

緊急人道支援のディレンマと軍隊の役割 ——国際人道組織との協働連携に関連して——

小柳 順一

はじめに

国際人道組織としてつとに有名な国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）や世界食糧計画（WFP）などの国連の人道機関、赤十字国際委員会（ICRC）、そして人道復興支援の担い手として確かな地位を築き上げた非政府組織（NGO）による献身的な救援活動（以下「救済活動」とも使う、同義）は、国際社会から高い評価を得る一方で、近年、否定的な側面も同時に指摘され始めた。いわゆる緊急人道支援のディレンマである。これは、紛争当事者や武装勢力が救援物資を軍事物資に転用したり、市場に横流しをして資金を得たりするように、国際人道組織の意に反して、緊急人道支援が紛争の長期化や複雑化を招く構造的な問題のことを指している⁽¹⁾。

この緊急人道支援のディレンマを解決するために、これまでさまざまな対応策が検討されてきているが、その一つに国際人道組織と軍隊との連携を強めて、安全かつ効果的に人道支援を行う「クリア・パルチザンシップ (clear partisanship)⁽²⁾」というものがある。1991年のイラク北部におけるクルド難民支援は、この考えが具現化されたもので、冷戦終了後に初めて実施された軍隊による緊急人道支援であった⁽³⁾。国連安保理決議688を受けて、米軍主導の多国籍軍が安寧提供作戦（Operation Provide Comfort）を実施し、イラク北部に安全地帯を設け、クルド難民を保護した。本作戦では国際人道組織と軍隊が直接協力し、両者の間に新しい対話のチャンネルを開くものとなった⁽⁴⁾。

しかし、その一方で軍隊との関係の深化は、国際人道組織の中立性（neutrality）の原則を損なうとの声も依然として根強く、軍隊が人道復興支援にかかわることによって、国

(1) 上野友也「緊急人道支援のディレンマに関する考察——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」『法學』（東北大学法学会）第65巻第4号（2001年10月）、90ページ。

(2) Marc Lindenberg, Coralie Bryant, *Going Global: Transforming Relief and Development NGOs*, Bloomfield, Conn., Kumarian, 2001, pp.81-82.

(3) 本稿では、武力紛争時あるいは停止直後に人権侵害や難民の大量発生などの緊急事態が発生し、可及的速やかな救済を必要とする活動を緊急人道支援と呼び、自然災害や大規模な事故における救助活動と、緊急事態がある程度鎮静化した後に実施される教育・保健プログラムの開発、貧困の改善、社会インフラの整備、経済開発といった中長期の視点に立つ復興支援とは区別して議論する。なお緊急人道支援及び復興支援の活動を総称する場合は人道復興支援と呼ぶ。

(4) 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）『世界難民白書——人道行動の50年史』時事通信社、2001年、216ページ。

際人道組織までが攻撃を受ける危険性が高まるとの見解もみられる。事実、ボスニアでは国連保護軍（UNPROFOR）がUNHCRの援助物資の輸送と職員の保護を行ったために、セルビア人勢力をはじめとする紛争当事者は、UNHCRの中立性に対して疑問を投げかけ、ついには敵対的な感情の増幅が援助物資を輸送中のイタリア空軍機の撃墜を引き起こし、人道復興支援そのものが攻撃の対象になった。

国際人道組織と軍隊の協働連携をめぐる議論は、先の国際人道組織の基本原則を軸として推進論と慎重論が交錯し、いまだ拮抗したままである。しかし、緊急人道支援のディレンマを解決するための現実解として、人道復興支援での軍隊の活用が提起されている中で、軍隊の負の部分を通大視して、軍隊の持つ人道支援能力まで無視するのは実践的な面からも説得力を欠く。軍隊との協働連携に賛成か、反対かという単純な二者択一から抜け出し、その中間にいくつもの選択肢を用意する発想も必要であろう。国際人道組織と軍隊が相互排他的でなく、むしろ両者が協働と分業に取り組めば、すぐれて実践的な平和追求作業になると考えられる。

以上の基本的姿勢に立脚しながら、本稿は近年の研究成果を踏まえつつ、はじめに緊急人道支援のディレンマについて再確認し、次いでこの問題に対して軍隊がいかなる行動が取り得るのか、その役割と可能性について国際人道組織との協働連携を視点に据えながら一つの新たな考えを示す。その上で、1994年のルワンダ難民支援を事例検証の具体的ケースとして取り上げ、緊急人道支援のディレンマの解決手段としての軍隊の有効性について明らかにしたい。

なお本稿では、軍事力をもって紛争当事者や武装勢力の排除を目的とする「人道的介入」を考察の中心から外している。コソボやソマリアなどで見られたような武力行使を伴う平和強制は、人道を標榜していたとはいえ、過剰な人道的介入だとして多くの議論と批判を呼び起こした。当然のことながら、武装勢力と対峙する軍隊との間に国際人道組織との連携は生まれなかった。したがって、本稿は過酷な状態に置かれている無辜の人々そのものを救うという人道支援の基本に立ち返り、国際人道組織との協働連携を視野にいれながら、本格的な武力行使とは一線を画し、平和強制を行わない軍隊の役割を探索することを目指している。

1 緊急人道支援と軍隊の交錯

（1）緊急人道支援のディレンマという問題

冷戦の終焉は米ソ間の全面戦争の可能性を著しく低下させたが、それに替わって宗教、

民族、人種的要因などを背景にした国内紛争が世界各地で多発し、その一部はいまだ解決の目途が立っていない。さらに、国内紛争によって引き起こされた広範な飢餓、一般市民の組織的な虐殺（ジェノサイド）、大量の難民の流出といった人道危機が、国際社会に極めて重い課題としてのしかかるようになった。そうした人道危機を食い止めるために、UNHCRやWFPなどの国連人道機関にくわえて、さまざまなNGOが人道復興支援を献身的に実施している。人道支援全体を考えてみたとき、NGOが果たしている役割は決して小さなものではない。

しかし、そうした活動が中長期的な観点から行う復興支援とは異にして、あくまで差し迫った人道危機に対して、迅速かつ短期間に対処することに主眼が置かれた緊急人道支援であるほど、難民や被災民の救済を目的とする救援活動と、紛争の解決という目標の間に深刻なディレンマを生み出すことになる。すぐ後で詳しく述べるように、援助物資の軍事資金への充当や難民キャンプの軍事化に代表される緊急人道支援の紛争への転用は、紛争を長期化・複雑化させる危険性を常にはらんでいるのである。UNHCRの難民白書は「人道組織の提供した援助物資が戦争経済に注入され、かえって戦争を長引かせる可能性もある⁽⁵⁾」と述べ、この緊急人道支援のディレンマについて憂慮を表している。

緊急人道支援のディレンマの代表的な研究者のメアリー・B・アンダースン（Mary B. Anderson）は、長年にわたる人道復興支援と紛争に関連する研究プロジェクトを通じて、緊急人道支援が紛争に与える悪影響を次の5つに類別した。このアンダースンによる整理・区分は、緊急人道支援が紛争に与える悪影響を理解し、そのディレンマのメカニズムを把握するのに役立つ。

まず、援助物資などが「盗難」されることによる影響で、緊急人道支援のディレンマの典型的事例としてしばしば取り上げられるものである。この盗難には略奪、横流し、窃取など他人の物を不正な手段で自己所有する意味がこめられているが、武装勢力は食料、毛布、車両、通信機器などの援助物資を盗み取り、それらを紛争のための道具として使用したり、武器などを調達するために現金化する。こうした不正行為は緊急人道支援の現場でよく見られる事象であるが、逆説的にいえば、援助物資という善意が盗難によって悪意にかわり、緊急人道支援が紛争を長引かせる原因を作っていることになる⁽⁶⁾。

次に、「市場への影響」と呼ばれるもので、これは緊急人道支援によって引き起こされる国内経済の歪曲化、つまり差し迫った人道危機を食い止めるための活動がかえって戦争

(5) UNHCR、前掲『世界難民白書』242ページ。

(6) Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace-Or War*, Boulder, Colo., Lynne Rienner Publishers, 1999, p.39.

