

国連改革パブリックフォーラム:「紛争予防と開発協力について」

国際協力機構 客員専門員 笹岡 雄一

昨年 11 月、英国のウィルトンパークにおける「紛争予防と開発協力」会議に参加した。そこで見通されてきた今後の同研究における基本的な認識枠組みとガバナンスの重要性について解説したい(各発表については、同会議のHPを参照。<http://www.wiltonpark.org.uk/documents/conferences/WP889/participants/participants.aspx>)。

1. 基本的な認識枠組み

本研究を開始するにあたり福田 Parr・Picciotto 氏は、開発協力が紛争予防に果たしうる役割について明確にし、それを、開発ドナーを含む国際社会に働きかけたいという明確な意思を有していた。ただし、開発とは狭義の開発援助に限定されず、外交・貿易投資・金融・セキュリティ政策等々の「政策の一貫性(policy coherence)」レベルを意味している。

次に、暴力紛争の発生を解明する枠組みとして、福田 Parr 氏は会議に先立ち、紛争の構造的要因(structural factors)と脆弱国家の能力、正統性及び制約の相互作用に近隣国や外部の影響が加わり、これらが集団間の不平等などのリスクを悪化させる開発パターンに影響し、この開発のパターンと紛争の引き金要因(trigger factors)が作用して紛争が発生するという枠組みを示唆した。これは国によって具体的な様相は異なるが、同会議で行われた国別事例研究のカバーする標準形を示したものである。

構造的要因に関しては、先ず、貪欲(greed)と憤懣(grievance)という対照的な見方が存在している。貪欲説は特定の政治集団が資源の獲得をめぐる、一般の人々や貧困者を操縦・動員して紛争を仕掛けるという考え方である。これに対して、憤懣説は差別され、社会で恵まれない人々の不満が集団内で増幅されて、抑圧している者に対して紛争を起こすという考え方である。代表的な研究者としては、前者についてはPaul Collier、後者についてはFrancis Stewartがおり、共に現在の所属はオックスフォード大学である¹。

貪欲説は、合理的選択理論(Rational Choice Theory)に位置づけられ、紛争を起こす首謀者ないし集団は費用便益分析に立脚して行動を決定しているとする。Collier and Hoeffler (2002)は、政治学者は紛争の動機に拘泥し過ぎてその本質を見失っていると言う。憤懣が原因のように見受けられる政治現象は、紛争を仕掛ける集団の宣伝により醸成されているとする。憤懣説は、エスニシティや宗教、社会カーストという集団のアイデンティティの相違が刻印されている分裂社会において、集団間に政治的、経済的、社会的に深刻な水平的不平等や文化的な差別、政府の無策が重なると紛争のリスクが高まると説明する(Stewart 2007)²。

¹ 1970-80年代より紛争の要因に関しては、相対的剥奪を重視する論調(Gurr)や、エスニシティを重視する論調(Horowitz)はあった。

² 水平的不平等(Horizontal Inequality)は個人間の不平等を垂直的(Vertical)と呼ぶことに呼応した用語である。CRISE というオックスフォードの研究センターは、この仮説に立った多数のディスカッションペーパーを刊行している(<http://www.crise.ox.ac.uk/>)。

2. そのほかの構造的要因

そのほかの構造的要因には若者の人口の膨張や環境の衰退、天然資源への依存といった物理的な環境要因と、経済復興政策の失敗、隣国の介入等政策的な要因がある。そして、これらの要因は、密接に関連しあい、複合化する場合がある。

① 若者の膨張(Youth Verge):Cincotta は、1990年代には、15歳以上の人口における15-29歳の割合が40%以上の国は、それ以下の国と比べて、新たな紛争が生じる可能性が2~3倍高いとした。人口転換の初期段階で、高出生率が維持され、幼児死亡率の減少が遅い国々である。また、青年男性の失業率は大人の失業率よりも3~5倍高く、他の性別や年齢層よりも暴力行動の傾向が高いとした。紛争リスクを高める要因としては、若年層過多による失業率の高さ、都市人口の急速な増加と社会的混乱、1人あたりの農地や給水の利用量の減少、HIV/AIDSの高い感染率と死亡率などが挙げられている。かかる問題に対しては、短期的には雇用創出や職業訓練の実施、起業家育成の促進、長期的には家族計画サービスへのアクセス向上、女子教育の向上・労働機会の拡大が処方箋になると考えられる。

