

## 講 演

# 国連平和構築委員会の活動と課題

大阪大学大学院国際公共政策研究科・教授  
前国連代表部公使参事官

星 野 俊 也

ご紹介いただきました大阪大学の星野です。私の専門は国際関係論で、その中でも、国連の平和と安全に関する役割を中心に研究してきました。今日は国際連合の役割について勉強していただきたいと思っています。

予備知識も何もなく、平和構築と言われても戸惑ってしまうのかもしれませんが、はじめに、「ギニアビサウ」をご存じかどうか聞いてみたいと思います。「ギニアビサウ」って何でしょう？ 食べ物の名前？それとも場所の名前でしょうか？ 国名だなと思った人がいれば、正解です。

ギニアビサウは西アフリカの国です。貧しい国で、貧困度のランキングで下から20位ぐらいに入っているような国です。人口は大体150万人ぐらいで、国の大きさは日本よりもかなり小さい。アフリカの全体の地図を見ても、虫眼鏡でも見ないと分からないような国でしょう。

私になぜ最初にあまり聞いたこともないような国の話をするかというのと、今、ギニアビサウというこの国に起こっていることに注目してもらいたいからです。

ウィーンに国連薬物犯罪事務所（UNODC）という麻薬問題に取り組む国連機関があります。同機関の統計によると、過去10年間の間に、ヨーロッパで使われているコカインの消費量が3倍に増えているというのです。これは不思議なことです。一般に麻薬問題というとアメリカをイメージしますが、近年ではアメリカでの麻薬の使用量は減っている反面、ヨーロッパの麻薬問題が深刻化

している。それはなぜでしょうか？ 警察の国際的なネットワークである国際刑事警察機構 (INTERPOL) によれば毎年300トンの麻薬がアフリカ西部、とくにギニアビサウを經由してヨーロッパに行っているというデータがあります。

麻薬の積み出し地は中南米です。それがギニアビサウを經由して、スペイン、ポルトガルに行くのです。スペイン、ポルトガルに行った麻薬は、すぐにヨーロッパ全土に広がります。今は欧州連合 (EU) が形成され、もう国境を越える移動が非常に自由になっていますから、エントリーポイントさえ確保されていれば、そのあとはあちこちに広がっていくことも可能なのです。

それでは、ギニアビサウが中南米から欧州に流れる麻薬の、特にコカインの中継点になっているのはなぜか。何で、中南米のものがスペイン、ポルトガルに行くときに、ギニアビサウを通るのかということです。他にも、例えば、ナイジェリア、リベリア、モロッコとか、あるいはヨーロッパに近いリビアやアルジェリアなどに中継点があってもよさそうなものです。何でギニアビサウが中継点に選ばれているか。理由は3つ考えられます。

まず第一に、ギニアビサウの地形ですが、海岸線が随分入り組んでおり、島も点在していて、麻薬を密輸する人たちにとっては、とても逃げやすくなっています。

第二に、本来密輸を取り締まらなければいけない政府の人たちが目をつぶってしまふ。もしかしたら、賄賂をもらっているかもしれない。大体、末端価格で言えば、20億ドルぐらいで来たものが、ヨーロッパで200億ドルぐらいになっているわけですから、多分、賄賂などは全然問題ないと感じられているのかもしれない。

最後に第三の理由ですが、なぜ南米とヨーロッパの中継点にギニアビサウが選ばれたのか。それは言語です。ギニアビサウは、旧ポルトガルの植民地で、ポルトガル語やポルトガル語にとっても似ているスペイン語で活動できるという利点があるのです。

悪い人たちもいろいろ考えて、ギニアビサウのように地形が入り組んでいれば、飛行機でぱつと行って、さつと荷物を積み替えて、どこか行っても全然からない。見つかったとしても、政府に袖の下か何かで目をつぶってもらふ。

しかも言葉も通じるという便利な存在に目を付けたわけです。

実際、この国には政治腐敗があるし、クーデターも起こっている。実はとても残念なことに、2009年の3月1日にはギニアビサウ参謀総長が暗殺されるという事件があったわけです。ギニアビサウの参謀総長は以前から大統領派と対立していました。そこで、今後どうなるのかと思っていましたら、翌日は大統領が暗殺されてしまいました。何か小説のような展開です。

フレデリック・フォーサイスの小説『ジャッカルの日』をご存じでしょうか？『ジャッカルの日』は、フランスのドゴール大統領を狙う暗殺者のことを克明に書いた小説です。また、フォーサイスはアフリカの独裁国家で傭兵たちがクーデターを画策する『戦争の犬たち』という小説も書いています。このベストセラー作家が、ギニアビサウ辺りを舞台にした次回作を考えているようです。

何でギニアビサウのことを最初に取り上げたかと言いますと、人口が150万人の小さな国であるけれども、その国が不安定であるということは、その国の人々にとってはもとよりとても不幸なことですが、問題はその国にとどまらず、近隣の国々やさらに遠方の国の人々にも影響を与えるということさえあるという点をお話したかったからです。実際にギニアビサウの不安定のせいでヨーロッパの麻薬問題が非常に広がり、過去10年間で3倍も増えています。そんな事態が起こるのです。

