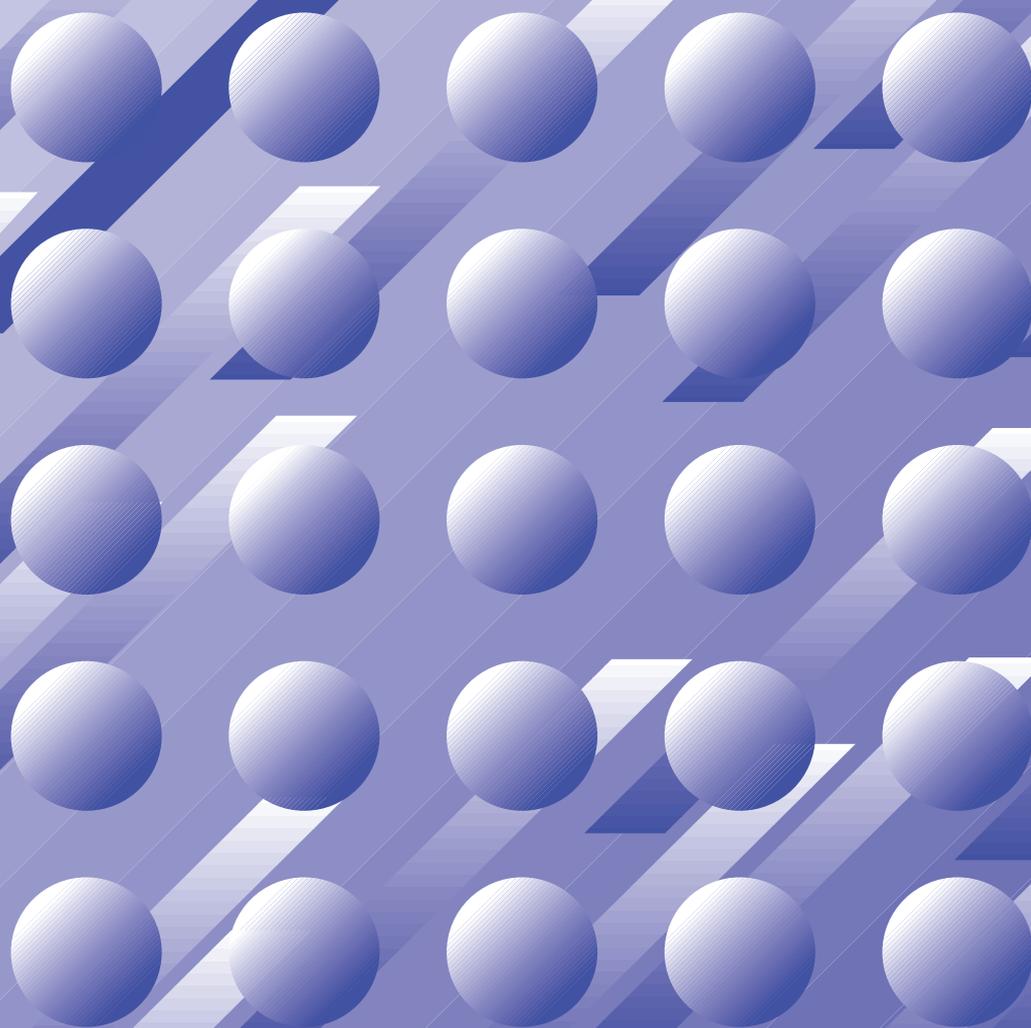


# ■ 紛争と開発



平成13年3月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

総研

J R

00-61

# 紛争と開発

佐藤安信

名古屋大学大学院国際開発研究科教授

平成13年3月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

本報告書は、平成 12 年度国際協力事業団客員研究員に委嘱した  
研究の成果を取りまとめたものです。

なお、本報告書に示されている様々な見解・提言等は、当事業団  
の意見を代表するものではないことをお断りします。

# 目 次

要 約	i
1 . 調査研究の概要	1
1 - 1 背景	1
1 - 2 本調査研究の目的	1
1 - 3 本調査研究の方法	2
2 . 紛争と開発の関係	3
2 - 1 紛争	3
2 - 1 - 1 紛争の定義	3
2 - 1 - 2 紛争理論	3
2 - 2 開発	6
2 - 2 - 1 開発（発展）の定義	6
2 - 2 - 2 開発理論	7
2 - 3 紛争と開発の関係	8
2 - 3 - 1 消極的關係	8
2 - 3 - 2 積極的關係	9
2 - 4 紛争と開発をめぐる世界システムの功罪	10
2 - 4 - 1 開発における新たなディスコース：紛争管理のためのガバナンス	10
2 - 4 - 2 世界システムの変容：人権による国家主権の相対化	12
2 - 5 紛争と開発をめぐる 1990 年代の理論と実務	12
2 - 5 - 1 人間の安全保障	12
2 - 5 - 2 平和構築活動（PBO）：緊急人道援助から持続可能な開発に至る コンティニューム問題	14
2 - 6 紛争管理のガバナンスのための非軍事的国際協力	16
2 - 6 - 1 紛争処理、予防のメカニズムとしての民主化と法の支配への開発協力	16
2 - 6 - 2 紛争予防のための戦略援助（予防開発）の可能性	18
3 . 「紛争と開発」をめぐる国際機関と二国間援助機関の動向	20
3 - 1 国連	20
3 - 1 - 1 国連による問題提起	20
3 - 1 - 2 UNDP の取り組み	22
3 - 1 - 3 UNHCR の取り組み	23
3 - 2 世界銀行	24
3 - 2 - 1 世界銀行の活動制約条件	24

3 - 2 - 2	昨今の世界銀行の取り組み	25
3 - 3	DAC ガイドラインと CIDA	27
4	わが国の平和構築ための国際協力：カンボディアの事例研究	29
4 - 1	紛争および和平プロセス	29
4 - 1 - 1	紛争の特徴、要因分析	29
4 - 1 - 2	和平プロセス	32
4 - 1 - 3	紛争による被害、紛争前後の社会経済状況の変化、残された課題	34
4 - 2	平和構築支援活動の概観	37
4 - 2 - 1	支援活動の変遷	37
4 - 2 - 2	近年の支援活動	38
4 - 2 - 3	NGO の重要性	39
4 - 2 - 4	わが国の援助	40
4 - 3	自律的發展に向けての今後の課題	40
4 - 3 - 1	戦禍の克服、戦時体制の払拭	40
4 - 3 - 2	ガバナンスと法の支配	42
4 - 3 - 3	経済社会基盤の復興	43
4 - 4	カンボディアの経験から学ぶこと	44
5	わが国の紛争処理の発展と開発	47
5 - 1	法制度と司法の近代化	47
5 - 2	戦争責任と戦後賠償	48
5 - 3	戦後の高度経済成長の功罪	49
6	わが国の平和的紛争処理システム構築への国際協力における役割	53
6 - 1	わが国の比較優位	53
6 - 2	優先分野	55
6 - 2 - 1	紛争管理のためのガバナンス構築	56
6 - 2 - 2	紛争原因緩和のための社会開発	61
6 - 2 - 3	人道緊急援助	65
6 - 3	方法論	66
7	まとめ：平和構築協力の理念	69
	参考文献リスト	70

## 要 約

本研究は、先行する国際協力事業団（JICA）の平和構築研究会の成果を踏まえながら、紛争処理における開発協力の可能性を探り、わが国が平和構築のために国際協力を行う上で必要とされる理論を深め、その実務に資することを目的としている。

冷戦後、抑圧されていた民族、宗教などを理由とする紛争が武力紛争として表面化し、開発の成果が破壊されるばかりか、開発がむしろ武力紛争を助長しているとの批判も招いた。わが国は、1992年に発表された「ODA大綱」の基本理念において、ODAを世界の平和維持に用いることが平和国家であるわが国の使命であると宣言した。さらに近時、開発協力が紛争後復興のみならず紛争予防の観点を積極的に取り入れることを表明し、具体的な取り組みを行っているのである。JICAの上記研究会においては、開発協力における平和配慮、紛争中の人道緊急援助に緊急援助隊活用などの模索および、そのための実施態勢の強化として人材養成、安全対策などに関する具体的提言をし、JICA事業における詳細なガイドライン案をも併せて提案している。

本調査研究では、このJICA報告書では十分分析できなかった、「紛争と開発」の背景にある開発パラダイムの変遷にまで切り込んで、新たな開発理論を展望することと、反面、JICA研究会の報告書では深く掘り下げることができなかった、わが国の紛争処理と経済発展の経験を批判的に分析した。紛争予防のための司法制度の強化の観点から、特に民事・商事紛争処理を中心にこの分野におけるわが国の経験を分析して、わが国のこの分野における協力の比較優位性を見出す。その上で、特に、紛争管理のガバナンスに対するわが国の協力の可能性を検討する。そのため、民主化、人権、法の支配などの平和的紛争処理システムの構築と能力の向上に焦点を絞り、わが国がどのような協力をどのように行うかについて、プログラムおよびプロジェクトレベルにまで落としとして具体的に提言している。このように、本調査研究は、JICA研究会の成果を補足補完し、これを発展させることに力点を置いている（第1章概観）。

第2章では、紛争と開発の理論分析を行っている。紛争を武力紛争に限らずに広義に社会変革のダイナミズムと捉える一方、開発は、人間が豊かさをめざすための営みであり、その過程であると大きく捉えている。紛争と開発をこのように大きく捉えた場合、紛争と開発とは表裏一体ともいえる。なぜなら、開発は豊かさをめざす営みのなかに、社会を変革していく動的プロセスを内包するからである。言い換えれば、この社会変革のダイナミズムを不可欠の要素とし、開発はまた、新たな社会変革のダイナミズムを不可避免的に生み出すものだからである。反面、開発により武力紛争を非武力的な紛争過程に転換し、武力紛争の再発を防ぎ、または武力紛争を予防することも考えられる。このように、紛争と開発の関係には、開発が紛争を助長するという開発の否定的側面を捉えた消極的關係と、開発が紛争を転換あるいは予防するという肯定的な側面を捉えた積極的關係の二面性がある。

つぎにこのような紛争と開発の関係をめぐって、開発実務と開発理論がどのように発展してきたかを概観する。すなわち、南北問題を背景とする従属論、新国際経済秩序（NIEO）、人権としての発展の権利宣言、そして、人間開発を背景として、安全保障と開発を結びつけた「人間の安全保障」の概念を検討している。人間の安全保障が開発論の中心課題となるに及んで、貧困解消など開発の目指すべき目標が紛争の予防にも有効である、すなわち安全と開発は表裏の關係にあると認識されるように

なった。この観点から、紛争予防のための開発、特に紛争を管理するためのガバナンス強化をめざす予防開発論に連なることになる。

他方、国連平和維持活動（PKO）の進展から、平和構築という概念が導かれる。すなわち、国連の課題として、平和維持に加え、予防外交、平和創造、平和構築（復興）が提唱された。最近、PKOは停戦監視から選挙監視、人道援助、暫定統治、紛争後復興援助などに任務を広げ、平和の永続化のために包括的なアプローチをとることが求められ、紛争予防強化、平和維持と平和構築の不可分性の認識、法の支配強化などが主張されている（2000年8月に発表された国連のいわゆる Brahimi Report）。カナダは1996年に、緊急人道援助から復興開発援助までのギャップの克服をめざすため、これらを包括する広義の平和構築活動（PBO）の必要性を訴えた。PBOにおいては、紛争管理のためのガバナンス強化として、民主化の推進と法の支配の強化が重要となる。

第3章では、紛争と開発をめぐる国際機関と二国間援助機関の動向として、国連、UNDP、UNHCR、世界銀行、OECDのDACガイドラインとカナダのCIDAの取り組みを取り上げて分析している。

第4章では、わが国の平和構築への国際協力として、カンボディアの例を事例研究として詳細に分析し、長期的な取り組みを提言している。

第5章では、わが国自身の紛争と開発における経験を分析するために、わが国の近代化における民商事法制定と近代司法制度の導入による紛争処理の発展と、高度経済成長の因果関係とその功罪を検討し、教訓を引き出している。すなわち、わが国においては、紛争抑圧による安定化が経済成長の前提であったが、反面、これこそが戦争や人権抑圧の構造的原因となったのである。人権を尊重しつつ発展するには、紛争を平和的に管理するためのガバナンス、すなわち民主主義と法の支配が不可欠である。

第6章では、わが国の平和的紛争処理システム構築への国際協力として、わが国の経験からこの分野における比較優位と、わが国が協力すべき優先分野として以下の分野を取り上げ提言している。すなわち、（1）その地域の伝統文化に適合的な民主化支援：選挙監視、民主化セミナー、国会のような民主的立法機関への資金および技術協力、地方自治の促進の支援、健全なマスメディアや市民社会の育成のための教育；（2）法制度：援助受入国の文化伝統社会の現実に適応した民商法、民事訴訟法、登記制度、農地法などの立法、制度づくりのためのわが国専門家と現地専門家の人材養成；（3）司法支援における紛争処理システム確立：裁判制度、ADR（代替的紛争処理）、法律扶助、教育などに関する制度づくりおよび人材育成；（4）行政における法の支配：国家試験によるキャリア制、国家資格の導入など；（5）人権の擁護と伸長と社会正義のための社会開発：NGOを通じた弱者層のエンパワーメント；（6）復興のための和解と再融和：共生のための理解、協働への機会提供、促進：武装解除、兵員解除、兵員の社会復帰という一連の手續における支援、紛争の調停、仲裁および裁判において中立者として果たすべき協力、特に武力紛争の原因を究明し、責任者や戦争犯罪人を裁く国際法廷などの活動の支援、あるいはそれが現実的でない場合にはむしろ、免責を認めても真相を明らかにして謝罪をきっかけにした和解を模索する南アフリカのTRC（真実和解委員会）などの活動を参考にした住民の和解への努力の支援、さらに特に内戦であれば破壊された共同体の復興、たとえば、農村開発に除隊兵士を加え、また敵対していた民族同士が復興のために協働する場を作ることを奨励し、支援していくことを提言している。

紛争直前と紛争中の人道的緊急救援については将来の課題として以下の提言をしている。すなわち、(1) 紛争地の緊急人道援助のために緊急援助隊の派遣：民間人（文民）中心の専門家による特殊部隊（志願自衛官を安全管理専門家として加える）などの設置；(2) 武力紛争の早期警戒と早期行動のための情報網、協力網を構築のために、国際機関、NGO や自衛隊などを含めた政府機関の連携などを検討することを提言している。

以上のような協力を行っていく上で、つぎのような方法論を提言している。すなわち、(1) 官主導から民主導へ：わが国政府の協力は、NGO を使って政府が行うというのではなく、むしろ NGO による協力を後押しするという方向性をもつべきである；(2) 受入難民から学ぶ：紛争社会の現実やそのなかの人々を理解することと、紛争を平和的に処理する能力および自身の安全を確保する能力を養うために紛争当事国から避難してきた難民などから学ぶべきである；(3) 紛争国から学ぶ OJT - 現場主義の採用：わが国の人材が紛争国の紛争の現場に行き、現地での OJT を兼ねて人道支援に携わるための制度、また現場における試行錯誤による経験を蓄積してフィードバックする仕組みなどを作ることを提言している。

第7章では、まとめとして、つぎの3点を指摘する。すなわち、(1) 紛争を否定してこれを抑圧するのではなく、人権が闘争を通じて実現していくように、紛争が武力紛争にならないように管理すること、(2) 開発においては経済成長だけではなく、むしろ公正としての正義のありようを現地の文化に照らして検証し、これを実現するために当事者の能力を向上するために支援すること、(3) わが国の閉鎖的な社会における厳格な難民政策を反省し、わが国自身が利害衝突を前提とする多文化主義へ成長する努力が必要であるということである。

# 1. 調査研究の概要

## 1 - 1 背景

1989年のベルリンの壁崩壊による冷戦の終結は、それまで東西陣営の緊張関係の中に抑圧されていた民族、宗教などを理由とする紛争を武力紛争として表面化し、開発の成果を台無しとするばかりか、権力関係を背景にした開発がむしろ武力紛争を助長しているのではないかという疑問すら呈されるようになってきた。このような現象に対し、わが国は、1992年に発表された「ODA大綱」の基本理念において、「平和国家としてのわが国にとって、世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命である。」として、ODAを世界の平和維持に用いることが平和国家であるわが国の使命であると宣言した。

わが国はさらに、1999年8月に発表されたODA中期政策において、「紛争と開発」を重点課題のひとつとして取り上げ、わが国が紛争予防・紛争後の復興のため、今後も積極的な役割を果たして行く必要性を指摘した。2000年7月には、「G8宮崎イニシアティブ」を受けて、わが国政府は「アクション・フロム・ジャパン」を発表し、わが国がこれまで行ってきた開発協力について紛争予防の観点を積極的に取り入れることを表明した。すなわち、わが国は、紛争を予防し、その拡大や再発の予防に資するような開発援助のあり方を強化することが不可欠との観点から、紛争予防の各段階における援助の強化およびNGOとの連携を進めることとしている。

このような流れの中で、国際協力事業団（JICA）は、1999年10月、開発援助に焦点を当てた平和構築におけるわが国やJICAの開発援助の取り組み方について検討する「事業戦略調査研究 平和構築：人間の安全保障の確保に向けて」を発足させた。その成果は、2001年3月に事業戦略研究『平和構築：人間の安全保障の確保に向けて』と題する報告書として出版された。同報告書は、JICAの任務を越えた平和構築支援全般にわたる課題も網羅的に取り上げ、わが国のODA政策を平和構築の観点から再構成することをも提案している。具体的には、開発援助における平和配慮（復興支援における紛争再発防止から紛争予防案件への取り組み、さらに一般開発プロジェクトにおける平和配慮・評価の導入） 紛争中の人道緊急援助に緊急援助隊活用などの模索（PKO法、緊急援助隊法、またはJICA法の改正などを提言） および そのための実施態勢の強化として人材養成、安全対策などに関する具体的提言を行っている。また、この提言に基づく、JICA事業における詳細なガイドライン案をも併せて提案しており、極めて野心的な試みといえる。ただし、そのような法改正を伴う政治的な課題に関しては、考えうる選択肢を示し、その選択は今後のわが国の政策課題として位置づけるに留めている。

## 1 - 2 本調査研究の目的

本調査研究の目的は、このJICAの平和構築研究会の成果を踏まえながら、紛争処理における開発援助の可能性を探り、わが国の平和構築のための国際協力の理論と実務に資することにある。すなわ

ち、JICA 報告書では十分に分析できなかった、「紛争と開発」の背景にある開発パラダイムの変遷にまで切り込んで、新たな開発理論を展望するとともに、その反面として、JICA 研究会の報告書では深く掘り下げることができなかった、わが国の紛争処理と経済発展の経験を批判的に分析する。紛争予防のために司法制度を強化する観点から、特に民事・商事紛争処理を中心に、この分野におけるわが国の経験を分析して、わが国の同分野における協力の比較優位性を見出す。その上で、特に、紛争管理のガバナンスに対するわが国の協力の可能性を検討する。そのため、民主主義および法の支配などの平和的紛争処理システムを構築することと、そのための能力を向上させることを取り上げる。また、紛争の構造的原因である貧困やその背景にある社会的不公正、不正義の解消に向けた社会開発を考える。さらに、緊急人道援助の可能性を検討する。本報告書では、このような分野において、わが国がどのような協力をどのように行うかを具体的に提言することを目的としている。このように、本調査研究は、JICA 研究会の成果を補足補完し、これを発展させることに力点を置いているため、同研究会報告書およびガイドライン案を併せて参照されたい。

### 1 - 3 本調査研究の方法

筆者がアドバイザーの 1 人となっている前記 JICA 「平和構築」研究会の研究活動と連動して本研究を進め、その成果である同研究会報告書および JICA ガイドライン案などを調査資料とした。たとえば、筆者は同研究会の事例研究として、本年 6 月にカンボディアに現地調査に入り、そのときの調査結果を同研究会の許可を得て、わが国の協力事例分析として掲げている。また、基礎資料として、近刊予定である拙著 *Commercial Dispute Processing and Japan*, Kluwer Law International (2001) (2000 年 4 月にロンドン大学から博士号を授与された論文を編集したもの)、および筆者が委託を受けて作成した、JICA 国際総合研修所 (1998) 『法制度整備支援基礎調査報告書』なども使用した。なお、名古屋大学大学院国際開発研究科助手大平剛氏には、3 - 1 の国連をめぐる動向の執筆において同氏の研究成果を基に協力いただいた。また、資料収集などにおいて同博士後期課程の安藤由香里女史に助力いただいた。さらに、紛争と開発に関わっている NGO の方々からも貴重なご意見をいただいた。ここに感謝の意を表す。その他、参考にした関連文献、資料などの一覧は、本書末尾に参考文献リストとして添付している。

## 2 . 紛争と開発の関係

本章では、紛争と開発およびその関係をめぐる理論と実務一般を分析する。

### 2 - 1 紛争

#### 2 - 1 - 1 紛争の定義

紛争とは、狭義では武力紛争を指すが、武力紛争に至らない暴力や、力の行使に至らない意見の相違、利害対立なども包摂する広義の紛争を想起することもできる。長谷川は、「紛争は対立関係がさらに進んだ段階であり、複数の当事者が目標の両立不可能性を意識し、しかもなお相互に両立不可能な目標の達成を動機化し続けているような社会関係ないし社会過程である。」と定義している<sup>1</sup>。

本報告書の関心は、表面的には狭義の紛争、すなわち武力紛争であるが、紛争後の復興および紛争予防と開発の関係を検討する上で、武力紛争に至らない対立関係が進んだ段階のいわば深層にある紛争を含む、広義の紛争を捉える必要がある。また、平和的なデモが暴徒と化し武力鎮圧に至ったり、平和な日常を脅かすテロ行為が起こったり、これを抑圧するために公権力などによる不当な身柄拘束や超法規的処刑などの人権侵害が惹起されることを考えれば、紛争を武力紛争とそれ以外に明確に分けて論ずることはできない。このため、本報告書では、社会学でいう「紛争」としてさしあたり上記長谷川の定義を採用することとする。なぜなら、本報告書のテーマは、紛争が武力紛争に至らないようにいかに予防・管理するか、また武力紛争終結後の再建においていかに紛争を収めていくかを含めて、紛争と開発との関係を検討するために、むしろ後述するとおり、武力紛争に至る前の紛争こそを扱うものだからである。以下、紛争理論を概観する。

#### 2 - 1 - 2 紛争理論

##### (1) 近代政治思想

ホッブスが人間社会を「万人の万人に対する戦い」と描写してみせるずっと以前から、紛争は存在していた。人類の歴史上、紛争をいかに管理するかは永遠の課題であろう。近代の始まりを告げる啓蒙思想は、この自然状態からいかにして人間を救い出すかにその眼目があったといってもよいであろう。ホッブスの答えは、レヴァイアサンという強制的中央権力であったし、ジョン・ロックは人権思想につながる自然法思想によって、むしろ圧政に対する民衆の抵抗権を主張した。ルッソーは、民主主義に連なる社会契約論を展開した。モンテスキューは法の支配の前提となる権力分立を説いた。このように近代政治思想は、社会紛争をいかに治めるかを課題としている。

紛争研究は、政治思想のテーマだけではない。近代経済学は、市場機構を通じた経済的利害対立を

---

<sup>1</sup> 長谷川公一（1997）p. 33.

扱い、マルクスは、階級闘争という観点で社会紛争の基層を解明しようとしたものである。法学、心理学、社会学、文化人類学なども紛争に関わる研究を重要な課題としている。このようにあらゆる社会科学が直接・間接に紛争をそれぞれの学問領域から研究してきている。逆にいえば、それぞれに分断された学問領域を越えた、いわゆる学際的研究により総合的に研究しなければ、紛争の全体を理解し、これを包括する理論研究はできないであろう<sup>2</sup>。

### (2) 紛争の社会的意義

これら社会科学のなかで、社会学的な紛争研究の特質は、集団間紛争を主に地域社会のレベルで実証的かつ包括的、総合的に捉えるところにあり、特に行為論的な視点をもって社会構造に焦点をあてる<sup>3</sup>。社会学の理論的立場からは、紛争は社会変革のダイナミズムであるとして、その社会的機能を積極的に評価する。特に、紛争モデル論においては、紛争こそ社会の常態であり、それはいたるところに遍在し、社会生活の不可避的要素であるとする。この理論では、社会は合意によってではなく、強制と支配に基づいて成立しているとされる<sup>4</sup>。この理論からすると、紛争のない社会は不自然であり、そのような社会はむしろ紛争を抑圧する力の支配する社会であるとも考えられる。つまり、紛争はむしろ健全な社会の要素と考えることもできるのである。

### (3) 紛争の文化

紛争にかかわる文化は、文化人類学の主要な研究課題の1つである。同学はもともと近代的な裁判制度と対比される未開社会の紛争処理方法を研究してきたが、近時、ポストモダニズムの観点から、近代国家の中のインフォーマルな紛争処理なども解明しようとしてきている。さまざまな紛争文化のなかで、近時、日本を含む東アジアに代表される調停(和の)文化と、英米法(コモン・ロー)を継受する仲裁(対抗)文化の衝突が国際商事紛争処理をめぐる顕著である<sup>5</sup>。市場経済のグローバル化による米英のヘゲモニーの拡大強化を通じて、対抗的紛争処理の普遍化とこれによるローカルな文化との衝突の一例である。

わが国の文化は、「和の文化」ともいわれる<sup>6</sup>。これは、もともと儒教思想を背景にした紛争文化であるが、伝統的な共同体的秩序(ムラの原理)として発展し、近代化以降、むしろ経済発展のために利用されてきた。社会の閉鎖性と紛争の抑圧的処理によって、開放的で競争的な市場経済とは相容れないものとして近時はむしろ批判されている。競争という一種の紛争<sup>7</sup>を原動力とする市場経済の論理

<sup>2</sup> 経済学者のケネス・ボールドィングは、その著書『紛争の一般理論』(1971)において、「紛争はどこにでも見出されるし、すべての社会科学はその研究にかかわっているのである。」としている(Boulding, Kenneth E(1971)(内田忠夫=衛藤藩吉訳(1971)) p. 5)

<sup>3</sup> *Ibid.* p. 29-30.

<sup>4</sup> ダーレンドルフらが、パーソンズに代表される構造=機能主義を均衡モデルとして批判し、自らの立場を紛争モデルと称した。この立場にはマルクス、ジンメル、パークらを含む。社会運動論も、紛争モデルの1つのタイプとみることができる(*Ibid.* p. 30-31)

<sup>5</sup> 佐藤(2001)。

<sup>6</sup> 長谷川(1997)p. 19.

<sup>7</sup> Boulding(1971) p. 9は、紛争とは、競争のある状態であり、そこではいくつかの当事者が潜在的な将来の位置が両立しえないことを意識していて、しかも、各当事者がほかの当事者の欲求と両立できない1つの位置を占めようと欲求しているような競争状況と定義される」としている。

からは、むしろ紛争をいかに合理的に管理し、予測可能な処理をするかが問われる。一部の閉鎖的なコミュニティの和の論理は、それが文化に負うものであるとしても、競争を阻害する独占、不正競争として排除されなければならないものとされてきているのである。アジア開発銀行（ADB）は、アジアの経済発展における法律の役割を調査するなかで、特に商事紛争処理と行政に関する紛争の処理を分析している点で、興味深い<sup>8</sup>。

#### （４）紛争の段階と原因

前述したとおり、紛争は、対立が進んだ段階から武力紛争に至るまで連続的な社会過程であるので、これを段階的に捉えることは可能であろう。高橋（2001）によると、ヨンクマンは、紛争を以下の五段階に分けて理解している<sup>9</sup>。

第1段階：安定（社会的安定度、制度の正統性ととも高い）

第2段階：政治的緊張状況（社会全体の軋轢が増大し、社会・政治の亀裂が拡大）

第3段階：暴力的政治紛争（政府の正統性の崩壊、ファクション政治の容認）

第4段階：低強度紛争（ファクション間の対立と武力衝突もしくは政府の弾圧と反乱）

第5段階：高強度紛争（組織的な武力紛争、大量殺害、一般市民の大量排除）

このように、紛争を各段階に分けて考えることで、各段階への移行を阻止し、武力紛争に至らせないために開発はいかにあるべきかを論じやすくすることができよう。

このような武力紛争に至る段階を踏む原因には、その地域によって様々なものがあるであろう。高橋（2000）<sup>10</sup>は、近時の途上国における内戦もしくは地域紛争の原因を概念的に、経済・社会要因、多民族社会および違法な諸活動の3つに整理し、検討している。経済・社会要因には、構造調整政策、貧困、貧富格差、資源の争奪があるとする。違法な諸活動とは、小火器の違法な輸出入、違法な人の移動および麻薬取引を顕著なものとして挙げている。違法な諸活動の背景には、貧困、資源争奪が、その背後には環境の悪化もあろう。このような構造原因が武力紛争の背景には複雑に絡み合っていることは間違いないであろう。では、これらは開発とどのような関係があるのでしょうか？ その前提として、つぎに開発とは何かを改めて考えてみる。

---

<sup>8</sup> Pistor and Wellons (1999) .

<sup>9</sup> 高橋一生(2001)p. 12における Jongman, A. J., *World Conflict and Human Rights Map 2000*, Leiden からの引用。

<sup>10</sup> 高橋一生(2000) pp. 16-25.

