

政府の人道分野における補助機関としての赤十字社と日本赤十字社

National Red Cross Societies as Auxiliaries to the Public Authorities in the Humanitarian Field and the Japanese Red Cross Society

河合利修¹

はじめに

各国赤十字・赤新月社（以下引用など特別な場合を除き、赤十字社）の政府の人道分野における補助機関としての役割は、新設赤十字社の承認条件の一つであり、また、国際赤十字・赤新月運動（以下引用など特別な場合を除き、赤十字）の基本原則の一つである独立の原則にも組み込まれている。歴史的にみると、第二次世界大戦終了まで、赤十字社、そのなかでも特に欧米および日本の赤十字社は、戦争における軍隊の衛生部隊を補助する活動を主な任務としていた。しかし戦後は、軍隊の衛生部隊の補助としての赤十字社の活動はほぼ皆無となり、かわって、政府の衛生事業の補助機関としての役割が大きくなった。また、補助機関としての赤十字社の役割そのものが現在問われており、赤十字の諸会議における議題ともなっている。

本研究においては、国際法および国内法における赤十字社の補助機関としての位置づけについて、法的な観点から考察する。そして、我が国において日本赤十字社がどのように政府の人道分野における補助機関として位置づけられているのかを検討する。なお、本研究は平成23年度「赤十字と看護・介護に関する研究」助成金に基づく研究の報告書である。

I. 先行研究

この分野についての先行研究は皆無というわけではないが、少ないのが実情である。アラン・ローザスはこの問題を正面から扱ったが、「赤十字運動における各国赤十字社が果たす役割の重要性をここで説明する必要はない。しかし、特に法的な観点から各国赤十字社について書かれたものはほとんどない」（筆者訳）とその論文の冒頭で述べている⁽¹⁾。

このような状況のなかで、政府の補助機関としての赤十字社については、赤十字の諸会議のなかで研究を推進するよう決議され、様々な報告書が提出された。そのなかでも、1999年にジュネーブで開催された第27回赤十字・赤新月国際会議（以下、赤十字国際会議）⁽²⁾は「二〇〇〇年～二〇〇三年の行動計画」を決議、そのなかの最終目標3.3、行動15は国際赤十字・赤新月社連盟（以下、IFRC）が以下を行うと定めた。

各国赤十字・赤新月社およびICRCと協力して、政府と各国赤十字・赤新月社との関係についての綿密な研究を開始する。その際、人道的、衛生的、社会的な面において変化するニーズ、各国赤十字・赤新月社の補助機関としての役割、そしてサービス提供における政府、私企業、ボランティア機関の変化する役割を考慮に入れる⁽³⁾。

さらに2001年の赤十字・赤新月代表者会議（以下、代表者会議）⁽⁴⁾は「国際赤十字・赤新月運動のための戦略（Strategy for the International Red Cross and Red Crescent Movement）」を定めたが、ここでも政府の補助機関としての赤十字社についての研究に関し、以下のとおり行動14で言及している。

政府と各国赤十字社の関係の特徴は独特であり、両者に多くの利益をもたらす。政府の補助機関としての各国赤十字社の役割は、国際人道法（例：1949年のジュネーブ第一条約第26条）および国際赤十字・赤新月運動の規約（例：第3条(1)および4条(3)）に基づいている。補助の役割により、各国赤十字社は特別な地位、つまり私的な団体でありながら同時に公的な機関であるという地位を持つ。独立の原則は、各国赤十字社が常に基本原則にしたがって行動できるようにするため、十分な自主性をいつも保たなければならないと定めている。さらに、

¹ 日本赤十字豊田看護大学 准教授

国際赤十字・赤新月運動の規約は、各国赤十字社が行動の独立性を保持しながら、他の赤十字の機関と協力することを優先すべきであることを規定している。したがって、政府とその国の赤十字社との間の緊密な関係の必要性和、赤十字社の独立性維持の必要性の間には、適当なバランスが必要となる。この独立性が完全に守られているかを評価するために、より明確な基準が必要である⁽⁶⁾。

これら一連の決定をうけて、クリストフ・ラノールはIFRCの研究を行い、IFRCは報告書『人道分野における政府の補助機関としての各国赤十字・赤新月社』を2003年に出版、そのなかで政府と赤十字社の「バランスのとれた関係」を提唱した⁽⁶⁾。そして、2003年に開催された第28回赤十字国際会議決議1C13は、連盟の研究・報告を「歓迎」、「バランスの取れた関係」を「了知」とともに、連盟に研究継続と2007年の国際会議への結果の報告を要請したのである⁽⁷⁾。さらにその後の赤十字国際会議でもこの問題は取り上げられた。最近の例では、2011年11月にジュネーブで開催された第31回赤十字国際会議決議4が、「補助的役割の強化：より強い赤十字社とボランティアの発展のためのパートナーシップ」と題され、赤十字社およびその政府にたいして「バランスのとれたパートナーシップ」（以上、筆者訳）を要請したことが挙げられる⁽⁸⁾。同決議は、補助機関として国際人道法にもとづく義務の履行を行うことをまず挙げ、それに加えて「衛生および社会事業、災害対策および離散家族の再会などの関連した事業」（筆者訳）における役割についても挙げており、伝統的な補助機関としての役割以外にも範囲が及んでいる⁽⁹⁾。このように、赤十字の諸会議において決議がなされ、また、特に赤十字社の連合体であるIFRCが、この分野において研究を積極的に行っているのが、最近の動きである。

