

筑波大学 社会・国際学群 国際総合学類
卒業論文

平和構築における DDR プロジェクトのあり方

2013 年 1 月

氏 名：江藤麻子
学籍番号：200810368
指導教員：関根久雄先生

目次

第1章 序論.....	2
1. 問題意識・問題設定.....	2
2. 研究方法.....	4
第2章 「平和構築」とは何か.....	6
1. 平和構築概念の登場.....	6
2. 平和構築概念の変遷と現在	8
(1) 平和構築の変遷	9
(2) 現在の平和構築の位置づけ	16
3. 平和構築における SSR.....	18
第3章 DDR プロジェクト	23
1. 平和構築における DDR	23
2. DDR プロジェクトが与える影響	28
(1) 紛争の根本原因と開発援助	29
(2) DDR プロジェクトの目的と期待される効果.....	30
3. DDR プロジェクトの課題と補完的支援	33
(1) プロジェクト主体としての国連 PKO.....	33
(2) 「DD」と「R」の間の時間的空白	34
(3) 価値基準の逆転	35
(4) DDR プロジェクトの補完的支援.....	37
1) ストップギャップ・プログラム	37
2) 「武器と開発の交換」活動	37
第4章 DDR 中の「R」の重要性.....	39
1. DDR における「R」	39
2. 東ティモールの事例.....	42
(1) 東ティモール民主共和国	42

(2)地域を巻き込んだ DDR プロジェクト(RESPLECT)	45
1)東ティモール民族解放軍社会再編プログラム(FRAP)	45
2)FARP から生まれた地域支援活動(RESPLECT)	46
3. アフガニスタンの事例.....	49
(1)アフガニスタン・イスラム共和国	49
(2)住民主体の DDR プロジェクト(APRP)	52
1)アフガニスタンで実施された DDR と非合法集団の解体(DIAG)	52
2)アフガニスタン平和・再統合プログラム(APRP)	55
4.DDR プロジェクトを効果的に実施するために	57
(1)民主的な選挙による現地政府の設立	57
(2)元戦闘員と地域住民との「和解」	60
(3)雇用の確保	61
第 5 章 結論.....	63
注.....	66
参考文献.....	70
英文サマリー.....	77
謝辞.....	80

図目次

図 1	紛争発生件数の推移	2
図 2	当初の平和構築の位置づけ	10
図 3	現在の平和構築の位置づけ	17
図 4	レデラックの 3 階層ピラミッド	41
図 5	RESPECT の概観図	48
図 6	APRP のフローチャート	57

表目次

表 1	平和構築概念の比較	14
表 2	国連の定義	27
表 3	阪口の定義	27
表 4	FRAP プロジェクト	46
表 5	RESPECT プロジェクト	49

略語一覧

AfD	Arms for Development : 武器と開発の交換 武器と引き換えに、希望する復興支援を受けることができる仕組み
ANBP	Afghan New Beginnings Program : アフガニスタン新生計画 (2003 年) アフガニスタンの政府機関の 1 つ
ANDS	Afghanistan National Development Strategy アフガニスタン国家開発戦略 (2008 年)
APRP	Afghanistan peace and Reintegration Programme アフガニスタン平和・再統合プログラム (2010 年)
CDC	Community Development Council : 村落開発協会 NSP によって設立された組織
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration 武装解除、動員解除、社会復帰
DIAG	Disbandment of Illegal Armed Group アフガニスタンで実施された、非合法集団の解体を目的とした事業
ECOMOG	Economic Community of West African States Monitoring Group 西アフリカ諸国経済共同体監視オブザーバーグループ
ECOWAS	Economic Community of West African States 西アフリカ諸国経済共同体
IDDRS	integrated DDR standard : 統合 DDR スタンダード (2006 年)
NDF	National Development Framework : 国家開発の枠組み (2002 年) アフガニスタン政府の出した開発戦略
NSP	National Solidarity Program : 国家連帯計画 (2003 年) アフガニスタン政府の出した開発戦略
OROLSI	Office of Rule of Law and Security Institutions 法の支配・保安機構事務所
PBC	Peacebuilding Commission : 平和構築委員会
RESPECT	Recovery, Employment and Stability Program

	for Ex-Combatants and Communities in Timor-Leste
	元兵士及びコミュニティのための復興・雇用・安定プログラム
SSR	Security Sector Reform：治安部門改革
UNMIT	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste
	東ティモール統合ミッション
UNOGCA	United National Observer Group in Central America：国連中米監視団
UNOMIL	United Nation Observer Mission In Liberia：国連リベリア監視団
UNOMSIL	United Nations Observer Mission In Sierra Leone
	国連シエラレオネ監視ミッション
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
	国連東ティモール暫定行政機構
QIP	Quick Impact Projects：即効支援事業
フレテリン	東ティモール独立戦線
	東ティモール独立派の中心組織
ファリンテル	東ティモール民族解放軍

第 1 章 序論

1. 問題意識・問題設定

10 月 7 日、ノルウェーのノーベル委員会は、「平和構築活動に女性が参加できるよう求めて非暴力の活動を行った」として、2011 年のノーベル平和賞をアフリカ初の女性大統領となったリベリアのサーリーフ大統領と他 2 名の計女性 3 名に授与することを発表した⁽¹⁾。ここでいう「平和構築」とは、国連の定義する「紛争後の地域において、国家の再建を通じ、紛争の再発を防ぎ、平和を定着させる活動」[東 2009:i]の中の、女性参加を特に促進させる活動である。

平和構築が紛争解決の要素として用いられるようになったのは、国際社会における紛争の性質が変化したためである。東西冷戦終結後、紛争を抑止するパワーバランスが崩れ、国々は、ソビエト連邦かアメリカ合衆国かという選択肢ではない、自国独自の主張を述べるできるようになった。その「自由」を背景に、「古典的な国家間の戦争(war)ではなく、民族的・宗教的対立に根ざした紛争(conflict)が勃発した」[稲田 2004:16]。

ノルウェーに本部を置く国際平和研究所⁽²⁾の発表によれば、第 2 次世界大戦終結後、1946 年から 2004 年までの間に約 1,800 件にのぼる紛争⁽³⁾が発生している。そのうち 1990 年以降に限定した場合、発生件数は約 600 件である。冷戦終結後の 15 年間だけで、冷戦終結前の 40 数年間と比較して、約 2 倍の頻度で紛争が発生していることになる。また、紛争の大半は国内紛争であり、そのほぼすべてが開発途上国で発生している。UNDP の人間開発報告書によれば、その国の、人々の生活の質や発展度合いを示す指標である人間開発指数 (HDI) ⁽⁴⁾の最下位 10 カ国中 9 カ国が、1990 年以来、なんらかの紛争を経験しているという[UNDP 2005:197]。同報告書によれば、経済に関する国家横断的調査から、1 人当たり所得水準が年間 250 ドルの国は、所得水準が 600 ドルの国と比較して、内戦に巻き込まれる確率が 2 倍以上であるとされる[UNDP 2005:200]。

以上の数値から、紛争の発生要因の 1 つとして貧困が挙げられ、大門は「現代の紛争と平和構築の問題は、開発の問題と直結している」[大門 2007]と述べている。平和構築に関しては、2006 年 6 月に創設された平和構築委員会のマーティン委員長が「平

和構築とは紛争の罨から人々を解放し、持続的開発のための基盤を整備することである」[大門 2007:14]と述べ、平和構築と開発は不可分なものであることを国際社会に改めて認識させた。

2010 年時点における紛争は、国内紛争が 21 件(前年比 8 件減)、国家間紛争が 0 件、多国間紛争が 9 件(前年比 2 件増)であった⁽⁵⁾。1993 年前後をピークに、世界における紛争件数は、減少傾向にある。

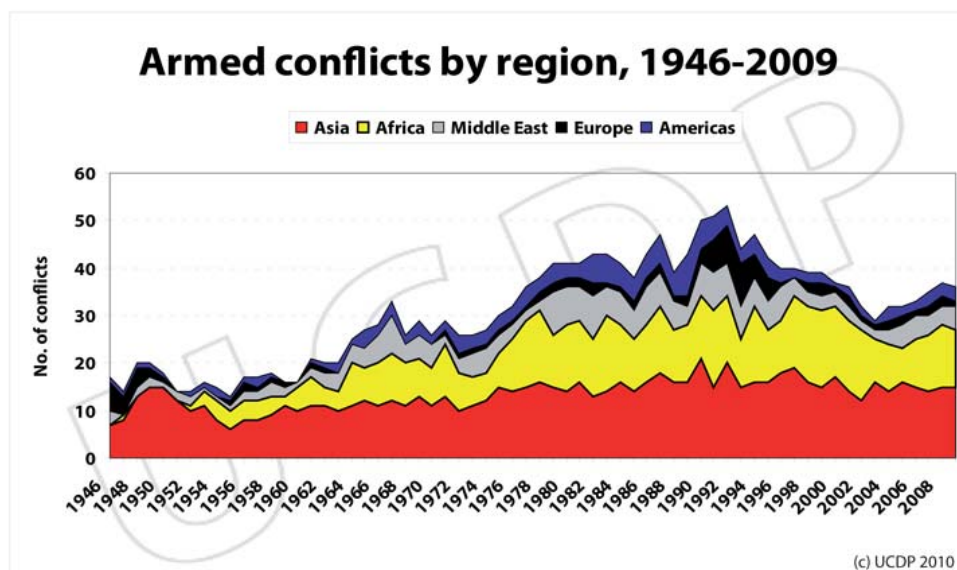


図 1 紛争の発生件数の推移

(UCDP の HP[http://www.pcr.uu.se/research/ucdp/charts_and_graphs/]より引用)

紛争が発生した国や紛争が発生するリスクの高い国に対し、国際社会は、さまざまな形で援助・支援を行ってきた。これらの国に対して、援助・支援に関わる機関同士の連帯不足や、地元住民のニーズと支援する側が想定していたニーズが異なるなどの問題がよく発生する。例えば、緊急援助と復興・開発援助との間の「ギャップ」が問題となることがある。ここでいうギャップとは、緊急援助段階と復興・開発援助段階の間の引き継ぎがスムーズに行われないために発生する、時間的空白と継続性の喪失のことである。紛争後の復興・開発段階は、紛争直後の状況と、時間が経過し通常の開発段階に近づいていく中長期の段階があり、種々の関連研究でも、さまざまな分類がなされている。例えば、稲田は「PKO 段階あるいは緊急人道支援段階」、「ポスト PKO の移行段階」、「持続的開発段階」[稲田 2007:6-7]の 3 つの段階に分けて、ギャッ

ブ問題の分析を進めている。いずれの分類でも、この移行過程はある時点で明確に次の段階に移行するものではなく、徐々に移行していくものであるという認識が存在する。しかし実際には、主要ドナーや国際機関は、緊急援助の段階を過ぎたとみなすと援助を減少させる傾向があり、そこに緊急援助段階と復興・開発段階のギャップが生じやすくなる。首藤は、「紛争停止さえあれば、やがて伝統的なテーマである復興や経済発展のプロセスに移れるという楽観的な見解から、その間には大きな溝(ギャップ)があり、復興にはかなりの時間がかかるとの悲観的認識が広がり、そこからギャップ理論が登場した」[首藤 2005:26]と述べる。ギャップ理論は、緊急援助と復興・開発援助の時間的および手法的ギャップの存在を問題視し、命題としている。緊急援助と復興・開発援助を繋ぎ、ギャップを埋めるための概念として平和構築が唱えられるようになった[大村・笹岡 2000:144]。しかし、ギャップ問題だけでなく、紛争によって離散した住民を還し、元のコミュニティを復活させ、紛争前の状態に戻すためには、住居の再建から社会システム全体の再構築、さらに被害者の精神的トラウマのケアなどが必要である。しかし、それらの支援が欠けているという事実が、次第に理解されるようになった。それに伴い、ギャップ問題の解決を皮切りに、紛争後の平和構築という、紛争後の社会の復興に必要な要素と活動を見出そうとする国際的な動きが始まった。

平和構築は、それまで国連の機能として想定されていた3つの平和活動(予防外交、平和創造、平和維持)に、新たな機能として位置づけられた[Ghali 1992]。当初、平和構築は紛争終結後に行う「事後的対処」と捉えられていた。現在では、冷戦終結後に勃発する紛争の要因をつきとめ、さらに「事前防止」を行うことに国際的な問題意識が向けられるようになり、事後的対処だけではなく、貧困・不平等の除去など紛争(再発)の芽を摘みとる「予防」までもを含めて考えることが主流となっている。平和構築は、活動主体や活動内容、活動時期が多岐に渡るが、根本的には平和な社会の「構造」を作り上げるものである。そのため、それは、紛争問題の解決策を考察する際、様々な方面からのアプローチが可能な概念であると言える。

紛争後の平和構築事業の最大の目的は、紛争を再発させる要因を縮小していくことである。とくに、国内の治安を安定させることが、その先の復興をスムーズに行う上で重要になってくる。平和構築事業の一環として、紛争後、経済的、社会的に自立できない武装兵士が再び集結し、再び暴力を用いて不平・不安を解消することを阻止するために、「武装解除、動員解除、社会復帰 (Disarmament, Demobilization and

Reintegration、以下 DDR)」プロジェクトが行われる。DDR プロジェクトとは、まず兵士やゲリラなどの戦闘集団に武器を捨てさせ、軍事組織を解体し、武器を捨てた元兵士たちが一般社会に復帰できるように支援するプロジェクトである。

近年紛争が発生した地域の中で、日本がとくに開発に関わった国として、東ティモールを挙げることができる。東ティモールは、1999 年に発生した紛争が終結した後、21 世紀最初の独立を果たした国である。同国では、国連主導により DDR プロジェクトが実施され、国際社会から、緊急援助、復興・開発援助共に、比較的スムーズに援助が行われた事例として取り扱われていた。しかし、2006 年 4 月に離脱兵⁽⁶⁾と国軍との間に衝突が発生し、国際治安部隊が投入される事態に至り、2011 年末時点においても治安は安定していない。東ティモールだけでなく、紛争経験国の治安はなかなか安定せず、暴動が繰り返し発生しているのが実情である。他の復興支援がスムーズに行われるためにも、平和構築における DDR プロジェクトを効果的に実施することが、紛争防止及び紛争予防に繋がってくるのではないだろうか。

このような問題意識から、本稿ではまず、国際社会において平和構築という概念がどのように捉えられてきたのかを整理した上で、現在の平和構築概念を明らかにする。次に、紛争終結後、紛争再発防止に取り組む平和構築事業である DDR プロジェクトに焦点を当て、紛争経験国での事例を用いながら、同プロジェクトの影響について考察し、問題点を明らかにする。その上で、平和構築における DDR プロジェクトを効果的に実施するために求められるものは何かを明らかにし、筆者独自の平和構築における DDR プロジェクトのあり方を提示する。

