

NGOと社会

NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATION & SOCIETY

〈NGOと社会〉の会 ニュースレター 2011年5月31日 第8号
©タイトルロゴ&イラスト いのうえしんご



●発行元 〈NGOと社会〉の会 (代表) 藤岡美恵子
●事務局 (株)新評論編集部内 〈NGOと社会〉の会
連絡先 〒169-0051 東京都新宿区西早稲田 3-16-28
Tel.03-3202-7391 Fax. 03-3202-5832
E-mail: yamada@shinhyoron.co.jp

※本誌は転載
す。自由で
す。皆様の議
論に幅広く
活用下さい。

〈NGOと社会〉の会は、NGOが直面する問題を社会の課題として発信し討議する場として『国家・社会変革・NGO』の書き手たちが発足させた会です。2007年の発足以来、シンポジウムやトーク・インの開催、ニューズレターの発行を通じてNGO活動の自己検証や問題提起を続けています。楽観的なNGO称揚論の時代が去り、急速に変化する世界の中でNGOがその存在意義を不断に問われ続ける中、「できるだけ本当のことを言おう!」をモットーに〈NGO〉と〈社会〉への問いかけを行っていきます。



国家・社会変革・NGO

政治への視線/NGO運動はどこへ向かうべきか
藤岡美恵子・越田清和・中野憲志=編

NGOが直視することを避けてきた危機を正面から捉え、NGO賛美論と無用論の背後にある“取り込み”と“排除”の両構造を“現場”の目線から注意深く検証。NGO運動の自己変革と「生きた社会運動」のための備忘録。(A5上製 334頁 定価3360円 新評論刊)

『平和構築』は平和を創造するか?.....

市民的な視線を持ち続けることの重要さ

〈NGOと社会〉の会 第7回シンポジウム

「『平和構築』は平和を創造するか?」(2010年12月11日、共催:明治学院大学国際平和研究所、ジュマ・ネット)を終えて



藤岡美恵子 (〈NGOと社会〉の会 代表)

2010年12月11日、〈NGOと社会〉の会は明治学院大学国際平和研究所(PRIME)とジュマ・ネットとの共催で「『平和構築』は平和を創造するか? 平和構築とNGOの役割」と題するシンポジウムを開催した。

日本の援助方針は「平和の構築」を重点課題の一つに掲げている。政府の説明によれば「平和の構築」とは、紛争後の国づくりも含めた平和を定着させるための包括的とり組みである。それが援助政策の柱になるのは、途上国の紛争では「腐敗や統治能力のない政府に対する不満が反対勢力の台頭を生み、貧困層が反対勢力の兵員として取り込まれ、国内紛争を助長する傾向がある」ため、「人々の生活を改善し、平和の恩恵を実感させること」が重要だからだという(外務省ウェブサイト)。

しかし、日本がこれまで25億ドルの支援を行ってきたアフガニスタンではむしろ治安は悪化の一途を辿り、パレスチナへの援助はイスラエルによる占領という紛争の根本原因を解決するものではないことを考えると、実際に行われている「平和構築」活動は本当に平和を作り出しているのかという疑問を抱かざるを得ない。

シンポジウムでの報告をきくと、「国際社会」

が躍起になる「国づくり」や「安定化」がきわめて危ういものであり、むしろ紛争の解決の妨げになる問題がありながらそれが隠蔽されていることがよく分かる。詳しくは2頁以降をお読みいただきたい。

活発な議論になった質疑応答では、いくつかの重要な問題が提起された。その一つが、上記の政府の説明にもあるような、開発が平和につながるというレトリックの問題性だ。バングラデシュやインドネシアの経験では、紛争中または直後の状況、とりわけ民族間の対立が激しい場合は、開発事業が新たな対立の引き金となること、また不公正や抑圧を生む構造を強化する場合があるとの指摘があった。どのような開発を、いつ、だれを対象に、どのように行うのか、その主体はだれか——。こうしたさまざまな要因の検討を抜きにして、「貧困をなくことが平和につながる」と単純にいうことはできない。その意味で、紛争下の開発であるという認識がまず必要だと指摘は、「平和構築」という言葉を使うこと自体の問題性を浮かび上がらせるものだった。また「平和構築」アプローチでは、平和を単なる戦争がない状態ではなく、貧困や不公正など構造的暴力がない状態と定義する平和学の積極的平和の概念



