

自衛隊による「オール ジャパン」型国際協力 の課題： NGO との連携の事例 から

木場 紗綾*
安富 淳**

I. 序章：研究の目的とアプローチ¹

本稿の目的は、日本国政府・自衛隊・日本の NGO といった日本の諸アクターが一体となって実施されることが期待される、いわゆる「オールジャパン」による国際協力における課題を明らかにすることである。

2003年に開始された日本国政府のイラク支援において、政府開発援助（ODA）と陸上自衛隊による人道復興支援を「車の両輪」として連携させるアプローチが採用されて以降、「オールジャパン」の方針は、2004年および2010年にそれぞれ改定された防衛計画の大綱に盛り込まれてきた。2006年には国際平和協力活動が自衛隊の本来任務とされ²、紛争国、ポスト紛争国において、自衛隊と日本の NGO とが共に活動する機会も今後ますます増加する可能性がある。

2012年に刊行された山本慎一ほか編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程—』では、欧米の軍事組織が国際協力を実施するさいの省庁間連携の取り組み、あるいは、NGO を含む民軍協力（Civil-Military Cooperation）への関心の高まりを背景に、日本も、本邦レベルでは外務省-防衛省-内閣府、そして現場では大使館-自衛隊-NGO などの協力体制を強化する必要があると論じている。同書では、東ティモールやハイチにおいて ODA と自衛隊の活動を組み合わせた民生協力活動が模索されたこと、とりわけハイチにおいては自衛隊と日本の NGO との「連携」案件が実現されたこと（浦上 2012）が高く評価されている。

* 神戸大学大学院国際協力研究科研究員。

** 一般財団法人 平和・安全保障研究所（RIPS）研究員。本稿は所属団体の立場や考えを表したものではない。

同書は、自衛隊と NGO との関係を、併存 (coexistence)、調整 (coordination)、協働 (cooperation)、統合 (coherence/integration) に分類し、後者に向かうほうが理想的であるとしている (田中 2012 : 73-7)³。

国内においても、自衛隊と文民組織、なかでも NGO/NPO⁴ との関係が注目されはじめている。2011 年に発生した東日本大震災においては、自衛隊が地元の福祉団体や NPO との協力・連携を通して多くの成果・教訓を得てきた。

こうした背景から、防衛省・自衛隊の側は「連携推進」を前提とし、信条、組織文化、組織基盤、アセットといった「自衛隊と NGO の違い」の分析や、障壁を超えるための「適材適所」での分業的協力の提案を行ってきた。

他方、NGO 側は「基本的には協力しないこと」を前提とした議論を展開してきた。日本の NGO のなかには依然として、軍組織が人道支援に関与することそのものに対する抵抗が根強い。国際人道支援においては「軍との協力は最後の手段 (last resort) とすべきである」との規範が存在しており、これに加え、日本の NGO と自衛隊との関係は、他国の民軍関係よりもいっそう政治的あるいはセンシティブな要素を含んでいる (長 2012 : 106-107) という特殊な事情がある。さらには、日本の国際協力 NGO に蓄積されてきた「政府の下請けになりたくない」、「国益に組み込まれてはならない」との意識も、「オールジャパン」型国際協力への抵抗感につながって

いる。

本稿は、このようにすれ違いがちな議論を結びつけることを目指すものである。軍組織を含む多様なアクターが活動する国際協力の現場で必要とされているのは、両者の差異、とりわけ NGO の側からの拒絶感を浮き上がらせることではない。「オールジャパン」型国際協力の、あるいは「連携」のいったい何が・誰にとって・どのように問題なのか、NGO が「オールジャパン」という方針に組み込まれることによって誰が・いつ・どのような不利益をこうむるのか、国際協力の質および効果を具体的に分析すること、それを踏まえて「どのような連携であれば国際協力の効果が最大化できるのか」という建設的な議論を提供することこそが求められているのではないだろうか。

このような問題意識のもと、本稿は、下記のアプローチをとる。

第一に、日本政府の「オールジャパン」の方針を現場で実行する立場にある自衛隊のインセンティブや NGO への認識を分析する。自衛隊はどのような利益を期待して、NGO との連携に関心を寄せているのだろうか。その利益は誰のものであり、どのようにして「指令」となるのだろうか。

第二に、そうした自衛隊の意識や期待が、国際平和活動に関わる他のアクター (国連、現地政府機関、自衛隊が将来的な「連携」のパートナーと位置づける日本の NGO など) の利害とどのように合致するのか、または対立するのか、対立する場合はどのように調整

がなされているのか、さらには、そうした調整が結果的に国際協力の質の向上に結びついているのか、という点に着眼する。

II. 分析枠組みと仮説

1. 国際平和活動における「協力」の目的

前掲の『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程—』では、軍組織と文民組織が異なる目的を有していることが説明されている。同書はそれを前提に、「それぞれのアクターが異なる目的をもっている、その上位には当該国の『平和と安定』という理念的目的が共有されているのであれば、協力は、各アクターの『活動の効果』を確保するという共通の利益に結び付く」（川口 2012：61-62）としている。そして、利害が衝突しがちなアクター間においても、「平和と安定」および「活動の効果」という2つの目的を共有しうることを踏まえれば、協力システムの形成は可能であり（田中 2012：70-72）、「包括的アプローチの意図するところは、アクター間の利害関係を客観的に把握するだけでなく、各アクターが、対立でなく協力を選択する視野を提供することにもある」（同：95）とも述べられている。そのうえで、国際機関、NGO、民間企業、現地政府および社会の間での関係形成の重要性が共有されるような「協力を促進するための構造」と「協力を能動的にマネジメントする手法」を明らかにしようとするのが同書の試みである。

本稿は、同書の議論を踏まえつつ、「国際

機関、NGO、民間企業、現地政府および社会の間での関係形成」が、現場でどのように進んでいるのかという点に着目したい。なかでも、同書が取り上げていなかった、自衛隊とNGOの利益構造の相違と、自衛隊員らのNGOへの意識に注目し、自衛隊が「ジャパン」以外のアクターとの調整についてどのような認識を有しているのか、自衛隊はNGOとの「連携」によって相互の「活動の効果」がどのように向上すると考えているのかを調査することとしたい。

2. 複数のステイクホルダー間の「調整」と「相互作用」

諸アクター間での関係形成と「活動の効果」を分析するにあたって、本稿では、日本の地方自治体におけるガバナンス論を援用したい。

辻中豊と伊藤修一郎は、2010年に発表した『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会—』において、日本の地方政府と市民団体、自治体・町内会などの相互関係に関する量的調査の結果から、現代日本においては、NPOや市民団体など「政府」以外の主体が国や地方自治体の公共サービスを担っていること、それがサービスの外部効果を上げていることを指摘し、次のように分析する。これらのNPOは、「プリンシパル」である行政からの「委託」を受けてサービスを肩代わりする「エージェント」としての側面も有しているが、決して政府から一方的に統制されているわけではない。NPOはもはや、かねて

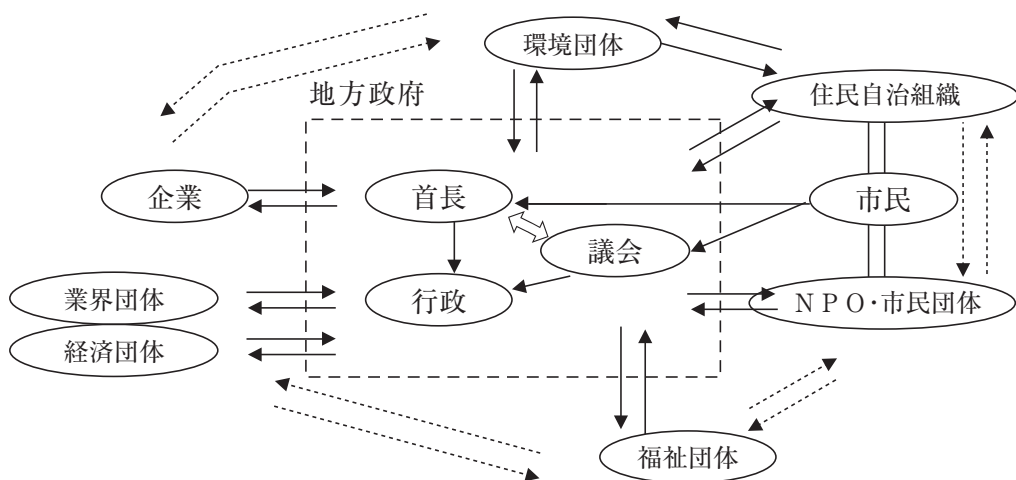
より指摘されてきたような行政の下請け団体ではなく、公共サービスを受託する中で、政府の決定や行動に利害関係を有し、行政への接触やアドボカシーによって政策過程に関与する主体である⁵。つまり、行政とNPOは、「プリンシパルとエージェント」の関係ではなく、第1図に示されるように、行政サービスという公共財の供給をともに担う「ステイクホルダー」の関係にあるとみるのが適切である(辻中・伊藤編著 2010: 30-31)。

しかし、公共財の供給を担う複数のステイクホルダーの利害は当然、対立することもありうる。各ステイクホルダーはそれらをいかに調整し、サービスの質の向上という本来目的を達成することができるのか。辻中らは河野勝の議論⁶を援用しつつ、これを問うのがまさにガバナンスの課題であると述べる。

ここで想定されているのは、政府が社会の諸アクターを一元的に統治することではなく、各ステイクホルダーが互いの利害が満たされるように調整する双方向的な統治のあり方である。こうした調整のメカニズムが機能すれば、結果として、社会的に望ましい外部効果をもたらせる状態、すなわち、公共財としての行政サービスの確保が期待される。同モデルにおいては、いうまでもなく、各ステイクホルダー同士の調整と相互作用⁷が鍵となる。

3. 国際公共財の担い手としての自衛隊とNGO

辻中らの分析枠組みは、日本国内の行政サービスだけでなく、日本が他国に提供する「国際協力」というサービスにも応用することが



図中の矢印はステイクホルダーからエージェントに向かう

第1図 公共サービス供給をめぐるガバナンス

出所：辻中豊・伊藤修一郎編著（2010）『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会—』木鐸社、31ページ

できる。

日本政府がODAへの支出を増大させることが容易でないなか、また、グローバル化する諸問題や複合的人道危機において多様化するニーズに柔軟に対応することができないなか、日本の国際協力NGOの果たす役割は増大している。外務省とNGOはもはや、「統治する側」と「統治される側」の関係ではない。欧米に比べて財政基盤の弱い日本のNGOは政府の助成金を受けることも多いが、NGOの側には、ODAの下請けをしているとの意識よりもむしろ、受け入れ国の住民を代弁しているとの意識のほうが強い。外務省による日本のNGOへの資金供与⁸も、ジャパン・プラットフォーム⁹による緊急災害支援NGOへの助成も、政府が具体的な案件を定めてそれらをNGOに委託するというよりも、各団体が独自に案件を作成して申請する制度である。国際協力機構（JICA）の草の根技術協力事業¹⁰についてはJICAが各NGOに業務を委託し共同実施するという形態ではあるものの、事実上の政府助成金となっており、いずれのスキームにおいても、提案はNGOの側から行われるケースがほとんどであり、NGO側に下請けの意識は生まれにくい。