2. 研究方法

本論では、紛争問題解決のための手段として扱われる平和構築概念や政策、事例について記述した文献と日本紛争予防センター事務局長瀬谷ルミ子氏にインタビューした内容をもとに、DDR プロジェクトのあり方について考察する。

第 2 章では、平和構築とは何であるかを概念の歴史的変遷から明らかにしつつ、現在の国際社会における平和構築概念の認識を明確にする。その概念を踏まえた上で、さらに第 3 章では DDR プロジェクトに焦点を絞り、DDR の定義付けを行うと共に、プロジェクトによってもたらされる効果と問題点について考察する。第 4 章では、プロジェクトの具体的な事例を 2 つ取り上げ、DDR プロジェクトを効果的に実施するた

めに不可欠とされるものが何であることを明らかにする。第 5 章は結論とし、現在までに実施されているプロジェクトから、筆者独自の平和構築における DDR プロジェクトのあり方を提示する。

第2章 「平和構築」とは何か

本章では、現在の「平和構築」概念を明確にすることを目的とし、平和構築という概念がどのようにして生まれ、その後、どのように国際社会に認識されてきたのかを整理する。また本稿で取り扱う DDR プロジェクトは、SSR（治安部門改革）に属している。したがって、第3章への橋渡しとして、その SSR が平和構築の文脈でどのように位置づけられているのかを明らかにする。

1. 平和構築概念の登場

平和構築という言葉を最初に用いたのは、ノルウェー出身の社会学者・平和研究者であるガルトゥング(Johan Galtung)である。ガルトゥングは、戦争と平和という2分法とはまったく異なった、平和概念の再定義を行い、1976年に、平和維持や平和創造との比較において、体系的に「平和構築」という概念を提示した[ガルトゥング 1976:297-304]。

ガルトゥングは平和概念を、「暴力」を基盤に考え、暴力を、「ある人にたいして影響力が行使された結果、彼が現実的肉体的、精神的に実現しえたものが、彼のもつ潜在的实现可能性を下まわった場合」[ガルトゥング 1991:6]に発生するものと定義している。さらに、暴力を「直接的暴力(direct violence)」と「構造的暴力(structural violence)」とに分け、戦争を直接的暴力に、飢餓や貧困を構造的暴力に分類した[ガルトゥング 1991:8-19]。暴力を2つに分類した上で⁽⁷⁾、平和は「直接的暴力と構造的暴力との基本的区分にもとづき、暴力は2つの側面をもつことになる。同様に、暴力の不在として理解される平和も2つの側面をもつ。(中略)つまり、直接的暴力の不在と構造的暴力の不在である」[ガルトゥング 1991]と定義づけている。

また、ガルトゥングは、単に戦争がない状態を「消極的平和(negative peace)」と呼び、社会正義が果たされて飢餓や貧困もなくなった状態を「積極的平和(positive peace)」と呼んだ[ガルトゥング 1991:44]。これらの新しい概念は、それまで平和学という学問が核軍拡競争や戦争の研究しか行っていなかったのに対して、不平等や経済的不公平、社会的不正などといった構造的暴力にまでアプローチするべきもの、という認識を確立した。

ガルトゥングによれば、紛争の停止状態を目指す平和創造や平和維持は、敵対勢力を引き離すことで、目標を達成しようと試みるため、消極的平和にかかわるものである。それに対して、平和構築は戦争の原因を取り除き、戦争が起こるかもしれない状況で戦争に代わるものを提示する構造を作るものであるため、積極的平和にかかわるものである。ここで言う「構造」とは、直接的暴力を軽減しながらも構造的暴力を温存する大国支配ではなく、むしろ北欧諸国やヨーロッパ共同体諸国間の関係をモデルとし、「上部構造(superstructure)」ではなく、「下部構造(infrastructure)」にかかわり、軍縮そのものよりも目標非設定化を促すような「構造」である[ガルトゥング 1976:297-304]。ガルトゥングは、特有の「構造」概念を駆使して、平和学の分野ではすでに一般的となった構造的暴力に関する視点を生かしながら、「平和構築」の概念を作り上げた。ガルトゥングにおいて原型的な「平和構築」概念は「構造的暴力」概念と密接に結びついていた。この当時、「平和構築」概念自体は、存在していたものの、国際社会がそれに関心を向けることはなかった。しかし、1990年代以降、冷戦終結により国際社会が大きな変化を余儀なくされたことから、平和構築が注目を集めるようになった[篠田 2003:5]。

1992年に発生した第2次ソマリア紛争で、国際機関である国連平和維持活動（以下国連PKO）の限界が表面化し、同時に国際NGOの役割が注目された。飢餓状態にあったソマリアにおいて、部族社会を中核とするいくつかの武装勢力⁽⁸⁾が台頭した。その割拠によって、国連の食糧支援が阻害され、奥地での飢餓は一挙に加速した。これに対して国連はアメリカ軍を派遣し、PKO活動が行われた。しかし、武装勢力が死亡したアメリカ兵を町中で引きずり回すという行為が映像で公開されたため、アメリカ社会の嫌悪感が増大し、アメリカ軍の撤兵、そして国連PKO自体も撤退に追い込まれた。この時期に国連と協力し、食糧搬入に成果を上げたのが国際NGOである。特に、現場に入っているNGOからの早期警報が重要視された。早期警報とは、「紛争予防のために、できる限り早期に事態の兆候に関する情報を収集し、その情報を的確に分析し、予防外交のための適切な措置を選択する」[庄司 2001:98]機能のことである。NGOは今回、武装勢力によって生命線である輸送ルートが占拠され、国連の緊急援助物資が届かず、飢餓を危機的状況にまで発展させているという報告を国際社会に向けて行った。しかしながら、NGOが国際社会に報告したものの、国連を含め、主要各国の政府には早期の対処行動を起こさせるだけの時間はなく、対応が遅れてしまった。

紛争は一度発生すれば、その解決に膨大な資源と努力が必要となる。紛争が現実化、具体化、巨大化、広域化する前に予防しようとする「予防外交」という概念が、平和構築と対をなす考え方として登場した。その重要な要素として NGO の活動が位置づけられ、予防外交を専門とする NGO まで登場した⁽⁹⁾。1992 年に当時のガリ国連事務総長は、『平和への課題(An Agenda for Peace)』[Ghali 1992]を発表し、紛争予防手段の開発や PKO の充実などを訴えた。

この報告の中で、ガリはガルトゥングとは異なる「紛争後の平和構築(post-conflict peace-building)」という概念を提起している[Ghali 1992]。ガルトゥングの「平和構築」の主眼は国家間関係の平和にあり、『平和への課題』が立ち向かった国内紛争の解決という問題と完全には重なり合うものではなかった。またガルトゥングの議論は理論的モデルの設定を行うものであり、国連などの国際社会が従事する具体的諸活動に言及しながら展開された『平和への課題』の視点とは、異なるものであった。福田と工藤も、ガルトゥングの「平和構築」概念に対して、「この当時用いられていた『平和構築』とは、思想的・社会学的な概念であって、(中略)ガリ元国連事務総長などが用いている政策概念とは異なる」[福田・工藤 2007:111]と述べる。『平和への課題』の中では、「新たな環境の建設をめざす平和構築という概念はそのなかでも特に、平和の条件の崩壊防止を目的とする予防外交と対をなすものとする必要がある」[Ghali 1992]と記されている。ガルトゥングの「平和構築」概念とは内容的に異なる概念が登場したのである。同報告を皮切りに、国際社会全体が予防外交・平和構築に関心を持ち、具体的に専門的なシンクタンクや研究集団をスタートさせた。

「平和構築」という言葉の発生を辿るならば、それは 1976 年にガルトゥングが出した論文である” Three Approaches to Peace: Peacekeeping, and Peacebuilding”に見ることができる。しかし、現在国際的に周知されている「平和構築」の根本は、1992 年に元国連事務総長であるガリが発表した『平和への課題』である。

2. 平和構築の変遷と現在

本節では、平和構築概念がどのように国際社会に認識されてきたかを整理した上で、現在の平和構築概念を明らかにする。

(1) 平和構築の変遷

平和構築はガルトゥングが提示した概念であったが、広く一般的に平和構築が議論されるようになったのは、1992 年にガリが「紛争後の平和構築（post-conflict peace-building）」という概念を提示[Ghali 1992]してからである。ガリは安全保障理事会の要請を受け、予防外交（preventive diplomacy）、平和創造（peacemaking）、平和維持（peacekeeping）について、国連の能力を高めるための分析と勧告をおこなった。その際にガリは、これら 3 つの概念に加えて、一部の研究者によってわずかに用いられるだけに過ぎなかった平和構築の概念を大々的に導入し、報告書を作成した。ガリの定義によれば、「予防外交」とは、「当事者間に生起する抗争（disputes）を防ぎ、現存する抗争が紛争（conflict）に発展するのを防ぎ、紛争が勃発したときにはその拡大を制限するための行動」[Ghali 1992:2]を指す。「平和創造」は、「主に国連憲章第 6 章で予期されているような平和的手段を通じて、敵対当事者に合意をもたらすための行動」[Ghali 1992:2]である。「平和維持」は、「関係する全ての当事者の同意に基づいて、通常は国連軍事要員と（または）警察要員を含み、しばしば文民を含むような現場での国連の展開」であり、「紛争予防と平和創造の両者の可能性を広げるための技術」[Ghali 1992:2]である。これに対して「平和構築」とは、「紛争の再発を避けるために平和を強化し堅固にする構造を見つけ、支えるための行動」であると定義された[Ghali 1992:2]。

予防外交が紛争勃発前に機能するものであるとすれば、主に平和創造と平和維持は紛争中または紛争停止後に、平和構築は紛争後に機能するものとして時系列的に理解された（図 2）。そこでガリは、平和構築という概念に一貫して「紛争後（post-conflict）」という語を加え、平和構築とセットで用いた[Ghali 1992]。ガリによれば、「紛争後平和構築」活動に含まれるものは、かつての紛争当事者の武装解除と秩序の回復、兵器の管理と可能な限りの破壊、難民の帰還、治安維持要員への助言・訓練などの支援、選挙の監視、人権擁護努力の推進、政府機構の改革と強化、そして政治参加の公式・非公式過程の促進であった。さらにガリは、法の支配や意思決定の透明性といった民主的实践が、新しい安定的な政治秩序における真の平和と安全保障の達成に寄与することを強調した[Ghali 1992]。その後、国連総会でも、1993 年 9 月の決議において、「紛争後平和構築」は、紛争再発を止める新しい環境の創造を目指し、平和の持続的な基礎を促進するために紛争の根本的な原因と結果（経済的・社会的・文化的・人道的なものも含まれる）を扱う、発展的な概念として取り上げられた。総会は、主権平等や

内政不干渉などの国連憲章に規定された諸原則と合致させるべきだと指摘しながら、平和構築活動への支援を表明した。

その後、紛争の「事後的対処」という意味での平和構築から、冷戦の終結後に勃発する紛争の要因をつきとめ、さらに「事前防止」を行うことに国際的な問題関心が向けられるようになり、予防などの観点から貧困・不平等といった諸問題に焦点が当てられるようになった。

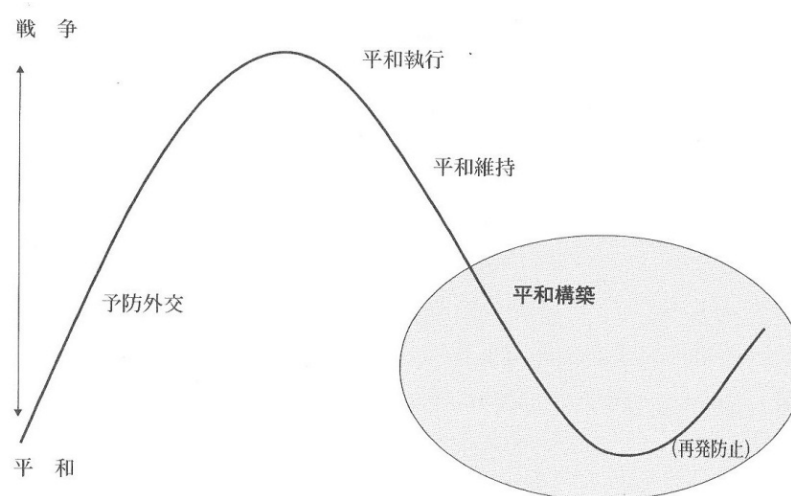


図2 当初の平和構築の位置づけ

([大門 2007]より引用)

さらに、ガリは国連の平和構築の概念を整理し、『平和への課題・補足(Supplement to An Agenda for Peace)』[Ghali 1995]を発表した。国家間または国家内での紛争解決のために国連が用いる手段として彼が挙げたのは、「予防外交と平和創造」、「平和維持」、「軍縮 (disarmament)」、「制裁 (sanctions)」、「平和執行 (peace enforcement)」であった。これらのうち最初の3つは紛争当事者の合意を得て行うものであり、国連憲章第7章を前提にして強制力を行使する最後の2つとは対比させられる。最初の3つは、やはり紛争解決にあたって時間的推移に応じて段階的にとられる措置であると説明された。そしてガリは、紛争回避をはかるための紛争前予防外交や、紛争当事者間の停戦を監視する平和維持活動とは区別された、「紛争後社会で平和の基盤を構築するための活動」[Ghali 1995]を平和構築活動と呼んでいる。平和構築活動の内容として、非武装化、小兵器の管理、制度的改革、警察・司法制度の改革、人権の監視、選挙改革、

および社会・経済開発をあげた。特に注目すべき点は、平和構築の範囲を紛争後社会に限定するのではなく、紛争予防にも貢献するという考えを含むようになった点である。篠田は、紛争を予防することにとって重要なのは、「多機能的な平和維持活動に委ねられている平和構築活動であれ、平和維持活動が存在しない状況での平和構築活動の場合であれ、(中略)平和の制度化のための構造 (structures for the institutionalization of peace) を作り上げること」[篠田 2003:7]であるという。すなわち、平和構築とは、「紛争の根本原因を正すことにより、平和の状態を恒常化させ、『紛争を非制度化』する政策」[大門 2007:13]として理解されるようになった。

