域的に提供できる。しかし、こうした調整システムに関与する場合、個々の人道機関は、一

定程度、機構的自治権を譲歩しなければならない。また、より重要な問題として、その調整システムに関与する一部の人道機関が特定の国家や軍事的・政治的機関の影響を大きく受けている場合、その調整システムを構成する他の人道機関も紛争当事者からその独立性を疑われる可能性が高まる。ICRC や MSF が第 4 章で説明する国連のクラスターシステムに関与しないのはこのためである (Labbé and Daudin 2016:200-1)。

6. 人道主義の原則への批判

本節では、人道主義の原則の個々の原則の定義と内在する課題を見てきた。冷戦終結後の多くの国内武力紛争では、戦闘員と一般住民の区別があいまいである。その戦闘目的は、地政学的利益や特定のイデオロギーの維持よりも、異なるアイデンティティ (民族、宗教など) の集団に対する憎悪を扇動し、その集団を排除することである。そして、この目的を達成する手段として、紛争当事者は人道援助を濫用してきた。人道主義の原則はこれに対し有効な解決策をもたらさなかったとして、もはや「機能不全の盾 (dysfunctional shield)」であり (Barnett 2003:179)、「神話」となったと批判された (Mills 2005:161-4)。このようにして、人道主義の原則は、規範としての妥当性を問われるようになった。

「中立」の原則では、人道援助の軍事化・政治化が課題となっている。上記したように、冷戦終結後の多くの国内武力紛争の戦闘目的は、異なるアイデンティティの集団に対する憎悪を扇動し、その集団を排除することである。実際、ボスニア、ルワンダ、ソマリアでは一般住民が意図的に攻撃の対象になってきた。そして、紛争当事者は自身の権力基盤と戦闘能力の増強のために、人道援助を濫用してきた。人道援助が紛争を助長するという事実が明らかになるにつれ、中立的な立場をとることが倫理的に妥当なのかという問いが巻き起こった。「新しい人道主義」の支持者は「中立」の原則の破綻 (bankruptcy of neutrality) を宣言し (Weiss 1999)、たとえ非道徳的な選択肢しか残されていない道徳的ジレンマをとる

う状況に直面しても、それぞれの選択肢がもたらす帰結を衡量し、より少ない害悪 (lesser evil) で済むものを選ばなければならないと主張する (Slim 1997)。そして、人道援助は民族浄化や紛争の長期化などをもたらす政治的なものであるととらえ、紛争の悪化を助長しないよう配慮するだけでなく、紛争解決に寄与するものに変革していくべきであると主張する。このように、「新しい人道主義」の台頭は、次章で詳述するように、「人道と開発の連続的实施」および「人道・開発・平和の連携 (Humanitarian Development Peace Nexus: HDP Nexus)」という援助政策の潮流を生み、国連統合アプローチへと発展していくことになる。

「公平」の原則については、主に援助の無差別性および比例性が課題になっていることを指摘した。その中でも最も課題となっているのは、援助を受けるのに「値する者」と「値しない者」の区別である。2001年の同時多発テロ以降、国際社会はテロ対策を強化し、援助を受けるのに「値しない」テロリストおよびテロ組織に援助が渡らないようにするために、人道機関に拠出する資金に厳しい付帯条件を課すようになった。これによって、人道上のニーズが高いにもかかわらず、人道援助を受け取れない人びとが発生する事態が生じている。また、国際社会によるテロ対策の強化は、人道機関の機構的独立性にも影を落としている。援助供与国が拠出金に付帯条件を課すことは、人道機関の機構的独立性を損なわせ、その拠出金の使途を決める裁量の幅を狭め、結果的に公平な援助活動を阻害している。これについては、第5章の事例研究で詳しく分析する。

第3章 国連統合アプローチ

国連は、1990年代後半から紛争国への寄与の最大化を図るために、その多様な能力（治安、人道、開発など）を一貫して、相互支援的に発揮できるよう各部門の連携を促進する「統合アプローチ」を推進してきた（国連平和維持活動局、フィールド支援局 2008:67）⁴⁸。統合アプローチそのものは人道援助の制度改革ではない。しかし、統合アプローチは人道部門と治安・開発などの他部門との関係を規定し、人道援助にも影響を与える制度である。そして、国連人道機関に内在する「新しい人道主義」的特徴を理解する上で、統合アプローチの分析は欠かせない。このような問題意識から、本章では、統合アプローチに着目し、国連の人道機関と治安・開発部門が統合されていく過程を分析する。尚、統合アプローチの発展が本格化する1990年代後半よりも前の段階から、安全保障、人道、および開発をつなぐ潮流が生まれていた。本章では、この潮流が生まれた冷戦期にまでさかのぼって統合アプローチの歴史的発展を分析する。

第1節 救援と開発の連続的实施 (relief to development continuum)

序章で言及したように、救援と開発を連続的に実施する「救援と開発の連続的实施」は、開発援助の専門家から提起された新たな援助の考え方であった。

「救援と開発の連続的实施」には、「安全保障」という用語は使用されていない。しかし、この概念は「安全保障（平和）」、「救援（人道）」、「開発」をつなぐものである。この3つの要素のうち、最初に理論的結合が行われたのは「安全保障」と「開発」であった。両者をつなぐ動きは第二次世界大戦からの復興の段階から現れ、冷戦期、開発援助は貧困の度合いよ

⁴⁸ 本章は、新沼（2015；2019）を一部加筆・修正したものである。

りも、むしろ東西両陣営の安全保障戦略と強く結びつけられていた。一方、1960年代から1970年代にかけて、アフリカやアジアの多くの国々が植民地からの独立を果たしたが、領土、国民、統治権力という主権国家の3要素を維持できず、内戦に陥り、多くの難民が発生した。先進国は難民の大量流入を懸念し、難民の受け入れに消極的になる一方、難民の発生の背景にある低開発を安全保障上の脅威(“underdevelopment as dangerous”)と見なすようになり、理論的に安全保障を開発につなぐ試みが進められた⁴⁹。

一方、「救援」と「開発」の理論的結合が始まったのは1980年代の終わりにかけてである。1970年代から1980年代にかけて、エチオピアやスーダンなどで飢饉が頻発した。この時期、貧困が災害リスクを助長すると指摘されるようになった。このような背景から、開発志向の援助関係者は、紛争や災害によってもたらされる人道危機に対する適切な救援活動とは、新たな人道危機を予防・管理する地域の能力を構築することであると主張するようになった(Anderson and Woodrow 1989)。「能力構築(capacity building)」という開発の概念の導入が示唆するように、救援活動を開発援助の中に取り込もうという潮流が生まれた。

序章で触れた「人間の安全保障」の概念も、「安全保障(平和)」、「救援(人道)」、「開発」の理論的結合に大きな影響を与えた。「人間の安全保障」は、1994年に刊行された国連開発計画(UNDP)の『人間開発報告書』においてその概念が示されたことによって、国際的に注目されるようになった。1990年、UNDPは初版となる『人間開発報告書』を刊行し、その中で「人間開発」という概念に言及し、「人間開発とは人びとの選択の幅を拡大する過程」と定義した(UNDP 1990: 10)。それに引き続き、UNDPは1994年の『人間開発報告書』において、「人間の安全保障」を「これらの選択権を妨害されずに自由に行使でき、将来においてもその権利が失われないという自信を持たせること」と定義した(UNDP 1994: 23)。「人間開発」および「人間の安全保障」の概念的基礎は、主に人権や開発分野の専門家によ

⁴⁹ 安全保障と開発の理論的結合については、Duffield(2001: 22-43)を参照。

って構築された⁵⁰。「人権派」に属するケン・ブースは、安全保障を「人間の解放」、すなわち「人が自由に選択を行い、それを自由に実行することを妨げる物理的ないしは人為的障害からの解放」と定義した（Booth 1991）⁵¹。「人間の安全保障」には、「世界共通」、「相互依存」、「早期予防」、「人間中心」の4つの特徴があるとされるが（UNDP 1994: 22-3）、ブースの「人間の解放」の概念は、「人間の安全保障」の人間中心性の基礎となった。また、「開発派」に属するアマルティア・センは「潜在能力（capability）」という概念を提唱し、人間の福祉（健康、栄養、教育など）の向上に関わる選択の幅を拡大することの重要性を指摘し（セン 1985=1988）、UNDP の「人間開発」と「人間の安全保障」の基礎となった。このように、「人間の安全保障」の概念が精緻化されていく過程で、「個人の解放」や「潜在能力」というガバナンスおよび開発部門の概念が安全保障の概念に理論的に結合していった。こうした理論的結合は、冷戦の終結により、開発援助と安全保障の峻別を取りつくろう必要がなくなったことにより可能になった側面もあった（Macrae 2019）。

1990年代以降、多くの国際機関が「救援と開発の連続的实施」またはこれと類似する概念を導入している。第1章において言及した総会決議 46/182 は、「救援から復興・開発への連続的实施（Continuum from Relief to Rehabilitation and Development）」という用語を使用し、緊急援助は復興と長期的開発に資する方法で展開されなければならないとする一方、国連の開発部門が人道危機発生初期段階から救援部門と協働するよう求めている（GA 1991: para.40）。同決議に基づき設置された DHA およびそれを引き継いだ OCHA は国連の人道部門と開発部門の調整役として、救援と開発の連続的实施を統括する役割を果たしている。このように、国連では、統合アプローチの発展が本格化する 1990年代後半以前から安全保障、人道、開発などの各部門の連携を強化しようという動きが現れていた。

⁵⁰ 「人間の安全保障」の主導者は、「人権・開発派」、「社会学派」、「地球統治論」の3つに分類され、このうち、「人権・開発派」に属する専門家が、「人間の安全保障」の概念的基礎の構築に大きな影響を与えたとされる（来栖 1998; 長 2012: 84-5）。

⁵¹ 邦訳は長（2012:84）を参照。

第2節 統合アプローチの萌芽と発展 (1997年-2008年)

国連ミッションの「統合化」の萌芽と発展には、紛争の形態の変化が大きく関わっている。すなわち、「新しい戦争」に付随する3つの特徴（暴力の私有化、文民への攻撃、人道的介入）である（Macrae 2002:5）。冷戦終結後、暴力の独占という国家の基本的機能が衰退したことにより、民族主義や宗教原理主義に駆られた私的戦闘集団が武器を取り、戦闘に及ぶようになった。この暴力の私有化は、戦闘員と文民、戦闘地域と非戦闘地域の区別を曖昧にした。軍隊と異なり、こうした私的戦闘集団の多くは指揮命令系統が明確ではなく、国際人道法のような武力行使に係る法規を遵守しない傾向にあり、民族的・宗教的憎悪から敵対する社会集団の文民にも暴力的行為を犯すようになった。このように複雑化した紛争に対し、国際社会は迫害を受けている人びとの人権を保護するために軍事介入（いわゆる「人道的介入」）を実施するとともに、紛争の再発を防止するために、法の支配や行政機構の確立といった平和構築・国家建設にも関与するようになった。また現地政府の能力構築という任務が付託されるようになった近年の国連ミッションでは、早期に現地住民に「平和の配当」を届けることで、現地政府の正統性を高めることが求められるようになった。こうした背景から、紛争直後から平和維持活動と人道・開発援助が切れ目なく行われる必要性が指摘されるようになった（上杉 2007）。

一方、国連人道機関は、こうした新たな特徴を持つ武力紛争の下で人道援助を実施することを余儀なくされ、人道アクセスが制約されるようになった。これらの阻害要因のなかで、最も課題なのは、武装集団による文民、援助関係者、援助物資への攻撃と略奪である。ボスニアやソマリアなどのように人道的介入が行われた地域では、国連平和維持部隊や人道機関の職員が攻撃の対象になっただけでなく、援助物資も略奪の対象となった。また戦闘に関わらない文民も攻撃の対象となり、援助者と被災者双方のアクセスが阻害された。

こうした紛争の形態の変化と複合的人道緊急事態に直面し、国連は、治安、人道、開発など、民軍双方が戦略的目標を共有し、限られた資源の中で、最大限、紛争国に寄与できるような組織、戦略の両面から「統合化」を推進してきた。

1) 組織的統合

国レベルにおける組織的統合については、1997年に公表された『国連の見直し：改革計画』において、国連事務総長特別代表(Special Representative of the Secretary-General: SRSG)に、これまで統括してきた政治部門だけでなく、軍、文民警察、常駐調整官(RC)、人道調整官(Humanitarian Coordinator: HC)を統括する権限も付与することによって、人道・開発援助活動と治安・政治的活動の統合を推進すべきであると提案された(UN 1997:para.119)。また、2000年に公表された『SRSG、RC、HCの関係に関する指針の覚書』では、多くの任務が付託されている複合型ミッションを展開する場合、SRSGの指揮のもと、2名の国連事務総長特別副代表(Deputy Special Representative of the Secretary-General: DSRSG)のうち1名がRCとHCを兼務(トリプルハットアプローチ: DSRSG/RC/HC)し、国連の人道・開発援助分野の調整も統括すべきであると提案された(UNDG 2000)。こうした組織的統合は、ミッション現地事務所と国連人道・開発援助機関から構成される国連カントリーチーム(UN Country Team: UNCT)との緊密な連携を促進することを目的とされていた。また、国連アフガニスタン支援ミッション(United Nations Assistance Mission in Afghanistan: UNAMA)のように、現地国連ミッションの事務所にOCHAの現地事務所を統合する動きもみられるようになった。

2) 戦略的統合

2006年、国連は『統合ミッション立案過程 (IMPP)』を策定し、「国連システムがその関連部分をすべて関与させることにより、ホスト国における戦略目標について、共通の理解を確立するための手段」であると位置づけられた (UN 2006:3)。つまり国連の多様な機能を統合し、限りある人的・物質的資源の効率的な活用を可能にするミッションの計画・活動に関する一連の手続きとなった。IMPPは、後述する「統合 (ミッション) タスクフォース (Integrated Mission Task Force: IMTF/Integrated Task Force: ITF)」の設立からミッションの継承・撤退までの一連の過程における本部および現地双方における諸手続きを規定したものであった。そして、『統合に関する事務総長政策委員会決定 2008/24 (*Decisions of the Secretary-General no. 2008/24*)』において、IMPPに基づく統合を「UNCT およびミッションが展開するすべての紛争地域および紛争後状況における指導的原則」であると位置づけられ、組織的統合が採用されていないミッションにも適用されるようになった (UN 2008)。

本部レベルの戦略的統合としては、IMPPの手続きに基づき、IMTFが国連事務局内に設立されることになった。IMTF/ITFは、2000年に公表された『国連平和活動検討パネル報告』(ブラヒミ・レポート)において、国連の一貫性のある関与を保証する組織として提唱され、国連関連部局のほかに、国連専門機関・基金・計画からの出向者がその構成員となった (UN 2000:para.209)。IMTF/ITFは本部レベルにおいてこれらの機関を調整する機能を有し、紛争国の現地アセスメントに基づき、ミッションの計画を策定するとともに、現地ミッションの支援も行う機関となっている⁵²。一方、国レベルの戦略的統合としては、ミッションの平和維持部門と UNCT の職員で構成される「統合ミッション計画立案チーム (Integrated Mission Planning Team: IMPT)」が編成されることになった (UN 2006:13)。このように、国連本部および現場の各レベルで計画立案過程に治安・政治部門だけでなく、UNCTも関与するようになり、戦略的統合が強化された。

⁵² IMTFはUNAMAではじめて採用され、それ以降の国連平和活動でも採用されている。

第3節 統合アプローチの修正（2009年以降）

しかし、統合アプローチに対し運用上の課題が指摘されるようになった。国連統合運営グループ（The UN Integration Steering Group）から委託された独立調査団がまとめた『国連の統合と人道スペース』に関する調査報告書では、統合アプローチが、①人道機関職員の安全、②人道アクセス、③非国家武装勢力への人道援助、④人道アクターの認知、⑤政策提言（アドボカシー）の5つの側面で正負両面の影響があることを詳述している。

援助関係者の安全面では、治安・政治部門との緊密な連携は護衛の配置や安全情報の共有を可能にするが、人道活動と治安・政治活動との峻別が困難となり、援助関係者が危険にさらされる可能性がある（Metcalf et al. 2011:25-8）。

人道アクセスについては、治安部門の兵員や兵站を使用することにより、援助物資の補給路の確保と効率的な輸送が可能となる一方、一部のミッションでは、仮に人道部門が被災地への援助計画を策定していたとしても、ミッションや国連安全保安局（The United Nations Department of Safety and Security: UNDSS）の安全管理方針によって、受益者へのアクセスが制限される場合がある（Metcalf et al. 2011:28-30）。

ICRCに代表される、人道主義の原則に基づく従来型の人道活動では、敵味方の区別なく援助を提供することが求められる。しかし、一部の国連ミッションでは治安・政治部門からの要請により、和平の「妨害者」（Spoiler）に対する援助活動を控えた事例があり、統合アプローチが人道主義の原則に基づく援助活動を困難にするとの指摘がある。例えば、アフガニスタンでは、タリバンに対する人道援助が和平プロセスの障害になると UNAMA の政治部門が主張したために、タリバン支配地域への報復攻撃によって生じた人道上の懸念に言及するのが困難になった（Donini 2012）。

統合アプローチは、人道アクターが被介入国・社会および現地住民などからどう認知されているのかにも影響を与える（Metcalf et al. 2011:32-4）。このことは、特に高度に政治化

した国連ミッションが展開している国では一層重要である。国連コンゴ民主共和国ミッション (MONUC) およびにその後継の国連コンゴ民主共和国安定化ミッション (MONUSCO) の場合、2005 年以降、軍事部門が軍事作戦を活発化させた結果、国連が同国に介入するには隠された意図があるのではないかという噂が、現地住民の間で広がったという。

統合アプローチは、人道援助に関する政策提言にも影響を与えている。統合化によって、SRSG から国連人道機関にいたるまで、多様なアクターが一体となって文民の保護や人道危機に関する情報の発信などに関与することが可能となる一方、ミッション側からの政治的要請により、こうした活動が制限される可能性が指摘されている。再びアフガニスタンにおける事例になるが、UNAMA は、アフガニスタン政府や同国に駐留する国際治安支援部隊 (International Security Assistance Force: ISAF) の国際的評価が低下することを懸念し、悪化する治安状況とそれにとまなう人道危機に言及することに消極的であったという (Metcalf et al. 2011:34-37)。

これら 5 つの側面に加え、上杉は、国連ミッションと UNCT の統合によって、UNCT と NGO との関係が希薄になる可能性を指摘している (上杉 2007)。統合アプローチによって、UNCT は国連ミッションからの政治的要請にも配慮せざるを得ない状況に直面する可能性が高まる。NGO にとって、治安・政治部門と統合を進める UNCT と協働することは、人道主義の原則に基づく援助活動を制限することにつながる。このような状況を避けるために、NGO は UNCT と距離をとらざるを得ず、UNCT と NGO の連携が弱まり、現地における人道援助の質が低下するのではないかという懸念が高まったのである。

このような課題が生じるのは、人道主義の原則を担保するための明確な指針が欠如していることが原因であると指摘されていた (Metcalf et al. 2011:46)。IMPP は、統合アプローチにおいて人道主義の原則を尊重するよう求めているものの、人道的課題への適切な対応や国連以外の人道機関との連携のあり方については具体的で明確な記述がない。人道的課題への対応に関する指針の欠如は人道主義の原則への理解とその一貫した適用を妨げ

てきた。

それでは、これらの課題に対して、その後、国連はどのように対処したのであるか。2000年代の終わりに入ると、国連は上記した課題の克服に向けた取り組みに着手している。以下では、組織的統合と戦略的統合それぞれでどのような修正が行われたのかを考察する。

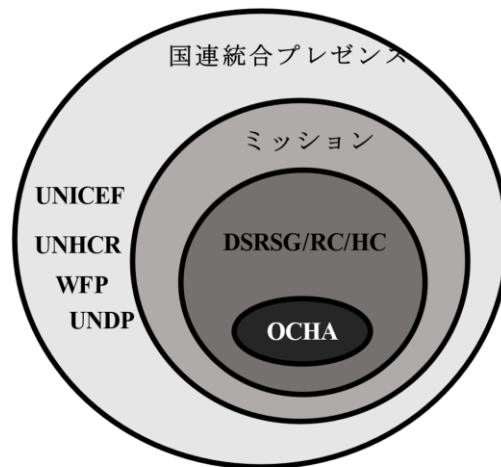
1) 組織的統合

2009年、OCHAは、『統合国連プレゼンス内での組織的關係 (*Structural Relationships within an Integrated UN Presence*)』を策定した。同政策文書において、組織の統合度を決定するとき、ホスト国の治安・政治情勢のほか、①紛争当事者・現地住民の受容度、②国連以外の人道機関との関係、③ホスト国政府の人道援助を実施する意思と能力を考慮すべきであるとしている (OCHA 2011a:8-10)。①の受容度については、現地に和平合意を妨害する勢力がいる場合、現地国連ミッションがその勢力に制裁を加えれば、国連人道機関はその勢力から敵対勢力とみなされ、人道援助を実施することが困難になる可能性がある。②の国連以外の人道機関との関係については、国連ミッションと現地社会の関係が悪化し、国連ミッションが紛争当事者化した場合、国連人道開発機関で構成される UNCT と緊密に連携する NGO が、公平・中立な活動の維持を目的に UNCT から距離をとるようになり、結果的にその地域の人道援助を阻害する可能性がある。③については、ホスト国政府が人道援助に対し消極的な場合、当該国における人道援助は自ずと国連人道機関、赤十字運動、NGO などの外部の援助に依存することになるため、①の受容度の問題が発生しやすくなる。

OCHAは、ホスト国の治安・政治情勢に加え、上記した3つの要因を踏まえ、図3-1、3-2、3-3に示した3つの組織モデルを提示している (OCHA 2011a:10-4)。ホスト国の政治情勢が安定している場合、国連の現地での活動を効率化するために、DSRSGにRC・HCを兼務させるとともにOCHA現地事務所もミッション事務所内に統合し、国連ミッシ

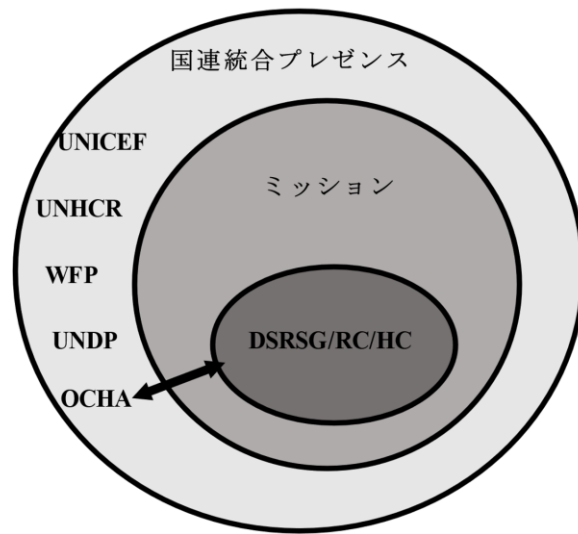
ヨンと国連人道機関の連携を強化する（“Two Feet In”アプローチ）。ホスト国の情勢が緊迫している場合、国連人道機関の活動の中立性・公平性を担保するために、組織的統合は限定的か（“One Foot In/One Foot Out”アプローチ）、あるいは行うべきではないとされている（“Two Feet Out”アプローチ）。このように、同政策文書は、国連の多様な機能を生かしながらも、ホスト国の情勢を踏まえ、組織的統合の程度を変化させ、国連人道機関が政治から距離をおけるよう配慮を求めている。

図 3-1 “Two Feet In” アプローチ



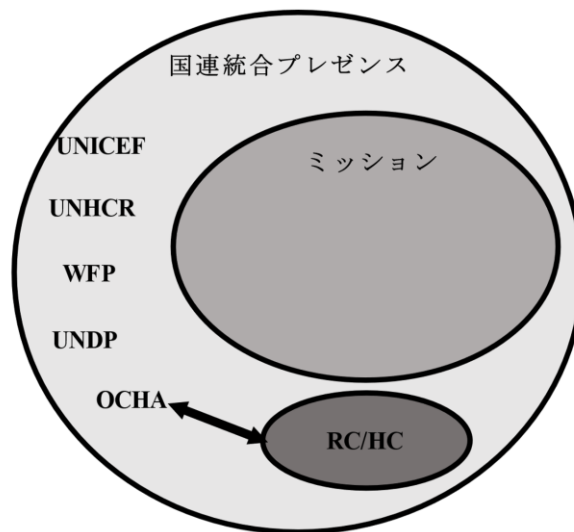
出典：OCHA（2011a）内の図“Two Feet In”を参考に筆者が作成

図3-2 “One Feet In / One Feet Out”



出典：OCHA（2011a）内の図“One Feet In / One Feet Out”を参考に筆者が作成

図3-3 “Two Feet Out”アプローチ



出典：OCHA（2011a）内の図“Two Feet Out”を参考に筆者が作成

2) 戦略的統合

2013年、国連はIMPPに代わり、『統合的評価と計画に関する指針（*Policy on Integrated*

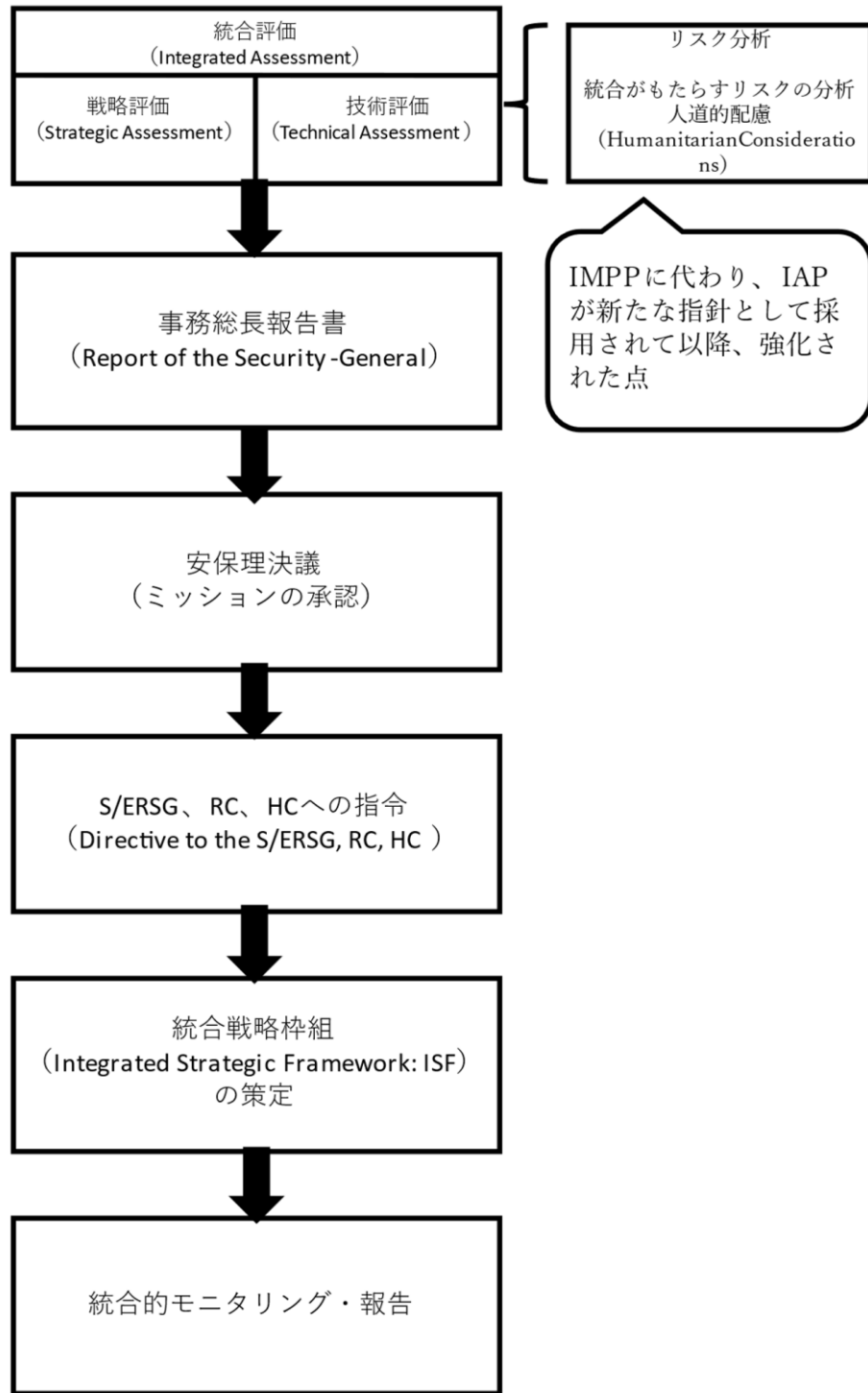
Assessment and Planning: IAP』とそのマニュアルに位置づけられる『統合的評価と計画に関する手引き (*Integrated Assessment and Planning Handbook*)』(以下、「手引き」)を策定した⁵³。IAPでは、図3-4のように統合的評価と計画が進められる。通常、新規に平和維持活動(PKO)ミッションや特別政治ミッション(SPM)を設立する場合、「統合評価(Integrated Assessment)」が評価計画立案過程の起点となる。統合評価はさらに「戦略評価(Strategic Assessment)」と「技術評価(Technical Assessment)」に分類される。特定国において情勢の悪化がみられると、国連事務総長、平和安全執行委員会、またはIMTF/ITFの上層部の決定に基づき戦略評価が行われる⁵⁴。戦略評価は、①現地情勢、②平和の定着に向けた優先課題、③国連の役割やその範囲などを査定し、国連諸機関間の共通理解を促進することを目的に行われる。IMTF/ITFは戦略評価を踏まえ、現地の紛争要因、優先課題、戦略上の選択肢を盛り込んだ「戦略評価報告書」を作成する(IAP Working Group 2013:22)。同報告書は、事務総長や安保理がミッションの機能や形態を検討する上での基礎的資料となる。一方、技術評価は新規ミッションに必要な人員・装備・任務・予算などの活動面(Operational)を評価することを目的に行われる。IAPは、戦略評価・技術評価のいずれの過程においても、統合化によってもたらされるリスクを分析するよう求めている。特に、IAPは、後述する9項目で構成される「人道的配慮」(Humanitarian Considerations)の視点から統合化が人道援助に与えるリスクを分析するよう求めている。(IAP Working Group 2013:34-5)。

統合評価の勧告を踏まえ、事務総長がミッションの設立を必要と判断した場合、平和維持活動局(DPKO)や政治局(DPA)などの主導部局は安保理に提出する「事務総長報告書」

⁵³ 2009年、国連は戦略評価とIMPPのガイドラインを承認している(UN 2010a-c)。これらを基礎に策定されたのがIAPと手引きである。

⁵⁴ IMTF/ITFは平和維持活動局(Department of Peacekeeping Operations: DPKO)または政務局(Department of Political Affairs: DPA)に加え、他の国連機関(専門機関・基金・計画)、現地UNCTの職員などで構成され、本部レベルでの国連諸機関間の調整とミッション計画の策定を目的に設置される(IAP Working Group 2013:19)。

図3-4 国連ミッションの評価計画立案過程 (IAP)



IMPPに代わり、IAP
が新たな指針として採
用されて以降、強化さ
れた点

出典 : IAP Working Group (2013) をもとに筆者が作成

を作成する⁵⁵。同報告書は新規ミッションの戦略目標のほか、それを達成するために必要な任務、戦略上の優先課題、期待される成果、そしてミッションと UNCT 間の業務分掌などが明記されたミッションのコンセプトを示す文書であり、安保理における議論のベースとなる。

事務総長の報告書を受け、安保理は新規ミッションのマンデートを決定する。その際、安保理は人的、財政的、政治的観点から同報告書で提案された任務の要否を判断することになる（山田 2011）。つまり安保理決議における審議の過程で、同報告書に示された戦略、組織などは修正される場合があるということになる。

安保理決議が採択されると、事務総長から「SRSG/RC/HC への指令」が発出され、ミッションの戦略、組織、責務などが周知される。同指令の発出後、新規ミッションの計画立案の責務は IMTF/ITF などの国連本部の組織から現地ミッションに移行されていく。

現地ミッションは、IMTF/ITF の支援のもと、「統合戦略枠組（Integrated Strategic Framework: ISF）」の作成に着手する。現地では、SRSG や DSRSG などのミッション指導部と UNCT の指導部で構成される「戦略政策グループ（Strategic Policy Group: SPG）」、各国連機関の上級職で構成される「統合戦略計画立案チーム（Integrated Strategy and Planning Team: ISPT）」、そしてより専門的・技術的な問題を調整するテーマ別ワーキンググループ（Thematic Working Group: TWG）が編成される（IAP Working Group 2013:60-2）。これらの組織はミッションの計画策定を調整する要となる。ISF は現地ミッションと UNCT の間で平和の定着に向けた優先課題に対する共通理解を促進することを目的として策定され、現地情勢、平和の定着に向けた優先課題、統合アプローチを必要とする分野および活動、期待される成果、責任、調整メカニズム、モニタリング・報告の枠組などが盛り込まれる（UN 2013:para44）。

⁵⁵ 2019 年 1 月、DPKO は平和活動局（Department of Peace Operations: DPO）、DPA は政治平和構築局（Department of Political and Peacebuilding Affairs: DPPA）に改編された。

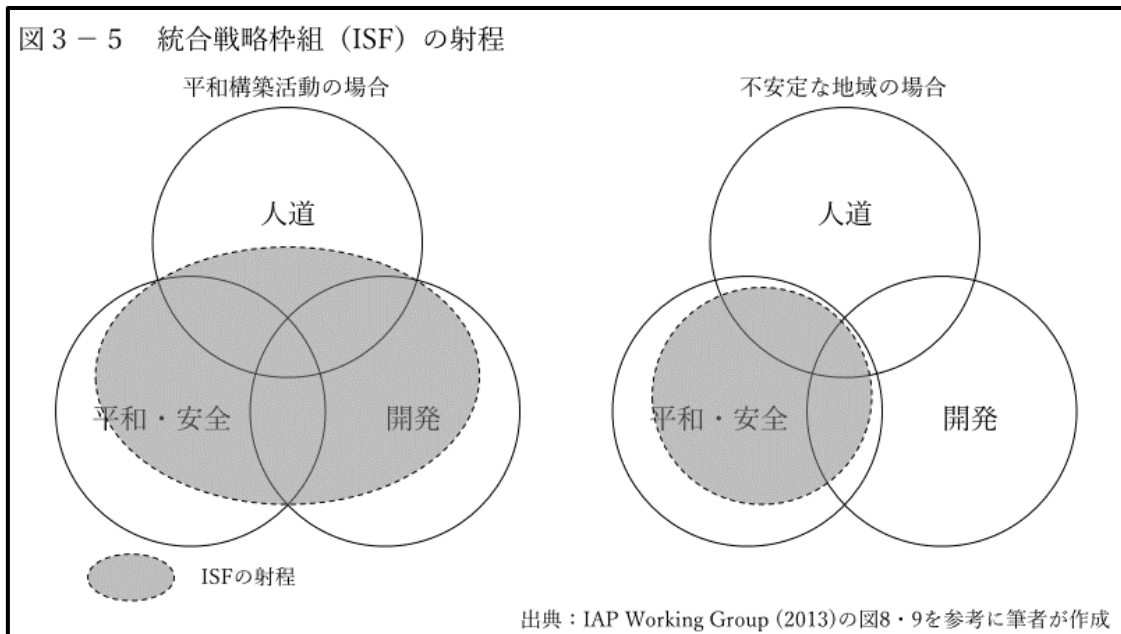
IMPPと比較すると、IAPと手引きは人道援助に配慮した指針となっている。IAPは、統合ミッションの評価から計画にいたる一連のプロセスにおいて、文民保護、避難民の帰還・再統合、早期回復に関する活動を除き、人道援助は原則として適用外であることを明記するとともに、統合ミッションの展開が人道援助にもたらす便益と危険性を十分考慮することを原則として掲げている（UN 2013: para.9,24）。また、表3-1のように、手引きには9項目で構成される「人道的配慮（Humanitarian Considerations）」が盛り込まれ、統合化が人道援助に与えるリスクを客観的基準で評価できるようになった（IAP Working Group 2013:34-5）。さらに、ISFの策定過程でも、人道援助に配慮されている。手引きによると、

表3-1 IAPにおける『人道的配慮』の9項目

項目	内容
1	当該国政府の統治が全領土に及んでいない場合、どれだけの人道支援プログラムが政府の統治が及んでいない地域で行われているか？それらのプログラムはどれぐらいの住民を支援しているのか？武装集団は政府や和平合意に反対しているか？
2	国連の統合は人道支援領域における政府や非国家主体との関係にどのような影響を与えるか？
3	国連の政治・安全保障上の方針が人道機関のイメージを悪化させないか？
4	国連の事業実施パートナーや現地／国際 NGOは新規ミッションの役割や組織をどのように見ると予測されるか？
5	政府、現地住民、武装勢力は、国連人道機関、国連以外の人道機関、政治・平和維持部門を識別する能力と意思を有しているか？
6	民軍調整方針に沿いミッションの資源を活用することによって、人道支援活動の実施と人道アクセスの獲得が容易になりうるか？国連人道機関がミッションの資源を利用することによって、紛争当事者や現地住民が人道コミュニティに抱くイメージに変化はあるか？中長期的な視点で、受益者と人道支援活動にはどのような影響を与えそうか？
7	国連人道機関、NGO、軍隊との間で既に民軍調整方針が立案されているか？そしてそれは実際に履行・遵守されているか？
8	DSRSG/RC/HCを含めた組織的統合やミッションと人道機関との目に見える連携によって、紛争当事者、現地住民、そして援助供与国が人道コミュニティに抱くイメージに変化が生じうるか？
9	ミッションとの場所や資源の共有、武装護衛などの統合によって、紛争当事者、現地住民、そして援助供与国が人道コミュニティに抱くイメージに変化が生じうるか？

IAP Working Group (2013 34-5)を筆者が邦訳

ISF の射程は、現地情勢に応じて変更される。図 3 - 5 が示すように、例えば、比較的安定した地域では、平和の定着を推進するために人道部門と治安・政治・開発部門が戦略目標を共有する余地は広がる。一方、情勢が不安定な地域では、人道援助のニーズの充足が優先課題となる。したがって、人道主義の原則に基づく活動を保障するため、人道部門とそれ以外の部門が戦略目標を共有する余地は狭まる。このように、IAP では一連の過程を制度化するとともに、国連人道機関が人道主義の原則に基づく活動を展開できるよう配慮している。



第 4 節 統合アプローチにおける人道主義の原則

これまで述べてきたように、1990 年代後半以降、国連システムには統合という潮流があった。次章で述べるクラスター制度に代表される人道部門内の調整機能の強化と並行し、国連は治安、人道、開発などの各部門を統合する統合アプローチを推進してきた。紛争からの復興を成し遂げるためには、幅広い主体が平和構築に関与する必要がある。統合アプローチは、ホスト国における平和の定着のために、国連各部門が互いに共通のビジョンを持ち、国

連全体の対応の効果を高めることが目的である。このように、治安、人道、開発といった垣根を超えて平和の定着に寄与する戦略を志向する点で、統合アプローチは「新しい人道主義」の特徴を有しているといえる。

統合アプローチは、国連人道機関を治安・政治部門に従属させる効果をもたらしたり、治安・政治部門との峻別を困難にさせ、援助関係者を危険にさらす危険性を高めるなどの指摘がなされてきた。このような批判に対応するため、国連は統合アプローチに関する指針（IMPP、IAP、およびその「手引き」）に人道上のニーズに配慮する文言を加え、統合アプローチによって国連の人道活動が軍事化・政治化するのを抑える取り組みを進めてきた。

