
プロジェクト報告

国連平和活動および平和構築に関する オンライン講演の記録

藤 重 博 美

はじめに

2020年度の国際センタープロジェクトでは、当初、在スイスの学術機関、ジュネーブ大学院大学、紛争・開発・平和構築センター（Centre on Conflict, Development and Peacebuilding, Graduate Institute Geneva）所長のキース・クラウス（Keith Kurase）教授を本学に招聘し、研究会・講演会開催などの研究交流を実施する計画であった。しかしながら、2020年初めより猛威をふるい始めた新型コロナウイルス（COVID-19）の大流行により、大変残念ながら招聘業務は断念せざるをえなくなった。だが、直接的な往来は難しいにせよ、なんらかの方策で研究活動を継続することが重要だと考え、代替策として、クラウス教授を含む4名の海外の研究者を話者として、国連平和活動・平和構築に関するオンライン研究会を2020年12月～2021年3月にかけて、4回にわたり実施した。

これらのオンライン研究会開催に際しては、本プロジェクト担当者（藤重）が主催する学外の研究会「国際平和協力研究会」からも参加者を募り、平和活動や平和構築に携わる実務家（日本政府関係者、国際機関職員、NGO職員など）および研究者など、毎回、概ね40～50名の参加を得て、活発な議論を実施した。

本報告書では、全4回の講演の要旨をとりまとめ、本研究プロジェクトの記録とする。以下の要約では、前半では主に国連平和活動に焦点を当てた二つの講演、後半では主に平和構築について論じた講演を配列する¹⁾。

1) 各講演内容の中で、言葉を補足した方が理解しやすくなると思われる箇所については、編者（藤重）が、カッコに入れた文言を付け足した。

1. 「変容する世界秩序における国連平和活動」(2021年3月8日)

サラ・ヘルミューラー (Sara Hellmüller) 博士 (ジュネーブ大学院大学)²⁾

本講演では、国連平和活動の変化の潮流を検討しつつ、我々が現在取り組んでいる国連平和活動の変化についてのデータセット構築についても紹介したい³⁾。

1948年、中東で始まった国連平和活動は、3つの基本原則——(関係者の)同意、中立性、自衛以外の武力行使の禁止——に基づいて実施されてきた。従来、国連平和活動は、4つの「世代」に分類して論じられてきた。「第1世代」は、停戦合意が結ばれた後の停戦監視を主任務とし、国連休戦監視機構(UNTSO)、第一次・第二次国連緊急軍(UNEF I, II)などがその例である。「第2世代」は、軍事要員と文民要員の双方を含む多機能型で、自由主義的な国家の促進を含む広範囲のマンドート(任務)をもち、カンボジア暫定行政機構(UNTAC)、国連モザンビーク活動(ONUMOZ)などに代表される。「第3世代」は、停戦合意が成立していない状況で、(紛争を)強制的に解決しようとする平和執行型の活動である。このタイプの活動の例は、(1990年代の)第二次国連ソマリア活動(UNOSOM II)や旧ユーゴスラビアに展開した国連保護軍(UNPROFOR)にみられるが、今日の平和活動でも、コンゴ民主主義共和国、中央アフリカ共和国、マリなどで部分的にみられる。「第4世代」は、(十分に機能していない紛争後の現地政府に代わり)、国連平和活動が、暫定行政機構として、その国の統治に関する全責任を負うタイプの活動を指す。この活動例は、コソボや東ティモールでみられた⁴⁾。

冷戦期の国連平和活動は、主に国家間紛争後に派遣された。(この時期の国連平和活動は、基本的に「第1世代」であった。)しかし、冷戦終結後は、政府側と非国家主体(反乱軍、過激派、テロリストなど)による国内紛争(内戦)が主体になり、第2、第3、第4世代の活動が実施されるようになったのである。

2) 国連平和活動に関する2つの講演のうち、ヘルミューラー博士の講演は、時系列的には後に実施されたが、2番目のデクーニン博士の講演の前提となる内容のため、ヘルミューラー博士の講演要旨を最初に掲載することにした。同博士の講演に際しては、篠田英朗・東京外国語大学教授からコメントをいただいたが、紙幅の都合上、コメントについては割愛する。