次に、赤十字社の伝統的な役割である軍隊の衛生部隊の補助について考える。

II. 軍隊の衛生部隊の補助機関としての伝統的な役割

1863年の赤十字規約は、赤十字に関する最初の文書として位置づけられるが、その第3条は、「各邦ノ中央委員ハ其國ノ政府ト約束シ其事業ヲ実施スル場合アル毎ニ必ス政府ノ之ヲ甘受スヘキヲ予定スヘシ」と定めている⁽¹⁰⁾。しかし、この条文は軍隊の衛生部隊の補助機関として赤十字社が積極的に政府と関係することを定めたものではなく、赤十字のそのような活動を認めるかどうかは、政府の判断にゆだねられた⁽¹¹⁾。また、赤十字社の政府の補助機関としての役割も含めた、赤十字国際委員会（以下、ICRC）による赤十字社の承認の条件が定まったのは、19世紀終わりであった⁽¹²⁾。さらに、1864年のジュネーブ条約の採択に際し、赤十字社にあたる篤志救護団体の中立性を条約条文に明記するかについては非常に大きな議論がおり、結局救護団体についての明文化は実現しなかった⁽¹³⁾。

赤十字社設立当初はこのように、赤十字社のような救護団体が戦時救護を行うことについては議論がわかれていたが、1878年にフランス政府が「仏国陸海軍負傷軍人救護会」に軍隊の衛生事業を補助することを認可してから、篤志救護団体にこのような役割を認めることが、各国にも広がっていった⁽¹⁴⁾。条約により赤十字社の条約上の義務が確認されたのは、海戦の分野が最初で、1899年の「ジュネーブ条約」の原則を海戦に応用する条約第2条が「公認セラレタル救恤協会」の病院船の尊重を定めたことによる⁽¹⁵⁾。そして、それまでの議論に終止符をうち、赤十字社の軍隊の衛生部隊の補助機関としての役割が登場するのは、1906年のジュネーブ条約第10条においてである⁽¹⁶⁾。第10条は以下のとおり定められた。

本国政府ガ適法ニ認可シタル篤志救恤協会ノ人員ニシテ第九条第一項ニ掲ゲタル人員ト同一ノ職務ニ使用セラルルモノハ該項ニ掲ゲタル人員ト同一ニ看做サルベシ但シ該協会ノ人員ハ軍令ニ服従スベキモノトス⁽¹⁷⁾

この条文は1929年に修正されたジュネーブ条約に基本的に引き継がれた⁽¹⁸⁾。そして、1949年のジュネーブ第一條約および第二條約は、この1929年のジュネーブ条約の規定をさらに引き継いだ。各「各国赤十字社」を条約上で明示したことは大きな違いといえる⁽¹⁹⁾。すなわち、ジュネーブ第一條約第26条第1項は、以下のとおり規定する。

各国赤十字社及びその他の篤志救護団体でその本国政府が正当に認めたもののうち第二十四

条に掲げる[軍の衛生]要員と同一の任務に当たるものは、同条に掲げる要員と同一の地位に置かれるものとする。但し、それらの団体の職員は、軍法に従わなければならない⁽²⁰⁾。

加えて、衛生部隊の補助機関としての役割に加えて、各国赤十字社は平時における標章の使用許可について義務を負っている。1929年のジュネーブ条約第24条第4項により、赤十字社は平時において無料の救護所にたいして赤十字標章の使用許可を与えることとなった。そして、1949年のジュネーブ第一条約第44条第4項はこの条文をほぼ引き継いだ。これにより各国赤十字社に公的な権利を行使することができるといえよう⁽²¹⁾。

戦後も、軍の衛生隊の補助機関としての赤十字社の役割は残ったが、実際の補助機関としての具体的な活動の内容は、第二次世界大戦を境に劇的に変化した。まず、第二次世界大戦終了までは、軍隊の衛生部隊の補助としての役割が欧米および日本の赤十字社において特に重視され、条約あるいは赤十字国際会議の決議などの範囲を超えた活動もときに見られた⁽²²⁾。とくに第一次世界大戦および第二次世界大戦においては、交戦国の愛国主義あるいはナショナリズムとその国の赤十字社は結びつき、自国軍隊への積極的な支援を行うまでに至った⁽²³⁾。

しかしながら、第二次世界大戦後、状況は大きく変わった。第一に、1949年のジュネーブ第一条約第26条にもかかわらず、軍隊の衛生部隊の補助機関としての活動を行う赤十字社は皆無になった⁽²⁴⁾。たとえば、「紳士の戦争」とよばれたフォークランド戦争において、アルゼンチン赤十字社はアルゼンチン本土に戦争が及んだ場合の準備を、英国赤十字社はジュネーブ条約の普及や安否調査活動を行ったが、ジュネーブ第一条約第26条に規定された軍隊の衛生業務については行わなかった⁽²⁵⁾。第二に、赤十字社の平時における活動が大幅に広がり、とくに保健、医療、福祉における活動が赤十字社の主な活動となり、この分野における赤十字社の政府の補助機関としての役割が高まった。また、これは戦争を放棄した国の赤十字社である日本赤十字社で特に顕著である。第三に、交通・通信のめざましい発達により、赤十字における交流も進み、国際的な運動としての赤十字が認識され、政府の補助機関としての赤十字社の役割が問われるようになった。

III. 赤十字の内部規則・原則における補助機関としての役割

以上は条約上の義務としての赤十字社の戦時における補助機関としての役割であるが、赤十字の内部規則や原則ではどのようにそれが定められているのか。1948年にストックホルムで開催された第17回赤十字国際会議は、第二次世界大戦後はじめて開かれた赤十字国際会議であり、これまでにないほどの決議がなされた⁽²⁶⁾。そのなかには各国赤十字社承認のための10条件を示した決議11があり、なかでも、補助機関に関しては、「とくにジュネーブ条約第一〇条の意味における篤志救済協会および公共機関の補助機関として、また、軍備を有せざる国においては常民のため事業を実施する篤志救済協会および公共機関の補助機関として、その合法的政府により正当に承認せられること」と定められている⁽²⁷⁾。

赤十字は創設以来、人道や中立などの原則のもとで活動を行ってきたが、これら原則を文書の中で公式に表明するということが、100年の長きにわたりなかった⁽²⁸⁾。そして、1965年にウィーンで開催された第20回赤十字国際会議において、「赤十字の基本原則」が決議された。そのうちの独立の原則は赤十字社を以下のとおり規定している。

