

# 平和構築における地域協力の役割

## — カンボジア和平後のメコン地域開発を事例として —

野本啓介

## 目次

- ・はじめに
- ・平和構築をめぐる議論
- ・カンボジア和平後のメコン地域開発への動き
- ・カンボジアのアセアン加盟延期
- ・平和構築の観点から見た地域協力の役割
- ・おわりに

## I. はじめに

冷戦終結後の地域紛争や内戦の増加とそれに対する国際社会の対応の必要性を背景として、近年、平和構築や紛争予防・再発予防に関する議論が深められている。

メコン地域では、長い間政治的混乱、不安定が続いていたが、カンボジア和平の達成を受けて、メコン川流域諸国間の協力や開発を模索する試みが始まった。

カンボジアも、様々な紆余曲折がありながらも大きな政治的混乱や紛争状態に逆戻りすることなく復興から開発への歩みを始めている。この点、平和構築への努力がおおむね成功しつつあると言える。

本稿では、カンボジア和平達成後のカンボジアの復興、開発とメコン地域開発を事例として採りあげ、平和構築の観点から見て地域協力の役割がどのようなものかを検討する。

まず、カンボジアにおいて平和構築を巡る議論を概観し、カンボジアとメコン地域においてカンボジア和平後のメコン地域開発への動きとカンボジアの武力衝突によるアセアン加盟延期という2つのケースを採りあげ、それをふまえてカンボジアにおいて平和構築の観点から見た地域協力の役割を考察する。

## II. 平和構築をめぐる議論

当初、平和構築という概念が広く認識、議論されるようになったのは、ガリ国連事務総長(当時)によって発表された報告書「平和への課題」<sup>(1)</sup>がきっかけである。ここでガリ事務総長は、予防外交、平和創造、および平和維持の3つに加えて平和構築という概念を提示した。ここで平和構築とは、紛争の再発を避けるために平和を強化し、強固にする構造を見つけ、それを支えるための行動であるとされた。

その後の議論においては、平和構築を「非政治的分野」に関して「紛争後」の段階において「社会的・経済的諸機関」が行うものと捉える認識が広まっていった。しかし、現実の実情に照らし合わせてみると、これらはそれぞれの活動が複雑に絡み合っているため、こうした認識では活動分野、活動段階(時間軸)、担当機関のいずれの点においても不十分なものであった。

こうした中、2000年に発表された「ブラヒ

---

キーワード：カンボジア、地域協力、平和構築、メコン地域開発

ミ・レポート<sup>(2)</sup>」では平和関連の諸活動を「平和活動」と総称し、紛争予防・平和創造、平和維持、平和構築の3つの領域に分類された。ここでいう平和構築とは、平和の基礎を再生・再確立し、単に戦争がない状態以上のものを作り上げるための道具を提供する活動をいうとされている。また、終結していない紛争を軍事的な領域から政治的、法的な領域へと移行させ、その移行を永続化させるものである。

このように、同レポートにおける平和構築の概念は、上記の3つの概念の枠を取り払った、きわめて包括的な概念として捉えられている。平和構築には、戦闘員・兵士の市民社会への再統合、警察・司法制度の訓練などを通じた法の支配の強化、人権の尊重の監視、過去または現存する人権侵害の捜査、選挙協力や自由なメディアの支援を含む民主化支援、紛争解決・和解の促進などが含まれる。また、効果的な平和構築を補完する要素として、腐敗・汚職との戦い、地雷除去活動、エイズなどの疾病対策が挙げられる。

ただし、平和構築の概念の定義、とらえ方はまだはっきり定まっているとは言えず、国や諸機関、論者によって認識に違いがあるのが実情である。

### Ⅲ. カンボジア和平後のメコン地域開発への動き

メコン地域とは、メコン川の流域を国土の一部に持つ6カ国・地域、すなわち中国雲南省、ミャンマー、タイ、ラオス、カンボジア、ベトナムを指す。メコン地域のうち、特にカンボジア、ラオスおよびベトナムのインドシナ3国はベトナム戦争、ベトナムのカンボジア侵攻、カンボジア内戦などにより、長期にわたる政治的混乱のもとに置かれていた。

日本をはじめとする国際社会は、こうした状況を打開するべく、政治的混乱を收拾するために様々な努力を行った。こうしたなか、

1989年9月のベトナム軍のカンボジア全面撤退を経て、1991年10月にはパリ和平協定がカンボジア4派、5大国、日本、オーストラリアなどの19カ国によって調印されるに至った。これによって、メコン地域によりややく政治的安定がもたらされた。こうして、メコン地域内各国の復興、開発に向けての地域協力を推し進めていくための基礎条件が達成された。