経済を煽り、同時に国家の生産性を弱体化させて紛争当事国の経済を歪めることを指している。国際人道組織が雇用する現地職員、例えば援助物資の保護や職員の安全確保のための護衛、事務所を運営するための通訳、運転手、警備員などに支払う賃金が国内の経済システムに直接影響を及ぼすことは明白である。彼らの賃金は国民の間に受益の偏向を生み出し、紛争の原因ともなっている貧富の格差をますます拡大させることになる⁽⁷⁾。

第3は、援助物資の「分配の影響」である。仮に援助物資の分配が何らかの理由で、ある特定のグループのみに向けられ、他のグループに届かなかった場合、当然のことながら両グループ間に利益の格差が広がる。さらに、敵対関係にあれば両者間の緊張が高まることになり、紛争の激化を助長することにもなりかねない。援助物資の分配は通常、国際人道組織が主体的に行うものであるが、脅迫、恫喝、暴力などによって武装勢力側に分配権限が委譲される可能性も排除できない。こうなると、分配権限を手にした武装勢力は紛争を有利に戦うために援助物資の分配を独占的、恣意的に行おうとすることから、分配の影響の問題はさらに深刻なものになる⁽⁸⁾。

第4に、アンダースンは「援助の代用効果」と呼ばれる負の事象に注目し、過度の緊急人道支援は紛争当時国に対して経済はおろか政治的にも重大な影響を与えずにおかないと指摘する。国際人道組織が食料、水、医療、住居などの大部分を提供すれば、国内の資源は専ら紛争遂行のために消費することができる。くわえて国際人道組織が被災民の生存に大きな役割と責任を果たすようになれば、当国の指導者らは被災民の深刻な生活環境に関心を寄せる必要がなくなり、軍事活動に志向できるようになる。このように、過度の緊急人道支援は紛争当事者の桎梏を解放させ、紛争に専心できる環境を創り出すという難題を浮上させる⁽⁹⁾。

最後は、「援助の正当化」である。武装勢力の支配地域下で活動する国際人道組織はしばしば彼らの命令や規則に従うことが強要される。例えば、武装勢力は国際人道組織に対して、護衛の雇用料や車両の使用料などをサービス料という名目で強制的に徴収したり、あるいは援助物資の課税、課役、通貨の交換レートの設定などを認めるように強く要求することがある。国際人道組織がそれらの要求を拒否すると、援助活動の停止や中止を迫られ、最悪の場合には活動地域から追放されることがあるために、やむなく武装勢力の要求を認めることになる。アンダースンによれば、こうした国際人道組織の対応は武装勢力の権威と権限を認め、しかも彼らの行動を正当化させて、その力を拡大させることにつなが

(7) Ibid., pp.42-43.

(8) Ibid., p.46.

(9) Ibid., pp.49-50.

ると述べる⁽¹⁰⁾。

(2) 緊急人道支援に軍隊が要請される背景

アンダースンが指摘するような緊急人道支援のディレンマを解決することは、単に危機に晒されている被災民を救済することを意味するだけではなく、紛争そのものの解決あるいは緩和の実現に寄与する可能性を秘めている。では、緊急人道支援のディレンマの解決に向けて軍隊はいかなる貢献ができるのか。これについて論じる場合、まず最初に把握しておかねばならないことは、軍隊の役割が冷戦後に変化したとされる中で、軍隊による緊急人道支援がどのような意義を有しているかということである。

1990年代に入ると、一国内の人道上の惨事にPKOと多国籍軍が対応することが大幅に増えてきた。多国籍軍の事例では、米軍主導の91年のイラク北部での安寧提供作戦と92年のソマリアの希望回復作戦 (Operation Restore Hope)、94年のフランス主導のルワンダでのトルコ石作戦 (Operation Turquoise)、94年の米軍とカリブ共同体等によるハイチでの民主主義回復作戦 (Operation Restore Democracy) などがある。こうした多国籍軍の活動は人道支援の「軍隊への外注 (subcontracting)⁽¹¹⁾」と形容され、冷戦後の人道危機で顕著に現れた国際対応の特徴の一つとなっている。それが意味するところは、軍隊が自国防衛という伝統的役割にくわえて、武力を行使せずに国際社会の意思を相手に理解させようとする、いわば非伝統的な役割を引き受けるようになったことである。国土防衛という軍隊本来の役割はあらゆる軍事活動の土台であり、その重要性は依然失われていないものの、冷戦後の軍隊はそれを越えて破綻国家や紛争後の混乱期にある国家の復旧と再建に重要な一翼を担うようになってきた。軍隊が新たな行動主体として現代の悲劇的で複雑な人道危機に対応する役割を担うようになったのは、一国内だけで解決はできない人道的問題を国際社会における安全保障上の共通の問題として捉えるようになってきたことが背景になっている。

しかしながら、軍隊が人道復興支援に関与することでその種の活動の中立性が失われ、国際人道組織の職員も被災民のいずれも武装勢力の標的になる可能性が排除できないことから、軍隊が人道復興支援にかかわることに反対するという声は少なくない。一方で、難民の保護や援助に中心的な役割を果たしているUNHCRをはじめとする国際人道組織の一部には、被災民の救援活動や国際人道組織の保護のために、軍事力の行使を肯定する言動が見られはじめた。これは何故であろうか。

(10) Ibid., pp.50-51.

(11) Thomas G. Weiss, *Military-Civilian Interactions: Intervening in Humanitarian Crises*, Lanham, MD., Rowman & Littlefield Publishers, 1999, p. 26.

その背後にあるのは、地域紛争の激化とそれに起因する人道復興支援に携わる人々の犠牲者の増加である。国際人道組織は絶えず無差別砲撃や狙撃、地雷などの危険にくわえて、しばしば武装勢力から暴行、脅迫、監禁その他精神または身体の自由の不当な拘束を受けてきた。むしろ、そうした危険かつ劣悪な環境下で、自己防衛手段をほとんど保持しないまま被災民の救援活動を行っていることの方が多い。ボスニアでは、3年間に50人以上のUNHCRの関係者が命を落とし、数百人が負傷した⁽¹²⁾。アンゴラ、ブルンジ、ルワンダ、スーダンなどのアフリカ諸国の紛争地域でも、緊急人道支援の活動を行っていた国連の人道機関、ICRC及びNGOが襲撃される事件が相次いだ。さらに近年では、イラク人道復興支援の任に就いていた国連事務所が2003年8月に爆破されたほか、その2カ月後には病院運営や飲料水供給など緊急人道支援に取り組んできたICRCまでが攻撃を受ける事件が起きた。

そもそも緊急人道支援の安全の問題は、国際人道組織が武装勢力に対して物理的な対抗手段を有していないことに根ざしている。国連の人道機関に限らず、ICRCやNGOは非暴力的な中立性の原則を人道復興支援の中心に据えているために、これを確保する上で武力の保有と行使はおのずと放棄せざるをえない。緊急人道支援を阻害するような問題が発生すれば、武装勢力側に国際人道法を遵守するように説得を試みる。しかし、ボスニアやソマリアの事例を取り上げるまでもなく、武装勢力が緊急人道支援を利用して彼我の戦力差を縮め、軍事的優位に立とうとすれば、話し合いのみで問題を解決することは極めて困難である。

このような場合、国際人道組織が非暴力をあくまで保持しながら緊急人道支援を継続することを強く望むのであれば、活動地域の治安状況に応じてなんらかの形で暴力的手段を外部に求めざるをえない。前述したように、国際人道組織の職員や援助物資の保護のために現地で護衛を雇用することが緊急人道支援のディレンマの一因となるのであれば、国際人道組織に残された数少ない選択肢の一つに、冒頭で触れたクリア・パルチザンシップの考えに基づいて、自己防衛手段と緊急人道支援の保護のために「正当化された暴力的手段」を外部から得るという考え方が登場する⁽¹³⁾。これによれば、軍隊は正当化された暴力的手段の有力な候補者となりうるが、しかしその資格は無条件に所与のものとしてあるのではなく、軍隊が国際社会の規範を体し一定の正当性を帯びるには、少なくとも国連の承認

(12) UNHCR、前掲『世界難民白書』225ページ。

(13) この点についてさしあたり次の文献を参考。Michael E. O'Hanlon, *Expanding Global Military Capacity for Humanitarian Intervention*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2003; Robert C. DiPrizio, *Armed Humanitarians: U.S. Interventions from Northern Iraq to Kosovo*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2002.