赤十字・赤新月は独立である。各国赤十字社・赤新月社は、その国の政府の人道的事業の補助者であり、その国の法律にしたがうが、つねに赤十字・赤新月の諸原則にしたがって行動できるようにその自主性を保たなければならない。

独立の原則を含む、赤十字の基本原則は赤十字の活動の基盤となるものであり、また、多様な赤十字社をまとめ、統一性をもたらす役割を担っている⁽²⁹⁾。

最後に重要な文書として、1986年の第25回赤十字国際会議で採択された「国際赤十字・赤新月運動規約」(以下、規約)が挙げられる。規約は、赤十字の各機関の基本事項、赤十字国際会議をはじめとした赤十字の関連会議について定めている。そして、規約第4条は、赤十字社の承認条件を規定しているが、このなかでも補助機関としての赤十字社については、以下のとおりである。

その国の正当政府によって、人道分野における政府の補助である、奉仕救護機関として、ジュ

ネーブ諸条約および国内法に基づき正式に認められなければならない⁽³⁰⁾。

このように、政府の補助機関としての赤十字社については、当初、ジュネーブ条約以外に別段定めはなかったが、赤十字国際会議において赤十字社の設立条件の一つとして決議され、あるいは同じく国際会議で採択された赤十字の基本原則および規約においても取り入れられるに至った。これらには、しかしながら、法的な性格はないのであろうか。まず、赤十字国際会議の決議は条約ではないことは明白である。条約は国家だけが締結することができ、会議にはジュネーブ諸条約締約国政府の代表も参加するが、主な参加者は ICRC、IFRC そして各国の赤十字社の代表である⁽³¹⁾。もっとも、国際法上、条約として認められていないとしても、法的な意義は存在するといえよう。まず、前述のように、ジュネーブ諸条約締約国政府代表が参加することにより、私的な赤十字の会議は公的な意味を持ち、そして国際法上のある程度の妥当性をもつ⁽³²⁾。また、とくに赤十字の基本原則と規約については、赤十字の関係機関の間では拘束力があるといえる⁽³³⁾。

IV. 諸外国における補助機関としての赤十字社

つぎに、諸外国において赤十字社が国内法上、どのように位置づけられているか、いくつかの国の例を見たい。

まず、コモンローの諸国においては、赤十字社を「政府の補助機関 (auxiliary to the public authorities)」と明記している場合が多い。まず、英国赤十字社については、その設立根拠となっている「英国赤十字社勅令」第3条において「奉仕的救護組織であり、政府の補助、特にジュネーブ諸条約にのっとり軍隊の衛生機関の補助機関である」ことが認められている⁽³⁴⁾。さらに他のコモンロー諸国のなかでは、例えばシンガポール赤十字社も同様に「公的機関の補助である奉仕的救護組織であり、ジュネーブ諸条約上の義務を果たす」と規定されている⁽³⁵⁾。また、コモンロー諸国においては、赤十字社設立は特別な法 (Act) によってなされることが特徴といえよう⁽³⁶⁾。

カナダ赤十字社は、1909年に制定された「カナダ赤十字社法 (Canadian Red Cross Society Act)」により設置された。同法第3条(3)は、カナダ赤十字社は、「[1864年のジュネーブ]条約に基づく救護を実施するために・・・認められる」と規定、また、第2条はカナダ赤十字社の目的を規定しているが、同条(1)によりジュネーブ条約に基づく活動を行うことに加えて、同条(4)は「平時または戦時において、世界における健康の改善、疾病の予防そして苦痛の軽減のための事業を執行し、支援する」こともカナダ赤十字社の目的としている⁽³⁷⁾。

「カナダ赤十字社法」は1909年に制定されて以来、改正されておらず、また、2007年に開催された第30回赤十字国際会議においてカナダ政府およびカナダ赤十字社は、「政府の人道分野における補助機関としてのカナダ赤十字社の地位と役割を強化するために努力し」、また「両者の関係を支持する既存の措置、取極めおよび法律文書を再評価することにより」、カナダ政府とカナダ赤十字社の関係を新しくすることを誓約した⁽³⁸⁾。そして、これをうけて、カナダ赤十字社は「活気のある市民社会を構築するためのパートナーとしての協力 (Partnering to Build a Resilient Civil Society)」を提出、そのなかで政府の人道分野における補助機関としての赤十字社の役割について調査するとともに、「カナダ赤十字社法」の改正などを提言した⁽³⁹⁾。

アメリカ合衆国においては、「アメリカ赤十字社連邦特許状 (Congressional Charter of the American National Red Cross)」により、アメリカ赤十字社の目的を、ジュネーブ諸条約などにのっとり「戦時において軍隊の傷病兵にたいして篤志救護を提供し」、また、「平時における国内的あるいは国際的な救援システムを執行する」こととしている⁽⁴⁰⁾。この特許状においては補助機関についての直接の言及はないが、アメリカ赤十字社によると同社は独立した存在ではある一方、「連邦政府と特別な関係を持つ」としている⁽⁴¹⁾。また、ハリケーン・カトリナへの対応をめぐるアメリカ赤十字社は批判され、連邦議会は同赤十字社について調査、ケビン・R・コサールがその任にあたったが、その報告書では、他の特許状により設立された団体と比較され、「アメリカ赤十字社だけが「条約義務団体」とされており、「アメリカ赤十字社は少々変わった事例」であると述べられている⁽⁴²⁾。特許状はもともと1900年に制定され、これにより、それまで純粹に私的な団体であったアメリカ赤十字社が、公私両方の分野にまたがる、さらにあいまいな性格をもつようになった⁽⁴³⁾。コサールは、アメリカ赤十字社の特徴に鑑みると、同社は「政府に類似した存在であるという結論になるであろう」と述べている⁽⁴⁴⁾。

