

RCRC

Red Cross Red Crescent
マガジン日本版 Issue 5・2015

極限状態にある現場での活動

紛争の最前線で活動する赤十字スタッフのストーリー

確かな基盤の構築

法的根拠が人道の実践の基盤となる



ネパール地震の影響

極限状態にある現場での活動

イエメンでは、紛争の激化に伴い、多くの支援組織が撤退を余儀なくされているが、赤十字のスタッフは、現場にとどまり人道支援を続けてきた。紛争の最前線で活躍する彼らのストーリーを紹介する。



戦闘に巻き込まれたイエメンの市民は、苦痛に耐えている。ICRC 保護担当チームが、2015 年 5 月にサナア付近で起きた戦闘による被害の状況を調べている。報道によれば、この戦闘で 25 名を超える市民が命を落とした。(写真:©Thomas Glass/ICRC)

「真夜中に爆発音が聞こえました。私は悪い夢だと自分に言い聞かせて目を閉じ、考えました。『明日は何人分の納体袋が必要になるだろうか？あの音からすると、多いだろうな』」

そんな考えがファティマー・アル・ヤマニの頭をよぎったのは、つい最近の夜のことだ。「翌朝、いつもの癖で朝のコーヒーを淹れようとしたとき、数週間前から電気が止まっていることを思い出しました」と彼は続ける。アル・ヤマニはサナアにある ICRC の代表部でフィールド要員を務めている。「キッチン家電は何一つ動かず、まるで沈黙したまま私を見つめているようでした。」

「オフィスへと一人で向かう道は、かつては人で溢れていたのに、今は人影もなく、ただ長い、黒ずんだ、寒々しい空間にすぎません。燃料も車もなく、もちろん人もいませんから、道のりの長さを感じないで済むように周りの静寂に息を吹き込むつもりで、力が湧くようなことをなるべく考えるようにしています。」

これが、現在のイエメンにおける日常生活の一コマだ。激しい戦闘や空爆、砲撃、経済制裁が数カ月にもわたって続いていて、人々の限界を超えてしまっている。時折、極度の静寂を銃撃と爆発が破る。こうして安全が保障されなくなった上、電力と燃料が底を尽き、日常生活(コーヒーを淹れ、食料を調達し、町に働きに出ることなど)を営むことが難しくなっている。

一般市民がこの混乱の中で生き抜くのは、いまや絶望的である。死傷者が増えているにもかかわらず、病院や診療所では医療物資や器具が不足している。加えて、国内の多くの地域では、水や食料、燃料といった生活必需品も足りず、危機的な状況だ。

残った者たち

国際赤十字・赤新月運動(以下、赤十字運動)の職員とボランティアは現地にとどまり、救援方法を模索している。安全上の理由で他の国際機関のほとんどが職員を退去させる中、ICRC 職員 30 名と現地のイエメン人職員 190 名は、サアダ、サナア、タイズ、アデンにあるオフィスを拠点に活動を続けている。

紛争による深刻な苦難に見舞われてきたイエメン赤新月社の職員とボランティアも、ICRC の職員と共に、昼夜を問わず人道支援を続けている。だが彼らの中にも、住む家を追われたり、財産や愛する人を失うといったつらい経験をした者がいるのだ。日常の業務も危険だらけだ。2015 年 9 月までにイエメン赤新月社のボランティア 4 名が職務中に命を落とした。また、ハジャ支部でボランティアをしていたジャメラ・ナジ・ブルトが、数カ月前の空爆で負傷した人々を救助中に、別の空爆の犠牲となった。

赤新月社のボランティアおよび ICRC の職員は、人々の要望に応えるべく、24 時間態勢で活動している。危険な環境下で、行動が厳しく制約されていても、である。

アル・ゴムホリアー病院は、アデンと付近の行政区域から患者を受け入れている拠点病院だ。戦闘が勃発して以降、ICRC はこの病院を支援してきた。アデンの副代表部で保健要員を務めるアラ・サヒムは、2015 年 3 月 25 日以来、本稿を作成した 2015 年 9 月まで 1 日 24 時間を病院で過ごしている。「道路が封鎖されて自宅に帰れず、帰ったとしても病院に戻ってこられないかもしれないからです。私はここで必要とされているので」と彼は話す。

アデンは今、おそらくイエメンで最も危険な街だ。2015 年 3 月には、外国人職員のほとんどが、街を離れることを余儀なくされた。病院敷地内や周辺で戦闘が行われた際、病院も一時的に移転せざるをえなかった。「紛争当事者が、攻撃してはならない中立の施設として病院を認識していないことに大きな衝撃を受けました」と当時の ICRC 代表部の首席代表だったセドリック・シュヴァイツァーは語る。