しかし、こうした改革によって、国連の人道活動の軍事化・政治化を完全に抑えられるわけではない。実際、統合ミッションにおいて最も多く採用されている組織的統合は“One Feet In/One Feet Out”アプローチである（図4-5参照）⁵⁶。すなわち、OCHAを含めた国連人道機関はミッションの外におかれるが、人道調整官は国連事務総長特別副代表（DSRSG）を兼務し、ミッション内におかれる。したがって、ホスト国における国連人道部門の代表である HC がミッションの治安・政治部門からの政治的圧力にさらされる可能性がある。これは、国連の人道部門の独立性を脅かしかねない。また、一部の国連平和活動では、憲章第7章に基づき、文民保護だけでなく、和平に反発する武装主体を制圧する任務を付託されたミッションも展開している⁵⁷。このような場合、国連の平和維持部隊は現地の武装主体から敵対勢力とみなされる。したがって、このように現地の武装主体から敵視されている平和維持部隊と緊密に連携することになれば、国連人道機関は中立的な機関であるとみなされなくなる恐れが高まる。このように、国連は統合アプローチの改革を継続しているものの、統合アプローチが人道主義の原則に基づく国連人道機関の活動を妨げ、結果的に国連人道機関が治安部門の防衛資産を活用した「強化されたアプローチ」に依存する状況に陥る可能性

⁵⁶ 例えば、MONUSCO や UNMISS では“One Feet In/One Feet Out”が採用されている。

⁵⁷ MONUSCO の「介入旅団（Force Intervention Brigade: FIB）」はその代表例である。

は残されている。これについては、第 5 章の事例研究で検証する。

第4章 ICRCと国連人道機関の人道アクセス戦略

序章において、人道アクセスを確保する戦略において、「古典派人道主義」は受容ベースアプローチ、「新しい人道主義」は強化されたアプローチを志向していることを確認した。

本章は、1990年代以降に整備されたICRCおよび国連人道機関の援助戦略と安全管理戦略を分析することを目的とする。序章で述べたように、人道アクセスは、各人道機関の安全管理戦略だけでなく、援助戦略の影響も受ける。したがって、人道アクセスの確保に向けた戦略を分析するには、安全管理戦略および援助戦略の双方に着目しなければならない。これを踏まえ、第1節では人道援助の安全管理に関する代表的な文書である『暴力的環境における活動上の安全管理：優れた実践に関するレビュー』（GPR8）を参照し、安全管理面における受容ベースアプローチと強化されたアプローチの相違を明らかにする。第2節ではICRCが公表している援助政策および安全管理政策に関する文書を参照し、受容ベースアプローチの特徴を分析する。第3節では国連および国連人道機関が公表している援助政策および安全管理政策に関する文書を参照し、その特徴を分析する。

第1節 『暴力的環境における活動上の安全管理：優れた実践に関するレビュー』（GPR8）

1996年、チェチェンの首都グロズヌイ近郊の病院で、ICRCの職員6名が就寝中に殺害された事件は人道機関の安全管理の専門化を促す事件となった（Fast 2014:176-9）。人道危機が多発した1990年代に入るまで、国連を除き、体系的な安全管理体制を持つ人道機関はほとんどなかった。しかし、この事件を契機に、多くの人道機関は、安全管理マニュアルの策定、安全管理研修の実施、安全管理の専門家の雇用など、安全管理体制の強化に取り掛かった。

『暴力的環境における活動上の安全管理：優れた実践に関するレビュー』（*Operational*

Security Management in Violent Environments, Good Practice Review Number 8』(以下、「GPR8」)は上記した文脈の過程で策定された。USAID からの要請を受けた米国の人道・開発援助 NGO コンソーシアムの InterAction は、NGO の職員の安全管理に関する教育カリキュラムの開発を主導した (The Working Group on NGO Security 1997)。このカリキュラムは情勢・脅威分析や安全管理戦略の策定のほか、誘拐、地雷などの個別の脅威への対処法などについてもまとめられている。このカリキュラムをもとに、英国の海外開発研究所 (Overseas Development Institute: ODI) が策定したのが GPR8 である。

GPR8 は安全管理のアプローチを「受容 (acceptance)」、「防御 (protection)」、「抑止 (deterrence)」の3つに分類し、これらを「安全トライアングル (Security Triangle)」と呼んでいる。各戦略の具体的対策をまとめると表4-1のようになる。それでは、これらの戦略の特徴とはどのようなものなのであろうか。

表4-1 各安全管理戦略の具体的対策

受容	防御	抑止
利害関係者との交渉 口頭・文書を通じた同意 人道主義の原則の遵守	防御壁、鉄条網、監視カメラ、防弾ガラス・チョッキ、装甲車の利用、防空シェルター、訪問者の制限、単独行動の禁止、移動の制限、低露出 (low profile)	武装護衛 支援活動の中断・撤退、

1. 受容

受容とは、人道機関の駐在とその活動に関する受容・同意を利害関係者から獲得すること

で被災者へのアクセスと安全な活動環境を構築する安全管理戦略のことをいう（HPN 2010:55）。国際規範上、受容は最も望ましい戦略であると考えられている（HPN 2010:57）。人道機関の職員が被保護者としての地位を享受するには紛争当事者からの同意の取りつけが前提となっている。ジュネーブ諸条約および2つの追加議定書は人道機関に人道的任務を遂行する権利を無条件に認めているわけではない。国際武力紛争において、紛争犠牲者に支援を提供する第一義的責任は紛争当事国または占領国にある。もし紛争犠牲者のニーズに対応できない場合、これらの国々は「赤十字国際委員会のような公平な人道的団体」に対し人道的任務を引き受けるよう要請できる⁵⁸。「赤十字国際委員会のような」という表現から、人道的任務を引き受けるよう要請される機関はほかにもあることを示唆している。しかし、このような機関は公平で、当局の同意を得て人道的任務を遂行することが前提となっている。人道援助に従事する職員についても、一般的保護を享受するには当局の同意が前提である⁵⁹。そして、これらの職員はその任務を遂行している領域に属する締約国の安全保障上の要求を考慮し、公平な人道援助以外の活動に従事することはできず、これらの条件を尊重しない職員の任務は終了させることができる⁶⁰。非国際武力紛争においても、紛争当事者からの同意が必要である⁶¹。このほかにも、人道援助における国家主権の尊重および同意の獲得については総会決議 46/182 でも確認されている。

受容は人道主義の原則と調和した戦略でもある。受容は紛争当事者の主権を尊重する戦略であるため、中立の原則と矛盾することはない。また、ジュネーブ諸条約で言及されているように、人道機関の職員が一般的保護を享受する権利を得るためには一貫した公平な援助を展開しなければならない。したがって、公平の原則を遵守することによって、人道機関はその活動の法的正当性を利害関係者に示すことができる。このように、受容はジュネーブ

⁵⁸ GC I, Art.10(3); GCIV, Art.11(3); AP I, Art.5(4).

⁵⁹ AP I, Art. 70(1).

⁶⁰ AP I, Art. 71(4).

⁶¹ AP II, Art. 18(2).

諸条約や人道主義の原則と調和した戦略であるため、人道機関に広く受け入れられている。

人道機関は、受容・同意を獲得するために様々な対策を実行する。人道機関は受容・同意を獲得するために、定期的に利害関係者と接触し、信頼関係を構築することに努める。利害関係者は紛争当事者や援助を受ける住民だけではない。援助を受けない住民にも接触することで、住民間に社会的分断が生じないように配慮する。また人道機関は現地で活動する職員の構成にも配慮する。介入軍が駐留する地域の場合、介入国出身の職員を外す場合がある。また、現地採用の職員についても、現地の民族・宗教構成を踏まえ、多様な背景を持つ人材を採用することによって、公平・中立な機関として認知されるようになる。さらに、人道機関の職員は、現地社会に受け入れられるような服装、身だしなみ、態度に留意しなければならない (HPN 2010:58-65)。

しかし、受容戦略の適用が困難な場合もある。アフガニスタンやソマリアのように指揮命令が不明瞭な武装主体が乱立した地域に介入軍が駐留している場合、人道機関は同意の獲得に向けた交渉を誰と行うべきかを特定するのが困難である。そして、このような地域では、人道援助は西側諸国の外交政策の手段となっていると紛争当事者からみなされ、同意獲得がさらに困難になる。特に、介入国から多くの資金供与を受けている人道機関は同意獲得が困難になる。また、テロ対策も受容に制約を課す。敵と味方の区別のない支援を保障するジュネーブ諸条約と異なり、各国で施行されているテロ対策法はテロリスト側の犠牲者を支援することは犯罪行為になりうると規定している (Thorne 2007:15)。テロ対策法は指定テロリスト (集団) との交渉までは禁止していないものの、一部の人道機関はこれらの集団との交渉によってもたらされる負の帰結 (職員の処罰、組織のイメージの低下など) を恐れ、交渉を控える場合がある (Pantuliano et al. 2011:6)。さらに、受容を遂行するには秘密保持の原則を厳守しなければならないが、重大な人権侵害を目撃した場合、どこまで沈黙を守るべきなのかという道義的課題を抱えることになる (HPN 2010:68)。

2. 防御

防御は脅威に対する個人および組織の脆弱性を緩和する戦略で、安全上の脅威そのものに直接対処するものではない。防御戦略には「潜在的な攻撃対象の強化」と「視覚化／潜在化」の2つの形態がある。前者の例としては、現地事務所が攻撃の対象となると想定されるのであれば、防御壁、鉄条網、監視カメラの設置などのハード面の強化のほか、訪問者の制限や周辺警備などのソフト面の強化があげられる。また、移動中に事件に巻き込まれるリスクが高い場合は、防弾化された車両や装甲車の利用、防弾チョッキの着用などの対策が想定される。このほかにも、複数人での行動および通信手段の確保なども職員の脆弱性を緩和する対策である。

視覚化の例としては、事務所、車両、ユニフォームなどへのロゴの表示があげられる。ロゴの表示によって、それが人道機関の職員・資産であることを証明でき、戦闘員および軍事資産と区別できる。一方、潜在化の例としては、事務所、車両、ユニフォームに使用されるロゴの除去、個人の車両およびタクシーの利用、移動の制限などの「低露出 (low profile)」があげられる (HPN 2010:71-2)。

だが防御戦略にも課題がある。上記したように、この戦略は安全上の脅威そのものに対処する戦略ではないため、犯行に及ぼうとする者が明確な攻撃の意図を持っている場合、それを抑止することはできない。2003年8月19日、バグダッドの安全地帯 (green zone) に駐在する国連事務所が攻撃を受け、セルジオ・ヴィエラ・デ・メロ (Sergio Vieira de Mello) 国連事務総長特別代表をはじめとする職員22名が死亡した事件はそのことを明確に示している。また、事務所の堅牢化が進むと、人道援助の「バンカー化」を助長する。バンカー化とは人道機関の職員が高い塀で囲まれた安全な場所で活動を継続することで、結果的に支援を必要としている人びとから離れてしまうことをいう (Egeland et al. 2011: 2)。バンカー化は、現地住民のニーズの把握を困難にするとともに、現地住民が援助機関に抱く印象を悪

化させることにもつながる。それと同時に、安全上のリスクに関する情報も入手しにくくなるという負の影響をもたらす。一方、「視覚化／潜在化」についても課題がある。赤十字標章を明確に掲示していたにもかかわらず、赤十字の職員および施設に対する攻撃が絶えないのは、視覚化の限界を示す事例である。また、低露出についても、人道機関の職員の識別（身元証明）を曖昧にすることを意味するため、その援助が人道目的なのかどうかをめぐり利害関係者の間で疑念を助長することにつながりかねない。

3. 抑止

抑止とは、脅威そのものに直接対処し、犯行に及ぼうとする対象を思いとどませようとする戦略をいう。人道機関の職員にとって、抑止戦略は武装護衛とほぼ同義であるが、武装護衛以外の対策もある。人道機関は、人道援助を妨害する紛争当事者に影響力を行使できる主体に対し、圧力をかけるよう要請できる。また、人道機関は活動の中断・撤退をほのめかすことによって、活動を妨害する紛争当事者の行動変容を促すこともできる（HPN 2010:73-4）。

しかし、抑止戦略として最も争点となるのは武装護衛である。武装護衛の使用は、人道主義の原則、現地情勢、管理の3つの観点から慎重に検討しなければならない。基本的に、武装護衛の使用は人道主義の原則とは相いれない対策である。政府軍や平和維持部隊からの武装護衛の提供を期待できない場合、人道機関は個人、特定の武装集団、民間軍事会社などと契約しなければならない。しかし、これらに支払われる対価は、その武装護衛個人またはそれが属する集団が新たな武器を購入するために使用され、結果的に地域の人道危機の悪化につながる可能性がある。これは人道の原則に反する帰結である。また、人道機関の職員が武装護衛をともなって活動すれば、その中立性と独立性に疑念を持たれる。仮に人道機関が政府軍から武装護衛の提供を受けた場合、政府軍と対立する武装主体はその行為を政府

による支配を拡大するための手段と受け取る可能性がある。これは政府軍以外の武装主体から武装護衛を提供された場合も同様である。

このように、武装護衛の使用は人道主義の原則と相容れない関係にある。だが、もし差し迫ったリスクが許容範囲を超え、武装護衛の活用によって得られる利益がリスクを上回る場合、人道機関は武装護衛の使用を検討する。たとえ武装護衛が不可欠な状況であったとしても、人道機関は人道主義の原則に基づく活動が最大限維持できるようにするために、軍隊および民間防衛資産の活用に関する指針を策定している。

4. 安全管理戦略の実際

本節では、人道機関が採用する3つの安全管理戦略を考察したが、1つだけ留意しなければならないことがある。それは、どの人道機関も上記した3つのうちどれか1つの戦略だけを採用するのではなく、現地の情勢を踏まえて、これらの戦略を組み合わせで活動しているということである。例えば、受容ベースアプローチをとる人道機関は受容戦略を軸に安全管理を実施するが、状況に応じて、防御・抑止戦略も併用する。また強化されたアプローチをとる人道機関の場合、防御・抑止戦略を軸に安全管理を実施するが、受容戦略も併用する。重要なのはこれら3つの戦略の組み合わせの仕方である。それでは ICRC および国連人道機関はどのようにこれらの安全管理戦略を組み合わせているのだろうか。第2・3節では、安全管理戦略に加え、援助戦略にも焦点をあて、その相違を明らかにしていく。

第2節 ICRC のアプローチ

ICRC や MSF などの「古典派人道主義」の人道機関は、受容戦略を軸とした受容ベースアプローチを展開する。本節では ICRC が公表している政策文書を参照し、ICRC の援助戦

略および安全管理戦略を明らかにする。

1. ICRC の援助戦略

ICRC は、国際赤十字赤新月運動規約に基づき、つぎの3つを使命として掲げている (ICRC 2009a:4)。

表4-2 ICRC の使命

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. 武力紛争およびその他暴力の伴う事態によって犠牲を強いられる人々の生命と尊厳を保護し、必要な援助を提供する2. 国際人道法および世界共通の人道的諸原則を普及させ、また強化することによって人びとに苦しみ及ばないようにする3. 国際赤十字・赤新月運動による国際活動の指揮・調整にあたる |
|--|

ICRC は、上記した使命を果たすためにどのような援助戦略アプローチをとるのだろうか。本項ではこの点を分析する。あらゆる政策手段を実行する前提として、現地情勢および被災者のニーズの分析が必要である。ICRC は、現地の社会、経済、政治、治安だけでなく、国際・国家・現地それぞれのレベルの相互関係も踏まえた包括的分析を実施する。それを踏まえ、援助戦略の優先課題と目標を明確にする。

1) ICRC の援助戦略アプローチ

ICRC は、「支援 (assistance)」、「保護 (protection)」、「予防 (prevention)」、「(他の赤十字パートナーとの) 連携 (cooperation)」の4つのアプローチを用い、援助戦略を策定する

(ICRC 2009a:15)。これらはジュネーブ諸条約と国際赤十字赤新月運動規約に法的・規範的基礎をおくアプローチである⁶²

支援は武力紛争およびその他暴力のともなう事態がもたらす影響を緩和することを目的としている。すなわち、支援活動とは、これらの事態によって生じた被災者の基本的ニーズを充足する一連の活動をいう。具体的には、給水・衛生・衛生促進、食糧安全保障・栄養、避難所および避難先の居住地、保健医療などの人間の生活に不可欠な分野のニーズに対応する活動である⁶³。そして、被災者のニーズに応じ、これら複数の領域を適正に組み合わせる支援を提供する。その手法も、単に飲料水、食料、医療などの物資やサービスを直接提供するだけでなく、既存の設備・サービスの支援、そして被災者のニーズを充足する責任を果たすよう紛争当事者に働きかけたりもする。

保護は紛争当事者に被災者の生命、心身の健康および尊厳を守らせることを目的としている (ICRC 2009a:14)。保護活動は、紛争当事者がもたらす脅威を削減する活動 (脅威削減) と被災者の暴力に対する脆弱性を削減する活動 (脆弱性削減) の 2 つに分類される (ICRC 2008a:770)。ICRC の脅威削減に関する代表的な活動として収容所の訪問がある。これは、国際人道法の守護者として、戦争捕虜や被拘束者への拷問や虐待を防ぎ、人道的な処遇を受けているのかを監視する機能がある。そしてその処遇に関して問題を発見した場合は、国際人道法において認められている権利が保障されるよう、状況の改善を紛争当事者に促す。一

⁶² Common Art. 3; Common Art. 9/9/9/10; GCIII, Art.123(1),(2); GCIV, Art.140(1),(2); AP I, Art.33(3), Art.81(1); AP II, Art. 18(2).

国際赤十字赤新月運動規約では、紛争犠牲者の保護と支援 (第 5 条第 2 項 d)、医療従事者の養成および医療資機材の準備面での各国赤十字・赤新月社との連携 (第 5 条第 2 項 f)、国際人道法の普及 (第 5 条第 2 項 g) が明記されている。

⁶³ 給水・衛生・衛生促進 (Water, Sanitation, and Hygiene) は WASH と略される。WASH は、衛生的な生活習慣の促進、安全な飲料水の供給、適切な衛生設備の供給、環境による健康リスクの軽減、健康・尊厳・快適さ・安全を保ちながら生活できる環境を確保するための活動である (スフィア・アソシエーション 2018=2019:237-89-157)。

避難所および避難先の居住地における支援は、安全な生活環境を提供することを目的としており、避難所および住居の建設や家庭用品の提供のほかに、避難民が強制退去されることのないように借地借家権を保護する活動なども含まれる (スフィア・アソシエーション 2018=2019:237-88)。

方、ICRC は、暴力に対処したり、援助サービスにアクセスする被災者の能力を高めることで、被災者の脆弱性を削減しようとする。脆弱性の削減に向けた活動としては、暴力にさらされる危険性のある人びとの登録・フォローアップ、危険回避・削減に向けた啓発、保護地域の設置、避難、離散家族の再会支援、行方不明者の追跡調査などがある。

ICRC は、被災者の生命と尊厳および ICRC の活動が尊重される環境を整備するために、予防活動を実施する (ICRC 2010a:5)。予防活動は、「開発 (prevention development)」、「普及 (prevention dissemination)」、「履行 (prevention implementation)」の 3 つに分類される。「開発」とは、国際人道法および武力紛争やその他の暴力をともなう事態に適用される国際法の発展を目的とした活動で、ICRC はジュネーブ諸条約のコメンタリーの策定や慣習国際人道法の研究など、国際人道法に関する多くの文書の策定と研究を展開している。「普及」とは、行き過ぎた戦闘行為によって、文民に被害が及ぶことを予防するための活動で、ICRC は、紛争当事者だけでなく一般住民に対しても国際人道法の普及を実施している。「履行」とは、国際人道法および武力紛争やその他の暴力をともなう事態に適用される国際法の実効性が担保される環境的条件を強化することをいう。すなわち、これらの法規範を国内法、軍事ドクトリン、教育機関のカリキュラムなどに制度化する活動のことである (ICRC 2010a:20-2)。このように、ICRC は法的側面から被災者の生命と尊厳が尊重される環境を整える活動を展開している。

「連携」とは、赤十字運動の各構成体の活動を最適化することを目的とした活動である (ICRC 2009a:14)。この目的を達成するために、ICRC は各国赤十字社と連携し、被災者に対応する各国赤十字社の能力構築を支援する。

表4-3 ICRCの援助戦略アプローチ

支援	保護	予防	連携
給水・住まい（衛生含む） 経済安全保障（食糧・生活必需品） 保健	1. 脅威削減 2. 脆弱性削減	1. 開発 2. 普及 3. 履行	1. 平時における各国赤十字・赤新月社の能力構築の支援 2. 有事における各国赤十字・赤新月社との連携

2) ICRCの行動様式

ICRCは、「説得 (persuasion)」、「動員 (mobilization)」、「告発 (denunciation)」、「支援 (support)」、「代理 (substitution)」という5つの特徴的な行動様式 (modes of action) を効果的に組み合わせながら、上記した4つの戦略アプローチを展開する。前者3つの行動様式はいずれも紛争当事者に、国際人道法やその他の暴力をともなう事態に適用される国際法で規定されている紛争当事者としての責務を自覚させ、行動変容を促すことを目的としている。説得は秘密保持の原則に基づく対話によって紛争当事者の違法行為を止めさせる手法である。現地では首席代表 (Head of Delegation) を筆頭に、派遣要員 (delegate) が紛争当事者と接触し、被拘束者の人道的処遇や人道アクセスの維持などを求めて交渉する。仮に国際法上の違法行為があったとしても、それを告発せず、水面下での交渉によって、違法行為を改めるよう説得する。説得は中立の原則に沿った手法であるため、ICRCにとって第一選択の行動様式である。

しかし、秘密保持の原則は無条件ではない。説得だけでは紛争当事者の行動変容が期待で

きない場合、ICRC は紛争当事者に影響力を行使できる第三者（第三国政府、国際機関、地域機構など）と情報を共有したり、支援を要請する場合がある。動員は、状況の改善に向け、第三者に対し、紛争当事者への働きかけや支援を要請する手法である。しかし、動員という行動様式を選択する場合でも、ICRC は共有する機密情報が漏出しないかどうか慎重に検討したうえで、支援を要請する第三者機関を選択する。

告発は極めて例外的な状況においてのみ採用される行動様式である。ICRC は、告発を検討する際、表 4 - 4 に示す厳しい基準を設けている（ICRC 2005）。

表 4 - 4 ICRC が告発を検討する場合の基準

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 違反行為が重大で繰り返されているまたは繰り返される恐れがある2. ICRC の職員が直接違反行為を目撃する、または信頼に足る情報源をもとにその違反行為の存在と程度を立証できる3. 紛争当事者への秘密保持に基づく説得と人道的な動員によって、その違反行為を止めさせられない4. 告発が被害者または被害にさらされる恐れのある人びとに裨益する |
|---|

紛争当事者が国際人道法やその他の暴力をともなう事態に適用される国際法で規定されている責務を果たす意思はあるものの、それを遂行できない場合、ICRC は支援という行動様式をとる場合がある。支援は、紛争当事者が法的責任を果たせるよう、その能力を補強することを目的としている。例えば、性暴力が蔓延している紛争国の場合、性暴力を禁止する国内法の整備や性暴力被害者を対象とした心理社会的支援の充実などがこれにあたる。

一方、紛争当事者が国際人道法やその他の暴力をともなう事態に適用される国際法で規定されている責務を果たす意思と能力がない場合、代理という行動様式をとる。代理は、紛争当事者に代わって、被災者のニーズに対応することをいう。状況がひっ迫している場合、

ICRC は先に必要なサービスを被災者に提供した上で、紛争当事者に適切な対策をとるよう説得する場合がある (ICRC 2009a:21)。

ICRC にとって、5つの行動様式は、ハサミやドライバーなど、多くのツールを兼ね備えたスイスナイフのようなものである⁶⁴。ICRC は、状況に応じて、目標の達成に最も適した行動様式を使い分ける。図 4-1 は、ICRC の保護活動を目標および対象別に分類したものである。既述したように、保護活動の目標は脅威削減 (紛争当事者に対し、国際人道法および武力紛争やその他の暴力をともなう事態に適用される国際法上の責任を履行させること) と脆弱性削減 (暴力に対処したり、援助サービスにアクセスする被災者の能力の向上) である。図 4-1 が示すように、これら 2つの目標を達成するために、ICRC は複数の行動様式を用いて幅広い活動を展開する。

図 4-1 ICRCの保護活動

活動		目標	対象
問題の記録	紛争当事者との秘密保持の原則に基づく説得	責任の保証	紛争当事者
	第三者の動員		
	告発		
	法整備		
	法知識の想起と普及	支援	危険にさらされている人びと
	法の施行に向けた構造的支援		
	中立的仲介者としての活動	脆弱性の削減	
	個人の登録とフォローアップ		
	駐在・同行		
	エンパワメント／自己防衛能力の向上		
	リスク教育／啓発		
	リスクにさらされるのを減らす支援		
	特別保護地域		
	避難		

出典：ICRC (2012a:47) の図を筆者が邦訳。

3) 『より安全なアクセスの枠組』

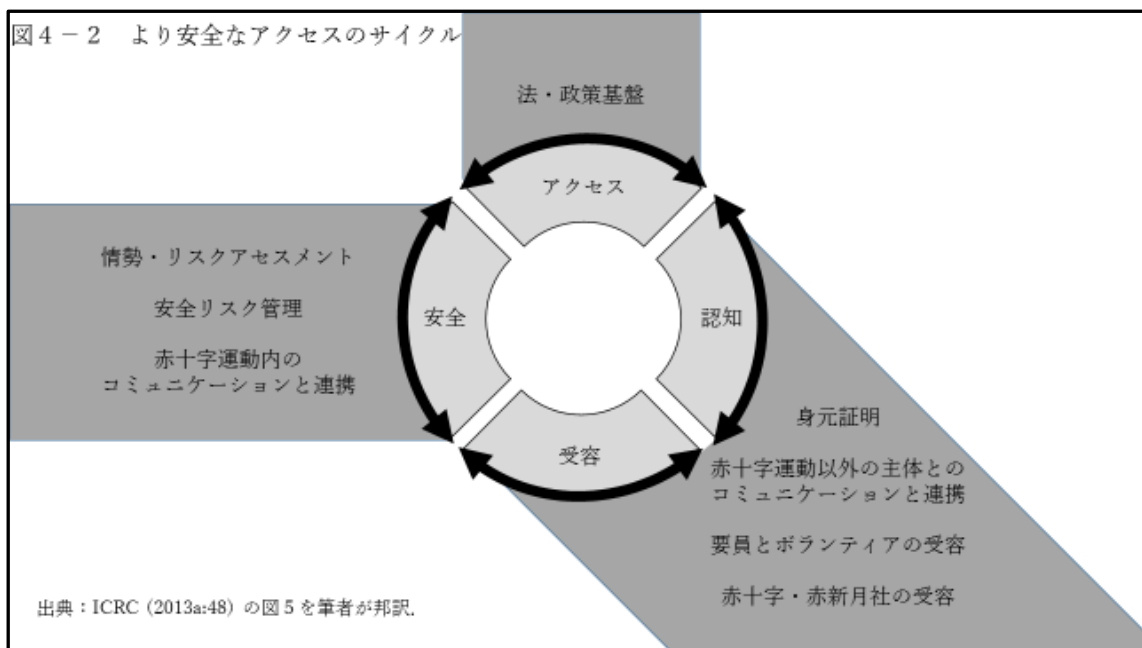
⁶⁴ ICRC ソマリア代表部ナイロビ事務所職員へのインタビュー (実施日：2015年9月7日)。

ICRC は、「連携」という援助戦略アプローチを通じ、各国赤十字社の受容獲得と人道アクセスの向上にも取り組んでいる。ICRC は、すべての赤十字社が不安定な地域において効果的に人道的ニーズに対応するために、『より安全なアクセス：すべての赤十字・赤新月社のための手引き (Safer Access: A Guide for All National Societies)』、通称、『より安全なアクセスの枠組み (Safer Access Framework)』(以下、「SAF」)を策定している。ICRC と同様、各国赤十字社も公平、中立、独立を活動原則としている。国際赤十字赤新月運動規約第3条1項にも規定されているように、各国赤十字社は自国政府の人道的事業を支援する補助的機能を持っている。しかし、(特に自国政府が関与する) 国内武力紛争やその他の暴力をとともなう事態が発生した場合、各国赤十字社は自国政府、非国家武装主体、被災者などとの関係を維持することが困難になる可能性がある。このような事態に陥った場合でも、公平、中立、独立の立場でこれらの利害関係者に受容され、被災者へのアクセスと職員の安全を確保するための指針が SAF である。

図 4-2 に示したように、SAF は、「アクセス (access)」、「認知 (perception)」、「受容 (acceptance)」、「安全 (safety)」の4つの要素からなる「より安全なサイクル (The Safer Access Cycle)」と呼ばれるサイクルを回すことでより安全なアクセスを確保できると想定する。そして、各国赤十字社に対し、この一連のサイクルの中で、「情勢・リスクアセスメント」、「法・政策基盤」、「赤十字・赤十字社の受容」、「職員とボランティアの受容」、「識別」、「赤十字運動内のコミュニケーションと連携」、「赤十字運動以外の主体とのコミュニケーションと連携」、「安全リスク管理」の8つの対策を実施するよう求めている。例えば、被災者にアクセスするために、赤十字社は、国際人道法と国際赤十字赤新月運動規約に基づき、その人道的事業に関連した国内法の整備を推進しなければならない。また、職員の安全を確保するために、ICRC や IFRC と緊密に連携し、情勢・リスクアセスメントと安全リスク管理を実施しなければならない。さらに、利害関係者に肯定的に認知・受容してもらうために、

利害関係者と連携するしくみを作らなければならない。また赤十字社およびその職員は赤十字の基本原則に基づき、被災者のニーズに沿った支援・保護を効果的に提供することによって、組織・個人の各レベルで利害関係者から信頼を獲得しなければならない(ICRC 2013a)。

このように、ICRC は長年の紛争地における経験で培われた人道アクセスを促進するための政策を各国赤十字社にも普及する活動を展開している。



2. ICRC の安全管理

1) 意思決定過程

ICRC の安全管理上の意思決定過程はどのようになっているのだろうか。ICRC の場合、現地の首席代表が安全管理戦略の方向性を決定する。首席代表は、情勢分析、後述する安全の7つの柱に基づく一貫した安全管理戦略の策定、リスク情報の伝達、職員のストレス管理、緊急事態および避難計画の策定、職員の訓練などの面で、第一義的な責任を持つ(Dind

1996:25-6; Brugger 2008:442)。首席代表が安全管理面において支援を必要としている場合は、本部事業局内の「安全危機管理支援ユニット (Department of Operations Security & Crisis Management Support Unit)」が後方支援することになっている (Brugger 2008:443)。そして、職員の安全管理の最終的責任は事業局局長 (Director of Operations) が負うことになっている。

2) 安全管理戦略

(1) 安全の7つの柱

1993年、ICRCは安全管理を専門に扱う部署 (Security Unit) を設置して以降、いくつかの重要な指針を公表している。第一に、職員の安全管理をまとめた「安全の7つの柱 (the Seven Pillars of Security)」である。安全の7つの柱は、「受容 (acceptance)」、「識別 (identification)」、「情報 (information)」、「安全規則 (security regulations)」、「人間性 (personality)」、「通信手段 (telecommunications)」、「防御措置 (protection measures)」で構成されており、ICRCは「受容」を最も重要な要素であるとみなしている (Dind 1998:27-30; Brugger 2009:436)。国際法上、ICRCは人道援助を強制する権限を持っていない。したがって、ICRCはその役割と活動を利害関係者に普及することで、信頼と受容を獲得しようとする。ICRCは、その手段として、主に現地の利害関係者と継続的に対話するとともに、人道主義の原則の一貫した適用を通じ、公平・中立な組織としてのイメージを植えつけようとする。

安全の7つの柱のうち、識別、情報、安全規則、人間性、通信手段はそれぞれ GPR8 という「防御」に相当する対策である。ICRCの職員は、攻撃の対象とみなされないようにするために、赤十字標章の適正な使用および赤十字の基本原則や活動の説明を通じ、他の機関

との相違を明らかにする（「識別」）⁶⁵。また、日常的に安全上の情報を収集するとともに、国際職員と現地職員の分け隔てなくその情報を共有する（「情報」）。また、無線や衛星電話などの通信手段を確保するとともに、その適正な使用を習得し、迅速な情報の収集と共有を図る（「通信手段」）。さらに、危機的な状況に直面しても適切な対応がとれるようにするために、個々の職員は日常的に身体的・精神的健康を維持するとともに、互いに感情や不安を共有するために連帯を図る（「人間性」）。一方、現地の首席代表は、入手した情報をもとに現地の情勢を踏まえた安全規則を設ける（「安全規則」）。このような対策を通し、ICRCは安全上の脅威に対する機構的脆弱性を削減することに努める（Dind 1998:30-5; Brugger 2009:437-41）。

しかし、一般犯罪のまん延や無差別攻撃によって、上記した対策では職員の安全を守れない場合、ICRCは「防御措置」をとる。ICRCは「防御措置」を「受動的防御措置（passive protective measures）」と「能動的防御措置（active protective measures）」の2つに分類する。受動的防御措置はGPR8の「防御」に相当する対策で、防御壁、土嚢バリケード、対爆性窓ガラス、防空シェルターなどの導入があげられる。また、移動中の攻撃を予防するために、移動時間や移動ルートの変更なども検討される（Dind 1998:35; Brugger 2009:441-2）。ICRCがGPR8の「抑止」に相当する能動的防御措置として、武装護衛を使用することは極めて例外的な場合に限られる。1995年、ICRCとIFRCの合同作業部会は『人道支援のための武装防御の使用に関する報告書（*Report on the Use of Armed Protection for Humanitarian Assistance*）』をまとめた（ICRC and IFRC 1995）⁶⁶。この報告書は、職員の安全は主に赤十字の基本原則の厳守および赤十字運動への信頼感によって確保されるものであり、原則として武装護衛を使用すべきではないとしている。たとえ武装護衛の使用以外に被災者を救済できないような例外的な状況であっても、武装護衛の使用は赤十字標章の信用を損ない、

⁶⁵ 一般犯罪がまん延している地域において、ICRCは例外的に赤十字標章を使用しない場合がある。

⁶⁶ 1993年、国際赤十字・赤新月運動代表者会議は決議5を採択し、この合同作業部会の設置を勧告した。

被災者へのアクセスを中長期的に悪化させる可能性がある。したがって、表4-5が示すように、同報告書は武装護衛の使用について、厳格な基準を設けている。そして、武装護衛の使用を検討する場合、ICRCの現地代表部は必ずICRC本部と協議し、書面で承認を得なければならない⁶⁷。

表4-5 武装護衛使用基準

1. 例外的な活動方法を正当化しうるだけの切迫したニーズが存在するのか？そして、それは武装護衛の利用によってのみ充足されうるのか？
2. 武装護衛の利用が受益者の安全に悪影響を及ぼさないと赤十字運動の構成体は保証できるのか？
3. 赤十字運動の構成体は被災者のニーズを充足するのに最も対応力のある機関なのか？その被災者のニーズを充足するために活動を展開できる立場にある機関はほかにないのか？
4. 武装防御はそれそのものの行使ではなく、抑止を目的に検討されているのか？
5. 車両が通過する地域や人道支援が輸送される領域を支配する当事者や当局は、武装護衛の運用方法について完全に同意しているのか？
6. 武装護衛は、法・秩序が崩壊した状況における盗賊や一般犯罪に対する防御を意図したものであるのか？護衛と人道支援の車両が通過する地域を支配する紛争当事者および組織化された武装集団との間で対立が生じるリスクがないことを留意しなければならない。

⁶⁷ IFRCも同様に、現地代表部はIFRC本部の承認を得なければならない。各国赤十字・赤新月社については、紛争犠牲者支援における武装護衛はICRC本部、災害救援における武装護衛はIFRC本部と事前に協議することになっている。

このほか、ICRC は武装護衛の編成や行動に関する基準も設けている。武装護衛は赤十字運動の職員であってはならない。武装護衛は赤十字標章の使用を許されず、移動の際も、ICRC の職員と区別するために、標章が掲示されていない車両を使用しなければならない。また、武装護衛は武器の使用や交戦規定に関する厳格な指示に従わなければならない。特に武器の使用については、車両が攻撃を受け、車両内の人員の生命を守る方法がほかにない場合にのみ認められる。上記したことは、事務所や倉庫などの建造物の護衛にも適用される。しかし、建造物の安全は移動中の職員の安全よりも確保しやすいため、第一選択として当局に周辺の警備を依頼することを推奨している。

(2) 『ステイングアライブ：紛争地域における人道援助機関の要員の安全確保と危機管理ガイドライン (*Staying Alive: Safety and Security Guidelines for Humanitarian Volunteers in Conflict Areas*)』

ICRC が公表している職員の安全管理に関する 2 つ目の文書として、『ステイングアライブ』があげられる。このマニュアルは、人道機関の職員が紛争地で直面する危険や活動に対する脅威を示すとともに、国際人道法によって得られる保護、紛争地での安全確保および危機管理について概説している (ロバーツ 2005=2008)。特に、安全確保と危機管理については、砲弾、狙撃などの通常兵器だけでなく、化学、生物、放射性物質、核兵器 (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear weapon: CBRN) などの大量破壊兵器、そして孤立・拉致などへの対処にまで言及した体系的なマニュアルとなっている。

安全の 7 つの柱と同様、『ステイングアライブ』も、利害関係者から受容と同意を獲得することの重要性を指摘している。この文書は、防御および抑止に関する措置について詳述しているものの、受容・同意の重要性も指摘している。受容・同意を獲得するためには、利害関係者から肯定的に認知されなければならない。したがって、人道機関の職員は、紛争当事

者、被災者、被災者以外の現地住民からどのようにみられているのか常に留意しなければならない。肯定的な認知を維持するために、職員は自身が派遣された目的と活動を利害関係者に説明しなければならない。また、現地の文化や習慣を尊重し、服装、態度などに留意しなければならない。こうした礼節をわきまえた友好的な対応が利害関係者との信頼関係につながり、受容・同意の獲得を容易にするとこの文書では述べられている（ロバーツ 2005=2008:18,79-89）。

3. ICRC の人道アクセス戦略の特徴

ICRC の援助戦略および安全管理戦略の分析から、ICRC の人道アクセス戦略の特徴について2つの示唆が得られる。第一に、ICRC は「新しい人道主義」の支持者が主張するほど義務論的ではない点である。1990 年代にボスニア、ソマリア、ルワンダなどで大規模な人道危機が発生するまで、人道主義の原則はあまり批判の対象となることはなく、ICRC は義務論的援助アプローチを一貫して適用してきた（Gordon and Donini 2016:93）。しかし、これらの人道危機が発生して以降、ICRC は、現代の武力紛争に適用できるように援助戦略および安全管理戦略を強化してきた。告発を検討する際の判断基準が示すように、ICRC はいかなる状況においても秘密保持の原則を堅持し沈黙を守るわけではない。中立の原則と秘密保持の原則は同義ではない。中立の原則は ICRC に、党派やイデオロギーに関する論争から距離をおくことを求めるが、被災者の苦痛に対してはそうではない（Harroff-Tavel 1989:539）。ICRC は、紛争当事者が単に重大な違反行為を犯したという理由だけでは告発しない。なぜならば、それは紛争当事者を裁くという政治的行為になるからである。告発はあくまで被災者を取り巻く状況を改善するという極めて人道的な観点から行われる。ICRC が告発に関する厳格な基準を設けているのは、告発によって人道援助の政治化をもたらさないようにするためである。告発は秘密保持の原則を一時的に留保することになるのは事

