

[平成 21 年度外務省委嘱]

**平和構築活動における  
民軍関係に関するリファレンスガイド**  
～ *NGO* の事例を中心に ～



**平成22年3月**  
**株式会社三菱総合研究所**

## 発刊にあたって

日本の NGO は、途上国において地域住民に密着して活動し、彼らが置かれている状況やコミュニティの支援ニーズに対する深い理解に基づいて、地域住民に直接裨益する柔軟できめの細かい援助を実施してきました。

外務省は、このような長所を持つ NGO を国際協力における重要なパートナーと位置付け、NGO が実施する事業に対する資金協力、組織力強化を含めた NGO の活動環境整備の支援、NGO との対話の促進等、NGO との連携強化に向けた様々な取り組みを行っています。

本書は、上記取り組みの一環として、政府開発援助大綱などに掲げられている重点課題のひとつである「平和の構築」に資する活動をされている NGO の皆さまが、NGO と軍との関係について考えるきっかけになり、さらには、現場で活動する際に参考にさせていただけることを願って作成されました。本書が NGO の皆さまの活動の一助となれば幸いです。

最後に、委託事業を引き受けてくださった株式会社三菱総合研究所の関係者各位、同研究所によるヒアリング等に協力してくださった方々に心より御礼申し上げます。

平成22年3月  
外務省国際協力局  
民間援助連携室長  
川口 三男

## はじめに

この度、外務省国際協力局民間援助連携室の委託事業「平成 21 年度 NGO 国際競争力強化プログラム」を株式会社三菱総合研究所が受託し、その成果として「平和構築活動における民軍関係に関するリファレンスガイド～NGO の事例を中心に～」を作成する機会を得ることができ、大変光栄に思います。

国内紛争やそれに対する国際社会の関与の仕方が多様化する中で、NGO と軍との関係も従来よりも複雑化し、相互間の関係を改めて慎重に考え直す必要が生じています。そのような状況に応え、本書は、平和構築活動の現場で活躍する日本の NGO の皆さまが軍との関係をより深くご理解いただけるように、NGO と軍との関係に関する基本的な考え方や具体的な事例をわかりやすくまとめるように努めました。

本書の作成にあたっては、平和構築活動に従事されてきた日本の NGO 関係者の皆さまにヒアリングの機会をいただきました。また、現地調査として訪問したスーダンでは、現地国連ミッションの民軍調整担当者をはじめとし、国連関係者、国際 NGO 関係者、そして日本の NGO 関係者にヒアリングの機会をいただきました。本書の作成にあたり多大なるご協力をいただいたこれらの皆さまに心より感謝申し上げます。

本書が平和構築活動における NGO と軍との関係をより深く考える一助となれば幸いです。

平成 22 年 3 月  
株式会社三菱総合研究所  
海外事業研究センター長  
平石 和昭

# 目次

## 略語表

序章	本書の活用にあたって	1
第1章	民軍関係に関する基本的な考え方	3
1-1.	なぜ NGO が民軍関係を考える必要があるのか？	3
1-2.	民軍関係に関する国際的ガイドライン	4
1-3.	民軍関係に関する基本的な考え方	6
第2章	NGO と軍との関係の実際—事例の考察	9
2-1.	NGO と軍との連絡・調整・情報共有	10
2-2.	NGO が軍の車両や施設等の「軍事資産」を利用する	19
2-3.	NGO が軍による警備・警護を受ける	29
2-4.	NGO と軍が共同で人道・復興支援を行う	35
2-5.	軍による直接支援について	39
第3章	NGO と軍との関係に関する将来に向けた課題	43
3-1.	NGO と軍との関係が持つ潜在的な危険性をしっかりと意識する	43
3-2.	すべての国すべての場面に当てはまる共通解はない	44
3-3.	まずはより良いコミュニケーションから	45
卷末参考資料		47

## 略語表

略語	英語・その他	日本語
CIMCoord	Civil-Military Coordination	民軍調整
CPA	Comprehensive Peace Agreement	(スーダン) 南北包括和平合意
DHC	Deputy Humanitarian Coordinator	国連副人道調整官
DRC	Deputy Resident Coordinator	国連副常駐調整官
DSRSG	Deputy Special Representative of Secretary General	国連事務総長特別代表
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	国連食糧農業機関
GAM	Free Aceh Movement; Gerakan Aceh Merdeka	自由アチェ運動
HC	Humanitarian Coordinator	国連人道調整官
IASC	Inter-Agency Standing Committee	人道機関間常任委員会
ICRC	International Committee of the Red Cross	赤十字国際委員会
ICVA	International Council of Voluntary Agencies	ボランティア機関国際委員会
IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent	国際赤十字・赤新月社連盟
INTERFET	International Force in East Timor	東ティモール国際軍
IP	Implementation Partner	実施パートナー
ISAF	International Security Assistance Force	国際治安支援部隊
KFOR	Kosovo Force	コソボ治安維持部隊
LRA	Lord's Resistance Army	神の抵抗軍
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋条約機構
PRT	Provincial Reconstruction Team	地方復興チーム
RC	Resident Coordinator	国連常駐調整官
RUF	Revolutionary United Front	革命統一戦線
SPLA/SPLM	Sudan People's Liberation Army /Movement	スーダン人民解放軍/運動
UNAMID	United Nations/ African Union Hybrid Operation in Darfur	国連アフリカ連合ダルフル合 同ミッション
UNAMSIL	United Nations Mission in Sierra Leone	国連シエラレオネ派遣団
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画

略語	英語・その他	日本語
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNMIK	United Nations Interim Administration in Kosovo	国連コソボ暫定行政ミッション
UNMIL	United Nations Mission in Liberia	国連リベリア・ミッション
UNMIS	United Nations Mission in Sudan	国連スーダンミッション
(UN)OCHA	United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務所
UNOMSIL	United Nations Observer Mission in Sierra Leone	国連シエラレオネ監視団
(UN)PKO	United Nations Peace Keeping Operation	国連平和維持活動
UNPROFOR	United Nations Protection Force	国連保護軍
WFP	World Food Programme	国連世界食糧計画

## 序章 本書の活用にあたって

世界では今日も様々な場所で、そして様々な形で紛争が発生しています。また、紛争地では、単に戦闘行為の影響によって人々が苦しむのではなく、恒常的な食糧不足や自然災害等を伴う複合的緊急事態（complex emergencies）<sup>1</sup>が発生し、そこに暮らす人々に様々な形で影響を及ぼしています。このような状況下において、我が国 NGO を含む国際協力 NGO は、現地で苦しむ人々のニーズに応えるために避難施設の設営、食糧配布や医療サービスの提供といった緊急人道支援から、治安情勢が安定化する中での定住化支援、農業生産支援といった復興支援まで、様々な段階で積極的な支援を行うようになっていきます。

紛争にかかわる様々な段階においてその負の影響を予防・緩和し、その地域に安定をもたらそうとする活動は平和構築活動と呼ばれます<sup>2</sup>。その中には、紛争予防のための活動、紛争発生時の緊急人道支援、紛争終結直後の復興支援、そして中長期的な安定をつくりあげるための開発支援を含みますが、これらの平和構築活動に関わるアクターは今日ますます多様化しており、その相互関係も複雑さを増しています。平和構築活動の現場には、主要なアクターだけでも、紛争当事者であった政府、反政府勢力に加え、国連ミッションや個別の国連機関、諸外国政府・開発援助機関、NGO といったアクターが活動しています。これらの異なるアクターは、共通の目的を持って活動していることもあれば、別々の目的を持って行動し、お互いの活動の相互調整が必要とされる場合があります。そして、この

---

<sup>1</sup> 本書では「複合的緊急事態（complex emergency）」という用語について、「ある国、地域、または社会において、国内または国外紛争により完全または相当な権威の崩壊があり、一つの機関および／または継続中の国連国家プログラムの権限や能力を超える国際的な対応を必要とする人道的危機（a humanitarian crisis in a country, region or society where there is total or considerable breakdown of authority resulting from internal or external conflict and which requires an international response that goes beyond the mandate or capacity of any single agency and/ or the ongoing United Nations country program）」（“Working Paper on the Definition of Complex Emergencies”, IASC Secretariat, 9 December 1994）という定義に従うこととします。

<sup>2</sup> 平和構築（peacebuilding）という概念は、1992年にブトスガリ国連事務総長が発表した「平和への課題（An Agenda for Peace）」で言及され、広く用いられるようになりました。この「平和への課題」では平和構築は「紛争後（post-conflict）」という用語とともに用いられ、紛争が発生した後の活動を主に指し示す用語として用いられていましたが、その後、平和構築は、紛争前から紛争中、紛争後までの様々な段階における活動をさす言葉として使われるようになっていきます。日本の ODA 大綱では、「平和の構築」について次のように述べており、このような広い概念にしたがっていると考えられます。

「開発途上地域における紛争を防止するためには、紛争の様々な要因に包括的に対処することが重要であり、そのような取組の一環として、上記のような貧困削減や格差の是正のための ODA を実施する。さらに、予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う。

具体的には、ODA を活用し、例えば和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道・復旧支援、元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰（DDR）や地雷除去を含む武器の回収及び廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援、さらに経済社会開発に加え、政府の行政能力向上も含めた復興支援を行う。」

ような調整はうまくいく場合もあれば、そうでない場合もあります。

平和構築活動が行われる現場において、近年ますます関心を集めているのが NGO 等の人道支援機関と軍との関係をどのように捉えるかという問題です。人道支援が始まった 18 世紀から 19 世紀頃は、紛争といえば国家間の紛争であり、そこに活動する軍は各国の正規軍でした。このような中で、かつての人道支援機関は、これらの軍とは一線を画し、中立・独立を守ることで人道支援活動を行ってきました。

しかし、今日、平和構築活動が行われているのはほとんどの場合、国内において紛争が発生している場合であり、そこには正規の政府軍に加え、反政府武装勢力といった非正規軍が存在しています。さらに、これらの軍に加えて、国際社会による介入・支援が行われる場合には、国連平和維持軍や多国籍軍等の外国からの軍が展開します。このように軍の種類が多様化していることに加え、軍や NGO が行う活動も多様化しています。アフガニスタン等で見られるように軍が軍事オペレーションの一環として食糧や医薬品等の人道支援物資の配布活動等を行う事例も増えています。NGO も、従来のように人道支援活動を行うだけでなく、簡易な社会・経済インフラ整備を支援したり、農業生産活動を支援したりといった形で地域造り・国造りを支援する事例も増えています。このようにアクターや活動が多様化する中で、軍と NGO 等の人道支援機関との間での境界線を明確に引くことがますます困難な状況が増えています。そして、このように軍と NGO との境界線を引くことが難しくなっている中で、そのような境界線の曖昧さが、NGO の安全な活動環境を阻害したり、NGO による人道・復興支援活動の実施を困難にしたりする事態も散見されるようになっていきます。NGO と軍との関係をどのように捉えて両者の関係をどのように構築していくべきか、平和構築活動に従事する NGO や軍をはじめとする全てのアクターが、どのようにすれば、NGO にとって、軍にとって、そして何よりも支援を必要とする現地の人々にとって最善かを真剣に考え直さなければならないような状況になっています。

結論を先取りするようですが、NGO と軍との関係のあり方について絶対的な解はありません。ただ、これまでの経験を踏まえて作り上げられてきた民軍関係<sup>3</sup>に関する一般的なガイドラインや考え方というものは存在します。とはいえ、こういったガイドラインや考え方を、紛争中や紛争直後の緊急事態下で実践に反映させていくのは容易ではありません。

このような観点から、本書は、既に存在している民軍関係に関する国際的なガイドラインやその考え方を紹介すると同時に、そういったガイドラインや考え方が、NGO によって現場で実践にどのように反映されているのかを分かり易く伝えるために具体的な事例をできるだけ多く紹介し、皆さまそれぞれが考えていただく材料を提供するように努めました。本書では、最終的な答えは提示していません。本書が、これをお読みになった皆さまが NGO と軍との関係をより深く考え、議論を深めていく際の一助となればと思っています。

---

<sup>3</sup> NGO だけでなく国連の人道支援機関等を含む文民組織と軍事組織との関係を一般的に民軍関係と呼びます。



## 第1章 民軍関係に関する基本的な考え方

### 1-1. なぜ NGO が民軍関係を考える必要があるのか？

NGO が平和構築の現場で人道支援や復興支援に従事するとき、その現場には必ず現地に展開している国際軍や地元軍といった軍隊がいます。また、正規の軍隊でなくとも、反政府武装勢力のような武装組織も存在します<sup>4</sup>。

このような状況の中で、NGO の活動によっては、直接にこれらの軍隊や武装勢力等と接触する機会はないかもしれませんが、しかし、平和構築の現場は、それまで紛争が行われていたり、今でも紛争が継続していたりして危険が残っている場所であり、そこに展開する軍隊やその他の武装勢力との関係は、特に要員の安全確保の観点から、どの NGO も配慮せざるを得ません。

また、平和構築の現場で活動する NGO の使命は、現地の人々の緊急のニーズを満たすための人道支援を行ったり、人々の生活を中長期的に安定させるための復興支援を行ったりすることです。これらの支援を受ける人々が、国際軍や地元軍といった軍隊、反政府武装勢力といった武装組織等をどのように捉えているか、これら軍隊等が住民との関係でどんな関係を築いているか、その中で、NGO として、これら軍隊等との関係をどのように構築していけば、支援を必要とする人々のニーズに最も応えることができるかという観点からも、軍との関係を考える必要があります。

このように NGO が安全確保や支援ニーズの観点から軍との関係をしっかりと考えなければならぬのは、人道支援が行われるようになった歴史的経緯を踏まえています。今日の人道支援活動の礎は、赤十字社を創設したアンリ・デュナンの活動にあるといわれています。アンリ・デュナンが存命していた 18 世紀から 20 世紀において、人道支援を必要とした戦争は基本的に国家間戦争でした。彼らは、国と国との軍隊が戦争をしているときに、これらのいずれの軍隊からも中立を維持することで、自分たちの安全を確保し、人道支援機関としてのアイデンティティを維持しました。また、いずれの軍の軍人であれ、どちらの国の住民であれ、人道支援を必要とする人々に対して無差別に支援を行いました。この

---

<sup>4</sup> このように軍・武装組織の中には、正規軍だけでなく、非正規軍も存在しますが、以下で説明する民軍関係に関するガイドラインは、基本的に正規軍との関係を念頭に置いて議論しています。例えば、追って紹介する IASC 参照文書では、同文書で議論する軍事アクター (Military Actor) を「指揮命令系統に服する国家、地域、国家間等の公式な軍事部隊 (official military forces, i.e., military forces of a state or regional-/inter-governmental organization that are subject to an hierarchical chain of command) であると定めています。そして、このような軍事部隊には、国家軍、地方軍、多国籍軍、国連平和維持軍、国際軍事監視団、外国占領軍、地域軍等を含む (This may include the local or national military, multi-national forces, UN peacekeeping troops, international military observers, foreign occupying forces, regional troops or other officially organized troops) としています。

ようにして、自分たちの人道支援機関としての活動を可能なものにしました。

このような中立性、人道性といった原則を重視して活動することで、デュナン達は、困難な中でも人道支援活動を行うことができました。NGO が、どこかの軍隊だけと協力したり、人道支援のためでなく軍事的な目的のために活動していたりしたら、あるいは、支援を受けようという人々にそのように見られたら、NGO は支援活動を行えなくなってしまうかもしれないのです。NGO として人道支援や復興支援活動に従事する場合には、そういった危険性を常に意識することが重要であるといえます。

## 1-2. 民軍関係に関する国際的なガイドライン

平和構築の現場において民軍関係をどのように捉え、どのように実践しなければならないのか、そういうことを考える際に参照することができる国際的なガイドラインが既に作成されてきています。その代表的なものは、国連や NGO 等の人道支援機関が集まる人道機関間常任委員会 (Inter-Agency Standing Committee: IASC) が 2004 年 6 月に策定した「複合的緊急事態における民軍関係に関する IASC 参照文書 (Civil-Military Relationship in Complex Emergencies- IASC Reference Paper, 28 June 2004)」(以下、「IASC 参照文書」と呼びます。)です。

IASC には、米国で開発や人道支援を行う国際 NGO 約 160 団体を有するネットワーク団体であるインターアクション (Inter-Action) や、人道支援や人権活動に関わる全世界の国際 NGO 75 団体以上が参加するボランティア機関国際委員会 (International Council of Voluntary Agencies: ICVA) も参加していて、IASC 参照文書は国際的に活動する多くの NGO の意見も反映されたものであるといえます。ただし、NGO は多様であり、この参照文書の策定プロセスに関与していない NGO もいますのでその点は留意する必要があります。

また、IASC 参照文書の中でも言及され、この文書とあわせて読まれるべきものとして、国連人道問題調整事務所 (United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA) が 2001 年に策定した「人道支援活動を行う車両集団 (コンボイ) に対する軍によるエスコート又は武装エスコートの使用に関するディスカッション・ペーパー及び拘束力のないガイドライン (Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys – Discussion Paper and Non-Binding Guidelines, September 2001)」や、同事務所が 2003 年に策定した「複合的緊急事態における国連人道活動を支援するための軍民防衛資産の使用に関する OCHA ガイドライン (The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies- OCHA Guidelines, March 2003)」があります<sup>5</sup>。

