

## セッション2:「和解と共存に向けて」

### 講義6:「世界の人道問題と赤十字」

講師: 日本赤十字社 国際部長 東浦 洋 氏

#### はじめに

今日のテーマは、「漂流する地球秩序と平和構築への挑戦」、「和解と共存に向けて」ということになっております。私が関わっておりますのは世界の人道問題ですが、この人道問題という観点からしますと、一つはわが国の歴史に基づく問題があります。1929年の条約に日本が未加盟であったこともあって、第二次世界大戦中にいろいろなことが起きました。その主たる問題は捕虜の処遇にかかるといえます。ご承知のとおり、1949年の条約に日本が入ったのは、サンフランシスコ講和条約で入らなければいけなかったからです。シベリアに抑留されていた人たちの補償問題から裁判が起こされて、裁判の過程の中で、第三条約つまり捕虜条約の条文の日本語訳が誤っていたことが見つかったということもありました。また、第2次世界大戦後に起こったアジア・アフリカの独立運動、なかでもヴェトナム戦争の経験から、1949年の4つの条約の共通の第2条(国際的な性質を有する戦争)と第3条(国際的な性質を有しない戦争)を追加する、二つの追加議定書が1977年に出来たのですが、なかなか日本政府は批准してくれなかった。当時、海洋法などその他諸々あったので、この追加議定書に時間が割けない。まして憲法との関係において、「紛争法」を一生懸命やる時期ではないということで放置されてきた。世界各国ではその間、色々な戦争や紛争が起こってきたわけですが、今回有事立法との関連で一連の問題の解決がはじまった。ところが有事立法の中では、外国人の安否調査は日赤がやりなさいと言われていて、大変なやっかいな問題となっているのです。そして何よりも国際人道法の普及の困難性が問題としてあります。そもそも国際人道法の普及というのは本来政府の役割なのですが、その国内委員会は、日本赤十字社の中にある。

実際に第2次世界大戦との関係での人道問題で日赤が関与した事例を挙げれば、まず台湾の元日本兵に対する戦没者あるいは障害を負った人に対する見舞金の問題がありました。中国政府との関係において、日本政府が直に交渉できないということから日本赤十字社が台湾の紅十字会と事業を実施しました。あるいは、戦時中に朝鮮から日本統治下の南サハリン(樺太)に渡った人たちの問題があります。韓国の赤十字社と協同で韓国人一世の韓国への永住帰国や里帰り事業、あるいは今後サハリンで居住する人々の文化継承の場としての文化センターの建設など、今でもこの問題で人道事業を展開しています。また、在日朝鮮人は、韓国に行くことも日本に残ることも出来たのですが、それでもやはり北朝鮮に帰りたいという相当な運動が行われ、1959年から1980年代初めまでに、9万3000人もの方々が日朝赤十字会談での取り決めで北朝鮮へ帰っていった。その後に残された問題は、6000人くらいの日本人の奥さんとかご主人とかが一緒に北朝鮮に渡ったのですけれど、里帰りも出来ない、というような問題です。いわゆる「拉致」問題をめぐって、私どもは「安否調査」という形で、朝鮮赤十字会との交渉に直接関わってきました。こうして私たちが取り扱う人道問題は日本国内にもたくさんあるのですが、時間の関係もあり、本日は、世界の人道問題と、その問題に対する赤十字のアプローチの二点に話を絞らせていただきたいと思います。

#### 世界の人道問題の諸相

##### (1)災害

世界の人道問題と私たちが言うときには、どのような問題があるのでしょうか。一つは災害が増える傾向にあるということ、それから武力紛争と忘れられた国内避難民がいるということ、第二次世界大戦はいまだに続いているのだ、という人もいますし、20世紀は戦争の時代だった。それに21世紀はこれからどうなっていくのかという問題。それから人間の健康問題ということから考えていくと、三大感染症といわれていてHIVエイズだとか結核やマラリア。結核問題はもう終わったんじゃないかと思っている人もいるかもしれませんが、実はまだまだ日本ですら問題ですし、世界各国から見ると非常に大き

な問題です。また、水と衛生、それから教育問題。これらのことについて、話を進めていきたいと思えます。

まず統計資料を見てみましょう。一つは自然災害といわれる、台風、地震、洪水などによる死者と、もう一つは被災者です。70～79、80～89、90～99年といった10年刻みで見てください。実は、死者の数は減る傾向にあるが負傷者の数は増える傾向にある。貧しい国の死者数というのは平均すると先進国の13倍ですが、台風・水害による死者が70%を占めている。日本は地震ばかり気にしますが、世界的に見ると台風・水害の問題の方が大きいわけです。死者数の減少にもかかわらず、被災者の数は右肩上がり、かつ大規模な災害が非常に多くなっている。貧困層が最も被害を受けやすい、という状況なのです。