国際平和協力活動に従事する自衛隊も同様に、複合的な立場に置かれたステイクホルダーである。国際連合平和維持活動（以下「国連PKO」）に派遣される場合、自衛隊は国連の枠組みの中で、国連PKO司令部から指示を受けた活動に従事することが求められる。しかし同時に自衛隊は、日本国政府の「エー

ジェント」として現場に送られ、本邦¹¹から「オールジャパン」によるODAとの連携や「顔の見える支援」の実現を期待され指示される立場でもある。またときには、現地で活動を展開する文民組織や日本のNGOから万一の場合の保護を期待されることがあるかもしれない。

さらには、支援受け入れ国の住民も、単に一方的にサービスを受けるだけの裨益者ではなく、国際NGOの活動に関わったり、破綻国家の機能を代替して国際社会に向かって現地のニーズを発信したり、より声を上げにくい人々を代弁したりするステイクホルダーといえよう。

緊急災害支援や国際平和協力の現場は、多様化するニーズに対して公共サービスを提供する主体が複数におよび、各ステイクホルダーが集合的利益の拡大に向けて相互行為的なネットワークを形成する「ガバナンス」の試金石の場であると言えよう。

このように本稿では、国際平和協力の現場における日本政府、自衛隊、およびNGOの協力や調整という課題を「国際平和協力という公共財を提供する複数のステイクホルダーによるガバナンス」の問題として捉えなおすことで、従来とは異なる視座を提供したい。

4. 本稿の問題意識と仮説

辻中らのモデルにおいて実証が求められるのは下記2点である。すなわち、①各ステイクホルダーの利害を調整するメカニズムは機能しているのか否か、②調整の結果、各アク

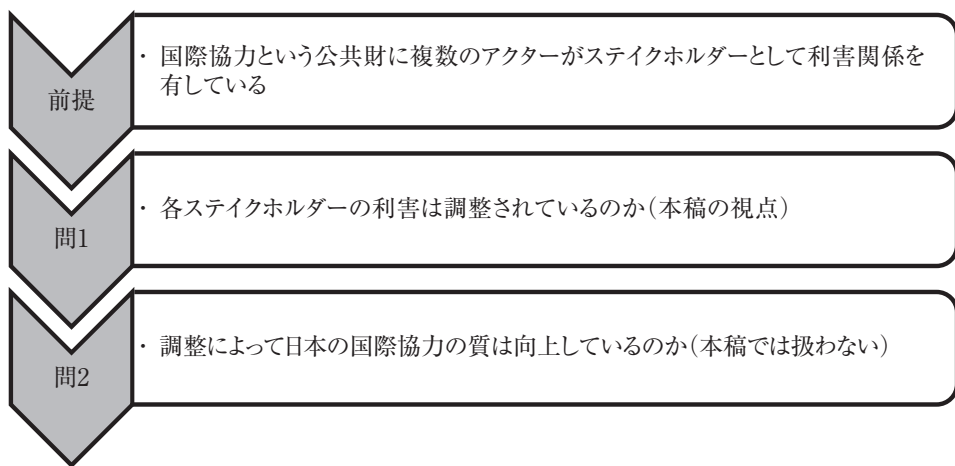
ターによって供給される公共財の質は向上しているのか否か。このうち、本稿では①に焦点をあて、「オールジャパン」の方針のもとに自衛隊が国際平和協力活動を展開する現場において、各ステイクホルダー、とりわけ NGO との利害は調整されているのか否かを検証したい（第2図）。

これらの問いに対する本稿の立場はどちらかといえば悲観的である。辻中・伊藤研究が指摘するように、連携と調整は、複雑かつ不特定多数のステイクホルダーの関係に対応できる動的なものではなければならない。「オールジャパン」の方針は、国内の緊急災害支援や防災協力においては効果的に機能するかもしれないが、日本国外においてそれを過度に追求することは、国連や国際 NGO、そして現地の裨益者といった日本以外のステイクホルダーとの複雑な利害の調整を後回しにしてしまう危険性をはらんでいる。仮に、日本

政府、JICA、自衛隊、そして日本 NGO の利害が調整され、各主体の行為の結果がそれぞれの利益に合致したとしても、国際平和協力において公共財を真っ先に受けるべきである受け入れ国の政府および当該国の住民の利害を調整するメカニズムが組み込まれていなければ、それは調整とは呼べないのではないだろうか。

5. 本稿のアプローチ及び構成

本仮説を検証するため、本稿では、第一に、「オールジャパン」型国際協力や NGO との協力について定めている近年の日本の防衛政策をレビューし、それを実行する立場にある自衛隊の「NGO との連携」へのインセンティブや期待を分析する（Ⅲ章）。第二に、それらを日本の NGO の利益構造と比較し、両者が利益および認識においてどのようにすれ違っているのかを明らかにする（Ⅳ章）。第



第2図 本稿の視点

三に、2013年3月現在、自衛隊と日本のNGOが同時期に同じ場所で活動を展開している南スーダンにおいて「オールジャパン案件」を模索してきた自衛隊員ならびに関係者へのインタビューを通じて、「オールジャパン」型国際協力が直面してきた課題を明らかにする（V章）。そして最後に、どのような調整メカニズムがあれば、日本政府、自衛隊、およびNGOが国際協力の質を向上させるような「連携」がより建設的なのかを考察・提言する（VI章）。

Ⅲ. 自衛隊にとってのNGO連携

1. 国際平和協力政策と「オールジャパン」型国際協力

「オールジャパン」型国際協力とは、日本政府が、JICAや海外に展開する日系企業、自衛隊、日本に拠点を持ち海外で活動を展開する国際NGOを含めた「海外に展開する日本人アクター」によって実施する事業を指す。

現在の自衛隊による国際平和協力活動の方針の基盤は、小泉政権下の2002年12月18日に発表された「国際平和協力懇談会」報告書にさかのぼる¹²。同報告書は、「日本の国際平和協力分野での活動は、法的及び制度的な制限があるため伝統的な国連PKOの枠組みにある平和執行や平和維持活動は不可能かあるいは条件が整った場合にしか参加できない状況であり、国際平和協力の活動の中でも極めて限定的な範囲である」¹³と、日本の国際平和協力活動の制限と弱体化を指摘しつつ、平和構築分野において日本が独自に実施

可能な「執行型行政援助¹⁴」を強化するためには、自衛隊と文民組織（関係省庁、医療機関、研究機関、NGOなど）との連携・共働が求められると明記している。その上で、文民組織との連携・共働は「日本としての統一的な意思のもと実行する活動であることが望ましい」（傍点筆者）と、意思が統一であることを前提とした日本人アクター同士の連携による国際平和協力活動への参加が提言された。さらに「紛争の解決、緩和には、軍事的、あるいはPKOなどの政治的なアプローチだけでは不十分であり、ODAを含めたより包括的なアプローチこそが重要」と、自衛隊と文民組織との協働による国際平和協力活動にODAを連携させるとのアプローチが提示された。

2003年12月には自衛隊によるイラク復興支援が開始され、日本政府は「車の両輪」という表現を用いて、自衛隊の活動とODAとを連携させた国際平和協力活動を本格的に開始した¹⁵。同時に、イラク復興支援は自衛隊にとって文民組織との協力の重要性と課題とを認識する機会となった¹⁶。たとえば、自衛隊員らのODAに関する知識の欠如や、対外調整要員に対する研修の不足、そもそも民軍協力の存在自体がよく理解されていなかった実情などが指摘された（鈴木2010）。

2004年に発表された防衛計画の大綱には、2002年の報告書に基づき、国際平和協力活動の3つの主要な政策要素として①「国際機関が適切に連携し、政府が一体となって総合的に対応」し、②「主体的かつ積極的にいき」、

③「安全と繁栄の確保に資するためにODAの戦略的な活用を含め外交活動を積極的に推進する」ことが明文化された¹⁷。また、2006年12月15日に成立した「防衛庁設置法等の一部を改正する法律」では、国際平和協力活動が自衛隊の本来任務と定められた。2007年3月28日には上記の大綱に基づき、国際平和協力活動の強化を目的の一つとして中央即応集団（Central Readiness Force）が設置され、国内の緊急事態への対応と並んで、国際平和協力活動に関する教育及び訓練を行うと同時に、先遣隊を派遣し、派遣部隊を指揮して同活動に対応することが任務の一つとして定められた。同時に、国際平和協力活動に参加する隊員の訓練及び教育を実施する役割を担う国際活動教育隊も、中央即応集団隷下に設置された（鈴木 2010）¹⁸。

民主党政権下の2010年8月に作成された「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」による報告書も、国際平和協力活動を日本の防衛政策の重要な政策の一つと位置づけ、「オールジャパン」という語彙を使用して、国際平和協力活動の中でNGOとの連携・協力を積極的に行うべきと提言した¹⁹。同報告書を基に2010年に決定された防衛計画の大綱は、国際平和協力活動を「グローバルな安全保障環境の改善のための政策の一つと位置づけ、「非政府組織等とも連携・協力を図る」とも言及している。

さらに、2011年7月に発表された「PKOの在り方に関する懇談会」²⁰の中間報告書²¹においては、国際平和協力活動における自衛

隊とODAとの戦略的・効果的な連携、NGOを含めた文民組織との協力を含めた「オールジャパン」による取り組みが強調された²²。

同方針は2011年より派遣が開始された国連南スーダン派遣団（United Nations Mission in the Republic of South Sudan : UNMISS）における陸上自衛隊の活動に反映されている。南スーダン現地支援調整所の生田目徹初代所長は、現地支援調整所（後述）の目標として、「UNMISSと日本とが連携する案件を開拓し、南スーダンと国際社会に対してオールジャパンの取り組みをアピールしたいと考えており、そのためには内閣府、外務省、防衛省間の連携のみならずJICAおよびNGOとの協力実績を作ることである」²³と述べ、NGOとの協力を含めた民軍協力を南スーダンおよび国際社会にアピールするのみならず、オールジャパン型の国際平和協力活動がUNMISSと連携する手段の一つであると指摘している²⁴。

また、2013年度の防衛省入省案内は「日本と現地、オールジャパンによる連携」というフレーズを用いながら、日本および現地において国内の関係省庁、国際機関と並び、南スーダンに展開しているNGOとの意見交換を実施していることを強調している²⁵。

2. NGOとの連携と自衛隊の国際平和協力活動の効率・効果

日本において、自衛隊の視点からのNGO連携に関する研究は、主に民軍関係²⁶の分野において発展してきた。それらの論点は、大

きく2つに大別される。

第一は、人道的空間²⁷を確保するための事業地への物理的なアクセスに関する論点である。NGOを含む人道支援組織には、「人道援助は人道性、中立性、不偏性の原則に基づいて行われなくてはならない」、「軍との協力は最後の手段 (last resort) である」とする規範があり²⁸、現地の裨益者から軍の協力者であるとみなされると、NGOの活動の障害になるとの主張が存在する。確かに、軍は自国の政治手段として紛争後の安全保障の枠組みの中で活動し、派遣元国の国益のためにプレゼンスを示すという役割を常に担っているために、軍の実施する支援において中立性を保証することは困難である (松木 2010)。