その後、ガリによって提唱された平和構築概念を基にした活動に関する議論には、3つの特徴があった。1つ目は、平和構築活動は、しばしば政治あるいは安全保障の分野に関わる平和創造・平和維持活動と対比させられ、社会的・経済的側面から平和の基盤を形成するものとして認識された。そのため平和構築活動は、範囲が極めて広く、多様な組織によって運営されるものと考えられた。多角的な任務を持つ場合でも、統一的組織として機能する平和維持活動とは対照的な活動であった。2つ目に、平和構築活動の範疇は、時間軸によって区切られるものとして想定された。紛争前の予防外交・平和創造、紛争停止直後の平和維持に対して、平和構築は「紛争後」に「紛争の再発」を防ぐために機能すると説明された。その結果、内容的には予防外交と重なり合うものが、紛争後であれば平和構築と分類されるかのような記述がいくつかあげられた。3つ目の特徴として、概念的に区分された平和のための諸活動は、国連諸組織を振り分けるための範疇として機能していた。各国派遣の軍事要員であればあくまでも平和維持の枠組みの中で活動し、経済・社会・人道・人権分野に携わる諸組織は平和構築の枠組みの中で活動するということになる。

それらの特徴を考察した上で、ガリの概念枠組みの中での平和構築には問題点が挙げられる。平和構築活動が、社会的・経済的分野での支援を平和構築という目的に資する形で立案されることは重要である。しかし篠田は、それによって「政治的領域での平和維持活動の重要性が低下するわけではない。政治的領域での平和構築活動に対し、非政治的領域での活動を平和構築とするのは、短絡的な図式化に陥る危険性を持つ」[篠田 2003:9]としている。また、『平和への課題』から平和構築に「紛争後」という言葉がセットで用いられるようになった。しかしその後発表された『平和への課題・補足』におけるガリの説明からも示唆されるように、実際には予防外交と平和構築と

を時間軸によって区分するためには、無理矢理な線引き作業が必要になる。なぜなら、紛争後社会で紛争の再発を防ぐ活動は、常に将来の紛争に対する予防外交としての性格を持ち合わせることになるからである。さらに、停戦合意後に行われる平和維持活動は、必然的に紛争後の平和構築活動と時間的に重なり合う可能性を強く持っている。平和維持活動の一環として人権保護活動などが行われることが一般化している今日では、平和維持と平和構築の境界線は一層曖昧なものになっているのが実情である。

これらを議論した結果、2000年に『国連平和活動に関する委員会報告（Report of the Panel on United Nations Peace Operations、以下ブラヒミ・レポート⁽¹⁰⁾）』が発表された。そのなかで、『平和への課題』で示された諸概念について再整理・再定義が行われた。国連の平和活動が、紛争予防と平和創造、平和維持、平和構築という3つの主要な活動から構成されるとの認識にもとづき、特に平和維持と平和構築活動のあり方について議論が深められた。例えば、「平和維持と平和構築の関係については、平和構築のために安全な環境づくりは平和維持の役割であり、同時に、平和構築による政治・社会・経済的变化が自立的に持続可能な治安状況を作り上げるとされ、平和維持要因の支持がなければ平和構築要員は活動することができず、平和構築要員の仕事があれば平和維持要員は出口戦略（exit strategy）を持つことができない」[UN 2000:3]と述べられ、平和維持と平和構築活動が相互に密接に関わり合う活動であることが明記されている。またそこでは、この3つの活動は「平和活動(peace operations)」という概念で統合的に捉えられている[ibid.,2]。この中で平和構築は、「平和の基礎を再生し、単なる戦争のない状態以上のものを作り上げるための活動」[ibid.,6]と表現され、「戦闘員の市民社会への再統合、警察・司法制の訓練などを通じた法の支配の強化、人権の尊重の監視、過去または現存する人権侵害の捜査、選挙協力や自由なメディアの支援を含む民主化支援、紛争解決・和解の促進」[ibid.,6]などの広範な活動を含むものとして位置づけられた。『ブラヒミ・レポート』では、平和構築は、紛争中であっても、紛争を軍事的なものから政治的なものへと移行させる作業として考えている。そのため、平和構築を実施して行く上で重要なのが、現地の人々を多角的な形態で関与させることであるとしている[ibid.,6]。同レポートでは、包括的な平和活動概念が提示され、組織の横断的な包括性、戦略的視点の一貫性が求められた。また、文書で明記されていないものの、平和構築を「紛争後平和構築」と時期を限定せず、時系列的展開に拘束されない平和構築概念として捉えられている。

アナン元国連事務総長は、2004 年に『脅威・課題・変化に関するハイレベル・パネル報告書（以下、ハイレベル・パネル報告書）⁽¹¹⁾』を国連改革の議論の基盤として発表し、『ブラヒミ・レポート』と同様、平和維持活動と平和構築とのつながりを同報告書内で指摘している。しかし、『ハイレベル・パネル報告書』では、それ以前の平和構築概念で捉えられていた範囲をさらに拡大し、紛争発生以前の活動である紛争予防も含めただけではなく、紛争が終結し平和維持活動が終了した後の復興活動も平和構築の視野に入れている。これにより同報告書においては、平和構築は紛争発生以前の予防活動から、紛争終結後の復興開発までを視野に入れた長期に及ぶ活動と捉えられた。さらに、現在の国連システムには一貫性を持って平和構築を担当する組織がないことを指摘し、新たな政府間機関として国連本部に平和構築委員会（Peacebuilding Commission 以下、PBC）の設置を提案している。

その後 2005 年に、当時のアナン国連事務総長が包括的な国連改革のための報告書として『より大きな自由の中で(In Larger Freedom)』[Kofi 2005]を発表した。その中で、紛争後という枕詞とともに用いながら、平和構築を「紛争から永続的な平和への移行」と位置づけた。アナンは、平和構築を一貫して扱う機関として、『ハイレベル・パネル報告書』の中で提案された PBC を支持しているが、PBC に早期警戒等の紛争予防的機能を与えることには反対した。この理由としては、『ハイレベル・パネル報告』において紛争勃発前の時期も対象としたが、国連事務総長が国内政治への介入を警戒する途上国の反発に配慮したためと考えられる[山内 2006:29]。その結果、PBC が対象とする平和構築は、「紛争後の活動」に限定されている。しかしながら、この文書における平和構築の用法をもって、国連の場における平和構築の捉え方が時間軸に縛られたかつての概念に逆戻りしたと結論付けるのは尚早である。外務省が 2006 年に発表した平和構築に関する報告書によると、「近年、国連文書において、平和構築という言葉が紛争後という文脈に限定して用いられている背景には、政情が不安定であったり、紛争の火種を抱えたりする国々が、平和構築の名の下で自らの国への国際社会からの介入が行われる可能性を排除したいという思惑があるからと考えられる」[外務省 2006:13]としている。そのため、アナンの「紛争後」の捉え方は、『より大きな自由の中で』よりも『ハイレベル・パネル報告書』に近いと考えられ、紛争終結直後から中期的な復興にかかわる幅広い時間軸を想定し、PBC は、紛争終結直後の復旧活動支援から復興計画の定期的な見直しまで、様々な活動を行うべきとしている。

以上の平和構築の変遷をまとめると、以下のようになる（表 1）。

平和構築の概念は国連を中心として発展してきた。1976 年にガルトゥングが提唱した「平和構築」から 2005 年に発表された『より大きな自由の中で』で明記されている「平和構築」を概観した場合、平和構築は、主として「紛争後」の段階において、永続的な平和を達成するために、平和維持活動と密接に関わりながら、復興開発も視野に入れた活動であると言える。さらに、各報告書が一致して強調している点が、平和構築活動が「調整され、一貫性を持って」、「統合的」に実施されるべきということである。これは、平和構築活動は期間限定で取り組まれる活動ではなく、ある一定の理念と目標に則って、包括的に行われるべき活動であることを意味している。また、篠田によると、平和構築活動とは「ある社会の平和を永続化させるための『包括的かつ統合的な戦略』を作成するための概念枠組み」[篠田 2003:21]であると述べている。

表 1 平和構築概念の比較

	位置づけ	対象期間	活動内容
ガルトゥング (1976年)	思想的・社会的概念	紛争後	平和の構造づくり
平和への課題 (1992年)	紛争の再開を防ぐための平和を強化・固定化すること	紛争後で且つ平和維持活動の後	経済、社会、文化及び人道問題に取り組む持続的活動
平和への課題・補足 (1995年)	平和の状態を恒常化させ、紛争を非制度化する	紛争後に限定せず、紛争予防にも貢献する	非武装化、選挙改革、社会・経済開発等
ブラヒミ・レポート (2000年)	平和が永続する状態	紛争後	元戦闘員の社会統合、選挙支援、警察再建などの法の支配の強化等
ハイレベル・パネル報告 (2004年)	紛争の終結及び長期的復興の達成	紛争前の紛争予防も含む	早期警戒から復興・開発を視野に入れた長期的且つ包括的支援
より大きな自由の中で (2005年)	紛争から永続的な平和への移行	紛争後	平和維持活動支援から社会・経済開発支援まで

（[山内 2006]より筆者作成）

2004 年の『ハイレベル・パネル報告書』で PBC の設立が提案され、事実それは今日も機能している。平和構築の歴史を考察する上で、PBC という平和構築を専門に扱う機関が設置されたということは、同時に平和構築が国際社会においてより重要な課題として認識されたことの表れであるとも言える。ここでは、平和構築を一貫して扱う機関として創設された PBC の役割について述べたい。『ブラヒミ・レポート』の中で「国連が平和構築活動の調整役になる」[福田・工藤 2007:112]ことが提案され、この問題意識は、その後国連で出された『ハイレベル・パネル報告書』でも共有されており、結果として PBC の設置に結実している。2004 年 9 月に国連首脳会合が開催され、そこで採択された成果文書（World Summit Outcome）は、「持続的な平和」を達成するためには、「調整され、一貫性があり、統合されたアプローチ」が必要であるとし、その一環として PBC の設置が決定された⁽¹²⁾。それを受けて 2005 年 12 月に国連総会および安全保障理事会で PBC の設立が決議され、2006 年 6 月に初回会合が開催された。同委員会は国連総会および安全保障理事会の双方に対して報告義務を有する、国連としては新しいタイプの組織である。その任務としては、以下の 3 つが挙げられる。

①紛争後の平和構築と復興のための包括的な戦略に関して国連の全関係機関に対して助言を行う、②紛争からの回復に必要とされる復興および制度構築に焦点を当て、持続的な開発の基盤を整備するための戦略を支援する、③国連内の全関係機関間の調整を行い、ベスト・プラクティスを構築し、初期の復興活動に資金的支援を供与し、戦後復興のための国際社会による支援を必要なだけ延長する[大門 2007:13]。

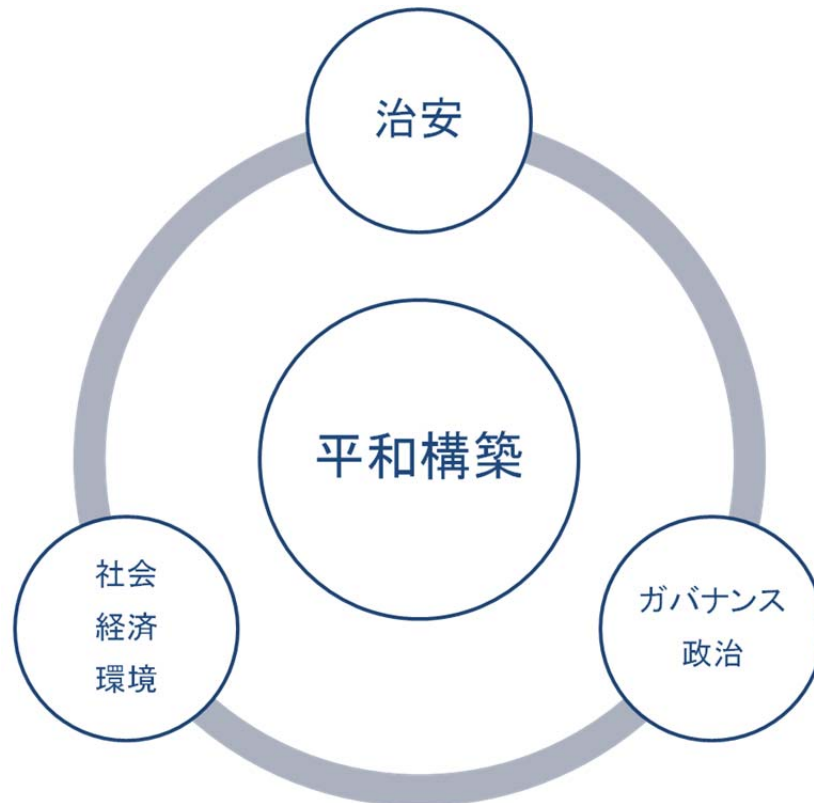
以上 3 つの任務を負う PBC は安全保障理事会構成国、国連の上位資金提供国などを中心に 31 カ国の代表および世界銀行、IMF（国際通貨基金）、および関係国連機関代表などからなる委員会である。その中で、アンゴラ出身のマーティン委員長は平和構築について「平和構築とは紛争の罠から人々を解放し、持続的開発のための基盤を整備すること」[大門 2007:14]と定義した。しかし実際には、平和構築の意味合いは、国連の関係機関、たとえば UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）、UNDP（国連開発計画）、世界銀行等のあいだには依然として概念の混乱がみられる。さらに各機関にとって都合のよい「平和構築」活動がともすれば無調整に行われがちである。例えば、カ

ンボジアで PKO が平和構築活動の一環として地雷の撤去作業を行った。しかし、現地の UNDP にとってそこでの地雷撤去作業は、元戦闘員の雇用機会とする計画だったため、結果として UNDP 側から見ると、一部の平和構築事業が失敗してしまったことになる。PBC は、こうした組織間の認識のずれを是正し、平和構築活動において必要なときには必要な機関が活動・連携できるように、国際機関の調整を行うことを目的のひとつとしている。PBC は議題の設定や手続き事項の決定など運営上の意思決定を行う組織委員会と、具体的な支援内容を討議する国別会合の 2 つに分かれている。PBC の共通理念として、「委員会で取り上げる事例は受入国の要請を重視し、また具体的な支援内容の調整は現地で行われるべきものであり、現地の支援内容について立ち入らない」[佐野 2007:70]というものがある。このことを受けて、国別会合における決定では、検討対象国政府と現地の国連事務所の協議によって提出される支援要請が重要視され、これに基づいて議論がなされる。例えば、シエラレオネについては、2006 年に同国の要請に基づき、社会・若年層の能力開発と雇用や司法・治安部門改革などを優先分野に特定すると同時に、平和構築基金を通じた支援対象国に設定している。

