

日本の人道援助活動の現状と課題

角谷 亮



角谷 亮氏

本日はよろしくお願ひ致します。ただ今、私の経歴をご紹介頂きました。肩書きが前・難民を助ける会プログラム・コーディネーターとなっておりますが、去年から大学院に通い始めまして、現在はAAR Japan (難民を助ける会) の休職制度を利用してフルタイムの学生をしています。修士論文を書き上げて、それからまたAARに戻る予定です。これまでにタジキスタンや南スーダンの現地駐在をした際にも、このようなシンポジウムやワークショップを担当させて頂いたことは何度かあるのですが、それらはAARが主催して、そこに来て頂く方にお話をするというかたちでした。全くの「アウェー」の場所でAARの紹介をしたり、その活動のお話をしたりする機会というのは殆どありませんでした。そこで、本日はかなり一般的な「人道支援とは何か」という部分も含めてお話をさせて頂きます。もし、もっと現場に密着した具体的なことを聞きたいと思われた場合には、是非、質疑応答の時間でご質問頂ければと思います。

本日のお話のテーマは三つあります。一つは人道支援の基礎情報(定義、歴史、ニー

ズ、原因、場所、アクター)、二つめは人道援助活動の現状(AARの南スーダン難民支援を例に)、そして三つめが人道援助活動の課題です。この順序でお話をさせていただきます。

本題に入る前に、ちょっと皆さんに三つ質問をさせていただきたいのですが――。第1問「赤十字国際委員会はいつ誕生したか?」。正解は1863年です。ここではその歴史について触れる余裕はないのですが、イタリア統一戦争に際して、スイス人実業家アンリ・デュナンが設立したのが赤十字国際委員会の起源です。人道支援のいわば「はしり」になったのが、この19世紀半ばからでした。次に第2問「SDGsは何の略か?」日本でも漸く最近「聞いたことがあるな」という人が増えてきました。日本語でいえば「持続可能な開発目標」ということになります。正解はSustainable Development Goalsです。国連開発計画(UNDP)のホームページによれば、「世界の貧困に終止符を打ち、地球を保護し、すべての人が平和と豊かさを享受できるようにすることを目指す目標」をいいます。国連の加盟国は皆な、この目標に向かって努力しようということ掲げられたものです。これについては、後で少しだけ触れようかと思えます。第3問「AAR Japanは何の略か?」AAR Japanという団体のことを聞いたことがあるという方は……いらっしやいませんか。ちょっと広報が足りないのではないかと思いますね(笑)。Association for Aid and Relief, Japanの略です。AARの活動については、後に触れることに致します。

1. 人道支援の基礎情報

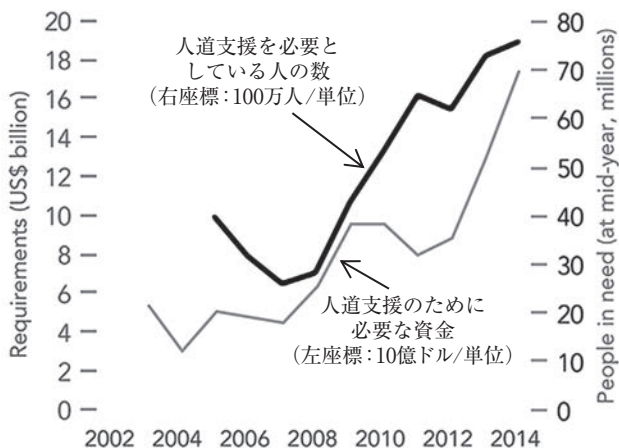
まず人道支援とは何かということからお話します。人道支援という言葉はお聞きになった方が多いと思うのですが、国際的に確定した定義は今のところ無いと思っております。外務省のホームページには「緊急事態またはその直後における、人命救助、苦痛の軽減、人間の尊厳の維持及び保護のための支援……緊急事態への対応だけでなく、災害予防・救援、復旧・復興支援等も含まれる」とあり、研究者の上野友也氏は「人道支援は、自然災害や武力紛争の被災者の生命と安全を確保するために、被災者に対して物資やサービスを提供する行為である」としておられます(上野「国際人道支援の歴史的展開と国際公益に関する一考察」『公益学研究』6巻1号, 2006年)。人道支援が非常に幅広い内容を含むことがお分かり頂けるでしょう。自然災害も人災も含みますし、それが発生した後の復興も、それが起らないようにする予防も含みます。人間がそれぞれに営みを持って生きていく中で、ほぼその全ての局面を網羅するのが人道支援の定義となっております。

人道支援の歴史を振り返ってみますと、非常に皮肉なことではあるのですが、戦争の被害拡大に伴って人道支援のニーズも高まっていき、そのニーズに対応するために、活動が組織化されていったことが分かります。その始まりは1860年代における赤十字の設立だった訳ですが、第一次世界大戦ではフリチョフ・ナンセンが活躍し、第二次世界大戦では、悲惨な経験から国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) や国連児童基金 (UNICEF) が設立されました。1960年代以降はアフリカの内戦が大きいですね。例えばナイジェリア内戦を契機に設立されたのが国境なき医師団 (MSF) です。セーブ・ザ・チルドレン、オクスファムなどは日本でもなじみのある名前かも知れません。このように人道支援が活発化し、組織化されてきた歴史を辿ることが出来ます。

では日本の場合はどうでしょうか。日本も、少し遅れてではありますが、1960年代に日本キリスト教海外医療協力会、精神文化国際機構など宗教団体によるアジア諸国への支援が本格化しました。これが第一世代で、以後、70年代は第二世代、80年代は第三世代となっていきます。具体的には、第二世代は1970年代のインドシナ難民の発生を契機としたAAR Japanの設立など、第三世代は、80年代アフリカの旱魃を契機としたサヘルの森や海外NGOの日本支部、またNGO同士のネットワーク業務を行う国際協力NGOセンター (JANIC) などの成立、第四世代は90年代、湾岸戦争、ユーゴ紛争、ルワンダ大虐殺を契機として「日本緊急支援NGOグループ (JEN)」、「ピースウィンズジャパン (PWJ)」などの設立です。そして第五世代が、2000年代以降、多様なステークホルダーとの連携強化を図る団体が設立されます。日本国内で国際的な援助活動を行っているNGOは全部で450団体くらいあると思いますが (JANIC, NGOデータブック2016)、その中でも公的資金、つまり国連のお金や日本政府のお金を使って活動しているのは50団体ほどです。そうしたNGO団体が増えてくる一番目の大きな波となったのは、1970年代におけるインドシナ難民——ベトナム、カンボジアなどで政変があった時に、ボートピープルといわれる人たちが日本にも漂着しました——でした。AARもそうです。そして第二の波といわれるのが、1990年代のユーゴ紛争でした。この時にも日本発祥の大きなNGOが多く設立されました。——以上が人道支援の歴史ということになります。

人道支援のニーズが増加しているということは、ニュースなどでもお聞きになることがあるかと思います。何かしらの人道支援を必要とする人の数は1億2500万人に上り、世界人口の70分の1にもなります。そして、主としてこの人数が増えたことを原因として、人道支援のために必要な資金も増加しております。日本円でいうと、1年

Figure A: Trends in funding requirements and people in need



人道支援を必要としている人の数と必要な資金
(UNOCHA, *World Humanitarian Data and Trends*, 2015)

間で約 2 兆円の人道支援が必要といわれております。

人道危機の原因は何かといいますと、人道支援を必要とする人の97%は、紛争と自然災害との複合的な危機 (complex emergencies) が原因であるといわれます (UNOCHA, *World Humanitarian Data and Trends*, 2016)。内戦状態に陥っているところ、例えば南スーダンなどでも、もちろん銃撃を受けたり爆撃を受けたりして亡くなる人も少ないとは

いいませんが、それよりも多いのは、紛争のために自分の畑に行けず、食糧の種を撒くことも出来ずに食糧危機になる、また紛争で治安が不安定なために病気になっても病院に行けないとか、そういった要因で命を落とす人たちです。「複合的」といわれるのは、紛争「だけ」ではないところで、多くの人が亡くなっているからなのです。また、紛争以外に疾病、人口増加、人口移動、経済危機、食糧危機、貧困、都市問題、気候変動なども人道危機の原因として指摘されます。

人道危機が発生している場所をみてみましょう。国連人道問題調整事務所 (UNOCHA) の報告によれば (UNOCHA, 2016)、人道危機として 23 のケースがあります。「機関間アピール」——「この国で斯く斯くしかじかの事態になっているので支援が必要です」という、国連が発出するアピール——が出されたのが 23 件だということです。もちろん日本でも自然災害等が起りますが、日本国内で対応出来ているので、国連が入ってきて支援のアピールをするということはありません。従って、そういうものは除外されています。アピールの出された地域の内訳はというと、一目瞭然ですね。半数以上 (13 件) がアフリカ、次いで中東 (5 件)、アジア (4 件)、ヨーロッパ (1 件) となっています。ヨーロッパの 1 件というのは、ウクライナ危機のことです。

次に、世界の難民の数を見ますと、難民、国内避難民、庇護希望者を合わせて 6500 万人、このうち難民は 2250 万人といわれます (UNHCR, *Global Trends*, 2016)。逆にいうと、

