

第 113 回 Brown Bag Lunch 報告書

テーマ：国連人道援助の現場から

講師：大島賢三前国連事務局人道担当事務次長

日時：2003年8月27日（水） 12:30-14:00

・大島賢三前国連事務局人道担当事務次長の講話

1. はじめに

私の国連勤務は、新世紀が始まった2001年1月から今年6月まで2年半に及びましたが、振り返ってみますといろいろなことがありました。良い方では、アナン事務総長と国連がノーベル平和賞を授与されたこと（2001年10月）でしょうか。他方、2001年9月のニューヨークとワシントンに向けられた9.11テロ攻撃事件があり、その脈絡で2度の戦争（アフガニスタン、イラク）が発生し、それ以外にもアフリカその他で深刻な人道危機がありました。そうになると、緊急人道援助機関やその担当者は大変に忙しくなります。私もニューヨークやジュネーブのオフィスを行ったり来たり、またアフリカや中近東の現場に足を運んで次から次に対応に追われ、大変に忙しい、またきつい仕事を経験するはめになったわけです。

本題に入る前に、先週のバグダッド国連事務所に対する爆弾テロ攻撃事件の強い衝撃からまだ抜け切れませんので、これに一言ふれます。これまでも人道、開発、PKOなどの各分野で国連はその任務遂行中に多数の犠牲者を出しております。ある報告によれば、この10年間近くで200人近い犠牲者を出しているという数字があります。そして最近の傾向として、平和維持活動に従事する軍人よりも人道援助関係者に犠牲が出る可能性はるかに高くなっている だいたいPKOの人が1人亡くなるのに対して、人道援助の人は10人ぐらい亡くなっている ということが言われています。彼らは常に大小の危険と背中合わせで、命懸けで働いているのです。今回のバグダッド事件の悲劇は改めてそのことを劇的に示したわけです。犠牲者の1人、事務総長のイラク特別代表を務めていたセルジオ・デメロさんは日本人の間でもよく知られ、尊敬を集めていた人でした。元々はUNHCRの出身の方ですが、10年間にわたりUNHCRのヘッドを勤められた緒方貞子さんの厚い信任を得ていた部下だったと承知します。最近デメロさんが東ティモールで事務総長の特別代表として大活躍をした一時期、JICAの高橋昭さんがそのNo.2として仕事をされました。それ以前に、カンボジアやボスニアでの国連活動で明石康さんが事務総長特別代表として活躍されていた時にもデメロさんは一緒に働いたことがあるようです。国連本部の関係で言えば、デメロさんは人道担当事務次長としては明石康さんの後任者であり、私にとっては前任者であったという関係でした。デメロさんはこうした人道や

人権の分野で有能かつ経験豊富な、筋金入りのプロとして広く知られ、また、徹底して現場重視の人でしたが、今回あのような悲劇的な形で犠牲者になられたことは痛恨の極みで惜しみ余りあるものがあります。今回のテロ爆破事件が持つ意味合いなどについてはここでは触れませんが、いずれにせよこういうたくさんの人を失ったことは国連にとり大変大きなロスであったことは間違いありません。このような次第ですので、ここで任務の途次に倒れたデメロさんを偲び、また犠牲者となった方々に深い哀悼の意を表明しておきたいと思います。

2. 本題

本題に入りまして、国連の緊急人道援助の現状、その関係で人道担当事務次長の任務にはどんなことが含まれるのか、少し説明が必要かと思いましたが、メモ（配布資料）にしました。まずその話を簡単にしまして、それから今どういう問題や課題が議論されているのかについて紹介し、最後に雑感みたいなことに触れたいと思います。

まず、事務次長の任務について少し触れます。自然災害や内戦・紛争に起因する大きな人道事態・危機が発生した場合に、国連システム内外の各機関や団体が緊急人道援助の対応に立ち上がります。これら多様な機関や団体を称して「国際人道援助コミュニティ（International Humanitarian Community）」と言いますが、国連機関については、難民を扱う UNHCR、食糧援助の専門である WFP、子供や女性の救済を主任務とする UNICEF、医療保健などについての WHO、復興活動関連では UNDP など 10 以上の機関がこれに入ります。国連外では赤十字国際委員会（ICRC）や国際赤十字連盟（IFRC）に代表される赤十字運動、さらには OXFAM や World Vision、国境なき医師団（MSF）といった多数の国際 NGO も加わります。また、米国の USAID、英国の DFID、また日本の JICA といった国の援助機関が実際に人を派遣して積極的に参加する場合があります。

これら “actors” とよばれる援助活動への参加当事者は、被害者や被災民に緊急人道援助を届け、人々の命を救い、苦しみを和らげるという大きな活動目標においては共通するとしても、その具体的理念や手法まで同じとは限りません。国連機関と赤十字運動や NGO では、例えば現場に軍（ミリタリー）の存在がある場合、ミリタリーとどう協力していくかといった考え方については微妙な違いがあります。NGO の世界も一本ではありません。その内情は、個々の NGO によって実にいろいろな考え方やアプローチの違いがあります。国際的な援助コミュニティの世界というのは実に多様でダイナミックそのものです。これはプラスにもなればマイナスに働くことにもなり得ます。マイナス面は、それぞれの主体が現場で勝ってバラバラに動いては効果や効率にも影響するし、場合によっては有害な場合もあるわけです。常には無理としても、援助コミュニティとしてはできる限り調整がなされることが望ま

