



*Hitotsubashi University School of International and Public Policy*

*With support of*

*Ministry of Foreign Affairs of Japan*

**“Forming Effective Partnership for Peacebuilding:  
Local ownership, the UN and the donor community”**

一橋大学国際・公共政策大学院主催／外務省講演

国際公共政策セミナー「ローカルオーナーシップと平和構築支援」要約

2006年2月20日 如水会館

**I 午前の子**

**基調講演**

1. 挨拶 杉山武彦一橋大学長  
まず、ブラヒミ元国連事務総長顧

問と緒方 JICA 理事長への挨拶、続いて、当大学沿革、そして昨年の一橋大学国際・公共政策大学院を設立についての説明が行われた。

2. 挨拶 田近栄治国際・公共政策大学院長  
杉山学長に引き続き、田近院長による手短な挨拶が行われた。

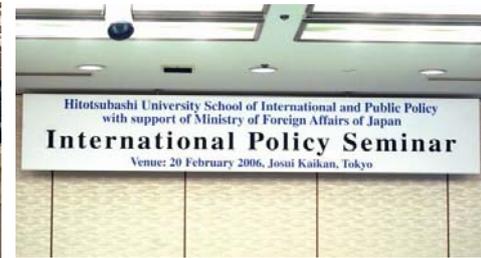
3. 中満泉教授による参加者の紹介

4. 緒方貞子 JICA 理事長

今日、平和構築という概念は、近年の紛争の性質の変化と大きく関連し、その重要性を増している。冷戦終結後の紛争の形態は、従来の国家間紛争型に代わり、国内紛争や地域紛争型へと変化し、その多くが和平合意に容易に到達しないのみならず、一般市民が紛争に巻き込まれる被害者となっている。国連をはじめとする国際社会はこのような新しい戦争の形、すなわち国内型の紛争に対処する必要性に迫られるようになっている。

新たな紛争に対する国際社会による介入の形は大きく分けて二種類ある。ひとつは多国籍軍による平和強制型の介入であり、もうひとつは国連の平和維持活動（国連 PKO）である。所謂イラン・イラク戦争、コソボ紛争、アフガニスタン空爆、イラク戦争が前者に該当し、ソマリアや Dayton 合意後のボスニアが後者に該当する。従来、国連 PKO とは、平和強制を伴わないものを伝統的 PKO としてきたが、先に述べたとおり、変わりゆく戦争の性質に対応するために、PKO もその任務や活動の形態を変化させてきた。そのことは、ブラヒミ・レポートにも垣間見ることが出来る。

平和構築の課題とは、国際社会による紛争への介入を経て後の国づくりの出発として、国内の行政機能の再構築や復興支援をどのように行うべきなのかという点である。例を挙げる



ならば、カンボジアの UNTAC は、パリ和平合意以降、平和や安全、また、警察機能の構築や復興支援、そして、難民帰還等を実行した。また、モザンビークでの活動は、最も効果的な武装解除を成功させ、短期間で成果を挙げた最も優れた活動のひとつとして評価された。さらに、平和維持と平和構築の両方を同時に含んだ活動としては、 Dayton 合意以後のボスニアの事例を挙げることが出来る。ボスニアでは、NATO が平和維持の役割を果たした。その平和維持軍の総数は 6 万人に上り、そのピーク時には国連 PKO である UNPROFOR も 3 万人のスタッフを動員して活動した。NATO のスタッフの人数が国連 PKO の二倍であることから想像できるように、紛争後の平和構築の中においても特に平和維持がどれほど難しく、そして深刻な課題であるかがわかるだろう。

また、ボスニアの内戦を結果的に終結へと導いた Dayton 合意では、復興支援業務として、各機関に任務が割り当てられた。UNHCR に対しては Dayton 和平合意の追加項目である追加条項の 7 項目が割り当てられ、主に、難民の帰還と再定住の任務に取り組んだ。当時ボスニアには、400 万人にも上る人々が難民ないし国内避難民として存在していたため、彼らの帰還先や再定住先を見つけるのは非常に努力と忍耐を伴う業務でもあった。

アフガニスタンももうひとつの例である。アフガニスタンに対する国際社会の介入は、当初、米国とその同盟軍により開始され、NATO による支援を背後に継続された。ひとつ気がかりな点としては、アフガニスタンの復興に際して国連が、その主導的役割を果たす機関としてカンボジアやモザンビークの時ように選ばれなかったことである。これは、過去の国連による失敗事例等から、アフガニスタンでの活動そのものが国連の能力の限界を超えたものとして捉えられたということが背後にあるのかもしれない。

その国連 PKO の失敗の一例とされるルワンダのジェノサイドのケースは、かなり特殊な事態といわざるを得ないが、ルワンダの復興に際して、UNHCR は人々の住居を 10 万作るのを手伝い、また、司法整備への協力や女性に対する職業訓練などを行った。今でもルワンダの議会の半数近くを占めるのは女性であるということからも、女性への職業訓練は特に効果を奏した活動として評価することができる。

