The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	コンプレックス･エマージェンシー下における人道的活動
Author(s)	岸田, 典子
Citation	国際公共政策研究. 2011, 16(1), p. 265-278
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/23036
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

コンプレックス・エマージェンシー下における人道的活動

Humanitarian Activities during Complex Emergency

岸田典子 *

Noriko KISHIDA *

Abstract

This essay having explained the characteristics of Complex Emergency, studies civil military cooperation in interventions, and the humanitarian activities implemented by multinational forces deployed in accordance with the UN Security Council's resolutions in 1990s. In doing so, it addresses the issues related to humanitarian activities by militaries, especially concerning the distinction between combatants and civilians, as well as neutrality and impartiality, the principles of humanitarian activities. It goes on to explore the issues concerning increasing direct involvement by militaries in humanitarian activities such as constructions of schools and food distributions.

キーワード：人道的活動、人道的団体、多国籍軍、軍民協力

Keywords：Humanitarian Activities, Humanitarian Actor/Body, Multinational Force, Civil Military Cooperation: CIMIC

* 大阪大学大学院国際公共政策研究科博士後期課程

目次

はじめに
1　人道的活動とその広がり
2　コンプレックス・エマージェンシー
3　多国籍軍の人道的活動への関与
4　人道的団体の方針
5　今後の課題－多国籍軍による直接の人道的活動

はじめに

本論文では、コンプレックス・エマージェンシーの概要を明らかにした上で、1990年代に国連安保理決議に基づき派遣された多国籍軍によるコンプレックス・エマージェンシー下での軍民協力の種類や人道的活動への関与を検証する。多国籍軍による人道的活動への関与を検証することにより、軍隊が人道的活動へ関与する際の問題、特に、戦闘員と文民の区別や、人道的活動の公平・中立性の保持などと関係した問題を考察したい。また、論文最終章では、近年増加している軍隊による学校建設や食糧配給などの直接の人道的活動の問題を考察する。

1.　人道的活動とその広がり

国際人道法では、ジュネーブ諸条約共通第３条や同第４条約第９条や第10条等でICRCその他公平な人道的団体が被保護者の救済のために行う人道的活動について保障し、救済活動を行う権利を確認している。そして、これら人道的団体の救済活動の実施には、紛争当事者の同意を得ることが条件とされている。しかし、紛争当事者の受け入れ同意がなくても一定の場合には支援活動を行うことができるという説もある[1)]。そのため、紛争当事者の受け入れ拒否は何の制約もなく自由に行われると考えるべきではなく、「一般住民の生存に不可欠な物の極度の窮乏の場合の救援活動は絶対的性質を持つとみられ、その当該締約国の同意は恣意的に拒否されてはならないと言うべきであろう」[2)] と考えられる。また、活動を行う人道的団体は戦闘員とは区別され、文民として保護され、攻撃対象としてはならないことも規定されている。人道的活動を行う人々の保護は、ジュネーブ第１条約第24条及び第26条や、同第４条約第30条、第１追加議定書第16条、第70条、第71条等、多く

1）例えば、補完性の原則や犠牲者への自由接近の原則などが満たされる場合、人道的救援権があるという考え（西海真理「人道的救援権」『国際人権』、No.12、2001年、pp. 29-34など）。
2）藤田久一『国際人道法』（世界思想社）、1980年、p. 248。

の条文に明記されており、武力紛争犠牲者が人道的活動を享受できるよう救援活動を行う人々の安全を守る配慮がなされている。

ICRC（International Committee of the Red Cross: 赤十字国際委員会）は活動の原則として、中立（Neutrality）、公平（Impartiality）、独立（Independent）をあげる[3]。一方、国連は人道的主体（Humanitarian Actor）を「国連か非国連かを問わず、政府か非政府かを問わず、国内か国外かを問わず、人道的原則にコミットし、人道的活動に従事する文民」[4] とし、人道的（Humanity）、中立（Neutrality）、公平（Impartiality）を人道的原則としてあげる[5]。このように全ての人道的活動が同じ定義で語られるわけではないが、おおむね人道的活動はジュネーブ諸条約共通第３条に明記された「公平」で中立な活動であるということは一致している[6]。

元来、人道的活動とは、ICRCの行っている傷病者や捕虜への支援、家族の再統合、行方不明者の捜査といった武力紛争下における救援活動のみを指していた。しかし、現在、人道的活動は大きく国際人道法の規定する武力紛争下で行われる、又は、災害時に行われる救援活動と、平時に開発途上国で行われる開発援助活動の ２ つに分けられる。イギリスのNGOオックスファムによると、救援とは「死に至るような困窮状態にある人々を救済するという緊急の課題」に対応する一時的活動であり、開発援助とは「困窮状態に陥ることを防ぎ、改善に向かわせるという課題」に対応する持続性のある発展を目指す活動である[7]。今日、救援活動と開発援助の両方に関わる人道的団体は多い。現在の人道的活動には、第一次世界大戦までの傷病者の支援等から救援物資の配給、人権の保護、ベーシック・ヒューマン・ニーズ[8] の向上のための支援、アドボカシー、民主化の取り組み支援などに加え、ミレニアム開発目標（MDGs）[9] に記された貧困削減、教育、ジェンダー、環境等の活動もあり、幅広い活動が含まれている。

