

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 頁より)

立教大学大学院教授・難民を助ける会理事長
長有紀枝

はじめに

1 人道支援の基本となった赤十字の活動原則

- (1) 赤十字と NGO の活動のための行動規範
- (2) 国連総会決議 46/182 (A/RES/46/182) 及び 58/114 (A/RES/58/114)
- (3) グッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ (GHD) における独立概念
- (4) 日本政府による独立原則

2. 赤十字の独立原則とナチ・ホロコースト

おわりに

はじめに

日本の NGO の立場から、国際協力に携わるようになって四半世紀が経過した。後半の 10 年は大学教員として奉職し、二足のわらじを履きながらの活動である。この間、実務家として、研究者として、赤十字の活動とその思想に、そして現場や東京で出会った方々に大きな影響を受けてきた。赤十字の 7 つの活動原則の内、特に、人道・公平・中立・独立の 4 原則は、赤十字組織に留まらず、人道支援を行おうとするあらゆる組織にその思想の基盤を提供し、多大な影響を及ぼしているが、私自身、国際協力を仕事にするようになって以降、赤十字の活動原則に自身の「生き方」そのものが影響を受けたといっても過言ではない。

この拙文では、この赤十字の 4 原則の中から、特に「独立」原則が、現代に問いかけることについて考えを巡らせてみたい。

1. 人道支援の基本となった赤十字の活動原則

赤十字国際委員会 (ICRC) の創立以来、その活動の歴史とともに培われてきた赤十字の基本原則を、改めて、そして初めて系統立てて体系的にまとめたのは国際法学者であり、後の ICRC 副委員長ジャン・ピクテ (Jean Pictet) ¹である。当時、法律問題を取扱う総務部の部長であったピクテは『国際赤十字雑誌』1955 年 8 月号から 1 年、12 回にわたり「赤十字の諸原則」と題するフランス語の論文を連載した²。この論文は後に 1 冊の本として

¹ ジャン・ピクテ (1914-2002) は、1937 年に法務官として ICRC に入職。以来、ジュネーブ諸条約の改定に取り掛かる。第 2 次世界大戦中、ICRC の幹部の一人となり、大戦中の ICRC の活動の総合調整の責任を負った。1946 年総務部長。1967 年 ICRC 委員。1971 年から 79 年まで ICRC 副委員長。法学博士。

² Jean S.Pictet: *Les principes de la Croix-Rouge*, Genève, Comité International de la Croix-Rouge, 1955、英語版に続き、1958 年には日本赤十字社から邦訳が刊行された。

ICRC より発行され、7つの基本的諸原則と10の機構的諸原則とが示された。これらは1965年にウィーンで開催された第20回赤十字国際会議において整理され、人道・公平・中立・独立・奉仕・単一・世界性の7つの基本原則として決議・宣言された。さらに1986年ジュネーブで開催された第25回赤十字国際会議において修正され、現在、「赤十字・赤新月運動基本原則宣言」として公開されている。

本稿が主題とする独立原則とはこの7原則の一つである。ピクテは『赤十字の諸原則』の「独立」の章の冒頭で、「赤十字ハ、アラユル権力カラ独立シテオリ、如何ナル勢力ニ依ツテモ影響サレテハナラナイ」とした³。赤十字の基本原則宣言においては、「赤十字・赤新月は独立である。各国の赤十字社、赤新月社は、その国の政府の人道的事業の補助者であり、その国の法律に従うが、常に赤十字・赤新月の諸原則にしたがって行動できるよう、その自主性を保たなければならない」と記されている⁴。

(1)赤十字と NGO の活動のための行動規範

難民・国内避難民支援を行う世界各地の人道支援 NGO が、その活動にあたって、もっとも重要な原則として採用しているのが、「災害救援における国際赤十字赤新月社運動ならびに NGO のための行動規範」⁵である。

1994年4月から7月にかけて、ルワンダでは、強硬派のフツ勢力によるジェノサイド（集団殺害）が発生した。対象となったのは、ツチのみならず穏健派のフツの人々。政府軍や民兵のみならず、職業・性別を問わず、あらゆる層がこの凶行に加担し、犠牲者の数はおよそ100日間で80万人の上ったとされる。

