

重大な人権侵害の現場から国連安保理へ  
—NGO が担うボトムアップルート—

大曲 由起子

東京大学大学院公共政策学教育部  
専門職学位課程 2年  
国際公共政策コース (51088041)



## はじめに

「重大な人権侵害の現場から国連安保理へ—NGOが担うボトムアップルート—」を、専門職学位課程を修了するにあたっての研究テーマにした理由は、私が東京大学公共政策大学院に入学を決意したと切り離すことはできない。私は、人権侵害予防を可能にするため、人権侵害の脅威を受ける人々の置かれている状況を理解し、苦痛に共感し、且つ現地や国際政治・経済状況を様々な角度から冷静に分析しながら、現実的な政策形成ができる政策専門家を目指すために本大学院に入学した。

学部ではアメリカで国際関係学を専攻し、また国連・政府機関・草の根 NGO でのインターンシップなどの体験を諸国でさせて頂いた。教科書通りではあるが、人類が目指すべきより良い社会とは、社会の最も底辺で生きる人々の権利が尊重され、そしてそれを実現する市民社会の発展であると、経験を通して確信した大学時代であった。南アフリカでは失業率 80%、市民のほとんどが生活保護世帯という小さな町で、Rhodes University の Etienne Nel 教授の下で、アパルトヘイト時代とその後における地域の教会の役割を、アパルトヘイトを生き抜いた黒人居住区に住む人々と接し、研究した。その後、所属する Washington College の Douglass Cater Society of Junior Fellows の研究補助を受けトルコに渡り、1980年代の東部の混乱、活動家への脅迫の中を生き抜いた NGO 職員を含む人々を訪ね、トルコの EU への加盟交渉が進む中で、彼らが得たもの、そして得ようとしているものを探った。また、同大学による研究補助により、バイルートの人権 NGO で活動をしつつ研究をさせて頂き、現地に根差した市民社会が全ての市民の人権擁護に向けて活動することで、内戦で一度は裂かれた共同体の意識が芽生えようとしている社会を実感することができた。学部卒業後は地元福岡でアジアからの女性や子どもの支援、自立をサポートする市民団体の活動に関わり、シェルターの運営、高校や大学への人権侵害予防教育の講師として関わりながら、行政にはできない、市民が担う人権擁護の有効性を学んだ。

しかしながら、NGO のみでは生存を脅かすような人権侵害に対応することはできない。重大な人権侵害を予防・あるいは悪化を食い止めるためには国家や国連安保理の役割が欠かせず、NGO や当事者のみでは根本的解決がかなわないのである。よって、現場で活動する NGO と、ハイレベルで政策を決定する意思決定者とが公式・非公式に関わらず、つながっていないなければならないのである。

しかしながら私の実感では、組織化されていない現地の NGO であればあるほど（より住民に近い NGO ほど）、政府機関や国連機関に強いパイプを持たない場合が多かった。一方で国家や国連の側ではどうだろうか。私がアメリカと南アフリカの国連事務所でインターンシップをした折、オフィスで働く国連職員が、現地の受益者と顔を合わせたり草の根 NGO と日常的にコミュニケーションをとったりすることは限られているという印象を持った。イギリス議会で党の研究生として研修をした折には、NGO をはじめ、数々の団体からの郵便物にさえ毎日対応に追われる議員たちの姿を見ていた。他国の人権問題に関する知識は、研

究者からの資料提供に頼らざるを得ないことも多い様であった。安保理が国連機関を通しての情報や各理事国独自の情報により意思決定をすることを考えると、現地の NGO の生の情報は、諸機関の事務手続きの過程で、必ずしも効率的に安保理という、世界でも非常にハイレベルな意思決定機関にまで届いていないのではないかと疑問を持つようになった。

この様な状況で、脅威に晒されている個人の声が、安保理の議場でどの程度尊重されるのだろうか。どのような人材が重大な人権侵害を予防する為に国際社会で必要とされているのだろうか。未熟ではあるがその私なりの答えが、冒頭でも述べた、人権侵害予防を可能にする為、人権侵害の脅威を受ける人々の置かれている状況を理解し、苦痛に共感し、且つ現地や国際政治状況を様々な角度から冷静に分析しながら、現実的な政策形成ができる政策専門家であった。

実務家養成の教育機関として、専門職大学院には修士論文の提出は求められていない。他方で、これまで大学の紀要に出版してきた現地調査に基づく自身の研究論文—“Roles of the Local Church Community in South Africa: Apartheid, Present & Future,” “Fighting for Human Rights: Turkish Civil Society’s Achievements and Challenges,” “I Found Seeds in Beirut: Homegrown Civil Society and Human Rights Development,” (いずれも *Washington College International Studies Review* 各号に掲載) は、現地 NGO・市民がいかに国家や現地社会で重要な役割を占めてきたかを題材にするものであった。その研究の発展として、国家もしくは国連へと問題意識をつなげる研究を行い、文章として形にしたいという自己欲求があり、この度の研究論文執筆へのきっかけの一つとなった。しかし、より重要な理由は以下である。前述した、私が目指す実務家となるためには、現場で脅威に晒されている人々の状況についての的確な情報が収集・分析され、更に安保理という最高意思決定機関にまでその情報が伝達されるボトムアップのルートを検証しなければならず、それをもって初めて、将来いかなるシステム、アクターが、どのように役割を果たすべきかが見え、小さいながらも自分がそのボトムアップのルートにおいてどのように役立つのか、見えてくるのではないかと思ったのである。それゆえ、「重大な人権侵害の現場から国連安保理へ—NGO が担うボトムアップルート—」が、私が専門職学位課程を修了するにあたっての研究テーマとなった。

以上は私の個人的な本論文を執筆するにあたっての問題意識である。無論、より広い国際公共政策の枠組みからも本論文が少しでも意義があるものになれば良いと願うが、その点は序章に委ね、これをもって本論文の「はじめに」としたい。

重大な人権侵害の現場から国連安保理へ  
—NGO が担うボトムアップルート—

## 目次

はじめに	-----	iii
序章	-----	4
本論文における用語の定義と表記	-----	10
第1章 紛争の現場から安保理まで－ NGO の役割	-----	12
第1節 紛争予防と NGO	-----	12
(1) NGO の重要性の認識		
(2) 紛争予防に貢献してきた NGO		
第2節 安保理による「保護する責任」の実践と NGO	-----	18
第1章 小括	-----	21
第2章 NGO による紛争現場での情報収集過程	-----	22
第1節 NGO による紛争現場での情報収集過程	-----	22
(1) 人権・人道支援の特殊性		
(2) ローカル性		
(3) 国際性		
(4) 事例から		
第2節 情報収集過程における制約・阻害要因	-----	27
(1) 制約要因		
(2) 阻害要因		
第2章 小括	-----	30
第3章 NGO による紛争現場からの情報伝達過程	-----	31
第1節 NGO から安保理意思決定者へ	-----	31
(国連を介在して間接的に、あるいは国連枠組みの中で直接的に)		
(1) NGO→人道問題調整官→安保理会合でのブリーフィング		
(2) NGO→難民高等弁務官→安保理会合でのブリーフィング		
(3) NGO→特別報告者、特別顧問 →安保理会合でのブリーフィング		
(4) 三つの利点		
(5) 国連の枠組みの中で直接安保理へ		
(6) 事例から		
第1節 小括	-----	50
第2節 NGO から安保理意思決定者へ (メディア・世論・政治家を通して)	----	50
(1) 国際人権 NGO の世論動員力、政治家へのアプローチ		
(2) 人道支援 NGO		
第2節 小括	-----	53

第3節	情報伝達過程の制約・阻害要因	54
	(1) NGOの組織的性質から来る制約	
	(2) 国連を介在するルートにおける制約	
	(3) 国連の枠組み内で直接安保理へ伝えるルートにおける制約	
	(4) メディア・世論・政治家を通しての伝達ルートにおける制約	
	(5) 阻害要因	
第3節	小括	63
第3章	小括	63
第4章	NGOによる情報収集と伝達過程—二つの事例からの考察	65
第1節	ダルフールとスリランカ、その選定理由	66
第2節	ダルフール	68
	(1) 紛争の一般市民への被害	
	(2) 情報収集と制約・阻害要因	
	(3) 情報伝達と制約・阻害要因	
第2節	小括	90
第3節	スリランカ	90
	(1) 紛争の一般市民への被害	
	(2) 情報収集と制約・阻害要因	
	(3) 情報伝達と制約・阻害要因	
第3節	小括	104
第4章	小括	105
結論		107
年表		109
参考文献		112
おわりに		123
謝辞		124

## 序章

### 研究の概要

20世紀に起きた紛争は約1億人の人々を殺した。初期は80%が軍人であったが、後期には犠牲者の80%が一般市民になる<sup>1</sup>。国際社会は紛争下の無辜の人々が、ジェノサイド、人道に対する罪、戦争犯罪、民族浄化といった重大な人権侵害の脅威に晒されたことを目撃してきた。その後21世紀になり確立されてきた「保護する責任」論は、「保護できなかった」経験を経て国際世論と国連が到達した理論であり、反省であり、潮流であり、目標である。

2001年12月、「介入および国家主権に関する国際委員会」(International Commission on Intervention and State Sovereignty – ICISS)はその報告書「保護する責任」で、国連安全保障理事会(安保理)が国家主権を乗り越えてでも重大な人権侵害から人々を保護する役割と責任があると結論付けた<sup>2</sup>。そして2005年の世界サミットにて採択されたOutcome Documentは、安保理(のみ)を通して国際社会が「保護する責任」を実践すると明記した<sup>3</sup>。これを受け、安保理は翌年の4月28日に決議1674によってこの文書を確認し、更に平和維持軍のマンデートに文民保護を明記し、文民保護に必要な人員・財源・物資をミッションに与えるとした<sup>4</sup>。その後はこの決議に倣うように、ダルフル、中央アフリカ、コンゴ民主共和国への国連ミッションのマンデートは、明確に紛争下の文民保護の目的を含むようになった<sup>5</sup>。このよう

---

<sup>1</sup> Socilla Elworthy (Director, Oxford Research Group), in Dylan Mathews, *War Prevention Works: 50 stories of people resolving conflict*, Oxford Research Group, 2002, p.9. この Oxford Research Group は紛争犠牲者数を記録するプログラムを持ち、その協力者は法律、軍事、人道支援、統計手法の専門家に渡っている。また、2009年11月に実務家を中心とした、犠牲者数記録のための国際的なネットワークを始動させた。Oxford Research Group, “Recording Casualties of Armed Conflict” [http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/projects/recording\\_casualties\\_armed\\_conflict](http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/projects/recording_casualties_armed_conflict), accessed 5 December 2009.

<sup>2</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty’s Report on “The Responsibility to Protect,” 30 December, 2001, para.6.13-6.15.

<sup>3</sup> *[We] are prepared to take collective action. . . , through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis. . . should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity(139)* Unired Nations, UN Doc. A/60/L.1, 2005 Word Summit Outcome, 15 September 2005, para.139. 下線筆者。

<sup>4</sup> Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1674, 28 April 2006. 2005年以前に採択された紛争下の文民保護に関する国連の主要文書には他に決議1265 (UN Doc. S/RES/1265, 17 September 1999)、決議1296 (UN Doc. S/RES/1296, 19 April, 2000)がある。前者はパラグラフ11にて”Expresses its willingness to consider how peacekeeping mandates might better address the negative impact of armed conflict on civilians”と述べるに留まるが、後者のパラグラフ13は平和維持軍のマンデートに文民の保護が含まれることに対してより積極的な文言で記述している。“Affirms its intention to ensure, where appropriate and feasible, that peacekeeping missions are given suitable mandates and adequate resources to protect civilians under imminent threat of physical danger, including by strengthening the ability of the United Nations to plan and rapidly deploy peacekeeping personnel, civilian police, civil administrators, and humanitarian personnel, utilizing the stand-by arrangements as appropriate.”又、決議1738は、紛争下のジャーナリストも文民保護と同じコンテキストで保護の対象になることを確認している。Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1738, 23 December 2006.

<sup>5</sup> Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1769, 31 July 2007, Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1778, 25 September 2007, Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1843, 20 November 2008. 安保理の意思決定の段階で、ミッションマンデートに文民保護が明記されていたとしても、現



に、紛争下で重大な人権侵害の脅威に晒されている人々を守らねばならないという目的は、少なくとも安保理の意思決定の段階ですでに共有されている。

さて、安保理で「保護する責任」を一貫した政策として実践するためには、土台となる情報が収集され、安保理にまで伝達される必要がある。NGO だからこそ果たせる役割がこのボトムアップの過程にあり、国連や国家といったアクターと比べても、NGO にしか果たせない不可欠な機能を担っているのである。

この研究は、国際社会の持つ「保護する責任」の対象である、重大な人権侵害の脅威に晒されている人々の声や彼らの直面する状況を安保理まで届かせてきたボトムアップのルートがどのように機能してきたのかを、この NGO の役割に焦点を置いて答えようとするものである。

## 研究の目的と背景

NGO の担うボトムアップルートを検証するためには、以下の4つの主要な考察を行う必要があり、本研究ではこれらの論点に答えることを更なる目的とする。

第一に、NGO の情報収集過程を考察する。安保理が、遠く離れたアクセスしにくい紛争地で起こっている大規模な人権侵害や人道危機にどう対応するかについての意思決定をする場合、現地の的確な情報を収集することは特に重要である。しかしながら、一方で困難さが付きまとう。紛争地は危険性が高く、地理的に周辺であることも多く、更に紛争当事国が人為的に外部者のアクセスをブロックすることもある。このような局面で現場で情報を収集できる人間は限られてくる。

また、迫害を逃れてきた人々から被害を受けた土地の状況、人身への被害、誰がどのようにしてそのような人権・人道法に違反する行為をしたかの的確な情報を収集することは容易ではない。この研究は、このような局面でローカル・国際 NGO がどのように情報収集をしてきたのか、体系的に明らかにする。では、「保護する責任」を一貫した政策として実践する土台となるような NGO が集めた現地からのタイムリーな情報は、どのようなルートで安保理の意思決定者に到達するのだろうか。

よって第二に、現場から NGO によって収集された情報が伝達されていくルートを考察する。この収集から伝達へのルートは、NGO からの安保理への早期警告、重大な人権侵害の予防と

---

場で厳正に実践されているわけではない。例えば、2008年11月20日に採択されたコンゴ民主共和国のミッション MONUC の人員を 3085 人増加させた決議 1843 では、その本文で “3. Stresses that this temporary increase in personnel aims at enabling MONUC to reinforce its capacity to protect civilians, to reconfigure its structure and forces and to optimize their deployment;” としつつも、2008年1月以降も Lord's Resistance Army による人々への攻撃は続き、MONUC は実際に人々を守れていない。2009年1月21日に Tora、24日に Tadoru、28日に Awo、30日に Mangba が、2月1日に 30日に Ngilma が攻撃される。Médecins Sans Frontières, “DRC: MSF denounces the lack of protection for victims of LRA violence in Haut-Uélé,” 4 February 2009, [http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=4030A9A9-15C5-F00A-25E7A93C4055C3D5&component=toolkit.pressrelease&method=full\\_html](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=4030A9A9-15C5-F00A-25E7A93C4055C3D5&component=toolkit.pressrelease&method=full_html), accessed 5 December 2009.

の関わりからも重要である。国連全体で文民を保護する責任を実践していくには、早期警告が機能することにより、重大な人権侵害が予防されることが重要との認識の下、潘基文国連事務総長は、2009年1月12日に提出した初めて文民保護に関する包括的な報告書の中で市民社会の役割に言及する<sup>6</sup>。同報告書は、早期警告に関する部分を特別に取り上げ、情報収集の重要性と課題に触れる中で、

”the world body has become an increasingly field-based organization, with a growing array of human rights, humanitarian . . . personnel working with local staff, regional and subregional partners and civil society groups. . . In considering policy options in such varied and sensitive situations, local knowledge and perspectives can be a great asset. United Nations decision-making should be enriched by the input of regional and subregional organizations, whenever possible. The two-way flow of information, ideas and insights between the United Nations and its regional and subregional partners needs to be regularized and facilitated on matters relating to the responsibility to protect, especially with regard to early warning and timely and decisive response.” (Annex, para.2)

(下線筆者)

と述べ、現場で人権保護、人道支援活動をする市民社会の「知識と物の見方」が、国連での意思決定に貢献すべきものの一つであると報告し、そうすることは紛争下の文民を保護する責任を、早期警告の分野で国際社会が全うすることにつながると述べる<sup>7</sup>。

一方で、文民保護の実施には有効な早期警告のシステム作りが欠かせないにもかかわらず、国連はそのキャパシティを未だ構築できずにいるともこの報告書は評価する<sup>8</sup>。2004年4月、アナン前国連事務総長は10年前に起きたルワンダでの大規模な虐殺を振り返りつつ、ジェノサイド等の脅威がまさに起こっているという兆候を認識することが重要であると述べる。そしてその際NGO等の市民社会の活動に着目し、「ここにおいて、市民社会組織はきわめて重要な役割を果たすことが可能である。差し迫った災厄(catastrophe)に対し、最初に注意を喚起するのは、しばしば彼らの報告書においてである」と述べる<sup>9</sup>。しかしその情報は「しばしば無視され」、あまり有効に機能していないと指摘している。この理解から、様々な主体から発信される情報がより整理された形で集約される必要性があるとした。

<sup>6</sup> Secretary-General’s Report on “Implementing the Responsibility to Protect.” UN Doc.A63/677, 12 January, 2009, para.59.

<sup>7</sup> UN Doc. A63/677, *supra*, Annex, Early warning and assessment, para. 2.更にパラグラフ 3 では、現地の NGO と国際 NGO を取り上げ、前者の声は国際社会でなかなか注目を得られないとしつつ、後者の場合はグローバルなネットワーク・手法・レポートの経路を保持し、いち早く残虐行為について警告を発信することで、国連の持つ情報ルートと融合し、補完すると指摘する。

<sup>8</sup> UN Doc. A63/677, *supra*, para 6. なお、この報告書は2009年総会にて正式に議論される。

<sup>9</sup> Kofi Annan, Speech to the UN Human Rights Commission, Geneva, 7 April 2004, UN Press Release SG/SM/9197 AFR893HR/CN/1077; 長有紀枝『スレブレニツァ』（東信堂、2009）345頁。

しかし、このスピーチが行われた2004年から5年たったが、未だ情報伝達には課題が残っている。質の高い情報が、より整理された形で安保理の意思決定者に届くことが叫ばれている今、この研究は、NGOが国連、メディア、世論の動員等、様々なアクターを介在して、そして時には直接、安保理の意思決定者に一定の影響を及ぼそうとするルートが近年どのように機能してきたのかを探る。

第三に、NGOによる現場からの情報収集、安保理への伝達といった一連のボトムアップルートにおける制約・阻害要因と解決可能性を探る。制約要因とは、NGOの意思に対抗するかたちでボトムアップの方向性に制御を与えるものではなく、組織や制度の性質上、ボトムアップを難しくさせる要因である。阻害要因とは、NGOが情報を収集・分析し、そして安保理の意思決定者に伝えようとする過程を、NGOの意思に反するかたちで停滞・延期、あるいは変形させる要因である。これには政治的作為性が働くことが多い。また、両者は重なり合うこともある<sup>10</sup>。

第四に、実際に事例を扱い、先の3つの論点をより深く理解する。ごく最近NGOがボトムアップのルートを担ってきた二つの事例（2003年から2004年にかけてのスーダン西部のダルフール、2009年1月から5月にかけてのスリランカ北部地域）を取り上げ、現地での情報収集と、それが伝達される過程が実際にどう機能したのか、そしてその過程での制約・阻害要因が実際に何であったのかを明らかにする。更にそれら要因の解決可能性を探ることで、将来のNGOが担うボトムアップルートの可能性をより発展的に示すことに貢献する。なお、二つの事例の選択理由は第4章で述べる。

## 研究の構成

本研究は、第1章 - 第4章、結論という構成をとる。

まず第1章では、現場で重大な人権侵害という脅威に晒されている人々の声を安保理の意思決定者にまでボトムアップしていくルートで、なぜNGOの役割が重要と理解されるようになったのかを考察する。情報の収集と伝達といった視点での役割ではなく、まず包括的に紛争予防におけるNGOが果たしてきた役割を議論することによって、この研究がNGOに焦点を当てる意味が明らかになる。まず1) 国連や安保理の紛争予防メカニズムに直接関わらずに、紛争予防の分野でNGOが活動を広げてきている状況を概観する。次に、2) 国連と安保理において文民保護が課題となってきた潮流を概観し、「保護する責任」の実践過程、

---

<sup>10</sup> 例えば国連人権委員会（現人権理事会）には組織・制度的な制約要因と、政治的作為性がはたらく。重大な人権侵害に加担している国家も理事国に選出される可能性があり、これら国々が必要な情報が委員会にて正式に採用されることを阻止することがある。また、政治的駆け引きが国家間で行われることもある。しかし、このような政治的作為性が制度上許容されるような仕組みになっていた。人権理事会になった後も、情報の扱いが政治性を帯びることがあった。（詳しくは第3章第3節（2）、第4章を参照）

中でも早期警告の分野で、NGOの役割がなぜ欠かせない一部として理解されるようになったのか、国連文書等を適宜参考にしながら明らかにしていく。

第2章では、NGOの現場での情報収集過程を明らかにする。情報収集過程で関わるアクターは誰で、どのようなシステムが存在してきたのか、学術文献、報告書、関係者へのインタビューにより議論する。そのためまず始めに、1) NGOがどのように紛争現場から情報を収集しようとしているのかを明らかにし、人権・人道支援活動、ローカル性、国際性という性質が、いかに収集過程に影響しているのかを議論する。そして2) 情報収集過程における制約・阻害要因を明らかにし、解決可能性を探る。

第3章では、2章と同じ手法で、収集した情報をいかにしてNGOが安保理の意思決定者にまで届けさせようとしてきたのか、そのアクターとシステムを探る。そのため、まず1) NGOから国連を介在して間接的に、あるいは国連の枠組みの中で直接的に安保理の意思決定者へ情報を伝達するルート、2) NGOからメディア・世論・政治家を通して、安保理の意思決定者に情報を届かせるルートを探る。そして、3) 情報伝達過程における制約・阻害要因を明らかにし、解決可能性を探る。

続く第4章では、2つの事例を取り上げ、2章から3章までのルートに関する考察が実際にはどのように運用されていたのかを探り、ボトムアップルートにおけるNGOの不可欠性、制約・阻害要因の存在、そしてそれらの解決可能性を明らかにする。そのため、まず1) 二つの特定の事例を選んだ理由を説明し、2) ダルフール、そして次に3) スリランカを順に考察する。なお、この二つの事例はあくまで参考例であり、NGOの担う情報収集と伝達が、実際にどのように機能してきたのかを提示することにより、2-3章で議論してきた内容をより深く理解することを助けるものである。その上で、二つの事例変遷過程で、NGOの担うボトムアップルートの発展性を指摘する。

最終章は全体を通しての考察から、NGOの担うボトムアップルートにおける役割を整理する。NGOは「保護する責任」を一貫した政策として実践するための土台となるような情報を現場から収集し、安保理の意思決定者に伝えるボトムアップルートにおいて不可欠である。収集と伝達過程には制約・阻害要因があるが、それぞれの要因は解決可能なものである。何よりも、実はNGOがそれらを解決する重要な役割をも担っている。そのため、制約・阻害要因があるにもかかわらず、NGOの担うボトムアップのルートは機能しており、これからも機能・発展して行くのである。

## 研究の意義

紛争予防・解決とNGOの役割について議論された文献はこれまでも見られた（第1章第1節参照）。また、ルワンダやスレブレニツァといった個別の紛争や虐殺事件を検証する文献もあり、これら文献からNGOがどのような役割を果たしてきたのかを抜粋することは可能である。更に、個々の国際NGOがプレス・リリース、あるいは報告書として出版してき

た情報から、その特定の NGO が現場で情報を収集・分析してきたことは分かる。しかしながら、紛争予防・解決の側面や個別事例、特定の NGO だけではなく、「保護する責任」の対象である一般市民を焦点とし、全体として現場からの情報収集・安保理意思決定者への伝達の局面で NGO がどのように役割を果たしてきたのかを、複数の NGO を横断的に、また実態に基づいて分析した研究は見当たらない。また、ローカルな NGO は国際 NGO のように人的・財政的動員力があるわけでもなく、それら団体がどのようにしてこの情報収集・伝達過程の一部として役割を果たしてきたのかはこれまで学術的な研究対象とはされてこなかった。

この研究は、国連文書や個別事例を扱った文献、様々な NGO が出版した報告書やプレス・リリースを横断的に分析することによって、情報収集・伝達の過程をより体系的に明らかにする。更にインタビューによって、文献やウェブページ上では分からない水面下での NGO・国連・理事国関係者の活動を明らかにし、よりタイムリーな、実態に即した分析を試みる。なおインタビューは、NGO・国連・理事国関係者等に行い、幅広い立場の人々に事実確認をし、見解を聞くことで、より多方面からの客観的な検証ができるようにした。ただし、時間や場所の都合で大勢の人に行くことはかなわなわなかった。

このように、NGO が担ってきたボトムアップのルートがどのように機能してきたのかをより体系的・実態的に明らかにすることは、「保護する責任」の実践において、いかに NGO が安保理というの既存の意思決定システムの中により密に組み込まれていくのかを展望することに貢献できる。そして、比較的新しい概念である「保護する責任」が、実践を伴う政策に発展する一助にこの研究はなり得るだろう。

## 本論文における用語の定義と表記

### NGO

本論文における NGO とは、国連経済社会理事会の定義にもあるように、政府とは独立し、非営利であり、社会的に公共性のある目的（人権・人道・開発・環境・平和等）を追求する団体のことである<sup>11</sup>。更に、会員資格は広く一般に開かれていることを付け加える。特定の思想・利益やイデオロギーを推進しないため、宗教団体・企業・政党・労働組合・財界・業界組織は入らない。しかしながら、これら団体に組織基盤があっても会員資格が開かれ、支援対象者が特定のグループに限らなければ、この論文の射程に入れる。つまり、宗教団体が母体となっており、理念に宗教色があっても、実際の活動に宗教の枠を超えた社会公共性を担保していれば NGO とみなす（例：カリタス等の人道支援団体）。

また、本論文が安保理で「保護する責任」を一貫した政策として実践するために土台となる情報が収集され、伝達されるというボトムアップルートを考察対象にすることから、以上に述べた NGO の一般的な定義（非政府・非営利・公共性）にあてはまり、且つこの情報の収集と伝達において重要な働きをしてきた個人も考察対象とする。同じくこのルートで他の人道支援団体と同じような役割を果たした国際赤十字委員会も考察対象とする。もちろん、厳密な意味で国際赤十字委員会は NGO ではないことには留意が必要である。

### 情報の収集と伝達

この研究は、ある程度整理された形でボトムアップのルートを検証するため、このルートを大きく情報収集と情報伝達の2段階に分ける。情報の収集とは、この「ボトム」に当てはまる、重大な人権侵害の脅威が起こっている紛争の現場もしくは近隣地域で、被害を受ける一般の人々やコミュニティーのリーダー、武装グループ、政府軍、政府関係者等と接し、事実関係の証言、意見、問題、恐れ、被害状況について調査し、知り、理解し、蓄積していく作業のことである。積極的に情報を収集する意図がなくとも、一定の情報を維持している状態も、収集に入れる。そして NGO 間の情報提供・共有も、この段階で考察することとする。

続く情報伝達は、これら情報をニューヨークの安保理意思決定者に向けて「アップ」していく過程である。収集がまさに紛争下の人々からの生の声や、現地を見ての紛争の状況の把握等といった、いわば整理・分析される前の一次的情報を取り扱うものであるのに対し、後者のルートではある程度整理・分析された情報を取り扱い、安保理に特定の提案を導こうとする意図も含む情報であり、中には直接的な政策提案を含むもの、ロビーイングの手段としての情報という要素を含むものがある。

<sup>11</sup> 大芝亮「NGO：（非政府組織）」田中明彦、中西寛 編『新・国際経済の基礎知識』（有斐閣、2004）247頁。

## 一般市民

一般市民とは、紛争地または重大な人権侵害が起こっている地域において、政府軍・非政府武装グループに属さない者、戦闘行為に及んでいない者を指す。ただし、特に国連や安保理における議論において戦闘員と区別する場合、「文民」の言葉を使う。そして、安保理の会合の議題である”*Civilians in armed conflict*”は、「紛争下の文民」とし、この点に関して議論する場合も「文民」を使用する。

## 表記

役職名は特に言及がなければ当時のものである。また、日本人以外の人物は、すでに日本語表記で知られている人物名から日本語表記になじみのない人物名まで様々であったため、便宜上統一して全てアルファベット表記とした。「ダルフル」や「スリランカ」等、日本語表記になじみのある地名はカタカナで、その他なじみの薄い地名はアルファベットで表記した。

## インタビュー対象者

実際の情報の収集や伝達過程において、個別 NGO や個人の役職、氏名を明かすことには細心の注意が払われるため、この論文でも必要な時は「ある NGO」「関係者」という曖昧な言葉を使用するようにしている。その他の場面では検証に具体性を持たせるため、できるだけ団体名などの詳細を述べるよう努めた。

## 第1章 紛争の現場から安保理まで –NGO の役割

第1章では、「保護する責任」の対象である、重大な人権侵害という脅威に晒されている人々の声を安保理の意思決定者にまで届かせるボトムアップルートで、なぜ NGO の役割が重要と国際社会で理解されるようになったのかを探る。そのためまず第1節では、紛争予防と NGO について、続く第2節では安保理による「保護する責任」の実践と NGO についてを考察する。

現地で活動するローカル NGO や国境を越えたネットワークが強みの国際 NGO 等の主体は、国連や安保理の枠組みに関わらないところで独自に紛争予防に貢献してきた。NGO だからこそ果たせる役割が、紛争予防に不可欠な機能を担っているという認識が国際的にも共有されるにあたって、国連や安保理の目指す「保護する責任」の実践の始めの段階—早期警告というボトムアップの段階—において、NGO の役割が欠かせない一部として理解されるに至った。

### 第1節 紛争予防と NGO

#### (1) NGO の重要性の認識

国際社会の紛争への対応は、「紛争解決」から「紛争予防」へとその重心が徐々に動いてきた。例えば冷戦終結後 1992-1997 年の間国連事務総長を務めた Boutros Boutros-Ghali は、1992 年、その報告書「平和への課題」の中で、紛争予防の重要性を大きく取り上げる<sup>12</sup>。

尤も、「平和への課題」パラグラフ 23 では、予防外交に関する章で NGO の役割を名指して指摘しているわけではない。

”Preventive diplomacy may be performed by the Secretary-General personally or through senior staff or specialized agencies and programmes, by the Security Council or the General Assembly, and by regional organizations in cooperation with the United Nations. Preventive diplomacy requires measures to create confidence; it needs early warning based on information gathering and informal or formal fact-finding;” (para.23)<sup>13</sup>

なおパラグラフ 29 では、紛争当事者間の和解は国連が中心に進め、必要性があれば NGO 等の参加も考えられるという点が記述してある。いずれにしても、Ghali 元事務総長の報告

<sup>12</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, UN Doc. A/47/277 - S/24111, 17 June 1992.

<sup>13</sup> Boutros-Ghali, *Ibid.* なお、平和維持活動における治安維持の面で、警察力強化に向けては、加盟国と列挙する形で NGO の役割にも言及する。



書の中では、特に NGO が、現場からの情報を安保理にまでボトムアップさせることに「欠かせない」一部であるとの認識はそれほど強くはない。

それから 15 年後の 2007 年、Gareth Evans (元オーストラリア外相)は、紛争予防に取り組む NGO、International Crisis Group (ICG) 代表<sup>14</sup>としてのスピーチで、1980 年代末から 90 年代初頭をピークに、国家間の紛争と内戦の数が減少している傾向にあるとし、また、大規模な紛争と市民の殺害のケースは、90 年代初めと比べて 80%減少したと指摘した。この原因として、植民地主義や冷戦の終結に触れつつも、カナダの人間の安全保障センターがまとめた研究を挙げ<sup>15</sup>、これまでの過去 15 年に渡っての国際社会による紛争予防の努力が大きく貢献したと主張する。よってその努力は無駄ではなく、今後も NGO は紛争予防や再発防止に努めるべきだと述べる<sup>16</sup>。

NGO 代表としての Evans のこのような主張は、Ghali の考える予防の実行主体として、NGO の重要性を強調するものだった。では、どのようにして近年 NGO の紛争予防での役割が台頭し、重要視されるようになったのだろうか。先行研究は、「冷戦後」を鍵に、NGO の紛争予防の役割を論じているものが多い。冷戦後の世界では、内戦型の紛争が顕在化・注目されるようになったが<sup>17</sup>、NGO の重要性への認識は、その流れと関連しているのである。第一に、非国家主体である NGO は、当事国の職員はもちろん外国籍の職員も治安が不安定化している紛争中またはその予兆のある国や地域に足を踏み入れることが、国家や国際組織の職員に比べて容易である。内政不干渉や領土保全といった、一国内部での紛争の際に登場するフォーマルな「縛り」がないためである。また、国際 NGO の場合は、そういった危険

---

<sup>14</sup> 2000 から 2009 年 2 月まで代表 (CEO) であった。

<sup>15</sup> Andrew Mack が代表を務めるカナダの人間の安全保障センターが 2005 年末に”Human Security Report”にまとめた研究。Human Security Centre, *Human Security Report 2005*, University of British Columbia, 2005,

<http://www.humansecurityreport.info/index.php?option=content&task=view&id=28&Itemid=63>, accessed 28 September 2009.

<sup>16</sup> Gareth Evans, “Conflict Prevention; Ten Lessons We Have Learned, Gareth Evans,” Closing Keynote Address to the University of Toronto Peace and Conflict Society Conference Before the Crisis Breaks: Conflict Prevention, Crisis Management and Preventing Diplomacy in the 21<sup>st</sup> Century, Toronto, *International Crisis Group*, 4 February 2007, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4653&l=1>, accessed 16 September 2009.

<sup>17</sup> 冷戦後の世界で、国内紛争の問題が顕在化したという指摘はすでに多くの学術的な分析で確認されているが、うち、NGO の役割を含めて述べている文献は例えば以下である。平井照水「予防外交の概念と意義」森本敏・横田洋三 編 『予防外交』(国際書院、1996)、クマール・ルペシング 辰巳雅世子訳 『予防外交：「紛争の時代」の新たなる指針』(ダイヤモンド社、1998)、堂之脇光朗『予防外交入門—冷戦後の新しい可能性を探る』(日本国際フォーラム、1999)、斉藤直樹『紛争予防論』(芦書房、2002)、特にアフリカでの紛争における NGO の役割を議論したものに、Pamela Mbaabzi, Sandra MacLean, and Timothy Shaw, “Governance for Reconstruction in Africa: challenges for policy communities and coalitions,” *Global Networks*, 2002, 2(1), pp.31-32; David R.Smock, ed., *Creative Approaches to Managing Conflict in Africa: Finding from USIP-Funded Projects*, *United States Institute of Peace*, 1997, p.5-7.がある。

な地域にて活動することにおいて、自国の国民あるいは議会等から監視や干渉を受けるということがあまり考えられない<sup>18</sup>。

次に、NGO は国内での紛争についての現場での情報を、国連や国家といった主体に比べ、素早く的確にキャッチできる。例えば、紛争の予兆・悪化が観察された際には、難民・避難民の発生、軍事的な部隊の集結という要素が考えられるが、それは外部の主体、現地に根を張った活動を行っていない主体には感知が難しい<sup>19</sup>。現地のコミュニティーに根ざす活動実績があり、ネットワークのある NGO であれば、そういった前兆をいち早くキャッチできる。

第三に、第二の特長とも関係するが、現地の紛争当事者、反政府組織とも接触を持てる立場にあるという点で、NGO には紛争の勃発や悪化を食い止めることに優位性がある。「反体制」というレベル付けの前にも、住民同士としての接触を NGO はしている場合が多く、暴力事件が起こった後に対立グループとの和解に向けて交渉が必要となった時、従来からのコンタクト、信頼関係が当事者とある NGO であれば、暴力の停止に向けて彼らに交渉テーブルにつくよう説得がし易くなる<sup>20</sup>。

続いて第四点目は、NGO の世論動員力である。NGO は世論そのものを作り出す市民が主体となっており、インターネットの普及による情報の共有化も手伝い、そのネットワークの広がりには目を見張るものがある。今やその情報ネットワークは国境を越え、紛争に関する国際世論を動員する原動力となっている。その動きが民主国家の方向性に影響を与え、たとえその暴力が国境を越えるものでないとしても、他国の紛争予防に関与する政策に導くことが可能となる。

最後に、NGO はある特定の地域への長期的なコミットメントを保てることも、なぜ NGO が紛争予防において他の主体と比べて比較優位を持つのかを説明する。国連や国家は、どうしても資金、正統性、他の紛争地への対処、法的制限、国内政策の路線変更の理由等から、特定の地域に長期間、同様の政策実践のために同じようなコミットメントを維持して関与することは難しくなる<sup>21</sup>。しかし、そもそも現地の生活そのものの中に埋め込まれている NGO の活動は、長期的展望を持ち、余裕を持つての特定地域での活動が可能になる。

以上に述べた点が全ての NGO に当てはまる訳ではなく、また個別の NGO によってそれぞれの有効性の程度に違いがあろう。しかしながら、紛争予防における NGO の役割の重要性がなぜ近年認識されるようになったのかを一般化して述べると、先に挙げた五点が注目に値するのである。

---

<sup>18</sup> 尤も、会員制で資金が会費からまかなわれている場合は会員からのチェックがある。国際組織やその他行政機関から助成やその他支援を受けている組織であれば、支援元からある程度の監視は受けている。

<sup>19</sup> 齊藤直樹、前掲書、229 頁。

<sup>20</sup> 齊藤直樹、前掲書、229 頁。

<sup>21</sup> 例えば国連であれば、国連ミッションのための予算や人等の投入資源が毎年必ず確保されるわけではなく、その資源は加盟国の意思にかかっている。法的制限とは、例えばミッションの期限が決議や制度、そのほかの枠組み等の中で明確に定められていたりすること、政策的変更は、議会での承認の有無、政権の交代等での大きな方針の変更等が挙げられる。

## (2) 紛争予防に貢献してきた NGO

では、これまで実際に国連や安保理の枠外で、NGO はどのようにして紛争予防に貢献してきたのだろうか。オックスフォード・リサーチ・グループの研究プロジェクトの一つとして、Dylan Mathews は NGO が紛争を予防・解決した 50 の事例をまとめた。メディアにも取り上げられることのない、「未然に紛争が予防・解決された」世界中の事例は興味深く、現場との密着性により暴力の発生や悪化を防ぐことに市民自らが貢献してきたことがこの研究によって明らかになる。以下では、冷戦後における東欧、西アフリカ、南アジアにおける、主に現地の NGO が主体となった Mathews の研究例を紹介する。

1991 年に、ルーマニアの首都ブカレストにオフィスを最初に構えた Project on Ethnic Relations (PER) は、共産主義崩壊後の中央・南・南東ヨーロッパにおける民族間対立が紛争に発展するのを防ぐ目的で創設された。創設者である Allen Kassof は、冷戦中にはアメリカと共産圏の国々のアカデミックな交流を運営してきた International Research and Exchange Board (IREX) の代表であり、当時の PER のディレクターは、ルーマニア国内のトランシルバニア地方出身の Livia Plaks であった。PER は、トランシルバニア地方でのハンガリア人コミュニティとルーマニア人との間の暴力の悪化、紛争の勃発を防いだと評価されている<sup>22</sup>。

1990 年、トランシルバニアでの両者間の暴力事件が勃発後、PER は当事者間での対話を可能にし、最終的にハンガリア人コミュニティを代表する政党 UDMR のメンバーを 1996 年にルーマニアの連立政権に参加させ、その後暴力が紛争にまで発展するのを防いだのみならず、交渉によって争いを解決するメカニズムを現地に構築することに成功した。

現地に根ざした活動を国際的アプローチと共に行った点が PER の紛争予防が成功した要因だと Kassof は分析する<sup>23</sup>。設立当初から、PER は暴力事件のあった町 Targu Mures にオフィスを設立し、草の根活動を続けていた。メディアの扇動を食い止めるためのジャーナリストのワークショップ、ハンガリー人・ルーマニア人教育者同士の会合の主催者となることで、PER が徐々にコミュニティに浸透していく。地元の人々が PER が紛争予防のための一時的な目的のためではなく、半永久的に地域で活動していくという安心感を持っていたことや、長期展望に根ざした安定した民族グループ間の信頼醸成を行うことが鍵であったと同代表は言う<sup>24</sup>。

以上のようなローカルレベルでのイニシアティブを土台として、PER は双方のグループのエリートレベルの人材を引き合わせることで、暴力の悪化を食い止めようとした。共産主義崩壊後の地域で、未だ中央集権的な意思決定が特徴的だったルーマニア国内の情勢を分析しての手法であった<sup>25</sup>。さらに PER は、国際社会からの和解への期待を両者に示すため、双

<sup>22</sup>Dylan Mathews, *War Prevention Works: 50 stories of people resolving conflict*, Oxford Research Group, 2002, pp.34-35.

<sup>23</sup>*Ibid.*, p34.

<sup>24</sup>*Ibid.*, p34.

<sup>25</sup>*Ibid.*, p34.

方の中央におけるリーダーシップによる定期的な和解交渉を、スイスとアメリカで開催する。アメリカ政府、EU、NATO をオブザーバーとして招待し、国際社会が和解に向けての交渉に注目しているという印象を当事者に与え、暴力に後戻りさせないようにしたのである。

このようにして、PER はローカル性と国際ネットワークを生かした紛争の予防・解決に寄与した。

同じころ、南アジアでも異なる民族間の対立を緩和させる活動が、地元の NGO から起こる。インドの Saint Xavier's Social Service Society は、Ahmedabad というインドのスラムで 1970 年代から食糧、医療等のサービスを提供し、スラム住民と一体となって活動してきた。スラムでのヒンドゥー教徒とイスラム教徒間の紛争が、住民の生活状況を悪化させている実態に危機感を抱くと、1991 年から双方間の信頼醸成を促す事業を同団体は開始する。演劇や平和フィスティバルの開催を催し、ヒンドゥー教徒急進派による反イスラム教徒プロパガンダに対抗した。また、暴力の扇動を防ぐための平和委員会を各スラムごとに設置し、スラムの住民自らが異教徒間の争いを回避できるメカニズムを主導させ、幾度となく暴力事件を未然に防ぐことに成功する<sup>26</sup>。Mathews は、紛争予防における Saint Xavier's Social Service Society の成功は、外部者としてではなく、地域の 一員としての信頼と尊敬を長年にわたって維持してきたこそその成果であると分析する。

次に、ナイジェリアでの青年による地域での活動は、暴力の兆候を感知し、それに対応して的確な活動を現地の若者に対して行い、ナイジャーデルタにおける石油をめぐる 2000 年頃の暴力の蔓延を防いだと言われる。

Committee for the Protection of People's Dignity (COPPED) は、ラゴス大学の学生が、軍事政権の統制の下で希望を失い、周辺化された国内の若者を活気付けるために 1995 年に設立した団体であり、活動内容は幅広く、大学内のギャングの一掃、エイズ教育、紛争予防、人権アドボカシーにまで渡る。COPPED は、1999 年、ナイジャーデルタの石油採掘地域で発生した、石油企業に対する若者の暴力事件を受け、翌 2000 年、地域にて暴力の再発を防ぐための活動を主導し、石油企業への暴力の主な主導者である青年達に働きかけることで、暴力の悪化、再発を防いだ。具体的には、若者達に自己を暴力以外の方法で主張する交渉スキルを身につけさせ、民主主義と人権について学ぶコースを提供した。グループのリーダーによれば、COPPED と地元の若者達の活動のみで暴力を防ぐことは容易ではなく、暴力が食い止められるのは、若者達が一連のプログラムに参加している特定の時間や地域のみであり、地元地域の住民が政府や外国の石油企業から軽視されていると若者が不満に思えば、暴力事件はまた起こるかもしれないと語る<sup>27</sup>。しかしながら、地域で若者と直接接して活動することで、その暴力の起源－油田の調査と採掘が住民抜きで進められること－もまた明らかにな

<sup>26</sup> Dylan Mathews, *supra*, pp.22–23.

<sup>27</sup> 現に、2009 年 5–6 月、政府とナイジャーデルタの武装組織間での戦闘が激化した。BBC News, "Nigeria's peace hopes rest on Okah," 16 July 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8153402.stm>, accessed 31 October 2009.

