

平成 15-18 年度 日本学術振興会 科学研究費補助金 基盤研究(A)
「紛争と開発：平和構築のための国際開発協力の研究」(編) [*1]

Discussion Paper for Peace-building Studies, No.01 [Summer 2004]

No.01

Potentiality of NGOs in Practical research and Education on Human Security and Peacebuilding

Yasunobu SATO [*2]

Summer 2004

[*1] <http://peacebuilding.org/>

[*2] 東京大学大学院総合文化研究科教授

人間の安全保障と平和構築の実践的研究・教育のためのNGOの可能性

佐藤安信

東京大学大学院総合文化研究科教授

平和と開発を繋ぐ概念として「人間の安全保障」が唱えられている。人間の安全保障とは、人間開放、すなわち、人が自由に選択を行い、それを自由に実行することを妨げる物理的ないし人為的な障害、たとえば戦争、貧困、政治的抑圧などからの開放を意味するとされる。これまでの国家を単位とした安全保障から個人を単位とする安全保障に発想を転換することによって、国家の安全保障では踏み込めなかった、個人の安全を脅かす障害から個人を守るという議論が可能となったのである。その方法論として、武力ではなく開発が主張される。逆に言えば、開発のめざすべき課題としての平和が議論されている。ここに平和とは、いわゆる積極的平和であり、それはすなわち人権の実現された社会である。

本小論では、平和構築のための理論の1つとして人間の安全保障論を捉え、人間の安全保障を確保するための手段として、紛争管理のガバナンスと紛争構造解消の両面を概観する。方法論として弱者のエンパワーメントにおけるNGOの役割と可能性を論じる。最後に平和構築支援活動の一環としての人間の安全保障における実践的研究・教育の視点とそのための実務と連携を提案し、そのためのNGOなどとの具体的な協力の可能性を提示する。

1. 人間の安全保障という概念

人間の安全保障という考え方は、安全保障の課題を国家間の課題から人間個人の問題として捉えようとする試みである。人間の安全保障は、図1で見るとおり、人間開発¹と積極的平和²という概念の重なる部分と捉えることができる。センの言う個人の潜在能力開発とガルトゥングのいう貧困などの構造的な暴力のない社会の重なりを目指すものだからである。以下、人間の安全保障の意味を考えてみよう。

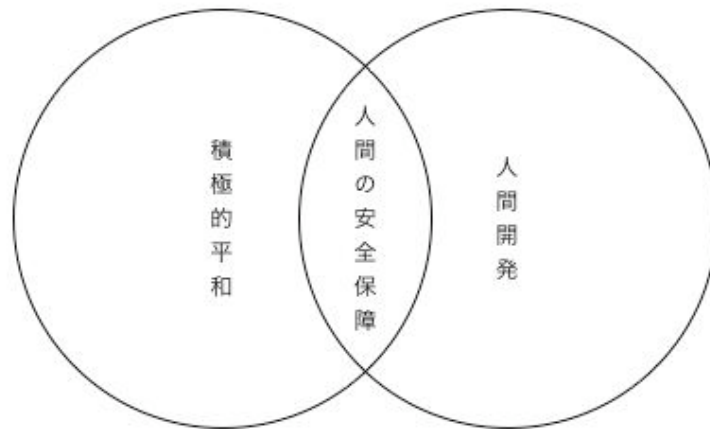


図1 (*筆者作成)

1-1. UNDP1994年人間開発報告書と1995年国連社会開発サミット

人間の安全保障を新たな開発課題として示したのは、国連開発計画 (UNDP) である。その背景には、開発理論が国家の経済成長中心の開発から、人権の伸長をもって開発の目的とする人間を中心とする開発 (人間開発) にパラダイム・シフトしつつあることがある。

UNDPの1994年の人間開発報告書によると、「人間の安全保障」には、①雇用と収入②食料③疾病④環境⑤物理的暴力⑥地域民族⑦政治的人権の7つの領域があるという。これらの領域の安全は人間の安全を脅かす典型的領域として挙げられたものであり、これらに限る趣旨ではないものと思われる。つまり、雇用や収入、食料などは、開発だけでなく人間の安全の問題でもある、すなわち安全と開発は表裏の関係にあると認識されるようになったということである。こうして開発は紛争予防の問題であることが意識されるようになった。また、個々の人間の安全を尊重すべきであるという主張は、これまで蔑ろにされてきた弱者への視点を促すことになる。国家

