

セッション1:「平和の定着とガバナンスの再建」

講義2:「国家形成支援へ向けて」

講師:一橋大学国際公共政策大学院 教授 中満 泉 氏

今日は「国家形成」「国家構築」の観点から平和構築を見ていこうと思っています。私は海外で仕事をしてきましたが、緊急人道支援から入りました。その後、旧ユーゴの PKO 関連、国連から出向して民主化支援をしている小さな国際機関に5年間勤めていたことがあります。私自身も人道支援、国連平和ミッション、中でも現在おそらく一番注目を浴びている分野の、紛争後の民主化支援を実際に経験してきました。そういった関係で私も国家構築、国家形成支援に個人的に興味があり、勉強しています。できれば現場からの話を色々取り混ぜてお話ししたいと思います。今日の講義の内容は四つの部分に分かれます。最初は、現在の紛争状況を大雑把に概観する。二番目は、平和構築支援が始まってから15年ぐらいいになりますが、国際社会が得てきた教訓は何があるかを見ます。三番目に今現在どういったことが起こっているか。昨年12月20日に国連平和構築委員会という新しい機関が設立されましたことも含め、現在どのような政策論議がなされているか、戦略が立てられつつあるかをまとめます。四番目に今後の課題はどのようなものが考えられるかをお話したいと思います。

まず簡単に概観します。数字ですが、現代の紛争をめぐる統計がすべて集まっているのは、スウェーデンにあるウプサラ大学の Conflict Data Project。これは Google ですぐに出てきます。その大学が紛争にまつわる統計をとって、毎年発表しています。色々なところが発表している中で、一番まとまって見やすいのが、SIPRI(ストックホルム国際平和研究所)が出している SIPRI 年鑑で、もっとも取りかかりやすいと思います。その統計によると、2004、05年には国際紛争はまったく発生していません。主要な紛争の数も冷戦後最低の17件というのが最新の 2005 年のデータです。伝統的な紛争・内戦は、政府対反政府軍というのが国際関係の理論の中で私たちが見てきたものですが、それより非国家アクター(Non State Actor)間の紛争、つまり政府を含んでいない紛争が実は若干多かったです。2002年が52%、03年が51%。ほぼ同数か、やや多い数が政府を含まない紛争だったということです。そして三番目に、「人間の安全保障報告書(Human Security Report)」をカナダの Human Security Center が出しています。さまざまなテロに関する統計の分析がされていますが、顕著なテロ攻撃、つまり1万ドル以上の被害を出したテロの発生件数が確実に増えている。そして、テロで犠牲になっている人の数も顕著に増えている。大体、こういった大まかな三つの状況が見えてくると思います。

紛争の数が最低だったことは歓迎すべきです。人間の安保報告書によれば、国連をはじめとして、さまざまな国際組織が平和ミッションまたは平和構築支援活動を活発に行なっていることが紛争の数の減少に寄与しているのではないかということです。これは状況証拠しかないのですが、これからの研究が待たれますが、関連性があるのではないかとされています。ただし、紛争が減っているのは、これまでの紛争が終結しているということですが、Post Conflict の不安定な状況にある紛争後の国が、現在、非常に数多く存在しているということです。そして、二番目に言った非国家間アクターの紛争が増えていることは、紛争の形が変わってきているということです。小規模な部族間の抗争とか、コミュニティレベルの暴力的な紛争、いわば治安問題と似たような形の紛争が非常に増えてきている。そして、それが Post Conflict の国が存在する状況と混在していることが見えてくると思います。そして、アフガニスタン、イラクで明らかのように、いわゆる対テロ戦争・戦略に基づく武力介入が行われている。平和構築そのものが対テロ戦争と同時並行的に行われている状況があり、武力介入の反動によって、さらなるテロ攻撃が増えている、といった悪循環が存在している。このような複雑な状況下で行われる平和構築は非常に高度な戦略性が求められる。つまり、これまでのように、和平合意があつて PKO 部隊が出て監視するという、モデル化ができるような平和構築では既になくなってきていると思います。

