

第7章

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—

長 有 紀 枝

(ジャパン・プラットフォーム代表理事)

はじめに

编者より NGO にとって民軍関係とは何を意味するかについて論ぜよという課題を頂いた。この課題に応え、本章は民軍関係に関する NGO の一般的な傾向と特徴を論ずるものである。なお本章の見解はすべて筆者個人のものであり、いかなる点においても筆者の属する組織を代表するものではない。すべての文責は筆者個人にあることを最初にお断りしたい。

I 予備的考察

本論に入る前に、本章で対象とする NGO と軍隊、および民軍関係という用語について整理する。本章でいう NGO は、一義的に緊急人道支援を現場で行う国際 NGO を指し、同様の活動を行う地元の NGO (ローカル NGO) や人権・アドボカシー NGO、開発 NGO、環境 NGO などは特に断りがないかぎり対象としない。軍隊も現地国軍、武装勢力および外国軍に大別されるが、本章で対象とするのは、主として外国の軍隊である。また、文民組織と軍との関係を示す用語としては「民軍 (軍民) 協力 (CIMIC)」、「民軍 (軍民) 調整 (CMCoord)」、あるいは、「民軍 (軍民) 関係 (CMR)」などがあるが、NGO コミュニティにとっては、いずれの呼称を用いるかは主たる関心事ではなく、特記すべき議論が行われていないことも確認しておきたい。その理由としては、多くの NGO にとっては、軍は一般的抽象的な存在として、あるいは「概念」として机上にあるのではなく、現地の正規軍であれ、反政府勢力であれ、あるいは国連軍や多国籍軍であれ、常に個別具体的対象として (例えばシエラレオネの IMATT¹、アチェのインドネシア軍、パキスタンのパキスタン軍、イラクの米軍など) 救

¹ 国際軍事諮問訓練隊 (The International Military Advisory and Training Team)。

援活動の現場に存在している。こうした状況から、NGO は民軍の関係を指し示す呼称に特にこだわって論じることが少ないように思われる。したがって本章でも、いかなる名称で呼ぶかについては、特に論じることせず、本論文集の統一的な用語である民軍関係という語彙を用いることとする。

II NGO の多様性

以下本論に移るが、まず NGO の多様性について確認したい。軍隊との関係について NGO を論じる際、一般にどのような関係や立場を連想するだろうか。

「反政府」「アンチ軍隊」あるいは「親政府」「軍隊の協力者」か。この問いに対する回答は、いずれも正しく、あるいはいずれも正しくない。なぜなら、NGO の特徴はその多様性、多義性にあり、軍隊や軍事的アクターに対する見解も千差万別であるからだ。

日本語で、非政府組織と訳される NGO (Non Governmental Organization) は、その語義やインプリケーションが、国や置かれた状況、時代により著しく異なり、多様な形態と性格を帯びる概念である。NGO は、それを取り巻く歴史的、政治的、経済的、地理的、社会的環境との深い連関の下に、特定の環境を背景や制約として、特定の問題や対象領域に焦点を合わせて成立し、活動してきた組織であるからである。したがってその呼称も、例えば世界有数の国際 NGO を輩出している英仏米の 3 カ国を例にとっても、それぞれの歴史を背景に英国の「ボランティア組織 (Voluntary Organization)」や「チャリティ (Charity)」、フランスの「アソシアシオン (Association)」、米国の「民間ボランティア組織 (Private Voluntary Organization: PVO)」と多種多様である。ここでは以下、①活動領域、②活動形態、③資金の出所と組織の独立性、④活動方針 (世俗か宗教か、マキシマリストかミニマリストか)、⑤活動拠点、⑥成立ち、⑦国連機関との関係という 7 つの視点から具体的にその多様性を確認しよう。

① 活動領域

本章が対象とする NGO は冒頭で述べたとおり、紛争下や紛争終結直後に行われる緊急人道支援を行ういわゆる「緊急 NGO」である。しかし NGO 一般の活動領域は、復興支援、開発、人権擁護、政策提言、環境保護、動物愛護など

多岐にわたる。

② 活動形態

活動領域とともに、その活動形態も様々である。大別して実際に現場で活動を行う「オペレーショナル(活動実施型)NGO」、特定領域の問題について政府や国際機関に対して政策提言や世論の喚起、ロビー活動、調査・研究を行う「アドボカシーNGO」等がある。また、前者の「オペレーショナル NGO」も、自らが現場で関与してきた特定の 이슈については、アドボカシー活動を行う事例も多い。また、特定の 이슈について、「オペレーショナル NGO」「アドボカシーNGO」双方がネットワーク²を組んでアドボカシー活動やキャンペーンを行うケースもある。著名なものとしては、「地雷禁止国際キャンペーン (ICBL: International Campaign to Ban Landmines)」、武器の規制を求める「Control Arms キャンペーン」、途上国の債務帳消しを求める「ジュビリー2000 キャンペーン」などがあるが、本論との関係でいえば、アフガニスタンの地域復興チーム (Provincial Reconstruction Teams: PRTs)³について、Oxfam やセーブ・ザ・チルドレンが論じた提言文書などがある⁴。日本においても、PRT については、アフガニスタンで活動する NGO の 6 団体が外務大臣宛書状を出すなどの共同の政策提言活動が行われている⁵。