4000万人くらいの人を国外に逃げられないのか、それとも逃げないのか——それは個人でいろいろな事情があるのですが——、いずれにしても国内避難民となっています。また、難民の数は2010～2011年で上昇していますが、これはシリア危機によりシリア難民が発生したことが影響しています。難民の発生国をみてみますと、とび抜けて多いのがシリアで550万人。シリア危機が発生する前まではずっとアフガニスタンの難民が多かったのです。その数は250万人。そして2013年以降は南スーダンで難民が増加し140万人に達しています（UNHCR, 2016）。更に、このUNHCRの統計では、難民発生数第7位にミャンマーが入っています。AARはミャンマー事業もしておりますが、「ミャンマーもか……」というのが正直なところです。アジア地域でも——アフガニスタンもアジアに分類されることもあります——世界的な規模での人道支援が必要とされる国が存在しているということは衝撃的な事実だと思います。

人道支援はこのように世界規模で幅広く展開されるようになってきているのですが、それにつれて、そうした人道支援活動に従事するアクターの数も増えてきております。ここでは、どのような方々が活動しているのか、そのアクターを見ていくことにします。まず、極めて当たり前ですが、当該国の政府です。例えば、日本で何か自然災害が発生した場合には、それぞれの自治体の地方行政なり、或いは中央行政なりが対応する、というのが当然のことです。しかし、南スーダンなどではそうではない。南スーダンの危機でも、まずそれに対応しなければならないのは大統領、副大統領らその政府である筈なのですが、それが出来ていない。むしろ彼ら自身が危機を作っているという側面もあります。とはいえ、人道支援のアクターとしてまず第一に挙げられるのは当該国の政府です。

次に、当該国政府だけで解決が難しい場合には他国政府が援助をします。日本でいえば外務省とか、危機が発生した国にある日本大使館などが窓口になっているケースが多いです。その次に国際機関。国連とか、国連傘下の組織である世界保健機関（WHO）、また国連ではない国際機関もあります。そういったところが支援に当たっています。それから軍事組織。各国部隊や多国籍軍、PKO部隊（国連の軍事部門）などがこれに含まれます。それから非政府組織が挙げられます。赤十字とか我々 AARなどの NGO 団体が活動しています。次に、大学、研究機関も人道支援のアクターです。例えば貧困問題を解決するためには、経済学の知見がないと有効な施策が取れません。そういう時には経済学者が関わる場合があります。或いは、国造りを行う場合に、憲法を策定するのに法律の専門家が関わることもあります。また、民間セクターや財団。

日本でも、企業の社会的責任（CSR）の考え方に基づいて、企業がNGOと連携して人道支援を行っています。AARに関する活動でも、AARが支援する組織や団体が作った製品を日本の企業を通じて販売させてもらい、併せてAARの活動の紹介をする、そういった活動をしております。それからイオンさんの例ですけれども、特定の製品の売上げの何パーセントを「AARのどこそこの事業に使って下さい」という取り組みもあります。また、ユニクロさんの例では、古着を集めて、それを海外の難民キャンプに届けるという活動をやっていて、それで我々も難民キャンプ事業で古着を貰ったことがあります。更に、例えばビル・ゲイツの場合。彼は財団を持っています。「ビル＆メリンダ・ゲイツ財団（Bill and Melinda Gates Foundation）」、メリンダというのはビル・ゲイツの奥さんです。この財団は、去年だけで活動実績は4500億円。日本は世界でも有数のODA拠出国ですけれども、それでも金額は1兆円そこそこです。その半分くらいをこの一つの財団だけでカヴァーしているという、そういうとんでもない（笑）財団もあります。最後に、個人も人道支援のアクターです。街頭募金をするとか、チャリティーコンサートを開催してその収益をどこかのNGO団体に寄付するということがあります。また、ネットインフラが整ったことで、色々な人が人道支援に関与出来るようになってきていると思います。クラウドファンディングが良い例で、「学校を建てたい、こんな事業をやりたいので、活動資金を寄付して下さい」と呼びかけて寄附を募る。そういうかたちで人道支援に関わっている個人の方もおられます。

2. 人道支援活動の現状——AAR Japanを例に

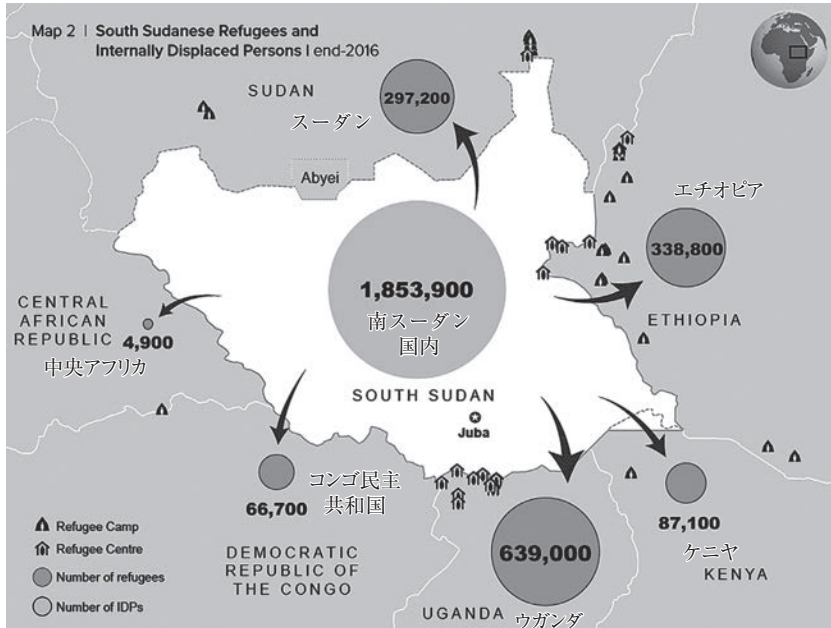
ここからはAAR Japanの活動についてご紹介致します。その歴史を簡単に述べますと——、日本生まれの国際NGOとして、1979年、「インドシナ難民を助ける会」として相馬雪香（1912-2008、尾崎行雄三女）によって設立されました。当初は、「インドシナ難民を助けるのだから、この名称でいいでしょう」ということで、特に名称を考える暇もなしに設立されたのですが、84年には、インドシナ難民に限らず広く困っている人に支援を行うことから、「難民を助ける会」に名称変更して、現在に至っています。その間、1997年には、地雷禁止国際キャンペーン（ICBL）のメンバーとしてノーベル平和賞を共同受賞しています。

現在（2017年）の時点でAARは、世界15か国で緊急・復興・開発支援の活動を行っています。その15か国とは、日本・カンボジア・ラオス・ミャンマー・インド・パキ

スタン・タジキスタン・アフガニスタン・シリア・トルコ・ギリシャ・スーダン・ウガンダ・ケニア・ザンビアです。具体的な支援内容は、緊急支援、障がい者支援、地雷・不発弾対策、感染症対策、啓発という五つの柱に整理出来ます。このそれぞれについて詳しく説明している余裕がありませんので、ごく簡単に申しますと、「緊急支援」では、武力紛争や自然災害が起った際に、難民や帰還民、被災者への緊急支援を行います。「障がい者支援」では、地雷被害者などの障害者のための車いす製造・配布などのサポートや、職業訓練、理学療法、災害時支援、地域に根ざしたりハビリテーション(CBR)を実施しています。また、最近カンボジアとかタジキスタンとかで実施している取り組みなのですが、障害を持っている子どもたちを一般の学校に通わせるようにしようということ——これをinclusive educationといいます——、教員の研修などをやったりもしています。「地雷・不発弾対策」では、地雷やクラスター爆弾などの不発弾の被害にあわないための教育や、被害者支援などの対策を行っています。「感染症対策」では、HIV(エイズ)対策やマラリア予防などの感染症対策を行っています。更に「啓発」では、日本国内においてはイベントや報告会の開催、訪問学習の受け入れ、講演——本日のシンポジウムもその一つになりますが——など、積極的な啓発活動に取り組んでいます。

先ほどSDGsの話をし少し致しましたが、企業の方に「AARはこういう活動をしています」と説明する時に、AARの活動が企業の方針などと接点を見出しにくいということがあります。ただし、SDGsの考え方は何も途上国の貧困だけを見ているのではありません。先進国も含めて全世界で、人道支援をしている団体のみならず民間も「共同してSDGsの目標達成に頑張っていきましょう」ということです。そこで、民間の方との接点を見つけやすいように、SDGsの17の目標のうち、AARがどのような分野に重点を置いてやっているかを示した図などを使って説明しています。SDGsの目標の中で、「飢餓をゼロに」「すべての人に健康と福祉を」「質の高い教育をみんなに」「働きがいも経済成長も」「人や国の不平等をなくそう」「パートナーシップで目標を達成しよう」——これらの項目がAARの重点項目となります。

一般的なお話から始めて、段々と「現場」に近づいてきましたが、ここからは南スーダンにおける難民支援の現状についてお話します。南スーダンの歴史について話し始めると、そこでまた時間が掛かってしまいますので、ごく簡単に触れるに留めますが、1955～72年にかけて第一次スーダン内戦が起り、その内戦勃発直後の56年にスーダンが独立します。また、1983～2005年には第二次スーダン内戦が発生し、その内戦後



南スーダンの国内避難民の数, そして南スーダン難民受け入れ国・難民キャンプ/定住地・難民数 (UNHCR, 2016)