しい、その必要性がどうしても出てくるわけです。そして総合的見地から見てこの調整役は国連の仕事であると期待されています。詳しくは後で触れますが、人道担当事務次長の第一の役目は、多様な“actors”を相手に、総合的見地から調整役を務めることにあります。

国連本部でこの調整の実務を担当し次長を補佐する部局が「OCHA(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) オチャ」と呼ばれる組織です。UNICEF、UNHCR、WFP、UNDP などのように一般に名前が良く知られた機関と違い、「オチャ」は人道援助関係者には広く知られていますが、それ以外にはあまり馴染みがないのではないかと思います。日本でもこの国連オチャのことを多少とも知っている人は、すでに人道援助の世界を専門的にかなり知った人に限られるでしょうから、多くはないと思います。「オチャ」と呼ばれるオフィスは、ニューヨークとジュネーブの2つの事務所にスタッフがほぼ半数ずつ分かれています。合わせて250人余りのコア・スタッフがいて、さらにアフリカ、中近東、アジアの現場オフィスに国際スタッフが約150人、現地人スタッフが約400人、全体で800人ぐらいの所帯になりますか。予算規模は年間50～60億円ぐらいです。

次長は、正式には緊急援助調整官(Emergency Relief Coordinator: ERC)としてこのOCHAのヘッドを務め、総合調整に当たるわけですが、OCHA自身は食糧とか水の輸送配布などといったオペレーション活動には直接タッチしません。総務課、総務部みたいな所とお考えいただければいいと思います。

なお、さらに次長の仕事には、国連が関る人道問題について事務総長を補佐し助言すること、国連総会決議に基づいて設立されている「国際防災戦略、ISDR」の責任者(タスクフォースの議長)としての任務と、事務総長の特命事項として「チェルノブイル原子力災害国際支援調整官」としての役目を果たすことも加わります。

さて、OCHAの活動対象となる人道危機や緊急事態は、大まかに言って、地震、洪水、旱魃といった自然災害に起因するものと、戦争・紛争に起因するものに大別されます。それぞれの対応には似た面もあれば異なる場面も出てきます。概して言えば、前者は通常は政治性が低いので、その意味で扱いも比較的単純ですが、後者は複雑な問題を提起するケースが多い。そこでここでは後者を主に取り上げて、調整の仕事がどのようになされるかももう少し具体的に触れます。

ERCによる人道支援活動の「総合調整」は、いくつかの仕組みを通じて行われます。第一は、国連本部内にECHA(Executive Committee on Humanitarian Affairs)と呼ばれる委員会があり、ここに国連システム傘下の人道機関、すなわちUNHCR(難民) UNDP(開発) WFP(食糧) UNICEF(子供) WHO(保健) UNHCHR(人権) UNFPA(人口基金)などがメンバーとして加わっています。さらに、人道問題にはどうしても政治や安全保障上の危機とか、いわゆる破綻国家などの問題が絡みますから政治局やPKO局も加わります。人道担当次長はこのECHAと呼ば

れる委員会の議長としてその運営に責任を持ち、情報交換、政策上の調整、個別具体的なケース（例えば、南部アフリカの飢餓危機、イラクやアフガニスタンの人道危機など）への対応を全体的見地から検討し、事務総長に報告します。

次に、これは国連決議で設立が決まっているのですが、IASC（Inter-Agency Standing Committee）と呼ばれる仕組みを通じる調整があります。ここには上記の国連機関のほかにオブザーバーとして赤十字組織と NGO の代表組織も参加するので、IASC は言わば人道機関の総会みたいなものです。人道担当事務次長はこの IASC の議長を務めます。援助調整の仕事は援助現場での調整が第一義的に重要ですが、本部レベルではこの ECHA と IASC という 2 つの委員会を通じる活動が最も重要な役目を果たします。

その他に、OCHA の大事な仕事として、恒常的に人道危機が続いている 20 余りの国に対して、毎年国連として「統一アピール」と呼ばれる援助支援要請を国際社会に向けて出しますが、この取りまとめに当ります。アフリカ諸国が多く、ブルンジ、ソマリア、スーダン、アンゴラ、南部アフリカ諸国などが対象になっています。アジアで言うと、アフガニスタン、北朝鮮、インドネシア。ヨーロッパで言うと、ボスニア、チェチェン（ロシア連邦）などです。さらに突発事件がどうしても起きます。地震、洪水など自然災害の場合にも緊急アピールをとりまとめます。

調整の仕事はどの世界であっても一般に地味な仕事ですが、人道援助の世界も同様です。機関や団体が大きくなればなるほど力や実績、自信がありますので、どうしても「わが道を行く」傾向が出やすく、そうなると「どうして OCHA の言うことを聞かなくてはいけないのか」ということになり、調整も楽ではありません。国連システム内の人道援助の大所帯は、スタッフの数と活動予算規模と活動内容の広さ、大きさから言って、UNHCR、WFP、UNICEF が御三家と言っていいでしょう。大きな組織というのは、どうしてもこうした“going my way”の傾向が出てくるわけですが、私の在任中はどの機関も概して協力的であったと思います。