² 「ネットワーク」とは、ある共通の目的のもとに複数の組織が、人的・物的資源、情報等の能力の一部ないしすべてを共有することによって、相互協力関係に入り、政治、経済、社会制度・政策に対して協働で働きかけを行う主体のまとまりをさす。特定非営利活動法人国際協力 NGO センター(JANIC)『国際協力 NGO のネットワークングについての調査研究』外務省 2002 年 3 月、1 頁。

³ 2003 年初頭にスタートした PRTs は、軍隊と文民の援助の専門家をチームとして一体化させた新しい民軍協力の形態である。アフガニスタンでは米国主導のテロ掃討作戦「不朽の自由作戦」、国連の委任により NATO が主導する「国際治安支援部隊 (ISAF)」という二つの軍事的取り組みがあるが、これらを補強する方策として生みだされたのが PRT である。PRT は、アフガニスタン全域の地域(province)レベルで活動し、治安・復興・中央政府のガバナンス支援、そして限定的な救援活動といった分野に着手している。米国主導の連合軍と NATO 主導の ISAF という二つの異なる指揮系統があり、2005 年末現在連合軍が 12 カ所、NATO が 9 カ所に展開し、計 21 の PRT ネットワークを形成している。誕生から日が浅く、それぞれの PRT により様相が異なるため一般的 PRT と呼べるものはないが、軍民の構成比率は軍側が 90～95%と圧倒的に高いのが共通項である。

⁴ Save the Children UK, “Provincial Reconstruction Teams and Humanitarian-Military Relations in Afghanistan, 2004; Oxfam International, “Iraq: Humanitarian-Military Relations” Oxfam Briefing Paper 41, March 2003.

⁵ 書状の内容は「地域復興チーム (PRT) の役割に関し、懸念を表明します。特に、多くの PRT

また、こうした「ネットワーク」の推進・調整役を担う中心組織としての「ネットワーク NGO」も多数存在する。一国内や地域内において、対象国、分野、課題別などのネットワークとして活動するものもあれば国際的に活動するものもある。前者のネットワーク NGO としては、JANIC⁶（日本）、ANCB⁷（アフガニスタン）、InterAction⁸（米）、BOND⁹（英）など、後者としては、VOICE¹⁰（欧州）、人道支援にかかわる国際 NGO のネットワーク ICVA¹¹などがあるが、民軍関係につき、ネットワーク組織として声明を出す場合もあれば、メンバーの多様性を尊重し、民軍関係に関する勉強会やセミナーなどを実施し、特定の意見を表明しない場合もある¹²。

③ 資金の出所と組織の独立性

NGO とは非政府組織の略称であるが、その名称自体を問う組織形態もある。政府とのつながりが深く、財政的独立性や組織運営・意思決定の自律性が脆弱な NGO に対して政府系 NGO・官製 NGO（Governmental NGO: GONGO）、

が復興支援活動を行っていることに反対します。PRT による復興活動は現地の人々に援助従事者の中立性を疑わせるだけでなく、その復興活動自体も有効性が疑わしいからです。」2005年12月27日付け「外務大臣麻生太郎殿 アフガニスタン会議（2006年1月、ロンドン）に向けた日本政府への御願い」。差出人の NGO6 団体は、シャンティ国際ボランティア会、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（以上社団法人）、難民を助ける会、日本国際ボランティアセンター、日本紛争予防センター、ピース・ウィンズ・ジャパン（以上特定非営利活動法人）。

⁶ 特定非営利活動法人国際協力 NGO センター (Japan NGO Center for International Cooperation)。

1987年設立、主に関東に拠点を置く70のNGOが加盟している。<http://www.janic.org/index.html>

⁷ Afghan NGOs Coordination Bureau, 1991年設立のアフガニスタンの181のナショナルNGOのネットワークである<<http://www.ancb.org/aboutancb.htm>>。

⁸ American Council for Voluntary International Action (InterAction) 1984年設立、米国の160のNGOが加盟<<http://interaction.org/>>。

⁹ British Overseas NGOs for Development (BOND) 1993年設立、英国の300のNGOが加盟<<http://www.bond.org.uk/>>。

¹⁰ Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies (VOICE) 1993年設立、欧州の90のNGOが加盟<<http://www.ngovoice.org/>>。