実である。しかし、ICRCは告発に関する厳格な基準を設けることで、その人道性と中立性が脅かされないように配慮している。このように、ICRCは人道主義の原則が侵害されないように配慮しながらも、重大な違反行為に対処できるように援助戦略を策定している。

安全管理戦略の面からも、ICRCは「新しい人道主義」の支持者が主張するほど義務論的ではないことが読み取れる。ICRCは受容を安全管理戦略の第一選択としている。そして、人道援助の軍事化をもたらすリスクを緩和するために、厳格な武装護衛使用基準を設けている。しかし、被災者のニーズの充足という人道目的を達成する手段がほかにない場合については、武装護衛の使用という例外的な手段の余地を残している。

このように、人道援助の軍事化・政治化という現実に対応するために、ICRCは他の人道機関と同様に、“do no harm”や帰結主義的な手法を限定的に用いるようになっている（Gordon and Donini 2016:94）。ハロッフ・タベル（Marion Harroff-Tavel）は、ピクテが示した中立は必ずしも義務論的とはいえないと主張する（Harroff-Tavel 1989:537）。中立とは、すべての人びとから信頼を獲得するために、党派やイデオロギーに関する論争から距離をおくことである。中立の原則は、人道援助の目的ではなく、円滑な人道援助という目的を実現するための手段を表した原則である。中立の原則は、被災者へのアクセスの最大化という結果をもたらすための帰結主義的志向の原則と言い換えられる。また、ハロッフ・タベルは、「赤十字運動は戦闘員と戦闘員を分断する対立には中立であるが、人間の苦痛に対しては中立ではない」と主張している（Harroff-Tavel 1989:539）⁶⁸。この主張には、苦痛を抱えている人びとへの「連帯」が現れている。このように、ICRCの援助戦略および安全管理戦略は、「新しい人道主義」の特徴である帰結主義的・連帯的側面を有しているのである。

第二に、ICRCの援助戦略および安全管理戦略に帰結主義的・連帯的側面はあるものの、利害関係者からの受容を第一選択としている点では一貫していることである。既述したよ

⁶⁸ ピクテも、中立の原則への批判に対し、「私は苦しむすべての人々の見方である。それだけで十分である」と反論している（ピクテ 1979=2010）。

うに、ICRCにとって最も望ましい援助戦略の行動様式は説得であり、それ以外の行動様式は補助的 (subsidiary) な位置づけとなっている。したがって、ICRCは秘密保持の原則のもと紛争当事者と対話を繰り返し、違反行為の改善を求めるのが基本になっている。また、それ以外の行動様式が必要な場合でも、状況が改善すれば、なるべく早期に説得を再開することになっている (ICRC 2005:395)。SAFにおいても、ICRCは、利害関係者からの受容は各国赤十字社にとっても被災者へのアクセスおよび職員の安全と不可分の関係にあることを強調している。一方、安全管理戦略についても、「安全の7つの柱」が明示するように、利害関係者からの受容が最も重要であるとされている。ICRCの援助戦略と安全管理戦略は利害関係者との秘密保持に基づく説得を通じて、紛争当事者との信頼関係を構築するとともに、ICRCの活動に対する肯定的な認知と受容を促進することを基本としている。このように、ICRCは援助戦略の中心に受容の獲得を据えている。

第3節 国連のアプローチ

前章で述べたように、国連は統合アプローチを推進することで各部局間の統合を図ってきた。これと同時に、国連は人道部門内の調整機能の強化も図ってきた。本節では、国連の人道援助の制度的変遷を4つの局面に分けて整理し、個々の国連人道機関が互いに連携を強化していく過程を概観した後、国連の援助戦略および安全管理戦略を分析する。

国連システムは総会、安保理、経済社会理事会、事務局などの主要機関だけでなく、補助機関、計画・基金、専門機関、関連機関などで構成される大規模な組織である。したがって、本章の分析対象は、国連システムの中でも事業規模の大きい UNHCR、UNICEF、WFP およびこれらの人道機関の活動を調整する OCHA が公表している文書とする。また、国連人道機関は現場で国連の平和維持部隊や政治・開発部門、UNDSS などとも連携することから、総会・安保理の決議および事務局が策定した文書も参照する。

1. 国連の人道援助体制の歴史的変遷

国連憲章が加盟国に対し人道的性質を有する国際問題の解決のために国際協力を求めたことにより⁶⁹、食糧問題、子どもおよび難民の保護などの人道問題への関心が高まり、1945年の国連設立以降、国連システム内には、FAO（1945年）、UNICEF（1946年）、UNHCR（1950年）、WFP（1961年）など、人道援助に関与する複数の機関が誕生した⁷⁰。これらの人道機関は個々にマンデート、専門性、予算規模などが異なるため、1960年代までは自律的に活動していた。しかし、1970年のペルー・アンカシュ地震や東パキスタンを襲ったポーラ・サイクロンにおいて、これらの人道機関の調整が課題となったことから、国連総会は決議 2816 を採択し、1971年、災害時の援助活動を調整するマンデートが与えられた災害救済調整官（Disaster Relief Coordinator: DRC）のポストと国連災害救済調整事務所（United Nations Disaster Relief Organization: UNDRO）が新設された。これにより、DRCが災害時におけるグローバルレベルでの救援活動の調整を実施し、それをUNDROが支援する体制がとられた。また、国レベルでも、ホスト国の開発援助を統括する国連開発計画（UNDP）の常駐代表（Resident Representative: RR）が災害時の救援活動の調整の任にあたることになった（GA 1971）。さらに、1977年の経済社会部門改革にともない、新たに常駐調整官（Resident Coordinator: RC）のポストが設置され、常駐代表が兼務するとともに

⁶⁹ 国連憲章第1条3項参照。

⁷⁰ FAO、UNICEF および UNHCR は、第二次世界大戦の被災国の救援・復興のために 1943年に設立された「連合国救援復興機関（The United Nations Relief and Rehabilitation Administration: UNRRA）」を前身としている。UNRRA は、米ソ対立の激化により、1946年に解散が決議されたため、その一部を継承したのがこれら三者である。ただし、国連の人道援助の起源は、ロシア革命によって強制的に故郷を追われたロシア難民の支援のために、国際連盟がノルウェーの探検家フルチョフ・ナンセンを「ロシア難民高等弁務官（High Commissioner for Russian Refugees）」に任命した 1921年にまでさかのぼれる。

FAO と WFP は姉妹機関でいずれも飢餓撲滅という目的を持っているが、FAO は農業開発のような中長期的アプローチ、WFP は食糧配給のような短期的アプローチをとるという点で異なる。

(UN 1977:para.34)、ホスト国で活動する国連諸機関で構成される国連カントリーチームを統括することになった。しかし、この時期の DRC と RC /RR のリーダーシップは弱かった(地引 2013:55)。また UNDR0 は人的・財政的資源が限られていたため、国連の人道機関は個別に活動するか、調整があったとしてもアドホックな対応に終始した⁷¹。

湾岸危機後に発生したクルド人難民問題において、国連の人道援助は調整の面で大きな課題に直面した。1990 年 8 月に発生した湾岸危機は米軍を中心とした多国籍軍により翌 1991 年 2 月に収束したが、同年 3 月に入るとイラク北部のクルド人およびシーア派住民による反政府暴動が拡大した。イラク政府はこれを武力で弾圧したため、多くのクルド人がトルコに避難することになった。同年 4 月に入ると、安保理は決議 688 を採択し、米国、英国、フランスなどの合同軍がイラク国内に留まるクルド人避難民の保護のためにイラク北部に展開した。本来、制度上、UNDR0 はこの事態において人道援助を調整する役割を果たす立場にあったが、国内避難民を援助するマンデートがどの機関にあるのかが明確になっていなかった。結果的に、UNHCR が主導機関としてイラク北部での人道援助活動を展開することになったものの、機関間の調整が遅れたことにより人道危機の拡大を回避できなかった(OCHA 2012a:2)。

湾岸危機後のクルド人避難民支援に効果的に対応できなかったことを契機に、国連は主要なものだけでも 3 回にわたり人道援助体制の改革を進めてきた。以下では 1991 年以降の国連人道援助体制の改革を考察する。

1) 人道援助体制の拡充 (1991 年-1998 年)

⁷¹ アドホックな調整機関として、1980 年代中頃に発生したアフリカの飢饉における人道援助を調整したアフリカ緊急活動事務所(The Office of Emergency Operations in Africa: OEOA) や、ソ連撤退後のアフガニスタンの復興支援を調整した国連アフガニスタン人道経済支援計画調整事務所(The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian and Economic Assistance Programmes relating to Afghanistan: UNOCA) などがある。

1991年、国連総会は決議46/182を採択した。この決議は、現在の国連人道援助の基礎となる4つの重要なメカニズムの設置を求めた(中満 2008:38-41)。第一に、国連緊急援助調整官(Emergency Relief Coordinator: ERC)である。ERCには、人道援助の政策形成、安保理や総会などの政治的機関へのアドボカシー・助言・勧告、および人道危機における対応の調整の役割が付与された。調整活動については、それまでDRCが担っていた災害時の調整のほかに、災害以外の人道危機における調整もマンデートとして付与された。これによって、難民高等弁務官が担当する難民支援を除くすべての事態における人道援助の調整が可能になった。また、ERCのポストの新設に付随して、UNDROは国連人道問題局(Department of Humanitarian Affairs: DHA)に改組され、グローバルレベルでの調整機能が強化された。第二に、機関間常設委員会(IASC)の設立である。IASCは国連人道機関および国連以外の人道機関が活動の調整および政策協議を実施する場としての機能を有し、議長はERCが務めることになっている⁷²。第三に、統一アピール過程(Consolidated Appeals Process: CAP)である。CAPは人道危機における人道機関間の調整、援助計画の策定、および資金調達を容易にするためのツールである(OCHA 2012b)。CAPにおいて、各人道機関は宿主国やその他の利害関係者と連携し、情勢・援助ニーズを分析する。それに基づき、各人道機関は援助の重複やギャップが生じないように援助計画を協働で策定し、援助供与国への資金要請を分野ごとではなく一括して行う。このように、CAPは資金調達だけでなく、機関間の調整を容易にするツールでもある。第四に、中央緊急回転基金(Central Emergency Revolving Fund: CERF)である。CERFは、迅速な対応が求められるにもかかわらず、資金

⁷² 2022年12月13日現在、常設メンバーは、FAO、IOM、OCHA、UN Women、UNDP、UNFPA、UNHABITAT、UNHCR、UNICEF、WFP、WHOで、常任招待機関は、ICRC、国際ボランティア期間評議会(The International Council of Voluntary Agencies: ICVA)、IFRC、InterAction、UNOHCHR、人道対応常設委員会(The Steering Committee for Humanitarian Response: SCHR)、UN Human Rights Special Procedures、World Bank Groupである。

が不足した場合、各人道機関に資金貸与できるようにするために設立された基金である。

この時期、これら 4 つの改革のほかにも、人道援助の調整の面で改革が行われた。決議 46/182 がグローバルレベルにおける人道援助の調整の責任を ERC に付与したことは既に述べた。一方、同決議は国レベルにおける人道援助の調整の改革も勧告し、常駐調整官がその任にあたることになった⁷³。

このように、決議 46/182 の採択後、国連は人道援助体制の改革に乗り出し、その調整や資金調達の機能を強化した。

2) OCHA の設立 (1998 年-2005 年)

1990 年代は、ボスニア、ソマリア、ルワンダなど、人道機関に多くの課題をもたらした人道危機が発生した時期であった。これらの人道危機において、国内避難民、文民の保護、職員の安全、民軍協力など、新たな課題が浮き彫りになったが、国連の各機関はこれらの課題に個別に対応していた。しかし、これらは平和・安全、人道、開発などの各分野を横断する課題であり、国連の各機関が個別にカバーしきれるものではなかった。このような背景から、分野間の活動の調整および政策的な統合の必要性が国連加盟国の間で認識されるようになった (中満 2008:41-5)。

1997 年、国連事務総長は『国連の見直し：改革計画 (*Renewing the United Nations: A Programme for Reform*)』を提出し、新たな改革に乗り出した。同報告書は、DHA が複雑化する人道危機への対応力を十分に備えていないために、ERC がその主要な機能 (政策形成、アドボカシー、調整) を十分に発揮できていないと指摘し、人道問題を扱う新たな機関の設立を求めた (UN 1997:para.185-91)。この勧告を受け、1997 年、国連は DHA を改組し、国連人道問題調整事務所 (OCHA) を設立した。この改組にともない、DHA のいくつ

⁷³ 1998 年以降、UNDP 以外の出身者でも常駐調整官に就任できるようになった。

かの業務は他の国連機関に移行された⁷⁴。

OCHA は上記した新たな課題の解決に向けた政策形成およびアドボカシーにおいて主導的な役割を果たすようになる。例えば、国内避難民の保護に関する原則を示した『国内強制移動に関する指導原則 (*Guiding Principles on Internal Displacement*)』の策定の中心となった (OCHA 1999)。また、紛争の最大の犠牲者が文民であることをはじめて認めた安保理決議 1265 の基礎となる事務総長報告書の作成においても中心的な役割を果たし、武力紛争における文民の保護への関心を国連内外で高めることに貢献した (OCHA 2012a:5)。調整の面においても、『国連の見直し：改革計画』の勧告に基づき、ERC には国内避難民の支援と保護に関する役割が与えられるとともに、OCHA には国内避難民に関する問題を扱う専門部署が設立されることになった (UN 1997:para.186; 堀江 2018:81)。このように、OCHA は人道危機をめぐる新たな課題に関連した政策的指針、アドボカシー、調整において主導的な役割を演じるようになった。

3) 人道援助改革と統合 (2005 年-2010 年)

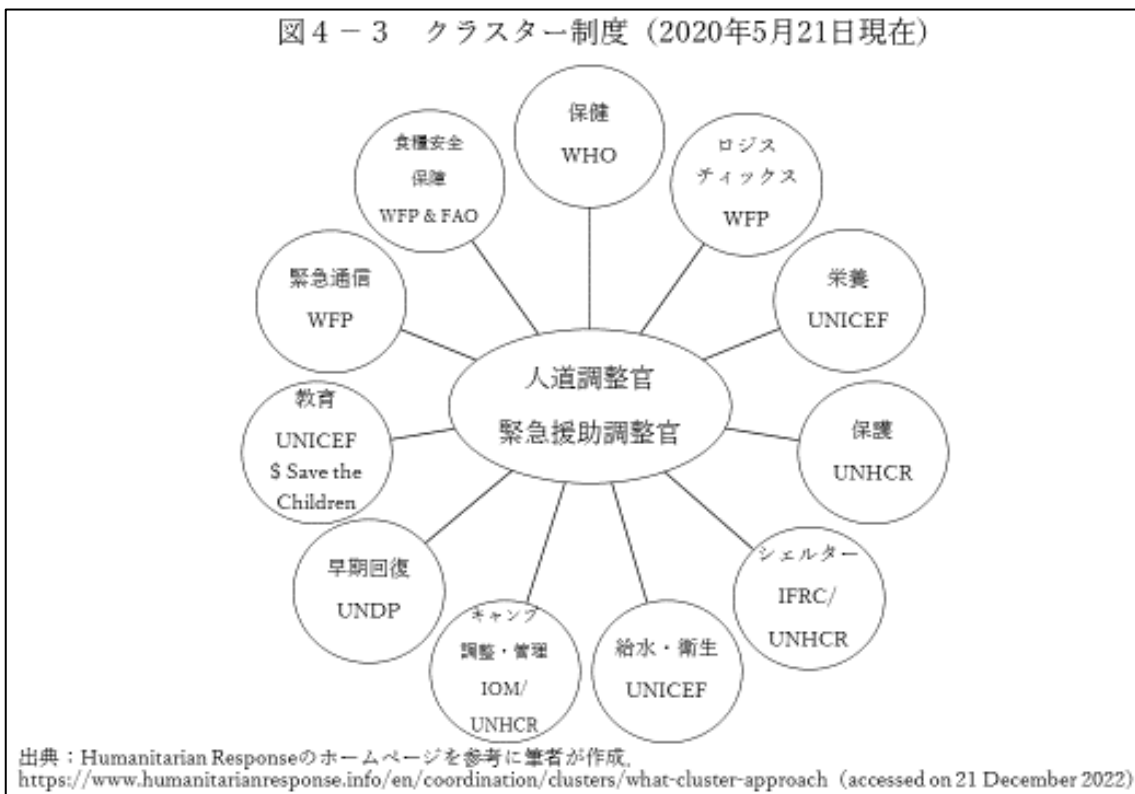
2004 年のインド洋大津波⁷⁵やダルフル紛争⁷⁶などで再び人道援助の調整や資金の面で課題が提起されたことを契機に、2005 年 8 月、当時の ERC ヤン・エグランド (Jan Egland)

⁷⁴ 防災減災関連の活動は UNDP、地雷撤去活動は DPKO に移行された (OCHA 2012a:5)。

⁷⁵ インド洋大津波では、約 500 万人に及ぶ被災者のニーズに対応するために、OCHA は約 9 億 7,700 万ドルの緊急資金要請を行ったが、各国政府や市民社会からそれを上回る資金が提供された。これにより、十分に経験のない援助団体も資金を獲得し、活動に参入したため、非効率な援助が実施されただけでなく、調整が困難になった。過剰な資金供与はニーズアセスメントの軽視にもつながり、現地のニーズと合致しない援助が展開されたと指摘されている (Telford et al. 2006:20-1)。またこの災害では、米国や豪州など、多くの国々の軍隊が救援活動に加わったことから、民軍調整も課題となった (松浦 2006)。

⁷⁶ ダルフルでは性暴力が蔓延していたが、性暴力に対応する責任の所在が明確でなかったために、性暴力の予防を含めた保護活動の強化の必要性が指摘されるようになった。また、紛争の長期化で人道的ニーズが高まっていたにもかかわらず、人道機関は十分な活動資金を獲得できなかった。こうした資金の不均衡を是正するために、援助供与国がより積極的に関与すべきとする指摘がなされるようになった (Humanitarian Review Team of Consultants 2005:para.13,33)。

から委嘱を受けた国連、援助供与国、赤十字の代表者が『人道対応レビュー (Humanitarian Response Review)』を作成した (Humanitarian Review Team of Consultants 2005)。同報告書の勧告を受け、エグランドは4つの人道援助改革 (humanitarian reform) ⁷⁷を主導した。第一にクラスター制度の導入である。クラスター制度とは、食糧、給水・衛生、保健など、領域ごとに予め主導機関を決めておき、人道危機が発生した際に主導機関が中心となって所管領域の活動を統括する制度である。このように、クラスター制度は援助活動の責任の所在を明らかにするとともに、迅速な初動を可能にするものである (OCHA 2012c)。図4-3が示すように、11のクラスターにそれぞれ主導機関が配置されている。第二に中央緊急対応基金 (Central Emergency Response Fund: CERF)「以下、(新 CERF)」である。



⁷⁷ 一般的には、「人道支援改革」と呼ばれているが、序章の用語の定義に従い、本論文では「人道援助改革」とした。

決議 46/182 の採択を受けて設立された CERF は、貸与基金であったため、迅速で過不足のない資金調達にはあまり寄与しなかった（中満 2008:50-1）。この問題を解決するために、新 CERF では新たに贈与基金を設け、援助供与国からの任意拠出によって資金調達が可能になった。第三に人道調整官（HC）の機能の強化である。決議 46/182 の採択の後、グローバルレベルでの人道援助の調整は ERC、国レベルでは常駐調整官（RC）がその任にあることは既に確認した。これと並行して、人道危機の影響が深刻な場合、RC に加え、HC を任命し、ホスト国で活動する人道機関で構成される人道カントリーチーム（Humanitarian Country Team: HCT）の代表としてその国の人道援助を統括する制度を、国連は既に 1992 年の段階で整備していた⁷⁸。しかし、人道援助の調整の成否は HC の個人の資質や外交スキルに依存する部分が多いことが指摘されていた（Humanitarian Review Team of Consultants 2005）。この指摘を受け、国連は HC のための教育プログラムを整備するとともに、HC の候補者を登録する制度を設けた（OCHA 2012a:7）。第四にパートナーシップの強化である。人道援助改革が実行される以前から、国連人道機関は赤十字運動や NGO との連携を強め、人道援助に関連する指針を協働で策定したり、CAP には主要 NGO の資金要請も含まれるようになった（中満 2008:52）。そして、2006 年、国連人道機関は、赤十字運動および NGO とのパートナーシップを強化するために「グローバル人道プラットフォーム（Global Humanitarian Platform）」を設立し、翌 2007 年には、平等、透明性、結果志向アプローチ、責任、補完性を求める「パートナーシップの原則（Principles of Partnership）」を採択した（OCHA 2012a:8）。

4) 2010 年以降の改革

⁷⁸ 現地に駐在する RC が HC として活動するのに十分な人道部門での経験を有している場合、ERC は IASC と協議のうえ、その人物を RC/HC（兼務）として任命する。そうでない場合、ERC は IASC と協議のうえ、国連諸機関または NGO の代表などから HC を選任する。尚、HC がはじめて任命されたのはソマリアである（SC 1992:para.2）。

1991年の総会決議46/182の採択からの約15年間に3回の改革を経て、国連は、ERC、OCHA、CAP、新旧CERF、クラスター制度など、現在の人道援助の主要な制度を整備してきた。CAPにおいて、各人道機関はクラスターごとに情勢分析、ニーズアセスメント、計画策定、資金調達などを協働して展開する。そして、各人道機関が援助戦略の目標や活動の調整に難航した場合には、ERCおよびHCがそれぞれグローバルレベルおよび国レベルにおいて、その調整にあたる。このように、国連は、ERCとHCの権限の強化およびクラスター制度を通して、各人道機関間の統合を進めてきた。

2011年、国連は「人道援助体制の改革（Transformative Agenda: TA）」を実施した。TAは人道援助におけるリーダーシップ、調整、説明責任を強化することを目的とし、HCの権限およびサポート体制の強化に加え、大規模な緊急事態が発生した際に迅速に現場に人道調整官とクラスター調整官を派遣できる体制として、機関間即応制度（Inter-Agency Rapid Response Mechanism: IARRM）を構築した（IASC 2012）。また、CAPは情勢分析から実施・モニタリングにいたる人道援助のプロセスに関わるすべての要素を包摂していたため、CAPの文書は膨大なものであった。そこで、IASCは、CAPをもとに、ニーズ調査・分析、戦略的計画の策定、資源の動員、実施・モニタリング、相互レビュー・評価の5要素で構成された「人道プログラムサイクル（Humanitarian Programme Cycle: HPC）」を主導した。そして、CAPに代わり、情勢分析と現地の人道ニーズをまとめた「人道ニーズ概況（Humanitarian Needs Overview: HNO）」、および人道ニーズを満たすための戦略目標とそれを達成するために必要な各クラスターの活動・予算が記された「人道対応計画（Humanitarian Response Plan: HRP）」の2つの文書が発出されている。このように、2010年代に入ってから人道援助改革は継続している⁷⁹。

⁷⁹ 2011年以降、国連は2回、人道援助の改革を実施している。1つ目がTAである。TAは2010年から2011年にかけて、ハイチ大地震、パキスタンの洪水災害、アフリカの角における飢饉、リビア内戦など、絶え間なく人道危機が発生した。TAはこれらの人道危機における援助活動の課題を踏まえ始まった

2. 国連人道民軍調整

1990年代以降、災害や複合的人道緊急事態において、民生部門と軍隊が連携して、救援活動にあたる機会が増加した。また、前章で述べた統合アプローチの導入により、国連人道機関と国連ミッションの治安部門との関係も緊密になった。それにともない、人道主義の原則の保護・推進、競合の回避、矛盾の最小化、および適切な場合、共通目的を追求するために必要な民生・軍事の各部門間の対話と交流を適切に行うために、民軍調整を規定する指針が求められるようになった（OCHA 2006a:para.10）。

OCHA は既存の民軍調整関連の指針⁸⁰をもとに、「国連人道民軍調整（United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination: UN-CMCoord）」を発展させてきた。UN-CMCoord は、①最も適切な CMCoord の組織の決定、②国際的に認められた指針に基づく個々の情勢に特化した手引きの策定の支援、③CMCoord の構築、④関係機関の CMCoord の原則に対する理解の促進などの機能を持っている（OCHA 2017）。組織面では、グローバルレベルにおいて、OCHA 内に「民軍調整課（Civil-Military Coordination Service: CMCS）」

改革である。

2つ目は2016年に開催された世界人道サミットの後に行われた改革である。同サミットでは、①紛争予防・終結のための政治的指導力、②人道主義の規範の遵守、誰一人取り残さない（leave no one behind）、④届ける支援からニーズ解消に向けた取組、⑤人道への投資について議論された。しかし、より効果的な資金拠出および支出方法に向け主要な援助供与国と人道機関の間で合意した「グランド・バーゲン（Grand Bargain）」以外に大きな改革は実行されなかった（宮下 2016:6）。

上記した2つの改革はあくまで2005年の人道援助改革を補強するものであり、人道援助のシステムの抜本的な改革を求めたものではない。現在の人道援助体制の基盤は既に2010年までに構築されていた。⁸⁰ 災害時における民軍調整については、『災害救援における外国軍および民間防衛資産の活用に関する指針（Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief）』（オスロ・ガイドライン）を参照（DHA 1994）。複合緊急事態における民軍調整については、『複合緊急事態での国連人道活動のための軍隊と民間防衛資産の使用に関する指針（Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies）』（MCDA ガイドライン）を参照（OCHA 2006a）。そして、人道コミュニティ全般を対象とした民軍防衛資産の使用に関する指針については、『複合緊急事態における民軍関係に関するIASCの参考文書』を参照（IASC 2004）。

を設け、諸外国からの軍事資産の調達を促進するとともに、民軍双方が適切な関係構築を支援する態勢が整えられた（OCHA 2018:57）。また、現地レベルでも、CMCoord 担当官を派遣し、民軍調整の専門家として、常駐調整官および人道調整官を補佐する体制を整えた（OCHA 2018:41）。

戦略面においては、現地情勢に応じた民軍調整の形態を明確化した。図 4-4 に示したように、民軍調整戦略は、「共存」から「協力」まで幅がある。民軍調整では、情報共有、業務分掌、計画立案の 3 つの要素をどこまで調整するのかが焦点となる（OCHA 2018:76）。平時に発生する災害救援活動では、これら 3 要素の連携の度合いは高まり、「協力」寄りになる。一方、複合的人道緊急事態の場合、軍事活動と人道援助の峻別が必要になるため、原則として、民軍防衛資産の使用は最後の手段となる。そして、民軍防衛資産を使用する以外に他に方法がない場合でも、民軍調整の度合いは下がり、「共存」寄りになる。図 4-5 は、各軍事活動における適切な救援活動を示したものである。直接的支援とは被災者に直接救援物資を届ける活動である。間接的支援とは、被災者に対面での支援は行わず、主にロジスティック面の支援を担当する活動である。インフラ支援とは道路の修復、通信手段の確保といった支援である。CMCoord において、軍隊による人道援助活動は原則的にインフラ支援に限られる。しかし、平時の災害救援において、大規模な人道ニーズが発生し、軍隊による動員が必要な場合、直接および間接的支援が展開されうる。一方、複合的人道緊急事態の場合、軍事活動と人道援助を区別するために、軍隊による直接的・間接的支援は行うべきではないとされる（OCHA and DG ECHO 2008:19）。

国連人道機関は紛争地において国連ミッションおよび外国軍と接触する機会が増えたこととともに、軍事活動と人道援助の区別を明確にする必要に迫られ、上記したように CMCoord を制度化してきた。

図4-4 民軍調整戦略の範囲

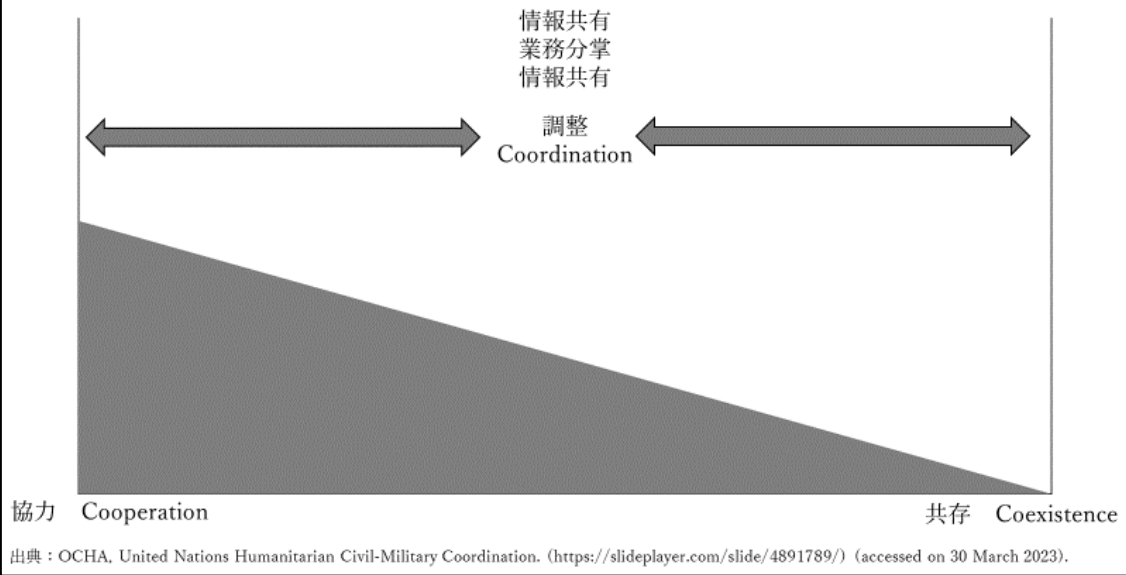


図4-5 軍の任務と適切な救援活動

軍の利用可能性と公平性 →

人道活動	軍の任務	平時	平和活動		戦闘
			平和維持	平和執行	
直接的支援		慎重に判断	慎重に判断	不適	不適
間接的支援		適	慎重に判断	慎重に判断	不適
インフラ支援		適	適	慎重に判断	慎重に判断

業務分掌の視認性の低下 ↓

出典：OCHA and DG ECHO(2008:19)の表を筆者が邦訳。

3. 国連の安全管理

2000年代前半まで、国連の安全管理体制は分権的で、「保安安全サービス (the Security

and Safety Service: SSS)」、「国連安全調整官室 (The Office of the United Nations Security Coordinator: UNSECOORD)」、そして DPKO 内の文民職員向けの安全管理部門が主に職員の安全管理を担ってきた⁸¹。国連の安全管理の歴史は 1948 年に設立された SSS にまでさかのぼれる。SSS はニューヨークの国連本部と世界の 7 つの国連施設に事務所をおき、各事務所が独立的に安全を管理してきた⁸²。しかし、1990 年代以降、多くの職員が紛争地域で事件に巻き込まれる事例が増加したことを受け、2001 年、総会は新たに常勤の安全調整官のポストを新設し、事務次長補レベルの職員を配置し、国連の安全管理システムを統括させることになった。また、UNSECOORD の職員の数も 10 数人程度から現地職員を含め 300 人程度まで増員するとともに、国連諸機関の安全管理を担当する上級管理職で構成される「機関間安全管理ネットワーク (Inter-Agency Security Management Network: IASMN)」を設立し、国連システム内の安全管理の調整機能を強化した。国連は職員の安全管理面でこのような改革を実行したものの、その機能を特定の機関に一元化することはなかった。

2003 年 8 月 19 日、イラクでデ・メロ国連事務総長特別代表をはじめとする職員 22 名が死亡した自爆テロは国連に新たな改革を迫ることになった。この自爆テロの後、国連は職員の安全保安に関する独立パネルを設置した。独立パネルは同事件の発生要因および同事件から得られた教訓をまとめた『アハティサーリ報告書』を提出した⁸³。同報告書は、このテロ事件の発生要因として、職員の安全規則違反、脆弱なリスクアセスメント機能、職員の安全対策を監査するしくみの不備、安全対策上の課題に関する国連各部局間の調整の不備などを指摘した (Ahtisaari Panel 2003:24)。そのうえで、ハイリスクな環境において職員の安全を確保するためには新たな安全戦略が必要であると勧告した (Ahtisaari Panel 2003:25)。

⁸¹ 国連の安全管理体制については以下の UNDSS のホームページに詳しい。

(<https://www.un.org/en/safety-and-security/history>). (Accessed 31 December 2022).

⁸² SSS は、ニューヨーク本部のほか、3 つの地域事務所 (ジュネーブ、ウィーン、ナイロビ)、および 4 つの地域委員会 (バンコク、ベイルート、アジスアベバ、サンチアゴ) に事務所を抱えていた。

⁸³ アハティサーリ元フィンランド大統領が同独立パネルの代表であった。

アハティサーリ報告書の勧告を受け、総会は、2004年12月23日、決議59/276を採択し、SSSとUNESECOORDを統合する形で国連安全保安局（The United Nations Department of Safety and Security: UNDSS）の設立を決定し、2005年1月1日にUNDSSが設立された（GA 2004b:XI-para.7）⁸⁴。

1) 国連の安全管理体制

国連職員の安全はUNDSSが中心となって管理しているが、国連の安全管理体制はどのように構成されているのであろうか。国連は職員および資産の安全を確保しながら、活動を継続できるようにするために、安全管理システム（United Nations Security Management System: UNSMS）を構築してきた。UNDSS設立後、その局長には安全保安担当事務次長が就任することになった。UNDSSの局長はIASMNの議長を兼務し、その運営および安全管理面における国連諸機関間の調整を担う。IASMNはグローバルレベルにおける安全管理政策の立案や評価を主導し、これらを「管理に関するハイレベル委員会（High Level Committee on Management: HLCM）」に諮問する。

一方、国レベルでは、安全管理チーム（the Security Management Team: SMT）が設立され、定期的に会合が開かれる。SMTは、議長の指定担当官（Designated Official: DO）⁸⁵を筆頭に、国連諸機関の現地代表、UNDSSから派遣される首席安全補佐官（Chief Security Advisers: CSA）および安全補佐官（Security Advisers: SA）などで構成される⁸⁶。SMTは、国連の安全管理ツールである「安全リスク管理（Security Risk Management: SRM）」に基づ

⁸⁴ DPKO内の文民職員向けの安全管理部門はUNDSSと分離されたまま活動を継続することになった。

⁸⁵ 通常、DOには事務総長によって任命されたその国の最高位の国連職員が就任する。DOはSMTの議長として、現地における国連の安全対策を統括する。また、国連の職員および資産の安全を保障するようホスト国政府に働きかける（UNDSS 2017:16）。

⁸⁶ CSAとSAはUNDSSから派遣される安全管理の専門家である。CSAとSAは安全保安担当事務次長によって任命され、DOやSMTに安全管理に関する助言を与える（UNDSS 2017:11-2）。

き、現地における安全管理上の課題を分析するとともに、DO に助言を与え、DO の意思決定を支援する⁸⁷。DO の決定は重要な意義を持つ。なぜならば、DO が承認した安全管理戦略は、現地における「活動上の安全の最低基準（Minimum Operating Security Standards: MOSS）」となり、その地域に派遣されている国連職員はそれを遵守する義務を負うことになるからである（UNDSS 2020:30）。このほか、SMT の会議に先立ち、CSA、SA、および国連諸機関の安全管理担当で構成される「安全確保セル（Security Cell）」と呼ばれる作業部会が開催される。安全確保セルは現地の安全管理戦略の策定において中心的な役割を果たし、その計画は SMT で審議されることになる。

このように、国連はグローバルレベルおよび国レベル双方で安全管理体制を整備してきた。

2) 安全段階システムと安全レベルシステム

1980 年代、国連は職員の安全対策のために「安全段階システム（Security Phase System: SPS）」を導入した。図 4-6 が示す通り、SPS は 5 段階で構成され、各安全段階で必要な安全対策が固定化されていた。すなわち、SPS において、各安全段階は MOSS に盛り込まれた安全対策と連動していた。しかし、SPS は政治的圧力や財政的課題などで恣意的に運用されることが多く、より客観的な尺度が求められていた。また、ハイリスクな地域において、人道上のニーズと安全対策のバランスをとるのが困難であるという指摘を受けていた（Stoddard et al. 2009:7）。そこで、2009 年、SPS と MOSS は分離されることになった。これに引き続き、2011 年 1 月 1 日には、SPS に代わり、「安全レベルシステム（Security Level System: SLS）」が新たに導入された。図 4-7 が示す通り、SLS は 6 段階で構成されている。

⁸⁷ 国連平和維持活動が展開されている国の場合、現地ミッションの部隊司令官や警察部門の責任者が SMT に構成員として加わる。（UNDSS 2017:12）。

SPS と異なり、SLS は客観的指標を用いて脅威スケールを決定する⁸⁸。また、安全レベルと安全対策が固定化されていないため、現場の人道上のニーズも踏まえ、柔軟に安全対策を検討できるようになった⁸⁹。

安全段階 (フェーズ)	脅威スケール
I	注意 Precautionary
II	行動制限 Restricted movement
III	不必要な職員とすべての家族の出国 Departure of non-essential staff and all dependants
IV	不必要な国際職員の配置転換 Relocation of all remaining no-vital international staff members
V	退避 Evacuation

出典： Stoddard et al. (2006:22)を参考に筆者が作成

⁸⁸ SLS は、武力紛争、テロ、犯罪、内乱、地震や洪水などの危険の5つの項目を点数化し、脅威スケールを決定する。

⁸⁹ 安全レベル1から5はDOが承認し、安全レベル6は安全保安担当事務次長が承認することになっている (ETC 2015)。

安全レベル	脅威スケール
1	軽微 Minimal
2	低い Low
3	中程度 Moderate
4	やや高い Substantial
5	高い High
6	非常に高い Extreme

出典：ETC(2015)を参考に筆者が作成

3) 安全リスク管理と「プログラムの重要性」の枠組

2004年、国連は職員、資産、活動の安全上のリスクを分析・管理するツールとして安全リスク管理 (SRM) 過程を立ち上げた。SRMは、国連の戦略目標に影響を与えうる脅威を特定する過程のことをいう。

図4-8の左側から中央部に示したように、リスクの深刻度は脅威が発生する可能性と脅威がもたらす影響の組み合わせで決まる。SRMではまず、現地情勢を分析し、現地で発生しているまたは発生する可能性のある脅威を特定する。また、現地で実施されている国連の活動を評価し、その脅威に対してどのような脆弱性を有しているのかを特定する。このように、現地に存在または潜在している脅威と国連の脆弱性の評価に基づき、リスクを明らかにする。

図4-8 国連の受け入れ可能なリスクモデル (Acceptable Risk Model)						残余リスク Residual Risk	プログラムの重要性 Programme Criticality Level
安全リスク管理過程 (Security Risk Management Process)							
影響 可能性	軽微 NEGLIGIBLE	軽度 MINOR	中程度 MODERATE	重度 SEVERE	致命的 CRITICAL		
非常に高い VERY LIKELY	低い Low	中程度 Medium	高い High	非常に高い Very High	許容できない Unacceptable	許容できない Unacceptable	N/A
高い LIKELY	低い Low	中程度 Medium	高い High	高い High	非常に高い Very High	非常に高い Very High	PC1 <ul style="list-style-type: none"> - 大規模な人命救助活動である - 事務総長に承認されている
中程度 MODERATELY LIKELY	低い Low	低い Low	中程度 Medium	高い High	高い High	高い High	PC2 <ul style="list-style-type: none"> - 2つの活動上の基準 - 国連の戦略上の成果への寄与 - 実行可能性
低い UNLIKELY	低い Low	低い Low	低い Low	中程度 Medium	中程度 Medium	中程度 Medium	PC3
非常に低い VERY UNLIKELY	低い Low	低い Low	低い Low	低い Low	低い Low	低い Low	PC4