(2)現在の平和構築の位置づけ

次に、現在の紛争地域の復興・開発分野における平和構築の位置づけを明らかにし、平和構築の具体的な内容を述べる。そのために、経済協力開発機構（OECD）の委員会の 1 つである開発援助委員会（DAC）が 2005 年に発表した『平和構築を主流化する』[黒澤 2000:63]と題する報告書を取りあげる。同報告書は、国際社会において平和構築活動の範囲が拡大していることを反映し、平和構築を単に「紛争後」の対応に限定したものではなく、「紛争を予防し、平和を持続させるための紛争前・中・後に行われる諸政策」[黒澤 2000:65]と定義し、予防外交、平和創造、平和維持、紛争前から後にかけての一連の政策を補完するものとして捉えている。さらに、この報告書のなかで、平和構築は「治安の側面」、「ガバナンスおよび政治の側面」、「社会、経済、環境の側面」の多様な側面を持つ概念として捉えられており、それぞれが異なる活動範囲を想定している。現在の平和構築の位置づけを図式化し（図 3）、さらにそれぞれの分野に含まれる活動を列挙した。

治安の側面(Security Dimension)：旧兵士の武装解除、動員解除、社会再統合(Disarmament, Demobilization, Reintegration：DDR)、地雷撤去、小型武器の管理、シビリアン・コントロールなどを中心とする治安制度改革



社会、経済、環境の側面(Social, Economic and Environmental Dimension)：難民・国内避難民の帰還、経済・社会インフラの再建、民間部門・雇用・投資の促進、環境・資源管理分野における支援

ガバナンスおよび政治の側面(Governance and the Political Dimension)：政治・行政組織への支援、和解・和平の促進、グッド・ガバナンス・民主化・人権の促進、市民社会への支援、法的措置・真相究明委員会の設立

図3 現在の平和構築の位置づけ
([大門 2007]より筆者作成)

紛争後の平和構築において、短期を想定した「紛争後」の活動だけでは紛争の再発防止に対応できないことが国際社会の一般理念として認識されるようになった。現在の平和構築は、時間的枠組みに関係なく紛争予防から復興開発までを視野に入れ、永続的な平和の達成を目的とした国づくりの概念となっている。さらに、エスニシティ

(13)を主な紛争要因とする先進国社会と違い、発展途上国の紛争原因は、それにとどまらず貧困に由来する場合が多い。そのため、貧困削減を目的とする開発プログラムの実施を前提にした長期間の平和構築支援が求められるようになってきている。

3. 平和構築における SSR

「平和な」社会には、戦時に存在していた数の武器や兵士は必要ない。そのため、軍事部隊の整理は、戦争の社会から平和な社会へ移行するために不可欠な作業である。この作業こそが、「治安部門改革（Security Sector Reform 以下、SSR）」である。

本稿で取り扱う DDR（Disarmament（武装解除）, Demobilization（動員解除） and Reintegration（社会復帰））は、平和構築の中でも治安の側面に分類されている（図 3）。長期間にわたり紛争（とくに内戦）が継続してきた地域では、「法の支配」の構造が崩壊し、国家としての正当性も喪失している状態にあり、正規軍や警察といった治安装置が十分に機能していない状態にある。そのため、紛争終結後の治安回復は緊要な課題である。治安の側面を再構築する改革、国家の中枢において秩序維持を担うさまざまな組織（軍隊、警察、司法制度など）の実務能力の向上や民主的な組織への体質改善を目指して行う種々の改革の総称を「治安部門改革（SSR）」と呼ぶ。SSR の成否が、紛争当事国の戦後秩序を自力で立ち直させることができるかどうかにかかってくる。

SSR の目的は大きく分けて 2 つ存在する。第 1 に、当事国自身の力で秩序を維持するための実効的な治安能力の向上であり、第 2 に、治安組織の抑圧的性質や不透明性、政治的偏りなどの問題点の解消である。両者を比べた場合、1 つ目の治安能力の向上が優先される傾向が強い。2 つ目の体質改善は、ある程度治安環境が改善されてから順次行っていく長期的活動である。しかし、この 2 つは密接に関連しており、どちらが欠けても SSR の成功は難しい[山根 2002:92; 藤重 2007:33]。治安状況が安定しなければ、長期的な組織改革に取り組むことは容易ではない。一方、国民を守るという意識のない治安組織を放置すれば、一旦収束した紛争が再発する危険性は極めて高くなる。したがって、実際に SSR を実施する際には、状況に応じてどちらの活動が求められているのか優先順位を見極めつつ、最終的には双方がバランスよく達成されるように長期的展望に立った計画づくりが重要となる[藤重 2007:33]。SSR の目的からも、紛争当事国の「治安の確保」（すなわち、SSR の成功）が、DDR を成功裏に実施するためのもっとも不可欠な条件の 1 つになる。

山根は「DDR と SSR とは、表裏一体の関係にあるとも言えるが、両者の間に明確な区分は判然としていない」[山根 2002:92]としている。アフガニスタンでは、DDR は制度的に SSR の一部として捉えられたのに対し、リベリアやコンゴ民主共和国など、多くのアフリカの紛争国ではそれぞれ別個のプログラムとして分かれている。「DDR が裨益者としての戦闘員“個人”に着眼する一方で、SSR は一般に“組織”改革を目指している」[山根 2002:92]という見方も存在している。国連 PKO 局から 2006 年 3 月に出された SSR に関する報告書は、「DDR は伝統的に SSR や『法の支配』とは別の問題・分野だと考えられてきた。これは複雑な問題の不適切な理解である。(中略)元戦闘員たちはその国・地域の治安部門を操作、あるいは支配しようとするので、彼らは SSR において主要な参加者としてみなすべきである。彼らの同意と参加なしには SSR は失敗に終わるだろう」[Edward 2006:6,9]と報告している。また SSR の重要性を指摘する理由として、3 点挙げることができる。

1 つ目は、今日の紛争の多くが内戦化しており、紛争解決のための国際社会の活動はほとんどの場合、国内事項への介入というかたちをとることになる。この結果、国連 PKO 活動は、かつてのように平和協定を結んだ国家間の国境線上や非武装地帯における停戦監視や兵力引き離しよりも、国内に引かれた停戦ラインの監視や治安維持活動を主に行うようになっていく。内戦終結のために送り込まれた多国籍軍の役割も現地の治安維持が中心となるケースも多く存在する。例えば、1995 年のボスニア・ヘルツェゴビナ紛争終結のために設置された和平履行部隊（IFOR）の任務を引き継ぐものとして展開した平和安定化部隊（SFOR）や、1999 年に国連 PKO 活動が認められて展開するまでの間の人道援助活動を容易にするために東ティモールに派遣された東ティモール国際軍（INTERFET）、最近であれば、タリバン政権が倒れた後のアフガニスタンに駐留する国際治安支援軍（ISAF）が挙げられる。

2 つ目は、内戦で実際に使用される武器が通常兵器、それも小型兵器は「簡便に使用でき、安価に」[山根 2003:65]入手できることから、元戦闘員の武装を解除し、これらの武器を回収・破棄することは、実質的な軍縮につながる点である。大型兵器を取り締まる制度としては、イラクのクウェート侵攻を教訓として各国が戦車や戦闘機などの大型通常兵器の輸出入を登録して国際的な信頼醸成を推進し、安全保障を強化しようと 1991 年に国連軍備登録制度が作られた。しかし、この制度ができた直後から大型通常兵器を使った国境を越えての大規模侵攻は以前ほど起こらなくなり、その代わ

りに、小型兵器を使った地域紛争、それも国内紛争が頻発するようになった。小型武器に関する問題解決については、その重要性が 2000 年に開催された国連ミレニアムサミットで提言された『ミレニアム宣言 (United National Millennium Declaration)』[UN 2000]の中にも盛り込まれた。また、2001 年にはニューヨークの国連本部で「小型武器の非合法取引のあらゆる側面に関する国連会議」が開催され、小型武器の破棄及び回収に向けた国際社会による取り組みは進展しつつある。しかし、『国連ミレニアム宣言履行に向けたロードマップ』と題した報告書によれば、「小型兵器は少なくとも 95 カ国において 600 社以上の企業で合法的に製造され、世界規模での生産額をみると、小型武器は 14 億ドル、爆発物は 26 億ドルとなっている。5 億の小型武器、軽兵器が世界に存在する」[UN 2001]とされている。また、2002 年に安全保障理事会に提出された報告書である『小型武器 (Small Arms and Light Weapons)』[UN 2002]は、「今日では少なくとも 6 億 3900 万もの数の小型武器が世界に出回っており、そのうち 60% が近くの民間人によって合法的に所持され、(中略)小型武器の使用の結果、毎年 50 万人もの人々が命を落としている。また、1990 年代には 400 万人もの人々が紛争に巻き込まれて亡くなっている」[UN 2002:2]と報告している。これらの現状を踏まえると、小型兵器こそが「事実上の大量破壊兵器」[堂之脇 2002:37]と言われる所以であることにも頷ける。

3 つ目は、今日の世界では当該国での内戦や飢餓・集団虐殺・大量虐殺などの人道危機が国連の安全保障理事会で「国際平和と安全に対する脅威」と認定されるケースが増えている点である。この理由として、ある国の内戦や人道問題が周辺諸国や地域、さらにはグローバルに実地的な脅威を及ぼすことから、「国際平和と安全」のための行動をとる必要性が指摘できる[星野 2004:333]。

こうした理由から国内の治安の問題が国家間の安全保障に直結するケースが増えている。そして、治安部門改革である SSR が平和構築の文脈において主要な位置を占めるようになってきた。DDR やそれに関連した小型武器等の問題への対処は、SSR のプロセスと密接に関係していると言える。

国民を抑圧する国家の防衛や治安維持を担う実力組織の権限が濫用されることにより、紛争が誘発されるという事例や、正統な軍や治安組織が十分に機能しないなか、無統制の武装集団やテロ組織が影響力も持つなどの権力の空白が問題となる事例が多く存在している。このことから、「深刻で暴力的な紛争を経験した国や地域の再建にと

って SSR が不可欠である」という認識は、広く人々に浸透した。この分野は、軍事や防衛などに関わるものであるので、本来の開発援助・経済協力の対象にはなじまない。しかし、当該国における軍事費の増大が開発の遅れを引き起こす負の要因になっていることや、統治のあり方が開発協力の課題として注目されるようになったため、治安部門が援助対象の国家や社会にとっての公共財として理解されるようになった。この流れを受けて、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）でも、1997 年ごろから開発と治安・安全保障に関する調査・研究が活発に進められるようになった。

DAC は、SSR を「相手国が、民主的な規範やガバナンス、説明責任、法の支配といった健全な原則と一致したかたちでその社会のさまざまな治安・安全保障上のニーズを満たしていく能力を強化すること」[OECD 2004:1]と定義している。DAC が治安部門に属するとしている組織は、軍、警察、憲兵隊、情報機関、司法府及び刑罰組織といった公的権限をもった国家機関と、それを管理・監督する文民からなる国家機関（議会、行政府）である。そして、DAC は次の 3 つの観点から SSR を進めるべきと指摘している。1 つ目は、治安・安全保障と開発が成立し、関係するすべての主体が参加し、女性や子供、少数民族など社会的弱者にも重点を置いたかたちでの明確な制度的枠組みを作る点。2 つ目は、治安・安全保障機関のガバナンスと監督を強化する点。そして 3 つ目が、文民で構成される当局に対して説明責任をもち、市民社会組織との対話にも開かれたプロフェッショナルな実力治安・安全保障組織を築く点である [OECD 2004; 星野 2004:335]。

紛争の発生原因を考えた際、それが国内の文脈によって引き起こされたときは、先にも述べたが、公正中立であるべき治安部門が政治化し、権力の濫用が行われたり、非合法・非正規の武装勢力、テロ組織なども加わった、泥沼化した衝突が繰り返されたりする。平和が持続できるような社会を構築するためには、こうした治安部門の改革を含むガバナンス支援は重要な位置を占める。そして、紛争終結後、新たな治安部門の形成が計画・実施されるプロセスのなかで、紛争中に莫大な数に膨れ上がった戦闘員に対して、武装解除、動員解除をし、さらに彼らを市民社会に復帰させる事業がその後の平和構築の成否を左右することとなる。

本章では、平和構築概念の登場とその後どのように国際社会において認識されて来たのかを整理した。そして、現在の平和構築は、時間的枠組みに縛られることなく、紛争予防から復興開発までを視野に入れ、永続的な平和の達成を目的とした国づくり

の概念であると位置づけられている。また、3章以降本格的に扱う DDR が属する治安部門改革である SSR は、国連 PKO 活動の変化や小型武器の拡散、該当国の内戦が周辺諸国にも大きな影響を及ぼしている事実を対象としている改革であることから、平和構築の文脈において、重要な位置を占めていることを提示した。次章では、平和構築における DDR を明らかにした上で、紛争後社会において、DDR が実施される場合に起こる影響と問題点について考察する。

第3章 DDR プロジェクト

本章では、平和構築における DDR の位置づけを明らかにした上で、実際に紛争後の地域で行われる DDR プロジェクトによって引き起こされる影響について考察し、問題点を明らかにする。また、DDR プロジェクトの問題点や失敗を補完するために行われるプロジェクトについても考察し、DDR プロジェクトのより効果的な方法を考える上での糸口としたい。

1. 平和構築における DDR

平和構築活動とは、紛争の勃（再）発を防ぎ、永続的な平和をつくりだすための活動である。平和構築活動の中の「紛争後の活動」は、どこかでいつか起こるかもしれない紛争を予防するための活動であるとも考えられる。そのため、紛争後社会において永続的な平和をつくりだすためには、和平プロセスが安定的に進み、政治的・社会的な和解、社会的・経済的な復興、さらにより長期的な開発が定着しなければならない。そして、「そのための環境づくりに役立つとされるのが治安部門改革（SSR）に属する DDR（Disarmament, Demobilization and Reintegration）」[Ball and van de Goor 2006:4]である。兵員を武装解除した後、除隊させ、社会復帰するまでの過程である DDR を通じて、巷に蔓延する小型武器が回収され、和平プロセスの懸念材料となる武装勢力が解体されれば、治安の回復と安定化が期待できる。そしてそれによって、紛争後の社会が享受できる限定的資源を、治安対策ではなく戦後復興に対してより多く傾注できるようになる。このように、紛争後社会における DDR の成否は、より長期的な平和構築に影響を及ぼしうるものとして位置づけられるようになった。また、構造面から平和構築における DDR を考察する場合、平和構築事業には大きく分けて、治安の側面、ガバナンスおよび政治の側面、社会・経済・環境の側面の3つの分野が存在する。前章で触れた通り、3つの分野のうち、DDR は治安の側面に分類されている。

もともと DDR プロジェクトの一部は、慣用的な行為として行われており、「武力紛争に参加した戦闘員、とくにその敗者側の兵士に対して武装解除や動員解除を行うこと自体は歴史上なんらめずらしいことではない」[デズモンド 2011:76]とされる。一方