ジェノサイドの混乱の中、大きな犠牲を払いつつも、ツチのルワンダ愛国戦線（RPF）が反撃、一気に兵を進め7月には首都キガリを制圧、1994年7月19日にはビジムング（Augustin Bizimungu）を大統領に、カガメ（Paul Kagame）を副大統領とする RPF の新政権が成立した。この時点で虐殺は収束するが、他方で、虐殺開始後の早い時期から、ルワンダの旧政府勢力や RPF の報復を恐れたフツを中心とする人々が周辺国へ難民として流出した。4月に約30万人の難民がタンザニアのンガラ地方に、RPF が政権を樹立する7月初めには、100万人がザイール（現コンゴ民主共和国）ゴマ地方に、30万人が同ブカブ地方に避難した⁶。ジェノサイドの首謀者らは、難民向けに緊急支援が行われることを理解しており、ジェノサイドの報復があるとの流言を流し、又は強引に一般市民を出国させ難民化させたとされる。フツの旧政権幹部らは、難民キャンプを支配し、援助物資を管理するとともに、こうした難民キャンプを拠点にルワンダ本国への攻撃も行った。短期間に流出し

³ ジャン・ピクテ著、井上益太郎訳『赤十字の諸原則』（日本赤十字社1958年）90頁。

⁴ 日本赤十字社、「赤十字基本7原則」。<http://www.jrc.or.jp/about/principle/>

⁵ CODE OF CONDUCT for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations(NGOs) in Disaster Relief.

⁶ UNHCRによれば、1994年末の時点でブルンジに28万人、ザイールに125万人、タンザニアに63万人、ウガンダに9万7千人の難民が避難していた。UNHCR, *the State of World's Refugees, 2000*, p.250.

た難民としては類をみない規模であり、キャンプには大量の武器が出回り、地域の状況が著しく悪化するとともに、これら難民も飢餓やコレラなど伝染病で大量の犠牲者が発生する一大危機となった。

メディアの注目を集めたこの前代未聞の規模の惨事に、主に西側先進諸国から大小、新旧、国籍を問わず、120を超えるさまざまな NGO が駆けつけ難民キャンプの運営、給水、医療、食料、保健衛生といったあらゆる分野で支援活動が行われた。現場は、難民キャンプや援助物資が武装勢力により利用されるという事態もあいまって大きな混乱に陥った。この時の反省から、ICRC、そして国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）が6つの国際 NGO とともに編纂したのが以下の行動規範 10 カ条である。

- 1: 人道的な規範（the humanitarian imperative）が何ものにも優先する。
- 2: 援助は、受益者の人種、信条、国籍の別なく、またいかなる種類の差別なく行われ、援助の優先順位はその必要性にのみ基づいて決定される。
- 3: 援助は、特定の政治的、あるいは宗教的見地を助長するために利用されてはならない。
- 4: 我々は、政府の外交政策の道具として行動することなきよう努力すべきである。
- 5: 我々は、文化と慣習に敬意を払うべきである。
- 6: 我々は、災害に対する地元の対応能力を高める努力をすべきである。
- 7: 救援活動の運営に援助の受益者が参画できる方策を探るべきである。
- 8: 救援活動は、基本的ニーズを満たすのみならず、将来の災害に対する脆弱性を軽減させることをも目指すべきである。
- 9: 我々は、援助の対象者、支援者双方に対し、説明責任を有する。
- 10: 我々の行う情報、広報・宣伝活動において、我々は災害の被害者が哀れみの対象ではなく、尊厳ある人間であることを認識すべきである。

ここで確認されたのが、赤十字の7原則の内、人道（第1条）、公平（第2条）、中立・不偏不党（第3条）、独立（第4条）の4原則である。

日本の NGO と外務省、経済界による人道支援の仕組みにジャパン・プラットフォーム（JPF）があるが、NGO が JPF に加盟し、助成金を得るためには、この「行動規範」に署名し、これを遵守していることが条件となる。助成資格を受けるための提出書類には、団体の定款や法人登記簿謄本、役員名簿や直近2年分の事業・予算計画書、及び活動報告書、決算報告書（法人財務諸表）、監事による監事報告書や公認会計士（監査法人）による会計監査報告書の写しとともに、この行動規範の署名の写しが必須である。

⁷カリタス・インターナショナル、カトリック救援サービス（Catholic Relief Services）、セーブ・ザ・チルドレン国際連盟、世界ルーテル連盟（the Lutheran World Federation）、オクスファム、世界教会委員会（the World Council of Churches）。

最新の署名団体一覧表は、IFRC のホームページに公開されているが、2017 年 1 月現在、この行動規範には、ジャパン・プラットフォーム加盟団体を含め、約 80 の国や地域の 621 団体が署名している⁸。なお余談だが、こちらの名簿の筆頭に、筆者が理事長をつとめる日本の、難民を助ける会が掲載されている。団体の英語名、Association for Aid and Relief(AAR) Japan がアルファベット順の名簿の 1 番目に記載されているためである。ささやかな偶然であるが、文字通りこの行動規範を信奉する者として、この名簿を目にする度にとっても誇らしい思いになる。