ってくる<sup>28</sup>。COPPEDは都市の教育を受けた若者が構成するグループとして、ナイジェーデルタで潜在的暴力の主体である同じ年代の若者に直接働きかけることで信頼を得、暴力の兆候をいち早く感知し、それに従って必要な対応策を練ってきた。

Matthewsの研究後の事例としては、例えばシエラレオネが挙げられる。同じように潜在的暴力の主体となってしまう地元の若者にコミットすることで暴力を防いだ例がここでも見られた。スイスをベースに、世界中に拠点を置く国際NGO、Initiative of Change-Internationalとネットワークを持つ地元の市民団体である、Hope-Sierra Leon(H-SL)の選挙暴力反対キャンペーンは、2007年、選挙戦を戦っていた与党Sierra Leon's People's Partyと野党All People's Congressの他、暴力行為を当時行っていた青年をキャンペーンに参加させた。その中で、大部分の青年達が雇用もなくホームレスであることを理解していたH-SLは、政府に彼らへの食糧援助を提案し、政府と若者との間に対話のチャンネルを作り出すことで、選挙時の主な暴力の主体であった若者に、暴力以外の方法での自己主張のツールとルートを作った<sup>29</sup>。単発的な暴力は選挙の前後で発生しながらも、H-SLも貢献した紛争当事者間の和解は、シエラレオネが再び大規模な内戦に発展することを防いだ。

以上が現地のNGOが主体となって紛争予防に寄与した例であるが、NGOと国際機関とのパートナーシップも存在する。

Minority Rights Groups(MRG)は、紛争の予防のために国連と協力してコンゴ民主共和国の市民社会の活性化プログラムを実施している<sup>30</sup>。Conflict Prevention Partnershipは、先に挙げたEvansも代表を務めるICGと欧州連合(EU)との紛争予防イニシアティブであり、EUのその分野における能力を向上させる目的で設立された<sup>31</sup>。国連やEUのみではNGOに類するような機能を果たせず、そのためこれら組織も現地に根差したNGOに期待し、パートナーシップを結んでいるのである。

以上のことから、NGOがなぜ紛争予防の分野で台頭し、国際社会からも重要視されてきたのかが理解できる。事例から、彼らが紛争中またはその予兆のある地域で長期的にコミットし、現地の社会に溶け込み、あるいは現地の人自らが主体となり予防活動の組織化あるいは主導を行い、紛争当事者を含む現地社会と共同体的関係を構築していることが窺える。NGOの活動主体が当初現地住民ではない場合も、住民や当事者自身が暴力や紛争を起こさない能力を身につけるような訓練をNGOはしている。このような現地との緊密な関係により、紛争の予兆についての情報をいつでも収集・共有できる状態に、NGOはある。NGOだからこそ果たせる役割が、紛争予防に不可欠な機能を担ってきたのである。

<sup>28</sup> Dylan Mathews, *supra*, pp10-11.

<sup>29</sup> Initiatives of Change-International, Global Update, Initiatives of Change Newsletter, November 2007 No.8, p.1; Hope-Sierra Leone website, www.hopesierraleone.org, accessed 13 August 2008.

<sup>30</sup> David R. Smock, ed., *Creative Approaches to Managing Conflict in Africa: funding from USIP-Funded Projects*, (Washington DC: United States Institute of Peace, April 1997), pp.6-7.

<sup>31</sup> Conflict Prevention Partnership website, <http://www.conflictprevention.net/>, accessed 13 August 2008.

## 第2節 安保理による「保護する責任」の実践と NGO

NGO が現地の幅広い情報を持ち、そして対話を通じて一定の暴力の勃発を防ぐことができたとしても、暴力の規模やその背景—国家機構が一連の政策として暴力を使う等—により、NGO が強制力を持って当事者に一般の人々を保護するよう説得を行う、あるいは強行に暴力行動を抑えることには限界があり、期待されてもいない。「保護する責任」の実践において、早期警告や予防の枠を超えて役割を果たすことはできないのである。そこで安保理が重要な役割を担うのである。安保理は国連の第一の目的である「国際の平和および安全」（国連憲章第1条）について主要な責任を負い、一定の決定が全国連加盟国に対して法的拘束力を持ち（憲章第25条）、そして国連憲章第7章に基づく強制措置の発動（憲章第39・41・42条）という重要な権限を持ち<sup>32</sup>、それらを履行する能力がある。そしてこの過程では特にP5と呼ばれる常任理事国（アメリカ・イギリス・中国・フランス・ロシア）が強い影響力を持ち、さらに主な議題をリードするアメリカ・イギリス・フランスの政治力は欠かせない。よって「保護する責任」を机上の理想論に終わらせないためには、安保理の役割を明記することは避けられないのである。ここにおいて、情報を収集、伝達を NGO が行い、それら情報を受け取った安保理が意思決定を行うというつながりが確固なものとなる。

他方で、一連の国連文書からも、その NGO と安保理の役割が「保護する責任」の実践において切り離せないものだということが認識されてきたことが分かる。

無辜の人々を重大な人権侵害から「保護する責任」は、国連が「保護できなかった」経験への痛烈な反省から生まれた。この国連の目指す「保護する責任」の実践において、NGO の役割が安保理のそれと欠かせない一部として理解されるようになった。

先のルワンダやスレブレニツァ、コソボでの市民の虐殺を受け、Annan 国連事務総長が介入と国家主権との関係を明確にするべきであると呼びかけ、「介入および国家主権に関する国際委員会」（ICISS）が発足した。2001年12月、ICISS はその報告書「保護する責任」を提出し、国家には自国民を守る責任があり、その責任を守れないようであれば、国際社会には行動する責任があるという議論を展開する<sup>33</sup>。他方で、ルワンダでのジェノサイドから10年後の2004年4月7日、ジェノサイド防止のための5つの行動計画の中で、Annan 事務総長は「早期且つ明快な警報」の達成を目標の一つとし<sup>34</sup>、さらに「NGO 等の報告書が、迫

---

<sup>32</sup> 中谷和弘・植木俊哉・河野真理子・森田章夫・山本良『国際法』（有斐閣、2006）67頁。

<sup>33</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty's Report on "The Responsibility to Protect," 30 December, 2001, XI.

<sup>34</sup> Kofi Annan, "Speech to the UN Commission on Human Rights," UN Press Release, UN Doc. SG/SM/9245 AFR/893 HR/CN/1077, 4 April 2004.

<http://www.un.org/News/Press/docs/2004/sgsm9245.doc.htm>, accessed 29 September 2009. 5つの行動計画とは、1) preventing armed conflict, 2) protection of civilians in armed conflict, 3) ending impunity, 4) early and clear warning, 5) swift and decisive action.

害の兆候を先立って発信し、国際社会の注意を喚起すると」と述べ<sup>35</sup>、情報収集と伝達においての NGO の重要性について確認した<sup>36</sup>。

その後、Annan 事務総長は更に積極的に「保護する責任」を 21 世紀の国際社会のアジェンダとして取り上げようとする。2004 年 12 月 2 日に提出された「ハイレベルパネル報告書 (A More Secure World: Our Shared Responsibility)」<sup>37</sup>、翌年 3 月 21 日に提出した自らの報告書、「イン・ラジャー・フリーダム (In larger freedom: towards development, security, and human rights for all)」では、国家と国際社会の「保護する責任」を強調した<sup>38</sup>。なお、カナダや北欧諸国も「保護する責任」論を推進した<sup>39</sup>。

そして続く 2005 年、前章で前述した世界サミットにて、世界各国により紛争下の文民を保護することへの優先性が確認され、初めて安保理の役割が明記されるに至った。

Annan 事務総長後任の潘基文事務総長も、国際社会の「保護する責任」を重要視し、理論のみならず実践の面についていかに責任を全うできるかにおいて議論を進める。前章においても言及した、2009 年 1 月 12 日に提出された「保護する責任」に関する初めての包括的な事務総長報告では、その付録「早期警告」において、市民社会の情報収集能力と外部に伝達しようとするその働き—上質のネットワーク、手法、報告チャンネルによって—が、国際社会に早期に人権侵害に関する情報を伝えてきたと振り返り、責任の実践には、早期警告の段階からの市民社会と国連との協力が不可欠だとする。

2009 年に入るとすぐ、安保理においても文民保護の議題に付き、イギリスとフランス主導の活発な動きが見受けられた。積極的な安保理の文民保護を確認する議長声明や Aide Memoire といった文書が採択されるに至ったのである。例えば、2009 年最初に採択された議長声明は、

“The Security Council reaffirms its commitment to the full and effective implementation of its resolutions on the protection of civilians in armed conflict and recalls previous statements on the issue made by its President. The Security Council remains committed to addressing the impact of armed conflict on civilians”<sup>40</sup>

(下線筆者)

とし、紛争下の文民保護に関する決議の完全で有効な履行に安保理がコミットすることを確認する。その際に Aide Memoire 第 3 版が採択された。近年採択された決議も基に作成され

<sup>35</sup> Kofi Annan, *supra*.

<sup>36</sup> *Ibid.*, “Here, civil society groups can play a vital role. Often it is their reports that first draw attention to an impending catastrophe -- and far too often, they are ignored.”

<sup>37</sup> United Nations, “Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: Our shared responsibility,” UN Doc. A/59/565, 2 December 2004.

<sup>38</sup> Secretariat-General’s Report on “In larger freedom: towards development, security, and human rights for all,” UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005, para.201.

<sup>39</sup> 北岡伸一『安保理の政治力学 日本はどこにいるのか』(中央公論新社、2007) 57 頁。

<sup>40</sup> Security Council Presidential Statement, UN Doc. PRST/2009/1, 14 January 2009.

たAide Memoire第3版は、安保理は国連人道問題調整部（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA）の他関係国連機関、そして人道支援組織と協議すること、子どもや女性は特別の権利保護を必要とすること等を定め、安保理の文民保護に関する決定を行う際の実践的なガイドとして役割を果たしていくことになった<sup>41</sup>。更に2009年1月19日にはイギリスが文民保護に関する初めての安保理専門家会合を開く<sup>42</sup>。オバマアメリカ新政権の下で国連大使となったSusan Riceも、「保護する責任」へのアメリカの支持を、その安保理での初めてのスピーチにて表明した。

“As agreed to by member states in 2005 and by the Security Council in 2006, the international community has a responsibility to protect civilian populations from violations of international humanitarian law when states are unwilling or unable to do so. But this commitment is only as effective as the willingness of all nations, large and small, to take concrete action. . . The United States takes this responsibility seriously. . .”<sup>43</sup>

（下線筆者）

同年6月26日には、安保理にて実際に紛争下の文民保護に関する議論が行われる。そこでは現地で紛争勃発前より活動して来たNGOが持つネットワーク力が着目され、文民に迫害を加えてきた非政府武装グループを説得する際の重要なチャンネルとしての役割が確認された<sup>44</sup>。確かに、前節にて挙げた冷戦後の事例でも、NGOは現地社会と結びつき、暴力を起す主体に対しても時に積極的に働きかけることで、更なる紛争の発生を防ごうとしてきた。

安保理での各国の発言から、NGOが国際社会の「保護する責任」を实践する上で、すでに欠かせない一部と認識されたということが分かる。例えば6月26日の会合の中でコスタリカは、NGOが非政府武装グループと取り組んでいる活動内容について安保理が学ぶためのアリア・フォーミュラ（NGOと理事国の会合、第3章第1節参照）の更なる活用を投げかけた。ノルウェーも同じように、安保理がNGO等の非政府組織からの情報提供・意見交換を行うメカニズムの構築、アリア・フォーミュラの開催を通して国連とNGOが武装グループと接触してきた経験を安保理で議論することを支持した。スイスは、ICRC・国連・NGOが、文民への残虐な暴力を防ぐために武装グループに働きかけてきた努力を歓迎する。

<sup>41</sup> Security Council Presidential Statement, UN Doc. PRST/2009/1, *supra*, Annex, The third edition of the Aide Memoire, 14 January 2009. 2002年3月15日に、安保理は初めて Aide Memoire を採択する。

<sup>42</sup> 更に詳しい国連の紛争下の文民保護に関する文書の時系列での列挙は、Security Council Report の”Protection of Civilians in Armed Conflict Historical Chronology,” 26 June 2009, <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.4012209/>, accessed 26 August 2009 を参照されたい。

<sup>43</sup> Susan Rice, address to the Security Council, “US Ambassador to the UN Susan Rice Voices Support for RtoP,” 29 January 2009.

<sup>44</sup> Security Council meeting on Civilians in armed conflict, UN Doc.S/PV.6151, 26 June 2009.



他方でトルコは、現地 NGO の非政府武装グループへの働きかけに一定の理解を示しつつも、NGO が紛争地で活動する際には用心深くなるべきであり、テロリストに利用されないようにすべきとの発言をした。またロシアは、武装グループとの対話とアリア・フォーミュラの活用が、武装グループの存在を正当化させるものであってはならないと主張する。だが、トルコは NGO にも「保護する責任」があると言う発言をし、ロシアも武装グループとの対話は人々を守るためには必要なことであると発言を結んだことにも留意したい<sup>45</sup>。このように、トルコやロシアが指摘したような懸念はあるものの、安保理が「保護する責任」の実践における NGO の役割に期待を寄せているということに間違いはない。

## 第1章 小括

以上、第1節では情報の収集と伝達という視点での役割ではなく、まず包括的に紛争予防において NGO が果たしてきた役割を議論した。現地で活動するローカル NGO や国際 NGO は、国連や安保理の枠組みに関わらないところで、独自に紛争予防に貢献してきた。勃発しなかった紛争は、特にメディアから取りざたされることがなかったとしても、世界各地の都市や地方で、NGO は暴力の悪化、あるいは管理することにすでに一役を担ってきた。NGO だからこそ果たせる役割が紛争予防に不可欠な役割を担ってきたのである。第2節では、そのような役割が徐々に国際的にも認識されるに当たって、国連や安保理の目指す「保護する責任」の実践、特に現場での情報収集から安保理への情報伝達を担う早期警告の枠組みにおいて、NGO の役割が欠かせない一部として理解されるに至ったことが明らかになった。こうして「保護する責任」の対象である重大な人権侵害という脅威に晒されている人々の声を、安保理の意思決定者にまで届かせる情報の収集と伝達から成るボトムアップの過程で、NGO の役割は現地でも、そして国連や安保理においても欠かせないものになったのである。続く第2章では、この NGO が担う情報収集がいかに機能してきたのかを検証する。

---

<sup>45</sup> Security Council meeting on Civilians in armed conflict, UN Doc.S/PV.6151, *supra*.

## 第2章 NGOによる紛争現場での情報収集過程

第1章では、安保理の意思決定者が紛争現場の人々や状況に関する情報を把握し、「保護する責任」という一貫した政策を形成するためには、まずもってNGOのボトムアップの過程が重要だという点が明らかになった。この章では、NGOが実際にどのようにその過程の一部である現地での人々の声を中心とする情報収集を行ってきたのか、アクターとシステムは何であるのか、その際の制約・阻害要因は何かを明らかにすると共に、その解決可能性を探る。

### 第1節 NGOによる紛争現場での情報収集過程

どのような特徴を持ったNGOが、いかなるシステムの下で紛争下で重大な人権侵害の脅威に晒される人々の声や直面する状況に関する情報を収集してきたのだろうか。このプロセスを理解する上で鍵となる1)人権・人道支援の特殊性、2)ローカル性、3)国際性の三つの論点を焦点とし、以下、なぜこれらの論点がNGOの行う現場での情報収集において重要なのか、そしてどのように互いに関連し合うことによって、情報収集を可能にしてきたのかを明らかにする。

#### (1) 人権・人道支援の特殊性

紛争下で重大な人権侵害の脅威に晒されている人々の声や現地の状況について適格な情報を、日々の人権保護に関わるNGOは収集してきた。重大な人権侵害の兆候として、手がかりになる重要な要因の一つに、日常的に見受けられる個人や個人の属する集団の権利の侵害の継続と悪化があり<sup>46</sup>、これら状況を実際に人権被害者から証言として聴取をしているのが主に人権保護に関わるNGOなのである<sup>47</sup>。John Stremmlau (1998)は、民族・宗教・文化的グループ間の平等な権利保護が行われていないということが、強制移動や大量の民間人死者の出る紛争の兆候であるとし、これら人権侵害のタイムリーな報告が国際社会への早期警告になるとしている<sup>48</sup>。Edwin Barker (2001)も、人権に関わっているNGOの現場での活動が、早期警告に重要な役割を果たすものの一つとし<sup>49</sup>、また、2004年7月から2007年3月までジェノサイド予防特別顧問を務めたJuan Méndez (2006)も、宗教的不寛容、人種差別といっ

<sup>46</sup>第1章、第1節を参照

<sup>47</sup>インタビュー、2009年8月14日。

<sup>48</sup> John Stremmlau, "People in Peril: Human Rights, Humanitarian Action, and Preventing Deadly Conflict," Report to the Carnegie Corporation of New York, 1998. <http://www.jha.ac/articles/a032.htm>, accessed 3 August 2009.

<sup>49</sup> Edwin Barker, "Early Warning by NGOs in Conflict Areas," *Centre for International Conflict Analysis and Management*, pp.6-7, <http://cicam.ruhosting.nl/early-warning.pdf>, accessed 27 September 2009.

た排他主義的な権利侵害が重大な人権侵害につながっていると<sup>50</sup>。このように、日常に存在する、しかし大量殺害のような重大な人権侵害にも結びつく可能性のある人権侵害を被害者から聴取し、日々監視しているのが人権団体であり、国際的にはアムネスティ・インターナショナルや、ヒューマン・ライツ・ウォッチといった人権 NGO が存在し、各国内にはローカル NGO が存在する<sup>51</sup>。なお、証言を聴取する形態は様々で、NGO 関係者が証言聴取を目的として人権被害者に聞き取りに赴くこともあれば<sup>52</sup>、被害者自身から NGO にコンタクトをとることもある。

人道支援を行う NGO も又、情報収集において重要なアクターである。確かに、医療や食糧を紛争下の人々に供給する活動をする団体等は、「情報を収集すること」は活動の目的ではないことには留意が必要である。その一方で、現地の人々への紛争被害の状況に関する情報は、まさにその活動の現場にいて蓄積しており、人々への被害状況に関する詳しい情報—死傷者数とその代表的なもの—を把握している。このことから、第3章で取り扱う情報伝達において有用な情報を保持していることは明らかである。また、政治的中立性を原則としている国境なき医師団の関係者は、安保理の意思決定者にも必要な情報を保持しているとし、それが結果的に伝達され、その後の政策決定の際に反映されたともあると話す<sup>53</sup>。

## (2) ローカル性

他方で、情報を収集するにあたりアクターが持つべき性質として、そのローカル性が欠かせない。特に、重大な人権侵害、中でもジェノサイドの疑いのあるような特定の集団に対する殺戮意図は、現地に根ざした特別な専門家が必要であり、情報の整理・分析は複雑である。ジェノサイドの兆候と思われる要因を、1955年から1997年に起こった126のケース<sup>54</sup>を基に包括的に研究した Barbara Harrif (2003) は、最終的に6つの要因が、ジェノサイドに類するような大量殺戮に至ったケースと至らなかったケースとを分けたと結論付けた。それらは何が起こったのかという部外者にも分かるような事実のみではなく、民族間紛争や革命の性質や程度、また、変化を含んでいた。つまり、事実を知ることだけではなく、現象の性質や程度、変化といった、動的要因を深く理解することが情報の収集や整理・分析において必要なのである。例えば、エリート間同士の後継問題、内戦後の報復行動の兆候、過激なイデオ

<sup>50</sup> Lisa Schlein, “UN Expert Says Action Needed to Prevent Genocide in Several African Countries,” *Voice of America News*, HT Media Ltd, 26 January 2006.

<sup>51</sup> 例えば1994年の残虐の前、ルワンダには Rwandan Association for the Defense of Human Rights, the Rwandan Association for the Defence of Rights of the Person and Public liberty, the Association of Volunteers for Peace, the Christian League for Defence of Human Rights in Rwanda といったローカル NGO が活動していた。

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> ソマリアとルワンダの件で、安保理の政策決定に影響を与えたと話す。インタビュー、2009年8月7日。

<sup>54</sup> 126のケースは、“State Failure Project”での指定ケースである。

ロギーを支持するエリートの台頭、マイノリティーを代表するエリートの台頭、反体制運動の程度といった、政治的な微妙な変動をキャッチすることが必要なのである<sup>55</sup>。

また、国連ジェノサイド防止特別顧問の活動についての評価報告書を作成した Payam Akhavan によると、過激な政治運動の高まり、民族主義的な憎悪と暴力的扇動の深刻さの程度、特定のグループに対する起こりうる暴力の背景にある意図によって、特別顧問が対処すべき（すなわち、後に事務総長を通して安保理にも報告すべき）事態かを選別することが必要であるという<sup>56</sup>。

つまり、何が「過激」なのか、「脅威」なのかは、現地の人々の感覚的な評価であり、微妙な宗教・民族間の亀裂、アイデンティティーの区別についての歴史的経緯やその最近の流動に関する詳しい、しかもある程度蓄積された情報が、重大な人権侵害から人々を保護するための情報を収集する際には必要になってくる。現地の NGO であれば、その構成員が当事者の場合もあり、こうした情報を収集する機会と能力もある。また、この場合、「何人殺されたのか」という外部者にも分かる統計的情報、「ジェノサイドとは何か」という法律的知識は重大な人権侵害を安保理にまでボトムアップさせるための情報としては不十分である。暴力の背景にある動的な要因や当事者の心理状況等の理解が必要であるとされ、それらは当事者もしくは当事者と近い者にしか把握できないものが多いからである。

### （3）国際性

ローカル性の一方で情報収集の際に必要なとされるのが、その情報収集を行うアクターと情報収集システムにおける国際性である。外部の人間として、また諸国の事例を扱ってきた専門家の視点で、重大な人権侵害の情報を収集し選別・整理・分析をすることは、第3章の情報伝達を視野に入れた必要な能力である。また、紛争下の文民の虐殺を予防することを目的とした警報体制を独自に持っているのが国際的ネットワークをもつ国際 NGO である<sup>57</sup>。その場合、情報は蓄積されるだけでなく国際社会に発信されるという前提で集められることになり、この研究が焦点とするところのボトムアップの一部である情報収集に適合する。尤も、国際 NGO は国内政治情勢によって退去を求められることもあり、標榜する客観性と中立性は、現地社会の住民にとってしばしば疑念を持って受け入れられることもある。例えば、ルワンダでの虐殺の際に発生した難民を、赤十字国際委員会（ICRC）やその他 NGO が、コンゴ民主共和国東部のキャンプで支援する際、それが虐殺に関わった加害者にも支援を与えることになったと言われている。この状況に関して ICRC は、組織自身に善者と悪者を区別

<sup>55</sup> Barbara Harrif, “No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955,” *The American Political Science Review*, February 2003, 97(1), p. 57-73.

<sup>56</sup> Payam Akhavan, “Report on the Work of the Office of the Special Adviser of the United Nations Secretary-General on the Prevention of Genocide,” *Human Rights Quarterly*, 28 (4), (2006), pp.1043-1070, 1093.

<sup>57</sup> 例えば最上敏樹は、独自の警報体制を持つ主体として、アムネスティ・インターナショナルやその他の人権監視団体を挙げる。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）183頁。

する権利はないと説明した。しかし、虐殺の被害を受けた人々にとっては、加害者の人道的惨状と被害者のそれに関する情報を区別することなく蓄積し、それが外部に発信されるようなことは中立とは言えないだろう<sup>58</sup>。

このような疑問点は残るものの、情報の収集においては人権の保護や人道支援を主な目的とする NGO の役割が欠かせず、また、それら団体によるローカル性と国際性は情報収集において必要だという点は重要である。

#### (4) 事例から

では実際に、上記の三つの論点（人権・人道支援の特殊性、ローカル性、国際性）に焦点を当て、特定の人権・人道団体が情報収集をする過程を見ていく。

その会員、財政基盤が国をまたがる、ニューヨークに本部を持つ国際人権 NGO ヒューマン・ライツ・ウォッチ（HRW）の関係者によると、「現地での情報収集は HRW の強み」という。それは、人権状況に問題のある国や地域で活動をしている現地 NGO と緊密なネットワークを維持していること、現地に長年駐在している研究者がいることからだと言う。研究者は当該地域における人権状況に詳しい専門家の他、紛争の激化による人権侵害が著しくなった場合のための緊急事態対応の研究者がおり、状況の緊迫性に合わせてローカル性・国際性をもつ専門家を使い分けての情報収集を可能にしている。彼らが自分の足を使って紛争地で被害を受けた人々から話を聞きに行き、誰がいつどのように住民を攻撃したのかを、緊急の場合はその被害が出て数ヶ月、あるいは数週間後で迅速に収集する。緊急事態以外の場合は、それよりも長期的なスパンで被害状況を聴取する。収集した情報はその緊急性や期間により区別され、それぞれ複数のプレス・リリースや報告書になる。プレス・リリースや報告書になるという前提に集められる情報は、信頼性があるものでなければならず、そのため被害者からの証言は綿密に、情報に誤りのないよう、異なる地域からの多数の証言を集めている。

また、情報の性質には二種類あると HRW 関係者は続ける。一つは裁判で人権侵害で有罪判決を引き出せるような証拠や情報で、もう一つはニュースレター、プレス・リリース、報告書にできる類の情報である。前者の情報を集めるのには更なる時間と忍耐、専門性が必要になり、よって情報収集は困難な場合が多いが、それらは結果的には加害者を特定し訴追できるような重要な情報であり、また、安保理の意思決定者に訴えかける際にも必要である。後者の情報収集にはサテライト写真も使われる。とにかく加害者にも、国際社会にも、「『何も知らなかった』とは言わせない」だけの情報を収集することに心血を注いでいるのである。

<sup>58</sup>勝俣誠 編、総合研究開発機構（NIRA）『グローバル化と人間の安全保障：行動する市民社会』（日本経済評論者、2001）40 頁。

その現地研究者と外部専門家による長年の積み重ねにより、「報告書がしっかりしており、信頼が厚い」と人々から評価を受ける人権団体になったと関係者は語る。

また、世界で人道支援活動に携わる国際組織である ICRC は、HRW と異なり、支援活動が主になされる場合は、後に安保理に伝達することを念頭に置いたような情報収集それ自体が目的ではない。しかしながら、ICRC 関係者によると、人道法の遵守を世界に呼びかけることもそのマンドートの一つであり、それを達成するための情報収集は、「後の ICRC による人道法違反の主張を裏付けるようなものでなくてはならない」ため、綿密に行われ、非常に重要性が高いものだという<sup>59</sup>。

同関係者によると、ICRC は現場で活動する NGO からの二次的な情報やメディアからの報道には頼らず、現場からの非公開の「独自のルート」を使っての情報収集を行う。この組織内の規定に従いつつ、人道支援の現場で集められる ICRC の情報源は、特に被害状況に関する詳しい情報である。このため、国際的に「メディアも ICRC の持っている情報には厚い信頼を置いている」。ただ、情報収集において、他の NGO に頼らないとは言っても、ICRC が現場で現地 NGO との独自のネットワークを持つことは確かである。現実には、ICRC の職員や会員が、現地のアムネスティ・インターナショナルの会員であったり、その会員がまたローカル NGO の職員であったりしており、そもそも人材が重複している場合がある<sup>60</sup>。

以上より、人権・人道支援に特化する NGO は、現場で重大な人権侵害に関する情報の収集における重要な役割を担っている。国際的に活動する組織も現地に長年駐在するスタッフ、あるいは現地雇用のスタッフを持ち、ローカル NGO も何かしらの形で海外の組織とつながっている。

このように、一つの組織の中でローカル性と国際性を維持することで、現場での聞き取り調査を中心とした情報収集活動は行われ、またそうでなくとも、独立した複数の組織—ローカル NGO、国際 NGO—が、緩やかながらも連合し、独自性を保ちつつも緊急の時等必要な時にコンタクトが取れるような環境になっており、それがお互いの情報共有を可能にしている。つまり、NGO の情報収集過程は、人権・人道支援 NGO を中心にローカル性と国際性を持つ組織が、あるいはそのいずれかに特化する NGO が、独立性を維持しつつも連合するようなネットワークシステムによって成り立っていると見える。

<sup>59</sup> インタビュー、2009年9月9日。

<sup>60</sup> ここで挙げたような、ICRC の職員がアムネスティの会員であることは例外である。また、ここで言う「会員」も、活動の幅が限られたものであるかもしれない。ICRC の中立性は一般的には厳しく、少なくとも公に別団体の会員であるということは表明しまい。他方で、筆者がレバノンにて人権団体で研修・インターンシップを行った際、ICRC は現地の草の根 NGO の活動を把握しており、また、アムネスティ・インターナショナルの創始者・活動家の一人が現地の草の根 NGO の創始者であった。人権活動者や人道支援者は、レバノンのような、大小の紛争や攻撃が頻繁に起こる小さい面積の国では特に人的交流と役目の重複が多く見られると言えよう。レバノンの人権 NGO の活動に関しては、Yukiko Omagari, "I Found Seeds in Beirut: Homegrown Civil Society and Human Rights Development," *Washington College International Studies Review*, 3, (2006), pp.121-126 を参照されたい。

## 第2節 情報収集過程の制約・阻害要因

では、NGOによる現場で重大な人権侵害の脅威に晒されている人々に関する情報収集過程においては、どのような制約・阻害要因が存在しているのだろうか。これら要因を明らかにすることによって、情報収集過程での問題・課題点を明らかにするとともに、これら要因が排除可能か、可能でなければ制約・阻害要因の緩和または対処が可能かを分析し、更にこれら制約・阻害要因を解決する担い手がどのアクターであるかを検証する。

### (1) 制約要因

制約要因としては、第一に各 NGO の組織的性質上の制約要因、第二に、ネットワーク構築における制約があり、阻害要因としては、紛争地の政府や武装グループによる活動の阻害が挙げられる。

制約要因として第一に、各団体の組織的性質がある。特に、これは人道支援 NGO に該当する要因である。ICRC や国境なき医師団は、現地で医療・食糧援助をしており、その活動は独立性と中立性の上で行われるべきとしている。独立・中立性がその組織の基本原則の一つであることその他、組織活動の目的を遂行するに置いても必要な原則と言えるからである。そのため、現地の活動団体間、外部の団体との情報共有を、少なくとも表向きには拒否しなければならない。ICRC についてはその関係者によると、独自のルートでの情報収集はできるが、その情報を他の団体と共有することはできない「規定」になっている。そのため、他の人権・人道支援 NGO は「面白くない」と思っているはずだとも語る<sup>61</sup>。このように、情報収集のために「独立性を維持しつつも連合する」ということは、人道支援に関わるアクターにとっては、規定上は困難さが付きまとうのである。

確かにこの規定は組織として表面上遵守せねばならないので、組織性質上の制約要因であり続ける。他方でこの制約は情報収集の面では制約であり続けるが、人道支援を現場でやり続ける以上は必要な制約とも言えよう。また、この制約要因は取り除くことはできないが、情報収集への制約の度を下げるといふ、一定の緩和が可能である。重大な人権侵害の脅威に晒されている人々を保護するため、彼らに関する情報や彼らの声を収集しようとの NGO 自身のコミットメント、それを理解する他の NGO との連携により、規定に反しないぎりぎりの枠内での情報共有、あるいは現地当局や外部者に気づかれないように水面下での情報共有ができるのである。

第二に、制約要因としてネットワーク構築のための壁がある。前節において情報収集ではネットワーク構築が鍵であると述べたが、実際には組織間の関係構築には壁が高い場合がある。人権 NGO、人道支援 NGO というアクター間にそれらは当てはまる。早期警告の課題に

<sup>61</sup> インタビュー、2009年9月9日

ついてルワンダの事例を取り上げて研究をした Howard Adelman (1998)は、人権 NGO と人道支援 NGO 間には、双方とても似ているようでも実は重大なコミュニケーションギャップがあったと指摘する<sup>62</sup>。

1993年、1月7日から21日まで、国際的な人権諸 NGO が、ルワンダ政府と Rwandan Patriotic Front(RPF)による人権侵害調査のための国際委員会 (International Commission of Investigation on Human Rights in Rwanda) として、ルワンダを訪問した。ルワンダ国内の人権 NGO の連合体からの招聘をうけて訪問したこれら構成団体は、パリを拠点とする Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme—FDIH、ニューヨーク、ワシントン、ロンドンを拠点とする Africa Watch、モントリオールを拠点とする International Center of Rights of the Person and of Democratic Development-CIPDD、そしてワガドゥガー (ブルキナファソ) に拠点を置く Inter-African Union of Human Rights、更に 8 カ国を代表する 11 人の専門家であった。興味深いことに、この人権 NGO の国際的な連合体は、1993年1月の時点で、ルワンダで起こっているツチに対する暴力を、「ジェノサイド」と明確に位置付けていた<sup>63</sup>。

しかしながら Adelman によると、現地で活動を続けてきた人道支援 NGO は異なる視点で情報を収集し、分析をしていた。ルワンダのほとんどの人道支援 NGO は、それぞれの組織本部に、くすぶる内戦状況に関しての情報を報告していたと言うが、人権団体がジェノサイドと理解していた虐殺の実態・兆候に関しても、人道支援 NGO は、フツとツチによる、これまでも度々起こってきた異なる民族間の紛争の一つと解釈していた<sup>64</sup>。その結果、実際に当時起こっていた紛争は実はそれら民族間という対立軸のみならず、ジェノサイドを思考していた政府内の強硬派とそれ以外の政府関係者との間の紛争だったという視点を見逃したと言う。そのため、これら人道支援 NGO は、国軍と政府内部の強硬分子が組織的にジェノサイド実行をする準備として、民族問題を組織的に操作していたというサインを見逃してしまったと Adelman は分析する。このように、現場で人道支援物資を提供する NGO と、外部からの国際人権 NGO との情報に関する見解にはギャップがあり、よって双方が情報収集・共有しようとする際には、そのギャップが壁となり、早期警告につながるような一貫した横の情報収集のネットワークは構築されづらいと言うのである。

しかしながら、ネットワーク構築においての壁は制約要因であるものの、人権・人道支援 NGO のネットワークを緊密にしていくことで徐々に排除していくことが可能な制約でもある。ルワンダの虐殺が起こった時点では緊密な関係になくとも、後に挙げるダルフルとスリランカの事例では情報収集の面で連携し合っている側面が見て取れ、この壁が壁として存在しつつも透明になろうとしていることが分かる。

---

<sup>62</sup>Howard Adelman, "Humanitarian and Conflict-oriented Early Warning: A Historical Background Sketch," in Klaas van Walraven, ed., *Early Warning and Conflict Prevention*, (The Hague: Kluwer Law International, 1998)

<sup>63</sup>*Ibid.*, p.72.

<sup>64</sup>*Ibid.*, p.78.



## (2) 阻害要因

阻害要因としては、紛争地の政府や武装グループによる攻撃、脅迫等の嫌がらせがある。よって人権被害者にアクセスすることが阻まれ、人権被害の状況に関する情報を収集するために現地入りさえできなくなることがある。例えばソマリアでは1990年代から人道支援者は攻撃の対象とされ、人権活動家も、ソマリアの暫定政府、エチオピア政府、そして様々な国内武装グループから攻撃の対象とされてきた。脅迫・暴力・誘拐・殺戮の標的とされてきた彼らに対する攻撃は2008年からさらに悪化し、2008年の1月から9月までの間に40人のソマリア人権活動家、人道支援者が殺されている<sup>65</sup>。このような状況では、ローカル NGO はもちろんのこと、国際 NGO も情報を収集することは困難である。

HRW 関係者は、まさに情報収集は紛争の悪化した緊急事態の時は特に命の危険性を伴う厳しい状況の中で行われてきたと話す。HRW の報告書には必ずその信頼性確保のためにも執筆者についての言及があるが、報告書によってはその氏名が明らかにされている場合と、恣意的に隠されている場合があり、緊急性の高い時点での報告書では、氏名に言及がないことがほとんどである。

また、他の国際人権 NGO によると、ミャンマーでの情報収集は困難であるため、国外からの専門家が情報を収集するために駐在することはできず、よって国外にいる難民からの証言を頼りにすることがあると言う。しかしながら、そのような国家であってもやはり現地からの一定の情報ルートは確保してあると言う。それでも、内部にいる人々の安全確保には厳重な配慮がなされている。

さらに、国際 NGO であれば、当事国政府から、外国人職員のビザ発給を停止・延期、あるいは無効にされることがある。むしろ、そのまま当時国内に駐在しなければならない現地職員はその後取り残される。そのような措置をとらざるを得ないことは、組織内の人間関係に影響を与え、残された職員の身は危険に晒されることは言うまでもない。情報収集ができる唯一のアクターとして、当局から狙われる恐れもある。

「保護する責任」が国際社会にあるという議論が始まる前提には、そもそも当事国が自国民に対する重大な人権侵害を止められない、あるいはその意思がないという事実がある<sup>66</sup>。また、国家自身が自国民の迫害に加担していることがこれまでも起こってきた。このように、そもそも自国民の保護に無力・意思が欠如している政府が統治する国で、完全に安全な状態で現地で情報収集をすることは不可能である。よって、この阻害要因の発生をなくすことは困難である。しかしながら、発生を防ぐことができずとも、NGO 間の連携でこの制約に対処することは可能である。これまで NGO は危険地帯であっても、戦闘が始まる前から構築していた現地の、あるいは国境を越えたネットワークにより、現地に残っている人々からの

<sup>65</sup> Amnesty International USA, “2009 Annual Report for Somalia,”

<http://www.amnestyusa.org/annualreport.php?id=ar&yr=2009&c=SOM>, accessed 26 September 2009.

<sup>66</sup> 無論、この事実の認定をいかに行うのかに関しては、議論がある。この議論の結果は、安保理が介入行動を行うかどうかの決定にも影響を与えるため、重要である。

情報を収集し、また、緊急対応の専門スタッフを派遣する等して報告書に載せられるだけの証言を現地の被害者から聞き出そうとしてきた。第4章の事例（ダルフルとスリランカ）が、このことを示している。

## 第2章 小括

この章では、NGOが実際にどのようにその過程の一部である現場での人々の「声」を中心とする情報収集を行ってきたのか、アクターとシステムは何であったのか、また、その際の制約、阻害要因が何であったのかを明らかにした。アクターは人権・人道活動をするNGOを中心に、ローカルから国際まで他平面にわたるネットワークシステムの下、様々な様態で行われて来た。ただし、規則・原則レベルで多くのNGO、特に人道支援活動を行うNGOに制約要因が存在し、場所、時間、紛争の状況、当事国のリーダーの質や判断によって、その形式や程度は変わるものの、阻害要因も存在する。

一方、ケース・バイ・ケースで、その時々でできる限度での情報収集や共有の幅がNGOによって広げられてきた。制約・阻害要因があるにもかかわらず、それでもNGOはその要因が一般市民への被害に関する情報の収集になるべく悪影響を及ぼさないよう対処してきたのである。組織的性質に起因する制約要因、紛争地の政府や武装グループによる攻撃、脅迫等の阻害要因は、排除できないものであるが、前者は緩和が可能であり、後者は対処が可能である。ネットワーク構築の壁については排除そのものが可能である。これらはNGO自身、そしてNGO間の現地・国際的連携によってもたらされている。

このように、ローカル性・国際性を活かしたNGOが他のNGOと結びつき、制約・阻害要因の付きまとう現場での情報収集を、しかしそれらとうまく付き合いながら、あるいはバランスをとりつつ、重大な人権侵害に晒されている人々に関する情報の収集を行ってきた。つまり、制約・阻害要因の網に囲まれながらも、NGO自身、そしてNGO間の現地での、あるいは国境を越えた連携によってその状況に応じてできることを最大限行っており、だからこそNGOによるこの情報収集がしっかりと機能してきたのである。

### 第3章 NGOによる紛争現場からの情報伝達過程

次に第3章では、第2章で扱ったようなNGOのアクターとシステムによって収集された情報が、いかにして安保理意思決定者にまで届けられてきたのか、主なアクターと伝達ルートを探る。「保護する責任」を国際社会が負う場合、その介入行動を行う際に鍵となるのが安保理であるという国際的な認識が2005年の世界サミットで確認されたが、ならば現場の生の情報は、やはり安保理にまで届かせる必要があり、そのような経路がどのように機能してきたのかを探ることは重要である。現場で収集した現場の状況や「生の声」は、どのようなルートで安保理の意思決定者にまで到達するのだろうか。

安保理の意思決定者にまで情報を伝達するルートは、大きく二つに分けられ、それぞれ関係するアクターも異なる。まず第1節では、国連機関あるいはその枠組みを通してNGOから安保理の意思決定者へ間接あるいは直接、現場で収集した情報が伝達される過程を、そして第2節ではメディア・世論・政治家を通してNGOから安保理の意思決定者へ情報が伝達される過程を分析する。そして最後に第3節にて情報伝達過程全体の制約・阻害要因を明らかにすると共に、その解決可能性を探る。

#### 第1節 NGOから安保理意思決定者へ（国連を介在して間接的に、あるいは国連の枠組みの中で直接的に）

この節で考察の対象となるルートは、NGOから国連(事務局等)を通して安保理の意思決定者に情報が届くルート、もしくは国連の枠組み内—制度や手続き—で安保理の意思決定者に直接届くルートである。後者は、NGOと安保理の理事国代表部とが顔を合わせる等の手段で直接コミュニケーションをとり、間に国連職員が入らない。安保理が国連という大きな枠組みに収まっており、情報伝達もそれを利用して行われることに留意したい。

伝達の際に使われるツールは多様である。プレス・リリース、報告書等の出版、ホームページ上の情報、電子メール、電話、面談(会食等も含む)等があり、適当な相手にこれら適当なツールを利用してNGOは紛争の現場からの情報を伝えることになる。

また、情報の形態は、この段階で収集の時のそれと異なる場合が多い。NGO以外のアクターに伝える情報は、前章のNGO間での「共有」と異なり、現場の人権被害者から聞いたことそのままではなく、ある程度整理されたものでなければならない。また、政策提言の形をとることも多々ある。例えば世界中の紛争に関して調査を行っているNGO、International AlertやInternational Crisis Group (ICG)は、国連や安保理理事国等、異なる主体それぞれへ決定・実施すべき政策、採るべきでない政策等を提示している<sup>67</sup>。これら団体は収集した情報を基に独自に分析をし、伝達者としてだけでなく提言者としても機能することになる。

<sup>67</sup> 例えば、ICGは2004年3月25日、ダルフルの危機において、スーダン政府、ジャンジャウイド、Sudan Liberation Movement/Army (SLA)、the Justice and Equality Movement (JEM)、Sudan

## (1) NGO→人道問題調整官→安保理会合でのブリーフィング

安保理の暫定手続き規則39では、「安保理は、安保理に情報を提供する目的、または安保理が事項をその機能の範囲内で審査することを補助する目的に、かなう能力を持つと安保理が判断する事務局員その他の者を、そのために招致することができる。」と、事務局その他の要員を安保理の会合に参加させることを認めている<sup>68</sup>。

国連人道問題調整部 (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA) や国連難民高等弁務官事務所(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)、また国連人権高等弁務官事務所(United Nations High Commissioner for Human Rights, UNHCHR)を通しての情報伝達ルートは、NGOからの現場の情報を安保理の議場で理事国に伝えることのできる重要なルートである。OCHA や UNHCR は、現場で NGO と紛争下でも人道支援活動を行っているため、これら国連事務局部局による安保理へのブリーフィングには、現場で協力する NGO が持つ情報も反映されると言える。大島賢三元人道問題調整官によると、ダルフルやコンゴ民主共和国東部の人道危機等は、メディアが取り上げない段階で NGO が注意を喚起する役割を担い、「重要と判断されれば適宜ブリーフィングの中に組み込む」ことがあったと回想する<sup>69</sup>。また、支援をしている現地 NGO が支援を必要としている人々にアクセスできない問題、現場で活動する NGO 自体にも危険が及んでいる問題を討議する際には、当事者としての NGO のコメントを積極的に取り入れたと言う。

更に大島氏は、Inter-Agency Standing Committee (IASC)は、紛争下の文民が人道危機に晒されている際、現場の NGO とのフォーマルで且つ有効な情報伝達の間を提供したとする。IASC は、1992年6月、国連総会決議(A/RES/46/182)への対応として、国際社会による人道援助活動を強化するために設立され、その後の総会決議 (A/RES/48/570) によって、人道援助のための支援機関間の調整を行う第一義的なメカニズムであると確認された<sup>70</sup>。主な役

---

People's Liberation Movement/Army (SPLA)、安保理、UNHCR、国際監視国 (アメリカ、イギリス、ノルウェー、イタリア) に対してそれぞれ政策提言 (Recommendations) をする。International Crisis Group, "Darfur Rising: Sudan's New Crisis," 25 March 2004, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2550>, accessed 25 October 2009. International Alert も、EU を中心に平和構築や紛争予防にむけた政策提言を行っている。例えば 2007年4月、International Alert は Saferworld と the European Peacebuilding Liaison Office と共に、EU の紛争予防の改善に向けての提言をまとめている。International Alert, Safer World, and the European Peacebuilding Liaison Office, *Acting on commitments: How EU strategies programming can better prevent violent conflict*, April 2007, [http://www.international-alert.org/pdf/Acting%20on%20Commitments\\_May%2007.pdf](http://www.international-alert.org/pdf/Acting%20on%20Commitments_May%2007.pdf), accessed 25 October 2009.

<sup>68</sup> Security Council, Provisional Rules of Procedure of the Security Council, UN Doc. S/96/Rev.7, 1983.

