

3：ネットワーク型NGOの活動

中山 俊宏

はじめに

10月24-26日の3日間、オランダのアムステルダム近郊で「ヨーロッパ紛争予防センター(ECCP)」が開催した国際会議「より効果的な平和構築活動に向けて」に出席した。ECCPは、広義の紛争予防活動を行っているNGOのネットワーク構築を目的に、1997年に設立されたNGOである。

本会議には50カ国以上のNGO代表が出席し、紛争予防が市民社会レベルに深く浸透していることを改めて実感させられた。会議では、紛争予防に関わる数多くのテーマが15以上のセッションで討議され、筆者は「NGOのネットワーク構築」、「宗教と紛争」のセッションに参加した。これらすべてのセッションは、紛争予防と平和構築活動を通じて得られた「問題」と、そこからの「教訓」の抽出という共通軸を中心に進められた。

会議の期間を通じて、世界各地域から総勢300名以上の参加者を交えて、紛争予防と平和構築に関する課題、問題、そして紛争予防の最良の実施方法が協議された。すべてのセッション、全体協議の成果は、国際平和実施プロジェクト「平和構築における教訓(RPP)」に繋がるものであり、最終的に出版される予定である。この出版物は、平和構築と紛争予防分野における検証結果とその現場への反映に関する促進と、更なる議論に対するガイドになることが期待されている。

しかし、もっとも印象に残ったのは、急遽テーマに組み込まれた米国に対するテロのセッションであった。

参加者の多くは、テロリストの攻撃を非難するとともに、米国によるアフガニスタン爆撃を、さらなる報復を招く行為として等しく批判していた。しかし、マケドニアで10年以上活動を続けてきたNGOの代表が、今回の事件を前にして、無力感を覚えざるをえないと述べたことが強く印象に残った。同代表は、長期間にわたる和平への努力が、ごく一部の左右過激派の行為によって、一瞬にしてみてもろくも崩れ去る様が、ワールド・トレード・センターの崩壊と重なって見えると述べ、平和の脆弱性を改めて認識する必要性を訴えた。彼の発言は、ともすると米国批判に傾きがちであった会議の雰囲気は一石を投じた。

話題が若干逸れたが、国際的により確固たる基盤を築きつつある紛争予防に向けた努力に、日本の市民社会からもますますの貢献が期待される。この点で、参加者の圧倒的多数がヨーロッパ諸国からであった点が多少気にかかった。日本にも数多くのNGOが活動していることを筆者なりに伝えるよう努力した次第である。以下、会議の要約をお伝えすることを通じて、ネットワーク型NGOの活動の一端をお知らせしたい。

1. 現場からの概括的教訓

今後、より重要性を増加させていこう平和構築・紛争予防活動を理解し、効率良く有効に機能させるためには、過去の経験から抽出される教訓と行動原則を学習する必要がある。以下に、会議で合意された、これまでの平和構築・紛争予防活動の現場から導き出された概括的教訓と行動原則についてまとめた。

A. 概括的教訓

- ・「紛争予防活動は未だ未成熟だが、その揺籃期を過ぎた(*Michael S. Lund*)」

昨今、流血の事態が報道される時、長年積み重ねられてきた憎悪による不可避な惨劇であるという報道ではなく、どの様にしてその惨劇が回避されるべきであったかという点に注目されるようになったとして、紛争予防の重要性と、冷戦後の現在の世界にとって必要な活動であることが、少しずつ理解され、定着し始めている。
- ・「紛争の本質は、冷戦終結以降大幅に変化してきているため、それに対する手段も、目標も、平和へと導く主体も変化すべきである(*Robert Ricigliano*)」

冷戦後の平和構築は、過程、目標、行為主体において変化することを求められている。この三つの領域における基本的変化は、過程、目標、行為主体の拡大と、平和プロセスの拡大が関係している。つまり、平和プロセスには、政治的、構造的、社会的プロセスが含有されるべきであり、それらの相互作用が必要とされるのである。そして、最終的に平和プロセスは、国際、国内、地域レベルの人々を含んだ「より広い交渉テーブル(*more room at the table*)」となるべきである。
- ・「平和構築における「普通の人々」の役割(*People Building Peace*)」