これまで15年ほど、国際社会はさまざまなところで平和構築支援をしてきたわけですが、大まかに四つの教訓が抽出されているといわれています。一番目、すべての紛争は異なる。言うところシンプルですが、非常に重要な意味を持っています。二番目はポジティブですが、平和構築にかかわる組織、支援メニューが過去15年間で非常に拡充されてきた。三番目は、組織が資金を確保する上で、政策上、戦略上いまだにギャップが存在しており、それを防ぐ必要がある。それと深く関連して、四番目に、平和構築支援にあたり、これまでのように人道支援、開発支援、PKO といったセクター別に戦略を立てるのではなく、それらを統合するような包括性を持った戦略をつくっていく必要性が認識されたわけですが、それが直接の動機となって平和構築委員会が設立されたわけですが、少し詳しく見てみようと思います。

まず、すべての紛争は異なる。これは言ってみると、すごく簡単に思われるでしょうが、平和構築の実務の上でおそらく一番大きなポイントになると思います。平和構築支援のモデル化ができなくなってしまった、マニュアル化ができなくなってしまった。紛争が終わって介入していくところで、紛争に見合った支援戦略を一つ一つ立ち上げねばならないという状況が生まれてきたわけですが、さらに先ほどあったように、紛争そのものがコミュニティの方に降りてきているので、構造そのものがコミュニティレベルにはじまって、国家、地域、グローバルのレベルに広くまたがっており、しかもそのレベルが相互に関連している。コミュニティレベルではさまざまな部族、宗教別、民族別のグループが自分達のアイデンティティに基づいており、そのアイデンティティが国家やコミュニティの中で正しく認識されているか、そのグループの安全が保証されているか、またはそのグループの経済的、社会的なニーズが確保されているかといった認識を経て、お互いにパワー関係、権力関係を比べあっていくわけです。その過程で例えば、その国の政府がその民族、そのグループにどのくらいの公共財を提供しているか。治安というのがもっともベーシックな公共財ですが、治安が国家の警察によって提供されているか、そうでない場合は部族がそれぞれ軍事力をもって軍閥によって確保していく。それによって、さらに国家の警察機構における治安が相対的に低下していくということで、コミュニティレベルと国家レベルの関連性の中で、紛争の要因が生まれてくるわけです。脆弱国家 (fragile state) という言葉がありますが、国家の統治機能が弱まっていくことでさらに、コミュニティレベル、部族間での実質統治、支配が強まっていく。地域のことで一番いい例は、90年代半ば～後半にかけて、アフリカ・ルワンダで大虐殺をやったフツ族の旧政権側の軍事部隊が難民に紛れ込んで、当時のザイールの難民キャンプの中に入って、そこからルワンダに対して攻撃を仕掛けていたわけですが、ザイールの中にも実は、ツチ系のバンヤムレンゲという部族がいました。つまり、フツ系の難民が出たことで、ザイールの中での反政府運動が触発されて活発化していった。それがきっかけでザイールの内戦が起こっていくわけですが、その後、フツ系のルワンダ難民はザイールからさらにアンゴラや中央アフリカ共和国とかに分散していった、地域全体で非常に大きな不安定化の要因をつくりました。このように、現在の紛争は国境を越えて浸透していく、これを spill over といいます。グローバルなレベルでわかりやすい例を挙げますと、シエラレオネの紛争の例では、ダイヤモンドのグローバルな市場に反政府軍がアクセスを持っていたことで、紛争の資金源を自分達でグローバル市場から得ることができました。グローバルレベルにおいても、紛争の要因になりうるような存在が潜在的にあるということが言えると思います。このような四つのレベルでお互いに関連し合いながら、現在の紛争が起きるので非常に複雑です。興味のある人がいれば、後で参考文献など申し上げますので、アプローチして頂きたいと思います。こういったさまざまな要因で起こってくる紛争、これがそれぞれ違ってモデル化ができない。つまり、それぞれの紛争を分析していく必要がある。それぞれのケースに対して的確な介入戦略を立てて、しかも国連ミッションである場合には、国連安保理が的確なマンデートをつくっていく必要があるということです。

最後にここに書いてある「創造的な介入様式」ですが、さまざまな新しい試みがなされています。つまり、国連の PKO ミッションだけが行われている介入様式ではないということです。例えばアチエは紛争の国際化を嫌って、国連の介入を一切認めなかったことで、実際に和平調停を最初の時期に

