

アフリカ開発の現在

紛争解決、平和構築、脆弱国家支援 — 開発問題としての諸側面

武内進一

●紛争問題の位相の変化

アフリカでは、一九九〇年代に深刻な武力紛争が頻発した。ソマリア、ルワンダ、リベリア、シエラレオネ、コンゴ民主共和国など、その例は枚挙に暇がない。一九九八年には当時の国連事務総長コフィ・アナンがアフリカの紛争に関する報告書を安全保障理事会に提出したが、特定地域の紛争に関する事務総長報告は国連史上初めてのことであった。アフリカの紛争がきわめて大きな問題と認識されていたことの証左といえよう。

二〇〇〇年代後半の今日、状況は変化した。ソマリアやスーダン（ダルフル）のように、依然として武力紛争が継続している地域もあるが、一九九〇年代の紛争の多くは紆余曲折を経つつも収束していった。ルワンダのように一方の軍事的勝利によって内戦が決着した国もあれば、コンゴ民主共和国のように国際社会の介入によって和平合意が結ばれ、移行期を経て選挙で新政権が発足した国もある。紛争継続時にはその收拾が最大の課題だが、収束局面では武

力紛争のない状況をいかに維持するかに課題が移行する。

また、近年では、脆弱国家 (fragile states) 支援が国際社会の重要課題として浮上している。脆弱国家とは、治安、人権教育、医療などの公共財を提供する能力や意志を欠き、国民から低い正統性しか獲得できない国家を意味する。こうした不安定で紛争が起りやすい国家を、広く国民から支持される安定的な国家に変えるための支援策が、開発援助機関などで活発に議論されている。脆弱国家支援の目標は、まずもって紛争状態に陥らせないことである。

このように、アフリカにおける紛争問題の位相は、紛争解決、平和構築、さらに脆弱国家支援と広がりを見せている。重要なのは、そのいずれにおいても国際社会の関与が強まっており、並行して開発問題との関連性を深めていることである。以下では、アフリカの紛争問題に積極的に関与する国際社会の行動と論理、そして開発問題との関連を局面ごとに整理したい。

●紛争解決 — 開発の前提条件

アフリカの紛争解決に関する国際社会の動きは、それ自身の性格変化と密接に結びついている。武力紛争が起れば国際社会が收拾に努力するのは当然のように思えるが、紛争解決への取り組みが本格化するのは、実のところ冷戦終結以降に過ぎない。第二次世界大戦後、米ソを中心とする冷戦構造の中で、実際に「熱戦」が展開したのはアジア・アフリカなど発展途上国においてであった。米ソの代理戦争という性格が強いこれらの紛争に対して、国連など国際社会が関与し、解決に導くことは困難だった。こうした問題に対して国連安保理は、米ソによる拒否権の発動によって、ほとんど身動きが取れなかったのである。

一九八九年にベルリンの壁が崩壊し冷戦が終結すると、国際社会は米ソ対立のくびきを脱し、紛争解決に向けて積極的に行動するようになる。国際機関、各国政府、そしてNGOなど多様な主体が、アフリカの紛争を解決すべく活発に関与した。もともと、特に初期には、内戦と飢餓で苦しむ人々



アフリカ開発の現在

を救うために介入したが現地勢力と衝突して撤退を余儀なくされたソマリアや、その反動からジェノサイドを見殺しにしたルワンダの例など、失敗も多かった。

様々な批判を受けつつも、国際社会の関与がアフリカの紛争解決に寄与した例は少なくない。リベリアやシエラレオネ、またコンゴ民主共和国やブルンディが今日激しい紛争を免れているのは、国連をはじめとした国際社会の関与が奏効したからである。武力対立を終結させる局面において、国際社会の関与は政治的、軍事的なものが中心であり、開発という観点は前面に出てこない。とはいえ、紛争の終結は開発の前提条件が整ったことを意味する。

●平和構築—開発問題との重なり

紛争が勃発すると、時を同じくしてその收拾に向けた国際社会の努力が始まる。和平交渉の仲介は紛争解決の代表的な例だが、それとともに重要なものは、戦禍の被害者に対する緊急人道支援である。難民や国内避難民に向けた衣食住のケアは、激しい紛争のなかでも実施が求められる。