▲シンポジウム会場

が、ある一定の開発事業を推進するための口実として使われているとの指摘も重要である。

もう一つの問題は、紛争下で人道支援・開発支援・紛争解決支援を行うNGOの役割だ。現地で事業を行うNGOは、現場で起きている戦争犯罪などを告発する力が弱いのではないのかという提起、NGOが紛争現場で行う活動の資金的独立性の維持が重要との指摘は、いずれも現地で活動するNGOが直面しているもっとも重要な課題であろう。

そうしたジレンマや困難を抱えながらも、NGOや社会運動は国家が進める平和構築の「おかしさ」を率直に指摘できるところが最大の強みだ。竹尾茂樹PRIME所長がまとめの中でふれた「市民的な視線を持ち続けること」が、今後一層重要になるだろうと強く感じたシンポジウムだった。

アフガニスタンの民軍関係

▶ 長谷部貴俊 (日本国際ボランティアセンター [JVC] アフガニスタン事業担当)

先の見えないアフガニスタンの現状

2001年9月11日にアメリカで発生した「同時多発テロ」事件の報復として始められたアメリカ、イギリスを始めとする有志連合によるアフガニスタン攻撃に対して日本国際ボランティアセンター (JVC) は反対の立場を表明してきた。2002年ごろ駐在していた日本人スタッフは事務所のあるジャララバード市内のマーケットに徒歩で行き、床屋にも行けたが、私が初めてアフガニスタンを訪れた2005年にはもう、外国人が街を歩けない状況になっており、今、アフガニスタンの人々は将来に展望を持たない状況である。

PRTは平和構築の有効な手段なのか？

二カ国間支援、国連、NGOの支援が実施される中、アフガニスタンでは地域復興チーム (PRT=Provincial Reconstruction Teams) という、軍事組織と文民組織が共同して復興に取り組む形態がとられている。2002年11月に導入され、2011年2月末時点で国際治安支援部隊の下、28のPRTが展開している。

現在、日本は外務省の文民職員4名をゴール県に派遣しリトアニア軍が指揮するPRTと共に仕事をしている。復興のためのニーズ調査や案件発掘を行っており、外務省のホームページ (2011年2月現在) を読むと16のPRTと連携した97の草の根無償プロジェクトを実施したとある。

民間の支援関係者の安全を確保しながら支援を実施するために軍隊の護衛が有効であるといわれているが、アフガニスタンの現状に照らしてそのアプローチが本当に有効なのか、きちんと検証する必要があるだろう。



▼ジャラバード市内を走る米軍装甲車

PRTの支援活動は、国家政策との連携が薄いうえPRT間の統一性に欠けるだけでなく、一部のPRTが援助と引き換えにテロリストの情報を提供するよう促すなど人々に不信感を与えている。つまりPRTは軍事活動の一環なのだ。これまでPRTと特殊部隊によるJVC活動地への介入事件が2度あり、「JVCは米軍と協力しているのか？」と住民が不信感を抱いた。そうではなくJVCも被害者であることを伝え、誤解を解かなければならなかったし、JVCは他のNGOと共に米軍PRTを激しく非難し、その結果、2008年後半から医療分野でのPRTや軍の直接支援活動はナンガルハル県では減少した。

また日本国内で、JVCは複数のNGOとともに、日本政府に対してPRT支援を疑問視する提言書を何度も提出している。その際にNGOから出した論点は現地住民により軍関係者と文民とが混同され、援助関係者等への安全上の脅威が高まり、本来必要とされるNGOの支援がアフガニスタンの国民に行き届かず、結果として非人道的な状況を生み出しかねないことを述べている。