---

<sup>5</sup> これら 3 つのガイドラインの原文を参考資料として本書の巻末に添付しました。

これらは国連機関や NGO 等の人道・復興支援に携わる機関が相互に協議・調整して作成されたガイドラインですが、この他にも、個別の国際機関や NGO が独自に定めているガイドラインもあります。例えば、国際赤十字・赤新月社連盟 (International Federation of Red Cross and Red Crescent: IFRC) は、軍隊との関係について独自のガイドラインを定めていて、最新のものとしては「国際赤十字・赤新月社運動組織と軍事組織との関係に関するガイダンス文書 (Guidance Document on Relations between the Components of the Movement and Military Bodies)」を 2005 年 11 月に採択しています。また、世界的に活動する国際 NGO の一つであるケア・インターナショナル (CARE International) は、近年の動向を踏まえて民軍関係に関する見直しを行い、2009 年 6 月に「ケア・インターナショナルと軍事部隊との関係に関する政策枠組み (Policy Framework for CARE International's Relations with Military Forces)」を公表しています。

NGO 等の人道支援機関と軍との関係は、その国・地域の状況によって異なるので、それぞれの国・地域の特性にあわせて、個別のガイドラインが作られることが多くあります。例えば近年の事例では、アフガニスタンについて独自の民軍関係ガイドラインが定められていますし、本書の作成にあたり現地調査を実施したスーダンについても、独自の民軍関係ガイドラインが定められています。これらのガイドラインも、IASC 参照文書等の一般的なガイドラインに準拠していますので、基本的な考え方は共通していますが、それぞれの国・地域特性に応じた留意事項等が盛り込まれていますので、それぞれの国・地域で活動する NGO 関係者の方々は、これらの国・地域毎の独自のガイドラインも参照する必要があります。

#### 民軍関係に関する主要な国際的ガイドライン

- 人道機関間常任委員会 (IASC) - 「複合的緊急事態における民軍関係に関する IASC 参照文書 (Civil-Military Relationship in Complex Emergencies- IASC Reference Paper, 28 June 2004)」
- 国連人道問題調整事務所 (UNOCHA) - 「人道支援活動を行う車両集団 (コンボイ) に対する軍によるエスコート又は武装エスコートの使用に関するディスカッション・ペーパー及び拘束力のないガイドライン (Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys - Discussion Paper and Non-Binding Guidelines, September 2001)」
- 国連人道問題調整事務所 (UNOCHA) - 「複合的緊急事態における国連人道活動を支援するための軍民防衛資産の使用に関する OCHA ガイドライン (The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies- OCHA Guidelines, March 2003)」

### 1-3. 民軍関係に関する基本的な考え方

ここでは、今紹介した IASC 参照文書等でまとめられている、民軍関係に関する基本的な考え方を整理していきたいと思います。

#### (1) 人道支援の三原則 —人道性、中立性、不偏性— への配慮

人道支援には、人道性 (humanity)、中立性 (neutrality)、不偏性 (impartiality) という 3 つの原則があります。そして、IASC 参照文書では、どのような民軍調整も、これら 3 つの原則に適うものでなくてはならないとされています。これら 3 つの原則について、民軍調整との関係を見ていきましょう。

##### 人道性：

人道支援の目的は、飢えや災難やその他様々な理由により人道的な苦しみを味わっている人々に対する支援を提供することです。したがって、人道支援機関が軍と調整や協力を考えるときには、その目的は、あくまで人道目的でなくてはなりません。軍事目的と人道目的は異なりますので、人道支援機関が軍と協力することが、軍事目的に利用されないように注意する必要があります。

##### 中立性と不偏性：

ここでいう中立性とは、政治、宗教、思想等において立場を違える、すなわち価値を異にする人々がいる場合に、これらの人々が所属する各集団との関係で、価値の良し悪しを判断することなく、中間的な位置に自らを置くことを意味します。不偏性とは、これら異なるグループの中の特定のグループだけに対して支援したり、協力したりしない、すなわちあるグループを他のグループに対して差別して扱わないことを意味します。

人道支援機関が軍との間でどの程度の範囲や内容で関わりを持つかを判断するにあたっては、軍との調整や協力が現地住民やその他の様々なアクターにとってどのように捉えられるか、すなわち、軍との調整や協力が「中立的でない」とか「偏っている」とかというイメージを生み出していないか、それによって何か悪い影響がでる可能性がないかを常に考えなければなりません。

例えば、国連平和維持軍であれ、現地政府軍であれ、反政府軍であれ、その軍が、他の軍や武装勢力と敵対関係にある場合、人道支援機関がどちらかの軍と密接に協力して、現地住民や他方の軍から、その人道支援機関とある軍とが「仲間である」と捉えられてしまえば、この人道支援機関が攻撃的になる危険性があります。また、このような状況下では、反政府勢力が支配する地域で人道支援を必要

とする人々がいたとしても、その人道支援機関がその地域で人道支援活動を行うことはできません。国連平和維持軍が反政府勢力に敵対視されている場合には、国連平和維持軍との協力も、同じような負の効果を持つことになります。

中立性、不偏性を維持することは、人道支援機関が人道支援機関であるゆえん、アイデンティティであると強調されることもしばしばあります。紛争地という政治的な環境で外国人として活動する以上、住民からは、自然に「部外者である」とか「国連寄り」であるとかという偏見を持たれてしまいます。そのような中で、意識してでも中立性を確保しなければ、NGO としての活動はできないと強調する NGO 関係者もいます。

## **(2) 人道支援機関が軍に対して独立性を維持すること**

人道支援機関は、現地の状況が必要とする場合、人道支援物資を運ぶために軍の車両やヘリコプターを使ったり、人道支援物資を保管するための倉庫を使わせてもらったりするかもしれません。また、人道支援機関が危険な地域で人道支援活動を行う際に、軍による警護エスコートを必要とする場合があるかもしれません。しかし、このような軍との協力が継続的になれば、その軍との密接な関係が周辺住民にも強く認識されるようになり、人道支援機関の中立性や不偏性、そして独立性といったものは自然に失われていってしまう危険性があります。すなわち、軍の力がなければ人道支援活動を行えない状況が固定化されると、協力先の軍の施設・設備の利用可能性や軍の意向に配慮せざるを得なくなり、人道支援機関が独自の判断で活動地域を選んだり、支援を実施したりといったことができなくなります。

また、人道支援機関と軍との協力があくまで人道目的に沿って行われ、軍事目的に利用されないことを確保するためには、軍の施設や設備を使ったりするかどうか、そういった協力を要請するかどうかは、あくまでも人道支援機関の独立の判断によって行われる必要があります。

## **(3) 人道支援機関と軍の連携・協力は「最終手段」でなくてはならない**

人道支援機関と軍とは、紛争地等で同じ空間を共有しているとはいえ、活動目的が違います。このため所有している情報も違います。例えば、軍は、その地域の治安維持任務を担っていることが多く、そのために治安関連情報を多く持っています。このため、人道支援機関が人道支援を行う際に、活動地域の治安状況等を把握するためには、軍と緊密に連絡をし、治安情報を得ておくことが必要な場合があります。また、軍が、大規模な掃討作戦等の軍事活動を行う地域での活動は避けたほうが望ましいことが多く、そのような軍の活動地域と人道支援機関の活動地域が重ならないように軍との調整も必要です。したがって、

人道支援機関と軍との間で連絡・調整を緊密に行うことは必要が多く、望ましいことであると考えられます。

このように人道支援機関と軍との連絡・調整が推奨される一方で、安全確保や人道支援実施において、人道支援機関が軍の支援を求めたり、軍と協力したりすることには慎重でなくてはならず、他に代替的な方法がない場合の「最終手段 (last resort)」でなくてはならないというのが、IASC 参照文書等、各種の民軍関係に関するガイドラインが定める一般的な考え方です。

例えば、政府軍と反政府軍が戦っていた国で停戦合意が成立し、その中で人道支援機関が人道支援や復興支援のための活動を行っているとします。すなわち、この状況では政府軍と反政府軍は戦っていませんが、盗賊や窃盗、誘拐等の犯罪が多く発生しているとします。このような場合、人道支援機関は、これらの犯罪の被害を免れるために何らかの安全対策を講じる必要があります。その一つの方法は、活動地域に支配権を有する政府軍と反政府軍の武装エスコートを依頼することですが、そうすると、その人道支援機関はエスコートを依頼する政府軍か反政府軍か的一方と密接な関係を持つことになり、住民の目にも両者が協力関係にあることが分かるようになります。そうした特定の軍との密接な関係を住民等に対して印象付けることは、仮に停戦合意があるとはいえ、潜在的な敵対関係がある状況では人道支援機関にとって様々な危険を生じさせる結果になる可能性があります。例えば、そのような状況で仮に紛争が再発すれば、その人道支援機関は政府軍もしくは反政府軍のいずれかから敵対視され、攻撃対象になる可能性がありますし、そのために人道支援活動の停止を余儀なくされると考えられます。

同じような危険性は、人道支援機関が人道支援物資の供与を軍と協力して実施したり、学校や病院建設といった復興支援プロジェクトを共同で実施したりして、緊密な協力関係を築いていることが軍や住民等の現地の人々に認識される場合にも同様に、もしくは、ただ警護エスコートを得るとき以上に存在すると考えられます。さらに、人道支援機関と軍との協力が、人道支援目的でなく、軍事目的で行われているのではないかと現地の人々等に認識されれば、人道支援機関にとっての危険性はより高くなるといえます。例えば、アフガニスタンでは、米軍等が地方復興チーム (Provincial Reconstruction Team) という形で、治安回復を目的として人道支援機関等と協力して人道支援や復興支援を行っています。このような中で、米軍等の誤爆によって被害を受けた住民や、反政府勢力であり米軍等の掃討作戦の対象となっている現地武装勢力であるタリバン等から、人道支援機関が批判されたり、攻撃の対象となったりする状況が見られるようになっていきます。これらの危険性を考慮しつつ、人道支援機関と軍との連携・協力は最終手段と考えられるべきだという立場が基本的な考えとして示されています。

## 第2章 NGO・軍関係の実際—事例の考察

本章では、第1章で議論した民軍関係に関する考え方が、実践面でどのように反映されているのかを具体的な事例を見ながら考えていきたいと思えます。その際、これから本章をお読みになる方に、最初にお伝えしておきたいことがあります。それは、これから紹介する事例は、必ずしも NGO と軍との関係に関する「ベスト・プラクティス」を示すものではないということです。

民軍関係については、第1章で紹介したとおり、色々な原則や配慮を必要とします。これらの原則や配慮を実践でどのように反映させれば良いのでしょうか。平和構築活動の現場という、様々な危険やニーズが混在し、様々なアクターが活動している場所では、そういった原則や配慮を、全ての国・地域、そして全ての場面で同じように実践に反映させるのは簡単なことではありません。むしろ、その場その場の状況に応じて柔軟に対応しなければならない側面も多くありますし、そのような中でもどうしても守らなければならない「一線」というのがあるかもしれません。

これから紹介する事例は、日本の NGO の方々が過去に経験した事例や、この報告書を作成するにあたって実施したスーダン現地調査で確認した事例です。これらの事例については、第1章で紹介したような原則等との関係でどのように捉えるか、今後、実践の場に立つ場合にどういう風に参加になる点、反省すべき点があるか等、読み手の方々、それぞれがご自分で考える際の材料にしていだければと思います。

NGO と軍との関係で行われるやり取りや協力は様々な形態をとると思いますが、以下では、IASC 参照文書等で定められている分類に沿って、NGO と軍との関係の実践段階を、次の5段階に分けて見ていきたいと思えます。

- NGO と軍との連絡・調整・情報共有
- NGO が軍の車両や施設等「軍事資産」を利用する
- NGO が軍による警備・警護を受ける
- NGO と軍が共同で人道支援や復興支援を行う
- 軍が単独で人道支援や復興支援を行う

以下では、NGO と軍との関係のそれぞれの段階について、IASC 参照文書等で示されている一般的な考え方をご紹介します。そして、それに続いて事例の紹介と検討を行っていききたいと思います。

## 2-1. NGO と軍との連絡・調整・情報共有

### (1) 考え方

NGO や国連機関等の人道・復興支援に従事する機関と軍（現地政府軍や国連平和維持軍等）との間で如何なる関係を構築するにしても、まずはお互いがお互いを理解するために、連絡・調整や情報共有の機会を持つことが重要です。IASC 参照文書は、できるだけ早い段階で、かつ、あらゆるレベル（指揮系統レベル・現場レベル、首都レベル・地方レベル等）で、人道支援関連機関と軍との間における連絡・調整のためのアレンジメントが決められ、明確な連絡・調整のためのルートが確立されるべきであるとしています。

もし、NGO が活動しようとする国や地域において、その国の現地政府軍が治安にかかわる権限を握っている場合、多くの場合、まず相手国政府から NGO として活動する許可を得て、その地域で活動することについて軍の了承を得た上で活動することが必要となります。また、国連平和維持軍が展開している場合には、同軍と連絡・調整を定期的に行い、治安情勢や国連平和維持軍、現地政府軍、反政府軍等の動向についての情報を得ることが重要です。また、NGO 側からも活動計画等の情報を提供することで、NGO の活動地域の治安情勢に関する情報提供やアドバイスも得ることができるでしょう。

完全に一般化することはできませんが、NGO が人道支援や復興支援に従事する平和構築の現場では、多くの場合、人道・復興支援に従事する国連機関や NGO 等が参加する民軍間の連絡・調整・情報共有のための会議が開かれています。このような会合は、原則として、国際社会の支援を受ける被援助国（ホスト国）の政府が主導して開催され、支援の調整が行われることになっています。ただし、ホスト国政府の能力がまだまだ脆弱な場合には、国連が中心にホスト国政府をバックアップしながらこのような調整が行われます。

このような会議には、国連平和維持活動（UN Peace Keeping Operation、以下「国連 PKO」と呼びます）の文民部門と軍事部門の両方が出席し、加えて、国連機関（例えば、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）、国連世界食糧計画（World Food Programme: WFP）、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）等）、そして NGO の代表者等が参加します。NGO の代表者については、やはり多くの場合、国際 NGO だけ、もしくは国際 NGO と現地 NGO を含む NGO の連合体が組織されていますので、そのような連合体の代表者がこのような民軍間の連絡・調整・情報共有のための会議に参加することが多いようです。

また、こうした連絡・調整・情報共有のための会議に加えて、現場レベルで、NGO と軍との間で連絡・調整が行われる場合もあります。例えば、国連 PKO の場合、地方に展開している部隊において NGO や国連機関、地元住民等の文民との連絡・調整を行うための担当官が配置されている場合があり、この担当官との間で連絡・調整が行われる場合があります。



このように様々な形で軍と NGO との間で連絡・調整が行われる場があり、そこでは情報の共有がなされます。IASC 参照文書は、軍との情報共有の際に、「人道支援機関の中立性・不偏性を損なうような情報や、人命を危険にさらす可能性がある情報は共有されるべきではない」との条件を示しつつ、現地の人々の人道支援ニーズを満たすため、また、人道支援活動に従事する人々の安全確保のために、次に挙げるような情報については、民軍間で共有されるべきであるとしています。

- 治安情報：文民の安全確保に関わる情報、人道支援活動地の安全状況に関する情報
- 人道支援活動地域：軍事作戦地域内における人道支援活動従事者及び施設の所在地
- 人道支援活動：人道支援活動の計画・予定。これには人道支援活動に従事する車両集団（コンボイ）や航空機の通過ルート・タイミングを含む。このような情報は軍の計画との調整や、軍による誤爆回避、さらに紛争地状況に関する警告を行うために使われる。
- 地雷除去活動：地雷除去活動に関連する情報
- 人口移動：文民移動に関わる主要な動向に関する情報
- 軍による救援活動：軍によって実施されている救援活動に関する情報
- 空爆地・攻撃地情報：軍事キャンペーン中の爆撃地やその際に使用された弾薬に関する情報。これらの情報は、人道支援活動や地雷・不発弾除去活動の優先付けを支援するための情報として提供される。

また、情報共有を行うにあたり、考慮しなければならない事項として、次のような項目が挙げられています。

- どのような情報が共有されるべきか、共有されることができるか。また、誰といつ共有するか。
- 人道目的で重要であると思われる情報と、政治的・軍事的・経済的に重要と思われる情報をどのように区別するか。
- 厳密に人道目的でない目的に使われてしまう情報であるかどうかをどのように判断するか。例えば、人口移動や支援受益者に関する情報が誤って使われたり、軍事目的に使われたりしないようにするためにはどうすればいいか。
- 一つの軍・武装組織と共有された情報を他の軍・武装組織と共有すべきか。機微な情報を扱う際に、片方の軍をその他の軍に対して優遇している形にならないようにするためにはどうすればよいか。
- 軍から提供された情報の正確性・信頼性をどのように検証するか。