¹¹ The International Council of Voluntary Agencies (ICVA) 1962年設立。人道問題に関するアドボカシー活動のための人権、人道、開発NGOのグローバルなネットワークである。ICVAには世界の68のNGOやネットワークNGOが加盟し、ヒューマン・ライツ・ウォッチ、ICRC、IFRC、MSF インターナショナルの4団体がオブザーバーとして登録<<http://www.icva.ch/about.html>>。

¹² 米国のInteractionは民軍関係に関するガイドラインを作成し、公表している。“Guidelines for InterAction Staff Relations With Military Forces Engaged in, or Training for, Peacekeeping and Disaster Response” available at http://www.interaction.org/disaster/military_guidelines.html。

JANICでは、2005年、2006年開催のNGOの『危機管理・安全管理』研修において民軍関係に関するコマを入れている。

QUANGO (Quasi-NGO) といった分類もある。財源は NGO の特徴を示すもつとも顕著な指標である。GONGO ではなくとも、政府の補助金や助成金に 100% 近く頼る組織形態もあれば、組織の中立性、独立性を維持するために一切受け取らない組織もある。例外もあるが、傾向としては人権や政策提言など、特に政府と敵対的關係あるいは緊張關係の中で活動することの多い「アドボカシー NGO」は政府資金に頼らず一般市民の寄付に支えられる傾向があり、現場で支援活動を実施する「オペレーショナル NGO」の場合、政府資金への依存傾向が強まる傾向がある。後者の中でも特に紛争地で、緊急人道支援に携わるオペレーショナル NGO の場合、危険地での活動のロジスティクスを支えるために、通常の国際協力とは桁違いの資金的裏づけが必要となるため、その傾向はより強くなる。活動地の多くがインフラの殆ど存在しない地帯であり、そこに安全な住居の確保、緊急通信体制の確立、緊急避難手段や特殊車両の調達、通常の 10 倍程度の掛け金が必要な特殊な保険（戦時特約）への加入など、援助物資の調達以外に膨大な費用が必要となるからである。そして軍隊との關係構築が最も火急の課題となるのも、これら紛争地で活動するオペレーショナル NGO である。

④ 活動方針

(1) 世俗か宗教か

NGO の中には、政治、宗教、思想に中立で不偏不党を信条とする組織もあれば、特定の主義主張、宗教に關係した組織もある。宗教と無縁の組織を「世俗組織 (secular organization)」、特定の宗教に關与する NGO を「信念に基づく組織 (faith-based organization)・宗教系 NGO (religious organization)」と分類する場合もある。特に冷戦終結以降、宗教系 NGO の台頭が著しく、数、規模ともにスケールアップしている実情があるためである。これらの宗教系組織には、改宗や布教を目的としたものもあれば、特定の宗教に基盤を置きつつ、布教を目的としない組織もある。

(2) 「マキシマリスト」と「ミニマリスト」、「プラグマティスト」

特に人道支援に携わる NGO の場合、「マキシマリスト (人道支援の拡張・拡

大主義者)」と「ミニマリスト（限度主義者）」と呼ばれる二つの派閥が対照的な二つのアプローチをとっている。マキシマリストは、援助の効率性や軍の兵站部門のもつ優位性を重視し、また資金の獲得や援助の拡大のために、政府と協働し、民軍の連携・協力を厭わないグループであり米国の NGO に多い。他方、赤十字国際委員会（ICRC）や国境なき医師団（MSF）、オックスファム（Oxfam）、セーブ・ザ・チルドレンなど欧州の名だたる NGO を代表とする後者のグループは、「ファンダメンタリスト（原理・原則主義者）」という言い換えも可能であるが、人道主義の原点や原理・原則を重視し、人道支援の政治化・軍事化の傾向にあくまで反対し、軍・民の明確な線引きに拘るグループである。とはいえ、こうした議論をリードするのは、欧米の限られた数の一定規模の NGO である。多くの日本の NGO をはじめ、大半の NGO はこの中間に位置し、紛争の形態や軍隊のミッションによりケース・バイ・ケースの判断を行う。いわば「プラグマティスト（現実主義者）」とも呼べるアプローチをとっている。

