

パネル討議

モデレーター：星野俊也（大阪大学大学院国際公共政策研究科研究科長）

パネリスト：ロバート・ゴードン（英陸軍退役少将）

長 有紀枝（NPO 法人 難民を助ける会 理事長）

川端清隆（国連本部政治部政務官）

上野友也（岐阜大学准教授）

（星野） 今、お話を伺っていて明らかになったことが幾つかあると思います。まず 1 つは、残念なことなのですが、国連あるいは国連以外の組織で、例えば長先生のような NGO で活躍されている方々が、みな現地の人々のために活動をしているのに、そういう方々が攻撃の標的になり得るといふ皮肉な状況が生まれていることです。統合ミッションと密接に連携して活動するがゆえに標的になってしまうという問題があります。この統合と独立性のジレンマをどう解決するかという問題があります。同時に、政治に関する問題もあります。政治的な対立が紛争の根本原因である場合が多いわけですが、人道支援活動は非政治的な立場から政治的な紛争の帰結に対処しようとするものです。従って、非常に難しい複雑な状況があると言えましょう。

お 2 人からプレゼンテーションをしていただいて明らかになったことは、統合アプローチの中に参画することのメリットと、あえて統合アプローチの外にいることによるメリットです。こういう点をさらに議論していくことによって、完全な答えは見つからないでしょうが、どういう方向性が正しいのか、どういうバランスが適当なのかが見えてくるのではないかと思います。統合の範囲や方向性が見えてくると思います。

では、ゴードン少将、川端先生に、今の 2 つのプレゼンテーションに対してそれぞれご自由にコメントをいただけますでしょうか。そこからまた議論を膨らませていきたいと思えます。

（ゴードン） 非常に複雑な問題に明瞭な解説して下さった、2 人に感謝致します。実際に難しい問題で、容易な解決策はないが、これを統合は人道支援空間の破壊に繋がるといったゼロサム的な問題として捉えるのは間違っていると思います。私は、そのようには見ていません。その 2 つの関係は、国際社会の介入に関しての同意の水準と、統合し得る余地に関しては、見解が一般に相反する。但し、自然災害のように同意レベルが高い場合、介入が容易であり、統合も比較的容易に行うことが出来ます。しかし、平和維持を含む国際的な介入に対しては相反し、統合が難しくなります。この相違は、独立性や人道支援空間の問題があるからです。そういう理念の違いに基づく問題が有る事を理解すれば、まずは前進と言えます。

残念ながら、平和や安定を必ずしも同調しない勢力が存在し、彼らは対破壊活動に関するマニュアルに学び、問題の本質が何かを良く理解している組織も在ります。それは、現

地住民の民心の獲得であり、そのため住民の基本的欲求を満たすものを提供します。国際的な組織、自分たちの支配下に無い組織が、同様の事を行う場合には、そこから人質を取る、あるいは殺し、人道支援活動組織に撤退を余儀なくさせようとしています。

活動環境が余りに敵対的になると、統合の可能性と同意の関係を表すグラフが反対方向に動く事になります。つまり、人道支援活動の継続が困難になり、先ほど長先生が指摘されたジレンマが生じます。(代替として) 現地スタッフを使うか、あるいは、現地にある何らかの警備組織の防護下に活動するかの選択になります。その警備組織は、国連 PKO である場合も、そうでない場合も有りますが、この作用を理解しなければなりません。

我々は、言葉の定義に囚われがちです。独立性 (independence) や公平性 (impartiality) について説明が有りましたが、「公平性」は、国連 PKO 関係者と人道支援関係者との間で、全く異なる意味で使われているにも拘わらず、互換性有るものとして使われがちです。PKO ではマンデートに対しての公平、即ち和平プロセスに抗する者に対しては行動を起こす事を意味しますが、人道支援では、政治的問題や人種等の要素拘わらず裨益者のニーズに基づき支援する事を意味しており、大きな違いがあります。用語は重要な問題で、しばしば混乱の素になります。

