



ウィルトン・パーク会合「アフリカにおける紛争予防と開発協力」勉強会報告書



ウィルトン・パーク会合

「アフリカにおける紛争予防と開発協力」

勉強会報告書

2008年3月

独立行政法人国際協力機構

国際協力総合研修所

2008年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

ISBN4-903645-82-7

総研

JR

07-48

ウィルトン・パーク会合
「アフリカにおける紛争予防と開発協力」
勉強会報告書

2008年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書の内容は、ウィルトン・パーク会合「アフリカにおける紛争予防と開発協力」勉強会の内容を取りまとめたもので、国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

本報告書及び他の国際協力機構の調査研究報告書は、当機構ホームページにて公開しております。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可なく転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町10-5

FAX：03-3269-2185

E-mail：iictas@jica.go.jp

目 次

略語一覧	ii
序 文	1
1. 本報告書作成の背景、作成の目的	3
2. 勉強会の目的と概要	4
2-1 勉強会の目的	4
2-2 勉強会の概要	4
3. 紛争要因分析の視点	10
3-1 「冷戦後の紛争」とは何か— Mary Kaldor 「新しい戦争」による定義	11
3-2 アフリカの軍閥政治 (warlordism) の特徴 — William Reno ‘The Distinctive Political Logic of Weak States’	16
3-3 紛争要因としての水平的不平等 (horizontal inequality) と社会的排除	20
3-4 天然資源依存型経済 (Natural Resource Dependency)	26
3-5 若年層過多 (Youth Bulge) の人口構造	29
4. 勉強会における議論	33
4-1 横断的事項	33
4-2 各国の紛争要因の理解の仕方、紛争予防のための開発機関の役割	35
5. ウィルトン・パーク会合「アフリカにおける紛争予防と開発協力」の概要と成果	42
5-1 会合の概要	42
5-2 会合の成果	43
6. 勉強会の後に—今次勉強会の成果	52
附 録	
勉強会で使用した参考文献	57

略語一覧

略語	正式名称	和訳
AGOA	African Growth and Opportunity Act	(米国) アフリカ成長機会法
APC	All People's Congress	全人民会議 ¹
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration	武装解除、動員解除、社会復帰
DFID	UK Department for International Development	英国国際開発省
DRC	Democratic Republic of the Congo	コンゴ民主共和国
EU	European Union	欧州連合
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique	モザンビーク解放戦線
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
HDI	Human Development Index	人間開発指数
HI	Horizontal Inequality	水平的不平等
HIPCs	Highly-indebted Poor Countries	重債務貧困国
ICC	International Criminal Court	国際刑事裁判所
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia	旧ユーゴ国際刑事裁判所
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
I-PRSP	Interim Poverty Reduction Strategy Paper	暫定貧困削減戦略
IRA	Irish Republican Army	アイルランド共和軍
JICA・PNA	JICA Peacebuilding Needs and Impact Assessment	JICA 平和構築アセスメント
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
MONUC	Mission des Nations Unies en République Démocratique du Congo	国連コンゴ民主共和国ミッション
NGO	Non-governmental Organization	非政府組織
OECD/ DAC・CPDC	Organization for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee Network on Conflict, Peace and Development Cooperation	経済協力開発機構 開発援助委員会 紛争、平和と開発協力ネットワーク
OECD/ DAC・DCD	Organization for Economic Cooperation and Development/Development Assistance Committee・Development Cooperation Directorate	経済協力開発機構 開発援助委員会 開発協力局

¹ シエラレオネに関係する用語

PARPA	The Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty	絶対的貧困削減 行動計画 ²
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers	貧困削減戦略文書
RENAMO	Resistência Nacional Moçambican	モザンビーク民族抵抗運動
RPF	Rwandese Patriotic Front	ルワンダ愛国戦線
RUF	Revolutionary United Front	革命統一戦線 ³
SLPP	Sierra Leone People's Party	シエラレオネ人民党
SPLA	Sudan People's Liberation Army	スーダン人民解放軍
SSR	Security Sector Reform	治安セクター改革
UNDP	United Nation Development Programme	国連開発計画

² モザンビークに関する用語

³ シエラレオネに関する用語

序 文

2007年11月8日から10日にかけて、英国ロンドン近郊のウィルトン・パーク会議場⁴にて、研究者、ドナー・国際機関関係者（英、仏、OECD/DAC他）、アフリカの研究者・政府関係者等、約70名が一堂に会して「アフリカにおける紛争予防と開発協力」について議論を交わした。この会合の企画者は、米国ニュースクール大学サキコ・フクダ-パー教授と、英国ロンドン大学キングス・カレッジのロバート・ピチオット教授であり、両教授の提案を受ける形で、JICAと国連開発計画（UNDP）の共催により開催されたものである。

その基本的な目的は、開発及びそれを支援する行為としての開発援助が、紛争の発生及び予防に対してどのような関係・影響を持ち得るのかを議論することにあった。より具体的には、紛争の構造的要因を分析するための視点や、紛争予防の観点から見た開発協力のあり方等が検討された。

会合の冒頭、緒方貞子JICA理事長が基調講演を行い、開発援助に携わる者は、開発の政治的な側面にもより意識を向ける必要があるのではないかとの問題提起を行った。ここでは、紛争予防における「人間の安全保障」の視点の重要性、また、特に開発機関は、紛争の構造的要因を理解すべきであること、途上国の社会や政治の状況が暴力的紛争の方向へと悪化していく際の変化を把握して迅速に対応すべきであること、そして紛争要因への抜本的な対処をも行うべきであること、等が強調された。

基調講演に続く各セッションは、「紛争予防のための国際的な枠組み」「政治体制・国際社会の対応」「雇用、若年層、ジェンダー」「天然資源、土地、水の管理」「ガバナンス」「マクロ経済マネジメント」「政策に関する一貫性のあり方」等のテーマについて議論を重ねた。またケース・スタディとして、ルワンダ及びブルンディ、シエラレオネ、コンゴ民主共和国、モザンビーク、スーダン（ダルフル）が取り上げられ、それぞれの紛争の構造的な要因や、外部の支援国・機関のあり方についての議論がなされた。会合の発表資料は、本報告書では一部しか掲載していないため、詳しくは以下のウィルトン・パーク会合のウェブサイトを参照いただきたい。

<http://www.wiltonpark.org.uk/themes/environment/pastconference.aspx?confref=WP889>

JICAからは上述のとおり緒方理事長のほか、黒木理事、国際協力総合研修所（以下、国総研）関係者、国際協力専門員等が出席した。また外部研究者として、大阪大学グローバルコラ

⁴ 今回の会合場所として選ばれたウィルトン・パークは、第2次世界大戦後、ドイツを民主国家として再発足させるための支援拠点として機能し始めた伝統を持つ会議場である。現在も、有識者・政策立案者によるインフォーマルで自由（個々人の発言内容は記録・公開されない）、かつ学術的に独立した、集中的な議論ができる会議場として有名であり、2008年は「防衛と治安」「EUと近隣国」「グローバル・国内のガバナンス」等、8つのテーマのもと、46件ほどの会合が開かれる予定である。

ボレーションセンター准教授の峯陽一氏、国連日本政府代表部公使参事官の星野俊也氏にも出席願った。

ウィルトン・パーク会合は、そこで交わされた様々な角度からの議論により、これら関係者が日頃の問題意識を一層深める契機となった。立場の異なる研究者や実務者が、互いの問題意識を共有したという点に、今回の会合の最大の意義を求めることができる。

しかし、紛争を引き起こす要因についてかなりの議論が割かれたのに対し、紛争を予防する方策、なかでも開発援助が果たし得る役割については、必ずしも十分な議論がなされたとは言えない。本書は、ウィルトン・パーク会合における議論の叩き台となっていた紛争構造の理解に関する研究について、JICAの関係者が理解を深めることを目指して作成したものである。一方、ウィルトン・パーク会合では十分な答えの出なかった事柄、つまり、JICAがこれまで以上に援助対象国の政治的・社会的状況にセンシティブに対応し、また紛争予防に貢献する取組を行うためには、どのような知識・技術が必要か、という点については、現時点では読者自身の知恵に委ね、新たに発足予定のJICAの研究所において今後研究を積み上げていく必要がある。

本書の元となった「ウィルトン・パーク会合 JICA 勉強会」には、JICAの国際協力専門員や職員のみならず、日本国内の著名なアフリカ研究者の方々に出席を頂き、アフリカにおける紛争の理解をより深めるとともに、研究者と実務者の協力のあり方を模索しようと務めた。その成果の一部は本報告書に盛り込んだつもりであるが、多くの部分は、今後行われるもっと長いプロセス、JICAとしての事業のプロセスに反映していかなければならないものであろう。

サキコ・フクダ-パー教授とロバート・ピチオット教授による、ウィルトン・パーク会合の議論を経た研究報告書は、間もなく上梓される。同書、ならびに本報告書が、武力紛争の影響を受けている支援対象国に関わろうとする、全てのJICA関係者が複層的な紛争理解の視野を獲得することに貢献すれば幸いである。

平成 20 年 3 月
国際協力総合研修所長
加藤 宏

1. 本報告書作成の背景、作成の目的

本報告書は、平成19年8月から10月にかけて、JICA国際協力総合研修所調査研究グループが主催した「ウィルトン・パーク会合『アフリカにおける紛争予防と貧困削減』JICA勉強会」における、紛争要因に関する既存研究の内容紹介と、それを踏まえて行われた議論を元に構成されている。

ここで網羅した紛争の構造的な要因に関する研究は、世界中で行われているこの種の研究成果のすべてでは無論ないものの、一般的に主流と理解されている研究の多くを集めたものとなっている。

既にJICAを含む多くのドナーが、経験的に理解してきた紛争要因の考え方を元にした紛争分析枠組みを有し、実際に適用している。そこで注目されてきた、紛争の構造的な要因と、今回のウィルトン・パーク会合において提示された紛争要因の見方に、大きな違いはない。経験的には既に理解されてきたことを、学術的に分析・説明してきたのがここ数年のトレンドであり、今回のウィルトン・パーク会合もその流れの中にあっただと言えよう。

勉強会においては、今回のウィルトン・パーク会合における構造的な紛争要因理解の、ややもすれば単線的なあり方に違和感が示されなかった訳ではない。ウィルトン・パーク会合の枠組み設定においては、貧困、ならびに開発のあり方と紛争との関係に焦点が当てられていたため、開発の失敗が紛争につながった、あるいは（様々な面での）格差が紛争発生の誘引である、という仮説が重視されていた感があったが、実態的には、アフリカの紛争は（経済的動機を背景とする）政治権力を巡る闘争、という側面が強いのではないかと、この疑問が寄せられた。そのため勉強会にては、ウィルトン・パーク会合では発表されなかった、William Renoによる“Warlord Politics and African States”をも取り上げ、アフリカの政治構造の問題も、紛争の構造的要因の大きな要素であるとの設定を行った。

結果的に、ウィルトン・パーク会合における議論においても、政治的な側面を重視すべきであるとの意見が多く寄せられたことから、アフリカにおける紛争の構造的な理解において、政治的なダイナミズムの視点が欠かせないことがうかがえたため、本書にはこれを盛り込んでいる。

これらの研究成果の理解を通じ、読者であるJICA関係者が、対象国の紛争状況をより正確に把握し、それをもとに、計画の策定や見直しにおいて、適切な対処をとれるようになることが、本書の目指すところである。

2. 勉強会の目的と概要

2-1 勉強会の目的

上述のとおり、「ウィルトン・パーク会合『アフリカにおける紛争予防と貧困削減』JICA 勉強会」は、ウィルトン・パーク会合にて交わされるであろう、紛争要因ならびに外部者の役割を巡る議論への準備を動機としており、議論の基盤を形成するために会合プログラムに組み込まれている、様々な発表に関する理解を深め、JICA としての視点を形成することを目的として企画された。従って、会合で予定されている発表者のこれまでに執筆した論文や書籍の内容を中心に議論がなされた。勉強会は、2007年8月より10月までの間に6回開催され、会合後には報告会を開催した。

2-2 勉強会の概要

(1) 実施体制

国際協力総合研修所調査研究グループが事務局となり、笹岡雄一 客員国際協力専門員を主査として、各発表についてはアフリカ部や元派遣専門家、国際協力専門員らの協力を得て実施した。JICA 関係者が発表を担当し、外部有識者からコメントを得る、という形で行われた。参加者は以下のとおりである。

○ JICA 関係者

黒木雅文 理事（ウィルトン・パーク会合出席）

神田道男 上級審議役

加藤正明 アフリカ部次長

興津圭一 アフリカ部中西部アフリカチーム職員

◇シエラレオネに係る発表を担当。

内木京子 アフリカ部南部アフリカチーム特別囑託

◇コンゴ民主共和国に係る発表を担当。

神谷 望 アフリカ部南部アフリカチーム職員

◇モザンビークに係る発表を担当。

- 増井 恵 アフリカ部南部アフリカチーム職員
◇コンゴ民主共和国に係る発表を担当。
- 長谷川玲子 アフリカ部中西部アフリカチームジュニア専門員
◇シエラレオネに係る発表を担当。
- 相原泰章 元 JICA 派遣専門家（2006～2007年、NEPAD 平和構築企画調査員）
◇アフリカ軍閥政治に係る Reno, W. 論文、及びシエラレオネ紛争に係る Davies, V. 論文の発表を担当。
- 小向絵理 客員国際協力専門員（ウィルトン・パーク会合出席）
◇コンゴ民主共和国に係る JICA Peacebuilding Needs and Impact Assessment の発表その他を担当。
- 笹岡雄一 客員国際協力専門員（主査、ウィルトン・パーク会合出席）
◇水平的不平等に係る Stewart, F. 論文の発表を担当。
- 武田長久 国際協力専門員
◇コンゴ民主共和国に係る Ndikumana, L. 論文の発表を担当。
- 橋本敬市 国際協力専門員（ウィルトン・パーク会合出席）
◇ Kaldor, M. の著書の発表を担当。
- 花谷 厚 客員国際協力専門員
- 渡邊松男 客員国際協力専門員
◇シエラレオネ紛争に係る Bangura, Y. 論文の発表を担当。
- 加藤 宏 国際協力総合研修所長（ウィルトン・パーク会合出席）
- 大岩隆明 国際協力総合研修所調査研究グループ長
- 田中啓生 国際協力総合研修所調査研究グループ事業戦略チーム長
- 工藤美佳子 国際協力総合研修所調査研究グループ職員 本報告書執筆、編集。
- 室谷龍太郎 国際協力総合研修所調査研究グループ職員（2007年8月まで）
◇「天然資源依存型経済（Natural Resource Dependency）」発表を担当。
- 雑賀葉子 国際協力総合研修所調査研究グループ調査研究員
◇「若年層過多（Youth Bulge）の人口構造」発表を担当、本報告書執筆、編集。
- 外部有識者
- 落合雄彦 龍谷大学教授
◇特にシエラレオネについてコメントを要請。

- 遠藤 貢 東京大学教授
- 武内進一 独立行政法人日本貿易振興機構アジア経済研究所 主任研究員、
地域研究センターアフリカ研究グループ長
◇特にコンゴ民主共和国についてコメントを要請。
- 船田クラークンさやか 東京外国語大学講師
◇特にモザンビークについてコメントを要請。
- 峯 陽一 大阪大学准教授
◇ウィルトン・パーク会合出席。
- 中澤香世 内閣府国際平和協力本部事務局 研究員、元在モザンビーク国日本大使館草
の根無償資金協力事業外部委嘱員
◇モザンビークに係る発表を一部担当。

○ 外務省

- 西村正二郎 外務省総合外交政策局国連政策課事務官
- 山本朋幸 外務省中東アフリカ局アフリカ審議官組織アフリカ第一課事務官
- 上田紘嗣 外務省国際協力局総合計画課事務官

(2) 各回の概要

各会合での発表対象となった資料と発表者は以下のとおりである。なお JICA 職員は、各回の配布資料、議事抄録を JICA のロータス・ノーツシステム上の「電子会議室『調査・研究』」(タイトルは「ウィルトン・パーク会合勉強会」)にて参照することができる。

第 1 回 (準備会合、JICA 関係者のみ)

開催日：平成 19 年 8 月 28 日

発表資料・参考文献：

- 紛争要因分析モデル—天然資源依存型経済 (Natural Resource Dependency)

発表資料：Ross, M. “Natural Resources and Civil War: An Overview”

発表者：室谷職員

その他議題：

- DAC/Fragile States Group における議論と背景及びウィルトン・パーク会合の議論との差異について (資料：PPT、発表者：工藤職員)
- 平和構築支援に係るこれまでの議論、JICA 平和構築課題別指針と事業傾向 (資料：PPT、発表者：小向専門員)

第2回

開催日：平成19年9月18日

発表資料・参考文献：

- Reno, W. “*Warlord Politics and African States*” から第1章 “The Distinctive Political Logic of Weak States”
発表者：相原元 JICA 派遣専門家
- 紛争要因分析モデル— Horizontal Inequality (水平的不平等)
発表資料：Stewart, F. “Horizontal Inequalities and Conflict: An Introduction and Some Hypotheses” 他
発表者：笹岡専門員
- 紛争要因分析モデル— Youth Bulge (若年層過多の人口構成)
発表資料：Cincotta, R. 他 “The Security Demographic Population and Civil Conflict After the Cold War” から3章 “Stress Factor 1: The Youth Bulge”
発表者：雑賀調査研究員
- Kaldor, M. (山本武彦・渡部正樹訳) 「新戦争論—グローバル時代の組織的暴力」(原題：New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era)
発表者：橋本専門員

その他議題：

- JICA PNA (Peacebuilding Needs and Impact Assessment) における紛争要因把握の方法・内容について (資料：PPT、発表者：小向専門員)

第3回

開催日：平成19年9月21日

発表資料・参考文献：

- Mozambique PRSP (PARPA II)
発表者：神谷職員
- Vaux, T. 他 “Strategic Conflict Assessment Mozambique”
発表者：神谷職員

