

第 27 回国際協力セミナー議事録

「人間を救うのは人間だ! 日本赤十字社の国際協力活動と人道支援」

セミナー概要

日時：2011 年 1 月 27 日（木）18：30～20：30

場所：東京大学柏キャンパス新領域創成科学研究科環境棟 7F 講義室

参加者：20 名

講師：白土直樹（しらつち・なおき）氏

日本赤十字社 事業局 国際部 開発協力課 援助係長

講師略歴：

1992 年 3 月慶應義塾大学法学部政治学科卒業。

1992 年 4 月日本赤十字社入社。血液事業部や人事部等に勤務。

1996 年 4 月から 2 年間厚生省（当時）に出向し災害救助法等を担当。

1998 年 4 月から日本赤十字社の国内災害救護担当部署に戻り、4 年の間に名古屋豪雨災害や有珠山噴火災害等の現場活動に従事。

2002 年から国際部に配属、主にアジア・太平洋地域における防災事業とスマトラ島沖地震・津波復興支援事業を担当、現在に至る。また、勤務の傍ら富士常葉大学大学院環境防災研究科修士課程で防災教育を専攻し 2008 年 3 月修了（環境防災修士）。地域安全学会所属。

1. 自己紹介

日本赤十字社への入社理由

大学時代にアルバイトで夏はプールのライフガード、冬はスキー場のパトロールをやっていた。そのなかで赤十字の人が救護する方法を教えに来てくれた。それを見てそのような仕事に就きたいと思った。

実際入ったら、災害、人材育成に関わる仕事が長かった。その結果、防災と人材育成というものが私のライフワークに近くなってきている。大学院で防災学（防災教育）の修士号も取得した。

2. 赤十字の概論

・ アンリ＝デュナン

イタリア統一戦争最大の激戦地ソルフェリーノにて、一日に 4 万人の人が亡くなっている状況に悲観した。そして、「我々はみな兄弟だ」という合言葉の下、住民がどちらの兵士も区別せずに救助を行う場面に遭遇した。

- ・ アンリ＝デュナンの本『ソルフェリーノの思い出』

戦争の悲惨さが詳細に書き物として広く流布されるという事は当時なかった。そんな中、詳細に克明に状況を記述した本書は大きな反響を得た。

アンリ＝デュナンは本書の中で以下 2 つの提案を掲げている。

- ① 民間救護組織の変遷

負傷者を差別なく助けるために民間の組織を事前に各国に作ること。

- ② 国際的な約束の取り決め

民間救護組織が戦場で活動できるよう、国際的な取り決めを結ぶこと。

- ・ 赤十字の使命と原則

使命を達成するための原則として、赤十字は人道、公平、中立、独立、奉仕、単一、世界性の 7 つを挙げている。この原則は赤十字の長い活動の中から生まれ鍛えられたものである。

人道：あらゆる状況において人間の苦痛を予防し軽減しすることで人間の尊厳を確保する。

公平：国籍、人種、宗教、社会的地位または政治上の意見によるいかなる差別をもしない。ただ苦痛の度合いに従って個人を救うことに努め、その場合、もっとも急を要する困苦を真っ先に取り扱う。

中立：戦闘行為の際にいずれの側にも加わる事を控える。

独立：赤十字は独立である。常に赤十字の諸原則に従って行動できるようにその自主性を保つ。

奉仕：赤十字は利益を求めない奉仕的救護組織である。

単一：いかなる国にも 1 つの赤十字社しかありえない。

世界性：世界的機構であり、すべての赤十字社は同等の権利を持ち、相互援助の義務を持つ。

- ① 人道、公平：組織を動かし行動を決定する本質的原則

- ② 中立、独立：本質的原則をゆがめずに現実に適用するための付随的原則

- ③ 奉仕、単一、世界性：制度的性格を持つ組織的原則

- ・ 赤十字にとっての人道

人道：「人類に対する積極的好意の感情」（リットレ事典）が赤十字の人道に一番良く当てはまる表現。

赤十字の人道：正義との関係性

・ 赤十字は正義を問わないと言われる。近年はお互いがそれぞれの正義を掲げて対立している。正義という言葉で人道を語ると、中立性を失ってしまう。その意味で赤十字が正義を問わないというのは正しい。

- ・一方で赤十字の活動が多岐にわたることによって人道という言葉の意味が不明瞭になってくる。それによって、赤十字自身も混乱している部分がある。

- ・ 『赤十字の諸原則』(ジャン・S・ピクテ著)における人道の解説

- ・ 人道とは、主観的には 1 つの複雑な動機であって、その動機のなかには、親切心、あわれみの心、優しさ、寛大さ、忍耐、なさけ、といった幾つかの類似の要素が程度を異にして存在する。
- ・ 人道主義となると、人道を 1 つの社会思想にまで築き上げたものとなり、人類全体に拡大される。どんな人間にでも、その心の奥に多少の人道性を見出すことはいつでもできる。
- ・ 人々各々その選んだ道を歩んで行きさえすれば、そこに到達することができる。