このシステムの中には緊張関係も有りますが、それは健全な緊張であり、政治的要因と人道支援ニーズの世界では、常に緊張関係が持続するものです。別の例えでは、政治プロセスと司法プロセスの間での緊張も消える事は無く、平和の為の国際的介入という大変複雑な業務においては、常に緊張が存在するのです。この人道支援と政治や軍事の活動との間の緊張は、相互のニーズの理解により緊張を克服しなければならない一例に過ぎません。必ずしもゼロサムである必要は有りません。人道支援側の要求を真に理解するのなら、軍は人道支援的な活動に見える活動を止めるべきです。なぜなら、それは混乱の素になるからです。人道的な活動は人道支援団体に任せ、軍は治安関連業務を扱い、政治の問題は政治の担当者が行う。そうすれば3者間の良き調整と協力により現場の状況を改善出来ます。しかし、統合化されたメカニズムがなければ、その様な協力や調整も実現出来ません。

私は、統合が自動的に人道的空間の離反に繋がるとは思いません。人道支援側のニーズを真に理解するためには、協力・調整の改善、つまり現地・現場での統合を推進しなければなりません。人道支援団体の本拠地が多いジュネーブと国連本部が所在するニューヨークとの間で対立がある時にも、同じ問題を共有している現場の方が、問題は遙かに解決し易いのです。共通の問題意識とは、究極的には、人々を保護し、彼らの安全を守り、人道的なニーズを満たす事です。

(星野) ということは、より良い統合を実現して、政治と人道と軍という各セクターそれぞれが非常にプロフェッショナルに行動する必要があるということでしょうか。自明のことをおっしゃっているかもしれませんが、プロフェッショナルでない NGO もあります。軍関係者でもプロフェッショナルでない者がいて、間違った行動をとってしまい、それが

現場での対立を招いて非常に難しい状況を生み出してしまうことがあるのではないかと思います。ただ今のご発言を聞いていて、確かにゼロサムではありません。しかし同時に、現場で取り組む者がいろいろな意味でプロフェッショナルでなければならないということが重要だと改めて感じました。

(ゴードン)　そしてお互いの原則をよく理解することが必要です。

(星野)　ありがとうございました。では、川端先生、お 2 人の発表について何かご発言ありますか。

(川端)　今、お 2 人の話を伺った後で思うのは、常に考えなければならないのは統合ミッションの目的は何かということです。過去においては、統合という話をする必要がありませんでした。人道支援活動は人道支援活動、開発支援は開発支援と別々だったわけです。しかしその後、平和維持活動と平和構築活動を組み合わせていかなければならないという認識が生まれて、その結果、統合について議論する必要が出てきました。統合には国づくりという 1 つの目的があります。

人道支援活動だけでは十分ではないのです。人々の命を救うという目的に照らしてみても、それだけでは不十分ですので、バランスをうまく取る必要があります。つまり、さまざまな主体の原理原則、さまざまな組織の活動指針などを擦り合わせていかなければなりません。なぜ統合を議論するかというと、その後に国づくりをしていかなければならないからです。その紛争後の状況で国づくりをしていく必要性があります。

確かに、統合は言うは易し行うは難しです。私が午前中に指摘したように、各機関が独立して機能しています。財政的にも実際の運営上も、個別に活動しています。そして、一部のドナーは特定の機関に影響力を行使しようとしています。NGO においてもそれが見られます。そうすると、危険な状況が生まれるわけです。当事者たちが各団体を操作すると最終的な統合の目的の実効性が下がる危険があります。それがまず 1 点申し上げたかったことです。

それから、われわれが直面するジレンマですが、多くの状況においてわれわれは紛争状況で介入します。あるいは、人道的な理由で介入することも非常に多くあります。介入を決定した後、気付くわけですが、最終的にそこに平和をもたらすためには国づくりをせざるを得ないのです。優先順位という観点、期間という観点から非常にそれは難しいです。そしてそれは人道支援活動とは違う性格の活動です。

長先生のご発表に関して私がまず感じたのは、確かに NGO もわれわれの活動の一部になってもらう必要があるということです。国づくりをするならば、それは必要です。NGO というのは国際的な活動全体の中で、その国が独立性を回復するためには不可欠な要素です。それから、ICRC の立場もよく理解できます。独特な機関であって、あらゆる組織からの独

立を目指しています。そういう姿勢があるからこそ、ICRCは紛争中であっても尊重されます。ただ、ICRCはどちらかというとな例外的な存在です。そのほかの組織、人道支援団体、人権団体、法の支配のための組織、国連であれ、NGOやNPOであれ、やはり協力して同じ目的に向かって活動する必要があると思います。