病院の一時的な移転にあたり、約 120 名の患者の避難と帰還を指揮したのがサヒムだ。「熾烈な戦闘の真ただ中で、病院の緊急対応プログラムの責任者を務めるのは大変なことでした」と彼は話す。「それでも、首席代表と現地職員に支えられて、この困難に立ち向かうことができました。病院としての機能を維持し、1 カ月で負傷者 800 名を治療できたことを、私たちは心から誇りに思っています」と彼は言葉を添えた。

膨れ上がるニーズ



苦しみは、命を奪われた人だけでなく、深刻な傷を負った人々にも襲いかかる。サナアで起きた戦闘が原因でガソリンを積んだトラックが爆発したため、この少年はひどい熱傷を負い、家族の多くを失った。医療施設にも火の粉が及んだが、医療従事者は、負傷者への治療を続けた。(写真: ©Thomas Glass/ICRC)

戦闘で身動きが取れなくなっている人たちに手を差し伸べるのも困難な課題、と話すのは、サアダにある副代表部の支援要員であるバシーア・ジュブランだ。「戦闘のせいで、現地の人たちは苦痛

に満ちた生活を送っています。膨れ上がるニーズに対応するために、私たちは最善を尽くしてきました。保健衛生の改善には特に力を入れています」と彼は続ける。

「しかし、道路の状態は危険で移動が難しく、負傷者は動けないままあちこちにとどまっていました。そこで私たちは医療品や資材を各所の保健衛生施設に送り、その場で負傷者を救援できるようにしたのです。」

しかし、それと同時に多くの職員が戦闘の直接的な影響を受けていた、と経済安定プログラムを担当するファリス・ベシヤリは語る。「北部と南部で活動していた同僚たちの中には、絶え間ない空爆によって親族や家を失った者もいました」と彼は言う。活動を中断し、家族と共に退避するのを余儀なくされた同僚もいたという。

「現場へ到達するのが以前より難しくなっているのは事実ですが、かろうじて紛争の影響を受けている地域に支援を届け続けています」とベシヤリは言う。「困難や危険が待ち受けているとしても、出口の見えない紛争に苦しめられている人々のために、ぜひとも現場で活動したいし、そうしなくてはならないと思っています。」

(文:マルコム・ルカード、アドナン・ヒザム。マルコム・ルカードは RCRC マガジン編集員、アドナン・ヒザムは首都サナアにある ICRC 代表部の広報官である。)

ネパール地震において余震が及ぼした影響

ネパールでは、2015年4月の大地震がおさまった後も、激しい余震や揺れが続いた。そんな中で人々は、いかに生きていくか、そして恐ろしい記憶を思い出させるトラウマをいかに克服していくかを模索している。



13歳のランジタ・カーデカの瞳は、2015年4・5月にネパールを襲った2度の地震で多くの子どもたちが苦しんだことを物語っている。赤十字は、食料・避難所の提供や緊急の医療支援活動に加えて、こころの傷を負った人々に対するこころのケアを広範囲にわたって行った。(写真:©Mirva Helenius/Finnish Red Cross)

子どもたちはこざつぱりした制服を身に着け、瓦礫の中を歩いて学校へ行く。バクタプール市は、2015年4月と5月にネパールを襲った地震で深刻な被害を受けた。多くの人が亡くなり、家屋がすべて崩壊した地域もあった。

ほとんどの子どもたちが家を失い、たくさん子どもたちが家族を失った。しかし、学校が再開されたことで、ある程度の日常が戻ってきている。ブミカとスラー・サンジュの家も地震で壊れたが、幸運なことに28人の家族は全員避難することができた。今はそのうち11人が、ネパール赤十字社(以下、ネパール赤)から提供されたテントで暮らしている。

「また学校に行けるからわくわくしているの」と、ブミカははにかんだ笑みを浮かべて言った。「友達に会えるし、一緒に遊べるもの。好きな科目は数学よ。もっと学校で勉強したいわ。」

彼女の通う学校では、地震が起こったときはどうしたらよいのか、身を守るためにはどのような心構えをしたらよいのかを、ネパール赤の協力を得て教えている。

低学年のクラスはまだ、校庭の日陰部分で授業を受けているような状況だが、「学校が再開して最初の週は、子どもたちが自分を取り戻し、安心して学校を楽しめるように全力を尽くしました。その結果、今では約75%の生徒が戻ってきました」とビド・ライ校長は話す。「ここにいるときの子どもたちは楽しんで見えるように見えますが、一方で、彼らのこころをケアする必要があるとも感じています。みんな怖がっているのです。元気そうに見えていても、彼らの発するサインを見逃さないように注意して見守っています。もし、不安でこころがかき乱されている子がいれば、その子をそばに呼んで『大丈夫だよ』と語りかけ、安心させるようにしています。何はともあれ、学校へ戻ってこられたこと自体は本当に良いことだと思います。」

