



The United Nations  
University

# Work in Progress

《プログラム活動の現場から》

Volume 15, Number 3

2000年1月

国連大学広報部

## 変貌する平和の課題 安全保障への新たな挑戦と国連

未曾有の惨禍をもたらす戦争が度重なり、「大量虐殺」「民族浄化」といったおぞましい言葉を歴史に刻んだ100年が終わろうとしている。20世紀の戦争による死者の総数はおよそ1億1千万人に上ると推定される。この数字は、ひとつ前の世紀の15倍、17世紀ヨーロッパで起きた「30年戦争」の死者の25倍といわれる。だが、第二次世界大戦の悲惨な経験を経たあとも、ともすれば暴力に訴える人間の本性は変わっていない。1945年に第二次大戦が終わったあとも、世界各地ですでに9回の武力紛争が起きており、そのたびに少なくとも100万人の命が失われている。



コソボ、1999年6月 (Photo: Mikkel Østergaard/WCC)

「人間社会で、平和を願わない人はいないにもかかわらず、戦争は依然くならない」国連大学のラメシュ・タクール副学長は嘆く。冷戦終焉後、安全保障をめぐる新たな挑戦への対応を迫られる国連は、暴力が果てしなく蔓延する一方で、争いの終結を望む声も同時に世界中から聞かれる、この矛盾に困惑の色を隠せない。カンボジア、ソマリア、コソボに見られるように、ここ数年、国連平和維持活動が対象とするのは、ほとんどが主権国家同士の戦争ではなく国内や地域内紛争だ。

今回の「Work in Progress」は、タクール副学長が担当する国連大学「平和とガバナンス」プログラムでの研究を特集した。最初の論文で彼が述べているように、平和研究の焦点はここところ「国家の安全」ではなく「個人とシステムの安全」に変わってきた。対立当事者による武力行使回避によって、周囲のすべての安全がいかにか確保できるかの探求が焦点になりつつある。掲載した論文はいずれも、世界全域に広がるこのプログラムのネットワークに参加する研究者によるものだが、そのほとんどの内容から、こうした意識と、それがグローバルな安全保障を担当する機関としての国連の役割に特別な意味合いを持つことへの共感がうかがわれる。

### 目次

|                 |                                   |            |   |
|-----------------|-----------------------------------|------------|---|
| 変貌する平和の課題       | 安全保障への新たな挑戦と国連                    | 1,28       |   |
| 平和研究            | ラメシュ・タクール                         | 2          |   |
| 領域を超えて          | 武力行使と国際機関の進化                      | ベイヨ・ヘイスカネン | 4 |
| グローバル・ガバナンス     | 市民社会と国連                           |            |   |
|                 | フォルカー・リットベルガー、タンヤ・ブルール            | 7          |   |
| 紛争の予防           | 誰が、いつ、どのように？                      |            |   |
|                 | アルブレヒト・シュナーベル、デビッド・カーメント          | 10         |   |
| 人権、国連、外交政策      |                                   |            |   |
|                 | デビッド・P・フォーサイス、バーバラ・アン・J・リーファー     | 13         |   |
| アフリカにおける人間の安全保障 | 21世紀のガバナンスの望ましいあり方                |            |   |
|                 | ティモシー・M・ショー、アルブレヒト・シュナーベル         | 16         |   |
| ラテンアメリカの民主主義    | 和解と政治的社会的再建                       |            |   |
|                 | エドワード・ニューマン                       | 19         |   |
| コソボと変容する世界の政治地図 |                                   |            |   |
|                 | アルブレヒト・シュナーベル、ラメシュ・タクール           | 21         |   |
| 暴力が支配する社会の研究    | 方法論的及び倫理的問題                       |            |   |
|                 | ジリアン・ロビンソン、アルブレヒト・シュナーベル、マリー・スマイス | 24         |   |
| 著者一覧            |                                   | 27         |   |
| 略語表             |                                   | 27         |   |

# 平和研究

ラメシュ・タクール

国連は、国際協力と国際社会管理のための普遍的対話が可能な唯一の場である。平和、繁栄、持続可能な開発、正しい統治、地球的な公共利益であるこれらは、どれも単独の国家だけの行動で達成しうるものではない。

国連のひとつの理想だった学者の国際的共同体。それを実現したのが国連大学である。研究と考察、そして能力育成、とりわけ途上国を重視するそれらの事業を、世界中の学者、学術機関、シンクタンクを結ぶグローバルなネットワークを通じて行うという、独特の活動方式で他の国連機関や既存の大学とは一線を画するのが国連大学である。国連大学に与えられた任務は、研究と能力育成を通じて、国連とその加盟国が直面する差し迫ったグローバルな諸問題解決に寄与することにある。

国連大学の「平和とガバナンス」プログラムは、持続可能な平和と正しいガバナンス（社会統治）を促すことをその目的とする。われわれは今、ある矛盾を抱えている。人間社会における戦火の発生は、平和への願いが普遍的であるのに匹敵するほど広範に及ぶという矛盾だ。武力という概念は現代人の良心にとってひとつの呪いである。国連憲章は世界的問題において、一方的な武力行使を否定する。国連大学の存在意義は、知識の力で達成可能な限界を検証する試験管となることにある。「平和とガバナンス」プログラムの研究課題は、端的にいえば「平和研究」につきる。

学術的考察としての平和研究では、あくまでも暴力がその研究対象の中心となる。紛争の性格、原因、影響、管理、解決のどれもが、つまるところ暴力とはなにかに収斂する。軍備や武力の誇示を控えさせ、人間社会の価値追求の道具としてのその有用性に疑義を表明することが、平和研究の本質でなければならない。それは政治的アクター同士の紛争における組織的武力行使を排除するもので、対象は国際紛争に限らない。家庭内や仕事場における感情的対立の原因や経緯から得られる知恵も、平和研究や国際紛争とは無関係だとして無視すべきではない。さらにもっと広い意味でいえば、「構造的暴力」がある。戦場で散弾を受けて死ぬというような直接的原因の死もあるが、社会の構造的不平等という、誰も意図しなかった原因で命を落とすこともある。日常性にまぎれこんでいるだけに、この方がはるかに重大な意味がある。毎年、世界中では、国内紛争や外国との戦争に直接巻き込まれて命を落とす人よりも、貧困や栄養不良といった間接的原因で死亡する人の方が圧倒的に多い。

これからの平和研究の課題は、暴力の分析という従来の基本的枠組みに縛られず、もっと広い角度から対象テーマを掘り起こすことにある。それは、哲学、法律、宗教などの規範を洗い直すことであるかもしれないし、これまで指摘されてきたことの正当性を検証する論理的実証研究であるのかもしれない。たとえば、よくいわれる「平和を守る軍備」なる主張が正しいことを裏付ける情況証拠が存在するのか。それとも、戦争への備えが戦争を引き起こす、あるいはその可能性が高いのか。

平和研究を目指すうえで忘れてならないことは、人間を取りまく状況を少しでも改善するという意思が、研究の原点でなければならないことだ。戦争を単に理解するのではなく、それを排

除あるいは馴致する手段を探求することだ。つまり、焦点は紛争の原因解明と解決にある。問題は戦争だ。アプローチには倫理的・哲学的アプローチと経験論的・数学的アプローチの二つがある。そして目標は、各国政府と国際機関が解決のために参照しうる実用的な処方箋を描えることだ。

## 平和研究と戦略研究

平和研究と戦略研究とはその性格上、そもそも別物でなければならない。世界のほとんどの国は必要とあればいつでも戦える用意を整えている。同時にほとんどの国は平和を享受し、それが続くことを願っているのも確かだ。そこに平和研究と戦略研究の違いを解くカギがある。

一般的に、戦略研究は現実論的仮説が過剰だ。国際政治は権力闘争である。国際間の問題を引き起こすのはつねに、覇権を求めた国家だ。彼らの究極かつ最優先の課題は国家の安全で、軍事力がその主要な道具となる。こうした現実論的パラダイムのなかで、彼らの眼には暴力が当然かつ不可欠で、紛争解決のひとつの道具としか映らない。戦略アナリストの仕事は、自国の国力を最大限に増強しつつ、対立国の戦力を無力化あるいは弱体化するために利用しうる行動路線を提示することにある。

それにひきかえ平和研究では、焦点は、国家の安全から個人とシステムの安全に移り、すべての国の利益となるように、いかにして紛争当事者に武力行使を回避させるかに絞られる。戦略研究は暴力の上手な使い方が焦点だが、平和研究は、潜在的なもの顕在的なものすべてを含めた、人間による武力行使の頻度を減らすことに主眼がある。戦略研究は戦力の効用を認め、それをさらに洗練させるのが目的だが、平和研究は効用そのものを疑い否定する。戦略研究の視点からみた、第一次大戦と第二次大戦にはさまれた時期（1919年 1939年）のもっとも象徴的な教訓は、ヒトラーのような独裁者に反戦主義や宥和政策はまったく効き目がないことが分かったことだ。平和研究者でこの点に異論を唱える人はほとんどいない。だが、その人々も、ベルサイユ条約の不公平と不平等、それに現実論的パラダイムに立ったドイツの処遇が、そもそもヒトラーを生む結果となったと指摘するはずだ。

平和崩壊の危険性はどこにでもつねに存在する。最悪のシナリオを点検することでその危険個所を割り出すのが戦略研究の役目だ。一方、人間社会が惹き起こすすべての危機には、どこかに平和構築のチャンスが隠されているものだ。平和研究者の課題は、もっとも望ましいシナリオを探索することによってそれを見出すことにある。戦略研究のパラダイムでは、国家は最善の道を探りながら最悪の事態に備えることが要求される。「信頼するが、確認せよ」。中距離核戦力に関する歴史的合意にいたる経緯でレーガン大統領がしばしば口にしたこの言葉は記憶に新しい。平和研究の立場からいえば、国家は最悪の事態に備えるべきではあるが、同時に最善へ向けた努力を怠ってはならない。「確認するが、信頼せよ。そしてあくまでも隣人を愛せよ」。

安全保障の概念は今では範囲が拡大して、軍事面だけでなく、政治、経済、社会、環境なども含まれるようになってい

れら複数の次元はそれぞれ個々の「部品」としてでなく、相互の連関や緊張関係を含めてホリスティックに扱われる。たとえば、隣接するいくつかの村の経済が特定の土地や景観との特殊なつながりで成り立っている場合、環境安全保障と社会安全保障とは無関係ではなくなる。たとえば、カナダのイヌイット（エスキモー）やオーストラリア原住民などの生活がその例だ。自立型経済成長は経済安全保障に重要な意味をもつが、環境安全保障の必要条件である持続可能な開発との間で緊張が生じることもある。

このようなホリスティックなアプローチでは、国内と国際の区別はますます無意味になる。21世紀の安全保障問題研究者は、ありとあらゆる問題にいちどに対処できる万能選手でないと務まらないかもしれない。国内社会の一体性、政権の能力と意志、国家が犯すミス、経済発展と構造改革、男女差別や人種問題、外的脅威、国境を無視するエイズなどのグローバルな問題、環境破壊、麻薬密売、テロ、子どもの兵士、児童売春など、対処すべき問題は多岐にわたる。

安全保障の概念が、軍による国家防衛を主眼とする「国家安全保障」から人間の安全を重視する「人間の安全保障」へと大きく様変わりした。そこには重なり合う二つの側面がある。ひとつは、欲望や飢え、襲撃、拷問、公正な裁判なしの投獄、でっち上げの理由による差別、これらすべてからの解放という意味の安全保障。これは「……からの解放」が示すように、新概念の消極的な側面だ。もうひとつは、周囲に迷惑をかけずに生きる楽しみを満喫する自由を保障する安全保障で、これは「……する自由」でわかるように積極的な側面だ。この二つを合わせて、ひとつの社会あるいは政治体制のなかで生活する人々の暮らしの質を守るとするのが「人間の安全保障」の概念だ。したがって、人口の急増、資源の輸入困難、あるいは国内資源の枯渇といった事態は、国民の生活水準を危機的レベルまで悪化させることになり、人間の安全保障の観点からすると、それ自体が大きな脅威である。逆に、経済成長や資源確保の容易性、個人の社会的・政治的権利の拡大などは、安全保障の度合いを高める要素である。

人間の安全保障では、まず国家主権による抑圧、とくにその理由づけ、形態、手段、手法すべてが考察の対象となる。ナチスによるホロコーストに始まり、旧ソ連の政治犯収容所、ラテンアメリカ軍事政権による暗殺や拉致、カンボジアの大量虐殺、南アフリカ共和国のかつての容赦ないアパルトヘイト政策、多くの国にみられる先住民の悲惨な状況、そして世界のほとんどの地域に普遍的な女性の人権抑圧にいたるまで、対象は数限りなくある。

戦略研究のアナリストがカシミール問題を取り上げる場合、地区の安全をインドまたはパキスタン（アナリストがどちらの側かによる）の脅威からいかに守るかが中心的テーマとなる。平和研究では当然、カシミールのあらゆる層の住民を民兵や治安部隊による無差別の殺戮から守る最善の方法を探ることが主目的となる。個人や集団の権利が国家の政府、司法、警察、軍事組織あるいは準軍事組織に侵害される危険性というのは、戦略研究のテーマにはなじまないが、平和研究では、それこそが研究の主要課題になる。

そのことは、ルドルフ・ラメルが示す、今世紀（1987年まで）に発生した国家間の戦争と内戦による戦死者の数が3,850万人、同時期に国家の手で「抹殺」（ラメル）された人の数が1億5,100

万人という数字が裏付けている（注1）。

#### 冷戦期の平和研究

つまり、平和研究は従来の国際間の安全保障理念に代わる、より前向きで批判を意識した新しい概念なのだ。現実主義的分析のロジックを冷戦に適用したために、軍事力堅持の姿勢を示すことによる“悪の帝国”封じ込めの政策処方箋ができ上がったのだ。平和研究者のグループはこの対決のロジックに逆らって、彼らの力と信念をより強固にし、仲間を増やしていった。平和研究支持者らも、冷戦下の国際関係を双方がつねに対決的視点から捉えていたことが、東西両陣営間の敵対意識と、核兵器を含めた軍拡競争の激化を招き、計画的、偶発的を問わず、あらゆる戦争の危険を増すことになったと主張する。各国が核時代の冷戦の危険を正しく認識していれば、普遍的な安全保障という構造の現実性に思い至ったはずである。対立関係にあった当時の二超大国にしても互換的自己保存願望は共有しており、それは相手に対する見かけの憎悪感を上回っていたはずだし、またそうでなければならなかった。当時の平和研究者は、のちに70年代から80年代にかけてのデタントの時代を生むことになる「対立的協力の利害」をすでに予測していた。

80年代は平和研究への関心がとくに高まった時代である。それが、綱渡りの危うさを感じさせた核依存の平和に対する極度の不安と無関係ではなかったのはいうまでもない。多くの人が、当時の行動パターンを、核時代以前の現実論的診断と処方方で説明したり、実証することはもはや不可能だと考えていたのだ。

#### 冷戦後の平和研究

「冷戦は終わった。勝者はなく、すべてが敗者だ」ベルリンの壁崩壊の翌年、1990年7月、平和研究の権威といわれるヒルケ・トロンプ教授（オランダ・フローニンゲン大学教授・同大学戦争学研究所所長）は語っている（注2）。「ソ連帝国」は崩壊し、あとには貧困、犯罪、腐敗、そして環境汚染が残った。しかし、冷戦期間中、米国もまた、社会的腐敗と暴力犯罪、環境汚染の広がり、増えつづける財政赤字に悩まされた。国際問題をすべて軍事問題化させたのは、まさにこの二超大国の責任だった。アフガニスタン、アフリカの角（ソマリアを中心とするアフリカ北東部の突出部）、南部アフリカなどでは、いまだに当時の遺産があとを引く。

いずれにしろ、冷戦が終わった今、平和研究の重要性は以前にまして高まっている。理由は三つある。第一は、冷戦の陰に隠れていた、それとは無関係の紛争が各地で顕在化したことだ。この問題はまだ十分には研究がなされていない。慣性化したイデオロギーブロックの収束力低下にともない、実質的な平和の配当を求める世界の期待が新たに勢いを増してきた。しかし、冷戦終息といっても、政策選択肢あるいは可能性としての戦争が国際の関係から消え去ったことにはならない。人間社会には相変わらず理念や利害をめぐる争いで亀裂が走る。敵対し合うグループを支援する組織的政治集団が存在する限り、戦争の可能

注1：Rudolph J. Rummel, "Power, Genocide, and Mass Murder," *Journal of Peace Research*, Vol. 31, February 1994, p. 2.

注2：Hylke Tromp, "Peace Research at the End of the Cold War," in Elise Boulding, ed., *New Agendas for Peace Research: Conflict and Security Reexamined*, Boulder: Lynne Rienner, 1992, p. 9 [Proceedings of July 1990 Conference].

性はなくなる。むしろ、世界から冷戦の被膜が取れたことで、逆に国家や民族間にある無数の断層がより鮮明になったといえる。それにともない、戦争や紛争の原因説明とそれを封じ込めるための組織的研究の必要性はこれまで以上に高まっているのが現実だ。

第二の理由は、冷戦期間中の平和と安全保障に関する研究は戦略研究に偏重しがちだった。当時に較べると今は、バランスが平和研究に傾きつつある。スーパーパワー同士の総力戦の可能性が極端に減ったためであり、大国同士が、地域紛争をそれぞれの利害に利用するかわりに、紛争の拡大防止で協力し合うようになったからだ。

三番目に、前にも述べたが、冷戦終結に付随して、安全保障の対象にこれまでとは異質の、環境悪化や人権侵害といった新たな理念や脅威が加わり、安全保障の定義の範疇が実質的に広がったことが指摘できる。これらはいずれも、戦略研究ではなく平和研究領域でより適切に対処しうる問題である。

したがって平和研究者たちが自己証明に使うシンボルはいまや、より広い意味で捉えた「平和」と「暴力」の概念ということになる。冷戦期間中は、戦略的思考は、核によるデタント政策で恐怖のバランスを維持する重大な責任を負わされたスーパーパワーにおおむね任せておけばよかった。安全保障の定義が拡大した現在、ほかの国々も世界の戦略的情况を独自に評価するための、彼ら自身の知的資源を確保する必要に迫られている。

## 結論

これまでに書いてきたことは、筆者がオーストラリア国立大学平和研究所所長時代に考えていたことだ。キャンベラのアンザック広場（ANZUC = オーストラリア・ニュージーランド連合軍団）のはずれにオーストラリアとトルコの友好関係を記念するひとつの石碑が建っている。かつての敵同士の和解を象徴するすばらしいシンボルだ。そこに刻まれたトルコでもっとも尊敬されている愛国者、ケマル・アタチュルクの数行の詩文ほど、感動的な言葉を眼にしたことはない。詩は、トルコに攻め入った敵兵の母たちに捧げられている。

息子たちを遠い異国に送った母たちよ  
涙をぬぐいなさい  
こどもたちはいま、わが胸に抱かれ  
心やすらかに眠る  
息絶えた彼らは  
いま、わが息子でもある

中南米、南ア、北アイルランドなど、世界の多くの地域で傷つき分断された社会が抱える痛みや恨みは、なんとしても和解と融和の心で和らげていかなければならない。アタチュルクの言葉は世界中の平和研究者に大きなインスピレーションを与えてくれる。死せる者たちの教えに耳を傾けることをしなければ、われわれも、死者の眠りに加わるしかない。 Ⅳ

## 領域を超えて 武力行使と国際機関の進化\*

ベイヨ・ヘイスカネン

現在の主要国際機関のほとんどは第二次世界大戦が終わったほぼ50年前に創られたものだ。国連、そしてブレトンウッズ機関と呼ばれる国際通貨基金（IMF）と世界銀行、それに現在は世界貿易機関（WTO）と名を変えた関税貿易一般協定（GATT）などがそれだ。これらの機関の目的と機能は、当時の政治的関心と危機感をバランスよく反映していたのみならず、国際機関に求められる合理性をもある程度備えていた。

しかし、半世紀を経るうちに、報道と経済のグローバル化、非政府組織（NGO）の多様化、冷戦の終結、インターネットの出現など、周囲の環境が基本的に変化した。他方、冷戦終焉後の世界では多くの国際機関、なかでも国連が、それまで国際の関係で彼ら専有のものと自認していた機能を維持しつつける、あるいは再確認することに困難を感じている。「正当性の風食」が認識されたことは、行動環境の変化の大きさとあいまって、国際機関の理念を見なおす時がきたことを示唆する。

