

冷戦後の人道援助—「国境なき医師団」と「世界の医療団」

08. 10. 17 浜田道夫

はじめに

冷戦後の NGO の役割。グローバル化のなかでの国家と NGO の関係。

「市民社会」(の代表)としての NGO→ NGO の数 20 世紀初頭に数十、現在 3 万以上。

「国境なき医師団」(MSF: Médecins sans Frontières) と「世界の医療団」(MDM: Médecins du Monde) が提起した人道援助のあり方を検討。

1 概観

1945 年の国連憲章においてははじめ NGO という言葉が使われる(ちなみに、国際連盟では NGO にあたる民間団体は、transnational organization / international association と呼ばれた)。

国際的あるいは国内の NGO に国連経済社会理事会の協議団体としての地位を付与、あるいは NGO と国連機関との関係を制度化(資料 1、国連憲章第 71 条)。

以下、冷戦終結にいたるまでの NGO の歩みを概観。

(1) NGO の歩み

○ 1935-1944 年

第二次大戦とともに NGO の活動は困難に。加えて、ドイツ、イタリア、スペインで結社の自由が消滅。しかし一方で、CARE, OXFAM, Catholic Relief Services といった現在でも有力な NGO が誕生。

○ 1945-1949 年 公式化・制度化

大戦中の NGO の役割が評価され、国連憲章第 71 条で公式化・制度化される。

○ 1950-1971 年 停滞

冷戦が NGO の国際的発展を凍結させる。経済社会理事会、一般に国連の役割が小さくなったことより、国連の協議団体としての NGO の地位も低下。この時期、ジュネーブに常駐する NGO の数は、第二次大戦前よりも少なかったといわれている。

○ 1972-1991 年 役割大

ビアフラ戦争を契機に、それまで赤十字国際委員会が独占してきた緊急人道援助部門で多くの NGO が現れる。とりわけ「国境なき医師団」。(後述)

ソ連のアフガニスタン侵攻(1979年)とともに、イスラム世界から新たな NGO の出現。

環境保護団体の出現。とくに、海洋、核の分野で。たとえば、Greenpeace(1971)。

○ 1992 年- 影響力の確立

冷戦終結、グローバル化の急速化とともに新たな国際関係、新たな紛争/民族・部族紛争(旧ユーゴ、アンゴラ、モザンビーク、ルワンダ、カンボジア、ソマリア、ザイール、リベリア、シエラ・レオネ、チェチェンなど)⇒国連とくに経済社会理事会の役割増大。

「市民社会」の代表としての NGO の影響力拡大。NGO の数、とりわけ第三世界、旧社会主義圏で増大。

(2) 資金面から見たフランスの NGO—1990 年代

164 の主要 NGO に関する「開発協力委員会」(COCODEV) の調査 (1998-1999 年)

○ NGO の資金規模 (表 1)

上位 2 団体が「国境なき医師団」(MSF) と「世界の医療団」(MDM)

○ 民間助成金と公的補助金 (表 2)

1992 年、1994 年、1999 年における民間助成金の増大 → ユーゴ紛争、ルワンダ虐殺、コソヴォ紛争への関心の強さを反映 (ここでいう民間助成金とは、大部分が個人の寄付、財団からの助成金であり、企業からの資金援助は少ない。2000 年には、企業メッセナ 2 億 2,867 万ユーロのうち国際連帯活動、人権擁護など NGO への割当てはそれぞれ 4%、1%、計 5%)

公的機関からの独立性 :

公的補助金 (国、EU、国連難民高等事務所・世界食糧計画・国連エイズ・世界銀行など国連機関) への平均依存率—1990 年代をつうじて 40%前後 (依存率 85%の NGO もあり)。ちなみに、MSF と MDM の資金構成 (2000-2001 年)

—MSF 4,640 万ユーロ (1990 年代末までは公的補助金への依存率は約 35%であったが、その後に公的補助を減少させ、現在ではすべて民間助成)

—MDM 5,100 万ユーロ (公的補助 28.7% 民間助成 61.3%)

2 人道援助活動の転換 (1970~80 年代)