担ったのは、ジュネーブにある Center for Humanitarian Dialogue という NGO で、その後、フィンランドの元大統領マーティ・アーティサーリさんが持っている Crisis Management Initiative というごく小さい NGO が仲介工作をした。和平合意の後も、それを監視しているのは EU と ASEAN が共同で出している文民の監視団、これは非常に創造的な初めて試されているモデルです。東ティモールで今回騒乱がありまして、これから出ていく国連ミッションは文民警察が主体となった Integrated Police Mission です。ミンダナオも似たような形で文民の監視団が出ることになっています。スーダンではアフリカ連合(AU)が展開していましたが、これからダルフルーに関して国連の PKO が出るか出ないか、出るという決議は出ていますが、現在スーダン側の受け入れ交渉をしている段階です。このように、国連だけでなくさまざまなアクターがさまざまな介入方式を作り出しているのが、現在の平和構築の現状だということができると思います。

次に支援アクター、メニュー、ツールの拡充。非常に創造的なモデルが出て、アクターが増えているということはすぐにはわかんないと思います。平和構築というとすぐに PKO 部隊とか国連の文民活動を想像される方が多いと思いますが、実際に一番根の深いところ、コミュニティのレベルで活動を行っている、行いやすいのは多くの場合 NGO です。その中でもわれわれは忘れがちですが、国際 NGO だけでなく現地の、例えばアフガニスタンならアフガニスタンの NGO が平和構築において果たしている役割は非常に増大しているということです。世銀もそうですし、二国間ドナー、日本で言えば JICA とか政府間のドナーというのが非常に数多く展開し、セクター別の支援メニューも非常に拡充しています。元々人道の分野から入りましたが、その後は「選挙支援」をしています。選挙監視は投票の日や前後合わせて2、3日の間展開する短期的な活動ですが、それ以外にも非常に地道に「選挙制度をどのようなものにしたらよいか」「現地の選挙管理委員会はどのような機構にするべきなのか」等、選挙にまつわる制度構築にかかわる支援をしています。後で少し触れますが、DDR、除隊兵士に関する支援。警察、司法改革、法の支配、正義と和解、紛争中または紛争の前に行われたさまざまな人権侵害に関してどのような司法プロセスを行えばよいか。司法プロセスだけではなく、社会のレベルで被害者と加害者がどのように和解を進めればよいか。そういった部分にまで支援メニューが拡充しています。これは非常にいいことです。

もう一つ、オペレーショナルな分野でも、国際社会が使うツールが非常に拡充しています。CERF (Central Emergency Revolving Fund) は、国連の人道援助調整室が持っている基金です。つまり、国際社会が迅速に人道的な分野に対応しなければならない場合、ここから資金を得てプログラムを立ち上げることができる。そういった迅速性を伴う対応が求められる時に、使う資金的なツール。Post Conflict 基金というのは世銀の中にある基金です。PRT (Provincial Reconstruction Team)、日本語では地方復興支援チームと訳されています。先ほど民軍協力の話で出てきましたが、アフガニスタンで初めて試され、現在特にイラク北部のクルド地域で応用されている民軍協力の一つのツールです。非常に治安が不安定なところで民生支援、人道支援、復興支援を行わなければならない場合、軍隊と文民が一つのチームになって援助活動を行おうというアメリカ主導の、これだけで一つの講義ができるほどの、いろいろな問題を含んだ活動です。こういったさまざまなオペレーショナルな、実地で応用できるツールがこれまで拡充されているということです。これはすべてポジティブなことですが、その結果、現在の平和構築支援が陥ってしまったことは、統合的なミッションがある意味困難になってしまったということです。なぜか。例えば、UNHCR、UNICEF、UNDP といった国連の中で平和構築にかかわっている機関は、それぞれが別の執行委員会を持っています。つまり、政策的な話し合いは、それぞれの機関がそれぞれの執行機関のガバナンスの中で行っており、元々この国にどのような統合的な平和構築支援をするべきかという戦略があって、そこで分業体制ができたというのではないのです。逆にそれぞれのアクターが「このように関与します」ということを決めていく。それを持ち寄って後で調整するという体制がこれまでできてしまった。ということで、メニューが拡充したのはいいのですが、分断的(fragmented)な支援の体制が一つの帰結として出てきたわけです。