国際機関なるものが存在しはじめてからかなりの時がたち、国際の場での一定の位置を確保したにもかかわらず、その「正当性」が知的関心の対象になったことはほとんどなかった。そのこ

とは、これらの機関の役割と相対的な独立性に関する異なる見方を反映している。ひとつには、現在の形の国際機関を、とくにその政治環境から切り離して考察しようとしても、研究の合理的対象にはなりえないとする「還元主義」の議論が成立するからだ。事実、そのような議論はすでにある。つまり、国際機関は単に国家権力の延長ないしは道具とみなされ、その形態的構造だけに焦点を絞ると、国際政治の本来の主題である国家と政府から目をそらすことになるからだ。

逆に「組織論」的釈明も成り立つ。国際機関は、その創造主である国家や政府とは比較的無関係の国際間の問題での役割が主務だとする議論だ。還元主義論では、国際機関が国家や政府が単独ではなしえない見事な成果を挙げていることや、その回数も増えていることだけでなく、国際的NGOの重要性が増していることも説明できない。後者は、個人のグループが自らの責任で立ち上げた合法的主体であり、単純に国家や政府の延長あるいは道具とみなすことはできない。

（国際機関が独立した役割あるいは機能をもつとする）「理想主義」と「組織論」を旨とする者と、（国際機関を国家の延長とみる）「現実主義」あるいは「還元主義」論者との軋轢はさまざまな専門領域を横断する方法論的課題を提起する。たとえば、法律学者はなんらかの形で組織論を選ばざるをえない立場にあ

\* 本稿はベイヨ・ヘイスカネン博士が担当する、国連大学の「平和とガバナンス」プログラムの研究プロジェクト「国際機関の正当性」からの抄録である。

り、政治学者はより還元論的アプローチを好むはずだ。他方、社会学者はNGOの役割と機能に目を向けやすい。要するに、最初の方法論の壁を乗り越え、それに付随する領域の偏見という落とし穴を避けて通るには、もっと幅の広い思索的アプローチが必要になる。国際機関の正当性を偏見なしに理論づけるには、そうした包括的アプローチのほうが適している。

その良い例が武力の行使だ。近代主義の成果のひとつは、国際関係における武力行使の決定に理性による判断を必要条件として受け入れたことだ。武力行使の正当化を要求する動きがみられるようになったのは比較的最近（19世紀初頭）だが、それは急速に進化し、第二次世界大戦後の国際連合の創設と、同時に採択された国連憲章第2条4項の武力禁止条項という形に結実した。その意味では、武力行使正当化の経緯は国際機関進化の過程そのものといえるし、逆に国際機関の進化の過程を、国際関係における武力行使を正当性という必要条件で縛ろうとする努力がますます組織化されていった歴史と置き換えて理解することもできる。

国際政治の段階的近代化とそれに付随して国際機関のレベルが向上した結果、武力行使の正当性を理性的に判断できるようになった。形而上の理想的背景に固定されていたそれまでの戦争の正当性判断基準の分化が、組織的 ゆえに有理かつ合法的な 武力行使と、非組織的あるいは政府が認めていない ゆえに非有理かつ非合法的な 武力行使との区別を生むことになった。この区別は、国連憲章第2条4項に盛り込まれた武力行使禁止の規定と憲章第43条が想定する集団安全保障システムとの間に明確に示されている。前者は非論理的かつ非合法的な武力行使の排除を意図するもので、後者は武力を合法的に行きしめる目的の識別を意図している。

しかし、国際機関が国際政治の近代化の過程で成長したように、武力行使の合法性の判断基準もやはり進化の道をたどった。合法的武力行使と非合法的武力行使とを区別することは近代主義内部に緊張を生じさせ、その結果、近代における合法性の概念が、“正当的”合法性（formal rationality）と“対話的”合法性（communicative rationality）という二つの競合する（実際には、しばしば対立する）認識に分化することになった。前者は恒久的な集団安全保障体制の構築が焦点で、後者は国際紛争を平和的に解決する手続きの制度化を意図するものだ。国際連盟そして後の国際連合といった国際的政治機関は集団安全保障構想の成功を裏付けるものであり、一方、現在の国際司法裁判所、その他各種の法的機関、調停機関の存在は平和政策の成果を反映する。

冷戦終焉後の世界情勢は、いわゆる近代主義での合法性の概念が、より複雑で人為的な“ポストモダニズム的”概念に置換したことを示唆している。この新たな概念に基づけば、国際関係における武力の行使はもはや外交と対峙するものではなく、それ以外の国際的な危機管理のための多様な“平和的”ツールの不可分な一部とみなされている。この状況は、国際関係におけるモダニズム時代の終わり、そして“国際的危機管理”の新たな、ポストモダニズム時代の始まりを告げるものだ。

国際的危機管理の概念では、武力行使と外交の双方を国際政治に使われるその他の手法の延長として容認する。だが、二つはそれぞれ独立したものではなく、ひとつの技術的管理手法を構成する関連部品なのだ。問題は、武力行使と外交のどちらを優先するかではなく、むしろ特定の状況下で適切なツールがなにか

なのだ。武力行使と外交が平行する場合もある（たとえば、紛争当事者間における外交的解決を図る一方で、民間人保護が要請される平和構築活動のケースがその例だ）。ポストモダニズム時代の国際的危機管理の手法は、プロジェクトマネジメントの実践にほかならない。特定地域に危機の兆候があるか、どのような機関を設置して対処すべきか、必要な人員と資材はなにか、不可欠な、あるいは望ましい政治的支援を確保するためのPR活動をどう展開するか といったことだ。

ポストモダニズムの考えは近代主義のそれと、かなりの点で異なる。まず、単一の恒久的集団安全保障体制の確立にそれほどこだわらない。考え方としては、もっと分散した多元的枠組みで活動する方に傾いている。国連機構外の北大西洋条約機構（NATO）、西欧同盟（WEU）、欧州安全保障協力機構（OSCE）さらにその他の地域機関やNGO、企業を含めた各種民間団体、場合によっては各種研究機関や大学などまで、手を組む相手として対象になる。危機の態様や紛争の当事者、任務の目的など、対処すべき問題の内容によってもっとも適切な組織形態を選ぶ。要するに、巨大規模の唯一の恒久的な国際機構を構築する代わりに、問題ごとに随時適切な管理体系を作り上げるほうが効果的だとするのが、ポストモダニズムの考え方だ。このような組織であれば、国際的な紛争に対する個別の対応が可能で、危機が終息した段階で即座に解散できる。

さらに、ポストモダニズム的アプローチは、平和をみる視点に倫理がからむことによって阻害されることがない。武力抗争が作爲的行動あるいは計画的違法行為の結果である場合は、国際社会に有害な行動として処罰の対象とすべきだが、最近の武力抗争はそう判断できないケースが増えている。ポストモダニズム時代の国際的危機は、集中看護を必要とする急患と同じで、なんらかの形で管理あるいは処置が求められる社会的緊急事態とみなされ、限定的あるいは“外科的”軍事作戦が必要になる場合も出てくる。

大規模な軍事作戦を避けて外科手術的な限定的武力行使を優先させると、ある意味で、武力行使の決定権を国際的危機に現場で対応する比較的下部層の人間に委ねることになる。その場合、作戦行動の様相もより感情を抑えた“臨床的”性格に変化し、結果的に武力行使の決定が専門化、あるいは「文明化」する。そうだとすると、いささか矛盾するが、ポストモダニズム的アプローチは、国際関係における武力行使を正当化する数ある理論的アプローチのなかでもっとも“冷血”的でありながら、戦略かつ戦術面での抑制度でもっとも“平和を意識した”ものということになる。

近代主義的アプローチの構成軸が集団安全保障の概念と平和政策の二つであったのと異なり、国際危機管理の概念は国際的組織や政治的意図といった大げさな問題はまったく意識しない。関心の範囲は、国際の平和と安全に脅威となるような政治的変革の過程を経つつある国や地域の状況をいかに管理するかの問題に限定される。特定の異常事態がそうした状況までエスカレートしているかいないかは、はっきりいって判断次第だ。したがって、政策は問題ごとに決めるしかない。だが、その決定が、国際危機管理で求められる唯一の“政治的”判断であり、それから先の、国際危機管理の工具箱からどの道具を選ぶかの判断は、管理上の問題だ。その場合の判断基準となるのは、危機の性格と進展状況、関係するグループ、彼らの軍事力、民間人に被害が及ぶ危険の度合い、対応のための人員・資材の必要量あるい

は調達可能量などの分析結果だ。

ポストモダニズムの考え方は、政治を非合理の世界とする認識ではモダニズムと共通するが、国際的政治問題に対するそのアプローチはモダニズムのそれに較べより技術的、あるいはより管理的色彩が強くなる。したがって、国際危機をポストモダニズムに基づいて管理するものは、国際的政治問題の政治解決を探るのではなく、まず問題を“非政治化”する手段を選ぶ。そもそも国際的危機が正しく管理されるのであれば、集団安全保障派にしろ平和論者にしろ、だれがその手柄を主張しようが別にこだわることはない。“政治”の役割は、国際的なマクロの視点から管理することにある。ミクロ部分の管理業務が国際的なマクロの管理、すなわち国際の平和と安全の維持という最終的目標に添うべく、委任された権限が行使される状況を監督、監視することだ。

国際的危機管理の概念に組み込まれた“合理性”は純粹の政治的理論からの派生ではない。プロのもつ能力と専門知識による単純な評価に基づくものである。ポストモダニズムにおける合理性の概念によれば、任務の達成、それも与えられた条件下でプロとしてベストの仕事といえる結果をだすことがもっとも重要視される。危機管理が万全かどうかの判断基準は、“解決できたかどうか”ではなく、プロの基準に照らしてどこまでできたかなのだ。紛争が“危篤”状態あるいは治癒不能なほど重篤で、紛争そのものを“解決”することは理論的にも法的にも手遅れと判断されることもある。だが、そうした状況でも、ベストを尽くすことが“理論的”にも“法的”にも求められる。紛争地域の住民を無事に避難させることもそのひとつだ。紛争当事者の双方が外交的説得や外科手術的武力行使によっても引き下がる様子が見えなければ、放置してとことん戦わせることもやむをえない場合がある。自分たちの行動がいかなるものであるか、なぜそうしているのか、そしてその行動がもたらす結果がどのようなものかを、武力抗争の当事者自身が十分承知した上での行動と判断するしかない。民族国家中心のシステムが支配的だった19世紀前半から、国際の平和を最終目標とする国際的な政治機関が誕生し、さらにそれが多元的なポスト近代主義的国際機構へと発展してきた国際機関進化の過程では、国際関係における武力行使の正当性に関して数多くの考え方が提起されてきた。近代主義における国際政治は、武力行使を正当化したり、独占したり、禁止あるいは停止する試みが目立った。だが、ポストモダンの時代に入ると、武力行使は、もはや政治問題とはみなされず、国際的危機管理というより広いコンテキストのなかで単なる管理上の問題として扱われることになる。その結果、19世紀初頭の戦術理論家、クラウゼウィッツの時代、あるいはそれより少し後の、国際法などの制度や機構が整備されはじめ、広く平和が唱えられた近代主義の時代と較べると、武力行使が感情的あるいは政治的に議論されることはかなり少なくなった。

現在も、国際的機構や制度とその平和尊重の基本理念が国際政治や国際法の正当性と合法性の広い意味での基準と考えられ

ているが、国際政治の重点はマクロレベルからミクロレベルへ移行している。その結果、国際機関の正当性や武力行使の合法性をめぐる知的議論は、管理と技術の面を重視するアプローチに取って代わられつつある。事実、国際危機管理に関するポストモダンの議論では、「正当性」や「合法性」といった言葉自体に違和感があり、作業能力、専門知識、職業意識といった表現が頻繁に使われるようになった。そのため論議から知的刺激が薄れたとはいえ、むしろより焦点が定まった冷静な対話としての性格が強まった。ある意味でこのほうがより“合理的”だといえるかもしれない。

もちろん、ポストモダンもそれなりの課題を抱えている。ポストモダンの理論が概念的レベルでまとめあげた外交的思考と軍事的思考を合体させた理論は、現場適用においては依然、不安定なものだ。ポストモダニズムの危機管理者が使用できる軍事資料 武器弾薬 はいまもって19世紀クラウゼウィッツ時代の戦略思想を反映している。つまり、戦争マシン（戦争の道具）として開発されたものである。基本的用途は、武力紛争時の民間人保護ではなく、あくまでも敵の破壊にある。平和目的のための抑制された武器使用という危機管理の概念と、そこにある自由に使える兵器との間のギャップが、しばしば管理者の手におえない難しさを引き起こす傾向がある。とくに、すでに予防外交が失敗し、平和維持活動が完全に立ちあがっていない状況、言いかえると平和構築が必要な状況下では、極めて重大な問題となる。このような極限状況のもとでは、危機管理の理論は通用しなくなり、戦争マシンが勝手に動き出す。

したがって、ポストモダン思想の概念的合法性を認めることは、かならずしも、国際危機管理にかこつけて行われる行動がすべて合法的で正当性のあるものと解釈すべきだということにはならない。

危機管理の概念は、その目的が危機管理の正当化のみに限定され、危機管理の評価あるいは批判には使えないのであれば、近代以降に芽生えた合理性を計る基準としては役に立たない。ただ、「臨床的」ないしは「外科手術的」武力行使といった技術的概念を適用する場合、これまでは、あいまいではないにしろ、純粹な技術的必要性よりもいささか広い意味で解釈されてきた傾向がなかったとはいえない。臨床的、外科手術的といった概念を文字どおり受けとめると、ほかにも工夫すればもっと管理しやすい危機対処手段がありそうに思えてくる。外科手術そのものは麻酔なしでもできるが、麻酔を使えば、患者は痛みで泣き叫んだり、必死に抵抗したりしなくてすむ。

いずれにしろ、論理と技術の間にギャップが存在する以上、国際関係においてモダニズム時代を過去のものとして消し去ることはまだ早すぎるように見える。われわれは結局、技術革新をもたらしたモダニズムにもうひと働きしてもらう必要があるのかもしれない。皮肉なことに、クラウゼウィッツの戦争マシンをとめられるのは、軍縮ではなく、再軍備といえなくもない。 Ⅳ

## グローバル・ガバナンス 市民社会と国連\*

フォルカー・リットベルガー、タンヤ・ブルール

### グローバル市民社会と変容する世界政治

冷戦期間中の平和研究はもっぱら（国家間の）大規模戦争の防止が主題だった。この10年でそれは大きく変わった。研究の焦点が、安全保障共同体、建設的紛争処理、そして平和志向社会といった新領域へと移行した。加えて、国際秩序にいくつかの大きな変化をもたらす新たな状況が出現し、それにも対処しなければならない。変化のひとつを象徴するのがグローバリゼーションで、それ自体が変化の動因でもある。グローバリゼーションが多面的であるだけに、民族国家の役割の変化を含めて、いくつかの新しい問題が前面にせり出すとともに、新しいアクターを舞台に押し出した。国家に束縛されないトランスナショナル（脱国家的）な性格の企業（TNC）や経済団体、社会運動組織（TSMO）、それに各種主張グループの国際的ネットワークなど、多種多様なアクターで構成される集団だ。

1990年代初めまで、平和研究者や国際関係学者の間では、あくまでも国家が国際問題の主役と理解されていた。しかし、それ以降の状況の変化で、やがて非国家アクターが脚光を浴びるようになった。理由は二つある。

第一に、国家の枠にとらわれない市場パワーと市民社会アクターがその役割をより積極的に演じはじめたことが挙げられる。これらの非国家アクターの数は飛躍的に増えている。その多くが、国際会議などで積極的に討議に参加することによって世界的な政治の舞台で影響力を発揮するようになった。統治機構の外側で行動することをむしろ好む集団もある。TNCなどはその例だ。彼らは、各国政府が間に介入することを嫌い、まったく自由に世界規模で行動したが。こうした企業グループは、現代の国際関係の複雑な仕組みを理解するうえでのひとつの指針といえるが、ここでは、市民団体などと表現されることもある、NGOつまり非政府組織と、国連との関係に焦点をしぼる。

次に、こうした新しいアクターの行動に関する法的規制が緩和され、国際政治という、より広い舞台で彼らが行動しはじめたことが、二番目の理由だ。非国家アクターが、国家や国際間の意志決定プロセスに関与する道が大きく開けてきたのだ。この流れを如実に示すひとつの例が国連にある。国連経済社会理事会（ECOSOC）では従来、国際的なNGOも、おおむねコンサルタントとしての資格しか認められなかったが、1996年から正式のメンバーに登録される枠が広がった。その結果、最近では地域や国内のNGOも、ECOSOC関連の政策立案作業に参加しはじめている。国連主催の世界会議や、そのあとのフォローアップ作業でも非国家アクターの参加が増えている。1992年にリオデジャネイロで開かれた国連環境開発会議では、それまでで最多数のNGOが正式参加を認められた。リオ会議が特別だったわけではない。コペンハーゲン社会サミット（1996年）などを含めて、リオ会議以降の世界会議では、参加NGOの数はさらに増えている。

この二つの流れが、国際政治の世界でNGOやその他の市民団体の参加が増えるきっかけを作った。もちろん、見なれぬアクターの出現は、既存のガバナンス機構の効率に負担となり、機構自体の合法性に疑問を投げかけることにもなり、統治機構としては難しい問題を抱えることになった。原因は、既存のガバナンス機構が相変わらず国家中心に動いているからだ。非国家アクターはこれまで、国家の意志決定プロセスに当然あるべき形で参加することができなかつたし、「グローバルな問題」に対処する上での実際の権限と参加者の適正配分が現在の国家中心のガバナンス機構に反映されていないからだ。それはつまり「国際の」関係という従来、受容されてきた表現が時代遅れになりつつある事実をわれわれに突きつけていることになる。

### 合法的グローバル・ガバナンス

ガバナンス機構が国際的レベルで実行力をもち、すべての人の信頼をうるものであるためには、これまで以上に非国家アクターがそこに加わっていなければならない。地球社会の統治における非国家アクターと国家アクター、この新旧両主体の適切な配分を決めるのは、政治の当事者と研究者の双方にとってかなりの大仕事だ。各種のガバナンス機構の構成をめぐるいまの議論の着地点として望ましいのは、実行力のある複数の組織の複合システムにする案だ。ただしそれは、地域レベルからグローバルレベルまで、あらゆる政策決定レベルに存在する広い層のアクター相互、あるいは全体の関係、または紛争を調整できるシステムでなければならない。

そうした新しいガバナンス機構を作る試みは、これまでにもある程度行われたが、いずれも十分に包括的といえるものではなかった。したがって、平和研究には、進行中のガバナンス機構改革プロセスを分析するだけに安住せずに、改革プロセスそのものに自らの構想を注入する気構えが求められる。そうしたアイデア提起があってこそはじめて、さまざま異なるアクター相互間と政策決定の各レベルの間で、バランスのとれた適切なガバナンス機構が実現するはずだ。穏やかに争いを収めるのも、富を公平に分配し、集団の意志決定を民主的手続きで行うのも、そうした機構であれば可能だ。もちろん、ここまでは概念論にすぎない。以下の章で、国連と市民社会アクターの関係に焦点を絞って、より具体的に説明する。

将来いかなるグローバル・ガバナンス機構ができるにしろ、国連は唯一、グローバルでユニバーサルな組織として、その機構の大黒柱的存在でなければならない。そうやってこそはじめて、その機構は、少なくとも原則的には、すべての国を代表して行動する権限を付与されることになる。国連として実行力のあるグローバル・ガバナンス体制づくりに寄与するためには、国際的市民社会との関係において、少なくとも二つの問題に対処しなければならない。国際的市民社会を有効な民主的手続きで国連に「組み入れる」問題がひとつ。もうひとつは、国際的市民社会が引きずる暗黒の部分、すなわち国境を無視して広がる国際犯罪と腐敗に対してなんらかの有効な手を打つ必要があるという点だ。