それでは、ここで我々としては何をすべきか。それはもちろん、麻薬カルテルを取り締まるというのが1つです。ヨーロッパの麻薬問題対策をすすめることも必要だけれども、ギニアビサウのような国に平和を取り戻し、安定化させるというのも、とても大事なことです。そうすれば、麻薬のルートを絶つこともできるし、そして、この国の人たちが、最貧国の地位から脱することができるかもしれない。クーデターと政治腐敗を繰り返すようなところから、もっと違った未来を築くことができるかもしれない。それが平和構築です。我々は現地の人々の平和構築努力をどうやって手助けしていけばよいのでしょうか。

平和構築は、まずは現地の政府や人々が変わろう、紛争を過去のものとし、新たに平和を実現しようと本気にならないとできません。ですが、この国が本気になっただけではできない。だから、国際社会として、何かやらなければい

けない。それでは日本はどうする、世界はどうする、国連はどうする。ここで国連平和構築委員会の役割をご紹介します。

ところで今日のテーマは「連帯と希望」としたいと思います。ギニアビサウは今、国連平和構築委員会という新しい機関の支援対象国のひとつになり、国際社会が一丸となって同国の平和構築努力をバックアップしようとしています。国際社会はギニアビサウの人々と一緒になり、この国を救うことができるのか。そこでは「連帯と希望」がキーワードになるのではないかと思います。

平和構築委員会では、2008年の7月31日、ギニアビサウのための平和構築の優先課題を考え、戦略的な枠組みを作りました。その戦略枠組みには、非常に不安定な国だけれども、この国を立て直し、少しでも安定した方向に持っていくためには、6つの重点ポイントがあるということが決められています。

1つは選挙。選挙をするためには選挙委員会というのがなければいけないので、その選挙をすることと選挙をするための選挙委員会をしっかりとサポートするというのがまず第1点です。

2番目は、とにかく経済をジャンプスタート、弾みをつけるということと、それから民間投資や社会機関、エネルギー機関というのをしっかりとする。これはシエラレオネのケースでも同様でしたが、日本などでは停電はめったにないことです。しかし、ギニアビサウでは停電が頻繁に起こりますし、そもそも電気が届いてないということもあって、本当に生活自身も非常に困るわけです。このように貧しい国ではエネルギー部門がかなり弱い。これを強化するというは国際社会で力を付ければできることかもしれないのです。

3番目は、治安部門改革です。麻薬を取り締まれないのはなぜかといえば、要するに、治安部門である警察がしっかりしていないからです。それから、この国では麻薬取引をしている人を全く捕まえていないわけではありません。しかし、捕まえたとしても、実は、刑務所が全く足りません。逮捕者を拘置できない、裁判ができないとか、そういう問題が出ているわけです。

そこで、4番目は、司法部門だとか法の支配といったものを強化することが必要になってくる。もちろん、それには麻薬の密売や取引と戦うということです。

それから5番目は、行政部門の改革です。さきほど腐敗が横行していると言いましたが、政治的な腐敗、それから、行政にも癒着があるとかという話で、そういう汚職体質をなくすということです。

6番目は、平和構築にとって重要な社会問題についての取り組みです。福祉の問題、教育の問題、公共衛生の問題というのがあります。ある意味で全部という感じかもしれませんが、その中でも特にこういうところが重点になると考えられます。

平和構築委員会では、ギニアビサウを建て直すためにこの6つの柱をたて、ギニアビサウの政府の人たちや市民の人たちと、日本も含めて国連の加盟国が一緒になって、この重点分野に向けて、私たちが全員スクラムを組んで協力しようという取り組みを推進しているわけです。

まず、選挙についてのサポートは大々的にやりましょうということで進められています。大統領選挙は（2009年）6月の下旬なので、もう間もなくです。皆さんも、日本の新聞ではあまり取り上げられないのかもしれませんが、BBCなどでは必ず報道されますから、ギニアビサウの選挙がどうなるか見てください。（注:その後、大統領選挙は無事、公正かつ民主的なかたちで行われました。6月28日の第一回投票を経て、7月26日の上位2名による決選投票の結果、サーニャ新大統領が選出されました。）

さらに、国連だけではなくて、世界銀行、国際通貨基金(IMF)といった大きな国際金融機関がギニアビサウをどうサポートするかということも大切です。もともとヨーロッパの国の植民地だったということもあるので、欧州連合(EU)と欧州委員会(EC)といったヨーロッパの地域機関がどれだけギニアビサウをサポートするかということも重要です。しかし、この国はアフリカにあるのですからアフリカの地域機関も参加してサポートするというのがやはり大事です。

これらは政府の機関についてですが、これに加えて、民間セクター、これは基本的にはビジネスのことなのですが、まともにビジネス活動をギニアビサウで行えるようにすること。またはシビル・ソサエティ、これはNGOを念頭に置きますけれども、NGOなどがギニアビサウに手を貸す。それから、こうい

