

## 基調講義 2: 「漂流する地球秩序と平和構築の挑戦」

講師: 国連代表部次席大使/前東京大学教授 北岡 伸一 氏

今日は「漂流する地球秩序と平和構築の挑戦」という、よく分からないタイトルなのですが、なぜよく分からないかという、この2つの言葉にミスマッチがあるからだと思います。地球秩序というのは、経済秩序、文化もあればもちろん政治秩序もあり、いろいろな要素から成り立っています。そのすべてに平和構築が該当するわけではありません。そのうちのある問題について、平和構築という問題が該当するのです。世界秩序の中で例えば、冷戦時代で言えば、米ソ関係は非常に重要な要素です。あるいは今日で言えば、米中なり米ロ関係というのは非常に重要でありますけど、それに平和構築というのはあまり関係がないわけです。

地球秩序というのも、普通は国際秩序というわけですね。なぜ地球秩序というのか、この言葉が何を意味しているのか、何故この言葉が使われているのか、ということにセンシティブであっていただきたいと教育者として思います。地球秩序というのにはおそらく、国際社会は主権国家を主要な要素としていた時代を超えつつあるということが含意されています。主権国家だけでは解けない問題がある、主権国家の手を出さない国が大きな問題を作っている、ということが含意としてあるのです。地球秩序だけだと他にもいろいろな意味があって、例えば環境などの問題もあります。

他方で平和構築というのは、伝統的な平和の概念から少しはみ出たところにあります。平和構築とは何なのか。皆さんご存知の方が多いと思うのですが、平和、というのはとりあえず武力紛争を終結させることです。しかし終結させた後にいろいろな課題があるわけです。伝統的に、紛争というのは五年以内に再発する確率が五割以上あります。ですから、どうして紛争の再発を避けるか、平和を安定的にするかという課題がある。そのために、紛争が終わった後に、国内避難民を本国に戻し、それから武装勢力に武器を捨てさせる必要がある。さらに、壊れたインフラ、道路や橋を直す作業があり、その土地の人々に職を与える経済発展までくれば、たぶん平和がかなり確実なものになるだろうと、そういうところから平和構築の概念がきているわけです。伝統的な紛争、つまり A 国と B 国の戦いをやめさせるというよりは、国内の不安定、国内の崩壊から来るような問題により当てはまる問題だといえます。

私はこのタイトルを与えられて、今日は、基本的に国連の PKO の話をしたいと思います。それも、より具体的にスーダンの話を手がかりにしたいと思います。

物事に対するアプローチは一般論から個別へという考え方があります。あるいは個別から一般へという考え方があります。平和を創りさらに平和構築を考えていくときに、どういうことが必要なのかということ、スーダンの例を通して、皆さんが考える手引きになればいいと考えます。

紛争といいましたが、この場合私が申し上げているのは武力紛争、あるいは、多くの人権抑圧等を指しています。紛争と言っても経済紛争や貿易紛争などいろいろあります。国際政治学者の一部の人にとっては、そちらのほうが大事だという人もいるかもしれませんが。今回は、武力紛争、あるいは大規模な人権抑圧等についてお話したいと思います。

まず、何故スーダンの話をするかという、私は主席大使の大島さんと交代で安保理に出席していますが、取り上げられる議論の7割はアフリカの話なのです。それから、中東があって、これでもう大体9割ぐらいです。あとはハイチやコソヴォの話もあります。

スーダンがどういう国かという、日本の7倍ぐらいで、アフリカで一番大きな国です。政府の主導権を握っている北部の方には基本的にアラブ系の遊牧民系の人たちがいます。この人たちはイスラム教です。そして南部にはアフリカ系というか、黒人、農耕民族がいて、宗教的には土着宗教+キリスト教という民族がいて、伝統的に永い対立をしているわけです。

スーダン南部の人々は本当に黒いです。漆黒のような真っ黒で、背がすごく高いです。国連スーダン代表部には2メートルを超える人が何人もいます。文化的に言いますと、かつて、遊牧民が農耕民族を襲うというのは伝統的にあることなので、実際言葉は厳しいですが、この地域の最大の輸出品は奴隷でありました。方法としては、遊牧民が農耕民を捕まえて、西洋人に売り渡すというのが伝統的なパターンでした。

さらに植民地時代には、分割統治—この対立を利用した統治が行われましたし、それから、植民地から独立するときは、あるいは植民地の獲得において、現実に即応しない線引きが西洋諸国によってなされた。それがそのまま独立する。そうすると、スーダンという、日本の七倍の国土があるところで、「我々は同じスーダン人」という意識が持てない人々が一つの国として独立したのです。そして南北が激しく対立し、何十年も内戦が続いていたのです。

それは一応、2005年の1月に和平協定が結ばれました。包括和平合意(Comprehensive Peace Agreement)でCPAといいます。この音頭をとったのはアメリカで、当時の国連大使であるダンフォース大使の主導で、史上2回目の国連本部以外での安保理が開かれました。そういうパフォーマンスは、アメリカの世論をひきつけるために必要なのですね。その安保理を踏み台にして2005年の1月に和平協定を結んだわけです。南部の人たちは、北部との統一政府を作るが、何年かの内に独立の可能性を含む住民投票を行う、という内容のものです。

