

## 1. 国際シンポジウム「紛争予防におけるNGOの役割」の開催

さる6月9-10日、高輪プリンスホテルにおいて、国際シンポジウム「紛争予防におけるNGOの役割」が開催された。九州・沖縄サミットにおいて「紛争予防」が重点事項の一つとされているが、紛争予防では国家や国際機関と並んで、NGOも重要な役割を果たしていることから、とくにNGOに焦点をあてたシンポジウムとして企画されたものである。日本予防外交センター（JCPD）の協力も得て開催した本シンポジウムでは、事前に国内の有力NGOのメンバーも交えた「紛争予防研究会」を4回開催し、そこでの問題提起も踏まえて論点が絞り込まれていった。

本シンポジウムの特徴は、内外から出席したNGOの数の多さであろう。JCPDや国内NGOから提供された情報も参考にしつつ、当研究所のメンバーが実際に現地に出張して、NGOと直接接してシンポジウムへの招請を行うということが試みられた。その結果、当日はアフリカから3団体、アメリカ（南・北）6団体、中央アジア2団体、中国3団体、南アジア8団体、東南アジア13団体、ヨーロッパ8団体の合計43のNGOの代表が来日し、これに国際機関等の12団体（駐日事務所からの参加を含む）の代表と日本のNGO25団体から48名が参加し、会議参加者数が100名を超える大規模なシンポジウムとなった。初日午前、小和田恆・当研究所理事長による開会挨拶の後、法眼健作・国連事務次長（広報・NGO担当）、ケヴィン・クレメンツ・インターナショナル・アラート（英国）事務局長、トン・サライ・カンボジア人権・開発協会（カンボジア）理事長、首藤信彦・インターバンド代表、大西健丞・ピースウィンズ・ジャパン主任調整員およびポール・ファン・トンヘラン・ヨーロッパ・センター・フォア・コンフリクト・プリヴェンション（オランダ）所長による基調報告が行われた。

基調報告では、紛争予防とNGOの役割について包括的に問題提起が行われ、議論の枠組みが提供された。午後から会議参加者は五つのグループに分かれ、分科会形式のディスカッションを行った。各分科会に提示されたテーマは、紛争の予防においてNGOが果たすべき役割が増大する一方、NGO自身の人的財政的限界やNGO自身が担う責任、関係国や国際機関との連携という新たな問題が認識されるようになっており、NGO間のネットワークを構築することがこれらの問題を解決・改善し得るか、というきわめて広範なものであった。二日目の午前には、グループ替えが行われ、小型武器、緊急人道援助、社会開発、市民社会構築と東南アジアの5グループのなかで、それぞれのNGOの活動領域との

関係において初日同様、ネットワーク構築の意義について議論が行われた。

二日目の午後は、各々の分科会の議長をパネリストとするパネル・ディスカッションが行われ、各グループ内での議論が紹介されるとともに、紛争予防における NGO の役割とあるべきネットワークの姿について、出席者全員による議論が行われた。NGO が数的にも増加し、活動領域も広がりを見せつつあるなか、何らかのネットワークが構築されていることは、NGO 相互の情報交換やほかのアクターとの連携において有益と考えられる一方で、すでにネットワークが存在する地域とそうではない地域の間で格差があり、これから新たにネットワークを立ち上げる場合には、既存のものと競合しない、相互補完的なネットワークとする必要があろうとの指摘があった。また、ネットワークが何を目的とするものであるかを明確にする必要もあると指摘された。これは、単に世界中の NGO の「名鑑」を志向するネットワークと特定の問題について特定の立場をとる NGO 間のネットワークとでは、おのずから差異があるという指摘であろう。その一方で、現実においては、豊富な人的財政的資源を有する NGO（主として欧米）はネットワークに頼らずとも活動を行うことができ、これに対して潜在的紛争発生国で地道な活動を行っているローカルな NGO は国際的なネットワークを通じて財政的な支援を得たいという、NGO 間でのネットワークに対する需要にギャップが存在すること、また、ローカルな NGO が国際的なネットワークに組み込まれることで、現地の文化的伝統に根ざした活動が脅かされる恐れもある、という意見も出された。