また、1970年代、1980年代と欧米を中心に増え続けたNGOなどの人道的団体だが、1990年以降、世界中で急速に増加しており[10]、武力紛争下で活動する団体も増加している。例えば、コンプレックス・エマージェンシー下で活動を行っている大規模な欧米のNGOだけでも40団体に上るとされ

3）ICRCホームページ等。1965年にICRCは7原則（humanity, impartiality, neutrality, independence, voluntary service, unity, universality）を設定しているが、その中でも特にこの3原則が重視されている。

4）IASC, “Civil-Military Relationship in Complex Emergencies – An IASC Reference Paper”(IASC), 2004, p. 5. http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=100572（2011年8月26日取得）.

5）OCHA, “Glossary of Humanitarian Terms in Relation to the Protection of Civilians in Armed Conflict,” 2003, pp. 14-15. http://un-interpreters.org/glossaries/ocha%20glossary.pdf (2011年8月26日取得).

6）人道的活動の中立と公平の原則に関しては、冷戦終結後、現実的でない、あるいは、ジェノサイド等犯罪を行った人々に支援を与えることになるといった理由から、批判的な考えが見られる。（例えば、Micheal Ignatieff, *The Warrior's Honor*, 1998やICRC, “Principles under Fire: Does it Still Make Sense to be Neutral?,” 2003参照。）しかし、国連、ICRC、そしてMSF等の国際NGOも中立、公平を原則としてあげている。

7）NGOアクション '90『NGO開発協力ハンドブック－Oxfamの海外活動の経験から』（日本国際ボランティアセンター）、1991年、p. 11.

8）衣食住、初等教育、医療衛生、生活基盤分野のこと。

9）ミレニアム開発目標（MDGs）は、2000年の国連総会で採択されたミレニアム宣言に基づく開発と貧困撲滅のために2015年までに達成を目指す目標である。

10）国連経済社会理事会（ECOSOC）のNGO協議精度に登録するNGOは、1948年に40団体、1968年に180団体、1999年に1,701団体、2005年に2,719団体と増加している。また日本国内の（特活）国際協力NGOセンター（JANIC）の統計でも、「開発、人材、環境、平和などの地球規模の諸問題を解決するために「非政府」かつ「非営利」の立場から取り組む市民主導の国際組織および国内団体」は1970年代末の42団体が、1980年代末には200団体、2004年には354団体に増えている。

る[11)]。

団体数が増加し、人道的活動が広がりを見せる中、人道的活動に従事する者の死傷者は増加を続けている。完全な統計はないものの、例えば1985年から1998年の国連、ICRC、NGOの計32団体で働く文民の死者数は375人で、1985年以降毎年増え続け、ルワンダへ多国籍軍が派遣された1994年にピークを迎えている[12)]。死者375人のうち253人が意図的に殺害されており、これは事故で死亡した64人の約４倍に上る。ICRCは1990年から９年間の変化として、職員が身体的脅威を受けた事件が年間約20件から100件以上に増えたこと、ICRCが意図的に攻撃の対象となるケースが全体の３％から20％に増えたことを発表している[13)]。また、Centre for Humanitarian Dialogueが2003年から2005年に90カ国で活動する国連、ICRCに加え、セーブ･ザ･チルドレン、CARE、ワールド・ビジョン等の人道的団体の2,089人の職員[14)] に対して行った調査[15)] によると、危機管理計画書の作成・保持（86％）、職員の移動の制限あるいは減少（32％）、一定の現地移動の際の護衛（27％）、フィールドに出る際の護衛（16％）などの安全対策を採っている人道的団体が多いにもかかわらず、調査を受けた職員のうち５人に１人が危険にさらされた経験のあることがわかった。

以上から、多くの人道的団体が危険を避けるため対策を採っているにもかかわらず、1980年後半以降、人道的団体の活動が広がり、数が増加する中、安全保持に困難が生じていることがわかる。

2. コンプレックス・エマージェンシー

人道的活動が、国際人道法に規定され武力紛争下でICRCの行っていた救援活動を初めとし、その後、平時の開発援助も含み多様化するなか、人道的活動が行われる環境も変化、多様化している。1980年末頃からは国連や他の人道的団体がコンプレックス・エマージェンシー（Complex Emergency）と呼ぶ地域が生じる[16)]。エチオピア、スーダン、アンゴラといったアフリカの国々で、従来の武力紛争の状況とは異なり、内戦と飢餓が互いに影響しあって続き、経済的、政治的、軍事的機能の崩壊が見られ、外部からの広範囲にわたる人道的活動が必要とされているにも関わらず、人道的活動の困難な地域である[17)]。

現在、コンプレックス･エマージェンシーに一般的に用いられる定義は、1994年にIASC（Inter-Agency Standing Committee：機関間常設委員会）により定められた「内外の紛争の結果、完全あるいは相当に政府の崩壊した国家、地域、社会における人道的危機で、個々の、あるいは、国内で進行中の国連プログラムのマンデートや能力を超える国際的な対応を必要とするもの」[18)] という定

