

政策提言

新しい国際主義

— 集团的人間安全保障を目指して —



2001年7月

日本国際フォーラム政策委員会
第20政策提言

第 20 政策提言

新しい国際主義：集团的人間安全保障を目指して



政策委員会において報告する猪口邦子主査（中央）

2001 年 7 月

日本国際フォーラム政策委員会

第 20 政策提

目次

まえがき

要 約

本文目次

【基本概念】

- 1 「集団的人間安全保障」の新概念を世界に発信せよ
- 2 新しい国際主義では、事態の予防、停止、構築の3段階の包括的アプローチを採用せよ

【第一段階 人道的破綻の予防】

- 3 未然の危機緩和のための早期警戒システムの強化、紛争予防の政治文化の普及を推進せよ
- 4 紛争地域の状況の正確な把握と紛争の未然防止のため、情報収集能力を強化せよ
- 5 わが国自らの経験を積極的に活用し、紛争社会における和解の促進に寄与せよ
- 6 「内発的民主化」の支援により国内問題の非暴力的解決の能力向上に貢献せよ
- 7 「内発的発展」への可能性を開き、民族のエネルギーを国民経済創生に向けるべく寄与せよ

【第二段階 人道的破綻の停止】

- 8 紛争を止めるために、紛争当事者への資金の流れを停止させよ
- 9 紛争地域での住民に対する暴力阻止や治安確保のために、「多国籍警察隊」を提唱せよ
- 10 ジェンダー・センシティブな救済を強化し、ジェンダー安全保障の概念を提示せよ

【第三段階 人道的破綻再発防止に向けた新たな状況の構築】

- 11 小型武器の回収を最優先とし、軍人が社会復帰できるよう経済支援せよ
- 12 国連待機制度に登録して、国連を通じた平和貢献を一層推進せよ
- 13 非軍事的な危機管理の面で、欧州の地域的機関と連携せよ
- 14 包括的な国家自立支援プログラムを構築し、推進せよ
- 15 21世紀型のODAを目指し、NGOを通じて行うODAの比率を向上させよ

まえがき

現在の国際社会は主権国家による自己統治を原則としており、自国内の正義の実現はその国の政府の責任である。しかし、政府にその能力が欠落あるいは政府機能そのものが破綻しているような状況下で、人間社会として耐えがたい悲劇が大きな規模で発生している場合、例えば、内戦下のジェノサイド的な集団殺戮や難民の大量発生、経済破綻などの人道的破綻に対してその政府が対応できない場合、冷戦後の世界においては国際社会としてそれを放置するのではなく、救済を目指して関与するべきであるという考え方が強くなっている。

そのような国際社会の関与は、自己統治（セルフ・ガバナンス）に対し、国家を超えた「地球単位での統治（グローバル・ガバナンス）」とも呼ばれるようになっている。しかし、その担い手や対応形態はまだ形成途上であり、ようやくその萌芽が見られることもあるという段階である。文明社会として看過できない極端な剥奪や暴力の発生によって人命や人権が脅かされている事態に対して、国家主権の観念を超えて国際社会が関わることを、われわれはここで広く「国際主義」とも呼ぶ。もとより国際主義は、内政不干涉原則を基本とする近代国家の国家主権と矛盾するため、その目的は人命や基本的人権の重大かつ大規模な侵害の防止と停止に限られるということは一般に了解されている。したがって、この新しい国際主義の考え方は、「国家」という枠組みのみではなく、「人間」という単位を重視する立場に基づくものであり、安全保障論において従来の「国家安全保障（national security）」に基づく集団的（国家）安全保障に対して、国際社会において「人間の安全保障（human security）」を実現するという視点　　いわば「集団的人間安全保障（collective human security）」体制　　を追求することと重なる思潮と言えるだろう。

こうした考え方の背景には、高度情報化社会における世界的な共通認識の高まりや、国際機関や非政府組織（NGO）など行為主体の多様化、各種の協議体の増加による国際的な世論形成の促進などがある。すでに欧州地域では、国内紛争が大規模な人権抑圧の側面を持つ場合、武力を行使してまでも問題解決するかどうかは別として、互いに介入するという原則ができています。

しかし、現状では内戦下における人道的救済を目的とする人道的介入（humanitarian intervention）は、しばしば強制力を伴う軍事活動を含む傾向があり、人命の保護や基本的人権侵害の停止のための国際主義がさらなる武力による人命の喪失をもたらすという矛盾を含むことも事実である。また、ソマリアやコソボへの人道的介入に見られるように、武力介入が必ずしも政治的解決にはつなげにくい現実があることにも留意しなければならない。さらに、あらゆる国際的関与は国益や国家間の利害関係から完全に自由ではなく、各国の利害が国際主義の名の下で追求されることがあるかもしれない。あるいは、介入や救済をめぐるダブル・スタンダードの問題などが発生する可能性もあろう。

このようなことを総合的に把握しながら、わが国としても悲惨な人道的破綻や人命の大量喪失など文明社会として耐えがたい事態に対する国際社会の関心を共有し、わが国の選ぶ方法を通じて正義感と良心を表明していくことは、いかに困難でも考えざるを得ない課題である。米国や欧州との連携を保ちながら、日本が今後、新たな決意の下に国際主義を実践していくための指針のようなものが必要である。とりわけそれは、わが国が国連安全保障理事会の常任理事国入りを目指すのであれば不可欠となるに違いない。

本提言「新しい国際主義：集団的人間安全保障を目指して」においては、わが国が、民族撲滅型の対立など根深い紛争（deep-rooted conflicts）や内戦において大量の人々が悲惨な人道の危機に直面するような事態を目の当たりにした場合、「集団的人間安全保障」を日本外交戦略の中核に位置付け、人道的な破局を予防（prevent）し、停止させ（stop）、再建（build）を推進する上で、日本の、日本らしい、日本ならではの包括的な対応に目を向け、現行憲法を踏まえて実行すべきことを具体的に 15 項目にまとめた。ここで提起された 15 の提言は、その内容からいって、これらを概ね 4 つの区分に分けることができる。

【基本概念】 1、2

【第一段階 人道的破綻の予防】 3、4、5、6、7

【第二段階 人道的破綻の停止】 8、9、10

【第三段階 人道的破綻再発防止に向けた新たな状況の構築】 11、12、13、14、15

なお、本提言の英語版（ただし、「まえがき」および「要約」部分のみ）も同時に刊行され、また当フォーラムのホームページ上で公開されているので、ご参照願いたい。

本提言は、日本国際フォーラムの政策委員会が 1999 年 11 月 29 日の第 1 回会合において審議を開始し、2001 年 5 月 7 日の第 4 回会合において最終案を採択したものである。この間、猪口邦子上智大学教授（政策委員）を主査、植田隆子国際基督教大学教授、土生修一読売新聞社国際部デスク（2001 年 4 月まで。2001 年 5 月より河田卓司読売新聞社国際部次長に交代）、星野俊也大阪大学大学院助教授をメンバーとするタスクフォースがその審議を補佐し、最終案の起草に当たった。最終案文確定後の提言は、全政策委員に送付され、下記の 75 名の政策委員がその内容を承認してこれに署名した。

本提言審議の過程では、第 2 回会合において谷内正太郎外務省条約局長（当時）を講師に招き、貴重なご意見を伺うことができた。また、審議の各段階において、関係省庁幹部から成る政策委員会参与各位からも有意義なご助言をいただいた。改めて深く謝意を表したい。申すまでもないことながら、本提言の内容に対して責任を有するのは、本提言に署名した政策委員のみであって、講師、政策委員会参与を含む部外の助言者は、その内容に対していかなる責任を負うものでもない。