この和平を保障するために、国連が部隊を派遣しています。これがUNMIS(UN Mission in Sudan)といいます。約1万人で、資金は10億ドルかかっています。皆さんご存知の方も多いと思いますが、国連には通常予算というのがあって、昨年で言いますと年間16億ドルです。そしてPKOの年間予算が50億ドルでありました。つまりPKOの予算は国連本体の予算の三倍かかっているわけです。もちろん、昔はPKOの予算はずっと小さかったので、PKOの仕事が国連の中で如何に重要になってきているかをこの数字が示していると思います。このUNMISの予算である10億ドルというのは国連の全体予算の半分以上です。このUNMISはPKOの中における三つの巨大ミッションの一つです。一番大きいのはコンゴ民主共和国のミッション、2番目がリベリア、3番目がおこ、スーダンです。

私がスーダンの話を具体的にしたいと思った理由の一つは、6月にスーダンの現地をいろいろ視察する機会があったからです。安保理が毎年二回ほど現地の視察ミッションというのを行っており、安保理の15カ国から各国1人が行くのですが、私はそこに入れてもらい、スーダンの視察に行ってきました。そのもう少し詳しい話は、外交フォーラムという雑誌に、載っておりますので、興味のある方はご覧ください。

さて、南スーダンというのは、長年内戦をやっていたものですから、非常に貧しいです。インフラが本当に無いのです。北部の中央政府からほとんど援助がなかったものですから、南部スーダンは相当大きいのですが、その全土で舗装されている道路は全部で6キロしかないというのです。信じられますか？ おそらく独立すると思いますが、独立すると世界で最も貧しい国の一つになると思います。どれくらい貧しいかというのはあんまり意味が無いのですが、あえて比較して申し上げれば、隣のコンゴ民主共和国というところでは、年間1人当たりの国民所得は90ドル、つまり1日25セントで生活しています。25円あるいは30円という感じですね。世界先進国は年間およそ3万ドルくらいです。3万ドルというのは、1日1万円には足りませんがそれ相当ということです。1日1万円近い8000円～9000円の国と、1日30円の国がある、というのが現実なのです。これ南スーダンの問題の一つです。

それからもう一つ大きな問題は、ダルフルという場所です。これはスーダンの西のほうにあり、ここだけで日本より広く、日本の1.3倍あります。人口は600万人です。ここも南部ほど顕著ではありませんが定着農耕民族がいて、それから遊牧民であるアラブ系がいるのです。ここは混血が進んでいるものですから南北ほどはっきりした違いはありませんが、一応違いがある。スーダンはとにかく大きく、中央政府の力はそんなに地方に届かない。地方の農耕民族系はいずれにせよ反政府的な傾向を帯びるわけです。強い反政府から弱い反政府までありますが、農民を基礎とした反政府勢力がある。そうした反政府勢力に対して、そこにいる遊牧民が攻撃するわけです。先ほど言ったような理由で昔から対立があるのですが、ここで紛争が絶えないのです。これがジェノサイド、あるいはジェノサイドに近い現象が起こっていると言われていているわけです。600万人という人口のうちの、国内避難民といわれる人たちは100万人を超えていると言われています。

ちなみに、人道危機をどう測るかという、死亡率でちゃんとした数字が出ます。住民何人中の何人ぐらいが死ぬと人道危機だと判断するわけです。

政府が酷いと野党があるのですが、そういうものが無い国が世界中に多くあります。国連には加盟

国が 192 ありますが、一応、民主主義、人権をある程度守っているという国は、甘く見て半分です。政府が独裁国家だとして、野党がほとんど無い、あるいは非常に制限されているとすると、その国の声は政府によって代表されるだけなのです。そうすると、その国の中でどういうことが起こっているかどうかというのは、なかなか難しい。「ここは酷い」という声を上げるのは、ジャーナリズムであったり NGO であったり。それらの活動が非常に重要になってきます。彼らが国際社会の目となり耳となって、情報を発信しているわけです。

もう一つ付け加えておかなければいけないことは、国連というのはそもそも主権国家を単位にしています。一国一票です。そして内政不干渉をそもそもの原則にしています。先ほどのアックスワーギーさんの話の大前提はそこにあります。つまり、内政には干渉しないというのが前提にあるが、それではいけないのではないのか、内政におかしなことがあったら国際社会は介入すべきではないのか、というのが R to P の原則なのです。その Responsibility to Protect という原則を、これは重要であると認識されて、今年の9月の国連サミットで採択したのです。安保理の仕事は maintenance of international peace and security であり、本当は国内の問題に対して申し入れることは、もともとは国連の仕事ではないのです。しかし、ひどい人道危機があるときは介入すべきだというのがだんだんとトレンドになってきて、それが今年の文書でも採択されたのです。実はこのスーダンというのがその最初のテストケースなのです。

このダルフールに酷い危機が発覚し、その対応としてアフリカ連合(AU)が AMIS(African Mission in Sudan)というのを派遣しています。約 8000 人で資金は EU 等が出しています。先ほど言った遊牧民の一部は、ジャンジャウィードという名前でも知られていますが(ジャンジャウィードは、もともとは「馬に乗った妖怪」という意味)、農耕民族が定着している所に馬に乗って襲ってくるのです。襲ってきて、略奪をし、誘拐し、さらにチャイルドソルジャーという問題が発生します。つまりに日本流に言えば拉致みたいなものです。それから、皆、家を追われて避難民となり、キャンプするわけですが、この避難民のキャンプもまた襲撃されます。このキャンプの人々にも会う機会がありましたが、誇張だとも思えますが、例えばそこでレイプされた女性は9割いると言うのです。そのようなことが起こらないように AMIS の兵隊が行っているわけです。ですが AMIS の兵隊はそこで数も十分ではないし、能力的にも十分ではない、十分な権限も与えられていない。権限というのは、もし何かがあった時に、それと戦って武装解除する権限が与えられているのかどうかということです。所詮は外国の軍隊ですから、その中で治安警察行動、戦闘行動をするには非常に厳重な制約があるわけです。

