

金敬黙著

『越境するNGOネットワーク——紛争地域における人道支援・平和構築——』

明石書店 2008年 10+224ページ

みつ はし かずよ  
三 橋 佳寿代

はじめに

紛争地域での人道支援や紛争後の復興には、政府や紛争当事者同士の和平合意のみならず、NGOや市民社会の力が必要不可欠である。しかし、市民社会についての研究はなお十分に行われておらず、発展の余地が大きい。本書は、NGOの紛争へのかかわりをNGO側の視点を通して理論化することに挑戦するものである。それによって、従来の研究では扱われてこなかったNGOの内面も描き出されており、大変独創的な研究といえる。そこで、まず本書の展開する議論について整理し、後に感想や疑問を提示することとする。

I

本書の構成は以下のとおりである。

- 序 章 紛争とNGO
- 第I章 NGOネットワークにおける理論的な分析枠組み
- 第II章 善意の虚と実——チャリティーと政治——
- 第III章 緊急援助の理念と現実——現場のパラドクス——
- 第IV章 援助の政治道具化——制裁措置に対するNGOの反対と代替——
- 第V章 経済の自由化と開発——ODAをめぐるNGOの監視活動——

第VI章 民主化支援と選挙——現地NGOの選挙監視活動——

終 章 越境するNGOネットワークのメカニズム

序章では、著者の問題意識と、事例としてカンボジアが選ばれた理由について説明している。紛争地域において、NGOは頻繁にネットワークを形成して人道支援や復興支援に関与するが、それについての体系的な研究はなされていない。本書は、(1)NGOが紛争中の人道支援と紛争後の復興支援への関与を決定する要因、(2)その活動を阻害する要因または後押しする要因への対応、(3)活動のインパクト、という3つの問いを解明し、それを通してNGOネットワークの形成と活動を理論化しようと試みている。

事例としてカンボジア紛争を選んだ理由について、著者は以下の2点を挙げる。第1に、カンボジア紛争は、NGOネットワークがアドボカシー活動とフィールド活動の双方を行った最初の事例であり、20年以上の長期にわたって平和構築活動が実施されているため、NGOネットワークを取り巻く政治的状況やそれへの対応を対比できること、第2に、NGOネットワークが冷戦中の国際政治から受けた影響を検証できることである。また、そこで取り上げられる5つのNGOネットワークについては、他の紛争にかかわるNGOネットワークにも敷衍できる一般性を持つために選ばれたとしている。

第I章では、本書で論じられるNGOネットワークの理論的枠組みについて説明している。まずNGOにかかわる諸理論を紹介した上で、トランスナショナル社会運動論を本研究の主軸としている。しかし、先行研究は、NGOの視点からの研究が少ないこと、ネットワークの構成団体である各NGOが画一的に扱われていること、成功例に着目しがちであることといった短所を持っており、国境を越えたNGO活動やネットワークにおけるNGOの内的関係や環境、また活動の動機とその結果の関係性について明確に分析できていないと指摘している。

より包括的なNGOネットワークの分析を目指し、

本書は大きな分析項目として、NGOネットワークの政治的機会と制約、NGOネットワーク内部の関係、NGOネットワークの与えるインパクト、の3点を掲げている。政治的機会と制約とは、NGOと政府や国際機関との関係について述べたものであり、その対象は国際レベル、支援国レベル、受入国レベルに分けられる。ネットワーク内部の関係については、NGOネットワークの形態を構成団体の特徴と構成団体間の関係の強さで分類し、構成団体については、それがナショナル(N)かトランスナショナル(T)か、NGOのみ(ユニセクトラル[U])かNGO以外も含む(マルチセクトラル[M])かという項目を組み合わせた、NU型、NM型、TU型、TM型の4つのタイプを抽出している。一方、構成団体間関係は、ネットワークの拘束力と構成団体のネットワークに対する帰属意識の強さで分類され、拘束力が弱く活動も個別に行われるコンフェレンス型、拘束力が強く個別の活動を行うコンソーシアム型、拘束力が弱い活動をともにするキャンペーン型、強力な拘束力を持ち同一の戦略を取って活動するコンフェデレーション型に分けられている。また、ネットワーク内部の関係を考察する際、資源動員戦略、ネットワークの構成団体間関係、ネットワークの複合性と可変性に注目することで、より精密な分析を目指している。また、NGOネットワークのインパクトについては、NGOネットワークの活動の目的とその結果の対応関係で測る直截的インパクトと、NGOネットワークの活動によって副次的に得られた結果、すなわち間接的インパクトの双方を分析するとしている。