日本語訳は、松浦博司『国連安全保障理事会 その限界と可能性』(東信堂、2009) 285頁。

<sup>69</sup> インタビュー、2009年10月16日。無論、NGOからの情報をそのまま報告することは少なく、数々の情報は、大島氏によって整理され、選択されて公式会合で伝達されてきた。また、ある情報の発信源が厳密に NGO からだけのものだと定義されることは少なく、多くの現場での情報は国連の現地職員によるものと共通性がある。

<sup>70</sup> General Assembly Resolution, "Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations," UN Doc. A/RES/46/182, 19 December 1992; General Assembly Resolution,

割は、「独自の組織間フォーラム」として、「主要な国連機関とそのパートナーである非国連の人道支援組織における協調、政策形成、そして決定」を行うことである<sup>71</sup>。正規メンバーは、OCHA や UNHCR を始めとする人道援助に関わるあらゆる国連機関（国連児童基金 United Nations Children's Fund, UNICEF; 国連世界食糧計画 World Food Programme, WFP; 国連食糧農業機関 Food and Agricultural Organization, FAO; 国連開発計画 UN Development Programme, UNDP; 国連人口基金 UN Population Fund, UNFPA; 国連人間住居計画 UN Human Settlement Programme, HABITAT, 世界保健機関 World Health Organization, WHO）が含まれ、継続招致団体として、赤十字国際委員会(ICRC)と3つの非政府組織の連合体（International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC; International Council of Voluntary Agencies, ICVA; American Council for Voluntary International Action, InterAction）が参加する、包括的なメカニズムである<sup>72</sup>。人道問題調整官が議長となり、紛争地を含む人道支援活動に関わる様々な決定を行っており、大島賢三氏もこのメカニズムを、現場で活動をする NGO との重要な情報交換の場であると位置づけている<sup>73</sup>。1年に2回定期的に会合が開かれ、重要な決断がなされる時には各メンバーの長が全て出そろふ。また、アド・ホックに会合が召集され、ワーキング・グループレベルの会合は、頻繁に開かれている。このように、IASC は、人道支援に関わる NGO の情報・意見を、国連の関係機関に伝達する機会を17年間提供してきており、また、異なるアクター間の接触の頻度も極めて高い、実効性を伴った現場から国連への情報伝達ルートである。

さらに、IASC を構成する各団体の長は会合で話し合われた問題を、安保理に対して注意喚起することも、その責任としている。（“Responsibilities of IASC Principals: . . . Bringing issues to the attention of the Secretary-General and the Security Council through the Emergency Relief Coordinator.”<sup>74</sup>） その際に仲介となるのが人道問題調整官であり、その他特別な場合に安保理の公式会合に出席してブリーフィング・情報提供を行う国連機関である。

又、インフォーマルにも、NGO と人道問題調整官が接触する。大島氏は人道問題調整官として、NGO から日常的にコンタクトを受けていたと振り返る。

---

“Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations,” UN Doc. A/RES/48/57, 14 December 1993.

<sup>71</sup> Inter-Agency Standing Committee, “About the Inter-Agency Standing Committee,” 2009, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-about-default>, accessed 17 October 2009.

<sup>72</sup> 継続招致機関に含まれる国連機関は、以下である。Organization for Migration-IOM, Office of the High Commissioner for Human Rights-OHCHR, Office of the Special Representative of the Secretary General on the Human Rights of Internally Displaced Persons- RSG on Human Rights of IDPs, Steering Committee for Humanitarian Resources-SCHR, World Bank

<sup>73</sup> インタビュー、2009年10月17日。

<sup>74</sup> Inter-Agency Standing Committee, “Principals,” 2009, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-princip-default&mainbodyid=3&publish=0>, accessed 18 October 2009.

では、人道問題調整官の OCHA を始めとする国連機関は、「紛争下の文民保護」を議題とする安保理の公式会合において、情報提供を行ってきた軌跡はどのようなものだったのだろうか。

「紛争下の文民」の議題が正式に安保理の会合で話し合われたのは、カナダの Lloyd Axworthy 外相の呼びかけで始まる 1999 年 2 月 12 日の会合であり、この会合は議長国カナダの下で 3 回行われ、その際 ICRC 総裁、ユニセフ事務局長、そして子どもと武力紛争に関する事務総長特別代表がそれぞれブリーフィングをしている。その年の 9 月にもオランダ議長国の下で 3 回連続で同議題で会合が開催され、その時は当時の Annan 事務総長と Mary Robinson 人権高等弁務官がブリーフィングをしている。人権高等弁務官が安保理からの要請でブリーフィングを行うのは、この時が初めてであった<sup>75</sup>。「保護する責任」の報告書の提出と共に紛争下の文民保護への期待が国連に向けられてきた 2001 年以降の人道問題調整官が紛争下の文民保護の議題の安保理での公式会合にてブリーフィングを行うことが半ば定例化する。そして、安保理の要請で事務総長が 18 ヶ月ごとに紛争下の文民保護に関する定期報告書を出すことになり、更に 6 ヶ月ごとに人道問題調整官が公式会合でブリーフィングをすることになった。

以下は、1999 年以降の「紛争下の文民保護」を議題とする会合の中で、人道問題調整官等がブリーフィングを行ったものである。

1999 年 2 月 12, 22 日 (議長国カナダ、Axworthy 外相出席) \*

ICRC, Cornello Sommaruga; UNICEF, Carol Bellamy; Special Rep. of the Secretary-General for Children and Armed Conflict, Olara Otunnu<sup>76</sup>

1999 年 9 月 16-17 日 (オランダ) \* 決議採択

Secretary-General. Kofi Annan; UNHCHR, Mary Robinson<sup>77</sup>

2000 年 4 月 19 日 (議長国カナダ、Axworthy 外相出席) \* 決議採択

Secretary-General Kofi Annan, Jakob Kellenberger (ICRC)<sup>78</sup>

2001 年 4 月 23 日 (イギリス) UNHCHR, Mary Robinson; OCHA, 大島賢三氏<sup>79</sup>

2001 年 11 月 21 日 (ジャマイカ) OCHA, 大島賢三氏<sup>80</sup>

<sup>75</sup> Miko Lempinen and Martin Scheinin, “The New Human Rights Council: The First Two Years,” Report to the workshop organized by the European University Institute, Istituto Affari Internazionali, and the Institute for Human Rights at Åbo Akademi University, 7-8, November 2007, p.11, <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/Projects/HRCReport.pdf>, accessed 10 October 2009.

<sup>76</sup> UN Doc. S/PV.3977, S/PV.3978, 12 February 1999; S/PV.3980, 22 February 1999; UN Doc. S/PRST/1999/6, 22 February 1999.

<sup>77</sup> UN Doc. S/PV.4046, 16-17 September 1999; UN Doc. S/RES/1265, 17 September 1999.

<sup>78</sup> UN Doc. S/PV.4130, 19 April 2000.

<sup>79</sup> Mary Robinson “calls to end impunity for perpetrators of genocide and gross rights violations,” Security Council, UN Doc. S/PV.4312, 23 April 2001 (protection of civilians in armed conflict); UN Press Release, UN Doc. SC/7050, 23 April 2009 (protection of civilians in armed conflict).

<sup>80</sup> UN Doc. S/PV.4424, 21 November 2001.

2002年3月15日 (ノルウェー)*	OCHA, 大島賢三氏 <sup>81</sup>
2002年12月10日 (コロンビア)	Secretary General, Kofi Annan; OCHA, 大島賢三氏 <sup>82</sup>
2003年6月20日 (ロシア)	OCHA, 大島賢三氏 <sup>83</sup>
2003年12月9日 (ブルガリア)	OCHA, Jan Egeland <sup>84</sup>
2004年6月14日 (フィリピン)	OCHA, Jan Egeland <sup>85</sup>
2004年12月14日 (アルジェリア)*	OCHA, Jan Egeland <sup>86</sup>
2005年6月21日 (フランス)*	OCHA, Jan Egeland <sup>87</sup>
2005年12月9日 (イギリス)	OCHA, Jan Egeland; ICRC, Jacques Forster <sup>88</sup>
2006年6月28日 (デンマーク)	OCHA, Jan Egeland <sup>89</sup>
2006年12月4日 (カタール)	OCHA, Jan Egeland <sup>90</sup>
2007年6月22日 (ベルギー)	OCHA, John Holmes <sup>91</sup>
2007年11月20日 (インドネシア)	Secretary General Ban-Ki-moon; OCHA, John Holmes <sup>92</sup>
2008年5月27日(イギリス)*	OCHA, John Holmes <sup>93</sup>
2009年1月14日 (フランス)*	OCHA, John Holmes <sup>94</sup>
2009年6月26日 (トルコ)	OCHA, John Holmes <sup>95</sup>

(議長国) \* = 議長声明採択

半年に一度の OCHA によるブリーフィングが定例化する前は、カナダ、オランダ、イギリスやノルウェーのリーダーシップが「紛争下の文民保護」を安保理における会合へと結びつけてきたことが分かる。初めてブリーフィングと共に Aid Memoire が含まれた議長声明が採択されたのは、2002年3月15日、当時の大島人道問題調整官が安保理に出席した日であ

<sup>81</sup> Aid Memoire もこのとき初めて採択される。UN Doc. S/PV.4492/4493, 15 March 2002; UN Doc. S/PRST/2002/6, 15 March 2002.

<sup>82</sup> 当時のアナン事務総長がまず紛争下の文民保護が平和の維持の鍵であると述べている。この日は世界人権デーであった。UN Doc. S/PV.4660, 10 December 2002.

<sup>83</sup> UN Doc. S/PV.4777, 20 June 2003.

<sup>84</sup> Aid Memoire の刷新版も提出される。(12月15日の議長声明で採択) ”humanitarians from the United Nations, the Red Cross and Red Crescent and non-governmental organizations had been assassinated.”とも述べ、現場で活動する NGO への被害も指摘する。UN Doc.S/PV.7947 9 December 2003.

<sup>85</sup> UN Doc. S/PV.4990, 14 June 2004.

<sup>86</sup> UN Doc. S/PV. 8267, 14 December 2004. 共に議長声明採択。UN Doc. S/PRST/2004/46

<sup>87</sup> UN Doc. S/PV. 5209, 21 June 2005. 共に議長声明採択。UN Doc. S/PRST/2005/25

<sup>88</sup> UN Doc. S/PV. 5319, 9 December 2005. ICRC の副事務局長も出席している。詳しくは後述。

<sup>89</sup> UN Doc. S/PV. 5476, 28 June 2006.

<sup>90</sup> UN Doc. S/PV. 5577, 4 December 2006.

<sup>91</sup> UN Doc. S/PV. 5703, 22 June 2007.

<sup>92</sup> UN Doc. S/PV. 5781, 20 November 2007.

<sup>93</sup> UN Doc. S/PV. 5898, 27 May 2008.議長声明採択 UN Doc. S/PRST/2008/18.

<sup>94</sup> UN Doc. S/PV. 6066, 14 January 2009,議長声明採択 UN Doc. S/PRST/2009/1

<sup>95</sup> UN Doc. S/PV. 6151, 26 June 2009.

る。第1章でも触れた Aid Memoire は、「人道問題の側面を安保理決議によりよく反映するための『ツール』として重要な文書」であり、今現在第3版まで採択されている<sup>96</sup>。

2001年11月の大島人道問題調整官による安保理へのブリーフィングでは、文民保護の履行に向けての工程表("road map")作成に際して、OCHAが、ICRCやNGOとも協議していると述べ、またNGOからのコミットメントと協力も、人々を守るために必要であるとした<sup>97</sup>。大島氏の後任 Jan Egeland は、文民保護に関する初めての自身のブリーフィングにおいて、まず現場で活動するNGOの視点から必要なことを挙げ、これからなされるべき行動計画を示した<sup>98</sup>。具体的には、現場で人道支援活動をしている者が支援を必要としている人々にアクセスできない状況や支援者が危険に晒される状況を改善すべきと主張した。

Egeland は人道問題調整官になる前に25年間、人権・人道・平和構築分野に関わってきており、国際NGOとの関わりは非常に深い。彼はノルウェーの赤十字国際部の長、外相、同国のアムネスティ・インターナショナルの事務局長、同団体の International Executive Committee の事務局次長、ジュネーヴの Henry Dunat (ICRC 創設者) Institute の長、ジャーナリストとしての経歴を持つ。1993年のオスロ合意の際に PLO とイスラエルの仲介・グアテマラ政府と反政府ゲリラとの仲介で名声を得たのみならず、1997年、対人地雷全面禁止条約の文言検討会がオスロで開かれた際には、彼は世界中からのNGOをホストし、オタワ条約をまとめることにも貢献した<sup>99</sup>。2005年12月9日、ICRCの事務局次長を安保理でブリーフィングさせたことにも納得がいく。

## (2) NGO→UNHCR→安保理会合でのブリーフィング

さて、人道問題調整官やそのオフィスである OCHA の重要な役割は、これまで見てきたように、多様なアクターからの情報や意見、経験を聞き、総合的見地から調整役を務め、必要な時に安保理に直接情報を伝達することであった<sup>100</sup>。他方で、現場で実際に支援活動(オペレーション)にNGOと共に関わってきた国連機関も、安保理に直接現場からの情報を伝える役割を担う。それを中心的に行ってきたのが、UNHCR である。

<sup>96</sup> 大島賢三『国連人道援助の現場から』第113回 Brown Bag Lunch 報告書、2003年8月27日、10頁。

<sup>97</sup> "To assist in the preparation of the road map, my Office has organized thus far three workshops, in which interested Member States, the Secretariat, agencies, the International Committee of the Red Cross, non-governmental organizations and various experts have participated." UN Doc. S/PV.4424, 21 November 2001.

<sup>98</sup> 行動計画とは、1) 人道支援のアクセス、2) 人道支援者の安全 3) 子ども 4) 女性 5) 不処罰の停止 6) 正義と和解 7) 難民・避難民 8) 武装解除・動員解除・社会復帰 9) 小火器 10) 武装組織、非国家主体の文民の尊重であった。

<sup>99</sup> United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Jan Egeland, Under-Secretary-General 2003-2006."

<http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/Organigramme/TheUnderSecretaryGeneral/PastUSGs/JanEgeland/tabid/1171/language/en-US/Default.aspx>, accessed 23 September 2009.

<sup>100</sup> 大島賢三、前掲書、3頁。



UNHCR は、文民保護が議題となる公式会合ではなく、広く難民に関するブリーフィングとして、安保理に情報提供を行っている。以下は、UNHCR の安保理の公式会合における 2001 年以降のブリーフィングである。

2001 年ーなし

2002 年 2 月 7 日(議長国メキシコ) UNHCR, Ruud Lubbers<sup>101</sup>

2003 年ーなし

2004 年 5 月 20 日 (パキスタン) UNHCR Ruud Lubbers<sup>102</sup>

2005 年ーなし

2006 年 1 月 24 日 (タンザニア) UNHCR António Guterres (on Darfur)<sup>103</sup>

2007 年ーなし

2008 年ーなし

2009 年 1 月 8 日(フランス) UNHCR António Guterres<sup>104</sup>

2002 年 2 月 7 日の会合では、国内避難民を含む、難民が世界中で 2100 万人を数えること、そしてテロリストと難民の間の正統性を欠くリンク付けが行われていることを難民高等弁務官は述べた。2004 年 5 月 20 日は、アフリカにおける難民問題の解決に国際社会が本腰を入れるべきであるとし、スーダンとチャドの国境をまたいで発生している難民の人道問題につき警鐘をならし、UNHCR がダルフルからの難民をより安全なチャドへ移動したが、その人数は 6 万人に上っていることを報告した（フランスは自国 NGO が難民支援に関わっていると発言）。また、イラクやアフガニスタンの難民の現状についても言及する。2006 年 1 月 24 日のブリーフィングではスーダンとチャドの国境近辺に 20 万人の難民がいるとし、このままこの状態が続けば「国際社会はダルフルにおいて大惨事に直面するだろう」とし、また、国際社会の介入を主張した。イラクとソマリア国内、国外への難民・避難民の拡大で、過去 2 年間で難民の数が 1100 万人、国内避難民の数が 2200 万人になったと報告し、その他アフガニスタン、スーダン、チャド、中央アフリカ、コンゴ民主共和国の難民・避難民も増加していると報告した。

### (3) NGO→特別報告者、特別顧問 →安保理会合でのブリーフィング

直接安保理へのブリーフィングは行われずとも、人権理事会やその前の人権委員会の現地職員、あるいは現地に派遣された特別報告者が NGO から情報を伝達され、それが国連機

<sup>101</sup> UN Doc. S/PV,4470, 7 February 2007.

<sup>102</sup> UN Doc. S/PV,4973, 20 May 2004.

<sup>103</sup> UN Doc. S/PV,5353, 24 January 2006. 高等弁務官は、更なる国連とアフリカ連合の行動を呼びかける。

<sup>104</sup> UN Doc. S/PV,6602, 8 2009. 世界中の難民の数が過去 2 年間で 1100 万人に増加したと報告した

関からの情報としてニューヨークで報告されるルートもある。特別報告者は、テーマ別に各国に派遣される場合でも、現地の関係 NGO からブリーフィングを受けるため、この時に現場で活動し、情報を持つ NGO は、報告者に手持ちの情報を伝達することが可能である。前述した通り、情報はなるべく整理・分析された形で伝えられることが望ましいが、現地の聞き取り調査を基にした情報も、ここにおいて重要なインテリジェンスとなり得る。

例えば 1992 年から 1995 年までの旧ユーゴスラビア、1993 年のルワンダにおいても、現地を人権委員会からの特別報告者が訪問しており、NGO からの情報、あるいは NGO 自身についての情報を基に、ニューヨークの当時の人権委員会に報告書を提出している。例えば、1993 年のボスニアの人権状況を報告した特別報告者マゾヴィエツキは、複数の人道支援 NGO からの情報を報告書に載せている。そして、現地の状況を「民族浄化」として報告する<sup>105</sup>。さらに、1993 年 4 月 8-17 日にルワンダを訪問した特別報告者も、虐殺行為を報告し、安保理の注意を喚起した<sup>106</sup>。報告者が、情報源としてローカル NGO を重要視していたことは、同レポートの中から窺える。現地を訪ねた背景として、特別報告者 B.W. Ndiaye はローカル NGO とも接触することが目的だったと報告書の中で述べている。

“... on 1 March 1993, to request an invitation from the President of the Rwandese Republic to visit Rwanda so that he could have personal talks with the Rwandese authorities and with individuals, associations and non-governmental organizations involved in the protection of human rights, and assess the situation at first hand.”<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Commission on Human Rights, “Situation of Human Rights in the Territory of the Former Yugoslavia, Fourth periodic report on the situation of human rights in the former Yugoslavia submitted by Mr. Tadeusz Mazowiecki, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, pursuant to paragraph 32 of Commission resolution 1993/7 of 23 February 1993,” UN Doc. E/CN.4/1994/8, 26 September 1993. パラグラフ 10 にて、特別報告者次のように述べた。“Since early 1993 the Special Rapporteur has received reports that Bosnian Muslims were being systematically dismissed from their jobs in Mostar. On 15 April 1993 the city authorities adopted Statute No. 266/93, which severely curtailed the provision of humanitarian assistance to people seeking refuge in the city. . . All other categories of displaced persons were to be deprived of humanitarian assistance and obliged to return to their home districts or move into collective centres. An estimated 10,000 of the Muslims who had fled to Mostar were in this way disqualified from assistance. According to local humanitarian organizations, Bosnian Muslims living in abandoned flats received a deadline from HVO(Bosnian Croats) forces to leave by 9 May 1993.” (下線筆者)

<sup>106</sup> なお、ボスニアの場合は安保理での会合を経て、同報告書を受けての決議が採択されるに至った。ルワンダの場合は決議には至らなかったが、安保理に情報が伝達された後、「どのような意思決定がなされ、実施されたのか、結果はどうだったのか」という分析はこの研究の目的の範囲を超えるため、議論はしない。

<sup>107</sup> Commission on Human Rights, “Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in Any Part of the World, with Particular Reference to Colonial and Other Dependent Countries and Territories, Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Addendum, Report by Mr. B.W. Ndiaye, Special Rapporteur, on his mission to Rwanda from 8 to 17 April 1993,” UN Doc. E/CN.4/1994/7/Add.1, 11 August 1993, para.4.

また、特別報告者は、現地で様々な NGO から情報を得 (パラグラフ 7)、多くの議論する機会を人権団体と持った (パラグラフ 10) と述べる<sup>108</sup>。

虐殺の惨状に関する情報源を明確にすることは、その危険性からないが、現地の人権 NGO 職員に対する被害についても詳細を述べている点から、これら現地の人々への被害について、NGO からの情報伝達があったことは明らかである。2006 年 3 月 15 日に従来の人権委員会に代わって設立された人権理事会は、これまでのような経済社会理事会の補完的機関から、安保理と同格の憲章下の組織として格上げされ、勧告は要請がない限りできないが、案件を安保理に付託することができる。この点で、先の人道問題調整官らからのブリーフィングと同じようなフォーマルな形で、安保理への情報伝達のルートは形式上確保されていると言えよう。

また、ジェノサイドやそれに類する残虐行為を予防するために設置された国連ジェノサイド予防特別顧問 (Special Adviser for the Prevention of Genocide and Mass Atrocities、以下、特別顧問) のオフィスも、NGO から事務局や専門機関等の国連機関を通して安保理意思決定者に情報を伝達する比較的新しい、重要なルートの一つである。なぜならば、特別顧問の設置は、まさに安保理がルワンダやバルカン半島での重大な人権侵害を目の前に、それらを防ぐことができなかつた—紛争下の一般市民を保護できなかつた—という反省から立ち上げられた経緯があるからである<sup>109</sup>。2001 年、安保理は事務総長に、ルワンダにおける虐殺のような国際法に対する重大な違反が行われた際には、国連システム内の情報とその分析を安保理に付託するよう促し、3 年後にこの安保理の要請に応える形で Annan 事務総長が特別顧問を任命した。

以下は、事務総長に照会を要請する安保理決議 1366(2001)の主要パラグラフである。

Security Council,

“5. Expresses its willingness to give prompt consideration to early warning or prevention cases brought to its attention by the Secretary-General and in this regard, encourages the Secretary-General to convey to the Security Council his assessment of potential threats to international peace and security with due regard to relevant regional and subregional dimensions, as appropriate, in accordance with Article 99 of the Charter of the United Nations;”

<sup>108</sup> Commission on Human Rights, Report by Mr. B.W. Nadiye, Special Rapporteur, *supra*.

<sup>109</sup> 安保理決議 1366(2001 年 8 月 3 日)の、前文パラグラフ 18 は以下である。“Reiterating the shared commitment to save people from the ravages of armed conflicts, acknowledging the lessons to be learned for all concerned from the failure of preventive efforts that preceded such tragedies as the genocide in Rwanda (S/1999/1257) and the massacre in Srebrenica (A/54/549), and resolving to take appropriate action within its competence, combined with the efforts of Member States, to prevent the recurrence of such tragedies.”

“10. Invites the Secretary-General to refer to the Council information and analyses from within the United Nations system on cases of serious violations of international law, including international humanitarian law and human rights law and on potential conflict situations arising, inter alia, from ethnic, religious and territorial disputes, poverty and lack of development and expresses its determination to give serious consideration to such information and analyses regarding situations which it deems to represent a threat to international peace and security;”<sup>110</sup>

その後 2004 年に事務総長から安保理議長に送られられた 7 月 12 日付の書簡によると、特別顧問のマンデートは、以下のように規定され、特に c) では、安保理に事務総長を通して勧告できるとされている。

“The Special Adviser will (a) collect existing information, in particular from within the United Nations system, on massive and serious violations of human rights and international humanitarian law of ethnic and racial origin that, if not prevented or halted, might lead to genocide; (b) act as a mechanism of early warning to the Secretary-General, and through him to the Security Council, by bringing to their attention potential situations that could result in genocide; (c) make recommendations to the Security Council, through the Secretary-General, on actions to prevent or halt genocide; (d) liaise with the United Nations system on activities for the prevention of genocide and work to enhance the United Nations capacity to analyse and manage information relating to genocide or related crimes.”<sup>111</sup>

このように、情報の収集自体もマンデートの一部であり、重大な人権侵害の予防や悪化を防ぐことに視点を置いた、情報の専門的な分析も行っている点で、特別報告者のポスト新設は特筆されよう。上のパラグラフによると、特別顧問は国連システム内部に存在する情報を収集するとされているが、前述した通り、現場の情報は NGO から国連組織へ伝達されるものである。また、現地の人権 NGO は逸早く重大な事件侵害の兆候をキャッチすることができ、特別顧問がこれら組織と情報のネットワークを張り巡らしておくことは重要である。特別顧問のオフィスの役割について 2006 年 11 月に報告書を提出した Payam Akhavan は以下のように、国連が現地に十分なプレゼンスがない場合、NGO の持つ情報の必要性を述べた。

---

<sup>110</sup> Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1366, 30 August 2001 (Prevention of armed conflicts)

<sup>111</sup> Letter dated 12 July 2004 from the Secretary-General addressed to the President of Security Council, UN Doc. S/2004/567, 13 July 2004.

“9. COLLECTION AND ANALYSIS OF INFORMATION  
9.1 . . . [W]hile the United Nations system provides a wealth of information, it is also necessary to rely on other sources such as Member States and non-governmental organizations. The relevance of these secondary sources increases in importance in situations where the United Nations system does not have a significant presence on the ground. Given the focus on early warning, developing the capacity to receive relevant information from these sources is highly important.”<sup>112</sup>

(下線筆者)

そして、マンデートが事務総長を通して安保理に勧告することをも含むため、特別顧問は現場からの情報を安保理に伝えるフォーマルなルートとして働く。他の国連機関も現場の NGO と直接接触することはあるが、安保理へのボトムアップを始めから意識して設立されたという点で、人道問題調整官等によるブリーフィングや人権問題の特別報告者と比べても、特別顧問の存在意義は大きい。最近では 2009 年 5 月 18 日、コンゴ民主共和国東部における情勢につき事務総長が安保理に特別顧問による報告書を提出している。同報告書の中で特別顧問は以下のように安保理に勧告し、まず第一に一般市民を保護する必要性を強調する。

“ . . . [E]mphasizing the need to enhance protection of the civilian populations; shifting the focus from military action to political engagement and the search for peaceful solutions; building the capacity of the Government of the Democratic Republic of the Congo for effective democratic governance and the rule of law, with justice for all groups; fostering inter-ethnic reconciliation; encouraging regional cooperation; and continuing the cooperation between the African Union and the United Nations in supporting the Democratic Republic of the Congo and the regional initiatives.”<sup>113</sup>

(下線筆者)

そして、この報告書が国連の関係組織だけではなく、現地の NGO による情報提供も受けていることが、その記述から窺える。

---

<sup>112</sup> Payam Akhavan, “Report on the Work of the Office of the Special Adviser of the United Nations Secretary-General on the Prevention of Genocide,” *Human Rights Quarterly*, 28 (4), (2006), pp.1043-1070, 1093, para.9.1.

<sup>113</sup> Security Council, Letter dated 18 March 2009 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2009/151, 19 March 2009.

4. In response to reports of allegedly ethnic-based violence in the Democratic Republic of the Congo, the Office of the Special Adviser began to monitor the situation from January 2008 by collecting up-to-date information from within the United Nations system, non-governmental organizations and other sources.

10. . . .From 29 November to 2 December, the Special Adviser visited Goma, where he held meetings with civil society representatives, representatives of different ethnic communities, victims of mass atrocities, representatives of international non-governmental organizations and United Nations officials. The Special Adviser returned to Kinshasa and met with the Minister for Human Rights, Upio Kakura Wapol, two members of the Senate and representatives of civil society and the Catholic Church.

45. The Special Adviser has received many reports from sources in the United Nations and non-governmental organizations of serious human rights violations against civilians in North Kivu that have occurred over the last one year alone, including killings, rapes and displacement of the population. The Special Adviser has sought to ascertain whether these acts may have been targeting individuals specifically because of their ethnicity. (下線筆者)

このように、当初のマンデートでは情報源は国連機関を主たるものとしつつも、実際には NGO との接触、情報伝達が、特別報告者や特別顧問から安保理に向けて提出される報告書、そして勧告にも影響しているのである。

#### (4) 三つの利点

このように、NGO から、事務局等の国連部局を通して安保理理事国の意思決定者に情報を伝達することの利点は三つ挙げられる。一点目は、NGO にとっても国連にとっても人的・財政的・物的資源の節約になるという点である。安保理の意思決定手続きの一環として、国連機関から安保理へ情報が伝達(提供)されるフォーマルなルートが確保されており、一旦適当な国連機関に NGO の持つ現場からの情報が伝達されれば、後は NGO が自身の資源を費やさずとも自動的に情報が安保理意思決定者にまで到達する。また、NGO の情報の整理や分析、必要な処理がそのまま安保理に事務局を通して要請されるということもあるかもしれない。NGO にとっては、ある情報が安保理にまでボトムアップされ、紛争下での人々への迫害の実態や直面する脅威が各理事国に伝われば特に情報源としての著作権の維持に固執する必要はないため、このような国連機関を通じた情報伝達は、うまく利用すれば自己が持

つ資源の節約もできる有用なルートである。国連にとっても、危険な紛争地やジェノサイドの起こるような地域に常駐せずとも重大な人権侵害の予兆や進行状況その他被害者の視点が NGO と協力することによって、タイムリーに入ってくることになる。

二点目は、国連機関が間に入ることで、情報源があいまいになるという NGO にとっての利点である。現場で活動をする NGO の中には、自身が情報提供者として特定されるのを回避しなければならないことがあるが、先に述べた *Inter-Agency Standing Committee* といったメカニズムは、情報伝達者が共同参加することで、情報源をあやふやにしたまま必要な現地の情報を伝達することを可能にしてくれる。

NGO から国連を通して間接的に安保理意思決定者に情報を伝達することのもう一つの利点は、NGO からの情報提供に抵抗がある理事国が、NGO からの情報を受けざるを得ない状況にできることである。国連代表部で安保理政策に関わった関係者によれば、一般的に常任理事国の中には中国やロシアといった、NGO を始めとする非国家主体からの情報には一定のバイアスがかかっていると見る国もある<sup>114</sup>。NGO からの情報が、国連機関の情報として形を変えて安保理に伝えられると、これら不信感を抱く理事国が、「バイアス」だけを理由として NGO からの情報を拒絶することはできなくなる。NGO からの情報に国連の、言わば「お墨付き」を与えることで、これら消極的な被伝達者にも情報を与えられることになる。

#### (5) 国連の枠組みの中で直接安保理へ

次に、国連の枠組み内での制度や手続きで、安保理の意思決定者に NGO からの情報伝達が行われるルートを考察する。安保理が国連という大きな枠組みに収まっており、情報伝達もそれを利用して行われることには留意が必要であるが、このルートは、NGO と安保理の理事国代表部とが顔を合わせる等の手段でより直接的なコミュニケーションを可能にする。

このルートの特徴は、政策提言の要素が強いという点である。国連職員へ一度情報が伝達され、それから各々の職員や所属する機関による情報整理を経て安保理各理事国の意思決定者に現地の情報が伝えられるルートと違い、このルートでは収集した情報の目的・伝達先別の整理と分析、そして政策提言の要素がより鮮明に入り、ロビーイングが想定されていることも多い。言わば被伝達者としての安保理理事国の都合を第一に考えた形式に変容する必要性を、どの NGO も理解しているのである。Luc Van de Goor や Suzanne Vestegen (1999) は、早期警告としての役割が期待されている NGO には、その価値と効果を高めるために政策志向型のアプローチや紛争・政策評価のフレームワークが必要であると説き、また Costy and Gilbert (1998) は、情報がどのように意思決定者に届けられるのか、そのプレゼンテーショ

<sup>114</sup> インタビュー、2009年9月14日。

ンの方法は重要であるとし、具体的に「簡潔で短く、率直なロビーイング...代案となる政策提案」が求められると言う<sup>115</sup>。

フォーマルなルートとしては、主に①アリア・フォーミュラ、②議長に面会を申し込む、そして③公式会合で情報提供を行う三つが考えられ、これらルートと並行して個別に NGO が理事国代表部とコンタクトをとる④インフォーマルな接触がある。

以下、順にこれらルートを検証する。

### ① アリア・フォーミュラ

アリア・フォーミュラは、NGO と安保理意思決定者との接触機会のみならず、安保理の協議形態の多様化に即して参加型協議を実現しているという面で、重要なメカニズムである<sup>116</sup>。1992年に当時のベネズエラ大使 Diego Arria が、ニューヨークへ安保理理事国にボスニアの現状を直接伝えるために現地から訪れた祭司と会い、面会を断った他の理事国にも司祭の話聞いてもらおうと開いたコーヒーを飲みながらの非公式な会合がその始まりである<sup>117</sup>。それを皮切りに 1990 年代を通して、NGO の安保理への関与が日常化した<sup>118</sup>。

近年、より広汎な関係者が会合への参加、発言の機会を持つことが重要視されるようになったにもかかわらず、安保理は一般的に NGO の招致に積極的な組織ではなく、積極的な理事国がいたとしても招致に関して合意が形成されることは少ない。そこで、何とかして安保理と NGO との、より公式に近い非公式な会合をとという文脈で、アリア・フォーミュラが今日まで活用されている<sup>119</sup>。原則として理事国全ての大使級の出席が求められ、安保理月間作業日程にも日時と議題が掲載される等、公式性を担保しようとの仕掛けが存在している<sup>120</sup>。今日アリアフォーミュラは、安保理の決定の正統性維持、紛争当事者からの決定の受け入れ、紛争介入主体間の同調と参加、そして国際世論の支持を得やすくするという機能をも担うに至っている<sup>121</sup>。

こうして、2006年に理事国であった日本が安保理文書手続作業部会の議長として主導して取りまとめた「安保理作業方法ハンドブック」には、「事務局及び外部との意思疎通」のセクションに、「安保理メンバーはアリア・フォーミュラの会合を、国連現地事務所から

---

<sup>115</sup> Goor, L. van and Verstegen, S., *Conflict prognosis. Bridging the gap from early warning to early response. Part One*, (Netherlands, 1999) in Edwin Barker, “Early Warning by NGOs in Conflict Areas,” *Centre for International Conflict Analysis and Management*, <http://cicam.ruhosting.nl/early-warning.pdf>, p.16; Costy, A. and Gilbert, S. *Conflict Prevention and the EU*. International Alert, London, 1998, in Edwin Barker, “Early Warning by NGOs in Conflict Areas,” *Centre for International Conflict Analysis and Management*, <http://cicam.ruhosting.nl/early-warning.pdf>, p.16.

Institute of International Relations ‘Clingendael’, The Hague.

<sup>116</sup> 松浦博司 『国連安全保障理事会 その限界と可能性』(東信堂、2009) 188 頁。

<sup>117</sup> James Paul, “The Arria Formula,” *Global Policy Forum*, October 2003,

<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40088.html>, accessed 11 October 2009.

<sup>118</sup> Laura Shephard, “Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325,” *International Studies Quarterly*, 2008, 52, p.392.

<sup>119</sup> 松浦博司、前掲書、188 頁

<sup>120</sup> *Ibid.*, 202 頁。

<sup>121</sup> *Ibid.*, 188 頁。



示唆された現地の NGO を含む、市民社会及び非政府団体との接触拡充のために利用することを検討することに同意する」と書かれ<sup>122</sup>、「会合を検討する」ということには各国の同意を得ていることが明らかにされた。

紛争下の文民保護に関するアリア・フォーミュラは 2000 年に初めて開かれている。安保理の常任理事国が反対する中、議長国カナダとオランダ大使が主導して開き<sup>123</sup>、この年 4 月 19 日の、カナダ Axworthy 外相を議長とする安保理公式会合において、Annan 前事務総長、ICRC 総裁が発言をした後に決議 1296 が採択された。紛争下の文民を保護するために、また人権・人道法違反に対して安保理が適切な処置をとっていくことを決めたこの決議は全会一致で採択され、Laura Shephard によれば、これら一連の動きはアリア・フォーミュラの成果であったと言う<sup>124</sup>。

また、2000-2008 年に開かれた紛争下の子どもに関する安保理の会合の前には、ほぼ定期的と言って良いほど、アリア・フォーミュラが開催されている<sup>125</sup>。

他方で、アリア・フォーミュラの代わりになるようなメカニズムも提唱されている。紛争下の子どもに関する安保理の下部組織が、素早く現状に対応するためには、議長が素早く部会を招集できるようにするか、もしくは特定の NGO からの素早いブリーフィングが有用であると述べた<sup>126</sup>。このことは、紛争下の文民を保護せねばならないと言う緊迫した状況において、従来からのアリア・フォーミュラを越える機動性を持った新たなフォーミュラ（解決策）が生まれることを示唆するものである。（スリランカで一部実現）

なお、アリア・フォーミュラの会合を主導し、その際に議長を務めてきた国としてはイギリスが目立つ。このことは、NGO から紛争現場の情報を汲み取ろうと、積極的に行っている国とそうでない国が存在していること、情報伝達ルート確保のためにはイギリスのような国に何らかのパイプがあることが NGO にとって有用であることを物語っている<sup>127</sup>。

## ② 議長との面会

NGO が安保理の議長に面会を申し込むというルートも重要である。月ごとの当番である安保理の議長は、公式・非公式会合、非公開会合の運用、アジェンダ設定、理事国や事務局

<sup>122</sup> 松浦博司、前掲書、275 頁。なお、このハンドブック作成には松浦博司元日本政府国連代表部政務担当官等が関わり、安保理改革の側面からも意義深い貢献を日本が果たすことになった。

<sup>123</sup> 2000 年 4 月 12 日に開かれたこの会合には、CARE International, Oxfam International and Médecins Sans Frontières が発言をした。Global Policy Forum, "Arria Formula and other special meetings," 2005-2009, <http://www.globalpolicy.org/security-council/ngos-and-the-council/arria-formula-and-other-meetings.html>, accessed 11 October 2009.

<sup>124</sup> Laura Shephard, *supra*, p.393.

<sup>125</sup> Security Council Report, "Cross-Cutting Report No. 1: Children and Armed Conflict 15 April 2009," 2009,

[http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5099181/k.A91/CrossCutting\\_Report\\_No\\_1brChildren\\_and\\_Armed\\_Conflictbr15\\_April\\_2009.htm](http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5099181/k.A91/CrossCutting_Report_No_1brChildren_and_Armed_Conflictbr15_April_2009.htm), accessed 12 October 2009.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> 国連代表部にいた関係者も、イギリス、フランス、アメリカといった議題リード国の NGO ネットワークは大きいと語る。インタビュー、2009 年 9 月 14 日。

との調整・連絡等、安保理の日々の運営に重要な役割を果たしている。その点で、議長国に面会を申し込み、取り上げてほしい議題、必要な情報等について話し合う機会が設けられることは、紛争地の状況とニューヨークの安保理とをつなげる役割を果たせる。なお、議長への面会申し込みは、事務局を通して行われる。

過去の紛争下の文民保護に関する議題で積極的な役割を果たし、NGOからの積極的な情報被伝達者であったイギリス、フランス、カナダ、北欧等が議長国の時は特に、NGOにとって関心のある紛争下の文民保護という案件を安保理の議題にできる良い機会である。

### ③ 公式会合で情報提供

また、頻度は少ないが、人道支援を行う団体が安保理の公式会合の場で直に理事国や会合出席国に情報を伝達する機会もある。公式会合の場で、招待される形で安保理にてブリーフィングを行った例として、例えば先に挙げた1999年2月12、22日にICRCが紛争下の文民、人道支援者の状況についてブリーフィングをしたことが挙げられる。しかしながら、ICRC以外のアクターからのブリーフィングはなく、こうした国連の枠外からの情報提供は、今のところ公式会合では頻繁には行われていない。また、長い人道支援活動の歴史を持つICRCであっても、安保理の会合に招聘されたのは1996年、地雷に関するブリーフィングの時が初めてであった。このことから、NGOが公式会合にて発言をすることの壁は高く、また、誰を招聘するかについても意見が分かれることは避けられないであろう。

### ④ インフォーマルな接触

これら三つのフォーマルなルートと並行して、NGOが個別に安保理理事国とコンタクトを取るインフォーマルなルートがある。ニューヨークに事務所のあるNGOには国連担当の職員が駐在し、彼らは独自に理事国に会合を申し込み、情報を伝えようと試みる。例えば「女性と平和」「紛争下の子ども」についてのNGOと安保理理事国間の非公式な意見交換会等が開催されていることが、日本政府国連代表部の担当官の話で分かった<sup>128</sup>。前者はイギリス、後者はフランス代表部が主導していたという。

さて、国連の枠組みの中で直接安保理へNGOから情報伝達することの利点は、NGO自身が人権・人道状況に関する情報源として、現場にいる人権被害者や人道危機に晒されている人々の生の証言や彼らの直面する状況を、なるべく操作がされないようなかたちで安保理の意思決定者に伝えられるという点である。しかしこの情報伝達ルートは、先の国連が介在するルートと異なり情報がより「生」である一方で、被伝達者である意思決定者が誰になるかによってその有効性に濃淡が出る。

一般的に、NGOと安保理理事国との接触の頻度、関係の緊密さは国によって異なり、この関係のあり方によってこのルートの有効性が左右される。国連代表部の元関係者によると、

---

<sup>128</sup> 電子メール、2009年11月5日。

年初には必ず新理事国となった国に対して、NGOからのアプローチがあるが、それが日常的に接触する関係に結びつくかどうかは理事国によると言う。一般的に、アメリカ、イギリス、フランス、オーストリア、コスタリカといった一部の常任理事国と小国は、独自の日常的関係をNGOと構築しており、情報網を構築するのに積極的であると言う。他方で、カナダや北欧は国家とNGOとのネットワークを独自に構築し、自己の枠組みの中で早期警告のメカニズムを作っている。オランダ、カナダ、スウェーデン、ノルウェー、ベルギーは、NGOを含めた異なるセクター間の共同プラットフォーム構築を進め、早期警告のためのアイデア、知識や情報の交流を進めている<sup>129</sup>。特にノルウェーは「ノルウェーモデル」という仕掛けを持ち、Norwegian Emergency Preparedness System (NOREPS) や Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights (NORDEM)が中心となり、NGOや研究者、政府との協力を進めている。Edwin Bakerはこのモデルを大変前向きな動きであると評価している<sup>130</sup>。このような、本国での活発なNGOとの協力関係は、国連代表部での安保理理事国としての行動に少なからず類似していると言える。例えば、2000年に常任理事国反対の下、カナダが議長国として、オランダ大使と紛争下の文民保護に付いてのアーリア・フォーミュラを開き、決議1296へとつなげたことは、先に述べたとおりである。更に、2002年にAid Memoirを初めて議長声明の中で採択したのは、ノルウェーが議長国の時であった。

他方で、アメリカ、イギリス、フランス、北欧やカナダが持つようなNGOとの太いパイプを持っていない国々もあり、そういう国々のNGOからの情報伝達ルートの活用、有効化への貢献は比較的限定的となろう。例えば、中国やロシアは常任理事国であり、NGOからの働きかけはあるが、議題リード国となることが他の常任理事国に比べてあまりない。また、日本政府国連代表部関係者によると、中国とロシアは国際NGOの活動を欧米主義の一つとみなし、警戒している面もあるため、アメリカ、イギリス、フランス、そして北欧やカナダといった長くNGOとのパイプを維持してきた国々と比べると、情報伝達ルートは信頼に基づく確固たるものとはなっていない<sup>131</sup>。

日本とNGOとの関係は、現時点では評価が交錯しているが接触機会は頻繁である。大島前日本政府国連代表部大使は、その前職である国連人道問題調整官の時、現場のNGOとは接触を多く持ったことは前にも触れた通りであるが、その後大使に就任した時も、前職時代のつながりでNGOと面談をしたことも多かったと振り返る。大使時代、アド・ホックに15団体くらいのNGOと個別に面会をし、ペースとしては3ヶ月に1度、「できるだけ会うようにしてい

<sup>129</sup> Edwin Barker, "Early Warning by NGOs in Conflict Areas," *Centre for International Conflict Analysis and Management*, <http://cicam.ruhosting.nl/early-warning.pdf>, p11.

<sup>130</sup> *Ibid.*, p12.

