

紛争と開発：平和構築のための 国際開発協力の研究

(課題番号 15203007)

平成 15 年度～平成 18 年度科学研究費補助金

(基盤研究 (A) (2))

研究成果報告書

平成 19 (2007) 年 3 月

研究代表者 佐藤安信

(東京大学教授・大学院総合文化研究科)

<目次>

本研究の概要	8
研究組織	10
研究経費	10
主要業績目録	11
論文・著書	11
2007年（平成19年）	11
2006年（平成18年）	11
2005年（平成17年）	12
2004年（平成16年）	12
公開研究会・講演会	13
2007年（平成19年）	13
2006年（平成18年）	13
2005年（平成17年）	15
2004年（平成16年）	17
2003年（平成15年）	18
シンポジウム	18
2006年（平成18年）	18
2005年（平成17年）	19
国際学会報告	20
2003年（平成15年）	20
国内学会報告	20
2006年（平成18年）	20
2005年（平成17年）	20
本報告書の構成および要旨	21
平和構築をタイトルに冠する市販されている最近の主要な邦文著書	24
紛争と開発: 平和構築と人間の安全保障	25
第一部 平和構築学総論: その理念と方法 [佐藤安信]	26
第I章 人間の安全保障のための平和構築学をめざして	27
1. 開発と平和の架橋概念としての「人間の安全保障」	27
2. 人間の安全保障概念をめぐる日本とカナダのアプローチの違い	28
3. 保護する責任	29
4. 人間の安全保障による人間の安全保障のための「平和構築」	30
5. 国際開発学の新たなパラダイムとしての平和構築: コアとしての「難民」の多角	

的研究の提唱.....	34
6. 民官産学の連携によるフィードバックとネットワークによる難民の主体性の回復	35
主要参考文献.....	37
第II章 平和構築学の新たな地平線をめざして [中西久枝]	38
はじめに.....	38
1. 「コンフリクト」(紛争)の再考—実態の3次元性.....	38
2. 「人権」論の限界から「人間の安全保障」へ.....	41
3. デモクラティック・ピース論とその限界.....	46
おわりに—新たな平和構築への視座を求めて.....	48
紛争・戦争ビジネスとピース・ビジネスの存在を知る	49
ディアスポラ・ポリティックスの視点から紛争を分析する	50
参考文献.....	51
第III章 希望開発としての平和構築学 [児玉克哉]	53
1. 希望喪失の時代.....	53
2. 希望を妨げる暴力	53
2.1 直接的暴力	54
2.2 構造的暴力	55
2.3 文化的暴力	56
3. 希望開発への条件	57
3.1 戦争停止と武力解除.....	57
3.1.1 戦争停止.....	57
3.1.2 非暴力.....	57
3.1.3 治安回復.....	58
3.2 経済開発.....	59
3.2.1 アフガニスタン.....	59
3.2.2 東ティモール	60
3.2.3 緊急人道支援と経済基盤の確立.....	60
3.2.4 内発的発展論	60
3.3 社会開発.....	61
3.3.1 民主主義と選挙.....	61
3.3.2 富の公平な配分.....	63
3.3.3 社会的弱者の社会保障と政治参加	63
3.3.4 ガバナンス	64
3.4 人間開発.....	65
3.4.1 国連の人間開発指標	65

(3) 両ケースの比較	106
2.4 まとめ.....	109
References	111
第V章 予防開発のための紛争要因分析論 [大平剛]	114
1. 紛争予防と開発援助.....	114
はじめに	114
1.1 開発援助哲学の変遷とパラダイムの転換	115
1.1.1 経済成長戦略から人間開発戦略へ	116
1.1.2 「開発の政治化」現象とその深化	118
1.2 予防文化の浸透.....	119
1.2.1 背景となる国際政治状況.....	120
1.2.2 予防文化の共有.....	122
1.2.2.1 国連における議論	122
1.2.2.2 世界銀行における議論	123
1.2.2.3 OECD/DAC における議論	125
1.3 紛争要因の分析.....	127
1.3.1 分析の射程.....	127
1.3.2 要因分析のための情報収集	128
1.3.3 実施における留意点	129
おわりに	130
参考文献	131
2. 国連システムにおける紛争分析手法の開発と援助の調和化.....	133
はじめに	133
2.1 UNDP による紛争分析手法.....	134
2.1.1 Dfid の影響と独自性	134
2.2 世界銀行による紛争分析手法	138
2.2.1 世銀における「紛争と開発」	138
2.2.1.1 業務指令の追加 (OP 2.30)	138
2.2.1.2 LICUS.....	138
2.2.2 分析手法：CAF	139
2.3 紛争分析に関する機関間調整	143
2.3.1 国連内機関間調整	143
2.3.2 世界銀行との調整から政策の策定へ.....	145
むすびにかえて	146
参考文献	147
第VI章 難民保護のための人道・復興支援論	148

1. 平和構築と難民の安全保障論 [新垣修]	148
序文	148
1.2 安全保障	151
(1) 難民脅威	153
(2) 脅威対応装置としての平和構築	154
1.3 周辺部の安全保障と平和構築	157
(1) 難民脅威	157
① 軍事的・政治的次元	158
② 経済的・社会的次元	159
(2) 脅威対応装置としての平和構築	161
① 軍事的・政治的次元	161
② 社会的・経済的次元	166
1.4 安全保障と難民のトレードオフ	168
1.5 人間の安全保障	170
結語	171
参考文献	172
2. 難民概念の再構築 [山本哲史]	175
2.1 伝統的難民保護の形態と WWII 後の変化	175
(1) 難民定義の問題	176
(2) 国際法上の難民の国際的保護	177
2.2 難民現象の変化と国際社会の対応	188
(1) 現象変化	189
(2) 保護及び支援の論理展開	191
2.3 「保護に関する世界協議」の成果及び課題	196
(1) 協議の概要	197
(2) 難民を捉える思考枠組	197
References	201
第Ⅶ章 人間開発と共創のための方法論	203
1. 平和と教育：権利としての教育を考える [北村友人]	203
1.1 はじめに	203
1.2 教育と平和に関する諸概念	204
(1) 権利としての教育	204
(2) 人間開発と教育	207
(3) 教育復興の概念	210
1.3 平和構築と国際教育協力	214
(1) 国際教育協力のアクターたち	214

(2) INEE (緊急時・紛争後の教育に関する国際的ネットワーク)	216
(3) UNESCO の役割	217
1.4 結び	222
参考文献	223
2. 平和構築に向けた情報通信技術(ICT)の役割 [砂原美佳]	227
2.1 はじめに	227
2.2 国際社会の取り組み	228
(1) G8 サミットと国連経済社会理事会の動向	228
(2) DAC プラットホーム	229
2.3 UNESCO 及び UPEACE の取り組み	230
(1) 紛争に関する情報共有	230
(2) 教育	232
2.4 おわりに	234
参考文献	234
第三部 平和構築の実務と展望	236
[実務特別報告書] 開発援助を通じた DDR の可能性と危険性 [小向絵理]	237
1. 問題意識	237
2. 背景	237
3. 治安セクター改革	238
4. DDR に対する支援	239
4.1 DDR の概要	239
4.2 DDR に対する開発援助を通じた支援	241
4.3 ルワンダ動員解除・社会復帰プログラム (Rwanda Demobilization and Reintegration Programme: RDRP)	243
5. DDR の可能性の最大限化と危険性の回避	248
参考文献	251
[特別寄稿論文] 開発としての平和、貧困としての暴力 [原後雄太]	252
はじめに	252
政治・経済・文化システムの防御手段としての3つの暴力	252
「平和」と「開発」概念の類似性	254
暴力の帰結としての貧困	255
持続可能性の実現手段としての「経営」(マネジメント)という概念	257
自然資源経営における資源経営モデル(RMM)	258
産業造林から社会林業へ	260
マネジメントキャピタル(経営資本)と人的資源開発	261

人的資源開発における「意識化」の重要性	262
文化的暴力としての言語	263
人的資本とソーシャルキャピタル(社会関係資本)の形成.....	264
マネジメントキャピタル(経営資本)としての社会開発	265
自然資源経営の基礎となる社会開発	267
社会開発と人間開発を基礎とする自然資源経営	268
「人間の安全保障」を担う「地域の安全保障」	269
開発・発展(development)概念の変遷	270
人間開発から文化開発、政治開発へ	271
引用文献	273

〔以下、平和構築研究会で平成 19 年度中に出版が予定されている成果報告書の目次〕

平和構築の事例・地域 [編集代表：中西]

第一章 平和構築学における事例・地域研究の位置づけ [中西]

- 1.1 平和構築における地域研究の必要性及び方法論 [中西]
- 1.2 比較ジェノサイド研究による平和構築への展望 [石田／川喜田]
- 1.3 世界の地域紛争と本書における事例選択 [佐藤]

第二章 地域別、時系列 [中西]

- 2.1 カンボジア：紛争後復興から開発へ [佐藤／サム・オン]
- 2.2 東チモール：紛争後復興中 [児玉]
- 2.3 スリランカ：平和創出から紛争終結へ [新垣]
- 2.4 中東、アフガニスタン：紛争中 [中西／タミミ]
- 2.5 コロンビア：低強度紛争 [二村]
- 2.6 中国：紛争前 [櫻井]
- 2.7 アフリカ [遠藤]

平和構築の展望 [編集代表：児玉]

第一章 平和構築学における政策論の位置づけ [児玉]

- 1.1 平和構築研究における実務との連携の必要性 [児玉]
- 1.2 実務から見た平和構築研究のニーズ [実務者：未定]
- 1.3 平和構築のアクター：個人、市民社会、国際機関、及び国家 [佐藤]

第二章 各論：アクター別政策論 [児玉]

- 2.1 NGO・市民社会と平和構築 [児玉]
- 2.2 国際機関：国連平和構築委員会の活動と役割 [大平]
- 2.3 各国の政策の比較研究 [佐藤]
- 2.4 日本政府の政策 [佐藤]

第三章 平和構築学の現状と課題 [佐藤]

- 3.1 地域研究を通じて [中西]
- 3.2 政策研究を通じて [児玉]
- 3.3 平和構築学の展望 [佐藤]

本研究の概要

本研究報告書は、平成 15 年度から 18 年度にかけて実施した科学研究補助金による「紛争と開発：平和構築のための国際開発協力の研究」（基盤研究 A（2） 課題番号 15203007）の結果をまとめたものである。

本研究の目的は、紛争の原因としての開発問題及び紛争後の国家再建について包括的に考察し、平和構築のための積極的な実践政策として、今後の開発援助のありかたを探ることにあつた。具体的には、1) 紛争の原因の除去と民主化の定着を目的とした開発援助の考察、2) 開発援助における国際機関や国際 NGO の役割の把握とそれらの平和構築へのインパクトの考察、3) 人道緊急援助が中・長期的に該当国に与える開発への影響の考察、を中心に研究を進めてきた。

本研究は、平成 14 年度基盤研究（C）『「紛争と開発：平和構築のための国際開発理解協力」研究のための企画調査』（研究代表：佐藤安信）[340 万円] を受けて立ち上げた、通称「平和構築研究会」のメンバーを中心とした研究分担者によって構成される以下に掲げる研究組織によって行われた¹。同研究会が、平成 15 年度からの本格的な研究に着手してから本年 3 月初旬までの間に、日本においても平和構築にかかる数多くの論文、著作が発表されている。平和構築をタイトルに冠する市販されている主要な邦文著書のみでも、本概要末尾掲載のとおり 6 点を下らない。また、実務上も、平成 17 年には国連に平和構築委員会が設立されるなど、平和構築にかかる国際的な活動も急速に進化している。

しかし、平和構築の研究を学問的に理論化することはまだ著に突いたばかりである。本研究は、このような学問的、実務的背景において、特に、国際開発学に根ざした学際的で実践的な学問的関心と方法論を用いて、まだあまり進んでいない「平和構築学」を展望する基盤研究として学問的体系化、理論化に微力ながら貢献した。本報告書の構成および掲載論文等の要旨と若干の評価は後述のとおりである。その他に平和構築研究会のホームページ (<http://www.peacebuilding.org>) を開設し、常時情報を発信してきた。これまでに Peace-building Discussion Paper（ディスカッションペーパー）11 本、Booklet（ブックレット）7 本をアップロードして公開している。

また、東京大学大学院総合文化研究科「人間の安全保障」プログラムのインテリジェント・ライブラリー内に、難民情報センターを開設すべく、平成 18 年 4 月から研究協力者の山本

¹ その前哨としては、平成 13-14 年度萌芽的研究『貧困と法』（代表：佐藤安信）[190 万円] が、紛争を平和的に処理する手段の 1 つである法制度の整備と、紛争の構造的原因である社会的な不正や排除による貧困問題を有機的に結びつける研究をしている。

哲史氏がこれらの研究会の成果と共に難民データベース構築に従事し、そのホームページ公開も平成19年4月に予定している。

平和構築学においては、各地域の歴史、文化、伝統による個別の紛争を実証的に分析する地域研究が不可欠である。そこで当該理論研究は、その地域研究の結果を比較し総合する枠組みとして柔軟であるフィードバック型を構想した。本研究では学問領域としての独自性を打ち出す総論と、これを支える基礎理論を不完全ながら提示した。このように本研究成果報告書によって基盤A研究としての一応の成果は出せたものと思われる。

しかしながら、平和構築がさらに急速に進展しつつある課題であって、にもかかわらず多様かつ地道な地域・事例研究による実証の積み重ねが不可欠であることは論を待たない。本研究成果である平和構築の理論を実務に応用してフィードバックを得ることを通じてこれを検証し、さらにその成果に基づく長期的展望に立った本質的な政策論として結実させる。さらにその政策論を実務で検証して、理論を修正するという、理論⇒事例⇒政策⇒理論の循環型の研究を研究者＝実務者（市民社会＝政府/国際機関＝企業）の4アクターの国内・国際ネットワークを一層駆使して研究を発展させることが重要である。平和構築研究会は本基盤Aの研究成果を基に以上の観点からさらに研究活動を拡充強化していきたいと思う。

業績目録にも表示しているが、上述の平和構築研究会のホームページからダウンロードできる同研究会の成果は、今後も新たな成果を追加し、逐次アップデートしていく所存である（<http://www.peacebuilding.org>）。また、平成19年度中に「平和構築の事例・地域」及び「平和構築の展望」という地域研究と政策研究の成果報告書を出版予定である。

最後に本研究の運営に支援をいただいたすべての方々、とりわけ、アシスタントとして特に献身的に貢献してくれた山田里佳さん、杉本正次氏、早川真和氏（特定非営利活動法人地域国際活動研究センター）及び事務局長としても活躍してくれた研究協力者の山本哲史さんに改めて感謝の意を表しておきたい。

平成19年3月

研究代表者 佐藤安信

東京大学教授 大学院総合文化研究科
『人間の安全保障』プログラム

研究組織

研究代表者	佐藤	安信	(東京大学教授・大学院総合文化研究科)
研究分担者	中西	久枝	(名古屋大学教授・大学院国際開発研究科)
研究分担者	児玉	克哉	(三重大大学教授・人文学部)
研究分担者	二村	久則	(名古屋大学教授・大学院国際開発研究科)
研究分担者	北村	友人	(名古屋大学助教授・大学院国際開発研究科)
研究分担者	遠藤	貢	(東京大学助教授・大学院総合文化研究科)
研究分担者	石田	勇治	(東京大学教授・大学院総合文化研究科)
研究分担者	川喜田	敦子	(東京大学特任助教授・大学院総合文化研究科)
研究分担者	新垣	修	(志學館大学助教授・法学部)
研究分担者	大平	剛	(北九州市立大学助教授・外国語学部)
研究協力者	山本	哲史	(東京大学リサーチフェロー・「人間の安全保障」プログラム)
研究協力者	塚本	俊也	(特定非営利活動法人ハビタット・ヒューマニティ・ジャパン)
研究協力者	廣瀬	陽子	(東京外国語大学講師・大学院地域文化研究科)
研究協力者	戸田	隆夫	(独立行政法人 国際協力機構人間開発部・名古屋大学大学院・国際開発研究科・博士課程)
研究協力者	小向	絵理	(独立行政法人 国際協力機構社会開発部インハウスコンサルタント)
研究協力者	熊岡	路矢	(日本国際ボランティアセンター・東京大学「人間の安全保障」プログラム特任教授)
研究協力者	水田	慎一	(三菱総合研究所・政策アナリスト・東京大学「人間の安全保障」プログラム・博士課程)
在カブル海外研究協力者	山本	芳幸	(国連難民高等弁務官事務所)

研究経費(直接経費)

平成15年度	9,700,000	円
平成16年度	8,100,000	円
平成17年度	8,700,000	円
平成18年度	4,400,000	円
合計	30,900,000	円

主要業績目録

(ホームページ <http://www.peacebuilding.org> 参照)

論文・著書

2007年(平成19年)

Saul Takahashi, 'Peacebuilding Tool or Putting the Cart Before the Horse? -Licensing of Opium Poppy Cultivation in Afghanistan' (Discussion paper for Peace-building Studies, No.11, 2007)

Allan MACKEY, "Observations on Refugee Status Determination in Japan, and some New Zealand, United Kingdom, and European Union comparisons, " a report by Allan Mackey, Senior Immigration Judge, UK, completed from research while a Visiting Professor at the University of Tokyo (Human Security Programme) April-July 2006.

菅原鈴香『法多元主義と紛争処理 その基本的視座とベトナム北部山岳地帯の土地問題』平和構築研究会委託研究調査報告書, 2007年, 55頁, 特定非営利活動法人 地域国際活動研究センター (CDIC).

中西久枝 「パレスチナの分離壁とその人道的影響」平和構築研究会ブックレット No. 7 2007年1月 p1-22

2006年(平成18年)

新垣修 「スリランカの紛争へのインドの庇護介入」Discussion paper for Peace-building Studies, No.8, 2006.

新垣修 「国内避難民と資産移転 - スリランカの事例研究 -」 Discussion paper for Peace-building Studies, No.9, 2007.

新垣修 『アゼルバイジャン共和国における難民条約・難民議定書の実施』平和構築研究

会ブックレット⑤, 2006年, 30頁.

大平剛 『学校教育にみるボスニア・ヘルツェゴビナの平和構築の現在 (いま)』 平和構築研究会ブックレット④, 2006年, 24頁.

佐藤安信 (監修) 『平和構築における NGO の経験と課題』 平和構築研究会ブックレット⑥, 2006年, 66頁.

2005年 (平成17年)

二村久則 「現代コロンビアにおける紛争と和平プロセス」 Discussion paper for Peace-building Studies, No.7, 2005.

Hisae NAKANISHI, “Afghan Refugees and Migrants in Iran: Who is responsible for empowering them?”, Discussion paper for Peace-building Studies, No.6, 2005.

櫻井龍彦 「開発と紛争 — 中国新疆地区の「西部大開発」と民族紛争をめぐる諸問題から — 」 Discussion paper for Peace-building Studies, No.5, 2005.

2004年 (平成16年)

大平剛 「平和構築における UNDP の活動と役割」 Discussion paper for Peace-building Studies, No.4, 2004.

山本哲史 「難民現象への国際社会による対処の変化と課題」, Discussion paper for Peace-building Studies, No.3, 2004.

砂原美佳 「情報通信技術 (ICT) の新たな可能性 — 紛争解決における役割への注目 — 」, Discussion paper for Peace-building Studies, No.2, 2004.

佐藤安信 「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」, Discussion paper for Peace-building Studies, No.1, 2004.

佐藤安信 『スリランカにおける平和構築の現状』, 平和構築研究会ブックレット①, 2004,

28 頁.

宮川公平・山本哲史（訳）明石康・小和田恒両氏による講演・討論会 『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— 』, 平和構築研究会ブックレット②, 2005 年, 28 頁.

児玉克哉・杉本正次・平石理恵 『東ティモールの平和構築と現状』, 平和構築研究会ブックレット③, 2005 年, 30 頁.

公開研究会・講演会

2007 年（平成 19 年）

「環境難民：人間の安全保障の次なる課題に直面して」

講師：ムスタファ・ゲイ・カマル（貿易及び持続可能な開発に関する国際センター（ICTS）上級プログラムマネジャー）

2006 年（平成 18 年）

“Community Driven Development as a Way Forward for Uplifting Sri Lanka’s Rural Poor: Possibilities and Challenges”

報告者：Terrence Abeysekera (Senior Rural Development Economist, Colombo Office, The World Bank)

「平和と教育 —教育における人権アプローチ— 」

報告者：北村友人 助教授（名古屋大学）

公開セミナー「難民シリーズ」（全 5 回）

“International Protection Law-Asylum, Human Rights, Security and Anti Terrorism Issues”

講師：Allan Mackey (東京大学客員教授：英国の庇護および入国管理に関する裁判所副所長)

"What is going on in the U.N. now? Operation of Security Council, Peace Keeping Operation and the new Peace-building Committee?"

講師：川端清隆 (国連本部政治局政務官)

「国連事務総長特使のスーダン和平の取り組み」

講師：小野京子 (UNOPS 東京事務所所長)

「英国における難民庇護および難民認定実務の実情と問題点」

講演者：

Allan Mackey (東京大学客員教授；英国の庇護および入国管理に関する裁判所副所長)

Kate Eshun (英国の庇護および入国管理に関する裁判所 上席入管判事)

John Freeman (英国の庇護および入国管理に関する裁判所 上席入管判事)

Anwen Walker (英国 法廷弁護士(バリスター))

Margot Taylor (ロンドン・シティ大学講師)

「現地調査に基づく、ボスニア、スリランカ、パレスチナにおける紛争と平和構築の比較」

講演者：大平 剛 (北九州市大学助教授)

新垣 修 (志學館大学助教授)

中西 久枝 (名古屋大教授)

「ボスニアにおける「民族浄化」の実態－ICTY の現場から見てきたこと－」

講演者：多谷 千香子(法政大学・旧ユーゴ戦犯法廷元判事)

"Palestinian Question: the Hamas and Some Prospect for the Future

講演者：Process".Azzam Tamimi , Director of the Institute of Islamic Political Thought, (Visiting Scholar of GSID, Nagoya University)

"Dilemmas in Sri Lanka's Peace Process: Demand for a Muslim Separate Delegation"

講演者 Dr. Mohamed Shariff Anees, Senior Lecturer of Political Science Department, University of Colombo (Visiting Scholar of GSID, Nagoya University)

"The Ethnic Cleansing of the Northern Muslims: A Forgotten Issue in Sri Lanka's Peace Process".

講演者 Dr. Mohamed Shariff Anees, Senior Lecturer of Political Science Department, University of Colombo (currently Visiting Scholar of GSID, Nagoya University)

2005年（平成17年）

「国連の人間安全保障ユニットの活動と国連フォーラム」

講演者：田瀬 和夫（国際連合事務局人道問題調整部 人間の安全保障ユニット）

“Prospects and Problems with Transitional Justice in Peace-Building”

講演者：Dr. Vesselin Popovski (Director of Studies on International Order and Justice, Peace and Governance Programme, United Nations University)

“Refugee Status Determination in Japan and Rohingya Refugees from Myanmar”

講演者：Judge Allan Mackey（英国入管裁判所長、元ニュージーランド難民不認定異議審査機関議長、及び前難民法裁判官国際連合会議長）

Mr. Zaw Min Htut（BRAJ: Burmese Rohingya Association in Japan）

「イラク問題—トルコの視点から」

講演者：ギュライ・デールリ（カッパドキア大学戦略情報研究センター）

「コーカサスの紛争を分析する」

講演者：ギュライ・デールリ（カッパドキア大学戦略情報研究センター）

平和構築における法の支配の確立とエンパワーメントの問題

講演者：篠田 英朗 助教授（広島大学）

“EBRD, Human Security and the Former Yugoslavia”

講演者：Gerald Sanders (EBRD 法務部次長)

「人間の安全保障と平和構築について」

報告者：佐藤安信 教授（東京大学）

「タミル人の強制移住について」

報告者：A.Navaratnarajah 教授（ジャフナ大学）

「南アフリカ・真実和解委員会の独自性と課題：他国における活動との比較から」

報告者：阿部利洋特別研究員（日本学術振興会・京都大学）

“The Conflicts in the South Caucasus: How should be managed the unstable situation?”

“

報告者：廣瀬陽子 講師（慶応大学）

“Afghan refugees and migrants in Iran: who is responsible for empowering them?”

報告者：中西久枝 教授（名古屋大学）

2004年（平成16年）

“Security of the UN staff Members Working in Conflict Areas“

報告者：井上 健（国際機関アジア生産性機構工業部長）

「難民の恒久的解決における人道援助と開発援助のリンケージについて：中東地域の事例を用いて」

講師：黒澤啓（JICA 中東・欧州部中東第一チーム・チーム長）

「西欧諸国における平和構築政策について」

講師：渡辺松男（日本国際問題研究所アジア太平洋センター研究員）

「ポスト・ジェノサイド社会における真相究明と正義・復興－グアテマラの事例－」

講師：狐崎知己（専修大学教授）

"On the Economic Causes and Consequences of Conflict"

講師：大坪滋 教授（名古屋大学）

"Mainstreaming peace-building in development studies"

講師：Dr. Nanang P. Megasejati, a political scientist from Gadjah Mada University

"Peace Process in Palestine and Some Prospect for the Future "

講師：Dr. Azzam Tamimi, Director of the Institute of Islamic Political Thought, London)

2003年（平成15年）

「トリプル・バイオレンスとコロンビア紛争」

講師：二村久則 教授（名古屋大学）

「エクメーネの拡大をめぐる紛争—だれにとっての土地・開発・環境か」

講師：櫻井龍彦 教授（名古屋大学）

「(旧) 英国の難民保護制度 ⇒ (新) 難民と平和構築」

講師：新垣修 助教授（志学館大学）

「インドネシア、ラオス、ベトナムにおける希望の兆し」

講師：ホルヘ・アンソレーナ氏（Jorge Anzorena S.J.） SELAVIP（ラテンアメリカ・アジア住居奉仕団）代表

「イラク戦争後の国際関係—ドミノ式紛争のルーツと今後の国際社会の課題」

講師：中西久枝 教授（名古屋大学）

シンポジウム

2006年（平成18年）

「検証！パリ和平協定から15年 —貧富の格差の縮小と民主的社会の実現に向けて」

主催：カンボジア市民フォーラム

共催：東京大学大学院総合文化研究科「人間の安全保障」プログラム、科学研究費補助金（基盤（A））「紛争と開発：平和構築のための国際開発協力の研究」（平

和構築研究会)、日本学術振興会「人文・社会科学振興プロジェクト研究事業」領域 II-1 「平和構築に向けた知の展開」・「ジェノサイド研究の展開」グループ

後援：外務省、朝日新聞社、(財)トヨタ財団、(特活)国際協力 NGO センター、(社)東京倶楽部、平和構築フォーラム、在日カンボジア大使館

「人間の安全保障のための平和構築 対テロ戦争をどう捉えるか？」

主催：東京大学大学院総合文化研究科 「人間の安全保障」プログラム (文部科学省補助金「魅力ある大学院教育」イニシアティブ事業)

共催：科学研究費補助金(基盤(A))「紛争と開発：平和構築のための国際開発協力の研究」、日本学術振興会「人文・社会科学振興プロジェクト研究事業」領域 II-1 「平和構築」「ジェノサイド研究の展開」、科学研究費補助金(基盤研究(A)(2))「グローバル化下における地域形成と地域連関に関する比較研究」

後援：日本平和学会、朝日新聞社、外務省、法務省

協賛：日本国際ボランティアセンター (JVC)

2005 年 (平成 17 年)

「破綻国家と難民 —アフリカの事例を中心に—」

主催：東京大学大学院総合文化研究科 「人間の安全保障」プログラム

共催：科学研究費補助金(基盤研究(A))「「破綻国家」の生成と再生をめぐる学術研究科学研究費補助金(基盤研究(A)(2))「紛争と開発：平和構築のための国際開発協力の研究」

国際学会報告

2003 年（平成 15 年）

Hisae Nakanishi, “Literacy Movement for Afghan Refugees in Iran: Capacity Building and Empowerment,” Annual Meeting of the Middle East Studies Association of North America, November, 2003. Alaska)

国内学会報告

2006 年（平成 18 年）

「人間の安全保障と平和構築」（セッション 9, 国際開発学会 第 17 回秋期全国大会, 2006 年 10 月 15 日, 於東京大学本郷キャンパス）

座長: 佐藤安信

報告者: 小向絵理, 水田慎一

「ジェノサイド研究の課題と射程」（ジェノサイド研究分科会, 2006 年度日本平和学会秋期研究大会, 2006 年 11 月 11 日, 於山口大学）

座長: 佐藤安信

報告者: 石田勇次

2005 年（平成 17 年）

「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 の可能性と大学の役割」（セッション 5, 国際開発学会 第 6 回春期全国大会, 2005 年 6 月 11 日）

報告者: 佐藤安信

本報告書の構成および要旨

第一部では、平和構築の概念、平和構築学の理念、方法論を論ずる総論を提示した。研究代表の佐藤安信は、国際開発学のパラダイムの変遷として、「人間の安全保障」論の観点から、平和構築学の目指すべき理念と方法論を論じる。人間の安全保障を「開発/貧困」と「平和/紛争」を繋ぐ架橋概念として、両者の相互補完性に注目しつつ、人間の安全保障を平和構築学の理念とし、具体的に研究のための4つの視点を提案する。さらに安全保障の客体でかつ主体でもあるべき難民を研究の中核として、民官産学のネットワークによる循環型の研究を提唱する。中西久枝は、最近の国際政治学における主流であるデモクラティック・ピース論を批判的に検討する。パレスチナの壁を題材に弱者の視点から紛争のリアリティを実証的に検証し、紛争ビジネスなどの紛争の背後にある構造要因への先進国側の責任を示唆する。その上で、平和構築学を構築するには、ディアスポラ・ポリティックスの視点から地域紛争を分析し、理論化することが不可欠であると主張する。児玉克哉は、平和に関する理論、実証研究では既に実績のある平和学の議論を踏まえて、開発学と平和学をある種止揚した「希望開発」というキーワードを提案する。復讐の連鎖を断ち、信頼の連鎖へと変えていくための和解の精神、そのための他者への共感的理解を醸成することの重要性を説く。希望開発とは、これを土台に破壊された共同体を再生していく共同体形成力のための連帯の可能性の模索にほかならないとする。このように平和構築学は、絶望と思われるほどの厳しい現状に、新たな希望開発の流れを創り出すことであるという。

第二部は、佐藤論文の提案を受けた、4つの視点から、4つの基礎論を各論として提供している。第IV章の「紛争管理のためのガバナンス論」、第V章の「予防開発のための紛争要因分析論」、第VI章の「難民保護のための人道・復興支援論」および第VII章の「人間開発と共創のための方法論」である。第IV章では、紛争を前提とした上での、紛争の管理のための非暴力的な装置としての、「法の支配」と「民主主義」を論ずる。佐藤が「移行期正義と包括紛争処理」において、力の支配から法の支配への移行期の正義・司法のありようと、近代法的な紛争処理と伝統的紛争処理の折衷による包括的な紛争処理と暴力的紛争の予防のための制度および能力開発を論ずる。水田慎一は、「平和構築と民主主義：理論と経験」として、カンボジアとエルサルバドルを取り上げて、民主的国内平和論を批判的に検討し、平和構築の手段としての民主化は人の意識の変化や教育を通じた息の長い地道な努力なくしては達成されないことを指摘する。第V章では、紛争の構造的要因追究し、これを取り除くことによる紛争の解消や予防のために開発援助がどのように影響するかを論ずる。大平剛が、「紛争予防と開発援助」と「国連システムにおける紛争分析手法の開発と援助の調和化」と題する2つの論文において、それぞれ、国際機関が開発援助に紛争予防を織り込むようになった経緯を説明し、要因分析の手法を比較検討する。前者の総論に引き続き後者においては、UNDPと世界銀行の手法を具体的に検討し、各機関における調整が統合の

動きとなっている最先端の実務の傾向を検討している。第VI章では、紛争中、紛争直後の緊急人道支援から復興支援における難民保護の抱えるジレンマと難民の国際的保護のありようについて論じている。新垣修は、「平和構築と難民の安全保障論」において、安全保障のジレンマおよび逆説が難民に対する人道的支援の文脈でも見られることを指摘する。中心部と周辺部各々の難民脅威論・安全保障観に基づく平和構築論が、国家に対する脅威や既存社会の価値の防衛を軸とする国際行動として形成されることで、難民の安全を確保するシステムの確立がかえって困難になるという危惧である。新垣が、平和構築は誰のためか問うのに対し、山本哲史は、「難民概念の再構築」において、さらに保護すべき「難民」とは誰かを問うている。山本は、難民の国際法上の国際的保護の変遷を、国連文書などの詳細な検討から実証的に分析し、難民を「問題」として語るのではなく、「現象」として捉えるべきだと主張する。平和構築の文脈で難民概念をあいまいなまま議論することは「問題解決の対象としての他者」であるという差別の固定化のプロセスに難民が乗せられてしまうのではないかと指摘し、難民保護の法をはじめとするシステムの包括性や普遍性を、国境を越えて高度に成熟させてゆくことの重要性を改めて訴えている。第VII章は短期的な人道支援から長期的な観点へ移行する平和構築のあり方として、個人の潜在能力を強化する人間開発と、人々が共に新たな関係を創造するという共創をめざすための方法として、教育と情報通信技術（ICT）を取り上げる。北村友人は、「平和と教育：権利としての教育を考える」と題して、ユネスコなどの国際機関による取り組みを分析し、「平和の文化」のための教育のあり方を論じている。他方、砂原美佳は、紛争に関する情報の共有を促すことでのICTの可能性を論じる。ICTが平和教育に用いられようとしている例として、UNESCOだけでなく、コスタリカの「国連平和大学(UPEACE)」を取り上げている。平和構築研究における新たな着眼点として注目される。

第三部では平和構築の実務上の特定課題の報告と、平和構築学の今後の方向性を展望するにふさわしい特別寄稿論文を掲載する。小向絵理による「開発援助を通じたDDRの可能性と危険性」は、国際協力機構の平和構築支援専門家としての、開発援助による武装解除、動員解除、社会復帰（Disarmament, Demobilization and Reintegration (DDR)）に関する調査報告書である。DDRは、武器による支配から法の支配への移行期正義の重要課題とも位置づけられる反面、武器を捨てる条件としての紛争経済からの脱却による雇用と安全の確保という紛争の構造要因への対処が鍵となるという両面性を有する。加えて、相対立する紛争当事者ばかりか、援助関係者の安全の確保のための治安回復という相反する多様な利害対立を調整する極めて高い政治性および軍事性を有する活動でもある。この平和維持と平和構築に跨る複合的課題は、民軍協力の論点などとともに、開発援助の平和構築への応用の可能性の主要論点として今後の平和構築学の中心的な課題の1つとなるものと思われる。原後雄太の論文、「開発としての平和、貧困としての暴力：人間開発から文化開発への可能性」は、明治学院大学国際平和研究所の紀要であるPRIME 第21巻（2005年3月）

で出版されたものの転載である。原後は、2005年7月に出張先のイスタンブールで不慮の死を遂げた。生前、平和構築研究会への協力を約束していたこともあり、同論文が、平和構築学の今後の展望を示す上で示唆深いため、同研究所とご尊父の原後山治氏の許諾を得て、特別寄稿論文として掲載するに至った（形式上の編集に留めている）。原後は、人間開発から、むしろ人々の文化生活に内在する文化暴力に光を当て、この平和の根源的な課題に対処する文化開発という概念を挙げて論じている。個人や社会の価値観を問うこの姿勢は今後の平和構築学が進むべき方向性を示しているように思われるのである。世界的に著名な米国証券会社を辞して7年間、単身アマゾンに住み着いて環境問題と格闘し、帰国後もNGO活動を展開していた故原後雄太氏は、その論文からもわかるとおり、実に雄大な構想力と決然たる行動力、明晰な頭脳と暖かな優しさに恵まれた傑物であり、平和構築分野でも将来を嘱望された新進気鋭の研究者であった。その夭折の報に接し断腸の思い甚だしく、せめて平和構築研究会の成果報告書において本人のご遺志を生かしたく掲載させていただいた。これを期に同研究所との研究協力なども進め、平和構築学の構築にさらに努力していきたいものと思う。ここに改めて、感謝の意を述べると共に、今は亡き同志の冥福を祈りたい。

平和構築をタイトルに冠する市販されている最近の主要な邦文著書

篠田英朗(2003)『平和構築と報の支配：国際平和活動の理論的・機能的分析』創文社

稲田十一編(2004)『紛争と復興支援：平和構築に向けた国際社会の対応』有斐閣

上杉勇司(2004)『変わりゆく国連PKOと紛争解決：平和創造と平和構築をつなぐ』明石書店

山田満他編(2005)『新しい平和構築論：紛争予防から復興支援まで』明石書店

篠田英朗(2005)『紛争と人間の安全保障：新しい平和構築のアプローチを求めて』国際書院

日本平和学会編(2005)『平和構築と人道支援』早稲田大学出版部(平和研究第30巻)

紛争と開発: 平和構築と人間の安全保障

第一部 平和構築学総論：その理念と方法

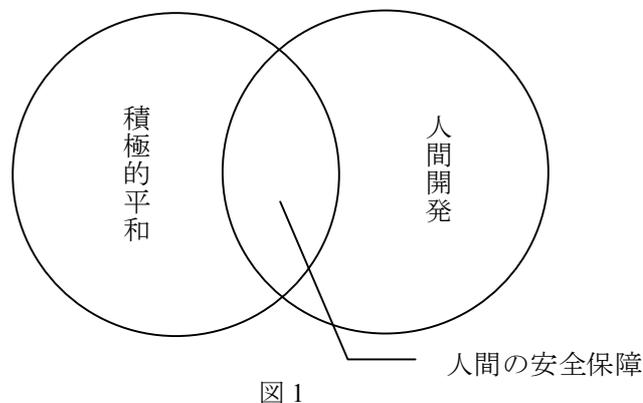
第1章 人間の安全保障のための平和構築学をめざして¹

佐藤 安信

「平和構築」を論ずるにおいて、大切なことは、まずめざすべき「平和」とは何なのか、そしていかにして「構築」するのか、である。開発学の「権力性」と平和学の「イデオロギー性」を脱構築して、具体的な紛争や恐怖が暴力化しないために如何に予防し、また暴力化してしまった紛争の最中如何にして暴力から人間を守るか、そして暴力の悪循環を如何に断ち切って平和の好循環に転ずるか、さらに非暴力による紛争処理を永続化するシステムと人財を如何に構築し、これを支える平和の文化を如何に醸成するか等を体系的に研究する学問としての「平和構築学」への再構築を構想する。そのためのキーワードは、「人間の安全保障」である。

1. 開発と平和の架橋概念としての「人間の安全保障」

「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でみるとおり、「人間開発」²と「積極的平和」³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ウ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。



※筆者作成

人間の安全保障は、開発理論が国家の経済成長中心の経済開発から、成長の成果の公正な分配をめざす社会開発、そして人間の潜在能力の向上、あるいは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

¹本稿は、Discussion Paper for Peace-building Studies No. 1 (2004)を基にその後の成果を踏まえて執筆している。

² 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UNDPの人間の安全保障論の基礎となる（両者の関係については、人間の安全保障委員会（2003）31-34）。

³直接的暴力だけでなく、貧困、抑圧、差別などの構造的な暴力のない状態としてJohan Galtungが定義。

ことを背景に、国連開発計画(UNDP)によって新たな開発理念として示された概念である。

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、□雇用と収入□食料□疾病□環境□物理的暴力□地域民族□政治的人権の 7つの領域が典型的なものとして挙げられている。これら領域が脅かされることは人間の生存や尊厳を危うくするという意味で人間の安全に直接に関わる。したがって開発においてこれらの領域を満たすことを優先することが具体的に示唆されたといえよう。この報告書によって提起された「人間の安全保障」は、「人間の安全」と「開発」は表裏の関係にあることを明らかにし、この認識は 95 年のコペンハーゲンにおける国連社会開発サミットにおいて確認された。開発は紛争予防の問題であることが意識され、個々の人間の安全を保障すべきであるという主張は、これまで蔑ろにされてきた、「開発において疎外された者への視点」を促すことになる。他方、国家では保障されない、国家が十分には機能しない内戦や民族紛争下の人々、あるいは国家から迫害される個人、さらに一国家の管理を超えた環境破壊などに怯える人類の安全を、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。

このように、人間の安全保障という考え方は、もともと開発パラダイムの転換として主張されたが、開発と平和を繋ぐ架橋概念でもある。つまり、後述する平和構築の支援に非軍事的に取り組むため、開発援助をどのように応用するか、また開発援助が紛争を助長しないようにどのような配慮をするかという「紛争と開発」の論点を議論する上での理論的枠組みの 1つを提供するものといえよう⁴。

2. 人間の安全保障概念をめぐる日本とカナダのアプローチの違い

日本政府は、アジア経済危機への対応として、1999年に国連内に信託基金として人間の安全保障基金を設立し⁵、人間の安全保障のための資金面での支援を始めた。さらにそのイニシアティブで、2001年に緒方貞子国際協力機構理事長(前国連難民高等弁務官)とノーベル経済学賞受賞者の Amartya Sen 教授を共同議長とした人間の安全保障委員会を設立し、人間の安全保障の概念化に努めた。同委員会は 2003年5月に最終報告書を発表し、人間の安全保障を「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守りすべての人の自由と可能性を実現すること」と定義している⁶。特に、「貧困」と「紛争」からの個人の「保護」と「能

⁴ 紙面の都合で、人間の安全保障の内容については割愛する。詳細は Commission on Human Security (2003) を参照。

⁵ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/pdfs/t_fund21.pdf>

⁶ 人間の安全保障委員会は 2003年5月に最終報告書、Human Security Now(同年翻訳が『安全保障の今日的課題』朝日新聞出版社として出版)を発表し、人間の安全保障諮問委員会に改組された。同諮問委員会は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

力強化」を強調する。この意味で、人間の安全保障の理念は、日本国憲法前文第二段の、「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏からまぬかれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」に反映している⁷。

さらに2003年8月に発表された新ODA（政府開発援助）大綱において、「人間の安全保障」の視点が基本方針の1つとして掲げられ、「平和の構築」がその重点課題の1つとして明記され、その後のODA中期目標でその中身がある程度具体化されている。このように、日本は人間の安全保障概念によって、ODAを通じた開発援助などによる平和構築支援を志向しているといえよう。

これに対しカナダも人間の安全保障概念の発展に寄与しているが、両者のアプローチは対照的である。日本が貧困を中心テーマとして能力強化に重心を置く反面、カナダは紛争における人々の保護を重視してきている。もちろん、両者は相反するものではなく、むしろ貧困と紛争が相互に関連していることからすれば、両者のアプローチは相互補完的なものとなる。ただ、日本は外交上アジア経済危機におけるアジア諸国への支援としてこの概念を用いたのに対し、カナダは歴史的にいわゆるミドル・パワーとして国連PKOにおける指導的な役割を演じていくうえで、この概念を使って国際的ネットワークを試みている⁸。つまりカナダは、国連PKOの延長としての平和構築支援を志向していると思われる。

3. 保護する責任

カナダは、人間の安全保障を具体化するものとして、国際社会の「保護する責任」を唱導してきた。国連内に「介入と国家主権に関する国際委員会（ICISS）」を設置して、いわゆる「破綻国家」のように国家によって保護されない人々に対しては二次的に国際機関や各国の共同体としての国際社会が彼らを保護する義務があるとして、国連安全保障理事会の承認が得られなくとも必要であれば軍事力を使って人道介入すべきであるといういわゆる正戦論を展開することになる。2005年9月の国連首脳会合成果文書には、人間の安全保障は総会で今後概念を精緻化することが述べられたに過ぎないが、保護の責任は具体的に、「大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する犯罪から人々を保護する責任」とし

言をすることになり、2004年その事務局として国連人道問題調整部に人間の安全保障ユニットが置かれた。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。

⁷Freedom from Fear と Freedom from want は、ルーズベルト大統領の一般教書の4つの自由に淵源するといわれる。

⁸ ノルウェーとカナダが中心となって作った人間の安全保障の概念を促進する非公式な国家のネットワークで、2006年現在14カ国が参加しているが、日本は参加していない。

<<http://www.humansecuritynetwork.org/menu-e.php>>

て記述された⁹。ただし軍事力の行使には国連安保理決議を必要とするとの限定が付された。しかし、保護する責任はある種のソフト・ローとして、9.11以降の米国のアフガニスタンおよびイラク戦争という正戦論をけん制し、軍事力の行使に対する新たなルールをもたらすものと期待されるのである。

しかしながら、本来、「責任」を論じるのであれば、ルワンダの虐殺をジェノサイドとして国連も介入を求めながら国際社会はこれを等閑視したという、不作為責任こそが問われるべきであるが、保護の責任を濫用して他国に介入することを制限することに議論がすりかえられてしまっている感も否めない。ましてや、保護されるべき当の人々、つまりは難民・避難民を国際的に保護する法的枠組みとしての、難民条約の改正などの議論には結晶していないことも問題といわざるを得ないであろう。

4. 人間の安全保障による人間の安全保障のための「平和構築」

上記国連首脳会議での国連平和構築委員会設置の決議に基づき同年12月には同委員会が設置されて既に活動を開始している¹⁰。日本のODA大綱が主要課題の1つとして取り上げたこの「平和構築」は、以下に述べるようにもともと国連平和維持活動(PKO)の試行錯誤による発展の中から生まれた。つまり国連の平和活動における新たな課題として主張されたものである。前国連事務総長のガリ氏が、1992年に「平和への課題」という小冊子において、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た。ここでは、平和構築は停戦を実現する平和創造、停戦を維持する平和維持に対して、紛争後(あるいは平和維持活動の後)の復興から平和への定着に至る段階のことを意味した。しかし、紛争後の平和構築は、紛争の再発防止という紛争予防を行うことであり、紛争が再燃すればこれを調停して武力衝突を収め、停戦を維持するということまで実質上含むことになる。このいわば紛争の循環を図示したのが下の図1である。

⁹ UN

(A/RES/60/1)<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>

¹⁰ UN

(A/RES/60/180)<<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/498/40/PDF/N0549840.pdf?OpenElement>>

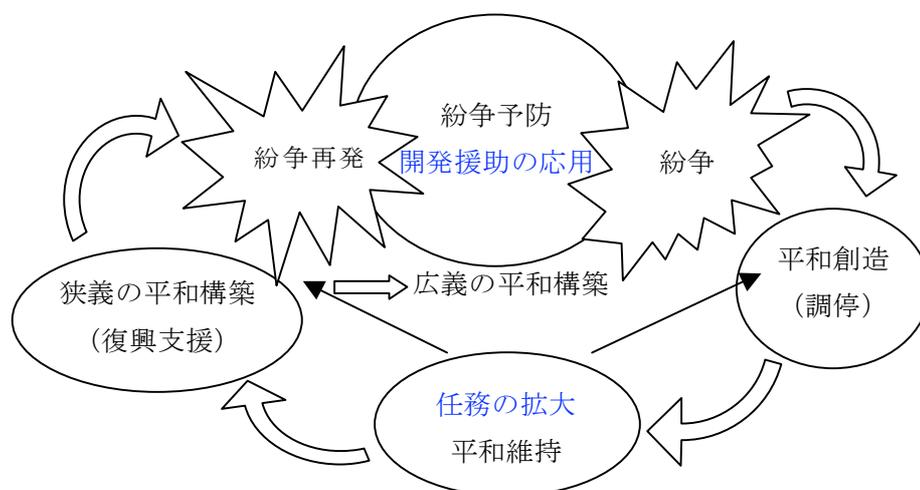


図1

以下、国連平和維持活動の経験から平和構築に至る過程を簡単に振り返ってみよう。

1992-93年の国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）は第二世代のPKOともいわれ、これまでにない文民による包括的な活動が注目された。これは、総選挙による正統政府の樹立支援がUNTACの最終目的（任務）であったからである。そのために、難民の帰還と再定住、人権擁護、政治的自由の促進、自由かつ公正な選挙実施を確保するためのインフラの復旧・復興の任務を与えられ、また実際行った。92-95年に旧ユーゴの紛争に派遣された国連保護隊（UNPROFOR）は、停戦合意自身の有効性が問われた中で派遣され、紛争の拡大を国連の存在によって抑止しようとした。その任務は国連PKOが現実には十分な武力を行使できないという限界によって達成できず、NATOの軍事力によって取って代わられることになった。これと対照的なPKOが93-95年にソマリア紛争に派遣された第二次国連ソマリア活動（UNOSOMS□）であった。これは、ガリ事務総長が前出の「平和への課題」の中で触れたpeace-enforcement（平和執行）のために武力行使にまで踏み入ったがために、紛争の当事者となって失敗してしまった。99-02年の国連東チモール行政機構（UNTAET）は、東チモールの選挙後の混乱と多国籍軍の治安維持を受けて、復興支援という狭義の平和構築を主要任務とするPKOと位置付けられる。そこには紛争の再発防止のための開発援助の応用が見られる。国連PKOの任務は復興支援、紛争予防、紛争の調停という紛争を非暴力的に処理するあらゆる局面に拡大し、これら一連の活動を包括する広義の平和構築に取り組むことになってきたのである。

このような国連平和維持活動の試行錯誤を受けて、OECD（経済協力開発機構）のDAC（開発援助委員会）は、これら一連の活動を包括する平和構築概念を採用し、97年に「紛

争、平和と開発協力に関するガイドライン」において、紛争前、紛争中および紛争直後、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た。その上で、「暴力なしに紛争を管理する能力を強化することは持続可能な開発の基礎」であるとして、さらに開発援助の目的は、「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。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。国連も2000年8月に発表されたいわゆるBrahimi Reportにより、平和維持活動の役割強化のため、紛争予防の強化、平和維持と平和構築の不可分性の認識、「法の支配」の強化などを提唱し、平和構築を包括的に捉えている。このように現在では、平和構築の概念は、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なものとして主張されているのである。このように平和構築を包括的なものとして広義に定義すると、とりあえず「武力紛争の（再発）予防をして平和を定着させる一連の活動」ということができるが、DACは上記97年のガイドラインにおいて、平和構築を「人間の安全保障のための持続可能な環境を作る手段である」と定義していることが注目される。

なるほど、平和構築は最終的にはすべての人間の安全保障を確保するための手段かもしれない。しかしながら、人間の安全保障の視点は、平和構築という一連のプロセスの中で常に意識しなければならないという意味で、人間の安全保障も平和構築の手段と位置づけるべきであろう。冷戦後の紛争は、国家間の紛争よりは、内戦や地域紛争であることが多く、構築すべき平和は、国家間の安全というよりは、国家を超えた人間の安全にシフトしてきているからである。つまりこのような武力紛争から逃れる難民、避難民などの安全を確保することによって平和を構築することがめざされなければならない。そうでなければ平和構築のために邪魔になる人間の安全を脅かすことを正当化しかねず、その行き着く先の平和は、「墓場の平和」という逆説に立ち至るかもしれない。しかし紛争に苦しむ人間の安全保障のために行われる一時的な保護や人道支援では依存関係を招来しかねない。またルワンダ紛争における難民保護が武力紛争当事者への支援になってしまったともいわれるように、人間の安全保障の追求がかえって紛争を長期化・拡大するなどして平和構築と矛盾し、ひいては難民の安全も最終的には保障されないというジレンマに苛まれることにもなる¹¹。ここに、緊急人道支援による難民、避難民などの保護から始まって、復興支援・開発援助による自立をめざす一連の継続した活動をどのような優先順位でいかなる方法で行うべきかという研究が求められるのである。このように、これら広義の「難民」¹²の安全を

¹¹ 篠田英朗「人間の安全保障の観点からみたアフリカの平和構築」望月克哉編2006『人間の安全保障の射程』アジア経済研究所、26-31。

¹² 難民概念については、注11で述べるとおり、条約上の定義における狭義の概念があるが、こ

保障するために開発援助をどのように応用するかが、人間の安全保障の観点からする平和構築の課題の核心となる。開発において人間に焦点を当て直そうとする人間の安全保障論は、平和構築において誰のための平和かを問い、開発の権力性を暴く視座を提供するという意味で極めて重要である。

このような人間の安全保障による人間の安全保障のための平和構築支援を論ずるには、これまでの開発研究を土台に、当面以下の4つの研究分野が想定できよう。つまり、①社会には当然存在すべき紛争を暴力によらずに処理するための民主的政治プロセスと、正義の実現のための法の支配としての紛争管理ガバナンス、②貧富の格差や社会的差別などの紛争の要因を探求しこれを緩和するための経済・社会開発、③紛争中の避難民へ医療、食料、テントなど救命および紛争直後の復旧・復興のための人道・復興援助、さらに④長期的な視点から平和の定着、永続化のための和解や相互理解を醸成し、暴力的紛争を予防する人文・教育分野に焦点を当てた予防開発である人間開発。これら4分野は、現実には連続し、相互に重なりあい、絡み合っているので総合して研究する必要がある（下図2参照）。

たとえば、「民主主義」と「法の支配」は紛争を非暴力で処理する制度だが、同時に紛争の要因である差別や抑圧という人権侵害を是正し、人権を伸長するための制度的保障でもある。暴力的紛争でこれらの制度が破綻している場合、正義は復讐に読み替えられ、復讐の応酬という「暴力の悪循環」を生む。これを断ち切って「平和の好循環」に転じるためには、許し合うことを通じた紛争の非暴力的処理制度復興ための展望、いわゆるトランジショナル・ジャスティスの課題がある。これは暴力的で抑圧的な紛争社会の構造を非暴力的に解体し、新たな制度構築と抑圧された人々の自律と協力を促進するという人間開発に連なる総合的な課題である。

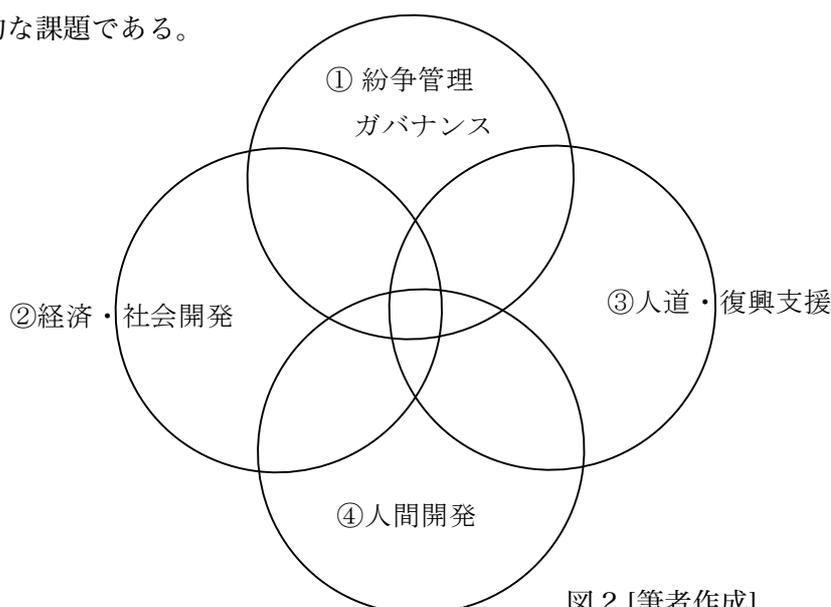


図2 [筆者作成]

ここでは紛争被害者をさす。

5. 国際開発学の新たなパラダイムとしての平和構築：コアとしての「難民」の多角的研究の提唱

これらの4つの研究分野は、従来の開発学のパラダイムの転換と拡大を迫っているといえよう。すなわち、従来の開発パラダイムは平時を前提としており、紛争への十分な配慮を欠いていた。社会あるところ紛争あり。紛争が暴力化して武力紛争として顕在化していても社会には潜在的な紛争が存在している。ケネス・ボールドディングは、「紛争の一般理論」で、あらゆる社会科学は紛争を扱っているという。開発が反面破壊を伴う動的プロセスであることから、紛争とは不可分の関係にあるものといえる。このことから①、③および④の各分野は、開発の対象となる社会に紛争の観点を盛り込むことになった。また、②の分野の武力紛争中およびその直後の人道・復興支援は、従来難民の保護の課題とはされても、開発の課題とはされてこなかった。しかし、武力紛争は平時の社会に潜在していた紛争が暴力化して噴出したものであり、紛争時と平時は連続した社会の一面であり、開発が社会変容の動因となることを考えれば、紛争時の社会を度外視して開発を論ずることはできないものと思われる。すなわち紛争と難民を開発の課題から除外することはもはやできなくなっているのである。

これまで、日本の国際開発学においても、難民の研究があまり行われてこなかったのは、先進国と途上国という国家単位の開発に依拠していたことと、難民の保護が、難民条約上の厳格な難民概念¹³の呪縛に縛られていたということもあろう。難民条約が冷戦の東西対立の政治的な道具として利用されたという背景もある。冷戦後の難民概念はますます多様化し、このような条約に基づいて認定された難民だけでなく、紛争や災害から逃れて来る者も事実上の難民として保護されている。難民の保護を任務とする UNHCR は、国境すら越えられない者の保護のために Internally Displaced Person - IDP (国内避難民) などの新たな造語を駆使して人道支援としてその保護の対象を拡大してきた。保護の内容も難民の定住や帰還のために開発に踏み込んだ援助も行うなどして拡大してきた。このように UNHCR は世界中のいわゆる人道危機に対してパッチワーク的な対処療法で対応してきた。安全保障、開発と人道支援をそれぞれ別の任務として分掌してきた国連には、従来これらを包括して武力紛争を根本的に解決するための平和構築の任務を扱う機関がなかったからである。

国連はこのような事態を打開するため、2000年のミレニアム・サミットにおいて「人間の安全保障」委員会を設立し、さらに2005年12月には、緊急人道支援と、復興・開発援

¹³ 1951年難民の地位に関する条約(および1981年議定書)によって加盟国が国籍国への送還を禁じられる難民は、政治的意見など5つの理由のいずれかに基づいて迫害されるという十分に根拠のある恐れのために国籍国外にいるという要件を満たしているものである。難民概念の変遷には、小泉(2005)77-128に詳しい。

助のギャップを埋めて国連の関係機関を調整する平和構築委員会が設置された。平和構築委員会は、国連安全保障委員会、経済社会理事会、総会などから選ばれた国や、軍事要員や文民警察官を多く供給する国、また日本のように資金供与を多くする国々から選ばれた31カ国のメンバーからなる。その任務は紛争後の平和構築を直接の対象とするため、軍事、政治、人道支援、開発援助に関する活動を調整、協働するものであり、紛争予防をも含む包括的な平和構築への取り組みには残念ながらなっていない。また「人間の安全保障」委員会などはおろか、人道支援や難民保護を専門とする UNHCR などの専門機関との関係も不明である。また平和構築活動に現実に携わる NGO や市民社会との連携やその参加にも触れられていない。2007年1月現在ブルンジとシエラレオネが取り上げられているにとどまるようである¹⁴。難民を保護し、難民が本国に帰還でき、彼らが再び難民化しなくて良いように暴力的紛争の再発を防止するのであれば、その当事者である難民をより多角的に研究することが必要である。

6. 民官産学の連携によるフィードバックとネットワークによる難民の主体性の回復

国連が人間の安全保障のために実際に有効に機能するためには、これが国家を超えた概念であることからすれば、国家がこれを推進するには限界がある。むしろ、先進国による国家の安全保障を強化するための詭弁ではないかと疑義を提示する論者もいる¹⁵。したがって、その担い手として国益を超えた市民社会の連携、特に NGO による国境を越えた活動が重要であることは論を俟たない。このことは、反対人地雷条約の採択や国際刑事裁判所の設立などにおける NGO の活躍をみれば自明のことである。国連が主権をもつ国家で構成される機関であることを考えれば、国益による限界があることは否めない。非国家主体としてはまた、日常生活を営む上でもっとも重要ともいえる企業活動のレベルにおける平和構築への配慮と貢献が特に重要である。特に市場経済を基礎とするグローバリゼーションの中で、市場が人間の安全保障と平和構築という課題に無関心では当然持続可能な取り組みは不可能である。このため最近では、国連事務総長の呼びかけによる、国際公益に対するグローバル・コンパクトのような企業の行動規範の鼎立というソフト・ロー的なアプローチも見られる。また大学も実務の第一線からは一定の距離は置くとして、人間の安全保障で取り上げる地球規模の課題に対して、その研究と教育による取り組みを強化して社会に開かれた場を提供することが期待されている。

¹⁴ 平和構築委員会の設立経緯は、篠田英朗（2007）「国連平和構築委員会の設立：新しい国際社会像をめぐる葛藤」国際法外交雑誌 105 巻 4 号 68-93 頁を参照。ただし、その活動の全体像は未だ明らかではない。同委員会のホームページ

<http://www.un.org/peace/peacebuilding/index.html> を参照。

¹⁵ 山形英郎「国際法への挑戦『人間の安全保障』」佐藤誠=安藤次男編(2004)『人間の安全保障：世界危機への挑戦、東信堂、47-49 頁。

他方 NGO はしばしば、その正統性、中立性や、アカウンタビリティ、プロフェッショナルリズムを疑問視され、先進国の隠れ蓑として使われているとの批判もある。しかしこのような側面があるからといって NGO の活動の一般的な価値を否定することはできまい。多様で自由な存在であることを前提に市民社会による自治的な規制と選別を促し、時に国家の、企業の、あるいは国際機関などの権力機関へのカウンターバランス機能を発揮することが期待されている。企業も私的利益の追求を本来の目的とするわけであるから、平和構築に関わることは軍需産業に関わることだという否定的な評価をされかねないという危惧もあろう。しかし、最近では、企業社会責任 (CRS) が日本でも大企業が取り入れるなど次第に一般化しつつある。反面、武器三原則などで軍需産業に直接関われない日本企業も、民生技術の軍事転用などを通じて、間接的に軍需産業に手を貸してしまう虞も指摘され、実際に一流企業も摘発を受ける事態になっている。好むと好まざるとに関わらず日本の技術は平和構築に関わることから、紛争に配慮するための企業平和責任を論ずる必要があるのである。

NGO の平和構築にかかる能力を高めるために大学との連携が近時模索されている。NGO はこれまでも自前で調査・研究や研修・教育を行ってきただけではあるが、現地で活動する上で必要な知識や理念は、大学などの総合的な研究・教育機関と連携することで深めることができよう。政府を通じたり、直接国際機関などにアドボカシー活動をしたりしてその政策や実施に影響を与えることも考えられる。大学も研究・教育を実務にフィードバックし、あるいは理論を実地に応用し、検証することによって、研究の質を高めることが期待される。このような NGO などの実務者と大学などの研究・教育者による相互フィードバック型のネットワークを形成することが、複雑で包括的な課題への取り組みとして重要であろう。もちろん、実務と研究はその直接的な目的を異にし、混同することで双方の質を劣化させるリスクもある。研究者は実務の批判者として参与観察においても観察者としての責任を自覚すべきであって、安易に実務の論理に迎合すべきではない。反面実務者は研究者を単なる権威づけや隠れ蓑として使うべきではなく、虚心坦懐にその批判を実務の改善に反映すべきである。最近産学連携も大学ではさかんに行われているが、平和の課題に関する連携は日本ではまだ皆無といってよいであろう。今後は、平和構築における連携の可能性も模索されるべきである。

このように一定の距離や壁を設けるとしても、大学は社会の現実を等閑視するのではなく、社会の責任ある一員として自らもまた国際協力を担う一組織として、市民や実務者に対して開かれていなければならない。そのためには、先進国だけでなく、紛争国の大学も含めた大学間のネットワークを拡大・深化させる必要がある。さらに、NGO、国際機関、政府等および企業の実務者ばかりでなく、ともすると援助や研究の対象として客体化されている難民自身を平和構築の研究、教育、実務の主體的な担い手を位置づけていくことが

重要である。確かに難民は、紛争の被害者であると同時に加害者でもある場合が多く、また党派性などの問題があり中立的な立場を取りにくいという面もある。しかし、紛争の実情をもっとも良く知る当事者ということから、彼らの紛争に対するオーナーシップを尊重しながら、その背後の関係国や関係者と、外部者がそれぞれの立場から対話することは有益であろう。援助は支配隷属関係を生みやすいものである。難民の主体性の回復のためにも、難民自身をパートナーとして参加してもらおうという、いわば「難民から学ぶ平和構築」というアプローチを提唱したい。

主要参考文献

Commission on Human Security (2003), *Human Security Now*. (邦訳：人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題』 朝日新聞社)

小泉康一 (2005) 国際強制移動の政治社会学

United Nations Secretary General (2004) *A More Secure World: Our Shared Responsibility: A Report of the Secretary General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change*.

望月克哉編 2006 『人間の安全保障の射程』 アジア経済研究所

佐藤誠=安藤次男編(2004) 『人間の安全保障：世界危機への挑戦』 東信堂

第II章 平和構築学の新たな地平線をめざして

中西久枝

はじめに

本稿では、平和構築学という一つの学問領域を形成するために前提となる論点を、「人間中心」の視点からいくつか提供することを目的とする。この10年間、国内外では平和構築に関する著作が多く出版されてきた。しかしながら、そもそも平和の対極としての紛争や戦争とは何かという基本的な視座の点で、紛争の複雑性と多様性が十分に議論されていない感がある。また人間の安全保障という概念を実際の紛争地域や紛争後社会への国際的な支援のあり方を分析する際、その「人間」とは誰をさすのかが十分に議論されないまま抽象的に「人間の」安全保障を論じる傾向がある。こうした研究動向を鑑み、本稿では特に、紛争の実態を再考し、紛争当時国・経験国における「人間」の實在に関わる問題をまず再検討する。そのうえで、冷戦後の現代世界において国際政治学の主流となってきた「デモクラティック・ピース論」の特性とその限界を論じ、現在の紛争や戦争の根本原因に迫る議論として、紛争ビジネスやピース・ビジネス論が登場していることを指摘する。さらにグローバル化の進展とともに国際政治にこれまで以上に大きな影響力を行使していると思われるディアスポラ・ポリティクスへの分析が必要であることを論じる。

1. 「コンフリクト」(紛争)の再考—実態の3次元性

平和構築を学問の一領域として検討する場合においても、あるいは実務家が何らかの形で平和構築に関わる場合、平和の対極にある「紛争」「戦争」とは何かを解明しなくてはならない。平和構築の柱として、一般には、紛争の防止や再発防止、ポスト紛争地域やポスト紛争社会に対する緊急人道支援や復興・開発支援が挙げられる。その際、「紛争」という用語があたかも一枚岩的に使われ、「紛争」がどのような状態をさすのかは明確にされないまま、それを使う誰もが同質的な概念を抱いているかに捉えられている。しかしながら、現実には「紛争」は常に動的であり、それに関わるアクターは常に変化している。またそのアクターも内部のアクターと外部からのアクターとが錯綜しつつ「対立」状態を生産、再生産している場合がほとんどである。

たとえば、現在「内戦」と化したイラクでは、いまだに戦闘が続き、「紛争」あるいは「戦争」と言える状態が続いているが、「紛争」という語の英語にあたる「コンフリクト」(対

立・敵対)の構図は、2003年3月の米国主導による多国籍軍との開戦からこの3年間、刻々と変化している。開戦直後は、米軍とサッダーム・フセイン体制側の共和国軍がバグダードを中心に戦闘を展開し、両者が対立・敵対関係にあった。米軍の「戦争終結宣言」は早々と2003年4月には出されたが、それはあくまで、主としてこの両者のあいだの「コンフリクト」が終ったという意味合いであった。

この意味でイラクはポストサッダーム体制という点では、ポスト・コンフリクト社会に入ったわけであるが、実際に現在「内戦」が続いている状態は、客観的にはポスト・コンフリクト社会とは言えない。すなわち、現在は中部、南部ではスンニー派、シーア派の宗派間の対立、北部ではクルド人対トルコマン人のエスニック・コンフリクトの様相を呈しており、対立・敵対するアクターの関係と構図が変化しているのである。また中部、南部ではアルカイダのメンバーが戦闘に加わり、宗派間、エスニック間の対立をいっそう複雑にし、実際に誰と誰が戦っているのか明確でない局面も多く見られる。また、それが仮に明確になったところで、対立の構図は刻々と変化しており、昨日と今日とでは「コンフリクト」の性格やアクターが異なることも多い。

このような「紛争」の構図の恒常的な変化は、平和構築の第一歩である「停戦」や「終戦」を国際社会が推進するうえでも、また紛争の再発防止策を講じるうえでも、重要な問題点を提起している。対立・敵対の構図は国内でも地域によって異なるのは通常のことであるため、たとえば、停戦・終戦を例にとれば、「①いつ、②どこで、③誰と誰が、④誰の仲介のもとで、⑤どのような条件によって、戦闘を終結させるのか」という課題は、時間（タイミング）軸と空間（場所・地域）軸の両方が変化し続ける以上、難題であることは想像に難くない。

また対立しあう勢力（複数）を背後で支援するアクターの種類や介入度が、漠とした「紛争」・「戦争」と言われる状況下、刻々と変化する場合、上述の課題の「③誰と誰が」が時とともに変化するのみならず、その背後にあるアクターもそれぞれ変わり続けることになる。したがって、その時点において直接対立・敵対して対峙する勢力同士のみが停戦に合意しても、その背後にあるアクターが停戦を望んでいない場合、停戦合意は簡単に破られることはよくおこっている。

たとえば、スリランカの紛争の場合、2002年からノルウェーの仲介で開始された和平交渉は、対立する「タミール・イーラムのトラ」（LTTE）の代表とスリランカ政府交渉団が交渉のテーブルに着き、一旦は和平に合意し、停戦に至ったことは数度ある。しかし、結局は停戦は破られ、和平は4ヶ月以上継続したことは今日まで一度もない。LTTEに対する軍事的支援がいかなるルートでなされるのか、その背後にあるアクターが何な

のか、いまだ学問的に実証はされていない。だが、LTTEに対する支援は、世界各国に存在するいわば「ディアスポラ」のタミール・コミュニティーが行っていると言われており、ディアスポラ・ポリティクスのネットワークがどのように働いているのかを分析しなければ、なぜ紛争が継続するのかは解明できない。

また、交渉のテーブルに着くいずれの代表団も、刻々と変化しており、スリランカ政府及びLTTEのそれぞれの代表団がそれぞれの勢力を真に代表していないのではないかとと思われる。すなわち、政府側もLTTE側もいずれも一勢力として決して一枚岩ではないため、それぞれ一部の勢力がそれぞれを代表して和平交渉を行ったところで、政府側もLTTE側も全員が紛争を放棄しようという動きであるわけではない。

このような視点から紛争や戦争を考えると、たとえばイラク戦争、パレスチナ紛争、スーダンのダルフル紛争のように、国家や地域名を紛争の前につけたところで、それらの「紛争」や「戦争」の実態に迫ることはできない。また、そのコンフリクトのアクター、性格、政治性は刻々と変化するため、極端に言えば昨日と今日とでは、同じ「イラク戦争」と言っても、異なる戦争を語ることになることさえ往々にしてある。2003年3月に開戦した「イラク戦争」はサッダーム・フセイン政権を打倒するための戦争であったが、2007年2月現在の「イラク戦争」は、シーア派とスンニー派が互いに殺害しあっているイラクの南部と中央部の地域と、クルド人勢力がスンニー派アラブや少数民族であるトルクメン人に対して攻撃するイラク北部地域とがある。さらに、スンニー派アラブが米軍に対して自爆テロをおこして攻撃する局面もあり、同じ「イラク戦争」という名称を使っても、戦争の対立軸は地域と時間の両方のファクターから考え多様であり、刻々と変化している。

すなわち、紛争・戦争における戦闘の停止・終結という場合、どの勢力間のコンフリクトの停止をさすのか、地理的にどこの領域（範囲）でのコンフリクトの解除をさすのか個別に吟味しない限り、その国家、地域、社会が「ポスト」・「コンフリクト」になったのかどうか判別することはできない。米国が主導した2001年11月のアフガニスタンでの戦闘や2003年3月のイラクでの開戦において、いずれの場合も、早期に「戦争終結宣言」が出されても、現実には、アフガニスタンの南東部、イラクでは一部の北部地域以外の全土で戦闘がいまだに続いているのは不思議ではない。

以上の「コンフリクト」とは何かという本質を捉えることなしに、「紛争後社会」の復興支援はいかに進めるべきであるとか、緊急人道支援から復興・開発支援へのスムーズな移行（コンティニューム）を行うにはどうすべきか、などを議論しても、あくまで理論に終わってしまい、理論と現実の乖離があまりに大きいということになる。

2. 「人権」論の限界から「人間の安全保障」へ

「紛争」という用語が現実の意味する状況の複雑性、多様性、時間と空間とが時には同時に変化する錯綜性に鑑みれば、対立・敵対関係による戦闘がおこっている、いわゆる「紛争」地域において、「ある人間がいかなる身の危険を感じ、いかなる脅威に晒されているのか、またいかなる政治的・経済的・社会的・文化的差別を受けるか」という実態も刻々と変化していることはすでに述べた。つまり、あくまで個別に紛争の性格と状況変化の問題を見つめなければ、いかなる「人間」の「安全保障」を捉えるのか、という「人間の安全保障」理論は理論で終わってしまいかねない。

たとえば、パレスチナのヨルダン川西岸とイスラエルとを切り離す、いわゆる「分離壁」によって引き起こされている人道的影響を例に考えてみる。分離壁は、イスラエル政府が主張するように、イスラエル市民にとっては、自爆テロから市民を守るという意味での安全保障問題である。しかし実際には自爆テロが一度もおこったことがない地域をも包含して、分離壁は建設されている。とはいえ、北部のカルキリヤやトルカレムのように実際に自爆テロが頻繁におこった地域もあり、この周辺地域のイスラエル市民にとっては、分離壁はやはり自爆テロの脅威から身を守るうえで必然だという主張は成り立つ。

一方、分離壁の建設によって、これまで通行許可証なしにイスラエル側の高校や病院に行くことができたパレスチナ人のうち特にグリーンのID（パレスチナ内のみ移動許可のあるID）保持者は、高校や病院へのアクセスが困難になり、通行許可証が交付されない期間は事実上足止めになる。重病人が壁の内側に事実上閉じ込められた状態に陥っている現状もある。そうした人々にとっては、分離壁は時には生命の危険に晒す「脅威」となる。

他方、雇用状況の悪化しているパレスチナで、分離壁の建設作業に従事することで何とか雇用にありつくことができ、かろうじて生計を営むことができるパレスチナ人労働者もいる。彼らにとって分離壁はパンを得る糧であり、分離壁建設がなくなれば基本的ヒューマンニーズを満たせなくなることもある。

このように、自爆テロからの脅威から身を守るために分離壁を必要とする一部のイスラエル市民と分離壁建設でかろうじて職を得てサバイバルしている一部のパレスチナ人にとっては、分離壁は、彼らの「人間の安全」の重要な部分を保障している。他方、分離壁の建設によって、文字通り移動の自由を奪われた多くのパレスチナ人にとって、分離壁は、社会・経済インフラへのアクセスや教育・就労の機会を奪うという意味で、彼らの「人間の安全」への脅威に他ならないのである。すなわち、紛争や戦闘がおこっている地域において、どの「人間」の安全保障を語るのか、どのような内容の「安全保障」をさすのか、

そしてそれらを確保するののかという問題は決して一枚岩的なものではない。いうまでもなく、ある人間の安全保障の確保は、他の人間の安全保障を侵害することにつながる。ただひとつ言えることは、ある特定の人間の特定の種類の「人間の安全保障」の確保のために、多くの（時には別の）「人間の安全保障」が犠牲になるとすればそれは是正されなければならないということである。それがいわゆる「正義」の問題であろう。

正義の問題は、従来、一方では人権論のなかで、また一方では基本的人間ニーズを支援すべきだとする人道支援やいわゆる人道的介入の理論のなかで議論が展開されてきた。人権は、いうまでもなく権利主体と履行主体が想定され、権利主体は通常国民、履行主体は国家であり、国家と国民のあいだに権利・義務関係があると考えられている。この権利・義務関係はいわゆる破綻国家と呼ばれる国家ではそこに生き住んでいる人々の人権は著しく侵害されることもあり、その場合は国際社会が「介入」しようと捉えられてきた。介入は、稲田十一氏の定義によれば、「国際社会の諸主体が、武力紛争や人道危機に直面している相手国の統治・管轄の範囲内とされる事項に対し、平和の回復・復興という合目的な理由により、強制的・非強制的な手段を用い、国境を越えておよぼす関与」である。¹介入の事由と正当化及び介入の主体の構成や介入の手法（軍事的、非軍事的）など、介入には多様な形態とレベルがある。

国際的な介入が正当化される事由のひとつとして普遍的人権に基づく介入があり、アフガニスタンのタリバン政権が女子教育を認めていなかったことは「子供の人権」侵害行為として国際社会が捉え、そうした政権の打倒は正当な介入であるとされたのも一例である。²また、コソヴォ紛争における1993年のNATO軍のセルビア人勢力に対する空爆は、セルビア勢力が支配するユーゴ連邦軍によるアルバニア市民への大量殺戮という民族浄化に対する「人道的介入」であるとの理由で介入した例である。

すなわち、国際社会の人道的介入の問題は、その背景に「正義」の概念があり、人権の侵害や一般市民が生命の危機に晒されている事態が、人間の尊厳という根本原理に照らし合わせて不当な行為であるという論理によるものである。ここで問題提起したい点がふたつある。ひとつは、正義を決定するのは誰であるかという主体の問題である。

人道的介入がNATO軍（コソヴォ）や多国籍軍（アフガニスタン戦争・イラク戦争）など、その都度方式の有志軍のような軍によるものである場合、介入する正義を決定するのも米国及びその同盟国といった「有志連合」であるという事実は、何をもって「国際社

¹ 稲田十一編「紛争と復興支援—平和構築に向けた国際社会の対応」有斐閣 2004年序論

² 勝間靖「人間の安全保障へのアプローチとしての教育」篠田英朗・上杉勇司編『紛争と人間の安全保障』国際書院 2005年 p.189-206

会の介入」と呼ぶかという問題を提起している。また、正義の概念は、破綻国家に対して国際社会が関与・介入する場合、介入する側が正義を行使し、破綻国家が正義に対する挑戦を行ったという図式になる。³したがって、正義とは何かという問題は、逆に言えば破綻国家とは何か、ある国家を破綻国家であると命名するのが誰であるかという問題であると言える。

米国の外交政策のシンクタンクである「平和基金」(The Fund for Peace)は、毎年「破綻国家インデックス」を「フォーリン・ポリシー」という雑誌に発表している。その際、人口動態的な圧力の蓄積、大量の国内避難民や難民の移動、集団別の経済発展の不均衡の度合い、広範にわたる人権の侵害、公的サービスの漸進的悪化などの12の指標をもとにしている。⁴ちなみに、2006年の破綻国家リストには、スーダン、コンゴ民主共和国、ソマリア、ハイティ、チャドなどのアフリカ諸国をはじめ、イラク、アフガニスタン、パキスタンなどの中東諸国の計10カ国があがっている。米国のこうした指標や破綻国家リストが実際に国際社会の合意を得ているわけではないが、9.11事件後のアメリカの「テロとの戦い」が進行する現在、破綻国家の決定権の大きな部分は米国が握っているといっても過言ではない。

人道的介入の論理のもうひとつの問題は、人道的介入によって達しうる課題がしばしば暴力を働いている特定の集団に対する制裁という側面が強く、特に人道的介入が軍事的介入となる場合にもたらされるもうひとつの暴力が与える被害や悲劇に対して何の処方箋も想定されていないという点である。この処方箋の部分が紛争後の平和構築支援の問題となるが、緊急人道支援を除き、中・長期で支援すべきいわゆる復興開発支援の課題内容は、広義の「介入」であるにも拘らず、介入とはあまり呼ばれていない。

たとえばアフガニスタンの例では、タリバン政権打倒のためのアフガニスタン空爆は、女性をブルカーというヴェールで抑圧しているタリバンの人権侵害がクローズアップされ、「テロとの戦い」という大義名分で実施された。しかし、タリバン勢力をめがけた攻撃が誤爆となり一般市民を殺害する事件は度々おこった。またタリバン勢力を崩壊させるため

³以下の文献によれば、「国家が地理的な国境線を維持し、保健や教育などのサービスをその国民に対して提供し、機能しているインフラや経済を成立させており、法や秩序が保たれている場合はその国家は『成功している』言うことができる」という。逆にこれらが機能しない場合を「破綻国家」としている。また具体的には、破綻国家の性格として犯罪率が高くなること、権力が軍閥、武装勢力、宗教的な熱狂者の手に落ちていること、などを挙げている。Martin Griffiths & Terry O'callaghan. *International Relations: The Key Concepts*. London: Routledge. 2002, p/105-106.

⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Failed_state

の多国籍軍（後にNATO軍）の軍事行動は、アフガニスタンの社会・経済インフラを更に破壊した側面があるが、「国際社会のテロとの戦い」の下では、アフガニスタンの一般市民が蒙った被害に対して誰がどのように保障するのかという点はまったく想定されなかった。

そうした問題が具体化したのは、2001年12月のアフガニスタン復興支援会議であり、ボン合意で米国、EU、日本、カナダなどが復興支援金を拠出することが決まった。復興開発支援のなかでもアフガニスタンの新憲法制定という国家再建の中核をなす整備は、フランス、イタリアが直接、米国も間接的に関わり、ロヤ・ジルガというアフガニスタンの伝統的な制度に依拠しつつも、カルザイ大統領が強力な米国の後押しで暫定及び本格政権にリーダーシップを発揮するなど、国際社会の介入とも言うべき支援が民主化の名のもとに着々と進んだ。

すなわち、破綻国家の人権侵害や人道的に許されない生命の危険などが明確になった場合、国際社会が人権侵害などが行われている国家の主権を侵害してまでも、人道的に介入するという正戦論は、タリバンのようなテロリストに対する戦いの論理としては有効に働くものの、戦争や紛争の前夜からおこっている人々のニーズや戦争後の傷跡が多く残るその現場に存在しているいわゆる人道的ニーズを満たすものにはならないのである。⁵

言い換えれば、人権論や人道論は、人権を保障すべき国家の責任が果たされていないという理由で破綻国家の無責任性を国際社会が問題にし、介入していく際には有効な視点や戦略を打ち出すことができるが、実際に人権や侵害されている現場の人道的ニーズを誰がどのように満たしていくか、保障していくか、あるいは支援していくかという点については何ら貢献することができない。

それに対し、人間の安全保障の概念は、人権と同様、それ自体が現実におこっている問題解決策にはならないものの、人権論がその侵害行為を法的にアプローチする傾向が強いのに対し、人間の安全保障は、権利の主体と履行主体の権利・義務などの責任追及を超えて、権利・義務関係が実際に機能していない紛争や戦争の現場において実際におこっている人間の生存や尊厳に関わる問題の所在を明確にする意味では、人権論よりより有効であると言える。

これを示唆する事例として、上述のパレスチナの分離壁の建設問題があげられる。壁の建設ルートが、1948年の休戦ラインであるグリーン・ラインをヨルダン川西岸側に割り込んでいるため、パレスチナ人の農地や所有地を事実上没収して壁が建設されている。パレ

⁵ 篠田英朗・上杉勇司編『紛争と人間の安全保障』国際書院 2005年 p.39, 45, 46.

