

第1章 紛争予防と平和構築の間

星野 俊也

1. はじめに

近年の紛争予防への関心の高まりは、冷戦後の世界各地で次々に発生した武力紛争の当事者たちからというよりも、これらの紛争に対応するなかで多大な人的、物的、財政的な負担を強いられるようになった国際社会の動きを反映したものであった。これは、ある意味で逆説的である。なぜなら、本来であれば最も多くの直接的な犠牲を生む当事者こそが武力紛争の回避を求めてしかるべきと考えられるからである。

しかし、現実はずしもそうなるとは限らない。当事者には、いかなる手段を講じてでも決着をつけたい問題がある。また、この十数年を振り返るならば、カンボジアやアンゴラ、ソマリア、ルワンダ、ボスニア、コソボ、シエラ・レオネ、アフガニスタン、東ティモール、そしてイラクなど、専ら国内的な対立に起因する武力紛争が多発したことは周知のとおりである。その一方で、もし紛争が国家間ではなく、当該国内の主体間のものであるときには、そもそも外部の世界は介入をしないという原則（内政不干涉原則）が長い間の国際関係の基本理解であった。したがって、国内紛争に対するいわば「予防的な介入」の必要性が認識されるようになった今日の背景には、紛争当事者が問題解決にあたって暴力に訴えることのないよう抑制させていた誘因が弱まったために内戦が頻発し、しかもそれが目に余る苛烈な人道危機を繰り返しもたらした事実と、国際社会の側面によってエスカレーションの抑制を促す（権利ではなく）責務に関する認識の変化という両面を見出すことができる（注1）。さらに、その介入も事後対応からできるだけ早期の取り組みで事態の鎮静化を図ること——これをコフィ・アナン国連事務総長は「予防の文化」の構築、と呼ぶ（注2）——の有用性に改めて注目が集まっている。

しかし、予防は実際に可能なのか。この問いに正確に答えることが難しいのは、予防の結果が確実に証明し得ないことから明らかである。だが、予防の失敗や予防の努力の不在の結果は、武力紛争という悲惨なカタチで現れる。しかも紛争には兆候があり、場合によっては早期警戒情報が多く寄せられているときさえもある。予防には、まず予防しようとする政治的な意思が、当事者と、当事者を見守る国際社会に必要だと強調される所以はここにある。

本研究会は、紛争予防のなかでも特に紛争終結後の社会における再発防止を軸に、平和構築（peace-building）の側面に焦点を当て、いかなる努力が可能であり、かつ有効であるかを考察するものであった。紛争の予防に政治的な意思が最低限不可欠であると考えるとき、当事者と国際社会の努力によって終結に導かれた紛争の再発防止に向け、構造的なレベルにまで立ち入って紛

争要因に対して耐性のある社会の構築——平和構築——のための目に見える努力をしていくことは最も明確な政治的意思の表われの一つと考えられるだろう。

2. 紛争予防と平和構築.

「平和構築」という発想は、ブトロス・ブトロス＝ガリ国連事務総長の1992年の国連安保理報告『平和への課題：予防外交、平和創造、平和維持』のなかで「紛争後の平和構築 (post-conflict peace-building)」として取り上げられて以降、広く一般に議論されるようになった。そして、これは、紛争終結後に「紛争の再発を避けるために平和を強化し、堅固にする諸構造を見つけ、支えるための行動」と定義されていた^(注3)。なお、同報告書のなかでブトロス＝ガリ事務総長は、予防外交 (preventive diplomacy) を「当事者間に抗争 (disputes) が生起することを防ぎ、現存する抗争が紛争 (conflict) に発展する (escalating) のを防ぎ、紛争が勃発したときにはその拡大を制限する (limit) ための行動」と定義して用いていることはよく知られている。このように、同事務総長が打ち出した平和のための処方箋のなかで、予防外交は、主に「紛争以前」の、文字通りの紛争予防と「紛争時」の拡大 (エスカレーション) 予防に重点があり、平和構築には「紛争後」の再発予防の役割を見出していると考えられる。

