

紛争被災者に対する「保護する責任」

——人道支援の配分的正義をめぐって^①——

上野の友也

一・序論

冷戦終結以後の国際社会において、国際秩序の維持と正義の実現をめぐる重要な問題の一つとして取り上げられてきたのは、他国の人道危機に対する国際的対応の方法と責任の所在の問題であった。一九九〇年代初頭、ソマリア、ボスニア、ルワンダなどの国家において武力紛争やジェノサイド行為を通じた大規模な人道危機が発生した。ルワンダでは約八〇万人の人々が殺害されたと言われており、冷戦期以後の国際秩序が不安定な要素を抱えていることを露呈することになった。このような武力紛争における人道危機に対して、アメリカやフランスなどを初めとする大国が、国連安全保障理事会の承認を受けて軍事介入を実行した^②。これが人道的介入と呼ばれる軍事介入である^③。ところが、一九九九年のコソヴォ危機に際して、北大西洋条約機構（NATO）が国連安全保障理事会の承認なしにユーゴ連邦に対して報復的な空爆を展開し、この攻撃を人道的介入として正当化したことから、人道的介入の正当化に関する議論が

生じた。

二〇〇一年、カナダ政府主導で設立された「介入と国家主権に関する委員会（The International Commission on Intervention and State Sovereignty）」が、いかなる場合に人道支援を目的とする軍事介入が正当化できるのかに関する基準を盛り込んだ『保護する責任（The Responsibility to Protect）』報告書をまとめた^④。ここでは、国民を「保護する責任」が国家に帰属する一方、国家にその意思と能力がない場合に、国家に代わって国際社会が「保護する責任」を担うことが示された。この場合、国家の主権は一時的に制限されて、人道支援を目的とする軍事介入が例外的に正当化されると主張されたのである。それゆえ、多くの人道的介入に関する論者が、『保護する責任』の概念を援用して、人道危機に対する措置として人道的介入を積極的に正当化するようになった。しかし、人道支援を目的とする軍事介入は、人道危機に対する例外的措置として正当化されるに過ぎず、『保護する責任』報告書も同様の立場を採っているのである^⑤。それでは人道危機に対する原則的措置はいかなる行為であるかとい

えば、赤十字国際委員会を出発点とする非暴力的手段による人道支援であると言えよう。それは、人道支援が紛争被災者の保護に十分な機能を果たせるならば、人道的介入は過剰な対応と言えるからである。⁶⁾

人道支援機関は、紛争被災者に対する人道支援を通じて、国家の国民に対する「保護する責任」を補完してきたが、武力紛争下の人道支援には、このような発展の可能性があるだけでなく限界もあることに留意する必要がある。人道支援の限界を考察する上で重要な問題が「人道支援の配分的正義」の問題である。これは、人道支援の財とサービスをどの被災者にどれほど提供すべきなのかという規範的問題である。そして、この規範的問題は、紛争当事者が人道支援の配分を操作することで政治的問題に発展することがある。

本稿では、「人道支援の配分的正義」の問題の中でも、以下の二つの問題について議論することにした。第一は、「人道支援の戦争転用」の問題である。⁷⁾これは、人道支援の配分の政治的操作に関わる問題であり、紛争当事者が人道支援を戦争遂行に利用することで武力紛争がかえって激化・長期化する問題である。第二は、「保護者の保護」の問題である。⁸⁾これは、人道支援の配分の政治的対立に関わる問題であり、紛争被災者を保護するはずの人道支援機関の職員が安全が脅かされる問題である。この「人道支援の配分的正義」の問題を取り扱うことで、人道的介入が例外的に正当化できる条件を明らかにできるであろう。「保護する責任」は、非暴力的手段による人道支援によって担われるべきであるが、例外的措置として軍

事的手段による人道的介入が必要になる場合があるかもしれない。人道支援の可能性と限界を探究することで、紛争被災者に対する「保護する責任」の実現のあり方も理解できるのである。

二．国際人道支援の発展と拡大

国際社会が紛争被災者に対する「保護する責任」の議論を開始した遙かに以前から、国際人道支援を通じて国家の紛争被災者に対する「保護する責任」を補完してきた。国際人道支援の発展と拡大を通じて、人道支援機関は国際人道支援を活発に展開する一方、紛争当事者が人道支援活動に政治的に干渉することで人道支援機関と紛争当事者との摩擦も増大してきた。ここでは、「人道支援の配分的正義」の本格的な議論に入る前に、国際人道支援の歴史的發展を概観することを通じて、「人道支援の配分的正義」の歴史的背景を確認しておきたい。

(一) 国際人道支援の誕生の背景

国際関係論の一般的理解に抛れば、主権国家は、一七世紀のウェストファリア条約を契機として形式的に誕生したと言われている。主権国家は、無差別戦争観に基づいて中世以後の戦争の正当性に関わる判断を放棄して、公益追求の手段として戦争を利用することになった。二〇世紀にかけて、戦争技術が向上し、破壊力や殺傷力の高い兵器が開発されて、戦闘員にも多数の死傷者が発生するように

もなった。とくに、第一次世界大戦では、戦車、戦闘機、爆撃機、毒ガス兵器、ミサイルが実戦で使用され、第二次世界大戦では、原子爆弾が市民の頭上に投下され、人類は人類を滅ぼすほどの兵器を手に入れることになった。

また、中世ヨーロッパでの戦争の主体であった傭兵は次第に廃れ、国民軍が導入され、第一次・第二次世界大戦では、国民全体を戦争に動員する総動員体制が敷かれることになり、戦闘員だけでなく非戦闘員にも多くの犠牲者を生み出す戦争へと変貌を遂げてきた。主権国家は、戦争技術の向上と総動員体制の確立に資源を投下する一方で、軍医などの制度を導入しつつも、紛争被災者に対する「保護する責任」を十分に果たす能力と意思に欠けていた。