この地震により、国全体で4,000棟以上の校舎が被害を受けた。まだしばらくは、多くの授業がテントで行われるだろう。そんな状況下でライ校長は、生徒たちに「校舎は市役所の人たちが調べているから安全ですよ」と熱心に話しかける。

「生徒たちは立ち直りが早いですが、それでも多くの子どもたちがこころに深い傷を負いました」と話すのは、心理的な支援のために国際赤十字・赤新月社連盟(以下、IFRC)から派遣されたクリア・クローブスだ。「学校へ戻り、見慣れた日常を取り戻すことによって、子どもたちは安心し、安全だと感じることができるのです。学校に来れば、友達も周りにいるのでサポートを受けやすいですし、親たちも自分たちの生活を立て直すことに集中できます」と彼女は話す。

思い出される悪夢

前述したような心理的・情緒的安心感を与えるためのケアは、今回のネパール地震に対応するには不可欠であった。非常事態の時期が過ぎれば、地域の人々は学校やビジネス、道路や家を再建しなければならない。地域社会を再建するに当たって最も効果的なのは、人々が安心感を得ることである。2度にわたる地震の経験は、人々のところに「悪夢のような災害がまた起きるかもしれない」という恐怖を強く植え付けたため、心理的支援は特に重要である。



ドラクハ地方のシンガチ市で、崩壊した自宅の上に座るチトラ・クマリ・カトリ(75)。シンガチ市は、2015年5月12日の地震で最も深刻な被害を受けた。(写真:Mirva Helenius/Finnish Red Cross)

カトマンズの北東に位置するドラクハ地方、シンガチ市の荒廃した様子は、見る人を立ち竦ませるほどだ。人気のない通りは、瓦礫や破片で覆われている。ほとんどの家屋は全壊しており、なんとか持ちこたえている家もひどくひびが入って、今にも崩れてしまいそうである。

時折、全壊した家屋から瓦礫が落ちる音が静寂を破り、ヘリコプターが到着すれば地面が揺れる。2度目の地震がこの地方の多くの道路を破壊したため、いまだに土砂崩れや岩石の落下がある市北部の地域へは、ヘリコプターでしか近づくことができない。

「音が地震を思い出させるので、ここでは子どもたちがヘリコプターを怖がるのです」と、近くの村の学校で教えているラディカ・カーデイカ先生は言う。



ドラクハ地方、シンガチ市の辺鄙な山岳地域の荒廃した様子。救援物資を届ける際、救助隊の人々が直面した困難も想像に難くない。(写真:©Mirva Helenius/Finnish Red Cross)



供給ルートが通行できる状態ではないので、救援物資配布や救援活動に向かう際には、しばしばヘリコプターが使われた。救援物資は長い距離を徒歩で運ばれることもあった。(写真:©Palani Mohan/IFRC)

自由に呼吸ができるようになった

災害に対して感じざるを得ない恐怖心をコントロールできるように支えてあげれば、万一また地震が起きても、人々はもっと迅速に行動したり、合理的に物事を決定したりできるようになる。しかし彼らにとつて、恐怖と向き合うことはそんなに簡単なことではない。

「私たちは、皆等しく地震の被害者なのです」と語るのは、ネパール赤のカウンセラー、ジャヤ・シュリー・シルパカーだ。彼女は、ネパール中央部の山腹にある人里離れたカールテ村の集会で、こう語った。「みんなで集まって、お互いの話を聞いてみましょう。今の段階では、自分のこころの中に押し込めた感情を解き放つ必要があります。一緒に話し合ってみませんか？」

彼女は、心理上の基本的なサポートを提供するために、この村の避難所にやってきた。それは、村人たちが各々の家の跡地から持ち寄った材料で建てたもので、男女問わず大人から子どもまで、約 70 人が集まっていた。ネパール赤が5つの地域で行ったこのプログラムは、以前、この国で 10 年にわたる内乱の間に行方不明になった人々の家族のために、赤十字国際委員会(以下、ICRC)が行ったプログラムを基に作られたものであった。

「深刻な被害を受けた地域の人々には、恐怖心を口に出すことを勧めています。不安がつきまとう生活に耐えられるよう、異常な出来事を経験したときに恐怖心を感じるのは自然なことだと理解してもらおうようにしています。これによって、最初のトラウマが慢性的になるのを防ぐことができます」と話すのは、ネパールに駐在している ICRC 社会心理プログラムの責任者、ユバラ・アドヒカリである。