\*本稿はフォルカー・リットベルガー博士が担当する、国連大学の「平和とガバナンス」プログラムの研究プロジェクト「ガバナンス」からの抄録である。

## 民主的国際ガバナンス

第一の問題では、国際的レベルでの「民主化」が国連システムにとって大きな課題となる。公共の政策はすべて民主的手続きを経たうえでなければ合法化されないとする原則論とは別に、政策実施を効力あるものにするためには、国際的レベルでの民主的なルールと手続きを規定しなければならないという、実際的な問題がある。かりに、政策実施の対象となる側にも、そのルールや政策決定プロセスになんらかの形で関与できる可能性があることを、彼らが納得すれば、政策が順守される可能性はかなり高まるはずだ。しかしこの数年、政策決定プロセスに彼らに関与する可能性は実はかなり減っている。グローバル化の急速な進展が原因だ。相互依存性の度合いが高いため、国内法では既存の問題が解決できなくなっている。それがとりわけ顕著に現れているのが、経済と環境の領域だ。その結果、ガバナンス機構のより高いレベル、つまり国際レベルで政策が決定されることになり、政策決定者と市民との距離がさらに大きくなる。

この傾向が国連にそれ自体の民主化を急がせる大きな圧力になっている。国家レベルの公共政策が（とくに1980年代から90年代にかけて起きた「民主化の第三の波」といわれた情況のあと）、少なくとも部分的には民主的に管理されるようになったのに対して、市民社会の参加を促すメカニズムは、国際的レベルでの公共政策決定の文脈からは欠落している（EUはそれをあていど実現させた注目すべき例外だ）。したがって、政策決定者と市民社会との距離短縮と国連における政策決定プロセス民主化の方策について集中的に考察する必要がある。ある研究は、国際的意志決定プロセスにおける、非国家アクターの助言者としての役割、あるいは参加者としての権利を拡大する案を提起している。その第一歩として、NGOのコンサルタント資格に関するECOSOC規約が1996年に改定された。しかし、ECOSOC改革は多くが期待したほどの波及効果を示さず、NGOが参加できるのはいまだにECOSOC会議とその討議に限られ、国連総会、安全保障理事会など、ECOSOC以外の国連の主要機能に関しては正式のコンサルタント資格は認められていない。

国連の民主化努力不足の解決策として、国連に第二総会を設けるという遠大な提案もある。第二総会は各国の国会から選ばれた議員で構成する案のほか、その代案として、各国政府代表と、国連で承認された非政府組織の代表で構成する案の二つがある。「第二総会」（別名「市民社会フォーラム」）を作ることにより、政府代表と市民社会の代表が国際の場で代表権をもつことになる。市民社会代表は支持者に対して説明義務を負うため、彼らによって、必然的に国際的レベルに存在する国家と市民との間のギャップは効果的に縮小されることになる。

第三の案は、ECOSOCを市民社会の代表機関に作りかえる案だ。この案は、国連憲章で当初想定された形での、ECOSOCの政策決定機関としての存在意義がほとんど失われたとする認識に基づく。従来ECOSOCで扱っていた案件のほとんどが、ECOSOCより広い権限をもつ他の国連機関、またはG7会議（主要7カ国蔵相・中央銀行総裁会議）などの場で、主要国自体が直接対処することが多くなっている。

## グローバル市民社会の“暗部”

グローバル化の負の部分への対処という、もうひとつの問題に関して国連に求められるのは、グローバル・ガバナンスのあるべき姿と安定性を確保しつつ、グローバル化そのものに脅威となる、トランスナショナルな活動をより効果的に監視・管理するという、かなり難しい仕事である。社会の腐敗と墮落の根源である国際的犯罪組織の活動は、グローバル・ガバナンスのシステムを正常に作動させるうえで無視できない反動的要因である。これらの犯罪組織は、自分たちだけの利益追及を目的とした擬似統治システムを地下社会に構築しており、放置すれば表社会のすべてがその上に成り立つ法と秩序を根底から揺るがす危険がある。

グローバル・ガバナンスを研究する者はこれまで、こうした裏社会のアクターと彼らの行動が及ぼす影響について表面的知識しか持ち合わせていなかった。非国家アクターに関しては、好ましいとみる見方が一般的だが、国際的に範囲が広がった市民社会には裏の“暗黒”の部分が存在することを研究者も認めて、学術のメスを入れるべきだ。国際的犯罪組織の意図と行動様式は、いわゆる市民社会アクターの大半のそれとは根本的にちがう。彼らは自分たちの非合法活動に国家の管理の手が及ぶことをなんとしても避けようとする一方、合法、非合法を問わず、あらゆる術策を弄して彼らの非合法ビジネスの機会を増やそうとする。したがって、公共秩序の完全無欠性と社会安定を著しく脅かす存在と見るべきである。

国連は1998年10月の総会で特別委員会の設置を決定、問題への対処に積極的な姿勢を見せた。委員会では国際的組織犯罪取り締まりに関する包括的国際協定の成立を目指して、2000年までに協定案を作成する。その背景には、こうした非合法活動を抑え込む唯一の方法は、各国間の協力しかないとする共通の認識がある。これに加えて、ウィーンにある麻薬規制犯罪防止局（ODCCP）の国際犯罪防止センター（CICP）が世界各地にある国際的組織犯罪の脅威を分析した「世界組織犯罪報告書」を発表するなど、さまざまな動きがすでに始まっている。

## 国連と市民社会：将来の課題

国連が市民社会をグローバル・ガバナンスの重要な活動グループに加えるためには、その前に少なくとも二つの重要な課題を解決しなければならない。第一は、民主化に取り組むことだ。国連は、市民社会アクターの参加に門戸を開く必要がある。第二は、国際犯罪と社会腐敗の脅威に対する取り組みだ。どちらも、各国国民の生活と資産を保護し、彼らの市民権と政治的権利を保障する義務を負うすべての民族国家に相通ずる問題だ。民主化も規制も、これまでは国家レベルの問題だったものが、国際的レベルでの対処も必要とされるようになったということだ。しかし、国連を世界政府あるいは世界国家にせよ、あるいは、すべきだ、というわけではない。そうではなくて、あくまでもゴールは、グローバルな脅威に対する集団的対応を多様化し民主化することに置くべきである。国際問題に対処するそうした集団的行動に、各国政府と非政府組織を含めた主要アクターの関係を調整するのが、国連の仕事になる。 Ⅳ

国連システム学術評議会・国連大学共同制作の『グローバル・ガバナンス』  
米国出版者協会賞を受賞

国連大学と国連システム学術評議会（ACUNS）は1995年から、ガバナンスに関する専門誌 *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* の制作に共同でかかわっている。外部の研究者が校閲、編集する専門誌で、ニューヨークのリン・リーナー出版社から年4回（1月、4月、7月、10月）発行され、ACUNSの全メンバーに配布されている。

現在の編集を担当するロジャー・A・コート（サウスカロライナ大学）とクレイグ・N・マーフィー（ウェスリー大学）の二人は2000年6月で担当を離れ、W・アンディー・ナイト（アルバータ大学）、S・ニール・マクファーレン（オクスフォード大学）、トーマス・G・ワイス（ニューヨーク市立大学）の三人が今後5年間編集を担当する。

『グローバル・ガバナンス』は実務関係者や研究者のかねてからのニーズに応えるもので、1996年には米国出版者協会が毎年発表する「経営学、社会学、人文科学部門の最優秀ジャーナル」に選ばれた。内容は、持続可能な開発や平和と安全保障、人権などの問題と国際機関、多国間交渉などとの関係が中心になっている。

学際的で多文化横断的な真にグローバルな視点に立つ論文を掲載するというのが、編集者ならびに編集委員会の基本方針で、既存の概念にとらわれない論文を、学者、実務関係者を問わず、広く求めている。

以下に挙げるのは、これまでにこのジャーナルに掲載された

論文でとくに反響の大きかったもの。

- James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century";  
Peter M. Haas and Ernest B. Haas, "Learning to Learn, Improving International Governance";  
Samuel M. Makinda, "Sovereignty and International Security: Challenges for the United Nations";  
Mary Ann Tetreault, "Justice for All: Wartime Rape and Women's Human Rights";  
Sally Morphet, "Organizing Civil Administration in Peace Maintenance";  
Paul Wapner, "Environmental Ethics and Global Governance";  
Kofi Annan, "The Quiet Revolution";  
Jennifer Clapp, "The Privatization of Global Environmental Governance";  
Fanny Benedetti and John L. Washburn, "Drafting the International Criminal Court Treaty."

ジャーナルに関するお問い合わせは下記へ：

Managing Editor, *Global Governance*, Department of Political Science, Wellesley College, 106 Central Street, Wellesley, MA 02481-8203 USA

Eメール・アドレス： editor-globalgov@wellesley.edu

## 紛争の予防 誰が、いつ、どのように？\*

アルブレヒト・シュナーベル、デビッド・カーメント

### 紛争予防 理論と実践

最近の国際社会による平和維持活動と紛争処理の実績が思わしくないことから、戦火の絶えない世界に平和をよみがえらす手段として、各国の学者や政治家の間で「紛争予防」の概念が改めて見直されている。紛争予防の理論と実践にかかわる人々の主張は、簡潔明快だ。紛争を予防する措置を講じることは、すなわち、(a) 緊張関係が暴力沙汰へエスカレートするのを防ぐだけでなく、(b) 国家間紛争や国内紛争の危険を常時監視する国際的早期警戒体制の整備につながり、さらに、(c) まだ緊張状態に留まっている段階で第三者が介入したほうが、現実起きてしまった紛争をあとから処理するより、政治的にも経済的にも、さらに人的にもはるかに負担が少なくてすむ。だからこそ、危機管理の当事者となる国際機関や地域機関などは、紛争の事後処理ではなく、まず「平和管理」を先行させるべきなのだ。

紛争予防を簡単にいえば、複数のアクター間で生じている論争あるいは緊張状態の成り行きや結果を変えさせる行動である。予防行動は、非国家アクター、NGO、国家、地域機関、国際機関など、あらゆるレベルのアクターによって実施される。

こうした介入は連続性をもたせることが望ましい。紛争の各段階で性格の異なる第三者的手法を、漸次発動させていく。連続する一連の介入手法のまず最初は、純粋な調停努力で、説得や情報コントロール、中立と判断できる単一のアクターによる代替策の提示などを通じて、紛争の当事者双方に交渉による解決を促す。予防戦略の次のステップにくるのが「力による調停工作」、つまりアメとムチを意図的かつ戦略的に使い分けて、当事者を交渉のテーブルにつかせるやり方だ。それでも合意に至らない場合は、平和維持、人道援助、さらに場合によっては平和執行などを含む多機能複合型の介入に踏み切ることになる。この最終段階での予防活動では、非妥協的勢力を抑止ないしは鎮圧するために武力行使もありうる。したがって、危機防止の形態は予防外交に始まり、段階を追ってより強制力の高い介入策へと移行していくことになる。

最近の国際情勢の変化は、紛争予防の性格を本質的に変えることになった。冷戦下では、予防活動は常に国連事務総長の権限の下で行われ、平和維持部隊が紛争当事国双方による停戦取り決めの順守状況の監視などを目的に現地派遣された。冷戦期間中、米ソ両超大国はその意志があれば、国連の公式な介入を阻害することも、相手ブロックの一方的行動を抑止することも可能だった。だが、もはやイデオロギー上の対立が実質的に消滅した現在、さまざまな国家が単独で、ないしは連合を組んで、他者の紛争に介入しうる能力は格段に高まっている。さらに、両超大国によるイデオロギー的束縛がほぐれ、外国政府の支援下

にあった強圧的政権の多くが弱体化した結果、地域内紛争、とりわけ領土や民族問題をめぐる紛争が起きやすい状況が普遍化することになった。本稿では、現在の国際環境下での紛争予防の概念をめぐる論議と、非政府組織、国家機関、政府間機関など、多様なアクターの組み合わせで紛争を効果的に予防するための必要条件について検証する。

### 正しい紛争予防の定義とは

紛争予防のごくおおまかな定義を紹介したが、この概念のひとつの大きな弱点がそこから見えてくる。つまり、開発援助、人道援助、予防外交、平和維持活動、紛争解決、紛争後の平和構築など、紛争の可能性を減らすための活動である限り、形態や活動主体とは無関係に、すべてが「紛争予防」に該当することになる。ここに挙げた以外にも無数の定義がなされている。紛争予防を国家アクターと非国家アクターによる活動という文脈にとどめておくうえで大いに役立つもの、そうでないものなど、千差万別だ。最近はさらに、紛争が起きる前、期間中、あるいは危機解消後の時期に、なんらかの形で紛争地域に関与した組織のほぼすべてが、紛争予防に積極的に取り組んだと主張する。しかし、かりに紛争を効果的かつシステムティックに防止したいというのであれば、その場合、多目的の普遍的国際機関である国連の支援と指導のもとに行うことになる可能性が高いが紛争の前兆を検知する早期警戒システムの構築や供与、運用に携わるそれぞれの関係者には、それに適したもっと実用向けの定義がガイドラインとして必要になる。これは、エスカレートする紛争を、全面戦争に発展する前に牽制あるいは阻止するため、さまざまな段階で関与する人々にとっても必要になる。

ブトロス＝ガリ前国連事務総長は「紛争予防」に関してかなり幅広い定義を提示し、各国政府や地域機関もそれに準じている。彼は、紛争予防とは「当事者間の争いの発生や現に存在する争いの紛争への発展を防ぐとともに、紛争が発生した場合の拡大を防止するための行動」(注1)だとする。そして次のように指摘する。「外交の最も望ましくかつ有効な用い方は、紛争に発展する以前に緊張を緩和させること、またもしも紛争が発生した場合には、速やかに拡大を阻止し、根底にある原因を解決するために機能することである... 予防外交には信頼を創り出す措置が要求され、また情報収集と公式もしくは非公式の事実調査に基づく早期警報が必要であるほか、予防展開、場合によっては非武装地帯の設置なども必要となる可能性がある」(注2)。しかし、紛争の予防から解決までの予想しうるあらゆる段階を省略した、このような大まかな定義は用途が限られてしまう。マイケル・ルントが言うように「紛争予防を、意見対立の原因からはじめて、流血の惨事にいたる多くの局面に至るまで、紛争のすべての段階でとられる行動として定義づけるのは、あまりにも包括的すぎて... 紛争各段階で実施される介入行動の重

\* 本稿は、国連大学とカールトン大学ノーマン・バターソン国際問題研究所(カナダ)の共同研究プロジェクト「レトリックから政策へ 地域レベル・グローバルレベルの紛争防止へ向けて」の研究論文からの抄録である。このプロジェクトはアルブレヒト・シュナーベル博士とデビッド・カーメント博士が担当している。

注1: Boutros Boutros-Ghali, An Agenda for Peace, New York: United Nations, 1992, paragraph 20.

注2: 同書, paragraph 23.

要な性格上の差を不明瞭にする」(注3)。

ルトンは、より実用的な定義を用意している。安定した長続きする平和の時代の「平和時外交と政治」、危機状況下での「危機対処外交あるいは危機管理」、そして戦時下の「平和構築あるいは紛争処理」をそれぞれ区別する。そして、「紛争の全経緯」において、「平和執行活動ないしは対立緩和作業」を戦争状態に対する適切な対応、そして「平和維持あるいは紛争解消のための作業」を戦争や紛争を無害化する手段として捉え、そのあとに「紛争後の平和構築あるいは紛争解決の努力」が続くとする(注4)。どの段階も、その対応には異なる様式や組織が必要になるが、こうした紛争予防活動そのものが有効なのは、状況を踏まえた外部のオブザーバーの眼に、紛争が不可避であることが明白になるまでの、不安定ながらも平和が保たれている時期までである。ルトンのこうした微妙な解釈は、ブルース・ジェントルソンの考え方にも反映されている。ジェントルソンは、紛争予防の概念を「通常外交」「揺籃期外交」「予防外交」「戦時外交」(注5)に区別するが、不安定ゾーンにおける多岐にわたる外部関与の説明には、このアプローチのほうが適しているかもしれない。

もちろん、紛争予防にもっとも効果的なアプローチというのは、土地、資源、そして政治的影響力や支配権をめぐる張り合いが「問題化」することのない、安定と繁栄、そして自由競争原理が保障された環境を創り出すことである。だが実際には、世界の多くの地域でこれは理想にすぎない。しかし、その方向へ進むことは可能だし、そうすべきなのだ。紛争の構造的な原因を調べ、さまざまなグループや国家の間に民主主義、開発、人権、平和的關係などの意識を育てる制度を整備することは、紛争を長期的かつ早期に予防するうえで重要な意味をもつ。

だれが、いつ、どのように？

なんらかの行動で平和が維持され、紛争を防ぐことができるとすれば、いかなるアクターによる、いかなる活動であっても構わない。最近では、これまでに述べてきた広い意味での紛争予防活動のどれをとっても、さまざまなレベルのアクターがそこに参与している。あらゆる国の非政府組織や国際的NGOをはじめ、著名人や知識人、そして当然、政府機関、地域機関、それにさまざまな国連機関などがそこに含まれる。ここでは、ある国連機関とある大学、それにある国の政府機関による共同作業の例を考察する。紛争予防には数多くの組織やアクターがかかわるが、紛争あるいは紛争予防の特定段階で、どのアクターがより有効に機能するかはわかっている、それらの機能を効果的に組み合わせる努力はまったくといっていいほどみられない。その結果、たとえば、紛争発生前の段階ですでに終わっていただければならぬ作業が、どのアクターも手をつけないうえに放置されていたり、

紛争後の復興作業が多くのアクターによって重複して行われたりすることがしばしば起こる。

援助機関やその他の資金源に介入の必要性を納得させるのは、介入目的が復興であるほうが容易であるのは否めない。破壊されたものを作りなおすのが目的であり、介入にかかる経費と介入効果が一目でわかるからだ。紛争後の平和再構築ではその成果を資金提供者にすぐ報告できるが、紛争前の初期段階では手応えのある成果はほとんど期待できない。したがって、一定の期間内、それもおおむねごく短期間に、どのくらい実績を上げたかをスポンサーに対して明示する義務を負う組織にとっては、紛争の発生を防ぐ、本来の意味での紛争予防活動に取り組むことは現実的に無理だろう。やはり、それは国家や国際機関が手がけるべき活動だ。彼らにとっては、当面の紛争が関心事であるだけでなく、貿易を含めた国際的な相互依存関係に支障をきたさない安定的国際環境が保たれることが最優先事項だからだ。こうした組織の予算周期と、説明責任や実績証明に関する束縛は、民間組織に較べると緩やかなので、長期的な紛争予防への取り組みにより適しているといえる。

紛争予防は、国連、地域機関、国家、市民社会がそれぞれの利点を活かして協調した場合、成功の確率がかなり高くなる。長期的視点に立って平時から行う監視活動から、紛争直前、期間中、事後の介入にいたるまで、紛争防止にまつすべての活動は、アクターの活動や性格、それに介入のタイミングを計算し尽くした上での共同作業でなければならない。武力衝突必至という状況のもとで、それ以上のエスカレーションを食い止めるため、対立側双方に外交ルートで圧力を掛けることができるのは、国家政府か国際機関でしかない。一方、安定的平和を創り出すための長期的な活動により適しているのは、NGO、市民団体、大学、知識人グループ、宗教団体、学校など、トラック・ツー(第二路線)と呼ばれるアクターだ。だが、各国政府、地域機関、国際機関といったもっとも強力なアクターが、紛争が武力衝突への道をたどり始めたときと判断される場合にのみ介入するとすると、長期的紛争を回避したり、武力衝突を直前にした住民の緊急救出などの貴重なチャンスが失われてしまう。経済発展と(持続可能な民主主義を柱とする)政治的安定に基礎を置く長期的紛争予防戦略を本来、彼らが打ち出さなければならぬ。トラック・ツーのアクターには、恒久的平和が保障され、紛争の短期的予防の必要性もなくなる、公正かつ安定した政治、経済、社会を創り出す能力も責任もきわめて限られている。しかし、グループ間紛争についての啓蒙活動や社会的論争の早期調停、あるいは、紛争の危険を感知して早期警報を発令するといった、紛争予防のミクロレベルの作業での、彼らの役割はきわめて貴重である。

個々の人間やグループ、国家などの間の平和的關係を、国連の監視と地域機関の圧力を助けに市民社会の手で築くことができれば、平和と人間の安全保障を最重要視する「平和管理の文化」を創造できるかもしれない。そうすると、社会を分断する破壊的性格の武力介入は、通常は実施に費用が掛かりすぎるとみなされている以上、紛争予防の究極の目標は、国家やグループ間の争いを非暴力的手段によって解決する社会的、政治的、経済的環境を創り出すことになるだろう。世界中の国が武力を紛争解決の道具として受け入れなくなれば、はるかに好ましい国際秩序、あるいは集団間の秩序が実現するはずだ。西ヨーロッパ諸国はすでにその領域に達したといえる。これこそが、活動とし

注3: Michael Lund, "Early Warning and Preventive Diplomacy," in Chester A. Cooker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall, eds., *Managing Global Chaos*, Washington, D.C.: USIP Press, 1996, pp. 382-383.