う途上国の場合、女性の地位が非常に弱かったりすることもあるので、やはりそこは、女性の気持ちに分かる女性の機関が、女性の目で協力する。このように様々なバックグラウンドを持った国や機関が、この6つの柱に集中的に援助をしていくことができれば、今までのバラバラな援助をしていて、それぞれの効果が、あまり相互に影響し合わないものよりもいいと考えるわけです。

このように総合的に援助すること。しかも、ギニアビサウの政府の人々が、自分たちがこの国を変えたいという意思表示をして、平和構築委員会に具体的な援助要請を出していただけたら、そもそもやる気があるということだったら、うまくできるかもしれない。国際社会において今までバラバラだった支援というものを一貫性のあるかたちで、調整が取れたかたちで、重点分野にある程度集中させて援助する。これが1つの核になるのでないかと思います。

これで、我々はギニアビサウを救うことになるかどうか、今、それをやっている最中です。これは一進一退の取り組みです。非常にいい方向に進み始めたところで、先ほど申し上げたように、今年の3月に参謀総長と大統領が、それぞれ暗殺されているということですから、これは大きな後退です。しかし、今、新しい暫定的な大統領が就いて、新しく選挙をして、新しい大統領を本格的に選ぶという段階にいるので、事態は沈静化に向かっているとも考えられます。平和構築委員会というところでは、このような活動をしているのです。

アフリカというと、皆さんはやはり「紛争」の多発をイメージするのではないのでしょうか。その紛争というのも、実は国と国との間の紛争よりも、1つの国の中で異なる民族や宗教を背景とした対立の紛争があります。

ところで、「ボトム・ビリオン (the Bottom Billion)」という言葉はご存じでしょうか？ 地球の人口は69億人、そのなかで最貧国で1日1ドル以下の暮らしを強いられている10億 (ビリオン) 人を越える人々のことです。ギニアビサウの人たちは、最貧国の下から数えたほうが早いというわけですから、当然、「ボトム・ビリオン」と言われる人びとに入ります。

「ボトム・ビリオン」の約70%はアフリカの人です。その他にアフガニスタンなどの紛争経験国に住んでいる人たちが含まれます。だから、紛争とその人た

ちの安全、または貧困問題とはたいへん密接にかかわっているということが言えます。

紛争が終結すると和平合意が結ばれます。そこで我々は安心しがちですが、本当はそこで油断はできないのです。なぜかと言うと、和平合意が署名されてから5年以内に、44%とか50%の確率で紛争が再発するといった統計もあるからです。せっかく和平合意が結ばれたのに、5年以内に紛争が再発するケースというのが半分近くあるということは、とても残念なことです。10個の紛争が一定の解決をみたとしても、そのうち半分の5つは再発してしまう。こうした状況を食い止めるというのが、平和構築の重要な役割になります。

さきほど選挙が大事だという話をしましたが、紛争国では選挙がとても重要です。うまくいくこともあります。「あ、成功して良かったな」と我々は思います。しかし、それから1年ぐらいすると、またちょっと不穏な雰囲気が出てくる。なかなか安心できません。紛争が再発してしまうリスクがある。そういうことに、国際社会は今までバラバラに援助をしていたような傾向がある。そこで平和構築ということをしつかりと戦略的に取り組んでいく必要があるだろうということが議論されるようになりました。

また、国連は様々な機関があつて、それぞれの機関が独立に行動していると、相乗効果もうまく出ないという問題があるので、システムの一貫性ということ、お互いにやっていることを協調しようという話になってきました。このように平和構築自体が必要だということ、紛争の再発をなくそうということ、そして、国連改革を進めようという3つのニーズが重なって、平和構築委員会ができたわけです。

ところで、「平和構築ギャップ (peacebuilding gap)」という問題があります。紛争が終わって和平合意が結ばれた直後は安定するのですが、それを定着させようというときに、うまく移行できない。それから、平和がある程度定着したと言っても、それを中長期的な開発、発展に結び付けるときの実行もあまりうまくいきません。そういう継ぎ目 (ギャップ) のところを何とかして埋めることができないかということを考えなくてはいけない。こうしたことが「平和構築ギャップ」といわれることなのですが、そもそもなぜこのような問題が

発生するののかということを考えることがとても大事です。私自身の分析では、4つぐらいの理由があり、国連でもそのように議論されています。

第一に、ある国についての国際社会の関心を持続させるためには、大きな努力がいるということです。これは「CNN効果」などとも言われますが、CNNに代表されるニュース番組が問題を報道している時には、その国のことや事件に対する国際社会の関心がたいへん高まります。しかし、問題が報道されなくなったり、次の問題に関心が移ったりすると、途端に、その問題がいくら大事だったとしても我々は忘れてしまいがちです。これはCNNだけの問題ではなく、日本の報道機関—新聞、テレビも同様かもしれませんが、そもそも我々自体の関心も長続きはしないものです。「スーダンって大事だよな」と言っていたけれども、大きな別の事件が日本国内で起こったり、あるいは目先の経済問題や福祉の問題などが大きくなったりすると、そちらに関心が行ってしまって、スーダンのことを忘れてしまうでしょう。

