HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	人道援助を行う軍隊? 人道援助における人道組織と軍隊の協力の余地と限界 : VENRO(ドイツ開発政策NGO連盟)編、ポジションペーパー(二〇〇三年五月)
著者	本田，宏[訳]
引用	北海学園大学法学研究，44(3・4)：503-530
発行日	2009-03-31

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

資料

「人道援助を行う軍隊？　人道援助における人道組織と軍隊の協力の余地と限界」

ＶＥＮＲＯ（ドイツ開発政策ＮＧＯ連盟）編、ポジションペーパー（二〇〇三年五月）

本田　宏　訳

目　次

第一章　序論
第二章　規範的根拠と人道原則
1．「人道的」とは何か
2．規範的根拠
3．人道原則
第三章　人道援助における軍事的関与の増大
1．国際情勢の変化
2．国連
3．北大西洋条約機構（ＮＡＴＯ）
4．ヨーロッパ連合（ＥＵ）
5．ドイツ
第四章　人道危機における軍隊の関与の事例
1．イラク、一九九一年
2．ソマリア、一九九二年
3．ボスニア・ヘルツェゴヴィナ
4．ルワンダ、一九九四年
5．コソボ、アルバニア、マケドニア、一九九九年

6．アフガニスタン、二〇〇一年
7．二〇〇一年九月一一日のテロ攻撃の影響
第五章　人道組織と軍隊の協力の余地と限界
1．原則の考察
2．人道組織と軍の協力に関する既存の指針
第六章　結論と勧告
参考文献

ＶＥＮＲＯ（Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen e. V.; 登記社団・ドイツ開発政策ＮＧＯ連盟、所在地 Kaiserstr. 201, 53113 Bonn）は、ドイツの非政府組織約一〇〇団体の自発的な連合体であり、構成団体の多くは全国で活動している。地方のグループはＮＧＯ州域ネットワークを通じて加盟している。ＶＥＮＲＯの構成団体は開発協力や緊急援助、ならびに開発政策に関する教育や広報、ロビー活動に従事する民間や教会系の主体である。本稿は、緊急援助・災害援助に従事する約二〇団体で構成するＶＥＮＲＯ人道援助専門部会の活動の一環として、作成された。出版法に基づく責任編集者（Verantworlich im Sinne des Presserechts, V. i. S. d. P.）はペーター・ルンゲ（Peter Runge）である。

［訳注1］　本稿はStreitkräfte als humanitäre Helfer? Möglichkeiten und Grenzen der Zusammenarbeit von Hilfsorganisationen und Streitkräften in der humanitären Hilfe, VENRO-Positionspapier, Mai 2003, Bonn: VENRO の翻訳である。原文は独語版と英語版の両方がネット(http://www.venro.org/publikationen/archiv/Positionspapier%20Streitkraefte%20und%20humanitaere%20Hilfe.PDF)で公開されている。翻訳は独語版に基づいて行ったが、裏表紙の外国語目次には英語版の表題を記した。拙訳の公表を許可していただいたことに対し、責任編集者のルンゲ氏に感謝する。なお、独語版は以下にも再録されている。Klein, Ansgar, und Roth, Silke, (Hrsg.), 2007: NGOs im Spannungsfeld von Krisenprävention und Sicherheitspolitik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 347-369.

［訳注2］　原文の括弧や、参考のため原語を示すときは（　）を、訳者による補足や、独語よりも定着している英語の表記を示すときは［　］を用いる。なお、原文の括弧でも「国連」（VN）のように訳出不要と判断したものは、省略した。

第一章　序論

人道援助における各国軍及び多国籍軍の関与は、東西対立の終わりから、大幅に拡大してきた。人道援助は伝統的に、民間の政治的に独立した人道組織によって行われてきたが、非政府組織（ＮＲＯ）［訳注3］と軍隊との接点も過去数年間に増加してきた。ソマリアやボスニア、コソボ、あるいはアフガニスタンでの経験は、軍隊の目的と人道援助の交錯が、特に武力紛争において、大きな問題を含んでいることを示している。それはすなわち、人道組織と軍隊がそもそも、またどの程度、協力できるかであり、これは実務的問題であるよりは、むしろ政治的問題である。

ドイツ開発政策ＮＧＯ連盟（ＶＥＮＲＯ）に加盟している人道組織は、二〇〇〇年六月から「人道援助調整委員会」の場で行われてきた議論を、「国家のための人道援助か？」（二〇〇〇年六月）及び「自然災害と国外の紛争における人道援助団体と軍隊の関係」（二〇〇一年九月）という二つのポジションペーパーによって、建設的に主導してきた。[1] これらに続く本稿は、人道援助における軍隊との協力の余地と限界について、ドイツの援助団体の政治的立場を明確にしようとするものである。まず第二章は、国際人道法に基づく規範的根拠と人道原則について説明する。第三章は、人道援助における軍事的関与の拡大を、国際連合、ＮＡＴＯ［北大西洋条約機構］、ヨーロッパ連合［ＥＵ］、及びドイツの各レベルで分析する。第四章は、軍隊との協力における人道組織のこれまでの経験について、一連の事例に基づいて述べる。さらに第五章の主題は、人道援助における文民と軍の協力についての原則的な考察と、こうした協力に対する既存の指針についての説明である。最後の章は、結論と勧告から構成される。本稿は主に武力紛争における軍隊との協力を扱う。なぜなら自然災害の場合とは異なり、非政府組織［ＮＧＯ］の活動に対する政治的及び実務的な影響の点で、援助団体と軍隊の関係が、非常に多くの問題を含んでいるからである。

この文書の編集は二〇〇三年春、つまりイラク戦争の開始直後に完了したので、イラクへの軍事介入や、国際的な人道援助に対するその影響は、考慮できなかった。従って、この状況の最終的な評価を先取りするつもりはない。とはいえ、「イラクの自由」作戦の枠内における米国国防総省の計画が、戦時と戦後の人道援助を米国の軍事戦略に「埋め込む」ことを企図しており、本稿で述べる人道援助の軍事化傾向の延長

線上にあることが、すでに二〇〇三年春の時点で明瞭になってきている。このように人道援助は政治的・軍事的介入戦略の重要な要素となり、それを支持・支援・正統化する傾向にある。それに伴い、援助組織の活動は一層、政治的・軍事的な既成事実の論理に従属させられる危険を冒しつつある。

（1）http://www.venro.org/publikationen/einzelveroeffentlichungen.php

［訳注3］非政府組織を意味する独語はNichtregierungsorganisationenで、その略語はNROだが、ドイツでも英語の略語であるNGOの方が用いられることが多い。本稿の原文でもNGOという語の方が多く用いられている。以下では、日本でもNGOという表記が一般的であることを考慮し、原文で（NRO）とある場合でも、［NGO］のように表記する。他の用語についても、英語略語が定着している場合は、同様に［　］に入れて表示する。

第二章　規範的根拠と人道原則

人道援助は、第一義的には民間の援助団体によって行われ、そうした団体は自らの自己理解と法的地位に従い自律して、また政治的に独立の立場で行動し、人道的な要請と国際人道法のみに拘束される。人道援助の規範上の基盤は、とりわけ一九四九年のジュネーブ条約上の規定や、一九七七年の追加議定書、国際慣習法、ならびに赤十字国際委員会［ICRC］や国際赤十字・赤新月運動の約一五〇年間の歴史を通して築き上げられてきた諸原則にある。しかし政治的な議論においては、「人道的」という概念の意味内容が膨張して使われている。このため、例えば「人道的」介入や、コソボ戦争との関連で、NATOの報道官ジェイミー・シア（Jamie Shea）が用いた「人道的」爆弾といった表現のように、逆説的な言葉の組み合わせも出ている。この概念の無批判的な使用は近年、人道援助の政治利用にもつながっている。この状況を最もよく象徴する例は、二〇〇一年の終わりに米軍機がアフガニスタンで、爆弾と援助物資を同時に投下したことであろう。これを米軍の責任者は、軍事行動を支援する「人道的」作戦と呼んだ。この種の道具的利用は戦争被害者と援助活動家の両方を危険にさらす。紛争への政治的干渉と見なされない場合にのみ、人道援助は紛争当事者から容認される、という事態がしばしば起きることになるからである。従って「人道的」という用語は、恣意的に、また政治的な道具として、使うべ

