

第1章

人間の安全保障から見た平和構築活動の意義 アフリカの文脈での検討への導入として -

篠田英朗

はじめに

人間の安全保障という概念が、現代世界の諸問題に取り組むために有効なものとして、着目されている(Commission on Human Security[2003])。ただし「人間の安全保障」は必ずしも明確な意味内容を持っているわけではなく、論者によってその受け止め方は異なる(武者小路[2003])。筆者は別の機会に、人間の安全保障の概念は、冷戦後の国際社会の人道・平和・開発分野での多様な活動を包括的あるいは統合的に捉えるために用いられようと論じた(篠田[2004:58-65])。したがってそのような役割を担った概念が、どちらかと言えば曖昧なものにとどまっていることは、必ずしも糾弾されるべき欠点ではない。なぜなら包括的であるためには、異なる分野の活動を同時に視野に入れることが必要であり、そのためには厳密な定義づけによる厳格な対象領域の確定は有益ではないからである。

しかしそのような包括性を持つ曖昧な概念が分析道具としての有効性を保つためには、強い目的意識がなければならない。つまりなぜ現代世界において人間の安全保障という新しい包括的な概念を持ち出す必要があるのか、という点こそが、徹底的に明確化されなければならない。言い換えれば、人間の安全保障がどのような実践的な意義を持っているのか、検討されなければならない。

本稿は特に、筆者が主要な関心を持つ国際平和活動の観点から、人間の安全保障が持つ意味を探る。本稿は、いずれ機会をあらためて行なう人間の安全保障から見たアフリカの平和活動の問題に関する研究への準備作業でもある。したがってここでは人間の安全保障が持つ意義を明らかにし、それが平和活動、特に平和構築の問題とどのように結びついてくるのかを考察し、さらに今後アフリカの文脈で検討していくための方向性を示すことを試みたい。

第1節 人間の安全保障論の意義

人間の安全保障の意味内容は多岐に渡る。前提となる「人間」像を批判的に検討する立場などもありうる(土佐[2003])。しかしそれが人間の安全を保障することを意味するものであり、つまり人間以外のものの安全や、人間の安全以外の属性や所有物の保障を求める概念ではないことは、共通理解とすることができるだろう。概念のレベルで起こる主要な問題は、「人間の安全」という枠組みの中で扱うことができるもの、あるいは扱うべきものの範囲が広すぎることだろう。物理的な暴力からの自由が安全の前提となることは間違いないとして、さらに衣食住の確保や疾病対策なども確かに人間の安全に関わるとすれば、保障すべき「人間の安全」の内容となる項目は、ほとんど無限に広がってしまう。

実は人間の安全保障の概念が着目されるようになった背景には、従来の安全保障論が国家の安全保障にばかり目を向けていたという問題意識があった(UNDP[1994])。理論的に言えば、人間の安全保障と国家の安全保障は、必ずしも矛盾しない。より包括的な人間の安全の保障の概念は、国家の安全保障を含むものだと考えることができるからである。人間を犠牲にした国家だけの安全保障などは本来ありえず、国家(national)安全保障は、ある特定の形態で集団化した諸個人の安全保障だとも言えるからである。しかしそれにもかかわらず人間の安全保障論が国家の安全保障としばしば対比させられるのは、国家の安全保障の枠組みだけでは対処できない錯綜した問題が、現代世界に数多く生まれているからである。武力紛争の頻発、膨大な数の難民の流出、食糧難の定期化、AIDS など感染症の蔓延などは、いずれも一つの国家だけでは対応できない国境を越えた深刻さを持っている。そこで国際社会が主権国家の枠組みを乗り越えて人道・平和・開発などの活動にあたる必要性が高まったと同時に、保護する対象を諸個人のレベルに設定して、活動内容を充実させる機運が生まれたのだと言えよう。

包括的な概念である人間の安全保障が扱う領域は多岐に渡るが、どのような場合であってもその重要性は、国際組織や各国政府が人間の安全を保障するための行動に出ることを肯定する点にある。つまり全てを領域的に区分けされた各主権国家の政府に任せるのではなく、人間の安全が脅かされている事態を打開するために、国境を越えて国際社会が努力することを推進する点にある。介入的な形態

をとろうとも、二国間協力の形を遵守しようとも、人間の安全保障が語られる背景には、各主権国家に人間の安全を保障する役割を完全に委ねることに限界があるという認識がある。