スチナ人は国際司法裁判所に壁建設の違法性を訴え、2004年7月国際司法裁判所は、壁建設がパレスチナ人の人権を侵害しているとし、壁を撤去するよう勧告した。しかしながら、イスラエル政府はこの勧告を無視し、壁建設はいまだに続いている。国際司法裁判所の勧告的意見は、強制力をもたないし、仮にイスラエルが国際司法裁判所の管轄を受け入れて判決という法的拘束力ある判断を下したとしても、その執行は担保されていない。このように法的アプローチで臨んでも直ちに問題解決には結びつかない。ここに人権論の限界がある。

現在パレスチナでは、壁の内側で移動の自由が制限されたパレスチナ人が失業にあえぎ、病院や学校へのアクセスが不自由な学生や病人の数が日々刻々と増えている。こうした状況は、人間の安全保障の概念がより鮮明にその問題性に光を当てることができる。1994年の国連開発計画の出した「人間開発報告書」のなかではじめて提示された「人間の安全保障」という概念のうち特に、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」というふたつの自由が、人間の安全保障の根幹にある価値であると捉えている。これらの自由がパレスチナにおいて現在いかに剥奪されているかを鑑みれば、壁建設そのものの違法性を認めないイスラエルのパレスチナ政策が続く中、実際にパレスチナの地でこれらの自由を持たない人々に対し、国際社会はどのように支援していくべきかという問題がある。パレスチナ人がイスラエル兵士から尋問を受けたり、検問所でハラスメントを受けたりするような「恐怖からの自由」をいかに確保していくのか、分離壁の建設が進み検問所の数が年々増え、移動の自由を奪われたパレスチナ人がいかに雇用喪失という「欠乏」から自由になるよう、国際社会が支援していくのか、といった現実の問題に対処するためには、人権論よりは、人間の安全保障の概念の方がより有効であると考えられる。

それは、「欠乏の自由」のなかの「欠乏」の内容が、貧困、教育・雇用へのアクセス、人間の尊厳など複合的かつ総合的であるため、「欠乏の自由」から人間を解放していくためには、究極的には経済、社会、人間開発の問題に収束していかざるを得ないからである。この意味で、国際協力機構（JICA）のパレスチナ支援の枠組みが、ハマス政権の支配的なパレスチナ自治政府への国際的支援が凍結されている現況下、「人道的支援を実施する」という柱のもとで、実際には地方行政、収入向上プログラム、法の統治、保健・衛生分野への支援、リプロダクティブ・ヘルスに関する母子手帳の普及活動など、いわばホリスティックなアプローチを採っている点は興味深い。⁶JICAのパレスチナでの人道的支援が、テント、水や食料、医薬品などの緊急人道支援に必ずしも限定されず、事実上中長期の視点からの支援になっている点は、JICAがここ数年国際支援のありかたとして強調し

⁶ JICAホームページ (<http://www.jica.go.jp/jicapark/monthly/0604/index.html>,
http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2005/pale_03.html,
http://www.jica.go.jp/evaluation/before/2005/pale_01.html)

ている、人間の安全保障のスキームにまさに合致した部分であると言える。パレスチナ紛争のように解決の見通しがほとんど見えない紛争のような場合には特に、人間の安全保障という観点から、このような中長期の視点からの支援が必要であり、概して法的アプローチが強い人権論よりもより現場のニーズに応えうる視座を提供している。

3. デモクラティック・ピース論とその限界

「デモクラティック・ピース論」は、歴史的にはジョンロックの時代にまで遡ると言われている。端的に言えば、「民主主義は平和を促す、あるいは紛争をおこしにくい制度であり、民主主義国家同士は紛争や戦争をおこしにくい」という理論から始まっている。デモクラティック・ピースは、議論としてはふたつに大別される。

ひとつは、民主主義そのものが制度として紛争や平和にどう影響するのかという問題であり、「単独論」(モナディック論)と呼ばれるものである。これは、ある(単独の)国家が他の国家に対して武力行使に出るかでないかという、単一の国家そのものが武力行使に訴えるかどうかの是非をどう決定するか、その国家が民主国家であるかどうかの違いが武力行使にどう影響するかを検討するものである。言い換えればその国家がどのような国内政治的要因、対外政策的な要因によって武力行使するかしないかを選択するかという議論である。

もう一つは、両者間論(ディヤディック論)であり、ひとつの国家が他の国家に対して武力行使を使用するかしないかという選択をする場合、二国家の関係性に着目し、いかにして平和的に紛争が解決されうるのか、あるいは武力行使に至るのかを議論するものである。⁷

民主国家は民主国家同士互いに大規模な紛争に至ることはないと言主張する研究が存在する一方で、民主国家は非民主国家と同様の頻度で紛争や戦争に関わってきたという主張もある。現在、デモクラティック・ピース論は、民主国家であれ非民主国家であれ、武力紛争に関わる場合、戦争や紛争に関わっていくプロセスと手続きの問題であると理解される。

デモクラティック・ピース論は、単独論であれ、両者間論であれ、武力行使をするかしないかの選択肢がどう行われるのかという政策決定のメカニズムをどう分析するかという

⁷ Paul K. & Huth & Todd L. Allee. *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, Chapter 1.

アプローチ上、2つの潮流がある。第一は、制度論学派によるアプローチである。これは政治制度や政治構造と武力行使が国内政治にもたらすコストの関係に焦点を合わせ、それぞれの国家は、国内政治及び対外政策上のコストを計算し、武力行使を行うかどうかを決定する。⁸第二の潮流は、政治規範・文化学派である。これは、民主国家と非民主国家の違いを政治規範や政治文化に求める。この学派によれば、民主国家では、紛争を政治的妥協や交渉などの民主的な方法で解決する規範や文化が存在する政治・経済・社会システムのなかで政治が行われていると捉える。それに対し、非民主国家においては、政治的に競争関係にある勢力や反対勢力が状況によっては完全に政治ゲームから排除されることがありうる、いわゆるゼロサム的なシステムのなかで政治が行われ、かつそのような政治規範や文化のなかで政治が進行するため、武力や暴力が紛争解決のためにはより正当化されやすい、と主張する。したがって、民主国家は非民主国家より武力や暴力を行使する可能性が小さいという議論である。

制度論学派であれ、政治規範・文化学派であれ、ある国家が他国に対して武力や暴力をいかなる要因によって行使するに至るかという議論は、紛争・戦争の開始に関わる問題が大きいと言ってよい。紛争がいったん開始された後、どこまでエスカレートするのか、反対にどのように早期終結をめざすのかという点については、さらに詳細な事例研究が求められている。しかし、国際環境や国際的な要因はその時々状況によって異なり、複合的な要因が互いに絡み合うため、民主国家であれ非民主国家であれ、武力行使をいかなる場合に民主国家（あるいは非民主国家）に対して実施するかあるいは差し控えるかの選択肢の決定のメカニズムを解明することは理論化することはむずかしい。そのためかデモクラティック・ピース論は、国際環境とのリンケージでどのように捉えるかという議論はこれまでそれほど進まなかった。

一方、90年代の後半から21世紀の初頭にかけて、デモクラティック・ピース論は新たな視点から研究され始めた。冷戦後の東南アジア、中東欧、ラテン・アメリカにおける旧共産主義国がいかに体制転換を行ってきたか、あるいはその過程にあるかという視点は、民主主義というスタティックな視座で捉えることの限界を明らかにし、民主主義よりは「民主化」という概念で紛争との関係を分析することの重要性を提起したのである。過去十年間の民主化論の研究では、「旧共産圏が市場経済化へ移行するには、民主化が必然である」という前提に立脚し、民主的でない国家は体制転換されなければならないといういわば普遍的なイデオロギーのもとに、その過程でもたらされる民主化と紛争の関係に問題関心がシフトした観がある。

体制転換と民主化、体制転換と対外的な紛争に関しては、シュナイダーとマンズフィー

⁸ 前掲書 Chapter 4.

ルドの議論がある。両者は、「より民主的な体制へと転換したばかりの国家やそのプロセスにある国家は、民主国家や権威主義国家よりも、対外的には紛争をおこしやすい」と主張してきた。⁹それは、前体制の政治エリートと体制転換後の現体制の政治エリートのいずれもが、確立された政党がない場合、互いの不信感から相互不信に陥り、前者は新たな体制の下で完全に政治・経済的競争力を喪失し、新体制下のエリートは旧エリートとパワーシェアリングすることもなければ、政治改革上の取引をすることもないゆえであるという。したがって、権力基盤が脆弱なあいだは体制の不安定性から国民の目をそらすために、対外的に紛争をおこしやすいと議論している。

9.11 事件後の米国は、予防攻撃というドクトリンを打ち出し、「相手が攻撃を仕掛ける前に自ら攻撃をしかけることによって、未然に攻撃を避け（予防し）自国を守る」という政策を国家の安全保障政策の根幹に据えてきた。イラク戦争は、このドクトリンのもとで、イラク攻撃への正当性が大量破壊兵器の保有やアルカーイダを匿っている容疑など二転、三転するなかで強硬された。イランの核開発問題が進行するなか、次の標的はイランだと考えているブッシュ政権が実際にイランを攻撃するかどうかは今後の動向を見なければならぬ。しかし、アフガニスタン、イラクに対し予防攻撃の論理と「民主主義と自由の確立」をスローガンに戦争をしかけていった事実、民主主義国家を標榜する米国が90年代初頭展開したデモクラティック・ピース論を自ら破っていると言ってもよい。

また、2006年1月のパレスチナ評議会選挙で勝利を取めたハマスは、3つの理由でイスラエルと欧米からテロ組織と命名された。米国、ロシア、EU、国連から構成されるカルテットは、ハマスに対し、①イスラエル国家の承認、②暴力（テロリズム）の放棄、③イスラエルとパレスチナのあいだに締結された過去の条約の有効性を認めることの3条件を受け入れることを要請したが、これらの条件受け入れをハマスが拒否したため、現在に至るまでハマス政権に対し経済制裁が続いている。ここには明らかに民主主義の逆説がある。ハマスは、パレスチナの人々によって民主的な選挙で選ばれたにもかかわらず上述の3つの理由で、テロ組織だとされている点である。すなわち、民主的な手続きの履行はその結果生まれた政権の民主性とは無関係であるという論理である。「テロとの戦い」という新しい戦争が開始して以来、特にデモクラティック・ピース論は米国自らの二重の基準で瓦解したのである。

おわりに—新たな平和構築への視座を求めて

⁹ David Rousseau. *Democracy and War: Institutions, Norms, and the Evolution of International Conflict*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2005, p.272-273.

紛争・戦争ビジネスとピース・ビジネスの存在を知る

紛争や戦争がなぜ無くならないのか、また一旦終息した戦闘が再開されたりするのはなぜか、という人類の歴史上重要な問題がある。こうした重要な課題に対して、現在二つの議論が展開している。ひとつは、資源をめぐる争奪戦が紛争や戦争の背景にあるという議論である。たとえばアフリカに紛争が多いのはなぜかという問いに対し、多くのアフリカの紛争の研究者は「それは資源があるから」と答えている。この「資源」とは、石油、天然ガス、金や銀などの鉱産資源などのいわゆる天然資源のみをさすとは限らない。アフガニスタンのケシ栽培のように麻薬の生産を支える安いアフガン人労働力や麻薬生産システムを管理する組織やネットワークも、「資源」のなかに入る。

米国が主導しておこったイラク戦争も、米国の石油会社のイラクの石油利権をめぐる経済的権益が背景にあると言われており、紛争、戦争をおこすことのメリットがある米国のビジネス界の利害を反映しておこったという意味では、戦争ビジネスの存在は否定しにくい。

紛争や戦争がなくなることの説明として、もうひとつ「ピース・ビジネス」論がある。マルクス・ブイヨン氏は、「ピース・ビジネス—パレスチナ・イスラエル紛争における金と権力」(2004年)の著書のなかで、パレスチナ人、イスラエル人、ヨルダン人のビジネスマンや起業家が1993年のオスロ合意後、いかにビジネスチャンスを拡大したか、そしてそれがいかに和平プロセスを闇に葬る結果になったかを分析している。

パレスチナの分離壁の建設に際しては、パレスチナ自治政府の元経済相がセメント工場を経営し、壁建設用のセメントをイスラエル政府に大量に売ることによって巨額の利益を上げたことが発覚し、経済大臣の職を更迭された事件が2004年におこっている。¹⁰

平和構築とは何かを学問的に追求したりあるいは実務レベルでいかにプロジェクトを実施していったりするかという問題を模索する際、紛争や戦争が継続することに利益をもつ集団が存在するというこうした側面を直視しない限り、紛争や戦争の本質に迫ることはできない。そのことは、メアリー・アンダーソンが「諸刃の援助」のなかで主張している「平和につながる力」を結集していく努力には結びつかないと思われる。アンダーソンは、平和構築支援や援助のプロセスで、いかにして紛争や戦争につながる勢力、シンボル、モノ、ネットワークなどのあらゆる潜在力から人々を遠ざけ、そうしたものから無縁な状態にしていくかが、復興開発支援のあり方として平和構築に鍵を握ると主張する。そのためには、逆に人々が共存・共生へとつなげていくことができる能力や潜在性(キャパシティ・フォ

¹⁰ Jerusalem Post Nov. 28, 2005, p.8.

ー・ピース)を高めていくような次元へと、支援の担い手と支援の受益者であり支援プロジェクトに参加する当事者を向かわせていかなければならないという。¹¹

紛争・戦争ビジネスやピース・ビジネスは、紛争や戦争を長引かせ、その根本原因を助長する方向に向かわせる力をもつ。そうしたビジネスの研究を今後行うことも、平和構築学の未来を築く一歩になると思われる。

ディアスポラ・ポリティックスの視点から紛争を分析する

新たな平和構築学を構築する上で必要なもうひとつの視点は、ディアスポラ・ポリティックスと呼ばれる現象をひとつひとつ分析し、それを理論化していくことである。グローバル化が進展するなか、各民族のコミュニティが世界の各地に点在している。これらの離散(ディアスポラ)コミュニティが国際政治のアクターとして国際関係のさまざまな局面で影響を及ぼすことについては、すでにサミュエル・ハンティントンが「文明の衝突」のなかでごく簡単ではあるが指摘している。¹²

ディアスポラ・コミュニティは、そのコミュニティが存在する国家の外交政策の決定過程で影響を与えたり、その民族が多数派を占めるか占めないかに限らずその民族が居住する国家の同民族に対し、政治的、経済的支援をしたりしてその国家の政治での同民族の発言権を高めるように働きかけたり、ある国家において紛争当事者となっているエスニック・グループに紛争や戦争資金を送ったりなど、グローバルに展開するネットワークを駆使して政治力を行使している。¹³

典型的な例が、米国内のいわゆるユダヤロビーが米国の対イスラエル政策に多大な影響を与え、米国をして親イスラエル政策を堅持させていると言われている。また米国内のアルメニア人のコミュニティが、アルメニア共和国の特にナゴルノ・カラバフのアルメニア人に対して経済的支援を行っているのもディアスポラ・ポリティックスの一例である。現在は紛争が収束した状態であるが90年代初頭ナゴルノ・カラバフの領有権問題でアルメニア共和国とアゼルバイジャン共和国が対立し、アルメニア内のこの地でアゼルバイジャン人に対する激しい民族浄化が行われたが、その際にもアルメニア共和国外のディアスポラのアルメニア人コミュニティの石油利権問題をめぐる利害関係がその介入を導いたと

¹¹ メアリー・アンダーソン『諸刃の援助－紛争地での援助の二面性』明石書店 2006年

¹² サミュエル・ハンティントン『文明の衝突と21世紀の日本』集英社 2000年

¹³ Daphne Josselin & William Wallace. The Non-state Actors in World Politics. London and New York: Palgrave, 2001.

する指摘がある。¹⁴他方、アゼルバイジャン共和国には「ディアスポラ・ロビー」省という省があり、文字通り世界各地に散在するアゼルバイジャン人ディアスポラとのネットワークを実施する機関となっている。この省が主導し、2007年3月7日にはバクーでディアスポラ会議なるものが開催されることになっている。¹⁵この会議にはトルコの政策決定者をはじめ米国、ヨーロッパのアゼルバイジャン友好協会などのロビー活動をしている機関の代表が一同に会し、情報交換をする場となっている。具体的にどのようなネットワークづくりが行われ、実際の国際政治にこうしたディアスポラがいかなる政治を展開しているのかは今後の研究課題であるが、ディアスポラ・ポリティクスの諸相は紛争や戦争がなぜおこるのか、そしてなぜ簡単には収束しないのかを考察する上では重要な視点であると考えられる。

平和構築学の新たな地平線は、紛争や戦争の根本原因の背後にある現実に対し、人間中心の視点で迫り、表面的な和平交渉のあるべき姿や交渉の表舞台を追うよりはむしろその裏舞台で展開されている紛争の直接的かつ間接的なアクターのダイナミックな動きをグローバル社会のなかでネットワークのなかに見出し分析していくことが必要である。そこでは、デモクラティック・ピース論などという理想主義的な理論からのアプローチではなく、紛争や戦争の背景として歴然として存在する紛争や平和を道具にするビジネスの存在を鋭くえぐり出していくようなアプローチが求められていると言ってもよい。

参考文献

稲田十一編「紛争と復興支援—平和構築に向けた国際社会の対応」有斐閣 2004年

勝間靖「人間の安全保障へのアプローチとしての教育」篠田英朗・上杉勇司編『紛争と人間の安全保障』国際書院 2005年 p.189-206

サミュエル・ハンティントン『文明の衝突と21世紀の日本』集英社 2000年

¹⁴ 一例として、次の研究がある。John Howe, "Strategic Triad: The United States, Russia and China," *New Left Review* vol. a, No. 228, 1998, p.108-109.

¹⁵ 筆者のディアスポラ・ロビー大臣とのインタビューによる。(2006年5月20日、バクーにて)。

篠田英朗・上杉勇司編『紛争と人間の安全保障』国際書院 2005年 p.39, 45,46.

メアリー・アンダーソン『諸刃の援助ー紛争地での援助の二面性』明石書店 2006年

David Rousseau. *Democracy and War: Institutions, Norms, and the Evolution of International Conflict*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2005, p.272-273.

Daphne Josselin & William Wallace. *The Non-state Actors in World Politics*. London and New York: Palgrave, 2001.

John Howe, "Strategic Triad: The United States, Russia and China," *New Left Review* vol. a, No. 228, 1998, p.108-109.

Paul K. Huth & Todd L. Allee. *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, Chapter 1, Chapter 4.

Jerusalem Post Nov. 28, 2005, p.8.

Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Failed_state

第III章 希望開発としての平和構築学

児玉克哉

1. 希望喪失の時代

人間にとって最も不幸せなことは希望を喪失することではないだろうか。どれほど苦難の中にあろうとも、未来に対する展望を持ち、苦難に立ち向かう意思と環境があるのならば、絶望に陥ることなく、新たな道を切り開くことができる。現時点での苦難の大きさよりも、この苦難に立ち向かう展望の有無こそが重要なのである。

現代は希望喪失の時代とっていいほど、解決が不可能にみえるほどの難問が目白押しである。核兵器、地球環境破壊、多発する民族紛争、国際テロリズム、難民、凶暴化する自然災害、麻薬の蔓延、食糧不足、エネルギー危機などどれをとっても解決の糸口を見つけるのが難しいほどの難題である。しかも、競争社会の原理がますます浸透し、強者が弱者を牛耳る時代においては、人々は分断されていく。問題に対して連帯しながら立ち向かうのではなく、お互いが分断され、絶望へと追いやられる時代が訪れている。

平和構築学とは、この絶望の時代背景の中で、希望を妨げている要因を分析し、それら乗り越え、希望を作り出す文化と制度を提案していく実践的な学問である。まさに希望開発こそが、平和構築学のキーワードである。平和構築学とは単なる夢物語の作文ではない。夢と理想を持ちながらもそれを現実のなかで実現するプロセスを明らかにする実践的な学問である。

2. 希望を妨げる暴力

平和学の第一人者といえるヨハン・ガルトゥングによれば、暴力には、直接的暴力、構造的暴力、文化的暴力があるという。¹

¹ 『ガルトゥングの平和理論』ガルトゥング、法律文化社、2006年を参照。

2.1 直接的暴力

直接的暴力は暴力の行使者が明確で、正当性と合法性を欠いて用いられる物理的強制力である。狭義の暴力といえ、物理的・肉体的に行使され、対象となる個人や集団に身体的な苦痛を与えたり、自由や生命を奪うこともある。この直接的暴力も時代とともにさらに凶暴化し、多くの人の希望を喪失させている。

人間の歴史は戦争の歴史といわれるほど、人類史は戦争に満ち満ちている。しかし、戦争に使用される兵器に注目してみるとその殺傷力において、劇的ともいえるほどの大きな変化があることがわかる。特に核兵器の開発はそれまでの「直接的暴力」の概念を大きく変えるものであった。その後の戦争は、瞬時の大量虐殺（genocide）による人類滅亡（annihilation）の可能性を持ったものとなった。

核兵器の開発の後、米ソ冷戦体制下での軍拡競争により兵器は飛躍的進化を遂げ、数分で相手国領域に到達する核弾頭の開発に至った。パワーアップしたのは核兵器だけではない。通常兵器も格段に殺傷力を増し、「通常兵器」というコンセプトで表現するのに抵抗のあるほどの兵器が誕生している。兵器の運搬手段であるミサイルシステムの発展にも目を見張るものがあり、確実に人を殺すことができる技術が出来上がっている。また、化学兵器や生物兵器の開発や使用も特筆すべき事項である。化学兵器とは、毒ガスなどの毒性化学物質を使い人や動物に対して被害を与えるために使われる兵器のことであり、生物兵器とは、細菌やウイルス、あるいはそれらが作り出す毒素などを使用し、人や動物に対して使われる兵器のことである。いずれも核兵器に比べ入手や製造が比較的簡単で甚大な被害をあたえられることから「貧者の核兵器」と呼ばれている。人を傷つけ、苦しめ、殺していく兵器はこの半世紀の間に驚くほどの「進化」を遂げたのである。

また戦争・紛争における直接的暴力は、質的な変化も伴ってきた。アメリカをはじめ、大国といわれる国が兵器の量で他を圧倒するようになり、それに対抗する手段として、ゲリラやテロという暴力行為が展開されるようになった。ベトナム戦争においては、ベトナム人民は超大国アメリカに対してゲリラ戦法で望み、結局はベトナム独立へとつながる戦いとなった。

テロにおいては2001年9月11日に発生したアメリカ同時多発テロ事件は今でも記憶に新しい。戦争とはいってもなく、国家が主体となるものであるが、非国家主体が国家に対して爆弾などによって一般市民を巻き込みながら抵抗するスタイルが出来上がりつつある。

こうした凄まじいばかりの残忍な兵器や戦法は、実際に戦後の戦争・紛争で使用されてきたし、現在もなお使用されている。こうした戦争は多くの人を殺し、生き残った人の希望をずたずたに崩壊させてきた。広島・長崎での核による被爆者は現在なお、放射能による障害に苦しみ、将来に不安を抱えている。ベトナム戦争ではアメリカは7500万リットルの枯葉剤（ダイオキシンを含む）を南ベトナムの森林、農村、田畑にばら蒔いた。多くの人々がその後遺症で苦しんでいる。2001年のアフガニスタン紛争や2003年のイラク紛争では、劣化ウラン弾が使用され、放射能による被害が広がっている。

戦争や紛争で、あたかも当然かのように使用される直接的暴力は、よりよく生きようとする人々の意欲を殺ぎ、絶望の淵へと追いやってきた。

2.2 構造的暴力

直接的暴力だけが暴力ではない。構造的暴力とは、暴力の主体が明確でない場合が多く、流血など肉体的な損傷を伴わない。しかし、直接的暴力がなくても、人々は苦しみ、希望を失わされるのである。発展途上国では、極度の貧困、飢餓、無秩序、政治的抑圧、環境破壊などのために無数の人が死んで行き、あるいは自己実現の機会を奪われたまま人生を終わらざるを得ない。この構造的暴力の主体は明確でなく、また日常的であるために、飢餓によって多くの人々が死に至ろうとも、戦争や紛争のような直接的暴力ほど注目されないことが多い。マスメディアで注目されることもなく、世界では今この瞬間にも多く子どもが飢えにより死んでいる。暴力の主体がわからないままに、誰からも相手にされず、忘れ去られ、苦しむということは、希望の喪失という意味では、直接的暴力よりもさらに深刻であるかもしれない。この構造的暴力も残虐化の一途をたどっている。

グローバリゼーションの波が押し寄せている。グローバリゼーションとはもともと地球規模化を指すもので、ものごとの規模が国家の枠組みを越え、地球全体に拡大することを意味する。しかし、現実的にはグローバル資本主義が強力に押し進められてきた。主にアメリカ合衆国主導の市場原理主義に基づく新自由主義経済政策が世界各国へと導入されたのである。世界の市場経済が単一化され、ますます競争が激化し、世界を舞台にした弱肉強食の社会が出来上がったのである。利潤の獲得のために巨大多国籍企業は、国境を超えてカネとモノを支配する。弱肉強食の市場原理の経済によって、人々の福祉や基本的人権を保障する民主主義的諸機関ならびに主権国家をも従属させられ、力なき民衆は貧困と抑圧の中に押し込まれるのである。

こうした貧富の差の拡大などによる構造的暴力は、直接的暴力を引き起こす要因にもな

り、また直接的暴力の発露である紛争によりさらに構造的暴力は凶暴化する。戦争や紛争の後の平和構築においては、いかにこの構造的暴力を少なくさせるかが大きな課題である。また構造的暴力をできるだけなくすことが、紛争予防の極めて有効な手段であることも明らかである。

2.3 文化的暴力

ノルウェーの平和学者 J・ガルトウングは、暴力を、「直接的暴力」、「構造的暴力」、「文化的暴力」の三つに分け、90年代半ば以降、宗教やイデオロギー、言語などの「文化的暴力」に着目するようになった。ガルトウングは、グローバリゼーションの文化的展開をアメリカゼーション、あるいは「アメリカ民主主義化」と位置づけ、宗教・イデオロギーを通じて正当化されるナショナリズムが、国家イデオロギーや国家統制に関わってきたことを指摘する。軍事大国アメリカの暴力的文化が、地球の規模で広まり、持続可能な発展を行ってきた平和的地域文化が崩壊しているというのである。力による支配を正当化する文化こそが、直接的暴力を成り立たせる基礎にあり、そうした暴力的文化を平和の文化 (culture of peace) に転換させることが必要である。

確かに、生活の中に暴力を容認する文化が溶け込み、勝者と敗者を決定する競争社会の文化の中では、お互いが協力し合い、理解しあい、許しあう平和の社会の実現はほとんど不可能に近い。希望開発を実現するには、お互いを蹴落とす文化ではなく、お互いが助けあう文化の中で、新たな社会作りを行う必要がある。文化的暴力は、人々の繋がりを分断し、人々を孤独の中に封じ込め、絶望へと向かわせるものである。地域社会の崩壊や個人主義の台頭はますますこうした流れを加速させており、人間の連帯の文化が育ちにくくなっている。

特に戦争や紛争を体験した地域においては、支配と被支配の文化があり、また憎しみの連鎖が存在する。密接に絡み合う構造的文化は問題解決をさらに複雑にしている。直接的暴力も構造的暴力も許すことなく、人々がお互いに許しあい、助けあう平和の文化の創造は、平和構築の基礎ともいえるものである。グローバリゼーションの波は文化においても暴力的・破壊的に世界を覆いつくそうとしている。その波にどのように対抗できるかが、平和構築のための重要なポイントである。

3. 希望開発への条件

3.1 戦争停止と武力解除

3.1.1 戦争停止

戦争や紛争での直接的暴力は、多くの人を殺すばかりでなく、構造的暴力や文化的暴力を引き起こし、問題をさらに複雑にする。暴力によって根付いた恨みや憎しみの感情は、問題の解決を困難にし、暴力のエスカレーションを起こすこともある。いうまでもなく、戦争や紛争は出来る限り早く終焉させることが重要である。

特に、女性に対する暴力は戦時下において凶暴化することが多い。まさに、直接的暴力と構造的暴力、文化的暴力が入り組む悲惨な状況が繰り返される。戦争下では、レイプ、強制妊娠、性奴隷、性器切除など女性であるが故に受ける暴力の数々が行われる。村人の目の前で、しばしば行われるこのような残虐な行為に、私たちが注目するようになったのはつい最近のことである。性暴力を受けた女性は、コミュニティにおいて蔑みの対象となる。屈辱と恥辱の中で、多くの女性は自尊心を失い、社会から追放され、絶望の淵に追いやられる。

戦争とは人を殺し、傷つけ、レイプすることが犯罪と認識されない異常な状況である。民主主義のシステムと文化がずたずたにされ、社会的弱者はますます厳しい状況に置かれる。つまり直接的暴力が、構造的暴力と文化的暴力を増大させるのが戦争である。一般的に言えば、この状況が長期にわたればわたるほど、問題解決が困難になる。

しかし、問題はどのようにしてこの直接的暴力をとめるのかということである。暴力をとめるのに暴力を使うことは、構造的暴力とともに文化的暴力をさらに増大させるリスクを負うことになる。つまり暴力をとめようという行為自体が、暴力の連鎖を呼び起こす可能性があるのである。

3.1.2 非暴力

このことに最も敏感で、暴力をとめるために暴力を使うことも厳しく戒めたのがマハト

マ・ガンジーであった²。ガンジーの非暴力の思想は、暴力を暴力でとめることの弊害と非実現性を説き、アヒンサー（非暴力）主義による暴力の阻止を主張した。ガンジーが発行していた機関誌「ハリジャン」（47年8月31日付）で彼は、以下のように述べている。

「人類はいつの世にも、「自己防衛」という言葉で、暴力や戦争を正当化してきました。しかし、戦争に勝とうと思えば、ナチよりももっと残忍になる必要があります。憎悪に対して憎しみで応えてもかえって憎悪が増し、傷口を広げるだけです。軍隊の駐屯によってパンジャブにまずまず平和がとり戻されたように思われると、ある人が書いてきました。けれどもそのような平和は墓場の平和です。より破壊的な暴力のための準備期間と言えます。暴力によってもたらされた平和は、必然的に、原子爆弾や更に原子爆弾に対抗するすべての武器へと通じるのです。それは、アヒンサー（非暴力）と民主主義(民主主義はアヒンサーなくしてはあり得ません)を完全に否定することでしかありません。」

戦争や紛争をガンジーが説くように、武力ではなく愛に基づいた非暴力の実践によって解決できるのが最も望ましい方法である。構造的暴力を明確にすることができるとともに、文化的暴力を最小限にし、将来の望ましい平和構築へのステップとなる。憎しみの連鎖は起こらず、まさに究極の平和の文化の創造といえる。

このガンジーの素晴らしい提言は、非現実的理想論として一笑に付すものではなく、現代の紛争においても現実的な手段として考える必要と価値がある。もちろん現代の凄まじい暴力の激化の中で、この理想主義を現実の中で生かすには相当な創造力と工夫が必要とされるであろう。

残念ながら現代の世界においては、戦争や紛争をとめるために軍事力を使うオプションは一般的にとられている。あまりに容易にこのオプションがとられていることは、大きな問題であることは確かである。ガンジーの主張するほどの非暴力主義の徹底とまではいかななくても、その精神を尊重した上での軍事力（暴力）の使用が必要である。暴力をとめるために暴力を使うためには、ルールに基づいた実行と自制とが求められる。

3.1.3 治安回復

停戦が行われた後の、治安維持も平和構築の重要な作業である。治安が不安定な状況で

² ガンジーについての書籍や論文は多い。『ガンジー自立の思想－自分の手で紡ぐ未来』M. K. ガンジー、地湧社、1999年や『真の独立への道』M. K. ガーンディ、岩波書店、2001年などを参照。

は、難民および国内避難民の帰還は進まない。治安の乱れは、復興をさらに遅らすばかりか、また紛争へと戻る可能性も高める。一般市民も防衛のために武器の保有をすることもあり、これは武装解除を遅らせ、新たな火種となる可能性もある。治安回復支援も重要な平和構築のための支援である。社会が希望を持つための治安の保障は、どの社会においても必要な作業である。警察機能の強化や、除隊兵士が市民社会に復帰するための支援など、補完的な支援も必要である。武力なくとも暮らしていける社会を作ることが、希望開発へとつながる。

3.2 経済開発

戦争・紛争は、人々が暮らしを営む基礎ともいえる経済基盤を崩壊させる。経済の弱体化は構造的暴力を増大化させ、戦争・紛争の新たな火種にもなりうるものであり、経済基盤を早急に作り上げることは重要な課題である。現代においては、もともと経済の発展レベルの低い地域において紛争が起こる傾向にあり、紛争が収まったからといって簡単に経済復興がなされる環境にはない場合が多い。

3.2.1 アフガニスタン

アフガニスタンや東ティモールはこの典型的な例といえる。アフガニスタンは、ソ連侵攻とタリバンを出現させたその後の地域紛争のために、農業と牧畜（羊とヤギ）に大きく依存する貧しい国となった。1989年に至るまでの10年近いソ連軍の支配を含め、20年間にも及ぶ戦争によって経済は貧窮化した。2001年にアメリカ主導の連合軍はアフガニスタンを攻撃し、大きな被害をもたらした。2001年12月のボン合意によるアフガニスタン暫定行政機構(AIA)の発足の後、2002年1月の東京でアフガニスタン復興支援国際会議が開かれ、アフガニスタン復興への国際的努力が採択された。そこでは45億ドルの支援が発表され、さらには2004年3月末の続くベルリン支援国会議では、数年間で更に82億ドルの追加支援が行なわれることが約束された。アフガニスタンは巨額の国際的な経済復興支援費によってそれまでの貧困から脱却して、豊かさを実現するのではないかという期待があった。しかし、現実には極めて厳しいものであった。2005年1月に出された人間開発指標（UNDP作成）ではアフガニスタンは177カ国中173位にランクされており、依然として最貧国レベルにある。紛争が終わって国際的援助が来た直後は援助金などによる経済の高揚がみられたものの、産業の育成にまではなかなか至らず、やはり貧しいままの状況にある。こうした状況を反映して、アフガニスタンの政情は再び不安定化している。経済復興の未熟さが直接的暴力を誘発する事態となっている。

3.2.2 東ティモール

東ティモールの情勢も同様に厳しい。東ティモールは2002年5月20日に主権を回復した世界で一番新しい国である。その独立前後は抗争により多くの難民、国内避難民を出した。独立前後は国連平和維持軍の関与もあり、マスコミにも頻繁に取り上げられ、世界の人々の関心と呼んだ。東ティモールは1999年のインドネシア軍と独立反対派民兵による内乱が国際社会に注目され、国連軍の派遣、復興に伴う国連の諸施策がわかりやすい形で展開された。各国のNGOが支援活動を繰り広げ、緊急救援から復興支援、和解ミーティングをはじめとする住民対象の一連の平和構築活動が行われた国である。国際的な経済復興支援は東ティモールの大きさからすれば、巨額であり、東ティモールは復興バブル経済に興じることができた。ほとんどめぼしい産業が育っていないにもかかわらず、首都ディリの町には比較的新しい日本車が溢れ、スーパーには輸入した高額の商品が並んだ。人々は独立による成果であると喜んだ。しかし、その後世界の情勢が変わるにつれ、急速に関心が薄れ、支援も減少してきた。2006年5月の下旬から始まった東ティモールの国内動乱は、経済復興が十分でなく、また社会制度の基盤づくりも不十分であったことを露呈した。一時的な支援だけでは、問題は解決しなかったのである。

3.2.3 緊急人道支援と経済基盤の確立

経済的な支援においては、短期的緊急人道支援と長期的な経済基盤の確立、つまり経済開発とは分けて考えるべきである。戦争・紛争は経済基盤をぶち壊し、人々、特に社会的弱者を路頭に迷わす。多くの難民が生まれ、民衆は飢餓と貧困に苦しむのである。こうした厳しい状況を緩和させるのが緊急人道支援である。緊急人道支援は、支援の対象が上に苦しむ子供であったり、寒さに震える難民であったり、感情的にも支援を行いやすい。しかし感情的な要素も多分にあるので、一時的なものにとどまる傾向があり、また長期的な産業構造の育成に使われることはほとんどない。戦争・紛争から生まれた混乱に対処するには緊急人道支援は必要不可欠なことである。しかし、その支援活動が終了して、次のステップとなる経済開発も極めて重要な支援である。これが効果的に、また戦略的に行われない限りは、直接的暴力と構造的暴力の負の連鎖を断ち切ることはできない。

3.2.4 内発的發展論

この長期的な経済基盤の確立に関して、内発的發展論は極めて重要な意味を持っている。スウェーデンのダグ・ハマーショルド財団は、'75年の『国連経済特別総会』に向けた報告

のなかで、経済成長優先型の発展に替わるべき“もう一つの発展”という概念を提起した。それまで経済開発とは、経済至上主義的な開発を意図し、巨大な資本を投じて巨大な単一の市場を作り上げるものであった。日本の高度経済発展のモデルはこの経済至上主義的開発であった。鶴見和子は、内発的発展 (endogenous development) と外発的発展 (exogenous development) の類型化分析を行い、伝統文化や地域の環境を踏まえたうえでの内発的発展の重要性を説いた。

西川潤はこの内発的発展の重要性を特に発展途上国の経済開発において説いた。西川氏は「内発的発展論の起源と今日的意義」(鶴見和子他『内発的発展論』東京大学出版会、1976年)の中で以下のように述べている。

「内発的発展論の展開は、一方では、西欧的近代化論の直輸入にたいする批判、他方では、非西欧社会における独自の価値伝統の再評価、この水平的・垂直的認識の両軸に抛りつつ、新しい国際秩序、相互依存的世界形成の不可分の要因となってきた。」

戦争・紛争後の平和構築における経済開発は、この内発的発展論に沿った自立的で、環境的にも社会的にも持続可能なものでなくてはならない。いたずらに経済の極大化を目指すのではなく、人間と自然の調和、人間コミュニティの再建をベースにしたまさに内発的な経済発展を目指すべきである。世界銀行などの国際機関や日本のODAに象徴されるような政府系支援は往々にして、外発的な経済開発となってきた、その国や地域の内発的な経済開発に結びつかないことが多かった。確かに巨額の支援金で戦争や紛争で荒れた国は一時的には潤う。しかしそれは持続的な経済発展には結びつくことは少ない。またその国に住む人自らが、国の経済の再建に参画していくことも部分的になってしまう。こうした経済開発のパラダイムを、内発的発展論に沿うように変革していくことこそ、希望開発につながる大きな変化である。地域に根付き、地域の人々が主体となり、地域文化を尊重する産業育成こそが、平和構築の経済開発の核になるべきなのである。

3.3 社会開発

3.3.1 民主主義と選挙

社会開発という概念は、平和構築において幾重にも重要である。まず第一に、民主的な政治決定能力を高めることが、平和において極めて重要であるということである。戦争や紛争は、本質的には、武力による権力闘争のことである。武力を使うことなく、民主的に

決定がなされるシステムの構築は平和構築の重要な核である。民主主義のチャンネルを通じての改革がなされない社会においては、権力を握っていない人々は武力による社会改革を模索する。こうした社会においては、権力者の側も武力によって支配するシステムを確立しており、まさに武力対武力の構図が簡単にできあがるのである。民族間の権力争いが顕在化している現代においては、武力を用いずに「公平」で「公正」な社会を実現するシステムを構築することはますます重要となっている。

もちろん、民主主義の定義は簡単ではない。民主主義を20世紀に導入した国は多い。しかし選挙で多数決制度が導入されている国でも、少数派の意見が踏みにじられていることが多いというのも現実である。選挙そのものが、金力や不正によってあやしいケースもあるし、また選挙の結果によって勝者がすべてを得るような歪んだシステムもある。民主主義の形骸化である。民族間、エスニシティ間の武力による対立を回避するには、より良い選挙制度の導入とともに、選挙における不正の排除、そしてなによりも意見が異なる者への寛容さに裏打ちされた民主主義文化の確立が必要なのである。

戦争や紛争の後の平和構築においては、こうした民主主義制度の確立は困難な作業である。戦争・紛争では民主主義という概念が軽んじられ、勝者が敗者を支配するという原則が打ち立てられる。その文化を経験した後に、民主主義の制度づくりをすることはかなり難しい作業である。

公平で公正な選挙制度の導入は、なによりも優先される社会開発の課題といえる。もちろん100%公平で公正な選挙制度は定義からしても難しいが、できるだけそれに向けて努力することは社会がどのレベルにあっても重要なことである。デモクラティックピース論によるまでもなく、民主主義の成熟度は武力によらない問題の解決の決定的に重要な要素である。東ティモール、カンボジア、南アフリカなど様々な地域で、国際的な選挙監視支援活動が行われてきた。民主選挙は、紛争地や途上国の将来を決めるうえで重要な意味を持つわけであり、民主選挙が成功しないならまた武力による権力闘争の芽が芽生えることになる。

私たちは、民主選挙と非民主選挙というように二分法で理解しがちであるが、非民主選挙から民主選挙への相違はグラデーションである。アメリカや日本など、いわゆる「民主国家」における選挙もどれほど民主的といえるのかどうか、分析する必要がある。日本の選挙で当選するためには、「ジバン(地盤)、カンバン(看板)、カバン(鞆)」の3つのバンが必要だとされており、地盤は後援組織、看板は知名度、鞆は選挙資金を意味する。政策論争などほとんどなく、3つのバンで行われる選挙は、社会を希望へと導くものではなく、様々な暴力の温床となる。

3.3.2 富の公平な配分

発展途上国における開発は、これまで経済開発を中心として取り組まれてきたといえる。構造的暴力の一つといえる貧困をあらゆる指標としては、国別の国民所得の平均値が使われ、「南」の国は、いかに「北」の国に比べて貧しいかということが主張されてきた。現在においても「北」と「南」のギャップは決して縮まっているとはいえないばかりか、さらに拡大している部分もあり、国家間の貧富の差の問題が解決されているわけではない。しかし、貧困の問題を国の単位で考えることの問題も明らかになってきた。1970年代に入ると、経済成長により富が増加しても、途上国の国民全てが平等にうらやましているわけではないということが次第にわかってきたのである。発展途上国に投資された巨大な援助は、その国における貧富の差を拡大させることにつながり、経済発展のプロセスから取残され、経済成長の恩恵に浴さない貧困層が存在するのである。経済開発は、社会開発を伴って、富の公平な配分を行わなければ、構造的暴力を弱めることに繋がらない。

内発的発展論とも重なるが、巨額の投資による開発はその利益に群がる一部の特権階級だけを潤わせることになりがちである。国が富んでも人々は貧しさに苦しむことも可能性としてある。いや、これはむしろ一般的に起こりつつある現象といえる。特に発展途上国の「開発」によくある資源開発では、この傾向は顕著である。石油や天然ガス、鉱物の採掘は巨大な額のお金を発展途上国にもたらすが、ほとんどの場合、その利益は一部の特権階級に独占され、貧困の解決に結びつかない。イラクは世界有数の産油国であり、アンゴラは石油だけでなくダイヤモンドの産出国である。スーダンとコロンビアも産油国であり、カンボジアもサファイア、ルビーの産出国である。こうした豊かであるはずの国に強い構造的暴力が存在し、直接的暴力へと結びついていくプロセスを理解しなくてはならない。

グローバリゼーションの巨大な波の中で、平均としての国力は向上していても、この経済発展のプロセスから取り残され、切り捨てられる弱者は増加している。現代における開発の課題は、経済開発の視点に加え、社会開発の視点からの取り組みが重要となっている。

3.3.3 社会的弱者の社会保障と政治参加

国際的開発機関は、巨大プロジェクトによる外発的発展の弊害に実践の中から認識するようになった。富の集中が行われ、取り残された貧困を少なくするように意識されるようになってきた。最近では、取り残された貧困というコンセプトだけでなく、取り残された社会的弱者（マイノリティ）の社会保障と政治参加への配慮が重要な課題としてクローズアップされてきた。漠然とした貧困というだけでなく、貧困の連鎖の中から抜け出せない社

会的弱者に対する配慮をすべきだというのである。

この社会的弱者には、スラム居住者、少数民族、先住民、女性、子ども、高齢者などが含まれる。すべての人に希望を保障するという姿勢が問われる時代となったのである。貧困だけが問題ではない。より大きな問題は、その貧困から抜け出す方法と過程（シナリオ）を持つことができない人が多くいるということである。社会的弱者にも政治参画と社会参加がどれだけ保障されていて、「声なき声」が社会改革に意味を持つ環境を創れるかどうかは大きなポイントなる。少数民族は、往々にして政治参画と社会参加から遠ざけられ、貧困の連鎖の中に置かれる。彼らのアイデンティティ意識が目覚めた時、この状況を変えるのに武力に訴える以外の方法論を見出せないとする、現実的なシナリオは武力による抵抗とそれをさらに強い武力で押さえつけようとする権力者の反発である。

開発における女性の役割の重要性も強く認識されるようになった。女性は、途上国社会の貧困層のなかでも最も抑圧、搾取されている層に属することが多い。発展途上国での経済開発が国際機関のもとに行われてきても、女性の状況は必ずしも改善されなかった。「開発」が自然と共に生きてきた女性たちの経済的基盤を崩し、女性を貧困に追いやる場合すらあった。女性の厳しい状況に対して、女性により積極的な雇用や市場へのアクセスを促す WID（「開発と女性」）路線³やジェンダー関係の改革を目標に据えた GAD（「ジェンダーと開発」）戦略⁴がとられてきた。女性が社会開発の担い手として認識されてきたのである。

社会的弱者も政治参画と社会参画のできる社会は、すべての人が希望と誇りを持てるという視点からも重要である。人権の基本的なコンセプトは、希望と誇りが持てることであると思う。そののできる社会開発を行うことが、平和構築においても重要なポイントである。

3.3.4 ガバナンス

社会開発の問題は、ガバナンス（統治）のあり方ということができる。ガバナンスとは、

³ W I Dとは Women in Development の略。途上国の開発援助にあたって、地域における女性の社会的・経済的役割や状況を十分に把握し、考慮して進めていくべきであるという理念を表す。ナイロビ将来計画にも明記され、女性が開発の受益者としてだけでなく、開発の主体としても積極的に参画する必要性が叫ばれている。

⁴ G A Dとは Gender and Development の略。1980年代にジェンダーの概念が広まると、女性の状況の改善のためには、女性自身の能力開発だけでなく、男性との関係を総合的に問いなおしていく方向が必要と考えられるようになった。総合的な社会システムの改革を求める発想である。

国家ならびに経済、社会の諸アクターが相互に作用し合いながら物事を決める公共の領域を秩序づける公式、非公式のルール形成とその管理のことである。制度、政策、インフラ、規範などとともに、最近では、市民社会の構築とその市民がネットワークを創り、影響力を増大させるインフォーマルなシステムのあり方にも注目が集っている。

政治・司法・行政・経済などの機構がうまく機能し、社会が大きな不平等がない状況で動いていくことは、紛争を誘発させないという点からも重要である。社会的弱者も含めて、グッドガバナンスを実現するための支援は、平和構築に不可欠なことである。たとえば、JICAはカンボジアでは「法制度整備」「司法改革支援計画」「国際民商事法研修」「汚職防止刑事司法」などの支援も実施した。さらにモザンビーク、アンゴラ、タジキスタン、東ティモール、カンボジア、エルサルバドルなどから研修員を招聘し、日本や第三国で「国家行政」「公共事業政策」「地方自治体行政」「地域振興行政支援」などの研修を行った。グッドガバナンスは、開発の基礎となるコンセプトである。

若干焦点はずれるが、グローバル・ガバナンスという問題も平和構築において重要なコンセプトである。国際社会によるさまざまな形態の介入をテコにした国家建設や自立への関与も平和構築の核にもなる課題である。紛争で崩壊している一国内のガバナンスをどのように構築するのかということと、そのガバナンスの支援を行う国際社会のグローバルなガバナンスをどのようにするのかということが、どちらも大きな課題として存在している。

3.4 人間開発

3.4.1 国連の人間開発指標

国連開発計画（UNDP）は、1990年から「人間開発報告書」を発刊している。パキスタンの経済学者であるマブブル・ハク(Mahbub ul Haq)氏は人間開発という概念の生みの親といわれ、人間開発指標（HDI）の作成においても重要な役割を果たしたといわれる。開発援助の目的は、人間の尊厳にふさわしい生活ができるように手助けすることであると位置付け、それまでの経済指標だけではなく、人間開発指標を生み出されたのである。国の開発の度合いを測定する尺度として、1人当たりのGDP、平均寿命、就学率を基本要素として、これらを独自の数式に基づき人間開発指標として指数化したのである。人間開発指標とは、いわば生活の質（Quality of Life）を指数化したものである。この人間開発というコンセプトは、開発学にも大きな影響を与え、国際社会の議論をリードしてきたといえる。1992年にリオデジャネイロで開催された国連環境会議をはじめ、1994年のカイ

ロでの国際人口開発会議および 1995 年のコペンハーゲンでの社会開発サミット等を通じて、人間開発という概念は国際的にも幅広く受け入れられるようになった。

ちなみに 2006 年版の「人間開発報告書」では、平均寿命や就学率、成人識字率、1 人当たり国内総生産（GDP）などから「人間開発指標」を割り出し、国別に比較・ランキングされている。日本は 2004 年まで 5 年連続で 9 位であったが、2005 年には 11 位に後退している。2006 年には順位を上げて、7 位となっている。トップは、6 年連続でノルウェーがランクされた。2 位はアイスランドで、以下オーストラリア、アイルランド、スウェーデン、カナダ、日本、アメリカ、スイス、オランダと続いている。ヨーロッパ、特に北ヨーロッパ諸国が上位にランキングされている。指数値の高い国が先進国と重なる場合も多く、先進国を判定するための新たな基準としても活用されるようになっている。

人間開発というコンセプトは、国連開発計画（UNDP）が提起したものであり、人間開発指標とも密接に結びついて発展してきたものである。経済開発偏向の開発論に対して、開発の目的を明確にし、新たな発想で開発を見つめなおす契機ともなったもので、大きな価値を持っている。しかし、ここでは人間開発指標に限定された人間開発ではなく、構造的暴力や文化的暴力に対抗する概念として、考察していきたい。

3.4.2 人間の能力開発

構造的暴力の形態の一つに、人間がその時代の規定する適当な教育を十分に受けることができなかったことによる自己実現の未成熟も入れられる。つまり現代において基礎的教育を受けることができず、文字の読み書きもできない子どもらは厳しい構造的暴力に晒されたということである。人間の潜在的能力の開花をどのレベルまで目指すのかは時代的な環境も考慮されなければならない。また個人の個性などの問題もあり、容易に答えうる問題ではない。しかし、貧困の中でほとんど教育を受けることのできない多くの子ども、難民として彷徨い日々の生活に追われる子ども、幼くして兵士となり人を殺す技術のみを教わってきた子どもらは、確実に構造的暴力の犠牲者である。自活することのできない子どもらが従属の文化や統制の文化に浸り、自ら、考え、創造し、生き抜く力を持っていないとしたら、文化的暴力の犠牲にもなっているといえる。教育は、希望を生み出す最も重要な活動であり、人間開発のコアともいえるものである。

長期にわたる紛争は、多くの場合において、子どもへの基礎教育を不十分なものにする。識字教育はその中でも基本的なものである。紛争のある国の多くが発展途上国ということもあり、紛争地での識字率は多くの場合低い。この状況を改善することも平和構築の基本

的な活動の一つである。

識字教育は単に職業選択の幅を広げるだけではない。「識字とは単なる文字の獲得にとどまらず、人間の開放と発達に貢献するもの」であり、平和で豊かな社会を築くための基本的な要素となる。こうした識字教育を含め、いわゆる義務教育レベルでの基礎的教育を可能にする環境づくりは、重要である。

職業訓練・技術教育も紛争後の社会においては緊急の課題である。特に長い紛争の後には、多くの元兵士を社会の中で生産的に働ける場所を提供し、そこで働ける能力を開発することが求められる。社会全体が紛争を前提として成り立っていたわけであり、それが終わったときには異なった職業技術の修得が必要なのである。このことは内発的発展論にも大きく関わる。内発的発展論の核ともいえるものは、人間が他に依存することなく、自ら生産活動を行うこと、そしてそれを行えることは、重要な力である。緊急人道援助は、短期的には意味があるにしてもそれが慢性化しては、支援の名を借りた支配と従属の關係に陥ってしまう。この状況に陥らないためにも人間の能力開発は重要である。

その点において、職業訓練が単に単純労働の技術をつけるものにとどまったら、それはかならずしも労働による自由を約束するものではなくなる。時代の流れの中で、新たな社会作りに貢献する仕事をつくりだす能力も必要である。発展途上国においては、第一次産業や第二次産業における単純労働をベースとした搾取的労働が行われている。いくら働いても豊かにならない構造の中での労働でなく、創造性があり、発展性のある労働を作っていく能力が必要なのである。

また、個人としても集団としても、アイデンティティと誇りを持つことも重要な点である。強者に従属し、強者の文化に一方的に同化していくことは、まさに文化的暴力に屈することになる。グローバリゼーションの中で少数民族の文化が隅へと追いやられている。強者の価値観に従属するのではなく、自らのアイデンティティと誇りを持つためにも、単純な技術教育ではなく、自らが参加し、考え、行動する教育が必要なのである。

紛争は、人間関係を分断してきた。そのばらばらになった人間関係と増大した人間不信を超えて、社会を共に創造していく力をつけることも重要な教育の目的である。共創能力ともいえる能力の開発が必要とされる。社会を創造していく能力であり、自治能力にも繋がるものである。このことについては、希望開発においてさらに述べることにする。

この創造性や共創能力の育成の視点から考えると、教育方法も大きく変革される必要があることがわかる。教育を、知識の伝達や技術の養成に矮小化することは明らかな間違い

である。もちろん知識の伝達や技術の養成は、教育の前提として重要なことに違いないが、本質的には、教育とは内発的な創造力を伸ばすものである。知識の伝達や技術の養成を目指す講義を主体とした教育・研修方式ではなく、ワークショップ型の参加型教育方法が必要とされている。この方法論が、発展途上国の問題を考え、解決していこうという「開発教育」でいち早く取り入れられ、発展してきたということは注目に値する。平和構築における人間開発としての教育方法は、知識や技術の押し付けではなく、一緒に学び、一緒に社会を創るという参加型教育の発想が必要なのである。

4. 希望開発

これまで、経済開発、社会開発、人間開発について考察してきた。これらの「開発」はどれも重要な概念であり、それらは相互に関連し合っている。これらの開発概念を総合的に捉えるとともに、和解の精神、共感、連帯のキーワードで未来への展望に重点を置いたのが希望開発というコンセプトである。「開発」はもともと仏教語であり、「カイハツ」と読み、苦しみの世界に輪廻する衆生が、悟りへ向けて主体的に智慧を開花させる営みのことを指す。つまり、苦しみの世界から展望を見出し、主体的に希望を切り開くというのが「開発」ということなのである。

戦争・紛争は、直接的暴力、構造的暴力、文化的暴力に満ち満ち、人々を絶望の淵に追いやる。その絶望の淵から光を見出し、よりよく生き抜く力と精神力を育むのが希望開発である。ヘレン・ケラーは「希望は、人を成功に導く信仰である。希望がなければ何事も成就するものではない」と述べている。戦争・紛争によって崩壊させられた社会から立ち上がるプロセスが平和構築であるならば、まさにそれは、希望を見出す力と実現する力の創造、つまり希望開発である。

4.1 和解の精神

戦争・紛争は、それまでの地域コミュニティの絆をずたずたに切り裂く。人が人を殺し、傷つける行為は、深い憎しみと不信を与える。紛争が終わった後もその憎しみと不信はなかなか消えることはなく、新たな社会創りへの大きな足枷となる。武力紛争によって生じた人間関係の亀裂を修復し、復讐の連鎖を断ち、信頼の連鎖へと変えていくのが和解のプロセスである。

最近の平和構築の活動においては真実和解委員会の設置などによって、このプロセスを

実現しようという試みがある。真実和解委員会は南アフリカで大きく成功をもたらした。過去の人権侵害を詳細に記録して被害者側の救済にすると共に、加害者集団と被害者集団の和解を促進する作業であり、内戦や専制政治から新たな民主社会への移行期における社会の安定化を目指すものであった。⁵

東ティモールにおいても同様な委員会が設けられ、和解のプロセスが進められた。⁶東ティモールの独立後、東ティモールの人権問題に対する認識の向上を目的として、2001年7月13日に発布されたUNTAET規約No.10/2001により、東ティモール受容真実和解委員会（Comissao de Acolhimento, Verdade e Reconcilicao de Timor Leste:CAVR）が設立された。CAVRは1974年から1999年の間に発生した人権抑圧の事件の真相をつきとめ、被害者と被疑者との和解を促すために設立された。インドネシア統治時代から独立にかけて犠牲になった人々の悲惨な状況を事実として国民に提示する。公開公聴会はメディアを通じても公開され、東ティモール国民に対し、悲惨な歴史の再認識を促す場としての機能を果たした。

東ティモールにおいて、これらの期間の犯罪を専門的に取り扱い、処罰を行う機関は存在しなかった。国際的にこのような機関設置を促すことにより、東ティモール政府が独自に調査、処罰を行う仕組みをつくる上でのファンデーションとしての役割を果たすことが期待され、一定の成果を得ることができた。

被害を内外に告白し、事実を詳細に記録する活動はこうした対立を再び起こさせないためにも有意義なものであった。しかし、被害者側は、その被害を告白したとしても、補償とか、その後の経済的な支援などを受けることはほとんどなく、不満が残ったままの者も多い。2006年5月に起こった暴動は、国民における和解がまだ不十分であることを内外に示した。

和解のプロセスは、精神的・心理的な要素を多分に含み、極めて複雑で困難なものである。第二次世界大戦での日本のアジア侵略の和解も60年以上が経った今でも完全になされているわけではない。しかし、このプロセスを経ない限り、希望への展開は困難である。最近では国連などの機関だけでなく、国際NGOもこの和解のプロセスを進める試みを行っている。多くの事例を積み上げて、効果的な手法を確立することが望まれる。

⁵ 南アフリカにおける真実和解委員会に関しては、永原陽子「和解と正義—南アフリカ『真実和解委員会』を越えて」（内海・山脇編『グローバル時代の平和学3』法律文化社、2004年、第6章などを参照。

⁶ 東ティモール受容真実和解委員会については、児玉克哉・杉本正次・平石恵理『東ティモールの平和構築と現状』平和構築研究会ブックレット3、2005年などを参照。

こうした具体的な和解の活動とともに、より一般的な平和教育の普及も重要である。紛争後の教育ということでは、人間開発の項で挙げたような基礎的教育や技術教育がまず強調されるが、それとともに、和解の価値を明確にした平和教育の展開も必要である。相手の過ちを許すだけでなく、新たな道を模索する能力の開発も必要である。ガルトウングの言葉を借りるならトランセンドという発想である。⁷ガルトウングは、紛争当事者との対話・議論の自分の経験から、紛争解決ではなく、紛争転換という考え方を編み出した。それは、双方の対立の妥協点を調整するのではなく、対立や矛盾から飛躍して新しい創造的な解決法を探し出すという方法であり、「超越法」(Transcend Method)という名前になっている。和解のプロセスにおいても単に、一方が謝罪し、一方が許すという構図だけにとどまらず、その構図を超えた新たな創造的な展開を模索するというものである。和解による希望開発が望まれている。

4.2 共感主義

アメリカの臨床心理学者C.ロジャース⁸は、共感的理解がカウンセリングにおいて重要なコンセプトであると主張する。共感的理解はその人の世界をあたかも自分の世界であるかのように感じ取り、そのあたかもという性質をうしなわないことであり、共感的理解は同情や同感とは区別される。

この共感の姿勢は、非常に異なった境遇にある者同士が、違いを乗り越えて手を取り合う上で、非常に重要なものであろう。和解のプロセスにおいても、加害者と被害者という全く異なった境遇の者が分かり合うということはほとんど不可能に近いほどの作業である。しかも、ほとんどの場合において、加害者対被害者という単純な構図ではなく、複雑な経緯があり、その複雑な立場を踏まえた上での完全な理解は難しい。

当事者同士の立場の違いだけでなく、当事者と支援する主体との立場の差も歴然としている。支援者は国際的機関であったり、豊かな「北」のNGOであったりする。立場が大きく異なるなかで、本当に理解し合えるのであろうか。

広島の被爆者であり、被爆の語り部である高橋昭博さんは、以前に、若い人に体験を話した後に、「いろいろ話したが、被爆者でなければ、分かってもらえるわけがない」とこぼした。それを聞いた若者は「高橋さん、本当には分からないかも知れない。でも分かろう

⁷ ガルトウングのトランセンドという発想に関しては、ヨハン・ガルトウング『平和的手段による紛争の転換 超越法』平和文化、2,000年などを参照。

⁸ カール・ロジャース『カウンセリングと心理療法—実践のための新しい概念』岩崎学術出版社、2005年などを参照

と努力しているのです。被爆者でないと分からないから意味がないというのなら、すべての人が被爆しなければならないのですか」と言った。完全な理解が得れなくても、理解しようという姿勢によって、お互いが共感しあうことができるのだと、高橋さんは分かり、それから若い人への体験の継承にさらに熱が入ったという。

お互いの立場は違うが、その立場の違いも含めて共感しあう姿勢によって、この複雑に入り組んだ人間関係を超えて、お互いが連帯への糸口を見出すことに繋がるのではないだろうか。異なった人の痛みを共感する能力の開発が必要なのである。

高橋昭博さんの名刺には「平和の原点は人の痛みを分かる心を持つことです」と刻まれている。共感しあうことが、希望開発の前提になるはずだ。

4.3 連帯

こうした立場を超えた共感によって、国際的な連帯が可能になる。戦争と紛争が切り離れた人間と人間の絆を、共感によってグローバルな規模でもう一度つなぎ合わせようとするプロセスに私たちはいる。戦争や紛争によってもたらされた絶望から抜け出すには、個人だけの努力ではまず不可能である。希望開発とは、まさに連帯の可能性の模索にほかならない。破壊された共同体を再生していく共同体形成力（consistent power）こそが必要とされている。

冷戦終焉後、国際 NGO の影響力は著しく増大してきた。グローバルなレベルでは 1945 年の時点で数百しかなかった国際 NGO はその後増え続け、今では数千という数になり毎年数百ずつさらに増えている。国際 NGO は、国際政治や経済の分野においても力を得てきており、国家を単位とした国際連合の機能を補助する役割を担うほどになった。

戦争や紛争という巨大な暴力の前には、個人の力はあまりに小さく、無力感を感じざるを得ない。国際 NGO に象徴されるような市民の力の集合こそが、無力感を吹き飛ばして、希望開発を行うために重要なのである。平和構築のためにはこの連帯を可能にする潜在力の向上が必要である。

多くの西欧の社会学者は、国際 NGO などの運動は「脱産業価値観」「脱物質価値観」「脱ブルジョア価値観」などと呼ばれる新しい価値を基にして展開されていると主張している。基本的に反既成秩序の運動であり、参加、連帯、自己実現を中心概念とする脱産業価値観を持ち合わせている。特に平和の NGO 運動においては、兵器や戦争は権力主義、物質主義、

官僚主義、男性中心文化の象徴と見なされ、平和運動は、兵器や戦争の廃絶とともに、それらを取り巻いている一切の文化・価値観を否定し、新たな文化創造を目指しているといえる。つまり国際NGOの運動は、それ自体が、分断を連帯に変革しようという試みであり、共感主義に基づいた新たな社会の創造を目指している。

情報手段はインターネットの普及もあり、飛躍的に発展した。世界市民とか地球市民とかいったコンセプトも一般的となってきた。平和構築学は、こうしたことを踏まえて、絶望と思われるほどの厳しい現状に、新たな希望開発の流れを創り出すことである。

参考文献

カール・ロジャース『カウンセリングと心理療法―実践のための新しい概念』岩崎学術出版社、2005年

児玉克哉・佐藤安信・中西久枝『はじめて出会う平和学』有斐閣、2004年

児玉克哉・杉本正次・平石恵理『東ティモールの平和構築と現状』平和構築研究会ブックレット3、2005年

鶴見和子他『内発的発展論』東京大学出版会、1976年

永原陽子「和解と正義―南アフリカ『真実和解委員会』を越えて」(内海・山脇編『グローバル時代の平和学3』法律文化社、2004年、第6章

ヨハン・ガルトゥング『平和的手段による紛争の転換 超越法』平和文化、2000年

ヨハン・ガルトゥング『ガルトゥングの平和理論』法律文化社、2006年

M. K. ガンジー『ガンジー自立の思想―自分の手で紡ぐ未来』地湧社、1999年

M. K. ガーンディ『真の独立への道』岩波書店、2001年
2006年版「人間開発報告書」

第二部 平和構築学各論: 4つの基礎論

第IV章 紛争管理のためのガバナンス論

社会あるところ紛争あり。1962年 Conflict and Defense: A General History 邦題『紛争の一般理論』を著して紛争学の扉を開いた経済学者のケネス・ボールドィングは、「すべての社会科学は紛争の研究に関わっている」という。このようにそもそも紛争とは多義的であり、したがって紛争研究も様々な研究領域においてなされており、マクロ、ミクロの視点からも多種多様である。法の支配との関係で論じる本稿では、さしあたり社会学の見地からもっとも広義の定義として、「対立関係がさらに進んだ段階であり、複数の当事者が目標の両立不可能性を意識し、しかもなお相互に両立不可能な目標の達成を同期化し続け続けているような社会関係ないし社会過程」としておく¹。紛争管理 (Conflict Management) とは、ボールドィングが使い始めた用語のようであるが、未だ定まった定義はない²。さしあたり、紛争が暴力化しないように予防し、暴力化した紛争を非暴力的に処理するための一連の活動と定義しておく。紛争管理の中で重要なことは、顕在化した紛争を暴力的紛争にエスカレートしないように非暴力的に処理する、紛争処理である。その手法および手続きとしては政治的手法としての民主主義と法的規範的手法としての「法の支配」を想定できる。

本章では、法の支配の観点から、移行期正義と包括紛争処理を、民主主義の観点から、民主化と民主的平和論を論ずる。なお、紛争解決を論じる研究者も多いが、本稿では、解決という概念自体が抑圧的で、かつ紛争自体が否定的な現象と捉えられかねないことから、この用語は避ける³。

¹ 長谷川公一(1997)、33頁。廣瀬和子は、「紛争」を Dispute の訳語として、Conflict の訳語「抗争」と区別し、「抗争」を二以上の当事者間に生じている利害、役割、シンボル、法などについての実態的な衝突、矛盾、不可両立製、対立そのものである、とし、その抗争関係にある当事者がそれぞれの主張を何らかの正当性根拠に基づかせてその価値判断を論理的に争う行為である、紛争と区別する(廣瀬和子「冷戦後世界における紛争の多様化と秩序形成のメカニズム」国際法学会編(2001)『日本と国際法の100年 第9巻 紛争の解決』三省堂、3-5頁)

² レビン小林久子訳・編(2003)にも定義されていない。

³ 上杉勇司(2004)は紛争研究の潮流として紛争処理派と紛争解決派の2つを提示し、議論を深めるためとして両者の論争を演出する。そこでいう紛争解決は、ある種平和構築そのもののようないわゆる win-win の関係による信頼関係の構築による持続可能な平和の到来を志向している議論のように思われる。しかしながら、社会が他者同士によって構成されている以上、常に紛争の種はあり、紛争を通じて社会は活性化されていることより紛争は平和の中に非暴力的な実体として存在していると仮定したほうがよいように思われる。解決を追求するとナチのホロコーストのような「最終解決」に至る危険すらあろう。その意味で、紛争管理概念を用いて、紛争当事者の紛争管理能力の育成ということこそ目指すべきもののように思う。本稿では、軍事的な手段は論じていないが、後述する「強制」の契機としては強制執行の延長として軍事的な手段も選択肢としては否定していない。ただ、上杉の議論するような民軍協力の論点については、紙面の都合上本稿では論じないものとする。

1. 移行期正義と包括紛争処理

佐藤 安信

はじめに

筆者は 1992 年から 93 年の国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）に人権担当官として参加した。第二世代の国連平和維持活動として、自由かつ公正な総選挙によってカンボジア内戦に終止符を打つことが主要な任務であった。選挙直前に当時政権を握っていた人民党に反対する政治家が相次いで暗殺された。人権担当官から任命された UNTAC 特別検察官が明石康特別代表の指令を得て容疑者を逮捕勾留し、プノンペン市裁判所に起訴した。被害者の妻が、犯人は事件の翌日 UNTAC の文民警察官と一緒に捜査にやってきた現地の警察官その人だと証言し、妻の命も危うかったためである。同裁判所は UNTAC には逮捕・起訴する権限がないとしてこれを却下、法務大臣は UNTAC 自身が起草した暫定刑事規程を楯に裁判所の勾留状なく勾留することは違法であるとして、逮捕された警官の即時釈放を求めた。明石氏はこれに屈せず、カンボジアに独立した公正な裁判所ができるまでは釈放できないとして、結局 UNTAC の任務完了まで逮捕した容疑者 3 名を行政拘禁した。確かに UNTAC の根拠となった包括パリ和平協定は UNTAC にそのような権限を与えてはいなかったし、当時、国連が逮捕権を行使するなどということはおよそ考えられてもいなかった。しかし、この UNTAC の強硬な対応が功を奏して政治的暗殺は激減し、選挙は成功したと評価されている。

またあるとき、現地の警察官が自転車を盗もうとしたとして、路上で男を捕まえて殴っていた。人権侵害であるからやめるように静止すると、その警官は、自分はむしろこの男の命を救ったのだと強弁する。確かにその男を放置しておく怒った民衆に殴り殺されたり、リンチで殺されたりすることは予想できた。人権担当官として最初にやった仕事は刑務所を作ることであったことを考えるとこの警官の言い分もうそではなかったのである。1992 年にカンボジアにはいった当時にもわれわれ人権担当官は秘密墓地を見つけた。その墓地はジェノサイドの犠牲者を埋めたのではなく、犯罪者と疑われた者が密かに射殺されて埋められるために当時も使われていたのである。なぜなら、裁判所は有名無実でありほとんどまったく裁判は行われてもおらず、人々はまったく信頼していなかった。裁判官を含む法律家はジェノサイドでほとんど残っておらず、当時裁判所と称する廃墟にいた裁判官は、小学校の教師や裁判所の門番として生き残った者が多いということであった。法律はおろか貨幣すら廃止したこの国での正義は、すなわち、ストリート・ジャスティスであった。

刑事事件ばかりではない。あるとき UNTAC の事務所の前で老婆がトラックにひき殺された。その家族が UNTAC を訪れ、トラックの運転手は知事の縁故者だから損害賠償も期待できないので UNTAC の力で賠償金を取ってほしいとの申し立てがあった。UNTAC にはそのような権限がないので断ったところ、その家族は、ポルポト派の支配領域である山に登って、将軍に頼んだという。この将軍から、損害賠償を支払わないとお前を攻撃して殺すという脅迫状をもらった知事は慌てて高額の損害賠償金をこの家族に支払ったという。このように、100 万人とも 300 万人ともいわれるカンボジアの同胞を死に追いやったジェノサイドの責任者であるポルポト派が憎まれている半面、まるでロビンフットのように民衆の支持を受けている面も否定はできなかったのである。

UNTAC の成功の裏にはこのようなエピソードがあったのである⁴。

1.1 移行期正義 (Transitional Justice)

カンボジアの事例を引くまでもなく、平和構築では、非暴力的な紛争管理システムを構築し、これを機能させることが重要である。民主主義と「法の支配」は紛争を非暴力的に処理する制度だが、暴力的な紛争に支配されてしまった社会に、このような制度を如何に根付かせるかが、平和構築では重要な課題の1つである。特に、この「暴力による支配」から「法の支配」への移行をどのように進めるかの課題は「移行期正義」(Transitional Justice) と称されることが多い。ここに「正義」とは一般的には「正当な強制力」というほどの意味として理解されている。つまり、正義を欠く力による強制は暴力であり、それに対する「法の支配」は、正当な強制力を背景にした支配を意味する。したがって、この文脈での「法」は、公式の法規範に限らず、正当性を担保する規範であり、これを適用する権威としての司法を意味することもある。実際 Justice は英語では「司法」を意味することも多く、法律用語としては法の支配といわれる独立した司法権力による紛争処理を意味する。暴力的紛争によりこのような司法制度が破綻している場合には「正義」は紛争当事者同士の「復讐」または「正当防衛」に読み替えられ、復讐または正当防衛の応酬という「暴力の悪循環」を生むことになる。このように、正義が正義であるためには、正当性を担保する共通の規範と、これを適用する中立で独立した「第三者」の存在が必要となるのである。近代国家の成立はいうまでもなく社会契約説による。いわばこの個人の復讐する権利をこれら個人を「国民」というレトリックで包摂する第三者たる「国家」に委譲する代わりに、国家が処罰してくれることを契約したのである。すなわち正義と称して犯罪者を罰し、加害者に被害者へ賠償させるというような刑罰権を含む裁判権の独占という強制的な紛争処理を制度化することが国家の始まりともいえる。

⁴ 詳細は、拙稿 1995 「平和と人権のための国際協力：カンボジア・UNTAC の現場から」 国際協力研究 Vol. 11 No. 2, 71 および 73 頁参照。

したがって、この「暴力の悪循環」の連鎖を断ち切って「平和の好循環」に転じるためには、共通の規範と歴史認識に基づいた制裁と紛争処理という、法の支配／司法の共有に基づく強制が必要となる。しかし紛争中および紛争直後にはこのような共通の規範も認識も存在するはずも、またこれを強制できるための手続保障が備わった制度は機能しているはずもない。分断された武装勢力による力の支配と、これを支える紛争経済が慢性化、構造化している。避難民への人道支援をしつつ、治安を確保しながら武器を必要としない社会へ誘導するという緊急時および復興期における法の支配の確立に向けた動的なプロセスである紛争の非暴力的処理システムの復興のための展望が、Transitional Justice（移行期正義）として議論されているのである⁵。

1.2 紛争処理モデル

あらゆる紛争処理においては、当事者の「合意」と当事者への「強制」の二つの要素が鍵となる。つまり、和解という当事者同士の合意を調達していく手法と、第三者の判断を含めた裁判官による判決、それによる強制執行という形での第三者による「強制」による手法がある。このような非暴力的な紛争処理の理論体系をモデル化してみたのが以下の図1の逆円錐モデルである。上方へ向かうほど合意度が高まり、下方へ向かうほど強制度が高まる縦軸がある。このモデルの最上層には、紛争の入り口としての交渉によって和解を導くという方法がある。この交渉が当事者の自由度が最も高い合意による紛争処理法としてあり、最も頻繁に用いられるので間口が大きく描かれている。それで解決に至らない場合には、メディエーション、調停、仲裁の順に紛争はより拘束力のある下方に落ちていき、最後には最も強制度が高い訴訟として滴り落ちる。ちょうど漏斗のように下層に行くほど狭くなる逆円錐のイメージの紛争処理モデルである（図1参照）。

⁵ Transitional Justice の理論的考察は、Ruti G. Teitel (2000) 参照。

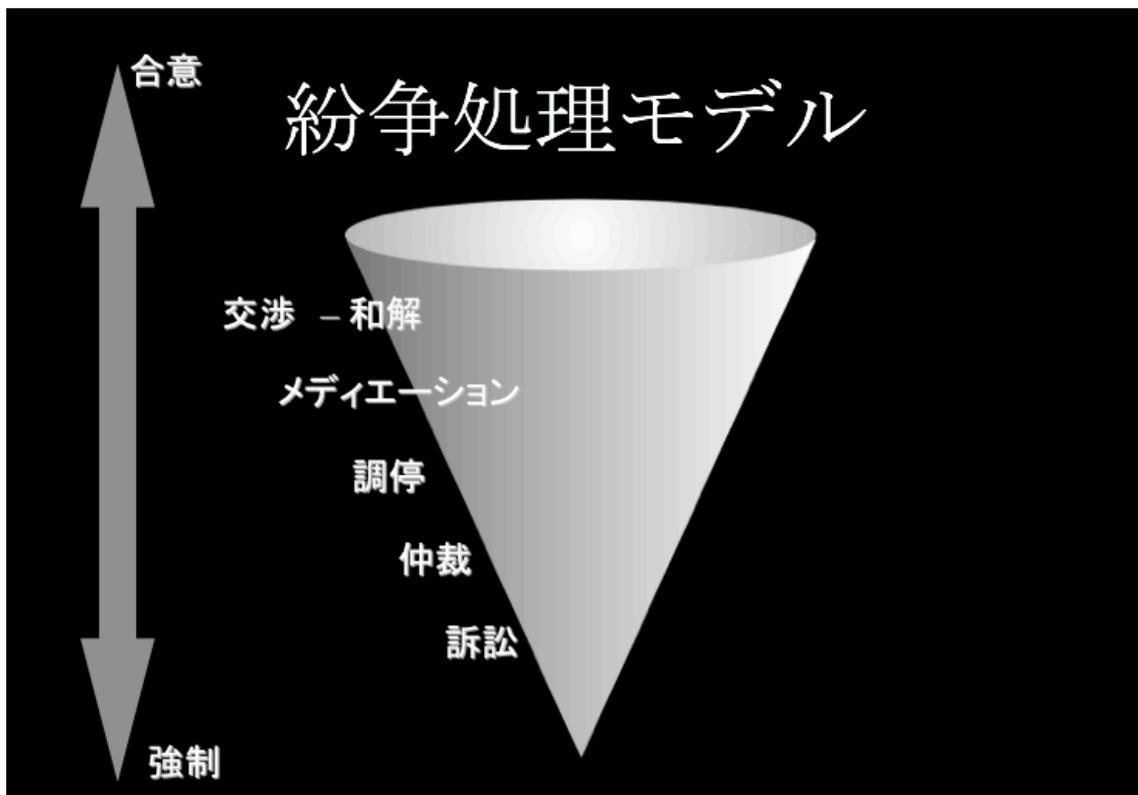


図1

「メデイエーション」というのは、以下に述べる英米法の世界で発展した手続きである。日本で発展した「調停」のように、紛争当事者の和解を目指す手続きだが、「調停」で行われる調停人による和解の勧告や当事者の和解への説得のようなことが許されない。第三者である、メデイエーターは、当事者の交渉を円滑にするために中立の場を提供して感情でもつれた意思疎通を支援する。当事者の合意がない限り評価したり意見を表明したりすることはない。これに対して調停は、積極的に調停人が中立の第三者として正義に適用と思う解決に向けて、その権威によって当事者を説得するという意味で、事実上の強制的要素を含むといえる。この違いは後に述べる紛争処理における正義感の違いに由来する。

調停がさらに「強制」のほうに近づくと「仲裁」ということになる。これは紛争当事者が仲裁合意という合意をする。この合意は、紛争をやめるという合意ではなくて、紛争をどう解決するかという手続きについての合意である。中立の第三者を仲裁人として選び、その仲裁人の判断には裁判所の判決同様に従うという拘束力を認める。すなわち、ある種の私設裁判所のようなものをつくるわけである。したがって、仲裁は「合意」をベースに

したところの「強制」という組み合わせという手続きになる。

そして最後に強制の極として裁判、とりわけ事実に法適用する手続きとしての「訴訟」による判決とその執行がある。これは初めから強制的に行うものである。刑事事件では当然検察官が被告人を相手に公判を行うわけであるから、強制的手続きになるし、適用される法律も刑法などいわゆる強行規範であり、当事者が中身を変更できる余地はない。民事事件でも一方当事者の要求により裁判所が手続きを開始すると、相手方が拒否しようと手続きを強要される。裁判に出て来なければ負けるという欠席裁判により、さらにその判決は強制される。ただ民事事件では争いの対象となるのが、私的な利益や権利であるから、これを放棄することも権利者として自由であることから、法による判決ではなく、当事者の妥協による和解という合意で裁判の決着を決めることも多くの近代法裁判制度では可能である。

1.3 手続的正義と実体的正義

この裁判所の判決という強制を正当化する根拠、すなわち正義とは何であろうか？神ならぬ人間の判断である以上、完全な真理や真実はありえない。そこには「正義の擬制」がある。近代国家においてこの正義の擬制には実は二通りある。近代国家のモデルとなる欧米の法制度には、英米法系と大陸法系という二通りがある。英米法モデルは、当事者の意思を尊重してそこに正義の根拠を求めるいわゆる当事者主義を原則とする。英米法で発展したメディエーションが紛争当事者の意思疎通を助けるために行われて、第三者たるメディエーターが原則として意見すら述べないと前述したように、裁判においても当事者が主役となる。つまり裁判とは当事者が戦い、その結果を見ている第三者である陪審員や裁判官が、どちらが勝ったかを判定するという、いわゆる対抗主義が基本構造である。裁判官は何をするかということ、その戦いがいわゆる「faire」に行われているかどうかということを見る。従ってそこで大事なものは Fairness、より法的に言えば、米国では Due process、英国では natural Justice といわれる、手続的正義、すなわちお互いが武器対等であったかということである。英米法の場合は実際事実認定するのは陪審員という素人であることが多い。事実判断が偏見で行われないように、たとえば又聞きに過ぎないような伝聞証拠は排除されるなどの厳格な証拠法則が課される。つまり訴訟手続が双方にとって公平な機会を与えていれば、あとは勝ち負けの問題で、“勝った者が正義である”というルール、すなわちそのように擬制される。負けた者は自己責任としてこれを受け入れなければならない。

これに対して大陸法は、ヨーロッパ大陸のフランス、ドイツなどで発展した法体系で、日本も明治以降の近代法の受容において原則として継受している。その裁判の仕組みは、

英米法の当事者主義に対して職権主義といわれる。メディエーションに対する「調停」が、第三者である調停人の権威による当事者の説得同様、裁判官はより真理に近い権威者として正しい判断、すなわち実体的正義を追求する。そのため当事者は裁判官の公平な調べの対象とされる。証人尋問も裁判官が主導権をもって行うのが原則となるので、糾問主義といわれることもある。当事者の尊敬できる権威者である“裁判官の判断であるから正義である”というルールであり、そのように擬制されるということである。

このように紛争処理における正義を論ずる場合、手続面と実体面の両面における正義があり、両者は必ずしも相矛盾するものではないとしても、裁判官などの第三者の役割において際立った違いが生ぜざるを得ない。したがってどちらかに軸足を置かざるを得ないということになる(図2を参照)。

