

2016 年度前期早稲田大学雄弁会 8 月合宿発表レジュメ

「希求」

法学部 2 年 野村宇宙

だから、報復の向こう側に
海の大いなる変化を望め
信じよ、さらなる海岸は
ここからたどり着きうると
信じよ、奇跡を
回復と治癒の泉を

——Seamus Heany, *The Crue at Troy* より

目次

0：社会認識、理想社会像、問題意識

1：序

1-1：紛争の定義、類型化

1-2：紛争多発地域

1-3：本レジュメにおける方法論的立場

2：現状分析

2-0：現状分析の概観

2-1：紛争の発生状況

2-2：紛争の傾向

3：原因分析

3-0：原因分析の概観

3-1：集団アイデンティティへの脅威（アイデンティティ的要因）

3-2：開発不良（経済的要因）

3-3：ガバナンスの不良（政治的要因）

4：政策

4-0：政策全体の概要

4-1：複合型パワーシェアリング

4-1-1：政策の概要

4-1-2：政策効果

4-2：下からの平和構築

4-2-1：政策の概要

4-3：WoG アプローチ

4-3-1：政策の概要

5：参考文献

0: 社会認識、理想社会像、問題意識

○社会認識

現代社会は「国際化の進行している社会」である。国際化とは、複数の国家が相互に結びつきを強め、協調行動をとったり、より政治的、経済的、文化的に影響を及ぼし合ったりするようになることを指す。二度の世界大戦を通じて、先進国を始めとする世界の国々は、国際社会全体で国際協力体制を構築することの重要性を痛感した。そして生じた急激な国際化の進行により、20 世紀後半には普遍的国際社会が形成されていった。1945 年に国際平和の維持と、国際協力の実現を目的とする国際連合が設立されたのは、その端緒の一つだと言える。

しかし、ここで形成された普遍的国際社会は、決して完成されたものではなかった。何故なら、二度の世界大戦を経て植民地支配から解放された新興独立諸国の多くは、そうした普遍的国際社会に上手く適合できなかったからである。実際、そうした新興独立諸国が多く存在するアフリカ、アジア、中東といった地域では、紛争や貧困、テロなどの問題が大戦終結後も頻発した。2009 年に起こった紛争のうち、アジア・アフリカ地域で起こったものは 3 分の 2 以上を占めている。こうした状況は、彼らが植民地支配から解放された直後に、自分たちで近代国家を樹立し、国際的な競争経済の中で自国の経済基盤を固める、という大きすぎる課題を与えられたからこそ、必然的に起こってしまったことだと言える。

その上で、とりわけ 20 世紀の普遍的国際社会が形成される過程で生まれた新興独立諸国がひしめき合う地域において、紛争が多発している現状がある。実際、ノルウェーでの研究によると、1946 年から 2001 年の間に 225 件もの戦争あるいは武力紛争が起きたと言う。また、国連の統計によると、そうした武力紛争による死者数は 1945 年から 1992 年までに約 2300 万人以上にも上ると言う。そして、アフリカ大陸から中東、中央アジア、南アジアを経て、東南アジアに至るベルト地域が、今日紛争多発地帯と呼ばれる地域である。21 世紀になってからは、このベルト地帯の両端である南アフリカや東南アジア、欧州では安定化の傾向が生まれ始めている。しかし、ベルト地帯の中央にある中東では、「アラブの春」以来ますます不安定化してきている。こうした地域で紛争が多発してしまうのは、新たに独立した諸国が近代国家を樹立しようと試行錯誤する過程にあるからだと言える。

そして、普遍的国際社会における実質的な普遍化の完成を目指して、先進国を中心とした国々はそうした紛争多発地域における平和構築を図ることで、異質で適合しきれていない構成要素を普遍的国際社会に適合させようと支援し続けている。実際、国連によって平和維持活動にかけられる資金の年間総額は、1992 年の 1.69 億ドルから、2004 年には 2.82 億ドルに急増している。しかしその一方で、今なお紛争ベルト地帯において紛争が発生、持続しているという現状がある。

○理想社会像、問題意識

私の理想社会像は「人々が安心できる社会」である。ここでいう安心とは、自己肯定感を得ている状態を指す。安心するためには、2種類の欲求が継続的に満たされることを社会によって保障される必要がある。まず、1種類目の欲求は生存欲求である。ここでいう生存欲求とは、自らの生命状態を維持したいという一次的欲求のことである。また、2種類目の欲求は承認欲求である。ここでいう承認欲求とは、他者から自らの在り方を認められたいという二次的欲求のことである。まず、生存欲求の継続的な充足が保障されることによって、人は自らの生命を阻害されることへの本能的な不安から解放される。その上で、承認欲求の継続的な充足が保障されることによって、人は他者からの承認を通じて自己肯定感を得ることができる。よって、安心するためには2種類の欲求が継続的に満たされることを社会によって保障されることが必要となるのだ。

そこで、私の問題意識は「紛争」である。現在国際社会において、数多くの国や地域で紛争が続いている。紛争において対立しあう当事者双方は、両者ともに生存欲求と承認欲求の継続的な充足が保障されているとは言えず、むしろ脅かされてしまっている。何故なら、第一に彼らは、紛争によって常に自らの生命を阻害されることへの本能的な不安を抱えているからである。加えて第二に、対立しあう両者が互いに互いの在り方を認めていないことによって、両者ともにその在り方を認められていないからである。よって、紛争の当事者は安心することができていないと言えるため、私の問題意識は「紛争」である。

1: 序

この項では、本レジュメにおいて分析と政策論を展開するにあたって前提となる事項や立場の説明を行いたいと考える。

1-1: 紛争の定義、類型化

○定義

「紛争」の定義は紛争研究に携わっている学者や研究者によって様々であるが、本レジュメにおいては「紛争」の定義を、「統治、領土、利権等を巡る、異なる集団間における武力行使を用いた対立で、当事者間の武力行使の結果として戦闘による死者が1年間で25人以上になるもの」であるとする。

この定義は、Themner, Lotta, and Peter Wallensteen (2014). “Armed Conflicts, 1946-2013.” *Journal of Peace Research* 51(4): 541-54.を参考に定義されたものである。

「Armed Conflicts」内の定義を参考に定義づけを行った理由としては、紛争研究分野で用いられている「紛争」の定義づけとして比較的広く用いられており相対的には普遍性が高いものであるため、研究の便宜上適切であると言えるからだ。

「①統治権や、領土、利権の獲得等の目的が存在すること、②2種類以上の異なる集団間（国家であるか否かを問わない）で行われること、③紛争手段として武力行使が用いられ、断続的に戦闘が生じていること、④戦闘による直接的な死亡者数が1年間で25人以上になること」の4条件を満たすものである。

○類型化

紛争の類型化も定義と同様、研究者等によって様々ではあるが、本レジュメにおいては以下の表1のような類型化を行いたい。

表1 紛争の種類

1、国家参加型紛争	国家が紛争当事者の少なくとも一員である
①国家間紛争	国家 V.S.国家
②国外紛争	国家 V.S.非国家（領土外において）
③国内紛争	国家 V.S.非国家（領土内において）
④国際化した国内紛争	国家 V.S.非国家（領土内において） （＋少なくとも一方の当事者に対する外国からの軍事援助が存在）
2、非国家主体型紛争	国家が紛争当事者ではない

上の表1の類型化によれば、紛争には主要な種類が2つある。国家が紛争当事者として関係する「1、国家参加型紛争」と、国家は紛争に参加せず、民兵や地方武装勢力、あるいは民族集団等のみが紛争当事者となる「2、非国家主体型紛争」である。

国家参加型紛争は、更に4種類に分類される。異なる国家同士で行われる「①国家間紛争」、国家と非国家たる武装勢力がその国家の有する領土の外で交戦する「②国外紛争」、国家と武装勢力が国内で抗戦する「③国内紛争」、そして、国家あるいは武装勢力が外国からの軍事援助を受けた場合における国内紛争の「④国際化した国内紛争」である。

本レジュメにおいては、こうした紛争の全てが「紛争」に含まれるとする。

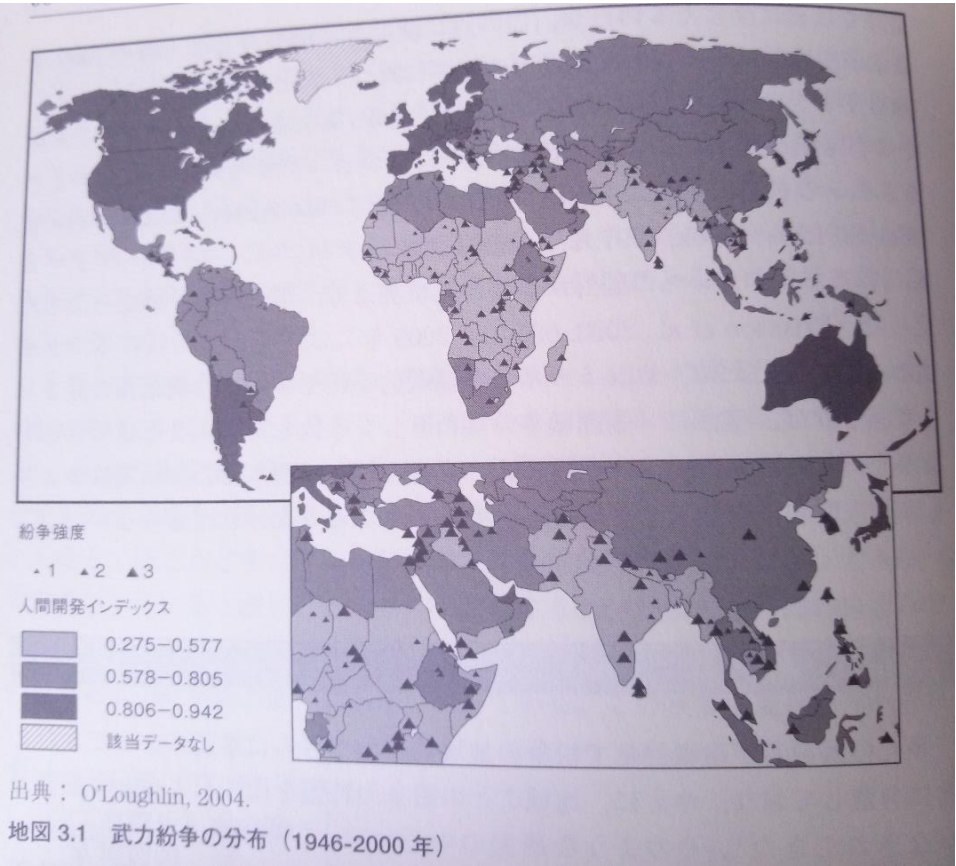
1－2：紛争多発地域

今日の国際社会における紛争多発地域は、アフリカ大陸から中東、中央アジア、南アジアを経て、東南アジアに至る「紛争ベルト地帯」である（地図1と表2、グラフ1を参照）。

こうした地域には第二次世界大戦後に独立した、いわゆる新興独立諸国がひしめき合っており、そうした諸国は独立後急速な近代国家の樹立を課題として求められ、経済停滞や貧困、領土問題、民族問題、治安維持や安全保障体制、選挙制度を始めとする統治上の制度が抱える諸問題の解決など、あまりに大きすぎる課題への迅速な対処を求められている