(2) 国連総会決議 46/182 (A/RES/46/182) 及び 58/114 (A/RES/58/114)

国連機関、国際機関をはじめとする国際社会にとっても、人道支援を提供する際、赤十字の基本原則は重要な規範概念となっている。1991 年の湾岸戦争時、国連の正統性が最も担保される総会の場で、国際社会の人道原則が決議された。

湾岸戦争時のクルド難民に対する人道支援の混乱を受けて 1991 年 12 月 19 日、国連総会は、「国連の緊急人道援助の調整の強化」に関する国連総会決議 46/182⁹を採択した。この決議の附属文書冒頭の「1、指導原則 (Guiding Principles)」において、まず、人道支援 (Humanitarian Assistance) の決定的な重要性が指摘されたあと、「人道支援は人道、中立、公平という原則にのっとって提供されなければならない」と人道の 3 原則が掲げられた。また、同時に被災国政府の主権の尊重 (国家主権不可侵の原則)、要請主義の原則¹⁰を確認し、さらに救援活動の調整、管理の第一義的な責務は、当該国家にあるとした。

46/182 決議は、現在も国連の人道支援の調整の中心となっている機関や機能の設立の根拠となった重要文書であり、緊急援助調整官 (Emergency Relief Coordinator : ERC) や人道問題局 (UN Department of Humanitarian Affairs UNHCR、現 UNOCHA)、機関間常設委員会 (IASC Inter-Agency Standing Committee) を設立、また国連統一人道アピール (CAP Consolidated Appeal Process) を導入する等その後の国連による人道支援の原点となった。

他方で、この決議で興味深いことは、赤十字の重要原則の内、人道、中立、公平の 3 原則のみが明記され、独立原則の言及がないことである。国際社会の人道支援に、独立原則が加えられるにはさらに 12 年の時を要する。2003 年春に始まったイラク戦争が人道支援の政治化、軍事化、商業化という深刻な問題を提起した年である。

2003 年 9 月に始まった第 58 回国連総会会期において、2004 年 2 月 5 日、46/182 と同じタイトルの「国連の緊急人道援助の調整の強化」に関する国連総会決議 58/114¹¹が採択された。この決議の前文の第 3 パラグラフにおいて、「人道援助の提供に際し、中立、人道、公平という諸原則を今一度確認し (Reaffirming the principles of neutrality, humanity and

⁸ Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief List of signatories, 19/1/2017

⁹ A/RES/46/182、<http://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>

¹⁰ 被災国の同意の下に原則として被災国のアピールに基づき実施すべきであるとする原則

¹¹ A/RES/58/114、http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/58/114

impartiality for the provision of humanitarian assistance.) 」と記され、直後の第4パラグラフにおいて、以下のとおり初めて独立原則が明示された。

「人道的な活動が実施される局面において、政治的、経済的、軍事的あるいは他のいかなる目的からも人道的な目的の自主性を保つことを意味する独立が、これも、また人道援助の提供のための指導原則として重要であることを認め (*Recognizing that independence, meaning the autonomy of humanitarian objectives from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented, is also an important guiding principle for the provision of humanitarian assistance.*)¹²」という形である。

冒頭で述べたとおり、また、赤十字と NGO のための行動規範においても、「独立」とは当該国政府、あるいは当局からの赤十字及び人道支援組織の「独立」を指している。しかし、そもそもその主権国家を構成単位とする国際連合という組織において、またそのすべての加盟国が参加する総会という場において決議された独立原則は、本来の組織としての独立ではありえず、目的の自主性 (autonomy) という概念に転換されることになった。

(3) グッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップ (GHD) における独立概念

グッド・ヒューマニタリアン・ドナーシップとは、国際社会による人道支援の資金拠出が抱える地域的な偏りや資金拠出までの所要時間など、様々な問題点に対し、ドナー側の行動の改善を通じて、より効果的な国際人道支援の実現を図ろうというイニシアチブである。2003年6月のスウェーデン政府主催第1回会合にて37カ国が参加、成果文書を採択している。¹³

