

セッション1:「平和の定着とガバナンスの再建」

講義 1:「平和の定着とガバナンスの再建における NGO の役割」

講師:特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム

代表理事 長 有紀枝 氏

(司会)

長さんは、ジャパン・プラットフォームの代表理事であり、ICBL という地雷禁止国際キャンペーンのランドマインモニターリサーチャーもされています。

ご経歴は、早稲田大学の大学院を出られてから、暫く外資系企業に勤務されて、難民を助ける会という NGO でずっと働いていらっしゃいました。その間、旧ユーゴスラヴィア駐在、NATO 空爆下のセルビアの支援、コソヴォの支援、アフガニスタン、パキスタン等、緊急人道支援に関わられています。最近では、外務省の国連改革に関する有識者懇談会のお仕事もされながら、東京大学の博士論文を完成される間近ということです。

本日は平和構築という大きなテーマの中で、どのようなアクターが関わるのか、平和構築というものは一体どういうものなのか、NGO をどう位置づけて、NGO が活動する時の正統性、機能、責任がどういうものかということをお話いただけます。

(講師)

昨日、アックスワージ元外務大臣の基調講義がありました。アックスワージさんのご経歴の中に、地雷禁止条約、オタワ条約のことが出てきていますが、私も一緒にお仕事させていただきました。ICBL の地雷禁止国際キャンペーンや地雷禁止条約を作る過程、その後 ICC などを作っていく過程が市民運動のモデルケースとも言われていますが、そういう NGO と政府の連携もアックスワージさんのお力無しにはなかったことです。

96年の10月、ちょうど10年前、地雷を禁止することができるのかできないのかと議論していく中で、カナダ政府がオタワで戦略会議を開いてくださいました。3日間の会議だったのですが、段階的にやったほうがいいのか全然話が進まない中で、アックスワージさんが最終日にいきなり、カナダの NGO だけにしか事前に知らせずに、宣言をされました。カナダ政府は1年後、97年の12月に、例え10カ国しか集まらなくても、ここで地雷禁止条約の署名式を開くと断言して、そこからオタワプロセスが始まっていきました。

その、地雷禁止に関わった、ICBL の大使ジョディ・ウィリアムさんが、アックスワージさんがリーダーシップを発揮したと言いました。リーダーシップとはリスクを冒すことだ、アックスワージさんはまさにリスクを冒したと言ったのです。そうして条約が出来ていったのですが、その方のお話をみなさんは聞かれたということをもう一度噛み締めていただけたらいいなと思います。

平和構築全体像の話から今日の話をしていきたいと思います。

平和構築といっても、その分野だけで独立してあるわけではもちろんなくて、広い意味で国際協力などの一つの分野というように位置付けられると思います。国際協力といっても色々な形があって、政府対政府、バイとか、国連機関を通じたマルチというものがあります。こちらはあくまで政府が主体です。他方で、民間による協力というものもあります。では民間とは何かというと、私たちのような NGO もあれば、企業や学校もあります。自治体の支援もあれば、個人もあるし、教会もあり、色々なアクターがあります。このように大きく分けると、官の支援と民の支援というのがあると思うのですが、今日は特に民の支援に焦点を当てて話をしたいと思います。

では、具体的には誰がどういう形で国際協力一般や平和構築に関わっているのかということ、人道的なアクター、政治的なアクター、軍事的アクターに分けてみました。色々な分け方があると思うのですが、ひとつの分け方としてご参考にしていただければと思います。人道的アクターと政治的アクターとはどう違うのだろうかと思われるかもしれませんが、ひとつ、イラクの支援を例に挙げてみたいと思います。

イラクには NGO も国連も政府も、特に日本政府が大きな支援をしています。もしもイラクを攻撃したのがアメリカではなくてロシアだったらどうだったか。中国だったらどうだったか。たぶん日本政府の関わりはかなり違っていたと思うのですが、人道的機関と言われる人たちは政治とは別で、そこに人道的危機が発生したのであれば、イラクを攻撃したのが誰であろうと何処の国であろうと入っていく。他方、政治とか政府とか、それだけでは動けないものがあります。そういう意味で人道的アクターと政治的アクターと区別ができるのではないかと思います。

平和構築には一体どういう活動があるのでしょうか。治安や軍事、安全保障の領域であるとか、あるいは人道支援、開発支援の領域であるとか、色々な領域に分かれていて、一口に言えないくらいの領域に分かれています。では、NGO がどう関わっていくのか、いけるのか。その中で限界というは何であるのかをお話させていただきたいと思います。