(二) 国際人道機関の誕生—国家の被災者に対する支援の補完—

国家の被災者に対する支援を補完し、国家の戦闘行為に対する規制に乗り出した組織が、赤十字国際委員会や各国に設立された赤十字社であった。事業家アンリ・デュナンは、イタリア北部の町ソルフェリーノを旅していたときに、イタリアオーストリア戦争で傷を負って町に運び込まれてきた多数の兵士に偶然遭遇し、その治療と介護に当たった。デュナンは、この衝撃的な経験について『ソルフェリーノの思い出 (*Un souvenir de Solferino*)』という書物に記し、その中で、平時から訓練された医師と看護師からなる国際組織の設立を訴えた⁹⁾。このデュナンの意思に共鳴した人々が一八六三年に設立した団体が赤十字国際委員会である。赤十字国際委員会は、スイ

スのジュネーヴに拠点を置き、各国政府に赤十字社を設立するように要請し、一八六三年以降、ヨーロッパ諸国を筆頭に赤十字社が設立された¹⁰⁾。

人道支援を展開する代表的な非政府組織は、第一次世界大戦中に英国で誕生したセーブ・ザ・チルドレンと第二次世界大戦中のオクスファム、米国で誕生したケアである。セーブ・ザ・チルドレンは、英国を初めとする協商国がドイツを初めとする同盟国に対して実施していた経済封鎖に反対し、ベルリンやウィーンで発生した飢餓の子どもたちを救済するために、募金をして資金を提供した¹¹⁾。

また、人道支援を本格的に開始した国際機構は、国際連盟であった。第一次世界大戦後には、国際連盟がロシア革命と内戦の混乱で生じた難民をヨーロッパ諸国に受け入れる組織として難民高等弁務官を設置し、ノルウエーの冒険家フリチョフ・ナンセンを当たらせた。ナンセンはその後「難民の父」と言われ、ノーベル平和賞を受賞している。また、国際連盟は、ドイツ国内でのユダヤ人差別によって生じた難民に対応するためにドイツからの難民高等弁務官も設置した。第二次世界大戦中には、連合国が連合国救済復興機関を設立して、これが国際難民機関 (IRO) や国連児童基金 (UNICEF) の母体となった。国際難民機関は、米ソ冷戦の煽りを受けて、政治的中立を標榜する国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) に生まれ変わり、現在の難民問題に対する主導的機関へと発展してきた¹²⁾。

(二) 国際人道支援の武力紛争地域への参入

第二次世界大戦後、人道支援活動の中心はヨーロッパからアジア・アフリカへ移動することになった。それまでもアジア・アフリカで紛争被災者が生じてきたと推察されるが、植民地時代には宗主国の内政問題として人道支援機関が関わるのが困難であったと言われる¹³⁾。たとえば、アルジェリア戦争では、赤十字国際委員会がアルジェリア国内の拘留所を訪問し、国連難民高等弁務官事務所と赤十字国際委員会がアルジェリアからチュニジアやモロッコに逃れてきた難民を保護する活動を展開した¹⁴⁾。つまり、当時の人道支援は、安全の確保された拘留所や国境から離れた後方地域での活動が中心であったのである。

人道支援機関が紛争地域での活動を本格的に展開するようになったのは、一九六七年から一九七〇年までのナイジェリアでのビアフラ戦争が始まりと言われている。ビアフラ戦争は、ビアフラ地域がキリスト教住民の多い地域であったこともあつて国際的な関心を喚起し、赤十字国際委員会とヨーロッパ各国の赤十字社は、ナイジェリアに職員を派遣して人道支援を実施することになった¹⁵⁾。国際世論はビアフラの住民に対するナイジェリア政府軍の攻撃がジェノサイドであると非難する一方、赤十字社は中立原則を維持するために、紛争に巻き込まれることを恐れてナイジェリア政府を非難することを回避した。ビアフラ戦争後、ビアフラでの人道支援に従事したフランス赤十字の職員の一部が、このような中立原則に固執する赤十字社の方針に反発し、国境なき医師団を設立することになった¹⁶⁾。

このように人道支援機関と紛争被災者との距離が縮小し、救助される人々の対象者が拡大してきた。ところが、その一方で、人道支援機関と紛争当事者との摩擦も拡大することになり、人道支援機関が危険に晒される事件も増加してきたのである。

三、国際人道支援の障害

人道支援機関が紛争被災者に対して十分な支援を提供できるのであれば、軍事力を用いた人道的介入は過剰な対応と言えるであろう。しかし、武力紛争下の人道支援には様々な障害が存在し、このような障害を乗り越えるための人道的介入が必要となる場合も否定できない。ここでは、人道支援が十分な支援を紛争被災者に対して提供できなくなる形態とその原因について、「人道支援の配分的正義」の観点から考察してみたい。

(一) 人道支援の障害の形態

人道支援には少なくとも以下の二つの障害があると考えられる。第一は、「人道支援の戦争転用」の問題である。これは、紛争当事者が人道支援を搾取して戦争遂行の手段として利用する場合に、人道支援がむしろ被災者の生命と安全を脅かすことになるという問題である。この問題が深刻な事態に発展する場合、人道支援の提供が武力紛争の激化・長期化を引き起こすために、人道支援が行き詰まることになる。第二は、「保護者の保護」の問題である。これは、

被災者の生命と安全を確保する人道支援機関の職員が、紛争当事者による暴力行為によつて自らの生命と安全の確保を迫られる問題である。この問題が深刻な状況に発展すれば、人道支援機関は活動の停止を余儀なくされる。