それから、先程申し上げた「統一アピール」について、これは国連用語で CAP（Consolidated Appeals Process）と呼んでいますが、「統一アピール」を作成する過程を通じて、何がプライオリティで金額をどの程度に抑えるか、あまり膨大なアピールを国際社会に出してもドナー国の対応能力をはるかに超えるようなことを言うては説得力がありませんので、やはりきちんとプライオリティをつけて本当に必要なニーズに絞ってアピールを纏め上げていかなくてはならないわけです。この辺りがなかなか言うは易く実行は難しいものがあります。

それから調整の小道具として、「人道援助回転基金」があります。これは国連総会決議において 5,000 万ドル以内で、とっさの緊急事態に間に合わせて国連人道機関に対しキャッシュの用立てをするもので、それを OCHA が管理しています。用立てしたお金は、各国から拠出が集まった後、回転基金に返済されます。最近のイラク戦

争では、戦争が始まる前に緊急援助体制を敷く上で、この回転基金が大いに役立ちました。

国連システム各機関による人道活動を国連メンバー国が議論する場としては経済社会理事会（ECOSOC）があります。また、安全保障理事会も大いに関係します。これら ECOSOC や安保理に対する報告書の取りまとめも OCHA の任務に入ります。こうした一連の任務は国連総会決議 46/182 に規定されています。この決議は 1991 年の第 46 総会でできましたが、そのきっかけはその年の湾岸戦争の教訓にあります。あの時、当時イラク北部、クルド地域で大量避難民が発生し、UNHCR 始め国連機関は対応に四苦八苦しただけですが、対応が悪かった、遅かったということで大きな批判が起きました。やむを得ないこともいろいろあったのですが、とにかくその反省に立って、国連の緊急人道援助についてこの際しっかりした基本原則を立て、システムを樹立することが必要だということになりました。そこで、それまでのいろいろな経験を集大成してこの総会決議となりました。これは人道関係者にとっては、「バイブル」のようなものだと言ってよいかと思います。

3. 具体例

そこで次に、最近のアフガニスタン戦争とイラク戦争について、緊急人道援助の世界でどのような活動がなされたか、どういう問題があったか、具体的に簡単に触れたいと思います。

2001 年秋のアフガニスタン戦争は、ご承知の通り、ニューヨーク、ワシントン D.C. に対する「9.11 テロ事件」を引き起こした「アルカイダ」という国際テロ組織を撲滅するための武力攻撃として始まりました。最近の武力介入は、人道的危機を打開することを直接の目的として行われるケースが多い（ボスニア、コソボ、ソマリア、東ティモールなど）のですが、アフガニスタンは人道危機もありますが、それ自身が介入理由ではなく、少し性格が異なります。

そのアフガニスタンでは、9.11 事件が発生する 10 年以上前、すなわちかつてのソ連軍のアフガン侵攻に端を発する深刻な人道危機があったことはご承知の通りです。300 万人近くのにのぼるアフガン難民が隣のパキスタンやイランに溢れ出たほか、国内にも多数の避難民がいました。そこに 3 年続きの大旱魃が追い討ちをかけ、特に北アフガニスタンなどで危機が深刻になりました。私も現地視察に行きましたが、ひどい窮状をあちこちで見ました。

そこへ今般の戦争が始まって、さらに新しい難民や国内避難民が発生しました。これに緊急援助物質を届けて、何とか大惨事を回避せねばならない。しかも冬がどんどん迫ってくる。戦争当事国たるアメリカやイギリスにとってもこれが焦眉の関心事になったわけです。国連当局としても、アフガン人道援助には 10 年以上も携わってきていますので、何とかしなければなりません。何が何でも冬の惨事を避ける必

要があるということで、2、3ヶ月の間、みんなで懸命の努力をしました。

困難はいろいろありましたが、一番大きなポイントは、まずアフガニスタンの周辺国から国内に向けてどうやって早く、大量に援助物資を運び込むか、次にその物資を国内の必要とする人々にいかに効率的に配給するかということでした。アフガニスタンの地図を見れば分かりますが、山の多い国ですので交通の便が極めて悪い。その上、治安も悪いとあって援助活動の当事者には悪夢のような日々が続いたわけです。結果的には、国連機関のスタッフ、特にアフガニスタン現地スタッフの献身的な活動や赤十字運動とか国際 NGO の大変な努力で大車輪の救援活動が続けられ、何とか心配された冬の大惨事を回避することができたわけです。

この過程で私は、アナン事務総長の指示を受け、2か月くらいの間にアフガニスタン周辺国 5 カ国を全部訪問し、アフガニスタン国内への援助物資の搬入（アクセス）を容易にし、あるいは国境近くに援助物資の集積基地を整備するための同意を得るべく、5 カ国の大統領と会って協議しました。一番記憶に残るのは、5 カ国の中でもウズベキスタンです。ウズベキスタンとアフガニスタンの国境河川に架かるテルメズ橋という要衝があります。かつてソ連軍がアフガニスタンに侵攻した時（1979年）、また 10 年後に撤退する時、このテルメズ橋が使われました。その後、この橋は閉鎖されたわけですが、今回の厳しい状況、特に悪化が伝えられたアフガニスタン北部への物資搬入はこの橋が使えるかどうかで随分と違って来る。そこで、ウズベキ政府との協議になったわけです。