の2011年に南スーダンが独立します。しかし、独立後3年も経たないうちに首都ジュバで銃撃戦が発生し、その影響が地方にまで飛び火し、内戦状態に逆戻りしてしまいました。2015年に和平協定が締結されますが、その後も南スーダン南部では衝突が続き、昨年(2016年)7月にはジュバで大規模な衝突が起っています。今回お話するのは、2013年12月以降の紛争後に発生した南スーダン難民に対する支援となります。

南スーダンの地図を見て頂きますと、南にケニアと国境を接しておりますが、そのケニア側にカクマ難民キャンプがあります(なお、AARはウガンダでも事業を行っております)。南スーダンは人口1000万人くらいなのですが、実にその3割が避難生活を余儀なくされています。国内避難民が185万人、難民——隣国ケニア、ウガンダ、エチオピアなどに避難した人を合わせて——が140万人。なお、難民の多くは隣国に避難する訳ですが、そこもまた途上国なんですね。南スーダンの場合も同じです。難民の99%が隣国に逃げている状況です。

難民の方の実態を知るために、南スーダン難民のお一人であるダビサさん(28歳, 女性)の証言を読んで頂きましょう。

「私は子どもたちとともにジョングレイ州から逃げてきました。夫は、SPLA軍(政府軍)の兵士で、現在も南スーダンに残り戦闘に参加しています。親戚や友人が殺されるのを見て、妊娠中だった私は夫と3人の子ども、母親、妹家族とともに、まず首都ジュバに向かいました。

ジュバに到着したとき、臨月だった私は動けなくなり、夫が病院に連れて行ってくれ、そこで出産しました。ジュバでも戦闘があったため、出産して4日しか経っていない中、安全な場所を求めてさらに移動することにしました。ジュバで戦闘に参加することにした夫を残し、生まれたばかりの子どもを連れてみんなでウガンダをめざし、ウガンダ国境の町ニムレに向かいました。しかしニムレは避難民であふれていたため、また別の地、ケニアを目指すことになりました。

数日前にやっとカクマ難民キャンプに到着し、今は仮設テントでくらしています。ほとんど何も持たずに避難したため、逃げる最中に出会った人たちが分けてくれたわずかな服や食器などしか持っていません。」

この方は難民のお一人なのですが、避難の経路にせよ家族の構成にせよ、典型的な南スーダン難民ということが出来ます。難民の比率を見ると女性が21%、男性が13%、18歳未満の子どもが66%。合わせて87%が女性か子どもです (UNHCR, 2016)。

よくいわれることですが、男性が少なく、女性と子どもが多いのです。ダビサさんの家族もまさにそうです。男性がなぜ難民キャンプに少ないのかといえば、ダビサさんの旦那さんのように軍に参加しているなど、何らかのかたちで戦闘に関わっていることが多い。また、畑や家畜を生業にしている人が多い、その場合、家畜を難民キャンプに連れてくることも出来ないし、自分の畑を半年や1年ほったらかしにすることも出来ないで、男性は自分の村などに残って、女性と子どもたちだけでも少しでも安全なところに行く、ということがあるのです。また、難民キャンプまでの経路ですが、ダビサさんは、まずジュバに行き、それからウガンダ方面に行こうとしたが、そこが



ダビサさんご家族 (©AAR Japan)

避難民で一杯だったのでケニアに来る、という経過を辿っています。これもよくあります。自分の住んでいる村が危険だと分かった際、人は、自分の知り合いが全くいない土地に行こうとはしないものです。まずは、多少なりとも安全で、かつ親戚がいるとか、自分が以前行ったことがあるような土地を目指します。ただ、目指すのですが、そこも治安が悪くなるとか、NGOなどの支援が届かないとか——避難民の多くは着の身着のまま避難していることが多く、外部からの支援なしには生活が非常に厳しい——、様々な理由でその地も離れて転々とする——、そういった人たちが多いのです。AARはシリア難民の支援もしておりますが、そちらの駐在員に話を聞くと、シリアの国内避難民の場合にも平均で3回～5回くらいは場所を転々としている、とのことでした。

カクマ難民キャンプは1992年、スーダン内戦時、スーダン南部の住民（現在の南スーダン人）を保護する目的で設立されました。スーダン内戦が終わって、難民キャンプも閉じられるという話もあったのですが、現在は、南スーダンだけではなく、20か国から18万人以上の難民が暮らしており、現在まで存続しています。そこに暮らす難民のうち、55%は南スーダン人です。他にソマリア、コンゴ、エチオピア、ブルンジの出身者などがいます。

難民になるに当たって、どういう手続きが踏まれるのか、ご紹介しましょう。UNHCRの建物に、WELCOME TO KAKUMA という、手続きを記した一枚紙が貼ってあります。それに従ってみていきますと、まず南スーダンを出るための出国手続きがあります。ただ、彼らの多くはパスポートを持っていないので、その代わりに南スーダンの入国

管理で専用の用紙が作成され、出国のハンコを貰います。そこから暫く進むと、今度はケニアの入国手続きがあります。そこでもその専用の用紙に入国のハンコを貰う。それから、UNHCR——それ以外の団体が支援する場合もありますが——の輸送支援を受けて、バスとかトラックとかに乗せて貰い、国境からカクマ難民キャンプまではおよそ



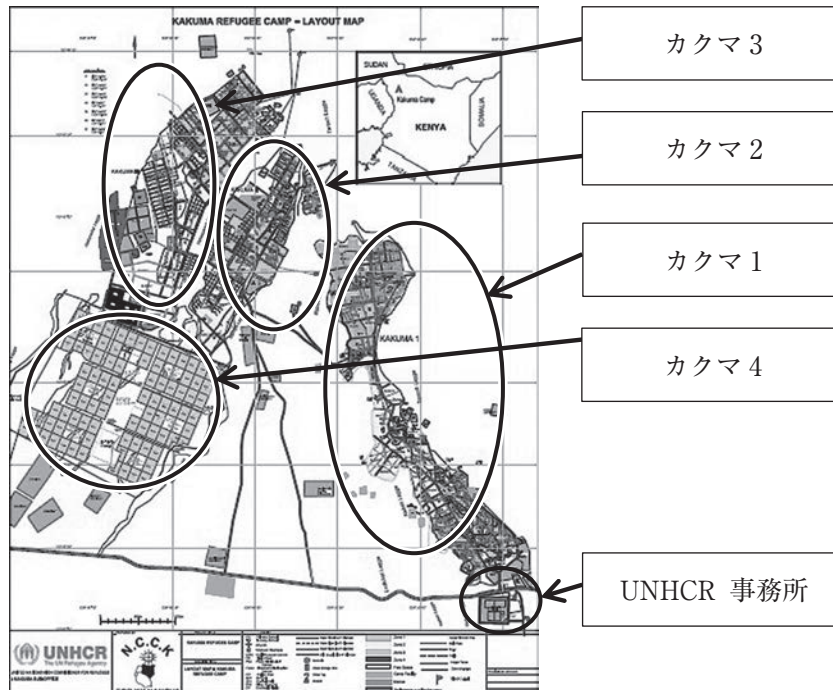
カクマ難民キャンプ (©AAR Japan)

100キロを移動します。キャンプに到着すると、そこでUNHCRによる難民登録が行われます。それが済むと、レセプションセンターで日用品とか莫塵とかを貰って、「定住地」という自分たちに割り当てられたテントに移動する——以上が一連の流れとなっております。UNHCRは難民一人ひとりに「難民証明書 (UNHCR PROOF OF REGISTRATION)」を発行しています。A4で1枚の紙に過ぎませんが、これが難民であることを認定するIDカードです。

少し話が逸れますが、この「難民証明書」に載っている難民の姉弟ですが、彼らが難民であるということを示す情報があります。この「難民証明書」における当人の生年月日の欄です。姉の生まれは1997年1月1日、弟の方はというと2007年1月1日。2人とも生年月日が1月1日。これは偶然かという、そうではありません。南スーダンでは——難民にならない人でもそうなのですが——殆どの人が病院で生まれる訳ではありません。仮に病院で生まれたとしても、出生証明書のようなものを出してくれない。月日どころか、何年に生まれたかすらよく分かっていないというケースが、私と同世代でも多いのです。難民キャンプに来て、「名前は？ 生年月日は？」と聞き取りをされる際に、生年月日が分かっていない人たちは全員1月1日生まれにされます。AARの南スーダン事務所には南スーダン人スタッフが30名近くいましたが、その3割ほどが1月1日生まれでした。また、生年月日をハッキリと覚えていないけれど「大体、このくらいかな……」と分かっている場合には、その日付を生年月日にして、その後ずっと使い続けるというケースもあります。

カクマ難民キャンプは1992年からありますので、或る程度「しっかりしている」といいますか、区画整理などはキチンとなされています。例えば、ここにUNHCRの事務所がありまして、92年直後に来た人たちはKAKUMA 1といわれる区域に住んでいました。しかし、その後、収容する難民の数が増えて、KAKUMA 2が出来、KAKUMA 3が出来、そして2013年以降の南スーダン難民の人たちはKAKUMA 4に住んでいます。難民キャンプが年を追うごとにどんどん大きくなっている状況がお分かり頂けると思います。

「定住地」には、UNHCRが提供するテントが並んでいて、そのテントに1家族——大体、7人~10人くらい——が割り当てられて住んでいます。到着した人は、殆ど手持ちの荷物がなくて、レセプションセンターで貰った莫塵と桶、数日分の食糧だけで、まずは生活を始めます。その後、定期的な食糧の配布などがありますので、その後はそれで何とか凌いでいく、という状況です。テントの中は何もありません。