紛争を包括的な観点から予防する場合、NGO の役割を軽視することはできない。その一方で、NGO が本来的に有する柔軟性を活かしつつ、相互の活動を調整することが必要となってくる。その意味で「ネットワーク化」は重要であるが、現実にはいかなるネットワークが有用であるかについて必ずしも明確な結論が得られていない。今回のシンポジウムの企画では、紛争予防の分野で先進的な活動をしている欧米の NGO の話を聞く一方で、日本にも立派な活動を行っている NGO があることを広報し、同時にアジアのローカルな NGO との連携関係の構築に寄与していくという目標がたてられていた。このため広報関係が重視され、後援団体の毎日新聞（6月22日付）と Japan Times（6月17日付）がそれぞれ大きな紹介記事を載せ、また、NHK でも報じられるところとなった。九州・沖縄サミットに向け、紛争予防という、一般になじみのうすいテーマについて、国民啓発に貢献するとともに、外国に向けての情報発信にも多少は寄与できたのではないかと自負している。

グローバル・イシューズ担当研究員 山田 哲也

## 2. 「21世紀の展望：包括的紛争予防を目指して」

### 1. 概 要

6月12-13日、当研究所と国際交流基金が共催（後援＝外務省・読売新聞社）する「包括的紛争予防を目指して」と題する国際シンポジウムが開催された。本シンポジウムは、九州・沖縄サミット関連企画として国際交流基金が統括する四つのシンポジウムの一分科会（政治分野）として位置づけられている。沖縄サミットにおける政治分野の議題として、「紛争予防」に焦点があてられていることに鑑み、シンポジウムでは学術・実務の双方から包括的な議論とともに沖縄サミットに向けた提案が行われた。

シンポジウム参加者は、ジェリー・ローリングス（ガーナ共和国大統領）、小和田恆（日本国際問題研究所）、広野良吉（成蹊大学）、アムドゥ・ウルド＝アブダラー（GCA）、ジェフリー・ハーブスト（プリンストン大学）、ユスフ・ワナンディ（インドネシア CSIS）、ブライアン・ジョブ（ブリティッシュコロンビア大学）、マッツ・カールソン（世界銀行）、クルト・ガスタイガー（スイス戦略国際安全保障研究所）、マルトン・クラスナイ（OSCE）、ブラドレン・マルティノフ（露 IMEMO）、ダニロ・トゥルク（UN）、ケビン・クレメンツ（インターナショナルアラート）の13名である。今回は現職のガーナ大統領を招聘したことに加え、国連・NGO・学術界よりそれぞれ紛争予防分野での著名な専門家の参加を得た。

シンポジウムは12日（非公開セッション）と13日（公開セッション）に分けて行われた。非公開セッションでは参加者同士が通訳を介さず円滑に議論することを目的とし、公開セッションでは前日の議論を踏まえつつ、紛争予防への理解を広く促していくという意図がこめられていた。セッションの構成は以下のとおりである。

#### 第1日（非公開セッション）

第1～3セッション（アフリカ／アジア／欧州における紛争予防）

第4セッション（総括セッション）

#### 第2日（公開セッション）

基調講演

「紛争予防・アフリカの経験」（ローリングス・ガーナ大統領）

第1セッション「包括的紛争予防の概念」

第2セッション「紛争予防にあるべき役割分担」

総括セッション「理論から実践へ：サミットへの提言」

## 2. シンポジウム要旨

紛争予防という広範なテーマに取り組むために、本シンポジウムでは「包括性」という概念を導入した。98年に外務省が主催した「紛争予防戦略に関する東京国際会議」や近年の国連事務総長報告でも「紛争予防への包括的アプローチ」が謳われているが、本シンポジウムはこの包括性の概念を継承し、以下のようにより具体的に検討した。