1 開発理論は経済成長をめざす経済開発から、資源の分配の公平をめざす社会開発、さらには個人の自律能力を高めることをめざす人間中心の開発、すなわち人間開発へパラダイム・シフトしている。人間開発は、Amartya SenのCapability論を背景に後述するUNDPの人間の安全保障論の基礎となる。

2 直接的暴力だけでなく、貧困、抑圧、差別などの構造的暴力のない状態としてJohan Galtungが定義。

が十分には機能しない内戦や民族紛争といった状況下での人間の安全を、誰がどのように守るのかという問題を提起したのである。

UNDPのこの提案を受けて、1995年の国連社会開発サミットの「コペンハーゲン宣言と行動計画」において、社会開発・社会正義と平和・安全保障の相互不可分性が確認された。その背景には社会的不正義が平和を脅かす構造問題であり、開発はこの問題を扱うべきであるとのUNDPの人間の安全保障論があったものと思われる。

1-2. 日本政府の人間の安全保障への取り組み

日本は、湾岸戦争における教訓から、世界の平和に関する人的貢献のあり方を模索していた。このため注目されたのが、ODAによる開発援助の活用である。日本政府は、1998年12月の小淵元総理大臣の政策演説において、人間の安全保障を「人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的に捉え、これへの取り組みを強化する考え」と定義した。1999年のODA中期政策において、取り組むべき重要課題の一つとして「紛争と開発」を掲げ、国連に人間の安全保障基金³を新たに設置した。2000年沖縄サミットと国連ミレニアム・サミットにおいて、日本政府は「紛争予防のためのイニシアティブ：紛争前から紛争後まで全ての段階で、紛争予防への一貫した努力がなされるべき包括的アプローチ」を提言した。これに基づき、日本政府のイニシアティブで、2001年6月に緒方貞子国際協力機構理事長（前国連難民高等弁務官）とAmartya Sen教授を共同議長として人間の安全保障委員会が設立された。

2003年8月にはODA大綱が改正され、「人間の安全保障」が基本指針として掲げられると同時に「平和構築」が新たな重要課題として明記された。日本の開発援助は、現在平和構築にその重点を移しつつあるといえよう。現在、その各論、中味が検討されている段階である。人間の安全保障委員会は2003年5月に最終報告書を発表し、人間の安全保障諮問委員会に改組された。同諮問委員会が今後同報告書の提言を実施し、国連の人間の安全保障基金の運営について助言をすることになっている。同報告書には、主に紛争、貧困、疾病からの安全と、その実現のための教育が取り上げられている。以下平和構築と直接関係する紛争に焦点を当ててその安全を確保するための開発のありようを簡単に論じてみたい。

2. 平和構築：人権と正義のための開発へ

平和構築の理論的裏づけの1つが人間の安全保障論である。では平和構築とは具体的に何を意味するのであろうか？貧困や差別などの構造的暴力のない積極的平和、あるいは人間の安全が保障された社会ということができよう。言い換えれば、個人の人権と社会正義の実現した社会である。つまり、武力紛争やテロ、暴力にまみれたいわば紛争社会から、人間らしく自由に暮らせる平和な社会にいかに転換していくか、そのための諸条件をどのように作っていくかということである。以下国連の平和への取り組みを概観する。

3 人間の安全保障基金からの支援を得てUHNCR東京事務所がNGOの危機管理能力向上のための研修などを行なっている。

2-1. 国連平和維持活動の発展と限界

国連の平和構築活動（Peace Building Operation - PBO）の母体は、国連平和維持活動（Peace Keeping Operation - PKO）である。PKOは冷戦によって国連の集団安全保障機能の中核である安全保障理事会が麻痺することになったため、これにかわって国連総会のイニシアティブで行われるようになった停戦監視団として始まった。その後国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）のような包括的な暫定統治を含む平和活動として発展した。このような包括的複合的なPKOを、それまでの停戦監視を主にした活動に対して、第2世代のPKOと呼ぶことがある。当時の国連事務総長のガリ氏は1992年に「平和への課題」という小冊子で、冷戦後の国連強化のための提言として、予防外交、平和創造、平和維持、紛争後の平和構築、地域機関との協力などを挙げている。その中で脚光を浴びたのが、「平和執行部隊」の提案であった。その内容は必ずしも明らかではなかったが、ソマリアへの平和維持活動を目的とした第2次ソマリア平和維持活動（UNOSOM 2）において実現したのである。これは、武器弾薬の押収を任務としてそのために必要な限りの強制行動、すなわち武力行使の権限を与えられた。しかし、その結果、国連の武力行使が日常化し、ひいては国連自体が紛争の当事者になってしまい、現地ばかりでなく国際的な反発も呼び、結局は撤退を余儀なくされるという大失敗を犯してしまうことになる。