また「マキシマリスト」と「ミニマリスト」という系譜は、「デュナンの系譜」「ウィルソンの系譜」とも言われている¹³。「デュナンの系譜」は赤十字運動の創設者アンリ・デュナンに端を発するもので、ICRC、MSF、Oxfam、セーブ・ザ・チルドレン（英）など中立や独立性を重視する NGO を指す。他方「ウィルソンの系譜」は米国の自由や民主主義といった価値観を世界に広めることが世界の秩序安定に寄与するというウッドロウ・ウィルソン大統領の思想を系譜とする。ウィルソンは基本的に米国の外交政策の推進と人道主義の一致を見ていたとされ、この流れに属する NGO としては、現実主義かつ事業中心型で、（政策中心型に対比して）政府との近い関係を利用して援助の効果的・効率的な提供を第一目的とする場合が多い。ヨーロッパの中では例外的にオランダの NGO が政府との協力関係の強さにおいて、この「ウィルソンの系譜」に属するとされるが、人道主義を中心に据える（政府と近い）NGO と人権擁護活動を中心に据える NGO との乖離が存在している。米国の NGO の場合、政府と近い立場で存在し「政府の援助の担い手」として活動している場合が多い。しかしこれが米国の NGO のすべてではなく、米国政府の援助政策に、人権などの観点から異

¹³ Abby Stoddard, “Chapter 3 Humanitarian NGOs: Challenges and trends” in Joanna Macrae and Adele Harmer (eds.), “Humanitarian Action and the ‘global war on terror’: a review of trends and issues”, *HPG Report 14*, Overseas Development Institute, July 2003, pp. 27-28.

を唱える NGO の存在もある。

⑤ 活動拠点

団体の本部所在地と活動拠点の関係から、国際 NGO (International NGOs: INGO)、現地 NGO (local NGOs/national NGOs)、という分類もある。国際 NGO は通常先進国に本部事務所を置き、活動が二カ国以上にまたがる場合、現地 NGO は活動対象国で生まれその国で活動する組織である。また、後者の中には、特定国の特定地域で生まれ、その地域でのみで活動する CBO (community based organization) もある。さらに国際 NGO の中には、世界各地に支部や事務所を置く「多国籍 NGO」もある。アムネスティ・インターナショナル、ケア、国境なき医師団、セーブ・ザ・チルドレン、プラン、ワールド・ビジョンなどがそれだが、その形態は、団体名を共有する各国のオフィスがそれぞれ独自の意思決定機能を持ち、必要に応じて連携する「独立型」、全体の調整や基準づくりの権限をもつ国際オフィスが各国オフィスの分担金の負担などによって支えられる「連合型」、国際オフィスと各国オフィスが本部—支部としてつながれ、中央がすべての意思決定の権限をもつ「統合型」の 3 タイプ、あるいはそれぞれの中に類型を設ける 5 タイプに分類される¹⁴。民軍の関係については、統合型の多国籍 NGO であっても、一枚岩の対応をしているわけではなく、各国のオフィスや支部ごとに異なる対応や基準を示す場合も多い。NGO といえども国籍があり、その出身国ごとに軍隊の置かれた位置や特定の紛争への関与の度合いなどが著しく異なり、軍隊との協力の是非についても、考え方に差異が生じるためである。

⑥ 成り立ち

当該組織がどのように、何者の主導により、いかなる資金的裏づけのもとに誕生したのか、これも NGO の特徴を示す重要な要素である。主要な形態としては、市民が自発的に組織したもの、国際 NGO の現地事務所が独立したもの、

¹⁴ 今田克司「進む NGO のグローバルな連携」『国際開発ジャーナル 2004・10』47 頁。分権を重んじる NGO の文化から、「統合型」の組織は少ないが、時代の要請から連携の必要が高まり、オックスファムや国境なき医師団、セーブ・ザ・チルドレンなどは、独立型から連合型に移行しつつあるとされる。

社会主義や軍事体制下など、NGOの自由な活動が許容されない国家で、国家が何らかの意図をもって組織したもの（GONGO）、難民キャンプや紛争終結後の社会で、民主主義的価値観の醸成やそれを支える市民社会の育成を目的に欧米先進国が資金提供を行って誕生させたものなどがある¹⁵。誕生の背景により、政府や軍隊との関係構築に差異が生じることも改めて指摘するまでもない。

⑦ 国際連合・国際機関との関係

国連や国際機関との関係からNGOを分類する方法もある¹⁶。経済社会理事会（ECOSOC）にはNGOの登録制度があり、ECOSOCの担当領域である経済社会問題を活動対象とするNGOには「協議資格（Consultative Status）」が付与されている。この協議資格には、ECOSOCの大半の活動を網羅する一般協議資格（General Consultative Status）、人権、環境といった特定分野を活動領域とする特別協議資格（Special Consultative Status）、世論に対する啓発を主な任務とするロスター（Roster）の三種がある¹⁷。

さらに、UNHCR、UNICEF、WFPといった国連の人道援助機関と連携し、契約・覚書（MOU：Memorandum of Understanding）を結ぶNGOもある。UNHCRは、NGOそのものを支援対象とはみなしておらず、資金供与の有無により独自に二種類のパートナー契約を結んでいる。資金の提供を受ける実施パートナー（Implementing Partner: IP）¹⁸は、UNHCRと実施合意書（implementing agreement）を締結し、サブ・プロジェクト¹⁹実施のために、UNHCRより資金提供を受ける。通常、プロジェクト毎の契約となるが、IPとなるNGOスタッフは国連安全調