人道支援の障害の二つの形態は、いずれの場合も「人道支援の配分的正義」の問題として理解することが可能である。第一の「人道支援の戦争転用」は、人道支援の配分の政治的操作の問題である。人道支援機関と紛争当事者が人道支援の配分の操作をめぐつて対立することになる。第二の「保護者の保護」の問題は、このような人道支援の配分をめぐる政治的対立の帰結である。

(二) 人道支援の障害の事実

(a) 人道支援の戦争転用の問題

武力紛争では二つの政治的關係の間で緊張が生じているのが一般的である。一つは、紛争当事者と被災者との間である。もう一つは、紛争当事者間である。人道支援は、この二つの政治的關係に作用することになる。第一は、紛争当事者と被災者との關係であるが、紛争当事者が被災者向けの人道支援物資を搾取して、被災者に対する支配を強化する手段として利用する場合がある。また、第二は、紛争当事者間の關係であるが、劣勢にある紛争当事者に対する人道支援は、優勢にある紛争当事者から見れば軍事支援と同様の効果を出すので、人道支援が紛争当事者間の争点となることもある。

一九九〇年代の武力紛争の事例を三つ挙げて、この問題について

考えてみたい。ソマリアでは、一九九一年からこれを執筆している二〇〇八年六月に至るまで、中央政府が崩壊し、武装集団が領土を割拠して戦闘を繰り返す内戦状態が続いている。人道支援機関が食糧危機に陥ったソマリアで活動を展開したが、一九九〇年代初期には様々な問題に直面した。武装集団が被災者向けの人道援助物資を奪取したり横流ししたりして、それを換金して武器の購入に充てたり、人道支援機関の護衛として援助物資を護衛料として受け取ったりして、人道支援をすればするほど武装集団の戦闘能力を向上させるという意図せざる結果を生み出したのである。¹⁸⁾

ボスニアでは、ボスニアのユーゴ連邦からの独立をめぐつて、イスラーム教徒主体のボスニア人、クロアチア人、セルビア人の三民族間で戦闘が繰り返された。セルビア人勢力は、サライエヴォなどのボスニア人居住地域を包囲して兵糧攻めを行い、人道支援機関がサライエヴォなどに支援することを阻止して、都市の陥落を計った。また、セルビア人勢力は、兵糧攻めをセルビア人に対する人道支援を引き出すカードとしても利用した。一方、ボスニア人指導者は、人道支援機関がサライエヴォから別の安全な都市にボスニア人を移動させることに反対した。人道支援機関は、紛争被災者の保護を目的として活動しているが、ボスニア人指導者は、サライエヴォをボスニア人の都市として維持しようという戦略的目的をもつて活動していたので、人道支援機関による被災者の避難をジェノサイド支援であると非難することにもなった。¹⁹⁾

ルワンダでは、前述したように、一九九四年、多数派フツ族武装

集団や住民が、少数派ツチ族の住民を大量に殺害するジェノサイドが発生した。その後、ツチ族の武装勢力が首都キガリを占領し、ジェノサイドの報復を恐れたフツ族武装集団や住民が、隣国タンザニアやザイルに逃れた。この難民キャンプでは、武装集団が難民に対する人道支援を管理することで、難民を政治的に支配し、また、ルワンダに戻ろうとする難民に対して制裁を行う体制が敷かれることになった。難民キャンプは、事実上軍事キャンプと同様の機能を果たして、難民キャンプからルワンダ本国への越境攻撃も見られることになった。国連難民高等弁務官事務所は、このような軍事化した難民キャンプへの人道支援を実施したが、フツ族武装勢力への軍事支援と同様の効果を果たしたと非難されることにもなった。国境なき医師団を初めとするいくつかの人道支援機関は、武装集団による人道支援の戦争転用に抗議して活動を停止した²⁰⁾。

人道支援機関の活動が戦場の最前線で行われるようになって、紛争当事者が戦争遂行の手段として人道支援を利用する機会も増大した。この結果、人道支援が戦争の激化・長期化に寄与することで紛争被災者の増大につながり、紛争当事者に人道支援が利用されないように人道支援の独立性を確保する必要性が認識されるようになってきた。

(b) 保護者の保護の問題

次に、保護者の保護の問題について考えてみたい。人道支援機関が武力紛争に深く関わることで、紛争当事者が人道支援機関の職

員を紛争当事者の一つであると認識して危害を加える事例も増えてきた。ジョーンズ・ホプキンス大学難民災害研究センターのマニ・シェイク等の人道支援機関に対するアンケート調査に基づいた統計では、一九八〇年代末から一九九〇年代初期にかけて犠牲者が増大してきたことが明らかにされた²¹⁾。これは、人道支援機関の活動が活発化した時期にも当たり、とくに、一九九四年は、ルワンダ難民キャンプで人道支援機関の職員が殺害された事件が多発したこともあって、最も犠牲者が多い年となっている。また、この調査は、事故による死亡者よりも故意や過失による暴力行為の死亡者が圧倒的に多いことも明らかにしている²²⁾。二〇〇三年には、イラクの国連事務所や赤十字国際委員会の事務所が爆破され、活動の停止を余儀なくされた。人道支援機関が武力紛争の最前線で活動するようになり、人道支援活動の安全性も確保する必要性が理解されるようになってきたのである。

(三) 人道支援の障害の原因

それでは、このような人道支援の戦争転用の問題や保護者の保護の問題は、いかなる原因によって引き起こされているのであろうか。ここでは、歴史的要因や構造的要因に至るまで分析を掘り下げてみたい。

(a) 「新しい戦争」と人道支援―歴史的要因―

歴史的要因として考えられるのは、「新しい戦争」という現象で

ある。国際政治学者メアリー・カルドローは、一九九〇年代の武力紛争が、それ以前の武力紛争と比べて新しい特徴を有しているとして、これを「新しい戦争」と称して、その特徴を明らかにした。²³⁾ その「新しい戦争」の特徴を三つ挙げて、その戦争の特徴と人道支援との関係を明らかにしたい。