きではなく、特定の尺度に従って使われなくてはならない。

1．「人道的」とは何か

人道援助は、危機と災害の被害者が受け手であり、人命を救い、人間の苦しみを和らげることを目的にして、被害者の民族的・宗教的・政治的帰属とは無関係に実施される。人道援助が依拠する原則は、何が人道的であり、何がそうでないかを定義する。国際赤十字及び赤新月運動は、以下の定義を前提とする。すなわち、中立性や公平性、及び独立性の原則を満たす措置ならば、それは人道的であり、逆にこれを満たさない援助措置は、善意と有効性とは無関係に、人道的ではない、というものである。(2)

軍隊は政治的な任務の下に置かれるので、軍隊は中立でも公平でも独立でもありえず、ゆえに紛争当事者からは人道的主体とは認知されない。従って「人道的」介入の概念は誤解のもとであり、それ自体矛盾している。そこでは、政治的・軍事的な目標が人道活動と意味的に結びつけられている。しかし軍事介入が、戦争被害者を生み出す主体への攻撃であるのに対し、人道援助活動家の方はあくまでも被害者だけに関心を持つ。コフィ・アナン国連事務総長も用語の乱用を次のように指摘している。「軍事作戦を描写するのに人道的という用語を用いるのは、止めなければならない」(3)。

(2) Deutsches Rotes Kreuz, S. 28.
(3) United Nations, S. 3.

2．規範的根拠

国際人道法によると、民間人と援助団体の保護のために国際法の枠組みの遵守を保障することは、諸国家から成る国際社会の責務である。国際人道法を通じて、国際社会は、戦争人道化のルールに合意したことになる。慣習的国際法によると、これらに含まれるのは特に、民間人の保護や捕虜の待遇、及び独立で中立の援助組織による紛争被害者への接触である。人道援助の規範的な根拠はとりわけ、一九〇カ国が批准している一九四九年のジュネーブ条約と、それぞれ一六一カ国と一五六カ国が批准している一九七七年の二つの追加議定書によって、提供されている。全体として上記の条約は、現在適用可能な国際人道法における最も重要な規定を構成している。締約国は、これらの規則を自ら遵守し、かつ共同で遵守を確保するよう義務づけられてきた。一九七七年の二つの

ジュネーブ条約追加議定書は人道援助を公平であるべきものと定義する。第一追加議定書の第七〇条第一項によると、「いかなる不当な差別もせずに人道的で公平な救援行動が行われるべき」であり、そのような救援行動は武力紛争への干渉とは見なされない。(4)

第二追加議定書の第一八条、第二項も人道援助の前提条件として公平性を強調する。

「文民たる住民が、食糧や医薬品のように、その生存にとっての必需品の欠乏のため、極度の困窮に苦しんでいるならば、純粋に人道的で公平な救援行動が、議定書締約国の同意を前提として、いかなる不当な差別もせずに、文民たる住民のために行われなければならない」(5)［訳注4］。

これらの条約から導き出せることは、例えば特定の住民集団を他より優遇するゆえに公平（unparteilich）［不偏不党］でない援助は、人道的と呼ぶべきではないということである。

（4）　一九四九年八月一二日のジュネーブ条約に対する第一追加議定書（国際武力紛争の被害者の保護）。以下を参照。http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_518_521.html

（5）　一九四九年八月一二日のジュネーブ条約に対する第二追加議定書（非国際武力紛争の被害者の保護）。以下を参照。http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_518_522.html

［訳注4］　上記の条文は公定訳を参照しながらも、わかりやすさを重視して独自に訳出した。

3．人道原則

こうした国際法の枠組みのほか、人道援助は、「国際赤十字・赤新月運動と災害救援ＮＧＯのための行動規範」に記されているように、人道原則に服する。(6) このことは特に以下のことを意味する。すなわち援助は既存の人道危機を緩和することにのみ奉仕する。また援助は、当事者の属する民族集団や宗教、及び国籍や、政治的な信条、性別、その他の属性と無関係に、彼らにとっての必要性のみに従って、提供される。援助はまた、特定の政治的あるいは宗教的な立場を推し進める目的には用いられない。援助団体の人道活動は、政府の政策から独立している。以上のような内容である。

援助組織のこうした公平性は、紛争のいずれの側の「被害者」との接触にも不可欠の前提条件である。それは、国家機関によってではなく、政府とは独立に行動する民間の援助組織によってのみ、保障されうる。リベリアや北朝鮮、ブルン

ジ、コンゴといった国々では、政治的な委任を受けた全ての組織がすでに閉め出されたときでも、独立の援助組織は困窮に苦しむ住民との接触を許された。赤十字国際委員会［ＩＣＲＣ］だけが、その認められた中立性のおかげで、紛争当事者から捕虜との接触を許可される。

「国家の政策が、人道援助組織の独立性を疑うか、国家の政治的な利益に沿って人道援助組織を制限し、あるいはそれに影響を与え、従って道具的に利用しようとするやいなや、人道援助はその基本的前提条件としての公平性を失う」[7]。

軍は常に政治的な委任を受けているので、中立、公平、及び独立の立場で行動することができず、またそのように行動できないと紛争当事者から認識されている。援助組織が繰り返し、人道援助の独立性の確保を求めることは、援助組織の世間離れした杓子定規の表れではなく、人道援助措置の実施に具体的な影響を及ぼす政治的原則を意味しているのである。

（6）Vgl. International Federation of the Red Cross and Red Crscent Societies, http://www.ifrc.org/publicat/conduct/

（7）VENRO 2000, S. 2.

第三章　人道援助における軍事的関与の増大

1．国際情勢の変化

東西対立の集結以来、人道援助を取り巻く外交政策及び安全保障政策上の情勢は、著しく変化した。ブロック間対立の解消に伴い、一連の国際紛争や国内紛争が勃発し、またユーゴスラヴィアやアフガニスタン、シエラレオーネのように、新しい形態の暴力を伴う国家崩壊過程が表面化した。その際、紛争当事者の目的は、もはや必ずしも軍事的な勝利ではなく、むしろ埋蔵資源や生産施設、場合によっては人道援助によって国内に持ち込まれた資源に対する支配である[8]。国内紛争の増加は一九九〇年代、紛争後の人道援助の著しい増額をもたらした。こうした動向は人道援助を取り巻く情勢にも著しい影響を及ぼした。多くの紛争地域では戦争被害者への支援が戦場自体で行われる傾向が強まった。また新しい内戦においては、恒常的に国際人道法への違反行為や、戦闘員と一般住民との境界の流動化が起きるようになった。とりわけ人道組織の活動家が紛争当事者から標的にされる事態が頻発するようになった。世界強国が経済的ないし戦略的関心をほとんど持たない紛争地域、例えばルワンダやスーダン、アフガニス

タンといった地域では、人道援助はしばしば政治的行動（の欠如）の代用としての役目を担うようになった。地政学的ないし経済外交的に重要な国と重要でない国への政治的二分法の帰結は、極論すればこうも表現できる。「金持ちは外交官を引き寄せ、貧乏人は援助活動家を引き寄せる」[9]。

こうした動向と並行して、国際的な平和維持活動における国際社会の関与も顕著に増加した。一九九一年から二〇〇一年までの間に、国連安全保障理事会は総計三六の平和維持派遣団を組織したが、これはそれまでの四〇年間と比べて約三倍に相当する。しかし、これらの平和派遣団は、委任権限（Mandat）や計画、及び実施に関して重大な欠陥を抱えており、例えばソマリアやルワンダ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナでの相次ぐ深刻な失敗につながり、こうした危機地域での人道援助に重大な影響を及ぼした。近年は、例えば一九九九年のコソボや二〇〇一年のアフガニスタンのように、人道援助の前提としての軍事介入が多くなってきている。人道援助の軍事的保護を求める要求は新しい現象であり、主に政治的決定主体から出されている。冷戦終結以前は、人道組織は自らの安全を自前の戦略で保障できることが多かった。

人道援助における軍事的関与の増大は、以下の幾つかのレベルに現れている。

（8）Kaldor, S.111; Münkler, S. 153f.