2-2. 国連の平和構築活動の展開

この教訓から、国連PKOは原点に戻り、武力不行使の原則に徹し、湾岸戦争にみるように武力行使は、国連の決議を受けた多国籍軍が独自に行うということになる。一方、国連の平和維持活動は、その後の紛争後復興に円滑に結びつくようにさらに踏み込んだ、平和構築活動を担うものにまで任務を広げることになる。これが、1999年から展開された、国連東チモール暫定統治機構（UNTAET）である。その任務は、東チモールの安全と秩序を維持し、実効的な行政機構を創設し、行政および社会サービス構築を支援し、人道的援助と復興・開発援助の調整と実施を確保し、自立した政府確立のための能力開発を支援し、持続可能な開発に必要な条件整備のための援助をするというものであった。平和構築に主眼が置かれていたさらに新しいタイプのPKOであったといえよう。

平和は開発と不可分であるという認識から、武力による平和の強制ではなく、開発援助を通じた平和の構築が不可欠であり、平和維持活動は平和構築活動と連続的な課題であることが議論されるようになる⁴。OECDのDAC（開発援助委員会）は、カナダの包括的平和構築概念を基礎に、1997年に「紛争、平和と開発協力に関するガイドライン」を発表した。紛争前、紛争中、紛争直後および紛争後の各段階における開発援助の果たす役割の重要性を確認し、開発援助の目的は、法の支配の強化と民主化プロセスへの一般市民の参加の促進であるとして、段階ごとに具体的な提言を行っている。このようにして現在、開発援助との連携を一層図って武力紛争の予防を射程に入れた包括的PBO（Peace Building Operations）の具体化が議論されているのである⁵。

4 2000年8月のBrahimi Report（Report of the Panel on United Nations Peace Operations [A55/305-S/2000/809]；http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/report.htm）参照。

5 DACは2001年に同ガイドラインの追補を出し、2003年には、これらを総括した、Helping Prevent Violent Conflict というガイドラインに纏めている。これには、紛争予防を中心的な課題として、ジェンダーやビジネスなどの新たな観点を盛り込まれている。

2-3. 世界銀行

世界銀行はいうまでもなく、第二次大戦後の世界の開発援助を主導してきた開発銀行であるが、本来その非政治性の原則から紛争に対する取り組みは消極的であった。しかし、1997年に社会開発局にポスト紛争ユニット⁶が設置され、ポスト紛争基金⁷も設けられ、紛争直後の復興支援に迅速かつ柔軟に対応している。2001年には、紛争被災国での活動指針である業務指針2.30⁸を出し、紛争の原因が多様であり、開発援助と紛争との関連性の分析が必要であると述べている。これに基づき、2003年8月に紛争分析フレームワーク（Conflict Analysis Framework - CAF）の草案を発表し、現在国連機関などとも協力してその最終版を作成中である。

このように世銀では、現在、国連などと連携して早い段階で緊急援助機関と協力をを行い、他方、これまでの経験に基づいて紛争分析による紛争原因の究明とその解消のための援助のあり方を研究してきている。

3. 紛争管理のガバナンスと紛争の構造要因の解消

武力紛争を予防するためには、武力紛争および暴力の応酬を回避するためのシステムが必要となる。しかし、人間社会は個人の自由を最大限認める以上、自由と自由、権利と権利の衝突が避けられない。このため、このような紛争を武力や抑圧によってではなく、正義にしたがって平和裏に解決できるシステムが必要となる。つまり紛争管理のためのガバナンスが求められるのである。他方、紛争の構造要因自体を解消するための社会開発が重要である。この2つの側面は互いに連関、連動しており、両者が実際に機能することで暴力の悪循環を絶ち、武力紛争を予防できるのである。

3-1. 紛争管理のガバナンス

紛争管理のガバナンスとは、民主的紛争処理過程と法的紛争処理過程が機能することである。近代社会では、民主主義と法の支配こそが、正義として受容されるからである。正義が貫徹されると信じられている以上、人々は暴力に訴える必要はないのである。したがって、紛争管理のためのガバナンス支援として、民主化支援、法制度整備支援、司法支援などのプログラム支援が考えられる。すなわち、専横と暴力から、民主的過程と法の支配による紛争の転換という政治過程と法過程への移行をめざす、そのための制度および人材開発を支援することになる。