このカンボジア和平プロセスにおいては、日本が大きな役割を果たした<sup>(3)</sup>。1980年代末頃から、日本政府は対インドシナ政策において積極的な関与を強めており、カンボジア和平においても比較的早い時期から様々な方法による実現へ向けての努力を行っていたのである。そして、このことがその後のメコン地域開発において日本が積極的にコミットメントを行う契機となった。

カンボジアの和平協定成立を受けて、日本政府はカンボジアの復興支援を中心とするインドシナへの支援に本格的に関与していくことになった。1992年6月には「カンボジアの復旧および復興に関する閣僚会議」を東京で開催した。この参加国が表明した支援金額の総計8.8億ドルのうち、日本によるものが1.5 - 2億ドルと最大であった。ここでは「東京宣言」が採択され、「カンボジア復興国際委員会」を設置してそれ以後のカンボジアにおける復興計画を中長期的に調整することが合意された。

同年11月には、日本政府はそれまで凍結されていたベトナムに対するODA（政府開発援助）を再開する方針を明らかにした。こうした流れを受けて、1993年1月に宮澤喜一首相（当時）がバンコクを訪問した際に、メコン地域の開発を総合的に検討する場として「インドシナ総合開発フォーラム」の設置を提案した。そして、日本がカンボジア和平を受けてインドシナの開発に協力、コミットしていく方針を明確に打ち出した。

他方、和平協定成立後、カンボジア国内の

混乱を收拾し政治的安定を維持し、将来の持続的な開発に結びつけていくためには、復興と民主的選挙の実施が必要とされていた。この分野では国連が大きな役割を果たし、1992年3月に国連カンボジア暫定統治機構(UNTAC)が設立された。UNTACは、カンボジア各派の停戦、武装解除、動員解除といった軍事的任務とともに、自由公正な選挙の実施、人権監視、警察再建による治安維持、難民帰還の支援、経済復興などの行政管理の任務をも担うこととなった。

こうした国際環境のなかで、メコン地域の開発をめぐる地域協力はどのように展開されつつあったのだろうか。

メコン川流域諸国の間では、メコン川の水資源の共同利用、開発を行うための協力が古くから試みられていた<sup>(4)</sup>。1957年には旧メコン委員会(メコン川下流域調査調整委員会)が設立され、メコン川の流域、水資源開発に関するデータの収集、整備や開発計画の策定が行われていた。しかし、域内の長期にわたる戦争、内乱によってその試み、活動は休止しており、旧メコン委員会は暫定委員会という形で引き継がれていた。

カンボジア和平の成立を受けて、メコン委員会、すなわち域内諸国による協力の枠組みにおいても活動の再開が模索された。しかし、当時はようやくとりあえぬ政治的安定を取り戻した状況であり、こうした段階ではまだ関係各国間に信頼関係があると言える状況ではなかった。また、混乱の終結とその維持が短期的な最重要課題であったため、地域協力を推進していく枠組みづくりについての話し合いのテーブルに着くまでには至らなかった。こうして、メコン委員会の活動再開を目指す交渉はうまくまとまることなく、1992年2月に予定されていた同委員会の総会が延期されるという事態になり、メコン川流域の開発をめぐる地域協力についての関係各国間での調整が不調に終わった。

こうした事態を受け、将来的な開発の可能性と地域の安定を確保するための地域協力の必要性を認識していたアジア開発銀行は、関係各国に働きかけて「大メコン圏地域協力(GMS)プログラム」という構想を打ち出し、1992年10月にマニラにおいて第1回GMS閣僚会合が開催された。カンボジア和平達成直後という当時の状況においては、関係国間における協力枠組みの設立交渉を行うには時期尚早で難しかったため、こうした努力を側面から支援するという形でアジア開発銀行が新たな枠組みの設立とそのもとの強力な推進を提示し、関係各国がこれに呼応したということができる<sup>(5)</sup>。