紛争を効果的に予防するためには、国家の自律性を前提としたアプローチでは不十分であり、紛争を国際社会の一つの病理現象として捉え、これに国際社会として包括的に対応する必要があるというのが、「包括的紛争予防」概念の中核を成す。ここでいう「包括性」には、紛争の諸段階における予防手段を「包括」的に取り扱うことと、紛争予防に携わる主体（アクター）を「包括」的に捉えることという二つの側面が含まれている。

紛争の諸段階における手段の包括性については、紛争の萌芽から終息後の再発防止までのサイクルを一連の社会現象として有機的に捉え、これに包括的に対応する必要性を明確にするものである。紛争予防に携わるアクターの包括性とは、伝統的主体としての国家ばかりでなく、国際機構、地域的機関に加え、NGO その他の非政府主体も一定の役割を紛争予防において果たしていることを意味する。とくに、主権原則に過度に拘束されない非政府主体は、経済的社会的不平等を是正し、紛争の萌芽段階での予防にとって重要である「開発」や、紛争終結後の民生の安定や復興支援を主とする「平和構築」において大きな役割を果たしている。ただし、アクター間での利害が一致しないケースや非政府組織に十分な人的財政的リソースが伴わないことで潜在的に可能な活動が制限されているということもある。このような問題点を踏まえつつ、紛争予防という目的に関与し得るアクターを包括的に捉えた上で、適切な役割分担を考えることが重要になっていると考えられる。

13 日公開セッションの冒頭に行われたローリングス・ガーナ大統領の基調講演では、(1)アフリカの特徴として、依然として旧宗主国が各国の安全保障の最終的なよりどころになっていることが問題であること、(2)個々の状況に応じ、いかに有効なリーダーシップが発揮されるようにしていくかが課題であること、(3)形式的な民主主義を押しつけず、状況に応じた適切なリーダーシップが発揮されるようにしなければならず、そのための国際社会の

支援が必要であること、(4)アフリカのリーダーの「神格性」をはぐ上で教育が重要であり、このような観点からも包括的紛争予防が重要であることが強調された。ローリングス大統領は紛争の多発するアフリカの現状について熱意を込めて報告し、シンポジウム参加者と聴衆に紛争に対する現実認識を強く訴えていたことが印象的だった。大統領の弁舌は、かつての混乱期のガーナにおいてリーダーシップを確立した背景を言説で体現するかのごとく、圧倒的な迫力があつた。

シンポジウム全体にわたり、(i)紛争の根本原因（開発の役割、ガバナンス）、(ii)キャパシティ・ビルディング、インスティテューション・ビルディング、(iii)紛争解決のアプローチの3点について議論された。これにもとづくコンセンサスとして次の論点が重要だとの認識が一致したように思われる。

- (1) 世界銀行の最近の実証研究によると、紛争の原因としては、貧困（poverty）よりも不平等（inequality）が、また不平不満（grievance）よりも貪欲（greed）の方が重要性が高い。
- (2) 紛争を直前にどう予防するかという短期的なアプローチとより長期的なプロセスで捉えるアプローチの双方が討議された。そして紛争予防の「包括」性には(a)紛争サイクルの諸段階それぞれにおける包括的予防の努力、(b)紛争予防に携わる主体（アクター）の包括的な参加が含まれる。
- (3) 上記(a)との関連では、紛争の初期段階における経済・社会開発が紛争予防に重要な役割を果たすことが認識された。また、紛争勃発前の段階における、早期警戒と情報共有の重要性、および情報をいかに政策に結びつけるかの重要性が討議された。紛争を回避する政治的イニシアティヴが成功するためには、経済支援パッケージと一体でなければならないとの主張もなされた。
- (4) (b)では、国連や国家の役割と共に、早期警戒や予防展開等の措置を地域機構が担っていく重要性が示された。また紛争の初期段階および、紛争終結後の平和構築における、NGOなどの非政府主体の役割がますます高まっていることが認識され、今後各主体間の連携関係を有機的に強めていく必要性が認識された。
- (5) アフリカの紛争との関連で、紛争に関与する主体が多すぎることで、リード・アクターを決める必要があること、リード・アクターの決定に国連安保理が関与すべきこと、という指摘があつた。

