

〈論文〉

# 赤十字国際委員会 (ICRC) の実態と活動

## — 国際社会における非国家主体についての一考察 —

The International Committee of the Red Cross (ICRC) and its activities:  
An analysis on non-state actors in the international community

望月 康恵

### Abstract

This paper aims at identifying the development of the activities of the International Committee of the Red Cross (ICRC), raising some questions about the existing ideas of non-state actors and their legal status under international law. It examines the ICRC's unique activities based upon its principles and its flexible responses to emergency situations, pointing out its efforts in law-making and law enforcement process at the international community. The paper points out the necessity in re-capturing the ICRC's roles and status in the international community, addressing issues about the present arguments on international legal personality under international law.

### はじめに

赤十字国際委員会 (International Committee of the Red Cross, ICRC) は、1863年にアンリ・デュナンによって設立された世界で最も古い援助団体の一つである。ICRCは、スイスの国内法に基づいて設立されており、非政府組織 (NGO) として分類される。一方、ICRCは自らを「独自の組織」と説明する<sup>1</sup>。ICRCは「国際人道法の番人」(Guardian of International Humanitarian Law) として、国際人道法の起草とその進展、国家による遵守を確認してきた。ICRCはまた、ジュネーブ諸条約とその追加議定書に基づいて権限を与えられており、とくに国際人道法が適用される状況に関心を払い、中立と公平、

独立の活動原則 (Neutral, Independent Humanitarian Action, NIHA) に基づいて行動する。

ICRCについては、ヨーロッパやアメリカにおいては、様々な研究がなされてきているが<sup>2</sup>、日本での研究はそれほど多くない。アンリ・デュナンや日本赤十字の活動については知られているものの、ICRCの活動については、十分に理解を深める機会は少ない。また常設のICRC駐日事務所の設立も2009年である。つまり、日本では赤十字について特定の分野の理解はあるものの、ICRCの具体的な活動については一般的に馴染みがなく、日本赤十字社と混同されることが多い (ICRCと日本赤十字社は、別個の組織である)。後述のとおり、非政府

1 2013年3月6日、ICRC駐日事務所でのインタビューによる。本稿執筆に当たり、ICRC駐日事務所の皆様、とりわけヴァンサン・ニコ所長および柴崎大輔氏に感謝申し上げます。

2 最近の研究としては、例えば以下を参照。Raphaël van Steenberghe “Non-state actors from the perspective of the International Committee of the Red Cross”, Jean d’Aspremont (ed.), *Participants in the International Legal System: Multiple perspectives on non-state actors in international law*, Routledge, 2011, pp.204-232.

組織 (NGO) としての ICRC の説明は、その組織や活動を的確に理解する上では十分でないだろう。要するに ICRC の実体については、日本では知る機会も限定されており、研究対象にはなっていない。その一方で、ICRC に関する研究は、実践および学問の両側面において、意義を有すると考えられる。第一に、国際社会における ICRC の人道支援機関としての役割は、着目に値する。ICRC は、人道上のニーズに応えることを最優先の課題として 80 か国以上で活動する。また ICRC は、人道支援活動に加えて、国際人道法の研究など自らの活動の根拠となる規範について研究も行う。さらに ICRC は、ICRC としての活動に加えて、各国に設立されている赤十字社や赤新月社、また国際赤十字・赤新月社連盟 (IFRC) と協力関係にあり、3 組織は、「国際赤十字・赤新月運動」と呼ばれている。つまり国際協力の分野において、ICRC は、長い間、重要な役割を担い続けているのである。

第二に、学問上の意義である。ICRC は、非政府組織 (NGO) として説明されることが多いが、その組織形態および活動の実態について、「政府の機関ではない」という分類は、一般的な説明にとどまる。たしかに ICRC は政府機関ではない。しかし非政府組織 (NGO) と説明されている機関は個別の特徴を有しており、それぞれの特徴や独自性についての検討が求められる。たとえば非政府組織 (NGO) は通常、会員からの会費や寄付によって資金を賄うが、ICRC は資金の 80% 以上を各国政府からの拠出金から得ている<sup>3</sup>。また、後述のとおり、その活動において政府との関係が構築され

ている。非政府組織 (NGO) に関する一般的な定義や説明と、個別の組織の機能や活動との間には、かい離が生じながら、国際社会における個々の組織や活動の実態とその学問上の意義については、十分に分析されていない状況である。さらに、ICRC は国際法上、非政府組織 (NGO) または非国家主体 (non-state actor) と説明されるが<sup>4</sup>、この説明は、ICRC の組織面あるいは機能面の特徴の一部に着目した分析にとどまる。ICRC をはじめとする「非」国家主体は「国家の組織ではない／国家の機能を担っていない」という視点に基づいた分析では、十分な説明とならない程の、組織および活動上の変遷を遂げている。したがって、ICRC をはじめとする非国家主体については、その実態や活動および学問上の考察も求められる。加えて、ICRC についての分析は、国際法学における国際法主体性に関する議論にも結び付くものである。そこで本稿は、ICRC の実態を検討しながら、国際法主体性についての議論を深めることを目的とする。まず、ICRC の組織構造について概観し、次に ICRC の機能および活動の特徴を考察する。ICRC の実態の分析を踏まえたうえで、国際法主体性の議論を検討し、この議論における課題を提示したい<sup>5</sup>。

## I. ICRC の組織構成と設立根拠

### 1. 組織構造

スイス法人として設立された ICRC<sup>6</sup> の内部の機関は、委員会 (Assembly) と執行部 (Directorate) から成る。最高意思決定である委員会は、スイス国

3 2009 年において、日本の ICRC への拠出は第 10 位である。

<http://www.jrc.or.jp/ICRC/about/finance.html> (accessed 29 January 2014).