2001 年 7 月

政策委員長	伊藤 憲一	日本国際フォーラム理事長
副政策委員長	吉田 春樹	吉田経済産業ラボ代表取締役
政策委員	愛知 和男	国際親善協会会長
	秋元 一峰	秋元海洋研究所代表
	阿曾村邦昭	日本予防外交センター所長
	有馬 龍夫	早稲田大学教授
	荒井 好民	システムインターナショナル代表取締役会長
	飯田 亮	セコム株式会社最高顧問創業者
	石井公一郎	元ブリヂストンサイクル社長
	市川伊三夫	ニコン顧問
	猪口 邦子	上智大学教授
	猪口 孝	東京大学教授
	伊藤 英成	衆議院議員
	今井 敬	新日本製鐵代表取締役会長
	今井 隆吉	世界平和研究所理事
	歌田 勝弘	味の素株式会社相談役
	内田 忠男	在米ジャーナリスト
	内館 牧子	脚本家
	遠藤 浩一	拓殖大学日本文化研究所客員教授
	大木 浩	衆議院議員
	大蔵雄之助	東洋大学教授
	太田 博	日本国際フォーラム専務理事
	太田 正利	杏林大学講師
	岡 照	大垣女子短期大学理事
	岡崎 久彦	岡崎研究所所長
	小笠原敏晶	ジャパントイズ会長 / ニフコ会長
	小山内高行	外交評論家
	柿澤 弘治	衆議院議員
	加藤 寛	千葉商科大学学長
	門田 省三	元イスラエル大使
	蒲島 郁夫	東京大学教授
	金子 熊夫	東海大学教授
	金森 久雄	日本経済研究センター顧問
	神谷 万丈	防衛大学校助教授
	木村 明生	秀明大学大学院講師
	功刀 達朗	国際基督教大学教授

小島 朋之	慶応義塾大学教授
近衛 忠輝	日本赤十字社副社長
斉藤 昌二	元三菱化学顧問
坂井 隆憲	衆議院議員
坂本 正弘	中央大学教授
佐久田昌昭	日本大学名誉教授
左近允尚敏	平和・安全保障研究所研究委員
澤 英武	評論家
澤井 昭之	元駐ノルウェー大使
志鳥 學修	武蔵工業大学教授
島田 晴雄	慶応義塾大学教授
清水 義和	日本国際連合協会常務理事
鈴木 淑夫	衆議院議員
瀬崎 克己	京都女子大学教授
高瀬 保	東海大学教授
高橋 一生	F A S I D国際開発研究センター所長
田久保忠衛	杏林大学社会科学部長
田中 俊郎	慶應義塾大学教授
堂之脇光朗	東海銀行顧問
ラン・ヴァン・トゥ	早稲田大学教授
中村 光男	千葉大学名誉教授
永野 茂門	日本戦略研究フォーラム理事長
鍋嶋 敬三	評論家
西尾 哲	日商岩井相談役
長谷川和年	日豪ニューージーランド協会会長
畑 恵	参議院議員
花井 等	麗澤大学教授
平泉 涉	鹿島平和研究所会長
吹浦 忠正	埼玉県立大学教授
藤村 正哉	三菱マテリアル相談役
船田 元	前衆議院議員
真野 輝彦	東京リサーチ・インターナショナル参与
村上 政敏	時事通信社社長
森井 清二	関西電力顧問
森井 敏晴	天理教名古屋大教会前会長
山内 昌之	東京大学教授

山口 達男

東京三菱銀行

吉田 康彦

大阪経済法科大学教授

渡辺 利夫

拓殖大学教授

要 約

【基本概念】

1. 「集団的人間安全保障」の新概念を世界に発信せよ

安全保障の概念は、当初、あくまで自国の安全に直接関与する問題を対象としていた。しかし、20世紀の二度の世界大戦を通じて、たとえ自国と直接的には関わりがなくても「戦争はすべての国の利害関係事項である」との国際的な共通認識が育ってきた。これが「集団的安全保障 (collective security)」の理念だ。その結果、平和を破壊する侵略者に対しては、国際社会が一体となって取り組む考え方が発展した。しかし、宗教、民族など国家の枠を超えた問題をめぐる紛争が多発している現状を考慮すれば、安全保障の単位を「国家」だけでなく、個々の「人間」を対象とした新しい概念が不可欠だ。この新しい国際主義的な概念を「集団的人間安全保障 (collective human security)」と名付け、日本から世界に発信すべきだ。それは知識主導 (knowledge-based) へと変容する21世紀で、概念発信国家としての日本の姿勢をアピールすることにもつながる。

2. 新しい国際主義では、事態の予防、停止、構築の3段階の包括的アプローチを採用せよ

人道的破綻を伴う事態に対して「集団的人間安全保障」の観点から取り組む新しい国際主義は、時間軸にそって、発生の可能性がある場合にはそれを「予防 (prevent)」し、すでに発生している場合にはそれを「停止 (stop)」させ、さらに武力行使の停止を確実にして再発防止に向けた新たな状況を「構築 (build)」する、という3段階を取る必要がある。また、国際主義を、狭義に人道的破綻を阻止するための軍事介入のみに限定せず、そうした深刻な事態の原因となった社会的背景まで構造的に改革し、民主的な社会の自立を目指すような包括的アプローチに基づく、より広範な概念として捉えるべきだ。日本は、こうした包括的取り組みの重要性を世界に訴える一方、他国と同質の貢献を行うことのみにとらわれず、むしろ日本の、日本らしい、日本ならではの政策選択により、傑出した効果のある貢献を行って国際主義の多様なあり方を世界に提示すべきである。

【第一段階 人道的破綻の予防】

3. 未然の危機緩和のための早期警戒システムの強化、紛争予防の政治文化の普及を推進せよ

人道的破綻の状況は、それが起こってから対応するよりも、未然に防ぐほうが被害は少なく、コストも軽減される。日本は、国際社会としてなぜ事前にそうした事態の発生を予期し、早期警戒体制を組み、政治的解決を誘導できなかったか、という論点へと国際的な場での政策論を誘導すべきであり、その部分の価値規範の形成と普及においてリーダーシ

ップをとることによって、予防の成功確率を高めることに寄与すべきである。このことは、紛争予防のシステムと、それを支える政治文化に重点をおき、感度の高い危機管理と危機予防のための早期警戒システムを構築することにつながるだろう。日本は危機発生後の危機管理のみでなく、未然の危機緩和への迅速な政治的決断の重要性を訴え、自らも危機緩和の司令塔の役割を果たす能力を持つべきだ。

4．紛争地域の状況の正確な把握と紛争の未然防止のため、情報収集能力を強化せよ

紛争の早期警戒システムを実現するには、正確な情報を有していなければならない。そのため、日本は外交や安全保障を含む政府の各分野の情報収集力と情報を総合する能力を一層強化し、また地域研究を充実させ、地域事情に通じた地域専門家を養成・活用することが必要だ。また、世界各地の奥深くに入り込み、社会の動向を理解している内外のNGOや専門家の情報掌握力を再評価し、情報面での連携やネットワークを強化していくべきである。日本国際フォーラムが設立した「日本予防外交センター」の活動を支持し、今後の更なる活動に期待したい。さらに、紛争の未然防止には各種情報を統合した上での政治的判断が不可欠であることから、日本が紛争予防において傑出した貢献を行うためには、総理大臣を含む政治の中枢に対する日々の世界各地の情勢に関する正確なブリーフィングを行う体制を導入することを薦めたい。

5．わが国自らの経験を積極的に活用し、紛争社会における和解の促進に寄与せよ

新たなミレニアムを迎え、世界各地で和解（reconciliation）の動きが活発化したことは特筆されてよい。過去の憎悪の起源を抹消することはできないが、真実を共に理解し、認め合うことは和解に向けた最も確実な方法であり、いかに困難であっても、政治的・社会的な和解こそが内戦や著しい人道的破綻の再発を未然に防ぐ根本療法に違いない。すでに和解に成功した他国の政治指導者がより広い世界で和解の手助けを行えるように、巧みに支援することも有益だ。根気強く社会的和解に努力をしている人々を評価することも重要である。日本は世界最大のODA供与国として、民族の和解を促進するような援助のあり方を推進し、その尊さを世界に訴えるべきだ。同時に、日本は、唯一の非欧米文化圏から主要先進国になり、異なる文化との融合に努めつつも独自の日本らしさを喪失していない経験を前面に押し出し、和解の調停者になることもできよう。