あるいは派遣の要請を受ける必要がある⁽¹⁴⁾。国際人道組織が非暴力を貫き、そして有効な安全保護策を見出せない限り、軍隊が緊急人道支援において重要な役割を果たす機会は増えざるを得ない。

繰り返すことになるが、国際人道組織の犠牲者は後を絶たず、まさに治安と法の秩序が皆無な無政府状態下で緊急人道支援を行っている現状がある。もはや人道主義を掲げれば安全という考えは通用しない時代に突入し、国際人道組織は安全確保の処方箋をいやおうなしに求めざるをえなくなったといっても過言ではない。現代では、非暴力主義の理想を顕現し、これを保持し続けることは国際人道組織にとって極めて困難になりつつあり、救援活動時の安全を受けられるようにするには格別の配慮が必須となっている。と同時に、保護の問題はNGOをはじめとする国際人道組織にとって悩みの種になり、中心的な課題となった⁽¹⁵⁾。かくして国際人道組織を取り巻く環境が悪化するのと軌を一にして、軍隊は逐次人道支援に深くかかわるようになり、緊急人道支援のディレンマの解決における重要な軸の一つが作られた。

2 軍隊と国際人道組織の協働連携

(1) 緊急人道支援における軍隊の役割

軍隊が緊急人道支援において軍事組織としての特徴を最大限に生かすことができるのは、とりわけ兵站 (logistics) 機能と安全確保 (security) 機能である。過去、軍隊は援助物資の輸送と分配、難民キャンプの建設などのほかに、遺体の埋葬、便所の穴掘り、井戸の掘削、水の浄化、大規模な予防接種など広範多岐にわたる活動を行ってきた。UNHCRが「イラクやソマリアなどでの経験は、人道危機が発生した際に最も不足しがちな資財、例えば燃料、通信機器、建設機材、医療品、大量の備蓄品、高度な訓練を受けた人材などを豊富に持っているのが軍であることを証明した⁽¹⁶⁾」と述べているように、軍隊は他のどの国際人道組織に比較しても優れた兵站機能を有している。もう一つの安全確保機能は、

(14) 近年、国際人道組織が外部から暴力的手段を得る手段の一つに、軍事・安全保障のサービスを提供する軍事請負企業 (Private Military Company: PMC) が注目されている。しかし、PMCがPKO部隊や国連の承認を受けた多国籍軍のように国際社会の規範を体しているとはいえないことは明らかである。国際人道組織の安全確保のためのPMC活用の是非については、今後の研究に委ねたい。PMCについては、菅原出「日本人の安全保障に関する新構想」『東京財団研究報告書』東京財団、2004年、40～41ページ及び本山美彦『民営化される戦争——21世紀の民族紛争と企業』ナカニシヤ出版、2004年を参照。

(15) 国境なき医師団編、鈴木主税訳『国境なき医師団は見た——国内紛争の内実』日本経済新聞社、1994年、192ページ。

(16) UNHCR, *The State of the World's Refugees, 1995: In Search of Solutions*, New York, Oxford University Press, 1995, p. 201.

軍隊が物理的破壊力行使の手段を独占的に委託された戦闘集団という組織の本質性に依拠するものである⁽¹⁷⁾。イラクやバルカン地域で大量の難民が発生した1990年代初め頃より、軍隊は武装勢力の暴力から国際人道組織を守る作戦を遂行してきたことから「人道危機への対処に不可欠となる安全確保については、軍隊が最も適している⁽¹⁸⁾」との認識が緊急人道支援に従事する関係者の中にも次第に広まりつつある。

これら兵站機能と安全確保機能は、緊急人道支援における軍隊の役割について検討する際に重要な視点を与えるが、軍隊はこれまで次の3つの分野で両機能を提供してきた。すなわち「人道支援の提供（provide humanitarian assistance）」、「難民等の援助（assist refugees and internally displaced persons）」、「人道支援の保護（protect humanitarian assistance）」である⁽¹⁹⁾。

第1の「人道支援の提供」とは、主に①援助物資の搬送と分配、②通信連絡手段の提供、③予防接種や応急手当等の緊急医療などの活動内容を指す。とりわけ大量の食糧、水、医薬品、建設資材などの輸送では、車両、艦艇及び航空機という多様な搬送手段を有する軍隊はその力量を存分に示すことができるが、さらに民間の輸送機関をもって紛争地などの危険地域へ輸送することが困難になるほど、その軍隊の搬送能力の優位性は相対的に高まることになる。

しかし、軍隊は大量の援助物資を搬送することには長けているが、その分配には基本的に不慣れである。援助物資を必要とする所に迅速に分配するためには、被災民の所在地、彼らのニーズの聴取と要望リストの作成、地元有力者との調整、分配場所の選定と被災民への周知などがあらかじめ必要となるが、こうしたことは地域事情に精通し、経験と専門的知見を持っている国際人道組織の最も得意とするところであり、軍隊にはこの種の知識や経験が乏しい。したがって、援助物資の分配を被災民に対してより効率的かつ効果的に行うには、軍隊による搬送と国際人道組織の分配をいかに有機的に連携させるか、その手段と方法を織り込んだ計画の作成が必要不可欠となる。援助物資を空港や港湾で軍隊から国際人道組織に単に引き渡すというのではなく、初めから両者が体系的に協力し緊密に調整していくことが重要である。例えば、ソマリアでの希望回復作戦の当初の目的が緊急人道支援に限定されていた段階では、援助物資を海上輸送する米海軍や沿岸警備隊と、現地の陸輸と分配を担当するケア（CARE）やオックスファム（Oxfam）などのNGOとの間を国連の人道機関が仲介することによって、被災民の飢餓状態を急速に改善することができ

(17) 鎌田伸一「官僚制モデルとしての軍事組織の特性——環境・コンテキスト・構造」『防衛大学校紀要』（人文・社会学編）第40輯（1980年3月）177ページ。

(18) UNHCR、前掲『世界難民白書』238ページ。

(19) 本節の記述にあたっては、特に引用する以外は次の文献を参考にした。Weiss, op.cit., pp.27-36.

た⁽²⁰⁾。この軍隊と国際人道組織の統合された協働連携はその成果として、緊急人道支援のディレンマにおける盗難と分配の影響を防ぐことも実現した。

第2の「難民等の援助」は、文字通りの①難民キャンプ建設と運営、②キャンプ内の治安と安全の確保、③難民の帰還及び再定住に対する支援を意味する。難民援助は通常、UNHCRの援助計画と国連開発計画（UNDP）などの開発計画が連結して進められるが、特に難民の帰還及び再定住は、腰を据えた年単位の長期にわたる活動となるのが普通である。このため、短期間での緊急人道支援を前提としている軍隊には、いきおい動きが速く目に見える救援が好まれるために、難民キャンプの建設やキャンプ内の治安と安全の確保といった役割に重点が置かれるようになってきた。例えば、1990年代のコソボ危機の時、米軍は輝く希望作戦（Operation Shining Hope）の一環として、NGOのケアと協働連携しながら、アルバニア国内に2万人の難民が収容できるキャンプを建設した。

さらに、近年では軍隊に期待される役割が難民キャンプの建設にとどまらず、難民キャンプの秩序の回復と維持に変わりつつある。難民キャンプを運営するUNHCRやNGOが直面している深刻な問題の一つに、武装勢力が一般の難民に混じって難民キャンプに入り込み、搾取、虐待、略奪によって難民を実力支配内に入れ、徴兵による勢力拡充と援助物資の軍事物資への転用を目論む「難民キャンプの軍事化」がある。緊急人道支援のディレンマに直結する問題であり、丸腰の国際人道組織だけで解決することには限界があるため、軍隊を利用した解決策が模索されている。UNHCRの難民白書はルワンダの事例を引き合いに出しながら「難民キャンプの非軍事化には抵抗がある場合、重装備の軍隊の介入なしにはできないだろう⁽²¹⁾」と、難民キャンプの軍事化の解決の決め手が軍隊であることを明示している。

第3の「人道支援の保護」には、①空港・港湾の安全確保、②援助物資の分配の安定確保、③国際人道組織の保護が含まれる。いずれも冒頭で述べた戦闘集団としての組織の本質的機能が顕著に現れる活動であり、緊急人道支援を直接標的にした妨害や攻撃を行う武装勢力に対して、優勢な軍事力を背景にした抑止により妨害の意思を失わせたり、あるいは武力の直接的使用や威嚇的使用によって攻撃を排除するという強行措置を取ることで達成される。

援助物資の輸送を円滑に進めるためには、まず空港と港湾が安全に確保されていることが絶対条件となるが、この最たる例がサラエボ空港を確保し援助物資の輸送を安全に行え

(20) Walter Clarke, Jeffery Herbst, "Somalia and the Future of Humanitarian Intervention," *Foreign Affairs*, Vol.75, No.2 (March/April 1996), pp.70-85.