<sup>131</sup> 尤も、ダルフルの情勢につき中国に働きかけていたニューヨークのHRWアドボカシー担当者は、電話をする等して精力的に姿勢変更を働きかけ、中国が最終的にはNGOの主張を真摯に聞く態度をとるようになったと言う。人権団体の説得努力が実を結んだと言う見解もある一方、やはりこれには中国の外交姿勢の転換が大きく影響していると言えよう。中国も北京オリンピック開催国や経済大国として、国際社会からの目を無視する事ができなくなってきたこと、そして欧米諸国の情報網を把握し、外交戦略を練るためにもNGOの動きを知らなければいけなかったことが考えられる。

た」と語る。NGOからは大抵儀礼的に「安保理での議論について、大使からのブリーフィングをお願いしたい」というものであったが、実際の会合の中身は「双方向からの情報提供」であったと語る。また、2004年から2006年の同じ頃、日本政府国連代表部で次席代表を務めた北岡伸一教授も、NGOとの接触は数回あったと語る。例えば国連本部の近くで開かれるNGO主催のシンポジウムに参加する等し、また人権理事会の設立の際にはHRWやアムネスティ・インターナショナルと共に設立に反対であったアメリカ政府に対抗した<sup>132</sup>。また、同じ頃社会部で「女性と平和」や「紛争下の子ども」といったテーマを扱っていた担当官は、日本政府国連代表部は上記二団体の他にもOpen Society Justice Internationalと「一番付き合いがあった」と言う<sup>133</sup>。

他方で、日本とNGOとの接触は、他の理事国、特に常任理事国等と比べると少ないとも捉えられる。「日本とNGOとの日常的な関係」は弱い、特に「NGOからの情報提供やロビーイングは受けなかった」と振り返る他の日本政府国連代表部の関係者もいる。その理由としては、NGOが持つ日本と常任理事国（特に議題リード国）への期待には差があることが影響していると考えられる。NGOは後者に働きかけることが実効性がある—紛争現場の一般市民の保護が実践されるような介入が安保理で決定される—と判断し、働きかけの程度の棲み分けを行っているという分析である。また、NGOから見て、情報を同じように伝達しあるいは政策提言を行うにしても、情報の受けてに「手応え」がある国には積極的にパイプを作ろうとNGOは努めるが、何度会っても情報を提供してもあまり手応えがないとNGOが判断すれば、日常的パイプは形成されない。更に、日本国内に影響力のあるNGOが少ないことも関係していると思われる。

## （6）事例から

では実際に、現場での情報収集において優位性を持ち、幅広いネットワークで情報を蓄積してきたNGOは、どのようにニューヨークの安保理意思決定者へそれら情報を伝達してきたのだろうか。

重大な人権侵害の被害者、またはその脅威に晒されている人々に関する証言の収集に長けていると前章でも紹介したヒューマン・ライツ・ウォッチ（HRW）は、ニューヨークへの情報伝達の分野においても組織的なアプローチをとっている。そして、現地からの一次的情報を整理・集約して伝達するのみならず、分析を経ての政策提言を行い、国連事務局、安保理代表部にむけて活発にロビーイングを行っている。

まず、アドボカシー専門家や紛争現場の人権・人道状況に詳しい世界中からの人材が集まる等、人的資源がニューヨークに集約している。本部のニューヨークには国連アドボカシー担当(United Nations Advocacy Director)が駐在しており、グローバル・アドボカシー担当者

<sup>132</sup>北岡伸一『安保理の政治力学—日本はどこにいるのか』（中央公論新社、2007）56頁。

<sup>133</sup>電子メール、2009年11月5日。

(Advocacy Director)と共に国連機関に働きかけている。もちろん立地を生かしての情報伝達・政策提言が可能になると、HRW 関係者は言う。例えば安保理での議論の状況を観察し、いざという時にすぐ働きかけることが可能である。他の NGO と比べ、世界中からの専門家・現地スタッフが訪れるという人的資源が豊富なニューヨーク本部を利用し、その時々懸案における「ベストの人材」を投入することが可能である。理事国の代表部にも、その国出身のスタッフが本部に出張に来た際には、赴くこともできる。公式な場での発言や情報伝達が限られている分、インフォーマルなコンタクトも利用する。常任理事国の代表部を中心に、電話や面談、会食等、代表部とは水面下で個人的パイプを基に接触を図っているのである。その際には有用なツールとして、現場からの情報を基に作成している報告書が活用される。HRW との接触を持っていた、日本政府国連代表部の社会部担当官によると、確かに HRW は「現地で活動している人を（代表部に）連れてくる等積極的に働きかけて」いたと振り返っていた<sup>134</sup>。

更に、アリア・フォーミュラへのも頻繁に出席している。HRW の出席したアリア・フォーミュラとしては、例えば 2002 年 3 月 5 日、アンゴラの内戦で 400 万人の市民が避難民となった際のブリーフィングが挙げられる。そこで HRW はアンゴラ政府と国連機関が十分な支援を行うべきと主張した（シンガポール議長）<sup>135</sup>。2002 年 4 月 25 日にはコンゴ民主共和国を議題に（フランス議長）、2002 年 5 月 21 日にマノ川同盟（リベリア・シエラレオネ・ギニアに渡る地域）（フランス議長）、2003 年 9 月 9 日、リベリアについて（イギリス議長）、2004 年 5 月 24 日にダルフルを議題として（イギリス議長）、2004 年 9 月 30 日に法の支配（Justice and Rule of Law）について（チリ議長）、それぞれ出席・ブリーフィングを行っている。他の NGO と比べても、出席回数は多い。

この他ニューヨークにオフィスを構える国際 NGO は、安保理に対しては HRW と同じように積極的に国連に向けて情報伝達をしている。活発に安保理に対して情報伝達・政策提言を行っている NGO として、アムネスティ・インターナショナル、国境なき医師団、International Crisis Group (ICG)、カリタス、オックスファム、Save the Children、Global Centre for the Responsibility to Protect、CARE International 等がある<sup>136</sup>。

他方で、ローカル NGO の存在も無視することはできない。アリア・フォーミュラへの出席・発言を通して、比較的規模の小さな NGO も安保理の意思決定者へ自身の持つ情報を伝達してきた。2005 年 2 月 15 日にフランスが主導して開かれた紛争下の子どもに関する会合では、ネパールの草の根 NGO が参加している<sup>137</sup>。

<sup>134</sup> 電子メール、2009 年 11 月 5 日。

<sup>135</sup> Human Rights Watch, “Angola Briefing Under the Arria Formula to the United Nations Security Council,” 5 March 2002, <http://www.hrw.org/legacy/background/africa/angola/2002/angola060302.pdf>, accessed 12 October 2009.

<sup>136</sup> 例えば国境なき医師団は 2003 年 4 月 9 日にイラクでの人道状況についての情報伝達をアリア・フォーミュラで行っており、この他様々な会合で発言をしている。

<sup>137</sup> Global Policy Forum, “Arria and Other Special Meetings,” 2009, <http://www.globalpolicy.org/security-council/ngos-and-the-council/arria-formula-and-other-meetings.html>, accessed 30 October 2009.

## 第1節 小括

NGO から安保理意思決定者への国連を介した、あるいはその枠組みの中での直接の情報伝達過程は形式的には整備され、国際 NGO を中心としたアクターによって担われている。そしてそのルートの有効性は NGO が働きかけようとする理事国の姿勢によって程度が異なる。

IASC 等における人道問題調整官の NGO との接触、公式会合でのブリーフィング、特別報告者制度、ジェノサイド防止特別顧問のオフィス、さらにはアリア・フォーミュラや議長との面会等、様々な形で異なるアクターを通して最終的に安保理の意思決定者にまで情報が届けられるルートが形式的には確保されている。他方で、NGO と国連事務局や機関の職員、また理事国とのインフォーマルな個別的接触も日常的に行われている。

それらルートにおいては、紛争地だけではなくニューヨークにもオフィスを構えるアドボカシー型の国際 NGO が大きな役割を果たしてきた。他方で理事国は国によってそのルートに積極的に関わっているかどうか濃淡がある。議題リード国、カナダや北欧、小国等は情報を伝達してもらうためのパイプを NGO と独自に形成しているが、中国やロシアにおいては NGO と共に独自のパイプを形成することは现阶段では見受けられず、形式的・消極的な情報被伝達者である。日本は、常任理事国でも、北欧ブロックにも入っていない、しかし中国・ロシアとも異なる、個別のスタンスをとっている。

日本は、アメリカ、イギリス、フランスといった国々と比べると NGO とのパイプは太くないものの、非常任理事国を最も長期間務めてきた、国際社会の平和の維持のために役割を果たそうと努力をしている国であり、NGO との個別の接触も多い。よって、伝達ルートとしての役割を積極的に果たす可能性は大いにある。よって、これから常任理事国らの持つパイプにキャッチ・アップしていく途上に日本はあると言えよう。常任理事国ではないということが、「途上」の段階で日本を止めてしまっているという見方もできる。

このように、NGO の情報を安保理に伝達させる様々なルートは、主に国際 NGO によって担われ、インフォーマルな接触と共にフォーマルなルートが形式化され、整備されている。これらルートの有効性はまた、NGO と理事国との関係の濃淡にも左右されてきた。

## 第2節 NGO から安保理意思決定者へ（メディア・世論・政治家を通して）

次のルートは、NGO から世論やメディア、政治家を通して安保理の意思決定者に情報が伝達されるルートである。第1節と異なり、国連がアクターとしてこのルートには入っておらず、その代わり国際・国内世論が情報伝達における重要なアクターである。

なお、情報伝達がメディア・世論・政治家を通して行われるこのルートにおいて伝達される情報は、より、安保理意思決定者に向けて注意を喚起することに加えて何らかの行動を迫る、アドボカシー、政策提言の要素を持って安保理の意思決定者に届けられる。また、政治

家が世論から影響を受け、安保理意思決定者が世論・政治家から影響を受ける前提には、理事国国内に一定の民主性があるということである。

世論の重要性は、初代ジェノサイド予防特別顧問であった Juan Méndez も指摘するところである。長有紀枝も、関係国の政治的意思は人々の不断の努力によって段階的に醸成されるものであることを指摘する<sup>138</sup>。このことから、安保理意思決定者への働きかけ・情報伝達において、NGO の後に世論が介入することの重要性が見受けられる。また、世論の中でも、紛争当事国や人権侵害者、その他重大な人権侵害・人道危機の起こっている事態を打開できるアクターに対して、一定の影響力のある国の国民に向けての世論喚起は特に重要である。その国々とは、前節でも取り上げた主な議題リード国であるアメリカ、イギリス、フランスである。特別顧問としての任期を終えた 2007 年 4 月、Méndez は Samantha Power の分析を引用し、次のように述べる。

“ One of the conclusions of *Samantha Power* after reviewing the reaction by the USA to situations of massive violations of human rights and humanitarian law is the crucial role of public opinion at home for the motivation of governments to address a certain situations abroad. The same is true, for sure, for any other government.”<sup>139</sup>

このように、世論は政府が外国の人権・人道問題を提起することに役割を果たす。そしてそれはアメリカだけではなく他の国にも当てはまることである。

### (1) 国際人権 NGO の世論動員力、政治家へのアプローチ

紛争地の情報をメディアや一般の人々に伝え、国際・国内世論の動員を行えるのは主にアドボカシー力のある国際 NGO である。特定の国に事務所があるのであれば、その国の国内世論に与えられる影響力も増す。

国際 NGO は様々な人的・財政的・物的資源やツールを使用することで、遠く離れた紛争地の人々の情報を外に向けて発信し、一般の人々に働きかけていくことが可能である。ローカル NGO に比べて資金力があることで、使えるツール、活用の仕方にも幅が広がる。例えば、国境を越えたネットワーク、メディアの活用、メールやホームページでの情報発信、報告書の出版と配布、イベントの開催、過去の業績からの信用力・ブランド力、どうすれば世論に強く訴えることができるのかという戦略は、国際 NGO が維持する資源とツールである。

中でもメディアとの連携は重要である。国際 NGO 関係者によると、ジャーナリストから問い合わせがあった場合は共に現地で行動をしたり、あるいはコンタクトのある現地の

<sup>138</sup> 長有紀枝 『スレブレニツァ』（東信堂、2009 年）347、351 頁。

<sup>139</sup> Juan E. Mendez, “The ‘Carrots and Sticks’ of the International Community The international prevention architecture: Gaps and challenges,” UNITAR Peace and Security Series Seminar on Preventing Genocide Session V, New York, 3 April 2007.

NGO等につなげたりする等、連携がある。特にテレビ局等の映像を通じた情報発信は一般の人々に向けての伝達ツールとして重要である。Adelmanは、NGOからの現地に関する情報伝達が、しばしば国家のリーダーによる自国民への人権侵害を暴露し、それを他国の国家リーダーらに伝えることを目的としつつも、実は最も大切なターゲットは一般の人々であって来たと言う。中でも、「国内的に無気力で国際的に無関心な人々」に情報を伝え、普段から「テレビを見ないと動かない人々」へ、映像を通して情報を発信することの重要性を説く<sup>140</sup>。グローバルなキャンペーンで世論動員力のあるNGOとして、HRWの他、アムネスティ・インターナショナル、オックスファムらが挙げられ、これら団体はメディアへの引用も多い。HRWは半月に13回BBCニュースに引用され、アムネスティ・インターナショナルは1ヶ月に11回、オックスファムは12回だった<sup>141</sup>。また、ICRCはアドボカシー型の団体ではないが、いかなる特定の思想にも属さず、人権・人道法に則ったオペレーションをしていることから、メディアからは紛争地で活動するICRCに対して、詳細な被害状況についての問い合わせが多い<sup>142</sup>。国軍や非政府武装グループ等の紛争当事者からの殺傷・一般の人々への被害状況や統計に関して齟齬がある時には特に、ICRCや国境なき医師団のような、現場で医療活動を行う団体の情報は重要視されている。「国のアジェンダと結びついていない」と周知されており、そのため、ICRCは「モラルの権威」としての信頼があるとICRC関係者は語る。有効な世論動員は、民主国家の政治家・政策に影響を与えることが想定される。よって安保理の意思決定者にも、重大な人権侵害の脅威に晒されている人々の声が、形を変えてではあるが世論を通して伝達されることになる。

また、NGOは政治家とのパイプも持っている。ある国際人権団体の関係者は人権問題に熱心な政治家とは独自のコンタクトがあると話す。例えば、イギリスのブラウン首相はとくにこの団体とは太いパイプを持っているとし、ミャンマーについての2009年8月13日付けの彼の朝日新聞への寄稿文を読むと、ほぼ同団体のプレス・リリースの情報を参考にしたと「簡単に予想できる」と語る<sup>143</sup>。また、2009年のアメリカでの政権交代で人権NGOとのパイプが太い人材が政権内に入ることもなったとし、今後は同政府への直接的な、そして活発な情報伝達が可能になると予想している。

なお、政治家に対して要請書等の提出をする際には、複数のNGOが協力し、情報を整理して働きかけることもある。

---

<sup>140</sup> Howard Adelman, "Humanitarian and Conflict-oriented Early Warning: A Historical Background Sketch," in Walraven, Klaas van. ed., *Early Warning and Conflict Prevention*, (The Hague: Kluwer Law International, 1998) p.75.

<sup>141</sup> BBC ホームページから検索。HRWの半月分は9月10日—10月24日、その他1ヶ月は9月24日—10月23日の間の関係ある引用の数を数えた。

<sup>142</sup> インタビュー、2009年9月9日。

<sup>143</sup> ブラウン英国首相、「スー・チーさん軟禁継続、傍観せず圧政に制裁を」『朝日新聞』2009年8月13日。



## (2) 人道支援 NGO

さて、アドボカシー活動を積極的に行うことはない人道支援団体の、世論やメディア、政治家に働きかける情報伝達の過程は、アドボカシーを活動の一部とする NGO のそれとは異なる。人道支援の代表的な団体である ICRC においては、ICRC が世論に呼びかけたり政策形成・決定者に働きかけたりすることは、とても慎重になされている。以下は、ICRC 関係者からのインタビューによる団体独自の内部規定である。

まず、人道危機の際には ICRC には次の採るべきステップが決まっている。それは、①説得②支援③代替④動員⑤非難である。まずは①で、当事者を説得し、人道危機を乗り越えるよう説得・対話をする（ICRC の基本的姿勢は、形式的な対話をやり抜くこと）②で当事国に資金がないことを理由に必要な行動をとれないのであれば必要な支援を行い、③それでも現地の機関が機能しなければ、ICRC がそのまま国の機関の代替として機能するよう働きかける。もしも当事国が ICRC の現地活動を邪魔する等して代替機能を ICRC が果たせなければ、とうとう④動員に到達する。この段階で、当事国への影響力がある国に対して圧力をかけ、当事国を動かすよう働きかける。それでもかなわなかったら、最後の⑤非難であり、当事国をここで初めて公で非難する。それまではすべて水面下での当事国との対話である。これが厳格にどの事務所でも守られているが、情報伝達は④以降でなされることになる。対話を通して事態を改善させようとするのがほとんどで、公の場で当事国を非難するような情報伝達は最後まで行わない。なお、③の段階で「人道法違反」として外部に働きかけ、必要な措置をとるよう交渉するのであれば、情報収集の段階で必要な証拠を集めておく事がいかに重要かは言うまでもない。（前章参照）

ルワンダ政府とミャンマー政府は、⑤の非難まで至った数少ない事例である<sup>144</sup>。

人権 NGO や ICRC 以外の一部の人道支援 NGO は国家への働きかけと外への情報発信を同時に行うことが可能なため、その点で ICRC とは異なる場合が多い。しかし ICRC に関わらず、人道支援活動を紛争地で行っている多くの NGO は、政治性に関わるアドボカシー、特定国へのロビーイングは表向きには控える傾向にある。よって有用な情報を持っていたとしても、表向きに情報を伝達することはしないことが多い。このことは、次に述べる情報伝達における制約要因にもつながっている。

## 第2節 小括

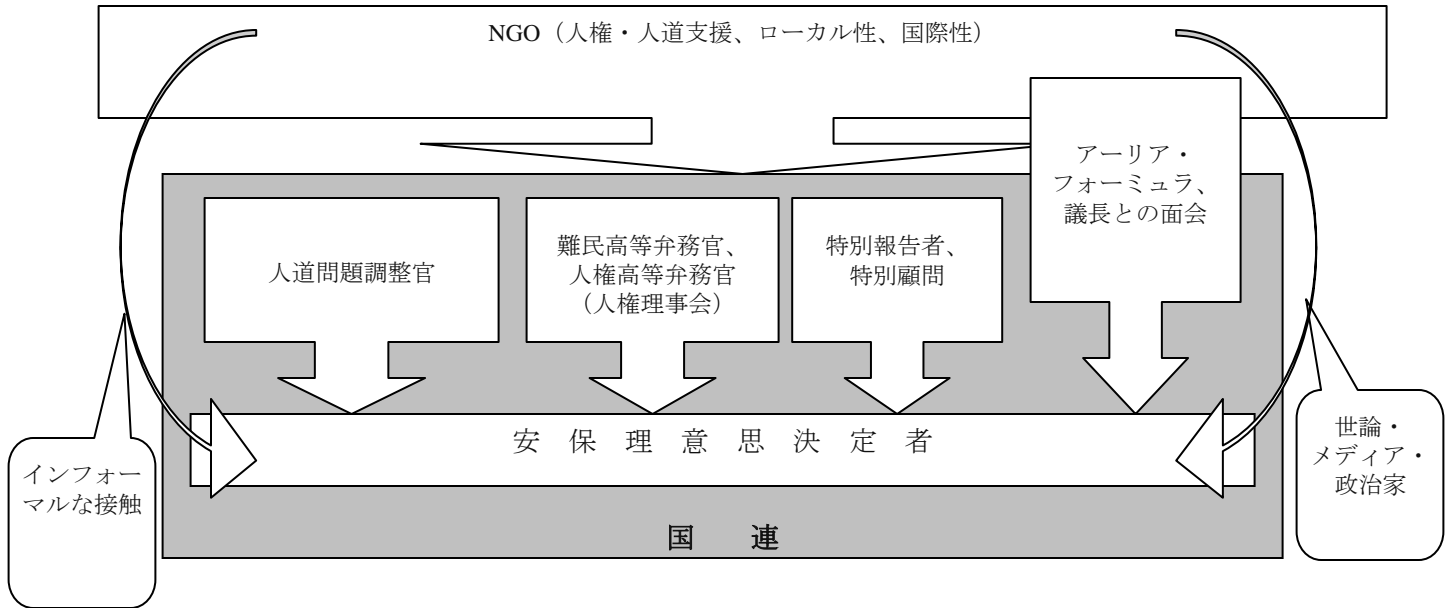
このように、国際 NGO は重大な人権侵害の脅威に晒されている紛争現場の人々に関する情報を広く世界の人々に伝え、国内・国際世論の動員を可能にしてきた。これら NGO は多様なツールを駆使し、特にメディアを活用することで更に情報伝達のルートを確認たるもの

<sup>144</sup> BBC, "Red Cross condemns Burma 'abuses,'" 29 June 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6252024.stm>, accessed 24 October 2009.

にしてきた。政治家との独自のパイプを持つ団体もある。人道支援 NGO には情報伝達を公に行うには慎重な団体もあるが、政治的中立・独立性に抵触せず、オペレーションにも打撃を与えない範囲で情報伝達を可能にしてきた。

なお、これまでの情報伝達過程を図にまとめると、以下のようになる。

<図1 NGOによる紛争現場から安保理意思決定者への情報伝達過程>



### 第3節 情報伝達過程の制約・阻害要因

第1-2章で議論したように、情報伝達過程に関わるアクターは多様であり、また数も情報収集に比べると多い。さらにフォーマル、インフォーマルなルートが並行して存在している。しかし、全てにおいて重大な人権侵害の脅威に晒されている人々の声が NGO によって安保理の意思決定者へと伝わるルートが開かれているわけではなく、そこには制約・阻害要因が存在する。この伝達段階では、先の収集過程に比べるとやむを得ず存在する制約要因がより多く且つ複雑である。

情報伝達過程の制約要因は、大きく四つに分けられる。1) NGO の組織的性質から来る制約、2) 国連を介在するルートにおける制約、3) 国連の枠組み内で直接安保理へ伝えるルートにおける制約、4) メディア・世論・政治家を通しての伝達ルートにおける制約である。また、2) の制約は更に三つに分けられ、それらは：①伝達される情報がどこかで止まる、②膨大で、入り乱れた情報の流入、③本質的な情報が途中で欠如する、である。そして興味深いことに、それぞれの制約において解決の可能性がある。阻害要因は、政治・外交的、武力紛争の性質に起因するものであり、解決は困難である。以下、それぞれの要因を順に議論する。

## (1) NGOの組織的性質から来る制約

重大な人権侵害の被害者、潜在的被害者と接して情報を収集する際にも、そして現地で活動する NGO 同士の間で情報共有をする際にも、組織的性質から来る制約要因は存在したが、それら情報を伝達する過程においても同じように制約要因が存在する。この制約要因はやはり規定上制約であり続け、また、組織の活動を維持するために必要な制約でもある。

人道支援 NGO は、現地の情報を外部へ伝達するという行為が、政治的中立・独立性原則を揺るがす恐れがあるため、積極的に外部者に情報を上げることができないことが多々ある。例えば、ICRC の持つネットワークは、政治的意思決定者を含め、幅広い。そのため一見すると、内部での蓄積された情報は、国境を越えて隅々にまで行き渡るかのように思われる。しかしながら、それはあくまで、国際人道法の国家による履行、現地での政治的中立性を担保した人道支援のためである。ICRC の掲げる「人道的外交」も、ネットワークの維持と他主体との活動調整がその内容である。紛争地のセンシティブな情報の伝達やロビーイングのために行うものではない。さらに、国際刑事裁判所への証拠の提出からも、ICRC は特別に免除されている<sup>145</sup>。このように、あらゆる現地での情報を安保理の意思決定者へ手放して伝達することは、少なくとも表向きには組織の性質上制約がある。

一方でこの制約要因は NGO 自身とその活動を理解する他の NGO との連携によって緩和することができる。世界で人道支援活動をしてきた NGO が個々の独立・中立性を確固たるものとして厳正に維持しており、孤立しているというわけではない。情報収集の段階で、独立しつつも緩いネットワークで結ばれているという視点が、ここでも当てはまる。ICRC の関係者が、必要に応じて水面下で政治家と接触をしようとすることは、ある段階を越せば存在する。時にはメディアを活発に利用することもある。その他の支援団体も、アドボカシーができる人権 NGO に必要な情報を伝えてきた<sup>146</sup>。よって、組織の性質上情報伝達に制約がある団体は、外部への情報伝達の必要性、中立・独立性、現場での人道支援の実施といった要素の狭間でバランスをとりつつ活動をしていると言えよう。このような人権・人道支援 NGO の重大な人権侵害から一般市民を保護する責任に対するコミットメントは高く、このコミットメントは制約要因を徐々に乗り越えてきている。その個別具体的な過程は第 4 章の考察に委ねたい。

<sup>145</sup> International Committee of the Red Cross, “ICRC privilege not to testify: confidentiality in action,” Legal article by Gabor Rona, 28 February 2004, <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5wsd9q?opendocument>, accessed 30 October 2009.

<sup>146</sup> インタビュー、2009年8月。

## (2) 国連を介在するルートにおける制約

### ① 伝達される情報がどこかで止まる

NGO から国連職員や国連機関を介在して安保理の意思決定者に情報を伝達するルートには、まず伝達される情報が、あるアクターに伝わった時点で止まるかも知れないという制約がある。一定レベルの表面的な情報が理事国に伝わっているかもしれないが、現地の重大な人権侵害に関するタイムリーで重要な情報が安保理に行き着くまでに遮断される恐れがあるのである。

例えば、1993年4月にルワンダからニューヨークに戻った当時の人権委員会から派遣された特別報告者の報告書<sup>147</sup>がそうである。現地のNGO等からの証言も基にしたこの報告書の中身は、ツチ族を始めとする住民の虐殺を伝えるものであり、明確に当時のルワンダ政府の行為は人道に対する罪、戦争犯罪、ジェノサイド罪をふくむ人道・人権法違反を犯したと指摘するものだった。

48. The conditions laid down by the 1948 Convention are thus met, and Rwanda, having acceded to it on 16 April 1976, is required to respect its principles, which would be binding upon it even without any treaty obligation, since they have acquired the force of customary law. In the Special Rapporteur's view, the term "genocide" should henceforth be used as regards the Tutsi. The situation is different in the case of the assassination of Hutu.

54. International humanitarian law is not being respected either. Many of the acts alleged, such as murder, political assassination, execution of hostages and other inhuman acts committed against the civilian population or unarmed soldiers by the armed forces of the two parties to the conflict constitute war crimes in direct violation of the four Geneva Conventions of 12 August 1949, which have been ratified by Rwanda . . . the assassinations and other inhuman acts committed against the civilian population, like the acts of persecution for political motives combined with the war crimes, constitute crimes against humanity.

---

<sup>147</sup> Commission on Human Rights, "Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in Any Part of the World, with Particular Reference to Colonial and Other Dependent Countries and Territories, Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Addendum, Report by Mr. B.W. Nadiye, Special Rapporteur, on his mission to Rwanda from 8 to 17 April 1993," UN Doc. E/CN.4/1994/7/Add.1, 11 August 1993.

65. The Rwandese "interim Government" also bears a full measure of responsibility for having refused to take effective steps to prevent the violations of human rights and international humanitarian law, including genocide<sup>148</sup>.

(下線筆者)

上記報告書は受理されたとの記録はあるが、Howard Adelmanによればそれは「ブラックホールに落下した」のであり、当時は「受理した」という事実だけで報告書を受け取る人権委員会側には役目は十分果たしたと理解されていたのだと、冷やかに評価する<sup>149</sup>。人権委員会という主体は特別報告者からの報告書を必ず安保理の審議につなげるような役割があったわけでもなく、現地からの情報とその分析はここで遮断されたと言える。

## ②膨大で、入り乱れた情報の流入

次に、膨大で、入り乱れた情報の流入が、NGOが国連を介在して安保理へ情報を伝達するルートにおける制約になっている。ルワンダにおける一般市民に対する重大な人権侵害が1年以上前から人権委員会に報告されていたことは先に述べたが、それ以外にも、現地で活動をしていたNGOは、虐殺の兆候を察知していた。1994年4月に始まるような大規模な暴力を「国連職員が予期するのに可能なくらい」の十分な情報が、当時の国連システムには蓄積されていたのである<sup>150</sup>。Matthew Vaccaroによれば、ルワンダの虐殺を阻止できなかった国連の失敗は、溢れる情報が的確に分析されたかたちで安保理には到達しなかったことが影響していると結論付ける<sup>151</sup>。事務総長特別報告者による安保理への報告書が、膨大な情報は保持していたにもかかわらず、市民レベルでの暴力が組織的に行われていることについての分析には欠いていたと言うのである<sup>152</sup>。1年前に人権委員会へ提出された報告書には、はっきりとジェノサイドとの言及があるにもかかわらず、その後安保理での議論においてジェノサイドに類するような状況としての話し合いは行われなかったとVaccaroは結論付け、ワシ

<sup>148</sup>Commission on Human Rights, Report by Mr. B.W. Nadiye, Special Rapporteur, *supra*, para. 48, 54, and 65.

<sup>149</sup>Adelman, *supra*, p.76. なお、2006年3月15日、総会決議により人権委員会に代わり人権理事会が設立された。理事会は安保理と同格の位置づけであり、近年その相互作用が注目される。人権理事会への報告書が、安保理においても審議されるべきであるという声の高まりも、特定の案件にはある。

<sup>150</sup>Matthew J. Vaccaro, "The Politics of Genocide: Peacekeeping and Disaster Relief in Rwanda," in Durch, W. J. (ed.) *UN Peacekeeping, American Policy and Uncivil Wars of 1990s*, (New York: Palgrave Macmillan, 1996) P.377.

<sup>151</sup>*Ibid.*, p.377.

<sup>152</sup>*Ibid.*, p.377; Security Council, Special Report of the Secretary-General on The United Nations Assistance Mission for Rwanda, UN Doc. S/1994/470, 20 April, 1994.

ントン・ポストに至っては、安保理に提供された情報は「Ghali のスタッフによる不明確で、都合の良い部分を取り出した報告書」だったと評価した<sup>153</sup>。

さらに、このルワンダでの失敗もあってジェノサイド防止特別顧問が設立された後も、同じような情報伝達の制約の罫にはまる恐れが残る。例えば、Payam Akhavan は自身の特別顧問のオフィスに対する報告書の中で、膨大な情報を集約し分析することの困難さを説いている。

“9.2. There is no systematic basis for information flow to the Special Adviser within the United Nations secretariat. Part of the problem is the massive amount of information within the United Nations system and the consequent difficulty of devising a mechanism for filtering information that may be of relevance.”<sup>154</sup>

たとえ信頼できる情報が NGO によって現地から集められ、国連機関に伝達されたとしても、その情報が安保理の意思決定者に到達するまでに沢山の入り乱れた情報が、ある程度的を絞った形で集約・整理され、そして「保護する責任」「紛争下の文民保護」の文脈で分析されることがなされなければ、伝達は形だけのものになりかねない。その結果、安保理の意思決定者が「保護する責任」を一貫した政策として実践する土台となる情報の把握を妨げる要因になる。

### ③本質的な情報が途中で欠如

NGO から国連を通して安保理意思決定者にまで伝達されるまでに、紛争下の文民保護のために必要な措置を協議する土台となる本質的な情報が欠如する可能性がある。伝達過程においては、様々な国連職員・国連機関を介在する分だけ、その人々の情報分析に関する一貫した専門知識や「保護する責任」の文脈で情報を整理・分析するという認識が共有されていることが求められる。しかしながら、実際は現場にもニューヨークにも様々な国連職員・機関が介在し、それぞれの専門性も様々である。そのため、同じ地域からの情報でも、一般市民への重大な人権侵害の予兆・状況についての視点が欠けてしまうかもしれない。

例えば、人権・人道法違反を構成する重大な人権侵害に関する情報は、紛争予防の文脈のみでは抽出がかなわないことがある<sup>155</sup>。また、第二章にて述べたように、ジェノサイドに類するような残虐行為の前兆、暴力の悪化に関する情報は独特のものであり、専門的な知識が必要である。このように、国連内の多様なアクターを介在するルートでは、紛争下の文民を保護するための本質的な情報が欠如したまま、安保理の議場に届けられることが否定できない。

<sup>153</sup> Julia Preston, “Rwandans Confound UN Security Council: Humanitarian Impulses as Mission Impossible,” *Washington Post*, 8 May 194, A 25.

<sup>154</sup> Akhavan, *supra*, para. 9.2.

<sup>155</sup> Akhavan, *supra*, para. 3.4.

しかし、これら国連を介在するルートにおける制約は、「保護する責任」を実践しようとする国連機関の努力によって排除が可能である。まず①伝達される情報がどこかで止まる事を避けるため、例えば人権理事会から安保理への案件の付託の可能性を上げていく、安保理が人権理事会の派遣した特別報告者からの勧告を要請し、勧告があればそれを重く受け止める、あるいは人権高等弁務官から重大な人権侵害に関する案件につき、安保理への公式会合でのブリーフィングを定例化させること等が考えられる。②膨大で、入り乱れた情報の流入と③本質的な情報が途中で欠如することに関しては、「保護する責任」を実践するための政策を安保理意思決定者が決定する上で土台となるような情報の整理・分析ができる人材の投入で解決が可能であろう。あるいは国連内の重要ポスト間で「保護する責任」の重要性を認識するのみならず、それに沿った情報の処理をしていくという共通の枠組みの構築でも、解決が可能と言える。

### (3) 国連の枠組み内で直接安保理へ伝えるルートにおける制約

安保理の公式会合にて直接 NGO が理事国にブリーフィングを行うことが困難なことは第 1 節でも述べた通りである。しかしより非公式な面会においても、なお制約要因がある。事務局を通しての安保理議長国との面会やアリア・フォーミュラの際に、面会やブリーフィングを希望する NGO に信用があると認めるラベルをどう貼るのかということに未だコンセンサスがないことが、制約要因になっているのである。ここでは、情報の内容や質によって、ルートを上っていく際に制約がかかるわけではなく、情報を伝達しようとするアクター自身（情報源）にフォーマルな信用ラベルが貼られるかどうかの入り口の段階で、制約がかかることになる。

大々的に情報伝達をしてきた大きな国際 NGO から、オペレーション中心に機動的に活動をしてきた小規模な NGO まで様々な団体がある中、現場からの情報は有用であることに違いはない。しかし信頼性を担保するために情報に一定のスクリーニングをかけることは必要である。現在 NGO が安保理議長に面会を申し込む場合、先に述べたようにそれは事務局を通して行われる<sup>156</sup>。事務局は、申請している NGO が国連経済社会理事会において協議資格を取得している団体であれば、基本的に面会を許可している<sup>157</sup>。

しかしながら、この基準が固定されている訳ではない。経済社会理事会での協議資格は形式性を持たせることにおいて公平のようで役に立つが、それは、ある元日本政府国連代表部関係者によると、「事務局が独自に決めた」基準でしかない。実際は、議長国あるいはそれ以外の安保理理事国が良いと言え、面会は許可される。つまり、理事国に独自のパイプがあり、よってその理事国が事務局との仲介を申し出れば、安保理の議事運営に大きな裁量がある議長国と面会ができ、必要な情報を伝達する事ができる。ICG ともなると、その元代表

<sup>156</sup> インタビュー、2009年9月14日。

<sup>157</sup> インタビュー、2009年9月14日。

はエヴァンズ元オーストラリア外相であり、もともとパイプが太いと言える。Global Centre for the Responsibility to Protect の International Advisory Board には、「介入および国家主権に関する国際委員会」で共同議長を勤めたそのエヴァンズ ICG 代表、アフリカ統一機構 (OAU) やアラブ連盟といった国際機関や国連で多くの役職を勤めた国連事務総長顧問である Initiatives of Change-International の Mohamed Sahnoun が含まれ、外交官や国連職員も含まれている。さらに、国境なき医師団 (1971)、世界の医療団 (1980) を創設し、様々な地域の紛争下で人道支援活動をし、人権活動家であったベルナル・クシュネルがフランス外相になったことで、議長国との面会を要請する、現場で活動をする人権・人道支援 NGO に理解が深まる可能性もある。

逆に言えば、経済社会理事会に協議資格はなく、そして理事国とのパイプのない NGO は、議長との面会はかなわないことになる。ローカルで、人権被害者の近くで活動して来た小規模な NGO であるほど、安保理の議事運営に影響を与える可能性は限られてくるのである。

アリア・フォーミュラに出席しブリーフィングを行う NGO のスクリーニングについても、同じ様なことが言える。国境なき医師団や HRW、オックスファムやカリタスといった、規模も大きく、すでにある程度国連でもその信頼性を認められた NGO は、自らパイプの太い理事国に働きかけてアリア・フォーミュラの開催を実現できる。しかしながら、頻繁にこれら NGO がブリーフィングを行う一方で、小規模で理事国とのパイプのない NGO は、直接会合に出席する機会が少なくなる。だからといって、全ての小規模 NGO にブリーフィングを許可する訳にもいかないだろう。

このように、どの NGO に議長国との面会を許可するか、アリア・フォーミュラに出席を認めるのか、正式な基準設定というものは実質的にはなされておらず、団体によってその時々状況によって柔軟に対応されている。そこで鍵となるのが理事国との太いパイプなのである。

また、NGO の規模や信頼性に関わりなく、どの NGO がどのタイミングでアリア・フォーミュラに出席するのか、主導する理事国を始めとするその他理事国の政治的采配が働くこともある。さらに NGO に対抗するために理事国以外の国を出席させることもある。やはりここでも理事国の行動が鍵となっているのである。

よってこの制約は、議長国を始めとする各理事国政府が、国際 NGO のみならず小規模なローカル NGO に関して幅広い知識を持つことでより有効に、効率的に NGO のスクリーニングを行うことで排除が可能である。そしてアリア・フォーミュラに関しては、その出席 NGO や会合の中身に、政治的采配がなるべく立ち入らないようにする理事国の試みが、この制約要因を排除することにつながる。



#### (4) メディア・世論・政治家を通しての伝達ルートにおける制約

メディア、世論を通しての制約要因は、その時々の大衆の関心によって、他の特定の問題に対する関心が低くなることである。いくら NGO が潤沢な人材や資金を投入し、メディアや一般の人々に問題を訴えても、人々の注目が他にあれば、人々はその特定の問題に対しては消極的な被伝達者となってしまう。しかし、これは排除ができない制約ではあるが、NGO とメディア、特に影響力のある大きなメディアとが協力しておれば、対処が可能な制約である。

次に、政治家が NGO から情報を伝達された場合、それが表面的に伝わっても、安保理における政策に反映させようとする意思がその政治家に始めからない場合、そのルートで NGO の情報や政策提言が安保理の意思決定者に伝わることはない。政治家個人に関心があっても安保理において情報を上げることはしない場合もあれば、政治家が無関心な場合もある。例えば、1993年1月7日から21日の間、ルワンダにおける人権侵害を調査する国際委員会が現地に入り、その後に報告書を発表した。その報告書の筆者のうちの一人である Eric Gilet は、他の代表者と共にベルギーの関係大臣らへその報告書を持参しに回った。しかしながらいずれの大臣も関心は特に示さず、儀礼的・表面的な受け答えで終わったと言う。

「保護する責任」の重要性が政治家自身、あるいは有権者の政治家の選択にまで結びつくほど重要な争点とならない限り、この制約は排除されることはない。しかし、もしメディアと世論の関心がある程度高まれば、有権者から影響を受ける政治家は動かされるかもしれない。よって、この制約も対処は可能である。

#### (5) 阻害要因

この研究で言うところの阻害要因とは、NGO が情報を収集・分析し、そして安保理の意思決定者に紛争下の一般市民に関する情報を伝えようとする過程を、NGO の意思に反するかたちで停滞・延期、あるいは変形させる要因である。そこには組織的制約よりも政治的作為性が働くことが多い。紛争地の重大な人権侵害が安保理の意思決定者に実質的・形式的に十分伝達されてしまった後、政治・外交の事情により理事国がどういった行動を安保理において行い、安保理においてどのような交渉・介入行動がなされたかの議論はこの研究の範疇を超える。ここでは、安保理において現地からの十分な情報が周知されていない段階で情報が現地から安保理に伝達される過程において、これまで述べた情報ルート、分析の流れをより政治性を持って停滞・延期、あるいは変形させるものが何であったのか、安保理意思決定者の情報受理の姿勢を消極的にした要因は何であったのか、という視点で検討する。しかしながら、制約要因とははっきりと線引きができないことには留意が必要である。

先行研究によれば、Matthew Vaccaro は、ルワンダの虐殺を阻止できなかった国連の失敗のひとつに、重大な人権侵害に関する情報に安保理が耳を傾けなかったからだとした<sup>158</sup>。長有紀枝は、情報の「不十分な分析と事態の把握や理解の遅れ」と、それに起因する西側諸国のアルーシャ合意に対する姿勢だったと言う<sup>159</sup>。西側諸国はツチへの権力移譲の色の濃い和平合意をフツエリートが受けれるよう説得することが和平だと認識し、ジェノサイドという極端な手法に彼らを追い込む可能性があるとは考えていなかったと分析する。

一方、ジェノサイド防止特別顧問は安保理に直接報告することが想定されているが、理事国（特に常任理事国）にとって政治的に敏感な案件に関しては、安保理の議場にて特別顧問による情報が伝達されないこともあった<sup>160</sup>。この原因については、長がスレブレニツァ、ルワンダ、ダルフルに共通するものとして、伝達をされる側の政治・外交的状况を簡潔にまとめている。長によると、三つの事例に共通するものとして、当事国では和平交渉が同時並行しており、現地の政府関係者が大量殺戮を計画している段階であっても、目の前の交渉が優先課題であった外交官達は、そのような計画に気付かずに、あるいはその重大性に注目することなく交渉を続けていた。また、諸国の外交官や国連職員にとって、現地政府の関係者は長年慣れ親しんだ交渉相手でもある。内政的に自国民の人権侵害を行っていたとしても、彼らは敵にしにくく、ものを言いにくい。また、交渉がすでに長期間に渡っている場合、ある程度の犠牲を払ってでもその交渉を成功させることが最終目的になり、周りのことが見えなくなったと言うのである<sup>161</sup>。この姿勢が安保理における理事国の情報被伝達者としての姿勢にも影響を与えた。

さて、これまで見てきた制約要因は、NGO 自身あるいは NGO 間の連携、国連機関の対処、各理事国の NGO への理解を深めること、NGO とメディアの連携によって解決の糸口があると述べてきたが、情報伝達におけるこの阻害要因は、発生は必然的であり排除が現段階では不可能である。更に、緩和・対処も困難である。政治・外交や武力紛争の性質上、こうやれば NGO、国連、各国政府が現場からの声をスムーズに伝達ルートに乗せることができる、という絶対的なルートは見出せないからである。だからと言ってこの阻害要因に、常に妥協の余地のない重要な国益が関わっている訳ではない。その時々状況、ケース・バイ・ケースでこの阻害要因の解決可能性が左右される。解決が可能な条件は、国家間で「保護する責任」の全うについてしっかりと重要性が共有されている場合であろう。

---

<sup>158</sup> Vaccaro, *supra*, p.377.

<sup>159</sup>長有紀枝、前掲書、299 頁。

<sup>160</sup>2005 年 10 月 10 日、アメリカ、中国、アルジェリアが、特別顧問がダルフルの状況に関するブリーフィングを行うことに反対したのである。Akhavan, *supra*, para.3.2.

