

1. 冷戦後の紛争予防問題をめぐる動き

(1) 問題の所在：変容する紛争の性格

冷戦終了によって、特に核兵器使用の可能性を含む世界的規模の戦争の危険性は著しく減少した。東アジアなど、冷戦時代の構造から脱却しきっていない地域もあるが、世界的規模で見ると、むしろこれは例外といえよう。我々が敢えて「紛争予防」という言葉を用いるときは、朝鮮半島や台湾海峡における危機管理の問題と区別して考えなければならない。冷戦時代の二極構造の多極構造への変化は、同時に新しい問題を引き起こしている。冷戦後世界各地で、民族、宗教などの対立と結びついた地域紛争が多発しているが、これは国際政治の構造変化に対応したものといえよう。これらの紛争は、「民族」、「宗教」など、「根源に遡るレトリック」によって語られる「出口なし」的な状況と解釈されがちである。我々は、アフリカの紛争を単純に古来の「部族間紛争」に還元してしまうような言説を何度耳にしたことだろうか。しかし、これらの紛争は、まさに同時代に起こっている現象であり、同時代の問題としてとらえる視点がなければ当然我々は袋小路につきあたってしまう。冷戦という、実際には起こりえない「形而上学的戦争」に慣れてしまった我々は、紛争を安易に「野蛮」、「未開」に還元してはいないか。国連が中心に取り組んでいる「紛争予防」への努力は、冷戦後の地域紛争を思考の彼方に追いやるのではなく、同時代的な問題として把握し、それを未然に防ごうとする努力であるといえる。

新しい紛争の多くは、従来の国家間紛争でも、純粋な内戦でもなく、国際的内戦（域外からの直接・間接の影響を受ける内戦）の様相を帯びている。新しい紛争の国際内戦的な性格は、大量の難民の発生、ジェノサイドなど人道・人権上の問題を引き起こし、「国境を越える義務」（S. ホフマン）をめぐる議論を呼び起こし、従来の主権国家を軸にした国際政治観の再考が迫られている⁽ⁱ⁾。「人道的介入」、「人間の安全保障」をめぐる議論は、異なった角度からではあるが、主権国家の重要性の相対的低下という現象を象徴する動きであるといえる。この新しい紛争のもう一つの特徴は、戦闘に使用される兵器が、自動小銃などを中心とする小型武器であり、また紛争の形態も、陸戦法規に基づいた正規の戦闘ではなく、戦闘員と非戦闘員を区別していないことにある。これもまた、多くの難民を生み出す要因のひとつとなっている。核戦争という最悪の事態を防ぐのとは根本的に異なった発

⁽ⁱ⁾ Joel H. Rosenthal, ed., *Ethics & International Affairs* (Washington D.C.: Georgetown University Press, 1999).

想が、このような紛争を予防するためには必要となってくる。

冷戦が終わり、やっと「恐怖の均衡」から解放され、真の平和が可能になると信じた国際社会は、その直後にルワンダやボスニアで起こった人道的悲劇によって、直ちにその期待を裏切られることになる。紛争予防をめぐる動きは、冷戦後の国際社会が一致協力して取り組むべき課題ではあるものの、その道筋は容易ではない。「戦争にもチャンス」と平和運動のスローガンをもじり、部族間戦争に安易に介入すべきではないという完全否定派から、主権原則を盾にとり、紛争予防活動の精緻化を意識的に回避している国まで、懐疑論者は少なくない⁽ⁱⁱ⁾。後者は、国内に紛争の種を抱え、国際社会の介入に慎重な国々であることはいうまでもないが、そのような国の立場も踏まえつつ、いかに国際社会としてのコンセンサスを形成できるかが、今後の国際社会に課された課題であるといえよう。本章では、冷戦後の予防的努力をめぐる議論を振り返りながら、今後の展望について若干の考察を行う。

(2) 予防外交への関心の高まり

1992年6月、ガリ前国連事務総長が『平和への課題 (*An Agenda for Peace*)』を発出し、その中でガリ前事務総長が用いた「予防外交 (preventive diplomacy)」という言葉に関心が集まった⁽ⁱⁱⁱ⁾。これは、従来のように、紛争が勃発してからではなく、紛争を事前に防止する方が、犠牲を最小に抑えるという観点からも、コストの観点からもはるかに効率がよいとみなされたからであった。これを受けて、国連総会の下に「平和への課題」作業部会が設置され、その下で「予防外交」に関する議論が本格化する。当時は、国連への期待が非常に高い時期でもあり、この作業部会への関心は非常に高かったといえる。同時期、ヨーロッパ安全保障協力機構 (OSCE) においても、少数民族高等弁務官を中心に予防外交への取り組みが本格化していく。同弁務官の主要な任務は、民族間の緊張関係の早期解決を目指して早期警報を発したり、早期行動を取ることを通じて予防外交の実効性を高めることにあった。アフリカ統一機構 (OAU) も、OSCE の例に倣い、独自の地域紛争防止のためのメカニズムを確立する努力に着手した。また ASEAN 地域フォーラム (ARF) においても、信頼醸成に続く議題として予防外交が取り上げられることとなった。しかし、主

⁽ⁱⁱ⁾ Edward N. Luttwak "Give War a Chance," *Foreign Affairs* (July/August 1999).

⁽ⁱⁱⁱ⁾ 国連において「予防外交」という用語が最初に使われたのは、1956年のスエズ危機の時だとされている。Michael Lund, *Preventing Violent Conflicts* (Washington D.C.: United States Institute of Peace, 1996), pp.32-33.

権の問題に敏感な国を多く抱える ARF は、他の地域に比べてより慎重な議論が展開されたことは否めない。

予防への関心は高まりを見せたものの、国際社会は、世界各地で次々と勃発する紛争に効果的に対応することに成功したとはいえない。ガリ前事務総長は、1995 年 1 月、『平和への課題－追補』を発表し、このなかでも引き続き「予防外交」の重要性を訴えた。「追補」においては、「平和創造(peace-building)」も予防的活動の一環と見なされ、「予防外交」の広義の解釈という視点が提示された。しかし、国連における予防外交の討議の場であった肝心の「平和への課題」作業部会においては、長期間議論を続けたにもかかわらず、予防外交のアクター、その実施のタイミング、手段などをめぐって、各国が対立し、「予防外交」について明確な定義を行うことに失敗した。若干、形式論的な議論を言えば、敢えて作業部会で「予防外交」の定義を試み、それが挫折したことによって、厳密に言えば国連ジャーゴンの中には「予防外交」という言葉は存在していないという奇妙な事態が生じてしまった。

(3)「包括的アプローチ」の提唱

一旦、国連の場で議論が頓挫したことにより、国連以外の多くのフォーラムで「予防外交」に関する議論が行われることになる。このころから次第に「予防外交」という言葉を意識的に回避し、「予防行動(preventive action)」、「紛争予防(conflict prevention)」という言葉が用いられるようになっていった。政府による活動というニュアンスを強くもつ「外交」という言葉に変わり、アクターと手段の多様性を許容しうる柔軟な表現が求められていた。