6 現在、紛争予防および復興ユニットと改称している。

7 日本政府は、日本ポスト紛争基金（1999年度1,500万ドル）を供与し、100-200万ドル規模の大型プロジェクトに使用されている。

8 World Bank Operation Manual, Operational Policies: Development Cooperation and Conflict (OP 2.30, January 2001) 世銀のURL参照。

しかし、武力紛争が多発する途上国では、近代社会の理念型がそのまま妥当する前提条件を欠くのが普通である。伝統社会の抑圧的紛争処理が共同体の人間関係によって正当化されており、その秩序を壊すことがアナキーを招来することであろう。当該社会の現実と価値観を尊重しつつ、これを住民の自主性、主体性を尊重しつつ徐々に改変していくという折衷的方法しかない。そのためには、危険ではあるが、伝統的な紛争処理方法に仮託するという手法も暫定的には有効であろう。いわゆるトランジショナル・ジャスティスの課題である。

たとえば、日本の調停制度などのように、裁判外紛争処理制度を司法制度の中に組み込んでいくことが考えられる。近代国家の公式法のみでなく、固有法としての慣習、「生ける法」をも加味し、折衷して現地の住民に受け入れられる正義を見出さなければならぬ。ただし、正義なるものは具体的には、極めて多義的で、主観的であり、地域、民族、宗教によって異なりうる基準であることを忘れてはならない。そのためには地域の文化的な特性を理解し、人々の規範意識や価値観を把握することに努めなければならない。

3-2. 紛争の構造要因の解消

このような観点から、紛争管理のガバナンスは、紛争の構造要因の把握にも直結しているといえよう。なぜなら、紛争の構造要因とは、まさしく現地社会の現実の政治、経済、文化の構造に根ざしているからである。他方、民主的政治および法制度の確立により紛争を非暴力的に処理、管理するだけでは不十分である。紛争の構造的要因である、貧困、社会的不正や歴史的憎悪、文化的反感などの、経済、社会、歴史、文化、宗教および心理などの各側面における人間、およびその所属する集団および社会を理解し、その要因を解消するために状況を変換していかなければならない。そうでなければ、表面上武力紛争は収まったとしても紛争の構造自体は残りつづけ、きっかけがあれば暴力として再燃するからである。

たとえば、投票や訴訟で決着を見たとしても、紛争の構造が残っていれば、不満はくすぶり続ける。利害対立を乗り越えて当事者が和解し、許しあうというプロセスを通じてはじめて紛争が解消していくのである。また貧困は単なる福祉では解決されない。なぜなら貧困はしばしば、差別や政治的なパワーバランス、あるいは正義へのアクセスの欠如の結果に過ぎない。したがって、政治的な平等を実質的に保障するようなアフターマティヴ・アクションなどの施策が必要な場合が多いのである。

文化的、歴史的、宗教的な対立は、人々のアイデンティティに関わるだけに紛争の根が深いであろう。したがって、紛争要因解消は世代を超えた息の長い取り組みでなければならない。互いに対立する相手の立場に立って相手を理解する努力をする機会を増やすこと、そのために互いに交わり、一緒に活動する場を造っていくことなどが求められよう。

4. 自律的発展のための弱者のエンパワーメントとNGOの役割

紛争管理のガバナンスの向上においても、紛争の構造要因の解消においても、そのめざすところは個人とその社会の自律的で自治的な能力の向上である。参加型開発といい、オーナーシップといい、あるいは持続可能な発展、または内発的発展なるものも、その中核にはこのような援助を受ける側の主体性の回復という視点がある。このため、開発協力には主体的な教育が不可欠となろう。

国家による政府開発援助（ODA）は、二国間の直接援助はもちろん、国際機関を通じた多国間の援助ですら、ともすると、隠れた植民地主義とでもいうべく、援助受け入れ国の客体化を招き、支配従属関係を維持、強化することになりやすい。そこで、開発援助のアクターとしてNGOの役割が重視されてきているわけである。NGOも様々であり、十派一絡げには論じられない。しかし、国家を超えた、いわば人類益に貢献するアクターとして、人間の安全保障において指導的な役割を演じることが期待されているといえよう。