11）Weiss and Gordenker, eds., *NGOs, the UN, and Global Governance* (Lynne Rienner Publishers Inc.), 1996, pp. 68-69.
12）Sheik et al., “Deaths among humanitarian workers,” *British Medical Journal* 321, 2000, p. 166.
13）その他、強盗等のケースが全体の10％から50％に増えたこともあげられている。ICRC, “Protecting the Protectors,” 1998, p. 1.
14）全て文民を指す。
15）BuchananとMuggahによる2005年の調査。*No Relief* (Centre for Humanitarian Dialogue)。
16）Duffield and Predergast, *Without Troops & Tanks* (The Red Sea Press), 1994, p. 4.
17）Macrae and Zwi, *War and Hunger* (Zed Books Ltd), 1994, pp. 6-11.
18）OCHA, op.cit. (2003), p. 9. 英語では “a humanitarian crisis in a country, region or society where there is total or considerable

義である。他にも、「通常、戦争や内戦と食糧不足や人口移動が絡み合って生じ、多数の一般住民が巻き込まれ、過剰の死者が発生する状況」[19] や、「人災及び天災を原因とする戦争、人口移動、飢餓、疾患により多数の一般市民が死亡し苦痛をこうむる重大な社会的危機」[20] との定義もある。同様の危機的状況を人道的な面を強調しコンプレックス・ヒューマニタリアン・エマージェンシー（Complex Humanitarian Emergency）あるいは政治的な面を強調し、コンプレックス・ポリティカル・エマージェンシー（Complex Political Emergency）と呼ぶこともある[21]。

コンプレックス・エマージェンシーと似た状況は以前から存在した。1955-72年のスーダン、1967-70年のナイジェリアのビアフラ、1981-85年のウガンダ、1984-92年のエチオピア等である[22]。しかし、コンプレックス・エマージェンシーという概念は、武力紛争下で人道的活動が広く行われるようになった1980年代末に発生している。これは、メディア等により犠牲者の置かれている状況が伝えられ多くの関心が集まり、何かしなければならない（do something）という世論が高まったことや、冷戦終結を受け、安保理が国連憲第７章下での「平和に対する脅威、平和の破壊、又は、侵略行為」の存在を決定し、措置をとる決議が採択できるようになり国際社会の対応の幅が広がったため、国連を中心に実務者、学者、政策決定者等により選択肢が広く考慮されるようになったことや、多くの人道的団体による様々な支援が実施されるようになったことを背景としているといわれる[23]。

このことから、広く使用されるようになった現在でもコンプレックス・エマージェンシーの認定基準等は明確ではない。そのため、コンプレックス・エマージェンシーは人道的活動を行う際に、国際人道法上、文民と戦闘員を明確に分けなければならない武力紛争下であるかどうかの議論を避け、軍隊と人道的団体の協力を円滑に行うための概念であるとも言われる[24]。実際、コンプレックス・エマージェンシーの地域では、多様なニーズがあるにもかかわらず人道的団体の活動には危険が常に伴うこと、また、多国籍軍やPKOといった国連に許可、承認を受けた軍隊がしばしば活動していることもあり、軍隊と人道的活動団体の関係が問題となるケースは多い。

コンプレックス・エマージェンシーの地域の確認は1991年の国連総会決議第46/182に基づき行われている。同決議は、コンプレックス・エマージェンシーが起こった場合は１週間以内に国連事務総長に任命された緊急救援調整官により統一アピール（Consolidated Appeals）が発表されるべきであると決定している[25]。その後、国連総会決議第48/57及びIASCとの協議の結果、1993年には統

---

breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single and/or ongoing UN country program”である。

19）アメリカ疾患対策予防センター（Center for Disease Control and Prevention, CDC）の定義。喜多悦子「地域の精神衛生（Community Mental Health）と心的外傷後ストレス症候群（PTSD）」高橋一生・武者小路公秀編『紛争の再発予防』（FASID）、2001年、p. 60に引用。

20）Nafzigar, Stewart, and Vayrynen, *War, Hunger, and Displacement* Vol.1 (Oxford University Press), 2001, p. 5 and p. 49.

21）喜多悦子、前掲論文、p. 60。

22）Nafziger, Stewart, and Vayrynen, op.cit., Vol.2, p. 219.

23）Macrae and Zwi, op.cit., p. 194.

24）Forsythe, “The International Committee of the Red Cross and Humanitarian Assistance – A policy analysis” *IRRC* 314, 1996, 注2。

25）A/RES/46/182, 19 December 1991, paras. 31, 33. 緊急救援調整官（Emergency Relief Coordinator）は、その後1998年に、国連

一アピールのプロセス（CAP）が決定され、統一アピールによりコンプレックス・エマージェンシーへの対策資金を集め、救援の優先順位をつけ、人道的団体間での活動の重複を避け、費用対効果の高い緊急救援を行う努力をすることが決定された[26)]。1996年にはリリーフウェブという国連のコンプレックス・エマージェンシーと自然災害情報のホームページが開設され、コンプレックス・エマージェンシーと認定された地域をインターネット上でも確認することが出来るようになった。現在は、コンプレックス・エマージェンシーとして、27の国家があげられている[27)]。