地域であり、それゆえその過程において様々な問題（内戦の発生や貧困の悪化等）が生じてしまっている地域である。

地図 1¹ 武力紛争の分布（1946 - 2000 年）



※▲が紛争の発生地点。

→紛争ベルト地帯にその発生地点が集中していると分かる。

表 2² 大型武力紛争の地域的分布（1990～2002 年）

紛争発生地域	紛争発生件数
ヨーロッパ	6
中東	9
アジア	19
アフリカ大陸	19
アメリカ大陸	5

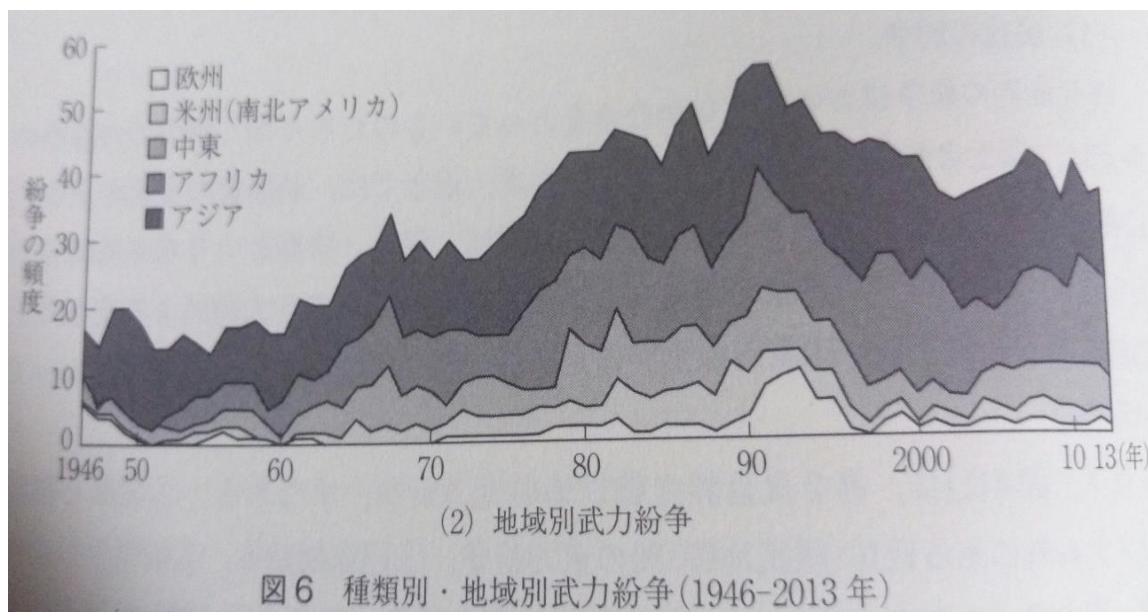
¹ 『現代世界の紛争解決学ー予防・介入・平和構築の理論と実践』オリバー・ラムズボサムら著、明石書店、2009 年、p.90 の地図 3.1 より

² 『現代世界の紛争解決学ー予防・介入・平和構築の理論と実践』オリバー・ラムズボサムら著、明石書店、2009 年、p.94 の表 3.3 より

※ウプサラ・データ（Gleditsch et al., 2002）より算出。

→紛争の 81%が中東・アジア・アフリカ（紛争ベルト地帯）で起こっていると分かる。

グラフ 13 地域別武力紛争（1946 - 2013 年）



→1946 年以降一貫して中東・アフリカ・アジア（紛争ベルト地帯）への紛争の集中が見られる。

こうした「紛争ベルト地帯における紛争の多発」という現状に鑑み、本レジュメにおいては、アジア・アフリカ・中東の紛争ベルト地帯を主な紛争地域の対象とすることを前提として分析を行っていきたい。

1-3: 本レジュメにおける方法論的立場

○紛争の再発率の高さ

紛争は一度収束したかのように見えても、しばらくして再発してしまう可能性が高い。実際、世界銀行は内戦から抜け出した国において、5 年以内に再び紛争が発生する可能性は約 50%あり、紛争以前の生活水準に戻るのに 1 世代を経る場合があると認識しており、予算の 16%を紛争後の復興プロジェクトに充てている。加えて実際、1945～96 年に 36%の事例で一度収束した紛争は再発している（Walter 2004）。以上のデータから、紛争の再発率の高さが読み取れる。一度紛争を経験した国家では紛争再発の危険性が大きく増すという、ポール・コリアーが名付けた「紛争の罠（conflict trap）」、「内戦の罠」である。

³ 『国際平和論』福富満久、岩波書店、2014 年、p.68、図 6（2）より

○本レジュメにおける方法論的立場

上述のように、紛争は高確率で再発する。だからこそ、紛争後には再発を防止していくために国際社会が平和構築支援（国家建設支援、経済的開発援助、治安部門改革等）を行っていくことが重要である。実際、紛争多発地域における開発援助や国家体制の樹立等の支援を行っていかなければ、紛争が形式上の和解や合意に達したとしても、再発率の高さを鑑みると紛争を真の意味で解決できたとは言えないだろう。だからこそ、本レジュメでは紛争多発地域における紛争後の平和構築（再発防止）や紛争の発生予防のための国際的な支援に着目して分析を進めていく。本レジュメにおいては、「紛争多発地域において、いかにして紛争発生を予防し、平和状態を実現していくか」という観点から「紛争」を巡る現状・原因を分析し、「紛争」という問題に対する解決策を提示したい。

2：現状分析

2-0：現状分析の概観

2-1：紛争の発生状況

- ・紛争の発生件数や犠牲者数の現状を示し、その問題性の規模を示す。

2-2：紛争の傾向

- ・①内戦の増加傾向、②紛争アクターの傾向と今日におけるその変容を示す。

2-1：紛争の発生状況

現在国際社会では数多くの紛争が起こり続け、多くの犠牲者を生み出し続けている現状がある。この項では、発生件数と犠牲者数に分けて、その発生状況を概説する。

○発生件数

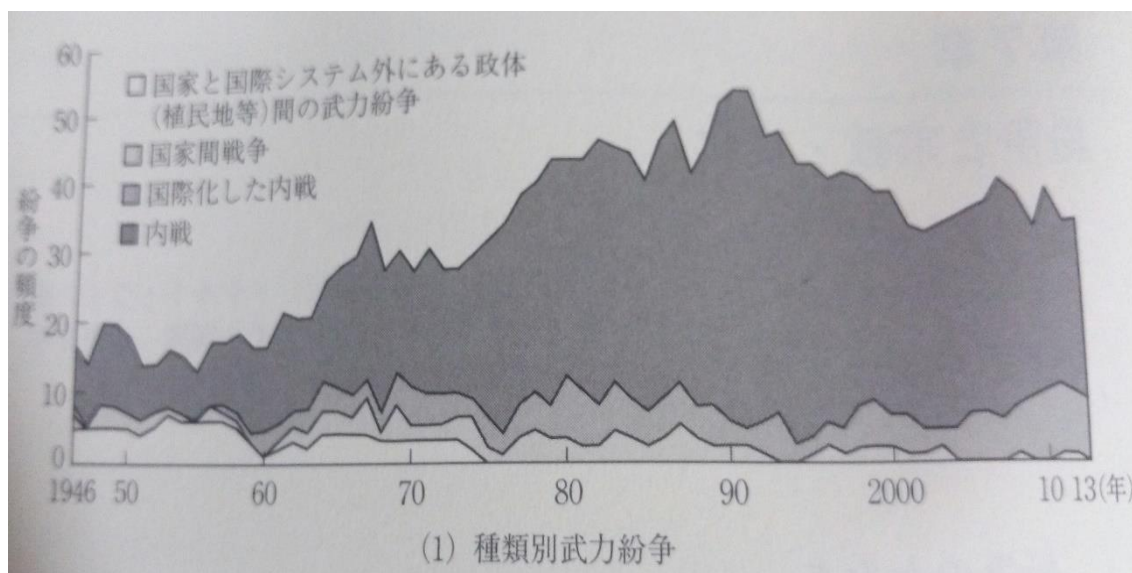
1945年の第二次世界大戦終結後も、国際社会では数多くの紛争が起こり続けている。実際、ノルウェーでの研究によると、1946年から2001年の間に総計225件もの戦争あるいは武力紛争が起きたという。戦後も依然多くの武力紛争が発生し続けている現状にあることが分かる。

世界の紛争は1993年まで概ね増加し、その数は1946年の約17件から約54件にまでなった。その後数は減少するものの、2009年にも約36件の紛争が世界に存在し、その件数は第二次世界大戦直後の約2倍にもなる。

以下のグラフ2を見ても分かるように、1990年頃の紛争が最も多発した時期ほどでは

ないとはいえ、1946 年から徐々にその発生件数を増え、2013 年においても約 40 件もの武力紛争が発生していると分かる。

グラフ 24 種類別武力紛争 (1946～2013 年)



○犠牲者数

<直接的被害>

国連の統計によると、武力紛争による死者数は 1945 年から 1992 年までに約 2300 万人以上にも上るといふ（この間の武力紛争数は 149 件）。この期間の年間犠牲者数は、19 世紀の約 2 倍、18 世紀の約 7 倍にも当たる。また、1990 年以降、武力紛争での死亡者は 300 万人を超える（UNDP の人間開発報告書 2005）。非常に膨大な人数が紛争の直接的被害者となっていると分かる。

加えて、近年の紛争における犠牲者の傾向としては、80～90%が軍人ではなく市民死傷者であり、そのうち 80～90%が女性や子供であるという実情がある（Lake, 1990: 4; Grant, 1992: 26; Collier et al., 2003）。

<間接的被害>

更に、紛争を原因とする病気、飢饉、保健などのサービスの崩壊による間接的死亡者数は、一概に確からしい数量化はできないが、基本的に戦闘による直接的死亡者数を大きく上回る（Stewart and Fitzgerald, 2001）。また、紛争における被害者の多くは家を離れることを余儀なくされるため、難民を多く生むという実情がある。実際、2000 年には、内戦が 2100 万人の難民と 2500 万人の国内避難民を生み出した（Norwegian Refugee Cou

4 『国際平和論』福富満久、岩波書店、2014 年、p.68、図 6 (1) より

ncil, 2003)。

以上から、紛争は戦闘による直接的被害者だけでなく膨大な数の間接的被害者をも生み出していると分かる。

2-2：紛争の傾向

＜①内戦の増加傾向＞

2-1 のグラフ 2 や下の表 3 を見ても分かるように、今日の紛争は「内戦」がその多くを占めていることが分かる。国家間紛争はほとんどなく、国家と反政府勢力間における領土内での紛争が多いと分かる。かつての紛争の主要な争点は領土と労働力を含む資源の問題が多かったが、近年では統治者の支配の正当性に移ってきている。それに伴い、紛争の政治力学は「侵略－防衛」という水平的関係から、「支配－抵抗」という垂直的关系へと移行してきている。つまり、国際社会における大国による支配の正当性を問う戦争から、国家内における支配の正当性を問う戦争へと時代は移り変わっていると言えよう。

実際、冷戦終結後、武力紛争に占める内戦の割合は増大した。1945 年～95 年にかけて発生した 1,000 人以上の死者を伴う大規模紛争は 164 件記録されているが、その内、内戦が 77%を占め、純然たる国家間の戦争は 30 件（18%）に過ぎない。大規模紛争発生のパーク時の 1991 年には、33 件の大規模武力紛争中、国家間戦争は 1 件で、冷戦終結からおよそ 10 年余が経過した 2001 年には、大規模武力紛争は 24 件に減少している。1990 年から 2001 年にかけて発生した大規模武力紛争 57 件のうち、国家間紛争はたった 3 件（イラク vs クウェート、インド vs パキスタン、エチオピア vs エリトリア）で、他は全て国内の紛争（内戦）である。中小規模の紛争を含むすべての武力紛争を見ても、東欧の社会主義体制が崩壊し、冷戦が終結しはじめた年の 1989 年から 1996 年にかけての武力紛争は 101 件にのぼるが、そのうち国家間紛争は 6 件しかない。冷戦後の武力紛争は圧倒的多数が「内戦」であると言えよう。