最後に、平和構築のポイントとして以下の三点を強調したい。第一に、紛争後の平和構築は、大きく平和維持に関わっていることから、国際社会による関心の継続が重要である。第二に、緊急援助活動以後、平和維持への円滑な移行の重要性である。緊急援助活動と復興支援活動の間には大きな隔たりが存在しており、その問題を解決する必要がある。第三に、中長期的な復興支援が重要である。

紛争後の平和構築は現場主義、現場主導で行われる必要がある。紛争後の状況はその現場ごとに千差万別といわざるを得ないが、そのような状況に臨機応変に対処する必要がある。



## 5. ブラヒミ元国連事務総長顧問

平和構築活動にとって最も必要不可欠なものとして重要なのは、当事国のオーナーシップ（ローカル・オーナーシップ）の確立である。

先に、何故アフガニスタンが東ティモールやコソボの例を踏襲しなかったかの理由に関しては質問があったが、そのことに関して以下の点が指摘できる。まず、アフガニスタンの地理的な規模の広大さは東ティモールやコソボのそれとは比べ物にならないほどであり、アフガニスタンにおいて国連は administrative capacity（行政能力）が完全に欠如していたことである。加えて、脱植民地の歴史的背景を背負う私としては、国連が上から下を見るような目線で平和構築の役割を果たすことに関ししばしば反感を覚える。

平和維持・平和構築に携わる人々は皆、ローカル・オーナーシップの重要性に同意するだろう。その国で何が起こったのかを知り、何が解決策として彼らにとって良いのかは、構築される平和を維持するためにも、その国の人々の手によって決められるべき事項であるからである。外部からの人々を満足させるための政策など、その国の人は望んでいるはずもない。しかしながら、外部の人間はローカル・パートナーと共同もしくは彼らの下で活動を行うというよりは、しばしば彼らを見下し、外部の人間が良いと思う方法により活動を行うという所謂誘惑に駆られるケースが多く見られる。それは大きな誤りであることを指摘しておきたい。その当事国の人々よりも、外部の人間が、「自分たちのほうが彼らより多くを知っていて、自分たちのほうが彼らにとってより良い方法を知っている」という傲慢な態度や非尊重の態度は完全に間違っている。

例えば、選挙を実施する際、我々は「これは専門知識が必要な領域であり、地元の人々はその能力が欠如している。」という立場から、国際的な基準に基づいて専門知識を持った外部の人間を何人も投入する。このような上からのやり方は、結果的に地元の人々への圧迫へと繋がりがかねない。また、人権や女性の権利についても同じことが言える。アフガニスタンでは、国連や NGO の人間は、一方でアフガニスタン人を救済し支援することを強調していたにもかかわらず、他方で、彼らではなく自分たちのために活動していた点が指摘できる。国土の大部分を支配下においたタリバン政権を覆すために、たった2週間の空爆で、25年間継続した紛争による問題を解決する事など不可能である。これは、外部からの外部のためのアジェンダであり、決してアフガニスタンの人々を満足させたものではない。現在その状況は改善される傾向にあるが、一時期、顕著な問題であった。

最後に、ローカル・オーナーシップに関して以下の3つを強調したい。まず、その国の人々に対する忠誠心を持つこと、次いで、その国民の利益とその国の国益を熟考すること。そして最後に、その国に対する理解と知識を深めることである。これらを兼ね備えることが、平和構築に携わる人材に求められる資質である。



## 6. 講演に対するコメント

外務省「アフガニスタン支援調整及び NGO 担当」の田辺大使は、日本の見地から平和構築の貢献と取り組みについて、特に、2006年1月末から2月初旬に開催されたロンドン会議にてアフガニスタンコンパクトで締結された内容（アフガニスタンコンパクトの目的、主旨、安全性、人権、政治、法律、経済と社会開発などについて）話された。アフガニスタン駐日アミン大使は、アフガニスタンの平和構築、キャパシティ・ビルディング、ローカル・オーナーシップに関し、国内及び国外的要因に十分配慮しながら、国際社会が取り組む重要性について強調された。

## 7. 質疑応答セッション

平和構築の過程とローカル・オーナーシップに対する憲章7章の位置づけ、安保理の現実的役割や「保護する責任」という概念の捉え方など、以下を含む沢山の質問が出され、ディスカッションが行われた。

### 佐藤哲夫教授

- ローカル・オーナーシップを国連は支援できるのか？
- 冷戦後、安保理は平和維持活動に平和強制を加えたが、その失敗を受けて、結果的にガリはPKOの形態を伝統的PKOに戻した。国際法の問題として、「国連の平和と安全の維持」に対して憲章7章が必要とするが、平和構築のプロセスとローカル・オーナーシップに対して憲章7章はどのように貢献できるのか。



### 回答：緒方JICA理事長

憲章7章の持つ拘束力は弱まっているという印象を受ける。法律の文書の文言と現実的な用いられ方は異なっているのが現状で、憲章7の文言はありとあらゆる状況に使われていることが見て取れる。加盟国がそのように用いているのであるから。