また、アフガニスタンで活動するいくつかの欧米国際NGOは、軍は文民の援助機関が活動できない場合のみ活用される、援助の最終手段 (last resort) でなければいけないと考えている。

アフガニスタンにおいて軍が援助の最終手段なのか？

アフガニスタン国内NGOネットワークの代表者によると、戦闘の激しいヘルマンド県、カンダハール県といった政府、国際NGOにとってさえ活動の難しい5つの県で17の国内NGOが住民と連携しながらプロジェクト実施していると述べている。私はこのように国内NGOや赤十字国際委員会 (ICRC) が活動できている状況を考えて、アフガニスタンにおいて本当にPRTや軍そのものによる援助が最終手段なのかという疑問を持つ。

現在、PRTの活動は拡大し、日本国内では、国際協力分野に自衛隊をどう活用するか議論が続いている。軍による援助を自明として考えるのではなく、「軍が本当に援助の最終手段なのか？」を問う必要があるだろう。

タブー視され続けるイスラエル批判

「占領を支える援助」から脱却できない回廊構想

▶ 役重善洋 (パレスチナの平和を考える会)

占領を支える援助

パレスチナにおける国際援助の特殊性は、それがイスラエル占領地域への援助だということに尽きる。1993年のオスロ合意を契機に本格化した対パレスチナ援助は、20年近くの時を経て、イスラエルの占領体制のなかにしっかりと組み込まれてしまっている。この援助と占領の共犯関係は、法・経済・政治・軍事といった多岐にわたる方面において指摘できるが、法的側面について言えば、イスラエルも批准しているジュネーブ第4条約が重要である。そこでは、占領者は占領地住民の医療や食料など、最低限の生活保障に関して責任を負わなければならないということが明確に定められている。つまり、西岸・ガザ地区で貧困状態にあるパレスチナ人に対して人道援助をすべき国際法上の義務

を肩がわりするという性格を持っている。

それでは、国際的な対パレスチナ援助はやめるべきなのかといえ、そう単純な話でもない。被占領地における第三国のプレゼンスは、イスラエルの人権侵害に対する歯止めにもなり得る。問題は、現実のドナー国・機関が、占領に対する批判をほとんど行っていない点にある。「平和構築」「信頼醸成」といった概念が、入植地の違法性や占領国の法的義務に対するドナー国・機関の思考を麻痺させ、結果的にイスラエルによる占領の既成事実化に深くコミットさせてしまっている現実がある。とりわけ、日本が進めている「平和と繁栄の回廊」構想は、そうした「占領を支える援助」の最右翼に位置するものだと言える。

❖ 行き詰る「回廊」構想

2006年、当時の小泉首相によって提唱された回廊構想は、ヨルダン渓谷における農業開発を軸に、パレスチナ自治政府とイスラエル・ヨルダン・日本の4者の協力による「平和構築」と「パレスチナ人の経済自立」をめざすというプロジェクトである。

この構想の対象地であるヨルダン渓谷は、西岸東部のヨルダン川に沿った地域で、第三次中東戦争直後、イスラエルが「アロン・プラン」と呼ばれる計画に沿って集中的に入植地を建設してきた。この計画では、ヨルダンとパレスチナの連合ないし連邦が想定されており、そこでは、西岸のパレスチナ人居住区は周囲をイスラエル領に包囲され、「エリコ回廊」のみを通じてヨルダンにつながる事が主張されていた。こうして、イスラエルは東側の国境/防衛線をヨルダン川に設定しようとしたのである。

現在でも、ヨルダン渓谷の96%はイスラエルの直接占領下にあり、エリコ周辺だけでパレスチナ人による治安・行政双方の管理が容認されている。この占領状態の終結を前提とせずに「平和と繁栄」が可能であるかのように宣伝する回廊構想は、パレスチナ人の自決権を「域内協力」の名の下で制限し、骨抜きにしようとする「アロン・プラン」の発想の延長上に位置づけることができる。