ウズベキスタンのカリモフ大統領は、「国連の要望は分かるが、橋の向こう側がタリバン勢力に占拠されている中では我が国の治安上の不安が大きいので、残念だが橋の開放に応じるわけにはいかない」と。そこで、橋の利用はしばらく仕方がないとしても、せめて川を使って船で対岸のアフガニスタン側に援助物資を届けたいと頼み込み、それは認められることになりました。似たようなアフガニスタン内へのアクセスをめぐる話し合いは、トルクメニスタンやタジキスタンとも行いました。

しかし、重ねて言いますが、何と言っても懸念された「冬の大惨事」を避ける上で鍵となる活躍をし、真のヒーローと言っていいのは、アフガニスタンの中に留まって国連機関の現地職員として働いていた何百人、何千人というアフガン人自身でしょう。困難と危険に満ちた状況下にあって彼らの献身的な働きがなければ惨事は避けられませんでした。

次に、今のイラクの戦争に移りますが、アフガン戦争の処理が一段落した 2002 年夏前頃からブッシュ政権が「次はイラクだ」と言い始めました。我々は情報を分析してこれは戦争になる可能性が大きいと読んで内々に人道支援体制の準備に着手することになりました。同年秋には、国連本部事務局の中に副事務総長（カナダ人のルイズ・フレシェットさん）をヘッドとする“Iraq Steering Group”が立ち上げられ、基本的な政策・戦略の検討が始まりました。人道援助調整の責任者たる私もこの

Steering Group の主要メンバーの一人として日々関係しました。人道分野は国連の主要任務の一つであり、大きな責任が課されます。そこで “ Humanitarian Contingency Plan ” という、万一戦争が起きた場合に迅速に人道的見地から緊急援助が実施できるようにいろいろな策を用意しました。例えばイラクの周辺国に援助物資を事前集積しておく、必要とされるスタッフを地域に増派するといったことです。

しかし、関係援助機関がこの Contingency Plan を実行するためには、ある程度前倒し資金が必要です。そこで一部は前述の「回転資金」で手当てし、それに加え資金協力をしてくれそうな国に臨時の拠出を頼んだわけですが、これがなかなか簡単ではありませんでした。言うまでもなく、イラク戦争に対してはいろいろな理由から国際的に反対が多くありました。各国政府にしてみると、なかなか難しいところで、かなりの国の反応は、「万一に備え事前準備をしておく必要があるという国連の立場は分からなくもないが、国内世論が高まっている状況下でその戦争を是認したと誤解されかねないプランに資金拠出はできない。いったん戦争が始まったらその時点で協力するのはやぶさかでないが」ということでした。その一方で、「人道問題だけは別であり、戦争が始まってから対応したのでは遅いという国連の考えも分かるので協力しよう」というありがたい国も何カ国がありました。そういう次第で、何とか必要最小限の資金を集めて事前対策を講じたのです。

サダム・フセイン政権下のイラクにはアフガニスタンにない一つの特徴があります。それはイラクが産油国であり、国連の制裁が課せられていたことです。タリバン政権のアフガニスタンもある種の制裁がかかっていましたが、対イラクの制裁は 10 年以上に及びました。その制裁の下に、国連安保理の決定により「石油食料交換計画、Oil-for-food program」と呼ばれるユニークな人道援助制度が実施されていました。つまり、イラクの石油輸出代金を国連が管理し、イラク国民が必要とする最小限の食糧、医薬品、その他の必要物資（その中には石油掘削施設のパーツなどの調達まで入りますが）を国連監視下で調達して国民に配給するというもので、とにかくこれで最低限の国民生活が維持されていました。

いったん戦争が始まると、この Oil-for-food program の運用が一時期、ストップせざるを得ないという難題が持ち上がります。もしこの状態が長引き、国内食糧備蓄が底をつけば 2 千数百万のイラク国民はどうなるか、まさに緊急事態です。ここに至って、上述のように密かに進めていた Contingency Plan がフル稼働することになりました。不幸中の幸いとして、米英の圧倒的な軍事力の前に戦争そのものは短期間で終了したので、予想されたような悲劇的な人道状況は免れました。

なお、イラクのその後の状況は、治安面で深刻な問題を抱え、国連現地本部までが爆弾テロにやられるところまで悪化しているわけですが、国連がイラクの復興段階で重要な (vital) な役割を果たすと謳われているけれど、その役割の実質は何な

のか、イラクの占領軍当局（CPA）と国連がどのように係わり合い協力していくのか、ということは、安保理決議の中に書かれてはいますが、国連側にとっては必ずしも満足いくものではありません。そこで、現地に派遣された事務総長代表の役割も決して容易ではありません。占領軍当局との間で微妙な調整問題が残されています。一方で、国連は米英の占領軍の下請け的な活動をする筋合いにはありません。しかし、現実には国連機関といえども占領下にある国で活動しているわけですので、実際上の関係を維持せざるを得ません。アメリカは、イラクで大きな役割を国連に認めることは、人道分野を別とすれば概して消極的です。米国内でも特に国防省は一貫してその傾向が強いからです。

この関連で、さらにイラクやアフガニスタン为例に、治安の問題について一言だけ言えば、紛争下あるいは紛争後の緊急人道援助活動は、どうしても危険で高いリスクを伴うことになるので、スタッフの安全確保には当然大きな気を使います。国連要員の安全に関する条約というものがありますが、だから安心というわけには参りません。現に、最近ではPKO活動に従事する兵隊よりも人道援助スタッフの犠牲者数が遙かに多くなっているという現実があります。国連システムの中には、こうした危険地で活動するスタッフの身辺安全の問題に対処するため、United Nations Security Coordinator（UNSECOORD）というオフィスがあります。以前は弱体組織だったのですが、ここ10年近く犠牲者が増えてきましたので、国連改革の一環として最近この組織は大幅に強化されました。

