

特集

特集／人間の安全保障の現在

紛争後の安全保障——平和構築への課題

栗栖薫子

ソマリア、シエラレオネ、スーダン、コンゴ、アフガニスタン、ボスニアのように、現在、あるいはかつて、国内紛争や内乱によって中央の政府がもはや機能せず、軍閥などによって分断された国家が存在する。フィリピン、インドネシア、ミャンマー、コロンビア、スーダン

失敗国家や破綻国家と呼ばれるこれらの諸国においては、人間の安全保障という、もともと根本的な財を提供できない状態にある（参考文献⑧）。死傷者や難民・避難民を含めて、民間人の犠牲者の多さは国内紛争の特徴である。政府と反政府集団の戦いに巻き込まれるだけでなく、特定の集団に帰属する民間人が強制移動やジェノサイドの標的とされ、大量の難民や避難民が発生する場合もある。紛争が長期化し日常的になるなかで、児童兵の問題も深刻化している。

しかも、こうした諸国においては、いったん停戦に至っても、紛争の再発する可能性が高いといわれる。そのため、人々の生命や尊厳の危機的状況が再発することを予防するうえで、紛争後の平和構築は、重要な役割を果たすことになる。カンボジアや東ティモールでは、民主的選挙が実施され

るまで国連の暫定統治が行われたし、旧ユーゴスラビアのボスニア再建にあたっては、和平後一〇年を経た今日においても、欧米諸国が中心となつて、長期にわたる関与を続けている。その一方で、ソマリアなどアフリカの一部の諸国においては、紛争がいったん収束した後においても、国際支援が十分に行われているとはいえない。

平和構築を「武力紛争の前後、最中を問わず、国家内の平和の可能性を高め、武力紛争の可能性を低くする努力」とする広義の定義もある。しかし、ここでは、紛争や内乱後の諸国や地域における平和構築（post-conflict peacemaking）を中心に、人間の安全保障の観点から論じたい。

●日本と平和構築

日本政府もまた、政府開発援助（ODA）を通じて、平和構築にかかわるようになってきている。さらに近年では、政府だけでなく、ピース・ウィンズ・ジャパンやAMDAなど、日本のNGOも海外での平和構築活動に積極的に関わっている。

日本政府の取り組みは、二〇〇三年八月

に改定されたODA大綱において、基本方針のひとつに「人間安全保障が組み込まれ、重点課題のなかに平和構築があげられていることに象徴される。新ODA大綱では次のように規定している。「紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処するためには、グローバルな視点や地域・国レベルの視点とともに、個々の人間に着目した『人間の安全保障』の視点で考えることが重要である。わが国は、人づくりを通じた地域社会の能力強化にむけたODAを実施する。また紛争時より復興・開発にいたるあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう個人の保護と能力強化のための協力を行う」（参考文献③）。人間の安全保障と平和構築は、日本のODA政策において存在感を増しつつあるといえよう。

具体的にみれば、一九九九年より、日本政府の拠出で国連事務局に設立された「人間の安全保障基金」は、対人地雷、難民問題など、平和構築と密接にかかわる分野も含め、国連関係の機関とそれ以外の主体の協力事業に対して、幅広く出資を行っている

る。コンゴやシエラレオネにおける元兵士の職業訓練と雇用創出、アフガニスタンにおける難民・避難民女性への保健・教育、職業訓練を通じた社会統合など、これまでに一二〇件を超える案件が対象となっている。

日本のODA政策においては、二〇〇三年には従来の「草の根無償資金協力」を、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」へと発展させ、コミュニティの能力強化、難民・避難民の帰還支援、母子保健支援、地雷除去などについて、NGOへの支援を迅速に行うことが可能になった。さらには、無償資金協力を用いた国際協力機構（JICA）による平和構築事業が行われている。社会の和解、ガヴァナンス支援、治安回復、社会基盤整備、経済復興支援、社会的弱者支援、人道緊急支援の七分野がそのターゲットである。具体的事例としては、カンボジア（法整備支援・退役軍人自立支援・対人地雷対策）、東ティモール（インフラ・保健医療システム復興）、ボスニア（地域間で分断された交通機関の復旧・身体障害者リハビリ支援など）、また、和平プロセスから復興開発、治安までを包括したアフガニスタン支援などがこれまでに実施されている。

●人間の安全保障——「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の連鎖

人間安全保障は「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」という二つの側面から捉えられることが多い。この概念が登場した当初は、どちらの側面を強調すべきかという論争が、研究者や政府間で行われたこともあった。しかし、その後、コフィ・アナン国連事務総長によるミレニウム報告書（二〇〇〇年）や、アマルティア・セン、緒方貞子を共同議長とし、日本政府の支援によって設置された人間の安全保障委員会による報告書（二〇〇三年）において、人間の安全保障は「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の双方を包括した概念であり、多くの場合において、その両者が密接に関連していることが示された（参考文献⑥、⑦）。