(21) UNHCR、前掲『世界難民白書』248～249ページ。

る環境を創り上げたUNPROFORの作戦であった⁽²²⁾。このような空港・港湾の安全確保には、武装した兵士を操作場地域に配置して実力占拠することにとどまらず、航空機や船舶を安全に誘導するシステムを確立して、さまざまな危険を回避するということも含まれている。紛争によって空港とその関連施設が破壊され、通信が途絶して航空機の誘導機能などが停止状態にある時、軍隊が航空交通管制（ATC）を確立し、また航法補助装置を設置して、航空機を無事に離着陸させるといった支援活動である。

また空港・港湾の安全確保と並んで、軍隊による援助物資の分配の安定確保と国際人道組織の保護は、市場の悪影響や援助の正当化という緊急人道支援のディレンマの解決に一番実効性がある支援活動であろう。軍隊による人道支援の保護が目指す直接的かつ具体的な目的は、緊急人道支援に携わる職員の生命を守ることであり、そのために国際人道組織の施設の警護、援助物資の輸送路の確保と警戒、職員を脅迫する武装勢力との交渉といった活動が行われる。だが、その任務完遂は決して簡単なことではない。NGOなどのスタッフは通常、グループ単位別に、時には単独で人道復興支援を行うことが多く、活動地域に分散した彼ら全員を保護することは到底不可能だからである。しかも、人道支援に取り組むNGOは一団体とは限らない。それを雄弁に物語る一つの例がソマリアの緊急人道支援である。ソマリア国内にはケア、オックスファム、国境なき医師団（MSF）、ICRCなどのNGOの現地事務所、住居施設、食糧分配所、緊急医療室などが500箇所以上存在していたが、その膨大な数は第1次国連ソマリア活動（UNOSOM I）に参加していた軍隊の対処能力をはるかに超え、NGO職員への脅迫や攻撃、物資の略奪などが各地で頻発して保護活動の難しさをまざまざと見せつけられた。

（2）中立性をめぐって

緊急人道支援への軍隊の関与は、UNHCRやWFPなどの国連人道機関及びケアやオックスファムなどのNGOが、長年活動してきた領域に足を踏み入れることでもある。そのために役割の重複と競合が必然的に生まれ、同時に協働連携をめぐって新たな問題と摩擦が派生してくることは自明である。これらの問題を国家行為体としての軍隊と非国家行為体の国際人道組織の役割や立場の視点から二項対立的に捉えることもできるが、その一方で軍隊と国際人道組織の間の価値観や行動様式などの違いから、問題と摩擦の原因を組織の異質性に求めることも可能である。前者は対立構造を説明するには有効であるが、本稿の中心テーマである協働連携の模索という点からは後者の方が便利であり、また実際のでも

(22) Terry M. Mays, *Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping*, Lanham, MD., Scarecrow Press, 2004, pp.218-221.

ある。なぜなら軍隊を緊急人道支援に活用することへの国際人道組織の違和感や拒否感の根源となっている問題の別出は、組織の異質性、すなわち各々の組織に潜む普遍的な特質に着目することで可能になると考えられるからである。このように仮定すると、軍隊と国際人道組織との協働連携をめぐる問題は、国際人道組織の行動規範の一つである「中立性の問題」にほぼ集約できる⁽²³⁾。

緊急人道支援における中立性を突き詰めれば、敵対する紛争当事者や武装勢力のいずれにも偏らない立場で活動するということであり、この基本原則は政治的、人種的、宗教的、思想的な相違や対立にかかわらず、分け隔てなく不特定多数の被災民に手を差し伸べるという公平性（impartiality）の原則と並んで、国際人道組織が最も重きを置く行動規範の一つであるといっても言い過ぎではない⁽²⁴⁾。国際人道組織は概して中立性に心を用いながら人道復興支援を行うが、とりわけ中立性の尊重の精神はICRCのほか、理念的で平和主義思考の強いNGOや宗教系の団体の活動に色濃くにじみ出ている。

この中立性は1980年代中頃まで、国際人道組織が給水、緊急医療などの非政治的な活動に限定することでかろうじて確保されていたが、その後人道復興支援の内容が貧困の改善や人権侵害の救済といった復興・開発まで広がるようになったことで、その種の活動が人権を侵害する国家や紛争当事国の政府からは政治的な関与と受け取られ、ひいては人道復興支援の中立性そのものが疑念を抱かれるようになってきた。国家側と国際人道組織側とが人道復興支援の意義をそれぞれに解釈し、異なった認識を持つに至った結果、中立の立場で人道復興支援を行うという理念と実践は曖昧さを増すことになる。こうした経緯から国境なき医師団は「完全に不偏不党の立場に立つNGOという不滅の神話は、いままさにつまずきつつある⁽²⁵⁾」と語った。

かくして、中立性をめぐる問題提起は今日的課題としてあらためて浮かび上がることになるが、かねてより国際人道組織が中立性を堅持していくことの難しさ、とりわけNGOの中立性の限界についてはしばしば指摘されていた⁽²⁶⁾。その理由の全てを取り上げることは紙幅の制約上できないので、ここではとりあえずNGOの組織の特質という視点から、NGOの国籍とドナーに関する2つの問題点について見ておきたい。

(23) Katarina West, *Agents of Altruism: The Expansion of humanitarian NGOs in Rwanda and Afghanistan*, Aldershot, Ashgate, 2001, p.167.

(24) Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief, 1994.

(25) 国境なき医師団、前掲書、189～192ページ。

(26) 例えば、次の文献を参照。Pamela Aall, ed., *Guide to IGOs, NGOs, and The Military: In Peace and Relief Operation*, Washington D.C., United States Institute of Peace, 2000; Daniel Byman, ed., *Strengthening the Partnership: Improving Military Coordination with Relief Agencies and Allies in Humanitarian Operations*, Santa Monica, CA., Rand, 2000.

国際的な活動を展開するNGOには、その意識の有無にかかわらず、常に国籍の問題がつきまとう。通常、本部を設置する国あるいは組織を立ち上げた国をNGOの国籍としてみなされることが多いが、問題はその国籍国と人道復興支援を受け入れる国との間の歴史的・政治的関係である。NGOの国籍国が、過去に人道復興支援の対象国を植民地化して旧宗主国の立場にあったり、あるいは被援助国と政治的に対立していた場合などには、NGOは政治の問題を強く意識せざるをえず、援助を受け入れる国との間の微妙な政治性に配慮することが必要となる。その意味で、NGOの中立性は時として揺らぎを見せることになる⁽²⁷⁾。

さらに、中立性の揺らぎはNGOとドナーの関係にも見出すことができる。NGOの収入は会費、寄付金、補助金、事業委託収入などから得られるが、一部のNGOを除いて、その財政基盤は極めて脆弱である。この財政上の課題は営利活動を目的としないNGOの構造的特質に由来するため、財政状況の改善にはおのずと限界がある。このため、NGOが事業費及び活動費を獲得する選択肢として政府から助成金を受けることも珍しくない⁽²⁸⁾。したがって人道復興支援の活動に際しては、人道主義に基づいて中立性を重視することは当然であるとしても、他方では、政府から助成金を受けた時には、政府との適合関係の維持のために、中立性を曲げて政府の意向や方針に従わざるを得ないこともありうるという、二律背反的な難しさが与件として与えられている。

以上のように考えれば「紛争地域であっても国際人道組織だけは紛争当事者や武装勢力からも中立性と公平性を尊重される⁽²⁹⁾」という従来の評価に対する別の見方も可能になる。たとえNGOなどの緊急人道支援が政治的に利用されることはないと言明しても、武装勢力などの攻撃による国連人道組織の犠牲者の増加が端的に示しているように、現実の厳しい国際政治の前に中立性はしばしばかき消されてしまう。中立性の堅持は必ずしも身を守る手段として通用しなくなったといってもよい。だとすれば、中立性を絶対視し対話や議論を封じて軍隊とのかかわりを頑なに拒否するのではなく、災禍に苦しむ無辜な人々を救うためのNGOの選択肢の一つに、軍隊との連携を加えることもあながち間違いとはいえない。事実、国連がソマリアへの軍隊の人道介入を決定する前に、国内の政治混乱と治安悪化により活動の継続が困難な状態に陥っていたICRC、ケア、オックスファムなどは現地の治安回復を強く求めている。環境が不安定で高度な危険が存在し、軍隊に代わ

(27) 西川潤、佐藤幸男編『NPO/NGOと国際協力』ミネルヴァ書房、2002年、170～171ページ。

(28) Tracy Daniel Connors, *The Volunteer Management Handbook*, New York, John Wiley & Sons, 1995, pp. 244-248.