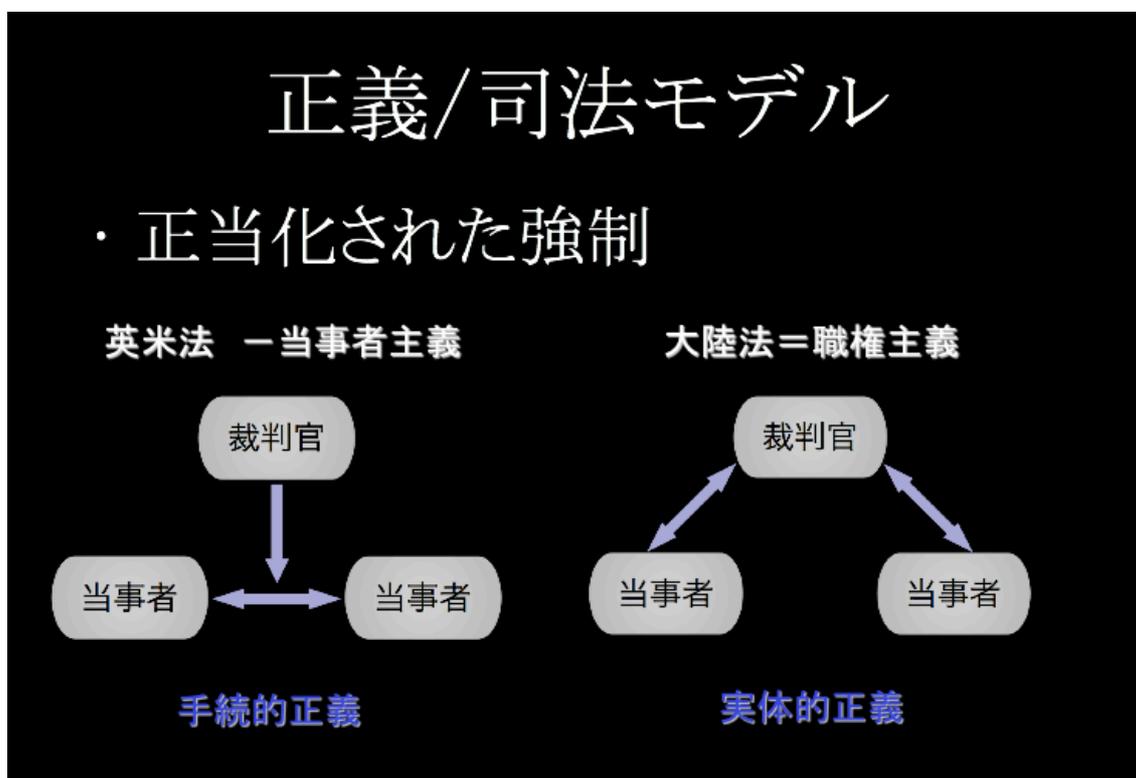


図2

これに対して、西洋起源の「近代」とは違った、たとえばイスラムの価値観に基づく法制度や司法制度というものもある。しかし、近代法の影響を受けていない固有の伝統的紛争処理方法においても、基本的にはこういった「合意」と「強制」の要素や、手続と実体における正義の相克というものは多様なバリエーションはあるとしても必ず見られると思

われる。中国を中心とする日本を含む儒教文化圏では大陸法以上に権威主義的な紛争処理の伝統がある。権威者が当事者の和解を迫る調停を図る文化として調停文化とも呼ぶべきものである。

重要なことは、現代のグローバリゼーションの中の価値観の多様な社会では、むしろ当事者主義と対抗主義を推進する英米法が優位に立ってきているという事実である。これは米英の弁護士が世界中で数多く活躍していることにもよるが、市場経済による価値観の多様化というグローバリゼーションそのもの功罪といえよう。調停文化にしる、権威というものに従うには、同じ権威を認めるということ、つまり双方が同じ価値観を共有していなければならない。同じ価値観を共有していない者同士の紛争においては、したがって調停は通用しない。価値自体を争っている場合が少なくないからである。したがって、フェアに戦って勝ったものを正義と認めるといような紛争処理にならざるを得ない。つまり価値観の多様化においては、ゲーム的な司法なり、手続的正義（手続保障）を重視する英米法的な司法というものが優位になってしまう。

ただ、裁判所は国家主権により区切られた国内管轄しかもたないのが通常である。このため国境を越えた商事紛争では仲裁が選択されるのが通常である。これは当事者主義によって当事者本位の紛争処理手続と規範を選択できるからである。しかし、対抗主義的な紛争処理では手続的な問題などを論じて際限なく争いが続くことにもなり、解決までに時間と費用がかさむということで、最近ではメディエーションや調停という和解を調達する紛争処理法が注目されつつあり、これらと仲裁のさまざまな組み合わせなどが発案され、ADR（Alternative Dispute Resolution）の発展として議論されている。紛争当事者の自治の観点からもこのような柔軟な手続きによる折衷的な運用がされてきていることは注目すべきことである。

1.4 応報的正義と修復的正義：裁判か和解か？

この英米法の手続的正義と大陸法の実体的正義の軸、および紛争処理における強制と合意の要素は、刑事司法の分野では、応報的正義（retributive justice）と修復的正義（restorative justice）という2つの正義論に反映されている。前者は、加害者を犯罪者として司法による裁判で処罰するということが被害者の復讐感情を満足させる一方、犯罪を犯すとこれに見合う報復を受けるということを一般的に周知することで犯罪の一般予防、すなわち紛争予防を図るものである。後者は、司法においてする処罰も犯罪者を矯正させて社会復帰を図るということを目的とする教育刑主義を主張することになる。死刑は刑罰の選択肢にはならないし、社会から隔離する刑務所も受刑者の社会復帰のための教育的機

能を強調し、仮釈放や執行猶予、さらにコミュニティ・サービスによる処遇などが推進される。犯罪者を矯正すると同時に、被害者の感謝、許しを強調し、加害者と被害者との関係を改善し信頼を回復して和解に至ることを目的とする。したがって、修復的正義は刑事司法によるよりむしろ真実和解委員会などによる和解をめざすという行政的な作用を正当化するものといえよう。

応報的正義も修復的正義も手続き的正義と実体的正義の区別同様相反するという面も有するが、相互に補完関係があるものと思われる。復讐心を満足させたとしても、報復は報復を呼ぶように、紛争当事者が相対化してしまっている暴力的紛争においては、かえって紛争を助長することにもなりかねない。応報的正義が紛争予防になりうるのは、国家刑罰権が確立していて実際に当事者に代わってする復讐を、犯罪者としての処罰であるとして強制できる能力がある場合に限られる。しかし、このような国家という圧倒的な権力に抵抗する内戦や、近時の非対称な戦いとしての「新しい戦争」⁶における「テロとの戦い」のような場合には紛争予防としての実効性には疑問がある。2001年9月11日の米国における同時多発テロ後の米軍によるアフガニスタン戦争やイラク戦争などで、米国は一方的に戦争の終了を宣言しているが、実際には攻撃された側はテロによる散発的な抵抗を続けており、暴力的紛争は泥沼化しているといわざるを得ない。またルワンダ紛争などのように多くの紛争では、加害者があまりに多く存在し、復讐の連鎖によって加害者も被害者であるという二面性があることが多く、個別に手続保障を尽くす裁判のような手続きはなじまないことも多い。

そこで、むしろ修復正義を重視して当事者の和解を導くための方策を講じることのほうが、紛争後の平和構築には現実的だとの見解もある。実際、真実和解委員会のような手続きが利用されることも最近多くなってきた。後述するとおりこれはもともと権威主義体制下の強度の人権侵害を内包した暴力的紛争を終結させて民主的な国家として再生するための国民和解をめざして編み出された手法だが、南アフリカのアパルトヘイト後の白人と黒人の和解に貢献したことから、平和構築にも応用すべきものとして脚光を浴びてきている。しかし、加害者の処罰なく被害者側が一方的に許すということが実際に可能なかはやはり疑問なしとしない。刑事責任を明確にしてその責任追及と組み合わせた和解への努力が模索されなければならないであろう。その場合、裁判同様短期で真の和解に至ることは不可能である。コソボのように隣人が敵になって殺しあった者同士が憎しみを超えて信頼を回復するには相当の時間がかかるであろうし、ともに共生するために協力する必要があるような環境が必要なのである。

このように法の支配を根付かせるには息の長い信頼回復の努力が必要になり、法制度、

⁶ メアリー・カルダー (2003) 参照。

司法制度なのでの制度構築ばかりでなく、これを運用する人材の育成と同時に一般の人々のレベルでの相互理解と信頼を醸成する日常の努力が必要とされよう。

1.5 裁判による応報的正義の模索

1.5.1 旧ユーゴ国際刑事裁判所（ICTY）とルワンダ国際刑事裁判所（ICTR）

暴力による支配から法の支配への移行期には、正義という名の復讐への欲求と、和解への希望が錯綜する。戦争犯罪、人道に対する罪、ジェノサイドなどのような深刻な犯罪に限らず罪を犯したものを処罰することで治安を回復する必要は、紛争の当事者同士が鏡のように相手方を責任者として追及しあうことで紛争を再燃させるかもしれないし、責任者を処罰する中立で公正な第三者を見出すことは実際上困難な場合が多い。そのため、旧ユーゴ紛争では 1993 年に国連安全保障理事会決議 827 により旧ユーゴ国際刑事裁判所（ICTY）が、ルワンダ紛争においては 1994 年に同決議 955 でルワンダ国際刑事裁判所（ICTR）がそれぞれの紛争と人道危機を終わらせる切り札として開設された。これらは国連安保理によって緊急事態に対応するものとして臨時に設立された安保理の補助機関であった。しかし、人的資金的な資源が限られていることから、象徴的な効果しか期待できないというのが現実であろう。

ICTY は、2006 年 8 月 11 日現在までに合計 161 人を起訴し、46 名の有罪が確定し、審理中が 38 名、無罪 8 名、旧ユーゴの国際裁判所への移送者 9 名という⁷。ミロシビッチを起訴するなどの一定の成果を挙げたものの、セルビアの協力も得られないことからまだ他の大物戦犯を逮捕できていない。セルビアにおける法の支配自体も課題となっている。ICTY 自体が旧ユーゴ紛争に決着をつけるという意味で政治的な意図があるのはやむをえないが、NATO の空爆による被害についての捜査もできなかったということは公正な法の支配を期する観点からやはり限界があったものと思われる⁸。ICTR は、05 年 4 月までに 19 事件、25 名に判決を下し、元首相カンバンダをジェノサイドの罪と人道に反する罪で有罪にし、ジェノサイドの中心人物とされるパゴスラ元大佐の裁判を開始するなど画期的な成果もあるが、ICTY と比べてもはるかにその進行は遅いと批判されている⁹。

⁷ 多谷(2006)、20 頁。

⁸ 多谷 (2005)、164-174 頁。

⁹ 多谷(2006)、33 頁。

1.5.2 国際刑事裁判所 (ICC)

このように ICTY および ICTR は一定の成果を挙げたわけであるが、臨時に設立された安保理の補助機関ということからその常任理事国の拒否権を背景とした政治性が問題視され、常設の国際刑事裁判所 (ICC) の設置を早めたともいわれる¹⁰。とはいえ ICC の構想自体は新しいものではない。第一次大戦後、1928 年の不戦条約採択が示すように、戦争の違法化が進展する。国際連盟は侵略戦争を国際犯罪とする決議や条約草案を何度か採択し、国際刑法学会、国際法協会という民間団体は ICC の設置を提言した。1937 年にはテロを起こした者の処罰を目的とする「国際刑事裁判所設置のための条約」が採択されたが、発効には至らなかった¹¹。第二次大戦後のニュールンベルグ裁判、東京裁判は「人道に反する罪」や「平和に対する罪」など国際(刑事)法の発展には寄与した反面、事後法による処罰で罪刑法定主義に反する勝者の裁判に過ぎない面もある。そのため 1948 年のジェノサイド禁止条約の成立など国際人道法の発展と平行して、国際的な刑事裁判所を設置して「法の支配」によって非人道的行為を処罰することが国際法委員会 (ICL) から提案されたのである。しかし、冷戦下、このような国際的司法機関は国家主権の侵害であるとの反発が強く実現しなかった¹²。

ICC は 1998 年 7 月 17 日にローマで設立されたが、そのイニシアティブをとったのは、保護の責任の概念を唱導するカナダ政府であるといわれる¹³。対人地雷禁止条約への運動と同様に、NGO と連携の力が大きい。カナダ政府はもともと NGO と密接な関係を有している¹⁴。1995 年に人権 NGO¹⁵を中心に「国際刑事裁判所のための NGO 連合 (CICC)」が結成され、ICC 規程にも大きな影響を与えたという。たとえば、ICC の管轄を広く認める規定、独立した検察官に関する規定、ICC の適切な司法機能を保障する規定、女性と子供の保護に関する規定、被疑者の権利保障や被害者の保護に関する規定などである¹⁶。このことから、ICC は市民社会によって、人権規範に則った非暴力的紛争管理システムを国際的な独立の司法制度として提供することで、人間の安全保障のための平和構築を側面から保障することが期待されたものといえよう。

¹⁰ 前掲松井 135-6 頁。

¹¹ 松井芳郎 2001 『国際法から世界を見る：市民のための国際法入門 (第二版)』121 頁。

¹² 多谷千香子 2006 『戦争犯罪と法』岩波書店、6、43 頁参照。

¹³ 大芝亮「第 10 章 国際機構と人間の安全保障」高柳彰夫他編 2004 『グローバル時代の平和学 4 私たちの平和をつくる』286 頁。

¹⁴ 勝俣誠編著 2001 『グローバル化と人間の安全保障』337 頁。

¹⁵ アムネスティ・インターナショナル、ヒューマンライツ・ウォッチ、国際法律家協会 (ICJ) など。

¹⁶ ローマ会議開会時には 800 以上の組織が CICC に参加し、準備段階から分野別作業部会や国別・地域別のネットワークを結成して、交渉過程への市民社会の積極的な参加を促進するための活動を繰り広げたという (前掲松井 283-284 頁参照)。

しかしながら、ICC には大きな課題があるといわざるを得ない。それは、その実効性と中立性が相矛盾するという国際社会の現実である。実際関係する大国である米国、イスラエル、中国を含む7カ国がICC 規程の採択に反対した。米国はICC 規程が国連安保理から独立した捜査・起訴権限をもつことは国連憲章上の国際平和を維持する安保理の権限を損なうことや、米国人をICC に引き渡すことは憲法上できないことなどを理由にICC の設立に反対してきた。2002年にはICC の発効に備えてICC への協力を禁じ、ICC に拘束された米国軍人などを奪還するための権限を大統領に付与する米国軍人保護法など立法をし、ICC に米国人を引き渡さないように合意しないICC 締約国には軍事援助をしないなどの対抗措置を取っている¹⁷。

2006年の下院選挙で共和党が大敗を喫したことが契機になってか、ブッシュ政権はいわゆる単独行動主義を緩和しつつあるようで、ICC に対してもこれまでの頑な態度を変化させている。昨年10月、米国軍人保護法を改正し援助停止などの制裁を緩和することになった。ただ、米国の政策転換はICC を野放しにするよりは、米国の監視下、影響下に置くのが得策と判断したものとも推定できる。今後、資金面、人事面などでICC の中立性が損なわれないように国際的な監視を強化する必要があるだろう。国連システムのおかれた状況と同じく、実効性と中立性のバランスを図ることが重要である。

実際にICC が活動を始めたのは、コンゴ、ウガンダ、スーダンといずれもアフリカの紛争経験国である。アフリカに武力紛争や人道危機が多いことを考えればやむをえないことでもあろうが、ICC が結局、欧米の価値観の押し付けで新植民地主義の片棒を担ぐようなものにならないよう留意すべきであろう。

1.5.3 国際化された国内刑事裁判所

ICC の管轄は国際裁判所の管轄を補完するものとして普遍的な管轄をもつという画期的なシステムであるが、国内裁判所が一国のみで紛争後にその責任者の追及をすることは事実上非常に難しい。そこでICC による各国の刑事司法に対する国際協力の促進が期待されている。しかしそれ以前からも、国連が後押しするという意味でも国際化された国内刑事裁判所の試みが実際にいくつか現れてきている。たとえば、シエラレオネ特別法廷、カンボジア特別法廷、東チモール特別法廷などがある。シエラレオネ特別法廷は、1991年に始まった内戦終結後の2000年8月にシエラレオネの大統領の戦犯裁判に対する国連事務総長への協力要請を受けて設置され、2003年から活動を開始した。裁判官の多くは外国人判事である。内戦の責任者であるリベリアのチャールズ・テイラーが2003年6月に起訴された

¹⁷ 前掲多谷 51-57 頁参照。

が、治安のため裁判自体はハーグの ICC で行われることになっている。カンボジアではクメールージュによるジェノサイドを裁く裁判が国連の支援を受けて行われることになり、2006年5月には国際裁判官など13名、カンボジア人検察官ら17名を選任し、07年春から裁判が開始されることになっている。資金の大半は日本政府が支援する。1975-79年に行われたジェノサイドであり、最高責任者であったポルポトはじめ多くの最高幹部は既に死亡し、また証人も高齢でもあるため公平性、独立性に疑問も提示されている。92-93年の UNTAC 時に同様の裁判を求める声も民衆にはあったが、当時ポルポト派は武装解除を拒んでいたため、むしろポルポト派の兵士の投降を呼びかけるために恩赦などの政策が優先された事情がある。安定した今日その裁判を行う条件が満たされたということであろうが、なお現政権による独裁体制の維持につながるような政治的な意図があるのではないかとの疑問も拭えない。東チモールでは、1999年の国民投票の結果独立することになったことをきっかけにインドネシア国軍とその民兵によって虐殺事件が起こり、国連東チモール暫定統治機構 (UNTAET) が派遣された。2000年に UNTAET によって東チモール特別法廷が設置され、戦争犯罪など重大犯罪はここで裁かれることになった。しかし、UNTAET の力不足とインドネシアの非協力的な対応でほとんど機能しないばかりか、2006年4月には軍兵士らへの処分をきっかけにして大規模な暴動が起こるなど紛争の再発が懸念される事態になっている¹⁸。インドネシアは独自にインドネシア人を裁く臨時の人権裁判所を設置したものの、軍幹部の責任はほとんど追及されず、一審で有罪となった兵士も全員上訴審で無罪になるなど、その独立性と信頼性ははなはだ疑問視されている。

1.6 修復的正義の模索：真実和解委員会 (TRC)

組織的な大規模で重大な人権侵害を克服するために考案されたいわゆる真実和解委員会は、南アフリカのアパルトヘイト後の人種差別からの和解を契機に世界的に知られるようになった。現在は世界中に広がり、最近では平和構築にも応用され始めている。70-80年代に6つ程度だったものが、90年代には14を数え、2000-06年には6つ設立されているという¹⁹。

シエラレオネでは特別法廷ばかりではなく、ロメ平和協定に基づいて、2002年に南アフリカの真実和解委員会をモデルにした真実和解委員会(TRC)をも設置し、紛争当事者の和解を促進しようとした。当初、1999年に成立したロメ平和協定が加害者を免責することに批判もあり、2000年には紛争が再発する自体となって TRC の設立も頓挫し、急遽上述の特別法廷が設置されることになった経緯がある。特別法廷との関係は必ずしも整合的ではな

¹⁸ 前掲多谷 (2006)、33-39頁。

¹⁹ プリシラ・B/ヘイナー著、阿部利洋訳 (2006) の付録表1を参照。

いようである²⁰。シエラレオネの TRC は真実を語ることと引き換えに免責を得るという仕組みはなかった。このようなことから真実を語っているかということ以上に、和解を演出する象徴的な儀式としての意味があるにとどまるようである²¹。しかし限界はあるとしても、長期的な観点からは元兵士の社会復帰などを促進する枠組みを提供したと評価することもできよう。

東チモールでも真実和解委員会に相当する、Commission for Truth, Reception and Reconciliation（ポルトガル語の略称で CAVR という）が2001年に UNTAET によって設立された。CAVR は政治家、NGO、カトリック教会や他の宗教団体、国連、UNHCR、UNCHR などの国際機関や援助国によって支援されて25年間に亘る人権侵害に関する真実を見出すことを任務とした。和解も国民和平プロセスとして指摘されていたものの具体的なことは不明であった。2005年10月に報告書が提出され、人権侵害の事実が明らかになるが、誰一人としてその責任者として処罰されることはなかった。グスマン大統領は地域レベルからインドネシアとの和解を含めた和解に熱心で、独立に反対して西部に逃げて難民となっているミリシアを含む東チモール人の帰還を促そうとしている。またインドネシアとの友好関係を保つことを優先しているようである。インドネシアとの共同の真実と友情委員会を設置しているが、責任者が一切処罰されていない現状では和解への一般の民衆の支持を得ることは難しいように思われる。ただ、現地共同体レベルでは、伝統的な慣習法であるいわゆるアダットが軽微な犯罪や紛争処理には使われていたようで、これが隣人との関係修復に果たす役割が期待されている。

同様に、ルワンダでは、特別法廷では多数の個別事件を処理できないことから、警備な犯罪についてはガチャチャと呼ばれる伝統的な裁判制度が正式に司法制度に組み込まれて利用されることになった。ガチャチャ(gacaca)とは現地語で「芝生」を示すという。それが転じて芝生の上で隣人同士が集まる「寄り合い」を示すようになった。つまり人々は従来、「寄り合い」で、親族や隣人の間での揉め事について話し合いで解決してきたのである。この伝統的ガチャチャが、国際的な支援もあって制度化され多くの事件を処理し、地域奉仕制度などを連携して修復的司法として注目されている。ただ、いかに近代化したとはいえ、近代的な人権保護の観点から多くの批判もあり、このような伝統的手法の再定義と応用は未だ実験段階といえるであろう²²。

²⁰ William A. Scabas (2003)1035-1038.

²¹ Tim Kesall (2005)

²² 小峯茂嗣「平和構築と国民和解：虐殺後のルワンダの事例から」山田満他編著(2005) 236-243頁を参照。

1.7 包括紛争処理：固有の非公式伝統法を折衷させる可能性

処罰が先か和解が先かは、議論の余地があるところであるものの、応報的正義と修復的正義は車の両輪のように互いに必要である。反発するのではなく、双方が運動し、相互補完関係になるような契機を有しているともいえる。紛争処理における強制と合意の契機と同様に、その組み合わせによるバリエーションを、現地の歴史伝統文化などの人々の価値観を探りながらタイミングを得て、オーダーメイドで作っていかなければならないであろう。あらゆる紛争に共通する処方箋はない。また、処罰か和解かのような二分法的な明快なアプローチはかえって危険である。むしろ試行錯誤のなかで手探りによるバランスで中庸を取る方法論が重要であろう。

特に国連などの国際機関や先進国は、グローバリゼーションの渦中で、価値中立な対抗的な手法を原則とすることに慣れており、ともするとその価値観を先入観として持ち込み、法の支配という文脈で近代法制度の押し付けに帰するような支援をすることも多い。日本を含む先進国では、近時、対抗主義的な手法に対し、和解を調達するメディエーションや調停をADRという言い方で取り入れる動きをしている。しかし、日本も近代法制度を移入する前はそうであったように、閉鎖された社会にあってはむしろ価値を共有する者同士の権威者による調停が原則であったように思われる。したがって、調停などを裁判の補助的な手段、いわば、次善の策のごとく考えるADRという発想ではなく、むしろ、近代法制度や裁判制度で解決すべきことはもともと限られた部分的なものに過ぎなかったという視点に立ち返る必要がある。裁判を合意である和解に至る手段としての第三者の介入というように発想の転換が必要なのではなかろうか。筆者はこのような和解を原則とした全体的な紛争処理のシステムを包括的紛争処理と呼ぶ。紛争予防や紛争回避も含めて広く紛争管理のガバナンスを構想する必要がある。

その際重要なのは、価値規範が相違する者同士の紛争にゲーム的な論理で手続きのみの正義を議論して後は力の論理で対応することは、際限のない暴力の循環をもたらす危険のあることをまず再認識することである。その上で、相手の価値規範を理解し、尊重して、共通の土俵である価値規範を模索しその中で少しずつ合意を調達していく。第三者による関与や強制の契機も必要ではあるが、あくまでそれは当事者の対話を促す枠組みとして支援していく。これはメディエーションの手法である。あるいは共通の権威を見出せばその者による説得という調停的手法ということもありえよう。さらに、中立の第三者への信頼が厚ければ、その判断に拘束されるとする仲裁という手法も有効であるはずである。これらは現地の文化、伝統、価値観や生活習慣に則ったものでなければ容易に機能はしない。したがって現地の法律家あるいは宗教者など紛争を非暴力的に処理するプロと外部者である者との協働作業である。他方、単なる価値規範だけでなく、ともに助け合って豊かな生

活を作るような経済社会構造アプローチや政治的動機づけも重要である。つまり、紛争の種になっている原因に対し、これをゼロサム的なアプローチで考えるのではなく、いわゆる win-win となるような建設的な提案を双方当事者が考慮できるような条件を作るのである。

この場合重要なことは外部の基準を安易に持ち込むことではなく、むしろ地域に根ざしている固有の伝統的手法を見直し、自発的に発展させる手法である。その意味で東チモールでのアダットの利用や、ルワンダでのガチャチャの利用が注目される。しかし、これら伝統的手法は国連はじめ援助機関が外部基準を持ち込むための単なる緩衝材ではないということに留意すべきである。もちろん伝統的手法には、現地の権力関係が反映され、基本的人権を侵害すると思われる手続きもあろう。その意味で、近代的な法の支配の理念に照らして、伝統法とその慣習的紛争処理を修正、改良することは重要である。しかし他方、先進国では通用しても現地の現実に通用しないこともまた多い。これを無視すると結局制度自身が形骸化し、本質的なことが潜ってしまい、法の支配への信頼を帰って損なう事態にもなる危険がある。むしろ、先進国の技術から現地での適正技術を見出して応用し、現地において持続可能にするように、現地にあるものを利用するある種のブラコラージュ的なアプローチで、換骨奪胎する作業が不可欠なのである。

さらに、最終的には人間の心理を考慮に入れた双方の許しあいをもたらす条件を模索することが重要であろう。報復の欲望はその感情的な反応であることからすれば、それをコントロールするような気づきや発想の転換も必要なのである。その意味で教育を通じた息の長い関わりの中で徐々に紛争を非暴力的に処理する自律的能力が自発的に育まれる環境を醸成していくことが迂遠ではあるが肝要であろう。

主要参考文献

長谷川公一(1997)『社会学入門：紛争理解を通して学ぶ社会学』放送大学教育振興会

レビン小林久子訳・編(2003)、モートン・ドイッチ=ピーター・T・コールマン編『紛争管理論：新たな視点と方向性』日本加除出版株式会社

上杉勇司(2004)『変わりゆく国連 PKO と紛争解決』明石書店

Ruti G. Teitel (2000) *Transitional Justice*, Oxford University Press

メアリー・カルダー著、山本武彦=渡部正樹訳(2003)『新戦争論：グローバル時代の組織的暴力』岩波書店

多谷千香子(2005)『「民族浄化」を裁く：旧ユーゴ戦犯法廷の現場から』岩波新書

同(2006)『戦争犯罪と法』岩波書店

プリシラ・B/ヘイナー著、阿部利洋訳(2006)『語りえぬ真実：真実委員会の挑戦、平凡社

Tim Kesall (2005) “Truth, Lies, Ritual: Preliminary Reflections on the Truth and Reconciliations on the Truce and Reconciliation Commission in Sierra Leone,” 27 Human Rights Quarterly, 361-391.

William A. Scabas (2003) “The Relationship Between Truth Commissions and International Courts: The Case of Sierra Leone,” 25 Human Rights Quarterly, 1035-1066.

山田満他編著(2005)『新しい平和構築論：紛争予防から復興支援まで』明石書店

2. 平和構築と民主主義：理論と経験

水田 慎一

2.1 序論

平和構築においては、単に紛争が再発しない（戦争の不在）という意味での消極的平和の実現に加え、人々の自由や権利が制限されないという意味での積極的な平和の実現が目標とされ、その具体的な目標として当該国・地域に自由民主主義¹を実現することが掲げられる。例えば、平和構築が国際社会による主要な取組の一つとして位置づけられる契機となったブトロス・ガリ国連事務総長（当時）の「平和への課題（Agenda for Peace）」では、平和構築のためには民主主義の促進が不可欠であるという立場が示されている。すなわち、「平和への課題」は、「法の支配や意思決定の透明性といった民主的实践と、新しく安定した政治秩序における真の平和・安全の実現との間には明白な関連（obvious connection）が存在する」と指摘し、平和構築活動において国連が民主的な制度強化のための支援を行う義務があると述べている²。また、「平和への課題」は、民主主義は「人権と基本的自由への尊重」と「少数民族や女性・子供等の弱者の権利への尊重」を必要とするとした上で、

¹ 例えば、Rummel は、民主国家（democracy）とは自由民主国家（liberal democracy）を意味するとし、民主国家である条件として次の3つを挙げている（R. J. Rummel, 1997, *Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers）。

① 秘密投票と広い参政権（大まかには少なくとも成人の3分の2が確保されることと理解される）が確保された競争的な選挙において権力者が選出される。

② 表現、信教、結社の自由が存在する

③ 政府が従属し、平等な権利を保障する憲法枠組みが存在する。

これらの条件は、民主主義を主張する他の論者にもほぼ共通に見られる条件であり、本論で民主主義という場合、右の定義に従うこととする。民主主義の達成度を測定することは必ずしも容易ではないが、Freedomhouse は、世界各国の民主化の状況を点数化し、自由（Free）、部分的に自由（Partly）、自由でない（Not Free）の3段階に分類している。

なお、本論では詳細に議論しないが、そもそも「『民主主義』という概念そのものが本質的に議論の分かれるもの」（Peter Burnell ed., 2000, *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass Publishers）であり、民主主義の態様は論者によりさまざまに論じられ、何らかの条件付で異なる形容詞とともに用いられる場合が多い（David Collier and Steven Levitsky, 1996, *Democracy 'With Adjectives': Conceptual Innovation in Comparative Research*）。形容詞付き民主主義の例を挙げると枚挙に暇が無いが、例えば、(un)consolidated democracy, fragile democracy, immature democracy, weak democracy, besieged democracy 等がある。

² Boutros Boutros-Ghali, 1992, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (Report of the Secretary-General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992): A/47/277-S/24111, 17 June 1992, para 59.

社会的安定は人これらの人々が自由な意思を表明できる状況により促進されると述べている³。

平和構築において民主主義の実現が重要であるとの立場は、その後の国連文書においても一貫している。例えば、2000年8月に発表された『国連平和活動に関する委員会報告(Report of the Panel on United Nations Peace Operations)』(いわゆる『ブラヒミ・レポート』)は、平和構築概念の再整理・定義を行っているが、そこでも平和構築における民主主義の実現の重要性が指摘されている。『ブラヒミ・レポート』は、平和構築を「平和の基礎を再構築し、この基礎の上に単なる戦争の不在以上のものを作り上げること」と定義した上で、平和構築活動の具体的内容として、法の支配強化、人権尊重促進、選挙支援、メディア支援等の民主的発展のための支援等を例示している⁴。

開発援助の世界においても、紛争国に平和をもたらすためには民主化の促進が必要であり、最終的に民主主義を実現することがその国に平和をもたらすことにつながると理解されている。経済協力開発機構・開発援助委員会(OECD/DAC)が発表した「暴力紛争予防支援のためのDACガイドライン(DAC Guideline on Helping Prevent Violent Conflict)」は、「民主主義構築を通じた平和構築(Peacebuilding through Democracy-building)」という項目を掲げ、平和構築のためには民主主義の促進が不可欠であることを謳っている⁵。とりわけ、同ガイドラインは、中長期的な紛争の再発を防ぎ、持続可能な平和を実現するために民主主義を構築することの重要性を指摘する。すなわち、「民主主義の特質を備え、民主主義を支える制度能力を有する政府システムにおいては、暴力無しに持続的に紛争を管理できる可能性が最も高い」という。

このように平和構築の到達点として自由民主主義国家の建設を目標とすることは、今日、自由民主主義国家と言われる国のあり様を観察すると妥当な目標であるようにも思える。今日、自由民主主義国家と言われる国々においては、人々に政治参加の自由、表現の自由等の基本的人権が保障され、当事者間の争議は武力的な手段によらず裁判や話し合いなど平和的な手段によって解決されるメカニズムが構築されており、持続的平和が築かれているように見られる。したがって、持続可能な平和を実現することを目標とする平和構築という取り組みにおいて、自由民主主義国家の建設を最終目標として掲げることはそれ自体妥当性があるように思われる。

³ Butros-Ghali, 1992, para 81

⁴ United Nations. 2000, Report of the Panel on United Nations Peace Operations, para 13

⁵ Organization for Economic Co-operation and Development/ Development Assistance Committee (OECD/DAC), 2001, DAC Guideline on Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners

しかしながら、自由民主主義国家を建設するという最終目標と、そのために必要な手段としての自由民主主義原理の導入・促進や、自由民主主義国家の短期的な実現可能性は別として考える必要がある。自由民主主義国家をつくり上げるために最もシンプルで広く実践されているアプローチは、自由民主主義の原理と手続きを導入するというアプローチである。その基本となるのが、自由民主主義の理念に基づく憲法を制定し、選挙を通じて行政のリーダーや議員を選出するという手続きを進めることである。

このようなアプローチは、決して歴史の浅いアプローチではないが、1990年代以降、国連や主要先進国が主体的に関与し、平和構築活動が行われている紛争経験国に対しては特に典型的なアプローチとして広く適用されているものである。しかし、その実践結果は必ずしも芳しくない。確かに、ナミビアやエルサルバドルといった国々のように、国際社会による支援の下で紛争終結直後から民主化プロセスを進め、今日に至って自由民主主義国家としての資格要件を備えたと評価される国もある⁶。しかし一方で、選挙に向けた準備を進める過程で紛争当事者間の争いが再燃したり、選挙が行われた場合であっても選挙結果を不服として紛争が再発したりするようなケースは後を絶たない。また、民主化を進める中で、紛争再発の難は免れ、安定への軌道に乗り始めた国を見ても、その多くでは国際社会が理想とするような自由民主主義は達成されない(=「非民主的」)形で安定している(=紛争が再発していない)国家が多いのが現実である。

このような現実を見た場合に、自然と湧いてくる疑問は、そもそもポストコンフリクト国に平和的な自由民主主義国家を建設することは可能なのであろうか、仮に可能であるとしても国際社会で一般に考えられているように外部からの支援がありさえすれば予見可能な短期間の間にそのようなことを実現すると考えることが妥当なのであろうか、という問いであろう。仮に、中長期的に自由民主主義国家建設を目指すことが正しいとしても、それまで武力による戦いが行われていたポストコンフリクトという状況においては、少なくとも短期的には、紛争の再発を予防することが最優先であり、あえて自由民主主義の進展を遅らせることが正しいアプローチかもしれない。

この問いに対する答えは、ポストコンフリクト国に対する国際社会の取り組みに対する評価のあり方を大きく左右する。実際、ポストコンフリクト国の中には、「非民主的」な形で安定している国が多くある。自由民主主義国家の建設が短期的にも実現できると固く信じる論者たちは、このような非民主的安定国家を平和構築の失敗と見なす。また、これらの論者にとっては、ポストコンフリクト国に平和を実現するために最も重要なのは、民主化

⁶ 今日、これら2つの国は、Freedom Houseの基準で「自由国家 (free country)」とランクされている(Freedom House, 2005, Freedom in the World 2005: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.)

を進めることであり、その国の状況にかかわらず民主化を推進することが政策プライオリティの上位に位置することになる。

これに対して、ポストコンフリクト国において、少なくとも短期的には平和的な形で自由民主主義国家を実現することが困難な場合があるという前提に立てば、非民主的安定を実現している国に対する評価は異なってくる。すなわち、ポストコンフリクト国において特定の条件が満たされる場合にそもそも自由民主主義国家の実現が不可能であるのならば、非民主的な形で国内平和が実現されている国を平和構築の「失敗」例と見なすべきではなく、むしろ、少なくとも短期的には妥当な到達点にたどり着いた国、より積極的に評価すれば平和構築に「成功」した国と見なされるべきであろう。もちろん、このような国については、それで平和構築という取り組みが終了するとみなされるべきではなく、紛争再発を防ぎながら民主国家に移行させていくための中長期的な戦略を検討する必要がある。

このように平和構築と民主主義の間には正負双方の関係が存在すると考えられるが、本論では、平和構築と民主主義が持つ相互関係について理論的及び経験的側面から検討を加えることとする。本論は以下の構成を取る。第一に、自由民主主義の促進が国内平和の実現につながるという主張の理論的根拠について検討する。第二に、第一の主張に対する反証として、自由民主主義の促進がかえって国内を不安定化させ、紛争の再発・発生を助長するという主張について検討する。第三に、平和構築の一環として民主化に向けた取り組みがなされてきている具体的事例としてカンボジアとエルサルバドルを取り上げて、これらの国々における民主化の経験について検討する。最後に、以上から得られるインプリケーションを示す。

2.2 理論的考察

2.2.1 民主的国内平和論

民主主義が平和をもたらすという主張は、民主的平和 (Democratic Peace) 論と呼ばれ、そもそも、民主主義と国家間平和との関係を論ずる理論として研究され、発展してきた⁷。国家間平和の文脈における民主的平和論の主たる主張は、自由民主主義国家同士は戦争をしないというものである。この理論については、統計的手法、ケース・スタディ手法

⁷ 民主主義と国家間平和との関係を論ずる民主的平和論に関する著作は多数あるが、例えば代表的なものとして Michael Doyle, 1986, "Liberalism and World Politics", *American Political Science Review* 80:4; Bruce M. Russett, 1993, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*, NJ: Princeton University Press がある。

等を用い、民主主義と国家間戦争との間に相関関係があることや、民主主義という理念を共有したり、民主的な紛争解決プロセスを持っていたりすることが民主主義国家同士の戦争を回避する機能を果たしている可能性があることなど、幅広い視点から研究がなされてきている。そして、これまでの研究蓄積を受けて、自由民主主義国家間同士は戦争をしないという主張は、強い説得力を持つ主張として受け入れられるに至っている。この主張に基づけば、ある国が自由民主主義国となれば、その国は他の自由民主主義国とは戦争をしないため、国際社会から戦争を無くす手段として一つでも多くの国を自由民主主義国家にすることが目標とされる⁸。

このように、民主的平和論は、そもそも自由民主主義と国家間平和を論ずる理論として発展したが、その後、民主的平和論は、国内平和と民主主義との関係に関する文脈でも議論されることとなった。民主主義国は国内的に平和であるというのが、その主たる主張であり、一般に民主的国内平和（Democratic Civil Peace）論と呼ばれる。民主的国内平和論を主張する主たる論者の一人として R. J. Rummel がいる。Rummel は、民主主義を実現することこそが非暴力を実現するための「手段」と主張し、統計的手法により、国家の民主主義の達成度合い⁹とその国における暴力発生度合い¹⁰との間に相関関係があることを示すことで、この相関関係の存在を民主主義は国内平和の実現手段であるという彼の主張の主たる根拠としている。

この主張は確かに、いわば完成された自由民主主義国家においては暴力紛争が発生せず、国内平和が実現しているという主張としては説得力がある。しかし、往々にして混同されるのであるが、実現された「民主主義」というものと、その実現プロセスとしての「民主化」は区別して考える必要がある¹¹。すなわち、Rummel が示す根拠からでは、「民主主義が国内平和を実現するための手段である」という彼の主張を立証することはできない。民

⁸ 民主的平和論は、「自由民主主義国家は戦争しない」という理論ではない。むしろ、米国の例に見られるとおり、自由民主主義国は、自由民主主義を広めるという大義名分を掲げて戦争に従事することが多いのが皮肉な現実である。

⁹ Rummel は、Freedom House の指数を民主主義達成度の指標として用いている（Rummel 1997）。Freedom House は、政治的権利（political rights）及び市民的権利（civil rights）の実現の度合いを尺度として、国家の自由化の度合いを①自由（free）、②部分的に自由（partly free）、③自由でない（not free）の3つに分類している（Freedom House 2005）。

¹⁰ Rummel は、暴力発生度合いを、①暴力による死者数、及び、②暴力による死者が全人口に占める割合によって定義している（Rummel 1997）。

¹¹ 民主化（democratization）も多くの場合、明確に定義されず、複数の意味で用いられる。例えば、内発的プロセスとしての民主化は、ある国に民主主義が定着していく様子を表していると考えられる。一方、国際社会がある国の民主化を進めるとする場合、外部からの介入の一形態として民主化が捉えられていると考えられる。また、いずれの場合においても、民主主義の理念を可視的な形で実現させていく、実現していくプロセスを民主化と呼ぶのか、表向きは進展が見られずとも、人材育成や制度の能力強化等、将来の民主的変化を促す基礎となるようなプロセスが進んでいる場合にこれを民主化と呼ぶのかという論点もある。

民主主義と国内平和との相関があるという事実は、民主主義が国内平和を実現すると解釈することが可能であるのに加えて、国内平和があるところに民主主義が実現すると解釈することも可能であり、さらには、民主主義と国内平和という両方の状況に影響を与える第3の変数が存在すると考えることも可能性である。

実際のところ、ポストコンフリクト国の事例を見た場合、民主化を進める過程で紛争が再発するケースが多いことも観察されている。これらの点に鑑み、民主主義が国内平和を実現するという主張の検証とそれに対する批判が行われている。

2.2.2 民主化と紛争の再発・助長

民主化が国内平和を促進するという民主的国内平和論の主張に対し、民主化はむしろ国内情勢を不安定化し、最悪の場合には紛争を再発させる場合があると結論付ける先行研究がある。

Snyder は、民族主義 (nationalism) が果たす役割に焦点をあて、民族的な分断軸が顕在化していたり、または潜在的であっても存在したりする国・社会においては、民主化＝政治的自由化の促進が、民族的差異を軸とした紛争を発生させる危険性があることを、具体的な事例をもとに検証した¹²。彼の主張によれば、民主主義という価値が根付いた社会においては、言語、宗教、伝統といった文化的・民族的価値のみならず、政治的思想・信条や経済・社会的利益などの多様な価値軸によって政治グループが構成され、それらが相互に牽制しあって安定的な政治プロセスが実現するが、そのような民主主義的文化が根付かないところに多数決原理といった形式的な民主制度を導入すると、言語、宗教、伝統といった相違を克服することが困難な対立軸に沿ってグループが構成され、これらのグループ間の紛争の発生可能性を高めるというのである。

また、ポストコンフリクト国における民主化がその国の平和と安定に与える影響に直接焦点をあてた研究としては、Paris による研究がある¹³。彼は、1989年から1999年にかけて大規模な国際ミッション¹⁴が展開したポストコンフリクト国を対象として、11カ国の事

¹² Jack Snyder, 2000, *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*, New York: W. W. Norton & Company, Inc.

¹³ Roland Paris, 2004, *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, New York: Cambridge University Press

¹⁴ Paris(2004)は、“大規模”であることの基準として、最低200名以上の国際軍事要員が展開したという基準を用いている。また、“国際”ミッションであることの要件として、国連安全保障理事会決議に基づいて展開しているミッションであることを挙げている。

例に関する研究を行い、これらの国々の多くにおいて、急速な政治的自由化が国内情勢の不安定化につながり、最悪の場合には紛争再発に至らしめたケースがあることを具体的に示した。そして、これらの事例を踏まえ、民主化が不安定化をもたらす国に共通して見られる症状として、“悪しき”市民社会の存在、政治リーダーによる“民族主義”の乱用、権威主義政権による選挙を通じた自己正当化といった現象が見られることを指摘している¹⁵。

これらの研究はケース・スタディ・アプローチによる研究であるが、民主的国内平和論に対する統計分析を用いた批判研究としては、Hegre et al による研究が良く知られている¹⁶。彼らは、政治体制と国内紛争の発生との相関関係を統計データによって分析し、権威主義的国家と成熟民主主義国家では国内紛争の発生率が低く、両者の中間にある準民主主義国 (semi-democracy または anocracy と呼ばれる) では国内紛争の発生率が高いことを示した¹⁷。また、過去数年間の間に政治体制の変化を経験した国は、そうでない国に比べて国内紛争の発生率が高いことを示した¹⁸。そして、これらの結果を元に、民主化への移行期にある国では国内紛争が発生する確率が高いとして、民主的国内平和論に対する疑問を投げかけた。

このように民主化が国内不安定をもたらすと主張する論者たちは、民主化に伴う危険性に警笛を鳴らしつつも、民主的国内平和の実現可能性そのものについては肯定的であるか、少なくとも実現可能性そのものを否定する議論はしていない。むしろ、これらの論者は、制度整備等の一定程度の条件整備を行った上で民主化を進めることによって、ポストコンフリクト国にも民主的平和を実現することが可能であるという主張を行っている。

例えば、Paris は、ポストコンフリクト国に民主主義を実現するための戦略として、自由化 (liberalization) を進める前に制度化 (institutionalization) を実現すべきであるという

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Harvard Hegre, Tanja Ellingsen, Scott Gates, and Nils Petter Gleditsch, 2001, “Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992”, *American Political Science Review* 95:1

¹⁷ このほか、同様の結論を導き出した研究として、Edward N. Muller and Erich Weede, 1990, “Cross-National Variations in Political Violence: A Rational Action Approach”, *Journal of Conflict Resolution* 34:4, 624-51. Muller and Weede (1990); Ronald A. Francisco, 1995, “The Relationship between Coercion and Protest: An Empirical Evaluation in Three Coercive States”, *Journal of Conflict Resolution* 39:2, 263-82. がある。

¹⁸ このほか、政体変化が起こることが国内情勢を不安定化させ、国内紛争の発生可能性を高めるとした研究成果としては Michael Bratton and Nicholas van de Walle, 1996, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University; Gretchen Casper and Michelle M. Taylor, 1996, *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule*, Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press がある。

IBL(Institutionalization Before Liberalization)戦略を提唱している¹⁹。また、Snyder は、一定程度の経済発展、知識市民層の存在、権力エリートによる支持、法の支配・市民権を確保するための一連の制度の存在といった条件を挙げ、これらの条件が整えば政治的自由化によって生ずる紛争再発の危険性がコントロールされうると指摘している²⁰。言い換えれば、彼らは、制度整備等の一定の条件を整えれば民主化を通じた平和を実現することができるといういわば「条件付」民主的国内平和論を展開しているということができるが、これらの論者が主張する制度整備といった条件をポストコンフリクトという状況において果たして本当に満たしうるのかについては大きな疑問が残る。

例えば、Paris は IBL 戦略の重要要素として次の 6 項目を挙げている²¹。

- ① 節度ある (moderate) 政治政党が形成されるまで、選挙の実施を延期する。
- ② 過激主義 (extremism) ではなく、中道主義 (moderation) に報いるような選挙ルールをデザインする。
- ③ 社会的な紛争ライン (lines of societal conflicts) を横断するような市民社会組織の発展を奨励し、暴力を先導する組織を排斥する。
- ④ 扇動的なヘイト・スピーチ (hate speech) を規制する。
- ⑤ 社会的緊張を悪化させるのではなく緩和させる経済改革を促進する。
- ⑥ 効果的な (effective) 治安部門諸機関と専門的・中立的な官僚機構を設立する。

すなわち、これらの要素が Paris の主張する制度化 (institutionalization) の中核をなすと考えられるが、彼はこれらの提言を、民主化が失敗したポストコンフリクト国の事例に依拠して展開しており、実際にポストコンフリクト国でこれらの条件を満たすことが可能であり、これらの条件を満たした上で民主化を進めることで民主的国内平和が実現するという具体的な論拠は示していない。この例をはじめとして、「条件付」民主的国内平和を主張する疑問は往々にして失敗事例に基づく「べき論」の域にとどまってしまっており、具体的な裏づけをもって「条件付」民主的国内平和を立証している先行研究は今のところ存在しない。

¹⁹ Paris 2004

²⁰ Snyder 2000

²¹ Paris 2004

2.2.3 民主的国内平和以外の国内紛争の終わり方

仮に、民主的国内平和が実現困難である場合に、如何なる平和が実現可能なのであろうか。Doyle and Sambanis によれば、1945年から1999年に発生した国内紛争121事例のうち、特定の紛争当事者の軍事的勝利により終了した事例は70事例であり、全体の約6割に及ぶ²²。また、軍事的勝利に終わった70事例のうち、55事例については少なくとも紛争終結後2年間は紛争が再発しておらず、高い確率で平和(=戦争の不在)が達成されている²³。さらに、彼らは、軍事的勝利に終わった70事例のうち、50事例では紛争終結後2年以内に民主化の進展が一切みられなかったとしている²⁴。

彼らが提示する統計では、軍事的勝利に終わり紛争が再発しなかった55事例と、2年以内に民主化の進展がなかった50事例の間にどれだけの重複があるのか明らかではない。しかし、仮に軍事的勝利に終わり2年以内に民主化に移行した20事例がすべて紛争終結後少なくとも2年間紛争再発がなかった55事例の中にも含まれるとしても、35事例は紛争終結後少なくとも2年間は民主化の進展がないままに平和(=戦争の不在)状況が続いた「非民主的国内平和」を実現した国であったと解釈することができる。すなわち、121事例のうち少なくとも約3割は「非民主的」な形で安定を達成した国であるといえる。

他に国内紛争の終わり方として、先行研究が主張するのは、「隔離」と「継続的介入」である。例えば、Kaufmann は、民族紛争の解決は、対立するグループが人口動態的に隔離されることによって初めて可能になるが、それができない場合には、国連等の外部勢力によって継続的に介入し続けることによって安定が実現できると主張する²⁵。彼は、このような主張の根拠として、超民族主義的なレトリックや民族主義に基づく残虐行為は、民族アイデンティティを固定化し、その後の民族間の和解を困難にすること、紛争に従事した異なる民族を同地域に共生させることはセキュリティ・ジレンマを生じさせることにつながり暴力行為や民族浄化への誘因を強めること等を挙げている²⁶。

²² Michael Doyle and Nicholas Sambanis, 2006, *Making War and Building Peace*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Chaim Kaufmann, 2000, "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars" in Michael E. Brown et al eds. 2000. *Nationalism and Ethnic Conflict*, Cambridge, Mass.: MIT Press

²⁶ Ibid.

2.3 具体的事例の検証—カンボジアとエルサルバドル

これまで議論してきた理論的考察はいずれも具体的なケースに基づいてなされてきたものであり、民主主義を実現するという目標が容易に達成することができるものではないことは自明である。したがって、平和構築と民主主義との関係をめぐる研究者及び実務家の関心は、むしろ、民主的国内平和の実現を阻むのは如何なる要因であり、如何なる介入・支援をもってすればそのような要因を排除・変容させることができるかという点にあるであろう。すでに議論したとおり、紛争経験国で民主化を進めることはそれ自体として紛争の再発を招きかねない。したがって民主化を進めることで紛争が再発するのは如何なる場合なのかそのメカニズムをより詳細に解明することは重要である。一方、平和構築活動が行われている国の中には、紛争再発は免れても民主化は進展していない国が多いのも事実である。したがって、このような国において民主主義の実現を阻んでいる要因は何であるのかを明らかにすることも重要な検討課題である。本論では、平和構築と民主化をめぐる数ある問題の中で特に後者の問題に焦点を当てて、具体的なケースに関する考察を行いたい。

ここでは、平和構築の一環として民主化が進められた具体的事例として、カンボジアとエルサルバドルを取り上げて、これらの国々の平和構築プロセスにおいて、どのような形で民主化が目指されたか、その実際の結果はいかなるものであったかを概観することとする。これらの国々は、いずれも1990年代初頭に、国連および国際社会が単に停戦監視という消極的な形だけでなく、選挙支援やガバナンス支援などを含めて複合的な形で平和活動に従事した初期の事例である。これらの国々は同様に国際社会の支援を受けながらも、エルサルバドルにおいては民主化が相当程度進展したと評価される一方で、カンボジアについては、民主化が停滞し、近年ではむしろ政権の独裁化が進んでいるとの見方もある。このような違いは如何なる要因により生じているのであろうか。

2.3.1 カンボジア

(1) カンボジア和平合意と民主化方針

1991年10月23日、カンボジア及び18の諸外国²⁷は、カンボジア紛争の包括的政治解

²⁷ オーストラリア、ブルネイ、カナダ、中国、フランス、インド、インドネシア、日本、ラオス、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、ソビエト連邦、英国、米国、ベトナム、ユーゴスラビア（非同盟運動（Non-Aligned Movement: NAM）代表）の18カ国。

決に関する諸合意（Agreements on a Comprehensive Political Settlements of the Cambodia Conflict）に署名した²⁸。この合意はカンボジアを取り巻く国際情勢の変化と国際社会による仲介努力が結実したものであった。パリ和平合意では、カンボジアに平和を実現するために民主化を進めることが合意された。カンボジアに民主化を実現するという目標とプロセスは、パリ和平合意諸文書のうち、「カンボジア紛争の包括的政治的解決に関する合意（Agreement on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict）」（以下、政治解決合意と呼ぶ）に定められた²⁹。

まず、政治解決合意の前文では、「カンボジアにおける平和の回復と維持を切望し、民族和解を促進し、自由かつ公平な選挙を通じた自決権の行使を確保する」と述べられ、自由かつ公平な選挙の実施が目標として定められた。

つづいて、政治解決合意の第1条では、移行期間における流れとして、「国連によって組織され確認された自由かつ公平な選挙を通じて憲法制定議会が選出され、憲法を制定し、同議会は立法議会に改編され、その後に新政府が定められる」と規定された。

一方、このプロセスを支援するために、政治解決合意の第2条は、国連安全保障理事会に対し、国連カンボジア暫定統治機構（United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC）の設立を求めた。さらに、政治解決合意は、第1条で定めた民主化プロセスを実現するために UNTAC に対して積極的な役割を求めた。

さらに、政治解決合意第6条は、「自由かつ公平な選挙に適した（conductive）中立的政治環境（neutral political environment）を確保する」ため、選挙結果に影響を与えうる行政機関及び関連組織・事務所を国連による「直接の監督又は管理の下に置く」と定めた。同条は、また、外交、国防、財政、公安、広報には特別の注意が向けられる必要があるとし、UNTAC は、「これらに責任を持つ行政政府の厳格な中立性が確保されるよう必要なコントロールを行使する必要がある」と定めた。

²⁸ 同諸合意は、①カンボジアに関するパリ和平会議にかかる最終合意、②包括的政治的解決に関する合意及び附属書（附属書1：国連カンボジア暫定統治機構（United Nations Transitional Authority in Cambodia: UNTAC）の権限、附属書2：撤退、停戦及び関連措置、附属書3：選挙、附属書4：カンボジア難民・避難民の帰還、附属書5：カンボジアの新憲法に関する原則）、③カンボジアの主権、独立、領土的一体性・不可侵性、中立性及び民族一体性に関する合意、④カンボジアの復旧・復興に関する宣言、から構成される（United Nations, 1992, Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict, New York: United Nations Department of Public Information, United Nations）。

²⁹ United Nations 1992, Chapter 2

(2) カンボジアにおける民主化プロセスの到達点

1993年5月23日から28日にかけてカンボジアでは憲法制定議会 (constituent assembly) 選挙が実施された。選挙前のカンボジアの政治環境は決して好ましいものではなかった。ベトナム系住民の虐殺、国連部隊及び文民職員に対する攻撃、相対立する政治政党間の嫌がらせや武力衝突などが起こっていた³⁰。このような中、選挙の実施は危ぶまれたが、結果として選挙は実施された。この選挙については予定通りに実施されたことをもって“成功”³¹と呼ぶ意見がある一方で、“事実上の戦争 (virtually state of war)”が発生している中立的な政治環境が“完全に不在 (entirely absent)”の中で実施されたという批判もなされている³²。

パリ和平会議に参加したカンボジア4派のうち、唯一、ポル・ポト派 (クメール・ルージュ) だけは選挙に参加しなかった。選挙に向けた政治プロセスの段階で、クメール・ルージュは UNTAC への協力を拒否し、UNTAC はクメール・ルージュを政治プロセスから除外する決断を行ったからである³³。したがって、1993年5月の選挙は、主としてクメール・ルージュを除く残りの3派によって争われた。まず、旧ヘン・サムリン政権の派閥は、フン・セン前首相を党首とするカンボジア人民党 (Cambodian People's Party: CPP) を立ち上げて選挙戦に臨んだ。次に、旧シアヌーク派からは、シアヌークの息子のラナリッドが党首をつとめるフンシンベック党 (Front Uni National Pour Un Cambodge Independent, Neutre, Pacifique et Cooperatif: FUNCINPEC) が選挙に参加した。また、ソン・サンは仏教自由民主党 (Buddhist Liberal Democratic Party: BLDP) を立ち上げた。

これらの政党が選挙戦を戦った結果、フンシンベック党は45.47%の得票率で120議席中58議席を獲得し第1党となり、CPPが38.23%の得票率で51議席を獲得して第2党とな

³⁰ Michael W. Doyle, 1995, UN Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate, Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, p.13

³¹ Ibid.

³² Asia Watch, “Cambodia: human rights before and after the elections”, Asia Watch, vol. 5, no. 10 (May 1993), pp. 1, 8. cited in Trevor Findlay, 1995, Cambodia: The Legacy and Lessons of UNTAC – SIPRI Research Report No. 9, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI, p. 89

³³ UNTAC 内部においては、武装解除を拒否するクメール・ルージュへの対応策として三つの選択肢が考えられた。すなわち、①撤退する、②執行権限を行使する、③離脱した武装勢力 (クメール・ルージュ) を無視し、民主化のモメンタムができるという希望の下で選挙に進む、というものであった。このうち、UNTAC は③を選択した。(John Sanderson, 2001, “The Cambodian Experience: A Success Story Still?” In Thakur, Ramesh and Albrecht Schnabel eds. 2001, United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement, Tokyo: United Nations University Press, p.161)

った³⁴。このようにいずれの党も過半数が得られない中、当事者間の駆け引きを経て結果的には、第1党であるフンシンペック党の党首ラナリッドを第1首相、CPP党首のフン・センを第2首相とする連立政権を樹立した。このような流れを受けて、UNTACは1993年9月に任務を終了し撤退した。

以上のように、カンボジアにおいては、UNTACの下で、自由かつ公平であったとはいえないまでも、一応予定していたとおりに選挙が実施され、選挙結果を尊重した形で新たな政権が発足した。すなわち、UNTAC撤退の時点まではパリ和平合意の目標であった“民主化”が一定程度前進していたとみなすことができるが、その後のカンボジアの民主化状況は芳しいものではない。その最たる例は、1997年のフン・セン第二首相による政変である。1997年7月、フン・セン第二首相とラナリッド第一首相との間で武力衝突が発生し、結果としてラナリッド第一首相派は敗北、フン・センが唯一の首相となった。すなわち、民主主義国家としての証である自由かつ公平な選挙を経ずに政権交代が行われたのである。この政変に対しては、国際社会から厳しい批判がなされたが、そのような国際社会の批判と圧力の下で、フン・セン首相が1998年に選挙の実施を約束したために事態は收拾した。

その後、カンボジアにおいては1998年、2003年と2回の選挙が行われたが、いずれも“自由かつ公平な選挙”であったとは評価されていない。例えば、Freedom Houseは、2003年の選挙をめぐるのは、政府によって、選挙関連の殺人、脅迫、破壊行為、その他の威嚇行為が野党勢力に対して実施され、その結果としてフン・セン率いるCPPの地滑り的勝利につながったと述べている³⁵。このような中で、カンボジアにおいては、民主主義の条件とされる政治的・市民的権利に対する自由も大幅に制限されていると評価され、Freedom Houseはカンボジアを“自由のない (Not Free)”国に分類している³⁶。

2.3.2 エルサルバドル

(1) エルサルバドル和平合意と民主化方針

国連の仲介の下、1990年4月、エルサルバドル政府とFMLNは、和平交渉の4つのゴールとして①政治的手段により武力紛争を終結させること、②民主化を促進すること、③人権尊重を保障すること、④エルサルバドル社会を再統合すること、を定めるジュネーブ

³⁴ Findlay 1995, p. 84

³⁵ Freedom House, 2003, Freedom in the World 2003: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

³⁶ Freedom House 2005

合意に署名した。その後、両者は断続的に和平交渉を進め、1990年7月に人権に関するサン・ノゼ合意 (San Jose Agreement on Human Rights)、1991年4月に軍改革、司法改革、選挙制度改革を含む憲法改革に関する合意であるメキシコ・シテイ合意に署名した。さらに1991年9月、両者は、軍幹部の追放、軍の縮小を含む軍改革、新たな国家警察の創設、土地制度改革等について具体的な取り組み指針を示す合意であるニューヨーク合意に署名した。最後に、1991年12月、これまで署名された合意とともに交渉終了に合意するニューヨーク議定書 (New York Act) が合意され、1992年1月にはこれら全ての文書をまとめたエルサルバドル和平合意 (The El Salvador Peace Agreements) に両当事者が署名し、ここに和平交渉が正式に終了した。

エルサルバドルにおいては、20世紀初頭より選挙が行われ、形式的には大統領が選挙によって交代するなど、少なくとも“形式的な民主制度”はかねてより存在していた。しかし実際には、政府が選挙妨害をしたり、政治的自由が制限されたりするなど“真の民主主義”が実現した状況からは程遠い状況にあった。このような中で、エルサルバドル和平合意では、同国に“真の民主主義”を実現するために必要な諸改革に取り組むことが合意された。エルサルバドル和平合意では、人権、軍、司法、文民警察といった分野について合意がなされた。

まず、人権の保障は、エルサルバドル和平合意の中核をなすものであった。人権尊重についてはサン・ノゼ合意で枠組み方針が合意された。同合意では、政治権を行使する個人の逮捕禁止、拷問や隔離拘禁の禁止、罪刑法定主義、表現・行動・結社の自由の保障などが具体的な内容として定められた。

次に、軍改革は、FMLNより、「軍の抜本的改革なくして新たな民主主義秩序を実現することはできない」と最も強く主張された分野であった³⁷。実際、軍改革については、軍を維持しつつ、それを中立的かつ責任ある組織にするための方策が検討されることとなった。軍改革の第一点目として、軍を文民統制の下に置くことが合意された。具体的には軍は大統領の指揮下に置かれるものとされ、軍の機能は大統領と立法府の指示にしたがうものとされた³⁸。また、軍法裁判所の管轄は、純粋な軍法違反や軽犯罪に限られるとされた³⁹。軍改革の第二点目として、内政における軍の影響力を削ぐことが目的とされた。軍の規模縮小に加え、軍の機能を「主権と国土の防衛」に限る旨定めることとした⁴⁰。すなわち、軍の

³⁷ Timothy A Wilkins, 1997, “The El Salvador Peace Accords: using international and domestic law norms to build peace” In Michael W. Doyle, Ian Johnstone and Robert C. Orr eds, 1997, *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press, pp.262-263

³⁸ Wilkins 1997, p.263

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

警察的な役割を制限することが目的とされた。軍改革の第三点目として、過去に人権侵害等の罪を犯した軍幹部の追放が行われることとなった。FMLN が軍幹部の交代なくして軍改革はありえないと強い姿勢を示す一方で、政府側は自立的な追放メカニズムを主張し、国連による仲介の結果、軍人及び文民の代表から構成される暫定委員会（Ad Hoc Committee）が設立され、同委員会が追放対象者の選定を行うこととなった⁴¹。

また、司法分野も抜本的な改革が必要とされた。当時の報告においては、エルサルバドルの司法分野について、「あまりにも弱体化しており、脅迫の虜となり、汚職に対して脆弱となっている。（エルサルバドルの）司法制度はかつて一度も行政府及び立法府から独立であったことはなく、……、同国が直面してきた悲劇への貢献要因となってきた」と述べられていた⁴²。このような問題に対処するため、和平合意では、憲法の改正による司法の独立の促進、司法分野予算の義務化、職業裁判官制度の創設などが司法改革の内容として盛り込まれた⁴³。

文民警察については、和平合意において、国家文民警察（National Civil Police: PNC）の創設が合意された。その計画は、内政における軍の影響力を低下されること、FMLN 元兵士の社会統合を進めることなどに留意して策定された⁴⁴。PNC は、国家警備隊（National Guard）、国庫警察（Treasury Police）、国家情報局（National Intelligence Directorate）という旧来の3つの公安組織を代替するものとして創設されることとなった⁴⁵。

エルサルバドル和平合意の履行を支援するため、国連安全保障理事会は、国連エルサルバドル監視団（United Nations Observer Mission in El Salvador: ONUSAL）の設立を決定した。ONUSAL の権限について、安保理決議は、全てのエルサルバドル和平合意の実施を監視・検証すること（the verification and monitoring of the implementation of all the agreements）であると定めた⁴⁶。

（2）エルサルバドル和平合意と民主化プロセス

エルサルバドルは、ONUSAL をはじめとする国際社会の支援を受けて和平合意で定めら

⁴¹ Wilkins 1997, pp.264-266

⁴² Truth Commission report, UN document S/25500, annex, p.62 cited in Wilkins 1997, p.269

⁴³ Wilkins 1997, p.270

⁴⁴ Wilkins 1997, p.273

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ S/RES/729

れた諸改革に取り組んだ。また、1994年にはONUSALによる監視の下で選挙が実施され、1995年にはONUSALはそのマンデートを完了した⁴⁷。また、その間、和平合意に沿ってFMLNの武装解除が進められ、これに伴い軍の規模も半減された。軍幹部追放のために設立された暫定委員会(Ad Hoc Committee)の下での追放対象者の特定と、それに続く実際に追放も行われた。文民警察の創設も行われた。

もちろん、これらの成果を含め、エルサルバドルの諸改革が全て望ましいとおりに順調に進んでいるわけではなく、政府当局者の抵抗などにより改革が十分に進んでいない部分もあるが、全体的には民主化プロセスは進展していると評価されている。例えば、Freedom Houseは2005年時点で、エルサルバドルを“自由”“部分的に自由”“自由でない”という三段階のうちで“自由”な国であると評価している⁴⁸。

ただし、かといって、エルサルバドルの民主主義には未だ問題もある。2004年3月に実施された議会選挙は、平穏には行われたものの、事前には暴力による選挙妨害の予告などが国内外から行われていたという⁴⁹。また、司法分野における汚職が深刻であることも指摘されている⁵⁰。さらに、軍については、軍の治安活動が法律上規制されている一方で、暴力集団の取り締まりのための警察のパトロール活動に軍が頻繁に参加していることが指摘されている⁵¹。

(3) 両ケースの比較

カンボジアとエルサルバドルのケースはいずれも、国連ミッションの展開を含めて、国際社会が平和構築のために大規模な介入をしたことでは共通している。しかし、紛争をめぐる対立構造や、和平合意に向かうまでのその構造の変化のあり方は両ケースで異なり、そのような違いがその後の民主化の進展度合いに大きな影響を与えているものと考えられる。ここで、対立構造という場合、単に国内紛争を戦っていた政府や武装勢力だけを指すのではなく、これら国内当事者と大衆との関係や外部から支援・介入したり圧力をかけたりする外国勢力との関係を含む構造を意味する。

⁴⁷ ONUSAL 撤退後、95年5月から96年4月までより小規模な国連エルサルバドル・ミッション(MINUSAL)が展開し、さらに96年4月から96年12月まで国連ミッション(ONUV)が展開した。エルサルバドルにおける国連ミッションの展開は右をもって完全に終了した。

⁴⁸ Freedom House 2005

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

カンボジアにおいては、1980年代末に米ソ中というカンボジア紛争に介入してきた大国の態度変化があり、また、ベトナムも冷戦崩壊や国内政治状況の変化によって自国軍を撤退するという態度変化を行ったことで、紛争を取り巻く対立構造が大きく変化した。結果として1991年のパリ和平合意が実現したが、これによって紛争当事者間がお互いを受容する状況に向かっているわけではなかった。まず、1979年のベトナム侵攻以降、カンボジアに実効支配を及ぼしてきたフンセン率いる CPP は、和平合意で合意された民主プロセスに一定程度従う態度は見せつつも、基本的には敵対勢力を排除し、従来どおり独裁的な政権運営を行うことを志向した。これは、1993年選挙後に連立政権が発足した後も、行政・司法・軍に対する旧来の実権を手放すことに抵抗し、1997年には政変を起こして政権奪回を図ったことから明らかである。これに対して、強行にフン・セン勢力に敵対的な立場を維持したのがクメール・ルージュであった。このように敵対関係があからさまに残る中で実施された選挙は決して“自由かつ公平な”選挙ではなかった。そしてついには1997年には民主的な手段によらない形で、フンセンによる権力基盤強化が図られた。カンボジアではその後も2003年に選挙が行われたが、政府側による選挙妨害などが広く見られ、今日ではフン・セン政権による独裁化が進んでいると批判されている⁵²。

一方、エルサルバドルでは、政府と FMLN で12年にわたって戦闘が行われてきたが、冷戦崩壊に伴う国際社会、周辺諸国の状況変化を受けて、内戦をめぐる対立構図に変化が生じた。すなわち、エルサルバドルにおいては、反共を掲げる右派政権と反政府・反民主主義を掲げる左派反政府勢力との間での対立が発生し、武力紛争にまで発展していた。特にエルサルバドル政府側には、米国が反共政策の一環として、反政府勢力に対抗するための支援を積極的に行ってきた。これに対して、冷戦崩壊と米国の態度変化は、エルサルバドル内戦を取り巻く対立構造を一変させた。従来、反政府勢力の鎮圧を支援してきた米国が和平を促す立場を取るようになり、エルサルバドル政府は内戦を継続する強い後ろ盾をなくした。一方で、反政府勢力である FMLN も、周辺国その他の共産主義勢力からの支援が薄れ、むしろ、民主主義を受け入れることによって、対立を武力対立から政治的対立に変化させることにメリットを見出すようになった。このように従来に存在した対立関係が大きく変化し、お互いが武力紛争を望まないような形に両者の対立関係が変化した結果、その後の民主主義の進展が促された。

カンボジアとエルサルバドルでは、政府および反政府勢力という“紛争エリート”と戦闘には直接関わらない大衆との関係においても大きな違いが見られる。すなわち、カンボジアの紛争構造は、エルサルバドル紛争と比較して、エリート間の紛争としての特徴が強かつ

⁵² UNTAC に参加した元邦人職員によれば、明石国連事務総長特別代表をはじめとして当時の UNTAC 関係者は、フン・セン政権による独裁化が進んでいることについて強い懸念を有しているとのことである。

たとえられ、このことがその後のカンボジアにおける民主化プロセスの停滞につながっているものと考えられる。1979年1月のベトナム軍の侵攻とヘン・サムリン政権発足以降のカンボジア紛争は、ベトナム軍とその支援を受けるプノンペン「傀儡」政権を打倒し、カンボジア自身の国家を作り上げることを目指すカンボジア3派による反ベトナム・反政府戦争であった。そこには社会的・経済的圧制に苦しむ大衆が政府に反旗を翻して戦うという構図はなく、むしろ、プノンペン政府は、カンボジアほぼ全域にわたって大衆との間にパトロン・クライアント関係を築き、支配体制の強化を図っていた。このような構図の中、パリ和平合意に基づいてベトナム軍が撤退すると、紛争当事者間の争いの焦点はどの勢力が政治的実権を把握し、それに伴う利益を得るかということに移っていったといえる。1993年選挙で大衆の幅広い支持を得た FUNCINPEC 党も、そもそもは大衆による反政府闘争を起源として発足した政党ではなく、近年では与党 CCP の政権基盤の中に取り込まれる形となり、カンボジアにおける民主化の原動力とはなれずにいる。

これに対して、エルサルバドルにおいては、現在最大野党となっている FMLN が、そもそも軍部と結びついた右派政権による抑圧に耐えられずにゲリラ闘争を開始した勢力であり、その闘争が経済エリートの利益や経済エリート・政治エリート・軍部エリート間の関係の変化をもたらしたという構図があった⁵³。カンボジアにおいては、紛争中、反政府勢力はタイ・カンボジア国境付近の難民キャンプに拠点を置き、カンボジア国内の支持基盤は脆弱であったのに対し、エルサルバドルでは、農村を中心に広く FMLN に対する水面下の支持基盤が広がっていた。このような背景の下、FMLN は、紛争終結後今日に至るまで、広い大衆の支持を受けた最大野党として飛躍し、エルサルバドルの政治プロセスを民主的なものとすることを可能としている。

紛争をめぐる対立構造の変化の態様は、民主主義の進展に必要とされる“制度化”の進展にも大きな影響を与える。カンボジアにおいては、CPP の一元的な権力構造を変化させ、実効性のある治安部門、行政組織、司法組織を構築することが同国に民主化を促進するために必要であった。しかし、一元的な権力構造を望む CPP は UNTAC の介入に抵抗し、このような制度改革は実現しなかった。確かに、UNTAC がより強硬な立場に出れば結果は変わっていたかもしれないという議論もある。しかしながら、UNTAC がより強硬な態度を取ることによって UNTAC と CPP とが対立する関係になり、和平プロセスそのものを崩壊させる結果となりかねなかったのも事実である。実際には、CPP の態度を変化させることはできなかった。

一方、エルサルバドルにおいては、軍改革その他の改革が和平合意に沿う形で一定程度進

⁵³ Elisabeth Jean Wood, 2000, *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, New York: Cambridge University Press

展を見せた。もちろん、司法制度の腐敗が今日でも問題視されているように、全ての改革が望むどおりに行われてきた分けではない。しかし、軍幹部の追放や軍隊規模の削減など、和平合意に定められた内容が実施に移されてきた部分が多いのは事実である。軍部門の改革が進んだことの背景には ONUSAL や国連本部の努力があった。しかし、それ以上に重要であったのは、従来、政府と FMLN との対立を促す立場にあった米国が軍の民主的な改革を促す立場に回ったことであると考えられる。また、そのような対立構図の変化に伴い、エルサルバドル政府自らが自立的に改革を進めるように態度・行動を変化させたことが、このような改革が進んでいることの背景にあると考えられる。

2.4 まとめ

本論においては、民主的国内平和にかかる理論的考察を行った上で、主として紛争の構造的側面に焦点をあてながらカンボジアとエルサルバドルの事例を取り上げ、平和構築の一環として民主化を進めることの可能性と限界について検討を行った。このような検討から導き出されるインプリケーションとして以下のようなことが言えるであろう。

第一に、改めて言うまでもなく、自由民主主義の確立という最終目標とその手段としての民主主義原理の導入は常に区別して考える必要がある。経済学においてマーケット至上主義の純粋な新古典派アプローチに限界があるように、自由民主という原則を導入すればいずれ自由民主的な社会・国家が出来上がるという幻想は捨てる必要がある。特に、紛争の火種を抱える国では、自由民主主義原理の導入が紛争を助長・再発させる危険性にもっとも配慮しなければならない。

第二に、自由民主主義の個別のコンポーネントを抽出した場合に、それらが同様の条件の下で同時に実現されるものではないということを念頭に、何を優先すべきかを考えたアプローチを取る必要がある。本論冒頭でも議論したが、自由民主主義の定義の重要要素としては通常、政治的自由の保障と基本的人権の保障の双方が含まれる。しかし、政治的自由競争の導入が、政権による人権抑圧を促進する場合もある。さらに、政治競争をいたずらに助長することによって紛争に発展すれば、基本的人権の基礎となる生命が多くの人から奪われる結果となりかねない。政治的参加の自由化を制限してでも、紛争の再発を防ぎ、国内情勢の安定化や経済発展を促すというアプローチが必要とされる場合も少なからずあるであろう。

第三に、「条件付」民主的国内平和論で見られるような「制度化」を優先すべきという議論については、多くの紛争経験国では、制度化を阻害する根本原因である政治勢力の態度

を変化させることがそもそも必要であるという認識を新たにすべきである。ここでいう「制度化」が既存の制度の大きな変革を必要とする場合には特にこのことが言える。カンボジアでは、政府機関が自由民主主義を尊重するような機関に改編される必要があったが、フンセン政権はそのような意向を基本的に有していなかった。和平合意や国際社会からの圧力等を受けて、一定程度の民主化を進めつつも、現政権の基本的な関心は権力基盤を維持することであり続けてきたと捉えるのが妥当である。この構図を変えるためには、力づくでもフンセン政権を解体する必要があったのかもしれないが、紛争再発防止を念頭におけば国際社会がそのような行為を取ることは極めて困難であった。

このように反民主的な態度を取る勢力が政治権力を握る中では、短期的に自由民主主義を実現することは困難であるが、そのような中であっても、当該政権の民主化を少しずつでも促していくためのアプローチが必要となろう。例えば、必ずしも短期的に目に見える効果が現れるアプローチとは言えないが、開発援助の供与にあたり人権尊重、法の支配強化等のコンディショナリティをつけるというアプローチは依然として妥当性・必要性を持つであろう。

第四に、同様に地道なアプローチであるが、草の根のレベルで民主主義教育を行ったり、市民団体やメディアを育成したり市民社会を強化するための支援していくことは、中長期的な民主主義の実現のために必要なことであろう。民主主義の実現プロセスには様々あり、政権の態度変化によるトップ・ダウンの変化もあれば、大衆の動向が最終的な民主主義的变化につながる場合もある。エルサルバドルの場合、大衆は民主化を志向していたわけではないが、ボトム・アップの変化が結果的に民主主義の実現につながったという意味では同様のプロセスをたどったといえるであろう。広く大衆の意識の中に民主主義的価値を植えつけていくことが、将来的な民主社会の構築に貢献することを期待しながら地道な支援を行うことが重要であろう。

References

- Bratton, Michael, and Nicholas van de Walle (1996), Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective. Cambridge: Cambridge University Press.
- Burnell, Peter ed., 2000, *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*, London: Frank Cass Publishers
- Boutros-Ghali, Boutros. 1992. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping (Report of the Secretary-General pursuant to the Statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992): A/47/277-S/24111*, 17 June 1992.
- Casper, Gretchen, and Michelle M. Taylor (1996), Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Carothers, Thomas. 1997. "Democracy Without Illusions", *Foreign Affairs* 76:1 (January/ February). NY: Council of Foreign Relations.
- Doyle, Michael. 1986. "Liberalism and World Politics", *American Political Science Review* 80:4
- _____. 1995. *UN Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Doyle, Michael and Nicholas Sambanis. 2006. *Making War and Building Peace*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Findlay, Trevor. 1995. *Cambodia: The Legacy and Lessons of UNTAC – SIPRI Research Report No. 9*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI
- Francisco, Ronald A (1995), "The Relationship between Coercion and Protest: An

Empirical Evaluation in Three Coercive States”, Journal of Conflict Resolution 39:2, 263-82.

Freedom House. 2003. Freedom in the World 2003: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc

_____. 2005. Freedom in the World 2005: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, Inc

George, Alexander L., and Andrew Bennett. 2005. Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. Cambridge Mass.: MIT Press

Hegre, Havard, Tanja Ellingsen, Scott Gates, and Nils Petter Gleditsch. 2001. “Toward a Democratic Civil Peace? Democracy, Political Change, and Civil War, 1816-1992”, *American Political Science Review* 95:1

Kaufmann, Chaim. 2000. “Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars” in Michael E. Brown et al eds. 2000. *Nationalism and Ethnic Conflict*, Cambridge, Mass.: MIT Press

Muller, Edward N., and Erich Weede (1990), “Cross-National Variations in Political Violence: A Rational Action Approach”, Journal of Conflict Resolution 34:4, 624-51.

Organization for Economic Co-operation and Development/ Development Assistance Committee (OECD/DAC), 2001, DAC Guideline on Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners

Paris, Roland. 2004. *At War’s End: Building Peace After Civil Conflict*. New York: Cambridge University Press

Rummel, R. J. 1997. *Power Kills: Democracy as a Method of Nonviolence*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers

- Russett, Bruce. 1993. *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Sanderson, John. 2001. "The Cambodian Experience: A Success Story Still?" In Thakur, Ramesh and Albrecht Schnabel eds. 2001. *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*. Tokyo: United Nations University Press
- Snyder, Jack. 2000. *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflict*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- United Nations. 1992. *Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict*. New York: United Nations Department of Public Information.
- _____. 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*
- Wilkins, Timothy A. 1997. "The El Salvador Peace Accords: using international and domestic law norms to build peace" In Michael W. Doyle, Ian Johnstone and Robert C. Orr eds. 1997. *Keeping the Peace: Multidimensional UN Operations in Cambodia and El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press
- Wood, Elisabeth Jean, 2000, *Forging Democracy from Below: Insurgent Transitions in South Africa and El Salvador*, New York: Cambridge University Press
- Zartman, I. William. 1985. *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa*. New York: Oxford University Press.