紛争を回避、解決、改善する努力は、長期的視点に立って、平和構築活動に関与する現地の人々、現地のグループを活動に組み入れるべきである。
- ・「平和構築は、それ自体が目的ではなく、持続的且つ有機的プロセスであると捉えられるべきである(*People Building Peace*)」

平和は単純なゴールというよりはプロセスである。長期的視野に立って構築されるものであり、平和構築は社会のすべてのレベルからなる有機的なプロセスであるべきである。そのためには、地道で、確実な信頼構築プロセスが、協議以前に必要なのである。

B. 行動原則

- ・「現地の経験／平和イニシアティブに基づいた行動を」

近年、多くの組織が、平和構築活動におけるこの行動原則を強調している。現地の伝統、文化、手続き、社会構造等は、単に理解や考慮といったものではなく、それ自体を

基盤とすべきものである。つまり、紛争の惨禍に晒され、こうして欲しいという要望を持ち、現状に疑問を感じている現地の人々の体験、要望を最大限反映させることが、平和構築活動に求められている。

- ・「意思決定プロセスには関係するすべての主体を参加させること」

すべてのレベルの主体を計画立案・意思決定プロセスに内包させることが重要である。もしも、草の根レベルから高度な政治レベルの各レベルにおける主体のいずれかを排除した場合、排除された主体は必ず将来的な紛争の要因となる恐れがある。それ故に、すべてのレベルにおける主体に対して注意深く接し、プロセスに関与させていくことが、持続可能な平和構築活動を保証する鍵となる。

- ・「現地組織とのパートナーシップの重要性」

現地組織とのパートナーシップは、平和構築・紛争予防活動に関与する多くの組織にとって、その活動の生命線となる。紛争当事社会における組織から個人に至る各レベルとのパートナーシップの構築は、紛争を持続可能で効果的な協力体へと変化させる上で必要であるという幅広い合意が存在する。

- ・「NGO、政府間、政府レベルにおける他組織との協力」

様々な場面で、平和構築、紛争予防分野における組織間協力の重要性の強調が聞かれている。それは、紛争予防活動がその最大限の効果を発揮するのは、NGO、政府間、政府レベルの、様々な異なった社会レベルの組織、機関と一緒に協力し得たときだからである。つまり、各レベルの協調が、紛争予防活動における生命線なのである。

- ・「長期的関与の維持」

現場、研究者の多くが指摘する点ではあるが、平和構築は短期的な活動ではない。平和はそれ自体が最終ゴールではなく、それに向けた持続的プロセスの遂行自体が社会変革の手段であり、目的である。

- ・「包括的アプローチの活用」

平和構築・紛争予防活動は、様々な方法、手段、進路による包括的なアプローチにおいて進められるべきである。社会における異なったレベルの様々な行為主体がプロセスに関与することが成功の鍵である。根源的原因を明確にし、その除去・解決を行うために、「紛争」とその歴史的経緯の理解が必要なことは言うまでもない。

- ・「公平性の重要性」

NGOは、調停・交渉などにおいて公平であることを求められる。しかし、各々の創

設基盤から、それぞれの「平和」と「正義」の定義を持っている。それ故に、彼らの行動はこの定義に沿って行われ、他の組織との関係を悪化させることも見受けられる。ここで、NGO等、関与する組織の公平性が求められるのである。

- ・「ジェンダー的展望」

平和構築・紛争予防活動における女性の果たす役割・潜在的能力については注目されるべきである。紛争を体験した社会の大半において、女性は紛争の継続・拡大に関心を示さず、紛争の早期終結に関心を持っていたことは重要な事実である。