戦闘が収まるとともに、国際社会の対応も変わってくる。停戦合意が成立すれば、政治的安定を担保するために、国連などから平和維持部隊（PKO）が派遣される。近年の国連PKOは、停戦監視のみならず選挙実施や武装解除・動員解除・社会的再統合（DDR）など幅広い任務をこなし、

紛争後の国家建設に深く関与することが普通である。

一方、援助という観点で見れば、緊急人道支援から、開発に力点を置いた支援へと性格が変化する。紛争後国家において最も重要なのは、再び紛争へと逆戻りさせないことである。そのため、PKOの展開などによって政治的、軍事的に安定を担保しつつ、それを社会的な側面から下支えるために開発援助が投入される。

この局面は重要である。しかし、しばしば指摘されることであるが、緊急人道援助のように注目度の高い支援には国際社会の協力が得られやすい一方、紛争勃発や和平合意から時間が経つにつれて関心が低下し、資金不足が顕在化するケースが多い。DDRにしても、DD（武装解除・動員解除）に注目が集まる一方で、R（社会的再統合）への関心は一般に低い。しかし、戦闘員の社会的再統合が進まなければ、治安の悪化や紛争再発の可能性が高まる。その意味で、紛争に逆戻りさせないための具体策としては、中長期的に社会経済状況を改善することが決定的に重要であり、その点で平和構築は開発問題と密接に繋がる。

リベリア、シエラレオネ、コンゴ民主共和国など、内戦を收拾する和平協定の成立に国際社会が深く関与した国々では、その後国連PKOが派遣され、また数多くの開発援助機関が支援を提供した。いずれも、停戦監視や経済開発援助といった伝統的な

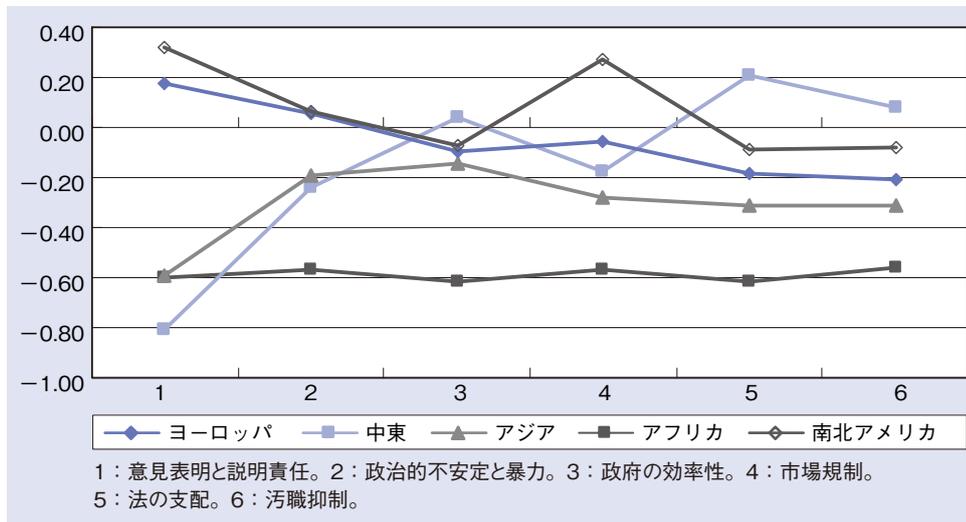
業務だけでなく、選挙実施、DDR、ガバナンス支援、国民和解支援など、紛争後の復興と政治的安定に向けた多様な活動を、NGOなど多様なアクターと協力しつつ実施したのである。一九九〇年代に多くの紛争が勃発したアフリカは、その後のPKO派遣や開発援助投入先としても中心的な位置を占めた。

●脆弱国家—開発の新たな課題

脆弱国家という概念が開発援助との関連で語られるようになったのは二〇〇〇年代以降、正確にいえば二〇〇一年の同時多発テロ（九・一一）事件以降である。OECDの開発援助委員会（DAC）が二〇〇五年に取りまとめた「パリ宣言」でも、脆弱国家支援が重点課題として掲げられている。