4 本稿での非国家主体 (non-state actor(s)) とは、主権国家以外で、国際社会における法形成および法執行過程に関する様々な組織や主体を意味する。Jean d'Aspremont, *Participants in the International Legal System: Multiple perspectives on non-state actors in international law*, Routledge, 2011. したがって、本稿での非国家主体とは、現地活動等で用いられる非国家主体 (テロ組織を示す場合もある) とは意味内容が異なる。

5 非政府組織 (NGO) と非国家主体は、必ずしも同意語ではないが、本論文では、互換して用いている。

6 Status of the International Committee of the Red Cross, Article 2 Legal Status, "As an association governed by Article 60 and following of the Swiss Civil Code, the ICRC has a legal personality".

籍を有する15名から25名の個人により構成される。委員会の構成員として、スイス国籍を有していること (Mono-nationality) が条件とされており、国際的な援助団体としては、稀な例と言える。委員会の全構成員がスイス国籍であることにより、紛争の当事者が委員会において代表として選出されることはなく、これによってICRCの中立性が制度上保証されると考えられている<sup>7</sup>。また委員会の下部機関として評議会 (Assembly Council) があり、委員会により選出された5名によって構成される。評議会は、委員会の活動を支援し、ICRCの財政、人事、広報関係を扱う。ICRCの代表は総裁 (President) であり、委員会において選出される。総裁は、対外的にICRCの代表としての責任を担う<sup>8</sup>。執行機関である執行部は6名により構成され、構成員は委員会によって選出される。執行部は、ICRCの行政的な任務の円滑な運営に責任を有する。執行部には事務局長 (Director-General) が置かれている。

なおICRC、国際赤十字・赤新月社連盟 (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)、各国の赤十字社・赤新月社 (National Red Cross and Red Crescent Societies) は、それぞれ独立した個別の組織である。その一方で、これら3つの組織は、国際赤十字・赤新月運動 (International Red

Cross and Red Crescent Movement) を構成し、共通の基本原則に基づいて行動し<sup>9</sup>、あらゆる状況における人々の苦しみを防ぎまた軽減するために行動することを共通の使命としながら、相互に協力して任務を遂行している<sup>10</sup>。

## 2. 設立根拠

ICRCは、1983年にスイス民法上のスイス法人となり、1993年にはスイスと本部協定を締結した。この協定に基づいて、ICRCには特権免除が付与され、スイスにおける独立性と行動の自由が保証され、また国際的な法人格および法的能力 (internationally juridical personality and the legal capacity) が確認された。さらにスイスは、ICRCおよびその職員による作為あるいは不作為から生じる国際責任を負わないこと、またスイスとICRCとの紛争解決は仲裁によることが規定された<sup>11</sup>。歴史的にICRCはスイス政府との結びつきが強いが<sup>12</sup>、この協定締結により、スイス政府からのICRCの法律上の独立性が確保されたとも言える。

さらに各国におけるICRCの組織としての独立性は、各国政府とICRCとの間の協定によって定められている。ICRCは、世界の80以上の国家と協定を締結し、同協定に基づいて、法人格、課税や

7 David P. Forsythe and Barbara Ann J. Rieffer-Flanagan, *The International Committee of the Red Cross: A neutral humanitarian actor*, Routledge, 2007, p.4. 現在では、総会の構成員はスイスでの公的資格を有することは認められていない。Ibid., p.29.

8 ICRC総裁は、スイスの閣僚経験者であった者が多い。前総裁のケレンバーガー (2000年～2012年)、現総裁のマウラー (2012年～) などもそうである。

9 7原則とは、人道性、公平性、中立性、独立性、奉仕の精神、統一性、普遍性であり、ICRC、国際赤十字・赤新月社連盟、各国の赤十字社・赤新月社を結びつける原則である。ICRC, *The Fundamental Principles of the Red Cross: commentary* <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm> (accessed 31 July 2013)。

10 Article 1, Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement.

11 Agreement between the International Committee of the Red Cross and the Swiss Federal Council to Determine the Legal Status of the Committee in Switzerland, 19 March 1993.

12 ICRCは1949年のジュネーブ諸条約の起草において実質的な役割を担った。外交会議を主催したスイス政府はICRCの起草案を基に会合を開催し、ICRCは同会議に専門家として会合に参加した。François Bugnion, "The International Committee of the Red Cross and the Development of International Humanitarian Law", *Chicago Journal of International Law*, Vol. 5, No.1, Summer 2004, p.197.

司法手続からの免除などが認められている<sup>13</sup>。また ICRC は、国際連合（国連）総会においてオブザーバー資格を有する<sup>14</sup>。

## II. ICRC の機能

ICRC の活動や任務は、ジュネーブ諸条約およびその追加議定書、ICRC 規程、または国際赤十字会議での職務権限に基づく。ICRC の活動としては、条約の起草過程への参加、国際人道法の確認、国際人道法に基づく活動に大別される。

### 1. 条約の起草過程への参加

ICRC は、「人道の実行者」（Delegate of Humanity）または「国際人道法の番人」と称されており、条約とりわけ国際人道法の起草過程に参加し、ジュネーブ諸条約、その追加議定書をはじめ、地雷禁止条約や国際刑事裁判所（ICC）規程の起草にも実質的に関わった<sup>15</sup>。

ICRC の任務は、ジュネーブ諸条約においては、40 の条文に、また追加議定書では 8 の条文に規定

されている。それらは、①紛争犠牲者を保護しまた支援する任務（ジュネーブ第 1 条約、第 2 条約および第 3 条約の第 9 条）、②文民を保護しまた支援する任務（ジュネーブ第 4 条約第 10 条、第一追加議定書の第 81 条第 2 項）、③利益保護国の代理となる ICRC の権利（ジュネーブ第 1、第 2、第 3 条約第 10 条第 3 項、第 4 条約第 11 条第 2 項）、④捕虜の訪問（第 3 条約第 126 条、第 4 条約第 143 条）、⑤非国際武力紛争における ICRC による役務の提供など（ジュネーブ諸条約共通第 3 条）である。

ICRC は、国際法に基づいて特別の権利と義務を与えられている。ICRC の機能に関するジュネーブ諸条約と追加議定書の規定に関しては、まずは ICRC による実行があり、後にその活動を法的に支援するために条約が制定された。第一次世界大戦において、ICRC は、各国で拘留されていた戦争捕虜の処遇を懸念し、現地で訪問活動を行っていた。この ICRC の活動を通じて、捕虜の基本的な権利の確立を目的とした、1929 年の俘虜の待遇に関する条約（捕虜条約）の制定が促された<sup>16</sup>。ただし同条約