表１　冷戦後、アフリカで起こった一部の武力紛争の死者数[28)]

紛争地	年	紛争での死者	戦闘中の死者	戦闘外の死者の割合
ソマリア	1981-96	25-35万人	6.675万人	72-80％
スーダン	1983-2002	200万人	5.5万人	96％
リベリア	1989-96	15-20万人	2.35万人	83-87％
コンゴ（民）	1998-2001	250万人	14.5万人	93％

表１から判るように、冷戦後の武力紛争下では戦闘外の死者の割合が高く、ICRCによると1990年代に発生した武力紛争下の死者約85％が一般住民であるという[29)]。特にコンプレックス・エマージェンシーの地域では、治安を保障できる政府が多くの場合に存在せず、anarchic conflictやgangster warfareといわれる民族問題であり、政治問題でありながら犯罪でもある武力行使がしばしば行われる。明確な指揮系統（Chain of Command）を持たず、軍事目的での武力行使と私的な犯罪目的での武力行使等を区別し、武力行使が可能な状況を規制した規則（Rule of Engagement）に沿わない、訓練を受けていない一般住民が戦闘員として戦闘や暴力行為に参加するようになる[30)]。さらに、天候変化による水などの天然資源の減少や人口移動等による人口増加、そして不公平な配分が物資やサービスの不足をもたらし、医療等の公共サービスの停止等が起こる[31)]。

1990年代中頃のコンプレックス・エマージェンシーの地域では、全てにおいて2,000人以上の死者が生じ、385,000人以上の人口移動が発生し、５歳未満の子どもの死亡率が145/1000を超え、５歳未満の子どもの栄養失調の割合が30％を超えていたとされる[32)]。コンプレックス・エマージェンシー

人道問題担当事務次長兼緊急援助調整官（Under-Secretary General for Humanitarian Affairs and Emergency and Emergency Relief Coordinator）となり、OCHAの代表を務める。

26）IASC, “Consolidated Appeal Process Guideline (As endorsed by the Inter-Agency Standing Committee on 13 April 1994),” 1994, p. 1. http://www.reliefweb.int/cap/CAPSWG/CAP_Policy_Document/Guidelines/CAPguid94.doc （2011年3月16日取得）

27）Reliefweb http://www.reliefweb.int/rw/dbc.nsf/doc103?OpenForm&rc=1#showより。2011年3月16日現在、中央アフリカ、チャド、DRC、エリトリア-エチオピア、ケニア、パレスチナ、ソマリア、スーダン、ウガンダ、ジンバブエ、コロンビア、ハイチ、アフガニスタン、コーカサス（アルメニア、アゼルバイジャン、グルジア）、北朝鮮、東ティモール、インドネシア、イラク、レバノン、ネパール、パキスタン、ロシア（チェチェン）、スリランカ、イエメンの27カ国。

28）Lacina and Gleditsch, “Monitoring Trends in Global Combat” *European Journal of Population*, Vol. 21, CSCW, 2005, p. 22の 表 “Table4: Deaths in Selected Conflicts in Africa” をもとに作成。

29）小池政行、『国際人道法　戦争にもルールがある』（朝日新聞社）、2002年、p. 95。

30）Maynard, *Healing Communities in Conflict* (Colombia University Press), 1999, p. 34.

31）Nafziger, Stewart, and Vayrynen, op.cit., Vol. 1, p. 171.

32）Ibid., pp. 8-9.

に共通する特徴としては、①文民の死傷者と人口移動の大量発生、②人道的活動への政治的あるいは武力的な重大な妨害の存在、③社会的、政治的、経済的活動が不可能な状況、④人道的団体の安全リスクが高い状況、⑤多角的で国際的な人道的活動が必要とされる状況の５点があげられる[33]。

このような中、政府による人道的保護や援助の可能性もないコンプレックス･エマージェンシーの地域では、人々は生活に必要な食料、物資、シェルター、医療等を外国からの人道的活動に頼ることになる。また、コンプレックス・エマージェンシーが長期間続く場合は、その状況下で破壊されたインフラ等の公共財や農地の復興、教育、コミュニティー再統合、経済支援といった開発援助活動も幅広く必要とされる。例えば、表２に示されたように、1999年のティモールの統一アピールによると、同地域では当時、保護と再定住支援を含む難民支援、食料・日用品・シェルター等の配給、保健医療支援、水の供給、衛生環境整備、教育、インフラ・経済復興、コミュニティー開発等の多角的な人道的活動が必要とされている。

表２　ティモールでコンプレックス・エマージェンシー下に行われた活動例[34]

東ティモール		西ティモール	
活動内容	機　関	活動内容	機　関
難民帰還・再定住	UNHCR	難民帰還・保護	UNCHR
食糧援助・食糧確保	WFP FAO	食糧援助	WFP
保健医療	WHO UNICEF	保健医療	WHO MSF
水・衛生	UNICEF	水・衛生	UNICEF
インフラ・経済復興	UNDP	シェルター	CARE
教育・コミュニティー開発	UNICEF	教育・社会サービス	UNICEF
その他人道的活動	UNICEF		
調整・ロジスティクス	OCHA WFP		