カクマ難民キャンプ全体図

ん。雨風だけ凌げる程度です。カクマは大変乾燥しているため（ただし、雨季には1日数時間の強い降雨がある）、土の煉瓦は作り易い。難民たちもビニールシートのテントだけではなかなか厳しいことを知っておりますので、煉瓦を積んで、もう少し凌ぎやすい家というか、シェルターというか、そういうものに自分たちで作り直していく例が多くあります。

先ほど難民キャンプでは60%以上が18歳以下の子どもと申しましたが、どこもかしこも子ども、子ども、子ども……という感じです。一応、2013年の紛争直後には、国連が学校と称するものを作っているのですが、本当に急ごしらえで建てたものです（日本では運動会などで使うテントのようなもの）。ですが、まずは子どもたちに、どこかに来て貰う——、そこから始めています。また、紛争直後、キャンプにいる子どもたちの顔を見ると、まるで白粉か何かを塗っているかのように見える子ども達があります。これは何かを塗っているのではないのです。カクマは夕方になると、毎日のように砂吹雪が起りまして、砂が舞い上がるのですが、難民キャンプ内では水が足りず、顔を洗うことも出来ない。そのうえ、暑いので汗が噴き出す。それで「わざと白く塗っているのかな」と思うような姿になっているのです。カクマは、2013年以前にも10

数万人を受け入れている難民キャンプでしたので、難民キャンプ内に水はあるのですが、いきなり数万人が居住するということになると水（食糧もそうですが）を、その新しい場所で確保するのは難しい状況でした。

なお、我々人道支援団体が行うべき活動を整理すると、次のようになります。UNOCHAが定めているものです。

- 水と衛生
- 緊急シェルター
- 保護
- 栄養
- 輸送
- 保健
- 食糧安全保障
- 緊急通信
- 教育
- 早期復旧
- キャンプ調整及び運営

これは、難民支援に限らず、国内避難民への支援など、広く人道支援の内容を分類したものです。それぞれの項目は、見て頂ければ想像がつくかと思いますが、「水と衛生」は安全な水の確保、トイレの設置などです。「緊急シェルター」というのは雨風を凌ぐテントなどの設置をいいます。「保護」、これは子どもの保護などですが、例えば初等教育に達していない子どもたちを対象にした、子どもの遊び場の設置など、そういった基準や規定を定めています。「栄養」はいうまでもないでしょう。「輸送」は難民の移動支援など。「保健」は医療、「食糧安全保障」というのは食糧分野。「緊急通信」、これは例えば電話です。カクマ難民キャンプの場合、ケニア国内で稼働する携帯電話の通信網があるのですが、これは、このキャンプが長い歴史を持っているからです。一から難民キャンプを設置する場合、その地域一体で通信の電波が存在しないような状況もあります。アフリカの場合には電話線がそもそも引かれていないことも稀ではありません。通信手段の確保は、支援される側の人たちにとってのみならず、我々支援する側にとっても大きな課題です。支援に入ったとしても、電話が使えない、インターネットが使えないとなると、そもそも支援ができない、ということになりかねません。「教育」について、これは説明の必要はないでしょう。「早期復旧」、これは難民

キャンプとは直接関わりませんが、インフラをまず整えておいて、避難民が帰還した時に国造りに役立ててもらおう、そういった活動です。「キャンプ調整及び運営」、これは難民キャンプですと、UNHCRが行いますが、難民キャンプ自体の運営管理ということになります。

AARが実際にカクマ難民キャンプで行っている事業についても、給水システムを構築する工事をしたり、小児科病棟や学校を建てたりしてきました。また、学校建設といっても、活動開始直後は、どのような形であれば、学校スペースを作るということで、テント素材（といっても非常に丈夫な素材なのですが）で緊急用の小学校を作りました。その後の事業では、トタン板を使ってシッカリした建物を建て、そこで勤務する学校教員の研修を行ったりもしています。こういう活動を継続してやっています。



AARが建設した中等教育校、そしてそこで学ぶ学生たち (©AAR Japan)

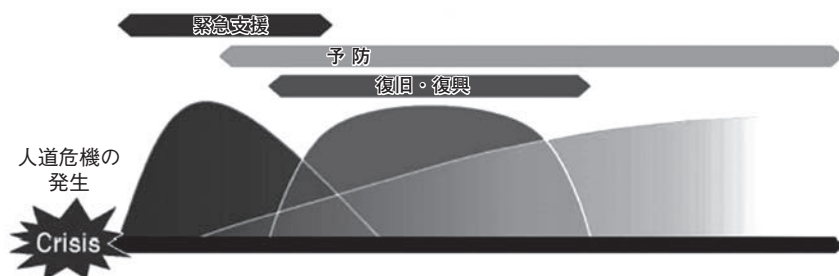
それから、AARとは違うケニアのキリスト教系団体の事業の一つに、職業訓練校があります。そこでは、コンピューター技術の習得の他に、机とか家具などを作る講習もあります。難民キャンプから自分の国に戻った時に、その技術があれば職を得易くなるということがあるからです。また、我々が学校や病院を建てた後、その建物の中には、椅子とか机が必要になりますので、その際にはこの職業訓練校に注文して、彼らが作ってくれたものを学校や病院が使ったりもしています。

それから、ユニクロからは20万着という膨大な量の古着を貰って、それを難民の人たちに配布したこともあります。

3. 日本の人道援助活動の課題

それでは最後に、人道援助活動を行うに当たっての課題についてお話します。二つの点を挙げます。一つは、「緊急、復興、予防・開発の継続的・連続的な支援の必要性」です。人道援助関係者の間ではよく「切れ目のない支援」という言い方がされます。もう一つは、「援助・支援への関心の低さ」です。標題には「日本の」というのが付いてはいますが、日本に限らず広く人道支援一般で課題になっているところです。

まず第一点目から。国際協力機構（JICA）の研究所が出している、緊急支援（Relief）、予防（Prevention）、復旧・復興（Recovery）の関係を表わした図があります。



出典：JICA Research Institute, *The continuum of humanitarian crisis management: Multiple approaches and the challenge of convergence*, 2014

この図が表しているのは、次のような内容です。何らかの人道危機が発生したとします。そうすると、我々がまずやるのが緊急支援です。食糧を配る等のことです。そして、少し時間が経つと、予防の側面が加わって来ます。更にもう少し経つと、復旧・復興の比重が増していく。このように段階が分かれていきます。予防とか復興とかも、早い段階で、場合によっては緊急支援と重なるタイミングで始めなければなりません。また、予防と復旧・復興はとても長い時間を要します。緊急支援は、危機発生直後の早い段階で、一挙に行わなければならない反面、時間の経過につれてその必要性は急激に減少するのに対して、予防と復旧・復興には、とにかく長い時間がかかります。緊急支援ももちろん大変大事ですが、それと並んで大事なのが、この長い期間に亘る支援ということになります。日本の自然災害の場合などでもそうですが、緊急支援という点については、一般の関心もかなり高くて「何かしなくてはいけない」と思う人

が多い。しかし、復旧・復興となってくると、メディアの報道も含めてどんどん関心が薄れていってしまいます。

この観点について、一人の女性のお話をご紹介します。AAR南スーダン事務所にクリスティーンという女性がいました。南スーダンで生まれ育った南スーダン人です。彼女は8歳までは南スーダンに住んでいたのですが、住んでいた場所で空爆がひどくなり、8歳の時にカクマに避難しました。それから15歳までカクマ難民キャンプで生活をした。そこで何とか小学校まではいけた。その後、南スーダンも治安が落ち着いてきたので彼女が南スーダンに戻ったそのタイミングでAARも南スーダンで活動を始めようとしていました。AARの活動地の現地語（トポサ語）、南スーダンの公用語であるジュバ・アラビア語、英語、そしてケニアをはじめ東アフリカ諸国で広く使用されるスワヒリ語が出来るスタッフとして彼女が採用されました。彼女はAARで10年くらい働いている間に、ケニアで通信教育なども受けて、地域開発（community development）について専門学校（ディプロマ）を修了しました。今は、コミュニティの役に立ちたいということで、自分でNGOを起ち上げて頑張っています。彼女が難民キャンプに行ったのは2005年までのスーダン内戦の時でした。その内戦は20数年間に亘り、「もうこの内戦は終わらないのではないか」とすら思われていました。国際社会からはいわば「忘れられた戦争」になっていました。しかし、この長い戦争の中を、クリスティーンは難民キャンプで辛うじて生き延びて、まがりなりにも初等教育を受けることが出来た。そのことが、その後の彼女の人生を決定づけました。

長い期間、人道支援を提供するのは大変です。人道支援を受けとらないといけない



母国の平和に向けて活動するクリスティーン（©AAR Japan）

状況になる人たちはもっと大変です。しかし、どんなに大変でも、それをやらなければ、彼女のように、生き延びて次の世代へ繋いでいく人が育たないのです。戦争はどんなに長くて終わりが見えないといわれていても、いつかは終わります。南スーダンもそうですし、シリア内戦もそうです。どうかたちであれ、終わらない戦争はありません

ん。それが終わった時に、実際に国造りを支え、盛り上げていかなければならないのは、外国人ではなくて彼女のような国内の人々です。そのような人々への息の長い支援が必要だということを痛感しているところです。