出典：UNDSS(2020:14)の図1を筆者が邦訳

上記したリスク評価を踏まえ、SRM では「受容 (accept)」、「制御 (control)」、「回避 (avoid)」、「転嫁 (transfer)」という 4 つの戦略を活用してリスクを管理する (UNDSS 2017:64)。

SRM 過程における受容戦略とは、直面している脅威を受け入れ、それに追加的に対処しないことをいう。制御戦略とは、脅威に対する職員および資産の脆弱性を削減し、脅威が発生する可能性を低下させる「予防 (prevention)」と、脅威がもたらす影響を削減する「緩和 (mitigation)」という方法によってリスクを削減することである。制御戦略に分類される対策としては、情報共有、通信手段、建物の堅牢化、安全規則の変更などがあげられる。回避戦略とは、職員および資産を脅威から切り離すことをいう。具体的には、立入禁止区域の設定、職員の削減・退避、事務所の移転などがあげられる (UNDSS 2017:83-91)。転嫁戦略とは、事業の委託や保険への加入などを通じて、リスクを転嫁することをいう。

上記 4 つの戦略を実行したとしても、安全上のリスクが消えない (すなわち、残余リスクが存在する) 場合、図 4-8 の右側に示した、「プログラムの重要性 (Programme Criticality:

PC)」の枠組を踏まえ、受け入れ可能なリスクを決定する⁹⁰。PCの枠組において、国連が実施する活動の重要性に応じて、許容されるリスクが変わってくる。例えば、残余リスクが「非常に高い」場合でも、人命救助および事務総長の承認を受けた重要性の高い活動（PC1）は継続される。

SRMの4つの戦略のうち、「制御」、「回避」、「転嫁」は、GPR8でいう「防御」および「抑止」に相当するものである。それでは、SRM過程では、武装護衛はどのように取り扱われているのであろうか。『国連安全管理システム：安全政策マニュアル（*United Nations Security Management System: Security Policy Manual*）』によると、他の戦略と同様、武装護衛の使用もSRM過程にしたがって決定することになっている（UNDSS 2017:115）。すなわち、DOおよびSMTは武装護衛がもたらす負の影響を慎重に検討したうえで、安全保安担当事務次長に対し武装護衛の使用を要請し、承認を得ることになる（UNDSS 2017:115-6）。

武装護衛の使用に関する意思決定については、『人道援助のための武装護衛使用に関するIASCの非拘束指針（*IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoy*）』に準ずる⁹¹。同指針は、原則的に人道機関は武装護衛を使用すべきではないとし、例外的な状況において使用される最後の手段であるとしている。したがって、武装護衛の検討に入る前にその代替策の検討を求めている⁹²。そのうえで、以下の4つの基準をすべて満たした場合に限り、武装護衛の使用を検討する。

⁹⁰ PCは2011年10月に国連システム事務局長調整委員会（United Nations System Chief Executives Board for Coordination: CEB）に承認された枠組である。PCの評価の責任は現地のRCまたはSRSGにある（UNDSS 2020:13）。残余リスクの高い地域の場合、受け入れ可能なリスクを最終的に決定するのは安全保安担当事務次長である（UNDSS 2017:67）。

⁹¹ IASCは2001年の段階で既に『人道援助のための軍事・武装護衛の使用に関する非拘束指針』（*Non-Binding Guidelines on the Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*）を策定していた。2013年、IASCの構成機関、UNDSS、およびDPKOなどが協議し、2001年の指針に代わって採択されたのがこの非拘束指針である（IASC 2013:2）。

⁹² 非拘束指針では、受容、人道的交渉、遠隔管理、低露出（low profile）、援助活動の変更（例：現物給付から現金給付）、地区警備（area security）、活動の中断・撤退など、武装護衛の前に検討すべき安全対策が示されている（IASC 2013:5-7）。

表 4-6 武装護衛使用に関する基準

<p>1. 人道上のニーズとプログラムの重要性 (Humanitarian Need and Programme Criticality)</p> <p>人道援助の不足が許容できない苦痛をもたらさうるほど、人道上のニーズが高まっている。そして、武装護衛の使用がなければ、必要不可欠な要員と救援物資を輸送できない。</p>
<p>2. 正当な権威 (Responsible Authorities)</p> <p>武装護衛の使用がなければ、当局および現地の非国家主体は人道援助物資と職員の移動を許可する意思と能力を持たない。</p>
<p>3. 安全・保安 (Safety and Security)</p> <p>武装護衛は信頼に足る抑止力を持ち、人道援助職員の安全と受益者に支援を提供する能力を高めることができる。そして、その抑止力は人道援助職員と被災者の安全を損なわない。</p>
<p>4. 持続可能性 (Sustainability)</p> <p>武装護衛の使用は人道援助を展開する環境や安全で効果的な活動を展開する人道機関の中長期的な能力を不可逆的に阻害しない。人道機関は武装護衛の使用の潜在的結果を判断するために徹底した利害関係者分析を実施している。また、その潜在的結果が発生する可能性と負の影響を削減するために実行可能なすべての緩和措置をとっている。</p>

それでは SRM において、GPR8 でいう受容戦略はどのように取り扱われているのであろうか。『国連安全管理システム：安全政策マニュアル』には受容戦略に関する記述はない。だが、国連が受容戦略を軽視しているわけではない。OCHA は、非国家武装主体からの受容獲得に向けた交渉の手引きとして、『武装集団との人道的交渉：実践者のためのマニュアル』

ル (*Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners*)』を作成し、受容戦略の普及を主導している (OCHA 2006b)。また、『国連人道民軍調整フィールドの手引き (*UN CMCoord Field Handbook*)』は、利害関係者からの受容は人道アクセスおよび職員、受益者、援助物資の安全管理の前提であると位置づけている (OCHA 2018:9,17,23,27,155)。UNDSS が作成した『指定担当官および安全管理チームのための手引き (*DO and SMT Handbook: A Guide for Designated Officials for Security and Security Management Teams*)』においても、国連人道機関は情勢分析、脅威評価、安全リスク評価の過程で現地住民、紛争当事者、およびその他の利害関係者の受容度を考慮するとともに、受容獲得のためにこれらの主体と定期的に会合することを推奨している (UNDSS 2020:32)。また、組織面でも、「人道アクセス担当官 (humanitarian access officer)」(OCHA 2018:155) および CMCoord 担当官 (OCHA 2018:157) のポストを設置し、現地の利害関係者からの受容獲得にあたらせている。

このように、SRM および PC の枠組を活用することで、国連は安全対策に係る費用と便益を衡量したうえで、適切な援助戦略と安全戦略を実行できるしくみを整備してきた。

4. 国連人道機関の人道アクセス戦略の特徴

1991 年以降、国連は人道援助改革を推進し、CAP やクラスター制度などを確立し、人道部門内の調整機能を強化し、その効率性を高めてきた。また、国連人道機関は人道危機において国連ミッションおよび外国軍と接触する機会が増えたため、人道主義の原則を擁護するために CMCoord を制度化してきた。図 4-4 および 4-5 で示したように、治安部門との関係性は個々の情勢に適したものを選択するよう求められている。また、民軍防衛資産の活用も最後の手段とされている。このように、治安部門との接触が求められる環境にある中、国連人道機関は援助が軍事化・政治化しないよう民軍調整の指針を明確にしてきた。

一方、UNDSS の設立により、国連システムにおける安全管理体制は組織面だけでなく戦略面でも強化された。UNDSS は国連安全管理システム (UNSMS) を強化するために、安全管理に関する指針の策定、安全管理システムの監視、国連システム内の安全管理面での統合的調整などの面で重要な役割を果たしてきた。特に、安全管理に関する指針の策定において、UNDSS は、安全リスク管理の過程で現地の人道上のニーズが置き去りにされ、過度に危機回避的にならないようにするために、「プログラムの重要性 (PC)」の枠組を策定した。このように、UNDSS の主導のもと、国連は安全管理戦略において人道上のニーズに配慮した人道アクセス戦略をとるようになっている。

しかし、このような人道援助の軍事化・政治化を抑えようという取り組みは、前章で取り上げた統合アプローチの影響で十分に機能せず、国連人道機関は防御・抑止に軸をおいた「強化されたアプローチ」をとる場合がある。次章では、ソマリアにおける人道援助を事例に、ICRC および国連人道機関の人道アクセス戦略の妥当性と限界を検証する。

第5章 ソマリアにおける国連およびICRCの人道援助活動

本章では、ソマリアにおける人道援助活動を事例に、受容ベースアプローチと強化されたアプローチの妥当性と限界について検証する。第1節では歴史的な観点からソマリアの政治情勢と国際社会の対応を概観する。第2節ではソマリアにおける人道危機が干ばつや洪水などの災害だけでなく、武力紛争、人道援助の妨害など、複合的な要因で発展してきたことを明らかにする。その上で、第3節では国連人道機関およびICRCの人道援助を概観する。第4節では、上記2つのアプローチの視点から国連人道機関とICRCの人道アクセス戦略の妥当性と限界を分析する。国連人道機関については、統合アプローチの影響により国連ミッションの政治部門およびソマリアに駐留するアフリカ連合ソマリアミッション（African Union Mission in Somalia: AMISOM）との区別があいまいになり、結果的に現地武装主体の間でその中立性に対する不信が高まったことにより、防御および抑止に軸をおいた「強化されたアプローチ」に依存することになったことを確認する。また、「強化されたアプローチ」が国連人道機関のアクセスの改善につながっているわけではないことを明らかにする。一方、ICRCについては、人道主義の原則の遵守を前提とした「受容ベースアプローチ」により、一定の人道アクセスを確保できたものの、その機能には限界があることを明らかにする。また、国際的なテロ対策は、両者の人道アクセス戦略に制約を課したが、財政面で特定国への依存度が高く、付帯条件が課された資金に依存する割合の高い国連人道機関の方がより大きな影響を受けたことを明らかにする。

第1節 ソマリアにおける武力紛争と国際社会による軍事的・政治的対応⁹³

⁹³ 本節は、新沼（2018；2019）を一部加筆・修正したものである。

本節では、1990年代から現在にいたるまでのソマリアの内戦と国際社会による軍事的・政治的介入について概観する。

1. 暫定国民政府期（2000年～2004年）

ソマリアは1960年に建国されたが、クラン間の対立が絶え間なく続き、これまで国連を中心とした国際社会は同国に軍事、政治、経済、人道などの各分野の介入を行ってきた。1990年代前半、内戦の激化に直面し、国連は平和維持部隊を派遣したが、現地武装主体と対立し、クラン間の和解や武装解除などの当初の目的を達成することなく、1995年3月に撤退した⁹⁴。これにともない、国際社会のソマリアへの関心も急速に低下した。

第2次ソマリア活動（UNOSOM II）の撤退後、国連は「維持する平和がない」ソマリアに軍事的関与を控えてきたが、政治プロセスへの関与は継続してきた。1995年4月15日、国連は特別政治ミッション（SPM）として国連ソマリア事務所（United Nations Political Office for Somalia: UNPOS）を設立し、クラン間の和平と国家建設を推進してきた。国連はジブチとともにアルタ和平会議を主導し、2000年8月、ソマリアに暫定国民政府（Transitional National Government: TNG）が樹立された。ソマリアには多くのクランが暮らしているが、TNGの主要メンバーは「モガディシュ・グループ」と呼ばれるモガディシュを基盤とするハウィア系サブ・クランのハバルゲディル出身者で構成され、アラブ諸国との関係を優先する親イスラム勢力という特徴を有していた（ICG 2008:1）。一方、TNGの

⁹⁴ 国連は1992年4月に停戦監視を主要目的に第1次ソマリア活動（United Nations Operation in Somalia I: UNOSOM I）、さらに同年12月には人道援助活動の安全な環境を確保するために米国主導の統一タスクフォース（Unified Task Force: UNITAF）の派遣が承認され、同国の治安は一時的に回復した。1993年3月にはUNOSOM Iの後継として、第2次ソマリア活動（United Nations Operation in Somalia II: UNOSOM II）を設立し、クラン間の和解、武装解除、警察の再建など、軍事・政治部門も含めた幅広いマンドートを付与したが、現地武装主体の対立が激化し、パキスタン兵24人が殺害された。最終的に、UNOSOM IIは1995年3月に撤退することになる。

対抗勢力となったのは、ダロッド系のアブドゥラヒ・ユースフ (Cabdullaahi Yuusuf) が率いるソマリ和解復興評議会 (SRRC) である。SRRC は TNG の急進的なイスラム主義に反発し、エチオピアと米国からの支援を受けて、TNG と武力衝突を繰り返した。結果的に、TNG は国内和平に大きな成果を上げられず、2003 年に終了した。

2. 暫定連邦政府期 (2004 年～2012 年)

TNG の機能不全を受け、政府間開発機構 (Intergovernmental Authority on Development: IGAD) ⁹⁵の主導のもと、新政府樹立に向けた取り組みが始まった。2004 年 2 月に暫定連邦憲章が採択され、同年 8 月に暫定連邦議会が設立され、同年 10 月に SRRC のリーダーのアブドゥラヒ・ユースフが大統領に選出された。そして、2005 年 1 月に暫定連邦政府 (Transitional Federal Government: TFG) が正式に樹立された。しかしこの政府はケニアのナイロビを拠点とし、その主要メンバーもソマリア国内の紛争に関わる勢力ではなく、親エチオピアの人物で占められていた (遠藤 2015:73-4)。また、暫定連邦議会選挙では多くの買収行為が行われたため、腐敗した議会が選出した大統領が率いる TFG をソマリア国民は正統政府とみなさなかった (Lewis 2008:83-4)。2005 年に入ると、TFG は拠点をソマリア国内のジョハールおよびバイドアに移したが、モガディシュを支配するハウィア系のサブ・クランを代表していなかったため、モガディシュには近づけなかった。

TFG が樹立された時期、モガディシュを中心に中南部で中心的な勢力に台頭していたのが、イスラム法廷連合 (Union of Islamic Courts: UIC) である。UIC はクランを横断する組織で、司法、警察、財務などの統治機構を有し、中南部の治安の回復を実現していた。しかし、近隣諸国や米国は UIC の台頭に警戒感を示した。エチオピアは、UIC の中には同国で

⁹⁵ ソマリア、ジブチ、エリトリア、ケニア、スーダン、エチオピア、ウガンダの東アフリカ諸国で構成されている地域機構である。干ばつ、食糧安全保障、貿易、紛争などの課題に取り組んでいる。

爆弾テロを実行した者がいると非難した。また UIC がエリトリアと友好関係にあったため、エチオピアは UIC に対し強い敵対心を抱いていた。最終的に、UIC が TFG の拠点であるバイドアを制圧する恐れがあったため、TFG は、エチオピアと米国の支援の下、2006 年 12 月に攻勢を仕掛け、2007 年 1 月 7 日に首都モガディシュを制圧した。(Lewis 2008:88-9)。これにより、UIC は解体されることになった。だが、モガディシュの制圧とその後の戦闘において、TFG は反政府勢力が潜伏しているとみられる一般住民居住地域に激しい砲撃を加え、多くの一般住民が巻き添えになるとともに、約 50 万人にのぼる人びとが国内避難民となった (Lewis 2008:89-90)。こうした TFG による攻撃は、ソマリア中南部の情勢の不安定化を助長するとともに、エチオピア軍の駐留の長期化を招いた。そして、住民の間でエチオピア軍およびその支援を受ける TFG に対する反発が高まり、新たなイスラム勢力の台頭につながった (遠藤 2015:78)。

UIC 解体後、新たなイスラム勢力としてアルシャバーブが台頭した。UIC と同様、アルシャバーブもクラン横断的な組織で、イスラム法 (シャリーア) に基づく統治を志向していた。アルシャバーブは、エチオピア軍の駐留にともなう現地住民の反エチオピア感情に乗り、その支持を拡大させ、進駐していたエチオピア軍やアフリカ連合ソマリアミッション (African Union Mission in Somalia: AMISOM) に対する攻撃を活発化させ、2008 年にはソマリア南部のほぼ全域とモガディシュの一部を掌握した。特に 2009 年 1 月のエチオピア軍撤退から 2010 年にかけて、アルシャバーブの勢力は最高潮に達した。また、アルシャバーブは国内だけでなく、周辺諸国でもたびたびテロを実行し、地域の安全保障に脅威を与えた。例えば、AMISOM に部隊を供与しているウガンダへの報復として、2010 年 7 月 11 日、ウガンダの首都カンバラで発生した自爆テロでは 74 人が死亡した⁹⁶。アルシャバーブは UIC 以上に統治機構の整備に傾注した。例えば、防衛省、諜報省、宗教担当省、内務省など

⁹⁶ この他、2013 年 9 月 21 日から 24 日にかけて、ケニアの首都ナイロビのウェストゲートショッピングセンターで発生したテロでは 67 人が死亡し、200 人以上が負傷した。

を設置し、支配地域を統治している（遠藤 2015:177-9）。それだけでなく、支配地域における人道援助を管理するために、外務省（Office for Supervising the Affairs of Foreign Agencies: OSAFA）に、「人道調整事務所（Humanitarian Coordination Office: HCO）を設置している（Jackson and Aynte 2013:14）。

TFG とアルシャバーブの対立の先鋭化は、UNOSOM II が撤退した 1995 年以降で最も深刻な人道危機をソマリア中南部にもたらし、再び国際社会によるソマリアへの介入は活発化した。アフリカ連合（African Union: AU）および国連安保理もソマリア国内の治安の悪化に対する措置を検討し始めた。2007 年 1 月 19 日、AU の平和・安全保障理事会は、ソマリアの安定化に寄与するために AMISOM を派遣するとの声明を出した。安保理はこの AU の決定に留意し、同年 2 月 20 日、決議 1744 を採択し、AMISOM に対し、紛争当事者間の対話と和解の促進、TFG の関係機関の保護、国家安全保障安定化プログラム（NSSP）の推進の支援、人道援助に必要な安全の確保などの目的のために「必要なあらゆる措置」を採る権限を付与した（SC 2007:para.4）。2009 年 7 月 9 日には、決議 1863 に基づき国連アフリカ連合ソマリアミッション支援事務所（United Nation Support Office for AMISOM: UNSOA）⁹⁷を設立し、AMISOM のロジスティック面の支援を始めている（SC 2009b:para.10; UNSOA 2015）。さらに、2012 年 2 月 22 日に採択された決議 2036 では、TFG に対抗するアルシャバーブやその他の勢力の脅威を軽減するために「必要なあらゆる手段」を採る権限を AMISOM に付与している（SC 2012a:para.1）。2007 年 3 月当初の AMISOM の兵力は約 1,650 人であったが、2013 年初頭には約 18,000 人にまで増員された。そして、この部隊の訓練および装備の充実を図るために、米国は約 6 億 5,000 万ドルの資金を拠出している（Burgess 2013:312）。

米国はテロ対策の側面で介入を活発化させる。2008 年 3 月 18 日、米国国務省はアルシ

⁹⁷ 現在は国連ソマリア支援事務所（United Nations Support Office in Somalia: UNSOS）が UNSOA の事業を承継している。

シャバーブの幹部の多くがアフガニスタンにおいてアルカイダの軍事訓練を受けていることを理由に「海外テロ組織(Foreign Terrorist Organizations: FTO)に指定し、同年5月1日にはリーダーのアダン・ハシ・アイロ (Aden Hashi Ayro) を殺害している。その後も、米軍はたびたび、アルシャバーブのメンバーに対し無人攻撃機を含めた空爆を実行しており、2014年9月には当時のリーダーのゴダネ (Ahmed Abdi Godane) を殺害している (The White House 2014)。

2011年7月に始まる干ばつの影響で多くのソマリア人が隣国のケニア領内に避難したことにより、ケニア国内の情勢の悪化が懸念されていた。ケニア東部のダダーブ難民キャンプでは、アルシャバーブとつながりのある武装勢力による援助関係者への襲撃も発生した (The Guardian 2011)。こうした状況を受け、ケニアは、2011年10月16日、アルシャバーブの掃討を目的とした「リンダ・ンチ (Linda Nchi) 作戦」を実行し、ソマリア南部に侵攻した。ソマリアに侵攻したケニア軍は、翌2012年2月に AMISOM に統合されることになった。

AMISOM や周辺国による軍事介入により、2010年後半以降、アルシャバーブの勢力は後退局面に入る。2007年1月に TFG がモガディシュを奪還した後、アルシャバーブは自爆テロやゲリラ戦によって、2007年から2008年にかけて中南部ソマリアで支配地域を拡大し、キスマヨ、メルカ、バラワなどの南部主要港湾都市を掌握した。そして、2008年終わりにはエチオピアとの国境に近いバイドアも攻略し、エチオピア軍を撤退に追い込んだ (USCIRF 2009)。2009年1月のエチオピア軍の撤退以降、アルシャバーブは TFG および AMISOM への攻勢をさら強めた。しかし、2010年8月に始まったモガディシュをめぐる戦闘において、既に約8,000人にまで兵力が増強された AMISOM にモガディシュ攻略を阻まれ、翌2011年8月に撤退を余儀なくされた。このモガディシュをめぐる攻防により、アルシャバーブは多くの戦闘員を失った (Hansen 2013:102)。その後も、2012年2月には、エチオピア軍による再侵攻によりバイドアから撤退したほか、同年8月には、AMISOM の

攻勢によりメルカ、同年9月には、ケニア軍の攻勢によりキスマヨからも撤退した。

一方、ソマリア国内では紛争当事者間の和平に向けた調停も進められた。2007年9月にSRSGに就任したアハメドゥ・ウルド・アブダラ (Ahmedou Ould-Abdallah) は、2008年5月から11月にかけて、ジブチ和平プロセスを主導し、欧米諸国もそれを支援した。この和平プロセスは、イスラム系反政府勢力のソマリア再解放同盟(ARS)との権力分有を図り、安定的な政権を樹立するとともに、イスラム系急進派を衰退させることを目的としていた。しかし、ARSは穏健派から急進派まで幅広い勢力を寄せ集めた同盟だったため、この和平交渉の過程でARSは分裂した。最終的にTFGとARSの穏健派の間で権力分有に関する協定が結ばれたが、この協定にARSの急進派とアルシャバーブが排除されたことにより、その協定は当初から実効性を失っていた (ICG 2008:24)。既にこの段階でUNPOSはアルシャバーブと対立するTFGを政治的に支援する役割を果たすようになり、アルシャバーブはUNPOSを敵視した。

上記した国連およびジブチによる仲介にもかかわらず、TFGの内部抗争は続いた。ジブチ和平プロセスで合意に達した権力分有は、新たな連邦議会の議席数を275から550に増やし、そのうち200をARF、75を市民社会のグループやディアスポラに配分するというものであった。しかし、この合意に対し、ユースフ大統領は大統領の権限を弱める試みであると非難した (ICG 2008:24)。その後も内部抗争が絶えず、ユースフ大統領は2008年12月に辞任に追い込まれた。その後、ARSの穏健派でハウィア系のシェイク・シャリフ (Sheekh Shariif) が新たに大統領に就任したものの、国内の治安の回復や2011年から2012年にかけて発生した干ばつに続く飢饉に有効に対処できなかった。

当初、TFGは2009年までにその任務を終える予定であったが、2011年6月9日のカンパラ合意において、その任務が2012年8月20日まで延期されていた。カンパラ合意で示された日程に従い、8月20日、連邦議会が設立され、同年9月10日にはハウィア系のハッサン・シェイク・モハムド (Xasan Sheekh Maxamuud) を大統領に選出した。そして、同年

10月6日には、ダロッド系のアブディ・ファラ・シルドン（Cabdi Faarax Shirdoon）が首相に任命され、同年11月13日、正式に内閣が発足した。バーレ政権崩壊から21年目にしてはじめて、国際的に承認された連邦政府（the Federal Government of Somalia: FGS）がソマリアに樹立された。

3. ソマリア連邦政府期（2012年以降）

発足したFGSは、国家建設に向けた取り組みを本格的に始動した。FGSは、安定化、平和構築および和解、経済復興、協調的国際関係、国民へのサービスの提供、国家の統一の6つで構成される『6つの政策の柱（*The Six Pillar Policy*）』を策定したほか（SC 2013a:para.4）、AMISOMによって解放された地域の行政機構を確立するための計画も策定した（UN 2013a:para.6）。

しかし、新政府樹立後の国家建設の道程は当初から険しいものであった。既にFGS樹立に向けた準備段階から、憲法草案の条文および連邦議会の規模や議席の配分をめぐって対立が表面化し、SRSFによる仲介が必要であった（UN 2013a:para.17）。また、治安面でも、FGSの統治はモガディシュに限られた脆弱なものであった。アルシャバーブはAMISOMの攻勢によって主要拠点を失ったものの、依然としてソマリア中南部の多くの地域を支配し、モガディシュ市内でも頻繁に攻撃を続けていた。また、FGSの部隊による一般住民に対する虐待行為も続いており、FGSの正統性を損なう恐れもあった（UN 2013a:para.11）。こうした状況から、新政府樹立後も、国連は政治的関与を継続する必要性があった。

1) 事務総長報告書（S/2013/69）

新たにFGSが樹立されたことにより、国連はソマリアへの政治的な関与について再検討

を始めた。2012年9月18日、安保理は決議2067を採択し、事務総長に対し、ソマリアにおける国連システムのさらなる統合化に向けた評価を実施するとともに、UNPOSの後継となる新たなミッションの選択肢を提示するよう求めた（SC 2012b:para.21）。

決議2067に基づき、2013年1月31日、事務総長は事務総長報告書（S/2013/69）を安保理に提出した。同報告書は新たなSPMの組織について、(a) AUと国連共同の平和支援活動、(b) 完全に統合化された国連平和構築ミッション、(c) 国連支援ミッション、(d) UNSOAとは明確に分離された国連平和構築ミッションの4つの選択肢を提示した（UN 2013b:para.75）。

第1選択肢の「AUと国連共同の平和支援活動」は、AUが主に軍事・警察等の治安部門、国連が政治やロジスティックなどの民生部門を担うもので、財政とロジスティック面の支援を求めるAUの意向に沿った選択肢であった。しかしアルシャバーブに対し軍事作戦を展開するAMISOMと国連の政治部門が一体化することにより、政治的不偏性が担保できず、結果的に人道スペースが損なわれる可能性があるため、同報告書はこの選択肢を推奨していない。

第2選択肢の「完全に統合化された国連平和構築ミッション」では、国連の政治、人道、開発の各部門がAMISOMと緊密に連携することを想定している。この選択肢は、国連の窓口を1つに統合し一貫性のある活動を求めるソマリア大統領の意向に沿った選択肢であった。しかし、第1選択肢と同様、この選択肢も人道スペースを損なうとの理由から、同報告書はこの選択肢を推奨していない。

第3選択肢の「国連支援ミッション」は、新たなSPMは政治部門と平和構築の支援にあたるとともに、AMISOMへのロジスティック面の支援については、新たにミッション支援担当のDSRSGを任命するとしている。これは、それまでのUNSOAの機能をミッションに統合することを意味する。また、UNCTについては組織的に分離するとしている。一方、DSRSG/RC/HCの任命などの組織的統合は、政治、治安、人道の各部門の情勢変化に応じ

検討していくとし、即時の組織的統合は想定されていない。この選択肢では政治部門と人道部門の明確な区別が担保されるため、同報告書はこの選択肢を推奨している。

第4 選択肢の「UNSOA とは明確に分離された国連平和構築ミッション」は、新たな SPM において、政治、人道、開発の各部門の連携を図る一方、ロジスティック面の支援についてはミッションの外におくというものである。これは国連の窓口の統合を主張するソマリア大統領の意向に沿うものであるとともに、独立したロジスティック支援を可能にする。しかし、ロジスティック支援がミッションの外に置かれるということは、SRSG の指揮外に置かれることを意味するため、現場のニーズに合わない支援が実施される可能性があるため、同報告書はこの選択肢を推奨していない。

2) 安保理の承認

事務総長報告書を受け、安保理は 2013 年 3 月 6 日に全会一致で決議 2093 を採択した。同決議では、UNPOS の後継となる新たな SPM の設置を承認するとともに、事務総長報告書で提示された第 3 選択肢に沿う形で UNPOS の後継のミッションと UNSOA の統合を決定している (SC 2013c:paras.18, 20)。また、安保理はさらに踏み込んで、2014 年 1 月までに DSRSG/RC/HC の任命とともに (SC 2013c:para.21)、技術評価チーム (TAM) の派遣を要請している⁹⁸。

これに引き続き、同年 5 月 2 日に採択された決議 2102 では、国連ソマリア支援ミッション (United Nations Assistance Mission in Somalia: UNSOM) の設立が承認され、マンデートとして連邦政府の和平・和解プロセスの支援、SSR や法の支配などの平和構築および国家

⁹⁸ 2013 年 3 月 17 日から 29 日の期間、DPA 主導で技術評価が行われている。2013 年 4 月 19 日、TAM による評価に基づき安保理議長に提出された事務総長の書簡では、平和構築支援およびミッションとの相乗効果を実現するために、DSRSG/RC/HC が UNCT との調整にあたることを想定されている (SC 2013d:para.26)。

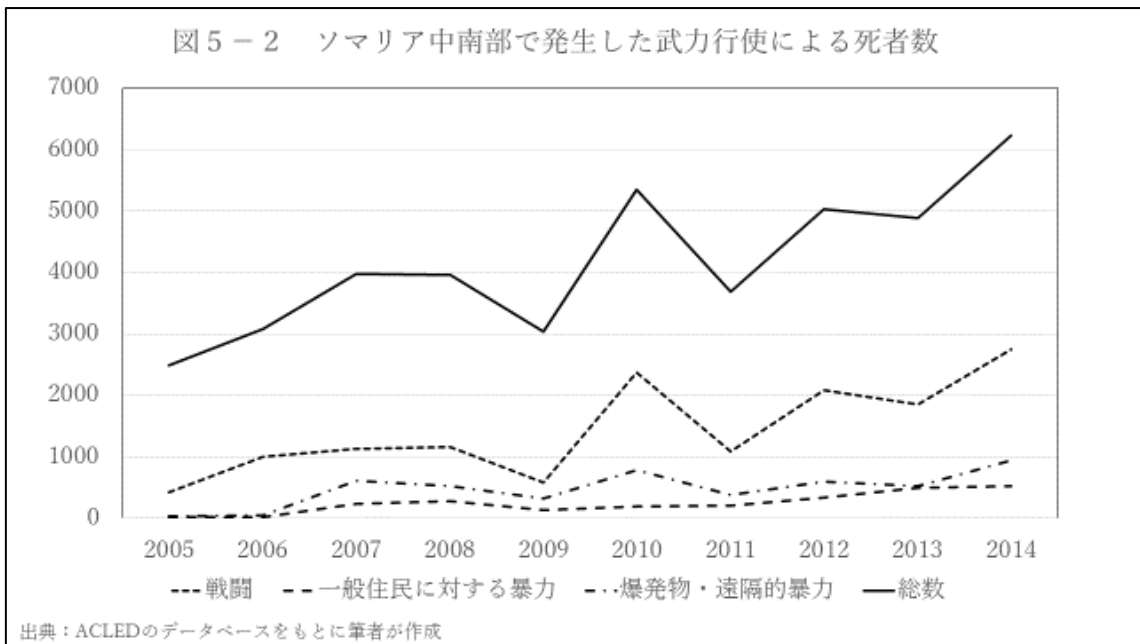
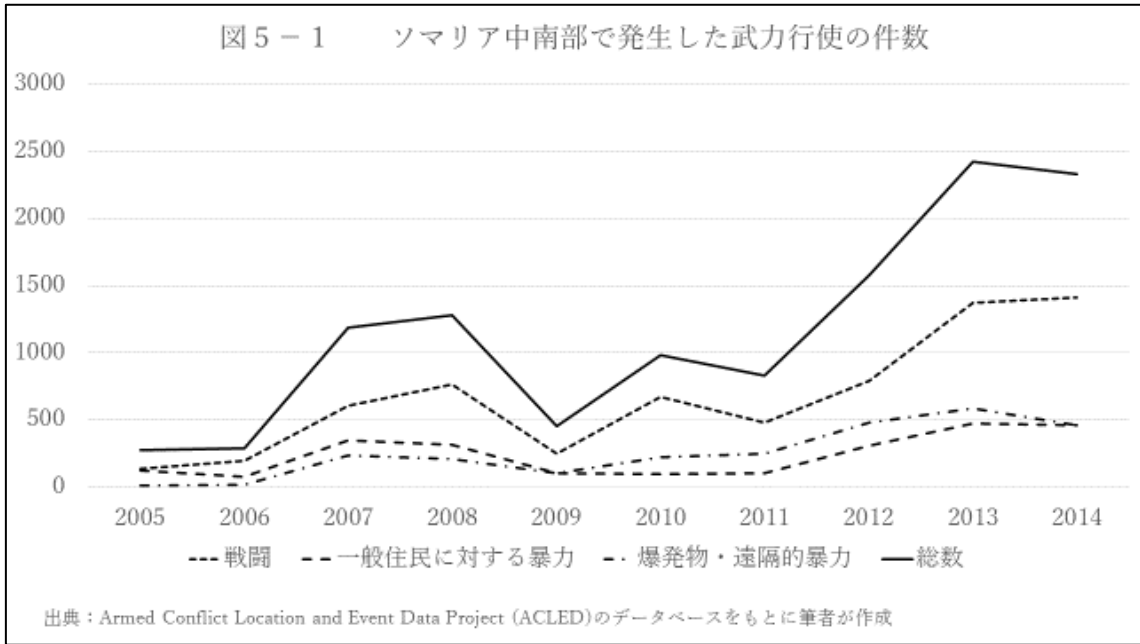
建設に係る政策提言、人権の保障に向けた連邦政府の能力構築などが付与されている（UN 2013d:para.2）。そして、同年6月3日、UNSOM が正式に発足した。

第2節 ソマリアにおける人道危機

本節では、2006年以降の戦闘の激化および2011年から2012年にかけての飢饉によってもたらされた人道危機を概観する。

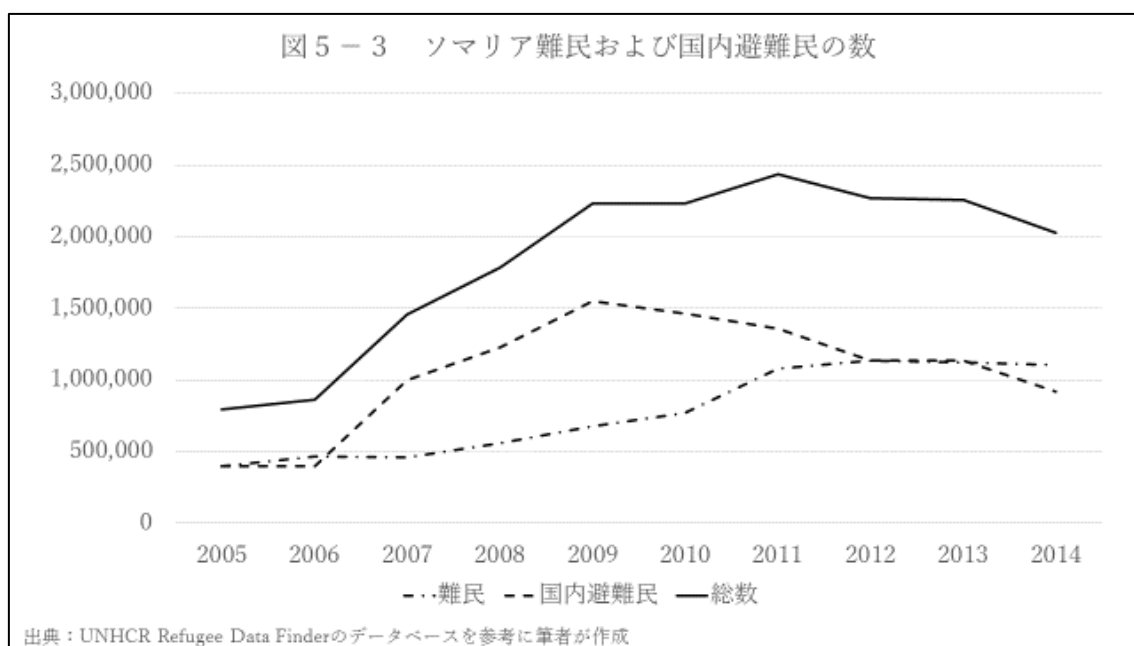
ソマリア中南部における人道危機は武力紛争による影響が大きい。図5-1が示すように、戦闘、一般住民に対する暴力、および爆発物・遠隔的暴力などの武力行使⁹⁹の件数は、TFGおよびエチオピア軍が首都モガディシユ奪還に向けて戦闘を開始して間もない2007年から増加し始め、エチオピア軍が撤退した2009年に一旦減少した。しかし、2010年以降、増減の波はあるものの、経年で暴力件数は再び増加傾向を示している。また、図5-2が示すように、一般住民の死者数も武力行使の件数と類似する波形を示している。

⁹⁹ Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED)は、戦闘、一般住民に対する暴力、および爆発物・遠隔的暴力のほか、政治的混乱の前兆となる平和的な抗議行動などを「政治的暴力（Political Violence）」と呼んでいる。しかし、ここでは主に前者3つに焦点をあてるため、「武力行使」という用語を使用する。



一方、戦闘の激化は多くの難民と国内避難民を発生させた。2005年時点で、ソマリア難民および国内避難民の数はそれぞれ約40万人であったが、2007年以降、急増している。2006年から2007年にかけて、国内避難民の数は約40万人から約100万人に増加してい

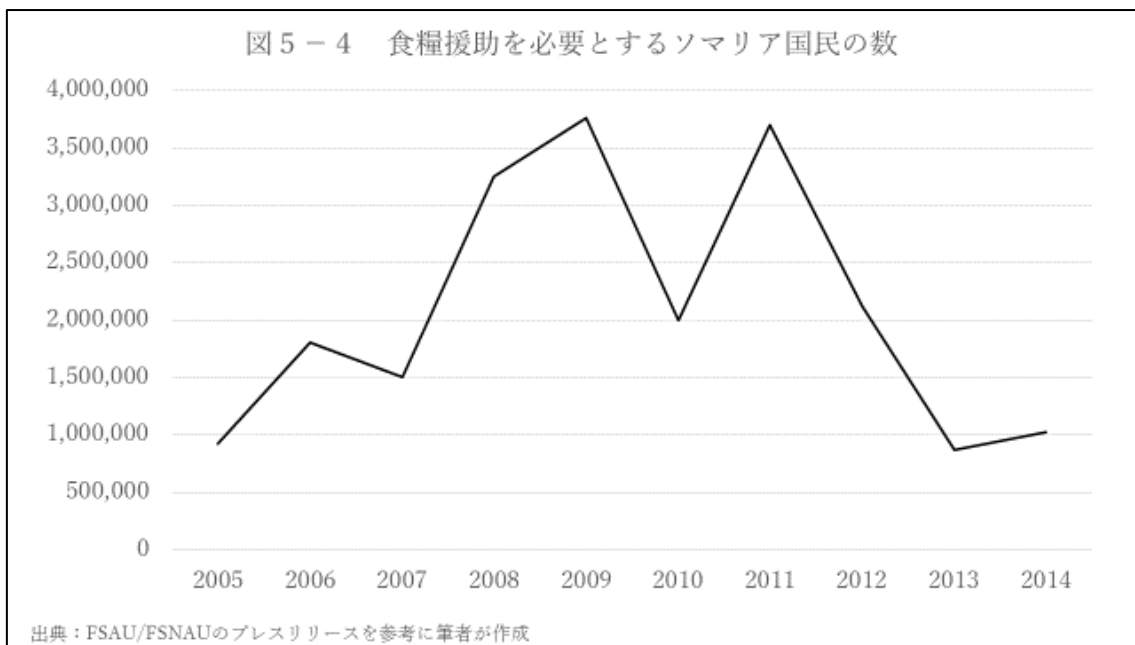
る。この1年で増加した約60万人のうち約40万人は、TFGおよびエチオピア軍によるモガディシユ掌握とその後の戦闘から逃れたモガディシユ市民である¹⁰⁰。そして、2011年には、深刻な干ばつの発生も重なり、難民は約108万人、国内避難民は約136万人にまで増加し、その後も高止まりが続いている（図5-3）。