（1999年10月から2000年６月分　国連統一アピールより）

3.　多国籍軍の人道的活動への関与

国際人道法は人道的活動を公平な人道的団体の活動としており、人道的団体を含む文民と軍隊の戦闘員は明らかに区別されている。また、受入国の同意のない中では、「人道的」という考えは介入をする側に利用され、人道的介入政策は強者による弱者の支配のために使われるとの主張もあ

33）FAO, “The Emergency Sequence: What FAO Does - How FAO Does It,” *FAO's Emergency Activities: Technical Handbook Series(FAO),* 1998, section 2.3、及び、OCHA, *OCHA Orientation Handbook on Complex Emergencies (OCHA),* 1999, section 1.C.
34）国際協力事業団アジア第一部『JICAの対東ティモール復興･開発支援総括報告書』（JICA）、2002年、p. 11。表2-2を参考に東ティモールのCAPに基づき作成。

る[35)]。これらの理由から、軍隊の活動が人道的団体の活動と混同されることは、戦闘員と文民が混同、誤認されるという危険を含み、文民である人道的団体の職員が軍隊に敵対する勢力からの攻撃にさらされるという指摘がある。安全面に加え、公平や中立の面、コストパフォーマンスの面などから軍隊による活動を問題視する人道的団体は多い[36)]。

軍隊による他国での人道的活動への関与であっても、自然災害後の被災者支援等、武力紛争下ではなく敵対する勢力が完全に排除されている地域で、代表する政府の同意のもと、外国から派遣される軍隊が活動を行う場合、中立や公平といった原則は武力紛争下の活動ではないため問題にならない。指揮系統が明らかで、物資、機材、人材が整っており、迅速な対応のできる軍隊による緊急救援活動は、犠牲者や被災者の救済にしばしば有効であるとされ、人道的団体とのかかわりでも問題とされることは少ない。

以上から、軍隊の活動を考える際は、①自然災害後などの平時の外国での支援、及び、②武力紛争下やコンプレックス･エマージェンシー下での支援を分ける必要がある。どちらも政府が派遣期間、活動内容、活動地域を決定する政治的意図に沿った活動であり、前者は活動を受け入れる国家の同意のもと、例えば2010年のハイチ地震災害被災地で行われた自衛隊による自然災害被災者への外国の軍隊による支援である。そして、後者は1991年のイラクでのアメリカ軍等による物資配給や安全地帯の設置などのクルド人保護のための活動や、1992年のソマリアでの多国籍軍UNITAFによる人道的物資の空輸などの活動であり、冷戦終結後は国連の安保理の下、受入国の同意の有無に関わらず多国籍軍やPKOにより行われている。

1990年代に多国籍軍が人道的活動への関与を行った地域は、イラク北部、ソマリア、ルワンダ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、アルバニア、コソボ、東ティモールの７地域であり、全てコンプレックス･エマージェンシーにあった。軍隊により武力介入と人道的活動が同地域で同時に行われた初めてのケースは、安保理決議第688に基づく1991年のイラク北部のクルド人居住地域における活動である。アメリカ軍を中心とする多国籍軍によりオペレーション･プロバイド・コンフォートが実施された。冷戦終結期は安保理決議第688以外にも人道的活動全般にかかわる総会決議第43/181「自然災害及び類似の緊急事態の被害者への人道的援助」（1988年12月、補完性の原則やアクセス権を規定）、総会決議第45/182「国連の人道的緊急援助のコーディネーションの強化」（1991年12月、IASC設立の契機）が国連の総会で採択されるなど、武力紛争の犠牲者等への人道的活動への国際社会の関心が高まった時期でもある。

多国籍軍が人道的活動に関与する方法としては、①エスコート：軍隊による人道的団体の人員や武士の保護、②MCDA（ミリタリー・シビル・ディフェンス・アセット）の使用：軍隊の飛行機

35）松井芳郎「現代国際法における人道的干渉」藤田久一、松井芳郎、坂元茂樹編『人権法と人道法の新世紀－竹本正幸先生追悼記念論文集』（東信堂）、2001年、pp. 24-25。

36）ICRC、MSF、セーブ・ザ・チルドレン、カリタス等による。例えば、Studer, “The ICRC and Civil-Military Relation in Armed Conflict” *IRRC* 83, (842), 2001やHugh and Gostelow, *Provincial Reconstruction Teams and humanitarian-Military Relations in Afghanistan* (Save the Children), 2004等。

等機材や人員を人道的活動のために用いること、③直接の人道的活動、さらに、④軍隊と人道的団体の情報交換の計４方法がある[37]。関与形態は表３のとおりで、多国籍軍は、エスコート、MCDA使用、直接の人道的活動、情報交換の全てに関与した。

表３　1990年代に国連が承認した多国籍軍の行った人道的活動への関与[38]