で、元戦闘員の社会復帰が試みられるようになったのは比較的近年のことであり、DDR という形式は国連 PKO の取り組みとして編み出された。具体的な DDR の起源は、1980 年代末頃に求める見方が一般的である。例えば、アナン元国連事務総長は、国連 中米監視団（United Nations Observer Group in Central America 以下、UNOGCA）の武装 解除・動員解除をその最初の事例として紹介している[UN 2000; 徳永 2011:87]。ただ し、この国連 PKO では、そのマンデート⁽¹⁴⁾において DDR に関しては明記されていな い。中央アメリカに展開した UNOGCA の活動以降、1990 年代を通じて、モザンビー ク、カンボジア、リベリア、アンゴラ、グアテマラ、タジキスタンなどで「武装解除」 をマンデートに含む国連 PKO の事例がみられるようになった。また、1990 年代末以 降になると「武装解除」だけではなく、「DDR」をマンデートに明記した国連 PKO が、 シエラレオネのほかコンゴ民主共和国、コートジボワール、ハイチ、ブルンジ、スー ダンなどで展開されるようになった。今では国連 PKO に限らず、国際社会の多様な主 体による平和構築活動の中で DDR が実践されるようになった。例えば、アフガニス タン、コモロ、インドネシア（アチェ）、ニジェール、コンゴ共和国、ソマリア、ソロ モン諸島、スリランカ、ウガンダなどで、国連 PKO 以外の国際機関による DDR が実 施された[UN 2006:2]。

さまざまな機関が DDR の実施主体として活動しているため、DDR を研究の対象と して扱う事例も多く存在する。その中でも、国家構築プロセスと重なって DDR が行 われるために、DDR を政治的な活動として捉える研究も少なくない。DDR 受け入れ を自ら想定するような武装集団は、将来の国家権力構造にそれぞれの組織にとって固 有の利益が反映されることをイメージして和平交渉に臨む。具体的には、「彼らは、政 治的ポストや経済的利権、あるいは戦争犯罪人として裁かれないための恩赦などの確 保されるような交渉条件を提示する中で、DDR の受諾の有無を検討」[山根 2002:92] する。しかもそうした武装集団は、和平交渉の中で自らが有利となる DDR の目的と 対象を方向づけようとする。DDR の諸事例が極めて多様なのは、DDR の性格が、そ れぞれの戦後秩序構想によって決まってくるからである。また、いくら国家の治安を 強化したところで、国家破綻の直接の契機となった武器の拡散や中央政府と対立する 反乱軍や民兵などの武装勢力を放置したままでは、紛争後のその他の平和構築事業を 進めることも、最終目標である安定した国をつくることも容易ではない。DDR は治安 権限を国家に集約するためには、不可欠な活動であるとされる[藤重 2007:38]。

そもそも国際社会の関心を DDR に向けるきっかけをつくったものは、『ブラヒミ・レポート』である。同レポートは、現地の人々を多角的な形で関与させることが必要であるという考えから、具体的に 5 つの点を指摘している。1 つ目は、平和構築の初期段階において、現地の人々の生活に何らかの違いをもたらすために、「即効性のあるプロジェクト」を現地に詳しい国連職員を中心に策定する点。2 つ目は、「自由で公平な」選挙は、民主化や市民社会構築の支援を必要としている点。3 つ目は、十分な数の国際法律家、刑法専門家、人権専門家、文民警察官が、法の支配の制度を強化するために存在していなければならない点。4 つ目は、人権部門が平和活動において重要であるという点。最後に 5 つ目として、平和構築が、直接的に公的な安全環境の構築と、法と秩序に貢献する分野であるという理由から、DDR が紛争後の安定にとって鍵となる点を挙げている⁽¹⁵⁾。これらの議論をまとめた上で『ブラヒミ・レポート』は、4 つの勧告を行っている。第 1 に、即効性の高いプロジェクトのために、最初の年度の予算のうちの小額が、平和活動を指導する国連代表に与えられるべきである。第 2 に、複合的平和活動における法の支配の制度の強化、紛争後の環境における人権尊重意識の改善のために、文民警察、人権専門家の活動内容に関する教義上の転換が推奨されるべきである。第 3 に、戦闘集団を早期に解散させて紛争を再発させないために、活動の第一段階で、非軍事化と社会復帰の計画を、複合的平和活動の予算に含めるべきである。そして第 4 に、「平和と安全に関する執行委員会⁽¹⁶⁾」は、平和構築の戦略を展開させ、実施するために、国連の恒常的能力を強化する方法を話し合い、事務総長に勧告すべきであるとしている[UN 2000; 篠田 2002:41, 2003:14-15]。

ブラヒミ・レポートの指摘・勧告の双方で DDR が取り上げられていることから、国連が平和構築の文脈における DDR を重要事項として扱っていることが分かる。2006 年 8 月には、国連から『統合 DDR スタンダード(integrated DDR standard、以下 IDDRS)』と題する、いわば「DDR マニュアル」とも呼ぶべき報告書が発表された。同報告書は、DDR 支援に関与する 15 の国連諸機関から構成されるワーキング・グループ⁽¹⁷⁾による検討を経て作成されたものである。同報告書の作成の議論の中で、DDR 実施のための行動基準が打ち立てられた。ほぼときを同じくしてスウェーデン政府が主導するストックホルム・イニシアティブ (Stockholm Initiative on Disarmament, Demobilisation, Reintegration) の最終報告書が、2006 年 2 月に発表されている。同報告書の中でも、DDR をより長期的な平和構築の枠組みのなかで捉えることの重要性が指摘された

[SIDDR 2006]。また、DDR プロジェクトでは、1 つ目の武装解除の段階を終えた元戦闘員は、そのまま同じ戦闘員が 2 つ目の段階である動員解除の対象となり、そして社会復帰へのプロセスを踏むこととなる。そのため 3 つの段階での事業は、断続的に進められなければならない。DDR の分野では「過去の平和活動において、10 以上もの国連諸組織や NGO が関与し、国連システム内での調節役が欠落」[篠田 2003:14]していたという事実が存在する。そのため、2007 年 9 月には、ディミトリ・ティーフト事務総長補佐を筆頭に、DDR やさらに広く治安部門改革の専任部門として、法の支配・保安機構事務所(Office of Rule of Law and Security Institutions 以下、OROLSI)が新設された。OROLSI には DDR セクションが設けられている。翌年には、和平プロセスにおける DDR 活動への努力の重要性の高まりを受け、国連は OROLSI のスタッフの質の向上と重要課題に関する協力関係の強化を強調した⁽¹⁸⁾。

DDR と SSR の関係性の角度から考えると、DDR 中の「DD(武装解除、動員解除)」の進展は、SSR 全体の行方に大きな影響を与えることになる。武装解除、動員解除された元戦闘員が、再び何らかの軍事集団に加入してしまわないかどうかは、SSR 全体が円滑に行われるかどうかを占う試金石となるのである。

武力紛争は、一方の勝利、または国際社会による仲介・交渉によって一定の解決がもたらされるが、暴力をともなった武力紛争が完全に停止するわけではない。その間の無秩序な状態や経済の崩壊、民族意識の政治的利用などによって紛争が再発する可能性がある。具体的な数値としてコリエは、「一般に紛争の終結を迎えた国は、44%の確率で 5 年以内に紛争が再発するリスクを負っている」[福田・工藤 2007:113]と報告している。とくに、生活や待遇に不満を持つ武装兵士が経済的、社会的に自立できない状況は治安を不安定にし、深刻な社会不安をもたらす要因になる。したがって、兵員を武装解除した後、除隊させ、社会復帰するまでの過程(DDR)を一貫して支援することは、安全と秩序の確保に直接貢献する重要な活動である。

DDR の具体的な活動内容を明らかにするため、国連の定義(表 2)と阪口の定義(表 3)を以下に引用する。

表 2 国連の定義

①武装解除 (Disarmament)	兵士を宿営地に集め、持っている武器を回収することや、武器を持っている者が、自発的、または強制的に武器を提出し、武装状態から解除されること。回収された武器の登録、保管、廃棄、また新たに創設される国軍での再利用も含む。
②動員解除 (Demobilization)	宿営地に集められた兵士を武装解除し、希望や適性により除隊させること。戦闘で肉体的、精神的に傷ついた兵士は、本人が国軍への再編入を望んでいても、強制的に除隊させられることが多い。除隊する兵士に対しては支援パッケージとして、一般に現金、食料や土地などが配分されるとともに、オートバイやマシン、ポンプなど、新たに何らかの仕事を開始する際に使用できる機械類が希望に応じて支給される。また、帰還のための輸送手段も提供される。
③社会復帰 (Reintegration)	除隊された兵士が自分の力で生活していけるよう職業訓練など社会復帰支援を行うこと。農業や手工業などの技術を身につけさせたり、小規模な事業を支援したりする。社会に復帰する最終段階を支援するものであり、長期にわたる支援が必要である。幼い頃に徴兵され戦場で戦う以外の社会経験が乏しい兵士や、戦闘中に傷つき、肉体的・精神的にハンデを負っている元兵士にとって、このプロセスは容易なものではなく、個々の状況に応じた支援が必要とされる。

([UN 2000]より筆者作成)

表 3 阪口の定義

①武装解除 (Disarmament)	紛争地域内で小型武器・軽火器・重武器を集めること。 この作業では、戦闘員を宿営地に集合させながら進められることが多く、武器の安全な保管や廃棄を含めた最終的な処分方法などを含めた武器管理プログラムをしっかりと作っておかなければならない。地雷撤去もこの活動の一環に位置づけられる。
②動員解除 (Demobilization)	紛争の当事者らがそれぞれ軍事組織の解体に着手し、戦闘員は市民としての生活への移行を始めるプロセス。 元戦闘員の登録や彼らが当面の基本的ニーズに対応するための何らかの支援や、除隊させ出身地へ戻るための移動手段の提供なども含まれる。新設される国軍のメンバーとして登用されることも可能性もある。
③社会復帰 (Reintegration)	元戦闘員やその家族が生産的な市民生活に経済的にも社会的にもなじむようにさせるプロセス。 一般的には現金または相応の補償、訓練、雇用機会がパッケージになったものが提供される。この活動の成果は、より広い事業(例えば、帰還する難民・国内避難民への対応やコミュニティないし国家レベルでの経済発展への支援、インフラの復旧、真実和解の努力、制度改革など)の成否にも依存する。社会復帰を長期的に成功に導くものとしては現地の人々の能力強化が必要である。

([阪口 2005:169]より筆者作成)

2 つの異なる定義の内容から、以下のことが言える。まず「武装解除」は、武器の回収の仕方までは定義されていないが、両者とも兵士を宿営地に集め、武器を回収し、回収した武器の管理システム構築を主な活動内容としている。また「動員解除」では、国連は、兵士の国軍への再編入について詳しく定義しているが、阪口はとくに言及していない。両者の共通点は、兵士を一般市民と同様の生活ができるように、帰還のための移動手段と基本的生活を営むための支援が提供されると定めている点である。「社会復帰」については、活動の対象として国連は元戦闘員のみを記しているが、阪口は元戦闘員とその家族をも対象としている。活動内容に関しては、両者とも元戦闘員が市民生活になじむための社会復帰支援を挙げている。

以上の相違点を参考にした上で、本稿における DDR の定義を以下のように定める。

「武装解除」は、武器を元戦闘員から引き離すことを目的とする活動とする。元戦闘員が保持している武器を自発的に手放すこと、あるいはより権威の高い人間からの命令で強制的に手放させる。また、回収した武器をその後、保管・破棄・新設される国軍での再利用など、用途を決定し、管理する制度を作る。次の段階である「動員解除」では、元戦闘員を紛争状態から解放することを目的とする。元戦闘員に対して、除隊儀式を行うことは、武装集団への帰属意識から解放するのに、効果的であり、とくに幼い頃から戦闘員として育ち、武装集団への帰属意識が極めて高くなっている子ども兵士などには、厳かな除隊式が必要とされる。また、現金や土地、道具など彼らがこれから生業を成立させるための物質的な支援（出身地あるいは新たなコミュニティへの移動手段も含む）の提供を同時に行う。最後の「社会復帰」は、長期的に成功を導くため、現地の人々の能力強化を目的とする。具体的には、自力で生活していけるよう職業訓練や小規模な起業を行うための資金提供などの支援を行う。実際に経済的にある程度の生活が成り立たない状態が続くと、再び不満が蓄積し、戦闘員として復帰してしまう可能性が高くなり、紛争再発につながる恐れがある。

2. DDR プロジェクトが与える影響

本節では、まず DDR を考察する上で言及しておくべき貧困問題と開発援助の前提を述べる。次に、DDR プロジェクトの目的とプロジェクトに期待される効果について見ていく。

(1)紛争の根本原因と開発援助

DDR プロジェクトを考察する前に、DDR の最後の段階である「R（社会復帰）」と深く関係する、紛争の根本原因として「貧困」が挙げられていることについて述べ、開発援助の前提について言及したい。

発展途上国が重視する認識として、「貧困」が紛争を引き起こすという議論がある。貧困が社会構造をいびつにし、人々を絶望的にして、暴力行為に駆り立てるという。あるいは、貧困は、武力を用いてでも経済的資源を獲得しようとする動機を強める可能性もある。そもそも、一般的に豊かで安定した生活を享受している先進国の人々が、そのような生活を犠牲にしてまで武力紛争に踏み切る可能性は低いと言える。さらに、ほとんどの先進国では、民主的な制度が確立しており、日常生活にそれなりに満足している。そのような人々を、満足している日常を犠牲にしてまで武力紛争に協力するよう説得し、政策を大きく転換させることは困難であろう。それに対して、もともと毎日の生活が厳しい状況に置かれている発展途上国の貧困層の場合、わずかな報酬や見返りと引き換えに容易に武器を取る傾向がある。とくにアフリカでは、他の生活手段を持たない子どもたちが、わずかな食糧のみを報酬として子ども兵士になり、紛争を支える重要な要素となっている。また、彼らが日々の糧を得る手段は、戦闘に参加すること以外にはほとんどない。コンゴ民主共和国やシエラレオネにおける内戦が典型的に示すように、ダイヤモンドなどの資源が武装勢力の資金源となって、紛争を長引かせることがある。あるいはそのような資源を獲得すること自体が、紛争の直接原因となることがある。結局のところ、貴重な資源が紛争の直接原因になることもあるが、武力行使で得られる利益が、仮に完全に誤りであったとしても、そのコストを上回るという計算が成立すると当事者が判断したからこそ、武力紛争が勃発するのである。このことを逆に言えば、人々が、自分たちの直面している問題の解決あるいは状況の改善にとって、武力行使が合理的な選択肢でないと判断を下せるならば、武力紛争は発生しないということになる。つまり、武力紛争を回避し、スムーズに開発に進める方が、武力に訴えるよりもはるかに大きな利益が期待できるということを実感できるような方法で貧困を解消し、元戦闘員を社会復帰させていく必要がある[瀬谷 2006:2, 2011:144; 広瀬 2006:291-292]。