このオフィスと人道援助実施機関の間には、常にどうしてもある種の緊張関係が生まれます。つまり、UNSECOORDは安全第一を言いますので、これに傾き過ぎると実際の現場活動が何もできなくなる。しかし、安全を軽視すれば犠牲者という形で手痛いコストを払う羽目になりかねません。そこで具体的なケースに即してそのバランスをどう取るかということが絶えず問題になります。国連では、このUNSECOORDから現場に派遣された担当者が第一義的な情勢分析と判断をし、退避勧告や現場復帰の勧告をニューヨークの本部に送ります。イラクの場合は、先ほど申し上げたSteering Groupで検討が重ねられました。臆病になりすぎず、しかし、ぎりぎりのところでスタッフの安全を損なわないよう微妙なバランスをはかりながら難しい決定を行っていきました。国連にとっては、最後のところは「貢献」というよりも、国連としての「使命」を果たさねばならないということで、危険地にもあえて飛び込む用意ありという使命感に燃えるスタッフがたくさんいたことが救いであったわけですが、同時に多数の犠牲者を出すという痛ましいことにもなりました。

4. 国内避難民（IDP）

アフガニスタンとイラク関連のことはそれぐらいにして、残る時間で、国連人道

分野での今の主要な政策課題について、数点に触れたいと思います。

まず国内避難民（Internally Displaced People: IDP）の問題があります。

実は、私が事務次長に就任するに当たってアナン事務総長から私に一つだけ指示があったのですが、それは「IDPの問題をしっかりとやってほしい」と言うことでした。国境を越える難民で UNHCR として関与が必要なカテゴリーに属する人が約 1,200 万人いるとされていますが、それに対して、紛争や内戦の被害者となり国境を越えないまでも家を捨て故郷を離れて根無し草となった避難民が いろいろな数字がありますが 世界で約 2,000 万人前後います。難民の予備軍と言っていいかもしれません。国境を越えないで国内に留まっている分、国境を超えて他国に避難して行く難民に比べて世間の注目を浴びにくい人々です。

1999 年頃、当時米国のホルブルック国連大使が国連の IDP 対策強化を訴えたのが一つの契機となり、もっと本腰を入れて取り組むべしという機運が高まりました。それが、一つには先ほど申し上げた事務総長の私に対する指示にもつながったのだろうと思います。

そこで、対応強化のためにはそれなりの体制を作ることが必要になります。そこでいろいろ検討した結果、IDP 専門の新設機関を作るとか、既存の機関（例えば UNHCR など）に IDP の責任を付与すべしといった議論も一部にありましたが、国連行政改革の時代にそれは非現実的だということになり、結局、OCHA の中に数人の専門スタッフを配置して「IDP 専門ユニット」を作ることになりました。

実は、国境を越すわけではない IDP の問題は、一国の国家主権内の問題ですので、その支援・救済策となると国際社会と国家主権の壁の問題をどう調和させるかという微妙な、特に G-77 の途上国にとり敏感な問題があります。OCHA に「IDP ユニット」を作ることさえ、G-77 諸国の根回しが必要になり、いろいろな苦労もありましたが、幸いにもスムーズにいつて「ユニット」の設立に漕ぎつけ、国連システムを挙げての IDP 問題への取り組み体制強化の糸口ができたわけです。

5. 紛争下の文民保護

次の課題に移りますが、それは紛争下の文民保護というテーマです。今日のように内戦あるいは地域紛争が頻繁に起きると、一般市民が争いの巻き沿いとなるだけでなく、攻撃の直接のターゲットにされるという由々しい事態も多く見られるようになってきました。そこで、国際の平和と安全の問題について主要な責任を負う安全保障理事会としても、この文民の保護に関心を向けざるを得なくなりました。

安保理というところは、本来は、ボスニア、アンゴラ、アフガニスタン、パレスチナといった個別の国別・地域別の 이슈を取り上げて議論し決議にまとめ上げるのが通例で、横断的なテーマを取り上げることは一般的に歓迎しません。しかし、紛争下の文民保護の問題だけは、安保理としても継続的に関心を払うべきテーマで

あるという認識が深まり、この2～3年の間に定着してきました。

その結果、安保理の要請で事務総長は18ヶ月毎に安保理に文民保護(protection of civilians in armed conflict)に関する定期報告を出すことになり、またその間6ヶ月毎に安保理会合でブリーフィングをすることが求められるようになっていきます。それをOCHAが担当するわけですが、詳しい内容に立ち入ることは控えますが、これまで事務総長報告が3回提出されたほか、人道問題の側面を安保理決議によりよく反映するための「ツール」として“ Aide Memoire ”と呼ばれる文書が採択され、また文民保護に関する世論喚起の一環として世界各地で国連が主導する「ワークショップ」の開催が行われています。このワークショップについては、昨年神戸でアジア太平洋地域のワークショップが開催されました。