関与形態	国家・地域（部隊、年）
エスコート	ソマリア（UNITAF、1992-1993） ルワンダ（トルコ石作戦、1994） アルバニア（Operation Alba、1997） コソボ（KFOR、1999-現在） 東ティモール（INTERFET、1999）
MCDA使用	イラク北部（Operation Provide Comfort、1991） ルワンダ（トルコ石作戦、1994） アルバニア（Operation Alba、1997） 東ティモール（INTERFET、1999）
直接支援	イラク北部（Operation Provide Comfort、1991） ボスニア・ヘルツェゴビナ（IFOR、1995-1996） ルワンダ（トルコ石作戦、1994） コソボ（NATO軍、KFOR、1999）
情報交換	上記全ての地域で行われている。

マンデート上の多国籍軍の人道的活動への関与に関する記述は様々で、関与形態は人道的活動の促進（facilitate）や調整（coordination）などあいまいである。実際どのような活動を行うかは明記されておらず、マンデート上明らかに関与を予測できる記述はコソボでの移動の自由の保護、つまり、エスコートのみであった。表４からわかるように、関与形態をマンデートから読み取ることは難しい。さらに、イラク北部、アルバニア、コソボを除く４地域に関するマンデートでは多国籍軍がマンデートの実施に必要なあらゆる手段をとることを承認しているため、多国籍軍が関与形態を決定できるという指摘もある[39]。

他には、ルワンダに関する決議では多国籍軍の介入が公平であるように、そして、アルバニアでは公平かつ中立であるように明記されている[40]。これは人道的活動の中立や公平の原則から記されたというよりは、派遣された多国籍軍が被介入国との政治的関係の深い国を中心に組織されたためであると考えられる[41]。

37）最上敏樹『人道的介入－正義の武力行使はあるか－』（岩波新書、2001年）にあるように、武力介入（加害者に懲罰）、非武力介入（被害者を救済）、保護的介入（救済活動従事者の保護）と人道的活動を分ける考え方もあるが、うち、軍隊による武力介入以外の非武力介入と保護的介入を国連とICRCの文書をもとに3つに分け、さらにISACやSCHR等のレポートで言及される情報交換を加えた。
38）Studer, op.cit. p. 389.
39）例えば、Rollins, “Operational Models for Civil Military Cooperation: Possibilities and Limitations”（HPN）, 2001, section 3: Principal findings of the workshop のLast paragraph。
40）SCR929の2、及び、SCR1101の4。
41）背景として、ルワンダに対する多国籍軍がフランスを中心に、またアルバニアに対する多国籍軍がイタリアを中心に組織されていたことがあるとされる。

表４　多国籍軍のマンデート上の人道的活動への関与に関する記述

内容	地域	決議	年
人道的活動への寄与	イラク北部	SCR688	1991
人道的活動のための安全な環境の設立・整備	ソマリア アルバニア コソボ	SCR794 SCR1101 SCR1244	1992 1997 1999
文民組織や国際機関の移動の自由の保護	コソボ	SCR1244	1999
人道的活動の促進	アルバニア 東ティモール	SCR1101 SCR1264	1997 1999
PKOからの権限委譲	ボスニア・ヘルツェゴビナ	SCR1031	1995
国連との協力	ボスニア・ヘルツェゴビナ アルバニア 東ティモール	SCR1031 SCR1101 SCR1264	1995 1997 1999
文民組織との調整	コソボ	SCR1244	1999

4.　人道的団体の方針

コンプレックス･エマージェンシーで、人道的団体と多国籍軍の関係が生じるなか、1995年のIASCのMCDAの使用に関するガイドラインを初めとし、多くの人道的団体等が軍隊との協力に関する政策やガイドラインを発表している。本論文では、特に国際機関が中心となっているIASC、国際人道法に人道的団体として明記されているICRC、さらに広く活動を行っている国際NGO9団体からなるSCHR（Steering Committee for Humanitarian Response: 人道対応促進委員会）の３団体の対応を中心に、人道的団体が軍隊との関係をどのように保とうとしているのかを考察する。

1995年にIASCはGuiding and Operating Principles for the Use of Military and Civil Defense Assets in Support of Humanitarian Operationを発表した。軍民協力において、保障すべき原則として①軍の資産の使用の有無の決定は人道的優先順位にのみ基づき人道的団体が決める、②軍の資産は他に選択肢がない時のみに使われるべきであり､例外的あるいは時宜にかなったものでなければならず、最後の手段でなければならない、③軍の資産の使用にあたり人道的団体は全責任を負い、管理すべきである、④軍は人道的団体の行動規範と原則を守るべきである、⑤軍の広範囲にわたる援助物資の直接配給は避けるべきである、⑥軍の資産の使用は国際的で多面的な人道的活動の特徴を保障するべきである、の６原則をあげている。

SCHRは外国の軍隊の平和支援活動は①秩序と安全の創設・保護、②文民の保護、③紛争の包括的解決の促進という分野に限定されるべきであるとし、人道的活動は人道的団体により行われ、常に文民が行うことが望ましいとしている[42)]。

ICRCは軍隊との協力の際､重要な点としてICRCの人道的活動の目的が紛争の解決ではなく､人々

42）SCHR, “SCHR Position paper on Humanitarian – Military Relations,” 2002, section3.1. http://www.acfid.asn.au/what-we-do/docs_what-we-do/docs_humanitarian-and-emergencies/SCHR-civil-military-paper.pdf (2011年8月26日取得).