（9）Macrae 2002, S. 11.

2．国連

東西対立の終結以来、国連の平和活動の枠内での人道援助に際して、援助組織と軍隊との接点が増大した。その際、国連憲章第六章に基づく平和維持と、同第七章に基づく平和強制が区別されねばならない。こうした活動のいくつかでは人道援助が派遣団に委任された権限の構成要素を成していたが、そうでなかった例もある。こうした平和派遣ミッションの大半では、国連の軍事要員が直接または間接に人道援助に関与していた。

一九九〇年代半ば、国連平和維持活動は深刻な正統性の危機にあり、これはソマリアやルワンダ、及びボスニアでの相次ぐ失敗によって悪化した。このため一九九〇年代後半には多次元的な平和活動の包括的な構想が提案され、そこでは「整合性」という言い方で、人権擁護や平和創造、及び人道援助の諸目的が理論と運用の両面で結びつけられることになって

いた。二〇〇〇年には国連事務総長コフィ・アナンの設置したブラヒミ委員会が、国連平和活動の改善に関する報告書を公表した。同報告書は、国連平和ミッションの成果と信頼性を将来的に高めていくために、政治的、軍事的、財政的、及び人事上の領域で大胆な改革をすべきことを提案した。報告書の最も重要な勧告は、平和派遣部隊の権限の明確化や、この任務に必要な人的・物的資源の確保に関するものだった。この報告書の注目すべき点は、紛争を転換していく上での単なる一要素として人道援助を位置づける点にあった。

「ブラヒミ報告は、人道援助と政治課題を融合させる極端な例の一つを提示している。それは紛争管理の「工具箱に入っている単なる一つの工具」として人道援助を利用するような、指令・統制型の階統制的構造をつくる必要性を示唆している」[10]。

このように人道援助を外交・安全保障政策の一手段にする「整合性」アプローチは、アフガニスタンでの「戦略的枠組み」という構想をめぐる議論にも見られる。これは国連機関と現地の民間援助組織との相互調整を改善し、あらゆる措置を一つの統一的戦略に準拠させようとするものである。様々な取り組みを一つの統一的な紛争解決戦略に統合することが、国連の人道援助担当の特別機関に、どのような試練をつきつけるかは、アンゴラの事例に見ることができる。二〇〇二年にアンゴラ内戦が終結した後、そのような統一的活動方針に基づいて、人道援助を政治目的に従属させようという試みが行われた。その結果、援助機関は困窮する住民への接触をもはや無制限には行えなくなってしまった。

イラク危機との関連で二〇〇三年春、米国大統領ジョージ・W・ブッシュが、国連は無意味になりかけていると発言したことは、国際安全保障体制における国連の従属的役割を浮き彫りにした。すでにアフガニスタンへの米国主導の連合軍や、コソボへのＮＡＴＯによる軍事介入は、国連が世界平和や国際安全保障の維持に責任を持つという国連憲章の規定が、重要性を著しく低下させていることを示していた。また、「米国が戦い、国連が食糧を配り、ＥＵが金を出す」とメディアがときおり表現する、世界的な役割分担のモデルも、人道援助の主体に広範な影響を及ぼしていると言えようが、ここではこれ以上立ち入らない。

(10)　Barry/Jefferys 2002, S. 8.

3．北大西洋条約機構（ＮＡＴＯ）

東西対立による脅威が解消し、また国連の平和派遣活動が一九九〇年代に失敗を経験した後、平和派遣活動の領域ではＮＡＴＯの関与が増大した。これには例えばボスニア・ヘルツェゴヴィナでの和平履行部隊（ＩＦＯＲ）［訳注5］や安定化部隊（ＳＦＯＲ）、コソボでのＫＦＯＲ［コソボ治安維持国際部隊］、及びマケドニアでの「フォックス作戦」（Operation Fox）［訳注6］が挙げられる。一九九九年四月、ＮＡＴＯはその任務の拡大を規定した新しい「戦略構想」を決定した。この新構想によるとＮＡＴＯは「域外」の拡大危機管理を実施できるほか、戦闘部隊の派遣を自らに授権することができる。「戦略構想」の第四九条は、緊急の人道危機への対応をＮＡＴＯに求められる任務として明記している。「軍事作戦を通じた危機管理への貢献に伴い、同盟諸国の部隊は複雑で多様な主体やリスク、状況、及び要求に対処しなくてはならなくなり、これには人道危機も含まれる」[11]。新「戦略構想」は早くも一九九九年春、コソボ紛争へのＮＡＴＯの一方的な軍事介入に適用された。同盟の変容は、二〇〇二年一一月のプラハにおけるＮＡＴＯ加盟諸国首脳会議での「ＮＡＴＯ即応部隊」（ＮＲＦ）［訳注7］創設決定によって、さらに一歩進んだ。ＮＡＴＯの即応介入部隊は二〇〇四年末までに活動開始可能な態勢を整え、数日以内に世界中に展開可能な約二万人の精鋭部隊で構成されるとされた。しかし米国が二〇〇一年九月一一日以降、単独行動主義の傾向を強めたため、アフガニスタンやイラクへの軍事介入の計画と実施のいずれにおいても、ＮＡＴＯは特筆すべき役割を果たさなかった。

こうした戦略上の転換とは別に、ＮＡＴＯは二〇〇〇年、「軍民関係」（Civil-Military Cooperation, CIMIC）という概念の下、軍事部門と文民の官庁や機関、及び団体との協力関係を表す新しい構想を打ち出した。ＮＡＴＯの軍事的理解によれば、人道援助もＣＩＭＩＣの任務領域に入ってくるが、ＣＩＭＩＣは結局、軍に随行して軍事作戦を支援する文民活動にほかならない。ＣＩＭＩＣの主要目的は、いわゆる「部隊援護」にある。これは海外派兵の対象地域で最善の関係と条件をつくり出すことで、部隊を支援するという意味である。これには部隊の展開地域で直接に援助活動を行うことも含まれうる。実際、コソボ紛争でＮＡＴＯ軍の一部はアルバニアやマケドニアで難民への援助活動に従事した。

(11)　NATO, The Alliance's Strategic Concept Approved by

the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. on 23rd and 24th April 1999, http//www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm 参照。