(29) Oxfam Press Releases(12 October 2003)<<http://www.oxfam.org.uk/press/index.htm>>2003年11月25日アクセス。

る有効な組織や機関が見つからない場合に、安全と安心の確保を軍隊に期待することはごく自然なことである。要は、その時の必要性に応じて使い分けながら人道危機の問題に対応していくことであり、特に紛争と緊急人道支援が併走していることが多くなった現代ではなおさらである。

確かに過去の事例を振り返れば、ややもすれば軍隊と国際人道組織の連携が未成熟なままに効果的な協働行動へ至らなかったことで、中立性に対して大きな疑問を投げかけられ、緊急人道支援の活動そのものが停滞したという苦い経験がある。しかし、そうした記憶から軍隊の関与を後ろ向きに見るのではなく、むしろ過去の問題を奇貨として、不条理な迫害に晒されている被災民をいかに救うのか、という根本的な問いに対してさらに議論を重ねることの方がより大事である。

3 ルワンダ難民支援と国際社会の対応

(1) 事例の選定——なぜルワンダ難民支援か

以下では、軍隊と国際人道組織の協働連携がいかに緊急人道支援のディレンマの解決に寄与できるかを1994年のルワンダの難民支援を振り返りながら説明したい。ルワンダの難民支援を検証事例に取り上げる第1の理由は、まずなによりも同国民の置かれた状況の悲惨さにある。同年4月、ルワンダ大統領の航空機墜落事故をきっかけに始まったジェノサイドでは、翌95年までに約100万人が殺害された。フツ族の過激派によるツチ族とフツ族穏健派に属する一般市民に対する大虐殺は「広島と長崎への原爆投下の惨劇後に発生した最も悲惨なジェノサイド⁽³⁰⁾」と形容されるほどのものであったが、94年7月にツチ族のルワンダ愛国戦線（RPF）がフツ族の政権を打倒して権力を奪取すると、ツチ族とフツ族の力関係が一挙に逆転する。今度はジェノサイドの報復を恐れたフツ族が国外に逃げ出す番であった。7月中旬までに約300万人という未曾有の規模の国内避難民にくわえて、200万人以上がザイルなどの近隣国にも溢れる事態となった。国境付近に急きょ設置された難民キャンプでは、コレラの蔓延などにより1カ月というわずかの期間に2万人が病死し、なお増え続けていた⁽³¹⁾。

部族間の激しい紛争と悲惨なジェノサイド、難民の大量流出と万単位の犠牲者という圧倒的な人道危機に直面して、国連と国際社会はうわべだけではない積極的な対応を迫られ、迅速で大がかりな緊急人道支援の実施のために軍隊の活用を決定した。ソマリアでの強制

(30) Philip Gourevitch, *We Wish to Inform You that Tomorrow We Will Be Killed with Our Families: Stories from Rwanda*, New York, Farrar Straus & Giroux, 1994, p.6.

(31) UN documents (henceforth referred to as UNdoc.), S/1994/924, 3 August 1994.

措置を伴った本格的な人道的介入の失敗からわずか半年足らずの後に、軍隊は再び国際社会の要請を受けて人道支援に関与することになる。まず初めにフランスが軍隊の派遣に手をあげた。アフリカ・フランス語圏の盟主を自認するフランスは当初、単独行動を意図していたが、結局6月22日の安保理決議929を受けて、フランス軍とアフリカ諸国軍から構成される多国籍軍という形でルワンダの人道危機にあたることになり難民支援がはじめて本格化した。

さらに日本、米国、ドイツ、オランダ、アイルランド、オーストラリア、ニュージーランド、イスラエルの8カ国がフランスに触発され、ルワンダ難民支援に参加を表明して人員及び資機材などの軍事資源を直接供給したが、わけても2,000人を超す軍隊を派遣した米国は、他の諸国に比べて規模と支援内容の豊富さで群を抜いていた。こうした各国の決定と派遣に対して、国連がただ手をこまねいて見ていたわけではない。すでに、ハビヤリマナ政権（フツ族）とRPF（ツチ族）の「アルーシャ和平合意」の履行監視を目的に、国連ルワンダ支援団（UNAMIR）が1993年10月から国内に駐留しており、限られた権限と資源にもかかわらず一定の成果をあげていた。だが、こうした評価もある反面、ジェノサイドを防止できなかったことへの厳しい非難は、それに倍して多かった。

ところで冷戦後、国際又は国内の秩序の維持あるいは回復の手法として、従来の「国連安保理決議によるPKO活動」にくわえて、ソマリアやハイチなどでみられた「国連安保理決議による多国籍軍の行動」と、エチオピア難民やコソボ難民支援に代表される「人道的見地から行われる個別国家による人道支援活動」が採用されるようになってきた。ルワンダ難民支援は、この軍隊による人道支援の3つのタイプが、各国の事情で揃った数少ない事例であった。これが、ルワンダの事例を選定した2つ目の理由である。ルワンダが深刻な人道危機に直面した地域であっただけでなく、さまざまな軍隊や軍事資源が集中していたが故に、軍隊と国際人道組織の協働連携に関して最も豊富な情報と教訓を引き出すことができるし、またタイプの異なる軍隊の人道支援の内容を詳細に吟味することによって、第2章で議論した軍隊の役割がより明確になる。そこから、緊急人道支援のディレンマの解決にとって、軍隊と国際人道組織の協働連携がいかに有効であるかが、具体的に明示されよう。

（2）ルワンダ難民支援に向けての軍隊の取り組み

ア 多国籍軍のトルコ石作戦

すでに簡単に触れたように、国連安保理はUNAMIRの増強が完了するまでの暫定処置として、フランス主導の多国籍軍に対して、人道上の目的達成のため「国連憲章第7章に基

づいた」作戦を遂行し、「全ての必要な手段（all necessary means）を行使する」権限を認める安保理決議929を採択した⁽³²⁾。決議から1週間のうちに2,500名の兵士、車両700両及び8,000トンにのぼる大量の物資が、ザイールのゴマとルワンダの南西部に送り込まれ⁽³³⁾、トルコ石作戦と名付けられた多国籍軍の緊急人道支援が開始された。多国籍軍はルワンダから撤収する8月までの約2カ月間に、ゴマに設置された兵站センターの後方支援を受けながら、ルワンダの南西部に人道保護区（humanitarian safe area）を設定して、フツ族に対するジェノサイドの報復と難民の流出の防止に努めた。

ルワンダ国土の約5分の1の面積に相当する人道保護区には、7月25日の時点で約200万人のフツ族を中心とする難民が保護され、最低限の生活に必要な食糧、水、テントなど救援物資が難民に分配された⁽³⁴⁾。人道保護区の設定は、生活の基盤を根こそぎにされた難民の生命と安全を守ったばかりだけではなく、国際人道組織にとってより安全で安定した活動ができる環境作りにも貢献した。例えば、フランス軍はNGOに対して治安、気象、道路、難民に関する情報を1週間に2回の割合でブリーフィングし、情報の共有化を図った。他方、NGO側も援助物資の分配時に難民が殺到して混乱に陥ることを防止するために、フランス軍に警備を依頼するなど、ここでは軍隊とNGOの協働連携がうまく機能していた。また人道保護区の外においても、そこに至る輸送経路の安全確保と国際人道組織の保護を図る活動が、フランス軍によって実施された。9月26日付のトルコ石作戦に関する国連の最終報告書によれば、人道保護区の設定により「多数の住民を戦火から守るとともに、内戦中にもかかわらず人道支援に従事する諸団体の活動の再開を可能にすることができた⁽³⁵⁾」との評価が示された。

多国籍軍は人道保護区での保護活動にくわえて、予防接種や応急手当などの緊急医療を現地に赴いて実施したが、その中核をなしたのが、難民キャンプを巡回するフランス軍の緊急医療チーム（EMMIR）である。EMMIRはもともと自然災害時の救助活動を想定して編成されたものであるが、ルワンダへの派遣は紛争後における緊急人道支援に適用された初めてのケースとなった。48名の医療スタッフからなるEMMIRの病院では1日に約300名の難民を見て、重傷者を収容したが、そうした活動はコレラ、赤痢、肺炎などの疾病や、紛争による銃創などの救済にあたるフランスのNGOと密接に連携して行われた。この緊急医療とは別に、公衆衛生の維持にとって最大の課題が遺体の処理であった。数万人規模

(32) UNdoc. S/RES/929(1994), 22 June 1994.