6．「内発的民主化」の支援により国内問題の非暴力的解決の能力向上に貢献せよ

民主主義の根本原理の一つは人命と人権の尊重とその平等性にあり、したがって民主社会における諸問題は、非暴力的方法で解決されることが原則である。大規模で残忍な人道的破綻など文明社会として耐えがたい事態の防止には、民主的な人間観と民主的な政治プロセスの発展を支援することが肝心だ。だがその際には、どの社会や文化にも、人間や人格を尊び、助け合いやいたわりを奨励する原理が内在していることに特別な留意が必要で

ある。民主主義との整合性の高い内発的な社会原理を生かしながら、人々が制度の自発性（オーナーシップ）を実感できるがゆえに持続的に発展する民主化　　いわば「内発的民主化」　　の手助けをするという認識が重要だ。日本としては、予防段階においても民主化支援の文脈で、民主警察の育成や法治国家体制の構築に実践的貢献を行うべきである。民主的な群集管理など途上国政府が必要とする技術面でも傑出した貢献を行うことも考えられる。

7. 「内発的発展」への可能性を開き、民族のエネルギーを国民経済創生に向けるべく寄与せよ

民族対立や憎悪の感情を直接的に解消することは困難かもしれないが、紛争社会においてもその国の経済のパイが拡大するなか、大多数の人々の生活水準が改善され、より生産的な時間を送ることが可能になるならば、原理的対立が臨界点に達することを防ぐことはできる。かつての日本において所得倍増計画が敗戦から立ち直り、高度経済成長を実現する精神的基盤を提供したように、プラグマティックな関心に民族の集団的エネルギーを転換させるため、日本は自らの経験に基づく政策支援を通じて決定的な貢献ができるだろう。こうした手法こそ、潜在的な亀裂を持つ社会においてベクトルを未来志向に変える上で有効であり、その際、国際社会としては、画一的な発展モデルを押し付けるのではなく、その社会に内在する原理やシステムを尊重した「内発的発展」アプローチの促進が最も望ましい。特に地域の地場産業の育成を中心とした中小企業支援などが効果的であり、またそのような段階の社会が市場グローバリゼーションの負の影響を受けないような工夫も必要である。

【第二段階 人道的破綻の停止】

8. 紛争を止めるために、紛争当事者への資金の流れを停止させよ

武力紛争を起こし、継続させる大きな要因が資金だ。歴史的に見ても、大規模な戦争は余剰資金が存在する時に発生している。また最貧国の紛争でも、経済的権益を狙い、紛争当事者へ資金を提供する大国が背後にいることが多い。逆に言えば、紛争当事者への資金の流れを断ち切ることが、紛争停止の非常に有効な手段となる。武器を輸出していない稀な主要国であり、かつ、世界有数の貿易国家として世界各地に経済関係を結んでいる日本は、倫理的にも、経済的にも、この分野でリーダーシップを発揮できる好条件を備えている。人道的破綻が進行している紛争地域で武器購入の資金源になっている主要輸出品目の輸入停止措置などは、紛争を止めさせるために有効な手段となる。経済力を活用した関与は、日本らしい国際主義のあり方を世界に示すものになろう。また、紛争地域へ資金を供与する企業に対する不買運動などは市民レベルの紛争防止策として注目される。

9. 紛争地域での住民に対する暴力阻止や治安確保のために、「多国籍警察隊」を提唱せよ
多国籍軍は、冷戦後の地域紛争に対し、紛争の停止や治安の回復に一定の効果をおいている。しかし、多国籍軍兵士は正規軍同士の戦闘を対象に訓練されており、地域紛争でしばしば見られる憎悪による住民同士の殺害やレイプといった非人道的な暴力への対処が十分ではない。そこで、住民に対する暴力阻止や治安維持を本来の職務とする各国の警察官による多国籍警察隊を組織することを訴えたい。全面的軍事対決となりやすい多国籍軍派遣を最後の手段として位置付け、まず多国籍警察隊の導入を試みるべきである。文民警察官の派遣は前例があるが、規模、組織とも不十分であり、大幅な強化が必要だと考える。日本は、多国籍軍参加には法的制約があるが、国際的にも定評のある警察組織を持つ利点も有している。日本はまた、警察官派遣だけでなく、現地における民主警察の育成なども含め、本格的な多国籍警察隊実現に向けて、主導的な役割を果たすべきだ。

10. ジェンダー・センシティブな救済を強化し、ジェンダー安全保障の概念を提示せよ
人道的破綻の最大の犠牲者は女性や子供であることが多い。幼児を守ろうとする母親は逃げ足も遅く、少女たちは性的搾取の対象となりやすい。少年兵の問題も重大である。暴力による人間の死は等しく悲惨だが、子供の戦死や母性の抹殺は未来の抹殺を意味し、その悲劇は国際社会によって強く認識されなければならない。「人間の安全保障」の確保を国際主義の根拠とする場合、ジェンダー・センシティブな救済（gender-sensitive relief）をより明確化するべきである。女性や子供の安全保障を前面に押し出すことは、武力紛争の悲劇性を問題提起することにもなり、また敵対的な印象を和らげることにもなる。さらに「人間の安全保障」との関連において、「ジェンダー安全保障（gender security）」の概念、すなわち、女性としての心身の安全と母性を安全裡に維持し、発揮する権利とそれを守る国際社会の決意を日本から提示するべきである。

【第三段階 人道的破綻再発防止に向けた新たな状況の構築】

11. 小型武器の回収を最優先とし、軍人が社会復帰できるよう経済支援せよ
地域紛争の再発防止、紛争後の社会回復には、ピストルや小銃などの小型武器の回収が、直接的に有効な方法である。現在の地域紛争における死者の大半は、大砲やミサイルではなく、小型武器による犠牲者だからだ。こうした武器の取り締まりを国家が実行できない場合は、国際的な支援が必要となる。その際に重要なことは、兵士や軍人が再び軍隊を拠り所としないですむようにすることだ。そのためには、彼らの社会への完全復帰を促進することが大事になってくる。彼らが武器に頼って権威を維持しようとするれば、私兵集団の組織化にもつながり、紛争の新たな火種になりかねない。社会復帰実現には、受け入れる経済的な環境を整備することが必要となる。日本は国内での中小企業支援を積極的に行ってきたので、紛争地域の中小企業育成で貢献できる可能性が高い。日本の技術や資金で紛争地域の企業が成長すれば、紛争後の平和構築における本質的な貢献となりうる。

12. 国連待機制度に登録して、国連を通じた平和貢献を一層推進せよ

国連平和維持活動(PKO)は、紛争地域での停戦監視など、和平定着に貢献している。日本もゴラン高原への自衛隊派遣など、近年、参加への意欲をみせているが、まだ不十分だ。重要なことは、「やれるところから、やっていく」姿勢だ。その意味で、今すぐにでもできるPKO推進策が国連待機制度への参加だ。この制度は、派遣までに時間がかかりすぎるPKOの問題点を改善するため、各国がPKOとして提供可能な協力内容をあらかじめ国連に届けておく制度だ。すでに安保理常任理事国や途上国など約90か国が参加している。協力内容としては、要員の種類や人数、装備などが対象となる。しかし、日本はまだこの制度には参加しておらず、参加への具体的日程も決まっていない。外務省は「参加にあたり大きな法的問題はない」との見解をとっているため、速やかに参加の手続きに着手すべきである。

