

文民の保護、人道アクセス及び人道支援要員の安全確保に関する諸課題と  
国連を中心とした国際人道コミュニティによる取り組み

---

Protection of Civilians, Humanitarian Access, and Safety and Security of  
Humanitarian Aid Workers and Efforts by the International Humanitarian  
Community around the United Nations Addressing these Challenges

渡部 正樹  
Masaki Watabe

国連人道問題調整事務所（OCHA）神戸事務所  
United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) Kobe Office

人道研究ジャーナル  
The Journal of Humanitarian Studies  
Vol.2

————— 2013 —————

## 文民の保護、人道アクセス及び人道支援要員の安全確保に関する諸課題と 国連を中心とした国際人道コミュニティによる取り組み

Protection of Civilians, Humanitarian Access, and Safety and Security of Humanitarian Aid Workers and Efforts by the International Humanitarian Community around the United Nations Addressing these Challenges

渡部 正樹<sup>1</sup>

### Abstract

This article aims at providing an overview of the international humanitarian community's collective efforts in addressing challenges related to the protection of civilians during armed conflicts, including issues around negotiation of humanitarian access and the safety and security of relief workers under highly complex operational environment. In examining these questions, this article highlights particular roles played by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

Following the definition of the protection of civilians by the Inter-Agency Standing Committee (IASC), the first section examines the types and characteristics of protection activities undertaken by various protection mandated humanitarian agencies, with an emphasis on the need to establish a coherent protection strategy at the country level. Additionally, OCHA's involvement in the normative discussions at the global level, particularly at the United Nations Security Council, is discussed, underlining that interactions between the field level efforts and the policy debate at the Headquarters are key to realize the protection of civilians.

The second and third sections are devoted to analyse two vital and mutually reinforcing components of the protection of civilians debate; i.e., improving and negotiating humanitarian access and ensuring the safety protection of humanitarian aid workers. While securing unimpeded humanitarian access is essential to successful delivery of humanitarian aid, constraints include bureaucratic restrictions, physical conditions, deliberate interferences, on-going military operations, as well as attacks on aid workers and facilities. At the same time, recent increase in the security incidents involving humanitarian workers is a major concern. This article introduces aid organisations' good practices in minimizing risks and exposures while adjusting their programmes to the local security environment, drawn from OCHA's study titled 'To Stay and Deliver.'

In conclusion, the present article argues that the issues related to humanitarian access and the safety and security of relief workers need to be addressed as an integral part of strategic discussions around the protection of civilians, yet such an approach has not been articulated in the current Japanese humanitarian aid policy.

\* This article represents author's own views and does not necessarily represent official views of the United Nations or the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

キーワード：紛争、文民の保護、人道支援、人道アクセス、国際連合、国際協力

Keywords: Conflict, Protection of Civilians, Humanitarian Assistance, Humanitarian Access, United Nations, International Cooperation

<sup>1</sup> 国連人道問題調整事務所 (OCHA) 神戸事務所長

## はじめに

本稿は紛争時における文民（もしくは一般市民）の保護（Protection of Civilians）およびこれに密接に関係する人道アクセスの交渉・確保と人道支援要員の保護に関する諸課題と、こうした課題に対する国際社会による取り組みを主に国際連合（国連）の観点から論じたものである<sup>(1)</sup>。なお、本稿の論考部分は筆者の所属組織である国連および国連人道問題調整事務所（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs、OCHA オチャと呼称）<sup>(2)</sup> の見解を必ずしも代弁するものではない。

第1節では、文民の保護がどのように実践されているのかを現場及び本部レベルに分けて概観し、特に双方におけるOCHAの役割を述べる<sup>(3)</sup>。その上で、第2節と第3節では文民の保護を実現するためには欠かせない人道アクセスの交渉・確保と人道支援要員の保護に関する国際社会としての取り組みについて検討する。そして結論では、2011年7月に外務省が発表した「我が国の人道支援方針」を踏まえつつ、主に日本の役割という観点から、本稿の議論から導き出されるいくつかの政策的示唆に触れることとしたい。

OCHAは1992年に国連総会決議46/182により設立された国連事務局の一部であり、自然災害および紛争等の人道状況下で国際支援・保護活動の調整（コーディネーション）を担っている<sup>(4)</sup>。より具体的には、現地での支援業務調整・啓発／理解促進・政策形成・情報管理・資源調達という5つの相互に密接に関係した機能を果たしている<sup>(5)</sup>。現在は英国出身のヴァレリー・エイモスが人道問題担当事務次長（Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs）としてOCHAを率いている<sup>(6)</sup>。