和平合意が締結されて、5年以内にまた再発してしまうとか、選挙が成功したにもかかわらず、その1年後にまたリスクが高まるのはなぜかと言うと、和平合意が結ばれた時や選挙が行われた時は、国際社会が皆そこに注目するわけです。そして、「良かったね」、「あの国は本当によくやったね」といったことを言うわけです。しかし、それが成功してしまったりすると特に、「もう大丈夫だ」ということもあり、マスコミの関心も薄れる。そうすると、持続的にその国がどうなっているか、選挙の1年後についてなどはめったに考えません。和平合意から更に5年というのはしっかり考えない。実のところ、紛争の根本的な理由や原因は、依然として解決しているわけではないのです。どうしてもそこでは様々な問題が発生してくる。そして、紛争再発ということにつながるわけです。そこで、国際社会の関心の持続性を高めることが、非常に大事なことになります。

第二は、当事国として国際社会とのコミットメントを持続させることの難しさがあります。当事国も一度は紛争の過去と決別し、国際社会の支援を得つつ平和へとかじ取りをしよう、と心に決めても、紛争の種は根深く、不安定な状況も続きます。国際社会の側も支援を提供しようと決意はしても、現地に結果

が見えてくるまでには相当の時間がかかることもあります。相互に平和へのコミットメントをつなぎとめることは至難の業と言えます。紛争再発のリスクを低く抑えるためには、やはり国際社会が一生懸命に支援を続ける努力もまた必要になります。

それから第三に、国連諸機関や世銀などの援助機関、それと日本、アメリカ、イギリス、フランスに北欧の国々といった大手の援助国の間の調整がなかなかうまくできていないということも問題かもしれません。また、第四に、国際社会の持続的資源提供の欠如という点ですが、日本も、昔はODAの抛出国としては第1位でしたが、今はもうアメリカに抜かれ、ドイツに抜かれ、イギリスにも抜かれ、世界で第5位になってしまっていると思います。国際社会が継続的に援助するのがなぜ難しいのか。例えば、100年に1度の経済危機が日本を襲ったという、そんな海外の問題よりも日本のことを何とかしてよというように、そもそも選挙で1票を持っている日本の有権者が、国際問題よりも国内問題を重視して欲しいという声を上げるかもしれない。そういうことを敏感に察知する政治家としては、やはり国内にお金を回して、外に対しては少しお休みするというようになりかねません。それが日本だけではなく、いろいろなところで発生すると、国際社会でコミットメントが減ってしまうという状況になりかねません。

こういう様々な平和構築におけるギャップを埋めるということが必要だろう。それならばと、国際社会としてこれを埋めるためのひとつの継続的な仕組みとして新設された機関が平和構築委員会でした。

ところで、平和構築における国連の役割と一般的に言いますが、ここで国連とは何かについて一度確認しておくことも有益だと思います。

国連と聞くと、皆さん、いろいろイメージするでしょう。ニューヨークにあるあの国連本部の建物を思い浮かべる人もいれば、この間、北朝鮮を巡る安保理決議が採択されましたから、安保理の馬蹄形の会議場をイメージする人もいれば、今、韓国人の方が事務総長をしている、潘基文事務総長の顔をイメージする人もいれば、ユニセフ・カードとか、ユニセフ募金のことだとか、それからこの間、新型インフルエンザが発生しましたから、それに対応する世界保健

機関（WHO）といった機関、あるいは国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）といった機関、それからあとは「ブルー・ヘルメット」をかぶり、国連平和維持活動（PKO）に従事している人たちなど、いろいろと思いつかべるのではないのでしょうか。すべて、ある意味でこれらすべてが国連です。しかし、国連とは何かと言ったときには、性格の異なるものとして3つに分けると面白いと思います。

1つは国際政治の場としての国連です。ここでは日本だったら日本の外務省の外交官が主役になって、国連の加盟国ということで、ほかの加盟国と一緒にになって、集团的に意志決定を行います。北朝鮮の核実験に対する制裁の決議をしましょう。あるいは地球温暖化の問題に対応して、これは条約を作って取り組みましょうとか、これは国際社会の在り方の中でも、特に加盟国が意志決定をして行うわけです。そこでは、こういう政治のプロセスが入りますから、それは国際政治の場としての国連で、第一のイメージです。

次に、皆さんの中には、外務省に勤めたいという人もいれば、ユニセフの仕事をしたいという人もいるかと思います。ユニセフなど国連機関の職員は、国家公務員ではなく、国際公務員です。

皆さんは女優のアンジェリーナ・ジョリーさんはご存じかと思います。『トゥーム・レイダー』などいろいろな映画で大活躍しました。『すべては愛のために』という映画を見た方はいらっしゃいますか？ あの映画にはUNHCRが世界各地の紛争の現場で人道援助をする場面が出てきて、アンジェリーナ・ジョリーがUNHCRの職員として活躍しています。それから、映画『トゥーム・レイダー』はカンボジアが舞台になっています。アンジェリーナ・ジョリーさんはカンボジアでのロケの際に同国の紛争の悲劇や、地雷の問題も含め、その深刻さを知り、カンボジアの子を養子縁組しています。そんなこともあってUNHCRの親善大使になっているのです。