## 2 - 2 開発

### 2 - 2 - 1 開発（発展）の定義

開発を定義することは、紛争を定義する以上に困難である。なぜなら、その目的や視点をどこに置くかで違ってくる多義的で、かつ政治的（あるいは権力的）要素を含む概念だからである。ごくおおざっぱに言えば、それは人間が豊かさをめざすための営みであり、その過程であるといえよう。問題は、そのめざすべき豊かさとは何か、誰の豊かさなのか、ということである。

安田は、開発ないし発展を、「ある時点をとって、そこから未来に向かって展開される動的なプロセスを意味している」とし、「それが具体的な人間の営為とは一応区別されてより客観性をもって認識される時、「発展」という語が使用され、人間の（自然に対する）働きかけに力点がおかれ、人間による統御を前提として使用される場合には、「開発」という語があたえられるように思われる。」としている<sup>11</sup>。「開発」という場合、常に主体と客体があるのであって、「だれが」「なにを」開発するのかを考えなければならない。これに対して「発展」は、自らが変わるというニュアンスから、自律的な過程であるように思われる<sup>12</sup>。後述する内発的（endogenous）発展論の観点からは、むしろ development の訳語としては「発展」という用語の方が適切といえるかもしれない。

また安田もいうように、開発ないし発展が、「近代」以降の西欧社会における「進歩」の概念と深い関係を有することも間違いないし、「この開発・発展という概念は現在大きな挑戦を受けていることも事実」であろう。すなわち、ローマクラブの『成長の限界』やレイチェル・カーソンの『沈黙の春』に代表される環境問題によってむしろ西欧近代化による進歩主義自体が懐疑されているのである。したがって、本報告書にあっては、進歩主義を捨象する意味で、さしあたって「人間が豊かさを求める営み」とあえて漠然とした定義をすることとした。

開発／発展を法的に基礎づけるとすれば、それは個人の人権として認められてきているということができよう。国際法としては、1948年の世界人権宣言<sup>13</sup>、1966年の経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約および、同年の市民的及び政治的権利に関する国際規約、そして1986年の「発展の権利に関する宣言」として発展してきている。わが国においては、憲法第13条の幸福追求権に属する人権として位置づけられるのではないかと思う。以下、これまでの開発理論の展開を簡単に整理してみる。

---

<sup>11</sup> 安田信之（2000）pp. 73-74.

<sup>12</sup> 西川潤（2000）p. 208は、今日では発展（Development）は、「経済的、社会的、文化的変化の総体」（国連事務総長報告『国連開発の10年』1962年）と考えられている、として、発展とは、ある経済社会の内部から自らを変化させていくような自立的能力を意味しているとする。

<sup>13</sup> 前掲西川 p. 18は、同宣言の22条および28条を引用して、「ここに人権の実現が、国内外の経済社会秩序と関連していることが明らかにされ、人権の実現または人間の基本的必要の充足が、発展の目的自体でなければならない、という思考の流れが現れている。」とする。

## 2 - 2 - 2 開発理論

上述のとおり、近時、近代進歩主義のイデオロギー性に着目して、経済成長をめざす経済開発から、むしろ今ある資源の分配の公平をめざす社会開発、さらには個人の自律能力を高めることをめざす、いわゆる人間中心の開発、すなわち人間開発へのパラダイム・シフトが主張されている。

経済開発と社会開発の開発理論における位置づけ、および開発の目的をめぐっては議論が分かれている。社会開発は経済の安定と成長の手段にすぎないのであろうか？ David Korten<sup>14</sup>は、開発/発展論の3つの潮流を指摘している。第1は経済成長・市場中心の開発であり、社会開発は経済開発の手段と位置づけられる。第2は、人間開発のための経済成長であり、市場経済はそのための手段という位置づけとなる。これに対し第3の立場は、経済成長・グローバル市場そのものを否定するものである。

社会開発は、経済開発に資することもあるだろうが、逆に経済成長を殺ぐこともあるだろう。むしろ、急激な経済成長が資源の枯渇や環境問題を引き起こすとの反省から、「持続可能な開発（発展）」という開発ディスコースが支配的になったことは周知の事実である。また、南を支配する北が、援助の名の下に開発独裁を通じてそのヘゲモニーを増大させているという従属論からの援助批判も考慮しなければならない。開発による経済成長が個人の幸福を増進するものでなく、一部の者を利するに留まるのだとしたら、その正当性は疑われなければならないであろう。したがって、経済成長本意の開発論はもはや時代遅れであることは明らかであろう。他方、経済成長や現に拡大しつつある市場経済を否定し切ってしまうことは、現実的であるとは思われない。したがって、第2の立場に依拠しつつ、人間開発の中身を明らかにしていくべきであろう。

人間開発という個人のレベルでの開発にまでその目的を落として考えた時（いわばミクロ的視点）、その中味を経済的にいえば、いわゆる BHN（Basic Human Needs）ということになろうし、政治的にいえば、個人の自律ということになろう<sup>15</sup>。さらに規範的にいえば、発展の権利、わが国でいえば憲法13条の幸福追求権の具体化ということになろう。人間開発は各個人の幸福の増進をめざすからである。すなわち、人間の尊厳を具体化したカタログである各種「人権」を「伸長」することこそがめざされることになる。

また、開発は、開発途上国（南）における開発という限定されたものではなく、ケネス・ボールドウィングのいう「宇宙船地球号」として、それらと運命共同体としてつながっている日本を含む先進国（北）といわれる国々を包含した経済、社会、政治のグローバルシステムの公正な発展を含む包括的な課題であると思われる。すなわち、逆説的にいえば、南の発展のためには北の開発こそが問題になるのであろう。特に、冷戦後、東西陣営のパワーバランスの中で抑圧され、封じ込められていた紛争が流動化し、武力紛争として顕在化してきた事実をみれば、ダーレンドルフがいうように、「国際社会はカントからホッブスへの回帰の流れにあり、法でなく、実力が、国家間の関係を決定してい

<sup>14</sup> 高柳彰夫（1996）p.8.

<sup>15</sup> 西川（2000）p. 225 は、「人間開発」は BHN 理論の延長線上にあるものだが、BHN が公共政策としての福祉供与に重点をおくのに対して、より個々の人間が社会参加する側面を重視したものであるということができよう、とする。

る」<sup>16</sup> である。したがって、マクロ的にいえば、開発は、このような流れに抗して、多様なあり方を尊重しながら冷戦後の世界秩序を再構成していく過程であり、そのために紛争をグローバルに管理するグローバル・ガバナンスの構築をめざすものでなければならない。その方向で、最近の開発理論においては、後述するとおり国連開発計画（UNDP）を中心に、人間開発論を基礎に人間の安全保障が議論され、さらに国連平和維持活動の経験から紛争後復興支援の延長として、平和構築、さらには予防開発が議論されている。

紛争管理のためのガバナンス構築という新たな開発課題を論じる前に、まずは紛争と開発の関係を明らかにしなければならない。

## 2 - 3 紛争と開発の関係

紛争と開発の関係は、紛争を社会変革のダイナミズムとすれば、紛争と開発とは表裏一体ともいえる。なぜなら、開発は豊かさをめざす営みのなかに、社会を変革していく動的プロセスを内包する。言い換えれば、開発はこの社会変革のダイナミズムを不可欠の要素とするだけでなく、新たな社会変革のダイナミズムを不可避的に生み出すものだからである。反面、開発により武力紛争を非武力的な紛争過程に転換し<sup>17</sup>、武力紛争の再発を防ぎ、または武力紛争を予防することも考えられる。このように、紛争と開発の関係は、開発が紛争を助長するという開発の否定的側面を捉えた消極的關係と、開発が紛争を転換あるいは予防するという肯定的な側面を捉えた積極的關係の二面性を有するものと考えられる。

### 2 - 3 - 1 消極的關係

消極的關係において、開発は紛争助長の要因となりうる。このことはマクロ的には、産業革命後の発展が、植民地帝国主義を生み、2 度の世界大戦を招いたこと、特に、第二次大戦に至る日本の近代化の挫折（あるいは成功というべきか？）などの歴史により実証されているといえよう。また、ミクロ的には、開発による地域住民の反発などは、たとえば大規模ダム建設のために立ち退きを迫られる住民の反対運動などに典型的にみられるものであり、これも経験的に知られているところである<sup>18</sup>。不公正な開発は、紛争を助長し、権力による抑圧に対する最後の異議申立として武力紛争にすら発展することもある。

ここで留意すべきことは、このような開発のもつ否定的側面は、決して回避できる、過去における克服すべき附帯的現象ばかりではないのであって、むしろ開発の本質でもある、という理解である。イリイチは、このことを、「暴力としての開発」として論じている。

---

<sup>16</sup> ダーレンドルフ、ラルフ（加藤秀治郎＝松山雅人訳）（2001）p. 194.

<sup>17</sup> ルベシング、クマール（辰巳雅世子訳）（1998）p. 168.

<sup>18</sup> 最近の事例としてタイの PAK MUN ダムなどが世界銀行（世銀）のプロジェクトとして挙げられる。これは、世銀が融資をした電源開発案件であり、環境アセスメントの甘さや、住民の立ち退きや漁民への補償問題への対応の甘さが指摘されている（World Commissions on Dams（2000））。

すなわち、イリイチによれば、

「 - たとえ同じ文化圏内にあっても、中枢部と周縁部とでは、平和の意味が違うという点である。すなわち、中枢部にとって、平和とは初めにはなかったものであり、新たに建設したうえで維持していこうというものである。これに対して周縁部の民衆にとっては、平和とは民衆が初めからもっているものであり、彼らの願いは「すでにもっている平和を奪わないでほしい」ということにつきる。ところが、いわゆる「開発の 10 年」なるものが繰り返された、ここ 20 年間に限ってみても、第二の意味での平和、すなわち「民衆の平和」は、外からの攻撃に押しまわれどおしであった。

...これまで、開発というかけ声のもとで、民衆の平和を攻撃目標とする世界的規模での戦いが展開されてきた。その結果、開発の進んだ地域においては、民衆の平和は、そのほとんどが奪われてしまった。...おそらく、草の根の民衆のイニシアティブによって、経済発展に歯止めをかけることこそが、民衆が自らの平和を奪い返すためのもっとも重要な道になるのではないだろうか。」<sup>19</sup>

すなわち、権力者にとっての平和のための開発は、被支配者にとっては暴力による破壊でしかないということもありうるわけである。開発援助に携わる者は特に自らの権力性を自省しなければならない。開発援助により誰がその恩恵に浴し、誰を害するかを政治学的、社会学的な視点からも分析、特定し、その悪影響を最小限に抑える工夫をすることが必要である。さらに、援助供与者としていかに己自身の脱権力を図るかも問われなければならないであろう。

## 2 - 3 - 2 積極的關係

積極的關係においては、開発は紛争予防の手段となりうるという肯定的側面を取り上げる。すなわち、開発によって紛争の原因である貧困や資源の配分をめぐる争いなどを予防したり、民族の融和を図る政府に援助することなどの開発援助というインセンティブを与えたりすることが考えられる。逆に、軍備を増強したり、武力紛争を起こしたりする国に対する援助を停止するなど援助を使ったディスインセンティブを与えることも考えられる。

しかし、先にイリイチの議論を引用したように、平和の意味が各地域によって異なることを考えると、「誰の平和か」をまず問わなくてはならないであろう。平和の観念は文化が異なることによってもその重点を異にする点に留意し、相互の誤解を避けるようにしなければならない<sup>20</sup>。前述のとおり開発は権力に関わるものである。米国の開発援助は、冷戦構造の中で、低強度紛争 (Low Intensive Conflict: LIC) 戦略と位置づけられた<sup>21</sup>。このような開発援助の戦略化は、米国の人権外交がダブル・スタンダードであると批判されたように、援助供与国の国益の追求にしかすぎないとして、かえって

<sup>19</sup> 坂本義和編 (1982) pp. 4-5.

<sup>20</sup> 石田雄 (1983) pp. 257-258.

<sup>21</sup> レーガン政権時代に南の世界の紛争に対する戦争論として登場した。南の紛争に乗じて敵が米国の利益を侵害することを阻止すべく、情報、経済、政治、民主、文化など多方面にわたり、いわば「総合的な戦争」をしかけようとするものであった。その際、紛争の基底にある不安定要因は、貧困、抑圧、不公正であり、それらを解消すべく「開発」が用いられたのである (高田和夫 (1999) pp. 99-100)。

紛争処理を政治化、複雑化せしめる危険があることに留意すべきであろう。仮に援助供与国の国益を越えて中立的な立場に立った人道的援助が可能だったとしても、これを紛争処理の戦略として使うことは、やはり大きなリスクを伴う。なぜなら、たとえ武力紛争を収めることが目的であるとしても、このような政治的な意図に緊急人道援助が誘導されることは、紛争当事者にとってみれば、人道援助の中立性を損なうこととなり、その意図とは逆に援助そのものを紛争助長要因に転化してしまう危険性をも孕んでいるからである<sup>22</sup>。

## 2 - 4 紛争と開発をめぐる世界システムの功罪

国際連合（国連）および世界銀行（世銀）はいうまでもなく、それぞれ第二次大戦後の世界の集団安全保障と、戦後の廃墟の復興と経済開発をめざして創設されたものである。これらを中心に世界の安全保障と経済開発の枠組みが作られてきた。その背景には、平和と人権の不可分性と、平和と人権を実質化するため経済発展が不可欠であるとの教訓がある。これは経済発展によってはじめて平和が実現、維持されるという認識である。

しかし、イリイチは、このようなパックス・エコノミカは、経済に隷属することによって得られる平和をもたらすにすぎないと警告している<sup>23</sup>。経済成長のために資本主義も社会主義も人間を疎外し、抑圧することになったという見方である。否定的な側面のみを捉えた偏向した見方であるとの反論もありえようが、環境破壊や武力紛争の拡散などの問題の核心が捉えられているように思われる。したがって、この観点から開発援助実務を根本から問い直す必要があるだろう。

### 2 - 4 - 1 開発における新たなディスコース：紛争管理のためのガバナンス

国連開発計画（UNDP）および世銀などの国際開発援助機関および OECD/DAC 加盟先進国の二国間開発援助機関は、近時、グッド・ガバナンスという開発ディスコースを駆使して、一国の主権に関わる政府機能の改善にまで干渉するようになってきている。ガバナンスに対する支援はもともと、国際金融機関の提示した構造調整プログラムを遂行する援助受入国の政府の能力向上を課題としたものだが、前述の開発パラダイムの変遷とともに開発援助の中心的課題となってきている。すなわちこれは民主化支援、法制度整備支援、司法支援などのいわば知的支援を正当化するものである。さらに近時は、人権や市民社会、市場経済化を前提にした民間部門能力向上支援などにも及ぶ広範なものとなってきている。

わが国においても、JICA が 1995 年に参加型開発との関係でガバナンスを分析した報告書を<sup>24</sup>、同国際協力総合研修所が 1996 年に「内戦終結国におけるグッド・ガバナンスの促進に関する報告書」

---

<sup>22</sup> 2000 年 7 月 28 日の外務省主催「国際シンポジウム人間の安全保障」における、国境なき医師団（MSF）財団調査局部長フィオナ・テリー（Fiona Terry）女史のコメント。

<sup>23</sup> 坂本編(1982)p. 11.

<sup>24</sup> 国際協力事業団（1995）。

をそれぞれ発表する<sup>25</sup>などして、その開発援助実務においてガバナンスを配慮する姿勢を示してきている。特に筆者は、JICA のカンボディア国別援助研究会報告書において、「平和構築のためのガバナンス」という概念を打ち出し、カンボディアのコンテキストにおいて、民主主義の強化、人権の保護と伸長、有効な法制度と独立公正な司法、および中立で効率的な行政の 4 つの観点を提示している<sup>26</sup>。専横と暴力から、民主的過程と法の支配による紛争の転換という政治過程と法過程への移行をめざすために必要な制度および人材を開発すべきであるというガバナンス論の展開である。

それ自体正当な議論であることは間違いないが、問題は、ガバナンス支援を正当化する援助供与主体である国際機関および二国間援助機関自身の政治的中立性である。二国間援助機関は、各国の政府の機関であるから各国の国益が反映されることは否定できない。国連や世銀などの国際機関ですら、その実態は米国などの一部先進国の影響下にあることは否定できないのであって、決して中立であるとはいえない。国連においては、安全保障理事会は常任理事国の影響下にあり、たとえば、国連のボスニア・ヘルツェゴヴィナおよびコソヴォにおける紛争への対応と、ルワンダにおけるジェノサイドともいわれる紛争に対する対応に著しい相違をみせたのは、安保理理事国の国益における優先度の相違に由来することは明らかであろう。また、国連同様、IMF、世銀を中心とするいわゆるブレトン・ウッズ体制は、戦後の米国による世界秩序の建設のために設立された面がある。特に IMF、世銀およびその他の地域開発金融機関も、その支配権は、出資金の割合による力関係から、先進国による支配は明らかである。冷戦後の市場経済のグローバル化を基礎にした開発戦略は、このような IMF、世銀による申し合わせ事項として、ワシントン・コンセンサスともいわれている<sup>27</sup>。これは、市場経済による途上国経済の隷属の強化による、IMF を通じた米国の世界支配のシナリオともいえなくもない。さらに、WTO は、貿易の自由化というコンテキストの中で、やはり途上国という弱者の犠牲の上に先進国という強者の論理の押しつけ、そのヘゲモニーの正当化を推進しているという側面を否定できないのではないだろうか？

このような、国際機関や先進国の横暴に対抗できる勢力は、やはり非政府組織 (NGO) による国際的連帯において他はないであろう。1999 年のシアトルにおける WTO の会議が NGO の抗議行動によって混乱したこと、またいわゆる地雷廃止条約が NGO の力によって早期に採択されたことに象徴されるように、国際的な NGO の連帯は、グローバル・ガバナンスの向上に欠かせない、いわば第 3 の権力になりつつある。ただやはり、注意すべきは、国際 NGO を支配しているのは、このような活動に参加できる余裕と能力のある先進国の人間が主であり、だからこそ先進国の横暴を監視することができる反面、そこに限界があることもまた明白である。したがって、途上国の民衆の声を直接反映できる途上国の現地 NGO の参加を促し、先進国の国際 NGO とのパートナーシップを醸成することが重要となろう。

---

<sup>25</sup> 国際協力事業団国際協力総合研修所 (1996)。

<sup>26</sup> 国際協力事業団 (2001) p. 138.

<sup>27</sup> Trubek, David M. (1996) p. 224.

## 2 - 4 - 2 世界システムの変容：人権による国家主権の相対化

人権は、国連創設の理念の1つであり、平和と不可分であるとの認識から、1948年には世界人権宣言が出され、その後各種の人権規約などの条約や国連人権高等弁務官事務所などの人権関係機関が設立されてきた。人権は国際的関心事項とされ、もはや内政問題として他国の干渉を許さない国内問題ではなくなっている。20世紀は難民の世紀ともいわれるように、多量の難民、避難民が国境を越え、あるいは国境を越えずとも国内避難民として発生することで、紛争が転移、拡大していく過程から、各国の安全保障に重要な影響を及ぼすことになったからである。

一方、途上国側からは、先進国による経済支配こそが途上国の貧困の根源的問題であるとする従属論<sup>28</sup>の観点から、1970年代に公正な国際的経済的秩序、すなわち、新国際経済秩序（NIEO）が唱えられた<sup>29</sup>。しかしこのような途上国の主張は、結局功を奏さず、その後、1986年には発展のための権利宣言として、開発が途上国の人権であると主張された。先進国のお題目である人権を逆手にとっての議論であったが、国家や集団が人権という個人の権利をもつということ自体、自己矛盾であるという先進国側の反発を受けて、やはり途上国側の主張は受け入れられなかった。確かに伝統的な人権論からは受け入れがたい議論であろうが、途上国において貧困に喘ぐ人々の実情を考えると、人権概念を欧米的な価値観や環境でしか考えないこと自体が問題であるのではないであろうか。

発展の権利が人権として認められるかは未だに議論の分かれるところであるが、先進国による恩恵的な活動とされてきた途上国の開発援助を途上国の人々の権利として位置づけようとする試みは注目に値する。なぜなら、先に述べたとおり、開発の主体は権力者であり、途上国は常にその客体としてしか扱われてこなかった点を反省し、援助を受ける側を主体とする発展（いわゆる内発的発展<sup>30</sup>）を唱道し、援助供与側本位の開発援助に対して異議申立をすることを可能とする法的根拠を提供しようとするものにほかならないからである。

## 2 - 5 紛争と開発をめぐる 1990年代の理論と実務

以上のような開発実務の進展を背景に、紛争と開発をめぐる理論と実務はどのような展開を見せているのであろうか？ 以下特に1990年代に絞ってこの点を概観する。

### 2 - 5 - 1 人間の安全保障

紛争と開発を繋ぐ新たなディスコースとして、最近、「人間の安全保障」が唱えられている。人間の

---

<sup>28</sup> 1960年代後半ラテン・アメリカでプレビッシュ（Prebisch）の主唱した中心＝周辺理論をマルクス経済学の立場から発展させたもの（臼井久和（1983）pp. 68-69）。

<sup>29</sup> NIEOは途上国が先進国中心の既存貿易秩序の改革を求めたもので、1974年に国連において関連の宣言、憲章などが採択されている（多谷千香子（2000）p. 75）。

<sup>30</sup> 日本で、経済成長重視、資源浪費型、環境汚染型の従来の開発に代わるものとして、開発主体の内発性に重点をおいた「もう一つの開発」が、鶴見和子らによる「内発的発展論」として1970年代から唱えられている（石井摩耶子（1999）p. 76）。

安全保障とは、人権・開発派の定義では、人間解放、すなわち、人が自由に選択を行い、それを自由に実行することを妨げる物理的ないし人為的な障害、たとえば戦争、貧困、政治的抑圧などからの解放を意味するとされる<sup>31</sup>。これまでの国家を単位とした安全保障から個人を単位とする安全保障に発想を転換することによって、国家の安全保障では踏み込めなかった、個人の安全を脅かす障害から個人を守るという議論が可能となった。UNDPがこの概念を開発ディスコースとして採用した背景には、国家の経済成長中心の開発から、人権の伸長をもって開発の目的とする人間を中心とする開発（人間開発）にパラダイム・シフトしつつあることがある。

UNDPの1994年の『人間開発報告書』によると、「人間の安全保障」のための7つの領域があるとされる。すなわち、雇用と収入 食糧 疾病 環境 物理的暴力 地域民族 政治的人権、がそれである。これら7つは人間の安全を脅かす典型的な要素として挙げられているものであり、これらに限る趣旨ではないものと思われる。人間の安全保障が開発論の中心課題となるに及んで、貧困解消など開発のめざすべき目標が紛争の予防としても有効である、すなわち安全と開発は表裏の関係にあると認識されるようになった。この観点から、人間の安全保障論は、紛争予防のための開発、特に紛争を管理するためのガバナンスの強化をめざす予防開発論に連なることになる。

武者小路（1997）は、この概念が安全保障政策というよりは、普遍的な人権を求める概念として高度に政治的な提言であると述べ、普遍性と政治性に注目している<sup>32</sup>。また勝俣（1999）は、アフリカにおける武力紛争に地域性が根強く反映していることから、その原因をしっかりと把握しなければ処方箋は書けず、対立の素地を生み出す弊害があったこれまでの開発援助に代わって、「社会的向上と社会内共栄共存をめざす側面を重視する概念」として人間の安全保障の有用性を指摘している。その際、何が当該地域の人々の脅威になっているのかを認定するアプローチとして、人間の安全保障という概念は有用であると述べている<sup>33</sup>。栗栖（1998）も、個々の人間の安全を尊重すべきであるという主張が、これまで蔑ろにされてきた弱者への視点を促し、近代合理性と功利主義に対する重要な批判原理を提供したとして評価するとともに、国家が十分には機能しない内戦や民族紛争といった状況下での人間の安全を、誰がどのように守るのかという問題を提起した、としてその重要性を評価している<sup>34</sup>。

1995年の国連社会開発サミットの「コペンハーゲン宣言と行動計画」において、社会開発・社会正義と平和・安全保障の相互不可分性が確認された<sup>35</sup>。その背景にはガルトゥングの構造的暴力という、社会的不正義の構造が平和を脅かす構造問題であり、開発はこの問題を扱うべきであるとの認識があったものと思われる。このような紛争の根本原因である社会構造問題にまで開発が踏み込むことが宣言されたにもかかわらず、残念ながらユーゴスラヴィアの民族紛争はコソヴォに波及するなど、民族問題を背景とした重大な地域紛争がその後も多発し、軍事力によってこれを鎮圧するという最悪の事

---

<sup>31</sup> Ken Boothの定義で、Mahbub Haqu や Amartya Sen（Capability論）の開発派、Jack Donnellyなどの人権派が同様の概念を主張し、UNDPの「人間の安全保障論」の基礎となる（栗栖薫子（1998）pp. 86-87）。

<sup>32</sup> 武者小路公秀（1997）pp. 4-9。

<sup>33</sup> 勝俣誠（1999）pp. 50-66。

<sup>34</sup> 栗栖薫子（1998）pp. 85-102。

<sup>35</sup> 高柳彰夫（1996）p. 9。Johan Galtungは1969年にViolence, Peace, Peace Researchにおいて、直接的暴力のない消極的平和に対し、「構造的暴力」：貧困、飢餓、抑圧、疎外、差別などの国際・国内の社会的に不公正な社会構造のない状態としての積極的平和を説明する。

態に立ち至っている。

わが国は、湾岸戦争における教訓から、世界の平和に関する人的貢献を求められ、非軍事的人的貢献の道を模索することになる。このため注目されたのが、ODA による開発援助の活用である。そこで世界の開発実務における紛争への取り組みへのシフトに対して、わが国政府は、1998 年 12 月の小淵前総理大臣の政策演説において、人間の安全保障を「人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的に捉え、これを強化する考え」と定義していることを明らかにした。1999 年の ODA 中期政策において、紛争と開発を取り組むべき重要課題の一つとして掲げた。2000 年沖縄サミットと国連ミレニアム・サミットにおいて、わが国政府によって「紛争予防のためのイニシアティブ：紛争前から紛争後まで全ての段階で、紛争予防への一貫した努力がなされるべき包括的アプローチ」の提言がなされた。

しかし、緒方貞子前国連難民高等弁務官（UNHCR）が、人間の安全保障は、「行動のためのスローガン」と指摘している<sup>36</sup>ように、その意味内容は、結局多義的かつ空疎であり、これがあいまいな概念であることは否定できない。やはり開発援助によって個人の安全に関わるグローバル・イシューに国境を越えて世界が協力をしていくためのスローガンにすぎないというべきであろう。問題は、どんな行動を起こすのかである。わが国政府は緒方前弁務官の提案を受けて、1999 年 3 月、国連に人間の安全保障基金を新たに設置した<sup>37</sup>。さらに、2001 年 1 月、政府は、政府および国連からも独立した「人間の安全保障委員会」を同年前半に設立することを発表し、人間の安全保障に関する世界の賢人を集めて政策提言や具体的行動計画を策定するための枠組みを整えつつある。このようなわが国のイニシアティブは支持されようが、わが国の NGO や学者がこれらを用いてどれだけのコミットメントと働きができるかが今後世界から問われることにもなる。

## 2 - 5 - 2 平和構築活動（PBO）：緊急人道援助から持続可能な開発に至るコンティニウム問題

人間の安全保障が主張され始めたのと同じ頃、国連平和維持活動（PKO）は、新たな展開を見せ始めた。1991 年のパリ和平協定に基づいて、いわゆる第二世代<sup>38</sup>の PKO の走りともいうべき、空前の規模による国連カンボディア暫定統治機構（UNTAC）が 1992 年から展開されるに及んで、1992 年に、当時のガリ国連事務総長は、『平和への課題（*Agenda for Peace*）』を発表し、国連の課題として、平和維持に加え、予防外交、平和創造、平和構築（復興）を提唱している。この中で、ガリ氏が提唱した平和強制は、しかし、ソマリア（UNOSOM）およびユーゴスラヴィア（UNPROFOR）における活動において完全に失敗し、武力による国連の介入には限界があることが露呈されたのである。その後、東ティモールにおける独立に絡んだ紛争に対して、国連は、UNTAET によって事実上東ティモールの信託統治を行うなど、PKO は新たな局面を迎えている。このように、国連 PKO は国連中心集団安全保障を背景に、停戦監視から選挙監視、人道援助、暫定統治、紛争後復興援助などに任務を

<sup>36</sup> 2000 年 8 月の外務省主催の人間の安全保障に関する国際シンポジウムにおける発言。

<sup>37</sup> UNHCR 東京事務所がこれを用いて NGO の危機管理能力向上のための e-Centre 研修などを行っている。

<sup>38</sup> この言葉は、冷戦後の PKO の任務が多様化した現象を指して広く用いられている（日本国際連合学会編（2000）p. 11）

広げ、平和の永続化のために包括的なアプローチをとるとともにその活動も多様化させている<sup>39</sup>。2000年8月に発表された Brahimi Report では、このような PKO の役割を強化するため、紛争予防強化、平和維持と平和構築の不可分性の認識、法の支配強化、IT 活用を謳っている。

一方、後述するとおりカナダは、1996年には、緊急人道援助から復興開発援助までの援助のギャップの克服をめざすため、包括的平和構築アプローチを提言した。これは、緊急人道援助と復興開発援助との間に援助の連続性、コンティニュームをもたせることによって、援助の効果を上げて武力紛争の再発を防ぐことができるからである。このカナダの提案を受けて、1997年に、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)は、「紛争、平和および開発協力」ガイドラインを発表し、「暴力なしに紛争を管理する能力を強化することは持続可能な開発の基礎」として、「平和構築」を「人間の安全保障のための持続可能な環境を作る手段」とであると定義した。

これに対しわが国は、1999年8月のODA中期政策において、「紛争と開発」を重要課題の1つとして、紛争予防・紛争後復興のための積極的役割を宣言したものの、実際の平和構築活動へのわが国の参加は不透明といわざるをえない。すなわち、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(以下、「PKO法」という)の五原則<sup>40</sup>に見るように、憲法9条問題を背景に自衛隊の海外派遣に歯止めをかけたために、わが国が迅速かつ有効に紛争地における人道的な国際救援活動に参加できるかは非常に難しくなっている。特に、PKO法の制定によって、国際協力事業団(JICA)がもつ国際緊急援助隊(Japan Disaster Relief:JDR)を紛争地に事実上派遣できなくなってしまう点は早急に改善が求められる<sup>41</sup>。また、たとえJDR法の政府解釈を変更したり、法改正を行ったりしたとしても、緊急人道援助隊で医師を派遣することすら簡単ではない現状では、さらに紛争に対応する文民専門家(人権、法律、行政専門家)を派遣できるだけの人材のプールやこれを支援する社会的な体制の整備は極めて困難であるといわざるをえない。したがって、その実績は当面極めて限られたものでしかないであろう。