<sup>161</sup>長有紀枝、前掲書、330 頁。

### 第3節 小括

以上、情報伝達過程の制約要因を中心に、大きく四つの制約を－1) NGOの組織的性質から来る制約、2) 国連を介在するルートにおける制約、3) 国連の枠組み内で直接安保理へ伝えるルートにおける制約、4) メディア・世論・政治家を通しての伝達ルートにおける制約－を概観した。2) の制約はさらに①伝達される情報がどこかで止まる、②膨大で、入り乱れた情報の流入、③本質的な情報が途中で欠如することを議論した。やむを得ず存在するこれら制約要因が、収集の時よりも多様で複雑である。それは、情報伝達に関わるアクター、そして彼らが利用できるルートもまた多くなるため、言わば必然的に存在するものと言っても良いだろう。その上に、より政治作為的な要素を持って存在する政治・外交的、武力紛争の性質に起因する阻害要因がより見えない形で入り込んでいる。

1) の組織的制約要因は取り除くことはできず、よって排除はできないが、NGO自身、NGO間の連携によって制約の緩和が可能である。2) の国連を介在することにおける制約は、国連機関の努力によって排除が可能である。3) の直接安保理意思決定者に情報伝達するルートにおける制約要因も、各理事国による努力で排除が可能である。4) のメディア・世論・政治家を通しての伝達ルートへの制約は、排除はできないが、NGOと代表的なメディアが協力することで緩和が可能である。最後の政治性を伴う阻害要因も排除がほぼ不可能であり、その程度はその時々状況、ケースによる各理事国の姿勢に左右される。政治・外交や進行している武力紛争の性質上、安保理意思決定者を積極的な情報被伝達者にするという方法に絶対的ルールを見出しにくいからである。それでも理事国間（特にP5間）で「保護する責任」実践の重要性を共有していることは、この阻害要因解決への道を開く。

### 第3章 小括

このように、国連を介在して間接的に、あるいは国連の枠組みの中で直接的にNGOから安保理意思決定者に紛争下で被害を受ける一般市民の情報を伝達するルートはインフォーマルなコンタクトと共に、フォーマルなメカニズムとしての整備・形式化がなされている。情報収集の時は現地のNGOが重要な役割を果たしてきたが、ここにおいては国際NGOが特に重要な役割を果たしてきた。なお、安保理意思決定者との直接接触は、NGOと理事国との関係に濃淡があり、この違いが、情報伝達ルートの有効性を左右している。

国連を介在しないところでもやはり国際NGOによるメディア・世論を対象にした情報伝達・動員が行われ、そこから安保理の意思決定者へ到達するルートがある。これらNGOは豊富な人的・財政的・物的資源と多様なツールを駆使し情報を伝達し、メディアを活用することで更に世論の動員、安保理意思決定者への情報伝達のルートを確認たるものにしてきた。また、政治家とのパイプを持つ団体もある。人道支援NGOについては政治的中立・独立性

に抵触せず、オペレーションにも打撃を与えない範囲で情報伝達のアクターとしての役割を、人権 NGO 等他の NGO と連携することで果たしてきた。

情報伝達ルートには複雑な制約・阻害要因が交錯する。国連を介在するところには、多くの複雑な制約要因が存在する一方で、介在しない所には比較的制約要因は少ない。

これら制約・阻害要因が存在するにもかかわらず、国連を介在した伝達ルート、国連の枠組みの中で直接安保理意思決定者に伝達するルート、そしてメディア・世論・政治家を通しての伝達ルートは、NGO、NGO 間の連携、国連機関、NGO とメディアの連携、理事国、理事国間の連携によって、確実に機能する。制約要因の解決が、NGO、国連、メディア、理事国や理事国間の努力で可能であることは、政治性を伴う阻害要因が伝達ルート全体に影を落とすつつも、このルートが機能し、且つ課題克服のために日々発展して行っていることの証である。

#### 第4章 NGOによる情報収集と伝達過程—二つの事例からの考察

現地で活動するローカル NGO や国際 NGO は、国連や安保理の枠組みに関わらないところで、独自に紛争予防に貢献し、成果を着実に上げてきた。国連憲章に基づいての権限や、常任理事国—特に議題リード国となるアメリカ、イギリス、フランス—がその政治力を発揮する安保理が、「保護する責任」の実践につき必要な主体であることは揺るぎない。他方で NGO の役割が徐々に国際的にも認識され、安保理の目指す「保護する責任」の実践、特に現場での情報収集から安保理への情報伝達を担う早期警告の枠組みにおいて、NGO の役割が不可欠になったことも、その実績から来る揺るぎない事実である。内戦が紛争の中核を占めるようになった冷戦後、国家でも国際機関でもない、NGO だからこそ果たせる役割が増大したのである。

他方で、NGO から安保理意思決定者への情報収集と伝達過程は制約・阻害要因の網に囲まれていることが、2-3 章の議論で明らかになった。それにもかかわらず、NGO によるボトムアップルートはこれまで機能してきており、これからも、国際機関や国家の重い制約を考えるとその役割は増大していくだろう。また、制約・阻害要因の解決といった課題はあるものの、これらは NGO 自身、NGO 間の連携、国連機関、NGO とメディアの連携、そして理事国の努力、理事国間の連携によって排除あるいは緩和・対処が可能である。

以下は、情報収集と情報伝達過程での制約・阻害要因とその排除可能性、排除がかなわない場合は緩和と対処が可能かどうか、そしてそれぞれの制約・阻害要因といった課題と向き合い解決していく担い手をまとめた表である。

	制約・阻害	要因の中身	排除可能性	緩和と対処可能性	解決する担い手
情報収集	制約要因	組織性質的制約	×	○	NGO や NGO 間の連携
		ネットワーク構築の壁	○	—	
	阻害要因	暴力と脅迫	×	○	
情報伝達	制約要因	組織性質的制約	×	○	国連機関
		国連介入ルートの制約	○	—	
		国連枠組み内の直接的ルートの制約	○	—	理事国
		メディア・世論・政治家を通しての制約	×	○	NGO と メディアの連携
	阻害要因	政治・外交的、武力紛争の性質上の阻害要因	×	時期・ケースによる	理事国間の連携

表1 NGOによる情報収集・伝達過程における制約・阻害要因とその解決可能性・担い手

制約・阻害要因の中には排除が可能なものがあり、それがなされてきている場面もある。他方で解決が困難なもの（組織の性質上の制約、当事国内の暴力や脅迫、メディア・世論・政治家の関心を引くこと、政治・外交や武力紛争の性質上の阻害要因）も存在している。だが、最後の政治・外交、武力紛争の性質が絡む要因以外は情報の収集と伝達の制約の緩和が可能になっている。このようにして、制約・阻害要因がありながらも、NGOによる情報の収集と伝達は機能するようになっている。

次の事例では、これまで本論文で述べてきた、紛争下で重大な人権侵害の脅威に晒されてきた人々の声や彼らの直面する状況を安保理の意思決定者まで届けたきたNGOの、「保護する責任」の実践における役割である、情報収集・伝達過程におけるアクターやルート、制約・阻害要因を念頭に置きつつ、時系列的に安保理意思決定者へのボトムアップがどのように行われたのかを検証する。なお、次に挙げる事例はあくまで参考例であり、NGOの担う情報収集と伝達が、実際にどのように機能してきたのかを提示することにより、2-3章で議論してきた内容をより深く理解することを助けるものである。

地域も時間帯も異なる二つの事例—ダルフールとスリランカ—は、これまでも議論してきた次のことを証明する。まず第一に、NGOのボトムアップルートにおける役割は、国家や国連と比べると特にその不可欠性が顕著である。第二に、情報の収集・伝達過程には制約・阻害要因が存在している。第三に、それらが解決可能であり、担い手がそれぞれの課題に対処しようとしている。そしてこれらの点を明らかにすることで、最終的には制約・阻害要因がボトムアップの過程であるにもかかわらず情報の収集と伝達が機能しているということを証明する。

## 第1節 ダルフールとスリランカ、その選定理由

1994年4月におきたルワンダの虐殺、翌年7月に起きたスレブレニツァでの虐殺後に形成されてきた国際社会の認識—「国家には自国民を守る責任があり、その責任を守れないようであれば、国際社会には行動する責任がある」<sup>162</sup>—に基づきNGO、国家、国際機関が反応したのがダルフール紛争とスリランカ紛争のケースであった（後者については特に2009年1月以降）。ここで、一般市民の犠牲者を一人でも少なくしようとNGOが試みた情報収集・伝達過程と実際の紛争解決が切り離されていることは本論文の重要な留意点である<sup>163</sup>。

<sup>162</sup> International Commission on Intervention and State Sovereignty's Report on "The Responsibility to Protect," 30 December, 2001, XI.

<sup>163</sup> ダルフール紛争における対象時期頃の解決策は、安保理決議でも決定した紛争当事者への武器禁輸、アラブ系民兵の武装解除、ダルフールの代表制を担保する政治的プロセスの確保、開発、対話の促進等であり、AU軍・国連平和維持軍がそれら合意の履行を確保することが挙げられていた。スリランカの方の、LTTEの軍事的壊滅が目前と迫る中での解決策は、上記とはまた質の違うものであった。LTTEは組織的暗殺・一般市民を巻き添えにしたテロ活動を行い、また、強固に降伏を拒み、長年スリランカを不安定化させてきた。アメリカ、イギリスはLTTEをテロ組織と認定し、カナダ、スイス、インドも国内のLTTEの入国や資金集めの活動を禁止していた。そのLTTEが軍事的に壊滅しようとしていた時、それを最後まで押し切ってスリランカや地域が安定化する

また、二つの紛争は無論その原因・主体・対象・国連のかかわり方において異質である。しかしどちらも多くの一般市民が犠牲となり、この事実決して無視できない問題性を見出した NGO が、情報集収・伝達しようとその人的・財政的・時間的支援を動員した事例なのである。例えばダルフルについて Hugo Slim (2004) は、主要国、国連と NGO が「ポストルワンダに形成された責任に基づいて行動した」例であるとし<sup>164</sup>、長由紀枝 (2009) は、「保護する責任」が多方面で議論された初のテストケースであったとした<sup>165</sup>。また、Robert Templer (2009) はルワンダとスレブレニツァの一般市民への重大な人権侵害と国際社会の反応と重ね合わせてスリランカで紛争における人権・人道問題の緊急性を指摘した<sup>166</sup>。そして、NGO は情報の収集と伝達に大いに関わり、「保護する責任」の文脈で、同じく責任実践の役割を担う安保理へ早期警告を行うというボトムアップのルートを担った。他方で安保理意思決定者達にも、たとえ「責任」の履行のために当事国から同意を取り付けたり、介入のあり方について必ずしも有効な役割を同機関が担える確信が共有されていなかったとしても、共通の過去を共有する理事国の間に「保護する責任」に関する意識は共有されていた。その上で、二つのケースは共通している。

NGOによるボトムアップルートの検証の対象とする期間は、時間帯で区切ることの困難さを認めつつも、「保護する責任」の対象者である人々が直面する脅威—ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する罪—が顕在化したと疑われる時期とする<sup>167</sup>。ダルフルの場合は上記犯罪が行われた疑いがあるとされた2002年7月から安保理で議長声明が採択される2004年5月25日までとし、スリランカの場合は北部Vanni地方での政府軍の大規模な攻撃の開始後、政府軍と反政府武装グループ、タミル・イーラム解放のトラ (The Liberation Tigers of Tamil Eelam -LTTE) の戦闘の中に閉じ込められた一般市民に人道危機・重大な人権侵害が起こったとされる2009年1月から政府が勝利宣言をする5月18日頃までとする<sup>168</sup>。主な参考対象は北部地方となる。スリランカ紛争の方がタイムスパンを限っていることとこの論文が書かれている現時点までの詳細な人権・人道危機に関する報告に限りがあることから、情報集収と伝達の過程は前者に比べると少ない分量で分析を行わざるを得なかったことに留意され

---

道筋は、多くの国が紛争解決として望ましいと考えていたと言える。また、地域の秩序を構築する立場にあったインドの存在のため、ダルフルと異なり国連の積極的な紛争介入は現実的ではなかった。東京大学大学院『事例研究 国際紛争研究』藤原帰一教授、授業課題レポート「スリランカ紛争」、小林正子・水谷秀美、2009年3月、145-163頁。

<sup>164</sup> Hugo Slim, “Dithering over Darfur? A Preliminary Review of the International Response,” *International Affairs*, 2004, 80(5), pp811-828, p.820.

<sup>165</sup> 長由紀枝、『スレブレニツァ』（東信堂、2009年）307頁。

<sup>166</sup> Robert Templer, “Day of Reckoning in Sri Lanka,” April 2009, *Foreign Policy*, [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4883](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4883), accessed 30 July, 2009.

<sup>167</sup> 2005年のOutcome Document、パラグラフ138-140の保護する責任に関する言及では、“Responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”とされている。UN Doc. A/60/L.1, *2005 World Summit Outcome*, 15 September 2005, para.138.

<sup>168</sup> 国連は2009年1月中旬-5月初旬の間の一般市民への紛争被害を取り上げ、同期間の間に7500人の文民が死亡し、1万5千人が負傷したと推計する。International Crisis Group, “Sri Lanka,” 2009, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4459&l=1>, accessed 21 November 2009.

たい。

## 第2節 ダルフール

### (1) 紛争の一般市民への被害

市民への多大な人権侵害が起こった当研究対象期間の暴力は1980年代のアラブ系遊牧民とアフリカ系定住農耕民との衝突に直接の原因を見出すことができる。リビア・チャド・中央アフリカ共和国の国境と接する西部ダルフール地方は、長い間中央政府からの統治が希薄だった。そこで大規模な旱魃を境に水と牧草地をめぐる遊牧民と定住農耕民の衝突が以前に増して頻繁になる。中央政府からの十分な支援の欠如、リビアからの武器の流入と武装したアラブ系の人々の帰国、チャドの反政府組織の流入、中央政府によるダルフールのアラブ系遊牧民の武装化とクライアント化により、両者の争いが次第に解決不可能、大規模化していく<sup>169</sup>。同時に中央・地方政治において中央とダルフール、アラブ系とアフリカ系の対立軸が先鋭化していく。2000年に入ると反政府武装グループとしてのアフリカ系の人々の組織化（スーダン解放軍、Sudan Liberation Army-SLA）が進み、同じ中央政府に対するダルフールの反政府勢力である正義と平等運動（Justice and Equality Movement-JEM）と共に2003年4月25日 El Fashirの政府軍基地を攻撃する。これを期に政府は武装勢力との和平交渉を放棄、軍による一般市民を含んだ武装グループへの攻撃、アラブ系民兵（ジャンジャウィード）を使っての大規模な村々の破壊と殺戮が起こる。Julie Flint とAlex de Waal（2008）によると、2003年から2004年にかけての時期は、ダルフールの苦難の歴史の中でも最も残酷な時期であったと言う<sup>170</sup>。Flint とde Waalが国際司法裁判所（ICC）検察局の推計した被害状況につき分析をした2002年11月から2006年12月までの死者数は、報告されているもので6000人から9200人であった<sup>171</sup>。ただし、この中には病気と栄養失調による死亡は含まれていない。なお、ICCによる死者の推計はほぼNGOとその他国際機関によるものである。2004年8月1日付けの国連人道問題調整部（OCHA）の報告によると、その時点までに100万人の国内避難民が発生、2004年4月までのチャドへの難民は11万人だったと推計する<sup>172</sup>。

<sup>169</sup> ダルフール紛争の原因に関する研究は、筆者の稲葉莉奈、古谷文平との授業での共同研究を参考にした。東京大学大学院『事例研究 国際紛争研究』藤原帰一教授、授業課題レポート「スーダン紛争」、稲葉莉奈、大曲由起子、古谷文平、2009年3月、164-191頁。

<sup>170</sup> Julie Flint and Alex de Waal, *Darfur: A new history of a long war*, (New York: Zed Books Ltd, 2008), p.122.

<sup>171</sup> *Ibid.*, p.298.

<sup>172</sup> United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Affairs, “Darfur Humanitarian Profile No.5,” 1 August 2004, p.2. <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=7575>, accessed 22 November 2009



## (2) 情報収集と制約・阻害要因

2003年後半から2004年初頭までの間、ダルフールにおける一般市民への被害に関する情報収集は、阻害要因に包まれていた中で行われた。その間市民をターゲットとした政府・アラブ系民兵による攻撃は激しく続いた。食糧・医療等の人道支援は2003年の間は政府からのブロックがあり現地ではほとんど活動がかなわず、2003年9月からは国連職員の撤退が続く。2004年2月に政府から支援団体の入国と活動が正式に許可されるも、ビザ発給の遅れもあり、実際に現地入りできる外部者は限られていた。その中でローカル・国際NGOや関係者は現地、あるいはチャドで情報収集を行った。ここで収集した情報が、「保護する責任」を一貫した政策として安保理理事国が実践する土台となるような情報となり、後に安保理意思決定者に伝達されることになる。

政府当局からの暴力や脅迫にもかかわらず、ダルフールには既に、人権被害の状況についての情報を収集するダルフール住民主体のNGOが存在していた。その中の一つが1993年に設立されたスーダン拷問委員会(Sudan Organization Against Torture - SOAT)であり、後にも述べるようにここで活動する弁護士はヒューマン・ライツ・ウォッチ(HRW)と連携していた。また、Darfur Centre for Human Rights and Development(DCHRD)は、民族浄化に類似するような、人々への重大な人権侵害が行われているとの事実がダルフールで明るみに始めた2002年4月に設立されている。この後に述べるアムネスティ・インターナショナルへの情報提供を頻繁に行うことになる<sup>173</sup>。

アムネスティ・インターナショナルは、スーダンの人権侵害の報告をバシール政権が発足する1989年以前から、現地で事務所・スタッフを配置して続けていたが、同政権発足後は政府による人権侵害を現地からより活発に報告していた。そのため、ダルフール紛争が一般市民に多大な被害を与える2003年より前からすでに現地での人権活動家、DCHRD等のNGOとネットワークを構築していた。1990年にスーダンから退去を命じられた後も、このネットワークが維持されていたことは、スーダン情勢担当官への筆者によるインタビュー、2003年7月に出版された報告書から言えることである<sup>174</sup>。2003年1月、アムネスティ・インターナショナルは13年ぶりにスーダンへの訪問が正式に許可される。そこで北ダルフールの首都であるEl Fashirを訪ね、州知事、警察官、司法官、弁護士、人権侵害の被害者らと面会している。その時現地訪問団はダルフールのアフリカ系定住民から、武装した馬に乗った男達(armed horsemen)が彼らを襲ったこと、男達の目的は自分達を土地から追い出す

<sup>173</sup> Darfur Consortium, "member organizations," 2007, <http://www.darfurconsortium.org/about/index.html>, accessed 27 November 2009.

<sup>174</sup> インタビュー、2009年11月10日。Amnesty International, "Looming Crisis in Darfur," 30 June 2003, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AFR54/041/2003/en>, accessed 3 August 2009.

ためだったという証言を得ている。また、この攻撃にもかかわらず、政府側は我々を守らなかつたという証言を得た<sup>175</sup>。

HRW も、この頃には既にダルフルの弁護士、人権活動家、人道支援者とはコンタクトを取っていた<sup>176</sup>。また、OCHA のスーダン担当であった Mukesh Kapila は 2003 年初頭、北ダルフルの村 Twilla の女性から、性暴力と殺戮の実態を報告される。その後情報収集に努めたが、情報収集や現状を分析しようとのミッションでの国連職員の派遣は、政府からフライトをキャンセルされる等して阻害され、うまくいかない<sup>177</sup>。

2003 年 6 月、ロンドンに拠点を置く、主にアフリカ出身の研究者を中心とした NGO、Justice Africa は、ダルフルで人権活動家や学生の逮捕が頻繁に起こり始めたとの情報を得る。同団体は現地で研究・人権活動をしてきたスーダン人を幹部にしている NGO でもあり、現地との幅広いネットワークを持っている<sup>178</sup>。

国境なき医師団は、2003 年 7 月にダルフルからチャドに逃れた難民と接触している。この時の難民との接触から同団体は 9 万 5000 人の難民がチャド東部に押し寄せてきたと推計している<sup>179</sup>。この時は難民らが”local militia”による攻撃を受け、村々と農作物を焼かれたという証言を得ている。同年 8 月には現地での医療活動に向けての必要な情報を得るため、看護師とロジスティックの専門家をチャド東部に派遣した<sup>180</sup>。医療活動をする上での現地での情報収集－難民の健康状態や彼らの置かれている状況－は重要であり、難民と共に生活を共にし、人々の直面する状況の調査をした。その時の調査を基に同年 9 月 25 日には、チャドの Tine という町で、ダルフルからの難民の医療支援を開始する。4 つの医療用テントを難民キャンプの外に建てるが、その時の難民構成は、ほとんど女性と子どもであったという。他にも Birak という村でも医療活動を始める<sup>181</sup>。

---

<sup>175</sup> Amnesty International Press Release, “Sudan; Urgent Call for Commission of Inquiry in Darfur as Situation Deteriorate,” 21 February 2003.

<sup>176</sup> インタビュー、2009 年 10 月 18 日。

<sup>177</sup> Mukesh Kapila, edited transcript, “Moving from Words to Action; the Responsibility to Protect,” Aegis Trust, 25 January 2006; James Traub, *The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American Power* (London: Bloomsbury Publishing Plc, 2006), p.213.

<sup>178</sup> Justice Africa, “Prospects for Peace in Sudan: June 2003,” 27 June, 2003, <http://www.justiceafrica.org/2003/06/27/prospects-for-peace-in-sudan-june-2003/>, accessed 3 November 2009. Justice Africa, “People,” 2009, <http://www.justiceafrica.org/about-us/people/>, accessed 22 November 2009.

<sup>179</sup> Médecins Sans Frontières, “The Top Ten Most Underreported Humanitarian Stories of 2003,” 6 January 2004, [http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=aa4451ce-6c9e-4516-a063a1d44c3205ca&component=toolkit.article&method=full\\_html](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=aa4451ce-6c9e-4516-a063a1d44c3205ca&component=toolkit.article&method=full_html), accessed 5 August 2009.

<sup>180</sup> Médecins Sans Frontières, “MSF readies itself in Abéché, Chad, for refugee intervention,” 23 September 2003, [http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=D9D74EC4-9DC7-4605-8571392EE4974EF4&component=toolkit.article&method=full\\_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=D9D74EC4-9DC7-4605-8571392EE4974EF4&component=toolkit.article&method=full_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542), accessed 27 November 2009.

<sup>181</sup> Médecins Sans Frontières, “MSF provides health care for Sudanese refugees in Chad,” 1 October 2003, [http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=24CB3657-B9C6-4A16-9C5573274FD44405&component=toolkit.article&method=full\\_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=24CB3657-B9C6-4A16-9C5573274FD44405&component=toolkit.article&method=full_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542), accessed 5 August 2009.

2ヵ月後の9月には、政府と反政府軍の和平交渉にもかかわらず、アラブ系民兵からの市民への攻撃が激化する<sup>182</sup>。各アクターはダルフルールにおいて何が起きているのかを証言を通して明確に知ることが更に困難になる（情報収集と人道支援活動への阻害要因）<sup>183</sup>。そのような中、アムネスティ・インターナショナルは現地からの人権侵害被害者やNGOからの報告を受け、9月から12月の間、重武装したアラブ系民兵やJEMからの人々への攻撃が継続しているという証言を収集している<sup>184</sup>。Justice Africaも政府が民兵に武器を与えていることをここで初めて確認した<sup>185</sup>。

アフリカ系住民へ無差別の攻撃が続く中、アムネスティ・インターナショナルは2003年11月12日から26日の間、チャドとダルフルールの国境にある9つの難民キャンプで難民から証言を得る。以前は良い関係を保っていたアラブ系遊牧民がアフリカ系の人々の村々を襲っている事実を確認し、民兵が襲った後に政府機が空から攻撃をしている証言も得る。そして民兵による攻撃と政府とのつながりが、一連の証言から明らかになる。

"The Arabs and the soldiers came to Amir, our village, at 8am with Kalashnikovs, bazookas, and another weapon mounted on a vehicle. They killed 27 persons. There were also bombings in Amir. Before, we had good relations with the Arabs. The problem is the involvement of the government."

"The militia said to us: 'You cultivate the fields and the rest is ours. We have the government in our right hand, you are in the left hand. You have nothing for yourselves.' "

*Janjawid* told [us]: "You are opponents to the government, we must crush you. As you are black, you are slaves. The government is on our side. The government plane is on our side." <sup>186</sup>

---

<sup>182</sup> 交渉の仲介者はチャド政府。Human Rights Watch, "Darfur in Flames: Atrocities in Western Darfur," 2 April 2004, Vol.16, No5 (A)

<sup>183</sup> *Ibid.*,

<sup>184</sup> Amnesty International, "Sudan Darfur: "Too many people killed for no reason" 3 February 2004 <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR54/008/2004/en/452c12ed-d640-11dd-ab95-a13b602c0642/afr540082004en.html>, accessed 7 November 2009.

<sup>185</sup> Justice Africa, "Prospects for Peace in Sudan; September 2003," 30 September 2003, <http://www.justiceafrica.org/2003/09/30/prospects-for-peace-in-sudan-september-2003/>, accessed 3 November 2009.

<sup>186</sup> Amnesty International, "Sudan: Humanitarian crisis in Darfur caused by Sudan Government's failures," 27 November 2003, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR54/101/2003/en/c25cbbde-d661-11dd-ab95-a13b602c0642/afr541012003en.html>, accessed 22 November 2009. Kishkish, Jafal から非難してきた、Birak 難民キャンプにいる人々の声である。

更にアムネスティ・インターナショナルは、ジャンジャウィードと呼ばれるようになったアラブ系民兵が定住農耕民を拉致し、彼らがその後戻って来ないことにつき、どこで誰がどのように拉致されたのかの情報を収集する。

Siaya 近隣の Garadai では、ジャンジャウィードによる約 30 人の拉致が報告されている。

- Abdallah Adam, 40, trader
- Abdallah Abaker, trader, 42
- Musa Isa, farmer, 30
- Ahmed Ishaq, farmer, 37
- Abdallah Ahmed Ibrahim, farmer, 40
- Mohamed Ibrahim Adam, 50, farmer
- Dini Mohamed, 35, farmer
- Yahya Izrik, 45, farmer
- Mohamed Abu Adam, 25, farmer
- Adam Abdu, 45, farmer
- Musa Yaqub, 45, farmer
- Mohamed Abaker, 60, farmer

Siaya 近隣の Jizu では、約 12 名の農民が攻撃の後に拉致された。

- Abdallah Ali, 35
- Jir Abdallah, 25
- Bashir Suleiman, 27
- Yahya Abdel Rahman, 25
- Abakar Issa, 25
- Mamad Khalil, 45
- Mohamed Suleiman, 45
- Abdallahi Abdallah, 45
- Anwar Ibrahim, 50
- Taher Ahmed Mohamed, 25
- Bishara Abdallah, 35
- Din Ibrahim, 25

Silaya の北 Turlil では、約 12 名が拉致された。そのうちの 2 名は 40 歳の Abaker Adam Omar と 27 歳の Abdel Aziz Hassan である。

30 歳の Idris Suleiman は Ushavillage の複数名と共にジャンジャウィードによって拉致されたと報告された。他は、

- Mohamed Suleiman, 50, trader
- Mohamed Dein, 40, trader
- Adam Abo, 60, trader
- Yahya Issa, 35, farmer
- Yahya Omar, 36, farmer
- Bahar Amer
- Abdel Karim Yaqub
- Dahab Mohamed
- Mohamed Nigui
- And three women whose names are not known<sup>187</sup>”

このように、被害者の氏名、職業、年齢を細かに調べ、被害者グループの特定化（アフリカ系・農耕民）を導き出せる情報を得、その上困難ながらも数を出すことは NGO に特徴的

---

<sup>187</sup> Amnesty International, “Sudan Darfur: “Too many people killed for no reason,” see paragraph 2.1.4 abductions, arrests, torture and killing of detainees.

であり、この時期に被害の詳細が分かる情報収集は国連でもまだ限定的な時期であった。だが人権 NGO は、それを専門性と経験のある適当な人材を送ることで可能にした。（なお、アムネスティ・インターナショナルはここで執筆者が誰であったか等については触れていない。）この他現地で活動する NGO、チャド政府、そして民兵に加わることを拒否したアラブ系の人々とも話し、情報収集をしている。

一方で、政府軍とアラブ系民兵による人々への攻撃が激化をたどっていた 2003 年 12 月から、国境なき医師団はダルフールで医療支援活動を開始する。ダルフール 3 州にまたがって総勢 2000 名のスタッフで、2004 年 10 月 5 日までの間に 25 万人を支援した<sup>188</sup>。野外病院のあった Mornay, El Genina と Zalinge は、政府による激しい攻撃の対象地であった<sup>189</sup>。

他方で、HRW は当局からの逮捕前後で人権弁護士や活動家らとのコンタクトを維持し、誰がどのような状況で当局から拘束されたのか、代表的な人物の状態について情報収集をする。情報提供者としての地元の NGO とのネットワークが構築されていたため、可能になったのである<sup>190</sup>。例えば、HRW は当時 2 名の代表的なダルフールの人権擁護者とコンタクトを維持してきた。現地で人道支援と人権教育を行っていたボランティア団体の責任者 Mudawi Ibrahim Adam 氏とスーダン反拷問委員会に所属する弁護士の一人である Saleh Mahmud Osman 氏だった。前者は 2003 年 12 月 28 日に国家への反逆罪で逮捕され、後者は 2004 年に罪名なしで 2 月 1 日に逮捕される<sup>191</sup>。Osman 氏は、2009 年 10 月 18 日の東京での講演会で、逮捕された当時には現地で幅広い人権擁護者間のネットワークがあり、そのネットワークはまた国境も越えていたと語った。彼は人権弁護士だが、弁護士と人権被害者の間につながりがあったと同時に外国の NGO とも当時頻繁にコンタクトをとっていたと語った。情報の収集と提供の役割を担った鍵となる人物が、彼だったのである。

“I was not alone, we had network with doctors, social workers, to help people. They helped women and girls sexually abused. When I was detained, Amnesty International and Human Rights Watch launched a huge campaign in the world. When I got out from jail, I found that I had received so many letters from world, encouraging me saying ‘you are not alone.’ So, there are so many human rights defenders.”<sup>192</sup>

<sup>188</sup> David Hoile, “Doctors Without Borders / Médecins Sans Frontières Challenges US Darfur Genocide Claim,” 5 October 2004, <http://world.mediamonitors.net/Headlines/Doctors-Without-Borders-Medecins-Sans-Frontieres-Challenges-US-Darfur-Genocide-Claim>, accessed 6 November 2009.

<sup>189</sup> *Ibid.*

<sup>190</sup> インタビュー、2009 年 10 月 18 日。

<sup>191</sup> HRW News, “Sudan: Rights Defenders in Darfur Detained,” 8 March 2004, <http://www.hrw.org/en/news/2004/03/08/sudan-rights-defenders-darfur-detained>, accessed 8 November 2009.

<sup>192</sup> Saleh Mahmud Osman 『今そこにある危機 ダルフール・ジェノサイドに何ができるか (Genocide in Darfur: It is our responsibility)』東京大学「人間の安全保障」プログラム&ヒューマンライツ・ナウ 共催シンポジウム、2009 年 10 月 18 日。

大部分のメディアの現地での活動は限られたものだったが<sup>193</sup>、2004年1月になると、イギリスの独立系フィルムメーカーが現地入りをする。また同じころ ICRC がダルフルで人道支援を始める<sup>194</sup>。

2004年2-3月は、HRWがチャドとの国境で情報収集を行う<sup>195</sup>。そこで数十名の難民の証言を得る<sup>196</sup>。難民らは人権被害者であると共に迫害の目撃者であり、HRW研究者は彼らから、誰が、何を使って、どのように、いつ市民を攻撃したかの詳細の情報を収集した。証言者は一貫した内容の情報を提供し、そこから有用な分析が可能になった（分析は伝達過程に含める）。この時の研究者はLeslie India LefkowとJemera Roneであり、Lefkowは国境なき医師団のミッションで、スーダンのヌバ山地（2002）とアッパー・ナイル地方（2003）に紛争が市民に与える影響につき現地で聞き取り調査をしてきた専門家である。スーダンの他、コンゴ民主共和国やシエラレオネでも現地で紛争被害者への聞き取り調査をしてきた<sup>197</sup>。6年間国境なき医師団で勤務した後、HRWの研究者となる。Roneは1993年からスーダンを調査してきたHRWの研究者で、1999年にはダルフルの飢饉に関する調査を現地ですで行った経験があった。

以下、収集した主な情報の中身である<sup>198</sup>。

#### 政府の関与を証明する証言

- 政府機、アントノフ、ミグ、ヘリコプターが攻撃をした。それらは政府がコントロールするダルフルの空港で見られた（13）。
- 政府は民兵に武器を渡し、市民への攻撃行動を無視した（16）。

#### 攻撃パターン

- 北ダルフル：空の攻撃→アラブ系民兵と政府軍の陸からの攻撃（15）
- 南・西ダルフル：アラブ系民兵と政府軍の陸からの攻撃（15）

<sup>193</sup> Hugo Slim, *supra*, p.814.

<sup>194</sup> 100人の外国人、650人のローカルを人道支援のために追加的配置し、6つのオフィスを開設した。International Committee of the Red Cross, “Annual Report, 2004,” <http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:KbYPfqOwGGYJ:www.unhcr.org/refworld/pdfid/4693900c0.pdf+ICRC+president+ends+visit+Darfur+March+9+2004&hl=en&sig=AFQjCNGZA2s4wzYkIHUxqeO55DsmHi2HMg>, accessed 7 November 2009.

<sup>195</sup> 報告書では「調査研究」となっている。この調査はチャドのN’djamena, Abéché, Adré, Tine, チャドとスーダン国境沿いの難民住居、2つの難民キャンプで行われた。現地訪問前後でヨーロッパと北アメリカでも研究が行われた。HRW, “Darfur in Flames: Atrocities in Western Darfur,” April 2004, Vol.16, No5 (A), p.46.

<sup>196</sup> 人権被害者の証言は時間が経過すると記憶が定かでなくなり、また誇張して伝えるという指摘もあるが、ここでHRWが収集した証言は、過去数ヶ月、または数週間前の体験に基づいたものであり、証言者の記憶の希薄さは障害ではないと言える。HRW, “Darfur in Flames.”

<sup>197</sup> Médecins Sans Frontières/Doctors without Borders, “Episode: Into The Crisis Zone,” 2003, [http://doctorswithoutborders.org/ng/ep2/ep2\\_volunteer.html](http://doctorswithoutborders.org/ng/ep2/ep2_volunteer.html), accessed 27 November 2009.

<sup>198</sup> *Ibid.*

#### アラブ系民兵

- 以前から争いはあったが、2004年初頭にさらに暴力的になった(21)。(2004年2月18日の証言)
- 民兵の様相、武器等が明らかになった(21)。

これら証言から、攻撃手法がこれまでとは変化したことが伺える。

上記一連の難民からの証言を裏付けるのが、2003年初頭に強制徴用された元政府軍の証言である。以下のような精密な証言を、現地とネットワークの全くない外国人研究者が行うことは困難であり、現地とのネットワークをたどって元政府軍と接触を持ったと考えられる。

“We went to Adar [North Darfur] to fight in early 2003. We weren’t told about the SLA, only that we were there to fight robbers. We [the government troops] were in green pickup trucks with red flags. The red flags are especially for the war. We were several thousand and it took ten days to go to Adar. There were janjaweed with us, they came on horseback. We fight together but they [janjaweed] stay together and they camp in separate places. They had their own leader, and before they enter the fighting, their commander would get together with the other commanders and organize the plan for the attack. They also had communications equipment to stay in contact with the other commanders. The way the attacks go is that first the Antonovs come to bomb and frighten away the SLA and the civilian population, the helicopter usually comes with us, with the soldiers, and the janjaweed attack from a different side. The janjaweed get khaki uniforms and new guns too—G-3s, Doshkas—that come from Khartoum”. (23)

また、性暴力、女性へ殺害の報告を受けるも、これについてはなかなか証言をしたがる女性がおらず、実際の収集は困難であった(37)<sup>199</sup>。

更に同じ年の3-4月、HRWは今度はダルフルで現地調査をした。25日間南ダルフルに入ったJulie Flintによるこの紛争現地での情報収集は、先に挙げたアムネスティ・インターナショナルのように死者の氏名、焼かれたモスクをリストアップし、詳細な情報を収集する<sup>200</sup>。市民の他SLAにもインタビューを行っている。また、政府から武器を与えられたアラブ系民兵の基地とSLAのそれとがかなり離れた、チャドの国境付近にあることも発見する<sup>201</sup>。つまり、アラブ系民兵の行動目的は、反政府武装グループの踏襲のみになく、市民

<sup>199</sup> 性暴力については、アムネスティ・インターナショナルがその後それに特化した報告書を出版している。

<sup>200</sup> Human Rights Watch, “Darfur Destroyed: Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan,” May 2004 Vol. 16, No.6(A).

<sup>201</sup> *Ibid.*, p.34.

をダルフルの村々から一掃し、生命と生活基盤を破壊し、また避難民らが通常の生活を営むために戻ってくることを殺戮することによって達成しようとしていることが分かった。更に、証言から政府とのつながりがあること、アラブ系民兵の言動、名前、どの部族に属し、どこに住んでいるのかまで証言により明らかになる<sup>202</sup>。

2004年4月5日から15日までの間は国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）からのミッションがチャドに派遣され、難民の証言を得るが、当初の予定であったダルフル入りは、スーダン政府の入国許可が認められず最後まで調査はかなわなかった<sup>203</sup>。また、同じ時期にEgeland 人道問題調整官による訪問も予定されていたが、こちらは2度政府当局からの入国の延期が通達され、政府による地域の最後の猛攻撃が行われていた2004年4月、人権高等弁務官と世界食料計画（WFP）の長官による28-30日の3日間の訪問<sup>204</sup>以外は、高官による現地への訪問は十分行えなかった。

以上のことから、安保理が「保護する責任」を一貫した政策として実践する土台となるような情報の収集を、NGOが早い時期から取り組んできたことが分かる。ダルフルにおける情報収集は、現地での暴力や政府当局による活動の制限という阻害要因があったが、まずアクセスが阻まれていないチャドにいる難民を頼りに情報収集を行う等の対処をし、何とかしてダルフル内部で起こっている事に関する情報を得ようと活動をする。国連職員や国連機関のミッションが同じような現地調査のための入国を相次いで阻まれる中、NGOは現地のNGOとのネットワークを基に情報を収集し続け、被害者や加害者に関する詳細な証言を得る。表1にあるような人道支援NGOとしての組織的制約のある国境なき医師団も、2003

---

<sup>202</sup>Human Rights Watch, "Darfur Destroyed," *supra*. 証言から分かったジャンジャウィードに関する詳細の情報は以下である。  
彼らの行動と発言 (p.42-43)

"We are the government!" . . . this was the response of the Janjaweed . . . Janjaweed leader in Geneina, Omda Saef, told local people: "This place is for Arabs, not Africans. If you have a problem, don't go to the police" . . . "Come to the Janjaweed. . . . The Janjaweed is the government. The Janjaweed is Omar Bashir." . . . Hassan, a twenty-two-year-old student, said they soon established a new barracks barely a mile away: The boss was a man called Ahmad Dekheir, an omda of the Ma'alia tribe who was a well-known cow thief before he joined the Janjaweed. They put a Sudan flag on the barracks.

インタビューから分かった名前と住居(45)

Hamid Dawai, Beni Halba 族のエミール、Geneina と Bayda に住む。Terbeba-Arara-Bayda の三角地帯のジャンジャウィードのリーダー。そこで2003年8月から2004年4月の間に460名の一般市民が殺された。

Abdullah abu Shineibat, Beni Halba 族のエミール、Geneina と Habila に住む。Habla-Murnei 地区のジャンジャウィードのリーダー。

Omda Saef, Awlad Zeid 族のオムダ、Geneina に住む。Geneina から Misterei までのジャンジャウィードのリーダー。

Omar Babbush, Misseriya 族のオムダ、Forbranga に住む。Habla から Forbranga までのジャンジャウィードのリーダー。

Ahmad Dekheir, Ma'alia 族のオムダ、Murnei のジャンジャウィードのリーダー。

<sup>203</sup>Human Rights Watch, "UN: Release Darfur Finding Before Sudan Vote," 20 April 2004, <http://www.hrw.org/en/news/2004/04/20/un-release-darfur-findings-sudan-vote>, accessed 28 November 2009.

<sup>204</sup>World Food Programme, "A Report from the Office of Evaluation," December 2006, p.113 <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp117335.pdf>, accessed 28 November 2009.



年半ばには収集活動をしている。また、阻害要因である暴力や脅迫は排除することはできないが、ローカル NGO の持つ国際性、国際 NGO の持つローカル性、そしてそれらローカルな NGO と国際的な NGO 間の連携でこの阻害要因に対処してきた。このことは、他平面に渡るネットワークシステムの下での情報収集が阻害要因の網の中であっても機能していたことを示すものである。

## (2) 情報伝達と制約・阻害要因

このように、NGO によって収集された人々の声や現地の情報は、2004 年初頭から国際社会（特に世論）にむけて活発に伝達される。それは自然災害や政府軍対反政府軍の紛争に起因する人道危機というフレーミングではなく、政府が組織的に加担する重大な人権侵害というフレーミングで、より政治性を帯びた情報の伝達であった。2004 年 3 月末にはチャドの首都 N'Djamena で交渉がスタートし、沢山のアクターが（チャド、アメリカ、イギリス、フランス、オランダ、EU、アフリカ連合-AU、国連）が仲介に加わった<sup>205</sup>。そして 4 月にはダルフルに国際的な注目が集まる。皮肉にも、NGO が、現地で収集した情報を元に活発に情報伝達を国際社会に向けて行い、世論や国家といった国際社会からの注目が高まってきた時期と時を同じくした 2004 年 1 月から 4 月の間、スーダン政府のアラブ系民兵を動員した民間人への攻撃は激しいものとなり、そして終盤を迎える。「ラスト・チャンス」を使っでの猛攻撃がなされていたのである<sup>206</sup>。ここでは、そのような状況の中で情報伝達が行われた過程を、まず時系列的に追っていき、その後制約・阻害要因を考察する。

### ①情報伝達過程

情報伝達のツールにはプレス・リリース、報告書、会合、面談といった様々なものが活用された。アクターも欧米主体の NGO からアフリカをベースにした NGO 等幅広く、また異なる団体が連携して情報の発信源となることが見られた。ダルフルをベースとする NGO で情報伝達に深く関わったのは、情報収集の段階でアムネスティ・インターナショナルと早い時期から連携していた DCHR (BBC のための翻訳作業も手がけ、国連内でもキャンペーンを行う) が挙げられるが<sup>207</sup>、筆者が接触したスーダン人研究者によると、人権侵害を訴えようとする現地 NGO は、国際 NGO とは比較にならないほど当局からの情報伝達における阻害要因（暴力や脅迫）が働いており、よって伝達に関与していても公になることはなく、また暴力や収容を恐れて大部分の人々は口を閉ざしていた<sup>208</sup>。

<sup>205</sup> Hugo Slim, *supra*, p.816.

<sup>206</sup> *Ibid.*, p.816.

<sup>207</sup> Darfur Consortium, *supra*.

<sup>208</sup> インタビュー、2009 年 8 月 14 日。また、HRW のプレス・リリース等でも、スーダン各地で反政府活動をする人々や学生らの逮捕が頻繁に起きていたことが分かる。

政府主導で民間への大規模な無差別攻撃が徐々に顕在化してくる 2003 年 2 月 3 日にはダルフールの状況を国連人権委員会に報告している二つの NGO があった。ロンドンにベースがある World Federation of Democratic Youth と African Society of International and Comparative Law and Interfaith International の 2 団体が、2003 年 3 月 17 日から開かれる人権委員会におけるスーダンの人権状況に関する議論につき、ダルフールでの状況が話し合われるべきだとする NGO レポートを提出する<sup>209</sup>。同じころ、OCHA のスーダン担当、Mukesh Kapila も、首都ハルツームの事務所でダルフールでの民族の違いをターゲットにしての性暴力、殺戮が行われているとの第一報を聞く<sup>210</sup>。

しかしながら、2003 年 3 月 17 日から 4 月 24 日までの人権委員会第 59 会期にてスーダンの人権状況が話し合われた際、ダルフールに関する人権状況は決議の中には盛り込まれなかった。アメリカとメキシコが共同で出した決議案はダルフールの状況について一般市民に対する攻撃につき懸念を述べるものであった。だが、この文言を盛り込んだ決議案は賛成 24 反対 26、棄権 3 で否決された。なお、政府による一般市民への殺害はこの時はまだ指摘されていなかった<sup>211</sup>。

その人権委員会での会期中の 2003 年 3 月 21 日アムネスティ・インターナショナルが、1 月の訪問を基にダルフールの人権侵害を報告した。この時点の同団体の報告書は、住民への人権侵害を刑事事件のような取り扱いをし、大量の殺害・ジェノサイドのような言説は使っていない。情報の分析を行った末、独立調査委員会の設立を、ダルフール政府に提案している<sup>212</sup>。3 ヶ月後の 6 月 30 日、同 NGO は”Looming Crisis in Darfur” という報告書を出版し、メディアを使って大々的に世論に呼びかけるキャンペーンを行う。この報告書には刑事事件というよりは、多大な人権侵害という視点が盛り込まれ、また、暴力が武装した対等な立場の双方による紛争というより、ある程度の被害者グループの固定化と被害がより深刻になって

<sup>209</sup> Commission on Human Rights, “Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in Any Part of the World,” Joint written statement submitted by World Federation of Democratic Youth, a non-governmental organization in general consultative status and African Society of International and Comparative Law and Interfaith International, non-governmental organizations in special consultative status, dated on 3 February 2003, UN Doc. E/CN.4/2003/NGO/188, 17 March 2003.

このレポートは、以下の段落で始まる。

“We wish to draw the attention of the world community to the silent human tragedy that engulfs the Darfur region in western Sudan. Human rights and fundamental freedoms in this part of the world have all but gone as destructive armed tribal conflicts continue without being noticed by the world community. Local efforts to put a halt to the growing crisis were frustrated by the government's lack of vision to find a viable and just national solution to save the lives of its own people. The crisis in Darfur is overshadowed by the civil war in the South, which attracts major part of international scrutiny. For more than two decades the Darfur region has been facing a terrible campaign of destruction of life and property as well as an incredible state of lawlessness and armed robbery committed against a peaceful civilian population.” (下線 筆者)

<sup>210</sup> James Traub, *The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American Power* (London: Bloomsbury Publishing Plc, 2006) p.213.

<sup>211</sup> Commission on Human Rights, “Report on the Fifty-Ninth Session, 17 March – 24 April,” UN Doc. E/2003/23, E/CN.4/2003/135, p.372. 原文は、“*Expresses concern at: . . . (d) The deteriorating security situation in Darfur, including attacks against civilians, as well as the establishment of Special Courts and, in particular, the use of these courts to try children for certain crimes;*”.

<sup>212</sup> Amnesty International Press Release, “Sudan; Urgent Call for Commission of Inquiry in Darfur as Situation Deteriorate,” 21 February 2003.