スーダン政府は否定していますが、現地で被害を受けた人々は、ジャンジャウィードの背景には政府がいると思っています。政府はそれを否定し、一部の武装勢力が不法なことをしており、我々がそれを取り締まる、と主張しています。ですから、スーダン政府は、「これは国内問題である」、「西洋諸国(彼らの頭の中では西洋諸国が念頭にある)が介入してくるのは新しい帝国主義だ」、「我々は彼らの介入は受けない」、と譲らないのです。ですから、(西洋諸国ではない)AU の軍隊なら国内に入ってもよいということで、AMIS が派遣されたのです。

私共が、最初にハルウムに赴き、大統領や大臣と会った時、「国連の介入というのは基本的に新しい植民地支配であり、絶対に受け入れられない」というのが彼らの立場でした。つまり国内のいろいろな対立は我々政府が解決するため口を出さないでくれというのが政府の立場なわけです。しかし野党の人達に会うと、「国連にぜひ入ってきてほしい」といいます。ここに大きなジレンマがあり、国連は占領軍ではありません、しかし、万能の救世主でもない。国連、国際社会ができることは、外部からの一定のお手伝いでしかありません。国家の内政に介入することは大変なことです。なかなかできるものではありません。我々はなんとかその誤解を解きたい。我々はサンタクロースでもないし、占領軍でもない。あなたたちが本当に国内の治安を回復し、秩序を回復したいという時に、そういう条件の下に何らかのお手伝いをするということを説明しようとするのですが、なかなか皆思惑があって、受け入れてくれません。

ところで先ほど、世界の中で民主的な国は甘く数えて半分だといいましたが、世界にはこのような国を保護していく、つまり庇って国際社会の介入に対していつも抵抗する国があります。安保理で言えば中国とロシアです。それは国連憲章の文言上から言えば正しいのです。国際の平和と安全が課

題ですから、国連とくに安保理は国内問題にはあまり介入すべきではない、というのがもとの1945年の憲章では正しいのです。そうしたボーダーフルな世界、つまり主権国家の世界から、主権国家の垣を超えて介入していくかどうかという大きな流れがあって、その中で例えば人権理事会が発足するとか、先ほどの RtoP (Responsibility to Protect) が採用されたとかがある。そのような大きな図柄があることを、ご理解いただくと有難いです。

我々も安保理の中で、例えばジンバブエの人権状況が非常に酷いのでこれを取り上げようというときに、「いやいや、それは国内問題だ」と言ったり…あるいはミャンマーの問題は国際の平和と安全の問題を構成しているか否かと言う時に、それは国内問題であると主張することも可能なわけです。ですから中国はそれで反対する。このような大きな構図がある中、でいろいろ物事が動いているのです。

さて、このダルフルに AU がミッションを出している、このマンデート(権限)を強化し、財政面を強化し、さらにそれを国連側に引き継いでいこうというのが国連側のシナリオです。そのワンステップが、先日、国連でなされた決議です。それを通じて徐々にそちらの方向に進めていくことになっています。ですが、スーダンには、これは不当な内政干渉だと抵抗している、というのが大きな図柄であります。

このスーダンの西側にダルフルがあると申しましたが、そのさらに西にチャドという国があります。これもやはり独裁国家です。そしてチャドの国の首都は一番西端にあります。この辺りの国境というのは越えがたい線があるわけではなくて、自由に超えられるわけです。特に遊牧民族にとっては国境なんて知らない、ということです。そうすると避難した人は当然、襲われるとチャドに逃げ込むわけです。逃げ込んだらまたさらに追いかけてきます。チャドの西側に国境や首都があると、東側の国境に手が届かないわけで、この辺りでいろいろ問題が発生して、チャドも憤ってスーダンに宣誓布告したこともありますし、いろいろなトラブルが起っています。

このチャドの東側、つまりダルフルの西側に当たる地域にキャンプの視察にも行かせて頂きました。ここでのややこしい問題は、難民キャンプです。国境を越えた人を難民といい、国内の難民は IDP (Internally Displaced Persons) と言います。国境を越えてくる難民は国連が管理、ケアをしているのですが、そこの生活条件が結構良くて、地元の人より豊かです。そうすると地元の方は、病気や怪我したときに治療を受けるために、難民キャンプに治療にやってきます。ところが、近所に国内避難民のためのキャンプがあります。これはチャドという国が管理していますから、レベルはチャドの住民より悪いのです。つまり3種類の人たちが混住している状態で、国際非難民と、国内避難民と、現地の人々が住んでいる。これも非常にややこしい問題です。

ここにまたダルフルの遊牧民族がやってきて、子供を連れて行ったり、若い人をリクルートします。キャンプでじっとしているよりも、外へ出て暴れたいという人もいますものから、キャンプの中で政治運動が起こります。これも非常に難しい問題です。ダルフルのキャンプは治安上、非常に危ないということで、我々は行くことができませんでした。