その他議題：

- JICA の支援経験 (内戦終結以降全般) (資料：PPT、発表者：神谷職員)
- モザンビークにおける和平合意後の国家再建 (資料：PPT、発表者：中澤研究員)

第4回

開催日：平成19年9月27日

発表資料・参考文献：

- コンゴ民主共和国の紛争と開発

発表資料：JICA「国レベルの平和構築アセスメント大湖地域」

発表者：内木特別囑託

発表資料：Ndikumana, L. and Emizet, K. “The Economics of Civil War: The Case of the Democratic Republic of Congo”

発表者：武田専門員

- DRC PNA 改定案（直近の政治・社会状況について）

発表者：小向専門員

- I-PRSP DRC

発表者：内木特別囑託

その他議題：

- 対DRC支援について（資料：PPT、発表者：増井職員）

第5回

開催日：平成19年10月4日

発表資料・参考文献：

- Davies, V. “War, Poverty and Growth in Africa Lessons from Sierra Leone”

発表者：相原元 JICA 派遣専門員

- Bangura, Y. “Understanding the political and cultural Dynamics of the Sierra Leone War: A Critique of Paul Richards’s Fighting for the Rain Forest”

発表者：渡邊専門員

その他議題：

- JICA・PNA（2004年）概要、及び近年のシエラレオネ政治・社会動向（資料：PPT、発表者：長谷川ジュニア専門員）
- シエラレオネ PRSP を巡る動向、日本・JICA の支援状況（資料：PPT、発表者：興津職員）

第6回

開催日：平成19年10月22日

その他議題：

- カントリースタディ概要（資料：レジюме、発表者：笹岡専門員）
- 勉強会での主要議論概要（資料：議事録抜粋、発表者：工藤職員）

帰国報告会

開催日：平成19年12月18日

司会：大岩隆明 国総研調査研究グループ長

資料、報告者：

- ウィルトン・パーク会合概要説明（資料：レジюме、工藤職員）
- 出張者個別報告
 - 笹岡雄一 客員国際協力専門員
 - 橋本敬市 国際協力専門員
 - 小向絵理 客員国際協力専門員
 - 峯 陽一 大阪大学グローバルコラボレーションセンター准教授

3. 紛争要因分析の視点

冷戦後の内戦・国内紛争の要因をどのように分析するか、については様々な見方が提示されてきている。ウィルトン・パーク会合においては、① Francis Stewart 氏を中心とする水平的不平等 (horizontal inequality) の考え方、②天然資源依存型経済 (Natural Resource Dependency)、③若年層過多 (Youth Bulge) の人口構造、その他、ジェンダーや小型武器の問題、ガバナンスのありよう等が取り上げられた。

ウィルトン・パーク会合での、このような紛争リスク要因の見方は、国際場裏において1つの主流を形成してはいるが、唯一の見方ではない。例えば、この分野に関連のある2007年に話題を呼んだ本としては Paul Collier による “The Bottom Billion” があるが、同書は、発展の道筋から外れてしまっている低所得国がはまり込んでいる罠の1つに「紛争の罠」を挙げた上で、「紛争の要因 (Causes of Civil War)」として国の所得水準が低いことや、経済成長の遅さや経済の停滞・悪化、内陸国、離散民 (ディアスポラ) による支援、等々を例示している。そして反対に、経済的な格差や政治的抑圧、植民地化された経験等と、紛争リスクの高さとの間には相関が認められなかったとしている。

JICAにおける Peacebuilding Needs and Impact Assessment のマニュアルにおいては、紛争の要因を分析する際、当該国のクロノロジーをまとめることを課し、また構造要因、引き金要因、継続要因に対して目配りをしながら要因を分析することを推奨している。あえて要因の内容を規定しない (例示はしている) のは、国によって紛争要因が多種多様であることを重視しているためであるが、その分、分析者自身に適切な分析視点を有することが求められる。つまり、状況に応じ、紛争要因として何を重視すべきであるのかをその都度考えなければならない。そのためには、継続的に地域研究を行っている有識者等の知見を得て、対象国の歴史や社会背景に対する理解を深めることが必要である。JICA 勉強会においては、JICA のような実務者、外務省での政策決定者と研究者との協力を、このような点で今後も進めることができるのではないかと提言が、外部有識者から寄せられたことを付記する。ウィルトン・パーク会合本体においても国別のケース・スタディが発表されたが、更にこれを深めていく必要があることも、出席者からの指摘にあった。

以下、勉強会での発表資料をもとに、各種の「紛争の捉え方」を解説する。勉強会においては「1. 本報告書作成の背景、作成の目的」で説明したとおり、ウィルトン・パーク会合での議論に不可欠と思われる視点として、同会合での発表予定には無かったアフリカ軍閥政治の特徴を取り上げた文献紹介も加えたので、それを含めて紹介する。なおモザンビーク、コンゴ民主

共和国（以下、DRC）、シエラレオネに関し、各々の紛争をどのように捉えるかについての発表・議論も行われたが、それについては「4. 勉強会における議論」の中で紹介する。

3-1 「冷戦後の紛争」とは何か— Mary Kaldor 「新しい戦争」による定義

現在展開されている「紛争予防」や「紛争と開発」の議論を考えるにあたっては、前提として、冷戦期と冷戦終結後では、紛争が大きくその性質を変えている点を認識する必要がある。勉強会においては、代表的な論者として Mary Kaldor⁵ の議論を提示した。発表資料は、Kaldor 著「新戦争論—グローバル時代の組織的暴力」⁶（原題“New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era”）である。同書は、「新しい戦争」がどのような性質のものであり、それへの対処は旧来の戦争におけるものとは如何に異なるべきかを論じ、「コスモポリタニズム」に基づく対応の必要性を主張している。

以下は同書の主張の概要紹介、ならびに、資料発表を担当した橋本専門員による「コスモポリタン・ガバナンス」の課題の指摘である。

勉強会においては、「冷戦後の紛争」の性質を考える際の視点の1つとして本書の指摘を重視したが、必ずしもこれがスタンダードであるとして示したわけではない。さらに、Kaldor が新しい戦争への対処法として主張する「コスモポリタニズム」に基づく対処については、紛争予防（安全保障）のための法執行の主体としては、やはり国家の役割を重視せざるを得ないのでは、との留保を付けた議論がなされた。

3-1-1 資料の概要

(1) 新しい戦争とグローバルな変動の観点

1980～1990年代にかけて、アフリカや東欧で新しいタイプの組織的暴力が拡大した。これは、従来の国家間／組織集団間の政治的動機による伝統的な戦争であるのか、私的に組織された集団による私的目的のための組織的犯罪であるのか、あるいは国家や政治的集団が個人に対して行使する大規模人権侵害であるのか、いずれとも判断ができない。この「新しい戦争」の政治目的は、民族、部族、宗教といった、一見、伝統的と思われがちなアイデンティティに基づいて権力を主張することである。「新しい戦争」は、グローバル化のプロセスにおいて、国境を越えたネットワークに既に参加している人々と、グローバルなプロセスからは排除されて、地元に縛り付けられている人々との間で、不調和が広がりつつあるという文脈で起きているものと理解すべきである。

⁵ ロンドン大学（LSE）教授

⁶ 岩波書店、2003年

「新しい戦争」という視点で見たグローバル化の特徴は、以下のようなものである。

①アーネスト・ゲルナーは著書「民族とナショナリズム」において、宗教に基づき、必ずしも国家とは結びついていないラテン語、ペルシャ語、サンスクリット語といった言語を中心とする文化を「水平的な国民文化」と呼び、工業化により日常生活のあらゆる側面に国家が介入するに伴い、統一的な行政言語を用いるようになった文化を「垂直的な国民文化」と呼んでいる。グローバリゼーションのプロセスは、この垂直的な国民文化を壊し始め、国境を越えて人々を受け入れる、英語を基礎とした新たなネットワークから水平的な文化（コカ・コーラやマクドナルドといった大量消費文化）を生じさせつつある。

②グローバリゼーションのプロセスは、このような新たな国境を越えたネットワークを作り出す一方で、地域の政治の役割を変える可能性を持つ。

③経済分野では、サービス産業の重要性の高まりと、情報技術の発達による個々の商品価値（デザイン、マーケティング等）への対応の必要性により、これまでのように一定領域を対象とした標準的な製品を大量生産する必要性が低下した。この変化は、国家レベルで経済の制度の重要性を低下させた。他方で、金融や科学技術のグローバル化により、経済活動がグローバルレベルで飛躍的に拡大する一方、地域や専門的な需要に応じた高度に差異化された製品が製造され、地域レベルでの経済活動が以前より重要になってきている。

④政治分野では、ガバナンスの脱国境化と地域化が生じている。国際機関や国際的なレジーム等、国境を越えた諸組織が増加し、国家の活動もその中に組み込まれている。同時に、地方や地域における政治の復権が見られる。このようなガバナンスの質的变化と並行して、国境を越えた非政府ネットワークが目覚ましく発展してきている。

⑤このような経済的・政治的变化が、組織形態に変化をもたらしている。かつてはピラミッド型の命令系統の頂点にいる者に権力が集中したが、グローバル化により、組織は拠点の集合体として蜘蛛の巣状につながり、技術・金融上のノウハウを持つ各拠点にいる人々により権力が分有されるようになった。これは、政府や非政府組織においても同様である。このような組織形態の変化が、社会構造にも大きな影響を与えており、グローバルな組織で働く人々と、グローバル化により余剰労働力となった失業者が生じている。蜘蛛の巣状の権力構造の統制は難しいことから、このような社会構造の変化は現在のところは政治化されていないものの、国民国家から「飛び出し」たコスモポリタンの政治化（自主的に組織された集団が国境を越えて活動し、問題を解決し、政治的機構に働きかけを行うこと）、また一方で、自集団中心主義的アイデンティティに基づく政治的動員（グローバル化による国家の無力化への反応）といった、2方向の政治化の芽が存在している。

(2) 「新しい戦争」の特徴

①アイデンティティに基づく権力闘争

民族や宗教、言語等、特定のアイデンティティに基づいて人々を動員し、他のアイデンティティを保持する集団を排除することをアイデンティティ・ポリティクスと定義する。アイデンティティは、人種的な差異をもとに主張することも、戦闘的なイスラム一派による純粋なイスラム国家形成の要求のように自発的に獲得する場合も、強制的に獲得させられることもあり得る。ポリティクスは、国家権力を求める動きを示している。アイデンティティ・ポリティクスは、前向きな理念による政治と対比される。すなわち、アイデンティティ・ポリティクスは分裂を促し、後ろ向きで排他的になる傾向があり、権威主義や国家の解体等から生じる。

アイデンティティ・ポリティクスを形成する源泉は、グローバル化により変容する政治と経済に存在する。政治においては、政治家の正当性の低下の反動としての、政治家の生き残り策としての政治的動員であり（上からのナショナリズム）、また、社会から疎外された人々が非合法的にでも生計を得るための新しい経済活動を正当化する手段である（下からのナショナリズム）。経済においては、1980年代及び1990年代の新自由主義政策の所産である二重経済の存在である。新自由主義的政策は、失業率を上げ、資源の剥奪や所得格差を拡げ、これは犯罪者の増加、汚職、闇市場、武器・麻薬の密売ネットワークの形成に寄与した。国家が経済を統制し、市場が存在していないような社会では、企業家はアイデンティティ・ポリティクスという言葉を利用して同盟関係を形成し、汚職、賄賂、インサイダー取引といった活動を正当化した。現実には、ルワンダや旧ユーゴスラビアに見られるように、政治と経済の2つの源泉は組み合わさっている。

アイデンティティ・ポリティクスは2つの要素を合わせ持つ。まず、ローカルであると同時にグローバルであり、垂直的であると同時に水平的であり、国家的であると同時に脱国境的である。これは、移動の自由やコミュニケーション手段の改善により、離散民（ディアスポラ）が大きな影響力を持つようになったことに関係する。例えば、近隣諸国にマイノリティとして居住し、祖国に住む人々よりも過激になっている人々（クロアチアやボスニアに住むセルビア人、ザイルやウガンダに住むツチ族）であり、新しい移民国家で不満を抱きながら、祖国・故郷に資金や理念を提供し、不満や幻想を押し付けている人々（ハリタンというシーク教徒の母国建設という理念等）である。また教育を受けた層が増え、さらにテクノロジーの発達によって電子メディアを利用した政治的動員を迅速に行うことが可能になっており、このような特徴を更に強めている。

②戦争の様式

「新しい戦争」は、異質なアイデンティティ集団を排除するため、恐怖・憎悪を利用する（テロ）。戦争の目的は領土の拡張や資源の確保であり、また、異質なアイデンティティを有す

る人々を大量に虐殺したり、強制移住させたりすることによって、自らの共同体のアイデンティティを推進することにある。したがって「新しい戦争」では難民が劇的に増加し、暴力行為の多くが市民に向けられる。20世紀初頭の戦争では、軍人と市民の犠牲者の比率が8:1であったのが、1990年代の戦争では1:8に逆転した。さらに、歴史的建造物の破壊等、伝統的な戦争ルールでは禁止された行為も新しい戦術となっている。

③グローバル化された戦争経済

「新しい戦争」では、国民経済は多かれ少なかれ崩壊しているためこれを基盤とするのではなく、現在ある資産・資源を戦闘集団に有利になるように再配分するインフォーマルな経済活動や、外部資源を主な資金源としている。最も単純で非常に多く見られる方法には、略奪や窃盗、強奪、恐喝、誘拐がある。第二の方法として、市場の圧力がある。包囲や封鎖といった地域の分断等により、戦闘集団が市場価格を統制する方法である。例えば、スーダンや旧ユーゴスラビアの都市生活者が、保有資産を低価格で売り、生活必需品を高額で購入せざるを得なかった現象が該当する。また高い価値を生む産品（ダイヤモンド、石油、麻薬等）の生産や、様々な形態の違法取引から資金を調達する方法もある（コロンビア、ペルー、タジキスタンの麻薬の生産販売等）。最後に海外からの援助が挙げられる。これには、それぞれの家族への海外からの送金、海外に住む離散民からの援助（アイルランド系アメリカ人からIRAへの資金援助等）、外国政府からの援助、及び人道的支援が含まれる。

経済と政治、公と私、軍人と一般人といった近代の様々な区別が崩壊しつつある状況で、権力保持者は権力を再生産するために有効な経済基盤を必要とし、そのための新しい強制的な経済取引形態の確立のため、アイデンティティ・ポリティクスの枠組みを利用して政治的統制を行い、その結果、経済と暴力が密接に結びつき、「新しい戦争」は永続的になっている。

④新しい戦争への対応（コスモポリタン・ガバナンス）

新しい戦争形態の中核が、人道法と人権法という国際的な規範の侵害であることから、コスモポリタニズムの考えに基づいて、権力の正当性の再構築を行う必要がある。ここでのコスモポリタニズムとは、(カント的な意味ではなく)寛容性や多文化主義、市民社会と民主主義といった多様性を尊重した積極的な政治ビジョンであり、グローバルなレベルを含む様々なレベルにおいて、政治共同体を導く普遍的原理を、他に優先して遵守することである。このためには、国際社会と地域の人々の双方を包み込み、様々な形態の自集団中心主義に屈することなく対抗できるような、新しい形のコスモポリタニク政治に向け人々を動員する、コスモポリタン・アプローチが必要である。コスモポリタニク政治意識向上をもたらす可能性のある動きとしては、例えば、①国際組織・機関の増加（上からのコスモポリタニズム）であり、特に、EUは超国家的権力を増加させつつある。また、②1980年代の新しい社会運動、1990年代のNGO

の増加（下からのコスモポリタニズム）であり、これには、平和、環境、ジェンダー平等、人権等を扱う社会運動が例として挙げられる。

「私有化」された暴力の排除が成功するか否かは、政治的な選択と、その暴力の本質の分析に基づいた安全保障の構想如何にかかっており、コスモポリタン・ガバナンスが必要となる。コスモポリタン・ガバナンスとは、領土に基づく政治的単位、という通常的前提を排し、人道主義・普遍主義に基づいた、グローバルとローカルをまたぐものである。これは単一の世界政府、ということではなく、いわば「世界的な監視システム」である。例えば、国家や地方自治体等の政治単位が、国際的な行動基準（合意された諸規則）の枠の中で行動することを想定している。すなわち、国際機関の任務はこうした規則（特に人道法、人権法に関連する規則）の履行を保証すること、となる。

コスモポリタンの体制は既に存在しており、強制力の欠如に問題はあるものの、例えば国際 NGO は人権侵害、大量虐殺、その他の戦争犯罪を監視して世論を喚起しており、また国際機関は様々な方法でこれに対処している。コスモポリタン法の執行は、安全保障上の空白を埋め、国際機関の正統性を高める。国際機関が強制力を行使するためには、民主的手続きを進展させ、説明責任と透明性を高める必要がある。

3-1-2 「コスモポリタン・ガバナンス」の課題（橋本専門員による指摘）

「国際機関によるコスモポリタン法執行」の実効性には、大きな課題がある。例えば旧ユーゴスラビア国際刑事裁判所（ICTY）に対し、被告人の居住している当事国から、同人の身柄引き渡しについて実質的な拒否が起きているような状況下では ICTY は機能できず、法を「実態的に執行する」ことを国家以外のところが担保するのは難しい。また、国際刑事裁判所（ICC）には米国のような強国は参加していない現状があり、ここでも実効性は低いといわざるを得ない。さらに、NGO キャンペーンに端を発した「対人地雷禁止条約」も米国・中国・ロシアは批准していない。国際機関や NGO 等が果たし得る役割には限界があり、国際法の実施主体（「安全保障」を具体的に担保する主体）を実態的に見ていけば、今のところ国家とならざるを得ない。国家の役割についてはもっと重視する必要があるだろう。紛争当事国の政府が機能しない場合は、多国間の協調介入が必要となる。