次に第二点目について。この講座の最初の方で触れたこととも重なるのですが、人道支援への関心はなかなか高まらない。——いや、実際には、まったく高まっていないことはないと思います。20年前、30年前に比べれば、インターネットなどのインフラが構築されていることも関係しているのですが、先ほどアクターのところで紹介したクラウドファンディングなど、ほんの10年前には活用できなかったツールがあります。また、我々 AARでもチャリティーコンサートとかチャリティーマラソンとかいったイベントをしております、それらに参加してくれる人も多くいます。従って、以前より関心が非常に低いとか低くなってきているとかいうことはないと思います。ただ他方で、次のような指標があります。これは、日本ファンドレイジング協会の2015年度「寄附白書」に掲載された「日米英3カ国の個人寄附総額比較(2014年度)」です。個人の寄附総額としてみた場合、日本が約7409億円(名目GDP比0.2%)なのに対して、イギリスは約1兆8100億円(名目GDP比0.6%)、アメリカは約27兆3504億円(名目GDP比1.5%)です。文字通り、桁が違うのです。アメリカの場合ですと、国内での貧困問題や経済格差も非常に大きいという事情もあります(この寄附総額は国内向けの支出をも全て含む統計です)。そのため、単純に比較は出来ないのですけれども、それにしても、これらの国々に比べると人道支援に対する関心がまだ日本の場合は低いのかなと感じます。また、内閣府が行った平成26年度の「社会貢献・寄附等への意識」という調査がありますが、これによると、個人寄附額(世帯ベース)は例年ほぼ年間約3000円程度で推移しています。例外的に1995年は5834円、2011年は6579円に跳ね上がっています。この年からピンとくる方も多いでしょう。1995年は阪神大震災、2011年は東日本大震災がありました。何かしらの災害、とりわけ国内の自然災害が発生した時には寄附額がグンと上がる。しかし、次の年になると例年通りの額に戻る、という傾向が読み取れます。——もちろん、お金の寄附だけが人道支援ではありません。同じ内閣府の平成26年度「社会貢献・寄附等への意識」の調査には、世界寄附指数(World Giving Index)の総合値に基づくランキングが掲載されています(Charities Aid FoundationのWORLD GIVING INDEX 2012により作成したもの)。これによると、2012年の日本は146か国中85位(因みに2011年は105位)。うち金銭による寄附について日本は40位でした。指標の取り方によって変わってくると思うのですけれども。

我々は、例えば本日のようなこういう機会を頂いて、色んなところでシンポジウムなどさせて頂いておりますが、「こういうことをやると必ず関心が高まる」といえるような方法は見出しにくいのが現状です。ただ、関心を閉ざしてしまうのが最も良くないので、そこを何とかしなくてはなりません。最後に、この関心について、国際赤十字委員会元副委員長のジャン・ピクテさんが「人道の四つの敵」ということをいっています（日本赤十字国際人道研究センター『赤十字からのおくりもの』2017年）。戦争状態にあるとか極悪人がいるとかいうことよりも、ここに挙げる四つが人道における本質的な問題なのだ、という提唱です。もちろんこれは赤十字の立場からの意見なのですが、広く我々皆に当てはまることなのかなと思っています。

- 利己心——自分以外は見えない人。心の視野の狭い人。
- 無関心——気づかないこと。“利己心のつつましく仮想した形”。
- 認識不足——他人の苦しみを、その人の身になって考えられない、感じられないこと。
- 想像力の欠如——ものごとを理解していないし、理解しようとしめないこと。

これをもちまして、私の報告を終わらせて頂きます。ご清聴ありがとうございました。（拍手）

※©AAR Japanと付記した写真の著作権は全てAAR Japanに属します。

【対論と質疑応答】

森川：角谷さん、ありがとうございました。私たち研究者があまり行ったことがない現地、「現場」の生々しい状況がよく分かるご報告でした。今回のご報告のテーマは「日本の人道援助活動の現状と課題」ということでしたが、ご報告の中では「人道支援」という言葉も多く使われておりましたが、「人道支援」と「人道援助」とは互換的なものと考えて頂いてよろしいかと思います。まず「人道支援とは何か」ということについてお話をされまして、人道支援の対象となっている人道危機がどういう理由によって生じているのか、といったこととか、人道支援を行っているアクターとしてどのようなものがあるか——その中でUNHCRのことが繰り返し出て参りました——、といったことについてご説明頂きました。続いて、「人道支援活動の現状」ということで、角谷さんが所属しておられた（今、中断しておられるけれど

も、また復帰される) AAR Japanの活動の現状を、とりわけ角谷さんご自身が関わっておられた南スーダンの状況を中心に詳しくご紹介頂きました。そして最後に「人道援助活動の課題」ということで、二つご指摘がありました。一つは、危機が発生した時の支援だけではなく、継続的・連続的な長期に亘る切れ目のない支援が重要であるということ——ここがなかなか難しいのですが、二つには、おそら



左：森川幸一教授，右：角谷 亮氏

く一点目と関わるのでしょうか、人道危機に対する関心の低さということを指摘されました。特に日本の場合には寄附額が英米に比べて格段に低いということがありました。

私の方からは、角谷さんのご報告を聴いていて、幾つか確認しておきたいことがございますので、まずそれを纏めてご質問致します。それに対して角谷さんからご回答を頂き、私と若干やりとりをして頂いて、その後、フロアの方々からご質問をお受けしたいと思います。

第一点目になります。角谷さんはどちらかという国際政治の方なのに対して、私は法律のことをやっておりますので、その立場からどうしても気になるのは「難民」という言葉です。これは大学の国際法の授業でもよく話すことなのですが、「難民」というのは1951年に「難民の地位に関する条約」(いわゆる「難民条約」)が国連で採択されまして、その1条で「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けられない者またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者」と「難民」が法的に定義されました。本日のご報告で、「国内避難民」という言葉は別に出てきましたけれども、「難民を助ける会」という組織の名称にも出てくる「難民」というのが、どの範囲までをカバーしているのか。とりわけ「国内避難民」との関係について、最初に確認させて頂きたいと思います。

次に第二点目ですが、人道支援というのは、「人間の安全保障」の確保のための具体的な取組の一つであると外務省のホームページには書かれております。角谷さんが現在、東京大学で学ばれているのがまさに「人間の安全保障プログラム」なんですね。安全保障と聞くと、まず多くの方が思い浮かべるのは、例えば北朝鮮のミサイルにどう対処するか、というような問題だと思います。これは国家安全保障の問題と申します。伝統的に、安全保障とい

うと外敵の侵入から国民をどう守るかが主題と考えられてきましたが、日本はこの「人間の安全保障」を外交政策の柱として位置づけて、人道危機に際して人道支援を積極的に進めようという立場を取っております。この「人間の安全保障」を「国家安全保障」と異なる概念としてどのように捉えたらよいのか。一言では答えにくい問題かも知れませんが、角谷さんが理解しておられる範囲で、お答え願えればと思います。

三つ目になりますが、人道支援には様々なアクターが関係してくる。先ほどのお話の中でも、ユニクロの古着をUNHCRと協力してAARが配布したという事例が紹介されておりました、そこで特に日本の場合として考えたいのですが、人道支援のアクターとしての日本政府とNGOとの関係をどのように調整しているか、また、本来ならば問題解決の中心的なアクターとなるべき当事国(受入れ側)政府との関係をどう調整しているのか。そのメカニズムをご説明頂ければ幸いです。これが三つ目です。

それから最後に、これは私の専門領域からの関心による質問になりますが、日本でも安全保障法制の問題で国連のPKO活動に日本の陸上自衛隊を派遣しております。湾岸戦争以降、日本の国際貢献が不足しているということで、PKO協力法という法律を作り、陸上自衛隊の部隊を派遣することにしました。南スーダンにも派遣をしていました。それまでは基本的には自分が攻撃された時にしか武器は使わないということだったのですが、例の安全保障法制の検討の際に、駆けつけ警護が任務として付与されました。これは、人道支援を行っている民間団体や他国のPKO部隊が危険な状態にある時に、日本の自衛隊がそこにいるのに何も出来ないというのはおかしいだろう、ということから出てきたものでした。ただ、現在のPKO法は改正されたとはいえ、現地の状況として「受入れの同意が安定的に維持されていることが確認されている」ことが、派遣の前提となる点は変わっていません。南スーダンから自衛隊が撤収しましたが、その場合には、受入れの同意が維持されていないことを理由にはしていないようです。AARも南スーダンからは撤収されたとは伺っておりますが、角谷さんが実際に現場の危険な状況で人道援助をされている中で、NGOの立場からは駆けつけ警護などの活動をして貰った方がいいのかどうか、現場の感覚を伺いたいと思います。

以上の四点、いかがでしょうか。

角谷：幅広いご指摘ありがとうございます。AARを代表してというよりも、私の意見ということで、一つひとつお答えして参りたいと思います。

まず第一点、「難民支援」というけれども、その支援する「難民」の範囲はどこまでなのか、という点について。AARでは、広義の難民とか狭義の難民または条約難民とかいうふうに分けてはおりません。ですので(ステータスに関わらず)支援を必要としている人に対して支援を行う、ということです。従って、「難民」というステータスの人に対しても支援を行います。しかし、「難民」というステータスでなかったとしても、支援が必要とされていれば支援をす

