

# 脱国家組織としての国際赤十字

——その国際的位置付け——

広 瀬 孝 文

## **International Red Cross as a Transnational Organization : Its Place in the International System**

Takafumi Hirose\*

### **THESIS**

This is a study of the Red Cross viewed as a transnational organization in today's international political system. A transnational organization is a non-governmental organization acting across national boundaries in order to achieve an object which is not directly related to various governmental activities. However, it is unreasonable to assume there is no interaction between the transnational and governmental processes. And the Red Cross is one of those transnational organizations that are most intensively interacting with the daily process of international politics which is basically governmental.

After describing the general history and characteristics of the International Red Cross, the author will analyze the interaction between the two. It is seen that the Red Cross supports the view that states are the basic units of today's international system, but its influence to the system is so great as to cause a moderate change in the system—a change from a nation-state based international system to a quasi-supernational system.

Thus giving the Red Cross a proper place in the international system, this study hopes to be an introduction to the concept of transnationalism and the Red Cross itself, and also be a stepping stone to further studies in this area.

### **OUTLINE**

- I. Overview of the Red Cross
  - A. Origin
  - B. Development in the International Status
  - C. Organization and Functions
  - D. Contributions to International Law

- II. Nature of the Red Cross
  - A. Methods of Operation
  - B. Evaluation
- III. Political Influence of the Red Cross
  - A. Transnationalism and National Sovereignty
  - B. Benefits of the Red Cross
  - C. Influence of the Red Cross upon States
- IV. Summary and Problems for Future Studies

## I. 赤十字の概略

スイスのジュネーブのレマン湖の西岸、そこに大きく構える国際連合ヨーロッパ事務局（旧国際連盟本部）のすぐ隣にやや古めかしいがCICRと記された格式の高い建物がある。その上には白地に赤の十字がひるがえり、一目でこれが赤十字国際委員会（Comité International de la Croix-Rouge）の本部であるということがわかる。ところが、そこから約2 km、フティ・サコネーという地区へ来ると、そこにはもっとこじんまりとした建物があってそれにも赤い十字が赤の三日月と赤のライオンと共に掲げられている。これは赤十字社連盟（Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge）の本部である。赤十字国際委員会というのは世界に一つしかない。このジュネーブにあるのがそれである。しかし、ほとんど各国に、スイス赤十字も含めて、日本赤十字社、フランス赤十字社などという国家単位の赤十字社がある。それら各国の赤十字社が行動の歩調を合わせるために結成したのが赤十字社連盟である。両方とも国際機関ではあるが、国連やNATOのように各国の政府間の合意によって結成された政府間国際組織（Governmental International Organization）ではなくて、国際オリンピック委員会とか、YMCA、カトリック教会などという非政府間国際組織（Non-governmental International Organization）の部類に属する。非政府的な機関であるということから、国際政治における赤十字社の役割についてあまり研究されてきていないが、赤十字社は他の非政府的国際機関とは異なって、戦争時などには特にしっかりした地位が国際法などでも与えられており、今日の国際法の最も大きな課題の一つである人権問題とも直接関係しているということなどから、国際関係の一テーマとして検討される価値は十分あると思われる。

本論文の目的は、まだこの分野においての研究が十分になされていないので、赤十字社というものを紹介し、それを国際政治の枠組の中に位置付け、将来における研究への足がかりとしたい。国際政治の枠組で考えるに当たり、赤十字社の活動の性質上、いかにそれが脱国家的運動（transnational movement）<sup>①</sup>、すなわち国境のない世界を形成する動きとして国際社会に影響を及ぼしているかを検討してみる。

### A. 起 源

古来から、戦争時の負傷者を更に負傷させたり、殺したり、手荒に扱ったりしてはいけないという了解は交戦国の間でなされていたが、軍医の扱いを含めた戦争の負傷者に対する行為を細かく明記し

た一般的国際法は、19世紀の後半までは存在しなかった<sup>(2)</sup>。しかし、1859年のソルフェリーノの戦いを目のあたりに見たスイス人ジャン・アンリ・デュナン（Jean Henri Durant）は、その時、多くの傷ついた兵士達は、もしほかの扱いを受けていたならば死ななくても済んだということに心を痛め、1861年と1863年の2回に渡って「ソルフェリーノの追憶（Un souvenir de Solferino）」という小冊子を出版した。この問題はジュネーブ公益協会（Société d'utilité publique de Genève）によって取り上げられ、1863年には当時のヨーロッパのほとんどすべての国を含む36ヶ国の代表が集まってジュネーブで国際会議が開かれた。デュフル（Dufour）を議長とするこの会議で赤十字社が誕生した。翌年1864年には、スイス政府の呼びかけで12ヶ国が出席し、戦争の負傷者に関する一つの条約が成立した。この8月22日に調印された条約は一般にはジュネーブ条約と呼ばれ、正式には「戦地にある軍隊の負傷者の状態の改善に関する条約」と言う<sup>(3)</sup>。この条約によると、赤十字の図案は、その発祥国スイスにちなんでスイスの国旗の赤地に白十字という図案の色を逆にしたものとし、赤十字は軍隊の補助的存在として認められるが、負傷者ならばその国籍を問わず手当てに当たることになり、医療施設は中立的存在として扱われるということが明記されている。この条約は1868年までにはヨーロッパのすべての国によって批准され<sup>(4)</sup>、ここに赤十字の地位が国際的に成立した訳である<sup>(5)</sup>。

## B. 国際的地位における発展

このジュネーブ条約は、1870年のフランスとプロシアの間の戦争、1898年のスペインとアメリカの間の戦争、それに1904年の日露戦争などに適用され、赤十字の概念は国際社会に定着化していった。また、1899年の第3ハーグ条約では陸の戦争のみではなく海の戦争にも適用されることになった。また、それらの条約は1907年に改正され両大戦を通じて、1949年に再び改正されるまで国際社会の基準とされた<sup>(6)</sup>。

戦争の負傷者を保護する役目のほかに、もう一つ赤十字の大切な活動がある。それは、戦争捕虜の人権に関するもので、赤十字の活動範囲は、(1)捕虜の確認とその所在地及び健康状態を本国へ報告すること、(2)捕虜とその家庭の間の郵便及び小包類の交換を可能にすること、(3)捕虜収容所の訪問と医療品の配布、(4)重傷を負っている捕虜の本国送還（通常交換条件で）の仲介などである。これは1907年の第4ハーグ条約に基づく行為で、第一次世界大戦にはジュネーブに「戦争捕虜のための国際機関」という組織を設置している。この機関は大戦中に戦争捕虜を確認してその所在地などを記したカードを500万枚以上製作しており、それらは今日でもジュネーブの赤十字国際委員会本部で見ることができる。

このような赤十字による第一次世界大戦における人道的な行為はどの参戦国にとっても大変貴重なものであったので、遂には1919年に調印された国際連盟規約では、第25条に赤十字の存在価値を認める条項が次のように記された。

「連盟加盟国は、全世界を通じて、健康の向上、疾病の予防、及び苦痛の軽減を目的とした公認の国民赤十字篤志機関の設立と協力を奨励し促進することに同意する。」

こうして赤十字は、数多くの条約と国際連盟規約によってその国際的地位が明確に認められ、今日では当然のこととして考えられている戦争における負傷者と捕虜の保護に関する一般的原则が国際法の

中に根をおろすに至った。そして更には、もっと広い意味での人権に関する問題が国際法の対象とされ、人権尊重の原則が今日の国連加盟国の義務となる所まで発展したのである。

### C. 組織と機能

赤十字が国際組織として形成し始めたのは第一次世界大戦以後のことであった。まず、1919年に各国の赤十字が結集して、その調整機関ともなる赤十字社連盟を形成した。次に、1928年のハーグでの国際赤十字会議で、次の三段階から成る組織を形成する規約が可決された。まず、ジュネーブに赤十字国際委員会（以下CICRと略す）<sup>(7)</sup>、次にパリに赤十字社連盟（これは第二次世界大戦中にジュネーブに移された。）、そして最後に各国の赤十字社という形ができた<sup>(8)</sup>。現在この三種類の赤十字関係の組織はまとめて国際赤十字（International Red Cross）と呼ばれている。各国のレベルでは普通は赤十字をシンボルとするが、回教徒国家は宗教上の理由から赤の三日月を用い、バルシャは赤の太陽を用いることが認められた。後にバルシャがイランとなった時、赤の太陽は赤のライオンに改められ<sup>(9)</sup>、戦後イスラエルが加入した時には赤いダビデの星が認められた<sup>(10)</sup>。更に、各国では他の会社や団体が、これらに類似したシンボルを使用することが禁じられている。

