

グループ2

国家形成支援時の課題 —各アクターの可能性と限界・ジレンマとその課題—

1、テーマと目的

セミナーでの一連の講義を通して、平和構築活動の場において多くのアクターがそれぞれ問題を抱えながらも様々なかたちで活動していることがわかった。これを踏まえ、グループ2では、ポスト・コンフリクトの国家における平和構築として国家形成支援をとりあげ、国家形成支援時における問題点およびその解決策について考察することとした。また、考察するに当たり、事例毎に各アクターの役割や問題が異なることから、より具体的な解決策を示す為に仮想のポスト・コンフリクトの国家形成モデルを設定した。設定は、ボスニアでの例を軸にその他の事例も参考にしつつ、国際連合(国連)を中心に据えたものにした。

<条件設定>

A国において多数派の α 民族が、少数派の β 民族を大量に殺害する人道危機が発生。国内政府は正常に機能しない状態に。そこへ国際社会が介入し、一応和解は成立、新国家建設への道が始まった。新国家建設に向けて活動する主なアクターとしては、国連及び国連暫定統治機構、各国政府、地域機構(治安維持活動を想定)、国連諸機関、NGO、現地政府、現地住民を想定した。

2、各アクターの可能性と限界・ジレンマ

さて、以上の条件の下で、課題を見出すために、まずは各アクターがどんな可能性と限界・ジレンマを抱えているのか見てみることにする。

<国連>

国連が有する可能性は、主に3点。第一に、管轄が広く、平和構築活動の経験が深いこと。活動範囲が全世界多分野に渡り、しかも世界の平和の構築を目標に掲げて多くの活動を行ってきたことは大きな強みだ。第二に、主にNGOと比して包括的な活動が可能なこと。NGO 団体はその目的に対し方法が一つに搾られがちであるが、国連はその組織力を生かして様々なアプローチをとることが可能だ。第三は、権力はないが「威厳」を有し、他機関へ大きな影響力を持つこと。一方、ジレンマとしては、活動内容が安保理常任理事国の利害に左右される危険性があること、加盟国間の調整が困難なことが挙げられる。組織規模が大きいがためにスムーズな支援が難しい場合があるのだ。他には、中立性の保持が困難であること、現地の希望と国連の決定した方針が違う場合の対処が困難であること等がある。現地政府が将来その国を動かしていくことを考慮し、何処が譲れない点で、何処までが妥協可能であるのかを慎重に見出す必要がある。また、暫定統治機構として考えた場合も同様のことが言えるであろう。同機構は現地政府へ指示を与えるが、直接介入して現地政府に依存されないよう、現地政府の動きによっては直接現地へ介入するべきか検討が必要だ。

<各国政府>

一国家は国際社会を構成する主要アクターであり、また各国政府は国連の構成員として一国一票を持つ。このことから、各国政府は国際社会の主要なアクターとして国際的世論を形成する上で重要な役割を果たすことができる。また、選択可能な支援形態も様々で、国連や国際諸機関に資金拠出を行って活動を支えたり、またそれらの機関の一構成員として直接活動に参加したり、二国間支援として他機関を介さずに他国への支援を直接行うことが可能だ。一方、各国政府は自国の税金を活動資金としているため活動について自国民(世論)を納得させる必要があること、活動内容が国益に左右されるなどの問題もある。世論によっては特定のイデオロギーをもつ NGO に支援がしにくかったり、小規模の機関の資金援助に目がいかなかったりする。また、国によって地政学的問題(対

象国が隣接しているか否か等)、歴史的なつながり、石油等資源の利権争いの有無、国の大きさなどにより援助額が違うなどの能力的差異により取組みにばらつきがでてきてしまうこともジレンマの一つだ。

<地域機構>

では、地域機構はどうか。まず、活動の展開を想定する地域との親和性を持ち易く、それがあつ場合には比較的現地に受け入れてもらい易い。加えて、加盟国間での利害関係にある程度の一致が見られれば、より構成員の多い国連よりも早く意思決定を行うことが期待できる。活動の正統性を示すには、活動の展開に際し国連から授権がなされていれば尚望ましい。また、活動を展開するにあたっては、得意分野において実行力を発揮することができ、加盟国間の足並みが揃っていれば、その効率性を向上させることが可能だ。加盟国間だけでなく他機関との連携や調整も重要となるが、能力や領域の役割分担がうまく行われれば、更に効果的な活動を展開することができる。しかし、地域機構には多様な種類、レベルのものがある上、それぞれの地域機構は複数の国家によって構成されているため、これらの特色は状況次第で可能性ともジレンマともなりえる(このことは他のアクターにも当てはまるが、特に地域機構はその性質が強いと考えられる)。例えば、構成要員が限られるため加盟国の意向を反映しやすく、また、国連から授権されたものではない場合、活動の正統性に多少のジレンマを抱える可能性は否めない。また、連携がうまくいかない場合は、能力や領域が重複するなど、ここでもジレンマが生じることとなる。