三つ目、ギャップの話。一つは平和構築委員会ができるまで組織的に平和構築を主管している機関がなかった。資金的にもこれまでの流れは、人道支援機関にこれだけ、開発にこれだけというように資金が流れていたことで、人道援助から長期的な開発支援に受け渡しをする時に継ぎ目のない支援ではなく、資金的なギャップが生じてしまう。それだけではなく、いくつかの重要部分、特に一番の例が DDR のようなところが迅速かつ十分に支援されなかったということです。DDR は直接的に治安維持にインパクトを与える活動ですが、最初の非武装化、動員解除、ここまでは基本的に国連の PKO 予算です。これは分担金で賄われており、資金欠乏はありません。パーセンテージが決まっていて、加盟国が分担して資金を賄う。ただし、PKO の活動ということで、基本的に軍隊がからむ比較的短期的な活動しか分担金によって賄われることがなかった。最後の社会統合、例えば旧兵士の職業訓練や、さらに重要なそういう人たちを雇用の中に組み込んでいく活動に関し、PKO 予算で賄われることがこれまでほとんどなかった。このように、非常に重要と思われる活動が支援されていなかった状況が生まれた。政策的には、これまで人道、開発といった観点からかなりの政策的な development がありましたが、これから一番焦点をあてて政策構築をしなければならないのは、国家構築、国家形成の分野と言われています。この分野に関して、詳しくお話しようと思います。最後にまた戻りますが、国家構築は制度的だけではなく、国家の経済的運営も国家形成の一部として政策的に非常に重要になってきている。しかもここで問題は、この分野は国連ではなくいわゆるブレントン・ウッズ体制、世銀が中心となってこれまで政策形成をしていました。その世銀がこれまで基本的に国連の調整している平和構築のメカニズムから外れていた。二本立てで政治と経済の政策が別につくられていた。時として相反する矛盾を抱えた政策を現場で適用しようとしていたところに非常に大きな問題があった。この部分も少し詳しく見てみようと思います。

四番目、統合的戦略。なぜこれが非常に重要になってきたかと言うと、特に近年、平和構築のさまざまな領域は、ある意味矛盾や緊張を抱えたプロセスであるということが明らかになってきたことがあります。例えば、紛争直後は暴力が再発しないように政治的な安定を図るのは非常に重要な目的ですが、時として矛盾するような形で行わなければならないのが紛争後の正義と和解の問題です。紛争の一方、またはすべての当事者が人権侵害や虐殺などに加担していた場合、それを裁かないことには長期的な安定はもちろん達成されないという意味で、正義と和解は非常に重要ですが、それをどのように政治的な安定を保ちつつ行わなければならないか。そういった相反的な問題。それから、これはどこの平和構築でもあった問題ですが、大量の難民を帰還させる、または自然に帰還する際、帰還していくコミュニティの分配する土地—農民が多いです—がない場合、または雇用する経済機会がまだない場合、大量の難民が入ってくることでかなりの混乱がおこる可能性がある。こうした色々な矛盾を抱えたプロセス、これはどちらが正しい、間違っているということではなくて、非常に多種多様な活動を同時進行させなければならない。非常に緻密な状況の分析によって、どの部分にどのような焦点や優先順位をあてていくかという統合的な視点が非常に重要になってくるということです。

ここから、現在、どのような政策議論がなされているかを四つの柱を立てて見ていこうと思います。私は個人的に今後の平和構築支援というのは、この四本の柱を中心に戦略が固まってくると考えております。一つ目は治安確立、二番目が人間の安全保障、三番目が国家の再構築、四番目が安定に資する peace oriented な経済運営と復興。治安の確立の分野に関しては、特に多国籍軍や国連の PKO 部隊等、軍隊の果たすべき迅速な、文民の活動を支援するための活動の重要性は、これまでも深く認識されていると思います。認識されているからといって、効果的に行われているかは別問題で、危険な所になるほど軍隊も出にくいという非常に矛盾した状況があるわけです。少なくとも重要だとは認識されています。しかも軍隊の果たしている役割が、これまでの、出て行って展開して直接的に治安を維持するという以上に、現地の新しい国軍の設立にも深くかかわるようになっていきます。アフガニスタンが端的な例ですが、アフガン・ナショナル・アーミー、新しい国軍の再編成と新しくできた現地の軍隊の改革と訓練、こういったものにまでアメリカが中心になってミリタリーアカデミーを設置し、フランスも一緒にやっています。さらに、重要になって議論が深まっていることとして、広