災害の発見件数を見ますと、地域的にはアジアが災害の最も多い地域です。ここでいう災害というのは武力紛争は入っておりません。この10年間の災害総数は、5,989件、いわゆる自然災害が3,119件、それから産業などに伴う災害あるいは輸送災害、テクノロジカルディザスターといわれるものが2,790件となっています。自然災害のうち1,210件が洪水で、暴風雨台風とかハリケーンが856件、地震津波が279件、干ばつ飢餓276件ということになっています。世界の災害発見件数というのは、95年～2004年の10年間で1.55倍となっており、前半の5年間の年平均は470件、後半では728件に増えている。特にアフリカが2.25倍になっているところにも注目していただきたいと思えます。

次に人間の開発指数と災害の発生件数からみてみましょう。人間開発指数とは、長寿で健康的な生活の人間らしい生活水準、知識の平均達成度を、出生時平均余命、一人当たり国内総生産、成人識字率、総就学率でそれぞれ指数化した指標ですが、低位国は2005年の段階において世界で32カ国あり、このうち30カ国がアフリカです。そういうところで災害が倍増しており、中位国では57%、高位国になると20%ということで、やはり指数が低いほど多くなってきているということが分かります。

世界の災害を最近の例で見ますと、年間720件くらいの災害が起きており、4割以上がアジアで発生しています。最近の災害による年平均死者数は9万人になっています。世界では地震、台風、洪水、火山噴火など日々さまざまな災害が発生しているわけですが、災害による被害をたびたび受ける人たちは貧困層など社会的に不利な立場にいる人たちで、生活を再建できないまま貧困状態を悪化させるというように災害によって悪循環に陥っているわけです。2004年12月にインド洋で発生した津波では、ほんの数時間で数十万人の命を奪い、またその死者の多くは早期警報システムなどがあれば助かっていたかもしれないということが言われています。ところが、優先課題が山積する貧しい国においてはこういうことまでなかなか行き届いてない。災害リスクや防災に関する情報や知識は地元の人たちに十分に伝達されておらず、同時に防災に関する意識が低い。このような現状に立ち向かうためにハザードマップや早期警報システムを利用して災害リスクについて知っておくこと、災害時における情報共有の全体的なルールの構築とか得られた情報を使っていかに防災協力するかが重要になっている。災害リスクは社会発展の障害の一つになっていて、社会経済発展に統合されるべきであると再認識されることが重要です。

## (2) 武力紛争

では武力紛争のほうはどうでしょうか。冷戦後、宗教民族の対立の表面化がおこってきています。また地域紛争が複雑化しているという状況があります。それから、安い武器、対人地雷など、また、冷戦下では厳しく制限されていた大量破壊兵器が拡散されるという状況が出てきています。世界の貧しい国20カ国をとって見てみると、このうちの8割で過去15年間に何らかの紛争の影響を受けているような実態があります。ここでもう一つ、子供の兵隊という問題があります。18歳未満で軍隊などに

徴兵されたり、誘拐されたりして子供たちが実際に戦闘にたたされている。武器が小型化していることも一因です。子供兵というのは全世界の紛争の4分の3に関わっているといわれていて、たとえばミャンマーでは35万人の国軍のうち2割以上が子供兵だという統計すらあるのです。

そういう紛争の中で、大規模紛争の死者は94年～2003年において2,300万人を超え、サハラ以南の南アフリカとか南西アジアの死者は2,200万人を超えている。そしてこれらの地域が全世界の国内避難民の4分の3を抱えている現状があります。その一方、世界の難民は減っていて、一時期、一千数百万がいたのが今840万ほどですが、その30%がアフリカにいて、しかもタンザニアが55万人と、最大の難民を受け入れているのです。どういう国から難民が出ているかというと、アフガニスタン、スーダン、ブルンディ、コンゴ民主共和国、ソマリアなどです。平和安定を維持している国でも貧困や経済社会的格差が他民族他宗教の問題と並んで紛争の原因となることもあり、日ごろから格差とか差別とか、対立を調整するメカニズムの不在といった課題に対処しなくてはならないという状況があります。一方、紛争は開発の大きな障害になり、貧困も引き起こしています。

### (3)健康、保健・衛生問題

今度は、健康面、保健・衛生面です。今、日本では平均寿命が80歳で非常に長い。その昔人生50年と言われていたことからすると、大体自分の年齢の7割がその昔の年齢だったと考えていいとも言われます。しかし、平均寿命が50歳未満の国が今日でも世界27カ国あります。全てアフリカで、たとえばスワジランドは33歳です。5歳未満で亡くなる子供の数が非常に多く、また妊婦の死亡率も、たとえばシエラオーネでは日本の200倍です。すべてこういう問題が起こっているのはアフリカの国々なのです。

それから、世界では毎分30人が感染症で死亡しています。その中でもHIVエイズ、結核、マラリアの三大感染症の死亡者が非常に多い。感染症は自然災害、武力紛争とともに第三の災害といってもいいほど大きな問題になっているわけです。自然災害で亡くなる人の60倍です。第二次世界大戦以後の三大感染者の死者は、武力紛争死者の6.5倍ということが言われています。結核患者も非常に多くなっていると申し上げました。また、途上国の病気の原因の80%が水質、水との関係とも言われています。予防接種の問題も大きいです。アメリカの先生から「日本の予防接種が問題だ。日本でははしかの予防接種をやめてしまった。それがゆえに、アメリカなどに来て、はしかを発症させるような役割を日本人がしているのだ」と言われました。救援などに派遣された人の中には、はしかにかかるということはまあありませんが、おたふくかぜなど、当然昔なら予防接種をして終わっているだろうという病気にかかってしまう人がいます。純粹培養で育ててきて、外国へ行くと病気にかかりやすいような傾向になってきていますから、皆さん方も十分に注意していただきたいと思います。