なお、人道問題担当国連事務次長は国連人道機関、赤十字国際委員会（ICRC）と国際赤十字・赤新月社連盟（IFRC）及び主要国際NGOからなる協議体である機関間常設委員会（Inter-Agency Standing Committee: IASC）の議長を務め、緊急援助調整官（Emergency Relief Coordinator: ERC）として国際人道支援活動の調整や国際人道問題に関連する政策形成等でリーダーシップを発揮している。

他方、現地レベルでは、当該国で活動する国連機関のうち、緊急時対応にあたった経験があり最もシニアレベルの国連職員が人道調整官（Humanitarian Coordinator: HC）として任命され、OCHA現地事務所はこの人道調整官を効果的に補佐する役割を担う。そして、人道調整官は緊急援助調整官の指導のもと、現時で活動する国連人道機関および国際NGOから構成される人道カントリーチーム（Humanitarian Country Team: HCT）を率いて緊急支援や人道危機に対処することとなる。

## I. 文民の保護

紛争下において文民の保護を実現するため、国連およびより広く国際人道コミュニティは、この課題によりシステムティックに取り込もうとしている。IASCは文民の保護を「国際人道・人権・難民法を含む国際法に沿って年齢・ジェンダー・社会・エスニック・国籍・宗教その他の背景に関わらず全ての個人の権利が十分尊重されることを目的とした諸活動」と定義しており、この概念に基づいて文民の保護を実現するための諸活動が国連人道機関及び他のIASC構成員等によって進められている<sup>(7)</sup>。IASCの定義に従えば、実現されるべき保護は単に物理的な安全の確保に限らず、生きる権利、拷問や性別とジェンダーに基づく暴力からの自由、移動の自由、地雷などの脅威からの自由、食糧・水・医療・教育などの人道支援を享受する権利、そして財産・居住権などを含む広範な権利の充足を意味する。したがって、保護を実現するための国際人道機関による諸活動は、国際人道支援活動の中核をなすものと言えよう。この考えから、保護（Protection）か支援（Assistance）かという「二項対立」という考え方に筆者は組まない<sup>(8)</sup>。

ところで、文民の保護の定義に関して注意を要するのは、文民の保護と「保護する責任」に関する議論を混同しないことである。この二つは根本的に違うレベルの概念である。文民の保護は国際人道・人権・難民法に基づく法的概念で、武力紛争でこうした法の趣旨を実現するための具体的活動や関連法規の違反に関するものを指す。他方、「保護する責任」は政治的概念で、戦争犯罪・人道に対する罪あるいはジェノサイドや民族浄化といった違反行為にのみ適用される。（なお、ジェノサイドや民族浄化は武力紛争下でなくとも起こりうる点に留意が必要である。）<sup>(9)</sup>

文民の保護に関する説明責任という意味では、国家もしくは非国家アクターを問わず紛争当事者のすべてが

保護の責任を負うが、戦闘当事者がこうした義務を果たせない、または果たす意思がない場合、国際人道機関による補完的な活動が許されている<sup>(10)</sup>。この点を踏まえつつ、次節では、国際アクターによる文民の保護の実践を OCHA の役割にも触れながら紹介したい。

### 1. 現場レベル

保護に関するマンデートを持つ国際機関には ICRC、国連難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)、国連児童基金 (United Nations Children's Fund: UNICEF)、国連人権高等弁務官事務所 (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: OHCHR) などがあり、それぞれの機関は各専門分野における保護活動を展開している。例えば、難民/国内避難民の登録作業や、バラバラになった家族の追跡と再統合支援、性暴力/搾取被害者のフォローアップ、避難民キャンプ設営者や軍・警察関係者へのトレーニング、元児童兵に対する社会復帰支援、深刻な法令違反や人権侵害が発生した時の抗議等、さまざまな具体的活動が保護のためのプログラムとして実施されている。同時に、例えば食糧・水等の配給場所や方法を、女性が嫌がらせや暴力の標的とならないよう工夫することなども保護の実現に不可欠であることから、保護の視点を反映させることは各セクターに共通する課題でもある。加えて、一時的な保護の実現のみならず、恒久的解決 (Durable Solutions) のための努力が必要である。これらを踏まえつつ、国際人道アクターによる保護活動・対策の類型を、保護に関するリスクや侵害の程度に応じて概念的に整理すると以下のように示すことができる<sup>(11)</sup>。