第II章は、アメリカで展開された全米カンボジア危機委員会(NCCCC)を扱い、マルチセクトラルなネットワークの分析を通して、NGOの活動と政治との関連性を明らかにしている。NCCCCはNM型のネットワークを構成し、短期的に集中して活動し解散するキャンペーン型の活動を行った。市民の関心が高い集団虐殺問題についての報道と政府の参加によって、多様なセクターからの参加や市民の関心を集めることに成功している。また、本来カンボジアへの義援金を集める活動ではあったが、募金に参加

できない団体も取り込み、活動の重要性を広めたことでよりその活動が根付いた。こうして、膨大な義援金を募ることとカンボジア支援への人道的価値を伝播することに成功したものの、義援金の一部が虐殺の中心組織に渡るといった問題も生じ、それが現地の紛争状態を悪化させる一因になった。この章では、チャリティーとしてのNGO活動が人道的目的によって多くの人をひとつの活動に結集させるという、市民活動として理想的な結果を残した一方で、非政治アクターであるはずの活動が、紛争状態の悪化を引き起こすという矛盾を明らかにしている。

第III章は、NGOと国際機関や政府との競合についてをイギリスのオックスファムNGOコンソーシアムの事例によって分析されている。このネットワークは、カンボジア政府と西側諸国とが敵対関係にあったにもかかわらず、市民がカンボジア国内への支援を望んだために結成されたTU型の組織である。その活動形態はコンソーシアム型で、オックスファムのリーダーシップの下、強力な連携を保っていた。しかし、それは緊急の活動には効果的だが長期的な活動には不向きな形態であり、緊急支援の終了とともに解散している。このネットワークは、UNICEFと赤十字国際委員会(ICRC)の緊急支援が停滞する中で、その代替としてカンボジア国内で独自の支援活動を進めたが、紛争当事者のひとつであるカンボジア政府と密接にかかわる必要があったため、中立性と公平性の原則、活動の透明性を失うこととなった。それでもNGOの活動が実現したのは、一般市民や受益者に必要とされていたからだと著者は主張する。しかし、こうした活動が、カンボジア政府と国際機関との交渉をより複雑化させ、人道支援に対する信頼を損なうなどの事態を引き起こした。この事例は、人道支援が政治情勢に影響されること、NGOもそれによって影響を受けること、それが必ずしも良い結果に結びつかないことを示している。

第IV章は、カンボジア国際NGOフォーラムの例を取り上げ、NGOと政府の対立関係に着目している。冷戦下において西欧諸国はフン・セン政府の孤立化政策を実施したが、西欧NGOはその撤回を求めてアドボカシー活動を行った。しかし、NGOの

活動は制限され、世論も興味を示さないなどの理由から成果を上げられずにいた。カンボジア国際NGOフォーラムは、単独で成果が上がらなかったフィールド型のNGOが、アドボカシーのためにネットワークを形成したものである。このネットワークはTU型に分類され、その活動は、強い拘束性と構成員の帰属意識に基づいていたとされる。第Ⅲ章の事例と活動時期は重なるが、オックスファムNGOコンソーシアムが緊急援助を行うことを目的としたのに対し、カンボジア国際NGOフォーラムはアドボカシーを軸に活動した。このネットワークのインパクトとしては、カンボジアと諸外国の橋渡しを担った点、調査によってカンボジアの復興に貢献した点が挙げられるが、一方で、一部のドナー国ではアドボカシーが慈善団体の活動としては認められなかったことや、構成員間での意見対立などもみられた。