しかし自衛隊は、NGOの側の「中立性」に疑義を呈している²⁹。小柳は、過去の例から実証されるように、現代の紛争においては、中立性を主張することによって安全を確保するアプローチを採用しているは、支援自体が危険にさらされる可能性があると述べる (小柳 2010)³⁰。また、軍と協力してもしくなくとも、NGOもまた、人道主義の原則が順守できない複雑な環境に取り込まれる、たとえば紛争当事者や武装勢力が救援物資を軍事物資に転用・横流しして紛争の長期化や複雑化を招く原因となってしまうなど、いわゆる「人道支援のジレンマ」(Anderson 1999、上野 2001、小柳 2005、上杉編 2008: 75-76)に直面する可能性がある³¹。こうした背景から、支援において「中立性」を確保することはそもそも困難であるから、軍は逆に、こうしたリスク

に晒されているNGOの人員や支援物資の輸送の安全を確保すべきであるとの考えが存在する (松木 2010)。小柳は、「人道支援のジレンマ」を予防・回避するためには、NGOはむしろ軍と連携すべきであり、国連の承認あるいは派遣要請を受けて正当化された軍組織がNGOを保護すべきであると主張している (小柳 2005)。

第二は、軍とNGOがそれぞれ持つアセット (物理的・能力的資産) を分業的に活用すべきであるとの論点である。たとえば小柳は、防災・大規模災害時の救助に関する知識、人材、機材などをもたない災害NPOは、現地・草の根レベルにおける情報提供、人的ネットワーク、通訳 (外国語・手話) などの強みを生かし、自衛隊が実施する大規模支援を補填する形であればよりよい協力が可能であると説明している (小柳 2005)。また医療分野においても、戦傷病対応 (外傷・感染症・CBRN³²対応など)を専門とする軍と、婦人科・小児科・精神科および公衆衛生などの分野に知見を持つ文民組織とが役割を分担することで、より効率性の高い支援が可能であるとされる (松木 2010)。さらには、軍は短期的な支援を実施し、長期的な活動はNGOが担当する、といったように活動期間による分業も推奨される。石原は、イラク復興支援において自衛隊単体では長期にわたる大規模な復興支援は実施できないことが認識されたことを受け、自衛隊は国際医療機関、民間企業およびNGOとの連携を通して、医療機器の維持管理や施設整備を含めた長期的・包括的な計

画を策定すべきとの教訓を挙げている（石原2011）。また自衛隊の医官である松木は、医療インフラ整備や長期的医療活動は文民組織が実施するほうがより効果的であると述べている（松木2010）³³。

これらの軍の視点からみたNGOとの協力に関する論考は、軍はNGOと連携することによって支援の効果や効率が向上すると期待する姿勢を保持していることを示唆している。

本章の議論をまとめると、自衛隊による国際平和協力活動を、法的・制度的制限の中、日本独自の平和構築への貢献の一環としてODAと連携させるという政策が形成されたことにより、文民組織との連携の具体案が議論されるようになった。しかし「オールジャパン」型国際協力の実現のために自衛隊が活動地においてNGOをはじめとする文民組織と何をどのように調整すべきか、どのような情報収集をすべきかといった方針が定められるには至っておらず、自衛隊はオペレーション・レベルで連携を模索することを余儀なくされているようである。

IV. NGO にとっての民軍協力

1. 自衛隊との協力に対する視点

前章でみた通り、少なくとも自衛隊の側は「NGOとの連携」に積極的である。では、日本のNGOの側はどうであろうか。

長は、自衛隊との協力に対する日本のNGOの視座を4点挙げている（長2012: 106-107）。第一は、自衛隊のそのものに反対

する見方、第二は、軍隊の存在を否定し、いかなる状況においても軍とは協力できないとする見方、第三は、国際平和協力を本来業務とされた自衛隊は他国の「軍」とは異なる組織とし、ケース・バイ・ケースで協力の是非を判断しようとする見方、第四は、自衛隊と協力することが支援者（ドナーや会員）の目にどのように映るのかを懸念する見方である。

つまり、NGOが自衛隊と協力するか否かを決定づける条件は、「その協力が自団体の利益となるかどうか」である。この場合の自団体の利益とは、活動の効果（裨益効果）や効率だけではなく、組織を維持するために必要な資金の確保や支持者からの評判といった、組織の目的を達成に必要とされるリソースも含まれる。本稿ではそうしたNGO側の利益を、①活動の効率・効果、②資源の獲得、③民（非政府組織）としての独立性、の3点にブレイクダウンして考察したい。

2. 軍との協力と活動の効率・効果

前章で触れた、自衛隊側が国際協力の効率・効果の拡大のために提起する2つの論点、すなわち、①事業地への物理的アクセスと②分業的協力について、NGOはどのように考えているのだろうか。

第一の点については、自衛隊とNGOの主張は大きく異なる。NGOの側には「軍との協力によって、自分たちの行う人道援助の人道性、中立性、不偏性が侵害される」との認識が強い。三菱総合研究所が2010年にまと

めた『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—』には、NGOが軍組織との協力を慎重であるべき理由として、次のように記されている。仮に軍組織が純粋に人道目的で支援活動を行っていたとしても、ひとたび、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うようなことが起これば、現地の人々は、軍は自分たちを味方につけるための「作戦の一部」として支援活動を行っているとして理解してしまうかもしれない。場合によっては、NGOなどの人道支援機関の活動すらも、人道目的ではない何らかの別の理由で行われていると理解され、人々や武装勢力から批判されたり、攻撃されたりする可能性がある。

また、上杉編(2007:18-20)や長(2008)も、NGOが軍との協力を慎重である理由について、現地の人々から脅威とみなされ攻撃されること、要員の安全確保が困難になり、人道的アクセスが閉ざされることを挙げている。NGOが軍と同一とみなされると、事業の効率が上がるどころか、また、軍に保護してもらえるところか、活動地に職員がアクセスすることすら困難になるとの指摘である³⁴。

こうした認識は、前章でみた軍の認識と大きくすれ違っている³⁵。NGOの側は軍組織との協力をリスクと捉えているのに対し、前章の自衛隊側からの議論は、NGOの主張する「中立性」が主観的なものであること、NGOであっても、また軍と協力をしてもしなくても「人道支援のジレンマ」に直面する

可能性があることを前提とし、軍との協力とNGOの活動効果への悪影響との因果関係を否定している。

上記のすれ違いには、日本においては、現行のPKO法(国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律)のもと、自衛隊は文民保護のために他国で武器を用いることが困難な状況にあり、活動の場所も限定的であるため、そもそも「軍に安全を確保してもらう」という意識がNGOのなかに芽生えにくいという事情も関係している。ハイチで活動する日本のあるNGOの職員は、「大使館でさえ頼ろうと考えたことがない、むしろ、報告義務を課せられてその度に叱られないかとびくびくしている状態なのに、自衛隊に助けてもらいたいなどは考えたことはない。大使館にも自衛隊にも、守ってもらえるというイメージはない。情報を共有すると、わざわざ危険なところに行って余計なことをするな、と注意を受けて活動をストップさせられてしまうと思う」³⁶と述べる。しかし、筆者が同氏に対し、邦人の安全に関する意識は自衛隊、大使館、NGOとのあいだでどの程度異なっているのか、と尋ねたところ、同氏は、「それぞれに背負っている組織や、あるいは、その組織が守らなくてはならない邦人の安全の範囲や責任が異なっていると思う」と述べ、「NGOは『守ってもらわなくてはならない』無知な市民活動家ではなく、自衛隊や大使館から見れば不十分であっても、組織としてそれなりの危機管理の研修を受け、現地のネットワークを活かして活動していることを理解

してもらえるのであれば、自衛隊との協力も、場合によっては有意義なのかもしれない」と述べている。

では、第二の点である自衛隊と NGO との分業的協力は、NGO には魅力的に映るのであろうか。治安確保、文民組織の対応能力を超えた事態における短期介入、輸送補助、インフラ緊急復興などの機動力・展開力を生かした側面支援（中満 2008）、自己完結態勢（谷口 2007）など、文民組織に対する軍の比較優位性は明白である³⁷。2011 年の東日本大震災のさいも、自衛隊の機動力は高く評価された。ただ、国際協力においてはやはり、どちらかという自衛隊の制約のほうが印象づけられてしまい、支援の柔軟性を売りにする NGO の側には、自衛隊と積極的に分業による協力を実施するという選択肢は生まれにくいように見受けられる³⁸。南スーダンで活動するある日本の NGO の職員は、「NGO は地方で活動しているのに、自衛隊は（首都の）ジュバ周辺でしか活動できないという縛りがあるときいているので、そもそも、輸送やインフラを自衛隊に頼るという選択肢を考えたことはない」と述べる³⁹。

3. 軍との協力和 NGO の資源獲得

NGO にとって、資金の獲得は、ときには事業の効果よりも重要となる（Cooley and Ron 2002, Martens *et al* 2002, Natsios 2005, 久保田 2007）。収入の多くを法人や個人からの寄付・会費に頼る NGO にとっては特に、自衛隊と連携することによってドナーからど

のように見られるか、という点は重大な問題となる。

現状において、軍から NGO に対して資金あるいはそれ以外の資源が提供されるスキームは存在しないため、自衛隊との連携によって NGO の財政が潤う、ということは考えにくい。逆に、自衛隊と近づきすぎることを会員から咎められる恐れや、一般市民から支援の中立性を疑問視される恐れのほうが、NGO にとっては深刻である。そのため、NGO が仮に自衛隊との連携に対して肯定的に捉えていたとしても、ドナーへの配慮から、必然的に慎重な態度をとらざるを得ないケースも存在すると思われる。

4. 軍との協力和民（非政府組織）としての独立性

国際協力 NGO は、「非政府」として、特定の国の外交政策や国籍に左右されない柔軟かつ独立的な活動を展開することをその存立基盤としているため、政府からの「下請け」となること、独自性を失うことに抵抗を覚える傾向にあり、アーンスタインの「参加の梯子」モデル（Arnstein 1969）のように、行政との「パートナーシップ」ではなく「操作」や「懐柔」されてしまうことに対して不安をもっている。

そうした懸念は、アドボカシー NGO には特に顕著である。藤岡美恵子ほか編『国家・社会変革・NGO』は、ジャパン・プラットフォームや社会福祉 NPO は、政府より安くサービスを提供する「行政の都合のいい下請

け]であり、「政府との『パートナーシップ』を追求するあまり、政府の政策に対して明確な批判を行ったり、反対の意思を表明することを避ける傾向が見られる（藤岡ほか 2006：16）」と主張し、「これでは、NGO はアクターではなく、エージェント（代理人）である（李 2006：188）」としている。また、2004 年防衛大綱において国際平和協力活動を担う主体が自衛隊とされたことに対しては、同書は、「NGO はシミュレーションのなかで盛んに動き回る安上りの将棋の駒の一つでしかない（中野 2006：307）」とまで述べている。同書の編著者らは 2005 年 6 月には「『日の丸』人道支援を超えて—『オール・ジャパン』を問う」と題したシンポジウムも開催している⁴⁰。