なお、人権侵害を世界的に監視したとしても、紛争地における紛争要因そのものは存続する。つまり、コスモポリタン・ガバナンスによる対応に解を求めるだけでは、本質的・究極的に平和な社会を構築しようとする視点は欠落してしまう。

3-2 アフリカの軍閥政治 (warlordism) の特徴— William Reno ‘The Distinctive Political Logic of Weak States’

紛争予防をアフリカにおいて考える際、アフリカに顕著な政治的風土の理解なくしては議論できないのではないか、との問題意識から、William Reno 著 ‘The Distinctive Political Logic of Weak States’⁷ から第1章 “Warlord Politics and African State” を取り上げた。同書は、アフリカにおける軍閥政治の特徴は、冷戦期の東西陣営の綱引きにより醸成されたものであるとし、冷戦後、国際社会がパトロンとしての役割を担わなくなったことが紛争誘引となったことを説明している。

勉強会における発表は、相原泰章氏（元 JICA 派遣専門家）が担当し、以下、その作成資料をもとに事務局が加筆を行った。なお、本書は武内進一氏（アジア経済研究所主任研究員）からの推薦を受けて勉強会の参考図書としたものであり、相原氏発表時における武内氏の補足説明を Box にて紹介している。

3-2-1 資料の概要

同資料では、冷戦期のパトロン・クライアント関係による政治体制の特徴が説明され、またこの特徴により、冷戦終焉時期、変化を求める国際社会からの圧力の中で支配者の基盤が脆弱になり経済が疲弊していく過程が明らかにされている。

(1) 軍事的支配者と国際関係 (Warlords and International Relations)

冷戦終結後、弱い国家 (weak states) の支配者に対して世界銀行 (以下、世銀) が中心となって提唱したことは、国のキャパシティを強化し、効率的な国家制度 (state institutions) を構築し、経済成長を促進することにより、グローバル経済社会に対応していくべきということであった。

実際には、弱い国家の支配者は国内のライバルをコントロールする目的で、国内外のパートナーとの同盟関係を私物化してきた。政治権力の私物化は制度的に脆弱で、支配が高度に個人的になった国によく見られる。例えば、中央アフリカ、チャド、ギニア、ギニアビサウ等である。このような政治権力の私物化は、支配者がグローバル社会における競争の促進や、国家制度の効率性の追求といった統治者としての責務を果たさないために、その国の政治的権威が衰退し、無政府状態や軍閥支配 (warlordism) という形に帰結する、とこれまでは理解されていた。

⁷ (Colorado, London) Lynne Rienner Publishers, 1998

Box：武内進一アジア経済研究所主任研究員の解説（第2回勉強会議事録より）

William Reno の見方は、1990年代から広く共有されているアフリカ政治の見方の基本ラインと軌を一にしている。現代の主権国家体系においては、南極大陸を除く地球上のあらゆる陸地は特定の主権国家に帰属し、それらの国家群は形式的には国際社会において対等な位置にある。主権国家は、国民が暴力的な行為の執行を一元的に国家に託すという意味での内的な主権と、対外的な独立を示す外的な主権の2つを持つと理解されている。冷戦期のアフリカ諸国は、内的主権が十分確立しない一方で、国際社会によって外的な主権を担保されていた。これを R. ジャクソンは准国家・擬似国家 (quasi-state) と呼んだ。擬似国家の内部では、政治家が国家を私物化し、国民に公共財を提供せずに国内資源を私的に利用（子分に分配）することで形成されたパトロン・クライアント関係が統治の基盤をなしていた。こうした国家統治のあり方を新家産制的国家 (Neo-patrimonial state) と呼ぶことがある。擬似国家をめぐる議論でわかるように、そのような国家が存立し得た背景には、東西対立のなかで両陣営とも新興独立国を自陣営に留め置くために内政の如何にかかわらず政権を支えたという国際政治上の要因がある。冷戦終結とともに国際環境が変化し、家産制的な統治を支える構造が失われた。それによって、こうした国家を内側から支えてきたパトロン・クライアント関係が脆弱化し、国内政治が不安定化した結果、紛争が起りやすくなったと考えられる。このような統治の改善には、国際社会の長期にわたる関与が必要である。

しかし何故、また、如何にして、アフリカの弱い国家の支配者が、国際社会の望まない政治支配の形態を選択し得たのか、を説明する要因は把握されていないという筆者の問題意識から、本書“Warlord Politics and African States”では、冷戦終焉後のアフリカの政治的な進展 (political evolution) を理解するため、弱い国家支配に代わる支配形態として軍閥支配 (warlordism) を取り上げ、その形成過程を事例研究 (リベリア、シエラレオネ、DRC、ナイジェリア) を通じ解明している。

(2) 外部アクターを操る弱い国家のキャパシティ (Weak-State Capacity to Manipulate External Actors)

冷戦時代、弱い国家は、支配者が国民の支持に基づく正統性や官僚機構の効率性によって政治権力を維持したのではなく、国際機関や大国、旧宗主国等からの財政的支援を受け「グローバルに承認された主権」を得ることにより権力を確保する「准国家 (quasi-state)」であった。「准国家」の支配者は、国内の実力者 (strongman) からの脅威に対抗するため、実力者が利用

しないよう、意図的に官僚機構や制度の機能を低めた。国外からの資金（援助や海外投資等）は、支配者のパトリモニアル（patrimonial）なネットワークにもたらされ、国家の開発を犠牲にする形で、実力者の影響力をコントロールした（商業の軍事化（militarization of commerce））。支配者は、市場においても、資源を操作することで富と権力の蓄積を図った（政治支配の商業化（commercialization of political control））。これにより、パトロン・クライアント関係は強化され、経済活動にも介入した結果、官と民の区別は薄れ、支配者は国民の支持や官僚機構を必要としなくなり、支配者に従順な実力者のみが利益を得ることができた（国家の犯罪化（criminalization of the state））。このように、支配者は、国家制度構築を先送りにし、国の開発を犠牲にして自ら資源を蓄積し、国内の実力者の脅威から政権維持を図った。

この戦略は、冷戦期には列強から支持されたが、冷戦終結とともに列強からの支援がなくなり危機に瀕した。世銀等は、この新たな国家の脆弱性に対して、グッド・ガバナンスや経済的自由化を融資の条件とし、グローバル市場で競争し経済の効率性の向上を求めた。本書の事例研究から、支配者たちが世銀等の要求に応えるのではなく、エリート層や実力者たちにうまく取り入って援助機関を巧みに操っていたことが明らかになっている。

(3) 弱い国家の商業的利点 (Commercial Advantages of Weak States)

准国家では、リスクが大きいために、国内外の投資家は投資を敬遠するのが定石である。国際社会としては、その状況は世銀やIMFによる融資条件の実効性に対して有利であって、准国家の支配者達がインフォーマルなパトロン・クライアント関係を維持し続けることは不可能となるだろうと見ていた。しかし、リベリアやナイジェリア等は、海外から資本を取り付けることができた。

多くの研究では、支配者と投資家・実力者等が、インフォーマル市場において相互に協力し合っていることを明らかにしながらも、この行動様式（behavior）に潜む柔軟性を見落としている。Max Weberによるプロテスタントの議論（プロテスタントの禁欲的信仰と資本主義的蓄積は一見相反するように見えるが、実際は、むしろ逆で相互に内面的な親和関係にあると考えるべきではないか、という議論。）にあるように、冷戦期のパトロン・クライアント関係による政治体制が、冷戦後に不安定となっても、また国際社会からの圧力を受けても、その要素自体は、グローバル経済に対応する中で形を変えて生き残った。

(4) 軍事的指導者の資本主義 (Warlord Capitalism)

市場を操作して非経済的、非官僚的目的を達成しようとすることや、地域や地元の政治的な関係によりグローバル市場とエリート権力とが結び付いていることは、アフリカ諸国以外でも見られる現象である。例えば、前者については、米国のカリスマリーダーによる商品の直接販売に見られるような販売者のニーズを満たすためのイデオロギー的なネットワーク形成や、市

場での競争の阻害が挙げられる。後者については、日本の政治家とビジネス関係者が私財を保護するために市場を操作する社会的なネットワークを形成すること等が挙げられる。

本書の事例研究でも、弱い国家の政治に見られる上述したような特徴は、冷戦後の政界再編成の一部となることにより、さらに強まったことが分かった。つまり、弱い国家の失敗により、非国家組織（イランの Bazzari ビジネス・ネットワークやクルド独立運動等）が、資源の蓄積というビジネス・チャンスを得て新しい政治同盟を形成することが可能になった。弱い国家のグローバリゼーションへの対応策として、西欧的な標準である「国家」形態からの乖離、ないしは軍閥支配（warlordism）が選択されたのは、ある種、合理的なことであった。

(5) 政治的実験の地域的インパクト (Regional Impact of Political Experimentation)

上述した政治的実験（市場支配をめぐる権力争い）は、リベリアと近隣諸国の関係、ナイジェリアの ECOWAS 支配による国外での物流操作等のように、地域的にインパクトを及ぼす。企業家や実力者は、地域を基盤として資源を蓄積・管理し、政治的に利用した。

本書の事例研究からも、市場の支配と資源の安定した蓄積は両立することが分かった。支配者は、国外からのビジネスの資金を軍閥政治のダイナミクスに引き込み、利用した。

(6) 弱い国家において改革はどのように機能するか

世銀等の援助機関は、政治的民主化や経済的自由化等の改革を通じて、アフリカ諸国を比較的繁栄していた 1960 年代頃の状態に戻そうとした。しかし実際には、改革を実施しなかった国々の方が、改革を行った国々よりも高い成長率を示している。これは、国内の各種の条件において、予想よりも高い富の蓄積がなされたことを示すのではないか。

弱い国家の支配者は、どのようにして国際社会からの改革を求める強い圧力を避け、どのようにして改革を国内の脅威に対応するための政治戦略へと変化させたのか。カメルーンの例に見られるように、政治的民主化を行うと、国内の実力者が無制限に経済的資源にアクセスし、支配者を脅かす可能性がある。このため、パトリモニアルな支配を放棄するのではなく、その形を変えることが好んで選択された。国際社会は、弱い国家の支配体制の安定と融資の返済を優先したため、国民は犠牲となり、富はパトロンとクライアントに蓄積されるという状況は黙認された。

アフリカの脆弱国家では、このような「生き残りのための政治」(politics of survival) がはびこり、安定と安全を追求するあまり、改革やグッド・ガバナンスは非現実的となり、経済開発の促進を通じた正統性の追求は阻害された。事例研究においても、援助機関が求める資源の民営化に対して、国家の犯罪化 (criminalization of the state)、実力者の統制と他者の排除等が行われたことが明らかになっている。

(7) 軍事的指導者による、政治における植民地的刷新のリサイクル (Recycling Colonial Innovations in Warlord Politics)

弱い国家の支配者や軍閥 (warlord) は、権力争いに、軍事産業や外国企業等の外部アクターを巻き込み、新たなパトリモニアルな (patrimonial) 関係を形成した。世銀等は、経済の外向性を高める方向性や官僚のスリム化を主張したため、かかる新たな関係構築を強める結果につながった。一方、弱い国家の国民は、外部アクターと政治家が協同し、国民を周辺化 (marginalize) してしまうことを恐れた。

アフリカの弱い国家と、欧州の近代化初期との最大の違いは、前者には、支配者が資源を得る見返りにその地域・国民と取引をしなければならないような、固有の社会関係が存在しなかったことである。欧州では、国家が保護を与える見返りとして、国家が必要とする活動を行う自立した企業家が存在した。アフリカの弱い国家は、16世紀のベネチアや17～18世紀の東インド会社に似ている。

一方、国家が国民への義務を放棄したために、国民が国家から脱出することは、国内の資源を供給する小規模生産者を失うことを意味し、弱い国家の支配者への影響は大きい。この点では、欧州の近代初期の支配者と同様、弱い国家の支配者も、資源を得る見返りに国民と真の取引をしなければならないというジレンマに直面している。

政治経済のグローバル化は、利益のための行動によって政権争いに対処するという手段を支配者に与えた。軍閥的な政治家 (warlord politician) や商業的同盟関係が目指すのは、国家に取って代わろうというものではなく、むしろ伝統的な主権を操作することにある。この状況は国家間の関係を変え、ポスト植民地時代の遺産という制約を受けている弱い国家の支配者に新たなオプションをもたらした。

3-3 紛争要因としての水平的不平等 (horizontal inequality) と社会的排除

現在、水平的不平等 (horizontal inequality) に関する研究の第一人者であるオックスフォード大学 Francis Stewart 教授は、ウィルトン・パーク会合の発表者の1人でもあった。勉強会においては水平的不平等が、同会合における議論の1つになるであろうとの予測のもと、主査である笹岡雄一客員国際協力専門員により、水平的不平等と関連した憤懣 (grievance) 説、ならびにそれとは対置的な考え方である貪欲 (greed) 説の説明がなされた。⁸

⁸ 本節は、笹岡専門員が勉強会用の資料として準備したレジュメをほぼそのまま活用しており、発表者の作成資料（主にパワーポイントによるプレゼンテーション用資料）に事務局が加筆を行った他の節とは文章の体裁が異なる。

3-3-1 資料の概要 (Stewart, F, 2007 “Horizontal Inequalities: An introduction and some hypotheses,” In *Horizontal Inequalities and Conflict*, Policy Conference を中心に)

(1) 水平的不平等

エスニシティ、宗教、社会カーストに代表されるアイデンティティの異なる集団において、資源や富の配分、政治的な決定権限、文化的な慣習の存続に関して「水平的な不平等 (以下、HI: horizontal inequality)」の問題があるときに、紛争のリスクが高まると考えることができる (Stewart, 2007: 彼女の主宰するオックスフォード大学 Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE) のホームページを参照)⁹。「水平的」とは、個人や世帯としての所得や社会サービス等の社会的不平等が「垂直的 (vertical)」と捉えられるのに対し、集団間の不平等を意味するものとして、その用語が使用されている。

例としては、宗教の対立は、北アイルランドのカソリックとプロテスタント、インドのモスリムとヒンズー、フィリピンのモスリムとクリスチャンに見られ、人種は南アフリカやフィジーで見られる。クランはソマリアで見られるが、エスニシティはより大きな単位の要素になっている (ルワンダ、スリランカ等)。これらの区分が重複している場合もあり、バルカンではエスニシティと宗教が、中南米では社会階級とエスニシティが、ネパールではカーストとエスニシティが重複している。

HI の紛争観は、暴力紛争は組織化された集団の間の不平等や差別のプロセス、社会心理的には憤懣 (grievance) に基づくという見解である (Stewart, 2007)。これは暴力紛争が特定の個人や少数者の経済的動機に基づくとする貪欲 (greed) 説とは大いに異なるものである (次節で両者の相違を説明)。HI は、当該集団が、共有されたアイデンティティや目標、及び認知構造を持ち、集団として一定の行動を行い、集団の名において他者 (他の集団) を攻撃する、と説明する。紛争の要因には多数あるが、HI の要素が相対的に大きいと考える学説的な立場である (結果として、明瞭な実践的なインプリケーションも伴っている)。

もちろんアイデンティティには、作られた要素がある。たとえば、エスニシティに関しては、ルワンダのツチとフツすら「行政の都合のために殆ど植民地勢力が作り上げた」要素が存在する (Lemarchand, 1994)。つまり、集団間の相違は固定的、生得的というよりも、ある程度の作為性や可変性を伴って歴史的に形成されてきたと考えられる¹⁰。特に植民地時代の分断統治は、エスニシティ間の差異が強調され、特定のエスニシティが優遇された¹¹。

⁹ 付帯事情としては、特に低所得国ではガバナンスの機能も低調であり、所得再配分や公正な社会政策の未実施、天然資源の存在、急激な人口増加等がある。

¹⁰ エスニシティに関しては、Stewart は primordialist, instrumentalist, ‘social constructivist’ の3つの見解を紹介している (2007, pp. 414-417)。

¹¹ 様々な不平等が国家という単位で歴史的に醸成され、独立後もその後遺症のプロセスから暴力紛争が発生する、とも考えられる。

アイデンティティの中でも特にエスニシティはアフリカでは注目されやすい。昨今の政治的暴力は、グローバルには、件数も大きさも 1990 年代初めをピークとして低下しているが、エスニック紛争のシェアは 1953 年の紛争全体の 15% から 2005 年の 60% に増加している。「今日の実質的にすべてのアフリカの紛争は ethno-regional dimension を有する」という見解は無視できない (Derg, F.M. 1997)。他方、アフリカの紛争は民族・言語的な分断によるというよりも、むしろ極度の貧困、一次産品輸出への極度の依存、及び機能しない (failed) 政治制度に拠るという見解もある (Elbadawi and Sambanis, 2000)。

さて、HI には様々な次元があるが、明示的には経済、社会、政治及び文化の 4 つの次元から説明されている。経済的 HI は所得の不平等につながる資産の所有権、雇用と他の経済的な機会の不平等である。社会的 HI は健康と教育の不平等に関連する、教育、保健、住宅のようなサービスへのアクセスの不平等である。政治的 HI は政治的な機会と権力の集団的な配分における不平等であり、それには大統領、内閣、軍、警察及び地方政府の支配が含まれる。文化的な地位の HI は捕捉しにくい、当該社会が集団の文化的慣習を認識するか、それを認識し損なうのかで捉えている。

異なる次元の HI は相互に影響している。政治権力の HI が社会、経済的な不平等につながる可能性がある。例として、1990 年代のブルンディでは政府の投資の半分が Bujumbura (首都) 地域とその周辺に集中していたことが挙げられている。経済と社会の HI のつながりも認められ、教育のアクセスの欠如が経済的機会の乏しさになり、逆に世帯の低所得が子供の教育のアクセスを減少させることがある。