国家レベルでは現在122の赤十字社が存在し、理想的には政府の介入なしの個人的団体とされているが<sup>(11)</sup>、多くの事情によって何らかの介入を政府から受けているところが多い。これは国によってまちまちであるが、各国の赤十字社にとっては、本国の政府の方針に逆らって活動することは不利なことが明確なので、時には国際的基準に合わない行動も見られる。たとえば、ベトナム戦争におけるアメリカ赤十字社の活動には、赤十字社連盟の意見と同調しない行為が多く見られた<sup>(12)</sup>。

国際レベルにおける赤十字組織は複雑である。CICRは現在もなおスイス人の女によって形成されており、スイス赤十字社とは別の存在である。CICRは各国の赤十字社が結成されると、代表してそれを承認し常に赤十字に関する原則の守護者として働く。CICR、赤十字社連盟、及び各国の赤十字社は4年に一度集まって国際会議を開くことになっている。この国際会議には、1949年のジュネーブ条約を批准している国の政府は各国赤十字社と同じ資格で出席することが許されている。これによって国際的な赤十字運動が各国政府によって影響されがちのように思われるが、実際には、各国政府は赤十字の方針決定に影響を及ぼすよりは財政的後援者としての役目を果たしている。たとえば、1950年のCICRの予算のうち各国赤十字社が23.7万スイス・フランを寄付し、各国政府はわずか5千フランしか寄付していなかったのだが、1973年には各国赤十字社から34.4万フラン、各国政府からは1,600万フランと近年になって大幅に増大している<sup>(13)</sup>。ならば、寄付金の増減によって各国政府がCICRの方針に影響を及ぼすことができるように見えるが、CICRの一般の方針として、その活動の細部まで公表するということはないので、各国政府にとってどれだけの金額がどの活動に使われたかを知るのは困難である。事実、ごく少数の例を除いては<sup>(14)</sup>、各国政府は寄付金の増減でCICRの活動に影響を及ぼそうとしたことはない。このように、CICRを中心とした国際レベルにおける赤十字の活動は、各国政府の影響を受けるところが少なく、超国家的運動に大きく貢献していると考えられる<sup>(15)</sup>。

永世中立という特別な国際法上の地位を持つスイスにCICRが置かれているということは、国際政治の流れに関係なくその機能を果たすことができるためには大変重要なことである<sup>(16)</sup>。特に永世中立国

という理由からスイスが国連に加盟していないという事実は、国連は政治的及び軍事的な手段を用いてその目的を達成しようとする政治的機関なので、できるだけそのような行動を避けようと努めている CICR にとっては都合のよい（あるいは必要な）ことである。もちろん、国連の目的も赤十字の目的も、最終的には人類の平和なのだが、それらの手段はやはり異なるので、この場合には国連に加盟していない永世中立が最も好ましいとされる<sup>(17)</sup>。

赤十字のおもな仕事は、世界各地で起こる災害に応じることや、保健と衛生に関する活動のほかに、武力紛争の中で人道的な行為を促進するために「保護と援助」を必要に応じて施すことである。この「保護と援助」が具体的には何であるか明確に定義付けられたことはないが、一般に個人としての人間を助ける試みと理解してよいであろう。しかし武力紛争において赤十字の果たす役割は大きく三つに分けることができる。それは、(1)人道的価値を尊重する武力紛争に関する法の発展を図ること、(2)その法を適用すること、及び(3)武力紛争の場所以外においても法とは直接関係しない範囲で個人の救済に当たることである。この最初の点については、次に挙げるように、1864年以來このかた、1970年代に至るまで、人権保護に関する国際条約の草案を国際社会に提案し続けている。第2の点については、戦争及び内乱において、捕虜・負傷者・病人・被害を受けた文民に対して法が正しく適用されるよう努力しており、最後の点については、武力紛争以外の場合において、政治犯や人質などの人権保護のために努力してきている。

#### D. 国際法への貢献

人権に関する国際法と赤十字は切っても切れない関係にある。両世界大戦とも1907年のハーグ条約が適用された戦争だが、特に第二次世界大戦においては、一般市民が大量に虐殺されるという、それまでの国際法では触れられていなかった事態が発生した。ある統計によると、第一次世界大戦の死者は1千万人と言われているが、第二次世界大戦では死者の総数は5千万にのぼったと言われ、この内、2,600万が軍人で2,400万は一般市民であった<sup>(18)</sup>。(空襲による一般市民の死者は150万人。)このようなことが二度と起きないようにと、戦争と人権に関する国際法の改正のために各国政府の支持を受けて新しい条約の草案を引き受けたのがCICRと赤十字社連盟であった。その結果が1949年の四つのジュネーブ条約であり、別名赤十字条約とも呼ばれている。これらの新しい条約は次の事項に関係している。

1. 戦地にある軍隊の負傷者及び病人の状態の改善
2. 海上にある軍隊の負傷者及び病人の状態の改善
3. 捕虜の待遇
4. 戦争時における文民の保護

この内、最初の三つは以前から赤十字が関係していたものだが、最後の事項については赤十字にとっても新しい分野となった。

それ以後の赤十字の活動は残念ながら国際法となったものはないが、常に赤十字は人権に関する国際法に関心を示していることがうかがえるので、そのおもなものを記して見よう<sup>(19)</sup>。

今日までに、武力紛争において軍人と文民を国際法的に区別しなければならなくなってきている

が、ある種の武器を使用する場合には、軍人と文民の区別を付けるのが困難で、必要以上の文民が犠牲になる恐れがある。これを重視して、1965年にウィーンで開かれた第20回赤十字会議では次のような決議が可決された。

「当会議は武力紛争に責任のある政府及び他の関係者は、最低限下記の原則を守るよう宣言する。

1. 敵に被害を与える手段を選ぶ権利は、紛争の当時国が無限に有する訳ではない。
2. もっぱら文民を対象とした攻撃は禁じられている。
3. 常に戦闘に関係している者と文民との区別は、後者を可能な限り助命するという趣旨のもとでなされなければならない。
4. 戦争に関する法の一般的原則は、核兵器及びそれに類する兵器についても適用される<sup>(20)</sup>。」

その後赤十字は国際連合に呼び掛け、国連総会ではそれを支持するいくつかの決議が可決された<sup>(21)</sup>。

赤十字は、このように国際世論に呼び掛けるばかりではなく、1970年代に入ると国際法自体の向上のためにも多くの努力を払っている。最近における最も重要な仕事は、1949年の四つのジュネーブ条約を、時代の流れに合わせて近代化し同時に向上させるために、その修正条約原案を草案し、各国政府と共に働くことであった。これは6年掛かりの準備の結果できたもので、それについて相談するために1974年にスイス政府によってジュネーブ条約の批准国が召集された。CICRが提出した条約原案は2部から成り、1部は四つの1949年ジュネーブ条約をあらゆる方面で向上させるためのもので、もう1部には国際紛争ではない武力闘争の時の人権の保護に関して詳しく記されており、ジュネーブ条約の第3条を補足するものだが、新しい原則が数多く盛り込まれている。数多く提案された新しい原則の中で、特に重要と思われるものを挙げてみると、

1. 捕虜及び保護されるべき文民のための利益保護国の指名について更に詳しく記された手順
2. 医療関係の航空機の保護に関する原則
3. 無差別的爆撃の定義とそれからの文民の保護
4. 戦争の手段として文民を兵糧攻めの対象とすること
5. 自然環境の保護
6. ダムや原子力発電所など危険性の高い物を破壊の対象とすることについての制限
7. 文民、文化財などの保護に関する詳しい条項
8. 国際紛争ではない闘争に適用する範囲などがある