GHD では人道的活動の指導原則として、人道、中立、公平、独立の4原則を挙げた。ここで、人道原則とは、「人命の救助と苦痛の軽減を中心に置くこと」、公平原則とは、被災者相互、あるいは被災者間でいかなる差別もなく、もっぱら必要性にのみ基づいて援助を行うこと、中立原則とは、「人道的活動が行われる武力紛争時あるいはいかなる争いにおいても、いずれの側にも荷担しないこと」、そして独立原則は、「人道的活動が実施されている当該地域に関してあらゆる主体が掲げる政治的、経済的、軍事的また他の目的から人道支援の目的が独立していること」¹⁴とされた。独立原則については、先の国連総会決議 58/114 がそのまま引用された形である。

(4) 日本政府による独立原則

日本では、人道支援は当初は地球規模の課題というより、アジア地域の難民問題への対応が中心となって出発した。それゆえ、グローバルな人道支援を行う政策も、それを実施

¹² 同上

¹³ Good Humanitarian Donorship; <http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/home-page.html>

¹⁴ GHD, 23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship, 23 Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship

する体制も整備が遅れたと指摘される。そのため、日本には、長く、人道支援の方針や原則というものが明文化した形では存在しなかった。それを整備する契機となったのは、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）において、4～5年に1度、加盟国が互いに援助政策や体制などを審査する「援助審査（ピア・レビュー、開発協力相互レビュー）」制度の存在である。

2010年6月16日、2000年代に入って2度目のDACピアレビューの報告書が発表され、人道支援「政策」の欠如の指摘を受けると、外務省は初の包括的な人道支援政策を策定することとなった。担当したのは、国際協力局緊急・人道支援課である。策定の責任者であった河原節子同課課長（当時）によれば、日本での政策策定プロセスは、まず、イギリス、ノルウェー、スウェーデンなど各国の政策を分析し、日本の過去の実績、考え方を評価・分析することから始まったという¹⁵。その後、駐日国際機関関係者や国内のNGOとの意見交換会を経て作成、原案を政務官、副大臣、大臣に説明し了承を得て、2011年7月1日に日本の人道支援政策が策定・発表されることとなった。

日本初の人道支援の政策文書として非常に重要な「我が国の人道支援方針」は7頁からなる¹⁶。1. はじめに一人間の安全保障と人道支援、2. 人道支援をめぐる現状認識、3. 人道支援の基本原則の尊重、4. 現状への具体的な対応方針、5. 効率性の重視の5部構成である。

まず「1. はじめに一人間の安全保障と人道支援」において、人道支援は、「我が国が外交政策の柱の一つに掲げる」「人間の安全保障を確保するための取組の一つである」と外交政策との関係が、人間の安全保障概念を通じて明確に位置付けられ、同時に次のとおり、人道支援の定義、目的、提供される期間が示された。

「人道支援とは一般に、人道主義に基づき人命救助、苦痛の軽減及び人間の尊厳の維持・保護のために行われる支援をいう。難民、国内避難民、被災者といった最も脆弱な立場にある人々の生命、尊厳及び安全を確保し、一人一人が再び自らの足で立ち上がれるよう自立を支援することがその最終的な目標である。このため我が国としては、人道支援は、緊急事態への対応だけでなく、災害予防、救援、復旧・復興支援等も含むものとして認識している」。

続く「2. 人道支援をめぐる現状認識」では、人道支援をめぐる国際環境から、人道危機の長期化と複雑化、自然災害の頻発化と大規模化、紛争の形態及び当事者の多様化とそれに起因する人道支援要員への攻撃の増加、人道支援の形態の多様化という認識が示された。また、人道支援が復興支援、国連平和維持活動等と同時並行して行われる機会も増加し、軍が人道支援を側面支援する役割を担う場合が増え、軍の能力が人道支援自体に活用される場合もあるとして、人道支援における軍の役割や文民と軍との間の連携の在り方が

¹⁵ 2014年8月27日 河原節子氏（2009年08月～2011年08月 外務省国際協力局緊急・人道支援課長）インタビュー（於東京）

¹⁶ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_1_1.html

重要な課題となっているとの認識が示された。これは2010年のDACの勧告にある「日本の人道支援の公平性を維持するため、人道支援関係者と防衛関係者との間の対話を更に進める」に呼応している。