表I

Substitution	直接的なサービスの提供
Capacity Building	既存の制度・組織をサポートする
Persuasion	責任を果たすよう関係アクターを説得する
Mobilisation	ポジティブな形で圧力がかかるよう、注意深く情報を共有する
Denunciation	情報を公開し加害者を非難する

人々にとっての「プロテクションリスク」を低減させるためには、人権侵害の予防・停止に取り組み、もしくはすでに侵害が発生した場合はその即座の影響を緩和すること (Responsive)、被害者の尊厳を取り戻し回復するための支援をすること (Remedial)、そしてより権利が尊重されるよう、社会・文化・制度及び法的環境を整備すること (Environmental Building) が必要となる<sup>(12)</sup>。国際人道アクターには、時に極めて深刻な文民の保護に関わる状況を傍観する、あるいは受身の対応をとるのにとどまらず、情勢を総合的に判断しながら、こうした手段をうまく組み合わせ、制約条件の中でも保護の実現に向けて最も効果が上がる方策を能動的に模索することが求められている。

こうした文脈において OCHA も文民の保護を実現するために様々な形で貢献している。特に保護に関する諸課題については人道調整官が人道カントリーチームを代表してアドボカシー活動を行うこととなるが、OCHA の現地事務所が技術的なアドバイスや実際的なサポートを提供している<sup>(13)</sup>。

また OCHA は人道カントリーチームの調整役として、UNHCR・UNICEF・ICRC など、保護のマンデートを与えられた諸機関が協調することで、文民の「プロテクションニーズ」に対して効果的・包括的かつ調和の取れた対応が実現するよう努力している<sup>(14)</sup>。例えば人道支援のための共通の戦略的枠組みであり OCHA が取りまとめ役を担う統一アピールプロセス (Consolidated Appeals Process) などに保護に関する課題を反映することや、保護活動を行う機関が集まるプロテクションクラスターを通じた戦略形成、文民の保護状況に関するモニタリング、または平和維持活動や人道目的のための軍民調整 (Humanitarian Civil-Military Coordination) への関与等の形で役割を果たしている<sup>(15)</sup>。

## 2. 政策・本部レベル

1999年、国連安全保障理事会決議S/1265に基づき、武力紛争下における文民の保護について初めて安保理が事務総長に報告を要求した。以降、OCHAはUSG/ERC (Under-Secretary-General and Emergency Relief Coordinator) を組織的に補佐するかたちで、以下の政策もしくは本部レベルでの関与を行っている<sup>(16)</sup>。

- 安全保障理事会宛事務総長報告書の作成・取りまとめ
- USG/ERCによる文民の保護に関する安全保障理事会での定期ブリーフィング
- 国連総会、経済社会理事会、人権理事会等への報告
- 安全保障理事会専門家グループ<sup>(17)</sup>に対する特定の国の状況に関する定期的なブリーフィング
- 安保理での議論に関連する規範面でのガイダンス<sup>(18)</sup>
- グローバルプロテクションクラスターにおける関連機関間共通のガイダンス作成及び現地サポートのための要員派遣
- 関連する調査の実施

このように、OCHAは国連システム及び国際人道コミュニティを代表して、安全保障理事会を中心とした文民の保護に関するグローバルな政策や規範形成に大きな役割を担っている。そして特に2009年の国連事務総長報告書では、現代国際社会が直面する5つのコア・チャレンジが以下の通り提起されている<sup>(19)</sup>。

表II

5 Core challenge	5つのコア・チャレンジ
Enhancing compliance of parties to the conflict with their obligations under international law, in particular the conduct of hostilities	紛争当事者による国際人道法の遵守
Engagement with non-State armed groups (NSAGs)	非国家武装集団の関与
Protecting civilians through UN peacekeeping and other relevant missions	国連PKO (United Nations Peacekeeping Operations: 国連平和維持活動)、及びその他のミッションによる文民の保護 <sup>(20)</sup>
Humanitarian access	人道アクセス
Enhancing accountability for violations	違法責任の追及