［訳注5］　一九九五年のデイトン合意に基づく多国籍軍。一九九六年にＳＦＯＲに引き継がれた。

［訳注6］　二〇〇二年九月からの国際停戦監視団に対する保護任務。

［訳注7］　原文はＮＡＴＯ　Reaction　Forceとあるが、ＮＡＴＯ Response Force の誤記。

4．ヨーロッパ連合（ＥＵ）

一九九七年のアムステルダム条約において、ヨーロッパ連合（ＥＵ）は「即応部隊」（Rapid Reaction Force, RRF）の創設を決定した。このＥＵ介入部隊は総計六万人の兵士で編成され、二〇〇三年三月三一日、マケドニアでの活動が最初の活動となった。「ＥＵコンコーディア派遣団」（EU-Mission Concordia）の名称の下、コソボ解放軍（ＵＣＫ）の反乱兵士も絡んだマケドニアの国内紛争を集結させたオフリド（Ohrid）和平合意［訳注8］の履行を、三五〇人の兵士が保障している。このミッションは、外交・安全保障政策の領域でヨーロッパ連合の具体的な行動能力を拡大していく試みの一つである。このＥＵ介入部隊の権限は、一般的にはいわゆる「ペータースベルク任務」の枠組みに規定されている。それは「人道・救援活動や、平和維持活動、及び平和強制を含む危機管理における戦闘部隊の活動」である。[12] ＥＵ加盟諸国は即応部隊に貢献する用意があることを再三表明してきた。ペータースベルク任務の中に挙げられていた人道任務がどのような形で実施態勢に置かれるのかは、不明確ではある。しかしＥＵが外交・安全保障政策上の権能を拡大しようとしていることは、はっきりしてきており、とりわけ以下の点に見て取れる。一九九九年にハビエル・ソラナ［一九九五―一九九九年のＮＡＴＯ事務総長］がＥＵ共通外交・安全保障政策上級代表に任命されたことや、各国の軍や警察の情報機関員が二四時間態勢で情報収集を行う「ＥＵ情勢分析センター」（Lagezentrum）［ブリュッセルに本部を置くSituation Center］の設置、及び外交・安全保障政策の一層の共通化を盛り込んだＥＵ憲法草案である。ＥＵ「即応部隊」の任務が具体的状況において、「ＮＡＴＯ即応部隊」の活動から制約を受けるかどうかは、現在のところ全く不明確である。

(12) Barry/Jefferys, S. 6 参照。

［訳注8］二〇〇一年八月、マケドニア国内のマケドニア人とアルバニア人の紛争を解決するため、少数派のアルバニア人（人口の約二割）の権利の拡大を認めた。

5. ドイツ

ドイツ連邦軍の任務の範囲も一九九〇年代初頭から著しく拡大してきた。連邦軍の「域外」派兵の合憲性を認めた一九九四年七月一二日の連邦憲法裁判所判決以来、連邦軍は約二〇の域外派兵を行ってきた。「域外」派兵の地理的重点はバルカンである。これまでに連邦軍は、NATOの二〇〇二年のフォックス作戦において、マケドニアへのNATO国際保護軍派遣で主導的な役割を果たし、また二〇〇三年二月にはアフガニスタンの「国際治安支援部隊」（ISAF）の指揮権をオランダと共同で引き受けた。このほかに連邦軍は、EU「即応部隊」に一万八千人の兵士を二〇〇三年から送り込むことになっている。連邦軍の海外派兵の費用は二〇〇二年に一六億ユーロに達し、一九九八年の十倍に増えた[13]。多数の海外派兵に伴い、連邦軍は財政的、物理的、及び人員面で能力の限界に達しているという徴候が濃くなってきている。このため連邦軍をその中核的任務に限定することには十分な理由があるが、にもかかわらず、特に二〇〇一年九月の米国に対するテロ攻撃以来、連邦軍の転換は加速している。連邦軍は一貫して介入軍へと再編されてきており、連邦政府は二〇〇三年春には新しい「国防政策の方針」を策定し、国土防衛の代わりに危機克服を重点にした。連邦軍の委任権限の密かな拡大は二〇〇二年末、「連邦共和国の安全がテロリズムによる新しい脅威から、ヒンドゥークシにおいても守られている」という当時の連邦国防相ペーター・シュトルック［社会民主党、SPD所属］の発言により、頂点に達した[14]。世論との関係では、連邦軍の再編は危機克服の領域における新たな要請、なかでも人道援助との絡みで、正当化されている。

連邦軍は、NATOの発想に強く依拠したCIMIC（軍民協力）の方針を打ち出している。連邦軍の一部では、人道援助の代わりにCIMICの用語が使われることが多くなっており、同時に、CIMICが人道援助とは異なる目的を追求することが強調されている[15]。二〇〇一年に新たに出された個別指針「連邦軍の軍民協力」には、CIMICの領域が拡充されるべきとされている。連邦軍はアフガニスタンでのISAFの枠内でもCIMIC担当部隊に重点を置いている。

これまでに連邦軍は、例えばアフガニスタンでの家屋修復に対して、外務省の人道援助実施本部の予算から助成を受けさえしている。

「人道的」という概念の混乱した使用法は、ドイツでは依然として続いている。二〇〇二年一〇月一六日に締結された赤緑連邦政権の連立協定においても、連邦軍の任務に分類されるものとして、「国土防衛や同盟防衛、国際紛争防止、及び国連憲章の枠内における人道的介入や住民退去活動を含む危機克服」が列挙されている。(16)

(13) 民主社会党（PDS）の小質問に対する連邦政府の回答、Bundestagsdrucksache15/176 参照。
(14) 連邦国防省の二〇〇二年一二月五日のプレスリリース参照（http://www.bmvg.de/sicherheit/021205_pk_projekte.php）。
(15) Braunstein, S. 47.
(16) „Erneuerung, Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit", www.spd.de/servlet/PB/show/102394/Koalitionsvertrag.pdf, 16.10.2002.

第四章　人道危機における軍隊の関与の事例

一九九〇年代の初頭から人道危機が多数発生した。これらの事例では、軍隊が直接関与したことで、軍隊と援助組織との間に大きな問題がもたらされた。

1．イラク、一九九一年

一九九一年四月、国連安保理決議［六八七号、湾岸戦争の停戦決議］に基づき、イラクとトルコの国境地帯で大規模な緊急援助作戦が実施されたが、これは空軍機による輸送支援を受けることによってのみ、可能となった。この事例では、軍隊と援助組織との協力は大きな弊害をもたらさなかった。その理由は、西側諸国が湾岸戦争で勝利を収め、イラクに政治的・軍事的条件を押しつけることができたからである。このため人道援助は比較的治安が安定した環境で実施できたのである。しかしながら、イラク国内の被害者に対する援助組織の接触は、軍事作戦の開始後、もはや不可能になってしまった。にもかかわらず、この軍事的関与は当初、「人道的」介入の模範例として引用された。だが、この状況は間もなく変化することになる。

2．ソマリア、一九九二年

「人道的」介入の新たな事例は一九九二年からソマリアで行われたものだが、無残にも失敗した。「国連ソマリア活動」（UNOSOM）の枠内で行われたソマリアへの介入によって、国連憲章第七章に基づく平和維持活動は、数十年前の発足以来、初めて軍事的強制措置の行使を伴うものになった。ソマリアはまた、軍事介入が人道援助の保護を明示的な目的に掲げた最初の事例でもあった。しかしこの文脈では、内戦に伴うソマリア人の被害者は考慮されなかった。一九九二年八月、飢えた子どもたちの画像がテレビ画面に登場し始め、政治に行動を促す圧力となった（「CNN効果」）。もっとも、ソマリアでの最悪の飢餓は峠を越していたのであるが。国連保護部隊はこの平和派遣任務の過程で紛争当事者に転じてしまい、一九九三年からのUNOSOMII［第二次国連ソマリア活動］はソマリア内戦の一方の紛争当事者と公然たる交戦状態に入ってしまう。米軍主導の「希望回復作戦」（Operation Restore Hope）は同時に、軍閥の頭領であるアイディド将軍の逮捕を狙った。しかしこれはソマリアの住民の間に敵対感情を高め、援助組織を危険にさらすことになった。援助組織も軍事作戦と直接結び付けられてしまったからである。米国の軍事的・政治的戦略は、援助組織の活動やその条件に深刻な悪影響を及ぼすことに配慮せずに、追求された。一九九三年末に一八人の米軍兵士がソマリア人民兵との戦闘で殺害されたのを受け、米国は一九九四年にソマリアから撤退し、失敗した介入のつけを国際的な援助組織に回した。