また、国連開発計画（UNDP）、世界保健機関（WHO）、国連食糧農業機関（FAO）、世界食糧計画（WFP）といった国連機関で国連職員が国際公務員として仕事をしている。どの国の利害にも、自分の出身国の利益からも離れ、不偏・中立の立場から国連憲章の理念の実現に努める。こうした国連の活動もあ

るわけですね。それは加盟国としての仕事と大きく異なります。これが第2の意味です。

第3番目は、最近の大きなうねりだと思いますが、市民社会が国連の意志決定や国連を舞台にした規範作り、あるいは国連機関の活動に大きな影響力を持っている。だから、国連における国際規範形成に寄与したり、国連機関の活動にパートナーとなって実施したりする、そういう市民社会の役割、これが第3の国連と言えると思います。

平和構築の場合には、さきほどギニアビサウを取り囲むさまざまな主体の協力、調整、一般的な努力と言いましたけれども、国連にも3つぐらいあるので、この3つの努力を、やはり力を合わせて協力させるということがとても重要になってきます。

平和構築委員会という委員会自体は、実は1番目のカテゴリーに入る政府間機関です。日本も含めて加盟国がメンバーとなって、ギニアビサウに対してどうサポートするかということをやります。しかし、そのサポートをするときには、国連機関が現地がたくさんありますから、そういった力を寄せ集めることも必要です。さらに、市民社会の力も巻き込んでいくということもたいへんに必要なことであると思います。

このように皆さんが国連を考えるときには、性格の違う3つの存在があるということも分かっておいていただくと、国連の理解が深まるという気がします。さらに言うと、国連をあまり遠い存在と考えるのではなくて、自分が外交官としてかかわるのであれば第1の国連、自分が国連の職員になるんだったら第2の国連で、自分が援助活動をするにしても、国際社会、国連を変えることができるわけですから、これは大事なことです。国連を使うには、いろいろな入り口があるということも合わせて、覚えておいていただきたいと思います。

ところで、平和構築委員会は2005年にできて以来、いろいろな国をサポートしています。平和構築委員会は、年に1回、国連安保理で1年間何をしてきたかということを経験するのですが、2年目の平和構築委員会の議長国は日本でした。実は私は、当時、外務省に外向していて、ニューヨークの日本政府の国連代表部で平和構築の問題を主に担当していました。

さて、国連はいろいろなかたちで紛争の解決、平和の構築ということに努力をしているのですが、国連の活動としての平和構築は、ちょっと狭い意味なんです。平和構築、つまり、「ピース・ビルディング (peacebuilding)」と聞くと、平和にかかわる活動すべてを取り込むような感じがします。しかし、国連の中では、「ピース・オペレーション (peace operations)」、つまり、平和にかかわる活動ということで、5つぐらい分けて考えられます。紛争を予防すること、それから平和を創造すること、平和を維持すること、平和を強制すること。最後に平和を構築すること。「平和〇〇」という言葉がたくさんあって混乱しそうですが、それぞれの活動の違いを踏まえ、それらを連続させて国際の平和と安全を保っていかうとすることが国連の役割なのです。

武力紛争が起こらないようにするのが紛争の予防です。起こってしまった紛争をエスカレートしないようにするというのも、もちろん紛争予防ですが、ここでは起こらないようにするための努力を、紛争予防としておきましょう。

しかし、紛争が起こってしまったら、それを和平に持っていく、その仲介や外交努力、それが平和の創造で、ピース・メーカー (peace making) と呼ばれる活動です。けれども、国によっては紛争当事者が言うことを聞かない。交渉テーブルで平和的に紛争をやめましようと言っても、なかなかやめないときがあります。そういうときには、国連憲章に基づいてプレッシャーを与える。これは経済制裁をすることもありますが、または本当に止むにやまれぬ場合には武力行使ということも考えられます。それは平和を強制するピース・エンフォースメント (Peace enforcement) の活動ということになります。

それでも何とかして停戦合意に至って和平合意ができると、皆さんよく聞いたことがあるかと思いますが、平和維持活動 (Peace Keeping Operations) になります。平和維持活動というのは、基本的な考え方としては、停戦が守られるように、あるいは和平合意ができたときに、それを守るためにその和平合意を維持するというで行われます。

ただ、平和を維持ということは大事ですが、「維持」するだけというのは、極めて現状維持的といえるのではないのでしょうか。本当は中長期にわたってそれを定着させ、平和が外からの支援なしに持続できる状況にまでしっかりと根付

かせることが必要なわけです。それがまさにこの紛争後の平和構築と紛争の再発防止という今日のテーマの話になるわけです。

最近、国連では「ピース・コンティニューム (peace continuum) ということが言われるようになっていきます。様々な活動が全部一緒になって、平和ということが本当に確立するものなので、連続体として平和を考えましょう、全体で考えましょうということです。

