

# 平和構築支援におけるマクロレベルの紛争予防配慮<sup>(1)</sup>

野本 啓介

## 目次

- ・はじめに
- ・マクロレベルの紛争予防配慮という視点
- ・中東地域におけるヨルダンの事例
- ・メコン地域におけるカンボジアの事例
- ・マクロレベルの紛争予防配慮に基づく平和構築支援の枠組み
- ・おわりに

## I. はじめに

平和構築とは、紛争後の国、地域において平和な社会システムを創りあげていくプロセスである<sup>(2)</sup>。

紛争を経験した国、地域においては、多大なる人命やインフラストラクチャーなどの物理的な被害に加えて、政治、行政、経済、社会などのさまざまな分野におけるシステム・制度が崩壊していることが多い。こうした状態を立て直し、復興から開発へとつなげていく、そして、さらにそれを再び紛争状態に逆戻りをしないという意味で持続可能なものとしていくためには、非常に広範な分野、セクターにおける長期的、かつ包括的な取り組みが不可欠となる。紛争を経験した国はあらゆる面で脆弱となっており、ごくわずかのきっかけで再び紛争へ向かっていく可能性が高く、この悪循環を断ち切ることが必要である。

こうした平和構築のプロセスを確固たるものとするためには、紛争を経験した国、およびその国民自身が、固い意志に基づく真摯な努力を積み重ねていくことが大前提であるが、その努力をサポートするための国際社会によるさまざまな分野における長期的、継続的な支援が必要不可欠である。

こうした支援を行っていく際には、当面の短期的な緊急、復興という側面のみにとらわれることなく、同時に、将来の開発プロセスや当該国を中心とする地域全体の安定をも視野に入れた、より長期的、包括的な視点を持つことが重要である。

本稿では、こうした問題意識を踏まえ、平和構築プロセスの支援における「マクロレベルの紛争予防配慮」という視点の重要性を検討する。まず、<sup>(3)</sup>においてマクロレベルでの紛争予防配慮という視点を提示する。続いて、

において中東地域におけるヨルダンを、<sup>(4)</sup>においてメコン地域におけるカンボジアをそれぞれ事例として採りあげ、マクロレベルでの紛争予防配慮との関連を検討する。これを踏まえて、<sup>(5)</sup>においてマクロレベルでの紛争予防配慮に基づく平和構築支援の枠組みを検討する。

## II. マクロレベルの紛争予防配慮という視点

まず、紛争予防配慮<sup>(3)</sup>について概観する。

平和構築支援は、紛争予防、緊急人道支援、

復興・開発支援などによる直接的、もしくは狭義のものと、通常の開発援助による間接的、もしくは広義のものに分けられる。

この通常の開発援助を通じた間接的な平和構築支援において、開発援助を行う際にその援助が紛争の原因や促進要因になることがないように配慮し、加えて、こうした開発援助を通じて紛争の原因や促進要因を取り除くように配慮することによって、可能な限り平和構築を促進していくことを、紛争予防配慮という。

開発援助がもとなる紛争の原因、促進要因の例としては、特定の政治、民族、社会集団に対する援助の過度の偏り、中央政府と地方政府、また地方政府間での援助の過度のアンバランス、現地の伝統やシステムを無視した援助などを挙げることができる。

支援対象国における事情はさまざまで、かつ複雑であるため、国や地域ごとに紛争の要因や紛争の状況を潜在的なものも含めて、地道に慎重に把握、分析し、紛争予防配慮を行う必要がある。

以上のように、通常、紛争予防配慮はミクロレベル、すなわち時間的には比較的短期で、地理的範囲としては国もしくは地方レベルにおけるものを対象とする。

しかし、平和構築は長期にわたる複雑なプロセスで、包括的な対応が必要とされる。その対応には、次の2つの視点が不可欠となる。第1は、紛争を経験した国だけでなく、当該国を取り巻く周辺国をも含んだ地域全体として捉える視点である。これはさらに、当該国の平和構築プロセスにおいては周辺国による理解、協力や支援が必要不可欠であるという点と、特に長期的に観た場合には、当該国のみに目を向けて支援を行うのではなく周辺国とのバランスや周辺国を含む地域全体の安定に注意を払う必要があるという点の2つに分けられる。