若い人々が失業、教育や機会のなさを理由に戦うとき、彼らは一般的にある集団への忠誠意識をもって戦うのである (時にはイデオロギーや大義のために)。HI においては、集団の信念や忠誠心の力が非常に強くなると、成員は集団の目的のために個人の利益を犠牲にしさえする、という (Stewart, 2007, p. 420)。また、集団間の紛争においては収奪されていた集団が暴力を起こすこともあれば、収奪している方の集団が権力を喪失しそうな見込みに立って被収奪側に対する抑圧を強めることもあるという (Uvin の会議での発言)。

HI は、領域、空間とも対応している。特定地域が権利を剥奪されている、あるいは逆に特権的になっている場合がある。Stewart はエスニシティ等の領域的アイデンティティとも関連して地方分権化が紛争予防的に形成されるべきとしている。集団が地域的に離れて存在している場合は、HI の観点から見ると資源の豊かな地域が自治を求め (ピアフラ)、より貧しい地域が被収奪関係から脱却しようとする (エリトリア)。他方、集団が同じ地理的な空間に居住する場合 (ルワンダ、ブルンディ) には分離ではなく、政府制度の支配をめぐる闘争になる (Stewart, 2007, p. 422)。紛争を予防するためには、政府が権力の分有 (power-sharing) や領域的な分権化をした方が問題の発生が相対的に抑えられやすいとしている。中央の政府には、民主主義以上に「包摂性 (inclusiveness)」が求められ、勝者がすべてを取る (winner-takes-all) システ

ムではなく、比例代表制や連立政権のような権力の分有を伴う制度の方が政治的な HI を減少させる傾向があるとしている。

CRISE は 2007 年 7 月 9～10 日の内部の研究会合に先立ち、HI に関して次の 4 つの仮説を立ててこれを検証しようとした (Stewart, pp. 411 - 412)。

- ① 紛争は明らかに政治、経済的 HI、又はその両者があるときに起きやすい。
- ② 一貫した HI があるときに (政治と経済の HI が同じ方向で進む)、政治的動員が特に起こりやすい (違う方向の場合：政治が HI、経済が好調のケニアのモイ政権下のキクウ、経済が HI、政治が好調のアパルトヘイト後の南アフリカ共和国の黒人)。
- ③ 文化的な包摂が平和を維持する際に、文化的な認識、公正さ、又は HI の観点からの文化的な地位の欠如は (紛争にとって) 挑発的となる。
- ④ 政治的動員と紛争は、全般的な HI が拡大しているときにより起こりやすい。

これらのうち、研究会合の諸発表の結果、最初の 3 つの仮説は支持されたが、4 番目については解明できなかったとした (Stewart et al., 2007)。そして主要な観察結果が以下の 10 項目あったとしている。

- ① 社会的、経済的な HI が高いときに紛争が発生する可能性が上昇する。
- ② 紛争は、政治的、社会的 HI が高く、同じ方向のときにより起こりやすい。それぞれの方向が異なるときにはより起こりにくい。
- ③ 包摂的な (又は権力分有の) 政府は紛争の発生しやすさを減らす。
- ④ 市民であるか否かは政治的、経済的排除の主要な源泉となる。
- ⑤ 文化的認識の不平等は紛争の追加的動機となり、文化行事もその引き金になり得る。
- ⑥ HI の認識構造が紛争の起こりやすさに影響する。
- ⑦ 天然資源の存在は、分離運動と地方の紛争の原因になり得る。
- ⑧ 国家の状態は深刻な紛争が発生し、持続するのかどうかにか重大に影響する。
- ⑨ 幾つかの HI は非常に永続的で、数世紀に及ぶこともある。
- ⑩ この分野の国家政策はより発達しているが、国際的な政策と統計は HI のイシューをしばしば意識していない (垂直的不平等は近年問題として認識され始めたが、未だに少ないし、HI 等については更に少ない。昨今の成長・貧困削減戦略もこれを見ていない)。

CRISE は HI の状況の変化を公共政策や開発援助が働きかけることによって、暴力紛争の可能性を減らすことができると考えている。よく成功例として挙げられるのは、マレーシアのブミプトラ政策で、富裕な中華系に対してマレー系の政府職員比率等のマイノリティ優遇措置 (affirmative action) を実施したことが、深刻な不平等はあっても暴力紛争を回避したとしている。また、類似した環境においても、包摂的な政策の実施が暴力紛争を回避する例が象牙海岸とガーナの比較において論じられている。象牙海岸もボワニ将軍の時には長期間独裁であったが、北部の人材の登用や資源配分を意識的に行っていた。その政策が 1990 年代の民主化後に

途絶えてから暴力紛争が発生したのに対し、ガーナはほぼ同様の問題を南北の地域間に有していたが、エンクルマの時代から包摂的な政策やエスニシティ政党の禁止を継続することで暴力紛争の発生を予防してきたと分析している。

(2) 憤懣説と貪欲説

ここで HI の憤懣説と対照的な議論を行う貪欲説を説明し、両者の対比を行うことにしたい。第一に、貪欲 (greed) と憤懣 (grievance) という 2 つの見方は、紛争の人的ないし社会心理的な要因に関して対照的な捉え方である (Collier, 2000)。貪欲とはある個人や主体の自発的な動機であり、憤懣は他者や他集団から影響を受けた関係的な動機である。貪欲説は、Collier らにより主張される、資源の獲得や再配分をめぐる政府に対抗する少数の政治集団が他の人々を動員して紛争を起こすという考え方である。

従来、相対的なセンスで言えば、経済学者は貪欲説的な見方が強く、政治・社会学者は憤懣説的な見方が強かった。Stewart らは経済学者であるが、政治・社会学者の見方を継承したとも言える。もともと 1970-80 年代より紛争の要因に関しては、相対的剥奪を重視する論調 (Gurr) や、エスニシティを重視する論調 (Horowitz) はあった。両者を架橋したのは、政治学者の Gurr and Moore (1997) が ethno-political rebellion を扱った論文であった。ただし、これらを体系的に結びつけて、経済学的に実証しようとしたのが Stewart らの貢献である。これに対し、Collier らの見解は経済学の中でも合理的選択理論 (Rational Choice Theory) に位置づけられる。つまり、紛争を起こす首謀者はあくまで費用便益といった経済的な合理性に立脚して企業家として判断しているという仮説である (実際に、この引き算の数式を設定してデータを計算している)。

Collier and Hoeffler (2001) は、政治学者は紛争の動機に拘泥し過ぎて本質を見失っているとする。憤懣が原因のように見受けられる政治社会現象は、反政府集団の宣伝により醸成されたものと考えるのである。Collier らは貧困層を慢性的な貧困層 (chronic poor) と一時的な貧困層 (transient poor) に分け、前者は活力もなく、紛争に参加する力も社会的紐帯も失っているが、後者は活力を残し、急激な社会的立場の悪化に不満を抱いており、社会的紐帯も残っているので紛争に関わりやすとした。彼の貪欲説は、資源を占有したい反政府集団が一時的貧困層に政府や社会の不正を訴え、彼らの不満を巧みに利用して兵士の動員や紛争の社会的支持を取り付けると説明する。これに対し、憤懣説は、貧困層は政治指導者に影響・操作されることはあっても、紛争には自発的に関わると考える。

Collier らは、反政府集団が紛争の前に用意する資金の大きさを強調し、貧困層だけでは大規模な紛争は遂行できないと考える。また、教育普及が低い地域において紛争が助長される点を強調する。つまり、同集団は自らの貪欲の意図を隠し、政府による社会的な不公正を糾弾して不満者を紛争に動員する。そして、教育の少ない人々は経済学的な機会費用 (opportunity cost)

が低く、動員されやすいというのである (Jenkins, 1983)。

第二の対比は、HI の考え方は基本的な視点が人的要因 (個人や少数者の利得計算) を超えて、社会の構造的な不平等が紛争の根本要因であると考えている点である。この構造的な視点は、マルクス主義やガルトゥングの構造的暴力論 (1990) に連なるところがある。HI の不平等は個人間の不平等ではなく、集団間の水平的不平等をさしている。これに対し、経済学は基本的に方法論的個人主義であって、個人や世帯所得の見地から不平等と紛争の間には有意な関係はないと述べていたが (Collier and Hoeffler, 2002)、紛争当事国における所得の不平等についてのデータの信憑性を問う議論もあった。この意味で HI のアプローチは、特定の集団の成員全体の不平等を考える意味で異なる手法を採用していると考えられる。

第三の対比は、他にも幾つかあるが、民主主義との関係を挙げておきたい。Collier (1999) はエスニシティが多様な国は同質的な国よりも民主主義である必要が高いという。同質的な国では政治的な権利の進展は経済成長に影響しないが、多様な国では独裁制は民主制よりも成長が緩慢であるとした。つまり、民主主義は、そうでなければエスニシティの多様性と結びつく成長の障害要因を完全に排除けるとする (ただし、紛争後の社会では、民主主義の急激な導入は非民主主義よりも危険としている)。これに対し、Stewart らは、民主主義は重要であるが、勝者がすべてを取るシステム (ウェストミンスターモデル) の性急な導入はかえって集団間の関係を不安定にすると述べ、それ以上に政府が包摂的な政策を採ることが重要であると述べる傾向がある (Stewart and O'Sullivan, 1998)。

Collier (2000) らの分析は紛争に連なる幾つかのリスク要因を列挙している。第一に、一次産品輸出が GDP の 26% 以上のときに最もリスクが高く、同輸出がゼロではリスクが殆どない。第二に、人口が地理的に分散している国は紛争が起こりやすく、DRC では紛争のリスク確率が 50% であるのに対し、シンガポールでは 3%。第三に、過去に紛争があった国は紛争が起こりやすく、紛争が終了したばかりの国は 40% 強の確率で再度紛争になる。その後は 1 年が経過する毎に、確率が 1% ずつ減る。第四に、教育普及が低い国、人口増加率の高い国ほどリスクは高い。最後に、エスニシティ及び宗教の要因では、特定の有力なエスニック集団の人口比率が 45-90% である場合に紛争のリスクは倍増し (スリランカのタミールは 12%、ルワンダのツチは 10-15%)、この上下のレンジで紛争のリスクは減少する、とした。

まず、貪欲説に対して指摘されている限界や傾向を指摘しておきたい。第一に、貪欲説は「紛争を主導する集団を政治集団としてよりも犯罪集団と見なし、抗議の信憑性を疑問視させる効果を持っている (Goodhand, 2003)」側面がある。つまり、貪欲説は紛争を起こす歴史的かつ政治社会的なプロセスを軽視しやすいのである。第二に、貪欲説は天然資源の獲得をめぐる紛争を説明するのに非常に適しているが、貧困や資源の衰退が関与する紛争については十分な説明が効かないという点である (Addison, Le Billion and Murshed, 2002)。

次に、憤懣説に対して指摘できる限界や傾向を考えると、目下のところ、CRISE が採用して

いるアプローチはエピソード的で体系的でない傾向がある。アイデンティティ集団の不平等が紛争に連なっているケースと連なっていないケースがあれば、多民族国家で高い経済成長をしている国もいない国もあり、このあたりをどれだけ整合的に説明できるのかという課題がある（前者に関しては、社会経済的な HI と政治的な HI の組み合わせにより解釈を行っており、インターディシプリナリーな次元としては納得できる議論を展開している）。後者の経済成長については、CRISE は強い関心を示していない。エスニシティの多様性が経済成長を阻害するという考え方は Easterly and Levine (1997) が示し、アフリカの緩慢な成長の大部分はこれが原因であると説明した。ただし、経済的な制度の進展がこれを克服する可能性が示唆されていたが、Stewart らは制度の問題は主として政治的な次元で考える傾向がある。

最後に、2つのセオリーは完全に排他的な性質のものではないであろうし、同じ紛争でも、時期や局面によっては、それぞれ一定の説明ができる可能性もあることを付言したい。

3-4 天然資源依存型経済 (Natural Resource Dependency)

ウィルトン・パーク会合においては“Natural resources and conflict: curse or blessing?”とのタイトルにて、オックスフォード大学の Anke Hoeffler が発表を行ったが¹²、当初、カリフォルニア大学 Michal Ross 教授による発表予定であったため、同氏の論文を勉強会用資料として使用した。参照論文は Michal Ross 著“Natural Resources and Civil War: An Overview”¹³であり、発表は室谷龍太郎職員（国総研調査研究グループ：当時）が担当した。

3-4-1 資料の概要

近年（1990-2002年）起きた紛争のうち、天然資源が関わる紛争の約半分はアフリカで生じている。紛争と関係の深い天然資源とは、石油、金、コルタン、ダイヤモンド、貴金属、材木、麻薬である。天然資源はそれだけで紛争の原因となるものではなく、紛争のリスクを高める働きをしている。アフリカ以外の地域には天然資源管理の成功例も多く、「天然資源が存在するから紛争は避けられない」という訳ではない。天然資源が紛争のリスクを高めるのは、貧困や、エスニックな、または宗教的な憤懣、脆弱な政府、等の要因が伴っている場合である。

天然資源依存度の高い国では、①経済成長は停滞しやすく、②政府の能力は弱体なものとなり、③資源の豊富な地域の分離独立運動が起こりやすく、④反政府運動にとって天然資源が資

¹² Hoeffler, A., Research Officer, Centre for the Study of African Economies, Oxford. なお Hoeffler には、3-3 水平的不平等にて食欲説の主張者として紹介された Paul Collier との共著が多数ある。Hoeffler の論文は、天然資源管理のみを中心的に取り上げているわけではないが、重要な要素として取り扱っており、ここで挙げた Michal Ross の説明に、主張として大きく反するものではない。

¹³ 2003年 (http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/conflict/ross_2003.pdf)

金源となりやすい、ために紛争のリスクが高い。

リスクを低減するためには、それぞれに対応する、以下のような対策が必要である。①経済の停滞については、輸出品目の多様化と資源収入安定化のための政策、②ガバナンスの向上については、資源採掘により採掘企業から政府に払われる金銭に関する透明性の確保、及び政府の資源収入に係る透明性の向上、③分離独立運動については予防外交の展開、④資金源としての取締りについては、紛争関連商品に関する貿易制限・取締り、身代金支払いの制限、等が考えられる。国際社会には、ダイヤモンド取引におけるキンバリープロセスの成功のような、天然資源貿易の管理強化が求められる。

(1) 天然資源依存と経済パフォーマンス

天然資源への依存は、経済を停滞させ、紛争リスクを高めている。この要素には2つの側面があり、1つは天然資源が豊富な国ほど経済が停滞しやすいことが観測されていること、もう1つは天然資源依存度が高い国では貧困率が高いことである。

1つ目の点について、世銀の研究によれば、1990年代のアフリカでは、鉱業（非燃料鉱物）の輸出に占める割合が上がるほど経済成長は減速しやすかった。鉱業部門の全輸出に占める割合が「中」程度（6-15%）であるとGDP/c（年）は0.7%減速、「大」規模（15-50%）であるとGDP/c（年）は1.1%減速、「特大」規模（50%以上）であるとGDP/c（年）は2.3%減速し、全体平均で10年間に11%減速している。さらに最近の研究から、経済成長が停滞すると、紛争リスクが高まる可能性が高いことが分かっている。例えば、DRCとリベリアにおける紛争前のGDP/c（年）は、それぞれマイナス5.56%、マイナス1.34%であった。

2つ目の点について、天然資源依存度が高い国では、一般的に教育や保健医療分野の政策が十分でなく、貧困率・乳幼児死亡率等が高いことが観察されている。貧困が拡大すると政府に対して反乱を起こしやすくなり、また失業率が高いと、反政府軍が兵士をリクルートしやすくなり、紛争の発生率が高くなる。天然資源依存度が高い20か国中11か国が重債務貧困国（Highly-indebted Poor Countries: HIPC）であり、そのうち5か国（シエラレオネ、リベリア、DRC、ペルー、アンゴラ）は90年代に紛争を経験している。また、石油依存度が高い20か国中3か国（アンゴラ、イエメン、コンゴ共和国）もHIPCであり90年代に紛争を経験している。

(2) 天然資源依存とガバナンス

天然資源への依存は、政府に影響を及ぼし、紛争に陥りやすい状況を作ることも指摘されている。「汚職」、「弱い政府」、「説明責任を果たさない政府」という3つのメカニズムにより紛争の発生率が高まる。

天然資源、特に石油、鉱物、木材が豊富な国の政府には汚職が多い。①天然資源からの収入

が莫大であるためその管理が困難であり、②一次産品価格は非常に不安定であるため通常の予算プロセスが成熟せず、③天然資源管理が外国企業に支配されることを嫌い管理会社を国有化したために、グローバル市場における大きな価格変動の影響を政府が直接受けるようになった一方で、安定化基金や貯蓄等のバッファー機構の適切な管理を行うことができず、結果的に汚職の深刻化につながっている。IMFは深刻な汚職の例として、石油に依存しているアンゴラを挙げている。2001年のアンゴラ政府予算からは、汚職のためだけに約1億米ドルが消えたと報告されている。

天然資源からの莫大な収入はまた、政府の徴税インセンティブを弱め、それに伴い公共サービス提供の能力も向上せず、社会の紛争を収める能力も含めて、政府の能力は弱体に留まる。比較的容易に採取できる天然資源の場合、政府の国境内管理上の問題も招く。天然資源埋蔵地域は、しばしば政府の管理が十分でない地域であり、また政府自体が上述のように弱体であるために適切な法治ができず、結果暴力により支配される地域となって、犯罪組織や軍閥等の温床になるため紛争が起りやすくなる。例としてはシエラレオネが挙げられる。1988年、シエラレオネの公式なダイヤモンドの輸出額はわずか22,000米ドルであったが、不法に輸出された額は2億5千万米ドルを超えていたと推計されている。

天然資源に恵まれている政府は、収入を徴税に頼らないため、国民の側も政府に説明責任を求めないことが多く、非民主的な国家になる傾向がある。また、軍事費への支出が多い（資源の無い国の2-4倍）ことや、軍が天然資源を直接管理し、政府が管理できないケースも指摘されている。事例として、アルジェリア、DRC、リベリア、シエラレオネが挙げられる。