このような、閉塞した状況下、JICAは、1999年10月、JICA平和構築研究会<sup>42</sup>を立ち上げ、平和構築の概念や、平和構築支援を行う上での制約要因を整理した上で、平和構築における様々な課題を分析し、カンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、ケニアにおける平和構築支援をケーススタディとして分析した。その成果は、2001年3月に事業戦略研究『平和構築：人間の安全保障の確保に向けて』と題する報告書として出版された。同報告書は、JICAの任務を越えた平和構築支援全般にわたる課題を網羅的に取り上げ、わが国のODA政策を平和構築の観点から再構成することを提案

<sup>39</sup> 1948年から2000年10月まで54の活動、同月現在15の活動(PBOは14)。

<sup>40</sup> (1) 停戦の合意が存在している  
(2) 受入れ国などの同意が存在している  
(3) 中立性を保って活動する  
(4) 上記(1)(2)(3)の原則のいずれかが満たされなくなった場合には一時業務を中断し、さらに短期間のうちにその原則が回復しない場合には派遣を終了させる  
(5) 武器の使用は自己または他の隊員の生命、身体の防衛のために必要な最小限度に限る  
(国際平和協力事務局 [http://www.pko.go.jp/PKO\\_J/pref.html](http://www.pko.go.jp/PKO_J/pref.html))

<sup>41</sup> 政府はPKO法制定に際して、PKO法との競合を避けるため、国際緊急援助隊の派遣に関する法律(以下「JDR法」という)における「大規模な災害」を自然災害に限定する解釈を行っている。

<sup>42</sup> 同研究会は、筆者を含む外部有識者を中心とするアドバイザー・グループの助言をもとに、JICA職員、ジュニア専門員からなるタスクフォースが進めてきたものであり、その結果はJICAの見解を代表するものではない。

している。具体的には、開発援助での平和配慮（復興支援における紛争再発防止から紛争予防案件、さらに一般開発プロジェクトにおける平和配慮・評価導入）紛争中の人道緊急援助に緊急援助隊活用（JDR 法の政府解釈の変更や PKO 法改正にも言及）および そのための実施態勢の強化として人材養成、安全対策などに関する具体的提言を行い、これに基づく、JICA 事業におけるガイドライン案をも提案している。ただし、そのような法改正を伴う政治的な課題に関しては、考えうる選択肢を示し、その選択は今後のわが国の政策課題として位置づけるに留めている。

以上のような網羅的かつ実践的な JICA の研究報告を参考にしながら、以下、同報告書で十分踏み込めなかった、平和構築のための国際協力における中心課題の 1 つである、紛争管理のガバナンスのための非軍事的国際協力に焦点をあてて、これを掘り下げることとしたい。

## 2 - 6 紛争管理のガバナンスのための非軍事的国際協力

紛争管理のガバナンスとして重要な課題は、民主的紛争処理過程と法的紛争処理過程の確立である。なぜなら、このような平和的な紛争処理過程が機能していれば、紛争は暴力や武力衝突には発展しないからである。したがって、民主化支援、法制度整備支援、司法支援などのプログラム支援が想起される。すなわち、専横と暴力から、民主的過程と法の支配による紛争の転換という政治過程と法過程への移行をめざす、そのための制度および人材開発を支援することになる。

しかし、このような政治および法制度確立による紛争の管理だけでは不十分である。なぜなら、紛争の根本原因である、貧困、社会的不公正や歴史的憎悪、文化的反感などの、経済、社会、歴史、文化および心理などの各側面における人間、その所属する集団および社会を理解し、これを変えていかなければならないからである。そうでなければ、表面上武力紛争は収まったとしても紛争の構造自体は残りつづけ、きっかけがあれば武力紛争として再燃するからである<sup>43</sup>。ルベシングは、武力紛争の平和的転換のプロセスには以下のファクターが不可欠であるとする。まずは、武力紛争の原因、責任の所在、損害などに関する正確な認識、つぎに、その認識に基づいた原状回復（損害賠償）不正を正すこと、つぎに政治的、経済的復興、そして人間関係の再構築の 4 点を挙げている<sup>44</sup>。したがって、このような転換のプロセスに具体的にどのような協力をしていくかが、つぎの課題となる。

### 2 - 6 - 1 紛争処理、予防のメカニズムとしての民主化と法の支配への開発協力

まず、前者の民主的紛争処理過程と法的紛争処理過程に関して、民主化と法の支配の確立をめざす開発援助が考えられる。民主的政治過程があっても、少数者の権利や人権を無視するような多数の横暴であってはならないのであるから、人権尊重を最高規範とする法の支配が行われなければならない。ここで従うべき法とは、民主的過程によって定律された規範であって初めてその正統性を有し、尊重されるのであるから、民主的立法過程が不可欠である。このように、民主主義と法の支配は相互補完

<sup>43</sup> 国際協力事業団企画・評価部環境・女性課（1997）pp. 4-5.

<sup>44</sup> ルベシング（1998）pp. 169-170.

的な一対として意味のあるものであることに留意すべきである。

しかしながら、民主主義も法も近代国家のそれを原則としてモデルとはしても、このような政治、法過程は地域の伝統文化を抜きには存立しえないものであるから、そのような、地域の伝統文化に則ったいわゆる慣習を尊重しなければならない。これは、価値として人権が普遍であるとしても、その実現の手段が各文化社会によって多様であるのと同様である。民主的システムや司法システムは必ずしも近代国家に認知されたものである必要はない。いずれの社会にも、紛争が絶えない以上、これを平和裏に処理するシステムは既に存在する、あるいは存在したものと仮定することができる。それが、抑圧的である、不公正、不公平あるいは不正義であるとの認識が、紛争の原因であることもあろう。しかし、だからといって、その社会に固有の方法を完全に否定し、文化伝統の異なる社会の方法を移植することは、人体における移植に拒否反応があるのと同じく、危険なことである。

国際紛争の場合には、国際法によるマクロとしての紛争処理（外交交渉から仲裁、調停、司法的解決の可能性）のシステムが国際法の発展とともに不十分ではあるが形成されつつある。たとえば、国際法に絡む紛争においては国際司法裁判所（ICJ）が原則として国家間の紛争について司法的な紛争処理を行う。投資紛争においては、従来外交保護権による外交交渉しか紛争解決方法がなかったが、世銀の中にある投資紛争解決国際センター（ICSID）が設立され、投資を行っている私人と投資を受け入れている国家との間の投資紛争を解決のために仲裁を行っている。国家間の関税や保護貿易などに関する貿易紛争においては、最近、世界貿易機構（WTO）が GATT に代わって設立された。ここでもそれまでの外交交渉中心の紛争処理から司法的紛争処理に進化している。国際法は、国内法と違って、政府のような一元的な法執行機関が存在せず、国家主権を原則としているため、強制力に欠けるとされてきたが、近時は国際法上の履行を確保するために各条約に報告制度、申立制度、検証または査察といった様々な手段が考案されており、これらは「国際コントロール」として、理論的に整理・提示されるようになってきている<sup>45</sup>。さらに、多様な条約によって、より緻密な規範が生成されると同時に、これを管理、運営する、国連はじめ国際公益を代表する機関や EU、ASEAN など地域的利益のための機関が設立されている。さらに国際的に活動する NGO などがそれぞれネットワークを作ることによって、監視をし、あるいは新たな規範定律のイニシアティブをとっている。たとえば、最近の地雷廃絶条約の成立、また戦争犯罪を取り締まることをめざす国際刑事裁判所の設立などである。このような国際的紛争管理のためのグローバル・ガバナンスは今後もますます発展していくであろう。ただし、このような国際的なルール作りにおいて、途上国など周辺社会の参加を十分に確保していかなければ、世界的に公正なシステムの策定とはいえないことに留意する必要がある。

これに対して、国内紛争の場合には、これまで国家主権の壁の中であって、その政治過程が民主的か、司法が独立で公正かということは、国際的に干渉できないものとされてきた。ところが、開発理論の中で、グッド・ガバナンスへの支援として開発援助のコンテキストの中で、民主化、人権擁護および法の支配の確立としての司法などへの支援が開始されてきたのは前述したとおりである。さらに、司法ではカバーしきれない、あるいは非効率な司法に代替するものとして代替的紛争処理（Alternative Dispute Resolution: ADR）という裁判所外の紛争処理システムの研究と実践が進んで

---

<sup>45</sup> 森田章夫（2000）pp. 4-5.

いる。これは、また近代司法制度への懐疑を反映し、途上国においてはむしろ伝統的紛争処理を活用するというアプローチとして評価されつつあるといえよう。このような、民主化、司法改革への支援が近時紛争予防の制度インフラとしても注目されてきているのである。しかし、前述したとおり、ここで留意すべきは、各地域のそれぞれ固有の文化伝統に根差した紛争処理システムがあるのであって、これを無視して法制度を移植しても根づかないばかりか、かえって法に対する信頼を失い、逆効果を生むということである。そのため、やはり、途上国など援助受入国側の、オーナーシップとコミットメントと、それに基づく技術協力への参加を確保し、援助供与側とのパートナーシップによる新たな法制度の創造という観点が必要である。

特に、市場経済への移行を支援するために、商事関係法制度の整備とこれを執行するための商事紛争処理の整備が世銀を中心に行われてきている。市場経済のグローバル化のために国境を越えるいわゆるトランスナショナルな商取引を促進するため、商事に関する法制を調和する努力も国連などを中心に行われている。このような法制の調和によって、いわば中世における地中海都市国家貿易において存在したといわれる *Lex Mercatoria* (商人の法) として商人に普遍的な法を作ろうとしているかのようである。特に UNCITRAL (国連国際取引法委員会) は、国際商事仲裁模範法などを作成して、各国々の立法において参考にされるよう働きかけており、世銀、EBRD などの国際開発援助機関もこのようなグローバル・スタンダードを使って、法制度整備支援を行うとしている。

このようなグローバル市場経済を確立することで、経済繁栄をもたらすのが先進国側の目論見であるが、既に巨額の負債を抱え、人材的にもインフラ的にも巨大なハンディを背負っている途上国に、その福利が遍く行き渡るかには疑問がある。グローバルな競争が公正に行われる保障はなく、むしろ強者の論理との批判も強い。シアトルにおける WTO の会議が NGO の抗議によって妨害された事件があったように、むしろ社会的弱者へのセーフティネットなどの十分な構築がなければ、反対勢力が先鋭化し、ゲリラ的な紛争の種となろう。この意味で、民主化および法制度整備支援には政府をカウンターパートにするだけでなく、民衆の側からの支援、いわゆる参加型開発による民衆のイニシアティブによる案件策定とその実施という手法を用いるべきであろう。

この観点から、現在わが国もさかんに拡大している途上国、移行経済国における法制度整備および司法制度整備のための支援にも、民衆の正義へのアクセス拡大のための法律扶助に対する協力などを取り入れ、民衆をエンパワーメントすることによって社会的不正義などに自ら対抗し、これを平和裏に是正していくための人々の能力を開発する協力が重要である。

## 2 - 6 - 2 紛争予防のための戦略援助 (予防開発) の可能性

以上のように、紛争を予防するために開発援助を戦略的に行おうとする発想は、後述するとおり、国連によって、「予防開発 (preventive development)」とも呼ばれている。しかし、予防開発は、2 - 3 - 2 の紛争と開発の積極的關係で述べたとおり、米国の低強度紛争戦略のごとく開発援助を支配のための道具とすることを正当化する議論にもなりかねないことに留意すべきである。中立かつ公正な開発援助をめざす以上、むしろ弱者のエンパワーメントという視点が重要であり、そのために、人権のための開発援助という開発理念の再構成が望まれる。すなわち、経済成長、そのための市場経済化

という視点だけでなく、人権伸長のための司法支援、法律扶助、法曹教育、一般への人権および法教育への協力などの研究が必要とされる。

このように、開発援助に経済専門家ばかりではなく、法律専門家の参加促進と、反面、開発援助全般における法的側面への配慮の導入が求められる。法の目的機能は紛争の平和的処理と予防の制度化にあるわけであるが、法律が十分機能していない社会を扱う以上、解釈法学だけでなく、前述したとおり、特定社会の文化、伝統、歴史、心理などの研究と連携して、法社会学、法哲学、法人類学などの基礎法学を動員して、開発目的に応用する応用政策法学としての開発法学が提唱されよう。法の支配の確立は、合理的で理想的な法律を制定することではなく、不十分でも法にしたがって行為することが、最も利益になるという法に対する人々の信頼を醸成することでしか実現できないからである。

また開発における法制度の役割を再検討することも求められる。すなわち、一方では市場経済化を推進するためにマックス・ウェーバー (Max Weber) の資本主義を支える予測可能な法制度構築を支援する必要もあるが、他方、市場の失敗による人権と社会正義 (自由・平等) のための社会的弱者に対するセーフティネット構築のための法制度構築という課題がある。さらに、社会的弱者の能力を高めてその自律を促すエンパワーメントを推進するボトムアップ型の法制度整備支援が求められるのである。

このように予防開発は、法制度を含むガバナンスそのものの開発をめざすことになる。ガバナンスの開発とは従来のような政府の管理運営能力向上ばかりではなく、むしろ紛争を自主管理する市民社会の構築のための人間開発をめざすものでなければならない。すなわち、紛争を平和裏に処理することができる社会とそのための自律的な個人の能力を向上させることこそが、予防開発を支えるガバナンス構築の最終目的といえよう。

### 3. 「紛争と開発」をめぐる国際機関と二国間援助機関の動向

上記 JICA 報告書は、開発援助における平和配慮および平和構築支援に対する国際的動向を既に一通り分析評価している<sup>46</sup>、ここでは、国際機関については、その影響力の大きい国連とりわけ、UNDP と UNHCR および世銀、さらに二国間援助機関については、OECD/DAC ガイドラインと、この分野の先駆者であるカナダの CIDA に焦点を絞りその動向を概観するものとする。

#### 3 - 1 国連

##### 3 - 1 - 1 国連による問題提起

冷戦構造の崩壊は、第二次世界大戦後の世界秩序のために設立された国連が、ようやくその本来の機能を取り戻すのではないかと期待を抱かせ、その直後にはそのようなユーフォリアが蔓延していた。しかしながら、冷戦構造下で東西両陣営のいずれかに属してきた途上国の政権はその後ろ盾を失い、民族抗争や内戦が多発するという事態が生じた<sup>47</sup>。このような状況に伴い国連平和維持活動(PKO)の派遣数は増加した。ところが PKO がそもそも主権国家同士の紛争を想定したものであり、国内紛争を想定して考え出されたものではなかったために、ソマリアや旧ユーゴスラビアにおける事例から明らかのように、内戦状況での PKO は往々にして失敗に帰すこととなったのである。PKO の増加に伴う資金不足に喘ぐ国連と先進加盟諸国は、新たな方策を模索する必要に迫られた。そこで、開発を通じて長期的な視野に立った平和を構築する方が、PKO という事後的な対処方法によるよりもかえって費用がかからなくて済むという主張がなされ<sup>48</sup>、「紛争予防」という観点からの新たな開発援助戦略が模索されるに至ったのである。

ガリ事務総長(当時)が1994年に総会に提出した『開発への課題』(An Agenda for Development)は、国連がポスト冷戦期において、開発分野でどのような貢献をなしうるのかを示した文書として注目された。『開発への課題』は、報告書作成前に書かれた事務総長の覚書部分(A/48/689)、1994年5月6日に総会に提出された報告書部分(A/48/935)、それに同年11月11日に提出された提言部分(A/49/665)から成っており、1992年に出された『平和への課題』(An Agenda for Peace A/47/277-S/24111)と1995年のその追補版(Supplement to the Agenda for Peace A/50/60-S/1995/1)とを補完するものとして位置づけられている<sup>49</sup>。PKOの行き詰まりによって、平和を追求するための別の方法として「開発」へ関心がシフトしていったのである。このような背景の下で作成された『開発への課題』には、随所に平和と開発との不可分性についての記述が見られ、この報告書の特徴づけ

<sup>46</sup> 特に、国際協力事業団国際協力総合研修所「平和構築研究会事務局」(2000)参照。

<sup>47</sup> 1994年から1996年までの3年間に発生した82の紛争の内、79が国内紛争であり、被害者の90%が非戦闘員であったとされる(UN Chronicle (1996) p. 73)。

<sup>48</sup> UNDP スペス総裁の1996年9月19日 Foreign Policy Association における演説より。

<sup>49</sup> United Nations (1993) A/48/689, para. 26.

ている。

『開発への課題』では、平和・経済・環境・社会・民主主義が開発の5つの次元を構成し、相互に密接な関係を持っていると述べられている<sup>50</sup>。特にその中でも、平和、社会、民主主義についての記述について触れておきたい。まず、平和と開発との関係については、軍備に費やされる資金を開発に向ける方が、平和と人間の安全保障の目的に適っており、軍備に資源を利用することが社会制度の開発を阻害していると警告している<sup>51</sup>。また、紛争下にある状態でも、交戦状態の終了以前にコミュニティ開発の土台を築くことなどで開発活動になるべく早期に着手し、緊急援助から開発へのスムーズな移行（コンティニウム）が必要であると述べられている<sup>52</sup>。このことは、後に述べる難民問題に対するアプローチの変化という現象と無関係ではない。1990年代の相次ぐ国内紛争による難民の流出<sup>53</sup>によって「人道的介入」の考え方が支持され、「事前対応型」「予防型」という新しいアプローチによる難民の発生防止という発想が生まれたのである<sup>54</sup>。そのような状況下、リヨンサミットでは、「平和活動の非軍事的側面」における包括的アプローチの必要性が指摘され、UNDPをはじめとする開発援助機関とUNHCRに代表される人道救援機関の活動を早い段階で調整し、緊急人道援助から開発援助へのスムーズな移行をめざすことがここでも取り上げられたのである<sup>55</sup>。次に、社会については、柱となる「正義」の問題が取り上げられ、「持続可能な人間開発」（sustainable human development）<sup>56</sup>や社会開発を進めるうえでのあらゆる階層の人々の参加、そしてそのための活力ある市民社会の存在と民主主義の重要性が強調されている<sup>57</sup>。最後に民主主義については、開発との関係に因果関係を認めるのは難しいとしながらも、根元的にはガバナンスの問題を媒介にして両者は繋がっていると述べている。また、民主主義がガバナンスの改善を実現する唯一の手段ではないとしながらも、信頼できる唯一の手段であると述べている<sup>58</sup>。ここに、「社会正義」と「民主主義」を推進することで開発の土台となるガバナンスの改善を図っていくという国連としての方針が提示されたのである。

このように、『開発への課題』は『平和への課題』での問題意識を踏襲しながら、開発と平和の不可分性を強調している。具体的には、開発と緊急救援の連携、予防開発（preventive development）および治療的開発（curative development）さらには人道的援助での協調と実施の必要性が述べられている。また、開発がその資金的な面において危機的状況にあることと、ブレトン・ウッズ機関の援助哲学が変容してきていることを受けて、国連が「システム」として機能することの必要性と可能性を示唆している。ただし、それを具現化するための具体策を提示するには至っておらず、現状認識と方向性を提示するに留まっていた。

---

<sup>50</sup> United Nations (1993) A/48/935, para.138.

<sup>51</sup> *Ibid.* paras. 17-19.

<sup>52</sup> *Ibid.* para. 21.

<sup>53</sup> UNHCR が保護や援助を与えていた人数は、1980年代の1,200万人から10年間で2,600万人に増加している。

<sup>54</sup> ジェフリー・クリスプ（1997）pp. 29-33.

<sup>55</sup> 詳しくは明石康（1996）pp. 4-13を参照。

<sup>56</sup> UNDP がその機関方針として掲げている概念。

<sup>57</sup> United Nations (1993) A/48/935, paras. 94-117.

<sup>58</sup> *Ibid.* paras. 118-138.

### 3 - 1 - 2 UNDP の取り組み

このような背景の下で UNDP が重要概念として打ち出したのが、前述した「人間の安全保障」(human security) 概念であった。この概念は『人間開発報告書 1994』で提示されたが、「人間の安全保障」とは、冷戦期における核の脅威などの軍事的脅威に対する安全保障ではなく、テロ、麻薬、エイズ、不法移民、異常気象といった人間の日常生活を脅かす脅威に対する安全保障を意味するとされる。また、この安全保障には前述したとおり、経済、食糧、健康、環境、個人の身体、地域社会、政治的人権の 7 つの領域における安全保障が含まれ<sup>59</sup>、もはや国家レベルでの安全保障ではなくて、個人レベルでの安全保障に焦点が移っていることを示している。このような概念の提示には、「開発」が「平和」とは不可分であり、UNDP が開発を幅広く捉え、包括的に活動を行わなければ開発が持続性を持たないとの認識がある。つまり、「持続可能な人間開発」という「開発」の側面と「人間の安全保障」という「平和」の側面の両方を推進することによって、「民主化」、「環境の保護」、「貧困の撲滅」、「雇用の創出」、「女性の地位向上」といった諸目的を達成させようと UNDP は考えているのである<sup>60</sup>。なかでも「貧困の撲滅」は UNDP だけではなく、国連の開発援助システム全体における目標と位置づけられている。

この「人間の安全保障」と「持続可能な人間開発」という 2 つの概念をつなぐ手段として国連は「予防開発」(preventive development) という概念を掲げている。「予防開発」は、予防外交を補完するために必要な概念とされ<sup>61</sup>、開発が広い意味で紛争予防の一環であることが示されている。この発想には、前述したように PKO での国連の行き詰まりがあった。そこで、開発を通じた紛争予防的な手段によって平和と安全を維持しようと考えられたのである。この予防開発を推進するにあたり、国連はその効率性を強調して先進国に出資に関する理解と協力を求めており、冷戦後の国連の財政難という問題を色濃く反映している<sup>62</sup>。しかしながら、広義の予防外交の範疇にあるこの予防開発に対して、UNDP や UNHCR といった非政治的な国際組織による予防開発という形での主権迂回型外交には限界があり、「人道活動のパッチワークの先の展望を見いだすことは難しいであろう」という意見もある<sup>63</sup>。パッチワークで終わらせないためには、継続性と広がりが必要であるとともに、国連がこれまでその比較優位としてきた中立性と公平性も重要になる。

このような予防開発という概念に象徴される、緊急人道援助と開発援助との連携という動きは、UNDP の活動にどのような影響を与えたのであろうか？ まず、アナン事務総長の改革イニシアティブを受けて、UNDP 執行理事会は予防開発と治療的开发を、紛争状態下で同時進行させるべきであると認識し、UNDP コア資金の 5% をこの目的に充て<sup>64</sup>、災害状況に応じて資金を割り当てることとし

<sup>59</sup> UNDP (1994), *Human Development Report 1994*.

<sup>60</sup> UNDP (1995), *UNDP in the '90s A Sustainable Human Development Programme*.

<sup>61</sup> Boutros-Ghali, Boutros (1995), *An Agenda for Development*, para.81.

<sup>62</sup> 例えば、行政調整委員会 (ACC) は、「開発は国際平和と安全保障にとって前提条件であるばかりでなく、紛争を防ぐ唯一の永続的で公正かつ費用的に最も効率的な手段である」と述べている (ECOSOC, 1994, E/1994/19, para. 7)。

<sup>63</sup> 納家政嗣 (1999) p. 5.

<sup>64</sup> UNDP (1996), EB/DEC/95/23. なお、2000 年 2 月末において、89 の国における 225 のプロジェクトに対して合計 1 億 5,000 万米ドルの資金が充てられている (UNDP (2000), DP/2000/18, para. 20)。

た<sup>65</sup>。また、総会決議によって自然災害復旧に従事する権限<sup>66</sup>と地雷除去に関する権限<sup>67</sup>が UNDP に付与されるとともに、アナン事務総長の改革プログラムによって、UNDP 総裁が UNDG (United Nations Development Group) 議長であるとともに、「人道問題と平和および安全保障のための執行委員会」(Executive Committees for Humanitarian Affairs and Peace and Security)の一員になることとなった。このような一連の改革によって、特殊開発状況 (special development situations) にある国々での UNDP による調整の役割が強化されることとなったのである<sup>68</sup>。

### 3 - 1 - 3 UNHCR の取り組み

冷戦後の世界では国家間の戦争よりも国内紛争が多発し、大量の難民が国外へ流出あるいは国内避難民となる状況が出現することとなった<sup>69</sup>。冷戦下での難民が、共産主義社会から資本主義社会へと庇護を求めるものであったのとは比べると、その性質は大きく変容し、もはやイデオロギー色を帯びるものではなくなったのである。ここに、難民問題に取り組む新たなアプローチの可能性と必要性が、UNHCR をはじめとする難民問題当事者に認識されるようになった。

これまでの冷戦下では、難民が何故発生するのかを探ろうとする活動や、その流出を未然に防ごうとすることは「政治的」とであるとされ、国家主権を侵害するものであると非難されてきた。そのような状況下では、UNHCR の対処方法は「事後対応型」であるとともに「庇護国中心型」にならざるをえなかったという<sup>70</sup>。しかし、この方法では自国で安全に暮らすという基本的人権よりも、庇護を求める権利が強調されるとともに、問題解決の責任を避難先の国に押しつけることになるなど根本的な解決とはならない。一向に減少する様子のない内戦と、それによる難民・国内避難民の増加は UNHCR にとって大きな問題であり、根本的解決方法が必要とされたのである。

メディアによるグローバルな報道の発展は、世界中の非人道的状況を即座に発信し、人道的介入が是であるという世論の形成を促した<sup>71</sup>。このような国際状況の変化によって、人道危機状況に対応する能力の強化と人道危機を未然に防ぐための方策が求められるようになり、「事前対応型」のアプローチによって、発生国における事前の適切な対処方法による予防が求められるようになったのである。このことは、冷戦後に脚光を浴びるようになった予防外交論の展開と無関係ではない。特に、欧州安全保障協力機構 (OSCE) が、人権、民主主義、法の支配および軍事力の民主的統制という 4 つの項目を内政不干渉原則の適用から外して、早い時期から予防外交に取り組み、成果を上げてきたことが

---

<sup>65</sup> 災害状況に応じてカテゴリーは 3 つに分類される。2000 年 2 月末の資金配分状況によると、複雑な開発状況 (カテゴリー 1) には全体の 75% の資金が、突然の危機的状況 (カテゴリー 2) には全体の 9% の資金が、そして能力開発と予防 (カテゴリー 3) には 16% の資金が割り当てられている (UNDP (2000), DP/2000/18)。

<sup>66</sup> United Nations (1997), A/RES/52/12A, para. 16.

<sup>67</sup> United Nations (1998), A/RES/53/26.

<sup>68</sup> UNDP (2000), DP/2000/18, para. 13.

<sup>69</sup> 1999 年 1 月現在の UNHCR による援助対象者の総数は、およそ 2,233 万人で、このうち国内避難民の総数は 408 万人となっている (UNHCR (2000) p. 309)。

<sup>70</sup> クリスブ (1997) 29 頁。

<sup>71</sup> 内戦状況におけるメディアの功罪については、東郷育子 (2000)、加藤右 (1997)、山内康英 (1997) を参照。

「予防外交」をめぐる国際政治に大きな影響を与えたとされる<sup>72</sup>。予防外交を類型化すると、開発や信頼醸成という手段によって将来的に紛争を招くような状況を改善しようとする、早期あるいは広義の予防外交と、調停や予防配備によって今にも発生しようとする紛争を緊急に防止しようとする、後期あるいは狭義の予防外交がある<sup>73</sup>。国連が取り組んできた予防外交については、1990年代前半の5年間には主に狭義の予防外交に焦点があてられ、後半の5年間には主に広義の予防外交に焦点があてられることとなったのである。

## 3 - 2 世界銀行

### 3 - 2 - 1 世界銀行の活動制約条件

昨今、世界銀行も平和構築に関わるという姿勢を見せ始めているが、世銀の場合には国連とは大きく異なる点がある。それは世銀という国際金融機関がもつ特有の原則に由来している。ブレトン・ウッズ機関には政経分離という前提による非政治性という原則があり<sup>74</sup>、経済的な活動にのみ従事するというものである。世界銀行協定では、

世界銀行は、加盟国の政治的性格に影響されてはならない。

世界銀行は、加盟国の党派に偏った政治に干渉してはならない。

世界銀行は、先進工業加盟国のために行動して、借入国の政治的方向性あるいはその行動に影響を及ぼしてはならない。

世界銀行は、重大な経済効果を持たない政治的要因によって、その決定に影響されてはならない。

世界銀行職員は、特定加盟国の反応を基に判断を行ってはならない。

という5つの原則が謳われており<sup>75</sup>、あくまでも経済的な領域に限定して活動を行うとされている。このような原則は、例えばガバナンスの問題に対しても適用されており、民主主義体制とグッド・ガバナンスとが必ずしも一致するものではないと前置きした上でガバナンスの改善に取り組んでおり、政治的な要素を極力排除しようとするその姿勢に如実に表れている。

上記のような原則は平和構築についても同様に適用されるものであり、紛争と開発とを視野に入れる場合に、避けては通れない問題である。昨今の平和構築活動への関与に際して、改めて世銀としての取り組みを示す必要性から、次のような5項目が示されたのである<sup>76</sup>。

---

<sup>72</sup> 納家政嗣(1999)p.12.