その前に、NGO とは一体何なのかバックグラウンドから少し話したいと思います。NGO が **Non-governmental organization** の略だということをご存知かと思いますが、元々の語源は国連との関係で出てきたものです。1945 年のサンフランシスコ会議の時、国連機構に関する連合国会議で、当然、国際連合を国がつくるわけですから参加者は国家ですが、政府以外の参加者、**Non-governmental organization** もオブザーバーとして認めて、積極的に発言してもらいましょうということが出てきた言葉です。それが今日までずっと生きています。今は **Non-governmental** と否定形で始まるのはよくないということで、**CSO (Civil Society Organization)** という言葉のほうが積極的に使われる場合もあります。あるいは国内の組織とか大学なども含めて言うのであれば、**NPO, Non-profit organization** という場合もあります。私は、国際協力では政府ではないということが、ひとつの大きな特徴となっていると思うので、あくまで今日は **NGO** という形でお話させていただきたいと思います。

その **NGO** の特徴が分かりにくいというのは、その多様性にあると思います。例えば、今日のセッションに参加している学生というのを一言で言えますか。男性なのか女性なのか。一人一人のバックグラウンドは全然違うし、興味も関心も全然違います。それを一言で一般化するのは難しいです。**NGO** も全く同じような状況です。まず活動の領域だけから見ても、緊急支援をしているものから、開発、人権、環境、動物愛護まで色々です。良くも悪くもシングル・イシュー、ひとつのイシューのためにできた組織であると言われていました。私はどちらかというとなんか難民支援をしていましたが、その分、環境には、個人的に興味を持ってはいても仕事の上では関係がなかった。

他方、政府は、そういったシングル・イシューでは政府になり得ないわけで、日本政府の外務省はありとあらゆるものを全部ひっくるめてやっています。そこに国と **NGO** との仕事の絶対的な違いの一つがあるわけです。

NGO の活動形態もバラバラです。皆さん、実際に活動することを **NGO** のイメージに持っていらっしゃるかもしれませんが、そうではありません。冒頭の地雷禁止国際キャンペーンは **NGO** のネットワークで、地雷除去、被害者支援を個々の **NGO** がするのですけれど、地雷を失くそう、地雷を失くす条約をつくらうというのはネットワークとして組織がやっていることなのです。ネットワークで、実際の活動ではなくて、アドボカシーとか政策を変えるようなことをする **NGO** や、政府への提言を中心にする **NGO** もあります。

規模も **NGO** というとなんか小さなつぶれそうなところを想像してらっしゃるかもしれないし、日本でもそういうところが多いかもしれませんが、例えば欧米であれば、国境なき医師団とか **OXFAM** とか、アフリカの一カ国の国家予算より大きな予算を動かす **NGO** もあります。規模だけで一概に、政府はあるいは国連は大きくて、**NGO** は小さいとは言えない。

それから活動の方針ですが、**NGO** というとなんか **Non-government** なのだから反政府に違いないというのはずいぶん古いです。確かにそういう **NGO** もありますけれども、政府の方針と二人三脚で進んでいる **NGO** もあります。あるいは、とにかく中立、不偏不党、インパーシャルであることを念頭に置いて活動しているという **NGO** や特定の宗教の布教を目的にしているところもある。

拠点にしても、国際 **NGO** は、世界各地で何か問題があれば活動しているのですが、反対にロー

カルな NGO は何処かの国で、国内で活動している。活動の領域も一口では言えない。成り立ちにしても、市民、一般の人が自発的に始めた組織もあれば、難民を助ける会のルワンダ事務所が独立して NGO になったとか、国際 NGO の支部が独立するような場合もある。あるいは、アフガニスタンからパキスタンに難民の人がたくさん逃げていく時に、難民キャンプにカナダやイギリスの政府が、どんどんお金を出しました。民主化とか、ある目的のために活動する NGO にはカナダ政府がお金を出しますよ、イギリス政府がお金を出しますよ、という形でできる。成り立ちも本当にバラバラです。