2-1 のグラフ 2 種類別武力紛争

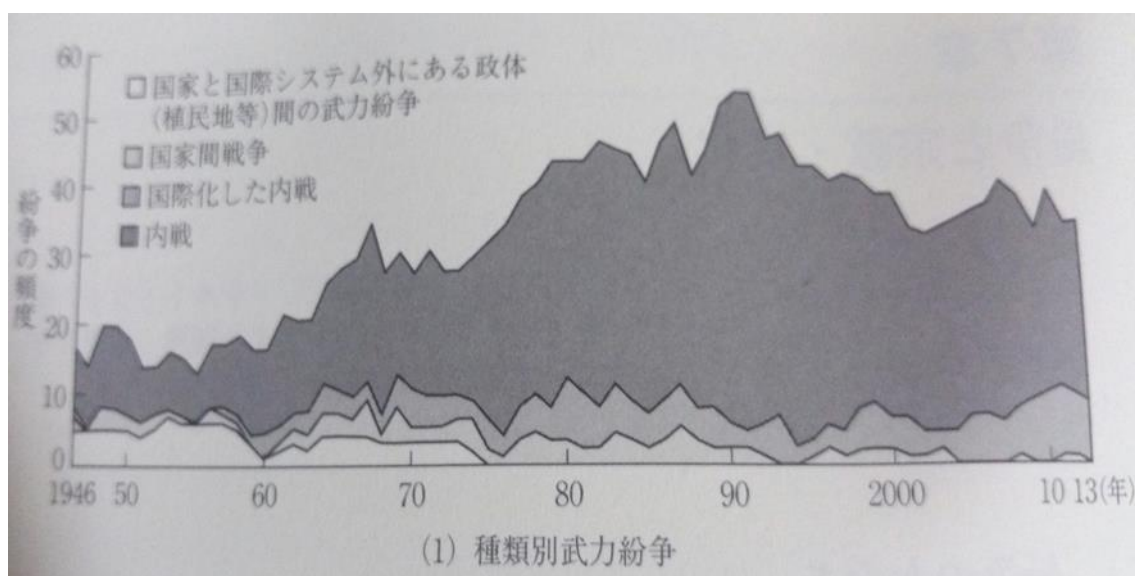


表 3⁵ 1990～2002 年の戦争一覧表

表 1 1990～2002年の戦争一覧表

戦争の態様	武力紛争 件数	1989年以前の開始		1990－1994年の開始		1995－2002年の開始	
		継続	停止	継続	停止	継続	停止
内戦(全土)	50	6	15	3	14	5	7
内戦(地域限定)	53	12	10	5	17	5	4
内戦から(への)国家間戦争へ	3					3	
他国への軍事介入	4					2	2
独立戦争	6	1	2	1	2		
国境軍事衝突	14	2	2		4		6
計	130	21	29	9	37	15	19

出所：Dan Smith with Anc Bracin, *The Atlas of War and Peace* (London: Earthscan Publications Ltd., 2003), pp.116-121より作成。

注：「継続」とは、2002年末現在でまだ武力紛争が継続していたことを意味する。

国境軍事衝突は当事者をそのまま算入しているので、厳密な件数は半分となる。ただ、関わった社会を問題としているので、あえて複数の当事者をそのまま件数に数えている。

<②紛争の主要アクターとしてのエスニック集団>

ここで、武力紛争の形態を、その争点に焦点を絞って、政治システムの変更をめぐる紛争、中央政府を打倒しようとする権力争奪の紛争、あるいは政府組織の変更をめぐる紛争といった、統治のあり方をめぐる紛争（以下、「統治紛争」）、それから国家間の領土紛

⁵ 『第2章 貧困、政治体制、そして紛争』、http://www2.jiia.or.jp/pdf/global_issues/h15_funsou-yobou/2.yoda.pdf、表1より

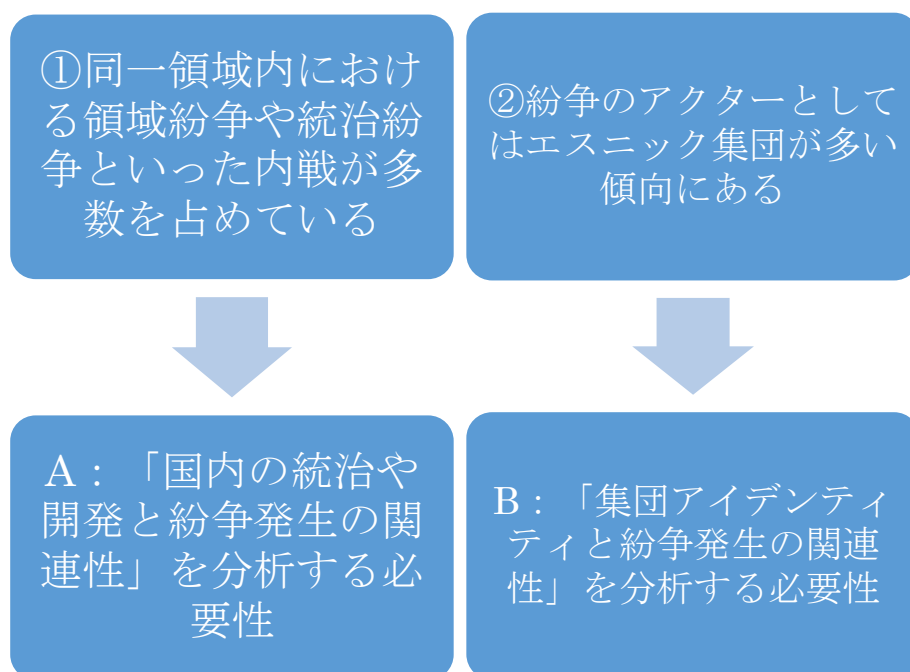
争、および国内の特定領域の分離または自治をめぐる国内紛争といった、領域をめぐる紛争（以下、「領域紛争」）に区分してみる。

その上で紛争のアクターに焦点を当てれば、領域紛争で民族の分離独立の紛争は言うに及ばず、アフリカの多くの統治紛争も、その圧倒的多数が、「エスニック集団間の紛争」であるという現状が存在する。今日の主要な紛争アクターとして集団アイデンティティを共有するエスニック集団の存在が大きいと言えよう。実際、Marshall(2002)による「深刻な政治的暴力事件データベース」によれば、1985年～1994年における全政治的暴力のうち、67%はエスニック集団が主体であったと言う。しかも、こうしたエスニック紛争は長期化・泥沼化し、非常に多くの犠牲者を生み出し続けてしまう傾向が大きい。そのため、そうした事態を避けるためにはこうした分離を求める集団に対して分離独立ではなく、自治権を付与することで国内に留めておく必要がある。

以上から、今日における紛争の傾向をまとめると、「①同一領域内における領域紛争や統治紛争と言った内戦が多数を占めていること」、そして「②紛争のアクターとしてはエスニック集団が多いという傾向にあること」が言える。



そして、この後分析すべき観点として、①から「A：国内の統治や開発と紛争発生に関連性」、②から「B：集団アイデンティティと紛争発生に関連性」を得られる。



3：原因分析

3-0：原因分析の概観

「2：現状分析」における「2-2：紛争の傾向」の分析から、原因分析にて分析すべき観点として、「A：国内の統治や開発と紛争発生に関連性」、「B：集団アイデンティティと紛争発生に関連性」が得られた。まず、Bについては「3-1：異なる集団間における不平等（アイデンティティ的要因）」の項において、アイデンティティ的要因の分析を通じてその分析を行う。また、Aについては「3-2：開発不良（経済的要因）」の項における経済的要因の分析と、「3-3：ガバナンス不良（政治的要因）」における政治的要因の分析を通じて、その分析を行う。

○「A：国内の統治や開発と紛争発生要因の関連性」

→「3-2：開発不良（経済的要因）」

→「3-3：ガバナンス不良（政治的要因）」

○「B：集団アイデンティティと紛争発生要因の関連性」

→「3-1：集団アイデンティティへの脅威（アイデンティティ的要因）」

3-1：集団アイデンティティへの脅威（アイデンティティ的要因）

- ・特定の集団の排斥や集団間の横の不平等の放置
↓
- ・集団アイデンティティへの脅威
↓
- ・紛争発生リスクの向上

3-2：開発不良（経済的要因）

- ・不十分な開発や低経済成長率
↓
- ・紛争発生リスクの向上

3-3：ガバナンス不良（政治的要因）

- ・国家の脆弱な統治体制
↓
- ・治安維持や安全保障等における問題の放置
↓
- ・紛争発生リスクの向上

3-1：集団アイデンティティへの脅威（アイデンティティ的要因）

この項においては、「集団アイデンティティへの脅威が存在し、特定の集団が排除されり軽視されることでその集団の不満が高まることが紛争発生におけるアイデンティティ的

要因になる」という仮説を検証していく。

集団アイデンティティは集団間関係の方向性を決定づけるのに、2つの方向性において重要な役割を担うと言われる。

①第一には、個人レベルにおける集団への同一化に関してである。ここにおいて、集団内の各個人はしばしば帰属集団へ同一化される（自己感覚と自己利益が集団全体に対する愛着へと拡大する）ことで、集団全体に対する脅威や被害、侮辱を自分自身に対するそれと同一視するようになる。

②第二の重要な点は、集団象徴とアイデンティティのナラティブ（集団的アイデンティティ等）に対する承認や正当化の欲求から生じる。実際、紛争の客観的評価とアイデンティティへの脅威の主観的知覚とは表裏一体の関係にあると言える。それは、資源（土地や勢力など）を巡る競争が、まるで実際の集団の存続そのものと同様に、アイデンティティの意義と深く関連していることから分かる（Ledgerwood et al., 2007; Rothman, 1997）。



以上2点から言えるのは、集団アイデンティティに対する脅威と紛争発生の間には密接な関係性があるのではないか、ということである。以下ではその関係性について具体的に検証していきたい。

○データによる証明

集団的アイデンティティや集合的アイデンティティが、集団間紛争の発生に大きく関わることは多くの研究者にしばしば指摘されてきた。

実際、集団アイデンティティと紛争の関係に関して、スチュワート（Stewart, 2002）は、異なる集団間における横の不平等が、とりわけ低所得国、中所得国における紛争発生のリスクを大きく増加させると述べている。その上で、集団間における公平さを保ち、特定の集団を排斥せず、多様な集団を包括することが紛争の予防要因であると述べている。

加えて、多くの研究者がアイデンティティは解決困難な紛争において重要なものであるとしている。解決困難な紛争がどのように発展するかを分析した研究は、ある集団的アイデンティティが他の外集団から否定や軽視をされたとき、解決困難な紛争が発生しやすいことを示している（Kriesberg, 2005; Noerthrup, 1989; Zartman, 2005）。

また、表4を見ても分かるように（表4は稲田〔2004〕が世界銀行、OECDなどの紛争発生要因に関する研究で取り上げられた要因を基に作成した表に基づく）、紛争発生のアイデンティティ的要因として、「特定民族の言語の公用化」や「宗教・民族間の際の誇張」といった異なる集団間の横の不平等や特定の集団の刺激に伴う集団アイデンティティ

に対する脅威が挙げられている。

表46 紛争の「構造的要因」と「引き金要因」（アイデンティティ的要因）

構造的要因	引き金要因
異なる民族集団の対立感情	特定民族の言語の公用化
宗教対立	宗教・民族間の差異の誇張

※世界銀行、OECD、JICA、GTZ などの資料を基に、稲田（2004）が作成。

○メカニズム

その上で、集団アイデンティティへの脅威がどのようなメカニズムで紛争発生に結びつくのかには多様な見解が存在する。Horowitz（1998）は、集団アイデンティティ的要因、民族的要因が民族（ethnicity）についての2つの対照的な見解によって説明されるとした。

まず、ハードな見解は民族を強烈な情動を刺激する原初的条件として捉えるものである。すなわち、上述したように民族意識（集団アイデンティティ）に自己のアイデンティティを同一化し、それに対する承認や正当化の欲求を抱き、自民族中心主義的・内集団優先的な思考体系に支配された個々の構成員が、集団アイデンティティへの脅威に対して暴力的な手段によって対処するのが紛争である、という結論になる。