<sup>73</sup> 予防外交の定義については、納家政嗣(1999)、平井照水(1996)、黒田(1994)を参照。また、ガリ前事務総長は、予防外交を「論争が当事者間でおこるのを防いだり、既存の論争が紛争にまで激化するのを防ぎ、またそれらの紛争が広がるのを制限するための行動である」と定義している(Boutros-Ghali(1995) para. 20)。

<sup>74</sup> 世銀の非政治性については、横田洋三(1977)を参照。

<sup>75</sup> World Bank(1992) p. 58.

<sup>76</sup> World Bank(1998) p. 23.

世界銀行は、加盟国内における復興と開発への融資に関してその協定に規定された権限を持つ国際機関である。債務国のための世界政府ではなく、無制限の権限を有してはいない。

世界銀行は平和創造や平和維持を担う機関ではない。これらは国連やいくつかの地域機構の役割である。しかしながら、世界銀行は開発における権限を通じて、間接的に平和への努力を支援する。

協定の明確な条項の下、世界銀行は加盟国の政治的性格を問題にしない。また加盟国の国内政治問題に干渉しない。

加盟国の承諾なしにその国の領域で活動は行わない（協定に拠れば、世界銀行の資金と設備は加盟国の利益のためにのみ使用できる）。

世界銀行は救済機関ではない。協定にはローンや保証を通じて、生産的な目的および国際貿易促進のための投資を助長あるいは融資することで、加盟国の復興と開発を支援するという目的が定められている。

内戦が収束に向かいつつある現場においては、早い段階での復興計画が必要になっており、そのための資金問題を検討する上で、国連と世銀をはじめとする国際金融機関との連携が必要だとされている。しかしながら、上記 4 番目の原則にもある通り、「破綻国家 (failed state)」のような場合や、正統性のある政府が樹立されないうちは活動を行うことができないという限界がある。また、資金の焦げ付きを嫌うため、紛争終結後に政府機能がある程度、安定するまでは融資を行わないとしており、国連が紛争のすべての局面に関与するのは明らかに違うスタンスをとっている。このような金融機関としての世銀の性格が、国連という異なる性格の主体との連携協力を難しくしているといえよう。しかしながら、内戦状況の長期化とその隣国への影響の拡大といった事態に対して、昨今世銀もその取り組みを修正する姿勢を示している。

### 3 - 2 - 2 昨今の世界銀行の取り組み

世界銀行は、極めて政治的かつ内政問題でもある昨今の内戦という状況に関わるに当たって、上記の原則に抵触しないことを示す必要性から、その活動範囲である経済的問題と紛争との関連性を強調している。世銀によれば、紛争とは貧困緩和に対する圧迫であり、国の進歩を止めるばかりか後退させる事態なのである<sup>77</sup>。また、紛争とは貧困化の原因であると同時に結果でもあるという<sup>78</sup>。しかし、このような関連性を示しても内戦下での活動は行えないことから、主として「紛争後の復興 (post-conflict reconstruction)」にのみ関与することを明言している。ただし、この場合の「復興」とは、単に物理的なインフラストラクチャーの建設に留まるものではないばかりか、紛争前の社会経済インフラの再建でもないとされる。つまり、紛争を引き起こす原因となった、不公平な社会システムや弱いガバナンスを改善して、平和の持続する社会づくりが「復興」の意味するところだとされて

---

<sup>77</sup> *Ibid.* p. 15.

<sup>78</sup> *Ibid.* p. 16. 1980 年代以来、世界の最貧国 20 カ国のうち 15 カ国が長期にわたる紛争を経験している。

いる<sup>79</sup>。

世銀は紛争状況を4つの段階に分け、それぞれの段階において関与する主体と活動を分けて考えている<sup>80</sup>。まず、政治的外交段階においては、主要国による紛争解決に向けた交渉などが国連、NATO、EU、OSCEを通じて行われる。次に、平和維持活動を含む安全保障の段階では、国連やNATOが行動し、救済および緊急援助の段階では、UNHCRやUNICEF、WFP、NGOsを通じての物資の供給が行われる。最後に復興開発援助の段階において、EU、UNDP、NGOsや世銀、IMFといったブレトン・ウッズ機関が関わるとされる。

これまで世銀は「紛争後の復興」にのみ関わるとしてきたが、今後は紛争下でも活動を行い、早い段階から復興計画に携わっていくという見解を示している。このような方針変更の理由として、早期関与の成功例と早期段階での救済機関との連携の必要性を示している。特に後者については、救済機関による援助が人々の間に依存心を生じさせ、復興時の援助活動に悪影響をもたらすとの理由を述べ、早期段階でUNHCRや赤十字国際委員会(ICRC)と対話を行うために現地に赴き、復興計画における援助協調を主導していくとしている<sup>81</sup>。紛争下の状況はIからVの5つの段階に分けられ、それぞれの段階ごとに世銀の役割が示されている<sup>82</sup>。IVの紛争後復興とVの通常事業への復帰については従来通りなので省略するが、ここでは新たに追加されたIからIIIの各段階についてその詳細を述べる。

#### ・ 事態監視段階

- ・ 紛争に至った状況、紛争の力学、ニーズに対する理解を進め、解決後に適切な融資を行うための準備を行う。
- ・ NGOを含む救済期に活動を行っている他の機関の比較優位を評価し、復興期における援助実施パートナーを見出す。
- ・ 短期的な救済戦略の長期的な意義について人道援助機関と協議を行う。
- ・ 難民や他の波及効果に起因する経済的および環境問題が隣接する諸国に及ぶことを防ぐ。

#### ・ 移行支援戦略

有効な介入の機会が明確になれば移行支援戦略の準備に取りかかる。その際次の3つの条件を満たさなければならない。まず、持続的な停戦が達成されているか速やかに達成されること。次に、世銀にとって有効なカウンターパートが存在すること。最後に、世銀の役割が明確に定義された強固な国際協力が存在すること。

#### ・ 早期復興活動

早期復興活動は、比較的速やかに実行される小規模活動が主で、多くの場合国連機関やNGOとの連携で行われる。これらの小規模活動は後の大規模プログラムを計画するためのパイロット・プロジェクトとしての役割を有する。具体的な活動としては、インフラの緊急修復、パイロット・プロジェクト、地雷除去、元戦闘員を含む動員の解除、社会的安全網の計画、マイクロクレジット計

---

<sup>79</sup> *Ibid.* p. 14.

<sup>80</sup> *Ibid.* p. 20.

<sup>81</sup> *Ibid.* pp. 29-39.

<sup>82</sup> 以下、*Ibid.* pp. 42-48を参照。

画、インフラ修復等を通じた雇用促進、行政活動支援、地方および中央政府の能力回復技術援助、避難民を再定住させるための条件を創出するプログラムの計画と実施である。

1997 年から社会開発局 (Social Development Department) の中にポスト紛争ユニット (Post-Conflict Unit: PCU) が設置され、情報収集と発信や他の機関との連絡等を行っている。また、同局は 1997 年以來 25 の国における紛争後の活動に対して 2,100 万米ドルの支援を行ってきた。さらに、スイスやオランダ、ベルギーといった二国間ドナーからの資金援助に対する対話を進めており、紛争後復興のための基金を整備することで、より迅速な援助活動を行おうと努めている。ポスト紛争基金 (Post Conflict Fund: PCF) という無償の基金が設けられ、通常ではできない紛争直後の国における復興のための計画やその分析のために政府やパートナーとなる組織に無償資金を迅速かつ柔軟に提供している。1999 年会計年度には 1,200 万米ドルが提供されている。また、これを補完するものとして、日本ポスト紛争基金 (Japanese Post Conflict Fund: JPCF) が日本政府から提供され、同様の目的のために 100~200 万米ドル規模の大型のプロジェクトに無償供与されている (1999 年会計年度では約 1,500 万米ドルが供与)<sup>83</sup>。

また、世銀は 2001 年 1 月に業務指針 2.30 (OP 2.30) を新たに制定し、紛争被災国での活動に従事する際の指針を明確にした。この業務指針は、従来の緊急復興支援に関する業務指針 8.50 (OP 8.50) と関連しており、紛争後の復興についての新たな指針となっている。この「紛争と開発協力」と題する OP 2.30 では、経済社会的安定と人間の安全保障とが持続可能な発展の前提条件であることと、紛争が当該国だけではなく、他国ないし近隣地域に波及効果をもたらすことが認識されている。また、紛争の原因が多様であり、開発援助と紛争との関連性を分析する必要性が述べられている<sup>84</sup>。

### 3 - 3 DAC ガイドラインと CIDA

1995 年に OECD の DAC は、「紛争、平和と開発協力タスクフォース」を設置し、その成果を 1997 年 5 月に「政策提言」および「紛争、平和と開発協力に関するガイドライン (DAC Guideline on Conflict, Peace and Development Co-operation)」として発表している。政策提言においては、紛争前、紛争直後、紛争後および紛争中の各段階における開発援助の果たす役割の重要性を確認し、開発援助の主要な目的は、法の支配の強化と民主化プロセスへの一般市民の参加の促進であるとして、各段階ごとに具体的な提言を行っている。ガイドラインは、第 1 章「紛争の理解と開発との関係」、第 2 章「国際社会、国内における調整」、第 3 章「人道援助から開発へ：いくつかの挑戦」、第 4 章「平和構築の基礎：グッド・ガバナンスと市民社会」、第 5 章「紛争後の復興支援：実用的優先順位」および第 6 章「紛争予防と平和構築への地域的枠組み」から成り、加盟国は同ガイドラインを普及させ、実際の業務へ反映させることとなった。その詳細については、JICA 企画・評価部環境・女性課が要約を邦訳しているのでこれを参照されたい。

<sup>83</sup> 世界銀行紛争後復興部 (Post-Conflict Reconstruction Unit) の Post-Conflict Fund の URL を参照。

<sup>84</sup> OP 2.30 については、同復興部の URL を参照。

カナダは、1956年のスエズ危機に当時のピアソン外相が、現在の国連平和維持活動の原型となる多国籍緊急軍の派遣を提案して以来、「平和の調停者」と呼ばれるほど一貫して平和維持活動に取り組んできた<sup>85</sup>。1996年カナダ政府は、平和構築イニシアティブとして、人間の安全保障に基づく新たなビジョンとして「平和構築活動（PBO）を打ち出した。この中で、「紛争停戦直後が、平和が根付くかどうかの重要な時期であり、人権擁護、自由、法の支配、ガバナンス、持続的開発と社会的平等といった人間の安全保障のインフラを整備することが重要な課題である」として、人間の安全保障の重要な手段として、「国内平和の可能性を高め、暴力的紛争の可能性を減らすことを目標とし、最終的には、暴力に訴えずに紛争を管理できるように、その社会の能力を高めること」をめざすとしている<sup>86</sup>。このようにカナダのPBOは、前掲ガリ前国連事務総長の『平和への課題』<sup>87</sup>において紛争後と限定していた平和構築概念を拡大し、予防外交から平和創造、平和維持、平和構築まで網羅するような包括的な概念として提案したものである。すなわち、カナダは平和構築を、「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」と定義しているのである<sup>88</sup>。

この平和構築イニシアティブをめざすPBOは安全保障と開発の双方に関わるため、外務省とカナダ国際開発援助庁（CIDA）の共同事業であり、CIDAの援助計画の中でも平和構築は中核をなすものとされている。平和構築イニシアティブを支える基金としてCIDAが管理する平和構築基金（年間約8億円）とこれを補完する外務省管轄の平和構築プログラム（年間約8,000万円）がある。PBOの活動内容は人権擁護、難民・元戦闘員の社会復帰、平和教育、司法制度改革や警察の訓練などのガバナンス構築を含む多岐にわたるものであるが、注目すべきは、非強制的性格が強く、民間人が先頭に立って紛争の防止、和解および復興に関わることである。したがって、NGOや研究者との連携が欠かせず、政府と民間組織の連携および調整のため、開発、平和、紛争解決訓練等に関わる民間機関が参加する、カナダ平和構築調整委員会が設置され、定期協議を行っている。また、国際機関からの緊急要請に応えるため、必要な人材を派遣できる体制を整えるべく、人権保護をはじめとする平和構築関連技能に関する人材バンクを組織し、特に警察活動のためには、専用の基金を用意している<sup>89</sup>。

PBOの実績から得られた教訓として、平和構築は、長期的プロセスであり、その成功は紛争解決に対する現地の住民の意志と能力に懸かっていること、紛争の根本的原因を管理していくことによる紛争予防を重視すべきであること、関係機関との連携と専門家動因のために一貫性ある合理的メカニズムを作ることなどが挙げられている<sup>90</sup>。

---

<sup>85</sup> 吉田健正（1998）p. 25.

<sup>86</sup> 塚田洋（1999）p. 83.

<sup>87</sup> 国際平和と安全のための国連の役割として、予防外交、平和創造、平和維持、平和構築の4つの概念を挙げる。このうち、平和構築は、紛争後平和を定着・確保するための基盤を強化するもので、紛争の再発防止のために、経済、社会、文化、人道面における活動を展開することとされている（*Ibid.*）。

<sup>88</sup> スモール、マイケル（1999）p.8. 横田洋三（1996）は、平和構築を平和の基盤の構築、平和の条件の構築、平和のシステムの構築に分けて捉え、それぞれが内戦や侵略戦争の発生原因除去の活動、平和教育などの意識改革、早期警戒や信頼醸成といったシステムの構築を意味するとしている（横田洋三（1996）pp. 63-75.）。

<sup>89</sup> 塚田洋（1999）pp. 84-88.

<sup>90</sup> *Ibid.* p. 89. およびスモール（1999）p. 12.

## 4．わが国の平和構築のための国際協力：カンボディアの事例研究

本章では、わが国の平和構築に関する国際協力の取り組みの中から、特にカンボディアにおける事例を取り上げる<sup>91</sup>。なぜなら、わが国は、1992年から1993年にかけての国連カンボディア暫定統治機構（UNTAC）の活動において主導的役割を担ったばかりでなく、わが国の開発援助においても紛争後の復興を本格的に扱ったものとしてもその歴史的意味が大きく、1つのモデルを示したからである。なお、わが国の全般的な平和構築への国際協力の実情を網羅することは本調査ではできなかったが、JICAによるこの分野の主な取り組みについては、前掲JICA報告書を参照されたい。

### 4 - 1 紛争および和平プロセス

#### 4 - 1 - 1 紛争の特徴、要因分析

##### （1）背景

カンボディアにおいては、20世紀半ばから仏領インドシナ植民地独立闘争と、その後の東西冷戦構造による、米国、ソ連、中国などの諸大国の世界戦略に基づく援助をてこにした内戦の激化により、武力紛争が長く続いてきた。武力紛争は1991年のパリ和平協定成立、1992年から1993年のUNTACによる平和維持活動によって一応の終息をみた。しかし、ポル・ポト派による殺戮、常態化した武力紛争の爪あとのため、紛争後における復興および開発においても、これを支えるべきインフラの崩壊、人材の不足および制度や環境の破壊等によって大きな障害が横たわっている。わが国は、カンボディア和平には常に特別の関心を払い、UNTAC後の復興、開発にも多大の貢献をしてきている。したがって、カンボディアの平和を構築し、安全を確保するための同国の政治、経済、社会および法秩序の実状並びにそのための国際協力のあり方を検証することは、JICAの開発協力事業を平和構築事業一般に如何に位置づけ、貢献していくかを検討するうえで、不可欠の材料を提供することになると思われる。

##### （2）要因分析

二十数年間にわたって武力紛争が継続した原因は多岐にわたり、それを特定することは容易ではない。しかし、紛争後のカンボディアにおいて持続的な平和を実現するために如何にして開発援助を企画、立案、実施していくかを考えるうえで、その紛争の背景や根本原因を探ることは重要である。以下、簡単に分析してみる。

---

<sup>91</sup> 本章は、JICA平和構築研究会による事例研究として、筆者が2000年6月にJICA調査団団長としてカンボディアに入った時の調査報告書によっている。本稿の執筆に当たっては、JICA研究会の許可を得て同調査報告書に多少の手を加えたものである。なお、同報告書の執筆に当たった主要な調査団メンバーは筆者以外には、名古屋大学大学院国際開発研究科博士後期課程 Teilee 氏およびJICA国際協力専門員戸田氏である。

#### 1) 国際政治の動揺：

フランス植民地から独立して、東西冷戦におけるインドシナ戦争から中立的立場を維持しようとするシハヌーク政権は、結局イデオロギー戦に負けて、米国が支援する右派である共和派の、1970年クーデターにより崩壊した。それ以降のカンボディアは、長い戦争に転落していき、冷戦終結まで、米・中・ソ等の諸大国のヘゲモニーや影響の下、多様な形で紛争を経験した。

#### 2) 民主主義の欠如：

1953年の独立後、4つの政権を経ているが、1993年のUNTACによって実施された総選挙に至るまで、自由で公正な選挙が実質的には存在していなかった。国内における批判勢力への弾圧、国の外交・内政に対する民衆からの反応や意見を十分に反映できるような政治制度の不在のため、国内で生じた政治・経済に係る紛争に対して、その紛争の根本原因を解決するための環境が整備されなかった。換言すれば、民衆の声を反映できる民主的統治制度が成立していなかった。

#### 3) 法の支配の不備：

もう1つの深刻な問題は、法による合理的な紛争処理システム 司法 が効果的に機能していなかったことである。このため、一般民事、刑事紛争がイデオロギーを含む政治・社会問題による紛争に容易に転化し、武力や超法規的手段に訴えることが多かったのである。その結果、紛争が発生した場合に、権力や武力により解決することによって新たな不公平感、不正義感を生じ、新たな紛争を発生せしめるという悪循環を引き起こすことになってしまった。この問題は、過去のカンボディア諸政権に共通の現象である。特に、1960年代後半の農民の反乱に対する処理、1970年代前半の学生、農民によるデモおよびヴィエトナム少数民族問題などに対する対策、1970年代後半のポル・ポト政権による極端な無法状態、1980年代の社会主義における政治、並びに宗教および経済の自由に対する抑圧などが周知の事例である。しかしこのような構造は、過去のことでなく、現在の公務員の汚職問題、裁判の独立や法執行の不能、土地や他の財産に対する権利に係わる法制度の不備、あるいは人権侵害を行う者が権力者であるがゆえ処罰されない現状などに顕著に観察される。今後、カンボディアの社会の安定が持続可能な開発や復興を実現するためには、この法の支配の実現は喫緊の課題といわなければならない。

#### 4) 不安定な経済発展：

1960年代後半に入ると、カンボディアの経済成長が減速し、機械化や灌漑の不備により農業に悪影響を及ぼした。それ以上に、ヴィエトナム戦争や共産主義運動との対立を引き金にして、米軍の爆撃が始まり、農村生活における不安、耕作に対する障害、土地に係わる紛争の増加等を引き起こし、農民の反乱も増加した。このような状況が、カンボディアの二十数年間の戦争を導く1つの出発点になるものと思われる。1980年代のカンボディア人民共和国は、冷戦の論理によって国際社会から孤立させられ、緊急人道援助以上に国際社会からの開発援助を受け入れることができなかった。ポル・ポト政権によって引き起こされた真空のカンボディア社会を再建するためには、ソ連・ヴィエトナム・東欧諸国からの開発援助しか受けられなかった。そして、1980年代後半の共産圏におけ

る不況をきっかけにして、持続できるような成長が得られなかった（下記表 4 - 1 参照）さらに、不法森林伐採も経済発展に対するひとつの大きな障害になっている。長い戦争のさなか、多くの森林に対し、合理的な開拓・管理を行使することができなかった。その結果、多様な環境問題が発生するだけではなく、カンボディアの最も重要な天然資源は、同国の経済成長への貢献を果たすことができなかった。現在、カンボディアは再び国際社会の経済に組み込まれ、市場経済の道歩んでいる。今後如何にこれらの問題を克服し、持続可能な開発路線を選ぶのか、という課題を慎重に考えなければならない。さらに、経済成長ばかりではなく、環境破壊など社会に与える長期的副作用への対策も十分に考慮する必要がある。

#### 5) 外国援助の不適切さ

外国からの援助による紛争の助長が指摘される。すなわち、援助の社会正義への配慮不足である。たとえばクメール・ルージュがカンボディアを支配した背景には、シハヌーク時代、ロン・ノル時代に援助から疎外された貧困者層である農民が、援助受益者である都市生活者への反感を募らせ、それをクメール・ルージュは利用したと一般に理解されている。極端な例としては、ロン・ノル政権における米国の支援である。その援助は、平和的な国造りよりも、むしろ武力によりヴィエトナム戦争を終了させ、そして、カンボディアを共産主義から隔離する目的で実施されていた。その結果、カンボディアにおける平和を導く開発がなされず、貧困者層である農民の反感を引き起こし、クメール・ルージュによる権力の掌握を可能としたものと思われる。ごく最近の例では、地雷除去に関する CMAC スキャンダル<sup>92</sup>がある。これは地雷を除去した土地がそれまで利用していた農民から軍や権力者あるいは外国資本によって奪われるという事件である。このスキャンダルに関しては、援助供与側は、このような権利関係の問題に十分な配慮をせず、予防措置を講じていなかったため、間接的に関係する土地分配をめぐる紛争を助長してきたともいえるだろう。

#### 6) 開発援助と平和との関係の見直し

1980 年代から 1990 年代にかけて行われた最も多くの援助は、ハードインフラ的な面を中心とし、その平和との関連に関して積極的な議論や考慮を徹底的に払わなかったものと思われる。上記の「CMAC スキャンダル」を例として、従来の援助のあり方と社会正義や平和に係わる公正な分配問題との関係をネガティブインパクトとポジティブインパクトという 2 つの側面から論じることができる。

##### ネガティブインパクト：

カンボディアは、後発開発途上国ともいわれるが、その復興事業を困難にしている原因として最も注目されるのが、多年の紛争による人的、物質的、制度的インフラストラクチャー全体の破壊で

<sup>92</sup> 「CMAC スキャンダル」とは、CMAC の地雷除去活動に関する下記の事件を示す：

1. 行政・財政管理をめぐる一般的な不正または不当な取り扱いが明らかになった事件。
2. カンボット州における第 3 地雷除去ユニットの不正行為を含む地雷除去作業に係わる汚職やその後の農民の土地が権力者などに強制的に占有されたと訴えた事件。
3. CMAC の地雷除去活動は、ある政党に対する政治的な利益を及ぼすように悪用されたと野党から批判された事件。

ある。このため、カンボディアで開発援助が有効に行われるためには、物質的な支援だけでなく、人的、制度的インフラの復興支援という多面的な協力を考慮しなければならない。もし、開発援助が専ら物質的な基礎を回復することしか考えなければ、その物質的な援助効果が権力者の利権と化すであろう。これを如何に公平に分配するか、といういわばソフトインフラの欠如から紛争を引き起こしかねないことに注意すべきである。すなわち、物理的インフラ支援も、法的やシステムの制度面のインフラ、あるいはこれを実施する人の教育という人的インフラ整備を伴わなければならないのである。

#### ポジティブインパクト：

したがって、逆に、上述の人的、物質的、制度的インフラの3つの基礎を上手にバランスをとって援助調整していけば、開発援助は、それ自体援助目的達成のために効果的であるばかりか、社会正義を満たし、平和的な開発への道を開くことができる。この意味で、開発援助を企画する際に、平和構築への配慮を積極的に導入する必要がある。

以上のとおり、カンボディアの紛争の特徴は、クーデターからジェノサイド、侵略戦争そして派閥闘争などの一連の動乱という極めて多様な面を有することである。その原因も、イデオロギー・政治権力・経済発展・社会正義・民族問題などが様々な要素が複合していた。ただ、一貫しているのは、援助の名の下になされた、国際政治による他国の干渉という背景である。であるからこそ、また紛争の終結とその後の平和構築に外国の協力という干渉が必要でもあったわけである。パリ和平協定による関係国による停戦合意とそれに基づく UNTAC による PKO は、ある意味で、国際社会がカンボディア紛争に対する責任を認め、これを償うものであったともいえよう。その意味で、国際社会の援助の餌食にされない、自律的、自主的平和構築でなければならないはずである。

### 4 - 1 - 2 和平プロセス

本節では、主に 1980 年代後半に開始された政治交渉や国際外交会議から、1991 年 9 月 23 日に調印された「パリ和平協定」、1993 年と 1998 年のカンボディア総選挙に至る和平プロセスの進展を示す。この 10 年間の和平プロセスを経て、どのような成果が生み出されたのかを理解するために、1953 年 11 月 9 日の独立後のカンボディアにおける政治・社会問題を含む国内紛争を簡単に述べ、和平プロセスの到達までの全体の流れを概観する。

1953 年 11 月 9 日カンボディアはフランス植民地から完全に独立した。1950 年代から 1960 年代の終わりまでシハヌーク親王に統治されたカンボディアは、中立的立場を維持しようと努力したが、1960 年代後半における、社会・経済問題の悪化により農民や学生などが頻繁に反政府デモを起こすようになった。1970 年 3 月 18 日、右翼に属するロン・ノル首相がクーデターを起こし、「クメール共和国」が成立した。新しい政府との協力を得て、米軍がヴィエトナムとカンボディアゲリラグループに対する空爆キャンペーンをカンボディア領内で広く敢行し始めた。政府に対する不満感を持つ多くの人々が、ゲリラグループの反政府戦線に参加するなかで、1975 年 4 月 17 日クメール・ルージュが勝利し、内戦は一時的に終結した。しかし、クメール・ルージュ政権は、都市や農村などの従来のコ

コミュニティを破壊し、とりわけ少数民族および知識人などの生命を大量に奪うような統治を開始した<sup>93</sup>。更に、ヴェトナムとの国境紛争を起こし、1978年にヴェトナム軍の侵入を招いた。ヴェトナムとの戦争はその後10年余にわたり、その間カンボディア派閥間の内戦が再び引き起こされた。

1987年から1991年にかけて、特にASEANの一員であるインドネシアと旧宗主国であるフランスの協力によりカンボディア問題についての国際会議が数回開かれ、カンボディアに駐留していたベトナム軍の撤退が実現し、1991年9月23日のいわゆる「パリ和平協定」が、パリ国際会議に参加したカンボディアの各派閥を含む19カ国により調印された。翌年の3月15日に、UNTACがプノンペンで正式に発足し、14カ月の国連平和維持活動を経て、1993年5月23日「自由かつ公正に」総選挙が行われた。その結果、FUNCINPEC党首であるラナリットを第一首相に、カンボディア人民党(CPP)のフンセンを第二首相とする連立政権が発足された。

1991年の和平プロセス途中で離脱したクメール・ルージュ、すなわちポル・ポト派は、連立政府に入らず、ゲリラ戦を継続した。1993年総選挙で多数票を得たFUNCINPECは、CPPから政治的な実力を獲得できず、CPPとの連立に対する不満を募らせ、軍事・政治両面から実力を高めようとし始めた。連立政府を構成した両者は、次の選挙で勝利するために、当時唯一の反政府武装勢力であったクメール・ルージュの戦士を亡命させ、その勢力や影響を借りるよう画策した。その先駆けとして、1996年11月、クメール・ルージュの最高指導者の1人であったイエン・サリ氏と部下全員が正式に政府に統合された。このような軍事・政治権力闘争の結果、FUNCINPECとCPPとの協力は、一層困難となり、相互信頼は崩れ、遂に1997年7月4日CPPとFUNCINPECの間で武力衝突が全面に展開するようになった。その結果ラナリットが追放され、同氏の忠臣が大量に虐殺されたという。生き残った数百人はカンボディア・タイ国境に逃げて、抵抗勢力が構成された。

その後、国際社会から強い反発を受け、様々な形での政治交渉を通じ、カンボディア各政党間で1998年に選挙を実施するという妥協が成立した。同時に、最後に残っていたポル・ポト派の戦士達は、内部分裂により次第に政府軍に統合され、1998年4月のポル・ポトの死去に伴い、クメール・ルージュの活動は実質的に終結した。

1998年7月26日総選挙の結果、CPPが多数票を獲得したが、FUNCINPEC党とサム・ランシー党が選挙結果を不服とし、開票と集計作業中に不正行為が行われたと異議を申し立てた。8月末、ラナリットとサム・ランシーの指導により、プノンペン市内において大規模な反政府デモが行われ、暴行が市内に蔓延した。結局、同年11月に諸政党の間の交渉によって妥協が成立し、新しい政府が同月30日に発足した。

以上の和平プロセスにより解消した問題と解消しなかった問題について、以下に列挙する。

#### 1) 解消した問題

1.内戦の終結；2.国際社会への開放；3.国際開発援助の活発；4.難民の帰還；5.民主主義による政治活動の再生；6.人権・法の支配についての意識の再生；7.経済開発への道の再開；8.地雷除去にお

---

<sup>93</sup> 虐殺、飢餓、過労、病気、などの原因で亡くなった人数が、今でも確定できず、最少でも100万人から最高300万人までと推定されている。国連によれば、約100万人程度の死亡が確認された(United Nations (1995))。

ける国際協力；9.森林・環境問題についての関心；10.市民社会の伸長

## 2) 解消しなかった問題

- 1.武装解除、除隊および社会復帰(DDR)の実施；2.市場経済に伴う副作用に対する予防・対策；
- 3.国際開発援助に対する国内の整備；4.司法の独立強化や非政治化；5.公共行政の中立性や効率性確保；6.違法森林伐採の停止；7.土地財産権に係る問題の整理；8.汚職問題への対策；9.貧困問題の対策と農村開発の促進；10.武器の管理

### 4 - 1 - 3 紛争による被害、紛争前後の社会経済状況の変化、残された課題

1970年代から1980年代にかけての20年以上の戦争による破壊や国際的孤立のため、社会・経済状況についての記録が不備であるので、紛争による被害は明らかであっても明確に分析することは困難である。

1991年和平プロセスに至るまでの20年間の紛争により、引き起こされた人的被害は、知識人の虐殺に加えて、労働力の損失、家庭経済の崩壊、孤児の増加などがあり、その社会開発に対する損失が大きい。国連社会開発研究所(UNRISD)が主導した1992年の調査により、和平プロセスが開始した時点である1992年において、約30%から35%のカンボディア家族において、女性が家長の役割を担っていた。戦争の影響を直接に受けた帰還難民の中で、女性のみが家長を担当した家族は、24%を占めた<sup>94</sup>。最近の推計によると、平均4人から5人の子育てをしている寡婦は約8,000人いる<sup>95</sup>。15歳から59歳までの男女別死亡率(1,000単位)は、1970年代前半における509人対406人に対して、1980年代前半には、473人対355人に改善され、さらに1992~1997年における同死亡率は349人対303人であった<sup>96</sup>。同時に、地雷による被害は、カンボディア全国で約3万から4万人の19歳から35歳までの青年達が被害を受け、体の一部が不自由になった。18歳未満の子供や少年も約3万2,000人が同じように体の一部に被害を受けたと推定された<sup>97</sup>。

1990年代に入ると、カンボディアの開放政策と和平プロセスの開始をきっかけにして、社会・経済に関する情報も少しずつ収集されるようになってきた。特に1992年から1998年までの下記の表4-1にみる各種指標を観察すると、その積極的な成長が看取される。無論、1980年代の終わりから1990年代全般にかけての和平プロセスの進行による、社会・経済分野における開発政策の採用と平和に係る国際援助や技術協力によって、積極的な成長ができたとはいえる。しかし、1997年と1998年の記録によると若干の逆転現象が現れた。同時期の東南アジアにおける経済危機の悪化は一つの原因であるかもしれないが、これは主な原因ではないと思われる。なぜなら、カンボディアの経済体制は、いまだ十分に地域の経済や財政に統合されていないし、その経済は資本・金融市場によってではなく、援助の陰で進展してきた。むしろ、連合政府を構成したカンボディア人民党とFUNCINPECという二つの与党の間に発生した衝突によって、一時的援助停止や投資停滞が起こり、経済状況にも消極的

<sup>94</sup> UNRISD (1994) p.199 and table 6.4 p.210.