6. 軍民関係のルール化

3番目の問題として、軍民関係のルール化の問題があります。人道援助活動にあたって、特に紛争下の状況では、アフガニスタンやイラク、コンゴやシエラレオーネなどのように、しばしば民間主導の援助活動とミリタリーによる援助活動が同時に、並行的に行なわれることがあります。そのような場合、国連機関や民間援助関係者が現場にあって、軍とどのような関係を維持するかについては、時に難しい微妙な問題が持ち上がります。

そうした場合に、なんらかのガイドラインが必要だということで、その作成の努力がOCHAを中心になされてきました。その検討のたたき台となったのが、1994年にできた自然災害の場合における「オスロー・ガイドライン」です。自然災害の場合には、民間と軍の関係といっても政治性が少ないため比較的簡単ですが、紛争下の事態となると問題が複雑になります。結局3年間の時間をかけ、国際人道援助機関、赤十字関係者、NGO関係者に加え、50数カ国の代表、それも軍関係者を含む専門家が加わって散々議論の末、新ガイドラインがまとまり、去る6月にブラッセルで「MCDAガイドライン」として発表されました。これは法的拘束力を有するものではありませんが、一種の実際的な国際基準ですので、例えば今後自衛隊が人道援助活動などで海外派遣される場合、あるいは日本のNGOが外国軍隊の介在している状況下で人道援助活動する場合など、このガイドラインを尊重し、参考にしていくことが期待されることになるわけです。

7. 人道援助関係者に対する倫理規範の強化

4番目に、人道援助関係者の倫理規範の強化という問題があります。これはどういうことかと言いますと、問題が表面化する発端となったのは、比較的最近のことですが、西アフリカのギニアやシエラレオーネの難民キャンプなどで、一部の人道援助関係者が、弱い立場にある難民女性や子供への配給食糧などを「餌」として、セク

シャル・ハラスメントや売春など **sexual exploitation** の行為を強要しているらしいという疑いが出ました。難民キャンプなどでは、食糧配給をコントロールする強い立場にある援助関係者やその補助者と援助を受け弱い立場に置かれる難民との間に事実上の一種の権力関係が成り立つわけですが、これを悪用する不心得者がいるというわけです。これは援助関係者にあるまじき、倫理的に恥ずかしい、由々しいことであるし、犯罪的でもあるということで、国連として直ちに実働調査をし、その上できちっとした倫理規範を作ることになりました。そこでその作業を OCHA が引き受けてワーキング・グループを結成し、厳しい内容の倫理規範案を作成しました。これが国連組織全体の規範として採択され徹底周知されたわけです。ここでは、**sexual exploitation** の行為者だけでなく、管理者の責任も厳しく問うことになりました。

なお、この由々しい問題は、人道援助関係者に限ったものではなく、PKO 活動などで現地活動する人たちの間でもありうることなので、兵員の提供国の協力を得て、できるだけ広い範囲の国連活動に倫理規範が徹底されるようになっています。

8 . 緊急救助活動のルール化

似たような国際的なルール作りは、**International Search and Rescue Guidelines (INSARAG)** でも行なわれています。これは国際緊急援助隊を海外派遣する場合に日本にも関係が出てくるものですが、例えば都市型大地震の場合、外国が **Search and Rescue** の活動チームを派遣する場合に、派遣側と受け入れ側で軋轢が生じることがあります。1995 年の阪神大震災の際、ある外国の救助隊が救助犬を日本に入れようとして、これを入れるか入れないかで国内関係当局でもめたこともありました。実は、あの種の経験は各国で多く伝えられています。緊急援助隊を派遣する側は良いことをしているということで拍手喝采なわけですが、受ける側からすると、実はその内容やタイミングによっては、ありがた迷惑な面もあるのです。

そこで、こうした緊急援助の場合に、派遣側と受け入れ側が従うべきルールをガイドラインとして明らかにして置く必要があるということで、OCHA がその取りまとめの事務局となって文書をまとめあげました。そのルールを国際条約化すべしとの案も一部にありましたが、ガイドラインに留め、それを国連の総会決議によりエンドースすることで決着を見えています。

9 . チェルノビル関係

最後に、チェルノビルについて一言。1986 年に爆発事故を起こしたチェルノビル発電所の第 4 号炉から放射能漏れが生じないようにコンクリート壁で固めること、それ以外の発電炉も閉鎖することについては、国際的な資金協力もあってウクライナ政府が決定して、その限りでは当面の解決がついていますが、あの放射能被害地

域の被害者住民に対する健康管理や生活保護などの対策や、汚染土壌対策などは、まだ問題がたくさん残されています。一方、こういう問題は「忘れられた危機」として、世界の関心から遠ざかっている状況ですので、チェルノビル事故の放射能災害が環境や人間の健康にもたらす影響について今一度注意を喚起し、国際的に適切な対応がなされるよう、「チェルノビル研究情報国際ネットワーク (ICRIN)」の設立を含め新しいイニシアティブが国連により取られつつあります。

質疑応答

質問 1

最初の質問は、バグダッドの国連本部が爆破された事件について、軍人よりも人道援助関係者の被害者が多くなっているということですが、どうしてでしょうか。なぜ援助してくれる人を狙うのか、外国人だから嫌なのか、武器を持っていないから狙い易いのかということです。次の質問は、OCHA が UNHCR や WFP の人道援助機関の総合調整の役を果たしているということで、大きな組織ほど “going my way” の傾向が強いという話がありましたが、これらをまとめていくにあたって、まとめる人間はどういった素質を持っているのでしょうか。

