

目 次

1 .はじめに	3
2 .講演者プロフィール.....	4
3 .講演「国連による平和構築活動と日本 - アフガン復興支援を中心として - 」.....	6
(1) 国連側からみた日本	6
(2) 日本から見た国連	12
4 .質疑応答・議論	21
(1) 三重大学人文学部教授 児玉克哉氏によるコメント	21
(2) 名古屋大学大学院国際開発研究科教授 中西久枝氏によるコメント	21
(3) フロアーを交えた質疑応答・議論	25

このブックレットは、2002年3月26日(火)10:00 - 12:00に、名古屋大学大学院国際開発研究科8Fオーディトリウムにて開催された、「国連による平和構築活動と日本 - アフガン復興支援を中心として - 」の講演議事録を元に、明石・小和田両氏の了解を得て発行するものです。

1 はじめに

国連側・日本側という立場の違いから眺めたとき、国連と日本との関係をどのように捉えることができるのか。日本がこれまで行ってきた貢献はなんだったのか。また、日本に求められる主導的役割があるとすればどのようなものであるのか。国連・日本それぞれの立場で平和構築活動を概括した後、特にアフガン復興支援がそのような議論の中でどのような位置づけになるのかを考えます。

講演者プロフィール



明石 康（あかし・やすし）（岩波人名辞典より一部抜粋）

1954年東京大学卒業。バージニア大大学院、フレッチャー・スクール大学院に留学、極東情勢について報告したのが国連政治局幹部を感心させ、57年国連事務局にスカウトされた。日本が国連に加盟した翌年で、日本人としての国連職員第1号。政治安全保障局の政務担当官として、ハマースホルド、ウ・タント両事務総長の下で、ハンガリー事件、キューバ事件、印パ紛争などの情報収集、政策立案にあたった。62年国連職員組合委員長も務めた、72年は行政担当に移り、国連大学設立委員会の事務長として、同大学の東京誘致決定に「陰の主役」の役割を果たした。

74年には、外部からの人材登用によって体質改善を図ろうとする日本外務省に引っ張られ、国連代表部参事官、公使、大使を務めた。79年事務次長（広報担当）として国連に戻る。87年軍縮担当の事務次長となった。

92年1月にカンボジア暫定統治機構（UNTAC）の国連事務総長特別代表に任命され、ポルポト派の妨害にもかかわらず、自由選挙の実施を通じて新生カンボジアの誕生に導いた。94年1月より95年10月まで、旧ユーゴスラビア問題担当国連事務総長特別代表として、激しい内戦の中で国連史最大のPKO活動（要員約4万5千人）の長として、平和維持の原則を守るべく尽力した。95年11月より国連事務総長特別顧問。96年3月より人道問題担当事務次長となり、97年12月退官。98年4月から99年2月まで広島平和研究所初代所長。現在、スリランカ平和構築及び復旧・復興担当日本政府代表、日本紛争予防センター会長、人口問題協議会会長、日本国際連合学会理事、群馬県立女子大学外国語教育研究所所長、立命館大学大学院等で客員教授を務める。

著書に「国際連合」（岩波）、「国連ビルの窓から」（サイマル）、「国連から見た世界」（サイマル）、「An Agenda for Hope」（サイマル）、「忍耐と希望—カンボジアの560日」（朝日新聞）、「平和へのかけ橋」（講談社）、「生きることに心せき」（中央公論新社）などがある。他に多くの論文を“The Yale Review”，“The Journal of Social and Political Thought in Japan”，“The Japanese Annual of International Law”，“The Journal of the International Political Science Association”，“Asteion”，“Speaking of Japan”，“世界”，“潮”，“中央公論”，“文藝春秋”，“外交フォーラム”，“国際問題”，“International Peacekeeping”（summer 1994），“Survival:the IISS Quartely”（winter 1995-1996），“Fordham International Law Journal”（December 1995）等にも書いている。



小和田 恆（おわだ・ひさし）

1955年東京大学卒業。英国ケンブリッジ大学大学院修了。外務省入省後同省の枢要なポストを歴任し、理論と実践の両面において日本外交をリードしてきた。外務省では、条約局、国際連合局、経済局などで勤務、条約局長、官房長、外務審議官を歴任して、1991年から1993年まで外務事務次官の職にあった。またその間、外務大臣秘書官及び総理大臣秘書官を勤めた。在外勤務では、在米日本大使館公使、在ソ連日本大使館特命全権公使などを経た後、特命全権大使として、経済協力開発機構（OECD）日本政府常駐代表（1988 - 89）及び国際連合日本政府常駐代表（1994 - 98）に任ぜられた。

その間 安全保障理事会議長（1997,1998）を勤めた。1999年退官後、財団法人日本国際問題研究所理事長に就任して今日に至る。

外務省勤務の傍らアカデミズムの分野でも積極的な活動を重ねてきた。1963年から25年に亘って東京大学で国際法、国際機構論（非常勤）を講じた他、2000年から早稲田大学大学院教授、放送大学客員教授（国際関係論）、また1979年から2年間に亘り米国ハーバード大学国際法教授（客員専任）として教鞭をとり、その後も2000年以降毎年客員教授として集中講義を行っている。また国連大使在任中は米国ニューヨーク大学及びコロンビア大学法学部教授（非常勤）を勤めた。現在ニューヨーク大学法学部教授（国際法）を兼任。万国国際法学会正会員（*membre, I 'Institut de Droit International*）。常設仲裁裁判所裁判官。

国際法、国際政治、国際経済の分野で著書、論文多数。主な著書として、「創造から参画へ - 日本外交の目指すもの」（1994年 都市出版）、「外交とは何か」（1996年 NHK 出版）及び「国際関係論」（共著 放送大学大学院）並びに“The Practice of Japan in International Law（共著）”（1982年 University of Tokyo Press）などがある。その他論文として、“International Security”、“La Politigue Etranqere”、“The Japan Review of International Affaires”、“国際法外交雑法”、“国際問題”、“外交フォーラム”などへの寄稿が数多くある。



講演「国連による平和構築活動と日本

－アフガン復興支援を中心として－

(1) 国連側からみた日本

< 佐藤 >

まずはじめに明石先生からお話を頂き、次に小和田先生にお話をいただきます。質問時間を30分ほどとする予定です。それでは明石先生、よろしくお願ひします。

< 明石 >

ご紹介ありがとうございます。本日は名古屋大学で講演する機会をいただきましてありがとうございます。私は平和構築の専門家ではありませんが、紛争後の平和構築について皆さんと議論することができ、うれしく思います。