## (2) 事例の紹介・検討

### (イ) 国連 PKO 展開地域の民軍連絡・調整体制（スーダン）

スーダンでは、主に、南部スーダンと北部スーダンとの間の紛争と、西部のダルフル地域における紛争が発生し、これらの問題の解決のために、主に南北問題を担当する国連スーダンミッション（United Nations Mission in Sudan: UNMIS）とダルフルを管轄する国連アフリカ連合ダルフル合同ミッション（United Nations/ African Union Hybrid Operation in Darfur: UNAMID）という二つの国連 PKO が展開しています。これらのうち、UNMIS の副代表である国連事務総長特別代表（Deputy Special Representative of Secretary General: DSRSG）が、復興支援関連の調整を担う国連常駐調整官（Resident Coordinator）と人道支援の調整を担う国連人道調整官（Humanitarian Coordinator）を兼務し（以下、DSRSG/RC/HC と表記します）、スーダン全土における人道・復興支援の民軍間の調整・連絡を担う責任者としての役割を果たしています。さらに、DSRSG/RC/HC の下には、北部スーダンを担当する北部担当国連副常駐調整官兼国連副人道調整官（DRC/DHC in Northern Sudan）と南部スーダンを担当する南部担当国連副常駐調整官兼国連副人道調整官（DRC/DHC in Southern Sudan）が配置されています。

NGO が UNMIS 軍事部門や UNAMID 軍事部門と連絡・調整をしたい場合や、逆に、UNMIS 軍事部門や UNAMID 軍事部門が NGO と連絡・調整をしたい場合には、この DSRSG/RC/HC 事務所が主たる調整・連絡の窓口になります。例えば、ハルツームでは、DSRSG/RC/HC 事務所が主催する連絡・調整会合が定期的に行われていて、この会合に UNMIS の文民部門と軍事部門、国連機関、NGO といった関係団体の代表が参加します。この会合には個別の NGO が全て参加するわけではなく、NGO の協議体の代表が参加するので、個別の NGO はさらにこの協議体を通じて連絡・調整を行うこととなります。

UNMIS 軍事部門の特徴の一つは、民軍調整を専門とする民軍調整室（Civil-Military Coordination Division）が設けられていることです。もちろん他の国連 PKO 軍事部門にも文民との連絡・調整を担当する士官は配置されていますが、民軍調整を専門とする室までを立ち上げている国連 PKO 軍事部門は今までのところは珍しいといえます。したがって、UNMIS 軍事部門にとっての NGO との連絡・調整窓口はこの民軍調整室ということになりますが、今までのところ、NGO と民軍調整室が直接に連絡・調整を行うことはまったくといってよいほどなく、基本的に、両者で何らかの連絡・調整が必要な場合には、DSRSG/RC/HC 事務所を通じて行われてきています。

UNMIS 軍事部門の民軍調整室は、スーダンの首都ハルツームにある UNMIS 本部に設置されていますが、地方に展開する UNMIS 軍事部隊は、それぞれの管轄区毎に民軍調整担当官を配置しています。地方毎において NGO が何か UNMIS 軍と連絡・調整を行う必要がある場合や要望がある場合には、この地方に展開する UNMIS 部隊の民軍調整担当官に対

して直接話すこともできます。ただ、NGO と直接連絡を取っているかどうかは、地方によって、部隊によって異なるようです。例えば、南部スーダンの中心都市であるジュバとその周辺地域を管轄する部隊はバングラデシュ軍ですが、この部隊の民軍調整担当官は、バングラデシュ系の NGO とは連絡を頻繁に取っているようですが、そのほかの国際 NGO とはあまり日常的な接点はないようでした。ジュバには、南部担当国連副常駐調整官兼国連副人道調整官（南部担当 DRC/HC）がいて、この調整官の事務所を通じて民軍間の調整が行われています。ジュバには、南部スーダンで活動する国際 NGO の協議体の事務所もあり、個別の NGO はこの協議体を通じて、さらに南部担当 DRC/HC 事務所を介して、軍と調整を行っているのが現状のようです。

また、南部スーダンには、国連文民組織側で軍との調整を担う担当官として国連人道問題調整事務所（UNOCHA）が派遣する国連民軍調整担当官（UN CIMCoord (Civil-Military Coordination) Officer）1 名も常駐しています。スーダンにいる国連民軍調整担当官は、2010 年 1 月現在、南部スーダンにいるこの 1 名だけで、UNMIS 本部があるスーダンの首都ハルツームや西部のダルフルには配置されていません。実際、2009 年の夏まではダルフルのみに国連民軍調整担当官が 4 名配置されていたとのことですが、予算的制約から 1 名に減員され、その後ダルフル地方の治安沈静化と南部スーダンにおける治安悪化を受けて、この 1 名が南部スーダンに異動になったとのことでした。この国連民軍調整担当官は 2009 年 12 月に着任したばかりであり、本書作成のための調査団が 2010 年 1 月に訪問した際には、UNMIS 軍事部門を含む関係機関との関係構築をこれから進めようという段階でした。

#### **（ロ） 国際部隊からの治安情報の提供とアドバイス（コソボ、東ティモール）**

人道支援や復興支援を必要とする紛争地域、紛争後地域において活動する NGO にとって重要な情報の一つは、人員の安全確保に必要な治安情報です。国連 PKO の軍事部門が展開したり、国連安保理の承認を受けて国際部隊が治安回復・維持のために展開したりしている場合、これらの軍は治安にかかわる情報を数多く有しています。こういった場所で NGO は、軍から治安情報の提供を受けるだけでなく、自らの活動計画について軍に相談し、アドバイスを受けることがあります。治安情報の軍からの提供や、治安情勢や人道支援活動に従事する人員の安全確保のための情報交換は、人道・復興支援が行われているほとんどの国・地域で行われていると考えられますが、日本の NGO 関係者の経験として、コソボと東ティモールの事例を紹介しておきましょう。

コソボでは、1999 年 6 月に採択された国連安保理決議に基づいて北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）が指揮する国際軍としてコソボ治安維持部隊（Kosovo Force: KFOR）が展開し、治安回復・維持の役割を担っていました。当時、コソボで人道・復興支援活動を行っていた我が国 NGO 関係者は、治安情報については、KFOR から入手される情報に頼っていたといえます。

東ティモールでは、1999年9月に発生した騒乱を受け、国連安保理決議に基づいてオーストラリア軍を中心とする多国籍軍である東ティモール国際軍（International Force in East Timor: INTERFET）が展開し、治安が回復するにつれて、9月末頃からNGOが人道・復興支援活動を始めました。また、治安情勢が不安定であった1999年9月から10月頃の時期には、軍から提供される治安情報をNGO等の人道・復興支援機関が共有するためのセキュリティ・ミーティングが毎日のように開催されていました。また、当時、地方で人道・復興支援活動を行うには、まず、地方まで展開しているINTERFETに相談し、その地方の治安情勢が、NGOが活動するに際して問題ないことを確認してから、活動を開始していたということです。

ところで、治安に関連すると思われる情報でも、軍の判断で、NGOが情報をもらえないこともあるようです。例えば、コソボで活動していた地雷除去系の国際NGOが、クラスター爆弾の除去活動をするために、クラスター爆弾の投下地に関する情報提供をKFORに対して求めました。当時、コソボに投下されていたクラスター爆弾は、1990年代中盤から後半にかけて米軍と英軍が空爆を行った際に投下されたものでした。このため、英軍が参加するKFORに対して、以前の空爆時に英軍がクラスター爆弾を投下した場所について情報提供を求めたのですが、断られたとのこと。人道・復興支援活動に必要とする情報でも、軍が自らの判断で開示できないと判断し、情報提供をしてもらえない場合があるケースの一例です。

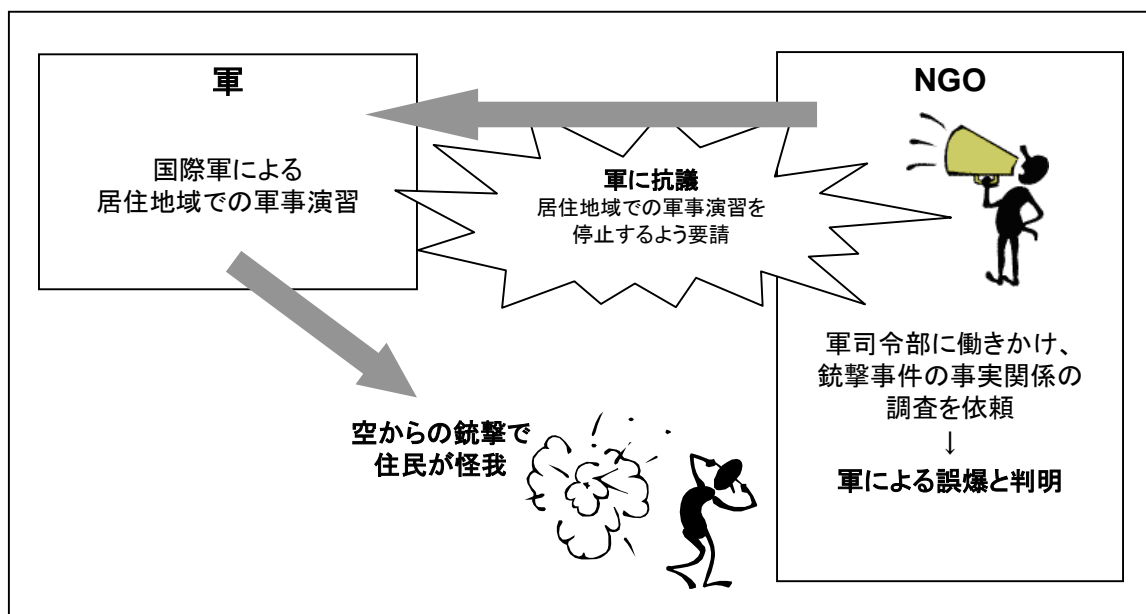


## (ハ) 軍に対して申し入れ・抗議を行う（アフガニスタン、アチェ）

NGO が軍と連絡・調整・情報共有を行う際には、治安情勢や活動計画に関する情報共有を行う場合もあれば、具体的な協力を行うための連絡・調整を行う場合もあります。さらに、連絡・調整・情報共有の中には、軍が行っている活動について NGO が問題を感じる時に、そのことについて申し入れをしたり、抗議をしたりするために行われるものもあります。国際軍や地元の政府軍等は、普段は NGO の活動地域の治安回復・維持を担ってくる存在であっても、その活動がかえって現地の人々の犠牲を生み出したり、それにより NGO の安全な活動環境をおびやかしたりする場合があります。このような場合に、NGO としては、時として毅然とした態度で軍に対して申し入れや抗議を行うことも必要となります。以下では、そのような事例をいくつか見ていきましょう。

### ① 軍による誤爆に対して抗議（アフガニスタン）

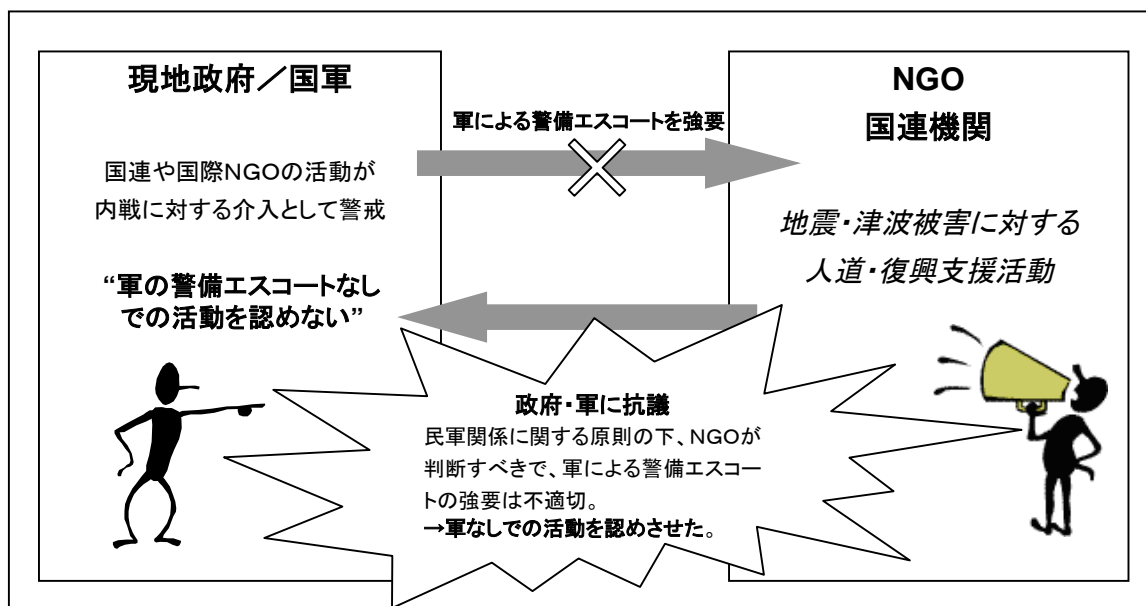
2009 年 5 月から 7 月ごろにかけて、ある国際 NGO が活動するアフガニスタン東部地域の診療所や学校周辺等の居住地域（住民約 2 万 1 千人の地域）において、住民が空から撃たれるケースが相次ぎました。なかには農作業中に足を撃たれて怪我をした少年もいました。このような中で、この NGO はアフガニスタンの首都カブールにある国際治安支援部隊（International Security Assistance Forces: ISAF）の本部に働きかけ、ISAF 東部司令部によって事実関係の調査が行われるように依頼しました。ISAF は当初、発砲の事実を認めませんでした。今回発生したような空からの銃撃を行う能力を有するのは ISAF 等の国際軍しかおらず、最終的には、ISAF はこの銃撃が国際軍による軍事演習によるものであったことを認めました。これに対して、この NGO は、居住地域での軍事演習を停止するよう要請し、その後、この地域での軍事演習は行われなくなりました。



## ② 現地軍による警備エスコートの要求に対して人道支援機関が協力して交渉（アチェ）

2004年12月にスマトラ沖で発生した地震と津波は、インドネシアのアチェに壊滅的な打撃を与えました。この地域では、かねて自由アチェ運動（Free Aceh Movement: Gerakan Aceh Merdeka: GAM）が活発に反政府ゲリラ活動を行っていた地域であり、地震・津波の被害を受けて人道・復興支援を行おうとする国連機関やNGOに対しても、内戦への外国からの介入の一形態であるとしてインドネシア政府及び国軍は警戒していました。

このような背景がある中で、当初、インドネシア国軍は、人道・復興支援を行う国連機関や国際NGOに対して、同軍の警備エスコートなしでは活動を行えないという条件を伝えました。しかし、軍による警備エスコートをつけるかどうかは、民軍関係に関する原則と照らせば、軍が強要することではなく、人道・復興支援を行う側の国連機関やNGOが判断すべきものです。このため、国連機関や国際NGOは共同して、ある国連機関を窓口にして、そのような要求は受け入れられないとして抗議を行い、インドネシア国軍なしでの活動を認めさせました。

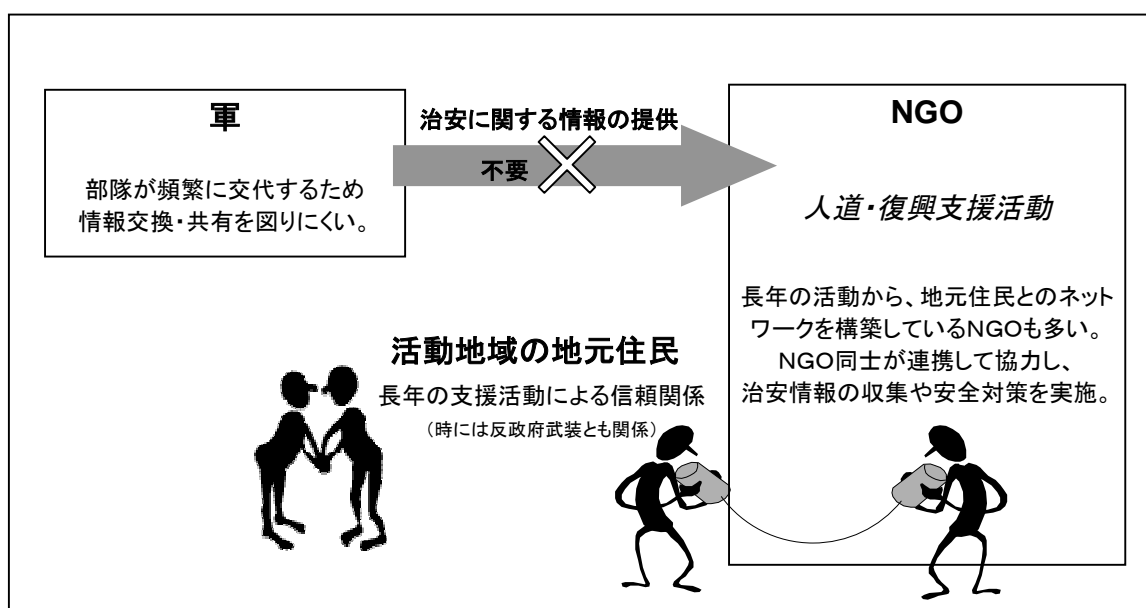


## (二) NGO が軍の協力を得ないで治安情報の収集、治安対策を行う

国際軍から得られる治安情報は、NGO 人員の安全確保のために重要な情報の一つですが、こういった第三者の情報に頼ることだけが、NGO として自らの安全を確保するための方法ではありません。活動地域の地元住民との関係は、国際軍よりも、NGO の方が緊密な場合が多く、ローテーションで頻繁に交代する国際軍の部隊要員と比べて、長年にわたって活動している NGO 関係者は、時には反政府軍とも関係を築き、独自の情報ソースを持って、治安情報を収集したり、治安対策を行ったりしています。