国連の視点から見たNGOの課題と考えると、意思決定のプロセスにNGOを招くかどうかということが1つあります。多くのNGOが当然、国連の意思決定プロセスに参画を望むのですが、場合によっては正当性があるのかどうかという難問にぶつかることがあります。国連とは政府間機関であり、加盟国を代表する存在ですが、NGOは民間組織です。NGOを国連の意思決定プロセスに参画させるということに問題を感じずることもあります。

最後に、日本のNGOに関して個人的な懸念が少しあります。それは、その規模です。日本でどのくらいNGOに参画している人がいるのかと考えると、やはりヨーロッパやアメリカのNGOと比べるとずっと少ないです。日本においてNGOで活動している人たちは大抵若い人が多く、40代、50代の人はいないと思います。そうすると、やはり日本でももっと安定したキャリア志向のNGOでキャリアを積む人がもっと必要だと思います。そうすることによって、自ら全体の国連のシステムの中に統合され得るような能力を付けていくことになると思います。

(星野) 川端先生、ありがとうございます。ご報告いただいたお2人からもコメントをいただいて、それからもちろん皆さまからもご質問などをいただきたいと思います。

川端先生は国連の立場から、NGOは特に複雑で多面的な国づくりの中で欠かせないアクターであるというコメントをしてくださいました。長先生などはもちろんこうしたプロセスに直接参画されたご経験も多いわけですが、NGOの視点から見ると、国連側に対していろいろとご注文もあるのではないのでしょうか。国連サイドではこういうところを改善してほしい、改革してほしいというようなことがおありではないのでしょうか。いかがですか。NGOから見た国連に向けてのご要請やご注文など、この機会に何かございましたらどうぞ。上野先生からももちろんコメントいただきたいと思いますが、まず、長先生からどうぞ。

(長) NGOのコミュニティーにとって、特に日本のNGOは、民軍協力においても非常に実務的に対応しています。国連のシステムを見ていると、例えば自然災害などのときのように、ミッションがより中立的である、あるいは公平的であると見られているならば、国連との協力はもちろんやぶさかではありません。しかし、複雑であったり議論を呼んでいるような国連のミッションの場合には、そこまで言い切ることができません。ケース・バイ・ケースと言っていいと思います。状況が許せば、日本のNGOもぜひ協力して、国連の統合ミッションの意思決定のプロセスに入りたいと思っています。

また、日本のNGOは、安定したキャリアを積むような制度になってほしいとわれわれ自身も思っています。例えば、私たちの団体は今年で創設33年になりますけれども、日本人

職員は100名近くになりました。550名以上の現地職員もいます。30代、40代の人たちも増えており、こういうタイプのNGOも増えています。もちろん、それで十分だとは思っていません。

それから、ゼロサムゲームではないとゴードン少将がおっしゃいました。非常に重要なことだと思えます。重要な教訓をどうもありがとうございました。

(上野) ゴードン少将のおっしゃったとおりだと思います。地元の人たちの合意のレベルと国連の統合アプローチの能力がもっと重要だとおっしゃいました。そのとおりだと思います。国連の統合アプローチのモデル基準はありません。機能、目的、形態は地元の紛争状況、実情次第ということです。やはり統合のレベルは地元の人たちに対してどれだけサポートになるかということです。それから、国連のミッションが地元から非常に敵対的な目が向けられている場合には、国連の統合アプローチも非常に難しくなると思えます。国連の統合アプローチの狙いは、地元社会、地元の人たち、地元の武装勢力に左右されません。人道危機の状況には人道支援をし、そういう場合にはやはり地元の人たちを救うことが優先課題ですが、だんだん状況が改善していったら、川端先生がおっしゃったとおり、国連の統合アプローチの目的はやがてより平和構築的なものになっていくと思えますが、結局、地元の武装勢力の状況によるということです。

(川端) 国連の活動がどれだけ実効性を上げるかどうかは地元の状況に左右されるのはもちろんだと思います。同意されているのかということは当然だと思います。けれども、地元の人たちとはどういう人たちなのでしょう。いろいろな紛争の状況を見てみると、残念ながら地元の状況も非常に政治化されていることが多いです。例えば、日本、ヨーロッパなどではよく言われるのですが、市民社会をもっと活用したらどうか、平和の創成、平和の安定化などもNGOを生かせばいいではないか、悪者と対話しなければならないのは何なのだと批判されることがあります。