ただ、今日のフォーカスは、せっかく和平合意が結ばれて、平和を希望する国が逆戻りするの、あまりにも残念だ。だから、これを食い止めるための活動をしましょう、ということです。今日、お話ししている平和構築という意味はこのように狭い意味で、紛争の再発防止ということを念頭においた、紛争後の国の復興ということになります。つまり、紛争再発リスクを削減するための努力です。

対象国において、紛争の管理をする能力を強化して、持続的な平和と開発の基盤を固めることというふうに、ちょっと固く定義することもできます。そのためには、行政、立法、司法の制度を作る。社会基盤を確保する。それから、経済復興する。武装解除をする。治安部門を開設する。それから人々の能力を高める人道支援をする。こういうものがスタンダード・メニューになってくると思います。

少し駆け足になりますが、ここでシエラレオネの話をしたと思います。さきほどはギニアビサウでしたが、この少し南にシエラレオネという昔イギリスの植民地だった国があります。ここは人口が580万人ぐらいですから、大体、北海道と同じぐらいの人口で、実は、北海道と同じぐらいのサイズの西アフリカの国です。そこで11年間も政府と反政府軍が紛争していた。その間に5万人が死亡した。そして100万人が国の外に出たり、国内で避難していたりという、いずれにしても家を失ってしまった状況。

皆さん、『ブラッド・ダイヤモンド』という映画を見たことはありますか？ レオナルド・ディカプリオが出ていますが、これはまさにシエラレオネの紛争を取り上げた映画です。なぜ「ブラッド・ダイヤモンド (血のダイヤモンド)」なのかというと、それは違法に採掘されたダイヤモンドが、武器を買うお金に

変わって、紛争を長期化させることにつながったからです。この映画は、ダイヤモンドがどんなかたちで紛争に使われているのか、この実態を暴くアメリカの女性ジャーナリストのスリリングな駆け引きが描かれているわけですが、ぜひ見ていただきたいと思います。シエラレオネの紛争では痛ましいことに、紛争の当事者による住民の手足の切断が横行しました。それから、少年兵もたくさん使われました。

ここも世界の最貧国の1つで、世界でもっとも平均寿命が短く、わずか34歳とも言われています。若者はサッカーが大好きで、紛争の中で手足を切られてしまっても、いまは義手や義足を使ってサッカーをしています。そこで、日本も含め、何とかしてこの国を建て直し、希望をもたらすための努力を我々もしているところです。

そのために、シエラレオネの人と我々とで、どうやって戦略を作るかというようなことをいろいろ対話をして、考えました。シエラレオネに関して言うと、優先分野を幾つか作るということで、若者の雇用の開発・促進に決めました。そして、腐敗をなくすこと。それから、ここでも司法部門、治安部門に問題が多く、これを改革すること。そして、そもそも少年兵は11年間も戦争しか知らないわけですから、兵たちに教育を与えること。最後にエネルギー支援をすること。こうしたことを重点的に援助していくということです。ですから、平和構築委員会としては、シエラレオネでああいう無惨な紛争があった。しかし、今、そこから平和に向かって舵取りをしていこうとしているのだから、この5つの分野を重点的に支援していこうという作戦を作ったわけです。

日本はその時、議長国でもあったので、それまではシエラレオネとの縁がなく、あまり援助しなかった部分もあるのですが、平和構築委員会で取り上げたことでもあり、日本としても本腰を入れて支援しようということで、かなり集中的に支援を行いました。折しも幸い、公明党の浜田議員が、外務政務官ということで外務省の中央にいましたから、彼自身も非常に高い問題意識を持って、シエラレオネに向けて日本の援助を優先的に、しかもその優先分野にかかわるようなかたちで行いました。これは他の国にとっても模範になるような行動だったと思います。

日本は平和構築委員会の議長だったので、平和構築委員会自体が、今後うまく機能するための努力もしました。新しい国際機関というのは、長い歴史のある様々な国連の機関の中では、新参者と見なされ、あまり認知されないということもあったのですが、日本が議長をやっている国連機関で、しかも、平和構築というとても大事な問題について触れる機関なんだということ、いろいろなかたちでアピールして、平和構築委員会というもののステータスを上げる、社会的な認知を上げるという努力もすごくしました。国際平和と安全にかかわるテーマですから、安保理と連携していくということにも非常に力を入れました。

それから、途上国の援助ということでは、世界銀行、IMFという国際金融機関は非常に大きな援助資金を持っていて、大きな影響力を持っています。こうした機関が国連がやろうとしていることと違うことをしたら、まさにバラバラの絵になってしまうので、できるだけ一緒になって協力できるような連携強化を努めました。効果的な平和構築をするためにどういうことを考えたらいいのかという、新たな国際規範の形成に関わることもやりました。