1995年2月には、すでに宮澤総理大臣(当時)によって提唱されていた「インドシナ総合開発フォーラム(FCDI)」の閣僚会合が東京で開催された。FCDIの目標は、インドシナ地域における国境を越える協力と開発のあり方についての率直かつ建設的な意見交換を行うこととされた。同閣僚会合には、24カ国と7つの国際機関の代表が参加し、インフラ整備、人材育成、民間投資促進という3つの分野について作業部会等が設置されることとなった。FCDIの趣旨は、他の枠組みに屋上屋を重ねようとするものではなく、メコン地域の開発に関してより多くの国や国際機関をメンバーとして幅広い分野にわたって総合的な議論を行うというものであった。FCDIの提唱はカンボジア和平プロセスから続く、日本のこの地域に対する積極的なコミットメント、プレゼンスの流れのなかに位置づけることができる。新たな枠組みを設立するものではなくより多くの参加者を集めて総合的に議論するという手法は、当時ようやく政治的安定を取り戻しつつあったメコン地域に対して国際社会の目を向けさせた、という観点から評価することができる。

その後、同年4月にはメコン川下流域4カ国間で「メコン川流域の持続的開発のための

協力に関する協定」が締結されたことを受けて、新生メコン川委員会 (MRC: Mekong River Commission) が設立されるにいたった。こうした流れを受けて、翌1996年6月にはアセアンのイニシアティブによるアセアン・メコン川流域開発協力構想の第1回閣僚会合がクアラルンプールで開催された。こうして、GMSプログラム、インドシナ総合開発フォーラム、メコン川委員会、アセアン・メコン川流域開発協力構想という、メコン地域の開発をめぐる国際協力の主要な枠組みが形成されるにいたった。

このように、地域における政治的混乱の收拾を受けて復興、開発へ向けての努力、動きが様々な面から模索され、域内諸国による協力が順調に進まないのを見て取った国際社会(関係する国際機関や域外国)が、それをバックアップ、後押しするような形で地域協力の方向性を示し、いくつかのスキームができたことによって、協力が徐々に動き出していく素地をつくったのである。

#### IV. カンボジアのアセアン加盟延期<sup>(6)</sup>

カンボジアでは、和平成立後、国連カンボジア暫定統治機構 (UNTAC: United Nations Transitional Authority in Cambodia) が行政を担当していた。1993年の国連監視下での総選挙以降、第一首相および第二首相を置くという共同首相制を採用しており、これは国民和解の象徴であるとされていた。

スタート当初はこの制度も何とか機能したように見えたが、そもそもかつての敵同士である与党二派は、次第に対立するようになり、対立が激化するとともに共同首相制は形骸化していった。

特に1996年8月以降ポル・ポト派が弱体化すると、与党二派は共通の的を失った格好になり、いっそう対立を激化させていった。こうした対立のなかで、散発的な武力衝突もみ

られるようになっていた。

一方、1997年5月、アセアンは特別外相会議においてカンボジア、ラオス、ミャンマーの3カ国を7月に同時に加盟させることを決定していた。この決定にいたる過程で議論になったのは、人権問題で欧米諸国から非難されているミャンマーではなく、連立与党二派が対立していたカンボジアの方であった。翌年に控えていた総選挙が近づくにつれて両派の対立は激化するとみられており、放置するよりはアセアンに取り込んだうえで支援していくことが得策だという判断のもとに加盟を決定したのである。

こうしたなか、1997年7月5日には、ついに与党二派間で大規模な交戦が交わされるにいたった。同日朝、プノンペン中心部から25キロ程のプノンペン国際空港に近い付近でラナリット第一首相(連立第一党、民族統一戦線党首)派とフン・セン第二首相(連立第二党、人民党副党首)派の兵士がロケット砲などで交戦した。集結していた第一首相派の兵士を第二首相派の兵士が攻撃、30分程の交戦の後第一首相派が降伏した。その後、交戦はプノンペン中心部にも広がり、それまでの散発的な「ガス抜き」のような戦闘ではなく、本格的なものとなった。プノンペンには戦車や装甲車が出動し、内戦の様相を呈するにいたった。7日までには、第二首相派がほぼプノンペン全域を支配した。

この戦闘は、ラナリット第一首相が休暇のためパリに滞在しカンボジアを不在にしたタイミングをねらった、フン・セン第二首相派によるクーデターであるとされる。

こうした事態を受けて、アセアンは、8日、カンボジアの両派に即時停戦を求める声明を発表した。そして、カンボジア情勢を討議するために10日に特別外相会議を開催した。シンガポール、タイ、フィリピン、マレーシアの4カ国が7月加盟の見直しに傾きつつあり、異例に長時間の集中討議を経て、結局カンボ