このような人間の安全保障論の背景にある認識は、実はアフリカの状況と深く関わっている。主権国家システムの限界は、一般に国民主権国家としての歴史が浅い地域で顕著である。特に 20 世紀後半になって社会的基盤の整備を持つことなく国際的な脱植民地化の流れの中で独立した諸国において、従来の主権国家の要件を満たしていないと思われる場合が多々見られるのは、やむをえないことであろう(Jackson[1990])。今日の地域紛争のほとんどが、依然としてアジアとアフリカで起こっているのは、こうした歴史的事情と無関係ではないと思われる。国家内部で起こる武力紛争の直接的な原因は、領土や政府をめぐるものがほとんどだが (Eriksson et al.[2003])、それはその国家に安定した社会的基盤がないことを意味している(武内[2003:20-26])。新興独立諸国の中では東南アジア諸国が飛躍的な経済発展を遂げてかつての紛争状態から脱却しつつあるとすれば、アフリカが最も主権国家システムの脆弱性を見せてしまっている大陸だと言うのは、それほど的外れなことではないかもしれない。

しかしだからといって、たとえばコンゴ民主共和国、シエラレオネ、ソマリアといった深刻な問題を抱え込むアフリカ諸国で、国際社会が国家機能を肩代わりすることができるわけではないし、望まれているわけでもない。そこで提供しうる資源の範囲内で、必要度に応じて、国際社会は関与をしていくことになる。人間の安全保障概念が意味を持つのは、そのような場面においてである。国際機関や各国政府あるいは国際 NGO などが、本来は主権国家の内政事項と思われる領域での作業に関与していくにあたっては、必要度の認定という作業がなされる。人間の安全保障は、その作業において指針となるべき概念である。つまり人間の安全が著しく脅かされているとき、そして主権国家に要請するだけでは脅威が軽減される見込みがないとき、国際社会の関与の必要度は高まる。具体的に言えば、世界食糧計画(WFP)や国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)の関与がなければ大量の人々が生命の危機にさらされるという状況があれば、国際機関が主権国家の管轄事項であるかどうかを考慮すべき度合いは低下し、積極的な関与の必要度が高まることになる。

すでに述べたように人間の安全保障概念が包括性を特徴とするのは、国際社会の関与が、人間の安全を保障するというニーズがどの分野で発生するかではなく、どの程度の必要度で発生するかによって正当化されるべきだからである。あるいはより正確に言えば、人間の安全保障概念は、そのような発想に依拠することによって意味を持つ。人間の安全保障が中心的課題とする分野を一方向的に機械的に選定することは、現実の状況に応じて実際の人間の安全保障のニーズは変わるといふ事情を無視することに等しい。たとえば学術的な思弁を重ねた上で、人間の安全保障は人道援助に関する事柄についての概念で、紛争防止に関する事柄についての概念ではない、などと結論づけてしまうような態度などは、人間の安全を保障するという概念の本質からの逸脱につながるだろう。

人間の安全保障のニーズは、ある意味では常に無数の分野で生じている。だがそのうちの幾つかはそれほど深刻ではないかもしれず、他の幾つかは危機的なものであるかもしれない。人間の安全保障概念は、国際社会の関与の必要度を、そうした人間の安全に対する脅威の深刻度に応じて認定するために役立つはずである。さらに実際的に言えば、人間の安全保障上の危機が既存の主権国家システムによって解決されることが十分に期待できないとき、国際社会は危機の軽減のための関与を迫られる。主権国家の枠組みを越えて、安全保障の対象を人間に設定して行動することが求められる。人間の安全保障は、国際社会の関与策の優先度を決めるにあたって、指針となるような概念なのである。

紛争の停止・防止は、暴力によって人間の命が奪われてしまう事態を避けるために必要な人間の安全保障策であろう。飢餓対策、疫病対策、重大犯罪対策なども、人間の命に関わる必要度の高い人間の安全保障策である。複数の地域で異なる分野での人間の安全保障上の危機が発生しているならば、当該国家の性質・実力を考慮しながら、必要度に応じた関与の優先度を策定する作業が国際社会に求められる。人間の安全保障の観点からどの程度の必要度があるか、どれがより深刻で緊迫しているか、といった点から、国際社会の関与の優先度は決められていかなければならない。もちろん実際の国際社会の関与は、先進国における注目度に応じた獲得資金の額や、各国の政治的思惑によって決まる部分も大きい。しかしそれは人間の安全保障概念が要請する事態ではない。人間の安全保障の意義は、包括的で大局的な視野で、国際社会の活動の優先度を決定していくための指針と