(33) Larry Minear and Philippe Guillot, *Soldiers to the Rescue: Humanitarian Lessons from Rwanda*, Paris, OECD, 1996, p.95.

(34) UNdoc. S/1994/933, 4 August 1994.

(35) UNdoc. S/1994/1100, 26 September 1994.

の回収しきれない遺体の処理は、現地の衛生環境を改善する上で喫緊の課題であったが、それに対処する用意は国連にもNGOにもなかったため、フランス空軍の工兵部隊が滑走路を補修する重器材を使用して埋葬用の穴を掘る作業を進めた⁽³⁶⁾。

イ UNAMIRの国連平和維持活動

1993年10月5日、安保理決議872によって設置されたUNAMIRは当初、総勢約2,500人の兵士と331人の軍事監視要員からなる軽武装の部隊で、主として首都キガリの安全の保障、停戦合意の履行と旧政府軍の解体の監視、難民の送還のための安全措置などを行う、いわゆる「伝統型のPKO」であった。1994年4月に入ると、内戦が激化しUNAMIRに派遣されていたベルギー部隊の兵士の10名が殺害される事件が発生した。これを引き金にベルギーがUNAMIRからの撤退を決め、フランスやイタリアなどの先進国も追随したことから、国連は安保理決議912（1994年4月21日）を採択し、UNAMIRの人員を2,500人から270人へと大幅に縮小した⁽³⁷⁾。

しかし、その国連の決定に反して、ルワンダ国内ではジェノサイドの嵐が吹き荒れ、治安状況は悪化の一途をたどっており、国連職員やNGOスタッフの多くはルワンダ国内から安全なナイロビに国外避難した。だが、ICRCとMSFだけは例外的な存在であった。彼らは危険度が高く絶望的な状況にもかかわらず国内に留まり、わずかなUNAMIRの兵士達と協働して人道支援を継続した。治安状況が最も悪化した時期には、UNAMIRはICRCに車両や発電機用の燃料を提供するなど、共同体的な結束を保っていた⁽³⁸⁾。

とはいえ、基本的にUNAMIRには自己防護以外に武器の使用が認められていなかったために、難民や緊急人道支援を保護しようと試みても果たせず、多くの反省材料を残した。「NGOの援助物資の分配所はRPFによって完全に支配下に置かれていたが、軽武装のUNAMIRにはただじっと見つめる以外になす術がなかった⁽³⁹⁾」と、UNAMIR司令官のカナダ陸軍のダレール准将（Romeo Dallaire）は当時の様子を述懐している。武器の使用拡大を認めるマンデートの改定は4月29日まで待たねばならなかったが、その間にすでに虐殺や病気で2万人が命を落としていた⁽⁴⁰⁾。その中には、緊急人道支援に取り組んでいたICRCのローカルスタッフ約50名が含まれていた。ついに国連安保理はUNAMIRを縮小する方針を転換し、ルワンダの深刻で大規模な人道危機に対処するために、安保理決議918（1994

(36) Minear and Guillot, op.cit., pp.101-103.

(37) Mays, op.cit., pp.161-162.

(38) Minear and Guillot, op.cit., p.82.

(39) Romeo Dallaire, *Shake Hands with The Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*, New York, Random House, 2003, p.299.

(40) UNdoc. S/1994/518, 29 April 1994.

年5月17日)を採択して、UNAMIRの兵士を270人から一挙に5,500人へと増員を決定した。同時に任務も大幅に拡大され、危機状況下に置かれた難民や民間人を保護すること、緊急人道支援の活動の安全を確保することが、UNAMIRに指示された⁽⁴¹⁾。

新たな任務を付与されたUNAMIRは、UNHCRやNGOと連携しながら各地に難民キャンプを設営したり、同キャンプや人道保護区内で脅迫、強盗、殺人などの人道上の問題が、難民や国際人道組織に降りかからないように定期的に巡回した。さらに、UNAMIRは国際人道組織が管理するコンボイの護衛と援助物資の分配の安定確保に努めたほか、国連職員やNGOスタッフを含む約5,000から6,000人の人々を安全な地域に陸上輸送し、また帰還難民と援助物資をルワンダへ空輸する作戦を遂行した。こうした緊急人道支援により、UNAMIRは約2万5,000人のルワンダ人の命を救ったとして賞賛されることになる⁽⁴²⁾。難民の救助数は、混乱の中でのさまざまな機関の推計値によるものでやや過大かもしれないが、UNAMIRが難民支援に大きな役割を果たしたことは確かである。

ウ 米軍の希望支援作戦

1994年7月22日、クリントン大統領はルワンダの状況について「この時代で最悪の人道危機⁽⁴³⁾」と述べ、米国には悲惨な状況下にある難民を救済する義務があるとして、ドイツ駐留軍に希望支援作戦の実行を命令した。その2日後には、統合任務部隊(JTF)司令部がウガンダのエンテベに設置されるとともに、JTFの支隊が25日から30日にかけてルワンダのキガリ(JTF-β)とザイールのゴマ(JTF-α)に来援した。希望支援作戦は9月27日のC-130輸送機の中央アフリカへの飛行をもって実質的に終了するが、この間に約2,100人の兵士が国際人道組織の活動を支援しながら緊急人道支援を実施した⁽⁴⁴⁾。

ゴマでの活動は、難民への浄水の精製と配布、空輸サービスの改善と向上に重点が置かれた。米軍は湖沼の水を1時間あたり3,000リットルの飲用可能な水に浄化する浄水セットを現地に搬入し、8月の中旬頃には生存に最低限必要とされる1人あたり5リットルの水を供給していた。こうした給水活動は8月下旬までに国連の人道機関に引き継がれ、米軍の浄水セットも無償で供与された。また米軍はゴマの空港の機能を強化するために、航空管制官の配置、滑走路燈の設置、コンテナを搭載・卸下するための専用車両の配備など

(41) UNdoc. S/RES/918 (1994), 17 May 1994.

(42) Weiss, op.cit., p.149.

(43) White House Briefing (22 July 1994) <<http://www.whitehouse.gov/news/briefings/>> 1995年2月4日アクセス。

(44) Department of Defense, *Report to Congress, U.S. Military Activities in Rwanda, 1994-August 1997* <<http://www.defenselink.mil/pubs/rwanda/>> 2004年4月25日アクセス。

を進めて、空港の24時間使用を可能にした⁽⁴⁵⁾。

キガリでの希望支援作戦の主要目的は、空輸サービスの提供と国際人道組織の活動の支援であった。そのために、JTFは戦術航空統制班（TALCE）を派遣して、紛争によって破壊され機能不全となっていた空港を8月8日までに完全に再開させた。その後、キガリの空港は援助物資を輸送する航空機のハブとなり、7月22日から8月下旬の間に行われた米空軍の空輸活動は903ソーティにのぼった。このうち、空軍の大型輸送機C-5とC-141が援助物資などを満載してアフリカ内外からキガリに向かい（273ソーティ）、そこからルワンダ国内の各地へはC-130輸送機（630ソーティ）が物資を運び込んだ。その量はルワンダに運び込まれた援助物資の46パーセントを占め、緊急人道支援の関係者は米軍の輸送力に瞠目したが、さらに円滑な空輸を行うために、総計4機のKC-10空中給油機が周辺空域に配備されていたことが人々の注目を引いた⁽⁴⁶⁾。

国際人道組織の活動に対する支援に関し、米軍は難民の流出状況や地域の治安状況について空地から偵察活動を行い、収集した情報を国連の人道機関やNGOなどに提供したが、緊急医療や国際人道組織の保護といった直接的な支援は行わなかった。むしろ米軍の民軍協力（CMO）の部門が国連ルワンダ緊急事務所（UNREO）などの機関と調整を進めながら、浄水の精製や空輸サービスの提供などの間接的な支援に最も力を注いだ。間接的支援を主とし直接的支援を従とする活動内容から「緊急人道支援のリーダーとしてよりもサポーターと世話役としての役割に徹する⁽⁴⁷⁾」という米軍の考え方が透けて見えるが、これは国連の平和維持活動への米国の参加条件を国益と合致するか否かで判断するとした1994年の大統領指令25（PDD25）に従うもので、緊急人道支援に派遣される米軍人の犠牲者をゼロにするという方針を優先させた結果であった。

エ その他の軍隊の活動

1994年4月に突発的に始まった難民の流出は、近隣国のブルンジ、タンザニア、ウガンダ、ザイールに大きな影響を及ぼすことになるが、とりわけザイールのゴマには8月末の時点で約85万人以上の難民が集中し、またザイール政府が適切な措置を取れなかったことも事態を悪化させる要因となり、ゴマでは最大の死者数を出していた。難民の窮状を救済することが差し迫った課題となり、UNHCRは国連加盟国に対して即座の対応を訴えた。米軍ほどの規模ではなかったが、下記の表に掲げる7カ国がUNHCRの要請に応える形でゴ

(45) Minear and Guillot, op.cit., pp.112-113.