注4: Michael Lund, "Early Warning and Preventive Diplomacy," in Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall, eds., *Managing Global Chaos*, Washington, D.C.: USIP Press, 1996, p. 386 and Michael Lund, *Preventing Violent Conflict: A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, D.C.: USIP Press, 1996, p. 38.

注5: Bruce Jentleson, "Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict: Possible, Difficult, Necessary," IGGC Policy Paper #27, San Diego; Institute on Global Conflict and Cooperation, June 1996, p. 7.

を見た場合、「紛争予防」が達成目標とすべき状態なのだ。

### 実行可能な紛争予防のための協力体制

ここで提起した国連、地域機関、市民社会の間での役割分担がどう機能するかを見てみよう。国連は、平和的關係を見守り、その關係に脅威が及ぶ危険が高まった場合は、早期に警告を発する。必要な場合は、紛争予防措置の承認、発動、監視も国連の仕事になる。国連の諸部局や専門機関は当然、国連以外の機関の作業をモニターするだけでなく、中心的アクターとして地域機関、各国政府、非国家機関などによる人間の安全保障への取り組みと、国や地域全体を麻痺させかねない、社会、政治、経済各機能の崩壊防止への努力を調整する作業にも関与することになる。国連事務局、安全保障理事会、国連総会、経済社会理事會がかかわるのは当然として、現場での作業に関与する主要国連機関は、難民高等弁務官事務所、国連開発計画、人権高等弁務官事務所、国際通貨基金、ユニセフなどだ。しかし、これらの機関の場合も主だった役割は、数でも彼らにまさるだけでなく、すべてを合わせると国連システムをはるかに上回る影響力を発揮する地域機関、各国政府、市民社会アクターの作業を誘導しモニターすることにある。

加盟国の財政的、精神的、かつ政治的な支持なしではいかなる作業も成果は期待できないが、それがないうまま国連が介入したケースが過去にいくつかあった（ルワンダ、カザフスタンなどがその例だ）。EU（欧州連合）、OAS（米州機構）、OAU（アフリカ統一機構）、OSCE（欧州安全保障協力機構）、ASEAN（東南アジア諸国連合）などの地域機関、それにSECI（南東欧協力構想）、ECOWAS（西アフリカ諸国経済共同体）といった準地域機関などは、各地域の平和と安全に対処するうえでは、国連よりもむしろふさわしい条件を備えているといえなくもない。国連もこれらの地域機関の役割が重要性を増していることを認めている。地球上のどこかの地域で起きている、長期的あるいは早急な介入を必要とする事態に関して、国連が国際的な支援を確保することが難しい場合、自分たちの裏庭で起きている政治的、経済的、あるいは社会的な不安定状況に対して、緊急かつ効果的な手を打つ能力と政治的意志を備えている地域機関に任せるべきだろう。

平和管理を地域機関に「下請けに出す」この考え方はたしか

に魅力的だが、効果的な緊急対応となるはずが、結局は逆の結果になる可能性もある。地域機関は地域の利害を反映するもので、その關係は優位を占める強力なアクターによってさらに複雑になる。カザフスタンでのCIS（独立国家共同体）の役割は地域でのロシアの利害が決定的要素となったし、ECOWASの活動にはナイジェリアの利害が反映され、NATOの利害はほとんど米国の国益で決まるといってよい。このような状況に関しては、湾岸戦争での米軍によるイラク南部と北部の空爆や、ユーゴスラビアに対するNATOの軍事行動の例にみられたように、国連内部と多数の加盟国の間に不満がつる可能性がある。したがって、地域機関の作戦に関して国連が一定の権限を留保することと、作戦効率確保のために、正義と国連優先の理念を犠牲にすることがないよう厳しく監視する必要がある。

最後に、平和的關係の構築には道義的、社会的、経済的、そして政治的權威を背景にもつ非政府組織が関与しなければならない。民主的国家とそうでない国家を含めて、こうした市民社会的組織は、一般市民を代表して国家や地域機関、国連にじかに接して作業する。市民社会的組織がよりグローバルな組織に成長し、その行動に人類社会全体の利害が反映されはじめるなかで、国や地域機関、とりわけ国連の意志決定プロセスに彼らの参加は不可欠である。しかし、市民社会の概念そのものは不確定なものだ。規模、財源、利害、影響力、構造、組織すべてにおいて、一般市民の声を代弁するにたりの柔軟性をもつアクターの集合体である一方、構造や目的、主張などが共通しない不確定要素の多い環境では、他機関との活動を調整することが困難となる。さらに、国際的NGOの多くが信奉し推進するものが、政治的、経済的、あるいは社会的文脈での西欧固有の価値だが、それがかならずしも不安定性と貧しさへのもっとも適した対応の道を開くとは限らない。

もちろん、この等式から国家を外す過ちを犯してはならない。国際社会がますますグローバル化しつつあるとはいえ、国家はまだ当分は、その国際社会を形作る基本要素として存在しつづけるはずである。地域機関や国連の活動で国家は現在も決定的な役割を担う。それだけに、地域や国際のレベルで紛争予防を機能させるためには、国際關係あるいはグローバルな關係における人間の安全保障を、より真剣に受けとめる姿勢の必要性を国家が十分認識していなければならない。 ㊦

## 人権、国連、外交政策\*

デビッド・P・フォーサイス、バーバラ・アン・J・リーファー

国連の努力で普遍的人権の概念が育ってきたのは、過酷な時代であった20世紀の癒しであったといっても過言ではない。あとは、この国際的に承認された人権の保護が21世紀には実際に普遍化することを願うだけだ。それが実現するとすれば、それは多分に外交政策に負うところが大きいはずである。外交政策の場ではこれまで、人権問題はどちらかといえないがしろにされてきたテーマだった。人権と国際法の関係、あるいは人権と国際的機関(公的、民間双方)との関係などに関する研究は数多くあり、また、権利の概念に関してもさまざまな論文が書かれているが、人権、国連、外交政策の三者のリンケージを取り上げた研究はほとんどないに等しい。この論文は、その点を補うことを意図している。

1990年代の初期、国連安全保障理事会は、当時のソマリアとハイチの状況を国際の平和と安全への脅威と見なす決議を採択した。決議は人権を最優先するもので、特定の理事国の外交方針が強く反映されていた。「人間の行動を律する人間性への信頼を含めたすべての信条を着実に汲み上げた基本的文書あるいは試金石」(注1)といわれる世界人権宣言、そして個々の具体的な人権に関する一連の条約が国連総会で採択された際の加盟国の票には確実にその国の外交政策が反映されていた。また、さまざまな国の人権侵害に対して国連人権委員会が非難決議を採択する際の各国代表の賛否にも、その国の外交姿勢が顔を出す。

これはなにも、国家の支配下に「ない」国連の場での人権外交を過少評価しようというのではない。国連事務総長や国連難民高等弁務官をはじめ、人権委員会や人権小委員会といった、専門委員と個人の資格で参加する委員(政府の指示を受けない、独立した権限をもつ人々)で構成される多くの機関がそれぞれの職務権限に基づいて「静かな外交」を行っている例は数多くある。法的には国家で構成される国連人権委員会だが、国家の指示を受けない専門家をテーマ別あるいは国別の報告書作成者に使っていることは、内部に詳しい人間のあいだでは周知の事実だ。

そうはいつても、われわれ一般人が普遍的な人権を認めるのは、条約の交渉、調印、批准がすべて国家の名の下に行われるからこそである、というのもやはり事実なのだ。1970年ごろを境に、国連の諸機関は、これらの条約に基づいて人権保護の状況を監視しようと努めてきた。そうした監視は国際関係を構成する合法的な部分であることを世界の多くの国が認めたからである。非政府組織やマスコミは、人権問題をめぐり国家に圧力をかけたり注文をつけたりしがちだ。しかし、最新の分析では、しばしば国連の枠組みの中で、また時には国連の枠組みの外で国際的に承認された人権に関する最も重要な決定を行っているのは、他

でもない国家であり、その外交政策なのである。そのことは1999年のコソボ危機の例が示している。国家が国連の外で行動するときでさえ、国連が承認したルールが、そうした行動の規範的な背景を構成しているのである。

国際関係の中で人権問題に取り組むとき、通常、国家が行う決定は、国内の政治環境を反映したものになる。アメリカ人は、人権を単純に市民社会の政治的権利と考えていて、アメリカの外交政策にもそれが反映されている。1990年代のロシアの政治文化は、リベラルな価値観と非リベラルな価値観が互いに優位を争う対立的状況にあり、したがって、人権に関するロシアの外交政策もあいまいで、一貫性に欠ける。日本の政治文化も明らかに保守的リベラリズムの傾向があり、その中で民主主義は定着しているものの、男女の権利平等にはほど遠い状況だし、積極的に活動する圧力団体が多数存在する状況にもなっていない。伝統的なエリートに服従する傾向が強いのだ。人権に関する日本の外交政策は、国連の基準に対する言葉の上での支持にすぎず、こうした基準が伝統的な安全保障や経済目的の追求を阻害することにはとくに神経をとがらす。コスタリカ人は、自分たちがとりわけ人情の厚い平和的民族と自認しており、どの政党も、大統領も、共通して積極的な人権外交を展開する。

人権に関する外交政策は、その国の政治文化と結びついた国内要因の影響を受けることが多い。アメリカでは、議会が国務省やホワイトハウスの意向を無視して、人権問題を外交政策にからめてしまうことがたまに起こる。影響力のある圧力団体が議会の共和党議員の一部と組んで信教の自由の問題を、民主党のクリントン政権が望んでいるよりもアメリカの外交政策の中でより高い優先順位に押し上げたこともあった。最終的には妥協が成立して国内的で解決されたものの、こうした国内の圧力によって信教の自由はアメリカの外交政策の中で以前より重視されるようになった。ハンガリーでは、ルーマニアやウクライナのハンガリー系住民の置かれた社会的状況への懸念が、この問題での積極外交につながった。その結果結ばれた複数の二国間協定は、少数民族の権利保護を強く押し出したものとなった。ロシアにも周辺国のロシア系住民やロシア語で生活する人々の人権への懸念が存在し、それが、少数民族保護を強調する最近のロシアの周辺国に対する“強引な”外交姿勢によく現れている。

国際的人権に関する外交政策に必ず共通するのは、それぞれの国益と国際的人権意識の調整の難しさである。外交政策や人権の理解にも国内要因はつねに無視できないが、自明の国際的要因はやはりそれなりの重さを持つ。アメリカは、国連憲章に人権条項を加える際に指導的役割を果たした。しかし、政府代表は、具体的に法的強制力をもつ用語を使いたがらなかった。国内に依然として人種差別を抱えていることがわかってきたからである。後年、南アのマンデラ政権は、国際関係における多くの人権問題に関して鮮明な姿勢を打ち出したが、一方でアフリカの他の紛争地域への南ア製兵器売り込みにも熱心だった。英国は、自国製兵器の売り込みと、相手との友好関係を重視して、サウジアラビアの人権問題に関しては口を閉ざしたし、ロシアは、バルカン半島のセルビア人との伝統的友好関係に人権問題

\*本論文は、国連大学の「平和とガバナンス」プログラムの研究プロジェクト「比較外交政策」と「国際的人権」のために書かれたものである。このプロジェクトは、デビッド・フォーサイスの指導のもとに行われ、世界各国からの研究者12名が参加する。

注1: Nadine Gordimer, "Reflections by Nobel Laureates," in Yael Danieli, et al., eds., *The Universal Declaration of Human Rights: Fifty Years and Beyond*, Baywood, 1998, p.viii.

を絡ませようとした。こうした無理がたたって、どの国の人権外交も矛盾だらけで、倫理、経済、戦略三領域での国家的関心のつじつまを合わせるべく悪戦苦闘している。国内政治、国益、それとも両者の兼ね合いのどれを優先するかが悩みのたねだ。

国連における人権意識進化のプロセスに、国家の外交政策の重要性、そして複雑さを見ることが出来る。1948年以降、国家レベルと非国家レベルで極めて多様性に富む多くのアクターが、(世界人権宣言と二つの規約からなる)「権利宣言」の制定、そしてそれに付随する、1948年の「集団殺害罪の防止および処罰に関する条約」から1991年の「児童の権利に関する条約」に至る、さまざまな補完的協定の制定に貢献してきた。40年にも及んだ冷戦の間も、大半の国家は口先では人権を支持していた。ヨーロッパの共産主義国家ですら、国内では圧制を行っていたものの、次の4点では人権の促進に寄与したことになる。つまり、人類に対する犯罪や戦争犯罪を含む国際的犯罪における個人の犯行責任を明らかにしたニュルンベルク裁判へ参加したこと、世界人権宣言の採択にあたり(南ア、サウジアラビアと並んで)棄権票を投じて結果的に宣言採択に寄与したこと、社会経済的権利の重さを強調し続けたこと、そして1975年の「ヘルシンキ宣言」の人権と人道主義の原則を受け入れたことである。(最初と最後の二件は、国連の外で行われた)

こうした規範面での進展が見られたということは、人権に関する合意は現場よりも国際の場において多かったことを示しているといっても誤りではない(注2)。あるいは、普遍的な人権に関しては正式な法的合意は存在したが、実際の政治的合意はきわめてもろかったといってもいい。第二世界、第三世界の独裁政権に限らず、自由民主主義システムの第一世界も、国家主権を譲ってまで実際に強制力のある国際基準をのむことにはためらいがあった。

それは、人権基準が増え続け、簡単に無視できなくなり始めたにもかかわらず、国家主義と国家主権に対する各国の執着が依然として強かったこの時期の国際関係のパラドックスであった。たしかに、1993年にウィーンで開かれた世界人権会議で、文化的相対主義と国家個別主義の正当性への疑問と、普遍的な人権の概念は西側帝国主義のひとつの形だとする議論がむし返された。結局、普遍的な人権が再確認され、冷戦終結の現実がさらに強化された。国家はいつのまにか、自らが作り出した国連中心のリベラルな法的枠組みに取り込まれ、非常に長い人権リストを背負い込まれていた。これは、「国連」の大きな実績のひとつだが、「国連」という言葉は本来、国家の外交政策の累積効果、あるいは協調効果を反映するものでなければならないはずだ。

もっとも重要なことは、人権の国際的な基準はすでに覆しようのない既定の事実であるだけでなく、各国は70年代に入って以降、これらの基準に基づいて彼らの政策責任を問う特定の国際的行動の合法性を認めるようになったという事実である。現在は、国家による人権に関する国際法の順守状況について国連が外交的評価を行うべきだとする考え方が一般に受け入れられ、実際に国連総会や人権委員会、人権小委員会、それに各種協定に付随する監視機構などがそうした評価を毎年行っている。こうした状況下で国家の司法権の概念は、大きく範囲が狭められ

た。現在のメアリー・ロビンソン人権高等弁務官は各国政府官僚とあらゆるタイプの問題について議論するが、その行為に対して内政干渉だとする非難は受けていない。奇妙に見えるかもしれないが、国家は政策の自由度を制限する各種の人権規約を受け入れることによって、自らの主権を自らの主権で制限しているのである。国家、とくにヨーロッパの国々が、政策決定においていかに人権を国家主権に優先させているかは一般にはあまり理解されていない。

21世紀における人権問題の将来にふたつの疑問が大きな影を落としている。第一は、国家の集団が国連の枠組み内あるいは枠組み外で、ある国の意向を無視して人権基準を強制しているのかという問題だ。二番目の疑問は、最低限の強制行為によって、人権基準を有効に順守させうる国際法廷を設けることに各国の意見が一致するのかという問題だ。このふたつの疑問に対する答えは、まさに外交政策いかにかかる。

人道的介入は古くからある主題で、現実の政治の世界ではそれが乱用されたり部分的に悪用される恐れが当然あるため、現在の国際の関係においては一国だけによる単独介入には反対すべき根拠が明らかに存在すると考えられている。冷戦期間中、確かに人道目的といえそうな単独介入があまり国際的非難の声を浴びることなく実施されたケースはいくつか存在した。東パキスタンで大量虐殺が起きた1971年の(バングラデシュ独立につながった)インドによる介入、カンボジアを完全に掌握していたポルポト政権放逐のためのベトナムによる1979年の介入(それにより親ベトナム政権が樹立された) 殺戮を繰り返すウガンダのイディ・アミン独裁体制を転覆させたタンザニアによる1978年の介入などがその例だ。

この点に関して、冷戦後、ふたつの注目すべき展開があった。そのうちのひとつは、国連安全保障理事会が、国家集団による人道的介入の原則に代わるものとして、国際平和と安全に対する脅威に関する拡大解釈を採用したことだ。安全保障理事会は米国主導のもとに、いくつかの事例に関して、基本的には国内の人権問題に関しても国連憲章12条適用の根拠になりうると宣言したのである。この見解に基づいて、安全保障理事会は拘束力のある“決定”を行い、場合によっては、状況に対応するために“全ての必要な手段”を許可する権限を与えられたのである。そうした国連の承認のもとに、各国は、ソマリア、ハイチ、ボスニアなどに軍隊を派遣したり、非軍事的制裁を科したのである。ソマリアでは、大規模な飢餓が基本的な理由だった。ボスニアでは、民族浄化など、個人の生命安全への脅威であった。これらのケースはいずれも、(1990年のイラクによるクウェート侵攻のように)ある国が他の国に対して正規軍をもって攻撃を加えたことに対する憲章12条の適用とは違っていた。つまり、安保理は、国境にこだわらずに、単に国際の安全に対する脅威への対応という名目で国家集団による人道的介入を容認したのである。しかし、それは人道的介入の基本原則を迂回する形で実施されているのであって、南半球の多くの国が困惑するのも無理からぬ話だ。来るべき新世紀に、国連によるこうした国際安全保障に関する拡大解釈の適用が継続するのか、あるいは集団的な人道的介入に関して明確な原則が新たに登場するのを見守るべきだろう。

これに関連するもうひとつの展開は、安保理の明確な承認なしに行われる国家による人権保護強制の可能性だ。西側四カ国は1991年春以降も、サダム・フセインによる弾圧からイラクの

注2: Michael Ignatieff, "Human Rights: The Midlife Crisis," The New York Review of Books, May 20, 1999, pp. 58-62.