ジアのみの加盟無期限延期が決定された。ベトナムは、もともとフン・セン第二首相に近い立場にあり、さらに不安定な隣国がアセアン非加盟国として取り残されるのは好ましくないということから積極的に延期を唱えてはいなかったが、討議のなかで最終的には合意したものとみられる。ベトナムは7月14日に行われた中国との首脳会談においても、カンボジア情勢に関し同国の内政に干渉しないことを中国との間で確認している。

7月下旬には、ラオスとミャンマーが予定通りアセアンに加盟した。その後のアセアン外相会議においては、カンボジアが加盟できなかったことを「遺憾」とし、カンボジアの政治的安定のためにアセアンが引き続き調停の努力を行うという共同声明を発表した。

こうしてアセアンはカンボジアの加盟延期を決定したが、その一方では、同国の早期加盟を実現するための方策を模索し始めた。タイ、フィリピン、インドネシア3カ国の外相を特使としてシアヌーク国王、フン・セン第二首相、ラナリット第一首相と会談して事態の收拾へあたることを決めた。当初、フン・センはこうした調停を内政干渉だとして拒否していたが、その後容認の姿勢に転じ、アセアンの調停活動は継続された。

その後アセアン、日本など様々な調停努力が行われ、この過程で、カンボジアに対しては翌1998年の総選挙において自由・公正を確保することが求められた。同選挙は7月に行われ、9月1日に国家選挙管理委員会によって最終結果が発表された。それは、全122議席のうち、フン・セン第二首相の与党である人民党が64議席、ラナリット第一首相が党首の民族統一戦線が43議席、サム・レンシー党首のサム・レンシー党が15議席であった。これによって、フン・セン派が過半数を占めることになった。アセアンは、この選挙についてそのプロセスは成功だったとの認識を示す声明を発表した。その後、政権協議に長時間

かかったものの、人民党と民族統一戦線は11月に連立政権樹立に合意し、11月25日には国会が再開された。

同年12月には、ベトナムのハノイでアセアンの会議が開催された。ここでカンボジアの加盟問題が討議されたが、シンガポール、フィリピンなどは加盟承認に消極的な姿勢を崩していなかった。

しかし、その一方で、開催国のベトナムはもともとフン・セン派に近い立場にあること、安定した隣国を望むことに加えて、ハノイにおける舞台で「アセアン・テン」実現を華々しく謳いあげたいという思惑もあり、加盟承認に積極的な立場をとっていた。

長時間の討議を経てもなかなか合意にいたりず、結局この会議で採択された「ハノイ宣言」にカンボジアをアセアンの10番目の加盟国にすることを明記、カンボジアが上院を設置することを条件に加盟を認めることになった。カンボジア上院の開会式は3月25日に行われ、4月30日にベトナムのハノイでカンボジアのアセアン加盟式典が執り行われた。

このように、カンボジアに於いて政治勢力同士の対立が激化し大規模な武力衝突に至るという事態を受けて、アセアン諸国はカンボジアの加盟延期を決定したものの、単に排除するというのではなく、基本的には加盟が望ましいというスタンスのもとに様々な努力を行った。こうすることによって、カンボジアの政治的混乱と、それに伴う周辺諸国を含む地域の不安定化を避ける、すなわち紛争や混乱状態への逆戻りを防ぐことを目指したのである。ここで、隣国であるベトナムは上述の理由からカンボジアの再度の混乱状態を望まず、アセアン加盟をできるだけ早期に実現させていることを目指したのである。



## V. 平和構築の観点から見た地域協力の役割

以上の検討をもとに、政治的不安定を乗り越えて持続的な開発を目指すために周辺諸国や国際社会による地域協力がどのような役割を果たしうるかを考えると、次の2点を指摘することができる。

第1は、カンボジア和平実現後の地域協力の開始に見られるように、国際社会がその地域に目を向け、復興や開発に積極的に関わっていくというコミットメントを明示することの重要性である。域内国間におけるメコン川委員会に関する話し合いが進まないことを見てアジア開発銀行がGMSプログラムを開始したこと、日本が大きな構想を掲げて多くの国、国際機関の参加する会議を開催したことに、この点が見て取れる。

第2は、カンボジア政変をめぐるアセアンの対応に見られるように、好ましくないことがあっても単純に排除するのではなく、周辺国によるバックアップによって情勢を好ましい方向へ変えていくための努力の重要性である。1997年7月の大きな政変にいたる前の散発的な武力衝突が続いていた時期に、アセアンはカンボジアを加盟させたうえでこうした事態を打開しようとしていた(結果的には大きな衝突を防ぎ得なかったのではあるが)。さらに、その後の調停や延期後の早期加盟実現への努力、特に隣国であるベトナムの動きにこうした点を見いだすことができる。