質問 2

今日の話の中で出てなかったことは、日本はこの分野でどういうことをやるべきなのかということです。大島さんは在任中に『国際問題』という雑誌に日本の人道体制についての不備を指摘され、第 2JICA のようなものが人道活動を本格的にできるような体制を作るべきではないかという提言もされました。日本の中では、自然災害は JICA、紛争に起因する人道災害は PKO 本部がやるという仕切りになっていますが、残念ながらその実績はまだまだ弱いと思います。大島さんの国連での 2 年半の経験を踏まえて、日本のこれからあるべき人道支援の体制についていろいろお考えがあると思いますので、ご紹介いただければと思います。

質問 3

イラクではかなり治安が悪化していますが、アフガニスタンの治安についてはどうご覧になっているのでしょうか。その点をお聞きしたいと思います。

質問 1、2、3 に対する大島氏（講師）の回答

質問 1 について。人道援助関係者はなぜ狙われるのかということですが、本来、人道援助は中立的立場に立って行われているという認識、理解が紛争当事者の間で徹底し、尊重されれば狙われることは少ないはずで、国連旗や赤十字のマークが、「あの人たちは一方に偏しているのではない」という安全証の役目を果たすわけで

す。先程、人道援助関係者は「軍とシビルの関係」に神経質になると言いましたが、その理由はこの中立的立場にこだわるからです。

ただ、現場に行きますとなかなかその一般的な常識が通用しなくなります。また、最近の人種、宗教などを原因とする内戦などでは、交戦ルールなどは無視され一般市民が直接の攻撃対象にされることも多くなっています。そうすると、被災者にできる限り接近する援助活動家もそれだけ危険に曝されることになり、運悪く犠牲者が出る結果になります。つまり、人道援助のニーズが大きければ大きいほど危険度も大きくなります。したがって、文字通り命がけの覚悟がないと実際上活動はできません。例えば、反政府グループが割拠して戦闘が絶えない東コンゴ地域などは、私も現場近くに入ったことがあります。悲惨な人道状況が伝えられていますが、危険すぎて実際に行ける場所はごく限られてきます。そういう状況の中で、援助の最先端にあるスタッフは、危険と隣り合わせで悪戦苦闘して薬、食糧、水を届ける活動を黙々と、使命感に駆り立てられながらやっているという状況です。

次に、調整者に求められる資質についてですが、調整という仕事を一言で言い表すのは難しいのですが、極めて人間臭い部分があると思います。全人格的な仕事になることがあると言ってもいいかもしれません。私の経験から言いますと、国連機関に関して言えば、人道援助ファミリーは大きいのですが、その中でメイン・アクターは UNICEF、WFP、UNHCR と OCHA の 4 者で、「インナーグループ」と言っているかも知れません。案件により、これに開発機関の中心である UNDP、スタッフ安全の問題に責任を有する UNSECOORD が加わることもあります。これらの関係者を調整するのは決して容易でも、楽でもありませんが、私に関して言えば、概して皆に協力的に対応してもらったという印象です。

質問 2 について。人道援助分野における「日本の顔」をもっと高められないかということがかねてから言われてきております。私もその問題意識を持ってきました。最近、国連の中や他の国際機関を見てみると、特に日本の若い女性が活躍しており評判を高めています。ただ、ランクがまだまだ下の方で、物事を動かしている課長や部長クラスとなると残念ながら層が薄いのが現実です。

それではどうするか。国内体制的には、整理が必要な部分があります。現行では、自然災害を扱う国際緊急援助隊法と、紛争災害に関する国際平和協力法と 2 本立てになっていますが、これも日本の対応能力向上の上から見直すべしとの議論があります。日本の代表的な援助実施機関である JICA が、他国の姉妹機関並みに包括的に人道援助機関として機能できればいいのですが、現行ではそのようになっていません。これも検討を要する問題でしょう。

いずれにせよ、日本の海外人道活動強化をする場合、法律や制度上の問題に加え、2 つの基本的問題があると思います。1 つは安全の問題にどう向き合うかということで、これを越えられないとなかなか先へ進めないと思います。これは何も、無謀に

危険の中に飛び込んでいくということではなく、当然計算されたリスクというものを織り込みながら対応していくわけですが、この辺をどう考えるかということです。同じ問題は、人道援助目的で自衛隊を海外派遣する場合にも突き当たります。国連の5段階の危険度評価で行くと、5はスタッフの退避の事態ですのでこれは別として、4や3の段階が活動場面として想定されますが、この問題をどうするか。

もう1つはロジ能力の問題です。活動のサポート体制、ロジスティクスがきちんとしていないと実際に出て行く人は活動ができません。また、ロジがしっかりしないとその分危険が増えることにもなりえます。この面では日本の対応力は大きく遅れているのが現実です。これは自然災害の緊急援助隊についてもそうでしょうし、NGOの活動についてもそうでしょう。OxfamやWorld Visionなどの大きな国際NGOがどういうロジ体制でやっているか、そのためにどれくらいの時間、金、エネルギーを使っているかを見れば一目瞭然です。

例えば、ノーベル平和賞を取ったMSFのロジ担当部長の話がかつて聞いたことがあるのですが、それによると、MSFの資金と活動エネルギーの約3分の1をロジに向けていると言っていました。