第2は、国際社会による支援やコミットメ

ントを長期的、継続的なものとして捉える視点である。平和構築を論じる場合、場合によっては短期的な視点に陥りかねない危険性がある。確かに、紛争中や紛争後の悲惨な状況や苦しんでいる人々を目の当たりにしたとき、それへの緊急的な対応が求められるのは自明であり自然であろう。紛争中または紛争直後の緊急、人道支援の段階を経て、さまざまな分野における制度づくりなどを含む復興支援が行われ、さらに「平和の定着」から「国づくり」へ向かう支援が行われる。こうした努力が実を結び、紛争を経験したあとの脆弱性を乗り越えて紛争への逆戻りという悪循環を断ち切ると、徐々に復興から開発のステージに移行していく。そして、徐々に支援の面からは通常の開発援助と区別することができない融合したものとなっていく。

平和構築支援においては、こうしたプロセスを念頭に置いて長期的な計画を定め、その時々状況に応じて必要な修正をしつつ、短期的な安定に安心することなく、継続性を以て支援、関与していくことが必要である。そのプロセスにおいては、各段階に応じて支援の内容や形態が異なってくる。

また、紛争後の国における平和構築プロセスに限らず、一般論として安定した国際社会の構築、維持のためには、個々の国のみならず周辺国をも含んだ地域レベルにおける安定の確保が必要である。一国の政治的不安定や紛争は、周辺国はもちろんのこと、それのみならず政治、経済、社会的なつながりのある国々にさまざまな形で「飛び火」する可能性がある。特に、国内に大きな不安定要因を抱えている国や、地域においてさまざまな面で不利な立場にある国の動向には十分注意を払い、その安定を支えることが重要である。

以上を踏まえると、平和構築支援においては、上述の、通常言及されるようなミクロレベルの紛争予防配慮に加えて、マクロレベルの紛争予防配慮という視点を持つことの重要

性が理解できる。マクロレベルの紛争予防配慮とは、紛争を経験した、または潜在的な紛争を抱える国だけでなく、その周辺国をも含む地域の安定に資することを指す長期的で地域全体に焦点を当てた紛争予防配慮である。これは、紛争を経験した国の再建を行う平和構築プロセスにおいても、直接的には紛争を経験していない、または紛争が顕在化していない国、地域においても必要な視点である。

### Ⅲ. 中東地域におけるヨルダンの事例

#### (1) 第2次大戦後の中東の発展と現状

第2次世界大戦後、中東諸国の多くがそれまでのヨーロッパ列強による植民地支配から独立し、国家の形成と建設に着手していった。この過程は、おおよそ次の3つの時期に区分することができる<sup>(4)</sup>。

第1期は1950 - 60年代で、政治的な自立と国家主導型経済を指向した国家の基盤形成と拡大の時期である。植民地支配からの独立後のこの時期においては、植民地時代に被った経済的ダメージを回復することが国家の責務であるとされた。このため、多くの国々では非常に広範囲にわたって国家が社会的資源を動員することとなり、その1つの形として「アラブ社会主義」を掲げる国が現れた。こうした背景において、中東諸国の抱える共通の課題が強調される傾向があった。この時期、ほとんどの国では反対派の存在を認めないという権威主義的性格の強い国家であり、国民のさまざまな要求を吸い上げて調整するという政党の機能を行政官僚機構が担うことになった。

第2期は1970年代で、石油収入の大量流入を背景に経済の自由化と開発を指向した市場拡大の時期である。この時期には、第1期に拡大した国家の役割を受けて、1973年の第4次中東戦争後に生まれた新たな状況、すなわち産油国を中心にもたらされた莫大な石油収

入をどのように利用していくかが、中東諸国に共通する大きな課題となった。「政治の季節」が過ぎ去って「経済の季節」、すなわち開発ラッシュの季節が到来した。これを受けて、政府は大規模な開発事業を推進するにあたって国内の地方や民間部門、外国の参加を必要とし、開発政策のスタイルを開発から参加へと、また経済運営を国家主導から部分的な経済自由化の導入へと修正した。この時期は期間としては短かったが、中東諸国に大きな影響を及ぼした。この時期においては、各国が抱える具体的、個別的な課題が政治指導者にとっての重要性を増し、第1期のアラブ共通の課題という傘に隠れていた、中東諸国の多様性が徐々に明確になり始めた。