- ・ 『解説 赤十字の基本原則 ー人道機関の理念と行動規範ー』(ジャン・S・ピクテ著)

- ・ 「人道的に扱う」とは、その内容を網羅する必要もないし、そうすることは危険。人道的な扱いは状況により異なる。それを決定するのは良識と誠意の問題。少なくとも個人ができる限り通常の状態において受け入れ可能な生活を送れるような最低人の待遇といえる。
- ・ あなたがしてほしいと思う事を他人にしてやりなさい。
- ・ 赤十字の究極の目的は赤十字が必要なくなること。
- ・ 「戦いの中に慈悲を」「人道を通じて平和へ」

- ・ 赤十字と国際人道法

- ・ 「国際人道法」という名称の条約は存在しない
- ・ 「1949年のジュネーブ四条約」、「1977年の二つの追加議定書」、「2005年の第3つ以下議定書」を中心とした様々な条約と慣習法の総称が「国際人道法」
- ・ 赤十字は「国際人道法」の生みの親
- ・ 赤十字の基本原則≠国際人道法(赤十字の基本原則=私的機関としての赤十字の活動推進、国際人道法=公的な性格を持ち、戦時において敵対国に対する国家の行為を規制)

- ・ 今日の赤十字の取り組みと活動

赤十字は 3 つの組織(赤十字国際委員会「ICRC」、各国の赤十字社、国際赤十字・赤新月社連盟「連盟」)によって構成されており、赤十字事業のコアの活動領域は紛争犠牲者の保護・救済、災害救援・平時の防災活動、保健衛生、人道的価値の普及となっている。

赤十字の性格として、私的団体でもあり、公共団体でもある点が挙げられる。国家の補助機関であり、超国家的機関でもある。3 つの機関が赤十字の理想と目的を共有するアクター

として活動する。このような多面性が赤十字の特性であり、強みである。

- ・ 赤十字の課題と対応

- ① 他団体との競争・競合

- 人道を掲げて活動するアクターが多様化してきたことから、競合が生まれている。

- 競争という側面もあるが、協調の側面を重視することが重要である。

- 例) 赤十字及び災害救援を行う NGO の行動規範の策定やスフィア・プロジェクトなど

- ② 緊急救済における国境の壁

- 例) ミャンマー、中国

- 国際災害救援法の策定への取り組みを赤十字が主導として進めており、現在、ガイドラインが完成し、各国政府も参加した赤十字国際会議で全会一致で採択された。ただしガイドラインには法的拘束力がないため、その実際の運用は各国政府の任意。最終的には、支援をする側が支援をする権利を行使できる、支援を受ける側が支援を受ける権利を行使できることが必要。

- ③ 問題の複雑化

- 例) 移民による課題、気候変動、テロ

- 従来の取組や枠組みでは対応できない複雑な問題が増加しているため、他団体との連携を強化する必要がある。

3. 日本赤十字社の概要

- ・ 日本赤十字社は日本赤十字社法に基づいて設立された法人である。類似している組織としては NHK が挙げられる。あくまで私的な組織であるが、公的な役割を担っている。
- ・ 明治 10 年に設立された博愛社を前身とし、日本政府がジュネーブ条約に加入したことに伴い、明治 20 年に日本赤十字社と改称した。
- ・ 東京に本社を置き、全国 47 都道府県にある支部、病・産院、血液センター、社会福祉施設などを拠点に、国内外の災害救援、医療、血液、社会福祉などの事業、救急法の普及、青年赤十字、ボランティア活動など、幅広い分野で活動。
- ・ 活動は、毎年一定の資金を提供する社員（毎年一定の資金を提供するメンバー：個人 1065 万人、法人 15 万）やボランティア（200 万人）によって支えられている。年間予算総額約 1 兆 900 億円。
- ・ 日本赤十字社の国際活動におけるポジショニングを原資の安定性と被災者支援の方法で示すと、原資の安定性は ODA と NGO の中間、被災者支援の方法は ODA よりも NGO に近いと考えられる。

4. 日本赤十字社の国際活動の実際

- ・災害とはコミュニティや社会の機能の深刻な崩壊を意味する。
- ・災害対応の仕組みは、「災害発生→緊急支援→復興支援→開発協力の災害マネジメントサイクル」となっている。
- ・緊急支援はごく短期間であるため、復興支援から開発協力でどのような事を行っておくかが緊急支援に影響する。無計画な開発や資源活用、紛争による社会経済開発の遅れが、復興に大きく影響する。