脆弱国家という論点が開発援助の文脈で浮上った背景には、相互に関連する二つの理由がある。第一に、アジアを中心に多くの発展途上国が経済成長の軌道に乗る中で、貧困の解消が進まず、紛争が頻発する国々がアフリカを中心に存在しており、後者に対する対応が必要だとの認識が国際社会で高まったことである。貧困の蔓延と政治的不安定とは、往々にして連関している。公共財を提供する国家の能力や意志が低ければ開発が進まず、それは政権の正統性を失わせて紛争の原因にもなる。世界全体の開発を進めるためには、貧困と紛争の罨に苦しむ脆弱国家への取り組みが不可欠と考え

図1 地域別ガバナンス指標の比較 (1996~2004年の平均値)



(出所) D. Kaufmann et al., "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004," World Bank Policy Research Working Paper 3630, 2005, から計算。

られるようになった。

第二に、貧困と紛争に苦しむ国々を放置すれば、先進国の安全保障に深刻な影響を与えるとの認識が高まったことである。最大の衝撃は、九・一一事件であった。内戦が続くアフガニスタンを世界は放置したが、そのなかでアル・カイダが勢力を拡大し、テロ事件に至った。

この事実によって、脆弱国家を放置すれば、将来高いツケを払う羽目になると、先進国側が考えるようになったのである。

脆弱国家をめぐる議論の中で中心を占めるのは、国家の統治(ガバナンス)をめぐる問題である。この議論では、本来国家が責任を負うべき公共財を提供する能力や意志が欠如していることが問題視されており、これは統治のあり方に直接関わる。実際、国家のそうした能力が低ければ、開発に悪影響を与えるだけでなく、紛争も起こりや

すくなるだろう。一九九〇年代に頻発したアフリカの紛争は、エチオピア・エリトリア戦争を除けば全て国内紛争だった。国民の多くが統治のあり方に不満を抱き、国内紛争の頻発に繋がったのである。

この点で、アフリカの抱える課題は大きい。図1は、世界各国のガバナンス指標を地域別に平均し、比較したものである。六つの指標から構成されているが、一見して明らかかなように、1「意見表明と説明責任」を除いて、アフリカの値が突出して低い。

ガバナンス指標の低さは、国家の統治能力の低さであり、アフリカの多くの国が脆弱国家の様相を呈していることを意味する。これらの国のガバナンスを改善することが、紛争未経験国において紛争勃発を防ぐという紛争予防の観点からも、紛争経験国に平和を確立するという平和構築の観点からも、重要になるのである。

●アフリカの国家建設と国際社会

アフリカの紛争問題の中核にガバナンスの問題が存在することは、国際社会の共通認識になりつつある。政府の効率性、法の支配、汚職といった問題は、主権国家の内政に関わり、冷戦期の国際社会はほとんど関与できなかった。しかし、冷戦終結とともに状況は大きく変わり、今や脆弱国家のガバナンス改善は開発援助コミュニティの重要な課題となっている。その最大の焦点

がアフリカであり、今日アフリカの国家建設には国際社会が深くコミットしている。

ただし、主権国家の内政に関与し、それを改善しようという国際社会の試みが、多大な困難を内包していることを忘れるべきでない。ガバナンスの改善策として、しばしば民主主義や市場経済の促進・機能強化が謳われる。しかし、これら欧米出自の制度を他地域に移植することは容易ではないし、そうした関与は内政不干涉原則という主権国家体系の根本原則に抵触する。冷戦期に比べて国際社会の関与が盛んになったとはいえ、内政不干涉を根本原則とする主権国家体系の枠組みは現在も変わらず、したがって関与する先進国と関与されるアフリカ諸国との間には、常に緊張関係が存在する。実際、アフリカの平和構築の現実を見ても、戦闘は収束傾向にあるとはいえ、平和はなお脆弱で、その確立に向けた見通しは不透明である。

しかし、国際社会はアフリカ諸国の内政に関与する試みを簡単に放棄しないだろう。なぜなら、それは単なる慈善ではなく、国際社会の中心たる先進国自らの安全保障への脅威という現実的な動機に基づいているからである。したがって当面の間、アフリカの紛争解決、平和構築、そしてガバナンス改善に関わる問題は、国際社会の重要な課題と位置づけられることになる。

(たけうち しんいち/アジア経済研究所地域研究センター)