### ブラヒミ元国連事務総長顧問

平和構築委員会は安保理の下でどのような形で機能するのかについてはまだ明らかでない。

31に上る多くの国家が一度に集い、ある特定の問題を話し合うことは、その場を単なる議論の場にしてしまうという危険性も孕んでいる。しかしながら、そのような議論よりも、実際に

支援をするために、加盟国が平和構築の問題を当事国の利益に焦点を絞って話し合いを続けるということが重要で、平和構築委員会を単なる議論の場に終わらせず、当事国に対する実質的なサポートや安保理のアドバイザー的な役割を果たすことが重要である。



## コメントと質問：

日本国際問題研究所 秋山主任研究員：

憲章7章に関して、国連PKOに与えられた任務に関して、その解釈の違いから、現実的応用の仕方は変わってくると言わざるを得ない。例えば、コンゴとスーダンのPKOに関して、両者共に憲章7章に裏付けられた任務が与えられたが、コンゴへのPKOに対して一定の武装が許されたのに対し、スーダンPKOは武装に関しより制限された性格が見られた。憲章7章は最後の手段であるが、任務の解釈が何通りにも出来ることの難しさを指摘したい。

また、当事国のオーナーシップを尊重することはとても重要であるが、現実的な当事国のキャパシティを考えたときに、私達は、現実的な目標を設定する必要がある。どのようにその当事国の情報を集めてよいのか疑問が残る点である。平和構築のオペレーションの計画段階で、私達は適切な任務の遂行に役立つ仕組みを事前に作っておく必要がある。

## ブラヒミ元国連事務総長顧問

大変重要な指摘である。それぞれの活動の現場での国連平和ミッションのマンデートがいかなるものであるべきかについて、短期間で纏め上げるのは非常に困難なタスクといわざるを得ない。長年考えてきたことだが、事務総長は安保理に対し、最初のマンデートに関して6ヶ月の間は一時的な取り決めであることを示す必要があるのではないか。そしてその任務に対しての知識を深め、再び安保理で議論を重ねることで必要な部分を補強しなければならない。

## 緒方JICA理事長

また、人道援助から復興支援に移行する時のギャップに関して少し付け加えると、現地での情報は機関ごとによって異なる場合がある。国連の人道援助機関と復興機関の持っている知識の違いは任務の違いや現地と本部で異なると言わざるを得ず、知識を政治的思惑に利用される危険性も懸念されるかもしれない。しかしながら、ブラヒミさんがかつて私におっしゃったように、現地の異なる機関や人々の信頼関係から得る事の出来るありとあらゆる情報や知識を決して縮小したりせず、細部まで汲み取る努力が必要である。

## 福島安紀子NIRA主任研究員

- 介入は現在の主権国家システムの中ではきわめて難しく、特に破綻国家に対しては大変な活動である、ハイレベルパネルは「保護する責任」を提示しているが、この概念は国際社会に対して緊急な事態に対して速やかな介入を容認するものなのか。どのようにこの概念は発達するのか、また、より現実的に適応させるのはどのようにすべきなのか。

## 回答：緒方JICA理事長

この概念は人道的介入の問題に関して、カナダ政府の主導によって出されたもので、国連や国際社会がジェノサイドなどの人道問題に対して、「保護する責任」を持ち、事態打開への関

与する必要性を主張する概念である。非常に難しいことであるが、ハイレベルパネルでも話し合われたように、すべての防止策がし尽くすされても事態が打開しないときは、本当に最終手段として「保護する責任」としての介入が出来る



るとされるが、実行は難しいであろう。

しかしながら、最終手段としての「保護する責任」よりも、ジェノサイドなどの防止策の方により重点が置かれるべきであろう。なぜならば、起こってしまったからの対処では、もう遅いからである。

- 平和構築委員会を結果的に話し合いのための話し合いの場所に終わらせないための政策提言は？将来的にどのような役割をPBCに期待するのか。

#### 回答：緒方JICA理事長

どちらかというと、ニューヨークの国連本部は議論の中心の場である。ただし、求められる結論や方向性がきちんと決まる限り議論は重要であるといえる。しかしながら、あらゆる議論は既に加盟国の中で行われている事項であり、安保理という最も重要な役割を果たす機関において、加盟国側に信頼関係や共同の結論を出す場であるとの自覚が欠如していれば、議題は解決の方向に進んでいかない。したがって、加盟国は、安保理の集団決定の役割に対する共通の認識が養われる必要がある。

付け加えて、国連の抱える問題として、加盟国が191カ国に上る中、ひとつの議論に対して共通の答えにたどり着くことは決して容易ではない。

- 日本は武装解除（DDR）に関して主導的役割を担っているが、その限界や難点はどのようなものであるか。

#### 回答：ブラヒミ元国連事務総長顧問

武装解除の過程は大変厳しくストレスのたまるプロセスだったため、日本のイニシアティブは大変歓迎されるべきものであった。結果的に武装解除は効果をあげる事が出来、重火器回収はかなり成功した。