の尊厳と生命の保護であること、多国籍軍の主要な目的が秩序と安全の創設と維持、及び、紛争の包括的解決の促進であるべきことから、綿密な意見交換は行うものの意思決定や活動の独立は守らなければならないとしている[43]。

こういった原則を踏まえ、IASC、ICRC、SCHRは軍隊の人道的活動への 4 つの関与形態に対してそれぞれの立場を表明している。IASC、ICRC、SCHRの軍隊による人道的活動への関与の立場を確認したところ、その全てが軍隊の関与によって中立や公平といった原則が損失される可能性を認識している。一方で、それぞれの認識の程度や実際の軍隊の関与への対応は異なる。

エスコートに関しては、IASCやSCHRは活動地域の安全が守られない場合は、中立や公平への影響を懸念しつつも軍隊によるエスコートを使用する必要があるとしている。しかし、ICRCはエスコートを認めず、一貫して軍隊は個々の人道的活動に関与するのではなく、治安の回復や維持に努めるべきだとしている。ICRCを含む赤十字のように単独で150万人への支援物資を配給できる能力を持つ団体（ソマリア1992年）にとっては、活動を受け入れる側との交渉や、ガード配置等の安全対策によってある程度独自に安全を守ることは可能であろう。あるいは、どの人道的団体であっても、「（現在の）武力紛争地では現地の人々や援助団体の職員が100％安全であるということは単純に不可能である。（中略）NGOは職員を雇う際に、この現実を認めコミットメントにより危険を承知で活動に従事したいという人々を探すべきである。」[44] と考えることも可能である。しかし、現実的には規模の小さいNGOがICRCと同じ立場をとり、エスコートに頼らず、自らの安全を自らの責任としてリスクをとって活動するのは困難であろう。

MCDA使用に関しては、軍隊が武力介入と同時に人道的活動に関与するという近年の傾向が人道的団体の対応に強く影響している。SCHRはMCDAを提供する軍隊が紛争当事者となっている場合に、ICRCは軍隊が安全確保や維持や紛争に関与している場合に、それぞれその軍隊のMCDAを使用しないとしている。IASCも戦闘中の軍隊のMCDA使用を原則的に避け、戦闘や安全確保や維持に関わらない軍隊からのMCDAを関わっている軍隊からのMCDAと区別している。

情報収集に関しては、軍隊が時に行う諜報活動としての情報交換ではなく、人道的活動をスムーズにするための情報交換を行なう必要があるとそれぞれの団体が認めている。安全情報は軍隊から得るべきであり、また、裨益者や人道的団体の職員を危険にさらす可能性のある情報は共有すべきでないと考えられている。軍隊による直接の人道的活動に関しては、全ての団体が否定的である。

軍隊による直接の人道的活動、及び、情報収集に関してはIASC、ICRC、SCHR、の対応はほぼ統一されており、直接の人道的活動を軍隊は行うべきでなく、情報交換は裨益者や人道的団体の職員への負の影響がない場合は行うとしている。

エスコートとMCDA使用に関しては中立や公平といった人道的活動の原則からは避けるべきだという一定の方向性はあるものの、詳細の基準はそれぞれ異なる。人道的団体の規模や能力も様々

43）Studer, op.cit., p. 387.
44）Anderson, *Do No Harm* (Lynne Rienner Publishers), 1999, p. 65.

な現状を踏まえると、統一した回答を出すことは難しいであろう。例えば、ICRCは「全てのNGOはそれぞれの立場を自由に選ぶことが出来るのだから、ICRCの原則や組織文化を受け入れさせようとすることは現実的ではない。」とし、「ICRCは自らの活動が妨げられない限り、他の人道的団体が（MCDAを）使用することに反対しない」[45] としている。多種多様な人道的団体が存在する現状では、エスコートとMCDA使用に関してはそれぞれの人道的団体が他の団体への影響も考慮しつつ、個々の立場に基づき決定していくことが最善策として考えられる。

5. 今後の課題－多国籍軍による直接の人道的活動

1990年代は、冷戦が終結したことにより、人道的危機を国際の平和に対する脅威とみなし、国連安保理決議に基づく多国籍軍によるコンプレックス・エマージェンシーでの武力介入が行われるようになった時期である。そして同時に、多国籍軍により、人道的活動への関与が行われるようになった時期である。冷戦後のこの変化に対応するため、人道的団体は1995年以降、軍隊との協力に関するエスコートやMCDA使用など、それぞれのガイドラインを発表しており、2004年にはIASCとSCHRがそろって軍隊との協力に関する包括的なガイドラインを出している[46]。この2004年のガイドラインはそれまでのガイドラインと比べ、詳細に規定を設けようとしていることが判る。さらに詳細な区別を行うことにより、軍隊による人道的活動の直接の実施に関して、IASCとSCHRはこれまで以上に明確に否定している[47]。

しかし、「救援目的の単独での軍事作戦を行わないように思いとどまらせるために人道的団体の取れる手段は何か」[48] とIASCが疑問を呈しているとおり、直接支援の実施は軍隊の判断のみにより行われる。この点が人道的団体の判断のみで停止できるエスコートやMCDA使用、情報交換といった他の協力との最大の違いである。軍隊による直接の人道的活動では人道的団体の規制や判断が反映されないという点から、今後、軍隊による直接の人道的活動が人道的団体にとって非常に解決の難しい問題となることが予想される。