いることを分析し、寧ろ重大な問題を放置しておくことの危険性を訴える。また、ここでスーダン政府の市民を保護する任務の欠如にも触れていることに着目したい。これを踏まえたうえで、スーダン政府のみならず、国際社会に向けてとるべき行動を呼びかけている<sup>213</sup>。この報告書は現地からの証言を基にした生の情報と、前回の調査の経験を踏まえてそれらの分析をよりの確に行い、より整理した形で伝え、また政策提言という形をとって伝達された。他方で、スーダン政府が直接攻撃に関わっているとの言説はこの時点ではまだない。

HRWは2003年9月17日に、スーダンの南北紛争における人権問題について安保理にブリーフィング・ペーパーを提出したが、その中でダルフルにおける大規模な人権侵害についても一緒に述べる。南北紛争の和解を勧めていた Intergovernmental Authority on Development (IGAD) に対して、武装解除に関する会合にはダルフルの武装勢力も含まれるべきだと提起する<sup>214</sup>。HRWへのインタビューによると、ダルフル問題に関しては、特にブリュッセル駐在の担当官が積極的に安保理理事国であるEU諸国、中国、ロシアに働きかけていたと言う。この時点での同団体からの情報伝達は、南北紛争の枠組みの中で留まるが、その後ダルフルの状況のみを取り出して、大々的なアドボカシーを行うことになる。

翌月の10月1日、国境なき医師団はチャドに逃れたダルフル難民を支援しているとする報告をホームページ上で掲載し、現場の人道状態が悪化する状況をそれ以降頻繁に公に向けて伝達することになる<sup>215</sup>。人道支援団体が中立性を保ちつつもあくまで人道危機の側面での情報を発信する「広報」の範囲で、重大な人権侵害の脅威を受ける人々に関する手持ちの情報を伝える重要な役割を、国境なき医師団が担うことになる。組織的制約のある中で、その制約をNGO自身が解決した例であると言えよう。以下の、同団体によるプレス・リリース

---

<sup>213</sup> Amnesty International, “Sudan: Looming crisis in Darfur,” July 2003. <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR54/041/2003/en/4dc587da-d6d2-11dd-ab95-a13b602c0642/afr540412003en.pdf>, accessed 8 August 2009. なお、ダルフル政府に次のことを呼びかける。1) 独立調査委員会(Independent Commission on Inquiry) “to clarify what led to today’s deteriorating situation, identify mechanism to protect civilians, attempts to resolve conflict by discussion among ethnic leaders and civil society, and by investigation of human rights violation.” 2) 南北紛争との兼ね合いで、Civilian Monitoring Protection Teamが南部に設立されたことを受け、ダルフルでの人権問題の調査もそのチームが行い、包括的な和平合意の中にダルフルの人権問題も取り扱われるべきだとする。3) 市民の保護、被疑者への正当な法手続き等呼びかける。

<sup>214</sup> Human Rights Watch, Sudan: Human Rights and Political Inclusion Must Be Part of Sudan Peace Agreement,” 17 September 2003, <http://www.hrw.org/legacy/background/africa/sudan091703-bck.pdf>, accessed 6 November 2009. HRWは以下のように提起する。“Human Rights Watch urges IGAD, the Troika and the parties to the conflict . . . [h]old a demobilization conference to be attended by representatives of the Sudanese army, the SPLA, and all other military units (specifically including all thirty-two groups in the south armed by the Sudanese government and the Sudan Liberation Movement/Army in Darfur), and concerned international agencies and experts. The conference shall plan for demobilization, rehabilitation, and training programs for those wishing to be demobilized with particular attention to the special needs of children who may have been recruited.”

<sup>215</sup> Médecins Sans Frontières, MSF Article, “Fleeing the hidden war,” 20 October 2003, [http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=FE22EFB5-8318-4DD6-98F21420E6EA1874&component=toolkit.article&method=full\\_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=FE22EFB5-8318-4DD6-98F21420E6EA1874&component=toolkit.article&method=full_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542), access 6 November 2009.

は、いかに頻繁に同団体がダルフルの状況を報告してきたかを示すものである。中には政府に対しての批判を含むものがあることに着目したい。

**Oct 1, 2003:** MSF provides health care for Sudanese refugees in Chad

**Dec 17, 2003:** Refugee crisis in eastern Chad worsens

**Dec 23, 2003:** Chad: dispersion makes care for refugees difficult

**Dec 29, 2003:** Security and food needed for refugees in Chad

**Jan 15, 2004:** MSF concerned for displaced following forced closure of camps by Sudanese authorities

**Jan 29, 2004:** Chadian civilians killed and injured by aerial bombings

**Feb 17, 2004:** Massive aid urgently needs in Darfur, Sudan

**Feb 28, 2004:** Measles and malnutrition increasing in Sudan's Darfur region

**April 29, 2004** Thousands displaced due to militia fighting around Malakal, North Sudan

**May 11, 2004** Catastrophic conditions for Sudanese refugees in Chad

**May 21, 2004** Current crisis - future catastrophe in Darfur, Sudan, unless immediate action is taken

**May 24, 2004** Humanitarian situation in Darfur, Sudan  
- MSF statement to the United Nations Security Council

更に2003年11月27日、アムネスティ・インターナショナルが、“Sudan : Humanitarian Crisis in Darfur Caused by Sudan Government’s Failures”という報告書を出版する<sup>216</sup>。ダルフルからチャドに逃れた難民を11月にインタビュー（情報収集）し、そしてすぐにこの報告書を出版する。5ヶ月前の6月30日に出版した報告書に比べ、より明確にダルフル紛争を、人権侵害の枠組みの中ながらも、紛争と政府との関わりから分析している。政府の責任を問うた、より争点を明確化した報告書の出版であった。前回までは独立調査委員会の設立と派遣を優先事項として提言していたが、ここではまず市民の保護、人道支援のアクセスの必要性を最優先事項として明記した。更なる情報の収集の過程を経て団体の情報分析が洗練化し、伝達内容も改変したことが分かる<sup>217</sup>。

2003年12月5日には、Mukesh Kapila の新任上司である Jan Egeland 人道問題調整官 が記者会見で、ダルフルを世界で最悪の人道危機の一つであると言及した。他方で人道問題調整官が議長を勤める Inter-Agency Standing Committee（第3章参照）でも、ダルフルの人道支援について人道支援 NGO と国連機関による情報交換や現場での活動の調整等が、前任者の大島賢三氏が議長であった時からすでに行われていた（インタビュー）。現場の人権 NGO や人道支援 NGO は、問題の緊急性をこの時点ではすでに OCHA に伝達していたと見てよい。その4日後、Annan 事務総長も人道支援アクセスの確保をスーダン政府を含む紛争当事者に要請した<sup>218</sup>。ワシントン DC では2003年末に向けて、ブッシュ政権内で南北和平

<sup>216</sup> Amnesty International, “Sudan: Humanitarian crisis in Darfur caused by Sudan Government’s failures,” 27 November 2003 <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR54/101/2003/en/c25cdbde-d661-11dd-ab95-a13b602c0642/afr541012003en.html>, accessed 6 November 2009.

<sup>217</sup> 同報告書ではこの他、9月の停戦合意で設立した tripartite Commission の強化を呼びかけ、人権監視を含む国際的監視の必要性を主張する。また、人権侵害者の処罰の必要性、そして独立調査委員会の設立を提起。

<sup>218</sup> James Traub, *supra*, p.215.

推進への機運を高めようとする動きが活発化し、翌年1月の一般教書演説に成果を盛り込もうとの努力がなされる<sup>219</sup>。

2004年1月、Justice Africa が、政府から支援を受けたアラブ系民兵による民間人の攻撃を詳細に報告する。国連人権委員会の特別報告者 Gerhart R. Baum (1992年-1998年まで人権委員会の元ドイツ政府代表でもあった) は2004年1月29日、ダルフールの状況につき深い懸念を示し、国連内部でも Egeland や Kapila と並んで問題の緊急性を訴える者が多くなってきた。

そして2004年2月2日、African Society of International and Comparative Law (ASICL) が人権委員会第60会期に向けて委員会に報告書を提出し、ダルフールの状況が悪化していると伝えた<sup>220</sup>。前回に引き続き、国連機関を通しての NGO からの情報伝達が行なわれる。この報告書は、現地の状況だけではなく、問題が注目されていないことを問題視し、警鐘を鳴らす。現地で活動する国連や国境なき医師団、アムネスティ・インターナショナルの警告にもかかわらず、この問題が国際社会の十分な注目を浴びていないというものだった。

2004年3月6日、独自の情報伝達に関する規制を持ち(第3章第2節参照)、公に特定の政府に対して批判的言説を用いない国際赤十字委員会(ICRC)が、2004年2月のスーダン政府による人道支援者のアクセス許可の宣言にもかかわらず、ビザ発給が6週間ほど遅れ、その後3月になっても実際の支援がおぼつかないことに関して、公にスーダン政府に不満をぶつける<sup>221</sup>。また、ICRCは直接ハルツームで政府関係者と面会して、人道支援が行き届くよう要請を行った<sup>222</sup>。中立でなければならず、また人道支援をするという便宜上、現地の政府との関係の維持に敏感である人道支援 NGO の組織的制約を、NGO 自らの判断で緩和させた例である。ICRC のマンデートである文民の保護と支援を行うことが妨げられていたために、初めて ICRC の総裁がスーダンを訪れて直接要請を行う、異例の要求となった。

<sup>219</sup>Justice Africa, "Prospects for Peace in Sudan: January 2004," 31 January 2004, <http://www.justiceafrica.org/2004/01/31/prospects-for-peace-in-sudan-january-2004/>, accessed 4 November 2009.

<sup>220</sup>Commission on Human Rights, "Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in any part of the world, Written statement submitted by the African Society of International and Comparative Law (ASICL), a non-governmental organization in special consultative status," 2 February 2004, UN Doc. E/CN.4/2004/NGO/203, 11 March 2004. 以下、初めの1段落。

"1. We draw the attention of the 60th session of the Commission on Human Rights and the international community at large to the human tragedy that currently engulfs the Darfur region (Western Sudan). The situation witnessed new dimensions with the emergence of armed insurgency against the government authority. In fact human rights and fundamental freedoms in this part of the world have all but gone yet the world community paid little attention to the ongoing carnage. This happens despite warnings from UN agencies such as the UNHCR, UNHCHR, UNICEF and NGOs including Medecins Sans Frontieres. Amnesty International has effectuated investigation visits to the region in January and November 2003 as well as other groups and individuals."

(下線 筆者)

<sup>221</sup>International Committee of the Red Cross, "ICRC president ends visit," Geneva, March 6 2004, <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5wtynyv?opendocument>, accessed 7 November.

<sup>222</sup>International Committee of the Red Cross, "ICRC Annual Report 2004," <http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:KbYPfQOwGGYJ:www.unhcr.org/refworld/pdfid/4693900c0.pdf+ICRC+president+ends+visit+Darfur+March+9+2004&hl=en&sig=AFQjCNGZA2s4wzYkIHUxqeO55DsmHi2HMg>, accessed 7 November 2009.

2004年3月、ダルフールの現状につき国連内に警鐘を鳴らしていた前述のOCHAのスーダン担当 Mukesh Kapila が BBC に登場して「民族浄化」、「世界でもっとも深刻な人道危機」とダルフールを描写した<sup>223</sup>。そして、再びルワンダを繰り返してはならないという言説で、ダルフールが語られるようになる。このように、2004年4月以降はルワンダで国際社会が人々を保護することができなかつた事実を呼び起こさせるような言説でダルフール問題が語られるようになり、メディアにも世論にも大きな動員がかかることになった。

他方で、だからといって国連内でもダルフールの問題が優先事項としてすぐ取り上げられるようなルートが開かれたという訳ではなかった。2004年4月1日、EU議会はアラブ系民兵を支援していることにつき、スーダン政府を非難(Condemn)し、non-fly-zoneの設定の提案をしたが、国連内部では冷ややかな評価があったと、当時国連内部で調査をしていた James Traub (2004)は言う<sup>224</sup>。例えば Traub の行ったインタビューによると、国連政務局局長の Kieran Prenderga は、「ダルフールを特段に深刻あるいは常軌を逸した状況とは判断していなかった」という<sup>225</sup>。それよりも彼は早魃によって複雑になった資源アクセスをめぐる「episodic struggle」と見ており、彼はこのころの2003年末から2004年初頭にかけてのダルフールの問題を「ほとんどの人々は殺戮ではなく栄養失調から命を落としていることは明らかである」と分析し、問題は「民族浄化ではなく人道支援アクセス」だったと、大部分のNGOが報告書で挙げた点とは異なる点を強調していた<sup>226</sup>。

EU議会での決議が採択された翌日2004年4月2日、HRWはダルフールの人権侵害人道危機についての初めての包括的かつ詳細な分析をした報告書を出版する。ここでは先に述べた現地からの情報を生のままで掲載することに加え、膨大な証言や現地の状況を勘案しての情報整理と分析が行われ、広く人々に問題を説明するものだった。その中ではっきりと、1980年代の紛争と2003-2004年の紛争とを区別し、当時の国連政務局の行っていた分析と真っ向から対抗する<sup>227</sup>。証言から、2003年の後半にアラブ系民兵の市民への無差別攻撃が顕著になり、それに対する政府の支援が共に増加したと分析し、アムネスティ・インターナショナルや Justice Africa のように、政府の一般市民殺戮への関わりを証言と証拠をもって明記する。この頃の報告書で伝達された情報は、第2章で言及した「裁判で有罪判決が出る

<sup>223</sup> BBC News, “Mass Rape Atrocity in West Sudan,” 19 March 2004, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3549325.stm>, accessed 7 November 2009.

<sup>224</sup> Traub, *supra*, p.219.

<sup>225</sup> Traub, *supra*, p.216.

<sup>226</sup> Traub, *supra*, p.217. 異なる分析を恣意的にしていたことも考えられる。

<sup>227</sup> Human Rights Watch, “Darfur Destroyed,” p.216. 具体的には以下のように述べる。“The current conflict in Darfur has deep roots. It is but the latest configuration of a protracted problem, yet there are key differences between the 2003-2004 conflict and prior bouts of fighting. The current conflict has developed serious racial and ethnic overtones and clearly risks shattering historic if fragile patterns of co-existence. A number of ethnic groups previously neutral are now positioning themselves along the Arab/African divide, aligning and cooperating with either the rebel movements or the government and its allied militia. Remaining neutral and outside the conflict is becoming impossible, though some groups have tried to do so.” (8)

ような」証拠という面を含んでいた。そして、同じ月に開かれる人権委員会の会合で、人権問題に関する特別報告者を任命する決議が採択されるべきだと同委員会に訴える<sup>228</sup>。

国際 NGO によるプレス・リリースや報告書の出版、OCHA や人権委員会への情報伝達、世論の動員の達成、メディアの関心の高まりにより、安保理理事国にはダルフール情勢につき、「保護する責任」を一貫した政策として実践するために必要な土台となる情報がこの時には既に出揃っていた。2004 年 4 月の安保理議長国であったドイツは、安保理でダルフール紛争を話し合うことに積極姿勢を見せる<sup>229</sup>。早速 2 日（HRW の報告書出版と同じ日）、会合の”consultation”の中の”other matters”で、ダルフールについて初めて安保理で話し合うよう議長として融通した。そこでは Egeland 人道問題調整官が理事国にブリーフィングを行い、彼はアラブ系民兵による「民族浄化」に類する行為が行われていると伝える。Egeland はダルフールの情勢を安保理の審議にかけるべく、この頃活発に国連内で働きかけていた<sup>230</sup>。その日安保理は、紛争当事者に文民の保護と人道支援物資のアクセスの確保を要請する(call for) プレス・リリースを出す<sup>231</sup>。

他方で、Kapila の BBC での発言は当時の Annan 事務総長の 2004 年 4 月 7 日、ルワンダでの虐殺から 10 年たったことを追悼する人権委員会でのスピーチに影響を与えた。スピーチの中で事務総長はダルフールに触れ、「民族浄化」に言及した<sup>232</sup>。ダルフール問題に関して、国際社会が行動をとるべきだとの世論が沸き上がる。

2004 年 4 月は、NGO の包括的な、ただしめを絞った報告書とキャンペーン、そして OCHA や人道支援を手がける国連の高官達の発言により、ダルフールの人々を保護せねばならないとの世論が急速に形成された重要な時期だった。時を同じくして安保理でも問題がピックアップされたことは、重大な人権侵害の脅威に現場で晒されている人々の情報—現地 の NGO が情報収集・伝達したものがニューヨークの安保理に世論を介して直接届く、そんなボトムアップのルートが機能していたことを示すものである。一方、そのスピードに関する評価が分かれ、被害者数がピークを達してからの世論動員ではなかったのかという議論は残る。

同日の 2004 年 4 月 7 日、アメリカのブッシュ大統領がダルフールでの迫害を批判した。その中で市民を迫害する民兵を止めるようバシール大統領に直接求めたことを明らかにした<sup>233</sup>。そして翌日の 4 月 8 日、人道停戦合意が成立した。

<sup>228</sup> Human Rights Watch, News Release, “Sudan: Massive Atrocities in Darfur,” 2 April 2004, <http://www.hrw.org/en/news/2004/04/02/sudan-massive-atrocities-darfur>, accessed 28 November 2009.

<sup>229</sup> Traub, *supra*, p.220.

<sup>230</sup> Traub, *supra*, p.218. Egeland が Prendergast にも安保理での協議に向けて支援を呼びかけているという記述から。

<sup>231</sup> Security Council, Press Statement on Darfur, Sudan, by Security Council President, UN Doc. SC/8050, 2 April 2004.

<sup>232</sup> Kofi Annan, Speech to the UN Human Rights Commission, Geneva, 7 April 2004, UN Press Release SG/SM/9197 AFR893HR/CN/1077.

<sup>233</sup> Integrated Regional Information Networks (IRIN), 8 April 2004, “Sudan: Bush condemns ‘atrocities’ in Darfur,” <http://www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportId=49449>, accessed 8 November 2009.

その次の週に人権委員会が招集される。この第 60 会期に合わせ NGO が報告書を提出したことは先に述べた通りである。4 月下旬はメディアと共に世論の関心も高くなった時期であり、高まる国際世論を追い風に、会期が始まってすぐ EU 諸国はスーダンの人権侵害を調査する特別報告者を任命する決議案を提出した。だが、スーダンを含むアフリカ諸国によって採択を 22 日まで延期される<sup>234</sup>。さらにその後、チャドのダルフル難民と接触した OHCHR 派遣の事実調査団が、スーダンの人権状況が委員会で話し合われる 22 日の前に報告書を提出し公開することが、19 日の午前中までは予定されていたが、その後急に公開されないことが決まる。委員でもあったスーダン政府の要請であったと HRW は言う<sup>235</sup>。

22 日は当初の EU ではなくアメリカがスーダン政府にとるべき行動を要請する強い文言を含む決議を求め、それに EU も賛同した<sup>236</sup>。しかしコンゴ民主共和国が決議案の議論を停止”adjourn”するよう求め、それにスーダンを含む他のアフリカ諸国、イスラム諸国が賛成し、決議は議論・採択されなかった。この採択されなかった決議案は、5 段落で政府がアラブ系民兵への支援をやめるよう要請するものだった。実際に採択された決議よりは弱い「決定」の方には、アラブ系民兵を「無力化」することのみを政府に求めるものであった。今回の会期は、人権委員会の政治性とフォーマルな形での情報伝達のルートがそれによりブロックされることを露呈させた。

決議にはならなかったものの、この会期ではダルフルの人権侵害の状況が人権委員会の決定として採択された<sup>237</sup>。NGO の報告書そのままではないが、国連人権委員会というフォーマルなメカニズムで現地の人権状況が公式に取り上げられ、公式な情報として国連の文書に残ったことは、メカニズム内部の制約はあったものの、伝達ルートが前回と比べて少しでも国連内部で進んだ出来事と言える。また、NGO の収集した数あるスーダン政府による民間人への攻撃の証拠が、同政府を批判する言説には結びつかなかったものの、この決定では、NGO が呼びかけていた通り、ダルフルでの人権侵害を調査する専門家の派遣が決まった<sup>238</sup>ことは、NGO による現場の情報を基にした情報分析が国連においても伝達された結果だったと言える。この会期中、委員会に対して情報を提供してきた HRW の国連アドボカシー担当者は、「今こそ安保理が監視姿勢から殺戮の停止へと動く時である」とし、人権委員会でのスーダンの議論を弾みにして、安保理にまで議論をつなげることに指針を示した<sup>239</sup>。

<sup>234</sup> Human Rights Watch, News Release, “UN: Darfur Poses Critical Test for Rights Body,” 19 April, 2004, <http://www.hrw.org/en/news/2004/04/19/un-darfur-poses-critical-test-rights-body>, accessed 28 November 2009.

<sup>235</sup> Human Rights Watch, News Release, “UN: Release Darfur Finding Before Sudan Vote.”

<sup>236</sup> Commission on Human Rights, “Report on the Sixtieth Session, 15 March – 23 April,” 2004, UN Doc. /2004/23, E/CN.4/2004/127, p.404.

<sup>237</sup> *Ibid.*, 採択されなかった決議案の第 5 パラグラフは以下である。 “5. *Calls upon* the Government of the Sudan: . . . to cease all support, including the provision of supplies, to the Janjaweed militia, further aggravating the most precarious situation of internally displaced persons in the region;” para. 200, p.385.

<sup>238</sup> Human Rights Watch, “UN: Rights Body Appoints Rights Monitor,” 22 April, 2004, <http://www.hrw.org/en/news/2004/04/22/un-rights-body-appoints-sudan-monitor>, accessed 28 November 2009.

<sup>239</sup> *Ibid.*



2004年5月6日、HRWは前回の包括的報告書に引き続き、*Darfur Destroyed: Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Darfur*<sup>240</sup>と題する報告書を出版する。前回4月2日の報告書では”Atrocity”のみがタイトルで使われていたが、今回は政府が民族浄化を行っているという事を前面に押し出し、冒頭ではっきりと政府が民族浄化と人道に対する罪の責任があると明記する。また、今回は安保理に対して決議の採択を求め、その中身についても提案している。この報告書で提起された案は、その後の安保理で一定の時間を経て実現することになった。ダルフルの2003年から2004年の間に犯された疑いのある人道に対する罪や戦争犯罪等についての調査団の派遣の提起は、2004年9月18日の決議で実現し<sup>241</sup>、また、人権調査団を派遣し安保理に定期的に報告すべきとした提案も、特別代表 John Pronk が任命されて彼が定期的に安保理に一般市民への被害の状況を報告するようになったことで達成される。このことにより、ローカル・国際NGOの収集した情報が、特別代表を通して安保理の公式会合にて意思決定者に伝達されることになった。フォーマルな国連を介した伝達ルートを確認したことになる。

翌日の2004年5月7日、議長国がドイツからパキスタンに変わった安保理における”informal consultation”での”other matters”で、ダルフル問題が再び話し合われる。今回は人権高等弁務官とWFPの代表が現地視察後、人権・人道状況について報告し、事務総長も出席した<sup>242</sup>。

2004年5月20日は、難民高等弁務官が安保理でチャドのダルフルからの難民について報告し、UNHCRがダルフルからの難民をより安全なチャドへ移動したが、その人数は6万人に上っていることを報告した。そして国際社会が解決に本腰を入れるべきであるとした。

2004年5月24日にはアリア・フォーミュラで、国境なき医師団とHRWが主導して、ブリーフィングをしている。ドイツが組織して開催されたこの度の会合では、人権NGOと人道支援NGOが共に安保理へのブリーフィングに出席しており、情報を共有し、共に伝達しているところから、連携しているのが分かる<sup>243</sup>。なお、HRWの研究者として現地入りし

<sup>240</sup> Human Rights Watch, “Darfur Destroyed,” p.4 提起された決議の内容は以下である。1) 国際人道法、人権法の重大な侵害を非難 2) 政府は市民を守り、民兵を武装解除し、人道法違反行為をやめ、人道支援物資のアクセスを確保すべし。

<sup>241</sup> Security Council Resolution, UN Doc. S/RES/1564, 18 September 2004.

<sup>242</sup> その報告では、以下の点を述べる。1) スーダン政府が人道支援のアクセスを確保すべし 2) 人々をジャンジャウィードから守ることが必要である（そのためにジャンジャウィードをコントロールし暴力を未然に防ぐべし）。そしてこれらはスーダン政府の義務 “duty” とした。United Nations News Centre, “UN finds Sudan has carried out massive human rights violations in Darfur,” 7 May 2004,

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=10664&Cr=sudan&Cr1=&Kw1=Darfur&Kw2=&Kw3=>, accessed 28 November 2009; United Nations News Centre, “Sudan humanitarian crisis characterized by violence and fear, UN official says,” 7 May 2004,

<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=10666&Cr=sudan&Cr1=&Kw1=Darfur&Kw2=&Kw3=>, accessed 28 November 2009.

<sup>243</sup> 2団体のほか、アリア・フォーミュラで発言をしたNGOは、Care International, Oxfam, International Crisis Group, World Visionであった。Global Policy Forum, “Arria and Other Meetings,” 2005, <http://www.globalpolicy.org/security-council/ngos-and-the-council/ngo-working-group-on-the-security-council/40091.html>, accessed 3 November 2009

た Leslie India Lefkow は、長年国境なき医師団でも同じように人権の観点から調査を行ったことは前に触れた通りである。表 1 にもある伝達の制約要因の一つである、人権・人道 NGO のネットワーク構築の制約を、ダルフルという重大な人権侵害・人道危機の前に、NGO の連携が解決した例である。

24 日のアーリア・フォーミュラは、ダルフルの現地からの情報を、NGO から安保理に伝えるまたとない機会であり、NGO が本腰を入れて安保理に情報の伝達と取るべき行動を呼びかけた。ここで NGO から決議内容の提案がなされたが、その後 7 月 30 日の決議の中身にはほぼ NGO の求めた提案と変わらない内容が含まれた<sup>244</sup>。

翌日の 2004 年 5 月 25 日、議長声明が採択された。その翌日には、Egaland 人道問題調整官が再び安保理にダルフルの情報をアップデートした<sup>245</sup>。

このように、現地調査を独自のネットワークを駆使して地道に行ってきた NGO があり、そして NGO がその都度得られた人権被害者からの証言を基に情報を整理・分析し、タイムリーな形で報告書・ウェブサイト、面談等を通して国連、メディア、世論、安保理意思決定者へ伝えてきた。現地からの証言が積み重なるほど、よりのを得た的確な分析が可能になり、伝達内容も変化していったことが分かる。人権委員会や人道調整官への伝達を中心に行われたルートは、2004 年 4 月にははっきりと、安保理意思決定者へのフォーマルなルートに発展する。なお、時系列的な出来事としてその記述は難しくとて、インフォーマルな、安保理を含む国連組織への働きは、ニューヨークにオフィスを持つ NGO が頻繁に行っていた（第三章参照）。2004 年 4 月から日本政府国連代表部次席代表であった北岡伸一教授によると、国連の枠外で NGO が様々なシンポジウムを開き、理事国の大使らと接触の機会を持っていたと言う。そしてその中には、当時国連で議論されていたダルフルに関するものも含まれていた。このように、2003 年 2 月頃から攻撃を受け始めた一般市民の声が、2004 年 5 月 25 日の議長声明に到達するまで、莫大な情報が、しかし各 NGO によって整理・分析された形でボトムアップされたのである。このダイナミックな過程が、ダルフル紛争における NGO の、情報伝達過程であった。

## ②情報伝達過程における制約・阻害要因

ダルフルの事例における情報伝達過程での制約要因は、まずこれまで見てきたように人道支援 NGO にある典型的な組織的制約がまず挙げられる（第 3 章第 3 節（1）参照）。ダルフルにおけるその他の制約・阻害要因は、1）国連を介在するルートにおける制約、

<sup>244</sup> 例えば HRW は、スーダン政府が殺害をやめ、ジャンジャウィードを武装解除し、市民を守るために有効な措置をしない場合は経済制裁や憲章第 7 章下でのその他の措置（つまり軍事力を使っての）を通して民族浄化を終わらせるべきこと、また、調査団、国際人権監視ミッションについて設置の必要性を提示した。Human Rights Watch, “Briefing paper to the Security Council, Addressing Crimes against Humanity and Ethnic Cleansing in Darfur, Sudan,” 24 May, 2004, [http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Security\\_Council/0524darfur\\_hrw.pdf](http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Security_Council/0524darfur_hrw.pdf), accessed 28 November 2009.

<sup>245</sup> Monthly Assessment of the President of the Security Council, S/2004/6, 14 May 2004 (Pakistan).

2) 国連の枠組み内での直接安保理へ伝えるルートにおける制約、3) メディア・世論・政治家を通しての制約、そして4) 政治・外交的、武力紛争の性質上起こる阻害要因である。以下、それぞれの点を議論する。

### 1) 国連を介在するルートにおける制約

ダルフルで重大な人権侵害に晒されている人々の声を安保理の意思決定者にまで伝達しようとの過程では、国連機関がそのルートの中で重要な場となってきた。国連内部を通じたフォーマルな形での情報は、加盟国に「知らなかった」とは言わせない効力があり、まして正式な形で安保理意思決定者にまでそのフォーマルな情報が伝達されれば、理事国として正式に「伝達された」と理解されるため、「NGOからのインフォーマルな情報は信頼性にかける」とは言えなくなるのである。一方でこのフォーマルな過程には制約があった。まず第一に、国連事務局内でのダルフルに関する見解が職員によって分かれていたことが、本質的な情報が欠如されたまま安保理の意思決定者に伝えられる隙を与えてしまった。これら職員の見解の違いは重層的で、現場対本部、部下対上司、自然災害からの人道問題対民族浄化等の紛争・人権侵害という対立点が観察される。

例えばイギリス人の Kieran Prendergast 国連政務局局长は、人道問題と人権・安全保障の問題を 2003 年末から 2004 年前半には明確に区別していた。NGO は人道危機と人権侵害を特に別件として報告することはなく情報を分析していたが、James Traub とのインタビューで Prendergast 政務局局长は、先の情報伝達過程でも述べたように問題の人権化に慎重な言説であり、自然災害による人道問題とした上で、その問題自体を過小評価するような発言をインタビューではしている<sup>246</sup>。早魃によって複雑になった資源アクセスをめぐる以前からもあった争いを見ており、そしてそれゆえに問題の危機感を同じ国連職員一同イギリス人で官僚出身である Mukesh Kapila やニューヨークで顔を日常的に合わせる Jan Egeland、政務局内の部下、Isabelle Balot とは共有していいなかった。Prendergast 政務局局长だけではなく、Tom Eric Vraalsen、(スーダンへの人道問題の特使)は、問題の緊急性を示唆する具体的な文言の使用を避ける<sup>247</sup>。彼らが自己の職権の射程に入っていないと判断したのか（縦割りの弊害）、そもそも状況を重く判断しなかったのか、当時の外交状況を優先したのか等が考えられる。後に述べる阻害要因とも関わることだが、当時の南北紛争和解にむけた政治外交により各理事国の足並みがずれていたことを考えると、後者の理由が妥当と言えよう。いずれにせよ、国連内部のこの見解の違いは、NGO が現場で収集した生の情報を安保理の意思決定者にまでつなげ、彼らに「保護する責任」を一貫した政策として実践するための土台となるような情報に言い訳なく直面させるというボトムアップのルートにおいては制約であった。

次に存在した国連を介在しての情報伝達の制約要因は、フォーマルな伝達過程の中で必要な情報が止まるという制約要因であった。ダルフルの人権状況が、2003 年と 2004 年、特

<sup>246</sup> Traub, *supra*, p.216.

<sup>247</sup> Traub, *supra*, p.216.

に後者において国連人権委員会で争点化されたと述べたが、国連人権委員会は同時は経済社会理事会の下部機関であり、安保理への直接的な結びつきは弱く、また現在の人権理事会と比べても加盟国間の政治的な交渉の場となる傾向が強かったため、実際の人権侵害の重大性と比例して決定や決議が採択される訳ではなかった。当時スーダンが委員であったことも影響している。2004年1月頃には政府が一般市民の攻撃に関わっていたことが報告され始めていたにもかかわらず、4月下旬の人権理事会では民兵の武装解除さえも政府に要請することがなかった。また今回、人権高等弁務官もダルフルを訪問する等活発な行動をとったが、人道問題調整官と異なり、安保理の公式会合で定期的なブリーフィングが確保されている訳ではない。せっかく弁務官が特別報告者を通して重要な情報をローカル NGO や国際 NGO から伝達されていたとしても、その情報を公式な形で安保理に伝えるルートがなければ、重要な情報が表向きには止まってしまうことになる。

## 2) 国連の枠組み内での直接安保理へ伝えるルートにおける制約

2004年5月24日、議長声明が採択される前日、NGOと安保理理事国との重要な直接接触のルートであるアリア・フォーミュラが、国境なき医師団とHRWの呼びかけでドイツ議長国の主導で開催された。しかし、ここでも制度的な制約がかかる。スーダン国内の人道支援者、人権擁護者が当局により逮捕され、また彼らが命をかけて入国を制限されている国際NGOとコンタクトを取っていたまさにその時期に、スーダン政府代表の会合への出席が認められたのである。第3章第3節において、議長国との面会に際しては理事国の采配が働かざるを得ないことを述べたが、アリア・フォーミュラにも理事国の采配が働き、招かざる客が会合に参加してしまったのである。ブリーフィングをしたHRWや人道支援NGOが会合のあり方に疑問を呈したことは言うまでもない<sup>248</sup>。当局に何らかの情報を知られることは、現地で情報提供をしている人々を身の危険に晒すことになりかねないからである。なお、この理事国の采配は政治的作為性を持つことが含まれるため、阻害要因とも考えられる。

## 3) メディア・世論・政治家を通しての制約

2002年7月から2004年5月までのNGOが担う情報の収集・伝達過程を検証してきたが、当時はメディアと世論、そして政治家の関心を引いていた他の国際情勢があった。イラク戦争への序章と戦争への突入である。

これに関して人道支援NGOであるオックスファムが、イラクと比べてのダルフルの国際社会からの相対的注目の低さを人道支援に着目して指摘した。例えば2003年1月-3月の間に、イラクは20億ドルの支援を受ける。スーダンは2004年までの間に2億ドルしか受けなかった<sup>249</sup>。2003年の後半から2004年にかけて、NGOが以前に増して活発に現地の証言を

<sup>248</sup> Global Policy Forum, *supra*

<sup>249</sup> Slim, *supra*, p.818.

国際社会に伝達するも、2004年4月になるまで多大な注目を浴びることは待たねばならなかったのである。

#### 4) 政治・外交的、武力紛争の性質上起こる阻害要因

第3章でも述べたとおり、NGOが担う情報伝達過程における阻害要因は、安保理において現場からの十分な情報が周知されていない段階で、NGOから安保理意思決定者への情報ルート、分析の流れをより政治性を持って停滞・延期、あるいは変形させるものである。そしてそれによって安保理の意思決定者の情報受理の姿勢を消極的にした要因のことである。

スーダンの南北紛争の解決に主な理事国らが関わっていたことが、理事国そして一部の国連職員さえも消極的伝達者にしてきた。スーダンにおける南北紛争は、ダルフルで重大な人権侵害が行われている頃和平交渉が終盤を迎えていた。長期間に渡る交渉に糸口が見えそうな状態である場合、ある程度の犠牲を払ってでも、目の前の交渉を成功させることがアメリカやイギリス（安保理の議題リード国）の最終目的になっていたと言える。情報が上がってきても、「聞かなかったことにしておきたい」というインセンティブが働く。このことが、情報被伝達者らの消極性の程度を上げる要因になってしまっていたのである。

バシル大統領と南北和平交渉を進めていた外交団にとって、2003年後半から2004年前半にかけて彼が交渉から退場することは何があっても避けなければならない状況であり、もしそれが起こっていたら、南北和平は2004年の最後に結実していなかった可能性が高い。例えばHugo Slimは「完全に崩壊した無秩序同然の状態」にスーダンが陥っていたらと予測した<sup>250</sup>。Slimによれば、もしダルフルでの問題を南北和平に絡めるとすると、バシル大統領との対立が表面化しない形で行われなければならない、しかも交渉が終盤になってからではなく、なるべく早い時期で問題をピックアップしなければならなかったと言う<sup>251</sup>。

England 国連人道問題調整官は、当時南北和平交渉を進めるアメリカ、イギリスとノルウェー（Egelandの出身国）にダルフルの問題を安保理で議論するように働きかけていたが、受け入れられなかった<sup>252</sup>。それはその当時どの国も、ダルフル問題を早めに南北和平とリンクさせるよりも、まず始めに早く南北和平交渉を終わらせ、それからダルフル問題に本腰を入れようという姿勢だったからである。

なお、アメリカは2004年初頭から積極姿勢に意向したが<sup>253</sup>、欧州各国はNGOとのパイプがもともと太い国々であり、またそれゆえに人権NGO、人道支援NGOからの様々な働

<sup>250</sup> Slim, *supra*, p.822.

<sup>251</sup> *Ibid.*, p.822.

<sup>252</sup> Traub, *supra*, p.218.

<sup>253</sup> 2004年初頭から南北紛争からダルフルに「軸足」が移ったと長有紀枝は言い、USAIDの訴え、福音派の協会、黒人議員、ユダヤ人関連団体・機関の政治的圧力をその要因に挙げる。長有紀枝、前掲書、317頁。また、その他アドボカシーのみに主な焦点を絞った米国に基盤を置くNGOはあるが、こちらの団体らは現場からの情報収集とその分析を持って伝達するという専門分野に的を絞ったものではなく、また運動が起こったのは本論文が対象とする2004年の夏以降であったため、議論されていない。

きっかけはあったものの、ダルフル問題へ素早く対処しようとの機運は、本論文の対象期間（市民が最も大量に殺害されていた時期）では起こらなかった。また、代表的 NGO の中で、南北紛争の和解に取り組む理事国に対して「保護する責任」の文脈で安保理としてダルフルで行うべきことを、タイムリーな時期に的確な政策提言を持って伝達した団体は見受けられなかった。

## 第2節 小括

このように NGO は、現地の暴力の常態化にもかかわらず、情報収集の専門家のタイムリーな投入やローカルネットワークによってダルフルあるいはチャド東部で難民・避難民の証言を中心に情報を収集した。国連関係者が国連職員としての肩書きで現地では調査ができない中、NGO による収集活動は行われた。このように、NGO の情報収集における役割は不可欠であった。そして現地からの証言が積み重なるほど、よりの的を得た的確な分析が可能になり、提案を含む形で安保理意思決定者へ伝達される。南北紛争の解決と絡めた解決策の提示が 2003 年に行われなかったことは課題ではあったが、それでも現場からの生の情報は、安保理意思決定者が「保護する責任」を一貫した政策として実践する土台となるような情報であった。この情報伝達過程では、OCHA や OHCHR を通して、あるいはアリア・フォーミュラといった、安保理の意思決定者へ現場の声をつなげるフォーマルなルートが活用された。他方で理事国とインフォーマルなセッティングでの接触も同時並行して行われていたことも忘れてはならない。伝達過程における制約・阻害要因は存在していたものの、NGO 自身、あるいは NGO 間の連携（人権・人道支援 NGO 間、ローカル・国際 NGO 間）により、組織的制約は解決されていたと言える。他方で国連機関、理事国らが解決を担うべき制約・阻害要因は今後も課題として残った。

## 第3節 スリランカ

### （1）紛争の一般市民への被害

スリランカの内戦も 25 年と続き、スーダンと並んで世界で最も長い紛争の一つである。イギリスからの独立後の政治状況の中で独立前から存在していた多数派シンハラ人、少数派タミル人の間の民族性が対立軸となり、暴力を伴った争いが発展、その中で一般市民も巻き添えになっていく。1956 年のスリランカ自由党によるシンハラ語の公用語化を始めとする一連のシンハラ人優遇政策とそれに対するタミル人らの反発、タミル人過激派による政府要人への組織的暗殺、1983 年 7 月のシンハラ人によるタミル人の虐殺を経て、タミル人による武力闘争が過激化し、その中でタミル・イーラム解放のトラ（The Liberation Tigers of Tamil Eelam -LTTE）が民衆やインドのタミル・ナードゥ州からの支持も得、台頭する。政

府軍と LTTE との全面的な戦闘が 80 年代に常態化する中、インド（1986 年）やノルウェー（2002 年）が仲介をするも、停戦合意は何度も破られ、過去 25 年間での死者数は 15 万人に上る<sup>254</sup>。2005 年 11 月に就任したラジャパクサ大統領は LTTE に対して軍事的な強硬策を取り、政府軍による空爆や LTTE によるテロ攻撃が激化、2006 年、停戦が実質的に無効となって以降、1 万人以上の一般市民が犠牲になった<sup>255</sup>。2007 年半ばに政府軍は東部の全ての州を LTTE の実効的支配から「解放」した。2008 年始めには政府が正式に停戦を破棄、LTTE が未だ実効支配する北部地域にまで大規模な戦線を拡大する。一連の攻撃において LTTE は一般市民に紛れて戦闘を行い、そのため市民は政府の重火器攻撃のターゲットになる。また LTTE から逃げることもできず、戦火に包囲された状態になる。国連は 2009 年 1 月中旬-5 月初旬の間に 7500 人の民間人が死亡し、1 万 5 千人が負傷したと推計する<sup>256</sup>。

## （2）情報収集と制約・阻害要因

スリランカで政府軍の北部、東部への攻撃が激しくなる中での現地での情報収集は、ダルフールと同じように困難であった。2008 年 9 月以降ほとんどの外国人支援者は国外退去を政府から命じられる。2009 年 5 月に大規模な戦闘が終了するまでの間、NGO は中立的人道支援という組織的制約を自身で緩和し、そして NGO 間で情報の共有を水面下で行うことでネットワーク構築の壁を壊し、そして少数ながら戦闘地に残り続けた人々と外部の NGO との連携で暴力という阻害要因に対処しつつ、情報の収集を行った。

ラジャパクサ大統領の就任後のスリランカで 2006 年にはすでに、政府軍と政府と協力関係にある武装グループによる人々への人権侵害の事例を HRW は収集していた<sup>257</sup>。2007 年 2-3 月の間、HRW は再び現地調査を行う。この時までには既に HRW のネットワークは現地の NGO、戦闘から被害を受ける人々をカバーしていたと言える。無差別攻撃、国内避難民（IDP）の強制帰還、逮捕と失踪といった人権侵害を、被害者と目撃者の証言により情報収集し、拉致と失踪に関しては、109 人の拉致被害者の家族にインタビューをしている<sup>258</sup>。その他 LTTE や政府と連合した武装組織、政府軍による人権侵害の実態、メディア規制、不処罰の蔓延につき証言・情報を収集している。

2008 年 9 月には大部分の NGO が北部戦闘地域から退去を命じられ、人道支援 NGO は ICRC とカリタスのみに絞られた。しかしながら、現地に残ったこれら人道支援 NGO や北部

<sup>254</sup> International Crisis Group, “Sri Lanka,” 2009, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4459&l=1>, accessed 29 November 2009.

<sup>255</sup> International Crisis Group, “Conflict History: Sri Lanka,” 2009, [http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=conflict\\_search&l=1&t=1&c\\_country=100](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=conflict_search&l=1&t=1&c_country=100), accessed 29 November 2009.

<sup>256</sup> International Crisis Group, “Sri Lanka,” 2009, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4459&l=1>, accessed 21 November 2009.

<sup>257</sup> Human Rights Watch, “Return to War,” August 2007 Volume 19 No.11(C).

<sup>258</sup> *Ibid.*, p.9.

以外の地域の NGO 間の水面下での連絡と、彼らがこれまで構築してきた外部とのネットワークを駆使して、外部にいた国際 NGO は情報収集を続ける<sup>259</sup>。

HRW 関係者への筆者からのインタビューによると、退去命令が出た当時、HRW の専門研究者は、スリランカではなくロンドンに駐在していた。そのため、緊急事態担当研究者が現地に入り、調査をすることになった。また、その他 HRW が雇うコンサルタントもいたと考えられるが、この辺りのことは、スタッフの身の安全を守るために、HRW 組織内でも誰が入っていたのかは知らされていないと言う。その緊急事態担当の職員は、2008 年 10 月－12 月、退去命令が既に出ていた時期に 3 ヶ月間、現地調査を行った<sup>260</sup>。国連、国際・ローカル人道支援 NGO、研究者、外交官、宗教リーダー、市民ら 35 人にインタビューをし、更に食糧、シェルター、水、衛生、保健、カウンセリング、教育における IDP の直面する問題を現地からの連絡により収集する<sup>261</sup>。2009 年 1 月から 5 月まで戦闘が悪化していた時は、現地での証言の聴取は更に難しくなったが、戦闘地から情報を流してくれるスリランカ人はおり、また、後に分かったことだが、スリランカ人医療関係者も随時 HRW とコンタクトを取っていた。また、現地の他 NGO とも連絡を積極的に取っていたらしい（インタビュー）<sup>262</sup>。

戦闘中はスリランカ人の医者が ICRC とも協力していた。そのこと自体は公にもなっており、2009 年 2 月中旬から 5 月 9 日まで、ICRC が現地の 4 人の医者と協力して 14 万人もの患者を紛争地から非難させたことが知られている（うち 3 人は保健省所属の医者であった）。しかし 5 月 20 日の時点で、20 人の ICRC の医療スタッフと連絡が途絶えたという。また、2009 年 5 月 22 日の時点では、ICRC と協力していた 4 人のスリランカ人の医者は当局から拘束されていたままであった<sup>263</sup>。これらのことから、現地からの情報収集はスリランカ人や ICRC 職員らの、暴力と脅迫に晒されながらの努力によって行われており、彼らが自身の危険を犠牲にして行っていたことが分かる<sup>264</sup>。

大規模な戦闘が終了し、民間人の犠牲が今後大量に出ることはないと思われる今、今後はニュースや報告書に書けるような情報集めのみならず、裁判で有罪判決を出せるような綿密

<sup>259</sup> Human Rights Watch, “Besieged, Displaced, Detained: The Plight of Civilians in Sri Lanka’s Vanni Region,” December 2008, 1-56432-425-7.