例えばここに1千万円の予算があるとします。これで何か物を届けるとすると、1 千万円全部が食糧になると思われるかもしれませんが、実際には経費が色々かかってきます。では、どれくらいが経費なら許されると思いますか。これも NGO や組織によってまちまちです。戦場で支援をしますとします。1 千万円分のうち 9 百万円が経費で消えてしまうのも実際あり得るのです。戦争も無い安全なところであれば、通信の設備なども要らないし、1 週間に一遍、ファクスでも e メールでもいいかもしれない。戦場や紛争地であれば、電話線があるわけでもないし、衛星電話も 1 分で何百円、何千円してきます。でも、危険だったら、そういうものが必要になる。あるいは車両とか保険とか。保険も安定した地域に行くのであれば、5 千万円の死亡補償を得るのに、1 人当たり年間で 10 万円くらいの掛け金なのですが、戦争地に行くと、戦時特約が必要になって、1 人当たり 10 倍くらいかかってしまう。もしも、ある NGO の目的が、とにかく困っている人に食糧をたくさん届けることを目的とするのであれば、1 千万円のうち 9 百万円が経費として消えてしまうような活動は許されないのだと思います。しかし、とにかく紛争が起きている現場に行くと、外国の NGO のプレゼンスを見せて、そこで人権侵害が起きないようにするとか、人権侵害が起きたらそれを帰って発信することが目的なのであれば、どれだけ経費がかかろうとそこにいることが目的になります。あるいは、人道援助をいくらしても平和が来るわけではないので、平和をつくるのが目的の NGO なのであれば、戦地に入って物をあげるだけで 1 千万円が飛んでしまうような支援というのはすべきではない。もっと平和をつくれるような活動が出来る場所に行くべきだと。

だから、何処で活動するか、どういう資金配分するかは全て個々の NGO によって違ってくるので、一概に言えない状況にあります。

では、NGO が平和構築とか国際協力に携わる正統性は一体どこにあるのでしょうか。基本的に NGO は勝手に出来た組織なのです。誰かに頼まれたわけでもない。自己責任論争というのがありましたが、勝手に出来てそれだけでいいのか。地雷禁止国際キャンペーンのジョディ・ウィリアムさんと ICBL がノーベル平和賞を頂いたのですが、その後で、彼女は、NGO の活動の正統性は、自分たちがその活動が必要だと思う以上にどんな正統性が一体必要なのか、十分それでレジティマシーはあるではないかということを書いていました。それはそれで一理ありますが、他にどのような正統性があるのか。

まずはひとつ目に、法制度的根拠、これはどちらかという、後から来たものという部分があるかもしれませんが。少なくとも日本の場合には特に法制度的に特定非営利活動促進法、いわゆる NPO 法ができる前からこういう NGO というのは存在していましたので、必ずしも法制度的根拠とか法的正統性が前面にくるわけではない。国連に根拠を求める方もいます。最近、国連では、NGO、NPO、CSO はオブザーバーからパートナーというような位置付けに変わってきています。国際法の中で NGO をどう位置付けるかも大きな問題ではありますが、国際法の中に明記されている組織としては赤十字国際委員会だけです。もっと理論的、思想的なところに根拠を求めようというような議論もありますが、やはり NGO というと、実際の根拠が一番大事なのではないかという議論が多いように思います。まず、その政治的なレジティマシー、広く市民の信任を得ていること、例えば、地雷は禁止したほうが良いという一般の方の思い、不偏不党、どこかの組織や政策、意見だけを反映しているのではない、組織が民主的に運営されている、そういった政治的正統性もあげられるかもしれません。あるいは、個人の利害のためではなくて、地球全体の環境とか、グローバルな全人類的な価値のために働いているのだ、というような普遍性や道徳性に正統性を求める場合もあるかもしれない。あるいは機能的な正統性。地雷禁止国際キャンペーンの例では、地雷を禁止していこうという流れの中で、実際に地雷の除去に関わっている NGO、被害者の支援に関わっている NGO、政府以上の知識を持ちなが

ら情報発信をしていたといった機能的な正統性、政策をどんどん提案していくとか、業務を遂行していくとか、そういうところにも求められるのではないかと思います。

では、平和構築の仕事の内容で、NGO が実際関わっているのはどういう部分だと思いますか。まず、治安の部分では、平和維持活動は国連や政府で、これそのものが NGO の仕事という形にはならない。DDR、武装解除、動員解除、元兵士の社会復帰などは、これだけ考えると NGO がしている仕事には見えないかもしれませんが、国によってはもろに NGO がしている場合もあります。例えば、戦争後に小型武器が蔓延しているとき、武器を持ってきたら鋤とか鍬とか農作業具と取り替える、「武器を鋤に」というキャンペーンがありました。最後の社会復帰の部分、元兵士のリハビリテーション、社会復帰してもらうために職業訓練をするといったことも NGO の管轄に関わってきます。あるいは地雷など特定の兵器の規制などもしています。

和平プロセス、政治の領域はどうなのか。人権擁護、戦争犯罪人の処罰にも NGO が関わっている部分があります。あとは選挙の支援。これも NGO が選挙そのものをすることはありませんが、選挙が正しく行われているかどうかのモニタリングなどに NGO が参加する場合もあると思います。一番 NGO や民間の団体が入り易いのは 3 つ目の人道復興支援とか開発援助ではないかと思うのですが、特に日本の NGO を見ると、やはり人道支援とか開発支援が中心で、なかなか政治とかそれ以外の分野には入っていないという現状があるかと思えます。その理由は後に述べたいと思います。