次に、「3. 人道支援の基本原則の尊重」において、人道支援の基本原則として、「人道原則」「公平原則」「中立原則」「独立原則」が示され、我が国はこれらの基本原則を尊重しつつ人道支援を実施するとした。これらの原則の意味するところは、それぞれ、人道原則とは、「一人一人の人間の生命、尊厳及び安全を尊重すること」、公平原則とは、「国籍、人種、宗教、社会的地位又は政治上の意見によるいかなる差別をも行わず、苦痛の度合いに応じて個人を救うことに努め、最も急を要する困難に直面した人々を優先すること」、中立原則とは、「紛争時にいずれの側にも荷担せず、いかなる場合にも政治的、人種的、宗教的及び思想的な対立において一方の当事者に与しないこと」、独立原則とは、「その自主性を保ちつつ人道支援を実施すること」とした。日本政府は、GHDの“the autonomy of humanitarian objectives”を踏襲したが、こうした国連や国連人道機関、西側ドナー諸国の捉える「独立」概念は、既述のとおり赤十字組織やNGOの独立の解釈とは明らかに異なるものである¹⁷。

さらに外務省は「緊急・人道支援の基本概念」と題したホームページにおいて「独立」は、「政治的、経済的、軍事的などいかなる立場にも左右されず、自主性を保ちながら人道支援を実施すること」とした¹⁸。

こうした「独立」の解釈は、日本政府のみならず、ドナー国に共通のものである。それでは、「自国」の外交や国益といった課題から、人道支援は独立しうるのだろうか。この問いについて、ICRCの第二次世界大戦中の経験から振り返る。

¹⁷ 「自主性 (the autonomy)」という用語自体は、赤十字起源の概念である。基本原則の解説にあたり、IFRCは各国の赤十字社・赤新月社に関する特別な事例として、独立概念を次のように説明した。「強い全般的な声明としては、原則として、赤十字運動は独立である。各国の赤十字・赤新月社の特殊な事例に関する、より詳細な説明としては次のとおり。このことは、人道分野における政府の補助者であり国内法に従うという彼らの地位と、その自主性を維持する必要性の2極のバランスに焦点をあてるものである。」

<http://www.ifrc.org/en/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/independence/> なお、日本赤十字社はこの点を、ホームページの「赤十字基本7原則」において「赤十字・赤新月は独立である。各国の赤十字社、赤新月社は、その国の政府の人道的事業の補助者であり、その国の法律に従うが、常に赤十字・赤新月の諸原則にしたがって行動できるよう、その自主性を保たなければならない」とまとめている。
<http://www.jrc.or.jp/about/principle/> いずれにせよ、「自主性」という赤十字の概念を援用しつつ、政府や国連機関の用いる「自主性」は、外形は同じであっても、その本質においては、赤十字が用いた本来の意味とは大きく異なる点に注意が必要である。

¹⁸ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien1_1.html

2. 赤十字の独立原則とナチ・ホロコースト

赤十字組織にとって独立原則とは何を意味するのだろうか。次に、赤十字組織にとって、また混迷の時代を生きる現代の私たちにとって独立原則が意味するところ、問いかけることを、ジェノサイド予防を研究する立場から、考えてみたい。

筆者は実務家として、日本の NGO の立場から人道支援や地雷対策にかかわってきた。他方、研究者としては、ジェノサイド（集団殺害）発生メカニズムや予防、国際人道法の違反行為、国際刑事裁判などを専門領域としている。難民を助ける会の駐在員として旧ユーゴスラヴィア地域に滞在していた 1995 年 7 月、3 民族による三つ巴の戦いとなっていたボスニア・ヘルツェゴヴィナの東部スレブレニツァにおいて、第二次世界大戦後の欧州で最悪の虐殺と言われる、ジェノサイドが発生した。筆者は発生当時、現場近くにおり、またその首謀者であり、現在は、旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所にて第一審公判中のラトウコ・ムラジッチ（Ratko Mladić）被告（元ボスニア・ヘルツェゴヴィナセルビア人共和国軍将軍）やその家族と面識があったことから、博士学位論文では、スレブレニツァのジェノサイドを主題として取り組むこととなった。紛争末期のあの時期に、あのような事件はなぜ起きたのか、どのように起きたのか、誰がどのようにかかわったのか、どのような決定がいつ誰によってくださったのか、類似の事件の予防を念頭にそうしたスレブレニツァ・ジェノサイドのメカニズムの解明や、国際社会の介入、ジェノサイドの予防について論じた¹⁹。