このために、イラク、アフガニスタン大使を務めた非常に経験豊富なアメリカのハリルザード元国連大使の話や、PKOで長らく奮闘してきた国連のPKO局長の話や、モザンビークのシサノ大統領にも話を聞きました。彼はモザンビークの平和構築を成功させた大統領です。やはり、自分たちで実際に平和構築を進め、成功した大統領として、指導者の声を聞くことは大事なことで、そういう人たちの声を集めた政策戦略討論ということもよくやりました。これらは日本のイニシアチブとして評価できるのではないかと思います。

効果的な平和構築とは何か。これまで、新しい国として動き出すときには、憲法を変えることから、新しい選挙をすることから、新しい行政府と立法府、司法府を作ることから始まる、要するに、新しい国造りをしなければならないということが確かにあります。しかし、「それだけでは駄目なんだ」ということを、我々としては強調したかったのです。

そこで、日本が中心になって、平和構築のアプローチについての共通認識を

作ろうと取り組んだのです。さもないと、議論がどうしても制度論で終わってしまうのです。新政府や新議会の設置は重要です。刑務所が足りないから刑務所を作ろうとか、裁判所が足りないから裁判所を作ろうとか、そういう側面も大事ですが、いや、それだけではないぞという話です。つまり、どういう裁判官が本当に育つか、それから、エネルギーの話をしました。紛争が終わったのに電気が来ないというのは平和と言えるのかということが、高須大使も私たちも議論していたことなのです。

やはり、平和が来て、世の中が変わったということが一番知るには、停電にならないとか、学校にふつうに行けるだとか、就職の機会があるといったことが大事ではないか。これらは平和の配当と言うことができますが、そういうことが実は大事なのではないか。紛争解決や平和の問題というと、安全保障の話で、軍を解散すること、違う制度を作ることとか、そういうところにばかりに目が向くのかもしれない。そして、平和の配当で電気を通すとかは、開発が課題でしょう。「平和の礎」という認識はそれまでなかったかもしれないけれど、もう本当に電気が通るとか、仕事があるとか、自分たちが何かビジネスの機会が増えるとか、そういう日常的なものが、まさに平和構築の基礎づくりになるのではないかということを訴え、努力をしてきました。

さきほど、そもそも国際社会の関心が大事だと言いましたが、忘れてしまうと、国際社会から見られてないということで、紛争が再発することも多いのです。ですから、国際社会の関心と支援を求める国々からの要請に対して、我々1人ひとりが本当に応える用意がありますか、ということ、僕らは国連平和構築委員会の場で、多くの国々に問いかけたりしました。アフガニスタン、イラク、東ティモール、スリランカ、コンゴ、シエラレオネ、ブルンジ、ギニアビサウ、スーダン、ハイチ、コソボ、いろいろなところで、実は、平和構築が進んでいます。今現在、紛争が起こっているところもありますが、紛争を何とかして終わらせた国に対しては、そのぜい弱な平和をどうやってサポートし、長続きさせていくかということが、非常に大事な時期になっている。それは幸いなことであると思うのです。だから、この「平和構築の時代」と言えるものを、しっかりと我々の手で進めていくことが大事であると思います。

そのような時に、我々がニューヨークで巡り会ったのが、モザンビークのシサノ元大統領です。彼は、「平和というのは民衆の生活がノーマライゼーション＝普通に帰ること、正常化することなのです。平和というのは、決して外から押し付けられたり、または輸入できるものではなくて、内発的なものであり、平和は人々の中から出てくる、感じられるものであって、平和構築の中核は民衆なのです」と言ってくれました。そこで、高須大使も、私も、効果的に平和構築支援を進めるためのエッセンスの中にこの考え方を取り入れているわけなのです。

平和構築委員会はまだ新しい機関なので、課題もいろいろあります。そもそも、ニューヨークで議論していてアフリカの現地の平和構築にどれだけ貢献できるのかという問題があります。これまで、委員会では4カ国が取り上げられたわけですが、同時に幾つの国を支援できるのかというキャパシティの問題も考えなくてはなりません。こうした課題について、引き続き努力して、改革に向けて考えなくてはいけないと思っています。

さきほど映画『ブラッド・ダイヤモンド』の話をしましたが、ダイヤモンドというのは正規に取引されれば、その国にとっての大きな利益になりますが、不正取引があると紛争に油を注ぐようなものになってしまうと言われていきます。そういったことを頭に置きながら、平和構築ということが一体どうやったら成功するのだろうかということを、学者として自分なりに考えたときに、もしかしたら平和構築というのは、粗い原石を磨き上げて、削って、そしてピカピカの平和を作るということにつながるのではないかと思います。

今日は詳しい話はしませんが、今、密かに考えているのが、「平和構築ダイヤモンド・モデル」論で、これは少し時間をかけて、今度は学者として議論を組み立てていきたいと思っています。どのようなことかということ、紛争の権力関係、つまり紛争当事者間のパワーをどういうふうに反映するのかということ、人々の能力をどういうふうに促進するのか。どういうふうに和解を促進するのか。そういうことをダイヤモンドのブリリアント・カットのようにいろいろな面がびしっときれいに合うように統一的に組み合わせる、そういうモデルとして議論してみたらいいのではないかというアイデアです。