第一は、アイデンティティ・ポリティックスである。ボスニアやルワンダなどの武力紛争に見られたように、「新しい戦争」の紛争当事者は、民族や宗教などの特定のアイデンティティに基づいて権力を追求し、他のアイデンティティを保持する集団を排除した。人道支援は無差別原則に基づいて活動しているので、民族や宗教などに基づく差別的な人道支援は認められておらず、人道支援機関の活動目標と紛争当事者の戦争目標は相容れないものになった。²⁴⁾

第二は、戦闘行為の様式である。一九九〇年代の武力紛争の特徴として、紛争当事者が領土の拡張よりも異質なアイデンティティ集団を排除して、共同体のアイデンティティを純化したことが挙げられる。排除される異質な集団として非戦闘員も攻撃の対象となるが、人道支援は非戦闘員を保護の対象とすることから、「新しい戦争」の紛争当事者の戦略目標と人道支援機関の活動目標が相反することになった。²⁵⁾

また、「新しい戦争」では、紛争当事者は垂直的・階層的に組織された旧来の軍隊とは異なり、準軍事組織、犯罪組織、傭兵集団といった多様かつ分権化された集団から構成され、安価な小型武器で武装していることから、戦闘員と非戦闘員という境界が曖昧になっ

てきた。このことは、非戦闘員（戦闘員の傷病兵を含む）を保護の対象としてきた人道支援が、戦闘員に利用される危険が増大することになり、紛争当事者と人道支援機関との活動に摩擦を引き起こすことにもなった。²⁶⁾

第三は、インフォーマルな経済活動・外部資源の確保である。紛争当事者は、国家総動員体制下の戦争経済とは異なり、略奪、闇市場の運営、麻薬や武器の取引に依存する経済活動を通じて戦争を継続し、人道支援も外部資源の一つとして収奪した。このことから、紛争当事者は援助物資の提供と配分の方法をめぐる人道支援機関と対立することになった。²⁷⁾

このように「新しい戦争」は、紛争当事者と人道支援機関の間で人道支援をめぐる対立が引き起こされやすい歴史的状況を生み出していると言える。

(b) 人道支援の配分的正義——構造的要因——

しかし、このような歴史的状況だけが人道支援の障害の原因であると断言できない。人道支援の独立性と安全性が、とくに一九九〇年代以降に危険に晒されるようになってきたのは確かであるが、これだけで問題のすべてを説明することは困難である。前述したように、人道支援には「配分的正義」の問題が存在する。とくに、緊急事態の場合に、人道支援はすべての被災者に十分な物資とサービスを提供できないことから、「人道支援の配分的正義」をめぐる深刻な権力闘争が現出することになる。²⁸⁾

人道支援の配分的正義の問題が生ずるのは、人道支援機関が公平 (impartiality) 原則に基づいて活動する一方、紛争当事者が公平原則に基づいた人道支援の配分に政治介入するからである。赤十字基本原則において公平原則は以下のように規定されている。「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、その場合もつとも急を要する困苦をまつさきに取り扱う²⁹⁾」。この公平原則は、他の人道支援機関にも広く共有されており、支援者と被災者との規範的關係を規定するものである。

公平原則は、無差別原則と比例原則の二つからなっており、前段が人道支援の機会を保障する原則である一方で、後段が人道支援の結果の平等を保障する原則となっている³⁰⁾。これは、ジョン・ロールズの『正義論』における「公正な機会均等と格差是正原理」と共通の構造をなしている³¹⁾。たとえば、救助の対象は、すべての被災者であるべきであるが、医療物資が限られている場合に救助に優先順位をつける必要があるのである。この場合、たとえば、救助に際して外国人よりも日本人を優先するといった態度は差別であるけれども、軽傷者よりも重傷者を優先する態度は比例原則に基づいて公平な態度である。しかし、たとえば、大都市で直下型の地震が発生し、二〇万人の被災者が生じたにも関わらず、当面、五万人分の食糧しか確保できない場合、どの人に食糧を配給し、どの人に諦めてもらうべきであろうか。このように、人道支援には「配分的

正義」の問題が存在し、多くの人々の生命と安全がかかっている中で、被災者の間で人道支援をめぐる闘争が生じることが一般的である。とくに武力紛争の場合、事態はさらに深刻であり、武器を持った紛争当事者とそうではない被災者との間や、紛争当事者間の対立を引き起こすことになる。

初めに、紛争当事者間の対立について考えてみたい。無差別原則に基づいた人道支援は、被災の程度とは無関係に平等に支援することになるので、被災者のより少ない戦争の優勢側に有利な支援となる。一方、比例原則に基づいた人道支援は、被災に応じた支援となるので、被災者のより多い戦争の劣勢側に有利な支援となる。

たとえば、ボスニア内戦では、セルビア人勢力が人口比に応じた人道支援を要求したが、これは、無差別原則に基づいた人道支援を要求したのと同様である。当時のセルビア人勢力は、戦争で優勢であり、被災者も少なかったことから、人口比に応じた人道支援はセルビア人勢力に有利な支援となった。一方、被災の程度に応じた比例原則に基づいた人道支援は、戦況で不利であり被災者が多かったボスニア人勢力に有利な支援となり、ボスニア人勢力は被災状況のことさら強調することになったのである。このようにして、紛争当事者は民族アイデンティティを巡って対立するだけでなく、人道支援の配分を巡っても対立することになったのである³²⁾。

次に、紛争当事者と被災者との対立について考えてみたい。無差別原則に基づいた人道支援は、被災の程度とは無関係に平等に支援することになるので、被災の軽度な紛争当事者に有利な支援となる。