1990 年代半ばには、開発の問題はまだ予防とは区別された「紛争後の平和構築(Post-conflict peace-building : PCPB)」の領域の問題と見なされており、開発は開発の問題として政治的な問題とは切り離して検討すべきとの見解が、特に途上国を中心に強かった。開発援助という「アメ」をちらつかせて、途上国の内政に介入する先進国という硬直した南北関係のイメージがこのような議論を支えていた。しかし、1997 年前後から、カーネギー委員会、日本政府などを中心に、貧困を紛争の「根源的原因 (root cause)」として特定し、開発、紛争後の平和構築を含め、包括的に紛争予防に取り組む必要性が認識されるようになる。これは紛争再発の悪循環を断ち切る必要があるとの問題認識の上に成り立つ考えであった。アフリカで繰り返し生起する紛争に対しては、通常的外交的働きかけに加え

て、開発を紛争予防のスキームの中で戦略的に位置づけるという発想の転換が必要となっていた。このような問題意識を受けて、開発を「予防的開発」と位置づけ、社会的インフラの整備を、政治的な文脈の中で再解釈する知的傾向が、しだいに定着していくことになる。予防的介入には必ずしも大きな役割を果たせない日本も、このような枠組みの中では大きな役割を果たすことが可能になる。

冷戦後の紛争の多くは、いわゆる「古典外交」の破綻としての「戦争」、つまり国家間の武力紛争ではなく、国内の秩序の低下、いわゆる「破綻国家 (failed state)」という状況から発生する社会紛争であった。社会紛争は、宗教や民族などの人間の認識や価値観にまでかかわり、沈静化することはあっても根絶することはきわめて難しい。このような問題に取り組むためには、狭義の「予防外交」ではなく、「紛争の発生—激化—沈静—終息—(再発)」という紛争のサイクルそのものを断絶し、包括的に対応する必要性が生じてくる^(iv)。しかし、この「包括性」という概念には落とし穴もある。紛争の予防に包括的に取り組むということは、すべての行動が予防的措置と見なされ、国際社会の全面的関与の必要性が謳われ、それが不可能であることが明らかになると、予防行動を展開しない国々の「意思」の問題に、予防の失敗を還元してしまうような議論がでてきてしまう。このように、関与すべきであった国々、国連、地域機関の「精神論」に最終的に還元してしまうような危険性が「包括的紛争予防」という概念にはある。我々は、このような思考の陥穽を回避し、紛争のいかなる段階で、いかなるアプローチが、いかなるアクターによって実現されるべきであることを明確化していかなければならない。

1990年代後半の国連安全保障理事会の圧倒的多くがアフリカにおける紛争に関する議論に費やされたが、国連安保理は決して効果的に対応したとはいえなかった。明確な予防の枠組みを欠く国連は、繰り返し勃発する「致命的な紛争 (deadly conflict)」に対して事後的に対応せざるを得なかったというのが実状である。ソマリアにおける失敗以降、国連安保理が過度に慎重になっていたことも、この「後れ」の原因のひとつであった。しかし、この「後れ」の結果として、ルワンダにおける大虐殺を国際社会が傍観してしまったことは、紛争予防の議論を深化させ、実効的な枠組みをつくる必要性をますます認識させることとなった。

紛争予防のアクターあるいは担い手は国連には限られない。様々な地域機関、特定の国家グループ、あるいは特定の国家、そして、NGOを中心とした市民社会が大きな役割を

^(iv) 納家正嗣「予防外交論の展開と射程」『国際問題』477号(1999年12月)、4頁。

果たしうる。しかし、その全体の調整を行う役割を期待されているのは国連であり、その国連の予防機能を高めることが紛争予防の実効性を高める最初のステップであることについては大方コンセンサスがあったといえる。このような状況の中、「予防外交」とは異なった切り口で紛争の予防を捉える「包括的紛争予防」というアプローチが次第に定着していく。

1995 年 12 月に国連の合同監査団（JIU）が、「国連システムの紛争予防能力の強化」報告書を国連総会に提出した。さらに、1998 年 1 月には日本のイニシアティブで「紛争予防戦略東京国際会議」が開催された。これらを通じて「包括的紛争予防戦略」の輪郭が定まったといえる。紛争に直接的にかかわる事象のみではなく、ひろくガバナンス、和解、開発の問題に目を向けた包括的アプローチは、この後、世銀などを紛争予防のアクターとして呼び込み、さらに市民社会の役割をも明確にさせることになった。このアプローチは、ガリ前事務総長の提唱した狭義の予防外交にとって変わることになる。2000 年春には、日本国際問題研究所が紛争予防における NGO の役割に焦点を当て、アジア地域を中心に約 50 の NGO、日本からも同数の NGO に声をかけ、国際シンポジウムを行った。対人地雷禁止条約の成立の例を挙げるまでもなく、冷戦の終焉は、グローバル・シヴィル・ソサイエティの役割をかつてないほど高めたといえる。いうまでもなく、このシヴィル・ソサイエティによる紛争の予防に向けた努力は、政府、地域機関、国際機関との連携が重要である。教育、社会・経済開発、和解など、地に足のついた地道な活動が包括的紛争予防の中でますます重要性を高めていることは、「国境を越える義務」というかつては空虚に響いた言葉に実質的な意味を吹き込んでいるといえよう。このような傾向に触発され、先進資本主義諸国の集まりである G8 サミットにおいても、ケルン・サミット以来、包括的紛争予防のアプローチが取り上げられるようになり、先の九州・沖縄サミットでは、「予防の文化」の確立の必要性が確認されている^(v)。

(4) 今後の課題：日本と紛争予防

冷戦後、繰り返し勃発する民族・宗教紛争は、実は減少傾向にあるというデータがある^(vi)。予防は、それが完全に成功すれば何も起こらず表に出ることがないので、その効果は一般

^(v) 九州・沖縄サミット公式文書「紛争予防のための G8 宮崎イニシアティブ」

^(vi) Ted Robert Gurr, *People Versus States* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace, 2000) ch.5 (table 24).

に知られにくい。しかし、依然としてアジア、アフリカを中心に地域紛争が起こり、地域の平和と安定を脅かしていることもまた事実である。理想的な紛争予防のメカニズムは、国際社会の善意に頼るのではなく、あたかも火事の際に消防隊が出動するように、自動発動のメカニズムを確立することである。しかし、問題の原因を広くとればとるほど、メカニク的な対応はむずかしくなり、きめこまやかに当該紛争の根本原因の解決に取り組む必要がでてくる。

日本政府の紛争予防への取り組みは、とりわけ開発の問題に紛争予防の視点を導入した点及び包括的アプローチの必要性を広く認識させた点で高く評価されている。今後は、出揃ったアイデアをいかに実行に移していくかが問われているといえよう。他方、アジアにおいては、内政不干渉の原則を盾に、積極的に議論に参入しようとししない姿勢を見せている国も依然として少なくない。日本としては、このような国々の不安を取り除きつつ、より効果的な紛争予防の実現に向けた努力をつづけていくべきであろう。

2. 「紛争予防」をめぐる動き

(1) アジア太平洋地域 (ARF)

(イ) はじめに

2000 年 7 月に開催された第 7 回 ASEAN 地域フォーラム (ARF) は、北朝鮮の初参加を得つつ、22 カ国と 1 機関 (EU) のアジア・太平洋地域の主要国によって構成される安全保障対話の枠組みとなった。ARF は発足以来、アジア・太平洋地域の参加国を拡大させながら、政治体制や戦略環境の異なる国々との信頼醸成措置（主に情報の透明性向上と交流の拡大からなる）を促進する枠組みとして機能してきた。かつて多国間安全保障協力が困難と見られてきたアジア・太平洋地域に、今やほぼ全ての主要国の参加を得た ARF は、ASEAN が主導する「会議外交」によって形作られた「協調的安全保障」の成果である。