フィンランドにおいては、「フィンランド赤十字社法 (Act on the Finnish Red Cross)」により、「フィンランド赤十字社は…フィンランド国により認められ、公法により規定される団体であり、その活動はジュネーブ四条約に基礎をおく」と定められている⁽⁴⁵⁾。フィンランド赤十字社については、ローザスの詳細な研究があるが、それによると、フィンランドの行政法はドイツ法に影響をうけ、国家あるいは地方自治体の行政の枠外にある公的機能を果たす団体および人を総称する「間接行政 (indirect public administration)」の概念が存在するが、フィンランド赤十字社は間接行政に分類されている⁽⁴⁶⁾。

V. 政府の人道分野における補助機関としての日本赤十字社

1. 戦前における日本赤十字社

我が国においては、日本赤十字社の法的地位が第二次世界大戦をはさんで大きく変化した。まず、戦前においては、日本赤十字社条例 (勅令第 223 号) が 1901 (明治 34) 年 12 月に定められ、陸海軍の戦時衛生勤務を補助することが日本赤十字社の目的となった⁽⁴⁷⁾。日本赤十字社条例は、のちに日本赤十字社令と名称を改め、条文も変化するが、日本赤十字社の目的は変化せず、他の事業が戦時救護の他に目的として加わることもなかった。

憲法をはじめとした法令が編纂されるなか、日本赤十字社はその法的根拠を法律に求めた。1898 (明治 31) 年に民法が施行されると、日本赤十字社は社団法人として登記し、法人となった⁽⁴⁸⁾。しかし陸海軍の衛生事業に従事することが目的であり、それを「純然タル公務」とする日本赤十字社は、特別な法律による法人となることを政府に要求した⁽⁴⁹⁾。これにたいして政府は、民法における社団法人であることで不都合はなく、特別な法律は不要とする結論にいたったが、日本赤十字社は陸軍省に勅令の制定を求め、1901 年に日本赤十字社条例として実現するに至った⁽⁵⁰⁾。同条例第 1 条は以下のように定め、日本赤十字社の陸海軍の補助機関としての役割を明白に規定した。

日本赤十字社ハ陸軍大臣海軍大臣ノ指定スル範囲内ニ於テ陸海軍ノ戦時衛生勤務ヲ補助スルコトヲ得⁽⁵¹⁾

そして、条例設立以降、日露戦争、第一次世界大戦、シベリア出兵、日中戦争、第二次世界大戦などの戦争・事変において、日本赤十字社は戦時救護事業を行った。

2. 戦後における日本赤十字社

(1) 日本赤十字社法の制定

戦後においては、1947 (昭和 22) 年に日本赤十字社令が廃止され、1949 (昭和 27) 年に日本赤十字社法が定められた。日本赤十字社法は、日本赤十字社を法人とし (第 4 条第 1 項)、厚生労働大臣を監督者としている (第 36 条、37 条)。また第 1 条は日本赤十字社の目的を「人道的任務を行うこと」と定めている。日本赤十字社の事業については、「赤十字に関する諸条約に基く業務に従事すること」 (第 27 条第 1 項第 1 号) よりジュネーブ条約に基づく戦時救護の可能性は排除されていないが、災害救護 (第 2 号) および「常時、健康の増進、疾病の予防、苦痛の軽減その他社会奉仕のために必要な事業」 (第 3 号) が事業として定められ、現実にも戦争を放棄した国家の赤十字社として日本赤十字社は、これらの活動に戦後は専念してきた。さらに、第 33 条は国の救護の委託を定め、第 1 項は「国は、赤十字に関する諸条約に基く国の業務及び非常災害時における国の行う救護に関する業務を日本赤十字社に委託することができる」としている。

(2) 日本国憲法の「公の支配」と日本赤十字社

日本赤十字社は、「公の支配」に属している。「公の支配」については、補助金の申請において日本赤十字社内部でも問題になり、1962 (昭和 37) 年に埼玉県知事が当時の厚生省にたいして照会、厚生省は日本赤十字社が「公の支配」に属していると回答した⁽⁵²⁾。

「公の支配」とはなんだろうか。日本国憲法第 98 条は以下のとおり定める。

公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、私益若しくは維持のため、又

は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない。

この条文は前段と後段に分かれており、前段は宗教団体への公金の使用の禁止であり、これは政教分離の原則により厳格に適用されるが、他方、後段の「公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業」への公金の支出は、必ずしもこのように明白な禁止とはなっていない⁽⁵³⁾。ここでは公金の支出については、対象外であるため、「公の支配」の概念について判例を参照しながら考える。

埼玉県において吉川町（現吉川市）は、高まる幼児数に対応して、幼児教室にたいして補助金を支出し、町の土地と建物を無償で供したが、同町の町民らが補助金支出について、憲法第 89 条に違反するとして訴えた⁽⁵⁴⁾。第一審において、浦和地方裁判所は幼児教室は公の支配に属する事業であるとして、原告の訴えを棄却、原告は控訴した⁽⁵⁵⁾。東京高等裁判所は控訴を棄却したが、その中で、「公の支配」の意義について以下のように述べている。

教育事業に対して公の財産を支出し、又は利用させるためには、その教育事業が公の支配に服することを要するが、その程度は、国又は地方公共団体等の公の権力が当該教育事業の運営、存立に影響を及ぼすことにより、右事業が公の利益に沿わない場合にはこれを是正する途が確保され、公の財産が濫費されることを防止しうることをもって足りるものというべきである。右の支配の具体的な方法は、当該事業の目的、事業内容、運営形態等諸般の事情によって異なり、必ずしも当該事業の人事、予算等に公権力が関与することを要するものではない⁽⁵⁶⁾。

「公の支配」をめぐるのは、「公の支配」を「その事業の予算を定め、その執行を監督し、さらにその人事に関与するなど、その事業の根本的方向に重大な影響を及ぼすことのできる権力を有すること」と厳格に解する厳格説と、「国または地方公共団体の一定の監督が及んでいることをもって足りる」と、緩やかに解する緩和説と二つの説があるが⁽⁵⁷⁾、本判決は後者の説に近い立場をとったということが出来る⁽⁵⁸⁾。