戦闘の激化、干ばつ、洪水などの自然災害は食糧援助を必要とする人びとの数も増加させた。ソマリアが位置するアフリカの角と呼ばれる地域は慢性的な干ばつに見舞われてきた地域で、図5-4が示す通り、2005年の段階で、ソマリア全土で食糧援助を必要とする人びとの数は約92万人に上っていた。その後、その数は急増し、2009年には約376万人に上った。2010年、一旦減少に転じたものの、2010年後半から過去数十年で最も深刻な干ばつが発生した。この干ばつにより大規模な飢饉が発生したことから、2011年7月20日から2012年2月3日まで、国連はソマリア南部に飢饉宣言を出した。そして、食糧援助を必

¹⁰⁰ TFGおよびエチオピア軍によるモガディシユ掌握後の2007年2月1日から5月4日までの約3か月間に約394,000人のモガディシユ市民が避難した。

要とする人々の数は2011年には再び約370万人にまで増加した。このうち、280万人はソマリア南部の人びとで（FSNAU 2011）、その多くは食糧援助にアクセスできない状況にあった¹⁰¹。また、ソマリア全土で栄養不良の子どもの数は45万人に上り、このうち30万人はソマリア南部の子どもたちであった。この飢饉により、2010年10月から2012年4月までの間に、約26万人の人びとが死亡した。同程度の干ばつが発生したにもかかわらず、飢饉にいたらなかったケニア北部やエチオピア西部と異なり、中南部ソマリアだけ飢饉が発生したのは、内戦による多数の避難民の発生、農業の破たん、武装勢力による人道援助活動の妨害、米国からの援助の減少などが原因であると指摘されている（Menkhaus 2014:122）。このように、治安情勢の悪化は避難民の増加と人道アクセスの制限を助長した。



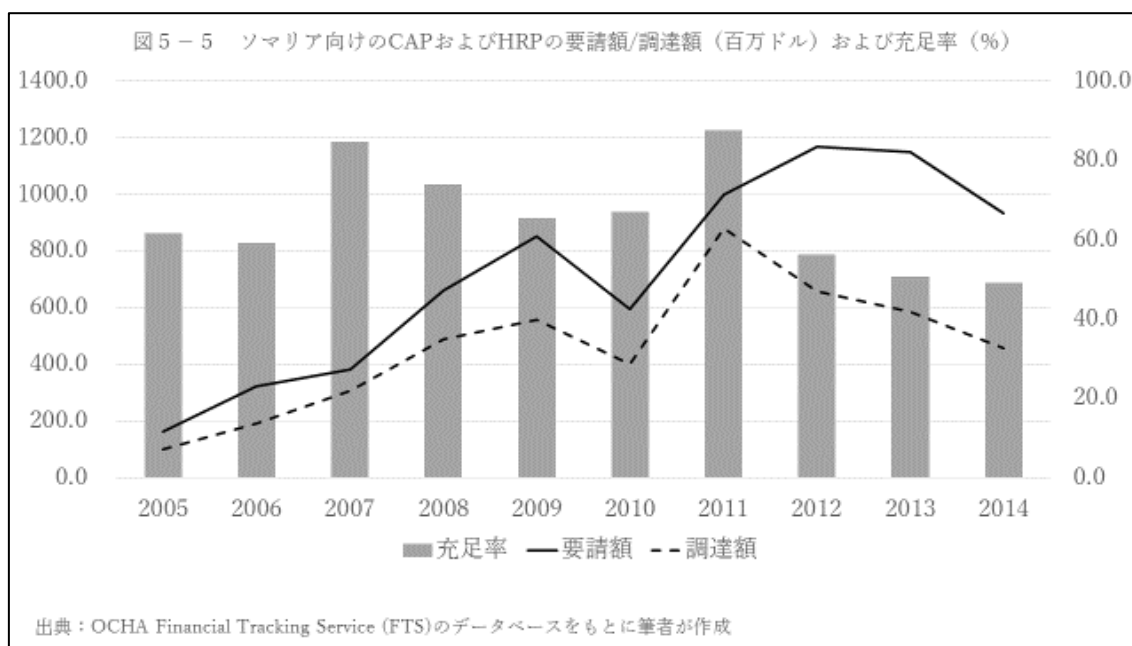
第3節 ソマリアにおける人道援助

¹⁰¹ OCHAによると、ソマリア全土で約400万人が食糧援助を必要としていたが、そのうち人道機関がアクセスできたのは約220万人であったとされる（OCHA 2011b）。ソマリアにおいて人道アクセスが阻害されているのは主に中南部であるため、アクセスできなかった180万人の多くは中南部の被災者だったと推測される。

本節では2000年代後半以降のソマリアにおける国連およびICRCによる人道援助を考察する。

1. 国連による人道援助

国連はソマリアにおいて、どのように人道援助を展開してきたのであろうか。活動資金は人道援助への関与を図る代表的な指標である。図5-5はソマリアのCAPおよび人道対応計画（Humanitarian Response Plan: HRP）に示された要求額、調達額、充足率を示している。この図を見ると、2005年から2009年にかけて、調達額は増加しているが、2010年になると減少している。これは、後述するように、各国のテロ対策が影響している。2011年になると、再び増加しているが、これは国連が飢饉宣言を発令した時期と一致する。2012年以降、調達額は減少している。また充足率も2008年から低下し、2009年と2010年に底を迎えている。



それでは、個別の国連人道機関の予算はどうであろうか。図5-6、図5-7、図5-8が示す通り、WFP、UNHCR、UNICEFの事業費の推移はHRPで示された調達額の推移と類似し、2005年から2008年または2009年までは増加傾向だったが、2010年にかけて減少している。また、充足率も2009年から2010年に底を迎えている。

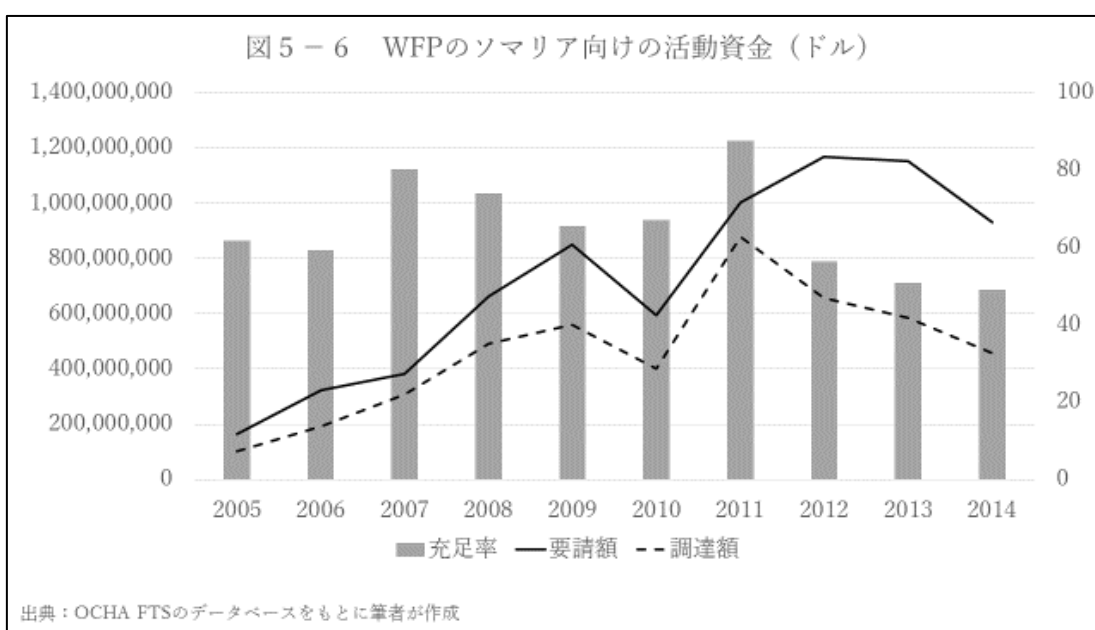
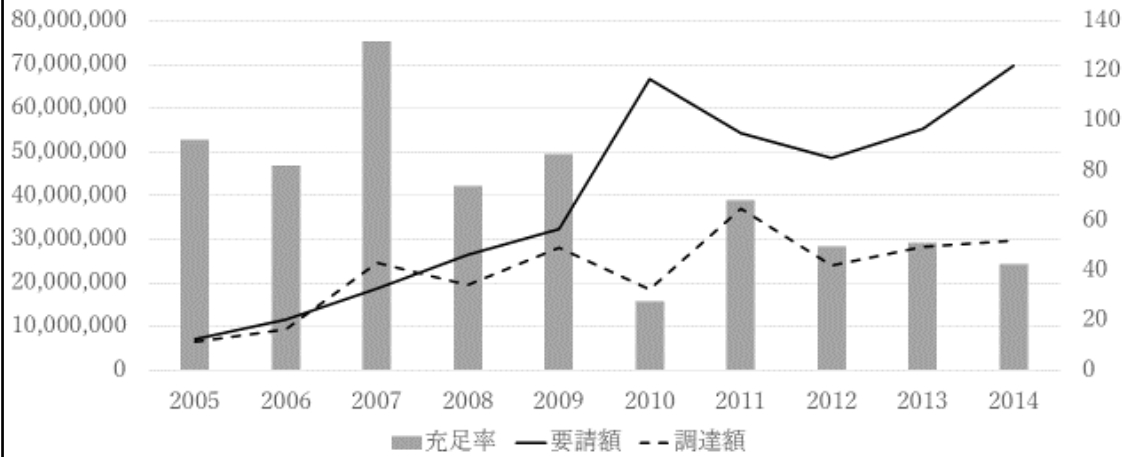
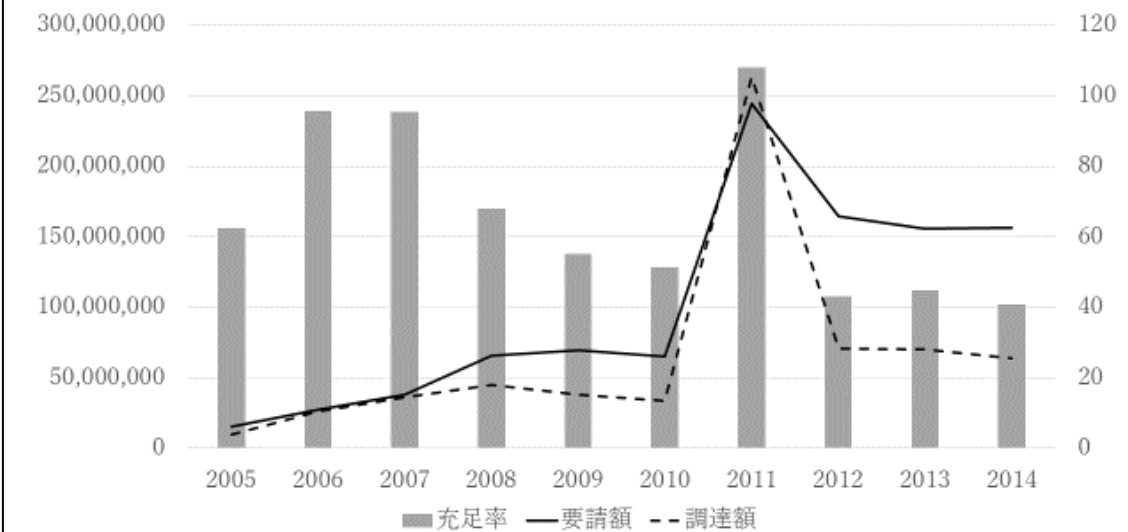


図5-7 UNHCRのソマリア向けの活動資金（要請額/調達額）（ドル）（左軸）および充足率（%）（右軸）



出典：OCHA FTSのデータベースをもとに筆者が作成

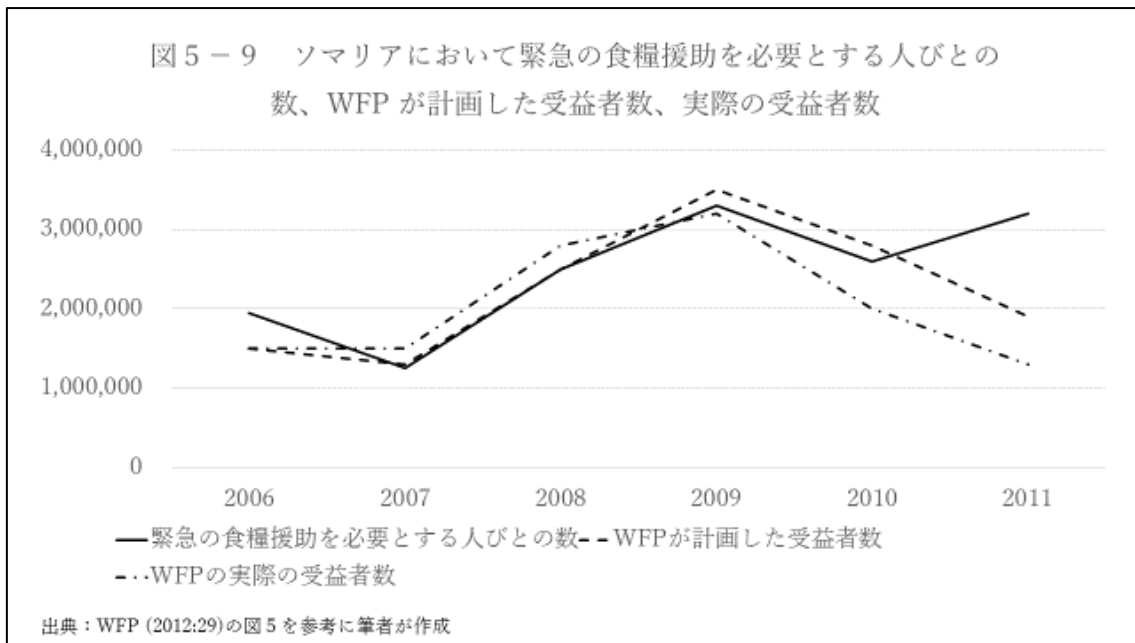
図5-8 UNICEFのソマリア向けの活動資金



出典：OCHA FTSのデータベースをもとに筆者が作成

それではソマリア国内において、国連人道機関はどのような事業を展開していたのだろうか。クラスター制度において、食糧援助を主導するのは WFP である。治安情勢の悪化、干ばつ、食糧価格の高騰により、緊急の食糧援助を必要とする人びとの数は、147 万人(2006

年) から 2009 年には 320 万人 (2009 年) まで増加した (WFP 2012:para.28)。WFP は、これらの人びとを対象に一般的な食糧配給に加え、微量栄養素欠乏症の予防および妊産婦の栄養不良の改善を目的とした栄養面の介入、援助への依存度を低下させるために労働の対価として食糧を提供する取り組み (food-for-work) ¹⁰²なども実施してきた。しかし、図 5-9 が示すように、2010 年から 2011 年にかけて、食糧援助を必要とする人びとと、WFP が計画した受益者数および実際の受益者との乖離が拡大している。また、表 5-1 は、2006 年から 2011 年の年間食糧受益者数をまとめたものである。この表も、2010 年から 2011 年にかけて WFP の受益者数が減少する一方、ICRC の受益者数が増加している。これは、後述するように、2010 年 1 月、WFP がアルシャバーブ支配地域での活動を禁止されて以降、WFP に代わって ICRC がそれを補完したためである。



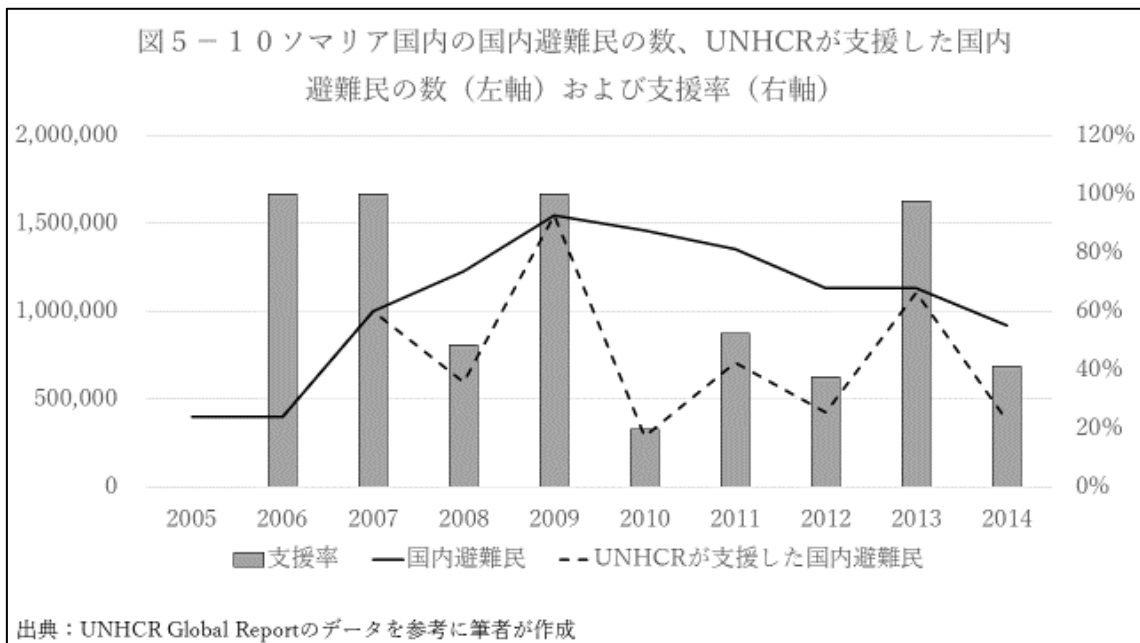
¹⁰² "food-for-assets"とも呼ばれている。

表5-1 年間食糧受益者数

	WFP	ICRC
2006	1,471,000	464,982
2007	1,526,000	456,690
2008	2,784,530	512,592
2009	3,500,000	464,118
2010	2,027,972	683,938
2011	1,902,480	1,100,000

出典：WFP (2012:34)の表3を参考に筆者が作成

一方、クラスター制度において、保護、避難所および避難先の居住地を主導するのは UNHCR である。ソマリアにおいて、UNHCR は国内避難民の保護・支援を実施してきた。図5-10はソマリアの国内避難民、UNHCR が支援した国内避難民の数、および支援率を表している。この図が示すように、2006年、2007年、2009年、2013年はすべての国内避難民を支援できたが、それ以外の年では保護・支援を提供できた国内避難民の割合は6割以下にとどまった。特に、2010年は国際的なテロ対策影響により、支援率は約2割にとどまった。UNHCR は、保護活動として、人権侵害を監視するネットワークや住民の移動を追跡するシステムを整備し、戦闘に巻き込まれた住民の被害の実態を把握できるようにできるようにした (UNHCR 2011)。また、生計支援を通じて、性暴力の被害者が再び被害にあらうことを予防する活動も展開してきた (UNHCR 2010)。また、シェルター、ノン・フードアイテムの面でも、国内避難民に対し、緊急シェルターのほか、毛布、シュラフ、シート、食器などの日用品の提供を継続してきた。



UNICEF は教育、栄養、給水・衛生の各クラスターの主導機関である。紛争の激化により、多くの人びとが強制移動させられたが、避難民の受け入れ先ではその避難民の子どもたちが学ぶ教育機関が不足していた。これに対処するために、UNICEF は教室や教材の確保のほか、教員の養成および教員の離職を予防するために給与の支払いの支援も行ってきた。栄養分野については、栄養不良の子どもたちや母親を対象とした栄養プログラムの提供、および栄養プログラムの担い手となる人材の育成などを実施してきた。また、感染性疾患による死亡率の高いソマリアにおいて、給水・衛生も重要な支援領域である。ソマリアにおいて、5歳未満児死亡の主要な死因は下痢症である。そして、下痢症のまん延の背景にあるのは安全な水と衛生設備の不足である。ソマリアは干ばつだけでなく洪水にたびたび見舞われてきた国で、洪水の発生によって下痢症やコレラのなどの水系感染症がまん延した。UNICEF は国内避難民が安全な水と衛生設備にアクセスできるよう、給水・衛生設備の新設および既存の設備の管理、給水・衛生の管理に関わる人材や衛生活動の啓発に関わる人材の育成などの支援を展開してきた。この他、UNICEF は、保健クラスターの主導機関である WHO と協働し、麻疹やポリオの予防接種、母子を対象とした HIV/AIDS の予防啓発活動などの保

健活動も展開してきた（OCHA 2010b）。

2. ICRC による人道援助

ソマリアにおける ICRC の活動は長く、1982 年から活動を開始している。1990 年代前半の内戦の影響により、1994 年に現地代表部をモガディシュからケニアのナイロビに移転しているが、ソマリア赤新月社と連携し、現地での活動を継続してきた。それでは、ICRC はソマリアにどのように関与し、経年でその関与の程度に変化があったのだろうか。この点を以下で分析する。

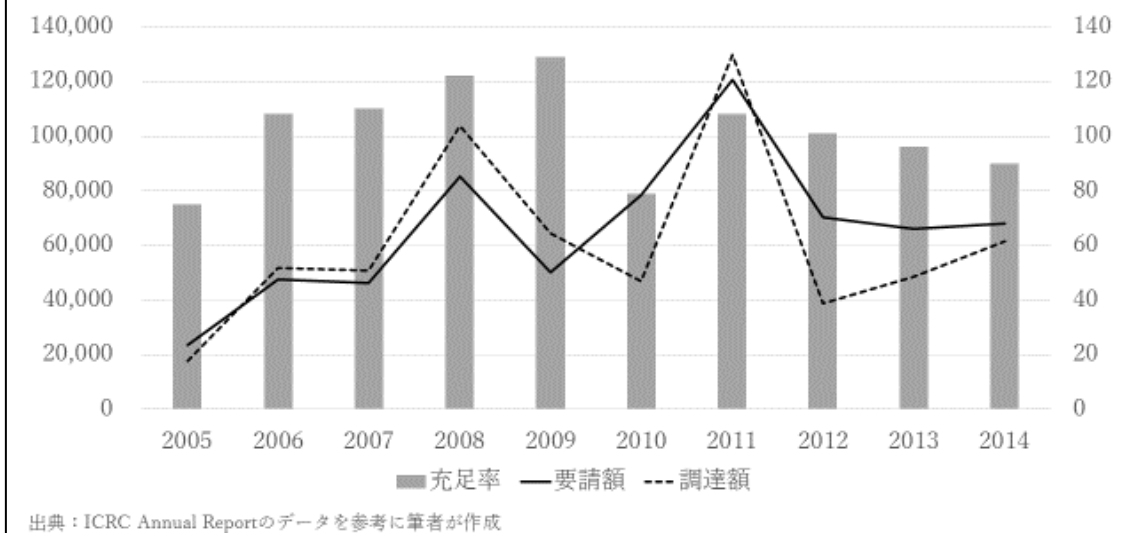
表 5 - 2 の 2005 年から 2014 年までの ICRC の国別事業費の総額をみると、ソマリアはほぼ毎年のように上位 10 カ国に入っている。TFG およびエチオピア軍がモガディシュ奪還に向けた軍事作戦を実行する前年の 2005 年の事業費は約 2454 万 2 千スイスフランで、上記 10 カ国に入っていなかった。しかし、2006 年以降、ほぼ毎年のように、上位 5 カ国に入っている。また、図 5 - 1 1 が示すように、2008 年と 2011 年に事業費のピークがあることが分かる。これは、アルシャバーブが台頭し、TFG、AMISOM、エチオピア軍との戦闘が激化した時期（2008 年）と、国連が飢饉宣言を発令した時期（2011 年）と一致する。一方、2010 年は調達額および充足率ともに低下している。これは、CAP/HRP と同様、テロ対策の影響である。

表5-2 ICRCのソマリア向けの事業費（千スイスフラン）および世界における事業費の順位

	保護	支援	予防	赤十字・赤新月社との連携	一般	計	活動費順位
2005	328	22,595	553	1,059	7	24,542	
2006	604	46,560	666	1,289		49,119	4
2007	611	46,943	552	1,093		49,200	5
2008	266	100,144	662	1,198		102,271	2
2009	180	46,527	897	1,235		48,839	7
2010	602	64,319	797	1,043		66,760	5
2011	612	89,665	777	1,536		92,589	1
2012	965	53,346	925	922		56,158	5
2013	2,409	56,584	3,558	1,532		64,083	5
2014	3,586	51,985	3,854	1,298		60,722	7

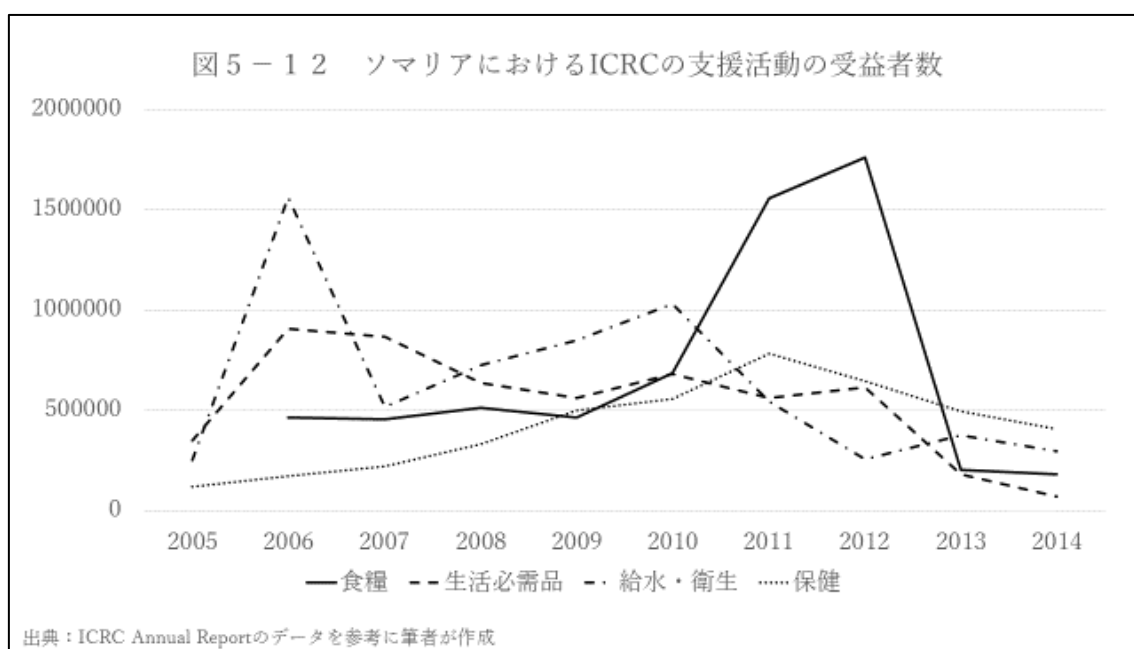
出典：ICRC Annual Reportのデータを参考に筆者が作成

図5-11 ICRCのソマリア向けの資金要請額、調達額（千スイスフラン）（左軸）、および充足率（%）



つぎにソマリア国内において、ICRCはどのような事業を展開していたのだろうか。図5-12は食糧、給水・衛生、生活必需品、保健の4つの支援活動の受益者数を表している。食糧援助の受益者数については、2011年から2012年にかけて急増しており、国連が飢饉

宣言を発令した時期と一致する。給水・衛生については、2006年に受益者数のピークを迎えているが、これは洪水の発生により約120万人が被災し、その対応にあたったためである（ICRC 2007:129）。また保健サービスの受益者については、2005年から2011年にかけて漸増しているが、これは戦闘の激化により、一般住民を標的とした攻撃が増加し、死者や負傷者が増加した時期と一致する。



一方、保護活動についてはどうであろうか。表5-3はICRCの職員が訪問した被拘束者数、訪問件数、訪問した収容所数を表している。ICRCは2006年からTFGおよびそれ以外の紛争当事者と被拘束者への訪問の開始をめぐる交渉に入り、2007年、TFGが拘束する反政府側の戦闘員の訪問に成功した（ICRC 2007:131; ICRC 2008b:134）。2007年以降、TFGとの交渉が難航し、被拘束者の訪問は前進しなかったものの、FGSが樹立した2012年以降、訪問した被拘束者は増加した。ICRCは、モガディシュおよびバイドアの収容所に安全な水や衛生器材を供与するとともに、医療を必要とする被拘束者が医師の診察を受けられるように当局に働きかけ、被拘束者の待遇は改善された（ICRC 2015:198）。また、ICRCは

AMISOM の管轄下にある被拘束者の処遇を改善するよう AU に働きかけ (ICRC 2015:198)、AU は被拘束者の人道的な処遇に関する標準作業手順 (Standard Operating Procedures: SOPs) を採択した。一方、UIC やアルシャバーブなどの非国家武装主体の管轄下にある被拘束者については、組織の分裂や不明瞭な指揮系統に阻まれ、その情報収集が難航し、訪問にはいたらなかった (ICRC 2009b:136)。このほか、行方不明者の追跡、赤十字通信などの離散家族支援は継続された。

	訪問した被拘束者数	訪問件数	訪問した収容所数
2005			
2006			
2007	2	2	1
2008			
2009			
2010			
2011			
2012	1452	16	6
2013	3771	45	19
2014	4636	66	26
2015	4275	39	20

出典：ICRC Annual Reportのデータを参考に筆者が作成

予防活動については、2000 年代半ばまで、ICRC は紛争当事者との間で国際人道法の普及に向けた公式の議論の機会を得られなかった。しかし、2006 年、TFG および UIC と会合を開いて以降 (ICRC 2007:132)、ICRC はその他の紛争当事者とも会合を重ね、国際人道法の普及を進展させてきた。また、AMISOM の部隊に対しても、派遣前ブリーフィングで国際人道法の研修を開催してきた (ICRC 2013b:167)。そして、ICRC の予防活動の対象は紛争当事者にとどまらず、市民社会を対象とした活動も展開している。例えば、ソマリア社会に古くからある戦闘行為を規定する行動規範を活用した国際人道法の普及活動や (ICRC

2006:113)、ラジオを通じた国際人道法の普及活動も行っている (ICRC 2009b:136)。

他の赤十字パートナーとの連携という側面において、ICRC はソマリア赤新月社の能力構築を通じ、ソマリア国内での援助活動の強化に取り組んできた。ソマリア赤新月社は、ソマリランドおよびプントランドを含めた全土に 19 の支部と 130 の分区を設置し、そこを拠点に職員およびボランティアが活動しているが、その活動を支えているのは ICRC からの財政的支援である。ICRC は同社に資金を提供し、職員の給与、設備の更新、組織管理に係る費用などにあてている。こうした財政的支援に加え、ICRC は国際人道法、赤十字の基本原則、前章で説明した SAF などの研修会を定期的を開催し、ソマリア赤新月社の職員の能力構築を図ってきた (ICRC 2010b:159)。このような財政的支援および人材育成は、ソマリア国内における援助活動の強化につながっている。例えば、ICRC はモガディシユ市内に設置されているキーサニー病院を中心に、全国に点在するソマリア赤新月社が運営する病院および診療所に医療資機材を提供するとともに、現地の医師に戦傷外科の研修に参加する機会を提供してきた。このような支援を ICRC から受け、ソマリア赤新月社は増加する傷病者の診療と手術に対応してきた。また、同社の職員は、SAF や ICRC が提供するその他の研修を通して、人道アクセスの確保に向けた利害関係者との交渉術や国際人道法の普及活動に係るスキルを習得し (ICRC 2009b:137; ICRC 2014:196)、ICRC がアクセスできない地域でも同社が独自に活動できるようスキルアップを図ってきた。

第4節 人道アクセスの比較

前節ではソマリアにおける国連人道機関および ICRC の援助活動を考察した。しかし、これらの機関は、人道援助を展開する上で多くの課題に直面した。ソマリアにおける人道援助の課題については、序章で紹介したブラッドバリー (Bradbury 2010)、メンカウス (Menkhaus 2014)、およびハモンドら (Hammond and Vaughan-Lee 2012) が詳細に分析

している。これらの先行研究で共通するのは、人道援助の阻害要因として、国家建設および国際的なテロ対策という政治的制約と、援助関係者への暴力および官僚主義的規制という活動上の制約をあげている点である。本節では、これら 4 つの制約が国連人道機関および ICRC に与えた影響を分析する。その上で、人道アクセスの面で、両者の間にどのような差が生じたのかを分析する。

1. 政治的制約

1) 国家建設

(1) 国連人道機関の人道援助に与えた影響

UNOSOM II の撤退後、国連は UNPOS を設立し、政治的関与を継続してきたことを第 1 節で確認した。だが、2001 年 9 月 11 日の世界同時多発テロは、国際社会がソマリアに関与する目的を被災者の支援・保護からテロに対する国際安全保障体制の強化へと移行させた。そして、国際社会はソマリアの「安定化」を図る目的で国家建設に関与するようになった。すなわち、脆弱な政府、暴力、貧困、低開発がまん延するソマリアのような破綻国家は地域の安全保障の脅威であるだけでなく、国際的なテロやその他の犯罪の温床となる。そして、破綻国家は地域の安全保障だけでなく、欧米諸国を含めた国際社会の戦略上の利益に対する脅威であるとみなされるようになった (Collinson et al. 2010:5)。このように、国際社会のソマリアへの政治的・軍事的関与は、テロとの戦いという国際安全保障の文脈から生じた。

だが、中央政府の樹立およびその強化は国家の統治をめぐる紛争を永続させるだけでなく、戦略的にテロ対策と統合すれば、ソマリア社会を穏健派と強硬派に分離してしまいかね

ないと指摘されていた (Bradbury 2010:4)。実際、国連によるソマリアの国家建設の取り組みは、紛争当事者間の対立を長期化させ、国連の人道援助活動の政治的制約となっていた。ソマリアにおける国家建設には、国連、援助供与国、AMISOM など、多くの主体が関与してきた。2007年1月のTFGのモガディシユ掌握後、UNPOSは援助供与国およびTFGとともに国連人道機関に国家建設に寄与する人道援助を実施するよう圧力をかけ、国連人道機関が人道主義の原則に基づく援助を展開することを困難にさせた。UNPOSは、TFGの正統性を維持するため、全ての人道援助はTFGを通して行うよう要請した (Menkhaus 2014:131)。また、アハメドゥ・ウルド・アブダラ事務総長特別代表は、援助物資が横流しされている現状を踏まえ、人道援助の中立性を主張する者は共犯者であると非難した (Ould-Abdallah 2009)。しかし、TFGの指導部、官僚、軍隊、議員、TFGを支援する準軍事組織などは、自身の影響力を高めるために、流入する援助物資を制御しようとした。彼らはTFG支配地域に多くの検問を設置し、人道機関から多くの通行税を徴収した。また、国内避難民キャンプの管理者となり、避難民に配給される物資の一部を徴収するとともに、避難民の行動を規制した (Menkhaus 2014:131)。このように、TFGの一部の関係者は、人道機関に対する通行税の課税および国内避難民キャンプの管理を通じ、人道援助の政治化に加担していた。したがって、人道機関が人道援助の政治化に加担するTFGと協働すれば、これに反発する勢力から敵対行為とみなされる危険性があった。

また、国際人道法の違反行為に対するUNPOSの不公正な対応も、国連人道機関の活動環境に負の影響を与えた。一般住民の死者をともなう武力行使は主にアルシャバーブなどの非国家武装主体によるものだが、TFG/FGSおよびAMISOMによるものもある。図5-13および図5-14が示す通り、政府軍およびAMISOMによる武力行使によって毎年のように一般住民が巻き込まれ死亡している。たとえば、2010年8月から2011年8月にかけて、TFG/AMISOMとアルシャバーブはモガディシユの支配をめぐる激しい武力衝突を繰り返した。この1年間に、モガディシユでは1258人の一般住民がこれに巻き込まれて死

亡しており、このうち 280 人は政府軍および AMISOM による武力行使によるものである。しかし、UNPOS はアルシャバーブなどの非国家武装主体による TFG/AMISOM に対する攻撃には公然と非難するのに対し、TFG/AMISOM による度重なる国際人道法の違反行為に対しては、表立った非難を控えてきた。UNPOS および国際社会は、国際安全保障を維持するためにソマリアに統治能力を持った安定的な政府を必要としていた。UNPOS は、国際人道法の違反行為を非難することによって、TFG/AMISOM の介入の正統性が揺らぐことを懸念したのである (Bradbury 2010:11)。

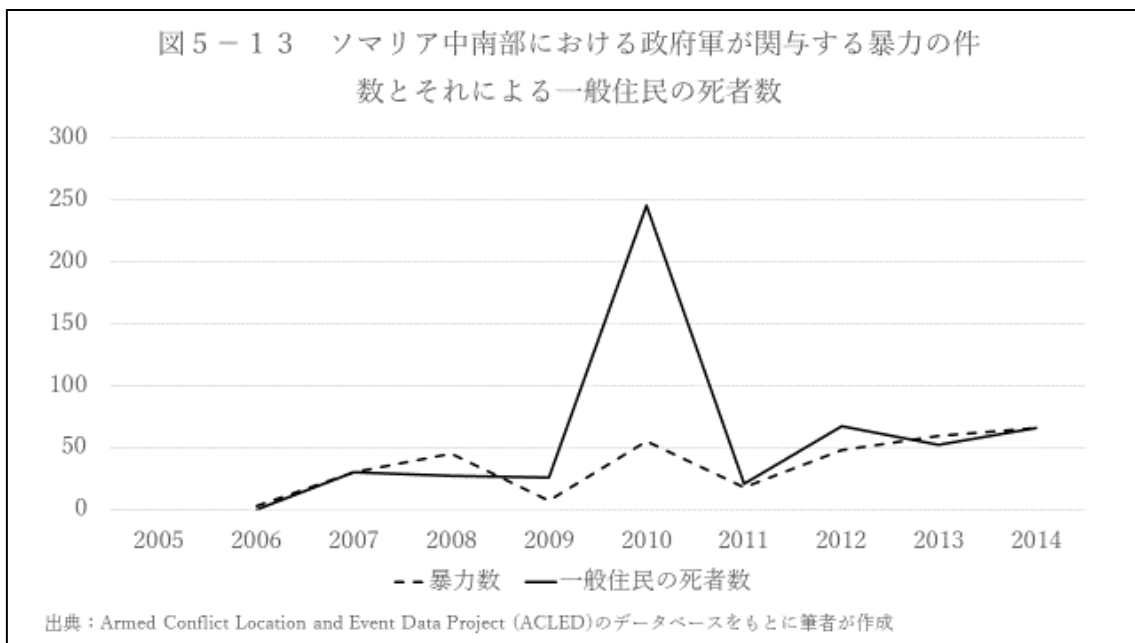
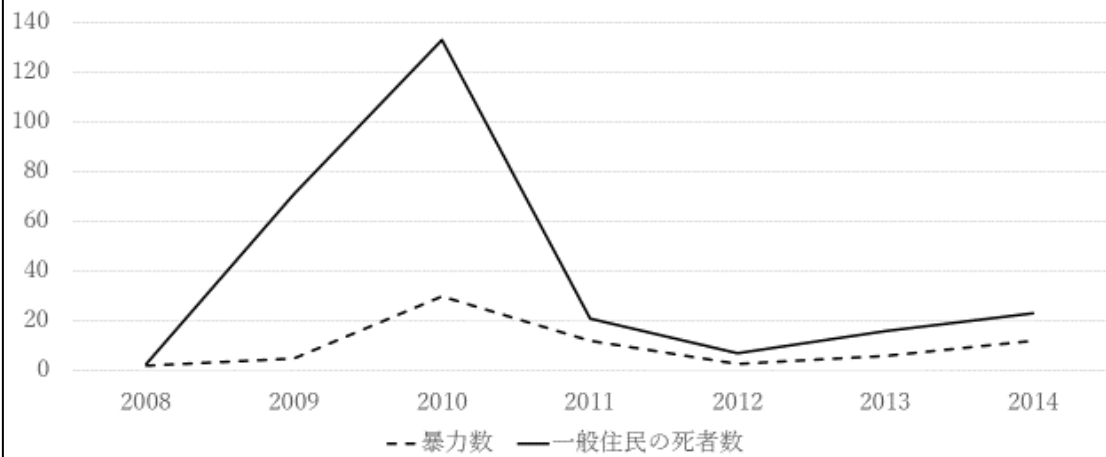