13 ICRC と国家との協定の形式は多様である。たとえば、オーストラリア政府は、2012 年の ICRC との本部協定において、ICRC に政府間国際機構と同等の地位を認めている。同協定は、ICRC の法人格（Juridical Personality）の確認、ICRC の財産への免除、建物等への不可侵、ICRC のコミュニケーションの機密などを定めている。Arrangement between the Government of Australia and the International Committee of the Red Cross on a Regional Headquarters in Australia. 国際機構（修正法）において、オーストラリアは、ICRC に対して、法人格（legal personality）を与え、また同国および太平洋地域における ICRC の任務を促進する際に必要とされる特権免除を、ICRC との取り決めで定められている範囲に限り与えた。International Organizations (privileges and Immunities) Amendment Bill 2013. なお、ICRC は国家との本部協定を国際条約と位置づける（Anna-Karin Lindblom, *Non-Governmental Organisations in International Law*, Cambridge University Press, 2005, p.496）。ただし、本部協定が、条約や覚書など、どのような形式の文書として締結されるのかについては国によって異なる。旧ユーゴスラビア連邦共和国と ICRC の本部協定では、ICRC の法人格（juridical personality）は認められたものの、国際法主体性は認められなかった。ただし ICRC には国際機構と同様の地位が与えられることが確認された。Lindblom, *op.cit.*, p.496.

14 A/RES/45/6, 16 October 1990.

15 地雷禁止条約や ICC 規程の起草過程において ICRC はオブザーバーとしての参加が認められていたが、条約条文の作成に実質的に携わった。地雷禁止条約については、起草において必要となる文書の作成や提案または国家などからの提案に対するコメントなどを行った。Knut Dörmann and Louis Maresca, “The International Committee of the Red Cross and Its Contribution to the Development of International Humanitarian Law in Specialized Instruments”, *Chicago Journal of International Law*, Vol.5 no.1, Summer 2004, pp.217-232. 後者に関しては、ICRC は、戦争犯罪の定義や手続証拠規則の起草に寄与した。Jacques Foster, “Rome Statute of the international Criminal Court: Implementation at the national level”, 4 February 2004, <http://www.icrc.org/eng/resources/z3temp/traning%20tests/5vshqh.htm> (accessed 30 January 2014).

16 Forsythe and Rieffer-Flanagan, *op.cit.*, p.2.

においても ICRC による捕虜の訪問については定められず、ICRC の権利として捕虜の訪問が明示的に規定されたのは、1949 年のジュネーブ条約においてであった。つまり俘虜条約の締約国によって、ICRC による戦争捕虜へのアクセスは、事実上認められ、後に条約に規定されたのである<sup>17</sup>。

## 2. ICRC による国際人道法の研究

ICRC は、国際人道法の適用について国家実行を研究し、国際人道法に関するコメントを公表している<sup>18</sup>。このコメントは、慣習国際法の存在についても確認する。ICRC の研究によれば、文民の保護については、すでに慣習法として確立しており、また全ての武力紛争に適用されることが指摘されている<sup>19</sup>。ICRC の研究は、国家が国際人道法の遵守において必要となる法基準を具体的に示すことに役立つ。さらに、ICRC の研究を通じて確認された慣習国際法は、国際人道法が適用される状況において行動するさまざまな組織の活動上の法的根拠にもなる。

ICRC は国際人道法に関する原則の作成や更新にも携わってきた。最近の例として、2013 年には、「武力紛争および暴力の他の状況における人道および人権の主体によって実行される保護の任務のための専門的な基準」が改正された。この文書は、ICRC が主導して作成され、紛争や暴力行為の下で実施される人道・人権機関の活動における保護に関する基準について定めており、現地活動において、

これら機関によって維持されなければならない最低限の基準を提示している<sup>20</sup>。

さらに、ICRC の活動は、国際法の形成をも促し、国際法の適用に関する証拠として国際的な裁判所の判断において援用されている。旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所 (ICTY) は、内戦における国際人道法の適用に関して、ICRC による活動が慣習国際法の形成に貢献したことを指摘し、また内戦において国際人道法が適用されることの証拠として ICRC の活動を示した<sup>21</sup>。

## 3. 国際人道法に基づく活動

ICRC の中心的な現地活動の一つは、武力紛争下における支援である。それらは、①紛争当事国の同意を得て行われる人道的活動 (ジュネーブ第 1、2、3 条約 第 9 条、第 4 条約 第 10 条)、中央捕虜情報局を組織することに対する提案 (第 3 条約 第 123 条)、中央被保護者情報局を組織することに対する提案 (第 4 条約 第 140 条、収容施設での捕虜の訪問も含む)、②内戦における役務の提供 (ジュネーブ諸条約共通第 3 条)、③病院地帯、病院地区の設定、中立地区の設定、非武装地帯の設定 (第 1 条約 第 23 条、第 4 条約 第 14、15 条、第 1 追加議定書 第 60 条)、さらに、④利益保護国の代理としての ICRC による行動 (第 1、2、3 条約 8-10 条、第 4 条約 第 9 条 第 1 追加議定書 第 5 条) である (具体的な取り組みについては後述)<sup>22</sup>。

17 *Ibid.*, p.44.

18 Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law*, Vol.I: Rules, Cambridge University Press, 2005.

19 Christine Evans, *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict*, Cambridge, 2012, p.22.

20 ICRC, "Professional Standards for Protection Work: Carried out by Humanitarian and Human Rights Actors in Armed Conflict and Other Situations of Violence", 2013 Edition, February 2013. <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/ierc-002-0999.pdf> (accessed 15 January 2014).

21 *Prosecutor v. Dusko Tadic a/k/a "Dule"*, ICTY Appeals Chamber, 2 October 1995, paras.108-109, 74. <http://www.icty.org/x/cases/tadic/acdec/en/51002.htm>, (accessed 7 January 2013).