(3) 資源が豊富な地域における分離独立運動

天然資源は、天然資源が豊富な地域に住む人々に対し、分離独立への経済的インセンティブを与える。人々の間に、①民族・宗教等において他の地域と異なる特徴がある、②天然資源の採取にあたって不利益を受けている、③独立することで自分たちの利益が多くなる、といった認識が広がると、天然資源が豊富な地域における分離独立運動につながる傾向がある。例えば、スーダン南部（キリスト教徒・アニミストが多く居住）と北部政府との紛争は、南部で発見された大規模油田をめぐる紛争であった。インドネシアのアチェにおける独立運動も、1976年にインドネシア政府が行った天然ガス採掘施設の建設が誘引となっている。

(4) 反政府運動の資金源

反政府運動には大規模な資金が必要であり、冷戦期には東西両陣営がそれぞれ、途上国における反政府運動に資金を提供していたが、冷戦終了により東西両陣営からの資金提供が途絶えた後、天然資源がそれに代わる資金源となっている。反政府運動は、より具体的には、①資源の直接管理、②「将来」の採掘権の売却、③強奪や誘拐による身代金の3つの方法によって、

資金を得ている。

天然資源は、特に宝石やコルタン、材木等の場合、未熟練の少人数の労働者で開発が可能であり、小規模な投資で大きな利益を生む。反政府運動組織による直接管理は1980年代後半から後、アンゴラ、アフガニスタン、ミャンマー、カンボジア、DRC、リベリア、シエラレオネという計7例が観察される。

「将来」の採掘権の売却の事例は多くはなく、現在はアフリカでしか見られない。いわば違法な先物取引で、反政府運動グループが戦闘のさなか、資金調達のために、その時点では必ずしも支配していない鉱山の「将来」の採掘権を企業や隣国政府に売却するものである。得られた資金により、「約束した」鉱山を実際に支配するための戦闘を繰り広げることとなり、紛争の開始や長期化の要因になる危険な市場である。コンゴ共和国、シエラレオネ、DRC、リベリア、アンゴラ等で行われた。

天然資源は地方のアクセスの悪い場所にあることが多く、安全な場所へ移すわけには行かず、また身代金を払っても儲けがあることから、反政府軍は資源の採掘会社の社員等を誘拐し、身代金収入を比較的容易に得られる。現在では保険も発達しており、これがかえって誘拐の発生を増やしている部分もある。コロンビアの事例が顕著であるが、他にも、スーダン、インドネシア（アチェ）等の例が挙げられる。

3-5 若年層過多（Youth Bulge）の人口構造

「若年層過多の人口構造」の議論は、紛争国や紛争経験国で頻繁に観察される人口構造と若年層の失業率の高い状況から、よく取り上げられる紛争要因の1つである。勉強会では、ウィルトン・パーク会合での発表者である Richard P. Cincotta¹⁴ 他による “The Security Demographic Population and Civil Conflict After The Cold War”¹⁵ から、第3章 “Stress Factor 1: The Youth Bulge” を取り上げ、発表は雑賀葉子（国総研調査研究グループ調査研究員）が行った。

勉強会においては、この研究に一定の意義を認めつつも、さらにリスク要因として若年層を捉えることに終わらせず、若年層の多さが人口ボーナスとなるためにはどのようにすべきか、との観点からの議論を行うべき、等の議論が展開された。

¹⁴ Population Action International のシニア・リサーチ・アソシエイト。

¹⁵ Population Action International, 2003

3-5-1 資料の概要

(1) Youth Bulge と紛争に関する議論の経緯

Youth Bulge と紛争に関する議論は、英国の David Willet 議員が雑誌 Prospect に論文 “Too Many Kids” を 2003 年に発表したことが発端となっている。論文では、若者は若さ (youthfulness) ゆえに政治的暴力・犯罪を引き起こしており、紛争が続いているアフガニスタン、イラク、シリア、パキスタン等の国々の年齢の中央値が 19 歳以下であることを指摘した。この議論は Cincotta 及び Engelman、Anastasion らによりさらに展開された。

(2) 人口統計学からみる紛争リスクを高める要因

人口統計学からは、人口が増加する過程で、① Youth Bulge (若年層過多) の人口構造、②都市人口の急速な増加と社会的混乱、③ 1 人当たりの農地・給水等の利用可能量の減少、④ HIV/AIDS の高い感染率と死亡率といった状況を伴うと、紛争リスクが高まることが指摘されている。Youth Bulge (若年層過多) の人口構造とは、人口ピラミッドにおいて 15 歳から 29 歳の若年層が急激に増加 (bulge) している状態を言う。Youth Bulge となる人口学的要因には①人口転換の初期段階で、死亡率が徐々に減少している一方、出生率も高いままの状態、② HIV の感染率が高く、AIDS が大人の主要な死亡原因となっている状態、③稀ではあるが、成人 (29 歳以上) の多くが出稼ぎに出たまま帰国しない場合、が考えられる。

(3) 若年層が抱える問題

人口経済学上は、15 歳から 29 歳の若年層が教育や職業訓練を受け、就業できる状況においては、若年層過多の状況は経済成長期には人口ボーナスとなると考えられている。しかし、途上国では、一般的には、若年層の男性の失業率は成人 (29 歳以上) の失業率よりも 3 倍から 5 倍高く、日々の生活や将来に対して不満を抱いている若年層が増加しており、この状況は、社会的政治的不安定要素となり得る。

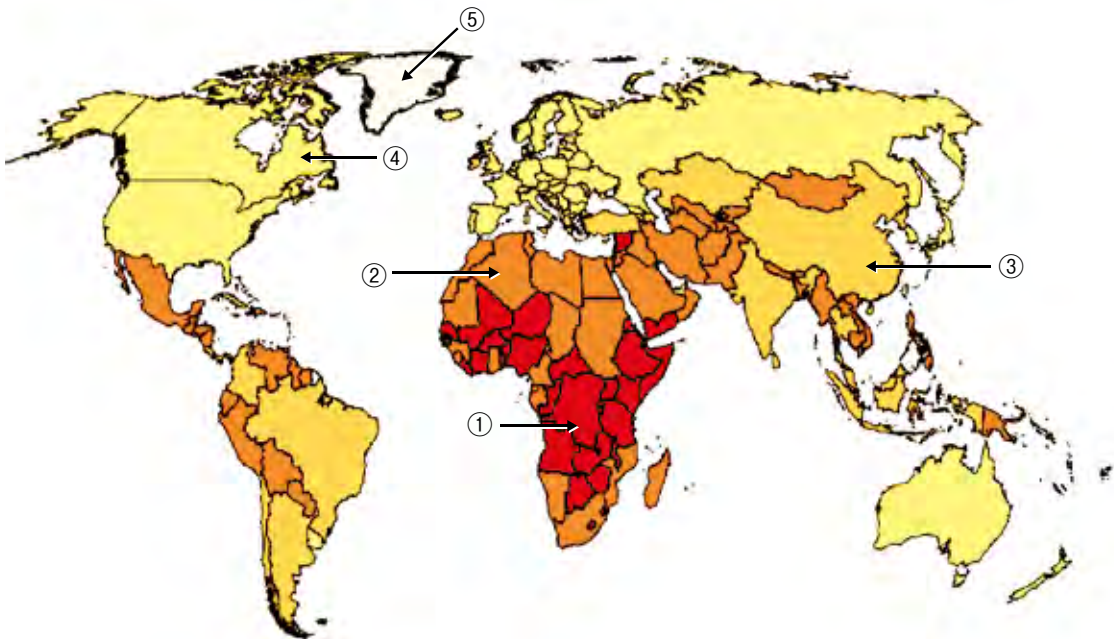
また、若年層の男性は成人や女性よりも暴力的な傾向があることが指摘されている。全世界で生じた暴力的な犯罪の 4 分の 3 以上は男性 (この場合、15 歳から 34 歳) による犯罪であるという調査結果もある。

(4) Youth Bulge と紛争の質的・量的関係

Youth Bulge と紛争との質的關係については、反乱や軍事的紛争の勃発は総人口に対する若年層の割合が非常に大きい時期と重なる傾向にある、という仮説が歴史学者や政治学者等により既に指摘されている。

Cincotta らは、Youth Bulge と紛争の量的関係を明らかにするため、1990 年から 2000 年の

図 1：2005 年の若年層割合予測



出典：The Security Demographic Population and Civil Conflict After The Cold War、p. 43 より抜粋

間に新たに生じた紛争（継続的あるいは再発した紛争を除く）を分析した。その結果、1990年代では人口（15歳以上）に占める15歳から29歳までの若年層の割合が40%以上の国は、40%未満の国と比べて、2.3倍も紛争が発生する可能性が高まることが明らかになった。データには、国連統計2003の年齢別人口データ（1995年）及びウプサラ大学の紛争統計プロジェクトのデータ（1990年）を用いている。

上記の結果を用いて2005年の状況を予測したものが、図1である。図1は、人口（15歳以上）に占める15歳から29歳の割合を色分けし、濃い順に①50%以上、②40%以上50%未満、③30%以上40%未満、④30%未満、⑤データなし、となっている。50%以上の地域（①）はマリ、ナイジェリア、大湖地域等、アフリカ諸国が占めている。40%以上50%未満の地域（②）にはアルジェリア、サウジアラビア、イラン、ミャンマー、モンゴル、メキシコ、ペルー等、30%以上40%未満の地域（③）には中国、インド、コロンビア、ブラジル、アルゼンチン等が含まれている。30%未満の地域（④）はロシア、日本、オーストラリア、北米等である。

(5) 短期的・長期的な政策提言

若年層過多の人口構造の状況に対しては、短期的には、若年層の慢性的な失業率を改善するための雇用創出や職業訓練の実施、また、起業家育成の促進が必要であり、長期的には、出生

率低下のために家族計画サービスへのアクセスの向上や女子教育の向上、女性の就労機会の拡大が必要である、としている。

3-5-2 参考：Cincotta らの議論に対する批判

Boyden¹⁶ は、①「youth」の概念が明確でない、②因果関係の説明には推定や制約が多い、③国連や人口学者らが用いるコーホートの概念には社会的な意味合いは薄い、④統計分析は計測できない質的な要因を見落とす可能性がある、こと等を指摘して、Cincotta らの議論を批判している。

¹⁶ Boyden, Jo, “Children, War and World Disorder in the 21st Century: A Review of the Theories and the Literature on Children’s Contributions to Armed Violence”, Working Paper Number 138, Queen Elizabeth House University of Oxford, 2006.

4. 勉強会における議論

各勉強会での主要な議論を以下に紹介する。まず、紛争観、ドナーの対応のあり方、紛争要因の分析枠組み、紛争要因の考え方についての議論を横断的事項としてまとめた。次に、国別の事例研究のうち勉強会で取り上げた、モザンビーク、DRC、シエラレオネについて、各国の紛争要因の理解の仕方と、ドナーとしての紛争（再発）要因への対処のあり方の観点に分け、発言の記録をとりまとめた。

「3. 紛争要因分析の視点」で紹介した紛争要因の見方に関する研究自体へのコメントもあり、また国別事例の中での、より具体的な紛争要因を巡る議論もあるので、3.の内容をより掘り下げて理解するために本章を活用願いたい。

4-1 横断的事項

(1) 「紛争観」について

- 研究者、政策決定者、政策実施者、の三者が「紛争観」（ないし「介入観」）を共有し、対応方法・アプローチを模索し、実施者が事業を通じて得た情報をフィードバックしていく、という関係は、作り得るし、三者の誰にとっても有用である。
- 我々が見たいのは、冷戦が崩壊し、グローバル化の進む1990年代以降に起きている紛争。冷戦崩壊を機に、アフリカにおける紛争の主要アクターの一角であった米・ソ両国が資金提供を行わなくなり、冷戦期には国際的な認知に頼っていた「半人前国家」の権力エリート達が、別の資金源を頼って権力維持を図った（図っている）ことが、紛争の解決をより困難にしている。国際社会・国際機関の紛争への関与のあり方も大きく変わってきているが、アフリカにおける紛争は、周辺国・国際社会の関与のあり方から、今も多大な影響を受けている。
- Kaldorは、冷戦後の紛争を「新しい戦争」と定義。新しい戦争への対応として国際社会のスタンスの変更が必要とし、主権制限を受け入れること（監視機関を重視）、特定国やグループに焦点を当てない人間の安全保障の重視、国家の安全保障や国境の保護より世界中の個人の安全を優先すること、が必要としている。

(2) ドナーの対応のあり方について

- 紛争予防に必要な取組みに係る開発援助機関の理解は、大筋で「コンテキストの理解」「Whole of Government Approach」「State buildingの重視」となっている。

- 開発援助機関が平和構築支援を行う最大の利点は、中長期的な取組みを行うことができること。紛争とは関係なく平時より支援を行うので、その中で紛争予防の取組みも可能であるし、時間のかかる復興過程にも長期に関わることができる。
- ポストコンフリクト国への支援のあり方は「もう一度紛争が起こらないような国」を作ること为目标にすべきであり、単に紛争前の姿に戻すことではない。構造的な問題をそのまま残せば、再び紛争に陥る可能性は大きい。

(3) 紛争要因の分析枠組み：PNA について

- PNA は国レベルの分析から始まるが、JICA が平和構築支援を新規に始める際は分析作業よりも事業実施が優先されることが多く、分析しなければ実施する事業そのものに障害を与えたり、停止する可能性が出る等、問題が起き易いことを強調し、プロジェクトレベルの分析の意義を強調した方が理解されやすい。分析手順としてはプロジェクトレベルの分析を行うためには必ず国レベルの分析が必要。国レベルの PNA をきちんと行うことにより、我々の支援がその時点で意味を持つのかどうか、その時点で実施すべきなのか、実施しても意味がないのか、というクライテリアを明確にできる可能もある。
- PNA により、一般的な開発ニーズのみならず、紛争再発要因となるような社会の不安定要因に対応する支援の必要性が認識される。また国際社会が行う支援の全体像における JICA の位置づけについて認識を共有できる。対象国・地域のどの分野、地域に支援を投入することが平和の促進や紛争の（再発）予防に効果的か、あるいは政治的・治安上の不安定さのプロジェクトへの影響を小さく抑えることができるか、を把握できる。さらに、同じ活動でも実施地域によって、同じ地域でも活動内容によって、意味合い・難易度が変わることが分かる。

(4) Patrimonial State の性格について

- Reno の議論においては、冷戦終焉後、弱い国家が直面した、国内の小規模生産者を失うという問題の捉え方がなされていたり、グローバル化された経済社会に軍閥的な政治家や商業的同盟関係が生き残った、との捉え方がなされている。小規模生産者を重視する「イギリス型」の自己求心的な経済発展と「オランダ型」の外交的（商業的）発展とが対比され、さらに主流のグローバリゼーションと軍閥（warlord）が密通しているのでは、というような視点は、JICA が開発の視点から立ち位置を作る際にも面白い議論。

(5) 水平的不平等（HI）の考え方について

- Stewart は Development Security の中で、紛争の理由を、集団的理由（horizontal inequality）、私的な理由（収奪、国家の私物化）、social contract（失業）の3つに分類し

ているが、この考え方で紛争を分類することができるか、検討したい。

- 貪欲 (greed) や憤懣 (grievance) はむしろ相互に作用して紛争を深化させている。人間の安全保障の考え方もそうだが、現場では、欠乏も恐怖も両方が存在し、相互に作用する。
- アフリカの場合、1990年代は特定の民族が独立を求めるような紛争はほとんどなく、統治のあり方・正統性を巡っての紛争。コートジボアール、DCR、ルワンダ等が該当。HIの見方が、特定の集団が不平等を被っているので紛争が起こるという理解であれば、私(武内)の見解とは異なる。私としては貪欲理論の考えに近いが、反政府側の論理というよりも、政府側が貪欲理論で説明されるような論理にて統治をしている、と見ている。クライアント (client) との関係性を維持するために公的資源を消費するような統治を冷戦中は国際社会が黙認してきたが、冷戦後このような統治ができなくなって1990年代に紛争が増加したという理解である。

(6) 若年層過多の人口構造 (Youth Bulge) の考え方について

- アフリカの場合、HIV/AIDSによる家族崩壊等の地域・社会の構造の変化と価値観の変化の問題の方が、若年層の増加そのものよりも紛争につながっていると考えられるのでは。東アジアは高齢化、アフリカは若年層の増加状況があり、人口学的な見方は長期的な視点としては有効ではないか。

4-2 各国の紛争要因の理解の仕方、紛争予防のための開発機関の役割

4-2-1 モザンビーク

(1) 紛争要因の見方

- DFIDによる“Strategic Conflict Assessment Mozambique”は①社会・経済的要因、②ガバナンスの危機、③治安、④紛争発生の原理 (greed, grievance)、⑤現在の対応状況から、今後紛争を招く危険性の認められる要素を以下のように分析している。
 - ・ 経済的要因が社会的要因 (民族・宗教・人種・親族・ジェンダー等) より強い。具体的には、民営化政策の実施に伴う、エリート集団による国有財産横領の横行、新興エリート集団 (高学歴者) の就職難、末端行政官までの汚職の浸透、水・電力問題の深刻化、モザンビーク解放戦線 (FRELIMO) による新しい地下資源 (石油・チタン) の独占管理が挙げられる。
 - ・ 政府のガバナンスが悪化している。政府の有力者には非刑罰特権を付与している。FRELIMO 党が援助や国家財産を党支持者との恩顧・庇護関係 (clientelism) のために使用し、PARPA (PRSP) の重点分野ではない分野に優先的に資金配分したため、開