「オールジャパンを問う」旨の NGO の集会は他にも開催されている。前章で述べた「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書において「国際平和協力活動の現場でも、NGO との民軍協力を具体的に積み上げ、オール・ジャパンの平和構築能力を高めていくべき」との提言がなされた際には、これに異を唱える趣旨のシンポジウムが、日本の NGO によって開催されたことがある⁴¹。

ただし、本稿が依拠する辻中・伊藤研究がデータから示すように、NGO が行政のサービスを受託することで、政府との接触が活発になり、計画策定などの政策形成過程にも参加している側面もある。外務省から資金を受けることで下請け化し、独立性が損なわれる恐れがあるのであれば、これほど多くの

NGO が外務省や JICA の NGO 向け資金を活用してはいないだろう。

NGO が外務省や自衛隊との連携に「消極的」であるとするれば、それはイデオロギーのためというよりもむしろ、日の丸のステッカーの使用を強要されることや、政府の広報に利用されることへの抵抗からであろう。NGO はドナーに対して裨益者に対しても、裨益者を第一と考えること、政府の支援の行き届かないところに柔軟な支援を届けること、国家の縛りから自由な立場でニーズを発掘できることを謳っている。日本の国益のために支援をしている、日本の評判を上げるために活動している、などと思われることは、NGO にとっては致命傷となるのである。

5. 自衛隊との連携へのインセンティブ

本章で分析した日本の NGO の利害構造は以下のとおりである。①自衛隊のアセットには魅力は感じられず、むしろ、軍組織との協力によって活動に支障が生じるリスクがある。②連携によって資源が拡大することは望めず、むしろドナーを遠ざけて支援金を失う危険性がある。③自衛隊との連携そのものによって NGO の独立性が損なわれるというわけではないが、「国益」を担わされてしまうことには抵抗がある。

つまり、もしも自衛隊の有するアセットが NGO の活動の効率や裨益効果を向上させることが期待できれば、また、連携の実績がドナーや一般市民からの評価にマイナスに作用する可能性が低ければ、日本の NGO も、ケ

ース・バイ・ケースで自衛隊との連携に合意する可能性は十分であると思われる。自衛隊の存在そのものを否定する NGO を除けば、多くの団体は、裨益者の利益を最優先に考える、日の丸や国益を前面に押し出さない、といった条件のもと、自衛隊との併存、調整、協働に応じるであろう。ただし、防衛省の側が「統合」を望むのであれば、それは NGO にとってはとうてい受け入れがたい提案となる。NGO との協力を強度と捉え、統合に向かうほうが望ましいとすること⁴²は現実的ではない。

V. 事例研究：南スーダンにおける「現地支援調整所」への期待と課題

1. 「現地支援調整所」の設立経緯

本章では、「オールジャパン」政策の下、前章で述べたようなインセンティブを有する NGO、特に日本の NGO との協力を模索することを余儀なくされてきた自衛隊が、現場でどのような課題に直面し、どのような調整の努力を行ってきたのかを、国連南スーダン派遣団 (United Nations Mission in the Republic of South Sudan : UNMISS) に派遣されている自衛隊の活動事例から分析したい。

調整や相互行為の実態については、質問票調査のような形で確認することは困難であるため、筆者は 2012 年 9 月から 2013 年 3 月にかけて、ハイチおよび南スーダンに派遣された自衛隊員、政府関係者、ならびに NGO 職員などに直接インタビューを実施した。

UNMISS は 2011 年 7 月 8 日に採択された

国連安保理決議により設立された。日本は、同年 8 月に訪日した潘基文国連事務総長より菅総理大臣に対しての UNMISS への協力要請に基づき、司令部要員と施設部隊の派遣を決定した。2013 年 3 月現在、施設部隊の活動は首都ジュバ及びその周辺に限定されている。

同国での自衛隊の国際協力活動において何よりも特徴的なのは、国連によって指示される以外の活動を、日本の部隊 (以下「日本隊」) として自主的に発掘して国連と調整を行う役割を担う、現地支援調整所の設置である。

すでに述べたように、「オールジャパン」はイラク以降、官邸および防衛省が主導して推進してきた国策である。現場の自衛官は、PKO ミッションの枠組みの条件と制約の中で国連の指示に従って活動すること、PKO 法を順守することに加えて、「オールジャパン」や「NGO との協力」を実現しなくてはならない立場に置かれてきた。

「オールジャパン」案件遂行への期待は、2010 年 1 月のハイチ大震災に伴って国連ハイチ安定化ミッション (MINUSTAH) に派遣された自衛隊にも向けられていた。ハイチにおいては、もとも過去 20 年間にわたって国連 PKO が展開されていた中で大地震が発生したという特殊な事情から、各国軍および人道支援組織、NGO などの諸アクターが混在し、治安維持・安定化と人道支援活動が同時並行的に進められていた。ハイチ国際緊急援助隊およびハイチ PKO に派遣された浦上法久によると、こうした状況の下、ハイチの

日本隊は、①公的アクター同士の協力（国連 - 日本国外務省 - 自衛隊）および、②公的セクターと私的アクター間の協力（日本国外務省 - 自衛隊 - NGO）を模索してきた。前者の例は国連の即効事業（Quick Impact Project: QIP）資金と外務省の支援（日本国大使館の草の根・人間の安全保障無償資金協力）を組み合わせる孤児院の施設建設であり、後者の例は、日本の NGO の支援するコミュニティの公園造成事業である（浦上 2012）。

ただし、国連 PKO のもとで活動する各国部隊は、MINUSTAH 司令部からのタスク・オーダー（活動指示）を受けて初めて活動を開始することができる。つまり、日本隊がいくら日本の NGO から直接に公園造成への支援を依頼されても、国連の許可なしに、人員や資材、燃料を使用して活動することはできない⁴³。このためハイチにおいては、MINUSTAH 司令部⁴⁴に施設幕僚⁴⁵として派遣されていた自衛官が、日本隊の実施したい連携案件を「MINUSTAH 司令部内における必要な調整を行ったうえで、日本隊の活動として意図的に割り振った」（浦上 2010：200-201）、具体的には、日本の NGO に対して「作業要請を提出してもらうことを提案」し、施設幕僚がそれをタスクとして起案した後日本隊に発出するという調整を行っていたことが明らかにされている⁴⁶。

ハイチにおいては、これらの調整は、施設部隊として派遣されていた自衛官らに任されていた。しかし、任務外で民生支援を実施す

るような訓練も受けていなければ、国連の指示以外の案件を形成する経験もない自衛官らの負担は大きく、内閣府 PKO 事務局から現地に派遣されていた連絡調整要員⁴⁷が調整業務を支援していた。ただし、連絡調整要員の本来業務は司令部の個人派遣要員への後方支援であるため、南スーダンにおいては、「案件発掘」に特化した調整を行う部署として、現地支援調整所が新たに設置された⁴⁸。

2013年2月3日現在、UNMISS には3名の司令部要員⁴⁹と約330名の施設部隊が派遣されており⁵⁰、施設部隊とは別に、3名の文民（防衛本省から派遣されている事務官および2名のエンジニア）を含む約20名の所員が現地支援調整所に勤務している⁵¹。

現地支援調整所の任務は、日本国大使館や JICA、日本の NGO などとの協議を行い、独自連携案件のニーズを発掘すること、そしてそれらと、UNMISS からタスクとして下りてくる施設部隊の本来業務のバランスをとることである⁵²。このように、派遣部隊を「実行機能」と「調整機能」とに分けて編成する試みは初めてであり⁵³（山本ほか編 2012：318）、国際的にみても特殊である。

現地支援調整所の土屋晴稔所長は、「日本がイラクで実施したような『顔の見える支援』が、国連 PKO の枠組みの中でどうすれば実現可能なのかを考え、『オールジャパン案件』を UNMISS に打ち込むことが、現地支援調整所の役割である」と述べている⁵⁴。日本政府は 2012 年 12 月にゴラン高原における国連 PKO からの撤収を決定したため、2013 年 3

月現在、南スーダンには自衛隊の唯一のPKO活動地となっている。そのため、現地支援調整所の約20名は、PKOを通じた「オールジャパン」の実現への期待を一身に受ける立場にある。その任務はどのようにして遂行されているのであろうか。

2. 自衛隊のインセンティブ

国連からのタスク・オーダーを待つだけでなく、みずから案件を形成するために約20名もの要員を現地支援調整所に派遣するという他国に例をみない試みの中で活動する要員らが、実際に「オールジャパン」政策をどのように捉え、どのような課題を抱えているのかを明らかにするために、筆者は2013年2月、南スーダンの首都ジュバにおいて、土屋所長をはじめとした現地支援調整所の所員、内閣府PKO連絡調整要員、日本のNGO職員、ならびにUNMISS幹部らに対してインタビュー調査を実施した。インタビューは以下の4つの問題関心に基づいて実施した。

- ① 自衛隊は「オールジャパン型国際協力」の目的と意義をどのように捉えているか（「オールジャパン」へのインセンティブ）
- ② 自衛隊は「NGOとの連携」の目的と意義をどのように捉えているか（連携へのインセンティブ）
- ③ 現地支援調整所と施設隊本隊との関係（内部調整メカニズム）
- ④ 自衛隊が「オールジャパン」案件を独自に発掘することについて、国連はど

のような認識を抱いていると自衛隊自身が認識しているか。また、自衛隊の模索する「NGOとの連携」に対してNGOはどのような認識を抱いていると自衛隊自身が認識しているか（外部ステイクホルダーとの調整）

- ① 「オールジャパン」へのインセンティブ
国策としての「オールジャパン」は、実際に南スーダンで活動する自衛隊にはどのように解釈されているのだろうか。

現地支援調整所の自衛隊員らは、「南スーダンの日本隊の最大のミッションはオールジャパンであると言っても過言ではない」、「オールジャパンとして形に残る成果を上げなくてはならない」と口を揃える。

土屋所長は、重要なのは「オールジャパン」そのものではなく、「オールジャパン」を含む「連携案件」を現地のニーズに合わせて発掘することである、と説明したうえで、南スーダンにおいて日本隊が実施する案件を次の3つに分類する（第1表）。第一は、日本政府が出資する事業をUNMISSの指示（タスク）となるよう調整し、自衛隊が要員を派遣する「オールジャパンかつ連携案件」である。第二は、国際機関や現地政府機関が出資する事業に対し、UNMISSの指示を受けて日本隊が要員を派遣する「連携案件」である。第三は、自衛隊がUNMISSの予算、機材、燃料などを用いてUNMISSの指示通りに実施する、いわゆる通常の案件である。