第3期は1980年代半ば以降で、経済の構造調整と規制緩和へと軌道修正を迫られた国家と市場のあり方の調整の時期である。それまでに拡大した国家を縮小させる方向に向かうのか、すなわち公共部門と民間部門の役割をそれぞれどのように位置づけるのが焦点となっている。ただし民営化政策などを急速に推進することには国内での強い反発があり、国家の統制機能を引き続き重視する考え方が存在する。

このように見てくると、3つに区分された時期それぞれに共通して捉えられる課題は、経済社会において国家の役割をどのように規定するか、という国家の役割の問題とすることができる。これは中東のみならず、世界の他の地域における国々が抱えている主要課題の1つである。中東は、地域的な紛争や暴力を慢性的に抱えている地域として世界の他地域から区別され、その特殊性が指摘されがちである。しかし、他地域と共通の課題を抱えるという点に注目した場合には、中東をより普遍的な視点で捉えることができる。

次に、アラブ世界の現状と問題点はどのようにまとめることができるのか。2002年7月に発表された『アラブ人間開発報告2002』を

もとに概観する。同報告は、国連開発計画 (UNDP) のアラブ地域局がとりまとめたものであり、アラブ世界全体を対象にした人間開発の進展の度合いを測ろうとする初めての試みである。同報告の特徴として、アラブ世界の現状に対する危機意識の高さがあり、アラブ世界の「立ちおくれ」の原因を主として外的要因に帰するという従来の解釈とは異なり、アラブ世界のおかれた現実を直視することを求めたのである。

同報告では、アラブ世界の抱える人間開発上の困難として、次の5つが挙げられている。第1は政治参加の制約である。第2は女性の能力活用の遅れである。第3は知の獲得と能力の発揮の不活性である。第4は経済開発を導くための適切な政策立案の滞り、政策実施を担う機関の制度的不備が著しいことである。第5に貧困である。

以上の現状分析を踏まえて、同報告は新たな社会のビジョンを提示し、もっとも重視すべき要素として次の4点を挙げている。第1は「知識社会」の構築である。第2は「開かれた文化」が必要なことである。第3は政治参加と自由、多元主義を定着させて「われわれすべてで作る未来」を目指すことである。第4は貧困と不平等の撲滅に力を入れることによる「われわれすべてのための未来」の構築である。

## (2) 中東地域における緩衝国家ヨルダン<sup>6)</sup>

ヨルダン<sup>6)</sup>は、歴史的に見て国家の枠組みが外的要因・条件に基づいて設定された典型的な「人工国家」であり、その地理的、歴史的 position のためにアラブナショナリズム、パレスチナ問題、イラク問題などの国際環境の影響が顕著に表れやすいという特徴を持っている。ヨルダンは、オスマン帝国の統治、トランスヨルダン時代 (1921 - 48年) を経て、現在のヨルダンとなり、その後、領有権を主張してきたヨルダン川西岸の1967年のイスラエルに

よる占領、1988年のその領有権の放棄という政治状況の変化を経ている。

ヨルダンにおいては、南部の部族社会と首都アンマンおよび都市部のパレスチナ系住民の統合が、政治的統合に関わる最大の問題である。ヨルダンでは、軍や治安機関を拠点として国家体制を長らく支えてきた部族は、政治的に重要な地位を占めてきた。他方、第1次中東戦争で難民となって流入したパレスチナ系住民は、その教育程度の高さからヨルダンの発展に貢献する人的資源を供給してきた。ヨルダンでは、人口の約4割が首都のアンマンに、約8割がアンマンを含む都市部に集中している。ヨルダンの南部地域は伝統的ヨルダン人地区とされ、部族的伝統が保護されてきた。近代的産業が特になく社会的上昇の機会が少ないため、また王制に敵対的もしくは冷淡な姿勢をとることが多かったパレスチナ系住民に対して王制を支持する南部出身者を王制の基盤とするという政治的意味合いもあって、軍や警察では主に南部出身の部族を優先的に採用した。ヨルダンは、このような部族的社会関係の一方で近代化を指向する国家の側面も持ち、この観点ではヨルダン川西岸を中心に流入したパレスチナ人が中心的役割を果たして近代化、集権化に貢献した。南部のベドウィンを中心とする東岸住民の多くは、政治的には原則として王制を支持するものの、社会・経済的には王制の近代化指向に消極的、否定的であり、他方、パレスチナ人は政治的には原則として王制に冷淡な態度をとるものの、社会・経済的には近代化、集権化において王制と目的意識が一致するという、国内政治における「ねじれ」の現象が見られたのである。