田邊隆一特命全権大使：難しいプロセスであり、日本の至上最初の挑戦であったが、国際社会と国連とアフガニスタン政府との緊密な協力によって効果をあげる事が出来た。加えて司法設備、警察、汚職の防止にも効果を挙げた。



アミン大使：武装解除に関しては、国際社会の保持する共通の目的を明確にする必要があり、また、武装解除の過程はとても重要であることを指摘したい。アフガニスタンにおける武装解除は成功し、長期的にはアフガニスタンの平和構築に重要な役割を担うであろう。



### ロビンソンUNHCR駐日代表

平和構築には決まったマニュアルがあるのではなく、各々の異なった状況に応じて対応しなければならず、また、人道援助機関と政治的機関の関係には問題が多く、コミュニティーベースのニーズの把握、また、危険性や状況改善の可能性の把握が地道な作業であるが必要になるであろう。また、付け加えて、人道援助機関の出来る事として、政治家達をその問題に関する議論につなぎとめておく必要がある。



### 朝日新聞吉田文彦氏

- メディアの視点から、問題に対する関心の継続の重要性に関して、一体どれくらい、また、どのように、いつまで支援する必要があると思うか。

### 道傳愛子NHKキャスター

外交は能動的であるという一方で、一般的にジャーナリズムは受動的であり、たとえ重要な問題であっても国際社会の関心の薄いところへメディアのコミットメントを引き出す作業は容易ではない。しかし、平和構築の際のジャーナリズムの重要性については、例えば災害時におけるメディアの重要性や紛争時におけるメディアによる監視の役割が、平和構築に大きく関わっていると言えるであろう。



### 回答：緒方理事長

日本だけでなく国際的な関心の薄い紛争に対してどのようにコミットしていくのかは難しい問題である。自国の利益と国際社会の需要のバランスをどのようにとるのかは非常に困難で、それは ODA や国連 PKO にも見られることであり、このような問題は私たちが努力を重ねていかなければならないことである。

### 長有紀枝さん

- 忠誠心の問題について

ローカル NGO の忠誠心はドナーに向いている、向くようにされている問題をどのように考えるか。

回答：ブラヒミ元国連事務総長顧問

当事国のニーズを汲み取ることにもっと敏感になること、当事国を知ることが最も重要な事項である。NGOは資金を得る上で、ドナーを満足させることは重要であるが、それと同時に、当事国のニーズに合うことを真の目的にすることである。

大芝亮教授

- 世界銀行の平和構築に対する認識はいかなるものなのか。世銀の役割とは何であるか？

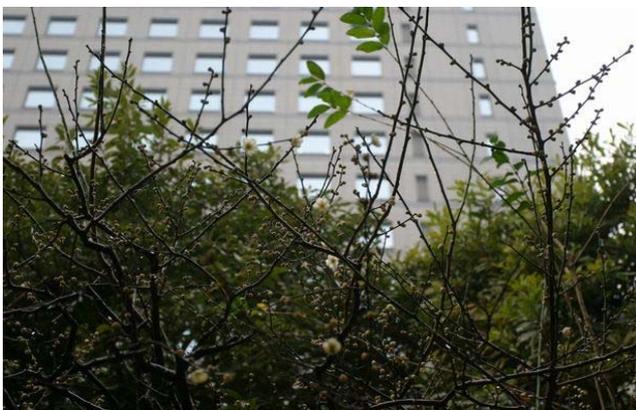
回答：緒方JICA理事長

世銀のもともとの名称が示す通り、世銀は再建と開発に関して役割を担っている。経済・社会的開発、インフラやコミュニティーの再建を担っているが、世銀は経済・社会的開発に力を入れてきたが、もっとインフラの再建に対する重点を強化してほしい。確かに、インフラに関しては他のNGOなどが関与しているが、もっと専門性や能力が必要であるからである。例えば、アフガニスタンは現在再建が非常に必要とされる時期に来ているが、カルザイ氏の道路再建の要求に対し、当初世銀から道路再建の費用をまかなうことは難しかった。インフラ再建は人道援助や経済・社会的開発の必要性と同様に平和構築に大きく関わっている分野であり、重視されるべきものである。

- ブラヒミ元国連事務総長顧問が指摘された知識に関して、現実的にどの機関、または誰がその知識を提供する役割を担うのか？

回答：ブラヒミ元国連事務総長顧問

現地の人々の声を見逃さないことが重要である。例えば、アフガニスタンで、15%の人が英語を話すでしょう。彼らは、あたかも私達の知りたい事を話すかもしれない。しかしながら、残りの75%の英語を話せない人達、彼らこそが最も私たちに必要なことを話すのである。彼らのもつ情報を決して軽視してはならない。彼らの情報こそが、彼らに必要なものを語るからである。



## II 午後の部

### テーマ別パネルディスカッション

#### 「平和と民主的統治のための地域（local）の能力の構築：地域と外部主体の効果的な連携」



#### 1. ハルン・アミン大使

アフガニスタンは紛争後の平和構築において、他の国々と比較する際に次の2点を考慮しなければならない。第一に、アフガニスタンは多様な民族から構成されており、政治的に混乱しているにもかかわらず、一つの国家として存在してきた。第二に、アフガニスタンは1978年から2001年まで紛争・戦争などがあり、教育を受けたエリートたちは国外に追放され、国としての能力が裸にされるという結果につながった。