今回の改正は非常に現実的なものであり、人権保護の向上にはぜひ必要なものだが、1974年の第1回目の会議は共産諸国と第三世界諸国が政治的問題を持ち出してそのために多くの時間が費やされてしまい、残念ながら結論を出すには至らなかった<sup>(22)</sup>。その後、回を重ねること54回、1977年6月8日CICRの努力が実って遂に二つの原案は採決されるに至った。この原案の調印の期間は1977年12月12日から1年間であり、以後批准はできるだけ早くされることとなっている。しかし、この原案I第1条第4項には、第三諸国の主張の入った政治的な色の濃い文面があり、西側諸国はこれに対してどのように反応するかは問題である<sup>(23)</sup>。この結果はどうであれ、本論文で重要なことは、赤十字は人権保護についての国際法に関する限りは、常に世界の先端を歩んでいるということである。

## II. 赤十字の性質

### A. 運営手段

赤十字には、明らかにされた運営に関する原則というものがある。

原則の第1は、赤十字は非政治的かつ中立的な立場を常にとることである。よって赤十字は、各国政府の影響や現実政策と関係することを避けようとしている団体の一つに属する<sup>(24)</sup>。ちょうど、多国籍企業がすべての市場を同等に扱うように、赤十字はすべての苦しみを同等に扱うことを願っている。従って、ある赤十字の関係者に言わせれば、「血の色は常にどこへ行っても同じ」なのである<sup>(25)</sup>。

第2に、赤十字は元来あらゆる点において各国政府と協力的な行動を取っており、政府と対立することはない。武力紛争が関係している場所においては、赤十字は警察的な役割を果たすのではなく、友好的な法律顧問の役が果たせるよう努めている。それ以外の場合には、赤十字は関係当局を援助する形で行動し、当局の競争相手になることはない。従って赤十字は、国際政治そのものと関係するのではなく、国際政治を形成しようとする各国政府の行動の枠組に常に順応して行動することができるのである<sup>(26)</sup>。

第3に、紛争に関して赤十字は常に控え目な行動をとっている。たとえば、人権に関しては明確にその意見を表明する権利があると主張するかたわら、赤十字はその活動の一切を公表することを慎んでいる。これは、場合によってはCICRは人権保護に関する国際法のひどい違反を目撃することもあるので、もしそれらがすべて公表されたならば、将来CICRの活動を拒む国家も出てくる恐れがあるからである。これらについては、細部に渡って報告することは避け、年間や月間報告として、一般的な範囲で公表されるにすぎない<sup>(27)</sup>。

以上の原則からも見られるように、赤十字は順応性の高い組織なので、武力紛争が起きた場合には、いろいろな方面での協力を期待することができる。ある時には戦争に関する国際法の性質上、自動的に赤十字に協力すべき機関や関係者が決定され、1949年のジュネーブ条約には、CICRが戦争捕虜や文民の拘留者を訪れる権利が認められているが、CICRはその原則に従い、その権利に基づいて行動するのではなく、関係政府の許可を求めた結果行動する方針をとっている。時には問題が複雑化することもある<sup>(28)</sup>。各国政府から赤十字の活動の対象となる個人に接近する許可を得て行動に移るために、CICRはそれぞれの国の赤十字社の協力を得て、政府関係者への取り次ぎ、情報や必要物資の入手などを順調に行なうこともできる。これらの例は、ギリシャ、キプロス、マレーシア、アルジェリアなどの活動に見られた。時には、同じ目的で、赤十字社連盟の事務局にこれを依頼することもある。また、場合によっては、ゲリラやテロ組織との交渉はCICRが直接行なうこともある。<sup>(29)</sup>以上のよう、順応性の高いことが赤十字の一つの利点とも言えるが、これはCICRが、法的及び機能的に持つ権利と能力を同時に100パーセント発揮しようと無理をせず、常に控え目な態度で行動している。このような目的達成率の高い活動ができるのであると言ってもよいだろう。

控え目とは言っても、CICRは他の第三者的利益保護国と比較すると、そのどれよりも圧倒的に多くの戦争や戦闘の犠牲者を取り扱っている。第二次世界大戦以後CICRは70ヶ国以上の国で40万人

以上の拘留者と接触してきており<sup>(30)</sup>、ナイジェリアの内乱の時のように拘留されていない人の保護の場合には、一時に、250万人の犠牲者を扱ったこともある<sup>(31)</sup>。

政治とは直接関係しないのが CICR の原則だが、それを守りぬくためには決して政治に無関心であってはならない。それを示す一つの例は、CICR は国際または国内政治の動きを的確に捕えてそれに応じた対策をとっている。1950年代の独立前のキプロスにおいて(当時はイギリス領であった)、拘留者の保護に当たり CICR はロンドンには何の連絡をもせず、現地当局の許可だけで行動した。これは、イギリスの当時の海外領土統治の慣習を知っていなければできなかったことで、その後キプロスでの活動はこの前例に基づいて続けられることになった<sup>(32)</sup>。同じように、ある時、ブラジルにある一定の刑務所を訪問する時、ブラジルではなくて各州政府の許可によって行動しているし、かと思えばある時ブラジル赤十字社を通じて直接ブラジル中央政府からの許可を得て、三つの州に収容されていた4,000人の拘留者の保護にも当たっている。このように、CICR は時によっては非常に複雑な官僚を相手とするゲームを展開する能力を持っているのである<sup>(33)</sup>。

こうしたゲームの展開は、ある意味では CICR の存在すべき理由であるとも言える。なぜならば、巨大な官僚体制の中では、時には中央当局の指示が地方当局では徹底されないことであり、そのような場合に地方当局の介入を全く受けずに中央当局から各種の情報を得て、それに基づいて地方行政を評価することができるのは、CICR 以外にはない場合があるからである。このように、異なった行政レベルを通して個人の権利を保護するために活動できる CICR は、オンパズマン的な存在であるとも言える<sup>(34)</sup>。

直接、法的及び政治的根拠に基づかずに行動するもう一つ的手段に道徳的根拠に基づく友好的な態度での説得がある。特に管轄権の問題などが生じやすい場合には、CICR はあえて法的な根拠に基づいて行動することを避ける。CICR はイギリスの管轄下にある北アイルランドにいる拘留者を訪れたことがあったが、この時は戦争に関する法については全く触れることがなかった。この場合法とは全く別の人道的考慮がその根拠となった。

中立的で協力的、かつ控え目であると主張しながらも、非常に高度な運営技術を有する CICR は、ある意味では、国際政治において、かなり洗練された存在とも言えよう。しかし、その内容は高度に洗練されたものであっても、外交はごく単純に運ばれる。たとえば、ナイジェリアでの内乱の時には、CICR の活動のことでラゴス政府との間に摩擦が起きたので、CICR はその目的達成のために強い態度をとるかわりに、すぐナイジェリアでの正式活動を中止することにした<sup>(35)</sup>。また、今日のバングラデッシュが独立のために戦っていた初期の頃、CICR はバキスタン政府からあっさりとその活動を拒否されたので、それに逆らうことはなかった<sup>(36)</sup>。しかし、それにもかかわらず、CICR は国際政治が複雑化すればするほど複雑な行動内容をもって国際政治の網目を縫うかのようにできるだけ多くの個人に対して救いの手をのべようと努力している。これについて CICR の前委員長マーセル・ナバーユは、「もし我々が政治的問題から遠ざかっていたいならば、我々は二次的な問題しか扱ってはならない。だが、もし人道的レベルにおいて建設的な要素として活動したいならば、これらの政治的問題に対する解答を見い出さなければならない。」と言っている<sup>(37)</sup>。



## B. 評 価

赤十字は、すべての活動を公表しないので、それを評価するのは困難であるから、ここで評価することは、それ自体に限界があるが、一般的観察や世論に基づいてそれを試みたい。

国際法の発展に関しては、前章でも見たように、1970年代になって特に努力がなされているが、それを巡って第三諸国や共産諸国と西側諸国との間に、政治的対立が生じ必ずしもその成果が認められている訳ではない<sup>(38)</sup>。しかし、1977年になって一応各国間に合意が見られたので、今後この条約原案が各国でいかに批准されるかによって、その評価はおのずからなされるであろう。

