

【研究ノート】

地球社会共生のための国際協力と人道主義

堀 江 正 伸

1. はじめに

2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻以降、2023年10月にはイスラエルとガザ地区を実効支配するハマスとの戦い、2024年8月にはイスラエルとレバノンで政治的影響力を持つヒズボラとの戦いが矢継ぎ早に勃発した。このような戦闘が起こると、いつも非戦闘員に被害がおよぶのは過去の戦争、紛争と同様である。読者の多くは、被害者が救援物資を受け取る姿や、物資が十分でないという関係者の訴えをメディアで見聞きしたことがあるのではないだろうか。

紛争や戦争以外にも人類の脅威となっているものは多くある。福島安紀子は著書『地球社会と共生－新しい国際秩序と「地球共生」へのアプローチ』において、地球共生を阻害する問題とその対応への懸念として紛争、感染症、気候変動問題、環境問題、テロなどを挙げ、人類が直面する課題は複合的かつボーダーレスに繋がっており、それらの課題は単体で存在するのではなく何かの形で連結していると説明している。その上で、国際協力のアクターが国境で線を引くのみでは、国境に関係のないグローバルな課題に対して有効な解決策を打ち出せないのではと懸念している（福島 2019, p.52）。

国境を越える問題に対処するために国際社会は、そのような事態を未然に防ぐ努力もしてきた。例えば、約900万人の人々が戦死した第一次大戦後には国際連盟が発足した。第二次世界大戦が勃発し国際連盟取り組みが事実上失敗に終わった後も、戦後には「国際の平和及び安全を維持すること」を至上命題と

して国際連合が設立された。そこでは、戦争を未然に防ぎ平和を実現するために、国際社会は人権、自由、民主主義が確立されることが必要だと考えそれらを人類に共通する普遍的な価値観として促進しようとしてきた。

しかし、人権や民主主義の拡散は限界性を認識しない場合には、他国からの反発を招くことも少なくないとする論者もある（高橋 2013）。人権、自由、民主主義の重要性は誰にも否定できないことは明白であろうが、そもそもそれが普遍的であるならば、どの国家もその方向に収束することになろうが、現実今日の紛争、戦争の多くが、前述の価値観が普遍化されることへの反発とも見えるのである。

そこで本稿では、冒頭で述べた人道支援がその基礎とする人道主義の普遍性によって、地球共生のために果たせる新しい役割について考察してみたい。前述の福島懸念は、いずれも人道危機を引き起こすからである¹。そのために本論では人道支援の発展や人道主義とはどのようなものかをまず整理し、その後それらはどのように地球規模な課題の解決に適用できるかを検討することとする。

2. 人道支援の始まりー赤十字の誕生と発展

人道支援がいつから始まったかは明らかではないが、その歴史は戦争の歴史と同様に古いのではなからうか。16世紀半ばにはヨーロッパで金品と交換に傷病兵を治療する理容外科医が登場し、近世から近代にかけては軍隊内に医療部隊も組織された。しかし、国境を超えた人道支援活動の契機は、1863年に赤十字国際委員会（ICRC: International Committee of the Red Cross（開設当時は Permanent International Committee of the Relief of the Wounded））の設置であった（上野 2012, p.3）。翌1864年には、同委員会が中心となり戦争被害者を保護する世界初の国際条約であるジュネーブ条約（赤十字条約）が締結される。同委員会規約において救護社が設置されることになったが、それは軍隊の補助機関として活動することと規定されていた（ピクテ 2006, pp. 115-116）。

その後、ICRCの創設者たちが、それぞれの国に赤十字社を結成することと

なり、それらは赤十字運動として広がりを見せていく。さらに1919年には、各国の赤十字社を国際レベルで調整する機関として赤十字、赤新月社同盟（1991年に国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC: International Federation of Red Cross and Red Crescent Society）と改称）が創設された。ICRCとIFRC及び各国の赤十字社は、国際赤十字・赤新月社運動に包摂されているが、ICRCは戦争、紛争による被害者の支援、IFRCは自然災害の被害者の支援と担当が別れている。戦争によって傷病を負った兵士の保護を目的として開始された人道支援は、やがて捕虜や自然災害の被害者への支援、保護へと活動の場を広げていったのである。

赤十字は毎年赤十字国際大会を開催しているが、1965年にウィーンで開催された第20回大会においては、人道支援の七つの原則が決定された。それらは、「人道」「公平」「中立」「独立」「奉仕」「単一」「世界性」であるが、このうち「人道」「公平」「中立」の三つは、国際連合（以下国連）も人道支援の原則としており、人道支援における赤十字の存在感を示している。