この村では、泥や石でできた家のほとんどが瓦礫の山と化し、10 人が死亡、12 人が負傷した。住民たちが貯蔵していた食料は、ほとんどが小屋の中で潰されてしまい、次のシーズンに蒔く予定だった米や粟の種も泥まみれになってしまった。

シルパカーが話し終わっても、人々は長い間口を開こうとしなかった。なぜなら、ネパールの伝統的な文化には、自分の感情を公衆の面前で話す習慣はないからだ。すると突然、中年の男性が大声で話し出した。「私は、何度も悪い夢を見ます。壊れた家や、亡くなった人が歩いている夢を見るのです。本当に怖いです。」

まるで、彼が水門を開いたかのようなだった。これを機に、皆が同時に話し出し、自分たちも悪夢を見るのか、恐怖心や痛みから逃れられないのか、次のひどい揺れがくるのではないのかいつも不安だ、などと語った。また母親たちは、子どもたちが絶えず言い合いをすとか、じっと黙ってしまうとか、気持ちが揺れやすく親のそばにくっついていて遊びたがらない、などと話した。

シルパカーは 24 歳の小柄な女性だが、皆に順番に話をさせ、それぞれの話に熱心に耳を傾けた。彼女は共感と温かさが満ちた表情で、必要に応じて励ましの言葉をかけた。

最後に、彼女は「1分間目を閉じて、亡くなった人たちのことを思い、自然に感謝しましょう。自然は残酷だったけれど、一方では、私たちがもっと強く連携して前進できるように助けてくれるものでもあります」と語りかけた。皆は再び黙ってしまったが、そのうち一人の子どもが、続いて何人かの子どもたちが声を出して笑った。すると、それにつられて大人たちも、こころの痛みを拭うように笑い声をあげたのだ。

集会に出席した女性のうちの一人、チトラ・クマリ・アガステイは「あの若い女性は、私たちの呼吸を自由にしてくれました」と言う。「彼女のおかげで、実際に地震が起きていなくても足下で地面が揺れているように感じるのは、普通のことだとわかりました。」



←2015年4月25日、マグニチュード7.8の激震がネパールを襲い、首都カトマンズのような人口が密集した都市部だけでなく、辺鄙な町や村にも甚大な被害をもたらした。さらに、2週間後の5月12日にもマグニチュード7.3の地震が発生し、それまでは壊れずに建っていた多くの建物にも被害が出た。地震がおさまった後も激しい余震が数週間続き、被害が大きくなる可能性が増すと、人々の不安はさらに高まった。(写真:©Carl Whetham/IFRC)

↓最初の揺れがおさまるとすぐに、ネパール赤は指導的役割を担い、各社の支援を得て、数十万人の生存者に対し救援活動を行った。その内容は、応急手当や健康管理、避難所や基本的な住居の提供、現金の配給、生活再建の手伝いなどであった。写真は、カトマンズで救援物資の荷を下ろしているネパール赤のボランティア。(写真:©Patrick Fuller/IFRC)



17カ国以上の赤十字社から派遣された約200人のスタッフが、さまざまな役割を果たした。この写真のカナダ赤十字社の保健隊を含めて10の緊急対応ユニットが、給水や公衆衛生活動、基本的な医療活動、通信環境の整備、救援物資の調達・保管など、緊急性の高い救援活動を行った。さらに雨季が目前に迫っていたので、IFRCとネパール赤は、物資の配置や保健医療チームの訓練、避難所への備品の配布など、地域防災のためのさまざまな対策を行った。(写真:©Canadian Red Cross)



数字で見るネパール地震

- 45%:IFRCの救援アピール7,800万米ドルに対して、2015年7月7日の時点で集まった金額の割合
- 7,947人:動員されたネパール赤のボランティアの人数
- 560万人:地震による影響を受けた人の概数
- 44億米ドル:2015年6月の「ネパール復興に関する国際会議」で表明された、復興支援の総額
- 66億米ドル:今後6年間のネパール復旧・復興のための資金需要

(文:フランセ・ウルチユビーズ、ルーシー・キーティング(IFRC)
ミルヴァ・ヘレニウス(フィンランド赤十字社))

確かな基盤を構築すること

なぜ、法的根拠が、効果的かつ原則的な人道の実践にとっての基盤となるのか



スウェーデン赤十字社の社長、エヴァ・フォン・エルライヒ(写真:©Melker Dahlstrand)

多くの人道主義者にとっては、自分が属している組織の活動内容を定め、管理する法や規則は重要ではない。彼らは「助けを必要とする人々を救いたい」という思いから、ボランティアや職員として契約するのであって、法の文言に強制されて活動しているわけではない。

しかし、法的基盤がしっかりしていなければ、どんな組織であっても、効果的かつ公平な人道支援活動が続けていくことは非常に難しいだろう。各国赤十字・赤新月社の例をとってみても、赤十字基本原則に従い、自律的に機能し、各国政府に対して有用な補助業務を行うためには、しっかりと作成された根拠法や法規、定款が不可欠である。