第一の例として、外務省の草の根・人間の

第 1 表 南スーダン現地支援調整所における案件の区分

	資金・資材	マンパワー	UNMISS の タスクか否か	事例
オールジャパン案件	日本国政府が 資金供与	UNMISS 予算	タスクである	ナバリ地区の道路整備
連携案件 (民生協力活動)	国際機関や現地政 府機関が資金供与	UNMISS 予算	タスクである	UNHCR の帰還民一時滞在施 設の敷地造成および建設作業
通常の案件※	UNMISS 予算	UNMISS 予算	タスクである	通常の道路整備、 排水溝整備など
ボランティア活動	日本隊予算	日本隊予算 (余力 のある範囲で実施)	タスクではない	孤児院訪問、 ゼブラ・プロジェクト

※連携案件も分類によっては通常の案件に含まれることがある

出所：土屋所長へのインタビューをもとに筆者作成

安全保障無償資金協力を用いた、首都ジュバのナバリ地区の道路整備がある⁵⁵。これは、外務省が中央エクアトリア州のインフラ省に対して資金を供与し、インフラ省が UNMISS に対して、その資金で調達した資材を用いた道路整備を支援要請し、日本隊が UNMISS のタスク・オーダーに基づいて受託したものである。ただし実際は、外務省(在外公館)、現地支援調整所、およびインフラ省による事前協議が行われており、ジュバに主力を置き、これだけの大規模工事を引き受けることのできる部隊は日本隊のみであるため、タスクは必ず日本隊に指示されるであろうことは合意済みであった。

第二が、いわゆる「民生協力活動」とされるもので、国連人道支援機関や現地政府が建築資材などを提供し、日本隊がマンパワーを提供する案件である。ジュバにおける UNHCR の帰還民一時滞在施設の敷地造成および建設作業がそれにあたる。

このように、独自ニーズに基づき国連のタスク・オーダーを受けて実施する活動だけで

なく、国連人道支援機関や大使館からの案件を日本隊が積極的に拾い集めに行く目的として、土屋所長は、現地への裨益効果を第一に挙げる。つまり、まだ UNMISS に持ち込まれてはいないがいつかは実施されなくてはならない事業、現場でニーズがあり、かつ、日本隊のマנדートとキャパシティの中で実行可能な案件を拾うことができれば、自衛隊は、よりいっそう裨益者のニーズに近い活動ができるというのである。

同時に、日本国内への広報効果も重要な目的であるという。同氏は「オールジャパン」の理想例として、

- ・「橋梁のような永久構築物を JICA が担当し、これに通ずる道路の整地・修復を自衛隊が担当する、または、自衛隊が整地した道路の沿道の病院や学校を JICA が支援する、といったパッケージ」
- ・「自衛隊が道路を整備することによって穀倉地帯へのアクセスが容易となり、JICA 支援によってその地で農業支援が実施されるような支援」

などを挙げ、

- ・「日本のモノづくりの能力が活かされるとともに、その土地の人々に『これもあれも日本が支援してくれたもの』と実感してもらえればありがたい。」
- ・「その道路が後に現地で“Japan Road”とも呼ばれるようになればとても嬉しい。」

と述べている。受け入れ国の国民に日本隊の貢献が周知されることが日本国内でも広報され、日本の納税者の自衛隊の国際平和協力活動への理解と支援が高まるのが国益につながる、と氏は述べる。

日本隊はさらに、「ニーズも広報効果もあるが、UNMISSのタスクとしては実施することが難しい事業」に対し、UNMISSの機材も燃料もマンパワーも使用しない形で、休日に「ボランティア」として関わるという試みも行っている。和太鼓披露などの文化活動、孤児院への訪問、教会での慈善活動のほか、興味深い事例として、「ゼブラ・プロジェクト」がある。UNICEFとの協力のもと、日本隊の宿営地のコンテナハウスを塗装したさいに余った白のペンキを使用して、隊員らが休日に小学校の前の車道に横断歩道⁵⁶を描いたという⁵⁷。

こうした「ボランティア」までも含む民生協力活動を推進する理由として、土屋所長は「隊員の士気向上」を挙げている。日本隊の特徴のひとつに、自国要員(National Support Element: NSE)と呼ばれる、国連の経費ではなく自費で派遣している要員が他

国に比べて圧倒的に多いことがある。現在、約350名の日本隊のうち、約250名は国連経費で派遣されている要請部隊で、残る約100名余りは、連絡調整、警備、宿営地の配線工事や浄水、厨房などの総務・後方支援を担当する自国要員である⁵⁸。要請部隊は日々、ジュバ市内の作業現場において「南スーダンのために汗を流している」との達成感を得ることができ、現地の裨益者らと交流する機会もあるが、後方支援を担当する自国要員は、現地の平和に寄与している実感ややりがいを感じるのが困難である。そのため、たとえ「ボランティア」であったとしても、現地の人々と直接に触れ合える民生支援の機会を得ることは重要なのだという。

以上のように、「連携」の目的は大きく、①裨益効果の拡大、②自衛隊の国内広報、③隊員の士気向上、の3点であるという明確な回答が得られた。日本隊の活動において、連携や民生協力活動は、決して軍事作戦上の目的達成の手段⁵⁹として位置付けられているわけではない。また、連携そのものが目的とされているわけでもない。

② 「NGOとの連携」へのインセンティブ

土屋所長は、「オールジャパン」の実現は必須であるとしながらも、NGO、特に日本のNGOとの連携は「オールジャパン」の実現のために必ずしも不可欠というわけではない、裨益効果を高めるため、ニーズを発掘するために良い調整ができればよい、と明言している。

同時に、隊員らは、NGO との連携に強い期待を滲ませる。「オールジャパンという場合、イラクで行ってきたような ODA との連携だけでは不足なのか、ODA との連携に加えて、NGO にも期待するのはなぜか」との筆者の質問に対し、ハイチでの活動経験を有する中央即応集団所属の隊員は、「NGO は裨益者に近いところにいるので、NGO と連携することにより、『顔の見える支援』ができる」と回答した。筆者が重ねて、それは『裨益者の顔が自衛隊に見える支援』なのか『自衛隊の顔を裨益者に見せる支援』なのかと尋ねると、同氏は明確に、「両方である。裨益者と実際に接することによって隊員らの士気は大きく高まるし、同時に、自分たちの活動を裨益者に見てもらい、感謝してもらうことは、国益のために重要である。」と回答した⁶⁰。

他方、南スーダンの現地支援調整所の要員の一人は、「NGO との連携は、本邦⁶¹からの要請によるところが大きい」と述べている。ある防衛省職員は次のように指摘する。

自衛隊のハイチでの活動の最大の成果は、初の試みであった「日本の NGO との連携」⁶²であったと言ってもよい。その成果を高く評価した本邦が、現場の日本隊に対し、NGO とのパイプを強化するようにと指示してきた経緯がある。

日本の防衛省において、NGO との連携は「民軍協力 (Civil-Military Cooperation)」の重要な柱なのか」と質問したところ、

防衛省内部でも何度も議論になったことがあるが、省内での民軍協力につい

ての明確な定義はない。ハイチへの派遣の初期の頃は民心獲得のための民生支援を民軍協力と呼ぶことはあったが、最近ではむしろ民軍協力といえば NGO との協力を指すことが多く、その意味では、他国の *Civil-Military Cooperation* とは異なると感じている。

との回答が得られた。さらに同氏はこうも付け加える。

ハイチにおいて日本隊が MINUSTAH のタスク・オーダーを受けて偶然にフランスおよびカナダの NGO の輸送支援を行ったことがあったが、それらは防衛省としては民軍協力の事例に含めていなかった。組む相手が日本の NGO でなければ民軍協力ではないのでないか。

防衛省にとって、自衛隊と NGO との連携は、「オールジャパン」としてのアピール効果を高める手段の一つであり、だからこそ、連携する相手の NGO は日本の NGO であることが望ましいのであろう。他方、現場の隊員にとっては、NGO との連携は「顔の見える支援」あるいは「顔を見せる支援」としての「民生協力活動」の手段の一つとして解釈されるようである。「顔の見える支援」さえできるのであれば、連携の相手は日本の NGO に限定せずともかまわない。他国の NGO であっても、または、NGO ではなく国際人道支援機関や相手国政府の運営する孤児院などの慈善施設であっても、先に述べた①裨益効果、②自衛隊の国内広報、③隊員の士気向上、を満たせるのであれば歓迎であると

の意識が強いようである。

ただし、ハイチに派遣されていた隊員の一人は次のように述べる。

そうは言っても、国連人道支援機関や他国のNGOと交渉するだけの語学力は日本隊の隊員にはないので、日本のNGOが活動しているのであれば、できれば日本のNGOと何かやりたいと願うのが本音であろう。自衛隊は、上から与えられたオールジャパンの方針を忠実に守っているというよりも、ジャパンの組織としか連携できないという現場の事情もあってオールジャパンに固執しているところもあるのではないか。⁶³

これらの回答からは、日本政府の方針としての「オールジャパン」が現場の事情に合わせて具体的かつ柔軟に解釈されている様子が伺える。

③ 内部調整メカニズム

次に、「連携案件」を模索する南スーダン現地支援調整所（policy）と、与えられたタスクを実行する施設隊（operation）の関係について質問を行った。軍組織として、施設隊に対して「連携案件」や「休日のボランティア」を課すことは問題ないのか、との筆者の質問に対し、土屋所長は次のように回答する。

「連携案件」については、かなり早い段階で施設隊側に対して余力があるかどうか尋ねているし、調整所と施設隊作

戦部門との間で隔週での協議を行っている。ボランティアについても、施設隊の隊力に鑑みて可能かどうかを判断し、できない場合はできないと言わせるので、その点については問題ない。

なお、現地支援調整所では防衛本省から派遣されている事務官が政策補佐官を務めており、「タスク化できそうなニーズ」をPKO法のどこで読み込むかを本省と協議する役割を担っている。

④ 外部ステイクホルダーとの調整

国連PKOに要員を派遣している国の中で、民生協力支援として楽器演奏や武術教室などを行っている部隊はあるが、独自に案件を発掘し、国連に対して「タスクを仕込む」ことを行っているのは日本が初めてである。連携案件を独自に発掘することで、UNMISSとの良好な関係に亀裂が入るような心配はないのか、との筆者の質問に対し、連絡調整所の要員の一人は、「日本隊の日程管理を行っているUNMISS施設課に反して別の業務を行うことはないし、ボランティア活動はUNMISSのアセットを使用しない範囲で行っている」と回答している。

土屋所長の回答はさらに明確である。

その点を調整することこそが現地支援調整所の役割である。案件をただ探してくるだけでなく、UNMISSと綿密な協議を行い、関係を築くことが自分たちの役割であると考えている。大半の現地支援調整所要員の任期が半年であ