最近においては平和構築が着実に進んでおり、誰もがこれからの成功を疑わない。民主的選挙により大統領が選ばれ、議会が誕生した。600万の子どもが教育を受けられ、国際パートナーシップにより国内生産は二倍に跳ね上がった。さらに、ローヤ・ジルガーといった以前から存在したメカニズム（その他にも、地域社会における秩序など）を平和構築にうまく取り入れている。しかし、一方では今後考慮していかなければならない様々な問題や課題が残っている。第一に、ボン・プロセスに含まれてなかった金融発展を今後どうやって取り組んでいくかである。第二に、オーナシップという原則の元でどのようにして国内産業プログラムを引っ張っていくかである。インフラやエネルギー開発などは国内における最優先の論争点でもある。



#### 2. エリー・ムタンゴ大使

アフリカでは、深刻な紛争がいくつも発生しており、タンザニアは今回の主題に関して多くの経験がある。タンザニアはブルンジ、モザンビーク、コンゴ、ルワンダなどの国々とは地域的なアプローチによる平和構築が重要であると認識している。多くのアフリカ諸国が植民地時代からのレジームを受け継ぎ、独立してからもそれぞれの政府はグローバル市場に太刀打ちできるような能力がほとんどなかった。そのため、アフリカの国々は協力し独自の経済統合を進め、地域機構を作り、安定を図ったのである。OAU や東アフリカにおける経済協力、などがそうである。

しかし、国連の平和構築委員会（PBC）の課題に関してタンザニアは困難な局面を迎えている。タンザニアはPBC設立準備委員会の共同議長を務めた。2005年の（主要国）サミット

の成果として、平和構築委員会の設置が決定されたが、加盟国の平和構築委員会に対する認識は大きく異なっていた。そして、国連の組織として、実質的には、国連総会と国連安全保障理事会によって設立（改革）されるため、権限のバランスの観点から、手続的問題が指摘できる。他にも、平和構築に関するいくつかの問題はこれからも論争が続くであろう。

### 3. 篠田英朗助教授（広島大学平和科学研究センター）

UN とドナー国側の視点から「法による支配」、平和構築の事例（アフガンとアフリカの場合）などをあげながら、平和構築に関する展望について述べた。まず、「法による支配」は平和構築において最も重要な原則であり、支援を安全に行うのに絶対必要な観念である。アフガニスタンの場合この概念の回復を含んだ平和構築委員会の設置が議論されており、開発資金も重要な論点となっている。次に、アフガニスタンの平和構築に関しては公約、能力開発（Capacity Development）に関わる論点を提示し、アフガニスタンにおけるローカルオーナーシップと日本政府の活動を事例としてあげた。もし日本がローカルオーナーシップの基で能力開発を進めるとしたら、DDR のような事業はできないはずである。また、紛争当事国で事業を進めているスタッフ達は安全が保障されないというリスクを負う。このように、時に大胆に思える紛争当事国とドナー側の協力は（一部の国内部門への投資やインフラ設備問題など）常にジレンマに満ちたものである。最後に、アフリカではアフリカ連合（AU）という地域機構が設けられており、それを通じてローカルオーナーシップが発揮されている。ブルンジなど近隣国の紛争時に地域的アプローチを通じての問題解決は、日本政府も学ぶべき点が多く、アフリカでの平和構築の経験や知識を蓄積するべきである。

### 4. 長有紀枝さん（ジャパン・プラットフォーム評議員）

平和構築に関わる際に NGO 側の視点として心に留めている事 4 点について述べた。第一に、市民社会の構成員は誰で、その国（たとえばアフガニスタン）を代表するのは誰か。第二に、平等なパートナーシップであるか（特に国際 NGO と地域 NGO の関係）。第三に、紛争後の復興過程（プロジェクトの企画、物資の提供、モニタリングなど）において平等なパートナーシップで貫かれているか。第四に、国際 NGO は地域の可能性が高められていない場合、ダメージを受けやすい。（スリランカでは津波被害後、必要以上の数の NGO が集まった。）



## 5. 篠原万希子さん（JICA 理事長特命補佐官）

日本政府の取り組む平和構築においては二つの問題点が指摘される。第一に、紛争発生時に行われる支援から次の復興段階に移る際に、それぞれのエイジェンシー（様々なスキーム）の任務が異なったり重なったりすることから発するギャップをどうやって調整していくかである。第二に、その点を踏まえて能力開発を行う際に、日本政府がどのようにサポートしていくかが問題となる。日本政府はアフガニスタンの復興支援にすばやく取り組み、4年間にわたり10億ドル規模の援助を行ってきた。しかし、より効率的な資金を作るためには、今後エイジェンシー（機関）ごとに異なる仕事内容を十分把握し、それらと協力することが必要になる。また、政治的プロセスを進める際によりオープンした態度を取ることも重要である。