### ① 長年築いた地元住民との関係等を活用して独自に治安情報収集や治安対策を実施 (アフガニスタン)

アフガニスタンでは、2001 年 9 月の米国同時多発テロを受けた空爆があり、タリバン政権が崩壊した後新たな政権作りが進む中で、人道・復興支援が本格化しました。しかし、これ以前からアフガニスタンは人道支援を必要とする状況にあり、長年にわたり国内外の NGO が活動していました。ある日本の NGO は、2002 年頃、米国 NGO 等と連携し、保健医療ニーズの調査を実施していました。このプロジェクトに関与していた NGO には昔からパキスタンから越境して人道支援活動を行う等、長い期間にわたって活動している NGO が多く、中には 20 年間もアフガニスタンを見続けているような人もいました。このような活動歴がある人々は、地元住民とのネットワークを持っていて、地元住民からの協力も得られたため、軍の協力を一切得ることなく、自分たちの安全確保を行うことができました。



## ② 独自の信用力とネットワークを生かして独自の治安判断（スーダン）

赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross: ICRC）は、人道性、中立性、不偏性といった人道原則を忠実に守って活動してきた長年の歴史と、赤十字というトレードマークの知名度により、独自の信用力とネットワークを築き、必要に応じて、国際軍とは別の独自の治安判断を行って、人道支援活動を行っています。

ICRC は国際軍から得られる治安情報を共有し、その情報を自分たちの活動に役立てていますが、国連の治安判断に縛られることはありません。例えば、ICRC の活動地の一つである南部スーダンでは、UNMIS が展開し、人道・復興支援に従事する国連機関は、UNMIS が定める治安判断に従わなければなりません。UNMIS の基準では、一定程度以上に危険な地域では、現地軍による警備エスコートが必要で、それ以上に危険な地域では、人道・復興支援活動を行うことが禁止されています。南部スーダン南西部の南ユボ（South Yubo）というウガンダ国境に近い都市は、国連の治安判断では、国連機関は人道・復興支援活動を行えないことになっています。

しかし、ICRC は、独自の情報収集・分析を行い、リスクはあるけれども、それ以上に人道支援に対するニーズがあると判断して、同地における物資供与活動を行うことを決定しました。南ユボには、南部スーダンで独立のために戦い、現在、南部スーダンを管轄しているスーダン人民解放軍（Sudan People's Liberation Army: SPLA）、そして SPLA と協力関係にあるウガンダ政府軍が展開していて、さらにウガンダの反政府勢力である神の抵抗軍（Lord's Resistance Army: LRA）も活動しています。ICRC は、SPLA とウガンダ政府軍とは現在も独自の連絡・調整ルートを持っていて、近く、南ユボにおいて、ICRC が支援活動を行う計画があることを通知しており、援助物資を受け取った住民に治安上の危険が生じる場合には SPLA やウガンダ軍が治安確保、住民保護の任務を負うことについて確認を得ているということでした。また、ICRC は、現在は LRA と連絡・調整チャンネルを失ってしまいましたが、2年前までは LRA と連絡・調整を取っていた経緯があり、ICRC としては、ICRC を認知している LRA が ICRC を攻撃することはないだろうと見ています。このように ICRC は、独自の信用力を生かし、独自の培ったネットワークを生かして連絡・調整を行い、治安情報を入手・分析し、必要に応じて独自の判断を行っています。ただし、このような独自の情報収集や独自の治安判断は、ICRC くらいに国際的な知名度があり、信用力が確立された機関であるからこそ可能であるとも考えられ、一般の NGO が簡単にまねできることではないとも言えるでしょう。



## 2-2. NGOが軍の車両や施設等の「軍事資産」を利用する

### (1) 考え方

NGOが人道・復興支援活動に従事する際に、車両や保管施設といった必要な装備・設備を自分で確保できない場合があるかもしれません。そのような場合にNGOはどの程度、軍に頼ることができるのでしょうか、また、頼っても良いものなのでしょうか。IASC参照文書等の民軍関係に関する基本文書では、軍の装備・設備等を「軍事資産 (Military Assets)」と呼んでいます。ここでいう軍事資産とは、軍が所有する人員、装備・設備、供給品、サービスを指します<sup>6</sup>。

IASC参照文書は、人道支援活動を行うために軍事資産を利用することは、「例外的 (exceptional)」で「最終手段 (last resort)」でなくてはならない、としています。とはいえ一方で、同文書は、緊急の人道ニーズに対応するために人道支援機関等の文民組織の能力が不十分であったり、必要な能力をタイムリーに確保できなかつたりする場合には、いくつかの基準に則って、軍事資産が利用される場合もあるとしています。その場合の主要な基準としては以下のような基準が挙げられています<sup>7</sup>。

- 人道機関による指示：軍事資産の利用は軍側からではなく人道機関側からなされること。
- 代替手段の不存在：緊急の人道ニーズに対応するために軍資産に頼る以外に、人道支援機関等の文民組織の側で代替的な手段が存在しないこと。
- 人道的性格の維持：軍事資産の管理責任は軍が維持するが、人道支援活動そのものは、人道支援機関の管理化に置かれ、厳に人道的目的に沿って実施され、人道的性格が維持されること。また、人道支援活動は、人道支援機関のみによって行われること。
- 時間・規模の限定性：軍資産の利用は、時間的にも規模的にも限られたことであること。

また、軍事資産を利用すべきかどうかを判断する場合には、軍事資産を提供する軍の性格も考慮する必要があります。IASC参照文書は、軍が紛争当事者の一方であったり、そうでなくとも、戦闘行為に関わっていたりするような場合には、そのような軍の軍事資産は決して利用してはならないとしています。例えば、ある国の政府軍と反政府軍が戦闘状況にあるときに、あるNGOが人道支援物資の輸送に政府軍のヘリコプターを使えば、そのNGOは政府軍と協力関係にあると見られ、反政府軍による攻撃の的になる危険があります。

---

<sup>6</sup> The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies- OCHA Guidelines, March 2003), paragraph 4

<sup>7</sup> 同上、paragraph 26

このような明白な場合は明らかにそのような軍との協力は避けられるべきですが、国連 PKO 軍事部門等の国際軍が停戦時に中立的に活動しているような場合でも、現地の状況が変わって、国連 PKO 軍事部門が国内のある勢力から敵対視される状況になるかもしれないため、どのような軍との関係であっても、軍事資産の利用は慎重に検討されるべきであるということがいえるでしょう。

以上のように IASC 参照文書や関連の文書では、人道支援機関が軍事資産を利用する際の基準や考え方を示していますが、実践でどのようにすべきかをこれらの基準等と照らして判断することは容易ではありません。実際、IASC 参照文書は、実践においては次のような課題が浮上すると指摘しています。

- 誰が最終手段であるかどうかを判断するのか？最終手段であるかどうかを判断する際の基準は何か？
- 人道支援活動において軍事資産を利用する場合に、その人道支援活動の信頼性と安全性をどのように確保するのか？また、このような人道支援活動に対する地域住民の信頼をどのようにして維持するのか？
- 軍事資産を利用せざるを得ない場合に、人道支援機関が主導権を維持し、人道活動における指揮権を発揮することを、どのように確保できるか？

以下では、我が国 NGO 関係者等が実際に経験した事例を見ていきます。繰り返しになりますが、これから紹介する事例はベスト・プラクティスとして紹介するものではありません。ここまで紹介した軍事資産の利用に関する基本的な考え方と照らして、どのように評価されるべきか、実際の現場ではどのような難しさが存在しているのか、読み手の皆さまそれぞれが自分で考える際の材料にしてみてください。

## (2) 事例の紹介・検討

### (イ) 軍が所有・管理する車両・鉄道施設による人道支援物資の輸送

#### ① 国際軍が管理する鉄道で人道支援物資を輸送（コソボ）

1999年6月、国連安保理決議に基づき北大西洋条約機構（NATO）が指揮する国際軍であるコソボ治安維持部隊（KFOR）が展開していたコソボでは、同地域につながる鉄道をKFORが管理・運営していました。

当時、コソボでは多くの我が国 NGO が人道支援活動をしていましたが、特に寒さの厳しい冬季には、人道支援の一環として、越冬支援のための薪の提供が行われていました。ある我が国 NGO は、薪をマケドニアからコソボまで車両で輸送していましたが、車両による輸送では、道路状況が悪く渋滞もひどいため、タイムリーな輸送ができない状況となっていました。このため、この NGO 関係者は、KFOR に対して鉄道による薪の輸送ができないか相談したところ、この相談が受け入れられ、結果的に、KFOR の管理・運営する車両を利用して人道支援用の薪の輸送を行いました。



#### ② 国連 PK0 軍の車両により人道支援物資を輸送（シエラレオネ）

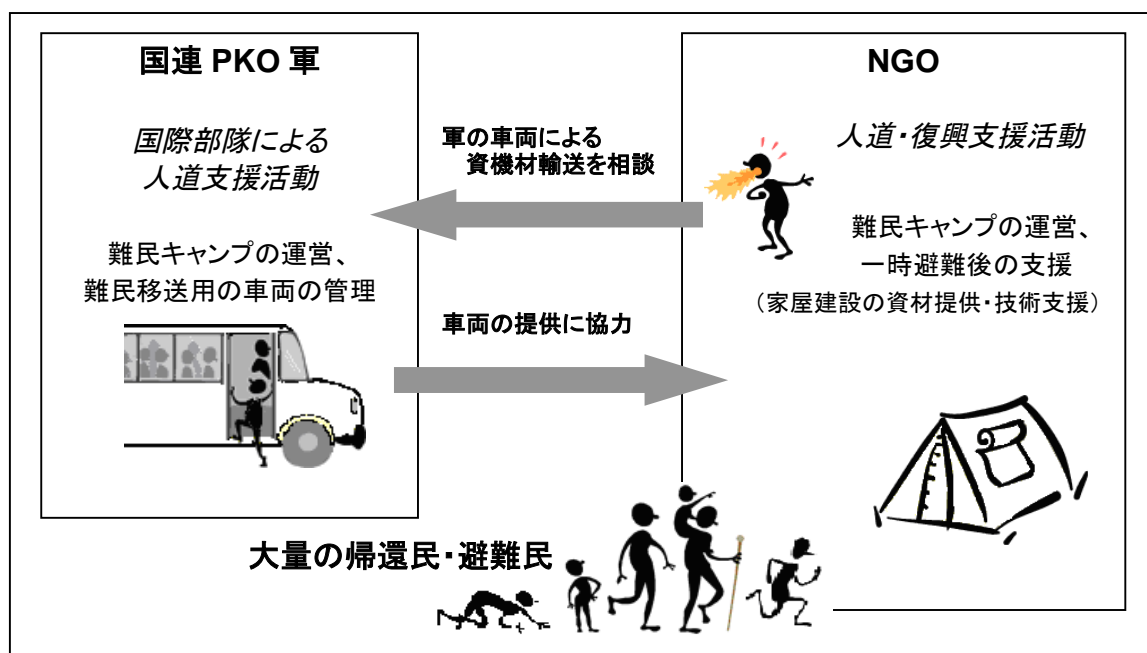
西アフリカのシエラレオネでは、1991年から2002年まで、政府軍と反政府勢力である革命統一戦線（Revolutionary United Front: RUF）との間で内戦が発生しました。国連安保理は1998年7月、シエラレオネの和平プロセスを支援するために国連シエラレオネ監視

団（United Nations Observer Mission in Sierra Leone: UNOMSIL）を設立し、1999年7月に和平合意が成立した後は、従来のUNOMSILを拡大する大規模PKOである国連シエラレオネ派遣団（United Nations Mission in Sierra Leone: UNAMSIL）を設立しました。このような中、同国内の人道・復興支援のために、特に1999年7月の和平成立後、多くの国際NGOが活動を開始しました。

当時のシエラレオネには、ギニアから帰還したシエラレオネ難民と、リベリアから流入したリベリア難民がおり、大量の帰還民・難民が存在していました。シエラレオネ国内には国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が運営する難民キャンプが8つあり、うち2つの運営を我が国NGOが実施パートナー（Implementation Partner: IP）として担当していました。難民キャンプには一時避難施設（テナポラリー・シェルター）が設置されていましたが、その収容能力は50名程度であり、難民がそこにいられるのは1ヶ月程度で、その後、彼らは材料提供と技術支援を受けて自分の家を建てることになっていました。

しかし、帰還民・難民が大量に存在していた関係で、UNHCRでは恒常的な車両不足が生じており、家を建てるために必要な資機材の輸送を行うための十分な車両がUNHCRから提供されないような状況になっていました。特に、UNHCRの車両使用は難民移送が優先で、資材輸送のための車両利用は優先度が低いものとされていました。

このような状況の中、本来であれば1ヶ月でテナポラリー・シェルターを出るべき難民が3ヶ月も滞留する事態になっており、この状況を打開する必要がありました。そこで、難民キャンプを運営する我が国NGO関係者は、UNAMSILの現地オフィスに行き、車両不足の現状について相談しました。その結果、UNAMSILは、燃料費はUNHCR/NGO側が負担するという条件で車両提供することに合意しました。これによって、300名分の家屋建設のための資機材の輸送が可能となりました。



この協力が実現した要因の一つとして、連絡担当窓口になった文民組織との連絡担当官（ニュージーランド兵）の理解があったことが挙げられます。この協力に際して、実際に輸送用の車両を提供したのはマリ軍の部隊でしたが、マリ軍は NGO との協りに不慣れであった可能性もあり、もしかしたら直接マリ軍に交渉したらこのような協力を実現することは難しかったかもしれません。NGO へ理解があったニュージーランド軍の連絡担当官が間に立ち、マリ軍との間で軍人同士で説明をしてくれたことでこのような協力が可能となったとも言えます。また、軍が提供した車両が白色であったことも、この協力を円滑にした要因の一つであったと NGO 関係者は指摘しています。同じシエラレオネでも、他の帰還民キャンプでは、国連 PKO の兵士が来たために、キャンプの難民の半分くらいが逃亡したという事件があったそうです。このように、国連 PKO であっても、帰還民の間には軍に対する恐怖心、警戒心があったので、もしマリ軍が提供した車両が迷彩色であったなら、キャンプへの乗り入れができなかった可能性もあったでしょう。

## (ロ) 軍の車両・航空機による人道支援関係者の移送

### ① 交通事故時に国際軍の車両で緊急輸送（コソボ）

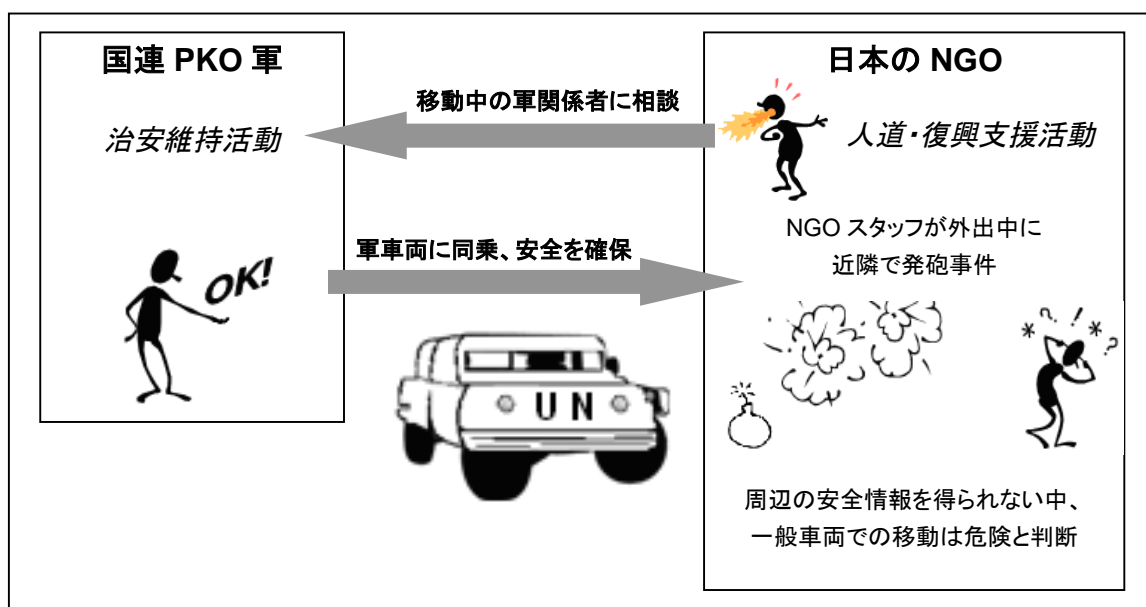
コソボの人道支援のために現地で活動していた我が国 NGO 関係者は、他の国際 NGO とともに、地雷関連の活動のために地雷原地域を走行していましたが、その際、我が国 NGO 関係者が同乗する車両が横転してしまいました。このとき、この我が国 NGO 関係者は無事でしたが、後部座席に乗っていた同乗者がひどい怪我を負い、救急治療が必要となりました。この事故が発生した地域は、コソボ治安維持部隊（KFOR）の中でもイタリア軍の管轄地域でしたので、同軍が装甲車で緊急輸送をしてくれたということです。



## ② 安全情報確認が困難な状況下で国連 PKO 軍の車両により移動（南部スーダン）

南部スーダンでは、中央政府と反政府勢力であるスーダン人民解放運動（Sudan People's Liberation Movement: SPLM）及び同軍（SPLA）との間で 20 年以上にわたって内戦が続いていましたが、2005 年 1 月に両者間で南北包括和平合意（Comprehensive Peace Agreement: CPA）が成立しました。この CPA 成立を受けて、南部スーダンでは、我が国 NGO をはじめとする国際 NGO が人道・復興支援を本格的に開始しました。