ヨルダン政府は、1970年代以来、国家の行政的統合の動きを強化、拡大していった。この時期は、上述の中東における第2次大戦後の国家形成・建設の時期区分によれば第2期にあたる。オイルブームを背景に産油国には

莫大な石油収入が流入し、非産油国であるヨルダンもこれら諸国への出稼ぎ労働者の送金によって経済が活性化した。また、共通の敵であるイスラエルと対峙する最前線国家として、アラブ諸国からの経済援助を得て開発ブームが起こった。こうした状況は、ヨルダンにとって近代国家へのステップアップの機会と捉えられた。

こうした統合強化の背景には、1970年の「黒い9月事件」によってパレスチナ問題に関する政治的条件が変化したことが指摘される。同事件によって、従来ヨルダン国内において政治的なプレゼンスを主張していたパレスチナの政治勢力がヨルダン国内から放逐された。パレスチナ人の政治勢力であるパレスチナ解放機構（PLO）が自国内において影響力を持っていた限りは、ヨルダン政府がパレスチナ系住民の政治的立場に関わるような積極的政策をとることは難しかった。

もともと、近代国家を目指すヨルダンにとっては、教育レベルが高く都市部に集中するパレスチナ人は必要な存在であった。ヨルダンにおけるパレスチナ人は、一部社会的扱いの不平等が指摘されるものの、公的にはヨルダン国民としての権利が認められていた<sup>(7)</sup>。しかし、PLOが存在しヨルダンと西岸の領有権をめぐって葛藤があった時期においては、東岸のパレスチナ人がヨルダン国民であるという事実を表立って主張することは常に政治問題化する危険をはらんでいた。1988年に西岸の領有権を放棄すると、こうした制限がなくなり、フセイン国王（当時）はヨルダンに居住するパレスチナ人はヨルダン国民であって市民としての権利を有することを強調するようになった。アブドラ 世国王が打ち出している「ヨルダン・ファースト」という政治キャンペーンは、こうした南部の部族およびパレスチナ人を含めてヨルダン国民としてより統合していこうという試みの一環として捉えることができる。

前述のとおり、ヨルダンはその地理的、歴史的位置から国際情勢や周辺地域の情勢から大きな影響を受けざるを得ない状況にある。中東地域においては珍しく非産油国であり、特に目立った資源も持たず、水資源に至っては世界で2番目に少ないとされる。こうした事情から、緩衝国家として地域における微妙なバランスに基づく外交を行っている。

#### IV. メコン地域におけるカンボジアの事例

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。

メコン地域の開発をめぐる地域協力の試みは古くから行われていたが、ベトナム戦争やカンボジア内戦などによる域内の政治的混乱の影響によって、具体的な成果に結びつくことはなく停滞を余儀なくされていた。その後、1990年代になってカンボジア和平の達成による地域の政治的安定がもたらされた。これによって、開発のための地域協力をすすめていくための最低限の条件が確保された。これを受けて、アジア開発銀行による大メコン圏経済協力プログラム、メコン川委員会の再発足、インドシナ総合開発フォーラム閣僚会議の開催、アセアンによるメコン川流域開発協力構想など、多様な枠組みが設定されて地域協力への動きが活発になっていった。

##### (1) カンボジア和平成立と地域協力の模索

メコン地域のうち、特にベトナム、ラオス、カンボジアのインドシナ三国は長期にわたって戦乱のもとにおかれていた。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、政治的混乱を収拾するために様々な努力を行った。その結果、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調印されるに至った。これによって、メコン地域により政治的安定がもたらされ、こうしてメコン地域域内各国の復興、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。

カンボジアの和平協定成立を受けて、和平プロセスにおいて大きな役割を果たしていた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<sup>(9)</sup>。1992年6月には東京で「カンボジアの復旧および復興に関する閣僚会議」が開催され、日本は総計8.8億ドルのうち1.5 - 2億ドルと最大の支援を表明した。同年11月、日本政府はそれまで凍結していた対ベトナムODAの再開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)はメコン地域の開発を総合的に検討する場としての「インドシナ総合開発フォーラム」設置を提案し、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、カンボジアにおいては、和平協定成立後に国内の混乱を收拾し政治的安定を維持することによって、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。