私たちはしばしば、平和構築、平和維持、平和創設という異なる概念を耳にすることがありますが、これらは密接に関連しております。平和創設とは紛争当事者間の調停による紛争解決をはかる活動を指しており、しばしば国連が紛争当事者に話し合いの場所を設けることで平和創設に従事することがあります。平和維持は、いくつかの意味を持ちますが、一つは停戦協定が維持されるよう監視することであり、時には当事者間へのより組織された駐在(プレゼンス)を意味します。国連は1948年以来の長い平和維持の歴史を有しています。最初は非武装の小さな集団による駐在(プレゼンス)から始まりましたが、後に徐々に軍隊として組織されて紛争当事者を互いに分離するために活動を行うようになっていきます。平和構築は、予防外交や軍事行動とは区別して理解されますが、それは経済的・社会的な活動と、外交的な活動を含むもので、緊急人道支援から、復旧・復興段階を経て開発に至る条件を整える包括的・持続的努力を意味しています。

カンボジアでの事例で見られるように、これらの活動はしばしば継続的に発展して行われます。国連や日本を含めた関係国によって、紛争当事者間に共通の政治的合意を探る長い作業がありましたが、このプロセスが平和創設であったので

す。これがパリ和平協定へと結晶化し、1991年10月に締結されました。国連安保理はそれに伴い、平和維持活動を設立することを決定しました。佐藤教授がおっしゃられたように、軍事活動以上のいくつかのシビリアン活動を含めたUNTACは、紛争後の新生カンボジアを民主的に安定させる役割を担っていました。それは、難民帰還、行政監視、治安安定、民主化啓蒙、選挙実施や人権部門を持っており、きわめて多面的な性格を有していました。UNTACと一緒に、またはUNTACの主要な一部分として平和構築活動がありました。東京で開催されたカンボジア支援会議において、20年にもわたる内戦で荒廃したカンボジア紛争後の援助について国連の加盟国や援助に関連する国際機関が支援を誓約しました。1990年代以降、いろいろな紛争について我々はそうした活動を目にしてきました。カンボジアでの事例に続き、東チモールでもオーストラリアを中心とした多国籍軍が派遣され、やがて国連平和維持活動へと移行しました。我が国の自衛隊もこの段階でそれに参加しています。アフガニスタンではイギリス主導の国際治安支援部隊（International Security Assistance Force）という多国籍軍が派遣されましたが、これは国連安保理による承認を得たものでした。この点、特定国を中心に設立される多国籍軍と、国連予算によってまかなわれ国連事務総長の指揮下におかれた国連平和維持活動との間の差異を明確にしておく必要があります。1990年代には、内戦や、民族紛争の事例が多く見られるようになり、イラク北部における事例に始まる人道的介入というべきプロセスが行われことにもなります。国際社会は国家主権尊重の立場から、人道的介入そのものに対して消極的であり、まったく関与を行わない場合がある一方で、介入に対して積極的であるという場合も時には見られるという二つの流れが現れ始めました。アフガニスタンでの事例というのは、ソ連の撤退後において国際社会が平和構築のために具体的な活動を包括的に行わなかった事例のひとつです。1989年の冷戦終結以来、西欧諸国とその他の国々はそうした紛争から手を引こうとしました。そしてそのような国際社会の無関心の結果、アフガニスタンはオサマ・ビン・ラーディンやアルカイダのようなテロリスト集団の絶好の隠れ家を提供することになりました。そして昨年9月11日以来の出来事から、国際社会はやっと事態の深刻さを意識するようになり、さらには紛争後の平和構築と安定が如何に大切であるかを認識するようになったのです。このことはアフガニスタンに限ったことではなく、ソマリアやスーダン、イエメンなどにも該当します。

そして紛争後早急に事態に対処することが必要とされるばかりでなく、コストパフォーマンス上もっと望ましいのは、紛争が発生する前において予防的手段をとることであると国際社会は認識するようになりました。しかし紛争予防の重要性は頭でわかって、また国連事務局がその必要を力説しても、加盟国は政治的惰性のため、中々行動に出ようとはしません。

それでは次に、政治的合意と経済的・社会的援助との関係について説明したいと思います。安定をもたらすには和平合意を取り付けるだけでは十分ではなく、人々や社会の生活水準を高めるために経済援助および復興支援を与えることが必要となります。馬を望ましい方向に走らせるためにはエンジンをその顔の前につすことが有効



なのです。「平和の配当」を感じると、民衆は紛争に立ちもどるのを好みません。タリバン及びアルカイダの軍隊がアメリカ軍によって破壊された後のアフガニスタンにおいて今日我々が直面する問題は二つあります。一つは、安全保障及び紛争後の安定をもたらすことです。それは米軍の存在と国際治安支援部隊とによって達成されていますが、後者はカブール周辺という本当に一部分にしか展開されていません。二つ目の重要な課題は、復興支援です。今年一月の終わりに国際会議が東京において招集され、緒方貞子さんが共同議長の一人名として参加されていたのですが、そこでは45億ドルの国際援助が決定されはしたものの、その実際の運用には改善の余地が多く、より円滑な援助の分配が求められるところです。

復興援助を円滑に進めるためには、紛争終結直後の水や食料、医薬品などの配布による緊急の人的援助活動から、破壊された学校や病院、道路や橋のようなインフラの整備を含めた紛争後の復旧・復興プロセスが継続的に行われる必要があります(ギャップ問題の指摘)。そしてこの点に関しては、小規模でもすばやく行われるQIP(Quick Impact Projects)の重要性を指摘しておく必要があるでしょう。まず橋の架設や発電施設などの再建から始まるような現実的な復興活動がありますが、先月初頭に私がアフガニスタンを訪れた際に見た活動の中には、国際

治安支援部隊が、比較的小さな活動ではありますが、平和の重要性について啓蒙するためのQIP活動を行っていました。日本による援助でもこの手の活動の重要性を強調しています。現実にはアフガニスタン全体の50パーセントの学校が破壊されており、新たに学校を建設するといった比較的派手な活動よりも、破壊された学校を修復して、その学校を利用しながら、紛争直後の緊急援助的な活動をまず展開し、それから次第に復興開発支援へとつなげてゆくことの重要性が着目されているのです。道路や橋の復興も重要ですが、雇用問題もさらに重要なものです。また、失業した公務員の雇用の可能性を探ったり、兵士を除隊させてから農業や地雷除去に従事させたりすることも考えられています。