(1) ビアフラ戦争と「国境なき医師団」の誕生

○ 「ビアフラの悲劇」・・・1960 年、ナイジェリアがイギリスから独立。その後、1967 年 5 月にイボ族を中心とする東部諸州がビアフラ共和国として分離・独立を宣言。それをきっかけに内戦が勃発。東部は莫大な原油収入あり。1968 年には、政府軍がビアフラを包囲し、食料、物資の供給を遮断。200 万人の餓死者、病死者、戦死者が出たといわれている。1970 年 1 月、ビアフラ降伏。

○ 国際赤十字運動から「無国境主義」(sans frontiérisme) へ

当時、人道援助は本質的には関係住民へ救援物資 (水、食料、衣料、医薬品など生活必需品) を輸送することにあつた。それは、第 2 次大戦以来、アングロサクソン系の NGO が行ってきたこと。たとえば、CARE, OXFAM, World Vision, Catholic Relief など。また、医療活動は、赤十字国際委員会の支援のもとに各国赤十字社によって行われた。

ビアフラ戦争で赤十字国際委員会は、イボ族救済のため中央政府と交渉に入るが失敗。国家主権の絶対的尊重という原則ゆえに (後述)、当事国の承諾がなければ援助活動を開始しない国際赤十字。近代的人道援助の限界。

一方、キリスト教系団体が中心となり、国際赤十字の姿勢を容認しがたい「形式主義」

としてイボ族救済を開始。Joint Church Aid と呼ばれ、ナイジェリア政府の承諾なしにサン・トメ島からビアフラへ食糧を空輸。国境の存在にかまうことなく住民を救済⇒「無国境主義」へ。

フランス赤十字から派遣されていたベルナル・クシュネル（1939-）らフランス人医師たちもこれに参加。帰国後の1971年12月、人道援助と現地からの証言を活動の基本原則として掲げる「国境なき医師団」を結成。

○「国境なき医師団」と赤十字国際委員会の比較

国家主権に対して：

国境なき医師団「倫理憲章」（資料2）⇒ ラディカルな人道主義。とくに、「憲章」2、3。

一方、国際赤十字の掲げる公平、中立、独立とは⇒

中立性・・・「国際赤十字運動は、万人の信頼を維持するため敵対関係に参加せず、いかなる場合も政治的、人種的、宗教的、イデオロギー的論争に参加しない」

独立性・・・「各国赤十字社は人道援助活動においては公的権威の補助組織であり、各国に施行される法に従う」⇒ 国家主権の尊重

(2) 分裂—「世界の医療団」の結成

1979年、ベトナムのボート・ピープル救済をめぐる分裂。船をチャーターして、医師・ジャーナリストが医療と証言のため現地へ向かうという計画。メディアを意識しすぎるという批判。B.クシュネルら15名の医師がMSFを脱退し、1980年3月、「世界の医療団」設立。「光の島」号で援助活動を開始。

その後、アルメニア、クルド地方、ソマリアなどで人道支援を展開。

「ヨーロッパ人道援助憲章」（1990年3月31日）で見るかぎり、「医師団」より急進的。

「個人間、民族集団あるいは宗教集団間のあらゆる形態の差別を拒否し、不寛容、人種差別主義、反ユダヤ主義の高揚を拒否し、それらを告発し阻止することを誓う」

「不介入の原則は無援助の危険の生まれるまさにその地で終わる」⇒人道的介入、介入の権利の確認、あるいは「無国境主義」の徹底（→第3節で詳述）

(3) 国際ネットワーク

MSF 19カ国に支部

MDM 16団体（11代表部+5支部）（ともに2008年現在）

MSF フランス （国内）有給スタッフ120名、ボランティア200名（登録会員2000名）
（海外）有給スタッフ50名、ボランティア960名

MDM フランス 56カ国で212援助プログラムを実施
（国内）有給スタッフ300名、ボランティア1800名、
（海外）海外ボランティア485名（以上、2000年現在）