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。カンボジア和平の成立を受けて、戦乱に伴って休眠状態にあった域内諸国による協力の枠組みであるメコン委員会においても活動の再開が模索された。しかし、当時はとりあえずの政治的安定を取り戻した状況であり、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つ

た。また、混乱を終結させ、その状態を維持すること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。このため、メコン委員会の活動再開を目指す交渉はうまくまとまらず、関係各国間の調整は不調に終わることとなった。

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」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るに至った。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、その枠組みもとの地域協力の推進を提示し、関係各国がこれに呼応したといえることができる。

1995年2月には、「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、他の枠組みに屋上屋を重ねようとするのではなく、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。枠組みの「乱立」が指摘されることがあるが、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<sup>(10)</sup>。

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。

## (2) カンボジア1997年政変とアセアン加盟問題<sup>(11)</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、国民和解の象徴として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た。この制度は、スタート当初は何とか機能したように見えたが、そもそもかつて敵同士だった与党二派は次第に対立するようになり、対立の激化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二派は共通の敵を失った形となり、対立がより激化し、散発的な武力衝突もみられるようになっていた。

他方、国際情勢を見ると、アセアンはカンボジア、ラオス、ミャンマーの3カ国を1997

年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の焦点になったのは、人権問題で欧米諸国から非難されているミャンマーよりも、むしろ連立与党二派が対立していたカンボジアであった。翌98年に控えていた総選挙が近づくにつれて両派の対立はさらに激化するとみられており、放置するよりはアセアンに加盟させ内部に取り込んだうえで支援していくことが得策という判断のもとに加盟を決定したのだった。

こうしたなか、1997年7月5日、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。交戦は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であり、内戦の様相を呈するにいたった。この戦闘は、ラナリット第一首相が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、特別外相会議において、結局カンボジアのみの加盟無期限延期が決定された。ここで、カンボジアの隣国でありカンボジアの政治的混乱の当事者でもあったベトナムの対応が注目される。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。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。

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。アセアン、日本などによるハイレベル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依然消極的な姿勢であった。その一方で、会議開催国であるベトナムは、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、ハノイにおいて「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。この場での加盟は実現しなかったが、翌年4月によりやくカンボジアはアセアンの10番目の加盟国として迎えられた。

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った事態を受けて、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ることを目指したのである。

## V. マクロレベルの紛争予防配慮に基づく平和構築支援の枠組み

本稿において提示した、マクロレベルの紛争予防配慮とは、紛争を経験した、または潜在的な紛争を抱える国だけでなく、その周辺国をも含む地域の安定に資することを目指す長期的で地域全体に焦点を当てた紛争予防配慮であった。

上記の、中東地域におけるヨルダンの事例およびメコン地域におけるカンボジアの事例の検討から、マクロレベルの紛争予防配慮に

おいては、地域協力が一つの核になることがわかる。

ここでは、2つの事例をもとにした地域協力というアプローチの意義を示したうえで、さらに政策の継続性における「ギャップ」から導かれる長期的（継続性）アプローチ、および政策の整合性における「ギャップ」から導かれる総合的（整合性）アプローチの必要性を示す。これら3つのアプローチ、すなわち「広域的（地域協力）アプローチ」、「長期的（継続性）アプローチ」および「総合的（整合性）アプローチ」が、マクロレベルの紛争予防配慮に基づく平和構築支援の枠組みにおける柱となる。

### (1) 広域的（地域協力）アプローチ

中東地域およびメコン地域の2つの事例から、紛争中や紛争要因を抱えている国・地域や、紛争後の国・地域の平和構築プロセスにおける地域協力の役割と意義について、次のとおりまとめられる。

第1は、中東地域におけるヨルダンに見られるように、その地域における「弱い国」、緩衝国家に対する配慮の重要性である。ヨルダンは、イラクおよびパレスチナという2つの紛争に挟まれ、非産油国であるとともに水資源が非常に乏しく、さらに長期にわたるパレスチナ難民の受入などによる国家統合の課題を抱えている。

第2は、カンボジア和平実現後のさまざまな枠組みによる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、その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。たとえば、域内国間における（旧）メコン委員会に関する調整が進展し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、日本が多く、国際機関に呼びかけてFCDI閣僚会議を開催したことに、この点が見て取れる。

第3は、1997年の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、好ましくない状況であっても排除するのではなく、周辺国など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。同年7月の大きな政変に至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早期に加盟させたうえでこうした事態を開閉しようと考えていた（ただし、結果的には大規模な衝突を防ぎ得なかった）。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。