自由主義的市場経済の拡大をもたらすいわゆるグローバリゼーションによる世界的な支配隷属関係の固定化とともに、これへの反発を背景とした9.11同時多発テロに象徴されるテロの世界的な拡散が懸念されている。米国はテロとの戦いを宣言し、単独行動主義的傾向を深めている。第二次大戦後の集団安全保障の要であり、冷戦後その機能の回復が期待された国連の権威が今揺らいでいる。日本では再び国家の論理による安全保障と、国家の名による人道支援が声高に叫ばれている。空疎な国益論を超えて、人間の安全保障というキーワードを通じて、市民社会が市場や世界権力に対する監視をし、弱者の能力向上のためのグローバルな協力を展開することこそが今世紀の平和のあり方であろう。以下NGOに期待される役割を具体的に指摘する。

4-1. 現地NGOと国際NGOの連携と協力

紛争地におけるNGOの活動は容易なことではない。しかし国際的なNGOの支援と協力によって活動を展開することは可能である。実際UNTACの成功の背景には、UNTACがカンボジアに入る10年以上も前から、日本のNGOを含む国際的なNGOがカンボジア国内での支援を行ってきたのであり、現地と国際社会の信頼関係が個人のレベルで醸成されていたことが指摘できる。

紛争地では、NGOの活動も派閥化しやすいが、国際NGOの介入によって活動の中立性を確保することが可能となろう。もちろん、NGO自身が政府の傀儡であったりすることも少なくはないので、そのアカウンタビリティを確保することは不可欠である。政府間の関係だけでなく、NGO同士および市民間の関係を維持発展することは、政府間の腐敗を監視する上でも有効である。

4-2. プロフェッショナル同士の水平的協力

最近の開発協力、人道支援に関わるNGOは、実践面においてかなりプロフェッショナル化してきている。NGOのスタッフから、国連や世銀の職員に転ずることもまれではなくなった。

また欧米のNGOなどでは、政策立案などをする幹部スタッフに研究者や大学人がはいる、そのアドボカシー機能を高めている。このようにNGOのスタッフの専門性の向上は今後ますます進むであろう。

他方、開発援助を専門とするのではない職業団体としてのNGOも、プロフェッショナル同士として国際協力を行うことが増えてきた。たとえば日米の各弁護士会などが、ODAによってそれぞれ法制度整備支援を行ってきている⁹。このように、プロフェッショナルとしての使命感に基づく連帯やビジネスのための投資という現実的思惑による協力は、先進国と途上国という一方的な関係にあつて、対等な関係を醸成することに貢献するものと思われる。

制度とそれを運用する専門家の存在は、平和な社会を運営していくには不可欠である。特に法制度と法律実務家は、紛争管理のためのインフラともいえる。弁護士会同士の協力はそのための人材育成および技術移転に貢献するであろう。このように自治的な民間職業団体間の協力こそが、人間同士の連帯感を強め、市場経済の浸透で解体されていく地域共同体による安全保障を回復する可能性を秘めている。地球市民という意識の芽生えはこのような水平関係の協力なくしては育たないであろう。

4-3. 現場から学ぶ実践学問

研究者がNGOのスタッフとして活躍できるのは、本部における政策立案やアドボカシーのためだけではなく、むしろ現地における調査を通じて学ぶ現地の実情および、その中で生きていく人々の知恵を広く世に問うことである。紛争地の弱者はボイスレスである。援助をしようとする側は、実情がわからないために彼らを無能と決め付け、援助する側の理念や制度を持ち込もうとして失敗するのである。人間の安全保障のための研究は、単なる概念規定や理論構築ではなく、現地で活動しているNGOを通じて、または共同研究として現場から学ぶ事例研究の積み重ねによる実践的な研究が不可欠なのである。

このように、NGOは現場の活動を通じて事例研究と実践的教育の機会を提供できるものと期待される。研究・教育を通じて、NGOの活動自体もその質を向上させ、プロフェッショナル化を進めていき、政策提言能力を高めていくことができよう。

5. まとめにかえて：大学とNGOの研究・教育における協力

人間の安全保障という概念は、安全の問題を開発の課題をとして再定義したものともいえる。開発援助機関が、紛争地で人道・復興支援活動を中心とする平和構築という任務を正当化するためのある種の理論的なレトリックともいえよう。きわめて政策的な意図をもって生まれた概