第V章 予防開発のための紛争要因分析論

大 平 剛

紛争には原因がある。紛争が暴力化するきっかけになる要因はあるものの、その背後に潜在する、貧困や差別などの社会や地域に埋め込まれた構造的要因があるものである。この構造要因を取り除くことなしには、暴力的紛争が収まったとしても、これが再発する可能性は高い。本章では、紛争の構造的要因を追究し、これを取り除くことによる紛争の解消や予防のために開発援助がどのように影響するかを論ずる。まず、紛争と開発援助がどのように関わってきたかを開発学の観点から整理し、最近の開発援助機関の紛争予防への取り組みを検討する。これに基づき、さらに、国連開発計画（UNDP）や世界銀行が紛争分析手法をそれぞれに開発している現状を分析して、相互の協力調整の可能性を模索する。

1. 紛争予防と開発援助

はじめに

1990年代は混沌とした10年間であった。それまでの世界を規定していた米ソのイデオロギー対立による冷戦構造が崩壊し、新たな世界秩序の模索が開始されると同時に、世界各地ではそれまで以上に民族間の緊張が一気に高まったのである。東側の旧共産圏諸国においては、旧ユーゴスラビア連邦に象徴されるように、経済的混乱が続くなか、民族主義の指導者たちがその政治的基盤を確固たるものとするために民族主義を煽り、人々を紛争へと駆り立てた。また、アフリカなどでは、冷戦期には政権の後ろ盾となっていた米ソのイデオロギー対立が消滅することで、それまで政権に抑圧されてきた部族や民族の情念が爆発するに至った。

冷戦構造の崩壊によって、国連はその設立時の目的を達成することができると信じ、核の脅威から開放された世界に平和の配当をもたらす使命感に燃え、一種のユーフォリア（高揚感）に包み込まれていた。そのような雰囲気の中で生じた国内紛争の多発という状況下において、当時事務総長であったブトロス・ガリは『平和への課題』という報告書を国連総会に提出し、平和執行型と呼ばれる新しいタイプのPKOを提示した。そのような野心的な試みは、しかし、ソマリアやルワンダにおけるPKOの失敗によって、あえなく潰えてし

まった。

紛争が多発し、人道援助機関による事後的な対応が限界に達するだけでなく、紛争処理に関わった多くの人命が危険に晒されるか失われるといった状況の中で、新しい取り組みが模索されていくことになった。また、そのような人的なコスト以外にも、それまで時間を掛けて構築してきた社会の発展が、紛争によって無に帰されるという社会経済的コストを開発援助機関としても真剣に検討しなければならなくなったのである。その一方で、開発援助分野ではパラダイムの転換が行われ、「国家」を単位として物事を捉えるという視点から、個々の人々の潜在能力に重きを置く「人間開発」という新たな視点が提示され、開発哲学の主流となっていった。

本稿の目的は、ポスト冷戦期の混乱の中で模索された新たな開発援助方針において、なぜ紛争予防活動に開発援助機関が関わることになったのかを明らかにすることと、その実施における課題を明確にすることである。まず、紛争予防の一つの方法として開発援助が含まれるようになったことが、これまでの開発援助の歴史、さらには国際政治の歴史からも特異な事象であることを明らかにしなければならない。なぜ開発援助がこの分野に関わることになったのか、そこにはどのような力学が働き、どのような哲学が横たわっているのか、またそれが可能になった国際政治における背景要因とはいかなるものであり、今後の国際的な援助はどのような方向に進むのかを明らかにする必要がある。次に、従来のような事後的な対応ではなく、「予防」を重視するという発想の転換がどのような理由によって行われるに至ったのか、また、予防を重視するということが、どのような意義と課題を含むのかを議論しなければならない。このような議論を踏まえた上で、開発援助の手法を用いて紛争の発生を予防しようとするに伴う課題を明らかにしたい。

1.1 開発援助哲学の変遷とパラダイムの転換

冷戦構造の崩壊は、開発援助分野にも多大な影響を及ぼした。世界秩序が変容するなかで、新たな課題が現れ、それらへの対処から従来とは異なる要素が開発援助に取り入れられるに至ったのである。本節では、援助の歴史を簡単に振り返ることで、冷戦期と冷戦崩壊以後とで開発援助がどのように変容したのかを概説し、そこに認められる政治化という現象から、21世紀に模索されている援助の実態を明らかにする。

1.1.1 経済成長戦略から人間開発戦略へ

開発援助の歴史を振り返ってみると、その歴史は60年ほどでしかなく、援助あるいは資源の移転によって他国に介入するという行為は、近代的な国家が出来て以降の歴史だけを捉えても極めて新しい行為だと言わざるを得ない。佐藤寛(2006)は、開発援助を「社会の発展を目指して行われる、外部からの資源投入」とであると定義するとともに¹、それは人類にとって極めて新しい異文化間資源移転の形態であると述べている²。ここで重要なのは、社会の発展というものをどのように捉えるかであり、それを巡って繰り広げられてきた援助する側とされる側の認識のズレであろう。

仮に「社会の発展」が重要だとしても、「発展」(development)という言葉をものよう捉えればよいのであろうか? 筆者がこの言葉の定義にこだわるのは、この言葉に対する考え方が1990年代までとそれ以降とでは大きく異なるからであり、そこにパラダイムシフトが生じたからである。そのことを明らかにして、1990年代以降の開発援助の基本指針がいかにそれまでのものと比べて異質なものであるのかを明確化するために、まずは開発援助の歴史を簡単に振り返っておきたい。

本格的な開発援助が開始されるようになったのは1960年代である。「アフリカの年」と呼ばれた1960年にはアフリカ大陸の17カ国が政治的な独立を達成した。このことは、それまで植民地として宗主国の一部であった地域が国際社会の一員となり、それらの新興独立国家の抱える経済的問題が宗主国の国内管轄事項から一気に国際関心事になったことを意味した。すなわち、それまでも宗主国と植民地の間に存在していた格差、すなわち南北問題が、一国の国内問題からはずれて外部化あるいは顕在化し、国際社会の共通関心事となったのである。

このような状況に対して、国際社会、特に国際連合(以下、国連)を中心として援助体制が構築されていった。たとえば、1960年には第二世銀と呼ばれる国際開発公社(IDA)が、1966年にはそれまでであった二つの機関を統合して国連開発計画(UNDP)が設立された³。1950年代にすでに米国を中心として行われていた二国間援助だけでなく、多国間援助組織もその体制を整えていったのである。

基本的に、この時期以降現在に至るまで、開発援助が目指してきたものは近代化である。1960年代にはトリクル・ダウン仮説が信奉され、それを推進する基盤となったW.W.ロス

¹ 佐藤寛(2006)『開発援助の社会学』世界思想社、52頁。

² 同上書、3頁。

³ 二つの機関とは拡大技術援助計画(EPTA)と特別基金(Special Fund)である。

トウ（Walt W. Rostow）の『経済発展の諸段階』は、米国という大量消費社会を発展の最終段階モデルとして掲げ、その段階に向けての単線的な発展段階論を展開したのであった。1970年代になると、トリクル・ダウン仮説が疑問視されるようになり、国家を単位とするマクロ経済成長を目指すのではなく、人々の基本的なニーズ（BHN）を満たして貧困問題を解決する方向へと舵が切られることとなった。しかしながら、このBHN戦略にしても、そこには労働者の生活改善を通じた生産性の向上が目指されており、経済成長すなわち近代化が前提としてあったのである。次の1980年代はそれまでの20年間とは異質で、国際政治経済状況の悪化という世界経済の枠組み自体の問題によって援助戦略は変容することとなった。いわゆる構造調整である。しかしながら、構造調整政策においても、いかに国家の運営を健全なものとするかが問われ、近代的国家の建設が求められてきたのである。

30年にも及ぶそれまでの開発援助活動が貧困問題の解決に結びついてこなかったことを受けて、新たなパースペクティブとして打ち出されたのが「人間開発」（Human Development）という概念である。A.セン（Amartya K. Sen）の唱えたこの概念は、人間一人ひとりの潜在能力（ケイパビリティ）強化に重点を置くものであり、これまでの国家を単位とする考え方とは趣を異にする。すなわち、それまでの「発展」は経済成長を軸に考えられてきたのであるが、この人間開発という概念の登場によって、経済成長神話と決別することとなったのである。とは言っても、経済成長と人間開発とが相容れない性格のものだと言うわけではない。『人間開発報告書 1996』でも述べられているように、人間開発を達成するためには、経済成長の果実の公平な分配が必要で、経済成長自体の重要性は変わらない⁴。変わったのは「発展」そのものの目的であり、人間の能力を高めることが「発展」の目的となったのである。

また、センやM.ヌスbaum（Martha C. Nussbaum）はJ.ロールズ（John Rawls）の正義論の影響を受けており、これまでの功利主義的な開発観とは異なる開発哲学を提示した。「最大多数の最大幸福」という言葉に代表される功利主義では、往々にして少数者の不利益よりも多数者の利益が優先されることになるが、このような考え方がダム建設などの大型開発を擁護する規範として用いられてきたと言える。しかしながら、ロールズの正義の原理に則るならば、個々人の自由が優先されるとともに、最も不遇な状態にある人に不利益とならないように基本財は配分されることになる。正義の概念が開発哲学に組み込まれることで、開発におけるパラダイムシフトが生じたのである。それはつまり、正義と開発は不可分であるとの新たな思考様式が認められ、「社会開発」という名の下で1990年代半ば以降、従来の「経済開発」路線とは異なる開発指針が提示されたと捉えられるということである。

⁴ UNDP『人間開発報告書 1996』国際協力出版会、1996年。

1.1.2 「開発の政治化」現象とその深化

このようなパラダイムの変化は、政治体制と開発とのつながりについても変更を迫ることとなった。これまでの開発援助の歴史では、近代化を目標とする経済成長が目指されてきた結果、それをもたらすのであれば、どのような政治体制であっても許容されるというのが援助供与国の姿勢であった。なかでもアジアでは、インドネシアやフィリピンといった権威主義体制国家への援助供与が突出していた。これには、これらの国々を反共産主義の防波堤とするために援助を行うといった国際政治上の要因も根強かった。また、開発援助を通して当該国の政治にあからさまに介入することは、内政不干涉原則に違反する行為であるとの共通の認識があり、マクロの視点で経済成長に資するならば、仮に内政において人権の抑圧などの問題があったとしても開発援助は行われてきたのである。

また、経済成長を重視するという立場からは、権威主義体制の方が民主主義体制よりも効率的であるという論調もあった。すなわち、民主主義体制のもとでは多様な意見や利害の調整に手間取るが故に非効率的にならざるを得ないが、権威主義体制であれば、迅速にしかも強引に開発主義を押し進めることが出来、国家を単位とするマクロ経済成長を可能にすると考えられたからである。その点で、権威主義体制は容認されていたのである。

このような状況に変化をもたらしたのが冷戦構造の崩壊であり、人間開発および社会開発という概念の登場であった。人間開発概念の登場によって、個々の人間の潜在能力の強化が目指されることとなったが、潜在能力は様々な機能から成り立つ概念であり、「できること=doing」や「であること=being」の集合体である。その考えに基づけば、政治的な決定に参加することも「できること」であり、ここに民主主義の基本である政治的参加の実現が問われることになるのである。ここには個々人の自由を重視し、正義を実現することが公正であるとの考え方が影響している。

折しも援助供与機関は、冷戦終結後の世界における新たな方向性を模索しており、とりわけ二国間援助機関では反共に代わる新たな援助指針が求められていた。1980年代の構造調整政策において、援助供与機関はガヴァナンスという用語を用いて健全な国家運営を途上国に求めたが、そこには貿易の自由化、規制緩和といった「経済的コンディショナリティ」が課せられていた。構造調整政策は、その意味で、内政不干涉原則を踏み越えたものであった。そのような援助供与側の一線を踏み越える態度変化は、経済的な側面だけでなく政治的な側面にまで要求を突きつけるという段階にまで発展していった。すなわち、「デモクラティック・ガヴァナンス」として民主的体制を求める「政治的コンディショナリティ」である。以上のことからわかるように、1990年代以降の援助指針に含まれる政治的要求は唐突に現出してきたものではなく、1980年代の構造調整の経験の延長線上にあるもの

と捉えることができるだろう。

援助に政治的要求を絡めるこのような現象を、ここでは「開発の政治化」現象と呼びたい⁵。もちろん、開発という行為は、ある国家に介入するという点で極めて政治的な意味合いを持つ。たとえば、外交の道具として開発援助を用いるということは日常的に行われてきたことである⁶。しかしながら、冷戦の終焉を境として行われている開発は、人権状況の改善や民主主義制度の確立を前面に押し出して、直接的に政治的要求を突きつけるという点でそれまでの開発とは異なるのである。また、そのような政治的要求に対するパフォーマンス次第で援助額が増減するといった事態が正当化されるようになっているのである⁷。

開発に求められる内容が政治的になり、分配的正義を求める社会開発が主流化していくなかで、人間開発概念の延長線上に提示されたのが「人間の安全保障」である。個々の人間の潜在能力を高めながら正義を実現するには、様々な脅威から個々人が自由でなければならない。そこで、国家を軸に据える安全保障観から個々の人間を軸に据える安全保障への転換が行われたのである。この概念を提示した『人間開発報告書 1994』によれば、「人間の安全保障」には7つの安全保障が含まれるという⁸。すなわち、経済、食糧、政治、環境、個人、地域社会、健康の7つの側面における安全保障である。この7つの領域における安全保障が提示されたことで、開発を実施する際に配慮すべき項目も併せて提示されたと考えて良いだろう。つまり、環境に負荷をかけたり、地域社会に歪みをもたらしたりするような開発案件は、人間開発という観点から見てもはや相応しくないということである。このような安全保障観が示されたことで、国際援助機関は「欠乏からの自由」(freedom from want)と「恐怖からの自由」(freedom from fear)といった二つの次元の自由を開発援助を通じて追求することになったのである。

1.2 予防文化の浸透

前節では、援助の歴史を振り返ることで開発援助分野においてパラダイムシフトが生じたことを明らかにし、そのシフトの帰結として開発に政治的要素が組み込まれるといった「開発の政治化」現象を明らかにした。平和構築という新たな枠組みにおいて開発援助が

⁵ 同様の主張としては次を参照。Gordon Crawford, *Foreign Aid and Political Reform*, Hampshire: Palgrave, 2001.

⁶ たとえば、田中義皓『援助という外交戦略』朝日選書、1995年。

⁷ パフォーマンスが良い場合はポジティブ・リンケージと呼ばれ、悪い場合にはネガティブ・リンケージとして援助額が増減する。このような政治的コンディショナリティについては、以下の文献が詳しい。下村恭民、斎藤淳、中川淳司『ODA 大綱の政治経済学』有斐閣、1999年。

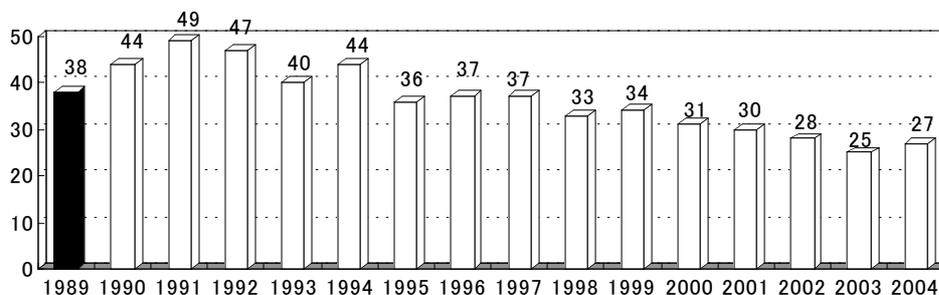
⁸ UNDP『人間開発報告書 1994』国際協力出版会、1994年。

担う紛争予防活動には、選挙支援や民主化支援の他にも、小型武器規制や武装解除、動員解除、元兵士の社会復帰（Disarmament, Demobilization, Reintegration: DDR）、警察ならびに軍といった安全保障部門における改革（Security Sector Reform: SSR）などが含まれる⁹。このように紛争予防に開発援助が関わるという新しい取り組みも、一連の「開発の政治化」現象の一部として捉えることが出来る。そのような傾向を踏まえた上で、この第二節では、なぜ予防という観点に重点が置かれるようになったのか、あるいは、なぜ予防が注目されるようになったのかを明らかにする。

1.2.1 背景となる国際政治状況

冷戦終結後の世界に起こった大きな変化は、世界各地で国内紛争が多発したことである。冷戦期にも世界各地で内戦状況は存在していたが、1990年代にはその数が一気に増加するとともに、世界各地で同時進行するといった事態に陥ったのである。図1が示すように、国内紛争の数は1991年の49をピークに徐々に減少してきているが、このことは1990年代初頭がいかに冷戦構造崩壊後の世界的な混乱を反映していたのかを示している。このような変動期において、国連ではガリ事務総長が『平和への課題』と『開発への課題』という報告書を提出し、平和と開発の不可分性が強調された。

図1 国内紛争数 1989年-2004年



(出所) Lotta Harbom and Peter Wallensteen, “Armed Conflicts and Its International Dimensions, 1946-2004,” *Journal of Peace Research*, Vol. 42, No. 5, 2005, p. 624 を基に作成。

⁹ 平和構築支援において開発援助が担う役割については、以下の文献を参照。国際協力事業団（JICA）『事業戦略調査研究 平和構築報告書』2001年、国際協力事業団。

しかしながら、開発援助活動が平和の構築に資するためには、様々な課題を克服しなければならない。これまでの歴史を振り返ってみても、開発援助が部族や民族、さらには地域の間で格差を生みだし、人々の間に嫉妬や憎悪の種を蒔いてきた例は数え切れないほど存在するのであり、開発こそが平和を脅かすものでもあったのである。いかにしてこのような開発による負の側面を抑えられるかが鍵となるのである。

そのような問題を抱えるにもかかわらず、なぜ紛争予防の手段として開発援助の役割が注目されるようになったのだろうか？ 開発援助を通じて経済発展が促され、社会が豊かになることで紛争という暴力に人々が訴えかける可能性が低くなるという議論はよく聞かれるが、そのような議論は従来の近代化論の枠組みから抜け出せてはいない。もちろん、そのような役割を開発援助に認めることはできるだろうが、それよりも重要であるのは、前述したように、開発哲学におけるパラダイムシフトが起こり、人間開発という概念が提唱されるに至ったということである。人間開発の基本である個々の人間のケイパビリティの充実にはロールズ流の正義の追求が含まれ、もっとも不遇にある人たちに不利にならないように基本財を配分することで、社会に存在する格差や不平等をなくすことが企図されている。そのような開発概念が主流となっていく中で、開発と紛争予防との間につながりが生まれたものと捉えることができる。さらに、人間開発の派生形として生まれた「人間の安全保障」には地域社会の安全保障が含まれており、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」がそこにおいても目指されていることから、個人だけではなく地域という広がりにおいても集団間の格差や不平等が問題視されている。そのことも暴力的な紛争の発生を予防することにつながっていると言えるだろう。

また、1990年代前半の数多くの紛争に対応する中で、予防に焦点を当てた介入を行わなければ様々なコストを負担しなければならないという現実的な政策判断があったと考えられる。すなわち、1990年代前半の国連による平和執行型PKOによる紛争への介入では、物理的なコストだけではなく、PKO要員の死亡といった人的コストをも負うことになったのである。いかにしてコストを掛けずに平和を維持するかが問われ、事後的に介入するよりも事前に介入する方がよりコストがかからない、との政策判断がなされたのである。その点で、現実的な選択肢としては、開発援助による介入以外に選択肢はなかったのである。

開発援助機関によるこのような政策判断は、ガヴァナンスや人間開発と同様に、1990年代を通して徐々に援助コミュニティの中で共有されるに至った。つまり、援助方針の調和化(harmonization)という現象が生じたのである。以下、それぞれの時代ごとに援助方針を打ち出してきた国連、世界銀行、そして経済協力開発機構(OECD)の下部組織である開

開発援助委員会(DAC)の三者において、どのように紛争予防と開発援助とを結びつける議論がなされてきたのかを確認し、新たな援助方針である紛争予防がどのように浸透していったのかを明らかにする。

1.2.2 予防文化の共有

1.2.2.1 国連における議論

上述したように、1990年代に多発化した内戦や破綻国家という新たな問題の打開に向けて、国連はそれまでの伝統的なPKOの形態から一歩踏み出し、平和執行型PKOによる介入を試みた。これは、ガリ前事務総長がその報告書である『平和への課題』¹⁰で明らかにした概念を実現させた野心的な試みであったが、ソマリアにおける失敗に見られるように、その導入は国連PKO部隊自身が紛争の当事者と化してしまうことから、紛争解決の手段としては誤った政策であったと言わざるを得ない。その一方で、国連エルサルバドル監視団(ONUSAL)や国連モザンビーク活動(ONUMOZ)に見られるように、従来の停戦監視のようなPKOよりも、より包括的な活動であるPKOが成功を取めた。この二つの国連平和ミッションにおいて、「開発」が果たす役割の重要性が認識されたと言われており¹¹、このことが、以下で詳細に論じる「紛争と開発」議論に大きく影響を与えたと言える。すなわち、紛争を解決するには直接的な要因の除去だけでは不十分で、根本的な原因の除去が必要であり、開発がそのための一つ的手段となり得ると考えられたのである。これらの事例を契機として、このような認識が国際的な援助機関間で共有されるに至ったのである。

また、先述したように、紛争が勃発して事後的に対処するよりも、紛争に至る前に行動を起こす方が、人的および物理的な資源だけでなく費用的にも損害が少なく済む、ということが強調されるようになり、「予防」に重点を置く戦略が採用されるようになった。これには、旧ユーゴスラビア・マケドニア共和国(以下、マケドニア)における予防展開(preventive deployment)の成功による影響も大きい。マケドニアは、旧ユーゴ地域で次々に起こる戦争がいつかは同国へと飛び火し、国内のアルバニア人とマケドニア人の対立を激化させるのではないかと懸念から、国連に対してPKOの予防展開を要請した¹²。その

¹⁰ Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Peace*. 2nd ed. New York: United Nations, 1995.

¹¹ Ginifer, Jeremy, "Development and the UN Peace Mission: A New Interface Required?" in Jeremy Ginifer (ed.), *Beyond the Emergency -Development within UN Peace Missions*, London: Frank Cass, 1997, p. 4.

¹² このような決断を下したのは、マケドニア大統領であったキーロ・グリゴロフであり、彼の指導力を評価し直すべきだとの主張がある(千田善(2002)『なぜ戦争は終わらないか』みすず

結果、マケドニアでは、国連PKO（UNPREDEP）が展開している間は、民族間の対立が表面化することはなかったのである¹³。このような成功事例を受けて、「予防」がキーワードとして脚光を浴びるようになったものと考えられる。国連では様々な予防的活動を総称する「予防行動」（preventive action）が唱えられることとなり、「予防の文化」（culture of prevention）を構築することが推進され、それまでの「反応の文化」（culture of reaction）からの脱却を図ることが目指されるようになったのである。このような動きは、『国連の再生：改革に向けたイニシアティブ』¹⁴というアナン事務総長の報告書で提示された改革案が実行に移されることで加速した。

1.2.2.2 世界銀行における議論

紛争問題に世界銀行が関わるということは、国連が関わる以上に大きな意味がある。それは世界銀行という国際金融機関が持つ特有の原則に由来している。すなわち、ブレトン・ウッズ機関には政経分離という前提による非政治性の原則があり¹⁵、元来は経済的な活動のみ従事するという性格を有してきたからである。世界銀行協定では非政治性に関する五原則が謳われており¹⁶、あくまでも経済的な領域に限定して活動を行うとされている。このような原則は、例えばガヴァナンスの問題に対しても適用されており、民主主義体制とグッド・ガヴァナンスとが必ずしも一致するものではないと前置きした上でガヴァナンスの改善に取り組んでおり、政治的な要素を極力排除しようとするその姿勢に如実に表れている。

非政治性原則は紛争予防についても同様に適用されるものであり、紛争と開発とを視野

書房、73-80頁）。

¹³ しかしながら、マケドニアに展開していたPKOの駐留延長をめぐって安保理で中国が拒否権を行使し、PKOが撤退した後に、懸念されていたアルバニア人との衝突が生じた。中国が拒否権を行使した背景には、マケドニアが台湾と国交を結び、台湾による技術協力を受け入れることを決定したことが影響していると言われている（千田、同上書）。

¹⁴ UN Document, A/51/950, 1997 (“Renewing the United Nations: A Programme for Reform”).

¹⁵ 世界銀行の非政治性については、次の文献を参照。横田洋三「世界銀行の『非政治性』に関する一考察（一）（二）」『国際法外交雑誌』76巻2号, 3号。

¹⁶ World Bank, *Governance and Development* (Washington D.C.: The World Bank, 1992), p. 58. ①世界銀行は、加盟国の政治的性格に影響されてはならない。②世界銀行は、加盟国の党派に偏った政治に干渉してはならない。③世界銀行は、先進工業加盟国のために行動して、借入国の政治的方向性あるいはその行動に影響を及ぼしてはならない。④世界銀行は、重大な経済効果を持たない政治的要因によって、その決定に影響されてはならない。⑤世界銀行職員は、特定加盟国の反応を基に判断を行ってはならない。

に入れる場合に避けては通れない問題である。そこで、世界銀行が紛争予防活動に関与するに際して、改めてその取り組みを示す必要性から、次のような五項目が示されたのである¹⁷。

- ① 世界銀行は、加盟国内における復興と開発への融資に関してその協定に規定された権限を持つ国際機関である。債務国のための世界政府ではなく、無制限の権限を有してはいない。
- ② 世界銀行は平和創造や平和維持を担う機関ではない。これらは国連やいくつかの地域機構の役割である。しかしながら、世界銀行は開発における権限を通じて、間接的に平和への努力を支援する。
- ③ 協定の明確な条項の下、世界銀行は加盟国の政治的性格を問題にしない。また加盟国の国内政治問題に干渉しない。
- ④ 加盟国の承諾なしにその国の領域で活動は行わない(協定に拠れば、世界銀行の資金と設備は加盟国の利益のためにのみ使用できる)。
- ⑤ 世界銀行は救済機関ではない。協定にはローンや保証を通じて、生産的な目的および国際貿易促進のための投資を助長あるいは融資することで、加盟国の復興と開発を支援するという目的が定められている。

極めて政治的かつ内政問題でもある内戦という状況に関わるに当たって、世界銀行は上記の原則に抵触しないことを示す必要性から、その本来の業務活動である経済的問題と紛争問題とがどのように関連性を持っているのかを強調している。世界銀行によれば、紛争とは貧困緩和に対する圧迫であり、国の進歩を止めるばかりか後退させる事態なのである¹⁸。また、紛争とは貧困化の原因であると同時に結果でもあるという¹⁹。紛争後復興については、単に物理的なインフラを整備することだけでもなければ、紛争前の社会経済インフラの再建でもないとされる。つまり、紛争を引き起こす原因となった不公平な社会システムや弱いガバナンスを改善して、平和の持続する社会づくりが「復興」の意味するところだとされている²⁰。この意味で、紛争予防とりわけ再発予防に取り組んでいると捉えることが出来る。

¹⁷ World Bank, *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank* (Washington D.C.: The World Bank, 1998), p. 23.

¹⁸ *Ibid.*, p. 15.

¹⁹ *Ibid.*, p. 16. なお、1980年代以来、世界の最貧国20カ国のうち15カ国が長期にわたる紛争を経験している。

²⁰ *Ibid.*, p. 14.

世界銀行は紛争状況を四つの段階に分け、それぞれの段階において関与する主体と活動を分けて考えている²¹。まず、政治外交段階においては、主要国による紛争解決に向けた交渉などが国連、NATO、EU、OSCE を通じて行われる。次に、平和維持活動を含む安全保障の段階では、国連や NATO が行動し、救済および緊急援助の段階では、UNHCR や UNICEF、WFP、NGOs を通じての物資の供給が行われる。最後に復興開発援助の段階において、EU、UNDP、NGOs や世界銀行、IMF といったブレトン・ウッズ機関が関わりとされる。

すでに述べたように、その元来の機関の性格上、世銀はもともと「紛争後の復興」のみに関わりとされてきたが、現在では紛争分析手法を開発して、開発プロジェクト策定段階にそれを組み込むとともに、紛争下でも活動を行い、早い段階から復興計画に携わっていかうとしている。このような方針変更の理由として、早期関与の成功例と早期段階での救済機関との連携の必要性を示している。特に後者については、救済機関による援助が人々の間に依存心を生じさせ、復興時の援助活動に悪影響をもたらすとの理由を述べ、早期段階で UNHCR や国際赤十字社 (ICRC) と対話を行うために現地に赴き、復興計画における援助協調を主導していくとしている²²。

1.2.2.3 OECD/DAC における議論

国連や世界銀行といった多国間援助組織による取り組みとともに重要なのが、先進諸国による二国間援助における紛争予防である。二国間援助の指針を方向付ける OECD の開発援助委員会 (DAC) で紛争と開発の議論が始まったのは、1995 年にこの問題に関するタスク・フォースが組織されてからである。1997 年には最初の指針である Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century が発表された。ここで示された指針は、その年にデンバーで開かれた G8 サミットでも確認された。また、2001 年には、先の指針を補完する新たな指針として Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners が発表され、これも 2001 年にローマで開かれた G8 外相会議でその重要性が確認された。このように、OECD/DAC における議論は、先進国首脳会議で追認される形を取り、主要な援助大国を巻き込む形で援助指針の共有化をもたらしていったと捉えることが出来る。この項では、DAC によって示された二つの指針が、紛争と開発に関する議論の中でどのような役割と意義をもったのかを検討する。

DAC における議論は、1990 年代初頭の紛争多発状況下において、多くの人々が脆弱な

²¹ Ibid., p. 20.

²² Ibid., pp. 29-39.

状況に置かれたにもかかわらず、彼らが直面するニーズに人道援助機関が十分に応えることが出来ずに道徳的ジレンマを抱えたことから出発している。人道援助機関が紛争発生後に事後的に取り組むのではなく、開発協力を通じた紛争予防と平和構築が必要だとの認識が広がっていったのである²³。それには、「援助疲れ」に陥っていた先進諸国にとって、事後の人的および物理的コストを考慮したならば、事前に取り組む方がコストがかからなくて済むとの現実的な政策判断があったと推測できる。

DACにおける議論で特徴的なことは、紛争要因分析の中でも構造的要因の分析に力を入れながら、他方で早期警報に基づく情報を紛争予防における政策決定に結びつけようとしている点である。紛争要因分析については、DAC加盟諸国の了解事項として分析手法の開発が明言され²⁴、次節で述べる各援助機関による紛争分析手法の開発を促す原動力になった。いくつかの例を挙げるならば、米国国際開発庁(USAID)によるConflict and Vulnerability(CVA)が2001年に、英国国際開発省(DfID)によるConflict Assessments(CA)が2002年に、わが国の国際協力機構(JICA)によるPeacebuilding Needs and Impact Assessment(PNA)が2003年に発表されており、二国間援助機関による紛争要因分析手法の開発を促進し、紛争予防における取り組みの共有化が図られたのである。

また、緊急時における判断を容易にし、政策決定に資するものとして早期警報(early warning)の必要性が指摘されている²⁵。早期警報には社会経済的な情報だけでなく、当該社会における人権侵害状況などの政治的情報が含まれるとされ、極めて政治的な様相を帯びるものである。このこともまた、開発援助が従来のかたちを越えて政治化している証左であると言えるが、早期警報のための情報収集活動や情報の発信が内政不干渉原則の壁を越えてしまう危険性が指摘できよう。紛争予防におけるこのような取り組みは、政策決定における重要性が認められるものの、国際政治の原則を覆す可能性を含んでおり、慎重な取り組みが必要になる。DACの場で早期警報が重視されていることは、カナダ政府を中心に主張されてきた「保護する責任」論と無関係ではなく、それは「保護する責任」論における「予防する責任(Responsibility to Prevent)」²⁶に受け継がれていると捉えることができる。

²³ OECD/DAC, The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict, Paris: OECD, p. 80.

²⁴ Ibid., p.13.

²⁵ Ibid., p.32, pp. 91-2.

²⁶ The International Commission on Intervention and Sovereignty, The Responsibility to Protect, Ottawa: IDRC, 2001, pp. 21-2.

1.3 紛争要因の分析

1.3.1 分析の射程

第1節と第2節では、紛争予防という分野になぜ開発援助機関が関わるようになったのかについて、その歴史的経緯や政治経済的要因から説明を行った。では、いったい紛争予防におけるどのような側面に対して、どのような方法で開発援助機関は関わるべきなのだろうか？ また、関わるにあたって、どのような事項に留意すべきなのだろうか？ それらの問いに答えるためには、まず紛争に至る要因を分析するとともに、それらを理解しなければならない。紛争はそれぞれの社会における歴史的経緯、文化的背景、社会経済的事情が絡み合って発生するものであるため、開発援助だけで問題が解決できるわけでもなければ、すべての紛争に対応できる単一の処方箋を開発援助が用意できるわけでもない。しかるに、紛争要因の分析作業を行うことで、開発援助の手法を用いて対処できる範囲を明確にし、何が出来て何が出来ないのかを把握しなければならない。

紛争がその土地固有の様々な要因によって生じるものだとしても、その要因を大まかに分類し、いくつかの範疇に纏め上げることは可能であろう。一般に、紛争発生の要因は構造的要因（根本原因）と引き金要因（直接要因）とに分けられる。構造的要因としては、たとえば、民族間における対立感情、過去の暴力の歴史、政治的参加の欠如、社会経済活動への不平等な参加機会、富の偏在、不公平な教育機会などが挙げられる。また、引き金要因としては、政治的リーダーの暗殺、小型武器の流入、急激な経済不況、人の大量移動などが挙げられる。

紛争は様々な要因が絡み合って生じることは明らかであるが、そのような要因の中でも、最低限把握しておかなければならないいくつかの事項があることも確かだろう。R.マスカット（Robert J. Muscat）は次の6点を必須事項として挙げている²⁷。まず、当該社会の近年の歴史と社会変化を正確に捉え直すという作業が必要である。仮に過去に紛争を経験していたのであれば、それとのつながりが強く見られるかもしれないからである。次に、宗教的あるいは経済的要因からもたらされる当該社会に存在している緊張を精査して、人々を分断する構造を把握するということが必要である。そのような緊張を理解できれば、援助案件を実施する中で負の効果を減らし、逆に紛争を緩和させる方向へと向かうことが出来る。3つ目の事項は、民族間の政治問題を深く探求するということであり、分断の構造が民族というカテゴリーに沿って存在しているのかどうかを把握することである。それによ

²⁷ Robert J. Muscat, *Investing in Peace How Development Aid Can Prevent or Promote Conflict*, Armonk (New York) : M. E. Sharp, Inc, 2002, pp. 169-70.

って民族的に主要な指導者の動向が、どれほどの影響を持ちうるのかが理解できる。4つ目は、国家の役割についてである。国家自身が仲介者になれるのか、それとも排他的な性格を帯びているのかによって、事態は相当異なる。5点目は、これまでの援助が紛争に関わっていたり、影響を持っていたりしなかったかを再調査することである。そのような作業を行うことによって、現行のプログラムをより良くしたり、今後計画をたてたりする上で参考になるという。最後に、人々の分断状況に沿う形で経済的なデータは分析されるべきだということである。従来のように階級というカテゴリーに沿ってではなく、民族集団毎に経済状況の違いを把握しなければならないのである。

このように見ていくと、紛争要因分析には、社会学、文化人類学、経済学、政治学といった様々な分野による分析が必要になる。また、それには次項で述べるように、相当な量の情報が必要になるのである。

1.3.2 要因分析のための情報収集

上述したように、分析を行うにあたっては、十分に現地の情報を収集していなければならない。そのためには、高度に政治的な情報の収集も必要になる。このような活動を誰が行うべきだろうか？ 二国間援助機関や国連などの多国間援助組織がこのような活動を行うとすれば、それは内政不干渉原則に抵触するおそれが生じる。

ルワンダやスレブレニツァの事件以降、国際的な援助機関の中に早期警報システムを構築すべきであるとの認識が高まってきた。そのような方向性は、前述したようにOECD/DACの報告書で示されただけでなく、米国カーネギー財団や様々なNGOの報告書でも提示されてきた²⁸。国連システムに関して言えば、ニューヨーク国連本部の政務局(DPA)を中心に、11の機関や部局による「早期警報に関する調整のための枠組み」が構築され、現地からもたらされる情報を審査し、必要に応じて予防措置ないしは人道的援助のための準備措置が採られることになっている²⁹。また、イタリアのトリノにある国連システムスタッフ大学では、早期警報と予防措置に関して、国連システムの様々な機関から出向する形でスタッフを招き、合同での訓練を行うことで情報や対処方法の共有が計られている。

しかしながら、実際に早期警報システムを運用していこうとすると、そこには大きな課

²⁸ たとえば、Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Preventing Deadly Conflict, New York: Carnegie Corporation, 1997, pp. 43-8.

²⁹ 詳しくは、拙稿「UNDPによる紛争予防への取り組み——南東欧における早期警報システム構築に関して——」『北九州市立大学外国語学部紀要』第110号、2004年、117-139頁を参照。

題も残されている。UNDP が南東欧地域のいくつかの事務所単位で実施している早期警報報告書作成プロジェクトからは、各国政府との関係を損ねるような情報を現地事務所からニューヨークの国連本部に上げることを躊躇する現場での政治的判断が見られる³⁰。また、早期警報報告書を作成する意図は、あくまでも長期的な傾向を分析するためであって、当該政府による政策を直接的に批判し政策の変更を要求するためではないとされる³¹。現地の国連機関事務所からの情報に頼るばかりではなく、国連本部の政務局では、当該国家内で活動している多くの NGO と連絡を取り、NGO のネットワークも生かしながら情報の収集に努めるとともに、情報の信頼性について何重もの確認作業を行っているという³²。正確な情報を迅速に入手するためには、可能な限りのチャンネルを用いなければならないのが現状である。

1.3.3 実施における留意点

国際協力機構（JICA）をはじめ、多くの援助機関による紛争分析手法はいまだ開発の途上にあり、プロジェクトを実施する際にいくつかの国において実験的に用いられているのが実状である。

多くの機関が作成している紛争分析手法に共通している点として、プロジェクト自体が状況を悪化させない、つまり“Do No Harm”の原則を打ち出している点である³³。しかしながら、いくつかのケースにおいては「可能であれば複合的に紛争予防の視点を積極的に組み込む」という姿勢が貫かれているものの、現行のプロジェクトが状況を悪化させないことに主眼が置かれているだけで、プロジェクトそのものを通して積極的に平和の芽を育むというプロジェクト形成過程にはなっていないのが実状である。紛争状況それ自体を所与のものとして捉え、その中で状況を悪化させない範囲でプロジェクトを策定し実施するものであると捉えられる。つまり、マイナスの影響を最小限に留めることに主眼がおかれた消極的な取り組み、あるいは紛争状況を所与と見なす受け身の取り組みであると言えるのではないだろうか。

このような二国間援助機関による紛争分析手法に比べて、NGO による取り組みはもっと

³⁰ 同上論文。

³¹ UNDP ボスニア事務所早期警報報告書の編集責任者を務める Mr. Tarik Zaimovic 氏に対する筆者のインタビューによる。

³² 国連政務局の担当官である Mr. Oleksandar Matsouka に対する筆者のインタビュー。

³³ Do No Harm の原則については、以下の文献を参照。Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace -or War*, Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1999（邦訳 大平剛訳『諸刃の援助 紛争地での援助の二面性』明石書店、2006年）。

積極的である。たとえば、FEWER (Forum on Early Warning and Early Response) と呼ばれる早期警報と早期反応に関する NGO と政府機関さらには学術機関の連合体による紛争分析では、紛争を促す要因だけでなく平和を持続させる要因についても分析することになっている。そこには、メアリー・アンダーソン (Mary B. Anderson) を中心とするグループによって提唱されてきた「平和へと向かう現地の力」を探し求め、「人々をつなぎとめるモノ」に基づいてプロジェクトを実施するという取り組みが認められる³⁴。そのような NGO の取り組みには、二国間援助機関による紛争分析手法とそれに基づく援助の実施とは異なり、積極的に平和を創り出していこうとする発想が認められるのである。

おわりに

開発援助は諸刃の剣である。社会に発展をもたらし、その果実が人々に届くことで人々の暮らし向きが良くなることもあれば、その実施方法を誤れば社会に格差や不平等の種を蒔き、ひいては社会に混乱を招くばかりか暴力的な紛争を生み出す要因にもなりかねない。開発援助の歴史を振り返れば、そのような事態に至った例を数多く見つけることができる。にもかかわらず、開発援助を用いて紛争の発生を予防しようとする試みがなされている。それには、本稿で考察したように、1980年代末頃から生じた開発援助哲学におけるパラダイムシフトが影響し、個々の人間の潜在能力を重視するなかで正義の概念が援助哲学に盛り込まれたことが大きく関係している。公正を追求する中でもっとも不遇な状態にある人たちに焦点が合わせられ、彼らの状況の改善をめざす上で民主主義や人権といった政治課題と開発援助とがリンクすることになったのである。かくして1990年代以降の開発援助は従来以上に政治的な様相を纏うことになり、直接的に政治的な要求を掲げるようになった。紛争予防と開発援助の関係もこの文脈の中で捉えることができる。

国連や世界銀行といった多国間援助機関においてだけでなく、DAC を中心とする二国間援助機関においても紛争予防における開発援助の役割が議論され、予防文化の共有が図られてきた。現在は、開発援助によって紛争を予防するというコンセプトが共有され、それを実施に移すための活動が模索されている段階であるといえる。実施のための方法の一つが紛争要因分析手法の開発であり、いくつかのプロジェクトにおいてはすでに試行段階にある。しかしながら、本稿で指摘したように、紛争を分析するには情報の収集が必須であり、二国間援助組織や多国間援助組織の場合には、内政不干涉原則との抵触という問題が立ち上がるおそれがある。また、現地コミュニティのなかに溶け込まないかぎり、その社会のなかの微妙な権力関係や格差の問題を理解することは出来ないであろう。

³⁴ 同上書。

二国間援助組織の手法とは異なり、NGOの中には紛争を促す要因だけでなく平和を促す要因をも分析するものがある。また、現地社会が持つ平和へと向かう力を探し出し、積極的に平和を創出しようとする取り組みも見られる。開発援助によって紛争を予防するには、紛争状況を所与のものとして捉えてその条件の範囲内で消極的に活動を行うのではなく、紛争状況下ないしは紛争後の社会であっても、平和の芽を探し出し、それを育む積極的な取り組みが模索されるべきではないだろうか。

参考文献

- 大平剛「UNDPによる紛争予防への取り組み——南東欧における早期警報システム構築に関して——」『北九州市立大学外国語学部紀要』第110号、2004年、117-139頁。
- 国際協力事業団（JICA）『事業戦略調査研究 平和構築報告書』国際協力事業団、2001年。
- 佐藤寛『開発援助の社会学』世界思想社、2006年。
- 下村恭民、斎藤淳、中川淳司『ODA大綱の政治経済学』有斐閣、1999年。
- 千田善『なぜ戦争は終わらないか』みすず書房、2002年。
- 田中義皓『援助という外交戦略』朝日選書、1995年。
- 横田洋三「世界銀行の『非政治性』に関する一考察（一）（二）」『国際法外交雑誌』76巻2号、3号。
- UNDP『人間開発報告書 1994』国際協力出版会、1994年。
- UNDP『人間開発報告書 1996』国際協力出版会、1996年。
- Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Peace*. 2nd ed. New York: United Nations, 1995.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, *Preventing Deadly Conflict*, New York: Carnegie Corporation, 1997.
- Crawford, Gordon, *Foreign Aid and Political Reform*, Hampshire: Palgrave, 2001.
- Ginifer, Jeremy, "Development and the UN Peace Mission: A New Interface Required?" in Jeremy Ginifer (ed.), *Beyond the Emergency -Development within UN Peace Missions*, London: Frank Cass, 1997.
- The International Commission on Intervention and Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa: IDRC, 2001.
- Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid Can Support Peace -or War*, Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1999（邦訳 大平剛訳『諸刃の援助 紛争地での援助の二面性』明石書店、2006年）。
- OECD/DAC, *The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict*, Paris: OECD.
- Robert J. Muscat, *Investing in Peace How Development Aid Can Prevent or Promote Conflict*, Armonk (New York) : M. E. Sharp, Inc, 2002.

UN Document, A/51/950, 1997 (“Renewing the United Nations: A Programme for Reform”).

World Bank, *Governance and Development*, Washington D.C.: The World Bank, 1992.

World Bank, *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*, Washington D.C.: The World Bank, 1998.

2. 国連システムにおける紛争分析手法の開発と援助の調和化

大平 剛

はじめに

近年、紛争予防のための第一次的取り組みとして、紛争分析手法の開発がさまざまな援助機関によって行われている。いくつかの例を挙げるとすれば、二国間援助の範疇では、米国国際開発庁 (USAID) が Conflict and Vulnerability (CVA) を、英国国際開発省 (DfID) が Conflict Assessments (CA) を、わが国の国際協力機構 (JICA) が Peacebuilding Needs Assessment (PNA) という名称で紛争分析手法の開発に着手している。また、多国間援助機関では国連が Conflict-related Development Analysis (CDA) を、世界銀行が Conflict Analysis Framework (CAF) を策定している。また、NGO でも FEWER や International Alert が中心になって Peace and Conflict Impact Assessment (PCIA) を策定している。すでに 2-1 で述べたように、このような傾向は OECD/DAC での議論によって弾みがついたものであり、それを策定する意義は援助機関間で共有されて今日に至っている。

多様な主体がそれぞれ紛争分析手法を開発している中で、本稿では、国連と世界銀行による取り組みを中心に考察を進める。世界銀行は広義の意味では国連ファミリーの一部ではあるが、本稿では国連を狭義の意味で捉え、世界銀行とは切り離して議論を行う。ここで対象をこの二つの機関に絞る理由について述べておきたい。それは、援助の調和化という昨今の現象とも関係している。OECD/DAC を中心とする開発援助業界では、2003 年以降、援助活動における連携と調和化を目指している¹。それは、援助活動の重複による非効率性をなくすという意味において望ましい方向であると考えられるが、その取り組みの一つとして、国連ファミリー内でも国連と世界銀行との間で援助の調和化が図られているのである。その事例の一つが他ならぬこの紛争分析手法に関わっている。

国連システムにおいて援助の調和化が推進されている背景には、「紛争と開発」に関する議論におけるいわゆる「ギャップ問題」を解消するというねらいが認められる。ギャップ問題とは、緊急期から復興・開発期に至る過程で生じる間隙であり、そこには緊急援助の受益者が援助に依存してしまうことで移行がスムーズにいかないといった問題や、国際社

¹ 「援助効率に関するハイレベルフォーラム」(The High-Level Forum on Aid Effectiveness) が、2003 年にはローマで、2004 年にはマラケシュで、2005 年にはパリで会合が開かれ、援助の調和化や効率的な援助の実施が継続して検討されている。

会の関心が薄れていく中で資金不足に陥るといった問題、さらには人道援助機関と開発援助機関との間での引き継ぎがうまく行われなかったといった問題が指摘されている²。こうしたギャップを埋めるために、援助機関間での連携協力が必要となっているのである。本稿で考察する紛争分析手法の開発とそれに伴う援助の調和化も、このギャップ問題解消の観点から捉えることが出来るだろう。

本稿では、まず、UNDP と世銀のそれぞれの紛争分析手法の内容を概観し、それぞれの機関の紛争分析に関する思惑や目的、機関の業務指令（マנדート）による制約などを明らかにする。次に、趣の異なる二つの機関による紛争分析手法を円滑に連携させるために採られている機関間調整について考察を行う。そのような機関間調整は援助の効率化を図ろうとする OECD/DAC が中心になって進めている取り組みであり、世界規模で行われているものである。国連と世銀との間の援助の調和化を世界規模での変革の中に位置づけて、その意義を考察していきたい。

2.1 UNDP による紛争分析手法

2.1.1 DfID の影響と独自性

1990 年代に多発した内戦状況を受けて、UNDP は新たな部署として緊急事態対応部 (Emergency Response Division: ERD) を 1996 年に創設したが、この ERD は紛争などの人為的災害だけではなく、洪水などの自然災害にも対応する部署とされた。その後、ERD は 2001 年 11 月をもって「危機予防復興支援局」(Bureau for Crisis Prevention and Recovery: BCPR) に改組され現在に至っているが、そこには部から局への改組が示すように、UNDP におけるこの問題への取り組みの拡大が見て取れる。BCPR は、危機的状況の発生に対応するだけではなく、その後の復興を重視する部署として改組されており、そこには復興段階で開発援助が重要な役割を担わなければならないという機関としての責任が感じられる。

ここで取り上げる紛争分析手法の開発を担っているのも BCPR であり、2003 年 10 月に公表された Conflict-related Development Analysis (CDA) は、英国国際開発省 (DfID) の支援を受けて策定されており、多分に DfID が策定した Conflict Assessments (CA) の影響を受けている。しかし、コンセプトにおいて多くの影響を受けてはいるものの、UNDP

² ギャップ問題について詳しくは、小向絵里「平和構築」三好皓一・高千穂安長編『国際協力の最前線』玉川大学出版部、2001 年、134-7 頁を参照。

は独自性も打ち出している。本節では、まず、CA と CDA とを比較しながら、両者の共通点と差違とを明らかにし、UNDP が紛争分析においてどのような点を重視しているのかを明らかにしたい。

図1は英国国際開発省が策定したCAで、図2がUNDPのCDAである。一見してわかるように、UNDPはDfIDの手法の根幹部分を受け継ぎながらも、それを部分的に改変している。大きな特徴は、すべてのステージで見られるように、国際(International)、地域(Regional)、国(National)、地方(Sub-national)、現地(Local)といった5つのレベルのそれぞれにおいて、安全保障、政治、経済、社会といった4つの領域を組み合わせている点である。これによって5×4のマトリクスができあがることになる。なかでもUNDPは経験上、地方レベルを重視しているが、紛争分析においてはとにかく注意を払わないレベルであるという³。また、DfIDによるCAと共通している点のなかでも特徴であると思われる点は、ステージ2の「紛争への関わり」の項である。そこでは、主体(UNDPの場合は開発の主体)が、紛争そのものとどのように関わっているのかについての分析が行われる。3つの場合が想定されており、一つは紛争の外で活動すること(working around conflict)であり、紛争を開発にとっての障害とみなして、紛争による影響を受けずに開発計画を継続させるというものである。二つ目は、紛争の中で活動すること(working in conflict)であり、開発計画が紛争に悪影響をもたらさないように、開発計画と紛争との繋がりを認識しながら、紛争に伴う危険をなるべく減らそうとするものである。これは別名“Do No Harm”(害を与えない)というフレーズによって知られている取り組みの姿勢である⁴。そして、最後に紛争に直接働きかけるように活動すること(working on conflict)がある。これは紛争にプラスに作用するような機会を求めて開発計画を策定することであり、開発計画によって紛争の根本原因の除去を目指すものである。

³ UNDP, Conflict-related Development Analysis (CDA), BCPR/UNDP, 2003, p. 24.

⁴ 以下の文献を参照。Mary B. Anderson, Do No Harm-How Aid Can Support Peace or War, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 1999 (メアリー B. アンダーソン [大平剛訳] 『諸刃の援助』明石書店、2006年)。

図1 DfidのCA

<p style="text-align: center;">ステージ A 紛争分析</p> <p>i) 構造 安全保障、政治、経済、社会</p> <p>ii) 主体 利害関係、関係性、影響力 平和への関心、インセンティブ</p> <p>iii) ダイナミクス 長期的傾向、短期的引き金要因、将来のシナリオ</p>	<p style="text-align: center;">ステージ B 対応分析</p> <p>i) 国際的な主体 軍事/安全保障、外交、貿易、移民開発</p> <p>ii) 開発の主体 紛争への関わり (in, on, around)</p> <p>iii) 開発政策と紛争との相互作用 開発政策に対する紛争の影響 紛争と平和に対する開発の影響</p>	<p style="text-align: center;">ステージ C 戦略/選択肢</p> <p>i) ドナー共通のアプローチの策定</p> <p>ii) 個別ドナーによる戦略の策定</p>
--	--	--

(出所) Dfid, Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes, Dfid, 2002 をもとに筆者作成。

図2 UNDPのCDA

<p style="text-align: center;">ステージ 1 紛争分析</p> <p>i) 背景状況 歴史、経済、社会、政治、環境、地理など</p> <p>ii) 原因 [国際、地域、国、地方、現地] × [安全保障、政治、社会、経済]</p> <p>iii) 主体 [国際、地域、国、地方、現地] × [利害、能力、影響/対応]</p> <p>iv) ダイナミクス</p> <p>v) シナリオ [最悪、現状、最良]× [特徴、基準/指標]</p>	<p style="text-align: center;">ステージ 2 現在の対応分析</p> <p>i) 現在の対応状況 [国際、地域、国、地方、現地] × [安全保障、政治、社会、経済]</p> <p>ii) 開発と紛争 紛争への関わり (in, on, around)</p> <p>iii) 開発と公的な和平プロセス トラック 1 (公式の交渉や外交) トラック 2 (非公式で非政府による過程) トラック 3 (開発計画)</p>	<p style="text-align: center;">ステージ 3 前進方法の見極め</p> <p>i) 戦略的結論 [国際、地域、国、地方、現地] × [安全保障、政治、社会、経済]</p> <p>ii) UNDP にとっての計画戦略 [国際、地域、国、地方、現地] × [安全保障、政治、社会、経済]</p> <p>iii) UNDP にとってのアドボカシー戦略 目的、主体、メカニズム、期待される結果</p>
---	---	--

(出所) UNDP, Conflict-related Development Analysis (CDA), BCPR/UNDP, 2003 をもとに筆者作成。

DfID の分析によれば、これまでの開発はどちらかと言えば「紛争の外」での活動が多く、そのために紛争状況を悪化させたり、紛争を緩和しは解決するための機会を見逃したりしてきたのだという⁵。そこで、今後は「紛争の中」や「紛争に直接働きかける」活動といった積極的な態度が求められているのである。しかしながら、このような開発主体の積極的な活動には注意が必要である。つまり、紛争の中ないしは紛争に直接関わると言うことは、「火中の栗を拾う」行為でもあり、そこには危険が伴う。従来の開発戦略に多々見られたように、紛争地から離れて遠隔地から現地の開発計画を考えることは、現地の事情が判らないばかりに地域の緊張状態を悪化させかねないが、もし仮に十分な知識や経験がないまま working in conflict ないしは working on conflict といった戦略をとったならば、それと同じくらいに危険や悪影響をもたらすであろう。特に、これまで開発援助の枠組みでは取り扱われることが少なく、人道援助分野で主に語られてきた援助従事者の身体に降りかかる危険については十分な配慮が求められることになる。このように考えてくると、開発援助は紛争と関わることにより、従来とは異なる視点、特に現地の事情に精通することが求められ、社会学のアプローチが不可欠になっていると言えよう。

ここで、先述した DfID と UNDP の両者に共通している“Do No Harm”という考え方に注目したい。このアプローチは、そもそも M.アンダーソン (Mary B. Anderson) が設立した「開発活動のための協同社」(Collaborative for Development Action, Inc.) という米国マサチューセッツ州に本社を置く開発コンサルタント会社が、いくつかの NGO とともに行った「平和へと向かう現地の力プロジェクト」(Local Capacities for Peace Project: LCPP) において提唱されたものである。このアプローチは、その後数多くの NGO の戦略に採り入れられることになり、“Do No Harm”という言葉が一種の標語として、紛争に関わる援助機関の合い言葉となって今日に至っている。この言葉を DfID という二国間援助機関が用い、それを多国間援助機関である UNDP も受け入れていることは、NGO の影響力が公的な援助にまで及んでいることを示し、人的ならびに知的交流が、欧米の NGO やその他の援助機関で進んでいることを表している証左として興味深い。

⁵ DfID, Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes, DfID, 2002, p. 22.

2.2 世界銀行による紛争分析手法

2.2.1 世銀における「紛争と開発」

2.2.1.1 業務指令の追加(OP 2.30)

1990年代に多発した国内紛争という状況を受けて、本来は開発援助機関である世界銀行も、紛争問題に関わる必要性が出てきた。直接的に紛争問題を世界銀行内で扱っている部署は、社会開発局内(Social Development Department)の紛争防止・復興ユニット(Conflict Prevention and Reconstruction Unit)である。この分野における業務指令(マンドート)については、1998年1月に業務政策(Operation Policy) 2.30が定められたが、その基本となったのは、1997年5月に出された「紛争後復興に世界銀行が関与するための枠組み」(Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction)であった。

ここで業務政策 OP 2.30 について言及しておきたい。そもそも何故世銀が紛争問題に関わる必要があるのかについて、世銀は以下のように述べている。

「経済的・社会的安定と人間の安全保障とは持続可能な開発にとっての前提条件であり、「暴力的紛争によって(中略)開発の利得が失われ、それは貧困削減という世銀の中核をなす使命に逆向きの影響を及ぼす」⁶。

従来は開発金融機関であった世銀が、あくまでも貧困削減との観点から紛争問題に関わらざるを得ない状況が出現したと述べており、限定的に関わるとの姿勢が示されている。そこには、世界銀行の規定にある政経分離の原則から、政治的な活動が含まれる平和創造(peacemaking)や平和維持(peacekeeping)といった領域には踏み込まないことが示されている⁷。

2.2.1.2 LICUS

上述したように、世界銀行の公式見解によれば、彼らの業務マンドートである貧困の削減に関して、貧困が紛争の発生原因になっていたり紛争の結果であったりすることから、

⁶ World Bank, The World Bank Operational Policies, OP 2.30, World Bank, 2001.

⁷ Ibid.

紛争問題に関わる必要性が生じているという。世銀が援助を供与している国の多くが紛争の火種を抱えており、紛争問題を切り離して考えることが出来ないのが現状なのである。そこで注目されるのは、世界銀行が2002年に採り入れたLICUSという新たな概念である。LICUSとはLow-Income Countries Under Stress（切迫した状況にある低所得国）のことであり、この分類に属していると見なされる諸国は紛争問題を内包しているとされる⁸。LICUSはガヴァナンスに関わる問題として、紛争とは別個に切り離されて分析が進められているが、現実問題として紛争問題を抱える国々を扱っているのである。LICUSには、いわゆる「破綻国家」(failed state, collapsed state)と呼ばれる状態に向かう可能性のある国家が含まれると考えられるが、世界銀行が融資機関であり、正統な政府が融資先である必要があるため、「破綻国家」の問題に真正面から対応することは出来ない。破綻に向かう以前の状態に焦点を合わせることで、世銀としての制約上の問題を回避するとともに、破綻国家を作り出さないように未然の対応を行っているとも理解できよう。国家の破綻が内戦につながる可能性を秘めていることから、LICUSへの取り組みは紛争予防につながっているのである。

2.2.2 分析手法：CAF

この節では、世界銀行が策定中の紛争分析手法であるCAF（Conflict Analysis Framework）の詳細について述べ、その特徴を明らかにしたい。

紛争分析を行う目的は、1) 紛争の原因や帰結を考察すること、2) 世銀として対処する要因とそれへの対応策の決定、3) 暴力的な紛争が発生した際の当該国の復元力(resilience)⁹の審査、4) 開発援助によってどれほど復元力が強化されるのかの見極め、の4点であるとされる¹⁰。この4点のなかで若干の注意を必要とするのは第2点である。世銀として対処できない要因とは、すなわち紛争における政治的な側面であり、政経分離の原則からそのような事柄についてはCAFの対象範囲外であることが明示されている¹¹。また、「復元力」については、開発による介入が状況を良くする場合もあれば、悪化させる場

⁸ どの国がLICUSに属するのかは、カントリーチームの判断に委ねられている。なお、現在40ほどの国がLICUSに属するとされている。

⁹ 世銀の見解によれば“conflict resilience”とは、「暴力を用いて紛争問題に対処するのではなく政治的ならびに社会的なプロセスを経て問題に対処する状況」であるとされる（World Bank, Conflict Analysis Framework (CAF) Draft, Washington D.C.: World Bank, 2003, p. 4.）。また、淵ノ上（2006）はこれを「暴力的紛争耐性」と呼んでいる（淵ノ上英樹・松岡俊二「平和構築と開発援助政策」広島大学連携融合事業『平和構築に向けた社会的能力の形成と国際協力のあり方に関する調査研究』Discussion Paper Series Vol. 1, p.5, 2006）。

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid., p. 3.

合もあることを認めており、開発による介入の限界を認識した上で紛争を悪化させずに平和を創り出すことに貢献することが重要であるとしている¹²。このことは、UNDP や DfID の場合と同じく、前述した“Do No Harm”というアプローチと同様の考え方であると捉えられる。

このように、開発援助というアプローチが紛争問題に対してもつ正と負の両方の影響を認識しながら業務を行う姿勢は評価できる。また、世界銀行という機関の性格上、CAF のなかでも強調されるのは、たえず貧困との関係である¹³。このような世銀の姿勢は、一方で現実的かつ堅実なものとして評価もできようが、他方で紛争の限られた側面にしか対応できず、現場で影響力を持つ世界銀行が、他の機関との連携や援助の調和化を行っていく際の弊害にもなるとも考えられる。この点については後述する。

では、CAF の内容について詳しく述べることにしたい。世銀による紛争分析は二段階に分かれており、まず当該国に紛争分析を行う必要性があるのかどうかのリスク・スクリーニングが行われる。ここでは、以下に列挙する9つの指標が用いられ、該当する指標の数が多くなればなるほど紛争分析を行う必要性が高くなるとされている¹⁴。

- ・ 過去10年間における暴力的な紛争
- ・ 低い一人あたりGNI(国民総所得)
- ・ 輸出に占める高い一次産品依存率
- ・ 政治的な不安定性(国家構造の転換、法と秩序の崩壊)
- ・ 制限された市民権ならびに政治的諸権利
- ・ 軍事化
- ・ 単一民族による独占
- ・ 係争中の地域紛争
- ・ 高い若年失業

以上の項目によるスクリーニングには、いくつかの疑問点がある。「低い一人あたりGNI」や「輸出に占める高い一次産品依存率」という項目は、およそほとんどの最貧国(LLDC)に当てはまるものであり、これらの項目が当てはまるからと言って、必ずしも紛争が起こるとは限らないのではないだろうか。また、「単一民族による独占」という項目についてはベトナムのようなケースが当てはまるように思われるが、この項目が当てはまるからと言って、紛争の起こるリスクが高いという一般化は必ずしも成り立たない。さらに、当て

¹² Ibid., p. 4.

¹³ Ibid., p. 5.

¹⁴ Ibid., p. 6.

はまる指標の数が多くなるほど状況が問題であるとされ、次の紛争分析の段階に進む可能性が高いとされているという点についても疑問が残る。紛争発生の変数や背景はケースごとに異なるのであるから、あてはまる指標の数だけで紛争分析を行うかどうかを単純に決めてしまうことには無理がある。このようなやり方では、スクリーニングを行う者の恣意性を排除することはできず、本来紛争分析を行うべきケースを排除してしまう可能性を否定できない。

以上のような問題点があるにはせよ、第1段階のスクリーニングを経て、第2段階でようやくCAFを用いての紛争分析が行われる。CAFはいくつの変数を含む以下の6つのカテゴリーによって構成されている。

カテゴリー：1. 社会および民族関係、2. ガバナンスと政治的制度、3. 人権と安全保障、4. 経済構造と経済パフォーマンス、5. 環境と天然資源、6. 外的要因

これらのカテゴリーのなかにはそれぞれいくつかの変数が含まれているが、そのそれぞれについて、1) それらを描写し、2) 紛争への影響の程度を示し、3) 貧困との繋がり（程度）を示すことになっている。1) の描写については、さらに7つの領域（歴史、傾向、一般大衆の見方、政治化、組織、紛争との関係と強度、貧困との関係）において検討され、2) については6つの程度（高、中、低、増加中、低減中、無関係）によって変数の影響が示される。3) に関しては、貧困との繋がりが、直接的、間接的、無関係のいずれであるのかがまず問題となり、直接的ないしは間接的に関係がある場合には、5つの程度（高、中、低、増加中、低減中）のどれに当たるかが示される。2) と3) については、程度が高いうえに増加中であれば、2つのボックスにチェックを入れることになる。このようなCAFの例を示したのが図3である。

図3 CAFの一部 (社会および民族関係の例)

変数	描写／分析	紛争への影響	貧困との繋がり
社会および経済の裂け目	<input type="checkbox"/> 歴史／変化 <input type="checkbox"/> ダイナミクス／傾向 <input type="checkbox"/> 一般大衆の見方 <input type="checkbox"/> 政治化 <input type="checkbox"/> 組織 <input type="checkbox"/> 紛争との関連と強度 <input type="checkbox"/> 貧困との関係	<input type="checkbox"/> 高 <input type="checkbox"/> 中 <input type="checkbox"/> 低 <input type="checkbox"/> 増加中 <input type="checkbox"/> 低減中 <input type="checkbox"/> 無関係	<input type="checkbox"/> 高 <input type="checkbox"/> 中 <input type="checkbox"/> 低 <input type="checkbox"/> 増加中 <input type="checkbox"/> 低減中 <input type="checkbox"/> 直接的影響 <input type="checkbox"/> 間接的影響 <input type="checkbox"/> 無関係
民族的裂け目	(同上)	(同上)	(同上)
地域的不均衡	(同上)	(同上)	(同上)
差別化された社会的な機会	(同上)	(同上)	(同上)
橋渡し的な／結びつける社会関係資本	(同上)	(同上)	(同上)
集団のアイデンティティ構築	(同上)	(同上)	(同上)
神話創造	(同上)	(同上)	(同上)
暴力の文化／伝統	(同上)	(同上)	(同上)

(出所) World Bank, Conflict Analysis Framework (CAF) Draft, Washington D.C.: World Bank, 2003, p. 11 を筆者翻訳。

以上のような過程を経て6つのカテゴリーのそれぞれについて表を完成させ、それらから得られた結果に基づいて、世銀は当該国が危機的な状況にあるのか、暴力的な紛争がエスカレートしつつあるのか、あるいは沈静化しつつあるのかを見極めることにしている。CAFを実施する前に一度スクリーニングによる絞り込みを行い、CAFの結果によってもまた絞り込みを行うという二段構えになっているものと解釈できる。また、貧困との関わりを最優先し、貧困と紛争の両方に影響を与える変数に対処することが優先されている。

CAFについて書かれた草稿における「CAFの今後の使用」という項目については、2003年および2005年に公表されたいずれの草稿においても、いまだ策定中のままとされている。しかしながら、両方の草稿の間には微妙な違いがある。2003年の草稿ではPeace and Conflict Impact Assessmentというタイトルがつけられているが、2005年のものではPeaceが抜け落ちConflict Impact Assessment (CIMA)というタイトルに変更されている。そこには、稲田(2004)も述べているように、「『平和』の構築は世銀のマネート(権限)

外」¹⁵という認識が確認されたものと考えられる。ここでも政治的な色彩を極力排除しようとする世銀の姿勢がうかがえる。このように対象や活動を世銀は極力経済問題のみに限定しようとしているが、そのことによって国際社会が紛争問題を解決しようとする際に障害が生じるおそれがあると思われる。それは、すでに破綻している国家が分析対象から除外されてしまうのではないかという懸念である。たとえば、ソマリアのように正統な政府が存在しないとされる場合には、世界銀行の融資先になることが出来ないばかりか、CAFの対象にもならないということである¹⁶。紛争中の国家が対象から外されることで、本来国際社会が優先して取り組まなければならない問題が手つかずの状態に置かれる可能性は否定できないだろう。

2.3 紛争分析に関する機関間調整

第1節ではUNDPによる紛争分析手法を、第2節では世界銀行による分析手法の詳細を述べてきた。紛争を分析するに当たって、取り組む方針や分析の仕方が異なる両者を統合しようとする動きが始まっている。この第3節では紛争分析に関する機関間調整の現状について述べ、そこに認められる問題点を明らかにする。

2.3.1 国連内機関間調整

1997年から始まったアナン事務総長による改革の一環として、開発援助分野に関わる国連システム内の機関間調整が行われてきたが、その中心的な役割を担ってきたのがUNDP総裁を議長とするUNDG（UN Development Group）である。UNDGの目的は現地レベルでの活動の調整によって開発の効果を高めようとするものであり、UNDPが設立以来用いてきた常住代表（Resident Representative）制度を活かした常駐調整官（Resident Coordinator）制度の下でプログラム策定の簡素化と調和化が図られている¹⁷。

このようなUNDGと、同じくアナン事務総長のイニシアティブの下で設置された人道間

¹⁵ 稲田十一編『紛争と復興支援』有斐閣、2004年、101頁。なお、稲田は、世銀が「平和構築」ではなく、「復興支援」という用語を用いること理由としてそのことを述べている。

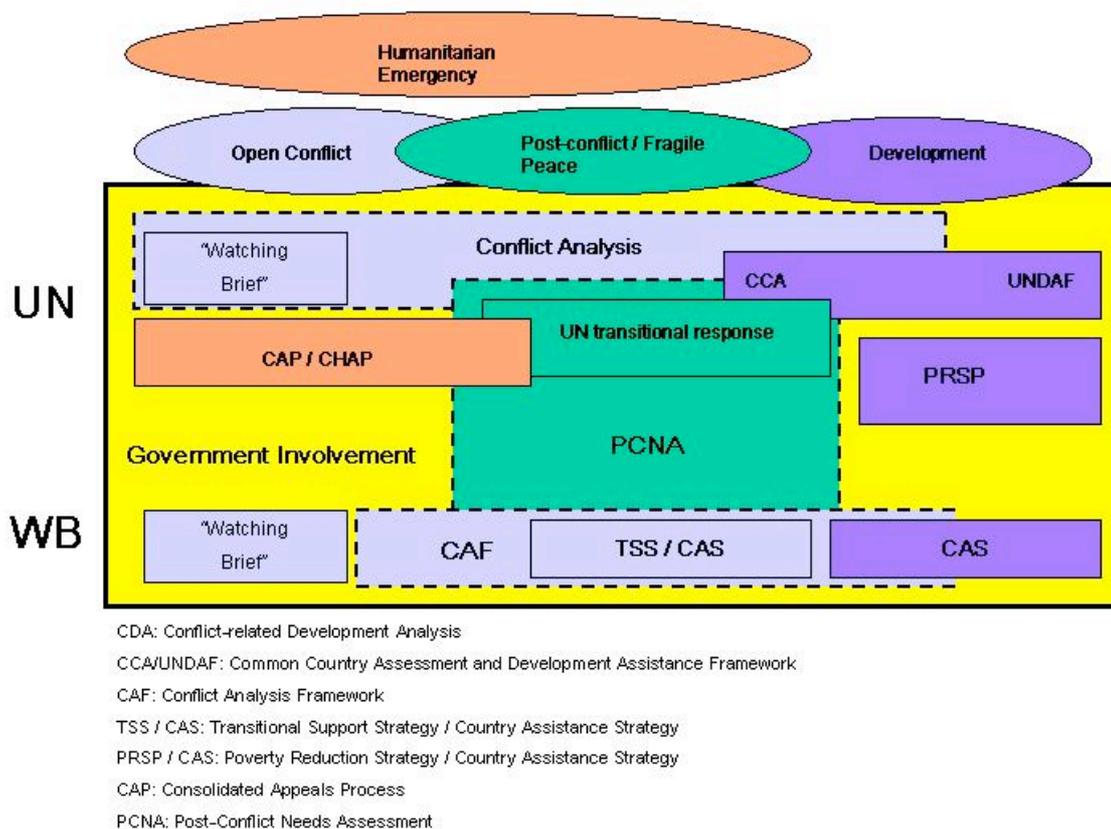
¹⁶ ソマリアの場合、世界銀行は政治的な混乱から1991年以来貸し付けを行っていないが、UNDPとの共同事業としてプロジェクトを行っている。ソマリアでは国連と世銀の合同でのニーズ評価が行われており、世界銀行の政経分離原則による溝を埋める試みが行われていると言える。（<http://www.somali-jna.org/index.cfm?Module=ActiveWeb&Page=WebPage&s=home>、アクセス日：2006年10月24日）

¹⁷ UNDGについては以下の文献を参照。池上清子「国連機関の調整と問題——特にUNDGとエイズ分野をめぐって」『国連研究』第6号、2005年、147-167頁。

題執行委員会 (ECHA) との間で、2004 年 11 月に「移行期における紛争分析のための機関間枠組み」(Inter-agency framework for conflict analysis in transition situations) が策定された。図4はUNDG と ECHA との間で作成された機関間ツールの概念図である。

図4で示されているように、国連ファミリーには大きく分けて3つの援助経路が存在している。一つは人道援助に関するものであり、あとの二つは開発援助の経路である。開発援助の経路については、国連システムのものと世界銀行のものが並列して存在しているのが現状である。

図4 機関間計画ツール



(出所) UNDG, Inter-agency framework for conflict analysis in transition situations, 2004, p.2 から引用。

このような紛争分析に関する共通の枠組みを策定する目的は、1) 紛争原因についての共通の認識を持つこと、2) 計画を策定するにあたって紛争に配慮したアプローチを支持すること、3) 紛争後のニーズ評価に対して共通基盤を構築することの三点であるとされ

る¹⁸。ここには、紛争の原因に関して共通の認識を形成するとともに、それに基づいた共同での対処方法が目指されていると言える。このような取り組みには、人道援助機関と開発援助機関との間で問題となってきたギャップ問題を実務のレベルで解決しようとするねらいが認められる。つまり、何が紛争の原因であるのかについての機関間における認識のギャップや、緊急期から復興期に至る期間での人道援助機関と開発援助機関との間の引き継ぎに関するギャップを解消するねらいがあると思われる。

2.3.2 世界銀行との調整から政策の策定へ

援助の調和化を進める上で世界銀行と国連諸機関とをつないでいるのが、図4に示されているPCNA（Post-Conflict Needs Assessment）という紛争後のニーズ評価である。このPCNAに関する実践手引き書はドイツの技術協力機関であるGTZの協力を得て、UNDP/BCPRと世界銀行/CPRとの間で策定された¹⁹。このPCNAによって期待される事柄としては、以下の7項目が掲げられている²⁰。

- ① ドナー、政府機関、NGO、他の関係者に包括的かつ客観的なニーズの概略を提供する。
- ② 国際的に高く注目されることで、復興回復に向けての十分な資金の誓約に結びつける。
- ③ 復興のための優先順位に対して国際的にコンセンサスを形成し、プログラムの重複を少なくし、ドナー間での一貫性を高める。
- ④ 早い時点で、紛争の原因と復興回復のための手段に焦点をあてる。
- ⑤ 政治的なはずみを作り出し、和平交渉プロセスを支援する。
- ⑥ 国内の権威（紛争当事者）の正統性を強める。
- ⑦ 世銀や国連の国別戦略（CAS, UNDAF）だけでなく暫定PRSPのための概念基礎を打ち立てる。

また、実践手引き書を策定する目的は、1）最低限の共通の基準を設け、2）専門的な対応を迅速に行い、3）制度化と標準化を促進することでコストを低減することであるとされている²¹。

¹⁸ UNDG, Inter-agency framework for conflict analysis in transition situations, 2004, p.1.

¹⁹ UNDP/World Bank/UNDG, Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations, UNDG, 2004.

²⁰ Ibid., p.2.

²¹ Ibid.

PCNA を国連ファミリーに横断的に用いることのメリットの一つは、上記7項目の第2点にあると思われる。紛争や災害後の緊急期にはCAP (Consolidated Appeal Process) と呼ばれる援助機関が共同で行う援助資金獲得のための呼びかけがあるが、この方法の場合、セクターごとに割り振られる資金が特定の機関と結びついており、必ずしもドナー側の意思が反映されない。それとは対照的に、PCNA の場合は、ドナー側に裁量権があり、ドナーが最適であると判断する実施メカニズムを選択できるというのである²²。このような方法によって、ギャップ問題として指摘される過渡期における資金不足、いわゆる「資金のギャップ」が解消される見込みがある。また、活動の重複を抑えて効率化を目指すという観点からも望ましい手段であると評価できるだろう。しかも、PCNA がその後、国連システムによる国別の共通開発枠組みである UNDAF (United Nations Development Assistance Framework) や、世界銀行の国別戦略である CAS (Country Assistance Strategy)、また該当する途上国が作成を義務づけられている貧困削減のための文書である PRSP (Poverty Reduction Strategy Paper) を作成する上で橋渡しの役割を担うことも重要である。共通の認識基盤を持ち、現地のニーズを正しく捉えた上でそれを政策に結びつけられるのであれば、これまで長年にわたり指摘されてきた活動の重複や非効率といった問題点が解消に向かうであろう。

最後に、PCNA の第5点と第6点が持つ意義に注目したい。それらによれば、PCNA は技術的であると同時に政治的な一面も持ち合わせ、和平交渉を成功に導くうえで交渉過程の一部として機能するということである。潤沢な資金や明確な復興過程の青写真があれば、和平交渉を円滑に進めることが可能であろう。政経分離の原則から極力政治的な事柄には関わらないできた世界銀行が、PCNA によって国連システムと共同で紛争問題に関わることによって、政治的事項に関わらざるを得ない状況に直面することになったと言えるだろう。そのことは機関の業務指令を見直す必要性を世界銀行に突きつけるかもしれない、世銀と国連システムとの間に横たわる大きなギャップを埋めることになるかもしれない。

むすびにかえて

本稿では OECD/DAC を中心に進められてきた紛争分析手法の開発について、特に世界銀行と国連システムを中心に考察を行った。援助機関によるこのような分析手法の開発は、大きく捉えれば「援助の調和化と連携」というここ数年の国際的な援助潮流の中で捉えることができ、UNDP のケースに見られたように、二国間援助機関である DfID との間で知的交流やノウハウの共有が進められ、確実に調和化と連携は進んでいる。しかも、そこに現れている紛争地における援助方針には、NGO が推進してきた”Do No Harm”と呼ばれる指

²² Ibid., p.4.

針が採り入れられており、非政府組織との連携も確実に進んでいることが浮き彫りになった。

紛争問題に関する限り、「調和化と連携」にはいわゆるギャップ問題を解消するねらいがあると捉えられる。紛争原因に対する異なる認識や、緊急期から復興開発期に至る過程で生じる援助不足などのギャップ問題を解消する上で、本稿で考察した PCNA は実務レベルにおける解決方法の一つになっていると言えよう。現地で特に必要とされる世界銀行という主要なアクターを紛争後復興に関わらせる仕組みを取ることによって、資金面のみならず、包括的に紛争問題に対処することのできる枠組みがようやくできあがりつつあると言えるのではないだろうか。

参考文献

- 池上清子「国連機関の調整と問題——特に UNDG とエイズ分野をめぐって」『国連研究』第6号、2005年、147-167頁。
- 稲田十一編『紛争と復興支援』有斐閣、2004年。
- 淵ノ上英樹・松岡俊二「平和構築と開発援助政策」広島大学連携融合事業『平和構築に向けた社会的能力の形成と国際協力のあり方に関する調査研究』Discussion Paper Series Vol. 1, 2006年。
- 三好皓一・高千穂安長編『国際協力の最前線』玉川大学出版部、2001年。
- DfID, Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes, DfID, 2002.
- Mary B. Anderson, Do No Harm-How Aid Can Support Peace or War, Boulder, Lynne Rienner Publisher, 1999（メアリー B. アンダーソン [大平剛訳] 『諸刃の援助』明石書店、2006年）。
- UNDG, Inter-agency framework for conflict analysis in transition situations, 2004.
- UNDP, Conflict-related Development Analysis (CDA), BCPR/UNDP, 2003.
- UNDP/World Bank/UNDG, Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations, UNDG, 2004.
- World Bank, The World Bank Operational Policies, OP 2.30, World Bank, 2001.
- World Bank, Conflict Analysis Framework (CAF) Draft, Washington D.C.: World Bank, 2003.

第VI章 難民保護のための人道・復興支援論

本章では、暴力的な紛争が一旦起こってしまった場合、大量の難民、避難民、国境を越えられない国内避難民（Internally Displaced Persons (IDPs)）をどのように保護するかが緊急の課題となる。しかしそこには、平和構築を支援する政治的圧力と緊急人道支援の政治的圧力とは相反する場合が多々見られる。難民の人道支援は紛争を長期化するとも言われ、難民こそが平和への脅威とされる場合すらある。他方、難民保護が軌道に乗ると人道危機への関心が薄れ、資金や政治的関心も乏しくなって紛争を再発しかねない場合もある。人道支援から、復興支援、そして自立を促すべき開発援助には理念上、実務上もギャップがあることが指摘されている。その紛争中、紛争直後の緊急人道支援から復興支援における難民保護の抱えるジレンマと難民の国際的保護のありようについて論じる。さらに、本来難民を保護するための国際法上の難民とは、このような紛争から逃れてくる難民とは違うのか、彼らを国際法によって守るすべはないのか、そもそも難民とは誰なのか、難民概念の再定義の可能性を論じている。

1. 平和構築と難民の安全保障論

新垣 修

序文

冷戦終結後、民族・宗教対立や国家の政治的破綻により、人間の強制移動が顕在化した。しかし、難民人口は1992年の1800万人をピークに下降し、2004年には約924万人にまで減少した。世界の難民数はこの10年余りで半減したことになる。その一方、924万人の「残された難民」の大半は長期化した紛争の犠牲者であり、10年以上も難民キャンプで暮らしている¹。他国に受入れてもらえず、かといって帰ることもできない「固定化した難民」の状況を打破するために、紛争国で支援活動を展開し、紛争終結を促し、帰還を進め、復興の手助けをし、紛争の再発を防止する—平和構築が難民問題解決に及ぼす影響やそれへの期待は小さくはない。他方、庇護に関する政策決定において、難民保護と安全保障という価値が衝突するはむしろ一般的であり、平和構築という文脈であってもそれは変わらず、難民保護が常に優先されるわけではない。

¹ The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The State of the World's Refugees: Human Displacement in the New Millennium (OUP, 2006) 9-29.

本稿の目的は、難民（問題）の脅威認識化について検討し、平和構築と難民（問題）の関係を安全保障という観点から考えることである。本稿が対象とするのは、世界システムの中心部全般と、周辺部の中の難民受け入れ諸国である。まず本稿では、平和構築と安全保障の概念について整理する。その上で、中心部において、難民が文化とアイデンティティへの脅威と認識されている点について論ずる。さらに、そのような脅威と平和構築との関係—平和構築は「脅威としての難民」への対抗措置として機能するようになった—について解説する。次に、周辺部の難民受け入れ諸国の考察に移り、これら諸国が、難民（問題）を、自国の内側の脆弱性に共鳴しこれを増幅する脅威と感じている点について言及する。また、難民と安全保障との関係を軍事的・政治的次元と社会的・経済的次元で分類する。この検討を踏まえ、平和構築やその他の関連行動が脅威を処理する際の問題点や困難について論ずる。そして、平和構築と難民という課題における、人間の安全保障の問題や可能性について付言しつつ、本稿のまとめとする。

強制移動民研究の分野においては、現在に至るまで、本稿の内容との兼ね合いで次の成果が認められる。まず、難民と紛争の関係について、難民への認識は、従属変数のみならず独立変数も包含する方向にある。即ち、難民は紛争の原因となり、また紛争要因を刺激するという理解への接近である。したがって、人間の強制移動は単なる人道問題ではなく、ハイ・ポリティクス（high politics）の 이슈に位置づけられるようになった²。第2に、難民と紛争の関係を、既述のような静的因果関係でとらえるのではなく、形成変化の動的プロセス—紛争において難民の武装化や難民キャンプの軍事化がどのように発生・進行するのか—としてとらえる研究が登場した³。第3に、難民の存在とそれを取り巻く構造は、安全への脅威として多数のアクターによって認識されてきた。これにより、非軍事的対象・人道的保護対象等のレッテルを貼られがちであった難民は、安全保障の範疇の課題として強調されるようになった⁴。第4に、人間の強制移動、開発援助、人道援助、安全保障という実践的・学術的独立分野の各々の拡張と相互の収斂が明らかになりつつある。本稿は、これら先行研究の蓄積に立脚しつつ議論を展開する。

² 一例として次。Weiner, M. (ed.) *International Migration and Security* (Westview Press, 1993)

³ 一例として次。Stedman, Stephen John and Tanner, Fred (eds.) *Refugee Manipulation: War, Politics, and the Abuse of Human Suffering* (Brookings Institution Press, 2003)

⁴ 一例として次。Newman, E. (ed.) *Refugees and forced displacement: International Security, human vulnerability, and the state* (United Nations University Press, 2003)

1.1 平和構築と難民

成熟した民主主義社会であれば紛争の発生はむしろ常態であり、それは社会の発展にとって必要不可欠な要素でもある。平和構築は、紛争の暴力化を制御するための社会工程管理の一環であり、そのための国際協力の試みであると言える⁵。

紛争の発生、その暴力化、紛争再発防止といった諸要因に、難民（問題）が深く関与していることがある。まず、暴力的紛争の発生（再発）段階では人間の強制移動が目的化し、それが紛争遂行戦略の手段にもなっている事が知られる。政治経済がグローバル化し、また紛争がエスカレートする過程で、難民を含むディアスポラが本国の武装勢力を支援するといった紛争介入形態も明らかとなっている⁶。同様に、人道支援のジレンマとして、難民キャンプが紛争悪化の触媒的役割を果たしている点⁷が議論されるようになって久しい。そして、紛争の終結段階や復興段階では、難民の円滑な帰還、帰還民の再統合の成功や彼女ら／彼らの復興における主体化が紛争再発防止と持続的平和の鍵となる、と理解されるようになってきた。以上から、紛争暴力化の制御を目的とした平和構築では、難民（問題）は、重要事項に位置づけられてきた。

このような理解がある一方、これまで、平和構築と難民（問題）という2つの事象を繋ぐもう1つの要素—安全保障—に、十分に光が当てられてきたとは言い難い。以下では、安全保障と人間の強制移動が交錯する領域から、平和構築を考える。この見方に立つと、「脅威としての難民」・「難民（問題）によってもたらされる脅威」—難民脅威—に対抗するための安全保障機能が、平和構築に装備されている点を見いだせる。以下では、難民（問題）の脅威認識化について触れ、平和構築が、中心部と周辺部の難民脅威への対処装置となっている側面について検討する。

⁵ 平和構築の概念・定義については、本書佐藤論文を参照。

⁶ カルドー、メアリー『新戦争論：グローバル時代の組織的暴力』（山本武彦他訳）岩波書店（2003年）153-186頁。

⁷ 難民への人道支援と紛争の関係に関する包括的検討については次を参照。Lischer, Sarah Kenyon *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aids* (Cornell University Press, 2004)

1.2 安全保障

国際政治学の研究史において、時には隆盛を極め、またベトナム戦争後の沈滞を経験しながらも、安全保障（security）への知的探求がこの学問領域から遠のくことはなかった。しかし、安全保障の継続的研究は概念の明確化をもたらさず、今もってその意味内容は確定していない。安全保障の定義が真剣に議論されはじめたのは冷戦後のことである。それまでは、第3次世界大戦、核戦争、共産主義の脅威が目前にあったため、安全保障は自明のものと受けとられていた。そのため、臨戦態勢下での防衛、抑止、同盟、軍備管理に関わる行動、政策、戦略が熱心に議論されても、安全保障の概念自体をあらためて問う必然性がなかった。

国際政治学で安全保障という単語が頻繁に使われるようになったのは、第2次世界大戦時からである。この時期から冷戦期にかけて、安全保障は、国家が獲得した価値を奪おうとする「脅威」に対峙する概念として用いられるようになった。主権併存型のアナーキーな世界観においては、国家同士が互いの価値を奪いあうという可能性が前提にある。つまり、安全保障とは、国家が獲得した価値を、それを奪おうとする他国から守ることを意味していた⁸。当時の安全保障観はリアリズムの影響下にあり、脅威とは、軍事的なそれに限定されていた。伝統的理解では、安全保障論とは、「軍事力による威嚇と使用、及びそのコントロールの研究」⁹である。

しかし、東西ドイツの統一とソ連の崩壊によって思想的・軍事的対立軸が失われ「歴史の終わり」を迎えると、大国同士の軍事対決や人類・文明を破滅に向かわす全面戦争への危機意識は薄らいだ。軍事的脅威が後退すると、国際政治における安全保障の位置づけや理論に変化が生じ、伝統的安全保障観は批判を受けるようになった。つまり、内戦、地域紛争、民族・宗教間の対立、貧困、環境、開発の課題が国際社会で顕在化し、これらを安全保障の問題としてとりあげる「セキュリティゼーション」（安全保障問題化）と脅威の多様化が顕著となった。これまでの安全保障観が脅威を軍事的要素に限定していたのとは対照的に、新たな安全保障観の下では、非軍事的要素も脅威となり得る。獲得した価値に危害を与えるのは何も軍事的脅威に制約されるわけではない。たとえば、経済問題、自然災害、環境破壊等も脅威となる。加えて、国家と非国家アクター間に生じる脅威や戦争の危機、即ち、非対称脅威も安全保障の課題に含まれるようになった¹⁰。

⁸ 土山實男『安全保障の国際政治学：焦りと傲り』有斐閣（2004年）76-81頁。

⁹ Walt, Stephan M. “The Renaissance of Security Studies” (1991) 35:2 *International Studies Quarterly* 212.