第4は、地域協力の進展によって域内国間および域外国との対話、交渉のチャンネルを確保することの重要性である。これまで見てきた経緯で明らかなように、メコン地域における地域協力は、単に国境を越えた開発プロジェクトの推進を目指すのみではなく、カンボジアおよび地域の政治的安定を確保し、持続することによって、不幸な時代への後戻りを防ぐ、紛争の再発を防止するということも大きな目標である。こうした観点から、様々な枠組みがあって対話のチャンネルが多数確保されていることも評価できる。

以上から、マクロレベルの紛争予防配慮を行うにあたっては、広域的（地域協力）アプローチが必要となる。

## (2) 長期的（継続性）アプローチ

マクロレベルでの紛争予防配慮に基づく平和構築支援においては、2つの「ギャップ」<sup>(12)</sup>について注意を払う必要がある。政策の継続性と政策の整合性の2つに関わるギャップである。

政策の継続性については、「言い出したら責任を持ってやり続ける」ということである。紛争後の復興支援において、ドナー会議が開催されて大々的に注目を集めて巨額の支援がプレッジされるものの、実際にはさまざまな

理由から支援の実行が大幅に遅れたり、結局実行されなかったりすることがあると指摘されている<sup>(13)</sup>。また、ある国が一時的に注目を集めても、他の地域で紛争が起こったり別の政治的関心事項が発生したりすると、政府や世論の注目は容易にそちらへ移ってしまう。

しかし、新たな問題が起こったからといってそれ以前の問題が解決するわけではなく、プレッジさえすれば支援、援助が自動的に進んでいくわけでもない。つまり、プレッジと実施の間に「ギャップ」が存在するのである。その時々状況に流されることなく、それぞれのケースをきちんとフォローし、政策の継続性を確保することが必要である。すなわち、マクロレベルの紛争予防配慮を行うにあたっては、長期的（継続性）アプローチが必要となる。

## (3) 総合的（整合性）アプローチ

2つの「ギャップ」のうち、政策の整合性については、本稿の文脈においては、政府（外務省）および開発援助実施機関（JICA）との間の政策の調整、整合性のよりいっそうの確保の必要性が指摘される。一般に、政治的・外交的努力は政府レベルで行われるのに対し、他方、さまざまな援助や支援は原則としてJICA等の実施機関によって行われる。しかし、たとえば中東地域を見ると、外交的努力といっても日本がこの地域において具体的かつ有効な「カード」を有しているわけではなく、強い影響力を行使できる可能性は決して高くはない。他方、JICAにおいては具体的に利用できる開発援助のさまざまなスキームを有し、多くの研修員OBなどの強力なネットワークや人的資産も持っている。これらのリソースを積極的に活用すれば、より具体的、効果的な平和構築支援が見込まれるのではないかと。

大きな戦略を描く部分と個別の開発援助スキームはあるものの、その中間がスポットと抜

けているように見える。すなわち、政府レベルの戦略、外交的枠組み（やりたいこと）と活用可能な開発援助のスキームや資産（できること）の間に「ギャップ」が存在するのである。この中間部分をうまく埋めることができれば、より効果的な平和構築支援を行うことができるだろう。すなわち、マクロレベルの紛争予防配慮を行うにあたっては、総合的（整合性）アプローチが必要となる。

#### (4) マクロレベルの紛争予防配慮適用の可能性

これまで見てきたマクロレベルの紛争予防配慮という視点から、具体的にはどのような対応が可能なのだろうか。中東地域におけるヨルダンへの対応を例に、その可能性を検討する。

イラク問題やパレスチナ問題を考えたとき、平和構築支援、開発援助の側面からは、短期的には残念ながらできることが非常に限られているといわざるを得ない。いずれも紛争や問題の構図は単純なものではなく、さまざまな国や勢力の利害が複雑に絡み合っている。政治的、外交的に強力なイニシアティブのもとで解決に向けた真摯な努力が行われたい限り、当面は膠着した状態が続くのであろう。そもそも、平和構築支援の性格上、最低限の軍事的、政治（外交）的解決が図られていることが前提であり、これらの側面と同様な意味で開発援助が直接に紛争の解決に貢献することは不可能といえる。

