

民族、開発、紛争予防 — 不平等と差別の是正にむけて —

民族、開発、紛争予防 — 不平等と差別の是正にむけて —



平成15年6月

国際協力事業団 国際協力総合研修所

平成15年6月
国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
JR
02-76

民族、開発、紛争予防 — 不平等と差別の是正にむけて —

大 仲 千 華

UNESCOカザフスタン事務局
アシスタントプログラムオフィサー

平成15年6月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

本報告書は、平成14年度国際協力事業団客員研究員に委嘱した研究成果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言等は必ずしも国際協力事業団の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力事業団の許可無く転載できません。

発行：国際協力事業団 国際協力総合研修所 調査研究第二課

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5

FAX：03-3269-2185

E-mail: jicaic2@jica.go.jp

目 次

要 約	i
はじめに	1
1. 民族問題をめぐる理論的枠組み	3
1-1 民族の原理	3
1-1-1 主観的アプローチ	3
1-1-2 客観的アプローチ	4
1-2 民族の定義	5
1-2-1 民族の定義	5
1-2-2 国際機関による民族の定義	6
1-2-3 定義に関する考え方	9
1-2-4 定義と関連概念の整理	10
1-3 民族と国民国家	12
1-3-1 国民国家 (nation-state) としての近代国家	12
1-3-2 国家の民族統合政策	13
1-3-3 多文化主義・自治	14
2. 開発援助と民族問題	17
2-1 民族問題の歴史的背景	17
2-1-1 国民国家体制の確立	17
2-1-2 国際連盟とマイノリティ	18
2-2 国際連合以降：差別問題としての民族問題	18
2-2-1 人権機構の発展	18
2-2-2 基準設定	19
2-2-3 対話・意見交換	24
2-2-4 条約監視機関と報告制度	26
2-2-5 啓発活動	28
2-2-6 世界会議と民族・マイノリティ	28
2-3 開発援助と民族・マイノリティ	29
2-3-1 近代化論	29
2-3-2 事例1：カプタイ・ダム建設	30
2-3-3 事例2：マハウエリ河総合開発計画	31
2-4 民族と開発の分野別動向	32
2-4-1 保健	32

2-4-2	教育	33
2-4-3	文化	34
3.	紛争予防と開発援助	36
3-1	民族紛争の要因	36
3-1-1	貧困	36
3-1-2	不平等	36
3-1-3	他者認識	39
3-1-4	シンボルの動員	41
3-2	民族紛争の誘発要因	42
3-3	紛争への動員 (mobilization)	44
3-3-1	大衆主導型 (mass-led process)	44
3-3-2	エリート主導型 (elite-led process)	45
3-4	民族紛争の拡大要因	45
3-5	紛争予防と開発援助	46
3-5-1	『平和への課題』と平和構築	46
3-5-2	平和構築の概要	47
3-6	平和構築と民族	48
3-6-1	選挙支援	49
3-6-2	和解	50
3-6-3	民族融和	51
3-7	長期的な紛争予防に向けて	52
3-7-1	平和構築と人権の統合	52
3-7-2	早期警報・情報収集	53
3-7-3	対話・信頼醸成としての基準設定	54
3-7-4	報告制度を通じた社会構造の改善	55
3-7-5	根源的な要因の除去に向けて	55
3-8	二国間・多国間援助機関の動向	56
4.	開発、紛争予防、民族：東ティモールの事例研究	60
4-1	紛争および住民投票までの背景	60
4-1-1	インドネシア併合	60
4-1-2	民族問題としての東ティモール問題	61
4-1-3	住民投票と紛争の勃発	62
4-2	UNTAETの活動概要	63
4-2-1	UNTEATの任務	63
4-3	国民国家の形成	64

4-3-1 「国民文化」の創造	64
4-3-2 公用語とアイデンティティ	65
4-4 UNTAETの支援例	66
4-4-1 東ティモールにおける多元性・多様性	66
4-4-2 多元的政治制度	67
4-4-3 非暴力・和解の促進	68
4-4-4 平和教育	70
4-5 東ティモールの事例からの教訓	70
5. 結論と提言	71
5-1 基本的な考え方・アプローチ	71
5-2 実施上の留意点と具体的方策	72
5-2-1 政治参加の促進	72
5-2-2 選挙支援	73
5-2-3 教育・保健	73
5-2-4 文化支援	73
5-2-5 和解・民族融和	74
5-3 実施体制	74
5-3-1 「民族」の視点の導入	74
5-3-2 新たな評価体系の確立	74
5-3-3 権利アプローチの導入	74
5-3-4 OSCEとの連携	75
5-3-5 民族・集団別統計の集計	76
参考文献	77

要 約

紛争予防にとっての究極的な課題は、紛争の起きた地域における復興支援や紛争の再発予防だけでなく紛争を未然に防ぐための長期的な視点であり、紛争の根源的な要因の芽を摘み取ることである。民族紛争の根源的要因は民族集団が周縁化される社会構造と差別であり、開発援助が不平等と差別の是正に取り組むことこそが、道義的にも求められていると同時に、それは紛争予防に対する有効な方策となる。本研究は、こうした視点から、不平等と差別の是正に向けて開発援助が取るべき基本的な考え方やその方策を提示することを試みるものである。