開発途上国においては、依然として人々の健康状態が向上していない国や地域があるばかりではなくて、中には悪化しているところもあります。新生児が5歳まで生き延びる可能性は、日本を含む先進国では99%以上で、ほとんどすべての子が5歳の誕生日を迎えるのに対して、世界の最も貧しい国においては20%近くの子供が5歳前に死亡している。しかもこれらの国の子供の死亡要因は予防接種をしなかったり、基礎的医薬品があれば簡単に治療できる程度の病気です。貧困から健康状態の悪化や疾病、またエイズの蔓延に伴う貧困化のような、疾病による貧困化の悪循環が途上国の開発の大きな負担、足かせとなっている。開発途上国における保健衛生の目的は人々の健康状態の改善、疾病の抑制であって、疾病による貧困の悪循環の防止を途上国における開発支援の中心的な問題の一つとして捉えなくてはなりません。

水と衛生について考えてみましょう。日本では、「湯水のごとく」と言いますが、安全な飲料水へのアクセスが出来る人たち、あるいは基本的な衛生施設のアクセスが出来ない人々がまだまだ多数います。現在、世界の10億人以上が安全な水を利用できずにいます。また、下水道などの基本的な

衛生施設を利用できない人は 26 億人にのぼっています。今世界の人口 65 億人ですが、2015 年くらいになると95億くらいになってしまう。そういう中であってこういう問題があるわけです

これらが生死に関わる問題につながってくる。幼い子供の主な死因である下痢というのは安全でない水と衛生施設によって引き起こされ、一日に約 4,000 人の幼い子供たちが死亡しています。最大の被害者は農村地帯とスラム街の貧しい人々なのです。アジアにおける都市というのは途上国では、一国に一つです。一極に集中してしまう。そしてまた農村部がそれに引きずられている。先日、中国、北朝鮮の東アジアの幹部の人たちと話をしたのですが、今、中国では、オリンピックに向けて労働力が足りないのが農村部からたくさんの人たちに来てもらっている。その人たちが突貫工事で道路を広げたり、あっという間に高層ビルやホテルが出来ていたりするという状況です。それは何を意味しているかというと、農村部に子供たちが捨て置かれている。両親は都会に出てきて工事をし、その子供たちはおじいさんおばあさんに育てられているという状況が起きています。こういう都市化などの問題で、農村の方への開発努力が回ってこないという状況があるわけです。

今、衛生施設を利用できない人の74%がアジアにいて、18%がアフリカです。それから貧困や水と衛生の問題は実はジェンダーの要素もあるわけです。燃料や飼料の採取や水汲みの役目は大体、女性あるいは子供です。その毎日の水汲みが、途上国における女性たちや子供たちの毎日の多くの時間を奪っている。

HIVエイズについて、先進諸国の中で若者の中で増えているというのは、実は日本です。先進諸国ではずっと減ってきているのに日本だけはまだ増えているわけです。私どもが血液事業を行う中で、そういう人には来て欲しくありません。というのは、いくら細部にわたるテストをしても、ウィンド・ピリオドと言って時間との関係で見つからないケースもあるからです。日本の保健所というのはなかなか行きにくいところなのか、血液センターの方に検査目的で来られてしまう。それによって問題が起きてしまうのは非常に困ります。エイズによる死者というのは年間 310 万人で、400 人乗りのジェット機に換算しますと毎日 21 機が墜落している勘定です。それくらい激しい勢いで世界の中で起こっています。しかも世界人口の2%未満の南部アフリカは、エイズによる死者の3分の1を占めていて、成人人口の3分の1まで蔓延している。要するにその国の経済を担うべき人々が3分の1もかかっているわけです。人助けをするための研修をして農村部に入ってエイズ患者たちを診てくれているその人たち自身がHIVの感染者で、そして亡くなってしまうというケースすらあるんです。もちろんサハラ以南のアフリカが多いわけですが注目していただきたいのはアジアにおいても増えてきていることです。

マラリアというのも日本人はあまり関係ないと思っていますが、アフリカや東南アジア、南西アジアへ行くときには、マラリアの問題を考えていかななくてはならないという危険が依然としてあります。

栄養状況ということになると、途上国の地域の8億 1,500 万人が一日のエネルギーの必要量を摂取できない、言ってみれば飢餓状態にあるわけです。最もひどいのがサハラ以南のアフリカ、南アジアということになりますが、こういう栄養状態の問題についても我々としては考えていかななくてはならない。