一方で、ソフトな見解は民族が利害と計算に依拠した可塑的な境界であると考ええる。すなわち、集団アイデンティティへの脅威に対して感情的に反発しているというより、あくまで利害や計算に基づいて利権獲得のために集団で暴力的な手段を用いているのが紛争だとする結論になる。

しかし、実際にはどちらか一方のみというより両者が混合して起きており、それによって紛争が発生しているとする指摘が存在し、Bardhan（2005）ら多くの学者の支持を得ている。この見解に立てば、集団アイデンティティへの脅威による民族感情の刺激と、集団の力を利用した利権獲得という両義的な側面を紛争発生メカニズムに含有していることになる。実際のエスニック紛争でも、発生要因として両方の側面が見られるため、この見解は妥当だと考えられる。

その前提の上で、紛争発生におけるアイデンティティ的要因について、こういったメカニズムで紛争発生におけるアイデンティティ的要因として、特定の集団が排斥、攻撃ないし軽視され、アイデンティティへの脅威が存在し、紛争に結びつくのかを更に詳細に考察したい。

人間の生存本能の観点から鑑みて、内集団構成員性と集団への愛着は個人への安全に資するので、内集団の存続や繁栄に対する脅威は、集団に同一化した構成員たちにとって感

6 『紛争と復興支援 平和構築に向けた国際社会の対応』稲田十一編、有斐閣、2004年、p.35、表2-2より

情的重要性を持つものである。それ故、特定の外集団に対して知覚された内集団への脅威は、内集団構成員の抵抗を生み出す蓋然性が高い。

集団間関係における統合的脅威理論（integrated threat theory）によると（Stephan & Stephan, 2000; Stephan & Renfro, 2002）、集団レベルの脅威は「①現実的脅威」と「②象徴的脅威」の2種類に分けられる。①は領土、資源、勢力、身体的安寧に対する脅威で、②は内集団内に共有された信念、価値観、世界観、特に集合的アイデンティティに対する脅威である。

こうした脅威が知覚されると、脅威を及ぼそうとする外集団に対する先制攻撃や正当防衛の根拠となる。社会心理学の研究によると、集団により同一化した人ほど、外集団に対する内集団の攻撃を正当なものだと知覚し、攻撃に対して罪悪感よりも満足感を抱き、その後の攻撃をも強く支持するようになるという（Maintner et al., 2007）。正当化の認知の形態としては、外的環境への原因帰属や外集団非難、加害の深刻さの過小評価、外集団非人間化などがある。

実際、イスラエルにおける国家アイデンティティ研究所の研究によれば、内集団の残虐行為の記事に対する反応において、「内集団賛美」は「正当化」と正の関連があり、「集合的罪悪感」とは負の関連があったという。

まとめると、「人間には生命維持のため内集団への脅威に抵抗しようとする本能が存在した上で、集団への同一化の強さはアイデンティティに関わる紛争発生メカニズムの鍵となり、その度合いが強いほど、内集団が外集団をより敵視するようになり、自己の攻撃を正当化できるようになるため、集団への外集団からの脅威の高まりを口実に、紛争に踏み切る可能性が高まるというのがメカニズムの概略となる」。

もちろん、他の多くの要因が関与した上で紛争の顕在化に至りしするものの、集団同一化と集団アイデンティティに対する脅威の密接な関連性が紛争の発生と長期化においては大きな役割を果たすとされる。

以上からまとめとして、「社会において特定の集団へのアイデンティティ的脅威が存在し、特定の集団が排斥されたり軽視されたりすることで、そうした集団の不満が高まった状態を放置することは、紛争発生要因のアイデンティティ的要因になる」ということが言える。

3-2：開発不良（経済的要因）

この項においては、「開発不良、すなわち低い経済成長率や経済的に十分な開発が進んでいないことは、紛争発生における経済的要因になる」という仮説を検証していく。

○データによる証明

貧困と紛争の関係性、すなわち、貧しい国や地域、開発の遅れている国や地域で紛争が

多発しやすいことは多くの研究者が指摘していることである。

実際、世界銀行の研究によると、①平均収入が低いこと、②経済成長率が低いこと、③一次産品（石油やダイヤモンドなど）の輸出への依存度が高いことと内戦の発生との相関が高いと言う。その上で、一人当たりの所得が2倍になれば内戦の発生確率は半分になり、経済成長率が1%上昇するごとに内戦の発生確率は1%下がると指摘している（World Bank 2003）。その上で、貧困や経済停滞と腐敗政府、機能不全の政府との間の相関は高いとされる。よって、貧困や経済停滞が発生している国の政府は十分に機能できていない可能性が高いため、そのことも紛争発生リスクの高まりを助長してしまっていると考えられる（①）。

下の表5は、近年の様々な援助機関・研究機関（DACやUNDP、世界銀行、OECD、USAID、GTZ、JICAなど）のうち主要な機関の紛争発生要因に関する研究で取り上げられた諸要因を稲田（2004）が経済・社会的要因について、「構造的要因（structural factors）」と「引き金要因（triggering factors）」に分けて整理したものである。

この表5を見ると、紛争の経済・社会的要因として「急速な経済停滞と失業者の不満」や「経済・社会的格差の拡大」など、開発や貧困、経済成長に関わる経済的要因も多く挙げられていると分かる。ここにおいてあげられている要因から紛争発生における経済的要因のメカニズムについて推定することができる。経済停滞や経済格差があり、地域全体として資本が少ない。このことによって、失業者を始めとする社会の下層に置かれた人々の社会的不満が蓄積する。しかし、資本が少なく政府の統治能力も低下している（上記①で証明）ため、社会インフラの充実や生活保障、治安維持に困難が生じる。そして、反政府集団による内戦発生リスクが高まる。メカニズムを巡っては多様な見解があるが、こうした経済的要因を巡るメカニズムがあると考ええる。

表57 紛争の「構造的要因」と「引き金要因」（経済・社会的要因）

構造的要因	引き金要因
富の偏在	急速な経済停滞と失業者の不満
経済活動への参加機会の不平等	人や資本の大量移動
資源を巡る利権	経済・社会的格差の拡大
教育機会の不平等	行政機関の能力低下、行政サービスの崩壊
	公共部門の行き過ぎた改革・変化
	特定地域への公共投資の集中

※世界銀行、OECD、JICA、GTZなどの資料に基づき、稲田（2004）が作成。

ヘンダーソンとシンガー（Henderson and Singer, 2000）は、アジア・アフリカ・中東

7 『紛争と復興支援 平和構築に向けた国際社会の対応』稲田十一編、有斐閣、2004年、p.35、表2-2より

における旧植民地諸国での内戦に関する研究で、開発、非武装化、完全な非植民地化を内戦予防の要因として識別している。逆に、開発不良は紛争発生大きな要因となる

(Collier et al., 2003)。コリエーは、開発に関する一連の政策手段が導入され、最貧国の成長率を年 3%に維持できれば、紛争は 1 年短縮し、その発生は半分になるだろうと述べている。

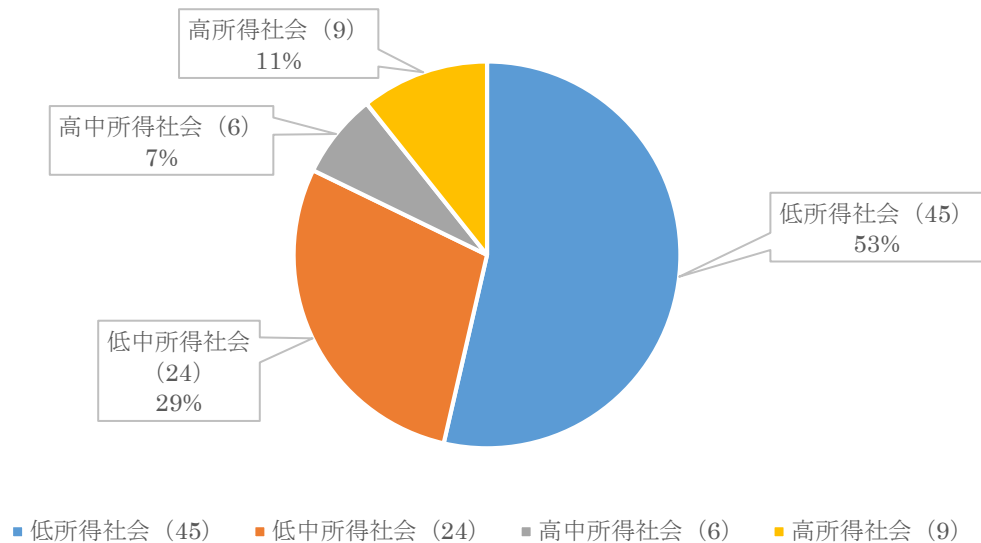
「経済社会水準の度合いと紛争再発の関係性」も様々に指摘されている。これは、武装勢力の動員の観点から紛争後の生活水準が紛争再発と関係していると考ええるものであり、経済社会水準 (GDP や、一人当たりの所得など) が高いと紛争が再発しにくいという分析結果が出ている (Walter 2004, 380 ; Quinn et al. 2007, 186 ; Collier et al. 2008, 469 ; Mason et al. 2011, 186)。コリエーらは、10 年間経済社会水準が同じ条件ならば紛争再発のリスクは 42%だが、10%の経済成長でリスクは 26.9%に低下すると述べる。すなわち、経済社会水準が高くなるほど紛争は再発しにくくなり、逆に言えばその水準が低くなるほど紛争は再発しやすくなるのだ。また、紛争後の地域が独力でこうした経済成長を実現することは当然容易ではないので、クィンとマーソンらはそうした地域に対する国際的な支援が特に重要だと指摘している。

加えて、Dan Smith (2003) によると、1990～2002 年の間に武力紛争が発生した 87 社会を世界銀行の所得に基づいて分類した結果 (データの無い西サハラ、クルディスタン、ソマリランドを除く)、低所得社会 45 (53.6%)、低中所得社会 24 (28.6%)、高中所得社会 6 (7.1%)、高所得社会 9 (10.7%) という構成であった (グラフ 2 を参照)。紛争発生地域のうち、低所得社会と低中所得社会が 82.2%を占めており、このことから低所得社会や低中所得社会において、紛争が多く発生していると分かる。

グラフ 2⁸

⁸ Dan Smith (2003) による調査結果データをグラフ化

(所得別) 武力紛争の発生した社会【1990 - 2002】



また、大村（2012）によると、以下の表 6～8 は内戦発生と経済的要因の関係性について計量分析をもとに検証されたデータに基づいて構成されている。1970 年～1999 年までの世界 161 か国のデータが観察対象となっている。内戦と経済成長の間にある内生性バイアスの除去のために、内戦を従属変数とした回帰式と経済成長を従属変数とした回帰式の二つの方程式が分析されている。内戦発生の変数については、発生した場合を 1、それ以外の場合を 0 とするダミー変数である。また、経済成長については一人当たり GDP の成長率を用いている。元の表では他の独立変数（天然資源など）も多く用いられているが、ここでは表の重要な箇所（内戦と経済成長の関係性を示す箇所）のみを抽出した。

表 6⁹ 内戦発生と経済的要因の関係性（モデル 1）

従属変数	内戦	経済成長
経済成長率 (t)	-0.140** (0.056)	
内戦の発生 (t)		-0.353** (0.139)
一人当たり GDP (t-1) ^a	-0.212*** (0.050)	

※観察数：3309

※括弧内は修正済み標準偏差

※^a In 1000's.; *：p<0.1, **：p<0.05, ***：p<0.01

⁹ 表 3～5 は、『開発と政治・紛争—新しい視角』日本国債政治学会編、有斐閣、2011 年、p.24、表 1 を基に作成

表 7 内戦発生と経済的要因の関係性（モデル 2）

従属変数	内戦	経済成長
経済成長率 (t)	−0.121** (0.056)	
内戦の発生 (t)		−0.326** (0.180)
一人当たり GDP (t−1)^a	−0.142*** (0.036)	