その時に忘れてならないのは「人間」の視点であると思います。つまり、さきほどから何度も言ってるように、これは制度論ではないのだということです。国家の安全保障というのは大事ですけども、そこに暮らしている住民がより大事だということです。それから、国家中心のコンセプト、つまり「ステート・ビルディング (state building)」も大事だけれども、その中で、「ネーション・ビルディング (nation building)」、つまり、そこに暮らす人たちが新しい国の同じ国民としてお互いを受け入れ、共存・共生し合うようになるかという、そういうこともファクターとして組み込んでいかななくてはならないと、そのようなことを考えています。

今日の結論に入りたいと思います。「人道的競争」という言葉は皆さんご存じだともいます。私は、池田大作SGI会長の今年の「SGIの日」記念提言へのコメントを依頼され、じっくりと読んだのですが、その時に目に止まったのが「人道的競争」という言葉でした。これは一体どういう意味なのかということは、皆さんの間でも議論をされたのだと思いますが、私なりに解釈をさせていただくと人道的な目的を達成するためにも、切磋琢磨する必要があるということではないか。実は平和構築のための新しい仕組みを作ったのは、まさに国連の中でのこういう議論の成果なのです。今まで、自分たちは必死に努力をしたとそれぞれが思っていたわけですが、それが結構バラバラだった。それを国連改革ということも含めて、人道的な目的のため、平和構築に向けた人道的な知的な競争として得られたささやかな1つが、今日お話ししている国連平和構築委員会の過去3年間の歩みだったのではないかなと思うのです。

日本はその中でリーダーシップを発揮すべきだということを強調しておきたいと思います。その理由をあげてみたいと思います。

まず、日本が平和国家であるということです。憲法を見れば、日本は非常に平和を大切に考える国であるということになっています。平和構築というのは、私もいろいろところで指摘してきましたが、実は平和国家を作ることなのです。日本が、自分たちが平和国家になったように、他の国にも平和国家というかたちで紛争を乗り越えていってもらおうということをやってもらおうということです。ですから、平和国家日本だということは、平和構築国家で

あるというふうに自己認識するということもできると思います。

紛争後はインフラはめっちゃめちゃに破壊されているし、治安もまだ不安定で、食べるものもなければ政府も経済も十分に機能していない、そんなひどい状況です。しかし、日本はそういう状況のなかから立派に立ち直り、平和で繁栄した国を作った情熱や経験を持っているわけですから、できるだけ同じ目線で活動することができる、そういう珍しい国ではないかと思うのです。語弊があるかもしれませんが、アメリカのように勝った経験しかないような国とは、また違うと思います。平和構築においては、軍事的なところで対応することも必要なときはあります。しかしながら、実はそれだけではないし、日本が得意な分野というのは、人道支援だとか、民生支援の部分です。そういうところを軸に活動することは大いにできると思います。何度も言っている話ですけども、中長期的な努力も実は非常に重要で、これがないと、平和は定着しないのです。

もう1つ付け加えると、カール・ポパーという哲学者の言葉で「苦しみの最小化」という言葉がありますが、苦しみがどこにあるのかということを考えて、その苦しみを少しでも和らげるにはどうしたらいいのか。これが平和を考えるための原点になってくるのかもしれない。これは、人間の安全保障の視点ということとも大きくつながってくると思います。

こうしたことも全部合わせて訴えたいことは、「連帯」ということと「希望」ということです。最初にギニアビサウの話をして、国際社会はギニアビサウを救えるのかという疑問を出しましたが、実は言い換えておく必要があります。なぜかと言うと、国際社会などというものはあるようでないかもしれないからです。国際社会がと言ったときには、実は、「我々は」というふうに、もう少し主体的に考えなくてはいけない。その時に、国としてのギニアビサウを何とかして救うということもあるけれども、結局はそこに住んでいる人々を救うということではないか。だから、さきほどの問いは、「我々は」ギニアビサウの人々を救うお手伝いができるのかということに、置き換えなくてはいけない。その時に必要なものは、現地の人々に「希望」を与えることができるのかということが第一だと思います。人々は希望を持ってないから紛争に戻る。あるいは希望

が今の段階では持てないから、そもそも相手を負かすという行為に出るのかもしれない。我々は国際社会として、そういう「希望」を持つようとしている人たちと「連帯」できるのかということが、問われることになるのだと思います。

ですから、キーワードが「希望」と「連帯」で、最終的には、ギニアビサウはギニアビサウ、シエラレオネはシエラレオネの人たちが自分たちの力で平和を持続させることができるような状況に持っていく。英語で言うと「セルフ・サステイニング・ピース (self-sustaining peace)」になるわけです。自ら持続する平和。外の助けを借りなくても、続いていく平和。それが平和構築で、国連はこのための新しい機関を作って、日本はその中で主要な役割を果たしているし、もっとできるだろうと思います。日本は国としてもできるし、国連を通じてもできるし、市民一人ひとりとしてもできることなので、皆さんにもこういう問題を考えていただくということが今日のテーマでした。ご清聴ありがとうございました。