日本赤十字社は、この判例にしたがうと、「公の支配」に属するといえるであろう。この判例の事件は教育についてであるが、「慈善」あるいは「博愛」の事業も「公の支配」に属するものについては、公金の支出が許されている。そして、緩和説をとると、日本赤十字社は日本赤十字社法第 36 - 39 条により、厚生労働大臣の監督をうけている。第 38 条により厚生労働大臣による日本赤十字社役員解任権も存在するが、他方、同法第 3 条により、日本赤十字社の自主性は尊重されているため、国の監督は一定程度にとどまるといえる。以上より、日本赤十字社は憲法第 89 条にいう、「公の支配」に属しているといえる。

(3) 関連法令における日本赤十字社の具体的な補助機関としての役割

i. 災害に関する法令

日本赤十字社は日本赤十字社法に根拠をおき、事業も同法で定められているが、具体的な事業については個別の法律が規定しているため、まず災害における事業についてみる。

日本赤十字社は社法第 27 条により「非常災害時」において救護を行うが、この具体的な法律としては災害救助法および災害対策基本法がある。災害救助法第 1 条は、「災害に際して、国が地方公共団体、日本赤十字社その他の団体及び国民の協力の下に、応急的に、必要な救助を行」うことを定めている。そして、さらに以下のとおり日本赤十字社の救助の義務を特に規定している。

31 条の 2 日本赤十字社は、その使命にかんがみ、救助に協力しなければならない。

2 政府は、日本赤十字社に、政府の指揮監督の下に、救助に関し地方公共団体以外の団体又は個人がする協力（第二十五条の規定による協力を除く。）の連絡調整を行なわせることができる。

災害救助法制定時、厚生省と日本赤十字社は協定をなしたが、その 1 は下記のとおりである。

災害救助法による救助は、国の責任において行われるものであるから、救助の実施については都道府県知事が責任を負うのであつて、日本赤十字社はこれに協力するという建前である。法第 21 条第 1 項の規定は災害救助法による救助に対する日本赤十字社の協力義務を総括的宣

言的に述べたものである⁽⁶⁰⁾。

災害対策基本法は防災についての基本法であるが、日本赤十字社は「指定公共機関」とされ（第2条第4号）、第6条により指定公共機関は防災計画の作成および実施をするとともに、「この法律の規定による国、都道府県及び市町村の防災計画の作成及び実施が円滑に行なわれるように、その業務について、当該都道府県又は市町村に対し、協力する責務」がある。さらに、第80条第1項は「災害が発生し、又はまさに発生しようとしているとき」、指定公共機関は「応急措置をすみやかに実施」することを定めている。

ii. 有事に関する法令

日本赤十字社は戦後、平時事業に特化し、武力紛争などの有事の際における活動は、実際に行ったことはなく、また、法令上もそのような活動を裏付けるものはなかった。しかし、2000年代に北朝鮮との関係が緊張し、一連の有事法制が制定された。まず、「武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全保障に関する法律」（以下、事態対処法）第2条第6号は日本赤十字社を「指定公共機関」として定め、第6条により「指定公共機関は、国及び地方公共団体その他の機関と相互に協力し、武力攻撃事態等への対処に関し、その業務について、必要な措置を実施する責務を有する。」

さらに、有事に関する法律のもう一つの柱である「武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律」（以下、国民保護法）は、まず、事態対処法をうけて、日本赤十字社を含む指定公共機関には「その業務について、国民の保護のための措置を実施する責務」がある（第3条第3項）と規定している。また、第136条により、「病院その他の医療機関である指定公共機関及び指定地方公共機関は（中略）医療を確保するため必要な措置を講じなければならない。」と定められているため、病院を有する日本赤十字社は同条により医療の確保が求められる。

さらに、国民保護法第77条により、日本赤十字社は「都道府県知事が行う救援に協力しなければならない」。さらに、同法96条は外国人の安否調査に関して、日本赤十字社は情報収集するとともに、安否の照会にたいしては「速やかに回答しなければならない」と定めている。

iii. 医療および血液事業に関する法令

日本赤十字社は2012年12月末現在、92の赤十字病院を有するが、日本赤十字社は公的医療機関として位置づけられている⁽⁶¹⁾。そして、医療法により公的医療機関は「都道府県が定めた施策の実施に協力しなければならない」と定められている（31条）。

血液事業については、長らく閣議決定がその根拠となっていたが、2003年に「安全な血液製剤の安定供給の確保等に関する法律」が制定され、日本赤十字社の血液事業の法的な根拠となった⁽⁶²⁾。この法律には国（第4条）、地方公共団体（第5条）、採血事業者（第6条）、血液製剤の製造販売業者等（第7条）の責務が各々規定されている。日本赤十字社については特別に明記されていないが、事実上独占的に血液事業を国内で行っているのは日本赤十字社であり、血液採決事業者および製造販売業者としての役割を一手に担っているといえる。

VI. 考察

政府の人道分野における補助機関としての赤十字社について、まず、異論がないことは、軍隊の衛生部隊の補助として赤十字社が活動する場合であろう。これは、ジュネーブ第一および第二条約において規定され、諸外国の例をみても明白なように、国内法に取り入れられている。この戦時における軍隊の補助機関としての赤十字社は、国際法および各国の国内法上、共通したルールとなっているといえよう。

しかし上述のように、戦後ジュネーブ条約上の伝統的な衛生部隊の補助機関としての役割を実際に行っている赤十字社は皆無である。かわって、医療、保健衛生の分野で、赤十字社はその属する国において補助的な役割を果たしてきた。これは、条約上、特に規定はないが、赤十字社が現実の問題に対応するなかで、平時における医療、保健衛生などの事業が重視されるに至ったためである。この変化は、用語の使用方法にもあらわれ