これらはいずれも大きな、かつきわめて現実的な課題であり、現在も文民の保護をめぐる本部・政策レベルでの議論の基礎的な枠組みを成している。そこで本稿では、特に人道アクセスが文民の保護を達成する上での大きな障害の一つと認識されていることに着目し、次節でこの点を掘り下げてみることにしたい。

## II 人道アクセスの交渉・確保

人道アクセスとは、人道アクターが被災者に必要な支援を届ける能力、及び被災者自身が必要な支援に手が届く能力のことを指す<sup>(21)</sup>。したがって、十分かつ妨げられない人道アクセスの確保は、効果的な人道支援を達成する上での前提条件である。なお、戦闘・戦術を優先にした結果としての部分的なアクセスの充足ということでは、人道性・公平性・中立性の人道原則もまた達成されない<sup>(22)</sup>。

災害や国内暴動などの状況では国内当局が被(災)害者を保護する第一義的責任を負う。他方武力紛争の場合、全ての戦闘当事者が保護の責任を負うが、国家もしくは非国家戦闘当事者がこのような義務を果たせない、または果たす意思がない場合、国際支援の受け入れと実施を許容・促進する義務を負う<sup>(23)</sup>。

一方で、様々なタイプの制約は効率的な人道アクセスの妨げとなる。主なアクセスの制約要因としては以下があげられる<sup>(24)</sup>。

- 人道要員及び物資供給に関する官僚的な制約条件（例：ビザ発給、入国審査、検疫等）
- 気候・地形に伴う困難とインフラの欠如
- 支援の分断およびその実施への干渉
- 活発な戦闘行為と軍事オペレーション
- 特に政治的かつ経済的意図を伴った人道要員、物資、施設などへの攻撃

なお、意図的な妨害行為は国際法の違反となる。他方、特に人道アクセス確保を目的とした戦闘当事者との同意に基づく一時的停戦などの実現・実施には大きな困難を伴う。

人道アクセスの確保・促進に関する OCHA の役割としては、諸制約条件克服のための交渉と調整があげられる。特に USG/ERC は国連総会決議 46/182 で人道アクセスのための交渉を指揮するようマンデートが与えられている<sup>(25)</sup>。

例えば 2004 年スーダンにおいて、OCHA はニーズアセスメントと支援実施のため、北ダルフールの 3 分の 2 の地域をコントロールしていたスーダンの武装勢力 SLM (Sudan Liberation Movement) との交渉を担った<sup>(26)</sup>。OCHA は当初、SLM 側が人道支援団体の中に政府側スパイが紛れているのではないかと疑念を抱いたのに対し、国際規範に照らして人道援助の性質や原則と SLM 側の協力義務を粘り強く説明した。そして、人道支援団体側が物資輸送警護自動車の移動計画と通行状況を OCHA を通じて随時報告する代わりに、SLM が支援要員を攻撃したり物資や車両を略奪しないことで書面合意するに至った。この結果、攻撃回数は劇的に減少し、50 万人以上への人道アクセスが実現されている。

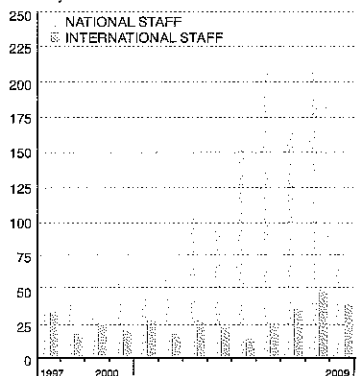
また、人道アクセスに関する OCHA の他の役割として、アクセスの状況に関するモニタリング活動があげられる。こうしたモニタリングは、特にアクセスに関する制約条件を克服するための共通アプローチの形成及び交渉プロセスに大きく貢献している。またモニタリングで分析されたデータは国レベルでの文脈に沿った解決策作成に反映されるとともに、安全保障理事会へも報告され当該国に関する討議を含め、様々な政策的議論に反映されている。

かかる努力にも関わらず、上記にもある通り人道支援要員・物資・施設に対する直接ないし間接的な攻撃が人道アクセス、そしてひいては文民の保護の実現に対する大きな脅威となっている。これを受け、次節ではいかにすれば人道要員を効果的に保護し、かつ人道支援活動を継続していくことができるのかという課題について検討することとしたい。

