

セッション1:「平和の定着とガバナンスの再建」

講義3:「日本の平和構築支援戦略を考える」

講師:外務省総合外交政策局国際平和協力室長 紀谷 昌彦 氏

私の今日のプレゼンテーションでは、平和構築について、まずは政府の立場から、更に政府の立場を超えて個々の日本人が、いったいどのように取り組んでいくべきかということについてお話しし、みなさんと一緒に考えていきたいと思えます。

まず自己紹介をします。私は大学時代までは本当にドメスティックな人間でした。法律を勉強しながら、ESSや模擬国連を大学になってから始めて、外務省に入りました。研修先のイギリスの大学院で国連行財政改革の論文を書き、ナイジェリアに勤務し、そのあと 1992 年から防衛庁に出向しました。ちょうどカンボジアではじめてのPKOが出るときに防衛庁側での実務を担当しました。その後、戦後 50 周年でのイギリスとの関係や、アジア金融危機後の国際金融アーキテクチャーの問題を担当しました。

そして、2000 年にワシントンに行きました。2001 年にワシントンで 9.11 事件に遭遇し、ペンタゴンから煙が出るのを見ました。ワシントンの大使館ではグローバルイシューを担当し、環境も一部やりましたが、開発関係が仕事の中心で、2002 年の開発の年にモンテレイでの開発資金会議、ヨハネスブルグの環境開発サミット、そしてカナナスキスG8サミットに関わりました。他方でアフガニスタンやイラクの復興支援について、アメリカや世銀と日本との連携を推進しました。

そのあとバングラデシュで 2 年半、一部少数民族問題や平和構築関係があるのですが、主に援助協調・パートナーシップの問題を現場で担当し、今年4月から日本の外務省に戻りました。そして、まさに総合的な取り組みが必要な平和構築について、どのような政策を政府として進めていくべきかを考えて日々仕事をしています。

今日のテーマについて、今なぜ平和構築かということは簡単に触れるにとどめ、日本の政策はどう展開してきたのか述べたいと思えます。そして、平和構築における日本の責任は何か、さらに日本にとって今後の課題は何か、背景になる事情を考えていきたいと思えます。

最初に、今なぜ平和構築が課題なのでしょう。ひとつは冷戦の終焉です。このインパクトは結構大きいものです。地域紛争が発生し、南北問題が浮上してきたのも、冷戦の終結という構造的な変化が大きく影響していると思えます。冷戦期には、途上国の様々な問題が封じ込められてきたわけです。地球秩序という、日本として目を背けられない新たな問題が、第二次大戦後 40 年、50 年経った中から出てきました。今は、もう戦後 60 年です。そのような時代認識を持つことが大事だと思えます。もうひとつはテロです。このインパクトもやはり大きいものです。実行犯はごく少数でしたが、その影響は甚大であり、アメリカの政策の方向性が大きく変わって世界に大きな影響を及ぼしています。これが、平和構築の問題にも影響しています。重なり合うベン図のように、冷戦の終了とテロの問題が、平和構築に取り組む際に大きく勘案されるべき背景となっています。

平和構築にどう取り組むかという一般論については前回のセッションでお話がありました。四本柱として、治安の確立、人間の安全保障、国家構築、安定した経済運営があげられます。これらをキードライバーとして、しっかり支援し、働きかけていくことが今の平和構築の課題です。この四つのすべての基盤となるものが、途上国自身の責任・やる気・能力・オーナーシップとリーダーシップです。

そのような中で、日本はどう取り組んできたのでしょうか。政策文書や、個別の平和構築への取り組みについて、簡単に見ていきたいと思えます。

さかのぼればカンボジアのPKOになると思えますが、さらに事例が積み重なって、平和構築がまとまりのある課題として認識されてきたのが 2000 年ごろだと思えます。九州・沖縄サミットで「紛争と開

発に関する日本からの行動」という文書が出ました。この辺りが、おそらく日本としてこの問題に本格的に取り組み始めた契機かと思えます。2002年5月の小泉総理のシドニー演説を受けて、福田官房長官のもとでの国際平和協力懇談会、いわゆる「明石懇」ができました。集中的な議論が行われ、途中経過の議事録も全て総理官邸のウェブサイトに掲載されていますが、2002年12月に提言が出されました。それを実施し、発展させていく大きな流れがあります。自衛隊や警察などを含め、日本で「国際平和協力」という用語での取り組みをしているところです。