5. スマトラ島沖地震

スマトラ復興支援は、二国間支援（支援赤十字社→被災国赤十字社）が 52%、多国間支援（支援赤十字社→連盟→被災国赤十字社）が 22%の割合で実施された。

- ・ 日赤の国際活動で過去最高の寄付金額

予算総額：105 億円

期間：2005 年～2010 年

緊急支援（当初 4 か月）：直接被害の為のハードの支援

復興支援（5 年）：状況改善の為のソフトの支援

- ・ スマトラ復興支援の特徴

- ① 大規模な復興支援であった
- ② Livelihood（生計支援）の重要性が初めて認識された
- ③ 二国間支援で実施されたプロジェクトの多さ
- ④ 民族対立、文化的相違

- ・ スマトラ復興支援の課題

- ① 支援を必要とする人が大勢いたため、受益者の選定基準をどのように設けるかが課題となった。
→直接の被災者支援の後に続き支援を必要とする人々もあわせて支援していくことに。
- ② 支援先が被災地に限られる（選択の余地がない）
→状況を受け入れ、現実に合わせて基準や方針、計画を改定していく。
- ③ 津波以降も発生する新たな災害・紛争への対応が求められる
→当初の目的に即した可能な限りの支援をしていく。

- ・ スマトラ復興支援から学んだこと

- ① 復興支援は瞬発力と緻密さの両方が要求され、スピードが優先されがちだが、手抜

きをせず正しい手順を踏むこと。

- ② 復興の環境変化が激しいことを念頭に置いたモニタリング、調整の重要性、事業計画の立案。
- ③ 復興支援期の時系列の変化に伴い、必要とされる資質や能力も変化するため、適正な人材配置が必要。
- ④ 事業の性質が救援的（時間をかけずにドナー主導で行う事業）か、開発的（時間をかけて受益者の声に耳を傾けて行う事業）かを明確化する。
- ⑤ 援助は結局人と人で成り立っているものであるため、相互の信頼関係の構築が重要になる。その際、日頃から信頼を作り上げていくこと、またコミュニケーションが不可欠となる。

質疑応答

1. 赤十字が紛争時に攻撃の対象となっている事例があるが、それに対してどのように考えておられるか。

説明し、理解してもらおうという事が赤十字のスタンスであり、当事者に対して働きかけをしていく。ICRC（赤十字国際委員会）は現在、紛争が起きている約 80 か国で活動している。テロというような捉えようのない人々の問題の解決が難しい。また、世の中が変化する中で赤十字がこういったスタンスで活動するのか（中立性の確保）は難しい。

紛争国で活動しているという現実で、スタッフの安全を確保することが第一である。情報の出し方は慎重でなければならない。支援を必要としている人にとって何が重要であるのかを把握する必要がある。

2. 中立という事を赤十字の原則で掲げているが、テロに関してはどのように考えるか。

テロの定義は難しい。欧米のテロとの戦いやジハード、どちらが正義であるのかといった議論に関与することは赤十字はしない。欧米の世論は中東の世論に比べて伝わりやすいため、中東の声も公平に聴いていかなければならない。世の中の状況に合わせて中立の座標軸を変化させていく必要がある。

セミナーの様子



参加者の感想

- 赤十字の組織の大きさと、大きいがゆえの難しさが伝わった気がしました。
- 緊急の援助活動と長期の開発活動とは性質が異なると思うので、緊急時の対応について良いノウハウを作っておき、長期活動は資金とニーズ・市場調査に対応して欲しいと思いました。

集まる資金の額と実際に使われる（使うべき？）金額の規模は必ずしも同じにならないと思います。どのように用途を定めるのが良いのか、援助する側がいつでも「与える」感覚で決めるのが良いのか、あるいは一部は被災者側に権限を委ねるようなやり方もありではないかと思います。

事業範囲が広がり、開発する人も多くなってくると、いろいろな問題がでてきてしまうと思いますが、大きな規模でなければできないことをしっかりとやっていただけたらと思います。
- 現場と本社の隔たりは特に「戦争」のような究極的な状況では致命的なものになるだけに、組織の管理の難しさを感じました。
- 赤十字について今までほとんど知識がなかったのですが、以前あるシンポジウムで国際部の五十嵐さんのお話をきいて関心を抱きました。本日のセミナーで赤十字の起源や概論、現状を聞いて大変勉強になりました。ありがとうございました。

文責：
三富規容子
水野裕