国際法の適用については細かい事項が不明確なので、総括的な評価はできないが、二、三の例なら見ることができる。たとえば、アルジェリアの戦争において、CICRはフランス軍による拷問の慣習について徹底的に調査し、そのすべてを公にパリ政府に突き出した。フランスの有力紙ル・モンドによる協力もあって、この時のCICRの行動は、単にフランス軍に拷問の慣習を止めさせたばかりではなく、軍の中にあった拷問を担当する部門を解消させるにまで至った<sup>(39)</sup>。同じように、アメリカがインドシナ戦争に介入していた頃、南ベトナムにおける捕虜収容所の状況がいろいろな点において悪いと視察の結果判明したので、CICRはその旨をサイゴンとワシントンにはっきりと厳しい口調で注意し、結果的には状況の向上が行なわれることになった<sup>(40)</sup>。同様に、シリアに拘留されていたイスラエル人の捕虜についても、1970年代頃CICRの視察の結果その状態が改善されている<sup>(41)</sup>。こうして、ほんの少しの資料に基づいても、CICRの活動は各国政府から協力的な態度で受け入れられていることがわかるが、CICRが活動できる範囲は、捕虜収容所の視察以外に広くあるので、国際法の適用について全体を評価することはできない。

活動の動機は、人道的な行為を普及させること以外には全くないのだが、時によっては誤解されたり、政治的な非難を受けたりする。第二次世界大戦の終わった時、バチカン市の関係者は赤十字の発行する旅行証明書を所持していなくても一定の区域に出入りすることが認められていた。これは、時によっては元ナチ党員が亡命を図るのに利用されたのではないかという非難を受けている<sup>(42)</sup>。また、北ベトナムやナイジェリアにおいても、CICRはそれぞれの独特な政治状況を正確に判断していないという非難をも受けている<sup>(43)</sup>。しかし、今までにCICRが故意に政治的な理由で行動したという事実も記録も残っていない。

CICRと他の赤十字に対する世界の世論は、各国の政府高官をも含めて一般的に高い評価を下している<sup>(44)</sup>。これらの世論によると、紛争時における赤十字の役割は特に高く評価されている。中でも拘留されている者の保護という点においては最も高い評価がなされており、一般の市民の保護となるとあまり有効的でないと言われ、国際法の発展という点ではさほどよい意見は聞かれない<sup>(45)</sup>。

その他の赤十字に対する非難は、どちらかと言えば建設的なものと見受けられるものが多い<sup>(46)</sup>。一般に、赤十字は人権の保護のためにその目的を押し通そうとせず、政治的洞察力が鈍いという意見がある。また、赤十字は各国の利益尊重という名のもとで、人道的問題の追及をごまかしているという声も聞かれる<sup>(47)</sup>。

しかし、これに対して赤十字は、個々の事件はそれに関係する国だけに留めて、それについて国外

で検討したり公表したり、また、赤十字の扱った事項を一般的な人権論の中で事例として使うことは好ましくないと弁明している。なぜならば、そのようなことをすれば、将来赤十字の活動は各国政府によって妨げられることになるだろうと言う。CICRは、国連難民高等弁務官((UNHCR)のように、できるだけ長い期間に渡って、できるだけ多くの人を対象とした活動を目的とするので、他の短期的な目的を持った人権保護団体とは違うと言っている。

赤十字に対する各方面からの評価を集めれば紙面を埋め尽くしてしまいが、この場合考慮に入れなければならない最も重要な点は、過去の経験では(そして恐らく将来にも)武力紛争が起きた場合、赤十字の仕事をする団体は赤十字以外に何一つないということである。国連事務局はこの範囲では国際法を適用する権利を持たないし、UNHCRはCICRの仕事を行なうことについては法によって制限されているし、他の人権団体は長期的かつ定期的に行動するだけの能力を持たず、国連内での人権保護高等弁務官を設立する動きは衰えている。このように、戦争や内乱が起これば限り、またいろいろな理由で政治犯の拘留が行なわれる限り、赤十字の存在は今日の国際社会にとって不可決なものと言えよう。

### III. 赤十字の政治的影響力

#### A. 脱国家主義と国家主権主義

戦後の国際関係を語るに当たり、新しい用語として「脱国家主義(transnationalism)」という言葉をよく耳にするようになった。脱国家主義とは、各国の政府とは直接関係を持たない組織が一定の目的を達成するために国境を越えて活動することである。この種の組織で一番数の多いのは多国籍企業であるが、赤十字もそうした動きの一つに数えられる。これは、ヨーロッパ共同体のように、国家の主権の一部を国際組織に委ねる超国家的(supernational)存在や、国連を中心とする各種の専門機関のように、国家の主権をほぼそのまま保ち続けることのできる同盟または連盟的(confederative)国際組織とは異なり、国家主権という問題とは直接関係のない分野において結成される国際的組織である。また、超国家主義のように、最終的には国家の主権を消滅してしまおうというものでもない。従って、脱国家的組織が画期的な発達を遂げたとしても、国家と国家の間の政治、すなわち国際政治の展開(これには戦争も含まれる)がなくなることはない。むしろ、赤十字の場合、国家と国家の間に戦争があり、新しい国家を形成しようとするための内乱があり、国家の政治を巡って政治犯が拘留されることによって一層その存在価値が貴重になってくるのであり、それらがなくなってしまうと、赤十字のような脱国家的存在もおのずから不必要となる。よって、国際社会においては、国家主権を中心とした国際政治(international politics)があくまでも主役であって、脱国家的活動は二次的存在となる<sup>(48)</sup>。

従って、赤十字と国家とが対立した場合、後者の言い分が通るのは当然である。1969年にナイジェリア政府軍がビアフラへ向って飛行中のCICR機を撃墜し、CICRの地域代表をナイジェリア国内では「好ましからざる人物(persona non grata)」であると宣言したり、内乱のナイジェリア側でのCICRの活動までも中止するように迫られた時には、CICRは政府側の方針をそのまま聞き入れた。

また、1970年にギリシャがCICRが活動できるための許可の更新を拒んだ時、CICRはそれに素直に従った。

しかし、赤十字と各国の政府が真向から対立することはめったにない。なぜならば、赤十字はたとえ政府がいくつかの点で無責任な行動を取っていたとしても、赤十字が関心を示すことによって何らかの道徳的配慮がなされるであろうという前提のもとに、できるだけ政府の方針に逆らわないことにしているからである。また、各国の政府側も、たとえ赤十字との対立で勝つことになっても、それには何らかの形で政治的犠牲が伴っているということと、赤十字は、長期的な目で見れば国家の利益となることが多いので、短期的な目的のために赤十字の活動を妨げることは好ましくないというような考えから、赤十字に対しては比較的協力的な態度を示すことが多い。

これらの点について実例を示すと、まず、第二次世界大戦中のCICRとナチ・ドイツとの関係が挙げられる。ナチ政府は、CICRがユダヤ人強制収容所を定期的に何の障害もなく視察することを拒否した。しかし、CICRは、その時ナチのユダヤ人に対する取扱いを非難すれば、ナチ政府との関係は全面的に断絶されてしまっ、以後ドイツで活動することは不可能になると判断した。その結果として、CICRは、ドイツ占領下にある連合軍兵士の捕虜収容所を視察し続けることが許されたのである<sup>(49)</sup>。このように、政府の方針に従えば、理想とはほど遠いかも知れないが、何らかの成果をあげることが可能であるという経験をしている。

また逆に、国家がCICRの活動を妨げると、何らかの代償を払うことになるという例もある。インドシナ戦争中、北ベトナムに収容されているアメリカ兵捕虜についてCICRと北ベトナム政府が対立したことがあった。CICRは、第3ジュネーブ条約に基づき赤十字が捕虜収容所を訪れ、捕虜とその家族との間に連絡がとられるべきだと考えたが、北ベトナム政府は反対し、その見解を押し通してしまっ。しかし、この行為は、ハノイを外交上不利な立場へと追いやることになった。と言うのは、当時アメリカ国内ではベトナム戦争についての意見が相当分裂しており、北ベトナムに有利な世論も聞かれたのだが、ワシントン政府はこの機会を巧みに利用したので、アメリカ兵の捕虜については国内での意見の一致を見ただけではなく、国際世論もハノイに対して批判的になったからである<sup>(50)</sup>。