その一方で、ODAの文脈での紛争に対するいろいろな取り組みがあります。これは、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)というところでも議論されています。ODA大綱では、四本柱のひとつに平和構築が掲げられています。ODA中期政策では、これが一層具体化されました。また、新JICAのもとで復興が明記され、さらに課題別指針というのがまとめられて、現在改訂作業中です。JBICもスリランカへずいぶん支援を行っています。紛争と開発の文脈でどういう形で円借款を活用していくべきか、踏み込んだ研究がなされています。これらを基盤として昨年4月にはJBICの基本方針にも紛争と開発の問題が盛り込まれています。

また防衛庁もPKOに要員を派遣してきました。一連の実績を踏まえて、新防衛大綱で本来任務化に向かいます。従来、防衛庁の本来任務は国防ということで定義されてきましたが、国際平和協力活動を防衛庁・自衛隊が本来担うべき仕事のひとつとして位置づけるべきということが、懇談会の審議を経て、政府の決定として示されたのが1年半前です。その基本方針に基づいて、今これが法律になろうとしています。防衛庁の省への昇格問題と同時に国会でこれから審議されますが、その中でこの問題が盛り込まれています。それに先立って、一部の機構改革も行われています。新防衛大綱のもと、防衛庁はできることをどんどん始めています。たとえば防衛庁の運営企画局に、もともと課レベルでは国際協力はなかったのですが、国内は事態対処課、国際面では国際協力課というように、まさに国際活動を専門に担う課がこの7月末に初めてできました。陸上自衛隊にも国際平和協力の研修を専門に担う部局ができました。

警察は、カンボジアで巡査が殉職された不幸な事件もあり、引き続き慎重です。去年9月にPKOなどの平和構築関係のみならず、一般に援助・交流も含めて警察がどういう形で国際政策を推進していくかという政策が出され、その中で、PKOの文民警察をふくめた協力についても取り組みを進めるとの方針が盛り込まれています。

政府機関だけをとってみても、平和構築について様々なアクターがあります。横に連絡は取り合っていますが、単一部局が存在するわけではありません。細かな資料をつけませんでしたが、インターネットで検索すると関連文書はすぐに出てきますので、ご関心のある方はご覧ください。

以上のような、ある意味「お経」も多いような政策文書の世界とは別に、個別の案件では、実際に人や金が動いています。

最初はカンボジア、そのあとモザンビーク、コソボ・ボスニアヘルツェゴビナでの支援も、PKOや選挙監視のみならず、ODAでも様々な支援を行いました。東ティモールは本当にオールキャストで、自衛隊も警察も派遣され、ODAも出しています。スリランカは、和平プロセスでの関与がありますし、JICAに加え、JBICの円借款がやはり大きなインパクトを持っています。世銀・ADBと日本が大きなアクターとして常に連絡しながら取り組んでいるという援助協調が進んでいます。和平促進と資金協力の組み合わせということで、日本は大きな貢献をしているのです。その他、アジアではアチェやミャンマーにもあります。アフガニスタンではDDRを日本が担当し、雇用対策を含めて大きな役割を果たしています。イラクはみなさんご存知のとおり自衛隊とODAが車の両輪で、引き続き支援を行っています。パレスチナでは和解のための努力がなされており、また日本が国連PKOに自衛隊の部隊を出している唯一の場所がシリアとイスラエル間のUNDOFです。

そして、一番大きい課題はアフリカです。スーダンには大きな支援をしています。ルワンダにも以前人道支援のための要員派遣を行いましたし、ブルンジ・シエラレオネは平和構築委員会でも取り上げられる中で、日本も支援をしています。リベリアでのPKOにも最近支援をしています。コンゴ民主共和国には、今年7月に選挙監視要員を派遣しました。そのような個別国への支援とは別に、

TICAD(アフリカ開発会議)というプロセスもあります。今年2月、平和定着に関する会議をエチオピアのアジスアベバで開き、塩崎外務副大臣が出席して、アフリカに対する平和定着・平和構築支援の方針を打ち出しています。

次に、「平和構築における日本の強みは何か」を考えたいと思います。先般、麻生外務大臣は、平和構築の問題について、特定の国や地域の文脈ではなく正面から取り上げたスピーチを、外務大臣として初めて行いました。その中で、日本の強みについても言及されていますので、お読みください。私自身は、自助努力、支援の包括性、人間の安全保障を挙げたいと思います。