どうしてかというと、結局、残念ながら、市民社会という存在がこういう紛争状況の中では存在しません。地元に住んでいる人はいますが、非常に政治化が進んでしまっています。アフガニスタンで難民キャンプに行っても、あるいは国内避難民のキャンプに行っても、例えば、非常に独立した立場で穏健なアフガニスタンの人たちがいてくれれば武装勢力との対抗勢力になってくれるのではないかと期待するのですが、ところが、こういう難民たちも皆いろいろなイデオロギーなど政治的な考え方でばらばらであり、分断されています。もちろん地元の人たちの同意が重要なのは分かりますが、場合によっては、国づくりのプロセスの中でどうしても対決的にならざるを得ないことがあります。だからこそ国連政治局という部門があるわけです。

(星野) ありがとうございました。今回のシンポジウムのテーマは「国連の統合ミッシ

ョンにおける課題」というものですが、統合の意義に目を向けながらも、どうしても統合の難しさやマイナス面にも目が行ってしまいます。当然ながら緊張の度合いが高く、厳しい環境の中での活動において、統合には困難な壁が立ちはだかります。例えばコンゴ民主共和国の東部などもそうです。「M23 (3月23日運動)」のような新たな反政府武装勢力が出てきて、非常に攻撃的で虐殺な行為をしている事態も生じています。そうした国内状況もあります。しかし、そうしたなかだからこそ、統合アプローチを取った方がいい理由もあると思います。そこで、何かもう少し前向きなご指摘はないですか。何かエピソードや例でもいいので、統合アプローチを取った結果、いい経験をしたという話はないでしょうか。

(ゴードン) 統合アプローチは、そもそも国際社会が一貫性を得る試みです。国連ファミリーによる広範な和平プロセス支援により、持続可能な平和を目指す努力に代表されるものであり、紛争の根本原因に対応しようとするものです。それは軍事部門だけでは達成出来ず、開発、政治及び人道支援の関係者のよって達成されます。私がこれに関連して強調したい統合戦略枠組み (Integrated Strategic Framework: ISF) は、先ほど上野先生から説明があったとおりですが、これは非常に新しい概念であり、統合化の良い例です。受入国も含めた全てのアクターが一緒になり、国際社会が受入国と連携し、何を行うべきかを案出する。これが、まさに統合プロセスが、意味するところであり、政治や軍事的が人道活動の邪魔をするというプロセスとは全く違います。何を行うかを意思決定する時に、お互いの懸念や意見等を聞き、潜在的な争いの種を軽減する事が、このプロセスだと言っても良いでしょう。

最後の指摘ですが、国連の平和維持活動は、非常に国家重視的な面があります。受入国の政府やハイレベルに対応し、一般に市民社会には対応しない。それは、平和維持活動が元々その様な設計になっていないからであり、市民社会への対応は国連ファミリーの中では、人道支援や開発関連の組織が担任しています。従って、統合アプローチが無ければ、平和維持活動は国家レベルとの対応に終始する事になりますが、そのレベル自身が(紛争の) 主要な問題となっている事が多いのです。また、我々(平和維持関係者)は、現場の市民社会に関する理解・判断力が十分ではありませんが、人道支援及び開発支援関係者はそれを有しています。

従って、我々は国家レベル重視のアプローチを改め、統合的アプローチにより、個人レベルから政府レベルまで幅広く包含する国家建設に関するより良き理解と推進するためのメカニズムを持たなければなりません。我々(平和維持関係者)が支援する現地政府は、人道や人権に関し重視しない場合もあり、それがジレンマになっています。しかし、人道支援及び開発支援関係者と恒常的に連携し彼らの声を聞かない限り、一貫性有る活動とは見られません。教授のご指摘への回答は、統合しない場合の話であり、それでは後戻りになってしまうのではないかと思います。