一方、比例原則に基づいた人道支援は、被災に応じた支援となるので、被災の重度な紛争被災者に有利な支援となる。

たとえば、ルワンダ難民キャンプでは、武装勢力が人道支援物資を引き出すために意図的に難民キャンプを維持していたと言われている。ルワンダ難民の中には、ルワンダ本国への帰還を望んでいる者も少なからずおり、人道支援機関も難民の帰還を支援しようとしていたが、武装集団が武力をもってそれを阻止したのである。比例原則に基づいた人道支援であれば、被災者の意思に基づいた人道支援を展開することになるが、紛争当事者と被災者との間で人道支援のサービスの配分をめぐる対立が生じたのである³³⁾。

このようにして人道支援の財とサービスの配分をめぐる対立が、紛争当事者と被災者間、紛争当事者間の対立を煽る結果となった。ただし、これは、紛争当事者が人道支援機関の独立性や安全性を損なう形で、人道支援を戦争に利用する場合に深刻な問題となることに留意する必要がある。

「人道支援の配分的正義」の問題が、一九九〇年代に深刻になってきたのは、国際人道支援の発展に伴って人道支援機関と紛争当事者との接触の機会が増加し、「新しい戦争」と呼ばれる武力紛争の性質が人道支援の配分をめぐる両者の対立を激化させたからである。

(四) 人道支援の障害への対応

このような紛争当事者の妨害に対する人道支援機関の対応に関

して、経済学者のアルバート・O・ハーシュマンの「退出―抗議 (exit-voice)」理論を利用して考察してみたい³⁴⁾。

ハーシュマンは、これまでの古典的経済学が軽視してきた商品の品質の劣化に対する消費者の行動に焦点を当て、従来の商品を購入するのを止めて、価格が同一であればより品質の高い商品を購入する消費者の行動を「退出」とし、消費者が品質の劣化した商品の生産者に対して品質の向上を訴える行動を「抗議」と位置づけて、どのような理由から消費者が「退出」と「抗議」の行動を選択しているのかを解明した。また、ハーシュマンは、価格が同一でより品質の高い商品を購入する機会を得ている消費者であっても、品質の劣化した商品を購入し続ける態度を取り続ける理由について、その生産者に対する「忠誠 (loyalty)」の存在から説明している。今日、ハーシュマンの「退出―抗議」理論は、経済学のみならず政治学や他の社会科学にも広く応用されている。

人道支援機関は、紛争当事者による人道支援活動への妨害に対して「退出」と「抗議」という二つの行動を取ることが可能である。この場合、「退出」とは、人道支援機関が活動を停止して武力紛争地域から退去することを意味する。「抗議」とは、人道支援機関が紛争当事者に対して妨害を止めるように説得あるいは強制する様々な手段を意味するであろう。それでは、人道支援機関はいかなる場合に「退出」し、あるいは「抗議」するであろうか。

ハーシュマンによれば、消費者が「退出」できるにも拘わらず「抗議」を選択するのは、その消費者が品質の劣化した商品を改善する

不確実性を受容する場合と、消費者が生産者に対して影響力を行使できると認識した場合である。⁽³⁵⁾ 前者に関しては、人道支援機関が紛争当事者からの一定の妨害や危険を甘受して、紛争地域に「参入」していることから「退出」と「抗議」の選択にはあまり影響を与えないであろう。この選択に関して重要な要素は後者の場合であり、人道支援機関が紛争当事者に影響を及ぼして妨害行為を軽減できると認識した場合には「退出」よりも「抗議」を選択すると言えるかもしれない。

ハーシュマンはさらに「忠誠の理論」の中で、「退出」と「抗議」の選択にはもう少し複雑な要因が影響を及ぼしていることを明らかにしている。品質の悪化した商品の有力な消費者は、その生産者に対して、「退出」すると脅して品質の向上を迫る「抗議」の意思を表明することがある。⁽³⁶⁾ また、消費者は商品の購入を一時的にボイコットし、「退出」して「抗議」することもできる。⁽³⁷⁾ 消費者は、このような手段をもって品質の劣化した商品の生産者に対して影響を及ぼすのである。

本稿の議論の文脈に置き換えて考えると、人道支援機関は、人道支援の独立性や安全性を確保できないのであれば、人道支援活動を停止すると紛争当事者に事態の改善を要求し、改善が見られない場合、一時的に活動を停止することで抗議の意思を表明できる。ところが、人道支援機関は一般に中立原則に基づいて行動しなければならぬので、武力紛争を激化させないように抗議の意思を表明する必要が出てくる。赤十字国際委員会は、紛争当事者に対して文

書や口頭で非公開の形式で抗議を表明することがある。非公開の場合、人道支援機関の抗議は国際世論を喚起できないので、紛争当事者に対する影響力は微力なものになるかもしれない。一方、公開の場合、国際世論を喚起して紛争当事者に対する影響力を発揮できるかもしれないが、人道支援機関が中立性を損なう危険も伴うことになる。たとえば、国連難民高等弁務官事務所は、ボスニアの紛争当事者に対して事態の改善を要求し、人道支援を一時的に停止することを国際社会に表明して国際的関心を集めたが、国連安全保障理事会が国連難民高等弁務官事務所決定に疑義を表明するなど政治的問題に発展した。⁽³⁸⁾