現在 ARF は第 1 段階の「信頼醸成措置」と第 2 段階の「予防外交」が重複した段階にある。ARF が多国間安全保障としての機能を強化し、安全保障上の懸念に対し各国が自発的に地域に貢献するには、この予防外交機能をいかに整えていくかが重要である。しかし、予防外交は ARF がこれまで「全ての国に快適なペース」で進めてきた会議外交に、変革を迫る意味を持っている。我々が ARF における予防外交をどのように確立することができるのかは、地域的安全保障の成熟化への試金石といえる。

(ロ) ARF の枠組みと予防外交の位置づけ

現在の ARF は原則、ルールおよび手続きを明文化したレジームではなく、参加国間のコンセンサスを重視する対話の連続体である。これまで奨励されてきた信頼醸成措置も、基本的に各国の自発的な努力を誘発し、互いに確認し合うという形式をとっている。

第 2 回 ARF 会合 (1995 年) で提出された「コンセプト・ペーパー」は、予防外交を「信頼醸成措置のフォローアップ」として位置づけ、付属文章 A に短期的目標、付属文章 B に中期的目標のリストが添付された^(vii)。第 4 回 ARF 会合 (1997 年) では、ARF プロセスの

^(vii) 短期的目標としては、①国連憲章や東南アジア友好協力条約 (TAC) に基づき、係争問題を平和的に解決するためのガイドラインの策定、②TAC の承認と受入れの促進、③「南シナ海に関する ASEAN 宣言」を域外国にエンドースすることが挙げられた。また中期的目標としては、①紛争予防の手段の模索、②特別代表の設置／事実調査ミッション／調停、③地域危険削減センターの設立の模索などが挙げられている。

将来の方向性として、信頼醸成措置と予防外交を重複してすすめていくべきことを確認し、重複部分につき次期インターセSSIONナル支援会合（ISG）に対し検討を要請した。そして1998年のISG報告書は「信頼醸成措置と予防外交の重複部分」として、①ARF議長の役割、特に調停役としての役割の強化、②ARF参加国内での専門家、著名人の登録の充実、③年間安保概観、④地域安全保障問題に関する自発的な背景説明の4項目を扱うことを提言した。この第5回ARFまでの流れを、日本の外務省は第1段階と第2段階の中間地点と表現している（図1）。また2000年ISGでは、「予防外交の概念と原則」が取り纏められ、現在は同ペーパーに基づく議論が進められているところである。

（ハ）非政府間会合（トラックⅡ会合）とARFの予防外交

ARFにおける予防外交の議論は、ARF閣僚会合からマンデートを受けたISGにおける検討作業が次期ARF閣僚会合に提言され、さらなる検討課題をISGに促すという相互関係のなかで発展してきた（図2）。そしてそのアイディア形成の役割を担った各種のセミナー等の非政府間会合（トラックⅡ）は、これまで積極的な議論を積み重ね、その結果を政府間会合（トラックⅠ）のISGおよび高級事務レベル会合（SOM）に提言し、ARFの予防外交の議論に貢献してきた。

紛争の発生から収束にいたる紛争サイクル論に基づけば、予防外交の措置もこれら段階に応じた分類が必要となってくる。第1に早期予防の段階では「信頼醸成措置」が必要とされ、第2に紛争の兆候に対する「事実調査や情報収集」、第3に紛争の発生あるいはエスカレート段階における「早期警報」、第4に紛争発生前あるいは発生後における「交渉・仲介・調停・斡旋」である。これらの措置を紛争のサイクル論に基づき、早期予防から後期予防にかけて必要な措置の順序に当てはめると表のように分類できよう（表1）。

予防外交の措置における議論の第1の特徴は、これら提案がARF参加国に受け入れやすいように、トラックⅠの議論においては信頼醸成措置のなかでも予防外交的意味を持つ措置から始める「積み上げ方式」をとっていることである。第2の特徴はトラックⅠの予防外交の検討に際し、トラックⅡが緊密な関係を保ち、議論をリードしてきたことである。それはISGのサマリー報告に、トラックⅡの提言が多く反映されていることにも表れている。第3の特徴はトラックⅠの議論がとりわけ第3分類の早期警報の措置に未だ触れられていないことである。その理由は次節で述べるように、早期警報がARFにおけるインスティテューション・ビルディングの問題に踏み込まざるを得ないからであろう。