※観察数：3309

※括弧内は修正済み標準偏差

※^a In 1000's.; *：p<0.1, **：p<0.05, ***：p<0.01

表 8 内戦発生と経済的要因の関係性（モデル 3）

従属変数	内戦	経済成長
経済成長率 (t)	−0.141** (0.056)	
内戦の発生 (t)		−0.402** (0.178)
一人当たり GDP (t−1)^a	−0.158*** (0.041)	

※観察数：3316

※括弧内は修正済み標準偏差

※^a In 1000's.; *：p<0.1, **：p<0.05, ***：p<0.01

以上の表 6～8 から分かることは、全てのモデルにおいて内戦の発生は一人当たり GDP の成長率に対して統計的に有意であり、負の符号条件を満たしているということと、同時に一人当たり GDP の成長率も内戦の発生に対して統計的に有意であり、符号条件も負の方向に満たされているということである。

この結果は、内戦の発生がその国の経済成長を阻害する要因であるとともに、経済成長が内戦の発生率を下げることを示している。内生性バイアスを考慮しても両変数は相互に強く影響を与え合っている（相互因果関係にある）ことが分かる。この研究で経済成長率が高いほど内戦が発生しにくく、経済成長率が低いほど内戦が発生しやすいことが示された。

以上からまとめとして、「開発が不十分であり、経済成長が見込めない状態であったり貧困が放置された状態であったりすることは紛争発生における経済的要因になる」ということが言える。

3－3：ガバナンスの不良（政治的要因）

この項においては、「ガバナンスの不良、すなわち国家の統治体制が脆弱であることが

紛争発生における政治的要因になる」という仮説を検証していく。

紛争後におけるガバナンスの手法と紛争再発を巡る議論がある。一般的には民主主義が紛争の再発を防ぐという理解があるが、民主的な制度と平和定着の関係は自明ではないとされている。例えばクインやマーソンら (Quinn et al. 2007, 85) は、紛争後2年間の民主主義の水準と紛争再発の明示的關係はないとしており、コリアーら (Collier et al. 2008, 470) は、民主主義の重要な要素の一つである選挙に対して選挙の年は再発のリスクが低下するが、その後はリスクが高まるという分析結果を提示する。

他方で、成熟した民主主義は、相対的な民主主義よりも紛争が再発しにくいという分析結果 (Walter 2004, 384) もある。成熟した民主主義と同様に紛争後に安定するのは、非常に権威主義的な体制だとも指摘されている (Collier, et al. 2008, 470)。マーソンら (Mason et al. 2011, 184) の分析では、民主主義も権威主義も紛争後の和平を持続させる能力を有しているが、脆弱な民主主義や権威主義は、安定せず紛争が再発しやすいという。ここから言えるのは、国家体制におけるイデオロギーにかかわらずガバナンスの面において脆弱さが残る国家では紛争が発生しやすいということだ。

こうしたガバナンス不良の国家は、一般に「脆弱国家 (fragile states)」、「崩壊国家 (collapsed states)」、「失敗国家 (failed states)」等と呼ばれ、国際的にも問題視されている。そうした「脆弱国家」等の定義は一つに定まっていないが、「①国家から国民に対する基本的な財・サービスの提供の停止・低下 (ウィリアム・ザートマン、ロバート・ロットバーク)」、「②国家による正当な実力の行使に関する独裁体制の崩壊 (マックス・ウェーバー)」、「③非合法的な暴力の広がり治安・安全の悪化 (マイケル・イグナティエフ)」、「④法的な国家の体裁をとりつつも、経験的な国家の実態の空洞化 (ロバート・ジャクソン)」といった定義が存在する。

その上で実際、世界銀行の定める脆弱国家のうち、4分の3は紛争発生国である (World Bank 2006)。また、近年では統治体制が十分に整っていないアジア、アフリカ、中東地域の新興独立諸国において紛争が多発している実情がある。ウプサラ・データ (2002) によれば、1990年～2002年の間に発生した大型武力紛争のうち81%は、アジア・アフリカ・中東地域の新興独立諸国がひしめき合う紛争ベルト地帯において起こっていると言う。こうした事実はガバナンスの不良と紛争発生の関係性に対して示唆的である。

また、大村 (2012) の研究結果に基づいて作成した以下の表10を見ると、内戦の発生と政治的不安定性の間に統計的に有意な関係性があると分かる。更に政治的不安定性は内戦の発生に対して、正の符号条件も満たしている。このことから、国家が統治の面において政治的に不安定な状態に置かれていることは、内戦発生リスクを高めると言えるだろう。

表10¹⁰ 内戦の発生と政治的不安定性の関係性

従属変数	内戦 (モデル1)	内戦 (モデル2)	内戦 (モデル3)
政治的不安定性 (t-1)	0.175 (0.149)	0.184 (0.145)	0.171 (0.146)
観察数	3309	3309	3316

※括弧内は修正済み標準偏差

○メカニズム

以下の表9（稲田〔2004〕が世界銀行、OECDなどの紛争発生要因に関する研究で取り上げられた要因を基に作成）を見ても、紛争発生を政治的要因として「脆弱な市民社会制度」や「中央政府の国内コントロールの喪失」といった国家統治体制の不備が数多く挙げられている。ここから、ガバナンス不良と紛争発生を結びつけるメカニズムも推定される。ガバナンス不良により、脆弱さを抱える中央政府は国内をコントロールする能力を喪失し、治安悪化に伴う犯罪増加や安全保障上の危険の高まり、本来的に社会が提供すべき最低限のサービスやインフラの不足等により構成員の不満が蓄積し、政治的に不安定な状態に移行しても、国家体制が脆弱であるがゆえにそこから抜け出せないため、平和的紛争解決メカニズムが欠如しており、紛争発生リスクが上昇する、というメカニズムが存在すると考えられる。

表9¹¹ 紛争の「構造的要因」と「引き金要因」（政治的要因）

構造的要因	引き金要因
一部の集団による政治権力の独占	中央政府の国内コントロールの喪失
脆弱な市民社会制度	政府運営の失敗、腐敗、汚職
平和的紛争解決メカニズムの欠如	表現の自由、集会の自由の抑圧
過去の暴力の遺産	法秩序の悪化、犯罪の増加
	独裁者の個人的崇拜
	武器の流入、軍事予算の拡大
	政府権力の配分構造の変化
	近隣諸国、国外組織の介入

※世界銀行、OECD、JICA、GTZなどの資料を基に、稲田（2004）が作成。

以上からまとめとして、「ガバナンスの不良が存在し、国家の統治体制が脆弱であることは、紛争発生における政治的要因になる」ということが言える。

¹⁰ 『開発と政治・紛争—新しい視角』日本国債政治学会編、有斐閣、2011年、p.24、表1を基に作成

¹¹ 『紛争と復興支援 平和構築に向けた国際社会の対応』稲田十一編、有斐閣、2004年、p.35、表2-2

4：政策

4-0：政策全体の概要

○原因 3-1：集団アイデンティティへの脅威（アイデンティティ的要因）

→政策 4-1：複合型パワーシェアリング

○原因 3-2：開発不良（経済的要因）

→政策 4-2：下からの平和構築

○原因 3-3：ガバナンス不良（政治的要因）

→政策 4-3：国家建設におけるディレンマの解消

4-1：複合型 パワーシェア リング

- ・分離を求める集団に自治権を付与
↓
- ・集団間の平等の実現と特定集団の不満の解消
↓
- ・分離主義的な集団が暴力的行動に出るのを予防

4-2：下から の平和構築

- ・開発における地元組織の効果的活用
↓
- ・開発不良の解消

4-3：WoGア プローチ

- ・WoGアプローチによる国家建設支援
↓
- ・ガバナンス不良の解消

4-1：複合型パワーシェアリング

4-1-1：政策の概要

○概要

複合型パワーシェアリングとは、ケンブリッジ・カーネギープロジェクト¹²により提唱されている紛争を解決するための手法のことである。主に、民族紛争に対してその効力を大きく発揮する。これは、従来の多極共存型パワーシェアリングと統合主義型パワーシェアリングを併合したものとなる。多民族国家において、全ての主要な民族集団の欲求を満

¹² ケンブリッジ・カーネギープロジェクト：米国のカーネギー財団の支援の下で、ケンブリッジ大学国際問題研究センター、同大学のラウターバクト国際法研究センター、欧州マイノリティ問題研究センター（ECMI）が民族問題解決のために設立した組織。

たすための諸慣行・制度に着目し、これまでにないほど広範囲に渡る争点を取り上げ、解決策を模索するところにその特徴がある（石川 2009）。

敵対する周辺民族集団に政治参加の場を与え、国家統治の構成単位に加え、正当な手続きに基づいてそれらの集団を制御することを目的とする。この政策は「暴力の放棄と引き換えに自治権を付与することによって、分離主義者を国内に留めようとする」ものである。

分離を望む集団との内戦においては、分離という目的が成し遂げられない場合、数十年、あるいは半世紀にもわたって内戦が続いてしまう恐れがある（実際世界銀行によれば、国際紛争はほとんどが6か月以内で終結しているのに対し、内戦は平均でも約7年もの長期にわたっている）。加えて、武装した分離独立派とそれを阻止しようとする政府との間では構造的非対称性があるために、しばしば分離独立派はテロのような形態に訴える場合がある。この場合、深刻な政情不安にある国は崩壊へと繋がってしまうリスクがある。こうしたことから、分離主義者に対して自治権を付与し、国内に留めておこうすることは国家の存続のために重要だと言えるのだ。そのため、権力分有（パワーシェアリング）という考え方が国際社会において広まりつつあるが、一方で多くの課題も抱えているため、そうした従来のパワーシェアリングが有する課題の解決を図るため考案されたのがCPSである。

○特徴

- ① 冷戦後の民族自決紛争解決の諸事例を踏まえ、コンソシエーション型パワーシェアリングと統合主義のパワーシェアリングの2つのアプローチを合体させている。
- ② 国際介入の度合いに注目している。
- ③ パワーシェアリングという制度の検討において、これまでにないほど広範囲に渡る争点を取り上げ、それらをマルチ・レベルで見ようとしている。

○従来のパワーシェアリング

- ① 多極共存型パワーシェアリング：政治学者アレンド・レイプハルトを代表論者とする。
比例代表制を導入し、十全に民意が反映されるようにする。多数派支配を回避する制度と政治文化、社会条件の模索に重点を置く。分断化された文化の上の民主主義を、安定した民主主義に変えるためのエリートカルテルによる政府を志向する。
- ② 統合主義型パワーシェアリング：デューク大学政治学教授ドナルド・L.ホロウィッツを代表論者とする。福祉や教育制度など、内的制度を整備し統合化政策を推進。マイノリティを社会に同化さ

せていく。基本的に社会改革主義を取り、労働組合・市民団体などの集団間を横断する絆の構築に努め、国民的アイデンティティの形成を図る。また、人種や民族にエスニックな主張は法により取り締まって、特定集団の利益を代弁するアイデンティティ・ポリティクスを抑え込むことに注力する。利害を超える全国型のナショナルユニティを志向する普遍主義政党を生み出し、資源の公正な分配によりエスニック集団の帰属アイデンティティを消滅させる。

※①、②の問題点

①の問題点：多極共存型パワーシェアリングの問題点としては、「足きり問題」（全ての民族的少数派の意見を取り入れるのは難しい）、「少数派の暴力（少数派意見が多すぎれば、効率的な意思決定の妨げになる可能性がある）」、「民族の比率の変化に対応しづらいこと」の3点が主に挙げられる。

②の問題点：暴力的な民族紛争後の平和構築の過程では、交差横断的な亀裂解消策は上手く機能しない。統合主義型パワーシェアリングは、集団的アイデンティティを消滅させることで国民国家化を通じて内戦を回避しようとしてきたが、それは極化の進行と分離要求の激化を招く結果となった。