ところで、消費者は品質劣化した商品の生産者に対して影響力を行使できないとしても、その商品を購入し続けるかもしれない。ハーシュマンは、提供される商品が公共財の場合、消費者は自らの「退出」によつて公共財の品質のさらなる劣化をもたらしと予期する場合に「抗議」するかもしれないし、「退出」したとしても「抗議」し続けるかもしれないと指摘している。⁽³⁹⁾ これは、たとえば、病院のサービスが劣化している場合、患者がその病院からサービスのよい病院に移ることが可能であるとしても、そのことがその病院のサービスのさらなる悪化させて地域社会に否定的な効果を及ぼす可能性があることを認識すれば、その病院のサービスの改善のために抗議するかもしれないし、他の病院に移ったとしても、その病院のサービスに関して気止め続けるかもしれないということである。

本稿の文脈で考え直してみれば、人道支援機関が紛争当事者に対

して影響を及ぼして妨害行為を停止できないと認識した場合であっても、人道支援機関が人道支援を停止することで、さらに被災の規模が拡大して紛争被災者が苦境に追い込まれると予想するのであれば、紛争地域から「退出」せずに紛争当事者に対して「抗議」するであろうし、「退出」したとしても紛争地域の外から「抗議」の声を上げるかもしれない。たとえば、国連難民高等弁務官事務所がルワンダ難民キャンプに留まって人道支援を継続したのは、難民を置き去りにしてキャンプから「退出」する行為がさらなる被災の拡大を引き起こすと認識したからであろうし、国境なき医師団が「退出」した後も、ルワンダ難民キャンプにおける紛争当事者の行為を非難し続けたのは、その外部からの「抗議」が事態の改善に繋がると期待したからであろう。

しかし、人道支援機関は「退出」も「抗議」もできない膠着状態に陥ることもある。この場合、人道支援機関は紛争当事者による人道支援の戦争転用に対して「黙認」の態度を採ることになる。人道支援機関が紛争地域から「退出」することで紛争被災者を見殺しにする認識すれば、「退出」のコストは極めて高くなるであろう。一方、紛争当事者が援助職員を攻撃すれば「抗議」のコストも極めて高くなることから、このような場合、人道支援機関は手詰まり状態に置かれることになる。

このような膠着状態から人道支援機関を解放するためには、人道支援機関ではない組織の助力を必要とするかもしれない。人道支援機関は紛争当事者からの妨害行為を回避するために、護衛を雇用

する可能性を探るであろうし、国際的な護衛としての人道的介入の軍隊の派遣を要請するかもしれない。これは、紛争当事者に対する「抗議」の一形態であると言つてよいであろう。たとえば、国連難民高等弁務官事務所は、ルワンダ難民キャンプでの治安悪化に伴い、現地のザイル軍を護衛として雇用する一方、国際連合に対して軍隊の派遣を要請した⁴⁰。

人道支援機関が紛争被災者を救済する機能を十分に果たすことができるのであれば、人道的介入の軍隊による人道支援は過剰な対応であると言えよう。しかし、人道支援機関が紛争当事者からの妨害を受けて、その機能を十分に活用できず、紛争地域からの「退出」も紛争当事者への「抗議」もできない膠着状態に陥った場合、人道的介入は最終手段として正当化できる余地があると言えるかもしれない。

四．結論

紛争被災者に対する「保護する責任」の議論は、人道的介入の正当化の議論として展開し、二〇〇一年の『保護する責任』報告書では人道的介入の正当化の基準が試みられた。一方、「保護する責任」の実践は、一八六三年の赤十字国際委員会の設立にまで遡ることができた。国家が紛争被災者に対する「保護する責任」を果たす意思や能力を十分に保持していない場合、人道的介入の正当性の議論とは無関係に、人道支援機関が国家に代替して「保護する責任」を

担ってきたのである。

しかし、人道支援は「配分的正義」の問題を抱えており、一九九〇年代以降の「新しい戦争」では、人道支援機関と紛争当事者との対立が激化し、人道支援の戦争転用や保護者の保護の問題が深刻となった。それゆえ、人道支援が紛争被災者の保護に十分な機能を果たせないのであれば、人道的介入は人道支援の独立性と安全性を確保するために必要な措置として正当化することが論理的に可能であると言えるであろう。

しかし、人道支援が被災者の保護に十分な機能を果たせないという条件は、人道的介入を正当化する条件の一つに過ぎない。『保護する責任』報告書によれば、正当な理由や正当な権威といった条件を満たさなければ人道的介入を正当化することはできないので、人道支援が十分な支援を提供できない状況になったとしても、人道的介入が正当化できるかどうかは他の条件に拠るのである。⁴¹ それゆえ、人道的介入が「人道支援の配分的正義」の問題の有効な解決策になるかどうかは不明確である。

また、人道支援が被災者の保護に十分な機能を果たせない場合に、人道的介入が正当化できるとしても人道的介入が人道支援の独立性と安全性の確保にとって有効な手段となるかどうかは別に議論する必要がある。それは、人道的介入として大国の軍隊が介入することで、人道支援機関が軍隊を活用して物資の輸送や安全の確保に関する利便を得られる一方で、人道支援機関がこのような軍隊の保護下で中立性を維持することは困難であるからである。

人道的介入の正当性と実効性に関してはさらに議論する必要があるが、人道的介入は極めて例外的な措置として実行されるに過ぎず、人道的介入を積極的に活用した国際秩序の維持と形成の実現には期待できないのである。それゆえ、国際秩序の維持と正義の実現の方法は、人道危機の対応に関しては非暴力的手段による人道支援に留まるであろう。

ところで、人道支援機関は、人道支援の戦争転用などの問題が提起されることによって、人道支援の結果責任を問われるようになってきた。人道支援機関は、人道支援活動の透明性や効率性の向上、説明責任、ドナー（援助国・援助機関）による人道支援機関に対するモニタリングなどを通じて、結果責任を全うする必要に迫られている。