ここで、なぜ日本が支援をするのか、日本はどのような面で貢献すれば日本の強みが発揮できると思うか、皆さんの意見を聞きたいと思います。

(参加者発言1)経済面での協力があると思います。カンボジアへ24億円の協力を行ったことを私は、このスピーチを読んで初めて知りました。経済協力をするにあたって、国民に対しても国際社会に対してもアピールが必要だと思います。アピールなしには参加が得られません。また、経済面だけでなく、PKOを含めて人を送ることも大切です。実際の民間の人材派遣も必要だと思います。日本のテクノロジーは優れていると思います。

(参加者発言2)経済面といっても、実際に物を売る・配布するということ、MADE IN JAPANだからというわけではなく、いいものはいいだろうということ、日本の良さが出ると思います。もう一点は、日本が60年間近く戦争していないということです。これは偶然であるかもしれませんが、やはりこのことは日本が海外に強く訴えられることだと思います。

(参加者発言3)強み＝他国にはないもの、と考えると、島国で、大国ではないという背景から、何か関連してできれば良いと思います。日本独自のものとして、それが強みになるのではと思います。

経済、地域協力、そして平和という面で日本が勝ち得てきた信頼が大切との意見をいただきました。このような問題は答えがないので、皆で考えていきたいと思います。できればレポートを集めて政策に反映したいくらいです。このような日本の貢献の半分は、国民レベルでの対話の中で作られるのです。政府の政策というのは、一方で、国際水準のプロフェッショナルとしての仕事という面があります。他方で、税金を使うのですから、国民に支持・理解されない政策はできません。国民の心の琴線に触れる政策を考える中で、世界への貢献が可能になるのです。平和構築についていろいろ勉強して理解した上で、では日本人がなにをするのかというときに、お母さんやお父さん、おじいちゃんやおばあちゃんの理解を得られるように、「じゃあやってみるか」という気持ちにさせるような内容の政策を作っていく必要があります。平和構築の現場と日本国内の双方に向かって、日本の強みが何かということを考えねばなりません。

とりあえず、自助努力と中長期発展の重要性、支援手段の包括性、人間の安全保障と書きました。まず第一に、日本人には、現場で一緒に取り組むことが大切という気持ち、そして何が本当に相手のためになるのか、相手がやりたいことなのか、逆に言うと、自分でちゃんとやらないのに助けてやるのはおかしいなという感覚があります。そういう素朴な感情を、自国の国づくりの中で持っているのが日本です。アメリカやヨーロッパもそうですが、もはや昔の話になってしまっていて、理念重視の画一的な処方箋、例えば選挙が、民主主義が、という話を中心になってしまいます。そうではなく、今の状況や相手の立場を真剣に考えた上で支援できるのは、やはり日本ということになるのだと思います。日本は、平和についての政策を強く打ち出しています。戦後復興の中で、二度と戦争は起こさない、平和は大事だ、平和と経済的繁栄の大切さを誰よりも通関した国として、単に言葉でなく行動で示さなければなりません。「広島・長崎の心を伝える」ということです。

二点目は、支援手段の包括性です。ツールがいろいろあると、やはり使えます。色々なことに手をつき込んでみると、全体像が見えてきます。平和構築における女性、平和構築における医療とか、色々なツールを持ち、分野に関わっているということは勢力の分散とも取れますが、このように全体像が分かっている国は数少ないのです。

次に、人間の安全保障です。これは明日の講義でも取り上げられるということですが、個人と言わないまでも、コミュニティがしっかり個人を保護し、コミュニティが自ら持続して発展する力を持つことが、人間の安全保障の根幹です。これは、政府が機能できない平和構築過程の危機的状況でこそ、大きな効果を発揮します。日本が先導し、生かしていくことでこれを広めていくことができると思います。

国際的標準から見て、どういう面で日本は強いのだろうかを考えることが大切です。例えば、自衛隊も、相手国の国民から感謝・評価され、相手国を親日的な国にして戻ってきているのです。自衛隊が行ったら反発を買うのではないか、というイメージを持っている人もいますが、実際にはそのようなことはないのです。日本の強みを明確にして、国民にきちんと示し、理解を得ていくことが大事です。

それでは、日本は今後具体的に何を取り組んでいくべきなのでしょう。外務省内でも議論し、大臣の外交政策として打ち出したものが、人材育成、知的リーダーシップ、実践編ということで現場重視という三本柱です。これを、大きな政治的方向性として進めていくことが大事だと思っています。