このことが、現在、各国赤十字・赤新月社に対し、自らを律し、役割を定義する規則などの見直しや改善に向けて働きかけている一つの理由である。災害や紛争が起こってなくても、その必要はあるのだ。強力で明確な法や規則があれば、世間の信用を維持し、支援者や寄付者からの信頼を保証するための重要かつ積極的な役割を持つものなのである。

スウェーデン赤十字社(以下、スウェーデン赤)の例は、まさにそのことを明白に表している。2009年に不祥事が発覚した後、規則を全面的に改正したことによって、より強力で結束力のある赤十字社へと生まれ変わった。

事の発端は、スウェーデン赤本社が、広報部に届いた請求書に対して疑念を持ったことだった。調査の結果、メディア・コミュニケーション関連の2社からの請求書に記載されたサービスが、架空のものであるか、あるいは誇張して書かれたものであることがわかった。

スウェーデン赤は、この事件の調査を検察官に引き渡した。その結果、本社の広報責任者と、請求書の送付元である2社による不正であることがわかり、悪質な詐欺行為を行ったとして有罪の判決が下されたのである。

この事件によって、スウェーデン赤の評判には傷がつき、国内における活動も大きな損失を被った。さらに、3年間で3分の1の支援者を失うことになった。上層部の給料やサービスの実効性だけでなく、詐欺に気付かなかったという事実に対しても、疑いの目が向けられた。新社長としてエヴァ・フォン・エルライヒが「私たち原則を実行する」というモットーを掲げて就任したときには、事件は最も世間の注目を集めていた。

スウェーデン赤のイメージを再構築するための目標として、モットーを紹介したフォン・エルライヒは「危機的状况にあったからこそ、私は社長になることを承諾したのです」と言う。

「世間の信用を失ったときこそ、本当に変わるための絶好の機会なのです。なぜなら、危機は正しい方向へと導いてくれるからです」と彼女は続けた。「私たちは、世間の信用を取り戻さなければなりません。そのためには、赤十字社の魂を再生させる必要があったのです」

根本に立ち返る

スウェーデン赤は真剣に魂を探し始めた。体系的・組織的な改変はもちろん、詐欺を可能にした手続きそのものだけでなく、その根底となる部分も検証したのである。それはすなわち国家憲法や国内法から落とし込まれている、定款、法規、基本原則のことだ。

赤十字国際委員会(以下、ICRC)と国際赤十字・赤新月社連盟(以下、連盟)および関係機関からの助言を得て、スウェーデン赤は、改革を進めることができた。そのことはまた、世間の信用を再構築し、ボランティアを取り戻し、基本原則を元にした組織の結束力を高めることにもつながったのである。

「私たちは、考えられる最善のやり方でこの危機に対処しました」と話すのは、スウェーデン赤の事務総長付きの政策・戦略アドバイザー、ディック・クロメンである。「私たちは、根本にあるジュネーヴ諸条約や赤十字の基本原則、活動のミッションステートメントに立ち返りました。私たちはこれらをもとに、当社の魂を再構築していったのです」

彼らはまず、赤十字基本原則を、スウェーデン赤の定款の中に目立つように位置づけた。エルライヒは、次のようにも言う。「私たちはこれまで、確かに赤十字基本原則を十分に活用してきませんでした。基本原則は機能していなければ意味がありませんから、今日の現実や挑戦に対して基本原則の実効性を発揮させるため、人道ミッションプロジェクトを開始したのです。定款の中に基本原則を位置づけることによって、私たちの活動の根底に基本原則があるということが、誰の目にも明らかになったのです」

スウェーデン赤は 1865 年に設立され、その国内および国際的な活動はよく知られているが、スウェーデン政府が赤十字社を承認する法や「赤十字法」というものを制定するには至っていない。しかしながら、赤十字標章関連法や一連の規則がその役割と責任を明確にしているため、事実上の承認を受けることができている。

赤十字標章に関する法の更新は、1953 年に改正されたときが最後だが、それに伴ってスウェーデン赤も、自身の補助的な役割を明確にして強化することができた。それは、主に赤十字基本原則によって遵守されるスウェーデン赤の責任を記載した準備書面を通じて、効力を発揮した。

政府による承認は、災害や他の危機に市民が巻き込まれることに関する議論や、難民申請者や移民・戦災者の社会復帰といった問題への政府の対応に対して、赤十字社が関与するために重要なものである。