なることにある。

第2節 人間の安全保障と平和構築

次に人間の安全保障概念が、筆者の着目点である平和構築の問題とどのように関連してくるのかについて考察してみたい。平和構築とは、ある社会に永続的な平和の基盤を作っていく活動のことを意味し（篠田 [2003]）、多様な活動を含みこむ概念である。人間の安全保障と同様に平和構築は、拡大した現代世界の国際社会の国内管轄事項への関与を包括的かつ統合的に視野に入れるために用いられる。文化交流も平和構築であり、経済援助も平和構築になりうる。諸活動の重要性を決めるのは、各活動の平和構築への貢献度である。紛争の原因が文化的摩擦に起因しているため文化交流が極めて効果的な平和構築策である場合もあるだろうし、貧困が原因で紛争が助長されたので経済支援が強く求められる平和構築策である場合もあるだろう。無数の平和構築活動があるとしても、それらの間には有効性の違いがあるのであり、したがって個別的な状況に応じた優劣の度合いがある。

このような平和構築を人間の安全保障の観点から見たときには、まず二つのことを指摘できる。第一に、平和構築は人間の安全保障の一分野である。武力紛争が人間の安全に対する脅威であることは間違いなく、紛争が起こらない社会を作る平和構築は人間の安全保障の観点からも推進されるべきである。平和を維持し、人々の安全を保障する現地の社会・公的制度を実現することが、平和構築の究極的な目標となるが、人間の安全保障の観点からしても、そのような信頼できる実力のある制度的基盤が望ましいことは言うまでもない。こうした意味においては、人間の安全保障と平和構築とは、同じ方向性を持っていると言える。

政治的、法的、経済的、社会的、文化的側面において平和構築の目的が達成されるのであれば、人間の安全を脅かす脅威も減退していくだろう。具体的には、平和活動に組み込まれた人道・復興援助の実施、和平合意に挿入される人権擁護規定の保障、武装解除から除隊兵士の社会復帰策にまでいたるDDR(Disarmament, Demobilization, Reintegration)、社会安定化策としての職業訓練や雇用創出策、公権力を行使する行政府の機能強化、戦争犯罪人の逮捕、

処罰や強制徴用などの犯罪防止は、いずれも平和構築の大きな戦略的枠組みの中で位置づけられるものであると同時に、人間の安全保障としての意味も持っている。そもそも紛争が継続しては人道・開発援助の円滑な提供は望めず、紛争を温床とする飢餓・疫病などの人道的被害は拡大する一方であろう。もし社会的安定が達成されれば、長期的関与の立案が可能となり、しかも現地社会への活動の委譲が進展するので、国民国家の制度的枠組みを通じての保障体制へと安定的に移行することもできる。逆の観点から言えば、人間の安全保障策としての人道的被害（戦争被害・疫病・貧困）の軽減が進めば、政治的不安定化もまた軽減することができるだろう。長期的開発援助の形態での人間の安全保障策は、民族的・地域的所得格差是正、特に若者層の失業率の是正、富の集中の防止などを通じて、不安定な社会構造を是正し、国際社会の継続的関与の窓口を確保して、平和構築を進展させることができる。このように人間の安全保障と平和構築に関する活動は、基本的には相互補完的な関係にあると言える。

第二に、しかし人間の安全保障と平和構築の優先度は、いつも必ず一致するとは限らない。人間の安全保障の観点からすれば、政治的状況は人間の安全という主要な目的に対しては副次的なものでしかない。限界状況においては、政治的状況の改善は放置し、あるいは政治的な面での悪影響を容認してでも、人間の安全に対する当面の脅威を軽減することが求められることがある。逆に平和構築の観点からすれば、人間の安全保障は常に長期的な平和の構築につながるとはいえ、人間の安全保障上の優先度が高いものが常に必ず平和構築上の優先度が高いとは限らない、ということになる。

地域紛争にともなって生まれる危機を「複合的人道危機(complex humanitarian emergencies)」と呼ぶことが定着している。主権国家システムの機能不全によって、武力紛争が生まれ、さらに難民の大量発生や飢餓の問題などが、複合的に出現することが多いからである。このような状況において平和を構築する活動が成功すれば、人間の安全保障にとっても大きな前進となることは間違いのない。ただしいかなる具体的な方法をとるのであれ、平和構築は平和を構築するという目的にしたがって活動内容が整備されるべきものである。その一方、人間の安全保障は、人間の安全に対する危機の深刻度に応じて、内容が整備されるべきものである。諸々の異質な問題がいずれも相当な深刻度で発生する「複合的人道