⁹ 日本弁護士連合会は、現在JICAの法整備支援プロジェクトとしてカンボジア弁護士会をカウンターパートとして弁護士養成のための支援を行っている。これは、筆者がUNTACから帰国後、有志の弁護士と一緒に作った小さなNGOであるカンボジア・日本法律家の会 (JJ League) が、ボランティアでカンボジアの青年を招聘して行った法曹養成研修事業がきっかけとなっている。

念である。したがって、その人間の安全保障をめぐる研究と教育は、これがめざすグローバル・イシューへの取り組みを忘れた観念論であってはならない。常に実践的課題を解く鍵として取り組んでいくことが求められる。すなわち、人間の安全保障の研究と教育は、そのこと自体が、人間の安全保障を確保できる社会創造のための支援活動の一端でなければならない。

そのために、大学人は、実務に参加し、参与観察などの手法を駆使して、実務から学び理論化し、理論を実務に応用し、時に実務を批判し、実務に提言する必要がある。実務との連携、すなわち学問と実務の循環型の研究・教育手法を提案したい。

実務者として、政府関係、国際機関関係の実務者はさることながら、開発・人道支援実務の主要アクターとしてのNGOとの研究・教育における協力を推進することが肝要である。なぜなら、NGOこそがボランティア精神に支えられているがゆえに、もっとも純粋に「人間の安全」という人類益に直接仕える可能性を秘めているからである。またそれゆえに限界があるのではあるが、国際機関の活動の中味は事実多くNGOによって支えられているといっても過言ではないからである。以下思いつくままに具体的な手法を提示することで本小論を締めくくりたい。

5-1. 実験的研究教育

人間の安全保障は、まず実験的な研究・教育課題と位置づけるべきであろう。人間の安全保障が寄って立つ学問領域はあるものの、現実的な課題を前にこれらを解決するための実践的で応用的な研究でなければならない。このため、その各論は地域研究と事例研究に根ざした実験的な研究ということになる。教育においても、オン・ザ・ジョブ・トレーニングのように、NGO活動に参加するなどのフィールド調査を加味したカリキュラムが望ましい。

5-2. ネットワーク型の開かれた研究教育

従来の学問領域には収まらない学際的な研究であるから、一つの学問領域に閉ざされない、開かれた研究が求められる。1人の研究者では到底そのような幅広い知見と分析は不可能であるから、多くの研究者、実務者、専門家をネットして共同研究をするネットワーク型の研究手法が不可欠である。教育面も同様に様々な経験や学問領域の専門家による多様な講義やインターアクティブな授業が考えられる。

5-3. 実務と学術の循環

このような多様な専門家には、実務家を多数含まねばならない。実務への貢献を目指す以上当然実務のニーズを把握するため、実務家の参加が不可欠なのである。逆に、研究者も研究成果をもって実務に飛び込み、その理論や学説を検証し、参与観察し、評価するということが求められる。このように、実務と学術の双方が乗りあい、フィードバックしあう循環型の研究・教育が望まれるのである。

5-4. 難民から学ぶ研究・教育

最後に、現場に行って現地調査をしたとしても、短期間でなおかつ、非日常的な環境であれば、現地をそのままバイアスなく理解できるとは思えない。むしろ現地の人間との共同研究が望ましい。日本では残念ながら数は少ないが、このような紛争地から庇護を求めてやってきた難民がいるのであって、彼らの人間としての尊厳を回復するためにも、これらの難民を教員や講師として招き、中・長期的な観点から研究および教育のコア・メンバーとして活躍してもらうことが考えられる。このようにして研究、教育を通じて難民のエンパワーメントにも貢献できよう。それはひいては平和構築支援に大学も専門家として関わることを意味する。

参考文献

- [1] 国際協力事業団『参加型開発と良い統治』1995
- [2] 国際協力事業団事業戦略調査研究『平和構築：人間の安全保障の確保にむけて』2001
- [3] 世界銀行『世界開発報告：貧困との闘い2000/2001』
- [4] 国連開発計画『人間開発報告書1994年』
- [5] 佐藤安信『紛争と開発』国際協力事業団、2001
- [6] 佐藤安信「グローバル時代の国際開発協力法：平和構築を中心に」『国際開発研究フォーラム』No.18、2001
- [7] 人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題－人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社、2001
- [8] Report of the Panel on United Nations Peace Operations [A55/305-S/2000/809] URL: (http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/report.htm) as of 2004-07-16