スウェーデン赤の法的基盤に関する議論は順調に進んだ。結局のところ法や定款は、国内の赤十字社がそれを実際の活動に適用することができて初めて意味があるのだ。スウェーデン赤の場合、法を改正したことで、社の活動方法を改善しようとする動きが生まれ、さらに長期的な戦略を定めることもできた。

IFRC による自社を取り巻く問題に適応し、自身の長所・短所に気付くための自己分析ツール(OCAC)に取り組んだことが改善に役立った。

「もともとスウェーデンは災害が起こりやすい国ではないし、紛争も 200 年間起こっていません」とフォン・エルライヒは語る。「とはいえ、災害や社会的な不安の形は変化していますから、これらの現象に国境は関係なくなるでしょう。では今日、国内の赤十字社は、新しい人道支援においてどのような役割を担っているのでしょうか？ これこそ、私たちが議論すべき、非常に重要な問題なのです」

現実を反映した法へ

各社が、即時に法上のガイドラインを改革することは危機でもあるが、一方で、数年ごとに規則を検証することが奨励されている。紛争の性質が変化し、移民などの問題も発生している今、現在の活動を支える基礎を形成する法を更新するため、2009年以降、赤十字社と赤新月社の活動は前進し続けている。

「私たちのいる世界は、ローカルかつグローバルなレベルにおいて絶えず変質しているのです」と、参加型の定款委員会の委員長であるルネ・コシルニクは言う。そして「各社は、新たな問題に直面しています。各社の活動を定め、可能にし、抑制するための法や定款は、現実を反映させたものであるべきです」と続けた。

しかし、各国赤十字・赤新月社を定義する法は多くの場合、作成されてから50年以上もたっており、各国の政治構造はその頃からすっかり変わってしまった。

各社の定款の多くが、その活動方法や、政府との関わりの中での活動方法を定めていたが、どれも時代遅れである上、定款に関する基本的な基準を遵守していない。

2013年の代表会議で提出された委員会の報告書によると、ガイダンス文書と委員会の顧問による覚え書きの中で定められた最小限の条件を適用した定款を採択したのは全社のうちわずか25%強にすぎなかった。

しかしながら、各国赤十字・赤新月社のおよそ90%が、すべての活動機能を基本原則に沿ったものにするよう定款の更新に着手している。

例えば、強力な法的基盤は、各社が人道的な分野での機能に特化し、政治・経済・社会政策の分野において政府当局に利用されないよう、防ぐ役割も果たす。特に、政治体制の分裂によって独立性と中立性に問題が生じた地域では、まさにそうである。

「独立・公平・中立の原則は、むしろ、今までよりも危うい状況に置かれています」とコシルニクは言う。「私たちは、何をおいてもこれらの原則を守り、実践し、周囲がその内容を理解しなければならぬのです」

微妙なバランス

「赤十字が政府の補助的機関として機能している以上、独立性の維持は各社が直面するおそらく最も扱いにくい問題であり、また、法や倫理上の挑戦でもあります」とコシルニクは語る。

もし、政府の補助的役割を担うということが明確にされず、関係が密接になり過ぎれば、赤十字社は政府の片腕にすぎなくなってしまう。逆に関係が脆弱過ぎれば、他の非政府組織(NGO)と見なされかねない。

このバランスをうまく維持している社の1つにモンゴル赤十字社(以下、モンゴル赤)がある。2000年に、モンゴルの議会は新しい赤十字法を承認し、モンゴル赤に対して、政府や政党から独立して活動することを認めた。(それまでは、モンゴル赤は保健省の一部として、国内および地域において役人と共にリーダーシップをとっていた。)

「新しい赤十字法は、モンゴル赤の発展において、確かに重要な役割を担いました」と、モンゴル赤の事務総長であるボロルマ・ノルドフは話す。「しかし、一方でこの法は、赤十字をNGOとしても定義して

います。ですから、モンゴル赤は国内の人道支援機関としてその定義を変え、政府の補助的役割を担っていかなくてはなりません」

補助的役割がより強くなれば、当然、政府とパートナーシップを結んで活動する赤十字・赤新月社の能力も強まってくる。政府の資金提供を受けることだってできるだろう。限られた財源しかないモンゴル赤では、重要なプロジェクトを実行するために、国際的な資金提供に強く頼っている。もし政府が援助すれば、よりバランスのとれた資金源となるだろうし、国外の寄付者からの独立へと導くだろう。

共通の問題

もし、各国赤十字・赤新月社が、明確で最新の情報に基づいた規則によって活動の指針を定めていなければ、他の問題が生じてくる。例えば運営と統治の相違がそれであり、結果、社の特定の部署や人に権力を集中させてしまうだろう、とコシルニクは述べている。

また、権力を分散させ重要な意思決定を行うための明確な仕組みをつくるには、組織の異部門間で抑制と均衡を維持することが重要であるという。国内の赤十字社の定款は、この抑制と均衡の維持にとって重要な手段である。