紛争後の復興プロセスにおいて重要なのは、誰が政策の優先順位を決定するかという問題です。アフガニスタンでは、いまだに正規の政府というものが存在せず、暫定政府が置かれているだけですが、約2カ月後には移行政府（transitional government）となり、さらに約2年後にはよりきちんとした行政機構が置かれる予定です。現在、カルザイ氏が中心となって暫定政府を運営しています。このような体制下において国連は援助を決定してはいるものの、その重複回避や相互の調整の必要性和、そのための委員会を暫定政府の中に設立する必要についてカルザイ氏は私に話していました。国連や援助供与国、あるいはNGOの側からも、この点には十分な配慮が求められるところです。カルザイ氏は、この点に関して、彼の難民としての個人的な経験から、NGOに対して不信感を抱いているようでした。私自身も、一部のNGOの利益追求的な側面などに対しては同感できる部分もありますが、現状におけるアフガニスタンの暫定政府の統治能力からすれば、外的要素に依存することは現実的に必要なものであって、NGOとの協力も当然求められるところでしょう。日本のNGOにも、こういった面における役割が求められています。実際、カブールではピース・ウィングスジャパンやJENをはじめとする日本のNGOが、特に20代後半ぐらいの若い日本人女性を中心として小規模ですが組織され活動しています。

私が申し上げたいのは、停戦合意や政治的合意に達するだけでは不十分であり、その後の復旧・復興プロセスがより重要であるということなのです。その復興プロセスは外的援助から始まり、そして国内統治機構の再構成を経て達成されることとなります。そこでは経済的・社会的支援のみならず、統治（ガバナンス）へ

の支援が求められています。人権が遵守されるような民主主義の条件をどのように促進していくかが重要となります。

最後に、次のようなことを指摘したいと思います。冷戦後の国際社会においては、国家間の紛争のみならず、宗教的、民族的、部族的等の問題に起因する内戦に対処しなければならなくなっています。このような問題への対処としては、手段は様々ありますが、重要なのはこれらの様々な手段を統合してより包括的に問題に当たることと考えられます。紛争を予防できることができればそれに越したことはありません。紛争前の段階において緊張関係にその国民が対処することは可能ですが、その際に外部からの支援が役立つことがあると思います。また、紛争解決に軍隊が果たす役割は重要ですが、それより早い段階においてあるいはそれと平行して、非軍事的なシビリアンを主体とした活動が重要性を帯びてきます。

そういう部分では日本のような国が中心的な役割を果たすことが大いに期待されます。国連によって定義される「絶対的貧困層」の人々に象徴される貧困が紛争の根本的な原因となることもしばしばあり、それは1990年代から21世紀にいたる今日において我々が目撃していることなのです。国連の統計によれば世界人口60億人のうち、12億人もこれらの「絶対的貧困」の人々がいるのです。国連では2015年までにこの人々の数を半減することを目的に掲げています。そして問題は、貧困のみならず社会的不公正や不正義全般に及んでいることを認識しなければなりません。この面では、教育と制度改革が重要であり、特に平和と協調のための教育が早い段階において行われる必要があります。パキスタンのペシャワルの難民キャンプにおいては、異なる民族との協調が重要であることを教える教育が学校レベルで行われています。また、「良い統治」と「法の支配」といった困難な問題にもアフガニスタンの人々は取り組まねばなりません。こうした面で外から援助できる専門家が、日本では欧米諸国に比較して不足しています。

21世紀においてはグローバリゼーションが進んでおり、それにより生活水準の向上が見込まれていますが、その過程でグローバリゼーションの犠牲になったり、そのプロセスから忘れ去られた人々がいることは見のがせません。このようなグローバリゼーションの二つの側面が抱える矛盾は、紛争を悪化させる要因となり、テロリズムを生む原因ともなります。

日本は今年度予算においてODAを10%も引き下げるという決定を行いました。これは援助を強化するという世界の傾向からは外れるものです。ODA予算を日本が削減したことは、発展途上国問題への無関心の増大という問題もあるでしょう。そしてそれ以上に国内の経済的な問題のために国全体が自信喪失に陥り、その結果、途上国に対する共感が失われ、また一部の他国に対するナショナリズムが出現するようになってきているのが気にかかります。

紛争をめぐる国際社会の役割には様々なものがありますが、特に日本のように平和立国を目指し軍事大国を排除する国がどのような役割を果たしうるかについては、紛争中よりも紛争以前の予防活動や紛争後の復旧・復興プロセスの中で主要な役割を果たすことに力を入れることを考えるべきでしょう。名古屋大学(GSID)においては、このような役割を果たすことのできる日本人を育成することに重点を置いているようですが、それこそ現下の大きなニーズであることは明らかです。そうすることで日本は包括的な平和構築や平和の定着により大きな役割を果たしてゆくことが期待できると言えるでしょう。

<佐藤>

どうもありがとうございました。明石先生のほうからは平和創設、平和維持、平和構築についての概念の区別を念頭に置きながらお話をいただきました。

まず、紛争後の緊急人道援助とその後の復興・開発プロセスとの継続性が求められるということ(ギャップの問題)をご指摘いただきました。次に、そのようなプロセスの中では、人権や民主主義、そして法の支配といった要素を考慮した良い統治が重要であることをご指摘をいただきました。また、外部主体と内部主体との連携も重要であること、さらに貧困や社会的不正義がしばしば紛争の原因になるということから、復興支援の中では特に日本などの貢献がこの分野で求められていることを、国連内部からの視点でお話いただきました。

それでは次に、小和田先生からお話したいと思います。



(2) 日本から見た国連

< 小和田 >

おはようございます。私の古い友人である明石さんからは、国連関係者の視点から平和構築についてお話いただきましたが、私の方からは、国連との関係における日本の視点でお話したいと思います。