従来のパワーシェアリングの問題点は上述の通りだが、それに加えて、従来のパワーシェアリングでは今日の紛争に対応しきれていないという問題もある。

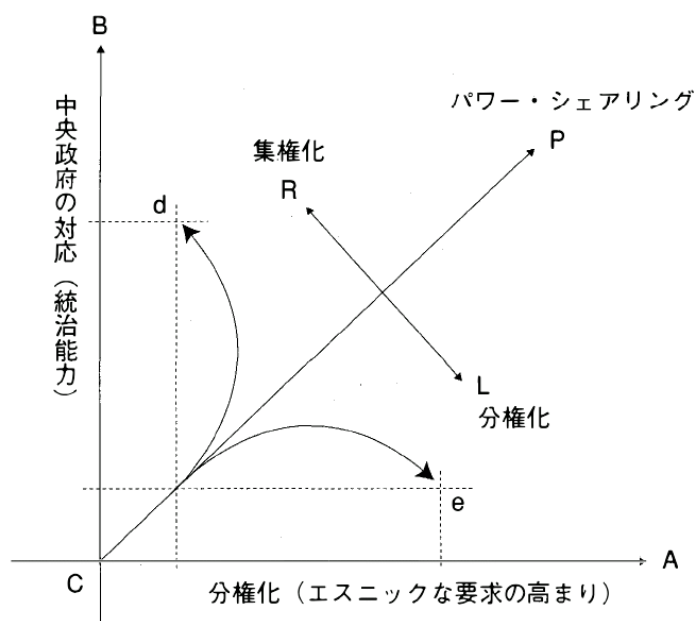
従来、暴力的紛争後の平和構築に向けて試みられた紛争解決策は、基本的には比例代表制の導入、あるいは統合化政策であった。しかし、最近の解決策は、個別の事例による状況の相違を反映させ、さらに内的自決制による広範囲におよぶ公的権威体間での重層的なパワーシェアリング体制の構築を試みるなど、非常に複雑なものとなってきた。ところが、これまでこうした事例について理論と実証を結びつけた包括的な研究はほとんどなされていない。それが CPS が有意な所以である。

○複合型パワーシェアリングのイメージ

以下の図は、複合型パワーシェアリングのイメージを図示したものである。

図 1¹³ 複合型パワーシェアリングのイメージ

¹³ 『民族（エスニック）紛争の解決とパワー・シェアリング：複合型パワー・シェアリング・アプローチの有意性』石川一雄著、専修大学法学研究所、2009年、p.9、図表1より



図表1 パワー・シェアリング

4-1-2: 政策効果

まず、紛争の当事者であった集団に自治権を付与すること自体の重要性を証明する、このようなデータがある。それは、自治が争点化している紛争において、紛争後に自治権を与えないと再発のリスクは46.2%だが、与えると12.2%に減少するので、自治の与えられている状況は構造的に安全だというコリアーらの主張だ (Collier et al. 2008, 471)。

その上で、CPSの政策的有効性についても証明する。CPSでは、全ての政治主体の重要性を主張し、そのガバナンスの中に組み込む。そこでは、既存の内発的な伝統的多極共存論を発展させ、パワーシェアリングの多層的複合性を実践できると考えられている。

具体的にカーネギープロジェクトでは、北アイルランド、コソヴォ、マケドニアなどの8か国を分析し、CPSの手法はどの程度和平に貢献したのか論じている。

例えば、1992年に勃発したボスニア・ヘルツェゴビナ紛争において、CPSは大いにその効果を発揮した。ボスニア・ヘルツェゴビナは分離独立派の勢いが強かったため、崩壊すると予測されたが、結果として Dayton 合意によりボスニア・ヘルツェゴビナ連邦と、スルプスカ共和国という2つの構成体からなる連合国家になった。当初、1999年のコソヴォ問題におけるランブイエ合意は、3年後の独立について話し合うものだった。現在、同国におけるパワーシェアリングは更に進化を遂げている。

また、CPSは主に民族紛争の解決を図る政策だが、CPSの有効性がより確認されれば、民族紛争だけでなく、宗教戦争やシリアにおける独裁体制打倒運動にも、その効果を発揮できるとされている。

ただし、暴力の放棄と引き換えに自治権を付与する場合には課題が生じる。分離主義者

に特別な地位を与えるため、権力を握った者が恣意的な統治をするリスクがあるからだ。政府が再統合化に注意を払わなくなったことで自治区の人権状況が悪化した、ユーゴスラヴィア、ソ連での民族自決の例やフィリピン、モルドヴァ、グルジア共和国などの紛争がその例となる。しかし、こうした状況でも CPS は水平的かつ垂直的両方の面で公的権威の多くの層があるところでの解決策として、効果を発揮するとマーク・ウェラーら（Weller & Metzger 2008）は述べる。CPS はマイノリティに参政権や拒否権などの諸権利を付与したり、経済資源を移転させることも認めるほか、国際社会からの介入も重要視するからだ。

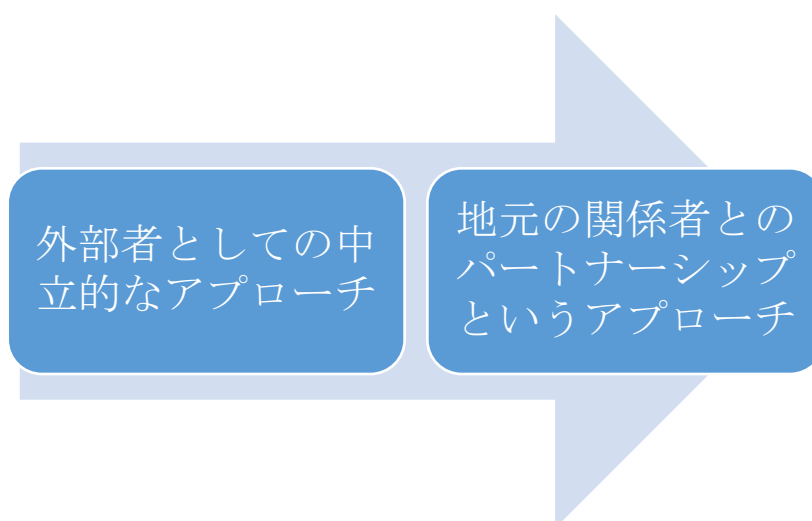
以上から、CPS の政策効果の高さが示された。

4-2：下からの平和構築

4-2-1：政策の概要

○政策の目的

国際社会による「外部者としての中立的なアプローチ」から、「地元の関係者とのパートナーシップというアプローチ」への方向転換。



※このパートナーシップという考え方こそがこの政策の特徴。

○概要

近年、紛争解決分野における多くの学者兼実践者たちは平和構築の複雑なダイナミズムとプロセスについて、その考えの見直しを図ってきた。その一つが開発における「下からの平和構築」という思考修正であり、現在注目されつつある平和構築の手法である。下からの平和構築が機能する大枠と、平和構築の支持層は以下の図 2 に示す通りである。下からの平和構築においては、解決策が地元の持つ資質から生み出され、築き上げられる。だ

からといって外部からの第三者的な役割を否定しているわけではなく、その役割を新たに方向付ける必要があるのである。この「下からの平和構築」という考え方は、地元パートナーを育成し、その力を最大限に生かそうとするという点で、近年注目されている「持続可能な開発」を実現するのに貢献する。

ここにおいて、地元における非政府組織は重要なアクターである。現在、OECD 加盟国には開発 NGO が約 4000 団体存在する。OECD 加盟国以外には約 20000 団体の地元 NGO が活動しているが、それらはより大規模な NGO（多国籍組織としての国際 NGO のオックスファムやセーブ・ザ・チルドレンなど）の現地パートナーになりうる。その他に、地域共同体を基盤にした無数の草の根組織（草の根組織=GRO、コミュニティレベルの組織=CBO）が存在し、地元の利益、意見、文化を代表している。

また、現場の NGO 数は紛争危機が生じているときに急増する。例えばルワンダでは、1994 年の危機が生じたとき、200 以上もの NGO が活動を行っていたし、同様に危機が生じ緊張が高まった旧ユーゴスラビアでは、1993 年の 2 月から 9 月にかけて NGO 数は 65 団体から 126 団体に倍増した。このことから、紛争の危機が生じている地域ほど活動している地元 NGO の数は多いと言えよう。

一方で現在、上層レベルに権力が偏った軍事安全メカニズムと政治行政機構が草の根の市民に届かず、小規模で点在し、貧しい資金や人員でやりくりしているという実情がある（現状の課題点 1）。そこで理想としては、図 3 で示すように平和維持ミッションとその他の IRW（介入・再建・撤退）活動がより広い範囲で活動し、地元の能力を育成するための補助的な戦略を行うことが必要である。

また、現状、援助者や政府によるトップダウンの開発が多く、人材育成への意識を不十分であるという実情がある（現状の課題点 2）。よって、この平和構築モデルは、将来的に国際組織や官僚が押し付けるのではなく、平和教育と紛争解決トレーニングという地元の潜在能力を引き出すプログラムを通じて、話し合いながら決定され育てられることが肝要である。

図 2¹⁴ 下からの平和構築への枠組み

¹⁴ 『現代世界の紛争解決学—予防・介入・平和構築の理論と実践』オリバー・ラムズボサムら著、明石書店、2009 年、p.251、図 9.1 より

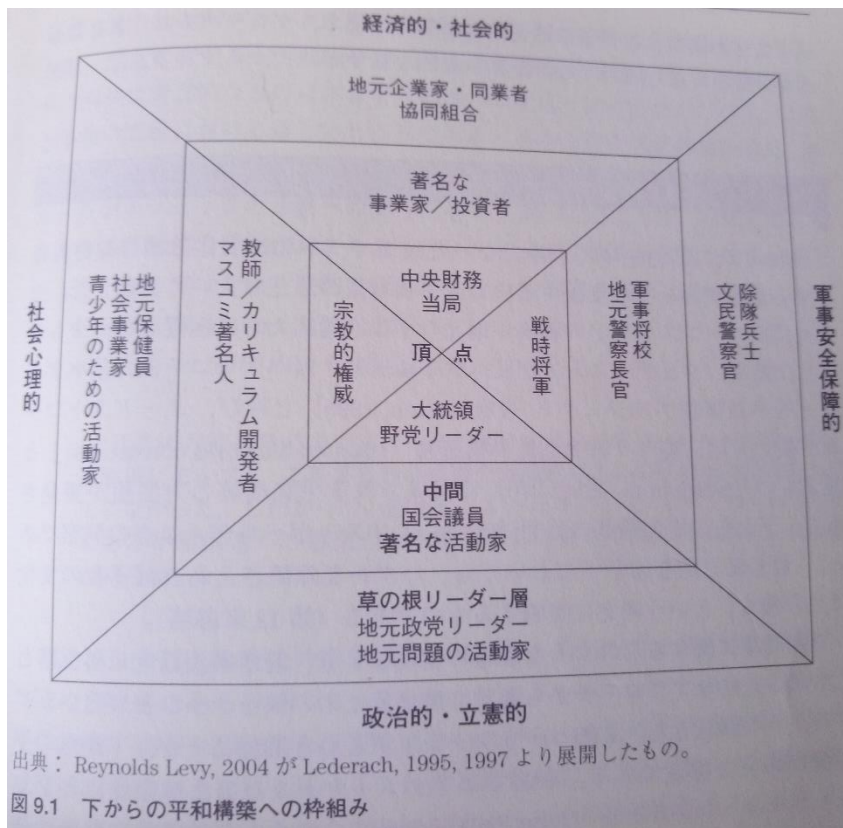
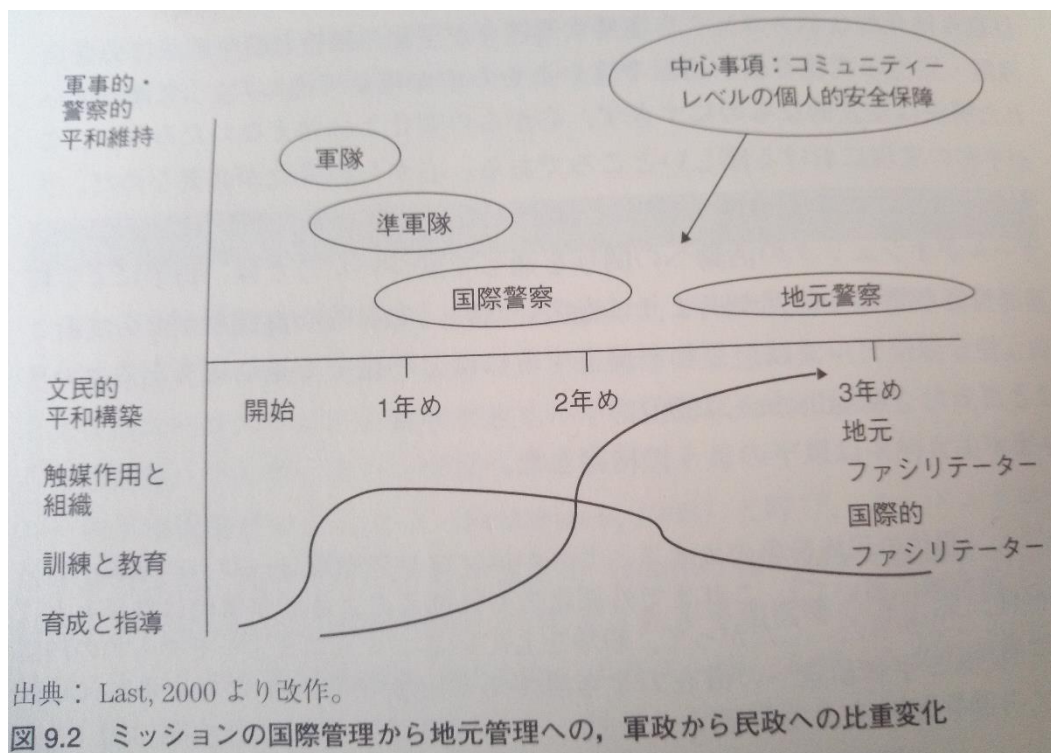