赤十字を承認する法の草案作成が進められたこともあるが、今では、国内の人道的な背景を考慮に入れた、より柔軟なアプローチが考慮されている。ただ、定款委員会で行われていることは、一定の法案作成からかけ離れている。というのも、どんなにガイダンス文書を改正し、独立性を援助するために多様なアプローチをとるといふ柔軟な戦略を選択し、権限の分散を行っても、実際には、各国の文化や政治状況の中で許されることしか実践できないからだ。

「私たちにはまだ、どうしても妥協できないことがあるのです。基本7原則のもとで実施することに対しては、特にそうです」とコシルニクは言う。「しかし一方で、法や規則は、生きていれば必ず直面する現実や変化、問題といったものを反映して作成・採択されるものでもあるのです」

活動の根底にあるもの

紛争によって分裂した国において、規則や定款によって独立性や公平性、内部の結束を保つために、南スーダン赤十字社(以下、南スーダン赤)は、何ができるのか。

激しい内戦が繰り返される中で、南スーダン赤は、内紛で捕虜となった人々に対して公平な人道支援活動を行わなければならない。暴力と無秩序のはざまで、法によって何ができるだろうか。

南スーダン赤十字社の事務総長であるジョン・ロボルは、南スーダン赤を、公平・中立な人道支援を行う独立した組織であると正式に認める赤十字法が採択されたことで、国内における支援活動がしやすくなったと話す。

「赤十字法は議会を通過し、南スーダン共和国の首相によって調印されたのです」「これはつまり、南スーダン政府が南スーダン赤を承認したことを意味し、政府は赤十字社の基本7原則を尊重しなければなりません。そして南スーダン赤は、任務遂行にあたり、自律的な決定を行うことができるのです」



南スーダン赤十字社の事務総長、ジョン・ロボル(写真:©Juozas Cernius)

だからといって、暴力にさらされ緊張状態にある地域で働くボランティアたちが、いつでもスムーズに行動できるわけではない。しかし、政府や武装勢力が人道支援活動を妨害しようとしたときには、それに対抗する強力な根拠になる。



2013 年後半に行われた応急処置と人道主義の実践に参加した、南スーダン赤十字社のボランティア。(写真: ©Marco di Lauro/ICRC)

ロボルは、首都のジュバ周辺のキャンプで生活する難民によって、ボランティアが攻撃された事例について話した。「彼らは、首相が赤十字法に調印したのだから、ボランティアは政府のために働いていることになる、と非難しました。それに対して私たちは、こう説明しました。『それは違います。法に調印したのは首相だけではありません。国内の全組織と全民族グループを代表する議会の、メンバー全員によって調印されたのです』と。」同様に赤十字の定款も、ボランティアが紛争の影響を受けている全ての地域社会に受け入れられるように働きかけることができるという。これは、単一性と世界性の原則が、南スーダン赤の規則

に直接盛り込まれているからである。

「南スーダン赤には異なる民族グループの代表を含まなければなりません」と彼は言った。「もちろん、これによって南スーダン赤に対してポジティブなイメージが生まれるでしょう。彼らは、それこそが南スーダン赤だと感じているのです」

それはつまり、どの民族グループに属しようとして、最も支援を必要とする人々に対して公平な人道支援を提供できるということであり、それによって南スーダン赤の結束はより強まることになる。

「紛争のせいで組織がバラバラに引き裂かれてしまうことはあります。しかし、南スーダン赤は違います。メンバーや職員、ボランティアは、たとえ対立地域や政府管轄地域であっても、支援活動を行う際には団結するからです」とロボルは述べた。

各地の現状報告

紛争により荒廃した中東

イラク・シリア間の紛争が始まる以前から、中東の人々は深刻な水不足の問題に直面していた。赤十字国際委員会(以下、ICRC)の最近の報告によると、ここ数年で武力衝突が増え、さらに記録的な降雨不足も重なったため、量・質どちらの面でも衛生的な水は以前より手に入りにくくなっているという。そもそも紛争以前から、人口が増加している地域に対する給水や公衆衛生、電気システムのサービスの多くが、うまくいきわたっていない。750万人に上るシリアの国内避難民と、約370万人の近隣の国々へと移動する難民が発生している状況下で、もともと脆弱な給水システムが限界に達し、水質の劣化が続いている。