クルド族を守るためにイラク北部で軍事力を行使してきた。その後、さらにイラク南部のシーア派イラク人との関連で、同地域でも軍事力を行使した。1999年のコソボ危機に対する前駆的行動だった。

そしてコソボ危機が人道的介入の問題を表舞台に引き出した。NATO加盟19カ国は、ミロシェビッチ政権にコソボ地区のアルバニア系住民に対する抑圧と排斥を中止させるという目的で、ユーゴスラビアで大規模な軍事作戦に踏み切った。NATO加盟国はロシアと中国が拒否権を発動することを予想して、この問題を安保理に持ち出さなかった。歴史的にセルビアに対して親近感を抱くロシアと、人権問題の国際的な強制力の行使に反発する中国によって西側の政策がじゃまされないよう、NATO加盟国は両国を無視する形で空爆作戦に出た。空爆目標の選定や、付随して起こる民間人の被害をめぐる議論があったが、NATOと友好関係にある国や、西側世論も広範な空爆を断固として支持した。

論文執筆時点では、コソボ危機がどのような決着をみるか分からない。ユーゴの主権にこだわることでミロシェビッチの暴虐に目をつぶるのは、ヒトラーの台頭を許して惨禍を招いた苦い経験を忘れていないか、従来の意味での利害関係が皆無に等しい国に対して、いきなりリベラル民主主義の理念を押し付ける根拠は何か など、西側も大きなジレンマを抱える。

安保理常任理事国5カ国が深刻な意見の不一致を回避できて、はじめて国際の安全保障に関する憲章の文言を主権国家内の人間の安全保障まで含むものと拡大解釈できることが、20世紀の終りになってようやく明らかになったようである。そう解釈できれば、さまざまな人権を守るために集団的な介入手段の適用が可能になるだろう。もしNATOがコソボ問題で勝利するとすれば、国連憲章の補完として国際慣習法に集団的な人道的介入の概念を定着させる方向に向けて説得力のある議論ができるようになるだろう。その場合でも、どのような状況がそうした介入を正当化するのか、そして、その状況判断が確実な裏付けに基づくものなのかをめぐる論争が続くことはまちがいない。

となると、国際刑事法廷の問題が一層重要性を帯びてくる。

安保理が、旧ユーゴスラビア（1993年）とルワンダ（1994年）のふたつのケースで法廷の設置を承認し、各国に協力を義務づけることになったのは、憲章12条の拡大解釈を過半数の理事国が再度、認めたためである。これは、第2次世界大戦後の連合軍側によるニュルンベルクと東京の軍事裁判以来、最初のものであった。この法廷は、戦争犯罪と人類に対する犯罪、そして大量虐殺に関して裁判権を与えられていた。1999年までに一握りの人々に有罪判決が下ったが、これらの残虐行為に対して責任のあった大物政治家で有罪判決を受けた者はいなかった。西欧諸国は、逮捕の過程で犠牲者が出ることや、西側の介入、とりわけボスニアにおける介入継続に対する世論の反発を恐れて政治指導者の逮捕には消極的であった。

1998年にローマで開かれた外交会議で、懸案の国際犯罪法廷に関する規約が承認され、同法廷は緩やかに国連と結びつくことになった。しかし、アメリカはその規約に反対する票を投じ、その種のいかなる法廷の出現も阻止すると脅した。規約には犯罪法廷がみだりに利用されるのを防ぐための条文が多数盛り込まれていたにもかかわらず、米国政府は頑として規約承認に応じなかった。国際犯罪法廷に自国民が召喚されることを恐れたのである。こうしたアメリカの明白なダブル・スタンダードにもかかわらず、アメリカ以外の国は規約に調印し、批准の手続きを取った。しかし、最大の軍事力を持つアメリカの支援なしに、容疑者を逮捕し裁判に掛けるのは事実上、困難である。

したがって、人権保護の強制に関連して新しい事態の展開はあったが、21世紀を目前にして、人権保護がどれだけ信頼できるのか全く明らかではないのである。少なくとも、各国は抽象的な倫理的価値と決意の間のギャップをどう埋めるのか、そして人種、信条、皮膚の色、性別などとは無関係に全ての人々が与えられた権利を享受できるようにするためにいかに現実的なコミットメント（決意）を示すか、といういずれも厄介な問題に取り組んできたことだけは否定できない。問題ははっきりしている。すなわち、言葉の上での平等な人権を、いかにして行動の伴う平等な権利に具体化するかである。答えは、かなりの部分、国家の外交政策、特に国連における外交政策にかかっている。 Ⅳ

# アフリカにおける人間の安全保障

## 21世紀のガバナンスの望ましいあり方\*

ティモシー・M・ショー、アルブレヒト・シュナーベル

「冷戦終結で国際関係のあり方は確実に変わった。南の視点からみれば、新たな相手との協力や交易の道が開けた一方、新たな政治的、経済的条件制限の中でこれまでとは性格の異なる制約が加わったことになる。国際関係にとって、冷戦の終結は安全保障の問題に新たな思考を必要とさせることになり、そこにさらに開発とはなにかを考える必要性も加わった…」

アンナ・ディクソン、開発と国際関係、1997年（注1）

### アフリカの国際関係 国家と非国家アクターの新たなパートナーシップの創造

アフリカ大陸は生産性、経済力ともに世界最下位にとどまっているが、地球上で発生する戦争や内紛、政情不安などでアフリカが焦点になるケースが急速に増えているのも事実だ。多くの援助機関・団体にとって、このアフリカの特異な状況が壁になって援助の種類や方法決定のための分析とポリシー、手段の選択を厳しくしている。（注2）

治安が悪いなかでの新市場顕在化という、ほかに例のないアフリカの現状は、その状況に対処するためにアフリカの内外から短期的、長期的にいかなる対応策が必要で、いかなる人的・物的資源を調達すべきかの判断を難しくしている。このことはとくに「緊急政治介入」「平和維持活動」「人道的介入」といった既存の対応手段にとらわれずに、不平等と緊張の根源的原因を解明し、その対応策を決める必要があることを示唆している（注3）。このアフリカの文脈のなかでは（もちろん、他の地域にもいえることだが）起きてしまった紛争への“反射的”対応よりも、紛争予防という、広い意味での“前向き”の対応により重きを置くべきだろう。

こうした反省と思考の転換は国家や政府間機関だけでなくNGOなどの非国家組織にも必要だ。経済と政治面での行き過ぎた自由化という、構造調整を難しくする状況が20年にわたり続いた結果、アフリカのどの国の場合も現状は、民間部門や市民社会、さらに国際機関などの協力なしでは国家統治が成り立たない状況に陥っている。『開発における国家の役割』と題した世界銀行の1997年度年次報告が指摘したように、世界の他地域と同様、この大陸もガバナンスには幅広い異質のアクターによる継

続的関与が求められる時代に突入したといえる。国家、企業、NGO相互の“パートナーシップ”という世銀の考え方に準拠するならば、地方自治体から中央政府にいたる国家行政のあらゆる次元に加えて企業と非営利団体すべてが関与して人間の開発と人間の安全保障を持続可能な形で推進するのが“グッドガバナンス（適正統治）”ということになる。しかし、適正な統治が紛争防止に役立つ、または逆に紛争が少ないことが適正統治を促すと結論付けるのはまだ早すぎる。

持続可能な平和と適正統治とは有機的に相関するというのが筆者らの考えである。しかし、紛争と悪しき統治との間にも、同じ関係が当てはまる。したがって、アフリカ大陸における紛争や危機の多発と慢性化は、ある意味で人間の安全保障と適正統治の相関のあり方を示す指標といえるかもしれない。ただし、因果関係の議論には蓋然性がともない、それは、持続可能な平和と適正統治という目標達成を阻害ではなく容易にするための手段と行動の連鎖関係についてもいえる。

国家、経済、社会三者間の相関と相互依存の関係はアフリカにおける戦争と平和の決定因子であり、三者の力関係が持続可能な開発と持続可能な平和の双方に影響を及ぼす。世銀の報告書はまさにこの三者が“パートナーシップ”を組むことを提案している。政府機能をなるべく縮小して国民が必要とするサービスや基本的ニーズのうち公的機能でカバーされていない空白部分を企業とNGOに肩代わりさせる“機能付与的環境”の創出、つまり「小さな政府」の出現が望ましいとして、それを促しているのだ。異質のアクターからなるトリオが、さまざまな問題に関して総合政策や特定問題に関する政策を決定し執行することがすなわち統治であり、したがって、統治の適不適は三者の協調作業いかににかかってくる。

### 人間の安全保障と適正統治 平和と開発のカギ

時間をかけて適正統治のモデルが実現すれば、“人間の安全保障”の展望は明るくなる。人間の安全保障という概念は、国連開発計画（UNDP）の1994年度年次報告書『人間開発報告』で最初に提起された考え方だが、それによると人間の安全保障とは「飢餓、犯罪、抑圧に常に脅かされないですむ」ことを意味し、さらに「家庭や職場、居住地、周囲の自然環境などを含めた日常のいとなみが突然、痛みをともなう形で破綻するのを防ぐ」ことでもある（注4）。

つまり、人間の安全保障には、地域社会の安寧、経済的安定、環境保全、男女共通の人権、健康、個人の安全のすべてに関する保障が含まれる。こうした多岐にわたる面の安全を保障するためには、グローバルレベルからローカルレベルまであらゆるレベルでの適正統治が基本になる。その適正統治は、前記の異質の三者による共同作業やアイデア提起が散発的に行われていては実現せず、彼らの継続的な関与と献身が必要になる。したが

\* 本稿は、国連大学とダルハウジー大学（カナダ）、オックスフォード大学（英国）の共同研究によるプロジェクト「ウェストファリア条約後の世界における人間の安全保障、グローバル・ガバナンス、持続可能な開発 - 中央・南部アフリカの試練」からの抜粋である。

注1：Anna K. Dickson, *Development and International Relations: A Critical Introduction*, Cambridge: Polity Press, 1997, p. 149.

注2：See Timothy M. Shaw and Julius E Nyang'oro, "Conclusion: African Foreign Policies and the New Millennium" in Stephen Wright, ed., *African Foreign Policies*, Boulder: Westview Press, 1999, pp. 237-248; and "African Renaissance in the New Millennium? From Anarchy to Emerging Markets?" in Richard Stubbs and Geoffrey R. D. Underhill, eds., *Political Economy and Changing Global Order*, Toronto: OUP, second edition forthcoming.

注3：Timothy M. Shaw, "African Renaissance/African Alliance: Towards New Regionalisms and New Realism in the Great Lakes at the Start of the Twenty-first Century," *Politeia*, Vol. 17, No. 3, 1998, pp. 60-74.

注4：UNDP, *Human Development Report 1994*, New York: OUP, p. 3.

ってアフリカ大陸全域での人間の安全保障は、持続可能な適正統治によって平和の維持が保障されてはじめて可能になる。

アフリカ大陸の安全保障はいま、世界中からおびただしい数の脅威にさらされている。なかでも深刻なのは、麻薬や組織犯罪ぐるみの小火器を含めた各種武器類が大量に流入していることだ。さらに、旱魃や洪水による生態系破壊、外国人労働者や難民の流入にからむ社会内部の断絶が重くのしかかる。冷戦が終わったとはいえ、大陸外部からの“介入”が消えたわけではない。武器密輸と、最近では「私的軍隊との下請け契約」などと婉曲な言い方をする傭兵問題の再燃、それに加えて国際的NGOやその他のグループが随所で展開する“人道的介入”などだ。ニコラス・ホイラーは、そうした“強制的でない人道的介入”は、外国政府、国際機関、NGOなどによる援助の提供と、そうした第三者による紛争解決と復興を目的とした平和的活動の枠をみだして「人間を苦しめる世界政治の潜在的要因解消を目的としたグローバルな介入戦略すべてを包含する」と指摘する(注5)。

アフリカが自らなすべきことも多々ある。半世紀にわたり政府間機関としての古典的活動に徹してきたアフリカ経済委員会(ECA)とアフリカ統一機構(OAU)だが、最近では企業や市民社会を中心に多様な非国家アクターとの関係でこれまでより柔軟な姿勢を見せるようになった。世界秩序の二極構造が崩れたとはいえ、アフリカの安全保障構造はそのものが脆弱だ。英米仏の外交努力にもかかわらず、いまだにアフリカの軍人で構成された正規の紛争介入部隊は存在しない。ただし、既存の平和維持メカニズムと各種市民団体などがトラック・ツーの外交や紛争後の調査、さらには戦犯裁判に一役買っていることは事実だ。

社会的緊張が最初に火を噴くのは、ほぼすべての場合、その一国の国内においてだが、そうした紛争やそれに対する反応は多くの場合、周辺地域に飛び火する。したがって、武器や難民の流入をはじめ、国境を接する国々による公然、非公然のさまざまな形の干渉など、アフリカ各国の抱える国内問題はすべて地域的広がりをもつ。正規の国家間レベルでは、西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)、南部アフリカ開発共同体(SADC)、開発に関する政府間機関(IGAD)といった組織が、名目的な集団的平和維持活動を組織した例があるが、実態は影響力のあるごく一部のアクターの利害を反映したものすぎなかった。こうした地域的努力も、必要に応じてシンクタンク、学者、NGOといった非国家アクターが関与する“トラック・ツー”外交との関連で実施されるならば、アフリカ大陸における新しい安全保障共同体が形成される可能性はある。その反対に、90年代末にみられた新旧同盟関係の延伸(とくにコンゴの紛争地域周辺に顕著にみられた)は、たとえ一部の同盟関係に超国家的傭兵団の結成が含まれていたにせよ、それはむしろよりオーソドックスな現実的打算への回帰を促すことになるかもしれない(注6)。クリストファー・クラッパムは最近、次のように述べている。「...アフリカにおける反政府暴動の頻発と、しばしばそのインパクトが激甚であることを考えると、その事実を無視しては、アフリカの国際的関係をいかなる形においても理解することはできない」(注7)。

初歩的な地域安全保障共同体(複数)の創設は、アフリカ各国と地域全体のガバナンスにとって大きな挑戦となる。平和的連帯を構築しつつ、紛争予防と平和構築に一連のアクターや利害関係者をいかに継続して関与させるかが大きな課題だ。しかしそこに、より排他的な現実的打算に基づく自国中心主義再燃の兆しがいささかでも見えれば、その意味するところは統治の専横的政治形態への後退でしかない。新たな千年紀の最初の二、三年にこの地域安全保障共同体とニューリアリズムとの相克をアフリカがどう解決するかで大陸全体の人間の安全保障と開発の展望は大きく左右されることになる。

最後に国内あるいは地方レベルでも、紛争の継続あるいは再発についての新しい分析と対応が急務であることはいうまでもない。モザンビークあるいはウガンダなど、“比較的的成功”しているといえるケースは希少例で、アンゴラ、リベリア、シエラレオネ、ソマリアのように混乱状態にある国のほうがはるかに多い。後者の場合は、短期的なバンドエイド型の処置ではなく、一歩踏み込んだ紛争の“病理”解明が必要であることと、さらに社会不和の裏にある真の政治的・経済的要因を理解する必要性も示している。国連事務総長の98年の『アフリカに関する報告』はその現実を直視したものといえる。

「武力紛争がもたらす破壊にもかかわらず、無秩序の混乱状態を利己主義に利用したり、あるいは紛争の終結どころか、むしろ長期化を望むような人々が多く...リビアで闘争を繰り広げる武力集団の主たる狙いは金目当てにダイヤモンド、材木など、天然資源を確保することにある...アンゴラの場合も同様で、和平プロセスが暗礁に乗り上げているのは、ダイヤモンド鉱脈の支配権確保が大きな利益につながるからだ...シエラレオネでは...」(注8)

自然が巨大なスケールであるにもかかわらず、社会基盤の整備が遅れているのと、各国の軍備が比較的小規模であるという二つの理由からアフリカの国内紛争や地域紛争は国境をはさむ比較的細長い地帯で発生することが多い。したがって、紛争と対応を国家、経済、社会の三角関係の枠組みで捉えるアプローチは、介入する側の分析と政策判断に最適のものといえるかもしれない。

冷戦が終了し、南アのアパルトヘイト政策と破壊的地域騒乱が過去のものとなったにもかかわらず、そのどちらからも平和の配当はまだ届かない。とはいえ大陸最大の経済大国である南ア共和国が平和裏に民主主義体制に移行したことで将来に対する楽観的見方がよみがえり、一部の国では景気好転の兆しが見えてきた。国によって新興市場と無政府状態が同居することは否定できないが、(ボツワナ、ガーナ、モーリシャスなどを見れば)もはや新しい市場を育てるといえるのはそれほど目新しい考え方とはいえない(注9)。こうした見方を下地に「アフリカのルネッサンス」という表現が1990年代中期に誕生し、最近の「アジア金融危機」とよく対比される。この比較に対しては、そこにある安全保障と経済への本質的な掛かり合いからいまでは懐疑的

注7: Christopher Clapham, "The International Politics of African Guerrilla Movements," *South African Journal of International Affairs*, Vol. 3, No. 1, Summer 1995, p. 91.

注8: United Nations, "Report of the UN Secretary-General to the Security Council...on Africa," New York, April 1998, pp. 3-4.

注9: Shaw and Nyang'oro, "African Renaissance."

注5: Nicholas Wheeler, "Humanitarian Intervention and World Politics," in John Baylis and Steve Smith, eds., *The Globalization of World Politics*, Oxford: OUP, 1997, p. 405.

注6: Shaw, "African Renaissance/African Alliance."

な見方もあるが、実はそうした形のルネッサンスこそ、適正統治の推進と、それが安全保障と開発面にもたらすスピノフ効果の二つを矛盾なく両立させることにつながる可能性をもつ。とくに南アのようにまだ不安要素が残る状況ではそれがいえる（注10）。

#### 地域間・学際的対話の必要性

アフリカのすべての知識人と政治家は、アフリカの政治・経済の未来という重要課題に関する対話にただちに取り組むべきだ。話し合いはあらゆる領域のすべての次元を網羅するものでなければならない。アフリカという文脈の中での政治、社会、経済すべての相互作用と地方、中央、地域それぞれのアクター間の相互作用とはまったく同じ重さをもつからだ。より複雑にはなるが、好機でもある。政治、社会、経済三要素の相互作用をもっとも基本的な原則とあり方まで掘り下げて再度考察し直したうえで共通理解を築き、さらにそれを人間の安全保障へのニーズを満たす形の適正統治へと育てていく必要があるからだ。アフリカの安全保障をめぐる新しい対話は、アフリカ全体の平和、正義、繁栄をより確固たるものにするための道を切り開くものであってほしい。

国家と非国家アクターがともに関与するアフリカの適正統治と人間の安全保障の定義そしてその展望についての考察はいかなる形であろうとも、国際関係に関するいくつかの重要な研究領域、とりわけ移行期にある国や地域に関する比較研究に貴重な知見と教訓をもたらしてくれるはずだ。

アフリカに関する「開発研究」は、持続可能な開発の分かりにくさと、人間の安全保障の展望をあいまいにする人道的介入の複雑さを解明することが主要なテーマになる。「外交政策」は、複雑に絡み合う現代の諸問題に関して国家アクターだけでなく非国家アクターの意向も反映させなければならない。アフリカの「国際的ポリティカルエコノミー」は、端役ではあるが完全な部外者ではないアフリカを描き出すことによって分析対象としての難しさと、それが地域と世界全域に厄介な問題を投げかけかねないことを示している。大陸内部の国同士と大陸外の国々との関係を含めたこの大陸の「国際関係」は、脱国家的連合とグローバル・ガバナンスの可能性を含めて、極めて多岐にわたるアクターや彼らの間の関係が焦点になる。最後に、次世紀初頭のアフリカ大陸で現実主義者の復活がさらなる混乱と不安を引き起

注10：Shaw and Nyang'oro, "Conclusion."