危機」の状況にあつては、平和構築と人間の安全保障が、いつも明確に一致すると仮定することはできない。

そもそも平和とは、主に集団間の紛争状態の停止・解消にかかわる。確かに諸個人間の紛争が存在している間は真の平和は達成されないとも言えるが、通常の国際平和活動が対象とするのは、あくまでも集団間の平和の達成である。平和構築は本質的に政治的な関心に依拠している。これに対して人間の安全保障は、どれだけの規模での活動を行うとしても、あくまでも人間一人ひとりの安全を保障することが目的となる。人間の安全保障は本質的に人道的な関心に依拠している。すでに見たように異なる関心に依拠していても両者は相互補完的に機能することが期待されているのだが、しかし集団の論理と個人の論理、政治の論理と人道の論理は、予定調和的に一致するわけではないばかりか、意図的に一方が他方から距離を置こうとすることもある。

たとえば敵対する武装勢力の間をぬって危機的状況にある人々を救援しようとする際に、和平合意とか武装解除のような政治的期待を全く持っていないと強調した上で、国際機関が人道援助活動の保護を武装勢力に求めるときがある。とりあえず人間の安全保障の観点からの人道援助を可能にするため、政治的集団間の対立に対応する平和活動との関連をなくすことが必要になるのである。そのような形で人道的支援には、批判もある。人道的危機の回避は、実際には武装集団の勢力温存につながり、紛争の構造を温存することにつながりかねない場合もあるからである。独裁国家の悪政によって人道的危機が起こっている場合などは、人間の安全保障策が独裁体制を側面から支える行為に等しくなることもある。また国際社会が特定の集団に対する制裁措置をとる場合に制裁の結果として一般住民に被害が及ぶとき、人間の安全保障の観点からそうした住民の救済策が模索されることになる。しかしそれは制裁の効果を緩めるという意味で、平和構築の観点からは阻害要因とみなされかねない。

アフリカでは、すでに指摘したように、国民国家としての歴史が浅く、「複合的人道危機」が極めて深刻なレベルで起こりやすい。したがって人間の安全保障と平和構築のニーズが同時に高い必要度で発生することが多い。したがって両者の観点から同時に対処すべき場合が多い一方で、両者が矛盾を抱え込んでしまう場合も少なくない。次節では、すでにこの問題の古典的な事例ともいえる 1994 年

に発生したルワンダ難民の例をあげながら、さらに具体的に人間の安全保障と平和構築の齟齬の問題を見ていきたい。

第3節 ルワンダ難民の場合

ルワンダでは、1990年にウガンダから軍事侵攻を始めたルワンダ愛国戦線（Rwanda Patriotic Front: RPF）とハビヤリマナ大統領の政権との間で武力衝突が起こったが、92年のアルーシャ合意によって一応の停戦がなされることになった。しかし94年4月にハビヤリマナ大統領搭乗機が撃墜されると、政権側の強硬派が、少数派のツチ人を標的にした虐殺行為を開始した。それはわずか100日間ほどで100万人とも言われる数の人々が犠牲になった大虐殺となった。RPF側はその頃、同時に新たな軍事行動を開始し、7月には首都キガリを制圧した。RPFに敗北した旧政権側のルワンダ国軍(Forges Armées Rwandaises: FAR)などの武装勢力は、難民化した一般住民とともに周辺諸国に流出したが、特に多数がかねてより友好関係にあったモブツ大統領独裁体制下の隣国のザイル（当時）に逃れた。RPFに対する軍事的敗北は短期間で決したので、FARの兵力は比較的温存されていた。少なくとも2万人以上と言われる旧FAR兵士たちが、複数の難民キャンプを使いながら新たな軍事攻勢に備えた兵力の再組織を画策することになった。旧政権の閣僚集団も再結成された(Terry [2002: 156-159])。