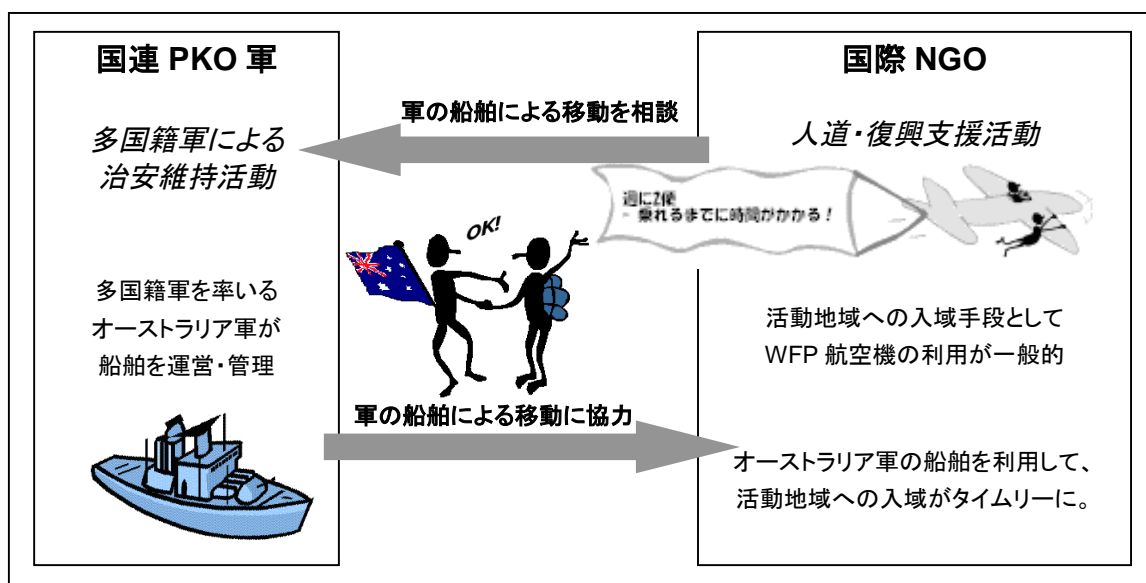
ある我が国 NGO 関係者は、2006 年に支援活動の立ち上げで南部スーダンに入っていました。ある日、この NGO 関係者は、ミーティングのために外出していましたが、その際に近隣で発砲事件がありました。発砲事件の発生を聞いたこの NGO 関係者は、周辺の治安情報の収集をしようとしたのですが、まだ活動開始当初であったこの NGO は衛星電話で活動しており、トランシーバーを携行していなかったため、タイムリーな治安情報を入手することができませんでした。このため、十分な治安情報が入手できない中で、一般車両で移動を行うことを躊躇していました。そういう状況の中で、たまたま近隣にいた国連 PKO 軍関係者が国連車両で移動しているのを見かけました。この国連 PKO 軍関係者と相談した結果、安全確保のため、この NGO 関係者は、国連 PKO 軍の車両に同乗してもらい移動を行うことにしました。



### ③ 人道・復興支援活動地域に入域する際に国連 PKO 軍の船舶を利用（東ティモール）

東ティモールでは、1999 年 9 月の騒乱後、多国籍軍の展開により治安情勢の回復が進み、10 月頃から我が国 NGO をはじめとする国際 NGO が本格的に人道・復興支援活動を開始しました。ある我が国 NGO 関係者は、同年の 11 月に東ティモールにはじめて入り人道・復興支援に従事しました。

この当時、NGO 関係者が東ティモールに入るには、オーストラリアのダーウィンから国連世界食糧計画（WFP）の航空機に乗って入域するのが一般的でした。しかし、WFP 機は週 2 便しかなく、この NGO 関係者が入るときには WFP 機に乗れるまでに数日間待たなくてはなりません。このような中で、多国籍軍を率いていたオーストラリア軍が管理・運営する船舶に NGO 関係者も同乗できるという話を聞き、この NGO 関係者はオーストラリア軍の船で東ティモールに入域したということです。ただし、この NGO 関係者は、軍の船舶を利用することが、現地スタッフの印象に与える影響を配慮し、港湾への出迎えも日本人スタッフだけに行ってもらおうようにしたとのこと。



### ④ 安全状況等に考慮し、人道支援活動地へ国連 PKO 軍ヘリコプターで移動（リベリア）

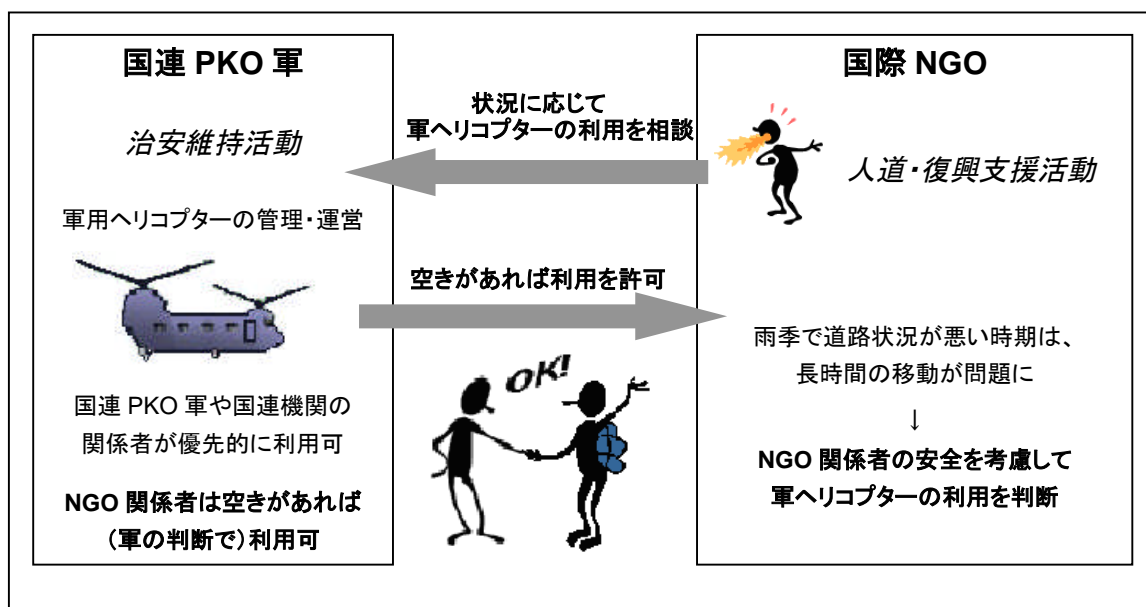
リベリアは、1980 年代から 2000 年代にかけて 2 つの内戦を経験しました。第一次内戦は 1989 年から 1996 年まで、第二次内戦は 1999 年から 2003 年まで続き、第二次内戦終結後には、2003 年 9 月の国連安保理決議に基づき国連リベリア・ミッション（United Nations Mission in Liberia: UNMIL）が展開しました。この時期には、リベリアの人道・復興支援のために我が国 NGO をはじめとする国際 NGO の多くが同国内で活動していました。次の



事例は、この当時に人道支援活動にあたっていたある我が国 NGO 関係者の経験です。

この NGO 関係者は、雨季で道路状況が悪い時期に、国連 PKO 軍のヘリコプターで人道支援活動地まで輸送してもらったことがあるとのこと。当時のリベリアに限らず、国連 PKO 軍の管理・運営するヘリコプターの利用を NGO 関係者等の人道支援関係者に許可するかどうかについての判断は、国連 PKO 軍が内部の基準と照らして判断することになっています。UNMIL でも利用基準が設けられており、国連 PKO 軍や国連機関の関係者が優先的にヘリコプターを利用できたのに対して、NGO 関係者の優先度は低く、空きがあるときにのみ利用が許可されるような状況でした。

NGO 関係者が国連 PKO 軍のヘリコプターを使うことについては、当時、NGO 関係者の間で賛否両論あったとのこと。このような中で、この NGO 関係者は、雨季の時期に道路を使った移動は安全面で問題があること、そのような移動を長時間行うことで体力面・健康面での悪影響が想定されることを考慮して、状況に応じて国連 PKO 軍のヘリコプターを利用するという判断を行っていたということです。

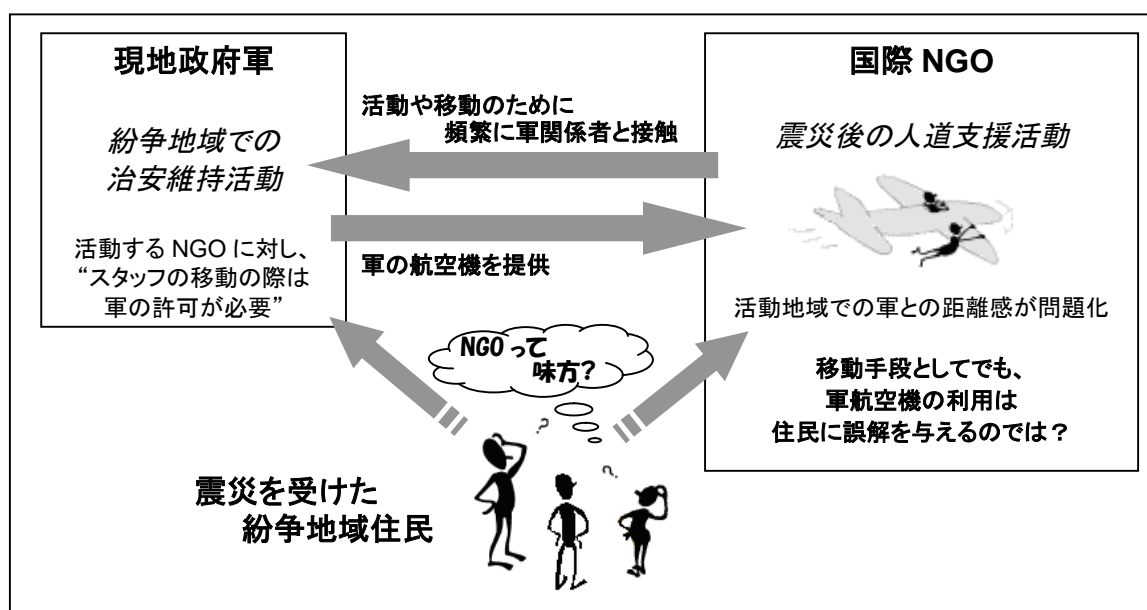


##### ⑤ 現地政府軍の航空機の利用について NGO 関係者間で意見の相違

2005 年にパキスタンの北東部カシミール地方で大地震が発生し、震災後の人道支援のために我が国 NGO の多くが現地入りしました。カシミール地方は、インドとの国境紛争を抱えた地域であり、この地域にはパキスタン軍が大規模に展開し、我が国 NGO が人道支援を行うにあたっては、パキスタン軍との調整が必要となりました。実際、我が国 NGO 関係者は、頻りにパキスタン軍関係者と接触して協議を行うとともに、移動の際には各要所でパキスタン軍の許可を得なくてはならないような状況でした。



このようにパキスタン軍が管轄権を握る地域で人道支援活動を行うにあたり、同軍との距離の保ち方については我が国 NGO 関係者の間にも考え方の隔たりが見られました。我が国 NGO 関係者の中には、域内の移動に際してパキスタン軍の航空機を特に問題を感じずに利用する関係者がいた一方で、パキスタン軍の航空機を利用することは住民に対して NGO とパキスタン軍との関係について誤解を与えるから利用は控えるべきだという意見を唱える人たちもいました。この出来事は、我が国 NGO 関係者の間で民軍関係について議論を高めるための一つの契機となったということです。



#### (ハ) 人道支援活動地の瓦礫除去を国際軍が実施 (コソボ)

我が国 NGO の人道支援活動地における瓦礫（がれき）の除去を国際軍の車両が実施した事例です。1999年6月に国連安保理決議に基づいてコソボ治安維持部隊（KFOR）が展開し、国連コソボ暫定行政ミッション（United Nations Interim Administration Mission in Kosovo: UNMIK）等が人道・復興支援活動を開始する中で、我が国 NGO をはじめとする国際 NGO もコソボ域内での人道・復興支援活動を本格化しました。

このような状況下で、ある我が国 NGO は、帰還民の住居用にプレハブを建設する事業を行っていました。当時、我が国 NGO 2 団体が合計 500 棟ほどのプレハブ建設をしていましたが、それらのうち、一方の NGO が 40 棟を建てようとしていた村で、非常にアクセスが悪く、その現場が瓦礫の山となっていた場所がありました。そして、この瓦礫を撤去し、40 棟のプレハブを持ち込んで建設するには、NGO だけでは途方も無い労力と時間を要することが予想されました。このため、我が国 NGO 関係者は、同地域に展開していたデンマーク軍の文民連絡担当官に相談しに行きました。その際、この我が国 NGO 関係者は正式な依

頼は行わず、その場では合意はなされませんでした。後日、我が国 NGO 関係者がその現場を訪問してみると、すでに瓦礫の除去作業が完了していました。

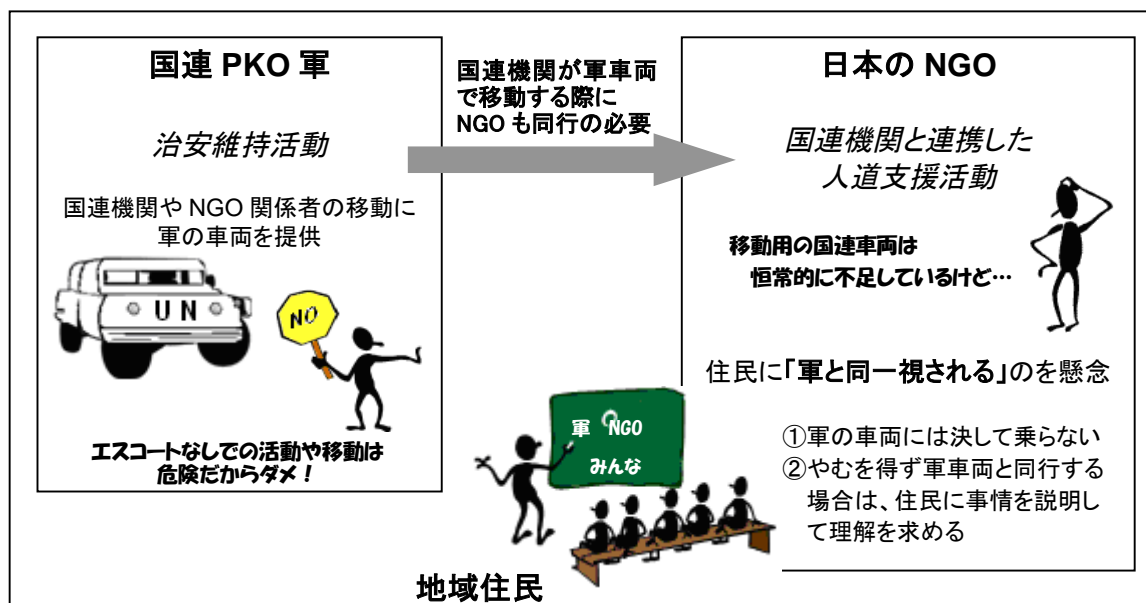
## (二) 国連 PKO 車両と一緒に移動する際に現地住民に事情を説明 (リベリア)

今から紹介する事例は、NGO が国連 PKO 軍の車両とともに移動する際に、誤解を招かないように地元住民に対して十分な説明を行ったという事例です。

2003 年の第二次リベリア内戦終結前後の時期に、ある我が国 NGO は、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) と国連世界食糧計画 (WFP) の実施パートナー (IP) として人道支援活動を行っていました。これら国連機関は、安全コード (Security Code) が 4 以上の (危険な) 地域では、国連 PKO 軍のエスコートが無いと活動してはいけないというルールがありました。当時リベリアでは地域毎に安全コードが常に変化しており、地域によっては 4 以上まで上げられることがよくありました。また、リベリアの支援現場では、恒常的に車両が不足しており、国連機関職員も、国連 PKO 軍の車両を使わないと移動できないということが多くありました。

このため、我が国 NGO が人道支援活動を行う際に、UNHCR や WFP 職員がともに活動する場合、これら国連機関職員が国連機関の車両 (国連機関の車両には UN という字が青色で書かれています) を用いるのではなく、国連 PKO 軍の車両 (国連 PKO の車両には UN という字が黒色で書かれています) を用いて行動をとることがよくありました。

このような状況に際して、我が国 NGO 関係者は、第一に、決して国連 PKO 車両には乗らないようにしたとのこと。そして、第二に、軍と同一視されることに特に配慮を必要としたため、自らは同乗せずとも、車列を組んで国連 PKO の車両とともに行動する場合には、現地住民に対して事情を説明し、自分たちが決して国連 PKO 軍と連携・協力関係にならないということを理解してもらうように努めたということです。



## 2-3. NGOが軍による警備・警護を受ける

### (1) 考え方

NGO等の人道支援機関による活動は、伝統的に、軍や武装組織に対して中立を守り、独立して行われ、それにより、人道支援活動に従事する人々は、軍や武装組織による警備や警護を受けずに活動するものと考えられてきました。しかし、人道支援活動が開始された18世紀から19世紀頃は、国家間の紛争が主流であったのに対して、近年の紛争は国内紛争が多く、それらの国内紛争もアフリカで多く見られるように周辺国を巻き込んだり、また、イラクやアフガニスタンの例に見られるように交戦に従事する軍の一方が国際軍であったりする等、紛争の性質は多様化しています。そのような中で、「人道支援活動者は中立である」という認識を必ずしも共有しない紛争当事者が増えたり、実際、紛争国・地域によっては国際軍の活動状況等から人道支援機関が現地の人々や武装勢力に対して中立的な印象を維持することが難しくなったりして、人道支援活動者が攻撃の対象となる事例も増えてきています。