22 Anton Schlögel, "IRC-International Red Cross", Rüdiger Worfrum (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice: New, Revised English Edition*, Vol.2, Martinus Nijhoff Publishers, and C.H. Beck Verlag, 1995, p.815.

### Ⅲ. ICRC の独自性

ICRC は、中立と公平、独立の活動原則に基づき、紛争において政治的な立場を取らないことをすべての紛争当事者に示し、これにより、自らの活動を円滑に行えるように働きかけ、またアクセスおよびスタッフの安全を確保している<sup>23</sup>。このような原則に基づく ICRC の実行を通じて、様々な権利が確認されている<sup>24</sup>。

#### 1. ICRC の活動を通じて確認された権利

##### (1) 人道支援に関する権利

武力紛争下での人道支援において適用される国際人道法規則は、紛争の性質、紛争当事者の種類および領域の管理者によって異なる。国際武力紛争については、ジュネーブ第4条約と第一追加議定書が適用され、非国際武力紛争においては、ジュネーブ諸条約共通第3条および第二追加議定書によって規律される<sup>25</sup>。これら条約の規定においては、国際武力紛争においても非国際武力紛争においても国家の合意が条件とされているものの、国家の実行および法的信念により、国家に対して、人道支援を促すことを要請する慣習国際法の証拠が見られることも主張されている<sup>26</sup>。

人道支援に関しては、「支援する権利 (right to assistance)」が、国際人道法および ICRC の実行において確認されてきたことが主張されている。紛争下において支援を提供する権利を誰が有するのかについては、国際人道法上、明示の規定はない。しかしながら、たとえば人々を飢餓の状態に置くことは、合法的な戦闘行為としては認められておらず、

ICRC もこの基準を遵守し行動している<sup>27</sup>。

##### (2) 訪問する権利

上述のとおり、ICRC による戦争捕虜の訪問は、第一次世界大戦に遡る。1899年と1907年のハーグ諸条約は、戦争捕虜について規定していたものの、訪問に関しては定めていなかった。そこで ICRC は、関係国からの同意を得て捕虜の訪問を行った<sup>28</sup>。1929年の捕虜条約は、ICRC による訪問の権利についての規定はないが、条約締結国は、ICRC による捕虜へのアクセスに同意した。このアクセスが、後に ICRC において最も重要な活動の一つとなった<sup>29</sup>。

自由を奪われた者にアクセスする ICRC の権利については、国際武力紛争に関してはジュネーブ第3条約と第4条約に規定されており、ICRC は捕虜のいるすべての場所に行くことを許され、また立会人なしで直接に会見できること、さらに訪問場所を自由に選定できるとされる。非国際武力紛争に関してはジュネーブ諸条約第3条に基づいて、ICRC はその役務を紛争当事者に提供できる。いずれの場合においても、ICRC の訪問は、強制失踪および法に基づかない刑の執行や拷問等を防止し、被拘束者の収容の状況を検証し、さらに被拘束者と家族の接触の回復を目的とする。

ICRC が被拘束者にアクセスすることが許された場合には、その行為は、確立された活動上の原則に基づいて行われる。それらは、①収容のあらゆる段階において、またあらゆる場所に、紛争を理由として自由を奪われたすべての者にアクセスすること、

23 2014年1月22日、ICRC 駐日事務所でのインタビューによる。

24 ICRC の活動を通じて確認されてきた権利が、どのような法的根拠に基づくのか、権利に対応する義務または責任はどのようなものか、さらにこの権利が国際法上どのように位置づけられるのかについては、今後の検討課題である。

25 Rebecca Barber, "Facilitating humanitarian assistance in international humanitarian and human rights law", *International Review of the Red Cross*, Vol.91, Number 874, June 2009, pp.381-382.

26 *Ibid.*, pp.383-390.

27 David P. Forsythe, *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*, Cambridge, 2005, p.168.

28 Forsythe and Rieffer-Flanagan, *op.cit.*, p.75.

29 *Ibid.*, p.44.

②自由かつ個人的に被拘束者と話せること、③自由を奪われた個人の身元を登録すること、④定期的な訪問を行うこと、⑤必要に応じて、被拘束者とその家族との交信を確保すること、である。ICRC は、国際武力紛争および非国際武力紛争における、自由を奪われた個人への ICRC のアクセスが、国家実行によって、国際慣習法の規範として確立されたと位置づける<sup>30</sup>。さらに捕虜へのアクセスは、国家の活動を視察する ICRC の任務としても位置づけられる<sup>31</sup>。

### (3) 証言における免除

ICRC は、裁判で証言を行うことが免除されている。国際的な刑事裁判所において ICRC やその職員は、公的に証言を行うことを強制されない。ICC においては、ICRC の通報や情報に関する免除が次の通り定められている (ICC 手続証拠規則 73 条免除されている通報および情報)。

4. 裁判所は、赤十字国際委員会 (ICRC) のあらゆる現在のまたは過去の職員または雇用された者による証言、あらゆる情報、文書または他の証拠で、国際赤十字・赤新月運動の規程の下、ICRC の機能の遂行の間またはその結果として所有することになったものについては免除されているもの、したがって、公開されないものと見なす。ただし以下を除く：
  - (a) 準則 6 に従い行われた協議の後、ICRC がそのような公表について書面で反対しない場合、または特権を放棄した場合；または
  - (b) そのような情報、文書または他の

証拠が、ICRC の公的な声明および文書に含まれている場合。

5. 準則 4 は、ICRC およびその職員や雇用者以外の情報源から得られ、そのような証拠が ICRC およびその職員または雇用された者から独立して、その情報源より得られた場合には、同一の証拠の許容性に影響を及ぼすものではない。
6. 裁判所が、ICRC の情報、文書または他の証拠が、特別の事件において多大な重要性を有すると決定した場合には、事件の状況、模索されている証拠の関連性、ICRC 以外の情報源からの証拠の入手可能性、司法と犠牲者の利益、および裁判所と ICRC の機能の遂行に留意しつつ、協力的な手段により事項を解決しようとして、裁判所と ICRC の間の協議が行われる。