図5-14 ソマリア中南部におけるAMISOMが関与する暴力の件数とそれによる一般住民の死者数



出典：Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED)のデータベースをもとに筆者が作成

UNPOS および AMISOM との業務分掌の視認性が低下していたことも、国連人道機関に負の影響を与えた。特別政治ミッションである UNPOS は、軍事的措置を執行する権限が与えられていないため、それに関与することはない。一方、AMISOM はその権限が与えられているため、アルシャバーブをはじめとする TFG に対抗する勢力の掃討作戦を展開してきた。しかし、AMISOM はロジスティック面に脆弱性を抱えていたため、UNSOA がそれを支援してきた。このことは、国連が AMISOM の軍事作戦と一体化しているという認識を紛争当事者や現地住民に与えることになった。また、AMISOM はアルシャバーブからの解放地域 (liberated areas) を拡大し、その地域に安定をもたらすために、人道・開発援助という形で、解放された地域の住民にいち早く目に見える平和の配当を提供することを期待していた。そして、社会サービスの提供を通じ、中央政府の統治がその地域に根つき、再びアルシャバーブに寝返らないようにするために、「安定の島 (Islands of Stability)」(Collinson et al. 2010:5) を作りだすことを期待していた¹⁰³。国連人道機関は、AMISOM による安定化

¹⁰³ UNSOM 職員へのインタビュー (実施日：2015 年 10 月 15 日)。

戦略の文脈の中で活動すれば、組織としての中立性と独立性を損なうことを理解していたが (Polastro et al. 2011:para.67)、後述するように、UNDSS による安全管理対策により、AMISOM の軍事作戦によって解放された地域以外では活動を展開できなかった。このことも、国連人道機関が AMISOM の安定化戦略を支援しているのではないかという認識を紛争当事者や現地住民に与えることになった。

国家建設の優先化に直面し、国連人道機関は、人道援助の手段化 (instrumentalization) への懸念を強めたものの、有効な対策をとれなかった。TFG はソマリアにおいて主要な紛争当事者であるとともに、腐敗した政府でもあった。したがって、アブダラの声明に従い TFG を通して援助を供与すれば、ニーズに基づく公平な人道援助が展開されないばかりか、TFG の権威づけというきわめて政治的な目的のために人道援助が利用され、その中立性が失われるのは明らかだった (Collinson et al. 2010:15)。また、国際人道法の違反行為を繰り返す TFG/AMISOM、そしてそれを支援する UNPOS と同一視されれば、国連人道機関は TFG に対抗する勢力から敵対勢力とみなされ、これらの勢力が支配する地域における人道アクセスを低下させる恐れがあった。UNPOS は組織的に統合された特別政治ミッションではなかったが、国家建設の推進という政治的課題の中に人道援助を位置づけていたため、人道部門を戦略的に統合しようとした (Polastro et al. 2011:para.66)。しかし、人道調整官を筆頭する国連の人道部門の指導部は、アブダラからの圧力に直面し、非国家武装主体との人道アクセスをめぐる交渉や人道主義の原則の推進の面で、指導力を失っていた (Bradbury 2010:14; Darcy et al. 2012:15)。このように、当時の統合アプローチの指針である IMPP にも盛り込まれていた人道主義の原則の遵守は十分に尊重されなかった。

国際社会による国家建設への関与は、組織的に統合された UNSOM の設立につながったが、このことは国連人道機関と他の人道機関との関係にも影響を与えた。ソマリアの人道援助に携わる関係者は、UNSOM 設立以前から、統合ミッションの設立には懐疑的であった。2008 年から 2012 年までソマリアで RC/HC を務めたマーク・ボーデン (Mark Bowden)

は、UNPOS に代わり、新たに組織的統合が図られた国連ミッションが設立されることに反対し、彼が在任中、それは実現しなかった (Polastro et al. 2011:para.66)。2012 年 11 月、ソマリア NGO コンソーシアムは当時の ERC バレリー・エイモス (Valerie Amos) に統合ミッション設立への反対を表明する書簡を提出している (Somalia NGO Consortium 2012)。そして、エイモス自身も統合ミッションの設立は妥当ではないと強い懸念を抱いていたという¹⁰⁴。それにもかかわらず、安保理は決議 2093 を採択し、統合ミッションである UNSOM の設立を承認した。これに対し、約 330 の人道・開発 NGO を代表する 3 つの NGO 連合は同決議への失望を表明した (Labbe 2013:557)。NGO は、同決議により国連の政治部門と国連人道機関の区別が曖昧になり、国連人道機関と協働した場合、人道援助の中立性と公平性が担保できないのではないかと懸念し、国連人道機関との連携を再検討する NGO も現れた。このように、UNSOM の設立は、国連が主導する調整システムからの NGO の離脱を助長した (IASC 2015:60)。

決議 2093 は、安保理理事国が政治的要請と人道的要請を比較衡量した結果生まれた決議であった。新規ミッションをめぐる審議で争点となったのは、国家建設への関与を望む FGS および統合に懸念を示す人道コミュニティにいかに応えるかであった。理事会会合では、人道コミュニティの懸念を踏まえ、組織的統合を行わない「国連支援ミッション」を勧告する事務総長報告書を支持する意見もあった (Security Council Report 2013a:13)。一方、当時、FGS は、『6 つの政策の柱』を策定し、国家建設を推進していた。この包括的な政策を円滑に推進するために、FGS は国連に一貫した関与を要請し、「完全統合型の国連平和構築ミッション」の設立を支持していた¹⁰⁵。米英仏の 3 か国もまた FGS と利害が一致していた。な

¹⁰⁴ 統合ミッションに対するこの見解は公文書に残っていない。しかし、米国のネットワーク NGO の一つである InterAction の元副総裁ジョエル・チャーニー (Joel Charny) によると、この見解は IASC の会議でなされたものであると述べている (メールによる回答: 2017 年 10 月 7 日)。

¹⁰⁵ エルミ・アハメッド・ドゥアレ元ソマリア国連大使は、安保理第 6959 回会合で窓口の一本化を歓迎している (SC 2013f)。

ぜならば、ソマリアのように不安定で低開発の国家はテロの温床となり、自国の国益にとって脅威となると想定していたからである（Collinson et al. 2010:5）。米英仏は、安定化という極めて政治的な課題を効果的に推進するために、政治・人道・開発各部門が統合された平和構築ミッションを支持し、国連の窓口の一本化を要請する FGS に対し、肯定的な態度をとった（Security Council Report 2013b:14）。

IMPP の後継となる IAP およびその『手引き』は、より人道援助に配慮した文書となっていることを前章で説明した。特に、『手引き』に盛り込まれている「人道的配慮」では、ミッションの設立に向けた評価の際、事業実施事業者および現地・国際 NGO がミッションの役割や組織をどのように認識しているのかを考慮するよう求めている（IAP Working Group 2013:35）。国連は人道援助の政治化を最小限に止めるために、政策文書を整備してきた。これらの政策文書は決議 2093 の採択の後に策定されたものである。しかし、仮に国連の治安・政治部門と人道部門がこれらの政策文書に基づき人道上の懸念に最大限配慮した統合評価を実施したとしても、それを安保理が覆す可能性のあることを決議 2093 の採択は示唆している。

（2）ICRC の人道援助に与えた影響

一方、ICRC については、国家建設という政治的課題によって、人道主義の原則に基づく活動を阻害されることはなかった。ICRC は、人道調整官を筆頭とし、国連人道機関、赤十字運動、NGO で構成される人道カントリーチームの会合や各クラスターの会合のメンバーとなっており、国連人道機関と一定の連携を保っている。ICRC はこれらの会合に「アクティブ・オブザーバー」として出席する。すなわち、組織としての独立性を維持するために、HCT における決議には参加しないものの、HCT の他のメンバーと積極的に情報共有し、

取得した情報を踏まえ、独自の裁量で現地における活動を決定してきた¹⁰⁶。また、TFG/AMISOMによる国際人道法の違反行為についても、前章で述べた ICRC の 5 つの行動様式のうち、つぎの 2 つの行動様式で対処してきた。ICRC は、国際人道法の守護者として、秘密保持の原則に基づく「説得」を通じ、国際人道法の適正な履行と再発防止を求めてきた。また、前節で述べたように、TFG/FGS および AMISOM に国際人道法の研修を実施することで、国際人道法が遵守されるしくみづくりを「支援」してきた。ICRC は UNPOS、TFG/FGS、および AMISOM と一定の距離を維持することで、これらの政治主体の正統性を高める活動への関与を回避してきた。このように、ICRC は、国連人道機関と異なり、国連が進める統合化の流れから距離をとることで、国家建設および安定化という政治的制約の影響を最小限にすることができた。

2) 国際テロ対策

国際テロ対策もまたソマリアにおける人道援助に大きな影響を与えてきた。本項では、はじめに国連および米国のテロ対策を概観した上で、ソマリアにおける国連および ICRC による人道援助活動にどのような影響を与えたのかを比較分析する。

(1) 国連によるテロ対策

テロに制裁を課す国際的な枠組みの構築は 1990 年代後半に始まっている。1998 年 8 月、ケニアとタンザニアの米国大使館で爆弾テロが発生し、安保理は犯行に関与したアルカイダとそれを匿っていたとされるタリバンを強く非難し、タリバンに対し、支配地域で活動しているテロリストを明け渡すよう要求した。しかし、タリバンはこの要求を拒否したため、

¹⁰⁶ ICRC 駐日代表部リン・シュレーダー代表へのインタビュー（実施日：2017 年 2 月 3 日）。

1999年10月15日、安保理は決議1267を採択し、憲章第7章に基づき、タリバンに対し、アルカイダのリーダーのビン・ラディンの引渡しとともに、加盟国に対し、タリバンが所有する航空機の離着陸の禁止と資産の凍結を義務づけた（SC 1999:para.4）。また、同決議は「アルカイダ・タリバン制裁委員会（the Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee）」¹⁰⁷を設置し、同決議に基づき制裁が履行されているのかを安保理に報告することを義務づけるとともに、制裁対象となる航空機や資産を指定する権限が与えられた（SC 1999: para.6）。その後、同委員会が管轄する任務は拡大し、制裁対象となる個人・集団の指定およびその資産の凍結、渡航および武器取引を禁止する制裁を課すようになっている。

2001年9月11日に発生した世界同時多発テロは、国連のテロリズム制裁レジームに変革をもたらした。同年9月28日、安保理は決議1373を採択し、憲章第7条に基づき、加盟国に対し、テロ行為に対する資金供与の防止、資金提供行為の処罰、テロに関与した者の資産の凍結および隠匿の禁止などを義務づけた（SC 2001:paras.1-2）。また、同決議の履行状況を監視することを目的に安保理理事国で構成される「テロリズム対策委員会（Counter-Terrorism Committee: CTC）」の設置を決定した（SC 2001:para.6）。決議1267および1373に基づく制裁レジームは、国連のテロ対策の基礎となっている¹⁰⁸。

ソマリアに関しては、2008年11月20日、安保理は決議1844を採択した。この決議において、国連加盟国は、TFGおよびAMISOMに対抗しソマリアの平和と安全を脅かす行為、武器輸出の禁止違反、および人道援助の妨害行為を支援する個人や集団に対する制裁措置として、出入国の禁止（SC 2008:paras.1）、資産の凍結（SC 2008:paras.3）、武器の供与および武器の購入のための財政的支援を防止する措置（SC 2008:paras.7）をとることを決

¹⁰⁷ 2011年、決議1988および1989に基づき、同委員会はタリバン制裁委員会とアルカイダ制裁委員会に分離されている。

¹⁰⁸ 決議1267に基づく制裁レジームはアルカイダとタリバンを対象とした制度だが、アルシャバブはアルカイダとの関係が指摘されていた。したがって、アルカイダと関係を持つアルシャバブのメンバーに援助物資や資金が流れれば、その物資と資金を管理する援助関係者が処罰される可能性があった。

定した。援助関係者は、人道援助の妨害行為を支援する個人や集団に対する制裁に言及する決議 1844 に基づきアルシャバーブに対する制裁が発動されれば、人道機関によるアルシャバーブとの接触が困難になることを憂慮した。実際、援助の中立性は大きな課題であった。実際、前出のアハメドゥ・ウルド・アブダラは、援助機関が南部ソマリアで援助活動を展開し、アルシャバーブを支援しているとして非難している (Mackintosh and Duplat 2013:81)。そして、2010 年 4 月 12 日、同決議に基づき、安保理のソマリア制裁委員会は制裁対象リストにアルシャバーブと 13 人の個人を加え、武器輸出および旅行を禁止し、資産を凍結した。

人道機関は、獲得した資金およびその資金で調達した物資が安保理の制裁委員会や各国が指定したテロリストの手に渡り、決議 1373 および各国の国内法によって人道機関自身が制裁の対象になることを懸念し、資金調達が停滞した。このような人道援助に対する負の影響を緩和するために 2010 年 3 月 19 日に採択されたのが決議 1916 である。同決議では、決議 1844 で決定した制裁措置は、国連人道機関および ICRC や IFRC などの国連総会のオブザーバー資格を有する機関による人道援助の拠出金には適用しないことを決定した (SC 2010a:para.5)。だが、同決議はこれらの人道機関に対し、援助の横流しなどの情報を人道調整官に提供することを要請するとともに (SC 2010a:para.11)、人道調整官に対し、このような事案が発生していないか安保理に 4 ヶ月ごとに報告するよう要請している (SC 2010a:para.5)。つまり、この決議に基づき援助の横流しなどの不正行為を人道調整官を通じて安保理に報告すれば、人道機関は国連の制裁レジームに加担することになり、人道機関の中立性が損なわれることを意味した (Mackintosh and Duplat 2013:81)。

(2) 米国によるテロ対策

一方、国レベルではどのようなテロ対策が実行されているのであろうか。テロ行為への財

政的・物質的支援を防止する措置は、刑法のテロ支援罪の適用とテロ制裁制度の 2 つに分類される (Pantuliano et al. 2011:3)。以下、米国の法令を参照し、テロの取り締まりがどのように人道機関の活動を規制していたのかを分析する。

米国は刑法の「物質的支援に関する法令 (Material Support Statute)」に基づき、テロ活動を禁止している。同法は 1994 年に制定され、同時多発テロ以降、米国愛国法 (USA PATRIOT Act) によって強化されている。同法令において、物質的支援とは、「医薬品や宗教に関連する物資を除く、通貨、金融商品、金融証券、賃貸、訓練、専門的助言・助力、隠れ家、偽造、偽名、通信機器、設備、武器、致命的物質、爆発物、人員、輸送手段を含む有形無形の資産およびサービス」と定義されている¹⁰⁹。同法令の特徴はテロリスト全般と国務省が指定する海外テロ組織 (FTO) を区別している点である。テロリスト全般の場合、援助物資がテロ行為に使用されることを認識または意図していた場合にのみ、その援助供与者は処罰される。一方、FTO の場合、その認識や意図に関わらず、その援助供与者は処罰の対象となる (Pantuliano et al. 2011:4)。だが、この法令が定義する物質的支援の範囲および援助供与者の認識・意図めぐって、米国内ではたびたび訴訟が行われ¹¹⁰、一部の援助関係者はこの法令の適用に懸念を表明してきた。

上記したテロに関与する個人や集団への物質的支援を規制する法令を補完するのが財務省海外資産管理室 (Office of Foreign Assets Control: OFAC) による制裁制度である。1977 年に制定された国際緊急経済権限法 (International Emergency Economic Powers Act: IEEPA) は、戦時または国家緊急事態宣言が発令された場合、「特別指定国民 (Specially Designated Nationals: SDN)」と呼ばれるリストに登録された組織や個人に制裁を課すことを大統領に

¹⁰⁹ 物質的支援に関する法令が制定された 1994 年当初、テロ行為に直接関与していない者に対する人道援助はテロ支援ではないとされていたが、1995 年に発生したオクラホマシティ連邦政府ビル爆破事件後、その例外規定は医薬品および宗教に関連した物資のみに限定された。そして、米国愛国法では、専門的助言・助力もテロ支援にあたりと明記された。

¹¹⁰ 代表的な裁判として、*United States v. Shah*、*United States v. Farhane*、*Holder v. Humanitarian Law Project (HLP)* などがある。

認めている。IEEPA を法的根拠に、2010 年 4 月 12 日、米国は大統領令第 13536 号を発令し、アルシャバーブを SDN のリストに追加した。IEEPA は原則として食糧、衣服、医療などの人命救済に係る寄付を制裁の対象から外している。しかし、例外として、①国家緊急事態に対処する大統領の能力を著しく阻害する、②受益者や寄付者に対する強制力に対応するものである、③交戦状態または交戦が差し迫った状況にある米軍を危険にさらす可能性がある場合に限り、人命救済に係る寄付にも制裁を課すことを認めている¹¹¹。発令当初、大統領令第 13536 号は人道援助を制裁の免責対象にしていなかった (Mackintosh and Duplat 2013:76)。

OFAC は SDN のリストを管理する。また、民間組織が制裁対象となっている国家や SDN が潜伏している国家で禁止されている取引に関与する場合、OFAC はそれに許認可を与える権限を持っている (Pantuliano et al. 2011:4)。国際援助活動を調整する USAID から資金を獲得する場合、すべての援助機関は「テロ対策証明書 (the Anti-Terrorism Certification)」への署名を求められた。この証明書は大統領令第 13224 号¹¹²に法的根拠をおき、テロ活動に関わるいかなる個人や組織も支援しないことを誓約しなければならなかった。特にソマリアの場合、2008 年に国務省がアルシャバーブを FTO に指定して以降、USAID はソマリアで事業を展開する援助機関との贈与契約において「ソマリア特別条件 (Somalia Special Conditions)」を設け、アルシャバーブへの資金提供の禁止とアルシャバーブに利益をもたらさないよう最大限配慮することを求めた (Mackintosh and Duplat 2013:65,78-9)。こうした多くの許認可の手続きを経て、OFAC は当該援助機関への資金拠出を許可した。しかし、援助関係者は、この許認可の手続きが緩慢で透明性が確保されていないとして、OFAC を批判した (Mackintosh and Duplat 2013:68)。

上記した 2 つのテロ対策の制度のほかに、USAID は資金や物資がテロに関与する個人や

¹¹¹ 合衆国法典第 50 編 1702。

¹¹² 2011 年 9 月 11 日の同時多発テロ後の 9 月 23 日に発令された大統領令で、この大統領令で指定された個人および組織の財産はすべて凍結され、寄付も含めた一切の取引が禁止された。

組織に流れるのを防止する独自の対策として「事業実施者審査システム（Partner Vetting System: PVS）」を導入している¹¹³。PVS は事業実施者に対し、事業に関与する人物、事業の種類などの情報を収集する義務を負う。また現金給付や低額融資などの資金援助については審査が必要になる。PVS は人道援助に適用されないが、事業終了後の審査が必要になる場合がある¹¹⁴。援助関係者は、PVS において、事業終了後に審査を受けた場合、どのような帰結がもたらされるかが明確になっていない点を懸念した。また、収集された情報が米国政府の諜報活動に利用されるのではないかと懸念された（Mackintosh and Duplat 2013:66,69）。このような制裁システムやテロ対策に関する刑法は、米国のほかにも、英国、豪州、カナダなどの主要援助供与国でも施行されている。

（3）人道援助に与えた影響

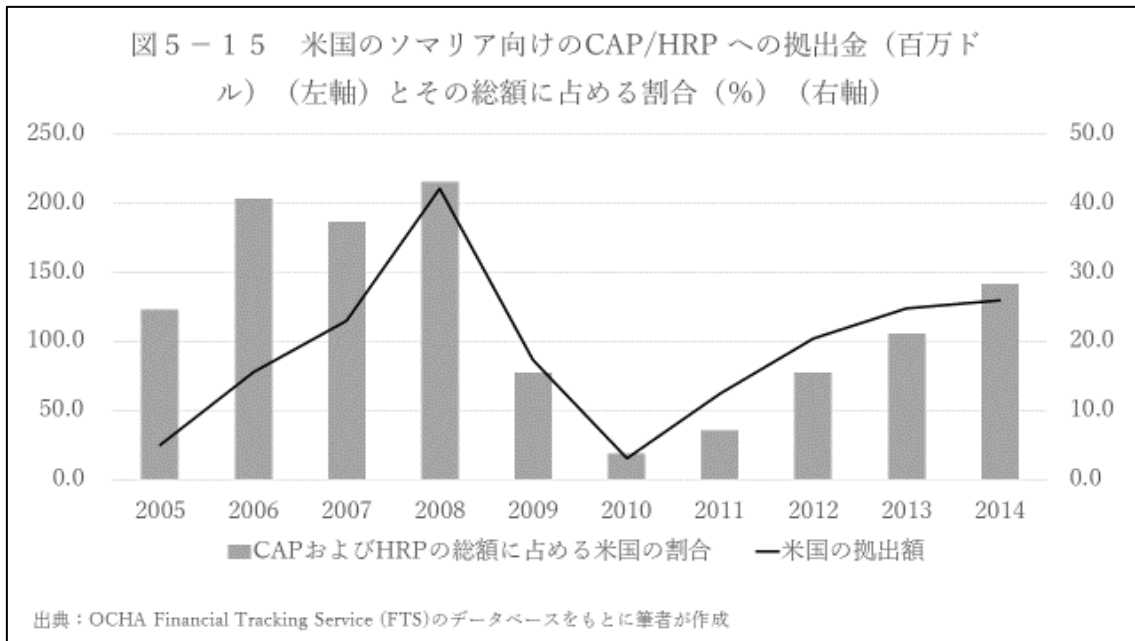
① 国連人道機関

それではテロ対策の強化は国連人道機関にどのような影響を与えたのであろうか。国連人道機関については、国際的なテロ対策の強化によって、資金調達難に陥った。前節の図5-5で示したように、国際的にテロ対策が強化された2008年から2010年にかけて資金（CAP/HRP）の充足率（調達額／要請額の比率）が低めに推移した。また、図5-15が示すように、TFG設立後、増加傾向にあった米国のソマリア向けの拠出額は、2億1070万ドル（2008年）から1520万ドル（2010年）に減少している。ソマリア向けに調達された資金の総額に占める米国の拠出金の割合も、43%（2008年）から3.8%（2010年）に低下

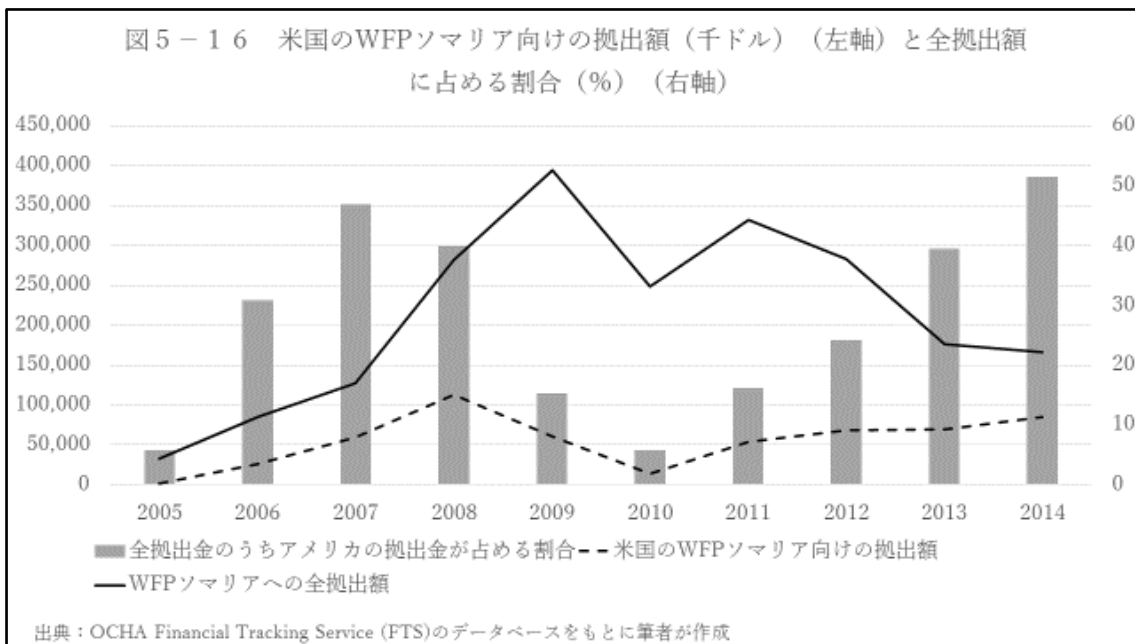
¹¹³ Federal Register, “Partner Vetting in USAID Acquisitions,” (<https://www.federalregister.gov/documents/2012/02/14/2012-3239/partner-vetting-in-usaid-acquisitions#p-3>) (Accessed 27 January 2023).

¹¹⁴ PVS は国連機関および ICRC には適用されない。

している。拠出金の減少は米国にとどまらず、EU、日本、英国からの援助額の合計も約18%減少している。



また、国連最大の人道機関であるWFPについても、2006年から2008年の期間、米国からの拠出金の割合は30%以上であったものの、2010年には5.7%にまで減少している（図5-16）。この時期、USAIDは国連人道機関やNGOとの既存の贈与契約の更新と新規の贈与契約を控えた。その理由は、仮にUSAIDが拠出した資金およびその資金で調達した物資がアルシャバーブに横流しされれば、海外テロ組織に指定されたアルシャバーブおよびその支援者を支援したとして、意図せずして「物質的支援に関する法令」に違反したとみなされるのをUSAIDが懸念したからである（Mackintosh and Duplat 2013:82）。このように、米国のテロ対策関連法はその条文の曖昧さも相まって、援助機関の間に委縮効果（chilling effect）をもたらした（Mackintosh and Duplat 2013:84）。このように、テロ対策関連法の強化によって、国連人道機関は援助供与国からの資金の獲得が困難になったことに加え、現地スタッフの雇用や援助活動の監査などに掛かる管理コストの上昇に直面した。



2010年3月10日に公開されたソマリアに関するモニタリンググループ (the Monitoring Group on Somalia) の報告書も国連人道機関の資金調達に影響を与えた。同グループは安保理決議 1853 に基づき、ソマリアにおける武器禁輸違反を調査する権限を付託され、現地調査を行った。同報告書は、ソマリアにおける人道援助の妨害行為についても調査を行い、WFP が供与した食糧援助物資のうち、約半数は横流しされていたと報告している (SC 2010b:para.235)。2011年から2012年にかけて発生した飢饉への人道的対応をまとめた IASC の評価報告書によると、このモニタリンググループ報告書によって、援助供与国はソマリアの人道援助への財政的支援に慎重になり、このことが飢饉への対応を遅らせる一因となったと結論づけている (Darcy et al. 2012:paras.1.4.3, 3.1.2)。

資金不足は、人道アクセスに負の影響をもたらした。OCHA は、米国による人道援助政策の変更が多くの人道機関の計画に大きな影響を与えていると表明した (OCHA 2009a)。実際、WFP は、2009年9月の1か月間に約300万人の住民に約48,000トンの食糧を調達する必要があったが、資金不足より、約130万人に22,168トンの食糧しか届けられなかつ

た。また、保健分野でも、疫学調査や予防接種事業を展開するのに必要な資金が不足する状態に陥った（OCHA 2009b）。このように、テロという安全保障上の課題は援助供与国の援助政策に影響を与え、いかなる状況においても人道上のニーズに基づき援助を展開するという人道主義の原則が軽視され、被災者のニーズを充足できなかった（Egeland et al. 2011:36）。

② ICRC

それでは、ICRC は財政面で国際テロ対策の影響を受けたのであろうか。前節図 5—11 で示した通り、CAP/HRP と同様に、2010 年の ICRC の資金調達額および充足率は急減している。国連人道機関と同様に、ICRC の予算の 90% はジュネーブ諸条約の加盟国政府からの拠出金で賄われている。そして、拠出額上位 10 カ国（欧州委員会を含む）だけで全拠出額の約 80% が賄われている（ICRC 2011）。したがって、ICRC の財政は主要援助供与国である欧米諸国の外交政策の影響を受けたと推察される。

一方、国連人道機関と比較すると、ICRC の場合、国際テロ対策がもたらす財政的な影響は限定的だったと考えられる。ICRC は国連人道機関よりも特定の国家への財政的依存度が低い。2005 年から 2014 年の期間、ICRC の活動資金全体に占める米国からの拠出金の割合は 20% から 25% である。一方、国連人道機関については、WFP は 40% 前後、UNHCR は 35% 前後、UNICEF は 10% 程度で、個別の機関を見るとその依存度は異なる。しかし、紛争および干ばつにより、食糧援助のニーズが高いソマリアにとって、米国からの拠出金の減少により、WFP が財政難に陥ったことは非常に大きな影響をもたらした。また 2006 年から 2014 年の期間の使途条件のない拠出金の割合をみると、ICRC は約 25% から 30% であったのに対し、WFP は約 10%（WFP 2019:24）、UNHCR は約 15% から 24% であった¹¹⁵。

¹¹⁵ ICRC については“Annual Report”、UNHCR については“Funding UNHCR’s Programmes”を参照し

上記したことから、国連人道機関と同様に、ICRCも財政面で国際テロ対策の影響を受けたが、国連人道機関と比べると、資金調達先が多様であるとともに、使途条件のない拠出金の割合が高かったことから、国際テロ対策が資金調達に与える影響は限定的であったと考えられる。

2. 活動上の制約

本項では、前項で指摘した政治的制約が国連人道機関と ICRC の現場における活動にどのような影響を与えたのかを分析する。その上で、これらの機関が活動上の制約にどのように対応したのかを比較分析する。

1) 援助関係者に対する暴力

(1) 国連人道機関

援助関係者に対する暴力は、人道アクセスの大きな阻害要因である。表5-4と表5-5は2005年から2014年までの機関、ソマリア中南部で発生した援助関係者を巻き込む安全上の事件の発生件数とその犠牲者数（死者、負傷者、人質）を表している。事件発生件数および犠牲者数のいずれも2006年以降増加し、2008年にピークを迎え、この年、ソマリアは世界で最も事件発生件数の多い国となっている。事件の増加に対処するために、援助機関はソマリアからの撤退、事業の縮小、遠隔管理を実施したことにより、事件発生件数は2009年から2010年にかけて一旦減少した。その後、2011年に大規模な飢饉に対応するために、再び援助機関は活動を活発化させたことから、事件発生件数も漸増している。

た。

表5-4 ソマリア中南部で発生した人道援助関係者が関与する安全上の事件の数

	UN	INGO	ICRC	NRCS and IFRC	NNGO	計	
2005		3	3			6	
2006		3				3	
2007		4	3		1	4	12
2008		22	42	2	1	8	75
2009		8	3		1	6	18
2010		3	1			2	6
2011		1	4	1		4	10
2012		4	3			6	13
2013		2	7		1	4	14
2014		4	1			1	6
計		54	41	3	4	35	163

出典：AWSDのデータベースをもとに筆者が作成

表5-5 ソマリア中南部で安全上の事件に巻き込まれ犠牲になった人道援助関係者の数

	UN	INGO	ICRC	NRCS and IFRC	NNGO	計	
2005		2	6	0	0	0	8
2006		14	0	0	0	0	14
2007		4	5	0	1	9	19
2008		22	42	2	1	8	75
2009		12	6	0	1	13	32
2010		3	1	0	0	4	8
2011		3	5	1	0	4	13
2012		4	4	0	0	15	23
2013		15	7	0	4	9	35
2014		7	1	0	0	2	10
計		86	77	3	7	64	237

出典：AWSDのデータベースをもとに筆者が作成

援助関係者への暴力の増加には、身代金の高騰のような経済的要因のほかに、これまで述べてきた国家建設および国際テロ対策といった政治的要因も大きく影響している。表5-

4 が示すように、2008 年にソマリア中南部で発生した国連人道機関の職員を狙った事件の数は 22 件で、前年（4 件）と比べ急増した。これはジブチ和平交渉が進行していた時期であった。また国際テロ対策も大きな要因である。2008 年 5 月 1 日のアダン・ハシ・アイロ殺害後、アルシャバーブは、欧米人、国連およびその職員を正当な攻撃対象とみなし、活動を活発化させた（Bradbury 2010:6）。実際、上記した 22 件の事件のうち 19 件はアイロが殺害された 5 月以降に発生している。

（2）ICRC

援助機関別にみると、赤十字運動の構成体に関連した事件の件数および犠牲者が相対的に少ないことがわかる。しかし、援助関係者に対する暴力を分析する際、事件発生件数よりも事件に巻き込まれた職員の割合を示す事件発生率の方がより重要である。援助関係者の安全に関するデータを提供する Aid Worker Security Database（AWSDB）は援助機関別の事件発生率を公表していない。しかし、ソマリアの人道援助に関与する職員の数がわかれば、事件発生率をある程度推測できる。表 5－6 は、2005 年から 2014 年の期間、ソマリア全土で人道援助活動に関与した国連人道機関および ICRC の職員を巻き込んだ事件の発生率である¹¹⁶。まず ICRC についてであるが、年間の事件発生率は職員 1,000 人あたり 0 人から 40 人で推移している¹¹⁷。そして 10 年間平均の事件発生率は 6 人となる。一方、国連人道機関については、職員数に関する包括的なデータはないものの、2011 年 3 月 11 日の安保理議長の手紙によると、2011 年初めの段階でソマリア駐在の国連人道機関の職員は最大で

¹¹⁶ ここではソマリア全土における ICRC および国連人道機関の職員数および事件数を参考にしている。これは、両者ともソマリア中南部に派遣した職員数までは公表していないためである。

¹¹⁷ ICRC については、母数となる職員数が少ないため、少数の犠牲者の発生でも事件発生率は高くなってしまふ点に留意する必要がある。

950人だったとされる¹¹⁸。これを基準に算出すると、国連人道機関の職員の事件発生率は年間で3人から33人で推移していたことになり、10年間平均の事件発生率は10人となる。国連人道機関の職員数の正確さを留意する必要があるものの、入手可能なデータから、ICRCの職員が安全上の事件に巻き込まれるリスクは国連人道機関の職員よりも低かったと考えられる¹¹⁹。

表5-6 ソマリアにおける各機関の職員1,000人あたりの事件発生率（推定）

	UN	ICRC
2005	6	0
2006	15	0
2007	4	0
2008	33	40
2009	13	0
2010	4	0
2011	3	16
2012	6	0
2013	16	0
2014	3	0
10年間平均	10	6

出典：AWSDのデータベースをもとに筆者が作成

2) 官僚主義的規制

アルシャバーブは、援助関係者への暴力だけでなく、多くの官僚主義的規制を敷くことで人道アクセスを妨害してきた。その規制は、検問を通過する際の通行税や移動の規制のよう

¹¹⁸ 同書簡には「国連の国際職員および国際 NGO の職員が平均で約 250 人、国連の現地職員が約 700 人、ソマリアに駐在している」と記述されている（SC 2011:para.12）。国際 NGO の職員が何人で国連とどのような関係だったのかは不明だが、全員が国連の人道援助に関与していたと想定し算出した。

¹¹⁹ 国連人道機関の職員の事件発生率については、ソマリアに駐在する国連人道機関の職員の数が実際に 950 人よりも多かったとすれば、事件発生率は表 5-6 に示された値よりも低くなる。

に他の国での人道援助の現場にも共通してみられる措置、女性職員の雇用禁止のようにイスラム原理主義的な思想に基づく措置、特定の援助活動（例えば、予防接種）の禁止、人道援助に関わる資機材の徴収、活動の停止など多岐にわたる。ここでは、アルシャバーブが課した官僚主義的規制が国連人道機関および ICRC の人道アクセスにどのような影響を与えたのかを分析する。

(1) 国連人道機関

国際テロ対策が強化された 2008 年以降、アルシャバーブは、援助関係者への暴力とともに、人道機関に対する規制を強化した。同年 10 月、アルシャバーブは、指導者のアイロ殺害に関係する情報を提供したとして、米国の 2 つの NGO（CARE、International Medical Corps）に対し、支配地域での活動の禁止を通告した。翌年の 2009 年 7 月 20 日には、イスラムに反する活動を展開したとして、南部主要都市のひとつであるバイドアの国連施設に押し入り、バイドア周辺での UNPOS、UNDSS、UNDP の活動を停止するとともに、外務省を設置し、援助機関の活動の監視を強化した。

アルシャバーブは国連人道機関の中でも、米国への財政的依存度の高い WFP の活動を厳しく規制した。WFP はアルシャバーブからたびたび職員の襲撃や補給路の封鎖などの嫌がらせを受けてきたが、2009 年に入るとより厳しい措置が課されるようになった。同年 11 月上旬、アルシャバーブは WFP に対し、米国旗を印字した食糧の配給を禁止したのに続き、同月下旬には、食糧援助によって地域の農業市場が破壊されたとして、食糧の配給を停止し、現地の農民から食糧を購入するよう命じた。（OCHA 2009c）。翌年の 2010 年 1 月 1 日には、アルシャバーブはメルカにある WFP の倉庫を襲撃し、保管されている食糧の期限が切れているとして焼却処分した。相次ぐアルシャバーブによる厳しい措置を受け、同年 1 月 3 日、WFP は職員の安全が脅かされていることに加え、容認しがたい要求に直面しているこ

とを理由に、アルシャバーブ支配地域での活動を中断すると発表した。これにより、WFP はモガディシユおよび同市の北西約 25km に位置するアフゴーイに続くアフゴーイ回廊 (Afgooye Corridor) 周辺を除く南部地域からの撤退を余儀なくされた。最終的に、アルシャバーブは同年 2 月 28 日にソマリア全域での WFP の活動を禁止した。2008 年から 2009 年にかけて、WFP はソマリア中南部において平均して約 250 万人の人びとに食糧支援を実施してきた (Polastro et al. 2011:para99)。しかし、2010 年にソマリア南部のほぼ全域から撤退したことにより、この年の援助対象者の目標数を 180 万人にまで絞らなければならなかった (OCHA 2010c:3)。

飢饉宣言が発令されている最中の 2011 年 7 月から 2012 年 2 月の期間も、アルシャバーブは WFP に対する規制を継続した。2010 年の夏に始まったラニーニャ現象により、2010 年の秋の雨期 (*Deyr*) および 2011 年の春の雨期 (*Gu*) に降水量が減り、飢饉が発生することが予測され、緊急計画の必要性が指摘されていた (FEWSNET 2010)。元々、降水量が多い場合でも、ソマリアの穀物の自給率は 40%に過ぎず、残りは輸入 (20-30%) と食糧援助 (30%) に依存していた (Darcy et al. 2012:para.1.4.6)。2010 年の秋の降水量が少なかったことにより、2011 年に入り、現地住民の栄養状態が悪化し、栄養不良による死亡率の上昇が報告されるようになった (Darcy et al. 2012:para.2.2.4)。急速な人道状況の悪化に直面し、一旦、アルシャバーブは国際的な人道援助に対する態度を軟化させた。2011 年 7 月 6 日、アルシャバーブの報道官のシェイク・アリ・モハメド・ラゲ (Sheikh Ali Mohamed Rage) は、同組織の「干ばつ委員会」の同意を条件に支配地域における人道目的の活動を容認すると表明した。しかし、国連による飢饉宣言および米国が人道援助資金に対する規制を緩和すると発表した後、アルシャバーブは、WFP や CARE などの主要な食糧援助機関は政治的活動に関与し、中立性を欠いているとして、活動禁止は継続されていると表明した (BBC 2011)。それ以降、アルシャバーブは国際的な人道援助に一層非協力的になっていった。ラゲは、「確かに干ばつは存在するが、あなたがたが言うほど状況は悪くない。援助機関は人道目的以外

の目的を持っている。援助機関が状況を政治化しようとしたとしても、我々は何も驚かない」と主張している。アルシャバーブの指導者のゴダネも住民に対し、「援助機関といくつかの国々は飢饉を宣言し、あなたがたを助ける素振りを見せている。しかし、それは貿易目的であるとともに、あなたがたを改宗させ、植民地化しようとしているのだ」と声明を出している (Zimmerman 2011)。そして、アルシャバーブは、支配地域における飢饉の責任を隠蔽するために、住民が支配地域から避難することを禁止するとともに、多数の餓死者を密かに埋葬した (Menkhaus 2014:125)。そして、2011年11月28日、「人口調査、予防接種の報告、地雷除去調査、栄養分析、国勢調査と称して、不正な政策や計画のためにデータを使用・分析している」として、6つの国連機関¹²⁰を含む16の援助機関に対し、支配地域における活動の禁止を命じた¹²¹。これにより、ソマリア南部で人道援助を展開できる機関はICRCだけとなった。

(2) ICRC

それでは、ICRCはWFPと同様にアルシャバーブから官僚主義的規制を課されなかったのであろうか。ICRCは国連人道機関がアクセスできない地域における活動の継続に成功し、国連人道機関の活動停止によって生じたニーズのギャップを補完してきた¹²²。2010年1月にWFPがアルシャバーブ支配地域での活動を停止した後も、ICRCはWFPの活動を肩代わりしてきた (Bradbury 2010:13; Menkhaus 2014:121,125,127)。

¹²⁰ 追放された国連機関は、UNHCR、UNICEF、WHO、UNFPA、国連プロジェクトサービス機関 (United Nations Office for Project Services: UNOPS)、そして国連食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization: FAO) の食糧安全保障栄養分析ユニット (Food Security and Nutrition Analysis Unit: FSNAU) である。

¹²¹ Al-Shabaab al-Mujahideen, 'OSFA Fact-finding Committee Conducts Organization Performance Appraisal', Press release, November 28, 2011, quoted in Ferreiro (2012).