### 3. 九州・沖縄サミットに向けた提言

九州・沖縄サミットに向けた提言としては以下の点などもあげられた。

- (1) 紛争の根本原因は、貧困に疎外が加わった場合が多いとの認識にたって対策を考えていくべきこと。
- (2) 紛争予防と紛争マネジメントの差異に留意し、紛争マネジメントに関する国連事務総長の役割を G8 諸国としてより強力に支援していくべきこと。
- (3) 国家と国連に加え、地域機構と非政府主体（NGO）も大きな役割を果たすことを認識し、できる限り個別事例ごとにリード・アクターを識別し、各アクター間の有機的連携関係が構築されるように努力すべきこと。
- (4) NGO については、その特徴をより発揮できるよう柔軟に運営できる中央基金を設置すべきこと。
- (5) ヨーロッパ、アフリカ、アジアでは状況が大きく異なることを認識し異なるアプローチがとられるべきこと（とくにアフリカでガバナンスが機能していない国を主権国家ととらえることには問題もあるという指摘もあった）。

以上のシンポジウムの内容およびサミットに向けた提言は、シンポジウム終了後、小和田当研究所理事長より加藤良三・外務省外務審議官に報告された。

追記：本シンポジウム公開セッションの抄録は、読売新聞 6 月 17 日朝刊に掲載されている。

追記 2：7 月 13 日に発表された宮崎 G8 外相会合における「アクション・フロム・ジャパン」では紛争予防への包括的アプローチの重要性を踏まえつつ、①紛争予防の時系列的アプローチの強化、並びに②紛争予防の主体への協力の強化が謳われた。

アジア太平洋研究センター研究員補 神保 謙

### 3. 「第2回平和と安全に関する日加協力シンポジウム」

このシンポジウムは、1997年11月に日加首脳による合意を受けて、翌98年9月に開催されたシンポジウム（於：ヴァンクーヴァー）の第2回として開催された。また、99年2月には、トロントで日加の学者による「安保セミナー」が開催されたが、この枠組みのフォローアップという性格も併せて持っている。

会議では、第1回シンポジウムのフォローアップとして、過去2年間の日加間の平和と安全保障分野での協力（日加首脳により発表された「平和及び安全保障に関する協力のための日加行動計画」の評価と今後の可能性を含む）を振り返るとともに、今後のさらなる協力の可能性を探求することに主眼がおかれた。また、初日午後は、日加の学者によって最近の北朝鮮情勢およびインドネシア情勢に関して分科会が行われ、二日目午前の全体会合で議論の概要が紹介されたのを始めとして、小型武器問題や、開発・紛争予防・平和構築における政府・NGO間の協力などについても政府関係者・学者・NGOからの参加者約60名が熱心な討論を行った。

二日目午後には、総括として、今後のさらなる協力について、(1)日加の学者間の交流の活発化、(2)平和構築および平和維持活動における協力、(3)小型武器問題への取組みに関する協力、(4)日加のNGOのネットワークの構築、(5)紛争予防とその評価、(6)防衛当局間の協力、(7)国連などの国際機関やその他の地域レベルの機関などとの連携の強化、(8)北朝鮮、インドネシア、アフリカにおける日加に共通する関心事項の探求などについて提言が行われた。

今回のシンポジウムは、日加の政府当局が主催する会合に、JIIAも初めて共催者として参加したものであった。カナダ側のNGO関係者も多数出席し、現場での活動に根差した知見とカナダ国内でカナダ国際開発庁（CIDA）とともに政策立案に関与してきた経験をもとに、積極的に提言づくりに参加していた。一方、日本側のNGOも前回会合では1団体しか参加がなかったが、今回はJIIAの「紛争予防研究会」に参加している団体を中心に多数の参加を得、日本のNGOの貢献度が飛躍的に高まった会合であった。