義の治安の確立があります。それと、治安維持部隊のところでもう一つ、最近の東ティモールの騒動の話で、PKO 部隊が撤退する時期が早かった。もう一つの深まっている議論は、実際に国際治安部隊が展開するべき期間、長さをもうちょっと考え直さなければならないという話もずいぶん出てきています。二番目、広い意味での治安の分野において、文民の果たす役割が非常に認識されつつあります。中でも特に文民警察の果たす役割が非常に大きくなっている。どういうことかという、現代の紛争の中で紛争後に行われるべき治安維持活動というのは、軍隊よりも警察が担うべきタイプの活動が非常に大きくなっています。国際的なレベルで見て問題になっているのは、戦争をしていなければ軍隊を出す余地がありますが、どの国でも治安活動を行っているので、文民警察出すための余力があまりなく、各国とも非常に出しづらい状況があります。それは別として、各国とももっと文民警察を出していかなければならない。これまでの伝統的な文民警察活動は、現地での人権の尊重の度合いをモニタリング、監視してそれを報告する活動が主でしたが、それを変えてもっとアクティブに警察機構の改革として、現地の警察の訓練にまで関わっていくのが、これからの活動の主な部分になっていくと思われます。いくら治安活動をして悪い人を捕まえても、入れるべき刑務所や裁くべき裁判所がなかったら治安は確立しません。その意味で、広い意味の司法改革と能力向上は文民の果たすべき役割で、法の支配の確立という観点において、治安活動の領域が非常に広がってきています。治安に関しても、現地の国家機構が早期に治安を維持、確立することのできる体制をつくるのが、今後の治安活動の重要な部分を占めていくと考えられます。

次に人間の安全保障。明日の講義テーマにありますので深くは入りませんが、これは非常に包括的な概念です。つまり、水さえ足りていれば人間の安全保障が成り立つかというそうではなく、水から治安、教育、保健まですべてのニーズが包括的に供給されていなければ人間の安全保障は確立しないわけです。学校をつくったからといって、それだけでは人間の安全保障が成り立ちません。現場で先生が養成されなければ学校は機能しないし、先生がいても何を教えていくか教科書がなければ教育は進んでいけません。つまり、これまでセクター別に考えられていた支援メニューを、人間の安全保障概念のもとで、包括的に見ていく必要がある。それによってギャップが出てくるのを防ぎ、支援に依存する体制を防いでいく効果もあると思います。ただし、そのためには、伝統的な開発機関はこれまで現場が安定するまで待っていたので出て行くのが遅かったのですが、紛争の直後から展開していくことが必要な条件だと思われます。もう一つ、紛争学の観点から見ると、人間の安全保障は、コミュニティレベルでの非常に根の深い紛争の構造要因となっているものに対応することが期待されていると思います。

国家の再構築。コミュニティレベルの支援での基本的な考え方は、コミュニティの統治機構そのものが、どのように基本的な公共財のサービス・デリバリー機能を回復させるかが大きな視点になります。その点から見ても、国家の再構築が今後非常に重要な分野を占めるであろうことは、みなさんも容易に想像がつくと思います。国家の再構築は大きく分けて三つ考えられます。「経済運営」を入れれば四つあります。まず一つは行政機能です。どのように紛争の当事者によって合意された政府、統治機構によって公共財を提供していく機能がつくれ、拡充されていくか。その中には治安という非常に大きな分野があり、保健、教育などの基本的な社会サービス、経済統治の問題があります。それには政府がきちんと徴税しなければならない。そのためのメカニズムを立ち上げ、または再建することへの支援があります。二つ目は、行政だけでなく政治的な側面。これは紛争とも直結しているので、非常に sensitive になりますが、一番重要なのは憲法の制定。紛争後、どのような憲法を制定するのか。制度的なこと以外にも非常に重要なのが、どのようなプロセスを経て憲法を制定するのか。これはボスニアの Dayton 合意で大きな問題になりました。Dayton 合意は、おそらくもっとも可能な考え得る限りの合意だったと思いますが、ミロシェヴィッチのような戦争を指導していた紛争当事者が、Dayton 空軍基地の中で缶詰めになっての交渉でできた合意そのものが、紛争後の憲法になってしまった。つまり、紛争後の憲法を制定するために国民の広い参加がなかったことが非常に問題になった一つの例です。そこで教訓を得たこともあったと思いますが、アフガニスタンの Bonn 合意は、基本