るのに対し、自分（所長）、副所長及び案件形成担当者3名の任期は1年である。これは、国連を含むさまざまな関係者との信頼醸成、人脈作りが何よりも大切であるとの考えに基づいている。UNMISS 上層部は我々に対し、「国連ミッションのもとでの本来業務を逸脱しないように」と釘をさすことはあるが、日本隊の提案する連携案件には理解を示している。具体的になぜそれがUNMISS の「タスク」となりうるのかを説明することができ、その裨益効果を説明できるのであれば、UNMISS にとっても現地にとっても利益となろう。まだUNMISS に要請として上がってきではないが必要とされている業務、南スーダン政府や中央エクアトリア州が実行できないがニーズはある業務、そうしたものを、日本隊が日本大使館やJICA から情報を得て拾い集めて「タスク化」できるのであれば、それは、自衛隊にとっても、現地の人々にとっても、そしてUNMISS にとっても *win-win* である。

この発言は、日本の国際協力の質を向上させるには、「連携」だけではなく、ジャパン以外のステイクホルダーとの「調整」によって外部効果を生むことが必須であるとの同氏の認識を端的に表している。

ジュバ市内およびその周辺においてしか、施設部隊としての活動しかできないという制約の中で、そして国連の枠組みの中で、日本

政府から「オールジャパン」としての成果を上げるように指示されてきた現地支援調整所の要員は、防衛省や施設部隊との「内部との調整」はもとより、国連や大使館、現地政府との調整を模索して自律的に機能していることを強調しておきたい。

他方、NGO との協力についてはどうであろうか。

2013年3月現在、南スーダンにおいて、UNMISS のタスクとしての日本隊とNGO との連携案件の事例はない。前章で触れたとおり、日本のNGO には、自衛隊と連携すると「国益重視の援助」に組み込まれてしまうのではないか、自衛隊の広報活動に「利用」されてしまうのではないか、裨益者のための支援ができなくなってしまうのではないか、といった懸念もあるだろう。NGO の事業地において自衛隊に広報用の写真を何度も撮影され、「特別扱い」されることが裨益者に負の影響を与えてしまう可能性もある。

そのような「NGO 側からの懸念」についてどのように感じるかを質問したところ、土屋所長は、

我々は日本のNGO と組むことに特別のこだわりがあるわけではないので、もちろん、自衛隊の成果をつくるために無理強いはいしない。先に述べたように、NGO との連携もその目的は裨益効果の向上であるから、NGO の側が「それは裨益者のためにならない」と考えるのであれば、自衛隊が介入することはない。

と述べ、依然として裨益効果を重視するとの姿勢を明確にしている。

ただし、②で述べたように、隊員らは「まだ見ぬ NGO との連携」や「顔の見える／顔を見せる支援」に意欲的であり、また、在ジュバ日本国政府連絡事務所「ODA、自衛隊、NGO の連携案件の形成」を成果として内外に周知したいとのインセンティブを有している⁶⁴。ともすれば「連携の実績」をつくることばかりに意識が向けられてしまう可能性もあるが、現地支援調整所要員らは公式にも非公式にも、南スーダンにおいて活動する日本の NGO との面会・協議を行っており、NGO 側から自衛隊に対して忌憚のない意見を述べる環境もつくられつつある。NGO（および NGO の裨益者）の利害と、「顔を見せたい自衛隊」の利害が今後、どのように調整されていくのかが注目される。今後の調査課題としたい。

VI. 結論

本稿では、自衛隊と NGO を含む「オールジャパン」型の連携は、日本国内の社会に対しては望ましい外部効果を成立させたとしても、国際協力の質の向上には必ずしも結び付かないのではないかと、との問題意識から、南スーダンで活動する自衛隊がどのような意識で調整を実施し、どのような点を課題と感じているのかを分析した。

南スーダンの事例においては、自衛隊員らが「ジャパン」の主体はもとより、国連、現地政府、地方自治体、裨益者といった「ジャ

パン」以外のステイクホルダーの利害を含めた調整の重要性を認識し、調整機能の洗練に努めていることが確認された。つまり、辻中・伊藤研究の指摘する「多様な主体の利害の調整」が、南スーダンで展開される日本の国際協力においても同様に重要な課題となっていることが明らかとなった。もっとも、自衛隊が挙げる①裨益効果の拡大、②自衛隊の国内広報、③隊員の士気向上、という3つの目的が南スーダンで活動する日本の NGO の利益や意識、ひいては、NGO が代弁する現地の人々の利益と一致しているかどうかは別問題である。南スーダンにおいて UNMISS のタスクとしての NGO との連携案件の実例はまだまだ存在しておらず、自衛隊側の調整への努力が実際に効を奏しているとは言い切れない。

本章では、今後、「ジャパン」の各アクターが国際協力のパフォーマンスの向上に向けてより効果的な調整メカニズムを構築する上で配慮すべき4つの点を指摘し、提言とした。

第一に、連携は手段であって目的ではない。本稿では、「連携」があるほどにパフォーマンスが向上するか否かという点についての論証は行っていないし、その論証はきわめて困難であろうが、少なくとも、「ジャパン」のアクター内のみで協力を模索することが国際協力の質を左右するという見方は、現場で活動する自衛隊員の間にもみられなかった。協力をすればただちに裨益効果が上がるに違いない、という前提は排除すべきであるし、併

存よりも調整や協働や統合に向かうほうがより望ましい、と断言することは適切ではない。最終的な目的が裨益効果を上げること、援助パフォーマンスを向上させることであるとするならば、ときには「連携」よりも「調整」のほうが望ましい場合もありうるだろう⁶⁵。

第二に、「顔の見える支援」もまた、それが実現さえすれば自動的に支援の効果・効率が向上するものではない。当然のことながら、顔を見せさえすれば裨益者に喜ばれるわけではない。NGO はきめ細やかな支援ができるに違いないといった先入観、裨益者と直接に触れ合えば裨益者のニーズが把握できるはずであるといったロジックの飛躍した期待は、逆に、NGO 側の協力へのインセンティブを低下させてしまったり、裨益者のニーズを見えにくくしてしまったりするリスクがある。

第三に、外務省・自衛隊・NGO は、お互いに、相手の組織への先入観を排除し、「活動の効果」の拡大のために、柔軟に意見交換を行うことが望ましい。軍組織を含む複数のステイクホルダーが国際協力を「ともに担って」いる現場においては、連携するか否かに関わらず、外務省のような「官」、自衛隊のような「軍」、そしてNGO が接する機会は避けられない。相手の論理を理解する努力、共通の言語で話す努力、国際的な援助現場の中で「ジャパン」の論理や利害を表に出さないように交渉する技術の習得、国連の枠組みのもとで活動する際のマナーや語学能力の向上は、「オールジャパン」のステイクホルダーとなりうるすべてのアクターが自覚しなく

てはならない課題であろう。

一例を挙げたい。2013年2月20日、トビー・ランザー (Toby Lanzer) UNMISS 特別副代表⁶⁶の来日時に、UNDP (国連開発計画) 駐日代表事務所、外務省、ジャパン・プラットフォーム、東京大学の共催による公開シンポジウムが開催され、「日本の取り組みと連携」と題するパネルディスカッションが行われた⁶⁷。その席上、在ジュバ日本国政府連絡事務所長は、「ODA と NGO の連携に加え、そこに自衛隊も加わった『三者一体となつてのアプローチ (tripod approach)』が南スーダンで実現しつつあること」を強調した。その後、ジャパン・プラットフォームからの登壇者は、南スーダンにおける日本の NGO の活動を紹介し、今後の課題として、インフラの未整備、治安、人々の援助依存、人材育成の困難さ、南スーダン政府による NGO の活動規制などを挙げた。これに対し、来賓として出席していた在京ルワンダ大使が「日本の NGO は、自国政府との連携には熱心だが、相手国の政府と調整しようとする意志がないように見える」と発言する一幕があった。このことは、国際機関や外交団の前に「オールジャパン」や「支援国・日本の事情」を強調することが、「ジャパン」以外のアクターとの調整や協力の阻害要因となってしまう危険性を示している⁶⁸。

だからこそ、本稿は最後に、第四の点として、アクター同士の接触や交流の重要性を指摘したい。

「オールジャパン」の政策によって、自衛

隊員の「NGOとの連携へのプレッシャー」が高まることで、ハイチや南スーダンといった場所で自衛隊 - NGO間の接触の機会が増加したこと、日本国内においても、中央即応集団司令部民生協力課や国際活動教育隊を中心に、NGOとの共同演習や意見交換の機会が模索されてきたことは、「オールジャパン」の「意図せざる結果」あるいは「副産物」として注目されよう。南スーダンの現地支援調整所の事例は、自衛隊員は決して「オールジャパンを忠実に無批判に遂行する人々」ではないことを示しており、そのような自衛隊員の姿は、現地のJICA職員やNGO職員の自衛隊に対する見方を変える可能性がある。また自衛隊の側も、NGOの多様性や論理を理解し、NGOはたとえ日本政府の助成金を受けていても「政府の将棋の駒」となるようなことはない自律的なアクターであること、NGOは必ずしも「オールジャパン」に関心をもつわけではないことを学びつつある。こうした日常的なアクター間の交流は、NGOの関与と主体間の相互行為そのものが、政策過程や政府の組織・職員の意識を変化させ、さらなる参加を呼び込む「循環的なメカニズム」(辻中・伊藤編著 2010: 220-221)につながり、アクター間の調整機能の洗練と国際協力の質の向上という集合的利益の実現に結びつくと考えられる。

日本の国際平和協力をガバナンスの問題と捉えなおすことで、「オールジャパン」や「連携」、「パートナーシップ」といった語に抵抗を覚えるNGOも含めた多層的な官 - 民 - 軍

の相互作用の重要性と課題が明らかとなる。日常的な交流や接触の中で、今後は「ジャパン」以外の諸アクターへの配慮の作法や利害調整の技術も洗練されていくことが期待される。

本稿では、調整の結果、日本の国際協力の質が実際に向上しているのか否かという点については検証しなかったが、「オールジャパン」や「連携」による「活動の成果」は、「ジャパン」のアクターの中でのみ評価されるものではなく、受け入れ国の関係者や裨益者から評価されるべきものであるという視点に基づく本稿の問題提起およびアプローチが、官 - 民 - 軍のそれぞれの利害や思想の相違に拘泥する議論を超え、日本の国際協力のパフォーマンスをいかに向上させるか、という今後の研究・議論への一助となれば幸いである。

【参考文献】

- 石原雄介 (2011) 「3.11 震災と国際支援—米国、オーストラリア、韓国の支援活動を振り返って」『防衛研究所ニュース』2011年5月号。
- 上杉勇司編 (2007) 『IPSHU 研究報告シリーズ研究報告 No.38 国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター
- 上杉勇司・青井千由紀編 (2008) 『国家建設における民軍関係—破綻国家再建の理論と実践をつなぐ—』国際書院
- 浦上法久 (2012) 「ハイチ派遣を契機とした日本型協力システムの形成」、山本慎一、川口智恵、田中有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程—』内外出版、pp.192-213
- 長有紀枝 (2008) 「NGOの視点から見た民軍関係の視点」、上杉・青井編前掲書
- (2012) 「民軍の連携アプローチについて」、山本慎一、川口智恵、田中有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程—』内外出版、pp.106-107
- 株式会社三菱総合研究所 (2010) 『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年度外務省委託)