図 3¹⁵ ミッションの比重変化の理想形

¹⁵ 『現代世界の紛争解決学—予防・介入・平和構築の理論と実践』オリバー・ラムズボサムら著、明石書店、2009年、p.254、図 9.2 より



○具体的な方針提言

「下からの平和構築」実行にあたっての具体的な方針提言については、コソボでの平和構築活動（1999～2004 年）でのケーススタディを基にラマザレスとレイノルズ（Llamazares & Reynolds, 2003）により提唱された 3 つの提言を踏襲する。以下がその提言である。

提言①：LNGO（地域 NGO）間のネットワークと連合作りを INGO（国際 NGO）が促進するべきである。

提言②：市民社会組織の間で知識共有型のネットワークを構築するべきである。

提言③：NGO セクターは地元地域レベルで政府と相互補完的な関係を構築するべきである。

<提言①について>

提言①は、LNGO 間のネットワークと連合作りを推進すべきであり、それを INGO が協力して促進していくべきである、というものである。それは例えば、地元のパートナーたちの多角化と、彼らの間での横の協力関係の構築・維持による。この提言を実行すれば、INGO はそれぞれ地理的、あるいはプログラム内容の類似性に応じて LNGO ネットワークのハブになることができるだけでなく、国際的パートナーの関わりより更に長い継続的な活動上の活動上の関係に発展していく。

ここにおける注意点の一つとしては、INGO がプログラムを皆似たようなものにした
り、中央集権化したりしてしまうような「過度のコーディネート」を避けねばならないと
いうことだ。構築された LINGO 連合の方向性や性質は、継続性の観点から地元のパート
ナーたちにより決定されなければならない。もう一つの注意点としては、この連合が拡
大、多様化していくにあたって、コミュニティ間のギャップを埋めるため、多数派・少数
派両方のコミュニティ出身の NGO を取り入れていかなければならないことだ。

<提言②について>

提言②は、市民社会組織の間で知識共有型のネットワークを構築する重要性を主張して
いる。国際社会はいずれ当該地域における活動を人材面、資金面などにおいて減らしてい
くことになる。その際には、地元組織間における協働が効果的なプログラムの実施のため
に欠かせない。

<提言③について>

提言③は、NGO セクターが地元地域レベルで政府と相互補完的な関係を構築すること
を提唱している。プロジェクトの実施に当たり、NGO セクターが地元政府と有益な関係
を築き上げることは、長い目で見れば地元における安定したガバナンスを実現するのに有
効であり、不適切な中央集権体制が実現してしまうことを防ぐことに寄与する。

これらの提言を実行し、下からの平和構築による開発援助を推進していけば、「地元組
織の多くが点在し、連携が図れていないため、その能力を十分に生かせていないこと」、
「援助者や政府によるトップダウンの開発では、長期的に持続可能な開発にはならないこ
と」、「開発の際の地元における人材育成が重要だが、そこへの注力が不十分であること」
といった課題点を解消していくことが可能となる。

4-3: WoG アプローチ

4-3-1: 政策の概要

○前提

ガバナンスの不良を解消する手段として国際社会による国家建設支援が挙げられる。国
家建設支援とは、国家のガバナンス能力向上、十分な制度構築、支配における正統性の創
出のためになされる支援のことであり、治安部門改革（警察制度や法制度の整備など）や
武装解除、正当性のある選挙制度・政治制度の確立などがそれにあたる。主に治安や UN
DP の「人間開発報告 2002」では、紛争後の無法状態において暴力主義がはびこるのを防
ぎ、安定的なガバナンスを実現するために、次の 3 点が重要であると指摘している。①行
政府による治安部隊の直接指揮、国会と会計検査機関による財政の監視、メディアと市民
社会による治安活動と資金の監視を確立すること」、「②治安部隊内部に職業意識と政治的

中立の文化を育てること」、「③警察を軍隊から明確に切り離して地域警備活動を奨励すること」が肝要だとする。これらは困難な課題であるが、かつてはクーデターが頻発した中南米を始め、東欧、南アフリカでも治安の進展が見られるとしている。その上で、国家建設支援とそれに伴うガバナンスの強化に関する政策論を展開する上で前提として述べておきたいのは、「全てを賄うサイズはない」ということである。すなわち、こと国家建設という問題においてはとりわけ平和構築支援の中でも答えや万能な解決策が存在しないということだ（これは、政治状況に関してはその土地特有の歴史的背景や現地での事情が大きく関わってくるからである）。だからこそ、ここにおいては「複合型パワーシェアリング」や「下からの平和構築」と同様に、具体的な政策を示すというより、国家建設支援の関する一つの解決の方向性を示していきたい。

○近年の国家建設の在り方

まずは、近年の国家建設の取り組みの在り方について概説する。これまで行われた国家建設のアプローチについて、オリバー・リッチモンド（**Oliver P. Richmond**）は「オーソドックス（**orthodoxy**）」、「執行（**enforcement**）」、「解放（**emancipation**）」の3つのモデルに分類している。これらのうち「執行」と当該国のオーナーシップを重視する「オーソドックス」は国家中心（**top-down**）のモデルとして特徴づけられ、地元の合意や交渉による解決を重視する「解放」は社会中心（**bottom-up**）のアプローチに分類される。

①国家中心のアプローチ

近年の国際社会による国家建設に関わる支援は、公的国家機関を通して安全保障、法の支配、公共財とサービスが効率的に提供できる国家の構築を目指している。経済協力開発機構の開発援助委員会は国家建設のための支援について、国家の正当性と透明性の向上を支援することと、国家がその主機能を果たすための能力を向上することを挙げる。このような国際的な国家建設の支援の根底には、ウェーバー的国家モデルが据えられている。ここでは合理的法治官僚制（**rational legal bureaucracy**）による中央集権的な体制の権力機構が想定されている。こうした国家モデルにおいて、民主的な原則に基づく制度や法の構築とグッド・ガバナンスを達成するための機能と能力の向上の取り組みは、いずれも国家機関に向けられている。

例えば、1990年代に行われた紛争後の国連平和活動のほとんどにおいて、国家の治安部門改革（**Security Sector Reform: SSR**）が行われた。SSRは法の支配によって秩序を保ち、公正かつ透明性の高いガバナンスを実現するために、国家の暴力行使を独占する軍、警察、司法制度などの国家の安全保障に関わる法執行機関の体質改善を行うことから、支援の焦点は法の執行に関わる国家機関である。実際、リベリアやシエラレオネなど近年に行われた国連平和維持活動の多くで、安全保障に関わる支援は軍と国家警察の再構築が焦点であった。また、SSRの一部として行われることが多い武装解除、動員解除、社会復帰

(Disarmament, Demobilization and Reintegration: DDR) は、国家の治安部門以外の人々の武装を解除し、国家による暴力行使の独占により治安の安定を目指すものである。

SSR と DDR が発展してきた背景には、そもそも暴力行使は国家が独占するという認識がある。国連の平和維持活動の原則においても、平和維持要員の派遣は国家による暴力手段の正当な行使を独占することを確保するための努力が伴わなければならないと提起されている。

②社会中心のアプローチ

社会中心のアプローチは、当該国や地域のオーナーシップの必要性から発展した。安定的なガバナンスは、特定の状況における実際の制度や機関の存在と機能に基づいて構築されるべきであるという考えによる。アフリカやアジアの植民地経験国には、独立以来、国家による強制力の独占が歴史的にもほとんど見られない国もある。この状況を反映して、一部の公的権力は非公式な制度や非国家主体によって担われてきた。

例えばルイズ・アンダーソン (Louise R. Anderson) は、アフリカ諸国で近年内戦を経験した国では、軍、警察、司法などの国家機関は安全を保障する唯一の機関ではないと述べ、コミュニティに根ざした団体による治安の維持や、地元根ざした非公式な司法や紛争解決システムが存在することを指摘する。アンダーソンは、社会に強く根付いた非公式な制度やシステムに基づくガバナンスが当該地域では最も正当性と権威を確立していると述べる。

社会中心のアプローチは、公的国家機関が暴力の正当な行使を全て管理するのではなく、非国家主体との協業や非公式な制度を含めることが、より実効的であると考えて国家を優位に据えない。社会中心のアプローチによる SSR の取り組みでは、既存の安全保障と司法がどうあるべきかよりも、それらが地元でどのように機能しているかに基づいて支援が行われる。

ソマリランドで行われた伝統的な慣習法をイスラム法と国際人権基準と融合するための支援や、シエラレオネにおいて国家主体と非国家主体を同等に支援対象として行われた司法と安全保障へのアクセスを向上するためのプロジェクトなどがその例である。社会中心のアプローチで重視されるのは、多様な非国家主体と国家機関などの公的構造との関係である。非国家主体や非公式の制度と公的機関および制度が一貫性と透明性を備え、民主的ガバナンスを構築するとともに、実効的に安全保障と公共財の提供を行えるかどうかが鍵となる。国家とその機関を直接強化するのではなく、国家が管理する領域を拡大して、既存の安全保障を提供する非国家主体との関係を向上することにより、財やサービスを実効的に提供することを目指すものである。

③両アプローチの共通点と相違点

国家中心と社会中心のアプローチに共通するのは、効率的に公共財の提供が行える国家

の建設を目指すことである。しかしこれらのアプローチは、国家の正当性と権威をめぐる、異なる前提に基づく。国家中心のアプローチは、理想とされる正当性を有する権威的存在としての近代国家の構築を目指す。そのために、国家が暴力行使を独占し、国家権力以外の安全保障や司法を提供する非国家主体は、解消されるか国家の管理下に置かれるかのいずれかである。国家の権威は財とサービスの提供能力と民主的手続きに基づくガバナンスの構築によって醸成されることが期待される。一方、社会中心のアプローチでは、事実上存在する非国家主体の権威を国家と関連付けることによって安全保障の達成が試みられる。権威は既存の社会関係に見出され、社会に存在する制度のもと紛争後の国家建設の死角と国際社会の課題で、財やサービスの効率的な提供と治安の維持を達成しようとする。国家中心のアプローチは近代国家の理想像に基づいており、治安の維持と公共財の提供のための国家の効率性の向上を優先するが、社会中心のアプローチは対象となる特定の地域において所与の正当性と効率性を両立しようとする包括的アプローチを提起する。国家中心のアプローチは、特に垂直的正当性の向上に根ざす取り組みが中心となるが、社会中心のアプローチは、現況の安定が中心的課題であることから、既存の社会関係に大きな変更をもたらさず、水平的および垂直的正当性の両立を目指す取り組みと言えよう。