チャドの東側のキャンプには行きました。学生運動の時代に「シュプレヒコール！」と皆叫んだのですが、同じように、避難民の人たちが叫んでいるのです。「AU は出て行け」というのです。「早く国連が来てくれ、AU は役に立たない」という風に。例えば、ジャンジャウィード等が彼ら避難民を襲撃するときに、彼らは何もしていない。ただ見ているだけだと。そのように、役に立たないから早く国連来てくれ、というわけです。我々は現地の人々との対話集会をもちましたが、彼らは普段から不満が蓄積しているので、盛り上がるとだんだん周りが騒然となってきます。セキュリティーが、打ち切って帰らしようというので、結局打ち切って帰ってきました。そんなこともあるくらいです。私は以前、アフガニスタンのキャンプにも行ったことがあるのですが、キャンプ自体の中にも政治が生まれている。不満が鬱積して、非常に複雑な問題です。

少しお浸ししますと、このスーダンの問題を解くだけで、首都の政府との交渉と、AU (本部はアディスアベバ) との交渉、スーダン南部の人たちとの協議、それからダルフルにおける反政府の人々との話し合い、それから隣国のチャドの人々との話し合い、つまり五箇所に行くことが必要で、そこでそれぞれ説得をし、圧力をかけ、そして人を送り込み、とプロセスが必要なことなのです。それでも事

態が動くかどうかは分かりません。それほど平和を作っていくというのは大変難しいということなのです。

これが、先ほど申し上げた R to P のモデルケースとしても意味のあることなのですが、他方で、我々が見ている、日本の付加価値はどこにあるのか、日本に何が出来るのかというと、いろいろなことが出来ます。

こういう状況について、日本がどう考えるべきなのかというと、一つは、これはイギリスやフランスがやったのだから彼らに責任を取ってもらおうと。こういう議論も成り立たないことはありません。ただ、私はこういう議論はとるべきではないと思います。確かに、元を辿れば、西洋諸国との接触がもたらした大きな悲劇です。

当然、スーダンの問題だとイギリス、リベリアはアメリカが、コートジボワールはフランスが熱心に取り組んでいます。これは旧宗主国で、縁の有る国になるべく国際社会の資源を投入しようとしているのです。私は、日本がアフリカの国々における第一ドナーになろうなんてことは考えていませんが、主要ドナーの一つになるような貢献を、様々な角度でしたほうが良いのではないかと思います。それは意思決定の段階からということです。というのはつまり、さっき申し上げましたが、今 PKO で2番目に大きいのはリベリアです。コンゴやスーダンに比べると非常に小さな国なのですが、相当の人を送り込んでいる。これはアメリカが、リベリアにはどんどん人を出せと言っているからなのです。安保理では、PKO が派遣された後、半年経ったらまた見直しをします。実に何十何人、あと10 人減らすとか増やすとかを議論しています。そんな中でアメリカはリベリアの問題になったら、何百人増やして OK、当面続けて OK という感じなのです。ですから、国際資源の配分をどこにどうするかという議論で、彼らが必ずしも公正な判断しているかという、私はそうは思わない。むしろ、日本のような縁のない国が、公正に判断し、国際社会の限られた資源をどこにどのように投入するか、を決定する能力があるという風に思っています。

それから、現地の人々も、遠く直接関係の無い日本が様々なことをしてくれているということ評価しており、日本の評価は大変良いわけですが。ただ、NGO の存在というのは比較的少ない。それから PKO に出している人の数もすごく少ない。日本の PKO は国連の中で七十何番。これは他国を助ける余力の有る国の中では、まず最低クラスです。現地に行くと、例えば南部スーダンで、いろいろな国のスリランカやパキスタンの兵隊がいると、一緒に作業をしているうちにお互い仲良くなりますよね。そのような国際的な連帯の中に、日本があまり入れないのは非常に残念だなと思います。

PKO もなかなか難しい問題で、さっき申しましたとおり、現地の人々の生活 1 日 25 セントだとします。そして PKO の兵士たちは1日1人当たり約 1000 ドル当たり支給されます。これは全部が本人のポケットに入るわけではありませんが、半分入るとしても現地の人々と巨大なギャップが生じます。そうすると現地の女性と時々トラブルが起こるのです。国連はやたらと略語が多いですが、これを SEA(Sexual Exploitation and Abuses 性的搾取及び暴力)といいます。実際、家族を助け、家計を支持するために、あるいは一杯のミルク、医薬品のために兵士に近寄ってくる少女もいます。他国が助けに行ったときに、きちんとした政府が無いことが如何に大変なことかということです。平和構築というのは、まさにこのようなことを言うのです。

さらに日本がいろいろ手を貸していることのひとつが、先ほどのアックスワージーさんの解釈と同じかどうか分かりませんが、Human Security と言う問題であります。Human Security というのはコンセプトでもアプローチでもあると私は思っています。実はこれは evolving concept であり、実践しているうちに徐々に発展してきたものでもあります。分かりやすく言うと、Responsibility to Protect というのは内政不干渉原則に対する修正の概念です。そして Human Security は National Security と対比的に出されてきた概念ですが、National Security の意味がないということではないのです。