- 発のインパクトが減少した。行政は FRELIMO が支配しており、(住民による選挙で選出される) 首長がモザンビーク民族抵抗運動 (RENAMO) 党だと、その首長は資金配分への影響力を行使できない。RENAMO 以外の小規模野党台頭の可能性も低い。
- 軍には RENAMO も FRELIMO もいて中立的な存在であり、これは安定化要因である。治安については、一般犯罪が増加する一方で、検挙数は減少している。テロ組織は存在しないが、組織犯罪グループが政党・国家に関与し、密輸や犯罪人の擁護から生じた莫大な利益の分配を巡る争いが起これば、暴動化する恐れがある。洪水等の災害時、政府・軍の対応が悪いことについては住民の不満があり、他にもジンバブエ等周辺諸国の状況悪化による影響、小型武器の散在、武器密輸等のリスク要因を抱えている。
 - 貪欲 (greed) 一憤懣 (grievance) 理論を活用した分析を見ると、greed の側面からは開発支援・海外投資が政治エリートに政治力・経済力を与えており、grievance の側面では、多くのエリートが権力から疎外され恩顧・庇護関係 (clientelism) の恩恵を受けていないため、有識若年層の正当な期待が満たされず不満が生じている。市民社会の強化が有効であり、政治的対応としては、FRELIMO の政策転換 (マルクス主義脱却) と国民の政治参加促進が必要である (近年の選挙の投票率は 4 割台で、和平合意締結直後と比べ、著しく低い)。
 - 援助を突然止めることは紛争要因になりかねないが、モザンビークは未だ脆弱な国家であることに留意し、DAC-CPDC (紛争、平和と開発協力) ガイドラインに基づいた支援をすべきである。
- 複数政党制 (比例代表制あり) が導入され、内戦当事者であった FRELIMO と RENAMO による二大政党の状況が定着した。1994 年以来、FRELIMO は政権与党、RENAMO は最大野党となっている。選挙の度毎に、FRELIMO が党と行政の一体化を進める仕組みを構築しており、パトロン・クライアント関係により国家予算の資源配分が行われる動きが加速している。近年は情報統制の動きも見られるようになってきており、一党独裁的な傾向を強めている。最近の天然資源の発見と外資導入は、この動きを後押ししている。
- Joseph Hanlon による、RENAMO はローデシア・南アフリカ共和国 (背後に米国) の支援を受けた勢力、という冷戦期の代理戦争であるという説明は基本的に正しい。当初はこのような代理戦争であったが、1986 年から 1992 年にかけて紛争は「内面化」し、国民は FRELIMO かそうでないか、という選択を迫られ地域的に分かれた。RENAMO が行った住民への暴力は凄まじかったが、それでも RENAMO への支持があるのは FRELIMO 支配に対する反発があることを示している。大統領が郡長、県長を指名するシステムであり、地方選挙で RENAMO 首長が誕生しても、FRELIMO 党の郡長・県長が行政の資金を管理。党が資金を分配するので、RENAMO の首長には資源配分の権限が与えられない。

(2) ドナーのあり方

- ドナーが支援している現在の政府は FRELIMO なので、一般の人たちは、ドナーと FRELIMO が結託しているイメージを持っている。近年、モザンビークの経済成長は顕著だが、現在のガバナンスの状況において「経済成長を通じた貧困削減」を目指しても一部の人のみが裨益する。支援のあり方を変える必要があるのではないか。
- 一般財政支援を梃子とした資金分配の改善について、動きはあるが、成果はまだ芳しくない。ドナーに対するアカウンタビリティにはある程度応えているので、援助資金の流入は順調である。一般財政支援において、資源配分が問題であれば、そこにドナーが関与するのも1つのガバナンス支援だろう（全援助受取額に占める一般財政支援の比率は17%程度）。
- FRELIMO の組織構造は中央から地方にかけての強固なピラミッドとなっている。GG ベースの支援は形態がどうあれ（一般財政支援であれプロジェクト支援であれ）、この支配構造に加担することにつながる。ゲブザ現政権は党内部の分裂が生じつつあり弱体化しているゆえに支配構造を強化している。最近では民間プロジェクトや借款、投資の5%は FRELIMO 党への献金、という状況になっている。援助の円滑な実施は現状でも可能だろうが、政府批判ができず、隠蔽や腐敗が全国に拡大し、適切な社会サービスが提供されないような現状の改善を目的とした支援をするのであれば、ガバナンス改善を目指す支援が必要。地方開発資金には、住民にとって身近で目に見える効果（例：学校整備等）があり、住民によるモニターができるので、ガバナンス改善にもある程度効果的だろう。
- 市民社会やメディア、民主化の強化なしには、FRELIMO 独裁を止めることはできない。政府のモニタリングのためには多様なアクターの存在が必要である。
- 本当にガバナンスは、モザンビークで問題なのだろうか。アジアの開発独裁に比べれば良いのではないか。少なくとも一国全体を統治する能力のある政府があることは歓迎されるべきではないか。
- 選挙制度が問題か、選挙制度の運用が問題か。運用の問題とすれば、(様々な形でのモニタリングを強化する必要がある) 改善のためにやるべきことは膨大で、相当のインプットを覚悟する必要がある。二国間支援機関として、ガバナンス改善に手をつけるべきなのか、支援の根柢をはっきりさせる必要がある（地域の安定を狙うのか、貧困指数の改善が目的なのか、等）。また、何を為さざるべきなのかについても考える必要があろう。

4-2-2 コンゴ民主共和国

(1) 紛争要因の見方

- Ndikumana 及び Emizet は、紛争要因として①所得・成長率・一次産品への依存、②資源

鉱物の地域的な集中、③経済の崩壊、④ルワンダ・フツ難民の流入、ルワンダ武装勢力の軍事活動、ルワンダ系コンゴ住民の国籍剥奪、を挙げ、紛争は環境要因（経済）と構造要因（政治）、引き金要因（でき事）の組み合わせから生じている、とまとめている。なお Collier-Hoeffler モデルについては、DRC の紛争を説明する重要なモデルではあるが、反乱の時期と地域を決定する要因が含まれていないと指摘している（Collier-Hoeffler モデルは、greed での分析、grievance での分析、greed と grievance を合わせた分析の3パターンの分析を行っている）。資源が紛争の重要な要因となっている場合においては、grievance の要因が強まるとの分析であった。

- 周辺国、特にルワンダの外交政策と DRC の東部情勢は非常に緊密な関係にある。現在はルワンダとの関係は改善されているが、また動きがあるかもしれない。紛争の対立軸は変化しており、紛争予防を考えるにも、後付けで現状を分析しつつ考えるしかない。DRC の各勢力は大きな単位でまとまるのではなく、小さな単位でまとまり、そこに周辺国、その他大国の支援が絡んで紛争となる、という現在の構図のまましばらく推移するであろう。
- DRC の場合、資源が紛争の直接的な引き金になったというよりも、紛争が継続する中で資源を利用した経済システムが形成された。ルワンダは自国の安全保障を名目に DRC の東部地域に介入、資源利用のシステムを作り上げるのはその後であった。
- DRC の紛争を見る上でのポイントは（アイデンティティや開発の不平等性ということよりも）、ガバナンス、周辺国（特にルワンダ系住民、ルワンダの介入の影響）、資源である。ルワンダと DRC の間では、互いに非常に強い不信感がある。ルワンダは DRC におけるドナーの行動を注視しているので、日本としては、ルワンダ側から不信感を招かないような行動を取るべきだろう。このような意味でマクロレベルでの政治行動（外交）と援助のあり方は、どうしても深く関連づけて考える必要がある。

(2) ドナーのあり方

- いくら支援をしても抱えきれないほどの開発ニーズを抱える国である。適切な開発シナリオを描いて支援していくことが非常に難しい。DRC の国民に対し、大統領が将来のビジョンを示せるかどうか重要ではないか。
- PRSP は紛争予防や重点地域の観点から配慮されているか（→されていない模様）。
- 国際社会は今までも莫大な金額を投入して政府を支援している（MONUC の運営費は年間10億ドル）。欧米諸国にとっては、将来的な鉱山資源開発の可能性を見据えていること、また大国として、アフリカの紛争予防のためには決定的に重要な国であること、が支援動機と思われる。しかし現在、政治的には非常に不安定で、各ドナーには、カビラに投入したが、結局モブツと変わらないのではないかと疲労感が窺え、彼らは東部地域に対する「人道支援」（政府に対するものではない支援）に力点を置いている（日本政府も東部地域

への国際機関を通じた支援に多く拠出)。このような他ドナー国の支援と比較すると、キンシャサ以西に対して直接ドナーが入り、プロジェクトを実施する JICA のアプローチは珍しい。JICA の意図がどうであれ、JICA が政府を通じて行う支援は、政府勢力を支持しているものとして見られるので、日本がどのような外交政策に基づいて (プロジェクトを) 実施するのか、PNA 等を使って、自らの立場を明確に説明できる論理構成が望まれる。例えば JICA の警察支援が、軍事的な援助の一環と誤解されないようにすること等も必要だろう。

- PNA 作成においては大使館と情報共有を行っているが、JICA PNA に基づいて外交・援助のシナリオが形成される、という状況ではない。論理的には可能。

4-2-3 シエラレオネ

(1) 紛争要因の見方

- Richards の 1996 年の論文は、人口圧力による環境破壊が原因で地方から都市に若者が流入し、無秩序的な無政府状態となった、という説明に加え、そこで行われた暴力が「合理的」なものとして論じ、これに対して Bangura が反論する論文を発表している。この後、Richards の視点は農村の疎外された若者が RUF に参加したことを踏まえて、失業、不当な罰金や投獄、不法な裁判・搾取が残る農村部のガバナンスのあり方に注目するようになり、その改革が必要と論じている。
- アフリカ各地に地方と都市のギャップ、あるいは urban bias はあるが、シエラレオネの場合は特に顕著である。首都 Freetown 以外には小さい町しかない。Freetown と他の町は、英国による植民地支配 (直轄領と保護領) の頃から差異があり、行政のあり方 (chiefdom の chief は選挙で選ばれるものの、世襲的に特定家族からのみ候補者を選出、徴税管理権あり)、資源管理において異なる。その一方で、中央 (Freetown) と地方 (province) が政治において密接に結びついているのが特徴で、シエラレオネの紛争を理解するために重要である。
- 英国は現在 SSR と分権化、local justice (慣習法) ではなく近代法の適用、を重点的に支援している。彼らは、地方の不満は解決されていないと見て、この分野を紛争再発防止のために支援しているのではないか。
 - 2004 年から地方分権化が行われ、現在移行期間。local government (都道府県に相当) が 19 か所設置され、中央政府から権限と予算が委譲された。地方政府の歳入は中央からの交付金に加え、固定資産財・ライセンス料・地方税 (chiefdom にて chief が徴収。1 人当たり約 2 ドル/年) のうち 40% からなる。chief 側からすれば local tax 収入の減少、さらにライセンス料も減少し、local government への協力には抵抗あり。分

権化の動向は今後も注意深く見ていく必要がある。

- ダイヤモンドについては、現在、ダイヤモンドからの政府の利益は、ライセンス料（採掘・仲買・輸出）と輸出税の2つがある。シエラレオネ人民党（SLPP）政権時には27.5%であった輸出税は、全人民会議（APC）政権（最近まで）では3%で、正規ルートよりも密輸の方が儲かるということはなくなっている。密輸は完全に無くなってはいないと思うが、輸出入は管理されつつあると見てよい。一方、内戦により残った負の遺産としての麻薬問題は、西アフリカ一帯で社会問題として深刻化している。特に国境管理ができていないギニアビサウ、シエラレオネ、リベリア。

(2) ドナーのあり方

- 若者の失業対策・雇用吸収について、マクロ経済的には海外直接投資増が一番だが、開発援助では解決できない。農業開発や輸出産業振興だけでなく、バイク・タクシー等、地域に根ざしたビジネスがあるように、安い初期投資と創意工夫によってビジネス化できる、小資本・低技能の非貿易財セクターの振興も考慮されるべき。また基幹の輸出産業周辺の裾野産業（例：サービス業）やインフォーマルセクターの役割は無視できない。これらの分野の成長には小規模金融制度の整備が鍵だろう。
- シエラレオネにおいても統治、資源、周辺国の3つが重要な問題である。1990年代に紛争が多発した原因は、それ以前の冷戦期のアフリカの統治のあり方と、国際社会がそれを黙認してきたことにある。国際社会はアフリカのガバナンスへの関心を示すことが必要だろう。これは開発援助で取り組む必要があり、特に汚職・腐敗対策については関心を明らかにすべきだ。具体的な改善には時間がかかると思うが、何らかの形で関与が必要だし、少なくとも「ガバナンスには関わらない」とは明示すべきでない。メディア活用も1つの方法だろう。
 - ガバナンス支援についてはトップドナーの英国ですらてこずっており、援助額も少ない日本で打ち出せることは少ないのではないか。
 - Bangura が指摘した通り、政府の透明性を確保し、国民に対する説明責任を持たせることが重要。これを達成するのが PRSP プロセスの目標と認識。統計整備、公共支出管理等は、技術協力としては非常に地味ではあるが透明性の確保のためには重要で、ガバナンス改善に関心を持っている、とのドナーとしてのメッセージにもなるのではないか。
- 個々の支援については PNA を活用して、支援実施から目標達成までのロジックを構築し、示す必要がある。
- 平和構築支援の枠組みとして、紛争の原因として統治の問題があり、紛争の結果起きた問題として和解や社会統合の問題がある、と区分けが可能ではないか。これと並行し、国内

で対応すべき問題と、国際的に対応すべき問題がある。国内問題としては例えば農村開発が該当し、国際的問題としてはキンバリープロセスのような仕組みの創設と遵守等がある。若者の雇用も、国内的な対応もあるが、米国による AGOA（「アフリカ成長機会法」に則って米国が設立した企業）があるように外交ツールを雇用対策として位置づければ国際的対応となる。

5. ウィルトン・パーク会合「アフリカにおける紛争予防と開発協力」の概要と成果

5-1 会合の概要

ウィルトン・パーク会合は2007年11月8日から10日にかけて開催された。同会合の出席者は、研究者、ドナー・国際機関関係者等々の約70名で、様々な角度からの議論が交わされた政策ワークショップとなった。会合では、次の構成により議論がなされた。

- ① 基調講演（緒方理事長）^{※注}
- ② 紛争予防のための国際的な枠組み
- ③ 政治体制・国際社会の対応（人権、地方分権化、紛争以前の国際社会の対応）
- ④ 雇用、若年層、ジェンダー
- ⑤ 天然資源、土地、水の管理
- ⑥ ガバナンス（水平的不平等、民主化とエスニシティ、治安部門改革）
- ⑦ マクロ経済運営
- ⑧ 政策一貫性のあり方（人道支援政策、小型武器、民間セクター等）

※注：緒方理事長の基調講演は、人間の安全保障の概念、紛争予防における開発援助関係者の責任等に言及しつつ、開発援助がより政治的側面に sensitive になる必要があると指摘。会議における議論の枠組みを設定した。

- 人間の安全保障の概念の意義。人々を中心に据える必要性。
- 開発援助関係者が、各国の政治的・社会的な downturn の予兆を見逃さないことが重要（反省すべき事例としてルワンダ）。
- そのために、政治・経済的な変化の過程を理解する必要性。
- すべての紛争の固有の根本原因に対応する必要性。
- 紛争終結後も開発援助の動きは緩慢。

また、国別ケース・スタディは6か国について検討された（ルワンダ及びブルンディ、シエラレオネ、DRC、モザンビーク、スーダン（ダルフル））。

これらを踏まえ、議論のポイントは次の10点に集約された。

- ① 紛争の背景には構造的要因があり、それが様々な引き金要因と結びついたときに紛争が起こる。構造要因と引き金要因とを区分して議論すること、紛争の予兆（signs）を捉えることが重要。

- ② 紛争には国家の脆弱性が大きく関与。なお、援助はときに国家の能力を弱体化させる危険があり、援助のあり方について検討が必要。
- ③ 水平的不平等は重要な概念。この分析をさらに発展させ、地方、国家、グローバル (local, national, global) のレベルで水平的不平等を考える必要がある。
- ④ 紛争予防には国家と市民の間の社会契約 (social contract 国家と社会の関係) の見直しを含む innovative なアプローチが必要。特に市民社会の巻き込みが重要。
- ⑤ 財政政策を中心としたマクロ経済政策においても紛争予防の観点を踏まえた施策が必要。また、天然資源が紛争の原因になってきた歴史はあるが、天然資源が貴重な資産であることは疑いがなく、これをうまく発展に活かすことが必要 (curse から blessing へ)。
- ⑥ 援助の調和化、アラインメント、政策の一貫性等が重要。また、農業を含めた「成長」を重視する開発志向国家 (developmental state) も重要。
- ⑦ セキュリティについて、「人々」に着目した新たな指標が必要。新たな政策一貫性の領域を MDGs の要素に入れるべきではないか。
- ⑧ 暴力についてのデータを収集し、紛争予防に人権のアプローチを取り入れることが重要。社会契約のあり方とも関係。
- ⑨ 紛争予防を検討するにあたっては、学問的領域として、経済学に限らず政治学を含む幅広い社会科学を活用することが必要。
- ⑩ 紛争予防との関連で、アフリカへの援助の有効性については、これまで悲観論 (Afro-pessimism) が広まってきたが、いかなるコンテキストで援助が行われるかが重要であり、冷静に見ていく (Afro-realism) ことが必要。人間の安全保障のアプローチは重要。

5-2 会合の成果

ウィルトン・パーク会合を経て、JICA が改めて得た理解・視点を、以下のとおり (1) 紛争の要因について、ならびに (2) 開発援助機関の対応のあり方、に分けてまとめた。さらに、参加者個人の所感として、帰国報告会で発表を行った三名の専門員の見解についても (3) にて紹介する。

(1) 紛争の要因について

- 紛争の構造的要因の除去は、国際社会が長期的に取り組むべき課題である。同時に、紛争には政治的なプロセスが非常に重要な要素であり、これに国際社会が短中期的に対応できるような体制を整えるべき。紛争へのリスクを有する社会がどのようなシグナルを出しているのか (難民数、不平等、人権侵害の放置等) を敏感に把握する必要がある。
- 紛争後も構造的な要因は変化していない、また、紛争におけるプレ・ポストの区分はアフ