¹⁵ アフガニスタン難民が20年近く居住したパキスタンのペシャワールの難民居住地ではカナダ政府等がローカルNGOの育成に資金を提供した。紛争後のボスニア・ヘルツェゴビナ、セルビア共和国にも同様の例がある。

¹⁶ 国連諸機関のNGOの位置づけに関しては、Anna-Karin Lindblom, *Non-Governmental Organizations in International Law*, Cambridge University Press, 2005, pp. 366-416

¹⁷ 登録NGOについては<<http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>>。

¹⁸ 2002年現在IPの内のNGO数は543団体（外務省『主要援助国および主要国際機関におけるNGO支援策の比較調査』2004年3月1-14頁）、この内、日本のNGOは2004/5年度で11団体である。

¹⁹ UNHCRが実施するプログラムの一部がサブ・プロジェクトである。プログラムは特定の集団やテーマのために実施される保護、支援活動すべてを指し、複数のプログラムがcountry operationを形成する。UNHCR, *Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners* (UNHCR 2003), pp. 37-38.

整官室²⁰の管理下に入り、伝統的な PKO 要員や UNHCR などの国連機関職員に適用される「国際連合要員及び関連要員の安全に関する条約²¹」においても、関連要員として保護対象となっている²²。ECOSOC に登録するか否か、また、紛争地における人道支援活動で UNHCR など国連機関と IP 契約を結ぶか否か、個々のオペレーションごとの性質、団体の組織運営や戦略、事業実施上の理由、財政的理由など様々な要素から決定される。

このように NGO はその非営利、非政府という立場と、公益性の追求という目的とともに、その多様性・多義性を最大の特徴とし、結果として、軍隊や軍事組織との関係についても、団体ごとに異なる見解を有しているのである。

III 軍隊の多様性

以上、NGO の多様性を見てきたが、本章で対象とする外国の軍隊も、展開時の政治情勢、その任務、それらから導き出される当該ミッションにおける中立性、さらにはそれぞれの現場で従事する民軍協力・調整・関係の種類により様々であり、「軍隊」として一般化することはできない。以下個別に確認しよう。

まず、対象となる状況であるが、平時か(自然災害、工業技術や環境災害等)、戦時(紛争時)かに大別される。後者の場合、展開時の政治情勢により、戦時か、平和活動²³時かに区別される。さらにその任務は、軍事訓練や演習か、国連憲章(6章や7章)に基づいて行われる国連指揮下の平和維持活動(PKO)か、あるいは国連の指揮下でない多国籍軍等による平和強制か、あるいは交戦当事者としての戦闘任務かに分けられる。さらに、こうした軍隊が人道支援活動を行う場合、その内容は MCDA ガイドライン²⁴の分類に従えば、裨益者との

²⁰ UNSECOORD (Office of the UN Security Coordinator).

²¹ 1994年12月採択、1999年1月発効、現在70カ国が加入している。

²² IP 関係にない NGO 要員の場合、同じ現場で活動しても保護対象とはならない。国連機関と契約関係にない NGO は条約の適用範囲外であり、人道援助に携わる NGO 要員の保護に関する法的根拠はない。安全対策にかかわる費用も各 NGO が自己資金から捻出するか、確保できない場合、出動を断念するか、不十分かつ危険な装備で出動するのが現状である。

²³ 平和活動とは、平和の創造、平和維持、平和構築を含む諸活動の総称である。

²⁴ 『国連が複合的危機に際して行う人道的活動の支援のために軍及び民間防衛資産の使用に関するガイドライン (Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, March 2003)』。国連の平和活動における民軍関係の政策や指針を担当する国連人道問題調整事務所(OCHA)が作成した文民向けのガイドラインの一つ。MCDA (military and civil defence assets 軍事・民間防衛資産)とは、

関わり具合、あるいは目に見える度合いにより、直接支援、間接支援、インフラ支援の三つに分類することができる。それぞれ、直接支援とは、裨益者に対して対面で行う援助物資の配布やサービスの提供であり、PRTを含む。間接支援とは物資の輸送や援助関係者の移送などの裨益者と直接接することなく、また活動それ自体は支援とならないが、支援活動の一部をなすものを指す。インフラ支援とは、援助関係者による支援を容易にするための道路の補修や空港管理、発電などの一般的なサービスであり、必ずしも受益者の目に留まらず、同時に受益者に利することのみを目的としない（他の目的のためのインフラ支援でもある）ものである。