しかし、人道支援機関は、国家が紛争被災者に対する「保護する責任」を果たす意思や能力を有していない場合に、人道支援を展開するのであって、「保護する責任」の一義的な責任は国家や紛争当事者にある。また、「人道支援の配分的正義」の問題は、紛争当事者が人道支援活動の独立性と安全性を確保しないことから生じているのであり、人道支援の結果責任を問われるべきは人道支援機関ではなく紛争当事者でなければならない。人道支援が戦争の激化・長期化の一因となっていることは否定できないが、戦争の激化・長期化の主因は紛争当事者の権力闘争であるからである。

注

- (1) 本稿の一部の記述は、以下の論考を「保護する責任」と「人道支援の配分的正義」という観点から再構成したものである。拙稿「緊急人道支援のディレンマに関する一考察—ソマリア・ボスニア・ルワンダにおける武力紛争の事例を中心に」、『法学』、東北大学法学会、第六五巻第四号、八九—一二四頁、二〇〇一年一〇月。拙稿「武力紛争下の人道支援要員の安全性に関する一考察」、『国連研究』第七号、日本国際連合学会、二二七—二五六頁、二〇〇六年五月。拙稿「国際人道支援の歴史的发展と国際公益に関する一考察」、『公益学研究』第六号、日本公益学会、五八—六四頁、二〇〇六年七月。
- (2) アメリカは、一九九二年一二月、国連安全保障理事会決議七九四に基づいて、ソマリアでの人道支援活動を展開するために他の二〇か国の軍隊と共に「統一タスクフォース (United Task Force)」を編成し、「希望回復作戦 (Operation Restore Hope)」を実行した。また、フランスは、一九九四年六月、国連安全保障理事会決議九二九に基づいて、ルワンダ南西部での人道保護区での活動を実施するためにアフリカのフランス語圏諸国と共に介入し「トルコ石作戦 (Operation Turquoise)」を実行した。
- (3) 本稿では、「人道的介入 (humanitarian intervention)」は人道支援を目的とする軍事介入を意味するものとし、赤十字社などによる非暴力的手段に基づく人道支援を「人道的介入」に含めず、単に「人道支援」と呼ぶことにする。一部の人道支援機関は、非暴力的な人道支援についても「人道的介入」と呼ぶことがあるが、この場合、非暴力的手段による人道支援と暴力的手段による人道的介入の峻別が困難となり、本稿では、このような用語法を採らない。
- (4) The International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: the International Development Research Centre, 2001.
- (5) 『保護する責任』報告書は、「人間の保護を目的とする軍事介入は、例外的かつ臨時的な措置である」と言明しており、人道的介入は集団安全保障や武力不行使義務を規定した国連憲章体制における例外的措置に過ぎず、人道的介入の新たな制度化や法制化を目指すものと積極的に解釈することはできない。 *Ibid.*, pp. xii, 31-32.
- (6) 『保護する責任』報告書では「正戦論 (just war theory) の基準を応用して人道的介入の正当化の基準を提起している。この中で、人道支援を目的とする軍事介入は、他の平和的手段が尽くされた場合の最終手段 (last resort) であるべきとされており、人道支援が紛争被災者に対する十分な援助となるのであれば、最終手段である軍事介入は過剰な対応となると言えよ。」
- (7) 人道支援の戦争転用に関しては、以下の文献を参考のこと。Anderson, Mary B., *Do No Harm: How aid can support peace-or war*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1999 (メアリー・B・アンダーソン、大平剛訳「諸刃の援助—紛争地での援助の二面性」、明石書店、二〇〇六年)。
- (8) United Nations, *Basic Facts about the United Nations*, New York: United Nations Department of Public Information, 2000, p. 251 (国際連合広報局、八森充訳「国際連合の基礎知識」、改訂第六版、世界の動き社、二〇〇二年、三二—三三頁)。Grossfeder, Paul, “Protecting the Protectors,” ICRC Official Statement, Ref.: JG 1998-012-ENG, 28 January 1998.
- (9) Duntant, Henry, *Un souvenir de Sufferino*, Genève: Comité International de la Croix-Rouge, 1928 (1862)。 (ハンリー・デュナン著・木内利三郎訳「赤十字の誕生—ソルフェリーノの思い出」、白水社、一九五九年)。
- (10) 日本赤十字社は、博愛社として出発し、大政奉還から間もない一八七七年に設立された。オスマン・トルコ帝国では、同国の軍隊の記章である三日月にちなんで赤新月社が誕生し、それ以後、キリスト教圏では赤十字社、イスラーム教圏では赤新月社と称されている。
- (11) セーブ・ザ・チルドレンの歴史については、セーブ・ザ・チルドレン・英国の以下のウェブページを参考のこと。 http://www.savethechildren.org.uk/en/38_102.htm (1 February 2008).
- (12) United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, Oxford: Oxford University Press, 2000, pp. 13-14, 16-19, 22, 24 (国連難民高等