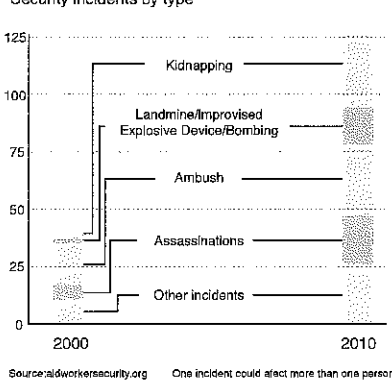
### Ⅲ. 人道支援要員の保護

武力紛争の当事者が国際人道法を遵守せず、人道支援要員が攻撃の標的になる事件が頻発している。下記の三つのグラフは過去 10 年、殺害、負傷もしくは誘拐など様々な被害にあった人道要員数の推移を示している。

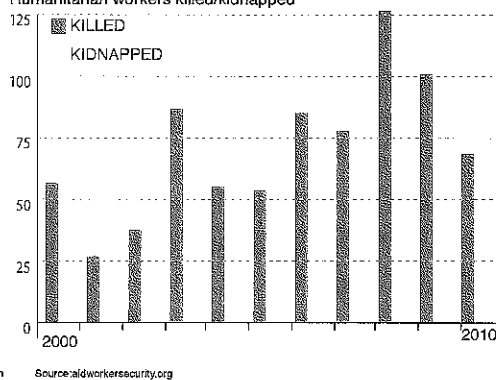
Humanitarian workers as victims of security incidents 図 I<sup>(27)</sup>



Security incidents by type 図 II<sup>(28)</sup>



Humanitarian workers killed/kidnapped 図 III<sup>(29)</sup>



全体として人道要員に対する保安事故の件数は増えており、その一例としては2003年8月19日、イラク・バグダッドの国連本部爆発事件があげられる（この事件により22名が殺害された。）また図Iを見ると、総数としては現地スタッフのほうが国際スタッフよりも被害にあっていることがわかる。

こうしたことから、人道支援に携わる全ての人々に敬意を表し、またこうした人々の安全確保に関する啓発を目的として、国連総会決議に基づき毎年8月19日が「世界人道デー」(World Humanitarian Day)と定められ、同日には世界中で様々なキャンペーンが繰り広げられている<sup>(30)</sup>。

またこうした取り組みの一環として、OCHAは「To Stay and Deliver」と題する研究報告書を取りまとめた<sup>(31)</sup>。この報告書では、治安リスクの高い地域で人道支援業務に従事している要員の安全確保に関し、多くの関係者からのヒアリング等を通じて主要課題が検討され、こうした課題に取り組む上での様々なグッドプラクティスが紹介されている。

例えば、対象地域での支援活動の浸透と理解促進、支援事業に対するコミュニティによるオーナーシップの推進、及び現地職員の権限強化等を通じ、総じて受容性 (Acceptance) の構築が強調されている。その具体例としては、ICRCがアフガニスタンで500回もの支援地域でのミーティングを通じて、計1万人以上の人々に会うといった努力を払ったこと等があげられている。

さらには、平和維持活動や軍関係者への関与も含め、安全な人道アクセス確保に向けた努力も重要とされている。例えば2006年のレバノンや2008年12月から2009年1月にかけて発生したガザ地区における戦闘で、OCHAがイスラエル軍とのリエゾンオフィサーを置き、人道支援継続を阻む危険や障害をシステムチックな形で回避すること (Deconfliction) に貢献したことが触れられている。また、一貫性をもってアクセス交渉にあたるため、最低条件と根本原則を現地人道コミュニティとしてあらかじめ確立・確認しておくことの重要性も述べられている。例えば2009年のソマリアでは、武装勢力から人道アクセスの対価として現金などを求められても払わないなどの共通ルールに人道支援団体が合意している。

他方、リスクを単に現地スタッフ等に転嫁するだけとならぬよう、治安も含め現地事情に合わせた支援プログラム作りを心がけるとともに、戦略的に業務の現地化や遠隔管理 (Remote Programming) を進めることもあげられている。こうした工夫の1つとして現地事情に通じ地域とのネットワークも持つ離散民 (Diaspora) 出身者が国際職員として活躍している例もある (ソマリア)。イラクでは治安も含め現地事情に精通した現地専門職員が十分活用されている一方、アフガニスタンやパキスタンでは国際職員が定期的に現地を訪問する等のかたちで言わば「ソフトな」遠隔管理が行われている。