第Ⅴ章は、ODAの監視にかかわるNGOの役割を日本のNGOを例に分析している。ここでは、NGOと政府の対立が描かれている。1991年のパリ和平協定の締結後、各国はカンボジアへの支援を始め、紛争当事者の直接対話やカンボジアにおける経済発展の兆しが見え始めた。こうした状況下、日本政府の農業支援政策に対し、日本のNGOによる農業援助反対キャンペーンが行われた。この活動は、環境保全を掲げるNGOが日本政府の支援方法に対して内容の見直しを求めた活動である。構成はNU型に属し、現地経験の豊富な日本国際ボランティアセンターのリーダーシップのもと、参加NGOがそれぞれアドボカシーに取り組む緩やかなキャンペーン型の組織であった。科学的知識の活用と、メディアや野党からの注目によって政策の見直しを実現したことが直接的成果といえるが、これによって日本のNGOが勢いづき、NGOネットワークの重要性が明らかとなったことは間接的な成果である。また、活動を通じて、政府とNGOの意見交換の場が作られたことは大きな進展であった。もっとも、著者は、この政策見直しがNGO活動の成果ではなく、世論と政治状況によってもたらされた結果だと主張している。

第Ⅵ章は、カンボジアの現地NGOの選挙監視活動について考察されている。1989年に改正された新

憲法ではNGO活動が認められており、国際機関や国際NGOの協力の下、カンボジアにNGOが誕生し始めた。当時、政権争いは武力衝突につながる程に激しく、汚職による政府への不信感が高まっていた。そんな中、誕生したNGOは主にUNITAC（国際連合カンボジア暫定統治機構）プロセスにかかわると同時に、政府の軍事政策への監視を行った。COFFEL（The Coalition for Free and Fair Elections）、COMFREL（The Committee for Free and Fair Elections）、NICFEC（The Neutral and Impartial Committee for Free and Fair Election in Cambodia）などのNGOネットワークは、選挙監視、政府に対するアドボカシー、市民に向けた啓発といった活動を行ったが、これらはNU型と評価できる。新たなNGO誕生の機会が得られたことは重要だが、未熟なNGOが存在したり、実質的には政府の関与が残っていたりと、NGOが活発に活動するにはまだまだ課題があった。この取り組みは、NGOの民主化への関与、国際NGOによる現地NGOへの知識の共有という成果を残したが、一方で、政党がNGOを利用して選挙を有利に運ぼうとするなどの問題も生み出した。この章では、紛争後の社会でNGOの成長が促された過程とその結果とともに、NGOの脆弱性のために、NGOの存在が政治的動員に利用されたことも指摘されている。

終章では、5つの事例を比較分析することで、人道支援と平和構築において、越境するNGOネットワークの一般化を図っている。まず、NGOネットワークの政治的機会と制約の分析から、NGOは現場の状況に合わせて方針を決定するが、その際に他のアクターによる権力・利益追従競争のうち、どの勢力と協力関係を結ぶかによってNGOの政治性が決定され、その結果、政治的機会や制約が発生することが明らかとなった。また、NGOネットワークの内的関係と環境についての分析を通して、NGOが純粋に人道主義と平和構築の実現を目的に活動しながらも、権力や営利を求めるアクターと効率的に共同するため、ネットワークを形成し、柔軟に対応していると主張する。第Ⅰ章で行われた分類は、それぞれ異なった政治状況や活動目的に対して取られ