- ・「信頼構築の重要性」

平和構築・紛争予防活動の大部分は、人と人との関係に立脚している。さらにその関係が安定した信頼に裏打ちされたものであることは不可欠である。

- ・「権限の再付与」

平和構築・紛争の平和への移行活動は、社会と人々の紛争に対する姿勢を変革させる上で本質的な必要性を帯びている。そこでは、政府、組織、個人に対する権限の再付与が中心的な役割を果たす。平和構築活動は、人々に、彼らの将来に対する責任を再び持たせることを支援する活動でもある。

- ・「信念を持ったスタッフの必要性」

平和構築・紛争予防活動は複雑且つ困難で、長期的な活動であることから、適した人材を配置することが必要となる。関与の意思、柔軟性、自信、適用性などを兼ね備えた人材が求められる。

- ・「精神的寛容性の存在」

恐れ、痛み、翻弄、怒り、復讐心、同情などは、寛容性を持って許されるべきである。常に、社会間の和解の前に個人的な寛容が必要である。しかし、個人レベルの寛容が存在しないまま、社会的和解が勧められる場合が数多く見受けられる。人々の精神的寛容のない社会的和解は本質的には成功しない。

2. 評価と教訓の反映

以上に挙げた貴重な教訓は、平和構築・紛争予防活動の現場に反映されてこそ意味を持つものである。そのためには、如何にしてこの教訓・示唆を現場に反映させるかについても検討する必要がある。

会議では、平和構築・紛争予防活動に携わる個々の組織によるノウハウの蓄積と方法論の進化という「経験蓄積アプローチ」と、制度的学習におけるワーキング・グループによ

る教訓の反映、習得という「プロセス主導アプローチ」の両方が検証された。

このうち、経験蓄積アプローチでは、現場からの教訓・示唆を再び現場へと反映させるためのアセスメント・ツールとして「平和・紛争における教訓アセスメント(PCIA)」や「紛争における教訓アセスメント・システム(CIAS)」が紹介された。一方のプロセス主導アプローチでは「平和プロジェクトへの反映(RPP)」行動計画が紹介された。

以下で、各々のアプローチとその課題について具体的に説明を行う。

A. 経験蓄積アプローチ

この「経験蓄積アプローチ」において最も重要な点は、持続的平和プロセスはそれ自体に価値があり、分析の焦点は結果としての平和ではなく、平和に向けたプロセスにこそ当てられるべきであるという点である。そのため、一回限りの短期的ミッションよりは長期的なミッションに対して焦点を当て、分析・評価を行うことが必要となる。

また、「平和」に対する各種の異なったビジョンを統合するために、分析・評価・意思決定プロセスには、広範なアクターを内包するべきである。その上で、持続可能な活動を維持するために、分析・評価プロセスによって得られた教訓・示唆も、すべてのアクターによって共有されることが望ましい。

この評価・分析プロセスにおける情報提供者、パートナー、受益者の保護も重要な点である。つまり、平和構築活動に関与する者は、たびたび忠誠心と透明性との間でバランスを維持することが困難な状況になる。この状況を理解せずに画一的な判断だけを下すことは、現状から乖離した教訓を導き出すことにもなりかねない。

その上で、「平和・紛争における教訓アセスメント(以下 PCIA)」は、同様の状況に置かれている組織において蓄積された教訓・示唆を結び付け、連結させる点で重要である。但し、この PCIA にも、問題・課題がないわけではない。

例えば、ドナーの要求と現場の要求とのギャップが存在している点である。ドナーは、活動における透明性、計画性、予見性、インパクトを要求する。一方、現場は、経験、柔軟性、才能などを要求している。このギャップにより、PCIA がドナーによるプロジェクト管理のための道具なのか、関与するパートナーの管理なのか、パートナーとの作業をより効率化するためのものなのか不明瞭となるという問題が生じる。

また、PCIA の指標は、重要な判断基準だが、どうやって、何時、誰がそれを選択するかという問題点も存在する。

さらに、PCIA が現場のニーズに対して、すべて答えられるわけではなく、PCIA の選択肢のすべてが最適なものかどうかに対しても、検討の余地が残されている。

しかし、これらの課題を解消し、PCIA を最適な形で運用することが出来れば、現場の状況を普遍的に分析・評価し、教訓・示唆をそこから抽出するフォームとして活用することが出来ると考えられるのである。