<sup>95</sup> World Bank, Southeast Asia and Mongolia Country Unit of East Asia and Pacific Regional Office (2000) p.71.

<sup>96</sup> *Ibid.* p.39.

<sup>97</sup> *Ibid.* p.72 を参考。

な影響が及んだ。以下には、1990年代における和平プロセスの開始後のカンボディアにおける人口、1人当たりのGDP、人間開発指標、国際収支、対外債務の状況、ODA支援の変動（表4-1）、財政状況（表4-2）、および農・工・サービス3つの分野による最近の生産状況（表4-3）を簡単にまとめ、その内戦後の発展過程を一覧表で説明していく。

表4-1 和平プロセス開始後のカンボディアの経済状況

	人口 百万 <sup>98</sup>	GDP 成長率 (%)	GDP/ 人 <sup>99</sup> (US\$)	HDI 値 <sup>100</sup>	国際収支 <sup>101</sup> mil.US\$	対外債務 <sup>102</sup> mil.US\$	ODA支援 <sup>103</sup> 1,000 US\$
1960	5.4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1990	8.6	n.a.	n.a.	0.186	n.a.	1854	n.a.
1992	9.4	n.a.	n.a.	0.307	-55.1	1840	250,183
1993	9.7	4.10	200	0.325	15.6	1829	321,891
1994	9.75	5.7	241	0.348	36.0	1915	358,045
1995	10.46	7.6	284	0.422	13.7	2035	513,320
1996	10.7	7	292	n.a.	72.0	2100	518,082
1997	10.91	1	276	0.514	21.1	2129	383,188
1998	11 <sup>104</sup>	1	252	n.a.	n.a.	n.a.	433,280
1999	n.a.	4.3	268	n.a.	n.a.	n.a.	400,760

1991年末の和平プロセスが正式に始まって以降の1990年代全体の経済状況をまとめて考察すると、1997～1998年を除く1990年代のカンボディアにおいては経済成長率が上がり、人間開発指標に関しても、かなり積極的に評価されるように思われる。1997年と1998年における政治混乱かつ武力衝突やアジア経済危機に導かれた投資の低下、ODA支援の一時停止、財政・税務の改革に対する障害等の原因で、1996年におけるGDP成長率が7%であったものが、次の2年間で1%にまで下降した。一人あたりのGDPに関しても、1997年および1998年はそれぞれ前年比-5.5%、-8.7%まで著しく低下した。1997年におけるODA支援は26%程度減少したが、その重要な1つの原因は、やはり1997年7月に起こったクーデターであると考えられる。その後、総選挙を行う際に、大量の国際監視活動を伴う資金援助が導入され、新たな政治的安定を導き、ODA支援も徐々に再開されている。貿易収支は毎年赤字に直面しているが、国際収支は1992年を除いて黒字となっている。国際収支の中で最も大きな役割を果たしてきたのは、移転収支と資本収支（特に直接投資）という2項目であると思われる<sup>105</sup>。1994年から1996年にかけて前者の増加率は約10%、-30%であって、後者の増加率

<sup>98</sup> 1996年、1990年、1992年、1993年のデータについて、UNDP (1993-1996), *Human Development Report* を参考。1994年、1995年、1996年、1997年については、アジア経済研究所（1999）を参考。

<sup>99</sup> Royal Government of Cambodia (2000)。

<sup>100</sup> UNDP (1993-1999) *Human Development Report*。

<sup>101</sup> アジア経済研究所（1999）p. 245 を参考。

<sup>102</sup> World Bank (1999) *Global Development Finance: Country tables* を参考。

<sup>103</sup> Royal Government of Cambodia (2000)。

<sup>104</sup> World Bank (1999/2000), *World Development Report* および World Bank, Southeast Asia and Mongolia Country Unit of East Asia and Pacific Regional Office (2000) p.58 を参考。

<sup>105</sup> アジア経済研究所（1999）p. 245 を参考。

は100%を超えた。しかし、1997年にその両者の増加率は減少し、このことが国際収支にマイナス影響を及ぼした。

下記表4-2に現れる財政状況を検討すると、特に1994年から1998年にかけて、財政赤字の状況が続いていた。税率は、僅かGDPの6%か7%であって、1994年から1996年までには、毎年の国防と治安のための支払金額に相当する程度の低さであった<sup>106</sup>。総収入が少なかったことについては、主に政治やマクロ経済が不安定であったため、1994～1996年に発足した政策上の改革を継続できず、財政管理が改良されていないと同時に、租税免除や脱税が発生し、不法森林伐採に導かれた森林使用料を徴収できない等のことが原因であると思われる<sup>107</sup>。

下記表4-3に示されるように、カンボディアにおける工業の役割はいまだ限定的であり、農業とサービス分野の役割は大きい。その産業における割合が、かなり安定的に推移しており、産業間の転換があるとしても、それは急激なものとはなっていない。

以上のことから、平和プロセスによりカンボディアの社会発展と経済成長が安定しつつ、徐々に発展に向かっていく傾向が明らかに看取される。しかし、その援助・投資や借款に対する依存性は未だ強く、安定的かつ持続可能な基盤を欠いている。今後の発展における1つの重要な課題として考えられるのは、如何に国際社会や投資家に信頼を与え、資源や資本を平和と安定のために有効的に利用できるかということである。

さらに、昨年、カンボディア教育省とUNESCOの共同調査により、カンボディア成年者の約63%が非識字者であると発表された。貧困と非識字率との深い関係が著しく指摘され、識字者と半識字者の中で、僅か22.8%の男性と17.6%の女性しか、HIV/AIDSに対する予防措置についての質問に正しく答えることができなかった<sup>108</sup>。世銀のレポートによると、カンボディアにおけるHIV感染率は東アジア全体のなかで最も高いものであり、15歳から45歳までの成年者の約4%が感染しており、感染者は約15万人いると推定される<sup>109</sup>。その中で、女性と子供の被害者が多い。1999年の推定によれば、約5,000人の児童や子供は、AIDS感染で既に死亡したといわれる<sup>110</sup>。このような紛争に係わる貧困、非識字問題、少年・青年労働力の損失、社会的弱者に対する待遇などの社会・経済問題は、新しい世代に及び、今後の開発プロセスにおける公平な分配問題を複雑化させる可能性が存在しているといえよう。

---

<sup>106</sup> Royal Government of Cambodia(2000) p.7-A.

<sup>107</sup> World Bank (2000) pp. 11-12, para. 30.

<sup>108</sup> Weekly Review (July 24-28, 2000) *The Cambodia Daily* p.12.

<sup>109</sup> World Bank (2000) p.71.

<sup>110</sup> NGO Forum on Cambodia (2000) p.41.

表 4 - 2 1994 ~ 1999 年における財政状況

	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Budget Out-turn		Budget Out-turn		Budget Out-turn		Budget Out-turn		Budget Out-turn		Budget Out-turn	
	bil. Riels	% of GDP										
Domestic revenue	590.4	9.63%	643	8.93%	749	9.08%	881	9.68%	943	8.65%	1,330	11.12%
Expenditure	997.7	16.27%	1,201	16.68%	1,441	17.47%	1,260	13.84%	1,569	14.39%	1,846	15.44%
Deficit/surplus												
- Overall	(407.3)	-6.64%	(604.8)	-8.40%	(570.6)	-6.92%	(386.9)	-4.25%	(394.7)	-3.62%	(516.27)	-4.32%
- of which current	(73.2)	-1.19%	(101.5)	-1.41%	(79.90)	-0.97%	52.60	0.58%	(57.50)	-0.53%	220.31	1.84%

出所: Royal Government of Cambodia (2000).

表 4 - 3 1994 ~ 1999 年における産業経済指標

Sector	1994			1995			1996			1997			1998			1999 Estimate		
	Value (bil. riel)	% Share of GDP	Annual change in %	Value (bil. riel)	% Share of GDP	Annual change in %	Value (bil. Riel)	% Share of GDP	Annual change in %	Value (bil. riel)	% Share of GDP	Annual change in %	Value (bil. riel)	% Share of GDP	Annual change in %	Value (bil. riel)	% Share of GDP	Annual change in %
Agriculture	2640	43.06%	0.5	3131	43.49%	6.4	3491	42.57%	2.3	3880	42.64%	1.2	4606	42.85%	1.0	4425	37.00%	-3.9
Industry	997	16.26%	15.0	1195	16.60%	10.1	1510	18.41%	18.2	1585	17.42%	-2.3	1840	17.12%	0.2	2368	19.80%	6.7
Services	2494	40.68%	11.6	2874	39.92%	8.0	3249	39.62%	7.3	3636	39.96%	2.5	4304	40.04%	-1.0	5167	43.20%	8.1
Real GDP (at current prices)	6131		4.0	7200		7.6	8200		7.0	9100		1.0	10750		1.0	11960		4.3

出所: Royal Government of Cambodia (2000).

## 4 - 2 平和構築支援活動の概観

### 4 - 2 1 支援活動の変遷

カンボディアに対する国際社会の支援は、1991年11月のパリ和平合意および初の民主的選挙を経た1993年9月のカンボディア「再独立」(憲法公布と内閣発足)の2つを境にして、大きく3つに分けることができる。

第1期、すなわち、パリ和平合意までの時期の援助とは、難民キャンプでの国際NGOによる活動を中心とした、内戦の惨禍に対する人道援助であり、さらに、ロン・ノル政権に対する米国の援助に象徴される冷戦構造下における戦略的援助である。

第2期の支援は、パリ和平合意後、UNTACなどによる民主的政府樹立のための包括的な支援と、UNHCRなどによる大量の帰還難民・国内避難民への対応である。

第3期の支援は、初の民主的国政選挙を経た「再独立」後の新生カンボディアによる復興開発に対する支援である。援助の投入量については、第2期から第3期に至る過程で大幅に増加し、かつその間、緊急援助の急減と復興開発援助の急増という現象が顕著である<sup>111</sup>。

<sup>111</sup> 緊急援助については、1992年128.499百万米ドルであったものが、1997年39.948百万米ドル、1998年5.546百万米ドル、1999年0.555百万米ドルと激減しているのに対し、同時期復興開発援助を含む援助総額は、1992

## 4 - 2 2 近年の支援活動

1998年および1999年において、外国からの援助の総額は、ともに4億米ドル台で推移しており、これは、GDPの約14～15%、1人当たりの年間援助受取額は、44米ドル（途上国で66番目）に達する。内戦で疲弊した国土の復興のために、農村開発（14.13%）開発行政（12.83%）運輸交通インフラ（11.88%）という分野への投入が多い。地理的には、首都プノンペンから南部Kampot州に至る回廊地帯に援助が比較的集中しており、他方、ヴェトナムに近い東部のMondulkiri州およびKratie州にはほとんど援助は投入されていない。北西の旧ポル・ポト派支配地域においては、除隊兵士の社会復帰促進を目指した農村開発などが進められている。

内戦で破壊されたインフラ等の再建が急務であったことと、カンボディア政府の受け入れ能力の問題などに鑑み、これまでの援助の特徴としては、わが国の援助をはじめとして、もの（施設・機材）やこれに付随するサービスを直接提供する援助が主流であった<sup>112</sup>が、近年特に、カンボディア政府の行政能力向上を中心としたガバナンス強化のための支援など、カンボディアの自律的發展に資する援助への取り組みがこれまで以上に重視されてきている。2000年5月のパリにおける支援国会合（CG会合）<sup>113</sup>では、「ガバナンスと経済改革」がテーマとなったが、これは、1998年、第2回の国政選挙を曲がりなりにも成功させ、平和と安定について自信を取り戻しつつある、カンボディア政府が経済的自立に向けて本格的な取り組みへの意気込みを示しつつあることと軌を一にしている。カンボディア政府の能力構築や経済社会諸制度の整備の必要性は、これらを支える人材育成の必要性とともに、1991年の和平合意成立の頃から久しく指摘されてきたが、最近になってようやく、これらの問題群、すなわちガバナンスに関する諸課題に対して、カンボディア政府もこれを支援する国際社会も総じて問題意識を共有するようになってきた。ただし、そのためのアプローチはドナーによって多様であり、例えば、世銀のように、公的セクターや経済部門の非効率や不公正の実態を調査して、まず状況の把握に重点をおくもの<sup>114</sup>もあれば、フランスのように刑法および刑事訴訟法に関する法案をフランスの法制に依拠して仏語で起草し、カンボディア政府にその採用を迫るようなものもある。その中で、UNDPによる地域復興のためのプロジェクト（Cambodian Area Rehabilitation and Regeneration Project: CAREER）<sup>115</sup>や、わが国による「難民再定住・農村開発プロジェクト（いわゆる三角協力）」などは、地域住民に極めて近いレベルから社会制度の再構築を図ろうとするものであって、カンボディア政府は無論、多くのドナーにとっても善きにつけ悪きにつけ参考とすべき見本となっている<sup>116</sup>。

---

年250.183百万米ドルから、1995、1996年の500百万米ドル台へと急増している。

<sup>112</sup> 戦争の惨禍が生々しい状況においては、基礎的な医療サービスや、食糧その他の物資の提供が援助の主流であり、復興段階においては、（少なくとも投入金額に関しては）経済社会インフラの復旧が多くのシェアを占めた。無論、和平合意成立後から、いわゆるソフト型の支援を積極的に推進していた援助機関も少なくなかったが、全体の援助量に占める割合においては必ずしも多くはなかった。

<sup>113</sup> CG会合では、3年間で15億米ドル、当面の1年間で5億米ドルの支援要請に対し、カンボディアの諸改革の進展を前提に、5.48億米ドルのプレッジがなされた。更に、NGOからはこれとは別に5,000～6,000万米ドルの支援が見込まれている。

<sup>114</sup> 例えば世銀は、政府、民間企業（外資系含む）、一般人等、2,000件以上のインタビューを通じて、カンボディアにおける汚職の実態を調査している。

<sup>115</sup> 5州（SiemReap, Bateay Meanchey, Battambang, Pursat, Rattanakiri）を対象とする。

<sup>116</sup> 1995年から、カンボディア政府によるSEILAプロジェクトの一環として実施されており、全国1,609の共同体

今後の援助課題の中で、平和構築の関連で最も注目を集めているものの1つが、軍属の動員解除である。これは、世銀が調整役となって、向こう3ヵ月で3万人の動員解除と社会復帰を行うものである。これに先だって、すでに1,500人を対象にパイロット・プロジェクトが開始されている。この課題への取り組みの成否は、今後のカンボディア社会の平和と安定に大きな影響を与えることになる。また、地雷の問題については、地雷除去センター（Cambodian Mine Action Center: CMAC）に対する地雷除去活動の支援のほか、地雷埋設の可能性の高い危険地域を特定するための地図の策定や、被災者に対する救護・社会復帰支援活動などが行われている。

#### 4 - 2 - 3 NGOの重要性

冷戦構造の狭間で長い内戦に苛まれてきたカンボディアにおいては、NGO（国際NGOおよびカンボディアのローカルNGO）が非常に大きな役割を果たしている。NGOは、多くの二国間および国際援助機関のプロジェクトの実施などを請け負うのみならず、自らが独自の貢献も行っており、そのシェアは、カンボディアの援助受け取り総額の10%を優に超えている<sup>117</sup>。200団体を超える国際NGOに加え、1991年以降急速に伸長したローカルNGOが今では600団体を超えるに至っている。その活動は、社会セクターから、人権擁護、平和の促進、選挙監視等の民主化支援まで多岐にわたっており、また、上述のパリCG会合では、NGOの3つの連合体<sup>118</sup>が共同して「NGO宣言」を発表したり、あるいは、土地法の法案審議過程においては政府の諮問に応えこれに参画したりするなど、政策過程にも積極的に関与してきている。ちなみにNGO活動規模の重要性を示す一例として、小規模金融<sup>119</sup>があるが、現在72団体がこれに関わっており、1999年において23百万米ドルを全国の世帯数の18%に当たる3万3,400家族に対して資金提供を行っている。

特に、平和構築や民主化の領域では、全国各地において平和教育や平和のための行進を組織したり、1998年の国政選挙では、Khmer Kampuchea Kromなど少数民族の選挙人登録などに対しても仲介を試みたり、平和教育、民主化、人権擁護（子供の人身売買の禁止等）のためにテレビやラジオ番組を作成するなど、特に、市民社会の意識向上を目的とした活動を展開している。また、クメール・ルージュ国際法廷に関しても、各地<sup>120</sup>でフォーラムを開催している。ただし、NGOの活動すべてが高い評価を得ているものでは必ずしもない。一部においては、活動内容に透明性を欠いたり、州政府等の能力構築などに配慮せずこれらと全く別に独自の活動を展開したり、あるいは特定の政治勢力の隠れ蓑として存在し開発問題などについて何ら専門性のないNGOなども少なくないと言われている。

---

のうち130をカバーしている。VDC（Village Development Committee）を核とした近代的な地方分権体制の確立支援を目指すものであるが、これに対して、僧侶を中心とする伝統的な共同体社会（例えばPagoda Committee）への配慮に欠け、また、中央の政争を地方に持ち込むとの批判もある。

<sup>117</sup> 1998年の外国援助総額、404百万米ドルに対し、NGOのCore Resourceによる貢献は55百万米ドル（総額の13.72%）に達する。

<sup>118</sup> CCC（Coordination Committee for Cambodia）、NGO Forum on Cambodia、MEDiCAM（保健セクターのNGOの連合体）の三者。

<sup>119</sup> これらの金融支援に加え、例えば日本のNGOで1991年からカンボディアで活動を続けているシャンティ・ボランティア会は、「米銀行」などのアイデアを工夫して地域社会に馴染みやすい支援のあり方を工夫している。

<sup>120</sup> Battambang、Phnom PenhおよびSihanoukvilleの3カ所で開催。

#### 4 - 2 - 4 わが国の援助

わが国の援助は、二国間援助の圧倒的なシェアを占める。1999年の支出純額では、二国間援助全体が192百万米ドルであるのに対し、わが国の援助は89百万米ドルと4割を超える。また、政策面でも、1992年来、カンボディア復興閣僚会議やカンボディア復興国際委員会(ICORC)、CG会合や遺跡救済国際会議などにおいて常に主導的役割を果たしてきている。協力の分野に関して、運輸交通、水、電気通信などのインフラの復旧・整備に対する支援が多い。また、ASEAN諸国と協同して行っている「難民再定住・農村開発プロジェクト(いわゆる三角協力)」や草の根無償資金協力による各地のWIDセンター支援など、地域住民との直接の関わりを重視した協力も累次行われてきている。更に、地雷除去センター(CMAC)やNGOに対する各種の支援並びに、民法および民事訴訟法の法整備支援なども行っている。特に、この法整備支援は、カンボディアの体制が極めて脆弱であるなど非常に困難な状況の中での活動ではあるが、単に法案を策定することのみを目標とせず、策定された法案がカンボディアの社会において根づいていくために、同国の社会の実態に合った法案およびコンメンタール等の策定を企図し、可能な限り同国人の主体性を引き出すかたちで作業が進められようとしている。このような現場関係者の姿勢は高く評価すべきものであろう。

わが国援助の地理的展開に関しては、援助要員の安全確保の観点から厳しい制約が課されており、活動可能地域<sup>121</sup>は原則として外務省が指定する危険度1(注意喚起)までの地域に限定されている。1999年8月、活動可能地域のかなり大幅な緩和がなされたが、依然として、首都および近郊の7州並びにごく一部の地方都市等のみとされている。いわば、「点と線」の限られた領域において巨額の援助を執行している状態であるといえる<sup>122</sup>。

#### 4 - 3 自律的發展に向けての今後の課題

##### 4 - 3 - 1 戦禍の克服、戦時体制の払拭

1991年の和平合意後、数次にわたり軍属の動員解除が試みられてきた<sup>123</sup>が、いずれも実現に至らず、1999年の東京でのCG会合においては、これが最重要課題の1つとして議論された。過剰な軍隊の削減は、単に、戦時体制の払拭のために不可欠であるのみでなく、厳しい財政状況の緩和にとっても重要な意味をもつ。東京CG会合での議論を受け、カンボディア政府は、動員解除の前提となる登録制度の強化に取り組み、これまで、1万5,000人の「幽霊兵士」の削減、16万人分を超える扶養家族

<sup>121</sup> 外務省の指示に基づき規定する「渡航可能地域」が実質的な活動可能地域となる。

<sup>122</sup> 今般の調査ではすべて掌握できなかったが、仄聞するところ、国際機関およびその他の援助機関においては、わが国と同程度に厳しい規制を設けているところはない模様である。ちなみに、わが国の援助に関しても、例えば、草の根無償資金協力に関しては、上記制限の外においても実施されている例があり、また、今後、開発福祉支援のように地元のNGOに対して包括的に事業実施を委ねる場合の対応については個別に確認を要する。

<sup>123</sup> UNTAC行政下においては、UNTACの活動期限との関係で動員解除に関する交渉力をUNTACがもちえなかったとの見方がある。また、1995/1996年に旧ポル・ポト派3,000人を含む4万3,000人削減計画を策定したが実施されず、1997年7月旧ポル・ポト派統合後に訪れた機会もその直後の政争によって失われてしまった。

手当の削減などを敢行した。現在の 12 万 6,000 人から、今後の 3 年間に於いて更に 3 万人の動員解除が完了すれば、1998 年に GDP の 2.9% を占めていた軍事費が、2002 年には 2% に削減される見込みである。しかしながら、除隊兵士の社会復帰の確保を伴わない動員解除は、インフォーマルな組織暴力の増強などの深刻な社会不安を助長することになりかねない。そのような配慮から、この動員解除は、国際社会の支援のもとに慎重に進められようとしている<sup>124</sup>。動員解除と併せて、国軍の改革と武器（小火器）の削減が課題となっているが、国軍の改革については未だ全貌が明らかにされていない。他方、小火器の削減については、1998 年から NGO の協力も得てキャンペーンを展開し、1998 年現在で 50 万流通していたと推定される小火器のうち、6 万 6,000 を没収したが、依然として成人 12 人に 1 人の割合で所有していることになっている。また、これらと関連して、安全保障改革のために、6 万人の警察官の削減が別途計画されている。

地雷除去、不発弾処理などについては、カンボディア政府としてより積極的に取り組もうとする姿勢が一部に見られる<sup>125</sup>が、除去作業は遅々として捗っていない<sup>126</sup>。他方、地雷等による被害者は、1998 年 1,700 人、1999 年 1,012 人と減少傾向にある。政府は、地雷除去推進の核となる地雷除去センター（CMAC）の改革を進め、また、カナダとの協力によって全国規模の残存地雷状況調査を開始する予定である。しかしながら、単に地雷を除去するだけでは問題は解決しない。土地の登記制度などが整備されていない現況においては、除去後の付加価値の高い土地をめぐる争いが激化し、結局は一部の富裕な土地持ちと多くの土地無し貧困層を生み出すことになりかねない。現に、地雷除去を拒む地域住民も出てきており、いわば、「地雷と共存する」発想のもとに地域開発を考えるべきであるとの見方もある。

旧ポル・ポト派の支配地帯、特に北西諸州の統合推進については、例えば、Battambang、Malai、Pailin などでは、3 年の自治期間を設定することなどを通じて、旧ポル・ポト派の幹部の一部協力も得て、土地配分、動員解除、農業振興等を推進してきているが、自治期間の終了に伴う移行措置を検討しなければならない状況にある。今後の本格的な動員解除によって生じた農地需要への対応、他の地域との交流交易関係を促進するために寸断された運輸交通インフラの復旧・整備、基礎的な社会サービスの提供、さらには地域の自立的発展のための地場産業の育成や観光振興など、懸案は少なくない。

---

<sup>124</sup> 1,500 人の削減をめざすパイロットプログラムは 4 州（Battambang、BanteayMeanchey、Kampong Thom）において実施されようとしているが、これに対しては、独、スウェーデン、蘭、日、澳、加、米が支援を行っている（パイロットプロジェクトコストの総額は 2.25 百万米ドル。うち日本は 0.4 百万米ドルの支援をプレッジした）。その後には展開される毎年 1 万人の本格削減計画（総額 45 百万米ドル、うち 38 百万米ドルは外国援助。2000 年では 15 百万米ドル、うち 13 百万米ドルは外国援助）については、パイロットプロジェクトから教訓を得つつ進められる予定であるが、現時点で具体的な資金調達等の目処は立っていない。

<sup>125</sup> ちなみに、1999 年 6 月、カンボディアは地雷禁止条約を批准した。

<sup>126</sup> 地雷等汚染地帯は、カンボディアの国土の 2% に当たる 3,600km<sup>2</sup> であると推定されているが、除去が完了した土地は、このうちの七十数 km<sup>2</sup>、僅か 2% にすぎない。

#### 4 - 3 - 2 ガバナンスと法の支配

平和構築のためのガバナンスのなかでも、とりわけ、武器や権力者が支配する社会から武器に依らず紛争を平和裏に解決する社会に移行すること、すなわち「法の支配」への移行は、不可欠の要素である。「法の支配」とは、権力が法に拘束されることであり、そのために法の解釈適用を司る司法権、すなわち、裁判所が、行政権、立法権から独立し、法のみに従って公平な裁判を行うことによって、市民からの信頼を得ること本旨とする。

カンボディアの現状は、UNTAC の任務終了時より改善は見られるものの、この理想には程遠い。司法は未だ脆弱である。司法は人的、財政的困難のなか、独立の方向にはなく、むしろ政治化しつつあり、汚職<sup>127</sup>も絶えない。すなわち、汚職を正すという口実で政府は容易に司法に介入し、政府による違法な行為がまかり通り、逆に政府に近い筋に対する検挙は行われず、野放し状態であり、司法の場は、政治抗争の場と化しつつあるものと推定される。また、法律を制定する議会も軽視されて十分機能せず、民事刑事の基本法はおろか、裁判所法、裁判官法などの司法の根拠法すら制定されていない。さらに、法を執行する司法警察も、同様に安全秩序維持と犯人検挙という本来の機能が不全であり、汚職の噂が絶えない。このような状態が継続すれば、力による支配が横行し、社会的弱者を中心に社会的不正義や人権侵害に対する抵抗を口実とした武力紛争が再燃する惧れを否定できない。法の支配への配慮なく開発援助をすれば、援助が利権化し、社会的不正義や人権侵害を助長し、ひいては紛争を誘発する危険があることを再確認すべきであろう。逆に言えば、法の支配強化のための援助を行うことによって、援助自体のもつ利権性を中和し、暴力や武力紛争を未然に防ぎ、平和的な紛争処理システムの設立を誘導し、平和構築に寄与することができよう。ただし、法の支配の強化は内政の根幹に関わる問題であり、特に政府側にとってみれば批判勢力を力づけるものとして疎ましく、また優先順位は低いものとされることは避けられない。したがって、これを扱うためには政府側との十分な対話、協議に基づいて、援助側との相互の理解と信頼を獲得していかなければならない。また、実情を把握するためには、政府以外の団体からのクレームなどを通じた情報の収集やフィードバックを求め、NGO などを通じた援助を積極的に組み入れるなどの配慮が必要となろう。

2000年5月の世銀の調査<sup>128</sup>によれば、最も深刻な社会問題として、公的部門の汚職を挙げる者が、都市部で21%（第1位）、農村部で13%（生活費の高騰32%に次ぐ第2位）、国内企業で15%（犯罪28%に次ぐ第2位）、外資系企業で42%（第1位）となっている。汚職の問題は、そもそもの遵法精神の不在と相俟って、裁判官から教職者に至るまで公務員の俸給があまりにも低く、生活のためにインフォーマルな収入に頼らざるをえず、そのためにまた税金などによる国庫の収入が増えず、結果として給与が上がらないという悪循環の下に、根深く構造化されている模様である。したがって、これに対して荒療治をすることは極めて難しいとされている。司法の独立をめぐる闘ぎ合いにみられる

<sup>127</sup> 裁判官の俸給は月額20～30米ドル（公務員全体の平均は20米ドル）であるが、他方、例えば、都市部において最低限度の生活をするための一世帯当たりの所得は、145米ドルであるとされており、裁判官としての俸給のみでは官職にふさわしい生活を維持することはおろか到底生活できない。また、有力者からの司法介入に抵抗した場合、人事上の不利益な扱いに加え、身の危険を覚悟しなければならない。

<sup>128</sup> World Bank (2000) *Cambodia Governance and Corruption Diagnostic*.