## 6. 質疑応答セッション

中満：平和構築活動へのアプローチに関して、興味深い著しい概念上の発展がアフガニスタンでは見られたと思う。その点で長さんの主張に完全に同意する。だが、一点だけ、彼女は INGO がローカル NGO キャパシティーにダメージを与える恐れがあると言ったが、国際社会もまた平和構築の過剰な介入によってローカルキャパシティー

にダメージを与える可能性がある。ボスニアがいい例です。ブラヒミさんによればアフガニスタンの国政選挙は\$215,000,000 かかった。これは国家予算の半分。一票あたり\$8の計算で通常は一票のコストはもっと低いはず。この高価な選挙を運営することで、国際社会がアフガンの現地人に送ったメッセージは民主主義は割に合わない、長期的には持続可能でないというインプリケーションとなりかねない。何が問題なのか、アフガンを機に何が変わりつつあるのか？アフガンに限らず、他の興味深い例、



ルワンダでは和解の必要性が訴えられ、政府主導でガチャチャ（伝統的なコミュニティベースの裁判形態）の興味深い仕組みが作られた。国際社会はこの仕組みをサポートしたのか、少なくとも当初は大変懐疑的だった。われわれがローカルな平和構築のプロセスを支援するためには変えなくてはならないこと、発展させなくてはならないことは何なのか？

佐藤安信：篠田先生にいくつか質問があります。私も民主主義の発展という観点から法の支配が重要であり有効であることには賛成いたします。しかし、法の支配と言った場合の「法」とは何なのか？UNTAC において、人権促進や刑事司法システムや裁判システム等の構築支援に参加した経験から言いますと、UN スタンダードは高すぎて使えない。UN から行くアドバイザーは UN スタンダードのシステムを主張するばかりで、法の基準が高すぎて、UNTAC すら、トップの明石さんすらこれらの基準を無視せざるを得なかった。こういった状況で「ローカ



ル・オーナーシップ」は何を意味するのか？「ローカル」とは？統一した「ローカル」はない。カンボジアにもアフガンにも現地政府はある。カウンターパートも複雑にたくさん存在する。どうやって、「あなた方の法」であるとか「われわれの法」といったことを納得させるのか？われわれの法や正義に基づいて、法の支配はスローガンやイデオロギー的なものになりやすい。

アミン大使への質問。法的な改革がイタリア政府によって支援されていたが、あまり成功しなかったときいた。なぜ、このような状況になったのか？

長さんにも質問。長さんはジャパンプラットフォームの代表、代表的な NGO で国際緊急人道支援に携わっている。どのように拡張していくのか、ギャップを埋めるのか？



篠田：法律家ではなく、平和構築の研究者としてお答えします。法の支配は、Universal な法ではない。もしローカル・オーナーシップが法の支配を必要としなければ、そのような選択肢もあるでしょう。もしその国が、契約やその国の体系を法の支配の下に置かないと

いう選択をするなら、我々に口出しの余地はない。だが、よく言われることで、我々の共通の経験から言うと、現代的な国家は通常、法の支配を達成している。他の宗教的な価値観を基盤とした国家を排除するわけではないが、法の支配を確立している国家は圧倒的に多い。我々の共通の認識は、通常法の支配を必要とするという。したがって、我々は法の支配の移転を必要とときに進めなくてはならない。したがって我々は必要とされたときのために、どのように法の支配を移転すべきかの知識、経験を蓄積させなければならない。いらない場合はそれでよいが、必要な場合には円滑にかつ迅速に移転をしなければならない。

第二に、より限定的に、法の支配のコンテンツは何だろう。これもローカル・オーナーシップ次第だ。国際社会のアドバイザーや現地の人々の意見もあるだろうが、政策決定者は現地機関だ。だが、その基準は、平和構築における法の有効性だ。いくつかの法は平和構築のために有効かつ重要であり、そうでないものもある。そしてもしわれわれ全員が持続的な平和を追求するなら、何らかの具体的な法的システムが必要だ。これが第一の条件だ。そして、これがわれわれの行うべき最初の任務で、それに続く平和構築者にとっても有益な選択となる。第三に、しかし、我々は妥協することのできない、国際人権法の核となる諸条項や国際人権の逸脱禁止条項などの国際法の総体を遵守しなければならない。ここがまた厄介だが、国際社会として介入している以上これらを逸脱することはできない。だがどのように実践するのか。どのように平和構築の中にこれらを組み込んでいくのか。我々は常に ICTY や ICTR のアプローチをとらなければならないわけでもなく、シエラレオネやカンボジアのような折衷的な事例も見られる。政策ツールに幅があるのは良い。組み込んでいくためには様々な手法がある。だが、結局はどのようなツールを使ってこういった形で組み込めばいいかは現地の考慮に任されている。