(川端) 統合任務の概念の良い点は、ようやくこれについて議論ができるということです。20年前はタブーで、国連では禁句のようなものでした。私が繰り返し申し上げたように、政治活動、平和維持活動、人道活動、開発活動、これらはそれぞれ別のものになっていました。若干20年前はまだ東西に世界が分断されていました。ですから、これは非常に新しい現象です。ゴードン少将もおっしゃったとおりです。

確かに不完全、また未熟かもしれません。しかし、ようやく統合任務ということができるようになり、国家建設という目的の下に話ができるようになりました。本当の意味での包括的なアプローチが始まったわけです。もちろん、われわれ加盟国の間でも混乱があります。また、さまざまな機関、NGOも含めてどうしたらいいのかということについての混乱があります。独立性とは何か、中立性、公平性とは何を意味するか。そういうことについていろいろと整理していかなければなりません、しかし正しい方向に向かっていく、良い出発点であることは間違いないと思います。

質疑応答

(星野) ありがとうございます。それでは、会場の皆様からご意見やご質問をちょうだいいたしますので、質問をお考えください。その間に1つ、ゴードン少将、その他の方で質問に答えてくださる方にお聞きしたいと思います。統合の最良の在り方は、お互いを理解することだとゴードン少将もご指摘になりましたので、部分的にはすでに答えてくださったとは思いますが、お互いを理解するための一番いい方法としてはどのようなものがあるのでしょうか。協力することそのものが学習プロセスになり、お互いを理解するプロセスになると思いますが、何かこの意味で相互理解を推進していくようなやり方はあるのでしょうか。国家建設あるいは平和構築など、現場で行っていく共通の目標に向かってお互いを理解する方法はあるのでしょうか。それによってこの統合任務がより効果を上げることになると思いますけれども、これは一般的な質問として、今、お聞きしたい点です。ゴードン少将かどなたかお答えくださる方、お願いします。

その一方で、こういう議論について何か会場の皆様から、統合について、あるいは国連の統合任務についてのご質問やご意見があればお願いします。どうぞ遠慮なくいただければと思います。

(Q1) 統幕学校の学生のタケダ1佐と申します。

まず、貴重な講演を聞かせていただいて大変勉強になりました。今日の議論を伺って、統合にも多分いろいろな形があると思います。長先生が言われたケース・バイ・ケースというのはまさにそれなのだろうと思いました。あと、NGOのお話では独立性のことを言われていましたけれども、自分は本当にいいことをやっているのだと思っていても、それは

結局押し付けになってしまって、本当の NGO の活動に合致しているのかというのが疑問に思いました。

上野先生に質問なのですが、いわゆる国連の統合ミッションということで、ではなぜ国連の中の各機関が統合的に機能できないのか。私としては単純にリーダーシップの問題なのではないかと思うのですが、そこについてご意見をいただけたらと思います。

(星野) ほかに質問やコメントはありますか。せっかくですから幾つかまとめてお聞きしたいと思います。

(Q2) 研究本部のイケダ 1 佐と申します。

実際の現場あるいは組織の中での取り組みと申しますか、考え方の示唆に富むお話をいただきまして、ありがとうございました。統合という観点で言いますと、先ほど川端先生からありました人道的な部分あるいは人権に関わる部分は、今の PKO における焦点になっているという観点から、統合の必要性は誰しもが必要なのだと、あるいは、NGO を含めて国連あるいは国際社会の努力の統合が必要なのだらうと思っております。一方で、問題は統合の仕方にあるのではないかと。今、議論されているのは、あるいは事務総長から出ているペーパー等を見れば、今はまだ組織的統合の枠組みづくりの段階にあるということなのかなと思っています。今後、やはり議論していかなくてはならないのは統合の仕方、中身の話なのかと思えます。

質問させていただきたいのは、現場の皆さん、あるいはわれわれオペレーション部隊が出ていますが、例えばエンドステートはどのようになっているのか、あるいはそれに対するロードマップを具体的に作りきれていないのではないのかという印象を持っています。国連のミッションから最終的には受け入れ当事国のミッション、あるいは民間の活力を活用したミッション、オペレーションと申しますか、活動へと移行する最終的なエンドステート、あるいはそれに至るロードマップを明確にすることが統合のために重要であって、そのためには政治的イニシアチブと申しますか、その部分の機能強化が中央あるいは現場のミッションを含めて必要ではないかと個人的には感じているのですが、これについてお考えを聞かせていただければと思います。