3 「介入の権利」をめぐる

○ NATO 軍のユーゴ空爆の際に「人道的介入」が援用されたが、「介入の権利」はもともと人道援助をめぐる議論から生まれた概念。1980 年代後半、国務相（人道援助担当）の頃の B. クシュネルとマリオ・ベタッティ（国際法・ソルボンヌ大学）によって、また国連ではフランスのイニシアティブによって推進される。

1988 年 12 月 8 日、国連総会での決議（43/131）—「自然災害および同種の緊急事態の犠牲者に対する人道援助」。この決議は「厳密に人道上の目的をもって行動する政府間組織ならびに非政府組織がもたらす人道援助への貢献の重要性をかんがみ、援助を必要とするあらゆる国に対し、それら組織による援助活動の展開を円滑にするよう促す」というもの。控えめな表現だが、人道的介入の原則を提起。ただし、法的な拘束力を持たない（安保理理事会での決議だけが拘束力を持つ）。B. クシュネルの活動歴（MSF→MDM→国務相）あるいは「無国境主義」の帰結としての「介入の権利」。

○ 「介入の権利」に対する批判（とくに、国際赤十字、MSF による）

— 国連憲章にもとづいていない。ジュネーヴ協定（1949 年 8 月 12 日）とその追加議定書（1977 年）からなる国際人道法の諸規定をぼやかしてしまう。国際人道法への違反は国際刑事裁判所によって制裁が加えられる。（赤十字国際委員会）

— ルワンダに関して。国際法で十分だった。国連安保理理事会がジェノサイドの事実を認定すれば、ジェノサイドを止める義務、法的強制に道を開く。介入は違法行為。（ブローマン）。以上、武力介入に関して。

— 国際人道法において「介入の権利」という表現は存在しない。「介入の権利」は明確な法的概念ではない。

市民的介入に関して・・・NGO が政府の承認なしに入国することを介入というわけだが、実際には何らかのかたちでの承認を得ている。言葉どおりの介入は起こりえない。たとえば、1980 年代、MSF はアフガニスタンで活動するに際し、カブールの中央政府の承認は受けなかったが、地域を支配するゲリラ勢力の承認を得ている。また 1992 年、ソマリアでは国家が不在状態となり難民救済が可能と思われたが、実際に現地に入ったとたんに地域の支配勢力の攻撃を受けた。地域の支配勢力の承認を得ずに、救援を実行できた例はまったくない。また、「介入する権利」にもとづく「人道的介入」はかならず軍事力をとまなう。（F. ブーシェ=ソニエ、「国境なき医師団」法務ディレクター）

むすび

冷戦後、途上国をめぐるパワー・バランスの変化、援助活動のグローバル化とともに「介入の権利」がしばしば議論の対象となる。近代的人道援助に対する批判のなかから「国境なき医師団」が生まれたのと同様、人道援助は新たな段階にさしかかっている。理想主義的ではあるが「無国境主義」、「介入の権利」のさらなる進化ということ。ただし、危険な側面、武力行使を導く危険性を無視できない。

参考文献：

Tim Allen, David Styan, “ A right to interfere? Bernard Kouchner and the new humanitarianism”, *Journal of International Development*, 12 (2000), pp.825-47.

Anne Vallaeys, *Médecins sans frontières, la biographie*, Paris, 2004.

Médecins sans frontières, “L'éthique des actions”, in Ganni Mina, *Un monde meilleur est possible*, Paris, 2004.

Francois Rubio, *Dictionnaire pratique des organisations non gouvernementales*, Paris, 2004.

Emmanuel Naquet, Liges et associations, in J-J. Becker (sous la dir. de), *Histoire des gauches en France*, vol 2, 2004, pp.98-107.

Cynthia Ghorra-Gobin (sous la direction de), *Dictionnaire des mondialisations*, Paris, 2007

Françoise Bouchet-Saulnier, *Dictionnaire pratique du droit humanitaire*, Paris, 2006.

————— Désastres, droit d'ingérence et souveraineté des Etats, *Le Monde*, 22 mai, 2008.

ロニー・ブローマン『人道援助、そのジレンマ―「国境なき医師団」の経験から』(高橋武智訳), 産業図書, 2000年.