佐藤：カンボジアのケースについてちょっと付け加えると、明石さんがあるワークショップ

で話してくれたのですが、「良く批判されることだが UNTAC は成功したが、その後のカンボジアの平和維持は総合的に失敗だった。フンセン政権はテロリストに占領されていたし、日本政府は JICA を通して援助を行い、司法支援も多くの法律家によってなされたが、カンボジア政府は現在十分に司法改革を利用する能力がない。この点でよりシニカルに考えるなら、現代的な意味での法は不適合だ。すなわち何を「法」と考えるかは非常に大きな問題だ。

中満：ありがとうございます。私も少し意見がありますが、後にします。長さんとアミン大使どうぞ。

アミン：司法改革の問題ですが、それが行われれば適切なきちんとした司法メカニズムが構築できることは確かです。アフガニスタンについて言えば、すべてのセクターで司法改革がなされているところだが、その問題点は大変単純なことで、遅いスタート、乏しい資金、目的意識の低さです。

中満：現在アフガニスタンに適用されているドナー調整メカニズム、いわゆるリード・カントリー・メカニズムの改善が必要だと思いませんか？それともそれは失敗だと思いませんか？アフガニスタンでは、それまでの平和ミッションにはなかった新しい形での中お製システムが提起されましたが。

アミン：失敗ではないと思いますが完全な成功でもないと思います。DDR を語るときには成功と失敗を対比させて語られることが多いですが、私はそこに成功も失敗もないと思います。少なくともアフガニスタンにおける選挙は誰もが良き変化と認める変化です。例えば警察分野や軍事分野はそれぞれに問題点や成功点がある。国際的な協力の元で各々のケースが独自に運用されている。多少の問題ありとされている司法改革の分野の課題ですが、進行が遅く成果が見えにくいと同時に、この分野でのリード国イタリアの行動にも多くの注意が払われなかった。すべてがどの国がどの分野を担当したかによって戦略的に左右される性質のものだ。

長：ジャパンプラットフォームは、迅速かつ効果的に、NGO、外務省、ビジネス界のコラボレーションで緊急支援を行う団体です。創設当時の 5 年前は半分が政府支援でまかなわれるだろうと考えていたが、それは来なかった。この 5 年間で政府支援は 50 億円でプライベートはその 10% で 5 億円だった。政府支援は緊急援助の時にしか来ず、プライベートな資金のほうがフレキシブルで、これを使って平和構築や開発援助に使えた。だが、この資金は自然災害により役立ったが、アフガニスタンやイラクのような紛争地帯では、緊急支援のための政府資金だけが頼りだった。だから平和構築や開発支援のためにより多くのプライベートファンドを求めた。

中満：他の問題については？

ムタンゴ大使：法の支配について、良い事例だと思いますのでもう少し議論したいのですが、私は「法の支配」は「法の支配」だと思います。それは世界的に適用可能なものであるべきだと思います。紛争下あるいはポストコンフリクトにおいてはより实际的に考えるべきなのだろうと思いますが、原則は存在する。すなわち、国家に法の支配を確立することが最高の選択肢であるということです。一步一步前進すれば、それをいつの日か達成することができるということです。私はアフガニスタンについては詳しくありませんが、その成功を信じている限りどんな社会でも徐々にやっていけば法の支配は達成できるものと信じています。



中村：私も外務省で PKO に携わってきましたが、法の支配について、どのような法がポストコンフリクト状態において適用可能かについての議論は良くなされます。例えば、東ティモールにおいて、UNTAET の設置直後、現地政権は司法機能を PKO の内部でマネージしていた。私は、どの法が適用されているのか聞いたところ、1975 からの伝統であったポルトガル法とインドネシア法の混合だといっていました。例えば、ポルトガル系の裁判官がそのような混合法を運用するといった具合です。私はムタンゴ大使がおっしゃったのは、機能的なシステムを確立するには多くの時間がかかり、段階的に歴史的な側面を含めて考慮しなければならないということだと思います。私はカンボジアのケースを少し知っているだけですし、この議論に対する批判も良く知りませんし、UNTAC についてもカンボジアが完全に民主的な法の支配のシステムを確立しているとも思いません。しかし、紛争を経験していない東アジアの国々でさえ、法の支配に基づく完全な民主主義システムを獲得するまでには長い時間がかかった。

中満：民主警察の役割の重要性を強調しておきたい。軍事部門がこの場面で非常に重要な役割を果たしているのは良く知られている。これは大いに結構で、平和構築の初期は治安を民主警察に任せるには非常に不安定な状況であるからだ。だが、現地警察官と協働する国際警察官の制度は国際平和支援活動にとっては大変重要な役割を果たすと思う。なぜなら、結局、民主主義国家では国内の治安に関しては、現地警察は軍事部門よりも、より大きな法執行機関としての責任を負わなければならない。だから、警察の関与が大変低いことは現在の平和活動の構造的問題だと思う。特に残念なことに、日本からはカンボジアに対しての民主警察の協力が無い。日本の警察官がどのようにこういった支援任務に就くことができ、どうやって現地警察官と協働できるかについて今一度話し合わなければならない。