¹⁰ 新たな安全保障概念については、たとえば次を参照。赤根谷達雄・落合浩太郎編著『新しい安全保障の視座』亜紀書房（2001年）

新たな安全保障観の登場とともに、中心部ではやがて、コンストラクティビスト的発想に基づき、文化とアイデンティティーを安全保障の射程内に配置するようになった。文化とアイデンティティーの安全保障は、国民国家と個人の直接的関係に着目しており、脅威が軍事的かどうかは議論の前提ではない。むしろ、国家を国家ならしめ、その構成員を構成員ならしめる共同体の伝統、言語、規範を含む価値体系を外部の脅威から保護することが、この安全保障観の中核である。この認識を支えているのが、「生存」に関する解釈である。即ち、アイデンティティー、文化、尊厳、価値、歴史を失ったまま人が生きることは生存を意味しない、と言うのである¹¹。

新たな脅威と新たな安全保障が活発に議論される一方、欧米先進国主導の安全保障論に対抗する動きも登場した。途上国の安全保障を論じるためには、国家形成の過程、民族、資源獲得の競争といった国内外にまたがる実情や、地域レベルと国際レベルとの狭間におかれた国家が様々な制約を受けているという構造を見抜く必要がある—こう説いたのがアユーブ（Mohammed Ayoob）である。彼によれば、途上国においては、安全保障に対する危機感は、他者のみによってもたらされるものではなく、自己の内部に深く根付いたものである。したがって、途上国における脅威の本質は、他者＝外部の力だけではなく、国家体制を弱体化し動揺を与える程の内部の脆弱性によっても規定されるという¹²。この脆弱性ゆえ、外部からの圧力がたとえ僅かであっても、当該国・地域の安全に対し脅威となる場合もある。また、周辺部では内戦が国境を越えて他の途上国に飛び火する現象が度々指摘されるが、内戦の連鎖性の原因の1つは、途上国が共有する国家基盤の脆弱性ともいわれる。

¹¹土山、前掲注8、83頁。

¹² Ayoob, Mohammed *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System*. (L. Rienner Publishers, 1995) 8-12.

1.3 中心部の安全保障と平和構築

（1）難民脅威

難民を（長期であれ短期であれ）受け入れるか否かの判断を国家が行う時、その深層にあるのは、外交政策、移民政策、労働力政策、その他の政治的・経済的・社会的政策と絡んだ国益の計算である。人工的に引かれた国境を越える民族的・宗教的つながりといった、ディアスポラの影響力がこれに関与する場合がある。また、受け入れ国政府の国際条約に対する義務意識、一般市民の同情心や人道感覚の質も作用することがあるが、これらは実態上制約的となる場面も少なくない。他方、決定的に重要な要素は、その国家が難民（の存在）を（潜在的）脅威と認めるか、その場合、どの程度の脅威と認識するかである。

東西対立が解消された時期と前後し、世界の中心部における難民に対する対応は抑止の方向へと移行した。これには、消極的理由と積極的理由がある。まず、難民排除の消極的理由であるが、これは「難民に価値がなくなった」という自由主義圏諸国の査定結果に基づく。冷戦後、難民が外交的に利益とならなくなったためだけではない。1950年代から1970年代にかけて、第2次世界大戦後の西ヨーロッパにおける経済拡大にとって、また、豪州やニュージーランドといった新興諸国の経済成長にとっても、難民は労働力としての貴重な人的資源であった。しかし、1970年代後半の世界的景気後退に伴い資本主義圏の拡張的性格に抑制がかかり、それまでの労働力に係る需給関係が崩れると、経済的には移民のサブ・カテゴリーに位置づけられる難民に対するニーズも低下した。即ち、難民の政治経済的価値の中心部での暴落である。

次に、難民排除の積極的理由—「難民が我々の国境を侵し我々の既得の資源や価値を奪う」という喪失へ恐れ—がある。世界の中心部に対し、周辺部から到来した難民が入国と人権・自由を要求すると、中心部は、これを文化とアイデンティティーに対する（潜在的）脅威とみなすようになった。難民受入れの制限は、少なくとも部分的には、難民脅威という安全保障上の考慮に由来している。1980年代初頭から始まった難民申請の急増は、周辺部の無秩序化・周辺部からの人間の強制移動が中心部に危機をもたらすのではないかという懸念に拍車をかけた。1990年代になって欧州を中心に外国人排斥と移民制限を主張する右翼政権が台頭すると、国家・社会における民族的・宗教的統一性の維持が唱えられ、文化とアイデンティティーの安全保障や社会の安全保障が積極的に議論されるようになった

¹³。

¹³ Loescher, G. and Milner, J. Protracted Refugee Situations: Domestic and International Security Implications (IISS, 2005) 29.

同時に、移民・難民は、中心部の治安や安定的社会秩序への挑戦ともみなされ、テロリズムや麻薬の議論の延長線上に配置されるようになった。そして、彼女ら／彼らを門前払い、排除することによって国民国家アイデンティティーの再強化がはかられている¹⁴。この流れは、2001年の911とそれ以降の米国による「テロとの戦い」を契機に加速し、先進国の政策決定者やアナリストは、テロや国際犯罪と難民・移民の繋がり¹⁵を以前にも増して強調するようになった。

もつとも、このような中心部の難民脅威については、認識上の脅威にとどまっている可能性もある。第2次世界大戦以降の歴史を振り返っても実例が豊富にあるわけではなく、妄想とまではいわないまでも実証が尽くされたわけでない。また、インターネットを通じて世界各地の情報や価値を一瞬にして共有できる、また、モノやカネが国境を自由に越えるグローバル化の時代において、文化とアイデンティティーを脅かすのは、何も移民・難民だけではない。移民・難民の入国や社会的影響は目立つだけに、彼女ら／彼らが、なかなか見えにくい他の脅威に対する怒りの矛先、スケープゴートとなっている面も少なからずあろう¹⁶。ただし、中心部で生活する者の心理—恐怖心—がより本質的な要素である。安全保障論の議論では、国家は、「異物」が侵入することを阻止する「容器」であるといったメタファーが登場する¹⁷。中心部の難民脅威は、国家という容器を破って、あるいは、その隙間から侵入する異質の要素という印象に一致する。移民・難民が大挙して押し寄せれば、出入国管理という国家としての基本的権限を失うに等しい状況に至るかもしれないという懸念も相まって、人々の恐怖心を刺激しやすいのかもしれない。周辺部の恐怖から逃れてきた難民に、中心部に住む者が恐怖を感じるというのは、何とも皮肉である。

（2）脅威対応装置としての平和構築

難民脅威論が高まるにつれ、中心部は国境に到達する移民・難民の数を抑止するため、封じ込めと難民発生予防双方を織りまぜた方法、即ち、周辺部からの人間の移動を総合的に管理するアプローチを採用した。これには、国境管理の厳格化、難民発生抑止、紛争の域内解決、再発予防等が含まれる。このアプローチの根底にある考えを、本稿ではとりあえず、「新難民管理主義」と呼んでおく。新難民管理主義は、難民を脅威とみなす安全保障

¹⁴ 土佐弘之『安全保障という逆説』青土社（2003年）234頁。

¹⁵ たとえば、1980年代から1990年代を通じ、パキスタンの難民キャンプで、タリバンが軍事訓練を受け武器を供与されていた事実が指摘された。同様に、ケニアのソマリ難民キャンプがテロ組織活動の温床となっているとの調査報告も度々報道されるようになった。

¹⁶ Suhrke, Astri “Human security and the protection of refugees” in Newman, E. (ed.) *Refugees and forced displacement: International Security, human vulnerability, and the state* (United Nations University Press, 2003) 97.

¹⁷ 土山、前掲注8、91-93頁。

観に立脚したものと言える。新難民管理主義の具体的方策は、やがて UNHCR 事務所主導の「条約プラス」(Convention Plus)¹⁸や英国政府の「新たなビジョン」(New Vision for Refugees)¹⁹で示されるようになった。

まず、中心部は、難民を含む外国人の入国を制限するなど、難民脅威を水際で食い止める策を講じた。中心部は、不法移民による庇護制度の濫用等を理由に難民受入れに消極的となり、入国管理法・手続を再考するとともに、難民に社会給付を与えないなど様々な流入抑止施策を採用した。豪州は、ポート・ピープルの到達を公海上で阻止したタンパ (Tampa) 事件で批判を受けた。EU では地域の「要塞化」が進行しており、統合による国境無化と並行して EU 域内での移動の自由化が進むのと反比例して、域外からの侵入者には厳しく対処するようになった。

新難民管理主義は、国境における難民の入国制限だけではなく、政治的に不安定で強制移動が生じやすい紛争地域内における難民の発生防止、難民流入の帰還による難民の流れの反転、さらには難民発生原因である紛争の解決まで視野に入れている。この主義に支えられた国際行動の発端は、クルド人問題に関する 1991 年の国際連合安全保障理事会 (以下、国連安保理) 決議第 688 号である。この決議では、難民の越境が、安全保障上の問題として認識された。また旧ユーゴスラビア危機で、国際連合 (以下、国連) は安全地帯を設置することによりボスニアからの人の流れを遮断し、欧州諸国は、難民政策を変更し一時保護制度でボスニア難民に応じた。

1992 年、ガリ (Boutros Boutros-Ghali) 元国連事務総長は、『平和への課題』(Agenda for Peace) の中で平和創造や平和維持とともに、「紛争後の平和構築」を提唱した。中心部が新難民管理主義に基づく国際行動の一部に利用した枠組が、この平和構築である。1990 年代中頃以降、中心部の政策決定者は、人間の移動と紛争を周辺部域内で処理・制御し、少なくとも中心部への難民の接近を制限することは可能であると考えられるようになった。そして、人間の強制移動の解決法は平和構築の流れの中でも位置づけられ、難民発生原因／

¹⁸ UNHCR 事務所は、1951 年「難民の地位に関する条約」・1967 年「難民の地位に関する議定書」の基本的枠組を維持しつつ、特別協定によって、新たな難民問題への対応や難民保護の方法をそれに追加することを提言した。「条約プラス」とはその取組みの総称である。大量難民への対応を含む包括的行動計画、諸国の責任分担、開発援助の役割等がその主な内容である。

¹⁹ UK Government “New Vision for Refugees” (7 March 2003). 英国政府が 2003 年 3 月に公表した政策提言で、概要は以下の通り。まず、英国国内で現在実施されている庇護申請／難民の地位の認定の申請制度に代わり、第一次受け入れ国を含む「保護地域」内 (アフリカやアジアの難民発生周辺諸国等) で庇護申請／難民申請を国際機関等が実施し、そこで保護の必要が認められた者のみ、英国での定住が認められる。英国領域に到達した庇護申請者については、「保護地域」に送られる。

帰還推進への対応をからめた国際介入政策が主張されるようになった²⁰。このような政策議論の根底には、難民発生地域に難民を封じ込め、あるいは帰還によって難民の流れを反転させる思惑—周辺部から中心部への難民の移動の制限強化—があった。『平和への課題』には既に難民の帰還が列挙されていたが、1996年の『紛争後平和構築活動の目録』（An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities）ではさらに、難民の再統合と紛争の影響を受けた地域の復興という、新難民管理主義に根付く総合的アプローチが提唱された。

国連安保理と国連人道機関主導の平和構築は、新難民管理主義に国際的な正統性を与え、また平和構築関係事業では、難民脅威を遮断するための効果が期待されるようになった。他方、新難民管理主義に支えられた国際行動とそれによって期待される成果は、平和構築の成功には欠かせない要素—たとえば、復興の担い手としての帰還民—となり、両者は相互依存の関係を結んだと言える。そして、難民の安全への配慮は国際舞台では後退していった。新難民管理主義と平和構築が並走し始めた頃には、難民の安全が国益的関心や平和構築・紛争解決という目標に必ずしも常に優先するわけではない、との見解が広がっていた²¹。

数多い人道援助機関の中、国連難民高等弁務官（UNHCR）事務所は平和構築という新たな舞台で主役としてスポットライトを浴びたが、これは偶然の産物ではない。UNHCR事務所は、中心部の新難民管理主義への転換を、自らが国際の平和と安全に貢献できる好機と見た。冷戦後の国際政治経済環境の変化により新介入主義が正統性を獲得し、難民脅威論が受け入れられる過程で、UNHCR事務所は、大国の意思に沿う政策を国際レベルで実現する役割を果たすようになった²²。『平和への課題』と歩調を合わせるかのように、1992年のUNHCR執行委員会では、帰還や再統合は単なる人道問題ではなく国際的な安全保障上の課題であることが明示された。これを皮切りに、UNHCR事務所は、難民（問題）と脅威との連動を示唆し、難民送出国の責任を問うとともに、いわゆる恒久的解決の方法の中では帰還という選択肢を強調するようになった。また、組織的帰還が増えるにつれ、同事務所が従来までこだわってきた帰還に関する難民の自主的判断は、実質的に帰還の要件から外れた。難民帰還から難民発生原因の解決までを視野に入れ、難民問題が国際政治と安全保障の課題であることを明らかにし、大国の意図を国際的課題・政策へと昇華させた点で、UNHCR事務所は疑いなく、国際関係における媒介的アクターであった²³。

²⁰ Loescher and Milner, above n. 13, 29-30.

²¹ Loescher, Gil “UNHCR at Fifty: Refugee Protection and World Politics” in Steiner, N., Gibney, M. and Loescher, G. (eds.) Problems of Protection: The UNHCR, Refugees, and Human Rights New York and London (Routledge, 2003) 10.

²² 同様の議論は以下を参照。Loescher and Milner, above n. 13, 27-28.

²³ Loescher, Gil “Refugee Protection and State Security: Towards a Greater Convergence”

その後、紛争国や難民送出国内での UNHCR 事務所の任務が急増し、人員と予算が拡大するとともに、その質も変化した。旧ユーゴスラビアのオペレーションでは主要機関に任命され、ルワンダ危機でもその動きは目立っていた。また、国連安保理とドナー諸国による介入要請が増えるにつれ、平和構築共同体における同事務所の国際的プレゼンスは際立った。そして、UNHCR 事務所と開発援助機関との関係が密接化していった。たとえば、同事務所は、1999 年以降、ブルッキングス・プロセス²⁴を通じ、緊急援助を長期的な開発援助と統合していくという包括的アプローチを進めた。

1.4 周辺部の安全保障と平和構築

（1）難民脅威

周辺部でも、難民・人間の強制移動が安全への脅威となると度々認識されている。もともと、周辺部における難民脅威観は、中心部のそれとは異なった様相を呈し、いくつかの背景的特徴がある。第 1 に、紛争を原因として発生する難民の数・規模は一般に大きく、これら多数の難民が国境を越え短期間で直接流入してくる。第 2 に、難民受け入れ諸国の多くは程度の差こそあれ国家建設の発展途上段階にあり、経済・社会的インフラが十分に整っておらず、政治的にも安定していない。また、民族構成バランスや民族間の緊張が微妙である。第 3 に、これら諸国では、外国人を制限する国境管理能力が一般に制約的である。第 4 に、国内外のアクターが、紛争のプロセスにおいて、各々の政治目的の達成を図る手段として難民や難民支援を戦略的に利用する。それが、難民脅威を形成・増幅する要因となっている。したがって、難民脅威は、国内政治、地域政治、国際政治を背景とした紛争（の暴力化）の文脈で位置づけられる。

周辺部の難民脅威は、以下の点で平和構築と密接に関連している。まず、難民脅威により、紛争は、複雑化、激化、長期化する。また、紛争や暴力が他国（地域）に飛び火・拡大する際、難民脅威がその要因となったり、媒介的役割を果たす場合がある。このようなことから、難民受け入れ国における平和構築的発想に基づく事業に対し、難民脅威を緩和する機能が期待されるようになった。以下ではまず、周辺部における難民脅威を、軍事的・政治的次元と経済的・社会的次元で分類する。

in Price, R. M. and Zacher, M. (eds.). *The United Nations and Global Security* (Palgrave Macmillan, 2004) 168.

²⁴いわゆる「ギャップ」問題に取り組むため、国連難民高等弁務官と世界銀行総裁のイニシアチブにより、米国のシンクタンクであるブルッキングス研究所の所長が議長を務め開始された国際的な取組みであり、国連開発計画等の関係国際機関や主要ドナーが参加した。

① 軍事的・政治的次元

冷戦期においては、難民の武装化と難民キャンプの軍事化は、関係諸国による権力行使の一手段であった²⁵。しかし、難民の武装化は東西対立構造下に限定された現象ではない。むしろ、ポスト冷戦時代になると、これまで以上にクローズアップされるようになった。ルワンダ、ソマリア、リベリアの危機では、難民キャンプに軍事的機能が内蔵されたため、人道機関は、支援が紛争を助長するというジレンマに直面した。これらの危機では、食糧や医薬品といった支援物資や人道支援メカニズムが、ジェノサイド、反乱、テロ、武力対決の構図に組み込まれていた。武装勢力は、難民キャンプを拠点に受け入れ国内外の関係者とのネットワークを確立しながら、出身国内の武力紛争を支援した²⁶。冷戦時、「難民戦士」の背後には、東西対立の構図や地域的ヘゲモニーの影があった。それとは対照的に、近年の難民武装化においては、その主体は、地域の武装勢力といったローカル・アクターである。

難民武装化と難民キャンプ軍事化は、難民受け入れ国、難民送り出し国そして地域周辺国との間の関係を悪化させる。アジアでは、タイ国境沿いにミャンマー難民が長期に渡り生活しているが、難民の政治活動などにより、タイとミャンマーの関係は揺らいでいる²⁷。ネパール南東部には1990年代初めから約10万人のブータン難民が在留しているが、難民と難民キャンプが政治化・軍事化するにつれ、ネパール、ブータン、インドの3カ国間に緊張が生じるようになった²⁸。

ウガンダのスーダン難民への攻撃、タンザニアのブルンジ難民への襲撃、チャドのスーダン難民キャンプへの攻撃のように、難民受け入れ国の国境を越えて実際に戦闘が始まると、受け入れ国や周辺地域にとって、安全保障上の危機は一層深刻となる²⁹。難民キャンプに武装勢力がまぎれている場合、受け入れ国が、この勢力を積極的に支援し強化することもある。武装難民は、難民受け入れ国が難民送り出し国との交渉時のカードにもなるからである。このため、関係諸国と周辺地域は不安定化し、外交的に緊張の度合いが高まる。特にアフリカ諸国では、難民の一部は、紛争の犠牲者＝受動的客体というより、出身国、

²⁵ 若干の例を挙げる。米国とパキスタンは、アフガニスタンからソ連軍を排除するためアフガン難民を積極的に武装化し、「難民戦士」を生み出した。1980年代、西側諸国は人道的、政治的、軍事的支援を通じ、タイ東部国境沿いのキャンプで生活していたカンボジア難民と連立政権を強化し、ベトナムの傀儡であるヘンサムリン政権への抵抗を持続させた。インドでは、タミル民族の親睦性を利用した地方権力の野望と地域覇権維持を狙う中央政府の動機が合致し、1983年から1987年までの時期、同国はタミル難民を武装化することによって、庇護を梃にスリランカの紛争に介入した。

²⁶ Lischer, above n. 7.

²⁷ Loescher and Milner, above n. 13, 58.

²⁸ Id., 61.

²⁹ アフリカにおける事例研究は次を参照。Loescher and Milner, above n. 13, 38-56.

受け入れ国、地域で活動する政治的主体であり、彼ら／彼女らが安全と安定への直接的脅威となる潜在性が認識されるようになった。

難民と難民キャンプの存在が軍事的・政治的に脅威と認識されることのみをもって一たとえそれが思い込みや誤認による認識的脅威にすぎなくとも一、難民送り出し国と受け入れ国の外交関係が不安定化することがある。1998年、ブルンジ政府当局は、タンザニア国内の難民キャンプが軍事利用されているとタンザニア政府に抗議した。タンザニア政府は難民キャンプ軍事化の事実を断固否定したものの、結果的に、両国間で緊張感が高まった。ルワンダ政権は、その領域内にルワンダ難民キャンプを有するタンザニア政府に不信感を抱き、国境を越えた力の行使を暗示したと言われる³⁰。

加えて、難民キャンプの軍事化・政治化は、受け入れ国・地域の暴力化のスパイラルに拍車をかけることがある。ケニアがその一例である。もともとケニアとソマリアの間の国境管理は緩かったが、ソマリ難民キャンプが軍事的・政治的役割を果たすようになると、ケニアのキャンプ周辺地域に、銃等の武器が多く流入した。地域住民は、自らを武装することによってこの脅威に対抗しようとした。

② 経済的・社会的次元

先進国の感覚・基準では低位に思えても、途上国の脆弱性という文脈では衝撃が増幅することがある。特に、社会的・経済的次元ではこれが顕著である。まず、難民の経済活動や経済的影響が、途上国を不安定化させ、国家体制を内側から浸食することがある。難民が途上国の脆弱な経済体制を圧迫し、これが脅威というレベルで説明されることがある。世界の難民、庇護希望者、その他 UNHCR 事務所の関心となる者の多くは最貧国にいる。これらの諸国の多くは、自国民のニーズにすら十分に答えていない。そのため、想定外の人口流入と難民の要求は、これら諸国に重度の経済的負担となる。1971年のインド・パキスタン戦争の前とその最中、インドは、東パキスタン難民を支援していたが、難民への食料供与を継続すれば、インドの食料備蓄は枯渇し、同国が食料危機に至る危険があると言われていた。1980年代のある時期、パキスタンでは登録した者だけでも240万人のアフガン難民が存在していたと言われるが、パキスタン政府は、アフガン難民の衣食住の要求を満たすため多額の資金を捻出していた。その約半額は UNHCR 事務所と国連世界食料計画を中心に国際機関が拠出したが、それでも、貧困状態にあったパキスタンにとっては、経済体制を揺るがしかねないほどの負担であった³¹。

³⁰ 本稿「4 安全保障と難民のトレードオフ」参照。

³¹ Cheema, Pervaiz Iqbal “The Afghan Refugees and Pakistan’s Internal Security Problems”

また、外部アクターからの難民支援が、途上国の受入れ地域に緊張や負の意味での刺激をもたらす場合がある。資金と物資が地方全域で不足している場合、難民キャンプへの経済、教育、健康等に関わる外国の支援は、その恩恵に浴することのない地域住民を刺激し、受入れ政府や難民に対する反感を招く原因にもなる。たとえば、ケニアのソマリ難民キャンプ周辺では、難民は人道支援から利益を得ている特権的集団であると地域住民からみられていた³²。地域住民の感情に対する懸念は、受け入れ国政府が、難民支援を制限する根拠にもなってきた。たとえば、貧困にあえぐチアパス住民の怒りを買うとして、グアテマラ難民に追加支援することはできないとメキシコ政府が主張したことがあった。

難民は、援助や配給の不足分を補うため、あるいは、自分の生活を維持し家族を養うため、難民キャンプや居住地区から外に出て就労の機会を求める。難民受け入れ地域は一般的に買い手市場であり、雇用者が報酬や仕事の内容を排他的に決定できる。そのため、難民は、受入れ地域で安価な労働力源となる傾向がある。このため、雇用者は、人件費節約の面から難民を雇用し、地域住民の間では職が奪われたとの喪失感が生まれる。タイの労働組合は、以前より、地元企業が、タイ人よりミャンマー難民や不法移民を好んで雇用する傾向に不満を見せていた。1997年のアジア経済危機を引き金に、タイ政府は労働組合等から圧力を受け、多くの難民と不法移民を送還した³³。

一定の商業活動における主導権が、地元住民から難民に移ることもある。ペシャワールでは、アフガン難民が運輸業セクターを独占し、排他的に主導権を握った。ニューカマーが受け入れ先の住民と対立するという図式と同様、労働市場における競争の激化や市場支配力の逆転は、嫉妬や恨みといった感情的摩擦を生む。受入れ地域住民が占有してきた職域に難民が入り込むことによって両者の関係に緊張が生まれるが、難民の経済活動が違法行為や暴力を伴う場合、それは一層高まる。

途上国の難民キャンプ周辺における社会治安の悪化は珍しくなく、地域と国家の安全保障上の課題となることがある。たとえば、難民が麻薬や武器の密輸に加担している地域がある。パキスタンではアフガン難民とヘロイン密輸の関連が指摘された³⁴。また同地では、時間制で武器を貸し出すという「武器レンタル業」などの戦争ビジネスに難民が加担することがあった。難民キャンプ内外での密輸、麻薬取引、人身取引、強盗、レイプといった

in Muni, S. D. and Baral, L. R. *Refugees and Regional Security in South Asia*. (Konark, 1996) 183-186, Chandran, Suba "Refugees in South Asia: Security Threat or a Security Tool?" in Chari, P. R., Joseph, M. and Chandran S. *Missing Boundaries: Refugees, Migrants, Stateless and Internally Displaced Persons in South Asia* (Manohar, 2003) 158.

³² Loescher and Milner, above n. 13, 42.

³³ Id., 59

³⁴ Chandran, above n. 31, 153-154.

犯罪、難民の性産業への従事やアルコールへの依存が、地域社会の安全を脅かすこともある。タイでは、HIV 等性感染症の蔓延が社会的に問題化しているが、この責任の一旦が難民にあるとの見方が現地の人々の間にはある。同国の性産業従事者のうち 80 パーセントがミャンマー人と推定されているからである³⁵。

（2）脅威対応装置としての平和構築

以下では、既述の難民脅威やそれによってもたらされる不安全に、国際社会や地域が平和構築的行動やその他の行動を通じ、どのように対処しているかを検討する。

① 軍事的・政治的次元

UNHCR 事務所を中心とした国際人道支援機関による 1990 年代の難民危機への対応はアドホックなものにすぎず、練られた戦術と系統性を持って実施されたものではなかった。難民キャンプの人道支援における安全保障上の負の効果を見せつけたのが、ボスニアとルワンダの危機であった。特に、ザイール／コンゴにおける UNHCR 事務所と人道支援機関の活動は、各方面から疑問視された。国際人道支援機関は、アフリカの紛争解決にほとんど寄与せず、現地では難民と武装勢力すら区別できなかつたと批判されたのである。そのため、武装勢力は、自らの政治的・軍事的目的達成手段として、難民と人道支援メカニズムから様々な利益を搾取することが可能であった。結局、ルワンダ危機に対応した人道支援活動は、キャンプの武装化に加担し、紛争の悪化を助長するとともに地域の安全に大きな動揺を与えた。

ルワンダの苦い経験は、あらゆる難民状況で通用する人道支援の普遍的モデルなども存在しないことを国際社会に知らしめた。以降、人道支援活動の策定では、起こりうる結果を戦略的に事前分析し、複数の政策オプションを特定のコンテクスト当てはめ、その中から適切なものを選択する意識や指向が強くなった³⁶。

1990 年代の経験を通じ、難民支援における安全保障は、紛争地において如何に人道支援の効果を有効に引き出せるかという関心とも重なり、国連機関と援助ドナーにとって最重要課題の 1 つとなった。多くの難民受け入れ国は、難民キャンプ内の難民と武装勢力を早期に区別して引き離し、後者を非武装化し、キャンプを中立化するための財源、軍事技術、

³⁵ Loescher and Milner, above n. 13, 59

³⁶ これは一面、人道支援の政治化にも繋がっている。

組織制度を持たない。また、受け入れ国自体が難民キャンプの軍事化に関与している（そう疑われている）ことがある。このギャップを国際社会がどう代行して埋めるかが、難民支援における1つの課題となった。

難民武装化と難民キャンプ軍事化が平和構築に及ぼす否定的な影響を知ったアナン (Kofi Atta Annan) 元国連事務総長は、1998年の報告において、難民キャンプの安全と中立性を維持するための国際的メカニズムの確立を提唱した。この事務総長報告は、難民脅威が平和構築に及ぼす負の効果を認識してのものであった³⁷。

国連安全保障理事会（以下、国連安保理）は、上記の国連事務総長の報告を検討・討議した後、難民キャンプの安全保障と中立性に言及した決議（1998年国連安保理決議第1208号、2000年国連安保理決議第1296号）を下した。国連安保理決議第1208号は、難民キャンプの文民性・中立性の維持が国際の平和と安全保障に貢献することを確認し、紛争に難民が再び巻き込まれる事態を防ぐため、難民キャンプを国境から離れた地域に設営するよう求めている。また同決議は、難民受け入れ国のニーズとして、国際法を国内的に実施する組織と手続の開発にも付言している。さらに2000年国連安保理決議第1296号では、難民や文民に対する攻撃に対しては国連憲章第7章に基づく行動が示唆され、文民保護の環境の確保を推進するための適切なステップを用意するという国連安保理の意思が確認された。

UNHCR 事務所の対応は、このような国連安保理の動きに呼応するものであった。1993年執行委員会結論では既に、難民と庇護希望者の安全に関する UNHCR 事務所による監視が明記されていた。そして、同事務所は、難民武装化・難民キャンプ軍事化が地域の安全・平和にとって脅威となるという見方を、1999年頃から一層強調するようになった。具体的方策として、1999年の第14回執行委員会のインフォメーション・ノートで、UNHCR 事務所は「オプションの段階」(Ladder of Options)³⁸を提案した。オプションの段階は、UNHCR 事務所が、難民キャンプの非軍事化と安全を確保するため、国連の新たな政策として提案したもので、いくつかのステップを経て、最終的に（かつ例外的に）人道支援に軍事力を投入するという案である。オプションの段階では、ソフトなオプション、中間のオプション、ハードなオプションが段階的に提示されている。ソフトな段階は主に、難民受け入れ国の法執行組織との協力樹立による予防措置に関するものである。中程度の段階は監視と治安維持を目的としており、難民受け入れ国の治安部隊への国際支援と国際的な

³⁷ Milner, James “Sharing the Security Burden: Towards the Convergence of Refugee Protection and Security” (2000) Refugee Studies Centre Working Paper No. 4, 15

³⁸ UNHCR “The Security, and Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlement: Operationalizing the Ladder of Options” Executive Committee Doc., EC/49/SC/INF.2 (14 January 1999)

事実確認団の派遣が含まれる。最もハードなオプションは、以上の段階を経た上でとられるものであり、国連憲章第7章に基づく国際軍事部隊の展開も視野に入れている。ただし、このハードなオプションの適用は、あくまで例外的である。

UNHCR 事務所はこれを足場に独自の治安維持機能の確立を模索しているが、未だ試行段階を脱していない。中程度・ハードな段階、即ち、難民支援における軍事力投入では、犯罪者の確保、難民と武装勢力の引き離し、軍人の非武装化における効果が期待されていた。これまでのところ、実際の評価は事例によって異なる。UNHCR 事務所の査定によれば、ECOMIL (Economic Community of Western African States Mission in Liberia) の部隊が援助の早期の段階で派遣されたりベリアでは、武装勢力の難民キャンプへの潜伏が効果的に抑止されたという。ネパールでは、質の高い軍事力の配備により、武装勢力による難民キャンプへの攻撃を阻止することができたと言われる。他方、ウガンダでは、軍事部隊が有効な戦力を欠いていたため、武装勢力による難民・国内避難民への攻撃を防ぐことができなかった³⁹。

特にハードなオプションについては、伝統的な安全保障上の関心や狭義の国益という誘因がなければ、大国の理解と協力を得ることは容易ではない⁴⁰。難民キャンプ内部あるいは近辺の武装勢力は、難民を人間の盾にとり、難民にまぎれて身を隠す。この中に自国の軍事部隊を配備すれば、紛争や戦闘に巻き込まれるリスクをドナー先進国は承知している。自国の安全保障や国益に直結しない地域での軍事展開について世論・納税者の理解と議会の承認を得ることは容易ではなく、ハードなオプションへの協力に対し、大国は慎重にならざるを得ない。

また人道・軍事一体化は、安全保障論で言うセキュリティー・パラドックス⁴¹と背中合わせである。即ち、軍事力を投入したために、人道支援がかえって武装勢力やゲリラの攻撃目標となる可能性が高まることも予想される。また、中立性を確保するための手段（軍事力）により、逆に、中立性が失われるという矛盾もある。加えて、仮に途上国／受け入れ国が有していない軍事力を先進国や周辺諸国が肩代わりするにせよ、様々な困難が予想される。諸国の既存の軍事組織が有する手段、戦略、技術、知識、経験は、伝統的な国家

³⁹ UNHCR (2006), above n. 1, 77-78.

⁴⁰ たとえば米国について言えば、当初は国際主義を標榜していたクリントン政権であったが、ソマリアPKOが無惨な結末を迎えると、平和維持活動を自国の国益とを明確にリンクさせるようになった。そのため、同政権は、大虐殺の情報が伝えられてもルワンダ危機への介入をためらった。その後、クリントン政権は、ジェノサイドと民族浄化の阻止という人道的目的を掲げコソボに軍事介入し政策のより戻しを図ったかのようにも思えた。しかし、2000年の一般教書演説では、国益の尺度に従って介入の度合いを決定するという従来の方向性が再確認された。

⁴¹ある主体（国家）が他者（他国）に対して講じた安全保障政策が、その意図とは逆に、安全を脅かす結果を招く現象。

安全保障観に基づくものであり、その本務は国家・領域防衛である。難民キャンプにおける活動はそれとは異質であり、人道支援的安全保障環境における、既存の軍事的手段や資源の有効性が実証されたわけではなく、諸国の協力はこの面でも消極的となる⁴²。

人道・軍事一体化に対しては、「人道支援の武装化は人道性を損なう」、「人道主義と軍事は両立しない」、「軍事的人道主義か人道的軍事主義か？」といった批判がある。これらには直感的・情緒的反応も含まれるが、軍事部門への拭いきれない不信感という点では一定の共通性がある。軍は必ずしも、形式上の、あるいは、予定された対象を守るわけではない。軍が権力と結びつくかぎり、権力への脅威を排除するためであれば、あるいは軍自体を守るためであれば、その銃口は躊躇なく守るべき（であった）者に向けられる。また、流動的な紛争地のオペレーションでは、戦闘員が誰を守るべきか判断不能に陥る。たとえば、イラクにおける米国軍の活動の残像は、難民キャンプにおける人道・軍事一体化の提案に係る国際的世論の形成を抑制する一因にもなりそうである。

以上に加え、難民受け入れ国の実施能力の制限等もあり、オプションの段階を実行に移すには障害が多い。その代替措置として、UNHCR 事務所がこれまで受け入れ国政府やドナー諸国との協議・協力し下取り組んできたのが、「治安パッケージ」(Security Packages)である。治安パッケージとは、難民保護と地域の安全維持や、受け入れ国のキャパシティ・ビルディング支援等を目的としたプログラムの総称である⁴³。治安パッケージでは、難民キャンプの治安を確保し犯罪の発生を抑止するとともに、キャンプの中立的、人道的、文明的性格を維持することが意図されている。また、難民受け入れ国と難民発生国の外交関係の安定化という安全保障上の狙いまで含まれている⁴⁴。これまで、治安パッケージは、タンザニア、ケニア、ギニア、ガーナ、リベリア、チャドといったアフリカ諸国等やネパールで実施されてきた。

治安パッケージには、国際フィールド安全アドバイザー (International Field Safety Advisors) が訓練を受けた警察官と共同で、キャンプ等難民居住地で監視を行うといった内容が含まれる。国際フィールド安全アドバイザーは、受け入れ国地方各レベルの法執行機関の調整にあたり、警察官の配置と業務を監視するとともに、新たな警察部隊の訓練も行う。法執行機関の関係者には、警察、準軍事勢力や難民の護衛隊が含まれる。さらに治

⁴² 2000年のリムパック（環太平洋合同演習：米国海軍が主催しハワイ周辺海域で行われる8カ国海軍合同軍事演習）では、米海軍がNGOなどと合同で、無線体制を確立して難民救援訓を行った。リムパック2000には日本の海上自衛隊も参加していたが、伝統的安全保障観とは異質の系にあるこのような演習には戸惑いを覚えたのか、参加を控えたという。また、このような演習参加については、国会でも議論されていない。赤根谷・落合、前掲注10、90-91頁。

⁴³ UNHCR (2006), above n. 1, 78-80.

⁴⁴ タンザニアにおける治安パッケージ実施の背景には、タンザニアと難民キャンプの軍事化に疑いを持ったブルンジとの外交関係悪化があった。

安パッケージには、キャンプに入る前の難民の非武装化、キャンプへの武器流入を阻止するための管理、犯罪者の逮捕や処罰に係る警察の役割も含まれる。

その治安パッケージ実施の先例となったのが、タンザニアである。米国は、西タンザニア難民キャンプに駐在する 300 名のタンザニア人警察官を支援するため、物資・資金を提供した。同国では、治安パッケージによって警察の能力が向上し、難民キャンプ内の法と秩序を維持できたという点で、ある程度成功したと言われる。他方、法と秩序の確立が軍事活動を確実に終息させたのか（単に軍事活動が地下に潜っただけではないか）、治安パッケージが新たな援助依存を難民受け入れ国にもたらしたのではないか、等の疑念は払拭されていない⁴⁵。

治安パッケージでは、警察等の公的機能を補完する役割として、準治安維持機能の自警制度—難民自身による見張りやパトロール—が併用されることがある。タンザニアでは、スング・スング（sungu sungu）という土着の自警制度が援用された⁴⁶。これは、難民の中から任命された見張り人が難民キャンプをパトロールし、事件を警察に報告するとともに、法と秩序を維持するための支援である。このような自警機能は、難民の自決・参加と当事者のキャパシティ・ビルディングという点で興味深い。しかし、スング・スングの準用が負の効果を持つ事もまた知られる。難民キャンプの難民は、政治的・民族的に一枚岩ではない。難民の見張り役が同胞の犯罪行為を報告しなかったり、政治的にライバル関係にある派閥の難民を陥れるため、あるいは復讐のため、嘘の情報を伝達することもある。また、準治安維持機能の役割や責任が明確に規定され、外部から適宜監視されないかぎり、力のない難民に暴力やハラスメントがもたらされるという逆効果すら懸念される⁴⁷。このように、難民キャンプは既に政治的・軍事的に構造化していることがあり、自警機能が一定のアクターの利益を誘導する道具となるおそれもある。

治安パッケージは、その他の措置と併用されることがある。ギニアのシラレオーネ難民キャンプ危機では、UNHCR 事務所は、複数の方法を組み合わせながらこれに対処した。まず、難民キャンプを他の安全な場所に移転すると、多くの難民のシラレオーネへの帰還を執行し、危険な状況にあると判断された難民については第 3 国定住を調整手配した。そして、治安パッケージが、これらと併せて実施された。UNHCR 事務所は当初、難民キャンプを監視・管理する治安部隊を訓練することによって、キャンプの安全を回復しようと試みた。しかしその後、キャンプでの暴力が顕在化し、難民の虐待に治安部隊の関与があったのではないかと疑われると、カナダ政府が状況改善のための支援を申し出た。UNHCR

⁴⁵ Loescher and Milner, above n. 13, 47-48.

⁴⁶ UNHCR (2006), above n. 1, 77.

⁴⁷ Crisp, Jeff “Lessons learned from the implementation of the Tanzania security” EPAU/2001/05, Evaluation and Policy Analysis Unit, UNHCR (2001) 6.

事務所との合意の下、カナダ政府は、王室カナダ騎馬警察（Royal Canadian Mounted Police）2名を派遣した⁴⁸。王室カナダ騎馬警察は、18ヶ月にわたり、ギニア南部で訓練と関係諸機関の調整の任務にあたり、キャンプの治安維持に尽力した⁴⁹。

② 社会的・経済的次元

受入れ国における経済的・社会的次元での難民の経済活動や経済的影響が、途上国の治安を悪化させ、国家体制を内部から浸食する脅威と見られることがある点は既に指摘した。この難民脅威に対し、周辺部の受け入れ国は、難民を経済社会的領域からの閉め出し、キャンプ内に封じ込め、市民社会からの切り離すような管理政策を強く打ち出すようになった。たとえば、タイ政府がミャンマー難民を遠方に移住させたように、一般市民の居住区からほど遠い国境近辺に難民キャンプを孤立して設営する傾向が顕著となっている。

このような閉鎖的管理政策実施の顕著な例が、世界の3分の1の数の難民を抱え込むアフリカである。かつて難民に対し自立支援政策をとっていたアフリカ諸国の政府でも、閉鎖的難民管理政策の方向に舵をきった。アフリカ諸国でこの傾向が顕著となった背景には、国際的・地域的政治経済環境の変化を含め様々な要素が介在しているが⁵⁰、中でも、難民脅威論の認識は、政策形成において無視しえない程大きな要素である。難民キャンプでは、エンパワーメントや参加を基調とした開発援助的手法は退けられ、最低限のニーズを提供する人道援助的手法が重視されるようになった。

⁴⁸カナダ警察力の中で、王室カナダ騎馬警察は最高レベルの連邦の警察であり、地域によっては州または市町村レベルの警察サービスも提供している。

⁴⁹ギニアにおける治安パッケージの実施については、Loescher and Milner, above n. 13, 54-55を参照。

⁵⁰まず、難民の質的、数的変化である。1960-1970年代を通じ、アフリカ諸国は、独立闘争と自由化の副産物であった難民—たとえば、アンゴラ、ローデシア、南アフリカ出身の—に寛容であった。しかし「自由の闘士・植民地主義の犠牲者＝アフリカ難民」という構図が消失するとともに、1980年代より、エチオピア、ギニア、マラウイなどで大規模数の難民が発生した。第2に、アフリカ諸国では、経済の低成長と、ドナー先進諸国・開発援助共同体の行動変化がかつての難民政策転換に影響を与えた。国際金融機関によって要求される構造調整プログラムのプレッシャーから、またひっ迫した財政状況を緩和するため、難民支援を含む公的財源とサービスを縮小しなければならなかった。さらに、ドナー諸国側の開発援助額は減少しているのみならず、より選別的になっているという背景もある。一定の先進国は、将来的に発展の見込みがあり投資の見返りがある諸国に優先的に開発援助を投入する傾向にある。多くのアフリカ諸国はこの対象とならない。加えて、世界の中心部で広がった新難民管理主義に、既に難民受入れの負担を感じていたアフリカ諸国が追随したとの指摘もある。Crisp, Jeff “Forced displacement in Africa: dimensions, difficulties and policy directions” *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 126, Policy Development and Evaluation Service, UNHCR (2006) 4.

一方、ザンビア・イニシアティブ⁵¹といった実際のプロジェクトでも明らかなように、近年、UNHCR 事務所は、開発援助と難民援助の連結を強調している。同事務所主導で進められた条約プラスでは、「難民のための開発援助」(Development Assistance for Refugees: DAR)⁵²や「地元への統合を通じた開発」(Development through Local Integration: DLI)⁵³といった概念が提唱された。このような開発方式は、難民を受入先地域経済のアクターに位置づけるものである。DAR や DLI といった概念が登場した背景には人間の安全保障の考え方の登場もあろうが、平和構築の文脈では、以下のような積極的意味を持つ。

第1に、特に中心部のドナー諸国が将来、特定国の平和構築において負担する総経費の削減という費用-便益上の経済的利点である。まず、難民支援のあり方を開発方式に切り替えることによって、難民の人道援助依存を回避できる。のみならず、開発援助的手法と一時受け入れ国の地域経済への参加によって、難民は、職業技術を習得し、知識を広げ、私財を貯えることができる。このような効果によって、帰還の時がくれば、難民が一時受け入れ国で得た自立の経験と自信は、円滑な帰国、再統合、復興を促進する力となる。いわば、平和構築を将来成功に導くための効率的な事前投資である。

第2に、受け入れ国の安全を目的に実施された政策が、逆にその国の不安全を助長するというセキュリティー・ジレンマについてである。閉鎖的キャンプからの難民の解放、彼女ら／彼らの人権・自由の保障とその上での地域経済への統合こそが、受け入れ国・地域の安全を保障するという結論がこれから導かれる。実際、受け入れ国における難民脅威が、難民保護の欠如に密接に関連していることは少なくない。たとえば、難民キャンプで食糧配給が滞ると難民は貧困に至り、彼女ら／彼らを犯罪に向かわせる原因となる。一時在留国で労働権が認められない難民は合法的に就労することもできず、争議権もない。また、教育の機会が長期にわたり制限された難民の多くは、職業技術や専門知識もない。その結果、誰も引き受けたがらないような危険で不快な仕事—それが違法であれ—をせざるを得ない。やがて、女性難民や子ども難民が人身取引の対象となり、性的・商業的に搾取される状況も生まれる。このように、難民の経済的・社会的自立が否定され、その権利・自由が著しく制限されると、閉鎖的・孤立的難民キャンプが脅威を生み出す温床となる場合もある。

勿論、周辺部の安全保障と難民保護が、常に同心円上に調和的に重なっているわけでは

⁵¹ 2003年からザンビアの難民受入れ地域を対象として始まった様々な開発援助プロジェクトの総称。ザンビア政府がUNHCR事務所やドナーから支援を受けて実施しているが、難民の自立と難民受入れ地域の発展が強調されている。

⁵² 難民支援・コミュニティ支援を、短期的人道支援だけではなく長期的開発支援と繋げる概念。

⁵³ 難民の定住・地域統合促進を開発援助と繋げる概念。

ない。むしろ、中心部のドナー諸国にせよ周辺部の受入れ諸国にせよ、難民援助と開発援助との連動については慎重な態度を崩していない。まず、先進諸国の公的ドナーの多くは、難民保護や周辺部の安全保障に常に高い優先順位を置くわけではなく、これら諸国の支援政策は、国益とその時々外交上の計算等を軸に決定される。冷戦構造終結以降、開発援助そのものの外交戦略的価値が暴落し全体のパイが縮小したが、このことは、（難民支援を含む）人道援助-開発援助連結への躊躇と無関係ではなさそうである⁵⁴。また、長期的関与を前提とした開発援助は、流動的な国際関係に機敏に対応するには質的に不向きな面がある。対照的に、メディアに露出する人道援助の「バンド・エイド」的効果は国内の一般納税者には理解しやすい。ドナー国の政権にしてみれば、長期的検証なくして効果を測ることが困難な開発援助よりも、人道援助は、政治的に背負うリスクが少ないと言える。

受け入れ国にしても、難民を対象とした開発援助によって解消される脅威より、むしろ、開発援助的手法によって生ずる新たな脅威やリスクの方に敏感である。難民の権利と自決を認めた上で開発援助を導入すれば、結果的に、難民にとって居心地の良い空間が整備される。しかし、難民本国の紛争解決に見込みがない以上、受け入れ国政府側には、環境改善が、難民の自主的帰還を抑止する要因になるのではないかという懸念がある。反対に、難民キャンプを遠隔地に設置し劣悪な状態に放置する事は逆に、新たな難民の流入を抑えるための受け入れ国側の戦略的メッセージとなる。

1.5 安全保障と難民のトレードオフ

以上で見たように、関係諸国の国家的安全保障観に基づく対処は、難民の保護・安全を後景に追いやる要因を含んでいる。さて、その関連として、1990年代後半にタンザニア政府が行ったルワンダ難民の保護の停止（実質的送還）という事例を紹介する。これは、周辺受入れ国・地域の安全保障が、難民の送還を本国にトレードオフして得られたという例である。安全保障が、難民帰還に係る政策決定過程で関与する可能性を考える上で、この事例は示唆に富む⁵⁵。

⁵⁴土佐、前掲注14、228頁。

⁵⁵なお、国際政治の舞台では、国際関係に起因した権力行使の結果として、帰還が難民に強要される事態があることが知られる（たとえば、エチオピアとジブジの関係がある。1977年から1983年の間、多くの難民がジブジからエチオピアにほぼ選択の余地なく帰還せざるを得なかった。当時のエチオピア政権は、自国民が難民として隣国にすることで政権の正統性が失われることを危惧し、難民送還を実行させるべくジブジに圧力をかけたと言われる）。ところが、難民帰還（あるいは実質的意味での強制送還）が、周辺地域の安全保障との関わりでどのような意味を持つかについては、検証が十分尽くされてなされているわけではない。その意味でも、この事例の回想には価値があろう。

1994年4月、短時間で、17万人という大規模なルワンダ難民が国境を越えてタンザニアに入国した。これに伴い、国境付近の難民キャンプと難民は軍事的・政治的機能を持つようになった⁵⁶。ルワンダ難民の帰還は、タンザニア主導の下、1996年に実行に移されたが、この決定を導いた背景には、ルワンダの政情変化のみではなく、タンザニアとルワンダ間の緊張と安全保障上の配慮があった。1994年7月にルワンダで愛国戦線（RPF）が政権を掌握すると、同政府は国境付近の難民キャンプを安全保障上の脅威とみなすようになった。ジェノサイド企画実行者と無罪の難民を引き離す国際行動は、結局、失敗に終わった⁵⁷。この事態に対処するため、ルワンダ政府は、国際社会が国境周辺における安全保障上の脅威を解消できないのなら、同国が自力でこれを排除する意思を明らかにしていた。そして実際、1996年、同国は、東ザイールの難民キャンプに武力攻撃を行った⁵⁸。

1996年下旬、ルワンダ外交使節がダルエスサラームを訪れたが、その際、タンザニア政府は、東ザイールへの行動と同様、タンザニア西部の難民キャンプにも力を加える用意がルワンダ側にあることを確信した。自国領土内への紛争の拡大を恐れたタンザニアの政策決定者は、ルワンダ当局者が直接難民を処分・制御できるよう、難民のルワンダへの帰還を決定した。タンザニア政府の決定の背景には、難民受入れによる財政面での負担の大きさや環境・インフラ面での損害があった⁵⁹。また、ルワンダの政情や人権状況の変化に対する肯定的評価もあった。ただし、ウィテイカー（Beth Elise Whitaker）によると、難民を帰還させることによってルワンダとの外交的緊張を緩和し、紛争の自国への飛び火を回避するという狙いもタンザニア政府にあったという⁶⁰。

これに加え、1996年の帰還は、中心部のドナーの対外政策に係る優先順位の変化を反映したのもであった。当時、ドナー諸国はその関心を、中央アフリカから、ボスニア等での緊急人道支援に移行しつつあった。フランスとの意見対立の後、結局、難民支援よりもルワンダの復興活動に力点を置きたい米国の意向が通り、ドナー諸国は、難民キャンプ支援から手を引くこととなった。米国と多数のEU諸国は、難民を本国に差し出すこと（難民帰還）によって地域の脅威を排除することが最善であるというルワンダの見解を受入れた形となった。かくして、ドナー諸国の難民支援活動からの撤退は、難民のタンザニアからの帰還を促す結果となった。UNHCR事務所もこれらドナー諸国と同調し、ルワンダ難民

⁵⁶ Milner, above n. 37, 4.

⁵⁷ Id.

⁵⁸ Whitaker, Beth Elise “Changing Priorities in Refugee Protection: The Rwandan Repatriation from Tanzania” in Steiner, N., Gibney, M. and Loescher, G. (eds.) *Problems of Protection: The UNHCR, Refugees, and Human Rights* New York and London (Routledge, 2003) 147

⁵⁹ Milner, above n. 37, 5.

⁶⁰ Whitaker, above n. 58, 147-151.

の帰還に同意した⁶¹。

ルワンダ難民の帰還実施の意思形成の背景には、地域紛争の拡大防止という紛争管理戦略が、控えめに言っても部分的には働いていた。当時、難民によってタンザニアの安全が実際に脅威にさらされているとの主張に対し、懐疑的反応も多かった。しかし、1996年以降の、ウガンダ、ナミビア、アンゴラ、ザンビアを巻き込んだ紛争の拡大を見ると、タンザニア政府の懸念と行動は、あながち的外れではなかったのかもしれない。タンザニアは難民を本国に差し出すことによって、紛争の自国領域内への侵入を手際良く回避したとも言えよう⁶²。

このように、当時のタンザニアの行為と中心部ドナー諸国・UNHCR事務所を巻き込んだ国際行動は、難民の安全と地域の安全がトレードオフの関係にある可能性を示唆するものである。もっとも、このようなトレードオフによって、難民を送還した国に安全が確約されるわけではない。難民本国の紛争や暴力が解消しないかぎり、難民の流入が止むことはないだろう。また、難民本国で民族対立が激しいか民族関係が微妙な場合、あるいは政治的対立が決着していない場合、短期間での多数の難民の帰還が難民本国の紛争要因をより複雑化させ⁶³、結局、難民受け入れ国を含む地域全体の不安全性を助長する危険もある。

1.6 人間の安全保障

平和構築に難民の安全という視点を導入し、これを実現することは可能なのか。その鍵を握っているのが、「人間の安全保障」⁶⁴であろう。人間の安全保障という用語が、難民保護の文脈で使われるようになって久しい。UNHCR事務所が人間の安全保障について積極的に言及し始めたのは、ルワンダ危機等で中心部が難民保護に積極的態度を見せず、人道支援界で失望感が広がった頃からであった。同事務所は、人間の安全なくして国家の安全もないとし、両方の安全の相互依存性を説くことにより、強制移動民の保護と国家の安全保障の調和点の存在を示そうとした。UNHCR事務所としては、ドナー諸国に国益と難民保護の利益との重複を悟らせ、国際行動を難民保護に向かわせるためにも、人間の安全保障を強く推進する必要があった⁶⁵。またこれにより、ひっ迫した難民支援予算の状況を打開し

⁶¹ Id., 149.

⁶² Id., 152-153.

⁶³ Crisp (2006), above n.50, 17

⁶⁴ 人間の安全保障の中核は、個人—特に周辺部の者—の生存に係る安全、基本的ニーズ、人間としての可能性の保障である。脅威の対象を最小単位たる個人に転換せしめ、人権・自由の尊重、持続的発展、グッド・ガバナンス、法の支配といった幅広い要素にアプローチするとともに、平和、紛争、開発と個人の関連性の中で包括的に論じるのがその特徴である。

⁶⁵ Loescher (2004), above n. 23, 170-171.

たいという狙いも含まれていた。

用語の一定期間における幅広い受容と定着にも関わらず、人間の安全保障の理論が、難民の安全を平和構築の中で確実に実態化し得るほど強固になった証拠はない。人間の安全保障は、その概念の曖昧さに加え、理論面で度々攻撃を受けている。たとえば、国家間の価値争奪戦を安全保障概念の軸に置くりアリズム的観点からの批判がある。冷戦終結以降、国際政治の原則は一定の修正を受けているものの、主権国家併存システム自体に革命が起ったわけではない。人間の安全保障を、このシステムに理論的にどのように織り込むかという争点について、説得力に富む主張は未だ提出されていない。

他方、人間の安全保障には、調査分析ツールの価値という可能性がある。人間の安全保障の言説は、脅威を受ける対象を国家のみならず民衆に広げる包括性を示し、人間の生存をむしろ脅威とその複雑な構造に人々の目を向けさせ、これを解析する上で利点があるかもしれない⁶⁶。一例を挙げる。本国の紛争が継続している場合、現代の難民は、新難民管理主義的政策のため中心部で庇護される可能性は小さく、地域の隣国で一時的に受け入れられる。しかし、開発援助的手法が認められず、閉鎖的キャンプにおける滞在が長期化すればするほど、これら難民は第3者に頼るようになる。第3者が犯罪組織である場合、闇のグローバル市場の労働力となる可能性は相当高くなる。そうすると、中心部では難民脅威が増幅され排除の傾向が一層強まり、周辺部でも難民脅威が拡張して紛争悪化の一因となるという悪循環に至る。抑圧された人間が、どのようにグローバル経済システムに吸収され、どのように国家や社会への脅威に変質し、紛争防止にどのような影響を与えるのか—脅威（化）の構造、プロセス、インパクトに目を向け、それを対局的に理解するには、伝統的国家中心的安全保障の視点だけでは不十分である。むしろ、このような対象を調査する場合、人間の安全保障が持つ架橋的・包括的性質が有益となりそうである。

結語

本稿では、平和構築と難民の関係を安全保障の角度から論じた。中心部については、難民が文化とアイデンティティーへの脅威と認識されている点、さらに難民脅威と平和構築との関係について説明した。周辺部に関しては、難民脅威を軍事的・政治的次元と社会的・経済的次元で整理し、紛争管理としての平和構築やその他の関連行動が、これらの難民脅威に対処する際の諸問題について論じた。以上を踏まえ、平和構築と難民という課題にお

⁶⁶人間の安全保障の概念上の問題点を指摘した上でもなお、その調査ツールの価値の可能性を是認する主張として次を参照。Paris, Roland “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?” in Brown, M. E. and others (eds.) *New Global Dangers: Changing Dimensions of International Security* (MIT Press, 2004) 258-264.

ける、人間の安全保障の問題や可能性についても付言した。

グローバル・イシューに関与するアクターは、各々で費用-便益分析を行い、衝突しあう価値をめぐってトレードオフする。そして、実際の政策決定や決断においては、これらアクターの動機、計算、行動が交錯し、ジレンマが幾層にも重りあっている。本稿で垣間見たように、平和構築における難民と安全保障という側面に限定しても、これは例外ではない。

参考文献

赤根谷達雄・落合浩太郎編著『新しい安全保障の視座』亜紀書房（2001年）

カルドー、メアリー『新戦争論：グローバル時代の組織的暴力』（山本武彦他訳）岩波書店

セン、アマルティア『人間の安全保障』（東郷えりか訳）集英社新書（2006年）

土山實男『安全保障の国際政治学：焦りと傲り』有斐閣（2004年）

土佐弘之『安全保障という逆説』青土社（2003年）

Ayoob, Mohammed *The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and the International System* (L. Rienner Publishers, 1995)

Baldwin, David “The Concept of Security” (1997) 23 *Review of International Studies*

Buzan, Barry *People, State and Fear* (second ed., Longman, 1991)

Chandran, Suba “Refugees in South Asia: Security Threat or a Security Tool?” in Chari, P. R., Joseph, M. and Chandran S. *Missing Boundaries: Refugees, Migrants, Stateless and Internally Displaced Persons in South Asia* (Manohar, 2003)

Cheema, Pervaiz Iqbal “The Afghan Refugees and Pakistan’s Internal Security Problems” in Muni, S. D. and Baral, L. R. *Refugees and Regional Security in South Asia*. (Konark, 1996)

Crisp, Jeff “Lessons learned from the implementation of the Tanzania security” EPAU/2001/05, Evaluation and Policy Analysis Unit, UNHCR (2001)

Crisp, Jeff “Forced displacement in Africa: dimensions, difficulties and policy directions” *New Issues in Refugee Research*, Research Paper No. 126, Policy Development and Evaluation Service, UNHCR (2006)

Lischer, Sarah Kenyon *Dangerous Sanctuaries: Refugee Camps, Civil War, and the Dilemmas of Humanitarian Aids* (Cornell University Press, 2004)

Loescher, Gil “UNHCR at Fifty: Refugee Protection and World Politics” in Steiner, N., Gibney, M. and Loescher, G. (eds.) *Problems of Protection: The UNHCR, Refugees, and Human Rights* New York and London (Routledge, 2003)

Loescher, Gil “Refugee Protection and State Security: Towards a Greater Convergence” in Price, R. M. and Zacher, M. (eds.) *The United Nations and Global Security* (Palgrave Macmillan, 2004)

Loescher, G. and Milner, J. *Protracted Refugee Situations: Domestic and International Security Implications* (IISS, 2005)

Milner, James “Sharing the Security Burden: Towards the Convergence of Refugee Protection and Security” (2000) *Refugee Studies Centre Working Paper No. 4*

Newman, E. (ed.) *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State* (UN University Press, 2003)

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) *The State of the World’s Refugees: Human Displacement in the New Millennium* (OUP, 2006)

Paris, Roland “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?” in Brown, M. E. and others (eds.) *New Global Dangers: Changing Dimensions of International Security* (MIT Press, 2004)

Stedman, Stephen John and Tanner, Fred (eds.) *Refugee Manipulation: War, Politics, and the Abuse of Human Suffering* (Brookings Institution Press, 2003)

United Nations Department for Economic and Social Information and Policy Analysis
An Inventory of Post-Conflict Peace-Building Activities (United Nations, 1996)

Walt, Stephan M. “The Renaissance of Security Studies” (1991) 35:2 International
Studies Quarterly

Weiner, M. (ed.) International Migration and Security (Westview Press, 1993)

Whitaker, Beth Elise “Changing Priorities in Refugee Protection: The Rwandan
Repatriation from Tanzania” in Steiner, N., Gibney, M. and Loescher, G. (eds.)
Problems of Protection: The UNHCR, Refugees, and Human Rights New York and
London (Routledge, 2003)

2. 難民概念の再構築

山本 哲史

本節では平和構築と難民の関係を捉える理論枠組みについて考える上で重要な論点の一つとなる難民定義の捉え方について批判的に論ずる。

2.1 伝統的難民保護の形態と WWII 後の変化

難民に関連する活動の必要性の議論や現状に対する批判は、これまで様々な形で提示されてきている。それらのなかには平和構築活動と関係のあるものも見受けられ、また、人間の安全保障という考え方のなかでは、難民はその問題意識の対象の中核の一つとして捉えられている。しかし議論が活発な一方で、問題はあまりに広汎かつ複雑であって、「難民」に言及する「研究」は数多いけれども、かなりの抽象化を行ってもなおそれらの中に理論的要素を見いだすことは容易な作業ではない。難民に関する研究の体系を標榜した、いわゆる「難民学 (refugee studies)」の創始がステイン (Barry Stein) 及びトマシ (Silvano Tomasi) によって 1981 年に宣言¹されてからの四半世紀の間、この難民をめぐる現象の複雑さに対する認識はさらに高められ、ともすればエッセンスを共有できないまま、ますますその裾野は広がりつつある²。難民を対象とした研究は迷いの森へとつながっているようである³。

実のところ、難民とは誰のことを指すのかについてすら (しかももっとも困難な理論上の課題の一つとしても)、未だ明らかではないという状況がある。もっとも、この課題は状況や視角の数だけ答えの見込まれるのであるが、それは、どのように「難民学」はその射程を設定すべきか、という問題とも大きく関わる論点として、難民に関する研究が直面する課題の一つとして認識されている⁴。難民とは誰のことを指すのか。そして、我々は難

¹ Barry Stein and Silvano Tomasi, 'Foreword' (International Migration Review 15, 1981)

² See, Nicholas Van Hear, 'Editorial Introduction' (Journal of Refugee Studies, Vol.11 No.4) pp.341-342

³ 無論、難民学や難民研究と呼称されるものの積み重ねによって、我々が多くの知見を手に入れることができることに疑いはない。ここで問題としているのは、難民学や難民研究とは何なのか、という同定のテーマである。

⁴ 「難民学」という提示はないものの、難民概念を追求する議論は、「グローバル・アパルトヘイト」の状況の席卷とあいまって、近年活発化している。例えば次のものを参照。「特集: 難民とは誰か」(『現代思想』第30巻第13号, 2002年) pp.47-248; また、「グローバル・アパルトヘイト」について、Alexander H. Richmond, Global Apartheid, Oxford University Press,

民学の立場からは何を問題として考えるべきなのか。難民に関する国際法学の研究の歴史から難民学へと展開している流れの中では、それはどのように捉えられてきているのだろうか。本節では難民の定義をめぐる諸問題を批判的に分析しつつ、この問題の延長線におかれることになるであろう平和構築や人間の安全保障という課題と難民の関係を捉えるための方法論について論じる。

(1) 難民定義の問題

先述の「難民学」は、難民や彼らを取り巻く社会が抱える問題の多面性に注目し、「新たな思考を誘発し、難民の経験における一貫性及び傾向に焦点を当てた包括的、歴史的、学際的及び比較的視角を促進する⁵」ことを目指したものであった。それまでの難民研究を推進していた中心的専門分野は国際法学であり、その研究は主として法解釈論として行われた。端的に言えば、それは、「難民の地位に関する 1951 年条約」（以下、「難民条約」という）及びその「1967 年議定書」（以下、「難民議定書」という）を中心とするいわゆる実定法が、いかなる対象に対してどのような権利義務を設定しているのかを追求する議論であった⁶。なかでも難民の定義の問題は重要視されていた。難民に関する国際法は人権に関する国際法との比較において指摘されるように、特定の要件を整えた者を対象とする法体系⁷であったからである。また、難民定義の解釈の問題は研究者の学術的関心を呼ぶものであっただけでなく、もちろん実務者にとっても切実な問題であったため、例えば UNHCR はその統一的解釈を目的として『難民の地位に関する 1951 年の条約及び 1967 年の議定書の下での難民の地位の認定の基準及び手続きに関する手引き』（通称、『ハンドブック』）を 1979 年に発刊するなどしている⁸。

難民に関する理論の、特に定義の出発点は国際法学にあり、その限界や問題点を「難民学」は批判し、議論を展開してきていることは確かである。したがって、難民をめぐる現象を捉える思考枠組みや理論を構築してゆくためには少なくとも難民に関する国際法学に

1994; Titus Alexander, *Unravelling Global Apartheid*, Polity Press, 1996 参照。

⁵ See, Stein and Tomasi (1981, p.6, supra note 1)

⁶ 日本における議論も、日本が 1981 年に難民条約に加入して以来約 20 年間は「難民条約上の難民であるかどうか」の認定手続だけがこの間の議論の中心にされてきたことが指摘されている。筒井、山神、本間「座談会: 変わるか? 日本の難民政策」(『世界』 2003.3) p.193 参照。

⁷ See, Antonio Fortin, "The Meaning of "Protection" in the Refugee Definition" (*International Journal of Refugee Law*, Vol.12 No.4, 2001) pp.570-573

⁸ See, United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* [HCR/IP/4/Eng/Rev.1], reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979; 邦訳版として、山神進(訳)、(財)法律扶助協会(編)『難民認定基準ハンドブック - 難民の地位の認定の基準及び手続きに関する手引き - [改訂版]』(2000 年)を参照。

における難民定義に対する的確な批判が必要である。以下、国際法学において難民がどのように定義され、それがどのように議論されてきたのかについて考察する。

(2) 国際法上の難民の国際的保護

国家は様々な事情にある外国人や無国籍者に対して庇護 (asylum)⁹を与えることがある¹⁰。ここで、「ことがある」というのが重要であり、庇護は国家に対して義務として要求するものではなく、国際法上はあくまで国家の権利として難民に付与されるものであるという点を見落としてはならない。国際法において庇護は主権国家の領域主権 (territorial sovereignty) を根拠とする (1) 領域的庇護 (territorial asylum) と、外交使節などの特定領域における (2) 非領域的庇護 (extra-territorial asylum) とに大別することができる。

(2) は領域主権に対する例外的行為として捉えることができる¹¹のに対して、(1) は国家の通常の権利行使の一部として捉えることができ¹²、例外として犯罪人引渡 (extradition) との関係が設定されるという枠組みで理解することが可能である¹³。さらに、国際社会はこれまで様々な条約を締結してきており、それらの中の慣習国際法化したノン・ルフルマン原則¹⁴も含めて、(1) の行使の恣意性を部分的に排除するような制限をかけてきた。それら

⁹ 庇護とは、「保護、居住、そしてある人がまだ一国の領域内にない時は、入国を含む積極的な概念」である。斎藤恵彦「庇護権の理論と現実 -国連の第一回領域的庇護全権会議よりみて-」(『国際法外交雑誌』 第76巻4号, 1977年) 55頁参照。

¹⁰ 庇護付与の背後にある思想として、「寄留の他国人を愛せよ」というキリスト教の要請を指摘する一方で、例えば日本における難民に対する消極的とも言いうる姿勢の原因として、キリスト教への理解不足の可能性を示唆する議論がある。小寺初世子「外国人(・難民)受け入れの法理とその基礎にあるもの」(『法学論集(鹿児島大学)』 第26巻2号, 1991年) 36-38頁参照。

¹¹ See, 'Asylum Case' and 'Haya de la Torre Case' of the ICJ (The International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, 1950) ; 池田文雄「コロンビア・ペルー庇護事件 -国際司法裁判所判例研究-」(『レファレンス』 15, 1952年) 参照。

¹² このような理解は、近代国際法の確立以降のものであることに注意が必要である。近代主権国家の形成過程においては、政治的亡命者の保護は国際共同体 (Civitas Maxima) に課せられた責任であって、その代替行動者たる国家には亡命者を保護する義務が設定され、それに対応して個人は保護を受ける権利を有するという議論が、スアレス及びグロティウスなどによって展開されていた。現在のように庇護が国家主権のコロラリーとして理解されるようになるのは、プーフェンドルフ及びヴァッテルなどの学者以降の議論においてである。See, Paul Weis, 'Territorial Asylum' (Indian Journal of International Law, Vol.6, No.2, 1966) pp.173-175; L.C. Green, 'Rappourteur of the Committee on the Legal Aspects of the Problem of Asylum' (I.L.A. Report, 1964) pp.251-155

¹³ 政治犯罪人不引渡と外交保護権との関係について、高野雄一「退去強制と政治亡命の法理 - 尹秀吉事件の鑑定をして」(『法学セミナー』 159, 1969年) 83-85頁を参照。

¹⁴ 「国家が人を生命又は自由が脅かされている領域へ実質的に追いやることを禁止する原則」としておく。「実質的に」というのは、すでに入国した人を強制送還することのみならず、入国以前の人に対する入国拒否をも含むことを意味している。難民条約第33条には後者は少なくとも明文上は規定されていない。かつて、特に1970年代において、この原則が国家の義務として慣習国際法化しているか否かをめぐって論争が展開されていた。リーディング・スカラーの中か

の体系的総体が難民に関する国際法である。

国際法の中で難民について議論する上で、「保護 (protection)」概念を欠くことはできない。これは、国際法学の主流が法実証主義¹⁵に基づいて展開されてきており、「保護」概念が先述の難民条約及び難民議定書における難民定義の中に、実定法上の定義として以下のように用いられているからである：

...人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に迫害を受ける恐怖を有するために、国籍国の保護を受けることができない者またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができない者またはそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まない者¹⁶

このことから、難民とは「国籍国または常居所を有する国の保護」を受けられない者のことである、とする議論は少なくない。例えばニュージーランドの控訴院は判決の中で次のように述べている：

らは、否定派のグラル・マッセン（国が個人に対して義務をおうことは、個人が国際法主体として確立しない限りは法律論としては認められないとする立場であり、当時の国際法の状況を厳格に解釈した立場）、国境での入国拒否禁止以外の肯定派としてヴァイスの名前を挙げることができる。もっとも、この慣習法化命題は難民条約の締約国が普遍化した現在においては当時の意味での重要性を失っていると考えられ、また、「保護に関する世界協議」において採択された「保護への課題」の一部を構成する「締約国宣言」の前文においては、明確に慣習法化が確認されている。なお、1950年当時においてすでに慣習法化していたと断定する特異な立場（岡部みどり「国境と移民・難民 -人の移動と国際機構」(庄司克宏編『国際機構』(岩波書店、2006年)107-123頁「...『ノン・ルフルマン原則』は当時国際慣習法として確立していたが、難民条約第33条に規定されたことで、UNHCRが標榜する際によりいっそう明示的な国際規範となった」)もあるが、根拠が明らかにされていない。日本の研究者としては芹田健太郎が、領域内庇護条約案を議論した1977年の「領域内庇護に関する全権会議」における各国代表のやり取りや投票状況の分析に基づき、(遅くとも)77年の時点で慣習法化を確信していることを説得的に述べている。芹田健太郎「領域内庇護に関する全権会議」(『法律時報』第49巻第8号、1977年)参照。その他、例えば斎藤恵彦はヴァイスと概要的には同じ理解を示している。斎藤恵彦「庇護権の理論と現実 -国連の第一回領域的庇護全権会議よりみて-」(『国際法外交雑誌』第76巻第4号、1977年)参照；対して、川島慶雄は否定論を展開していた。

¹⁵ 法実証主義を簡単に定義することは適切ではないが、本節においてはさしあたり、実定法に対する解釈論を軸に理論を展開することに価値を見出す考え方としておく；また、法解釈論（戒能の言葉を借りれば「法令解説術」)のみを展開する形での法実証主義の展開に鋭く警鐘を鳴らしたもの(実証主義自体を批判したものではないことに注意)として、例えば戒能通孝『自由と権利の法構造』(日本評論社、1965年)参照。

¹⁶ See, Convention relating to the Status of Refugees, 189 U.N.T.S. 150, entered into force April 22, 1954, Art.1 (2)

...「難民」の定義の中核は、国籍国または無国籍者の場合には常居所を有している国によって与えられる（または与えられない）保護の基本的概念である。...第1条（A）の両段落とも、部分的には国籍国または常居所を有する国の保護を受ける可能性またはその意志を参照している¹⁷。

しかし実はこの見解は法解釈論としては厳密さを欠いている。ここでは「保護¹⁸」を難民の本国における国内的保護（を少なくとも部分的に含むもの）として理解しているようであるが、難民条約の難民定義において《受けることができない、または、受けることを望まない》として言及されている「保護」とは国際法上の外交的保護¹⁹であり、それは国際法の伝統的主体である国家の権利として対国家関係において行使されるものであり、国家と国民との紐帯である国籍なしには、難民であろうとなかろうと本質的に期待し得ないものである²⁰。難民条約の難民定義が無国籍者の場合には保護を受けうるか否かを明文上問題にし

¹⁷ See, 'the Bulter Case' of the Court of Appeal of New Zealand, Judgment of 30 Sept. 1007, CA 181/97

¹⁸ なお、難民研究の分野では、特に UNHCR の活動や難民条約の解釈の際には、一般的には「保護」とはいわゆる「法的保護」を意味している。しかしながら「保護」が専門用語としてだけでなく一般的にも用いられていることを反映してか、ごく希に法的以外の保護をも含むという用法でも用いられる場合がある。ただし、特に近年においては「保護」をこの後者の意味で公に用いている場面が見られ、その意味するところは把握しておく必要がある。例えば次のような用法に注目されたい。「この世界協議では、現在の保護レジームを根拠づけ、難民の法的、身体的及び物的保護を改善するための新たなるアプローチ、ツール及び基準の必要性を確認した」See, "Foreword", Department of International Protection, UNHCR, 'Protection Policy in the Making: Third Track of the Global Consultations', (Refugee Survey Quarterly, Vol. 22 No. 2/3, 2003) ,

¹⁹ 国際法上の外交的保護に関して、判例としては以下のものを参照。'Mavrommatis Concessions Case' of the Permanent Court of International Justice, PCIJ, Series A, No.2; 'Penevezys-Salduktiskis Railway Case' of the Permanent Court of International Justice, PCIJ, Series A/B, No.76; 'Nottebohm Case' of the International Court of Justice, ICJ Report, 1955; 'Barcelona Traction Case' of the International Court of Justice, ICJ Report, 1970 ; また、外交的保護概念が私的復讐から転化しつつ国際法上形成されてゆく過程とその「国家的性格」の体現への「マーカンティリズム」からの影響を分析した古典的文献として、次のものを参照。田畑茂二郎「外交的保護の機能変化（一）（二・完）」『法学論叢』（京都大学）第52巻第4号・第53巻第1・2号、1946年）

²⁰ See, Paul Weis, 'International Protection of Refugees' (American Journal of International Law 48, 1954) pp.193-221, 特に p.199 参照。「...しかし彼らの場合にはその外国人の本国による外交的保護において存在しているセーフガードが欠如している」；川島慶雄「難民と国籍」（『判例タイムズ』491, 1983年）1頁「...1920年代に始まった難民の国際的保護の歴史においても、難民の要件として常に求められてきたのは保護の欠如であり、またその故にこそ、国際的保護が必要とされてきたのである。したがって、たとえこれらの難民が台湾の『国籍』を有するとしても、我が国において台湾の保護を受けているといえるのでなければ、難民の資格を喪失することにはならない。」；これに対し、「保護」に国内的保護をも含むとする立場として、村瀬信也「難民条約上の難民（昭和57・12・6東京高判）」（『涉外判例首選（第2版、別冊ジュリスト87）』、1986年）242-243頁を参照。「...とくに本件で問題となる1条C項(3)では、難民が新たな国籍を取得した場合には、その『新たな国籍国の保護を受けている』ことが条件と

ていないのは、まさにそこに言う「保護」が外交的保護を意味しているため、無国籍者の場合はそもそも「保護」が期待できないからに他ならないが、この判決はその点を読み誤っているのである²¹。この点に関係する議論として、ハサウェイ (James C. Hathaway) は、庇護申請者に対する国内的保護が不十分であることが立証されない限りは迫害の怖れが存在しているということはできない、と論じるのであるが²²、グッドウィン・ギル (Guy S. Goodwin-Gill) はもう少し注意深く、迫害の怖れと国内的保護の欠如は相互に関係する要素であると述べるにとどまっている²³ことが想起される²⁴。いずれにしても、これらの学説は難民条約の文言上の「保護」のことを言っているのではなく、「迫害」の成立を判定するために条約には明文化されていない「国内的保護」概念を法解釈の過程で導入しているのであるが、裁判所においてすら常に正しく受け入れられているわけではないのである²⁵。

とはいえ、難民とは国内的保護を享受できない者である、とする理解が法解釈以外の面で誤っているかと言えば、もちろんそれは別の問題である。法の問題には論理的な是非の判断が求められるのであって、権利と義務の闘争という性質上、それは厳格に考える必要がある。しかし難民に関する国際法学をリードしてきたグラール・マッセン (Atle Grahl-Madsen) が、実定法における「難民」定義は厳密に解釈されなければならないとし

して明記されており、この点で、例えば同項 (2) における旧国籍の回復の場合についての規程と比較しても、難民であった者の保護 (この保護には、国籍国の国内法に基づく対内的保護と、外交的保護を内容とする対外的保護の両面がある) という観点から、一層厳しい実質的判断が求められているものと解される。」

²¹ もちろんここでの議論は、「『難民保護』は、外国で実現されなかった人権保障を、難民を保護する国において補完する意味をもつというふう考えるべきです」(本問)という議論のように、難民の本国によっては十分に付与されなかった保護に代替する保護を難民受入国が与えることを、政策的に追求し、ひいてはその法制化を図るという思考に向けられた批判ではない。前掲『世界』198頁参照。

²² See, James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status* (Butterworths, 1991) p.125

²³ See, Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law -2nd Edition* (Clarendon Press, 1996) pp.67-68; See also *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* [HCR/IP/4/Eng/Rev.1, reedited, Geneva, January 1992 (UNHCR, 1979)], paras. 98-99

²⁴ なお、例えばフォーラーによれば、「難民が基本的人権の侵害の結果として創出されることは自明の理 (truism) である」(Fowler, p.120) としても、しかしそれと「迫害」の存在との間にはギャップがあることは言うまでもないが、そこを直結する論理展開に Hathaway の議論の真髓がある。

²⁵ なお、「迫害」にしても「保護」にしても、その文言解釈は特に人権に関する国際法の発展を踏まえたものであるべきとする論者がある。たしかに難民条約は半世紀も前の状況を前提としたものであり、その中で用いられている文言もまた状況の変化にさらされていることは疑いないが、しかしその解釈を条約締結時のものとするか、または条約適用時のものとするかについてはドクマティックな「べき論」では語り尽くせない問題を含んでいることは注意すべきであろう。条約解釈の「同時性の原則」を軸に議論を展開したものとして、次のものを参照。島田征夫「条約解釈規則としての同時性の原則」(島田他(編)『変動する国際社会と法』敬文堂, 1996年) 379-405頁

ながらも、より一般的な難民概念について問題を考えるときには、現象や症状にのみ注目するのではなく、「迫害者とその被害者（the relation between an oppressor and his victim）の関係」という原因こそが取り組まれるべき課題であることを指摘していることを、我々は踏まえておく必要があるだろう²⁶。

法解釈の専門性を高めつつ、しかし実定法の形式的解釈論に拘泥するのではなく、より広汎かつ原因究明的視角を失わないためにはバランス感覚が必要であり、このことは難民条約が起草される以前から国際社会の実務上の課題としても現れていた。難民に対して国際社会が行動を開始した 20 世紀初頭²⁷においてまず求められたのは、受け入れ国の立場から、彼らの法的地位を明確化し、その処遇の安定を図ることであった。当時からすでに、通常、外国人に対してはその国籍国の外交的保護の下にあることを前提とした処遇を行うことが国際法のルールであった²⁸が、法的（de jure）無国籍者及び事実上の（de facto）無国籍者としての難民に関しては、そのルールが個人の側からすれば有効に機能することがないのと同時に、難民を受け入れている国家の側からも不都合を招くことになる。例えばドイツ及びオーストリアから流出した難民は 1941 年の国籍剥奪法が発効するまで受入国において「ドイツ国民」として扱われていたのである²⁹が、その法的地位に見合った現実