ドイツ連邦軍はソマリアでやや困難な役割を担わされた。元々はベレトウェイン（Belet Huen）でインド人部隊への兵站業務をまかされたが、このインド人部隊が結局到着しなかったので、ドイツ軍の少人数の部隊が援助活動、例えば地元の病院への医薬品や機器の供給に従事することになった。このほかに連邦軍は準備していた飲料水を数カ月間、住民に供給した。しかしこの援助はベレトウェインからの連邦軍撤退によって、突然終了した。ソマリアでの連邦軍の経験が示すのは、軍の効率的な支援を受けた病院や技術的に完璧な水源のようなものは、外国軍が現地に駐留している間だけ、存続可能であり、また役に立つということである。しかし人道援助は単なる技術と兵站に尽きるのではなく、人間の保護が課題なのであり、現地の文脈に適した援助、それも可能なら、持続可能な援助が課題なのである。

3．ボスニア・ヘルツェゴヴィナ

旧ユーゴスラヴィアへの「国連保護軍」（ＵＮＰＲＯＦＯＲ）の派遣は当初、古典的な平和維持活動の特徴を持っていた。ところが国連保護部隊はやがて紛争当事者間の板ばさみに陥り、人質に取られ、この内戦で起きた出来事をなす術もなく傍観していなければならなかった。スレブレニッツァ（Srebrenica）の悲劇［訳注9］を受け、一九九五年秋にボスニア・ヘルツェゴヴィナでの軍事的治安維持の権限はＮＡＴＯに移管された。軍事的な平和維持活動の失敗は、ボスニア・ヘルツェゴヴィナでの人道援助に悪影響を及ぼした。国連保護軍が一九九四年から一九九五年にかけて、軍事的攻勢に転じ、ＮＡＴＯによる空爆を要請したとき、援助組織の職員も人質に取られたり、殺害されたりした。平和維持活動の失敗の結果、人道援助活動は手痛い反動に直面し、人道活動と軍隊の密接すぎる協力関係がはらむ危険を露呈させた。国連保護軍を引き継いだＮＡＴＯ指揮下のＩＦＯＲ（和平履行部隊）派遣に際しては、軍事的な平和維持活動と人道援助との分離が実行に移され、人道組織は政治的・軍事的紛争から独立を保つことになった。ボスニア紛争の教訓の一つは、不公平（partisch）と見られてしまった人道組織は、攻撃される危険があるということであった。国連保護軍は、小規模の人道活動を多数実施しようと試みた一方で、本来の任務である治安確保、特にスレブレニッツァのような国連保護下とされた地域の安全を確保することに、失敗したのである。軍隊は「人道活動」に関与するのではなく、軍事的任務に限って従事していれば、筋は通っていただろう。

［訳注9］一九九五年七月、国連保護軍が駐留して安全地帯とされた地域にセルビア人武装勢力が侵攻し、オランダ軍やウクライナ軍の駐屯地を占拠するなどした後、スレブレニッツァの町を占領し、子どもを含むムスリム系住民の男性約二五〇〇人を虐殺した事件。八月からＮＡＴＯ軍がセルビア人勢力の拠点を空爆した結果、ムスリム系住民を代表するボスニア政府軍と、クロアチア人部隊が巻き返し、やがて米国の仲介により、ディトン和平合意が一一月に締結されることになる。

4．ルワンダ、一九九四年

ルワンダでは、反政府のルワンダ愛国戦線（ＲＰＦ）［訳注10］と、［フランスやザイールの独裁政権から軍事支援を受けていた］ルワンダ政府が合意したアルーシャ和平協定の履行を監視するため、一九九三年から「国連ルワンダ支援団」（Ｕ

ＮＡＭＩＲ）が派遣された［訳注11］。国連安保理は後に派遣兵士を五〇〇〇人まで拡大することを決議した［訳注12］。

ところが一九九四年四月、集団虐殺が始まる［訳注13］。国連ルワンダ支援団に最も多くの兵士を送っていたベルギー政府は、ベルギー軍部隊の撤退を決定した［訳注14］。一九九四年六月まで国連安保理は「集団殺害」（Völkermord）という概念を使うのを頑なに拒み、現実の状況に応じた結論を出そうとしなかった。最終的に国連安保理は、フランス指揮下の治安維持部隊［訳注15］の活動（「トルコ石作戦」Operation Turquose）を「人道」目的に限定して追認し、南西ルワンダで国内避難民への配給を行うための「人道的回廊」を確保することになった。この「人道的介入」はジェノサイドを止めるには遅すぎ、また軍事作戦を指揮したフランスは自らの権益を追求したため、ＲＰＦからは敵対勢力と見なされた。

ルワンダの紛争は人道援助にとって転機となった。集団虐殺が予告され、計画的に実行される一方、当地に駐留していた国連平和維持部隊の九〇％がジェノサイド（Genozid）の最中に撤退させられたのである。事態の進行を受け、国際社会は隣国へ逃れた約二〇〇万人の難民を対象に大量の人道援助を行うことになった。しかし難民キャンプでは被害者と犯罪者が分離されず、フツ族系民兵は難民キャンプでも動員を再開できた。ルワンダでの平和維持派遣団は、治安の確保や民間人の住民の保護という軍隊の中心任務の遂行に無残にも失敗した。国連部隊の目の前で集団虐殺が続行されることもあった[17]。このためＲＰＦによる権力掌握で誕生した新政権はＵＮＡＭＩＲを明らかに不公平だと見なし、その撤退を要求した。国連部隊は一九九六年に撤退することになる。

(17) Faber, S. 293 参照。

［訳注10］ルワンダ愛国戦線（ＲＰＦ）は、隣国ウガンダの支援を受けた「ツチ族」難民の兵士が中心となっていた。ドイツやベルギーの植民地時代に一つの民族に分類された「ツチ族」は、多数派とされた「フツ族」に対する分断統治の目的に利用されたが、ルワンダの独立後は、「フツ族」が政治的支配権を握り、「ツチ族」を弾圧し、多数の難民を発生させていた。

［訳注11］約二五〇〇人、一九九三年六月二二日の安保理決議八四六号。

［訳注12］一九九四年五月一七日の決議九一八号。現実には部隊編成が進まなかった。

［訳注13］ルワンダのハビャリマナ大統領の乗った飛行機が撃墜された事件をきっかけに、大統領派の政治指導者に煽動されたフツ族の兵士や民兵、住民が、鉈や斧などを武器に、フツ

族内の政府批判勢力（政治家やジャーナリストなど）やツチ族系住民、総計約八〇万人を虐殺した。

［訳注14］ベルギー兵士一〇名が現地で拉致・殺害された事件と、それに反応してＵＮＡＭＩＲを二七〇人に縮小する四月二一日の国連安保理決議九一二号を受けた措置。

［訳注15］アフリカ諸国が参加した二五〇〇人規模の多国籍軍。安保理は一九九四年六月二二日の安保理決議九二九号で追認した。

5．コソボ、アルバニア、マケドニア、一九九九年

一九九九年三月から六月まで行われたＮＡＴＯのユーゴスラヴィアに対する軍事作戦は、国連安保理決議に基づくものではなく、一方的な軍事介入であったが、世論向けには人権保護のための「人道的」戦争として、また危機にさらされた住民集団への援助のためとして、正当化された。空爆が一九九九年六月一〇日に停止した後、国連安保理は［決議一二四四を採択し、ＮＡＴＯ軍が中心となる］多国籍軍のコソボ治安維持国際部隊（Kosovo Force, KFOR）［訳注16］と、［文民警察部隊を含む］国連コソボ暫定行政ミッション（UN Interim Administration Mission in Kosovo, UNMIK）の派遣を決め、事後的に軍事介入を追認した。この介入で設定された「人道的」目的、つまり難民をめぐる状態の改善や人権の保護は、大部分成果を上げなかった。むしろ軍事介入は安全上の大きな問題をもたらした。難民キャンプはユーゴスラヴィアの国境地帯のクーケス（Kukes）やブラッェ（Blace）に、しかもＮＡＴＯ軍兵士によって設置されたので、ユーゴ軍による攻撃目標になったのも無理はなかった。こうしたＮＡＴＯの性格変化、つまり戦争の当事者であり、地球規模の秩序形成をめぐる政治の手段であり、また同時に人道組織でもあろうとすることは、政治と人道援助の混交を一層進めることになった。