ブトロス＝ガリ事務総長を引き継いだアナン事務総長は「予防外交」のかわりに「紛争予防」や「予防行動」といった表現で、様々な局面での武力紛争の予防に力を注いだ。前述の「予防の文化」の構築といった発想は、こうした事務総長の問題意識を反映したものだ。アナン事務総長の定式化する紛争予防のための戦略とは、次のようなかたちで二段構えになっている^(注4)。

まず、短期・中期的に、非暴力的な紛争が戦争にエスカレートすることを防ぎ、一度発生した戦争が再び繰り返されないようにするための戦略として「予防外交」、「予防展開」、「予防軍縮」といった概念を提起し、「紛争後の平和構築とは、これらすべてに加え、他のイニシアチブも盛り込んだ広範な政策的アプローチ」と位置付けている。

アナン事務総長の二段階目の戦略である「より長期的な予防戦略」は、紛争の根本原因に対処するもの、とされている。紛争の根本要因については、今日、「人間の安全保障」の問題として広く国際社会で取り上げられるようになった「恐怖からの自由」や「欠乏からの自由」に関わるものとしても位置付けることができるだろう^(注5)。

紛争予防そのものが包括的な取り組みを必要とするなかで、平和構築もまた包括的取り組みを特徴としているが、本稿では、平和構築をとりあえず「紛争後の社会における紛争再発防止を目的とした構造的な国家再建の取り組み」と定義し、論を進めたい。

3. 平和構築の構造と我が国の取り組みのあり方

平和構築については、我が国においても既にいくつかの重要な研究がある。我が国政府が主に国際協力事業団（JICA）を通じて実施している「平和構築支援」の活動は、この概念がもはや理念にとどまらず、具体的な国際協力行動の拠り所になっていることをはっきりと示している。もちろん、後述するように、JICAによる平和構築は、その軸足を本来の開発協力という役割におく一方で、援助や支援を必要とする対象国が武力紛争のさなかにあるケースが増大する状況への現実的な対応として従来の「開発」に「復興」の視点を加えた有意義なアプローチである。カンボジアや東ティモール、アフガニスタンを始め、現在進行形で紛争解決に向けた支援をしているスリランカから中東、アフリカまで、我が国が積極的に和平工作や復興・国家再建に向けたプロセスに関わるケースは増えている。

小泉首相は昨年（2002年）の第57回国連総会演説で日本が貢献すべき分野として、「テロとの闘い」、「平和の定着と国造り」、「環境と開発の両立」、「核軍縮」の4つの課題を挙げている（注6）。このうち、二番目の「平和の定着と国造り」という概念こそ、平和構築と重なる活動である。総理が特に例として言及したケースは、東ティモール、アフガニスタン、中東、アフリカの四つであった。我が国としては、東ティモールでの国連平和維持活動（PKO）に自衛隊施設部隊等690名を派遣しているが、このほかインフラの初期復旧、選挙や国内治安制度の構築といった分野の協力も進めている。アフガニスタンに対する日本の支援は、2002年1月に東京で復興支援国際会議をホストするとともに、治安分野では、いわゆるDDR（元兵士の武装解除、動員解除、社会復帰）プログラム（「平和のための登録」構想として実施）や文民警察の再建、麻薬問題対策や地雷除去を、そして復興・人道支援の分野では人材育成、インフラ整備、難民・避難民の再定住化支援プロジェクトなどが実施に移されている。中東和平の関係では、イスラエルとパレスチナ人「新国家」との平和共存を促す外交努力とともにパレスチナ自治政府改革の支援（特に選挙支援など民主化への協力）が例示されている。アフリカについては、アンゴラやスーダンなど、紛争解決に向けた自助努力を支援する方針を明らかにしている。

平和構築が、実際の現場では政治・法制度・経済・文化など多様な分野にまたがる活動を総合して持続的な平和に結び付ける試みであることを認識した上で、国家機構が破綻した国々の再建において特に「法の支配」を戦略目標に据えたアプローチの重要性を提唱するのは篠田英朗の研究である（注7）。篠田は、「法の支配」を具体的に回復する道筋として、実効的かつ正当な公権力の確立、人権・人道規範遵守の文化の促進・監視、民主化、などを詳細に分析している。本報告書でも選挙支援について取り上げていることも、こうした問題意識の反映である。