この構想に対して、パレスチナ人たちの間からは、当然厳しい批判・不満が噴出しており、その一方で、イスラエルによるヨルダン渓谷における入植地拡大やパレスチナ人家屋の破壊といった「ユダヤ化」政策が継続されている。こうした状況のなかで回廊構想は、現在行き詰まり、行き場を失っているかのように見える。それでもなお、いまだに日本政府・外務省のなかにイスラエルのヨルダン渓谷における占領政策を批判する動きは見えてこない。

Bangladesh, Chittagong Hill Tracts の事例から平和を考える

▶ 下澤 嶽 (ジュマ・ネット代表)

❖ チッタゴン丘陵の紛争

平和構築の活動の多くは、一部の紛争、または復興支援にまだ偏りがちである。一方で、放置された国内紛争がいまだに多く存在している。その典型的な事例である Bangladesh, Chittagong Hill Tracts の紛争と、そこで平和構築に取り組んだ日本の NGO ジュマ・ネットの事例を考えてみたい。

Bangladesh の主流民族は、インド・アリア系ベンガル人で、人口の約99%を占める。その約9割がイスラム教徒である。主に仏教・ヒンドゥー教を信じるモンゴロイド系のジュマの人々が、Bangladesh 南東部のチッタゴン丘陵に住んでおり、人口の約0.5%になる。1947年のパキスタン独立以来、ジュマの人々に対する弾圧的な政策が続いてきた。1970年代後半に武力紛争に発展し、1997年には和平協定が結ばれたが、和平協定のほとんどが実施されず、今も抑圧的な状況が続いている。

❖ 市民主導の平和をつくる運動

ジュマ・ネットは当初ジュマの被害者支援を中心に行っていたが、和平協定を Bangladesh 政府に実施させるため、平和構築活動を多様な市民プレイヤーと2008年から2010年まで行った。

まず、国際的に著名な活動家11名で構成されるチッタゴン丘陵委員会を2008年に結成した。この委員会は、合計4回 Bangladesh を訪問し、政府や軍関係者、チッタゴン丘陵のジュマの人々を訪問し、和平協定の実施を訴えた。頻りにマスコミにも報道され、Bangladesh 社会に「国際的な目があること」をアピールした影響は大きかった。

こうした動きに合わせて、「チッタゴン丘陵和平協定の完全実施を求める世界同時キャンペーン」を、2009年からジュマ・ネットを含む4つの国際 NGO が展開し、約3万5千の署名を世界中から集め、Bangladesh のハシナ首相に届けることができた。「ジュマの人々」「ベンガル人理解者」「国際 NGO」「マスコミ」と、多様な市民プレイヤーの分業によって、チッタゴン丘陵における軍の一部撤退が実現した。しかし、残念ながら和平協定完全実施には至っておらず、チッタゴン丘陵の人権侵害は今も続いている。

今回の和平協定実施のための活動に反省点は多々ある。最大の反省点は、活動の圧力を向ける対象が軍ではなかったかということだ。現

Bangladesh 政権は和平協定実施には肯定的な政党である。今回の働きかけの対象は、現政権だった。それでも和平協定実施に至らなかったのは、チッタゴン丘陵で一番利益を得ている Bangladesh 軍が、和平協定実施の決断にまで内部的に至らなかったからである。軍の中でまだ多数と思われる「和平協定実施反対派・慎重派」をどう変えるかが、次のキャンペーンに求められている。