こす可能性があり、アフリカの安全保障研究では、これがアフリカの将来展望にかかわる最重要テーマのひとつとなるはずだ。

#### 対話の促進

二極化時代が終了したあとのアフリカの安全保障の地勢図と国家間の関係は変化しはじめている。いずれもそれを決めるのはもはや国家とその行動だけに限られず、多国籍企業やNGOを含めた市民社会、さらに地域機関やグローバル規模の組織などの影響がますます大になる。脅威が国家政府の管轄範囲や国境を超えている以上、この地域の持続可能な人間の安全保障は国内ならびに国際のレベルで活動する非国家アクターにも依存せざるをえない。このことは逆に、アフリカのすべての国の外交政策もそれに応じて変化すべきであることを意味する。さらに、安全保障のこの新しい環境に対応するには、新鮮でより柔軟な形態の地域主義が必要だし、これからの外交政策にもそれが反映されていなければならない。この新しい安全保障環境に対しては、地方、国家、地域、国際の各レベルの安全保障に携わる組織や機関が連携して当たることが必要で、アフリカのポスト・ウエストファリア時代の国際関係はそれによって決まることになる。

地域内外の学者と政治家がこうした主張を慎重に検討することが、アフリカの変り始めた安全保障環境を理解し、地域に平和と安定をもたらすための個々の地区や地域の活動に市民社会、国家、国際社会それぞれの代表的アクターの力をすべて結集する現実的な方策を決めるためにぜひ必要である。各国の利害をめぐる地政学的権力争いによってアフリカの現実主義が再燃する前に（あるいは、それはすでに始まっているかもしれないが）早急にこうした流れを作る必要がある。政学対話は、変化する地域の安全保障環境と新しい形の安全保障体制に関する議論の推進を目的とすべきである。それには極めて不安定なアフリカ大陸内の国家間関係の崩壊ではなく融和につながるような能力育成と信頼醸成という、いわばトラック・ツーの方策によることが望ましい。その対話には、各国の国内や地域レベルのトラック・ツー・アクターに政府関係者や地域機関なども加わり、全員が対話の成果を共有し、かつ地域内外の学術論議にも反映されるようにするべきである。アフリカのいたるところで人間の安全保障の促進に従事する学者やNGO、政治団体、国際機関などを結ぶ「新アフリカ安全保障ネットワーク（NASN）」運動が進められているが、このネットワークの完成は、重要な一歩となるはずだ。 Ⅳ

# ラテンアメリカの民主主義 和解と政治的社会的再建\*

エドワード・ニューマン

「許す気持ちはあるが、許すべき相手がわからない。自らその所業を告白する人物は許すこともできる。そうしてくれば、それは真に尊敬に値する態度といえる。正義がなされて、はじめて和解がある」

1991年2月に開かれた「真実と和解に関するチリ国家委員会」での証言

アウグスト・ピノチェトに対する国外退去手続きが引き起した法律問題と政治問題は、ラテンアメリカの民主主義確立が直面する試練に再び国際的な関心を集めることになった。苦難と波瀾の歴史をもつこの地域に民主主義は大きな展望を開く。だが、いかなる場合もこの地域における民主化のプロセスは、ほぼまちがいなく内戦や抑圧の遺産と、グローバル市場経済への統合にまつわる社会的ジレンマを避けて通ることはできない。ラテンアメリカのこうした教訓と経験は世界各地の体制移行社会の混乱にそのまま当てはめることができる。さらに深層では、社会的・人種的差別と、民主的制度以前に構築され、いまま根強く残る権力構造といった、植民地時代が残したさまざまな不安定要因が民主化闘争の前にたちはだかる。

自由選挙、法のルール、政党政治など、いわゆる民主主義の制度と、効率性、民主的思考、市民社会、“公的領域”への実質的な参加といった、民主主義の本質部分との間には、まだかなりの落差が認められる。民主主義のもつ欠陥が突出した例だが、紛争や独裁支配が幕を閉じたあとの社会にとくに顕著だ。ラテンアメリカの民主的統合にもうひとつ特徴的なのが、微妙な軍と民間のインターフェースであり、和解という敏感なプロセスにおける市民社会の役割である。さらに平和・安定と正義の追求との関係も、ときに緊張が走るとはいえ、やはり重要な要素である。こうしたさまざまな圧力にさらされるなかで、非民主的時代への後退の兆しがあったとしても当然だ。

外から民主主義を押しつける国際政治経済の流れとの関係においてもラテンアメリカは民主主義をめぐる一連の問題を提起する。中南米の民衆にとっては、内戦や圧政に苦しんだ、あるいはいまだに苦しむ途上国である自分たちの国で、民主主義が芽生えて健やかに成長をとげることは重要な意味をもつ。

ラテンアメリカにおける民主主義、とくにそれがどう定着するのか、移行のプロセスがどうなるのかは、学術的にも興味のある主題だ。民主主義議論のあらゆるレベルに登場するさまざまな問題がそこで繰り返されている。さらに忘れてならないのは、民主主義、人権、社会正義、そして政治の透明性を実現するための戦いがまだ勝利とはほど遠い段階にあることだ。この戦いの最終結果を決める、あるいは条件づけるであろう要素を地域内外の研究者が分析する必要がある。まず和解工作の過程で決着がつかずの問題から手をつけるのが早道だ。独裁や人権侵害の過去と“折り合いをつける”のは、ラテンアメリカだけでなく、民主化を進める多くの国や地域ではどこでも行われていること

だ。チリ、アルゼンチン、韓国、グアテマラ、南アフリカなどでは、これが民主化プロセスのひとつの焦点だった。しかし、調停にもまた、幅広い意味がある。異なる、そしてときには対立する価値観の間の妥協、民主主義の定義の違いの調整、そしてこれらの民主的規範の上に立つ社会的合意の形成などである。つまり、さまざまな挑戦が待ち受けている。

## 正義と和解 過去の始末と消し難い記憶

内紛が絶えなかった独裁政権時代から民主主義の社会へと移行する過程で、その成否を握るのは、過去の人権侵害と非人道的犯罪にいかに対処するかだ。流血の記憶が生々しいなかで、過去に対して正義と透明性を要求することは、持続可能な民主主義の実現と信頼できる行政の確立にとって不可避の要件となる。ラテンアメリカの場合は、これを単なる歴史的問題として片づけることはできない。過去に行方不明になった者のことは家族にとっていまだ癒しきれない心の痛みであり、かつ、人権侵害そのものが完全に払拭されたとはいえない状況なのだ。逆にいえば、過去の犯罪を不問に付すような振る舞いは、民主主義確立の要となる、新体制への信頼を根底から揺るがし、その人権擁護姿勢に疑問を抱かせかねない。

しかしその一方、真実の追究が社会を不安定にし民主主義確立までの道のりを遠くすることもありうる。さらに、独裁体制からの移行をスムーズに運ぶためには、過去に人権侵害に直接かわっていた組織や人物の手を借りるのも止むをえない場合も少なくない。微妙な平衡感覚が必要になる。犠牲者の正義を求め声には応えなければならないが、少なくとも移行の初期段階では、犯罪に自ら手を染めた者やその共犯者らも含めて、すべての主だった行為者が民主的システムの一員としてシステムの維持存続を支えるように仕向けていかなければならない。このように“和解”は難しい。恩赦、あるいはチリの場合の免責などは必要な措置といえるかもしれないが、すでに味わわれた苦しみを忘れること、まして許すことはやはり極めて難しいのだ。

多くの国がその中間の道を選んできたが、それは政治的現実から必要であったとしても、民衆の間には不満が残った。その結果、民主主義そのものに対する熱意が次第に薄れてきている。また、人権を踏みしめる暴力に走るのは、なにも専横的な政府や政権に限ったことではない。ときには暴徒や一般市民が他の市民に対して暴力をふるうことも少なくない。それが政治や社会をさらに悪化させる。その一例が、チリで行われた取り引きで、1973年から民主政権移行までの期間に拷問を受けた本人や行方不明になったり殺害された人々の家族らにはとても納得できるものではなかった。真実と和解に関するチリ国家委員会の結論が出て8年たったいまもチリの社会・政治には深い亀裂が残る。

そこには解消すべきひとつの矛盾が存在する。前進のためには正義が必要であり、かつ民主化のプロセスには不可欠だ。しかし、安定とすべてのアクターの参加と支持を同時に求めようとすると、真実と正義の追求がおろそかになる。このジレンマと過去への対応が民主的政治を束縛するのひとつの要因になっている。

\* 本稿は、国連大学の研究プロジェクト「ラテンアメリカの民主主義」の「和解と政治的社会的再建」をテーマとする研究からの抜粋である。

### 「ネオ・リベラル民主主義」への移行

ラテンアメリカにおける民主主義の誕生（あるいは再生）は同時に市場経済への転換をとまなう。この二つは現実には不可分の関係にあり、そこから“ネオ・リベラル民主主義”なる概念が生まれてきた。同時にこれが福祉や安全保障への障害にもなる。

中南米諸国の歴史にはさまざまな経済モデルが登場する。人民主義的福祉重視の実験モデル、自由市場モデル、そして国家主義的統制経済モデルなどだ。しかし最近では、地域外の経済動向と国際的金融機関が要求する構造改革プログラムに合わせる形で市場開放最優先のネオ・リベラル政策に走る傾向が強い。民主主義へのこの移行プロセスには、社会を不安定にするプロセスが重なることがある。従来の経済慣行や生活習慣から離れて、貿易を含めた経済全般の全面的開放を強調する、いわゆる「ショック療法」的経済政策はそれなりのインパクトを持つ。北米自由貿易協定（NAFTA）と平行して実現した市場の完全自由化にみられるように、グローバリゼーションは従来の政治的等式を変えてしまう。その結果、輸出依存型の大企業などにつながる政治的アクターが、たとえば社会改革派などよりも優位に立つことになる。

ネオ・リベラル民主主義の台頭は、中南米諸国に民主化を促す外部アクターの声がいかに大きいかを裏付けている。各国にネオ・リベラル民主主義以外の選択肢がないことを理解させたのは外国の銀行や政府、国際金融機関、多国籍企業だったといっても過言ではない。しかし、一方では民主主義主流派のネオ・リベラル主義的政策に対する反発も高まっていて、それが法を無視した形の抵抗に発展することが多い。このことは、経済発展による豊かさから取り残された人々の願望や向上心に民主的の制度がどう応えるかという深刻な問題を提起する。

これに関連してほかにもいくつか疑問が生じている。社会・経済変革という背景が民主化のプログラムと選択にどう影響したか、特定のアクターだけが他をだしぬいて有利な地位を占めていないか、ネオ・リベラル民主主義が真に包括的といえるのか、といった点だ。

### 外部アクター

ほとんどのラテンアメリカ諸国の民主主義を条件づけているのは、これまでのところ、内的動機とほぼ同じ程度に外部アクターの影響力が大きく働いている。外部からの働きかけは建設的な面と併せて否定的意味合いももつ。民主化は従来から、特定の政治共同体の政治的、文化的、そして社会経済的態様の文脈で考慮されてきた。たしかに、共同社会主義者の倫理からすれば、民主化は“国内”の歴史的なプロセスの昇華でなくてはならない。しかしこの四半世紀、脱国家的潮流、国際機関、情報の自由といったことが必然的に、それもときには劇的な形で、民主化の進行に関与して現実を早めてきた。もっとはっきりいえば、中米の一部の国、とくに内戦の荒廃からの復興途上にある国々の独裁から民主制への移行実現に大きく寄与したのは、国連だった。

そこから、理論的にも規範のうえからも興味深い疑問が湧いてくる。ラテンアメリカの民主化で“国内”プロセスと“国外”プロセスの関与の割合はどうなっていて、その割合は変わりつつあるのか。国連などの外部アクターは、国家の政治体制の転換と民主化に単なる支援ではなく決定的かつ実質的な影響力を及

ぼしうるのか。かりにそうだとすると、外部アクターにそのような影響力を行使させてよいのか、実際に、ラテンアメリカにおける民主政治の確立に関連して国連の支援はどこまで効果があったのか、どうやってそれを実証するのか、といった疑問だ。紛争終了直後の状況下での民主化プロセスはきわめて微妙な性格をもつ。民主化のプロセスそのものが平和構築作業の一環だからだ。そうした状況に国連が介入する場合、正義と和解の関係と政治的活動集団の合法性判断がとくに厄介な問題になる。

### 市民社会

古典的リベラリズムの考え方では、市民社会とは、家庭と国家の自由な連携を創り出し、そこから政治理念、政党、政治目標などが形成されるものということになる。つまり、市民社会はブルーリズムの健全な公共領域と不可分なのだ。ほとんどの国が独裁体制の崩壊ないしは内戦の終結をみた直後というラテンアメリカでは、市民社会の果たす役割も自由な民主主義社会でのそれとはいささか趣が異なる。組織をもつ政党が非合法化されるなど、政治が厳しい制約下に置かれた抑圧の歴史が長かっただけに、多くの中南米諸国の市民社会は必然的に反体制色を帯びている。紛争継続中や独裁政権下といった状況のなかで市民社会は、国家に対するレジスタンスや相互扶助の組織、民衆の意識向上などに努めた。カトリック教会が積極的に協力することもあった。その市民社会が今後、民主主義の確立にどうかかわっていくかが注目される。市民社会は、自由主義的モデルを目指すことが可能なのか、真実と公正の追求と政治目標の設定でいかなる役割を果たすのか この二点を見極める必要がある。

### 不明瞭な公民権

ラテンアメリカの多くの国が、極端な社会格差、人種間不和、組織犯罪、偶発的あるいは計画的暴力、生活不安、（不透明な）警察への不信、官僚腐敗といった問題を抱えており、それが市民同士間の連帯意識醸成を難しくしている。人種間の社会的断絶は植民地時代の遺産で、いまだに根強くはびこる。実際、現在でも権力と富は入植者に偏りがちで、先住民は相変わらず不利な立場のまま貧しい生活を強いられ、政治の世界では部外者扱いされている。政治的抑圧、民衆ほう起、内戦といった状況のさなかにあっても、人種の壁は厳として存在し続け、社会経済的差別の根深さをうかがわせる。メキシコ南部のチアパス州で起きたサパティスタほう起（訳注：サパティスタ国民解放軍のメンバーと支持者が1997年9月、チアパス州から武器を持たずに、バスに分乗するなどして総計1,100人が首都に到着した。一行は到着後、解放軍の政治組織として「サパティスタ国民解放戦線」を結成した）は、“民主的”制度からも疎外されている中南米の一部社会階層の不満を衝撃的な形で世界に突きつけた。これほど大きく報道されなかったものも含めると、既存の政治体制に対するこうした挑戦はほかにも多くあり、一握りのエリート階級が支配する民主的政治構造への不信感を見せつけている。

### 民主主義 手続きか、実質か

ラテンアメリカの民主主義の“市民権”がこのように曖昧なことから、もっと深刻な疑問が浮かび上がる。選挙という一応の手続きは整ったものの、実質的な中身が薄いのではという疑問だ。国民全員の参加なのか、実質的な政策論議が尽くされて

いるのか、真の政治的選択肢が提示されているのかなど、不明瞭な部分はまだかなり残る。また、ほとんどの国が大統領制を選択する傾向があるが、問題は、大統領が自己の権限強化や任期延長のために、憲法で決められた手続きをしばしば停止することで、これでは国民が民主主義そのものに不信を抱いても当然だ。

「反自由主義的民主主義」「疑似民主主義」「ネオコロニアル民主主義」「新独裁的民主政権」など、さまざまな呼び方があるが、この種の政権が多国籍企業や外国政府の支持を得れば、既存の権力構造や人種間の断絶、貧富格差の拡大は相変わらず放置されたままになる。だからこそ、民主主義が本物かどうかを見極める必要がある。なかでも、「民主的」手続きと制度のなかに政治的選択と変革を可能にする仕組みが組み込まれているか、それを国民が信頼しているか、社会革命の伝統である主権在民の理念が失われていないか、などの点を確認することが重要だ。

## ジェンダー

ラテンアメリカの大半の国でも女性は経済や政治で表立った役割は演じないというのが常識だったが、最近の民主的議論ではジェンダーの問題がひとつの大きな焦点になりつつある。ラテンアメリカの民主闘争での経験が、ジェンダーをひとつの政治課題として取り上げることの重要性を示唆した。内戦や独裁政治の時代、女性たちはとくに苦しめられただけでなく、そうした苦境のなかでも一定の役割を果たしつつあった。同様に、正義と民主主義の闘いにおいても、多くの社会で女性は男にできない役割を演じている。女性たちのそうした生き方がジェンダーの問題と民主主義に対する見方をどう変えたかを観察することは、意義ある作業だ。

ラテンアメリカの民主化の過程には知的な意味でも実際的な意味でも多くの課題があったし、一部は現在も未解決のままだ。こうした課題と広範囲にわたる和解のプロセスとの取り組みで地域の社会が大きな成果を残したことは、今後、何百万もの人々の福祉と安全保障に大きなプラスになる。同時に、このラテンアメリカの経験は、世界中の他の地域にも意味をもつはずだ。④

## コソボと変容する世界の政治地図\*

アルブレヒト・シュナーベル、ラメシュ・タクール

### コソボ危機

コソボ危機の起きた1999年は、冷戦が終わったあとの一時代の終末を象徴するものかもしれない。より公正で秩序だったグローバル社会の仕上げの筆を書き加えるのに、20世紀の出来事を想起し新世紀の夜明けを祝う多種多様な催しが目白押しだった最初の千年紀の夕暮れに当たる1999年はまさにうってつけだった。冷戦が終わり、東と西の距離は格段に縮まった。わずかに残る共産主義最後の砦が次々に国際社会の流れに順応しはじめ、国家間紛争はほとんどが戦争ではなく外交で解決される時代になった。戦争の暴力や国家権力、クラウゼヴィッツ流の戦略論ではなく、知の力と人権意識、そして和解と紛争解決の努力こそが、21世紀に始まる新しい千年紀を迎え入れるのだとだれもが信じていた。

だが、冷戦終結による平和の配当は世界のすべてにはゆきわたらなかつた。途上世界のいたるところで内戦や紛争が激しく荒れ狂い、膨大な数の人命が失われている。だがこうした紛争のほとんどが、冷戦時代のように影響力、イデオロギー、勢力圏、覇権などをめぐって争う必要がなくなり第三世界への関心を失った二超大国からは無視されたままである。安定した“北”も一度は、形をなしはじめた“新世界秩序”に第三世界の一部を取り込もうとして失敗したあと、紛争の絶えない“南”をもはやかえりみることはなかつた。ソマリアが南北協調介入の実験で

あったとすれば、ルワンダは北から突き放された“南”が再び孤独を味わう現実の姿だった。

### コソボのジレンマ

ソマリアとルワンダはアフリカにあって西欧の意識からは遠くかけ離れていたが、ユーゴの内戦は西欧のリベラル意識に対する真っ向からの侮辱であった。国内紛争はあちこちで起きているが正規の国家間戦争は、新しい国際環境が根付いたことを反映して、目立って減っている。その新しい国際環境にとり無視できない脅威を突きつけたのが、コソボ危機だった。冷戦後のバルカン半島での危機は全体的には1995年の Dayton 合意以降、しばらく休止状態だっただけに、コソボ紛争でのその再燃は世界秩序とグローバル・ガバナンスを支える基本原則、そして国際政治における主要アクターの役割に重大な疑問を投げ掛けた。コソボ問題への対応の戦略的ジオポリティクスとその倫理をめぐり、安保理が真っ二つに割れた状況のなかで、国連は文字通り機能不全に陥った。その間に本来、防衛目的の地域的軍事同盟であるはずの NATO が、地域外の主権国家に人道的規範を強制的に順守させるための武力行使を決定した。そもそも社会秩序の脆弱なこの地域は、地域に残留する者と地域からの脱出組を合わせた数十万の難民の出現によって一層不安定になる危険がある。今回の紛争は、地域的安全保障機関と国連、そして東側と西側主要国間、さらに両ブロック内の衛星国間の関係を白紙に戻すことにもなりかねない重大な意味をもつうえ、冷戦終了後に顕在化した米一極化の傾向をめぐり議論を招くことになるかもしれない。

コソボ危機が倫理や軍事作戦、構造といった面で提起した疑

\* 本稿は、国連大学「平和とガバナンス」プログラムの1プロジェクト「コソボと国際社会 選択的義務、集団介入、変化する世界政治の地勢図」の研究に基づく。このプロジェクトには世界中の学者から約30点の研究論文が寄せられている。本稿最終版は *Peace Review*, Vol. 11, No. 3, September 1999 に掲載。

問点は、世界政治に関するわれわれの理解と解釈のあり方に今後、長く影を落とすことになる。たとえば、国連安保理での拒否権を事実上迂回する形で選択的平和執行作戦を実行することが許されるのか、国家主権の原則と人道的緊急事態とをどう調和させるのか、国際法の枠組み内での基本的ルールを破棄していいのか、そうであれば、その代償はなにか、そしていかなる条件が揃えばその基本的ルールを破棄できるのか といった疑問がすでに浮上している。

## 紛争現場からの展望

コソボ、ユーゴスラビア、そしてバルカン半島全域

コソボ自体の状況は悲惨で、まさに混沌そのものだ。永久に望みえない独立にいかなる価値を求めようというのか。ランブイエ和平協定で決まった合意事項をことごとく覆したユーゴ政府に対してNATOが示した迅速かつ断固たる対応を、多くの人が、被害者となったコソボ住民に対する外部世界の支援の強力な証しとみて歓迎した。その歓迎ムードに水を差したのが、地上軍派遣を問題外として拒否し、あくまでもユーゴスラビア領土の一体性に固執したうえ、NATO軍機の空爆目標周辺地域から欧州安全保障協力機構（OSCE）関係者全員のほか報道陣と外交官の大部分をただちに退去させたNATOの姿勢だった。さらに、空爆開始に即応する形でユーゴ政府がコソボ解放軍とそれを支援するアルバニア系住民に対して大規模な攻撃を仕掛けたため、地上での被害がさらに拡大し住民をますます苦しめる悲惨な事態を招いた。

アルバニア系コソボ住民のほとんどは、家を捨ててマケドニアとアルバニアの粗末な難民キャンプへ向かう以外に選択の余地はなかった。そこからさらに西側に移住できたのはごく一部の恵まれた人々に限られた。コソボでは政治指導者たちが対立した。そして、あくまでも独立とコソボの政治的支配を目論むコソボ解放軍とセルビア軍との戦闘が続くなか、セルビア兵による略奪とNATO軍機の空爆でコソボの社会基盤は次々と組織的に破壊されていった。地域に平和が戻ったとしても、多くの難民にとっては帰るべき家どころか町までがまるごと姿を消している。コソボ住民の多くは、事態の成り行きに困惑し、コソボの戦いの勝利者がどちらの側なのかの判断すらつかない。