2000年以降に多国籍軍により直接行われた人道的活動の例としては、PRT（Provincial Reconstruction Teams：地方復興チーム）による支援がある。PRTは米国同時多発テロ事件後に行われたアメリカ軍を中心とする連合軍によるアル・カイダ及びタリバンに対する空爆に続き、タリバン政権崩壊後のアフガニスタンで2003年１月よりアメリカのイニシアチブにより軍隊の指揮下に組織されたチームである。当初、PRTには連合軍のみが参加していたが、2003年７月からは多国籍軍のISAF（国際治安支援部隊）も参加している。

PRTは、アフガニスタンの地方の復興開発を主たる目的として派遣される軍事部隊と経済協力関

45）Studer, op.cit., pp. 385-389.
46）IASC, op.cit., 2004、及び、SCHR, op.cit., 2004。
47）IASC, op.cit., 2004, p. 15, SCHR, op.cit., 2004, p. 4.
48）IASC, op.cit., 2004, p. 15.

係者からなる混合チーム（ただし、非軍事要員はチーム全体の5-10%のみ）[49]で、中心的な3つの任務は安全の確保、セキュリティー・セクター・リフォームなどの支援による国家再建、中央政府の支援であるが、加えて、NGOなどが活動を全くあるいはほとんど行っていない一定の地域での人道的活動への関与がある[50]。

PRTによる人道的活動は、援助物資の配給、学校の建設、井戸の設置、医療提供等幅広い。また、連合軍がアル・カイダなどの武装勢力に関する情報収集のためにPRTの行う人道的活動を利用したともいわれている[51]。さらにこういったPRTの活動は実際には人道的団体が活動を行っている地域でも行われている。これらの理由から、PRTは人道的団体の活動に強い負の影響を与えていると人道的団体より指摘されている。例えば、PRTの開始した2003年以降、人道的団体は攻撃対象とされることが増加しており、攻撃対象とされる危険の高い地域とPRTが活動している地域が重なっているとされている[52]。こういった状況から、ICRC、MSF、オックスファム、CARE、セーブ・ザ・チルドレンを含む多くの人道的団体が懸念を表明し、PRTは人道的活動ではなく、安全確保や維持の任務に専念すべきだとしている[53]。しかし、PRTは直接の人道的活動への関与を行う既存の形態のまま、2003年以降さらに多くの地域へ拡大された。

また、2000年以降、EUでは災害時に軍隊（RRF：緊急展開部隊）と一緒に派遣されるRRM（Rapid Reaction Mechanism：緊急展開メカニズム、RRFの文民カウンター・パートとして2001年に設立、援助プロジェクトとを実施）や政治性の強いシビル・プロテクション・ミッション（非軍事緊急救援）が設立されている。RRFとRRMはEUとして域内・域外の人道救援、平和維持、危機管理などの機能を備えた部隊であり、PRTと同様に軍事活動と人道的活動を同時に行う可能性があるため、PRTと同様の問題が起こると憂慮される。

他方、アフガニスタンでの紛争のような武力紛争では、公平や中立といった原則によって、最も支援を必要とする人々へのアクセスや、人道的団体の安全の確保をすることは不可能であり、人道的団体は人々に援助を提供しているという事実のみにより攻撃対象となるとし、PRT等が強い負の影響を与えているということを否定する考えもある[54]。また、政府系援助機関を中心に、PRTの文民パートのように軍隊の指揮下で人道的活動を行うことをいとわない団体もある[55]。こういった軍隊や団体の傾向を反映し、2001年以降、特にテロとの戦いとしての武力紛争に対応するため、欧米を中心に軍隊と文民の構成チームの組織化、及び、軍隊による直接の人道的活動のプログラム化が進められている。

49）Hugh and Gostelow, op.cit., p. 18.
50）Dziedzic and Seidl, "Provincial Reconstruction Teams," Special Report 147, United States Institute of Peace, 2005, p. 4.
51）例えば、PRTにより援助物資とともに配給されたリーフレットに、「この人道的援助を継続するためには、タリバン、アル・カイダ、グルブディン組織に関する情報を連合軍に知らせること」と書かれていたという。Hugh and Gostelow, op.cit., p. 40.
52）Hugh and Gostelow, op.cit., p. 16.
53）例えば、ICRC, "A matter of acceptance, perception, behavior..." (March 2004)、MSF, "MSF pulls out of Afghanistan" (July 2004) (Rana, "Contemporary Challenges in the Civil-Military Relationship" *IRRC* 86 (855), 2004, pp. 565-566に引用)。
54）Dziedzic and Seidl, op.cit., p. 6.
55）軍隊の指揮下に入ることの利点としては、安全の確保に加え、指揮下に入った援助団体の現地当局への政治的影響力の強化が挙げられる。Hugh and Gostelow, op.cit., p. 46.

以上から、今後も軍隊による直接の人道的活動が広がる可能性は高いと考えられ、こういった活動に人道的団体がどのように対応していくかは今後の最大の課題となると考えられる。