このように、ICC においては、原則として ICRC の情報について開示の必要がないと見なさなければならぬことが定められている。

公判における ICRC の証言に関しては、ICTY において争点となった。同裁判所では、ICRC の元職員が ICRC に雇用されていたことによって知り得た知識に基づいて、公判で証言を行うために ICTY に召喚されるのか、について争われた。

ICTY の第一審裁判部は、司法手続において、ICRC の職員が有する ICRC の活動に関する情報を公開しない権利は、ICRC の職務権限の効果的な遂行にとって重要であること、したがって、ジュネーブ諸条約および追加議定書の当事国は、ICRC の雇用者が有する、ICRC の活動に関する情報を司法手続において公開しないことを確保する条約上の義

30 “Rule 124. ICRC Access to Persons Deprived of Their Liberty”

[http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1\\_rul\\_rule124](http://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule124), (accessed 23 December 2013).

31 Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Fourth Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers, 2003, p.895.

務を有しており、さらにこれは、ICRCが非公開を主張する権利を有していることになる、と述べた。加えて、ジュネーブ諸条約が188か国により批准されていることは、締約国の法的信念の反映であり、また国家の一般的な慣行から、ICRCは情報を非公開とする権利を慣習国際法に基づいて有する、と裁判所は確認した<sup>32</sup>。

ICRCの任務遂行における守秘義務については、様々な形で遵守されている。たとえば東ティモールにおいて、ICRCは、1975年から1999年の内戦下で行方不明となった人のリストを有していたが、これは国際人道法に関連する失踪者について、東ティモール全域でICRCが入手したものであった<sup>33</sup>。このリストは、東ティモールで設立された受容真実和解委員会(CAVR)には共有されなかった。その理由は、CAVRが、検察を通じての訴追手続を有していたことによる。すなわち、CAVRの共同体和解プロセスにおいて和解を申し出た犯罪者(供述人)が、そのプロセスにおいて重大犯罪を行ったことが明らかになった場合には、検察により訴追される手続きが確立していた。つまり、裁判の証言におけるICRCの免除、という確立された実行を危うくする可能性があったことにより、ICRCの情報はCAVRに提供されなかったのである。

## 2. ICRCの現地活動

ICRCの主な機能は、武力紛争下の犠牲者の保護であり、収容所の訪問と人道支援である。

### (1) 被拘束者の訪問

収容所の訪問は、もっとも特徴的なICRCの活動の一つである。上述のとおり、捕虜の訪問は、すで

に第一次世界大戦からICRCによって行われていた。被拘束者の訪問は、当初は一般国際法上の根拠によってではなく、戦闘者との協定に基づいて行われていた。つまり、訪問はICRCによる実践の成果として指摘される<sup>34</sup>。

現在では、ジュネーブ第3条約および第4条約に基づいて、ICRCの代表が、捕虜がいるすべての場所、とくに収容、拘禁および労働の場所に行くことを許され、かつ捕虜が使用するすべての施設にアクセスできるとされる。この規定に基づいて、ICRCは、収容されている被拘束者を訪問できる。このようなICRCの活動の特徴として以下の点が指摘される。

第一に、ICRCは、国家によって行われている個人の収容の事実そのものについては評価を行わず、被拘束者の解放を促すことを任務としていない。また被拘束者の収容の状況の改善がみられない場合に限り、当局に対して非難を行うこともある。ICRCは、収容所において被拘束者が人としての尊厳を守ることができる最低限の基準が遵守されていることを要請することを、その活動の主たる目的とする。「ICRCが紛争当事者によって受け入れられている理由は、人道上の保護に関して最大限のものを押し付けたりしない故である。ICRCは、不正にあるいは恣意的に収容された人々の釈放を求めるのではなく、当該本人が、拘禁されている間、最低限の人道的な処遇を受けることを求めるのみである」<sup>35</sup>。

第二に、被拘束者の訪問は秘密裏に行われているが、これは当局との建設的な対話を通じて構築された信頼性によって可能となっている。したがって、どの施設に、いつICRCの職員が訪問を行うのかについては、対外的に明らかにされていない。

32 *Prosecutor v. Simic et al, ICTY Trial chamber, Decision on the Prosecution Motion under Rule 73 for a Ruling concerning the Testimony of a Witness*, 27 July 1999, paras. 73 and 74.

33 Simon Robins, "Challenging the Therapeutic Ethic: A Victim-Centred Evaluation of Transitional Justice Process in Timor-Leste", *The International Journal of Transitional Justice*, Vol.6, 2012, p.91.

34 Forsythe, *op.cit.*, pp.31-32.

35 *Ibid.*, p.164.



このような ICRC による被拘束者の訪問の意義については、賛否両論ある。一方では、ICRC の訪問活動により、被拘束者は収容されながらも孤独ではないことを確認し、さらに被拘束者の最低限の保護の確保が促される。また収容所の訪問は、あらゆる紛争当事者と良好な関係を維持してきた ICRC の実績に裏打ちされるものであり、ICRC が当局から一定の信頼を得ていることの証拠でもあるとされる。他方で、ICRC は状況の改善を目的として活動する為に、その活動は被拘束者の解放に必ずしも結びつく行動ではない。また政府による被拘束者の収容が国際人道法違反を構成する行為であったとしても、政府の行動や政策について直接の判断を下すことを主たる目的としていない。それ故に、ICRC による収容所の訪問は、政府による収容の政策を ICRC が黙認していることである、と対外的に受け取られる場合もある。また ICRC の活動が拘束を行う当局によって政治的に用いられることもある。つまり、ICRC による訪問を政府が受け入れること自体が、政府当局による ICRC の訪問の戦略的な利用であり、訪問活動は、実際には被拘束者の尊厳の遵守や人道的な処遇に結びつくとは限らないこともありうる<sup>36</sup>。

## (2) 人道支援活動

ICRC の前身として、「戦争状況下での傷者の支援のための国際委員会」(The International Committee for Aid to Wounded in Situations of War) が設立されたように<sup>37</sup>、紛争下における人道支援は ICRC の