では、欧米はどうなのか。アメリカの NGO の例で、フィジシャンズ・フォー・ヒューマンライツ (PHR=Physicians for Human Rights) という NGO がボストンにありますが、地雷禁止国際キャンペーンのオリジナルのファウンディング・メンバーのひとつでもあります。90 年代初頭にカンボジアなどに行って地雷問題について活動しましたが、そういうことだけではなくて、ジェノサイドが起きた後の検死とか遺体発掘作業そのものに関わっているのです。最初は中南米から始めていますが、広く認知されるようになったのは、スレブレニツァ、旧ユーゴ、ボスニアで起きたジェノサイドの時のことで、彼らが提供した資料が ICTY、旧ユーゴの国際戦犯法廷でも証拠として扱われました。日本の NGO には想像できないかもしれませんが、そういったことを NGO としてやっている団体があります。これはもちろんお医者様の集まりで、素人が、興味があるからといって行っているわけではなく、法医学者の方たちが中心となってプロジェクトを進めています。このスレブレニツァの虐殺が起きた 95 年の 7 月からもう 11 年も経っているのですが、PHR は検死などから始まって、今も、ある意味崩壊してしまった街をもう一回再生させるような活動も続けています。

もうひとつの例は、ジュネーブ・コール(Geneva Call)というスイスの NGO で、日本語では「ジュネーブの呼びかけ」と訳されています。地雷禁止条約は、加入できるのは国家が当然中心ですが、紛争をするのは国ばかりではありません。特に昨今は、地雷を使うのも国ばかりではなくて、中心は非政府組織、Non State Actor(NSA)と呼ばれている、ゲリラなどが中心です。一応、地雷禁止条約の中で、そういう人も守らなければならないと謳ってはいるのですが、非政府勢力、NSA が地雷禁止条約に署名できるかという、そういう立場にはないわけです。そういう人たちを巻き込んでいくことも NGO の仕事ではないかというので、このスイスの NGO はランドマイン・トリーティ、地雷禁止条約の補完的なプロセスとして、対人地雷の全面禁止の遵守と、地雷対策への協力を約束する誓約書、Deed Of Commitment というのをつくったのです。これが地雷禁止条約のまさにパラレルな NSA 版なのですが、世界各地の NSA に入りませんか、と呼びかけていったわけです。実はこのプロセスというのは、政府によってはあまり歓迎していません。政府にとっては NSA に正統性を持たれては困るわけです。こういったものに署名することによって、その存在が認知されてしまうということで一部政府の反発もあったのですけれども、かなりの数が入りました。

今から 4、5 年前、年に一度のスイスのジュネーブでの地雷禁止条約の締約国会議と平行して、ジュネーブ・コールと地雷禁止国際キャンペーン、私たち ICBL が共催して、NSA を中心としたセミナーを開きました。パネルディスカッション形式で、フィリピン、スーダン、インドなど何カ国かの NSA が並んで、NGO と一緒に地雷を禁止するにはどうしたらいいかという話をしたのですが、その時にスーダンの NSA 代表がこういうことを言いました。「日本やヨーロッパ、アメリカでは信じられないかもし

れないが、今日の Non State Actor は明日の State Actor だ。今日のガバメントは明日の NSA かもしれない。」その時、会場は爆笑して聞いていたのですけれども、まさにそういうことがスーダンでは起きて、和平が成立し、当時の NSA が今は政府のチームに入っているわけです。

地雷禁止条約の NSA のディード・オブ・コミットメントも、まだスーダンが分裂しているときに、NSA に対して働きかけをしていたわけですが、和平交渉が成って、ディード・オブ・コミットメントに署名をしていたところが政府の中に入ることになり、スーダンは地雷禁止条約に大変歩み寄って、今では締約国になっています。

もうひとつ面白いのが、地雷禁止条約は、署名されると国連事務総長に批准書が寄託される仕組みになっていますが、ディード・オブ・コミットメントはどうか。ジュネーブ・コールという NGO が引受人になるかというところではなくて、ジュネーブの州政府が引受人になっている。ジュネーブ州政府が国連の代わりに地雷廃絶の宣言文を引き受ける形で大変協力をしてくれて、そこにディード・オブ・コミットメントが保管されています。今までのところ、約 20 以上の武装勢力が署名してくれています。ただひとつ、法的拘束力は全然無いわけです。あくまでモラルというところが政府の地雷禁止条約とは全く違うところで、その限界は認識しなければいけないと思います。