### (3)教育問題

さらに、世界の教育問題ということだと、文字の読み書きが不自由な成人というのは9億人、世界の最貧国の成人識字率は 57.5%です。世界の子供の5人に1人が学校に行けない。就学率が一番低いところでは、小学校に通える子供たちは 36%に過ぎないという状況なのです。教育というのは、どうい生活を送っていかを選ぶチャンスを人々に与えることだと思います。人々は、教育によって、個人的な関係においても、コミュニティの中でも職場でも、自信を持って自己表現を出来るようになります。就学年齢に達していても学校に通えない人たちの人権問題についてもっと考えるべきだと思います。その圧倒的多数は母親も正規の教育を受けていないという貧困家庭の中に暮ら

している。潜在能力の損失によって影響を受けるのは、子供たちだけではなく、特に女子の教育は社会全体にとって社会的経済的利益になるはずなのですが、そこが問題となっている。教育を受けた女性には経済的なチャンスが多く訪れて、社会的にも深く関われるようになると、母親として産む子供の数も少なくなります。子供の健康状態も改善し、学校に通える可能性も高まるわけです。しかし、5人に1人は亡くなってしまいうという状況があるから、自分たちの生活を守るためには子供をたくさん産む、それが母体に対しての影響を与えている。言ってみれば貧困の悪循環が全てのところで起きているのが現状なわけです。

#### (4) 貧困と人道問題

貧富の格差はどうでしょう。世界の人口の 20% ずつ最富裕層と最貧層がいます、後者は GNP の 1.4% しか持たず、前者が 82.7% も持っているわけで、バランスが取れていません。それでは、貧困というのは一体何なのでしょう。一日 1 米ドル以下の生活という基準があります。65 億の中の全世界の人口の中の 13 億の人たちが実は一日 1 米ドル以下の生活です。しかし、金銭的な尺度だけで貧困というのを見てもいいのでしょうか？ 実は基本的サービスのアクセスへの欠如、例えば教育、保健衛生保健医療、あるいは安全な水、こういうことへのアクセスができるか出来ないかということをやはり指標の一つとして貧困を見なくてはいけないのではないのでしょうか。さらには生活に関する意思決定力があるかないか。そういう問題に対してもっともっと考えていく必要があるのではないのでしょうか。

富や機会の大きな格差があると極度の貧困が発生し、しかも膨大な数の人々にその影響が及びます。そのため、人々が潜在能力を発揮させることができないどころか持続的な経済成長のペースを抑えてしまって、途上国における開発を成功させるためには、機会均等という意味での公正を確保することが不可欠となってきます。保健医療、教育、あるいは政治権力へのアクセスの不平等が、人々が貧困からの脱出の可能性を狭めてしまう。子供の死亡率の高さや就学率の低さ、何世代にもわたる失業や低所得など、長く機会を略奪されると開発のプロセスを弱体化させてしまう。貧困下層の人たちのエンパワーメントをもっともっと考えていかなくてはなりません。

#### (5) 複合危機

色々見てみたわけですが、今、世界では、一つの災害という形ではなく、複合災害、複合危機と言いつたされるような状況が世界で起こっています。政治については、国家の破綻したような国、国内の騒乱が続いている国があります。経済については、経済危機、食糧不足などの問題があります。社会的には、難民、避難民、地域の社会崩壊の問題があり、民族としては、民族間の摩擦や不公正など内部の問題がある。こういうものが、特に途上国における災害や紛争をより複雑にしているのではないかと思います。

それに対して、人道支援を取り扱う団体、たとえば UNHCR をはじめとする国連関連の諸機関、救援の国際 NGO など、たくさんあります。赤十字もこの人道支援の一つです。それら国際機関に対してドナー政府などから資金が出るわけです。ところが、最近まで国連開発計画、世界銀行、開発の NGO などとの開発計画の考え方と、人道機関の考え方がうまく結びついてこなかった。都市の開発などをやる人たちは、その都市に災害の歴史があったかどうかということは何も考えなく、自分の開発プランを生かそうとすることしか考えなかった。たとえば、阪神淡路で、大震災が起こる前に防災関係の話を求められたときに、「東京の人は必ず地震、地震と言われますが、関西は、台風だとか水害はありますけど、地震がないですからね。」と言われました。実は関西でも、約 400 年前に城がつぶれるくらいの地震が起きています。それは歌舞伎の一つの演目になるくらいですが、そういうものを身近に思っていないのです。1978 年にスリランカに行った際、政府と赤十字の人に対して、災害対策について考えた方がいいと言いましたが、「サイクロンは全部インドやバングラデシュに行ってくれまして、スリランカにはこないんですよ。」と返されました。「本当ですか？」と確認すると、確かに 6~70

年前にサイクロンが襲ったことがあるらしいとのことでした。忘れてしまっているのです。ところが、翌年、サイクロンがまさにスリランカを襲いました。災害の歴史についてはちゃんと調べてなければいけない。そこがおざなりにされている。今までの途上国などにおいて非常によく見られる傾向です。