グローバル・イシューズ担当研究員 山田 哲也

日 程： 11 月 16 日(木)－18 日(土)

場 所： 東京 霞が関ビル プラザホール

出席者： 〔日本側〕

西原正・防衛大学校長

森本敏・拓殖大学教授

渡辺泰造・青山学院大学教授

小町恭士・JICA 総務部長

首藤信彦・衆議院議員（NGO インターバンド代表）

堂之脇光朗（共同議長）・日本予防外交センター副会長

藤崎一郎・外務省北米局長

美根慶樹・防衛庁参事官 他

〔JIIA〕

小澤俊朗・所長代行

堀内伸介・客員研究員 他

〔カナダ側〕

レオナルド・エドワード・在京大使

ポール・マイヤー（共同議長）・外務省国際安全保障局長

イザベル・マシップ・外務省地域安全保障・平和維持課長

ペギー・メイソン・元軍縮担当大使

ブリアン・ジョブ・コロンビア大学教授

デビット・デュウイット・ヨーク大学教授

フェン・ハンプソン・カールトン大学教授 他



## 4. 国際シンポジウム「アフリカにおける紛争と平和共存の文化」 "Conflicts in Africa and a Culture of Peace and Coexistence"

去る2月15-16日、標記シンポジウムが当研究所と外務省の共催で開催された。15日の会合は、restricted meeting として主にアフリカ専門家を集めて行われた。16日は公開シンポジウムとして広く一般の聴衆に向けて行われた。このシンポジウムを支えた基本的コンセプトとシンポジウムの概要を紹介する。16日の小和田恆理事長の冒頭挨拶によって紹介された基本的コンセプトは、アフリカ問題に関心を有する日本の聴衆に広く伝えられるとともに、参加した全パネリストに共有され、好意的に受け止められた。

### 1. シンポジウムのコンセプト

- (1) 現在、アフリカで多発する紛争には国際的な関心が高まっている。21世紀の世界の秩序を考えると、アフリカの問題、就中、アフリカの紛争の問題にどう対応するのが、今日の国際社会が直面する最大の課題である。他方で、アフリカの紛争は、宗教紛争、エスニック紛争と見られがちである。しかし、実はそうではなく、現代アフリカ紛争の根本の原因は、アフリカ社会の中に内在する問題、即ち、国家の形成の問題と深く関わっていることが多い。
- (2) 真の紛争防止には、社会の為の諸価値（資源を含む）の公正な配分を国民的見地から可能ならしめる正統性を持った国民国家を作り上げていくことを促す必要がある。そのためには、人々の empowerment による「市民社会」が開花していかなければならない。制度的且つ社会的なインフラストラクチュアを確立して国民に対して国家としての役割を果たす体制が必要なのである。
- (3) こうしたことから、アフリカにおける紛争の予防・解決には長期的なアプローチで対処していかなければならない。単なる対症療法ではなく、体質改善の問題を含む原因療法を考える必要がある。即ち、アフリカの政治、文化、社会を含む文化人類学的な見地から紛争問題を考える必要があるのである。その方法論として、紛争予防の基盤となりうる「平和共存の文化」の構築とその推進に向けた努力を行っていくこと、そしてそのためのアフリカにおける「市民社会」を育成し、その役割を議論することが今必要とされているのである。

- (4) アフリカ社会はその固有の歴史、社会、慣習、言語を通じて独自の共同体としてのアイデンティティ、社会的韌帯、集団的連帯の空間を作ってきた。アフリカの伝統によって育まれた知恵をうまく活用すれば、真の連帯を実現した新しい国民国家の建設に成功し、さらには、主権国家の枠をも乗り越えた、新しい人間集団の共存のあり方を示すような共同体の実現を目指すことが期待出来る。そのような多部族共存の論理と倫理を建設的な方向で推進し政治思想として開発することができれば、アフリカをグローバル化する今日の国際社会の中で、ユニークな可能性として生かしていくことも出来るのである。