3. 第二次世界大戦後の人道支援の広がり—国連による人道支援

赤十字と並んで人道支援の担い手として知られているのが国連であろう。その傘下に国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees）や世界で最も大きな人道支援機関である国連世界食糧計画（WFP: World Food Programme）、また2019年末よりのコロナ禍にすっかりお馴染みとなった世界保健機関（WHO: World Health Organization）を抱えている。ここでは、国連傘下の人道支援機関三つの歴史を簡単に紹介しておきたい。

日本でも親善大使の活動や民間での募金活動で馴染みの深い国連児童基金（UNICEF: United Nations Children's Fund）は、1946年に第二次世界大戦後により荒廃したヨーロッパにおいて戦争の被害にあった子供たちへ食糧、服などの緊急物資を支給する機関として誕生した。ヨーロッパにおいては、1945年に国連が発足する以前に連合国緊急支援復興事務局（UNRRA: United Nations

Relief and Rehabilitation Administration) という国際機関が設立され戦争の被害を受けた人びとの救済のために活動したが、UNICEF はその資産を引き継ぐ形で成立した。その後1950年にUNICEFは、当初の予定を3年間延長する形でアジア、アフリカなどの貧困に苦しむ児童にも援助を拡大し、1953年には総会決議802 (VIII)により恒久的国連専門機関となった。1960年代に国連が開発の10年計画を発足させると、UNICEFは緊急支援機関としてよりは開発支援機関として途上国での教育や水の確保、衛生といった開発分野へも活動の幅を広げていった。1980年代から90年代にかけては、1959年に採択された児童の権利に関する宣言に沿った児童の権利の保護といった分野にも力を注ぐようになった (UNICEF 2006)。

UNHCRは、1950年にUNICEFと同様に第二次世界大戦の被害を受けた人びとのうち、難民を保護するために総会決議428 (V)により誕生した機関である。同決議はUNHCR設立規定ともなっているが、直後の1951年に国連にて合意された「難民の地位に関する条約 (難民条約)」を実行するために設立された機関である。その後、同条約の議定書により難民条約の地理的適用範囲が全世界へと広がったことに伴いUNHCRもその活動範囲を拡大してきた。と同時に、難民問題の恒久的開発を目指した開発分野へも活動分野を広げてきた。後述するが、現在UNHCRは国際人道システムにおいて、難民の範疇に入らない戦争・紛争被害者や自然災害の被害者の「保護」も担当している。

世界最大の人道支援機関であるWFPは、アメリカ政府の提唱により1961年に国際連合食糧農業機関 (FAO: Food and Agriculture Organization of the United Nations) と国連総会の並行決議1714 (XVI)によりFAOの一部門として試験的に開設が決定された組織である。その目的は、緊急食糧援助と社会開発であった。3年間の試験期間が成功裏に終了したため、1965年には独立した機関となった。1970年代、80年代には、アフリカで難民が大量に発生したため同機関の規模は飛躍的に大きくなり、大量の物資の運輸を扱うようになる。

以上三つの国連人道機関の簡単な生い立ちと発展を概観したが、ここで注目しておきたいのは、これらの人道支援機関が設立された当初、人道支援という

概念が明確で無かったということである。UNICEFとUNHCRはともに国連創設以前の1943年に第二次世界大戦中支援活動を行っていたUNRRAに起源を持つため、当初は緊急性の高い支援を行っていた。しかし既述の通りUNICEFは教育、水の確保といった開発分野にも活躍の場を広げてきたし、UNHCRも難民問題の恒久的解決の文脈で開発分野の活動をしている。WFPに至っては、設立当初より社会開発を行うことを一つの任務としていたのである。

4. 人道支援と人道主義

では人道支援が基礎としている人道主義という概念はどのようなものなのだろうか。人道主義（Humanitarianism）という、その歴史は人類の歴史と同等に長いのではないかと考えがちである。しかし実際に人道主義に関する研究が活発に行われるようになったのは、2000年代に入ってからのことである。