3) Dataset on UN Peace Mission Mandates (1991-2020), <https://www.peacemissions.info>

4) コソボと東ティモールは、新国家の樹立という特殊なケースであったため国連平和活動にきわめて強大な権限が与えられた。だが、その後、やはり新国家樹立の事例であった南スーダンの国連平和活動は、本講演でいう「第4世代」よりも「第2世代」に近く、「第4世代」型は一般に普及した類型となったわけではない。

こうした変化は、(冷戦期、「第1世代」が主体だった時代に形成された)国連平和活動の3原則に大きな影響を与えた。たとえば、関係者からの「同意」は、従来は「関係国からの同意」を意味したが、主要な紛争が内戦となると、政府と対立する非政府武装集団——テロリストや反乱軍など——からも、国連平和活動の展開についての同意を求めるべきかという問題が浮上した。「中立性」の原則も、大きな問題に直面することになった。

(1990年代に)ソマリア、ボスニア、ルワンダなどで深刻な人権侵害が発生したが、当時の国連平和活動は、監視業務の役割しか担っていなかった。そのため(2000年代に入ると)「中立性」原則は、新しく「不偏性」原則に置き換えられた。この結果、国連憲章に違反するような重大な人権侵害がある時、国連平和活動はもはや中立的な立場は取らなくなった。(そして、国連憲章に反する行動をとる側に対し、「強力(robust)」で断固たる措置をとるようになったのである)。

「中立性」から「不偏性」への変化は、自衛以外の武力不行使の原則にも影響を与え、特に「文民の保護」や地域の「安定化」のための武力行使が認められるようになった。「文民の保護」は、ルワンダの大虐殺のように、多くの人々が危険にさらされている状況で適用され、「安定化」は、今日のマリの活動のように、現地政府を過激派の活動から守るために積極的に武力行使を行うものである。

「世代」による分類は、それぞれが重なる部分があり、適切ではない。たとえば、ある国連平和活動が、第2世代と第3世代の特徴を併せ持つ場合もある。したがって、我々が行っているデータセット構築では、異なった切り口から、国連平和活動の任務の種類によって3つに分類している。第一は、「最小限(minimalist)」の任務で、暴力を止めるという最低限の役割だけを果たす。第二は、紛争の原因を根本から除去しようとする「最大限(maximalist)」の任務である。第三は、その両者の中間にある「中道(moderate)」の任務であり、暴力を終わらせつつ、ある程度の「よい統治(good governance)」の実現を目指すものである。

我々のデータセットは、(実際の国連平和活動の)41種類の任務をこの3つのカテゴリーに基づいて分類した。たとえば、「最小限」の活動には、地雷除去や人道支援が含まれる。旧戦闘員の武装・動員解除、社会復帰(Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-combatants: DDR)や選挙支援は、「中道」に分類される。人権促進や法の支配の確立は「最大限」の任務である。

我々のデータセットは、任務の種類によって検索が可能である。たとえば、ジェンダー関連の任務で検索すると、最初にジェンダー関連のマネデートが付与されたのが2002年であること、そして、2009-10年にジェンダー関連のマネデートが付与される割合が最

も高くなり、この期間に設立された国連平和活動の約7割にジェンダー関連の任務が付与された。だが、その後、その割合が下がっていることから、国連平和活動におけるジェンダー的な任務は、十分に主流化していないことがわかる。

2. 「国連平和活動の将来—収縮、節制、再生の各局面における『原則に基づいた適応』」(2020年12月17日)

セドリック・デクーニン (Cedric de Coning) 教授 (ノルウェー国際問題研究所)

本講演では、複雑性理論 (Complexity Theory) を援用し、国連平和活動の今後について、「収縮」(contraction) が生じる短期的将来、「節制」(moderation) が生じる中期的将来、「再生」(renewal) が生じる長期的将来について検討する。

まず、複雑性理論は、環境の激変や混乱があるなかで、様々な複雑系 (complexity systems) ——社会、組織、制度など——がいかに反応するかを分析する理論的枠組みであり、社会システムが外的影響や刺激のなかでどのようにレジリエンス (resilience)・適応 (adaptation) の能力を発揮し、大きな外的変化のなかで、その機能を維持していくかを理解する手がかりとなる。