²⁶ グラル・マッセンが難民に関する国際法学をリードしてきたことは周知の事実であり、例えば難民条約における「迫害」の内容をめぐって、彼の議論が参考にされ、UNHCR ハンドブックなどにもそのエッセンスが採用されている。また、例えば日本が難民条約に加入した当時において条約の「難民」概念の注解を行った田中（1981）においても参照されている。See, Grahl-Madsen, Status of Refugees, vol. I (A.W.Sijthoff-Leyden, 1966), p.98 "As the lack of protection is not relevant unless it is caused by a deep-rooted political controversy between the authorities and the individual, the preoccupation with the refugee's lack of protection leads to concerning oneself with the ambivalent symptoms rather than with the real issue, namely that it is characteristic for a refugee that his relations to the authorities of his home country have become the negation of the normal relationship between a State and its nationals." 例えばこの言及は、前掲シンプソン（注 43）の難民定義が（外交的）保護の欠如を難民定義のエッセンスと見なしていることを批判したものであり、難民に関しては単に外交的保護の欠如だけではその地位を導けないのであり、その欠如がその本国との関係によって導かれていることを重視している。しかしグラル・マッセンに関しては、同書の冒頭においてその研究の射程を明らかにした「本書は法の問題に取り組み、その他の問題については法の問題に関係する限りにおいて言及する」という部分のみが殊更にフォーカスされ、実証主義法学者による論点搾取として捉えられているようである。See, B. S. Chimni, 'The Geo Politics of Refugee Studies: A View From the South' (Journal of Refugee Studies, Vol.11, 1998) ;

²⁷ この時期に国際社会が難民に対する保護制度を構築することになった（逆にそれまでその動きがなかった）のは、その時期にはじめてヨーロッパの有力国に対して切迫した問題として難民保護の必要性が提示されたためであるとする見解がある。前掲『世界』 p.192 参照。

²⁸ このことは、主権国家の領域内においては他の主体による法執行が排除されなければならない、それゆえ、外国人を受け入れた領域国がその本国に対して負う責任という緊張関係によって外国人は保護されるという要請に基づいているとされる。例えば、広部和也、荒木教夫『導入対話による国際法講義』（不磨書房、2000 年）参照。

²⁹ See, 'Memorandum on statelessness and some of its causes', Mar.1946, in Intergovernmental Committee on Refugees, Basic Documents, Mar.1947

どこにもない³⁰。そこで、実情に即した難民の法的地位の安定を目指して個別に条約を用意し、国籍国の外交的保護を事実上受けられない者³¹として、国際法上本来であれば外交的保護権を有しているはずの難民発生国を牽制しつつ国際社会は難民を定義したのである。難民に対して庇護国が発給する旅行証明書のことを「ナンセン・パスポート」と呼ぶ慣習があるのは、国際社会による難民に対する行動の先駆けとして、ナンセン (Fridtjof Nansen) が外交的保護の面で活躍した (当時の場合は旅行証明書の発給によって難民の身分を証明し、国際的に難民の受入が斡旋された国への難民の移動を容易にすべく活動していた) ことの名残とされ、WWII 以前において難民に関して国際社会によって展開された行動は、もちろんいくらかの差異³²を含みながらも代替的外交的保護そのものであった³³。すなわち、難民の本国外における法的地位を各国に対して明確化し、その保護を行うという活動であり、学術研究からの関わりとしては実定法の解釈論が典型的に機能すべき領域での活動である。

この点についてももう少し敷衍しておこう。UNHCR が設立され、難民条約が起草された 1950 年前後における冷戦の先鋭化が、難民条約における難民定義に深く影響していることを指摘する議論は少なくない。そこでは、難民条約における難民定義が迫害の理由を 5 つに限定していることが、当時の西側諸国にとって都合の良い条件であったことが指摘され、そのような難民を受け入れることによって東側諸国に対する政治的な批判を提示する枠組が構築され運用されてきたのである、などと論じられている。そして特に近年の議論の傾向としては、国内避難民 (Internally Displaced Persons, IDPs) と難民とを区別する国境線越え (border crossing) という要件の有意性を批判し、この要件がまさに冷戦の落とし

³⁰ 徐 (2003) は、ユダヤ人画家フェリックス・ヌスバウムの難民としての経験を紹介している。ドイツ出身のユダヤ人であったヌスバウムは、その遊学先のローマ滞在中にドイツでナチが政権を奪取し、反ユダヤ政策を開始すると、当時難民の入国に比較的寛容であったベルギーに 1935 年に移住している。しかし 1940 年 5 月にドイツがベルギーに侵攻すると、彼らはドイツ国籍を有しているがために「敵性外国人」として収容所に拘束されることになった。当時収容された「ドイツ人」のおよそ 9 割はユダヤ系であったという。そしてドイツはベルギーを降伏させ、1941 年に国籍剥奪法によってユダヤ系市民の公民権を剥奪し、今度は彼らはナチの政策のもとドイツへと送還され、果ては収容所へ送られる危険に脅かされることになるのである。徐京植 (『現代思想』, 前掲注 4) 66-68 頁 参照。

³¹ 外交的保護は当該外国人の国籍国の国際法上の権利であることから、たとえ難民を保護する場合であってもその法的根拠が定かでない場合にはその国籍国に対する配慮を欠くことはできない。例えば、1978 年に逃亡犯罪人引渡法について衆議院法務委員会において質疑が行われた際、当時の時事問題であったベトナム難民を保護することに関してハノイ当局に対する配慮から、駐日ハノイ大使に対してこれを非友好的態度と見るか否かについて政府から問い合わせがなされたことについてのやりとりが記録されている。衆議院法務委員会会議録 (21 号、昭和 53 年 4 月 28 日) 参照。

³² See, Paul Weis (1954, *supra* note 20) , especially pp.218-220

³³ See, the Arrangement relating to the Issue of Identity Certificates to Russian and Armenian Refugees of 12 May 1926, 89 L.N.T.S. 47 (No.2004) ; また、難民に関する条約として初めてのものとしての、1933 年の難民条約における定義も参照。

子であるとして、実質的に同じ窮状におかれている国内避難民と難民を区別することの不
合理が指摘されている³⁴。このような議論の特徴は、(1) 難民条約以前の各種国際条約や国
際機関における難民定義を持ち出して、その要件の中に国境線越えが必ずしも含まれてい
なかったことや、(2) 事実上国境線越えの有無を判定することが困難な場合が少なくなく、
そのような場合に国際社会が国内避難民と難民とを区別することなく対応していることを
指摘する点にある。しかしそのような議論がしばしば見落としているのは、そこで示され
る事例のいずれにおいても、国際社会は難民流出国の領域内にまで踏み込んでその国内的
保護機能に代替するような行動の対象としての難民定義をしていない、という点である。
すなわち、法的行動として表れるものはやはり難民の出身国によって果たされるべき本来
の外交的保護の代替であって、それはジェニングス (R. Yewdall Jennings) が指摘したよ
うに、通常、(1) 身分証明書及び旅券の発給、(2) 庇護国への「帰国の権利 (right to return)」、
(3) 追放 (expulsion)、(4) 庇護国内での移動の自由、(5) 法的地位及び (6) 労働条件、
福利厚生並びに医療に関するものであり、本質的には難民がナンセン・パスポートを所持
して各国を移動することを可能とし、または、出身国へ帰国するまでの「外国での」生活
を支援するための行動であって、国内的保護を代替的に行うものではなかったのである³⁵。
このことは、UNHCR 規程をその付属書として採択した国連総会決議 428 (1950 年) にお
いて、総会が UNHCR の任務遂行について、「諸政府³⁶が特に次のことを行うことにより、
高等弁務官に協力するよう要請する」として、「(f) 難民に対して、旅行証明書及び国家機
関が通常他の外国人に与えるその他の文書、特に難民の再定住を促進する文書を与えるこ
と」としていることにも如実に現れている。

さらに言えば、先ほど触れたジェニングスにおける「帰国の権利」の意味を考える必要
がある。今日的文脈において、「帰国の権利」は難民の本国へのそれとして言及されるもの
であるのに対し³⁷、ジェニングスにおいて紹介されているそれは庇護国への「帰国の権利」
である。当時、少なくとも 1950 年前後までの段階において「帰国 (return)」という概念
は難民概念と結びつかないものとして捉えられていたと考えられる。というのも、国際連
盟期において多国間の枠組みの中での国際機関を通じた難民に関する活動はすでに活発化
しているが、そのいずれもが、難民の本国への「帰国」の支援を含んでいない。例えば、
ナンセン事務所が ILO に職務の一部を委任する段階において、ILO に委任されたのは難民

³⁴ See, Luke T. Lee, 'Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?' (Journal of Refugee Studies Vol.9 No.1, 1996) pp.27-42

³⁵ See, R. Yewdall Jennings, 'Some International Law Aspects of the Refugee Question' (Year Book of International Law, vol. 20, 1939) , pp.98-107

³⁶ ここでの「諸政府」には、国連加盟国以外の諸政府も含まれている。総会決議 428 第 3 項は「本決議の実施にあたって国際連合非加盟国の協力をも得るため、事務総長に対して、その決議を付属書とともに、非加盟国に対しても送付するよう要請する」としている。

³⁷ 例えば、Human Rights Watch World Report 2001 においても、長引く難民生活に直面している人々が「帰国の権利」を侵害されている、という文脈で記述が行われている。

に対する救援 (rescue) 活動であり、一方でナンセン事務所は難民の法的地位の確保を任務としている。また、UNRRA が創設された時期においても、「被強制移住民 (displaced persons)」を活動対象としていた UNRRA が直面した問題というのが、彼らの多くが本国への帰還を望まなかったため、その問題が長期化したことを受けて、「ロシア、アルメニア、ドイツ、オーストリア及びスペインの難民に加えて、事実上の新たな難民分類となった³⁸」という記述がある。今日では「避難民」と訳され、その特徴として難民類似の状況にありつつも難民条約上の難民定義の要件を満たさない者として扱われている "displaced persons" は、本来、その「本国への帰国の可能性がある」という意味において難民と区別されていたのである³⁹。このことから、「問題解決」の文脈で難民の帰国を検討することは、歴史的な難民概念とは相容れないことがわかる⁴⁰。古典的な難民定義として、難民条約及び UNHCR 規程における難民定義にも「大きな影響を与えた」としてフォーラー (Dulcey B. Fowler) によって紹介されている⁴¹ シンプソン (Sir John Simpson) による難民定義も、

³⁸ Weis (1954, supra note 20) p.210 参照。

³⁹ なお、この点に関してグラル・マッセン (Atle Grahl-Madsen) は、難民の自発的帰還が「実質的にありえない (effectively obsolete)」時期において難民条約が起草されており、「一時的保護 (temporary protection)」、「一時的亡命 (temporary refuge)」、「原因への取り組み (dealing with causes)」などについての議論が一切なかったことを紹介している。これはともすれば難民条約起草時の特殊な政治状況の影響を指摘したものと捉えられるかもしれないが、少なくとも当時まではそうであったことを指摘しているものと解することも十分可能である。See, Goodwin-Gill, 'Editorial' (International Journal of Refugee Law, Vol.7, 1995) p.8; また、IRO 憲章において、"displaced persons" はドイツ及び日本の占領軍によって強制労働のためにその本国外へ移送された人々を指しており、「難民 (refugee)」と区別されていた。

⁴⁰ この点に関して素朴な疑問が持ち上がる。UNHCR 規程における UNHCR の 2 大職務は「難民の国際的保護」及び「難民問題の恒久的解決の模索」とされているが、ここまでの議論を踏まえば、後者はどのように理解できるのであろうか。特に、後者について「一時庇護国への定住、第三国への定住、本国への帰国 (repatriation)」という 3 つの手法が提示されていることはいかなる意味を含んでいるのであろうか。このことを考える際、UNHCR が非政治中立の性質を規定されていることも踏まえねばならない。緒方弁務官が後に述べたように、難民に関係する国際機関が完全に非政治中立であることなど絵空事であり、現実には政治的問題の渦中にあることは否定できない (緒方貞子『紛争と難民 - 緒方貞子の回想』、集英社、2006 年参照)。であればなおのこと、1950 年当時にはなぜわざわざ明文で非政治中立性と共に「本国への帰国」に言及したのか。従来の難民に対する理解からすれば、帰国に言及しないことの方が自然であると考えられるにも関わらず、なぜ自らハードルをあげるようなことをしたのだろうか。実のところ、UNHCR 規程において言及されている「帰還」というのは、その対象を当時の東ドイツから西ドイツへと移動することを望んでいた「民族ドイツ人 (Volker Deutsche)」を具体的に想定しつつ言及されたものであることが推察される。つまり、一般的には「帰還」は難民問題解決の手段としてはあり得ないが、ごく一部に関しては「帰還」という形式を取り得るものがある、というのが UNHCR 規程に現れていた諸国の共通見解であると考えられるのである。しかしその文脈が踏まえられることなく、一般的に「帰還」を難民問題解決策の中でもっとも望ましいものとして主張する際に、この文言が提示される場合が少なくないと考えられるのであるが、詳しくは稿を改めて論じることとしたい。

⁴¹ Dulcey B. Fowler, 'The Developing Jurisdiction of the United Nations High Commissioner for Refugees' (II. LEGISLATION, JURISPRUDENCE ET PRATIQUE-LEGISLATION, DECISIONS AND PRACTICE, 1971) p.121

難民はその本国の外にある者であり、帰国することができない者であるというエッセンスを欠いてはいない⁴²。

このように法の役割としては代替的外交的保護のルールを設定しつつ、他方で、難民を法以外の面で援助するという2つの要素が複雑に交錯する場所に難民の問題は位置づけられるのであり、このことを見落としてしまうと、難民に関する行動を理論化することは難しくなる。語弊をおそれずに言えば、前者は主として凶らずも難民と関わることになった難民受入国が、難民をめぐる法的安定性を求めるという、難民発生国以外の国家の論理から導かれてきたという出自⁴³にあり、後者は国際社会における人道的行動の論理によって形成されてきている⁴⁴。両者は系譜の異なる行動なのであり、そのそれぞれの問題意識から導かれる難民定義を、論理的連結を伴わないまま他方にまで拡張しようとする議論⁴⁵を選別して批判することで、我々はかなりの程度問題を整理することができるように思われる⁴⁶。

1931年にナンセン事務所⁴⁷が設立されたとき、同事務所は難民の定住などのための人道的任務に専念することを予定され、他方で、難民に関する政治的及び法的保護の問題は国際連盟の事務総長に託されることになっていた⁴⁸。前者を事実の問題、後者を法の問題として区別する場合に、現実にはこの両者を明確に分断することは困難であったこともあり、ナンセン事務所はその基本文書において「その権限の範囲内で、特定の場合に、難民の利益のために締結された協定の適用を促進する⁴⁹」とされていたにも関わらず、事務総長の支持を受けて法的問題にも責任を持つことになった。この場合の難民に関する法的問題とい

⁴² See, Sir John Simpson, *The Refugee Problem*, 1938, p.1

⁴³ この点、ハサウェイ（James C. Hathaway）は難民定義には3つの系譜があるとしている。

⁴⁴ なお、難民条約前文第5段においては、「すべての国が、難民問題の社会的及び人道的性格を認識して、この問題が国家間の緊張の原因となることを防止するため可能なすべての措置をとることを希望し…」と述べられている。その意味では、難民は人道的課題としてだけでなく、平和に関する側面を持つものとしても認識されているということが言えよう。

⁴⁵ See, e.g. Richard Plender, "The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced" (Vera Gowlland-Debbas (eds.), *The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International Law Issues - Papers presented at the Colloquium organized by the Graduate Institute of International Studies in collaboration with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 26 and 27 May, 1994*, Graduate Institute of International Studies - Geneva, 1995) pp.119-133

⁴⁶ この点、難民に対する UNHCR の問題意識の重点が、難民の法的保護から「難民の安全保障や難民に対する活動 (security of refugees and refugee operations)」へとシフトしてきていることを適切に指摘する議論として、例えば次の論文を参照。Howard Adelman, 'From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security' (*International Migration Review*, Vol. XXXV, No.1, 2001) pp.7-32

⁴⁷ 紛らわしいが、この事務所はナンセンの名前を冠しているものの、ナンセンは当時すでに死去しており、ナンセンが率いていたわけではない。

⁴⁸ See, Resolution of the 11th Assembly, document C. 609, M. 236, 1930, X

⁴⁹ See, The statute of the Nansen Office, C.29, 1931, XIII

うのも、やはり例えば滞在国からの恣意的な追放を逃れるためにナンセン事務所の地域事務所を頼ってくる難民への対応といった、本来であれば難民の本国によって果たされるべき外交的保護の代替ということであったし⁵⁰、同じくドイツ難民高等弁務官マルコム (Sir Neill Malcom) が 1936 年の連盟理事会決議によって求められた行動も、事務総長との調整を前提として、ドイツから流出してきた難民の法的保護のシステムを構築することであった⁵¹。もっとも、難民の出身国内における状況が改善されなければ問題の根本的解決には至らないという問題意識や、そしてそのような意識の延長線上に位置づけられるであろう難民出身国の国内的保護の実効性や国際社会によるその代替の必要性に対する認識がなかったわけではなく、例えばマルコムの前任者マクドナルド (James G. McDonald) は連盟事務総長に宛てた書簡の中で難民の出身国 (この場合は第三帝国) の状況に関する行動の必要性を訴えていたことが公式記録に残っている⁵²。しかし難民の出身国の状況を改善することを求めてゆくためには政治的配慮が求められるのは言うまでもないが、それよりもまずそのような行動を支える国際法上の根拠が必要となるところ、少なくともこの段階の国際法の体系ではそれは困難であった⁵³のであり、難民条約体制が冷戦構造下においていわゆる「亡命偏重 (exilic bias)」的に運用されたとする議論⁵⁴は、この点 (すなわち、国際法理論上、難民流出国への干渉が可能であったことを立証した上で、それにもかかわらず特に冷戦をめぐる政治的考慮がそれを回避させたこと) を論説しなければ理論的には成立できないと言わざるを得ない。

西側支配の下で難民条約が起草されており、それは東側世界の政治体制を直接的に非難するための道具であったとする議論⁵⁵や、同じく UNHCR についても政治的影響を受けやす

⁵⁰ See, Jennings (supra note 35) , p.108

⁵¹ See, C.72, 1963, XII

⁵² See, League of Nations Document, C.13, M.12, 1936, Annex; マクドナルドはドイツからの難民流出の原因に取り組むことを強く訴えるもそれが認められないことに対して抗議し、1935年12月27日に辞職している。翌1936年1月24日に国際連盟理事会はマルコムを後任に指名した。See, League of Nations Official Journal, 17th year, n 3, March 1936, p.296, International Assistance of Refugees, Appointment of a League of Nations High Commissioner for Assistance to Refugees (Jewish and others) from Germany, C.87, 1936, XII; C.98, 1936, XII; See also, Elmér Balogh, World Peace and the Refugee Problem, Recueil des Cours, Vol.75, 1949-II (『ハーグ国際法アカデミー講義集』) pp.405-406

⁵³ ジェニングス (supra note 35) は、はやくも 1938 年の時点において難民流出国の国家責任について議論している。しかしそのような議論は、後述する 1981 年の国連内における西ドイツによるイニシアティブが採られるまで本格的に注目されることはなかったのである。

⁵⁴ See, e.g., Andrew Shacknove, 'From Asylum to Containment' (International Journal of Refugee Law, Vol.5 No.4, 1993) pp.516-533

⁵⁵ 阿部浩己「新たな人道主義の相貌 -国内避難民問題の法と政治」(島田征夫(編著)『国内避難民と国際法』, 信山社, 2005年), p.240 参照。阿部はブレンダーを引用しつつ、難民条約第1条の難民定義における「在外性」(ブレンダーの言う"expatriation"のことと思われる)の要件を「法あるいは論理の必然的帰結というわけではなかった」というが、果たしてそうだろうか。逆に、「在外性」を有しない対象の法的地位を国際法が定めるとすれば、その主権への介入の間

い機関であるという指摘は、冷戦の終結と時を同じくして始まり、いまや通説化しているという⁵⁶。国際難民法学が長い間この冷戦構造の影響の問題に言及してきていないことを問

題は「法あるいは論理」によって、少なくとも 1950 年当時において冷戦構造以外の要因に関して解決できたのであろうか。疑問がさらに深まるのは、ブレンダーの議論の根拠についてである。阿部によって引用されている部分 (Plender, p.120) において、彼はその議論の根拠を全く示しておらず、その是非を確認することは叶わない。

⁵⁶ 新垣 (2001), p.171 参照。新垣の言う「多くの識者の指摘するところ」の議論は、しかしながらいずれも決定的な論拠を欠いている。同稿 pp.175-176 の注 45 の中には多くの論文が示されているが、なかでも前掲阿部論文も引用するハサウェイの代表的著作 *The Law of Refugee Status* (1991, supra note 22) における論拠付けには特に問題があることを指摘しておく。以下、阿部 (2005), p.240 より引用:

…端的に言ってしまえば、難民条約上の難民を一この点は、同時期に誕生した UNHCR 規定についてもまったくおなじなのだが—自国の外にいる者としなければならない特別の事情が起草者の側にあったというのが実相である。フランス代表の次の発言がそのことを直截的に語っている。

「難民」という語の定義は、世界が分裂しているという前提のもとづくものである。「鉄のカーテン」を越えて西欧から東欧に庇護を求める者と、東欧から西欧に庇護を求める者とを同一のテキストでカバーするのでは、その道義的意味合いが不明瞭になってしまう。

この指摘の中で引用されているフランス代表の発言が収められている "UN Doc. A/CONF.2/SR.22 (1951)" は難民条約起草のための全権会議における要約議事録である。上記の引用は該当部の直訳ではなく阿部による意識となっているようであり、しかしその意識には次のような問題がある。この発言の部分において問題とされていたのは、難民条約第一条における難民定義に地理的限定を加えることの是非であった。この問題については、難民条約の普遍的適用を標榜する立場 ("universalists") と、問題の中心を欧州に限定する立場に参加代表が二分された中で論争されており、フランスは後者の代表格であった。発言中の「道義的意味合い」(moral implication) とは、難民定義に適用上の地域的留保を可能とした場合に、同一条約に関して締約国間で適用範囲が多様化してしまうという「法的」問題及び、留保を行うことが難民に対して閉鎖的な国という意味を持ってしまうという「道義的」問題が発生することを指摘する議論の中で使われている概念である。すなわち、条約適用の地理的制限のための留保を付すことを可能とする条約のスタイルをとれば、留保を宣言しにくくなり、ひいては条約加盟国が減ってしまい、条約は絵に描いた餅に終わってしまう、という議論に対してフランスは、イスラエル代表の言うように確かに条約適用の地域的制限のための留保宣言を可とする立場の背景には世界が分裂しているという認識があるかもしれないが、しかしかといってその世界全体の多様な難民問題を包摂する定義を導くことは、IRO が戦争の被災者をすべて難民として定義して非常に多くの難民を扱うことになってしまったために困難に直面した歴史的経験を活かしているとは言えず、逆にそこまでして確保すべき道義的意味合い(すなわち多くの難民に対して開かれた国であることの意味づけ)とは何なのか疑問である、というものである。この発言は、難民問題を現実的に捉えることを促す趣旨のものであり、であるが故に、西欧から鉄のカーテンを越えてゆく難民にもあ

題視し⁵⁷、約 40 年もの長期にわたって中立性の仮面をかぶり続けてきた国際難民法学にメスを入れようとするこのような議論（以下、本節においてはこのような議論を「難民法学脱構築論」と呼ぶ）は、実のところ、その議論の明確な実証的根拠を示すことができていない。先鋭的な難民法学脱構築論を展開するチムニ（B.S. Chimni）の議論によれば、実証主義の採用する手法こそが批判対象なのであり、その彼らに対していきおい実証的議論を求めることは水掛け論じみているかもしれない。では、実証主義難民法批判の論拠はどこに求めるべきであろうか。以下、難民法学脱構築論の目的意識自体には賛同しつつ、その方法論について考えてみる。

2.2 難民現象の変化と国際社会の対応

先述のグラル・マッセンの指摘を想起されたい。難民に時代や場所を超えて共有されるエッセンスがあるとすれば、難民への対応はその表象への注目もさることながら、原因究明的に取り組まれるべき性質のものである。しかし国際社会は 30 年近くもの間、難民を表象的にとらえ続けた。そして症状対処では問題に迫り着けなくなってきたとき、次第と病源への対策が試みられるようになってきている。以下ではその過程をマクロ的視点から考察する。

ところで、各種文献においてしばしば見受けられる「難民問題（refugee problems / refugee issues）」という用語法については、本節においては意識的にその使用を回避している。というのも、「難民問題」という言及においてはすでにその「問題」性が「難民」に付随して語られており、不用意な概念提起や先入観の固定化につながりかねないからである。したがって、本節においては必要な場合には「難民現象」という言及を行うことにしている⁵⁸。

えて言及しているのであって、冷戦構造の中で西側のみにとって都合の良いテキストを標榜した発言でもなければ、ましてやこの発言と難民定義の「在外性」要件の問題には少なくとも直接的関係はない。この引用自体、前掲 The Law of Refugee Status (supra note 22) におけるそのものを踏襲したものとなっているため、ハサウェイにまでさかのぼる問題であると考えられる。

⁵⁷ チムニは、グラル・マッセンとその系譜にあるグッドウィン・ギルによる議論を特に問題視しており、彼らが法に焦点を絞った議論を展開してきたことを論点搾取であるかのように捉えている。

⁵⁸ 国際法協会（International Law Association）のなかにルーク・リー（Luke T. Lee）教授を委員長として設置された「難民の法的地位」委員会は、第 61 会期においてその作業の対象とすべき「難民」の定義について議論している。そこでは、定義上の問題から作業を開始するのではなく、よりプラグマティックに現実の「難民現象」に着目すべきとする意見が大勢を占めた。村瀬信也（1985）「難民の法的地位」（『国際法協会第 61 回（1984 年）パリ大会報告』『国際法外交雑誌』 第 83 巻 6 号, 1985 年） pp.112-113 参照。

(1) 現象変化

WWIIに前後する動乱の中で移動を強制させられた人々や、東西冷戦の対立構造の中で生まれた人の移動の問題の中から選別した難民に対応するためのシステムが、難民条約及びUNHCRを軸として形成され、運用されてきたとすれば、その後の国際社会はそれとはまた異なる形で人の移動の問題を引き起こしてきたのである。したがって、国連は各種の問題に対してUNHCRのマンデートを拡大する形で対応を行い、人道的考慮の側面から問題へとアプローチしてきたのだという議論がある。そのようなアプローチを支えたのは、UNHCRの設立目的にはなかった「難民の発生」にも対応しようとする国連の基本姿勢である。しかし、そこには難民の中での差別化とも言える論理が働いており、その前提として難民流出の現象変化が論じられているわけである。

1951年にUNHCRが設立された当時、主流派諸国の思惑として、HCRにはIROほどの活動予算（operational budget）を割り当てる予定はなく、その活動には予算措置上の制限が課されていた。HCRの行政上の経費（administrative expenditures）については国連の予算で賄われるとされた⁵⁹一方で、HCRは自発的拠出金を受け付けることができるとされながらも、諸国に対して財政及びその他の要請を行うためには事前に国連総会の承認が必要とされていたのである⁶⁰。すなわち、HCRの主要な通常業務は行政上の予算のみで賄うものでなければならず、その他の活動予算は例外的にのみ捉えられていたのである。その後のUNHCRの活動の流動性を指して、「UNHCR事務所規程のひとつの特徴は、国連総会に対し、UNHCRの任務（mandate: マンデート）を修正する権限を与えている点である」とし⁶¹、その根拠をUNHCR規程第9項に求める議論⁶²があるが、果たしてそうだろうか。そもそもUNHCRは国連総会の下部機関であり、その国連総会は国際連合の主要機関であり、国連は各国の主権に基づいて締結された国連憲章によって成立している。そこには権限超越回避のための論理が必要であり、少なくとも、上位機関が下位機関に対して委任する権限は、その上位機関自身の権限の範囲内にあるものでなければならないことは言うまでもない。その意味では、国連の目的や活動範囲は幅広く、およそあらゆる国際問題を扱う⁶³のであるが、しかしその内部機構上は主要機関同士の権限の棲み分けが厳格に

⁵⁹ See, the Statute of the UNHCR, para.20

⁶⁰ See, op cit., para.10

⁶¹ 新垣修「国連難民高等弁務官事務所と難民認定」（宮川成雄編『外国人法とローヤリング：理論と実務の架橋をめざして』，学陽書房，2005年），p.248参照。

⁶² 二宮正人「難民問題解決への国連のアプローチに関する一考察」（『外交時報』，1315号，1995年）参照。

⁶³ もちろん、国連における内政干渉禁止条項と国際的関心事項との関係での制限はある。なお、初川は、UNHCR規程が「難民問題は国際的問題である」とすることによってなんとか東側諸国の反対をかわすことができたという理解を示しているが、根拠が示されていない。なお、この言及は規程以前に遡るもので、難民問題をいわば国際共同体（International Community）の管轄

考えられている。なかでも国連総会が広く一般的な問題をその管轄内に置いていながらも、安全保障理事会の活動に対しては排他性を認めていることとの関係において、UNHCR の権限の範囲もまた制約されるのである。その意味で、機構法上の基本文書たる UNHCR 規程には、その権限の外枠を設定する消極規定が必要である。難民に関する活動が多様な側面を有していることは当時から国連において認識されており、その多様な問題に関わる機関を設立する以上はその責任や権限を不明瞭にすることはできない。であるからこそ、UNHCR の活動は (1) 難民の国際的保護と、(2) 難民問題の恒久的解決のための支援とされたのである。この両者を並置し、財政制限の面で前者と後者を差別化し、その制限を受けない前者が UNHCR の主たる活動であるとする議論が主流をなしているようである。しかし文言を注意深く読み、UNHCR 規程全体の一貫性を考慮すれば、UNHCR の「責任ある」職務は、実は (1) のみとされていたことがわかる。(2) については、あくまでも他の主体を「支援する」とされており、これを裏付けるのが他ならぬ第 9 項であり、そこで示されている「付加的活動 (additional activities)」という概念であった。これには UNHCR 規程第 8 項の意味も関係している。同項を、UNHCR が難民の保護に「備える」ものであるとして邦訳した条約集が UNHCR によって発刊されている⁶⁴。確かに"provide for"には「備える」という意味が込められる場合もあるが、第 8 項の規定ぶりや前後の文脈からすれば、「保護を行う」と解釈するのが自然であろう⁶⁵。すなわち、第 8 項には (例示か網羅かはさておき) UNHCR の主たる任務である保護の内容そのものが列挙されており、難民の国際的保護とは何であるかが具体的に定義されているのである。これに対して、その他のものであるが故に具体的な定義を必要としない活動として第 9 項が位置づけられるのである。したがってそれは活動の積極的展開のための条項ではなく、権限ないし責任の範囲を限定するための条項であり、「国連総会に UNHCR の任務を修正する権限を与える⁶⁶」という理解は本末転倒ですらあると言わねばならない。

このように、UNHCR 規程はその起草者の意図を反映する形で正確に理解されてはおらず、そのような解釈論に裏付けられた UNHCR による活動変化が難民の「現象変化」を受けたものであるかどうかにも実に疑わしい。このことに輪をかけて、UNHCR の権限を変化させてきた構造、すなわち計画執行委員会 (EXCOM) の機能展開の経緯が、語られているような難民の「現象変化」の客観性をさらに疑問視させるのである。少なくともはつきりしていることは、国連総会は難民の現象変化を予期し、それへの対応を企図した上で柔軟

とし、庇護国のみを負担とせず国際協力が求められることを強調したとする通説的理解がある。

⁶⁴ この点、小畑による邦訳は「保障する」として認識の違いを示している。

⁶⁵ 仮に「備える」というのであれば、「備える」こと自体は問題ないとしても、UNHCR は規程上いつどのような保護を行うというのであろうか。

⁶⁶ 新垣 (前掲注 61) p.248 参照。UNHCR 規程は国連総会決議の付属書であり、言うまでもなく国連総会が採択したものである。自身に権限を与える決議であるというのなら、それ自体は実質的に意味のない宣明でしかない。第 3 項や第 9 項ではなく、国際機構法の自明の論理が国連総会による UNHCR の権限変化を可能たらしめているのである。

な変更を可能とする UNHCR 規程を用意していたわけではない、という、その設立時における論理を覆すという意味での難民の現象変化であれば、それは起きている、ということである。すなわち、問題の核心は難民の「現象変化」の有無や動態自体にはなく、そのような「現象変化」を語る UNHCR の行動及び権限の論理展開にあると言えよう⁶⁷。

したがって、以下ではそのような論理展開を追究することにする。

(2) 保護及び支援の論理展開

難民の「現象変化」は、特に現実問題としては難民流出の規模について語られてきている。1951年以降、1956年には約20万人がハンガリーから流出し、1971年には約1000万人が当時の東パキスタンからインドへと流入し、バングラデシュ建国に伴って帰還するなど、大規模な難民流出が続出した。この時期、独立運動との関係でアフリカにおいても大量の難民が発生する事例も頻発している。そして画期とされるのは1975年以降のインドシナ難民の大量流出であり、それ以降において難民に対する国際的関心は「新たなるレベル (new levels)」へと高められたという⁶⁸。

そのような大量難民の脅威に直面した国際社会が着手したのは、それまでなおざりにされてきた難民発生国の責任を問うことであった。国連の中ではカナダがイニシアティブをとり、大量難民流出国の状況を分析し、その流出原因が人権侵害にあると認識した上で、その議論の場として国連人権委員会が選ばれた。同委員会は1980年に難民流出原因の予防及び排除のための協力を流出国 (source countries) に対して呼びかける決議を採択している⁶⁹。そして1981年には国連事務総長がこの問題 (人権と大量難民流出との関係) の特別報告者として前 UNHCR であるアガ・カーン (Sadruddin Aga Khan) を指名し、その研究成果は報告書として委員会に提出されている⁷⁰。しかしながら、この報告書は至極当然の内容確認に終始しており、その問題認識に具体性を欠いていることなどから酷評され⁷¹、問題状況の改善にはあまり寄与しなかったことが指摘されている。

⁶⁷ このような問題意識で取り組まれたものとして、拙稿「難民保護の方法論転換 - 国連難民高等弁務官事務所の難民流出予防活動」(『国際開発研究フォーラム』, 第21号, 2002年)を参照。

⁶⁸ See, David A. Martin, "Notes and Comments: Large-Scale Migrations of Asylum Seekers" (The American Journal of International Law, Vol.76, 1982) p.598

⁶⁹ See, Commission on Human Rights, Res.30, 36 UN ESCOR Supp. No.3, UN Doc. E/1980/13, E/CN.4/1408, 1980

⁷⁰ See, Study on Human Rights and Massive Exoduses, Report by Special Rapporteur, Commission on Human Rights, UN Doc. E/CN.4/1503 (1981)

⁷¹ See, Martin (supra note 68), pp.600-601

他方で、同時期に西ドイツによって主導されたアプローチがあった。それはカナダのものよりも難民に対する行動を体系的な法的問題として捉える性格の強いものであり、具体的には難民発生国の国際法上の責任を問うことを試みるものであった⁷²。この西ドイツによる国家責任アプローチは、従来は不明確にされてきた難民受入国の難民受入に伴う被害や負担の明確化を試み、「難民の新たな流出を回避し、帰還を望む難民の帰還を促進するための国際協力」に関する見解を加盟国や国連機関に対して求める形で結実した⁷³。しかし、このことは、このような方針の意図によらず、難民受入の消極化へとつながるものであり、法的な問題としては世界人権宣言第 14 条の「庇護を求める権利」及び同第 13 条に明示されている「国を離れる権利」との衝突を懸念する議論を惹起することになるのである⁷⁴。

周知の通り、このような予防方針は難民現象だけに対して導かれたものではない。国連全体の方針として、紛争被害の最小化を標榜する予防の議論（いわゆる「予防外交」論）はすでに 1950 年代から見受けられ、当初は冷戦構造下での超大国の代理戦争のエスカレートを防止することを標榜したハマースホルドの議論から、デクエヤルによる紛争発生自体の予防の議論へと展開したのがこの 1980 年代のことであった⁷⁵。この予防外交論は、冷戦終結を経て、ガリの「平和への課題」において、平和創造、平和維持及び平和構築と共に平和のための活動として位置づけられ⁷⁶、アナンの時代において、頻発・再発する国内紛争に対して、紛争サイクル全体を対象とする「包括的」紛争予防アプローチが提示されるに至る。

国連の紛争予防活動の展開の延長線上に平和構築活動は位置づけられ、そしてその大枠の中で難民に関する行動を捉えるとするならば、難民本国の状況を対象とする課題設定は、難民の流出予防を平和構築も含めた「包括的」紛争予防の動きの一側面として理解することができよう。これは、例えば「予防的保護 (preventive protection)」という概念⁷⁷にも

⁷² この点に関してチムニは、「予防的保護」概念が導入されるとすれば、「非自発的帰還 (involuntary repatriation)」が規範化されるのは時間の問題であるとまで言い切っているが、その判断にはもう少し慎重さが求められよう。See, B. S. Chimni, 'The Meaning of Words and the Role of UNHCR in Voluntary Repatriation' (International Journal of Refugee Law, Vol.5 No.3, 1993) pp.446-447

⁷³ See, GA Res. 35/124, 1980

⁷⁴ いわゆる難民の「封じ込め (containment)」に関する議論。T. Alexander Aleinikoff, 'The Meaning of 'Persecution' in United States Asylum Law' (International Journal of Refugee Law, vol.3 No.1, 1991) 等参照。

⁷⁵ 福島安紀子「予防外交に対する協調的安全保障アプローチ -可能性と限界-」(木村汎(編)『国際危機学 -危機管理と予防外交』世界思想社, 2002 年), pp.103-104 参照。

⁷⁶ 「予防外交」という用語法は、外交に限定されているわけではない諸行動の実態との間にギャップを生んでいるという批判を受け、ガリは、1996 年の事務総長年次報告書において「予防外交」に代えて「予防行動」という用語を提案している。この用語法はアナンにおいても踏襲された。

⁷⁷ See, Bill Frelick, "'Preventive Protection' and the Right to Seek Asylum: A Preliminary

通底する論理であり、エッセンスとしては難民受入国の負担という出発点を共有している論理であるということに注意が必要である。フレリック (Bill Frelick) は 1992 年の論文において、UNHCR によって概念提起されたこの「予防的保護」概念を批判し、その使用をやめることを提言しているが、それはこの概念が難民受入国（となるべき国、この場合はクロアチア）によって都合良く解釈されてしまう（この場合は「予防的保護」が実施されているはずとしてボスニア・ヘルツェゴビナとの国境を封鎖した）からであり、結局のところ難民を負担として捉える立場に利用されてしまうことを指摘している。「予防」はそれを唱える側の意図や論理によらず、難民を負担として捉えるという前提を導入してしまうということ、少なくともこれまでの国際社会の現実からすれば回避することができないのである⁷⁸。

このように、今日の国連を中心とする国際社会における平和構築と難民との関わりは、もちろん各種の価値を携えつつも、論理構造的に重要なエッセンスとしては難民を受入国の負担として捉えるという前提において成り立つものであり、その負担は解消されるべきであるという論理展開に支えられている⁷⁹。ここで注意すべきは、負担として想定されているのはあくまで大量難民であり、それは個人としての把握に適さない難民を意味しているということである。すなわち、前述のように難民は異なる 2 つの文脈（受入国にとっての必要性から生まれた保護の論理と、他方、国際社会全体としての人道行動としての援助の論理）から捉えられていたのに対し、平和構築との関係での難民は、前者とは論理的には

Look at Bosnia and Croatia" (International Journal of Refugee Law, Vol.4 No.4, 1992) pp.439-454

⁷⁸ この点に関してチムニは、「予防的保護」概念が導入されるとすれば、「非自発的帰還 (involuntary repatriation)」が規範化されるのは時間の問題であるとまで言い切っているが、それはいささか論理の飛躍があるのではないだろうか。 See, B.S. Chimni (supra note 72) pp.446-447

⁷⁹ 本間 (2003) は、難民保護の「思想的基盤」について、日本国憲法の人権保障概念からすれば、他国で人権侵害を受けた難民を日本が保護しなければならないというのは「典型的な人権保障ではない」と述べている。そして、そのような基本的な考え方の上に、それでも「人道的」な対応として難民保護が捉えられている現状を批判し、『難民保護』は、外国で実現されなかった人権保障を、難民を保護する国において補完する意味をもつというふうに考えるべき」と述べている。しかしそもそもの問題は、その「補完」というのは何の要請であるのかが不明確にされてきたことに遡るのであり、議論の順序に混乱が見られる。『世界』 pp.197-198 参照; なお、このような本間の議論が憲法のみを焦点を当てたものになっていることにも疑問を抱かざるを得ない。難民保護が約束されたのは難民条約という国際法においてであり、国際法上の権利保障は、国内法と同様に権利とその対抗概念としての義務の拮抗する場所に位置づけられており、難民の権利に対応する義務の主体は (1) 条約の個別の締約国と、(2) 条約の締約国全体に類別して整理することが可能である。(1) は人権条約以外の国際法上の義務にもみられる典型的な権利義務の関係から導かれるのに対して、(2) こそは人権条約ならではの権利義務形態 (いわゆる「対世的義務 ("obligation erga omnes)")」を設定したもの) と言えよう。その場合に、相互主義 (reciprocity) の排除及び ICJ への (実体的権利侵害を伴わない) 締約国の提訴権限の設定から推察すれば特に (2) の性格を有すると考えられる難民条約において規定されている難民保護は、むしろ典型的な人権保障の枠組みの中で考えるべきものであると考えられる。

直接的関係が一見したところ明白ではない。そしてこの点がまさに問題なのである。大量流出と個別流出それぞれの状況にある難民を明確に区別した上でその相互関係を説明し、なおかつ現実にも合致する理論が未だ説得的な形で提示されていないにも関わらず、現実的問題に引きずられる形で、大量難民に対する処置やそれを支える論理が、個人の権利として確立したはずの難民の権利にも影響を及ぼしているのである。難民に関する国際法学は、大量難民状況においては難民条約に規定された諸権利が制約されることを分析し、その解釈論の論点整理に一定の成果はあげている⁸⁰。にもかかわらず、難民学がそこからさらなる問題意識の展開を図るといえるのであれば、難民への対応を規定する枠組みを支える論理のレベルでの大量難民と個人難民との関係を議論してゆくことが課題として積み残されていると言えよう。例えば、難民条約及び難民議定書のいずれもが、その締約国の義務の例外として受入国の事情（第32条第1項における、合法的に領域内にいる難民の追放禁止に対する例外としての「国の安全または公の秩序を理由とする場合」）に言及しているが、そこでの例外と、近年提示されている「社会の安全保障 (societal security)」概念⁸¹との関係が注目される。この問題は「負担」をどう捉えるかという問題に直結しており、その意味では、大量難民と個人の難民に対する行動の関係を明らかにする上で、「社会の安全保障」以外にも種々の概念提起が、まさに学際的に行われることが期待される。

このような流れの中で、注目すべきは難民定義の機能変化である。従来は、特定の難民定義を用意して、それに該当する人々に対して特定の行動（保護及び援助）をとるといふ枠組みが設定されていた。これは、いわば特定の苦境にある人々を「難民として保護及び援助する」ことを意味していた。逆に、その特定の難民定義に該当しない人々に対する行動を切り捨てるための基準とされてきた。UNHCRはそのマンデートを徐々に拡大してきており、そのたびに、国連総会決議がこれを奨励するという形をとってきている⁸²。すなわち、段階ごとに、(ときには"displaced persons"や"internally displaced persons"といった概念を付加しながら)従来は難民ではなかった人々を「難民」として活動対象に取り込んできつつも、このある種の囲い込みと排除のシステムは機能し続けたのである⁸³。これに対し、後述するように、平和構築との関係での難民は、「難民として保護及び援助する」とい

⁸⁰ 例えば本間浩『国際難民法の理論とその国内的適用』（現代人文社、2005年）参照。

⁸¹ ブザン (Barry Buzan) によって概念提起された「社会の安全保障」概念を軸に、コソボ紛争による難民流入の危機に直面するイタリアの採った行動を分析したものとして、秋山信将「国益と人道主義の相克: コソボ紛争におけるイタリアと UNHCR」(広島市立大学広島平和研究所編『人道危機と国際介入 - 平和回復の処方箋』 有信堂, 2003年) 参照。

⁸² UNHCRの拡大するマンデートについて拙稿(前掲注67)を参照。

⁸³ UNHCRが権限を拡大してゆく中で、例えば国内避難民に対しては、イエメン、南ローデシア、ナイジェリアなどにおいて60年代までは活動対象から一貫して除外してきた歴史がある一方で、1972年の南スーダンにおいては同国からの要請があったとはいえ、このような方針をあっさりとは転換している。See, Fowler (supra note 41), pp.136-137

う、従来の枠組みにおいては手段とされていた部分の解消が目的として設定されている。その目的達成の手段としては、従来のように固定的な対応が用意されているわけではなく、状況に応じた解消の手段が選択される。これは、目標値と現在値との差異を手がかりにしてその将来における解消に向けた行動を繰り返すフィードバック系のシステムをなしている⁸⁴。これに対して従来の固定的対応は、用意された選択肢の中で行動を連鎖させてゆくシーケンス系のシステムとして捉えうるのであり、そこには難民定義に関して決定的な差異が生まれている。端的に言えば、前者が不特定多数に該当する定義によって行動を振り分けているのに対し、後者においてはシステムの中での難民定義の独自の存在意義が究極的には消失しているのである。すなわち、難民定義はなくともこのフィードバック系のシステムは機能できる⁸⁵。繰り返しになるが、これらは個人としての難民定義の法的問題とは別次元の論理であり、例えば前述の世界人権宣言第13条及び第14条との衝突の問題や、難民の権利がどこまで国家に対して認められるのか⁸⁶という問題は依然としてくすぶり続けている。

難民条約における難民定義の政治的偏重や、その定義の広狭を論じたところで、そのような議論が難民定義自身の是非を問題にしている以上は従来の実証主義難民法学の限界を打破するものではなく、見方によっては新たなる偏重的見解をもたらすものとして、結局のところ同じ領域内にとどまっている。それでは、難民定義の問題に関して難民法からはいかなる視点を新たに提示しうるのであろうか。換言すれば、難民に関する国際法学の抱えている問題は、どのように克服されるべきであらうか。この問題に対する一つの回答として、難民に対処するシステムの中で定義の果たす役割に注目した分析を行うという方法を提案してみた。そして、難民定義は不特定対象にあてはめるものとして定義本来の役割

⁸⁴ 難民をめぐる行動を規定する「回路」に対する視点を提示したものとして、例えば鶴飼(2002)は、冷戦終結後のPKOや人道援助機関の活動の展開の中で、難民保護をめぐる人道行動の意味が、自国への難民の受入から現地における難民保護ないし流出阻止に転換してきている様を想起させつつ、以下のように述べている。鶴飼哲(2002)「難民問題の現在」(前掲『現代思想』, 前掲注4) pp.57-58 参照。「要するに、国際秩序を守り、現地でソフトな形で難民の流出を防ぐ、そのことによって難民生活というつらい思いをさせないようにする、といったタイプの人道主義の論理、これがヨーロッパや国連、カナダやオーストラリアのような国の論理だとすれば、その論理自体がしかし、ヨーロッパは介入する権利がある、という議論の前提をつくり、その上に乗ったアメリカがさらに帝國的利害を追求するための介入戦争を『反テロリズム戦争』という名目で正当化するという回路ができあがってしまっている。」

⁸⁵ このことは、難民概念が全く機能を果たさなくなったことを意味しているのではない。「難民」という概念は、例えば各主体からの緊急人道援助を引き出すために重要な広告的機能を果たしていることが想像される。ただし、そのような機能は別概念によっても代替させることが可能であるかもしれない。このことは、変わりゆく国際社会の情勢の中で世代交代を繰り返すある種のキャッチ・コピーとしての「予防外交」や「平和構築」や「人間の安全保障」などの概念にも通じる性格かもしれない。

⁸⁶ 例えば法務大臣が難民認定に用いた証拠提出拒否を認めた最高裁決定として、最高裁平成17年7月22日決定(平成17(行フ)4)参照。

を20世紀を通じて果たしてきたのに対し、世紀の境目と前後して徐々に定義そのものとしての機能が後景へと退いている場面が出てきていることを見てきた。このことは、「難民」とは言うものの、それは一体誰のことなのか、という素朴な疑問に換言することができる。さらに言えば、従来はまさに国家との通常の関係が破綻している者として「難民」が定義されてきたのに対し、平和構築の文脈での「難民」には、そのような概念上の抛り所が未だ明確ではない、という問題がある。以下では、この難民定義の機能変化についての現在の国際社会の答えを「保護に関する世界協議」において展開された議論に求めることを試みる。

2.3 「保護に関する世界協議」の成果及び課題

「UNHCRの権限拡大」などと言っても、UNHCRはその行動を自ら規定している訳ではない。その意味でその上位機関たる国連総会及び経済社会理事会による「政策指針(policy direction)」や、より実質的にはEXCOMやその内部組織である各種委員会によるコントロール機能が注目される⁸⁷。

この点、これまでこのようなUNHCRに対するコントロール機能については、あくまで政府間レベルで発揮される決定権が大きく、実際の難民保護や支援プロセスに重要に関わる活動を展開している各種NGOの意見の及ばない「密室」の中で各種の方針が決定されてきたことが批判されている⁸⁸。その意味では、2000年末より開始され、2002年の国連総会決議によって締めくくられた「難民の国際的保護に関する世界協議(Global Consultations on International Protection)」プロセスは、そのような批判をある程度は払拭するものとしての性格を有していたとすることができよう。すなわち、「保護に関する世界協議」は、理想的とは言えないまでも⁸⁹、現状における世界の難民関係者(難民の「代表」による会議

⁸⁷ この点、UNHCRの前身として言及されることの多いIROとは明確に異なっている。IROはIRO憲章において国連の専門機関として性格づけられていたため、国連総会や経済社会理事会における政治的対立による過度の制約を受けることなく活動を行うことができたという指摘がある。すなわち、IROを単にUNHCRの前身機関とする認識においては見落とされがちであるが、IROは国連との関係を有する組織ではあっても、国連とは一線を画していたのである。さらに言えば、原則としてIROが活動対象とした人々をUNHCRはその活動対象に取り込みつつも、IROによってその活動対象外とされた人々に対する決定はUNHCRを拘束しないとした(この規定は初代UNHCRとなるゲトハルト(van Heuven Goedhart)によって挿入提案された)ことも留意すべきであろう。つまりIROの活動を承継しつつも、国連総会及び経済社会理事会によって代表される国連としての決定権を再設定しているのであって、UNHCRとIROとの関係は純粋な前身・後身関係ではない。See, Dulcey B. Fowler (supra note 41), p.125

⁸⁸ 「Pre-EXCOM」と呼ばれるプロセスが国連によって用意され、NGOと政府代表との接点が提供されてはいるものの、その不十分さについてアムネスティが批判している。

⁸⁹ 特に政府閣僚会議トラックにおける議論と専門家及び市民レベルのトラックにおける議論と

も催され⁹⁰、いくつかの文書も採択されている）の見解を整理するために重要な材料であると言えることができる。

(1) 協議の概要

「保護に関する世界協議」開催の目的は、「新しい問題に対処する柔軟性を保つと同時に、国際社会における既存の難民保護レジームをいかにして活性化させるか、その最善の方法を探る⁹¹」というものであった。各国政府、国際機関、NGO、難民に関する専門家、及び UNHCR などの多様な参加主体が各種一連のトラックに集って 20 ヶ月にわたって開催された会議は、最終的に『保護への課題 (Agenda for Protection)』を 2002 年 6 月 26 日に採択している。この文書は「全世界の難民と庇護希望者の保護を向上させるための意欲的かつ現実的な行動計画であり、UNHCR のみならず各国政府、NGO、その他のパートナーの具体的な行動に関する指針となることを目的としている⁹²」という。以下では、「保護に関する世界協議」の集大成であり、現時点における国際社会の多様なアクターの共通見解とも言うべきこの文書の中で、特に、平和構築との関係を意識しつつ、難民の問題がどのような枠組で捉えられているのかを考察する。

(2) 難民を捉える思考枠組

『保護への課題』において特徴的なのは、難民を特に定義していない、という点である。それは形式的に難民定義が見られない、ということではなく、難民に対する活動や保護をどうするか、という視点にとらわれず、その周辺に位置する人々や社会に対する目配りに基づいた構成になっているのである。例えば、「ゴール 5」の第 8 項として、「旧難民受入地域の復興」についての記述があり、そこでは、「旧庇護国内で難民の流入の影響を受けた地域の復興に対する国際社会の取り組みをいかに促進し、貢献できるかについて検討する⁹³」ことが指針として掲げられている。この場合に、復興を必要とする庇護国とは、大量難民の流入を受け、難民キャンプの設置された地域の社会経済状況が不安定な国のことを指しており、場合によっては難民以上に困窮した人々の存在が想定されている。この「ゴール 5」

の温度差を指摘する議論もある。

⁹⁰ 世界協議の第 3 トラックにおいては難民自身の声を反映しようとしたいくつかのイベントが展開されている。See, Refugee Survey Quarterly (supra note 18), p.4, n.2

⁹¹ UNHCR 『難民保護への課題 -Agenda for Protection (英和訳)』(UNHCR 駐日事務所, 2006 年) 5 頁 参照。

⁹² UNHCR 『保護への課題』(前掲注 91) 9 頁

⁹³ UNHCR 『保護への課題』(前掲注 91) 83 頁

自体が「恒久的解決策のさらなる追求」を規定しているのであるが、そこでは、誰が難民なのか、ということよりも、難民を生み出し、その影響を受け、困窮している地域の、難民に限定されない住民という枠組が提示されているのである。

このような枠組の中で、難民はどこに行ってしまったのであろうか。この点、「難民条約と議定書の実施強化」と題する「ゴール 1」では、「国際的な難民保護の基盤となっている 1951 年の難民条約と 1967 年の議定書の実施を強化しなくてはならない」として、依然として従来の「難民」という枠組が重要性を欠いてはいないことを強調している。しかしこの「ゴール 1」がやはり徹底していないのは、その第 3 項において「難民条約の適用対象外であるが、国際的保護を必要とする者に対する補完的な保護の提供」としている点である。「各国は、先ず難民条約に基づく難民該当性の検討を行い、次いで必要かつ妥当な場合に、補完的な形態の保護を与える根拠について審査する、単一の手続を設定することの有効性を検討する」ことが掲げられているのであるが、その理由は何であろうか。つまり、このことは「必要かつ妥当な場合に」付与される「補完的な形態の保護」が、いかなる意味において「補完的」であるのかを説明していない。そこには、既存の枠組を利用しない手はない、という意味で難民条約が築いてきた体制に優先順位が与えられているのみであり、逆に言えば難民条約における「難民」という定義が、少なくとも現段階において「必要かつ妥当な」ものとして求められているわけではないことが示されていると言ってよい。この論理（既存の枠組をさしあたり現実的に活用するという論理）は、例えば自由権規約の規約人権委員会や、拷問等禁止条約の委員会によっても、人権規約や拷問等禁止条約上の権利を効果的に確保するためには、難民の認定が適切に行われなければならないなどとして展開されている⁹⁴。

このように『保護への課題』においては、誰のことを難民と呼ぶべきか、という課題には沈黙したまま、難民を取り巻く環境に対する取り組みについての指針が展開されている。そして、その流れは前述のような難民受入国の負担という出発点を共有している論理からさらに一步踏み込んで、その発生国や受入国と援助や開発という繋がりを有している国際社会の負担の論理へと導かれているようである。そのことは、例えば、「難民の大量流入に対するさらに効果的かつ予測可能な対応」（「ゴール 1」, 第 10 項）、「難民の発生の根本原因に対する確固たる対応」（「ゴール 1」, 第 12 項）、「重層的な人口移動の中での難民の保護」（「ゴール 2」）、などに顕著に見受けられ、さらに明確に「ゴール 3」においては「より公平な負担・責任分担と難民受入・保護対応力の強化」が標榜されている。

確かに、難民を受け入れることは特殊な文脈でもない限り負担であり、難民が発生する状況自体が、開発や経済成長の観点からは障害である。そこに難民自身の状況を重ね合わ

⁹⁴ See, CCPR/CO/77/EST; CAT/C/25/Add.7

せれば、そのような状況を改善するための方策を定めることは、冷戦構造の存在しない今日においては比較的容易なことなのかもしれない。「保護への課題」は、少なくとも文言としては77年の「領域的庇護条約案」起草の議論における各国の態度と比較すれば、すばらしい進歩を遂げた国際社会の国際協力の姿を反映しているとも言えよう。

しかし気をつけなければならないことは、苦境にある人を「難民として」保護するという価値から、「難民問題の解消」という価値への転換（ないしその確認）が、「保護に関する世界協議」の底流にしたたかに育まれていることである。「保護への課題」は、難民条約を中心とする難民保護のための実定法の価値の再確認を強調し、その締約国の普遍化を訴える一方で、難民認定手続の「合理化」のために生体情報（いわゆる「バイオメトリクス・データ」）の共有を目標として掲げ、また、第三国への定住プロセスの整備を謳うなど、難民保護をめぐる「負担」の明確化とその対処の調和を試みている⁹⁵。しかし、例えば司法の場面で当事者が難民であるがゆえに主張されている「灰色の利益」（いわゆる"Benefit of Doubt, BOD"）や、難民の不法入国に関してそれを違法性阻却させる難民条約第31条第1項（同じく出入国管理及び難民認定法第70条の2）など⁹⁶、難民という例外性ゆえに成り立つ概念があつてこそ難民は保護されてきたことを忘れてはならない。もちろん、その例外性を目的外利用⁹⁷する者が後を絶たず、そのことに手を焼く国家があることもまた現実問題として否定されるものではない。しかしこのことは、「難民」という固定的存在が想定されてきたのではなく、あらゆる人は「難民」という例外的状況に置かれる危険性を有しており、であるからこそ難民は例外的存在として例外的な対処枠組みの中で保護されてきたことと表裏一体の現象である。各種の（ロシア、アルメニア、トルコなどの）「難民」という固定的な集団を想定していた20世紀初頭とは異なり、国連の体制下では「難民」という状態（ないし不特定多数に対して適用しうる定義）が認められてきたのである。苦境にある人を「難民として保護する」という言説にはそういう意味がある。今まさに制度化によ

⁹⁵ 負担数値化（難民庇護国による貢献の数量化）の動きについて、岸守一「人道支援の首都ジュネーブより -国連難民高等弁務官事務所担当書記官のある一日」（特集 難民問題をどう解決するか 『外交フォーラム』 No.165, 2002年）61頁参照。

⁹⁶ これらの法文を純粹に文言解釈すれば、不法入国をめぐることは実は刑罰免除が行われるに過ぎず、違法性阻却されることにはなっていない。しかし、難民の不法入国に緊急避難性を認めつつ、その効力によって違法性阻却を可能とする解釈もありうるとした有力な解釈論を展開したものとして以下を参照。町野朔、辰井聡子「不法入国と緊急避難」（『現代刑事法』1999-11-No.7）76-86頁；これに対し、これら法文が緊急避難を考慮に入れたものであることを前提としつつも、その違法性阻却について検討していないものもある。渡部惇「不法入国等の罪についての刑の免除」（『法律のひろば』34, 1981年）

⁹⁷ 難民性を有していないことをはなから承知の上で、庇護申請者に与えられる在留許可に目をつけて出稼ぎ労働の足がかりとする者や、より良い定住国を求めていわゆる「アサイラム・ショッピング」を行う者は、制度を目的外利用していると言えるとしても、悪用しているとは一概には言えないであろう。問題は、いわゆる「先進国」と「発展途上国」とを隔てる国境線によって存在している生活水準や労働賃金格差に根ざしているのであつて、その正当性をも判断した上でなければ「悪用」という判断を行うことはできないように思われる。

って省かれようとしている例外的対応という無駄こそが、実は難民保護のエッセンスであったと言っても過言ではないだろう。その意味で、先述のように難民には帰国の見込みがなく、すなわち（帰国という）解決の見込みのない例外的状態にある者として認識されるという点において"displaced persons"と区別されていたことは、現在にも通じる難民の本質をえぐり出す要点であり、その認識への回帰の是非の検討を迫るものであると言えよう⁹⁸。

これに対し、「保護への課題」において示された方針は、従来は例外的状態にあるがゆえに（帰国という）解決ではなく再定住が模索された「難民」を、同じく再定住先の確保を模索しつつもそれを解決として捉えるものとなっている。グローバル化の進展する今日の世界において、この価値の転換は危険をはらんでいる。行き場のない例外的存在は例外として認められることなく、私たちから見れば「問題解決の対象としての他者」であるという差別の固定化のプロセスに乗せられてしまうのではないか。しかし、法をはじめとするシステムの包括性や普遍性を、国境を越えて高度に成熟させてゆくことは、例外さえも常態的なものとしてそのシステムの中に組み込むような例外の克服ないし例外の管理によって追求されるべきものではなく、例外を例外として維持するという安全装置を準備することこそが求められているのではないだろうか。「負担」を除く方針を追求することも重要であるが、「負担」を受け入れてでもなお守るべき価値の是非についての議論が、「保護に関する世界協議」において（すくなくとも公にされている文書に見る限りでは）展開されていないことは意識されるべきであるし、本節において試論した「難民定義の機能変化」の議論を踏まえれば、難民学の立場からはこの点をもう少し意識的かつ理論的に批判することが可能となるように思われる。

ところで、近似した人権基準で満たされた将来の世界を想像してみると、一つの素朴な疑問が浮かんでくる。そこには難民は一人もいないのだろうか。難民がいないということは何によって担保されているというのだろうか。それが仮に、人権侵害や武力紛争から逃れなければならない状況はなく、だから難民はいないということだとしたら、それはいささか循環論法的である。逃れうる新しい世界への要求は、人権や平和の問題に起因するものに限定されているとも思えない。時代やさまざまな環境によっても変わってゆくだろう。難民学がこのような領域にまで研究の裾野を展開することで初めて、難民に関する実証主義的国際法研究と一線を画することができるのではないだろうか。その意味では、平和構築の場面における難民の現象を考えることはやはり有意義であり、それをドグマティックな記述にとどめることなく理論構築してゆける可能性は十分にあると信じたい。

⁹⁸ UNHCR は次第と"displaced persons"を難民概念に事実上包摂し、その中で前者の性質を強調することで、難民概念の"displaced person"化に貢献してきた側面がある。"displaced persons"が帰国を望むことと、ある意味で通常の社会の枠組みからはみ出ってしまった難民の例外性を同一問題として提示することは些細な問題にとどまらない。

References

- Andrew Shacknove, 'From Asylum to Containment' (International Journal of Refugee Law, Vol.5 No.4, 1993)
- Antonio Fortin, 'The Meaning of "Protection" in the Refugee Definition' (International Journal of Refugee Law, Vol.12 No.4, 2001)
- Atle Grahl-Madsen, Status of Refugees, vol. I (A.W.Sijthoff -Leyden, 1966)
- B. S. Chimni, 'The Geo Politics of Refugee Studies: A View From the South' (Journal of Refugee Studies, Vol.11, 1998)
- B. S. Chimni, 'The Meaning of Words and the Role of UNHCR in Voluntary Repatriation' (International Journal of Refugee Law, Vol.5 No.3, 1993)
- Barry Stein and Silvano Tomasi, 'Foreword' (International Migration Review 15, 1981)
- Bill Frelick, "'Preventive Protection' and the Right to Seek Asylum: A Preliminary Look at Bosnia and Croatia" (International Journal of Refugee Law, Vol.4 No.4, 1992)
- David A. Martin, "Notes and Comments: Large-Scale Migrations of Asylum Seekers" (The American Journal of International Law, Vol.76, 1982)
- Dulcey B. Fowler, 'The Developing Jurisdiction of the United Nations High Commissioner for Refugees' (II. LEGISLATION, JURISPRUDENCE ET PRATIQUE-LEGISLATION, DECISIONS AND PRACTICE, 1971)
- Guy S. Goodwin-Gill, The Refugee in International Law -2nd Edition (Clarendon Press, 1996)
- James C. Hathaway, The Law of Refugee Status (Butterworths, 1991)
- Luke T. Lee, 'Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?' (Journal of Refugee Studies Vol.9 No.1, 1996)
- Nicholas Van Hear, 'Editorial Introduction' (Journal of Refugee Studies, Vol.11 No.4)
- Paul Weis, 'International Protection of Refugees' (American Journal of International Law 48, 1954)
- Paul Weis, 'Territorial Asylum' (Indian Journal of International Law, Vol.6, No.2, 1966)
- R. Yewdall Jennings, 'Some International Law Aspects of the Refugee Question' (Year

Book of International Law, vol. 20, 1939)

Richard Plender, 'The Legal Basis of International Jurisdiction to Act with Regard to the Internally Displaced' (Vera Gowlland-Debbas (eds.) , The Problem of Refugees in the Light of Contemporary International law Issues -Papers presented at the Colloquium organized by the Graduate Institute of International Studies in collaboration with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva, 26 and 27 May, 1994, Graduate Institute of International Studies –Geneva, 1995)

United Nations High Commissioner for Refugees, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees [HCR/IP/4/Eng/Rev.1] , reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979

第Ⅶ章 人間開発と共創のための方法論

平和は、短期的な対処療法では得られない。紛争当事者の辿った歴史、近隣との地政学的な関係で培われた人間とその社会のあり方まで展望する必要がある。本章では、短期的な人道支援から長期的な観点へ移行する平和構築のあり方として、個人の潜在能力を強化する人間開発と、人々が共に新たな関係を創造するという共創をめざすための方法として、教育と情報通信技術（ICT）を取り上げる。長期的な視点から平和の定着、永続化のための和解や相互理解を醸成し、暴力的紛争を予防する人文・教育分野に焦点を当てた予防開発である人間開発をどのように進めるべきか？インターネットなど瞬時に時空を超える ICT の可能性は、紛争当事者を含む他者への相互理解を増進して、共に新しい関係を創造するパートナーとありうるのだろうか？

1. 平和と教育：権利としての教育を考える

北 村 友 人

「戦争は人の心のなかで生まれるものであるから、人の心のなかに平和のとりでを築かなければならない」（UNESCO 憲章・前文）

1.1 はじめに

いつの時代のどこの社会においても教育は常に私たち人間にとって欠かせない営みである、という主張に反対する人はいないだろう。しかしながら、いつの時代のどこの社会においてもすべての人々が平等に教育の機会を享受してきた、という言い方に賛同を得ることはできないであろう。たとえば多くの開発途上国においては、社会的弱者（子ども、女性、マイノリティ、障害者など）を中心に、教育を受ける機会を十分に享受することができない人々がいまだに大勢いる。そして、こうした問題は、とりわけ紛争や政治的・社会的動乱などが起こっている地域において、より深刻な様相を呈している。

20 世紀の二度にわたる世界大戦を経験した国際社会は、国連教育科学文化機関（United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization: UNESCO）の憲章の前文に謳われているように、人類の知的・道徳的な連帯による世界平和の実現をさまざまな領域において目指してきた。教育分野においては、教育を受ける機会を得ることはすべての人

にとっての基本的な権利であるという共通認識のもと、国際教育協力が幅広く展開されてきた。なかでも、緊急時ならびに紛争後の地域における教育復興では通常国際教育協力と較べて、歴史、政治、経済、文化など多様な社会的背景をより慎重に踏まえたうえで支援を行う必要がある。また、緊急時や紛争後の社会では教育システムが不安定になり、総合的な支援を必要とするため、対人関係レベルから共同体レベル、国家レベル、国際レベルなど、さまざまなレベルにおける紛争や暴力に対する予防や解決に取り組まなければならない。とりわけ1990年代以降、ボスニア、ルワンダ、ソマリア、スーダンなど世界各地の危機的状況が広く認識され、人道主義的な立場から教育の果たす役割を考えるべきであるという考え方が強調されるようになってきている。そして、緊急時や紛争後の教育を支えることは国際社会の責務であるという視点から、さまざまな議論が行われている（Sinclair, 2002）。

このような背景を踏まえ、本稿では、平和構築を担う重要な分野の一つである教育復興に関する理念的な議論や実践での試みなどを整理し、異なる背景をもつ人々が共生することのできる社会を築くうえで教育が果たすべき役割について考えることを目指す。

1.2 教育と平和に関する諸概念

(1) 権利としての教育

およそ人々にとって当たり前の行為であると思われる教育という営みも、すべての人にとって基本的な権利の一つであると広く国際社会において確認されたのは第二次世界大戦以降のことである。とりわけ、1948年10月10日、国際連合（以下、国連）の総会において採択された「世界人権宣言（The Universal Declaration of Human Rights）」は、重要な意義を有している。世界人権宣言の第26条は「すべて人は、教育を受ける権利を有する」という原則を示しており、同条第1項で「教育は、少なくとも初等のおよび基礎的な段階（the elementary and fundamental stages）においては、無償でなければならない。初等教育は義務的でなければならない」という初等教育の義務制ならびに無償制を謳っている。さらに同条第2項は、「教育は、人格の完全な発展ならびに人権および基本的自由の尊重の強化を目的としなければならない」という、教育の果たすべき役割に言及している。ここに、基本的人権としての教育という概念が国際的な合意として広く認知されることとなった。なお、この世界人権宣言の内容を基礎として、これを条約化したものが「国際人権規約」（1966年採択、1976年発効）である。また、「子どもの権利宣言（ジュネーブ宣言）」（1924年採択）、「子どもの権利に関する宣言」（1959年採択）、「子どもの権利に関する条

約」（1989年採択、1990年発効）などを通して、とくに社会的弱者である子どもに対して十分な教育の機会を保障することの重要性が指摘されてきた。

こうした「権利としての教育」という考え方が国際的に浸透してくるとともに、とくに途上国の開発政策に占める人的資源開発の重要性が、広く認識されるようになってきた。そうしたなか、途上国における基礎教育の普及に対する関心が高まり、国際機関やドナー国による基礎教育普及のための重点的な開発援助が1980年代後半から幅広く実施されるようになってきた。そして「万人のための教育世界会議（The World Conference on Education for All）」（ジョムティエン[タイ], 1990年）と「世界教育フォーラム（The World Education Forum）」（ダカール [セネガル], 2000年）という2つの大きな国際会議を通して、「教育（とりわけ基礎教育）」の普及こそが開発の基盤になるという理解が広く共有され、途上国での基礎教育普及が国際社会全体の課題であることが確認された¹。なかでも、1990年のジョムティエン会議で合意された「万人のための教育（Education for All: EFA）」の理念は、基礎的な学習のニーズ（basic learning needs）を満たすための教育（すなわち「基礎教育」）の機会が、年齢、性別、人種、民族、階層などにもとづく差別を受けることなく、すべての子ども、青年、成人に対して保障されなければならないと謳っており、今日の教育を考える視点の基礎となっている。

このEFAの理念にもとづき、世界のいかなる場所においても人々が教育を受ける権利は侵されてはならないという国際的な合意が結ばれ、とくに紛争や自然災害などによって教育へのアクセスを妨げられている人々に対する配慮が必要であると強調された。たとえば、2000年のダカール・フォーラムで採択された『ダカール行動枠組み（Dakar Framework for Action）』のなかで、「紛争、自然災害、（社会・政情の）不安などによって影響を受ける教育制度のニーズを充たすこと、ならびに、相互理解や平和、寛容などを促進し、暴力と紛争を防ぐことに役立つ教育プログラムを実施する」（UNESCO, 2000, Para. 8）ことが合意されている。しかしながら、こうしたEFA目標にもとづく国際社会の合意にもかかわらず、実際の紛争地や被災地では十分な教育機会が提供されているとは言い難い。とくに紛争や自然災害などの影響を受けている子どもたちには、必要とされる学習機会を提供することにより、社会的、精神的、認知的、肉体的な発達を支援することが欠かせない。内海（2005a）が指摘するように、「緊急時および長期的な危機や復興の初期段階における教育活動は、生命を助けることと生命を維持することの両方を含んでいる」（p.16）。すなわち、

¹ これらの会議にはそれぞれ150以上の政府、30以上の国際機関、100以上の市民社会組織から代表者たちが参加し、教育をテーマとして開催された国際会議としてはこれまでにない規模のものであり、これらの会議で合意されたEFA目標は国際社会にとって最も重要な教育課題であると広く認識されている。EFA目標には、就学前教育・初等教育・女子教育・識字教育・生活技能の向上・教育の質の改善などに関する課題が含まれている。それぞれの会議で合意された目標などの詳細については、UNESCO (1990)とUNESCO (2000)を参照のこと。

地雷を避ける教育や HIV/AIDS を予防する教育などのように、さまざまな被害から人々を保護するとともに、適切な情報を伝達することによって生命を救うことが目指されている。

このような EFA の理念にもとづく基礎教育は、人々が日常生活で直面するさまざまな問題や要求に対して、建設的かつ効果的に対処するための能力を養うことを目指している。そのために必要とされる能力を、「ライフ・スキル (Life-skills)」と呼んでいる。ライフ・スキルの概念には、人権に対する意識、健康・栄養などに関する知識、経済的・社会的生活を営むための知識・技能（職業技能など）、政治意識・公共倫理などを含む共同体の一員としての自覚、平和・共生への意識など、多岐にわたる価値（観）・知識・技能が含まれている。ライフ・スキルを捉える視点は、かつては保健衛生に対する知識の獲得が中心であったが、現在では平和教育や人権教育などにも広げられ、平和の構築や民族和解のための教育も含むようになってきた。このように広範な領域にわたる「スキル」を含むため、依然としてその定義は確立されているとは言えないが、多くの国で最も実践的に活用されている定義が、国連児童基金（United Nations Children's Fund: UNICEF）によって示されたものである。UNICEF によれば、ライフ・スキルとは、「人々が情報にもとづく意思決定を行い、効果的にコミュニケーションをとり、健康で生産的な生活を送るための自己管理ならびに他者との協働のスキルを身につけることを助ける、社会心理と対人関係における広範な領域のスキル」²のことである。このようなライフ・スキルを向上させるための教育の要素として、勝間（2003）は次の3点を挙げている。

- ① 従来の知識偏重の教育ではなく「知識、態度、ライフ・スキル」をバランスよく組み合わせた教育
- ② 生徒と教師による、参加型の教育（つまり、座学だけではなく、歌や踊り、さらには多彩な補助教材の導入などによる、インタラクティブな教育実践）
- ③ 子どものニーズを満たすために開発されたカリキュラムにもとづく、生徒にとって必要な知識・技術の伝達

こうした教育は「ライフ・スキルにもとづく教育 (Life Skills-Based Education: LSBE)」と呼ばれ、とくに UNICEF では、困難な状況にある若者たちが自らをエンパワー(empower)するための手段として重視している。上述のように教師－生徒間のインタラクティブな LSBE を通して、生徒たちが健康的な行動 (healthy behaviors) をとるための知識や態度を身につけることが目指されている。具体的には、①エイズ予防、②健康教育、③人権ならびに社会問題、④暴力に対する予防と平和構築、⑤環境問題などの領域において主体的

² UNICEF ホームページ (www.unicef.org/lifeskills/index_7308.html [2007年1月]) より引用。

に行動できるようになることを意味しており、そのために UNICEF は多様な支援プログラムを実施している³。

また、平和構築プロセスにおける教育復興を考える際には、「権利としての教育」とは何であるのか、という根源的な問い掛けを忘れてはならない。つまり、教育機会を保障するといったときに、それを基本的なアクセスの問題として捉えるのか、あるいは教育を受けた結果の問題として捉えるのか、という大きく異なる2つの視点（「量」と「質」の問題）がある。多くの途上国では、まず何よりもアクセスの問題（すなわち量の問題）として就学率を高めることが最も重要な課題として認識されてきたが、近年、教育の質に関わる議論に象徴されるように、いかなる教育を受け、それによっていかなるエンパワーメントが行われるのか、といった問題を考えることの重要性が指摘されるようになってきている。そのため、教育の普及について考える際には、就学率だけではなく留年率や修了率についても、いままで以上に検討されるようになってきた。とくに平和構築のプロセスにおいては、教育システムが大きくダメージを受けていることがしばしばであり、教育へのアクセスを向上させることがまず何よりも重要になってくるが、それと同時にいかなる教育を提供するのかという「質」の問題にも注意を払うことが欠かせない。

ただし、教育内容などを含めた「質」に関わる問題を考える際には、十分な注意や配慮が欠かせない。紛争を経験した社会においては、どのような教育を次世代の子どもたちに提供すべきであるのかという点に関して、必ずしも一定の合意が常に存在しているとは限らない。本来、学校教育に代表される公教育には中立性が求められるが、紛争後の混乱した社会では教育の場も政治的な影響から逃れることができないことがしばしばである。こうした状況下で、十分な議論を尽くすことなく安易に教育内容などを設定してしまうと、異なる価値観を有する集団（民族集団や宗教集団など）の間に新たな対立の火種を生むことにもなりかねない。そのため、教育の質的な側面について考える際には、一定レベルの社会的合意を形成するためのプロセスと配慮が不可欠である。

(2) 人間開発と教育

人間開発とは、人間が生きるうえでのニーズを満たす民主的な社会の実現を考えるうえで重要な概念である。人間開発の概念は、国連開発計画（United Nations

³ たとえばスーダン南部での LSBE のために、エイズ予防、健康、平和教育、環境の諸領域における教育を推進するためのモジュールを UNICEF は開発している。このモジュールは、中・長期的な視野のもとでジェンダー平等を実現することを目指している。このプログラムの詳細については、UNICEF ホームページ（www.unicef.org/lifskills/index_8400.html [2007年1月]）を参照のこと。

Development Programme: UNDP) が 1990 年より毎年刊行している『人間開発報告書 (Human Development Report)』によって提唱された。同概念の生みの親ともいえるマブール・ハク (Mahbub ul Haq) 元 UNDP 総裁特別顧問が指摘するように、その根底には「開発の基本的な目的は人々の選択の幅を広げることである」という認識がある。この概念は、経済成長モデルにもとづく経済中心の開発を志向するのみでは十分な社会変革を期待することが難しく、既得権益をもつ人々は豊かな生活を送るようになるかもしれないが、その社会に生きる多くの人々はそうした豊かさから取り残されてしまうであろうことに対する、危機意識から生まれてきた。そこで、「人々が各自の可能性を十全に開花させ、それぞれの必要と関心に応じて生産的かつ創造的な人生を開拓できるような環境を創出すること」と定義される人間開発を通して、「知識へのアクセスの拡大、栄養状態や医療サービスの向上、生計の安定、犯罪や身体的な暴力からの安全の確保、十分な余暇、政治的・文化的自由や地域社会の活動への参加意識など」が価値あるものとして認識されることが必要とされている⁴。そうした人間開発の概念が広く共有され、実践されることによって、民主的な社会は実現されるのである。この人間開発の概念は、公平さ (equity)、持続可能性 (sustainability)、生産性 (productivity)、エンパワーメント (empowerment) の 4 つの要素から構成されており、こうした要素が人間開発の概念を伝統的な経済成長モデルとは異なるものにしていく (ハク, 1997)。

こうした人間開発を実現していくうえで、『人間開発報告書』は 4 つの重要な潜在能力 (capabilities) に焦点を当てている。すなわち、①長命で健康に生活すること、②教育を受けて知識を得ること、③人間らしい生活水準に必要なリソース (経済的リソース) を入手する手段をもつこと、④地域社会の生活に参加できること、である。紛争中ならびに紛争後の社会においては、これらの能力を十分に身につけることや発揮することが妨げられ、人生における多様な可能性が失われることになってしまう。そこで、そういった状況のなかで「人間の福祉 (well-being)」を達成するために、国内的な努力のみならず国際協力による支援が求められることになる。その際、国内の公共政策や国際的な支援を考えるにあたり、人間開発には二つの側面があることに留意する必要がある。つまり、「健康や知識、技能の面での改善のような人間の能力形成」(ハク, 1997, p.19) に関する側面と、「人々が身につけた能力を、雇用や生産活動、政治参加、余暇にどのように活用するか」(ハク, 1997, p.19) という側面との間の均衡を保つことが重要である。

このことを教育の文脈で考えると、知識や技能を習得するための教育内容を充実させる

⁴ 人間開発の定義などに関しては、UNDP ホームページ (www.undp.or.jp/hdr/ [2007 年 1 月]) より引用。

とともに、そこで身につけた能力を活かすことができる社会経済環境の整備を進めることが必要になる。また、異なる文化や伝統を学ぶことを通して、それぞれの文化の限界や多様な文化の共通点を理解することが欠かせない。多文化主義の視点から、西洋文化の伝統や慣習を無批判に追従するような教育のあり方を批判してきたヌスバウム（Martha C. Nussbaum）は、そのような教育のあり方を「コスモポリタン教育（cosmopolitan education）」と呼び、世界市民を育てることが大切であると強調している（ヌスバウム，2005）。このようなヌスバウムの考え方の理論的ベースが、アマルティア・セン（Amartya Sen）との共同研究を通して構築してきた「潜在能力アプローチ（capability approach）」であり、このアプローチは人間開発の概念構築に多大な影響を与えてきた（セン，1999；2000）。

こうした人間開発のあり方を考えるにあたり、文化の自由が不可欠な要素であると弓削（2004）は指摘している。ここでいう文化とは、宗教的な儀式から生活様式までの幅広い領域を包含しており、個々人の「アイデンティティ（自分自身が誰であるのかという意識）」と深く関係している。グローバル化の進展とそれに伴う社会の変容が進むなか、一人一人の人間にとって「自らが選択した文化的よりどころを失うことなく、社会に参加する自由」（弓削，2004，p.20）が保障されることが大切である。たとえば、紛争の予防においても文化的自由は重要な要素となる。すなわち、紛争とは文化的に異なるもの同士が存在するから起こるのではなく、異なるもの同士の間で差別や排除、不公平、権力争いなどが存在することによって起こるのだと、弓削は指摘している。この指摘は、国家間や民族間における紛争に関してのみならず、個人間における葛藤についても同様のことが言えるであろう。こうした文化的自由を保障し、紛争を予防したり解決したりするうえでの根底にあるものが、民主主義の考え方である。

また、人間開発の概念を考えるうえで、民主主義とジェンダーの関係を分析することが欠かせないとダヴィース（Davies, 2000）は強調している。UNDPが設定した人間開発指数（Human Development Index: HDI）⁵において、民主主義のレベルを測る指標の一つとして公的領域における意思決定への参加が挙げられているのに対して、ジェンダーに関する指標は考慮されていないことをダヴィースは指摘している。民主主義の実現にはジェンダー平等（gender equality）の達成が欠かせないが、そのためには教育の場が現実社会に対する批判的意識を高める実践の場（praxis）となることが必要であり、この点についてダヴィース

⁵ 人間開発指数（HDI）は、人間開発が目指す3つの側面（①長命で健康に生活すること、②教育を受けること、③人間らしい生活水準を得ること）について、その達成度を算出した指数である。具体的には、平均寿命、就学率、識字率、所得にもとづき算出されている。詳細については、各年の『人間開発報告書』（邦訳は国際協力出版会発行）を参照のこと。