的にこれから国家を形成していくカレンダー、いわゆるプロセスだけを制定したもので、その後憲法を制定するプロセスが「ロヤ・ジルガ」という伝統的なメカニズムを使って行われました。制度だけでなく、プロセスが非常に重要になっていくと言われていました。三番目に広義の民主化。さっき選挙の話をしました。選挙がすべてを解決する出口戦略になるかという、そうではなく、これからの民主化を始めるプロセスの一つとして見る必要がある。そして、いつ最初の選挙をするか。あまり早い時期に選挙をすると、紛争の当事者の権力分配を固定化してしまうこともありますので、タイミングを見極めるのが重要です。そして、支援も、選挙監視だけではなく、公正で自由で良い選挙をするためのさまざまな支援をする。日本の選挙は総務省の管轄ですが、紛争後の社会での選挙管理委員会は、政府から独立した機関である方が望ましいと言われていました。政府の意向を反映しない形で、公正な選挙を管理できる制度をどのように構築するか。そこまで支援する必要がある。そして、政党制度の確立。紛争の当事者をどのように政党に変換させていくか、という支援も非常に重要になってきています。制度は立ち上げただけではうまく機能しませんので、制度をうまく運用していく能力向上 (capacity building) のための支援。そして非常に重要になってくるのが、メディアや市民社会一般がどのような形で構築されていくか。これらの支援の中で、国際 NGO はもちろん、現地の NGO が果たす役割が重要です。

これまでのいわゆる民主化支援と言われている分野で、一つ大きな反省があります。いわゆる西洋型自由民主主義—イギリスの議会民主主義やアメリカの大統領制など色々な種類がありますが—を制度として採り上げて、イラクやアフガニスタンに押し付けることはできない、うまく機能しない。今まで西洋社会が生み出してきた西洋型民主主義は、歴史的、社会的、政治的な、長いプロセスを経て構築されてきた、その帰結としてあるのであって、それを現地の社会にそのまま押し付けることはやりたくてもできない、という反省が近年非常に強く出てきています。出てきているといっても、得た教訓を現地で生かすことがいかに難しいか、イラクの例でわかると思います。現地の社会に受け入れられ、採り入れられるような方策—例えばアフガニスタンで見られたようなロヤ・ジルガ—伝統的な統治機構や社会のメカニズムとうまく連携させるリンクを探していく必要があります。創造的な組み合わせをしないと、民主化支援、国家構築支援が成り立たないであろうと言われていました。思い出さなければならぬのは、民主主義は競争原理に基づく政治体制ですので、当然追求すべき理想的な政治モデルであるのは明らかですが、政治的な安定とのバランスを保って促進する必要があると認識されています。

四番目、平和に資する経済運営。平和構築委員会が果たすべき役割が大きいと思います。紛争後の政治と経済は密接に関連しています。端的な例は、世銀がカンボジアでどのような政策を打ち立てたか。これは世銀そのものが反省として、98年に報告書に出していますので、読んで頂ければいいと思います。カンボジアの和平は、政治的な安定を達成するため一時的に公共部門の数を増やして、外から帰ってくる各紛争当事者の雇用を吸収しました。そういった政治的安定を図るためのメカニズムが和平合意に組み込まれていたにもかかわらず、世銀は最初から公共部門の縮小という典型的な構造改革の方法を非常に強力でプッシュしました。これについて非常に痛烈な反省が行われています。つまり、平和志向の経済運営はどういうものかという、紛争直後はまず何よりも社会の安定と貧困層に配慮して、大きな公共部門が必要になることが非常に多い。そして何よりも優先事項として考えるべきことは、雇用の創出。特に中小企業とか農業、生産セクターの復興を早期に行う必要があると言われていました。これは、東ティモールの例を見てもわかると思います。50%近く失業率があるということは、社会に非常に大きな不安定化要因があるということです。この分野で特にドナーに対して求められているのが、早期のビジネスインフラの復興をする必要があるということです。