篠原：一つ質問があります。現場から見ていると、危険地帯にJICAが入れないのは良くわかる。だが和平合意ができた後、人道機関やNGOやもっと言うと開発支援機関がそこで活動するためにはより安全が保障されていなければならない。この安全保障の議論なくしてどうやって平和構築の議論がなりたつのか。もう一つは、平和構築委員会について。UNが平和構築についてできることは非常に限られている。正確にはNATOやAUなどの他のアクターがいる。どうやってこれらの相互活動などを整除するのか。

篠田：もちろん安全保障の問題は法の支配の中での最重要課題の一つです。なぜなら、紛争地帯に介入すると決めたとき、国際社会は介入部隊の編成などを考えるだろう。平和構築の場合にはそれがどのようにその地に法を執行するかの問題として考慮される。したがってどのように警察機構や行政機構を改編するかが安全保障の側面でも重要になってくる。単に犯罪者を捕まえただけで監獄が機能していなかったら意味がない。だからわれわれは通常法の支配を議論する。だが、安全保障についての議論はもちろん法の支配のトピックにおいても非常に重要なものだ。一般論としてはこうです。

中村さんのポイントに少し付け加えたいのですが、わたしも東ティモールにおける重罪ユニットのケースは非常に興味を持っております。通訳がひどかったり（笑）非常に小さなユニットです。だが、それが国際社会の決定であり、現地コミュニティの理解の結果でした。ポルトガルとインドネシアの混合は言語でも法システムでも、文化でもすべてのこの混合は東ティモールにありました。ここの植民地時代の記憶やインドネシアの教育体制や歴史に密接に絡んでいます。ピースキーパーはあれこれと決定をすることはできない。現場の状況が曖昧なものなら曖昧な解決策を探らなくてはならない。最も気をつけなければならないのは、なぜ彼らは曖昧で、どう曖昧なのかということを確認にすることです。彼らはただ単に曖昧なのではなく理由がある。それらを明確にする必要がある。

アミン：軍事部門から開発部門への移行に治安が必要なのはもっともです。だが私は、安全保障の問題は、一部と欲求不満を期待感に変えるという、複合的な要素も持っていると思う。アフガニスタンのケースでは、開発支援が大変期待の目で迎えられた。

田中：今までの議論は法的あるいは政治的な組織の側面に限られていた。だが、紛争が終結した際、平和的な社会を築くためには異なったスタンスを取るべきではないか。すなわち、国際社会がとるべき支援はどのような方向性を示すのか。国連の「足跡」はどの方向を向くべきなのか？そのなかで、UNのような機関はその中でも、民主主義国家はどの方向に導かれるべきかを定義するべきではないか。もちろんこの類のオペレーションは外的、内的組織を巻き込んだものでなければならないのは当然だが、その困難の中でどのような対話が必要なのかは大変難しいが、この点で私は、この協力の意義がよく理解できない。この平和構築や機構改革、法の支配について、私はまったく門外漢だが、このような社会を作るための援助などの必要性や方法論や協力の方法は何なのでしょう？

中満：もう一つの質問は、どうやって紛争の原因に挑戦するのか、その方法に関してどのように対処するのか。

1999年のルワンダでのジェノサイドに関するOAUの調査では、多数派フツ族は民主主義を望み、少数派ツチ族は正義を求めると結論付けた。この二つの相互に必要な要求にバランスをとらなければ、本当の対立の原因を取り除くことはできなかった。こういった状況でどう対処したらいいのだろうか？



ムタンゴ大使：難しい問題だが、多くの問題を含んでいると思う。特に原因を探るには、長い時間を要する。私が思うに、その国がその問題ばかりに固執していると考えるのは非現実的だと思う。解決のためにはその国自身の力も必要だし、国際社会も圧力をかけ続ける。ルワンダのケースでは、状況が民族対立へ逆戻りすることを許さなかったことが大きい。多くの人々を国外追放にし、両民族が一つのテーブルについて妥当な結論を得るために話し合い続けなければならない。平和のためには皆がある程度の犠牲を払わねばならない。国際社会は交渉や援助、助言を通じて支援し続けなければならない。とても難しい問題で解決には長い長い時間を要する。時間のみが解決策とも言える。

篠田：議論を踏まえると、民主主義と正義は両方必要だ。問題はどやって両方達成するかだ。和解はその融合の一つの形だが、長い時間の中で培っていかなければならない性質のものである。

田中先生のコメントについて1点。法の支配の問題は紛争の一つのマネジメントの形態だ。紛争すら組織化する形態だ。紛争を組織化することで、すなわち紛争を国会や議会の中に封じ込めることで、マネジメントしようとするのが法の支配の概念だ。そして、将来的な協力の要素が必要なのでその議論が中心となる。これはおそらく平和構築の唯一の、そして典型的な形態なのだと思う。

中満：今日は長い間ありがとうございました。



記録：一橋大学国際・公共政策大学院専門職学位課程  
グローバル・ガバナンスプログラム所属学生  
井上敬生、木須沙織、金秀美、栗名展広、竹内悠、満田あゆち  
写真：一橋大学総合情報処理センター映像管理室