紛争後の平和構築は、武力紛争や物理的暴力や国内混乱に起因する「恐怖からの自由」を達成し、さらに「欠乏からの自由」、また自立した尊厳ある生活へとつなげるという意味で、人間の安全保障と大きくかわるプロセスである。平和構築プロセスは、一般に、停戦、和平合意、食料や医薬品など緊急人道支援、兵士の武装解除・動員解除・社会への再統合（DDR）、国の統治制度再建、選挙の実施から、さらに一歩すすめて持続可能な開発へとつなげていく一連の段階を意味する。この間、紛争後の安定確保、緊急人道支援から、復興支援さらに開発へと「継ぎ目なく」移行し、各段階で隙間が生じることによって、人々のお

かれた状況が悪化しないような支援が、とくに人間の安全保障という観点からは必要となっている。

しかし、現実には、和平後の政治過程は「行きつ戻りつ」であり、国内では暴力と飢餓などが複合的な危機として発生することもある。紛争後の社会において、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」という側面は複雑に絡み合っている。したがって、これらの諸要素をいかに関連性のなかでとらえ、総合的に迅速に対処するかも課題となっている。

資金と人的資源の有効で迅速な投入のため、多様なアクターが役割分担して関与することが多くなっている。政府のような公的セクターのみでなく、NGOや企業などの民間セクターが加わってパートナーシップを形成し、協働して人間安全保障の問題解決にあたらうとする形態がみられるのである。他方、アフガニスタンにおける日本政府の方針のように、最初の段階で、和平プロセスから治安確保、人道支援までを網羅した包括的枠組みを提示し、これに対して日本政府が一貫して資金を提供するのも、継ぎ目のない援助へのひとつのやり方として注目される。

●平和構築と人間の安全保障

紛争後のプロセスにおける、人間の安全保障の実現に重要な分野として、人間の安全保障委員会の報告書では、治安の確立、

人道救援、復興と再建、統治と能力強化、和解と共存の五つをあげている。

治安の確保は他の活動すべての基盤となる財であり、紛争終結直後は停戦監視や治安維持のために、国連の部隊や多国籍軍が導入されることが多い。また同時に、DDRのための多様なプロジェクトが行われている。世界銀行や日本など各国政府によって提供される退役兵士訓練プログラムは、元兵士を対象に、技術習得支援など再雇用支援を行っている。兵士の社会統合には、技能訓練だけでなく、持続可能な雇用創出が必要とされている。

さらに軍や警察の民主化、効率化といった安全保障・治安部門改革が実施されている。本来国民を保護するはずの軍や警察が人々を抑圧してきた諸国においては、治安部門改革を通じて国民に信頼される軍や警察を育成することが、私的暴力による社会の混乱を防止するうえで有効となるからである。

治安の確保を基盤としながら、インフラを構築し、さらに紛争によって失われた政府機能を回復することは、国家再建の基盤となる。行政支援、法整備支援、徴税制度の構築など、制度を再建し、ガヴァナンス能力を強化することが、治安回復とならんで平和構築の主要な柱となっている。

紛争中から紛争終結直後には、食料、医薬品など緊急援助物資の供給が、人道救援の中心である。その後の復興・再建期にお

いては、難民や避難民の帰還促進、栄養状態の改善、基礎保健医療の整備、トラウマの治療、行方不明者の捜索などが行われる。たとえば、UNICEFの活動をみると、

小学生に地雷の危険性を認識させるための地雷認知プログラムが、印刷物の配布や人形劇による教育を通して行われている。心的外傷治療プログラムでは、専門家の協力により児童の心理カウンセリングや、肉親を殺害された児童の支援が行われている。

社会の和解と共存への取り組みには、紛争中の非人道的行為などを裁く刑事裁判所の設置、真実究明委員会、地域社会での共存への取り組み、人的つながり（社会関係資本）の再建などがあげられる。

そのために、地方、とくに中央の復興から「見捨てられた地方」の人びとが、過去の対立を乗り越えて、共通の社会的な関心事項の解決に取り組み、社会関係資本の再建にあたることもある。例えば、ボスニアの復興から取り残された一地方において、かつては対立していたムスリム系の自治体とセルビア系の自治体の市長が協力して、インフラの共同開発プロジェクトに着手し、両市のあいだをむすぶバス路線を再開することなどに成功している。対立しあうローカル・コミュニティのニーズをくみ上げつつ、対話と共同作業を通じて地域社会の信頼醸成を行おうとする試みである。こうした小規模プロジェクトは、短期間に国家レベルの政治情勢の改善につながるわけでは