加えてできるだけ地域にまぎれる、あるいは活動を目立たなくする努力も重要とされている (Low Profile)。例えば、アフガニスタンやパキスタンでは組織のロゴを使わない、大型四輪駆動車ではなく小型車を使う、住宅地にオフィスを設置するなどの工夫がなされている。

## 結論

本稿では文民の保護のための国際社会による努力と保護を実現する上で不可欠である人道アクセスの交渉・確保および人道支援要員の保護について、特にOCHAの役割を含め国連の観点から考察した。最後にこれに呼応する日本政府や関係者の取り組みについて検討することとした。

外務省は「我が国の人道支援方針」を2001年7月に発表している<sup>(32)</sup>。この中で、「冷戦の終結以降、国家のみならず非国家主体も紛争に関与するようになるとともに、戦闘員と非戦闘員の区別が曖昧になってきている。これに伴い、紛争に際しそれに関与しない民間人を攻撃してはならないという基本的な人道法の原則が遵守されず、人道支援要員が武力紛争において、意図的な攻撃のターゲットになる事例も増加しており、人道支援の深刻な阻害要因の一つとなっている」ことが述べられている<sup>(33)</sup>。他方、難民・国内避難民に対する保護・支援が具体的な対応方策に含まれているものの、武力紛争下における文民の保護という側面については、人道支援要員の安全確保を重視している他は、ICRCによる国際人道法普及活動への支援以外は直接的言及がない<sup>(34)</sup>。

武力紛争下における文民が置かれた立場は、まさに日本政府・外務省が外交基軸として重視する「人間の安全保障」が最も著しく損なわれている危機的状態といえる。しかし、人間の安全保障というと、これまではな

ぜか紛争後の復興や平和構築との親和性が強調されることが多かった。また人間の安全保障をめぐる議論の中で保護（プロテクション）を取り上げた場合、「保護する責任」もしくはこれと差別化したいという強い衝動のみが連想され、その中間に位置すべき言わば「普通の」文民の保護について議論が及ばないことが多いように思われる。

しかし人間の安全保障を唱えるならば、武力紛争が最も激しい状況下における文民の保護、例えば現在のシリア国内や（筆者も OCHA 本部で担当した）内戦末期の北部スリランカ等の具体的状況下で、文民の保護を実現するためにどのように能動的に関与していくのかを日本政府として示していくことが望まれる。その際は、例えば本稿で紹介した国連などによる現場レベルでのさまざまな取組みを、資金面も含め積極的にバックアップする、あるいは政策・本部レベルでの外交的関与を強めるといったことが考えられる。

本稿で論じたとおり、人道アクセスの確保と人道支援要員の保護は、文民の保護を実現する上で不可欠であり、また相互に密接な関係がある。特に保護されるべき文民の中には人道支援要員自体も含まれていること、そして多くの被災者・避難民自身も実は人道支援に携わる人々に他ならないことも忘れてはならない。

なお、同外務省文書でも使われている「人道スペース」という言葉遣いには注意が必要である。人道支援要員への攻撃を指しているのか、人道支援自体が政治・軍事目的化される懸念を指しているのか等、人によって解釈や焦点が異なる<sup>35)</sup>。具体的に何が問題なのかを特定しなければその問題に対する解決策を描くことはできない。この点で「人道スペース」に関しては、人道アクセスとその個別制約要因に言い換えて議論することがより有用ではないか。また、与えられた「人道スペース」の保持だけでなく、拡大のための努力をすべき点を強調したい。萎縮しつつある「人道スペース」に対し、傍観する・あるいは受身の対応をするのではなく、これを押し返すようなよりプロアクティブな取り組みが必要であり、さもなければ「人道スペース」は益々萎んでしまうことを懸念すべきである。

例えば、現地地で取りまとめられる人道アクションプランやプロテクションストラテジーの中で、何が必要か、どのようにこれらを達成するのが合意されている。したがってこれらが実現されるよう、現地大使館及び国連代表部等が当該国政府への働きかけや資金供与等を通じて後押ししていくことが望まれる。

また国連安全保障理事会等における外交上の関与も極めて重要である。もし働きかけを行うのであれば、個別団体の活動をめぐる「人道スペース」の議論だけを取り出すのではなく、紛争当事者が法的義務を負う「文民の保護」の実現という大目標に照らして、人道アクセスや人道支援要員の安全を主張すべきであろう。その際には、軍事的介入や PKO 派遣をめぐる政治的議論との区別を明確にして、人道性・中立性・公平性・独立性という人道原則に立脚した首尾一貫したスタンス・対応が求められる。