私は、戦後の国際秩序、平和を維持してきた主役は国連ではないと思っています。世界の国々がそれぞれ自衛のために適当な軍事力を持ち、あるいは同盟を結び相手国との理解を深め、そのなかで経済発展が続いてきた、それが平和の大きな理由だと思います。全うな国家の間であまり戦争が無かった、というのはそういうことを背景にしています。しかし、きちんとした統治を行い、国民を保護する能力を持っていない、あるいはもっと悪い政府の場合は、それは当てはまらない。そういう中

で、どうやって人間の安全を保障するかということから出てきた言葉なのです。私なりに考えると、これは日本の理念でもあると思いますが、自助、Self-help、自分で立ち上がるということを背景にもっていると思うのです。例えば日本の ODA 政策というのは自助を前提にしたものです。日本が多くの有償援助をしてきたのはそれと関係しているのです。援助を受けた側は、自分で働いて、経済発展をして返す、それが東南アジアでは大きな成果を挙げたわけです。人間は本能的により豊かな、よりよい生活をしたいと思っています。したがって、それを妨げているものを取り除いて、皆が自由に働けるよう支援することによって、彼らの自立によって平和をもたらそう、ということが Human Security の現段階におけるコンセプトだと思います。

日本の過去、例えば、戦国時代が終わった時に、人口の急膨張があった。つまり、戦争が終わり、自分働けば自分の収入になると国民が意識したときに、大きな経済発展がありました。同様に明治になってからも人口が増えています。働いてお金稼ぎ、豊かになる機会が生まれると、皆働くのです。一種の利己心です。これに訴えることによって経済発展に結び付けようということです。それから教育です。教育があればみんなさらに発展できる。経済発展を妨げる最たるものは戦争ですが、それ以外に病気があります。

この Human Security のコンセプトと、世界の貧困削減という課題—MDG(Millennium Development Goals、ミレニアム開発目標)としても知られていますが—とを結びつけて、ジェフリー・サックス教授(コロンビア大学)が中心となったレポートでいくつかの提唱をしています。そこから出てきたものの一つに、MVP(Millennium Village Project)、アフリカの一種の村おこしがあります。いくつかの村を選んで、そこに重点的に(重点的といっても80ほどの村)に援助をしようというものです。先ほど言ったような、病気、衛生、教育、水などを援助することによって彼らが働ける環境を作り、さらに農業支援をする。これを日本が Human Security Fund というので支援しています。そのきっかけの1つは、2005年の1月にケニアにいたジェフリー教授から電話があり、「アフリカで一番人が死んでいる原因を知っているか？」と聞かれたことです。それはマラリアなのです。マラリアになるのは蚊に刺されるからです。そしてマラリアを防ぐのに一番いい方法は蚊帳を配ることです。この蚊帳は特殊な薬を塗ってあるのですが、この蚊帳に関して最大能力を誇っているのは、日本の住友化学です。このきっかけから、この大量の蚊帳を供給するために、私とジェフリー教授が共に活動してきて、その結果、現在、日本はアフリカにおいて蚊帳で非常に有名です。これは1個5ドルくらい、輸送費入れても10ドルしません。マラリアによって、アフリカで年間300万人以上の人々が亡くなっているのを何とかしたい、そして、さらに亡くなる人だけではなく、病気で寝ている人、後遺症等に苦しんでいる人が多いですから、この問題を解決すると勤労条件が非常に良くなるわけです。これも私は一種の Human Security の大きな例だと思います。

もちろん教育というのも、人々がよりよい仕事を得るために戦う武器として重要です。また水というのも非常に重要です。アフリカでは水を汲みに行くのは女性の仕事の一つです。これに膨大な時間を費やしているわけです。さっき言ったように、ダルフルで女性が高い確立でレイプされているというのは、水を汲みに行き、あるいは薪を拾いに行き被害にあうわけです。ですから、井戸を掘って、飲料用の水が何キロも歩かなくても手に入るのであるならば、大きな経済効果を持つことになります。そのようにピンポイントで援助していくと、「あの村はうまくやっているらしい」と周りに知られるし、波及効果にも繋がります。私はジェフリー教授と共に理論武装のようなことをしていますが、言い換えれば、それは政府をバイパスしているのです。あまり信用できない政府はパスする。政府にいくらお金をつぎ込んでも、その行き先は最終的にはスイスの銀行かもしれない。そうでなくて、資金が村に行くように様々な工夫をしている。これは非常に効果を上げている例の一つだと思います。紛争を止める、さらに平和構築に結びつけるのは大変難しいし、様々な手段、複合的かつ包括的な取り組みが必要です。それを日本が、豊かな生活を営む国としてやるのではないかというのが我々の方向です。

さて、スーダンの話に若干付け加えますと、最近、大きな紛争があったのは中東です。イスラエル、レバノン、ヒズボラ…これまたレバノンという一種のモザイク国家ですね。レバノンという政府があるけれども、きちんとした支配は南部にまで届いていない。そこにヒズボラという勢力があって、それが相当の軍事力をもっている。また、彼らはレバノン政府の一部を構成していますし、大量の武器を持っ