まず、本論に入る前に、概念整理を若干行っておきたいと思います。第一に「平和構築」とは何かということがあります。ブトロス・ガリ国連事務総長の報告書「平和への課題」(1992年)の中で、予防外交(preventive diplomacy)、平和創設(peace-making)、平和維持(peacekeeping)、平和構築(peace-building)についての概念定義が行われていることは皆さんご存知と思います。今日は必ずしもそこでの定義に沿った説明は行いません。ただ、時系列的にものごとを把握しますと、まず紛争予防があり、紛争予防が失敗に終わって紛争が勃発したときには、紛争を如何に終結させ、平和を創り出すかという努力、つまり平和創設のプロセスへと進むこととなります。そして「停戦」によって一応の「和平」が確保されると、平和維持の段階に入ります。この段階での「平和」はいわば「かりそめの平和」とも呼ぶべきもので真の永続的「平和」ではありません。これに対して、平和構築の段階で求める「平和」はより安定的な、持続的「平和」である必要があります。こうした「平和構築」の下で復興・開発のステップに入っていくということになります。ところが、こういう時系列的な整理は確かに論理的順序としては正しいのですが、実際にはこの順序でものごとが進むとは限りません。しばしば入れ替わることもあります。例えば、平和維持のプロセスにあっても、それがうまくいかないで平和創設のプロセスへと逆戻りすることもあります。この点で、明石さんもおっしゃったように、これらのプロセスをより包括的に、相互関係を意識しながら捉えるということが重要であると思います。ブトロス・ガリ事務総長による「平和への課題」における定義にあるような形で時系列的に各段階の平和活動が行われることは、現実にはあまり見られないのです。

第二に、conflict と dispute の概念について申し上げたいと思います。日本語では一般的にこれらの二つの用語は、両者とも「紛争」と訳されます。ところが、こ

これらの二つの用語は、二つの異なった視点から「紛争」を捉える概念なのです。古典的国際関係においては、国際社会は平和的な手段で国家間の紛争(international disputes)つまり「争い」を解決する方向で進歩してきたといえます。このような動きは、国際関係においてそもそも戦争が国家に認められた紛争解決の手段のひとつとして合法的に認められていた世界の中で、19世紀後半ぐらいからはじめて起きてきた動きです。それまでは、例えば19世紀の代表的な戦略家(strategist)であるクラウゼヴィッツが「戦争は外交の手段をかえた延長である」と述べたとおり、戦争は国家間の紛争において国家利益を達成するための最後の手段として合法的に認められていたのです。

しかしそういう国際関係の基本的枠組の中でも、紛争を平和的に解決することが望ましいという認識が徐々に生まれてきました。それは戦争が人々に不必要な惨害をもたらすことが次第に明確になってきたことと関連しています。その中で国際紛争を戦争という強力的手段によってではなく平和的手段によって解決することが望ましいという動きが生まれてきたのです。この点について大きな進展をもたらしたのは、1899年の第1回ハーグ平和会議の開催でした。(第2回平和会議は1907年に開催されました。)このハーグ平和会議で採択された条約の一つに「国際紛争平和的处理条約」というものがあります。実はこの国際紛争平和的处理条約第1条は、国連憲章の第33条と基本的に同じような規定を置いているのです。そこでは締約国は紛争を平和的に解決すべき旨が規定されているのですが、その解決手段として調停、周旋、仲裁など様々な選択が示されているのです。ところが、ハーグ平和条約第1条と国連憲章第33条とは一見同じような規定を置いているのですが両者の間には、考え方の上で決定的な差異があります。それは、紛争というものを国際社会の立場からどう見るのかという問題に関わっています。ハーグ条約締結時には、国際関係における紛争として想定されていたのは国家間の紛争でした。そしてそれは、紛争当事国相互間だけに関わる問題だったのです。これに対して、国連憲章においては国際紛争は紛争当事国間だけの問題なのではなく、国際社会(international community)全体の立場からの問題だという認識が入ってきているのです。

この問題を理解するためには、国内社会における隣人との間の関係を例にとっ
て考えてみるとはつきりすると思います。今たとえばあなたとあなたの隣人との

間に所有地の境界をめぐって紛争が発生したとします。この紛争を解決するためには、最終的には裁判所に行くこともできます。他方、隣人との関係を考慮してそれ以外の話し合いによる解決策を模索するということも考えられます。これらはいずれも平和的手段による解決です。ところがそのプロセスの中で、隣人があなたの所有地に実力をもって踏み込んできてこれを占拠し、その問題をめぐって傷害事件にまで発展したとすれば、それはもはや当事者間の問題だということではすまなくなります。それは、傷害という行為が、社会の公的秩序を乱す行為、つまり犯罪として認識されるからです。こうなればこの紛争はもはや紛争当事者間だけに関わる私的な問題ではなく、社会全体の公共利益に関わる公的な問題となります。

これと同じように、19世紀における国際社会における紛争というのは紛争当事国同士だけに関わる、いわば「私的」な争いだと考えられていました。そしてここでは、最終的にはこの紛争を解決するために当事者が武力に訴えることも可能だったのです。ところが国連憲章のもとではもはやそういうわけにはいきません。その国際紛争が「国際の平和と安全に脅威を与える恐れ」があるようなときには、この紛争はもはや当事国間だけでどう処理してもよいという枠の中の問題ではないのです。そういう枠を超えて国際社会そのものの関心事項としてみなされることとなります。国連憲章第6章は、その限りにおいて、国際社会としての立場から国連安保理が介入する可能性をも規定しているのです。さらに進んで事態が国際の平和と安全を脅かすという状況になれば国際社会はこれを黙認するわけにはいかなくなります。国連憲章第7章は国連安保理が平和に対する脅威、平和の破壊、或は侵略行為が存在すると認定した瞬間から、問題は国際社会全体の関心事項となり、安保理が国際社会の公的秩序を代表する立場から行動することを規定しています。そうなれば紛争はもはや当事者間の力関係や当事者だけの都合で処理することができるような性格の問題ではなくなるのです。これが紛争がdisputeから conflict、すなわち武力紛争に発展した段階で生じる事態です。「武力紛争 (conflict)」という用語は、国連憲章の中には使われていません。今まで申し上げてきたとおり、ハーグ条約に至る国際法の発展の歴史の中では、一般に国際紛争というものは国際社会全体の問題としては認識されておらず、したがって当事国間の「争い (dispute)」という視点だけから捉えられていたのです。それが第一次大戦後成立した国際連盟の連盟規約において紛争処理が一定の規制の下におかれ、