② 環境の枯渇(水と土地):資源や環境が住民の人口規模に対して窮乏化するという、古くはマルサスの説明がある。Crisis States Research CentreのPutzel氏は、農業や土地の果たす役割を重視する。土地の生産性が向上しない地域や国で、人口が急速に増加し、さらにエスニシティによって土地へのアクセスが規定されると紛争が起こりやすいという。高い人口密度や土地へのアクセスを決定する排他的な制度などの要素が組み合わさると、土地問題は紛争の勃発を引き起こすことがある。さらに、急激な経済ショックや国内避難民・難民の流入が加わると暴力紛争に至る高い可能性があり、Putzel氏はルワンダやコンゴ民主共和国(DRC)の東部でこれが起きたとしている。

③ 天然資源への(過度な)依存:紛争と関係が深い天然資源は、石油、金、コルタン、ダイヤモンド、貴金属、材木、麻薬であり、近年起きた天然資源に関係のある紛争の約半分がアフリカで起きている。貪欲説のHoeffler氏は40%の紛争が10年以内に再発するとし、天然資源と内戦の関係について、一次産品輸出が対GDP比30%以上を超えるとリスクが高まる、国が内戦になる要因は紛争期間を規定せず、平和へのインセンティブが弱いときに継続する、資源価格が10%低下すると紛争期間が12%短縮する、などの新しい観察を報告した。

これらの構造的要因の中では、水平的不平等が席上最も言及され、次が天然資源への依存であった。ただし、水平的不平等については経済、社会、政治的不平等にあるアイデンティティ集団間の対立構造がそのまま紛争構造になるパターンだけではなく、対立を利用する人々の存在も強調された(ロンドン大学 Kaldor 教授)。また、若者の膨張や天然資源については紛争を呼び込む否定的な要因だけではなく、政府の政策や経済成長と組み合わせられるか否かの要素が大きいとの反論もあった。

国別研究からは、引き金要因(trigger factors)、つまり紛争直前の突発的事件の影響も注目された。さらに、Kaldor教授の対立の利用の指摘にもあるように、構造的要因と引き金要因を架橋する政治過程(political process)の重要性も指摘された。フレッチャースクールのUvin教授

も同様な指摘を行った³。ルワンダでは水平的不平等の予想からすれば、フツの支配に対するツチの反撃になるが(ウガンダからのルワンダ愛国戦線の侵攻はそれに該当する要素もある)、実際には大虐殺はフツ系エリートの先制攻撃として開始された経緯がある。Uvin教授は政治過程で大きくドライブされた場合は紛争が構造的要因からの帰結とはならないとした。虐殺の前に1人あたりGDPや人間開発指標(HDI)は改善しており、不平等が深刻化したというよりも、外から導入された民主化過程が自らの地位に脅威を感じたエリートを暴力過程に向かわせ、開発援助はその遠因を形成していたと述べた。

議論の大局としては、引き金要因の再認識と共に、構造的要因は紛争の前提を作っており、そもそも開発援助が取り組むべき課題であることから、結局両者の連関が重要なこと、それと関連して政治過程も非常に重要との認識に落ち着いたと思われる。政治過程は、構造的な要因を所与としながらも人々の意識や動機を絡みながら発展し、引き金要因もこの中で構造的要因に結び付けられると理解される。これを受けて、今後の重要な研究の方向性としては、水平的不平等及びそれとの関連性の強い環境の枯渇、若者の膨張、弱いガバナンス(多数派の政府)などの構造的要因どうしの連関、さらに構造的要因と引き金要因を含む政治過程について解明する意義があろう。

次に、紛争の予兆の把握やガバナンス強化等の横断的課題については、個別の要因解明を超えて、グローバルな開発の課題(政策的処方箋)を追究する必要がある。国家の最低限の機能としては、サービスの提供(開発)、安全、政治秩序(ガバナンス)の3つがある。これは多くの論者(例えば、Uvin、Fuentes、筆者)の議論に共通していた。これらの3つの観点から、予兆の把握やドナーの介入のあり方を研究する方向性も期待できる。