同様にセルビアの人々も当惑している。国連の支援なしにユーゴスラビアの主権を侵したNATOの空爆がミロシェビッチ支持派の激しい反発を呼んだのは当然だ。外部世界は、彼らのコソボでの軍事行動が、武装ゲリラ組織とセルビア系住民に対する弾圧の抑制と、セルビアの文化遺産保護に役立つだけであることを理解せずに自分たちを攻撃したというのが、セルビアの人々の見方だ。ミロシェビッチを含めてすべてのセルビア人にとって、コソボは明け渡してはならない「心の故郷」だった。さらに、世界中いかなる国の政府といえども、分離独立派の活動には強硬姿勢で臨むのが通例であり、そうした紛争が、今回ユーゴ政府に下されたような過酷な処罰の対象になったことはこれまでほとんど例がない。二、三年前、クロアチア政府がクライーナ地区から数十万人のセルビア人を追放するのを傍観した国際社会が、アルバニア系コソボ住民に対するセルビア人の行動に対してはこのような激しい反応を示したことは、穏健派のセルビア人にさえ強い反感を抱かせる結果になった。

ミロシェビッチ政権に批判的なセルビア人は、アルバニア系コ

ソボ住民の苦しみに同情的ではあるものの、はるかに大規模な紛争や残虐行為を見逃している国際社会が、セルビア人によるアルバニア系コソボ住民弾圧だけを処罰対象にするのは納得できないという。もちろん、そのような論理でコソボにおけるセルビア側の行動が正当化されるわけではないが、NATOが軍事作戦をなるべく控えて、より多くを外交努力に注いでいれば、空爆によってコソボが無人の街となることもなく、被害を最小限にとどめる早期解決が可能だったはずだ。穏健派は、NATOは目的を達成できないまま、逆にミロシェビッチの思惑どおり（大半のアルバニア系住民の追放とコソボ解放軍の実質的解体）にことが運ぶのを助けたと指摘する。

その間、周辺国は大量の難民流入という重荷に苦しんだ。多数の難民が移民として西欧や北米に移り住むことを望まない米国と西欧主要国は、難民をユーゴとの国境近くの難民キャンプから外に出さないようにした。一方、マケドニアやアルバニアなどは、強制的に国外退去させられた者や自分の意思で脱出してきた者を含めて膨大な数に上るコソボ難民の世話は、国際的支援なしでは不可能だと強硬に主張した。コソボ紛争はまた、欧州各国や国際社会のほかNATOや国際的経済機関の継続的援助を必要とする、いまだに不安定なボスニアから国際社会の注意をそらせる結果にもなった。結局のところ、ユーゴスラビアは（政府、国民ともに）国際社会のなかで孤立し、バルカン半島そのものも一段と不安定になり、いつ火を噴いてもおかしくない状況が続く。

## 主要な外部アクター 冷戦時代の断層線の復活

1999年4月、ワシントンに拡大NATOの全加盟国代表が集まり、この集団防衛機構の平和維持における50年の実績を記念する式典が行われたのは、NATOが加盟国以外の国家に攻撃を仕掛けていたさなかだった。式典でロシア代表が、かつてはワルシャワ条約機構がNATOを封じ込めたのであって、その逆ではなかったとしめくくったが、あえて異論を唱える声はなかった。米国は、国際機関による静かな外交と紛争処理の能力をもはや信用していないかに見える。米議会はこの機会を利用して防衛費増額法案を通過させ、アメリカ政府はNATOとともに、主として地上部隊しか展開していない敵に対して、空爆という兵員消費率がゼロに近い最新技術に裏打ちされた戦略をテストする絶好のチャンスを再度 湾岸戦争終了後も連合軍のイラク査察飛行は継続中 手にすることになった。

クリントン政権は、NATOの作戦と、それに要する膨大な費用、そしてそれを上回るコソボの戦後復興に要する経費を、全体主義指導者に対抗し、民族浄化や弾圧などの行為を止めさせるにはそれ以外に選択肢がないという理由で正当化する。ただ、この基準を他の紛争地域にも適用するかとなると口を閉じる。

ロシアと中国は、NATOの行動に厳しく反対してきた。チェチェンとチベットにそれぞれ彼ら自身の「コソボ」を抱える両国は、あたかも世界の警察官のように行動するNATOに苛立たしさを隠さない。米国などNATO加盟国と中口両国との関係はこのところ冷え切っている。ロシアの苛立ちの原因は、（湾岸戦争に次いで）世界的な問題における自国の発言力の低下とそうした問題への対応で西側が簡単に彼らの意向を無視しうる現実をまたもや見せ付けられたからであり、コソボ紛争だけはなんとしてでも外交的な面子が保てる形で終わらせたいと願っている。その一方で、現実には破綻寸前にある経済の運営をなんとか政府の

手で維持するには、多額の援助を西側に頼らざるをえない事情があり、ロシアとしても西側の行動に関する批判は口先にとどめるしかない。また、NATO軍機によるベオグラード中国大使館誤爆事件は、米中関係を大きく損なっただけでなく、ヨーロッパの安全保障問題に歴史上はじめて口を挟む口実を中国に与えてしまった。核兵器保有国のなかでもインドなど一部の野心的な国からは、かりにユーゴが中・長距離弾道ミサイルなどの核兵器を保有していた場合、NATOは今回の空爆に踏み切る決定を下したか（同様に、米国もいまだにイラク空爆を継続していたか）などといった声も出はじめている。コソボ問題が投げ掛けた波紋は予想以上の広がりを見せてきた。

西欧の主だったNATO加盟国は、一貫して空爆支持の姿勢を崩していない。ただ、伝統的に米国との“特殊”な関係にある英国の場合は議会で超党派の支持が得られた。だが、ドイツとイタリアでは政府の立場が微妙で、とくにドイツでは、社会民主党と緑の党が手を組んだ初の連立内閣が戦後の歴史で最初となるドイツ軍の海外派遣を正当化するに当たり、外相（緑の党）と国防相（社会民主党）が各党間の調整に走り回る異例の連携プレーでなんとか支持を取りまとめた。

NATOに加盟する小国は、議会内にもほとんど反対の声がないまま主要国に歩調を合わせた。国際紛争の暴力によらない政治的解決をつねに主張するベネルックス三国とノルウェーからも、今回は異論が出なかった。すんなりとはいかなかったのが、南の加盟国、とくにトルコとギリシャだった。トルコは民族独立を望むクルド人の問題と、ギリシャとの多くの対立点を抱えている。一方のギリシャはセルビアのギリシャ正教徒に親近感を抱く。二国の場合、こうしたことがNATO全面支持を打ち出すうえでの障害になった。また、ギリシャ、ブルガリア、マケドニアの三国はかねてからバルカン半島でのイスラムの影響力拡大に神経を尖らせていて、とくにアルバニアが“独立コソボ”に併合されるような流れには荷担したくないというのが本音だった。NATOの新メンバー、ポーランド、チェコ、ハンガリーの三国は新しいパートナーへの義務感と、NATOの戦略・行動の焦点がずれ始めたことに対する懸念の間で揺れ動いた。とくにハンガリーは、ユーゴスラビアと国境を接する唯一のNATO加盟国であるうえ、セルビアには多数の同胞が少数民族として生活していることも考慮する必要があり、きわめて難しい判断を迫られた。加えて、この三国がNATOに加盟したそもそもの目的が、無謀な軍事行動から自国を守ってもらうため、軍事行動に加わるためではなかったという事情もある。

#### 難しいコソボの長期的将来構想

コソボは、多くの理念上の問題を提起して、国際問題と世界秩序に関する既成概念の見直しを迫る。NATOがコソボで行った行動と、50周年記念式典で持ち上げられた新たな世界的アクターとしての役割を裏付けるようなNATO自らの行動は、別の地域的安全保障機構が将来、国連に限定されているはずの主権国家に対する武力行使の権限を勝手に解釈し直すことが許される余地があることを示唆するものだ。（地域的）集団防衛目的の機構から、ある意味では地域の範囲を超えて地球もその視野に入れた平和執行者へと性格が変わってきたNATOにとって、これは重要な意味をもつ。そもそもNATOは加盟国同士の対等なパートナーシップの原則に立つ組織ではないため、その戦略、行動、選択すべてに（政治、軍事両面で）主導権を握る米国の意向が

強く反映されることになる。当然、CIS（独立国家共同体、盟主ロシア）、ECOWAS（西アフリカ諸国経済共同体、ナイジェリア）、SAARC（南アジア地域協力連合、インド）といった地域機関にも同じような行動様式を正当化することが許されることになる。人道的介入を含めて、すべての地域的な安全保障活動は地域の権限と指揮系統のもとで実施するほうが容易だというのは一理あるが、同時にそれはこれまで国連の聖域とされてきた武力行使承認の権限が拡散することも意味する。最終的には正義の勝利となるのかもしれないが、平和と安定を犠牲にしてまでもそうする価値があるのかについてももう一度考える必要がある。さらに、国際秩序を支える柱が次々に崩れ去るさなかで、公正な“秩序”が維持されるのかも疑わしくなる。

そうなる、はたして国連の役割とはそもそも何かが問題になる。ますます複雑化し不安定になる冷戦後の環境の中で、世界の国々を率いて平和と戦争の入り混じる水域での安全航行の舵をとる任務で国連を永遠に傍観者扱いしていいのか、加盟国の国家主権と不可侵性の原則にあくまでこだわって、個人と集団の権利がおろそかになっても構わないのか、理事国同士の反目の再燃でグローバルな諸問題に関する判断に曇りが出はじめた安全保障理事会はいまの世界ではもはや役目を終えたのではないかなど多くの疑問が湧いてくる。いずれも簡単には答えを出せない問題だ。ユーゴスラビアを力で屈服させるNATOの手法が失敗し、ロシアだけでなく中国も加わった外交努力でようやく紛争を終息させた経緯をふまえて紛争終了後の力関係とそこに政治的解決の道を改めて考えると、紛争前の状況とそれほど大差ない状況が見えている。

最近、国連憲章第7章に決められた任務、あるいは安保理決議で権限を委任された多国籍軍の正当化に人道的介入という理由づけが濫用される傾向が目立つ。コソボ紛争が周辺地区や地域全体に及ぼす影響は、チェチェンやカシミール、東ティモールなどの紛争に較べるとはるかに規模が小さい。それにもかかわらず、ユーゴはコソボでの内紛を理由に空爆を受けた。しかし、1991年から1995年にかけてユーゴがバルカン半島における長期に及ぶ危険な戦争を支援しつづけたことは否定できない事実であり、今回“煮え湯”を飲まされたことに同情する国は少ない。まして、冷戦後の欧州で最後に生き残ったスターリン主義者が、しぶとく統治する国家ということであればなおさらだ。国家間の戦争や国内の紛争は世界中で無数に起きているが、その多くで民間人に対する残虐行為その他の“付带的”被害の発生を防いだり、加害者に代償を払わせるための有効な国際的介入が皆無に等しいことを考えると、コソボのケースで、人道的介入に関する現在の取り組みをあえて定義し直す必要性は見当たらない。まして地域的あるいは国際的軍事介入を正当化する根拠として人道的介入を絶対視することも、あってはならない。

紛争地域内でも外部政界でも大衆の声は、修辞学的意味からだけでなく現実にも戦争の貴重な道具になっている。すべての国で政治家は、ありとあらゆるドラマチックな歴史上の実例を引き合いに出して世論を政府の行動になびかせようと躍起になる。ベトナム戦争は、ミュンヘン条約の屈辱的妥協の二の舞を避けようとするあまり引き起こされた狂気の沙汰だった。「ノーモア・ベトナム」に固執しすぎると、コソボはミュンヘンの二の舞になるとよくいわれる。それとも、コソボの廃墟から新時代のためのネオベトナム・シンドロームが生まれることになるのだろうか。

大手通信社を中心とする西側の主要報道機関はいちはやく

NATOの軍事行動寄りの姿勢を打ち出し、空爆作戦に対する市民の支持をかきたてるのに躍りだした。報道機関は、セルビア系住民がアルバニア系コソボ住民に対して行った残虐行為を何週間にもわたりトップニュースとして扱った。そのほとんどが事実であったことがあとから判明したとはいえ、残忍さでは変わらないコソボ解放軍の行為はどのマスコミもほとんど取り上げていない。ともかくNATOによるミロシェビッチたたきにマスコミを味方につけさせたのは、大手通信社などが「同盟の力」作戦の記事だけを一方的に報道したことが大きく影響した。だが、それがセルビア人のNATOに対する敵対感情を煽ることもなった。自宅のバラボランテナやインターネットで普段から西側のニュース番組を見ていた彼らは、政府のプロパガンダを鵜呑みにする点では、西側の報道もユーゴと同じであることに気付いていた。もちろん、ユーゴの場合、ニュースソースが政府のプロパガンダ以外になかったことはいうまでもない。とくに国家緊急事態下にあったセルビアでは政府の意向に反する情報を流す報道機関はただちに発行や放送を停止させられたので、家庭に届くのは政府検閲済みのニュースに限られた。

## 国際社会、国際軍、国際外交

クラウゼヴィッツの時代には、武力行使はほかの政治手段の論理的延長に過ぎなかった。世界はその時代に逆戻りしたのだろうか。それともNATOの空爆は、武力以外の手段による政策実施の放棄を意味するのだろうか。戦争そのものが人道上の大きな悲劇である事実を踏まえたとえ、いかなる時点と条件下でいかなる防護手段を講じれば、人道的介入を正当化しうるかを考えるべきだろう。この疑問に答えるには、コソボ紛争のルーツとその経緯、そしてとくに国際社会の対応を十分に分析する必要がある。なにが起きたかをわれわれが完全に理解するには、まだかなりの時間が掛かる。コソボ紛争に関しては、発生時点から多くのインターネットサイトでさかんに議論されているが、そのなかに、1999年に起きたコソボ危機の本当の意味を理解するには、国際関係専門の研究者や政治家でさえかなりの年月を要するだろうという指摘があった。かりにコソボの異常事態は例外だったということになれば、世界はいままで変わる必要はない。しかし、コソボ紛争が主要関係国・機関がある意図をもって実施した戦略行動であったことが判明すれば、重大な長期的意味合いが生じてくる。

世界政治における国連の役割の多くは、コソボの今後如何にかかっている。世界社会を代表する唯一かつ真の組織として国連は今回の教訓を国際秩序と国際機関の基本的ルールと原則の立て直しに役立てるべきだろう。 ▼

## 暴力が支配する社会の研究 方法論的及び倫理的問題\*

ジリアン・ロビンソン、アルブレヒト・シュナーベル、マリー・スマイス

### 分割された社会の研究：乏しい記録への挑戦

世界の紛争地域で行われる研究活動はおびただしい件数に上るが、暴力で分裂した社会の内部で研究を行うための具体的手法に関心が払われたことはこれまでほとんどなかった。研究の方法論に関する文献は数多く存在するが、そのなかにも民族紛争など暴力的状況下の社会に関する研究の倫理面や研究手法での難しさを実際に考察したものもほとんど見当たらない。暴力的環境のなかで仕事をする研究者は研究対象グループの主だった関係者の面識を得るのに苦労するが、研究計画の立案、倫理面の判断、研究手法の決定など、重要な作業の大半は自分ひとりで進めるしかない。

こうした背景のなかで開かれた国連大学と北アイルランドのアルスター大学の共同研究「紛争解決・民族問題国際プログラム」

(INCORE、所在地：英国北アイルランド)主催の国際研究会「暴力的社会の研究」には、17カ国・地域(イスラエル、英国、オーストラリア、カンボジア、北アイルランド、キルギスタン、ケニア、スイス、スペイン、スリランカ、ソマリア、ナイジェリア、日本、パレスチナ、ボスニア、ルワンダ)から研究者、ジャーナリスト、フィールドワーカーら30名が参加した。研究会が取り上げたのが、紛争や暴力で引き裂かれた社会で研究を進めるための方法論と倫理という、まさに平和と紛争問題の研究者が直面する重要課題だった。

参加者らによって共有された研究のアプローチの仕方、洞察、そして問題点などはレポートにまとめられ、同じ問題に取り組むほかの研究者や研究を志す人々の作業に貴重な参考資料となるはずだ。また、こうした共同研究は救援団体、国際機関、あるいは国際NGOなどで働く人々にとっても意味のある貴重な研修マニュアルとしても利用価値がある。本稿では、分断化社会に関する系統的かつ有意の研究へ向けた第一歩となったこの研究会で提起された主要問題点のいくつかを考察する。

### 分断化社会に関する研究の役割と機能

分裂した社会の内部での研究、あるいはそうした社会に関する研究の密度は、北半球と南半球では大きな差がある。今も続く北アイルランド紛争に関してはつねに数百件に上る研究が同

\*「暴力的社会の研究 (Researching Violent Societies)」プロジェクトの研究会はINCOREの主催で1999年3月28日から31日まで北アイルランドのロンドンデリーとベルファストで開かれた。INCORE(「紛争解決・民族問題国際プログラム」)は、民族がらみの政治紛争とその解決に関する学術面ならびに政策面の研究とプログラム開発を行う目的で国連大学とアルスター大学が共同で運営する国際研究プログラム。本稿は、研究会で提起されたいくつかの主要論点や概念をまとめたものである。研究会で発表された論文の抄録(英文)は下記のインターネットサイトに。

<<http://www.incure.ulst.ac.uk/research/ongoing/rvs.html>>

時進行の形で行われており、これまでに出版された論文も5,000点を超える。この状況は北アイルランド関連の研究には潤沢な資金が提供されることが一因だ。北アイルランドでは暴力事件の発生件数が着実に減少傾向にあるにもかかわらず、研究件数は増える一方だ。それに対して発展途上国の分断化社会に関する研究は資金面の裏づけが乏しいだけでなく、研究することそれ自体があまり歓迎されていない。途上各国政府が気にするのは、自国の安全保障に直接関わる紛争の可能性、あるいは既存の紛争だけに限られている。そのような紛争を理解することも重要だが、人権尊重または世界市民という視点に立てば、それ以外の紛争を研究することもまたきわめて重要になる。

例えば、ボスニアについては多くの研究が行われているが、(国際社会が介入を決定する前の)ソマリア、(外部世界が傍観している間に大虐殺が進行した)ルワンダなどのケースについてはほとんど研究されていない。さらに、例えば分裂した社会を抱えるアフリカの国の多くは、以前から社会的分裂と紛争に関する研究には反対していた。彼らの政策は、これまでほとんどが予防重視型ではなくむしろ事後対処型だった(その点では、北半球の政府となら変わらない)。そもそも資金が極めて乏しいという事情から、紛争発生以前にその根源的危険要素を洗い出す研究などに金を出さず考えはまったく持ち合わせていなかった。当然、これでは問題は永久に解決しない。武力紛争を回避したいのであれば、それが火を噴かないうちに社会的分裂の理由を理解することは不可欠なのだ。もうひとついえるのは、アフリカ研究の多くがアフリカ以外の地域の人間によって行われており、必然的に地域的関連性や応用性に欠けるため、現地政府はそれを政策に反映させたいがらないことだ。援助や人道的支援の付帯条件のために、政府はこれまでそれを主として教育機関や市民社会への支援に使わざるをえなかった。最近では、アフリカの研究機関や大学でもグループ間紛争の研究への助成金支出が増えている。ただ、その大半はいまだに南アの研究機関や大学だが、アフリカの他の地域での状況も遅まきながら改善されつつある。この分野は欧米による研究が支配的だったが、紛争や対立管理のための地元での取り組みや解決策の研究に今後、より重点を置く必要があることを付け加えておきたい。

紛争研究のための環境が広がっているとしても、それが現実の状況を変えるうえで効果を発揮するのであればよいが、単に自分の知識や論文の発表点数を増やすといった、研究者自身の学者としての自己満足のためであるとすれば問題だ。一般に、研究者は自分たちの影響力を過大評価し、逆に周囲はそれを過小評価しがちである。研究は、他者に情報を伝えて彼らの理解を深めると同時に、紛争当事者による対立関係の改善や紛争地域内外での政策調整、進行中の紛争あるいは新たな紛争の可能性の軽減・除去などのため、それら当事者に対して影響力のある人々が納得して動いてくれるような内容でなければならない。このことを研究者が十分に自覚しないかぎり、評価のギャップは埋まらない。ほかの分野とは違って紛争研究ではその成果を、対象社会の状況に影響力を行使しうる立場にある国際機関や政治家、そして(分断社会内外双方の)一般大衆に理解できる普遍的な教訓の形に翻訳し直さなければならない。このため研究者は、専門家、一般人、学者、ジャーナリストなど、同時にいくつかの“言葉”で話すことと情報を広く伝える努力が求められる。