第一に、日本人というのはまじめにやるけれども、なかなか国際的舞台で活躍している姿を示すことができません。そういうことが若干苦手だと思います。これからは個人の時代です。アイデア勝負で個人がしっかり考えを持たねばなりません。単に教育するだけではなくて、現場での活躍の機会提供まで出来ればと思っています。

二つ目は、日本の強みを踏まえて、どのように日本が世界の取り組みの音頭をとって、知的に影響を持つようにしていくか。発信力を強化しなければなりません。個々の紛争の現場でも「ミニ国際社会」があり、様々なパートナーやステークホルダーが議論しています。東京ベース、ニューヨーク・ベースの話だけではなく、支援の方法や役割分担が個々の紛争国の中でも議論されているのです。そういうところでも日本が知恵を出して、引っ張っていかねばなりません。

三つ目は、個別支援の強化です。三番目に挙げましたが、実は一番大事なことです。紛争は千差万別です。そして、千差万別の紛争への取り組み方は、結局現地で決まります。それをどう後押ししていくのでしょうか。現地の第一線の人たちが、直接相手国の関係者と信頼関係を持ち、励ましながらやっていかねばなりません。一番大事な情報・知恵は現場にあります。個別国でしっかり対策をつくり、現地にそれなりの人を貼り付けて、様々なツールを動員できるように強化していくことが大切です。それを実現できるように組織を改善し、国際機関、さらにはその本部との連携を構築していくといったことを、日本のチーム内で出来るような体制を作っていかなければなりません。知恵もいることですし、信用や信頼が欠かせません。

以上、大学の先生とは若干毛色が違うような話かもしれませんが、実務では、美しく体系的に理解する世界と、泥臭く実現する世界の両方が必要です。知的にコミュニケーションしていくと同時に、それが本当に意味を持つのかということについて現実と照らし合わせ、試行錯誤しながらやっていくことが大切です。

最後に、皆さんへのメッセージをお伝えしたいと思います。結局のところ、勉強するだけでなく、世の中にそれをどう生かすかが大切です。そのために大事なことの二つ目は、初心・原体験です。なにをやりたいか、なにが大事かということを考える原体験を得ることが、そのあとの人生に大きな影響を及ぼすと思っています。今回の講義・セミナーも、そのような体験のひとつになれば幸いです。みなさんが平和構築の分野で取り組みたいことがあるなら、刺激を受けて夢を持ち、努力していくことが大切です。

二つ目は、現場を見ることです。「GO TO THE PEOPLE」という言葉が開発関係者の間で言われています。途上国の人たち自身が、一番必要なことを知っているのです。私たちがこうすればいい、という考えを押しつけるのではなく、その国の人達が自立できるように助けていかなければなりません。もし平和構築のために何かしようと思うなら、ぜひ早い段階で、現場がどうなっているのかを見てみてください。ともかく始めることが大切です。あきらめなければどんなことも教訓になり、失敗にはならないのです。

三つ目は、実行です。夢を持っている人はたくさんいますが実行する人は少ないように思います。このセミナーが終わって、何かを実行する人は少ないのではないのでしょうか。実行するだけで上位5%に必ず入れます。実行しなければわからないことがあります。ぜひ、自分は何をするのか、ということセミナーのあと考えてください。

四つ目は、プロになることです。間口を狭くすれば、絶対にプロになれる。とにかくこのことでは自分は人に負けない第一人者になる、ということをしては如何でしょうか。しっかりひとつのことについて勉強し、人の話を聞いて自分なりの意見をきちんと持つところまでやるのが大切です。例えば、このセミナーに参加される方々は、プロとごく普通の両方の側面を持っています。多くの人たちは、平和構築に関心がなく、途上国の現状は、そこに住む人たちの自業自得と思っています。それをどうすれば変えられるか、どういうアプローチがいいのか、プロにはわからない視点をお持ちだと思います。夢と努力、実行と感動を大切に、ぜひ人を動かせる人になってほしいと思っています。

(質問1)

外交政策を考える上で、どのようなことが政策として日本のプラスになるのでしょうか。どういう点を強調して国民にアプローチしているか教えてください。

また、平和構築に関して様々なアクターがある中で、どのように実際の連携は行われているのでしょうか。どのようにしてNGOを選ぶか、また、困難なことなどあれば教えてください。

(質問2)

以前調べたときに、日本の支援は国際機関を通してよりも二国間が多いとあったのですがそれは何故でしょうか。また中満先生のお話では平和構築に関しては顔の見えない支援が原則だとありましたが、日本の支援の特徴のひとつである顔の見える支援、これらの兼ね合いを教えてください。

(質問3)

Is peace-building really the act of the nation duties? Sometimes nation-building is against peace. For example, Palestinian wants to make their own nation and they now take this process. But people outside of the country don't want that. If they need a conflict or a war to set a new government, how can they make a peace-building possible?