ている。その背後にある一つはイランだと言われています。今は国際的に原油が非常に高いです。つまり産油国は非常に経済的に元気です。こういう国は政府にお金が集まります。産油国であり、経済が好調で、その結果、国際的に必ずしも歓迎できない行動をしている国はたくさんあります。イラン、スーダン、ベネズエラ、それからロシア……このような国は現在、経済的に非常に調子が良い。いずれもそれ程デモクラティックな国とは言えません。ロシアはデモクラティックなところもありますが、そうでない部分もある。さらに、先ほどのスーダンの問題が難しい理由は、例えば安保理の中では、ロシア、中国、特に中国がスーダンから大量の石油を買っているという事実があるからです。内政不干渉という原則の下に、スーダンを擁護する、そういう形になっているわけです。安保理の常任理事国5つのうちの、米英仏は、それぞれそれなりに国際的な安全のために協力していますが、その中にはそれぞれの国の国益や好みから関心をもって積極的な国とそうでない国がある。ロシア、中国というと、国境を越えていくということに対して非常に保守的な、45年の憲章にある意味で忠実な、しかし、悪い表現をすれば、独裁国家の擁護者という格好になっています。こういうところに、よりデモクラティックなパワーの有る国が入ることによって、安保理自体を変えていく必要があるのではないかというのが、我々の大きなアジェンダである安保理改革の背景にある考え方の一つです。

平和というのは誠に難しいものです。平和構築というのは、戦争を止め、さらにそれを経済発展まで結びつけて安定化させようとする取り組みであります。これに対して、それぞれの現場のいろいろな動きを取りまとめていこうというのが、去年の末に PBC(平和構築委員会)ができた所以であります。こういう観点で、国連というのは非常に効率が悪い、国連の無力をよく言われるのですが、国連はもちろん万能ではありませんし、世界の平和の主役であるかも分かりません。私などは経済発展の主役はプライベートセクターだと思っています。しかし、本当に困っているところに、中立な立場から提言をして援助をし、アドバイスをして、あるいは脅したりしていく、そのためにやはり必要不可欠な存在だと思います。その役割は、冷戦の崩壊後、非常に増えています。そのため国連の活動というのは1990年ごろから比べると5~6倍になっており、それは予算にもはつきり出ています。

新しい時代の中心的課題が平和構築であって、その中で日本はどういう新しい取り組みをしていくかということに、私はある程度の答えを持って参画している。さらにそれをもっと増やしていく必要があるのではないか、と思っています。

### (質問1)

日本の PKO、国際協力の法律の成立過程に興味があります。実際、大使として安保理の席に座って、日本を客観的に見られた場合に、日本の PKO 法の足りない点だとかあるいは十分である点とか、改めて感じた意見などをお聞かせください。

### (講師)

席に座るまでも無く、客観的な数字で日本は世界の七十数番です。全然足りないのです。ただ、誤解もありまして、PKO が危ないかということ、そんなに危なくも無いのです。私は二年半ほどいましたが、その間に PKO が2桁の犠牲者を出す戦闘に従事したのは1度だけです。コンゴである部隊が、意図的に襲撃されたのですが、2桁……10人くらい犠牲者が出た。それに対して、強力な反撃をしまして、四十何人を殺した、というわけです。それはおそらく、PKO 部隊が反政府勢力の資金源に踏み込んだのだと思います。それを彼らは待ち伏せして攻撃した。国連に対する攻撃というのはやっぱり許せないのです。それで反撃するために、かなりパワフルな軍隊を投入した。パワフルな軍隊というのは大体インド、パキスタンです。それほど多くの犠牲者が出るものではないということです。

それから多くの兵士は南アジアが中心で、他にもアフリカなどいろいろですが、ただ、先進国の部隊が足りていない。どこに足りないかと言いますと、ヘッドクォーターや教育、そういうところに足りないのです。これは、日本は十分に出せるのです。それから文民警察も非常に足りない。

日本のもう一つの問題は、出している場所が一箇所なのです。ゴラン高原だけ。もっといろいろな場所に出しても、日本の国益から言っても他の国と共同作業をするということは、現地で安全の情報

もいろいろ入ってきますし、それからさらに言えば訓練にもなります。ですからお金を出して人を出さないというのは甚だ疎かな政策だと私は思っています。人がいないところに派遣して、行動できる人を増やすことも重要です。外交官は外交辞令を喋りますから、日本は少ないと文句言う国はありません。お金を出していますしね。ただ、出せばもっと得なのに、と私は大変残念に思います。

### (質問2)

これから日本がアフリカなどで平和構築活動に貢献していくときに、更なる資金を投入する必要があると思いますが、そのときに今の非常に厳しい経済情勢の中では、国民の反発があると思われます。その国民の反発をどのように乗り越えていくことができるのか、講師のお考えを教えてくださいと思います。

### (講師)

資金面は増えればいいのですが、そんなドラスティックに増やさなくても大丈夫です。一応、アフリカは増やすと約束はしています。ただ、どう使うかが非常に重要です。ご存知の通り、お金で言うと、日本は先進国の中での比率は最低に近くなってきたのです。ODA の絶対枠で言っても日本のお金は、昔は一位、最近まで長年、二位、この後おそらく英仏独に抜かれる。そしてひょっとしたらオランダにも抜かれる。というと相当厳しい額になります。まだそれは世界に知られていませんが、これは大変困ったことです。