ないが、個々のレベルでは、市民は平和な生活を望んでおり注目に値する変化が観察されることもある。

●平和構築と人間の安全保障の「食い違い」

平和構築における諸側面、例えば和平合意の履行、多国籍部隊などによる治安維持、国連暫定統治、選挙などは、個々人の生命や尊厳にとつて本来は基盤となるべき要素である。しかし、現実には人間の安全保障との齟齬を生み出す危険性も含んでいることは、看過すべきでない。

例えば、選挙の実施などによって、新たな社会的・政治的不安定や格差が生じ、人々の安全を損なう要因となる場合もある。ボスニアなどで見られたように、欧米基準での自由で公正な選挙を実施すること自体が目標となり、結果として、現地の人びとに対する統治が悪化したこともあった。有効な統治が保証されない状況で時期尚早に選挙を行ったために、人々は同じエスニックな出自をもつナショナルリスト政党を支持し、エスニックな分断を固定化したのである。

第二に、平和構築には、国家としての秩序の再建・維持という目的があり、秩序を優先する方法次第によっては、現地の人びとの「人間の安全保障」にとって矛盾が生じることもある。第三に、平和構築にかかわる先進諸国政府やNGOによる、現地の

人びとへの政策や価値観の押し付けが指摘されている。また、それと表裏一体の問題として、先進国の資源（資金、人材、ノウハウ、知識）への長期的依存が、現地の政府の主体性を失わせていることへの批判がある。こうした状況に対して、平和構築に携わる国連スタッフなど国際要員の責任のあり方も問われる。また、平和構築プロセスにかかわる、国際NGOや企業もまた、いかにして説明責任を果たすのかという問題に直面している。

こうした点を考慮し、人間の安全保障委員会報告書は、平和構築プロセスにおいて人間の安全保障の考え方を取り入れ、調整することが必要であると警鐘を鳴らしている（参考文献⑥）。

●調整原理としての人間の安全保障

平和構築を推進するプロセスには、人間の安全保障だけでなく、秩序構築・維持が強く求められている。そのため、被支援国の人々の安全にとって、国際的な治安維持や暫定統治のもたらすメリットを認めながら、いかに人間の安全保障という原理をそのなかに導入し、秩序維持との調整をしていくかが課題となろう。

平和構築プロセスにおいて、人間の安全保障規範によって調整を行う場合には、次の点を組み込むことが必要であろう。①紛争の根本的原因に働きかける予防戦略、②

社会的弱者への視点、③人びとやコミュニティの能力強化、④多様な主体とのパートナーシップ、⑤持続的発展に向けたローカルな利害当事者の参加による、現地の主体性の回復である。

すなわち、多様な脅威からの「保護」だけでなく、人々が自らを守る力を会得し、自立していくための能力を強化することが鍵となる。このような視点においては、人間安全保障と人間開発との強い結びつきが想起される。

さらには、個人と国家の掛け橋となる市民社会やローカル・コミュニティに焦点をあて、能力を強化することで、現地社会の主体性を回復することが必要である。それには、現地の人びとやコミュニティの現状に即したきめ細やかな対処を必要とするために、政府や国際機関だけでなく、現地NGOや国際的なNGOなど、市民社会アクターによる協働が必要とされている。そして、現地の人びとやローカル・コミュニティの参加型プロセスは、人びとの真のニーズを汲み上げる上で、重要な役割を果たしている。

最後に、平和構築への関与のあり方以前の問題であるが、冒頭でもふれたアフリカにおける紛争への対応のように、先進諸国が支援を行う意思がない場合も多い。このことは、もつとも見捨てられた地域の人々に焦点をあてるといって、人間の安全保障の

中核的な視点と矛盾する。平和構築と人間の安全保障の持続可能性を実現するためには、持続的な国際的関心と支援を引き出すという、困難な課題にも直面せねばなるまい。（くるす かおる／大阪大学大学院国際公共政策研究科助教）

《参考文献》

- ① 外務省『政府開発援助大綱』二〇〇三年八月。
- ② 栗栖薫子「人間安全保障『規範』の形成とグローバル・ガヴァナンス」（『国際政治』第一四三号、二〇〇五年）。
- ③ 国際協力機構『課題別指針平和構築』二〇〇三年一月。
- ④ 佐藤誠・安藤次男編『人間の安全保障－世界危機への挑戦』東信堂、二〇〇五年。
- ⑤ 篠田英朗・上杉勇司編『紛争と人間の安全保障』国際書院、二〇〇五年。
- ⑥ 人間安全保障委員会『安全保障の今日的課題』朝日新聞社、二〇〇三年。
- ⑦ Aman, Kofi, *We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*, New York: UNDP, 2000.
- ⑧ Rotberg, Robert, *When States Fail*, Princeton: Princeton University Press, 2003.