る、というのが我々のスタンスになっております。日本政府の立場からは、いわゆる条約難民が狭義の「難民」なのですが、例えばアフリカ諸国の場合、難民問題は今に始まった話ではなくて、1960年以降、アフリカがそれまでの植民地から独立して以降、多くの人の移動を経験します。A国とB国と分かれているけれども同一民族のことも多く、アフリカでは広義の難民がもともと非常に多かったのです。少なくとも現在の南スーダン難民に対して、カクマ難民キャンプでは、「あなたは何民族ですか?」とか「あなたはどんな迫害を受けたのですか?」とかいうことを問わずに、南スーダン人であることが証明されれば誰でも難民ステータスを受け取れる状況になっています。

第二点目。「人間の安全保障」と「国家安全保障」の概念というところまでいくとなかなか難しいのですが……。「人間の安全保障」という考え方は国連が1994年に初めて提唱します。そこで目指されたのは、国家の安全保障だけではない、もっと広い安全保障でした。つまり国家よりも「上の」レベルと「下の」レベルでも安全保障を考えていかなくは、安全保障としては不完全だ、ということでした。「上の」レベルというのは、例えば越境する薬の動きであったり、環境問題であったり、気候問題であったり、そういう問題に対処するのは一国だけでは難しいので、他の様々な国を巻き込んでやりましょう、という発想です。他方、「下の」レベルというか、ミクロなレベルというべきかも知れませんが、それには内戦などにも関わって、国民を守るべき国家自体が国民を守れているのか、或いはそもそも国民を守ろうという意思があるのかという問題があります。南スーダンなどは、まさにその例といえます。こういう場合には、国家それ自体が非常に頼りない状態です。国家サービスが足りないところを我々 NGO の活動が補っているかたちになります。ただ、我々がやっていることは、本当に「応急処置」だと思っています。井戸を作ったり保健医療の提供を行ったりする等の事業をしておりますが、そのことによって南スーダンの政治そのものが改善されて20年後、或いは30年後に劇的に状況がよくなっているかというところ、そこはちょっと難しい。しかし、だからといってそれを無視することは出来ないし、また無視すべきではない。そういう意味で、国家安全保障ではカバー出来ないミクロな方面で「人間の安全保障」を用いて、よりよいアプローチをすることが可能ではないか。——現在のところ、このようにお答えするのが精いっぱいのところでは。

三点目。日本政府と我々 NGO との関係、或いは派遣された先の受入れ国政府と我々 NGO との関係という点についてです。前者、つまり日本政府と我々 NGO との関係に関しては、人道支援に限っていいと、我々は「非-政府 (Non-governmental) 」ではあるのですが、実際に大きな活動をしようという場合に、一般の支援者の方々などから頂く募金だけでは活動実施が難しいところがあるので、日本の政府開発援助 (ODA) などを使って支援をしている現状があります。「非-政府」は「反-政府」或いは「対-政府」ではありません。人道支援

に関しては、或る程度同じ方向を向いている、「助けるべき人は助けましょう」という点では一致していると思います。次に受入れ国政府と我々外国のNGOとの関係についていいますと、今日、NGOが全く入っていない国はどこにも無いでしょう。そういう意味ではNGOの受入れ態勢はどこも大体出来ています。ケニアとか南スーダンとかもそうなのですが、国連、そして百とか数百とかのNGOが活動して、その受入れはしっかりしています。一般の方のNGO活動についてのイメージというのは——私もかつてはそうだったかも知れないのですが——「良いことをしに行くんだから、パッと行ってサッと援助して帰ってくればいいじゃないか」と思われがちでしょうが、我々も外国に行くからには外国人であり、かつ外国の組織でありますから、まずはNGO登録から始まって、労働許可証(ワークパーミット)などの取得が必須です。それがないと基本的に非合法ということになります。それに加えて、難民キャンプの場合にはUNHCRが仕切ってくれているので分かり易いのですけれども、通常の場合で支援する場合、例えばA県のB村で活動するような場合には、A県への活動申請をしたりB村から活動許可をもらったりすることが必要になります。こういった手続は民間企業が外国で就労する時の手続と似ていると思います。単に、ちょっと困った人を助けにいけない、という簡単なものではありません。これが通常のケースなのですが、本当に緊急対応が必要な状態、例えば台風災害が昨日発生した、今日出発したい、というような時には、このような手続を踏んでいる余裕がありません。(2015年の)バヌアツの台風災害がそうでした。「NGO登録に3か月掛かります」とかいわれると、「いや、そんなには待ってられません」ということになります。こういうケースでは、受入れ国政府も或る程度は臨機応変の対応をしてくれます。ただ、その場合にも、受入れ側政府との相互の意思疎通は絶対に必要です。意思疎通を図っていれば「どこかのNGO団体が入って活動しているらしい、けしからん、帰れ」というふうになることは滅多にありません。そこにいわば「グレー」の部分があるのは確かです。

最後に、四つ目の駆けつけ警護に関して申しますと、私はその方面のことを専門としておりませんが、前提となる点をご説明したうえで、お答え致したいと思います。本日は自衛隊の方もご来場になっているということですので、もし誤りがあればご指摘下さい。南スーダンのPKO活動で派遣されている自衛隊というのは、日本でいうところの「戦闘的」な部隊派遣として活動しているのではなく、PKO部隊の居住する場所の整備であったり、首都における道路工事であったりという、そういう活動を展開しているものと理解しております。駆けつけ警護の任務を付与はされましたが、例えばAARに危険が迫った時でも、自衛隊が武器を持って駆けつけてくるということはまず100%あり得ないと、国連の人たちはいいます。実際、私がいた地域の場合には歩兵部隊の担当はルワンダ部隊でしたが(その他の地域にはモンゴル部隊などもいました)、その部隊が緊急の際には応戦する。彼らが全滅し、それ以

外の部隊も全滅した、日本の部隊しか残っていないとなった時には、もちろん来てくれると思うのですが、国連のPKO部隊が全滅するという状況は考えにくいので、そういう意味では、駆けつけ警護があろうと無かろうと、自衛隊の部隊が実際に来ることはなかり、という印象を持っていました。では駆けつけ警護をすべきか否かということになりますと、これはNGOの見解、或いはAARとしての見解というのではなく、全く個人の意見ということになります。私は、自衛隊をPKOに派遣する以上は、キチンと法的な整備をした上で送り出すべきだと思っています。国連の旗の下で自衛隊が他国の部隊と共に活動する訳ですから、他国の部隊も、また現地の人々も、自衛隊とそれ以外の部隊の人とを区別しては考えません。例えば、万が一、自衛隊の隊員が現地の人を撃ってしまったという事態が発生した場合、日本にはそれを裁く軍法会議の規定もありません。こういう曖昧な状況は、派遣される自衛隊員にとっても非常に大きな心理的負担になるのではないのでしょうか。これを突き詰めていくと憲法改正という問題にも繋がってくることになるわけですが。少なくとも、国連のPKOに自衛隊を派遣するのであれば、そのようにすべきではないかと私は思っております。それでは、そもそも派遣すべきかどうか、ということになりますが、いわゆる先進国としての責任という観点からは、やはり何らかのかたちでの貢献はすべきなのではないかと考えます。その貢献がどういうかたちで行われるのが良いのかは、意見の分かれるところでしょうが。

森川：ありがとうございます。二点目で質問致しました「人間の安全保障」に関しては、色々な考え方があります。角谷さんがどのようにお考えなのかを確認させて頂くという意味で質問致しました。一点目と三点目について、少し補足しますと――。まず第一点目、AARが対象とする「難民」がいわゆる難民条約でいうところの狭義の「難民」に留まらないということ、つまり政治的な迫害を受けて逃げて来ている人たちという意味ではないということが確認出来ました。例えばカクマ難民キャンプでは政治的迫害を受けているか否かには関わらず、南スーダンから逃げて来ている人は全て「難民」として保護しているのだということでした。現在、UNHCRなどでも「難民」を広く捉えていて、武力紛争が生じたこと、自然災害に見舞われたこと等によって逃れてきた人たちをも「難民」として支援しております。これは実状に即した対応であろうと思います。ただ、南スーダンの中にいる人、いわゆる国内避難民はこれには入らないということでもよろしいですか。

角谷：はい。そこは明確に線を引いています。

森川：分かりました。次に第三点目、政府とNGOとの関係について、緊急支援に関しては基本的に民間に集まった寄附等で活動しているけれども、政府のODAとかを使って支援をすることも、というお話でした。ODAというのは「開発」援助を目的とするものですね。この「開発 (development)」への援助と人道支援というのは、かなり性格が違うのではないかと思います。どうでしょうか。先ほど、緊急支援だけではなく開発支援とか復興支援

とかいう長期的な支援態勢が必要だというお話がありましたけれども、お金の出し方という面についていうと逆に、そんなに大雑把でいいのかなと（笑）いうふうにも思うのですが……。