アフガニスタンの治安に関する質問3について。今イラクに注目が行っていますが、アフガニスタンについて、私も心配しています。アフガニスタンではアメリカの掃討作戦が続き、国連も現地に入っていますが、依然としてカブールとそれ以外の若干の主要都市を除けば軍閥や暴徒が支配しており、下手をするとイラクの治安の悪化状況が周辺に連動して広がりかねません。そこへさらにパレスチナが繋がってくると抜き差しならぬことになるわけで、そういう意味で大変心配しています。

質問4

アメリカと国連の影響力の大小、国連の独立性についてご意見をお伺いしたいと思います。

質問5

最後の雑感のところをお伺いしたかったのですが、国連の役割についての最近の議論と日本人職員についてお聞きしたいと思います。

質問4、5に対する大島氏（講師）の回答

質問4について。アメリカの国内には国連重視の伝統や意見もありますが、概して国連の軽視論、懐疑論、さらにこれは一部ですが、国連無用論も強いです。他方、国連側からすると、アメリカの地位、実力からして、国連におけるアメリカの役割、影響力というものは、唯一の超大国、“Hyper State”となった今日において益々大きくなっています。アメリカが国連にどういう態度、政策を採るかは、国連が有効

にその役割を果たしうるか否かと非常に関係が深いわけです。したがって、国連のメンバー国はもちろん、国連の事務当局としても、アメリカの国連における一挙手一投足に強い関心、場合によっては強い懸念を向けざるを得ないわけです。

特に、今のブッシュ政権内では、いわゆる「ネオコン」と言われる人々を中心にアンチ国連的な気分が強いです。アメリカは長年の懸案であった国連分担金の滞納問題に一応のケリをつけたので、一つ喉に刺さった棘はとれました。しかし、テロ対策上その他で必要とあれば、国連の安保理決定に縛られずに先制攻撃も辞さずとの“preemption”の方針も打ち出しました。これは国連憲章との関係で国連にとっては深刻な問題を孕むものです。影響力が大きいだけに、アメリカがどっちの方向を向いて物事を処理していこうとするか 特に安保理における動向 は目を離せません。

この唯一の超大国と国連の関係については、事務局内でもしばしば議論のタネになります。なかなか明快な答えが出しにくい問題です。大国は所詮、いざとなればその実力で国連を素通りして物事を処理していける勝手さを発揮します。その一方、いかにアメリカがその圧倒的な軍事力、経済力を独自に発揮できるとは言っても、国際社会の意見あるいは良識の声としての国連を無視し去ることが賢明ではないというバランス論も当然に出てきます。今のイラク問題への対処について単純化して言えば、一方で国防総省ペンタゴンは観念的、感情的に国連外しの考えが強いようであり、他方で国務省は、国連のメリット、すなわち国連が付与できる正当性、国連が動かすことのできる国際世論、イラクの人道援助や復興のための財源や治安確保のために多数国の支援や参加を得る上での効用などを含めて考え、やはり国連関与の立場をとっているように言われています。この振幅の中でアメリカ政府の対応策が、その時々々のメリットにしたがって決定されているのだらうと思います。

そうした中で、あまりにも巨大なアメリカの国連への影響力をチェックしなくてはいけないという力学が、国連の中で他の有力国や国のグループの間で働くようになったとしても不思議はないでしょう。前回の、イラクに対する武力行使の安保理決議の是非をめぐり延々と繰り広げられた討議を、そういう面から眺めてみることもできるでしょう。最近の『フォーリン・アフェアーズ』誌にはそういう角度からこの問題を分析した興味深い論文も見られます。

質問5について。日本人職員については先程触れましたが、若い日本人スタッフ、特に最近女性スタッフの活躍ぶりが高い評価を得ています。しかし、相変わらず **under representation** という状況は基本的に改まっていません。日本人職員の数を増やすと同時に、上位ランクのポストを取ることが課題になっています。

国連側も拠出額の大きな日本に対する配慮として、リクルート・ミッションを日本に派遣するなどしています。ある時人事局の担当者から聞いた話ですが、障害としてよく言われる2点 処遇上(給与)の問題と語学のハンディキャップ を指摘

していました。潜在的には良い人材はたくさんいるが語学力がどうも足りないと。これはなかなか厄介な問題です。

私も実際に経験してみて、やはり国際機関の中で仕事をするには、知識や経験も大事ですが、前提として表現する力、コミュニケーション能力がいかに大事かということを感じさせられる毎日でした。「読み、聞く」受動的な能力はもちろんですが、特に「書き、話す」能動的な能力が要求される場合が多くあります。上のポジションに行けば行くほどその要請が強くなります。

そこで、どのような対策があるか。国連など国際機関への邦人職員の採用、派遣を国の一つの外交戦略として重視するなら、ハンディを乗り越えるためそれなりの方針を打ち立てることが必要でしょう。この国際機関戦略は外務省だけでできる問題ではありませんが、外務省がリーダーシップを取るべき問題です。

その中で、語学の問題については、個人の能力、努力の問題だと言ってしまうまでもありますが、私見ですが、私は国際機関を志す人を対象にプロフェッショナルになるために必要な基礎的な語学とコミュニケーション訓練を提供し、徹底的に鍛え上げるためのサービス機関を国の政策の一部としてどこかに設けてはどうかと考えます。語学の点以外にも戦略に含むべき問題がいろいろありますが、まずここに手を打つ必要があると思います。

(了)