そうした研究の過程で、ICRC 元副委員長のジャン・ピクテの、「人道の 4 つの敵」に再会した。ピクテは冒頭で引用した『赤十字の諸原則』の中で「人道の 4 つの敵」として、利己心、無関心、認識不足、想像力の欠如について述べている²⁰。この 4 つの敵については、筆者が所属する難民を助ける会の創設者の一人が、赤十字とゆかりのある吹浦忠正元副会長（現顧問）であり、また年次総会で、副社長時代の近衛忠輝日本赤十字社長にご講演頂いたこともあることから、いつの頃からか耳にしていた。しかし、博士課程在籍中、博士論文を執筆する過程で、改めて、この 4 つの敵とホロコーストとのかかわりについて知ることとなり、大きな衝撃を受けた。後述するように、ICRC がホロコーストに対して声を上げないという組織決定を行った場に同席し、その経緯を深く知るピクテが、その時の深い後悔と自責の念も込めて辿り着いた「4 つの敵」であると知ったからだ。その際の驚きと衝撃が、常に頭の片隅にあり、去ることはない。

ジェノサイドや大規模な人権侵害を前にした際の、人道支援団体の中立と沈黙の問題は、第二次世界大戦時の ICRC の対応を抜きに語ることはできない²¹。600 万人ともいわれるユ

¹⁹ 長有紀枝『スレブレニツァ - あるジェノサイドをめぐる考察』（東信堂 2009 年）

²⁰ ピクテ『赤十字の諸原則』（日本赤十字社 1958 年）26-27 頁。

²¹ 長有紀枝「平時の平和を再定義する—人道支援と「人間の安全保障」の視点から」『平和を再定義する：平和研究第 39 号』所収（早稲田大学出版部、2012 年）49-67 頁。

ダヤ人の集団殺害に対する ICRC の対応については、スイス人の歴史家ジャン＝クロード・ファベ (Jean-Claude Favez) の 1988 年の著作『赤十字とホロコースト』²²に詳しい。

この労作は、戦後 40 年にわたり、この問題に対し批判にさらされ続けた ICRC が、1980 年に、ナチ支配下の文民・民間人の犠牲に対する ICRC の対応に関し、記憶と知識双方のアプローチから、より正確な知識と理解を得ることが責務であるとし、またその研究は、外部の研究者の目を通して行われ、詳細な資料、参照に裏付けられたものでなければならないとし、ファベらに ICRC 所蔵の資料・記録を公開し委託した研究の成果である²³。

この作業を通じ、1941 年春にヒトラー (Adolf Hitler) が口頭で指示を出し、1942 年 1 月のバンゼー会議において実務的調整が図られたユダヤ人の「最終解決」について、連合国、ユダヤ人組織同様に、1942 年夏までに ICRC のブルクハルト (Carl J. Burckhardt) 副委員長が承知していたという事実が明らかとなり、さらに救助の嘆願に対し、1942 年 10 月に召集された ICRC の「ユダヤ人虐殺に関する特別会議」が、ユダヤ人の人権擁護のためにドイツに抗議書を送ることを否決するという組織決定を行った経緯についても明らかになった。

また、これに先立ちブルクハルト副委員長ら幹部がドイツの収容所を訪問し、好意的な報告を行っていたこと、1938 年 11 月のフランス外務省のユダヤ人難民の受入国の組織化に関する研究依頼に対し、ICRC の業務は、各国赤十字社の調整が主であるとして、拒否したこと、1939 年春にスウェーデン赤十字が、ドイツの難民キャンプの状態改善に関する国際的活動を提案したところ、ICRC は、難民問題は、政治犯に関することであり、ドイツ赤十字社の管轄にある国内問題であるとしたことなども明らかにされた。

こうした一連の決定を導いた ICRC を取り巻く内的・外的要因についてファベは次のとおり分析している。

まず環境要因として ICRC の活動の法的根拠である国際法上の制約があげられた。ジュネーブ条約の適用範囲は、陸戦及び海戦の傷病兵や捕虜に限定されており、文民は対象外であったこと。ICRC に付与されていた「人道的イニシアチブの権利 (droit d'initiative)」でさえ 1929 年の捕虜条約に根拠を置いたものであったこと。また、第二次世界大戦開始直後から、ICRC は抑留された在留敵国民の保護を定めた「東京草案 (1934 年)」²⁴の実行を呼びかけていたが、関心を示す国がなかったこと。

²² Jean-Claude Favez[1988], *Une mission impossible? Le CICR et les camps de concentration nazis*, Lausanne: Payot, (translated by John Fletcher and Beryl Fletcher [1999] *The Red Cross and Holocaust*, Cambridge University Press)

²³ この時、ファベとともに研究を委託されたのは、イスラエル人の法学者でアウシュビッツの生存者でもあるベントフで、研究は次の書物となった。Arieh Ben-Tov, *Facing the holocaust in Budapest, - The International Committee of the Red Cross and Jews in Hungary, 1943-1945*, Henry Dunant Institute – Martinus Nijhoff Publishers, Geneva, 1988, 492 pages.