更に、1928年の不戦条約の下で国際紛争解決の手段としての戦争が一般的に禁止されるようになったという歴史を経て、国連憲章の下では国際紛争はもはや紛争当事国間だけの関心事だという枠組を越えて国際社会全体の関心事たりうるという捉え方が定着するようになったのです。そしてその下で更に進んでこのような国家間の争いとしての dispute が、国際社会の平和と安全を脅かすような conflict をもたらすような状況に対しては国際社会全体の立場から国連安保理が強制行動をとるという枠組が作られたのです。

さてそこでそのような国連設立後の発展の中で、conflict としての紛争への対処の問題はどのような進展を見せてきたのでしょうか。特に冷戦後の新しい状況の中で、ブトロス・ガリ事務総長が紛争処理 (conflict management) の問題について国連が果たす役割につき力を入れたことは先に指摘したとおりです。これを受けてコ



フィ・アナン事務総長はその活動をさらに促進させています。その中で注目されるのは、冷戦後の国際社会においては、紛争処理の問題を発生した紛争をどう収めるかという対症療法の次元に限定して捉えるのではなく、紛争発生の源になった根本原因 (root causes) にまで遡って捉えるという原因療法の次元まで含めて包括的、総合的に捉える考え方が中心になってきていることです。その中では経済的不公正と結びついた貧困の問題や、社会的不公正の中核をなす人種差別やジェンダーその他の問題まで紛争の根本原因として認識されるようになっていきます。最近の平和研究 (peace studies) においても、これまでは紛争の平和的処理 (pacific settlement of disputes) という法的な観点からする静態的アプローチであったものが、今や紛争をその根本原因に遡っていかに防止するか、さらには国際社会全体の秩序を維持する立場から紛争をどう封じ込め平和構築につなげていくかという、より動態的なアプローチで捉える方向に転換しているという変化が見られるのです。

冷戦後の世界における紛争を考える場合、それを特徴付ける点として二つのこ

とを指摘することができます。一つは、紛争の性格の変化です。伝統的な国家間の国際紛争に代わって地域紛争というものが問題の中心となってきたということです。冷戦構造の下では、東西両陣営を率いるそれぞれの超大国の間に存在した力のバランスの下でそれぞれのグループの中で内紛を発生させることが抑えられてきたという状況の中で、地域内の紛争というものは表面化しなかったということがその背景として挙げられるでしょう。ところが東西対立構造が解消した結果、皮肉なことにそういう状況も根本的に変化したのです。私が国連安保理で非常任理事国だった日本の代表として働いていたときの例で申し上げますと、そこでとり上げられる問題の9割は地域紛争に関わるものでした。そしてその大部分がアフリカにおける国内紛争という性格のものでした。

冷戦後における紛争のもうひとつの特徴は、紛争の性格が変化して、国家間の領土紛争のような古典的な国家間の法的立場の争いから生ずる「係争問題」ではなく、より包括的な広がりを持つ複合的な要因に基づく紛争が激増したということです。明石さんが紹介されたように、国連が国際紛争に関わってきた歴史を見ると、そもそも古典的な平和維持活動として国連の初期に活動したのは、第一次中東戦争後の休戦監視のための平和維持活動(UNTSO)や、インド・パキスタン紛争後のカシミール停戦合意ライン監視のために配置された平和維持活動(UNMOGIP)などに代表されるような形のもの - つまり国家間の紛争が一旦休戦、停戦という形で終息したところに介入して事態を平和的に維持するといういわゆる“Holding Action”と呼ばれるものがその中心でした。しかしこうした古典的なPKOが果たしてきた役割ではもはや時代の要求に応えられなくなっているのです。

つまり、今日的な紛争の特徴として第一に紛争が国内の地域紛争であることが多いということ、第二に国家間の紛争であっても一国内における国内紛争にからむものが主流になってきているということを申しました。それに伴って、そういう新しい事態に対処する紛争処理の性格も、dispute settlementというよりはconflict managementというものが重要となってきているということが今日の状況の大きな特色として挙げられるのです。

そして、そうした状況の変化の中で、1990年以來の国連安保理における懸案事

項の8割が国家間というよりも国内における紛争を取り扱ったものだという状況に対応して、国際の平和と安全の維持に第一義的な責任を有する主要な機関である安保理の役割もこれに応じて変わってきているのです。伝統的には、安保理の役割として憲章に規定されている「国際の平和と安全の維持」という概念も狭義のものでした。しかし、我々が今日直面しているのは国内的な要因から生ずる紛争であり、その多くは社会的経済的不公正との関係で捉えなければならないような問題なのです。そこでは貧困、不公正な富の分配、あるいは民族間の差別的扱いなどが問題になって来ます。そういう背景において安保理の問題対処も包括的、総合的なものにならざるをえなくなってきているのです。緒方貞子さんは、安保理においてアフリカでの紛争について報告することを許された最初のUNHCRでした。それまではUNHCRの仕事は安保理の直接の関心事ではなかったのです。安保理は、伝統的には狭義の「国際の平和と安全の維持について第一義的な責任を負う」機関として創設されたのですが、それが今日の国際社会の状況の下での紛争の処理に有効に機能しうるためには、人道問題としての難民問題のことも結びあわせて考えなければ問題の適切な処理ができないような状況が生れているのです。もっともこのような動きに対して、安保理の機能をより限定的に解釈しようとする保守的な立場をとる国々も存在しています。そしてこれらの国々は、このような安保理の関心範囲の拡大への動きに警戒的な態度をとっています。

しかし今日の紛争については、紛争自体を切りはなして、それをdisputeとしての紛争の平和的な解決という見地から peaceful dispute settlement の手段による解釈を図るという直接的な対処のみでは対応しえないこと、より根源的な要因をも視野に入れて conflict resolution の問題として取り組まねばならないことは明らかなのです。このような変化の典型的な事例として、1993年のルワンダ紛争の例を挙げることができます。ルワンダ紛争の際に生じた大量虐殺問題は、冷戦後の国内的な種族対立に基づく紛争の中で発生した典型的な事件でした。しかし、「この問題は民族虐殺という人道的性格の問題でありルワンダ紛争そのものとは別の問題である」という考え方に立って、この紛争が安保理の機能に属するものではないというわけにはいかないのです。

1990年代のコンゴにおけるモブツ政府軍と、カビラに率いられた反政府軍との紛争についても同じことが言えます。そこにはたしかに1961年に国連平和維持活

動(ONUC)の対象となったような事態の再現のような側面があったと見ることはできません。しかしこの紛争では1961年当時の国連による狭い古典的な平和維持活動の対象にはなっていなかったような、経済的要因や民族対立の要因への対応なしには、紛争処理として十分な対処ができないという新しい状況が出てきているのです。