図1 ARFの現在位置

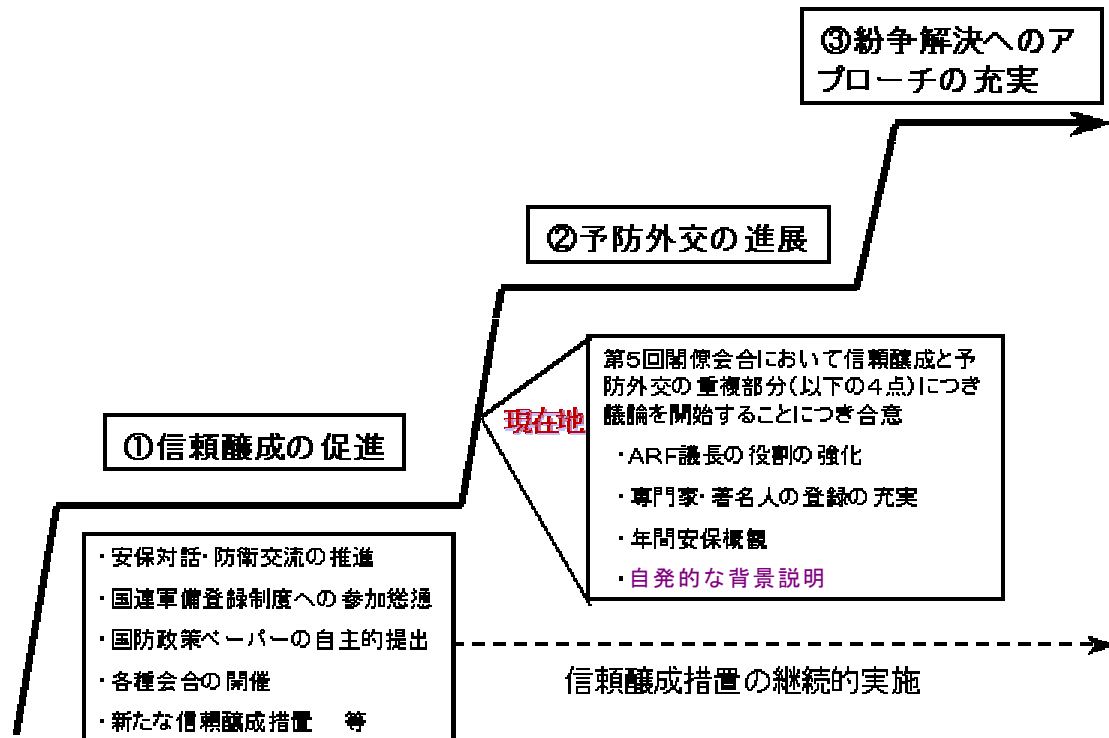


図2 ARFの流れ

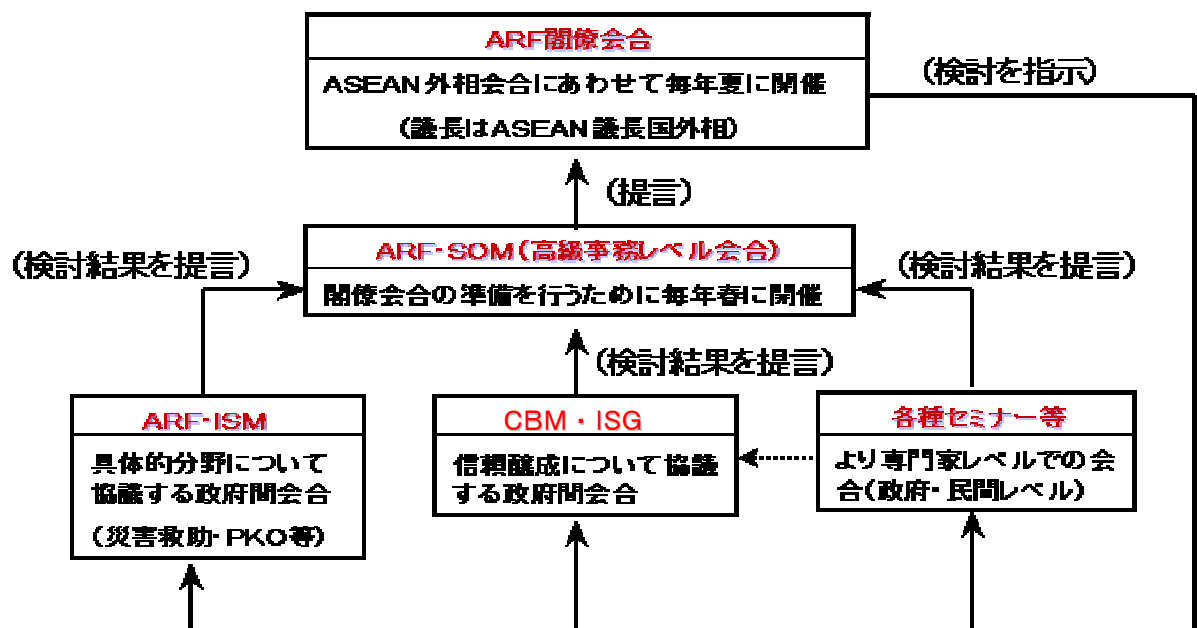


表1 ARFトラックⅠおよびトラックⅡにおける予防外交措置提案の分類

	SOMおよびISG (トラックⅠ)	ARFセミナー及びCSCAP (トラックⅡ)
第1分類 信頼醸成措置	年間安保概観の発行 (A5, A6, A7) 地域安全保障問題に関する自発的な背景説明 (A5, A6, A7) <u>信頼醸成の努力</u> (A7) <u>規範形成</u> (A7)	地域における国際的な行動の規範づくり (S3) 中印関係および中露関係におけるCBMの経験をARFに反映させる (S3) 非伝統的安全保障問題への多国間協力 (S3) 自己申告制度 (C99)
第2分類 事実調査・情報収集	<u>ARF議長の役割強化</u> (A5, A6, A7) 専門家、著名人の登録 (A5, A6, A7) 特別代表の設置：事実調査 (A2) 地域危険削減センターの設立 (A2)	ARF情報研究センターの設立 (S2, C99) ARF賢人グループ (C99)／専門家の登録 (S2) 紛争防止センターの設立 (S1)／ ARF危険削減センターの設立 (S2)
第3分類 早期警報	<u>コミュニケーションチャネルの拡大</u> (A7)	地域的な早期警戒能力の醸成 (S3) ARF情報研究センター (S2, C99)
第4分類 交渉・仲介・調停・斡旋	<u>ARF議長の役割強化</u> (A5, A6, A7) 専門家、著名人の登録 (A5, A6, A7) 特別代表の設置：調停 (A2)	ARF議長の役割強化 (S2, S3, C99) 第三者による仲介／特別代表の設置 (S1, S2, S3, C97)

注：(A)：ARF閣僚会合およびCBM-ISG（数字は第x回会合を示す）（出所）筆者作成
 [] は第7回ARFでASEANが提出した「予防外交の概念と原則」ペーパーに基づく
 (S)：ARFセミナー（数字は第x回会合を示す）
 (C)：CSCAP（数字は年度を示す）

(二) 問題提起と今後の課題

ARFにおける予防外交の検討は、予防外交という概念をいかにアジア・太平洋地域で取り扱うかという「地域的適用」への試みであった。しかし、ARFが今後予防外交を具体化させていく過程では、以下のような課題に直面せざるを得ないだろう。

第1の課題は、いかなる予防外交の措置をどのようなタイムスパンで導入していくかである。現在提起されている4項目で最も焦点となるのは、「ARF議長の役割強化」である。

この点に限っても、①ARF 議長が年毎にローテーションすることによって、予防外交の継続性が失われる、②ARF 議長も参加国の代表であり、公平性に疑義が生じる、③ARF 議長が外相として国内問題に従事している以上、ARF に十分な注意が払えない、等の問題が発生する可能性がある。

これを解決するために、ARF の議長の役割を現在の EU 方式のように、前年度と翌年度の議長の 3 人（トロイカ）体制によって分担する方式も考えられる（実際今次 ASEAN 外相会議ではトロイカ体制の導入が採択された）。しかしこの場合、現在の ARF 議長国が ASEAN のみに限定されていることが参加諸国では大きな問題となろう。ARF 議長の役割強化に際しては、ASEAN 以外の参加国が将来共同議長として参画していくことを求めることが、ARF 機能強化に結びつくであろう。

第 2 の課題は予防外交に関するインスティテューション・ビルディング（制度化）である。これは ARF の将来を考えるうえで、現在の対話型の枠組みから、より制度化された組織へと進展することができるかという課題である。実際、信頼醸成措置から予防外交へと ARF が実施可能な措置を拡大していった場合、制度化の問題は避けて通ることはできない。例えば、ARF 議長の役割が強化されたとして、議長が事前に十分な情報を得、議長の活動を担保できる条件を整えるためには、継続的な情報管理と専門スタッフなどの準備が必要である。しかし、現在のような議長国ローテーション制の下でこのシステムを機能させることは困難であろう。ARF 議長が十分に活動するためには、作成された文書の管理、共同文書作成のための調整などの役割を担う事務局が必要となってくるはずである。

これまで ARF の制度化についてはオーストラリアやカナダが積極的に推進しようとしてきた反面、ASEAN や中国を中心とする諸国は「コンセンサスによる意思決定」「プロセスの漸進的進展」に重点を置き、性急な制度化に反対してきた。ASEAN からみれば、制度化の推進はこれまで自ら推進してきた ASEAN ウェイからの脱却を意味している。ARF が予防外交を通じてその機能を強化するためには、ARF の制度化は予防外交措置の具体化と一体となる必要がある。しかし、制度化は議長国の拡大の問題とともに、ASEAN のイニシアティブを弱めかねないという懸念と常に隣り合わせなのである。ASEAN は今後この両者のジレンマに正面から取り組まなければならない。

第 3 の課題は、予防外交と内政干渉との関係であり、それに対する中国の態度である。中国はこれまで「ARF は信頼醸成を行う場であり、予防外交に移行するのは時期尚早である」と表明してきた。また、予防外交の概念と原則に対しても、とりわけ内政不干渉と領土保全の原則に対する強い固執がみられる。また人権問題や国際犯罪への対処を通じて国

際社会が中国国内問題に介入することに対しても懸念を抱いている。中国からみれば、予防外交の議論の進展は、国際的な介入を正当化する手段となり、結果的に中国の主権を脅かす道具となりかねない。