赤十字との対立によって国家が払わなければならない代償の程度は、事件の状況や国際環境によってさまざまである。インドシナでの例は、比較的大きな代償が払われた例であるが、そうでないこともある。今日こそエチオピアの内乱は国際的関心を集めているが、早くも1975年にCICRは、数万人の保護を必要とする犠牲者が出ているという事実に基づき、エチオピア政府に対してエリトリアにあるアスマラ市周辺への出入りを申請したけれども、エチオピア政府は「緊急事態はどこにも発生していないのでその必要はない。」と、CICRには活動の許可を与えなかった<sup>(51)</sup>。この時、エチオピアが払った代償はほぼ無に等しいと言ってもよいであろう。なぜなら、当時エチオピアの内乱に関心を持っていた国はほとんどなく、赤十字が活動してもしなくても、あまり世界に知られることはなかったからである。同じように1970年代中頃に、イラクのクルディッシュ地区で反乱があった時、イラク政府は赤十字の活動を拒否したが、あまり世界に知られることはなかった。この問題を国際法的眼光に見た場合には、国際武力紛争の場合は当事国は赤十字またはそれに類した中立国の活動を認める義務を有す

るが、このような国内紛争の場合、現在の国際法では何の義務をも持たない。

このように、時には目立たないところで赤十字の活動が各国政府によって妨げられることがあるが、たいていの場合、各国政府は赤十字よりも強い立場にあることを知りながらも、それから得られる利益を知ることによって赤十字に協力することが多い。たとえ政府が強い立場を押し通すことができたとしても、特に国際紛争の場合には外交上何らかの代償を払うことになり、将来赤十字の力を必要としても得られなくなるという不安も生じる。ここに、脱国家的存在ではあるが、どの国家にとってもいつかは必要になるという機能を果しているところに赤十字本来の強みが見られる。

## B. 赤十字のもたらす利益

前項において、赤十字は脱国家的存在であっても国家にもたらす利益は大きいということを見た。では、赤十字の活動は、どの種の国家に一番多くの利益をもたらすだろうか。これに対する最も一般的な考え方は、赤十字は西洋における人間についての考え方に基づいており、その哲学は必ずしも西洋以外の社会で受け入れられるとは限らないというものである。赤十字による個人の権利の保護という考え方は、西洋思想の中で発達した個人主義というものに基づいており、もっと集団を中心とした社会では必ずしも通用するとは限らない。従って、西洋的な価値観によって運営される赤十字は、西洋諸国に最も大きな利益をもたらすというのが一部の考えである。

この種の説は、社会哲学の理論上では筋が通るであろう。また、このような説を裏付ける事実が全く無い訳ではない。赤十字の起源はそもそも西洋にあり、赤十字の指導的な立場にある人物もほとんど西洋人ばかりである。CICR は言うまでもなく全員スイス人で構成されており、赤十字社連盟の理事長の席も過去アメリカ人とスウェーデン人で占められており、最も活動的な各国赤十字社も西洋に多い。赤十字運営の資金も、その大半は西洋諸国から出されており、特に CICR の予算の 75 パーセントはスイス政府から出されている。ちなみに、1973 年に CICR への各国赤十字社から寄せられた献金の割合を見ると次のようになる<sup>(52)</sup>。

西ヨーロッパと北アメリカ	89.10%
アジア	2.52%
アラブ諸国	1.38%
東ヨーロッパ	1.30%
アフリカ	1.27%
ラテン・アメリカ	0.69%
その他	3.73%

更に、朝鮮戦争やインドシナ戦争において CICR の活動を強く要求したのはアメリカとその同盟諸国であり、ビアフラにおいて CICR が活動するようにと圧力をかけたのは西洋諸国の世論であり、内乱の場合にでも CICR を当然のこととして受け入れる慣習があるのも北アイルランドにおけるイギリスのように西洋である。

しかし、CICR を支持しそれから利益を得ようとする動きは、西洋諸国以外の国の間でも多く見られる。まず、共産主義国家を見ると、北朝鮮は南朝鮮との話し合いのために赤十字を利用し、日本と

取引を行なった時にも CICR の援助を受けている。中国は 1962 年のインドとの紛争の時に CICR の活動を認めており、インドシナ戦争時のアメリカ兵の捕虜や第二次大戦後の日本兵の捕虜の本国送還に関しては、CICR の協力を求めている。ソ連は、ヘリコプターの操縦士が中国で行方不明になった時 CICR にその行方追求を依頼し、1962 年のキューバミサイル危機では、CICR にキューバへ向かうソビエト船の検査を許しており、ハンガリーやチェコスロバキア動乱の時にも赤十字の活動を許可している。また、共産主義諸国は、ギリシャやチリにおける赤十字の活動に比較的多くの援助を与えている。更に、ジュネーブでの条約改正検討のための会議においては、東ヨーロッパ諸国と CICR の意見が一致し、西側と対立するというような場面も見受けられた。

赤十字に対して共産主義国家よりも更に強い関心を示しているのは、一般に第三世界諸国と呼ばれている国々である。事実、武力紛争において赤十字が最も頻繁に活躍してきている地域は第三世界である。過去において、インド、パキスタン、シリア、エジプトを始めとする多くの国々が国際紛争において赤十字と深く関係しており、ガテマラ、イエメン、フィリピンなどは国内紛争や政治犯の処置についても赤十字の介入を許している。また、第三世界では、1959 年前のキューバにおけるカストロのゲリラ組織や、アンゴラ独立前のアンゴラ解放人民同盟 (MPLA) や、パレスチナ解放に関するほぼすべての組織などという、正式には一国家の政府としては承認されていない組織も、赤十字に対しては前向きな姿勢を取ってきている。

こうして見られるように、赤十字がどの種の国家に最も多くの利益をもたらすかという問題に関しては、一般的な解答を出すことは困難である。国際政治の状態が変化すると共に赤十字を巡る利害関係もまた変化する。パレスチナ及びアラブ関係国は、イスラエルに占領された土地において第 4 ジュネーブ条約に基づく CICR の行動を非常に利益の高いものとみなしている。一方、イスラエル側は、シリアやエジプトに捕えられている捕虜の扱いについては CICR を大いに必要とする。一般に西洋諸国の方が個人の人権について高い関心を持っているので赤十字の趣旨及び活動は西洋的なものかも知れない。だが、すべての個人に手を差し述べるには、国際紛争のみではなく国内紛争も、また更には今日第三諸国が主張している民族自決のための解放戦争も国際的に何らかの形で認める必要が出てくる。民族自決のための戦争、すなわち反植民地運動が国際的な地位を得るということは、第三諸国にとっては願ってもないことと言えよう<sup>(53)</sup>。

また、単に西洋において個人主義の思想が発達したからといって、西洋諸国では個人の権利がより尊重されると一概に言い切ることは難しい。ごく最近の例を取っても、ナチのユダヤ人虐殺に始まり、アメリカによるベトナムの爆撃、ミ・ライ事件、フェニックス暗殺計画など、個人の人権と西洋を結び付けるには不適當な事実がすぐに目に付く。更には、アルジェリアにおけるフランス軍の拷問政策、イギリスの北アイルランドにおける裁判なしでの拘留政策とその拘留者に対する虐待など、西洋では法律上は人権保護が発達しているかのように一見うかがえるが、本質的な面を見るとあまり一般的な結論は出せないようである。

どの種の国家も、ある時は他国より多くの利益を受けある時は他国に多くの利益を与えることになり、必ずしも赤十字は一定の国が利益にあずかるために存在するものではないとすれば、赤十字の行

動によって最大の利益をこうむるのは国家ではなくて個人である。このように、国家の利益に直接関係なく、最終的には、人種、民族、宗教などすべての条件を超越して個人に利益をもたらすことが、脱国家的組織としての赤十字の存在理由であり使命である。しかし、赤十字はあくまでも国家の許可の下で活動が許されるのであるから、国家と個人とが対立すればもちろん国家の勝利となる。従って、第三世界の一部からは、赤十字は現政府の言いなりになって、革命的な運動には冷たいという非難が聞かれ、このような事態には赤十字はもっと積極的な態度を示すべきだと主張されている。この主張は、脱国家的赤十字を超国家的な存在に変えようとする動きである。超国家組織は、国家の上に立って国家単位の国際体制を変えることができ、ある時は変えようとする。しかし、脱国家的組織は、国家の仕事、すなわち政治とは異なった機能を持つ組織であるから、国勢の革命的变化を積極的に支持する態度を見せれば、もはや脱国家的組織ではなくなってしまふ。もちろん、赤十字は革命的变化を妨げることもしない。ただ何が起きても人間個人としての権利を保護する、それが赤十字の目的である。