B. 「平和プロジェクトへの反映(RPP)」行動計画

RPP とは、「外部者」にとって何が果たし得る最も効果的な貢献なのかを理解するための研究計画である。これは、現場の声を聞くことを中心としたフォーラムを開催し、検討を重ねてそこから抽出し得る教訓・示唆を導き出すことに焦点を当て、2001年～2002年の間に26の平和計画について検証している。

RPP では、以下の横断的テーマを設定し、現場の声の反映メカニズムについて研究することを試みている。

- ・各レベル間、セクター間、イニシアティブ間におけるリンクの役割
- ・外部のアクターと内部のアクターとの関係と、その役割
- ・平和のための活動と、社会正義のための活動の間におけるトレード・オフ関係
- ・平時ではなく、戦時における当事者と平和構築 NGO との関係
- ・どのような文脈の研究が、より効果的な戦略を導き出せるか

その上で、「影響力」の観点から、平和構築活動に関する効果的なクライテリア、与え得る影響力の指標、無意識によるネガティブな影響力の3点が研究対象として設定され、この研究成果は、2002年には出版される予定である。

今回の会議では、特に、「状況分析と平和戦略策定とのリンケージ」と題して検討が行われた。この中で、現場における活動方針を策定する上で、紛争の状況分析は不可欠であるが、この状況分析には、源流分析(Root causes analysis)、分断要素・連結要素分析(Dividers and Connectors analysis)、イシュー・利益分析(Issue and Interests analysis)などのアプローチが存在し、これらを適宜併用する必要性が大半の合意を得ていた。

この分析を行う上で必要になってくるのが、現場における、共通の「平和の理論」であることも指摘された。

3. 支援と紛争における教訓

以上において、現場における声の吸い上げと、そのフィードバックに対する理論的整理と教訓について、会場において議論された点を紹介してきた。以下で、より具体的な教訓の一例として、ドナーと NGO などの支援組織について触れる。

最初に、支援組織は、「紛争」の中や外、「紛争」に関して活動する機会があるが、一歩間違えると平和活動は、紛争を長引かせる結果にもなりかねない。そのため、支援組織は、どの程度、紛争に関与するかを決定しておく必要がある。

また、ドナー政策と NGO の政策決定には、パラダイム・シフトが必要である現状も指摘された。つまり、現在の紛争予防活動において、平和・紛争と開発は表裏一体の関係にあり、その点から、今までの「開発計画」や「人道援助」はもっと紛争に敏感になり、常に平和構築を意識していくべき時が来ているのである。

その上で、紛争は、当事国国内における各グループ間の分断と緊張によってだけでなく、調停者、介入者、現地の平和再生能力によって方向付けられるという特徴を忘れるべきではない。つまり、支援は資源と共に、支援者、介入者の「メッセージ」をも届けるという諸刃の剣であることを常に意識すべきなのである。

この観点から、外部のアクターが、政策決定を含めた平和構築に関与するつもりであるならば、「平和」の基準を明確に定めておく必要があるのである。

さらに、支援者内部においても、ドナーと NGO というある意味対照的な存在がある。これは、ある意味相容れない関係であり、平和構築の観点に基づいたドナー教育をすることが、責任ある支援の鍵となり、平和構築・紛争予防 NGO はそのためにも、自分自身のためにもドナーに対して、何故、平和構築が開発や人道援助をも含むかを明確に説明する必要がある。

但し、ドナーは、国際政治、国内政治、ロビー等によって簡単に左右される傾向にあり、その結果として NGO の活動自体も左右される懸念が存在する。そのためにも、平和構築・紛争予防 NGO は、「開発」分野の平和構築・紛争予防への組み込みの際して、完全なドナー依存、政治化は避けるべきである。

また、ドナー、NGO 共に、平和と紛争の文化的・社会的理解に対する深い分析が不足しており、分析・教訓の共有も現状では不十分であると言わざるを得ない。この点から、支援組織間における情報共有とネットワーク構築が不可欠なのである。