このため、場合によってはNGO等の人道支援機関が軍による警備・警護を受ける必要があるという想定に立ち、2001年には「人道支援活動を行う車両集団（コンボイ）に対する軍によるエスコート又は武装エスコートの使用に関するディスカッション・ペーパー及び拘束力のないガイドライン（Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys – Discussion Paper and Non-Binding Guidelines, September 2001）」（以下、便宜上「軍・武装エスコートに関するガイドライン」と呼びます。）が策定されました。この文書に言及する形で、IASC参照文書でも、軍による警備・警護のあり方に関する考え方が示されています。

IASC参照文書は、人道支援活動を行う車両集団（コンボイ）や人道支援活動そのものに対する軍による警備・警護は、極度に注意を要する措置であり、極めて例外的にケース・バイ・ケースで利用されるべきであるという原則を示しています。また、「軍・武装エスコートに関するガイドライン」は、軍による警備・警護は、次に挙げる基準を満たす場合に「例外的」に行われるべきであるとしています。

#### いつ軍・武装エスコートを使うか？

##### 現地国の主権（sovereignty）の基準：

NGO等の人道支援機関が活動する現地国の中央政府または地方政府が、軍・武装エスコート無しでは安全な環境を提供できない、または提供する意思がない場合。

#### **必要性 (need) の基準 :**

人道上の必要性が高く、人道支援の欠如が受け入れがたい人的被害につながり、かつ、軍・武装護衛なしでは支援が届けられない場合。

#### **安全 (safety) の基準 :**

軍・武装エスコートが確かな抑止力を発揮し、受益者や他の現地の人々の安全に対する脅威を妨げ、人道支援活動者の安全性向上と支援提供能力向上をもたらすことができる。

#### **持続可能性 (sustainability) の基準 :**

軍・武装エスコートの使用によって、人道支援活動機関が安全かつ効果的に任務を遂行する長期的能力に悪影響を及ぼさない場合。

### どのように軍・武装エスコートを使うか？

#### **人道支援活動における人道支援機関の優位性 (primacy of the humanitarian organizations in humanitarian work) の基準 :**

人道支援活動は人道支援機関によって実施されなければならない、軍の役割は厳に安全な環境の提供やロジ的支持に限定されなければならない。

#### **人道原則の優位性 (primacy of humanitarian criteria) の基準 :**

軍・武装警備・警護を依頼したり、受け入れたりする際の判断は、政治的組織や軍事組織ではなく、人道支援機関によって行われなければならない。

#### **人道機関としてのアイデンティティ (humanitarian identity) の基準 :**

人道支援活動に従事する車両集団 (コンボイ) や人道支援活動者は、文民としての性質・特徴を維持しなければならない。例えば、人道支援活動者と武装エスコートをする軍関係者は別々の車両に乗車しなければならない。人道支援コンボイが外見的にわかるようにするために、軍・武装エスコートをする車両以外の車両には「武器はありません (No Weapon)」というステッカーが貼られなければならない。

以下では、我が国 NGO 関係者等が実際に経験した事例や本調査の一環として実施したスーダン現地調査で確認された事例を見ていきます。ここまで紹介した軍による警備・警護に関する基本的な考え方と照らして、どのように評価されるべきか、実際の現場ではどのような難しさが存在しているのか、読み手の皆さまそれぞれが自分で考える際の材料にしてみてください。

## (2) 事例の紹介・検討

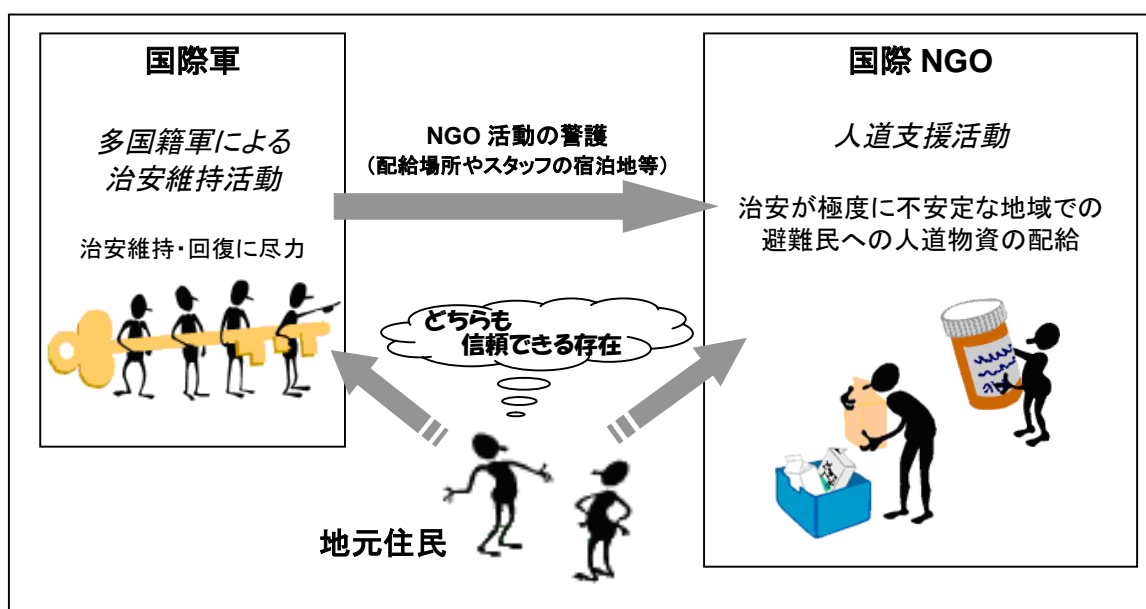
### (イ) 国際軍による警備・警護

#### ① 国際軍による NGO の宿泊地・人道支援活動地の警備（東ティモール）

東ティモールでは、1999年9月に騒乱が発生した後、国連安保理決議に基づきオーストラリア軍が主導する多国籍軍が治安の維持・回復のために展開しました。我が国 NGO をはじめとする国際 NGO は多国籍軍の展開直後くらいから活動を開始しましたが、その当初は、現地の治安はまだ不安定で、NGO が活動できる地域も限定されていました。

この頃、我が国 NGO をはじめとする国際 NGO の関係者は、首都ディリの一部の安全と見られていた地域の小学校に寝泊りしており、この小学校がある地域は多国籍軍による警護を受けていました。また、ディリ市内で、NGO が避難民に対して人道物資の配給を行う際にも、配給場所の治安状況が懸念されたため、多国籍軍が警備を行っていました。

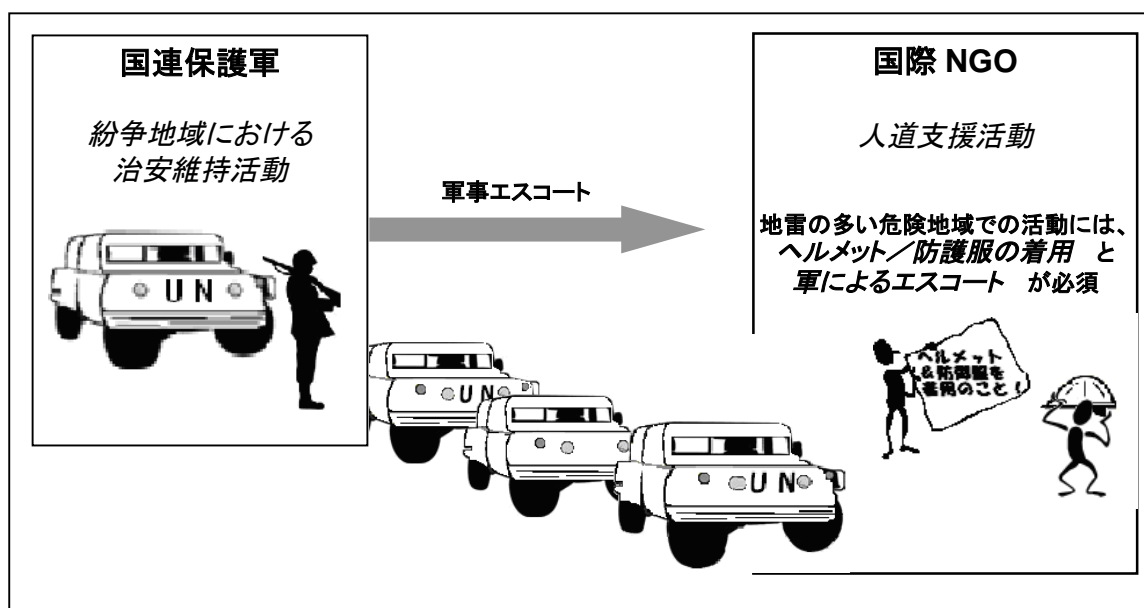
当時、多国籍軍は極度に不安定化した治安を維持・回復するために来てくれた存在として住民に受け入れられており、恐れられる存在ではありませんでした。このため、多国籍軍が、人道支援活動が行われる現場を警備することについて特段の問題は見られなかったということです。



## ② 現地事情を踏まえ国連軍エスコートの下で人道支援を実施（ボスニア・ヘルツェゴビナ）

1994年から95年にかけてボスニア・ヘルツェゴビナ（以下、「ボスニア」と呼びます。）で人道支援を実施していた我が国 NGO 関係者の経験です。当時のボスニアはまだ紛争中で、我が国 NGO をはじめとする国際 NGO が同国内で人道支援活動を行っていました。

ボスニアにはイスラム教地区が飛び地のようにあり、飛び地の周りはセルビア人地区に包囲され、その境界線には対人地雷、対戦車地雷が仕掛けられていました。このような中で、ある我が国 NGO は、イスラム教地区に対する人道支援を行っていましたが、この地区に人道支援物資を運ぶためには、あらかじめセルビア人勢力のクリアランスを取り、国連保護軍（United Nations Protection Force: UNPROFOR）のエスコートが必須とされていました。その際、NGO 関係者は、ヘルメット、防護服も着用しなくてはならず、そうしなければイスラム教地区には入れませんでした。



### (ロ) 現地軍・武装勢力による警備・警護

#### ① 現地軍（大統領親衛隊）が警備する難民キャンプで人道支援活動（ザイール）

1990年代にルワンダ紛争が発生していた頃、ザイールにある国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）のルワンダ難民キャンプで活動していた我が国 NGO 関係者の経験です。ある我が国 NGO は、UNHCR の実施パートナー（IP）としてルワンダ難民キャンプで人道支援を行っていました。このキャンプでは、UNHCR の手配により、キャンプ運営に必要な治安確保のために、モブツ・ザイール大統領（当時）の親衛隊による警備が行われていま

した。

ザイールには正規軍もありましたが、正規軍には十分な給料支払いがなされておらず腐敗が蔓延していると言われていました。それに対して、大統領親衛隊は適切に給料が支払われ、正規軍より規律が守られていたために、UNHCR は大統領親衛隊と契約して警備に当たさせたという説明を聞いていた、と我が国 NGO 関係者は話しています。また、この NGO は、UNHCR の IP として活動していたため、警備をつけること、警備が大統領親衛隊によって行われることについては UNHCR の判断に従っていたとのことでした。

## ② 現地武装勢力の警護エスコートの下で人道支援活動を実施（イラク・クルド自治区）

1990 年代に、国際社会による経済制裁を受けていたフセイン政権下で迫害を受けていたクルド人自治区で我が国 NGO が人道支援活動を行っていた際の経験です。当時、フセイン政権は、国連と国際赤十字委員会（ICRC）による人道支援活動しか正式に認めていませんでした。しかし、国連と ICRC はフセイン政権の意向に逆らえないこともあり、人道支援活動を行える範囲は限られており、援助が行き届かない地域が多く、多くの国際 NGO がトルコ側より越境して人道支援活動を行わなければならない状況にありました。

このような中で、政権の意向に反して活動している国際 NGO は標的になりやすく、スナイパーに狙われたり、自動車に爆弾が仕掛けられたりして、実際に NGO 関係者が命を落とす事件も起きていました。そのため、どこの NGO も、地元の武装勢力を味方につけて警護をしてもらっていたとのことでした。これら国際 NGO は、移動の際に、2 台以上で車列を組み、地元武装勢力による警護車をつけ、猛スピードで走るといった形で治安確保に努めていたということです。

## ③ 旧反政府勢力の政府軍による軍事エスコートを国連が義務化（南部スーダン）

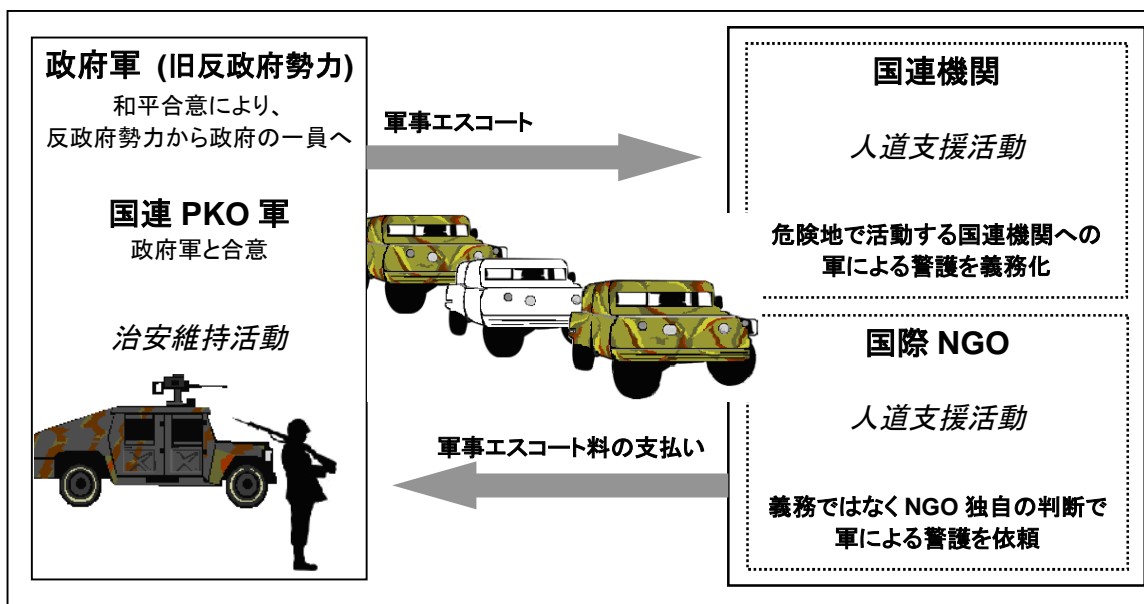
南部スーダンでは、2005 年 1 月に南北包括和平合意（CPA）が締結されたことを受けて、従来のスーダン人民解放軍（SPLA）とスーダン政府軍との衝突は沈静化しましたが、収奪行為に起因する部族間の武力衝突や窃盗・略奪行為等が発生し、NGO 等の人道支援機関の安全な活動が阻害されるような状況が今日も継続しています。

このような状況下において、国連スーダンミッション（UNMIS）は南部スーダンで人道支援活動に従事する国連機関（UNHCR、WFP 等）に対して、国連が定める安全コード（Security Code）で安全レベルが 3 以上とされる地域で活動する場合には、SPLA による警備エスコートが必要であると定めています。そして、国連機関は、SPLA からエスコートを受ける場合にはその対価を SPLA に対して支払っています。実際、南部スーダンで活動する国連機関はこのルールに従って、レベル 3 以上の地域で活動する場合には、有料で SPLA によるエスコートを受けています。

しかし、このように現在適用されているルールについて、現地の人道支援関係者の中には強い懸念を表明する人々が少なからずいます。人道支援機関と軍との関係に関する一般的な考え方に従えば、それまで紛争当事者の一方であった軍による警備エスコートを受け入れることは極めて例外的な最終手段として行われなければならないことで、SPLA によるエスコートをつけることを一般ルール化していることは、このような基本的な考え方に反するという立場です。

このルールは CPA 署名以降に導入されたとのこと。CPA 以前は、SPLA は紛争当事者の一方であったために、国連機関は、SPLA と距離を置き、交渉を行うことで安全を確保してきました。しかし、CPA が結ばれた後に、南部スーダンで強盗・誘拐等の犯罪行為が懸念されるという理由から、現在のルールが導入されたということです。SPLA は CPA に署名したのでもはや紛争当事者ではないという解釈に基づいた判断であったと考えられます。

SPLA のエスコートをつけなければならないというルールは、国連機関に対するもので、国連機関の実施パートナー (IP) になっている NGO も含め、NGO はこのルールに従う必要は必ずしもありません。例えば、赤十字国際委員会 (ICRC) は軍と境界線をはっきりと引くことについて明確なポリシーを持っており、SPLA のエスコートは決して受けないという立場を堅持しています。他方で、国際 NGO の中には、治安情勢への懸念から、SPLA に対して対価を払い、エスコートを受けて活動しているところもあります。