しかし、全く無力ということではもちろんなく、間接的にはあっても貢献できる面は十分にある。つまり、マクロレベルの紛争予防配慮という視点である。

たとえば、紛争当事国だけに目を向けるのではなく、周辺国や影響を受けやすい国も含めた地域という視点で捉えたいことで地域協力案件を推進し、紛争の要因を除去したり減少させたりする紛争予防配慮に努めることであ

る。この際、必ずしも狭義の地域協力案件（複数国が同時に受講する研修や両当事国を結ぶ橋など）にとどまらず、援助スキーム上は通常の二国間援助であっても地域協力の意義があるものは、広義の地域協力案件として位置づける（地域協力という「ラベルを貼る」）ことが必要である。

中東地域における紛争には水資源の不足に起因する「水紛争<sup>(14)</sup>」という側面がある。この点に目を向ければ、ヨルダン国内で行われている無収水（漏水や盗水などによって収入を得られない水）対策案件<sup>(15)</sup>は、まさに広義の地域協力案件として位置づけることができる。直接、間接の裨益者がヨルダンの（一部）国民のみであったとしても、水資源の効率的利用を行うことによって、結果として水の絶対量を増やしたのと同じような効果を得ることができ、長期的に見れば水をめぐる紛争の要因を減少させる効果があると思なすことも可能である。

このような観点から、新規に援助案件を形成、実施してだけでなく、既存の援助案件を大きな「画」の中に再位置づけすれば、メッセージがより明確になる。

また、複数国にまたがる政策のハーモナイゼーション（国境管理、税制など）も考慮に入れる必要がある。こうした努力は効果を評価することも難しく、個々の影響力は必ずしも大きくはないが、地道に積み上げていくことが必要であろう。

## VI. おわりに

本稿においては、平和構築支援におけるマクロレベルの紛争予防配慮という視点の重要性を検討した。

平和構築支援は長期にわたる複雑なプロセスであるため、通常指摘されるようなミクロなレベルの紛争予防配慮に加えて、紛争を経験した、または潜在的な紛争を抱える国だけ

でなくその周辺国も含む地域の安定に資することを旨とする長期的で地域全体に焦点を当てた紛争予防配慮が必要とされる。これを本稿では、「マクロレベルの紛争予防配慮」とした。

中東地域におけるヨルダンおよびメコン地域におけるカンボジアという2つの事例の検討から、地域協力の重要性を示した。ここから、マクロレベルの紛争予防配慮に基づく平和構築支援の枠組みにおいて、広域的（地域協力）アプローチが必要であるとした。さらに、政策の継続性および政策の整合性における2つの「ギャップ」から、それぞれ長期的（継続性）アプローチと総合的（整合性）アプローチが必要であるとした。これら3つのアプローチがマクロレベルの紛争予防配慮に基づく平和構築支援の枠組みを支えるものであることを示し、最後に中東地域におけるヨルダンを例にとりてこうしたアプローチに基づく支援の可能性を検討した。

本稿で提示した視点やアプローチは、まだ十分に整理されたものではなく、今後他の地域の事例を交えながらより検討を進める必要がある。しかし、平和構築支援は、紛争中や紛争直後の緊急支援、それに続く復興支援にとどまらず非常に長期にわたるプロセスであり、それに伴い総合的、包括的な対応が不可欠となる。この点において、本稿で提示した視点、アプローチが有用であると考えられる。

[注]

(1) 本稿は、筆者が参加した、独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所「平成16年度技術協力専門家養成研修 復興支援（平和構築）コース」の報告書として国際協力機構（JICA）に提出したものをもとにしている。同研修に於いては、JICA 本部、国際協力総合研修所、ヨルダン事務所、同事務所イラク班、パレスチナ事務所に大変お世話になった。研