表1 国連からみた軍隊の中立性と協力関係構築の是非

軍隊の中立性	展開時の政治情勢	外国の軍隊の種類 任務 (mission)	民軍協力・調整の種類					協力関係構築の是非
			軍隊による支援の種類			軍隊との連携内容		
			直接支援 (含 PRT)	間接支援 (含警護)	インフラ支援	情報交換	調整	
高 ↓ 低 or 無	平時	軍事訓練や演習など	Maybe	Yes	Yes	Yes	Yes	協力関係構築の是非
	平和活動	国連指揮下の PKO/平和維持 (国連憲章 6&7 章下)	Maybe	Maybe	Yes	Yes	Yes	
		国連の指揮下でない多国籍軍等の平和創造・平和強制	NO	Maybe	Maybe	Yes	Yes	
	戦時	戦闘目的	NO	NO	Maybe	Yes	Yes	

出典：長 有紀枝「民軍協力と NGO」309 頁、功刀達朗・内田孟男編著『国連と地球市民社会の新しい地平』（東信堂 2006 年）所収

MCDA ガイドラインは、民軍調整（CMCoord: Humanitarian Civil-Military Coordination）を「人道的危機において、人道の原則を保護・促進し、競合を避け、矛盾を軽減し、適当なときには共通の目標を達成するために不可欠な、文民と軍事的アクターの間の本質的な対話と相互作用」と定義したうえで、同時

国際的な支援活動において、外国の軍事組織及び民間防衛団体（civil defence organization）により提供される支援要員、装備、物資及びサービスをさし、民間防衛団体とは、当該政府の管轄下で 1977 年の第 1 追加議定書 61 条に列挙された諸機能（警報、立退き、避難所の管理、灯火管理措置の管理、救助、医療上の役務、消防、危険区域の探知及び表示、汚染の除去及び類似の防護措置など）を遂行する組織である。

にそれは人道機関と軍事組織との責任の分担を指し、その度合い、形態は政治的状況や当該軍隊の任務により最も緊密な「協力」関係から、最も疎遠な、ただ同じ空間に存在しているだけの「共存」関係まで様々な形態をとるとした。これを整理すると表1のようになるが、ではNGOの場合はどうか。

IV NGOと軍との関係

NGOの場合、NGOと軍事組織との関係は、先に見たNGOの多様性と軍隊のミッションや派遣時の政治情勢からそれぞれの組み合わせで、何十とおりもの存在方法が可能となる。つまり、NGOだから、軍との関係はこうだ、という定式化は不可能なのである。もちろん、いかなるNGOであっても紛争地や平和活動が行われている地域で人道支援活動を行う場合には、先の国連の文民部門と軍隊との関係がそうであったように、いかに軍隊の支援を否定しようと、あるいは軍隊との協力関係を拒絶しようとも、同じ空間に存在する限り、何らかの接点は持たざるを得ない。接点を持って調整を行わなければ、一定の距離を保ち、お互いの任務に一線を引きつつ活動することや、各々独自の活動空間を保持することさえも不可能になるためである。こうした前提にたつたうえで、NGOと軍との関係を類型化するのであれば、以下の三通りの場合がある。

- A. いかなる状況においても不可
- B. いかなる状況においても可
- C. 状況（自然災害か、紛争か）と相手の軍隊の性質・ミッション（紛争の当事者か、中立な軍隊か、国連の授権のある軍隊かなど）、協力内容（連絡調整系の設置、情報共有、MCDAの活用、警護・護衛、共同作戦、軍隊による直接支援）などに応じ、ケース・バイ・ケースで判断

Cの具体的な協力内容は表2のとおりである。では、以下順にその主張や背景を確認しよう。

表2 CMCoord（民軍調整）の具体的内容と留意点

項目	内容	原則・留意事項
リエゾン	民軍双方のリエゾン（連絡係）の設置	両アクター間のリエゾンの調整は不可欠。
情報共有	治安、文民各々の支援の詳細、地雷対策、難民・避難民の移動等の情報共有・交換	原則として、人命や人道機関の公平性・中立性を危うくする情報は非開示
MCDA の活用	航空機を含む軍事・民間防衛資産を「MCDA ガイドライン」に基づき人道支援に活用。	民間の代替手段が存在しない緊急事態の例外措置かつ最終手段。シビリアン・コントロール。規模と期間を限定。紛争当事者の MCDA 使用禁止。
警護・護衛	人道機関のコンボイへの軍隊または武装の警護・護衛	例外的状況、ケース・バイ・ケースで細心の注意を払って利用。依頼は必ず文民サイドから。
民軍共同作戦	人道援助機関と軍隊による共同支援事業の実施	実施の場合は、事前に徹底的な調査。最終手段であり、MCDA ガイドラインを厳守。
軍隊による支援	軍事的アクター独自の支援活動の実施	純粋に人道的動機からであれ人道機関の活動に悪影響。できる限り避けるべき