<sup>260</sup> *Ibid.*, p.2.

<sup>261</sup> *Ibid.*, p.27–34.

<sup>262</sup> 2009 年 8 月 14 日。

<sup>263</sup> International Committee of the Red Cross, “Sri Lanka: ICRC resumes assistance to displaced people in Vavuniya camp,” 22 May 2009, <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/sri-lanka-interview-220509>, accessed 9 November 2009.

<sup>264</sup> この他 ICRC は、LTTE の囚人へのアクセスが許可されている唯一の団体であり、また LTTE リーダー、政府当局の双方にコミュニケーションチャンネルがあった。情報収集をしている訳ではないが、双方の交渉の中身を知る結果となる。しかしながら、上記の被害状況についての情報と違い、これら情報は決して（少なくとも ICRC を情報源として公に向けては）伝達はされない。International Committee of the Red Cross, “Sri Lanka: over 250,000 displaced persons in urgent need of assistance,” 20 May 2009, <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/sri-lanka-interview-200509>, accessed 9 November 2009.



な証拠集めが必要である。ダルフルの例のように、国際事実調査団が現地に入る必要があるとして、今現在 NGO はそれに向けて活発に働きかけている。

このように、スリランカでの情報収集は、政府軍による重火器の使用が行われる戦闘地で行われた。しかし現地にいる人道支援 NGO や個人（外国人とスリランカ人）と外にいる国際 NGO のネットワークにより、この阻害要因に対処した。また、人道支援 NGO、人権 NGO の間にも情報共有のネットワークがあり、後に国際 NGO の重要な情報伝達の土台となった。このように、情報の収集には組織性質的制約、ネットワーク構築の壁、そして暴力・脅迫という制約・阻害要因があったが、これら要因は NGO 自身や NGO 間の現地での、あるいは国境を越えた連携によって緩和・対処されていた。そうすることで、NGO でしか果たせない紛争下での情報収集過程を機能させていたのである。

### （3）情報伝達と制約・阻害要因

本論文で扱った 2003 年から 2004 年にかけてのダルフル紛争における NGO による情報収集・伝達過程から約 4 年、スリランカ北部での政府軍による最後の対 LTTE への猛攻撃が行われる中での一般市民への被害は、「保護する責任」の文脈でより明確に伝えられることになる。そう特徴付けられる伝達過程には、ダルフルの事例と同じように国連を介在したインフォーマル・フォーマルな間接的ルートがあり、また直接的ルートがあった。以下、時系列的に、現場で重大な人権侵害の脅威に晒されている人々についての情報が収集された後、それらが国連を介して、あるいは国連の枠組みの中で直接、また世論やメディア等を通して、安保理の意思決定者に届けられる過程を検証し、後にそれら制約・阻害要因について詳しく議論する。

#### ①情報伝達過程

2007 年 8 月、スリランカの緊迫した情勢と人々への重大な人権侵害についてまず HRW が包括的・詳細な報告書を人々の証言を基に出版した<sup>265</sup>。この報告書は 1 年の時間をかけての念入りな現地調査を基に書かれたもので、スリランカ担当の研究者と緊急事態対応のスタッフが書いたものである。その後、2008 年 12 月にも報告書を出版するが、こちらは前回のもとの異なり緊急版レポートとして、外部に緊急性を知らせ、警鐘を鳴らすために情報収集から間もなく迅速に出版される<sup>266</sup>。まさに政府軍の掃討作戦が始まる寸前に国連や人権・人道団体が追放された時に出されたもので、現場で残された人々がどのような状況にあるのかが如実に表現されている。

同報告書で HRW は、2007 年半ばから戦闘が激化した Vanni の人々に関する状況が国際社会から注目されていないとの見解から、報告書の作成と出版に踏み切った。「とにかく、何

<sup>265</sup> Human Rights Watch, “Return to War.”

<sup>266</sup> Human Rights Watch, “Besieged, Displaced, Detained.”

かしらの形で積極的に人権被害者とコンタクトをとろうと努力した。」（インタビュー）その結果、レポートの作成ができたと言う<sup>267</sup>。例えば当地域の IDP の惨状に対する政府の責任を説明し、また、市民がなぜ戦闘地域に留まることになってしまったのか、その経緯についても述べる。2008 年 9 月 15 日に国連が戦闘地からの撤退命令（9 月 5 日）を受け入れ、他の NGO も撤退したが、人道支援にあっていた現地住民はそのまま残らなければならなかったこと、それは LTTE が地域を離れる許可を彼らに与えなかったためであること、さらに LTTE は残された人道支援者を強制的に軍にリクルートしていたこと等を説明する。同報告書は、外国人スタッフらが撤退した後に残った支援者を襲った精神的脅威についても描写する。「彼らは NGO が去った後残虐行為が行われ、誰にもそれが目撃されないだろうと悟っていた」<sup>268</sup>、「今彼らに何が起きているのか外からは分からない」<sup>269</sup>と、現地の状況が「分からない」ことについて率直に報告し、外部からの目撃者がほぼ一掃された中で計画されている政府からの攻撃が、これまでに増して大規模に行われることを示唆するものであった。

2009 年 1 月から予想通り戦闘が激化し、一般市民への被害が急増するなか、人道支援 NGO は HRW 等の情報伝達の活動に水面下で加わっていた。人道支援 NGO の情報伝達はスリランカ政府との関係の維持上、確かに組織の性質的制約があった。例えばある NGO は当時戦闘地での支援を許可された数少ない人道支援団体だったが、ほぼ毎月出していたニュース・リリースも、2009 年 1 月から 5 月 22 日まで全くホームページ上には掲載されていない<sup>270</sup>。必要な支援を人々に行う際、政府との日常的な良好関係は必要である。しかし、HRW 関係者へのインタビューで明らかになったことは、これら人道支援者らも、人道支援は行わないがアドボカシーを行える人権支援 NGO らと連携することにより、紛争下で一般市民が保護されるように水面下でできるだけのことをしていたということである。現地の状況を伝え、またとるべき行動を呼びかける書簡に署名はできないまでも、例えば日本政府へ書簡を送った際には協力はしていた<sup>271</sup>。

一部の人道支援 NGO と共に戦闘地に残ることが許可された ICRC は情報収集に積極的に関わる組織ではないが、紛争下の人々への被害状況の詳細を知る唯一の非政府組織として、その情報の信頼性と質は外部とは閉ざされた北部地域では重要なものだった。そのため、BBC といったメディアで多数引用され、2009 年 1 月から 5 月までの間に 32 回ものスリランカに関するプレス・リリースをホームページ上で公開している。

2009 年 2 月 24 日、スリランカ政府は人道支援物資のアクセスを確保するために”non-fire zone”を沿岸に設定し、そこでは重火器は使わないと宣言した。しかしその後も重火器によ

<sup>267</sup> インタビュー、2009 年 8 月 14 日。

<sup>268</sup> Human Rights Watch, “Besieged, Displaced, Detained,” p.38.

<sup>269</sup> *Ibid.*, p.44.

<sup>270</sup> Caritas Sri Lanka, “News Stories Archive,” <http://www.caritaslk.org/archives.php>, accessed 29 November 2009.

<sup>271</sup> インタビュー、2009 年 8 月 14 日。

る市民への被害は続く。国連によると、3月13日の時点で500人の死者、1000人以上の負傷者が出、その大部分が重火器によるものであったと言う<sup>272</sup>。

2月26日、安保理の”closed consultation”の”other matters”で、John Holmes 人道問題調整官が理事国にブリーフィングをする。スリランカで起きている人道危機について最近の彼の訪問を理事国に報告した。これまで国連はスリランカの紛争について積極的に関わった歴史はなく、国連が紛争解決に大いなる役割を担うことも期待されてこなかった。ここでの安保理での会合は、あくまで一般市民の直面する人道危機に関するブリーフィングである。実際、現地で戦闘が激しさを増す中、すでに安保理内ではスリランカに関するブリーフィングは人道危機に関することに限り非公開で行い、正式に安保理の議題とすることはしないとの妥協で落ち着いていた<sup>273</sup>。筆者のインタビューによると、現職の OCHA 職員が「特にスリランカの問題は（政治的に）非常にセンシティブ」なので答えられないという答えを得たことにも合致がいく<sup>274</sup>。何らかの政治的妥協は、安保理内ではすでに図られていたのである。

2009年3月9日には International Crisis Group(ICG)が、政府軍はすでに目的を果たし LTTE に勝利したとし、その観点から紛争の分析と政策提案をする。これまで HRW や ICRC からは被害状況の詳細の報告が中心であったが、ここに来て NGO は蓄積された現地での人々の証言、彼らの直面する状況に関する情報を基に、それら情報を整理・分析し、その時々的情勢で彼らを守るためにはどのような措置が可能であり実践すべきなのかを伝える、政策提案が中心に行われる。それら提案の対象は日本以外の個別国家にも向けられるが、国連機関やスリランカ紛争を公式議題に取り上げない安保理の他の意思決定者に対しても向けられた。ICG は、当時の状況から閉じ込められた一般市民らの避難は簡単ではないが、国際社会からの支援で可能だとする。また、国際社会が LTTE の降伏と身体の安全を保障することと共に、LTTE に降伏を説得する道を提起した。それでもなお LTTE が一般市民を盾として使い、人々を強制徴兵する事があれば、国際司法の場で彼らは裁かれるべきとし、国連事務総長、インド、アメリカ政府に介入を呼びかける<sup>275</sup>。

2009年3月になると、スリランカ情勢につき国連高官からの発言が出てくる。国連職員は2008年9月15日に（NGOより早く）戦闘地からはほぼ撤退していたため、人権・人道上の情報は現地の NGO を通して行われていたと考えられるが、2009年3月13日、人権高等弁務官 Navi Pillay が、「一連の信頼ある情報源」を基に no-fire zone 内で2800人の人々が

---

<sup>272</sup> United Nations Press Release, “Serious violations of international law committed in Sri Lanka conflict: UN human rights chief,” 13 March 2009, <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/FFDE961C9D0236C5C1257578004B8E4B?opendocument>, accessed 29 November 2009.

<sup>273</sup> Security Council Report, “Update Reprot No.5, Sri Lanka,” 21 April 2009, [http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5113231/k.1322/Update\\_Report\\_No\\_5BRsri\\_LankaBR21\\_April\\_2009.htm](http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5113231/k.1322/Update_Report_No_5BRsri_LankaBR21_April_2009.htm), accessed 19 November 2009.

<sup>274</sup> 電子メール、2009年8月31日。

<sup>275</sup> International Crisis Group, “Conflict Risk Alert: Sri Lanka,” 9 March 2009, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5974>, accessed 30 July 2009.

命を落とし、7000人が負傷したことを述べ、戦争犯罪と人道に対する罪を示唆しつつ、スリランカ軍とLTTE双方が国際人権・人道法違反の疑いがあると公言した<sup>276</sup>。

2009年3月20日には、元国連事務総長特別顧問Lakhdar Brahimiも、International Herald Tribuneの中で現地での戦争犯罪と人道に対する罪の行為を示唆する<sup>277</sup>。この中でBrahimiもLTTEのみならず政府の違反行為の疑惑を述べる。文民と戦闘者間の区別をつけることは難しいとしつつも、政府は自己が”no-fire zone”と設定した地域にまで攻撃をしていること、そして、政府の文民と戦闘者を区別しようと努力する姿勢が見られないということを批判する。そして当時の状態が、「すでに終わろうとしている戦争への不必要な破壊的コーダ」

(unnecessary devastating coda to a war that is already over) であると述べた。さらに国連事務総長に国連職員を”no-fire zone”に戻して支援の必要性を分析すること、特別代表を任命することを求めた。アメリカ、インド、その他アジア諸国のリーダー達に対しては、スリランカ政府に攻撃をやめるよう影響力を行使し、LTTEの壊滅から封じ込め政策へ政府を導き、その際はLTTEの降伏を監視し、LTTEが再び力を回復しないよう措置をとるべきとした。

それから6日後の3月26日、”interactive dialogue”が安保理で開かれる。公式に議題に取り上げない中で紛争下の文民保護に関して話し合いが継続されるよう妥協されたメカニズムであり、1ヶ月前の2月26日の”closed consultation”との連続性を持つものであった。

翌月の4月8日、新聞でJohn Holmes 人道問題調整官が現地からの報告を元に、スリランカで”bloodbath”（大量殺戮）が起きようとしていると新聞に寄稿する<sup>278</sup>。先月のPillay人権高等弁務官と並ぶ、事態の緊急性を強調した発言であった。

そして4月15日、「保護する責任」という原則を実践へと移す（transform）ことが活動目的であるGlobal Centre for the Responsibility to Protect（各国政府関係者、研究者、ICG、HRW、オックスファム、Refugees International、WFM-Institute for Global Policyが共に創設したNGO）が、安保理に書簡を送る。ここでの書簡の署名者は国連で人道、人権問題に携わった国連の元高官も含んでいた<sup>279</sup>。

その書簡は、まず「保護する責任」は主権国家の義務であるとし、スリランカ政府の責任の不履行とそれに伴う国際社会の同責任の実践を理論付ける。

---

<sup>276</sup> United Nations Press Release, ”Serious violations of international law committed in Sri Lanka conflict: UN human rights chief,” 13 March 2009, <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/FFDE961C9D0236C5C1257578004B8E4B?opendocument>, accessed 30 July 2009.

<sup>277</sup> Lakhdar Brahimi, ”A Slaughter Waiting to Happen,” International Herald Tribune, 20 March 2009.

<sup>278</sup> John Holmes, ”Let them decide: Civilians trapped with Tamil Tiger fighters must be offered an exit before a bloodbath ensues,” *Guardian*, 8 April 2009,

<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/apr/08/tamil-protests-sri-lanka-john-holmes>, accessed 29 November 2009.

<sup>279</sup> Global Centre for the Responsibility to Protect, ”Open Letter to the Security Council on the situation in Sri Lanka,” <http://globalr2p.org/pdf/OpenLetterSriLanka.pdf>, accessed 30 July 2009.

“We recognize as well that the current threat of mass atrocities arises at least as much from the behavior of the LTTE as it does from the Sri Lankan army. Nevertheless, the state has the sovereign obligation to protect its own people; and when, according to the terms of the World Summit Document, a state is “manifestly failing” to do so, the international community is obliged to act.”<sup>280</sup> (下線筆者)

そしてスリランカ政府への援助国（日本を示唆していると思われる）や親しい関係にある国々は、スリランカ政府に対して停戦合意とその後の一般市民の安全を保障するよう圧力をかけるべきと提案する<sup>281</sup>。

更に、ダルフルのケースでは、はっきりと「保護する責任」の実践の文脈での安保理の意思決定者に対する伝達・政策提案は対象時期の間はなかったものの、この書簡では明確に「保護する責任」の文脈での安保理の果たすべき役割を提示した。

“We are writing to you as members of the Security Council because we believe that the very grave risk of mass atrocities compels the international community, and the Security Council specifically, to take measures to protect civilians, as states pledged to do when they adopted the “responsibility to protect” at the UN World Summit in 2005. At the core of this norm is the obligation to act preventively to protect peoples from genocide, war crimes, crimes against humanity and ethnic cleansing, rather than waiting until atrocities have already occurred, as states have too often done in the past.

. . . However, it is the Security Council, according to the terms of the 2005 agreement, which must authorize “timely and decisive measures” to prevent or halt mass atrocities. The Council must be prepared to bluntly characterize the violence in Sri Lanka as mass atrocity crimes; to demand that the government of Sri Lanka grant access to the conflict zone to humanitarian groups and to the media, both of whom it has barred until now; to dispatch a special envoy to the region, and/or to consider the imposition of sanctions. And ultimately, it must help facilitate a durable political solution to the fighting.”

(下線筆者)

---

<sup>280</sup>Global Centre for the Responsibility to Protect, *supra*, *Ibid*.

<sup>281</sup> *Ibid*. Global Centre for the Responsibility to Protect は具体的には以下の提言をした。“The LTTE must allow those civilians who wish to leave to do so; in return, the government of Sri Lanka must agree to observe a more extensive ceasefire, guarantee the safety of those civilians and treat them according to international standards governing internally displaced peoples. Donors and others with close ties to the government of Sri Lanka must press for action, as must those with influence over the LTTE.”

そして2009年4月中旬には、アメリカ、イギリス、フランスがスリランカ政府に停戦を呼びかける。しかしながら、スリランカ政府は停戦ではなくLTTEによる降伏にこだわる。4月20日、スリランカ政府は明日21日正午をLTTE降伏の最後の機会と宣言した。

するとそれに対応してNGOからも一斉に最後の呼びかけが行われる。ICGは4月20日、このまま民間人の犠牲に注意を払わないまま強硬な姿勢をとり続けると、アメリカ、イギリス、カナダ、ヨーロッパ諸国、インドのタミル人が強硬化する恐れがあると警告する。また、市民への被害が新たなテロリズムと暴力を生む恐れがあるとした。よって2週間の「人道的停戦」を提案し、人道支援アクセスの確保と人々の避難を提案する。そしてそれを実行に移すための国際社会の介入を呼びかける。当事者双方への説得が必要としつつも、現段階で（”decisive moment”）文民の保護の運命を左右する決断ができるのはスリランカ政府とし、国際社会が働きかけるべき相手はスリランカ政府であるとした<sup>282</sup>。さらにICGは、「保護する責任」をスリランカ政府もLTTEも放棄しているとし、安保理や日本を含む国際社会の一般市民の犠牲をこれ以上増やさないための行動が必要であると呼びかけた<sup>283</sup>。

2日後の2009年4月22日、安保理はCatherine Bragg（the Assistant Secretary-General for Humanitarian Affairs）と最近スリランカへの訪問を終えたVijay Nambiar（the Secretary-General’s Chief of Staff）からブリーフィング（3月26日に続く2回目の”interactive dialogue”）を受け、議長国メキシコが記者団に対して非公式にスリランカでの人道危機に関する言及をした。アメリカ、イギリス、フランス、そして特にメキシコがこの問題に対して関心を示すも、同じアジアの中国、日本、ベトナムの3カ国がいかなる文書の採択も望まなかったためでもあると、Security Council Reportは報告する<sup>284</sup>。

2009年4月26日、国際社会の意向と同じようにLTTEが一方的な停戦を宣言する。しかし翌日の27日、政府はLTTEの停戦宣言は「ジョーク」と一掃し停戦を拒否する<sup>285</sup>。

27日には、”no-fire zone”では重火器を使用しないと約束を政府が守らず、実は使用し続けていたことが伝えられる。HRWはイギリス、フランス、スウェーデン外相が相次いでスリランカを訪問することに先駆けて、双方向からの攻撃で動けなくなった人々の保護のために政府が責任を果たすよう圧力をかけるべきと訴える<sup>286</sup>。さらに安保理に対しては、

”By finally admitting it has been using heavy weapons all along, the Sri Lanka government has shed light onto its official deception as well as its brutal military tactics . . . The UN Security Council should stop burying its head in the sand on

<sup>282</sup> Robert Templer, Asia program director at the International Crisis Group, *supra*.

<sup>283</sup> *Ibid.*

<sup>284</sup> Security Council Report, “Update Reprot No.5, Sri Lanka.”

<sup>285</sup> Thomas Fuller, “Sri Lanka Rejects Tamil Call for Cease-Fire,” *New York Times*, 27 April 2009.

<sup>286</sup> Human Rights Watch, “Sri Lanka: Government Admission shows Need for UN Inquiry,” 27 April, 2009 <http://www.hrw.org/ja/news/2009/04/27/sri-lanka-government-admission-shows-need-un-inquiry>, accessed 29 November 2009.

Sri Lanka and urgently create an international commission of inquiry to look at abuses by both sides. (下線筆者)

と、文民に対しても無差別に重火器を伴った戦闘が政府によって行われていることにつき、重大な人権侵害が行われている疑いを述べ、ダルフルの時と同じように、国際調査団の派遣の決定をすべきだと主張した<sup>287</sup>。

2009年5月10日、安保理の閣僚級会合を前に、日本首相へ主な国際NGO（HRW、ICG、アムネスティ・インターナショナル、Global Center for Responsibility to Protect）が共同書簡を送る。その中で、人道分野で主要な役割を果たして来た、またスリランカへの最大援助国である日本が「自国に課された責任を果たすべき」とした。政府軍・LTTE双方とも国際人道法に違反しているとし、安保理での行動を日本が支持すべきとした。

5月10-11日、2日で数百名の一般市民の死者が報告され、その後すぐの11日、イギリス、フランス、オーストリアの外相が安保理理事国とNGOとの会合を開催する。因みにイギリスとフランスは、2009年1月14日の安保理でのAid Memoireの採択の際に議題をリードした国である（第1章参照）。この会合には中国、ロシア、ベトナム、リビア、ブルキナファソ以外の理事国は全て出席した。その後イギリスのDavid Miliband外相は、「スリランカ北部での一般市民の直面する状況は、国連のあらゆる（意思決定）レベルで注視されるべき問題だと我々は強く信じている」と述べ<sup>288</sup>、他国との立場の違いがこの時点でははっきりと出ていようが、イギリスの立場を繰り返す。

2日後の2009年5月13日、安保理（ロシア議長）非公開の会合の後、安保理は人道危機に対して深い懸念を述べ、文民の安全を守るために全ての紛争当事者が緊急に行動をとるようプレス・リリースにて要請した<sup>289</sup>。LTTEを強く批判するとの文言が採択されたものの、政府に対する要請では、

“Council members express deep concern at the reports of continued use of heavy calibre weapons in areas with high concentrations of civilians, and expect the Government of Sri Lanka to fulfil its commitment in this regard.”

とされ、あいまいな文言であった。政府軍が重火器を一般市民が密集している所で使用していることを明確に述べず、そして“期待する”と言う弱い要請で、どのような行動をスリ

<sup>287</sup>Human Rights Watch, “Sri Lanka: Government Admission shows Need for UN Inquiry,” *supra*.

<sup>288</sup>United Kingdom, Foreign and Commonwealth Office, “Foreign Secretary Statement on Sri Lanka at UN,” 11 May 2009, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=17632970>, accessed 30 November 2009.

<sup>289</sup>United Nations News Centre, “Security Council voices 'Grave' Concern over Sri Lanka Humanitarian Crisis,” 13 May 2009, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30785&Cr=sri+lanka&Cr1=&Kw1=Sri+Lanka&Kw2=&Kw3=>, accessed 30 July 2009.

ランカ政府がとるべきかについては触れられていない。それでも、NGO とのパイプのもともと太い国であるイギリスとフランスの強い外交努力によってようやく出た文書であった<sup>290</sup>。

これまで NGO が求めてきたような一般市民の犠牲を一人でも少なくするための実質的な解決策が明示されなかったため、このプレス・ステートメントには批判があったが、2月の後半の時点ですでに議題には正式に取り上げないとの何らかの妥協が理事国内部で成立していたのであれば、この時期のこの程度のプレス・ステートメントが、現状のスリランカ情勢につき安保理がなせる限界であったと言える。

安保理でのプレス・ステートメントから 5 日後の 5 月 18 日、スリランカ政府は LTTE の最高指導者、プラバカン議長が死亡したと伝え、翌日勝利宣言をした。

勝利宣言の 2 日後、潘基文事務総長のスリランカ訪問を前に政府は国内で最も大きな IDP キャンプ（Vavuniya の近くの Menik Farm の一部）における ICRC の支援継続を許可する。そして事務総長が 23 日に訪問したのと同じ日、ラジャパクサ大統領は人権・人道法違反に関する法的責任を明らかにし、有責者の責任を追及するプロセスの必要性について、「措置を構ずる」と述べた<sup>291</sup>。

勝利宣言の後も NGO からの現地からの報告は続く。紛争下で外部とコンタクトを取り続けていた医療関係者の釈放、戦闘地に未だ閉じ込められている 5 万から 8 万人の人々の解放、IDP への人道支援アクセス、人権活動家やジャーナリストへの嫌がらせの停止、そして人道に対する罪、戦争犯罪があったかどうかの事実調査団の派遣を呼びかける。しかしこのような言説は、NGO からの情報伝達が「紛争後」の情報伝達に収斂していくことを示すものである。

NGO のこの呼びかけに呼応するように Pillay 国連人権高等弁務官は 5 月 26 日、人権理事会のスリランカ問題を話し合う特別会期中に、スリランカにおける国際人権・人道法違反行為の有無・内容・責任を調査するため、国際調査団の必要性を伝える<sup>292</sup>。また、ここでも HRW が積極的に情報提供をしている。27 日に決議が採択されたが、前日の高等弁務官の被害者への説明責任、法の正義をもたらすべきとの要求は反映されず、また、政府軍と LTTE 両陣営による人権侵害を非難し、民間人と IDP の保護をスリランカ政府に求める当初の決議は否決され、代わりに弱い文言の決議が採択された。なお、安保理で公式な議題にスリラン

---

<sup>290</sup>Security Council Report, “Cross-Cutting Report No.4, Protection of Civilians in Armed Conflicts,” 30 October 2009.

[http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5556213/k.BED2/CrossCutting\\_Report\\_No\\_4brProtection\\_of\\_Civilians\\_in\\_Armed\\_Conflictbr30\\_October\\_2009.htm](http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5556213/k.BED2/CrossCutting_Report_No_4brProtection_of_Civilians_in_Armed_Conflictbr30_October_2009.htm), accessed 30 November 2009.

<sup>291</sup>Human Rights Watch, “Sri Lanka: Execution Video Shows Need for International Inquiry,” 26 August, 2009. <http://www.hrw.org/es/news/2009/08/26/sri-lanka-execution-video-shows-need-international-inquiry>, accessed 30 November 2009.

<sup>292</sup>United Nations High Commissioner for Human Rights, “Message of the High Commissioner for Human Rights, Navi Pillay at the Human Rights Council Special Session on the Human Rights Situation in Sri Lanka,” 26 May 2009.

<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/1BBA5307164D4708C12575C20054FB10?opendocument>, accessed 29 November 2009.



カがならずとも、積極的に同問題を取り上げようと行動していたメキシコが、人権理事会の理事国としても強い決議の採択に向けて奔走していた。

このように、2009年1月から5月までの短い間に、スリランカ北部の人々の直面する状況を現地から安保理の意思決定者につなげようとのルートは存在した。まずそれら伝達は外国人らの退去が命じられた後も残った人々と外部にいる人々との水面下でのコンタクトで、そして人道支援 NGO と人権 NGO とのネットワークを維持することで行われた。そして NGO は報告書の出版、メディアを通して国際世論にスリランカで起こっていることを伝えようとした。紛争地での情勢が変化中、それに合わせて情報の中身もより整理・分析されていた。そして「保護する責任」の実践の文脈で—安保理に対して責任を一貫した政策として実践するために必要な土台となる情報として—情報と共に現実的な政策提言も含めて NGO から安保理意思決定者に伝えられていた。情報伝達内容の変遷をダルフールの時よりも短期間に経たことになる。人道問題調整官や人権高等弁務官は、伝達過程で活動する NGO と同じような強い言説を当初から使い、前者は安保理へのブリーフィングを行う。メディアは ICRC からでさえも積極的に使用され、一般市民への紛争の被害を外部に伝えるルートとして活用されていた。アリア・フォーミュラ等の半公式的な直接接触はなかったものの、インフォーマルな理事国へのアプローチは、特に NGO と太いパイプのある国々を対象に行われる。時間との勝負の中で第3章で指摘したルートが試されるという慌しい伝達過程ではあったが、「保護する責任」が国際社会に受け入れられようとしている中、その実践の一部をなす早期警告が機能するのかが試されるケースでもあった。

## ②情報伝達過程における制約・阻害要因

情勢が変化中、短い期間に行われた NGO による情報伝達も、制約・阻害要因に対処する中で行われた。それら要因は1) 国連を介在するルートにおける制約要因、2) メディア・世論を通しての制約要因、そして3) 政治・外交的、武力紛争の性質上起こる阻害要因である。

### 1) 国連を介在するルートにおける制約

国連を介在するルートにおける制約は、まずニューヨーク国連内の高官間で、情勢を描写する際の発言の重みに違いがあったことである。ダルフールの例でも見られたことでもあった。無論国連は世界政府ではないため、組織内の高官が同じような見解を持つべきという期待はないものの、「保護する責任」の実践を安保理の意思決定者が一貫した政策として実践する土台となるような情報を得るにあたって、国連の高官間の見識の違いはマイナスになる。今後責任の実践を安保理が担っていくことを念頭に置くのであれば、そこに正式な形で到達する情報と分析は国連の高官間で整合性が取れていたものの方が、実際に安保理で行動内容を決定をする際にはプラスに働こう。

スリランカの例では、潘基文事務総長と Holmes 人道問題調整官、そして Pillay 人権高等弁務官の見識と発言内容に差があった。例えば 2009 年 3 月 13 日、Pillay 人権高等弁務官は次のような発言をしている。

"Certain actions being undertaken by the Sri Lankan military and by the LTTE may constitute violations of international human rights and humanitarian law. . . We need to know more about what is going on, but we know enough to be sure that the situation is absolutely desperate. The world today is ever sensitive about such acts that could amount to war crimes and crimes against humanity."<sup>293</sup>

また、Holmes 人道問題調整官は同じ年の 4 月 8 日に次のような発言をしている。

"[A] bloodbath on the beaches of northern Sri Lanka seems an increasingly real possibility. . . any shooting or shelling inevitably causes casualties among the 150,000 to 190,000 civilians trapped in the same zone. . . This is a very grave situation.

. . . the government of Sri Lanka must stick to its promise of not using heavy weapons . . . With so many people packed into such a small area, further military action not only risks more civilian deaths and injuries but also threatens to undermine the government's credibility with the international community and the national groups with whom it must soon seek reconciliation."<sup>294</sup> (下線筆者)

両者も人道機関・人権機関のそれぞれのトップとして情勢の深刻さを強調している。しかしながら、その後の潘基文事務総長の発言は、上記二人の言説とは異なるものだった。事務総長は政府が「できる限りの行動」をとっており、「多大な努力を重ねている」と公式に称えた<sup>295</sup>これは、事務総長が各理事国の問題に関する対応の違いを考慮しての保守的な発言をせざるを得なかった結果とも考えられるが、紛争下の一般市民の命を守るために国連として何ができるのかを積極的に模索しようとの契機を与えるものではなかった。2004 年 4 月 7 日の当時の Annan 事務総長の、ダルフールにおける発言とは対比できるものである。また、

---

<sup>293</sup> United Nations Press Release, "Serious violations of international law committed in Sri Lanka conflict: UN human rights chief," 13 March 2009, <http://www.unhcr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/FFDE961C9D0236C5C1257578004B8E4B?opendocument>, accessed 9 November 2009.

<sup>294</sup> John Holmes, *supra*, "Let them decide."

<sup>295</sup> Human Rights Watch, "UN Rights Council Fails Victims," 27 May 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/05/27/sri-lanka-un-rights-council-fails-victims>, accessed 9 November 2009.

事務総長の発言と見解は安保理の意思決定者へ問題を過小に評価してもかまわないというメッセージを伝えてしまいかねない。

次に存在した制約は、人権高等弁務官が定期的にあるいは緊急事態時はアド・ホックに、安保理に公式な形でブリーフィングを行う定期的ルートの不在である。人道問題に関する定期的な報告は、安保理が「紛争下の文民」を議題とする時に人道問題調整官が出席してブリーフィングを行うルートが確保されているが、人権高等弁務官の場合は安保理との結びつきが現時点では弱い。

しかしこれら制約要因は、ダルフルの時と比べてもそれほど解決の難しい制約ではないと言えよう。今後、国連の高官間の「保護する責任」を優先にした認識の共有、そして人権問題を安保理の議題で重要と位置づけようとする国連と理事国の努力によって、緩和が可能である。

## 2) メディア・世論を通しての制約

メディア・世論の動員がスリランカの場合は限られていた。2004年4月以降のダルフルの時と比べ、スリランカで民間人の犠牲者が増加していた時期のメディアの報道は、特にアメリカで盛んには起こらなかったのである。ダルフル紛争へのメディアの関心が高く、スリランカ紛争への関心がアメリカで低かったという相対的な違いが出た理由は、ダルフル紛争への注意を喚起するグループ<sup>296</sup>の2004年初頭以降の形成が、スリランカ紛争の時は起こらなかったことが考えられる<sup>297</sup>。

それでもダルフルでも重要なアクターであったHRWやICGは自身のホームページでの報告書の公開、ニュース・リリースで積極的な世論喚起を行っていた。ICRCが主要メディアで被害状況の詳細を伝えていたことは先に述べた通りである。

いずれにせよ、その時々メディア・世論の関心や紛争国によって、メディアの報道の大きさには差が出るということは排除できないNGOの情報伝達ルートにおける制約であるが、対処は可能である。スリランカにおけるこの制約は、NGOとメディアとの連携に、課題を残すこととなった。

## 3) 政治・外交的、武力紛争の性質上起こる阻害要因

ダルフルの時と類似して「長年続いた紛争が終わろうとしている」という当時のスリランカ情勢から、現地からの人権侵害・人道危機に関する情報を一特にスリランカ政府の立場を非難する土台となるような情報を—NGOから積極的に聞き入れようとする理事国ばかり

<sup>296</sup>前掲注 253 参照。

<sup>297</sup>ダルフル紛争でのメディア・世論の動員が、世界で起こっている他の紛争と比較しても突出していたとする見方も可能である。

ではなかった。政治・外交的、武力紛争の性質上、「保護する責任」を一貫した政策として実践する土台を構築することには積極的ではない理事国が存在していたのである<sup>298</sup>。個別国家で見ると、「25年にも渡る紛争を市民の犠牲を払ってでも終わらせたい」「内政問題」（中国）、「テロ問題」（ロシア）<sup>299</sup>等の理由で消極的伝達者であった国々が存在した。

他方で、ダルフルとは異なり、当初から積極的に NGO からの情報を聞き入れ、安保理の議題として反映させようと動いたイギリスやフランスという国もまた存在した。消極的な国々のみであれば、阻害要因の存在のみが表に出てしまうが、始めから両方の立場の理事国が存在し、そして理事国間の妥協（連携）があったことは、この阻害要因の解決がある程度ではあるが解決されていたことを示すものである。

その解決策とは、スリランカ問題を正式に安保理において取り上げない代わりにアール・フォーミュラとも異なる”interactive dialogue”という、より非公式・非公開の会合を開くという手法の理事国間の受け入れであった。ここでは「紛争下の文民の保護」のみを話し合い、スリランカ政府もそこに出席させるという条件がつけられた。これは、少なくとも理事国間に「保護する責任」において安保理が全権を担う役割があるという 2005 年の Outcome Document における認識を共有していなければ不可能な妥協策であろう。

よって、理事国間の連携によって、政治・外交的、武力紛争の性質的制約から来る伝達過程における阻害要因が解決されようと動いていたことが観察される。そしてその背景には、一般市民を保護するために必要な情報を受け取ることに消極的な理事国にも、積極的な理事国にも、常に NGO からのインフォーマルな接触があったことを忘れてはならない。

### 第3節 小括

スリランカでの情報収集はダルフルと同じように、当事国内の治安の悪化という阻害要因がある中で行われた。それでも紛争地にいる NGO や紛争地の外にいる国際 NGO のネットワークにより、変わり行く情勢の中でタイムリーな情報収集が可能となった。また、人道支援 NGO、人権 NGO の間にも情報共有のネットワークがあり、後に伝達へとつなげていく国際 NGO の重要な情報の土台となった。このように、情報の収集には組織性質的制約、ネットワーク構築の壁、そして暴力・脅迫という制約・阻害要因があったが、これら要因は NGO 自身や、また NGO 間の連携によって緩和・対処されてきた。こうして、NGO でしか果たせない紛争下での情報収集過程を機能させてきたのである。

スリランカにおける情報伝達過程は、ダルフルの時よりも更に、「保護する責任」のために安保理が役割を果たすべきであるという言説が強くなる傾向の中で行われた。めまぐるしく情報が短期間の間で変化し、人々の置かれている状況が悪化する中で、NGO はその都

<sup>298</sup> その背景については前掲注 163 参照。

<sup>299</sup> Security Council Report, "Cross-Cutting Report No.4."

度的確な情報を現場から抽出、分析し、特定の政策提案を含んで国際社会へ伝達した。また、紛争地と紛争地外にいる NGO 間、人道・人権 NGO 間の連携は、ダルフルと比べても、水面下ではあったものの、より抵抗がなく進められていたと言える。

そして人道問題調整官や人権高等弁務官、あるいは NGO とのパイプがある理事国を通してのインフォーマル・フォーマルなコンタクトが駆使されていた。ダルフルのケースのようにアリア・フォーミュラは使われなかったが、NGO は、太いパイプのある理事国—イギリス、フランス、オーストリア—を通して、何とかして安保理の意思決定者に接触を図ろうとしていた。

また、ダルフルほど大々的ではなかったものの、スリランカでもメディアの活用が一定程度はあり、ICRC や、ICRC と協力するスリランカ人医療関係者らの持つ詳細な被害状況を外に伝える重要なルートであった。

スリランカにおける情報伝達の制約・阻害要因は 1) 国連を介在するルートにおける制約要因、2) メディア・世論を通しての制約要因、そして 3) 政治・外交的、武力紛争の性質上起こる阻害要因の、主な 3 点で観察された。1) は国連の努力、2) は NGO とメディアの連携で解決が可能であり、3) は理事国間の連携で妥協点を見つけることによって、文民を今すぐ守るための最善の策ではなかったにしても、一定の解決策が導き出されてきたと言える。

特に、最後の阻害要因の裏側には NGO からの双方（消極的被伝達者、積極的被伝達者）の理事国陣営にアプローチがあったということは注目されるべきである。たとえ今回のスリランカのケースではあくまで「理事国間の妥協」が前面に出たとしても、今後理事国間だけではなく NGO が情報伝達における阻害要因を解決して行こうとする上で、そのアプローチの手法を示唆する重要な一步を、スリランカのケースは提起した。

#### 第 4 章 小括

このように、異質な二つの紛争—ダルフルとスリランカ—の考察は、第一に、NGO のボトムアップルートにおける役割は、国家や国連と比べると特にその不可欠性が顕著であること、第二に、情報の収集・伝達過程には制約・阻害要因が存在していること、第三に、それらが解決可能であり、担い手がそれぞれの課題に対処しようとしていることを明らかにした。

ダルフルからスリランカへの NGO が担うボトムアップのルートを比べると、安保理意思決定者への伝達が、徐々に「保護する責任」の文脈で語られていくことが分かる。そして 2009 年 1 月に「紛争下の文民保護」の議題を安保理でリードしたのがイギリスとフランスであったことと、両国がスリランカの問題を安保理で議論することにこだわり続けたことを分離することはできない。

そして、政治・外交的、武力紛争の性質上起きる阻害要因の解決の担い手は理事国間の連携であるということに揺らぎはないものの、ダルフルールからスリランカにかけての NGO の当該阻害要因への姿勢を分析すると、後者のケースではより専門的知識を基に、NGO が具体的政策提言を行い、解決策を安保理の意思決定者に提示し、働きかけていた。その背景にあったのが「保護する責任」であったことは先に述べた通りである。非公開の会合で、具体的に NGO が提言するような解決策が理事国間で話し合われたのかどうかは残念ながら分からず、また、最終的に理事国らの協力を得て政策が実現したわけでもない。しかしながらここで本論文が強調したいことは、非公開の会合と並行して次々にニューヨークの NGO が政策提言を公表し、理事国らに紛争地で起きている現実の情報と、最善ではないにしても一般市民を保護できる現実的な政策とを伝達し続けていたことである。

ダルフルールとスリランカの事例は、制約・阻害要因がボトムアップルートで存在するにもかかわらず、NGO による情報の収集と伝達が機能しているということ、そして阻害要因を打破するために、NGO が理事国間の連携を後押ししようとする傾向が、4年の間に発展して行ったことを示した。

## 結論

NGOは、国連や安保理の枠組みに関わらないところで独自に紛争予防に貢献してきた。そしてそのような役割が徐々に国際的にも認識されるにあたって、国連や安保理の目指す「保護する責任」の実践、特に早期警告の枠組みにおいて、NGOの役割が欠かせない一部として理解されるに至った。

この早期警告を可能にする、NGOの担うボトムアップのルートは、現地で重大な人権侵害の脅威に晒されている人々からの一次的情報の収集から始まる。人権・人道支援NGOが中心となり、ローカル・国際と、他平面に渡るネットワークの下で、この情報収集はなされてきた。制約・阻害要因は存在するが、NGO自身、あるいはNGO間の現地での、あるいは国境を越えた連携によって緩和・対処がなされてきた。その時々状況に応じてできることを最大限行うことで、NGOはこの情報収集過程を機能させてきたのである。

次に、「保護する責任」の実践に役割を担うべき安保理の意思決定者らが、その責任を一貫した政策として実践するために土台となるような情報が伝達される。その情報は主に国際NGOが中心になり伝達してきた。国連を介在して間接的に、あるいは国連の枠組み内で直接的に情報を伝達するルートがあり、その中でフォーマルなルートの整備・形式化が進んできた。また、それと並行してインフォーマルな接触も日常的に行われて来た。表にはなかなか出てこないこのインフォーマルなルートも重要な役割を果たしている。

理事国との直接接触のルートは、NGOと理事国との関係の濃淡にその有効性を左右される。そしてメディア・世論・政治家の活用といった国連の枠外のルートで横から理事国らにアプローチするルートも活用されてきた。

他方でその様々な伝達過程には複雑な制約・阻害要因が存在している。しかしそれら要因はNGO自身、NGO間の連携、国連機関、NGOとメディア、理事国、理事国間の「保護する責任」へのコミットメントとその認識の共有、そして実務面での連携によって、解決可能である。それゆえこの情報伝達ルートは、制約・阻害要因に包まれながらも機能し、且つ課題克服のためにダイナミックに日々発展して行っている。

ダルフルとスリランカの事例は、ルワンダやスレブレニツァから約10年もしくはそれ以上の月日が流れてもなお制約・阻害要因があることを示した。一方で、NGO自身、あるいはNGO間の連携によって解決可能なものは徐々にその解決へと動きつつあることも明らかになった。

では、国連、理事国、理事国間が解決の担い手となるべき制約・阻害要因についてはそのまま残ってしまうのかというと、そうではない。NGOを構成する市民は国連、理事国を構成しているということ、そしてメディアのオーディエンスであるということをおぼろげに忘れてはならない。つまり、NGOを始めとする市民社会の構成員一人ひとりが国連や理事国の構成員でもあるという事実を確認し、意識を持ち、国連は「国連を介在する伝達ルートにおける制約要因」を、そして理事国は「政治・外交的、武力紛争の性質による阻害」要因を、それぞれ

が解決する方向に動くように、市民が主導していくことができる。ダルフルからスリランカへの変遷過程は、中国とロシアを含む常任理事国を始めとする安保理理事国が「保護する責任」の重要性を程度の差はあれ NGO と同じように共有してきていること、そして理事国が「保護する責任」を一貫した政策として実践するために必要な政策提言を含む NGO から情報を必要としていることを示唆している。この「NGO が担うボトムアップルート」は、理事国と NGO との双方向の動的過程になろうとしているのである。

国際社会の持つ「保護する責任」の対象である、重大な人権侵害の脅威に晒されている人々の声や彼らの直面する状況を安保理まで届かせてきたこのボトムアップのルートは、制約・阻害要因を含めての情報の収集と伝達過程のことである。そしてまたこれら制約・阻害要因を解決していこうとする NGO、NGO 間の連携、国連、世論を動かすメディア、理事国、理事国間の連携の動的・ダイナミックな発展を伴う過程でもある。そして NGO は、解決策をそれぞれのアクターに提示する重要な役割をも、少しずつではあるが担おうとしているのである。



**ダルフール 年表** (AI=アムネスティ・インターナショナル; CHR=人権委員会; GOS=スーダン政府; HRW=ヒューマン・ライツ・ウォッチ; JEM=正義と平等運動; MSF=国境なき医師団; OCHA=国連人道問題調整部; OHCHR=国連人権高等弁務官事務所; SC=安保理; SG=事務総長; SLA=スーダン解放軍)