しかし、中国がこれら原則に固執続けることは ARF の予防外交を必要以上に停滞させる危険がある。例えば東ティモールの独立に際する混乱状態のようなケースに将来の ARF は全く対応しないのでよいのであろうか。南シナ海で係争が発展した場合、互いが国内問題との主張を行った途端に ARF は機能しなくなるのであろうか。ARF がこうした地域固有の問題にあまりに対処できない姿を長期間続けた場合、ARF の存在意義が試練にさらされることは言うまでもない。ARF の予防外交に関する議論はこうした長期的な展望を見据えたうえで、将来実行可能な予防外交としての措置を、今後決定される予防外交の概念と原則が拘束しないようにする必要がある。

最後に、とりわけ日米にとっての課題は、ARF における予防外交と、既存の二国間同盟を中心とする対処・抑止機能とをどのように関連付けるかである。国際関係の安定は抑止・対処型の安全保障機能と、予防型のそれとが調和のとれた体制の上に成り立っている。ARF が近いうちに強制力を持つ紛争解決の実施主体となることは考えにくい。であるからこそ、日米同盟がアジア・太平洋地域に対処・抑止の役割を提供し、それを基盤として現在の多国間安全保障協力が一定のアジェンダの下に促進されている。予防外交の議論を進めていく際にも、伝統的な安全保障の議論と予防外交の相互補完性を念頭において、予防外交が現実性をもって国際安全保障に果たしうる役割を規定することができるからである。

以上のように、ARF は異なる戦略的関心を持つ国々が、最大公約数としての協力を模索する枠組みである。それはいわば、異なるサイズと動力のエンジンを持つ巨大な飛行艇のようなものである。そしてその「離陸」は容易ではない。なぜなら、ARF が安全保障協力を具体化しようとするれば、ARF の基盤であった ASEAN ウェイの見直しは不可避だからである。そして安全保障協力を「快適なペース」の名の下に具体化できなければ、ARF の求心力は徐々に低下していくだろう。ARF が直面している課題は、「快適さ」を超える跳躍ができるかどうかなのである。ARF は地域安全保障の確立のために自己変革の構想力が必要とされているのである。

(2) ヨーロッパ

「紛争予防」論が主たる射程としている「冷戦後の紛争」という文脈では、ヨーロッパも重要な地域である。すなわち、ソヴィエト連邦崩壊に伴い、連邦を構成していた各共和国や東欧が「体制転換」の荒波に晒され、その結果として多くの紛争が発生し、今なおその余韻が燻っているのである。その一方で、ヨーロッパにおいては、欧州連合（EU）をはじめとして、多くの地域的国際機関が存在し、それらが各々のマンデートに従って、ヨーロッパ域内における紛争予防に取り組んでいる。

(イ) 欧州連合（EU）

欧州の政治的経済的統合を目指す EU は、旧東欧諸国にも統合の範囲を拡大し、これを通じて加盟国間に存在する「不戦の慣行」の中に旧東欧諸国を取り組むことを目指している。その一方で、旧ユーゴスラヴィア紛争の際露呈したように、EU 外交自身は「紛争予防」というよりも「危機対応型」である上、その内容にも統一性を欠き、さらに軍事的危機に対しては強制的な手段を欠いているといった弱点が存在する。

従って、EU の強みは、紛争後の平和構築段階における経済支援や外交的手段を通じた紛争解決への環境醸成にあるといえる。特に、中東欧諸国にとって「EU 加盟実現」は、体制転換の究極的ゴールでもあって、それを梃子として紛争解決・政治的安定の達成を促すことが EU に求められる最大の使命であると考えられる。

(ロ) ヨーロッパ安全保障協力機構（OSCE）

OSCE は、すでに冷戦時代から、東西の武力による対立を防止することを目的としたフォーラム、「ヨーロッパ安全保障協力会議（CSCE）」として発足した経緯もあり、ヨーロッパ域内で積極的に「予防外交」に取り組んできた。その具体的成果が、冷戦直後のパリ首脳会議（1990 年 11 月）であり、さらにその 2 年後のヘルシンキ首脳会議である。

OSCE における紛争予防への取り組みの最大の特徴は、人権の尊重や民主的制度の確立に主眼を置いた活動を行っているところにある。その理由は、そもそも OSCE（及びその前身である CSCE）が、東西のイデオロギー対立という文脈の中で、（西側的な）「人権の尊重」を重要視していたためでもある。冷戦崩壊後、さらに OSCE は、伝統的な意味での

人権の尊重に留まらず、国家の民主的憲法体制・統治機構へと関心分野を広げていったのである。

現在の OSCE の機構において具体的にそのような役割を担っているのが、「少数民族高等弁務官」と「民主制度・人権事務所」であろう。前者は、民族間の緊張が高まったとき、早期警報を発し、早期行動を取ることにある。第一次世界大戦に遡るまでもなく、ヨーロッパにおける少数民族問題は、常に紛争の火種であった。そこで、OSCE では「少数民族高等弁務官」を通じて、民族間対立が武力紛争へと激化することを防ぐことを目指したのである。この制度の成功例としては、エストニアやマケドニア、アルバニアなどが挙げられる。その一方で注意しなければならないことは、この制度はあくまでも民族間対立のエスカレータを「予防」する機関であって、少数民族の「人権問題」を「解決」する機関ではないということであろう。

他方で「民主制度・人権事務所」は、紛争を経験した国に民主的制度を根付かせることを目的とした、「民主的平和 (democratic peace)」達成のための機関である。従って、主たる任務は、紛争後の平和構築段階における、「自由選挙の実施、選挙の監視、民主的政治制度の構築の支援」に力点が置かれている。「民主的な選挙の実施」は、「非民主的な政権対抑圧された国民」の間で紛争が発生し、その後の選挙でより民意を反映した政権を誕生させるといった単純な図式の下では一定の有効性を発揮する。しかし、非民主的な政権といえども、「民主制度・人権事務所」が監視する以上、プロセスは「民主」的でしかあり得ず、仮にその選挙の結果、非民主的な政権が存続した場合には、根本的な紛争原因を除去したことにはならず、かえって、OSCE が非民主的政権の存続に力を貸したことになるかねない、という根本的なジレンマを抱えていることを指摘する必要があるだろう。

(3) 国連と G8

(イ) 国連と紛争予防

「国際の平和及び安全の維持」を第一義的目的とする国際連合（国連）にとって、紛争を予防することも重要な役割である。しかし、憲章上、「紛争予防」に関する言及は、憲章第 1 条 1 項の「平和に対する脅威の防止 (prevention) 及び除去」（傍点筆者）がある程度で、具体的にどの機関がどのような任務を負うかについて定めた箇所はない。従って、「紛争予防における国連の役割」は、国連の実行を通じて発展してきたといえる。

今日盛んに議論される「紛争予防 (conflict prevention)」が、国連の役割として注目を集めるようになったのは、1992 年のブトロス=ガリ事務総長（当時）による『平和への課題 (An Agenda for Peace)』であり、当時は「予防外交 (preventive diplomacy)」という概念で語られていたことは既知である^(viii)。しかし、それ以前にも、紛争の予防における国連の役割（とその強化）については議論が行われていた。それは「事務総長（事務局）の役割の強化」であり、それを通じた安保理・総会への注意喚起という観点から行われていた。本来、「国際の平和及び安全の維持に関する主要な責任」（第 24 条 1 項）は安保理に付与されているが、冷戦構造の下で安保理が本来の役割を果たせなかったため、「国際の平和及び安全の維持を脅威すると認める事項について、安全保障理事会の注意を促すことができる」（第 99 条）事務総長の権限を強化し、さらに、手続きを明確化させることが考えられたのである。