しかしRPA（Rwanda Patriotic Army：RPFが改称）に対する劣位は明らかであったため、旧政権勢力は次第に200万人以上という難民を政治的交渉手段として使うようになる。難民としてザイル、タンザニア、ブルンジに流出したのは、もちろん旧政権関係者だけではない。RPFがキガリへの進軍にあたって一般住民に数万単位の犠牲を与えたことは各方面で指摘されており(Terry[2002: 173-174])。被害を恐れて難民化した一般住民も少なくなかった。だが彼らは、難民キャンプにおける帰還希望者に対する旧政権勢力の脅迫のために、ルワンダに戻ることができなくなった。1995年になると、ルワンダ国内のキベホ避難民センターで4,000人とも言われる難民がRPAの手によって虐殺されたことにより、自発的な帰還の意欲もそがれてしまった(Waters[2001: 143])。多くの難民たちは、政治的対立の構造に巻き込まれて難民キャンプで囚人化していったのである。

旧政権の高官たちはルワンダから逃亡する際に持ち出しうる限りの資金を持ち出して、活動資金としていた。しかしさらに難民キャンプで、国際援助団体の食糧などの援助物資を強制的に難民から集めたり、難民数を水増しして援助規模を操作して集めたりした。また援助団体に雇用されている者から税金を取り立てたり、援助団体に車両を貸し付けたりタクシーを提供したりして資金を調達した(Terry[2002: 186-191])。

1994年後半に CARE カナダを初めとする 15 の国際 NGO がザイールのゴマにある難民キャンプから撤退したが、それは援助配布をめぐる旧政権勢力と対立し、職員の安全が危機にさらされたからであった。実際に撤退を決定する前段階において CARE カナダはまず国際職員を一時避難させたが、その間に彼らが護衛のために雇用していた現地ルワンダ人 35 人は殺害されてしまった(Jones[2001: 146])。国境なき医師団(MSF)フランス支部や国際救援委員会(IRC)は、援助活動の継続は虐殺の首謀者を含む武力勢力を強化し、一般の難民に対する彼らの支配を助けるだけであり、道義的責任の観点から許されないと判断し、各地の難民キャンプから撤退した(Terry[2002: 4])。

残留した NGO や UNHCR などの国際機関は、キャンプ内の治安維持と武装解除を目的とする軍隊あるいは警察部隊の派遣を要請したが、各国政府の反応は冷淡であった。旧政権の武装解除による難民キャンプの治安維持は、軍隊にとっても警察官にとっても困難な任務であり、率先してそのような活動の責任を負いたがる国はなかったのである。とはいえアメリカを初めとする大国は、難民キャンプへの物資輸送の支援などの人道援助にはかなり大規模な関与を行なった。ザイールのゴマ周辺の難民キャンプだけで 1994 年には 3 万人がコレラの蔓延や劣悪な衛生環境によって死亡したが(Borton[2001: 95])、放置できないと考えたアメリカは、ルワンダ国内やウガンダに軍を展開して援助活動にあたり、94 年 4 月から 12 月の間に、14 億ドルを支出した(85%が政府支出、15%が民間)(Borton[2001: 76])。1994 年以降の 2 年間、難民キャンプへの国際援助額は、ルワンダ国内の虐殺「生存者」や、ザイールやタンザニアの地元住民への援助額と比べて圧倒的に大きかった(Anderson[1999: 47])。つまりキャンプ内の秩序維持のために自国の要員を危険にさらす意思を持つ国はなかったが、各国とも大々的な人道援助への関与を国際的にアピールする動機は持っていたわけである。残留 NGO もまた、

国際的な関心を集めた難民キャンプで大々的な活動を維持することは、ドナーとの関係において重要なことであった。

こうした難民キャンプの状況を終結させたのは、1996年からのRPAおよびルワンダと同盟を結んだザイール国内のツチ系のバニヤムルンゲ民族集団の反乱軍 (Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo-Zaire: AFDL) によるキャンプへの武力攻撃であった。旧政権側勢力に支配された難民キャンプの長期化を、アメリカを中心とする諸国は望んでいなかったため、このRPAとAFDLの攻撃は事実上黙認された(Waters [2001: 7-8])。国連安全保障理事会は、96年10月の決議1078によって、ザイール東部に多国籍軍を展開させることを加盟国に要請し、カナダが派兵の意思を示した。しかしそれはあくまでも人道援助活動を保護し、むしろ恐らくは難民のルワンダへの避難路を確保するための兵力展開案であった。実際には、先に難民キャンプが崩壊したため、この多国籍軍は実現しなかった(Jones[2001: 148-149])。100万人の難民のうち65万人ほどはルワンダに帰還した。当初帰還していない難民がどの程度存在しているのかが不明だったが、現在では残りの35万人ほどの難民のほとんどは、暴力、飢餓、病気によって死亡したと考えられている(Waters[2001: 150]; Terry[2002: 191-192])。またRPAとAFDLはザイール東部で軍事行動を続けたため、さらに5万人以上の現地一般住民が犠牲になったと推定されている。