その上で、特に人道アクセスの交渉・確保のためには、様々な制約の要素を乗り越えてより効果的な支援を届けるため、個別制約要因を把握・分析すること、制約要因毎の対策を立てること、そしてその対策に実効性を持たせる必要がある、そのためには支援・説得・圧力等の具体的アクションを最も効果的なかたちで組み合わせることが必要となる。また人道支援要員の保護については、現地事情に合わせてその都度ベストの対処を編みだしていく必要があるが、これも紛争当事者が法的義務を負う文民の保護の実現に照らして主張すべきことであろう。

現在、国連職員の安全管理に関する議論も、支援活動撤退の基準ではなく、どのようにして支援を継続するか、まさに「To Stay and Deliver」に焦点を移しつつある。人道支援機関は時に人道アクセス確保と人道支援要員の安全確保との狭間で困難な決断を要することがある。他方、スーダン・ダルフルの例のように、人道アクセス交渉の前進が人道支援要員の安全確保に繋がることもある。いずれにせよこうした決断や交渉をリードする緊急援助調整官や人道調整官といった人道面での指導力（humanitarian leadership）への粘り強いサポートと、分断統治（divide and rule）を試みる紛争当事者に屈しない一体感のある人道カントリーチームの形成が不可欠である。こうした機能を支える OCHA や国連安全保安局（DSS）等に対する投資もまた不可欠と言えよう。

最後に、「受容性構築」について、もっと日本ならではの貢献ができないかを真剣に検討することを提案したい。残念ながら国際人道支援は西側アジェンダの押し付けではないかという「パーセプション」が広まる中、



こうした誤った認識を正すことが急務となっている。こうした文脈で日本人人道支援要員が特に現地で果たす役割は大きく、より多くの日本人が国際人道支援活動の担い手 (Humanitarian Workforce) に加わっていくこと、またそれを日本の関係者が後押ししていくことも、国際人道支援や保護活動が普遍的な価値に基づくものであることを示していく上で重要であろう。