### 救援から復旧・復興へのシームレスな展開

国際救援を考えるときに考えなければいけないことは何かというと、被害者の生存にとって不可欠な支援を即座にやらなくてはならないが、それでも救援から復旧復興へシームレスな展開を考えなくてはならないということです。ところが、救援だけにお金を使ってしまう傾向があります。あるいは復旧・復興まで回るほどの資金が集まらないということもあります。7月の初めにニューオーリンズで先進諸国の幹部達が集まって世界の人道問題について、お金や人の問題、国際機関の中での赤十字の果たすべき役割などについて話し合いをする会議があり、幹事役の一人として出席しました。その時にハリケーン・カトリーナの現場を見ました。災害は、去年の8月 29 日に起こり、アメリカ赤十字もお金を集めて相当な支援をしました。22万人くらいのボランティアを募ってその人たちに仕事をしてもらい、避難所も 1,400 箇所くらいで、食料も支援しました。日本からの支援を含め、2,400 億円集まった資金がほとんど全部そこで使われたのです。しかし、一年近くたった現場はゴースタウンでした。なぜかという電力会社は、被災者がお金を払ってくれないから電力を復旧させていないのです。後片付けをしようと思う人も、働きながらですから、自分の休日の昼間だけしか出来ない。夜行ってもとてもじゃないけど何も出来ない。家族はどこにいるかという、住む家がないからヒューストンとかで、キャンピング・カーなどで避難生活をしています。人口の半分はまだ帰ってきてないのです。それから比べると神戸はすごかったと思いますが、それでも 10 年かかっています。これからニューオーリンズはどうなっていくのかなと思います。それでもフレンチクォーターの方は週末の夜間など賑わいを見せていましたが、本当に低所得者層の住むところはまったくのゴースタウンでした。被災者の援助依存性というのは避けなくてはなりませんが、支援する側は、途上国の被災地の復旧・復興についても関心を持つようにしなければいけないでしょう。ついでに申し上げておくと、心のケアについては、日本人はどうしても被災者の事ばかり言いますが、救援する側の心のケアも大切です。特に阪神淡路の経験の中で行政の人たちがいかに大変だったか。そのことに思いを馳せてほしいです。また、人々は被災者の救援だけに関心を向けるだけですが、災害の脆弱性の克服についてもっと考えていかなくてはならないのです。災害が多発し、悪循環が起こっている中で、被災国の救援の機能強化を考えていかなくてはならないということです。

### 世界の人道問題に対する赤十字のアプローチ

次に、赤十字についてお話しします。私どもの使命は、「人道の力を結集することによって弱い立場にある人々を改善する」ことだと思っています。

### 赤十字の7原則

その中で私どもは7つの原則を掲げています。

Humanity 人道、Impartiality 公平、Neutrality 中立、Independence 独立、Voluntary Service 奉仕と日本語で訳していますが、何ともしっくりしない訳語ですね。要するにボランティアによる事業展開ということです。それに一つの国に一つの赤十字(赤新月)社があるという Unity 単一、そして世界のネットワークを持つということで Universality 世界性の 7 つの原則です。

赤十字の言う人道とは、あらゆる状況下において人類の苦痛を予防し軽減することに国際的国内的に努力する。その目的は生命と健康を守り、人間の尊重の確保することにある。赤十字・赤新月は、全ての国民間の相互理解、友情、協力、及び強固な平和を助長する。そしてまた国籍・人種・宗教・社会的地位・政治上の意見によるいかなる差別をもしない。赤十字・赤新月はただ苦痛の度合いによって個人を救う事に努め、その場合最も急を要する困苦を真っ先に取り扱う。そしてさらに全ての人からいつも信頼を受けるために、戦闘行為のときいづれの側にも加わる事を控え、いかなる場合にも政治的・人種的・宗教的または思想的性格の紛争に参加しないということを言っています。こうい

う基本原則を掲げています。

### 赤十字運動の構成

さて、国際赤十字赤新月社の運動がどうなっているかという、185の赤十字・赤新月社と赤十字国際委員会(ICRC)、スイスの民法上の法人ですが、いわゆるジュネーブ条約、国際人道法の守護者としてその発展などに寄与し、そしてまた紛争時において捕虜の訪問などを行っています。それに対して、各国赤十字社の連合体として1919年に出来たのが、国際赤十字・赤新月社連盟で、これは特に平時活動の発展を考えているわけです。第一次世界大戦が終わったときに国際連盟が出来ました。国際連盟の規約の第25条には、この国際連盟に集う政府は、自国に赤十字社がもしないのなら、苦痛の軽減と健康の増進と疾病の予防、この目的のために赤十字社をつくるべきだという趣旨のことが書いてありました。そういう中でできたのが国際赤十字・赤新月社連盟です。もう戦争、紛争の時代じゃない。それよりも、その当時ヨーロッパにおいて猛威を振るっていた結核や災害に対して、赤十字が持っているものを使っていくべきだという考え方です。それを主唱したのは5つの赤十字社で、アメリカ、イギリス、フランス、イタリアと日本です。この連盟の75周年記念式典がパリで挙行された時ですが、アメリカ赤十字が文書庫で調べたら、平時の活動をする連合体を赤十字社が作るべきだと初代の連盟会長になったアメリカ赤十字の総裁に推奨したのは、日本赤十字社の代表だった蜷川新という人でした。

私どもは運動です。赤十字・赤新月の世界的なネットワークがあって、約1億人のボランティアがいる。そして年間6,000万人以上の人に対して救援をしている。連盟の発足からこれまでに150カ国以上で2,000件の災害難民救援の事業を展開している。1970年代ぐらいまでの段階においては、連盟のやった仕事を今の経済価値に直すと、実は1923年の関東大震災に対する赤十字の活動が一番大きな額だったといわれています。