どうして日本の NGO には、平和構築の活動が難しいのかというところを見ていきたいと思います。ひとつには財源を確保するのが非常に難しいということがあると思います。NGO の財源がどこから来ているかも NGO が何者かというのを決める大事なところですが、非政府組織ではあっても、一番の財源が政府の助成金であるところが多いです。あるいは財団、自己資金つまり一般の方の寄付ですが、これも本当に色々です。例えば、国境無き医師団というところは、あくまでも独立した存在であるためには政府の助成金に頼ってはいけけないのだと言って、昔は 2 割まででしたが、今はほぼゼロに近くしているようです。ほとんど政府の助成金に頼らずに自己財源だけでやっている。Oxfam もそういうところがあるようです。

日本では、学校を建てようとか、難民キャンプに食料を支援しようとかいう物資の支援であれば比較的皆さんも理解は得やすいと思うのですけれども、人権侵害を監視するためにお金を集めたいのですといっても、あまり反応はありません。あるいは、日本人、日本政府一般に共通するかもしれないのですが、アフガニスタンで学校を建てるといって皆さん共感を示してくれても、アフガニスタンで刑務所をつくるというキャンペーンを NGO が張ってもそうはいかない。でも、アフガニスタンに学校ばかり増えてどうするのだということは指摘されています。アフガンといえば教育支援といって、教育支援が増えている一方で、それ以外のアフガニスタンを国として機能させるのに必要な、本当に犯罪者がごろごろいる中で犯罪者を取り締まるような法律や警察が無ければいけないとか、軍隊はどうなのかとか、政治機構はどうなのかとかところどころにまで思いを馳せるような活動というのはなかなか難しい。それは NGO の活動が難しいといっている以上に、そういう活動があるということさえ、日本の方たちが意識していないという部分が、まだあるのではないかと思います。

これは、良くも悪くも日本の特徴になっていくと思うのですが、神戸というとやはり神戸の震災というように、日本人は自然災害には大変関心を示す国民です。これは多分 NGO だけではなく、政府も感じていると思うのですが、海外の支援活動をする、イラクやアフガニスタンの紛争で募金活動をする以上に、スマトラの津波とかインドの地震とかいうと、通常の 10 倍以上の募金が集まって、やはり地震とか自然災害という他人事ではない。しかし、紛争の被害者という、どこか自業自得な部分があって、自分たちが勝手に始めた戦争なのではないか、何で私たち日本人が介入しなければいけないのか、他方、地震は何の罪も無い人が命を落とすのだから、これは何かしなくてはいけない、というのが日本全体の土壌にあるように思います。その延長として、平和構築への関心が薄くなってしまふのかなという気がします。そうして、平和構築の分野で日本の NGO が助成金をもらえるとしたら、どうしても政府からの支援が中心になってしまうという問題があります。

それから、もうひとつは危機管理とか治安維持の問題です。平和構築のひとつの特徴というのは、とにかく今までばらばらにされていた色々な取り組みを、包括的、統一的にアプローチしていこうとい

うことだと思のですが、それがあある意味、NGO の独立性にも関わってくる。地雷の例では、今まで地雷除去という活動は、平和構築のプロセスの中では、戦後の復興とか開発の中に位置づけられていったのです。

でも、だんだん、地雷は政治のプロセスにも関係してくる物ではないのかという議論が起こってきました。例えば、地雷をなくそうというのを和平交渉の合意文書に入れてしまうということです。地雷というのは象徴的なところがあって、もちろん敵が入ってこないように地面に埋設するものですが、どこに埋めたかという情報は機密事項です。そういう情報を公開することは、ある意味もう戦争をする気はないということです。戦争を止めたといっても、色々な武器を保有していつでも使える状況にあったら、紛争にまた逆戻りすることができます。積極的に貯蔵している地雷を破壊していく作業を、地雷禁止条約に入れば義務付けられていますが、入ってなくても和平交渉ができたらどんどん破壊作業を続けていこう、となるともう完全に復興、開発支援ではなくて、政治に入っていくわけです。地雷そのものが政治色を帯びてしまいます。地雷除去だけをしている時には、危ない土地をきれいにしてくれる除去要員というのは、消防士さんのような透明な存在であったものが、いきなり地雷そのものが政策マターとか政治の交渉材料のひとつになってしまうと、それに関わる人たちもターゲットになってきてしまいます。実際イラクとかアフガニスタンで地雷の除去要員や地雷の回避教育をしている人を狙った事件というのが起きています。このように平和構築に関わることによって、それまで非政治的な領域であったものも、結果として政治化してしまう。それを NGO としてどうしていくのかといった問題も出てきます。