た結果を、より明確に表しているのである。さらに、NGOネットワークがもたらすインパクトについての分析を基に、NGOは自らの役割と限界を現場経験から理解しており、それに合った目標設定に基づいて行動するため、直接的に人道支援や平和構築に成果を上げたとはいえないものも、そのNGOによる活動が失敗であるとは言い切れないことを主張している。また、ネットワークを形成することで、後発のNGO育成に役立つとしている。

## II

本書は、カンボジアへの人道支援と平和構築にかかわるNGOの分析を通して、NGOネットワークが形成される理由とその形態を理論化している。まず、最も興味深い点は、その研究手法である。全く異なる活動を行うNGOネットワークを、それを取り巻く政治的環境や、構成団体、そして活動の方法とインパクトという項目で分析し、それをもって、NGOネットワークという非常に幅広い対象について、論理的な説明を行っているのである。これは、NGOが規模や活動内容などにおいて多岐にわたる存在であることから、その全体像を捉え包括的に説明を行っている点で、非常に斬新でありつつ、明確な問題設定によって説得力がある。また、NGOネットワークの形態によって構成団体間の拘束力と帰属意識が異なり、その結果ネットワークの関係性が変化してゆくという指摘は、NGO活動を実際に行ってきた著者であるから強調することができた点である。これによって、NGOの活動のより深い部分までを描くことを可能にしているのである。それらの点を踏まえた上で、評者から2つの議論を行いたい。

まず1点目は、分析枠組みについてである。本書の中では、地域ごとに異なるNGOの定義について議論されていない。第I章で紹介されているように「NGO」として一般的な定義は存在するが、活動する地域の文化によって実態や活動理念が異なることを踏まえる必要がある。第II章の冒頭で、著者は欧米における「チャリティー」という概念についてふれ、事例がチャリティー活動としてどのように展

開されていたのかを実証的に考察することを目標とするとしている。これは著者が、NGO活動の定義を考察することの重要性を理解していることを示す。しかし、他の章においてそのような背景は説明されていない。本書で扱われる事例が、ヨーロッパ、アメリカ、アジア、特に紛争の当事国のものであることから、それぞれに対して、事例として取り上げられたNGOの活動がどのような理念的位置付けのもとに始まったのかを考察する必要がある。

2点目は、事例選定とNGOネットワークが成功か失敗かという判断が難しいという著者の主張について議論したい。著者のいうように、NGOが実際に人道活動や平和構築にどのように役立ったのかを測ることは容易ではない。なぜなら人道支援も平和構築も様々な分野が合わさった取り組みであり、一アクターの活動が全体に対していかなる成果を上げたのかは判断が難しい上、平和構築に至っては何をもって平和構築が進んだといえるのか、そしてその成果がNGO活動とどのような因果関係があるのかは、明確に証明できるのかさえ疑問となり得る。しかし、本書が先行研究に対して「成功例に偏る傾向がある」と指摘しているにもかかわらず、NGOネットワークとして活動を行いそれが何らかの結果に繋がった5つの成功事例を取り扱っている印象は拭えない。カンボジアにかかわるNGOネットワークとして、目標を達成しないままに活動ができなくなった例はないのか、またそのようなネットワークが存在したが本書の目的に合わなかったのかが、最後まで疑問として残った。「NGO活動は成功か失敗か判断の難しいものである」というのであれば、逆に活動が途中で破綻した事例であってもよかったのではないか。著者がなぜ、批判をしながら成功例の羅列ととられかねない事例を選択したのか、それは本書の中で語られていないが非常に興味深い点である。

以上2点の指摘をしたが、本書では本来の目的であるNGOネットワークの形成と活動の理論化以上に、紛争中から紛争後の社会に対し、またはその社会の中で、NGOがどのように活動を行ってきたかを記している。それは、混乱状態の中からひとつひとつのアクターの動きを取り上げ、その全体像を描

き出すという労力と冷静な判断力を要する作業である。NGOネットワークと同時に紛争とNGO活動のかかわりを描き上げた本書に対して、評者は心から

の拍手を送りたい。

(ブラッドフォード大学平和学部博士課程)