まず、多くの論者に共通しているのは、人道主義に基づいた顕著な活動は18世紀終盤の奴隷制度廃止運動から始まったということである（Barnett 2011, p.57）。そして、19世紀には、産業革命による資本主義経済の発展により逆に貧困へと追いやられた社会的弱者や、学校、そしてヨーロッパ人から原始的と考えられた植民地の人々に向けた（Calhoun 2008, p.76）。別の論者は、原始的な植民地へ向いた支援は、やがてイギリス帝国が植民地統治を正当化するために利用されたトラスティシップという概念と結びついていると分析し、それがさらに今日の平和構築の概念にも表れていると指摘する（五十嵐 2016 p. 7）。つまり、人道主義は、慈悲的な印象を放ちつつも支配のためにも使われたのである。しかし、純粹に社会的弱者に向く人道主義と支配に向いた人道主義に共通するのは、当初人道主義に緊急性という要素は無かったことである。

人道主義と緊急性を最初に結び付けたのは、赤十字であると思われる。そもそも赤十字が1859年にイタリアのソルフェリーノでオーストリア軍とサルジニア・フランス連合軍との凄惨な戦いを目撃したアンリ・デュナン（Jean-Henri Dunant）により創設されたのは有名な話である。その後赤十字は、既述の通り非戦闘員や自然災害の被災者への支援と活動の場を広げ、世界的な発展を遂げた。

しかし、赤十字の活動が広がる中でも、人道主義や人道支援の定義は、博愛といった漠然とした概念に包まれてははっきりしていなかった。赤十字が創設時から培ってきた原則を初めて体系的にまとめたのは国際法学者であり、後に赤十字国際委員会の副委員長を務めたジャン・ピクテ（Jean Pictet）である（長 2017 p.41）。やがてピクテの研究成果を踏まえて、1965年第20回赤十字国際会議にて冒頭で紹介した人道支援の七つの原則を含む赤十字の基本原則が宣言された。さらにピクテは人道を「苦痛と死と戦う」と表現している。このような赤十字の動向を通じて、人道支援は緊急的要素を増していったのである。

このような議論を通じて五十嵐は人道主義を、①ある特定の人間・社会の発展の概念に基づき、社会全体を改良して痛みの原因を取り除こうとする人道主義、②ただ人の痛みに対して対症的に対応する人道主義に分類している（五十嵐 2016 p.16）。

5. 拡大する人道支援、限定される人道主義

先に国連の人道機関についても触れ、各機関は設立当初から必ずしも緊急時ばかりを重要視していたわけではなかったことを説明した。当初人道支援は、むしろ開発支援の一部であるように捉えられていたことが分かる。しかし、1989年の東西冷戦終結は、国連の人道支援を急速に緊急性重視へ向かわせることとなった。

東西冷戦が終結すると、武力紛争や民族浄化によって多くの民間人が殺害される時代に突入した。例えば、ボスニアでは無辜の男性や少年が虐殺され、ルワンダでは少なくとも 50 万人もの男性や女性が銃などで殺害された（大庭 2017 p.177）。カルドー（Mary Kaldor）は、ボスニアやルワンダで起きたような民族、氏族、宗教、言語、つまりアイデンティティの違いにより起こる組織的暴力を新しい戦争と名付けたが、冷戦後はこの新しい戦争が頻発したのである（カルドー 2003）。この変化は、やがて国家をベースとして活動する国連の人道支援の在り方を根底から揺さぶるものとなっていった。

1990年から91年の湾岸戦争中、イラク北部のクルド人が反政府暴動を起こ

したが、サダム・フセイン大統領が彼らを攻撃したことにより、大量のクルド人が避難を余儀なくされた。彼らは隣国トルコへ避難しようとしたが、元々国内のクルド人問題に手を焼いていたトルコは国境を封鎖してしまった。つまりイラクのクルド人は、自分たちが国籍を持つイラクの中で避難民になったのである（永田 2005 p. 27）。

しかし、このクルド人たちに対して国際社会は十分な支援をすることができなかった。国連が中心に人権という側面から発展してきた難民保護のスキームは、国籍を持つ国から他国へ避難した人々のみを対象としていたからである。イラクのクルド人のように国内で難民化する人々を国内避難民と呼ぶが、冷戦の秩序の中でどうにか成り立っていた国々で頻発した新しい戦争により国内避難民は急増した。

また新たな問題として気候危機が指摘されるようになったのもこの頃である。気候危機とは気候変動により引き起こされた洪水、暴風雨、干ばつ、その他異常気象により生活が破壊されることであるが、国連は気候危機も紛争や疫病の蔓延がリスクを高めるとする。つまり冷戦終結後、人道支援を必要とする人々の数は急増し、さらに増加することが見込まれていたのである。このような状況の中、人道支援への国際的関心は高まり、国連は1991年に総会決議46/182を採択し人道支援の改革に乗り出した。