修中の JICA 関係者、講師の方々、および参加者とのディスカッションは非常に有意義なものだった。ここに記して感謝したい。

- (2) 平和構築一般については、稲田十一他（2003）、稲田十一編（2004）、山田満（2003）などを参照。
- (3) 「平和配慮」という用語が用いられることもある。使い分けは必ずしも明確ではないが、JICA は従来「平和配慮」を用いていたものの、意図することがより伝わりやすいことから、最近「紛争予防配慮」を用いるようになってきている。
- (4) 伊能武次 / 松本弘（2001）および北澤義之（2001）による。また、池内恵（2002）、池内恵（2004）、脇祐三（2002）などを参照。
- (5) *Arab Human Development report 2002: Creating Opportunities for Future Generations* また、池内恵（2004）を参照。
- (6) 北澤義之（2001）などによる。
- (7) ヨルダンは、西岸、東岸を問わず「1954年時点での恒常的居住者」であるパレスチナ難民には完全なヨルダン国籍を与えた。その後、イスラエルによる西岸の実質的支配が始まった83年には取り扱いを変更した。同年6月1日以前に西岸から東岸に移住したパレスチナ人には「イエローカード」を発行して完全な市民権、居住権を認める一方で、同日以降に東岸に居住したパレスチナ人には「グリーンカード」を発行して、2年間の期限付きパスポート（更新可能）を与えるが居住権は認めないという、二重の取り扱いになった。北澤義之（2001）
- (8) 野本啓介（2002）、野本（2003）、野本（2004）、山影進（2003）、山影進編（2003）などを参照。
- (9) カンボジア和平プロセスにおける日本の関与については、池田維（1996）、今川幸雄（2000）などを参照。
- (10) 各枠組みの詳細については、野本啓介（2002）を参照。

- (1) 詳細については、野本啓介 (2004) を参照。
- (2) 通常、平和構築支援に関する議論において用いられる「ギャップ」は、緊急人道援助と開発援助の間の時間的切れ目を指す。
- (3) 外務省関係者および JICA 関係者へのインタビュー。
- (4) 水紛争については、たとえば村上雅博 (2003) を参照。
- (5) たとえば、JICA による「無収水対策能力向上プログラム」

[参考文献]

- 池内恵 (2002) 『現代アラブの社会思想 終末論とイスラーム主義』講談社現代新書
- (2004) 『アラブ政治の今を読む』中央公論新社
- 池田維 (1996) 『カンボジア和平への道』都市出版
- 稲田十一, 吉田鈴香, 伊勢崎賢治 (2003) 『紛争から平和構築へ』論創社
- 稲田十一編 (2004) 『紛争と復興支援』有斐閣
- 伊能武次 / 松本弘 (2001) 『現代中東の国家と地方 ( )』日本国際問題研究所
- 今川幸雄 (2000) 『カンボジアと日本』連合出版
- 河野雅治 (1999) 『和平工作』岩波書店
- 北澤義之 (2001) 『ヨルダンの地方行政制度と国家統合』伊能武次 / 松本弘 『現代中東の国家と地方 ( )』日本国際問題研究所
- 末廣昭, 山影進編 (2001) 『アジア政治経済論』NTT 出版
- 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
- (2003) 『メコン地域開発をめぐる国際協力の発展』『北星論集』(北星学園大学経済学部) 第42巻第2号
- (2004) 『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』『北星論集』第43巻第2号
- 堀博 (1996) 『メコン河』古今書院
- 村上雅博 (2003) 『水の世紀』日本経済評論社
- 山内昌之 (2004) 『歴史のなかのイラク戦争 外交と国際協力』NTT 出版
- 山内昌之 / 大野元裕編 (2004) 『イラク戦争データブック 大量破壊兵器査察から主権委譲まで』明石書店
- 山影進 (2003) 『メコン河開発の紆余曲折』『国際問題』第521号
- 山影進編 (2001) 『転換期の ASEAN』日本国際問題研究所
- 山影進編 (2003) 『東アジア地域主義と日本外交』日本国際問題研究所
- 山田満 (2003) 『「平和構築」とは何か』平凡社新書
- 脇祐三 (2002) 『中東 大変貌の序曲』日本経済新聞社

*Arab Human Development report 2002: Creating Opportunities for Future Generations*, United Nations Development Programme and Arab Fund for Economic and Social Development, 2002

[Abstract]

## A Framework of Peace-building Support Based on a Perspective of Conflict Prevention Consideration

Keisuke NOMOTO

This article examines a framework of peace-building support for post-conflict countries and areas based on a perspective of conflict prevention consideration / conflict sensitive approach. After reviewing two cases of peace building support, Jordan in the Middle East Area and Cambodia in the Mekong Sub-region, the necessity for "the approach based on regional cooperation" is shown. Moreover, after reviewing two gaps regarding peace building support, about the continuity of the policy and the consistency of the policy, the necessity of "the long-range approach" and "the comprehensive approach" is shown. Then, the possibility of application of these approaches is discussed with some support projects in Jordan as an example.

---

Key words : Peace-Building, Conflict Prevention Consideration, Jordan, Mekong Sub-region