### C. 赤十字が国家に与える影響

では、赤十字は国際政治において全く無力な存在なのか。これまでの検討では、赤十字が国家に与える影響は非常に保守的な範囲にあることがわかった<sup>(54)</sup>。言い替えれば、赤十字は国家が人道的な面において果たすべき機能を更に向上させ進歩させるために存在しているのであって、ある機能に欠けている政府にとって代わるものを革命などの手段によって新しく作り出すためにあるのではない。従って赤十字は、現在ある政府と協力し、国内での活動にはその許可を受け、活動のほぼすべての段階において政府の権限を認めてそれに従う。事実、各国の赤十字社が国際赤十字社に加盟できるためには、事前にまずその国の政府によって承認されていなければならない。また、1975年に、国際紛争が起きた時には自動的に CICR が利益保護団体となるように国際法を定めることが提案された時、自ら強い反対を示した。これはもし、条約のもとで国際紛争に自動的に CICR が一定の権限を持つことになれば、もはやそれは脱国家的な組織ではなくて、超国家的な、国家よりも強い権力を持つ警察的な組織になってしまうからである<sup>(55)</sup>。こうして赤十字は、人間が国境を越えて持つ権利を強く世界に訴える一方、根本的には国家の主権を最後まで支持する構えをとっている。

赤十字が国家主権を中心とした国際体制を完全に認め、それをより超国家的国際体制へと変化させようとする積極的な意図を持たないことはもはや明確だが、では、すでに存在する国際体制の中で、赤十字はいかにその向上や改善を図ろうとしてきたのだろうか。赤十字による国家主権の尊重という方針は、国際政治では保守的な動きと見なされるが、その反面、人権尊重の徹底という活動は、比較的革新的または進歩的な動きを見てもよいであろう。歴史的に見ると、まず最初に、それまでは目にも留められなかった戦争の一面、すなわち負傷者や病人の扱いに注目し、それに国際法的な光を浴びせ、更に、法によって保護される対象を捕虜や文民にまで広げ、最近になっては、今まで国際法の範囲には入っていなかった国内的な紛争においてまでも保護の範囲を広げようとしている。これは、常に保守的な国際体制に革新的なメスを入れようとする動きと言えるだろう。

このように、人権保護に関する国際法の成立に関しては、第1章でも見たように、赤十字は革新的

な立場から国際社会へ影響を与えてきていることがわかるが、それらの国際法の適用についても比較的進歩的で自由な解釈が見られる。例えば、インドシナ戦争では、第4ジュネーブ条約（戦争時における文民の保護に関する1949年のジュネーブ条約）は、守られた率より犯された率の方が高かったが、第3ジュネーブ条約（捕虜の待遇に関する1949年のジュネーブ条約）に関する限りは、南ベトナムに拘留されていた4万人の兵士のうち、厳密には第3条約では保護されない範囲にあった者まで赤十字の努力によって保護された。同様にバングラデッシュ独立戦争でインドに捕えられていた9万人のパキスタン人も第3条約の恩恵を受けている。また、あまり国際法では届くことができないとされている国内紛争に関しても、ほぼすべての事態においてCICRはそこで活動する意志を表明し、エチオピアやイラクのように政府から拒否された場合もあるが、アンゴラ内乱においては、戦っているすべての組織から捕虜収容所を視察する許可を得ており、内乱全体を通じて人権尊重の精神を徹底させるのに成功している。また、今日ある四つのジュネーブ条約は戦争時のみに関する国際法なのだが、武力紛争時以外に保護されるべき者、すなわち、政治犯罪者、即決処分されようとする者、秘密軍法会議の犠牲者などに対しても、法外の行動として手を差し述べている。CICRは、このような者にも法が届くよう国際法の発展に努力する一方、実際的な面では、法より一步進んだ活動を見せている<sup>(56)</sup>。これら、法の解釈及び適用という面を見ても、赤十字は、革新的、でなければ少なくとも進歩的な形で国際社会に影響を与えていると言えよう。

以上のような、過去100年余りの間にきわめて進歩的な態度で脱国家的な運動を国家間に普及してきた国際赤十字の全体としてのまとまりはどうかと言うと、CICRが圧倒的にその主役を演じる率が高く、国際赤十字の中では、赤十字社連盟や各国の赤十字社は、脱国家的運動に関する限りはCICRまかせという態度をとっているようである。国際紛争においては、ごく少数の国家レベルの赤十字社が協力するのみで、活動のほとんどはCICRによって行なわれる<sup>(57)</sup>。

国際赤十字全体としてのまとまりの悪さは、各国赤十字社のまぢまぢの動きの中にも表われている。たまに各国赤十字社が国際紛争に関係しても、その中の多くは中央からの指示に従って脱国家組織の一部として行動するよりは、国家単位で自主的に行動してしまふ。特に、各国赤十字社は、国際紛争には自発的に参加することになっているから、気の向く所のみで仕事をする事になり、対象を選ぶということは一種の差別主義を意味するので、その活動が国家の目的達成のためか脱国家的な人道的価値のためか明確でない場合が多い。そのような例は、1972年初期に単独的にバングラデッシュで活動したソビエト赤十字社同盟、南ベトナムで単独的に活動したチュウ政権を支持する国々から派遣された各赤十字社、ナイジェリア内乱で単独的にビアフラで活動したフランス赤十字社などに見られる。このように、国際紛争に参加する各国赤十字社の行動はまぢまぢであり、参加しない赤十字社のほとんどは、国際紛争における活動についての知識及び国際関係そのものについての知識に非常に乏しく、脱国家的価値を各国に普及する役割を果たしているとは決して言えない。よって、脱国家的組織としての国際赤十字社は、国家に対して意味ある影響を与えるにはその内部組織が貧弱すぎる。

国家単位の赤十字社の国際紛争に関する知識と関心がこの程度であるから、一般国民の知識と関心は更に低いと言えよう。もし、たとえぼんやりとでも赤十字の人道的活動に関する良いイメージと知

識が国民の間に普及すれば、受動的にでも国民は、今日の国際法が届かない人道的な問題は、国内で解決されるべきだということに同意するであろう。

国家レベルにおいて CICR の影響を最も強く受けているのは、各国赤十字社でも国民でもなく、政策決定に携わる者達であろう。政府関係には、軍事に携わる者はもちろんのこと、法律関係及び外交関係の専門家達もいる。そして、彼等は CICR の次に脱国家的な人道的価値を認めている人々と言えるだろう。しかし、彼等が国家公務員であるということから、その定義の意味する通り、国家の利益を損わない範囲内でのみその価値を認めることが許されるのである<sup>(58)</sup>。従って、それぞれの国家が定義付ける「利益」の範囲によって各国赤十字社の活動が制限される可能性は強いと考えられる。しかし、具体的に説明することは困難であるが、長い期間を通して CICR はその国家によって定義付けられる「利益」の範囲に少なからずの影響を与えてきていることは明らかである<sup>(59)</sup>。

赤十字は、また、国際体制を変えるという点でも国家に影響を与えた。もちろんこれは CICR の意図によって国際体制が変えられたのではなく、人権保護に関する国際法が発達すると同時に国際体制が自然に変わってきたのである。17 世紀に起源を持つ民族国家中心の国際体制は<sup>(60)</sup>、19 世紀の終わりには西洋を中心とした文化では完成されたと言える。そして、この民族国家がその権利の一部、すなわち人権保護に関する権利を脱国家的な CICR に寄託することによって CICR をむしろ準超国家的な存在にしたということは、国際体制がその分だけ超国家主義を認める体制へと変化したと言える。こうして見られるように、最近では、CICR が人権保護の目的でもっと積極的に国家の承認を待たずに行動する権利を国際法上獲得しようとするならば比較的容易にそうすることができるのだが、超国家的組織ではなくて脱国家的組織としての伝統と実績を維持するために、あえて国家主権尊重の国際体制に同調しているのである。