どう乗り越えるのかというのは難しいです。あるとき私がテレビを見ていたら、笑点をやっていて、「外国援助もいいけど、やっぱり同じ日本人だから助け会おうよ。」、という拍手喝采でした。これはけしからんと思いました。1日25セントで食うや食わずでバタバタ人が死んでいるときに。日本人で飢え死にしている人がどれくらいいますか。西洋でお金を出してない国もありますけど・・・多くの NGO があまり縁もゆかりも無い場所に行き、中には10年20年もいる人がいて、本当に活動力はすごいです。悪いこともしていますが、いいこともしているのです。やはり日本人は Passive Virtue といふか、aggressive に介入していくこと、支援していくことに抵抗があるのでしょうね。だんだん若い人はそうでなくなると思いますが。現場で働いている NGO の人々は非常に信頼されていますので、お金は何とか現状を維持して、アフリカなどは増やすと約束していますから増やしていく方向で、それをどういう風に見えぬ格好に繋げていくかですね。お金をどんどん出せる内は、大して使い道を気にしなくて良かったかも知れませんが、あまりなくなったら、使い方を検討する必要があります。先ほどの蚊帳の話のように。戦略というのは、乏しいものの知恵なのです。圧倒的な物量があれば戦略など必要がないのです。ですから、これからは非常に賢い援助をしたいと思っています。

それから日本が強力なエコノミーで続けること、実はこれも大きな国際貢献です。ですから、財務省の理屈にもまったく理由がないわけではないのです。ただ、こんなに豊かな生活をしていてあんまりけちなことを言わないでほしいと思います。それにもしお金が出せないなら、せめて人は増やせないかというてんを、先ほどの質問との関連で付け加えたいと思います。

### (質問3)

最近の事例で日本の国民がちょっと残念であった日本の安保入りの話を聞きたいのですが、やはり日本が安保理に入っていないことで、講師がおっしゃられるような監視役、新しい第三者の目がなかなか機能しないのではないかと考えているのですが、講師はどのように考えていらっしゃいますか。

### (講師)

私は、国際社会にとっても日本にとっても安保理に入ったほうが絶対によいという意見です。ただこれにはいろいろな反発もあって。大前提でいいますと、国連というのはコンセンサス社会なのです。何事もまず、なるべくコンセンサスで決めようとする社会で、そしてコンセンサスで決めるというのは本当に難しいのです。実は国連の意思決定というのはかつての日本の政治に似ていて、根回しをする



のです。完全なコンセンサスは無理ですが、9割くらいのコンセンサスをとると、少数派はしょうがないかと折れるのが現実です。なかなか9割は難しいです。ですから、通常の国連でない、大胆な取り組みが必要なのです。

率直に言えば、日本が国連の安保理の常任でなければ、平和構築がめちゃくちゃになるかという、そういうことは無いですよ。日本が安保理にいたほうがよりよいというのが確かなんです。だけれど、それを絶対に必要だというように、説得力を高めていくのはなかなか大変です。英仏なんかは日本の存在は絶対的に必要だという意見です。英仏だけでなく多くの国がそうです。私は、日本がいたほうがよいという国が、192カ国のうちの180カ国はあると思います。けれども、めったに無い機会ですから、日本が常任理事国になりたいと言うと、いやいや我が国もなりたいたいという国が出てきます。かつて日独が入ろうとしたときに、先進国だけではなく途上国も入れるべきだというのが途上国の決議になっているわけです。それからアフリカは、アフリカを排除し考慮に入れない安保理改革は絶対に反対だということです。アフリカは53~54の国がありますから、これが一致して反対あるいは棄権すると、それだけで不可能ということになります。これは戦後の秩序という、戦争の結果できたものを戦争無しで変えようというものですから、一種の戦争のようなことが必要なわけです。ですから外交戦争をやりかけて、途中で怖気づく人もいて、うまくいかなかったりしているわけです。

安保理に日本とドイツが入って、未来に大きくなるだろうインドなどが入って、あるいはアフリカの代表を入れれば、こうした平和構築の点でもよりよい方向になると思います。それは間違いないと思います。ただ、インドが入るのが嫌だという国が隣にあったり、ドイツが入るのが嫌だという国がドイツの南にあたりするものですから、なかなかうまくいかないのですけれども。

いずれにせよ、去年の9月の首脳会談で、Human Security や R to P などの新しいコンセプトが採用され、そしてPBC(平和構築委員会)ができて Human Rights Council が発足した。これらの相当大的な変化があって、その次の大きな課題は安保理改革ではないかという声も含まれつつあります。これは総理大臣が先頭に立って取り組まなければならないことですので、次の新政権でどのような取り組みがなされるか、私は opinion making のほうでバックアップしていきたいと思います。

#### (質問4)

先ほどのお話の中で、Human Security について自助のコンセプトが確かに日本の体質にあっているということで納得したのですが、現在アフリカの援助だと、去年の8月のサミット等で無償資金援助をしようというのが一つの潮流だと思うのですが、無償資金援助と、自助を促す、という二つのかね合わせはどのように考えたらよいでしょうか？

#### (講師)

援助というのはいろいろな組み合わせが必要なもので、自助イコール有償という意味ではありません。自助支援というか、先ほどのマラリアを無くそうとする活動のように、彼らを自立しやすくするわけです。そのほかに例えば、井戸を掘ることによってより有効な労働ができるようになるのです。こういうのは無償です。それから技術支援も重要で、農業生産を如何に増やすかというのは重要な課題です。