「コソボのアルバニア人住民のために一九九九年三月から六月にかけてユーゴスラヴィアに対して行われた北大西洋条約機構（ＮＡＴＯ）の軍事介入は、次第に縮まってきた人道主義と政治の距離が、最終的に消滅することを意味している。すなわち人道原則のために開始される戦争である」[18]。

人道援助の文脈における軍隊の役割と活動に関して行われた数少ない評価の一つは、マケドニアの難民キャンプへの連邦軍の派遣が不必要だったと結論づけている。

「技術的に見て、これらのキャンプをドイツ軍兵士に設営させる必要はなかった。地元の建設業者や地元の労働力が、Ｎ

GOや難民たち自身と協力すれば、明らかにキャンプは設置できた。政治的には、ドイツの選択肢は最も安易な解決策だった。[19]」

アルバニアでもマケドニアでも、援助活動の初期段階において、ドイツの人道援助活動を調整するための事務所の設置がドイツ連邦軍に委任された。もう少し後の段階でようやく進出が可能になったコソボでは、この役割を最初から外務省の代表が引き受けた。難民の惨状の規模を考えると、アルバニアやマケドニアでの難民キャンプの設置に際して、ドイツ軍の活動は大きな助けにはなったが、難民キャンプの運営は専門性や量の面で、ドイツ軍の能力を超えていた。マケドニアでの人道援助におけるドイツ軍の役割は、長期的にはかなりの政治的問題を投げかけたと言える。なぜならマケドニアのスラヴ系住民や、彼らに近い立場にあるコソボのセルビア系住民は、国際社会から置き去りにされていると感じていたからである。このことはとりわけ、コソボをめぐる戦争に参加したNATO軍部隊の重荷になった。従ってマケドニアの安定化に関心を持つドイツ軍もスラヴ系多数派住民から拒絶ないし敵視されることになった。

(18) Woodward, S. 331.
(19) UNHCR 2000, S. 114.
［訳注16］原文ではUnited Nations Force, UNFORとあるが、誤植。

6．アフガニスタン、二〇〇一年

ソビエトが一九八〇年代末に去ってから、アフガニスタンは十年以上にわたって大部分、運命のままに放置された。しかし二〇〇一年九月一一日のテロ攻撃と、国際テロに対する米国の戦争は、アフガニスタンを再び国際政治の焦点へと押し戻した。アフガニスタンでは軍事目標への爆撃と同時に、[20]食料と医薬品が航空機から投下された。こうした投下を作戦責任者は、軍事行動を側面支援する「人道的」作戦と名づけた。援助物資の投下によって、アフガニスタンや世界の他の地域での政治的支持が高まるはずだとされた。しかしこうした物資投下は、人道援助ではなく、まぎれもなく戦争プロパガンダの構成要素であり、軍事目的に人道援助を混入させるものである。爆撃の開始に伴って、多くの援助団体は安全上の理由からアフガニスタンでの活動を停止し、この国を三カ月間離れなければならなかったが、地元の勢力とともに活動

を継続した組織もあった。二〇〇一年一〇月の開戦とともに、隣国への国境は封鎖され、窮状に陥ったアフガニスタンの住民が戦火を逃れて流出することが阻害された。

米軍による側面支援措置は、古典的な「人心掌握」（hearts and minds）作戦であり、アフガニスタンの住民の支持を獲得するのが目的だった。「アフガニスタンの抑圧された人々にアメリカや我々の同盟国の寛大さを確実に知らしめるのが作戦の目的だった」[21]。

人道組織の視点から見て、糧食の無差別な投下は以下の点で人道援助の基準の明白な違反だった。

- 援助物資を受け取ったのが、それを必要としていた人々ではなかった。
- 糧食の中身は受け手の必要性が考慮されておらず、地元の食習慣に対応していなかった。
- 援助物資の残留物の管理が保障されていなかった。クラスター爆弾の不発弾と糧食との見分けがつきにくく、こうした不適切なばら撒きにより、困窮する人々が命の危険にさらされた[22]。

(20)　しかし、カブールの赤十字国際委員会の倉庫のような民間の目標も多数が攻撃を受けた。

(21)　Barry/Jeffreys, S. 7からの引用。

(22)　VENRO 2001参照。

軍事目的に人道援助を混入させる不当な手法の新たな例は、アフガニスタンの治安状況の改善と復興過程の支援を目的に、米軍が発案した「地方復興支援チーム」（Provincial Reconstruction Teams, PRT）であり、これは二〇〇三年春からアフガニスタンの農村部に相次いで派遣された。このPRTは特別の予備役兵士で構成され、アフガニスタンの復興活動を調整するのみならず、積極的に支援するものとされている。「軍民協力作戦センター」（Civil Military Operation Center, CMOC）と名づけられた最初のチームはすでに二〇〇三年二月、パクティア（Paktia）県の県都に、形式上は学校や井戸、保健センターの修復を目的に、配置された。CMOCはまた、NGOや国際機構、その他の団体が一同に会して復興過程を促進するための協議の場を提供するとされている。ここでさらに注目すべき点は、これが従前のように短期的な事業ではなく、中期的に企画された事業であるという点である。

援助諸団体が昨年、再三にわたって指摘していたことは、私服を着た（しかし武装した）米軍もしくは英軍の構成員が現れ、援助団体の活動を妨害し、また例えば検問所での取り違えが起こりうるため、援助団体を危険にさらしたということである。二〇〇三年二月半ば、東アフガニスタンで米軍による軍閥の逮捕が行われた後、同じ地域で活動していた国際援助組織が誘拐の脅迫を受けた。タリバーンの牙城だったカンダハールでは、反乱者とされた勢力に対する米軍部隊の攻撃が強化された後、援助組織の施設が爆弾やロケット砲の攻撃にさらされている。

7．二〇〇一年九月一一日のテロ攻撃の影響

対テロ戦争が人道面でいかなる影響を及ぼすかは、今のところまだ正確には予測できない。米国や他の工業諸国にとって、二〇〇一年九月一一日のテロ攻撃に伴い、脅威認識が本質的に変化した。それ以来、国際政治はその活動の多くを「対テロ戦争」に向けるようになった。人権擁護を名目にしたコソボへの「人道的」介入はすでに政治的な内部分裂をはらんでいたが、米国大統領ジョージ・W・ブッシュが国際テロリズムと結びつけた国々（「悪の枢軸」）へのさらなる軍事介入も、同様に問題を生み出しかねない。予防的先制攻撃を米国の外交政策の行動手段にする、いわゆるブッシュ・ドクトリンによって、米国政府は国際政治の手段としての暴力の使用に対する制約を公然と取り払った。すでにアフガニスタンとイラクに対する軍事介入をブッシュ政権は対テロ戦争の論理で正当化した。人道的観点から見て、予防的自衛の概念は三種類の問題を伴う。第一に、人道援助が対テロ戦争の戦略的要素として組み込まれるという問題、第二に、国際法や、国連による暴力の独占が掘り崩されるという問題、第三に、暴力行使への制約が取り払われ、その犠牲者の大半が民間人となることである。[23]予防的自衛は国際法違反であるだけでなく、危険な前例になりうる。なぜなら、すでにテロ対策の名目で、例えばチェチェンやパレスチナ、カシミールで、人権を無視した軍事活動が行われているからである。

他方で、世界的に最も重要な人道的問題は、二〇〇一年九月一一日以前と全く同じである。

「人道活動を必要としている人々への接触や、非国家主体との関与の条件に関する交渉、交戦主体に国際規範を遵守させること、地元の諸制度の強化、緊急の要請と開発の要望との

相互調整。こうした課題は、地政学的な事件を分析するための支配的な概念がどうあろうと、変化してはいない[24]」。

(23) Torrentó, S. 44.
(24) Minear, S. 2.