### 行動規範

昨今、NGOがたくさん設立され、国際的に活動するようになりました。その中でやはり政治的な偏向など色々問題になることがあります。国際赤十字・赤新月社連盟とICRC、さらに国際的なNGO、オクスファムとかセーブザチルドレンだとか、ジュネーブでは定期的に会合を持っていますが、赤十字とこのような国際的なNGOはちゃんと行動規範をもって行動し、さらにその他の団体にも共有してもらえるようなものをつくらうじゃないかという動きが出てきました。実際ルワンダでの支援の際に顕著にあったことですが、メディアが行くところに行き自分たちの旗を掲げて、撮ってくださいというNGOがたくさんありました。メディアというのはやはりアクセスのいいところしか撮らない。行きようがないといえばそれまでですが、それでは困ります。色々問題があるわけですが、その中で我々は10の行動規範を作りました。被災者を第一義的に考えなくてはならないということとか、援助に対して、国籍や信条、人種などではなく優先順位はニーズのみに基づいて検討される、特定の政治宗教に利用されない、政府の外交政策の道具としては行動しないということに基づいて活動する。文化と慣習に敬意を払うとかあるいは災害に対する現地の対応能力を高めるなどのキャパシティビルディングや現地の人々が参画できる方策を探る。一方的に援助を上から下に向かって行うという形ではなくて、援助を受ける側の人たちの考え方をよく聞いていく。基本的ニーズを満たすだけでなく将来に対する不安に対する脆弱性を軽減させる。また、我々の行う広報活動において、災害の被災者が哀れみの対象ではあってはなりません。よくアフリカなどの飢餓というやせこけた子を出してきますが、あれは飢餓の中でもましな方です。お腹がふくれたほうがよっぽど大変です。むくみが起きている、この方がもっと問題があるのです。いずれにしても、そういうふうには哀れみの対象として広報材料として用いるのはやめるべきです。被災者にも人権がある、ということを考えるべきです。この「行動規範」に従うことを約束する団体・機関は国際赤十字・赤新月社連盟に通知をして誓約するのですが、わが国のNGOでこれを済ませている団体はまだほんの数えるだけです。残念なことです。

## スフィア・プロジェクト

さらにスフィア・プロジェクトというのを推進しています。食料、給水・衛生、栄養、居住環境などには最低基準があり、援助する時にはこの最低基準を考えなければいけないということを言っています。みなさんが一日のうちに使っている水の量はどの程度でしょうか？250～300リットルぐらいです。トイレで使ったり、お風呂や洗濯にも使っている。言ってみれば風呂桶一杯ぐらいの量を使っています。避難所では1日15リットルは最低必要としています。そのほかに、煮炊きをしたりとか病院や診療所を開設したりするともっと必要になってくる。そういう最低基準というのを設けて、私たち赤十字や国際機関は仕事をしているんです。

## 赤十字人道支援の特色

赤十字の人道支援の特色としては、世界的ネットワークを持って地域に密着した活動をし、救援から復興まで一貫した対応をする。それと同時に赤十字というのは、日本赤十字社もそうなのですが、法律で決められている、国の補助機関である。ところが、その法律の中でも赤十字の性格として、独立でなくてはならない。自主性を尊重しなくてはならない。NHKは国会に予算・決算を出さなければなりません、日本赤十字社の予算・決算、事業計画は国会の審議ではなく、赤十字のメンバーの代表からなる代議員会に提出され、承認される必要があります。

## 日本赤十字社の活動事例

### (1) スマトラ津波復興事業

具体的に昨今の日本赤十字の活動を見ていきましょう。スマトラ沖の地震津波発生からこの8月31日までの約20ヶ月の間に、18カ国に222人が出ています。短いので1ヶ月というのもありますけど、半年とか一年出ずっぱりという人もかなりいます。大規模災害になると緊急対応ユニット(ERU)を派遣しますが、マングローブの植林事業など、災害対策面の事とか開発協力事業を実施しています。アジア太平洋の緊急対応整備のために、日本赤十字社の課長が、現在クワラルンプールで奔走しています。ERU(Emergency Respond Unit)とは、訓練された人材と機材で、緊急に出動できる体制そのものです。平時からの研修準備と標準化された救援機材を各社が協力して保有し、緊急救援現場で協働してやっていく。そして一ヶ月は自己完結型。自分たちで食べたり水を供給したり寝泊りもきちっとして、最長4ヶ月間の展開をするという形です。スマトラでは基礎保健医療、病院、給水衛生、救援活動 ERU などが救援にあたりました。赤十字全体としては100万人に対して援助をし、飲料水にしても毎日27万6千人に対して水を出してきた。復興支援戦略を練り、透明性の確保とか説明責任の確保とか災害リスクを軽減、災害対策を強化しながらやっていく。そういう意味において、赤十字=保健医療と思われているかもしれませんが、住宅再建とか生活手段の問題、災害対策、水と衛生というようなこういうものを全体的に考えながらやっています。2010年まで長期計画を立てて復興事業にあたっています。