<国連諸機関>

次に、国連諸機関について。国連諸機関の強みは、第一は、国境を越えて集まった各分野の専門家の集団であることから専門性が非常に高いこと。第二に、国連システム内の機関として国連のネットワークを利用しつつ世界規模に広範囲で活動すること可能で、大規模なプロジェクトを立案できること。そして第三に、その主たる目的が各国の利害を移した政治的性格なものでないため、他アクターからの理解を得やすく、他アクター間の調節役となる可能性を秘めている。しかしながら、実際には連携不足から支援の分野や領域が重複してしまい、支援が最大限に生かすことが出来ていなかったり、構成員の安全性の確保の観点から復興段階において治安の悪化が著しい場合、支援半ばでも撤退せざるをえないといった問題も抱える。また、大組織であるが故にネットワークが重い部分もあり、組織規模が大きいほど細やかなケアから離れてしまいがちになるために現地スタッフの活動が問われたり、一機関だけでは支援の全てを行うことはできないため、他機関との協力も重要となるなどの課題がある。

<NGO>

ネットワークの軽さがNGOの一番の強みだ。他のアクターよりも拘束されるものが少なく、支援が必要とされている地域にすぐに行って活動を行うことができるうえ、何らかの組織に属すということなしに活動しており、自発的に自律した活動が可能だ。また、NGOとひとくちに言っても、規模も活動内容も様々で、その多様性を生かして現地のニーズに即して活動できる可能性を持っている。国連やその他の機関に比べて現地により密着した情報を持っていることは大きな強みである。逆に、自立した組織であるが故に財源確保への意識が強く、その為に例えばメディアを意識しすぎてしまうなど復興支援という本来の目的にそぐわない行動をとってしまうことがあることが問題だ。過去に、ボスニアで活動していたNGOがコソボへ大挙して移ってしまった例もある。また、これもその活動の自発性から導かれることだが、時間的にも地域的にも活動の視野が限られがちで、それに関しては国際機関がやはり優れていると思われる。そして、NGOによっては長期的責任感に欠けていて、財源も限られているため、その場限り、とりあえず復旧すると撤退してしまつて長期的な支援ができないことがある。最後に、やはり多様な各NGO間での連携、また国際機関やその他のアクターとの連携は容易でないが、効果的な復興支援の

ためには諸機関の間の連携が大きな課題になっている。

<現地政府>

現地政府の場合、現地住民が実際に執政に携わっているために、現地住民自身による自治を促すことが出来る、活動の正統性の確保が容易である、現地に関する情報を豊富に有する、といった長所を持つ。国の将来やその実現方法を現地住民自身が考え、実行していくことは非常に重要なことであり、これがない押し付けの平和構築政策では、実行性の点、将来の国家運営の点で困難を伴うため、現地政府の役割は大きい。また、現地政府は自分達の代表であるため現地住民は支配の正統性を感じることができるだろう。加えて、過去に遡るデータ、国民の意見などの情報、またその国の慣習・思想など言外に含まれるもの等を実際に暫定統治機構に提供したり、それを踏まえた立場から暫定統治機構に意見することが可能である。その他に、現地政府は国全体に及ぶより強い組織的支配力を持って活動できる可能性を有する。反対にジレンマとして考えられるのは、組織内での利害対立、暫定統治機構への依存、自治の欲求と暫定統治機構の方針との整合性、国民の統合といった点である。紛争までして対立した集団が同じ組織の中で利害を調整し、統一した意思決定を行うのは非常に困難であるし、平和構築・復興も暫定統治機構任せになって実行性・継続性を欠くことのないように常に注意しなければならない。また、現地政府の方針、現地住民の希望と暫定統治機構の出す方針とが食い違う場合、その食い違いの原因に応じてうまく調整を行わなければならない。そして、異なる集団を含む国において国民が共同体意識を持つこと、現地政府を自分達の政府と感ずることは、国が一致した方針の基に運営されていく場合に非常に重要であるが、紛争後の当該国ではこの点が著しく欠けており、その回復・構築も大きな課題となっている。