重要な活動の一つである。この活動は、人道物資の支援や医療支援を含み、紛争当事者の合意に基づいて実施されるものである。

ICRC は、武力紛争および暴力を伴う地域で人道支援活動を行っている。この分野においても、ICRC は他の組織に比べて、長期に及ぶ経験を有する。ICRC は 1948 年にパレスチナ難民に医療支援や援助を行い、国連パレスチナ難民救済事業機関 (UNRWA) にその任務が引き継がれるまで活動した<sup>38</sup>。ソマリアにおいて ICRC は、農村部に援助物資を供給するために、現地のパートナーとしてソマリア赤新月社を設立した。またソマリアの状況を世界中に伝えることを目的として、ICRC は、西欧の主要なメディアをソマリアに招待し、取材のアレンジも行った。さらに ICRC は、人道物資の提供を促すために、アメリカ軍と調整し協力した。1992 年末に国連の安全保障理事会によって派遣が決定された統一タスクフォース (UNITAF、アメリカ軍) は、赤十字のネットワークを通じて、人道物資支援の輸送を保証するために 3 万人の兵士を配置した。ICRC は、軍と調整を行い活動した<sup>39</sup>。UNITAF は当初、ICRC による人道支援に対して治安の確保を提供していたが、派閥指導者に対する軍事行動を行っていなかった。3 万人の兵士では、安全の確保には十分ではなかったことから、ICRC は、治安確保を目的として現地の武装集団を雇用した<sup>40</sup>。

紛争の状況の変化によって、人道支援活動の在り方も変わりつつある。そのような中で、ICRC は、

36 アメリカ合衆国によるグアンタナモ基地での拘束に関して、ICRC は捕虜の訪問を行っていたが、ICRC による訪問が、アメリカ合衆国による被拘束者の処遇に、具体的にどのような意義を有していたのか、その評価は分かれよう。Ibid., pp.134-140.

37 Ibid., p.17.

38 Ibid., p.56.

39 ICRC と軍との関係は、民軍協力 (Civil-Military Cooperation, CIMIC) ではなく、民軍関係 (Civil-Military Relations, CMR) と称される。長有紀枝「NGO の視点から見た民軍関係 — NGO にとって民軍関係が意味するもの —」上杉勇司編『国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター 研究報告 No.38, 129-144 頁。

40 ICRC による現地の人々の雇用は、戦争の継続に加担するほど大規模なものではなかった。500-600 人の護衛の日当は 4 ドル、技術者は 1 日 40 ドルであった。また状況の悪化により、1994 年には、ICRC は現地事務所をナイロビに移動させなければならなかった。Forsythe, *op.cit.*, pp.115-121.

国際人道法の尊重および ICRC の原則としての中立と公平、独立に基づいた活動を継続している。様々な人道支援活動が、国連諸機関や非政府組織 (NGO) によって行われている状況において、ICRC が活動を継続する「意義」や独自の「アプローチ」について、より明確に対外的に示していく必要がある。

### (3) その他の任務

以上のとおり、ICRC は、被拘束者の訪問をはじめとする保護活動と人道支援活動を主に行ってきた。加えて、ICRC は、状況に応じて柔軟な活動も行っている。

キューバ危機 (1962 年) において、ICRC は国連事務総長ウ・タント (当時) からの要請を受け、公海上でソ連の船籍を調査し、その結果を国連に報告する任務を付与された。これについては、ソ連が政策を変更し、ミサイルがキューバに配置されなかったことから、ICRC による査察は行われなかった。この事例は、東西冷戦下で、人道原則に基づく ICRC の行動に対する肯定的な評価となったと言われる一方で、ICRC が国家による意思決定の時間稼ぎに政治的に利用された、とも捉えられた。またこれは、ICRC の機能の柔軟性と、例外的な状況において職務権限を調整する能力を示した事例としても指摘される<sup>41</sup>。

第二に、和平交渉の支援である。エルサルバドル (1984 年) において、反乱軍と政府の和平交渉を進めるために現地赤十字社とカトリック教会が反乱軍を護衛し、その際に ICRC は赤十字の標章の利用を認めた<sup>42</sup>。メキシコのチアパス州においても、ICRC は、政府とゲリラ (EZLN) との交渉を促進する為の支援としてゲリラを交渉場所へ護衛し、ま

たゲリラが支配する地帯への選挙スタッフや備品を護衛し、拘禁された人質を訪問し、釈放を支援し、また緩衝地帯を設置した。メキシコでの ICRC の取り組みは、紛争の両当事者の要請と、ICRC の合意に基づいたものであったものの、これが平時に採択された ICRC の指針に合致するものであったのか、という疑問が提示された<sup>43</sup>。

これら事例から、活動における中立性および守秘義務に基づいて、ICRC が担ってきた活動の独自性が明らかになる。それは、対外的には公にされない状況において、紛争当事者間の仲介を行い、あるいは紛争当事者への支援を行う任務であり、ICRC が長年に渡り築き上げてきたあらゆる当事者との信頼関係に基づいた活動として評価されよう。

## IV. ICRC の活動から明らかになること

### 一非国家主体に関する議論について

以上の通り、ICRC は、中立と公平、独立の活動原則に基づいて活動を行ってきた。長年に及ぶ任務の遂行を通じて、ICRC は権利の確立にも寄与してきた。ICRC が、一方においては原則に基づいた活動を展開しつつ、他方では、状況に応じた活動を行ってきた背景としては、ICRC の意思決定機関である委員会の構成により、意思決定が迅速になされやすいことが挙げられる。

独自の活動を展開する ICRC について、さらにはより広範に、このような非国家主体を、国際法上どのように位置づけるのかという問題について、最後に指摘したい。

一般的に国際法学において、ICRC は、非政府組織 (NGO) と位置づけられ<sup>44</sup>、またスイス国内法人の非政府組織 (NGO) として設立されていること

41 *Ibid.*, p.62.

42 *Ibid.*, pp.160, 199.

43 Béatrice Mégevand "Between Insurrection and Government ICRC Action in Mexico (January-August 1994)", *International Review of the Red Cross*, No.304, January-February 1995, p.104.