は次のような問題を提起している。「教育における市民性のフェミニスト理論は（中略）ミクロ政治的組織としての『学校』の概念から始め、いかにして生徒たち（ならびに教師たち）が学習と生活のために組織化されているのかを検討しなければならない」（Davies, 2000, p.282）。そのためにも、声（voice）、選択（vote）、表象（representation）、積極的な責任（active responsibility）、集団性がいかに機能するかについての完全な理解（a full understanding of how the collectivity works）に関する諸問題について、批判的な眼差しを向けることが欠かせない。こうした批判的意識を高める実践の場としての学校は、「公民学校（civil school）」と呼ばれるべきであるとダヴィースは提唱している。ただし、宗教対立や民族対立などが起こっているなかでは、こうした「公民学校」を成立させることが、しばしば非常に困難な作業を伴うことになる。学校は、相互理解や公共性の観念を推進する場として機能し得るとともに、イデオロギーや権力の装置として働くこともあり得ることを忘れてはならない。

（3）教育復興の概念

紛争後の教育を復興していくことの重要性は、平和構築と人権擁護の観点から、国際社会において広く認識されている。その重要性に対する認識が高まった契機は、2000年の世界教育フォーラムで採択された「ダカール行動枠組み」の合意であったことは、先述の通りである。今日の国際社会は、EFAの合意などにもとづき、教育復興を効果的に支援するための体制づくりを進めている。ここでは、国内外の専門家たちによって行われてきた研究を踏まえつつ、そうした体制づくりを行ううえでの理論的基礎を提供している概念やアプローチについて概観する⁶。

教育復興の概念について考えるうえで最も基本的な諸原則を、シンクレア（Sinclair, 2002）は提示している。シンクレアの示した「緊急時の教育に関する諸原則（Principles of emergency education）」は、①アクセス、②リソース、③活動・カリキュラム、④調整・能力構築、という4つの領域から構成されている。それぞれの領域において配慮すべき点は、以下の通りである。

- ① アクセス： すべての人が教育を受ける機会を保障されることは基本的な人権であるという理念にもとづき、緊急時あるいは紛争後には教育を提供する地域

⁶ 近年、教育復興に関する研究の進展が著しいが、主な成果として、海外の研究としては Davies (2004)、Sinclair (2002)、Sommers (2004)、World Bank (2005)、国内では内海 (2005a; 2005b)、小松 (2005a; 2005b)、水野 (2001) などを挙げることができる。

を速やかに拡大するとともに、すべてのグループ（子ども、女性、少数民族など）に配慮した質の高い教育プログラムを整備することが欠かせない。

- ② リソース： コミュニティの人材（とくに教員）や資源を活用することが欠かせず、そのためにも参加型のアプローチを適用することが重要である。
- ③ 活動・カリキュラム： 紛争の影響を受けた子どもや青年たちに対して、彼らの心理社会的なニーズ（トラウマなどに関する心のケアなど）を充たすような活動を、短期的ならびに長期的な視点から提供することが重要である。また、カリキュラムを定めるにあたり、とくに難民に対しては本国への帰還後も見据えて、個々人の長期的な成長・発達を支えるような教育内容を考えることが必要である。こうした教育活動やカリキュラムには、ライフ・スキル（先述のように、保健衛生、安全、環境、平和・葛藤解決、人権、シティズンシップなどに関する知識、技能、態度・価値観）と職業的スキル（生計を立てるために不可欠な技術や技能）を身につけるためのプログラムが、バランスよく配されなければならない。
- ④ ^{コーディネーション}調整・^{ステークホルダー}能力構築： 政府ならびに援助機関が、あらゆる利害関係者の間の調整を十分に行うことが欠かせない。また、援助を実施する際には、現地のアクターたちに対する^{グッド・ガバナンス}能力構築プログラムを含めることによって、良い統治の機能を高めることが求められている。

このような教育復興が必要とされる局面としては、①自然災害（スマトラ沖地震による津波被害など）、②政治的・社会的な動乱（東欧諸国の民主化プロセスなど）、③軍事的衝突（東チモール、アフガニスタン、イラクなど）の三つに大別することができる（小松，2005a）。それぞれの状況に応じて、求められる教育支援のあり方や、教育復興が直面する課題などは異なってくる。また、時間軸による紛争のタイプと、それぞれの局面において必要とされる教育的イニシアティブのタイプについては、表-1を参照のこと。

表-1 紛争のタイプと教育的イニシアティブのタイプ

紛争のタイプ	紛争がない； 比較的「平和」	国内不和； 社会的不和； 紛争「前」	武力紛争	紛争終結へ の移行期； 和平プロ セス	「ポスト」コ ンフリクト
教育的イニシア ティブのタイプ Type of educational initiative	紛争予防の教育 (教育開発) Education for prevention (development)	緊急教育 Education in emergencies		社会復興の教育 (教育開発) Education for social and civic reconstruction (development)	

出所：Tawil & Harley (2004, p.11) [内海 (2005a, p.20) が訳出した表を引用]

小松 (2005a) によれば、紛争終結後に始まる教育復興における最初の課題は、紛争前の教育環境を「復元」することである。とくに紛争という非日常的な暴力を経験した子どもたちにとって教育を受ける機会を得ることは、「日常性」を取り戻すことであるとともに、将来の生活への投資を確保するための手段ともなる。次に、紛争前の教育を単に復元するだけにとどまらず、持続的で安定した開発の基盤を形成するための教育セクターを「構築」することが重要になる。この教育「構築」は、教育政策・行政、制度構築、人材育成、カリキュラム開発などを含む。そして、教育の「復元」や「構築」を進めるなかで、紛争が起こった要因を分析し、教育セクターとしていかなる「改革」を行えば、紛争の再発を防止することができるかを考える必要がある。たとえば少数民族にとっては、教育機会の不公平や偏った教育内容などが、彼らの置かれている社会状況に対する不満を募らせる一因となっている。教育「改革」を通して、こうした紛争の芽となりうる要因を摘むとともに、民族融和を促がすような教育環境の整備や教育内容の見直しを行わなければならない。

また、これらの教育復興プロセスにおいて、学校施設の修復など物理的な再構築のみならず、シンクレア (Sinclair, 2002) が指摘しているように、トラウマに対するカウンセリングなどを通して子どもたちの心のケアを行うことや、将来的な安定的平和の基礎となる平和教育の推進などを行うことが欠かせない。このような観点から、平和構築のなかで教育が果たすべき主要な役割として、「まず、自己と同時に他への理解を促進させ、共存の必要性を認識させること、共存するための具体的な技術を習得させること、また、実践的にこれらの技術を適用する機会を提供すること」(水野, 2001, p.11) が挙げられる。そして、これらの活動を支援するための国際教育協力のあり方を、水野 (2001) は次の3つのアプローチに類型化している。

- ① 平和的環境の整備を推進するための「行政組織構造へのアプローチ」
- ② 人々のエンパワーメントを目指す「社会経済構造へのアプローチ」
- ③ 人々の意識改革を促す「文化習慣的構造へのアプローチ」

「行政組織構造へのアプローチ」とは、平和構築のプロセスにおいて、国家が主体となり安定した政治的・法的な環境や制度を確立していくことで、平和的な環境を整備するための取り組みである。教育分野においても、民主的な社会を実現するための教育政策・計画の策定から始まり、校舎の修復や教材の供給などを十分に行うための行政組織の整備、子どもたちの精神的・肉体的な打撃や障害に対応するための現職教員研修、平和構築のための調査や教育的活動を担う人材・組織の育成・強化などが欠かせない。

「社会経済構造へのアプローチ」では、平和構築を草の根レベルで推進するために、一人一人の生活水準を向上させ、紛争や対立を誘発するような不均衡な社会経済構造を是正することが目指されている。その際、教育分野においてはEFA目標が掲げるように、基礎教育の普及を通して人々が基礎的な学習のニーズを充たされ、有用な知識、技能、態度・価値観を身につける（すなわちライフ・スキルを獲得する）ことで、個々人のエンパワーメントを促進することが期待されている。

「文化習慣的構造へのアプローチ」は、先述のエンパワーメントと密接な関係をもちつつ、教育的活動を通して人々の態度や意識を変革し、差別や偏見などを排除し、民族間や宗教間の平和的共存を深めようとする取り組みである。そのために、フォーマルな学校教育においては、教科書や副教材の内容の見直しや適正化と、人権の尊重や異文化の受容などに関する教員の理解を深めるための教員養成ならびに現職教員訓練の適正化と拡充が欠かせない。また、ノンフォーマル教育においても、学校教育の対象とならない人々に対して、平和のための共存や協調精神を根づかせるための働きかけをしていく必要がある。

ここでは、教育復興に関する概念やアプローチを概観したが、これらの概念やアプローチは、基礎教育の理念やライフ・スキルの概念、人間開発に対する視点などを踏まえたうえで提唱されていることが見てとれるであろう。このように、平和構築と人権擁護のための教育のあり方を考えるうえで、EFAの理念に象徴される「基本的人権としての教育」という視点を欠かすことはできない。

1.3 平和構築と国際教育協力

国際レベルあるいは国内レベルのいずれのレベルであれ紛争が起こったときには、その解決ならびに復興のプロセスのなかで当事者同士による交渉が難しい場面などにおいて、国際社会による介入が重要になってくる。教育分野においても、ここまで論じてきたような理念的・概念的な背景にもとづき、教育復興のなかで国際社会のさまざまなアクターたちが協調関係を築くことが求められている。そこで、本節では、教育復興における国際教育協力が実施される際に、どのような組織・機関が協調しているのかを概説する。

(1) 国際教育協力のアクターたち

教育復興における国際教育協力を実施するために、国際機関、ドナー国の援助機関、非政府組織（NGO）や財団などの市民社会組織（civil society organization）といった多様なアクターたちが協調関係を構築している。そのなかでも最も主要なアクターと言えるのが、国連をはじめとする国際機関であろう。紛争後の教育支援を行っている主な国際機関としては、UNESCO、UNICEF、国連難民高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）、世界銀行などを挙げることができる。これらの国際機関はそれぞれのミッションや比較優位性を活かしつつ、教育復興プロセスの多様な場面で協調しながら事業を展開している⁷。

たとえば難民の子どもたちに対する教育支援は、難民保護・支援において中心的な役割を担う UNHCR と、子どもの保護・支援を行っている UNICEF とが協調して実施している。また、紛争直後の教育復興プロセスにおいて UNESCO は、現地政府の教育省や計画省などに対して教育政策の策定や教育制度の再建を行うために必要な助言や技術支援を行っている。その他にも、世界食糧計画（World Food Program: WFP）が学校給食をはじめとする食糧配給プログラムを推進したり、UNDP が貧困削減の観点から UNICEF や UNESCO と協調したりしている。

また、近年の教育復興支援においては、政治的・社会的に混乱した状況のなかで最も必要とされている支援を迅速に行い得る、国際的な NGO の活動の重要性が高まっている。教育復興支援の分野において積極的な活動を展開している NGO としては、The Norwegian Refugee Council、International Rescue Committee (IRC)、The Academy for Educational Development、Creative Associates International、CARE International、International

⁷ 教育復興支援における国際機関、ドナー国の援助機関、NGO などの協調関係の詳細は、Sommers (2004) の Chapter 2 を参照のこと。

Save the Children Alliance、Relief International などが挙げられる。その他にも、キリスト教、イスラム教、仏教などの宗教団体系の NGO も、教育復興支援を熱心に行っている。これらの国際的な NGO は、国際機関やドナー国の援助機関、現地の NGO などと協調しつつ、より現場に根ざした人道支援を実施している。

紛争後の緊急教育支援に関しては、ドナー国の援助機関と比べて国際機関や NGO の方がスピーディーに動けるという特色がある。そのため、ドナー国の援助機関は、基本的には紛争がある程度収まりつつある開発支援プロセスのなかで、それぞれの教育支援事業を展開していくことが一般的である。また、かつての国際協力は、先進国が途上国に対して行う支援であるという位置づけがされていたのに対して、今日ではあらゆる国や機関にとっての共通した関心事であるとともに、支援を受ける地域の人々自身の参加が重要な課題となっている（内海，2005b）。すなわち、緊急時や紛争後には当事国政府の行政能力の低さや人材の不足などが問題となるが、教育復興支援を通して行政組織の能力構築や地域社会における人材育成などが促進され、より多くの現地の人々が復興・開発プロセスに参加できるようにすることが期待される。

それとともに、紛争後の教育支援に対する考え方として、二つの対照的な立場を見ることができると言える。すなわち、紛争当事国の^{オーナーシップ}主体性を重視する立場と、国際的なスタンダードを重視する立場である。たとえば内海（2004）によれば、2001年9月11日のアメリカでの同時多発テロを契機としたアフガニスタンでの軍事衝突ならびに新政府発足後の教育復興プロセスにおいて、アメリカや UNICEF が教育省の最優先課題である学校施設の建設を中心とした支援を行ったのに対して、UNESCO は子どもの学習の向上のためには教師教育やカリキュラム開発を重視すべきだという国際的スタンダードにもとづく立場をとった。そして、日本を含めた多くの援助機関は、この二つの立場の中間的なところで、それぞれの援助方針や支援スキームにもとづく援助を実施した。

このように、教育復興支援における国際教育協力の現場では、それぞれのアクターの援助理念や政策的制約などによって支援活動の内容が決定されている。そのため、どの国や地域でいかなる教育の課題があり、それに対して各アクターがどのような支援を行っているのかといった情報を共有し、お互いの活動を補完し合うことを促すような仕組みが必要になってくる。そこで、緊急時や紛争後の国や地域に対する国際的な教育支援に関する情報ネットワークについて、次に概説する。

(2) INEE（緊急時・紛争後の教育に関する国際的ネットワーク）

紛争や災害などの緊急時における国際的な教育援助を実施するにあたり、効果的な人道支援を行うためには、多様なアクターの間で適切な調整が行われることが不可欠である。調整のプロセスには、戦略的計画の立案、情報収集、リソースの活用、機能的な役割分担、現地政府（あるいは受入れ側の政治当局（host political authorities））との交渉と合意可能な協調枠組みの設定、統率力の発揮などが含まれ、スムーズな調整を進めるために調整委員会やタスクフォースなどが国連機関の主導によって立ち上げられることも多い（Sommers, 2004）⁸。ただし、交渉相手である現地政府の資金面や人材面における能力不足により、こうした調整がドナー主導で行われ、現地政府の主体性に問題を抱えているケースもしばしば見られる⁹。

こうした調整メカニズムを構築するうえで、さまざまな立場にあるアクターたちがお互いの情報を共有することが欠かせない。そこで、緊急時ならびに紛争後の教育支援においてさまざまな役割を担っているアクターたちによって、「緊急教育支援の情報ネットワーク（Inter-Agency Network for Education in Emergency: INEE）」が構築されている。INEEには、世界中で100以上の組織と800名以上の個人が参加しており、紛争や災害などによって教育を受ける権利を侵されている人々に関する情報や、そういった人々に対する支援活動に関する情報などを交換し合っている。INEEの運営は、この分野で豊富な経験をもつ組織の専門家たちで構成される運営グループ（Steering Group）が行っている（INEE, 2004）。2007年1月現在の運営グループのメンバーは、CARE USA、The International Rescue Committee、The International Save the Children Alliance、The Norwegian Refugee Council、UNESCO、UNHCR、UNICEF、世界銀行の専門家たちである¹⁰。

INEEでは、メーリング・リストなどを利用した情報交換を常に行っている。また、2004年には「緊急および長期にわたる危機と初期の復興過程における教育のためのミニмум・スタンダード（最低限の基準）」（Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crises and Early Reconstruction）を開発し、復興の初期段階において達成されるべき教育の機会と供給の最低水準を明確にした。このミニмум・スタンダードは、内海

⁸ ただし、国連以外の国際機関やドナー国の援助機関、NGOなどのなかには、こうした国連主導の調整プロセスに入ると取引費用トランザクション・コストなどが増大するため、あえて独自に活動を進める場合もある。

⁹ たとえばカンボジアでは、1975-78年のクメール・ルージュ時代に大量虐殺が行われたため、今日、教育省などにおいても管理職に就くべき人材が大幅に不足している。こうした人材不足に加え、長年にわたる内戦によって悪化した財政状況の建て直しに時間が掛かっており、海外からの援助に依存せざるを得ない状況がある。

¹⁰ INEE運営グループのメンバーに関しては、INEEホームページ（www.ineesite.org [2007年1月]）を参照のこと。

(2005a) が指摘するように、これまで国際機関や NGO によって開発されてきた実践的な緊急援助マニュアルやツールキットとは異なり、緊急教育支援を行ううえでの実施方法やプログラムの詳細などを提示しているわけではない。そうではなく、当事国政府やコミュニティの人々と一緒になって人道的活動を実施し、継続するために最低限必要とされる指標やガイダンスを、①すべてのカテゴリーにおいて共通するミニマム・スタンダード、②教育へのアクセスと学習環境、③教授と学習、④教師ならびにその他の教育職員、⑤教育政策と調整、の 5 つのカテゴリーについて示している。各カテゴリーにおいては、以下の項目に関するスタンダードが設定されている¹¹。

- ① すべてのカテゴリーに共通するミニマム・スタンダード：コミュニティの参加（コミュニティ・メンバーの参加、ローカルなリソースの活用）、緊急時あるいは復興初期の教育状況に関するアセスメント（アセスメント、対応策、モニタリング、評価）
- ② 教育へのアクセスと学習環境¹²： 平等なアクセス、学習者の保護・安定、教育施設
- ③ 教授と学習： カリキュラム、教員研修、教授法、評価
- ④ 教師ならびにその他の教育職員： 教職員の採用・選考、労働条件、管理・監督とサポート
- ⑤ 教育政策と コーディネーション 調整： 政策の立案・立法化、計画の作成・実施、調整

こうしたミニマム・スタンダードは、これまで世界各地で行われてきた緊急時や紛争後の教育支援において蓄積されてきた、さまざまなアクターたちの経験にもとづき開発されており、緊急時から復興期まで幅広く応用することができる。ただし、ここで示されているミニマム・スタンダードは、あくまでも理念的な教育プログラムの立案、実施、評価を念頭に置いて開発されており、実際のプログラムはそれぞれ異なる条件のなかで実施されるものであるため、そうした個別性・特殊性に配慮しながら適用するというのを忘れてはならない。

(3) UNESCO の役割

ここまで概観してきたように、緊急時あるいは紛争後の教育支援は、国際機関、ドナー国の援助機関、NGO などのさまざまなアクターたちが協調しながら実施されている。そうした多様なアクターのなかから、平和と教育の問題を考えるうえで最も重要な組織のひとつである UNESCO を取り上げ、教育を通じた平和構築において UNESCO がいかなる役割

¹¹ 各カテゴリーの詳細については、INEE (2004) や内海 (2005a) を参照のこと。

¹² 教育へのアクセスを向上させ、適切な学習環境を確保するためには、さまざまなアクター間のパートナーシップの構築や領域横断的な連携（医療、保健衛生、安全な水の確保、食糧支援などとの連携）が欠かせない。

を果たしているのかを見ることにする。

国連の専門機関である UNESCO は、第二次世界大戦の終結直後の 1945 年に設立された。本稿の冒頭に引用した UNESCO 憲章のなかで謳われているように、UNESCO の使命は「平和の希求」にある。一人一人が平和を希求する心を大切にすることによって、人類の知的・道徳的な連帯が深まり、ひいては平和な世界を実現することが可能になるという理念を、UNESCO は掲げている。そして、このような理念の下で国際社会の連帯を深めるために、教育、自然科学、文化、社会・人文科学、コミュニケーションの諸分野における国際協力を推進している。

UNESCO は、国際連盟の諮問機関であった国際知的協力委員会（1922 年設立）を前身とし、1945 年 11 月にロンドンで開かれた設立会議（37 カ国の代表が出席）における UNESCO 憲章の採択を経て、1946 年 11 月に設立された。UNESCO の目的は、「国際連合憲章が世界の諸人民に対して人種、性、言語または宗教の差別なく確認している正義、法の支配、人権および基本的自由に対する普遍的な尊重を助長するために教育、科学および文化を通じて諸国民の間の協力を促進することによって、平和および安全に貢献することである」と、UNESCO 憲章第 1 条 1 項において定められている。すなわち、国際協力を通して戦争や紛争を防ぐために、人間の尊厳を守り、平等を重んじ、人々の心のなかから無知や偏見、差別などをなくすことを目指している。そのために果たすべき UNESCO の役割は、倫理的な諸問題に対する普遍的な合意を形成するうえでの、さまざまなアイデアの実験場（a laboratory of idea）であり、標準の設定者（a standard-setter）となることである。また、情報・知識を広め共有するための情報センター（a clearing house）であると同時に、多様な分野における各加盟国の人的・制度的な能力の向上（capacity-building）に寄与する、という役割がある（北村，2004）¹³。

とくに紛争や自然災害によって困難な状況に置かれた人々に対する支援を行うにあたり、他の国際機関と比較して UNESCO が優位性を有する「教育」と「文化」の領域を重点化すべきであると、松浦晃一郎 UNESCO 事務局長（第 8 代）は強調している（UNESCO, 2001）。この二つの領域のなかでも教育分野における復興支援に関しては、ここまで論じてきたように、国際社会としてのスムーズな対応を実現するためのさまざまなメカニズムが構築されつつある。そのなかで、教育分野においては先述の「万人のための教育（EFA）」を推進するうえでのコーディネーター役を務めている。また、UNESCO 本部の教育局は、『緊急時、危機、復興期における教育－UNESCO の戦略－（Education in Situations of Emergency,

¹³ UNESCO の事業は、UNICEF や UNDP といった他の国連機関と較べてプロジェクト・レベルでの貢献は小規模なものがほとんどであるが、途上国政府に対して教育セクター戦略・政策・計画の策定プロセスなどにおける技術支援・助言を行ったり、カリキュラム開発や教材作成などを通じたプログラム・レベルでの支援を行っている。

Crisis and Reconstruction: UNESCO Strategy)』というワーキング・ペーパーを発表し、緊急時や復興期における教育支援に対する UNESCO のアプローチを明示している。このワーキング・ペーパーのなかでは、教育復興支援において UNESCO が果たすべき主要な役割として、①EFA 国内行動計画 (EFA National Action Plan) などの策定を通じた戦略的な基礎教育の普及、②教員養成や教育行政官研修などを通じた能力開発、③INEE などとの協調を通して行う、復興支援における規範や基準の設定、④紛争を防ぐ基盤を構築するための、平和教育や人権教育などの推進、が挙げられている。そして、EFA のコーディネーターとして UNESCO は、これらの役割を果たしていくことが重要であると強調されている¹⁴。

また、平和な社会を築くうえでの土台となる、共同体における市民性や公共性の問題を考えるうえで、UNESCO は国際理解教育が果たすべき役割も重視してきた。UNESCO では、生涯教育の一貫として国際理解教育を位置づけるとともに、道徳教育、価値教育、公民教育など「市民性の教育」に含まれる諸領域の根幹を成すものとして国際理解教育を捉えてきた。とくに、植民地主義や人種主義といった差別的・抑圧的な思想や政治的行動などに対抗し、健全な人格や人権思想の発達を促すような教育のあり方を社会全体として見つめ直すことの重要性を指摘している。そうしたなか、「国際理解、国際協力および国際平和のための教育ならびに人権および基本的自由についての教育に関する勧告 (Recommendation concerning education for international understanding, co-operation and peace and education relating to human rights and fundamental freedoms)」(以下、1974年国際教育勧告)が、1974年の UNESCO 第18回総会において採択された。この勧告では、基本的な人権や自由が尊重される平和な世界を実現するために、すべての国家、人種、宗教集団などの間で相互理解を図り、寛容や友愛の精神を育てるうえで、国際理解教育が果たす役割の重要性を指摘している。そのために、次の7つの原則を促進するような施策が、各国の教育政策において十分に反映されることを求めている(1974年国際教育勧告・第4条)。

- ① すべての教育段階や教育形態における国際的・グローバルな視点
- ② 異なる人々、文化、文明、価値、生活様式に対する理解と尊重
- ③ 人々や国家の間のグローバルな相互依存関係に対する自覚
- ④ 他者とのコミュニケーション能力

¹⁴ これらの役割を果たすためには、調査研究機能の充実が不可欠である。そうした面については、ユネスコ国際教育計画研究所 (UNESCO International Institute for Educational Planning: IIEP) が『緊急および復興時の教育 (Education in emergency and reconstruction)』というシリーズを刊行し、ルワンダ、東ティモール、コソボなどにおける事例を紹介している。このシリーズの刊行物リストは、IIEP ホームページ

(www.unesco.org/iiep/eng/focus/emergency/emergency_4.htm [2007年1月]) に掲載されている。

- ⑤ 個人、社会集団、国家などの間で相互に有する権利と義務に対する自覚
- ⑥ 国際的な連帯や協調の必要性に対する理解
- ⑦ コミュニティ、国、世界における諸問題の解決に個人として参加するための準備

これらの原則は非常に包括的なものであり、実際の教育政策へと反映させるにあたっては、それぞれの国の状況や文脈に沿って適用することが求められる。そうした政策にもとづく教育は、「人権教育、平和教育、環境教育、異文化理解教育、開発教育、人口教育、国際問題の学習、問題解決学習、国際的文化交流」（千葉，2004年，196頁）といった多様な活動領域を含むものであり、1974年の勧告以降、各国のカリキュラムや教材の開発においてさまざまな試みが行われてきた¹⁵。

UNESCOの事業のもう一つの柱である文化の領域においては、「平和の文化（Culture of Peace）」という概念を提唱している。1992年の国連総会において「平和のためのアジェンダ（Agenda for Peace）」を推進するための戦略が採択されたことに伴い、UNESCOは紛争終結後の平和構築に対して貢献することを目指して「平和の文化」の概念を提唱した。この「平和の文化」を形成するための戦略は、以下の5つの柱から構成されている（千葉，2004年，p.202）。

- ① 平和、人権、民主主義、国際理解、寛容のための教育の振興
- ② 人権の確保と差別に対する戦い
- ③ 民主化の過程に対する支援
- ④ 文化的多元主義と文化間の対話の奨励
- ⑤ 紛争の防止と紛争後の平和構築への貢献

この「平和の文化」という概念は主に文化分野で提唱されたが、教育分野におけるUNESCOの諸活動とも密接に関連している。たとえば、この概念を具現化するための試みとして、UNESCOは「平和・人権・民主主義のための教育に関する統合的行動枠組み（Integrated Framework of Action on Education for Peace, Human Rights and

¹⁵ たとえば、1953年以来、UNESCOが推進している協同学校事業ネットワーク（Associated Schools Project Network: ASPnet）においても、国際理解教育の枠組みを拡大しつつ、さまざまな活動が展開されてきた。176カ国で7,900以上の教育機関（2007年1月現在）が参加しているASPnetの詳細については、UNESCO教育局ホームページ「Associated Schools Project Network」

（http://portal.unesco.org/education/en/ev.php-URL_ID=7366&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [2006年7月]）を参照のこと。

Democracy)」を 1995 年の第 28 回総会において採択した¹⁶。この行動枠組みは、先述の 1974 年国際教育勧告を見直し、今日的な文脈に適合させることを目的として作成された¹⁷。

この行動枠組みでは、平和、人権、民主主義という今日の国際社会において一定の普遍性を有すると認められている価値観を尊重した教育の普及を目指して、フォーマルな学校教育のみならずノンフォーマルな教育活動をも効果的に活用することが重要であると指摘している。その際、就学年齢にある子どもたちだけではなく、青年や成人も対象とした教育のあり方を考えることが欠かせない。また、人間の尊厳や異文化などに対する理解を深めることで、社会的弱者 (vulnerable groups) の声を十分に聴き、それらの声を自らの行動に反映できるようになることが期待されている。こうした教育を実現するためには、カリキュラムや教材の開発とともに、教員や教育行政官の適切な養成のあり方についても考えていかなければならない。実際の教育内容としては、連帯感 (solidarity)、創造性 (creativity)、公共的責任感 (civic responsibility) などを養うための歴史教育や人権教育、平和教育 (紛争解決能力の育成を含む)、国際理解教育といった領域が、中心となることが想定されている。また、自らを取り巻く社会環境に対する理解を深めるとともに、自らの意見や考えを適切に表現できるようになるために、言語教育 (あるいは国語教育) の重要性が指摘されている。さらには、他の文化・社会や他者に対する理解を深めるために、外国語教育の役割を改めて位置づけることが求められている。ただし、ここまで概説してきたなかで明らかなように、人権教育、平和教育、国際理解教育などの諸領域は相互に関連・重複し合っているため、UNESCO においてもそれぞれの領域の違いを必ずしも明確に示し得ていないということを指摘しておく。

その後、1999 年には「平和の文化のための教育 (Education for Culture of Peace)」を UNESCO は提唱している¹⁸。これは、①人権や民主主義を中心的な概念とする社会科学分野における UNESCO の諸事業の展開、②冷戦崩壊後の民族紛争等に対する「平和の文化」のアプローチ、③国際理解教育の推進などを通して、平和な世界の実現へ貢献することのできる教育のあり方を追求するものであった (千葉, 2004 年, p.198)。しかしながら、こうした理念は「かけ声に終わってしまい、世界的な広がりにはならず、世界の大国の恒久平和実現に向けた政治的決意 (Political Will) はみられず、マスコミも関心を示さなかった」 (千葉, 2004 年, p.203)。そうした現実的状况があったとはいえ、これらの概念的な

¹⁶ この枠組みは、1994 年に開催された第 44 回国際教育会議 (International Conference on Education) で世界各国の教育大臣たちが合意した宣言文 (Declaration) をベースとしている。宣言文ならびに行動枠組みの詳細については、UNESCO (1995) を参照のこと。

¹⁷ ただし、1974 年国際教育勧告は、その基本的な価値観や認識に関して今日においても十分な有効性があると、第 44 回国際教育会議ならびに UNESCO 総会での議論を通して確認された。したがって、1995 年の行動枠組みは、1974 年国際教育勧告に取って代わるものではなく、むしろ勧告の方向性に沿いつつ今日的な課題に対応するために作成された。

¹⁸ 「平和の文化のための教育」の詳細については、千葉 (2004) を参照のこと。

らびに実践的な試みにもとづき、21世紀に入ってから UNESCO は、「万人のための教育（Education for All: EFA）」のさらなる普及を通して平和な社会の実現を図ることの重要性を訴えつづけ、「国連識字の10年（UN Literacy Decade: 2003-2012年）」や「国連持続可能な開発のための10年（UN Decade of Education for Sustainable Development: 2005-2014年）」を提案し、国連総会でそれぞれ採択されている。UNESCO は、これらの国際的な枠組みのコーディネーター役を務めており、それぞれの枠組みを通して平和で安定した国際社会を支える人材の育成に寄与することを目指していると言えるだろう¹⁹。

1.4 結び

1980年代末にいわゆる冷戦構造が崩壊し、より安定的かつ平和な世界が実現できると多くの人が考えた。しかしながら周知の通り、2つのイデオロギーの対立を支えてきたバランスが崩れ、より混沌とした状況のなかに今日の国際社会はあると言える。そのため、国民国家に象徴される従来の境界線が曖昧になるとともに、国家間や地域間、民族間などにおける貧富の差が非常に拡大している。そして、さまざまな地域で民族的・宗教的な衝突が起こり、それに伴い難民などが増加しているなか、こうした政治的な不安定要因のしわ寄せを最も受けるのが、子どもや女性たちである。そこで本稿では、これらの国際社会の構造の変化を踏まえつつ、緊急時ならびに紛争後の地域における教育復興について、平和と教育に関する理念的な議論を整理するとともに、国際社会として推進している教育復興支援の現状について概説した。さらに、そうした平和構築と国際教育協力を支えているアクターたちについて、それぞれの立場やアプローチなどを紹介し、それらのアクター間での協調関係がどのように構築され得るのかについて考えてみた。

最後に、今後の教育復興支援のあり方を考えるうえで、内海（2005b）が指摘するような次の諸点に関して、さらなる向上や改善が求められていることを確認して、本稿の結びとしたい。すなわち、従来からのアクターである国際機関、ドナー国の援助機関、NGOのみならず、地元住民なども含めたアクターの多様化が進んでいるなか、これらのアクター間

¹⁹ たとえば、そうした試みの一つとして、欧州評議会とスロベニアのリュブリャナ大学教育政策研究センターとともに、Tool for Quality Assurance of Education for Democratic Citizenship in Schools (Bîrzea, C., et al., 2005) を UNESCO は編纂している。これは、実際の学校現場で行われる市民性の教育に関するガイドラインであり、紛争などの影響がいまだに色濃く残る東欧諸国（とくにヨーロッパの南東部）を対象としている。それらの地域で民主的な価値観を身につけた市民を育成することにより、歴史的な対立関係などを乗り越えて、異なる民族が共生することを目指している。ただし、このガイドラインは、西ヨーロッパ諸国で積み上げてきた市民性の教育の実践をベースにしたものである。そうした意味では、新たに EU の仲間入りをした東欧諸国に対して、西ヨーロッパ諸国が共有してきた価値観や公共性・市民性の概念を浸透させようという意図が透けてみえるようでもある。

の効果的な協調や調整がこれまで以上に欠かせない。とくに、緊急復興支援における重要なアクターとして成長している NGO が果たすべき役割は、今後ますます増大することが見込まれている。また、紛争後の不安定な社会における教育支援は、学校教育のみならず多様な教育活動を通して地域に根ざした人々のニーズを充たすために、さまざまなレベルでの総合的なアプローチを追求していくことが求められている。さらに、実務を支えることが期待される研究面に関しても、地域研究や平和構築研究などの多様な領域における研究成果を踏まえつつ、紛争後の国際教育協力に関する研究がさらに深化・拡大していくことが求められている。

これらの諸点を踏まえつつ、本稿でも概観した「権利としての教育」という視点を軸に、緊急時や紛争後の教育のあり方を検討していくことが重要であろう。そして、本稿の冒頭に引用した UNESCO の理念が提示するように、一人一人の人間が平和な世界を希求する心を育むうえで、国際教育協力を通してそれらの地域の人々が適切な教育を受けられる機会を保障していくことが、国際社会全体の重要な責務であると言えるだろう。

参考文献

内海成治（2004）『アフガニスタン戦後復興支援－日本人の新しい国際協力－』昭和堂。

内海成治（2005a）「緊急教育支援の動向と課題」広島大学教育開発国際協力研究センター『国際教育協力論集』第8巻第2号，15-24頁。

内海成治（2005b）「紛争後の国への教育協力の課題－アフガニスタンを事例として－」『比較教育学研究』第31号，15-27頁。

江原裕美（2001）「開発と教育の歴史と課題－アメリカ「開発教育」の足跡をめぐって－」江原裕美編『開発と教育－国際協力と子どもたちの未来－』新評論，35-100頁。

北村友人（2004）「国連教育科学文化機関」『Development Assistance Key Information System』国際開発高等教育機構（<http://dakis.fasid.or.jp/report/information/unesco.html> [2007年1月]）。

小松太郎（2005a）「紛争後の教育復興」黒田一雄、横関祐見子編『国際教育開発論－理論と実践－』有斐閣，208-222頁。

小松太郎（2005b）『バルカン地域における民族融和支援手法の研究－市民教育事業の形成

と評価を中心にー』国際協力機構・国際協力総合研修所.

セン, アマルティア (1999) 『不平等の再検討ー潜在能力と自由ー』(池本幸生他訳) 岩波書店.

セン, アマルティア (2000) 『自由と経済開発』(石塚雅彦訳) 日本経済新聞社.

千葉杲弘監修, 寺尾明人・永田佳之編 (2004) 『国際教育協力を志す人のためにー平和・共生の構築へー』学文社.

ヌスバウム, マーサ (2005) 『女性と人間開発ー潜在能力アプローチー』(池本幸生他訳) 岩波書店.

ハク, マブール (1997) 『人間開発戦略ー共生の挑戦ー』(植村和子他訳) 日本評論社.

水野敬子 (2001) 『平和構築のための教育協力に関する基礎研究』国際協力機構・国際協力総合研修所.

弓削昭子 (2004) 「人間開発と文化の自由」『外交フォーラム』第 195 号, 20-23 頁

Birzea, C., et al. (2005). Tool for Quality Assurance of Education for Democratic Citizenship in

Schools (Joint publication by UNESCO, Council of Europe and CEPS). Paris: UNESCO.

Darweish, M. and Jayousi, N. (1997). “A peace educational project for Israeli, Palestinian and

Jordanian school pupils using newly-designed curricula,” in Halpérin, D.S. (ed.). To Live

Together: Shaping New Attitudes to Peace through Education. Paris: UNESCO/IBE,

pp.109-120.

Davies, L. (2000). “The civil school and civil society: Gender, democracy and

development,” in Arnot, M. and Dillabough, J-A. (eds.). *Challenging Democracy: International Perspectives on Gender, Education and Citizenship*. London and New York: RoutledgeFalmer, pp. 278-296.

Davies, L. (2004). *Education and Conflict*. London and New York: RoutledgeFalmer.

Halpérin, D.S. (ed.) (1997). *To Live Together: Shaping New Attitudes to Peace through Education*.

Paris: UNESCO/IBE.

INEE (2004). *Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crises and Early*

Reconstruction. The Inter-Agency Network for Education in Emergencies.

Sinclair, M. (2002). *Planning education in and after emergencies*. Paris: UNESCO/IIEP.

Sommers, M. (2004). *Co-ordinating education during emergencies & reconstruction: Challenges*

& responsibilities. Paris: UNESCO/IIEP.

UNESCO (1990). *World Declaration on Education for all and Framework for Action to Meet Basic*

Learning Needs. Paris: UNESCO.

UNESCO (2000). *The Dakar Framework for Action (Education for All: Meeting our collective*

Commitments). Paris: UNESCO.

UNESCO (2001). *UNESCO facing situations of crisis, conflicts and natural disasters in Member*

States. (DG/Memo/01/04: 7 March 2001).

UNESCO (2003). *Education in Situations of Emergency, Crisis and Reconstruction: UNESCO*

Strategy. Paris: UNESCO.

World Bank. (2005). *Reshaping the Future: Education and Postconflict Reconstruction*.

Washington D.C.: The World Bank.

2. 平和構築に向けた情報通信技術(ICT)の役割

砂原美佳

2.1 はじめに

情報通信技術(ICT: Information and Communication Technology。以下 ICT と表記)¹ の重要性が開発の文脈で認識されるようになったのはここ数年のことである。例えば、2000年7月から9月にかけて開催された G8 サミット、国連経済社会理事会の閣僚理事会、国連ミレニアムサミットにおいて、相次いで開発における ICT の重要性が確認されている。また、同年の九州・沖縄サミットにおいて採択された『グローバルな情報社会に関する沖縄憲章』(以下沖縄 IT 憲章²)は、ICT の将来を展望した初の包括的政治文書であり、ICT を持続的な経済成長や民主主義の強化、世界平和・安定に活用すべきものであるとの認識のもと、先進諸国のみならず貧困層も含めた ICT の推進および「デジタル・ディバイド(digital divide)」の是正を謳っている。「デジタル・ディバイド」の是正が国際社会の取り組むべき課題として認知されるに至ったのは、貧困層も含めた ICT の促進によるデジタル技術・情報の公正な分配が経済格差の是正に結びつくという認識の高まりを意味するものと理解できようが、このような動きは 2000 年以降さらに加速し、ICT は国際協力の一分野として広く国際的に認知されるに至っている。では、このような一連の流れの中で、紛争社会はどのように位置づけうるのだろうか。

これまでのところ、平和構築と ICT を関連づけた分析および研究は非常に乏しい。しかしながら、紛争が開発協力の主要課題として広く認知されてきたことに並行して、紛争を解決し、紛争を予防する道具としての ICT の役割は増々強まっているという。国際機関によって現在進行中である紛争当事者の相互理解及び紛争社会におけるメディアのキャパシティー向上事業、インターネットを通じた平和教育事業など、現在、平和構築支援との絡み様々な取り組みがなされている。

¹日本においては IT(Information Technologies)と呼ばれることが多いが、通信(communications)に対する意識の高まりを背景に、ICT という表記が一般的になりつつある。本稿では特に必要がない限りは ICT という表記を用いている。ICT という用語の一般性は、その一義的な定義を困難にしており、例えばラジオやテレビ、電話といった ICT を含めた広義の意味から、特にインターネットに限定して使用される場合と様々である。本稿においては ICT の精緻な定義を必要とするような議論をそもそも行わないので、「いわゆる ICT」としての用法にとどめる。

²「沖縄 IT 憲章」に関しては、以下の Web ページを参照。『グローバルな情報社会に関する沖縄憲章(仮訳)』(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/ko-2000/it1.html>)。

以下ではまず、開発との関係で ICT が注目を集めるに至った経緯を、最近の国際社会の動向を中心に整理する。次に、具体例をもとに ICT と平和構築支援との関連性および現状について言及する。最後に、ICT を紛争解決の手段として利用する可能性と限界について概観した上で、この分野で ICT を活用する際の若干の注意点を指摘する。

2.2 国際社会の取り組み

(1) G8 サミットと国連経済社会理事会の動向

「デジタル・ディバイド」(digital divide³)という用語は、ICT、とりわけインターネットの恩恵を受けることができる人と、できない人との間に生じる経済的格差の広がり懸念したものとして理解されており、邦語では「情報格差」とも訳されている。「デジタル・ディバイド」は、2000年の九州・沖縄サミットにおいて、先進国首脳会議の議題として初めて取り上げられた。議長国を務めた日本を始め、他の先進国首脳も、この問題を今後取り組むべき重要課題として認知し、このことは「沖縄 IT 憲章」(Okinawa IT Charter)として採択された。九州・沖縄サミットは、「沖縄 IT 憲章」の採択とともに、「IT にアクセスする機会 (digital opportunity) の活用」と「情報格差(digital divide)の解消」のための作業部会「ドット・フォース(Digital Opportunity Taskforce)」を設置した。この作業部会は、G8 各国の政府代表に加え、民間企業および非営利組織の代表も含めた構成となっており、これまで各国政府による協議の場として機能してきた経緯をもつ G8 サミットの中に他部門のアクターが参加しているという点に特徴がある。ICT 分野の協力は、政府のリソースを用いるだけでは不十分であり、広く民間部門や NGOs との連携をとりながら進めていかなければ、開発途上国における ICT の促進は効果を持ち得ない領域であるという認識がある。

2000 年は、九州・沖縄サミットに加え、各種国際機関が ICT に関する様々な宣言、協定、行動計画の策定を行った年である。とりわけ、ECOSOC 閣僚理事会、国連ミレニアムサミットにおいて、相次いで開発における ICT の重要性が確認され、開発と ICT の関連性が明

³デジタル・ディバイドとは「パソコンやインターネットなどの情報技術(IT)を使いこなせる者と使いこなせない者の間に生じる、待遇や貧富、機会の格差」のことをいう。以下の URL 参照。(URL:<http://www.e-words.ne.jp/view.asp?ID=1806>)。言い換えれば、情報技術が社会的な格差を拡大、固定化する現象がデジタル・ディバイドである。若者や高学歴者、高所得者などが情報技術を活用してますます高収入や雇用を手にする一方、コンピュータを使いこなせない高齢者や貧困のため情報機器を入手できない人々は、より一層困難な状況に追い込まれるといった個人間の格差を意味する場合と、先進工業国が情報技術によりますますの発展をとげる一方で、アフリカなどの途上国が資金難や人材不足、インフラの未整備などで情報技術を活用できず「置き去り」にされ、経済格差が拡大するといった国家間、地域間の格差を指す場合もある。

確に打ち出されることとなった。たとえば、2002年9月にニューヨークで開催された「国連ミレニアムサミット」において採択された「ミレニアム開発目標」(MillenniumDevelopmentGoals:MDGs)には、ICTに関する項目が明記され、具体的には民間セクターとの協力の重要性、開発途上国がICTによる利益を得ることができるようにすることの重要性が言及されたが、これも2000年に開催された各種の会議、サミットによる宣言に従ったものである。開発目標として明確にICTが位置づけられたことにより、さらに積極的にICTと開発を結びつけた取り組みがなされるようになった。その意味で、2000年を一つの契機に、援助コミュニティの中にICT支援という新たな分野が本格的にスタートしたとすることができる。

このように、ICTは開発における重要分野として位置づけられることになったが、2000年の段階においては、ICTを開発と紛争との関連の中に位置づけて議論されることはなかったといえる。例外は、ユネスコの取り組みであり、これについては「3. UNESCO およびUPEACEの取り組み」で触れることにする。

(2) DAC プラットホーム

経済協力開発機構(OECD)の対途上国援助政策を調整する機関である開発援助委員会(DevelopmentAssistanceCommittee:DAC)も他の機関と同様に2000年以降この問題に本格的に着手している。2003年ジュネーブで立ち上げられたプラットフォームにおいてはじめて、ICTと紛争の関係、とりわけ紛争当事者の和解、相互理解の促進という点でのICTの可能性について議論が行われた。さらに2003年12月に初版が出版され、2004年8月に改訂版として発表された『情報通信技術戦略に関するマトリクス(DonorICTStrategiesMatrix)』と題するレポートで、紛争との関係でICTが論じられている⁴。注目すべきは、ICTを紛争と開発に結びつけた取り組みとして、3つの事例が示されていることであるが、ここではそのうちの2つを紹介する。1つは、UNESCOの取り組みであり、もう1つはUPEACEにおける遠隔教育の取り組みである。

⁴このOECD-DACDonorInformationandCommunicationTechnologiesStrategiesMatrixは、各ドナー諸国が国連ミレニアム開発目標に向けて、ICT促進のためにいかなる事業を展開しているか、あるいは既存の開発事業をより効率的・効果的に行うための道具としてICTをいかに活用しているかについての現状をまとめた報告書。レポートの中で、ICTと紛争社会との関連性の具体例として、3つ挙げられている。そのうちの2つは、本文で取り上げたインターネットを用いた平和教育事業(p. 24)および紛争地域のメディアに対する支援である。もう一つは、UNITAR(UnitedNationsInstituteForTrainingandResearch)によるUNOSAT?SatelliteImageryforAllと呼ばれる事業である。この事業は、衛星により災害現場や紛争地域の映像を配信するというものであるが、本稿では取り上げない。この事業の詳細は、UNOSATのホームページ(URL:<http://www.unosat.org>)を参照。

UNESCO は、平和、和解、および相互理解促進のためのメディアの専門性向上を目的とした様々な活動、とりわけ紛争地域における偏りのない独立したメディアの促進をめざした取り組みを、他の機関に先駆けて実施している。例えばルワンダおよびブルンジにおいて、紛争地域であればこそその中立報道が要求されている現地ジャーナリストへのトレーニングに着手している⁵。

次に、インターネットによる遠隔教育事業である⁶。これは、国連大学とドイツ技術協力公社(GTZ)⁷が共催し、コスタリカに拠点を置く UPEACE(University for Peace)においてインターネットを通じた国際平和分野に関する大学院レベルの教育プログラムを実施しようというものである⁸。平和教育を、遠隔教育というインターネットの特性を生かした形で展開しようとしているという点で、今後の展開が期待されている。

以上、ICT が紛争と開発の文脈に位置づけられてきた経緯について概観した。以下では、上記報告書で取り上げられた 2 つの事業を具体例として取り上げる。これまで述べたように、現在、多くのドナー機関が、ICT を開発に結びつけた支援を行ってきている。Hattotuwa(2004)のように、ICT と平和構築支援の分野での具体例について言及した研究は乏しい⁹と切り捨てるのは容易だが、事例は少なからず存在している。以下では、平和構築と ICT との関係について示唆的な事例を紹介し、若干の分析を試みる。

2.3 UNESCO 及び UPEACE の取り組み

(1) 紛争に関する情報共有

UNESCO は、冷戦の終結を受け、他の諸機関に先駆けて報道の自由に対するコミットメントを強化しており、多元的で独立したメディアの育成にかかわる様々な事業に着手している。たとえば、1991 年から 1997 年にかけて旧紛争地域を対象に報道の自由の促進をテーマに数々のセミナーを開催してきた。また、1996 年のキガリ、1997 年のブジュンブラにおいては、客観的な報道の促進を目的に、情報源としてのインターネットにメディア関係

⁵ OECD-DAC(2004) p. 70

⁶ OECD-DAC(2004) p. 24

⁷ 1974 年に設立されたドイツ技術協力公社は、世界的な活動を視野に入れた持続可能な発展のための国際協力事業を推進している。

⁸ BOCHUM 大学が構築しているアフリカの諸大学のネットワークを、さらに具体化したもの。詳細は、The University for Peace(2003)を参照。

⁹ Sanjana Hattotuwa(2004), p. 1.

者がアクセスすることのできるような施設を提供するといった活動が実施されている。

さらに、近年注目されている活動が、緊急支援というカテゴリーで実施されているメディア支援である。メディア関係者のキャパシティ・ビルディングが直接の目的であり、最終目的は、メディアの情報発信による憎悪の拡大の防止と和解の促進であるとされている。先にあげたインターネットにアクセスするための施設の提供に加え、このような支援がルワンダ、ブルンジ、アフガニスタン、セルビアモンテネグロにおいて実施されている¹⁰。

このような流れの中、2003年12月ジュネーブにおいて開催された「開発プラットフォームのためのICT(The ICT for Development Platform)」と題するフォーラム・展示会においても、ICTと紛争とのかかわりに関する議題が取り上げられた。このフォーラムは世界情報社会サミット(World Summit on the Information Society;以下WSIS)¹¹、多様性や文化的遺産を大切にしつつ、すべての人が情報ネットワークを利用することで生み出される便益を分かち合うべきであることが強調され、先進諸国、開発途上国双方が同分野の重要性を再認識したという意味で重要な会議であった。実際に、世界情報社会サミットでは、アクセスに関する問題、市民社会に関する問題、電子商取引、電子政府、ジェンダー、情報化政策、法的問題などICT支援の分野における様々な論争的問題に関して意見が交わされた。}の枠組みの中で行われたものである。その結果、『開発のための情報通信技術—よりよい世界に向けた人々の結合 (ICT4D -connecting people for a better world : Lessons, Innovations and Perspectives of Information and Communication technologies in development)』と題する報告書が出版された。その第2章(Forum Proceedings :Themes and Panels)の第4節(Strengthening Communication for Development)において、紛争当事者の相互理解を促すためのパネルディスカッションが取り上げられた。その中で強調されたのは、メディアによる紛争の助長あるいは扇動という問題にどう対処するかという点である。

紛争社会および紛争後の社会、あるいは文化の破壊された社会において、特に信頼を再構築していく上でメディアが果たす役割は大きい。しかしながら同時に、メディアは、紛争状況あるいは紛争後の社会に対し深刻な影響を与えることが多くあった。平和構築には信頼の再構築という側面がある。仮に人々がメディア情報を信用できないならば、お互いを信頼しあうことはできない。パネルで議論されたように、社会のあらゆる人々のニーズに配慮することのできる自由で独立したメディアを確立させることが、紛争後の社会において、紛争の再発を予防し、信頼醸成を図る上で重要な意味を持つことは明らかである。

¹⁰ UNESCO のホームページ参照(URL:<http://portal.unesco.org>)。

¹¹ 2003年1月に開催された世界情報社会サミット(World Summit on the Information Society :WSIS)。

また、その他のパネルにおいても、ICT と紛争をテーマとした議論が展開されている。たとえば、スイス開発協力庁(Swiss Agency for Development and Cooperation ;SDC)およびグローバル・ナレッジ・パートナーシップ(Global Knowledge Partnership ;GKP)の共催で「対話の再開:紛争後社会の再構築及び『文明の衝突』に取り組むメディアの役割¹²⁾」と題するパネルディスカッション(Paneldiscussion4.1)も開催された。情報通信技術やメディアが武力紛争や災害に見舞われた社会を再構築する上でどのような役割を果たすことができるかという点が、ユーゴスラビアを例に論じられた。とりわけ、政治的・文化的に分裂してしまった社会の橋渡しとしての、ラジオ、テレビ、インターネットといった様々な ICT の役割、そして様々な集団間の相互理解を促進させるものとしての役割が論じられた¹³⁾。

先に取り上げた UNESCO の事例が、情報開示を客観的な情報を流すためにという文脈でとらえられていたのに比べ、この一連のフォーラムで取り上げられたパネルディスカッションにおいては、紛争当事者あるいは旧紛争当事者、様々な社会集団がお互いを理解するために果たす ICT の役割に着目した事例であるといえる。いずれにせよ、紛争社会において ICT がいかに重要な役割を果たすかという具体例を提供しているといえる。

(2) 教育

ICT 分野の支援として、遠隔教育に取り組んでいるドナー機関は多い。例えば、世界銀行の「GDLN(Global Development Learning Network)」、日本の「JICA-Net」がある。開発途上国側の関心も高く、ワークショップが多数開催されている。以下、ICT が平和教育に用いられようとしている例として、コスタリカの「国連平和大学(UPEACE)」を取り上げる。

¹²⁾ Re-Kindling the Dialogue: The role of media in re-building post-conflict societies and in coping with the "Clash of Cultures"

¹³⁾ パネルディスカッションにおいては、紛争社会における ICT の役割と同時に、紛争社会を取り巻く外部のメディアの責任についても論じられた。ここでいう責任とは、「メディアが自らの活動を、あるいは活動しないことを、説明できる能力、意思」と定義されていることから、いわゆるメディアの「アカウンタビリティ」の議論であると理解できる。類似した言葉に、「レスポンスビリティ」があるが、これは情報を発信する側がいかなる社会的ニーズに応えていくかということであり、情報発信側内部の職業倫理に依拠する部分が多い。アカウンタビリティはレスポンスビリティの結果として生まれる説明責任であり、もとより強制されるものではないが、ICT が紛争社会における相互理解の促進といったプラスの側面と同時に、情報操作による紛争の扇動、助長という側面を持つことは、このパネルによる議論においても数多く報告されている。本小論では論じていないが、紛争社会あるいは紛争後の社会における ICT の促進と同時に、外部からの発信者を含めた ICT 情報を発信する側の「責任」も、平和構築を議論するうえで重要なテーマであると思われる。

UPEACE は東京青山の「国連大学(UNU)」とは異なり学生を受け入れる教育機関としての側面を有している¹⁴。UPEACE が脚光をあびるようになったのは、現国連事務総長であり、UPEACE の名誉学長も務めるコフィー・アナンが、国連改革の一環として国連の目的である平和および安全にさらに貢献するよう UPEACE の強化に 1999 年初頭から着手したことに端を発する。それに基づき、1999 年以降 UPEACE は一層の国際化が計られ、本格的に平和教育活動を開始することとなった¹⁵。おもに、平和に関する諸問題、とりわけ紛争予防、人間の安全保障、人権、紛争後の復興に関する問題に関する教育、訓練、研究を開始し、現在のような形となったのは 2002 年のことである。

2004 年に発表された DAC レポート『ドナーの ICT 戦略マトリクス(改訂版)(Donor ICT Strategies Matrix revised version)』によると、UPEACE は GTZ との協力のもと、国際平和教育の分野での大学院教育の一環としてマスターコースを設置し、インターネットを通じた遠隔教育プログラムに着手しているという¹⁶。

年次報告書 (2004-2005) において、すでいくつかのマスターコースにおいては修了生を排出していることが記載されているが、ICT との関係で特に注目すべきは「メディア、紛争及び平和学 (Media, Conflict and Peace Studies)」を専攻するマスターコースの設置に関する現況報告である。この分野において UPEACE はすでに 2001 年より研究所を設置し、世界各地の拠点をつないで研究を進めてきている。例えば、2005 年 3 月には「ルワンダジェノサイドにおけるメディアの役割」と題するワークショップをルワンダにおいて開催し、紛争中及び紛争後におけるメディアの役割を科学的に分析する試みに着手しているのである。このような積み重ねの上に現時点において計画されているのは、2006 年 9 月からのマスターコースの開始である。

ICT は多様なジャンルの遠隔教育において既に実装されているが、特にこの平和構築分野において活用されることの長所を見逃すことはできない。ICT を活用することで、紛争当事者ではない学生がリアルタイムで紛争社会の現状に触れながら学ぶことの意義は大きく、また、紛争に直面している紛争当事者に対してはその限られた視野を解放し、客観的かつ幅広い情報に触れる機会を与えることができる。さらにその両者の間に双方向の情報交換を成立させることも可能なのであって、これらの点において、平和構築分野で ICT を活用することは大きな可能性を秘めている。

¹⁴ UPEACE は、1980 年 12 月の国連総会決議 (GA35/55) で設置が決定されたものである。その付属書に記された大学憲章 (Charter of the University) において詳細な規定がなされており、国連大学との密接な関係の下 (大学憲章第 4 条) で設置された。

¹⁵ The University for Peace (2003), pp. 2-3.

¹⁶ OECD/DAC (2004), p. 28.

2.4 おわりに

ICT と紛争に関する国際協力には、大別すると ICT の促進自体が紛争予防につながるという認識の下で実施されている ICT 発展のための支援と ICT を利用した平和構築支援に分類することができる。本稿で取り上げた事例は、後者に属する。とはいえ、これらは相互に関連性を有するものであり、別物として扱うことは適切ではなく、既存の援助分野の中でいかに ICT を活用し、効果を高めていくかというテーマを扱っているという点で変わりはない。

本稿は、2 つの事例を取り上げながら、紛争と開発に果たす ICT の役割について現状での取り組みの整理を行った。ICT の普及は、その利用の仕方により紛争を助長もし予防もするという、相反する側面があることを自覚しながら、紛争予防に果たす ICT の可能性はますます期待され、注目を集めはじめている。多くの情報を瞬時に収集・交換することにより、多角的な判断材料が提供されうるという意味で、人が物事を認知し、判断する 1 つのツールとして ICT は非常に有益なものである。しかしながら、様々な情報の交換を瞬時に行うことによる相互理解、ひいては紛争の予防へとつながるという連鎖は、自動的になされるものではない。そこには必ず人の認知の限界というものが介在する。紛争社会の諸集団間の様々な利益や感情は、言葉に置き換えられて伝達される以上、主観の制約を受ける。主観を、認知とその記憶および記憶の蓄積による体系化の所産であると定義すれば、言葉の発信も受信もこの主観の制約から自由ではない。紛争予防と ICT を結びつけた議論を行う場合、ましてや平和構築の新しい分野として研究対象とする場合、まずは情報の持つ主観の性質を理解し、これを自覚的に操作しようとする姿勢が必要とされる。「概念の構成の仕方は、あくまで目的に適うかどうかの問題である」という言葉を借りるならば、目的が構成する価値の体系の中でこそ概念、すなわち言葉は意味を為し、初めて分析の道具ないし技術となる。そうであるならば、どれだけ多くの情報から何を判断したかではなく、可能な限り判断材料と結果がもつ「主観」的側面を自覚し、制御し、その意味を問うことが平和構築研究に求められる作業といえるのではないだろうか。

参考文献

- 『グローバルな情報社会に関する沖縄憲章(仮訳)』(URL: http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/ko_2000/it1.html), 2004 年, pp.11-18
- OECD-DAC, Donor Information and Communication Technologies Matrix, 2004
- The University for Peace, An Overview of the Programme Priorities for a Five Year Action Plan To Strengthen Edition for Peace in Africa, 2003.

Sanjana Hattotuwa, "Untying the Gordian Knot: ICT for Conflict

Transformation and Peacebuilding", 2004

OECD-DAC, Donor ICT Strategies Matrix revized version, 2004

WSIS, ICT4D-connecting people for a better world: Lessons,

Innovations and Perspectives of Information and Communication Technologies in development, 2004

第三部 平和構築の実務と展望

[実務特別報告書] 開発援助を通じた DDR の可能性と危険性

小 向 絵理

1. 問題意識

DDR (元戦闘員の武装解除・動員解除・社会復帰 : Disarmament, Demobilization and Reintegration) とは、社会が紛争を非暴力的に処理する能力を高めるための取り組みの一つであるが、紛争構造を認識し、これを改善するような方向性となっていること、及び、紛争終結後、人々が最低限の生活を送っていきけるだけの社会経済開発と同時並行に実施されなければ、単なる政治的シンボルに過ぎないばかりか、社会的弱者の切捨てともなり得る。また、強者を強化する暴力の構造化とならないよう、各 DDR が求められている目的や取り巻く環境を理解したうえで、適切な活動内容やタイミング、しいては実施の是非について検討する必要がある。

2. 背景

紛争が終結した直後は治安が不安定な場合が多く見られ、これが難民や国内避難民の機関を妨げたり、あるいは難民や避難民が帰還しても、人々が正常な生活を送ることや、復興のために必要とされる経済活動を円滑に行うことは難しい状況を生み出している。さらに、軍が肥大化していたり、民主的な警察のキャパシティが低い等、国民の安全を保障すべき機関が機能しておらず、多くの一般市民が小型武器を保有しているような状況においては、紛争が一旦終結した場合でも、対立が新たな武力紛争に繋がる可能性が高い。こういった意味で、治安の回復は、国内避難民や難民の帰還・再定住、住民の生活再建、政治的・社会的安定、復興、開発の根幹をなすものである。

治安回復にあたっては、外交、防衛等の政策の一貫性をはかりつつ、包括的なアプローチで取り組む必要がある。肥大化した軍の適正規模への縮小・DDR、小型武器問題への対処、治安セクター改革についてはいずれも当該国の国防省や軍の役割が大きいため、国際社会では、開発援助でどこまで治安分野に関与出来るかについて議論されている。開発援助の枠組みにおいては、国防省や軍をカウンターパートとして支援を実施することは難しいが、治安回復にかかる包括的支援の一端として、警察の機能強化や、除隊された兵士が市民社会に復帰するための支援、治安回復にとって必要な市民の意識の変革及び「平和の

文化」の構築等の側面において、貢献が期待されている。

3. 治安セクター改革¹

紛争終結後は、文民警察をはじめ、国民の安全を保障すべき政府機関が、担うべき機能を果たしていない場合が多い。また、これらの機関を規制し、監視するための行政府や国会、民主主義に基づく法制度の機能不全も問題である。一方、軍部が、政府要職のポスト配分や土地配分に関して影響力を行使する等、政治、経済活動という本来関与すべきではない領域においても不当な介入を行っている例があげられる。また、復興初期は、国連平和維持軍及び多国籍軍等が治安維持を担うことがあるが、東ティモール、ボスニア・ヘルツェゴビナ等、当該国独自の治安維持体制の整備が遅延し、国連平和維持軍及び多国籍軍撤退後の治安維持体制の空白が懸念材料となっていることもある。

治安セクター改革とは、国民の安全を確保すべき機関の能力を強化するために、これらの機関の制度、機能、行動様式の改善をめざすものである。開発援助の枠組みにおいて、治安セクターに取り組む際は、ガバナンス改革の一部として治安セクター改革への支援を位置づける場合もある。すなわち、国民の安全の確保において責任を負う行政・立法・司法の制度・国家機関が、民主性・透明性・アカウタビリティの確保、反汚職等の原則に沿って機能するよう改革を促すという考え方である。

治安セクターにおける関係機関・関係者は、①公的権限を持った国家機関（軍隊、準軍事的機関、警察（国家警察、地方警察、国境警備）、入国管理・税関等行政機関、諜報機関）、②治安セクターの諸機関を監視すべき文民・民間機関（法務、財務・外交・防衛等の行政府、非政府組織、オンブズマン）③司法制度と法執行機関（立法府、司法府、（刑務所、刑罰制度、人権委員会等）、④非合法的な軍兵（民兵、ゲリラ兵、私兵、政党の軍等）と大別される。

開発援助の枠組みにおいては、上記のアクターのなかで、警察、入国管理、税関、立法府、行政府、法執行機関、除隊した兵士を主たる対象として支援を実施されることが多い。また、国軍をカウンターパートとして支援を実施することはできないが、国軍の改革の一方策であるDDRについては、文民機関が実施する場合、計画立案、技術支援（健康診断、登録等）等の協力を実施することができる。

¹ OECD/DACにおいては、当初治安セクター改革（Security Sector Reform）という表現を使用していたものの、近年では治安システム改革（Security System Reform）という表現を一貫して使用している。二国間ドナー、国連機関においては、今も治安セクター改革という表現を使用している例が多く見られる。

治安セクター改革に対する、開発援助を通じた支援としては、①国民の安全を保障するための機能を担う文民警察・税関の専門性向上、②治安セクターを監視すべき行政府、立法府、非政府組織 (NGO)・市民団体等の強化、③法整備と法執行機関の能力強化、④武装解除・動員解除・元戦闘員の社会復帰支援 (Disarmament, Demobilization and Reintegration, DDR)等の分野で取り組まれてきている。

次章においては、治安セクター改革のなかの一つの取り組みとしても位置づけられる、DDR の可能性と限界について検討する。

4. DDR に対する支援

4.1 DDR の概要

DDR とは、紛争の結果肥大化した軍・民兵組織等の兵士を武装解除、動員解除し、除隊した兵士が市民社会へ復帰することを図る一連のプロセスである。

DDR の定義は、様々な機関が異なるプログラムや文書の中で、異なる作業上の定義を考案している。その一例として、“Note of the Secretary-General to the General Assembly on the administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations”における DDR の各段階・活動にかかる公式な定義をここで紹介する² (筆者抄訳)。

武装解除 (Disarmament)：武装解除とは、戦闘員（時に一般市民も含む）が所有する小型武器、弾薬、爆発物、軽・重量火器の回収、文書への登録、管理、廃棄。また、武器管理プログラムの開発も武装解除に含まれる。

動員解除 (Demobilization)：動員解除とは、軍隊・他の武装グループから現役戦闘員を公式に管理された形で解放すること。動員解除の第一段階は、暫定的なセンターにいる個別の戦闘員をキャンプに集めることである（兵舎、野営、収容所等）。動員解除の第二段階は、支援パッケージの除隊兵士への配布であり、これが生活確立と呼ばれる。

² Note of the Secretary-General to the General Assembly on the administrative and budgetary aspects of the financing of the United Nations peacekeeping operations, A/C.5/59/31, 24 May 2005.

生活確立 (Reinsertion³)：生活確立とは、動員解除のプロセスにおいて元戦闘員に対して提供される支援であり、長期的な社会復帰プロセスより前に実施される。生活確立は、元戦闘員とその家族の基本的ニーズに対応するための移行支援であり、移行を保障する手当て、食糧、衣服、避難所、医療サービス、短期的な教育・研修・雇用、器具の提供等が含まれる。社会復帰が長期的、継続的な社会・経済面の開発プロセスである一方、生活確立は、1年以内の緊急ニーズに対応するための短期的で、物質あるいは金銭的な支援である。

社会復帰 (Reintegration)：社会復帰は、元戦闘員が一般市民の地位を獲得し、持続的な雇用と所得を確保するまでのプロセスである。社会復帰は、主として、時間の枠組みが規定されない社会的・経済的プロセスであり、現地のコミュニティにおいて実施される。社会復帰は、対象とされる国や国家の全般的な開発の一部であり、長期的な外部からの支援が必要されるときもある。

上記国連の定義を踏まえ、DDRの一般的なプロセスをより詳しく説明すると以下のようになる。

武装解除、動員解除（上記国連定義における生活確立を含む）

最初に、実施国の国軍あるいは国連平和維持軍などが主導で、兵士を宿営に集め、兵士と武器の数量を確認し、武器や軍服が国軍及び国連平和維持軍などに引き渡される。兵士に市民の身分証明書を発行し、正式に動員解除の手続きが行われる。宿営での滞在期間中に、除隊される兵士の正確な人数を把握したり、除隊される兵士の属性調査（兵士の出身地、社会的地位、除隊後の支援ニーズ等）が行われたり、また健康診断やHIV/AIDSに関する一般知識の提供及び検査、トラウマカウンセリング、市民社会への復帰にあたっての政府からの支援パッケージの内容に関するオリエンテーションが行われる。国によっては識字教育やジェンダー、民主主義、人権、衛生、法律等のワークショップを行っているケースもある（例：エリトリア、カンボジア等）。兵士が宿営に滞在する期間は国によって大幅に異なる。国によっては、動員解除の段階で、軍の宿営から文民が運営するレセプションセンターに兵士を移送する場合もある。

武器の引渡しを中心とする兵士の武装解除は軍中心で行われ、身分証明書の発行、現金の支払い、宿営での滞在期間中実施される調査やオリエンテーションからなる動員解除プロセスは、政府組織内に文民の委員会を設置して、そこに軍・国防省と関係省庁が人員を外向させて実施されることが多い。

なお、国によっては、動員解除とは別に、社会復帰の準備期間（カンボジアやエリトリ

³ 世銀がプログラムデザインに対して中心的に支援を行ったカンボジアやルワンダにおける動員解除・社会復帰プログラムにおいても、生活確立（Reinsertion）の取り組みが、社会復帰（Reintegration）とは別に設けられている

アにおける「生活確立：Reinsertion」)を設け、生活費や生活物資を供与することもある。基本的には広義での動員解除の一貫として捉えることができる。

元戦闘員の社会復帰

社会復帰支援は通常、前述の DDR 実施のために設置される文民組織が担う。宿営から出ると、除隊兵士の希望する帰還先(出身地等)に移送される。社会復帰の段階においては、基本的な生活費を補うための暫定的な支援として通常、現金や物資が供与される⁴。また、除隊兵士が市民社会への復帰を促進するために、職業訓練・技術研修、マイクロファイナンス、ノンフォーマル教育、農村開発等の支援が行われる。

4.2 DDR に対する開発援助を通じた支援

DDR プロセスのうち、武装解除については、軍(DDR が実施される国の国軍、多国籍軍及び国連平和維持軍など)が主導的役割を果たすため、開発援助での技術協力を通じた支援の可能性は限定されている。従って、開発援助が貢献し得る部分は、全体計画の策定、動員解除にかかる技術支援(健康診断、登録作業等)と DDR の最後の段階の社会復帰である。

DDR は、各段階・活動が一連のプロセスになっていることが特徴であることから、武装解除・動員解除から社会復帰への移行が円滑かつ迅速に行われるという側面が重要である。DDR は除隊した兵士の円滑な市民社会への復帰を以って完結し、社会復帰が円滑に進まない場合には、社会不安定要因が残り、紛争再発につながる場合もある。

紛争中では、国軍、その他パラミリタリー(民兵組織)・自警団等が増強される。紛争終結後、過剰な軍兵の存在は政治的脅威であるとともに、政治的安定、国民和解の阻害要因となる。また、過大な軍事費支出は国費を圧迫し経済開発を阻害する。平和の定着のためには、早期に国を戦時体制から平時体制に移行する必要がある。紛争終結国の国では、和平合意で武装解除が規定されていても、その後実際に DDR を実施するには更に政治的コミットメント等を必要とすることから、武装解除が大幅に遅れるという問題も起こっている。

DDR に対する開発援助を通じた支援としては、以下のような取り組みが実施されている。

① 全体の計画策定支援

DDR 事業が円滑に且つ効果的に実施されるためには、準備段階で武装解除・動員解除・

⁴ エリトリアの場合、6ヶ月分の生活費

社会復帰までの一連のプロセスの包括的な計画の策定が必要である。武装解除については軍及び国連平和維持軍等が、動員解除については軍と文民組織の共同で、社会復帰については、文民組織及び関連省庁が主導となって計画を策定することが多い。動員解除・社会復帰の全体計画に係る技術協力の他、技術研修、農村開発、教育等の分野別の社会復帰計画の策定支援を行う。

②武装解除・動員解除への支援

武装解除は、前述のとおり軍が中心となるため、開発援助を通じて協力し得る部分は、動員解除のうち、除隊兵士登録のために必要な機材の供与や、宿営で除隊兵士に対して実施される健康診断やHIV/エイズカウンセリング事業に対し専門家の派遣等の支援があげられる。

③元戦闘員の社会復帰への支援

社会復帰の段階における主な支援策としては、以下のような活動が想定される。

(a) 除隊兵士の経済的自立のための技術研修・職業訓練、及び収入向上支援

除隊兵士が社会復帰するためには、生活の自立、とりわけ経済的自立を図ることが重要である。除隊兵士が効率的に民間部門及び労働市場に参入するためには、戦闘に必要な技能に代わって労働市場で必要とされる技能を習得する必要がある。兵士は長年軍隊に在籍したため、職能や職務経験を有していなかったり、基礎教育を十分に受けていないことも多い。一方で、復興期は失業率が特に高い中、職業訓練・技術研修を行っただけでは、労働市場への除隊兵士の参入並びに社会への復帰は難しいため、労働市場のニーズを十分に把握したうえで技能研修を行うとともに、技能研修を受けた後、除隊兵士が経済的活動に従事できるよう、職業斡旋体制等も必要である。

支援内容として、労働市場の受け皿に関する調査、関連省庁（社会復帰省、退役軍人省、教育省等）と政府実施機関（動員解除・社会復帰の実施を担う実施機関）のキャパシティービルディング支援、除隊兵士のニーズ調査や技術訓練実施機関の把握等に関する支援、技術研修コース運営に必要とされる技術指導及び資機材供与、職業斡旋制度の構築、マイクロファイナンスによる小規模ビジネスの立ち上げ支援を通じた収入向上支援及び零細・小規模企業育成支援等があげられる。

(b) 農村部の帰還先での農業技術指導、その他必要に応じて基礎的農業を営むための農村開発

農村部に帰還する除隊兵士の場合、農業を中心とした自立が検討される。経済的自立を図るためには、生産性を向上させるための農業技術指導や、家畜飼育や野菜栽培等の農業関連の研修支援、小規模農業のための環境整備支援（資機材供与、小規模灌漑のような基

礎インフラ等)があげられる。併せて、除隊兵士とその家族、受入れコミュニティーの住民を対象とした、医療、給水、教育施設等の社会インフラ整備も支援策の一つである。

(c) 兵士の中で特別なニーズを抱える障害者、女性兵士をターゲットした支援

除隊兵士の中でも、身体的障害者、トラウマ(精神的外傷)を持つ兵士、女性兵士、児童兵が社会に復帰する場合、通常の兵士とは異なるニーズを有する。障害者及び女性兵士への支援策として、医療・職業リハビリ及びカウンセリング、小規模収入実現のための技術研修や収入向上支援があげられる。児童兵については、教育支援を実施する際、児童兵が復帰できるよう、教育関係者や親、地域のコミュニティーに働きかけたり、コミュニティーに対する児童兵の問題についての啓発活動等があげられる。

4.3 ルワンダ動員解除・社会復帰プログラム (Rwanda Demobilization and Reintegration Programme: RDRP)

アフリカ中部に位置するルワンダ国においては、独立前の1950年代後半から、ツチ系住民とフツ系住民の間で武力を伴う対立が幾度も発生しており、1962年の独立後も恒常的な平和は定着しなかった。1994年4月にハビヤリマナ大統領を乗せた飛行機が撃墜されたことをきっかけとして開始されたフツ過激派による虐殺により、80万人以上のツチ住民及びフツ穏健派が殺害された⁵。同年7月に、主にツチ系の人々で構成されるルワンダ愛国戦線(以下RPF)がルワンダを制圧したが、1994年の内戦により、約200万人にのぼるフツ系の難民と約150万人の国内避難民が発生したと言われている⁶。

1994年に新政府が設立してからの10年間で、徐々に国内の治安、政治状況は安定し、難民も一部を除いて概ねルワンダ国に帰還している。しかし、その後もコンゴ民主共和国(以下DRC)との関係は不安定であり、1997から98年まで、DRC東部においてDRC反政府軍をウガンダ軍とルワンダ軍が支援するなど著しく悪化した⁷。1999年7月にルサカ合意が形成され、大湖地域の紛争解決と平和の維持についてルワンダ政府を含む関係者が合意した。2001年DRCのカビラ大統領が死亡した後、ルサカ合意の履行が進み、国連コンゴミッション機構(以下MONUC)がDRCの東部の治安維持のために、停戦監視と他国からの武装勢力の撤退等の活動を行っている。しかしながら、現在もルワンダとDRCの関係は良好ではなく、DRC東部には反ルワンダ政府武装勢力が存在する。

⁵ JICA 執務資料

⁶ 同上

⁷ “Technical Annex for a Proposed Credit of SDR 20 million (US\$ 25 million equivalent) to the Republic of Rwanda for an Emergency Demobilization and Reintegration Program”, World Bank, 2002

ルワンダ政府は、近隣国との関係で、一定の国防力を維持する必要がある一方、国民和解を推進し、国外の武装勢力の自発的な武装解除及びルワンダへの帰還を推進しなければいけないという状況にあった⁸。ルワンダ政府はアルーシャ合意に従い、旧政府軍兵士（以下 ex-FAR）のうち、1995年に1万5000人をRPAに吸収し、この後も徐々に ex-FAR 兵士の吸収を継続している。また、2003年にRPAをルワンダ国軍（以下 RDF）に移行した。

1997年に、ルワンダ政府は計画省の下にルワンダ動員解除・社会復帰委員会（以下 RDRC）を設置し、政府予算と、国連開発計画（以下 UNDP）が管理する信託基金を活用して、RPF 兵士を対象としてルワンダ動員解除・社会復帰プログラム（RDRP）を開始した。

2001年からは、RPF 兵士（2003年以降は RDF）のみならず、ex-FAR、及び DRC で活動していた元民兵（以下、ex-armed group）も対象として、RDF の質の向上と規模の縮小、及び国民和解促進の一環として、RDRP ステージ2が開始された。RDRP は、2002年に策定された貧困削減戦略書（PRSP）のガバナンスセクターの中に組み込まれており、これによると、RDRP 終了後、RDF の兵士数は20,000-25,000人程度となる計画となっている。また、RDRP は、世銀が事務局を務めている「大湖地域における動員解除と社会復帰プログラム（Multi-country Demobilization and Reintegration Programme：大湖地域周辺9カ国⁹を対象とした動員解除・社会復帰プログラム、以下 MDRP）」の一部としても位置づけられており、大湖地域動員解除信託基金（Multi-country Demobilization and Reintegration Trust Fund）からも資金的支援を受けている。

1997年に、ルワンダ政府及び UNDP が設置した信託基金を活用し、RPA の兵士を対象として、RDRP のステージ1が開始され、1998年、1999年、2001年に1フェーズから4フェーズまでが実施された。2001年末から、MDRP の信託基金、世銀からの融資、ルワンダ政府予算、KfW からの融資、DFID の資金を活用して、RPA（2003年以降は RDF）に加えて、ex-FAR、ex-armed group も対象としてステージ2が開始され、現在も進行中である。2005年5月までに、RDF は5フェーズから11フェーズまで、ex-armed group は14フェーズまで終了している。ex FAR については、動員解除を実施しないため、フェーズはない。

ステージ1においてはRPA兵士のみが対象とされており、18,692名（うち、2,364名が児童兵）が除隊された。ステージ2においては、RDF 兵士に加えて、ex-FAR と ex-Armed Group の兵士も対象としている。ex-FAR 兵士とは、1994年以前は FAR 兵士であったが、1994年に FAR が消滅した後、武力活動を行っていない者であり、ex-Armed Group とは、

⁸ 同上

⁹ 9カ国：ルワンダ、ブルンジ、DRC、アンゴラ、ウガンダ、ジンバブエ、コンゴ共和国（ブラザビル）、ナミビア、中央アフリカ。

94 年以降も何らかの武装集団に属し、武力活動を行ってきた者である。つまり、ex-FAR の兵士に対しては、武装解除や動員解除活動はなく、対象者に対して恩給を支払うのみである。

それぞれの除隊目標数は、RDF20,000 名、ex-FAR15,000 名、ex-Armed Group25,000 名である。更に、ステージ 1 で除隊された RPA 兵士 12,000 名が、ステージ 2 において経済的な社会復帰支援の対象となっている。ステージ 2 が開始されてから、2004 年末までに除隊された兵士の数は、RDF16,592 名 (目標数の 83%)、ex-FAR12,290 名 (同 82%)、ex-Armed Group5,063 名 (うち児童兵 554 名、同 20%)、合計 33,945 名である。ステージ 1 と合わせると、2004 年末まで 52,637 名の兵士が除隊されている。なお、このうち社会復帰フェーズまで到達し、社会復帰支援資金 (Reintegration Grant、以下 RG) を受給したもの (RDF と ex-Armed Group のみ対象) は、RDF 兵士 15,202 名、ex-Armed Group 兵士 4,318 名、計 19,520 名である。

RDRP の具体的な活動内容は以下のとおりである。

(1) 動員解除 (demobilization) ・生活確立 (reinsertion)

動員解除は、RDF と ex-Armed Group は別々に実施される。除隊される RDF の兵士は、キブゴ県のムハジセンターに収集され動員解除を行う。RDF の除隊兵士には児童兵は存在しない。一方、ex-Armed Group の兵士は、DRC で武装解除された後、国連コンゴミッション機構 (MONUC) により国境まで移送され、そこで動員解除・社会復帰委員会県事務所 (PPO) に引き渡され、その後ルヘンゲリ県のムトボ動員解除センターに移送される (国境ポイントにより、チャンググ県、ギセニ県等異なる)。同センターでは、18 歳以下の元児童兵はルヘンゲリ県にある Child Rehabilitation Centre に行き、兵士ではなかった者は UNHCR に引き渡される。成人除隊兵士のみセンターに残り動員解除を行う。

動員解除の活動内容は、RDF も ex-Armed Group も同様であり、以下の要領で実施される。①生活品 (石鹸、毛布、マットレス) の配布、②兵士の認証、③社会・経済状況の確認、④除隊兵士 ID カードと資格証の発行、⑤オリエンテーションプログラム、⑥医療スクリーニング、⑦動員解除式、⑧基礎生活支援 (BNK : Basic Needs Kits) の供与である (一律 50,000 ルワンダフラン、約 88USD¹⁰)。ただし、②から⑥は必ずしもこの順序で実施されるわけではない。動員解除終了後、基礎生活支援の一部を用いて、各自の村に帰還する。⑤のオリエンテーションについては、RDF 兵士の動員解除においては 20 日間程度であるのに対し、ex-Armed Group については 2 ヶ月間実施しているという違いがある。また、元 RDF 兵士及び ex-FAR 兵士のみを対象に、恩給 (RSA : Recognition of Service Allowance) が、ランクにより 150,000 ルワンダフランから 500,000 ルワンダフラン (264USD-

¹⁰ 1USD=550RF (ルワンダフラン)、2007 年 2 月 24 日現在。

878USD¹¹⁾の金額内で支払われる。

(2) 社会復帰 (reintegration)

除隊の6ヵ月後、RDFとex-Armed Groupの除隊兵士は100,000ルワンダフラン(約176USD¹²⁾)の社会復帰支援資金(RG: Reintegration Grant)受領する権利が生ずる。この6ヶ月の間に、各除隊兵士はこのRGを何に活用するか検討する。社会復帰の方策として提案されるプロジェクトは、農業支援、生計向上、職業訓練、起業研修、家の建設、就職支援、簡易な機材の供与、学校教育等である。これらのプロジェクトの形成の際には、各セルにおいて活動しているコミュニティ開発委員会(CDC: Community Development Committee)とも協議を実施することになっている¹³⁾。

(3) 社会的弱者支援 (VSW: Vulnerability Support Windows)

ステージ1、2双方で除隊された兵士のなかで、特に社会的に問題を抱える兵士を対象として、個々のケースに応じて300USDから1000USD相当の支援を実施する。VSWスクリーニングで優先的に選定されるのは、未亡人、孤児、女性、障害者・慢性疾患患者であり、この他貧困度も考慮される。逆に、上記グループに属していても、裕福な者は対象とならない。具体的には、基本的な個人情報に加えて、家・土地・その他動産の有無、技術の有無、扶養者の数、障害・慢性疾患の度合いについて考慮する。