分裂社会で生まれ育った研究者も加わり、社会分裂の根本的

原因と社会再建の方策などを自ら調べることによって周囲への教育的機能を果たしてくれるのが理想だ。社会というのはたいていの場合、自分たちの社会内部の力学に関して認識が薄いものだ。ある社会の内部構造についてその社会内部からと外部からの研究がバランスのとれた形で行われると、それまではっきりとは認識されていなかった鬱積した確執がそのまま膨張するのを防ぐことが可能だと思われる。

## 研究者のアイデンティティと地位

### 内部の人間、部外者、参加者

紛争当事者間に緊張が張り詰めている状況のなかで対立の原因を探るのは難しい仕事だ。研究者が「内部の人間」か「部外者」のどちらであっても無数の壁が立ちほだかる。たとえば、地元の研究者の場合、本人は善意であり周囲に配慮するといっても、純粋に客観的な立場で、職業倫理を傷つけることも偏見を非難されることも心配せずに、自分たちの紛争を研究できるとなると疑問がのこる。また、暴力が横行する研究現場で地元の研究者はいかなる危険に身をさらすのか、それがどこまで研究自体、そして後の知識普及に制約となるかなど、気になる点は数々ある。だが部内者あるいは部外者であることが利点になることもある。地元の研究者の場合、外の者には入手不可能な情報にアクセスできるし、部外者であれば研究に客観的視点と経験が加味される。

この種類の研究で真に中立的立場をとることは恐らく不可能だ。立場を明確にしたうえで、可能な限り客観的な視点から研究を進めるしかない。住民の苦難やグループの主張への同情や共感、研究者の判断をゆがめたり、収集する情報の内容に影響を及ぼす可能性があるのが好ましくない。研究者は科学者であり、知識の探求に携わっているのだ。しかし同時に彼らも人間である。紛争の現場に彼らを駆り立てるものが変革や改革を求める理想家としての衝動である場合もありうる。また、ときには、運動に身を投じたい衝動を抑えて研究者の立場にとどまることが非倫理的に思える場合もあるかもしれない。

それだけに、研究者は自己の研究プロセスを透明にする義務が強調されなければならない。プロセスを民主的にすることでこれは可能だ。それは、研究対象である分裂社会の住民と研究報告を受ける側双方の権利を尊重することだ。そうすることで二者が名実ともに「主役」になる。

研究者が説明義務を負う関係者はかなりの数に上る。学術社会、政府機関、財団、非政府組織、援助団体、問題に関心のある人々、あるいは種々の政治団体などで、説明を必要とする理由はさまざまである。この関係者すべてが、研究項目、研究目的、また場合によっては研究結果にも影響をもつことになる。学術社会(または研究者が所属する学術機関)は、研究計画と研究の内容を審査し、承認あるいは保留する権限を有し、また研究開始後も内容が生産的か非生産的かを判断して、研究の継続か打ち切りを決めることもある。研究作業の妥当性、内容の質的レベル、そして学術的価値は、同僚による点検、いわゆる“ピアレビュー”で査定されたあと、さらに学術誌あるいは学術書として出版に相当するものか否かの判断が下される。

研究費を提供するのは主に政府機関や民間の財団などだが、要請が断られることもある。研究が政策立案に役立つものでなければならないのは当然だが、出資側の主義主張に合致する研究に限定して資金提供するケースが増えているのも事実だ。研

究の方向性や手法に関しては研究対象となる集団によっておのずと決まる。研究者が、倫理判断に迷ったときの手助け、研究の重点課題を選ぶ際の指針なども彼らから得られる。研究者の政治的信念や思想信条は、研究テーマや手法の選択に影響を及ぼすだけでなく、収集する情報の種類やその解釈、さらにインタビュー相手の選び方にまで影響する。こうした力や関係者のすべてが作業で無視できない要素と考えるべきだ。研究の管理ならびにプロセスを民主的にすることが研究そのものの透明性を高めることにも通じるのは事実だが、そのような透明性を追求する場合にも、手法と分析の学問的信頼性のためには研究者としての自主性を維持することがきわめて重要である。透明性が高まる研究の正当性と政治的意図による研究操作とのあいだに緊張関係が生じるのは確かだ。

### 行動型研究と成果の普及 違いの明確化

行動型研究は通常の研究の範囲を大きく超えるものだ。研究者は、教育や研修を通じて研究対象と共同で情報や知識をほぼ同時に新しい思考や解釈に置き換える。この機能によって研究者は研究を進めながら紛争解決に直接寄与することになる。情報を抽出するだけでなく、プロセスの転換に関与する、つまり紛争そのものに「介入」する。しかし、本来の職業上の機能を維持するためには、自分の立場が研究者、教育者、活動家のどれなのかを明確にしておく必要がある。とくに紛争地域住民に対する場合、それは必要不可欠である。

研究が影響力をもつかどうかは、成果がどの程度広く紹介されるかにかかっている。研究成果は適切な人物、関係者、関係機関など、的を絞って伝達されねばならず、また、適切な言語およびスタイルで書かれねばならない。政治家などは、膨大な頁数に上る難解な学術論文にはほとんど目もくれない。多忙で読むひまさえないのだ。残念なことだが、研究の成果とその普及にそれが響くのは避けられないが、それが現実なのだ。政策志向の研究の成果を効果的に政策立案者に伝えるには、簡潔で歯切れのよい研究報告、成果の要約、そしてそれに基づく一連の政策提言に整理して提出することが大切だ。研究成果を信頼できる勧告にまとめるためには、研究者がその立場を明確にしたうえで、勧告を政策へ転化し実施する場合の効果的方法についても進言できるようにしておく必要がある。

提出する相手先によって研究報告のスタイルを変えることも必要だ。学術社会の関心は、新たな知識が既存の知識にいかにか寄与するか、その研究から概念的議論がどう発展するかにある。学術論文や発表はこの点に配慮して準備する必要がある。一方、資金を提供するスポンサー団体はたいいてい、当初の計画案と費用明細に記された目標がどのように達成されたかについて手短な説明を求めてくる。彼らの関心は、すべての目標が完遂できたのか、プロジェクトの影響評価はなされるのか、といった点にある。紛争地域住民にとっては、自分たちの差し迫った問題や長期的問題の解決に研究の成果がそのまま活用できるかどうか重要なのだ。

現象学的アプローチを用いると、パラダイム上の困難が生じる。現象を“記述”するだけの研究は限度があり、しばしば状況を流れとして理解することができなくなる。とくに対立が激化している社会を研究するためには因果関係の解明は欠かせない。このことは、比較研究や国際研究でよく障害になる、異なる言語あるいは文化間での概念伝達の問題とも関連する。情報の伝

達には相手に理解できる形にすることが重要なのだ。ミクロレベルでは、あるグループから他のグループへ概念の枠組みが正確に伝わっていることを、研究者は確認しなければならない。伝わっていないと、研究そのものがグループ間の紛争と暴力の根底にある力学をあばき出すのではなく逆に混乱と誤解を招く恐れがある。したがって、行動型研究者の作業には三つの重要な段階が存在することになる。研究課題の枠組み範囲設定段階、研究実施段階、そして結果発表段階である。暴力で分裂した社会を研究する場合、これはとくに重要かつ難しい仕事だ。

### 報酬はなにか 倫理と研究対象

ワークショップでは、さまざまな人道援助や研究プロジェクトが集中した旧ユーゴスラビアにおける紛争の視点から倫理の問題を検討した。これらの援助活動や研究の主な対象になるのが、住む家を失った人、強制的に移住させられた人、殺された人の家族、不具にされた人、強姦されたり拷問を受けた人、家族を失った人、国籍を剥奪された人々などで、いわゆる民族浄化を経てきた人々である。研究作業の多くは、ユーゴの現状に照らして事実を見直したり、研究が悲惨な紛争体験者の状況改善に活かされるかどうかを確認することも一切、行わないまま進められた。このように、彼らを個々の人間としてではなく研究の単なる「サンプル」として扱うこと自体が倫理上、問題になる。とくに、研究者の質問に対して、自分の身に起こった恐怖の事実をなんらかの理由で否定する人が出てくる可能性もあり、そうなると、その人物は、本来は記憶を直視することで過去と折り合いをつけて正常な生活に戻れるかもしれない絶好のチャンスを失うかもしれない、きわめて深刻な問題につながる。形式的なインタビューや表面をなぞるだけの現場調査ではなく、じっくり腰を据えて真剣に取り組むことが望まれる。ほかの場合と同様、暴力支配社会の研究でも協力者にはなんらかの“見返り”がなければならぬ。「サンプル」となってくれた人々に研究者はそれだけの“借り”はある。

通常の研究シナリオでは紛争の被害者が焦点になるが、残虐行為の加害者を対象にする場合はかなりの困難に直面する。たとえばゲリラ活動の研究は安易な仕事ではない。確実な情報を得るには、まず相手が腹を割って話をしてくれるほど信頼されなければならない。それには相手の行動に関する情報は外部には一切、漏らさないことが先決条件になる。だが研究者が暴力行為や破壊行為を目撃した場合、そのまま黙認するのは倫理的にも非常に難しい問題になる。かりに、加害者に関する情報収集にはそれしか方法がないのだとして、研究成果がゲリラ集団を軍事的敗北あるいは条件交渉へと導く作戦に利用できれば妥協することも正当化できるというのだろうか。

### 比較型及び政策適応型研究

ワークショップでは参加者から、研究は結果志向であるべきだとの指摘があった。純粹に知識追求のための研究は必要だが、最終的にはその知識が行動につながらなければならない。暴力社会についての理解は、社会の崩壊と紛争を引き起こすき裂や暴力を払拭する知恵をもたらすものでなければ意味がない。調停その他の介入方式は、分断された社会についての偏らない情報と個々の紛争それぞれの性格を把握したうえで決める必要がある。紛争は、社会を形作る政治、経済、社会、文化、歴史の組み合わせによって発生し拡大していく。そのプロセスを詳細かつ適切

に理解することが、長期紛争の解決につながる正常な機能の平和社会創造あるいは再生の鍵となる。こうした形で社会復興ができれば、信頼と連帯感に基づく平和的関係の再構築も可能になる。

研究者には二つの課題がある。ひとつは、暴力が支配する社会のさまざまなシナリオと背景を調べる一般論的研究で、もうひとつは、特定の紛争を詳細に調べてその性格や特徴を明らかにする、より特化した研究である。紛争の全体像と個別の状況それぞれの特質に関する知見を併せもつことによって研究者ははじめて有意義な仕事ができる。そしてその成果も、紛争で荒廃

した社会内外の適切なアクターに効果的に伝えることができれば、紛争解決に向けた双方からの努力に有効に生かされるはずだ。いかなる国内紛争や国家間紛争であっても、即効薬的な解決策なるものは存在しない。しかし、紛争を取り巻く現地の状況と紛争の直接の原因が分かっているならば、対応策についてより効果的なアイデアが生まれてくる。したがって研究者はつねに、この二つの課題を念頭に置きながら、紛争社会の内部、外部双方のアクターに情報や知識を伝えることで、それらのアクターを紛争の予防、緩和、そして最終的解決に向けて協力させるよう導く義務がある。 ㉓

#### 著者一覧

|  |   |
|--|---|
| タンヤ・ブルール：チュービンゲン大学 国際関係/平和と紛争問題研究センター研究助手（ドイツ）       | /平和と紛争問題研究センター所長兼政治学部教授(ドイツ)  |
| デビッド・カーメント：カールトン大学 ノーマン・バターソン国際問題研究所 助教授（カナダ・オンタリオ州） | ジリアン・ロビンソン：紛争解決・民族問題国際プログラム (INCORE) リサーチディレクター、アルスター大学講師（英国・北アイルランド・ロンドンデリー）   |
| デビッド・P・フォーサイス：ネブラスカ大学リンカーン校政治学部教授（米国）                | アルブレヒト・シュナーベル：国連大学「平和とガバナンス」プログラム 学術研究官（東京）                                     |
| ベイヨ・ヘイスカネン：ヘルシンキ大学法学部 国際経済法研究所所長（フィンランド）             | ティモシー・M・ショー：ダルハウジー大学外交政策研究センター所長兼政治学部教授（カナダ・ハリファックス）ステレンボシュ大学政治学部客員教授（南アフリカ共和国） |
| エドワード・ニューマン：国連大学「平和とガバナンス」プログラム プログラム助手（東京）          | マリー・スマイス：アルスター大学講師（英国・北アイルランド・ロンドンデリー）スミス大学講師（米国マサチューセッツ州）                      |
| バーバラ・アン・リーファー：ネブラスカ大学リンカーン校哲学部大学院生（米国）               | ラメシュ・タクール：国連大学 副学長（「平和とガバナンス」プログラム担当）(東京)                                       |
| フォルカー・リットベルガー：チュービンゲン大学 国際関係                         |   |

#### 略語表

|  |   |
|--|---|
| ACUNS: Academic Council on the United Nations System (国連システム学術評議会)         | NAFTA: North America Free Trade Agreement (北米自由貿易協定)                                  |
| ASEAN: Association of Southeast Asian Nations (東南アジア諸国連合)                  | NATO: North Atlantic Treaty Organization (北大西洋条約機構)                                   |
| CIS: Commonwealth of Independent States (独立国家共同体)                          | NGO: Non-Governmental Organization (非政府組織)  |
| ECA: Economic Commission for Africa (アフリカ経済委員会)                            | OAS: Organization of American States (米州機構)   |
| ECOSOC: Economic and Social Council (経済社会理事会)                              | OAU: Organization of African Unity (アフリカ統一機構)   |
| ECOWAS: Economic Community of West African States (西アフリカ諸国経済共同体)           | OHCHR: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (国連人権高等弁務官事務所) |
| EU: European Union (欧州連合)  | OSCE: Organization for Security and Cooperation in Europe (欧州安全保障協力機構)                |
| GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (関税貿易一般協定)                    | SAARC: South Asia Association for Regional Cooperation (南アジア地域協力連合)                   |
| IGAD: Intergovernmental Authority on Development (開発に関する政府間機関)             | SADC: Southern African Development Community (南部アフリカ開発共同体)                            |
| IMF: International Monetary Fund (国際通貨基金)                                  | UNDP: United Nations Development Programme (国連開発計画)                                   |
| INCORE: Initiative on Conflict Resolution and Ethnicity (紛争解決・民族問題国際プログラム) | UNHCR: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (国連難民高等弁務官事務所)     |
| KLA: Kosovo Liberation Army (コソボ解放軍)                                       | WEU: Western European Union(西欧同盟)   |
| MNC: Multinational Corporation (多国籍企業)                                     |   |

(1ページからの続き)

国際関係における武力行使の意味が変わったことで、国際機関による紛争解決努力のあり方も性格が変わりはじめた。より多面的で分散型の平和維持活動が増え、国連外のアクター（活動グループ）の比重が増した。この状況を反映して、冷戦後の時代の平和維持活動には個々のケースに即した「オーダーメイド」の方式が求められることになった。具体例として、コソボ問題ではロシアと北大西洋条約機構（NATO）が手を組んだことが挙げられる。

グローバル化という新しい潮流には光と影の部分がある。この二面性が地球社会の安全保障に責任を負う国連の新たな悩みだ。多国籍企業や社会運動、特定の主張を掲げる国際的ネットワークなど、新しいアクターが国際の舞台で数々の重要な役割を担い始めたことは、グローバル化の光の部分といえる。地球社会全体を統治する新しい仕組みに、この表の顔を代表する新しいアクターたちが参加するのは当然の流れである。しかしその一方で、国境を越えて広がる組織犯罪や麻薬の影響、構造的腐敗など、グローバル化が引きずる影の部分も人類社会の大きな脅威として浮かびあがってきた。この裏の世界は彼らの非文明的秩序をわれわれに押し付けようとし、各国国民の生命や人権を守るという、従来は国家の責任とされてきた仕事まで国連が背負い込むことになった。多くの問題がグローバルスケールでの対応を必要とするように性格が変わってきたといえる。

紛争とその処理には膨大な人的、経済的、政治的コストが費やされることを考えると、紛争を未然に防ぐことにより多くを傾注すべきであることは明らかだ。利害対立が武力紛争や戦争にエスカレートする前に解決されなければならないことはいうまでもないが、それには、個人やグループ、国家など対立当事者自らが平和解決を指向するよう、説得する必要がある。国連監視下で地域機関が説得に当たり、市民社会が協力するなど、関係者全員が共同歩調をとることが肝心だ。こうした総合的な協力体制を整えるには、国連機構内部での根回しのほか、地域機関や現地の協力組織と国連との間の調整という複雑な手順を経なければならない。

普遍的な人権の概念が育ち定着しつつあるのは、国連の大きな功績だ。しかし、いまだに国によってその捉え方に差があるのも事実で、人権と国益の相克が各国の外交政策にそのまま反映されることもめずらしくない。21世紀の国際社会は、人権保護の順守と、人権侵害に対する厳しい制裁権限を国際法廷に与えることで世界全体の意識統一が図れるかが試されることになる。

紛争で疲弊した今のアフリカや南米、それにバルカン半島一帯はいつ火を噴くかわからない状況で、国連をはじめとする国際機関が常時、危機感を絶やさない地域だ。アフリカが依然として安定しないのは、それぞれの国の国内事情だけでなく、地域情勢やグローバルな動きも大きな要因といえる。アフリカを不安定にしているのは、麻薬、武器、組織犯罪といった外部世界からもたらされた脅威と、大陸内部の国同士の間で日常的に起きている大量の難民流入や政治介入である。いずれも国内に緊張を生む原因だ。国連大学が行う学際的研究では、国家・経済・社会三要素の基本的三角関係にメスを入れなければ、これらの国や地域の政策にその成果が反映されることは期待できない。ラテンアメリカは、政治的抑圧と繰り返される内戦のくびきからようやく解き放されようとしている。民主的政治社会の復元は可能だが、それには社会に寛容の精神を根付かせることが先決だ。さらに、新しい政治的社会への移行手順が一応整ったとはいえ、政治学者と政策立案者双方に求められるのは、変革の実質的中身の確認だ。

バルカン半島はこの数年、研究者の注目の的となっていた。戦火が荒れ狂った恐怖のボスニアで平和の息吹が徐々によみがえりつつあった1999年春、NATOが、コソボでの人権侵害を理由に主権国家であるセルビアに対して武力行使に踏み切り、世界の目は再びバルカン半島にくぎづけになった。21世紀を目前にして起きたコソボ紛争をきっかけに、地球社会は、安全保障に関する地域機関と国連の関係の見直しを迫られているのかもしれない。必然の人的措置と国家主権の不可侵性との関係をいかに調和させるかの問題に関して、まだ答えが出ていないのは確かだ。

答えのいくつかは、分断された社会を新しい角度から分析することによって得られるはずだ。紛争が引き裂いた社会の内部と外側のあるゆるレベルの学者や政治家が、紛争のルーツを、紛争の普遍的な性格と個々の紛争の経緯という二つの面から理解する必要がある。紛争の予防と管理、そして平和の構築は、それがあってこそはじめて成果が期待できる。学術社会が果たすべきもっとも重要な役割は、紛争解決と適切な紛争予防に携わる現地の当事者と国際機関などに対して、必要な知識と情報を提供することにある。そしてそれがまさに国連大学に任された務めであり、国連大学の活動の原点なのだ 編集部 Ⅳ

(この号の内容は、1999年6月までに執筆された英語版の原稿を翻訳したものです。)

## Work in Progress《プログラム活動の現場から》

Volume 15, Number 3/2000年1月

国連大学広報部  
〒150-8925 東京都渋谷区神宮前5-53-70  
電話(03)8499-2811(代表) ファクス(03)8499-2828

E-mail mbox@hq.unu.edu  
Internet website http://www.unu.edu/  
ISSN 1011-3479

Work in Progress《プログラム活動の現場から》は、国連大学の出版物、報告書、論文、その他の文献を、世界各地のさまざまな読者の関心に合うように選択し、抜粋・編集したものです。このニューズレターに掲載されている記事は出典を明記のうえ、自由にご掲載ください。Work in Progressは日本語版のほか、英語版も発行されています。