(46) Minear and Guillot, op.cit., p.115.

(47) Weiss, op.cit., p.154.

表 各国の緊急人道支援の概要

国 名	期 間	人 員	活 動 内 容
日本	94.9－94.12	260	医療、防疫、給水活動、航空輸送
オランダ	94.8－94.9	不 明	医療、給水活動
ドイツ	94.7－94.11	不 明	航空輸送
アイルランド	－	－	NGO等への助言
オーストラリア	94.8－95.8	300	医療、給水活動、航空輸送
ニュージーランド	94.8－94.9	35	航空輸送
イスラエル	94.7－94.8	80	医療、航空輸送

(注) 期間は本隊の活動期間を示し、先発隊の期間及び本隊撤収後の調整官・連絡官等の残留期間は含まれない。

(出所) 各国の外務省、国防省等ホームページ。

マを中心に惨禍を被る難民の救済活動に加わり、ルワンダ難民支援に一層の弾みをつけた。各国の緊急人道支援は、米軍やフランス軍の支援活動に比較して、規模と組織構成の点で異なり対応能力にかなりの差があったが、その活動内容は各国の事情や軍隊の特性に応じた特色のあるものであった（表「各国の緊急人道支援の概要」参照）。

7カ国の緊急人道支援は主として医療、給水、航空輸送の3つの分野で難民救済に貢献したが、多国籍軍やUNAMIRが行ったような国際人道組織の保護活動は含まれていなかった。これは、法制上の理由から実施が困難な日本や、1994年7月に「NATO域外派兵」合憲の判決が下されたとはいえ、その種の活動についての議論が未だ成熟していなかったドイツに代表されるように、いずれの国においても軍隊派遣の決定に際して政治的問題が色濃く反映された結果といえるものであった。こうした中、政治色を薄め、また多分に緊急人道支援における軍隊の突出感を避けるため、オランダとアイルランドは異色の方法をとった。

オランダ軍は同国のNGOをパートナーシップの相手と定めて緊急人道支援に取り組んだ。つまり、軍隊の作戦とNGOの活動が別々に存在するのではなく、両者は不可分の一つのものとして位置付け、お互いを認め、受け入れあい、平等な立場で協力する関係を構築したのである。その背景には、NGOが緊急人道支援の中心的な担い手であるという基本的な考え方があり、これを下敷きにして、オランダ軍は国境なき医師団オランダ支部（MSF Holland）とオランダ・メモリーサ（Dutch Memisa）の2つのNGOと密接な連絡と調整を計画立案の段階から行い、実行段階ではNGOに不可能な高度な技術や専門器材を要する医療、輸送、給水活動などの分野に特化した。このようなオランダ軍とNGOの協働連携の方法は、NATOの民軍協力（CIMIC）の要領を定めたドクトリンに従ったものであ

ったが、この方法は「控えめで隙間を埋める（low-profile and gap-filling）⁽⁴⁸⁾」民軍協力のやり方であると肯定的に評価された。

他方、他の国とは異なる独特な方法で国際人道組織と協働連携したことで異彩を放ったのがアイルランドであった。軍隊を現地に直接派遣するのではなく、国防省の職員と兵士がUNHCRとNGOに出向き、緊急人道支援を行う上で必要となる工事、医療、兵站、警備、通信、行政などに関して積極的に助言したのである。この方策は目立つものではなかったが、約1万5,000人の小規模な軍隊しか保有しないアイルランドにとって最善の方策であり、ルワンダ難民の救済活動にそれなりの役割を果せることができた。

（3）軍隊の緊急人道支援の成果と課題

ルワンダ難民支援のケースは本稿のテーマにとって幾重にも示唆的だが、特に緊急人道支援のディレンマの解決に向けた処方箋を検討する上で大きな手掛かりを与えてくれる。援助物資の盗難、市場への悪影響、分配の影響、援助の代用効果と正当化という問題から派生する緊急人道支援のディレンマは、ゴマでの難民キャンプの軍事化が示すように、ルワンダやその近隣国で活動する国際人道組織にも暗い影を落としていた。しかし、抜本的な解決とはならなかったものの、軍隊と協働連携することによって緊急人道支援のディレンマがある程度回避された。

まず第1に、米軍をはじめとする軍隊による援助物資の輸送は、輸送中の横流しや武装勢力からの強奪を防ぐことに非常に効果的であった。武器を使用するのではなく、軍隊の存在そのものが抑止の機能として働き、援助物資の強奪を断念させることができたことは記憶されるべきであろう。武装勢力が援助物資を不正に入手し、これを紛争に転用することは、緊急人道支援のディレンマを表す顕著な例であるが、軍隊による援助物資の輸送は、ディレンマの発生の可能性を低下させるのに一定の成果をあげた。軍隊が援助物資を分配所まで安全に輸送したことで、国際人道組織の活動を文字通り側面から支えたといえよう。

第2に、多国籍軍やUNAMIRが担った国際人道組織の保護活動は、市場への悪影響や援助の正当化の防止に貢献できた。一例として、援助物資を運ぶコンボイの警護を軍隊が引き受けたことから、NGOなどは民兵を雇う必用もなくなり、その結果彼らに支払われる賃金が現地の経済システムに影響を与えるという問題から国際人道組織は解放されることになった。また援助物資の分配においては、人道保護区でのフランス軍とNGOの連携に見られたように、軍隊がNGOの分配活動を警護することによって、武装勢力がその種の活動に介入する機会を奪うことができた。その方法は明らかに援助物資の分配にかかわる

（48） Ibid., pp.157-158.

武装勢力の権限と権威を失墜させ、援助の正当化という緊急人道支援のディレンマの問題を低下させるのに役立った。

以上のように、国際人道組織と軍隊が協働連携することで緊急人道支援のディレンマの回避が限定的ながら可能となった。ルワンダの難民支援の大きな特徴の一つは、UNHCRやNGOなどの国際人道組織と、10カ国を越す軍隊が相互に協力しながら、押し寄せる難民を救済するという共通の目的を達成できたと評価されていることであるが⁽⁴⁹⁾、さらに付言すれば、軍隊の得意とする兵站機能と安全確保機能が、国際人道組織の援助活動とうまく融合した結果といってもよい。

無論、全てのNGOが軍隊との協働連携に前向きだったわけではなく、例えばMSFや世界の医師団（MDM）などのNGOは、人道保護区で軍隊と共に行動することに最後まで慎重な姿勢を崩さなかった。両者は折り合うことなく、交差することもなく、むしろ相対しながら別々の行動をとった。そうした軍隊との連携に否定的な態度がある一方で、オックスファムやセイブ・ザ・チルドレン（Save the Children）などは、むしろ軍隊と協働連携することを選択した。この対照的なNGOの態度は、緊急人道支援に派遣された軍隊に対する行動戦略及び援助活動参加者の潜在意識の双方に根ざすものである。

まず戦略についてみると、軍隊との協働連携を選択したNGOは、ルワンダ難民の救済という目標を達成するために、他の国際機関や軍隊との業務の分担を通じて難民支援を実施する方法を選んだ。それは、クリア・パルチザンシップの考えを下敷きにした行動戦略といえるものであったが、災禍に苦しむ難民を救済するのに、何が最も効果的で迅速な手段かを検討した際に、最善ではないが相対的により良い手段として導き出された結論によるものであった。

ただし、NGOが選択した行動戦略には軍隊の「指揮下で」活動することは含まれておらず、NGOの自立性をあくまで確保しながら、軍隊の「傍らで」緊急人道支援に取り組むのである。この支配と対等の差は極めて大きい。ルワンダ難民支援でみられたNGOの戦略は、対等のバーゲニング・パワーを保持して、軍隊とNGOが主従関係でなく、互いに自由度を残しつつも共通の目的を達成しようとする「戦略的提携⁽⁵⁰⁾」と呼ぶべきものであった。

次にNGOの援助活動参加者の潜在意識についてであるが、軍隊と連携することでNGOの中立性を危ぶむ声が出たであろうことは想像に難くない。例えば大使館関係者、国連職

(49) Ibid., p.26.