リカにおいて意味を失いつつある、との観察が示された。紛争後には社会制度、特に市民社会が紛争前よりも弱体化してしまい、ガバナンスの悪化は悪循環の基礎となっている、社会的な結合（social cohesion）の確立が重要であり日本のこれまでの発展プロセスについても参考にしたい、等の意見が表明された。アフリカ研究者・アフリカ人出席者ともに日本を含めたアジアの経験への関心を示していたところ、今後、紛争予防・経済開発分野において日本・アジアの経験を活かすことも検討の余地がある。

- 紛争予防のための国家建設（State building）や制度構築（Institution building）の重要性が指摘された。治安分野の「民主的ガバナンス」は、治安の安定そのものに資するばかりでなく、民主主義の定着、貧困削減、持続的な経済・社会開発の促進等にも不可欠であるとされた。一方、民主的な組織・制度の構築においては、選挙の実施や地方分権化の導入等、表層的に体裁を整えるだけでなく、実態として適切な勢力配分がなされ、国民に対して透明性が確保され、効率的に公共サービスが提供されるということが伴わなければ、紛争予防につながる民主化にはならないとの意見が様々なセッションで出された。

(2) 紛争予防に向けた開発援助の対応のあり方について

- 開発援助がどのように紛争予防に貢献できるのかについては、疑問視している参加者もいたが、紛争を助長しないためにも、開発援助に携わる者が政治的な文脈を的確に把握し、援助が対象国・地域に与える正負の影響を意識する必要がある、という点については概ね全員が意見を共有した。当該国だけでなく紛争終結国の周辺諸国やその地域全体の研究もあわせて重要である。途上国の政治状況を的確に把握するためには、国際的なネットワーク構築をも含め手立てを考える必要がある。
- 紛争のプレ・ポストを区別して取り扱うことが意味を失っている状況に関連し、国際社会がシームレスな対応を行う体制（援助・政策の一貫性）を構築する必要性が強調されたほか、政府・ドナー間の効果的な調整やアライメントが重要との指摘もなされた。
- 経済開発の視点を中心に策定される PRSP や、世銀・IMF の政策に関し、今回の出席者からは批判的考えが多く聞かれた。これは開発援助機関の視点と人道援助、紛争予防、平和構築関係者の視点が異なることから当然の結果とも言える。課題は、双方の考え方をより良く理解し、その結果を踏まえて援助システムの改善につなげていくことであろう。JICA としても、紛争との関係においてだけでなく、広く援助モダリティのあり方を含め、援助システムの改革について積極的に考えていく必要がある。
- 今回の出席者は紛争要因分析の研究者等が多かったこともあり、紛争予防の観点から、開発援助で具体的に如何なる対応を行うべきかの議論は必ずしも十分には行い得なかった。今後は紛争経験国のケース・スタディ等を通じ、検討する必要がある。

(3) 帰国報告会におけるウィルトン・パーク会合参加者の報告から

上記 (1)、(2) に加え、2007 年 12 月 18 日、帰国報告会を行った際の、笹岡客員国際協力専門員、橋本国際協力専門員、小向客員国際協力専門員の報告内容を以下に紹介する。

① 笹岡雄一客員国際協力専門員

紛争の構造的要因を解明する部分については諸説が提示されたが、出席者の構成からしても、水平的不平等 (HI) についての言及が最も多く、次が天然資源であった。HI についても、その構造がそのまま現れるというよりは、利用するグループの存在も強調された。天然資源については制約要因とのみ捉えてはいけないという議論もあった。

ケース・スタディの紹介からは、引き金要因、つまり紛争直前の数年間の政治プロセスが大きいという指摘もなされた。これは Uvin 氏の議論等に端的に現れていたし、緒方理事長が難民流出の downturn trend の把握を冒頭力説されたことで議論が触発された側面もあった。ルワンダにおいても HI の予想からはツチの支配に対するフツの反撃になるが (ウガンダからの RPF の侵攻はそれにあたるが)、実際にはフツ系エリートの先制攻撃として虐殺が開始された経緯がある。

Uvin 氏は政治プロセスで大きくドライブされた場合は構造的要因からの帰結とはならないという見解を表明した。虐殺の前、1 人あたり GDP や HDI は改善しており、むしろ外から導入された民主化過程が自らの地位に脅威を感じたエリートを暴力に向かわせた。開発援助はそれを防止するというよりも、むしろその遠因を形成したと述べた。これに対して、Putzel 氏は、土地問題はそれだけでは紛争を起ささないが、他の要因と絡まると暴力の勃発を引き起こすと述べた。土地の利用やアクセスのパターンに、急激な経済ショックや国内避難民・難民の流入が加わると暴力紛争に至る可能性があり、ルワンダや DRC 東部ではこれが起こったとした。

議論の大局としては、当初の認識よりも引き金要因が重要とされたが、構造的要因も紛争の前提を作っており、そもそも開発援助が取り組むべきmatterであることから、結局両者の連関が重要との認識に落ち着いたと思われる。これを受けて、今後の重要な研究の方向性としては、私見では、HI と、それと関連性が強い環境の枯渇、若者の膨張、弱い国家 (weak state) 等の構造的要因どうしの連関、さらに構造的要因と引き金要因の連関について国ごとに解明することが挙げられる。また、downturn のシグナルやガバナンス強化等の横断的課題については、要因解明を超えて、グローバルな開発の課題 (政策的処方箋) を追究しなくてはならないと考える。

ガバナンスについては、民主主義の功罪、市民社会、社会契約及び分権化についての発表や意見が多数提出された。民主主義については、その急激な導入が 1990 年代のアフリカ社会の混乱を招き、紛争の要因にもなったが、長期的にはボトムの見解を汲み上げる制度としての重要性が指摘された。

Kaldor氏は、市民社会は紛争が起こる際に真っ先に弾圧され、紛争が終わると以前よりも弱体になっているとしつつ、紛争の再発予防のためにもその重要性を強調し、公共空間を作り出すアクターとしてNGOsのみではなく、自治体や大学、メディア、社会の様々なフォーラムの存在を挙げた。グアテマラのFuentes氏は人権の観点からの市民と政府のあいだの社会契約の重要性を指摘した。紛争が予防できない社会は抑圧とエリート政治という特徴を持ち、市民と国家の契約が働いていなかったと述べた。報告者（笹岡）は広義の分権化のperspective（領域的・非領域的）を提示し、そのメリットとリスク、多民族・低所得国家における意義と政治変動過程における課題について説明した。これらの見解は、HIとも通底する視点を持ちながら、最終的な政治プロセスの重要性と特定制度の強化を強調する視点であった。

他方、制度をよくしてもその機能の実体が伴わなければだめだという指摘も行われた。ナイジェリアのIbrahim氏は、制度はあっても政治プロセスがその趣旨を全く無視している自国の事例を紹介した。また、社会的な凝集性（social cohesion）の弱さが制度を確立させず、紛争も防止できないという側面も会議やDRCの報告で指摘された。

国家の最低限の機能がサービスの提供（開発）、安全、政治秩序（ガバナンス）の3つであることは多くの論者（例えば、Uvin、Fuentes、Sasaoka）に共通していた。政治秩序には民主的な人権等も含まれる。これらの3つのガバナンスの観点から、downturn trendの把握や介入のあり方を研究する方向性も期待できる。また、これらをHDIの所得、教育、健康の混合指標のように形成して測定する作業をStewart氏のCRISEやPutzel氏のCrisis States Research Centre等と共同研究する展望もあるのかもしれない。

全体に、現在のMDG、PRSPという援助の主流の潮流に紛争予防という視点が弱いという指摘は幾度もなされた。フクダ・パー氏らも強調していたし、Manning OECD/DAC議長も認めていた。他方、これに対する新しい取り組みは、政府や現在のOECD/DACだけに担える課題ではなく、政策の一貫性と共に、NGO、市民社会、民間セクター等も束ねた大きな国際的な動きにならなければならないという議論もあった。いずれにしても、現在のOECD/DACの取り組みでは弱いという認識であろう。今回の出席者で最も刺激を受けていたのは、国際NGOの参加者と政治系研究者、そしてOECD/DACであったと思う。国際NGOは、紛争予防は公的アクターが先ず行ってほしいというニュアンスであった。数の少ない政治系の研究者からは、議論の場を見出した高揚感が感じられた。

②橋本敬市国際協力専門員

○ 治安分野改革（SSR）に関する議論の現状

1990年代後半まで、治安分野の「民主的ガバナンス」はほとんど国際社会の関心を集めてこなかったが、最近になってようやく同分野のガバナンス改善が治安の安定そのものに資する（国家及び国民全体にとって安定した環境を創出する）ばかりでなく、民主主義の定

着、貧困削減、持続的な経済・社会開発の促進等にも不可欠であるという認識が広がりつつある。とはいえ、現場のレベルでは、以下のような問題が見られる。

- ガバナンス向上の支援は、しばしばアドホックに行われており、ドナー各国が策定する支援戦略に統合されていない状況である。それは、治安分野におけるガバナンス向上という概念が未だメインストリーム化されていないことが主な原因である。
- ドナーはパートナー国のオーナーシップに言及することが多いが、実践に移していることは極めて稀である。
- 従来の SSR（軍・警察等、制服組のオペレーション能力向上と機材・装備の充実を目的とする場合が多い）と違い、「法の支配」確立が主要課題として認識されているにもかかわらず、個別的な支援プロジェクトレベルでは、長期的視点に立った制度改革・能力開発よりも、具体的アウトプットの見えやすい事項に主要な関心が払われることが多い。
- 文民統制や管理能力の向上、透明性の確保等への配慮が少ない。本来は、説明責任を果たす能力を向上させることを通じて、オペレーション上の効率性を高めるべきである。

今回の会合においては、SSR の課題の課題として以下の内容が挙げられた。

- 国際法に合致し、民主的に運用可能な法的枠組みを構築し、実際に運用する。
- 文民の管理・監督メカニズムを確立し、確実に機能させるための人的資源を育成する。
- 財政的に無理がなく、説明責任を果たし得る持続可能な治安機関を確立する。

さらに、SSR の民主的ガバナンス向上のための主要な提言としては以下の点が挙げられた。

- 治安関連機関の財政管理について、専門性の高い評価を実施し、透明性を確保する。
- PRSP の中に SSR を統合する。パートナー国政府が主体性を持って政策を策定し、ドナーはそれに align する支援を実施することが重要である。

○ SSR の課題

SSR については、OECD/DAC が 2005 年にガイドライン、2006 年に「治安分野改革に関する履行枠組」を策定し、ドナー間における共通認識の醸成を図ってきているが、2007 年 2 月になって国連安保理会合が本件を扱い、その重要性に言及した。この意義は大きい。従来はドナー・コミュニティにおける理念的な「ブレイク・ストーミング」に過ぎなかった SSR の議論が、強制力のある決定権を有する安保理の関心事項となったことにより、ドナー社会に対して、責任あるコミットメントを懲慫する可能性を拡大することにつながると見られるからである。

同安保理会合の最後に出された議長声明の中で、議長は SSR について「紛争後の状況においては、SSR は安定化・再建プロセスの本質的要素である」としてその重要性を指摘した上で、「ナショナル・オーナーシップの強化」と「包括的対応」を求め、「グッド・ガバナンス」の視

点から SSR を促進することを強調している。

また議長は、SSR と「他の治安関連課題」（移行期の正義、DDR、小型武器管理等）との相互関連に触れ、ドナー側に多面的な対応を求めている。

ウィルトン・パーク会合での SSR の議論は、こうした国際社会の関心の高まりを背景にしており、時期を得たアジェンダ設定であると評価できよう。とはいえ現実問題としては基本的に人的・財政的リソースが払底している紛争経験国においては、地元のオーナーシップを期待することは極めて困難である一方で、ドナー側も各国が個々の政策や戦略に応じて恣意的・対症療法的に対応してきているため、研究者やパートナー国側からも、理念と現実のギャップに関する指摘がなされた。

本会合では、時間の制約で多面的な問題の抽出に至らなかったが、SSR を阻害する要因は以下のように、パートナー国、ドナー双方に見られる。

i. パートナー国

- 人的リソースの欠如（殺害、難民・避難民として流出、brain drain 等による）
- 日常的治安の欠如（特に国際社会が治安を担保する部隊を派遣していない場合）
- 地元政治アクターが民主的制度の確立より治安機関の強化を重視
 - －治安の確保が覚束ない中で、長期的課題に取り組む余裕がないという認識
 - －治安組織に対する自らの影響力強化を求める政治的理由
- 9.11 以降、「対テロ戦争」の枠組みの中で、諜報機関や内務機関のオペレーション能力強化を求める傾向（冷戦時代の潮流への回帰）
- 地元政府と市民社会の間のコンセンサスの欠如

ii. ドナー側

- アドホックで恣意的な支援
 - －国際情勢や国内事情に影響され、長期的な関与困難
- 真のドナー間コーディネーションの欠如
 - －ニーズよりビジビリティー重視。アウトプットの出やすいプロジェクト優先
- 支援内容の質に基準なし
 - －SSR（特に司法分野）では、一部の低レベルの支援が全体の努力を損なう
- 地元オーナーシップ無視
 - －地元の人的資源が乏しい状況下、地元アクターの関与を求める余裕がなく、持続性を担保しないまま支援を投下する傾向

ドナー間調整の欠如や支援の質に関する問題は、いずれの分野でも散見されるが、相互関連性の強い SSR では特に問題が大きくなる。例えば司法分野において、判事や検事的能力強化プロジェクトが質の低い支援を実施した場合、この影響は司法分野全体に及ぶばかりでなく、当該国の行政機構や経済界の腐敗にも直結し、institution-building そのものを阻害することにな

ろう。こうした負の影響を防ぐためには、初動段階からドナー間で調整機能を確保し、アカウンタビリティを高める必要があるだろう。

③小向絵理客員国際協力専門員

○ ウィルトン・パーク会合における議論の留意点

本会合においては、紛争予防がなかなか具現化しない原因として①紛争前に比べて紛争後の方が納税者を説得しやすく資金を動員しやすい、②紛争予防のための国際的な枠組みが整備されていない、③紛争予防に関する経験を蓄積するようなシステムが構築されていない、等の点が挙げられたが、OECD/DACのDevelopment Cooperation Directorate (DCD) 政策調整局長による「最も大きな要因は国際社会の意志の問題である」との主張が印象的であった。なお上記①に関連して、紛争後の投資が紛争前の投資を上回るという現状を踏まえ、紛争後の国・社会は再度紛争が発生しやすいという傾向を持つため、紛争後の支援（投資）においても紛争予防の努力が必要であることは強調されていた。

紛争の発生・再発の要因については、水平的不平等、民主的制度の不備等、多くの構造的要因について言及された一方、これらの構造的要因が紛争につながるかどうかは政治的な事象に多大に影響されるとの意見もあった。マニング OECD/DAC 議長他、英国からの参加者等は、紛争予防における国家建設 (State building) や制度構築 (Institutional building) の重要性について言及していた。開発援助が果たしうる紛争予防への貢献を疑問視する参加者においても、開発援助が対象国・地域において与える正負の影響について意識し、紛争を助長しないためにも、開発援助に携わる者は、政治的な文脈を的確に把握する必要があるという点については概ね合意・共有されていた。

なお、脆弱国家や紛争後の国等、中央レベル・地方レベルで政府が十分に機能しておらず、多くの物事が政治化されるような状況において、援助を実施する側がどのように現地の政治と適切に距離を取るかということは、オペレーショナルなレベルで課題である。

民主的な組織・制度構築に関しては、選挙の実施や地方分権化の導入等、単に表層的に体裁を整えるだけではなく、実態として適切な勢力配分がなされ、国民に対して透明性が確保され、効率的に公共サービスが提供されるということが伴われなければ、紛争予防につながる民主化とはならない、との意見が様々なセッションで表された。

○ 治安セクター改革：SSR について

Ball 氏は、SSR は、民主的統治制度構築の取組みの 1 つという位置づけである、と説明した。これは、SSR への開発援助の関与が重要であること、SSR が紛争予防に貢献することが可能であることを示唆する。Ball 氏は、一方で SSR という言葉だけが先走りしており、必ずしも「民主的統治制度の構築」という目的とは関係なく実施されている治安分野への支援も「SSR」で

ある、という誤解が様々な場で生じているとの問題も指摘した。

SSRとDDRの関係については、Ball氏は、DDRはSSRの「前提条件の整備」であるという整理をした一方、DRCでDDR分野の支援を実施しているUNDPの代表は、DRCにおけるDDRはSSRの「一環」として実施されていると主張していた。

この見方で考えた場合、アフガニスタンにおけるDDRはSSRの1つの柱として位置づけられていたが、実態的にはBall氏の整理のとおり、(民主的統治制度構築という位置づけの)SSRの一部というよりも、SSRの前提条件の整備としての意味合いの方が強かったと評価できる。

一方、例えばルワンダについては、現地ではDDRがSSRの一環であるという認識はされていないものの、軍事支出を社会経済開発予算に振り向けることを主たる目的としている同国DDRは、政府の改革(財政改革)という側面で捉えることができる。同国DDRは、ツチ主体のルワンダ国軍(旧ルワンダ愛国戦線)の元兵士だけでなく、1994年以前のフツ主体の旧政府軍元兵士と1994年以降DRC等に逃亡し武装活動をしているフツ族元民兵も対象としていることから、さらに、国民一体化・和解促進に寄与することも目的とされている。このように、DDRの性質は各ケースで異なることから、DDRとSSRの関係についても一元的に整理するのは困難であろう。

○ ルワンダ事例研究について

ルワンダは、国別セッションで取り扱われただけでなく、基調講演を初め、他のセッションにおいても多く言及されていた。これは1994年のジェノサイド発生の可能性について、国際社会がある程度情報を得ていたにもかかわらず、これを予防するための行動を取らなかった、という点と、ジェノサイドの前にルワンダには多くの開発援助が実施されていた点が、今般会合のテーマに符合していたためと考えられる。