角谷：最後に触れられた「開発」と「支援」との関係については、確かに「グレー」な部分だと思っています。細かい話になりますが、それぞれの日本のNGOと日本政府との間に入る中間組織的な団体として、ジャパンプラットホーム（JPF）という組織——この団体自体もNGOなのですが——がありまして、そこにまた50ほどの団体が所属しています。日本の外務省から通常予算というかたちでそこに資金をプールしてもらっており、シリア、南スーダンの場合もそうだったのですが、人道支援を必要とするような危機が発生した場合にはそこから各NGOに資金を提供する、そういうかたちを取っています。日本のODAは1兆円ほどありますが、JPF経由でどれだけの資金が動いているのか、はっきりとしたデータを持ちあわせておりませんが……、今、森川先生が調べて下さいましたところでは、2016年の時点で60億円くらいですか。これは「開発」支援とは違う括りになっている筈です。それを大きい額と見るか、1兆円のうちの高々60億円と見るか……。日本政府として、「人道支援の枠組みである以上、〇〇のような活動以外は駄目です」というほど厳しい括りはありません。ただ、例えばシリアならシリアでの活動における優先順位は自ずとありますので、それに見合った助成申請を行わないと活動が許可されないということはあると思います。

森川：ありがとうございます。第四点目に挙げました自衛隊の活動については、元自衛隊の方がいらっしゃいますので、後でまた議論があらうかと思います。では、この後はフロアからのご質問をお受けしたいと思います。

フロア（中村進）：大変興味深い、参考になるお話をありがとうございました。先ほど森川先生からもご紹介頂きました、海上自衛隊におりました中村と申します。今、角谷先生のお話の中で、南スーダンにおける駆けつけ警護のことが少し出て参りました。この点について、まず少し追加させて頂きたいと思います。ご承知のとおり、去年改正された自衛隊法によって、駆けつけ警護が出来るようになりました。この法律の枠組は、条件としては「近いところ」を対象とする。逆にいうと、遠いところまでわざわざ遠征して行って警護することはしない、ということですね。近くにいる者については、軍人であろうと民間人であろうと、或いは政府職員であろうと普通の市民であろうと、警護の対象に制限を設けません。ただし、今回の南スーダンへの派遣に関しては、更に、まず近傍に他国の歩兵部隊がないこと（歩兵部隊は専ら警備だとか治安維持だとかを任務とする部隊です）、それから外国の部隊に対しては駆けつけ警護は行わず文民を対象とすること、という二つのフィルターを政府はかけました。これは現地の状況に合わせて、このような選択が取られたものと考えております。南スーダンの状況から見た場合、例えば中国なども大きな歩兵部隊を出しているのですが、

危険な状況が発生した時には、そこには入れないんです。というのは、国連のPKOの中立性ということからして、政府軍と反政府軍とが戦っている中に介入するとすると、どちら側からか敵対関係と見做されかねない、それで入ることが出来ない、ということがあります。それから——これは自衛隊の側からの「反論」のようになると申し訳ないのですが(笑)——「100%無い」と角谷先生は仰いましたけれども、実は「100%無い」ことは無いからこそ、法改正がなされたのでした。1990年代、アフリカのルワンダに自衛隊が難民救難ということで入りました。まさしくNGOと協力しての活動でした。その時、日本の医療ボランティアのNGOの方たちが入っていたのですが、彼らが現地の武装集団によって車を奪われるという事案が発生しました。自衛隊の部隊には「日本のNGOが襲撃を受けた」という一報が入りました。この時にはまだ駆けつけ警護を可能にする法律がなかったのですが、部隊指揮官としては、同じ日の丸の旗を掲げてアフリカへ行っているながら、すぐ近くで同胞が襲撃を受けているという時に、「法律に規定が無いので守りません」などといったら……それこそ日本に帰れなくなりますから、そこは指揮官の判断で駆けつけたのです。その時は偶々、幸いなことに戦闘などは起らずに、そのまま襲撃を受けた日本のNGOの人たちを輸送した。つまり輸送支援という元々からのミッションの中に収めることが出来ました。そういう意味では、いつ何が起こるか分からないところがあります。今度の法改正によって現実の情勢に追いついたといえるかと思います。

一つご質問致したい点がございます。角谷先生が最後の「課題」のところでご指摘になったdonationの問題についてです。ご存じのようにヨーロッパではナショナリズムが抬頭してきて、ドイツでもオーストリアでも保守派の人が出てくる状況になっています。そうになると、これまで大口のdonationをしてくれていた欧米諸国の態度が変わってくる。これまで支援の対象であったものが、排除の対象になってしまう。そうした中で、実際に何か支援に支障が起るようなことにはなっていないでしょうか。また、先生のお立場からして、危惧しておられる点があれば教えてください。

角谷：先生のいわれる「危惧するところ」というのは……。

フロア：欧米など先進国が拠出する支援の額は相当大きいものがありますよね。しかし、そうした先進諸国の中で、難民などを支援するよりは排除しようというモメンタムが強まり、資金拠出が萎んでいくと、支援のために使える資金の総額もどんどん低くなっていくのではないか。例えばアメリカのトランプ大統領がUNESCOやUNICEFから脱退するといっています。——そういう意味での危惧ということですか。

角谷：難しい問題で……。しかも我々がまさに直面している問題でもあります。例えばカクマ難民キャンプでも、食糧支援のための資金が半分になるのではないかと、という話が出たりしております。では、その代わりにどこか拠出してくれるところがあるかということ、例え

ば中国とかが手を挙げない限りは、そんなに大口の資金を拠出してくれるところは無いので、まずは欧米諸国に説得をする、ということにならざるを得ないのが現状です。ただ、確かにアメリカについてUNESCOからの脱退、UNICEFへの資金を大幅カットという話は出ておりますが、そういう決定がなされたからといって、直ぐに影響が出てくるということではありません。そこに時間のずれが見込まれますので、その時間を使って知恵を絞るしかない、というところですね。実際に資金援助額が減った場合に、直に影響を受けるのが難民など支援を必要としている人たちであることはいうまでもありません。国連はご存じの通り、自分でお金を持っているわけではなく、拠出国に頼っているだけなので、日本政府なりアメリカ政府なりが「もうお金を出さない」ということになりますと、自分たちのプロジェクトを縮小する、或いは閉じるという選択肢しかなくなってしまいます。それは何とか避けなければなりません。となると、民間で何とか出来ないか。資金面でもそうですが、技術的な面でも、国連の活動を補完出来ないか。とにかく全てのツールを使っていくということしか、今はお答え出来ないのが現状です。

森川：中村さん、一点目の駆けつけ警護について、そのために行われた法改正の背景まで正確なご説明を頂きありがとうございました。

フロア（山澤）：専修大学法学研究科の者です。貴重なお話をありがとうございました。私の方からは四点、質問をさせて頂きたいと思います。

ご報告の最初で、支援金と難民数のグラフを紹介して下さいました。それを見ますと、一時難民の数が減少している時期があったように思います。それは何故なのか、またそれを改善とみてよいのかということをお伺いしたい、というのが一点目です。

次に、切れ目のない支援を行っていかなくてはならないということになりますと、緊急支援、予防、復興を一つのNGOが全部担当するのではなく、そこには様々なアクターが携わっていくのだと思います。その際の情報共有をどうしているのか。現地の住民はそれに携わることが出来るのか。——これが二点目のご質問です。

更に、先ほど難民のお話でしたが、難民認定の際に難民としてきた人は、UNHCR側に自分が難民であることを示す何らかのドキュメントの提出を求められるのか、それともそういったものは全く求められず、その人が「自分は難民です」というだけで難民として認定されるのか——というのが三点目のご質問になります。

最後に、緊急支援に対する住民のアクセスについてです。「〇〇にキャンプがあるよ」という情報を全ての人が知っているわけではないと思うのですが、そういう情報に現地の人たちはどういうふうアクセスするのでしょうか。おそらくインフラも整っていない中で、その点が少し気になりました。——これが四点目になります。以上の点、よろしく願致します。

角谷：ご質問ありがとうございました。まず第一点目についてです。確かに難民の数が減っ

ている年があるのですが、私も少し調べたのですがその理由はよく分かりませんでした。紛争の起っている地域でその状況が劇的に改善する、というようなことは考えにくいので。色々な国で難民の帰還が多少進んだ結果なのかなと……。ただし、これは想像です。UNHCRの資料がホームページから入手出来ますので、そちらでご確認頂ければと思います。

二点目。情報共有という点ですが、国によって、地域によって大きく違ってきます。例えばカクマの場合ですと、水衛生を担当する団体、保健医療を担当する団体……というふうに、それぞれの活動を担っている団体が集まって情報共有をする態勢が出来ています。各団体のそういう集まりをクラスターと呼んでおります。クラスターは情報共有を図る目的で作られたものなのです。水クラスターとか保健クラスターとかがそれぞれ週1回くらいは集まって、例えば「AARは斯く斯くの活動をしています。どこそこで給水施設を作ります」などの情報を他のクラスターメンバーに知らせるのです。では、そこに現地住民が参加しているのかという点ですが、例えばカクマで保健施設や給水施設を作る際に「ここに保健施設を作っているのか」「ここに給水施設を作っているのか」というアナウンスはしていません。しかし、では勝手に作っているのかというと、そういうわけではなく、事前に「ここで水は足りているか」「1家族で大体何リットルの水を得られているのか」等の調査をしたうえで、建設に取り掛かることにしています。難民キャンプというのは人道支援の中ではかなり特異な性格を持っているのですが、私たちが南スーダン国内で井戸を掘った場合などは、事前に「どこの村に本当に井戸が必要なのか」といった情報を予めその地域の行政機関だけではなく住民たちからも聴き取りをして、自分たちでその場所を歩いてみて確認するようにしています。どこのNGOでもいわゆるオーナーシップとかパートナーシップとかには気を付けるようにはしていると思います。