DDR などの開発援助に関するプロジェクトを行う上での前提として、援助を受ける側の「自立」を目標に掲げる。緊急人道支援によりとりあえず生命の危機を脱するこ

とができた人々に対して、状況の許す限りできるだけ早く自立に向けての復興・開発を軌道に乗せることが最優先事項であるとされる。最初の段階として、最低限の生活を維持するための社会的基盤を整備するプロジェクトが組まれる。「自立」を念頭に置く開発援助の場合、単に外部からの支援を一方的に提供するのではなく、国連世界食糧計画（WFP）が実施する“Food for work プログラム”⁽¹⁹⁾のように、住民が労働力を提供する代価として援助物資を配布するような方法が理想的である。しかしその場合でも、現地の生活水準を乱すような高い報酬を支払うことがないように配慮が必要となる。その次の段階として、住民たちが、外部からの支援に依存する方が有利であると考えずに、「自立を望む方向へ誘導するためのインセンティブを与えること」[広瀬 2006:295]が、開発を持続させるためには必要となる。この段階の時期は、動員解除が終了した元戦闘員の社会復帰に向けた職業訓練が実施される時期でもある。紛争時に発生した対立問題ができるだけ尾を引かないように配慮したり、また、紛争時に優遇されていた兵士や軍関係者が、紛争終結と同時に失業し、生活苦や将来の不安から、不満を抱いたりしないような配慮が援助を行う上で必要となってくる。これは職を失い、収入や生活が不安定になるという物理的な側面だけではなく、それまでの社会的地位や、目的の喪失、あるいは、紛争の結末への落胆等の精神的な問題への十分なケアを含むアプローチも求められる。

また、ある程度社会が安定すると、住民の期待通りに開発が進まず、生活が改善されないことから住民の不満が高まる傾向が出始める。援助する国際社会側もいわゆる「援助疲れ」から、開発の大幅な縮小や中止を行ったりもする。援助する側が注意することとして、現地の労働意欲の低下と外部からの援助への依存体質の強化を引き起こしかねないので、開発が軌道に乗るかという具体的な見込みを立てることが極めて重要になる。

(2)DDR プロジェクトの目的と期待される効果

紛争後の社会において DDR プロジェクトの実施が求められる背景として、まず第 1 に、国軍や警察を再建する治安部門改革（SSR）の前提、またはその一部としての役割が挙げられる。和平成立後の治安上の脅威とならないように、群雄割拠していた武装勢力を解体し、中央政府の文民統治に基づく新たな治安維持機構を設立するものである。単に紛争時に肥大した国軍の人員削減を目的とする場合もあるが、「過去 10 年

間にアフリカで実施された DDR のほぼ全てが内戦後の国軍再建プロセスと連動している」[瀬谷 2006:4]という事実からも、DDR と新たな治安維持機構の設立は密接な関係であることが分かる。第 2 に、DDR によって武装勢力の指令系統を解体することにより、新たに設けられる政府に民衆の支持を集め、正当化するために実施される民主的選挙において、妨害工作や情報操作を企てる戦闘員の芽を摘む目的がある。これは、単に武器を回収し戦闘員を引き離すことによる治安上の効果だけではなく、各武装集団からの圧力を抑えた公平な選挙の実施環境をつくる意味で、ガバナンスの観点からも重要であるといえる。第 3 に、最終段階である「R」の事業まで終えた元戦闘員は、職業訓練などを通して新しい職を得て、地域復興の担い手となることによって、開発の面でも効果が期待できる。DDR による直接的な裨益者は元戦闘員のみであるが、その波及効果として、新たなインフラ建設や小規模ビジネスが増加することにより、他の地域住民にも副次的な利益が及ぶこともあるからである。ここで挙げられた「治安、ガバナンス、開発」は、それぞれ平和構築事業を行う上で、根幹を成す重要な要素になってくる。そのため、その各々の分野で一定の成果を挙げることは、民衆の平和・復興への期待に応え、平和構築を実現させる上で不可欠であると言える。加えて、DDR を実行する際、対象武装勢力の経済基盤を弱体化させることが効果的であるため、その資金源となる非合法ビジネスに何らかの措置を施す議論のきっかけとなる場合もある。たとえば、シエラレオネにおいて反政府勢力であった革命統一戦線（Revolutionary United Front）は、支配地域であるシエラレオネ東部で産出されるダイヤモンドを隣国リベリア経由でヨーロッパ等に密輸し、その資金を元に武器を購入し勢力を維持していた。そのため、DDR を実施するにつれ、元司令官による元戦闘員のダイヤモンド採掘業務への動員の阻止、密輸防止のための国境管理体制の構築などの必要性が認識され始め、2002 年には国家再建計画にこれらの内容が盛り込まれる形となった[瀬谷 2006:4]。

また、DDR プロジェクトには、大きく分けて 3 つの効果が期待されているため、さまざまな紛争終結後の地域で実施されていると考える。

第 1 に、政治・政策レベルで合意した和平合意を実施する際に、DDR が果たしうる起爆剂的な役割がある。和平合意を施行する段階は、和平政策を平和構築支援に移すプロセスであり、とくに政治的に微妙な合意内容を、対立勢力の動向に気を配り、抵抗を抑えながら実行に移すことが求められる。しかし、治安・政局ともに脆弱である

時期であり、合意に沿うような勢力間での円滑な協力体制を築く糸口が見出せないこともある。その場合、和平への流れが停滞し、膠着状態に陥ることも少なくない。そのため、この時期に、国際社会からの「多大な政治的・金銭的支援を受ける DDR が現場の国連 PKO 等の優先事業として実施される」[瀬谷 2006:17]ことは、突破口としての他の復興支援や SSR を開始する動きを作るのに効果的である。第 2 に、DDR を他の復興支援と効果的に連帯させることにより、DDR に集まる国際社会の関心と支援を、注目されにくい他のニーズにまで広げる役割がある。既に行われている例としては、元戦闘員に加えて他の地域住民、障害者、難民、国内避難民にも利益が行き渡るような、包括的な支援事業を実施することが挙げられる。これにより、DDR の枠を超えた平和構築支援において、何らかの措置がとられるべき問題に対しても裨益を広げることが可能となる。元戦闘員もあくまで地域コミュニティの一員であるとの前提に基づいた住民全体に対する支援を行うことで、経済的自立を軸にした社会復帰だけでなく、地域と共存するための社会復帰を促進する効果も期待できる。第 3 に、復興支援における軍の役割について賛否両論ある近年の状況に対し、瀬谷は「DDR の経験を今後の平和構築支援における教訓として生かしていく」[瀬谷 2006:17]ことができると指摘する。そもそも DDR は、最終的に元戦闘員の市民社会への統合を目指す試みであることから、民生部門が統括すべき事業である。その一方、武装解除の部分は、武器を元戦闘員から引き離すことを目的とする活動であり、対象となる兵士と対等もしくはそれ以上の軍事力が必要となるため、一般の人間には扱うことができない。よって、武装解除は、国連 PKO の軍事監視団（Military Observers）をはじめとする軍事部門からの協力を得て進められる必要がある。社会復帰の過程においても、登録などの際に元司令官や兵士の追跡調査において、情報面で軍の協力を得ることもある。つまり、DDR を効果的かつ迅速に実施するためには、軍との協力体制を模索することが不可避であると言える。その一方、民生部門との調整が不十分なまま、軍が独自の判断で DDR につき啓蒙し、DDR とは異なった基準で元戦闘員を含めた復興支援を行った場合などでは、逆に地域住民の間に混乱を招くこともある。カンボジアでの地雷撤去作業を社会復帰事業の一環で行おうとしていたにも関わらず、国連 PKO が実施してしまうなどの事例も存在する。このようなギャップをなくすため、民生部門と軍事部門の協力に基づいた支援を行う DDR が、その特性を生かして他の分野において援助機関と軍事部門の情報共有の場を提供するなどして、そのノウハウを生かすことができ

と考える。具体的には、国連機関同士の連携については、調整役として平和構築委員会（PBC）がある。また、DDR プロジェクトに焦点を絞れば、DDR をはじめとする SSR の分野を強化するために新設された、法の支配・保安機構事務所（OROLSI）が存在する。PBC や OROLSI などの諸機関によって、各機関間の連携をさらに効率化する動きはあり、このような場でとくに DDR のノウハウが生かされると考えられる。しかし、PBC や OROLSI が扱う組織は、国連に属している組織に限定される。そのため、国連 PKO や多国籍軍と国際 NGO、さらにはローカル NGO との間の連携にも DDR のノウハウを最大限に利用することができると思う。

3. DDR プロジェクトの課題と補完的支援

DDR プロジェクトのあり方を考える上で、DDR プロジェクトを取り巻く「主体（国連 PKO）」、「客体（元戦闘員）」、「プロジェクトの非対象者（地域住民）」の 3 つのアクターの視点から、DDR プロジェクトが抱える問題を考察する必要があると考えた。そこで本項では、それぞれのアクターに与える影響などを踏まえた上で、各々の DDR プロジェクトにおける課題を取り上げ、加えて既存の補完的支援を見てみる。

(1) プロジェクト主体としての国連 PKO

冷戦終結後の PKO には、DDR 関連のマンデートが付与されることが見受けられるようになってきた。しかしながら、「マンデート自体のその実効性が確保されていない」[山根 2003:69]のが結論である。合意の遵守が紛争当事者によって積極的に確保された中米の事例と、武装解除プロセスが遅延してはいたが再三に亘る国連側の働きかけによって紛争当事者間の政治的決着を確保できたモザンビークの事例を除いて、アンゴラやソマリアの事例など、合意の無視により武力衝突が発生し、事実上紛争状態が継続したほとんどの事例では、PKO による DDR に関するマンデートの実効性は確保されていない。和平合意後、国連の関与によって現在まで民主化プロセスが促進されてきているカンボジアの事例でさえも、PKO の展開時期には、武装解除を拒んだ反政府勢力を除外しての選挙プロセスを踏んでいる。そのため、不十分な武装解除は、現在でも小型武器問題の影響を現地に残している。このことは、対象となる紛争当事者に DDR 支援を押しつけることはしなかったものの、対象となる紛争当事者を限定してしまったことで、あとあと問題が残されたままになっていることを示している。

一方、多国籍軍や軍事的地域機構が平和の回復のために PKO と同時に展開された事例や、原則とは異なって強制型 PKO として派遣された事例の特徴をみてみると象徴的である。例えば、西アフリカ諸国経済共同体(Economic Community of West African States、以下 ECOWAS) によって創設されている監視オブザーバーグループ (Economic Community of West African States Monitoring Group、以下 ECOMOG) は、軍事的地域機構の独自の平和維持軍としてリベリアとシエラレオネの事例で同時派遣されていた。国連によって編成された国連リベリア監視団 (United Nation Observer Mission In Liberia、以下 UNOMIL) と国連シエラレオネ監視ミッション (United Nations Observer Mission In Sierra Leone、以下 UNOMSIL) は、ECOMOG と協力して任務の実施を行った。しかし、UNOMIL と UNOMSIL が伝統的な非強制型 PKO の姿勢を取っていたのに対し、ECOMOG が強制力をもって紛争当事者の武装解除の任務を行い、一定の成果を上げている。ここで ECOMOG の成果に「一定」という限定を加えたのには、理由がある。ECOMOG は、シエラレオネ政府に代わって軍事活動を行うことで、治安維持を確保しようとしたため、反政府勢力から公正な仲介者とは見なされなかった。そのため、困難が伴うとされたシエラレオネ東部への展開は、対反政府勢力に関する「軍事作戦の成功」に過ぎなかった。紛争当事者の参加を踏まえたシエラレオネの新たな和平を成立させるために、ECOMOG が中立的な役割を遂行することができなかったのである。また、この ECOMOG の行為に対して国連側は、「ECOWAS が強調した軍事力行使の可能性について安保理は慎重に言及を控え」[酒井 2001:105]、判断を保留したままにした。また、後に平和強制のあり方の再考を促し、伝統的な PKO 原則を再認識することとなったソマリアの事例は、強制型 PKO であったにも関わらず、むしろ武装解除を迫ることで失敗している。これらの事例だけでは、合意の遵守が紛争当事者によって徹底されない事例に対しては、強制型または非強制型のどちらが効果的かという結論を出すことはできない。このように、PKO における DDR 支援はますます重要性を増しているにも関わらず、その実施面において多様性と、これへの対処が可能な概念の構築がまだなされていない。

(2) 「DD」と「R」の間の時間的空白

DDR プロジェクトのはじめの「DD (武装解除、動員解除)」の段階は、武装勢力の指導者の説得に成功し、協力を得られれば、一度にまとまった数の戦闘員をプロジェ

クトの対象にすることが可能である。また、それぞれひとつの機関が一貫して行うため、他の機関との調整が基本的には必要ない。そのため、短期間で大量の戦闘員を武装解除、動員解除することができる。しかし、武装解除、動員解除は、元戦闘員の社会復帰が果たされないうちは一時的な現象に過ぎない。元戦闘員の社会復帰過程は、即効性の高い雇用創出などの経済支援策によって大きく左右される。一時的には兵器と現金との交換が価値を持つ時期や状況もある。しかしそうした方法は、経済政策と結び付けなくては、多くの武装勢力の資金源である非合法ビジネスを潤すだけの結果に終わる危険性も否めない。

一方で、最後の「R（社会復帰）」の段階は、武装解除、動員解除を終えた元戦闘員の希望職種ごとに一定規模の職業訓練を受け持つことができる NGO の特定が必要になるため、希望職種調査から NGO との調整までにある程度の時間が必要とされる。場合によっては「武装解除から社会復帰プログラムを提供するまでに、半年以上も兵士が待たされる」[瀬谷 2006:11]事態も生じてしまう。この事態を解消すべく、事前に NGO を十分に調査し、受け入れられる人数などを把握したとしても、実際にその職種を希望する元戦闘員が何人であるかは、動員解除が終わるまでは確定できないため、必ず「DD」と「R」の間に時間的空白ができてしまう。この場合、単にその期間、元戦闘員が職のない状態になり、経済的負担が増すだけではなく、プログラムの実施機関に対する失望感、家族やコミュニティに対する体裁、後回しにされることに対する中央政府や国際社会への反感などの形で、元戦闘員が不安や不満を増幅させる要因にもなる。また、社会復帰を期待する元戦闘員への支援が行われないことは、まだ DDR プロジェクトを受けていない他の戦闘員が、プロジェクトに応じない危険性を生み出すことにもなり、実際にこの不満が暴力や犯罪の引き金となった場合は、コミュニティに住む一般市民も DDR プロジェクト自体を批判するようになる。それにより DDR プロジェクト、さらにその後続く、他の平和構築活動も信頼されなくなり、結果的に、平和構築活動の一環である DDR プロジェクトが紛争再発の種を残すことにつながる恐れがある。