❖ 人権を侵害する軍隊が PKO に

Bangladesh 軍は PKO 派兵数において、世界一という状況にある。そこから得られる収入、名声ともに重要な利益になっている。軍のチッタゴン丘陵の行為が PKO 派兵そのものを脅かすようなキャンペーンにできないか。たとえば最近では PKO 兵士が派兵先で様々な人権侵害を起こしている。その中に Bangladesh の兵士が混じっている可能性が高い。これらの Bangladesh 兵士の多くが、チッタゴン丘陵でも人権侵害を重ねており、これらの問題は根底ではつながっているのではないという推測をしている。そのことをキャンペーン化することで、軍の中の反対派・慎重派の意識を変えることができないか、検討中である。



▲パネリスト

NGOと平和

▶ 平山 恵 (明治学院大学国際平和研究所[PRIME])

私の NGO 活動は 1980 年代初頭、冷戦時代に「地球人の会」の核兵器廃絶運動で始まった。その後は海外の開発プロジェクトに関わりながら、「平和な社会」を目指して政策提言の活動も続けてきた。約 30 年を経て、自分が関わった NGO の活動がどういった変化を社会にもたらすことができたのだろうか。

1987 年ニカラグア。米国大使館の前で「武器供与反対」のデモを行った。国、否、家族を分けた内戦。大国の意志に翻弄された同胞殺戮にショックを受けた。1995 年、NGO 事業評価でニカラグアを再訪。明るいネオンの首都マナグアにはモノがあふれていた。確かに内戦はなかった。しかし、反戦歌を歌っていた歌手が殺されていた。物取りの犯行だという。内戦中、貧困の中でも分かち合う、優しくしたニカラグア人が強盗をすることに驚愕した。GDP は上がったが、貧富の差は拡がり、犯罪率が上がり続けていた。こんな社会を見たいために私はニカラグアに行ったか。その後、カンボジアでも NGO 活動に関わるが、1990 以降の復興期に同じ光景を見る。

1996 年、国籍の違うメンバーと共に経済制裁下のイラクの生活状況を調査し、国連に経済制裁の取下げを提言する NGO 活動を行った。



▲コメンテーター

政治的に中立だと示すために国籍の違った者で構成した科学的調査であった。私は 2000 軒を訪問してデータを集め栄養状況を分析した。国連に提出したが、国連の安全保障理事会の答えは米国の「No」を反映したものであった。

「NGO 活動が政治に負けた」と痛感した。

1994 年、前世紀最大の数の難民を出したルワンダの大虐殺。当時のザイールでルワンダ難民救援活動を行う。日本の NGO が合同でこの虐殺を考える組織「ルワンダ再融和委員会」(現在の「アフリカ平和再建委員会」)を発足。難民キャンプで聞いた声——「海外の NGO からの医療やモノの支援はありがたいが、元気になった人間がまた戦争を起こすので殺し合いは続く。戦争を失くす援助をして欲しい。」2010 年、ルワンダは高層ビル建築のラッシュ。NHK でもルワンダの急成長が礼賛をもって報じられた。人々が殺しあわなくなったことは NGO 活動の成果であろう。しかし新たに出現した格差社会も目撃した。

多くの NGO は住民に近いところで活動しているので、報道されない名もなき人々の声をきいている。よそ者が分析した「ニーズ」把握ではなく、そこに生きる人々の「望み」を捉えている。

こんな NGO の強みを生かして、日本政府にも提言をしている。1995 年に戦後 50 周年の戦争責任を考える NGO 合同での提言、イラク戦争やアフガン戦争など NGO 独自の政策提言もある。日本国際ボランティアセンター (JVC) など、開発プロジェクトが主体の NGO で政策提言のスタッフを抱えていることは頼もしい。

「日本を変えることが最大の国際協力」——私がいつも言っていることである。現在の NGO 活動の課題は、「No Action Talk Only」である日本の大多数の人々とどうタッグを組んでいくかということである。NGO の自己満足活動にはしたくない。もっと多くの人々と一緒に行動を起こしてこそ平和な社会が創れる。

平和を葛藤する

▶ 佐伯奈津子 (インドネシア民主化支援ネットワーク)