このようにさまざまに分断化して行われていた平和構築支援を、統合的に戦略を立てなければならぬということで、国連改革の一環として、2005年12月20日、平和構築委員会 (Peacebuilding Commission: PBC) が設立されました。これは多政府間機関で総会に年次報告を提出する機関です。

非常に創造的な形で出来ました。安保理に案件がある場合、つまり PKO 部隊が展開している場合は、PBC は安保理に対して勧告を行い、その後は経済社会理事会に対して PBC が戦略的な勧告を行います。組織委員会は31カ国です。さらに重要なのは国別部会。平和構築委員会は最初の案件として、ブルンジとシエラレオネに関して活動することになっています。両方も紛争当事国が「自分達の案件を議題に載せてほしい」と、かなりの熱意を持って平和構築委員会を受け止めているのは非常にポジティブなことだと思います。ただ国別部会に関しては、31カ国に加えて、当該国、地域で平和構築にかかわっている国、当該国の PKO に対して部隊・文民警察を出している国、ドナーの国々が参加することになっています。国別部会に50カ国ぐらい入ることで、「ミニ総会」、非常に非効率的な議論が行われる可能性が大きいと危惧されています。どのように機能させていくかは、まずは参加国が政治的な意図で議論に参加するのではなく、その国の平和構築の戦略を主眼にして議論することが必要であるということ。そして、安保理がどれだけ勧告を深刻に受け止めて、それをマニフェストに反映させていくか、安保理の側からの政治的なコミットメントも重要になると思います。さらに、これまで統合的に戦略が立てられていなかった経済分野、特に世銀、IMF も議論に参加しますので、政治的なレベルでの戦略の議論に積極的に参加することが重要なポイントになると思います。

そして、最後に平和構築支援室。ここに的確な人材が配備されること。実はポストが一つも創設されていません。さまざまな国からの的確な人員を配備するために、いくつかのポストが創設されるとよいと思います。平和構築基金(PBF)に関しては、例えばさっき言った DDR の R の部分、これまでなかなかカバーされなかった部分に対して、戦略的、迅速、的確に支出を行っていくことが、平和構築委員会の成功の条件になるでしょう。

結論ですが、平和構築は非常に複雑で、困難で、矛盾に満ちています。これをやればよいというシンプルなプロセスではないということです。迅速で長期的なコミットメントが必要です。一つ重要になってくるのがローカル・オーナーシップで、これを促進するために国際社会の側から現実的な目標を設置することが必要です。そして、現地の社会に過度の期待を持たせない。これは実務では非常に難しいです。例えばアフガニスタンに入って行って、アフガニスタンの人たちに「これから全部私たちがやりますから、いいですよ」と、過度の期待を持たせるのではなく、何よりも「私たちにはこれだけしかできない。あなたたちが実は平和構築を主導しなければならないのですよ」という態度が非常に重要になっていくように思われます。国際社会の強力かつ長期的な支援も必要ですが、必ず側面支援である必要がある。国際社会が表に立って平和構築をしてはいけないということです。日本はよく「目に見える支援」と言いますが、平和構築ではそれは禁物である場合もあるのです。ということで、二国間のドナーからも新しい支援の方策を探っていく必要があるのではと思っています。最後の二つは、ここで議論するにはあまりにも大きな問題なので、簡単に触れるにとどめます。いわゆる対テロ戦略が非常に大きな影響を平和構築の分野にも及ぼしています。国連を中心とした多国間主義の中にアメリカもきっちり入って行って、アメリカがきちっと指導できるような多国間主義を再確立していくのが、平和構築にとっても重要なのではないかと考えています。最後になりますが、平和構築支援は人道的な観点から行う面もありますが、現在の社会では国際安全保障上の優先事項でもある、ということをもって私のプレゼンテーションを終わらせて頂きます。

(質問)