出典：長「民軍協力と NGO」308 頁

(1) いかなる状況においても不可とする NGO

軍隊との協力をいかなる場合も不可とする NGO グループは二つに大別することができる。まず、一番目は軍隊の存在自体を否定するグループである。しかし往々にしてこうしたグループは戦地で実際に支援活動に従事する NGO である場合は少なく、本章では既述のとおり射程の外においた NGO である。

第二のグループは、本章がまさに主題とするグループであるが、常に軍隊でも行かないような危険な最前線の救援現場に身を置き、軍隊のみならず国連とも一線を引きつつ活動するグループである。先にみたデュナン派や「ミニマリット」あるいは「ファンダメンタリスト」と呼ぶべき集団である。このグループは、ICRC と欧州系の NGO に多いが、軍との協力関係が、人道支援活動に絶対的に必要とされる独立性や中立性、不偏性に害を及ぼすと考える集団である。しかしながら、一番目のグループとの最大の違いは、軍隊との協力関係は拒絶しつつも、軍隊の存在自体を否定することは絶対ないことである。なぜなら、ICRC をはじめとしてこれらの組織の多くが、戦争・紛争を前提として、その

災禍から、戦闘外におかれた者、あるいは文民をいかに保護するかを目的として生まれた組織であるからである。戦争・武力紛争や軍隊の存在を所与のものとして生まれた組織は、戦闘員と非戦闘員、軍用物と民用物に対する区別原則を無視し、また過度の傷害を与えるなど国際人道法に抵触する戦闘の手段や方法に対し、異議申し立てをすることはあっても、紛争それ自体、あるいは軍隊それ自体を否定することはない。一番目のグループが、戦争のない、すなわち軍隊のない社会を究極の理想として活動している組織とするなら、第二のグループは、そうした社会の創造のために生まれた組織ではなく、組織の存在意義そのものが根本において異なるのである。

(2) いかなる状況においても可とする NGO

軍隊との協力をいかなる場合においても是とする第二の類型も、第一の類型と同様、二つのグループに大別することができる。まず一番目のグループは、人道支援に関わっても、経験が浅いなどの理由や、すぐれて慈善的関心から支援活動に関与し始めたため、現地の政治や軍事問題に関心や感受性が希薄なため、軍隊との関係構築も何ら問題にしないグループである。

二番目のグループは、既述の「マキシマリスト（人道支援の拡張・拡大主義者）」あるいはウィルソニアンとして分類されるグループで米国の NGO に多い。マキシマリストは、援助の効率性や軍の兵站部門のもつ優位性を重視し、また資金の獲得や援助の拡大のために、政府と協働し、民軍の連携・協力を厭わないグループである。特に米国では、既述のウィルソン以来の伝統に加え、2001年9月11日に起きた同時多発テロが米国の NGO を取り巻く人道援助の環境を劇的に変化させ、こうした傾向を顕著にしたと言える。9.11以降、米国にとって人道援助の供与と復興支援は政治的に決定的な重要性をもつに至り²⁵、3Ds（Diplomacy, Development, Defense）と言われる、外交と軍事と開発（あるいは援助）の戦略的な連携を図る外交方針が主流となり、人道支援はその主体が NGO であろうと、ますます政治的様相を帯びつつある。2001年10月の「NGOの指導者のための国家外交政策会議」において、コリン・パウエル米務長官

²⁵ Abby Stoddard, “With us or Against us? NGO Neutrality on the Line”, Humanitarian Practice Network, December 2003.

(当時) が、米国 NGO を「われわれの戦闘チームの重要な一翼を担い、われわれの戦力多重増強要員 (a force multiplier) であるところの NGO」²⁶と発言したことはあまりにも象徴的である。さらには、イラク戦争において、民間企業が人道支援に参入したため、これらの企業と競合するためにも、米軍との協力を厭わずイラクでの支援活動を行わざるをえなかったという背景も指摘される。また、マキシマリストの NGO が軍隊と協働することのメリットとして、軍隊による稚拙な援助の方法（短期性、ニーズを無視した支援、コストのかかる支援）を NGO のアドボカシーにより改善できるという点を挙げている。