¹²² ICRC ソマリア代表部ナイロビ事務所職員へのインタビュー (実施日: 2015年9月7日)。

しかし、ICRC もアルシャバーブ支配地域での活動を一時的にせよ中断せざるを得なかった。2011 年 10 月から、ICRC はソマリア中南部の州の約 110 万人の住民を対象とした食糧・農業支援を実施していたが、アルシャバーブは同年 12 月頃から約 140 台のトラックの通行を妨害し、中部のガルガドゥード州および南部のミドル・シャベリ州の約 24 万人の住民に影響を与えた。これに対処するために、2012 年 1 月 12 日、ICRC は、アルシャバーブが滞りのないアクセスを保障するまでその地域での活動を中断した (ICRC 2012b)。アルシャバーブはその対抗措置として、同月 30 日、ICRC が備蓄している食糧の 70% が期限切れで、受益者に著しい健康被害をもたらそうとしているとして、約 2000 トンの食糧を廃棄するとともに、アルシャバーブの戦闘員が食糧援助を妨害していると濡れ衣を着せたと非難し、支配地域での ICRC の活動を禁止した (BBC 2012)。2012 年 2 月 2 日、ICRC は、アルシャバーブが ICRC との合意を破棄したことに遺憾の意を表明した¹²³。また、上記した 2 州の住民への食糧援助も再開できていないことも公表した (ICRC 2012c)。

¹²³ ICRC はこのような厳しい環境でも、約 17,000 トンの支援物資を 1,600 の地域に配布できたとしている。しかし、ICRC は、配給予定だった 6% の食糧 (1,000 トン) が大雨の影響で食べられない状況だったことを公表している。

表5-7 ソマリアの人道援助の展開

2008年	3月18日	米国国務省がアルシャバーブを「海外テロ組織 (FTO)」に指定
	5月1日	米軍の空爆で、アルシャバーブの司令官のアデン・ハシ・アイロが死亡
	5月8日	アルシャバーブが援助関係者を含めた一般の米国人を殺害すると声明
	10月3日	アルシャバーブが2つの米国の NGO (CARE、International Medical Corps) を支配地域から追放
	11月20日	安保理がアルシャバーブのメンバーに標的制裁を課す決議 1844 を採択
2009年	7月20日	アルシャバーブが OSAFA を設置。イスラムに反する活動を行ったとして、バイドア周辺での UNDP、UNDSS、UNPOS の活動を停止
	8月22日	豪州がアルシャバーブをテロ組織に指定
	11月上旬	アルシャバーブが WFP に対し、米国旗を掲げた食糧の配給を禁止
	11月下旬	アルシャバーブが、WFP の食糧援助によって地域の農業市場が破壊されたとして、WFP に対し、食糧の輸入を停止し、現地の農民から食糧を購入するよう命ずる。そして、2010年1月1日までに WFP と契約を結んでいる人びとに対し、その契約を解除するよう命ずる。また、WFP も倉庫に保存されている食糧をすべて配給し、空にするよう命ずる
2010年	1月3日	WFP がアルシャバーブ支配地域での活動を中断
	2月28日	アルシャバーブが支配地域における WFP の活動を禁止
	3月10日	ソマリアモニタリンググループは、WFP の援助物資が横流しされていると報告
	3月19日	人道援助が制裁の対象外であることを明確にした安保理決議 1916 が採択 カナダと英国がアルシャバーブをテロ組織に指定
	4月12日	国連のソマリア制裁委員会が、決議 1844 で制裁の対象となる個人や集団 (アルシャバーブを含む) のリストを公表 米国が大統領令第 13536 号に基づきアルシャバーブを「特別指定国民 (SDN)」のリストに追加
	8月8日	アルシャバーブが、支配地域におけるワールドビジョン、アドラ、ディアコニア (Diakonia) の活動を禁止
2011年	7月6日	アルシャバーブが、支配地域における人道援助活動を容認すると表明
	7月20日	国連が南部ソマリアに飢餓宣言を適用 米国財務省が UNAID と国務省によるプロジェクトおよびその事業実施者の活動を許可
	11月28日	アルシャバーブが、6つの国連機関、9つの国際 NGO、1つの現地 NGO を不法な活動を理由で追放
2012年	1月12日	ICRC が、アルシャバーブから滞りのないアクセスが保障されるまで中南部

		で活動を停止すると表明
	1月30日	アルシャバーブが支配地域における ICRC の活動を禁止すると表明。HC のマーク・ボーデン (Mark Bowden) が、ICRC の活動を禁止したアルシャバーブを非難
	2月2日	ICRC は、アルシャバーブが ICRC との合意を破棄したことに遺憾の意を表明
	2月3日	国連が南部ソマリアに適用していた飢餓宣言を解除

出典: Mackintosh, K (2013), ICRC (2012b; 2012c)を参考に筆者が作成

3. 人道アクセスに差を生んだ要因

前項で述べたように、国連人道機関および ICRC は現場で紛争当事者からの暴力や官僚主義的規制に直面し、それに対応しなければならなかった。しかし、国連人道機関と比較すると、ICRC はより広範な人道アクセスの確保に成功している。それではなぜ人道アクセスの面で両者の間に差が現れたのであろうか。ここでは、前章で取り上げた受容ベースアプローチおよび強化されたアプローチの視点から両者のとった対応を分析する。

1) 強化されたアプローチ

国連人道機関は、限定的ではあるが受容戦略をとっていた。アルシャバーブは、既に 2008 年の段階から、国連人道機関に対し、暴力的手段で活動を妨害してきた。アルシャバーブは特に WFP に対する妨害行為を活発化させ、事務所、職員、および下請けの事業実施者に対する襲撃を繰り返した。2008 年の 1 年間で WFP は下請けの事業実施者 5 名を失い、2009 年 1 月から 3 月までに職員 2 名と事業実施者 1 名を失った。これに対し、WFP は OCHA とともに、地方当局との交渉を通じて職員の安全を保障する”re-engagement strategy”を展開し、4 月までに中南部を構成する 11 の地方のうち 8 つの地方から合意文書を受け取った

(OCHA 2009d:3)。また、2011年7月6日、アルシャバーブが国際的な援助の再開を認めると発表して間もなく、人道カントリーチームは、人道アクセスを改善するために、アルシャバーブの最高意思決定機関であるシュラ (*Shura*) との交渉は人道調整官、地区レベルの交渉は各国連人道機関が実施することを決定した¹²⁴。このように、受容戦略に基づき、安全を確保しようという試みが、国連人道機関の中には存在した。

しかし、国連人道機関が採用したアプローチは主に防御・抑止戦略であった。国連人道機関が防御および抑止を採用したのは必然的な帰結であった。既に述べたように、ソマリアでは、UNPOS が TFG/FGS を政治的に支援する一方、AMISOM は TFG/FGS に対抗する勢力への掃討作戦を展開していた。UNPOS および AMISOM は人道援助を TFG/FGS の正統性の維持や住民の人心掌握の手段に利用したため、TFG/FGS に対抗する非国家武装勢力および現地住民の間では国連による人道援助に対する不信が広がっていた (Polastro et al.2011:para.68)。これに加え、国連の統合アプローチが一般化する中で、UNPOS と AMISOM は、国家建設および安定化に資する援助活動を展開するよう圧力を掛け、国連人道機関は受容戦略の基本である紛争当事者との交渉に臨みにくい状況にあった。

一方、UNDSS の設立後、国連諸機関が駐在するすべての国と地域で安全管理体制が強化された。しかし、このことは人道部門を含む国連システム全体を危険回避的にさせた。アルシャバーブが人道機関に対する活動規制を強めた 2008 年後半以降、UNDSS はソマリア中南部の大半の地域を安全段階IVまたはVに指定した。しかし、前章で述べたように、当時の安全段階システムは運用上の柔軟性を欠いていたため、たとえ現地に高い人道ニーズが存在していたとしても、その地域に職員を派遣できない場合があった。ソマリアにおいて、国連人道機関はこの課題に直面した。2010年1月までに、国連職員はモガディシュを除き中南部のほぼ全域から退避を余儀なくされた。そして、ソマリア南部には高い人道上のニーズ

¹²⁴ しかし、飢餓宣言および米国の資金規制の解除後、アルシャバーブが改めて WFP の活動の禁止は継続していると公表したため、この人道アクセスの改善に向けた交渉は実施されなかった (Darcy et al. 2012:para.7.4.1)。

が存在していたのにもかかわらず、モガディシュに駐在する職員は UNRSS が発出した安全段階システムに拘束され、そのニーズを充足するのに十分な援助を提供ができなかった (Polastro et al. 2011:para.75)。結果的に、AMISOM が解放した地域以外は、ナイロビやモガディシュの事務所から現地職員を遠隔管理し、活動を継続するしかなかった。

2011 年以降、前章で述べた「プログラムの重要性の枠組」の導入によって、人道援助活動の継続が容易になったとの報告がある。「プログラムの重要性に関する常設委員会」の諮問を受けた独立評価チームによると、この枠組に基づき、UNRSS および国連人道機関の最高位の職員は、ソマリア国内で安全リスクが「非常に高い」と指定された地域であっても、最も重要性の高い「PC1」に位置づけられる人道援助活動を定期的に承認してきたという (Haver et al. 2014:28)。このように、新たな制度の導入によって、不必要な危険回避的行動が緩和される兆しがある。

しかし、安全管理チーム (SMT) の構成員でもある国連人道機関の代表はそれぞれの機関の職員の安全を管理する責任がある。したがって、依然として安全上の事件が発生した場合の帰結を恐れ、各機関の代表は UNRSS の助言に反対するのに躊躇する傾向にある。結果的に、UNRSS の職員は現場の援助の可否を決定する門番 (gatekeeper) としての役割を果たすことになってしまっている。(Jackson and Zyck 2017:42-4)。

国連人道機関は主に防御・抑止戦略をとったものの、AMISOM から十分な支援を受けられなかった。AMISOM は人道援助の提供に必要な安全な環境を創出する権限を付託されていたが、人道機関の職員の安全確保を優先課題と捉えていなかった。また、AMISOM との民軍調整も十分ではなかった。このような要因が重なり、AMISOM の武装護衛が必要ときにそれを得られず、現地の人道上のニーズに迅速に対応できなかった (Darcy et al. 2012:para.7.3.2)。

このように、国連人道機関は、UNPOS および AMISOM の政治的・軍事的戦略の影響により、防御・抑止戦略を主体とした強化されたアプローチをとる傾向にあった。しかし、こ

のことは政府に反発する非国家武装主体や住民の間に、国連による人道援助が公平、中立、独立ではないという不信を招いた。結果的に、国連人道機関が敵対勢力とみなされるリスクを高めるとともに、受容戦略を通じて自律的に人道アクセスを確保する能力を低下させた。また、民軍調整が不十分だったために、武装護衛が必要なときに AMISOM の支援を得られず、時宜を得た援助を提供できなかった。

ソマリアにおける国連人道機関による人道援助は、国家建設とテロ対策という極めて政治的な文脈の中で行われた。国家建設という政治に関わる事業を推進するために、特別政治ミッションである UNPOS/UNSOM のもと、国連は政治部門と人道部門の統合を図ってきた。本事例は、統合が紛争犠牲者の裨益にならない場合があることを示唆している。テロ対策については、人道コミュニティや現地社会に不信感を増大させ、人道アクセスの制限につながった。援助供与国が課した厳しい使途条件によって、人道援助に必要な資金の調達が困難になり、結果として、最も援助の必要な人びとに援助が届けられない事態が生じた。テロの撲滅という政治的課題と人道援助が連結されたことにより、国連人道機関はアルシャバブからの暴力と官僚主義的規制に直面し、人道アクセスの確保が困難となった。

2) 受容ベースアプローチ

ICRC はどのようにして利害関係者からの受容を獲得し、それを人道アクセスの確保につなげたのであろうか。以下では、ICRC の行動様式を踏まえ分析する。

(1) 多角的な人道的交渉

前章で言及したように、ICRC にとって第一選択の行動様式は「説得」である。いうまでもなく、ICRC 以外の多くの人道機関も人道アクセスの交渉の際、利害関係者の説得にあた

るが、ICRC が他の機関と違うのは、それを組織的に一貫性して実行している点である。ICRC の説得による人道的交渉は多角的である。ICRC は、現地社会から受容されるために、紛争当事者から一般住民まで、幅広い人々と対話する。すなわち、現地社会のすべての利害関係者と水平的に対話し、説得にあたる。また、特定集団、例えば、アルシャバーブはシュラ (*Shura*) と呼ばれる指導部、地方の司令官、前線の戦闘員などで構成された重層的な組織であるが、ICRC は各レベルの構成員と垂直的に対話する。

説得を通じた水平的な対話は、一般住民の人道援助に対する警戒感を緩和する上で重要な意義を持つ。ジャクソン (Ashley Jackson) によると、アルシャバーブが人道援助に対し警戒感を示すのは、①人道援助はスパイ行為である、②人道援助そのものが効果的でないとみなすからであると主張している (Jackson 2014:2)。アルシャバーブを支持する住民はその支配地域だけでなく、TFG/FGS の支配地域にも広く点在している。一貫した水平的な対話は、アルシャバーブを支持する住民が抱く人道援助に対する警戒感を緩和する。このことは住民全体からの受容の獲得を促進する。それだけでなく、住民が援助を享受し、援助の継続を支持すれば、その地域を管轄するアルシャバーブの司令官はその住民の意向を無視できなくなる。なぜならば、アルシャバーブは住民の支持があってはじめてその支配を持続できるからである。このように、水平的な対話は、利害関係者全体から受容を獲得する機能を果たしただけではない。人道援助を妨害する主体 (主に紛争当事者) との交渉を優位に進めるための環境を整備する機能も果たしたのである。

ICRC は、アルシャバーブと垂直的な対話も継続してきた。ICRC は、アルシャバーブによる人道アクセスを妨害する行為に繰り返し直面してきたが、その行為が支配下にある住民や家族にどのような影響をもたらすのか、そしてそれは本当に利益になるのかを考え直させ、ICRC が駐在する利益に目を向けさせるとともに、暴力や官僚主義的規制がもたらす不利益を認識させてきた¹²⁵。アルシャバーブは一枚岩の組織ではなく、その組織の中でも、

¹²⁵ ICRC ソマリア代表部ナイロビ事務所職員へのインタビュー (実施日: 2015年9月7日)。

人道援助に対する理解は異なる。一般的に、アルシャバーブの末端の戦闘員は人道機関に対し否定的な感情を抱いているが、シュラは前線の戦闘員ほどには否定的な感情を抱いていないとされる (Jackson 2014:3)。また、地域の司令官であっても、個々に国際的援助への認識は異なる (Jackson and Aynte 2013:19)¹²⁶。したがって、現場でアルシャバーブの末端の戦闘員による妨害行為に直面しても、シュラや地方の司令官に働きかけ、その妨害行為を止めさせられる可能性があった。また、アルシャバーブが課した規制 (通行税、登録料など) は必ずしも支配地域全域に一貫して適用されていたわけではなかった。このように、人道機関の職員には、人道アクセスの確保に向けてアルシャバーブと交渉する余地が残されていた (Jackson and Aynte 2013:14)。そして、ICRC はその機会を逃さなかったのである。クレメンツは、戦略的な交渉を成功させる条件として、多層性 (multi-level) と継続性 (continuity) という 2 つの条件をあげている。ICRC の人道的交渉はまさにこの 2 つの条件を満たしていたのである (Clements 2020:131-2)。

このように、紛争当事者と定期的に対話し、人道アクセスの改善に向けた糸口を見つけ、それを援助につなげられるという利点が受容ベースアプローチにはある。

(2) ソマリア赤新月社との相互補完的援助

ICRC が他の人道機関よりも迅速に人道アクセスを確立できるのは、赤十字運動の組織的特徴に起因している。赤十字運動は ICRC、IFRC、そして 191 ヶ国にある各国赤十字社で構成されている。通常、他の人道機関は現地で人道援助を実施する場合、現地の NGO と契約を結び活動する。ソマリアの場合、国内に数多くの NGO が存在するが、組織としての信頼性には大きな幅があり、国連人道機関が信頼できる現地の事業実施パートナーを見つけるのは容易なことではない。しかし、赤十字運動の場合、ICRC が紛争下における人道援助

¹²⁶ 駐ナイロビソマリア赤新月社職員へのインタビュー (実施日：2015 年 9 月 11 日)。

を主導するが、実際の活動は紛争国の赤十字社と協働する。各国赤十字社は平時から現地で幅広い人道サービスを提供しているため、その国の文化や慣習などに精通している。したがって、紛争が発生した場合、ICRC は速やかに紛争国の赤十字社と連携し、人道援助を実施できる。

ICRC とソマリア赤新月社は、相互補完的にアルシャバáb支配地域へのアクセスを確保してきた。ソマリア赤新月社は、ソマリアの独立から3年後の1963年に設立された国内で唯一の全国展開（ソマリランドとプントランドも含む）している組織である。指導部にあたる「執行委員会」は、主要なクランから選出された9人のメンバーで構成されているため、ソマリア赤新月社はソマリア政府や地方の有力者と太いパイプを築いている。このことは紛争当事者とのアクセスをめぐる交渉を実施する際、大きな役割を果たす（BRCS and SRCS 2013:18）。また、ICRC とソマリア赤新月社は相互補完的に活動する。ICRC の国際職員は必ずしもソマリア全土で受容されているわけではない。ICRC の国際職員がアクセスできない場所には、それに代わってソマリア赤新月社の職員が派遣され、人道援助を提供する（ICRC 2013a:59-60）。これにより、赤十字運動総体としての人道アクセスを維持できる。さらに、ソマリア赤新月社は全国に19の支部と130の区部を構えており、それぞれの地域で保健サービス、救急法の講習、ボランティアの育成など、地域に根ざした活動を実施している。したがって、ある支部がアルシャバábのような武装主体の支配下に入り、外部からの援助が届かなくなったとしても、その地域に住む支部の職員やボランティアが人道的なサービスを継続できる¹²⁷。

ソマリア赤新月社が現地社会に受容されているのは、ICRC による支援があったからである。ICRC は、クラン間の複雑な関係の上に成り立つソマリアにおいて、ソマリア赤新月社がその中立性と独立性を維持できるよう支援してきた。1990年代前半、内戦が激化したのを機に、ICRC はソマリア赤新月社の本部をナイロビに移転するのを支援した。これにより、

¹²⁷ 駐ナイロビソマリア赤新月社職員へのインタビュー（実施日：2015年9月11日）。

ソマリア赤新月社の指導部はソマリアの政治・軍事的課題に巻き込まれることなく、人道上のニーズにしたがって援助戦略を立案できた (Hassan 2012:1246)。また、現場レベルでも、前節で述べたように、ICRC はジュネーヴ諸条約、赤十字の基本原則、および SAF などの研修をソマリア赤新月社の職員向けに実施し、その職員が赤十字の基本原則に基づいて活動できるよう支援してきた。1991 年のバーレ政権崩壊まで、ソマリア赤新月社は政府寄りでの独立的な組織とはみなされていなかった。しかし、ICRC の支援によって、今日では国連機関や NGO からもその独立性を疑われることはなくなった (BRCS and SRCS 2013:22)¹²⁸。

このように、ICRC とソマリア赤新月社は互いに人道主義の原則を言葉だけでなく、繰り返し行動で示してきた。このことが、紛争当事者および現地住民から受容の獲得と、人道アクセスの確保を促進したのである。

(3) 国際規範の脱植民地化

ICRC はソマリア赤新月社と協働で、国際規範の実効性を高める取り組みを実施してきた。ジュネーヴ諸条約を代表とする武力紛争に関する国際規範の実効性が高まらない主な要因は、武装主体自身はその規範を十分理解していない、またはそれを遵守することに価値をおいていないからである。しかし、非国家武装主体がジュネーヴ諸条約の締約主体になりえないことも要因の一つとなっている。このことは、非国家武装主体に対し、ジュネーヴ諸条約は西洋的で国家中心主義的な国際規範であるという認識を植えつけ、結果的にその実効性を維持することが困難になる。ICRC の国際職員が単独で現地の利害関係者と信頼関係を構築したり、現地の情勢を理解するには限界がある。現地の利害関係者との信頼関係や現地

¹²⁸ 同社の組織的独立性・中立性を脅かすものではないが、職員による汚職、氏族主義に起因する職員の雇用の問題などは発生している (Ivudria 2021)。

情勢の理解が欠如している状況で活動を展開すれば、西洋的価値を押しつける「醜い国際職員 (ugly expat)」とみなされかねない (Cropp 2021: 133-4)。これを回避するために、ICRC の国際職員は、国際人道法の普及活動を展開する場合、現地の利害関係者との橋渡し役となるソマリア赤新月社の職員と協働してきた。そして、ソマリア赤新月社の職員から現地の慣習を習得した上で、ソマリア社会に古くから伝わる慣習交戦規範をもとに『ビリ・マ・ゲイド (*biri-ma-geydo*)』という国際人道法の普及用の教材を作成した¹²⁹。このように、ICRC の国際職員とソマリア赤新月社の職員は、互いに国際規範と現地の文脈の知識を出し合うことによって国際規範の脱植民化を図り、現地社会に受容されやすい普及活動を協働で推進してきた (ICRC 2006:113; Cropp 2021: 153-6)。

4. 小括

本節では、ソマリアにおいて、国連人道機関と比較し、ICRC が人道アクセスの確保に成功してきたことを実証した。そして、受容ベースアプローチが人道アクセスの確保に大きな役割を果たしてきたことを明らかにした。このような相違を生んだのは、両者の組織的構造の相違に起因する。治安、政治、開発、人道など、広範な活動を展開する多重任務型 (multi-mandated) の国連と異なり、ICRC は人道的事業のみを任務とする単一任務型 (single-mandated) の機関である。したがって、政治、開発といった他部門からの影響にさらされる危険性が相対的に低い。また、単一任務型であるがゆえに、政治から分離して人道援助を展開でき、現地住民および紛争当事者から疑念を抱かせにくくしている。このような組織構造の相違が、援助戦略の相違をもたらしている。

強化された手段が必ずしも意図する結果をもたらすとは限らない。国連人道機関は、統合

¹²⁹ 英訳では“Spared from the Spear”で、『槍からの免責』と邦訳される。ソマリアにも女性や子どもなどを攻撃の対象としないことを定めた慣習的な交戦規定が存在する (ICRC and SRCS 1998)。

という国連システム全体の潮流の中で、防御・抑止戦略に依存する傾向にある。一方、ICRCも受容戦略を中心に援助活動を展開したが、武装護衛を雇用する必要に迫られる機会もあった (Polastro et al.2011:para.72)。また、ICRCは5つの行動様式のうち紛争当事者の不正行為を抑止する手段である「告発」という手段もとった。2012年1月12日、ICRCは、アルシャバーブ支配地域における人道アクセスを改善することを目的に、アルシャバーブによる妨害行為を告発し、活動停止を発表した。だが、アルシャバーブはこの告発を支配地域における人道援助を制御しようという自身の政策を抑止しようという妨害行為（政治的行為）と捉えた (Jackson and Aynte 2013:19)。結果的に、アルシャバーブは態度を硬化させ、ICRCの活動を無期限停止にした。この告発によって、ICRCは約1年間、アルシャバーブ支配地域で実質的な活動を展開できなかった (ICRC 2014:193)。告発は最後の手段である。告発は不正行為を犯す者を処罰することが目的ではなく、不正行為を改めさせ、受益者の苦痛を緩和することが目的である。そして、告発という手段をとる際、ICRCは慎重な検討を重ねる。それにもかかわらず、告発という手段はこのような予測不可能な帰結をもたらしてしまうのである。告発には、その意図と予測する結果をいかに均衡させるのかに対する深い思慮が必要なのである (Gordon and Donini 2016:96)。

終章：結論

ICRC は水中を泳ぐ者のように政治の中に首まで浸かっている。同じように、水中で前進を続けながらも水を飲んだら溺れてしまう泳者のように、ICRC は政治の一部にならずに政治と付き合わねばならない（ピクテ 1979=2010:70）。

本論文の序章の冒頭で引用した言葉と同様、この言葉もピクテが ICRC と政治との関係を表すために用いた表現である。ひと言でいうならば、本研究は人道と政治との関係に着目した研究である。本研究では受容ベースアプローチと強化されたアプローチの妥当性と限界を検証した。序章で確認したように、人道主義には、人道主義の原則に基づき人道援助と政治を峻別すべきであると主張する「古典派人道主義」と、平和や安全保障といった政治的課題の解決に資するのであれば、人道援助をその手段として活用すべきであると主張する「新しい人道主義」という2つの系譜がある。本研究では、第1章から第2章にかけて、人道主義の原則の歴史的発展、定義、構造、運用上の課題を分析した。第3章では国連統合アプローチについて考察し、治安・政治部門と人道部門の統合は人道援助の軍事化・政治化をもたらす懸念があることを確認した。その上で、第4章では、人道アクセス戦略として、ICRC を代表とする「古典派」は、人道主義の原則との親和性が高く、利害関係者からの受容と同意を前提とした「受容ベースアプローチ」をとるのに対し、国連人道機関は人道援助の軍事化・政治化を緩和する政策を遂行してきたが、国連システム全体の統合化の影響により、民軍防衛資産を効果的に活用した「強化されたアプローチ」をとる傾向にあることを確認した。そして、第5章では、ソマリアにおける国連人道機関および ICRC の人道アクセス戦略を比較分析した。この事例研究を通じ、ソマリアにおいて、国連システム全体の安全管理体制の強化が不必要な危険回避的行動を助長し、被災者のニーズに対応する国連人道機関の能力を阻害していることを明らかにした。また、国家建設および国際社会によるテロ対

策という政治的課題は、アルシャバーブによる国連人道機関の職員に対する暴力の先鋭化と人道援助に対する官僚主義的規制の強化をもたらしたことを明らかにした。一方、ICRCについては、国連人道機関と同様に国際テロ対策とアルシャバーブによる官僚主義的規制によって人道アクセスを妨害されてきたものの、人道主義の原則に基づく対話と説得を継続することで、国連人道機関と比較すると、人道アクセスの獲得に成功していることを明らかにした。ピクテは人道援助と政治の峻別の重要性を強調したが、本研究の結果はまさにこのピクテの主張を支持するものであった。

第1節 受容ベースアプローチの妥当性と限界

それでは、ICRCによる受容ベースアプローチはどのようなときに効果し、どのようなときに機能しないのだろうか。

まず、どのような条件のもとでICRCの受容ベースアプローチが効果を発揮しうるのかについて考察しよう。クレメンツは、説得はつぎの2つの条件を満たす場合に効果を発揮すると主張する。第一に、紛争当事者が国際的正統性と国内的正統性¹³⁰を追求している場合である(Clements:2020:114)。つまり、国際人道法や国際人権法などの国際法を遵守し国際的承認を追求するとともに、支配地域の住民により良い公共サービスを提供することによって、住民の支持をつなぎとめようとしている場合、説得は効果を発揮する。アルシャバーブは頻繁に人道アクセスを妨害してきたという点で、国際的正統性の獲得にはあまり関心を持っていなかった。しかし、アルシャバーブは複数の省庁を設立し、支配地域において治安維持のほか、各地域の社会的諸問題にも対応してきた(Marchal 2011:20-1)。また、アルシャバーブはイスラム原理主義的特徴を持っているものの、現地の長老との協議を通じ、支

¹³⁰ 多くの場合、武装主体は、国内的正統性を推進する手段として、国際的正統性を得ようとする(Clements 2020:114; Jo 2015:16-8)。

配地域を統治してきた (Hansen 2013:86)。このように、アルシャバーブは、現地住民の福祉の向上に一定の配慮を見せ、国内的正統性を確立しようとしてきた。

第二に、紛争当事者が人道援助から利益を得られる場合、説得は効果を発揮する (Clements:2020:115)。紛争当事者は、支配地域の住民に必要なサービスを提供する統治者としての正統性を高めるために、援助機関を必要とする。アルシャバーブは、国際的なテロ対策の強化によって、援助機関に対する疑念を強め、WFP や国際 NGO を支配地域から追放した。しかし、2011 年 7 月、飢饉に直面したアルシャバーブは国際的な人道援助活動を容認する声明を出した。これは、国際的な人道援助活動を容認しなかったことによって多数の犠牲者が発生すれば、支配地域の住民からの支持を失うことになるかと予測されたからである。

このように、ICRC とアルシャバーブとの間には、説得が効果を発揮するための 2 つの条件が揃っていた。人道的交渉は紛争当事者との間に相互依存関係が生ずることによって成立する (Clements 2020:23)。「説得」は紛争当事者との相互依存を高める戦術である。つまり、人道危機に無関心になれば、紛争当事者の国内的正統性が揺らぐことを認識させることによって、人道機関は人道的交渉における相対的権力を増強できる (Clements 2020:126-7)。前章で示した ICRC による水平的・垂直的対話は、まさにこれに準ずる戦術であり、人道危機がもたらす不利益をアルシャバーブに認識させることで、人道アクセスの確保につなげることができた。

受容ベースアプローチが効果を発揮する条件として見過ごしてはならない条件がもう一つある。それは機構的独立性の確保である。クマール (Rajeesh Kumar) は、ホスト国の政府が中央集権的であるほど、ICRC の独立性が脅かされると主張する (Kumar 2019)。ミャンマーやスリランカのような権威主義国家において、ICRC は政府から厳しい官僚主義的規制を課され、反政府勢力の支配地域での活動が著しく制限された。これに対し、ソマリアの中央政府は統治能力が脆弱なため、ICRC にとって、アルシャバーブと接触することはそれ

ほど困難なことではなかった。このように、ソマリアに中央集権的な政府が存在しなかったことも、アルシャバーブ支配地域におけるアクセスの確保に寄与したと考えられる。このように、上記した3つの要因により、ICRCの受容ベースアプローチはソマリアにおける人道アクセスを確保する上で一定の機能を果たした。

しかし、受容ベースアプローチにも限界がある。ICRCがアルシャバーブ支配地域での活動を禁止された2012年1月は、アルシャバーブがAMISOMとエチオピア軍の巻き返しに直面していた時期であった。ICRCは国連人道機関よりもアルシャバーブ支配地域へのアクセスを確保できていた。しかし、紛争当事者は人道機関からの説得に無制限に応じるわけではなく、人道援助から利益を得られる場合に人道機関の説得に応じる。軍事的劣勢は、紛争当事者の人道援助の政治化への動機づけを高める（Darcy et al. 2012:para.7.4.3; Jackson and Aynte 2013:16）。2012年1月にICRCがアルシャバーブ支配地域での活動を禁止された事例は、紛争当事者が人道上の要請よりも軍事的・政治的要請を優先した場合、受容ベースアプローチは明らかに機能しないことを示唆している。

第2節 本研究が与える示唆

本研究からどのような学術的示唆を得られるのだろうか。第一に、人道援助が紛争解決に与える寄与を過大評価すべきではないということである。第3章と第5章で検証したように、国連は平和への寄与を最大化するために治安・政治部門と人道部門の統合を図ってきたが、必ずしもそれが被災者に裨益するとは限らない。世界各地で国内武力紛争が勃発した1990年代、当時のICRC総裁コルネリオ・ソマルガは、人道援助がつぎの4つの状況に直面することになると述べている。

1. 人道援助が政治的活動の失敗のために供与され、人道危機の持続的解決を模索する政

治的措置を肩代わりする

2. 人道援助が紛争そのものの要素とみなされ、紛争当事者の利益のために利用される
3. 人道援助が、政治的目標、特に強制移動、ジェノサイド、民族浄化など、敵の排除という究極の目標を実現するための障害とみなされる
4. 人道援助が政治的解決策を見出す第一歩になるとともに、平和の回復へとつながる要因となる

ソマルガは、このうち第 4 の項目に示された機能を人道援助は果たすべきであると述べている (Sommaruga 1999: 25)。人道援助は紛争解決の糸口を見出すことのできる重要な活動であるという見方がある (篠田 2013:233)。「新しい人道主義」の支持者は、まさにそれを実行してきた。だが、人道機関が紛争解決に無制限に関与することが望ましいわけではない。人道援助の目的は被災者の苦痛を軽減・予防し、生命・健康・尊厳を守ることである。本研究は、人道機関が紛争解決に寄与しうよう人道援助制度を変革する動きをすべて否定しているのではなく、仮に変革するとしても、人道援助の目的から逸脱してはならないことを主張するものである。「新しい人道主義」の支持者と同様、「古典派人道主義」に属する ICRC も平和への強い願望を抱いている (ピクテ 1979=2010:34-5)。だが、人道援助を紛争解決の手段として利用する試みには限界があることには留意しなければならない。

第二に、人道アクセスを確保する手段としての受容戦略の再興である。第 5 章で言及したように、人道アクセスを拒絶する集団の構成員の中でも、人道機関に抱く認識は多様である。その集団が一枚岩なアイデンティティまたはイデオロギーを持ち合わせない限り、常に人道的交渉を実施する余地がある。そして、紛争当事者から受容を獲得するために、人道主義の原則に基づく行動と継続的な対話によって、信頼関係を形成していくことが重要である。受容戦略は人道アクセスの確保にとって最も重要なアプローチであり、撤退を余儀なくされた状況においても継続すべきものなのである。

第三に、統合という制約がある中でも、国連には人道アクセスの確保に向け、まだなし得ることがある。2011年、国連は職員が不必要な安全上のリスクにさらされたり、不必要な危険回避的行動をとらないようにするために、「プログラムの重要性」の枠組を導入した。この枠組の導入は、ソマリアにおいて、国連人道機関の職員の不必要な危険回避的行動を緩和する機能を果たした。しかし依然として防御および抑止戦略に依存する傾向が続いている。UNDSSの職員は安全管理の専門家であっても、人道援助に精通しているわけではない。したがって、国連人道機関は援助計画の立案の段階からUNDSSの職員を関与させ、人道援助の緊急性・重要性について共有し、適正な援助政策と安全対策がとれるようにすることが求められる（Jackson and Zyck 2017:44）。

国連は、紛争当事者および現地住民の認識にさらに配慮する必要がある。AMISOM、TFG/FGSの軍隊は反政府勢力の掃討作戦のために、多くの一般住民を巻き込んできた。このような国際人道法に抵触する軍事行動を抑止するために、2011年、国連事務総長は「人権配慮政策（Human Rights Due Diligence Policy: HRDDP）」を承認し、平和活動にあたる国連以外の治安部隊に対し、人権を尊重させる取り組みが進められている（GA 2013）。HRDDPとは、平和活動にあたる国連以外の治安部隊が国際人道法、国際人権法、難民条約などの国際法上の違反行為に加担することを抑止することを目的とした指針である（GA 2013:para.1）。すなわち、拷問や性的虐待のほか、期待される軍事的利益との比較において巻き添えになる文民たる住民の死亡や傷害、民用物の損傷などが著しく過度になる攻撃が行われた場合に、国連は当該治安部隊に対する支援を停止できるとされる¹³¹。また、2012年、決議2036の勧告に基づき、AMISOMには「文民犠牲者追跡分析対応室（Civilian Casualty

¹³¹ 停止されうる「支援」には、「訓練、教育、助言、能力構築、制度構築およびその他の技術協力で、非国連治安部隊の作業能力の向上を目的とするもの；非国連治安部隊の運営、管理または指揮統制に直接の責任を負う文民または軍事当局へのアドホックまたはプログラムの支援；給与・奨学金・手当および経費の支払を含む財政的支援（財源を問わない）；非国連治安部隊による現業活動への戦略的または戦術的支援；非国連治安部隊による現業活動への作業上の支援（発砲支援（fire support）および戦略・戦術計画作成を含む）；並びに、国連部隊および非国連治安部隊による共同作業」などが含まれる（GA 2013:para.8）。

Tracking, Analysis and Response Cell: CCTARC)」が設置されている (SC 2012a:para.17)。

CCTARC は、AMISOM の軍隊による戦闘行為に一般住民が巻き込まれた事件の追跡、一般住民にもたらされた被害の発生原因の分析、個別事件への対応や補償などを行う制度で、AMISOM のマンデートを改編し 2022 年 4 月に設立された「アフリカ連合ソマリア暫定ミッション (African Transition Mission in Somalia: ATMIS)」に引き継がれている。HRDDP と CCTARC は、AMISOM や FGS の軍隊に対し、戦闘行為において戦闘員と一般住民の区別に配慮することを求めている。このことは、現地住民の間に AMISOM や連邦政府に対する不信感が広がることを抑止することが期待される。これによって、AMISOM から武装護衛などの支援を受ける国連人道機関に対する不信感の拡大も緩和でき、現地社会から受容を獲得する可能性を高められると考えられる。ソマリアに先行して、アフガニスタンでも類似する制度¹³²が導入されているが、国連ミッションが駐留するすべての地域において、このような制度が定着することが望まれる。

第四に、資金調達活動の推進である。2008 年、国際社会が国際テロ対策を強化したことによって、ソマリアで活動する人道機関は、活動資金の確保が困難になった。したがって、人道機関はこのような事態を回避するしくみを検討しなければならない。2003 年、主要援助供与国、国連、赤十字運動、NGO の間で合意した『人道援助における原則と優れた実践 (Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship)』 (Good Humanitarian Donorship 2003) や 2016 年の世界人道サミットで議論された『グランドバーゲン (Grand Bargain)』 (IASC 2016) でも指摘されているように、援助供与国に対し使途条件のない資金の拡大を求め、人道援助に係る資金が政治的目的に利用されないよう地道な働きかけが必要である。