- 上野友也 (2001) 「緊急人道支援のディレンマに関する一考察：ソマリア・ボスニア・ルワンダにおける武力紛争の事例を中心に」、『法学第 65 巻第 4 号』、東北大学法学会
- 川口智恵 (2012) 「国際平和活動におけるアクターと協力」山本慎一、川口智恵、田中有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ日本型協力システムの形成過程一』内外出版、pp.45-62
- 久保田徳仁 (2007) 「民軍関係研究の隣接分野—文化と価値観の差異」、上杉編前掲書
- 河野勝 (2006) 『制度からガヴァバナンスへ—社会科学における知の交差』東京大学出版会
- 小柳順一 (2005) 「緊急人道支援のディレンマと軍隊の役割：国際人道組織との協働連携に関連して」、『防衛研究所紀要第 8 巻第 1 号』2005 年 10 月
- (2010) 『民軍協力 (CIMIC) の戦略：米軍の日独占領からコンボの国際平和活動まで』芙蓉書房出版
- 篠田英朗 (2007) 「『民軍協力問題』についての考察」、上杉編前掲書
- 鈴木滋 (2010) 「国際活動をめぐる陸上自衛隊の組織改編—中央即応集団の新編を中心に」『レファレンス』国立国会図書館、平成 22 年 1 月号 <<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/070805.pdf>>
- 田中有佳子 (2012) 「国際平和活動における包括的アプローチとは」山本慎一、川口智恵、田中有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程一』内外出版、pp.67-101
- 谷口恵美子 (2007) 「国際緊急援助隊医療チームの活動」、『岐阜県立看護大学紀要 第 7 巻 2 号』
- 辻中豊・伊藤修一郎編著 (2010) 『ローカル・ガバナンス—地方政府と市民社会—』木鐸社
- 辻中豊、坂本治也、山本英弘編著 (2012) 『現代日本の NPO 政治—市民社会の新局面—』木鐸社
- 鶴見直人 (2007) 「『民軍関係』ベクトルの二つの方向性と反『民軍協力』のベクトル」、上杉編前掲書
- 中満泉 (2007) 「民軍関係の課題—人道支援機関の視点から」、上杉編前掲書
- (2008) 「人道支援機関の視点から見た民軍関係の課題」、上杉・青木編前掲書
- 藤岡美恵子、越田清和、中野憲志編著 (2006) 『国家・社会変革・NGO』新評論
- 松木泰憲 (2010) 「医療分野の民軍協力について—一軍による医療支援の意義とは—」、『防衛研究所紀要』第 2 巻第 2・3 合併号、2010 年 3 月
- 山口昇 (2009) 「平和構築における自衛隊の役割—政策の変遷とその背景となった論点」防衛省防衛研究所『平成 20 年度安全保障国際シンポジウム 平和構築と軍事組織：21 世紀の紛争処理のあり方を求めて』
- 山本慎一、川口智恵、田中有佳子編著 (2012) 『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程一』内外出版
- 吉崎知典 (2009) 「平和構築における軍事組織の役割—日本の視点」、防衛省防衛研究所『平成 20 年度安全保障国際シンポジウム 平和構築と軍事組織：21 世紀の紛争処理のあり方を求めて』(2009 年 11 月)
- Aall, Pamela. 2000. *Guide to IGOs, NGOs, and the Military: in peace and relief operation*, Washington D.C., United States Institute of Peace.
- Anderson, Mary 1999. *Do No Harm: How aid can support peace or war*, Boulder, Colombia, Lynne Rienner Publishers.
- Arnstein, Sherry, "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute for Planning Vol.35, No.4*, July 1969
- Byman, Daniel. 2000. *Strengthening the partnership: improving military coordination with relief agencies and allies in humanitarian operations*, Santa Monica, RAND.
- Cooly, Alexander and James Ron. 2002. "The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action," *International Security vol.27, No.1*, September 2002.
- Martens, Bertin, Uwe Mummert, Peter Murrell, and Paul Seabright. 2002. *The Institutional Economy of Foreign Aid*, Cambridge University Press.
- Natsios, Andrew S., 1995. "NGOs and the UN System in Complex Humanitarian Emergencies: Conflict or Cooperation?" *Third World Quarterly, vol.16, No.3*, September 1995.

注

- 1 両筆者は兵庫県のシンクタンクの一つである「公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構」(五百旗頭真理事長)の国際防災協力体制に関する研究会に委員として参加しており、本稿は同機構の「第 5 回国際防災協力研究会」(2012 年 12 月 6 日開催)で行った報告「防災における民軍協力：自衛隊と NGO の協力とその課題」とその後の議論を下敷きにしている。また両筆者は、陸上自衛隊の主催する「アジア太平洋地域多国間協力プログラム (MCAP12)」(2012 年 9 月 25-28 日開催)および「平成 24 年度国際平和協力活動セミナー (IPCAS)」(2012 年 12 月 18-19 日開催)に、当時勤務していた NGO (特定非営利活動法人 日本紛争予防センター)の職員として出席の機会をいただき、緊急災害援助や平和構築の現場での自衛隊と NGO を含む人

- 道支援組織との協力における実務的な課題について、実りある議論の場に参加することができた。さらに、本稿の執筆にあたっては、土屋晴稔南スーダン現地支援調整所所長、桐石邦生同調整所政策補佐官をはじめ、自衛隊、防衛省、内閣府、外務省、およびNGOの方々より貴重なお話をお伺いした。この場を借りて、関係各位に謝意を表したい。
- 2 「防衛庁設置法等の一部を改正する法律」(2006年12月15日成立)より。
 - 3 同書の執筆者の一人である浦上はハイチでの自衛隊とNGOとの協力の程度(強度)を評価し、自衛隊と大使館との関係を「目的を共有した『協働』」、自衛隊と日本のNGOとの関係を「目的を共有しないが、片方のアクターが片方を補完する形で支援した『調整』」であったと結論付けている(浦上2012:209-210)。この文脈においても、調整よりも協働のほうがより望ましいとされていることが読み取れる。
 - 4 日本では一般に、国内の医療や福祉サービス分野において活動する民間市民団体はNPO、海外で活動する団体はNGOと呼称される。
 - 5 なお、辻中ほか編著(2012)『現代日本のNPO政治—市民社会の新局面—』では、NPO側の存立基盤や行政との接触の頻度に関する量的調査の分析が行われている。
 - 6 河野は、「ステイクホルダーの利益のためのエージェントの規律付け」をガバナンスと定義している(河野2006:12-14)。
 - 7 辻中らは同書において、NPOと行政との接触が活発な自治体のパフォーマンスが高いことを量的データと回帰分析から示している。
 - 8 日本NGO連携無償資金協力。詳しくは外務省のウェブサイト<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/shien/j_ngo_musho.html>を参照。
 - 9 NGO、経済界、政府が対等なパートナーシップの下、三者一体となり、それぞれの特性・資源を生かして連携し、難民発生時・自然災害時の緊急援助をより効率的かつ迅速におこなうためのシステム。外務省の予算および企業・市民からの寄付金が、国内のNGOの緊急援助の活動資金に充当される。詳しくはジャパン・プラットフォームのウェブサイト<<http://www.japanplatform.org/>>を参照。
 - 10 詳しくはJICAのウェブサイト<<http://www.jica.go.jp/partner/kusanone/>>を参照。
 - 11 防衛省内部部局、統合幕僚監部、中央即応集団司令部などを指す。
 - 12 2002年以前の政策の変遷については山口(2009)を参照。
 - 13 国際平和協力懇談会「『国際平和協力懇談会』報告書」2002年12月18日。
 - 14 援助国が被援助国の国づくりの前面にでるような活動を指す。たとえば「文民警察にしても、現地の警察を監視・監督するだけでなく、ある部分については自ら警察活動を執行する必要がでてきたのである。ガバナンス支援や文民保護などではなく、ものづくりやソフト・パワーによるプロジェクト・ベースの開発・復興支援を指す」(同報告書4ページ)。
 - 15 たとえば、ODAによってムサンナー県内の病院に医療器材を提供した後、自衛隊員がこれらの病院に赴いて供与された医療機材の使用方法や診断・治療技術に関する指導を行った(山口2009, 吉崎2009)。
 - 16 イラクでの自衛隊とODAの連携強化の課題については吉崎(2009)を参照。
 - 17 「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」平成16年12月10日。
 - 18 中央即応集団ウェブサイト<<http://www.mod.go.jp/gsd/crf/pa/>>も参照。
 - 19 新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想—『平和創造国家』を目指して—」2010年8月。
 - 20 「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(PKO法)」の施行20年を迎えるにあたって設置された。
 - 21 「『PKOの在り方に関する懇談会』中間取りまとめ」平成23年7月4日。<www.pko.go.jp/PKO_J/info/pdf/20110704.pdf>参照。
 - 22 同報告書では、「政府、関係機関やNGO等を含めたオール・ジャパンとして一体的に取り組むため、必要な情報の共有と意思決定における連携を強化すること。具体的には、①ODAを含む外交活動との戦略的かつ効果的な連携を推進すること、②NGOを含め、人道支援や社会経済の復興・開発に従事する文民と自衛隊部隊の現場における活動調整等、民軍協力を推進すること、③平素からの関係府省庁間の情報共有体制を確立すること」と記載されている。
 - 23 内閣府国際平和協力本部事務局「リレー・メッセージ第4回 生田目徹さん」2012年収録。<http://www.pko.go.jp/PKO_J/info/messages/relay_4.html>より(2013年3月29日アクセス)。
 - 24 日経ビジネスオンライン「何もない砂漠で国を造っている日本人たちがいる」2012年4月6日。<<http://business.nikkeibp.co.jp/article/report/20120326/230254/?P=1>>より(2013年3月15日アクセス)。
 - 25 防衛省『2014年入省案内』2013年。わずか24ページのパンフレットに「オールジャパン」の語が4回も使用されている。<www.mod.go.jp/j/saiyou/komuin_jimu/panfu/h26/all.pdf>より(2013年3月15日アクセス)。
 - 26 日本における民軍関係の包括的な研究書として、上杉編(2007)、上杉・青井編(2008)があ