これは、第三世界においてよく見受けられる、資金的争奪競争による NGO 間の対立を回避し、ドナーと NGO 間の分析結果を共有するためにも重要な存在となる。

4. 「宗教と紛争」、「ネットワーク構築」セッションの報告

最後に、今までの教訓と示唆を踏まえた上で、15 用意された分科会の中から、参加した「宗教と紛争」分科会と「ネットワーク構築」分科会で行われた検討の内容を報告する。

A. 「宗教と紛争」セッション

冷戦の終焉によって様変わりした紛争であるが、今日の紛争の大半は、複雑な社会的、政治的、経済的、文化的、宗教的な要因の複合作用によって発生している。しかし、時に、この構図は非常に単純化され「宗教対立」というラヴェルを貼られて理解されることが多く見受けられる。

また、この宗教対立が、宗教の統制と政治化、恣意的な利用、宗教間の敵意の利用などによって引き起こされているという現実を目にしたとき、紛争の発生要因に対する注意深い分析が、容易な「宗教対立」というラヴェル貼りを回避するために必要であることが強調されるべきである。

宗教は、その社会における人々の基本的行動規範として、広範な社会動員を必要とする平和構築、紛争予防に対して重大な役割を果たすと共に、時として紛争の根源要因となるという両面性を理解した上で、その信仰を基盤とする共同体における宗教組織、宗教指導

者、信徒などの各レベルのすべてに対して研究・分析することが重要となろう。

その際に、注意しなければならない点は、多くの国家において、特定の宗教・信条が国教として定められていることである。国教は、それ自体、国際法違反とはならず、その存在が、他の宗教を差別しているということにもならない。この国家・国教間の特別関係を即座に障害として認識するのではなく、宗教・信条に対する平等性を維持することは、分析作業において重要となる。

特に、宗教と紛争との関係において問題となる点が、潜在的な紛争要因が「宗教」自身の内部に内包されており、対立・紛争へのエスカレーションの根源要因になり得るという負の側面を否定できないでいるという点である。

宗教・信条のプラスの側面は、マイナスの側面と表裏一体である。仮に、宗教が人類の創造的側面を促進するのならば、人生の真の意味や「真理」の探究に役立つだろう。この理由から、ひとつの宗教・信条を信仰している人々にとって、自分たちの真理に対する他者からの疑念の指摘、否定はとても受容し得るものではないのである。その点で、宗教は異なった集団間のすべての差異を代表するシンボリックなものとして利用されやすい。

この各宗教間の差異と対立に対するひとつの解決策は、宗教間対話のネットワーク構築と促進である。つまり、対話のネットワーク構築と促進は、宗教的な偏狭性を抑制する基本的な手段なのである。

B. 「ネットワークの構築」セッション

冷戦後の安全保障概念の拡大と、紛争形態自体の多様化は、結果的にそれに対応する手段をも多様化させた。さらに、その多様化の中で紛争予防、平和構築分野・領域は急速に質的・量的拡大を記録している。

今後は、より多くの NGO、政府組織、国際機関が関与していこう。しかしながら、関与する行為主体の増加により、この領域は無数の小さな組織による努力へと拡散しているのが現実である。それ故に、これらの努力をすべて繋ぎ合わせ、平和構築・紛争予防分野におけるギャップを明確化し、情報を共有し、協力し合うことは、今後より一層重要なものになっていこう。

また、平和構築・紛争予防分野に関与する様々な組織は、しばしば非常に多様な行動を遂行する必要に迫られる。これは機能・行為の重複を生み出し、作業効率を低下させることにもなる。NGO、政府組織、国際機関などを包括するネットワークは、この行動の重複を回避ないし低減するという点で大きな役割を果たす。勿論、広範なネットワークは、単一的なアプローチを是正し、様々なアプローチを導入する上でも必要不可欠である。

さらに、包括的ネットワークとパートナーシップは、少ない資源を有効活用する上で絶大な効果を発揮すると期待される。つまり、平和構築・紛争予防分野は依然としてそのノウハウ、資金、人材などの「資源」が少ない故に、確固たる任務の完遂のためには、これら限られた資産を有効に活用しなければならないのである。その点で、異なった組織間の