#### IV. まとめと今後の課題

赤十字は 100 年以上の歴史を持つ古い組織である。しかし、何千年もの間人類が戦争を続けて来た事実と比較するとまだ始まったばかりのもので、今後更に発展するものと見てよい。赤十字についての研究はスイスでは発達してはいるものの、世界的なレベルでは比較的なされてない。本論文の目的は、このように実際においても研究においてもまだ発展の途中にある赤十字という国際的な組織に焦点を当て、まずその概略と国際的な地位を明らかにして、今後の研究への入門とするものであった。赤十字国際委員会 (CICR) を中心とする国際赤十字は、以前国際法では全く無視されていた戦争時における人権の保護という問題に焦点を当て、次第に保護されるべき対象の範囲が広がるようにと国際法を発展させてゆくのに貢献してきた。また、その国際法の適用についても、CICR はその第一人者として国際及び国内紛争、更には武力紛争以外の場合においても常に活動を続けてきた。このように、包括的かつ継続的に世界的な視野で人権を守る仕事ができるのは、CICR を除いては他にないであろう。

こうした世界的な視野で国境を越えて直接政治とは関係のない面において活動することを脱国家主義 (transnationalism) と言う。CICR に国際的地位を与えるならば、脱国家主義の女王であろう。(王



様は多国籍企業かと思われる。) 脱国家主義はその定義から超国家主義 (supernationalism) とは異なり, 国家主権主義と対立する立場にはない。よって, 理論的には国際政治上問題はないのだが, 実際には CICR と国家主権の国際体制との間にはある程度の相互作用が見られる。この相互作用では, 国際体制は CICR の機能の重要性から, 国家主権の主張を一部譲歩して CICR に依存し, CICR は現存する国家体制をそのまま維持しながら, ゆっくりとそれを内側からより超国家主義的な体制へと変化させている。

このような大きな枠組の中では, 赤十字を国際的に位置付けることができたが, 我々は赤十字と国際政治との関係について更に知る必要がある。まず, 国家レベルの赤十字社の国際問題に対する関心と態度を総括的に見る必要がある。これは, 定期的に国際会議が開かれるので, 資料を得ることはそれほど困難ではない。次に, 各国の赤十字社と政府との関係を知る必要がある。たとえば, ノルウェー赤十字社は政府による人道的海外援助の施行機関となっている。また, どの程度各国赤十字社と CICR の間に協力があるのか, 政府のどの機関が CICR に対してどのような考えを抱いているのか, 政府の機関と機関の間では CICR やその国の赤十字社の外国での活動についてどのようなことが検討されているか, それに, どのような要素が外国で活動する場合の各国赤十字社に影響を与えているかなど, 例を挙げれば限りがない。

また, これらの努力が単なる研究に終わってしまうのではなく, スイスにおいては CICR の発展に, 日本においては CICR の活動に対してより協力的な日本赤十字社と, CICR と日本赤十字社に対するより理解的な政策へと連がってゆかねばならない。

#### 註 (FOOTNOTES)

- ※ Lecturer of Political Science at Gifu College of Education, Gifu, Japan. M.A., Kent State University, 1975; B.A., the University of North Dakota, 1971.
- (1) 脱国家的運動とは, 個人的(非政府的)な団体などが, 政府的機関を通さずに国境を越えて活動することを言う。赤十字の最も有名な指導者 Max Huber によれば, 赤十字は最も良い例であるとされている。Max Huber, *The Red Cross: Principles and Problems*, (Geneva: International Committee of the Red Cross), p. 156. また, 脱国家的運動については, Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., eds., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1972); Samuel P. Huntington, "Transnational Organizations in World Politics," *World Politics*, Vol. 25 (April 1973), pp. 333-368; Keohane and Nye, "Transgovernmental Relations and International Organizations," *World Politics*, Vol. 27 (October 1974), pp. 39-62などを参照。
- (2) しかし, 17世紀以来, この事項に関する二国間条約は, 数百に渡って結ばれていたと言われている。L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, Vol. II, ed. by H. Lauterpacht (7th ed., London: Longmans, 1952), p. 353.
- (3) 英語では, Convention for the Amelioration of the Condition of Soldiers Wounded in Armies in the Fieldと言う。Martens, N.R.G. *Recueil de Traités*, Vol. 18, p. 607.
- (4) E. Bonjour, H.S. Offler, and G.R. Potter, *A Short History of Switzerland* (Oxford: Oxford University Press, 1952), p. 281.
- (5) 赤十字社の創立に関しては, Ernst Bohnenblust, *Geschichte der Schweiz* (Zürich: Eugen Rentsch Verlag, 1974), pp. 454-456; Moynier, *La Croix-Rouge, son passé et son avenir* (1882); *La fondation de la Croix-Rouge* (1903)などが一般的で, 最近になって総括的に書かれた本は, Pierre Boissier, *De Solférino à Tsoushima: Histoire du Comité de la Croix-Rouge* (Paris: Plon, 1963)の一冊である。

- (6) "Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field." August 12, 1949. United Nations, *Treaty Series*, Vol. 75 (1950), No. 970, pp. 31-83. *United States Treaties and Other International Agreements*, Vol. 6, No. 3362, pp. 3114-3216.
- "Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick, and Shipwrecked Members of the Armed Forces at Sea." August 12, 1949. United Nations, *Treaty Series*, Vol. 75 (1950), No. 971, pp. 85-133. *United States Treaties and Other International Agreements*, Vol. 6, No. 3363, pp. 3217-3315.
- "Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War." August 12, 1949. United Nations, *Treaty Series*, Vol. 75 (1950), No. 972, pp. 135-285. *United States Treaties and Other International Agreements*, Vol. 6, No. 3364, pp. 3316-3515.
- "Geneva Convention on Protection of Civil Persons in Time of War." August 12, 1949. United Nations, *Treaty Series*, Vol. 75 (1950), No. 973, pp. 287-417. *United States Treaties and Other International Agreements*, Vol. 6, No. 3365, pp. 3516-3695.
- (7) 赤十字国際委員会は英語では International Committee of the Red Cross と呼ばれ ICRC と略されることもある。
- (8) A.H. Robertson, *Human Rights in the World* (Manchester: Manchester University Press, 1972), pp. 162-163.
- (9) Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, August 12, 1949, Articles 44 and 54.
- (10) イスラエルは1951年7月6日に1949年のジュネーブ条約をこの条件付きで批准した。 *United States Treaties and Other International Agreements*, Vol. 6, p. 3184; United Nations, *Treaty Series*, Vol. 75, p. 436.
- (11) ICRC, *International Red Cross Handbook* (Geneva, 1971), 11th ed.; *Red Cross at National Level - A Profile*, Joint Committee for the Reappraisal of the Role of the Red Cross, 1975
- (12) "American Prisoners of War in Southeast Asia, 1971," *Hearings*, Subcommittee of National Security Policy and Scientific Developments, Committee on Foreign Affairs, House, 92nd Cong., 1st sess., 1971, pp. 90-91.
- (13) David P. Forsythe, "The Red Cross as Transnational Movement: Conserving and Changing the Nation State System," *International Organization*, Vol. 30 (Autumn 1976), p. 611.
- (14) ナイジェリア内乱中、カナダ政府は CICR に貸与してあった航空機を撤回した。これはナイジェリアにおける赤十字の活動に対する不満からであると思われる。また、アメリカが年間寄付金を5万ドルから50万ドルに増加したことも、CICRに対するアメリカの影響を高めようとした動きと見られるが、これによって一般的な影響は高まったも、特定の活動に対して影響を及ぼすのは無理と思われる。
- (15) 超国家主義については、 *infra* 第3章参照。
- (16) Federal Councillor Wahlen, Speech delivered on the occasion of the Conference of the Swiss Red Cross at Bale, May 19, 1963.
- (17) 国連とスイスとの関係については、広瀬孝文、ボレスラフ・A・ボーチェック、「永世中立と国際連合—スイスとオーストリアの国連外交の比較研究」岐阜教育大学紀要第3集1976年、pp.28-56; Boleslaw A. Boczek, "Permanent Neutrality and Collective Security: The Case of Switzerland and the United Nations Sanctions against Rhodesia," *Case Western Reserve Journal of International Law*, Vol. 1 (1969), pp. 75-104; *Switzerland and the United Nations: Report of the Federal Council to the Federal Assembly concerning Switzerland's Relations with the United Nations*, 16 June, 1969 などがある。
- (18) 統計は、Jean Pictet, "Armed Conflicts: Laws and Customs," *International Court of Justice Review* (March 1969), p. 30 による。
- (19) 武力紛争に関する国際法の歴史については、Dietrich Schindler and Jiri Toman, eds., *The Laws of Armed Conflicts* (Leiden: Sijthoff, 1973) 参照。内乱に関する人道的な法については、Michel Veuthey, "Les conflits armés de caractère non international et le droit humanitaire," *Current Problems of International Law*, 1975; と James E. Bond, *The Rules of Riot* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1974) を参照。
- (20) Robertson, p. 168.