第五章　人道組織と軍隊の協力の余地と限界

人道援助組織が人道的要請にのみ服するのに対し、軍隊は政治的な命令に拘束され、原則的には軍事的論理に従う。このように委任事項が異なるため、援助組織と軍隊の協力に関しては、条件となる政治的枠組みを可能な限り厳密に定義することが不可欠となる。

1．原則の考察

補完性（Subsidiarität）

国家は、民間の援助組織の活動を補完する形で後援する。つまり危機や災害の被害を受ける国々で、民間の援助組織やその協力者が自力で任務を遂行でき、またより高い能力を有しているとき、政府やその下部機関は自ら援助事業には従事しない。

援助組織と軍隊の委任事項の相違

国家は第一義的には国際法の大枠の遵守に責任を負うが、これに対し、援助措置の実施の責任は人道援助組織にある。平和維持活動における軍隊の任務は、治安の確保もしくは回復である。近年の多くの政治的紛争の経験は、国際社会がこの中核的任務、すなわち民間住民の保護の任務を全く、あるいは不十分にしか、果たすことができなかったことを示している。そのような失敗の例としてルワンダやボスニア、チェチェンを挙げることができる。

こうした観点から見ると、カナダ政府の提案で二〇〇〇年に発足した「介入と国家主権に関する国際委員会」（International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS）の報告書（ＩＣＩＳＳ）は、建設的な試みだと言える。二〇〇一年に公表されたＩＣＩＳＳの報告書は、「保護する責任」と題して、問題の核心を示している。ただ、これによって国家主権の原則が再認識されたといっても、それは市民を保護する国家の責任に限定する形で指摘されている。従って同報告書は危機や災害の被害者にとっての必要性を前面に出

しており、危険にさらされた国民の保護に国家が責任を負うことを明示的に確認している。

「表題に反映されている中心課題は『保護する責任』であり、これは主権国家が回避可能な惨事――大量殺害や強姦、飢餓――から自国民を保護する責任を負うと同時に、仮に国家がこの責任を果たす意思や能力を欠く場合、国際社会がこの責任を担わねばならないという考え方である[25]」。

軍事介入に対する敷居はＩＣＩＳＳ報告書では意識的に非常に高く設定されている。軍事力の行使は、以下のような基準を満たさなければならないとされている。

「国家の意図的な行為や国家による怠慢や無能力、もしくは国家崩壊状態の産物として、集団虐殺の意図の有無を問わず、大規模な人命損失が現実に起き、あるいは起きることが懸念される場合。あるいは（中略）大規模な「民族浄化」が、殺戮や強制的な国外追放、テロ行為、または強姦によって、現実に実行され、あるいは実行が懸念される場合[26]」。

自然災害での人道援助と政治的紛争での人道援助

軍隊は、自ら交戦主体ではない限り、予想外に発生するか大規模である緊急事態、特に自然災害に際して、支援をする重要な役割を引き受けることができる。これは例えば、輸送能力や救助用装備、航空偵察、地雷除去といった技術的サービスの提供によって行われる。ただし政治的紛争に際しては、援助組織と軍隊の任務・役割を明確・厳格に分離することが切実に必要となる。対立軸が明確でない紛争ではなおさらに、援助組織の公平性や全方位的受容が、被害者への接触や効果的な人道援助にとって、不可欠となる。ＮＡＴＯによるコソボ紛争への介入や米軍によるアフガニスタンへの介入のように、軍事目的が人道活動の諸原則と明確に対立するような場合、つまり人道援助が軍事目的の隠れ蓑と見なされうる場合、軍隊は決して派遣されてはならない。

文民による調整

人道援助が資金供与国政府の政治的・軍事的戦略に組み込まれることで、援助組織が長期的に信頼性を失うことになるのを防ぐため、仮に援助組織と軍隊の間で協力や調整が必要になった場合にも、文民組織の下で調整が行われなければならない。その主体は、例えば国連の平和維持活動の場合、国連人道問題調整官事務所（ＵＮＯＣＨＡ）や国連難民高等弁務官事務所（ＵＮＨＣＲ）、またオーデル川の堤防決壊やエル

べ川氾濫に際して見られたような、国家行政機関である。ただ、援助組織の視点からは、政治的重要性を失う危険に直面している国連をどのようにして強化し、独立の文民が人道援助の調整で主導権を得られるようにしていくのかが、課題となる。

こうした原則的考慮を主張することは、外部から見ると、瑣末なことに見えるかもしれない。しかし人道援助は現実に、資金供与国政府の政治的・軍事的戦略にますます組み込まれ、また従属されつつある。このため人道援助の諸原則や援助組織の活動基盤が掘り崩され、人道援助が長期的に信頼性を失う危険が生じている。

「これは人道援助における反国家介入論や純化主義、あるいは孤立主義への移行ではない。むしろジュネーブ条約や赤十字の行動規範に記された諸原則や価値に対する忠誠の明確な確認である」[27]。

(25) International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), S. VIII.
(26) Ebd.
(27) Barry/Jefferys, S. 20.

2．人道組織と軍の協力に関する既存の指針

援助組織と軍隊の協力の余地と限界を人道原則に基づいて指針の形にまとめる試みは、すでに様々な主体が行っている。

「オスロ指針」

国連人道問題調整官事務所（UNOCHA）は一九九四年、「オスロ指針」を公表した。これは国連機関の法的拘束力のない文書で、技術的災害や自然災害における軍民協力を扱っている。続いて二〇〇一年六月には、「複合緊急事態」に対する「オスロ指針」の草案が公表された。この草案は、軍事活動が原則として国連の人道援助活動と混同されてはならないことを強調している。そのほか、軍隊が人道援助の活動地域に派遣される場合、軍隊はできるだけ早く、そこから撤収すべきだとしている。軍民協力については以下の三原則が提案されている。

- 補完性（Komplimentarität）。民間の組織の能力が十分でない場合にのみ、軍は活動に従事する。
- 文民統制。軍事力が国連の平和維持活動に投入される場合、文民統制に服さねばならない。

・費用。軍隊は原則として自らの能力を無償で提供する。

「軍民協力に関するＩＣＲＣ（赤十字国際委員会）の指針」

「赤十字国際レビュー」誌の二〇〇一年六月掲載の論文は、以下の三つの一般原則を強調している。[28]

1. ＩＣＲＣは紛争の解決に従事するのではない。人道援助を軍事目的に従属させてはならない。
2. 軍隊の任務は治安と紛争解決の領域にある。
3. ＩＣＲＣは、あらゆる次元で軍隊との調整を重視する一方で、自らの独立も保持しなくてはならない。

軍隊との協力については以下の余地が指摘されている。すなわち、軍や政治的決定主体との協議への支持や、平和維持部隊との実務上の協力、軍の持つ資源の利用、及び軍の提供する訓練課程への参加である。軍民協力に関するＩＣＲＣの詳細な指針は二〇〇三年末に公表が予定されている。

軍民関係の評価に関するＯＤＩ基準[29]

海外開発研究所（Overseas Development Institute, ODI）は以下の勧告を出している。

・軍民協力に関する議論は第一義的に人道的観点から、なされなければならない。つまり全ての行動主体は人道原則の遵守に忠実であるべきである。
・人道援助における軍の活動は、独立に、以下の基準に照らして判断されるべきである。すなわち費用対効果の分析、「影響」の分析、文化的適合性、対象集団の参加、経済的、政治的、あるいは社会的構造への介入が持ちうる意味、持続性である。
・「人道」という概念の使われ方や意味内容について、様々な行動主体の間で共通の定義が形成されるべきである。この点でＯＤＩは、軍の活動と人道活動の概念的分離を行ったスイスの立法について指摘する。そこでは、「国家や軍隊は、その行動が政治的あるいは軍事的目的を動機としている場合、住民の利益になるかどうかとは無関係に、人道という用語の使用を避けなければならない」。[30]

(28) Studer, S. 387-390 参照。
(29) Barry/Jefferys, S. 15 参照。
(30) Barry/Jefferys, S. 16 からの引用。