- る。
- 27 Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, March 2003 (MCDA 行動指針) では、人道支援活動が効果的に実施できる環境を指す。
- 28 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Oslo Guidelines: Guidelines on the Use of Foreign Military Civil Defense Assets in Disaster Relief, Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, March 2003 (MCDA 行動指針), Civil-Military Relationship in Complex Emergencies- An IASC Reference Paper, June 2004 (複合的緊急事態での民軍関係：IASC 参考文書)、スフィア・スタンダード (コア基準 2「調整と協働」ガイドスノート) など。
- 29 たとえば Aall や Byman は、国際人道支援を行う NGO は、①支援国と支援を受け入れる国との間の歴史のおよび政治的關係、②ドナーから NGO に対する圧力や規制、③裨益者からの視点からは中立性の問題を理解することは難しい、などの理由から、NGO が支援活動において「中立・普遍性」を確保することは限界があると指摘している (Aall 2000, Byman 2000)
- 30 たとえば、ボスニアにおける国連保護軍 (UNPROFOR) が UNHCR の支援物資の輸送と職員の保護を行ったために UNHCR の中立性に対して疑問を呈したセルビア人勢力をはじめとする紛争当事者は、敵対的な感情の増幅が援助物資を輸送中のイタリア空軍機を撃墜し、人道復興支援そのものが攻撃の対象とされた。アンゴラ・ブルンジ・ルワンダ・スーダンでは緊急人道支援中の国連人道機関や国際赤十字社 (ICRC) および NGO が襲撃されており、2003 年にイラクでも ICRC が攻撃されている (小柳 2010)。
- 31 「人道支援組織がいくら『独立』や『無関係』を強調しても、現実的には効果的な意味を持たない。紛争の当事者や援助の受益者にとって、両者の区別はもはや明らかではないからである」(中満 2007 : 112) といった指摘、その支援が中立的・自律的であるか否かを決定するのは人道支援を行うもの自身ではないし、人道支援や援助によって、現地経済への意図しない影響、援助の悪用などが起こり、当該の紛争を悪化させる虞がある (鶴見 2007 : 80) といった指摘もなされている。
- 32 CBRN は、Chemical (化学)、Biological (生物)、Radiological (放射性物質)、Nuclear (核) の頭文字を取った用語である。
- 33 同氏は、イラクでの活動において、ODA との連携がなかったならば、医療施設の修復、機器の供与、および人材育成といった長期的な活動は実施困難であったと説明している。
- 34 もちろん、NGO が事業地にアクセスできれば自動的に効果的な人道支援が保証されているわけではない。
- 35 上杉も「非常に政治化した現場での国連や NGO の文民関係者の安全確保」を民軍関係の新しい論点として挙げ、文民組織の側にはその対応をめぐり、政治性を帯びた軍組織と距離を置くか、逆に軍組織との適切な協力関係を見出すかという大きく 2 つの流れがあると指摘する (上杉 2008 : 76)。
- 36 2013 年 3 月 26 日インタビュー。匿名。
- 37 なお、NGO の比較優位性を挙げることは容易ではない。というのも、NGO は組織形態、専門性ともに多様なので、一律に「NGO のアドバンテージ」を論じることは不可能だからである。
- 38 このほか、NGO からみた軍事組織による人道支援の問題点として、長期的視点の欠如、現地の文化やジェンダー・社会的弱者への配慮や視点の欠如などが指摘される (長 2008 : 183)。
- 39 2013 年 2 月 20 日インタビュー。匿名。
- 40 日本国際ボランティアセンターウェブサイト <www.ngo-jvc.net/jp/event_report/20050605_sympo.pdf> より (2013 年 3 月 9 日アクセス)。
- 41 <<http://www.meijigakuin.ac.jp/~prime/katsudo/sympo/sympo2010.12.htm>> より (2013 年 3 月 10 日アクセス)。
- 42 山本らが、自衛隊と NGO との関係を併存 (coexistence)、調整 (coordination)、協働 (cooperation)、統合 (coherence/integration) と分類していること (山本ほか編 2012) は、I 章および注 3 で述べた通りである。
- 43 「本来、日本隊の取り組みは、あくまで PKO のマンダートの履行に貢献し、かつ PKO の司令部の意図と合致する必要はある。なぜなら、自衛隊にタスク・オーダーを与えるのはあくまでも UNMISS 司令部であり、様々なアクターからの支援ニーズを PKO の任務とさせるのは、イラクのサマーワの時のように「日本」を前面に押し出した活動がしにくいのではという懸念があるからである。」(山本ほか編 2012 : 319)
- 44 PKO 派遣には個人派遣と部隊派遣があり、個人派遣の場合は PKO の司令部に、施設幕僚、情報幕僚、兵站幕僚といった役割で派遣される。
- 45 施設幕僚の任務は、各方面から司令部に上がってきた支援要請 (施設建設、輸送支援、文民保護、人道支援など) を PKO として取り扱うかどうかを判断し、各国の部隊にタスクとして割り当てることである。
- 46 自衛隊の広報と NGO の組織名入りの T シャツの写った写真の利用可否などさまざまな調整

- が行われたとされている。
- 47 ハイチでは、防衛省事務官、PKO事務局に出向中の自衛官、および公募人材が派遣されていた。
- 48 本省においては、内閣府、防衛省、外務省の3府省合同会議においてODAの活用とPKOとの連携の可能性に関する協議が重ねられている。
- 49 司令部要員は国連施設に常勤する。1名は施設幕僚、1名は情報幕僚であり各種情報の収集整理を行っている。もう1名は兵站幕僚に所属し、ロジスティックスを担当する。2013年2月現在のUNMISS司令部への日本からの派遣要員は全員陸上自衛隊である。
- 50 全員が陸上自衛隊である。
- 51 このほかにウガンダで調達などの後方支援を行う「調整所ウガンダ班」がある。なお、施設部隊の部隊長（指揮官）と調整所の間指揮命令系統は存在しない。
- 52 防衛省・自衛隊のウェブサイトでは、南スーダンでの自衛隊の活動について、Q&Aのページに次のような記述がある。「Q6：NGO（非政府組織）なども現地で多数活動しているようですが、自衛隊はNGOとも協力することはあるのでしょうか。A6：南スーダンでは、日本のものも含め、多くのNGOが活動を行っています。自衛隊の部隊による具体的なインフラ整備の案件は、一義的には国連からの業務として割り当てられるものですが、現地支援調整所を通じての案件形成の際には、NGOなどとの連携も視野に入れて行うこととしています。<<http://www.mod.go.jp/j/approach/others/shiritai/sudan/index.html>>（2013年3月16日アクセス）
- 53 派遣部隊の支援・調整はPKOのマンデートに含まれている。調整所の開設にあたって、国内法の改正や事務連絡の発出は行われなかった。
- 54 土屋晴稔所長へのインタビューは2013年2月5日、筆者がジュバにて実施した。聞き取りは録音しておらず、筆者が書き取ったものをご本人に確認いただき、修正したものを本稿に収録している。個人名が出ることについては現役自衛官・所長として躊躇いがあったと推察するが、本稿の目的をご理解いただき、実名で聞き取りに応じていただいた誠意に感謝と敬意を表したい。
- 55 案件名は「中央エクアトリア州ジュバ市ナバリ地区コミュニティ道路整備計画」。詳しくは外務省ウェブサイト<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/25/2/0201_03.html>（2013年3月15日アクセス）および防衛省ウェブサイト<<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2013/02/01a.html>>（2013年3月15日アクセス）を参照。
- 56 南スーダンには横断歩道が存在せず、歩行者が横断歩道を渡る、車輻が横断歩道の前で停止する、といった文化はない。
- 57 防衛省は、これらのボランティア活動をパワーポイントにまとめ、説明資料として使用している。それらに掲載されている写真はしばしば、本来業務である道路整備や排水溝整備の写真よりも大きく、鮮やかである。
- 58 日本隊の自国要員の割合が高い理由は、自衛隊のPKO派遣開始以来、日本国政府が、派遣する自衛隊員らの勤務環境に特段に配慮してきたことに起因する。
- 59 吉崎は、軍事組織は目的達成のために文民組織を戦力多重増強要員（force-multiplier）とみなして民軍協力や民軍協力を推進しようとする傾向があると述べている（吉崎2009：123）。
- 60 2012年12月19日筆者インタビュー。匿名。
- 61 防衛省内部部局、統合幕僚監部、中央即応集団司令部も含めた「本邦」を指す。
- 62 浦上論文（浦上2012）において紹介されている公園敷地造成事業を指す。
- 63 2012年12月19日筆者インタビュー。匿名。
- 64 2013年2月20日に東京都内で開催されたUNDP駐日代表事務所、外務省、ジャパン・プラットフォーム、東京大学の共催による公開シンポジウムでの赤松武・在ジュバ日本国政府連絡事務所長の発言から。
- 65 篠田は「『民軍関係』研究において民軍の連携・協調・協力に焦点を合わせる場合、普遍的理想ではなく現実に即した実務的な姿勢に基づきつつ、効率論に走らないように気をつける必要がある。」と述べている（篠田2007：31）。
- 66 国連常駐調整官兼人道調整官、UNDP常駐代表を兼任。
- 67 筆者出席。シンポジウムの詳細はUNDP駐日代表事務所ウェブサイト<<http://www.undp.or.jp/newsletter/index.php?id=183>>（2013年3月10日アクセス）を参照。
- 68 本稿は同シンポジウムに登壇した個人ならびに団体を批判する意図はない。これらの事例をもって「オールジャパンという方針はむしろ国際協力の弊害である」、「日本国外務省もジャパン・プラットフォームも内向きである」といった議論を展開する個人や団体は存在するが、本稿はそれらを助長することを意図しない。ジャパン・プラットフォームに加盟しているか否か、「オールジャパン政策」に賛同するか否かにかかわらず、日本に基盤を置いて国際協力活動に携わる個人、団体はすべて「オールジャパン」型の国際協力におけるステイクホルダーである。「オールジャパン」の方針をただ批判するだけではなく、どのようにすれば「ジャパン」を超えた多様なステイクホルダーの利害調整に寄与できるのかを議論することが望ましい、というのが本稿の立場である。

JSDF-NGO Cooperation: Issues and Challenges in JSDF's “All-Japan” International Cooperation Policy

KIBA Saya *
YASUTOMI Atsushi **

Abstract

The government of Japan has developed its policy towards international cooperation based on the “All-Japan” strategy – implementation by all Japanese actors, including national authorities, international cooperation agencies, private sectors, and NGOs.

The Japan Self-Defense Forces (JSDF)’s missions abroad are also implemented based on this policy. Particularly, the JSDF in international peace support missions is encouraging itself to cooperate with Japanese NGOs that are active in the same operating areas.

Tsujinaka and Ito (2010) explain that the relations between the authorities and NGOs are no longer those of “Principal and Agent” but those amongst Stakeholders who share equal roles of and responsibilities for providing public services. Such stakeholders often confront amongst themselves over their own institutional interests. Therefore, they point out, coordination of interests amongst the stakeholders is crucial so as to assure the quality of public interests.

Shedding lights on the two stakeholders, i.e. the JSDF and NGOs in international cooperation missions abroad, the authors ask to what extent the JSDF – operating under the “All-Japan” policy – is coordinating its interests with other stakeholders.

In order to answer these questions, the authors first identify incentives and expectations of the JSDF and of NGOs for JSDF-NGO cooperation. This examination shows stark differences in their attitudes towards such cooperation.

* Researcher, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

** Researcher, Research Institute for Peace and Security

The authors' interviews to some key JSDF officers in the United Nations Mission in the Republic of South Sudan (UNMISS) suggest that its coordination only amongst the Japanese actors may not necessarily lead to the best interests of the local beneficiaries in South Sudan. It may well disregard other international and local stakeholders, thus degrading the quality of assistance and endangering the interests of the beneficiaries. The study therefore suggests that the JSDF's coordination amongst "All-Japan" actors is inadequate, but it needs to extend its coordination counterparts beyond Japanese actors.