- (21) たとえば, U.N. General Assembly Resolution 2444 (XXIII), December 19, 1968; U.N. General Assembly Resolution 2454 (XXIII), December 20, 1968; U.N. General Assembly Resolution 2603 (XXIV), December 16, 1969 などがある。
- (22) 1974年のジュネーブでの会議については, David P. Forsythe, "The 1974 Diplomatic Conference on Humanitarian Law: Some Observations," *American Journal of International Law*, Vol. 69 (January 1975), pp. 77-91 参照。
- (23) この二つの条約原案は, "Diplomatic Conference on Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflict: Protocols I and II to the Geneva Conventions, 'Protocol Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts,' 及び 'Protocol Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts,'" であり *International Legal Materials*, Vol. 16 (November 1977), pp. 1391-1449 に掲載されている。
- (24) Jean Pictet, *Red Cross Principles* (Geneva: ICRC, 1956).
- (25) Jean Pictet, *Le droit humanitaire et la protection des victimes de la guerre* (Leiden: Sijthoff, 1973), p. 55.
- (26) Samuel P. Huntington, "Transnational Organizations in World Politics," *World Politics*, Vol. 25 (April 1973), pp. 333-368.
- (27) この種で CICR から発行されるものには, 月刊 Review 年刊 Annual Report と季刊 Bulletin がある。また, 国際状況に応じて臨時刊行物も出される。これら一般的なことについては, Morris Davis, "The International Committee of the Red Cross and its Practice of Self-Restraint," *Journal of Voluntary Action Research*, Vol. 4, pp. 63-68 参照。
- (28) この点についての検討は, David P. Forsythe, "Who Guards the Guardians: Third Parties and the Law of Armed Conflict," *American Journal of International Law*, Vol. 70 (January 1976) pp. 41-61 参照。
- (29) CICR と他の赤十字団体との関係については, Donald D. Tansley, *Final Report: An Agenda for Red Cross*, Joint Committee for the Reappraisal of the Role of the Red Cross, 1975 参照。
- (30) *New York Times*, 1975年11月22日付 p. 6.
- (31) Forsythe, "The Red Cross as Transnational Movement," p. 614.
- (32) Jacques Moreillon, *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection de détenus politiques* (Lausanne: L'age d'homme, 1973).
- (33) Forsythe, "The Red Cross as Transnational Movement," p. 614.
- (34) オンブスマンの発達については, J.E.S.Fawcett, "The Spread of the Ombudsman System in Europe," *The World Today*, Vol. 31 (November 1975), pp. 469-474 参照。
- (35) Thierry Hentsch, *Face au blocus: La Croix-Rouge internationale dans le Nigeria en guerre* (Gèneve: H.E.I., 1973).
- (36) Forsythe, "The Red Cross as Transnational Movement," p. 615.
- (37) *Ibid.*
- (38) 今度の条約原案に関する評価は, Forsythe, "The 1974 Diplomatic Conference on Humanitarian Law;" Richard I. Miller, *The Law of War* (Lexington, Mass.: Heath, 1975); R.R. Baxter, "Humanitarian Law or Humanitarian Politics," *Harvard International Law Journal*, Vol. 16 (1975), pp. 1-26 などを参照。
- (39) *Le Monde*, 1960年1月5日付 p. 1, 1月6日付 p. 2; 2月10日付 pp. 1, 2月12日付 pp. 2, 4.
- (40) これはベトナム戦争終了後に判明したことである。 *The Washington Post*, 1975年6月22日付 p. 1, 6月23日付 p. 1; 7月23日付 p. 22.
- (41) *New York Times*, 1974年6月8日付 p. 3.
- (42) Gitta Sereny, *Into that Darkness: From Mercy Killing to Mass Murder* (New York: McGraw Hill, 1974), pp. 291, 214-217, 277.
- (43) ナイジェリアについては Hentsch を, ベトナムについては Keith D. Suter, "The Work of the ICRC in Vietnam:

- An Evaluation," *Instant Research on Peace and Violence*, Vol. 4 (1974), pp. 121-132 参照。
- (44) 世界の各方面からの評価については, Richard Magat, *As Others See Us: Views on Red Cross*, Joint Committee for the Reappraisal of the Role of the Red Cross, 1975. 特にp. 33 のティーン・ラスクの意見及び pp. 42-45 参照。
- (45) Tansley, pp. 22-23.
- (46) 中でも, 前 CICR 委員長のジャック・フレモンが代表的な人物と言えよう。Jacques Freymond, "The International Committee of the Red Cross within the International System," *International Review of the Red Cross*, No. 134 (May 1972), pp. 245-266; and "Confronting Total War," *American Journal of International Law*, Vol. 62 (October 1973) 特に pp. 672-675.
- (47) Harry M. Scoble and Laurie S. Weisberg, "Human Rights NGOs: Notes Towards Comparative Analysis," Paper presented at the International Association Annual Meeting, Toronto, February 1976, p. 15.
- (48) 脱国家主義については, *supra* 註(1)参照。
- (49) Gidon Gottlieb, "International Assistance to Civil Populations in Civil Wars," *Israeli Yearbook of Human Rights*, 1971 (Tel Aviv: Israel Press, 1971), p. 354 他。
- (50) Jon M. Van Dyke, "Nixon and the Prisoners of War," *New York Review of Books*, (January 7, 1971); 及び "American Prisoners of War in Southeast Asia, 1971," *House Hearings*.
- (51) International Committee of the Red Cross, *Information Notes*, No. 2196 (March 31, 1975), p. 1.
- (52) CICRの年間予算は約 800 万ドルであり, 緊急事の出費は年ごとに違うので必要に応じて集められる。
- (53) 註(23)参照。今回のジュネーブ条約改正のための原案で南北対立の原因となったのは原案 I 第 1 条第 4 項で, それには次のように記されている。(第 3 項でこの原案は一般に国際紛争と呼ばれる事態が起きた時に適用されると述べた後, ) 「前項で述べられている『事態』には, 『国連憲章』と『国連憲章に従った国家間の友好関係と協力に関する国際法の原則についての宣言』に秘められている民族自決権の行使としての植民地支配, 外国による占領, 及び人種差別的な政府に対する闘争としての武力紛争も含まれる。」
- (54) 保守・革新についての一般的な解説は, Huntington, pp. 355-358 参照。
- (55) 利益保護国(団体)とは, 国際紛争において交戦国が国際法上の義務を果たすことができるように援助をする第三者的中立国(団体)のことを言う。Forsythe, "Who Guards the Guardians," 参照。CICRが法的にこの立場に置かれるべきであるという意見は, 1929 年から聞かれている。
- (56) CICR と政治犯に関しては, Moreillon 参照。また, 人権に関する法への高まる関心については, John P. Humphrey, "The Revolution in the International Law of Human Rights," *Human Rights*, Vol. 4 (1975), pp. 205-216 を見よ。
- (57) Tansley.
- (58) この点についての詳しい事は, *Ibid.*, p. 34 参照。また, 脱国家主義と国家主権の間において二重忠誠については, Keohane and Nye, *Transnational Relations*, pp. 377-378 参照。
- (59) CICR 以外に人権保護に貢献してきた団体や人物は数多くある。国連は 1949 年のジュネーブ条約を補足するのに貢献してきたし, Amnesty International は政治犯の保護についての関心を高め, ロシアのニコラス 2 世は人道的法律の発展に貢献した。
- (60) 近代民族国家 (nation-state) 中心の国際体制は 1648 年のウェストファリア条約で誕生したとされている。