複雑性理論を国連平和活動の将来についての議論に援用するにあたり、本報告では、特に「原則に基づいた適応 (principled adaptation)」と呼ぶ概念を提示する。これは、システムの中核的なアイデンティティと機能の維持を助ける原則に基づいて生じる適応のことであり、この適応によって、システムが環境の変容に対応していく進化的変化の過程を指す。

国連平和活動は、中核的なドクトリン上の原則 (前述の三原則) に基づいてきた。国連平和活動は、70年以上の歴史の中で、少なからぬ順応を行い、(1948年に活動が始まった当時の) ごく限定的な機能から、現在の包括的な紛争解決の手段へと大きな変化を遂げてきたが、その中核的な原則は維持されてきた。

こうした大きな変化の過程で、近年の国連平和活動は、「文民の保護」や「安定化」といった新しい役割も担うようになってきた。今後の動向としては、元々の限定的な紛争解決機能へと回帰していくと予測される。だが、こうした変化にも関わらず、国連平和活動の原則と「ブルー・ヘルメット」に象徴される中核的なアイデンティティは、回復力 (レジリエンス) を維持し続けてきた。

次に、短期 (今後5年間)、中期 (5~10年後)、長期 (10~15年後以降) の3つの時期に分け、これまでに述べた理論枠組みを用いながら、国連平和活動の展望について検討する。

まず、短期的には、COVID-19パンデミックや（国連平和活動にきわめて消極的であった）トランプ前米大統領の影響を受け、「収縮」の時期となると予想される。短期的には、資金的な制約が国連平和活動の「収縮」の大きな要因である。国連平和活動の予算は、米国、中国、日本、ドイツといった国々からの分担金拠出に依存しているが、最大の拠出国である米国が、トランプ前政権時代に多額の分担金支払いを延滞するようになった。その結果、現在の国連平和活動の現場での活動を担っているグローバル・サウス（エチオピア、バングラディシュなど）の国々に対し、国連から支払うべき償還金の支払いが滞っている。これに加え、COVID-19パンデミックの影響もあり、短期的には国連平和活動は「収縮」するだろう。

次に中期的な見通しであるが、自由主義を奉じる西側諸国が主導してきた一極的な国際秩序が大きく変わろうとしていることに関連づけて考える必要があるだろう。（冷戦の終結後）国連、また、その平和活動は、「自由主義の平和」イデオロギー、つまり民主主義、人権、法の支配などの普及を実践しようとしてきた。しかし、既に国連安全保障理事会で生じているような（中口の台頭により自由主義的な価値の絶対的な優位が揺らぐ）変化により、中期的な局面は、激動と不確実性の時代となるだろう。そのなかで、大規模かつ強力な武力を備えた国連平和活動（いわゆる「強力」な国連平和活動）は新設されにくくなっていくだろう。代わりに、より国家主権との関連で摩擦が生じにくい（文民要員による）特別政治ミッションへと軸足が移っていくことが予想される。

長期的な展望であるが、おそらく今から15年後以降の時代においては、国際的な秩序は、いまよりも多極的なものへと移行しており、そのなかで国連平和活動も多様な価値が共存する局面へと移行するだろう。国連平和活動も特定のイデオロギーを代表するのではなく、多様な価値の共存に適応していく、つまり、より価値中立的な活動、たとえば能力構築支援のような技術的支援へと移行していくことと思われる。

3. 「暴力の様相の変化—平和構築への示唆」（2021年2月4日）

キース・クラウス教授（ジュネーブ大学院大学）

本講演の前半では、「ウブサラ紛争データ・プログラム」のデータに基づき⁵⁾、近年の武力紛争や暴力トレンドの変遷についての考察を行う。武力紛争に関しては、伝統的に国家中心的な見方、特に国家間紛争が中心であったが、近年は、地域社会に根ざした内戦が増加している。内戦に関しては、いったん紛争が集結しても、その多くは5－7