ルワンダ大統領のポール・カガメは、1997年にAFDLがモブツ政権を打倒した後、ルワンダ政府がキャンプへの攻撃に関与していたことを認めた際に、次のように述べた。

「われわれはこれらのキャンプを実際に支えていた人々を糾弾し始めるべきだと思う。これらのキャンプで一日百万ドルを使い、武装集団の組織化を助け、難民を軍隊化した人々を。結局難民たちが戦闘に巻き込まれ、死ぬとすれば、それはルワンダやコンゴや同盟軍などよりも、これらの人々のせいなのだ。」(quoted in Terry[2002: 192])

キャンプという避難場所を失った旧政権武装勢力は、さらにザイールのモブツ政権の崩壊にも直面するにいたって行き場を失った。ルワンダ北西部で武力行動をとったりもしたが(African Rights[1998])、ルワンダ国内でRPAと正面から対決することはできなかった。結果的に武力紛争の混乱は、主にコンゴ民主共和国

(旧ザイール)東部での「内戦」あるいは複数の国家が関与する「アフリカの世界戦争」によって吸収されることになった。コンゴ民主共和国の内戦は、戦争に起因すると考えられる飢餓などによる間接被害を含めれば200万人の犠牲を生み出したとも言われる。ルワンダ大虐殺の余波は、形を変えながら拡大し続けたわけである。

ルワンダ難民キャンプの例が示すのは、人道援助は平和の阻害要因になりうるということである。しかもそのような状況はしばしば、援助団体の配慮や調整によって是正できるようなものではなく、大きな政治的構造を変更しなければ直すことができないようなものである。人道援助団体が、武装勢力の武装解除ができるはずがない(もっとも国連平和維持軍などであっても簡単にできるわけではないが)、したがって状況の改善には大国の政治的意思が必要になるのだが、そこには様々な政治的判断・関心が介在してくることになる。

人間の安全保障の観点からすれば、周辺国に流出したルワンダ難民を放置することはできず、援助し続けなければならない。しかし援助活動が虐殺の実行者を含む武装勢力を強化していることに等しく、将来の武力紛争の激化を準備していることに等しいとすれば、そのような援助には平和構築の観点からは否定的な評価を与えざるを得ない。人道援助を主要な目的とする人道援助団体間でさえこのジレンマは強く感じられ、幾つかの団体は平和への否定的な影響の大きさを考慮して人道援助を打ち切るという決定を下した。状況を打開する手段を持ち得ないまま、望ましくない援助を続けるか、あるいは援助を停止するかを決めなければならないのは、人道援助団体にとっては最悪のシナリオだと言えよう。本来であれば平和への阻害要因は、国連安保理によって対応策が協議され、各国政府の政治的努力によって除去されるべきものである。しかしそれもまた簡単になすことができないとすれば、人間の安全保障と平和構築の二ーズは対立し続けることになるのである。

結局このルワンダ難民キャンプの窮状を終わらせたのは、政治的な動機を持ったルワンダ政府とその同盟反乱軍の軍事行動であった。その際に多くの非武装の難民の犠牲も出た。したがってそれは人間の安全保障の観点からは悲しむべき事態であった。しかし強制的手段の行使は人道的に問題があるとしても、キャンプの閉鎖と難民帰還は地域の安定の観点からはできるだけ早く実行しなければなら

ないという見方も広まっていたからこそ、介入を控えていたアメリカを初めとする大国が軍事攻撃を容認したことも事実である。難民キャンプに残存していた国際機関や NGO は、援助がもたらすジレンマに対する満足のできる解決策を見出すことができないまま、援助対象の消滅という事態の変化によって活動を終了していったのである。つまり人間の安全保障の要請と平和構築の要請の衝突という事態に直面して、明確な打開策を打ち出すことがないまま、問題は先送りにされ、その結果、新たな犠牲者が生まれ続けたのである。