軍との協力はどうするのか。平和構築の中で軍隊というのはもう欠くべからざるアクターとなっていて、民間の団体がどういうふうに関係していくのか。これも個々の NGO の中にしか答えはありません。その前に、民軍協力が複雑化して議論されてしまう理由は、きちんとした場合分けされていない場合が多いです。

というのは、軍隊が出て行くといっても、自然災害で出て行くか紛争地に出て行くかで大きな違いがありますし、紛争地に出て行くといっても、その軍隊が正規軍、国軍なのか地元のゲリラなのか、それとも外から介入する国際社会の部隊なのか、国連の授權があるのか、多国籍軍か、地元から中立と見られている軍隊なのか当事者と見られている軍隊なのか、あるいはただ駐留しているだけなのか、その軍隊によって色々な性質があります。それを全部ひっくるめて軍隊と民間の関係というふうにとらめて議論することはできないわけで、場合分けが必要かと思えます。色々なガイドラインができてい中でひとつ明らかなのは、完全に当事者になっている軍隊とのお付き合いというのは、これは国連であれ、NGO であれ、民の側としてはもうありえない。当事者になってしまったら、どちらかに付いて一緒に活動するというので、もう人道的な活動は見られなくなってしまいます。

実際は、グレイゾーンというのも大きいわけで、そこをどういうお付き合いをしていくか、NGO の中でも大きく二つの議論があります。ミニマリストとマキシマリストと言われています。ミニマリストは、国境なき医師団、赤十字国際委員会 (ICRC) など、とにかく人道援助の独立性を重要視するグループで、軍隊と同じ場にいるのは当然だけれども一緒に活動するというのはありえない、必ずこれと線を引くというような組織です。マキシマリストというのは、もっと NGO の活動を広げていきましょう、積極的に軍隊と協力していきましょうという組織で、アメリカの NGO などがこれに当たります。大半の NGO はその中間に位置して、ケースバイケースで判断しているというのが実情ではないかと思えます。

ただひとつ、完全に平和構築の中に組み込まれてひとつの方針の中で働くというのは、全体としては大事なこともかもしれませんが、部分的には NGO としての色々な正統性を放棄することにつながる場合もあるというのは、覚えておくべきではないかと思えます。色々な難しい状況の中で、NGO が持っている可能性とはどういうことかという時に、やはり私は、NGO の多様性がその答えのような気がします。やはり NGO というと、シングル・イシュー、全体との協調性をあまり考えないところが多いのですが、他方で、色々な NGO が存在することで、多様な意見を代弁し続けられるという可能性があるのではないかと思えます。

最後に、行動規範というのをご紹介したいと思います。資料として国際赤十字、赤新月社と NGO が一緒につくった行動規範を添付しました。これはもう 10 年以上前になりますが、ルワンダの虐殺の時に大変な数の NGO がそこにおしかけて、その調整もとにかく大変でした。そこで NGO 側でも大変大きな反省に立って、最低限これだけは守ろうという行動基準をつくりました。これを見ると、第一条が、「人道的な規範が何者にも優先する。援助は受益者の人種、宗教、国籍の別などいかなる差別もなく行われて、その優先順位は必要性、ニーズのみに基づく」。

これだけ読むと、もう当たり前のことばかりが書いてあるのですが、こういう当たり前のことをわざわざ文字にしなければならなかったという背景を、ぜひ皆さん、想像してほしいのです。実際の現場はこういうふうにはなっていないということなのです。実際は人道的な規範じゃないものが優先される場合もあるし、援助が受益者の人種や国籍の別に影響される場合もあります。ただ、NGO の可能性としては、そういう限界を今きちんとわかっている、それを何とかしようとしていることだというふうに思います。日本の NGO もこれを大半が基準にしています。

最後に、私が所属しているジャパン・プラットフォームのこともちょっと触れたいと思います。ジャパン・プラットフォームは、特に緊急支援をする NGO と政府・経済界などによる連合体ですが、どうしても日本の NGO は現場に出ることが遅くなるというので、今から 6 年前に日本政府と経団連と NGO が一緒になってつくった組織です。通常であれば、NGO が助成金をもらう時、NGO 対政府となってしまうのですが、経済界など色々な方たちの財源や意見をいかして活動をしています。地方自治体のメンバーは今は岩手県や広島県ですが、兵庫県とも今後は関係ができればいいと思っています。それから、学生ネットワークも組織されていて、ジャパン・プラットフォームの活動を支援してくれています。今は所属している 24 の NGO 団体の大半が緊急援助をしている組織ですが、平和構築などをしていく組織も徐々に加わってきています。まだまだ東京、関東を中心ですが、関西の NGO も入ってきています。日本の国内、関西の NGO の場合、日本の災害支援からスタートしたグループも入ってきています。