①「すべての紛争は異なる」とのことでしたが、個々のケースについてももう少し説明して頂けないでしょうか。

②平和構築の際に中立性が大事になると思いますが、本当に中立性を保つことが可能なのでしょうか。可能ならば、実務上どのような評価基準をもって中立とされているのか教えて頂きたいと思います。

③国家再建について、制度よりもプロセスの方が大事だというお話でした。国家再建に関して、政府が腐敗していたり、機能していないから国連が介入すると思うのですが、何の目安をもって国家が再建できたとか、選挙が成功したと言えるのでしょうか。

(講師)

最初に中立性の問題からお答えしようと思います。最後にあった対テロ戦略ですが、なぜこれが平和構築に重要なインパクトを持っているかという、まさしく中立性の問題があるわけです。例えば、アフガニスタンでは平和構築支援活動が活発に行われていますが、それと同時進行でアメリカ中心に反タリバン、反アルカイダの戦争を行っています。ブラヒミさんによれば、国連中心の平和構築支援は基本的に対テロ戦争とは関係ないというスタンスで入りましたが、現場のレベルでそれがわかるかわからないかということ。政策的なレベルでは、国連は中立を保つというスタンスをとりますが、実際の現場の人は国連の議決によって出された ISAF (国際治安支援部隊) の兵隊と、国境付近で対テロ戦争をしている米兵との区別はつかないわけです。そういった意味で、非常に誤解を受けやすいため、中立性に非常に問題があると確かにいえると思います。中立には色々な側面がありますが、政治的にどのリーダーが選ばれるべきか、誰が選ぶのか、誰が統治機構の暫定ヘッドを決めるのか、という点で国際社会の意向が強く働くことはしばしば起こることです。その後、選挙をして民意を問いますが、政治的な影響力が非常にあるのも事実です。もう一つ、中立は英語で impartial と neutral があり、区別して考える必要があります。Impartial、不偏性つまり紛争当事者の誰にも加担しないという意味。これは重要な原則です。一方、90年代半ばにルワンダやスレブレニツァで国連が得た非常に大きな教訓として、最低限の人権的な基準—虐殺とか非常に大規模な人権侵害がある場合—で国連は中立であってはならない。中立にはいくつかの側面があるので、一言でまとめるのは難しいですが、そういったことが言えるかと思います。

個々の介入モデル、紛争の分析についてですが、援助を実施する機関、JICA や英政府の援助機関 DFID などには紛争要因が社会のどのようなところにあり、紛争がどのようなサイクルで続いたかという継続要因、紛争を収束させる安定化要因を探る、Peace and Conflict Impact Analysis といった分析ツールをいくつもつくっています。それらを個々の紛争地域に直接的、または既に現場に入っている人道援助機関などへのインタビューを通して、紛争そのものを分析します。日本も JICA が3、4年前にこれをつくり、実際に色々なところで運用しつつ、介入戦略を決めるために使っています。

それから評価基準ですね。これもお答えするのが非常に難しいですが、実はこの分野で国際的なコンセンサスはまだありません。どのように評価できるのか。まったく大まかに言うと、民主化の評価基準は、量的ないくつかの指標を定めて評価しようという手法が一つ。これは USAID、アメリカの援助機関が使いがちな手法ですが、具体的にはアフガニスタンで有権者登録をしていた人たちが支援によって何人増えたかということです。こういった数的な指標を見て、どのくらい国際社会の支援で民主化が進んだかを見ます。もう一つ、数的ではなく質的なもので評価しようという議論がありますが、これは難しくコンセンサスはまだありません。どのようなことが試されているかという、政治問題が話し合われるローカルコミュニティの中での草の根対話集会にどのくらいの参加度があるか。そういった点を細かく見て、民主化や国家構築に対する民意の発展が深まりつつあるかを、評価というより観察する動きもあります。ただ、これは非常に難しい問題で、何がどうなれば成功したと言えるのかというモデルの確立は、残念ながらありません。一番大きな指標は、紛争が再発したかしないかなんです。先ほど数は言いませんでしたが、世銀のポール・コーリエという人がとった統計を見ると、紛争後の社会の44%が紛争に逆戻りしています。アフリカだけを見ると、ほぼ60%です。それが大まかな評価基準です。ぜひ、今後の研究を通して貢献してほしい分野だと思います。