<現地住民>

最後に、重要なアクターである現地住民について。ここでは主に各アクターに対する現地住民の不満について検討した。まず、紛争相手の住民に対して。「民族間の血なまぐさい戦いの終結は喜ばしいが、再び戦争に戻らないか不安は常にあるうえ、殺し合いをした今となっては信頼できず、一緒に協力して国をつくる気もなかなか起こらない」。地域機構に対しては、「治安を守ってくれるのはありがたいが、外国の軍隊に対して多少の恐怖感がありずっといてほしいとは思わない。」と考える。また、NGOに対しても、「生活必需品をただでくれて非常にありがたく、生活には欠かせない存在であるが、たまに本当に必要な物資がなかったり、田舎まで来てくれないのは不満。同じようなサービスをしているNGOもあって、支援が重なることも。本当に中立なのかもまだ完全には信頼できないでいる。」など不満は尽きない。さらに、現地政府に対して、「自分たちの政府があるのはいいけど、できたばかりで本当に生活を立て直してくれるのか頼りない。殺し合いをした民族の代表も入っていて、いまいち信用できない。」などの不満を抱えていて、現地住民の支持を得た活動を行うのは他アクターにとって容易ではなさそうだ。

3、課題と解決策

次に、以上の各アクターの可能性やジレンマを考慮した上で、全体に関わる大きな課題を抽出し、その解決策を示したい。

これまでのアクターたちの言い分を振り返ると、まず外部アクターの国連(暫定統治機構)・地域機構・国連諸機関・NGOのいずれもが、他アクターとの連携の必要性を感じながらも、上手くできずに問題を抱えていることが分かる。また、現地の人々は、政府や各外部アクターに対して、期待と不満・疑心を両方感じているが、その気持ちや自分達の意見を発信する場がない。つまり、現地の人々は自分達の国を作っていく過程に主体的に関わることができないでいる、という問題点が浮かび上がってくる。

これらの分析を受け、ここにおいて国家再形成時の支援における課題は、大きく分けて二つあると

考えられる。一つ目の課題は、支援をより効率的に、効果的に行うために外部のアクターから現地の人々への支援に統率を持たせること。外部アクターから現地アクターへの働きかけをより強固にするために必要だ。そして、二つ目の課題は、国際社会が撤退した後も、対立していた民族間で協力し、市民レベルで主体的な自立を達成する事が求められるため、現地の人々が国家再形成に積極的に関与していける仕組みを作ることである。これは、現地アクターから外部アクターへ向く働きかけをより強固にするために必要である。

では、これらの課題を乗り越えるには具体的にどのような方策が必要か。今回我々グループ 2 が提案したいのは、次のような解決策である。

まず、第一の課題に対して。外部アクターの活動をどのように効率的に行えるようにするか。我々は、各アクターをまとめるコーディネーターの設置を提言する。この機関は現地の情報及び各アクターの活動に関する情報を一箇所に集中させ、緻密な分析を行うことで、各国政府、現地政府、地域機構、NGO、国連諸機関の支援をスムーズに進める役割を果たす。今まで問題であった支援の重複、隙間の発生を避けるために、連携を促すための秩序を外部アクター内に作るという考え方だ。そして、このコーディネーターには大きな管理能力が必要となることから、最も組織力のあると思われる国連が担うべきだと考える。

実際にコーディネーターを設置したことにより成功した事例がある。2000年のモザンビークの大洪水の際のことだ。国連及びモザンビーク国家災害監督局(INGC)が調整役を果たし、NGO、南アフリカ軍、さらにはアメリカ軍(訓練演習との位置付けで参加)さえもその調整機能を受け入れて活動を行ったことで、死者数は最小限に留まった。これは紛争後の平和構築活動ではなく緊急災害の際の活動であったが、このときの調整機関の働きを応用して紛争後の平和構築活動に適応することが可能ではなからうか。異なる立場の複数のアクターを統率することができることを示した注目すべき事例であることは確かだ。

次に、第二の課題に対して。現地の人々が国家再形成に積極的に関与していける仕組みをいかにして作るか。現地から外部アクターへの働きかけを活発にするため、また国際社会が現地から撤退した後もまとまりを持って主体的に国家再形成を進めていくためには、現地の人々が皆で未来を考え、共通の目標、希望を持つことが大切だと考える。そこで我々は、彼らの間の話し合いの場として「未来を語る委員会」を設置することを提言したい。ここでは現地住民それぞれが理想の社会を考え、自由に語り合うことが出来る。例えば、未来の憲法草案を一緒に考えたり、異なる民族間の交流や若者間の交流を活発にしたりすることで、共通の希望を見出すことが可能だ。それが主体的な自立へと向かう原動力に違いない。また、そこでの声を外部アクターが吸い上げて活動することも期待できる。平和構築支援の対象となる現地の声こそが、国家再形成を成功させるために重要なのである。

以上、我々は、外部アクターの活動を統率するコーディネーターの設置によって外部アクターの支援活動をより有効なものにすること、「未来を語る委員会」の設置によって現地住民の国家再形成に向けての自主的な活動を促すことを、国家再形成時の支援における大きな課題の解決策としてぜひ取り入れてもらいたいと考える。また、外部アクターから現地アクターへ、現地アクターから外部アクターへ、両方の働きかけがあって初めて平和構築活動がより効果的なものとなるため、2つの課題を同時に解決することが重要であることを強調して終りたい。