(星野) ありがとうございます。あと 1 名から質問をいただいた上で、4 名の方にご回答いただきながらこのセクションを終わりにしたいと思います。お 2 人手が挙がりましたので、手短に 2 つの質問をいただければと思います。

(Q3) ヤスダと申します。大変有意義なプレゼンテーションをどうもありがとうございました。

統合の考え方の中で、1 つ気になっているポイントが私自身あるのですが、統合とは何の

ためにするのか。先ほど川端先生がおっしゃったように国づくりのため。この国づくりのためとは何のために欠かせない要素かという、やはりローカルオーナーシップの問題が必要なのではないかと思うのです。今の論議の過程で考えていますと、ローカルオーナーシップの中でローカルの間がいかにして絡んでいくかというのは、ローカルのキャパシティの問題があると。要するに、キャパシティーディベロップメントの関係が切っても切れない関係にあると思います。その辺の考え方について、有識者の方々の考え方を聞きたいと思います。

(Q4) オオナカと申します。PKO局スーダンで働いておりました。本日、文民保護という課題がより明らかになってきたと思います。文民保護というのは、PKOのミッションがより住民の視点に近づく1つの機会かなと思います。

ゴードン少将に質問です。例えば南スーダンで最近経験しているのは、緊張の源泉というのは政府間ということだけではなくて、どちらかという、暴力の悪循環が部族間、民族間で起きていることだと思います。共通の敵を失ってしまった今、暴力の悪循環が現地のレベルで起きています。私の質問は、どうしたらこの暴力の悪循環を断ち切ることができるか、そしていかに考え方の問題に対応できるかということです。

(星野) ありがとうございます。それぞれのパネリストの方への質問があったと思いますので、まず川端先生、ゴードン少将、長先生、上野先生の順番で最後の言葉をお願いしたいと思います。ご質問に対するお答えも含めてお願いします。

(川端) 分かりました。2つの質問がありました。統合ミッションあるいはネーションビルディングのファイナルステータスをどう持っていくのか。あるいは、別の方のご質問で、ローカルオーナーシップがどう関連してくるのか。これらは恐らく同じようなご質問であらうかと思っています。

ネーションビルディングの究極の目的は、安定した政権を残し、旧紛争国が独り立ちすることです。国際支援でも開発支援は当然受け続けられないのですが、PKOなどの直接的な介入、手助けなしに独り立ちできることが究極の目的であらうかと思っています。その中で、安定した政権とは何かという、決して独裁政権や偏った勢力が実権を握り続けることではないですね。ですから、言い換えれば、より民主的な政府の樹立を国連がお助けする、そのための人道援助、人権、選挙支援、法の支配ということなのです。そのためにPKOの枠の中で今まで考えられもしなかったピースビルディング、国家再建活動までやっていきたいと思います。

究極の目的が、独り立ちできる国や政府を、より民主的な安定した政権を残すということですから、その中でローカルオーナーシップが重要なことは間違いありません。その一方で、ローカルオーナーシップはキャパシティービルディングだけの話かという、そう

いうわけでもないのです。今朝の話でも指摘しましたが、紛争後にできた新政権あるいは新政権の萌芽というのが、必ずしも国民全体を代表していたり、もともと民主的な勢力ということはめったにありません。われわれに政治的な仕事があるとしたら、そういう勢力を少しでも国民の間につなぐための選挙なのです。

あるいは人権、これも単に個々人の権利を守る、助けるということだけではなくて、一人一人の人権を守ることによって、より民主的な制度を根付かせようと。当然このローカルオーナーシップの観点から言うと、抵抗があります。たまたま内戦に勝利を取めた勢力で、当然のことながら自分の権限、権力を維持したい、選挙をやったら負けるかもしれない。人権？ とんでもないでしょうと。今、民族紛争の話が出ましたが、まだまだスーダンにしてもほかの紛争国にしても、自分の民族、支持基盤の人権を守るのはいいけれども、反政府勢力には人権はないのだという意識が強いところが多いです。そこにわれわれが切り込んでいくための人権活動でもあるのですよね。

そういうことを含めて、PKO という枠の中でしかできないことがあります。あからさまな圧力はかけませんが、PKO 部隊がいる中でまだまだ将来の政治の形が混沌としている中で、少しでも民主的な形に後押しするというのが今日お話ししている国連の統合ミッションの究極の目的でもあろうかと思えます。