第1章では、民族の定義や関連概念との関係の整理を含め、民族の理論的枠組みの整理を行った。後半においては、民族と国家との関係、特に国家の民族統合政策を整理・概観した。近年における最も一般的な民族統合政策は同化政策であったが、その限界は明らかであり、多様性を認めながら社会の安定を図る政策として多文化主義と自治を検証した。

第2章では、国連や援助機関の開発政策が民族問題をどのように扱ってきたのかを概観した。ヨーロッパにおいては早い時点で、マイノリティの処遇が平和と安全に密接に関係するものであるとの認識があり、第1次世界大戦前の時点でマイノリティ集団の保護を求めた条約が確立され、国際連盟下の常設国際司法裁判所でもマイノリティ集団に対する審議が行われるなど、マイノリティ集団の保護のための枠組みが作られようとしていた。

戦後の国際連合の体制においては、民族・マイノリティ問題は、国連人権機関によって扱われることになり、人権機関は、国際的な権利の基準を設定する基準設定、会合の開催による対話・情報交換、人権条約の履行状況を監視する条約監視機関による報告制度、啓発活動によって、民族・マイノリティ集団の権利保障を進めてきた。それらの活動は、民族・マイノリティ集団の周縁化や差別への取り組みであるという点で、有効的な紛争予防の手段でもあり、近年は、国連主催の世界会議においても、マイノリティや先住民族問題がその宣言や行動計画で扱われるようになるなど、その活動の幅は広がっている。

一方、従来の社会・経済開発支援分野は、近代化論に典型的に見て取ることができるように、当初民族集団は自然に消滅するとの前提、または社会への統合を前提としていたために、民族集団の存在自体をほとんど考慮していなかった。そのため、そうした考え方は、民族集団の強制移住を伴う大規模事業を正当化し、また、直接的にマイノリティに不利益をもたらさなくとも、ある民族・マイノリティ集団を無視することによって多数派民族との間に経済的格差をもたらし、間接的に民族紛争の要因を助長することがあった。最近では、こうした例は少なくなり、教育分野では二言語・多文化教育が、保健分野では、先住民族への基礎医療の提供をはじめとする支援が、文化分野でも民族集団の文化遺産に対しての保護が本格的に始まりつつある。

第3章では、前半で民族紛争の要因を整理・概観した。民族紛争の要因には、経済、政治、社会、文化面における民族間の格差・不平等の存在が大きい。また、民族紛争の要因は不平等のみでなく、社会・心理面における蔑視や敵意、恐れといった他者認識がある。また、民族紛争の特徴として、そうした他者認識が民族のシンボルの操作によって正当化、強化されていくことがある。続けて、民族紛争を誘発 (trigger) するパターンとして、大衆主導型とエリート主導型を概

観した。大衆主導型として、なんらかの突発的事件・事故が、敵意や畏れといった他者認識に基づいた故意の行為であると解釈される場合がある。また、ある民族が他の集団によってその生存を脅かされているといった認識がすでに広まっている場合、そうした認識を補強、または証明すると映る情報などが突然マス・メディアなどを通じて広められる場合がある。エリート主導型では、エリートが自らの利益追求のために他民族に対して敵意や畏れを煽ることで、民族紛争が誘発される場合がある。そのほかには、第三者（国）による支援が拡大要因として指摘される。

一方、紛争予防分野における開発援助は、1990年代から激化し始めた民族紛争の増加を背景に、本格的に始められることになった。紛争の要因に取り組むには社会開発や人権などを含む包括的なアプローチが必要とされ、開発援助が紛争の予防に対して積極的な役割を果たすことが求められるようになったのである。しかし、平和構築の取り組みの歴史は依然浅く、民族集団に対する配慮が十分にされていないという認識から、紛争予防分野における開発援助の新たな支援領域のうち、選挙支援、和解、民族融和に絞って、民族集団との関係から配慮・留意が必要な点を今回整理した。さらに、紛争の要因の芽を摘むという長期的な予防のために、早期警報・情報収集、対話としての基準設定、社会構造の改善を検討した。第3章の最後では、二国間援助機関、UNDP、OSCEのマイノリティや先住民族に対する政策や考え方、または、それに関連する分野に絞って、その動向を概観した。

第4章では、非常に包括的であった東ティモールにおけるUNTAETの支援の中から、制度面では政治機構の設立や、公聴会などのインフォーマルな機会を通じての多元性や多文化を尊重した政治参加の推進と、また、社会・心理面では、非暴力、和解、平和推進の取り組みを検証した。一見同質であるかのように見える東ティモールではあるが、他の国家と同じように多民族社会であり、また、モスクの放火などの事件が起こるなど、紛争の可能性も否定できない。そうした意味において、多元性の尊重を明記した国民団結協約や国民評議会の設置、さらに、公聴会の実施などの意義は大きく、相互の差異を仲裁・調整できる仕組みの一つとして見ることができる。また、非暴力、和解、平和推進への取り組みは民族対立の克服のための一例を示している。最後に第5章では、民族・マイノリティ集団に対する支援における基本的な考え方とともに、民族・マイノリティ集団の政治参加の促進、選挙支援、和解などに関して留意点と方策を提示した。