13. 非軍事的な危機管理の面で、欧州の地域的機関と連携せよ

EUや、米国も積極的メンバーであるOSCEは、非軍事的手段による危機管理体制を急速に整備しつつある。EUは文民警察の早期投入を目標とし、OSCEは、必要な人材を短期間で現場に投入すべく、人材データベース・システムを2001年4月から運用可能とした。わが国は、非軍事的危機管理にこそ積極的に参加すべきであり、これらの地域的機関と連携すべきである。日本が特別参加資格を持つ唯一の欧州の組織であるOSCEとの協力関係を実践面でも強化し、OSCE領域の地域紛争防止および停戦後の復興に人材を提供すべきである。他方、EUの非軍事的危機管理には地理的限定はない。日本は、アジア太平洋の「リジョナル・パワー」ととどまらない利害関係を地球規模で有している。同様の利害関係を持ち、世界政治でプレゼンスを強めつつあるEUとの「パートナーシップ」を構築し、EUの非軍事的危機管理の実践にも連携して参加することにより、地域紛争への対処の効率化を図ることができる。

14. 包括的な国家自立支援プログラムを構築し、推進せよ

紛争によって破綻したり、弱体化した国家に対しては、政治、経済、社会発展などさまざまな分野を含んだ包括的な自立支援プログラムを行わなければならない。政治面では、自由で公正な選挙の実施を支援することが、民主的政治体制の基礎となる最重要事となる。ただ、選挙実施にあたっては注意点がある。紛争終了後すぐに選挙を実施すれば、戦乱を逃れ居住地を離れている多数の避難民が選挙に参加できないことになり、公正な選挙にならない。こうした選挙は、敵視する住民を強制的に追放後、選挙を実施して合法的にその土地の支配権を得ることを可能にし、新たな紛争を誘発する。実施時期の決定には慎重な配慮が必要だ。このほか、経済面では、中央銀行機能確立への支援、民族融和的な社会資本育成などがある。教育支援も民主主義の育成にとって有意義であり、特に母親に対する

識字教育は、乳児死亡率低下や多産防止にもつながり、人口安定化にも寄与する効果がある。

15. 21世紀型のODAを目指し、NGOを通じて行うODAの比率を向上させよ

21世紀の日本の国際的な支援活動は、「カネだけの援助」から、「顔の見える援助」に移行しなければならない。そのためにも、国境を超えたヒューマニズムを基礎とするNGOの役割は、非常に有意義である。しかし、日本の場合、資金や社会的な環境の面で、NGOの支援活動は多くの課題を抱えている。資金面の改善策としては、欧米諸国と比べても格段に低いODA予算でのNGO比率を高めることがあげられる。まず、今後の5年間でNGO比率を10%まで高めることを目指すべきである。また、ODAの一部を紛争予防に回すことも提案したい。政府は、企業に対するボランティア休暇制度設置を奨励し、またNGO転出後に職場復帰しやすくしたり、政府系機関や国際機関でその能力を生かせるような環境づくりなどの支援策を実施すべきだ。なお、紛争現場で活動している日本のNGOに対し、政府は安全確保のため十分な情報を提供すべきである。

本 文

【基本概念】

1. 「集団的人間安全保障」の新概念を世界に発信せよ

「集団的安全保障(collective security)」の理念は、20世紀に生まれた新しい安全保障概念である。従来の安全保障概念が、あくまで自国の安全に直接関係のある国家間の問題を対象にした「一国主義」的なものであったのに対し、集団的安全保障の概念は、たとえ自国に直接的な関わりがなくても、「戦争や戦争の脅威は、すべての国の利害関係事項である」(国際連盟規約 11 条)との考えに立脚する。その結果、平和を破壊する侵略者に対しては、関係諸国だけでなく、すべての国家が侵略阻止に向けた行動を起こすことが期待されることになった。この概念は、国際社会が 20 世紀に二度の世界大戦を経験するなかで、国際連盟や国際連合を通じて提示されてきた。

ここで、集団的安全保障の概念を「人間の安全保障(human security)」の理念に応用することを提案する。集団的安全保障は、自国中心主義の発想を乗り越えようとする挑戦だった。しかし、それは「国家」を単位として安全保障を考える枠組みであり、現在、進行している宗教、民族が絡み合った複雑な紛争に対処するには不十分であり、また人間への視点が必ずしも強調されているわけではない。そこで、虐殺や迫害などの人道的破綻が、ある地域で発生した場合、それを被害者や関連勢力のみの問題と捉えるのではなく、人類すべての文明社会の関心事項とする新たな国際主義的な認識枠組みが必要となっている。われわれは、これを「集団的人間安全保障(collective human security)」として日本から発信し、人道的破綻の犠牲者や被害者個々人の安全と救済に重きを置く紛争管理メカニズムの実体化に尽くすべきである。

国際政治は、19 世紀においては建艦競争に見られるように軍事力主導(power-based)であり、20 世紀においては経済力でパワーも決まる資金力主導(money-based)であった感があるが、21 世紀においては知識主導(knowledge-based)へと変容していくであろう。知識主導の国際政治の時代において、「集団的人間安全保障」概念を国際的に提示することは、日本の国際社会に対する影響力と貢献の根本を構成することでもある。日本は今後、概念発信国家としても寄与することに価値を見出さなければならない。

2. 新しい国際主義では、事態の予防、停止、構築の 3 段階の包括的アプローチを採用せよ

人道的破綻を伴う事態に対して「集団的人間安全保障」の観点から取り組もうとするわれわれの国際主義は、時間軸にそって、第一に発生の可能性がある場合にはそれを「予防(prevent)」し、第二にすでに発生している場合にはそれを「停止(stop)」させ、そして第三に武力行使の停止を確実にして再発防止に向けた新たな状況を「構築(build)」する、

という3段階を取る。われわれはまた、国際主義を狭義に人道的破綻を阻止するための軍事介入のみに限定するのではなく、そうした深刻な事態のそもそもの原因となっている社会的背景まで構造的に改革し、民主的な社会の自立を目指すような包括的アプローチに基づく、より広範な概念として捉えるべきであると考えらる。

コソボ自治州での人道的危機に対し、北大西洋条約機構（NATO）が「同盟の力」作戦によるユーゴスラビア空爆を実施し、軍事的な勝利をおさめたことは確かである。しかし、NATO軍の強力な武力行使をもってしても、この国の社会の深部で進行する人道的破綻を完全に停止させることはできなかった。ミロシェビッチ政権は軍事力に屈服せず、最終的な政権交代が2000年の大統領選挙と市民による民主化要求運動によってもたらされたことは、軍事的手段に限定されない複合的アプローチの必要性を示す十分な例である。

もちろん、このことは国際主義に基づく軍事力の有用性を否定するものではなく、現在進行中の人道的破綻に対して、特にそれが暴力的なジェノサイドなどであった場合、その非人道的行為をできる限り早く阻止することが必要であることは言うまでもない。だが、人道的破綻が起こってから的事後的対応よりも、予防のほうが人的コストはもちろんのこと、費用面でも負担が少ないことは明らかである。さらに、紛争時の緊急人道的支援に力点を置くばかりでなく、地味ではあっても、より中長期的な視点から、紛争終結後の復興や民族の和解・融和、さらには当該国の経済的な自立支援などで国際社会が果たすべき役割はきわめて大きいと言える。

このような包括的取り組みは費用便益計算からも国益にかなった政策であるうえ、憲法第9条により軍事的貢献が困難な日本の政策選択の問題として考えた場合、包括的アプローチのどの段階も等しく重要であるという新たな価値体系の提示は日本の貢献が過小評価されないためにも有意義であろう。グローバル化の進展する21世紀の世界においては、さまざまな分野でアプローチの標準化・均質性が高まると予想されるが、わが国としては、「集団的人間安全保障」戦略の重要性を訴えかける一方、他国と同質の貢献を行うことにとらわれず、むしろ日本の、日本らしい、日本ならではの国際主義により、傑出した効果のある貢献を行って国際主義の多様なあり方を世界に提示すべきである。