3. ガバナンスの重要性

ガバナンスは新家産制的(neo-patrimonial)国家等、それ自体が構造的な要因になり得ると同時に、他の構造的要因とも深く結びつき、政治過程それ自体でもある。本会議では冒頭のセッションでKaldor教授が、市民社会は紛争が起こる際に真っ先に弾圧され、紛争が終わると以前よりも弱体になっているとしながら、紛争の再発予防のためにもその重要性を強調し、公共空間を作り出すアクターとしてNGOsに留まらず、自治体(municipality)や大学、メディア、社会の様々なフォーラムの存在価値を挙げてみせた。

2つのガバナンスのセッションが行われた。9日の権限委譲と排除(Addressing Devolution and Exclusion:発表はFuentes、Uvin、筆者)と10日の暴力紛争を予防するガバナンスと公正性の必要条件(The Governance and Equity Requirements of Preventing Violent Conflict: Stewart、Bangura、Ball)である。経済学者のStewartがこのセッションに入っていたことは目を引いたが、水平的不平等への対応として3つの処方箋を述べた。第一はアフーマティヴ・アクション、割り当て(quota)、優先権(preferences)といった直接的政策、第二は累進課税、サー

³ JICAの緒方理事長が難民流出という紛争の予兆(downturn trend)の把握の必要性を冒頭力説されたことで、政治過程の議論が触発された側面もあった。

ビスの普遍的な提供、反差別的な政策、特定事業を利するマクロ政策(例:為替政策)といった間接的政策、第三は集団の意識を減らす政策(例:学校の統合)やナショナル・アイデンティティの促進である。それぞれ期待される効果と共にデメリットやリスクも予見される。

グアテマラのFuentes氏は人権の観点からの市民と政府のあいだの社会契約の重要性を指摘した。紛争が予防できない社会は抑圧とエリート政治という特徴をもち、市民と国家のあいだの契約が働いていないと述べた。民主主義については、その急激な外部からの導入が1990年代のアフリカ社会の混乱を招き、紛争の要因にもなったと認識されたが、長期的には市民の政治的な権利と自由を保証し、市民社会の意見を汲み上げる制度としての重要性は確認された。これらの民主主義、市民社会、社会契約及び分権化(筆者)についての各見解は水平的不平等などの考え方も通底する視点をもちながら、最終的な政治過程の重要性と特定制度の強化を指摘する論点であろう。

他方、こうした制度形成指向の意見に対し、制度機能の実体が伴わなければ無駄という指摘もなされた。ナイジェリアの民主主義と開発センターのIbrahim氏は、政治過程が制度の趣旨を無視している自国の事例を紹介した。また、社会的な凝集性(social cohesion)の弱さが制度を確立させず、開発や紛争予防を進ませない側面も指摘された。制度が地方のボトムと繋がっていなかったから機能しなかったのだという指摘は司会やディナースピーチを引き受けたInstitute of State EffectivenessのGhani氏(前アフガニスタン財務大臣)が力説した。

最後に、筆者がガバナンスのセッションで報告したのは分権化である。最近分権化の紛争予防効果が特にドナー側で研究されている。多数派と少数派の集団の関係から言えば、分権化や自治能力の形成は、特定集団による国家権力の独占を避け、少数派にとって有効な統治原理となる。他方、分権化は多数派に反対する少数派を取り込む戦略にもなり得る。

1989年以降、民主化の流れの中で少数派の要求が先鋭化し、多数派と少数派の関係の再構築として分権化が試みられた場合もあるし、分権化下で「新しい少数派」も発生した。分権化政策は、少数派集団に多くの自己決定権を与え、サービスを公正に広く提供する政策でなければならない。その結果、紛争予防が現実のものになる場合もあるが、紛争後社会においては一度形成された制度が集団の分断固定化にならないように柔軟性を残す必要がある。分権化は民主化との関係では、多極共存型(consociational)民主主義の政策として現れる場合がある。その支持基盤としては、市民社会の形成が期待される。

なお、本稿は本年4月のJICA国際協力研究に掲載される予定の原稿をもとにしている。

(了)