(ゴードン) ありがとうございます。手短にお話しします。幾つもの点が指摘されました。各機関がどうやって協力するかですが、その国の状況をまず見るべきだと思います。日本でも、防衛省、厚生省、内務省、外務省等がそれぞれ異なる課題に取り組んでいるわけですが、国連機関の間でも同じです。それぞれが自らの王国を作り、自分たちの財源、責任、権限に関心を持っています。大変不毛だが、これが現実です。政治局においても、PKO 局との間の緊張関係があります。不必要で不健全、無駄な緊張関係ですが、しかしそれが現実です。

さて現場では、調整のメカニズムは遙かに管理容易となります。先ほど例を挙げてほしいと星野先生から言われましたが、例えば今、共同防衛チームが東コンゴで活動しています。合同の防衛チームです。治安を担当する、軍、武装警察又は文民警察官が人道支援担当官、文民の担当官とともに各コミュニティを巡回し、文民保護に取り組んでいる活動があります。文民保護は包括的な対策が必要です。セキュリティから基本的な生活ニーズの供給、同じ性の人に相談出来る環境作り等を含み包括的です。この種の統合アプローチは現場では直ぐに出来、それをミッション全体のレベルに押し上げていく事が出来る。お互いの異なる責任を尊重しながら、同じ環境の中で協力していくことができます。それこそがまさに統合だと考えるわけです。

ヤスダさんのキャパシティービルディングの質問については、既に十分な回答が有りましたが、もう 1 点だけ付け加えると、忍耐が重要です。長期的な活動です。残念ながら政治指導者は非常に短期的な視点を持っているものです。そして国益は常に短期的なもので

あり、選挙あるいは政治の潮流によって動くものです。しかし、こういう国々は長期的な関与を必要としています。そのバランスをいかに上手く取るかということが、我々全員の課題です。

オオナカさんの質問は南スーダンに関する非常に的確な質問でしたが、それについて私は良い解決策を持ち合わせていませんが、言える事は、誕生時から破綻国家だったと言う事です。残念ですが、政治的にはそれが現実であったと、そこから対応が始まりました。北と南が国境を挟んでそれぞれ相手国の代理人を使って、和平協定があるにもかかわらず紛争を続けています。両サイドが政治的な意思を持って平和に取り組まない限り解決策はありません。そして、この答えは政府が言うところの平和とは違う方向に在るのかもしれませんが。

先週、先々週だったかもしれませんが、私が南レバノンでのミッション視察のため現地訪問中に、印象的な事がありました。ご存じの通り、レバノンの社会は宗派主義であり、各宗派間には大きな隔たりがあります。しかし、南レバノンの女性に治安上の懸念を聞くと、宗派とは全く関係ない基本的で単純な問題を指摘したのです。水の安全な入手、子供達が妨害無く学校に行ける事等です。その様な基本的な事を、我々が見落としがちなため、その様な観点でも注視し続けるには、統合的な任務が必要なのです。南スーダンがこの様な問題に取り組み始め、現地の女性たちが満足するまでには、基本的レベルの治安が必要であり、それまでは解決策は無いと残念に思います。

(川端) 一言だけ。今のネーションビルディング、国家再建活動はいかに長い時間がかかるかというのは、確かにそのとおりなのです。インテグレートミッションということでやり始めた国際社会ですが、1つの国に関わっている時間は5年からせいぜい10年、アフガニスタンも10年ですよね。国際社会はいらいらして少しでも早く出ていきたいということなのですが、実際に1つの国、特に国民国家として自立して歩み出すにはジェネレーションズ、10年、20年、30年、40年、少なくともそのぐらいの時間がかかります。それがインテグレーションミッションの目的と実際にやって活動ができる、それを国際社会が許してくれる時間との大きなギャップがあります。

もう少しはっきりした例を言うと、日本でも明治維新から始まって今日の民主的で安定した社会を築くまでに150年かかっているわけですね。その中で何度も戦争を行って、人を殺し殺されてきています。ヨーロッパもそうですね。ウェストファリア体制が17世紀の中葉にできて、それから400年かかって安定したヨーロッパ、今日の西ヨーロッパを築いてきました。国際社会のこの矛盾というのは、それを現在紛争地の人たちに、5年や10年でやれと。自分たちが100年、200年かかってようやく達成したことを、あなた方は数年でやってください、それ以上時間もお金もありませんからねと言う。それがわれわれのジレンマであります。