今後の課題としては紛争地の人道支援活動において民間資金を増やすことです。もともと、プラットフォームというのは、政府のお金と民間のお金と半々でスタートしようとしたのですが、今現在の問題は、スマトラとかインド、ジャワ、パキスタンなど自然災害のときには民間と政府のお金が半々、もしくは民間のほうが多く、大変バランスがとれているのですが、イラクやアフガニスタンなどの紛争だと 9 割以上が政府のお金になっている。いかにそういった紛争地で、または災害でも、民間のお金を集めるのが困難なものかと思っています。

(質問1)

アフガンについて、刑務所をつくるというのも大切だと思うのですが、学校をつくるのと違って資金がかなり集まりにくいことを考えると、NGO が活動できる範囲も必要性はあっても、実際できるという段階とは、また違う。そうすると、学校をつくるしかない。NGO は学校しかつくれないのではないか。刑務所をつくるのは違う団体がしなければならないのではないかなと思うのがどうでしょうか。

(質問2)

民軍協力について興味があるので質問したいのですが、例えばどういう場合に軍と民が協力するのが効果的とお考えかお聞きしたいです。

(質問3)

NGO の活動について、あくまでボランティアとか自発的な援助の意思というところから出発しているところが、やはり政府との違いだと思うのですが、平和構築に際して、政府アクター、他の国際機関などと NGO との役割の相互的な関係について、どのようにお考えですか。

(講師)

最初の質問について、今、アフガンで刑務所をつくるのであれば、建物だけをつくれればいいというわけではなくて、法の支配から順番にやっていかなければいけないわけで、法の支配を確立しようとかいうようなことも実際の動きとしてはある。日本としても今すぐにはできないのですが、やはり、そういうところを意識していくべきだと思います。

少し語弊がありますが、ちょっと前は、NGO は学校を建てていけば NGO でした。もっと前、例えば冷戦の頃、冷戦直後は、中立であることだけで NGO の正当性はあり得たのです。どういう活動をするかというより、現場に行き、どちらにも属さない中立な組織としてその場にいるということだけでよかった。でも、今は、そういうことが機能する場合もありますけども、冷戦構造が終わってしまっただけからはイデオロギー的に中立だというだけでは何も意味がなくなりました。あるいは、和平、復興直後のカンボジアはまだ大変危険が多くて、そこに行って活動しているだけでも十分、NGO の存在証明になり得た。そこで活動の多くが、まず何も無いところに学校をつくるか、地雷被害者の職業訓練の活動を始めるとかであった。今、和平から 15 年経って、何が起きているかというと、一般企業もお客様の募金を集めてとか社内募金で、あるいはロータリークラブも、カンボジアで学校をつくっているのです。大学が学校をつくるような場合もある。

二つ目のご質問とかぶってくるのですが、ただ戦地で援助をするなら、今は軍隊も援助しているのです。軍隊の援助は近視眼的であるとか、現地の文化のことを全然考えないとか、お金だけをばらまくような支援だとかいう批判があるとしても、NGO だって初心者の頃はみんなそういう支援をしていたわけです。トライアル・アンド・エラーで試行錯誤を繰り返してきたから、少しずつ良くなってきたのであれば、軍隊だって現地で勉強して、あるいは人道援助専門家を雇って、良い支援になるかもしれない。では、軍隊と NGO の違いは一体何だということ、今まさに NGO は問われています。ただ学校をつくっていたらいいという時代でなくて、自分たちは何者なのかを本当に問い直さなければいけない時代に来ていると思います。そこで、本当に機能として NGO が正統性を持ちうるのかということに戻ってくると思います。

二つ目の民軍協力がどういうときに効果的かについて。例えばユーゴで、当時の国連保護軍はセルビア人たちからも、クロアチア人、イスラム教徒からも、敵の側よりだと見られていたかもしれないけれども、それでもまだ中立はだいぶ保たれていたかと思います。私がいた組織は特に東ボスニアで、セルビア人地区に囲まれたイスラム教徒の飛び地(エンクレイブ)があったところでした。そこは完全にセルビア人に支配されていて、そこを取り囲んでいるセルビア人側から許可を得ないと入れなかった。一応、周りは全部前線なので、対戦車地雷などが埋めてあって、民間人だけでは絶対支援できなかった。