註

- (1) 本稿は日本国際問題研究所及び赤十字国際委員会駐日事務所の共同プロジェクト (世界平和研究所 協力) である「国際社会における人道支援の潮流と日本の役割 - 武力紛争下における人道スペースの確保を中心に」の第2回研究会 (2012年7月27日実施) において筆者が発表した内容に基づいており、これを再構成したものである。
- (2) <http://www.unocha.org>
- (3) <http://www.unocha.org/what-we-do/policy/thematic-areas/protection> を参照。
- (4) A/RES/46/182 を参照。また国際人道支援の調整に関連する国際規範形成については OCHA, Reference Guide: Normative Developments on the Coordination of Humanitarian Assistance in the General Assembly, the Economic and Social Council, and the Security Council since the Adoption of General Assembly Resolution 46/182 (2009) を参照のこと。
- (5) なお、OCHA 神戸事務所は2001年に設立され、近年はOCHAが管理する人道関連のインターネット情報サービスであるリリーフウェブ (Reliefweb) のアジア地域ハブとしての機能を果たしていた。2012年1月からは、その業務を刷新し、日本にある関係機関とのパートナーシップを通じて、主に緊急時対応とそのための備えを強化すべく国際協力を推進することとなった。同時に日本国内における国際人道問題・政策に関する啓発・理解促進にも注力している。なお、リリーフウェブアジアハブとしての機能は、2011年末にタイのバンコクに移転された。
- (6) 日本人としては1996年から1997年は明石康氏、また2001年から2003年まで大島賢三氏がこの要職にあたった。
- (7) [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM\\_Protection\\_English.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_Protection_English.pdf)
- (8) 例えば国際人道支援の共通原則と最低基準を規定しているスフィアプロジェクト (<http://www.sphereproject.org/>) では保護 (Protection) の原則が全ての人道支援活動を貫くものと位置づけられた上でより個別の保護に関する活動に関して指針となるツールを紹介している。
- (9) 武力紛争下における文民の保護に関する国連安全保障理事会への国連事務総長報告 S/2012/376 を参照。特に同文書のパラグラフ 21 では「文民の保護と保護する責任が不正確に合成され続けていることに憂慮 (I am concerned about the continuing and inaccurate conflation of the concepts of the protection of civilians and the responsibility to protect.)」との文言がある。
- (10) <http://www.unocha.org/what-we-do/policy/thematic-areas/protection>
- (11) Protection in the Field, Displacement and Protection Support Section, OCHA (4 May, 2007)
- (12) <http://www.unocha.org/what-we-do/policy/thematic-areas/protection>
- (13) OCHA Policy Instruction: OCHA's role in supporting protection: international and field-level responsibilities (September, 2007)
- (14) OCHA Policy Instruction: OCHA's role in supporting protection: international and field-level responsibilities (September, 2007)
- (15) 2005年の人道支援改革 (Humanitarian Reform) を契機に導入された現地での支援調整システム「クラスターアプローチ」については <http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination> を参照のこと。なお、各種保護活動を調整するためのプロテクションクラスターが立ち上がりと同時に、その他のクラスターに横断的な課題として保護の問題が取り上げられている。
- (16) <http://www.unocha.org/what-we-do/policy/thematic-areas/protection> および OCHA Policy Instruction - OCHA's role in supporting protection: international and field-level responsibilities (September, 2007)
- (17) 国連ミッション設置前やアドホックな形で、安全保障理事会理事国にブリーフィングを行なう機能を持つ。
- (18) 例えば Aide Memoire: For the consideration of issues pertaining to the protection of civilians in armed conflict の作成等。  
<http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Aide%20Memoire%20on%20the%20Protection%20of%20Civilians%202010.pdf>
- (19) S/2009/277
- (20) Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations, OCHA and DPKO (2009) を参照。 <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Protecting%20Civilians%20in%20the%20Context%20of%20UN%20Peacekeeping%20Operations.pdf>
- (21) <http://www.unocha.org/what-we-do/policy/thematic-areas/humanitarian-access>
- (22) [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM\\_HumAccess\\_English.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumAccess_English.pdf)
- (23) [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM\\_HumAccess\\_English.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumAccess_English.pdf)
- (24) [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM\\_HumAccess\\_English.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumAccess_English.pdf)
- (25) "Actively facilitating, including through negotiation if needed, the access by the operational organizations to emergency areas for the rapid provision of emergency assistance by obtaining the consent of all parties concerned, through modalities such as the

- establishment of temporary relief corridors where needed, days and zones of tranquility and other forms.” [A/RES/46/182]
- (26) [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM\\_HumAccess\\_English.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OOM_HumAccess_English.pdf)
- (27) World Humanitarian Day Security Trends 2010.  
[http://www.humansecuritygateway.com/documents/OCHA\\_WorldHumanitarianDay2010\\_SecurityTrends.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/OCHA_WorldHumanitarianDay2010_SecurityTrends.pdf)
- (28) <http://explosiveweapons.info/2011/08/19/world-humanitarian-day-2011>
- (29) Humanitarian Day Security Trends 2010.  
[http://www.humansecuritygateway.com/documents/OCHA\\_WorldHumanitarianDay2010\\_SecurityTrends.pdf](http://www.humansecuritygateway.com/documents/OCHA_WorldHumanitarianDay2010_SecurityTrends.pdf)
- (30) <http://www.whd-iwashere.org>
- (31) To Stay and Deliver: Good practice for humanitarians in complex security environments, OCHA (2011) [http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Stay\\_and\\_Deliver.pdf](http://ochanet.unocha.org/p/Documents/Stay_and_Deliver.pdf) 及び同ファクトシート <http://ochanet.unocha.org/p/Documents/OCSE%20factsheet%2014Mar11.pdf> を参照
- (32) 外務省「我が国の人道支援方針」(平成 23 年 7 月) [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/pdfs/jindoushien2\\_1\\_1.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/pdfs/jindoushien2_1_1.pdf)
- (33) 一般に Complex Emergencies と呼ばれる昨今の紛争の特徴については、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、2003 年) もしくはその原書 New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era. Mary Kaldor, Polity Press (1999) を参照。
- (34) 外務省 我が国の人道支援方針 (4) 人道支援要員の安全確保 (平成 23 年 7 月)
- (35) “Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access”. Don Hubert and Cynthia Brassard-Boudreau, The Journal of Humanitarian Assistance, 24 November. 2010. <http://sites.tufts.edu/jha/archives/863>