5) Uppsala Conflict Date Program, <https://ucdp.uu.se>

年以内に再発するという循環的な性質がある。さらに、紛争が解決したと考えられている場合、たとえばブルンディのような事例においても、その実態は、権威主義的な政治体制下にあり、人間の安全保障の観点からすれば、とても真の平和とは呼べないような「冷たい平和 (cold peace)」の状態にある。また、近年の内戦の約3分の1には「国際化」の傾向、つまりアフガニスタンの事例に見られるように外部からの高度の介入が行われている。この外部介入は、コンゴ民主共和国の事例のように、周辺諸国からの介入という地域レベルで行われることもある。以上のことから、近年、武力紛争を国家単位だけで考えることは不適当となりつつある。

こうした変化を考えるにあたり、紛争の再発につながりやすい「脆弱性 (fragility)」についても注目する必要がある⁶⁾。経済開発協力機構 (OECD) が発行している「脆弱国家報告書」によると⁷⁾、サブサハラ・アフリカやアジアの大部分の状況は困難なものである。中南米や (旧ソ連圏の) ウクライナやベラルーシ) でも、大規模な紛争はないものの高い程度の脆弱性がある。

(「冷たい平和」や「脆弱性」を念頭に)、世界中の人々がどのような暴力によって命を落としているかを検討したい。2006年にスイスで始まった「武力紛争と開発に関するジュネーブ宣言 (Geneva Declaration on Armed Violence and Development)」⁸⁾の研究プロジェクトでは、人々が落命するに至った暴力についてのデータを収集している。このデータによると、毎年、約56万人が暴力によって亡くなっているが、そのうち、武力紛争による落命は約2割に過ぎない。つまり、暴力で命を落とす人々の大部分は武力紛争下ではない環境、たとえばメキシコや南アフリカなどで組織的な暴力などによって亡くなっている。その他、全体に占める割合は5-7%と少ないが、国家による一方的な暴力による死者もいる。このように、今日、武力紛争は発生していないにも関わらず、多くの人々が暴力によって命を失っていることに注意しなければならない。また、今日、地球上で最も暴力的な場所、たとえばシリア、エル・サルバドル、イラク、ソマリア、南アフリカ、ブラジルなどでは、(正式な意味における) 武力紛争は発生していない。

ここで、話を「都市における脆弱性」に移そう。ブラジルの研究者、ロバート・ムガー (Robert Muggah) は、世界中の2000以上の25万人以上の人口を擁する都市の脆弱性に

6) クラウス教授は、「脆弱性」の問題点には「国家中心的」な側面があると断っているが、「脆弱性」の概念は、一般的に「脆弱国家 (fragile state)」の問題として論じられることが多く、国家機能の強化や再建 (国家建設) と重なる点が多いためという趣旨だと推察される。

7) OECD, States of Fragility 2020, <https://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-fa5a6770-en.htm>

8) Geneva Declaration on Armed Violence and Development, <http://www.genevadeclaration.org>

関するデータを収集したが、これによると、多くの都市は、たとえば基本的な住民サービスの提供機能の不備、(社会経済的な)不平等、自然災害や紛争、テロに対する備えの不十分さ、高い犯罪率や致死的な暴力の高い発生率などで脆弱性を抱えている。世界中の人口25万人以上の都市のうち、およそ14パーセントは、このように脆弱性の高い状態に分類される。現状でも、既に世界中の人口の約半数が都市に居住しており、2050年までには全人口の約3分の2が都市に集中すると予測されている。こうしたことに鑑み、都市の文脈でいかに平和を構築するかを考えることが重要である。平和構築は、従来のように、武力紛争の後という文脈だけでなく、武力紛争以外の環境で暴力によって命を脅かされている人々についても考えていかななくてはならない。

前半の議論を踏まえ、後半では、伝統的な平和構築がいかに不適當になっているかについて論じていく。冷戦後まもない時期から国連や他の国際機関によって平和構築の活動が行われてきたが、その範囲は武力紛争後の環境に絞られており、現実のニーズからすると、その焦点は狭すぎるものであった。また、国連などが行う一般的な平和構築では、様々な組織が様々な分野の活動(治安部門改革(Security Sector Reform: SSR)、DDR、人権、法の支配など)を行う「縦割り」の傾向がみられる。その結果、たとえば、たとえば上述のSSRでは、新しい国軍を建設する必要性和国家予算の適切化というディレンマがしばしば発生する。同様のディレンマは、司法と人権擁護の間でも発生する場合が多い。