44 森川俊孝・佐藤文雄編著『新国際法講義』北樹出版 2011年 256頁。

が指摘されたり<sup>45</sup>、あるいは国家の合意により一定の国際法上の権利が付与されていることや、国際人道法や武力紛争法における役割が論じられたりしている<sup>46</sup>。ICRCについての従来の説明は、ICRCの設立基本文書に基づいた、あるいはICRCの機能の一面についての説明にとどまるものであり、ICRCの全体像を必ずしも的確に捉えた分析とはなっていない。

理論的には、条約に基づいて設立される組織は国際機構であり、そうではないものは、非政府組織(NGO)と説明されてきた。後者の「非政府」の含意は多様であり、設立根拠規定に加えて、政府としての機能を行わないことについての言及でもありえる。さらに、非政府組織(NGO)は、設立根拠において、または政府の任務を与えられないという特徴を除けば、非政府組織(NGO)の間での共通事項はない、と考えられている<sup>47</sup>。この説明によれば、非政府組織(NGO)とは、条約に基づいて設立されていないという設立根拠に関する要件と、政府の任務を遂行しないという要件を満たす組織、という説明となりうる。

上述の通り、ICRCは自らをハイブリッドな性質を有する独自の組織と位置づける。ICRCは、スイス民法に基づいて設立された民間の団体であり政府機関ではない。その一方で、その機能と活動は、ジュネーブ諸条約に基づく。それゆえに、ICRCは独自性を有する国際法法人格(International legal personality)と自ら分類し、また国連と同様な特権免除を有していることも説明されてきた<sup>48</sup>。さらに、ICRCに付与されている特権免除の帰結として、ICRCは、紛争の被害者への保護および支援を提供

することが可能であると説明されうる。そうであれば、ICRCは、国際法主体の一般的な説明と合致する組織としては捉えられないであろう。

国際法における非国家主体の説明は、さらに「法主体(性)」「法人格」に関する国際法上の議論にも関連する。国際法上の主体論の議論が混迷している状況において<sup>49</sup>、現実を理論に当てはめて分析することには困難が伴う。そこで、ここでは、ICRCによる独自性という主張の含意について、国際法主体の議論との関係で、若干の問題点を提示したい。

国際法主体に関する議論の出発点としては、国際社会において国家以外の組織を国際法上どのように位置づけるのか、特に国連について論じられてきた。当初の問題は、条約によって設立されながらも、国際法主体について明文で規定のない組織の国際法主体性に関してであり、より具体的には、国連にいかなる権利義務が与えられているのかを確定する必要性という実務的な問題があった。これについては、国際司法裁判所(ICJ)における、国際連合の役務中に被った障害に対する賠償事件(勧告的意見)において、次のように述べられた。すなわち、国連が、国際法法人格(International legal personality)の保有に基づくことによってのみ説明される、機能と権利を行使し享受していること、また加盟国が国連に特定の機能を付与することによって、それら機能が効果的に実行できるようにする権限を与えたこと、そこで、ICJは、国連が国際法人(international person)であると結論付けるとする。その意味は、国連が国際法の主体(subject)であって、国際法上の権利義務を有する

45 松井芳郎『国際法から世界を見る 市民のための国際法入門 第2版』東信堂 2007年 226頁。

46 杉原高嶺『国際法講義』有斐閣 2008年 646頁、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年 331頁、田畑茂二郎『国際法新講下』東信堂 1991年 241、249-250頁。

47 Schermers and Blokker, *op.cit.*, p.38.

48 Gabor Rona, "The ICRC's status: in a class of its own", 17 February 2004.

<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/5w9fjy.htm> (accessed 20 December 2013).

49 大沼保昭「『保護する責任』と『保護される権利』 — 法主体論から国際法体系の在り方を考える —」『世界法年報』第31号 2012年3月 21-31頁。

能力があるということであり、国際請求を行うことで、その権利を主張する能力があるということとされる<sup>50</sup>。

ICJは、勧告的意見において、まず国連に与えられた性格について設立基本文書である国連憲章に基づいて検討し、そのうえで、国連が国際法主体であり、一般的な意味で国際的な義務や権利を有していること、さらに国際請求によってそのような権利を主張する能力を有していることを導き出している。

この勧告的意見において、国連が国際法上の法人格を有しているとICJが表現していることに関しては、その帰結として特定の法的効果が引き出されるという意味で規範的な意味を持つものではなく、何らかの具体的権利や義務を有していることを示しているにすぎない、と論じられている。ただし、国際法の主体として何らかの権利や義務を有する実体を持ち、その権利が侵害された場合にその権利を主張する能力を有していることを示す、と指摘される<sup>51</sup>。

ICJの勧告的意見の議論においては、まず設立基本文書が国連に与えようとした性格の具体的な検討を行い、国際法主体であることが認められたことにより、具体的な権利義務について検討される、という段階的な説明がなされている。したがって、この説明に基づくとすれば、設立基本文書において定められている組織の目的、加盟国とは別個の組織構造、条約締結の実行などを検討したうえで、国際法主体性が確認されることになる。

このような段階的な説明に準じて、ICRCを論じるとすれば、ICRCがスイス法人として設立され、後にスイスをはじめ各国と本部協定を締結したこと

については、その設立根拠がスイスの国内法の規定に基づく、という段階において、国際法主体性については議論されないことになると考えられる。その一方で、国家と締結した本部協定により、ICRCに一定の国際法上の権利が付与されている<sup>52</sup>。そうであれば、組織の設立後にICRCが国家と本部協定を締結することによるICRCの国際法上の位置づけについては、個別の協定に基づく権利義務関係に加えて、より一般的な説明が必要になるとも思われる。