JICAの広報資料『INFO-KIT』では「開発援助の発想で平和構築を推進する」とまとめられているアプローチが、実際には①人道緊急援助、②復興・開発支援、③紛争予防／再発予防の3つを含む広いものであることは間違いない（注8）。また、紛争の予防・回避と復興・開発の双方に関

わる活動として、安全保障部門改革 (SSR=Security Sector Reform : 警察／司法制度等の整備)、DDR、小型武器規制、平和教育、行政制度の整備、選挙支援、民主化支援、人権擁護、メディア支援、貧困削減、経済復興支援等、上記の「法の支配」に関わる広範な分野に一定の実績を上げていることも注目してよいだろう。

おそらく重要なことは、平和構築の推進には「開発援助の発想」は重要だが、それだけでは達成しえない部分 (これは、意思や意欲の問題というよりも、JICA 法でカバーしうる範囲の問題である)、あるいは「平和維持の発想」や「軍縮の発想」や「法の支配の発想」、さらには「和解の発想」をも同様に取り込んだ総合的な事業のなかで我が国として比較優位のある活動を選択して実施していくことだろう。「平和の定着と国造り」は、ある意味でこれらの視点を包含し、統括する概念になっている。平和が「定着」するということは、紛争の再発防止を指しているわけだが、今後、この概念のなかに紛争予防 (特に紛争の再発防止) 効果をあえてしっかりと明示して個々の政策やプロジェクトに応用していくことが有効になっていくものと考えられるだろう。

4. おわりに

紛争のない社会はない。要はいかに立場や意見や利害の相違を暴力的な手段を用いずに妥協点を見出す道筋を開くのが重要な問いかけになる。平和構築をあえて「紛争後の社会における紛争再発防止を目的とした構造的な国家再建の取り組み」と定義したのは、「別の選択肢」を導き出すには社会の構造的なレベルにまで踏み込んだプログラムが必要となることも視野に入れたものである。それは、困難ななかにも「信用」の構造を打ち立てる努力とも重なりあうだろう。いわゆる民主的なガバナンスへの関心——言い換えれば、本報告書の篠田論文や山田論文の強調する「法の支配」への関心——も、「人間の (恣意的な) 支配」や「力による支配」とは別の制度的な枠組みを作ることによって信用の構造の回復に一步でも近づくことを目指しているためである。もちろん、制度のみならず、対立と紛争を経験しながらも同じ社会に共存していくという決意も前提になるだろう。この決意が難しければ、それぞれが分離・独立するという選択肢も排除すべきではないのかもしれない。

いずれにしても、紛争予防の努力において避けなければならないことは、予防などは無理だという諦念をもたないことである。たしかに予防の成功は目に見えないかもしれないが、真の成功にはそうしたものも含まれる。しかし、同時に、予防的 (preventive) な介入には、それを安易な「先制的 (preemptive) 介入」に走らせない忍耐が必要なこともわれわれは学ばなければならないだろう。

1. 冷戦後の「新介入主義」ともいうべき国際介入の新しい動きについては、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）を参照。
2. Kofi Annan, *Facing the Humanitarian Challenge: Towards a Culture of Prevention* (New York: the United Nations, September 1999).
3. Boutros Boutros-Ghali, *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), UN Document A/47/277-S/24111, 17 June 1992. [<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>]
4. Kofi Annan, *op.cit.*
5. 「人間の安全保障」概念については、一部の国がこれをいわゆる「人道的介入」の理論的根拠に用いようとしており、それに対しては非同盟諸国を中心に警戒論が出されている経緯もあることから、調整型のスタイルで知られるアナン国連事務総長としては、直接「人間の安全保障」といわず、「人間中心のアプローチ (human-centred approach)」という慎重な表現を使うことも多い。
6. 第57回国連総会における小泉総理大臣の一般討論演説、2002年9月13日、ニューヨーク。
[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/14/ekoi_0913.html]
7. 篠田英朗「平和構築概念の精緻化に向けて—戦略的視点への準備作業—」『広島平和科学』24(2002)、21-45頁など。
8. JICA INFO-KIT, File E8「平和構築」、国際協力事業団、2003年1月。