## 2-4. NGOと軍が共同で人道・復興支援を行う

### (1) 考え方

民軍関係に関する基本的な考え方として、人道性、中立性、不偏性、独立性といった原則を守るべきであるという考え方がありました。NGOは、紛争地や紛争後の環境において、いかなる軍・武装勢力に対しても中立を維持し、独立して人道・復興支援を行う能力を持つ必要があります。中立性、独立性といった原則が守られているかを判断する場合にもっとも重要なのは人道・復興支援を受けようとする地元住民の意識・認識です。地元住民にとって、NGOが自分たちに対して脅威をもたらさうる軍や武装勢力に対して中立であると認識されているか、そして独立して活動していると思ってもらえているかは、NGOがこれら住民に対して人道・復興支援を行う能力に大きな影響を与えるものと考えられます。

IASC参照文書は、人道支援機関と軍との間のいかなる協力も、人道支援機関に対して住民が持つべき不偏性、中立性、独立性といった認識に対して負の影響（negative impact）を持ち、人道支援機関が効果的に支援を実施する能力に影響を与えうることから、NGO等の人道支援機関と軍との共同支援については、現場での実際のニーズと人道支援機関の支援実施能力に関する徹底的な評価を踏まえて慎重に判断されなければならないという立場を示しています。そして、人道支援機関と軍との共同支援が不可避と考えられる場合でも、それはあくまで「最終手段（last resort）」として実施されるべきであると述べています。

このようにNGO等の人道支援機関が軍との共同支援について慎重であるべきとされるのは、仮に軍が人道支援機関と同じような人道・復興支援を行ったとしても、軍による人道・復興支援の目的は、人道支援機関による人道・復興支援の目的と基本的に異なるからです。軍が支援を行う場合、家や食糧を必要としていたり、医師による治療を必要としていたりする人々に物資やサービスを提供し、これらの人々の状況を改善してあげるという意味で、人道支援機関による支援と同じ効果を持ちます。しかし、人道支援機関が純粋に人道的な理由でこういった支援を行うのに対して、軍の場合には、このような形で住民の状況を改善することで、これら住民の人心を掌握することで味方につけ、この地域での軍事活動をやり易くするといった軍事的目的が主要な目的となっている場合があります。このため、NGO等の人道支援機関が軍と共同で人道・復興支援をすれば、地元住民からは、人道支援機関も結局のところ軍事目的に従って人道支援を行っているとして理解されてしまう可能性があります。このように認識されてしまうと、人道支援機関が維持すべき、中立性、不偏性、独立性といった性質が失われ、人道支援機関がその後、中立的かつ独立的に支援を行うことが困難になってしまう可能性があります。

IASC参照文書は、このように人道支援機関と軍との共同支援に対して極めて慎重な立場を取り、その実施は最終手段でなければならないとしつつ、その実施の可否を判断する際には軍事資産の利用の可否を判断する際の基準と同様の基準に従うべきとしています。以

下では、あらためて、軍事資産の利用を可否する際の判断基準を共同支援の文脈に合わせて記述しておきます。

- 人道機関による指示： 軍との共同支援の実施は軍側からではなく人道機関側からなされること。
- 代替手段の不存在： 緊急の人道ニーズに対応するために軍による共同支援を行う以外に、人道支援機関等の文民組織の側で代替的な手段が存在しないこと。
- 人道的性格の維持： 共同支援の実施にあたり、軍事資産の管理責任は軍が維持するが、人道支援活動そのものは、人道支援機関の管理下に置かれ、厳に人道的目的に沿って実施され、人道的性格が維持されること。
- 時間・規模の限定性： 軍との共同支援の実施は、時間的にも規模的にも限られたことであること。

以上のように IASC 参照文書は、人道支援機関が軍と共同支援を行うか否かを判断する際の基準を示していますが、実践でどのようにすべきかをこれらの基準等と照らして判断することは容易ではありません。実際、IASC 参照文書は、実践においては次のような課題が浮上すると指摘しています。

- 人道支援組織と軍とが共同支援を行う場合に、どのようにすれば人道支援の中立性や普遍性を維持することができるか？
- 支援を必要とする全ての人々に対するアクセスを維持するという観点と、人道支援活動者の安全を確保するという観点から、人道支援機関と軍との共同支援は如何なる示唆を持つものであるか？
- 人道支援機関と軍による共同支援が開始された直後に、軍が突然別の地域や別のミッションに配置換えになってしまったらどうするのか？

以下では、本調査の一環として実施したスーダン現地調査で確認した事例を見ていきます。今紹介した NGO と軍との共同支援の基本的な考え方と照らして、どのように評価されるべきか、実際の現場ではどのような難しさが存在しているのか、読み手の皆さまそれぞれが自分で考える際の材料にしてみてください。

## (2) 事例の紹介・検討

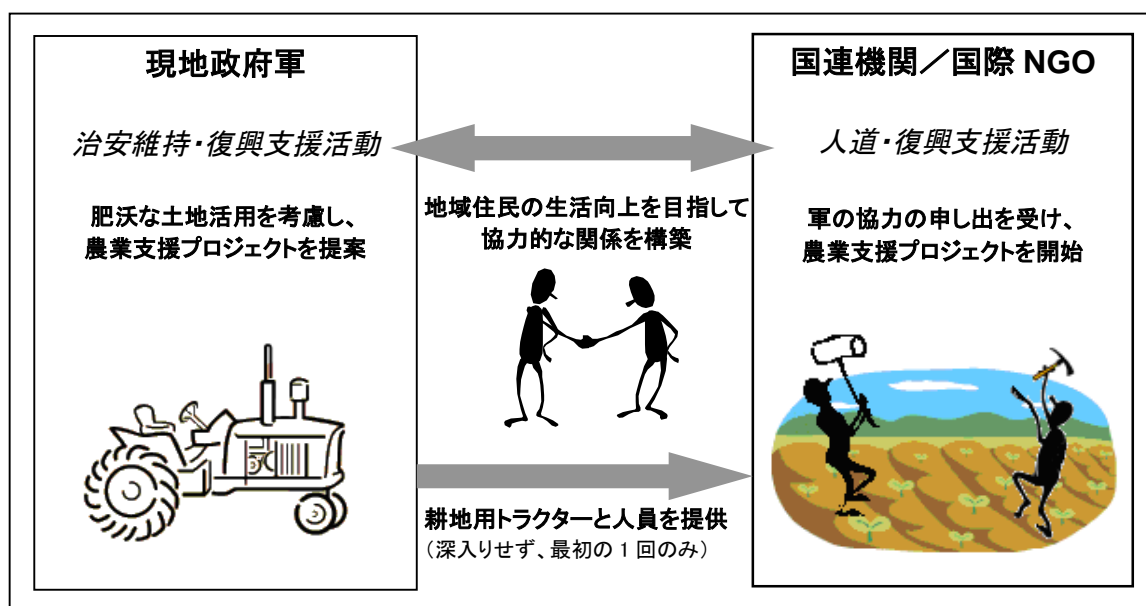
### (イ) バングラデシュ軍とバングラデシュ NGO との共同支援：農業支援（南部スーダン）

南部スーダンでは、中心都市であるジュバを中心とする国連スーダンミッション（UNMIS）管轄地域をバングラデシュ軍が担当しています。同時に、ジュバではバングラデシュを本部とする国際 NGO が活動をしていて、バングラデシュ軍とバングラデシュ NGO との間で支援活動における協力関係が見られます。

その一つ目の事例は、2008 年に実施された農業パイロットプロジェクトです。このプロジェクトには、スーダン農業省、国連世界食糧計画（WFP）、国連食糧農業機関（Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO）、そしてバングラデシュ NGO とバングラデシュ軍が参加・協力しました。

バングラデシュ軍がこのプロジェクトに協力することになった経緯は、この UNMIS 管轄地域の責任者である地域司令官（バングラデシュ人）が、地域を視察しているときに、南部スーダンの土地が非常に肥沃であるため、農業関連プロジェクトを実施すれば人々の生活向上に役立つと考え、地域住民と話を始めたところに始まります。

その対話の結果、農業支援のニーズがあると判断したバングラデシュ軍は、スーダンの首都ハルツームにある UNMIS 本部から許可を得た後、この地域司令官がバングラデシュに帰国した時にバングラデシュ NGO と相談し、その結果、この NGO と UNMIS（バングラデシュ軍）との共同プロジェクトとして開始されました。そして、この農業パイロットプロジェクトを行うにあたり、WFP と FAO にも支援を要請し、これらの機関の参画を得ました。



バングラデシュ軍は、このプロジェクトにおいて、同軍が所有する耕地用トラクターを提供するとともに、その運用に必要な人員の提供を行いました。UNMIS やバングラデシュ軍からの資金供与は行われませんでした。ただし、バングラデシュ軍の関与は、この最初の一度だけで、その後このプロジェクトにバングラデシュ軍は関与していません。その後の、農民へのトレーニングやモニタリング等の持続性を維持するための活動はバングラデシュ NGO によって行われています。UNMIS が長期にわたって復興支援プロジェクトに関わることは、UNMIS の目的ではないと判断されているからです。むしろ、NGO と連携し、持続的に活動を行う体制を構築することが重要であると捉えられています。

#### **(ロ) バングラデシュ軍とバングラデシュ NGO との共同支援：医療支援（南部スーダン）**

南部スーダンで活動するバングラデシュ軍とバングラデシュ NGO との間で行われたもう一つの協力事例を紹介します。以下で紹介する事例は、2008 年に実施された医療プロジェクトです。この協力は、バングラデシュ軍とバングラデシュ NGO で行われ、他の機関は参加しませんでした。

このプロジェクトは、バングラデシュ人の UNMIS 地域司令官とバングラデシュ NGO との対話から生まれたものでした。ある日、この地域司令官がバングラデシュ NGO を訪ねたときに、地域ニーズについて議論をしたところ、地域の医療ニーズを確認し、このニーズを満たすために、バングラデシュ NGO が持つ 6 箇所の事務所を使い、バングラデシュ軍が持つ医薬品を提供し、バングラデシュ軍の軍医による診療を行うことを提案しました。これを受けて、実際、バングラデシュ NGO の 6 箇所の事務所において、6 日間にわたり、無料で医薬品の提供と診療が行われました。このプロジェクトは 6 日間で終了しましたが、その後も同様の支援を行って欲しいという声が、地域住民から聞こえてくるということです。ただ、バングラデシュ軍としても、恒常的に医薬品を提供することができないため、現在、同様の支援を継続する見通しはついていないということです。

また、こういった共同支援を行うことについては、ガイドラインに定められた基準に厳密に従うべきだという意見が、一部の人道支援関係者から聞かれました。スーダンでは国連が NGO 等と協議した結果として、2008 年に「スーダンにおける民軍調整に関する国連ガイドライン (United Nations Civil Military-Coordination Guidelines for Sudan)」が策定されています。このガイドラインによれば、人道支援機関が医療サービス等の直接的な人道支援サービスを提供している地域では、軍によるこれらのサービスの提供は行われるべきではないとされています。

## 2-5. 軍による直接支援について

### (1) 考え方

軍が人道支援や復興支援を行う場合には、多くの場合、その背景にそれぞれの軍が持つ軍事目的があります。ただ、場合によってはもしかしたら、軍が純粋に人道的な目的で、食糧等の人道物資を供与したり、医療サービス等の人道サービスを提供したりすることがあるかもしれません。しかし、IASC 参照文書は、仮に軍による人道支援活動が純粋に人道目的である場合であっても、NGO 等の人道支援機関による人道支援活動を著しく妨害する可能性があるとしています。

その理由の一つは、そこで活動する全ての軍・武装勢力がいつも同じように純粋に人道目的で支援活動を行うわけではないからです。国連 PKO 軍等の特定の軍が純粋に人道目的で支援活動を行っていたとしても、同じ地域や近隣地域で、反政府勢力が地元住民を味方につけるために食糧や医薬品の配布を行っていたら、地元住民は、国連 PKO 軍も反政府勢力と同様に、自分たちを味方につけるために、つまり人道的な理由ではなく、国連 PKO 軍の作戦の一環として、支援活動を行っていると理解するかもしれません。そうすると、それがさらに飛躍して、地元住民は、NGO 等の人道支援機関が実施している支援活動も、人道目的ではなく、何らかの別の理由、例えば国連 PKO 軍の作成遂行のための協力の理由等で行われていると捉えるようになるかもしれません。このように軍が支援活動を行うことはそれ自体として、軍と人道支援機関との間の区別、軍が実施する支援活動と人道支援機関が実施する支援活動との間の区別を住民に対して曖昧にしてしまうのです。

こういった考えに立ち、IASC 参照文書は、軍が直接に人道支援活動に従事することは厳に控えられるべきである (**strongly discouraged**) としています。そして、軍が人道支援活動に対して貢献することがあるとすれば、それは人道支援機関が安心して活動できるような安全な環境づくりであり、軍の活動はその範囲に限定されるべきであるとしています。

このように IASC 参照文書は、軍による直接の支援活動に極めて慎重な立場を示していますが、他方で極めて例外的な場合として、「最終手段 (**last resort**)」として軍による支援活動が許容される場合があるとしています。そのような場合とは、その現場において、人道支援機関が人道支援活動を実施できる能力や資源を欠いており、住民の緊急のニーズに対して、軍のみが人道支援活動を実施できる主体である場合であるとしています。

以下では、我が国 NGO 関係者等が実際に経験した事例を見ていきます。今紹介した基本的な考え方と照らして、どのように評価すべきか皆さまそれぞれで考えてみてください。また、ここには、軍による直接支援が今議論したような懸念をもたらすとして NGO が抗議を行った事例も挙げておきます。この事例は、先に議論した連絡・調整のあり方の事例としても見ることもできるでしょう。

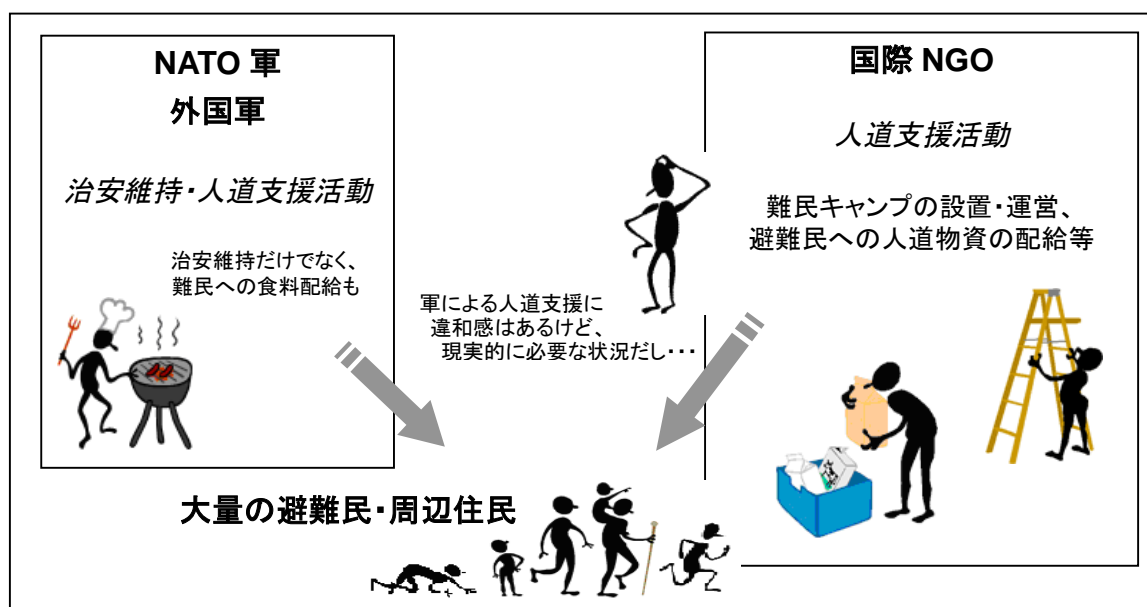
## (2) 事例

### (イ) 軍による直接の人道支援活動（コソボ）

1999年3月、セルビア政府と独立運動をするコソボ解放軍との間で交戦が行われていたコソボにおいて、北大西洋条約機構（NATO）軍が空爆を開始し、それに伴い、大量のコソボ難民が周辺国に流出しました。これに対して、我が国 NGO を含む国際 NGO の多くが周辺国に流出した難民に対する人道支援活動を開始しました。

その頃、我が国 NGO の一つは、アルバニアにある難民キャンプで人道支援活動を行っていました。当時、アルバニアには大量のコソボ難民が流出しており、NGO もこれに対応すべく迅速に展開を始めていましたが、同時に、NATO 軍等がこれら周辺国にも派遣され、大量に流出してくる難民に対処するために難民キャンプを設置し、大掛かりに人道支援活動を始めていました。例えば、イタリア軍の難民キャンプでは、イタリア兵がパスタを作り難民に支給するといったことも行われていました。

このような中で、軍と NGO は人道支援の出し手としていわば「競合関係」にあったと、当時人道支援活動に従事していた我が国 NGO 関係者は話していました。さらに、この関係者によれば「(軍が人道支援活動を行うことについて) 違和感はあるけど、昨今のアフガニスタンの地方復興チーム (Provincial Reconstruction Team: PRT) で見られるような、『やめろ』の大合唱は NGO からは聞こえてこなかった」と話していました。NATO 軍等の外国軍は、コソボ難民や難民キャンプの周辺住民にとって、脅威ではなくむしろ中立的な存在として見られており、大量の難民流出に NGO だけでは対応し切れていない中で、現実的な観点から、NGO 関係者からも、軍による人道支援活動も必要なものとして受け入れられていたと考えられます。