イラク:死から逃れる希望



写真:©Iraqi Red Crescent Society

イラク中部の都市ラマディでは、戦闘によって何千もの人々が自宅からの避難を余儀なくされている。イラク赤新月社(以下、イラク赤)の報告によると、特にアンバール県のアミア・ファルージャやアルカリディアで暮らしていた人々は、2,000世帯以上が国内のより安全な場所を求めて避難しており、この地域の人道危機は悪化の一途を辿っている。最近の攻撃で避難したアブアフメドは「この都市の状況はひどいものです」と語る。「戦闘で多くの命が失われていくのを目の当たりにしました。」イラク赤は救援隊派遣した。前月には、ハバニヤやファル

ージャ、フサイバに避難してきた2,500世帯以上への緊急救援も行ったものの、最近の紛争状況下ではイラク赤による支援も困難な状況となっている。

国際社会に求められる、移民への人道的な対応

移民船の転覆事故が相次いでいるが、それでもなお、地中海を渡ろうとする移民は後を絶たず、その数は何千人にもものぼる。この状況を受けて、欧州21カ国の赤十字社の事務総長は、国際赤十字・赤新月社連盟(以下、IFRC)の事務総長エルハッジ・アズ・シィ氏と共に、移民に対して人道的に対応するよう、世間に呼びかけた。

事務総長らは、5月に発行された世論誌に次のような声明を出した。「現在の移民の窮状に対しては、緊急人道支援が必要なのです」この主張は、移民への援助はさらに移民を増やす「引き金」になりかねない、という説を否定した。「私たち赤十字は移住も人生の事実であり、彼らを国際法のもとで保護すべきであることを、各国政府に早急に理解してもらわねばなりません」

「伝統的な方法」の記憶

気候変動や災害に人々が対応できるようにするため、伝統的な知恵と高度な天気予報技術を結び付けたプロジェクトが、太平洋の島国ツバルで試験的に行われている。この試みは、災害の影響を受ける地域が必要とする情報(天気、気候、早期警戒など)を、地域社会で理解・受容される方法で現地語を用いて伝えることで、住民の回復力を高めるようなものである。

ツバル赤十字の事務総長、オリオリガ・イオスアによれば、試験の対象地域であるテオーネの住民は、古来の知識を盛り込んだ情報によって、災害時により良い対応ができるようになるという。「苦難を乗

り越えるためには、昔の知恵(例えば、食物の鮮度を保つために何年も乾燥させたり塩漬けにしたり埋めたりする方法など)を復活させる必要があります」と彼女は言う。「赤十字災害対策には、それらの知恵が盛り込まれています。若い人たちは食物をその都度買うことに慣れていますが、年配の人たちは昔ながらの保存方法を覚えているのです。」

ネパール赤十字社のスタッフ3人が地震の犠牲に

ネパール赤十字社(以下、ネパール赤)は、2015年4・5月に発生した地震による何千人もの被災者への支援活動が続ける中、4月25日の任務中に亡くなったネパール赤スタッフ3名の功績を称える。サヌマイヤ・カパリ(53才)、ライ・マヤ・グルン(43才)、サーマン・ダンゴール(20才)の3人は、カトマンズの歴史地区、ダルバール広場に向かって献血車を運転していた際に亡くなった。同じ場所にいた別の7人も、地震でビルが倒壊した際、赤十字スタッフと共に死亡した。

戦闘が続く北部ナイジェリアで被害が拡大

ボコ・ハラムとナイジェリア軍の戦闘中心地、ナイジェリア北東部の都市マイドゥグリでは、人道支援の需要においても、暴力が人々に与えた心の傷・身体的外傷の深刻さにおいても、その規模は、驚くべきものである。「地域社会全体が村から退避し、想像を絶する苦しみに耐えています」と話すのは、最近当地を訪問したICRCのペーター・マウラー総裁だ。推計1500万人が、国内の別の地域に避難している。ICRCは緊急救援として、ナイジェリア北東部で暮らす約26万人とニジェール近隣の6万5,000人に、食料や生活必需品を配布した。IFRCは、生計を立てる手段の提供や、こころのケア、保健医療、生活必需品、15万人分の清潔な水の入手のため、280万米ドルを緊急要請していたが、さらに6000万米ドルを追加要請することになった。

数値で見る人道支援

54:IFRCとICRCが把握している、紛争や災害の影響下で起こった性的暴力の問題に取り組んでいる各国赤十字社・赤新月社の数

1,750:2015年1月～4月にかけて、リビアからイタリアのランペドゥサへの移動中に死亡したと思われる人々の数*

5,000:過去18カ月に、地中海経由の渡欧で死亡したと思われる人々の数*

50,000,000:昨年移住を強いられた人々の数*。第2次世界大戦以来、過去最高の数値

640,497:2015年4・5月に発生したネパールの地震で被害を受けた家屋数。そのうち22万2,000軒以上が全壊。(ネパール政府発表)

930,000:ネパールでの地震で避難した世帯の数(ネパール赤十字社発表)

*の出典:国際移住機関(IOM)