次に難民認定に関して。少なくとも現在の南スーダン難民に関して、カクマ難民キャンプでは、難民が難民だと証明するようなドキュメントは必要ありません。

四つ目の緊急支援に対するアクセスは非常に重要な問題だと思っております。カクマについていいますと、難民キャンプ自体は1992年に既に開かれているので、もう大体皆さんはご存じです。もちろん、どのルートを通ると一番近いかというようなことは知らないでしょうが、ケニア側に行けば、そういうキャンプがあるということは皆知ってはいます。もちろん、テレビは殆どありませんが、人づてに聞いたりしたのでしょう。報告でご紹介したダビサさんもそうなのですが、彼らの情報網はとても発達しております。電話であつたり人づてであつたりするのですが、独自の情報網があつて、それに従ってまずは行ってみる。ただ、実際に行ってみると、ダビサさんの場合のように既に満員の状態だったり、「支援が打ち切られました」といわれたりすることはあります。彼らの情報の時差はあるのですが、情報へのアクセスという点からだけいいますと、彼らの情報網は「侮れない」というか、「すごいな」

と思うところはあります。もっとも、では情報を持ってさえいれば必ず支援を受けられるのかといえば、そうではありません。国連なりNGOなりの国際支援といっても、どうしても限界があります。いきなり10万人とか20万人とかいう単位の難民に対して対応するのは大変に難しいのが現状です。支援の必要としている人たちと支援する側との間の支援のギャップはあります。

フロア (前川) : 私の方からも、幾つか伺いたいことがあります。

先ほどの角谷さんのご報告の中で、人道支援としては緊急支援、予防、復旧・復興という三つの局面・段階があって、特に長期に亘る支援態勢が必要だというご指摘がありました。先ほどお示し頂いたJICAの図を拝見しますと、支援活動において緊急支援がまず最初に来るのは当然としても、比較的早い段階から予防なり復旧・復興なりの活動が織り込まれていることが分かりました。そこでお尋ねしたいのは、実際の現場の活動で、現状この三つの局面のうちどの局面を中心に支援を行うかの判断はどのレベルで、どのような手続で行うのか、緊急支援、予防、復旧・復興それぞれの活動への配分をどのように見極め、どこがその配分を決定しているのか、ということです。これが第一点目の質問です。

第二点目です。人道支援が必要となる国というのは、破綻国家とか崩壊国家とかいわれるような状態、いわば国家の体をなしていない国家であることが多いのだと思います。しかし、そうであったとしても、先ほどのお話にありましたように、当事国の政府というのは人道支援の最も重要なアクターであることに変わりはないわけですね。そうした場合、現地で活動するNGOの立場からして、いったい当事国政府のどこと話をしたらいいのか分からない、ということはないのでしょうか。例えば、実際に政府側と反政府側とに分かれて内戦を繰り返しているようなケースがあると思うのですが、そこで現地に入って活動する場合に、その双方のうちのどちらかを当事者と見做すことは、中立性を損なうと見られる懸念は無いものなのでしょうか。——これが第二点目です。

最後に、もう一点お伺い致します。人道支援というと、どうしても緊急支援の方に関心が集中してしまいがちです。現に危機に瀕している人たちを救う活動が何よりも優先されるのは当然のことですが、一旦、そこまで社会の亀裂が深刻化してしまうと、それを再統合したり修復したりするのに、膨大な労力と資金を要することになりますから、その点でいうと予防の観点、つまり社会の分断や亀裂、憎しみや反撥の感情がそこまで亢進しないようにしていくことが重要ですね。おそらく「人間の安全保障」という視点がクローズアップされてきたのも、そういう問題関心からだったのではないかと思います。角谷さんが現場で活動された経験からして、社会の亀裂や分断が深刻化していくのを避ける「予防」のためには何が最も重要だとお考えでしょうか。このことを第三点目としてお伺いしたいと思います。

角谷 : ご質問有難うございます。第一点目、緊急支援、予防、復旧・復興の配分をどこがど

のように決定しているのかという点についていいますと、国によって様々だとは思いますが、まず何といても国連という存在は大きいです。しかし、先ほどのクラスターのことにちょっと戻りますが、例えば国連で人道支援のために10億円が必要というアピールをする場合に、ニューヨークの国連本部が勝手に決めているのかというとそうではなくて、クラスターごとに、例えば水支援のクラスターでは「AARは500万円必要です」と手を挙げる、別の保健支援関係のクラスターでは「我々のところでは2000万円必要です」と手を挙げる——そうしたものを国連の調整機関が積み上げをしていって、「南スーダンに対する活動としてこれだけの資金援助が必要です」というのをアピールするというプロセスを取るのです。そうすることで、或る程度まで現地のニーズを反映したかたちで資金を配分することが出来ます。また、緊急支援に使う資金、予防に使う資金、復旧・復興に使う資金というのはさほど厳密な区分とはなっていません。例えば復興に近いような水支援というのもあります。一方で、では草の根といえますか、我々現地のNGOなどの求めるものがそのまま国連の方針に反映されるかという、そうでもありません。資金を拠出している国——欧米の政府であったり日本政府であったり——の意向が反映してくるのは、国連という組織の性格上、やむを得ないところです。例えば「わが国としてはUNICEFの予防の活動に資金を付けたい」とか「我々としてはUNDPの復興に資金を付けたい」とか、そういう各国政府からのプレッシャーがあります。そうした政治的な力関係の兼ね合いで決まっていくという側面もあります。

次に第二点目、崩壊国家とか破綻国家とかいわれるそういう国家との関わり方の問題について申しますと——、例えば南スーダンの場合には、一応、民主的な選挙をやって選ばれた人たちが政治の職に就いているので、完全な崩壊国家ではないのですけれども、その他にAARではシリアの支援などもしております。では、その際に政権側との関係はどうなるのか、ということですが、いわゆる無政府とか無秩序とかいわれるような状態であったとしても、そこでも何かしら「行政的」な活動をしているところはあるものでして、それは場合によっては民族の長かも知れませんし、宗教の長かも知れませんし、或いはその土地の一番の有力者ということかも知れません。無政府状態の場所で活動するとなった時には、そうした現地の意思決定をできるアクターが誰であるのかを見極めて、そこと交渉し、活動するということになります。そうすると、そういう現地の意思決定の機関が、現地での活動について現地の住民に周知してくれ、活動がスムーズにしやすくなります。

第三点目、対立から関係を修復する、或いは対立を予防するといった場合、最も重要な事柄は何か、というご質問ですが、非常に月並な答えかもしれませんが、教育ということに尽きるのではないかと私は思っております。個人的な意見になりますが——。南スーダンは現在、民族対立に陥っております。対立する大統領側と副大統領側——これが反政府側です——とが、「これからは国際的な支援も入ることだし、仲良くやって下さい」といわれ

たからといって、急に仲良く出来るかといえば、そう簡単に仲良く出来るわけではないんですね。それには、歴史的な経緯があります。1980～90年代にかけて、激しい殺し合いを繰り返してきて、単に政治関係者レベルに留まらず、社会の末端までそれに巻き込まれてしまいました。そのため、現地の人と話をしても、「〇〇さんの民族は、実はかつて……」といったことがポロッと口を衝いて出たりすることがあるのです。そういう現実を見ると、「さあ、和解しましょう」といったところで、現実はその甘くありません。では、どこに希望を繋いでいくか。難民キャンプで活動しておりますと、もちろん難民キャンプの中も、民族ごとに居住区域が或る程度分かれているようなところもあるのですけれども、とはいえ、5歳、6歳とかの小さい子どもが同じ小学校の建物で、民族の区別無く一緒に、同じ言語で、歴史なども含めて学んで、遊んで、暮しているわけです。彼らに対立を乗り越えていくことに希望を繋ぐしかないと思います。南スーダンは1950年代以降ずっと内戦をしているので、彼らに「平和のために頑張らましょよ」といったところで、彼ら自身が全く平和を知らない、平和をイメージ出来ないのです。全く平和を知らない人たちに対して、平和ということをどれだけ言ったところで、「そもそも平和って何？」ということになってしまいます。平和を経験したことのある人でないと、なかなか平和をイメージすることすら難しいのです。そう考えると、皮肉なことではありますが、難民キャンプで平和を実感することの出来た子どもたちが期待するしかない。幼い頃から、少なくとも安全な場所で、教育を受けた子どもたちが育っていくこと。これに尽きるのではないかなと思っています。

森川：どうもありがとうございました。この公開講座『現場からの法律学・政治学』は現場で活躍されている方の視点と研究者の視点とを繋ぐというのが趣旨であります。私自身は武力紛争の問題などを研究の対象としておりますが、基本は研究室の中での仕事ばかりで、実際に武力紛争の現場を経験したこともありません。それで、先ほどご発言下さった中村さんたちとお話することで、少しでも現場の感覚を踏まえた武力紛争法を構築しなければならないと思っております。本日、ご報告して頂いた角谷さんは、これまで随分と長い間現場で活動をして来られた方ですので、本日はその生々しい現場の貴重なお話を伺うことが出来ました。角谷さんは現在、東京大学の方で、これまでの経験を学問的な観点から纏めようとしておられますので、この講座の趣旨が角谷さんの中でも実を結ぶことをお祈り致しまして、本日の講座を閉じたいと思います。角谷さん、本日はありがとうございました。(拍手)