## VI. おわりに

本稿では、平和構築という観点から見た場合に地域協力の役割はどのように位置づけられるのかについて、カンボジア和平成立以後のメコン地域開発について、和平実現後の地域協力の開始、およびカンボジア政変へのアセアンの対応という2つの事例をもとに検討

した。

ここでは、国際社会によるコミットメント(を明示すること)の重要性と、影響や利害関係の大きい周辺諸国によるバックアップの重要性を指摘した。

これら以外の様々な要素も考慮すべきではあるが、カンボジア和平以後のプロセスに於いて本稿で検討したような国際社会や周辺諸国による地域協力の果たした役割は大きいものといえよう。

### [参考文献]

- 池田維(1996)『カンボジア和平への道』(都市出版)
- 今川幸雄(2000)『カンボジアと日本』(連合出版)
- 小笠原高雪(2001)「インドシナ外交戦略の変容」末廣昭・山影進編『アジア政治経済論』(NTT出版)
- 小笠原高雪(2003)「メコン地域開発をめぐる国際関係とASEAN」山影進編『東アジア地域主義と日本外交』(日本国際問題研究所)
- 河野雅治(1999)『和平工作』(岩波書店)
- 白石昌也(1998)「ポスト冷戦期インドシナ圏の地域協力」磯部啓三編『ベトナムとタイ』(大明堂)
- 野本啓介(2002)「メコン地域開発をめぐる地域協力の現状と展望」『開発金融研究所報』第12号, pp.73-100
- 野本啓介(2003a)「メコン地域開発をめぐる国際協力の発展」『北星論集』第42巻第2号, pp.71-88
- 野本啓介(2003b)「メコン地域に対するわが国の開発協力政策 日・アセアン経済産業協力委員会(AMEICC)」『北星論集』第43巻第1号, pp.35-48
- 堀博(1996)『メコン河』(古今書院)
- 山影進(2003)「メコン河開発の紆余曲折」『国際問題』No.521, pp.51-71

吉松昭夫・小泉肇(1996)『メコン河流域の開発』  
(山海堂)

- (1) 国連安保理が国連の予防外交，平和創造，平和維持を国連憲章の枠組みの範囲内で強化し，より効果的にする方法に関する分析と勧告を求めたことをうけて，ガリ事務総長（当時）が発表した報告。その中で，紛争の発生から終結後までの段階を時系列的に整理し各段階で高じられるべき対処アプローチを，予防外交，平和創造，平和維持，（紛争後）平和構築の4つに分類した。
- (2) 国連平和活動検討パネル報告書（Brahimi Report: Report of the panel on United Nations Peace Operations）。1990年代後半のいくつもの地域紛争に対する国連平和維持活動が直面した困難を踏まえ，その対応の再検討が求められたことを背景に，アナン国連事務総長が設置した「国連平和活動検討パネル」の報告書。パネルの目的は，PKOに限らず紛争予防や紛争後平和構築を含めた国連による平和活動の現状を包括的に見直して，制度上の問題点を明らかにし，改善のための勧告を行うことであった。
- (3) 詳細については，次を参照。池田(1996)，今川(2000)，小笠原(2001)，河野(1999)。
- (4) 詳細については，次を参照。白石(1998)，野本(2002)，野本(2003a)，堀(1996)，山影(2003)，吉松・小泉(1996)。
- (5) 当時のアジア開発銀行関係者に対するインタビューでもこうした見方が示されている。
- (6) 事実関係については，当時の各新聞記事を参照している。

[Abstract]

## Regional Cooperation for Peace Building: A Case of Cooperation for the Mekong Sub-region Development

Keisuke NOMOTO

This article deals with the role of regional cooperation for peace building, focusing on a case of development cooperation for the Mekong Sub-region after the peace agreement for Cambodia. After considering the recent activation and significance of peace building activities, how international organizations, donor countries and neighbor countries acted for regional cooperation, their role is discussed from the perspective of peace building. Two cases are examined in this article: (1) Initiatives for regional cooperation in the Mekong Sub-region by international organizations and donor countries soon after the Cambodian peace agreement, (2) The armed clash between two major Cambodian political parties in 1997, which concluded the postponement of Cambodia's accession to ASEAN.

---

Key words: Cambodia, Regional cooperation, Peace building, Mekong Sub-region