モザンビーク及びアンゴラにおける紛争についても同じようなことが言えます。この両国ともポルトガル植民地支配終了に関連して同じ様な状況の下で内戦の形で紛争が発生しました。しかし、モザンビークに関しては、国連による介入の結果、民族和解政府が成立しました。他方、アンゴラでは、国連の介入にもかかわらず内戦当事者間の対立が解消せず、いまだに紛争が続いているという状況があります。そしてその差は、「紛争の形態」にあるのではなく、もっと総合的、複合的な要因　経済的、社会的、部族的要因を含め　から生じている「紛争の性格」にあるのです。

以上見てきたところから明らかだと思いますが、私がここで皆さんに申し上げたいことは、二つの論点に要約できると思います。それは、第一に、平和構築という問題の考察においては、冒頭でおはなししたような論理的に順序だてられた形で紛争の各段階にばらばらの形で対処することでは問題が解決しないということ、第二に、平和の構築のための作業には、紛争発生背景となった根本原因への対応からはじまって、紛争の全貌を包括的、総合的に取り上げて現実の事態に対してより全体的な対処をすることが不可欠だということに他なりません。そこでは、狭義の紛争解決ではなく、開発問題も含めて論じる包括的アプローチ(holistic approach)が求められるということなのです。



最後に、それではこのような新しい状況の中で国連の主要メンバーとしての日本からの視点でどういうことを考えたらよいかということについて触れたいと思います。まず第一に指摘しなければならないのは、制度的な問題としての調整

(coordination) という問題です。上述したとおり、今日の紛争に適切に対処するためには、安全保障について責任を負う安保理と、経済・社会問題に責任を負う経社理とが協力して一つの問題に当たることが不可欠です。そして、そのためには、それぞれの権能をめぐっての調整が必要となるでしょう。安保理は15カ国から構成され、比較的迅速に、執行力のある決定を下すことができます。これに対して、経社理の方は、54カ国という多くの参加国がメンバーとなっているだけでなく、経社理の権能自体が、議論する場を提供することはできても安保理とは違って拘束力ある決定を行うことはできないという状況があります。さらに現在国連ファミリーの中には開発に携わる多くの国際機関組織が存在しており、また UNHCR のような緊急人道援助を役割とする機関も紛争の関心に大きな関わりをもっています。UNHCR について言えば、その職務は難民の帰還達成を大きな目的としているのですが、帰還後において生活する基盤が整っていなければその職務を完遂することは難しくなります。そこでは、緊急人道援助とより長期的な視野に基づく開発援助とを関連付けて捉える必要が生まれてきます。更にこのような状況の中で、国連本体の中で開発問題を扱っている UNDP と IMF や世銀といったブレトンウッズ機関との調整、あるいはそれらと UNHCR との活動の調整も必要となります。また、紛争終結直後の緊急援助プロセスと、その後の本格的な開発段階との間に生れるギャップを誰がどう埋めるのかという問題もあります。

+このような問題をめぐって、これまで例えば UNDP と世銀の間で激しい論争がありました。UNDP の主張は、これらの問題については、国連が調整の中心的役割を果たすべきであることにあります。これに対して、世銀の主張は、調整の必要性自体は認めつつも国連が主導する形で世銀がそれに従うという調整は受け入れられないということなのです。それは世銀には出資比率によって投票権が認められている独自の理事会があるという状況の中で、世銀にとっては国連の指示を受けられることを受入れることはできないということがあるからです。これには国際機関の官僚主義の中での縄張り意識から生まれる問題という側面もあるでしょうが、問題はもっと根源的な要素を含んでいるのです。

第二に指摘すべき点として、二国間援助主体である国家と、多国間援助主体である国際機関、さらには国家から独立した援助主体である援助主体である非政府間組織(NGO)との間の援助調整をどう行うのかという問題が挙げられます。そ

れぞれは性格を異にする活動主体 (actors) であり、それらの間で活動の内容、分野、態様の調整を図ることが援助が実効的に行われるために不可欠なのです。

最後に、アフガニスタンの問題に具体的に言及して私の話を締めくくりたいと思います。明石さんの説明に付け加えることはあまりないのですが、アフガニスタンでの復興プロセスを考える上で重要なのは、それが単なる紛争後の再建プロセスではなく、新たな国家建設のプロセスであるということです。アフガン復興支援については、東京における会議が成功を収めました。そのこと自体は評価することができるのですが、無条件に将来を楽観視することはできません。いまだカブール周辺以外の国全体における和平プロセスは始まったばかりであり、これからの和平の展開と平和の定着というプロセスは慎重に見守る必要があります。その推移を見守り、紛争後の復興の作業を着実に固めるプロセスと並行しながら新しい国家建設のための作業を行っていくことが成功への鍵となると思います。平和構築の作業は総合的、包括的な枠組の中で考えていく必要があるということなのです。アフガン情勢は今日私がお話ししたかった趣旨を典型的に示しているケースであると申せると思うのです。

< 佐藤 >

ありがとうございます。これから我々が議論するうえで必要な知識をご教授いただきました。ここで10分間の休憩をとり、その間に質問票を回収いたしますので、ご質問のある方はこちらまで提出してください。

4 質疑応答・議論

(1) 三重大学人文学部教授 児玉克哉氏によるコメント

< 児玉 >

明石先生、小和田先生、豊かな経験に基づいたお話をありがとうございました。明石先生にはNGOの重要性について、小和田先生には包括的な平和構築についてお話いただきました。

私がまず質問したいのは、NGOを国連というシステムの中でどのように位置づけ、そして調整していくことができるかについてです。

次にお伺いしたいのは、NGOと日本政府との協力体制についてです。昨年7月にジャパン・プラットフォームが開始されていますが、鈴木議員をめぐる問題経過の中で明らかになったように、このような政府とNGOとの協力体制に対する一般的な関心の低さという問題があります。アフガニスタンの復興支援においてはどのようにこの協力体制を進めてゆくことが可能でしょうか。

最後に自衛隊の問題についての質問にお答えいただきたいと思います。カンボジアにおいては国連主導の活動への貢献のために自衛隊を派遣していますが、今回のアフガニスタンへの自衛隊派遣は国連の活動の枠組みにおけるものではありません。将来においてアメリカの軍事行動を支援するために海外へ自衛隊を派遣することについてのお二人のお考えをお聞かせいただきたいと思います。