セクター毎に選定委員会(Screening Committee、各セクターCDCや除隊兵士等9人で構成)が結成され、VSWスクリーニングを実施し、社会的弱者として承認された除隊兵士をRDRCに報告し、ここで妥当性を再度検討する。対象者が決定すると、社会復帰と同様、各除隊兵士がプロジェクトを形成し、これに対してRDRCが資金的な支援を実施する。

VSWスクリーニングは動員解除・社会復帰委員会県事務所(PPO)が中心となり、郡(District)毎に実施している。VSWスクリーニングのプロセスは、①PPOから除隊兵士に対して実施要領を説明、②セクター毎に分かれて出席している除隊兵士の名前を選定委員会が登録、③PPOスタッフと選定委員会が立会い、セクター毎にグループ内で社会的弱者を出席者の半数選出する、④選出者と選出からもれた除隊兵士の名前を選定委員会がフォームに記入、となっている。

VSWは、ステージ1で除隊された兵士を対象に2003年に実施した後、活動の評価調査のため、もと児童兵に対する奨学金を除いて実質上停止している。

(4) 医療・リハビリテーション支援

ステージ1においては、障害を有する除隊兵士に対する医療支援・経済支援は非常に限定されていたため、ステージ2においては、慢性疾患と障害を有する除隊兵士に対し、医

¹¹⁾ 同上。

¹²⁾ 同上。

¹³⁾ "Project Implementation Manual", RDRC, 2005

療・リハビリテーションユニット (MRU) を中心として、医療面、経済面において支援を行う。医療・リハビリテーション支援の活動は、①医療リハビリテーション支援、②コミュニティ・ベース社会復帰支援、③技術訓練、④市民団体 (Association) 結成・強化のためのキャパシティ・ビルディングから成る。①医療リハビリテーション支援は、慢性疾患、障害を持つ除隊兵士に対する医療支援、義肢・義足の供与、医療器材・消耗品等の供与が主要な活動であり、独 (KFW、GTZ) が支援している。

医療・リハビリテーション支援では、除隊兵士に対し医療診察を実施し、慢性疾患・障害者と承認された除隊兵士に対しては、証明書 (TAF: Treatment Access Form) を発行している。RDRC は、11 県 17 の医療機関 (総合病院の他、眼科、義足製作所も含む) と契約を結んでおり、この証明書を持っている除隊兵士に対して、これらの機関は医療・リハビリテーションサービスを無料で実施している。2004 年末までに、14,396 人の除隊兵士が医療検診を受検し、そのうち 3,466 名が医療・リハビリテーション支援を受けている¹⁴。

RDRP は DDR のプログラムであるが、その意義については、DDR の一義的目的と考えられている、治安回復にとどまらず、政策レベルにおいては、ルワンダ国民の一体化と平和の定着、元民兵とその家族帰還促進、軍事費の削減を通じた経済の正常化に貢献すると考えられる上、コミュニティレベルにおいては、国民和解の促進と除隊兵士の安全保障に寄与し、しいては大湖地域の安定等多様な側面に直接的に貢献し得るデザインになっている。

紛争終結後 10 年間、治安と政治的安定、開発への基盤整備を進めてきたルワンダ国にとって、除隊兵士の問題は残された平和構築の課題の一つであり、今後ルワンダ国に平和を定着させるための重要な鍵の一つと考えられる。RDRP は、ルワンダ国の特殊性を反映した、興味深いプログラムとなっている。即ち、①RDF: 現政府軍 (母体である RPA はツチ族が主体。1994 年以前フツ系政府が支配していたときには、ウガンダ等近隣国に散在し、そこからゲリラ活動を行っていた)、②ex-FAR: 1994 年以前の政府軍 (フツ族主体。多くは紛争終了後除隊し、現行政府軍に加わるか文民になっている)、③ex-Armed Group: 民兵 (フツ族主体で、現行政府が設立してからも、反政府活動をやめず、DRC 等近隣国に居住し、ゲリラ活動を継続している) の三つのグループを同時に除隊しているという点である。このため、DDR プロセスそのものが、国民和解にも深くつながっている上、民兵が DRC 側で武器を置き、ルワンダ国に帰還するかどうか、DDR プロセス進行の鍵となっているため、DRC からの帰還活動とも直接的に関係している。

2001 年 11 月に策定された貧困削減戦略書 (PRSP) において、持続的な平和、繁栄、貧困削減を達成するために鍵となる要素として、国民和解、治安、民主化、グッドガバナンス、政治の安定、人的資源開発、地方分権、公共管理、大湖地域の統合が挙げられている。

¹⁴ “Annual Activity Report 2004(draft)”, RDRC, 2005

RDRPは、PRSPのガバナンスセクターの中に組み込まれている。紛争を経験している他国ではDDR等治安分野の取り組みはPRSPに含まれず、別に取り扱われることも見られることを考えると、ルワンダの例は興味深い。また、世銀が策定する国別支援戦略(Country Assistance Strategy, CAS)において、動員解除と除隊兵士の社会復帰は、平和構築のプロセスにおいて重要とみなされている¹⁵ことから、ルワンダにおいては、DDRはルワンダの全体的な開発計画の一部として認識されていると考えられる。

更に、RDRPは、世銀が事務局を務めている「大湖地域における動員解除・除隊兵士社会復帰プログラム(Multi-country Demobilization and Reintegration Programme:大湖地域周辺9カ国¹⁶を対象とした動員解除・社会復帰プログラム、以下MDRP)」の一部としても位置づけられている。従って、ルワンダ一国のみならず、大湖地域全体の平和構築戦略の一環という側面も含まれている。

このように、DDRが本来持つ「治安回復」という目的の他に、RDRPは、ルワンダ国民の一体化と平和の定着、元民兵とその家族の帰還促進、軍事費削減を通じた経済の正常化、国民和解の促進と除隊兵士の安全保障、大湖地域の安定という間接的、あるいは副次的な目的を有していると分析できる。

しかし、RDRPは元RPAの兵士で障害を有している除隊兵士の中には、紛争中は現政権設立のために戦闘を行っていたのに、現在十分な支援を受けてないとして、不満を抱えている者が多いという報告もある¹⁷。一方、ex-Armed Group兵士の多くは、約10年間ルワンダ国外で生活していたことに加えて、コミュニティからも反政府武装活動に関与していた者として見られるため、DRCからの帰還後、ルワンダ国の社会に復帰するためには配慮が必要と考えられている。これら社会復帰が特に難しいと思われる、除隊兵士に対する支援は、人間の安全保障の視点からも重要であると考えられ、これが十分に行われない場合、治安回復という目的を初め、ルワンダの国民の一体化と平和の定着、元民兵とその家族の帰還促進、国民和解の促進と除隊兵士の安全保障という目的も達成することはできない。RDRPは現在も実施中であり、包括的な評価を行うのは時期尚早であるが、特にこれら社会復帰が難しいと考えられる慢性疾患患者、障害者、DRCから帰還する元民兵の社会復帰の進捗が、RDRPの成否を判断する重要な点であると考えられる。

5. DDRの可能性の最大化と危険性の回避

上記ルワンダにおけるRDRPの取り組みと意義や、これまでその他の国々で実施されて

¹⁵ Technical annex of Rwanda Demobilization and Reintegration Program, World Bank, 2001

¹⁶ 9カ国:ルワンダ、ブルンジ、DRC、アンゴラ、ウガンダ、ジンバブエ、コンゴ共和国(ブラザビル)、ナミビア、中央アフリカ。

¹⁷ RDRCからの聞き取り

きた DDR の取り組みを踏まえ、DDR が本来の目的を達成し、でき得れば治安回復に加えて、国内外の和解促進や中長期的開発への円滑な移行等、恒常的な平和構築に必要とされる要因に正の影響を及ぼし、単なる政治的シンボルに留まらず、社会的弱者の切捨てともや強者を強化する暴力の構造化につながらないためには、以下のような事項を計画段階や実施において検討する必要があると思われる。

① DDR の目標の把握

軍の政治的な力を縮小するという民主化プロセスの一環として DDR を行うケース、主目的が軍事費を縮小するという経済的な側面が重要であるケース、銃器を持っている人口を減らして治安回復を図ることを優先目標としているケース等、DDR でもケースによって優先的な目標が異なる。優先すべき目標が異なれば、DDR の活動内容、進め方が大きく違ってくるため、それぞれの国における DDR の達成すべき目標を見極めて、これに沿った計画立案・実施促進を行う必要がある。

② DDR 実施のタイミングの見極め

治安の回復や財政改革の観点からは、DDR は紛争終結後、早期に実施されることが望ましい一方で、経済全体が破綻しており、人口の移動が継続し、農村・コミュニティが確定していない復興初期段階においては、DDR を実施しても除隊兵士の雇用や農村への復帰が難しいのが現状である。従って、DDR 実施のタイミングについては治安の観点と経済及び社会状況の両観点から実施可能性を見極める必要がある。

③ 社会復帰支援を必要とする他のグループへの配慮

帰還民や国内避難民、地域住民も、除隊兵士同様社会復帰支援を必要とする場合もある。除隊兵士のみにも焦点をあてると社会的緊張を生み出しかねないことから、他のグループも裨益するような配慮が必要である。

④ 精神的適応を含めた生活スタイルの順応

除隊兵士が効率的に民間部門及び労働市場に参入するためには、労働市場で必要とする技術を習得するだけでは不十分である。これまでの戦闘生活から市民生活への転換が必要であり、これには精神的適応も含めた生活スタイルの順応が必要である。この精神的な適応を推進するために、市民教育やトラウマ対策に関する支援があげられる。

⑤ 基礎教育を十分に受けていない兵士への配慮

基礎教育を十分に受けていない兵士を対象として技能研修や職業訓練を実施する際には、絵や実技などを多く取り入れる等、非識字者にも理解しやすい研修内容にするような配慮が必要である。

⑥ 国防省及び軍との協力関係

兵士の武装解除と動員解除の計画策定は、国防省及び軍も関与する場合が多い。JICA は、軍、国防省をカウンターパートとした協力は実施しないが、DDR 分野で協力を実施する際は国防省・軍と協議等を行う等、調整が必要な場合もある。

⑦ 徴兵制度の継続

DDR を実施しながら、一方で徴兵制度を継続している国に対しては、中長期的な全体の軍改革を把握し、DDR の目的を確認した上で DDR 計画の妥当性を検討する必要がある。

参考文献

Douglas, Ian, et al., Disarmament, Demobilization and Reintegration: A Practical Field and Classroom Guide (GTZ, NODEFIC, PPC, SNDC, 2006)

JICA, Handbook for Transition Assistance, (JICA, 2006)

OECD/DAC, the DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict (OECD, 2001)

OECD/DAC, Security System Reform and Governance-Policy and Good Practice (OECD, 2004)

RDRC, Project Implementation Manual, (RDRC, 2005)

RDRC, Annual Activity Report 2004, (RDRC, 2005)

UNDP, Practice Note on Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-combatants, (UNDP, 2006)

UN Disarmament, Demobilization and Reintegration Resource Centre, www.unddr.org,

World Bank, Technical Annex for a Proposed Credit of SDR 20 million to the Republic of Rwanda for an Emergency Demobilization and Reintegration Program, (World Bank, 2002)

World Bank, Technical annex of Rwanda Demobilization and Reintegration Program, (World Bank, 2001)

[特別寄稿論文] 開発としての平和、貧困としての暴力 — 人間開発から文化開発への可能性 —

原 後 雄 太

本論文は、明治学院大学国際平和研究所の紀要である PRIME 第 21 巻 (2005 年 3 月) で出版されたものの転載である。原後雄太氏は、2005 年 7 月に出張先のイスタンブールで不慮の死を遂げた。生前、平和構築研究会への協力を約束していたこともあり、同論文が、平和構築学の今後の展望を示す上で示唆深いため、同研究所とご尊父の原後山治氏の許諾を得て、特別寄稿論文として掲載するに至った (形式上の編集に留めている)。ここに改めて、感謝の意を述べると共に、今は亡き同志の冥福を祈りたい。

はじめに

本稿は、筆者の専門分野である農林学と環境政策学に位置する自然資源経営論¹の立場から、筆者の考える資源経営モデル(RMM)を紹介しつつ、その適用と解釈を通じて平和学と開発学との接点をさぐりつつ、両者の関係を明らかにすることが目的である。平和を定義するにあたっては、ガルトゥング(Galtung, J)の平和概念を基礎とし、開発の定義においてはセン(Sen, A)の貧困や人間開発をめぐる議論をベースとした。

本稿では、これらの定義にしたがった平和概念と開発概念の類似性を指摘しつつ、いわゆる第三世界の農村地域を基本的に対象とした資源経営モデル(RMM)を用いながら、地域ベースの持続可能性を担保する手段としての自然資源経営のあり方について議論する。

ここでは、持続可能な資源経営におけるマネジメントキャピタル(経営資本)の形成の重要性和その要素について、おもに開発学の立場から議論し、平和と開発、貧困と暴力との構造的連関を示しつつ、戦後の経済開発から社会開発、人間開発に至る開発論の変遷をベースに、各アクターの潜在能力の統合的な発現と阻害要因の除去プロセスの展開過程として、人間開発を契機とした経済開発から文化開発と政治開発の発展に至る可能性について指摘することとする。

政治・経済・文化システムの防御手段としての3つの暴力

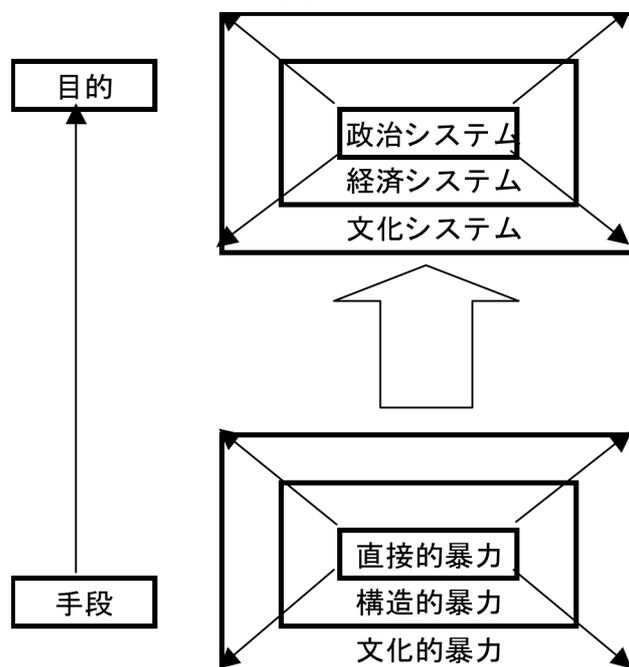
ガルトゥングの定立した平和学は、平和について「あらゆる種類の暴力の不在・低減」

¹ 自然資源経営(natural resource management)に関する研究は、一般に環境政策学や森林政策学、環境学として位置付けられようが、さらに私の展開する資源経営モデル(RMM)においては、農林学と経済学(環境経済学・経営学など)の境界領域に位置し、また自然資源の経営をめぐる地域社会における自立的なガバナンスを考察する意味で政治学の範疇に発展していく分野である。

と定義し、直接的暴力、構造的暴力、そして文化的暴力の3つに区分した(Galtung 1996:10; ガルトゥング・藤田編著 2003:8; 他にガルトゥング 1991 参照)。

これらの暴力は私見によれば、それぞれわれわれの社会が形成している特定の政治・経済・文化にかかるシステム²において、そのシステムが正統性を与えている制度・構造・関係性を、維持・防御もしくは拡張する機能として発現・発揮されると考えられる。これら3つの暴力と政治・経済・文化システムとの関係性を、図1に示した³

図1 システム防御手段としてみた3つの暴力の関係性



まず、構造的暴力・文化的暴力は、直接的暴力を中核として、これを支える暴力として存在する。軍事力などの直接的暴力は、特定の経済システムを中心とする構造的暴力によって支えられ、経済システムや法制度・政策などとして顕在している構造的暴力は、そのシステムが使用・形容する言語・価値観などの文化的暴力によって支えられている。

² ここでは、法制度や政策策定を通じた明示的な規範・規定がなされているかを問わず、有形・無形、明示的・暗示的に存在するさまざまな制度や構造、関係性を意味する。

³ ガルトゥングによれば、これら3つの暴力は、いずれの暴力も、その暴力を起点として他の二つの暴力を生む。また、これら二つの暴力が残りの暴力を生むとし、合計の6つの異なったパターンがあるとする(Galtung 1996:199)。ここでは、そうしたさまざまなパターンがあるであろうことを前提に、直接的・構造的・文化的暴力を、それぞれ政治・経済・文化システムの防御手段と位置付けることで、それら3つの暴力の基本的な関係性を提示している。文化的暴力は直接的・構造的暴力を、構造的暴力は直接的暴力を、いわば体内に宿すように包摂しており、必要に応じて内側に潜在した暴力が顕現する。たとえば西欧世界の中東地域にたいする歴史的な構造的暴力が、石油権益をめぐる経済システムを防御するため、「イラク戦争」という直接的暴力として発現する。

反対に、偏見・差別や特定の価値観の強制といった文化的暴力は、経済的な力関係などの構造的暴力や直接的な暴力を内包しており、特定の文化的・構造的暴力の正統性を維持するため、ときに直接的暴力が顕現・行使される関係にある。図にみられるように、直接的暴力・構造的暴力・文化的暴力は、社会において支配的な特定の政治システム・経済システム・文化システムの維持・防御を目的とする手段である。

「平和」と「開発」概念の類似性

図2は、個人レベルにおける「平和」の実現と「人間開発」との類似性を示している。ガルトゥングによれば、暴力とは人間の「肉体的・精神的可能性の実現を阻害する要因」すべてである(ガルトゥング 1991; 松尾 2004:10;)。平和学におけるこの暴力のとらえ方は、「開発」をめぐるアマルティア・センの一連の議論における「貧困」の定義に接近する(Sen 1981;1992;1999)

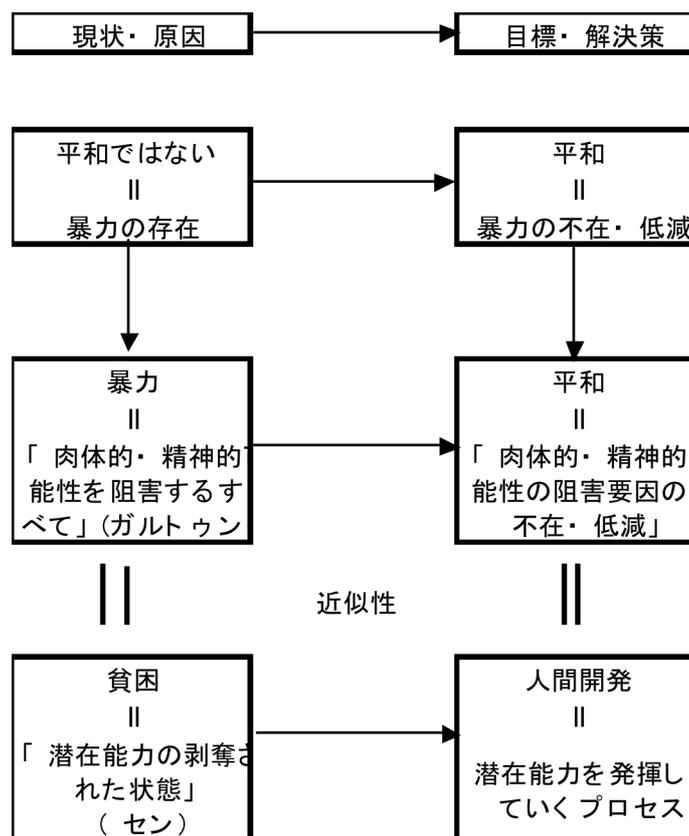


図2 「平和」と「開発」、「暴力」と「貧困」概念の類似性

センによれば、「貧困」とは、「潜在能力(capability)が剥奪された状態」である⁴。そうした定義に従えば、「貧困」撲滅を目的とする開発(development)とは、剥奪されている潜在能力を回復し、機能(functioning)させていくプロセスとしてとらえることができる。すなわち、封印(envelop)されている「状態」や「行為」を開封・開放(develop)していくことである。

ガルトウングの平和概念とセンの貧困概念にもとづく開発理論の類似性に従えば、特定の社会における「平和」の実現とは、その社会における個々人が、各自がもっている可能性や潜在能力の発揮を妨げているさまざまな阻害要因を除去し、それらを発揮することであり、すなわち「人間開発」⁵を実現することに等しい(図2参照)。

暴力の帰結としての貧困

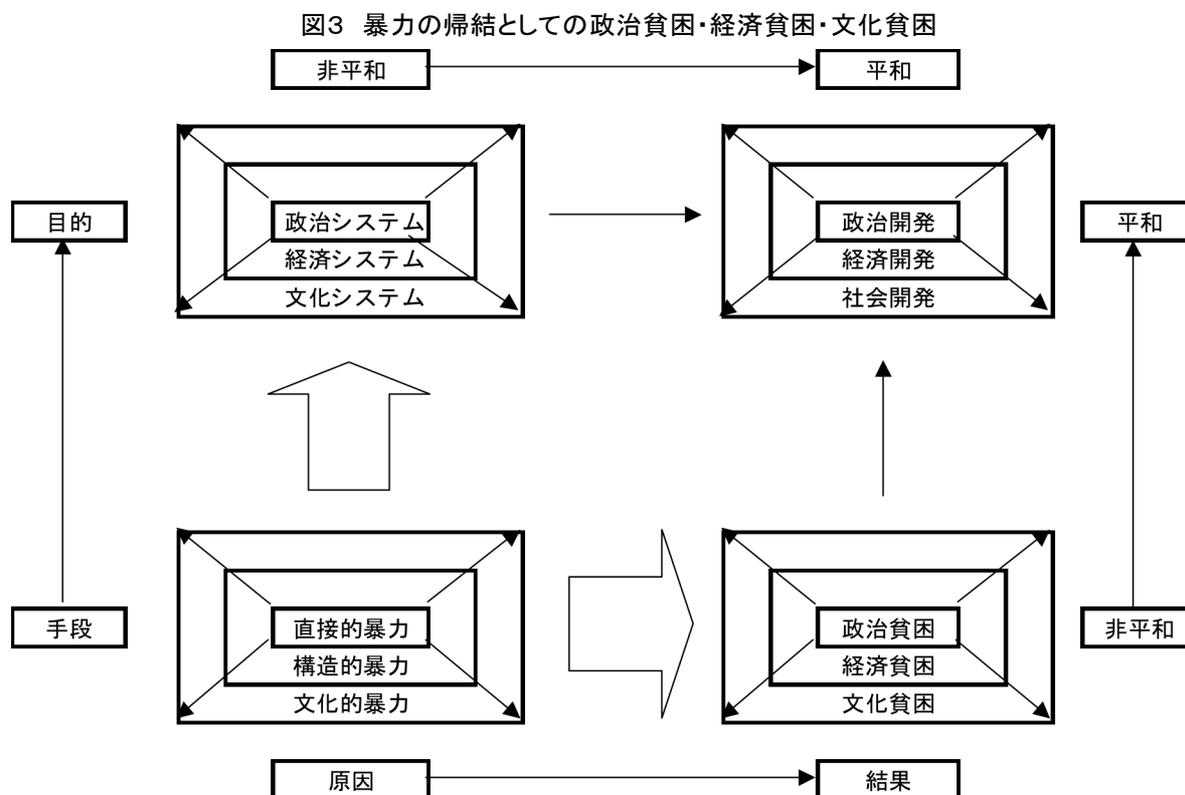
このように、可能性と潜在能力の発揮をめぐる「平和」と「開発」概念の類似性は、「平和」概念の基礎となる「暴力」と「貧困」概念の近似性も示唆する。すなわち、ガルトウングにとっての可能性を「阻害」するあらゆる要因としての「暴力」は、センのいう貧困における潜在能力を「剥奪」(deprivation)するものである。

可能性の「阻害」要因である「暴力」は、潜在能力が「剥奪」された帰結としての「貧困」に通じ、貧困とは可能性・潜在能力を阻害・剥奪した暴力の帰結と見ることができる。すなわち、「暴力」(原因)によって「貧困」(結果)が帰結する(図2参照)

社会における直接的・構造的・文化的暴力が、それぞれ特定の政治・経済・文化システムを維持するための防御作用として行使されると考えると、そうして防御される政治・経済・文化システムには、それぞれがもつ潜在能力・機能が剥奪されている政治貧困・経済貧困・文化貧困が生じていることになる。この関係性を、図3に示した。

⁴ センによれば潜在能力(capability)とは、福祉や自由の程度を表わし、「特定の状態にあること(栄養が足りている、健康状態がよいなど)」や「特定の行為ができること(学校に行くことができる、外国語が話せるなど)」としてのさまざまな機能(functionings)を意味する(Sen 1992:40-42)。

⁵ 人間開発(human development)は、のちに見るように、UNDP(国連開発計画)の人間開発指標(HDI)においては保健・教育・購買力の3要素で測定されるが、基礎となったセンらの人間開発理論では、生活上の基礎的ニーズ(BHN)のほかに、健全な社会関係の発展や政治的参加を含めた社会参加を重視した概念であり、社会的に実現しうる潜在能力の実現を念頭においている。その意味で、個人の生き生きとした社会参加を可能とする、国を含むさまざまな社会集団にとっての「人間開発」を想定することが可能であろう。



剥奪され封印されている状態から自らを解き放ち、そのシステムがもっている固有の潜在能力・機能を十全に開花・発揮させていくプロセスを発展・開発ととらえるならば、図3にみるように、封印された政治・経済・文化システムを解放していく政治開発・経済開発・文化開発がそれぞれ必要ということになる⁶。

ここでいう例えば経済開発は、国民国家を単位として GDP や所得向上を図るといったいわゆる経済開発の意味ではなく、特定の経済システムが宿している構造的暴力を低減していく、すなわち特定の国家や社会などを単位として、自立的な発展に向けた潜在能力を発揮するのを妨げている阻害要因を除去していくプロセスをさす。

同様に、政治開発とは、国際関係や社会関係をめぐる特定の政治構造や権力作用によって阻害・固定化されている政治システムをより民主的なものに作り変えていく発展プロセスをさす。文化開発についても、特定の価値観によって固定化されたものの見方を是正していくプロセスをさしている。

⁶ システムがそれ自体としてもちうるさまざまな状態・行為としての機能の集合として潜在能力をとらえ、その発揮として「開発」をとらえるならば、独裁体制や専制国家といった政治システムの貫徹としての「開発」も想起できる。しかし、ここではシステム内に存在する個人の人間開発を保障・進展させるものとして、特定の政治・経済・文化システムの「開発」をとらえている。

持続可能性の実現手段としての「経営」(マネジメント)という概念

以上を前提に、特定の地域社会を念頭におき、資源経営論の立場から平和の達成方法について考えてみよう。資源経営論とは、一定の河川流域など一体性をもった特定の自然界もしくは特定の自治体(市町村など)による行政界で区分される地域を対象に、そこに居住する地域住民がどのようにしたら自立的に地域における自然資源⁷(森林資源・水資源・生物資源など)を経営していくことが可能かを考察する研究分野である⁸。

さて、資源経営論における中心的な概念が、経営(マネジメント)という概念である⁹。この概念は、1980年代以降に生まれた「持続可能な発展」(sustainable development)という概念に対応している。持続可能な発展とは、いわゆる経済開発と環境保全という一見対立するテーマが両立するような、両者を止揚した発展概念である。

そこでいう持続可能性には、生態的持続可能性・経済的持続可能性・社会的持続可能性という3つの持続可能性があり、それぞれは私たちが希求・実現すべき持続可能性の3つの構成要素であり、いずれが欠けても真の持続可能性を実現できない。その意味でこれら3つの持続可能性は、三位一体の関係にある。

経営(マネジメント)とはこれらの「持続可能性を実現する手段」として定義される。すなわち、持続可能性という目的を実現する具体的なツール(手段)が「経営(マネジメント)」とい概念なのである。そして、経営(マネジメント)は、その構成要素である3つの持続可能性に対応して、「保護」(生態的持続可能性の実現手段)、「経済的利用」(経済的持続可能性の実現手段)、「社会開発」(社会的持続可能性の実現手段)の3つを内容とする。

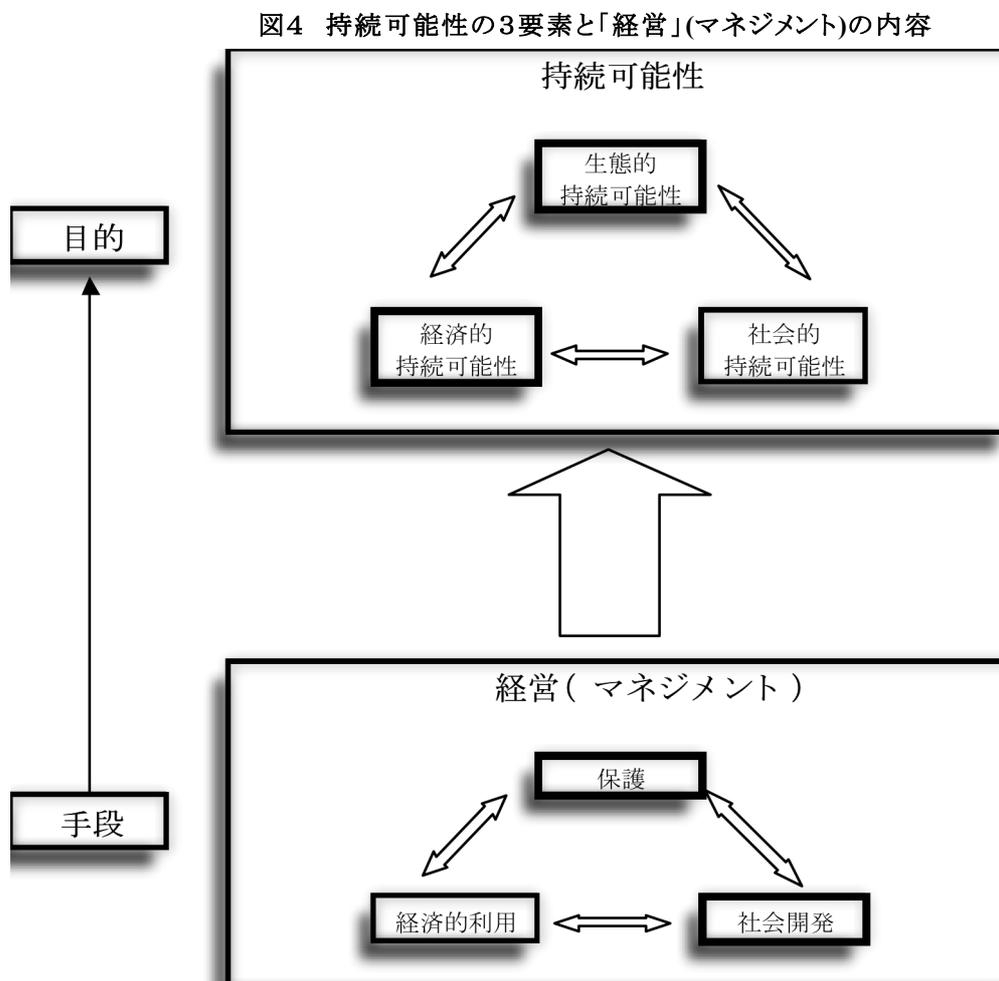
生態的・経済的・社会的持続可能性が不可分・一体であるのと同様、それらの実現手段としての「保護」「経済的利用」「社会開発」も不可分・一体の関係にあり、どれひとつが欠けても特定の資源環境における持続可能性を達成できない。留意すべきなのは、経営(マネジメント)という概念には、「保護」か「開発」かという二項対立的にとらえられてきた二つの概念を止揚し、持続可能性の有無を新たな判断基準として、両者を織り込んだ概念で

⁷ ここでは森林資源や水資源・生物資源など地域住民にとっての経営(マネジメント)対象となる再生可能資源を念頭におき、石油・石炭・天然ガスなどのエネルギー資源や鉱物資源などの枯渇性資源を指すことの多い天然資源と区別する意味で、natural resources を自然資源と表記している。

⁸ 資源経営論と資源経営モデル(RMM)については、Harago, Y. (2002; 2004a; 2004b)を参照。

⁹ Management という用語は管理もしくは経営と訳される。資源経営論は資源管理論ともいうことができ、森林資源などを対象とする議論では、むしろ資源管理論というのが通例であろう。ただし、管理という用語には、一般に統制するといった意味合いで使うことが多い一方、ここでの議論は持続可能性を担保する管理費用を地域住民がいかに継続的に捻出していくかが焦点であり、「経営」という用語をあてるのが妥当であると考えられる。特定の定義を伴った技術用語であるので、そのままマネジメントと表記するのもよい。本文では、経営もしくは経営(マネジメント)と表記した。

ある。以上の関係性を図4に示した。保護・経済的利用・社会開発を内容とする経営(マネジメント)という手段を通じて、持続可能性という目的を達成することになる。



自然資源経営における資源経営モデル(RMM)

この持続可能性に関する原則を前提につくられた資源経営モデル(RMM)を図5に示した。このモデルは、筆者が1980年代後半からおもに東南アジア・ラテンアメリカにおける森林資源の管理(マネジメント)にかかわる仕事をしてきたなかで、その経験則にもとづき帰納的

に生み出した資源経営モデルである¹⁰。

このモデル形成の根幹にある考え方は、荒廃地を再生するための植林活動や、水資源・生物多様性といった希少な価値を保全するための国立公園の指定・管理といった、いわゆる自然資源経営が持続可能性をもつためには、その前提的な基礎条件としてマネジメントキャピタル(経営資本)の形成(後述)が必要であるという認識である。

自然資源経営とは、いわゆる環境保護(保全)活動と言い換えてもかまわない。とくに 1980 年代以降、熱帯地域を中心として、森林の消失・劣化問題の深刻さが認識されるにつれて、商業伐採や過放牧などで荒廃してしまった地域や劣化したマングローブ林などを再生するための植林活動の推進に向けた各国政府の取り組みや、ODA(政府開発援助)や民間の国際協力活動が活発に行われるようになった。

これらの造林活動¹¹は、かつては産業用の用材需要や紙パルプ生産に向けたいわゆる産業造林が中心であったが、1980 年代以降は、地域社会におけるエネルギー・食糧需要などの基本的な生活ニーズ(BHN)や生計向上を目的とする社会林業¹²へと造林目的の比重が移っていった。資源経営モデルは、こうした造林目的の転換を反映している。

すなわち、造林事業の主要な目的は、商品作物(紙パルプ原料・木材製品)の産地形成と輸出による外貨獲得という国民経済を基本とした経済発展(economic development)から、荒廃した自然資源の復旧による地域住民の基本的な生活ニーズ(BHN)の充足と生計向上、社会的な不平等の是正と公平性の実現といった社会開発(social development)へと、重心が転換されてきた。

¹⁰ 筆者は 1987 年より WWF インターナショナルほか国内外の NGO・政府機関を中心に、おもにラテンアメリカと東南アジア地域における村落林業や社会開発を含む森林管理プロジェクトの調査・策定等に従事してきた。資源経営モデル(RMM)形成の直接の契機となったのは、国際協力機構(JICA)のフィリピン国マガット川及びカガヤン川上流域管理計画マスタープラン策定調査においてであった(JICA 2001)。そこでは、コモンズ(共用資源)に対する伝統的な資源管理システムが存在・継続してきている地域社会よりも、むしろそうしたシステムが「近代的」法制度・政策に伴う構造的暴力によって消失・劣化してしまった社会において、いかに資源経営システムを導入するかを念頭においている。

¹¹ 造林とは荒廃地などを対象に林地を造成することをいい、植林とは造林の一手法である。一般に産業目的の植林や植生を回復させる緑化活動を林業用語で造林という。林地を育てる造林手法には、植林のほかに農地転換や山火事などの事故を防止しながら、自然に有用樹種が育てる天然更新や、エンリッチメント(林地の有用樹種を補植する)などの手法がある。

¹² 社会林業とは、薪炭材となるエネルギー需要向け用材や食糧用の樹木作物の生産を中心に、地域社会の基礎的な生活ニーズ(BHN)の充足や生計向上といった地域レベルの社会開発や村落開発を目的とする林業方式の総称であり、国民経済の発展の見地からおもに外貨獲得の手段として導入される産業造林に対置される。

産業造林から社会林業へ

そうした政策転換がアジア・ラテンアメリカ・アフリカなどのいわゆる「南」の地域を中心に世界規模で行われた背景にあるのは、地域の社会開発を伴わない造林活動が、とりわけ地域住民の慣習的な土地保有を囲い込む形で進行する事業計画において、地域社会との間で社会的な持続可能性を侵害するさまざまなコンフリクトを引きおこし、造林主体にとって係争費用・マスコミ・環境 NGO 対策など、多大の社会的コストを強いられ、結局は造林事業としての経済的な持続可能性を欠き、持続可能な発展モデルとならないという経験則であった。

例えば、タイやブラジルなどでは、国民経済の発展を目的として、紙パルプ用のチップ生産を目的として早成樹のユーカリ林の造成を進めてきたが、造林地の取得のための土地収用や地域における食糧の安全保障を犠牲にする事業計画が、地域住民の反発を招き社会問題となった。

フィリピンでは、ルソン島ノエバエシハ州のパンタパンガン地域において、日本の ODA による荒廃地の植林事業が 1978 年より 14 年間にわたって約 1 万ヘクタールを造林したが、その造林地の 7 割までが消失してしまった¹³。家族労働によって自給農業を中心に営む地域の小農世帯にとって、貴重な時間と労働力を費やし、自分の保有のもとにない奥山の荒れ地に苗木を植えるという行為は、賃労働が目的の公共事業にほかならない。

公共事業にはかならず予算と契約期間がある。契約期間が満期となり、所定の荒れ地にすべて苗木を植えてしまうと賃労働も終了する。それではどうするか。造林地を再び作りだせばよい。いったん植えた造林地に火をつけるというのは、賃労働を目的とする地域住民にとってきわめて経済合理性のあるインセンティブとして働いた。そのほか、不本意な植林活動に対する反発も起因していた。いずれにしろ苗木は育たないのである。そして育たない合理性があるのだ¹⁴。

¹³ 原後雄太 2003. 『「共同経営」で公益実現—1 万ヘクタールの造林協力 7 割に住民火入れ』朝日新聞 2003 年 10 月 29 日付。

¹⁴ ODA(政府開発援助)による造林協力の多くが、非効率な公共事業の海外版であり、「はげ山を見ると苗木を植えたがる「植苗事業」にほかならず、植林という土地利用の選択が農地・牧草地など、住民が生計向上ニーズから希望する他の土地利用との対比において多大の機会費用を伴う。結果として経済合理性ゆえに造林地は農地転換され、造林協力は失敗してきた。そうした議論については(原後・泊 2002)を参照。そうした失敗例を基礎に、最近の造林協力では生計向上のためのアグロフォレストリーの導入などを取り入れた社会林業が主流である。

マネジメントキャピタル(経営資本)と人的資源開発

それでは、そうした植林活動などの環境保全活動の前提として必要となるマネジメントキャピタル(経営資本)とは何であろうか。図4に示したように、マネジメントキャピタルの中核的な構成要素が、人的資源開発(human resources development)である。前提となるのが、特定の地域における自然資源という場合に、森林資源、水資源、鉱物資源、動植物資源、遺伝子資源、観光資源などのいわゆる天然資源としての自然資源と並列して、その資源環境に存在する地域住民を人的資源として、自然資源の重要な構成要素として位置づけるという認識である。

森林資源や動植物資源は、国家的な見地からコンセッション(森林利用権)や国立公園の設定などを通じて、重要な開発もしくは保全の対象とされてきた。しかし、なぜかその地域に居住してきた地域住民は無視されることが多かった。とりわけ鉱山開発や水資源の利用を目的とする水力資源開発などにおいては、土地の強制収用や立ち退きを迫られることが通例である。

そこで、資源経営モデル(RMM)における資源経営においては、まず開発対象となる自然資源の存在する地域に居住する地域住民を人的資源であると認識する。すなわち、地域住民は、無視や立ち退き対象ではなく、開発(develop)対象となる自然資源と同様の価値づけを基礎に、同じく開発対象となる人的資源であるととらえるのである。自然資源と呼ぶ場合、いわゆる自然資源と人的資源の二つを含めて考える。自然資源(広義)には、いわゆる自然資源(狭義)のほかに、人的資源が構成要素として含まれるのである¹⁵。

資源経営モデル(RMM)における自然資源経営では、対象となる自然資源を直接的に利用している地域の人的資源を主たる経営主体として想定している。人的資源を資源経営の主体とし、経営対象に人的資源を含めるということは、資源経営の主体であり客体としての人的資源を位置づけることである。すなわち、資源経営モデル(RMM)の考える自然資源経営とは、特定の資源環境における地域住民が、自ら経営主体となりながら地域の自然資源と自分たちの人的資源を経営していくことにほかならない。

¹⁵ 近年の北米やオーストラリアなどにおける自然資源経営では、流域など特定の地理的境界におけるエコシステムマネジメントを考え、地域内の人的資源をそのコンポーネントの一つとして、市民参加型の管理システムの導入が議論されている。しかし、そこでは水源涵養やCO₂固定吸収といった公的機能をもつ国有林の管理システムが念頭におかれ、そこに住む先住民などによる伝統的な地域社会を人的資源ととらえた資源管理システムはとくに想定されていない(柿沢 2000; 原後 2004)。

人的資源開発における「意識化」の重要性

自然資源にかかる以上の認識・構成を前提に、人的資源開発とは、人的資源である地域住民が自らのイニシアティブにもとづく「意識化」¹⁶、「教育」、および「社会組織化(または社会的組織化)」¹⁷(social organization)というプロセスを通じて、自立的かつ自律的な経営を可能とする組織化された人的資本を形成していくことである。組織化された人的資本の形成とは、経営に必要な知識・技能を備えた人的資本¹⁸と、相互の知識・技能の交換・共有を可能とする相互信頼や互酬性のネットワークとしての社会関係資本(ソーシャルキャピタル)¹⁹を形成を目的としている²⁰。

「意識化」とは、周りの世界の中で自分自身が置かれている状況を、批判的精神にもとづく客観的・相対的な世界観をもって、相対化して位置づけることのできる「気づき」のプロセスをさす。農村地域における自給自足的な伝統社会の多くは、いわば経済・文化圏

¹⁶ パウロ・フレイレが第三世界における抑圧された人々の識字教育にとってもっとも重要と考えた概念で、conscientização (conciouness building) の訳語。「知(science)とともにある」「知っている」という意味の consciência(consciouness)を動詞化したポルトガル語。「気づくこと」「気づかせること」という意味。

¹⁷ ラテンアメリカの社会開発・村落開発における重要概念で organización social, organização social の略。村落共同体などの社会組織を形成する伝統的な歴史が比較的連続しているアジア地域と異なり、16世紀のスペイン・ポルトガルによる「新大陸」の「発見」後、伝統的な国家・地域社会がほぼ完全に破壊していくなかで形成されてきたラテンアメリカの農村部では、歴史的な商業資本主義と大土地所有制度が変質を遂げる中で形成・登場した小農民ほか地域住民は、相互に孤立・疎外させられてきた結果、環境保全や社会開発を含めた資源管理といった社会的なアジェンダを実施するには、まず協会(asociación accociação)や協同組合(cooperativa)といった社会的・有機的な器官(organ)としての社会組織を形成する必要がある。この社会組織を形成する過程を、社会組織化または社会的組織化と呼ぶ。

¹⁸ 新古典派の経済学者シュルツ(Schultz 1961; 1971)やベッカー(Becker 1964; 1975)などが、設備や資機材などの物的資本とならんで、知識や技能を身に付けた労働者を初めて人的資本と位置づけ、爾後、人的資本の形成について定量的な把握が行われるようになった。

¹⁹ 特定の社会集団における個人間の相互信頼や互酬性に基礎付けられた人的ネットワークをさす。とくに1980年代以降、いわゆる先進国を中心とする社会学や政治学研究のなかから、民主化過程や貧困問題などの分析にあたり、その重要性が明示的に認識・研究された。個人が「何を」が知っているかと同時に、それらを知っている「誰を」知っているかが大きく社会生活や政治システムを左右する。この信頼できる人的ネットワークとしての「人脈」や共有する価値観を、物的資本や人的資本と並置される資本としてとらえた。通常的生活関連資本としての社会資本と区別し、社会関係資本やソーシャルキャピタルなどと表記する。通常、「人々の間の組織や関係性のネットワーク、及び付随する規範と価値観」、「社会的ネットワークと付随する互酬性と信頼の規範」(Grootaert and Bastelaer (ed.), 2002)、グループ内やグループ間の協力関係を促進する、共有する規範、価値観、理解にもとづくネットワーク(OECD 2001: 41)などとして定義される。物的資本や人的資本など通常のキャピタルとの関係では、市場における期待収益をもたらす社会関係への投資として定義できる(Lin 2001:19)。

²⁰ ただし、社会組織の形成とソーシャルキャピタルの形成とは独立しており、前者がただちに後者をもたらすものではない。また、伝統的な社会では、明示的な社会組織なしにソーシャルキャピタルが形成されている場合もあろう。ブラジルやフィリピンなどの農村部における事例を見ると、政府や国際金融機関が資金供与する ODA がらみの農村開発プロジェクトや政府の農業政策のもとでトップダウン型で形成される協同組合などの社会組織が、地域における父系的な縁故政治や地縁主義にもとづく政治構造などを反映した、不平等・不公平な機会や所得配分を助長する事例がみられる。こうした場合には、外部からの社会組織化への働きかけは、現行の構造的暴力を追認・強化するものではないかと警戒されることがある。

として独立しており、外部社会とのヒトやモノとの交流や情報・技術面の浸透力は限られている。

そこに特定の政治的・経済的意図をもった力が外部から加わる場合、ヒトやモノを通じた情報・技術の導入は、それらを持ち込む外部の力がもっている価値観・文化観を内包している。例えば、外から持ち込まれる様式や技術は「近代的」であり、自分たちの伝統的様式や技術は「遅れている」。外部との商業関係の活発でない自給自足的な経済は、金銭収入が少ないので「貧しい」との認識が地域住民に共有されていく。

識字力の乏しい農村社会では、外部からの識字教育を通じて自分たちの置かれた状況を認識しつつ世界観を形成する過程で、自分たちは「非近代的」で「貧困」であるという自己認識を形成するにいたる。そうした自己認識のもとでは、自分たちを「近代化」して「貧困撲滅」するために、外部のシステムを受け入れなければならないとする力が文化的暴力として働く。言語の習得こそが、現状における支配的な政治システムや経済システムを正当化し、それらを支えている直接的暴力や構造的暴力を隠蔽する役割を果たしていく。

文化的暴力としての言語

ラテンアメリカを中心に第三世界における啓蒙教育活動に大きな影響を与えてきたパウロ・フレイレ²¹は、通常の教育システムが宿すこのイデオロギー性を問題とした(Freire 1970; 1973; 1993)。そして識字教育の本質は、これまで識字力のないままできた自分たちのおかれた政治・経済状況と、その抑圧的な性格の現状を批判的に自覚して意識化することであると考へた。

わたしたちの使う言語には、すでにその言語を取り巻く支配的な政治力や経済関係の価値観が刷り込まれている。そうした価値観の多くは、用語法において巧妙な形で政治的に隠蔽され、特定の志向性をもっていること自体が不可視な状態におかれている。金銭収入の僅少さをもって「貧しい」と規定されることは、「豊か」になるために、自給生産から商品生産システムへ移行するインセンティブとして働く。商品経済の行き渡らない周縁地のすみずみを「貧しい」と規定していく所得貧困に関する言説は、商品経済システムを浸透させていく構造的暴力を正当化する文化的暴力の典型である。

²¹ 第三世界の 70 カ国で開発協力を実践しているオックスファム(OXFAM)によれば、教育の役割と意識化に関する、解放の神学と結びついたフレイレの教育学は、疎外された人々にとって他のあらゆる開発イデオロギーがなした以上の啓蒙的な影響力を及ぼした(Eade, 1997: 10)。

また最近の事例でいえば、イラクに対する国際法上の違法な主権侵害と、軍事力による一方的な直接的暴力の行使を「戦争」と命名し、他国の占領支配に反対する勢力の抵抗運動を「テロ」と形容することに、赤裸々な文化的暴力が露見している。イラク「戦争」という直接的暴力は、中東地域をめぐる西欧列強の帝国主義的な支配と権益関係をめぐって歴史的に形成された政治経済システムを防御するために行使され、それらの政治経済システムに正統性を付与する文化システムを支える手段である文化的暴力として、こうした政治・マスコミ用語が機能している。いうまでもなく、そうした通用語を使って議論すること自体に、支配的な権力関係や政治経済システムを追認する暴力性が宿っている。

批判的精神をもって自分自身の置かれた状況を周りの世界と関係づける意識化のプロセスは、知識・技能の修得を目的とする教育においてもっとも重要である。言われていることのほかに、見えないものや無視されているものがあること、それにはおそらく理由があることに「気づく」こと。言われていること、見せられているものとして立ち現れる自分や世界を絶対視せずに、相対化できる知性を身につけること。それこそが、教育の本質である。

人的資本とソーシャルキャピタル(社会関係資本)の形成

さて、意識化・知識・技能を備えた人的資本が形成されるだけでは、マネジメントキャピタル(経営資本)の中核となる人的資源開発は不十分である。各人が大学出のエリートとなっても自然資源のマネジメントはうまくいかないのである。人的資本の形成が縦糸を紡いでいくプロセスであるとするならば、そうしてできた縦糸を相互に縫い合わせる横糸としての社会関係のネットワークであるソーシャルキャピタル(社会関係資本)が形成されなければならない。

人的資源開発においては、まずその前提として個人の社会組織化(social organization)が必要になる。農村社会における協会(association)や協同組合といった社会組織の形成である。こうした社会組織は、場合によって政府や国際機関などの外部機関によって、特定の経済活動や国際協力による資金供与の受け皿として、あまり実態を備えることのない組織として設立されることもある。社会組織化は、特定の目的を持って個人が結束することによって、個人が享受できない便益を生み出す有機的な社会集団を形成することを目的としており、その意味でソーシャルキャピタル(社会関係資本)の形成を目的としている²²。

²² アジアにおける伝統的な農村社会では、多くが自然村を基礎とした共同社会が形成され、共用資源の利用などをめぐって慣習法にもとづく規範や権利義務関係が設定されている。これまでのソーシャルキャピ

こうして人的資源開発とは、地域住民が意識化をベースにして人的資本とソーシャルキャピタル(社会関係資本)を形成していくことをさす。経営資本の中核をなす人的資源開発の重要性は、経済発展や社会開発の現場における「人づくり」の重要性に対する認識を、理論化したものである。

マネジメントキャピタル(経営資本)としての社会開発

さて、資源経営の前提となるマネジメントキャピタル(経営資本)は、人的資源開発だけでは不十分である。さらに地域における「社会開発」が必要となるのである。図5の資源経営モデル(RMM)では、社会開発の内容として基礎インフラと生計向上という二つの要素を示した。

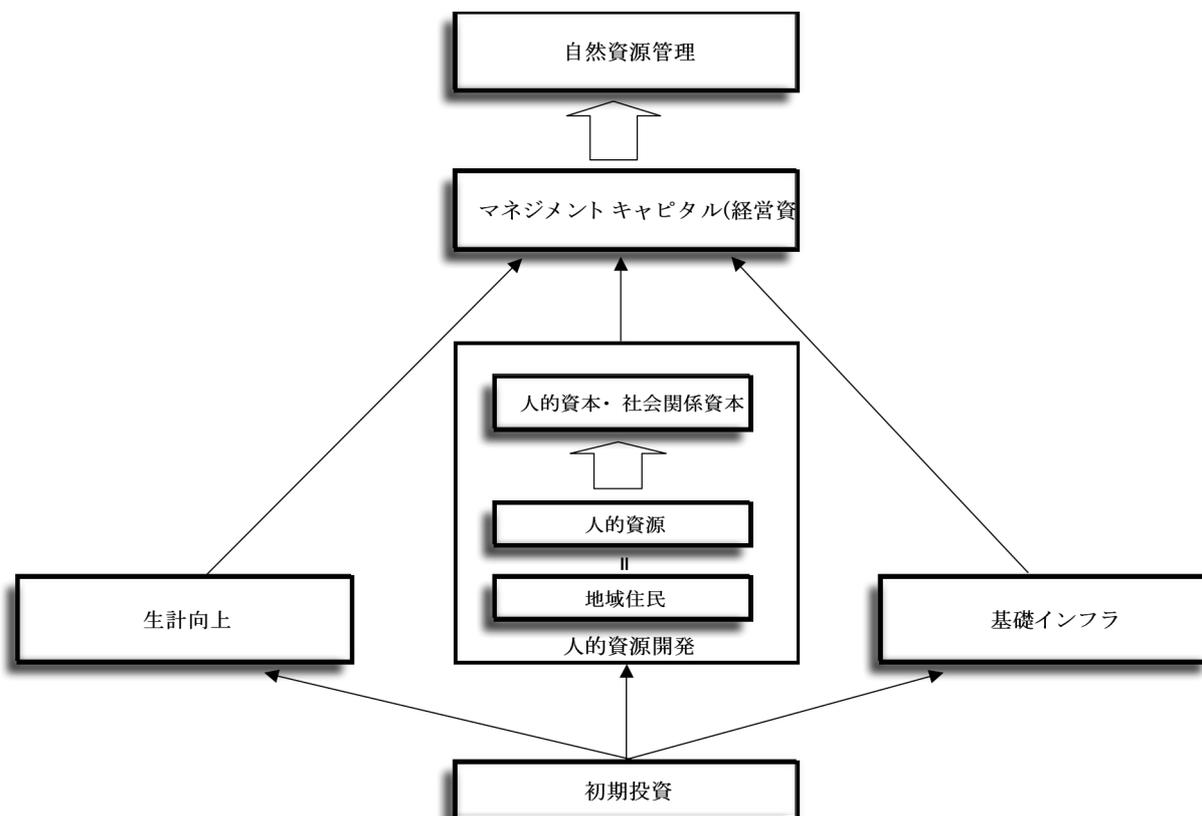


図5 資源経営モデル(RMM)の構造

タル(社会関係資本)研究は、いわゆる先進国を対象とする事例が多いが、こうした共同体は、実質的に相互信頼や互酬性のネットワークとしてのソーシャルキャピタル(社会関係資本)を形成していると考えられる。ただし、前述のように、ソーシャルキャピタルは社会組織の有無に関わらず、個人間の事実上のネットワークとして存在しうる一方、社会組織化がただちにソーシャルキャピタルを形成するものではない。

社会開発の概念は、とりわけ第二次大戦後に GDP(国内総生産)の増大や所得向上など、国家を単位とした経済成長を志向する開発概念から、1970年代以降に少数民族を含む国家に取り込まれたさまざまな地域社会における食糧・医療・住居などの基礎的な生活ニーズ(BHN)の充足と、雇用機会やジェンダーなどをめぐる社会的公正や公平性を実現する開発概念へと変化するなかで提唱された。すなわち開発・発展(development)という概念を社会開発としてとらえたものである。

社会開発について、農村地域における村落社会における村落開発としてとらえた場合、村落レベルにおける社会開発の基本的な内容として挙げたのが、図5の資源経営モデル(RMM)に示した1)人的資源開発、2)生計向上、3)基礎インフラである²³。さらに、個人や世帯単位における社会開発を考えると、1)教育(education)、2)保健医療(health)、3)生産力(production)に翻訳されよう。

これらの3要素は、以下に述べるように、基本的に1990年代以降の主流な開発概念である人間開発に相当する。社会開発や人間開発といった名称はともあれ、農村の村落社会にとっての開発・発展(development)とは、まず教育・保健医療・生産力に対するニーズを充足させることにほかならない。これら3要素は、それぞれ1)心の健康、2)体の健康、3)土の健康の充足に相当する。

すなわち、農村地域においては、周りの世界との関係で自分自身を相対化できる健全な精神を宿し、身体が丈夫で長生きでき、資金・資材・技術など外部世界からのインプットをなるべく必要とせず、これら教育や保健医療を始めとする生活ニーズを自立的・自律的に充足できる生産力のあることが、開発という概念の本質である²⁴。

²³ 社会開発の概念には、1)GDPや所得増加で測られる経済成長を目的とする経済開発から、教育・保健医療等の基礎的な生活ニーズ(BHN)の充足を重視する開発概念への転換を強調する側面と、2)1995年の社会開発サミットの開催に見られる、女性・高齢者・障害者などさまざまな社会集団の社会的統合、雇用確保、貧富格差の是正といった機会における平等と公平性を実現する開発、という二つの側面がある(西川 1997)。しかし、いずれも開発単位を基本的に国民国家においている。ここでは、特定の地域社会を開発単位とした開発を社会(community)開発としてとらえつつ、上記1)の側面を念頭に置いて概念化している。

²⁴ この場合の生産力(production)とは、食糧の安全保障の観点から自給自足を可能とする農業面の生産力を念頭においているが、余剰生産物の市場化や雇用機会などを通じて得られる購買力も含んでおり、そこで生み出される購買力が、農村部における教育・保健医療にかかる教員・看護師の雇用や教材・ワクチン等の資材などの自律的な調達を可能とする。筆者は「持続可能性の実現手段」として経営(マネジメント)を定義し、この経営(マネジメント)の要素として生態的・経済的・社会的持続可能性をそれぞれ達成する手段として保護・経済的利用・社会開発の3要素を措定し、かつこの社会開発のなかに意識化を起点とする人的資源開発にもとづく人間開発を含めている(図7参照)。こうして抽出される開発概念は、持続可能性を実現する手段のひとつとして捉えられ、経済開発を至上とするいわゆる「開発パラダイム」(郭・戸崎・横山編 2004:2)や開発主義(戸田 2003:226-227)における「開発」概念ではなく、各アクターの潜在能力を剥奪する暴力低減をめざす「平和パラダイム」の範疇に属する。持続可能性を実現する手段としての筆者の開発概念はしたがって、社会的条件を含む生命維持系において個と集団の本来性の発現を志向する「サブシステム論」(郭・戸崎・横山編 2004:4-7)における「脱開発」概念に一致する。すなわち、開発学の分野でも、本論にみる意識化や政治参加ニーズを包摂する開発概念に照らすならば、経済開発を重視するい

自然資源経営の基礎となる社会開発

図5の資源経営モデル(RMM)では、この社会開発の要素を機能的に生計向上と基礎インフラに分解し、人的資源開発と合わせて、マネジメントキャピタル(経営資本)の3要素として構成してある。例えば、農村地域における生計向上を目的とする養蜂や小規模な水産養殖などの導入や、学校・クリニック・市場へのアクセス道路といった基礎インフラの建設は、水源地保全のための保護地域の指定や造林事業といった環境保全を目的とする事業計画においては、本来は不要なのだが地域住民の理解や協力を得るための経済的インセンティブとして導入される副次的な事業要素とされることが多い。

他方、この資源経営モデル(RMM)に従えば、むしろこれら基礎インフラの整備や生計向上こそが、人的資源開発と並んで、資源経営において本質的に重要なマネジメントキャピタル(経営資本)を構成する。副次的ではなく、自然資源マネジメントのむしろ主要な構成要素である。

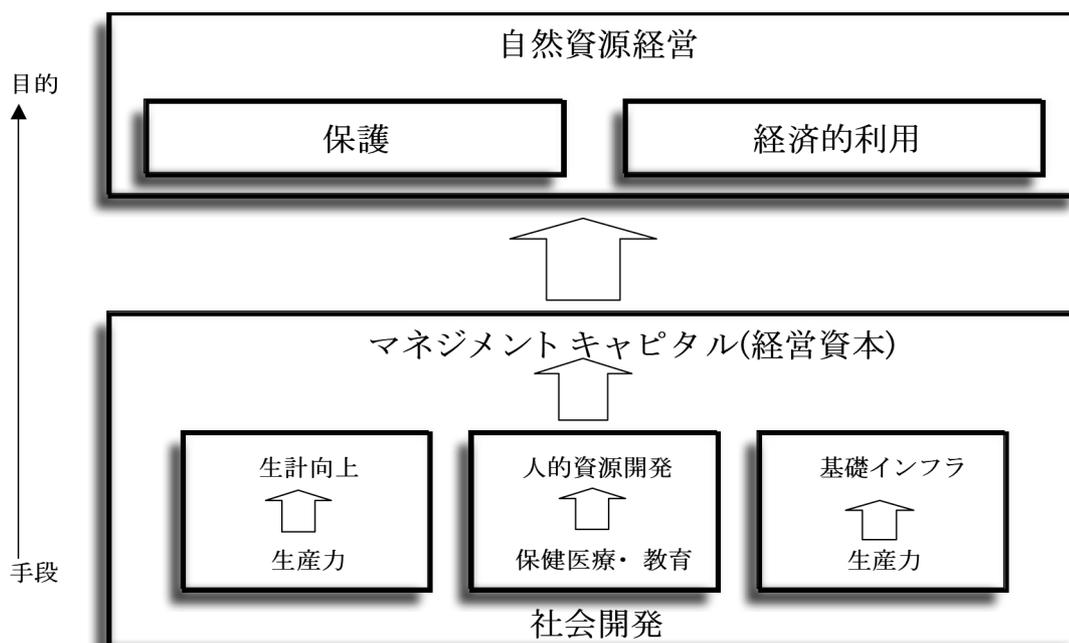


図 6. 3つの持続可能性からとらえた資源経営モデル(RMM)

わゆる開発主義はすでに超克されていると考える。

図6は、図4に示した3つの持続可能性の原則と社会開発の内容と盛り込んで作成した資源経営モデル(RMM)である。環境保全活動にみられる一般的な自然資源経営は、自然資源の保護方法や持続可能な経済的利用法を念頭においており、社会開発の要素はすっぽりと抜け落ちているか、副次的・二次的な要素として議論されることが多い。

図6では、社会開発こそがマネジメントキャピタル(経営資本)を形成し、資源経営の基礎となることを示している。また、この資源経営モデル(RMM)にしたがえば、自然資源の経営(マネジメント)という概念には、経済的な利用のみならず保護と社会開発という概念が含まれ、社会開発を通じてこそ、資源経営が可能になることが示されている²⁵。

社会開発と人間開発を基礎とする自然資源経営

さて、資源経営にかかる以上の関係をさらに抽象化したのが図7である。ここでは、社会開発のなかに人間開発を含めている。人間開発は、1990年以降に UNDP(国連開発計画)によって人間開発指標(HDI)と人間開発報告書の作成によって提示された開発概念である。

1990年の最初の人間開発報告書では、人間開発を人々の選択肢が拡大していくプロセスとしてとらえ、その指標(人間開発指標(HDI))として、1)長寿で健康な生活が送れること、2)知識が習得できること、3)適度な水準の生活に必要な資源をもっていること、を挙げた²⁶。具体的には、1)平均寿命(保健・医療)、2)識字率、就学率(教育)、3)一人当たり GDP(生産力)が指標かされており、これはさきに述べた筆者の人間開発の内容に相当する²⁷。

²⁵ 保護と開発を包摂するこの経営(マネジメント)概念は、したがって、自然保護か経済開発かという二項対立を止揚する概念としての「持続可能な発展」概念に通ずる。これは、経営(マネジメント)を「持続可能性の達成手段」と定義したことからの反射的な帰結である。持続可能性を達成する「プロセス」を重視すると「持続可能な発展」となり、「手段」に着目すると経営(マネジメント)となる。すなわち、持続可能性の達成過程を静的にとらえたのが経営(マネジメント)であり、動的にみたのが「持続可能な発展」である。

²⁶ 人間開発報告書は、人間開発について、1)健康・知識・技能などの人間的能力の形成、2)形成した人間能力(human capabilities)を、生産や文化的・社会的・政治的な事象など特定の目的に向けて利用することと表現している(UNDP, 1990:10)が、これは基礎的生活ニーズ(BHN)の充足を重視する社会開発概念から、センの潜在能力(capability)アプローチにもとづく人間開発概念への変容の軌跡を反映している。

²⁷ 人間開発指標(HDI)は、教育・保健医療と並んで、一人当たり GDP で測られる購買力(purchasing power)を挙げているが、筆者はおもにいわゆる途上国地域における農村社会を念頭に、「購買力」を含んだ概念として「生産力」(production)を挙げている。生産力は市場化を通じて購買力を生み出すが、逆は真ならずであり、農村地域で購買力とそれを生む雇用を重視する経済システムの導入は、食糧・エネルギーの安全保障の観点から脆弱性を高める。その意味で UNDP の「人間開発」概念は、限界がある。購買力はないものの、生産力のポテンシャルをもった地域住民を、購買力平価による計測とはいえ、「1日1ドル以下で暮らす」「貧困者」としての存在を喧伝することは、貨幣収入の増大を求める経済システムを支える文化的暴力を体現する言説である。

図6で示したように、教育・保健医療・生産力ニーズを充足する人間開発を通じ、人的資源開発・基礎インフラ・生計向上を実現する社会開発が推進される。図7では、そうした人間開発と社会開発を実現していくプロセスそのものが、自然資源経営を実現するマネジメントキャピタル(経営資本)を形成することが示されている。すなわち、地域社会における社会開発そのものが、自然資源経営の根本的に重要な要素なのである。

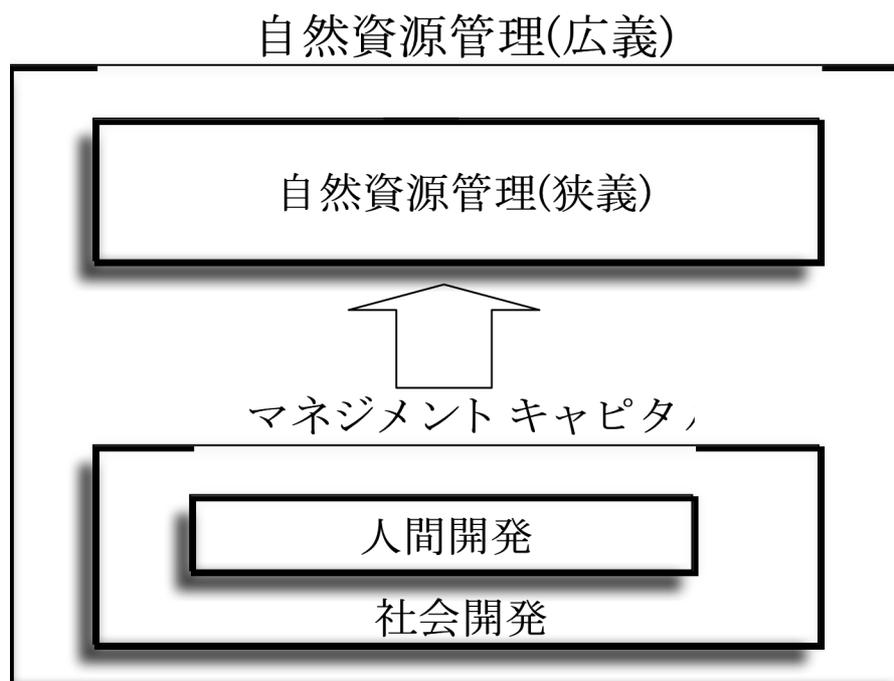


図7 開発・発展の側面からみた資源経営モデル(RMM)

「人間の安全保障」を担う「地域の安全保障」

なお、ここで提示している資源経営モデル(RMM)は、流域など一定のまとまりをもった地域生態系としてのバイオリジョンを念頭に、地域住民が組織化を通じて地域の保全すべき、もしくは劣化・荒廃の進む自然資源を管理していくかを念頭においている。辺境・周縁部に位置する第三世界の農村部にとって、この資源経営モデル(RMM)の意味するところは、第一世界の都市部を中心として形成される支配的な経済システムへの吸収・統合を含意する、資金・技術・専門家等の外部からのインプットをなるべく必要とせずに、自立的・自立的に持続可能性を保障できる地域社会の創造をめざす生命地域主義(バイオリジョナリ

ズム)の実現手法にほかならない。

言い換えれば、この資源経営モデル(RMM)の形成の意味するところは、「国家の安全保障」をまたずに、それに依存することなく、また期待することもなく、「人間の安全保障」(Commission on Human Security 2003; 勝俣編 2001)を地域レベルで実現しようとする、「地域の安全保障」への取り組みの必要性を示唆するものである。人間は社会的存在であり、ひとりでは「安全」を保障できない。その保障単位をどこに求めるか。

「国家」という安全保障の単位が、グローバル化のなかで脆弱もしくは破綻しており、直接的・構造的暴力の淵源となるならば、相互信頼にもとづく人的ネットワークで形成される社会的な組織(orga)や集団(society)をつくる必要がある。そして水資源やエネルギー・食糧などの生活資源を安定的な供給を保障してくれる資源基盤を自主的に経営(マネジメント)していく必要があるのだ。そのための自然資源経営のあるべきアプローチを示したのがこの資源経営モデル(RMM)である²⁸。

開発・発展(development)概念の変遷

図8に、自然資源経営におけるさまざまな開発と資本をめぐる以上の議論をまとめた。地域住民は、「意識化」を通じて自分自身が地域の自然資源の中心的な経営主体となる人的資源であることを認識する。啓蒙的な認識を醸成するこの教育プロセスと同時に、保健医療・生産力など基本的な人間開発を実現するのに必要となる知識・技能を身につけた人的資本が形成される。また、社会組織化を通じて、相互信頼と互酬性のネットワークとしてのソーシャルキャピタル(社会関係資本)の基礎が形成される。

こうして、地域住民が人的資源として人的資本とソーシャルキャピタル(社会関係資本)が形成されていく人的資源開発を中核的な要素とした社会開発を通じ、自然資源経営を可能とするマネジメントキャピタル(経営資本)が形成される。経済成長や所得向上を目的とする経済開発は、これらの人間開発と社会開発を内包するものでなければならない。

図8では、第二次大戦後の開発概念の変遷を見ることができる。これまで、国民国家を

²⁸ 資源経営モデル(RMM)にみられるように、社会開発をベースとする自然資源経営を地域レベルで実践することで、人間の安全保障を自立的に実現する場合でも、行政単位である国・自治体や国際社会との間で、水・森林・エネルギーほか自然資源のもつ公益的価値の維持・保全への責任分担をどうするか課題が残る。

単位とする経済成長を目的とする経済開発から、国家に取り込まれたさまざまな社会集団にとって食糧・住居・水資源などの基本的な生活ニーズ(BHN)の充足と社会的公平性の実現をめざす社会開発へ、さらに潜在能力を剥奪している政治経済システムとそれらを支える直接的・構造的・文化的暴力の存在への「気づき」、その意識化にもとづく自立的な教育・医療・生産力ニーズの充足を希求する人間開発へと、発展概念は図の中心部に向かって深化してきた。

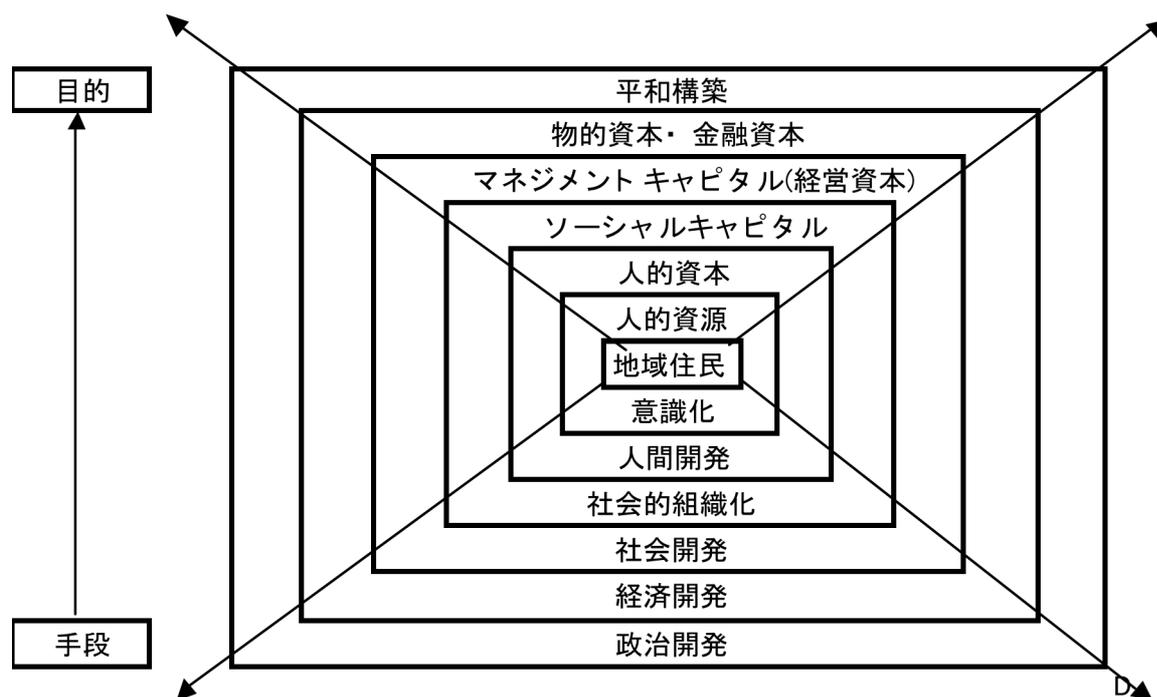


図8 開発・発展(development) 概念の発展過程

人間開発から文化開発、政治開発へ

以上、本稿では平和と開発、暴力と貧困の関係性に焦点をあてて平和概念と開発概念の類似性を指摘しつつ、平和学との接点をにらみながら、いわゆる第三世界の農村地域を基本的に対象とした資源経営モデル(RMM)を紹介し、自然資源経営を支える社会開発と人間開発について議論した。そのもとで、国家から社会へ、社会から個人の意識へと向けられてきた開発・発展(development)の概念は、今後どこに向かうのだろうか。

図9に潜在能力の阻害・剥奪という定義にもとづく暴力・貧困概念をベースにしてとら

えられる平和と開発概念のこうした等値的な関係と、開発概念の発展過程を示した。この図において平行に示したように、それぞれ平和と開発の発展過程にしたがえば、その方向性は二つあると考える。

ひとつは、意識化がさらに進化した文化開発である。人間開発は、ある抽象的な個人が自分の発揮しうるさまざまな潜在能力とそれらを剥奪もしくはその発現・開花を阻害している政治・経済・文化的システム、およびそれらを支えている直接的・構造的・文化的暴力の存在を意識化する。その意識化は同時に、自分の個性とその個性を色彩づける伝統や民族性などの文化性への価値付けの契機となる。

現状において支配的な政治システムや経済システムを支える文化的暴力によって阻害・周縁化されてきた、世界各地のさまざまな文化的多様性が、それぞれがもつ潜在的可能性にしたがって開花されていく文化開発の必要性が強くなり意識され、経済開発や社会開発と同様の目標や指標を伴った認知が行われるのではないだろうか。

もうひとつは、政治開発である。図1、3に示したように、国家主権がもつ権力作用としての政治システムは、抑止・回避されるべき直接的暴力の行使を直接的に契機づけ、正当化する。直接的暴力を伴わない政治システムの構築こそ、アクターそれぞれが互いの潜在的可能性を阻害しあうことなく、民主的ガバナンスを実現していく平和構築のプロセスを意味する。これを政治開発と呼べるのではないだろうか。

開発(development)とは、個人・地域社会・国を問わず、各アクターのもっている潜在能力を最大限に発揮していく過程を表わす。それは静的な状態を表わす概念ではなく、動的な過程を表わす概念である。一方、図2にみたように、平和を「暴力の不在・低減を実現していく過程」、暴力を「潜在能力の発揮を阻害するもの」ととらえるならば、平和とは「潜在能力の発揮における阻害要因を除去する過程」であり、各アクターが互いに阻害することなく、潜在能力を發揮できるようにする過程、すなわち各アクターの開発実現を保障するプロセスである。

図9では平和概念と開発概念と等値させるなかで、国家を単位とする経済開発から人間を単位とする人間開発への発展してきた「開発」概念が、世界と自分自身との関係性への気づきを契機として、自分自身の潜在能力を歴史的・文化的個性と関連づけて発展させていく文化開発、および社会参加と民主的ガバナンスを深化させていく政治開発へと発展していく過程を暗示している。

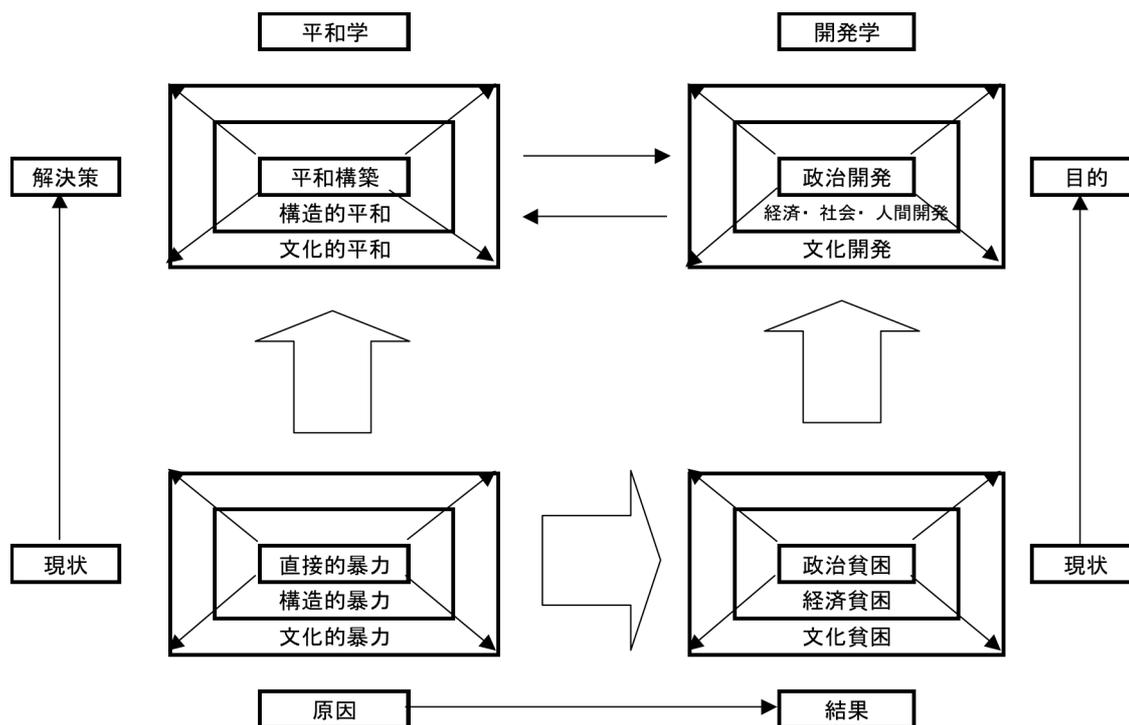


図9 平和と開発概念の等值的関係からみた開発概念の展開過程

そうした政治開発に等値されるここでの平和構築とは、特定の地域社会を念頭に、潜在能力の発現を求める人間開発の発展過程を通じて、これまで社会参加や政治過程へのアクセスを剥奪されてきた社会階層が政治的な意思形成プロセスに参画していくことをさす。

開発経済学を含む開発学がおもに対象としてきた研究分野は、おもに開発の阻害要因としての経済システムと構造的暴力であった。そこから経済成長から人間開発の必要にいたる開発概念の変遷が見られた。

個々人の人間開発は、自分を取り巻く経済システムのみならず、経済システムを防御する構造的暴力、それらを暗示的・明示的に支える文化的暴力と直接的暴力の存在への認識をもたらす。ならば、その帰結として陥っている地域的・国家的・国際的な文化貧困と政治貧困から脱却する文化開発と政治開発への展開にかかる実践と研究が希求されることになろう。

引用文献

Becker, G. 1964. Human Capital. New York: National Bureau of Economic Research,

Columbia University Press.

———, 1975. *Human Capital; A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Second Edition. Columbia University Press.

Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*.

Eade, D. 1997. *Capacity-Building: An Approach to People-Centered Development*. An Oxfam Publication.

Freire, P. 1970/2003. *Pedagogy of the Oppressed*. 30th Anniversary Edition with an Introduction by Donaldo Macedo. New York, The Continuum International Publishing Group Inc.

———, 1973. *Education for Critical Consciousness*. New York, A Continuum Book, The Seabury Press.

———, 1998. *Pedagogy of Freedom: Ethics, Democracy, and Civic Courage*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

ヨハン・ガルトゥング・藤田明史編著 2003. 『ガルトゥング平和学入門』 法律文化社.

ヨハン・ガルトゥング 1991. 構造的暴力と平和. 中央大学出版部.

Galtung, J. 1996. *Peace by Peaceful Means – Peace and Conflict, Development and Civilization*. PRIO. International Peace Research Institute, Oslo.

Grootaert, C. and Bastelaer T. (eds.) 2002. *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. Cambridge, UK, Cambridge University Press.

原後雄太・泊みゆき 2002. 『バイオマス産業社会』 築地書館.

原後雄太 2003. 『「共同経営」で公益実現－1万ヘクタールの造林協力 7割に住民火入れ』 朝日新聞 2003年10月29日付。

Harago Y. 2002 *Analysis of Community Forestry in the Philippines and Development of a Standardized Resource Management Model*. 経済研究(明治学院大学). 第124号

———, 2004a *A Resource Management Model based on Community Forestry in the Philippines* (TROPICS. Vol.13, No.1, pp.25-38. The Japan Society of Tropical Ecology

———, 2004b *Forest Management Reexamined: Management Capital, Management Commodities and Development of a Resource Management Model*. 東京大学大学院農業生命科学科学術論文博士(農学)号取得論文。

Japan International Cooperation Agency (JICA) 2001. *The Master Plan Study for*

Watershed Management in Upper Magat and Cagayan River Basin in the Republic of the Philippines. Interim Report. Volume 1: Main Text, Volume 2: Appendices.

郭洋春・戸崎純・横山正樹編 2004. 脱「開発」へのサブシステム論－環境を平和学する！
2－. 法律文化社.

柿沢宏昭 2000. 『エコシステムマネジメント』 築地書館.

勝俣 誠編 2001. 『グローバル化と人間の安全保障』 日本経済評論社.

松尾雅嗣 2004. 国家の平和を超えて－新しいアクターの平和. 小柏葉子・松尾雅嗣編
『アクター発の平和学－誰が平和をつくるのか？』 法律文化社.

Lin, N. 2001. Social Capital. Cambridge University Press.

西川 潤編 1997. 社会開発－経済成長から人間中心型開発へ. 有斐閣選書.

OECD. 2001. The Well-being of Nations – The Role of Human and Social Capital.
Centre for Education Research and Innovation, OECD.

Sen, A. 1981. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation. Oxford
University Press.

———, 1992. Inequality Reexamined. Harvard University Press.

———, 1999. Development as Freedom. Oxford University Press.

———, 2002. Rationality and Freedom. The Belknap Press of Harvard University
Press.

Schultz, T. 1961. Investment in Human Capital. American Economic Review 51
(March): 1-17.

———, 1971. Human Capital – The Role of Education and of Research. The Free
Press, New York. Collier-Macmillan Limited, London.

(課題番号 15203007)

平成 15 年度～平成 18 年度科学研究補助金

(基盤研究 (A) (2))

研究成果報告書

紛争と開発：平和構築のための国際開発協力の研究

平成 19 年 3 月発行

東京大学大学院総合文化研究科

研究代表者 佐藤 安信