この議論を行う際には、特定の組織が国際法主体性を有するという事実と条約締結権を有することが、循環論に陥る可能性を確認しておく必要がある。すなわち、法人格が特定の条約締結権限によって導き出されながらも、その一方で法人格から一般的な条約締結の権能を導き出そうとする、という議論である<sup>53</sup>。この点については、勧告的意見で提示された国連の権利義務について設立基本文書に明示あるいは含意されている、との意見に関しては、いかなる権能が含意されているのか、については機能的な分析となることが論じられる。すなわち、法人格についての抽象的または不確定な概念ではなく、国際的な場で実施される機構の機能と能力を参照とすることによってのみ、どのような能力が適切に含意されているのかという指針となる、というものである<sup>54</sup>。

また、国際社会において非政府組織(NGO)の地位や機能が問題になるのは、それが国際社会においてどのような基本的な権利や義務を有しているのか、ということである、との議論もある<sup>55</sup>。とくに、非政府組織(NGO)などの非国家主体は、特定の目的を有する組織として、多くの場合には一般

50 International Court of Justice, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion of April 11th 1949, p.179.

51 佐藤哲夫『国際組織法』有斐閣 2005年 97頁。

52 酒井啓亘、寺谷広司、西村弓、濱本正太郎、『国際法』有斐閣 2011年 74頁。

53 D.W. Bowett, *The Law of International Institutions Fourth Edition*, Sweet & Maxwell, 1982, p.337

54 *Ibid.*, p.337.

55 Jan Clabbers, Anne Peters and Geir Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford University Press, 2009, p.219.

の人々によって自発的に設立され、また国家や国際機構と調整しながら独自の機能を持ち活動を行い、国家や国際機構の機能や活動を注視し、その機能も活動も拡大している。そうであれば、本稿で検討した ICRC をはじめとする政府でない個別の組織についても、より具体的な考察が求められるのではないだろうか。すなわち、これら組織が設立基本文書において明示にまたは黙示に付与されている法的地位や職務権限を根拠としつつも、状況に応じて行う活動が多面的かつ複雑化する状況においては、個別具体的な活動が、実際にどのような根拠に基づいた活動であるのか、またそれが実践上および国際法上どのような影響を与えるのか、さらにはそのような活動が組織の国際法上の地位にいかなる影響を及ぼすのかについて、より一層の検討が求められると考えられる。

#### まとめ

本稿は、ICRC の実態についての検討を通じて、ICRC に関する従来の分析が、ICRC の組織や活動の限られた側面についての説明にとどまることを示した。また ICRC のこれまでの活動の考察を通じて、ICRC と国際人道法の制定や執行との関連についても若干の分析を行った。さらに本稿の考察は、国際社会における ICRC の活動の独自性を明らかにしつつ、従来の国際法主体性に関する議論の問題点を提示するものでもあった。本稿の分析は、より広範に、非政府組織 (NGO) などの非国家主体とその活動について、学問的にどのように認識した説明していくことが必要とされるのか、従来の国際法学の議論に課題を提示するものであった。今後も、非政府組織 (NGO) の活動の具体例およびその活動を通じての非国家主体の国際社会における役割、さらには、国際法に及ぼす影響について、さらなる考察が求められよう。

#### 主要参考文献

- 大沼保昭 「「保護する責任」と「保護される権利」 — 法主体論から国際法体系の在り方を考える —」『世界法年報』第 31 号 2012 年 3 月 7-41 頁
- 長有紀枝 「NGO の視点から見た民軍関係 — NGO にとって民軍関係が意味するもの —」上杉勇司編『国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター 研究報告 No.38、129-144 頁
- 酒井啓巨、寺谷広司、西村弓、濱本正太郎、『国際法』有斐閣 2011 年
- 佐藤哲夫『国際組織法』有斐閣 2005 年
- 杉原高嶺『国際法講義』有斐閣 2008 年
- 田畑茂二郎『国際法新講 下』東信堂 1991 年
- 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 年
- Rebecca Barber, “Facilitating humanitarian assistance in international humanitarian and human rights law”, *International Review of the Red Cross*, Vol.91, Number 874, June 2009, pp.371-397.
- D.W. Bowett, *The Law of International Institutions Fourth Edition*, Sweet & Maxwell, 1982.
- François Bugnion, “The International Committee of the Red Cross and the Development of International Humanitarian Law”, *Chicago Journal of International Law*, Vol.5, No.1, Summer 2004, pp.191-215.
- Jan Clabbers, Anne Peters and Geir Ulfstein, *The Constitutionalization of International Law*, Oxford University Press, 2009.
- Knut Dörmann and Louis Maresca, “The International Committee of the Red Cross and Its Contribution to the Development of International Humanitarian Law in Specialized Instruments”, *Chicago Journal of International Law*, Vol.5 no.1, Summer 2004, pp.217-232.
- David P. Forsythe, *The humanitarians: The International Committee of the Red Cross*, Cambridge University Press, 2005.

David P. Forsythe and Barbara Ann J. Rieffer-Flanagan, *The International Committee of the Red Cross: A Neutral Humanitarian Actor*, Routledge, 2007.

Jacques Foster, "Rome Statute of the international Criminal Court: Implementation at the national level", 4 February 2004, Moscow,

<http://www.icrc.org/eng/resources/z3temp/traning%20tests/5vshqh.htm> (accessed 30 January 2014).

Béatrice Mégevand "Between Insurrection and Government ICRC Action in Mexico (January-August 1994)", *International Review of the Red Cross*, No.304, January-February 1995, pp.94-108.

Anna-Karin Lindblom, *Non-Governmental Organisations in International Law*, Cambridge University Press, 2005.

Claudia McGoldrick, "The future of humanitarian action: an ICRC perspective", *International Review of the Red Cross*, Vol.03 Number 883, December 2011, pp.965-991.

Simon Robins, "Challenging the Therapeutic Ethic: A Victim-Centred Evaluation of Transitional Justice Process in Timor-Leste", *The International Journal of Transitional Justice*, Vol.6, 2012, pp.83-105.

Henry G. Schermers and Niels M. Blokker, *International Institutional Law*, Fourth Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

Raphaël van Steenberghe "Non-state actors from the perspective of the International Committee of the Red Cross", Jean d'Aspremont (ed.), *Participants in the International Legal System: Multiple perspectives on non-state actors in international law*", Routledge, 2011, pp.204-232.