伝統的な平和構築の想定は紛争後社会の現実と合わない場合が多い。第一に、伝統的な平和構築は「ウェーバー的な国家」——マックス・ウェーバー(Max Weber)が論じたように、武力と治安機関を国家が独占(monopoly)する統治形態——を想定しているが、実際にこれが紛争後の環境で実現していることは稀である。紛争後の国々では正規と非正規の司法制度が共存しており、地域の伝統的な組織が治安を維持する「平行的な治安提供(parallel security provision)」も珍しくない。つまり、(治安提供機能は政府によって)「独占」されておらず、(非国家アクターも交えた)「寡占(oligopoly)」状況にある。

第二に、(伝統的な平和構築では)国家は、(現地の)社会的・経済的・政治的グループから離れて存在し、中立的な公共サービスを提供するものと想定されるが、これは紛争後の社会の実態とはそぐわない。たとえば、サブサハラ・アフリカ、また他の地域の紛争後国家は、特定のグループによって新家産主義的な統制の下に置かれている。

国家の正式な制度は、紛争後社会の問題を解決するのに役立つとは限らない。たとえば、紛争後のリベリアでは、性的・ジェンダー的暴力(sexual and gender-based violence: SGBV)が深刻化し、当時、リベリア大統領だったエレン・ジョンソン・サー

リーフ (Ellen Johnson Sirleaf) やジェンダー問題の専門家たちは、SGBV に対応するための法体系を整備したが、実際に SGBV に対処することができたのは、そうした正式の制度ではなく、現地社会における共同体の圧力であった。いくら立派な法律をつくっても、現地社会の習慣や圧力に適合しなければ、それは効果を発揮し得ないのである。こうしたことから、従来の国家中心の平和構築の焦点は狭すぎると考えており、この概念をもっと広く捉えるべきだと主張している。

4. 「都市の安全と平和構築—分野横断的な視点から」(2021年2月16日)

オリバー・ユターゾンケ (Oliver Jütersonke) 博士 (ジュネーブ大学院大学)⁹⁾

本講演では、既に実施されたクラウス教授の講演内容をふまえ、特に「都市部の安全」の問題を掘り下げたい。クラウス教授が提示した通り、我々は、平和構築の定義を広く捉え、単に武力紛争後の環境だけでなく、(必ずしも武力紛争と直接関わらない) 社会における高度の暴力も含めて考えている。それは、戦争ではないにもかかわらず、多くの人が暴力によって落命している状況である。我々は、たとえばラゴス、リオデジャネイロ、ヨハネスブルグなどの都市に焦点を当て、正式な意味での武力紛争下ではないにもかかわらず、実に多くの人々が様々な暴力によって亡くなっている状況における平和構築について考察する。

私が「都市の安全」について取り組み始めたのは、10数年前の東ティモールでの経験に端を発している。(武力衝突を乗り越え、2002年に独立を達成した) 東ティモールでは、2006年、深刻な暴力が再発した。その背景には、より良い生活を求めて(都市部に)流入した多くの人々、特に若者が仕事を見つけられず、社会的な挑戦を始めたことがあった。私は、(東ティモールにおいて) 30歳以下の若者(特に男性)の半数がギャングとなり、縄張りをめぐる争う状況をなんとか理解しようとしていた。こうした状況を改善すべく、世界銀行は、若者の居場所としてバスケットボールのコートを作ったが、善意の意図に反し、対立する近隣の2つの若者グループがコートをめぐる対立を深める事態を招いてしまった。コートを牛耳ることが、その近隣地域を支配下に置くことを意味したからである。既に問題のある環境に対する(外部からの)干渉は、若者たちを取り巻く物理的な環境を悪化してしまったのだ。