保護する責任、紛争下の文民保護に関する国連の動き	ダルフール情勢 (人権侵害・人道危機)	NGOによる情報収集・伝達過程
<p>1999.2.12 紛争下の文民保護に関する最初の議長声明 1999.9.8 紛争下の文民保護に関する事務総長報告書</p> <p>1999.9.17 紛争下の文民保護に関する初めての安保理決議</p> <p>2001.12.30 介入および国家主権に関する国際委員会、(ICISS) 報告書「保護する責任」を提出</p>	<p>80年代—90年代 アフリカ系住民対アラブ系民兵の武力対立激化</p> <p>2001 ダルフールの反政府武装グループ、組織化進む</p> <p>2002.7 マチャコス議定書 (南北権力分有)</p> <p>2003.2 SLA と JEM 政府組織へ攻撃開始 政府軍とジャンジャウィードによる市民の殺害、人権侵害が各地で起こり始める。UN、NGO の警報 (食料支援の呼びかけ)</p> <p>2003 OCHA のスーダン担当 Kapila、暴力と殺戮の一報を聞く</p> <p>2003.8 ダルフールからチャドに 1 万人の難民が流入</p> <p>2003.9 GOS と SLA の停戦合意</p> <p>2003.9 UN 職員ダルフールへの調査からブロック</p> <p>2003.10.10 SC、議長声明で南北和平の歓迎 (PRST/2003/16)</p> <p>2003.12 GOS と SLA の交渉決裂→攻撃の悪化</p> <p>2003.12.5 Egeland、「最悪の人道危機のひとつ」 Annan SG、人道支援アクセスの確保求める</p> <p>2004.1.13 “Scorched Earth Campaign”が始まる (3ヶ月間)</p> <p>2004.2 国連、11 万人の難民、75 万人の IDP と推計</p>	<p>1979—MSF、スーダンで支援開始 1990 年まで AI、スーダンにオフィス配置、90 年以降追放</p> <p>2003.2.3 NGO(World Federation of Democratic Youth, African Society of International and Comparative Law and Interfaith International)が人権侵害状況を CHR に報告</p> <p>2003.2.21 AI、ダルフールに調査団の派遣を政府に要求</p> <p>2003.6.30 AI、“Looming Crisis in Darfur”報告書出版</p> <p>2003.7 MSF、ダルフールからチャドへの難民と接触</p> <p>2003.9 MSF、チャドの難民に本格的に支援開始 国連、6 万 5 千人が難民、50 万人 IDP と推計</p> <p>2003.11 AI、チャドへの難民にインタビュー、報告書出版</p> <p>2003.12 MSF、ダルフールにて支援開始</p> <p>2004.2—3 HRW、現地調査</p> <p>2004.2.2 NGO が CHR に人権侵害を報告 the African Society of International and Comparative Law (ASICL)</p> <p>2004.2.16 UN 支援団体の帰還許可 (村は既に焼失)</p> <p>2004.2 HRW、人権活動家らの逮捕を確認・報告</p> <p>2004.4 HRW、最初の報告書出版</p>
<p>2004.4.7 (ルワンダでの虐殺から 10 年)、ジェノサイド防止の為の行動計画を Annan 事務総長発表</p>	<p>2004.3.21 Kapila、BBC で「最大の人道危機」「民族浄化」</p> <p>2004.3- ンジャメナで交渉始まる</p> <p>2004.4.2 SC でダルフールが話し合わせ、議長声明へ</p> <p>2004.4.5-15 OHCHR の専門家がチャドに派遣</p> <p>2004.4.7 事務総長、ルワンダと関連してダルフールに言及</p> <p>2004.4.8 人道停戦合意</p> <p>2004.4.23 CHR にてスーダンが議論 (ダルフールへ調査団派遣)</p> <p>2004.5.7 SC でダルフール問題が非公式に話し合われる</p> <p>2009.5.24 アーリア・フォーミュラが開かれる</p> <p>2004.5.25 人権・人道侵害に懸念する安保理議長声明採択</p>	<p>2004.4.13 HRW、停戦合意が人権に触れていない、監視が必要と主張</p> <p>2004.4.19 HRW、CHR に非難決議と特別報告者派遣を要請</p> <p>2004.4.28 HRW 初めて SC への政策提起 (人道危機のみならず人権危機にも注目すべし)</p> <p>2004.4.30 HRW の UN アドボカシー担当、「SC は根本原因に注目すべし」</p> <p>2004.5.7 HRW、SC にとるべき行動を要請 「民族浄化」があるとする。</p> <p>2009.5.24 アーリア・フォーミュラが開かれる</p>

(2003.4-2004.4 大量の住民の殺害)  
 2003 末—2004 初め人道支援できず

スリランカ 年表 (GOS=スリランカ政府; ICRC=国際赤十字委員会; LTTE=タミル・イーラム解放のトラ; R2P=保護する責任)

保護する責任、紛争下の文民保護に関する国連の動き	スリランカ情勢 (人権・人道危機)	
<p>2004.4.7 (ルワンダでの虐殺から 10 年)、ジェノサイド防止の為の行動計画を Annan SG 発表</p> <p>2004.7.14 ジェノサイド予防担当特別顧問に Juan Mendez が任命される</p> <p>2004.12.2 ハイレベルパネルレポート、保護する責任に言及</p> <p>2005.3.15 Annan SG 「イン・ラージャー・フリーダム」(A/59/2005) 国際社会に「保護する責任」を呼びかける</p> <p>2005.9.15 "Outcome Document"、 「保護する責任」の SC の役割を明記</p> <p>2006.4.28 安保理決議 1674、保護する責任に初めて触れる決議</p> <p>2007.5.29 潘 SG Francis Deng をジェノサイド予防担当特別顧問に任命</p>	<p>83.7 のタミル人虐殺 (500-2000 人死亡) を契機に政府と LTTE 武力紛争へ (政府の攻撃、LTTE のテロ・暗殺)</p> <p>95 年 1 月に暫定的停戦、3 ヶ月後に崩壊 -90 年代を通して暴力が絶えず</p> <p>2002.2.21 ノルウェーの仲介で無期限停戦合意</p> <p>2002.9 GOS と LTTE、6 ヶ月に及ぶ和平交渉開始</p> <p>2004.3 LTTE 分裂</p> <p>Karuna 派と LTTE で武力対立、東部の市民が巻き添えに</p> <p>2004.12.26 スマトラ沖地震で津波発生</p> <p>2005.11.19 強硬派ラジャパクサ大統領就任</p> <p>2006.4- 大規模な武装闘争が再開、多数の市民が殺害や拉致の被害に</p> <p>2006.7-8 GOS と LTTE の戦闘で主なインフラが不能になり、人道物資が人々に渡りにくくなる</p> <p>2006.11.8 政府軍、数千の避難民がいる学校を爆撃。109 名が死傷。</p> <p>2006 この 1 年で 24 人の人道支援者が殺害される</p> <p>2007.1 ジャーナリストらのアクセスが制限</p> <p>2007.3 3 月の 1 ヶ月間に 10 万人が IDP に (HRW)</p> <p>2007 半ば- 戦闘更に激化</p> <p>2007.7 GOS、東部の「解放」宣言</p>	<p>1968 年にカリタス・スリランカが設立</p> <p>1989 年から ICRC が現地で医療活動</p> <p>2006- 拉致・失踪、援助支援者の殺害相次ぐ (HRW)</p> <p>2006.8.14 主な人道支援 NGO らが東部・北部での一般市民や人道支援者への紛争の被害を報告</p> <p>2006.9-2007.2 までに 2020 人が失踪 (HRW)</p> <p>2007.2-3 HRW が現地調査</p> <p>2007 MSF が医療支援を開始する</p> <p>2007.8HRW が報告書を出版 - 包括的人権状況を報告</p>

<p>2008.2.21 Edward Luck 保護する責任特別顧問に就任</p> <p>2009.1.12 潘 SG「保護する責任の実践」に関する報告書を提出</p> <p>2009.1.14 Aide Memoire 第3版安保理にて採択</p>	<p>2008.1.2 GOS が停戦協定破棄</p> <p>2008.1.10 LTTE, 停戦協定復活を望む声明</p> <p>2008.1.16 停戦協定失効 GOS Vanni を回復し始める</p> <p>2008.3- GOS、LTTE 支配地域からの非難民を全て政府の収容キャンプへ隔離</p> <p>2008.8 更に多くの都市を LTTE から回復</p> <p>2008.9.16 現地国連職員撤退→人権・人道支援 NGO 撤退</p> <p>2008.11.23 北部で政府軍 LTTE 衝突</p> <p>2009.1-5 政府軍の勝利ほぼ確実になる中、7000人の市民が死亡(国連)</p> <p>2009.2.24 No-fire zone 設定</p> <p>2009.2.26 SC でスリランカの人道危機についてブリーフィング</p> <p>2009.3.13 OHCHR、政府と LTTE の人道法違反を公言</p> <p>2009.3.26 SC で非公式にスリランカが話し合われる</p> <p>2009.4 英・米・仏 GOS に停戦呼びかける</p> <p>2009.4.20 GOS、明日正午を LTTE 降伏最後の機会と宣言</p> <p>2009.4.22 SC でスリランカの人道危機についてブリーフィング</p> <p>2009.4.26 LTTE が停戦宣言、GOS は拒否</p> <p>2009.5.11 英・仏・澳、SC と NGO との会合開催</p> <p>2009.5.13 SC がプレス・ステートメント(ロシア議長)</p> <p>2009.5.18 GOS の勝利宣言</p> <p>2009.5.27 人権理事会でスリランカ決議採択</p> <p>2009.8 26万人が政府のキャンプ地で収容</p>	<p>2008.9.16 現地国連職員撤退→人権・人道支援 NGO 撤退</p> <p>2008.10-HRW、Vavunia と Mamer を含む地域で現地調査</p> <p>2008.12 HRW、緊急報告書出版</p> <p>2009.3.9 ICG、「勝敗はすでに決まった」</p> <p>2009.2-5 2月中旬から5月9日まで、ICRC が現地の4人の医者と協力して14万人の患者を紛争地から非難させる</p> <p>2009.3.20 ブラヒミ、人道法の違反を示唆</p> <p>2009.4.15 Global Centre for R2P、SC に書簡</p> <p>2009.4.20 ICG、SC 等に一般市民の避難計画を提起</p> <p>2009.5.10 国際 NGO 連合体、日本首相に書簡</p> <p>2009.5.11 英・仏・澳、SC と NGO との会合開催</p>
--	---	---

参考文献  
(英語)

- Adelman, Howard, "Humanitarian and Conflict-oriented Early Warning: A Historical Background Sketch," in Walraven, Klaas van. ed., *Early Warning and Conflict Prevention*, (The Hague: Kluwer Law International, 1998)
- Akhavan, Payam, "Report on the Work of the Office of the Special Adviser of the United Nations Secretary-General on the Prevention of Genocide," *Human Rights Quarterly*, 28 (4), (2006), pp.1043-1070, 1093
- Amnesty International,  
"Sudan: Urgent call for Commission of Inquiry in Darfur as situation deteriorates," 21 February, 2003, <http://www.amnesty.org/en/library/info/AFR54/004/2003>
- "Sudan: Looming crisis in Darfur," July 2003,  
<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR54/041/2003/en/4dc587da-d6d2-11dd-ab95-a13b602c0642/afr540412003en.pdf>
- "Sudan: Humanitarian crisis in Darfur caused by Sudan Government's failures," 27 November 2003,  
<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR54/101/2003/en/c25cdbde-d661-11dd-ab95-a13b602c0642/afr541012003en.html>
- "Sudan Darfur: Too many people killed for no reason," 3 February 2004,  
<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR54/008/2004/en/452c12ed-d640-11dd-ab95-a13b602c0642/afr540082004en.html>
- Amnesty International USA, "2009 Annual Report for Somalia,"  
<http://www.amnestyusa.org/annualreport.php?id=ar&yr=2009&c=SOM>
- Annan, Kofi, Speech to the UN Human Rights Commission, Geneva, 7 April 2004, UN Press Release SG/SM/9197 AFR893HR/CN/1077
- Barker, Edwin, "Early Warning by NGOs in Conflict Areas," *Centre for International Conflict Analysis and Management*, <http://cicam.ruhosting.nl/early-warning.pdf>
- BBC News , "Mass Rape Atrocity in West Sudan," 19 March 2004,  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3549325.stm>
- \_\_\_\_\_, "Red Cross condemns Burma 'abuses'," 29 June 2007, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/6252024.stm>
- \_\_\_\_\_, "Nigeria's peace hopes rest on Okah," 16 July 2009,  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/8153402.stm>
- Brahimi, Lakhdar, "A Slaughter Waiting to Happen," *International Herald Tribune*, 20 March 2009
- Caritas Sri Lanka, "News Stories Archive," <http://www.caritaslk.org/archives.php>
- Commission on Human Rights, "Situation of Human Rights in the Territory of the Former Yugoslavia, Fourth periodic report on the situation of human rights in the former Yugoslavia submitted by Mr. Tadeusz Mazowiecki, Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, pursuant to paragraph 32 of Commission resolution 1993/7 of 23 February 1993," UN Doc. E/CN.4/1994/8, 26 September 1993

“Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in Any Part of the World,” with Particular Reference to Colonial and Other Dependent Countries and Territories, Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Addendum, Report by Mr. B.W. Nadiye, Special Rapporteur, on his mission to Rwanda from 8 to 17 April 1993,” UN Doc. E/CN.4/1994/7/Add.1, 11 August 1993

“Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in Any Part of the World,” Joint written statement submitted by World Federation of Democratic Youth, a non-governmental organization in general consultative status and African Society of International and Comparative Law and Interfaith International, non-governmental organizations in special consultative status, dated on 3 February 2003, UN Doc. E/CN.4/2003/NGO/188 17 March 2003

“Report on the Fifty-Ninth Session, 17 March – 24 April,” UN Doc. E/2003/23, E/CN.4/2003/135

“Question of the Violation of Human Rights and Fundamental Freedoms in any part of the world, Written statement submitted by the African Society of International and Comparative Law (ASICL), a non-governmental organization in special consultative status,” 2 February 2004, UN.Doc. E/CN.4/2004/NGO/203, 11 March 2004

Report on the Sixtieth Session, 15 March – 23 April, 2004, UN Doc. /2004/23, E/CN.4/2004/127

Costy, A. and Gilbert, S, *Conflict Prevention and the EU*. International Alert, London, 1998, in Edwin Barker, “Early Warning by NGOs in Conflict Areas,” *Centre for International Conflict Analysis and Management*, <http://cicam.ruhosting.nl/early-warning.pdf>

Darfur Consortium, “member organizations,” 2007, <http://www.darfurconsortium.org/about/index.html>

Evans, Gareth, “Conflict Prevention; Ten Lessons We Have Learned, Gareth Evans,” Closing Keynote Address to the University of Toronto Peace and Conflict Society Conference Before the Crisis Breaks: Conflict Prevention, Crisis Management and Preventing Diplomacy in the 21<sup>st</sup> Century, Toronto, *International Crisis Group*, 4 February 2007, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4653&l=1>

Flint, Julie and de Waal, Alex, *Darfur: A new history of a long war*,” (New York: Zed Books Ltd, 2008)

Fuller, Thomas, “Sri Lanka Rejects Tamil Call for Cease-Fire,” *New York Times*, 27 April 2009

General Assembly Resolution, “Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations,” UN Doc. A/RES/46/182, 19 December 1992

\_\_\_\_\_, “Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations,” UN Doc. A/RES/48/57, 14 December 1993

Global Centre for the Responsibility to Protect, “Open Letter to the Security Council on the situation in Sri Lanka,” <http://globalr2p.org/pdf/OpenLetterSriLanka.pdf>

Global Policy Forum, “Arria and Other Special Meetings,” 2009, <http://www.globalpolicy.org/security-council/ngos-and-the-council/arria-formula-and-other-meetings.html>

Goor, L. van and Versteegen, S., "Conflict prognosis. Bridging the gap from early warning to early response. Part One," (Netherlands, 1999) in Edwin Barker, "Early Warning by NGOs in Conflict Areas," *Centre for International Conflict Analysis and Management*, <http://cicam.ruhosting.nl/early-warning.pdf>

Harrf, Barbara, "No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955," *The American Political Science Review*, 2003, 97(1), pp57-73

Hoile, David, "Doctors Without Borders / Médecins Sans Frontières Challenges US Darfur Genocide Claim," 5 October 2004, <http://world.mediamonitors.net/Headlines/Doctors-Without-Borders-Medecins-Sans-Frontieres-Challenges-US-Darfur-Genocide-Claim>

Holmes, John, "Let them decide: Civilians trapped with Tamil Tiger fighters must be offered an exit before a bloodbath ensues," *Guardian*, 8 April 2009, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2009/apr/08/tamil-protests-sri-lanka-john-holmes>

Human Rights Council, "S-11/1 Assistance to Sri Lanka in the promotion and protection of human rights," Adopted resolution at the 11th special session of the Human Rights Council: "The human rights situation in Sri Lanka," 27 May 2009

Human Rights Watch,

"Angola Briefing Under the Aria Formula to the United Nations Security Council," 5 March, 2002, <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/africa/angola/2002/angola060302.pdf>

"Sudan: Human Rights and Political Inclusion Must Be Part of Sudan Peace Agreement," 17 September 2003, <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/africa/sudan091703-bck.pdf>

News Release, "Sudan: Rights Defenders in Darfur Detained," 8 March, 2004, <http://www.hrw.org/en/news/2004/03/08/sudan-rights-defenders-darfur-detained>

"Darfur in Flames: Atrocities in Western Darfur," April 2004, Vol.16, No5 (A)

News Release, "Sudan: Massive Atrocities in Darfur," 2 April 2004, <http://www.hrw.org/en/news/2004/04/02/sudan-massive-atrocities-darfur>

News Release, "UN: Release Darfur Finding Before Sudan Vote," 20 April 2004, <http://www.hrw.org/en/news/2004/04/20/un-release-darfur-findings-sudan-vote>

News Release, "UN: Rights Body Appoints Rights Monitor," 22 April, 2004, <http://www.hrw.org/en/news/2004/04/22/un-rights-body-appoints-sudan-monitor>

"Darfur Destroyed: Ethnic Cleansing by Government and Militia Forces in Western Sudan," May 2004 Vol. 16, No.6(A)

"Addressing Crimes against Humanity and 'ethnic cleansing' in Darfur, Sudan, A briefing paper to the U.N. Security Council, 24 May 2004, <http://www.hrw.org/en/reports/2004/05/24/addressing-crimes-against-humanity-and-ethnic-cleansing-darfur-sudan>

"Darfur Documents Confirm government Policy of Militia Support, A Human Rights Watch Briefing Paper," 19 July, 2004

“Sri Lanka, Return to War: Human Rights under Siege,” August 2007, Vol.19, No.11(C)

“Sri Lanka, Besieged, Displaced, and Detained: The Plight of Civilians in Sri Lanka’s Vanni Region,” December 2008, 1-56432-425-7

“Sri Lanka: Government Admission shows Need for UN Inquiry,” 27 April, 2009, <http://www.hrw.org/ja/news/2009/04/27/sri-lanka-government-admission-shows-need-un-inquiry>

“Letter to UN Secretary-General Ban Ki-moon on His Trip to Sri Lanka,” 21 May 2009

“UN Rights Council Fails Victims,” 27 May 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/05/27/sri-lanka-un-rights-council-fails-victims>

“Sri Lanka: International Investigation Needed,” 17 June 2009, <http://www.hrw.org/en/news/2009/06/17/sri-lanka-international-investigation-needed>. Accessed 29 November 2009

“Letter to UN Security Council Regarding the Debate on Protection of Civilians in Armed Conflict,” 22 June 2009

“Sri Lanka: Execution Video Shows Need for International Inquiry,” 26 August, 2009, <http://www.hrw.org/es/news/2009/08/26/sri-lanka-execution-video-shows-need-international-inquiry>

Initiatives of Change-International, Global Update, *Initiatives of Change Newsletter*, November 2007 No.8

Inter-Agency Standing Committee, “About the Inter-Agency Standing Committee,” 2009, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-about-default>

\_\_\_\_\_, “Principals,” 2009, <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-princip-default&mainbodyid=3&publish=0>

International Alert, Safer World, and the European Peacebuilding Liaison Office, *Acting on commitments: How EU strategies programming can better prevent violent conflict*, April 2007, [http://www.international-alert.org/pdf/Acting%20on%20Commitments\\_May%2007.pdf](http://www.international-alert.org/pdf/Acting%20on%20Commitments_May%2007.pdf)

International Commission on Intervention and State Sovereignty’s Report on “The Responsibility to Protect,” 30 December, 2001

International Committee of the Red Cross,

“ICRC privilege not to testify: confidentiality in action,” Legal article by Gabor Rona, 28 February 2004, <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5wsd9q?opendocument>

“ICRC president ends visit,” Geneva, March 6 2004, <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/5wtynyv?opendocument>

“ICRC Annual Report, 2004,” <http://docs.google.com/gview?a=v&q=cache:KbYPfqOwGGYJ:www.unhcr.org/refworld/pdfid/4693900c0.pdf+ICRC+president+ends+visit+Darfur+March+9+2004&hl=en&sig=AFQjCNGZA2s4wzYkIHUxqeO55DsmHi2HMg>

“Sri Lanka: over 250,000 displaced persons in urgent need of assistance,” 20 May 2009, <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/sri-lanka-interview-200509>

“Sri Lanka: ICRC resumes assistance to displaced people in Vavuniya camp,” 22 May 2009, <http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/sri-lanka-interview-220509>

Sri Lanka Search Result,  
[http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/\(PSearch\)?SearchView&Query=Sri%20AND%20Lanka&searchWv=1&searchFuzzy=1&SearchOrder=4&SearchMax=0&style=Custo\\_results\\_search2](http://www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/(PSearch)?SearchView&Query=Sri%20AND%20Lanka&searchWv=1&searchFuzzy=1&SearchOrder=4&SearchMax=0&style=Custo_results_search2)

International Crisis Group,

“Darfur Rising: Sudan's New Crisis,” 25 March 2004, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=2550>

“Conflict history: Sudan,” 2008, [http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=conflict\\_search&l=1&t=1&c\\_country=101](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=conflict_search&l=1&t=1&c_country=101)

“Conflict Risk Alert: Sri Lanka,” 9 March 2009, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5974>

“Sri Lanka,” 2009, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=4459&l=1>

“Conflict History: Sri Lanka,” 2009, [http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=conflict\\_search&l=1&t=1&c\\_country=100](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=conflict_search&l=1&t=1&c_country=100)

Integrated Regional Information Networks (IRIN), 8 April 2004, “Sudan: Bush condemns ‘atrocities’ in Darfur,” <http://www.irinnews.org/PrintReport.aspx?ReportId=49449>

Justice Africa, “Prospects for Peace in Sudan: June 2003,” 27 June, 2003, <http://www.justiceafrica.org/2003/06/27/prospects-for-peace-in-sudan-june-2003/>

“People,” <http://www.justiceafrica.org/about-us/people/>

“Prospects for Peace in Sudan; September 2003,” 30 September 2003, <http://www.justiceafrica.org/2003/09/30/prospects-for-peace-in-sudan-september-2003/>

“Prospects for Peace in Sudan: January 2004,” 31 January 2004, <http://www.justiceafrica.org/2004/01/31/prospects-for-peace-in-sudan-january-2004/>

Kapila, Mukesh, edited transcript, “Moving from Words to Action; the Responsibility to Protect,” Aegis Trust, 25 January 2006

Lempinen, Miko and Scheinin, Martin, “The New Human Rights Council: The First Two Years,” Report to the workshop organized by the European University Institute, Istituto Affari Internazionali, and the Institute for Human Rights at Åbo Akademi University, 7-8, November 2007, <http://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/AcademyofEuropeanLaw/Projects/HRCReport.pdf>

Mathews, Dylan, *War Prevention Works: 50 stories of people resolving conflict*, Oxford Research Group, 2002



Médecins Sans Frontières,

“International Activity Report 2001-2003,  
<http://doctorswithoutborders.org/publications/ar/report.cfm?id=2903>

Briefing to the UN Security Council on the Humanitarian Situation in Iraq Delivered by  
Nicolas de Torrente, Executive Director, MSF-USA, April, 9, 2003,  
<http://doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=1336&cat=speech>

“MSF readies itself in Abéché, Chad, for refugee intervention,” 23 September 2003,  
[http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=D9D74EC4-9DC7-4605-8571392EE4974EF4&component=toolkit.article&method=full\\_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=D9D74EC4-9DC7-4605-8571392EE4974EF4&component=toolkit.article&method=full_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542)

“MSF provides health care for Sudanese refugees in Chad” 1 October  
2003, [http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=24CB3657-B9C6-4A16-9C5573274FD44405&component=toolkit.article&method=full\\_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=24CB3657-B9C6-4A16-9C5573274FD44405&component=toolkit.article&method=full_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542)

MSF Article, “Fleeing the hidden war,” 20 October 2003,  
[http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=FE22EFB5-8318-4DD6-98F21420E6EA1874&component=toolkit.article&method=full\\_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=FE22EFB5-8318-4DD6-98F21420E6EA1874&component=toolkit.article&method=full_html&CFID=11979241&CFTOKEN=76174542)

“Episode: Into The Crisis Zone,” 2003,  
[http://doctorswithoutborders.org/ng/ep2/ep2\\_volunteer.html](http://doctorswithoutborders.org/ng/ep2/ep2_volunteer.html)

“Most Underreported Stories of 2003.” 6 January 2004.  
[http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=aa4451ce-6c9e-4516-a063a1d44c3205ca&component=toolkit.article&method=full\\_html](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=aa4451ce-6c9e-4516-a063a1d44c3205ca&component=toolkit.article&method=full_html)

“DRC: MSF denounces the lack of protection for victims of LRA violence in Haut-Uélé,”  
4 February 2009, [http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=4030A9A9-15C5-F00A-25E7A93C4055C3D5&component=toolkit.pressrelease&method=full\\_html](http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=4030A9A9-15C5-F00A-25E7A93C4055C3D5&component=toolkit.pressrelease&method=full_html)

Mendez, Juan E, “The ‘Carrots and Sticks’ of the International Community The international  
prevention architecture: Gaps and challenges,” UNITAR Peace and Security Series  
Seminar on Preventing Genocide Session V, New York, 3 April 2007

Mbabazi, P., MacLean, S., and Timothy, S., “Governance for Reconstruction in Africa: challenges for  
policy communities and coalitions”, *Global Networks*, 2002, 2(1), pp.31-47

Moore, Jonathan, “Deciding Humanitarian Intervention,” *Social Research*. Spring 2007, 74 (1),  
pp.169-201

Omagari, Yukiko, “I Found Seeds in Beirut: Homegrown Civil Society and Human Rights  
Development,” *Washington College International Studies Review*, 3, (2006), pp.121-126

Oxford Research Group, “Recording Casualties of Armed Conflict”  
[http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/projects/recording\\_casualties\\_armed\\_conflict](http://www.oxfordresearchgroup.org.uk/projects/recording_casualties_armed_conflict)

Paul, James, "The Arria Formula," Global Policy Forum, October 2003,  
<http://www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40088.html>

Julia Preston, "Rwandans Confound UN Security Council: Humanitarian Impulses as Mission Impossible," *Washington Post*, 8 May 1994, A 25

Rice, Susan, Address to the Security Council, "US Ambassador to the UN Susan Rice Voices Support for RtoP," 29 January 2009

Schlein, Lisa, "UN Expert Says Action Needed to Prevent Genocide in Several African Countries," *Voice of America News*, HT Media Ltd, 26 January 2006.

Special Adviser on the Prevention of Genocide,  
<http://www.un.org/preventgenocide/adviser/index.shtml>

Secretariat-General's Report on "In larger freedom: towards development, security, and human rights for all," UN Doc. A/59/2005, 21 March 2005

Secretary-General's Report on "Implementing the Responsibility to Protect." UN.Doc.A63/677, 12 January 2009

Security Council,

Letter dated 12 July 2004 from the Secretary-General addressed to the President of Security Council, UN Doc. S/2004/567, 13 July 2004

Letter dated 18 March 2009 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council, UN Doc. S/2009/151, 19 March 2009

Monthly Assessment of the President of the Security Council, S/2003/505 April 2004 (Germany)

Monthly Assessment of the President of the Security Council, S/2004/614 May 2004 (Pakistan)

Presidential Statement, UN. Doc. PRST/2009/ 1, 14 January 2009 (Civilians in armed conflict)

Press Statement on Darfur, Sudan, by Security Council President, UN Doc. SC/8050, 2 April 2004

Provisional Rules of Procedure of the Security Council, UN Doc. S/96/Rev.7, 1983.

Meeting Record,

UN.Doc. S/PV.3977, S/PV.3978, 12 February 1999 (Civilians in armed conflict)  
UN Doc. S/PV.3980, 22 February 1999 (Civilians in armed conflict)  
UN.Doc. S/PV.4046, 16-17 September 1999 (Civilians in armed conflict)  
UN.Doc. S/PV.4130, 19 April 2000 (Civilians in armed conflict)  
UN Doc. S/PV.4312, 23 April 2001 (Protection of civilians in armed conflict)  
UN Doc. S/PV.4424, 21 November 2001 (Protection of civilians in armed conflict)  
UN Doc. S/PV.4492/4493, 15 March 2002 (Civilians in armed conflict)  
UN Doc. S/PV.4660, 10 December 2002 (Civilians in armed conflict)  
UN Doc. S/PV.4777, 20 June 2003 (Civilians in armed conflict)  
UN Doc. S/PV.7947, 9 December 2003 (Civilians in armed conflict)  
UN Doc. S/PV.4973, 20 May 2004 (Briefing by UN High Commissioner for Refugees)  
UN Doc. S/PV.4990, 14 June 2004 (Civilians in armed conflict)  
UN Doc. S/PV. 8267, 14 December 2004 (Civilians in armed conflict)

UN Doc. S/PV. 5209, 21 June 2005 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/PV.5319, 9 December 2005 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/PV.5353, 24 January 2006  
 (Briefing by UN High Commissioner for Refugees)  
 UN Doc. S/PV. 5476, 28 June 2006 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/PV. 5577, 4 December 2006 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/PV. 4470, 7 February 2007  
 (Briefing by UN High Commissioner for Refugees)  
 UN Doc. S/PV, 5703, 22 June 2007 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/PV, 5781, 20 November 2007 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/PV, 5898, 27 May 2008 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/PV, 6602, 8 January 2009  
 (Briefing by UN High Commissioner for Refugees)  
 UN Doc. S/PV. 6066, 14 January 2009 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/PV. 6151, 26 June 2009 (Civilians in armed conflict)

#### Resolution,

UN Doc. S/RES/1265, 17 September 1999 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/RES/1296, 19 April 2000 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/RES/1366, 30 August 2001 (Prevention of armed conflicts)  
 UN Doc. S/RES/1556, 30 July 2004 (Sudan)  
 UN Doc. S/RES/1564, 18 September (Sudan)  
 UN Doc. S/RES/1574, 19 November 2004 (Sudan)  
 UN Doc. S/RES/1612, 26 July 2005 (Children and armed conflict)  
 UN Doc. S/RES/1674, 28 April 2006 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/RES/1738, 23 December 2006 (Civilians in armed conflict)  
 UN Doc. S/RES/1769, 31 July 2007 (Sudan)  
 UN Doc. S/RES/1778, 25 September 2007  
 (Chad, the Central African Republic and the subregion)  
 UN.Doc. S/RES/1843, 20 November 2008 (DRC)

Press Release, UN Doc. SC/7050, 23 April 2009 (Protection of civilians in armed conflict)

Special Report of the Secretary-General on the United Nations Assistance Mission for Rwanda, UN Doc. S/1994/470, 20 April, 1994

Security Council Report, "Protection of Civilians in Armed Conflict Historical Chronology," 26 June 2009. <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.4012209/>

\_\_\_\_\_, "Cross-Cutting Report No. 1 Children and Armed Conflict, 15 April 2009," 2009, [http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5099181/k.A91/CrossCutting\\_Report\\_No\\_1brChildren\\_and\\_Armed\\_Conflictbr15\\_April\\_2009.htm](http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5099181/k.A91/CrossCutting_Report_No_1brChildren_and_Armed_Conflictbr15_April_2009.htm)

\_\_\_\_\_, "Update Report No.5, Sri Lanka," 21 April 2009, [http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5113231/k.1322/Update\\_Report\\_No\\_5BRsri\\_LankaBR21\\_April\\_2009.htm](http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5113231/k.1322/Update_Report_No_5BRsri_LankaBR21_April_2009.htm)

\_\_\_\_\_, "Cross-Cutting Report No.4, Protection of Civilians in Armed Conflicts," 30 October 2009. [http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5556213/k.BED2/CrossCutting\\_Report\\_No\\_4brProtection\\_of\\_Civilians\\_in\\_Armed\\_Conflictbr30\\_October\\_2009.htm](http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.5556213/k.BED2/CrossCutting_Report_No_4brProtection_of_Civilians_in_Armed_Conflictbr30_October_2009.htm)

- Shepherd, Laura, "Power and Authority in the Production of United Nations Security Council Resolution 1325," *International Studies Quarterly*, 2008, 52, pp383-404
- Slim, Hugo, "Dithering over Darfur? A Preliminary Review of the International Response," *International Affairs*, 2004, 80(5), pp811-828
- Smock, David R., ed., *Creative Approaches to Managing Conflict in Africa: Finding from USIP-Funded Projects*, (Washington DC: United States Institute of Peace, 1997)
- Stremlau, John, "People in Peril: Human Rights, Humanitarian Action, and Preventing Deadly Conflict," Report to the Carnegie Corporation of New York, 1998.  
<http://www.jha.ac/articles/a032.htm>
- Templer, Robert, "Day of Reckoning in Sri Lanka," April 2009, *Foreign Policy*,  
[http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=4883](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4883)
- Traub, James, *The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the Era of American Power* (London: Bloomsbury Publishing Plc, 2006)
- United Kingdom, Foreign and Commonwealth Office, "Foreign Secretary Statement on Sri Lanka at UN," 11 May 2009, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=17632970>
- United Nations, "Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A more secure world: Our shared responsibility," UN.Doc.A/59/565, 2 December 2004
- \_\_\_\_\_, *2005 World Summit Outcome*, UN Doc. A/60/L.1, 15 September 2005
- \_\_\_\_\_, News Centre, Security Council voices 'Grave' Concern over Sri Lanka Humanitarian Crisis," 13 May 2009,  
<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=30785&Cr=sri+lanka&Cr1=&Kw1=Sri+Lanka&Kw2=&Kw3=>
- \_\_\_\_\_, Press Release, "Serious violations of international law committed in Sri Lanka conflict: UN human rights chief," 13 March 2009,  
<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/FFDE961C9D0236C5C1257578004B8E4B?opendocument>
- United Nations High Commissioner for Human Rights, Press Release, "Serious violations of international law committed in Sri Lanka conflict: UN human rights chief," 13 March 2009,  
<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/FFDE961C9D0236C5C1257578004B8E4B?opendocument>
- \_\_\_\_\_, "Message of the High Commissioner for Human Rights, Navi Pillay at the Human Rights Council Special Session on the Human Rights Situation in Sri Lanka," 26 May 2009,  
<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/1BBA5307164D4708C12575C20054FB10?opendocument>
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Jan Egeland, Under-Secretary-General 2003-2006,"  
<http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/Organigramme/TheUnderSecretaryGeneral/PastUSGs/JanEgeland/tabid/1171/language/en-US/Default.aspx>
- United Nations Office of the Coordination of Humanitarian Affairs, "Darfur Humanitarian Profile No.5," 1 August 2004, <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=7575>

Vaccaro, J. Matthew, "The Politics of Genocide: Peacekeeping and Disaster Relief in Rwanda," in Dorch, W. J. (ed.) *UN Peacekeeping, American Policy and Uncivil Wars of 1990s*, (New York: Palgrave Macmillan, 1996)

World Food Programme, "A Report from the Office of Evaluation," December 2006,  
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp117335.pdf>

#### 参考 HP

Amnesty International. <http://www.amnesty.org/>

Human Rights Watch. <http://www.hrw.org/en/home>

Hope-Sierra Leone website. <http://www.hopesierraleone.org>

International Alert. <http://www.international-alert.org/about/index.php>

International Coalition for the Responsibility to Protect. <http://www.responsibilitytoprotect.org/>

International Committee of the Red Cross. <http://www.icrc.org/>

International Crisis Group. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?>

Médecins Sans Frontières. <http://doctorswithoutborders.org/>

Security Council, <http://www.un.org/Docs/sc/>

Security Council Report. <http://www.securitycouncilreport.org>

United Nations, Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide.  
<http://www.un.org/preventgenocide/adviser/index.shtml>

#### (日本語)

大芝亮「NGO：（非政府組織）」田中明彦、中西寛 編『新・国際経済の基礎知識』（有斐閣、2004）

大島賢三『国連人道援助の現場から』第113回 Brown Bag Lunch 報告書、2003年8月27日

長有紀枝『スレブレニツァ』（東信堂、2009）

勝俣誠 編 『グローバル化と人間の安全保障：行動する市民社会』（日本経済評論者、2001）

北岡伸一『安保理の政治力学 日本はどこにいるのか』（中央公論新社、2007）

クマール・ルベシング 『予防外交：「紛争の時代」の新たなる指針』（ダイヤモンド社、1998）

斉藤直樹『紛争予防』（芦書房、2002）

篠田英朗、上杉勇司 編 『紛争と人間の安全保障』（国際書院、2005）

- デーデリング、ユルゲン 「国連安全保障理事会と人間の安全保障」 篠田英朗、上杉勇司  
編 『紛争と人間の安全保障』（国際書院、2005）
- 東京大学大学院『事例研究 国際紛争研究』藤原帰一教授、授業課題レポート「スリランカ  
紛争」、小林正子・水谷秀美、2009年3月、145-163頁
- \_\_\_\_\_、『事例研究 国際紛争研究』藤原帰一教授、授業課題レポート「スーダン紛  
争」、稲葉莉奈・大曲由起子・古谷文平、2009年3月、164-191頁
- 堂之脇光朗 「刊行に寄せて」クマール・ルペシング 『予防外交：「紛争の時代」の新た  
なる指針』（ダイヤモンド社、1998）
- \_\_\_\_\_、『予防外交入門—冷戦後の新しい可能性を探る』（日本国際フォーラム、  
1999）
- 中谷和弘・植木俊哉・河野真理子・森田章夫・山本良 『国際法』（有斐閣、2006）
- 濱本良一 「政治和解がカギに変わりなし：記者会見 明石康スリランカ平和構築及び復  
旧・復興担当に本政府代表」 『読売新聞』2009年5月12日
- 平井照水 「予防外交の概念と意義」 森本敏 編 『予防外交』（国際書院、1996）
- ブラウン英国首相 「スー・チーさん軟禁継続、傍観せず圧政に制裁を」 『朝日新聞』2009  
年8月13日
- 松浦博司 『国連安全保障理事会 その限界と可能性』（東信堂、2009）
- 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）

#### インタビュー

人権関係 NGO：2団体、2名 人道関係 NGO等：2団体、2名  
国連職員：2名 理事国関係者：6名 スーダン人研究者：1名

## おわりに

本論文を書くきっかけとなったのは「はじめに」でも述べた通り、重大な人権侵害の現場の人々の声が安保理まで届く、そのボトムアップルートを検証したかったからである。よって、情報が現場で収集され、そして安保理意思決定者にまで伝達された後に、実際に一般市民が保護されるのかどうかの最も政治的でそれゆえに最も国際関係の学術的研究のコアとなるであろう部分には触れていない。確かに、本論文で述べた制約・阻害要因が全て解決し、現場からの情報が最も的確な分析を基にスムーズに安保理意思決定者にまで届けられたとしても、やはりその後その情報を活用して現場で一般市民を保護できる政策が決定され、実行されなければ、紛争下で人々の直面する重大な人権侵害の脅威が取り除かれることも、緩和されることもない。また、根本的な紛争の解決を達成することはこの論文の範疇を超えていることは序章でも述べた通りであるが、やはり紛争の根本原因にまで踏み込んで長期的解決に取り組むことが、現場で生きる人々にとって、そして将来の世代にとっては重要であろう。

しかし、「保護する責任」を実践するに当たって、このボトムアップのルートは非常に重要な始めの段階を担っており、無視することはできない。一般市民を保護できるような実質的な政策を形成・決定するには、この始めの段階がしっかりと機能していることが前提なのである。また、近年の国連文書でも、この情報収集・伝達過程は、まだ改善の余地があるということが指摘されている。その点で、やはりこのボトムアップのルートに着目する意味はあり、しかも国連ではなく NGO に的を絞り、今後どのように NGO を構成する市民らが国連機関や安保理というハイレベルな国際政治の意思決定機関と相互にそのルートを確立していくのかを考えることは意義深い。

更に、NGO の情報収集・伝達過程を検証することは、「和解」から「不処罰の停止」へと、少しずつではあるが解決の重心が移りつつある傾向がある中で新たな視座を提供する。これまで NGO は紛争当事者を水面下でつなげ、交渉させ、和解させるといった和平の達成や平和構築において注目が集まっていた。例えば民族・宗教間等の当事者グループ間の対話を促し「和解」や「信頼」そして「許し」等を促し、草の根からの平和の構築を支援するといった活動である。これら和解等を中心にした草の根的な NGO の活動は、紛争への回帰を避け、長期的な社会の安定を実現するためには、当然今後も継続されるべきであろう。

しかしながら、旧ユーゴスラビアとルワンダでの国際刑事法廷、国際刑事裁判所の設立等を経て、不処罰を停止し、裁かれるべき者を裁き正義を司法で確立する事によって紛争への回帰を防ぎ、社会の安定を図る長期的視点にも注目が集まっている。戦争犯罪・人道に対する罪、ジェノサイド等の重大な人権侵害といった犯罪を犯した個人を逮捕・訴追するためには、これら人々の罪状を決定し、量刑を決定する基となる膨大な、緻密な情報—「証拠」—が必要になる。被害者や加害者、目撃者、その他関係者から証言を聞き、そして細かな事実関係を確認し、情報を蓄積し、必要があれば専門的知見から分析し、適当な機関へ—検察局等—へ伝達する。このような一連の作業を国境をまたいで、少ない制約で行える機動力・専

門性を担保したアクターは、NGOであろう。この点からも、本論文で検証して来た NGO の情報収集・伝達過程は有用な視座を提供すると考える。

## 謝辞

最後に、この研究論文を執筆・完成するにあたってお世話になった方々に、謝辞を述べさせて頂きたい。

まず何より、膨大な、そしてどれもご自身が責任者として関わってあるプロジェクトを抱えながら、この論文の構想・構成・執筆・完成までご指導いただいた北岡伸一教授に心から感謝を申し上げたい。教育者として、研究者として、そして元日本政府国連代表部次席代表として、直接論文に関わらないところでも、未熟な私に論文への新しい視座を得る様々な機会を提供して頂いた。

また、公共政策大学院には研究科と異なり構想発表会・中間報告会等の公の議論を経て論文作成を進める機会がないとの意識の共有の下、有志と共に手作りの「公共政策大学院初研究論文検討会」を開いたところ、お忙しい中駆けつけてくださった藤原帰一教授にもお礼を申し上げなければならない。藤原教授の国際政治の視点からの事例研究への厳しく的確なご指摘は、再度事例を見直す良ききっかけとなった。

更に、授業の傍ら国際行政学の視点から有用なコメントをして頂いた城山英明教授、国際法の視点から厳しいご指摘を頂いた寺谷広司准教授にも厚くお礼を申し上げたい。

そしてこの論文を書くにあたって、大変お忙しい中快くインタビューにお答えくださった大島賢三前日本政府国連代表部大使にも心から感謝を申し上げる。大島前大使がお話してくださった実際の国連での現場の様子は、本論文の内容の中核ともなる部分にて使わせて頂き、非常に有用なものとなった。

また、松浦博司客員教授は、「国連安保理と紛争解決」のゼミにおいては教授として、そして時には元日本政府国連代表部参事官という実務家として、外務省でのご公務お忙しい中、様々な方々をヒアリングのためにご紹介いただき、感謝の心は言葉で表すことができない。北岡教授と松浦教授には、この論文の内容の中核ともなるインタビュー対象者としてもお力添えを頂いた。諸先生方を始め、皆様の的確なアドバイスがこの論文に反映されていないとすれば、それは一重に私の力不足である。ここでお詫びを申し上げたい。また、その他快くインタビューを受けてくださった元日本政府国連代表部、国連職員、NGO 職員の方々にもお礼を申し上げたい。

更に、研究論文を書くべきかの出発点から温かいアドバイスを頂いた先輩の都築正泰さん（現国連日本政府代表部専門調査員）、研究論文検討会を主導してくださった華井和代さん、ご出席いただいた公共政策大学院・法学部の学生の皆様にも、この場をお借りしてお礼を申し上げる。特に華井さんの友人としての支えがなければ、この論文を最後まで仕上げる気力はなかったことだろう。最後になったが、この論文を書く機会を与えてくださった東京大学公共政策大学院に感謝を申し上げ、この研究論文の謝辞としたい。