ている。もともと1908年に制定された「英国赤十字社勅令」が英国赤十字社を「奉仕的救護組織であり、政府の補助、特にジュネーブ諸条約にのっとった軍隊の衛生機関の補助機関である」と定めているように、かつて赤十字社は政府の中での軍隊の衛生部隊の補助機関としばしばみなされた。しかし、現在では、たとえばIFRC報告書のタイトル「人道分野における政府の補助機関としての各国赤十字・赤新月社」が示しているように、「人道分野」という幅広い分野が活動の対象となるようになった。これは軍隊の衛生部隊の補助機関としての役割も含むが、医療、福祉、血液事業などその他の活動をもって現在では「人道分野」を指すといえよう。

政府の人道分野における補助機関としての在り方については、国際法上、特に定められてはいないが、赤十字社を含めた赤十字の諸機関が遵守すべき赤十字の基本原則および規約においては明白に規定されている。他方、各国の国内法における赤十字社の在り方はそれぞれ異なり、統一性があるとは言い難い。イギリスおよびシンガポールの赤十字社は、「補助機関」としてそれぞれの設置法令に明記されているが、軍隊の衛生部隊の補助以外の分野についての言及はない。他方、カナダ赤十字社およびアメリカ赤十字社を設置した法令は、「補助機関」として明記してはいないが、戦時における活動に加え、平時における活動も規定している。フィンランド赤十字社は「補助機関」として明記してはいないが、公的な団体として位置づけられている。他方、活動はジュネーブ条約上の活動が規定されている。赤十字社についての国内法における規定は現在のところ、このように様々である。

ひるがえって日本赤十字社については、「補助機関」という用語は国内法上存在しない。しかし、憲法に規定されている「公の支配」に属するとされている。もっとも、「公の支配」に属する機関は日本赤十字社以外にも様々あるため、これのみをもって日本赤十字社が政府の補助機関であるということとはできない。むしろこれに加えて、日本赤十字社法および他の関係法令における規定が重要である。日本赤十字社法によると、日本赤十字社は人道的任務を行い、事業としてはジュネーブ条約上の業務および非常災害時の救護などが挙げられ、さらに、国はこれらの事業を日本赤十字社に委託できる。また、厚生労働大臣を監督者としている。これらの規定からも、日本赤十字社が政府の人道分野における補助機関であることは示されているといえよう。

さらに、関連法令がそれを補強しているといえる。災害における救護については、災害救助法が日本赤十字社の役割について言及し、災害対策基本法が日本赤十字社を指定公共機関としている。さらに、有事に関する法律においても、日本赤十字社は指定公共機関として指定されるとともに、救援および外国人の安否調査における活動が規定されている。医療事業においては公的医療機関として、血液事業においては血液の事業者として位置づけられている。災害と有事における救護、医療事業、血液事業は公的な面が非常に高く、日本赤十字社はこれらの事業を行うことが法律により規定されている。最後に、指定公共機関として指定され、あるいは国や地方公共団体が本来行うべき業務を日本赤十字社が行うことから、日本赤十字社は政府の人道分野における補助機関とみなすことができる。

おわりに：これからの赤十字社のあり方について

各国赤十字社の補助機関としての役割が現在、岐路に立っているのは事実である。今後、赤十字社は国際的な組織として集約され、各国政府の人道分野における補助機関としての役割は減少あるいは消滅するのだろうか。これについては、赤十字国際会議あるいは、ジュネーブ条約締約国会議などの場で議論されるべきことであり、ここで議論すべき議題ではない。しかし、ここで確認できることは、赤十字社の政府の補助機関としての役割は、赤十字社固有のものであり、他の非政府組織や国際機関はもちろんのこと、ICRCおよびIFRCにもないことである。

ICRCおよびIFRCは、赤十字の国際機関であり、その活動は真に国際的である。ICRCにとって、その存在国であるスイスの中立は、武力紛争において活動を行ううえで重要である。また、IFRCは各国赤十字社の連合体であり、各国に基盤をおく赤十字社は重要な存在となっている。他方、赤十字の基本原則のなかの世界性の原則から、赤十字社も世界的に赤十字社同士で協力しなければならない。そして、その表れとして国際活動が行われ、たとえば日本赤十字社は災害時の救援を中心に活発な国際活動を展開している。他方、赤十字社のそのような国際活動も、国内活動と比較すると、全活動の一部を占めるにすぎない。各国赤十字社の活動は

あくまでもその国における活動が中心であり、その際、政府の人道分野における補助機関としての役割は、赤十字の人道的任務を遂行するうえで、重要である。

このように、国際赤十字・赤新月運動においては、各国赤十字社はその属する国での活動を中心に行い、国際的な活動あるいはその調整はICRCおよびIFRCが主に担っている。赤十字全体としてはバランスがとれており、赤十字は全世界においてあまねく活動を行うことができる。これは、国際的な組織であるICRCおよびIFRCと国内的な面が強い赤十字社が存在するからである。したがって、国内活動に活動の中心をおく赤十字社は、その活動の内容を変化させながらも、政府の人道分野における補助機関としての役割を維持し、国内における活動の基盤を強化することが重要となろう。