事務総長の権限強化という文脈での「予防外交」は、しばしば「静かな外交 (quiet diplomacy)」とも呼ばれ、それを提唱したハマーショルドは、一応それを「平和維持活動」とは区別し、主として国連事務総長による「周旋活動」を意味するものとして考えていた^(ix)。その後、デクエヤル事務総長は、これに加えて、国連自身による情報収集能力の強化を方針として打ち出したのである。1991 年に刊行された *The International law and practice of early-warning and preventive diplomacy: the emerging global watch* (B.G. Ramcharan (ed.), Kluwer Academic Publishers) は、そのタイトルが示すように、紛争の未然防止のための情報収集とその分析を通じた「早期警報 (early-warning)」に主眼を置いており、デクエヤル時代の国連の役割を分析したものである。

デクエヤルの後を継いで事務総長となったブトロス=ガリが『平和への課題』を通じて、「冷戦後の国際社会における、より積極的な国連の役割」を打ち出したのは、米ソ対立の解消に伴って安保理が本来の役割を果たす可能性が出現し、実際に湾岸危機において「安保理決議を通じた多国籍軍の派遣」による問題解決に成功したことを通じて、国連に対する多幸症 (euphoria) が存在したことが背景にある。それに加えて、ブトロス=ガリ自身が、憲章第 2 条 7 項の存在が国連の紛争への早期介入の阻害要因となっている、との不満を抱

^(viii) 尤も、preventive diplomacy という用語法それ自身は、ハマーショルド事務総長が国連緊急軍 (UNEF) の活動を指して用いたのがきっかけである。この語については、「防止外交」という邦訳が充てられている（香西茂『国連の平和維持活動』（有斐閣、1991 年））。いずれにせよ、国連の文脈で「紛争の予防」を語る際、今日我々が「平和維持活動」と呼んでいる国連の活動に中心的論点が置かれてきたことに注意する必要がある。

^(ix) 庄司真理子「第 1 章 国連の予防外交」吉川元編『予防外交』（三嶺書房、2000 年）28-29 頁。

えていたことも彼の回想録からは読み取れる^(x)。

残念ながら、彼が提唱した「平和強制 (peace enforcement)」と呼ばれる国連の活動は、ソマリアでの失敗とそれに伴う五大国（特にアメリカ）の対国連不信（或いは、事務総長への不信）によって、その後の国連にとっては禁忌視されるようになった。このブトロス=ガリに PKO 担当事務次長として仕えたアナン現事務総長が、従来の「予防外交」よりも広い概念として「紛争予防」を提唱するようになったのは、前任事務総長の轍を踏まず、かつ、国連としての積極的な役割を保持する上で当然ともいえる。

アナン事務総長は、これまで以上に、「事務総長特別代表・個人代表・特使」を派遣して、周旋活動を行っている。国連ホームページ (<http://www.un.org/News/oss/srsg.htm>) によれば、2001 年 3 月 15 日現在、62 名がそのような資格で活動している^(xi)。また、ブトロス=ガリが国連自身と有力国（特に五大国）の役割を重視したのに対し、アナン事務総長は、紛争の予防・解決において様々なアクターを包括的に関与させることの重要性を認識したアプローチを取っている。そこでは、安保理との連携はもとより、各国政府、地域的あるいは準地域的 (sub-regional) 機関、NGO、学術団体も念頭に置いている。これが「予防外交」とは異なる「紛争予防」の要諦なのである。

国連による紛争予防・解決のための活動の中心は、広い意味での「平和維持活動 (PKO)」である。これは単に PKO が半世紀以上の歴史を有しているからというだけではなく、図らずも 1999 年の NATO によるユーゴスラヴィア空爆で逆説的に明らかとなったように、紛争解決のためとはいえ、国連安保理の授權によらない武力行使は国際世論の支持を得られない、という今日の政治的現実の現われでもある。このことは「人道的介入」の必要性を訴える一部の安保理常任理事国（例えばイギリス）でさえ、「国連の存在・役割」を無視し得ないことを強く意識しているところである。

その一方で、国連自身の能力にも限界がある。特に PKO については、ソマリアの失敗以来、武力行使には慎重な対応を取っている。また、カンボジアにおける UNTAC や近年のコソヴォや東ティモールに派遣された国連ミッションのように、単なる平和維持ではなく、包括的な和平協定の実施の監視や国家機能の再建・平和構築 (peace-building) といった広範な任務を負った活動の重要性が高まってきている。このような流れの中で、2000

^(x) Boutros-Ghali, Boutros, *Unvanquished: A U.S.-U.N. Saga*, Random House: New York (1999).

^(xi) この中には、特定の平和維持活動 (PKO) において活動する者と特定の事項（紛争における児童、女性問題、国内避難民など）において活動する者が含まれており、全てが「紛争予防」に直接従事しているわけではない。しかし、後者も広義には「紛争予防における国連の政策の立案・普及」を任務としており、両者をあわせて現事務総長による「紛争予防への取り組み」の一環として扱うことができよう。

年 8 月に公表された「国連平和活動に関するパネル報告 (Report of the panel on United Nations Peace Operations)」は、紛争の予防段階から紛争後の平和構築に至るまでの一連のプロセスの中での国連の役割と限界、可能性の追求とそのための体制構築（特に事務局改革）を扱った、今後の国連のあり方を占う重要な報告書である。

2001 年 3 月現在、この報告書に対しては、事務総長自身による「パネル報告書実施のための報告書 (Implementation Report)」が出されおり、5 月にもその追加報告が行われる他、国連の外部でもこの報告書を基にしたセミナーなどが開催されるなど注目を集めている。この報告書では、強制行動 (enforcement action) については安保理の授權を得た「多国籍軍」の行動が望ましいとしつつ、国連自身の活動についても「広範な交戦規則 (robust rules of engagement)」が必要とするなど、理論的にも実際のにもさらに精緻な議論を必要とする点があるものの、広く紛争の予防・解決における国連の役割を考える上での貴重な材料を提供している。

(ロ) G8

G8 が正面から「紛争予防」を取り上げたのは、1999 年のケルン・サミットにおいてであった。G8 はそもそも、石油危機直後に当時の先進 7 カ国が経済政策の協調を目的として開始したプロセスであって、政治問題は中心テーマではなかった。それが時が経つにつれて変貌を遂げていったのである。

ケルン・サミットが紛争予防を取り上げ、翌年の九州・沖縄サミットでは「紛争予防のための G8 宮崎イニシアティブ」を外相会合で作成したのは、コソヴォ問題の解決にあたって G8 が一定の役割を果たしたと無縁ではない。コソヴォの和平プロセスでは、「米英仏対ロシア」の対立の構図が国連安保理内で表面化し、強制措置を含んだ決議が採択できる状況になかったこと、コソヴォ問題に重大な利害を有するドイツは安保理メンバーではないこともあって、当初から G8 がコンタクト・グループを形成して和平プロセスの主導権を握っていた。

ケルン・サミットの首脳コミュニケでは、「暴力的な紛争と内乱は、依然としてグローバル化の機会をもたらす機会を享受する上で障害となっている」と指摘し、「効果的な危機の予防と管理は、これらの紛争の根本的な原因に対処するものでなければならない」としている（パラ 39）。さらに、「危機予防の能力を高めるために、国連憲章の原則及び目的に沿って」、「危機予防において国連が果たす重要な役割を認識し、この分野におけるその能力