近年、世界中で都市化が進み、かつてないほど多くの人々が都市部に流入するように

9) ユターゾンケ博士の講演に際しては、国連本部職員の中谷純江博士からコメントをいただいたが、紙幅の都合上、コメントについては割愛する。

なっている。都市問題と住居問題を扱う国際機関、国連人間居住計画（United Nations Habitat）では、2016年、エクアドルで開催した急拡大する国際会議において『都市化の課題（Urban Agenda）』という重要な政策文書を採択し、「安全で包摂的な公的空間」という考え方を提唱した。これは、何を意味するのか。東ティモールのバスケットボールコートは、当初、（すべての人がアクセスできる）「公的空間」として企図されたが、実際には、特定の集団のみがアクセスできる（排他的な）「クラブ」になってしまった。今日、我々は、都市を公的な空間として捉えがちだが、実際には、それはすべての人々にアクセス可能な空間ではない。こうした観点から、前述の『都市化の問題』は、（すべての人がアクセスできる）「安全で包摂的な公的空間」の重要性を強調したのである。

多くの既存文献は、より大きな都市では、より多くの暴力が発生すると論じているが、（世界有数の大都市であるにもかかわらず暴力の発生程度が低い）東京の例が示すように、この理解は実態とは異なっている。実際に（暴力の温床となりがちなのは）人口の流入に対応しきれていない（急拡大中の）都市である。そこでは、地方行政が基本的な公的サービスを住民に提供できないなど制御不能な都市化の問題が多くあり、これが暴力と紛争の理由となっているのかもしれない。

また、殺人発生率が誤解を招く場合がある。東ティモールの例に見られるように、殺人発生率はあまり高くないが、（非致死的な）暴力の発生率が高いという場合もあるからである。東ティモールの場合、火器がそれほど社会に拡散していないため、致死的な暴力発生率は比較的低いものの、家庭内暴力といった SGBV や近隣における争いなど、非致死的な暴力の発生率は非常に高い。以上のことから、平和構築の範囲を武力紛争後の環境に限定しない広い解釈が必要だと考えている。

今日、都市化の大部分は、巨大都市ではなく、人口50万人以下の中規模都市で発生している。東京やリオデジャネイロではなく、もっと小規模の地方都市が急激に膨張しているのだ。たとえばマダガスカル事例では、国際企業が鉱山を開いたことに伴い、1年から1年半の間に、当初、5,000人だった人口が50,000人へと急拡大した。急速な都市化は、基本的な（公共）サービスを住民にいかに提供するかという課題をもたらす。

こうした問題は、「都市化の安全保障（security）」ではなく、「都市化の安全（safety）」として論じることが重要である。「都市化の安全保障」といった場合、それは（安全保障上の）脅威——たとえばドイツのクリスマスマーケットに突然トラックが突っ込んでくるようなテロ攻撃——への対処を示す。つまり、「安全保障」というと、それはどこに（脅威を防ぐための）バリゲードを築くかといった話になりがちで、都市化された環境における市民が集う共有された公的空間の話にはなりにくい。

「安全保障」と「安全」の区別は、「安全保障の私有化」について検討する際にも重要

である。今日、安全保障の提供者のなかで私的な警備の役割は大きくなっており、途上国の都市における不平等を助長している。（私的な安全保障提供の増加は）都市において「持てるもの」と「持たざるもの」の分裂が生じた空間を強化するものである。たとえば、私的な道路や高速道路があり、それを近隣の特定の地域からきた人だけが利用できるというような、本来、公的であるべき空間の分裂を招き、不平等や排除を強化するのである。

（都市化に伴う暴力への対応として）都市計画者や設計者ができることは、暴力的な人々をどうにかするという事より、暴力が発生する物理的な環境を変えることである。たとえば近所に、暴力的な強盗被害が度々発生している薄暗い通りがあったとしよう。被害を減らすためにはどうすればよいだろうか。暴力を振るう人たちにやめるように説得する方策、あるいは、その道に街灯を設置する方策、いずれが効果的だろうか。もちろん両者は相互補完的であるが、都市計画者が薄暗い通りに街灯を設置すれば犯罪防止に大きな意味を持つだろう。