(3)価値基準の逆転

一般に「DDR プロジェクトは、平和構築活動に対して悪影響を与える可能性を潜在的にもっている」[徳光 2011:92]と言われる。DDR は、本来戦争中に犯した罪に応じ

て裁かれる立場にある元戦闘員に対し、罰さないだけではなく、社会復帰のための恩恵を与える事業である。「特別犯罪法廷などは、ごく一部の武装勢力指導者を追訴するのみであり、戦争中に起こった事実を被害者・加害者双方が語る真実和解委員会(Truth and Reconciliation Commission)には法的措置をとる機能はない」[瀬谷 2006:15]。そのため、ほぼすべての場合、「脆弱な和平プロセスを破綻させないためのいわば妥協の産物」[瀬谷 2006:15]として、和平合意において兵士の大半に恩赦を与える結果になる。

様々な残虐行為を行った元戦闘員が一般市民の生活に戻ろうとすることに社会の側が拒否反応を示す場合や、DDRを進めるために元戦闘員に様々な恩恵を与えることが一般市民の反感を買う場合も当然存在する。とくに、武装勢力による暴力や被害が深刻である場合、しかるべき司法措置による正義（加害者である元戦闘員を法律に則って罰するということが確保されないことに加え、加害者を優先して恩恵が与えられることにより、被害者である一般市民は二重の意味で不公平な状況に置かれることになる。元戦闘員の中には、経済的理由から兵士という職業を選ばざるを得なかった者や、反政府勢力とともに兵士として戦うために誘拐された子どもなど、否応なしに紛争に参加した者も含まれる。紛争時は、「加害者としての戦闘員」と「被害者としての一般市民」という別のカテゴリーだったものが、紛争後、DDRプロジェクトを行う上では、一般市民は「被害者としての元戦闘員と一般市民」という元戦闘員と同じカテゴリーに入れられてしまう。このカテゴリーの変化が一般市民を苦しめる。紛争終結後平和構築の一環として実施されるDDRが、被害者の失望を増幅し、紛争の代償として支給される支援を加害者に集中させる状態を生みだしていることは事実である。これに対し、被害者に対する経済支援を行うことにより、不公正感をある程度是正することは可能である。しかし、これによって解消され得るのは経済的な不公正感だけであり、司法措置による「正義が確保されないことに対する失望は、妥当な司法・正義の確保を行うことによってもみ消されられる」[The Swedish Government 2006:30]とされている。

このことからDDRプロジェクトを実施する際、「最終的には加害者は罰せられずに得をし、被害者は何の保証もなく損をするという逆転したメッセージ」[瀬谷 2006:15]が、DDRを通して被害者・加害者双方に浸透し、定着することを防ぐことが重要になる。短期的にはその目的を達成したはずのDDRが長期的には平和構築の本来の目的に反する効果を生んでいることになってしまう恐れがある。具体的には、兵士に対す

る無条件の恩赦をできる限り少なくし、被害者や一般市民の信頼回復にわずかでも貢献できるような経済的・社会的条件を付与する可能性を最大限模索しながら、プロセスを進めていくことが重要である。

(4) DDR プロジェクトの補完的支援

1) ストップギャップ・プログラム

「DD」と「R」の間にできてしまう時間的空白の時期に、元戦闘員らが和平プロセスを頓挫させ、暴力を拡大させる危険性がある、緊張度の非常に高い地域において、彼らに2〜3ヵ月程度の短期労働の機会を提供することでその不満を緩和し、かつ、その労働によってコミュニティのインフラ整備も推進しようとするものである。2004年1月までに、71のストップギャップ・プログラムがシエラレオネで実施された。さらに、シエラレオネのストップギャップ・プログラムの特徴は、元戦闘員だけではなく、全体の半分は元戦闘員を受け入れる側のコミュニティの住民を雇って、一緒に作業できる環境を作っている点にある。これにより、元戦闘員だけが優遇されているという経済的な不公平感を和らげ、元戦闘員たちがそのコミュニティに受け入れてもらう最初の交流の場を提供することができる。2004年3月31日のDDR終了から8年も経とうとしているが、なお武力紛争が再発していないという意味では、シエラレオネのDDRは成功例と言えるかもしれない。この特殊な活動内容が認められ、2004年に『国連21賞』（UN 21 Award）を受賞している。さらには、国連内では賞に加え、シエラレオネの事例は、平和構築を重視する近年の国連にとって模範的なものとしても取り上げている。世界銀行は、世界における「ベスト・プラクティス」の一例としてシエラレオネのDDRを挙げ、実際に近隣諸国やアフリカ大湖地域の多くの世銀スタッフがその視察のために同国を訪れている[DPI 2005; デズモンド 2011:82-84; 徳光 2011:89-90]。シエラレオネのDDRがさまざまな国際機関からこれだけの評価を貰っていることに、ストップギャップ・プログラムが大きく貢献していると考えられる。

2) 「武器と開発との交換」活動

DDRプロジェクトを通して起こる問題として、一般市民が抱く正義が貫かれないことに対する不公平感を抱いてしまう問題がある。この不公平感を和らげる活動として「武器と開発の交換（Arms for Development、以下 AfD）」という活動が存在する。AfD

とは、「各コミュニティが、地域において基準を満たす数の武器を回収することと引き換えに、希望する復興支援を受けることができる仕組み」のことであり、紛争地域それぞれの状況に応じてその内容には幅があるものの、この仕組みを通じてコミュニティ全体への支援に重点を置くことにより、加害者・被害者間の格差を抑える試みとなることが期待できると言われている[瀬谷 2006:18-19]。戦闘員個人を対象にする DDR プロジェクトでは、非戦闘員や紛争被害者である一般市民は、第 1 段階である武装解除によって行われる武器回収による治安向上などを除けば、直接的に何か利益を得ることはできない。これに対して、コミュニティ全体を対象とした武器回収と支援提供を行う AfD であれば、加害者と被害者、元戦闘員と非戦闘員の区別なく住民全体の利益がある程度保証されるようになる。

実際にそれぞれの紛争状況に合わせて方法を変えながらも、シエラレオネ、カンボジア、ハイチで行われており、アフガニスタンにおいては、民兵解体を目的とした非合法集団の解体 (Disbandment of Illegal Armed Group、以下 DIAG) が実施されている[瀬谷 2006:14,17-18; 徳光 2011:94-95]。

DDR プロジェクトは完全なるプロジェクトではなく、もちろん課題は多く存在する。その課題に対するアプローチ方法の 1 つが、AfD である。とくにハイチでは、「DDR に関する政治合意と政府の主導意識が欠如している」[瀬谷 2006:18]という、通常の DDR を実施できる環境ではなかった。そのため、DDR プロジェクトではなく、地域コミュニティに重点を置いた AfD の手法が選ばれ、実施された経緯がある。紛争の形態や状況がさらに複雑化・多様化すると予想される現在において、DDR を補完する支援としてだけでなく、起こるかもしれない新しい種類の紛争に対する解決策の糸口になると考えられる。

第4章 DDR 中の「R」の重要性

1. DDR における「R」

DDR プロジェクトにおける「R」（社会復帰（再統合）を意味する”Reintegration”の頭文字）は、DD（武装解除・動員解除）と不可分であるという認識が一般的である。

「DD」に関しては、PKO や地域安全保障機構が主体となってプロジェクトを進め、武器という強制力を背景に、プロジェクトの実施を監視し、戦闘員たちに応じさせる。一方「R」は、非武装の国際開発や人道支援を目的とした組織が主体となり、元戦闘員たちに対して、プロジェクトを強制的に実施するものではない。つまり、DD は軍事・安全保障問題であるが、R は経済・社会問題という異なる性質を有している。また、DD は一時的な措置であるが、R は恒常的な対応が求められる。一般的には1つのDDRプロジェクトとして認識されているが、DD と R の性質は異なる。元戦闘員を社会復帰させる R は、紛争終結後の社会、未来に起こるかもしれない紛争を防ぐ意味で、重要な要素となっている。第3章で扱った課題に共通していたものとして、元戦闘員と地域住民との間の各々の認識の違いや偏見などによって、元戦闘員が再び武器を手にする可能性、地域住民のDDRプロジェクトに対する批判を引き起こす可能性が潜在的にも存在している点が挙げられる。元戦闘員が地域住民の一員としてコミュニティに戻るためには、DDR のプロジェクトの対象となる彼らだけでなく、既存のコミュニティに暮らす地元住民をも巻き込んだプロジェクトを進めていくことが効果的であると考えられる。

冷戦後の紛争の性質として、国家対国家の形より、むしろ国家対非国家、あるいは非国家対非国家である。また、その争点がエスニシティをめぐる場合も多々あることは、第2章で触れた。それゆえ、これらの現代の紛争の平和的解決を推進していくには従来のような国家のアクターだけの交渉では困難になってきていることは、自明である。よって、DDR プロジェクトの中で「R」に傾注することの有効性は、現在の紛争の性質の点からも明らかである。

米国の国際政治学者ジョン・ポール・レデラックは、紛争地域における数多くの和平プロセスに参加して、平和構築をめぐる各アクターとそのアプローチについての研究成果を発表している。レデラックは、研究成果を紛争における利害関係者を3階層

に分け、ピラミッド型で表している。レベル1のアクターとして、著名な軍事的・政治的・商況的なリーダーをトップリーダーと呼び、位置づけた。レベル2には各セクターで尊敬されているリーダー、民族的・宗教的リーダー、学者や知識人、NGOなどの人道主義的リーダーが中間層リーダーとして位置づけている。また、レベル3として草の根（grassroots）リーダーが位置づけられ、地元リーダー、地元NGOリーダー、地域社会開発者、地域保健行政官、難民キャンプ指導者など地域社会の実情に精通して活動しているリーダーたちが属している[Lederach 1997:37-43]。

レデラックの平和構築の方法論は、紛争当事者間における各レベルの指導者を含む主要なアクターを確認し、どのレベルで紛争解決へ向けた作業を行い、またどのような他のレベルを包含できるのかを決定する。次に、各レベルで行う紛争解決作業を実施するうえでどの種類のアプローチや行動が妥当であるかを判断する。そして、レベル間の連帯を築く方法を考え、各レベルにおける潜在的な協力関係を考える[Lederach 1997:44-54]。

一般的に、国際社会からの、あるいは大国などからの圧力を背景にすでに紛争で疲弊している紛争当事者間では和平が進展する。その場合の多くは国際社会などの仲介を通して、トップリーダー間の高いレベルでの交渉でまず停戦が合意される。しかし、この段階における停戦合意の内容で影響を受ける人々は少数にとどまる。それゆえ、この停戦合意を実質的な和平プロセスに移行させていくには、より多くの人々への影響力を増大させなくてはならない。そこで中間層に属する各リーダーがトップリーダーと地域社会の実情に精通して活動する草の根リーダーとの間を取り持ち、橋渡しの役割を担っている。レベル1が提案した合意内容をレベル2に分かりやすく説明し、説得する。また反対に、レベル3からの不満や要望を取り入れつつ、修正・改善された内容をレベル1に伝える役目も担っている。そのために、問題解決ワークショップ、紛争解決訓練、あるいは平和委員会の開催、そして自分たちの役割強化に努めている。しかし、何よりも多くの人口を占め、紛争で最大の被害を受けるのは一般（草の根）の人々である。彼らは、トップリーダー間の停戦合意内容によって直接、利益・不利益をこうむる。停戦合意の影響を一番受ける最大多数の立場にいる以上、これらの人々が受け入れられない内容では和平プロセスは決して最終段階までには達しないのである。草の根層の苦悩を身近に理解している人々である草の根リーダーたちが現地のニーズや不満を十分に理解している。それゆえ、草の根のリーダーは地元平和構築委員

会を設立し、草の根層のエンパワーメントに向けたトレーニングを行い、人々の削減に努め、紛争後のトラウマを癒す心理的ケアの活動にも従事している。

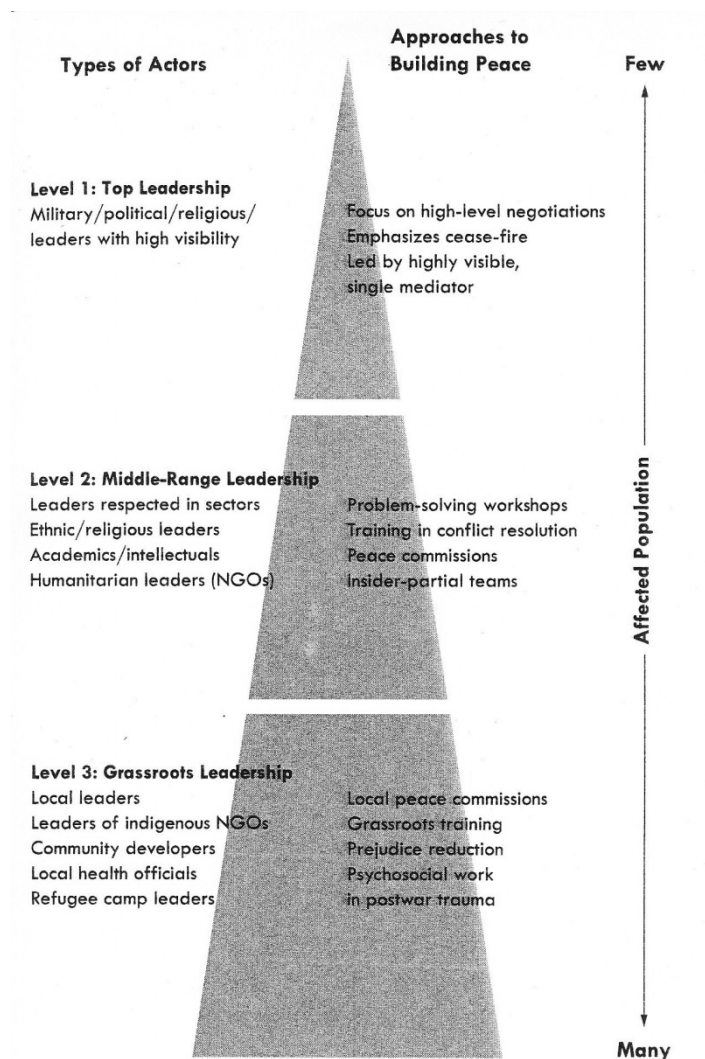


図 4 レデラックの3階層ピラミッド

([Lederach 1997:39]より引用)