とおり、荒療治は政治的抗争を激化させ、未だ内戦の後遺症を克服していない脆弱な社会構造を再び危機的な状況に陥らせる可能性も否定できないからである。

フンセン首相は「グッド・ガバナンスは、経済開発にとっての最優先の課題である。グッド・ガバナンスの確保のために政府からも市民社会からもすべての人々の積極的な参画が必要である<sup>129</sup>」、更に、「平和と安定を取り戻し、国際社会への復帰がなった今、政府は貧困削減に正面から取り組み、特に、農村への公共サービスの提供に努力。それらのためにガバナンスは緊急かつ重大な課題である<sup>130</sup>」と述べ、「ガバナンス行動計画（Governance Action Plan: GAP）」を自ら主導して策定しようとしている。また、1999年に導入された付加価値税が効果を上げ、同年の歳入がGDPの11.4%（前年は8.8%）に上昇するなど僅かではあるが一部好材料もある<sup>131</sup>。しかし、これらの政治的意思表示や裏付けとなる財政基盤の強化がどの程度信頼できるかという点については、慎重な見方が少なくない。

さらに、カンボディア社会の今後のアキレス腱として土地問題がある。1975年に私有禁止されて以来、1989年にこれが解除されたが、現在において国土の8割は依然国有地であるとされている。宅地所有権を有する者あるいは農地所有権を有する者はそれぞれ僅か2%と1%に留まっているとの報告<sup>132</sup>もある。法の支配が確立されていない現状において、今後強き者が組織暴力等を利用して弱き者を駆逐するようなことが頻発すれば、カンボディアは再び悲劇的な争乱の地となるかもしれない、という危機意識をもたざるをえないという厳しい状況にある。

#### 4 - 3 - 3 経済社会基盤の復興

1998年の二度目の国政選挙を曲がりなりにも民主的に遂行し、1999年4月にASEANに正式加盟したカンボディアは、戦後復興の段階を経て自律的發展に向けての一步を踏み出そうとしているかにも見える。すでに成人非識字率が65%（1990年）から35%（1995年）に激減するなど一部の基礎的な社会指標に改善の兆しは見られるものの、その前途は極めて厳しい。1人当たりのGNPは280ドル（1998年）、絶対貧困層36%、乳幼児死亡率（千人当たり）115（東南アジア平均は47）、妊産婦死亡率（10万人当たり）473（同120）、平均寿命54.4（同69）、安全な水へのアクセス13%（同77%）、全労働力人口の24%が教育を一切受けていないこと、15～49歳成人の3.7%が感染し現在急増中であり、2000年中に1,000人の子供がエイズで死亡、1万人がエイズ孤児となると予想されていることなど、いずれの点からも、自律的發展のための即効薬はなく、長期的に粘り強く取り組まなければならないことを示唆している。その中でも特に重視しなければならないのが、次の時代を担う人材、子供への投資であろう。人口1,140万人のうち18歳未満が46%を占めるという人口構造（世界平均36%）は、世界でも特異なものであり、内戦で「失われた世代」の空隙を埋めつつ、子供が必要とする教育その他の社会サービスを如何にして提供するかという点が大きな課題となっている。しか

<sup>129</sup> 「民主主義、グッド・ガバナンス、透明性」に関する国民会議（2000年3月）における演説。

<sup>130</sup> CG会合（2000年5月）における演説。

<sup>131</sup> ただし、2000年の第1四半期の歳入は落ち込んでいる。

<sup>132</sup> WFPによる調査。

しながら、例えば、教育予算の GDP に占める割合については、1992 年の 1.21% をピークに漸減し、1999 年には 0.89% に落ち込むなど、必ずしも長期的なビジョンに立った適切な施策が実行されているとは言い難い状況にある。

ジェンダーを巡る問題についても、15 歳までの就学者に関し女子は男子の 3 分の 2 に満たず、また、既婚女性の 6 人に 1 人が配偶者による家庭内暴力の犠牲者であるともいわれている。更に、セックス産業への就業等を目的とした（特に子どもの）人身売買も増加している<sup>133</sup>。また、内戦の混乱に乗じて跋扈した違法伐採によって森林資源が急減<sup>134</sup>するなど、放置すれば国土の環境資源も危機に瀕することになる。

#### 4 - 4 カンボディアの経験から学ぶこと

以上に検討したカンボディアにおけるわが国の平和構築支援の事例から、今後のわが国の平和構築一般に関する国際協力を発展させるために、つぎのことを教訓として引き出すことができよう。

##### 1．紛争経験国に対する開発援助において平和構築の視点は不可欠である。

カンボディアに対する CG 会合など累次の開発援助に係る議論の場において、軍属の動員解除や地雷の問題およびガバナンスが重点課題として論じられてきたことが示すように、紛争の惨禍に苦しんだ国に対して復興開発の支援をするに際しては平和構築の視点が不可欠である。なぜなら、平和と社会の安定の確保は開発の基盤であるだけではなく、4 - 1 - 1 (2) のカンボディア紛争の要因として分析したとおり、「開発援助が平和に密接に関わっている」からである。武力紛争の再開を予防することが最優先の開発課題といわなければならない。カンボディアの例が示すとおり、民主主義の欠如、法の支配の不備、不安定な経済発展および外国援助の不適切さが紛争を助長する事実を再確認し、開発援助と平和との関係（開発援助の平和へのネガティブインパクトとポジティブインパクト）を見落とさないことが肝要なのである。

特に、つぎに述べるような脆弱な社会構造においては、開発援助が汚職や貧富の差の拡大などを助長し、新たな社会的不正義、社会不安を生み、紛争の火種となるという副作用を伴うことを留意すべきである。

##### 2．脆弱な社会構造を踏まえた援助が必要である。

カンボディアの脆弱な社会構造および行政機構や紛争解決のメカニズムとしての司法制度などが十分に機能していない実態に鑑みると、巨額の援助が継続的に投入された結果、援助に対する依存体質が定着し、自律的發展を通じた社会の安定化の芽が摘み取られてしまう危険性も、援助の有り様如何

<sup>133</sup> その多くは、タイ、マレーシア、台湾等へ「輸出」されているとの報告もある。

<sup>134</sup> 森林面積は、1990 年の 12 万 2,000km<sup>2</sup> から 1995 年には 9 万 8,000km<sup>2</sup> に激減している。

によっては否定できない。カンボディアの社会状況が、長い内戦によって単に疲弊しきっているのみならず、土地問題、組織犯罪、行政、警察、司法機関等の汚職その他の構造的な問題を抱えており依然として極めて脆弱であることから、同社会の安定を回復し、種々のショックを安易に武力紛争や騒乱に発展させないことが重要であり、援助の計画および実施に際しては、そのような事態を回避すべく、当該援助がカンボディアの社会に与えるインパクトを多角的な視点から見極めていく必要がある（例えば、単に地雷除去することのみでは弱者がその土地から放逐されることにつながったり、あるいは、単に軍属を動員解除するだけでは彼らがインフォーマルな組織暴力に参画して社会不安を助長することにつながったりする、という点を踏まえる）。

この点から援助の地域展開や受益者層の特定に際しても、地域格差、社会階層間格差を是正するために有効な案件や、より脆弱なところを補強する案件に対してより高い優先度がおかれるべきである。

また、ロン・ヌル政権時代の米国の戦略的援助に象徴されるような開発援助が、このような脆弱な社会構造においては、紛争を助長し、さらに、平和構築への道のりを妨げることになりうる点を今後とも厳しく戒めなければならない<sup>135</sup>。

### 3. 平和構築支援には様々なやり方がある。

カンボディアの内戦復興過程をどのようにして支援していくか、という点に関しては、多岐にわたる分野において多様なアプローチが存在し、かつそれらが互いに関連しつつ、平和構築を支援している。具体的には、地雷除去や武装解除、兵員削減などの平和構築に特有の分野から、人権保障・民主化支援、法制度、司法などの紛争解決メカニズムの整備強化、警察を含む行政能力の強化、地方分権化などのガバナンスの分野を強化すべきであろう。さらには、地域間格差の是正、地域間交流の促進や農村における最貧層支援などを通じた社会の安定化促進をめざすような社会開発などの通常の開発分野と思われるものにおいても平和構築の視点をもった開発援助が重要である。そのためにはこれらの基盤となる地図の作成、統計資料の整備など多岐にわたる分野において様々なアプローチを今後とも追求すべきである。さらに、平和的な文化土壌や社会の構築・強化をめざすものから、平和を促進する基盤としての運輸、交通インフラの整備や裁判所施設の整備に至るまで、ソフト面のみならずハード面を含めた協力の形態がそれぞれ有効かつ必要であり、これらの的確な組み合わせが効果的であると考えられる。

例えば、法の支配を確立するためのメニューとしては次のようなものが想定される。

- 1) 司法改革全般に対する政策支援
- 2) 政府関係者の意識改革（特に、権力の相互牽制、法の支配、司法の独立等）
- 3) 裁判官の独立、身分保障、適正な給与の保障および裁判所法の制定
- 4) 法律による中立・公平な裁判の実現に向けての支援

---

<sup>135</sup> カンボディアに 1980 年代か入って活動している日本の代表的 NGO である JVC 代表の熊岡路矢氏は、「90 年代前半以来、カンボディア、ヴェトナムにおいて、十分な民主化がなく、経済だけが「自由化」される中で圧倒的な貧富の差が拡大した。場合によっては、「パリ和平協定を経ながらも、これから先の紛争の原因になりうる危険な問題になっている。」と警告している（熊岡路矢（1999）p. 29）。

- ・法制度（実体法、手続法）の確立
  - ・法曹の養成
  - ・法律扶助制度の導入、弁護士会との協力
- 5) 裁判外紛争処理制度：土着の調停制度活用などについての支援
- 6) 裁判所施設等の整備

#### 4 . NGO との協働が重要である。

平和構築のための諸活動においては、草の根レベルで地道な活動を続けてきた内外の民間非営利団体（NGO）が枢要な役割を担っている。援助機関が事業を展開するに際しても、これらの団体とのパートナーシップが不可欠である。特に、平和構築への「直接的な」支援を試みるに際しては、社会風土、習慣に深く立ち入った協力が必要な場合、治安上の問題などによって外国人関係者のみによる支援が困難な場合、さらに、民主化の促進や人権擁護などの視点から、当該国政府とは距離を保った対応を余儀なくされる場合、あるいは政府自体が紛争当事者となる場合など、政府間協力の枠組みや外国人のみによる実施体制では適切な介入が行いえないことがあり、地元の NGO や現地の市民社会に深く溶け込んだ国際 NGO との協働は重要である。

#### 5 . 人材の育成と制度の構築が鍵であり、そのために長期的に取り組む。

上述の諸点を踏まえて、開発および開発の基盤としての平和構築を指向する支援を適切に行っていくためには、支援をする側とこれを受ける側の双方における人材の確保と公正で安定した社会のメカニズムの構築が鍵となる。しかしながら、これらを育てていくためには一般に長い歳月が必要である。特に、長い紛争の惨禍により疲弊したカンボディアのような国においては、国造りに不可欠な人材や制度が著しく損なわれており、これらを復興していくための努力は相当程度の長期にわたり粘り強く継続していくことが望まれる。緊急の人道的なニーズに応えつつも、同時に、紛争予防と復興支援の観点からは、常に、少なくとも1世代先を見据える長期的ビジョンをもち、次世代を担う人材の育成と社会の諸制度の構築を支援していくという姿勢が極めて重要となると考える。

## 5 . わが国の紛争処理の発展と開発

わが国が、世界の平和構築に積極的に貢献していく上で、まずわが国自身の紛争と開発に関わる近現代史を振り返り、そこから他の国々への参考となる、あるいはわが国自身の協力において教訓とすべきことがらを分析しておく必要がある。このため本章では、わが国の近代化および民主化の過程における紛争処理の発展の歴史を概観することとする。

### 5 - 1 法制度と司法の近代化

わが国が 19 世紀後半から近代法を取り入れ、近代的司法制度を構築していく背景には、近代国家として西欧列強に対して対等な文明国家として認知され、その独立を確保していかなければならないということがあった。その象徴として、徳川時代に西欧列強に締結させられた外国人裁判権と関税自主権を放棄した通商条約（いわゆる不平等条約）の改正問題があったわけである。すなわち、当時は、西欧列強による植民地争奪戦が華やかかなりし時期であり、近代文明国家として認められなければ、国際法の適用対象とならず、したがってその独立を認知されずに容赦なく植民地化されたのである。

このように、わが国の近代化を進めた最大のモメントは、対外的危機意識であって、明治維新とは、日本という民族国家の独立の確保を至上命令とする一種の民族自決の革命であったのであり、このため、制度の近代化＝ヨーロッパ化は、わが国の主体性維持のための「文化」革命であるとも指摘されている<sup>136</sup>。明治政府は早くから、条約改正のために、泰西主義という近代ヨーロッパの原理に則った憲法（1889 年に大日本帝国憲法発布）、刑法、刑事訴訟法などの公法だけでなく、民法、商法、民事訴訟法などの基本的な私法の制定と、これを適用して紛争を処理する政府から独立した司法、すなわち近代的裁判所制度の成立を急いだのである<sup>137</sup>。このような国家の基本構造を西洋風に改造することは、西欧列強の経済的発展に追いつき追い越そうという、いわゆる富国強兵政策となる。すなわち、このような近代法と近代司法は、単に、西欧列強との条約改正の口実としてだけでなく、資本主義経済を育てる基本的なインフラ整備と位置づけられたのである。

ただ、この明治の近代化において特筆すべきことは、西洋の制度をそのまま輸入して移植したのではなく、わが国の文化伝統と融合させる、いわゆる和魂洋才<sup>138</sup>による換骨奪胎という適応のプロセスを経ているということである。たとえば、その典型例として民法の制定において、いわゆる民法典論争というものがある。明治政府はフランスからお雇い外国人として招いたポアソナードに民法典の起草を委任した。10 年がかりで起草された民法草案は、国会で採択されたにもかかわらず、わが国の文化伝統に合わないものとしてその施行が無期延期されて葬り去られたのである。結局、西欧に留学した日本人学者によって構成された新たな起草委員会によって、当時最新といわれ、より国民性が近い

<sup>136</sup> 大久保泰浦（1998）p. 44.

<sup>137</sup> 1891 年のいわゆる大津事件において政府の圧力に対して司法の独立が守られた。これを機に 1894 年には日英通商航海条約が結ばれて不平等条約が改正され、わが国は 1911 年までには列国と対等の地位を得ることができた。

<sup>138</sup> 大久保は、伝統を守るために革新するという、わが国の近代史の基本的なアンビバレンスと指摘する（*Ibid.* p. 45）。

とされたドイツ民法（BGB）をベースにした民法が1889年に施行されたのである。これに対して、民事訴訟法は、ほとんど1877年のドイツ民事訴訟法（*Zivilprozessordnung*）の翻訳に近いものがすんなり1890年に採択されたが、皮肉なことに当時のわが国の国情に合わないこの民事訴訟法は初めから機能不全とならざるをえなかった。

特に、注目すべきは、前近代と位置づけられる徳川時代の訴訟において原則として行われていた内済という裁判官による当事者への和解の説得あるいは強制ともいえる実務が、民法および民事訴訟法成立以前の空白期において、フランス法における *Conciliation Préliminaire* をモデルにした勸解という制度に置き換えられて生き残ったことである。実体法と訴訟法が未整備の中で、拠るべき明確な規範も手続法もなく、実際の裁判は、裁判官による和解の調停であったというのはいやむをえないところであろう。

1980年の民事訴訟法と裁判所法の採択によってこの勸解制度は廃止されるが、たとえば、代言人と呼ばれた弁護士制度がこの民事訴訟法を使いこなせるほど成熟したものではなく、訴訟は実質的に機能不全を起こしていた。第一次大戦後の不況による資本主義経済の行き詰まりと、これを背景とした大正デモクラシーの興隆による訴訟の急増により、1926年に民事訴訟法は改正され、裁判所による職権的な訴訟運営による審理の迅速化をめざした。しかしこの改正は皮肉なことにかえて、ますます紛争当事者の不満を募らせ、さらに訴訟の遅延をもたらすこととなった。政府は、一方で先鋭化した民事紛争が社会運動となることを恐れ、各種の個別調停法を導入することによって、高まる権利意識を抑える方策が採られる。すなわち、1922年に借地借家調停法、1924年の小作調停法および1926年の商事調停法と労働紛争調整法などが、各紛争の対象となる当事者の保護と紛争予防の名目でその懐柔をねらったものである。その後、この個別の調停法は、1932年の金銭債務臨時調停法、1939年の人事調停法と、戦時体制に移行するに及んで、民事裁判の調停化は一層拡大し、ついには、戦時民事特別法によりあらゆる民事事件において、調停を可能とし、かつ調停が調わない場合、裁判所が強制的に調停条項を策定する一種の強制仲裁が行われることとなった。これによって、民事紛争は実質上、当事者の権利として争わせるより、社会の調和のために抑圧すべきものとして扱われることとなった。

## 5 - 2 戦争責任と戦後賠償

わが国の近代化が、第二次大戦に至る数々の戦争への関与を招いたのは偶然ではない。本調査研究では、これらの戦争の責任を直接扱うものではないが、わが国の近代化という開発が、富国強兵策に基づいていたことからわかるとおり、戦争への準備となり、わが国が防衛の名のもとに植民地争奪戦に参加していった事実を否定できないであろう<sup>139</sup>。世界的な資本主義の発展が帝国主義をもたらし、その当然の帰結が戦争であった事実を謙虚に反省する必要がある。留意すべきは、産業化が軍国主義を助長する構造を含んでいたことである。産業資本主義は、軍需産業の振興保護を中心に財閥と政府

---

<sup>139</sup> 森祐二は、「明治以降の日本の戦争は、戦争をする側、すなわち、日本国にとっては平和のための戦争であった。」とする（森祐二（1984）p. 58）。

の癒着となって国家独占資本主義を生み、外に侵略という形で膨張する反面、内に思想統制というファシズムの台頭を生み、言論統制などの構造的な権侵害を惹起する。権利主張などの社会における紛争は否定され抑圧されて、社会の調和の名目で調停が強制されていったのであり、司法の独立による権力のチェック・アンド・バランスも名目でしかなくなってしまったということである。

アジア諸国に対する侵略へのイデオロギーとして使われた、欧米列強に対する植民地解放戦争であるという大東亜共栄圏構想は、結局このような当時のわが国の「紛争を許さない社会」の拡大という新たな植民地の獲得でしかなかったわけである。そしてこのような紛争を許さない「和の文化」こそ、日本の近代化による経済発展の前提条件だったこともまた見過ごせない。つまり、指導者の富国強兵の掛け声の下に、一致団結して経済成長に向かって邁進する社会は、また指導者の過ちを是正するための民主的過程および法の支配という紛争処理の健全なメカニズムを欠いているが故に、無謀な戦争のような破局に至ったわけである。逆に言えば、そのような紛争処理のメカニズムは開発にとってコストは高いが、長期的視点からすれば持続可能な発展に不可欠の要素といえるのである。

このような無謀な戦争に至らせた指導者の責任をわが国自身の政府または国民が真摯に追及してきたかについては、大きな疑問をもたざるをえない。GHQ による戦犯裁判はあったとしても、それは勝者による裁判であって、天皇制の温存という政治的目的のために、わが国自身による戦争責任の所在の追及は不十分であったといわざるをえない。これは、ドイツがナチスの戦争犯罪を未だに追いつけていることと対称的である。ドイツは、責任の所在を明らかにするとともに被害者に対する政府による正式な謝罪を行い、さらにその賠償についても官民挙げて取り組んでいる。これに対し、日本の戦後の謝罪と被害者個人に対する賠償は未だ限られたものにすぎず、十分であるとはいえないとの批判は絶えない<sup>140</sup>。

わが国の政府開発援助（ODA）は、被害国家への戦後賠償から出発したものである。わが国政府は個人賠償に応じない理由として、国家に対する賠償を行う際に、当該国家によってその国民による賠償請求権は放棄されていることを挙げる。人道に対する犯罪に該当するような時効すら認められない重大な人権侵害に対する補償を政府がその被害者の同意なく勝手に放棄できるかという国際法上の当否は措くとしても、わが国の ODA がわが国の恩恵としての援助ではなく、被害を与えた国々に対する賠償をきっかけにしている事実は重要である。したがって、内政不干涉原則があるとはいえ、その援助による福利は被害者個人へ行き渡るよう当該政府と交渉し、関心を払っていく道義上の責任は否定できないであろう。

### 5 - 3 戦後の高度経済成長の功罪

戦後の高度経済成長は、朝鮮戦争、ヴェトナム戦争などの戦争景気による幸運にも負うところが否定できないが、やはり、民主化の推進にも関わらず、戦前の紛争抑圧システムが温存されてきたところに関係があるものと思われる。すなわち、米軍を主力とする占領軍によるわが国の民主化は、明治維新において不平等条約改正のための西洋近代化と同様に、わが国の独立の条件とされた。このた

---

<sup>140</sup> 2001年2月放映のNHK教育番組スペシャルプログラム「戦争を裁く」全3回シリーズなど。

め、農地解放、財閥解体などの経済民主化と、法曹を養成する司法研修所における司法修習制度などによる司法の民主化が急速に断行された。

しかしながら、効率重視の経済復興政策はその後産業政策として永続化されて、国家の権威による紛争抑止の構造は結局温存された。財閥解体と市場の独占を禁じる独占禁止法が施行されたが、経済復興のための輸出産業による外貨獲得を優先する産業政策とそのため外国為替貿易管理法などによる外貨割り当て、外貨および貿易の管理、政策金融を通じて政府主導の産業育成とその保護が行われた。そのため、行政指導<sup>141</sup>という法的に根拠の薄い手法によって産業政策に沿った経営が誘導されたり、いわゆる護送船団方式によって倒産を防ぐために過度の競争を回避するための生産調整やカルテルまがいの紛争予防が行われてきた<sup>142</sup>。

また、行政庁の政策立案においては、諮問委員会などの審議会制度によって関係団体に対する事前の根回しが行われるのが通常である。さらに行政（官僚）のトップからの監督を受けている業界の経営者への天下りによる人的関係によって注意深く紛争を予防する。ここに行政と業界の持ちつ持たれつの癒着が生まれるわけである。この癒着を支えるのは利益誘導型の政治であり、55年体制といわれる自民党の一党独裁を許してきたものは、この政官財のいわゆる鉄の三角形といわれるシステムであり、高度経済成長という成果であった。

産業界、経済界は、職種ごとに協会を設立し業界における利益を守るために紛争予防を行う。これは競争抑止の談合の温床となりやすい。業界を保護する行政は市場の原理に反してもカルテルなどを行政指導すると批判されることもある。各企業は、株式の持ち合いや子会社からなる系列という企業集団を作り、メインバンクを通じてその系列内における優遇的な取引によってその結束を確保する。各企業内部では、年功序列と終身雇用と稟議制の経営と雇用スタイルによって、組織としての安定を確保する。

このような、行政による効率優先の紛争予防を含む産業政策によって、紛争の発生を前提に紛争を処理する司法はむしろ小さく抑えられてきたのである。日本人は訴訟嫌いといわれる<sup>143</sup>。なるほど文化的に対決的対応はとりにくい面はあるものの、むしろ法曹の著しく少ない環境に、法律扶助も極めて貧弱であって、経済的には裁判が割に合わないという機能不全の問題があえて放置されてきたために、国民があえて裁判所を使用する意欲を起させないという側面も否定できないのである<sup>144</sup>。また、質的にも、裁判官の任用は司法研修所を卒業した者の中から採用された判事補から判事になる者がほとんどであり、実社会から隔絶された世界しか知らない裁判官という批判もある。訴訟運営においては、裁判官による和解の勧告によって和解を強制されるという批判とともに、当事者を代理する弁護士も時間のかかる訴訟より、和解による解決に甘んじることを勧めることも多い。このように、実務

---

<sup>141</sup> 行政指導とは、行政機関が監督する業者などに対して、その裁量の範囲内で非公式に勧告を行う慣行で、1993年に行政手続法が制定されるまで、法的な規制はなかった。法的な裏付けを必要とせず、また行政処分のような法的効果をもたらすものでないため、立法府および司法のコントロールを受けないで済む。勧告であるから法的強制力はないが、従わない場合にはいずれ何らか事実上の不利益を得ることを怖れて説得されるから、行政コントロールの手法として好都合であった。

<sup>142</sup> たとえば、1965年の住友金属事件において通産省は業界団体に価格維持のために生産調整を行うことを指導した。

<sup>143</sup> 川島武宣（1967）p. 127.

<sup>144</sup> Ramsyer (1988) pp. 111-123.

においては裁判所による訴訟も裁判官による和解を中心とする処理が原則であり、戦前の調停中心の司法の伝統は維持されているのである。

このような日本的経営スタイルおよび日本型紛争処理が高度経済成長に大きな役割を演じた反面、環境や人権を軽視してきたために、公害や過労死などの社会問題が起こったことも否定できない。つまりわが国の産業は、生産コストを安く抑えることで国際競争力を維持することができたのであるが、そのために個人、特に弱者の生活を犠牲にし、権利意識の向上を抑圧することで紛争予防をしてきたのではないであろうか？ その意味では、わが国の高度経済成長は、奇跡ではなかったし、日本人の勤勉さや優秀さが成し遂げたものであると手放して誇れるものではない。

近時のバブル経済とその崩壊による不良債権問題、数々の金融破綻の根本的な原因も、また、高度経済成長型のシステムから脱却できなかったことにあるものと思われる。規格化された大量生産型社会システムは、異質なものを許さない横並び意識を強め、個の確立を妨げ、健全な批判精神を鈍化させた。そのため、組織内部におけるコスト意識や競争による質の向上のための意欲を殺ぎ、自滅しているわけである。これは、権利意識の向上を抑圧してきた「つけ」であるといえるのではなからうか？ 皮肉なことにこのような人権意識の欠如こそが日本人の勤勉さや優秀さといわれるものの論理的帰結なのである。まさに、高度経済成長を支えてきた紛争抑止の文化そのものが、そのままバブル経済の崩壊とその顛末を招いたといってもよいであろう。きっかけは違ったとしても、アジアにおける最近の金融危機には、多かれ少なかれ高度経済成長とバブルというわが国と同様の構造問題があったことに留意すべきである。その意味で、わが国が現在取り組んでいる社会構造改革である金融ビッグバン、行政改革および司法改革は、同様の問題を抱えているこれらアジア諸国には、格好の教材となるであろう。

しかし、このような否定的側面があるにせよ、日本の高度経済成長が大局的には国民の生活を豊かにし、幸福を増進してきた点も見落とすべきではなく、日本的経営なるものも再評価されるべきであろう。特に、極端な貧富の格差を生まず、大多数が中流意識をもてる社会は、そのこと自体が社会の安定、紛争予防に寄与しているということである。貧富差の拡大を阻止したものは、年功序列の賃金体系において、もともと所得格差が大きくないことと、累進課税や相続税による所得の再分配、社会保障の整備などが挙げられよう。このような社会制度を支えたものは、わが国国民の平等意識、結果としての平等を公正と考える国民性によるのかもしれない。そのために、個人の個性や自由は軽視または警戒されてきたのである。これはある意味で、日本という閉ざされたムラ社会、一種の共同体の中でこそ可能であったのかもしれない。事実このような横並び意識が、グローバル化の自由競争の中で今まさに変革を求められていることもまた事実である。

米国流の個人主義を前提とした自由競争においては、機会均等、機会における平等こそ公正なのであって、むしろ結果の平等はかえって不平等であり、自由の抑圧とされる。市場経済は、まさしく市場というリングにおける利害得失をめぐる闘争の場であり、勝つも負けるも自己責任の世界なのである。そこで重要なのは勝ち負けという結果の公正さではなくて、むしろルールが公平に適用されて、勝負が公正に行われたかである。つまり、紛争の処理は、手続における公正、すなわち武器対等の原則による当事者の対抗的論争となる。その優劣を判定するのは民間の代表である陪審員である。なぜならそれが民主的社会における自治だからである。しかし、このような対抗的紛争処理は、とかくそ

の勝敗をめぐる裁判そのものが一種のゲーム化しやすいという欠点を有する。また、訴訟が多発し、その費用が膨大となり、当事者に満足の行く解決ができないことから、最近では ADR ( Alternative Dispute Resolution ) と称して、コミュニティにおける調停や裁判所に附属の調停制度などが導入されている。

正面から論争することを嫌う人間関係を基層とするわが国の文化には、英米における対抗的紛争処理はやはりにわかには受け入れがたい。しかし、市場経済の本格的導入は、事前規制の撤廃、行政指導による紛争予防機能の喪失を意味し、紛争の多発化が予想される。市場における歪みは司法の場における事後的規制によって是正されることが期待されるわけである。このような期待に応えるべく司法の機能を向上させるための司法改革が、今まさに急ピッチで準備されている。この改革において、紛争当事者の利便性のための ADR もその目玉として整備されつつある。

このように現在わが国自身が明治、戦後以来の第 3 の大きなガバナンスと法制度改革期を迎えていることを踏まえて、わが国の国際協力のあり方を考えていかねばならない。以上にみたように、わが国の経験は、高度経済成長と金融危機を経験し、構造改革を課題としている、アジアの発展途上国などには特に参考とされてよいように思われる。次の章でこの点を特にわが国の平和構築への貢献への比較優位性として分析し、わが国の役割を論じてみたい。

## 6．わが国の平和的紛争処理システム構築への国際協力における役割

本章では、わが国の平和的紛争処理システム構築に対する協力における比較優位を検討し、これに基づいていかなる役割が期待されるかを論じる。その中でわが国の協力における優先分野と考えられる具体的なプログラムを提言する。

### 6 - 1 わが国の比較優位

わが国が世界の平和的紛争処理システムの構築に協力することの比較優位は、前章までに検討したわが国の経験に根差しているというべきであろう。一見不利な条件と見られる歴史的事実に、実は比較優位性を見出すことができるのではないであろうか？

第1に、わが国の近代化、すなわち開発過程においてアジアにおける侵略戦争を引き起こし、戦後の民主化によって経済の復興を通じて平和国家として生まれ変わった歴史そのものである。これは、民主化なき近代化のもつ危険性を実証しているものといえよう。第2に、戦後のわが国は、米国の世界的な軍事体制に組み込まれているとはいえ、平和国家建設のために軍事的には不介入を貫き、非軍事的な国際協力に特化したという実績である。第3に、平和国家建設の礎となった平和憲法の存在である。第四に、特に、アジア諸国との間に経済的な相互依存関係や文化的親和性を有する点である。

#### (1) 平和のための民主化と人権の伸長

民主化は、言論の自由などの人権保障なくしてはありえないものである。対等な者同士の論争により決定に至るのが理想的な民主的政治プロセスとすれば、民主主義は紛争自体を予定し、これを前提として成り立つ1つの紛争管理(政治)システムということができる。大正デモクラシーという資本主義の社会矛盾を糾弾する反政府運動が、健全な民主主義の発展ではなく、むしろ富国強兵の捌け口として朝鮮併合や満州国の建国などとして、外に侵略を促した。内には、社会主義の勃興に対する懐柔政策として、社会的弱者保護の名目で様々な調停法が制定され、国家による抑圧的な紛争処理を許すことになった。同時に、言論統制、弾圧による民主化の抹殺と軍国主義が、アジア諸国ばかりでなくわが国国民をも苦しめたのである。

このような歴史の教訓から、わが国は、紛争と開発については特に大きな関心を寄せるのは当然であり、アジア諸国に対する贖罪の意味からも特にアジアにおける民主化と人権の伸長を通じて平和を築いていくための道義上の協力義務があるし、経験に裏付けられた現実的な方策を示せるものと思う。この点、1989年に中国において、いわゆる天安門事件が起こったとき、わが国政府は、日本は過去の歴史から中国の人権侵害を糾弾する資格がないかのような答弁によって、経済制裁などの対応に消極的な姿勢をとったが、わが国が過去の歴史から真に教訓を得ているのであれば、過去の歴史があるからこそ、むしろこのような事態には厳正に対応する姿勢を示すべきであっただろう<sup>145</sup>。しかし、天安

<sup>145</sup> 大沼保昭(1999) pp. 258-259.

