



「アフリカにおける紛争に関する ハイレベル・シンポジウム： 紛争後の国家建設の道」報告

● 青木 一能

東西冷戦の終焉を機に、国際社会はもとより多くの国のなかで既存の秩序が動揺し、あるいは崩壊した。その結果の政治変動は時によって武力紛争すら生じさせ、流血の惨事をもたらしている。しかも、冷戦後の世界はいまだ有効な危機管理装置を構築できず、多発する紛争への対応はいきおい国連に委ねられることになった。

1990年代に発動された国連の平和維持活動(PKO)はすでに24回を数えている。第二次大戦後から80年代末までの期間におけるPKOが総計18回であることからみても、近年の回数の多さを理解できる。しかし、停戦監視あるいは選挙監視を任務とするPKOは、殺戮や破壊、人間相互の不信や憎悪を通じて残された社会的傷跡にまで対処することはできない。

武装解除、難民の帰還、地雷の除去、警察機構の回復、中立的国軍の再建、行政や司法機能の確立、さらには経済復興など、紛争後の国家には難問が山積する。それらの解決は紛争の再発を防止し、当該国民の安全と安定を図る点で重要である。無論、難問解決の責任はまず当該国民にあるが、混乱が彼らの行動を遮っている以上、国際社会が

紛争後の平和構築に寄与すべきことは明らかである。そこには、従来のPKOを超えた、ピース・ビルディング・オペレーション(PBO)の実践が求められているのである。

1 ハイレベル・シンポジウムの開催

1996年9月9日、10日の両日開催されたハイレベル・シンポジウムはまさにそのPBOに焦点を当てたものであり、アフリカにおける紛争後の平和構築について分析と実践への提言が行なわれた。

シンポジウムは日英両外務省と日本国際問題研究所の主催になるが、1日半の非公開セッションと半日の公開セッションという形で行なわれた。ここでは非公開セッションについて取り上げるが、同セッションでは五つの項目について各専門家による貴重な報告と活発な議論がなされた。

項目1 軍事的側面

- (1) Kofi Annan (国連PKO担当副事務総長)
Conflict in Africa
- (2) Daniel Antonio (OAU副事務局長)
Passage from PKO Dependent Peace

to Self-Reliant Peace Building

- (3) Joao Honwana (南ア紛争解決センター上級
研究員)

From War to Peace : Issues in the
Mozambican Transition

項目 2 民主化と政治プロセス

- (1) James Victor Gbeho (リベリア問題EC-
OWAS議長特別代表)

Political Issues to be Solved toward
National Reconciliation

- (2) Aldo Ajello (大湖地域EU特別代表)
Nation Building in the Post-Conflict
Period : the Mozambican Case

- (3) James Jonah (シエラ・レオーネ国連常駐代
表・リベリア問題国連事務総長特使)

Conflict in Africa

項目 3 難民の再統合

- (1) Jean-Christophe Rufin (フランス国際戦略研
究所次長)

Road to Nation-Building in the Post-
Conflict Period

- (2) Kamel Morjane (UNHCRアフリカ局長)
Creation of Labor Opportunity

項目 4 国家制度の復興および市民社会の育成

- (1) William A. Schabas (ケベック大学法学部
教授)

Justice, Democracy and Impunity in
Post-Genocide Rwanda : Searching for
Solutions to Impossible Problems

- (2) Nicholas John Hinton (ICG会長)
Restoration of State Systems and Fos-
tering of Civil Society

- (3) Margaret Vogt (IPS上級研究員)
Restoration of State Systems and Fos-
tering of Civil Society

項目 5 緊急援助から開発援助への連続的移行

- (1) Bernard Wood (OECD・DAC事務局長)
Development and Security and the
Transition from Relief to Development

- (2) Dame Margaret Anstee (元アンゴラ問題国
連特別代表)