【第一段階 人道的破綻の予防】

3. 未然の危機緩和のための早期警戒システムの強化、紛争予防の政治文化の普及を推進せよ

内戦を含むさまざまな人道的破綻の状況は、それが起こってから対応するよりも、未然に防ぐほうが被害は少なく、それにかかるコストも軽減される。人道的危機の予防という観点から見て、20世紀の最後の10年間は「失われた10年」であったと言っても過言ではなく、この間に武力紛争で命を失った人々の数は500万を優に超している。また、湾岸戦争やソマリア危機、カンボジア内戦、ボスニア紛争など、1990年代に新たな対応を要した7つの大規模紛争のために国際社会が投じた金額は、総額で1990億ドルにものぼったとの

試算がある。しかもこれには、コソボや東ティモールでの紛争処理に要した経費は計上されていないとされる。紛争予防のあり方を研究するある専門家が述べているように、予防は重要であり（important）、必要であり（necessary）、そして、決して不可能ではない（possible）。

わが国は今日、紛争予防を重点政策事項の一つに位置付け、2000年の九州・沖縄サミットの際には、議長国として「紛争予防に関するG8宮崎イニシアティブ」を取りまとめている。ここでは紛争の要因が多様かつ複雑であることに留意し、国際社会として紛争予防に取り組む包括的なアプローチが提唱されている。われわれは、わが国を含むG8諸国が、20世紀最後のサミットで合意された紛争予防への強い決意を支持し、21世紀においてそれが本格的な行動に移され、更なる予防の機会が失われることのないように望みたい。

紛争への国際社会のアプローチとしては、どうしても軍事力を伴う事後の対応システムに関心が集まりやすいが、日本としてはなぜ事前にそうした事態の発生を予期し、早期警戒体制を組み、政治的解決を誘導できなかったか、という論点へと国際的な場での政策論を誘導すべきであり、その部分の価値規範の形成と普及においてリーダーシップをとることによって、予防の成功確率を高めることに寄与すべきである。

このことは、紛争予防のシステムと、それを支える政治文化に重点を置き、感度の高い危機管理と危機予防のための早期警戒システムを構築することにつながるだろう。

同時に、ルワンダでの事例で明らかであったように、紛争予防の失敗が早期警戒情報の欠如ではなく、政治的決断の欠如であったことを強く受け止める必要がある。必要な情報が現地関係者から国連や主要関係国に上がっていたにもかかわらず、大国の権益の外縁での危機関連情報は軽視され、危機を緩和するための政治的対応はとられなかった。日本は危機発生後の危機管理（crisis management）のみでなく、未然の危機緩和（crisis mitigation/moderation）への迅速な政治的決断の重要性を訴え、自らも危機緩和の司令塔の役割を果たす能力を持つべきである。

また、国際人道法への積極的な取り組み（特に1949年ジュネーブ4条約に対する1977年第1及び第2追加議定書の批准）を検討すべき時にきていると考える。

4．紛争地域の状況の正確な把握と紛争の未然防止のため、情報収集能力を強化せよ

わが国が国際主義の立場をとるためには、まず正確な情報を有していなければならない。そして、この情報こそ、政治的対応力と並んで人道的破局の予防に不可欠な早期警戒システムの中核的要素である。そのためには、外交や安全保障を含む政府の各分野の情報収集力と情報を統合する能力を一層強化し、また地域研究を充実させ、地域事情に通じた地域専門家を養成・活用することが必要である。

紛争の早期警戒システムを実現するには、世界各地の奥深くに入り込み、社会の動向を理解している多数の市民や専門家からの情報を総合することが必要である。その意味においても、NGOや専門家の情報掌握力を再評価するべきであり、情報面での連携を強化し

ていくべきである。そのことでNGO関係者に危険情報をフィードバックして彼らの安全を確保することも可能になる。1994年、ルワンダにおいてツチ族大虐殺が近く発生する恐れがあることを、武器の異常集積状況などを根拠に最初に国連などに通報したのは現地のNGO関係者であった。

現地情報に詳しいNGOや海外で活躍した経験を持つ人材等のネットワークも支援し、そのような観点からの大学、シンクタンク等の地域研究に対する公的支援の強化も必要である。さらに米国等の海外の情報ネットワークや専門家との連携を強化し、世界各地の情勢への感度を高めながら、具体的な選択肢を常に検討し、紛争予防のために迅速に活用できるシステムを築かなければならない。

日本国際フォーラムは、凄惨な紛争の予防の必要性を重視し、「日本予防外交センター」を設置して、紛争予防の専門家の養成や海外のNGOとのネットワーク構築にいち早く取り組んでいる。われわれは、同センターの活動がわが国の情報収集能力の強化に果たす役割に強く期待したい。

さらに、提言3で見たように、紛争の未然防止には各種情報を真剣に扱う政治的判断が決定的に重要であり、日本が紛争予防において傑出した貢献を行うには、総理大臣を含む政治の中枢に対する日々の世界各地の情勢に関する正確なブリーフィングが必要である。米国ホワイトハウスでは毎朝、国家安全保障担当の大統領補佐官が世界情勢について大統領ブリーフィングを行っていることはよく知られているが、わが国においても同様の体制を導入することを薦めたい。

5. わが国自らの経験を積極的に活用し、紛争社会における和解の促進に寄与せよ

本質的に根深い原因を持つ紛争において憎悪をいかに緩和できるかについてはさまざまな見解があるが、新たなミレニアムを迎え、世界各地で和解(reconciliation)の動きが活発化したことは特筆されてよい。傷つけられた過去など憎悪の起源を抹消することはできないが、真実を共に理解し、認め合うことは和解に向けた最も確実な方法と言われるようになっている。そしていかに困難であっても、和解こそが、内戦や著しい人道的破綻の再発を未然に防ぐ根本療法に違いない。したがって、日本も歴史的経緯などに起因する世界各地の根深い対立の和解にインパクトのある寄与を行えるよう努力するべきである。

和解には、政治的和解のプロセスと、より長くかかるであろう社会的和解のプロセスがあるだろう。政治的和解の扉は、新しい世界観を求める勇気ある政治家のリーダーシップと突破力によってしかなかなか開けないのかもしれない。2000年ノーベル平和賞が北朝鮮への和解の旅に自らの政治的決断によって出かけた金大中・韓国大統領に授与されたことは、政治的和解を進める勇気がいかに重要かを改めて世界に伝えている。また、自らが自らの地域での和解に成功した経験者が、強大なパワーや資金を動かせる人々よりも、世界各地の和解に大きな手助けができる場合も多い。南アフリカでの黒人と白人の和解を指導したネルソン・マンデラ元大統領が、中東和平の調停者として期待されるのはそのような

理由であり、憎悪を乗り越える葛藤とその勇気を国民に受け入れさせる政治の技を身をもって知る政治家こそ、今後の世界では貴重な和解の司祭に成り得るのではないだろうか。

日本は自らも歴史の経緯に起因する心の対立を解き、その経験を世界各地の和解の問題に生かすべきである。またすでに和解に成功した他国の政治指導者がより広い世界で和解の手助けを行えるように巧みに支援することも有益な紛争予防への寄与になるであろう。

社会的和解のプロセスは、人々の偏見や憎悪の念との深部の戦いを含むため、根気強い創意工夫が必要であり、そうした献身的な努力をしている人々を評価することも社会的和解の促進につながる。例えば、根深い社会的・政治的亀裂を超えて経済活動を展開する企業人、民族間交流を仕掛けるNGO、民族融和の絵本や物語を紡ぐ作家等々、さまざまな分野のさまざまな努力があり得よう。日本は世界最大のODA供与国として、民族の和解を促進するような援助のあり方を推進し、その尊さを世界に訴えるべきである。