²⁴ 1934 年に、東京で開催された第 15 回赤十字国際会議の席上、ICRC が起草した「交戦者の領域又は交戦者に依り占領せられたる地域に存在する敵国籍を有する非軍人の条件及

政治経済的環境としては、中立国スイスにとってドイツは、共産主義に対する防波堤であるとともに、金融取引の重要な相手国であったこと。ユダヤ難民の大量流入を恐れていたスイス政府は、1938年にナチス・ドイツとともにユダヤ人を識別するための「J」スタンプを導入、その後もユダヤ難民に対する国境封鎖や「収容所制度」など一貫して冷淡なユダヤ人政策をとっていたこと。

ICRCの内部要因・制約としては、ICRCが第二次世界大戦開戦時、事務職員57名という小規模組織であったとともに、スイス連邦大統領フィリップ・エッター（Phillippe Etter）や国際連盟のダンツィヒ代表であったブルクハルトを有力委員として迎えるなど、スイス政府からの独立に失敗するという組織的・機構的制約があったこと²⁵。他方で、一般会計、戦時会計ともに、その財源を、8カ国の政府拠出金、各国赤十字・赤新月社の拠出金、スイス国内の寄付等に頼っており、中でも、スイス政府からの拠出が突出していたこと。そして、ICRCの組織戦略が、本来業務を果たすために中立を優先し、世界大の活動へ拡充することを念頭においていたこと。

さらに赤十字組織としての構造的制約として、財政、活動、中立性の維持などを各国の赤十字・赤新月社に依存しており、各社は、衛生兵など軍隊の医療部門を担う補助機関として各国政府と強いつながりを持ち、またドイツ赤十字そのものがナチ化していたこと、が挙げられた。

ではピクテはこうした一連の事態にどのようにかかわっていたのか。1942年8月、世界ユダヤ人会議ジュネーブ代表のゲアハルト・リーグナー（Gerhart Riegner）が、カール・ブルクハルト ICRC 副委員長にナチによるユダヤ人に対する「最終解決」の情報を提供し、救助の嘆願をしている。この時、1942年夏までに、連合国同様、ブルクハルトが「最終解決」に関する情報を知っていたことは明らかとされる²⁶。しかしブルクハルトがこの救助の要請に応じることはなかった。秘書官であったジャン・ピクテは、マックス・フーベル（Max Huber）委員長²⁷に嘆願、その結果、この2カ月後の10月に、ICRCは委員による「ユダヤ人虐殺に関する特別会議」を招集することになる。議題は、ドイツに抗議書を送るべきか否かであった。しかし、委員の過半数が賛成したものの、時の大統領フィリップ・エッターの発言により否決される事態となった。

戦後、ナチ・ホロコーストの全容が明らかになった際の、ピクテの衝撃は想像するにあまりある。ユダヤ人に対する何らかの人権侵害が起きていることは承知していた。しか

保護に関する国際条約」（東京草案）の条文が合意された。

²⁵ ブルクハルト（1891-1974）は1933年よりICRC委員、1945~1947年にICRC委員長。エッターは1940年からICRC委員を務めていた。なおダンツィヒは、ベルサイユ条約により、ドイツから分離され、連盟の保護と支配下に置かれていた地域（1920-39）。

²⁶ ファベは、1942年11月7日のアメリカ領事・Paul C.Squireによるブルクハルトとの面会の極秘メモ（11月9日付）をその根拠として挙げている。

²⁷ マックス・フーベルは、1928年~1945年までICRCの委員長を務め、名誉委員長時代の1955年、ピクテの『赤十字の諸原則』に序文を寄稿している。

し、あれほどの規模と方法で行われていたことへの想像力と認識が欠けていたと。連合国、ユダヤ人組織、そして ICRC とともに、理解し得ないことを理解するという局面において、「知識」と 「理解」あるいは「認識」が必ずしも一致していなかったと。

こうした経験をもとに戦後、ICRC は人道原則とともに、徹底して、独立原則を重要視することになる。

他方で、こうした経験を経てもなお、沈黙、あるいは、人道に対する罪やジェノサイド罪、重大な戦争犯罪など、国際法上の重大な犯罪を裁く国際刑事裁判所などで、「証言」をしないことは、ICRC ならび IFRC の重要な原則であり続けている。

2012 年、IFRC の事務次長職にいたムケシュ・カピラ (Mukesh Kapila) がジェノサイドや人道に対する罪の予防に専心するためとして、職を辞したことが象徴的である。