(長) 大きく2つ、お答えしたいと思います。まず、NGOの活動は押し付けがましいものだと思われる向きもあるかもしれませんが、日本のNGOも成熟してきていると思います。もしも、人のため、と押し売りのような形でやると、その団体自体がもう存続できないでしょう。我々NGOは(活動資金を提供する)ドナーと調整しますし、彼らも自分勝手な援助に対しては資金を供出しなくなっていると思います。

では、日本のNGOに限らず、そういうNGOがインテグレートされるのはどういうときかと。先ほどケース・バイ・ケースと申し上げましたが、インテグレーションのその場の状況にもよりますし、もう1つは現地の声を聞くというか、住民が一体誰なのかということもポイントです。

自分たちがやっている援助と齟齬が生じない場合、もっと言いますと、国連が考えている住民というのが、これもケース・バイ・ケースだと思いますけれども、先ほど川端先生がおっしゃったように、政府のトップレベルの話だけを聞いて、そこで取られる政策なりが自分たちが現場で支援している人に裨益しないようなものときには、やはり現場で活動しているNGOが統合ミッションに参加していくのは難しいかもしれません。他方で、統合ミッションが目指しているものと自分たちがしている仕事に齟齬が生じないときには、こちらは喜んで参加するのではないかと思います。

現地の人々とは誰なのかということは、私たちにとって永遠のテーマです。多分、私たち外の人間は本当の地元の人の声は聞けないのではないのかと思っています。必ず通訳を通してお話を聞きますが、あるいは、英語が話せる現地の人というだけでも、普通でない人ですよ。英語が話せるというだけで、もうメインストリームの現地の人というよりは、何がしかの色が付いている。あるいは、現地語ができる外国人もこれも色が付いていると思います。通訳が入ることで私たちは本当のところの現地の人声は聞けないのかもしれませんが。いかにして現地の人々の声に耳を傾けるかということは、常に私たちが直面している難しい課題です。私たちはまだまだ出来ていないという自覚を持ちながら取り組むことが解決の一端になるのではないかと思います。

(上野) 統合ミッションで国連の各機関がなぜ統合できないのかという非常に難しい、リーダーシップが足りないのではないのかというご質問があったのですが、そもそも原理的な問題として考えると、なぜそれぞれの行政機構があるのかという問題もあるのです。つまり、1つになれば必ず効率的かということ、そうでもないのです。ばらばらであった方が効率的な場合もあるわけですね。例えば、防衛省と外務省が合体すればいいというわけではないはずなのです。そうすると、なぜ分かれている方がいいのかも考えないと、少しまずいかなと思います。

実は2年前に、内閣府からアメリカの防災体制、自然災害が起きたときに行政組織や市民組織がNGOを含めてどのような動きで対応するのか、National Response Frameworkというものがあるのですが、アメリカの自然災害の対応はそれによって全部動いているの

です。それは統合ミッションとまるで全然違うものなのですが、しかしながら、それぞればらばらの組織がいかに災害対応に向かって走っていくのか、そういうフレームワークについて内閣府から調べてほしいと言われて、ブリーフィングしたことがあります。組織は別々だけれども、1つの方向に向かって戦略を組み立てていくというやり方はあるのかなと思います。

ですので、イケダさんがおっしゃっていたように、統合の仕方という意味では組織を統合すればいい、効率的なのだということは、多分そうではないと思いますし、その方法や内容が問われています。ですから、やり方はいろいろあると思うのですが、アメリカの例や、ほかのそういうことをやられている例が参考になるかもしれないなと思いました。

(星野) これでパネルディスカッションを終了させていただきたいと思います。大変充実した中身で、かつかなり率直な議論もできたのではないかと思います。そして、皆さまから非常に的確なご質問をいただいたこともこのディスカッションを有益なものにしていただけなものだと思いますので感謝いたします。最後にパネリストの皆さまに盛大な拍手をお贈りし、このパネルディスカッションを終了したいと思います。ありがとうございました。