(2) バングラデシュ、ヴェトナムなどの防災事業  
幸い、バングラデシュでは最近あまり大規模な災害は起きていません。しかし、1970年に30万人が死んだサイクロンなど毎年のようにサイクロンの被害がおき、そのたびに大規模な国際支援がなされました。その中で赤十字は、低地にサイクロン避難所を整備したり、農村や漁村の人たちに、ドラマを通じてサイクロンの時には避難をしなければいけないか学んでもらったり、メガホンやラジオを持たせて日本で言えば気象庁から出る気象予報を防災ボランティアを通じて住民に浸透させていたり、コミュニティに根付いた研修を行っています。あるいはヴェトナムでは、マングローブと植林を6つの省に対して行っています。1940年代には40万ヘクタールにわたってあったマングローブが伐採されてなくなってしまった。そのために災害が多くなっている。えびの養殖や沿岸開発、戦争の影響が災害リスクの増大になっている。マングローブというのは緑の壁です。海水の速度の減速をしたり風力を減少させたりします。1メートルの波を5センチのさざなみにする効果を持っています。95年から日赤が植林したのだけで東京ドームの1,230個分。非常に時間がかかるものですが、土地の人た



ちにやってもら。6年間たつと人の背丈の 2 倍以上に伸びる。マングローブや魚介類の採取による現金収入もあり、さらに学校での防災教育も行うので、対費用効果は高いといえます。

### (3)その他

武力紛争では、アフガニスタンで病院スタッフの訓練や補修や新病棟の建築などを行ってきました。保健衛生問題ということでは、ネパールで 83 年から支援を開始し、150 万人に対して安全な水の提供と、保健衛生教育を実施して、住民の生活の質の向上をしてきました。

エイズについても単に予防という形ではなくて、ケアと治療、偏見と差別という問題に対して、今は特にジンバブエ、インドネシアで活動しています。日本国内のエイズ問題における対策についても日赤として、政府だけではなくて、何か考えなくてはならないだろうと模索をしているところです。その他、日赤としては、国際法人道法の普及セミナーや対地雷キャンペーンへの参加もしていますし、毎年11月赤十字シンポジウムという形で人道問題に対するそれぞれのテーマを取り上げてNHK教育テレビで放映してもらっています。

## 国 際 災 害 対 応 法

これからの問題として、武力紛争には国際人道法という国際条約があるのですが、いわゆる自然災害に対する国際法体制がないことがあります。被災者は誰でも支援を受ける権利があるという観点からすると、国際的にどう対応をするのか。例えばインドでは、インド政府の意向もあって、スマトラの時に支援がうまく行かなかった。こういうことをどうしていくか。阪神淡路の時には色々あったわけですが、日本国内においても大規模災害があった場合に外国から救援にかけつける団体を受け入れるのかということも考えなくてははいけない。そこで国際災害対応法(IDRL)というものが今考えられていまして、12月にはマレーシアでアジア地域の会議を開くことになっています。来年、赤十字の国際会議、赤十字だけじゃなくて、ジュネーブ条約の締約国という形で政府も入っている会議ですが、ここでもこれについて討議して、やがて近い将来においてある種の国際条約を目指していこうと考えています。

### 人材養成・研修

私どもには、救援とか開発に関わる基礎の研修会があり、国際モジュールでやっているものですが一週間かかります。日本赤十字社は、5つの大学で看護教育をしています。博士課程も一校にありますし、修士課程も3校にあり、4校目が申請中です。これらの大学でわが国の病院などで必要とされる看護師養成の一翼を担うとともに、世界の人道問題に携わる人材を養成しています。さらに、大規模災害時の保健衛生事業についてジュネーブの ICRC と共催で3週間の H.E.L.P.(Health Emergency for Large Populations)コースを定期的開催しています。

### まとめ

以上、世界の人道状況はどういうものなのか、その中で貧困というものをよく考えていかないと、悪循環がどんどん起こってそれがゆえに紛争だとか災害が非常に大きな物になっていることをお話ししながら、どうアプローチをわれわれはしているのか、その原則、国際的な物の見方、その中には最低基準だとかあるいは行動規範という形で絶対守らなくてはならない物がある、ということをお話させていただきました。

### (質問1)

人道法普及の立場から見るとICRCとICCはこれからどういう風にかかわっていけばいいかを教えていただきたいと思います。

### (質問2)

ERUのことで一ヶ月間は自己完結型の救援という話があったのですが、その意義がいまひとつつかめなかったのもそこをお話していただきたい。それと文化慣習に対して敬意を払うということにつ

いて、私たちの視点から見て、どう考えてもこの文化とか慣習は理にかなってないという場合も考えられると思います。例えば救援物資をそのコミュニティの中では分ける順番が決まっているとかそのような文化や慣習に対してはどのように対応していくかをお聞きしたいと思います。