¹³² アフガニスタンにおいて、UNAMA および ISAF は、「文民に対する害敵行為の追跡および犠牲者登録 (Civilian Harm Tracking and Casualty Recording)」という制度を活用している。

第3節 本研究の限界と今後の課題

最後に、本研究の限界と今後の課題に触れたい。本研究からは、利害関係者から受容された活動への同意を得るには、多角的な対話が必要であるという示唆を得られたが、効果的な人道的交渉とはどのようなものなのかまでは探求できなかった。これが本研究の第一の限界である。第5章で、受容戦略を重視する ICRC であっても、ソマリアという一つの事例の中で、アルシャバブから受容される場合もあれば、そうではない場合もあることを確認した。本研究では、受容戦略が機能しなかった要因として、アルシャバブの軍事的劣勢をあげた。言い換えると、対話を通じた説得が成立するかどうかは、紛争当事者がその対話に自己の軍事的・政治的利益を見出せるかに左右されることを示唆している (Clements 2020:115)。

本研究では、主に人道機関の視点から人道的交渉を分析したが、上記したことを踏まえると、その成否をより正確に分析するには、紛争当事者、援助供与国、紛争犠牲者を含めた現地住民などの外部主体の交渉戦略にも焦点をあてなければならない。紛争当事者は援助関係者の安全と人道アクセスに大きな影響力を持っており、人道的交渉において、両者は非対称的な権力関係にある。このような権力構造を理解したうえで、紛争当事者が自身の利益の拡大のためにどのような戦略を持って交渉に臨むのかについて考察する必要がある。援助供与国も人道機関の財政に大きな影響力を持っているという意味で、両者は非対称的な関係にある。紛争当事者と同様、援助供与国も自国の安全保障の確保の観点から、人道機関への資金拠出を検討する。本研究では米国のテロ対策が援助政策に与えた影響について分析したが、援助供与国はこのほかにも被援助国で国家建設や安定化に関与する。このような外交政策をとる援助供与国が人道機関にどのような戦略を持ち交渉に臨むのかについても分析が必要である。一方、人道機関は紛争犠牲者に援助物資やサービスの供与および配分を決定する権限を持っているという意味で、両者は非対称的な関係にある。しかし、紛争犠牲者は人道機関の援助活動のパフォーマンスや職員の行動が現地社会の文化に合致しているの

かなどを常に評価している。援助対象ではない現地住民についても同様のことがいえる。そして、紛争犠牲者およびこれらの現地住民は人道機関に圧力をかける存在でもある。したがって、紛争犠牲者を含めた現地住民が自身の安全と福祉を向上させるために、どのように人道機関との交渉に臨むのかも解明されなければならない。

人道的交渉を分析する上で外部主体の戦略を分析することも重要であるが、人道機関自身の交渉戦略の研究も継続していかなければならない。ICRC は歴史的に紛争当事者との人道的交渉を長年展開してきたが、人道的交渉およびそれに基づく受容戦略は ICRC や MSF など、限られた機関だけが応用できるアプローチではない。第 4 章で言及したように、国連も紛争当事者との人道的交渉に関する指針を策定し、職員の交渉スキルの向上を図ってきた。また、2016 年、ICRC、MSF、UNHCR、WFP、および「人道対話センター (The Centre for Humanitarian Dialogue)」は協働で、人道的交渉に関する実践や経験を共有する場として、「人道的交渉に関する能力センター (The Centre of Competence on Humanitarian Negotiation: CCHN)」を設立し、毎年会合が開かれている。このように、近年、人道的交渉の発展に向け、組織の枠を超えた取り組みが行われている。しかし、人道的交渉は研究分野としては新しく、研究の蓄積は十分とはいえない。この分野では、受容戦略が機能するのはどのような状況においてなのか、紛争当事者に人道アクセスを容認させる交渉術とはどのようなものなのかなど、解明しなければならない課題が残っている。

第二に、本研究は、人道援助の調整システムとして、国連のクラスター制度に触れたが、赤十字運動内の調整については ICRC とソマリア赤新月社との連携にのみ焦点をあてたため、各構成体間の調整の多様性に触れられなかった。1997 年、赤十字運動の各構成体は、人的、物質的、財政的資源の効率的な運用を推進するために、セブリア合意を協働で策定した。この合意は「主導機関 (lead agency)」という概念に言及し、武力紛争では ICRC、災害では IFRC が主導機関となり、それぞれの事態で活動の調整にあたることを規定している (RCRC 1997)。赤十字運動はこのような緩い規定を設けたものの、国連のクラスター制度

のような明確な調整システムを整備していない。そして、人道上の緊急事態が発生すれば、状況に応じた調整を実施している。2022年2月のロシア軍侵攻後のウクライナ人道危機では、つぎのように活動を調整している。ウクライナ東部を中心とした戦闘が行われている地域においては、ICRCが主導機関となり、ウクライナ赤十字社とともに紛争の直接的な被害を受けた人びとに援助を提供している。紛争によって避難を余儀なくされた国内避難民については、IFRCが主導機関となり、ウクライナ赤十字社とともに援助を提供している。近隣諸国に逃れたウクライナ難民の援助は、IFRCが主導機関となり、第三国の赤十字・赤新月社とともに援助を提供している。このように、赤十字運動内の調整は多様かつ複雑であるが、これに着目した研究はほとんど蓄積されていない。したがって、明確な調整システムがない中で、赤十字運動内の調整には特定のパターンがあるのか、またどのような課題が存在するのかについて解明する必要がある。

赤十字運動内の連携について付言すると、各国赤十字社の機構的独立性がICRCの調整活動に与える影響についても今後解明が必要である。本研究で事例対象となったソマリア赤新月社は機構的独立性を維持していると他の機関から評価されてきた。そして、ソマリア赤新月社の独立性が維持されていたことにより、ICRCと同社は相互補完的に人道アクセスを維持し、支援物資の配給や国際人道法の普及活動を継続できた。しかし、すべての赤十字社が機構的独立性を維持できているわけではない。例えば、シリア赤新月社の指導部はアサド政権と緊密な関係にあり、その活動もアサド政権の支配地域に限定されているとの指摘がある(Martinez and Eng 2016:168)。また、ミャンマー赤十字社も政府との関係が深く、援助活動が政府の支配地域に偏っているとされる(Bradley 2016:52,59)。このように、各国赤十字社は自国の人道的事業の補助者として政府指導部との結びつきが強い。このような補完的関係は、政府指導部が赤十字の独立性を尊重している限りにおいて問題にならない。しかし、一旦、各国赤十字社の活動に党派性が持ち込まれると、その機構的独立性が脅かされる。このような場合、ICRCは各国赤十字社との連携が困難になる。したがって、ICRC

が機構的独立性に課題を抱えた赤十字社とどのように関係を構築し、連携しているのかについても解明する必要がある。また、これと付随して、各国赤十字社間で機構的独立性に差が生まれる要因についても分析が必要である。

第三に、ソマリアにおいて、受容戦略が人道アクセスに一定の役割を果たしてきたことを論証したが、他の事例でも受容戦略が機能しているのかを比較検討することが必要である。人道機関の交渉相手は権威主義的な国家の政府、テロリスト、民族主義者、宗教原理主義者など、多岐にわたる。したがって、対象事例数を増やし、交渉相手の属性が受容戦略にどのような影響を与えるのかを分析する必要がある。また、他の事例において、防御・抑止戦略および統合アプローチが効果的に機能しているのかについてもあわせて比較検討が必要である。

参考文献

<和書>

アンダーソン・メアリー著（1999）／大平剛訳（2006）.『諸刃の援助 紛争地での援助の二面性』.明石ライブラリー.

イグナティエフ・マイケル著（1998）／真野明裕訳（1999）.『仁義なき戦場 民族紛争と現代人の倫理』.毎日新聞社.

上杉勇司（2007）.「国連統合ミッションにおける人道的ジレンマ」日本国際連合学会（編）『平和と国連』, 国際書院, 145-174.

エヴァラ・ステイーヴン著（1997）／野口和彦, 渡辺紫乃訳（2009）.『政治学のリサーチ・メソッド』.勁草書房.

遠藤貢（2015）.『崩壊国家と国際安全保障 ソマリアにみる新たな国家像の誕生』. 有斐閣.

緒方貞子（2011）「人びとを取り巻く脅威と人間の安全保障の発展」『国際問題』第 603 号, 1-4.

——「人間の安全保障を求めて」

(https://www.unic.or.jp/activities/international_observances/un70/un_chronicle/ogata/). (アクセス日: 2023 年 8 月 31 日)

長有紀枝（2012）『入門 人間の安全保障 恐怖と欠乏からの自由を求めて』中央公論新社.

——（2017）.「人道支援における「独立」概念をめぐる一考察」『人道研究ジャーナル』, 6, 東信堂, 40-54.

長田英一郎（2021）.「人道支援としての国際平和協力活動 求められる官、民、軍の相互

- 理解と連携』『人道研究ジャーナル』, 10, 東信堂, 71-84.
- 上野友也 (2012). 『戦争と人道支援 戦争の被災をめぐる人道の政治』. 東北大学出版会.
- カルドー・メアリー著 (1998) / 山本武彦, 渡部正樹訳 (2003). 『新戦争論 グローバル時代の組織的暴力』. 岩波書店.
- 来栖薫子 (1998). 「人間の安全保障 安全保障の理論と政策」『国際政治』, 117, 85-102. 国際連合平和維持活動局, フィールド支援局 (2008). 『国連平和維持活動 原則と指針 (キャップストーン・ドクトリン)』.
- 小林綾子 (2017). 「アフリカの内戦における人道アクセス問題と反乱軍」『国際政治』, 186, 80-96.
- (2019). 「内戦下の人道アクセス：国際的・国内的正当性をめぐる反乱軍の政治」一橋大学審査学位論文 (博士論文).
- 篠田英朗 (2013). 『平和構築入門 その思想と方法を問いなおす』. 筑摩書房.
- 地引泰人 (2013). 「人道支援における調整の受入れに関する研究：「人道支援の改革」におけるクラスター制度を中心に」東京大学大学院学位論文 (博士).
- スフィア・アソシエーション著 (2018) / 支援と質とアカウンタビリティ向上ネットワーク (JQAN) 訳 (2019). 『スフィアハンドブック 2018』.
- セン, アマルティア著 (1985) / 鈴木興太郎訳 (1988). 『福祉の経済学 剤と潜在能力』岩波書店.
- 都築貴博 (2007). 「いかに生きるべきか：規範倫理学の三つのアプローチ」坂井昭宏, 柏葉武秀 (編)『現代倫理学』, ナカニシヤ出版, 57-86.
- デュナン・アンリー著 (1862) / 木内利三郎訳 (2011). 『ソルフェリーノの思い出』. 日赤サービス.
- 中満泉 (2008). 「国連人道問題調整室 (OCHA)」内海成治, 中村安秀, 勝間靖 (編)『国際緊急人道支援』, ナカニシヤ出版, 36-55.

新沼剛 (2015). 「国連統合アプローチにおける人道活動の課題」『日本赤十字秋田看護大学・日本赤十字秋田短期大学紀要』, 20, 35-40.

—— (2018). 「人道アクセスの確保に向けた各人道機関のアプローチ：ソマリアを事例に」『人道研究ジャーナル』, 7, 東信堂, 71-90.

—— (2019). 「人道支援の政治化の抑止」『平和研究』, 52, 早稲田大学出版部, 99-117.

—— (2023). 「赤十字の基本原則の歴史的発展」『人道研究ジャーナル』, 12, 東信堂, 225-238.

日本赤十字社 (2005). 『赤十字条約集』.

ピクテ・ジャン著 (1955) / 井上益太郎訳 (2002). 『赤十字の諸原則』, 日赤会館.

ピクテ・ジャン著 (1979) / 井上忠男訳 (2010). 『解説 赤十字の基本原則 人道機関の理念と行動規範』, 第2版, 東信堂.

ブニョン・フランソワ著 (2010) / 廣渡太郎訳 (2020). 『赤十字と国際法の推進者 ギュスターフ・モワニエ伝』, 日本赤十字国際人道研究センター.

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

堀江正伸 (2018). 『人道支援は誰のためか』, ナカニシヤ出版.

ポルマン・リンダ著 (2008) / 大平剛訳 (2012). 『クライシス・キャラバン 紛争地における人道援助の真実』, 東洋経済新報社.

ボワシエ・ピエール著 (1974) / 廣渡太郎訳 (2018). 『赤十字の創始者 アンリー・デュナン伝 赤十字はこうして生まれた』, 日本赤十字国際人道研究センター.

松浦吉秀 (2006). 「スマトラ沖大地震・津波をめぐる国際協力と安全保障」防衛研究所 (編) 『東アジア戦略概観 2006』, 35-58.

宮下大夢 (2016). 「世界人道サミットの帰結：これからの人道支援はどう変わるか」『開発協力文献レビュー』, 9, 国際協力機構研究所.

山下光 (2014). 「新人道主義とポスト冷戦期の世界政治 人道援助の危機を契機として」

『国際政治』, 175, 144-57.

山田哲也 (2011). 「第2章 国連ミッションの設置・承継における内部手続きの概要と課題」大阪大学大学院国際公共政策研究科 (著) 『国連平和維持活動の計画立案 (プランニング) 過程の評価』, 15-20.

ロバーツ・デビッド著 (2005) / 名古屋第二赤十字病院国際医療救援部訳 (2008). 『ステイイングアライブ: 紛争地域における人道援助機関の要員の安全確保と危機管理ガイドライン (Staying Alive: Safety and Security Guidelines for Humanitarian Volunteers in Conflict Areas)』. 赤十字国際委員会.

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

<洋書>

Abiew, K. (2012) "Humanitarian action under fire: reflections on the role of NGOs in conflict and post-conflict situations," *International Peacekeeping*, 19(2), 203-16.

Anderson, M., Woodrow, P. (1989) *Rising from the Ashes*, Practical Action Publishing.

AP Archive. (2000) "Bosnia: Pale: Zelen-Karadzic at Rally," 6 April 2000,

(<http://www.aparchive.com/metadata/youtube/d20393c08305ed017b9a89c0e3caf3f4>). Accessed 14 October 2022.

Atmar, M. (2001) "Politicisation of Humanitarian Aid and its Consequences for Afghans," *Disasters*, 25(4), 321-30.

Barnett, M. (2003) "Bureaucratizing the Duty to Aid: The United Nations and Rwandan Genocide," in *Just Intervention*, ed. Anthony F. Jr. Lang, Washington DC, Georgetown

- University Press.
- (2011) *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*, Ithaca, Cornell University Press.
- (2020) *Humanitarianism and Human Rights: A World of Differences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BBC. (2002a) “Mrs Karadzic: A Bosnian Paradox,” 14 December 2002, (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2574377.stm>). Accessed 14 October 2022.
- (2002b) “Karadzic’s Wife Quits Red Cross Post,” 13 December 2002, (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2571579.stm>). Accessed 14 October 2022.
- (2011) “Somali Islamists Maintain Aid Ban And Deny Famine,” 22 July (<http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14246764>). Accessed 4 March 2023.
- (2012) “Somalia’s Al-Shabaab Militants Ban Red Cross Aid Work,” (<https://www.bbc.com/news/world-africa-16798893>). Accessed 20 January 2023.
- Blondel, J. (1981) “The Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent: Their Origin and Development,” *International Review of the Red Cross*, 31(283), 349-57.
- Boissier, P. (1985) *History of the International Committee of the Red Cross: From Solferino to Tsushima*, 2nd Ed., Geneva, Henry Dunant Institute.
- Booth, K (1991) “Security and Emancipation,” *Review of International Studies*, 17(4), 313-26.
- Bradbury, M. (2010) *State-building, Counterterrorism, and Licensing Humanitarianism in Somalia*, Feinstein International Center Briefing Paper.
- Bradley, M. (2016) *Protecting Civilians in War: The ICRC, UNHCR, and their Limitations in Internal Armed Conflicts*, Oxford, Oxford University Press.
- British Red Cross Society (BRCS) and Somali Red Crescent Society (SRCS) (2013) *Principles*

in Action in Somalia.

- Brugger, P. (2009) "ICRC Operational Security: Staff Safety in Armed Conflict and Internal Violence," *International Review of the Red Cross*, 91(874),431-45.
- Burgess, S. (2013) "A lost Cause Recouped: Peace Enforcement and State-Building in Somalia," *Contemporary Security Policy*, 34(2), 302-23.
- Clements, A. (2020) *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: The Frontlines of Diplomacy*, Abingdon, Routledge.
- Collinson, S., Elhawary, S., and Muggah, R. (2010) "States of Fragility: Stabilisation and Its Implications for Humanitarian Action," *HPG Working Paper*, May 2010.
- Council of Delegates of the International Red Cross (Council of Delegates) (1961) *Verbatim Report*.
- Cropp, J. (2021) *The Humanitarian Fix: Navigating Civilian Protection in Contemporary Wars*, Abingdon, Routledge.
- Darcy, J., Bonard, P., and Dini, S. (2012) *Real-time Evaluation of the Humanitarian Response to the Horn of Africa Drought Crisis: Somalia 2011-2012*.
- Dijkzeul, D., O'Neill, R., and Sezgin, Z., (2016) "Conclusions: Convergence or Divergence?" in *The New Humanitarians in International Practice: Emerging Actors and Contested Principles*, eds. Sezgin, J. and Dijkzeul, D., Abingdon, Routledge, 339-65.
- Dijkzeul, D., and Moke, M. (2005) "Public Communication Strategies of International Humanitarian Organization," *International Review of the Red Cross*, 87(860), 673-91.
- Dind, P. (1998) "Security in ICRC Field Operations," *International Review of the Red Cross*, 323, 335-45.
- Donini, A., (2009) "Afghanistan: Humanitarianism under Threat," *Feinstein International Center Briefing Paper*.

- (2012) “Introduction,” in *The Golden Fleece: Manipulation and Independence in Humanitarian Action*, ed. Donini, A, Boulder, Lynne Rienner.
- Duffield, M. (1994) “The Political Economy of Internal War: Asset Transfer, Complex Emergencies and International Aid,” in *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, eds, Macrae, J., and Zwi, A., London, Zed Books, 50-69.
- (2001) *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, London, Zed Book.
- Duffield, M., Macrae, J., Curtis, D. (2001) “Editorial: Politics and Humanitarian Aid,” *Disasters*, 25(4), 269-74.
- Egeland, J., Norwegian Institute of International Affairs, Harmer, A, and Stoddard, A (2011) *To Stay and Deliver: Good Practice for Humanitarians in Complex Security Environment*.
- Emergency Telecommunications Cluster (ETC) (2015) “Security Level System (SLS)- Frequently Asked Questions (FAQs),” (<https://etcluster.org/sites/default/files/documents/8%20-%20SLS%20FAQ.pdf>). Accessed 12 March 2023.
- Famine Early Warning Systems Network (FEWSNET) (2010), *Somalia Food Security Alert*, 23 August 2010.
- Fast, L. (2014) *Aid in Danger. The Perils and Promise of Humanitarianism*, University of Pennsylvania Press.
- (2015) “Securitization and Threats to Humanitarian Workers” in *The Routledge Companion to Humanitarian Action*, eds. Mac Ginty, R., and Peterson, J., Abingdon, Routledge, 313-23.

- (2016) “Unpacking the Principle of Humanity: Tensions and Implications,” *International Review of the Red Cross*, 97(897/898), 111-31.
- Favez, J. (1989) *Une mission impossible? Le CICR et les camps de concentration Nazis*, Lausanne, Payot, (translated by John Fletcher and Beryl Fletcher (1999) *The Red Cross and Holocaust*, Cambridge, Cambridge University Press).
- Ferreiro, M. (2012) “Blurring of Lines in Complex Emergencies: Consequences for the Humanitarian Community,” *The Journal of Humanitarian Assistance*, 24 December 2012.
- Finnemore, M., and Sikkink, R. (1998) “International Norm Dynamics and Political Change,” *International Organization*, 52(4), 887-917.
- The Food Security and Nutrition Analysis Unit (FSNAU) (2011) *Famine Thresholds Surpassed in Three New Areas of Southern Somalia*.
- Forsythe, D. (1999) “Humanitarian Protection: The International Red Cross and the United Nations High Commissioner for Refugees.” *International Review of the Red Cross*, 83(843), 675-698.
- (2005) *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Fox, F. (2002) “New Humanitarianism: Does it Provide a Moral Banner for the 21st Century?” *Disasters*, 25(4), p. 275-89.
- Good Humanitarian Donorship (2003), *23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*.
- Gordon, S., and Donini, A. (2016) “Romanizing Principles and Human Rights: Are Humanitarian Principles Salvageable?” *International Review of the Red Cross*, 97(897/898), 77-109.

- The Guardian (2011) "Tw Aid workers Kidnapped from Kenyan Refugee Camp," 13 October 2011, (<https://www.theguardian.com/world/2011/oct/13/aid-workers-kidnapped-kenyan-camp>). Accessed 4 February 2023.
- Hammond, L. (2015) "Neutrality and Impartiality" in *The Routledge Companion to Humanitarian Action*, eds. Mac Ginty, R., and Peterson, J., Abingdon, Routledge, 87-97.
- Hammond, L., and Vaughan-Lee., H. (2012) *Humanitarian space in Somalia: a Scarce Commodity*, Humanitarian Policy Group.
- Hansen, S. (2013) *Al-Shabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group, 2005-2012*, London, Hurst & Company.
- Harroff-Tavel, M. (1989) "Neutrality and Impartiality: The Importance of These Principles for the International Red Cross and Red Crescent Movement and the Difficulties Involved in Applying Them," *International Review of the Red Cross*, 29(273), 536-52.
- Hassan, H. (2012) "Thirty Years of Working within the Red Cross and Red Crescent Movement in a Country Affected by Conflict," *International Review of the Red Cross*, 94(888), 1243-9.
- Haver, K., Stoddard, A., Harmer, A., and Toth., K. (2014) *Independent Review of Programme Criticality: Part 1 Main Report Submitted to the Programme Criticality Steering Committee*, Humanitarian Outcomes.
- Hilhorst, D. (2003) *A Living Document? The Code of Conduct of the Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*. (<https://www.icvanetwork.org/system/files/versions/doc00004271.pdf>). Accessed 17 November 2021.
- Hoelscher, K. (2017) Conflict, Peacekeeping, and humanitarian Security: Understanding

- Violent Attacks against Aid Workers, *International Peacekeeping*, 24(4), 538-65.
- Hoffman, P., and Weiss, T. (2018) *Humanitarianism, War, and Politics: Solferino to Syria and beyond*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- The Humanitarian Practice Network (HPN) (2010) "Operational Security Management in Violent Environments: A Field Manual for Aid Agencies," *Humanitarian Practice Network Good Practice Review*, 8 (New Addition).
- Humanitarian Review Team of Consultants (2005) *Humanitarian Response Review*, the United Nations.
- IAP Working Group (2013) *Integrated Assessment and Planning Handbook*.
- The Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq (Ahtisaari Panel) (2003) *Report of the Independent Panel on the Safety and Security of UN Personnel in Iraq*.
- Inter-Agency Standing Committee (IASC) (2004) *IASC Reference Paper: Civil-Military Relationship in Complex Emergencies*.
- (2012) *Key Messages on the IASC Transformative Agenda*.
- (2013) *IASC Non-Binding Guidelines on the Use of Armed Escorts for Humanitarian Convoy*.
- (2015) *Review of the Impact of UN Integration on Humanitarian Action. Humanitarian Convoy*.
- (2016) *The Grand Bargain: A Shared Commitment to Better Serve People in Need*.
- International Committee of the Red Cross (ICRC) (1899) *Final Act of the International Peace Conference. The Hague, 29 July 1899*, (<https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/385ec082b509e76c41256739003e636d/ffdea4cf83d0789fc125641e0034a70f?OpenDocument>). Accessed 28 October 2021.

- (2001) *Strengthening Protection in War: A Search for Professional Standards*.
- (2005) “Action by the International Committee of the Red Cross in the Event of Violations of International Humanitarian Law or Other Fundamental Rules Protecting Persons in Situations of Violence,” *International Review of the Red Cross*, 87(858), 393-400.
- (2006) *Annual Report 2005*.
- (2007) *Annual Report 2006*.
- (2008a) “ICRC Protection Policy: Institutional Policy,” *International Review of the Red Cross*, 90(871), 751-75.
- (2008b) *Annual Report 2007*.
- (2009a) *The ICRC Its Mission and Work*.
- (2009b) *Annual Report 2008*.
- (2010a) *ICRC Prevention Policy*.
- (2010b) *Annual Report 2009*.
- (2011) *Annual Report 2010*.
- (2012a) *Enhancing Protection for Civilians in Armed Conflict and Other Situations of Violence*.
- (2012b) “Somalia: ICRC Temporarily Suspends Distributions of Food and Seed,” 12 January 2012, *News Release* 01/04, (<https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/news-release/2012/somalia-news-2011-01-12.htm>). Accessed 26 January 2023.
- (2012c) “Somalia: ICRC Remains Fully Committed to Helping Somalis,” 2 February 2012, *News Release* 12/22, (<https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/news-release/2012/somalia->

news-2012-02-02.htm). Accessed 26 January 2023.

—(2013a) *Safer Access: A Guide for All National Societies*.

—(2013b) *Annual Report 2012*.

—(2014) *Annual Report 2013*.

—(2015) *Annual Report 2014*.

—(2017) “Humanitarian Action and the Pursuit of Peace: Speech on the Anniversary of the Nobel Peace Prize,” 8 June 2017,

(<https://www.icrc.org/en/document/humanitarian-action-and-pursuit-peace-speech-anniversary-nobel-peace-prize>). Accessed 30 September 2022.

International Committee of the Red Cross (ICRC), International Federation of Red Cross, Red Crescent Societies (IFRC) (1995) *Report on the Use of Armed Protection for Humanitarian Assistance*.

—(2015) *The Fundamental Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement: Ethics and Tools for Humanitarian Action*.

International Committee of the Red Cross (ICRC), Somali Red Crescent Society (SRCS) (1998) *Spared from the Spear: Traditional Somali Behaviour in Warfare*.

International Crisis Group (ICG) (2008) “Somalia: To Move beyond the Failed State,” *Africa Report*, No.147.

International Red Cross and Red Crescent Movement (RCRC) (1965) *XXth International Conference of the Red Cross Annex: No.1 to the Report of the General Commission Resolutions*.

—(1997) *Agreement on the Organization of the International Activities of the Components of the International Red Cross and Red Crescent Movement*.

—(2006) *Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement*.

- Ivudria, G. (2021) "Corruption and Maladministration Hindering Somali Humanitarian Efforts," *Media Safari*, 17 February 2021, (<https://saxafimedia.com/corruption-and-maladministration-humanitarian/>). Accessed 30 August 2023.
- Jackson, A. (2014) "Negotiating Perceptions: Al-Shabaab and Taliban Views of Aid Agencies," *HPG Policy Brief*, 61.
- Jackson, A., and Aynte, A. (2013) "Talking to the Other Side: Humanitarian Negotiations with Al-Shabaab in Somalia," *HPG Working Paper*.
- Jackson, A., and Zyck, S. (2017) *Presence & Proximity: To Stay and Deliver, Five Years on*.
- Jo, H. (2015) *Compliant Rebels: Rebel Groups and International Law in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Krähenbühl, P. (2004) "The ICRC's Approach to Contemporary Security Challenges: A Future for Independent and Neutral Humanitarian Action," *International Review of the Red Cross*, 86(855), 505-14.
- Karčić, H. (2022) *Torture, humiliate, Kill: Inside the Bosnian Serb Camp System*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Klein, N. (2003), "Bush to NGOs: Watch Your Mouths," 20 June 2003, (<https://www.msf.org/bush-ngos-watch-your-mouths>). Accessed 19 September 2022.
- Kumar, R. (2019) *The International Committee of the Red Cross: Is Neutrality Possible?*, Singapore, Palgrave Macmillan.
- Labbe, J. (2013) "Peace Operations by Proxy: Implications for Humanitarian Action of UN Peacekeeping Partnerships with Non-UN Security Forces," *International Review of the Red Cross*, 95(891/892), 539-59.
- Labbe, J., and Daudin, P. (2016) "Applying the Humanitarian Principles: Reflecting on the Experience of the International Committee of the Red Cross," *International Review of*

the Red Cross, 97(897/898), 183-210.

Lewis, I. (2008) *Understanding Somalia and Somaliland: Culture, History, Society*, Columbia University Press.

Mackintosh, K., and Duplat, D. (2013) *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*.

MacLean, M. (2013) "Analysis: Myanmar's Rakhine State – Where Aid Can Do Harm," *IRIN*, 3 July 2013, (<https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2013/07/03/myanmar-s-rakhine-state-where-aid-can-do-harm>). Accessed 5 October 2022.

Macrae, J. (1998) "The Death of Humanitarianism?: An Anatomy of the Attack," *Disasters*, 22(4), 309-17.

—(2002) "The New Humanitarianisms: a Review of Trends in Global Humanitarian Action," *HPG Report*, 11. 1-67.

—(2019) "Linking Thinking: Why Is It So Hard and What Can We Do about It?," Kuno.

Marchal, R. (2011) *The Rise of a Jihad Movement in a Country at War: Harakat al-Shabaab al Mujaheddin in Somalia*.

Martinez, J., and Eng, B. (2016) "The Unintended Consequences of Emergency Food Aid: Neutrality, Sovereignty and Politics in the Syrian Civil War, 2012-15," *International Affairs*, 92(1), 153-173.

McFarlane, N., and Weiss, T. (2000) "Political Interests and Humanitarian Action," *Security Studies*, 10(1): 120–52.

Menkhaus, K. (2014) "Leap of Faith: Negotiating Humanitarian Access in Somalia's 2011 Famine," in *Negotiating Relief: The Politics of Humanitarian Space*, ed. Acuto, M, London, Hurst & Company.

- Metcalfe, V., Giffen, A., and Elhawary, S. (2011) *UN Integration and Humanitarian Space: An Independent Study Commissioned by the UN Integration Steering Group*, Humanitarian Policy Group.
- Mills, K. (2005) "Neo-Humanitarianism: The Role of International Humanitarian Norms and Organizations in Contemporary Conflict," *Global Governance*, 11(2),161-83.
- Moynier, G (1875) "Ce que c'est que la Croix-Rouge," *Bulletin International*, 21, 1-8.
- Nascimento, D. (2015) "One Step Forward, Tow Steps Back?: Humanitarian Challenges and Dilemmas in Crisis Settings," *The Journal of Humanitarian Assistance*, (<https://sites.tufts.edu/jha/archives/2126>). Accessed 31 January 2016.
- Ould-Abdallah, A. (2009) "Why the world Should not Let Somalia Go to the Dogs," (<https://unpos.unmissions.org/why-world-should-not-let-somalia-go-dogs>). Accessed 24 January 2023.
- Pantuliano, S., Mackintosh, K., and Elhawary, S. (2011) "Counter-terrorism and Humanitarian Action: Tensions, Impact and Ways forward," *HPG Policy Brief*, 43.
- Perret, F., Bugnion, F. (2018) *From Budapest to Saigon: History of the International Committee of the Red Cross*, ICRC.
- Polastro, R., Khalif, M., Eyben, M., Pasada, S., Salah, A., Steen, N., and Toft, E . (2011) *IASC Evaluation of the Humanitarian Response in South Central Somalia 2005-2010*, Madrid, DARA.
- Powell, C. (2001) "Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Nongovernmental Organizations, 26 October 2001," (<http://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/5762.htm>). Accessed 19 October 2022.
- Salomons, D. (2014) "The Perils of Dunantism: the Need for a Rights-based Approach to

Humanitarianism” in *Humanitarian Action: Global, Regional and Domestic Legal Responses*, eds. Zwitter, A., and Lamont, C., Cambridge, Cambridge University Press, 33-53.

Security Council Report (2013a) *March 2013 Monthly Forecast*.

—(2013b) *February 2013 Monthly Forecast*.

Shenkenberg van Mierop, E. (2016) “Coming Clean on Neutrality and Independence: the Need to Assess the Application of Humanitarian Principles,” *International Review of the Red Cross*, 97(897/898), pp.295-318.

Slim, H. (1997) “Doing the Right Thing: Relief Agencies, Moral Dilemmas and Moral Responsibility in Political Emergencies and War,” *Disaster*, (21)3, 244-57.

—(2015) *Humanitarian Ethics: A Guide to the Morality of Aid in War and Disaster*, London, Hurst & Company Publishers.

Société genevoise d’Utilité publique (1863) *Compte rendu de la Conférence internationale réunie à Genève les 26, 27, 28, et 29 octobre 1863 pour étudier les moyens de pourvoir à l’insuffisance du service sanitaire dans les armées en campagne*, extrait du Bulletin, No.24, Geneva, Imprimerie Jules-Guillaume Fick.

Somalia NGO Consortium (2012) “Letter to NGO Position Paper on UN Integration,” Accessed 9 November 2017.

Sommaruga, C. (1999) “Humanity: Our Priority Now and Always: Response to “Principles, Politics, and Humanitarian Action,” *Ethics & International Affairs*, 13, 23-8.

Soviet Red Cross Society (SRCS) (1961) *Red Cross Principles (Corrected Amended Text Submitted by the Soviet Delegation)*, (https://library.icrc.org/library/docs/CI/CD_1961_010_ENG_011_SU.pdf). Accessed 28 January 2022.

- Stoddard, A., Harmer, A., DiDomenico, V. (2009) "Providing in Insecure Environment: 2009 Update Trends in Violence against Aid Workers and the Operational Response," *HPG Policy Brief*, 34.
- Stoddard, A., Harmer, A., and Haver, K. (2006) "Providing in Insecure Environment: Trends in Policy and Operations," *HPG Report*, 23.
- Telford, J., Cosgrave, J., and Houghton, R (2006) *Joint Evaluation for the International Response to the Indian Ocean Tsunami Synthesis Report*, Swedish International Development Cooperation Agency.
- Terry, F. (2002) *Condemned Repeat?: The Paradox of Humanitarian Action*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Thorne, K. (2007) "Terrorist Lists and Humanitarian Assistance," *Humanitarian Exchange Magazine*, 37, 13-6.
- de Torrente, N. (2004) "Humanitarianism Sacrificed: Integration's False Promise," *Ethics & International Affairs*, 18(2), 3-12.
- United Nations (1997) A/51/950.
- (2000) A/55/305.
- (2006) *Integrated Missions Planning Process (IMPP)*.
- (2008) *Decisions of the Secretary-General –25 June Meeting of the Policy Committee, Decision No.2008/24*.
- (2010a) *IMPP Guidelines Role of the Field: Integrated Planning for UN Field Presences*.
- (2010b) *IMPP Guidelines Role of the Headquarters: Integrated Planning for UN Field Presences*.
- (2010c) *UN Strategic Assessment*.

—(2013) *Policy on Integrated Assessment and Planning*.

United Nations Department of Humanitarian Affairs (DHA) (1994) *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (Oslo Guidelines)*.

United Nations Department of Safety and Security (UNDSS) (2017) *United Nations Security Management System: Security Policy Manual*.

—(2020) *DO and SMT Handbook: A Guide for designated Officials for Security and Security Management Teams*.

United Nations Development Group (UNDG) (2000) *Guidance on Relations between Representatives of the Secretary General, Resident Coordinators and Humanitarian Coordinators*.

United Nations Development Programme (UNDP) (1990), *Human Development Report 1990*.

—(1994) *Human Development Report 1994*.

United Nations General Assembly (GA) (1971) A/RES/2816.

—(1977) A/RES/32/197.

—(1991) A/RES/46/182.

—(2004a) A/RES/58/114.

—(2004b) A/RES/59/276.

—(2005) A/RES/60/1.

—(2013) A/67/775/S/2013/110.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2010) *UNHCR Global Report 2009 Somalia*.

—(2011) *The Global Report 2010 Somalia*.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (1999) *Guiding*

Principles on Internal Displacement.

- (2006a) *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (MCDA Guidelines).*
- (2006b) *Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners.*
- (2009a) *Somalia Humanitarian Overview, 2(8).*
- (2009b) *Somalia Humanitarian Overview, 2(9).*
- (2009c) *Somalia Humanitarian Overview, 2(11).*
- (2009d) *Somalia Humanitarian Overview, 2(4).*
- (2010a) *OCHA on Message: Humanitarian Access.*
- (2010b) *Somalia 2010 Consolidated Appeal Mid-Year Review.*
- (2010c) *Somalia Humanitarian Overview, 3(1).*
- (2011a) *OCHA's Structural Relationships within An Integrated UN Presence.*
- (2011b) *Horn of Africa Crisis Situational Report No.19, 21 October 2011.*
- (2012a) *Coordination to Save Lives: History and Emerging Challenges.*
- (2012b) *OCHA on Message: Consolidated Appeal Process.*
- (2012c) *OCHA on Message: The Cluster Approach.*
- (2017) *OCHA on Message: UN-CMCoord.*
- (2018) *UN-CMCoord Field Handbook, Version 2.0.*

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and the Humanitarian Aid Department of the European Commission (DG ECHO) (2008) *Civil-Military Coordination Officer Field Handbook, Version E 1.0.*

United Nations Security Council (SC) (1992) S/RES/733.

- (1994a) S/1994/674/Add.2 (Vol. I), Annex V.
- (1994b) S/1994/674.

- (1999) S/RES/1267.
- (2001) S/RES/1373.
- (2007) S/RES/1744.
- (2008) S/RES/1844.
- (2009a) S/RES/1894.
- (2009b) S/RES/1863.
- (2010a) S/RES/1916.
- (2010b) S/2010/91.
- (2011) S/2011/125.
- (2012a) S/RES/2036.
- (2012b) S/RES/2067.
- (2013a) S/2013/239.
- (2013b) S/2013/69
- (2013c) S/RES/2093.
- (2013d) S/RES/2102.
- (2013f) S/PV.6959.

United Nations Support Office for AMISOM (UNSOA) (2015) *UNSOA Booklet*.

United Nations World Food Programme (WFP) (2012) *Somalia: An Evaluation of WFP's Portfolio*, Vol. I Full Report.

—(2019) WFP/EB.A/2019/4-A/Rev.2.

The United States Commission on International Religious Freedom (USCIRF) (2009) *USCIRF Annual Report 2009 - The Commission's Watch List: Somalia*.

de Waal, A. (1997) *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*, Oxford and Bloomington, African Rights and James Currey.

- Weiss, T. (1999) "Principles, Politics, and Humanitarian Action," *Ethics & International Affairs*, 13, 1-22.
- Weissman, F. (2011) "Silence Heals... from the Cold War to the War on Terror, MSF Speaks out: A Brief History" in *Humanitarian Negotiations Revealed: The MSF Experience*, eds. Magone, C. and Neuman, M., Weissman, F., Abingdon, Routledge, pp.177-98.
- The White House (2014) "Statement by the Press Secretary on the Death of Ahmed Godane," (<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/05/statement-press-secretary-death-ahmed-godane>). Accessed 23 January 2023.
- World Food Programme (WFP) (2019) WFP/EB.A/2019/4-A/Rev.2.
- Wight, Q. (1963) "The Cuban Quarantine," *American journal of International Law*, 57, pp.546-65.
- The Working Group on NGO Security (1997) *Report of the Working Group on NGO Security Training Curriculum*.
- Young, K. (2001) "UNHCR and ICRC in the former Yugoslavia: Bosnia-Herzegovina," *International Review of the Red Cross*, 83(843), 781-806.
- Zimmerman, K. (2011) "Al Shabaab and the Challenges of Providing Humanitarian Assistance in Somalia," 8 September 2011, (<https://www.criticalthreats.org/analysis/al-shabaab-and-the-challenges-of-providing-humanitarian-assistance-in-somalia>). Accessed 10 March 2023.