(2) 名古屋大学大学院国際開発研究科教授 中西久枝氏によるコメント

< 中西 >

私からも三つの質問をお伺いしたいと思います。

まず明石先生に対してですが、アフガニスタンにおいて中央集権的な行政はどの程度まで安定的な平和に貢献しうるのでしょうか。カンボジアの経験から、アフガニスタンに適用できるものはあるのでしょうか。

次に小和田先生に対してですが、公的な問題と私的な問題を分けて考えるとして、昨年9月11日以来の出来事は一つの事例として重要だと思います。その場合私の理解では「私的」というのは国家主権の問題であり、「公的」というのは国際的な介入のことだと思います。どのような基準でその国際的な介入を行うことができるのでしょうか。

最後に、アフガニスタンにおける女性に対する考え方についての質問をお二人にお伺いしたいと思います。アフガニスタンのようなイスラム社会に、西欧型のフェミニズム的な考えを移入することの是非についてどのようにお考えでしょうか。

< 明石 >

まずNGOと国連との関係についてお答えします。国連憲章では経済社会理事会との関係でNGOに言及がありますが、他には特に言及はありません。そういう意味では両者の関係は模索されながら構築されるべきでしょう。私が事務次長を勤めていたとき、国連安保理からNGOとの非公式協議を持つよう依頼されたことがあり、私はMSF(国境なき医師団)やCAREやOXFAMなどと会談したことがあります。いずれにしても公式な関係がない以上、試行錯誤を繰り返しながら望ましい関係を求めていくことが重要だと思います。



二つ目に、将来的に自衛隊が多国籍軍事活動に参加すべきかどうかについてお答えします。まず講演の中で申し上げましたとおり、日本は軍事的な活動以外で貢献できる分野で活動すべきであるということです。そしてPKOの3原則である、当事者の合意、中立性、そして自衛の手段としてのみの武器の使用というものを考えると、日本の自衛隊をPKOに派遣することについては問題はないと考えます。アフガニスタンにおけるイギリス主導のISEFのような軍事活動を前提とした部隊への参加については難しいと思います。

日本は中国や韓国などの隣国との関係を意識しながら、自衛隊の派遣については慎重に検討しなければならないでしょう。

次に中央集権に関する問題にお答えします。カルザイ氏は、現在ある5つの武装集団に主導される地域が統合のためには危険性をはらんでいるため、現在ある31の県（province）の自治能力を高めて、将来的には連邦制を敷くことで中央集権化を進めたいと考えているようです。

最後に、フェミニズムの問題についてお答えします。私は、現在アフガニスタンで行われている援助が、西欧的なフェミニズムに基づいた考え方を押し付けているとは必ずしも考えません。私がNGOと接触した時に聞いた話ですが、特に女性NGOは現実的なアプローチとして、男女別々の学校でそれぞれに対して教育を与えることを模索していました。これは、女性に教育を与えない状況を改善しつつも、男女間の違いを意識する文化を尊重しているという面において評価できるのではないのでしょうか。

< 小和田 >

まずNGOと国連との関係についてお答えします。明石さんがおっしゃったように、問題はNGOのアカウントビリティが誰に対してのものであるのかという点に集約されるのだと思います。私の経験からいっても、NGOが国際会議において重要な役割を果たしていることはもちろん事実なのですが、そのことと、NGOが最終的な国際的意思決定にどのように関わることができるかということとは分けて考える必要があると思います。というのもNGOがいったい誰を代表する正統性（legitimacy）をもっているのかということが、意思決定を行う際にまさに問題となるからです。

次にNGOと日本政府との関係についてお答えしたいと思います。基本的には、ジャパン・プラットフォームのような試みは歓迎すべきものだと思います。同時に、よく考えて見ると、この間は複雑な要素をはらんでいることが判ります。一方で、NGOがNGOたる所以は政府とは別な独立した存在であること、したがって政府とは一定の距離を置いているというところにあると考えられます。他方で、しかしこれは日本だけに限ったことではありませんが、政府とNGOとが互いに敵

対的關係にあるということは決して平和構築に貢献する所以ではありません。NGOと政府との望ましい関係はどうかという問題は援助の目的達成という視点からもっと深く掘り下げて議論されてよいのではないのでしょうか。

次に、自衛隊の海外派遣についての問題にお答えします。この問題についての議論の特徴として、憲法第9条の法的解釈に限定された議論が行われる傾向が強いという点が指摘できると思います。私の考えでは、憲法第9条の真髄は、日本が二度と自らの手で戦争を行わないことを求める点にあるのであって、国際社会に貢献する活動までこの第9条で規制するような解釈を行うことは妥当ではないと思います。この問題については法的・政治的側面に限定するのではなく、明石さんもおっしゃったように、国際的視点を含めた包括的なアプローチが必要だと思います。

次に、中西さんが提起された介入の基準如何の問題についてお答えします。今回のアフガニスタンでの武力行使自体は私自身違法であったとは考えませんが、より望ましいアプローチとしては、やはり国連での議論を経て国際社会の名において国際社会の公益のために行動を起こすのだということが明確になるような形をとることが望ましかったのではないかと私は考えています。国際社会の名において公的な行動としての介入を行う場合の基準を考えると、国連にその正統性 (legitimacy) を求めることが適当なのではないかと考えるからです。

最後に、異なる文化圏の価値観をどのように尊重して行くべきかという点から、中西さんが提起されたイスラム文化圏における女性に関する問題にお答えしたいと思います。問題を拡げて、「異なった文化圏に存在する異なった価値観、異なった文化の多様性という要素をどう考えたらよいのか」という視点に立って問題を考えるとき、この点に十分な配慮をしなかったために平和構築に失敗した古典的な事例としてソマリアでのUNOSOM の失敗が挙げられます。そこでは、地域の伝統、文化、社会慣習への理解が決定的に不足していたために、目的を達成し得なかったという側面が指摘されています。つまり、平和を達成してゆくプロセスの中で重要なのは、政治力学的な見地だけから問題を捉えるのではなく、当該地域の歴史的、社会的、文化的特性をも読み込んだ対応が求められるということだと思います。