(50) 戦略提携の概念については、松行康夫、松行彬子『組織間学習論』白桃書房、2002年、39～80ページを参照。

員、NGOスタッフなどが参加したケニアでのUNAMIRの会議では、NGOは中立性を堅持するとの理由から、PKO活動といえども軍隊が関与する活動には参加しないことをたびたび主張している⁽⁵¹⁾。フランスに本部を置くMSFやMDMは、その代表的なNGOであった。

しかしながらそうした主張は、多数意見とはその見解を異にしていた。一般的に、フランスの世論のかかなりの部分は軍隊との連携を拒否するMSFやMDMの考え方に対して批判的であったとされる⁽⁵²⁾。軍隊は安全の確保のほか、技術協力、動員力、そして分け隔てなく難民を救護する公平性を示して、国民とNGOにも頼れる印象を与え、好感をもって迎えられた。その派遣は国連の承認あるいは要請のいずれかでなされたことで「正当化された暴力的手段」としての資格をよく認知され、駐留期間も数カ月の短期間であることが明確に示されていたことが、中立性を危ぶむ声を打ち消すことになったからである。しかし、それよりも重要なことは、フランス軍主導の多国籍軍や、米軍などの個別国家による軍隊の緊急人道支援は、武器を使用して紛争の根本原因である武装勢力を排除するという外科的措置のためではなく、あくまで難民救済を公平と公正の立場で行う応急処置を目的としたものであり、ソマリアのような武力行使による平和強制ではないことが広く支持されていたからという点である。

とはいえ中立性の問題が解消されたわけではなく、依然として軍隊と国際人道組織が協働連携する際の検討すべき重要な課題であることには変わりはない。ツチ族の新政権の同意を得てPKO活動を始めたUNAMIRは、ザイルなどの近隣諸国に敗走したフツ族から見れば、新政権の保護者のように映り、片方のツチ族からすれば、人道保護区に大量に逃げ込んだフツ族難民を救援する多国籍軍とNGOの活動は、ジェノサイドを実行した犯罪者を保護する活動にほかならなかった。ツチ族とフツ族の間に立つ絶対的な中立性は、軍隊にも国際人道組織にも成り立たず、かくして中立性の原則は限界を見せることとなる。中立性は目指されるべきではあるが、完全に行うことは不可能であることをルワンダ難民支援ははっきりと示した。では絶対的な中立の対場とか中立領域などというものが存在しないなら、何に行動の基準を求めるべきなのか。倫理的判断のよりどころをどこに置いたらいいのか。いかなる状況にも適合できる中立性について共通の了解事項がない現代において、それらの問いに答える困難な作業を、中立性の問題は永遠の課題として我々に強いているが、冷戦終了後、緊急人道支援にかかわる機会が増えた軍隊もまた、その問いの圏外に立ち得ないのである。

そこで、なによりも重要なのは中立性の原則に拘泥することなく、被災民の受苦に共感

(51) Dallaire, *op.cit.*, p.447.

(52) Minear and Guillot, *op.cit.*, p.99.

して彼らの人権の保護にぎりぎりまで努力することであり、それを実効的に行う方策を考えることこそが、緊急人道支援のディレンマという問題前進打開にもつながることになる。つまり、中立性の原則を軽視してはいけませんが、その原則論と現実的な対策を打ち出した具体論のいずれか一方を選択し、あるいは優先するのではなく、2つをバランスよく組み合わせるような議論を行っていく必要がある。

おわりに

諸外国の軍隊が「人道支援の提供」、「難民等の援助」、「人道支援の保護」に区分される3つの分野で緊急人道支援を実施し、これらの活動を通して地域社会の安定と発展に、ひいては国際社会の平和の構築と維持に寄与していることはすでに述べたとおりである。緊急人道支援に派遣された軍隊に対しては、援助物資の輸送や緊急医療など人道支援の提供の要請が依然強いが、それにも増して国際人道組織の職員の安全確保や輸送護衛など人道支援の保護の役割に期待が高まっている。人道復興支援に従事する国際人道組織の犠牲者の急激な増加が、軍隊に人道支援の保護を求める最大の土壌となっている。また難民等の援助の分野においても、例えば難民キャンプの軍事化を阻止するために、警護任務のほか人道支援任務を妨害する敵対行動に対する武器の使用を前提にした緊急人道支援のディレンマの解決という役割も軍隊に要請されるようになってきている。

そうした緊急人道支援における軍隊の役割の変化と見直しに並んで見落とすことができないのは、UNHCR、赤十字、NGOなどの国際人道組織と軍隊との協働連携の動きである。機動性に富み自己完結能力のある軍隊と、救援と復興支援で豊富な経験と知識を有している国際人道組織がそれぞれの利点を生かしながら、効率的かつ効果的な緊急人道支援を進めるために協働連携を図るという考え方が、緊急人道支援に携わるスタッフの間でかなり勢いを得つつある。そして、繰り返して強調してきたように、このような協働連携が実は緊急人道支援のディレンマの解決にとって有効であることが確かめられている。

軍隊と国際人道組織とが手を結ぶことにより、パートナーシップの一般的な効用として時間とコストの削減、緊急人道支援の内容の革新と質の向上、被災民の状況に応じた個別具体的な対応などが期待される⁽⁵³⁾。「人道危機の発生に備えて、軍隊と国際人道組織の間に橋を架け、両者の能力の統合に焦点を置いた訓練が必要である」と、ルワンダ難民支援

(53) Judith R. Sidel, "Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Non-profit Organizations," *Public Administration Review*, 51 (November/December 1991), pp. 543-553.

(54) 注(44)に同じ。

に参加した米陸軍の『希望支援作戦の報告書⁽⁵⁴⁾』は述べているが、この文章から軍隊と国際人道組織の関係の強化と深化に向けた対話の必要性を読み取ることができる。NATOをはじめとする他の諸外国の軍隊においても、米軍と同様に国際人道組織との協力体制の構築が進められ、その方向性はますます強まっている。逆にこの協働連携が停滞しては緊急人道支援の成果が限定されてしまうといってもよい。民軍協力という枠組みでの人道危機の対処は、緊急人道支援のディレンマを解決する可能性を秘めており、軍隊もできる限りの役割と責任を負わねばならない。

ただし、本稿はやみくもに緊急人道支援で軍隊と国際人道組織が協働連携せよと唱えているのではない。中立性が国際人道組織の身を守る手段としての効果が薄れた現状を踏まえた上で、その時々必要性に応じて軍隊と国際人道組織が連携するという自由裁量の余地を残した一つの選択肢を提示しているのである。軍隊と国際人道組織は主従関係でなく対等の立場で、しかもそれぞれの組織の独立性を尊重しながら、必要とされる時と場所で協力しあうという枠組みを作るべきであろう。端的に言えば、両者の望ましい関係とは相互に依存しながら自立を得るという関係である。そうなれば、軍隊ならではの危機管理能力と国際人道組織の高度な人道支援の専門知識を統合し、また補完しあう柔軟な構造の協力体制が作られることになる。この枠組みは、2004年12月に閣議決定した「平成17年度以降に係わる防衛計画の大綱」のなかで掲げられた「国際的な安全保障環境の改善のための主体的・積極的な取組」姿勢を受けて、国際平和協力活動等の海外任務の増加が今後予想される自衛隊にとって十分参考に値すると思われる。

（こやなぎじゅんいち 2等陸佐、前研究部第2研究室所員、現防衛大学校防衛学教育学群助教授）