第 4 節 人間の安全保障と平和構築の相互調整に向けて

ルワンダ難民の事例が劇的に示すように、人間の安全保障とはただ唱え続けられれば良いような単純なものではなく、複雑な政治的状況の中で様々な副次的効果を持ちうるものでもあった。そこで人間の安全保障と平和構築という究極的には一致する二つの目標が、現実には大きな矛盾を露呈するような事態も起こりうるのであった。

私見では、両者の間の矛盾を理論的な議論を繰り返すことによって埋め合わせようとするのは、生産的ではない。むしろ究極的には一致するという点と、現実には矛盾するという点との双方を、冷静に認識する態度が望ましいと思われる。解決策は、具体的な状況に即して、個別的に検討されなければならない。緒方貞子国連難民高等弁務官（当時）が、UNHCR のルワンダ難民キャンプへの支援についての批判に対して述べたように、国連機関は国連のマンデートに応じて活動せざるをえず、独自の判断で全面撤退できる余地は少ない（93年に UNHCR がサラエボで援助を一時停止したときにはニューヨーク本部からの強い圧力がかかった）（緒方[2002: 170-172]）。巨大国連機関と個々の NGO、そして各国政府機関が、同じ問題に対して異なる対応をせざるをえないのは、理解できることである。そうした点を十分に考慮に入れた上で、人間の安全保障と平和構築の戦略的な相互推進の方策を考えていくことも大切であろう。

人間の安全保障と平和構築が究極的には一致するということは、対立しているときでも、両者はお互いの観点からの要請を十分に理解していくことができるということでもある。人間の安全保障が優先されるときでも、平和構築が人間の安

全保障に役立つことが否定されるわけではないし、逆もまた当然である。重要なのは、個別的な状況に応じた優先度を定める政策判断の場面においても、原則的な思考に基づいて行動するということであろう。原則的に行動するという事は、あらゆる場面に機械的にあてはめることができる模範解答を事前に用意できるということを全く意味しない。ただそれでも無原則的な判断と、一定の原則にのっとりた判断では、政策の効率性や要員の士気の確保の点において、後者の方が望ましいのである。

本稿は概念の総合的な把握から議論を始めて、ようやく大きな問題点の指摘を行なったにすぎない。アフリカの具体的な場面に即して、本稿で論じた問題をさらに検討する作業は、今後の研究の進展にひとまず委ねることにしたい。

参考文献

1 . 日本語文献

- 緒方貞子 [2002] 『私の仕事：国連難民高等弁務官の十年と平和の構築』、草思社。
- 篠田英朗 [2004] 「安全保障概念の多義化と『人間の安全保障』」、広島大学平和科学研究所（編）『IPSHU 研究報告シリーズ研究報告 No.31 人間の安全保障論の再検討』、2003年。
- [2003] 『平和構築と法の支配：国際平和活動の理論的・機能的分析』、創文社。
- 武内進一 [2003] 「アジア・アフリカの紛争をどう捉えるか」、武内進一編『国家・暴力・政治：アジア・アフリカの紛争をめぐる』、アジア経済研究所。
- 土佐弘之 [2003] 『安全保障という逆説』、青土社。
- 武者小路公秀 [2003] 『人間安全保障論序説：グローバル・ファシズムに抗して』、国際書院。
- UNDP（国連開発計画）[1994] 『人間開発報告書 1994 日本語版』、国際協力出版会。

2 . 外国語文献

- African Rights [1998] *Rwanda The Insurgency in the Northwest*, London: African Rights.
- Anderson, Mary B. [1999] *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – Or War*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Borton, John [2002] “Doing Study 3 of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda: The Team Leader’s Perspective” in Adrian Wood, Raymond Apthorpe and John Borton (eds.) *Evaluating International Humanitarian Action*, London and New York: Zed Books.
- Commission on Human Security [2003] *Human Security Now: Final Report of*

the Commission on Human Security, available at

[<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>].

- Eriksson, Mikael , Wallensteen, Peter and Sollenberg, Margareta [2003] "Armed Conflict, 1989-2002," *Journal of Peace Research*, vol.40, no.5, 2003.
- Bruce D. Jones [2001], *Peacemaking in Rwanda: The Dynamics of Failure*, Boulder and London, Lynne Rienner Publishers.
- Jackson, Robert H.[1990] *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Terry, Fiona [2002] *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*, Ithaca: Cornell University Press.
- Waters, Tony [2001] *Bureaucratizing the Good Samaritan: The Limitations of Humanitarian Relief Operations*, Boulder and Oxford: Westview.