国連の人道支援改革では、支援の重複などを避けるためこれまで各機関が各行っていた支援が整理されクラスターと呼ばれる業務群に再編された。その過程を通じて、緊急時のニーズが重視され、人道支援の緊急という側面が強化されていったⁱⁱ。なお、総会決議46/182は人道支援の原則も規定しており、それは人道性、公平性、中立性とされた。前述の通り赤十字の七つの原則から採用したものである。これも国連が赤十字同様に緊急性を重視した表れと捉えられる。

6. 人道支援の課題

ここまで説明した人道支援を整理しておきたい。まず人道支援は赤十字が兵

士を対象として開始し、その後非戦闘員、自然災害の被害者へと支援の対象を広げていった。その過程で人道主義とは苦痛と死と戦うことであることが確認され、また人道支援の原則も定められた。国連は第二次世界大戦後すぐに現在で言う人道支援を開始した。「現在で言う」としたのは、国連のUNCIEFやWFPといった国連の人道支援機関が設置された時には人道支援は国連において支援分野として確立していなかったためである。UNICEFの“E”はEmergencyに由来しているが、現在のUNICEFの正式名称は、United Nations Children's Fund(国連児童基)であり、Emergencyという言葉は見当たらない。つまり、緊急性をわざわざ後から外した名残りである。またWFPの設置時の総会決議を紹介したが、こちらも開発目的で作られており、緊急支援はむしろ一時的なものであった。つまり、人道支援の緊急性は、赤十字においても国連においても国際情勢の変化とそれに対応する支援を模索するうちに定着していったのである。しかし、人道支援の緊急性という側面が、現在の人道支援の課題ともなっている。ここでは二点ほど挙げて、検討してみたい。

まず第一点目が、人道と開発の関連性という問題である。つまり、緊急事態が発生し人道支援をした場合、いつまでが緊急かという問題である。この問題は、2016年5月にイスタンブールにて開催された世界人道サミットでも議題となった。サミットの議題の一つが「人々の生活を変えよう：届けることから必要性を終わらせることへ」ということ、つまり人道支援と開発支援の連携の必要性が議論されたのである。さらに経済協力開発機構(OECD: Organization for Economic Co-operation and Development)は2017年に『人道と開発の一貫性』(OECD 2017)という文書を発行、支援出資国に「家庭やコミュニティに着目する人道支援」と「国、制度造りに注目する開発支援」に理論的な結び付けや一貫性を持たせるような出資を促している。

しかし、人道支援の発展とともに緊急性が強化されてきたこと、開発支援をあえて分離していったことを鑑みれば、現在の課題がその二つの支援の連携にあるということにはいささか疑問が残る。さらに、国、制度作りに注目する開発支援となると、そうした支援はまさに政治的なものとなり、要約すれば非政

治性を確認している人道支援の原則から外れることともなる。

二つ目の懸念は、国連が人道支援改革に乗り出して以降、保護という概念が人道支援に使われるようになったことである。保護は先に紹介した人道支援のクラスターでも独立した分野となっており、UNHCRが主導することになっている。UNHCRは本来難民の保護を担当する機関であったが、保護を通じてその他の人道危機の被害者へと対象を拡大した格好となった。UNHCRは1951年に「難民の地位に関する条約」を基礎に設立された機関であることは紹介したが、「難民の地位に関する条約」は人権の尊重を最重要課題の一つとする国連憲章、さらに1948年の世界人権宣言の延長上の条約である。つまり、難民の「人権」の保護に関する業務を行うのがUNHCRである。そのUNHCRが難民以外の人道危機の被害者にまで保護という概念を持って対象を拡大することは、人道支援に人権の概念を持ち出すことに他ならない。確かに食料がないこと、教育が受けられないことは基本的人権の問題ではあるが、人権という価値観を直接人道支援に持ち込むことで人道支援の非政治性は脅かされないだろうか。

7. 人道主義で越える国際協力の国境

ここまで人道支援の役割、それが根差す人道主義とは何か、また人道支援が緊急時へ特化した過程、そして人道支援の課題について考察してきた。短く課題を整理すれば、非政治的であるはずの人道支援が開発支援と連携を深めること、また人権という概念を持ち込むことで政治的になっているということである。

では、逆に人権ではなく人道主義を基礎に国際協力を考えてみた場合どうだろうか。第三節で人道主義・人道支援で、人道主義を①ある特定の人間・社会の発展の概念に基づき、社会全体を改良して痛みを取り除こうとする人道主義、②ただ人の痛みに対して対症療法的に対応する人道主義の二種類に分類する分析を紹介した。後者が反映されたのが現在の人道支援、つまり緊急人道支援となろう。前者は、人の痛みを取り除くという考え方を通して植民地支配の道具になったり、「かわいそうなもの」への施しと考えられたりしてきた