注

- (1) Allan Rosas, 'Notes on the legal status of National Red Cross Societies', in Christophe Swinarski ed., *Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles in honour of Jean Pictet*, Geneva/The Hague, International Committee of the Red Cross/Martinus Nijhoff Publishers, 1984, 959-973, p. 959. ローザスはそのなかで、先行研究として Richard Perruchoud, *International Responsibilities of National Red Cross and Red Crescent Societies*, Geneva, Henry Dunant Institute, 1982 を挙げている。なお、本論文において重要な文書などで日本語の定訳がないものについては、原文を本文あるいは脚注につけくわえた。
- (2) 赤十字国際委員会、国際赤十字・赤新月社連盟、赤十字社に加えて、ジュネーブ諸条約締約国政府の代表が参加。
- (3) 日本赤十字社『日本赤十字社史稿 第一一巻』東京、日本赤十字社、2011、p.46。
- (4) ICRC、連盟および赤十字社の赤十字関係諸機関の代表が参加。ジュネーブ諸条約締約国政府の代表は参加しない。
- (5) 筆者訳。「戦略」の原文は以下のとおりである。“The nature of the relationship between States and National Societies is unique and offers many benefits to both parties. The National Societies’ role as auxiliary to the public authorities is based on international humanitarian law (e.g. Geneva Convention I 1949, Article 26) and the Statutes of the Movement (e.g. Articles 3(1) and 4(3)). The auxiliary role gives National Societies a special status: they are, at the same time, private institutions and public service organizations. The Fundamental Principle of Independence stipulates that National Societies must always maintain sufficient autonomy so as to be able to act at all times in keeping with the Fundamental Principles. Moreover, the Movement’s Statutes indicate that National Societies, while retaining independence of action, should give priority to co-operation with other components of the Movement. Thus, there needs to be an appropriate balance between the need for close relations between a State and the National Society of its country on the one hand, and the need to maintain the independence of the National Society on the other. There is a need for clearer criteria for assessing whether this independence is fully observed.” <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/strategy.pdf> (2012年12月25日閲覧)
- (6) “A balanced relationship between States and National Societies” は、同報告書の第6章にその特色が解説されている。International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *National Red Cross and Red Crescent Societies as auxiliaries to the public authorities in the humanitarian field*, Geneva, 2003, p.23-26.
- (7) 『日本赤十字社史稿 第一一巻』p.47。
- (8) 原文ではそれぞれ、Furthering the auxiliary: Partnership for stronger National Societies and volunteering development”、“balanced partnership”である。http://www.rcrcconference.org/org/docs_upl/en/R4_Auxiliary_Role_NS_EN.pdf (2013年1月17日閲覧)。
- (9) 同上。原文では、“related tasks, such as health and social services, disaster management and restoring family links”。
- (10) 赤十字規約については、日本赤十字社『日本赤十字社史稿』東京、日本赤十字社、1911、p.11-12を参照。
- (11) Christophe Lanord, *The legal status of National Red Cross and Red Crescent Societies*, IRRIC, No. 840, 2000, <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jqt9.htm> (2012年4月28日閲覧)。
- (12) 同上。
- (13) 秋山雅之介「赤十字条約ト各国赤十字社事業トノ沿革関係ヲ論ス」『法政大学創立三十週年記念論文集』東京、法政大学、1909、p.37(327)。
- (14) 同上、p.39(329)。
- (15) 同上、p.40(330)。条約の正式名称は、「千八百六十四年八月二十二日「ジュネヴァ」条約ノ原則ヲ海戦ニ応用スル条約」。外務省ホームページ・条約データ検索 <http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/index.php> (2012年12月20日閲覧)
- (16) 秋山、p.40(330)-41(331)。
- (17) 条約の正式名称は、「戦地軍隊ニ於ケル傷者及病者ノ状態改善ニ関スル千九百二十九年七月廿七日ノ「ジュネーブ」

- 条約」。外務省ホームページ・条約データ検索
- (18) 1929年のジュネーブ条約第24条は、「赤十字（赤新月又は赤の獅子及太陽）社」と、はじめて赤十字社の名称を条約上で使用した。Rosa, p.962.
- (19) 同上。
- (20) 第二条約第25条は、「各国赤十字社、公に公認された救済団体又は私人により使用される病院船は、それらが属する紛争当事国により公の使命を与えられ、且つ、第二十二条に定める通告が行われた場合には、軍用病院船と同一の保護を受けるものとし、また、捕獲されないものとする。」と定めている。
- (21) Rosa, p.962-963. 原文において、「公的な権利を行使は」“exercise public authority”である。
- (22) 同上。
- (23) John Hutchinson, *Champions of Charity*, Westview Press, Boulder, 1996.
- (24) たとえば、タンズレイ報告は、赤十字社による武力紛争の犠牲者への支援の能力が落ちていることを指摘しているとマイヤーは述べている。Michael A. Meyer, ‘The relevance of the 50th anniversary of the Geneva Conventions to National Red Cross and Red Crescent Societies: reviewing the past to address the future’, IRRC, No.835, 1999 <http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jq3j.htm> (2013年1月17日閲覧)。タンズレイ報告については、Donald D. Tansley, *Final Report: An Agenda for Red Cross, Geneva, 1975*, p. 97 を参照。
- (25) シルビーストヤンカ・ジュノー『武力紛争の犠牲者の保護 フォークランドーマルビナス諸島 (1982年)』日本赤十字社外事部訳、東京、日本赤十字社、1986、p.18-19。
- (26) 日本赤十字社編『日本赤十字社社史稿 第6巻』東京、日本赤十字社、1972、p.95。
- (27) 同上、p.96-97。
- (28) ジャン・ピクテ著、井上忠男訳『解説赤十字の基本原則』第二版、東京、東信堂、2010、p.5。
- (29) 同上、p.6-7。
- (30) 『国際赤十字ハンドブック』を参考に、筆者訳。日本赤十字社『国際赤十字ハンドブック』（加除式）、東京、日本赤十字社、1975、p.42。原文は、“Be duly recognized by the legal government of its country on the basis of the Geneva Conventions and of the national legislation as a voluntary aid society, auxiliary to the public authorities in the humanitarian field”である。Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement については、<http://www.standcom.ch/download/general/statutes/Statutes-EN-A5.pdf> (2012年1月18日) を参照。
- (31) 条約法に関するウィーン条約第2条(a)は条約を「国の間において文書の形式により締結され」たものと定義している。
- (32) François Bugnion *Red Cross Law*, IRRC, No. 308, 1995, 491-519, p. 492-493.
- (33) 同上、500-501。各国赤十字社については規約第4条9および10、ICRCについては同第5条2.および2.a)、IFRCについては同第6条4.を参照。
- (34) Royal Charter of the British Red Cross Society (1997), ICRC, <http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf> (2012年5月25日閲覧)。筆者訳（以下、外国赤十字社に関する英文和訳も同じ）。第3条は原文では以下のとおり。“The Society is recognised by Our Ministers as a voluntary aid society, auxiliary to the public authorities and particularly to the medical services of the armed forces in accordance with the Geneva Conventions, and as the only National Red Cross Society which may carry out its activities in Our Dominions.”
- (35) Singapore Red Cross Society (Incorporation) Act, 1973, ICRC, <http://www.icrc.org/ihl-nat.nsf> (2012年5月25日閲覧)。筆者訳。第4条は原文では以下のとおり。“The Society is hereby recognised by the Government as a voluntary aid society auxiliary to the public authorities exercising their obligations by virtue of the Geneva Conventions for the amelioration of the condition of the wounded and sick in armed forces in the field, for the amelioration of the condition of wounded, sick and shipwrecked members of the armed forces at sea, relative to the treatment of prisoners of war, and to the protection of civilian persons in time of war.”
- (36) Rosas, p.970.
- (37) 筆者訳。原文はそれぞれ、“The Society is hereby authorized with or without the co-operation of any other society, association or organization which has been accorded similar powers by Act of Parliament of Canada, to act in matters of relief under the said treaty.”、“In time of peace or war to carry on and assist in work for the improvement of health, the prevention of disease and the mitigation of suffering through the world”である。<http://laws-lois.justice.gc.ca> (2013年1月16日閲覧)
- (38) 筆者訳。誓約全文（原文）は、“To renew the framework for cooperation between the Government of Canada and the Canadian Red Cross to address better the humanitarian challenges of the 21st century by: - working to reinforce the status and roles of the Canadian Red Cross as auxiliary to public authorities in the humanitarian field; and, - reviewing existing measures, arrangements and instruments supporting the relationship.”である。Canadian Red Cross Society, *Partnering to Build a Resilient Civil Society*, 2008, C-2, http://www.redcross.ca/cmslib/general/partnering_atg_%20finalreport.pdf (2012年11月1日閲覧)。
- (39) 同上。