カピラは、国連の元スーダン人道問題調整官としてダルフルの状況を現在進行中の「世界で最も深刻な人道危機」として告発した人物である²⁸。カピラは、その退任の挨拶の中で、自身の辞職が赤十字の「沈黙」あるいは「中立」と深い関係があることを語っている。2012 年当時、ジェノサイドと呼ぶべき状況が収束していないダルフルにおいて、また同様の事態が進行しつつあった南コルドファン州で「声を上げることのできない犠牲者の代わりに」いかなる躊躇もなく、声をあげ、自由に発言することを選ぶためであり、そうした行動は、赤十字の「中立」と矛盾するというのが彼の辞職理由の一つである。

この事実は、「中立」という赤十字の大原則の重要性、あるいは非妥協性を示しているように思える。こうした人材を去らせてでも、あるいは、そうした犠牲を常に伴いながら赤十字組織が、守ってきた原則、守り抜く原則、守らなければならない原則。それは、決して教条主義的理由からではなく、そうした原則を死守しなければ救援活動が困難になり、アクセスできない被災者がでるためである。しかしながら他方で、こうした姿勢を貫くことは、ジェノサイドや人権侵害の告発には、完全なる無力とならざるをえない。

アムネスティ・インターナショナルやヒューマン・ライツ・ウォッチといった、人権侵害の告発を使命とする組織にとっては、当局の人権侵害の告発は主たる業務である。他方、援助活動を行う組織にとって、活動の過程で目撃した政府や当局による人権侵害を告発することは、時に、その地域からの強制退去を意味する。人権侵害や紛争地の現場で、苦難にさらされる人々とともにあり、その人々を支援することと、当局に対する告発は両立させることが限りなく難しい。そして、赤十字組織同様、私が理事長を務める NGO・難民を助ける会 (AAR Japan) も、人権侵害の告発ではなく、常に人々とともに現場にあること、その時々私たちのための最前線で、難民や被災者、地雷被害者や困難な状況に置かれた人々に寄り添うことを、意識的に選択した。

²⁸長有紀枝『スレブレニツァ - あるジェノサイドをめぐる考察』(東信堂 2009 年) 316 頁

第2次大戦中のナチ・ジェノサイドに対する ICRC や赤十字組織の沈黙がこの上なく根強い脅迫観念となり、赤十字の誤りを繰り返さないということが創設時の根幹にあった、それゆえ、設立には、緊急医療処置のための集団を組織すると同時に、世論に警告を発する役割を担うという二重の目的があったという国境なき医師団 (MSF)²⁹のように、全体主義的性格の政治当局と衝突する「拒否する倫理」を貫く組織は重要である。しかし、すべての人道支援団体がこの論理を貫くと、現場で苦難の中にある人々とともにあることはできなくなる。MSF はルワンダや北朝鮮から撤退した。しかし、そこに残って支援活動を続けた NGO や人道支援組織も数多い。

おわりに

最後となったが、締めくくりに、再びピクテの『赤十字の諸原則』から「独立」の項を引用して終わりたい。

「『政治、信仰、並に経済からの独立』これが古い『基本的諸原則の要約』のなかにある明示的な、そして要するに結構ないい表し方である。

独立が必要だという理由は極めて明白であって、長く説明を要しないほどである。赤十字は、自分で自分の意思を決定し、行動し、発言出来るのでなければ、自分自身でなくなってしまう。博愛と正義の道をよりよく示すためには、赤十字は現存権力との或る種の繋りを断たねばならない。赤十字は、その純人道的な職務に従うことが自由であり、その固有の原則を常に適用することが自由であり、人に対し平等に振舞うことが自由であり、そして世界的基盤に留ることが自由であらねばならない。如何なる勢力と雖も、赤十字を、その理想のみが描きうる不動の線から外らせるよう試みることを許すことはできない。この独立は中立の保障でもある。(略)独立が第一に現われて来なければならないのは、いう迄もなく、国内的及び国際的政治の分野においてである。中立が、赤十字機構に対し、すべての国内的又は国際的政治問題に介入することを禁止していることについては、すでに述べた。その代わり、独立を維持してゆくためには、赤十字機構は断乎として、その固有の分野に政治的勢力の侵入してくる道を封じておかねばならない。」³⁰

²⁹ ロニー・ブローマン著・高橋武智訳『人道援助、そのジレンマ』(産業図書 2000) 16 頁。

³⁰ ジャン・ピクテ著、井上益太郎訳『赤十字の諸原則』(日本赤十字社 1958 年) 90-91 頁。