- 弁務官事務所編『世界難民白書—人道行動の五〇年史』、時事通信社、二〇〇一年、一二一—一四一、一六一—一九一、二二頁。
- (13) *Ibid.*, pp. 39-41 (邦訳、三九—四〇頁)。
- (14) *Ibid.*, pp. 38-44 (邦訳、三三—四四頁)。Haug, *Humanity for All*, pp. 97-104.
- (15) Haug, *Humanity for All*, pp. 112-116.
- (16) 赤十字社では中立原則を以下のように規定している。「すべての人からいとも信頼を受け、るために、赤十字・赤新月は、戦闘行為の時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」。
- (17) 国境なき医師団の歴史に関しては、以下の論考を参考のこと。
Tanguy, Joelle, "The Médecins Sans Frontières Experience," in K. M. Cahill ed., *A Framework for Survival: Health, Human Rights, and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*, New York: Routledge, 1999, pp. 226-229; Brauman, R. and J. Tanguy, *The Médecins Sans Frontières Experience*, Médecins sans Frontières, 1998 (<http://www.doctorswithoutborders.org/volunteer/field/themsexperience.cfm> (1 February 2008)).
- (18) Sahnoun, Mohamed, *Somalia: The Missed Opportunities*, Washington D. C.: United States Institute of Peace Press, 1994, pp. 37-38; Natsios, Andrew S., "Humanitarian Relief Intervention in Somalia: The Economics of Chaos," in Walter S. Clarke and Jeffrey Ira Herbst eds., *Learning from Somalia: the Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1997, pp. 82-86; Prendergast, John, "Preventing Future Famine in Somalia," in Adam Hussein Mohamed and Richard B. Ford, ed., *Mending Rips in the Sky: Options for Somali Communities in the 21st Century*, Lawrenceville, NJ: Red Sea Press, 1997, pp. 619-624.
- (19) Cutts, Mark, "The Humanitarian Operation in Bosnia, 1992-95: Dilemmas of Negotiating Humanitarian Access," *New Issues in Refugee Research*, Working Paper no. 8, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, May 1999; UNHCR, *The State of the World's Refugees, 1993*, Oxford: Oxford University Press, 1993, pp. 79-80 (国連難民高等弁務官事務所編『世界難民白書—難民保護へのチャレンジ』、読売新聞社、一九九四年、七八—七九頁)。UNHCR, *The State of the World's Refugees 2000*, pp. 221-222 (邦訳、二二〇—二二二頁)。
- (20) Médecins sans Frontières, *Breaking the Cycle: MSF calls for action in the Rwandese refugee camps in Tanzania and Zaire*, November 1994 Ch. V-VII; Jaspars, Susame, *The Rwandan Refugee Crisis in Tanzania: Initial Successes and Failures in Food Assistance*, London: Relief and Rehabilitation Network (Overseas Development Institute), Network Paper 6, 1994, pp. 17-18; Adelman, Howard and Asiri Sahrke, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience: Study 2 Early Warning and Conflict Management*, Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, 1996, Ch 6.
- (21) Sheik, Mami, Maria Isabel Gutierrez, et al. "Deaths among Humanitarian Workers" *British Medical Journal*, 2000, 321: pp. 166-168. 一九九七年以降の人道支援職員の死亡に関しては、以下の文献を参照のこと。UNHCR, *The State of the World's Refugees, 2006: Human Displacement in the New Millennium*, Oxford: Oxford University Press, 2006, pp. 72-75.
- (22) Sheik, "Deaths among Humanitarian Workers," pp. 166-168.
- (23) Kaldor, Mary, *The New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Cambridge: Polity Press, 1999 (メアリー・カルドー著、山本武彦・渡部正樹訳『新戦争論—グローバル時代の組織的暴力』、岩波書店、二〇〇三年)。
- (24) *Ibid.*, pp. 6-7 (邦訳、九—一〇頁)。
- (25) *Ibid.*, pp. 7-8 (邦訳、一—二頁)。
- (26) 戦闘員と非戦闘員の峻別が困難になったことを理由として、戦闘員に対する人道支援を回避すべきであるという規範を放棄してよいことにはならない。それは、戦闘員に対する人道支援は、武力紛争の激化・長期化を助長するからである。それゆえ、人道支援機関は可能な限り両者を峻別する義務を負うと言える。

- (27) *Ibid.*, p. 9 (邦訳、二二―二三頁)。
- (28) しかし、人道支援機関がすべての被災者に必要以上の物資とサービスを
提供する場合、紛争被災者が人道支援に依存し、戦争の継続を期待す
る逆効果をもたらすことにもなる。
- (29) ジャン・ピクテ著、井上忠男訳『解説赤十字の基本原則―人道機関の
理念と行動規範』、東信堂、二〇〇六年、四二―六〇頁。
- (30) 公平原則の中で、無差別原則は「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」と
いう部分に該当し、比例原則は「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、その場合もつとも急を要する困苦を
まっさらに取り扱う」の部分に該当する。
- (31) Rawls, John, *A Theory of Justice*, Revised Version, London: Oxford
University Press, (1971) 1999, pp. 52-56.
- (32) Cuts, "The Humanitarian Operation in Bosnia, 1992-95," pp. 14-16.
- (33) Médecins sans Frontières, *Breaking the Cycle: MSF calls for action in the
Rwandese refugee camps in Tanzania and Zaire*, Ch. V; Adelman, Howard and
Astri Sulzke, *The International Response to Conflict and Genocide*, Ch 6.
- (34) Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in
Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass.: Harvard University
Press, 1970. (邦訳、矢野修一訳『離脱・発言・忠誠―企業・組織・国
家における衰退への反応』、ミネルヴァ書房、二〇〇五年)。
- (35) *Ibid.*, p. 77 (邦訳、八六頁)。
- (36) *Ibid.*, p. 82 (邦訳、九一頁)。
- (37) *Ibid.*, p. 86 (邦訳、九四―九五頁)。
- (38) Ogata, Sadako, *The Turbulent Decade: Confronting the Refugee Crises of the
1990s*, New York: W. W. Norton, 2005, pp. 83-86. (緒方貞子『紛争と難
民―緒方貞子の回想』集英社、二〇〇六年、一〇三―一〇六頁)。
- (39) Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty*, pp. 98-99 (邦訳、一〇五―一〇六頁)。
- (40) Ogata, *The Turbulent Decade*, pp. 199-207 (邦訳、一三四―一四三頁)。
- (41) 『保護する責任』報告書では、正当な理由、予防原則(正当な意思・

最終手段・比例的措置・妥当な見通し)、正当な権威、活動上の原則が、
人道支援を目的とする軍事介入の正当化の基準として挙げられている。
ICISS, *The Responsibility to Protect*, pp. xii-xiii.