- (40) Congressional Charter of the American National Red Cross 第2節(1)および(2)。http://www.redcross.org/images/MEDIA_CustomProductCatalog/M4240124_charter.pdf (2013年1月16日閲覧)。筆者訳。原文では第2節(1)は“(1) to provide volunteer aid in time of war to the sick and wounded of the armed forces, in accordance with the spirit and conditions of [1949 Geneva Conventions and other relevant treaties]”、(2)は“to carry out a system of national and international relief in time of peace...”。
- (41) American Red Cross, Our Federal Charter, http://www.redcross.org/about-us/history/federal-charter (2013年1月16日閲覧)。
- (42) Kevin R. Kosar, The Congressional Charter of the American National Red Cross: Overview, History, and Analysis, CRS-3, at http://www.fas.org/spg/crs/misc/RL33314.pdf (2013年1月16日閲覧)。
- (43) 同上、CRS-6。
- (44) 同上、CRS-7。筆者訳。原文は、“the [American National Red Cross] has had a number of characteristics which have led it to be deemed a quasi-governmental entity”。
- (45) Implementing Laws and Regulations - Text Act on the Finnish Red Cross (extracts), http://www.icrc.org/ihi-national.nsf/ (2012年12月26日閲覧)。筆者訳。原文では、“The Finnish Red Cross (in Finnish ‘Suomen Punainen Risti’, in Swedish ‘Finlands Rode Kors’), hereinafter ‘Society’, is an association acknowledged by the State of Finland and governed by public law whose activities are based on the four Geneva Conventions [以下省略]”。
- (46) Rosas, p.967-968。筆者訳。原文では、“Within the framework of Finnish administrative law, which is in this and many other respects influenced by German concepts, the concept of indirect public administration (“mittelbare Staatsverwaltung”) is used to denote the totality of corporate bodies and persons entrusted with public functions which fall outside both the state administration in the narrow sense (the state departmental organization) and local government and other similar territorial public entities”と記されている。
- (47) 戦前における日本赤十字社の法的地位については、河合利修「日本赤十字社の戦時救護事業と陸海軍」【軍事史学】第46巻第2号、2010、p.89-110を参照。
- (48) 『日本赤十字社史稿』p.80-81
- (49) 同上、p.81。
- (50) 同上、p.82-83。
- (51) 日本赤十字社条例は、『日本赤十字社史稿』p.79-80参照。
- (52) 「昭和37年3月13日37福発第375号 厚生省社会局長あて埼玉県知事照会」および「昭和37年4月17日社発第246号 埼玉県知事あて厚生省社会局長回答」。また、これらを受けて、日本赤十字社副社長は、同社支部長あてに同社が「[公の支配]に属している事業を行う法人である」ことを通知した(昭和37年4月30日総務第202号 各支部長あて副社長通知)。日本赤十字社総務局総務部総務課編『平成24年度 日本赤十字社例規類集(総則編)』東京、ぎょうせい、2012、p.34-35に掲載。
- (53) 芦部信喜・高橋和之補訂『憲法』第五版、東京、岩波書店、2011、p.354。
- (54) 東京高裁平成2年1月29日判決。高橋和之、長谷部恭男、石川健治編『別冊ジュリスト187号 憲法判例百選II』第五版(以下、『憲法判例百選』)、東京、有斐閣、p.456-7。
- (55) 同上、p.456。
- (56) 同上、p.456。
- (57) 芦部、p.354-355。
- (58) 『憲法判例百選』p.457。
- (59) 「災害救助法による日本赤十字社の活動に関する件」(昭和23年6月23日 社乙発第94号 各都道府県知事宛 厚生省社会局通知)。災害救助実務研究会編『災害救助の運用と実務 - 平成23年版 - 』東京、第一法規株式会社、2011、p.198。
- (60) 日本赤十字社『赤十字のしくみと活動』第20版、東京、日本赤十字社、2012、p.37。
- (61) 同上、p.52。