門事件に絡む中国の民主化を求める学生による難民申請に対して、わが国は厳格な対応を貫き、ほとんど難民認定を出さなかった<sup>146</sup>。わが国が中国における経済的利権を背景に、中国の民衆による民主化運動を鎮圧する政策を容認したものと見なされてもやむをえないであろう。

しかしながら、米国流のドラスティックなアプローチに同調すべきでもない。米国が冷戦中、人権問題を戦略的に用いることで、その偽善性をダブル・スタンダードであると批判されたのは周知の事実である。冷戦後においても米国が世界の警察を自認する以上、人権・人道問題の戦略的な対応はあまり変わらないであろう。特に、ソマリアでの PKO である UNOSOM に絡む平和執行部隊の失敗を教訓に、たとえばルワンダのジェノサイドという人道危機を見過ごした。他方で、ボスニアの危機においてユーゴへの空爆を行う NATO 作戦で主導的役割を演じたし、また、湾岸戦争とその後のイラク封じ込めにはイラクの国際法違反を盾に、大胆な戦闘を展開している。

わが国は、過去の教訓から力による平和の強制ではなくて、自らの経験に基づいて民主化と人権の伸長が平和的発展に不可欠であることを説明し、民主化と人権の伸長を誘導するための協力を行うことが期待される。

## (2) 非軍事的国際協力の実績

わが国は戦後、自衛隊を有するものの、戦争放棄の憲法をもつ立場から一貫して武力による紛争への介入は避けてきており、UNTAC における自衛隊派遣においても、工兵隊による道路の補修工事を請け負うという、非軍事的協力に限定してきた。しかしこの制約こそがむしろ、わが国の第二の比較優位というべきである。すなわち、軍事的な貢献の代わりに、わが国は ODA による開発協力を積極的に取り組み、かなりの実績を上げてきている。無論、その背景にはわが国の総合安全保障における経済安全保障というわが国の国益を追求する経済戦略があることは当然であり、一部にはそのために援助受入国のためになっていない、むしろ有害であるとの批判があり、実際そのような例があることも否定できない。しかしながら、全体的に評価すれば特にアジア諸国を中心に、わが国の国際協力一般に関する評価は高く、わが国への信頼も厚いものと思われる。

したがって、このような非軍事的国際協力が援助受入国の紛争予防と平和構築により有効に貢献するようにその量の拡大よりもむしろその質を高めていくことこそが期待されているのではないだろうか。

## (3) 平和憲法

このような戦後民主主義と平和主義に支えられた人権尊重と開発のための国際協力の精神的要になったものは、やはり日本国憲法である。日本国憲法前文第 2 段には、ローズヴェルトの「4つの自由」の影響を受けた「恐怖と欠乏からの自由と、平和のうちに生存する権利」を謳い、これは、国連憲章の精神であるばかりか、昨今の人間の安全保障にも繋がる、平和の文脈で語られている。第 9 条は、戦争放棄を規定した条文としてあまりにも有名であるが、戦力不保持か、自衛のための戦力は保持しうるかという、自衛隊の合憲性という「軍備」の問題だけを取り出して論議すべきものではない。す

---

<sup>146</sup> Sato (1994) pp. 102-105.

なわち、同条 1 項の前段には、「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、」とあり、これは前文第 2 段の「日本国民は、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会において名誉ある地位を占めたいと思う。」と相俟って、国際平和実現のために努力する義務を規定している点を重視すべきである。憲法の平和主義は、消極的一国平和主義として他国における武力紛争に無関心でよいというものではなく、第 98 条 2 項の国際協調主義により、むしろ軍備が必要なくなるように積極的に国際平和のための非軍事的な国際協力を行うという積極的国際協調主義を世界に宣言し、そのために努力することを約束しているのである。

このようなカント流の永遠平和<sup>147</sup>の理想を掲げ、そのための協力義務を定めた憲法の規定は世界的にも例はなく、これはわが国が世界平和のために非軍事的手段によって貢献していく指導理念というべきであるし、この理念を世界に広めて行く使命があるものというべきである。

#### (4) アジア諸国との経済相互依存関係と文化的親和性

さらに、地域的な特性に鑑みれば、わが国はアジア諸国との経済的な相互依存関係と文化的親和性は欧米等と比べれば一般に高いというべきで、その意味で、より彼らに関心を持ち、理解しやすいといえよう。ただし、脱亜入欧をめざした近代化の過程からむしろ、アジア諸国を否定的に見続けているのであれば、このような理解は妥当しないであろうし、むしろその傲慢さから反発を招くことになるであろう。したがって、アジア諸国の期待に誠実に応えるべく、彼ら、特に民衆の声に謙虚に耳を傾け、その文化伝統を尊重しつつ、改善のために助言をし、時には欧米諸国に対して彼らの立場を代弁する、いわば、脱米入亜こそ求められよう。このような姿勢があれば、その密接な経済関係と文化的親和性は、アジア地域に対するわが国の比較優位となる。

## 6 - 2 優先分野

以上に述べたわが国の比較優位を考慮して、わが国は具体的にどのような協力を行っていくべきであろうか？ まず、憲法前文および第 9 条の趣旨から、非軍事的協力を中心に据えるべきであろう。非軍事的協力としては、軍事目的でない資金協力や技術協力などが考えられる。資金協力も重要ではあるが、わが国は人的な協力が十分でないとの批判に応えるために今後は人的な協力として技術協力を中心に展開していくことが必要である。人的協力を通じて紛争を身近に感じ理解することによって、わが国の社会自身が開かれた社会として紛争を平和的に管理していく能力を身につけ、また諸外国における紛争処理について貢献していくことができる能力を高めていくことができよう。

そこで、優先分野としては、まず紛争管理のためのガバナンス構築の分野が挙げられる。これによって紛争の構造的要因があっても、武力紛争に至らずに処理できるようにするのである。つぎに、紛争の構造的要因自身にメスを入れ、これを緩和ないし解消するための社会開発分野が考えられる。これらは、武力紛争後の復興のみならず、武力紛争の予防にも効果的な分野である。さらに、武力紛争

---

<sup>147</sup> カントは、約 200 年前に、『永遠平和のために』( *Zum ewigen Frieden* ) を著し、その中で軍事力によらない平和のために、国内体制における共和制の確立を、国際体制における自由な諸国連合の確立を、世界市民法に関しては普遍的な友好権の確立を、そして常備軍の段階的廃止を説いている(水島朝穂(1998) pp. 232-233)。

中およびその前後における緊急人道援助の分野が挙げられよう。以下、その具体的な内容を考えられるプログラムとして提言する。

### 6 - 2 - 1 紛争管理のためのガバナンス構築

紛争が武力紛争にならないようにするには、紛争を抑圧するのではなく、紛争を平和的に処理するという紛争管理の視点がなにより重要であることは、わが国の経験およびカンボディアの経験においても明らかなことである。そのためには、紛争管理のためのガバナンスの構築が重要であり、わが国はこの分野に比較優位があるものと思われる。

紛争管理のためのガバナンスには、民主的政治過程と法の支配の確立が車の両輪として必要である。弱者/少数者を対象とした開発は、弱者保護というのではなく、弱者の能力向上による自立の促進ということではなくてはならない。この観点から、人権の擁護と伸長という視点が必要である。この点は法の支配の確立と関連する。

以下、紛争管理のガバナンスのために考えうるプログラムとして、(1) 民主化協力プログラムおよび(2) 法の支配協力プログラムを提言する。

#### (1) 民主化協力プログラム

前述のとおり、民主的政治過程の確立が紛争を平和的に解決するシステムの根幹の1つであることはいうまでもない。ただ、民主的政治過程といっても、その地域の伝統文化に適合的な多様なあり方があるであろう。西欧近代の制度なり、日本のそれは参考にはなっても、それらのみがモデルになるわけではない。援助受入国には社会がある以上、伝統的な紛争処理システムがあるはずであり、それが破壊されてしまったカンボディアのような例においても、以前は寺を中心にした紛争処理システムがあったといわれる。それが十分に機能せずに、あのようなジェノサイドともいべき内戦を許してしまったのであり、その原因の1つにはやはり、それが民主的なシステムではなかった点に求められよう。

思うに、たとえアジアといっても各国各地域によって、その背景は千差万別である。これを十把一絡げにして論ずることは危険であろう。そのためには、各国各地域別に現地における伝統的な紛争処理規範とシステムの調査を十分に行うことが、その社会に根づくシステムの考案の第一歩となる。そのような現地調査には、地域研究者や人類学者と現地のパートナーを入れた共同研究が不可欠となる。つぎに、その伝統的規範とシステムを民主主義の観点から分析し、民主的規範やシステムに変容、受容するように工夫することが重要である。そのような受容は、単なる制度の導入や、援助供与側の押しつけであってはならず、最終的には人々の能力向上や意識改革を含めた自治、自律の支援ということになる。その意味で、後述する6-2-2 紛争緩和のための社会開発に連なる息の長いプログラムである。ただし、民主化の進展を促すための重点分野を特定し、その社会の特性に応じた手法と評価を行っていかなければならない。

以下、具体的なアプローチを示すため、考えられるプロジェクトを例示する。

### 入り口としての選挙監視プロジェクト

カンボディアの総選挙にわが国も選挙監視団を送ったように、PKO に関係した選挙監視は勿論、それ以外にも選挙監視の要請には逐次監視団を送ることによって、少なくとも、まず当該国の民主化の過程に関わっていくことから始めていくことが考えられる。選挙という比較的定型化したプロセスにおいては人的派遣および技術協力は比較的容易に行えるであろう。これをきっかけにして当該国の現地の人々と交わり、伝統文化に適合的な民主化のための中長期的戦略を練ることができよう。そのためには、今後は、その経験の蓄積だけでなく、その後のフォローアップとしての定期的な評価ミッションの派遣などが求められる。さらに、表面的な評価だけでなく、社会の伝統文化や人々の意識の変化などを調査すべく、地域研究者や人類学者を中心とした現地のパートナーを入れた共同研究による社会調査を行うなどして、次回の選挙に備えることが重要である。単発的でその場限りの応援ということだけでなく、継続的な関与としての選挙監視が制度化されることが望ましい。

### 民主化セミナーの改革

わが国は既に途上国から研修生を招いて多くの民主化セミナーなどの研修を行ってきている。このような研修をわが国および現地で行うことも、またそのための教材を作成することも、一回限りのものではなく、Trainers training のような持続可能な企画をさらに工夫していくべきであろう。

研修員についても援助受入国の政府関係者だけでなく、むしろ反体制派や反政府活動家、批判勢力としてのマスメディアなどを同席させるなどの工夫が求められる。紛争当事者を一堂に会することによって、話し合いや討論という、ごく基本的な民主主義の原則を実地に行うことにもなり、より現実にもつなげる有効な研修を行うことにもつながるであろう。

さらに、わが国を含めた第三国の人間が紛争当事者の調停をシミュレートすることなどをカリキュラムに入れて、紛争を客観的かつ中立的に見ることを通じて、わが国の人材を含めて民主的能力開発を考案することもできよう。

### 立法機関の強化に対する協力

わが国ではあまり例がないが、国会のような民主的立法機関への資金および技術協力も考えられよう。但し、権力機関の1つであることから援助受入国における権力者の利権の拡大につながらないようにすることや、政治的中立性を確保することなどの特別の配慮が必要であろう。そのためには、たとえば複数の現地および国際 NGO を介して立法技術などの支援を行ったり、わが国や隣国の立法機関との交流を支援したりするなどして水平的な協力関係を強化していくことが考えられる。

### 地方自治の強化に対する協力

地方自治の促進のための協力も考えられる。但し、最近のインドネシアの情勢にみるように、地方が独立を主張しているような場合には、内戦などの武力紛争を助長しないように十分配慮して、あえて関与しないという選択も必要であろう。このような場合を考えて、現地事務所などは常に政府側だけでなく、NGO や反政府側とのパイプをもち裏情報なども得やすくしておくべきであろう。ここでも、NGO を介した支援やわが国や隣国の対応する地方公共団体との交流を支援が考えられよう。

## 健全なマスメディアおよび市民社会の育成に対する協力

健全なマスメディアや市民社会の育成のための教育も重要である。党派的ではなく、中立公正な報道を行える公共のメディアおよび NGO を育てるためのプロフェッショナル教育を行うための協力が考えられる。そのためには、たとえばわが国および隣国のメディア、ジャーナリストとの研修、出向などの人的交流を含めたプロフェッショナルとしての連帯を築くための支援が望まれる。

また民主主義を支える自律した個人を育成する市民教育は、初等教育から中等、高等教育に至るまで、あらゆる段階の学校教育で試みることもできよう。さらに、自治体や現地 NGO を介して文化的な背景に配慮しながら当該社会に適応的な教育を試みなければならない。特に武力社会から民主社会への転換は世代を超えた長期的な過程であることを考えれば、次世代を担う子供の教育に重点をおくべきである。そのために最も有効であり、またジェンダー配慮による寛容な文化への脱皮を考えると、女性に対する教育および男性に対するジェンダー理解のための教育などが特に強調されなければならない。

## (2) 法の支配協力プログラム

前述したとおり、民主化に並びこれと相互補完的な平和的紛争処理システムの根幹をなすものは、法の支配、すなわち合理的な法制度による紛争処理の確立である。そのためには、まず、合理的かつ実効的な法制度を制定することが必要である。法制度整備のための協力は、JICA においても、すでに、ヴェトナム、カンボディアなどにおいて本格的に行われつつある。ともに、重要政策中枢支援の一環であるが、その目的は、ヴェトナムにおいては移行経済支援が中心であるが、カンボディアにおいては、むしろ紛争後復興の支援と位置づけられよう。以下、法制度を構成する、立法、司法、行政の各分野におけるプロジェクトを提言する。

## 立法のための協力

法制度協力の一般論については、JICA の法制度整備支援に関する基礎調査報告書<sup>148</sup>に譲るが、紛争処理との関連では、憲法、民法、商事法、刑法などの一般基本法、民事訴訟法、刑事訴訟法などの一般訴訟法の整備、これらの法律に不可欠な制度としての登記制度などの整備も必要である。わが国のように調停が文化的に親和的であれば、調停に関する法制度も考えられる。また、資本主義経済の成長によって、独占禁止法などの競争法、他方、特に労使紛争などを扱う労働法、農民がむやみに土地を失うことがないように農民を保護する農地法などを制定することも重要となる。

このような法制度の制定においては、民主化において述べたと同じく、援助受入国の文化、伝統、社会の現実に適応していなければ機能はしない。特に、現地の習慣、慣習法などのインフォ - マルな法規に配慮し、これらと適合的でなければならない。そのためには、近代法の移植というよりは、適正技術としての新たな適合的法制度の創造という発想が必要である。わが国が近代法を導入した時の経験からも、現地調査を含め、現地専門家との共同研究などを通じて、長期的なコミットメントが必要である。むしろ、わが国が法制度の起草をするというよりは、起草作業を共同で行うことを通じ

<sup>148</sup> 国際協力事業団国際協力総合研修所 (1998) pp. 128-149.

て、わが国専門家と現地専門家がそれぞれ学びあうことによって、現地においては起草できる人材を、わが国においては現地に的確な助言をできる人材をそれぞれ養成するという双方向的な効果を求められるのである。

### 司法制度協力

法は、最終的には裁判所によって紛争を解決するための基準（裁判規範）として適用され、実際に執行されて初めて社会においても行動する場合の規範（行為規範）として尊重されるものである。裁判所による執行が抵抗を受けずに受け入れられるには、その判断が公正であるとの国民および住民の裁判所への信頼が重要である。そのためには、裁判所を含む司法制度が政府から独立して中立であることが不可欠である。反対にまた、司法の独立によって初めて政府の違法行為もチェックすることができるのであって、政府の行為の合法性を担保できるのである。それが法の支配の意味でもある。民主的な過程でも、とかく少数者や政治的弱者の意見は無視されがちであるし、そのような人々の人権を擁護するには、人権の最後の砦ともいわれるとおり裁判所による紛争処理が不可欠なのである。

裁判所などに関する法制度はできても、これを実際に機能させるには、これを公正中立に運用できる人材が不可欠である。したがって、裁判官、書記官など裁判所スタッフはもちろん、公正な裁判を行うための当事者となる検察官、弁護士などの司法関係者の人材育成も重要になろう。

司法制度の整備は、近代的な裁判所制度の整備だけではなく、ADR という裁判外の紛争処理の制度化による裁判制度の補完も重要である。特に、司法制度の整備に対する協力においては現地社会の伝統文化に根ざした紛争処理を尊重していくことが重要である。なぜなら、近代的制度を模倣しても紛争処理の実務はやはり当該社会の文化伝統から隔絶してはありえないからである。前述したとおり、わが国は、明治時代に近代国家の仲間入りを果たすべく近代司法制度を導入したが、その運用においては裁判官による和解のための伝統的な調停実務が実質的に中心であったことからこのことは明らかである。なるほど、わが国においてはこのような調停が紛争の抑圧の伝統を支え、国民の権利意識の醸成を阻み、特に戦前に至っては政府の言論統制などを容易にしたという反省はある。しかしながら、伝統的な手法は、法制度ができたからといって一朝一夕には変わらないものであって、現実的なアプローチを取ることによって、段階的に近代的手法を取り入れていくということが必要であろう。そうでなければ、法律自体が無視され、かえって法に対する信頼を損ない、むしろ法制度・司法制度協力が、法の支配の確立を阻むという皮肉な結果にもなりかねない。

さらに、裁判所や ADR が身近に民衆が利用できるように貧しい人々への支援のための法律扶助がなければ、権力者に対する抵抗としての紛争が裁判所で解決されることにはならない。またこれは経済的な問題だけではなく、法律的な知識をもつという教育の問題でもある。法制度はとかく権力者によって策定されるものでもあるから、法制度整備のための協力は時の権力者を利することにもなることに留意すべきである。法の支配の確立において重要なことは、むしろ権力から遠いところにいる人々が法律によって守られる、すなわち銃の代わりに法律を武器にして戦うことができるシステムがあるということである。この観点から、法律扶助を支援することによる民衆からの法制度、司法制度のための協力のアプローチが必要なのである。カンボディアにおけるように現地の弁護士会や NGO が法律扶助に力を入れている場合、これらの努力を奨励する技術協力や人造り協力が望まれる。

そのために、わが国の法曹は同じプロフェッショナルとして連帯して協力をして行く制度を構築すべきであろう。

## 行政制度

法の支配は、行政が法に基づいて行われることをも意味する。すなわち、為政者が法によって拘束されることによって、為政者の横暴を防ぎ、法という客観的で予測可能な基準によって人々の自由が保障されるのである。カンボディアなどの武力紛争経験国では、行政は為政者の党派性を有し、中立でないという問題を有する。ネポティズムなど人的コネクションによる利権の取り込みによる行政の私物化は、効率的な行政を損なうばかりか、あらゆることが政治化して派閥闘争が武力紛争となる危険を孕んでいる。したがって、中立で有能な官僚を育てることが紛争の平和的解決システムには重要である。そのためには、わが国で行われている公務員試験によるキャリア制システムによる安定した公務員制度の導入などが検討されてもよいであろう。また、公務員に準じる公共性の高い職業については、国家試験による国家資格制度の導入によって、質の高い人材のみにその職業のライセンスを与えることも考えられる。わが国においては、すでに時代遅れとしてその改革が進んでいる分野ではあるが、わが国の文化と親和性の高い国においては、国家としての統合と効率的な行政運営にはわが国の官僚システムによる行政制度や国家試験による国家資格制度は参考になるものと思われる。

また、わが国の「行政指導」、「審議会」あるいは「天下り」などのインフォーマルな行政運営のノウハウも、社会の伝統、文化に適合的なかぎりでは法の支配が弱い実情に合わせて採用を検討してもよいのではないかと思われる。ただし、わが国の慣行の移植ではなく、それぞれの社会に既にある慣行を、わが国の例を参考にしながらインフォーマルな制度として利用していくことでなくてはならない。法による行政は重要であるが、法制度は全てに適用できるほど完全無欠でもなく、また時代遅れになることもあるのであるから、現状に合わせて法律の枠内で柔軟な対応を模索することは重要である。行政による紛争の予防という機能もまた見直されてよいであろう。昨今わが国においては、これらの行政手法が市場経済の進展を妨げる悪者とされて、透明性、説明責任原則の導入が言われているが、武力紛争を抱えるような法の支配の脆弱な国々では、まず、少なくとも政府による独裁や横暴を少しでもチェックできる体制を求めるべきである。いきなり欧米流の現地には不適合な理念を持ち込むことはかえって危険でもあろう。確かに行政による事前規制が汚職や利権の温床になりやすいことも経験的な事実である。しかし、角を矯めて牛を殺すという諺があるように、まずは政治に左右されない中立な官僚機構の確立を優先し、徐々に汚職を摘発し、かつ防止するための行政監察制度や司法による介入を可能とするなどの制度的保障を導入していく現実的かつ慎重なアプローチをとるべきであろう。

贈収賄などの汚職は、行政効率を下げるばかりか、やはり行政の私物化をすすめるからこれを阻止すべきではあるが、先進国のように公式な制度では動いていない途上国社会の実態などを無視して非難しても仕方がない。カンボディアなどに見られるように、徴税制度の不備による国家財政の破綻が公務員の汚職を常態化しているような構造問題が多かれ少なかれあるのであって、汚職の原因となっている構造問題自体の解消に取り組まなければなるまい。だからといってまた、そのような国への投資や ODA による開発協力においてすら、権力者にリポートを出さざるをえないことを正当化するこ

とはできない。それは政府の腐敗を助長し、武力紛争の種を育てるようなものであろう。大事なことは、当該国の社会慣行は度尊重することを原則としつつ、悪弊についてはこれを率直に指摘してこれを助長することなく、時に厳しく対処するという対応も必要である。

## 6 - 2 - 2 紛争原因緩和のための社会開発

紛争の構造的要因には、貧困や差別などに関係する社会的公正や不正義があり、これがガルトゥングのいう構造的暴力として存在している。山下彰一（1984）は、貧困が紛争そのものであるとし、開発援助がこの構造をかえって悪化させていると指摘している。したがって、開発協力実務においては、社会的公正や社会的正義を実現する弱者／少数者の人権伸長をめざす社会開発への配慮が求められている。さらに開発戦略における、このような紛争原因の緩和のための社会開発が重要な分野とされつつある。わが国は戦後平和的な発展を成し遂げてきた経験からこの分野にも比較優位があるものと思われる。

さらに、このような人権と正義を求める社会開発は、武力紛争によって分断され互いに憎悪する人々の和解と再融和のために応用されなければならない。なぜなら正義の名の下に行う復讐の連鎖による悪循環を絶つことができなければ、人権の回復はありえないからである。

### （1）人権と社会正義のための社会開発

ガバナンスは政府や国家機関などの権力の運営能力に限らず、民間の会社や NGO の運営などをも含み、その最終目的は当該国の社会における民衆の自律のための能力開発の問題である。したがって、ガバナンスの問題は特に自律的生活を送れない社会的弱者の能力開発としての社会開発の問題につながっている。

いずれの社会においても社会的弱者は存在する。彼らは経済的には貧困層を形成し、政治的には少数者として民主的政治体制下においても疎外、迫害の対象とされる惧れがある。法的には人権問題として裁判所によって彼らの権利を確認することはできよう。しかしながら、その権利が裁判所によって常に具体的に実現されるわけではない。たとえば、飢えている民衆の生きる権利を人権として認めたとしても、そのために政府が飢えた者に食べ物を与える義務があるかについては議論がある。生活保護の受給権をめぐるわが国の裁判所は、根拠とされた憲法第 25 条の社会権は人権ではあるが、プログラム規定としてのみ有効であり（つまり努力目標）、実際どのような保護を与えるかは国会の裁量による立法、すなわち政治の問題として、裁判所が命ずることはできないとする。仮に裁判所が政府に対してそのようなことを命じたとしても、国家財政などの裏付けがなければ實際上、飢えた民衆に食べ物を十分与えることなどできないであろう。ここに経済成長と資源の公平な分配という開発の課題があるわけである。公平な分配を実現するためにつぎのようなプロジェクトが考えられるであろう。

### 累進課税と社会保障

所得の再配分としての累進課税や相続税の導入による貧富の格差を縮める努力が求められる。他方、

生活苦に喘ぐ貧困層に生活保障のための社会保障などを強化していくことが課題となろう。多くの途上国では、国家財政が逼迫し、国家による保障が困難であろう。しかし、いずれの社会においても、宗教や社会慣行などによるこのような所得の再分配の仕組みはあるものであって、このようなインフォーマル・セクターを活用することが考えられよう。

### 非軍事化人権教育

乏しい資源をどのように分配するかということは政治の課題である。民主的な決定過程だけでなく、弱者の人権に配慮して公平に分配するのではなければ、弱者層または少数派は暴力に訴えて抵抗せざるをえないようになる。このため、多くの途上国では、不満分子を除去して紛争の芽を摘むために多くの人権侵害事件が発生し、あるいは武力により鎮圧しようとして内戦などの武力紛争に発展するのである。軍事的な攻勢により紛争を抑圧することは結局高くつくことを理解せしめる努力が国際社会に求められている。そのため、大規模かつ重大な人権侵害には、国際社会の安全保障を損なうものとして、国際法によって国際社会による介入が認められるようになってきている。

わが国もこのような国際社会の連帯のために人権侵害を非難し、必要な制裁に参加し、また迫害から逃れてくる難民を積極的に保護していくべきである。さらに、このような人権抑圧国の権力者を中心にした支配層に対する、弱者の人権配慮のための人権教育などを行っていくことも必要である。

### 弱者の自立を高めるための政治参加および法的武装

一方、弱者が弱者でなくなるためにも政治的、法的に力づけなければならない。安易に弱者を保護することは、その依存性を一層深め、かえって自立を損なうことにもなる。したがって、弱者層に対するメディアを通じた政治参加や法律扶助による法的武装を支援することが考えられる。これはある意味で、弱者層の権利意識を高めることで紛争を助長することにもなる。しかし、弱者の不満を抑圧したり、その権利主張を弾圧したりしても、長期的にはより大きなつけを払うことになることを理解させなければならない。ただし、社会矛盾にメスを入れる協力にはかなり微妙な政治的判断を迫られるであろうし、内政干渉の謗りを招いたり、一步間違えば紛争の当事者として巻き込まれたりする危険すらある点に十分留意すべきであろう。その意味でこの種の協力には、当該地域の地域研究者や民俗学者や、現地に密着して活動している NGO などの意見を十分に考慮して微妙なバランス感覚を磨かなければなるまい。実際の協力においては、NGO などを通じた間接的または多面的な協力が不可欠となろう。無論その際、NGO の独立性、質や能力にも留意しなければならない。

### (2) 復興のための和解と再融和への協力

武力紛争の終結後、復興に至るまでの不安定な時期に、武装解除、兵員解除、兵員の社会復帰という一連の手続が必要になる。同時に、武力紛争で破壊された建物や施設の再建だけではなく、むしろ憎しみ合う住民の和解、特に内戦であれば破壊された共同体の復興が不可欠となる。共同体の復興には、武力紛争の原因の究明と責任者の処罰が重要となるが、これはまた紛争の種となることも多い。ここに、敵対関係修復を優先させるため、あえて原因の究明や責任者の処罰をしないか、あるいは一時的に関係は悪化しても将来のために責任者を処罰して正義を行うか深刻なジレンマを経験すること

になる。

本来、紛争を克服して新たな関係を形成するためには、紛争原因の究明による紛争当事者の認識の共有に基づいた犠牲者への謝罪と補償、さらにこれに基づいた癒しと許しに到達することが必要であろう。しかし現実には、まず当事者の敵対関係を終わらせて、和解を実現するために、あえて原因究明や責任追及を行わないという政治的な判断が行われることも多い<sup>149</sup>。これは、責任追及が紛争当事者によって行われることで紛争が蒸し返される恐れがあるからである。カンボディアにおける内戦終結後の復興においても、ポル・ポト派からの投降を促すために、政府が一種の赦免を約束している。政府側も紛争当事者であったことを考えれば、勝者による裁判が公平かつ中立である保障はないからやむをえないともいえよう。政府による赦免の手続きをより制度化した試みとしてエル・サルヴァドルにおける真実究明委員会や南アフリカにおける真実和解委員会などがある<sup>150</sup>。

一方、国際的な中立の司法機関が戦争犯罪者を訴追することにより、正義を国際的に回復しようとする動きもある。カンボディアにおいても、その設置が求められている国際法廷の例であり、既に旧ユーゴスラヴィアおよびルワンダにおいてそのような試みがなされ、一定の成果を上げている。国際社会が中立の第三者として戦争犯罪の責任者を裁くことができるか否かは議論もあろう。しかし、今日多くの国際法学者は、国家間のみならず地域紛争における人権侵害についても人道に反する罪を構成する場合には戦争犯罪として国際社会が処罰を行うことも可能であるとしている<sup>151</sup>。このような紛争ごとに臨時に設立された国際法廷は、最近、常設の国際刑事裁判所<sup>152</sup>の設立の試みによって制度化されつつある。このような国際的な環境の変化にあって、わが国の協力としてはつぎのようなプロジェクトが考えられよう。

#### 国際法廷などへの中立者としての参加

わが国が、中立者として武力紛争の原因究明やその責任者や人道に反する罪を犯した者の処罰に積極的に協力していくことが考えられる。わが国がそもそも紛争の中立者たりうるか、紛争に巻き込まれはしないかの懸念もあろう。しかしいずれの紛争においても完全な中立者はいないであろうし、国際テロの拡散に見られるように、いかなる国も傍観者でいられるわけではない。外部者が第三者として関与することで、武力紛争の責任者などに対する責任の追及や処罰が容易になることもあろう。国際社会の安定から利益を得ているわが国が、紛争の調停、仲裁および裁判において中立者として果たすべき責任は大きく、国際的にも指導的役割を担うことが期待されているといえる。わが国は国際刑事裁判所の設立条約をまだ批准していないが、その意味で、このような国際的な法の支配を確立するための協力に積極的に参加し、誠実に取り組んでいくことが考えられよう。

---

<sup>149</sup> わが国の敗戦における戦争責任の追及においても、新生日本の統治と冷戦の開始という国際政治の中でこのような政治的配慮が働いたことは否定できない。

<sup>150</sup> 田中高（2000）p. 159.