現在のルワンダ政府については、開発志向性も効率性も高いものの、全体主義的、あるいは君主主義的性質の強さが多くの国別セッション参加者から言及された(中央レベルのみならずコミュニティレベルにおいても徹底)。1994年以前の政府によるツチ排除は、多くのツチ(ツチ全体の約半数)が国外に難民として流出していることから客観的に明らかである。これと比較すると、1994年以降の新政府においては、国外の難民数は少ないものの、ツチ・エリート(1994年以前ウガンダに在住していたツチが中心)とそれ以外の人民の間に歴然とした格差が存在し、このツチ・エリートが全体主義を統制しているという構成である(ジェノサイド・サバイバーのツチ等はツチ・エリートと地位や生活レベルは全く異なる)。現政権の耐性をどのように判断するかという点については明確な意見は出されなかった。

ルワンダの事例からの教訓としては、①勢力配分を適正に調整できる民主的な制度構築が必要であること、②都市への人口集中を含め、人口圧について配慮すること(農業国は地方部の開発が優先されがちだが都市部への投資も重要)、③ドナーはデータ収集ではなく実質的な分析

を行う必要があること（データ分析からの早期警告は無力）、④次の紛争を予防するには、雇用創出、産業の多様化（IT等の導入）、生産性の向上を視野に入れた経済成長が不可欠、という点について言及された他、ルワンダのケース・スタディ執筆を担当した Uvin 氏からは、構造要因の把握は不可欠である一方、政治的な事象が情勢を大きく左右するため、外部者であるドナーができることは限定的である、ということが強調された。

6. 勉強会の後に—今次勉強会の成果

Wilton Park Conferences¹⁷ は、有識者による非公式ながら重要な政策対話の場の1つとして国際的な認知を受けており、その知名度と、主たる企画者であった Sakiko Fukuda-Parr 氏、Robert Picciotto 氏の知名度と尽力があって、各領域における第一線級の研究者に集まってもらうことができた。そのため、非常に効果的に現在の議論のレビューがなされ、研究としても、また実務としても、次のステップに向けた議論が行われたという成果は、主催者である JICA や UNDP 以外の参加者からも認められた。一例を挙げれば、ウィルトン・パーク会合の2週間後に開催された OECD/DAC の CPDC (紛争、平和と開発協力) 会合の冒頭にて、予定されたアジェンダに敢えて加えて、DAC 事務局からの参加者より、このウィルトン・パーク会合が非常に良いものであった、という趣旨の報告がなされた。

もちろん、かかる第一線級の研究者と JICA 関係者との間に人的なネットワークが構築されたことも大きな収穫である。

翻って、ウィルトン・パーク会合に先立って行い、この報告書のもとになった JICA 勉強会も、単に会合への準備というに留まらず、JICA 関係者にとって非常に有益なものとなった。「4. 勉強会における議論」で紹介したとおり、研究者、政策決定者、政策実施者、の三者が共通の「紛争観」(ないし「介入観」)を持って対応方法やアプローチを模索すること、さらに、実施者が事業を通じて得た情報を研究者、政策決定者にフィードバックしていく、という関係が、紛争予防のための取組みに不可欠であることが改めて認識されたが、JICA が真摯に協力を求めれば、そのような効果的な協力関係を作ることが可能な素地は既にある、との感触が得られたことは、勉強会の大きな収穫であった。

本報告書が紹介している研究論文や書籍等は、JICA にとっても非常に参考となる資料群ではあるが、勉強会においては、それらが提示するものとは異なる視点が、各国の現状を良く知る参加者から提供されることも多かった。これは、我々が実際に、開発援助機関として紛争の影響を受けている国にアプローチする場合には、その国の固有の状況を捉えた上でこそ、ここで紹介したような紛争の見方が時に役立つ場合がある、ということであって、その国の固有の状況を、本報告書が紹介している考え方のスクリーンを通して捉える、というような逆の方法で

¹⁷ Wilton Park Conferences は、会議場 (Wiston House) のマネジメント、会合の内容面から出席者への支援までを含む、一連の会合マネジメントを行っている団体の名称 (具体的な各会合のタイトルとしても Wilton Park Conference が使われる)。資金的にはほぼ独立採算であり、収入は英国外からのものが7割以上を占めるが、英国の Foreign and Commonwealth Office、その他省庁・政府機関ともつながりが深い。

使うべき知識ではない、ということを示しているものと言えよう。ともすれば短絡的に、表面的な事象の因果関係のみで現状を理解しがちである我々に対し、別の角度からの視点の投げかけを受けるためには、様々な研究者との協力関係は益々深めていく必要がある。

また、我々援助機関が、その国が平和な社会に向かうために必要な、本来の意味で必要とされている支援を行い得ているのかどうかについても、地域研究者からの視点による検証の必要がある。多くの場合、二国間援助としてアプローチがしやすい部分にのみ着目しては「本来の意味で必要とされている支援」の姿は見えてこないからである。そして、そのような視点から支援戦略を考えるためには、外交政策を担当する外務省との、これまで以上に緊密な情報・見解の共有が不可欠である。

今回の勉強会は、そのために何を行うべきであるかについて、ある程度具体的な対処を行い得たし、また今後何をすべきなのかを明確にすることにも貢献したのではないかと。日常業務でも十二分に忙しい地域部（アフリカ部）の各国担当者に、事務局から敢えて依頼して担当国の PRSP や、JICA PNA、その国の紛争背景と今後のリスクを説明した文献等に目を通して発表してもらった。これに対し、日頃より援助の枠に留まらず、より深くその国を研究している研究者から適切なコメントが得られ、発表者のみならず参加した全員が各国にとっての JICA 支援の位置づけ・意味を改めて考えることができた。さらに、外務省の国際協力局、アフリカ局からも毎回熱心な参加を得ることができたため、外務省と JICA との間での、当該国への支援政策立案段階からの情報分析（PNA を活用）の共有の必要性と妥当性について、理解を深めることにもつながったのである。

真摯に見れば、政治的な不安定性を抱えている途上国、すなわち暴力的な紛争の火種を抱えている途上国は、現在も決して「少数派」ではない。つまり、「援助実務者—研究者—外交政策立案者」の意味ある対話が必要な国々は、今回の勉強会が対象としたアフリカの紛争経験国に留まらない。我々の展開する「援助」が持つ可能性を最大化するために、我々が何を視点に入れておかなければならないかについて、さらに我々が考え、対応する上で、今回の勉強会の経験と本報告書が、叩き台として多少なりとも貢献することを切に期待したい。

附 録

勉強会で使用した参考文献

1. 紛争要因としての水平的不平等 (HI) と社会的排除

- Addison, Le Billion and Murshed. (2001) Finance in Conflict and Reconstruction, *Journal of International Development*, 13, pp. 951 – 964.
- Collier, P. (2000) *Economic causes of civil conflict and their implications for policy*, World Bank. [online] Available from:
<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/EconomicCausesofCivilConflict-ImplicationsforPolicy.pdf>
- Collier, P. and Hoeffler, A. (2002) *Greed and Grievance in Civil Wars*, Working Paper, Centre for the Study of African Economies, Oxford, WPS 2002 – 2001.
- Deng, F. M. (1997) Ethnicity: An African Predicament, *The Brookings Review*, Vol. 15, No. 3, pp. 28 – 31, The Brookings Institution.
- Easterly, W. and Levine, R. (1997) Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions, *Quarterly Journal of Economics*, CXII (4), pp. 1203 – 1250.
- Elbadawi, I. and Sambanis, N. (2000) Why are there so many civil wars in Africa?— Understanding and Preventing Violent Conflict, *Journal of African Economies* 9, pp. 244 – 269.
- Goodhand, J. (2003) Enduring Disorder and Persistent Poverty: A Review of the Linkages Between war and Chronic Poverty, *World Development*, Vol. 31, No. 3, pp. 629 – 646.
- Galtung, J. (1990) Violence and peace. In P. Smooker & B. Munske (eds.), *A reader in Peace studies*, Oxford, Pergamon Press.
- Gurr, R. T. (1970) *Why Men Rebel*, Princeton, Princeton University Press.
- Gurr, R. T. and Moore, W. H. (1997) Ethnopolitical rebellion: a cross-sectional analysis of the 1980s with risk assessment for the 1990s, *American Journal of Political Science* 41:4, pp. 1079 – 1103.
- Horowitz, D. (1985) *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, California, University of California Press.
- Jenkins, J. C. (1983) Resource Mobilization Theory and the Study of Social Movements, *Annual Review of Sociology*, Vol. 9: 527 – 553.
- Stewart, F. (2007) Horizontal Inequalities: An introduction and some hypotheses. In *Horizontal Inequalities and Conflict*, Policy Conference July 9 – 10, 2007, CRISE, University of Oxford. [online] Available from: <http://www.crise.ox.ac.uk/policyconference.shtml>
- Stewart, F., Brown, G. and Langer, A. (2007) Major findings and conclusions on the

relationship between horizontal inequality and conflict, Policy Conference July 9 – 10, 2007, CRISE, University of Oxford. [online] Available from:

<http://www.crise.ox.ac.uk/policyconference.shtml>

Stewart, F. (2003) Horizontal Inequalities: A neglected Dimension of Development, *CRISE Working Paper* No. 1.

Stewart, F. and O’Sullivan, M. (1998) Democracy, Conflict and Development – Three Case, *QEH Working paper*, No. 15, University of Oxford.

2. 天然資源依存型経済 (Natural Resource Dependency)

Ross, M. (2003) *Natural Resource and Civil War: An Overview*. [online] Available from:

http://www.unepfi.org/fileadmin/documents/conflict/ross_2003.pdf

—— (2003) Oil, Drugs, and Diamonds: How do Natural Resources Vary in their Impact on Civil War? In Ballentine, K. and Sherman, J. (eds.), *Beyond Greed and Grievance: The Political Economy of Armed Conflict*, Lynne Rienner

3. 若年層過多 (Youth Bulge) の人口構造

Boyden, J. (2006) Children, War and World Disorder in the 21st Century: A Review of the Theories and the Literature on Children’s Contributions to Armed Violence. *QEH Working Paper Series*, No. 138

Cincotta, R., Engelman, R., and Anastasion, D. (2003) *The Security Demographic-Population and Civil Conflict After the Cold War*. [online] Available from:

http://www.populationaction.org/Publications/Reports/The_Security_Demographic/The_Security_Demographic_Population_and_Civil_Conflict_After_the_Cold_War.pdf

Urdal, H. (2006) A Clash of Generations? Youth Bulges and Political Violence. *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 3, pp. 607 – 629 (23).

4. モザンビーク

落合雄彦「開発と人間行動」 pp. 187 – 192、峯陽一編『現代アフリカと開発経済学—市場経済の荒波のなかで』、日本評論社、1999年

船田クラーセンさやか「モザンビーク紛争終結後の平和構築の課題—地域社会における対立の深化—」、武内進一編『「アフリカにおける紛争後の課題」調査研究報告書』、アジア経済研究所、2007年

船田クラーセンさやか「先行研究の整理」、『モザンビーク解放闘争史—「統一」と「分裂」の起源を求めて』、御茶の水書房、2007年

「政府開発援助大綱」（平成 15 年 8 月 29 日閣議決定）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html

「政府開発援助に関する中期政策」（平成 17 年 2 月 4 日）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/chuuki/pdfs/seisaku_050204.pdf

Vaux, T., Mavela, A., Pereira, J., and Stuttle, J. (2006) *Strategic Conflict Assessment Mozambique*. [online] Available from:

<http://www.difid.gov.uk/pubs/files/strategic-conflict-assessment.pdf>

5. コンゴ民主共和国（DRC）

武内進一「コンゴ（ザイール）新政権の展望 権力構造と国際関係」、アフリカレポート、アジア経済研究所、No. 25、1997 年

武内進一「ルワンダからコンゴ民主共和国へ—広域化する内戦」、総合研究開発機構・横田洋三編『アフリカの国内紛争と予防外交』、国際書院、2001 年

武内進一「内戦の越境、レイシズムの拡散—ルワンダ、コンゴの紛争とツチ」、加納博勝・小倉充夫編『国際社会 7 変貌する「第三世界」と国際社会』、東京大学出版会、2002 年

武内進一「コンゴの平和構築と国際社会—成果と難題」、アフリカレポート、No. 44、2007 年

武内進一「『アフリカ大戦』化するコンゴ内戦—その展開と構造」、NIRA 政策研究、Vol. 13、No. 6、2000 年

武内進一「資料：1960 年代のコンゴ東部反乱とルワンダ系住民」、武内進一編『アジア・アフリカの武力紛争：共同研究会中間成果報告』、アジア経済研究所、2002 年

JICA「国レベルの平和構築アセスメント大湖地域」、2002 年

Clark, J. F. (ed.) (2002) *The African Stakes of the Congo War*. New York, Palgrave.

Khadiagala, G. M. (2006) *Security Dynamics in Africa's Great Lakes Region*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Ndikumana, L. and Emizet, k. (2003) *The Economics of Civil War: The Case of the Democratic Republic of Congo*. [online] Available from:

<http://ideas.repec.org/p/uma/periwp/wp63.html>

Lumumba-Kasaongo, T. (2002) *Reflection on Liberal Democracy and International Debt Issues in Post-Cold War Africa?* presented by the 10th General Assembly of CODESRIA.

Marysse, S. and Reyntjens, F. (2005) “Regress, War and Fragile Recovery: The Case of the DR Congo”, “The Mining Sector in Congo: The Victim or the Orphan of Globalization”, “Kivu and Ituri in the Congo War: The Roots and Nature of a Linkage”, “War and the Political Economy of Kinshasa”, *The Political Economy of the Great Lakes Region in Africa: The Pitfalls of Enforced Democracy and Globalization*, New York, Palgrave.

6. シエラレオネ

- 落合雄彦「シエラレオネ紛争における民間人への暴力の解剖学—国家、社会、精神性—」、龍谷大学社会科学研究所共同研究プロジェクト『アフリカン・イニシアティブとその展望』、2003年
- JICA「国レベルの平和構築アセスメント（PNA）シエラレオネ国」、2004年
- 六辻彰二「シエラレオネ内戦の経緯と課題 1991–2001」『アフリカ研究』、No. 60、2002年
- 吉田鈴香「資源がまねいた紛争シエラレオネ」稲田十一、吉田鈴香、伊勢崎賢治『紛争から平和構築へ』、論創社、2003年
- Armon, J., Hendrickson, D. and Vines, A. (eds.) (1998) *The Mozambican PeaceProcess in Perspective*. [online] Available from:
<http://www.c-r.org/our-work/accord/mozambique/preface.php>
- Bangura, Y. (1997) Understanding the Political and Cultural Dynamics of the Sierra Leone War: A Critique of Paul Richard's *Fighting for the Rain forest*, *Africa Development*, Vol. xxii, Nos 3/4
- Carbone, G. M. (2003) Emerging Pluralist Politics in Mozambique: The Frelimo-Renamo party system. In *Working Paper* No. 23. Crisis States Programme Development Research Centre LSE. [online] Available from:
<http://www.crisisstates.com/download/wp/WP23GC.pdf>
- Davies, V. (2002) *War, Poverty and Growth in Africa Lessons from Sierra Leone*. [online] Available from:
<http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2002-UPaGiSSA/papers/Davies-csae2002.pdf>
- (2007) Sierra Leone's Economic Growth Performance, 1961 – 2000. Forthcoming chapter in N'dulu, B and others (eds.), *The Political Economy of Africa, Country Case Studies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fanthorpe, R. (2005) On the Limits of Liberal Peace: Chiefs and Democratic Decentralization in Post-war Sierra Leone. *African Affairs*, 105/418.
- Ann M. Fitz-gerald (2004) *Security Sector Reform in Sierra Leone*, Global Facilitation Network for Security Sector Reform (GFN-SSR), Shrivenham, UK.
- Hoffman, D (2004). The Civilian Target in Sierra Leone and Liberia: Political Power, Military Strategy and Humanitarian Intervention. *African Affairs*, Vol. 103.
- Jackson, P. (2006) Reshuffling an Old Deck of Cards?: the Politics of Local Government Reform in Sierra Leone. *African Affairs*, Vol. 106/422.
- Richards, P., Bah, K. and Vincent, J. (2004) Social Capital and Survival: Prospects for Community — Driven Development in Post-Conflict Sierra Leone. *the World Bank Paper* No. 12.

Richards, P. (1996) *Fighting for the Rain Forest: War, Youth & Resources in Sierra Leone* (African Issues), Oxford, James Currey Ltd.

7. その他

NIRA・横田洋三共編『アフリカの国内紛争と予防外交』、国際書院、2001年

武内進一編『国家・暴力・政治—アジア・アフリカの紛争をめぐって』、アジア経済研究所、2003年

絵所秀紀監修・JICA編著『人間の安全保障 貧困削減の新しい視点』、国際協力出版会、2007年

カルドー・メアリー (Kaldor, Mary) 『新戦争論—グローバル時代の組織的暴力』 (山本武彦・渡部正樹訳)、岩波書店、2003年

Addison, T. (2003) *Africa's Recovery from Conflict: Making Peace Work for the Poor*, Helsinki, UNU/WIDER.

Alexander, L. and Smith, D. (2004) *Evidence and Analysis: Tracking the Structural Causes of Conflict in Africa & Strengthening Preventive Responses*, paper prepared for Commission for Africa, International Alert.

Bangura, Y. and Hedberg, C. J. (2007) Democracy and Social Policy Development: Introduction and Overview. In *Democracy and Social Policy, UNRISD*. [online] Available from:

http://www.codesria.org/Links/conferences/general_assembly11/papers/bangura.pdf

Djankov, S. and Reynal-Querol, M. (2007) The Causes of Civil War, *World Bank Policy Research Working Paper* 4254, June 2007.

Small Arms Survey, (2006) The Other Side of the Coin: Demand for Small Arms. In *Small Arms Survey 2006: unfinished business*, Small Arms Survey.

Uvin, P. (1998) *Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda*, Kumarian Pr Inc.