Road to Nation-Building in the Post-
Conflict Period

- (3) Hugh Cholmondeley (UNDPコンサルタント)
Transition from Relief to Development

2 各項目における論点

各項目ともに興味ある報告がなされ、活発な議
論が展開された。

項目 1 では、主に国連ないし地域機関によるPKO
の役割、PKO撤収後の和平プロセス実施における
問題点(「力の空白」問題や国軍創設問題など)が取
り上げられた。そのなかで強調点は、PKOの成功
裡の終結自体は、次の段階すなわち当該国の国家
建設のための第一歩にすぎないとする点であり、
包括的なPKO戦略を策定・実施していくことが必
要であるとされた。

なお、基調報告者の一人であり、当時国連PKO
の最高責任者であったコフィ・アナン氏は、後に
ガーリ氏に代わって事務総長に就任したが、彼の
就任は今後PKOが活発化していくであろうことを
十分に予想させる。シンポジウムにおける彼の報
告は、これまでの活動を通じて五つの「教訓」を
指摘し、PKOの即応性・継続性、地域機関との連
携、紛争予防・管理メカニズムの必要性などが強
調された。なお、そのなかで国連のスタンバイ・
システムが紹介されたが、紛争に対する積極的かつ
包括的な関与が準備されていることが示された。
同システムについては1997年1月に、同年3月か

ら北欧、カナダなど7カ国からなる「国連緊急即応待機旅団」(SHIRBRIG)がデンマークを拠点に準備活動に入ると発表されており、彼の指摘がより具体化しつつあることを示している。

項目2では、主に紛争以後の政治的安定の確保、そのための制度的担保、すなわち反対勢力の政治政党化や民主的選挙の実施などについて、リベリアやモザンビークなどのケースを通じて議論された。各報告者からは、国民的和解を実現するために紛争の性格と起源、そのダイナミックスを突き止めることが必要であり、紛争後の和解を促進するための戦略プランの策定が重要であるとの指摘がなされた。また、そのなかでアフリカの紛争要因として、権力へのアクセスの遮断、人々の間にある不均衡、困難な経済環境から生ずる不満の政治化が挙げられた他、新たなタイプとして武装集団指導者の個人的不満に基づく要因も指摘された。

なお、民主主義の最低線は選択肢が情報化されていることであり、その点からも教育は極めて重要な政治的要素であるとの指摘があった。一方、モザンビーク民族抵抗運動(RENAMO)を成功裡に政党化できたモザンビークのケースから出された重要点は、当事者の平和に対する強い意志、国際社会の支援(信託基金の設立など)、プラン実施における柔軟性が必要ということであった。

項目3では、紛争後の平和構築において重要な基盤をなす難民の再統合について、まず難民への自発的帰還を促すアプローチの必要性が指摘された。すなわち、本国において政治的、経済的、社会的そして治安上の良好な環境を構築して帰還することのインセンティブを創り出すこと、さらに帰還難民のみに利益が偏らず、難民の帰還する地域全体の利益を配慮した援助の供与が重要であるという点である。

また、難民支援に関しては国境を越えた地域的

アプローチや人道支援から開発援助への有益な移行を図るUNHCRの「速効プロジェクト」の有用性などが指摘された。

項目4では、最も課題の多い国家システムの再建と市民社会の育成について議論されたが、基本的には兵士の武装解除と経済社会活動への復帰、中立かつ機能的な軍や警察など治安組織の創設、議会、政党、司法機関など民主的機構の設立、市民社会の育成やメディアの参加を通じた民主的政治文化の醸成などの重要性が議論された。

より具体的には、元兵士に対するセイフティ・ネット、若年兵士に対する教育や訓練の必要性について、また紛争後の民主的制度の定着を促す移行期の一環として権力分有が有用であるとの指摘があった。加えて市民社会については、一般国民の広範な政治参加と権限の賦与を促進し、地域への分権化などを促進するための不可欠な要素として、その重要性が指摘され、援助供与側もそうした新たな分野への援助と支援、とくに地域社会に焦点を当てることの重要性が加えて指摘された。

なお、インピュニティ(犯した罪が罰せられることなく放免されること)に関しては、紛争後の国家建設の基礎を正義か寛容性かのいずれにおくかという点で提起されたが、議論は二派に分かれた。