最上敏樹『人道的介入―正義の武力行使はあるか』岩波新書, 2001年.

メアリー・カルドー『グローバル市民社会論―戦争へのひとつの回答』(山本武彦ほか訳), 法政大学出版局, 2007年.

<http://www.msf.fr/>

<http://www.medecinsdumonde.org/fr>

資料 1

国連憲章 第 10 章 経済社会理事会 第 71 条〔民間団体〕

「経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のある民間団体 (Non Governmental Organization) と協議するために、適当な取極を行うことができる。この取極は、国際団体 (international organization) との間に、また、適当な場合には、関係のある国際連合加盟国と協議した後に国内団体 (national organization) との間に行うことができる」。

表 1 NGO の予算規模と資金の集中 (1999 年)

予算額 (百万フラン)	NGO の数	総資金に占める割合
300 以上	2	
50～300	16	76%
15 ～50	20	12%
10～15	19	5%
3～10	36	5%
1～3	21	
0.25～1	21	
0.05～0.25	29	2%
	計 164	100%

出典：F. Rubio, *Dictionnaire pratique des ONG*, p.199, p.201
より作成。

表 2 NGO の資金構成 (1991－1999 年)

単位：百万フラン

	1991 年	1992 年	1993 年	1994 年	1995 年	1996 年	1997 年	1998 年	1999 年
民間資金 (構成比)	1489 65%	1637 65%	1613 59%	1806 56%	1865 58%	1896 56%	1836 56%	2182 60%	2672 61%
公的資金 (構成比)	785 35%	898 35%	1140 41%	1392 44%	1370 42%	1498 44%	1470 44%	1484 40%	1694 39%
合計	2274 100%	2535 100%	2753 100%	3198 100%	3235 100%	3394 100%	3306 100%	3666 100%	4366 100%

出典：F. Rubio, *op.cit.*, p.200.

表3 「国境なき医師団」ネットワーク（2008年）

オペレーション支部（5）	フランス、スペイン、ベルギー、スイス、オランダ
パートナー支部（14）	イギリス、イタリア、オーストリア、ギリシャ、スウェーデン、デンマーク、ドイツ、ノルウェー、ルクセンブルク、日本、香港、オーストラリア、カナダ、アメリカ合衆国
地方支部（フランス、8）	ボルドー、リール、リヨン、マルセイユ、モンペリエ、ランス、ストラスブール、トゥルーズ

出典：<http://www.msf.or.jp/>,

表4 「世界の医療団」ネットワーク（2008年）

国際支部（11）	フランス、スペイン、ベルギー、スイス、ポルトガル、スウェーデン、ギリシャ、キプロス、カナダ、アメリカ合衆国、アルゼンチン
支部（5）	ドイツ、オランダ、イギリス、日本（以上フランス国際支部パートナー）、イタリア（スペイン国際支部パートナー）
地方支部（フランス、17）	アジャクシオ、アングレム、ブザンソン、ボルドー、クレルモン・フェラン、ロリアン、リヨン、マルセイユ、モンペリエ、ナンシー、ナント、パリ、ルーアン、サン＝ドゥニ・ド・ラ・レユニオン、ストラスブール、トゥルーズ、ヴァランシエンヌ

出典：<http://www.medecinsdumonde.org/fr>

資料2

国境なき医師団「倫理憲章」（1971年）

1. 国境なき医師団は、危機に瀕した住民、自然災害ないし人的災害の犠牲者、戦争の犠牲者を、人種、宗教の差別なく、また哲学的、政治的見解の差別なく救済する。
2. 国境なき医師団はあらゆる状況下で厳正な中立性を尊重し、公平性を保持する。また、普遍的医療倫理の名において、そして人道援助の権利の名において、みずからの任務を遂行することのできる全かつ無条件の自由を要求する。
3. 同じく、みずからの職業的義務に従い、すべての政府、すべての政治的、経済的、宗教的権力に対し完全な独立を保持することを誓う。
4. 同じく、任務遂行にともなう危険および危難を引き受けることに同意する。また、自己および権利所有者のために、組織が支給するもの以外の手当を要求しない。