(3) ケース・バイ・ケースで判断する NGO

前二者同様、第三の類型も二つに大別することができる。第一のグループは、第二の類型の第一グループ同様、経験が浅いなどの理由で、あるいは無関心から軍隊との関係について特に考察しておらず、その場その場の雰囲気やメディアの注目度や報道ぶり、他の NGO の動向などに従うグループである。第一グループとその時々での判断の結果は同じでも、対象的なのが、第二のグループである。これらは、経験を積んだ人道援助を行う NGO であり、軍隊との関係を熟慮したうえで、紛争の形態や軍隊のミッションによりケース・バイ・ケースの判断を行う「プラグマティスト (現実主義者)」とも呼べるアプローチをとる集団である。いわば「マキシマリスト」と「ミニマリスト」あるいは、「デュナンの系譜」と「ウィルソンの系譜」の中間に位置する NGO と言えるだろう。日本の多くの NGO を含め、欧米の NGO においても、実際にはこのアプローチをとる組織が最も多いのではないかと思われる。では、このプラグマティストの集団は、何を根拠としてケース・バイ・ケースの判断をするのだろうか。

(4) 小括～NGO とミッション

第三の類型において、軍隊・軍事組織と NGO との関係を規律するのは、究極的には各組織のミッション (使命・設立の趣旨・活動目的) である。

単に「困難な状況にある人々を支援する」ことを組織の使命や社会的責務と

²⁶ U.S. Department of State, Remarks By Secretary of State Colin L. Powell to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Non Governmental Organizations (NGO), October 26, 2001, available at <<http://usinfo.org/wf-archive/2001/011026/epf505.htm>>.

する NGO の場合、軍との協力や共同作戦、外交と軍事と開発援助の戦略的連携をはかる 3Ds アプローチへの人道援助の統合さえも、これらがより多くの物資あるいはサービスを、より早く、より多くの困難な状況にある人々のもとに届けることに寄与するのなら、また、これらが民軍協力の目的である限り、いかなるモラル・ハザード（道徳的な危機）ももたらさない。軍との協力は組織の目的遂行のためにも推奨されるべき方法となる。また、当該軍隊の中立性が疑われ、あるいは、紛争当事者となっている軍隊との共同は、NGO を紛争当事者と誤認させ、人道支援の阻害要因となるならば、軍隊との協力は不可となる。他方で、「今、困っている人を助ける」以上の何ものかであることを目指す組織にとって、軍との連携は、援助活動にどれほど有効であろうと、時に組織にとってその存続にもかかわる死活問題となる。

したがって、ミッションをもたない組織、あるいはミッションがあってもそれを意識していない組織は、憲法をもたない国家のようなものであり、第三の類型の一のような対応をするしかなくなるのである。民軍協力あるいは軍隊との関係構築のありかたは、NGO にその存在意義や自分が何者かを問う命題でもある。

V NGO からみた民軍協力の問題点

人道支援の政治化や民軍協力の進展、軍隊が直接、支援活動を行うことに対しては、先に見た第二の類型のみならず、第三の類型の NGO コミュニティの中でも批判が多い。NGO からみる民軍協力、あるいは軍事的アクターが自ら支援活動を行うことによる最大の弊害は、人道組織の中立性・不偏性・独立性が損なわれ人道援助の障害になる、要員の安全確保が困難になる（瞬間的な安全性が高まったとしても、長期的あるいは大局的には、援助関係者と軍隊が同一視され危険性が高まる）という点に集中している。さらに、軍事的アクターによる支援は、即効性の高い援助（Quick Impact Projects）のみを重視し、長期的視点を欠く、費用効率が悪い、現地の文化やジェンダー・社会的弱者への配慮や視点を欠く、Do No Harm（少なくとも援助によって現地社会に害を及ぼさない）の視点がないといった点が挙げられる。大別して、(1) 人道援助の原則との抵触および、(2) 軍による支援活動の質の低さに分類できるが、後者にの

み力点を置きすぎると、問題の本質が見えなくなる可能性がある。なぜなら現在経験を積んだ NGO が保っている支援活動の質や水準は、NGO 自身が失敗を重ね、現場で試行錯誤を繰り返しつつ獲得してきた成果であり、軍隊の援助の質の低さや方法の不備は、軍隊という組織ゆえの問題というより、援助の初心者ゆえの未熟さに起因するとも言えるからだ。援助の質のみが問題であるならば、文民の専門家を雇用し、積極的にジェンダーや弱者に配慮した活動を行い、Do No Harm の視点を持てば遠くない将来、軍事アクターの活動が劇的に改善される可能性は十分に有りうる。その可能性がある以上、その改善を求めていくことは現地の受益者のためにも当面の NGO の活動課題としては重要であっても、本質視すべき問題ではない。NGO にとって、民軍関係で考慮すべき決定的に重要な事項は、より多くより早くといった援助の効率性の追求ではなく、人道援助の原則との抵触や人道支援や人道支援機関の独立性に対する影響であることが明らかとなるだろう²⁷。

²⁷ NGO からみた民軍協力の問題点、NGO の独立性への抵触については、長 有紀枝「民軍協力と NGO」、功刀達朗・内田孟男編著『国連と地球市民社会の新しい地平』（東信堂 2006 年）所収、303～317 頁。