最後の項目5では、紛争後の平和構築において最も基本的かつ重要な環境を準備する「開発」に焦点が当てられた。安定的な平和構築と社会・経済的安定と開発が相互補完関係にあるとの認識に基づき、緊急援助から持続可能な開発援助への移行の必要性と、そのための国際機関の役割、ドナー間の協調と支援体制の整備などが議論された。そこでの強調点は、平和構築の第一義的な責任は当事国にあり、援助への依存状態を永続化させない点に留意する必要があるとしながらも、広範な国際的支援が不可欠であり、さらに支援側の総合

的、継続的な行動と状況に応じたプランの実践的修正が必要であるとされた。

なお、アンスティ元アンゴラ問題国連特別代表からは、国際社会は紛争の複雑性を理解すること、そしてそれに基づく実践的な志向が必要であり、既に議論ではなく行動、とくに協調的かつ包括的な行動の段階にあることが強調された。

おわりに

上記の項目についての議論の後、参加者全員による総括が行なわれた。そこでの要点は議長(松永信雄国際問題研究所所長；D・ライト英国駐日大使)サマリーに示されているが、紛争以後の国家建設に際して当事国、関係諸国そして国際社会がそれぞれのケースに応じて戦略を策定し、タイムリーに必要な支援を行なうことが決定的に重要である点、そして国際社会は紛争状態から脱しようとしている国々のニーズに対して効率的な調整と総合的なアプローチをとるべき点が強調された。

この非公開セッションの後、参加者のなかから8名が基調報告者・パネリストになり、公開セッションが行なわれた。その内容は基本的に上記項目において議論されたことが反映していたといえる。

こうして2日間にわたるシンポジウムは幕を閉じたが、さまざまなケースの紛争と紛争以後の平和構築についてきわめて密度の濃い議論が展開されたと思われる。今回のそれは、1995年10月に国連大学において行なわれた「アフリカの平和と開発：紛争問題に関するハイレベル・シンポジウム」(本誌 No.22参照)のフォロー・アップとしての意義をもつが、より細部かつ実践的な領域に焦点が当てられたように思われる。

武力紛争の停止は直ちに平和の構築を意味するものではない。紛争以後の脆い政治、経済、社会

情勢をいかに安定したレベルにまで押し上げるかが紛争の再発防止とそこに住む人々の安寧にとって鍵となる。現在の網状的な国際社会の相互依存状況に鑑みれば、当事国のみならず国際社会全体で紛争以後の平和構築活動に関わっていくべきであろうことは論を俟たないだろう。その意味で、今回のシンポジウムはきわめて意義あるものであり、日本側参加者の一人として大いなる刺激と示唆を与えられたと思っている。

しかし、自省を含めて強く感じることは、今回のシンポジウムの議論に対して具体的に対応し得る思考と体制がどれほど現在の日本のなかで整備されているかという点である。日本の一般的状況では、まさにPKOについての認識がようやく定着してきた段階であり、いわばPBOにまで範囲を広げた認識はいまだ育っていない感がある。それは私自身の認識と対応の遅れから生ずることかも知れないが、いずれにせよ、早急にPBOに対する効果的な対応を図るための情報収集と分析、それに基づく政策プランの策定などを行なっていくべきであろう。

「東京アフリカ開発会議」の開催にみるように、近年、日本はアフリカにおいて役割と協力を強化する姿勢を明らかにしてきた。そして最近の報道では、ODAの中心軸をアジアからアフリカへ移すとも伝えられている。その具体的な内容は定かではないが、もしそうであれば、多様で複雑な問題を抱えるアフリカに一層直接的に向き合っていくことになる。その際の最も基本的な課題は、アフリカにおける平和構築という点に絞られることになる。

海外参加者の詳細かつ実践的な議論を前にして、私自身はもとより、日本の内部でも民と官とを問わず課題に対する一層の研鑽と貢献への努力が求められるところである。

(あおき・かずよし/日本大学)