2004 年 12 月 26 日、インドネシア・スマトラ北部を襲った地震と津波は、アチェ州だけで 17 万人の死者・行方不明者 (アチェ人口の 24 人に 1 人にあたる) を出す未曾有の被害をもたらしたと同時に、30 年におよぶインドネシア政府と自由アチェ運動 (GAM) の紛争を終結させた。

たしかに、アチェの状況は劇的によくなった。人びとは、田畑や漁りに安心して出られる。爆音や銃声におびえる必要もない。各地でインフラ整備が進められ、新たな店舗ができ、いちばも賑わいをみせる。しかし、アチェの人びとは誰もが、近い将来再び紛争になると確信している。津波・紛争後の復興援助が、被災者・被害者の不公平感を募らせたからだ。コネの有無、キックバックするか否かが、援助を受けられるかどうかを決める現実、もはや秘密でも何でもなし。人びとは日に日に、アチェ自治政府に失望し、これまでの民族自決の闘いの意義、自分たちが「犠牲」になってきたその闘いの意義を疑っている。

和平合意を仲介したフィンランドのマルティ・アハティサリ前大統領がノーベル平和賞を受賞したことからわかるように、アチェ和平は成功したと国際的には考えられている。「解決済み」のアチェへの国際社会の関心は低くなるなか、現場でみられる新たな紛争の兆しに対し、地元 NGO は手探りで取り組んでいる状況である。

「平和構築」に NGO はどのような役割を果たせるのか。今回のシンポジウムのテーマは、おそらく紛争現場で活動する NGO にとって共通の問いだろう。「和平」プロセスが、占領の「合法化」と抵抗運動の「非合法化」をもたらすパレスチナ、国際治安部隊 (ISAF) のもとで地方復興チーム (PRT) が活動し、人道・復興支援と軍事・政治目的との境界が曖昧になっているアフガニスタン、和平協定が結ばれたにもかかわらず、マジョリティの抑圧体制が残り、紛争が慢性化しているチッタゴンで、NGO が「正解」を見いだすことは容易でない。

しかし、NGO は自分たちの活動をつねに問い直し、選択することができる。誰にとっての平和なのか、なにもをもって平和といえるのか、外部資金に依存するのか、軍と協働するのか……。「現場にいつづけ、見つづけ、考えつづける。葛藤しつづける」(下澤嶽さん)。

重い課題だが、この言葉につぎと思う。

編集後記 東日本大震災の救援を目的に米軍は「トモダチ作戦」と称して 1 万 6000 人を投入。兵士によるがれき撤去や物資運搬などのマスコミ報道に、米軍は日本を助けてくれているという印象を抱いた人も多いだろう。だが外務省幹部によれば、実態は「朝鮮半島有事を想定した訓練」となった (毎日新聞、4 月 22 日付)。▶ 軍にとって災害時の救援出動は紛争時の出動と一直線につながっていることが、今回ははっきりと示された。被災の甚大さと終わりの見えない放射能危機のため、マスコミはもとより市民運動の間でも指摘する声が少ないが、これは極めて重大な事態である。▶ 総理大臣の諮問機関「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」は去年、国内では「防災や国民保護」の分野でのオール・ジャパン体制の構築、国際的には国際平和協力活動の現場での NGO との民軍協力の具体的積み上げ、オール・ジャパンの平和構築能力の向上を提言した (提言は「新防衛計画大綱」に盛り込まれる予定)。災害救援と「平和構築」は車の両輪の位置付けを与えられようとしている。▶ 海外で活動してきた日本の人道支援 NGO の中には、災害時の協力・調整をめぐってすでに自衛隊や米軍と何らかの接触や協力関係をもっている団体もある。軍の本来の任務は戦争である。災害時の軍の出動は本当に必要なのか、軍ではなく文民の災害救助隊を組織すればいいのではないか。そんな根本的問題を考えるときに来ている。【編集責任 = 藤岡】