ただ有償援助も必要で、基本的にインフラ整備は有償になります。我々が東南アジアにやったようなものが一つの例です。インフラ整備が必要な理由は、インフラが無ければ民間企業が行かないからです。私は経済発展の主要な原動力はプライベートマネーだと思っています。民間企業が現地に行くと、そこで事業を起こして輸出産業ができる、そういう循環が非常に重要になります。インフラ整備には非常にお金がかかるため、有償になります。まとまった資金をポンとあげて、返してもらう。無償というのはもう少し小さいお金で、学校や病院を造るなどする。そういうことが非常に効果を挙げるわけです。我々が国連で会うアフリカの方は、政府代表ですが、はっきり言えば、彼らはどんなお金でもたくさん貰えればそれでいい、という感じです。けれども、彼らの言うとおりにしたらうまくいかないとそうでもありません。

ジェフリー・サックス教授が2005年の1月に出したレポートを国連で議論した際、私は真っ先に発言して、パブリックマネーとプライベートマネーのバランスが非常に配慮されていると誉めました。そ

れから即効性のある援助がいくつか並べられていて非常に良いと。私と彼が合作で行った援助を外部者のような顔をして誉めたわけです。なぜプライベートとパブリックのバランスが良いといったかと言いますと、プライベートマネーを引き出しやすくするのがインフラ整備なのです。ですからこれは有償なのです。しかし本当に困っている人には無償の援助が必要です。さらにこれを発展に繋げるような、Human Security に関係するようなものがないと指摘しておきました。

日本は明治に経済発展をするときに、江戸時代の多くの遺産があったし、政府は様々な取り組みをしてきました。そういうことをもっといろいろなところに生かすことも可能です。全部をやる必要はありませんし、トップドナーである必要もありませんが、いろいろな形で援助することで、どこでも日本の存在が意識されるような援助のあり方でありたいと思います。

#### **(質問5)**

講師も日本が平和構築に積極的に関わっていくべきであるとおっしゃいました。最近、日本政府が、ICC に加入する方向であるとか、平和構築に関する寺子屋構想を発表するなどして、平和構築に積極的に関与する政策や姿勢が見られるようになってきています。これまでは ICC に入るなどの政策は積極的にアピールしていなかったと思うのですが、最近になって何故、日本政府が積極的に平和構築に関わる政策を打ち出すようになったのか、その過程を説明していただきたいと思います。

#### **(講師)**

今、掛け声は出していますが、まだ実行しているわけではないですから、よく分かりません。お金が出せないのを知恵を出しているのかも知れませんしね。寺子屋というのも私は具体的に存じ上げませんが、寺子屋で教えるようなノウハウが日本にあるのでしょうか。疑問だと思います。ひょっとして声だけにならなければ良いと思います。それよりもっと積極的に現場に人を出すことじゃないでしょうか。

ICC に対しても若干疑問があります。紛争解決の大きな柱はジャスティスです。大きな罪を犯した者は必ず処罰する、という。本当にいいのか、と私は思っています。徹底処罰したら紛争は終わらないのです。そこにちょっと違和感があります。しかも、ICC はともかく、ICTY、ICTR などはものすごく費用が高いのです。日本がいなかったときに安保理で決まったものに対して、自動的に日本がお金を2割負担することに対しては若干腑に落ちないところがあります。

アフリカの裁判だと、アフリカ独特の紛争調停、和解システムというのがあるのです。そこに西洋のシステムを入れても、必ずしもうまく行くとは限りません。ICC は少し違いますけれども。世界の主要国が入っていない、とりわけアメリカなどが入っていない、そんな中、日本が入れば、お金のことだけを言うわけではありませんが、日本の分担が増えるわけです。

ICC には入った方がよいと思いますが、ジャスティスの取り組みという点に関しては、私はジャスティスと平和構築の間には時に矛盾することがあると思います。そのことに十分配慮しながらやるべきだと私は思っています。悪いやつは皆捕まえろ、というわけにはいかない。現地感覚で言うと、あれはヨーロッパの水準でやりますから死刑が無い。死刑が無いのは良いことのような気もしますが、現地感覚から言うと「あいつは何故死刑にならないのか」という感じかもしれません。ですからジャスティスの問題は、文化的違いが背景にあるということをつけ加えておきたいと思います。

#### **(質問6)**

現地の医療関係の NGO が少ないというお話に関連することなのですが、突発的な災害による被災地ではなく、スーダンのような紛争地域(他にもイラクやアフガン)などに赴く資金が集まりにくい状況の中で、日本に NGO が増えていく土壌はあるといえるのでしょうか？

#### **(講師)**

長期的にはあると思います。日本の NGO はよくやってらっしゃると思います。以前アフガニスタン

に行ったときに、現地に十数年活動しているという人に出会いました。なかなかそれは出来ることではありませんよね。NGO は本質的にボランティアでありますから、政府がすることの手伝いをする面もありますが、なかなか難しい側面もあります。

例えば、アメリカはボランティアスピリットで成り立っている国ですよ。一番アメリカで大きなNGO(NPO)というのは環境問題、自然保護の団体です。その背後にはキリスト教があります。日本を含め東洋人は「汝の欲せざるところ他に施すこと無かれ」という国ですから、押しかけていってまで親切をしないという土壌があるのですが、しかしだんだん変わってきたように思います。政府に任せておくだけはいけないし、自分でいろいろやってみたいという人も増えています。私の教えている学生にも増えています。圧倒的にそれは女性が多いですね。こういうのは一挙に政策的に増やそうとしても直結効果がないかわけで、徐々にエンカレッジしていく必要がある。その点で言うと教育者の責任も思いと思います。

**(司会)**

北岡大使どうもありがとうございました。研究者としての理論と現場の状況を非常にうまく結びつけてお話をいただきました。