④国家建設支援の抱える課題

国家的アプローチも社会的アプローチも、支援対象地域で国民に受け入れられる権力を構築するには多くの課題が残されている。このことは、紛争経験国の多くに見られる武力紛争の再燃と深刻な治安の問題に証明される。国家中心のアプローチの中心的課題である暴力行使を独占して治安の維持ができる国家建設の支援は、必ずしも期待された結果をもたらしているとはいえない。

例えばリベリアでは、国家機関を中心に行われた治安部門改革の十分な成果が見られず、多くの人々はいまだ国連平和維持軍もしくは非公式な安全保障機関に依存する。同様の状況は他の国においても確認された。また、ロバート・ラム (Robert D. Lamb) は、2011年にアフガニスタンで調査を行い、コミュニティ内の問題解決において、人々が最も信頼する機関について半数以上 (52%) の人々が長老や伝統集会の場を挙げたと指摘する。同調査では、国家の機関である警察に対する信頼は 8%、政府機関は 7% に止まった。一方、社会中心のアプローチによる取り組みは、多くの場合、特定の集団や地元のエリート、縁故主義的な規則による極めて差別的な関係に基づいて執行されることから、社会に既存の不平等な権力関係を再生産するに過ぎない。

以上から、国家建設支援に関するアプローチは課題点を多く抱えており、その時点において最も妥当性の高いと想定されるアプローチは何かについて、恒常的なアプローチの見直しを図っていく必要があると言えよう。

↓その上で、推進すべき一つの有効なアプローチを解決の方向性として提示する

○脆弱国家に対する政府全体の統合的関与（Whole of Government）アプローチの概要

「政府全体の統合的関与のアプローチ（Whole of Government：WoG アプローチ）」とは、開発援助、人道援助、外交、軍事、司法裁判、債務救済、その他の経済面の各手段を整合的に動かすアプローチをいう。国家の脆弱性を、「治安維持、正当性のある政治機構、適切な経済管理、および国民が享受する社会サービスを提供するための、国家の能力または意思の欠如している状況」であると捉え、「脆弱国家」への取り組みにおいては、紛争経験国のみならず、非紛争経験国においても、長期的な安定化や国家機能構築に向けた支援においては、これらの相互に関連する分野に整合的に取り組むことが必要だとしている。援助の効率性・効果向上の鍵として援助コミュニティで推進されている援助の調和化と途上国の政策・制度等へのアラインメントの側面から見ても、WoG アプローチのための政策一貫性は、脆弱国家における支援の成功のために不可欠であり、対象国側にとっても望ましいアプローチとされている。

DAC でのケーススタディの結果、WoG アプローチの必要性和有益性は近年認識されつつあると分かった。特に安全保障・治安（Security）と開発政策との間の一貫性は、脆弱国家に対する効果的な WoG アプローチ構築のための鍵と認識されている。WoG アプローチを進めるための政策手段はまだ整っていないが、DAC において、治安部門の改革について、WoG アプローチによる“Implementation Framework for Security System Reform”を作成する試みがあったところだ。DAC によると、脆弱国家に対する WoG アプローチの現在の課題は以下の通りである。

- ① 政治的な関心と（政策的な）優先順位の高さが不可欠であるが、脆弱国家へのドナー国の関心は、主に（ポスト）紛争国に集中しており、支援を十分に受けられていない脆弱国家が多いこと、さらに、長期的な支援が欠かせないが、支援対象国に対する政治的な関心は移ろいやすいこと。
- ② ドナー国の憲法上の、あるいは政治的な文脈上の問題に左右されること。憲法上、国の各機関、各省などの業務範囲は限定されており、WoG アプローチのために各機関がなし得ることの幅が狭められていることが多い。また、例えば開発援助機関の考え方はどちらかといえばプロセス重視型であるのに対し、防衛省・外務省ではアウトプット重視型であるというような特徴の違いもある。このため各機関が脆弱国家に関わるときの論理が違っている場合が多いこと。
- ③ WoG アプローチのための共同作業には、合意を得るために時間がかかる一方、各機関としては visibility が下がるため、意欲が落ちる。そのような環境のもと、特に現場レベルでは、WoG アプローチをすすめる人材に十分な調整能力が必要となること。

このように、ドナー間では、脆弱国家への支援、再建には、治安、ガバナンス、司法、経済復興を切り離しては行えないという理解は少しずつ定着しつつあるが、実際は実行上の課題も多く抱えており、かつ実際の統合された活動はまだ進行中であり、各国の関係機関間での共有の目標設定や統合された戦略策定、現場での統合された展開はいまだなされていないのが現状である。そこで、政策論としてこのアプローチを推進していくことが必要となる。DAC による WoG アプローチの推進に向けた提言があるので、その提言をもって「ガバナンス不良に伴う国家建設の必要性」を満たすための政策論とする。

○WoG アプローチの推進に向けた提言

ここでは、WoG アプローチを実際に推進していく上での DAC の提言について詳説する。

提言

(1) アプローチに対する全体的な枠組みを構築すべきである。

枠組みには、①関係する政府アクター間で共有すべき「脆弱国家とは何か」についての明確な理解、②目的と達成のための方策を示す脆弱国家における共同作業のための論理的根拠を説明する共同の政策表明、③WoG アプローチに含まれるべき主要アクター間の効果的な議論、並びに各機関の文化の違いを乗り越えて橋渡しをすることへのコミットメント、が含まれる必要がある。ケーススタディからは、現在の脆弱国家のための WoG アプローチ、特に「政治－治安－開発」の結束、という議論は、主に開発支援のアクターからの問題提起であり、議論に使われる用語も 開発の用語で語られていることが明らかとなった。真に機能するアプローチを作り出していくためには、他の政府機関の視点、アプローチ、ニーズを議論の俎上に乗せなければならない。提案した枠組みの目的は、早い段階から関係するアクターを巻き込んでいくことを可能にし、それぞれの役割や WoG アプローチの目的を明確にしていくことである。まずは、全体の枠組みが確定することでこのアプローチを生かしたプログラムを実際に行っていくことができよう。

(2) 国別の共同実施戦略を共有すべきである。

one-size-fits all（「全てを賄える」）の戦略ではなく、国別の実施戦略を作る必要がある。早い時期に共同アセスメントを行っておくことで、戦略や計画の策定、モニタリングおよび評価 において共同で取り組むことが可能となる。当該国や地域の実情や社会的背景等に合わせた柔軟かつ多様な戦略を構築して、支援に当たらねばならない。

- (3) 共同での分析作業により、実施計画の優先順位付けを行うべきである。

共同で現地の情勢やニーズ等の分析作業を進めることで、実施計画に適切な優先順位を設け、効率的かつ迅速にプログラムを実行しなければならない。

- (4) 調整のためのリーダーシップが必要である。

インフォーマルな情報交換等の重要性もあるものの、フォーマルな調整メカニズムがやはり必要となる。ケーススタディは、外交を担当する省がそのための役割を担うことが適切と示している。現場レベルであれば、各分野からのスタッフを得つつ、大使がその役を担うということになろう。しかし、メインコントラクターとサブコントラクター、というような関係性に陥って、ある機関の意向を無視したり、非常に狭い政治目的のための提案が取り上げられる、などの事態は避けなければならない。

- (5) 適切なインセンティブ構造を作り出さなければならない。

鍵となるインセンティブは、共同行動により他の機関の政策や行動に影響を及ぼす機会が得られること、また、自分の機関には無いスキルや資源が得られること、であろう。こうしたインセンティブを得られる構造を構築することによって、援助国にこのアプローチを支持し、参画してもらわなければならない。

- (6) 政策一貫性と共同行動を進める手段が必要である。

組織的、資金的、機能的な壁が各機関間に存在しており、これが協力と調整を妨げている。資金のプール化あるいは共通の予算執行方法などの手段を用意することが統合的な計画策定の手段として必要である。一方でプール・ファンドの管理のために新たな組織を作る場合、これが既存の組織の役割と重複したり並行的な動きをしたりするような非効率性は避ける必要がある。また、水平的・垂直的に、報告が行き届くための構造を作ることが重要である。本部と現場レベルをつなぐためのラインを使って垂直的な報告を現場が受け、現場ではこれを関係者間の対話のために、水平的に用いる。これにより、影響力のあるアジェンダ設定を行うことができる。

- (7) 異なるアクター間で、情報管理システムを統合していくべきである。

これにより、例えば治安情報も共有されるし、センシティブな問題についての本部と現場レベルでの共通理解も促進される。情報共有が可能になることで、プログラムの円滑な遂行が可能となる。

5: 参考文献

○参考書籍

- ・『いま平和とは』最上敏樹著、岩波書店、2006 年
- ・『平和構築入門—その思想と方法を問い直す』篠田英朗著、筑摩書房、2013 年
- ・『国際平和論』福富満久、岩波書店、2014 年
- ・『現代世界の紛争解決学—予防・介入・平和構築の理論と実践』オリバー・ラムズボサムら著、明石書店、2009 年
- ・『紛争と平和構築の社会心理学 集団間の葛藤とその解決』D.バル・タル著、熊谷智博・大淵憲一訳、北大路書房、2012 年
- ・『紛争と復興支援 平和構築に向けた国際社会の対応』稲田十一編、有斐閣、2004 年
- ・『開発と政治・紛争—新しい視角』日本国債政治学会編、有斐閣、2011 年

○参考論文

- ・『民族（エスニック）紛争の解決とパワー・シェアリング：複合型パワー・シェアリング・アプローチの有意性』石川一雄著、専修大学法学研究所、2009 年
- ・『貧困と紛争のリンケージ』佐々岡雄一著、東京外国語大学、2005 年

○参考 URL

- ・『紛争再発のリスクと防止の条件：平和構築のパラドックス』、<http://peacebuilding.asia/postconflict/>、2016/8/2 閲覧
- ・『hsrgroup.org』、http://hsrgroup.org/docs/Publications/miniAtlas/jp/miniAtlas_jp_part1.pdf、2016/8/2 閲覧
- ・『第 2 章 貧困、政治体制、そして紛争』、http://www2.jiia.or.jp/pdf/global_issues/h15_funsou-yobou/2.yoda.pdf、2016/8/13 閲覧
- ・『第 1 章 平和構築から紛争予防へ —エスニック紛争後の平和構築の課題を中心に—』、http://www2.jiia.or.jp/pdf/global_issues/h15_funsou-yobou/1_kikkawa.pdf、2016/8/13 閲覧
- ・『scs.kyushu-u.ac.jp』、<http://scs.kyushu-u.ac.jp/dai-yamao/download/PS2015-8.pdf>、2016/8/13 閲覧
- ・『資料 4 「脆弱国家」への援助の経験と教訓の概観』、<http://www.google.co.jp/url?sa=>

t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjeszxr8fOA
hXSq5QKHTGLAIEQFggoMAI&url=http%3A%2F%2Fjica-ri.jica.go.jp%2FIFIC_and_J
BICI-Studies%2Fjica-ri%2Fpublication%2Farchives%2Fjica%2Ffield%2Fpdf%2F20080
3_gov_07.pdf&usg=AFQjCNHdbX79Cf7uIpShsKhpYc0p2WAhmw、2016/8/17 閲覧