の強化に努める」ことの必要性を指摘している（パラ 40）。ケルン・サミットで G8 が「国連の役割（の重要性とその強化）」に言及したのは、いうまでもなく、G8 が主導し、安保理の明確な授權を得ずに行われたユーゴ空爆が必ずしも支持を得なかったことへの反省である。

しかしこのことは、G8 自身が「紛争予防」に取り組むことを否定するものではない。G8 での議論を通じた政策協調には政治的正当性が存在する。問題は、強制措置をとる必要が生じた際、安保理が機能不全となってもそれに代替するものではない、という点にある。そこで、ケルン・サミットでは G8 での政策協調と「安保理の役割の再評価」を通じて、政治的正当性と手続的正当性の間の均衡を確認する必要があったのである。

2000 年の G8 首脳会合と外相会合、特に外相レベルでの「宮崎イニシアティブ」は、紛争予防に関する細部の議論（部分的には「枝葉」の議論ともいえる）に踏み込んでいる。これは、1999 年 12 月にベルリンで行われた紛争予防に関する特別会合も含め、紛争予防への「具体的取り組み」を議論した結果でもある。その一方で、「予防の文化（Culture of prevention）」の涵養や、紛争予防への時系列的包括性と手段の包括性を主眼とする「包括的アプローチ」が言及されるなど、「宮崎イニシアティブ」全体が総花的な議論に終始していることも事実である。

G8 についていえば、伝統的に PKO を含む紛争予防問題に熱心なカナダが議長国となる 2002 年までは、「紛争予防」が何らかの形で議論されることになろう。その際、G8 としては、「紛争予防」の名において国内問題に干渉されることを嫌う途上国の立場にも配慮しつつ、すべてのアクターに受け入れ可能な政策を打ち出していくことが求められる。

3. 日本の動き

(1) 日本政府の取り組み

日本政府は、国連を中心とした予防のメカニズムを確立することの重要性をはやくからとなえてきた国のひとつである。しかし、予防に関する議論が、ブトロス=ガリ前国連事務総長の提唱した「予防外交」を中心に行われていた 1990 年代の半ば過ぎまでは、日本が実際に実行しうる貢献は限られていたといえる。当時、「予防外交」をめぐる議論は、武力行使の位置づけ、主権の棚上げをめぐる議論など、先進国と途上国との間に大きな見解の相違があり、日本が貢献しうる分野は、ガリ前事務総長のスキームで言えば「紛争後の平和構築」であったといえる。この段階で日本に期待されていた役割は、紛争が終結し、和平の合意が締結された後、開発を通じて社会・経済復興を手助けすることだと見られていた。

しかし、冷戦後の地域紛争の多くは、一旦紛争が終結しても、なかなか完全な和平合意には到達せず、繰り返し紛争が再発するという事態に国際社会は直面した。また一旦和平合意が結ばれても、それがもろくも崩れ去る状況に繰り返し遭遇した。このような事態に直面し、平和を支える社会・経済的インフラの整備も、予防的メカニズムの重要な構成要素として認知されるようになっていった。紛争の悪循環を断ち切るには、目前の紛争のみに焦点を当てただけでは十分でなく、より長期的な視野にたち、社会・経済的インフラの拡充の問題を、単に和平達成後の開発の問題としてではなく、まさに予防的メカニズムの中心的な課題として位置づけるべきだとの視点の必要性がとなえられるようになっていった。

アフリカにおける破綻国家の問題に起因する紛争をはじめとして、現在生じている紛争の多くは、貧困の問題、とりわけ国内の各グループ間の経済的格差に根ざしていることが明らかになりつつあった。そして、この貧困の問題が、従来の民族的・宗教的対立に油を注いでいる構図がしだいに見えてくるようになっていった。こうして開発の問題を予防のメカニズムの一端として位置づけるべきだという議論が高まりを見せた。1997 年前後にはこのような認識に対応するかたちで、「予防外交」という表現よりも、アクターと手段の多様性を許容する「紛争予防」という表現の使用頻度がますます高まっていった。日本外務省が発行する『外交青書』においても、「紛争予防」という項目が登場したのは 1999 年であった。

紛争発生件数や難民数などのここ数年の推移を見ると、全体としては減少傾向にあるが、

依然として世界各地で紛争が発生し、紛争の潜在的可能性をもつ地域も決して少なくはない。日本政府は、このような事態を打開すべく、1998 年 1 月、「紛争予防戦略に関する東京国際会議」を開催し、紛争を予防するための包括的な戦略に関する議論が行われた。採択された報告書においては、紛争予防にかかわるアクターの多様性、紛争予防の手段の多様性が確認され、包括的な予防戦略の概念の前進に大きく貢献したといえよう。また、同年 10 月に日本は、国連及びアフリカのためのグローバル連合（GCA）と第 2 回アフリカ開発会議（TICAD II）を共催し、東京行動計画のとりまとめに当たるなど、紛争との連関をも視野に入れた開発促進へのイニシアティブをとった^(xii)。1999 年及び 2000 年は、国連ミレニアム総会の主要テーマのひとつが「紛争予防」であったため、国際社会の様々な場で「紛争予防」についての議論が盛んに行われた。6 月に開催されたケルン・サミット及び G8 外相会合においても紛争予防が取り上げられ、これを受けて 12 月には、ベルリンで紛争予防 G8 外相特別会合が開催された。ASEAN 地域フォーラム（ARF）の場でも「信頼醸成」につづく議題として「予防外交」についての議論が開始されている^(xiii)。日本はいずれの場でも、議論に積極的に参加し、紛争を予防するためには包括的に取り組む必要があることを繰り返し主張し、このコンセプトの定着に大きな役割を果たしたといえる。

2000 年に開催された九州・沖縄サミットにおいては、紛争予防のための G8 宮崎イニシアティブが採択され、地球社会に「予防の文化」を涵養する必要性が確認された。先進 8 カ国が集まって、紛争予防の重要性を確認したことは、国連ミレニアム総会と共に、「紛争予防」の機運の高まりを象徴する出来事であったといえよう。また日本政府は、アクターの包括性の認識を踏まえ、NGO との連携・協力にも積極的に乗り出すようになっていった。

日本政府がこれまで主張してきた「包括的紛争予防戦略」は、紛争を予防するための新たなパラダイムとして、ひろく認知されるようになり、その概念の精緻化に向けた努力は国際社会の様々な場で取り組まれている。しかし、この概念がどれほど実行に移されているかという点になると、まだ十分だとはいえない。アフリカはもとより、アジアに目を向けても、多くの分離主義運動を内部に抱えるインドネシアをはじめとして、紛争の火種は少なくない。今後は、概念の精緻化ではなく、その実行に向けた機運を高めていくことが課題であるといえよう。日本は、大きな役割をはたしうる開発の分野において、貧困の撲

^(xii) 『外交青書 1999』の「紛争予防」の項を参照した。

^(xiii) 『外交青書 2000』の「紛争予防」の項を参照した。なお、ARF の場で、依然として「予防外交」というタームが用いられているのは、1995 年に採択された「ARF コンセプト・ペーパー」においてそう明記されているからである。

減は紛争を予防するという問題意識にたち、イニシアティブをとっていくことが求められている。この過程においては、被援助国に対し、時として国際社会の意志を明確に伝えることが必要になってくるかもしれない。これは現在の日本の国際貢献に関する議論において必ず言及される「金」か「血」かという議論を超克し、「知」の分野で日本が大きく貢献しうる可能性を含んでいるといえよう。