(講師)

まず、平和構築の国民に対する説明ですが、第一に、安全保障です。テロ対策とか国際秩序ということ。紛争国で混乱が生じると、エネルギー供給やわが国自身の安全保障に関わるので平和構築に取り組むべきということがあります。第二に、人道的観点です。少しでも同じ地球上で暮らす人たちの苦しみをやわらげたいということです。第三に、最初の二つを合わせたものとも言えますが、対立した人たちも和解が出来るとか、心がすさんでいる紛争国の人たちに教育を支援するとか、相手の国に日本の気持ちを届けることによって、相手国からの信頼・感謝・善意というものを勝ち取ることができます。関係構築の中で日本の利益も確保できるし、そもそも日本の「生きざま」を伝えること自体が日本の行くべき道ではないかということです。第二と第三は似ていますが、日本の存在意義としての平和構築ということです。情けは人のためならず、結局それが自分のためになりますということです。

NGO との連携に関してですが、自衛隊が東ティモールに行ったあとに機材をメンテナンスするのに、OBの方が交流しながら地雷除去に取り組んだという事例があります。連携は難しいが、政府の小回りがきかないところを任せることで、単にNGOだけが行ったのでは達成できない効果を得られるということがあります。

二国間か多国間か、顔が見えるか見えないかということについて、一般的には日本が感謝されるように「顔が見える援助」を主張する人が多いのが実状です。しかし、二国間が一番効果的かという、多国間の機関の方がプロであるときもあるし、NGO 経由の方がプロであるときもあるのです。これ乗り越えるには、多国間援助にも日本の気持ちと技術を反映させればよいと思います。日本の良さというものをしっかり整理して、国際的取り組みに反映させることが大切です。日本の気持ちをのせた援助に他国からもお金を出してもらおうというくらいの気概が必要ではないのでしょうか。日本だけのお金

で小屋を作り、これは日本の気持ちですと言うより、技術的に優れて効果的な多国間の援助を活用した方が良い場合もあります。二国間と多国間に切り離すよりも、むしろ二国間の押しの強さを残しながら多国間に流し込んでいく、双方にらみながらの取り組みが、今、求められていると思います。

The last question is about the meaning of the formulation in the speech of Minister Aso that peace-building is equal to nation-building. I believe that people have many different definitions about nation-building. In a number of African countries, the challenge is to form a state and to reconstruct a state machinery. Such state machinery can stabilize existing peace and provide basic social services.

(司会者)

I think we have to discuss the matter of an existing nation and an unborn nation separately.

(質問4)

政府の立場でお仕事されてきた中で、政府として行動することの限界と強み、またその限界というのを塗り替えていく必要がある場合、また可能な場合にどのようにしていくのかということをお聞かせください。

(講師)

日本政府は、国際社会のためにより大きな貢献ができます。今、ODA を削減していますが、それよりはるかに大きな金額が公共事業に使われています。国民の理解を得て、もう少しグローバルな課題の解決に回すだけで、国際的に大きな影響力を発揮することに使えるのです。限界も、私たちの力で変えられます。日本人全員が仮に博愛主義者になれば、NGO や国際機関と同様、いやそれ以上のことが出来ます。われわれの発想を少し変えるだけで、もう少し助けてあげようかなと思うだけで、随分変わるのです。政府は自国民の利益を考えますが、国際機関も NGO も個人も自分の利益に拘束されています。その意味で、国家・政府だけが悪いということではないのです。そう考えれば、政府はわれわれが有権者として握っているのもっと使えます。自分たちにとっての国益は何なのかを本当に考えて、もっと使ってほしいと思います。私自身、政府だから出来ないと悔しい思いをしたというよりも、NGO や企業、他の機関とパートナーシップを組むことで政府の枠を乗り越えたり、逆に他のアクターもそのようなネットワークを通して政府に影響力を持つと実感しています。今回のセミナーも、そのような機会になると思います。その意味では、これが政府の限界、といったことは、まだ感じていません。