さらに、広く世界各地から見れば、日本は唯一の非欧米文化圏から主要先進国になり、異なる文化との融合に努めつつも独自の日本らしさを喪失していない国として認識されている。日本は資金面からのみの貢献に自らを縛らず、自らの経験と困難の克服の経緯を前面に押し出し、和解の調停者になることもできよう。

6. 「内発的民主化」の支援により国内問題の非暴力的解決の能力向上に貢献せよ

民主主義の根本原理の一つは人命と人権の尊重とその平等性にあり、したがって民主社会における諸問題は、多数決や話し合いによる合意形成など非暴力的方法で解決されることが原則である。無論、さまざまな暴力的事件が政治体制の種類にかかわらず発生していることは、民主社会においても社会的・政治的諸問題の非暴力的解決の伝統が未だ浅いことを示しているが、にもかかわらず、民主主義の目指す人命・人権への意識の高まりは大規模な人道的破綻の可能性を防ぐ最も本質的な砦である。また民主主義は、人間社会においてありうる間違いを公正な選挙や異議申し立ての手段や司法プロセスなどを通じて正す方法も内包しており、権力の暴走を「抑制と均衡」を通じて監視する政治システムである。ここで問題としている大規模で残忍な人道的破綻など文明社会として耐えがたい事態の防止には、民主的な人間観と民主的な政治プロセスの発展を支援することが肝心である。

その際、どの社会や文化にも、人間や人格を尊び、助け合いやいたわりを奨励する原理が内在していることに特別な留意が必要である。民主主義との整合性の高い内発的な社会原理を生かしながら人々が制度の自発性（オーナーシップ）を実感できるがゆえに持続的に発展する民主化　いわば「内発的民主化」　の手助けをするという認識が重要である。外部から持ち込まれ、処方箋のようにあてがわれた民主主義は定着しにくく、反動さえ呼び起こしかねない。民主化には多様な道筋があり、また民主主義の原理として普遍的に共有されるべき要素がある一方で、制度としては一元的に定義されるべきものではなく、多様性を認めなければならない。

民主化支援は息の長い作業として捉える必要がある。民主化は、経済政策の変化などが

ら少なくとも短期的には経済的混乱や低迷をもたらしかねない。また、民主化直後は国際社会からも高く評価されるなど、その社会には高揚感が見られるが、時の経過とともに既得権の喪失や体制転換の混乱から国内不満が累積し、近隣の非民主主義諸国への攻撃的な行動に傾きやすいことも指摘されている。民主化支援は、新興民主化国の非民主国家への攻撃性が増すことがないことを最優先の留意事項としてチェックしながら行われる必要がある。

日本としては、後述するように、人道的破綻状況の停止を求める段階において警察機能への貢献を重視することから、予防段階においても民主化支援の文脈で民主警察の育成や法治国家体制の構築に関する実践的貢献を行うべきである。民主主義における警察のあり方を人権・人命の尊重という側面から指導する役割を果たすべきである。また群集管理を民主的に行う方法など途上国政府が必要とする技術面でも傑出した貢献を行うことも考えられる。

7. 「内発的發展」への可能性を開き、民族のエネルギーを国民経済創生に向けるべく寄与せよ

民族対立や憎悪の感情を直接的に解消することは難しいかもしれないが、紛争社会においてもその国の経済のパイが拡大するなかで、大多数の人々の生活水準が改善され、より生産的な時間を送ることが可能になるならば、社会感情としての対立が臨界点に達することを防ぐことはできる。このように原理的な対立関係よりも、プラグマティックな関心へと民族の集団的エネルギーを転換させ、人々の目を過去よりも未来へと転じさせることにより、自らの生活と国民経済の創生を促すべく、おそらく日本は決定的な貢献ができるであろう。

かつて第二次世界大戦後の苦難の記憶がいまだ鮮明だった時期、池田政権が掲げた所得倍增計画は、多くの日本国民に将来への希望と期待を抱かせ、高度経済成長の精神的基盤を作ったと言える。これは、日本自身が平和な社会を構築するために結集してきた叡智であり、きわめて経路依存 (path-dependent) 的に得られた固有の体験ではあるが、同時に、他の社会にも応用が可能な普遍的側面も見い出せる。このような手法こそ、潜在的に破壊的な亀裂を有している社会において将来に向けたベクトルを変える上で有効かもしれず、日本は自らの経験に基づく政策支援を行うことにより、社会の深部において虐殺や内戦への情念が無益なことを理解させることができるのではないだろうか。

すべての人が昨日よりも今日が、今日よりも明日のほうが生活が豊かになるとの展望が持てるような経済政策を伝授することが、紛争予防の観点からも有効であると考えるとき、国際社会としては、画一的な発展モデルを押し付けるのではなく、やはりその社会に内在する原理やシステムを尊重したアプローチ 「内発的發展」アプローチ の促進が最も望ましい。その意味では、地域の地場産業の育成を中心とした中小企業支援などが効果的であり、同時に市場グローバリゼーションの負の影響を受けないような工夫が必要であ

る。

【第二段階 人道的破綻の停止】

8．紛争を止めるために、紛争当事者への資金の流れを停止させよ

武力紛争を開始し、継続させるには、多量の武器が必要となる。そのためには、紛争当事者は、武器を購入する莫大な資金を確保しなければならない。近現代史においても、大国間の大規模な戦争は、好景気を示すコンドラチェフの長波の上昇期後半に起きており、これは戦争遂行における資金余剰の必要性を物語る知見として注目されてきた。イラン・イラク戦争や湾岸戦争など、近年起こった戦争も、天然資源など潤沢な戦争資金の調達が可能で発生している。また、経済力に乏しい最貧国で長期的な紛争が継続している場合は、鉱物資源などの利益を得ようとする裕福な外国が、戦争当事者に戦争資金を与えるなどして関与している場合も多い。

あらゆる紛争の発生、継続は、資金と深いつながりを持っている。紛争当事者への資金の流れを断ち切ることは、紛争を停止させるための非常に有効な手段となる。

日本は、ある地域で武力紛争が発生したら、紛争当事者への資金停止の重要性、有効性を積極的に国際社会に訴えるべきである。国連や国際的調停力を持つ大国の政府などばかりではなく、当事国と密接な関連をもつ各国の企業などへも協力を呼びかけるべきだ。

紛争当事者への資金流入停止推進にあたり、日本は国際的にリーダーシップを発揮できる有利な条件を備えている。まず、日本は武器を輸出していない稀な主要国であり、推進にあたり強力な倫理的立場を確保している。また、日本は世界有数の貿易国家として、世界のあらゆる地域の国々と経済関係を結んでいる。例えば、人道的破綻が進行している紛争地域で武器購入の資金源になっている主要輸出品目の輸入を停止する措置などは、紛争を止めさせる有効な手段となるかもしれない。経済力を活用した紛争停止への関与は、日本らしい国際主義のあり方を世界に示すものになるだろう。

経済面から紛争を止めようという試みは、国家レベルだけではなく、市民レベルでも可能だ。最近のシエラレオネでの悲惨な内戦に関連して、「残酷な行為に経済的支援を行っていない (cruelty-free)」との証明書がない場合は、シエラレオネ産のダイヤモンドは買わないとの消費者運動が一部の諸国で広がった。こうした不買運動は、企業が紛争地域への資金流入問題に敏感になることを促進するであろう。

また、紛争地域で儲けた資金が、簡単にマネーロンダリングできないようなシステムの強化も必要となってくる。

9．紛争地域での住民に対する暴力阻止や治安確保のために、「多国籍警察隊」を提唱せよ

湾岸戦争からボスニア、コソボ紛争まで、冷戦後の地域紛争に対し、国際社会は、米軍を中心とした多国籍軍を現地に派遣した。紛争当事者よりも格段に強力な軍事力を持つ多国籍軍のプレゼンスは、紛争の停止や治安の回復に一定の効果をあげた。