第六章　結論と勧告

ドイツの援助組織は人道援助における軍隊との協力を原則的に排除はしていない。しかし援助組織と軍隊の協力の余地と限界については、以下の諸原則が特に重要となる。

（i）「人道」という概念は、恣意的に、あるいは政治目的の道具として、利用してはならない。軍隊は政治的任務を持ち、人道的主体としては認知されないので、軍事活動と人道援助の分離は政治的な議論にも反映されるべきである。

（ii）人道援助は、第一義的には人道援助組織によって行われる。人道援助組織はその自己理解に基づいて自立的に、また政治的に独立に行動し、なによりもまず人道的要請や国際人道法に服する。

（iii）人道援助は、「国際赤十字・赤新月運動と災害救援ＮＧＯのための行動規範」に規定されているような人道原則に服する。これは特に以下のことを意味する。すなわち人道援助は既存の人道危機状況を緩和することにのみ奉仕すること。人道援助は、当事者の民族集団や宗教、国籍への帰属や、政治的信条、性別、その他の際立った特徴と無関係に、彼らにとっての必要性のみに従って、保障されること。人道援助は、特定の政治的あるいは宗教的な立場を推し進める目的には用いられないこと。援助組織の人道活動は政府の政策から独立していること。ドイツの海外での人道援助については、このほかに、一九九三年六月一七日に当時の人道援助意見交換会（Gesprächkreis Humanitäre Hilfe）が合意した一二の基本原則が効力を持つ[31]。

（iv）軍隊と援助組織は任務や委任権限が異なり、また異なる目的や利害、行動様式に基づいている。それぞれの違いを認識し尊重することは、両者が同じ人道危機地域で活動する場合、情報交換や調整、あるいは協力の前提条件となる。援助組織と軍隊がそもそも協力すべきかどうか、またどの程度、どのような仕方で協力すべきかは、その都度の具体的事例や人道危機の特別な事情によって決まる。援助組織は、その活動や自己理解が政治的あるいは軍事的目的によって危険にさらされ、その結果、自己の独立性や中立性が疑問視される場合、軍隊との協力を放棄しなくてはならない。

（v）軍隊は自然災害に際して、災害の規模や特別な事情のゆえに民間の援助組織が単独で、あるいは迅速に十分な援助措置を軌道に乗せられない場合、人道援助活動を補完的に実施することができる。軍隊の派遣は政治的委任を受けて行われる。自然災害ではこのほかに被災国政府による援助要請が不可欠であり、また現地で活動する国別や国際レベルの援助組織との調整が望ましい。

（vi）各国軍や国際的な軍が紛争地域で活動する場合、その軍事行動の任務設定や行動余地、ならびに派遣に付随する民間支持調達措置（例えば住民による受け入れの改善を図る措置）は通常、関連する政治的委任によって決められる。その際、現地で活動する援助組織の活動や目的との重複や摩擦が起こりえる。その場合、軍隊は援助組織の独立した地位を尊重しなくてはならない。軍隊の派遣に付随する民間支持調達措置は、軍事目的であるので、こうした措置に対して、援助組織は、人道組織の中立性や独立性にかんがみ、協力してはならない。

（vii）人道危機において援助組織と軍隊の両方が活動している場合、早期に徹底して情報交換を行い、場合によっては適切な措置について相互の調整を行うべきである。その際は上記（iii）の諸原則が尊重されるべきである。被災国自体においては、所管の在外公館や、調整を委託された国際文民組織に主導権を与えることができる。援助措置の現地での調整は国際文民組織に責任が与えられるべきである。部隊派遣諸国には、この目的のため、文民の国家機関を設置したり、活用したりすることができる。ドイツではこの点で、人道援助調整委員会（Koordinierungsausschuss Humanitäre Hilfe）の特別会議が開かれている。

（viii）連邦予算の人道援助及び緊急援助・難民援助という項目からは、民間の人道援助の計画や事業に対してのみ、支出が行われるべきである。

（31）http://www.auswaertiges-amt.de/www.de/aussenpolitik/humanitaere_hilfe/grundregeln_html 参照。

参考文献

Barry, Jane und Jefferys, Anna, 2002: A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response,

HPN paper No.37, London, Overseas Development Institute.

Braunstein, Peter, 2000: CIMIC 2000 - Zivil-militärische Kooperation, in: Europäische Sicherheit, Nr. 12.

Deutsches Rotes Kreuz, 1997: Weltkatastrophenbericht 1997, Bonn.

International Federation of the Red Cross and Red Crscent Societies, 1994: Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, vgl. http://www.ifrc.org/publicat/conduct

Eberwein, Wolf-Dieter und Runge, Peter (Hrsg.), 2002: Humanitäre Hilfe statt Politik? Neue Herausforderungen für ein altes Politikfeld, Münster/Hamburg/London, LIT-Verlag.

Faber, Vincent, 1996: Ruanda: Zwei Jahre nach dem Völkermord. Die Krise hält an, in: Ärzte ohne Grenzen (Hrsg.): Im Schatten der Konflikte. Schützt humanitäre Hilfe Menschen in Not?, S. 279-308, Bonn, Dietz.

International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), 2001: The responsibility to protect, http://www.idrc.ca

Kaldor, Mary, 2000: Neue und alte Kriege, Frankfurt, Suhrkamp.

Lieser, Jürgen, 2002: Sind Hilfsorganisationen überflüssig? Die Rolle der Hilfsorganisationen im Spannungsfeld zwischen Politik und Hilfe, in: Eberwein/Runge, Humanitäre Hilfe statt Politik? Münster/Hamburg/London, LIT-Verlag, S. 90-110.

Macrea, Joanna, 2002: The politics of coherence: the formation of a new orthodoxy on linking aid and political responses to chronic political emergencies, http://www.odi.org.uk/hpg/

Macrae, Joanna und Leader, Nicholas 2001: Apples, Pears and Porridge: The Origins and Impact of the Search for Coherence between Humanitarian and Political Responses to Chronic Political Emergencies, in: Disasters, Vol.45, Nr. 4.

Minear, Larry, 2002: Humanitarian action in an age of terrorism, UNHCR, New Issues in Refugee Research,

Working Paper No.63, August 2002.

Münkler, Herfried, 2002: Die neuen Kriege, Reinbek, Rowohlt.

Pilar, Ulrike und Prangenberg, Pia, 2000: Militär und Flüchtlingsschutz, Humanitäres Völkerrecht - Informationsschriften, Nr. 3/2000.

Pilar, Ulrike von, 2002: Die Instrumentalisierung von humanitärer Hilfe, in: Eberwein/Runge, Humanitäre Hilfe statt Politik? Münster/Hamburg/London, LIT-Verlag, S. 163-188.

Studer, Meinrad, 2001: The ICRC and civil-military relations in armed conflicts, in: International Review of the Red Cross, Vol.83, No.842, S. 367-389.

Torrenté, Nicolas de, 2002: The war on terror's challenge to humanitarian action, in: Humanitarian Exchange, Nr. 22, http://www.odihpn.org/pdfbin/newsletter023.pdf.

United Nations, 2000: "Military Operations should not be described as humanitarian action, Secretary-General tells symposium", Press Release, SG/SM/7632, 20. November 2000, http://www.un.org/News/Press/docs/2000/20001120.sgsm7632.doc.html

UNHCR, 2000: Evaluation and Policy Unit, The Kosovo Refugee Crisis - An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and Response, Geneva, www.

VENRO, 2001: Warum die deutschen Hilfsorganisationen gegen den Abwurf von Lebensmitteln in Afghanistan sind, Bonn, http://www.venro.org/publikationen/einzelveroeffentlichungen/

VENRO, 2000: Humanitäre Hilfe von Staats wegen?, Bonn, http://www.venro.org/publikationen/einzelveroeffentlichungen/

Woodward, Susan L., 2001: Humanitarian war: a consensus?, in: Disasters, Vol.25, No.4.