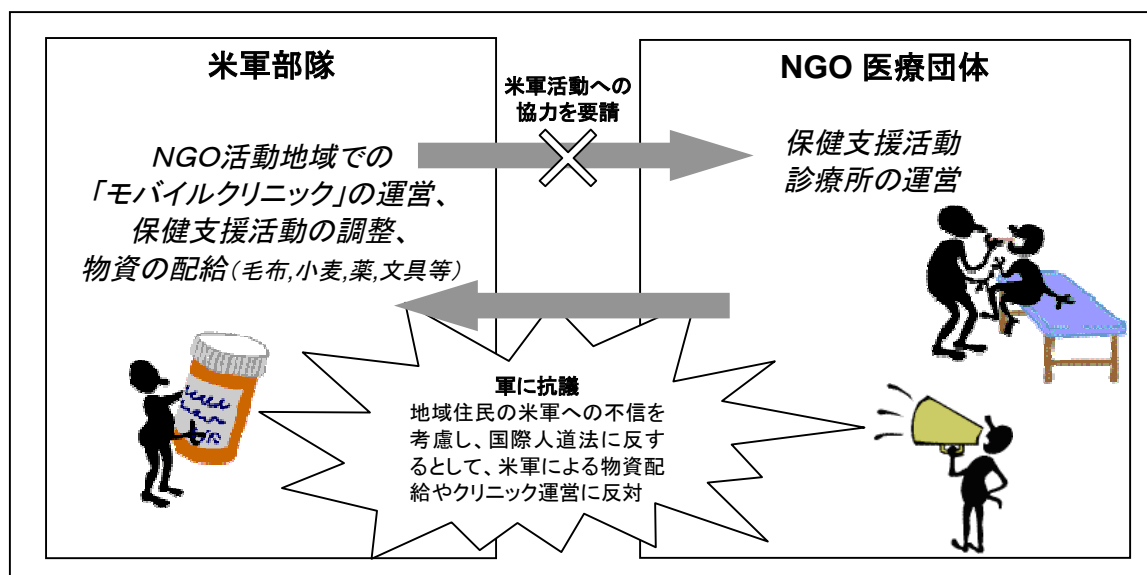


## (ロ) 軍による人道支援活動に抗議 (アフガニスタン)

2007年、アフガニスタンのある県に展開する米軍が「モバイルクリニック」を運営することとなり、県保健局よりこの「モバイルクリニック」が運営される予定の地域で活動している NGO に対し、米軍に協力するよう要請がありました。これに対し、2007年8月にこの県で行われた保健部門調整会合において、ある国際 NGO が米軍に対して抗議を行い、他の NGO も、この NGO の見解を支持する書簡を県保健局に提出しました。これを受けて、米軍は NGO の要請に基づき、「モバイルクリニック」の運営をやめることにしました。

しかし、2007年10月に米軍の担当者が代わると、以前の経緯があつたにもかかわらず、米軍は、県保健局や NGO を集めて、自らが主導してこの地域で行われている保健支援活動の調整を行おうとしました。これに対して、複数の NGO は、このような調整を行うことを中止するよう米軍に要請したり、米軍が調整を行うこと自体が不適切で国際人道法に反すると抗議したりしました。

また、翌年の2008年4月には、ある NGO が現地の行政当局から委託を受けて運営している診療所に、米軍部隊がやって来て、毛布や小麦等の物資を配布しました。また、他の医療団体が活動している地域においても同様に米軍による薬や文具等の配布が行われました。その後、この NGO の治安担当者が村に行くと、この NGO の運営する診療所で米軍が物資配布を行ったことから、この一連の出来事を知った地域住民から、「あなたの NGO は米軍と協力関係にあるのか」と問われました。この地域では米軍による文民への誤爆等が問題となり、住民の米軍への不信が強かったため、この情報が広がることで自分たちに対して住民が不信感を持つことを懸念したこの NGO の関係者は、この地方で開催されている民軍調整会議の場において米軍による物資供給について問題提起を行いました。また米軍に対して直接、NGO の活動地での物資配布をやめて欲しいと書面で申し入れたところ、米軍による配布活動は見られなくなりました。







## 第3章 NGO と軍との関係に関する将来に向けた課題

本章では、第1章と第2章で紹介した民軍関係に関する基本的な考え方や NGO と軍との関係に関する事例についての議論を踏まえて、NGO と軍との関係に関する将来に向けた課題を検討してみたいと思います。

### 3-1. NGO と軍との関係が持つ潜在的な危険性をしっかりと意識する

平和構築活動の現場において、NGO と軍は同じ空間を共有しています。ただ、その現場の状況は様々で、人道・復興支援に従事する NGO として、現地政府軍、反政府軍、国際軍との緊張関係を常に意識しなければならないような状況もあれば、治安情勢がとても落ち着いていて、軍との関係をそんなに意識しなくても自らの支援活動に没頭できるような場合もあるでしょう。

自らの支援活動に没頭できるというのは良いことですが、良くも悪くも NGO と軍との関係という観点から物事を考えることがない状況で過ごしていると、いざという時に軍と連絡・調整・情報共有をしなくてはならなかったり、仮に支援を求めざるを得なくなる場合でもとっさにそのようなことができなかったりする可能性があります。また、本書で議論してきたような NGO と軍との関係が持つ潜在的な危険性を意識しないことで、軍からの協力要請を深く考慮することなく受け入れてしまったり、何気なく軍の車両や施設を使ったりといったことを行ってしまう可能性もあります。こういった何気ない行動は、結果的に何も問題なく終わる場合もありますが、本書で紹介した IASC 参照文書等が警告しており、そういった行動が地域住民に誤解を与えたり、それが長期化すれば NGO の活動の独立性、中立性に影響を及ぼしたりして、NGO の支援活動自体を困難にする場合もあります。また、今は大丈夫と想着いても、事態が急変して治安が悪化したり、戦闘行為が再発したりすれば、何気ない行動によって作られた軍との関係が、その後の NGO の活動にとっての重石となる可能性もあります。

このように考えると、平和構築活動の現場で、人道・復興支援活動に従事する NGO の人々にとっては、どのような状況下においても、NGO と軍との関係について意識をしておくこと、その中でも特に、この関係が持つ否定的な影響、危険性についてしっかりと考えて、その上で行動していくことが重要であるといえます。こういった意識は、既に現場経験を多く積んだ NGO 関係者には当然のこととして持たれていますが、NGO でこれから人道・復興支援活動に従事しようとする方々、まだ現場での経験が少なかったりする方々は、自ら意識してこうしたことを考える癖をつけることが必要とされるでしょう。

### 3-2. すべての国すべての場面に当てはまる共通解はない

NGO と軍との関係をどのように捉え、どのように構築していくべきか、どういった場合にお互いが協力したり、距離を置いたりするのか、そういったことを考える際に参照できる文書としては、本書で紹介したように民軍関係に関する基本的なガイドラインが作られています。これらのガイドラインの中には、IASC 参照文書のように様々なケースに適用することが想定された一般的なものもあれば、アフガニスタン、スーダンといった個別の国・地域毎に作られたものもあります。

これらのガイドラインは、人道・復興支援活動一般において、また、特定の国・地域で人道・復興支援活動に従事する場合において、NGO が軍との関係をどのように考え、どのように行動していくべきかについて重要な指針を与えてくれるものです。人道支援機関が、軍との連絡・調整・情報共有をしっかりと行うことを基本としつつ、具体的な軍との協力や連携については慎重に、できれば最終手段として行われるべきというのは、これらガイドラインに共通した立場です。しかし、連絡・調整はどのように行われるべきか、どういった情報が共有されるべきか、共有することができるか、軍と協力や連携を行う場合に、それが最終手段として必要とされるかどうかの判断はどのような場合に誰が行うべきか、そういったことについては、すべての国や場面において共通の解はなく、その国や地域、そしてその時のその場の状況に応じて考えなくてはなりません。

例えば、NGO が国連 PKO の車両を使うかどうかという判断を迫られた場合、その是非の判断は、その国の紛争の経緯、その時の状況、その行動の必要性・緊急性をはじめ様々な条件によって異なるでしょう。国連 PKO 軍は、基本的に紛争当事者間の停戦合意が成立した後に展開していますが、そのような状況でも、まだ反政府勢力の一部や他の武装勢力が武力活動を行っている場合があります。そのような場合、治安回復・維持を任務とする国連 PKO 軍は、時として反政府勢力に遭遇して武力行為に至らなくてはならないこともあります。このような状況下で国連 PKO 軍の車両を用いることは極力控えた方がよいでしょう。他方で、比較的治安が安定している国で国連 PKO 軍が展開しており、緊急の支援ニーズが存在し、国連 PKO 軍の車両を用いなくては人道・復興支援活動ができないような状況がある場合には、国連 PKO 軍の車両を用いるという判断は妥当かもしれません。

このような判断を行う場合に、NGO が最も重視すべきことは、その NGO によって支援を受けようとする現地の人々の意識・認識と、NGO がしようとしていることがこれらの人々の緊急ニーズに応えるものであるかどうかという点にあるでしょう。人道・復興支援活動に従事する NGO にとって重要なのは、現地で支援を必要とする人々との信頼関係を構築・維持し、これらの人々のニーズに応える活動を行うことです。NGO が軍と接触したり、共に行動したりすることが、その NGO に対する現地の人々の信頼を低下させるような場合には、そのような行動は控えられるべきですし、そのような行動がどうしても必要な場合には、現地の人々に対して十分な説明を尽くすことが必要となるでしょう。

### 3-3. まずはより良いコミュニケーションから

本書を作成するために実施した調査の過程では、日本とスーダンにおいて、多くの国連PKO 軍等の国連関係者、NGO 関係者、そして防衛省・自衛隊の方々にインタビューしてきました。その結果明らかとなったのは、日本国内外を問わず、軍関係の人々と NGO 関係の人々の間ではまだまだコミュニケーションの機会が少ないこと、そのためか、お互いのことをまだまだ十分にわかりあえていないということでした。

例えば、スーダンでは、国連 PKO である国連スーダンミッション (UNMIS) の軍事部門の中に民軍調整室が設置されています。この室は設置されてから1年以上が経ちますが、この室長は着任以来、本書作成のための調査団が訪問するまでの間、一度も NGO とのミーティングを持ったことがないということでした。そういった中で、UNMIS 軍関係者と、NGO 関係者の方々のそれぞれの話を聞いていると、お互いがお互いの考えやニーズをきちんと理解していないということが分かりました。もちろん、軍と NGO の文化の違いによって、話をしてもなかなか分かり合えない点もあるとは思いますが、そもそもコミュニケーションを取っていないので、何を考えているのかがお互いに十分に伝わっていないというのが根本的な問題として存在することが分かりました。例えば、NGO は自分たちが安心して活動できるように、UNMIS 軍に対してスーダンの治安維持任務をしっかりとこなして欲しいという要望を持っています。この要望はもともとですが、国連 PKO 軍が抱える予算上、人員上の制約や、軍としての任務の優先順位等を理解すれば、UNMIS 軍が NGO の期待するような 100%の治安維持機能を果たすのは困難であることがより分かるはずです。また、UNMIS 軍の側も、住民のために良かれと思って行っている復興支援活動が NGO から批判されていること、それが NGO の活動環境等に負の影響を与えうることは、実際に面と向かって話すまでは十分に理解できていなかったようです。

コミュニケーションの問題は、NGO と軍との間だけでなく、NGO と NGO との間にもあります。NGO として、軍との関係をどのようにしていくか、その立場は NGO によって異なります。ある NGO は、連絡・調整はしても、軍の設備・施設の利用や軍との共同支援は何があっても絶対に行わないという立場を取るでしょう。その一方で、人道・復興支援で積極的に軍と協力していこうとする NGO もあると思います。NGO は、政府等から独立しているのに加え、お互いにも独立していますから、ある程度 NGO 間で意見や立場の相違があるのはやむをえないでしょう。ただし、お互いの行動がお互いに負の影響を及ぼすとすれば、それは問題であり、お互いでしっかりとコミュニケーションを取り、それぞれに迷惑をかけないような合意をつくり、それに従って行動していく必要があるでしょう。例えば、アフガニスタン为例を取ると、同国では国際軍等と積極的に協力して人道・復興支援を行う NGO と、軍とは明確に距離を置く NGO があります。このような状況で、お互いがお互いに迷惑をかけていなければ問題ありませんが、実際には、国際軍と密接に協力している NGO がいるために、そうでない NGO も含めて住民から不信の目で見られたり、反政

府勢力の攻撃対象となっていたりするような状況が生まれています。このような状況下では、立場の違う NGO がそれぞれ好きなことをやれば良いというのではなく、これらの立場が異なる NGO がしっかりと話し合いの場を持ち、適切な改善策を講じていかななくてはなりません。NGO と軍との間、そして必要なときには NGO 同士でも、NGO と軍との関係のあり方について十分なコミュニケーションを進めていくことが何よりも大事だと言えるでしょう。

#### コラム 日本の NGO と自衛隊との協力について

NGO と軍との関係を考えるとき、軍と一口に言っても現地政府軍や反政府軍、国連 PKO 軍や多国籍軍等の様々な軍があることはこの報告書の中でも折に触れ言及してきました。ただ、様々な軍・武装組織の中でも、日本の NGO にとって特別の配慮が必要とされるのは自衛隊ではないでしょうか。

自衛隊が国連 PKO 等に参加して国際貢献活動に従事することについては、日本国内で、平和主義を謳う憲法第 9 条等と照らして、これを評価する世論がある一方で、このような自衛隊の海外派遣に反対する世論も根強くあります。活動資金の一部もしくは多くを一般の支援者からの寄付金に頼る NGO にとって、自衛隊との協力がこれらの支援者の目にどのように映るかということについては配慮せざるを得ません。他方で、平和構築の現場で活動する NGO は、多くの場合、その活動資金を、ジャパンプラットフォーム等を通じた政府資金に頼っています。「政府資金に頼って活動している NGO は、政府の方針で海外に派遣されている自衛隊と協力すべきだ」という意見も世論の中には存在します。こういった様々な世論が存在する中で、NGO と自衛隊をどのように構築していくべきか、NGO 関係者の間でも、政府関係者の間でも、まだ明確な方向性が共有される状況にはなっていません。

また、この報告書をまとめるために、NGO の方々、防衛省・自衛隊の方々のそれぞれにお話を聞いていて分かったことは、お互いのことをまだよく知らないということでした。例えば、ある元自衛官の方に NGO のことをたずねたところ、「まず NGO の指揮命令系統がどうなっているのか教えてください」という質問が返ってきました。NGO の方々の間でも、防衛省・自衛隊が NGO との協力についてどのような考えが持たれているのか、現在の状況を把握されている方はあまりいなかったように思います。防衛省・自衛隊の中でもまだ一握りの方々ですが、国際協力業務が自衛隊の本来業務に位置付けられたことを受けて、自衛隊の海外における人道・復興支援のあり方について、NGO との連携のあり方も含めて熱心に研究している方々がいます。NGO の方々も、まずは防衛省・自衛隊側でこうした動きがあることを把握しておく必要があると言えます。

このように見てくると、NGO と自衛隊との関係を考えるときに、今日本において必要とされているのは、対話と議論であるように思えます。本書でも紹介してきたように、軍と NGO との関係はまずコミュニケーションから始まります。日本の NGO と自衛隊もまずはより多くのコミュニケーションの機会を持ち、お互いを知るところから始める必要があるでしょう。その上で、協力すべきかどうかは議論をしながら決めていけばいいのです。そして、そのような議論を一般世論に広げていくことで、NGO に対する支援者や広く一般の人々の意見も聞きながら、日本の NGO と自衛隊の関係の方向性が自ずと見えてくることでしょう。

## 巻末参考資料

### 巻末参考資料 1

人道機関間常任委員会（IASC）－「複合的緊急事態における民軍関係に関する IASC 参照文書（Civil-Military Relationship in Complex Emergencies- IASC Reference Paper, 28 June 2004）」

### 巻末参考資料 2

国連人道問題調整事務所（UNOCHA）－「人道支援活動を行う車両集団（コンボイ）に対する軍によるエスコート又は武装エスコートの使用に関するディスカッション・ペーパー及び拘束力のないガイドライン（Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys - Discussion Paper and Non-Binding Guidelines, September 2001）」

### 巻末参考資料 3

国連人道問題調整事務所（UNOCHA）－「複合的緊急事態における国連人道活動を支援するための軍民防衛資産の使用に関する OCHA ガイドライン(The Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies- OCHA Guidelines, March 2003)」

### 巻末参考資料 4

「スーダンにおける民軍調整に関する国連ガイドライン（United Nations Civil Military-Coordination Guidelines for Sudan）」

平和構築活動における民軍関係に関するリファレンスガイド  
～NGO の事例を中心に～

---

平成 21 年度外務省（国際協力局民間援助連携室）委嘱  
平成 21 年度 NGO 国際競争力強化プログラム

執筆・作成 : 株式会社三菱総合研究所  
海外事業研究センター  
〒100-8141 東京都千代田区大手町 2 - 3 - 6  
電話 03-3277-4501 FAX 03-3277-4503  
<http://www.mri.co.jp>

発行年月 : 2010 年 3 月

平成 21 年度 NGO 国際競争力強化プログラム「平和構築活動における民軍関係に関するリファレンスガイドーNGO の事例を中心にー」



2010 年 3 月発行