## 2. シンポジウム概要

- (1) 第1セッション（アフリカ問題へのアフリカの解決方法は可能か？：アフリカ紛争解決に関する文化的側面）においては、アフリカ紛争の特質を理解しつつ、アフリカにおける紛争の予防と紛争のマネジメントにおける African Way を如何に考えていくかということに関して議論が集中した。小和田は、アフリカ紛争への対応は21世紀の国際社会の最大の課題であるとして、1963年のOAU決議を尊重しつつ、既存の国境を変更しない形で、国民国家及び平和を構築していかなければならないし、こうしたアフリカ独自のバックグラウンドを無視してはならないとの考えを示した。セルボスは、アフリカの歴史教科書を見直す事で平和教育を行い、寛容の精神を鼓舞すべきであると主張した。また、アフリカ独自の哲学に基づいて紛争を考えるべきであるとの主張も出された。
- (2) 第2セッション（アフリカにおける和解の文化）において、マリのトゥーレは中央アフリカの MISAB の指揮を執った経験を踏まえ、紛争予防、国民和解には何よりもアフリカ人自身の意思というものが大切であると述べた。南アフリカの TRC（真相究明委員会）の委員であるラックスが、TRC が南アフリカの国民和解プロセスにおいて演じた役割の重要性を述べたのに対し、小和田は国民和解のプロセスにおいては、司法によって罰則を与えて、裁くのではなく、「加害者」も建設的プロセスに巻き込んでいく精神が肝要であると主張した。また、参加者は不可罰性の文化を変える必要性を説いた。福井は、東部アフリカの部族の敵対同盟関係に見られるように民族は環境によって変容していくものであり、敵対あるいは同盟の関係は、言語や文化の差異によって決定づけられるものではないとの考えを示した。

- (3) 基調スピーチにおいて、ナイジェリアのアブバカルは、ECOWAS の事例を踏まえ、紛争予防・解決における「市民社会」の役割の重要性はアフリカのサブ・リージョナルな機関も認識しており、ECOWAS 諸国においては「市民社会」は成熟し始めつつあるものの、まだ「hope and threat」といった状況であると述べた。
- (4) 第3セッション（紛争予防・解決の為のアフリカ「市民社会」の役割）において、セルポスは、アフリカ「市民社会」の成熟度には懐疑的であり、「市民社会」を上げていくためには、ユネスコが共同体レベルで行っている「平和の文化」プログラムは重要である旨述べた。モンゲラ及びディオップは政策決定過程、交渉の現場への女性の参加が不十分であり、女性の役割を向上させていかなければならないと述べた。アグネス・チャンは少年兵を生み出さない土壌や環境を作り出す必要性を訴えた。安崎は、財界はアフリカの貧困克服に大きな役割を演じ得ると論じた。
- (5) 第4セッション（アフリカ「平和共存の文化」へのアプローチ）において、アフリカには伝統的な紛争解決方法もあり、平和共存の精神が存在する。地域共同体の連帯は堅固で、それを如何に国民国家のレベル、さらには超国家的なレベルに高めていくのか課題である。欧州連合でさえ、超国家的なものと国民国家的なものとの狭間の苦悩を味わっている。

### 3. 意 義

今次シンポジウムは、文化的アプローチという極めて画期的な視点に基づいてアフリカの紛争を捉えたタイムリーな企画であった。その中で、アフリカ紛争と国家権力の正統性の問題、アフリカの伝統的な平和共存の精神等に関して多くの示唆に富む議論が行われ、非常に意義深いものとなった。

グローバル・イシューズ（欧州・アフリカ）担当研究員 片岡 貞治