(2) NGO の動向

日本において NGO はなかなか市民権を得た存在たり得なかった。とりわけ、「紛争予防」の文脈で語られるような、「緊急」な事態が発生したときに、「人道的」な援助を行い得る NGO はほとんど存在しなかったと言わざるを得ない。その一方で、日本においては、現地の草の根レベルで中・長期的な開発を行う、いわゆる「社会開発」型の NGO か、日本に逃れてきたインドシナ難民を支援するという意味での「難民支援」型 NGO が中心であった。この状況にいささかなりとも変化が生じたのが、阪神大震災であったといわれる。

日本の NGO の弱点として語られてきたことは、NGO 自身の人材難・資金難であるが、近年では、NGO を取り巻く環境も変化し、平成 12 年には「ジャパン・プラットフォーム」が結成され、NGO、関係省庁、財界（経団連）、マスメディア等が資金の手当ても含めて、日本の NGO の積極的な展開を支援する態勢が整い始めている。誕生間もないこの組織はインドにおける大震災に際し、資金の提供も含め、これまでの NGO にはない初動展開能力を発揮した。

また「紛争予防」研究会においても、日本の NGO による積極的な活動について随時報告が行われたが、その際の配布資料を本報告書にも収めたので参照されたい。

(3) 学界の動向

「紛争予防」に関連するテーマは日本の学界でどのように扱われているであろうか。これは、「紛争予防」をいかに定義するかとも関連する問いであるが、総論的にいえば「概念」を巡る研究から、個別の「事例」を巡る研究にシフトしつつある、といえる。国際関係研究の伝統的手法の一つが「事例研究」であり、「紛争予防」という用語が一般化する以前から、特定の紛争を取り上げた事例研究は存在していたことを考えれば、研究者は無自覚的に「紛争予防研究」をしていたことになる。今日的な意味で「紛争予防」を捉え、その上

で「紛争予防」研究と呼び得るものを評釈的に挙げれば次のようなものがある。

(イ) 森本敏・横田洋三編著『予防外交』（国際書院、1996 年）

本書は、総合研究開発機構（NIRA）が平成 5 年以来行ってきた「予防外交に関する研究」の平成 7 年までの成果をとりまとめたものである。本書は、第 1 章で「予防外交の概念と意義」と題して、予防外交の概念を巡る問題を取り扱っている。その上で、特にアジア・太平洋地域における具体的な予防外交の方途を検討する構成となっている。しかし、「序文」では、「予防外交の概念自体が大変幅広いものであり、国際社会においても、画一的な定義づけはまだなされていない」という現実認識を示し、さらに「第 5 章 予防外交—今後への課題」（森本敏執筆）では、「要は国際社会の平和と安定のため予防外交という名のもとで、人間の英知をいかに結集できるかである。そのためには、予防外交などことさら言う必要はなく、武力紛争の発生を防止するため、国際機関や主権国家がいかなる努力を進めることができるかという点で知恵と協力を進める必要」がある、という指摘が為されている。「紛争予防」であれ「予防外交」であれ、用語の概念規定を巡る問題は、後々、特定の行動を紛争予防なり予防外交の手段と見るかどうか、という問題に帰着する。例えば、本書 16 頁では、予防外交を「非強制的な行動」に限定する定義が採用されているが、この定義に基づく限り、「人道的惨劇の発生に対する国際社会の強制的な行動」すなわち「人道的介入」は排除されることになる。しかし、「予防外交」「紛争予防」も「人道的介入」も、冷戦後に発生する紛争の多くが市民の生命を脅かし、多数の難民・国内避難民を発生させることから国際社会の積極的な関与をいかに確保するか、という問題意識から議論を出発させている点では同じであって、強制行動を排除した定義が適切かどうかは意見がわかれるところであろう。いずれにせよ本書が、日本における予防外交の体系的書物としては先駆的な業績であることは疑いがない。

(ロ) 「予防外交論」

本書は、NIRA 同様、早くから予防外交の実証研究に取り組んできた日本国際フォーラム（JFIR）の研究成果をまとめたものである。本書の特徴は、予防外交の定義を巡る問題に加え、予防外交の「手段」を「メニュー」として包括的に提示することに成功している点であろう。

(ハ) 吉川元編『予防外交』（三嶺書房、2000 年）

本書は、欧州における予防外交・紛争予防の実践を、ヨーロッパ安全保障協力機構（OSCE）や欧州連合（EU）の活動を通じて分析・検討したものである。冷戦終結に伴い、ソ連の崩壊や東欧の民主化が進行する中で、これまで封じ込められてきた紛争が表面化していることは誰の目にも明らかである。と同時に、そのような紛争の予防・拡大防止、解決にあたってヨーロッパ地域内の国際機関は重要な役割を示している。

本書は、事例の分析を通じて、OSCE や EU がどのような取り組みを行い、それが現実にはどのように寄与してきたかを浮き彫りにすることに成功している。紛争予防における地域的・準地域的機関の役割の重要性は G8 などでも指摘されているところであり、特にアジア・太平洋地域には OSCE に比肩する地域的枠組みが存在しないため、OSCE の活動はアジア・太平洋地域にとっても学ぶ所大である。その意味では本書の為す貢献は大きいといえる。

(ニ) 横田洋三・NIRA 共編『アフリカの国内紛争と予防外交』（国際書院、2001 年）

本書は、上記(イ)の続刊として NIRA における予防外交研究の集大成として出版されたものである。同書では上記(イ)の公刊以降の「予防外交」の定義を巡る諸問題を検討し、前書に比べて包括的なアプローチを採用している（第 1 部第 1 章）。その上で、アフリカ地域の 20 の紛争が、各地域の専門家によって検討されている。

同書は、前述したような、「紛争予防」「予防外交」研究の「個別化・専門化」傾向を如実に示すものである。

「紛争予防」を学術的に分析する場合の困難さは、普遍的に通用する処方箋が存在しないところにある。それは紛争の原因が多様であって、特定の紛争で有益だった方策が他の紛争でも有益であるとは限らないことに由来する。そのため、紛争毎の研究それ自身は必要かつ有益であるものの、他への応用可能性は度外視されざるを得ない。このことは、アクション・メニューに従った分野毎の個別研究（例えば、「PKO 研究」や「ODA 研究」など）においても同様である。その一方で、総論としての「紛争予防」研究も、巨視的になりすぎ、個別の紛争の検討には必ずしも有効ではない、という問題が存在する。今日の「紛争予防」研究に必要なことは、個別事例（地域と手段）の詳細な分析を中心とした、国際関係の伝統的手法に従いつつも、普

遍的理論構築の要請に応えるという半ば矛盾した使命を帯びているともいえる。

4. おわりに

以上、最近の「紛争予防」を巡る動向を、地域別に、また、日本自身について概観した。

世界中の紛争の火種が完全に除去されない限り、外交の現場においても、また、学界の議論においても「紛争予防」は、当面の間、「流行のアジェンダ」であり続けるであろう。その際に重要なことは、紛争予防の成功例・失敗例を分析し、成功・失敗の要因を洗い出す作業である。そこでは単に、各々の地域的特性に基づく「個別」の作業としてだけではなく、紛争予防に資するとされる個々の「手段」という角度からの普遍性をもった作業も必要である。

地域と機能の両面からアプローチすることを通じて、はじめて「紛争の予防・除去」という、カント以来数多の思想家・哲學家が取り組んできたテーマに回答を与える道筋を見出せるのである。