しかし、多国籍軍が万能というわけではない。地域紛争は、宗教や民族の相違などによる憎悪から発生することが多い。このため、正規軍兵士による従来戦争の枠を超えて、民兵による一般住民に対する殺害、拷問、レイプなどを伴いがちだ。多国籍軍兵士は、主に正規軍同士による戦闘を対象に訓練されており、こうした住民同士による非人道的暴力を阻止するには経験もノウハウも欠けている。また、戦闘停止後の治安回復の局面でも、一般犯罪防止の訓練を受けていないため、効果的に機能しない面もある。例えば、コソボ自治州では、ユーゴ軍が撤退して米軍主導のコソボ平和維持部隊(KFOR)が進駐直後、アルバニア系住民によるセルビア系住民に対する報復が始まり、殺人や強盗が頻発したが、武力で圧倒的な力を持つKFORも決定的な防止策を実施できなかった。

こうした地域紛争における暴力の特殊性を考慮すれば、住民間の暴力阻止と摘発を職務とする警察力の必要性が大きいことは明白である。ただし、紛争当事者の一方が警察力を担当することは新たな憎悪を生むことになる。そこで、各国から警察官を募って多国籍警察隊を組織することを提案する。多国籍軍を最後の手段として位置付け、経済制裁などに代わる有効な方法として多国籍警察隊の導入を試みるべきであろう。これまで文民警察官の派遣は前例があるが、規模、組織とも不十分であり、大幅な強化が必要だと考える。

多国籍警察隊構想は、日本にとっても国際貢献のチャンスとなる。日本の現行法制では、戦闘継続中に多国籍軍への参加は不可能であり、自衛隊のPKO協力も紛争当事者間での停戦合意の成立が前提となっているため、日本の紛争解決への貢献は限定されたものとなっている。しかし、警察の提供なら法的な問題は生じない。東ティモールではわずか3人の文民警察官派遣だったが、現地住民に親近感を持たれ、その指導力が評価されたという。日本は、現地警察組織整備のための教官派遣や国際的な警察官訓練センター設置なども含め、多国籍警察隊の育成に主導的な役割を果たすべきである。

10. ジェンダー・センシティブな救済を強化し、ジェンダー安全保障の概念を提示せよ

人道的破綻の最大の犠牲者は女性や子供であることが多い。幼児を守ろうとする母親は逃げ足も遅く、村落に留まって焼き討ちにあったり、強姦されたりと、残忍な人道的破綻が数限りなく事後的に報告されてきた。少女たちは性的搾取の対象となりやすく、少年たちは少年兵となることを余儀なくされ、非戦闘員と区別しにくいことからスパイやメッセンジャーにさせられ、容易に犠牲者となっていく。暴力による人間の死は等しく悲惨だが、子供の戦死や母性の抹殺は未来の抹殺を意味し、その悲劇は国際社会によって強く認識されなければならない。

例えば、武力紛争で夫を失った女性が乳幼児を抱えながら生活するなかで過労で倒れ、幼い兄弟が体力の乏しい順に栄養失調で亡くなっていく構図などは、紛争に始まり、紛争後も続く無数の悲劇の典型である。また、女性や女兒は戦時下においても停戦後においても、教育や救済の対象として後回しにされることが多い。内戦のもたらす経済危機のなかで女兒の学校中退率が急増したり、復興の段階で識字率の改善におけるジェンダーギャップ

ブが見られたりもする。

このような問題を確実に受け止めるためにも、「人間の安全保障」の確保を国際主義の根拠とする場合、ジェンダー・センシティブな救済（gender-sensitive relief）をより明確化するべきである。女性や子供の安全保障を前面に押し出すことは、武力紛争の悲劇性を問題提起することにもなり、敵対的な印象を和らげることにもなろう。またすべての人間社会に内在している優しさや共通性を自覚していく糸口にもなろう。

理念的にも、「人間の安全保障」の概念との関連において、「ジェンダー安全保障（gender security）」の概念、すなわち、女性としての心身の安全と母性を安全裡に維持し発揮する権利、およびそれを守る国際社会の決意を日本から提示するべきである。ジェンダー安全保障は武力紛争下において最も脅かされやすく、また平和構築の過程においても後回しにされやすいということを認識し、その強化を推進するべきである。

【第三段階 人道的破綻再発防止に向けた新たな状況の構築】

11．小型武器の回収を最優先とし、軍人が社会復帰できるよう経済支援せよ

ピストルや小銃などの小型武器の回収は、紛争後の社会の回復（post-conflict rehabilitation）と「人間の安全保障」の実現のために、最も実行可能で有効な方法である。今日の世界では紛争の最中でも、紛争後においても、暴力による大半の人の死は、大砲やミサイル攻撃などによるものではなく、小型武器（small arms）によるものである。したがって、小銃や機関銃などの小型武器を回収することは、最も直接的に人の暴力死を防ぐことにつながる。

武器の取り締まりは、原則的には国家の役割であるが、国家がそれを希望しながら効果的に執行できない場合、国際的な支援で実現させなければならない。具体的な方法としては、NGOや国連などが現在行っている、武装組織に武器を供出してもらう代わりに食料や農業用機材などを提供する（food for arms）プログラムなどがある。

また、村落出身で将校や下士官となった軍人を非武装化し、再び軍に動員されないようにすることが重要だ。そのためには、彼らの社会への復帰を促進することが大事になってくる。こうした人々は、各地の村落で若者たちのリーダーである場合が多い。彼らが軍から離れた後も武器に頼って権威を維持しようとするれば、私兵集団の組織化にもつながり、紛争の火種となりかねない。その反対に、例えば中小企業を起こして従業員を統率していく方向にその能力と情熱を振り向けさせることに成功すれば、社会ははるかに早く安定することができる。武器に依存しない自立と生活を可能にすることが、紛争再発防止には不可欠だ。

日本は国内での中小企業支援を積極的に行ってきたので、紛争地域の中小企業育成では貢献できる可能性が高い。紛争地域の中小企業を、日本の技術や資金で支え、育成させることは、紛争後の平和構築における本質的な貢献となりうる。さらに中央銀行をはじめとする金融機関支援や農村機能再生なども、経済復興の環境整備につながる。こうした経済

的な支援では、日本は傑出した貢献を行うことが期待されており、平和構築への意義も大きい。

12. 国連待機制度に登録して、国連を通じた平和貢献を一層推進せよ

国連平和維持活動（PKO）は、紛争地域に派遣され、停戦や武装解除の監視から選挙の管理まで、幅広い活動を展開し、和平定着に貢献している。日本も、ゴラン高原などに自衛隊を派遣したり、PKO協力を法を制定するなど、近年、参加への意欲をみせている。PKO参加は、日本国憲法との関連で慎重さが必要ではあるが、日本が今すぐにでもできるPKO推進策がある。それが国連待機制度だ。

国連待機制度とは、国連の加盟国がPKOとして提供可能な協力内容をあらかじめ国連に届けておく制度だ。協力内容としては、要員の種類や人数、装備などが対象となる。従来、PKOの派遣では、必要とされる人員を、どの国にどれだけ配分するかをめぐって、関係各国との調整に手間取り、早くても3か月、遅ければ半年以上かかる例もあった。これでは、紛争地域での人道的破綻の進行を座視することになる。PKO推進に熱心だったブトロス・ガリ前事務総長が1992年にPKOの迅速な派遣のために提案したのが、この制度だ。参加国は、米英仏中露の国連安保理常任理事国をはじめ、ドイツ、イタリア、ブラジル、インドネシアなど約90か国に上がっている。登録されている兵力も15万人以上で、このうち60%以上が30日以内に現地への派遣が可能といわれている。