ことも事実である。しかし、現在の人類の痛みを考えると、紛争、感染症、環境問題などの複合的にボーダーレスに繋がる問題がそれにあたる。冒頭で紹介したが福島がこれらの問題に対して国境を越える解決法を打ち出す必要性を訴えているが、人道主義がこのツールになるのではないだろうか。

最後に一つの事例を紹介しておきたい。2003年2月より急速に激化したスーダン・ダルフール地方の紛争は、2004年4月に反政府軍と政府軍により停戦が一旦合意された。この停戦を監視するために国連は平和維持活動を展開しようとしたが、スーダン政府の強硬な反対により実現しなかった。その後、中国の働き掛けにより2007年7月に国連・アフリカ連合同平和維持活動の展開が実現するのだが、国連の人道支援つまりWFPやUNICEFなどの機関は紛争開始から間もなく活動を開始している。同じ国連の活動であるが、スーダン政府は人権や平和という政治的概念を基礎とする平和維持活動の受け入れには慎重な姿勢を示し、人道主義を基礎とする人道支援には早々に合意していたのである。

本稿で見てきたことは、現在国際協力が描いている人道支援から開発支援、そして国・制度作りという道筋を人道主義という概念で見直せないかということである、つまり人道主義から見れば、支援は何も緊急時だけに行うものでなく、人間の痛み全般、つまり福島が挙げるグローバルな課題全般に対応できることが明らかになる。もちろん資金などの問題はあろうが、人道支援は、「緊急時に行うもの」ということを再考し人道的懸念全般を対象とすることで、グローバルな課題においてアクター間の国境を克服するツールとなる可能性があるのではないだろうか。

参考文献等

《1. 文献》

- 五十嵐元道（2016）『支配する人道主義－植民地統治から平和構築まで』岩波書店。
- 大庭弘継（2017）「文民の保護と「保護する責任」」中内政貴、高澤洋志、中村長史他編『資料で読み解く「保護する責任」：関連文書の抄訳と解説』177-226 頁、大阪大学出版会。
- 長有紀枝（2017）「人道支援における「独立」概念をめぐる一考察」日本赤十字国際人道研究センター『人道研究ジャーナル Vol. 6 2017』40-54 頁。
- 上野友也（2012）『戦争と人道支援－戦争の被災をめぐる人道の政治』東北大学出版会。
- カルドー・メアリー（2003）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。
- 高橋一生（2013）「日本型価値観外交の構想」『政策オピニオン No.4』平和政策研究所。
- 永田高英（2005）「ILA「国内避難民に関する国際法原則宣言」の成立」島田征夫編『国内避難民と国際法』信山者。
- 福島安紀子（2019）『地球社会と共生－新しい国際秩序と「地球共生」へのアプローチ』明石書店。
- ピクテ・ジャン（2006）井上忠男訳『解説赤十字の基本原則－人道支援の理念と行動規範』東信堂。
- Calhoun, Craig (2008) "The Imperative to Reduce Suffering: Charity, Progress, and Emergencies in the Field of Humanitarian Action". Barnett, Michael and Weiss, G, Thomas (eds) *Humanitarian in Question: Politics, Power, Ethics*. New York: Cornell University Press.
- Barnett, Michael (2011) *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. New York: Cornell University Press.
- OECD (2017) *Humanitarian Development Coherence*. Paris.
- UNHCR『難民条約について』<https://www.unhcr.org/jp/refugee-treaty>（2024 年 10 月 20 日参照）
- UNICEF (2006) *1946-2006 Sixty Years for Children*. New York: UNICEF.

《2. 国連決議》

決議番号	日付	名称
A/RES 428 (V)	1950 年 12 月 14 日	Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
A/RES 802 (VIII)	1953 年 10 月 6 日	United Nations Children's Fund
A/RES 1714 (XVI)	1961 年 12 月 19 日	World Food Programme
A/Res 46/182	1991 年 12 月 19 日	Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations

(Endnotes)

- 1 本稿では人道危機を、人道支援が必要となる状態として議論を進める。
- 2 この過程で、開発支援も国連開発支援枠組み（UNITED NATIONS DEVELOPMENT ASSISTANCE FRAMEWORK）として再編されている。

（原稿受理日：2024年11月29日；掲載決定日：2024年12月20日）