<sup>151</sup> 1997年に国際人道法外交会議により採択された、「非国際的武力紛争の犠牲者の保護に関し、1949年8月12日のジュネーヴ諸条約に追加される議定書（第二追加議定書）」にその法的根拠が求められている（*Ibid.* p. 160）。

<sup>152</sup> 1998年6月ローマで開催された国連外交会議がその設立を決めた。米国の消極姿勢など問題は残るものの、重大な戦争犯罪を犯した個人を裁く国際機関として期待されている（*Ibid.* p. 181の注（7））。

## 和解委員会などへの協力

責任追及や責任者の処罰よりも、まずは、真相究明により双方の立場を理解しつつ、紛争当事者の憎しみを癒し、新たな友好関係を築ききっかけをつくらうする試みもある。このような紛争当事者の和解への努力をわが国も支持し、技術的、資金的に支援していくことが考えられる。

南アフリカにおける人種隔離政策（アパルトヘイト）による政治犯罪の真相究明と関係者の和解をめざす真実和解委員会（Truth and Reconciliation Commission: TRC）<sup>153</sup>の試みはそのような例として、カンボディアにおける今後の国民和解のための協力を考える際にも参考となろう。同委員会は、アパルトヘイト体制下でのお互いの立場を理解しようとすることで国家統一と和解を促進するために、以下のことを目的として設立された。第1に、1960年3月以降に起こった重大な人権侵害の要因などをできる限り完全に調査すること、第2に、一定の条件を満たし、政治目的による犯行を告白した人間に免責を適用すること、第3に、被害者の尊厳を回復するために補償を薦めること、第四に、委員会が報告書を作成し、将来の再発を防ぐための措置を盛り込むことである。同委員会は人権侵害委員会、免責委員会および補償回復委員会の3つの小委員会により構成され、真相究明、被害者の名誉回復をし、被害者とその家族に国家が経済的な補償を行うことをめざしている。

このような南アフリカの例は、武力紛争の平和的な解決とその後の国民和解に不可欠な視点を提供しているものと思われる。しかし、田中も指摘するとおり<sup>154</sup>、加害者の免責や恩赦という特例措置を行わなければ真実を得られない中でやむをえず採られた手段であって、被害者側にとって決して満足のいく解決方法でもないし、そのこと自体が紛争の問題の本質を解決するものでもないであろう。より根本的かつ長期的な解決には、人権擁護のための法の支配と民主化を定着させるための政治改革、そのための経済、社会、教育、文化における改革、変容を促す協力が必要となろう。

## 共同体の復活への協力

特に民族間の武力紛争によって共同体が引き裂かれ、互いに憎悪を抱いているボスニア・ヘルツェゴヴィナやコソヴォあるいはルワンダにおける紛争後復興では、民族が融合する共同体の復活が課題となっている。なぜなら、永続的な平和は、民族浄化や隔離ではなく、近隣に共生する環境を醸成することでしか達成されないからである。なるほど殺し合い憎しみ合っていた者同士が共生することすら容易ではないであろう。しかし、前述の和解への努力は、抽象的な謝罪や許し合いという精神的な慰謝だけでなく、日常生活の中における信頼の醸成がない限り実を結ぶことはないであろう。信頼の醸成は、共通の利害に対する助け合いの積み重ねという経験の蓄積でしか達成されないものでもある。

そのためには、まず共同の利害を見出すことであり、それは具体的で身近なものであるほどよいであろう。たとえば、近隣に埋設された地雷除去であったり、破壊された家屋の建て替えであったり、井戸掘り、荒れ果てた土地の開墾、教育や医療の復興などであろう。このようなプロジェクトを協働して行うことが考えられる。ただし、共通の利害は反面その分配において利益相反の問題でもある点にも留意すべきである。公平な負担と利益の分配のための民主的かつ少数者や弱者の人権保護に適

<sup>153</sup> Official Home Page <http://www.truth.org.za/>

<sup>154</sup> 田中高（2000）pp. 173-179.

ったガバナンスが必要となる。

方法論としては、まず成功する可能性が高い地域において、パイロット的に小さな事業から始めて少しずつ拡大拡張していくという慎重で忍耐強いアプローチが必要であろう。そのためには、やはりきめの細かい援助として、NGO を主体とした活動を支援することが重要である。

具体的なプロジェクトとしては、カンボディアで行われて成功した、再定住難民の農村社会への復帰のための農村開発や、現在行われている地雷除去活動に元ポル・ポト派の兵士を含めた除隊兵士を加えて復興のために、共に働くための支援などが考えられる。また、UNHCR も近時コソヴォなどにおいて、敵対していた民族同士が協働する場を作ることを奨励するプロジェクトを行っている。わが国も復興後の開発援助においてこのような再融和と共同体の復活再生のために紛争当事者の協働を奨励する手法を採用することも考えられる。

たとえば、案件形成における地域やカウンターパートの選定において、紛争当事者の参加の度合いが高いところに優先順位を与えるなどの工夫が当面考えられよう。また裨益者の選定においてもたとえば、教育や保健医療分野での支援において、教師や学生、医師、看護婦、患者などの構成に紛争当事者が満遍なく配されているところを優先して支援していくなどである。さらに援助の成果の評価においても、このような紛争当事者の参加のバランスを注意深く観察してフィードバックを次の案件に反映させることが肝要であろう。

### 6 - 2 - 3 人道緊急援助

紛争中とその前後における人道緊急援助については、わが国はまだ十分な社会的合意と実施のための体制がないので、近い将来に実現すべき課題として、以下(1)人道緊急援助への緊急援助隊派遣および(2)早期警戒と早期行動のための情報網と協力網を構築するための枠組みに絞って簡単に提言するに留める。

#### (1) 緊急人道援助への緊急援助隊の派遣

紛争地における緊急人道援助のための協力については、PKO 法の問題があり、特に、JICA の緊急援助隊の派遣を許すべきかについては、わが国における法改正も含めた政治的な解決が必要であろう。JICA の報告書はこの問題を平和構築直接支援として 足腰強化アプローチ、 包括的アプローチおよび 個別的なアプローチの 3 つの選択肢を示しているが、現実的なアプローチから優先して、当面は個別的なアプローチとして緊急援助隊の派遣の可能性を探りつつ、同時に、実施体制整備のための基盤整備のための足腰強化アプローチ、さらに平和構築活動の積極的な推進のために法制度全体を再編することをめざす包括的アプローチを進行させつつ相乗効果をもたせることが重要であろう。

緊急援助隊の派遣には、当面 PKO 法と JDR 法に関する政府見解を変更して、JDR 法は天災にのみ限られず、少なくとも民間人の緊急援助隊は紛争地における緊急人道援助のために派遣することができると解釈することが提言される。緊急援助隊の中身としては、しかし紛争地であるという特殊事情に対応した特殊なチームを編成し特別な人材として、法律家や心理学者などの民間人、さらには、

その護衛のための自衛官<sup>155</sup>などの安全専門家を混ぜた自己完結型のチームをめざす。普段は独立してそれぞれの職務についているが、要請から 72 時間以内に集結してチームとして派遣できるように定期的に訓練を積んでおくのである。そのためには、有為の人材を登録し、高度の訓練を積んでおく必要がある。また、このような専門家集団の所属団体、たとえば弁護士会、病院、大学、自衛隊などにおける組織的な協力が必要となる。日本弁護士連合会は最近、国際協力のための登録制度を導入しており、このなかで、特別な平和協力部門を設置することなども考えられよう。

## (2) 早期警戒と早期行動のための情報網と協力網の構築

JICA 報告書にもあるとおり、武力紛争勃発を的確に把握するためには、早期警戒網を作る必要がある。そのためには、各大使館だけでなく、JICA 事務所などと、国際機関、NGO および自衛隊などの協力による情報網と、把握した情報を分析しこれに対する人道的救援のための的確な早期行動を行うためにこれらの協力者による協力網の構築のための協力などが議論されてもよいであろう。

自衛隊を平和構築の活動から排除することは現実的ではないが、自衛隊による平和協力は十分に注意しなければ、憲法が禁じる軍事的手段による協力になってしまう惧れがある。したがって、自衛隊自身も非軍事的な協力のために特別な任務を発展させるとともに、国連 PKO への軍事要員の派遣などによって、そのノウハウを習得することが重要であろう。自衛のための戦闘という任務とは違うわけであるから、特別な訓練も必要となろう。自衛隊の今後のあり方については議論のあるところであるが、筆者は、このような非軍事的協力を中心とする二国間援助における安全の専門家集団として発展させていくとともに、その軍事的任務は国連 PKO による参加を中心に将来構想される国連軍に参加させるいわば国連軍予備隊として徐々に改組されていくべきものとする<sup>156</sup>。

## 6 - 3 方法論

以上のような協力プログラムを行っていく上で、わが国はどのような方法論をもつべきであろうか？

### (1) 官主導から民主導へ

まず、紛争および平和に関する協力においては、国家や政府が戦争や内戦の当事者となることが多いという現実からして、カナダのように民間主導の協力理念をもつべきであろう。これは、紛争当事者に対する中立性を確保する上でも有効な方法論である。なぜなら、国家主導の場合はどうしても、紛争当事者との外交関係やその背景にある国益が前面に出て来やすいからである。

---

<sup>155</sup> 部隊派遣ではなく、自衛官が個人の資格で休職するなどの手続きを踏むなどの配慮が当面は必要であろう。また、武器の携行には JDR 法の改正を要するであろう。

<sup>156</sup> 水島朝穂 (1998) pp. 250-252 は自衛隊の平和的転換を主張している。それ自体正しい方向であると思うが、自衛隊の軍事力を違憲として否定しる前に、これを使用せずに紛争管理する能力を高めるために国連 PKO への積極的参加が奨励される。

その意味で、わが国政府の協力も、NGO を使って政府が行うというのではなく、むしろ NGO による協力を後押しするという民間主導の方向性をもつべきである。なぜなら、紛争が既に国家間ではなく国家の枠組みを越えて多発していることから、今世紀の平和開発には、国家を越えたグローバル・イシューに直接、市民、民衆が関わり、そのために行動を起こしていくことが求められるからである。すなわち、国家を前提にした縦関係から国境を越えた市民、民衆相互の連帯と協力という水平関係が重要なのである<sup>157</sup>。そのため JICA などが NGO と連携する場合にも、パートナーとしてそれぞれの NGO の自主性や独自性を尊重していく視点および視線が必要であろう。NGO との政策対話から、実施にいたるまで密接な情報、意見交換が求められる。

わが国の NGO は現地 NGO や欧米や国際的 NGO とのネットワークを樹立し、対話と情報、意見交換を密接に行う。人的にも、政府および NGO、NGO 間において出向や研修などの枠組みを用いて流動的なシステムを作る。これには自衛隊の参加、協力も含まれる。このような、縦横無尽な人と情報の交換のために、国際人道救援ナショナルセンターの設置や IT の活用などの構想は評価できようが、問題は誰がこれを管理するかである。民と官による協働事業として、最近のプラットフォーム構想などを基礎に企画していくべきものであろう。また、やはりカナダのように、人権や平和のための専門家を登録するデータ・バンクとそこに登録できるわが国の専門家をいかに養成するかが課題となる。

## (2) 受入難民から学ぶ

武力紛争を直接扱う実務家、専門家はわが国には少ない。これはわが国がこれまで直接武力紛争に関わらなくて済んだという幸運の裏返しでもある。しかし、わが国が武力紛争に関わる以上、その社会の現実や人を理解することと、これを処理する能力および自身の安全を確保する能力を養うことが不可欠である。そのためには、先進国から講師を招いた教室での講義や研修ということばかりでなく、むしろ紛争当事国から避難してきた避難民や迫害から逃れてきた難民などから学ぶ姿勢が必要である。

わが国はとかく難民認定や難民の受入れについては、他の先進国に比べて大変厳格な立場をとってきた。これは、移民社会と違って同質的で閉鎖的なわが国社会では、その負担が大きいとの配慮があるのであろう。しかしながら、難民および避難民は、「わが国が保護しなければならない哀れな人々であり、われわれが彼らを救済すべくそのための負担ばかりを背負う」と考えるべきでない。むしろ、それだけでなく閉鎖的なわが国社会の開放のための使者であり、いわば第三の開国を迫る黒船と考えることもできよう。閉鎖的な社会であり外界についての理解が不十分であるからこそ、むしろ彼らから学ぶことは大きいはずである。短期的にみて、社会的な負担であったり、文化摩擦による紛争の種となったりしたとしても、長期的にみれば、わが国が国際的な平和に貢献していく上で必要な多様な民族、言語、宗教および伝統などを理解し、これら異質なものに対する寛容さを養うために必要な機会を提供してくれるのであって、グローバル社会への準備をしているわが国社会に彼らが貢献することは間違いないであろう。

このことは、実は外国人労働者の問題とも関係する。難民申請者の多くが、経済的理由で出稼ぎに

---

<sup>157</sup> 高田和夫(1999) pp. 116-124 も平和の開発のために NGO などの民間が果たすべき役割を強調している。

来る外国人労働者であるという指摘もある。反面わが国の労働力人口の減少から外国人労働者をもっと受け入れるべきであるとの議論もある。しかし、彼らをただ安い賃金で汚い仕事をさせる道具としてみている限りでは、真に多様性を理解し尊重する開放型の社会変革は望めないであろう。外国人労働者の人権を尊重することを通じてわが国に欠けている多文化多元主義を鼓舞することが重要なのである。

このように、難民や外国人労働者をわが国の平和構築活動のための教師として積極的に活用することが提言できるであろう。たとえば、彼らを講師に招いてその経験を聞き、ともに解決策を考えることや、紛争当事者を一緒に招いて行う討論のなかで相互理解を図るなどが考えられる。互いを相手の立場に置いたロール・プレイなどの手法を使って相手方の考え方や感情などを理解したり、また、調停役を演じたりすることで紛争の調停技術を身につけるような、より実践的な研修やワークショップなども考えられる。従来の発想を転換した大胆な方法論を展開すべきであろう。援助受入国の民衆や難民をエンパワーするという発想だけでなく、援助を供与するわれわれ自身が、その権力性による歪みを是正するために、むしろディスエンパワーする発想もまた必要なのである。

### (3) 紛争国から学ぶ OJT：現場主義の採用

難民を招いたり、ロール・プレイによるシミュレーションによる訓練を重ねたりするだけではやはり不十分である。ある段階で、わが国の人材を紛争国の紛争の現場に送り、現地での OJT( 実地研修) を兼ねて人道支援に実際に携わることも必要であろう。経験こそ最も良き教師である。

しかしそのためには、危険な地域に派遣するための安全配慮が重要である。万一事故が起きた場合の妥当な補償と、危険を犯すことに対する褒賞として何らかのインセンティブを制度化することなどが望まれる。しかしいくら安全のために配慮しても、紛争地という事情から限界があることは明らかである。それは当然のことながら通常の安全配慮義務では到底許されない環境に甘んじなければならないからである。このような危険地域に人を派遣することを正当化するためには、派遣される人の選抜にあたって志願制を採用する必要があるだろう。すなわち、危険性についての十分な説明の上に、あえて危険を冒すことを認識して参加するという志願制にしておかなければならない。このようなインフォームド・コンセントがあって、初めて参加者の自己責任を問うことができるからである。

また、臨機応変な対応を求められる不安定な紛争現場では、それに見合った現場主義がとられるべきであろう。いわば試行錯誤的な現場における活動を中心として現場からのフィードバックによる経験の蓄積を行う。これは専門家養成ばかりでなく、援助機関がこの種の活動を成功させるために不可欠であろう。そのため、このような経験を蓄積、分析してさらに現場にフィードバックする制度を早急に作るべきである。

## 7. まとめ：平和構築協力の理念

本報告書では、JICA の平和構築研究会での成果を踏まえて、これを補完し補足、さらに発展させるために理論面と実務面の両面から論じてきた。前章では、紛争と開発に関するわが国の国際協力において優先すべき分野として、平和的紛争処理システムの構築のための紛争管理のためのガバナンスと緊急人道援助を取り上げ、そのプログラムの内容と方法を具体的に提言した。本章では、その総括としてわが国が、今後この分野に積極的に取り組んで行く上で指針となる理念を3つ掲げることで本報告書を締め括りたい。

まず、紛争を否定してこれを抑圧するのではなく、紛争が武力紛争にならないように紛争を管理することが重要なのであって、そのための能力を開発することが協力の目標でなければならない。人権はむしろ闘争を通じて実現されていくのであり、時には紛争を助長することが必要な場合もあろう。紛争を平和的に処理していくためのガバナンスとして、民主化の推進と法の支配を確立するための協力が重要であり、わが国はこのために非軍事的協力を有効に行うことができる。

つぎに、開発においては経済成長だけではなく、むしろ公正としての正義のありようを現地の文化に照らして検証し、これを実現するために、特に社会的弱者の能力を向上させるための協力をすべきなのである。この観点から社会開発を中心に開発協力を再構成し、武力紛争の構造的原因の解消をめざすべきである。そのためにまず、わが国の ODA を含めた、今までの国際協力のあり方ばかりでなく、具体的な案件をこの観点から評価し直すことから始めなければならぬ。

さらに、わが国の閉鎖的な社会における厳格な難民政策を反省し、わが国自身が利害衝突を前提とする多文化多元主義へと成長する努力が必要であるということである。好むと好まざるとにかかわらず、市場経済を機軸とするグローバル社会にわが国社会も組み込まれている。そのため紛争が顕在化する社会にならざるをえないため、昨今の司法改革も急がれているのである。わが国社会が世界の紛争管理と平和構築に協力していく上で、わが国社会の紛争処理と連動させていくことで、わが国の民衆が自律性を高め、その閉鎖的な社会が異質な者と共存する寛容な社会に脱皮していくことが期待されるのである。この意味で、世界の平和構築への協力は、われわれ自身の自己啓発、人間開発に貢献するものといえよう。また翻って、われわれ自身が開かれた社会の中で、紛争を管理することができるようになって初めて、世界全体の平和と人類の幸福としての人権の伸長に貢献できるのではなからうか。

## 参考文献リスト

### A . 日本語文献

- アジア経済研究所『アジア動向年表』
- 石田雄（1983）「異文化間対話と平和」日本平和学会編集委員会編『平和学 理論と課題』
- 白井久和（1983）「紛争理論と紛争の解決」日本平和学会編集委員会編『平和学 理論と課題』
- 大久保泰甫（1998）『日本近代法の父ボアソナアド』岩波新書
- 大沼保昭（1999）『人権、国家、文明』筑摩書房
- 川島武宣（1967）『日本人の法意識』岩波新書
- ガルトゥング、ヨハン（高柳先男、塩谷保、酒井由美子訳）（1991）『構造的暴力と平和』中央大学出版部
- 国際協力事業団（1995）『参加型と良い統治：分野別援助研究会報告書』
- 国際協力事業団（2001）『カンボディア国別援助研究会報告書』
- 国際協力事業団企画・評価部環境・女性課（1997）『紛争、平和と開発協力 DAC ガイドライン』要約
- 国際協力事業団国際協力総合研修所（1996）『内戦終結国におけるグッド・ガバナンスの促進』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所（1998）『法制度整備支援に関する基礎研究報告書』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所（1999）『日本・カナダ合同シンポジウム開発と平和構築』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所（2001）『事業戦略調査研究報告書：平和構築：人間の安全保障の確保に向けて』
- 国際協力事業団国際協力総合研修所「平和構築研究会事務局」（2000）『参考資料、他機関の援助動向について』
- 坂本義和編（1982）『暴力と平和』朝日選書 200
- ダーレンドルフ、ラルフ（加藤秀治郎＝桧山雅人訳）（2001）『現代の社会紛争』世界思想社
- 日本国際連合学会編（2000年）『国連システムの役割と展望』国際書院
- 長谷川公一（1997）『社会学入門：紛争理解をととして学ぶ社会学』放送大学教育振興会
- 森田章夫（2000）『国際コントロールの理論と実行』東京大学出版会
- 水島朝穂（1998）『武力なき平和：日本国憲法の構想力』岩波書店
- 西川潤（2000）『人間のための経済学：開発と貧困を考える』岩波書店
- 西川潤＝村井吉敬（1995）『越境民主主義時代の開発と人権』明石書店
- ボールディング、ケネス（Boulding, Kenneth E）（1971）（内田忠夫＝衛藤藩吉訳（1971）『紛争の一般理論』ダイヤモンド社
- ルペシング、クマール（辰巳雅世子訳）（1998）『予防外交：紛争時代の新たなる指針』ダイヤモンド社
- 安田信之（2000）『東南アジア法』日本評論社

### B . 英語文献

- Boutros-Ghali, Boutros (1995) *An Agenda for Development*. New York: United Nations.
- Boutros-Ghali, Boutros (1995) *An Agenda for Peace*. 2<sup>nd</sup> ed., New York: United Nations.
- NGO Forum on Cambodia (2000) *NGO Statement to the 2000 Consultative Group Meeting on Cambodia*, Paris.
- Pistor, Katharina and Philip A. Wellon (1999) *The Role of Law and Legal Institutions in Asian Economic Development 1960-1995*, Oxford University Press.

- Royal Government of Cambodia (2000) *Socio-Economic Development Requirements and Proposals*.
- Sato, Yasunobu (2001) *Commercial Dispute Processing and Japan*, Kluwer Law International.
- United Nations (1995) *The United Nations and Cambodia 1991-1995*, United Nations Blue Books Series, vol.2, Department of Public Information, New York, United Nations.
- UNDP (1993) *Human Development Report 1993*, New York: Oxford University Press.
- UNDP (1994) *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press.
- UNDP (1995) *Human Development Report 1995*, New York: Oxford University Press.
- UNDP (1995) *UNDP in the 90s A Sustainable Human Development Programme*. New York: UNDP.
- UNDP (1996) *Human Development Report 1996*, New York: Oxford University Press.
- UNHCR (2000) *The State of the World's Refugees*, London: Oxford University Press.
- UNRISD (1994) *Between Hope and Insecurity, the Social Consequences of the Cambodian Peace Process*, Geneva.
- World Bank (1992) *Governance and Development*, Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank (1998) *Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*, Washington D.C.: The World Bank.
- World Bank (1999) *Global Development Finance: Country Tables*.
- World Bank (1999/2000) *World Development Report*.
- World Bank, Southeast Asia and Mongolia Country Unit of East Asia and Pacific Regional Office (2000) *Cambodia Country Assistance Strategy: Building the Foundations for Sustainable Development and Poverty Reduction*.
- World Bank (2000) *Cambodia Governance and Corruption Diagnostic*.
- World Commissions on Dams (2000) *Dams and Development : A New Framework for Decision-Making*.

## C . 日本語雑誌および論文

- 明石康 (1996) 「人道危機に国連はどう対処するか」『外交フォーラム』4 (10)
- 石井摩耶子 (1999) 「貧困からの脱却と発展への道」木畑洋一他編『(南)から見た世界 06 グローバリゼーション下の苦闘』大月書店
- 勝俣誠 (1999) 「アフリカの地域紛争と予防外交」『国際問題』477号
- 加藤右 (1997) 「旧ユーゴスラビアのメディアが世界に与える影響」『NIRA 政策研究』10 (1)
- 熊岡路矢 (1999) 「パネリストの発表」国際協力事業団国際協力総合研修所『日本・カナダ合同シンポジウム開発と平和構築』
- クリスプ、ジェフリー (1997) 「事後対応型から事前予防型へ」『外交フォーラム』5 (3)
- 栗栖薫子 (1998) 「人間の安全保障」『国際政治』117号
- 国際協力事業団国際協力総合研修所『日本・カナダ合同シンポジウム開発と平和構築』
- 佐藤安信 (2001) 「グローバリゼーション下の紛争処理における文化衝突」財団法人法律扶助協会編 (宮澤節生監修)『アジアの法律扶助』現代人文社
- スモール、マイケル (1999) 「国際社会による平和構築への取り組みについて」国際協力事業団
- 高田和夫 (1999) 「(南)の世界における平和と開発」木畑洋一他編『(南)から見た世界 06 グローバリゼーション下の苦闘』大月書店
- 高橋一生 (2001) 「平和構築論の新段階」『IDCJ Forum』21号

- 高橋一生 (2000) 「紛争と開発」高橋一生編著『国際開発の課題 2000 : マージナリゼーションに対する対応』国際開発  
高等教育機構
- 高柳彰夫 (1996) 「開発 / 発展の再定義と NGO」『国際政治』111 号
- 田中高 (2000) 「武力紛争を平和的に解決するための試み : 和解と真相究明、免責の役割」峯陽一 = 畑中幸子編著『憎  
悪から和解へ』京都大学学術出版会
- 多谷千香子 (2000) 「ODA と人間の安全保障」『時の法令』1615 号
- 塚田洋 (1999) 「カナダの平和構築イニシアティブ 人間の安全保障へ向けた新たな取り組み」『レファレンス』  
Vol.49, No.9
- 東郷育子 (2000) 「『人道的介入』の新たな潮流とその意義」『国際政治』125 号
- 納家政嗣 (1999) 「予防外交論の展開と射程」『国際問題』477 号
- 平井照水 (1996) 「予防外交の概念と意義」森本敏・横田洋三編著『予防外交』国際書院
- 武者小路公秀 (1997) 「国連危機・人間安全保障・NGO」『軍縮問題資料』196 号
- 森祐二 (1984) 「日本の戦争、日本の平和」山田浩編『新訂平和学講義』勁草書房
- 山内康英 (1997) 「カンボディアの選挙と国連によるメディアの活用」『NIRA 政策研究』10 (1)
- 山下彰一 (1984) 山田浩編『新訂平和学講義』勁草書房
- 横田洋三 (1977) 「世界銀行の『非政治性』に関する一考察 (一)(二)」『国際法外交雑誌』76 巻 2 号、3 号
- 横田洋三 (1996) 「予防外交とそれに関連する諸概念」森本敏・横田洋三編著『予防外交』国際書院
- 吉田健正 (1998) 「日米安保から人間の安全保障へ 日本がカナダから学べる教訓」『軍縮問題資料』210 号

#### D . 英語雑誌、論文および報告書など

- ECOSOC (1994) E/1994/19.
- ECOSOC (1995) E/1995/89.
- Ramsyer (1988) "Reluctant Litigant Revised: Rationality and Dispute in Japan," *14 Journal of Japanese Studies*  
No.1. pp. 111-123.
- Sato, Yasunobu (1994) *New Directions in Japanese Foreign Policy: Promoting Human Rights and Democracy in*  
*Asia - ODA Perspectives*, Friedman, in Edward(ed.), *The Politics of Democratization: Generalizing East Asian*  
*Experience*, Westview Press.
- Trubek, David M. (1996) *Law and Development: Then and Now*, in ASIL, Proceedings of the 90<sup>th</sup> Annual Meeting.
- UNDP (1996), EB/DEC/95/23.
- UNDP (2000), DP/2000/18.
- United Nations (1993) A/48/689.
- United Nations (1993) A/48/935.
- United Nations (1996) UN Chronicle, Vol. XXXIII, No. 4, New York: United Nations.
- United Nations (1997) A/RES/52/12A.
- United Nations (1998) A/RES/53/26.