その時の現場でのルールというのは、必ず国連保護軍と一緒にいくこと。私たちが当然、防弾チョッキを着ていきました。最前線では、フランス軍の兵隊が先に降りて行って、道路に置いてある対戦車地雷を除けてくれるのです。一応、両軍の合意ができていて、関係ない民間人がやったら撃たれてしまうのですが、国連軍が援助物資を入れるときには攻撃しない合意がありました。国連保護軍の兵士が対戦車地雷を除けてくれて、私たちを含め援助物資の車列がその地点を通過し、エンクレイブの中に入ると、また約束通り対戦車地雷は元の場所に戻されてしまいました。そういうところでの支援は民間人だけではできなかった。軍隊との協力があって初めてできた。

他方、今回スマトラの津波のときも軍隊との協力が大変問題となりました。特にアチェなどでは、もともと自由アチェ運動(GAM)とインドネシア国軍との間色々な問題があった。インドネシア国軍の民間人に対する虐待などが報告されていた。そういう場所で起きた災害で、かつ、破綻国家で起きた事象ではなく、インドネシアという国はちゃんと機能しているわけですから、当然インドネシア政府と交渉せずに仕事はできないわけです。援助団体がアチェで活動する際は、インドネシア国軍のミリタリー・エスコートを必ず付けなければいけないということ言われました。

インドネシア国軍自体が紛争の当事者であるアチェで、その当事者と一緒に動くということになるのか。色々な議論がありましたけれども、内緒で勝手に支援した組織もありますし、どうしてもインドネシア国軍のミリタリー・エスコートが付いていないと許されないところでは一緒に活動したという組織もありました。相手の軍隊の性質や状況によって事情は変わってくるので、だからこそ民軍協力というの

も、常に意識していなければならない状況だと思います。

それから、NGO とその他のアクターとの関係です。もちろん NGO と、国連とか政府は全く役割が違うのですが、現場であれば、多分どんな巨大な組織であっても、UNHCR、WFP、あるいはどこかの国であっても、一つの組織で現場の全てのニーズをカバーできるということは物理的にありえないことです。点として組織がしても無理なのです。そこで重要となってくるのが、コーディネーション、調整といわれる機能で、それもイシューによって、政治分野とか援助の分野で色々違いますけども、必ずコーディネーションが行われて、調整をした上で成り立っています。

冒頭で色々なアクターが国際協力、平和構築に関わっていますというお話をしたのですが、だからこそ、ものすごい混乱状態の中にあるわけです。そこで誰かが必ずコーディネーションのヘッドになっています。難民の問題であれば UNHCR がリード・エージェンシーとなっています。

(質問4)

紛争後に食料支援とか支援物資を送るということになると、ソマリアの例にもありましたように、混沌とした状況の中に入って行くことになると思うのですが、その中で、略奪の標的になってしまうということがあると思います。そこで、軍隊との関係も大事になってくると思うのですが、軍隊がつくことによって、その場所にいる人は威圧感のような印象を持ってしまうかと思います。そのような標的になる難しさについて、どのように克服していくべきだと考えられていますか。

(講師)

そういうお話があるからこそ、余計に民軍協力の必要性が出てくるかと思うのですね。そういうときにミタリー・エスコートを受けるかどうかについても組織によって全然違います。赤十字国際委員会とは、とにかくミタリー・エスコートは大半の場合、お断りしている。つけない。なぜかという、どういう状況であれ、そこで軍隊と一緒に行動し、軍隊の警護を受けてしまうと当事者の人として疑われてしまうから。実際そういうこともあって、現場で色々な組織の方たちが犠牲になってしまいました。赤十字国際委員会の方がすごく多いのです。

とはいえ、そこで軍隊の警護を受けられないとできないという場合もある。その場合、短期的には安全は高まり、その場では守られるけれど、軍隊と一緒に行動したというのを周りのみんなに見られて、長期的には、その組織はその軍隊の一部というふうに見られてしまう。短期的な安全は高まっても、中長期的にはかえって危険性のほうが高まってしまうというような議論もあります。個々の組織の判断があって、そこまでしないと活動できないのであれば、そこでの活動は止めましょうというような NGO も当然出てくると思います。そこでの支援が必要であるならば、自分たちの仕事はとにかく援助物資を届けることであるならば、軍隊の警護を受けて支援活動をしますというような組織ももちろんあります。反対にたくさんの支援を即やるのが目標の組織であれば、軍隊との協力にモラル・ハザードなどいかなる問題も起きてこない。

国連でも色々なガイドラインができていて、軍隊との協力はラスト・リゾート、最後の手段というのは決まっている。でも、やはり個々の組織にしか答えはなく、だからこそ、NGO の場合は個々の組織のミッション、NGO の憲法が大事になってきます。