しかし、日本はまだこの制度に参加しておらず、参加への具体的日程も決まっていない。憲法との関連では、外務省も「参加にあたり大きな法的問題はない」との見解をとっており、参加に大きな反対があるとは思われない。できるだけ速やかに参加の手続きに着手するべきである。

13. 非軍事的な危機管理の面で、欧州の地域的機関と連携せよ

欧州連合（EU）や、米国も積極的なメンバーである欧州安全保障協力機構（OSCE）は、非軍事的手段による危機管理体制を急速に整備しつつある。欧州では、人道的支援、停戦監視、コソボ問題の対処のような強制措置を含めて「危機管理」と総称しており、軍事力を用いる「軍事的危機管理」と、それ以外の「非軍事的（民生的）危機管理」の双方が追求されている。非軍事的危機管理は具体的には主に停戦後の復興段階での文民警察の派遣、民主的な政治制度・市民社会構築のための支援に必要な人材の派遣（法整備支援、選挙支援、報道の自由の下でのマスメディアの発展支援など）が含まれる。日本は、軍事的危機管理への参加には制約があるため、非軍事的な危機管理に積極的に参加することが必要である。すでにカンボジアなどで日本は貢献してきたが、非軍事的な危機管理参加のために必要な体制を早急に整備すべきである。

OSCEは、1998年10月に急遽2000名の非武装の検証要員をコソボに投入することになったが、有資格の要員確保は容易ではなかった。この経験から、専門別人材デ・タベ-

スが構築され、2001年4月に運用可能となった。これによって、例えば、2週間以内、4週間以内、8週間以内それぞれに現地入り可能な人材を即座に把握することができる。すでに日本は、OSCEの現地常駐使節（紛争防止、停戦後の復興など、現場の実情に合わせて柔軟にさまざまな任務を持つ）に外務省職員や専門家を派遣し、選挙監視要員も出してきた。日本が国内で、同様の人材プールのリストを構築しておくことによって迅速かつ機動性に富む運用が可能となる。そもそもOSCE領域は日本に隣接しており、日本は欧州の安全保障組織の中では唯一OSCEに特別参加資格を持っているので、OSCEの非軍事的危機管理に積極的に参加すべきである。

EUは、人道援助機関（ECHO）を使ってさまざまな人道的支援を実施してきたし、加盟国の東方への拡大準備策として、法整備や民主化、市民社会構築のための支援を行ってきた。これを踏まえて、非軍事的危機管理体制を体系的に整備しつつあり、ECHOなどに緊急に拠出できる予算枠も設定した。2003年までに優先分野である紛争防止および国際的任務のための文民警察を5000人用意し、30日以内に1000人を現場に展開できるようにするという目標が設定され、準備中である。EU、OSCE、国連の3組織間で非軍事的危機管理に関する協力体制も組まれており、将来、国連やOSCEの任務にEUが文民警察を出すことも考えられる。EUの非軍事的危機管理には地理的限界はなく、アジア地域に対してもEUとして貢献することがありうる。

日本はアジア太平洋のリ・ジョナル・パワーにとどまらない利害関係をグローバルに有しており、EUも世界的規模での利害関係を持っている。EUは加盟国の拡大や共通通貨によって世界政治でのプレゼンスを強化しつつある。日本とEUは共に平和と民主主義を標榜し、共通の利害が大きく重なるため、非軍事的危機管理面においても連携すべきである。

14. 包括的な国家自立支援プログラムを構築し、推進せよ

紛争によって破綻した国家や弱体化した国家に対しては、自立のための支援を直ちに開始し、混沌状況へと回帰する危険性を減らしていかなければならない。その際には、政治、経済、社会発展などさまざまな分野を包含し、総合性と整合性のある包括的なプログラムでなければならない。

行政機能が崩壊している場合には、暫定的な行政代行支援も必要であり、暴力の暴発を防ぐためには警察協力も引き続き必要であることが多い。選挙を行う場合には選挙管理機能の支援が必要であり、難民の帰還を促進して住民台帳の回復を目指すことなど、課題はさまざまであろう。

ただ、ここで留意点がある。それは選挙支援の難しさである。

紛争後の民主化への道のりは通常、自由で公正な選挙を通じて始まる。しかし、紛争終了後すぐに選挙を実施すれば、戦乱を逃れている多数の避難民を排斥することになり、公正な選挙にならない。しかも、こうした避難民の多くは、その地域を奪取した紛争当事者

が敵視する民族やグループであることが多い。この結果、紛争当事者にしてみれば、敵視する住民を強制的に追放した後で、選挙に持ち込んで勝利し、その土地の支配権を合法的に得ることができる。これでは、むしろ更なる紛争を誘発してしまう。このことに十分に留意しながら、民主化支援においては、選挙と難民帰還のタイミングを慎重に図る必要がある。

また経済面では中央銀行機能の支援、先に述べた中小企業支援、農村機能の再生支援、マクロ政策の管理の知的支援などが課題となろう。社会資本整備を支援する場合には民族融和的な社会資本のあり方を工夫する必要もあろう。

社会面では教育機能の回復と育成が急務である。紛争によって失われた時を取り戻すべく、あらゆる年齢層への識字教育を行うことが必要である。特に性差別が顕著な地域では、女性に初等・中等教育課程を受ける機会を提供することが重要だ。母親の識字率向上は、乳児死亡率を下げ、多産化を防ぐことにつながり、人口安定化に寄与する最も効果的な要因であることが最近では明らかにされている。また、言うまでもなく教育の普及は、後にその国家がたどりつくことが期待される民主主義の基層を成す。

15. 21世紀型のODAを目指し、NGOを通じて行うODAの比率を向上させよ

紛争の予防から紛争後の復興に至るまでのすべての段階で、守備範囲が広く迅速に動けるNGOの役割は非常に大きい。さらに、提言1で言及したように、非人道的な悲劇をなくすためには、安全保障の対象を、国家だけでなく、個々の人間にも広げる必要がある。そのためにも、国境を超えたヒューマニズムに基づくマンパワーを動員できるNGOの存在は、ひときわ有意義である。特に日本の場合、これまでの紛争地域に対する支援は、公的な資金援助が中心であり、「顔の見える国際貢献」であるNGOによる援助活動は、日本の良心を国際的に表現するものでもあり、重要だ。

しかし、日本の場合、資金や支援制度の面で、NGOの育成には多くの課題が山積している。まず資金面では、寄付金に対する免税措置などの改善策が検討されているが、まだ十分ではない。今後の改善策としては、ODA予算でのNGO比率を高めることが考えられる。日本におけるこの比率は、2000年度はわずか0.25%で、割合で言えば、米国の120分の1、北欧諸国の280分の1しかない。今後の5年間で10%まで比率をあげて、NGO活動を支援すべきだ。ODAの用途に関しては、これまでは開発援助が中心だったが、国際的安全保障に積極的に関与するため、その一部を紛争予防に回すことも提案したい。

NGO支援では、資金面だけでなく、支援制度も立ち遅れている。例えば、ボランティア休暇の制度を有している企業は少なく、また、NGO参加には各種保険制度の継続が難しくなることも多い。政府は、企業に対するボランティア休暇制度設置の奨励や、NGO転出後に職場復帰しやすくしたり、政府系機関や国際機関でその能力を生かせるような環境づくりなどの支援策を実施すべきだ。

また、実際に紛争現場で活動する日本のNGO関係者に対する日本政府による情報提供

が不足しているとの指摘もある。「日本の顔」として危険な地域で活動しているNGOに対し、政府は安全な活動が維持できるように、外交ルートなどから入手した情報を積極的に提供すべきである。

2001年7月
日本国際フォーラム政策委員会

第20 政策提言

タスクフォース（起案担当）

[主 査] 猪口 邦子

[メンバー] 植田 隆子

河田 卓司

土生 修一

星野 俊也

財団法人 日本国際フォーラム

〒107-0052 東京都港区 2-17-12-1301
TEL:03-3584-2190 FAX:03-3589-5120