(3) フロアーを交えた質疑応答・議論

<トゥロン・メアリー>

カンボジアでの経験から、アフガニスタンに生かせる知恵があるとすれば何でしょうか。明石さんお願いします。

<明石>

同じようなことはカルザイ氏からも質問を受けました。私は、カンボジアからアフガニスタンへの教訓はそれほど多くはないと考えています。というのも、それぞれの地域にそれぞれの特徴があり、共通点を見出すことは簡単にはできないと思うからです。例えばアフガニスタンには地方に武力集団が存在しているのに対して、カンボジアの場合には幸運にもそういう状況はありませんでした。また、カンボジアには尊敬される王という存在があったのに対して、アフガニスタンにはそういう状況はありません。また、カンボジアの和平合意は非常に具体的であったのに対して、アフガニスタンのそれは比較的大雑把なものになっています。国連の関与という点では、私がカンボジアで代表をしていた時には安保理によって非常に大きな権限を与えられたのに対して、今回のアフガニスタンでは、国連は助言を与える立場に収まっています。私は、カンボジアにおいて与えられた権限をあまり行使しなかったのですが、それはカンボジアの自発的な民主的プロセスの成長を期待したからです。アフガニスタンにおいても、その地域の自発性というものを大切にすることが重要なのではないのでしょうか。世界のどこにも完璧な民主主義などありえません。その地域の特色を生かした民主主義が、時間をかけながらも自発的に達成されることを心にとめておく必要があるでしょう。

<参加者 A >

国際社会で日本が果たしうる役割について、日本は自衛隊派遣以外で多くの可能性を有しているとのこと指摘だったと思います。それではなぜ日本が自衛隊を海外に派遣する上で問題があるのかについて、その理由を明石さんにお伺いしたいと思いま



す。派遣についての国内的支持が確立していないからなのか、それとも憲法上の法的問題が原因なのか、あるいは外国に対する考慮からなののでしょうか。

< 明石 >

まず、日本は先の大戦で苦い経験をしており、その結果自衛隊の海外派遣については慎重になっているという前提があると思います。憲法第9条に対する解釈には、日本が個別的自衛権のみを有するであるとか、集団的自衛権も有するであるとか、それを有するとしても行使はできないとか様々なものがあるのですが、この問題は非常に議論のあるところだと思います。しかしこの問題を考える時には、小和田氏もご指摘になったように、日本は自衛隊の海外派遣に対して様々な角度から包括的に検討する必要があるでしょう。時代は今、転換期にあります。確かにこれまでの日本のこの点に関する姿勢は消極的なものでしたが、将来的にはこうした議論を踏まえて真の国際人としてどう国際社会に貢献してゆけるかについて成熟した前向きの考えを持つことができればと思います。

< 参加者 B >

紛争後の復興プロセスにおいては様々な要素があるのは分かりましたが、私は安全保障にもっとも深く関わるという意味で、平和維持活動がより重視されるべきだと思います。いかがでしょうか。



< 参加者 C >

不安定な地域での開発問題への関与を行ってゆくとき、そこでの活動原則について何か日本は展望を持っているのでしょうか。

< 参加者 D >

小和田さんに質問です。最近の、日本の人間の安全保障に対する考え方について

て何かご意見をお持ちでしょうか。

< 小和田 >

最初の質問にお答えします。日本が復興プロセスの中で開発問題に積極的に関わっていくことについては私も賛成です。日本はこれまでもそうしてきたと思いますが、これからもっと継続強化していくことが日本の国際的役割として重要であると思います。

次に人間の安全保障についての質問にお答えします。まず、人間の安全保障という概念は必ずしも明確に受け容れられた定義があるわけではなく、大変幅広い多くの要因を含んでいる概念だということに注意する必要があります。例えば先日開かれた人間の安全保障委員会においても、共同議長の一人である緒方貞子さんはそれを比較的狭くとらえ、ひとり一人の人間の物理的安全が脅かされる状況を排除することこそ最も緊要な問題だとして緊急援助活動の側面を強調しております。これに対して、同じ人間の安全保障委員会の共同議長を勤めるアマティア・センさんは、もっと広く問題を捉えて、特に開発の側面の重要性を強調しています。私自身もきちんとした定義を持っているわけではありませんが、少なくとも、人間の安全保障とは基本的には個人個人の人間の安全を色々な脅威から保護することに他ならないと思います。その意味で、それは国家の安全保障と対立する概念ではなく、それと両立し、それを補完するものと考えべきだと理解しています。そして両者は安全保障というものの異なった側面に着目したものだと考えていいでしょう。たしかに、例えば対人地雷の問題のように、時には国家の安全保障上の考慮のゆえに個人の安全が脅かされることになってしまうという事例さえあることも事実です。また、人権の問題のように、個人の尊厳が国家社会の秩序という名の下に抑圧されてしまうという状況も時に生れていることも事実です。しかし国家の安全保障の究極的な目的は本来、国家を構成している国民の保護ということにある筈です。そういう考え方に立てば、個人の尊厳の尊重ということに基礎をおく「人間の安全保障」という考え方と国家による国の安全保障という考え方とは、相互に補完的なものであると考えるべきだと思います。

< 明石 >

日本が紛争後の復興プロセスで果たすことのできる役割についてですが、確かに日本は軍事面以外での分野、例えば経済的・社会的復興支援のプロセスにおける豊富な経験を有しているし、そうした分野での活動が望ましいことも事実でしょう。しかし、我々は軍事面における貢献というものを、アメリカやイギリスをはじめとするNATO諸国に任せきりにするのはいかがなものかと思います。この点では、在来型のPKOを一步出た活動、つまりドイツがアフガニスタンで治安や警察活動への貢献を強化していることなどを参考にしながら、関連した分野における関わりを増やしていくことが重要なのではないのでしょうか。

< 小和田 >

この点で私も一言付け加えたいと思います。日本が復興支援のプロセスの中で果たしうる役割については、確かに非軍事的なものが中心となることが日本の得意分野を生かすという意味で望ましいことは事実です。他方で、それは平和維持活動に日本が貢献できないことでもないし、貢献する必要がないということでもありません。同時



に、平和活動というものは、全てが軍事的活動というわけではないことにも留意する必要があるでしょう。平和維持活動の中には、行政機構の整備や警察活動への支援などのような、非軍事的であり文民が果たしうる役割もたくさんあります。日本の貢献を実質的に考える場合、この面における貢献を強化していくことが重要なのではないのでしょうか。