ネットワークは、これらのパートナーシップを有効に運用し、相互補完させるために必要なのである。

平和構築・紛争予防分野における各行為主体間のネットワーク構築で期待されるもうひとつの効果は、現場の声をドナーなどに対して反映させ易くすることである。ひとつひとつの NGO の声は小さくかき消されやすいが、その声を束ねれば影響力を持ち得るだろう。

では、どのように効果的なネットワークを構築すれば良いのだろうか。この点に関してセッションでは、以下の原則が必要不可欠であることが合意された。

- ① 小さなネットワークからスタートすること
- ② 共通利益を見出すこと
- ③ メンバーシップの明確なルールを設定すること
- ④ 明確なイシューに対するネットワークとすること
- ⑤ ネットワークとそうでないものの違いを明確にすること
- ⑥ ネットワーク参加のメリットを明確にすること
- ⑦ ネットワーク参加者は、ネットワークの役割を定義すること

Passive	<ul style="list-style-type: none"> ・ 情報共有 ・ 対話(フォーラム) ・ 経験の交換 ・ 専門知識の共有 	コミットメント=少ない 穏やかなネットワーク
↓	<ul style="list-style-type: none"> ・ 主張 ・ ロビー活動とキャンペーン ・ グループ間の調整 ・ 協調的介入 	↓ より公式化された構造 コミットメント=多い
Pro-active		

以上のような原則に従ってネットワークを構築することが、効果的な平和構築・紛争予防活動にとって必要なことである。しかし、一方で、平和構築・紛争予防活動におけるネットワークの現状や構築には若干の課題や困難性が存在している。

第一の課題は、「北」と「南」のネットワーク間の相補性が少ないことである。「北」の NGO は、「南」の NGO に比較してその資金・資産的なアドバンテージを抱え、南の紛争地域において本来であれば「南」の NGO が果たすべき役割を行っている。しかし、だからと

いってその機能・役割を「南」の NGO に代替することは難しい。この点で、「北」と「南」の NGO が対立せずに相互補完することを促進する必要がある。

第二の課題は、事務局の機能と資金に対する問題の存在である。ネットワークの規模と機能は、その事務局に左右される。しかし、この事務局に関する資金的確保は困難を極めている。何故ならば、ドナーが、これらの支出に対して出資をためらうからである。さらに、NGO のなかにも、ネットワーク構造の中において、彼らの明確な存在やイニシアティブを喪失するという懸念から、事務局への協力に消極的なものも存在する。

第三の課題は、政府と NGO 間のネットワークを構築することの困難性である。政府機関と NGO 間に協力制度を構築することは、確固たる平和構築・紛争予防活動を促進させるために必要なデバイスのひとつである。しかし、社会的困難に直面し NGO の活動が期待される大半の国家において、NGO はそれ自体、政府の対極に位置し、それらの NGO は、既存の政府の存在自体を国内問題の主因のひとつとして認識している。それ故に NGO と政府間に協力関係を築くことは非常な困難性を伴っている。

5、おわりに

今後とも、その需要、有用性が増加していくだろう平和構築・紛争予防活動は、揺籃期を過ぎ、成長期に入ったといえる。しかし、平和構築・紛争予防活動の定着を手放しで喜べる状況ではない。活動の量的・質的領域の拡大に伴い、活動に対する問題・課題も比例して増加するだろう。

これらの問題・課題を解決し、平和構築・紛争予防に携わる組織、団体が有機的に結合し、情報とノウハウを共有し重複を回避し、作業の効率を高めていくことは、平和構築・紛争予防活動を効率的に進めていく上で、鍵となると考えられる。

そのためには、ドナー・NGO などの支援組織と、紛争当事国社会のすべてのレベルにおける声を包括したネットワークを構築し、現場から導き出される教訓に耳を傾ける努力を長期的に継続していくことが、冷戦後の混乱期にいる我々に求められている。