### (質問3)

インドなどで政府が受け入れを拒否している時に、さきほどおっしゃっていたような法整備などをして無理やり入っていくのは可能なのでしょうか。

### (講師)

人道法普及の立場から ICRC と ICC はどう関わっていくべきか。ICRC は ICC にスタンスを置いているというのは事実です。ただ ICC の設立の目的から言うと、赤十字としてもある程度協力しなければいけないという事もあるでしょう。人道法の普及ということではわれわれも、様々な事例を集積しながら人道法の適応とか適応できなかった問題点を上げていかなくてはならないと思います。そうすると ICC で取り上げられることが逆に今度はジュネーブ条約の発展において必要になってくることがあるのではないかと思います。条約というのは出来たら終わりではなくて、ジュネーブ条約においても、最初に出来た 1864 年から 1906 年だとか 1929 年、1949 年に、それまでの時期の経験を踏まえながら補充してきています。最初は 10 条だったものが今では 600 条を超えるものになっています。色々な事例をよく検討しながら、いかに発展させていくかを考える上においては ICRC は ICC の活動についても参考にしながらやっていく必要があると思います。ご参考までですが、ごく最近、第 3 追加議定書ができて、今まで赤十字と赤新月、それからさらに赤いライオンと太陽というのが条約上認められている標章なのですが、それとは別のレッド・クリスタルというものができました。今これにどういう訳をつけるのか外務省で協議されています。その他にも国際人道法は色んな形で発展してきている。例えば第4条約というのも、住民の保護という観点からすると、実は 1934 年東京で開かれた赤十字国際会議をしたときに出てきた話で、意見をまとめようとしたのですが、その前に戦争が起こってしまった。それがゆえに原爆を含めて惨事が起こってしまったという苦い経験があります。だからこそ色々とお互いに協力しながら次の発展のために寄与していかなくてはならない。

ERU の自己完結についてですが、現場では混乱のきわみで、寝泊りから食べる物から何もかも揃った状態で救援活動にすぐ着手出来ることなんてないんです。水、食料など ERU 機材の中に衣食住の最低限のものが全部入っています。水を浄化する機材とか、食べ物とか寝泊りするためのものを持っている、ということです。一ヶ月くらいの中に、赤十字コンパウンドみたいなのを作ってしまいます。そこには救援物資や機材の倉庫を設置し、食堂を作ったり、水は水で供給するチームがあるからそこから引っ張って来たりします。フィンランド人が来ると、テントでサウナを作ったり、ドイツ人が来るとテントにプール作ったりすることもあります。日本人は和食でパーティをしたりするようになりますが、とにかくそのような赤十字村ができるまで、一ヶ月間は自分達でしのいでください、その間に赤十字活動に必要なインフラをつくって行きましょう、ということです。救援現場はお客さんが行く場所ではありません。車もあります、食事も宿舎も、何もありません、そういうのは望むべきじゃないことなのです。

文化慣習の問題ですが、その国の文化や慣習を守らなければいけないのは当然です。ここではちょっと見方を変えて、一見我々にとって理不尽なこともあるのだということについてお話しておきましょう。「とにかく現地の人たちが怠惰で困った」とか「汚穢体質で困った」とか、「信頼できない」、「やる」といった事を全然やってくれない」とか、「えらい横柄で傲慢きちで、責任感がない」だとか。こういう話を聞くと、この人は現地の人々との間であまりうまくいってないなと感じさせられてしまいます。村の村長などと話すときに、彼は権威者なので、たまたまやってきた人に色々言われても納得できないわけです。したがって傲慢にもなるのです。人の立場を考えて、そういう態度にならないように考えて仕事をする、彼らのことを考えながら、被災者の人のことを考えて仕事をするべきだということです。

理屈に合っていないのを、ただ単に理屈に合っていないのではなくて、なぜ理屈に合っていないのか、どうすれば理屈に合うようになるのか、と考えなくてはいけない。ただ我々はいい事をしているのだというだけでは、とてもうまくいかないです。

主権という形で無理やり出来るのか。人道介入という言葉があります。普通は **Intervention** という言葉を使いますが、その国が望まなくても入っていく、その辺が難しさであると思います。紛争の場合には、人道法上の立場から出来ることに決まりがあって、それをみんな締約国の政府は認めているわけです。例えば、捕虜が捕まっているところで現場に入行って、直接捕まっている人たちについて生活を聞く、食料が来ているかとか、むごい仕打ちを受けてないかとか聞くわけです。実は条約上の立場からすると、その実態を公表されることは前提にされていません。アムネスティ・インターナショナルはわざわざそういうことを表に出すことで政治的に解決できるだろうという考え方なのでしょうが、赤十字の対場はそうではありません。こういうことをしているのは条約からしてはいけないんですよ、と分かってもらって捕虜などの状態を改善する、これが国際人道法の役割です。それと同じように、自然災害について国際社会にとってどういう介入が出来るのか模索の最中です。インドでは自国で出来るといっているが、私たちのところに電話がかかってきて、実は、あ一言っているけど、これこれこういうことをしていただけないかといってくることもあります。ヨーロッパ圏の国々では、お互いに協力関係を日頃から持っていて相互協定があり、隣国間での災害が起きたときはこうやって助け合いましょね、ということが決まっている。しかし、災害多発であるアジアにはほとんどそのような事前の協定がありません。そこが実は問題だと思います。津波の後、アセアン諸国がこの種の相互協定を結びました。