このように、平和構築を進める上で、停戦合意内容の影響を受ける草の根層の人々のエンパワーメントを積極的に進めていくことが必要になる。中間層リーダー、草の根リーダーはもちろんのこと、草の根層の人々のエンパワーメントを強化するための国際組織・機関との連帯が重要になる[山田 2004:185-186; 首藤 2005:42-44]。

また、2006年に国連から出された IDDRS では、DDR プロジェクトの計画段階における注意事項について報告されている。根本的に元戦闘員をコミュニティに移すことは、彼らに移る先の資源を消費すると指摘した上で、コミュニティのリーダー、市民

社会団体、NGO を巻き込んで、プロジェクトを慎重に計画することが求められるとしている。元戦闘員はコミュニティの人々によって、多くの場合、過去または現在もアルコール中毒や麻薬中毒であったり、暴力や残虐行為を犯してきたりした非社会的人間として認識される。そのように認識されることを前提に、社会的まとまりや調和を乱すようなことをせずに、元戦闘員をコミュニティの一員とさせるためには、どうしたらよいのか考慮すべきである。ローカルコミュニティや市民社会団体は、相互に組織のメカニズムや紛争解決のための戦略を真似し、求められるニーズに応じている。それらの知識や経験、サポートは、DDR を計画する者にとって大変価値が高いと考えられている。元戦闘員に誤った権威を与えてしまうという問題があるメディアではあるが、DDR プロジェクトの情報提供や意識化を行う手段としてはとても有効である。情報操作が行われなければ、メディアは人々に正しい情報・認識を与え、行動の変化をさらに促すことになる。またコミュニティは、DDR の役割をきちんと理解でき、実施主体は自信を持ってプロジェクトを進めることができるようになることとされる[UN 2006:33-42]。

次項では、「R」に重点を置いて展開された活動について、国連主導で行われた東ティモールの事例と、国連は展開せず、主要国首脳会議（Group of Eight、以下 G8）が主導する国際社会が支援して行われたアフガニスタンの事例を挙げ、より効果的な DDR のあり方について考察する。

2. 東ティモールの事例

(1) 東ティモール民主共和国

東ティモール共和国は、人口およそ 107 万人、面積は、東京・千葉・埼玉・神奈川の 4 都県を合わせた面積とほぼ同じである。国語は、テトゥン語およびポルトガル語とされているが、実用語は、インドネシア語および英語とされている。その他、方言も含めると、30 以上の言語が存在すると考えられている。宗教は国民の 99.1% がキリスト教で、わずかではあるがイスラム教徒もいる⁽²⁰⁾。

16 世紀以前は、小国が乱立する時期が続いたが、甘い強烈な芳香を放つ樹木で、ティモール島やスンバ島を特産地とする白檀が交易商品となると、東ティモールは一気にアジアの白檀市場において注目を集めるようになった。16 世紀、白檀を産するティモール島ではポルトガルとオランダが覇権を争い、1584 年にポルトガルによって、テ

ティモール島は植民地化された。17 世紀半ばにオランダの勢力が拡大し、一時はポルトガルがオランダを撃退したものの、1859 年のリスボン条約で、ポルトガルは西ティモールをオランダへ譲渡し、さらに半世紀後、両国間で国境の直線的分断・確定されている。しかし、太平洋戦争勃発後、オーストラリアとの最前線として東ティモールは、日本にとって戦略的に重要な位置を占めることとなり、1942 年に日本によって占領されている。第二次世界大戦終了後、東ティモールは、ポルトガルによる支配が回復し、西ティモールはオランダの占領下ではなく、インドネシアの一部として独立を果たした。

1960 年代の東ティモールはまさに開発の時代であり、この時期に公的中等教育も本格的に実施され始めた。若者たちは「教育を受ければ受けるほど差別への自覚は深まり、植民地のおかれた低開発といった状況がより強く意識される」[松野 2002:28]ようになり、明確な植民地体制に対する批判から独立運動へと繋がった。ポルトガル本国でのクーデターをきっかけに、植民地の維持を強く主張した旧政権の崩壊に伴い、東ティモールでの独立運動の動きが強まる結果となった。翌年には、東ティモールにおいて独立派と反独立派との対立が激化し、独立派の中心組織であった東ティモール独立革命戦線（以下フレタリン）が東ティモールの独立を宣言した。これに対抗したインドネシア軍が東ティモールに侵攻し、制圧したため、東ティモールでの独立運動は失敗に終わった。その後、1976 年にインドネシア政府は、東ティモールの 27 番目の州として併合を宣言した。国連総会や国連安保理は、インドネシアのこの対応に反対し併合を認めなかったが、アメリカやオーストラリアなどは反社会主義を掲げるインドネシアのスハルト政権を支持した。しかしその 15 年後、インドネシア軍による独立派殺害事件が発生し、再び独立運動の機運が高まることになる。さらに、1998 年にはスハルト大統領が退陣し、ハビビ副大統領が大統領に就任して以降、インドネシアの対東ティモール政策が転換され、東ティモール人自らが「独立」か「インドネシアとの併合維持」のどちらかを選択する直接投票が、国連の主導により行われることとなった。1999 年 8 月 30 日、98.6 % という高い投票率で選挙が実施され、78.5% の人が独立を選択し、植民地と占領の時代を終えて、独立を勝ち取ったかに思われた。しかし、治安に関する一切の責任を持っていたインドネシア軍や警察が、投票の結果が明らかになった途端に東ティモール全土で略奪と放火を始め、インドネシアに支援された東ティモール民兵もこれに参加した。インドネシアが占領していた約 25 年間に、イ

インドネシア政府によって東ティモールの教育制度やインフラが整備されたが、東ティモール独立を契機に、インドネシア政府の手によってそれらは破壊された。結果この紛争による犠牲者は、東ティモール全体で千数百人に上り、家や公共施設の四分の三が焼き払われたため、ほぼ国民全員が国内難民となった[東 2009:179]。これを受けて、国連安保理が多国籍軍の派遣を行い、インドネシア軍が撤退した後、初めて統治に関する全権が与えられた国連ミッションとして国連東ティモール暫定行政機構（United Nations Transitional Administration in East Timor、以下 UNTAET）の設立を決議した。2002年には正式に東ティモール民主共和国という国が誕生し、このまま平和構築活動が進められると思われた。

しかし、独立からわずか4年後、東ティモール軍の中の一部の兵士が「西ティモール出身の兵士に対する差別がある」と、政府に対し是正を求めて嘆願したことをきっかけに、約600人の兵士が自らの駐屯地を離れ、首都ディリの近郊に集まり、政府への嘆願行為を始めた。当時のアルカティリ首相は、駐屯地を離れた兵士全員を解雇したため、これに反発した嘆願者と軍の間で戦闘が発生し、同時に15万人に上る国内避難民を生み出した。この混乱を受け、東ティモール政府は再度、国連をはじめとする国際社会に、国際治安維持部隊の派遣を要請した。国連安保理は東ティモール統合ミッション（United Nations Integrated Mission in Timor-Leste、以下 UNMIT）を設立した。その後、2007年に独立後初めてとなる国政選挙（大統領、議会）が成功裏に実施された。しかし、2008年には大統領と首相が襲撃され、非常事態宣言が発令されたが、事態は程なく収束した。2009年にUNMITから東ティモール国家警察へ警察権限の移譲が開始され、2011年3月に移譲が完了している。2011年には東ティモール国軍の前身である東ティモール民族解放軍（以下、ファリンテル）の動員解除式典が実施された。独立から10年が経過し、東ティモール人自身による総選挙の実施、行政機構の確立、インフラ復旧等の一定の進展が見られ、国内の治安、正常面は安定しつつある。一方、立法・司法・監査機関の強化、法秩序の確立、治安維持体制の強化等、開発の基盤であるガバナンス分野においていまだに課題が残っている[福田・工藤 2007:75; 外務省 2011:86-87]。

(2)地域社会を巻き込んだ DDR プロジェクト (RESPECT)

1)東ティモール民族解放軍社会再編入プログラム (FRAP)

紛争終結後の東ティモールで行われた最初の DDR プロジェクトは、東ティモール民族解放軍社会再編入プログラム (FALINTIL Reinsertion Assistance Program、以下 FRAP) と言われている。プロジェクトの名称通り、フレテリンの軍事部門にあたるおよそ 1,900 人のファリンテルの兵士たちのうち、新たに編成された東ティモール国防軍に入隊した 650 人を除く 1,300 人を社会復帰させることが目的とされた。全面的な国連 PKO である UNTAET による統治のため政治的混乱は少なく、紛争終結から 14 ヶ月後の 2001 年 1 月から FRAP は開始された。これは、アフガニスタンが、紛争終結から DDR 開始までに約 2 年半の年月が必要とされたという事実からも、東ティモールにおける DDR が比較的早期に開始できたと言える。ファリンテルの兵士は自主的に終結し武装解除を行ったが、UNTAET による彼らへの処遇がはっきりせず、外部からの支援がないまま 1 年以上にもおよぶ食糧もまともにないキャンプでの貧困生活を余儀なくされた。この事態こそ「DD」と「R」の間に起ってしまう時間的空白の問題が露わとなった事例である。その後、武装解除を終えた戦闘員に対して、動員解除の支援事業として 1 人あたり 1 ヶ月 100 ドルの支給が 5 ヶ月間、一時金として与えられた。これに加えて、農業支援などの各種元戦闘員が希望する職種の社会復帰事業が提供され、さらに小規模な商売を始める場合は初期投資金として 500 ドルが提供された。社会復帰事業とは別に、コートジボワールなどでも行われていた即効支援事業 (Quick Impact Projects、以下 QIP) として援助機関が各地で住民の現金収入のための土木作業の機会をつくり、多くの元戦闘員が参加した。これは、元戦闘員の不安を緩和する点ではストップギャップ・プログラムと同じであったが、QIP は社会復帰事業の段階で行われた。

一方、インドネシアに支援された東ティモール民兵は FARP の対象にはなっていない。インドネシア軍は、紛争のかなり早い段階から東ティモール人を動員する「戦争のティモール人化」[松野 2002:128]を行っていた。東ティモール民兵を含めて、約 90 万人ものインドネシア軍隊が編成され、さらにハンシップと呼ばれる民兵組織も作られた。構成メンバーは、インドネシア軍が中心ではあったが、東ティモール民兵の組織化・武装化を促す結果となった。インドネシア軍はゲリラを追いつめる際、隊列の前を東ティモール民兵に歩かせ、相手が攻撃できないようにするなどして、彼らを利

用した。紛争終結後、インドネシア軍として戦った東ティモール民兵に対しては、インドネシア政府が 1,500 ドルの除隊手当が支払い、対応は完結している。

以下に FRAP のプロジェクト内容をまとめた（表 4）。

表 4 FRAP プロジェクト

PI名	FALINTIL Reinsertion Assistance Program(FRPA)
対象	一部の元戦闘員
資金	世界銀行、米国国際開発庁、日本政府
期間	2001年1月～12月(1年間)
機関	国際移住機関(IOM)、Commission for Reinsertion of FALINTIL Veterans(CRFV) (構成:ファリンティル最高司令部、PKO、東ティモール国家安全事務所他)
内容	100ドル×5ヵ月間＋社会復帰事業＋即効支援事業

（[田中 2006:95-99]より筆者作成）

しかし、1999 年以前に負傷が原因で除隊した兵士や、直接戦闘に従事しなかった女性兵士などは DDR プロジェクトの対象にはならなかった。このため、DDR の対象となる元戦闘員と同じように職がなく生活に困窮していても、何の支援も受けられずにいた。DDR プロジェクトに参加できなかった元戦闘員や住民に対しても何らかの支援が必要であるとの考えから、東ティモール政府労働連帯省に退役軍人事務所（Office of Veteran Affairs）が設置された。加えて、UNDP による元戦闘員を含めた地域支援活動である RESPECT が実施された。次に、DDR プロジェクトの「R」の段階において地域を巻き込んだ形で行われたプロジェクトである RESPECT をさらに詳しく見てみたい。

2) FARP から生まれた地域支援活動（RESPECT）

東ティモール政府は 2003 年 1 月に「安定化プログラム(Stability Program)」を発表した。これは「ガバナンス機能の向上」「法と秩序」「コミュニティーサービスの充実」

「雇用機会の創生」の4項目を優先的に取り組むものであった。元戦闘員たちが社会復帰する際の受け皿となる地域社会への支援の必要性が出てきたため、政府はそれまでの政策や考え方にも呼応して、「元兵士及びコミュニティのための復興・雇用・安定プログラム（Recovery, Employment and Stability Program for Ex-Combatants and Communities in Timor-Leste、以下 RESPECT）」を UNDP と共に実施した。プロジェクトは農業開発と森林再生事業、都市部および農村地域におけるインフラの復旧、職業訓練および小規模事業の3つの分野におよび、省庁や NGO と連携して東ティモール全13州で実施され、日本政府はこのプロジェクトに対し、UNDP を通じて4億6,500万円の資金を拠出している⁽²¹⁾。

ファリントルの一部が東ティモール国防軍に統合され、またその一部は、UNTAET によって警察機構に統合された。正規軍や警察への登用方式が未整備だったこともあり、正規軍にも警察にも統合されなかった一部の元戦闘員から不満の声がきかれた。元戦闘員の不満と、根本的な問題としての貧困から、元戦闘員が再び動員されないようにすることを目的に、RESPECT が実施された（図5）。FRAP とそれとの大きな違いは、プロジェクトの対象に含まれる人々である。FARP では一部の元戦闘員のみが対象であったが、RESPECT では、元戦闘員および地域住民、若年層の失業者や寡婦を含む社会的弱者が対象とされた。このプロジェクトでは、『『尊厳を確保するための能力強化』という事業実施戦略』[宮澤 2006:103]が掲げられ、とくに「R」の事業部門では、トップダウン型とボトムアップ型の2つの方式を融合させて行われた。プロジェクトは、政府省庁または、国際 NGO 等が直接企画・立案する約20件の「中規模事業」と地域住民が直接企画・立案する200件以上にもおよぶ「小規模事業」の2つから構成されている。中規模事業に対しては、政府高官によって構成される RESPECT 事業管理委員会（PWC）において2002年に策定された国家開発計画（National Development Plan）に照らし合わせて審議・検討され、許可を受けてから実施される。一方、200件にもおよぶ「小規模事業」に対しては、各県の知事が統括する RESPECT 事業委員会（DRC）によって県開発計画に照らし合わせて実施が検討された。地域住民には、事業実施の透明性やアカウンタビリティを確保する責任があるが、事業実施者の能力が伴わない場合は、事業の失敗を避けるため、まずは事業を実施する地域住民に対して事業管理トレーニングを各県で繰り返し行い、能力強化を実施した。予算については、事業実施機関が管理し、キャパシティビルディングを最重要事項とした。

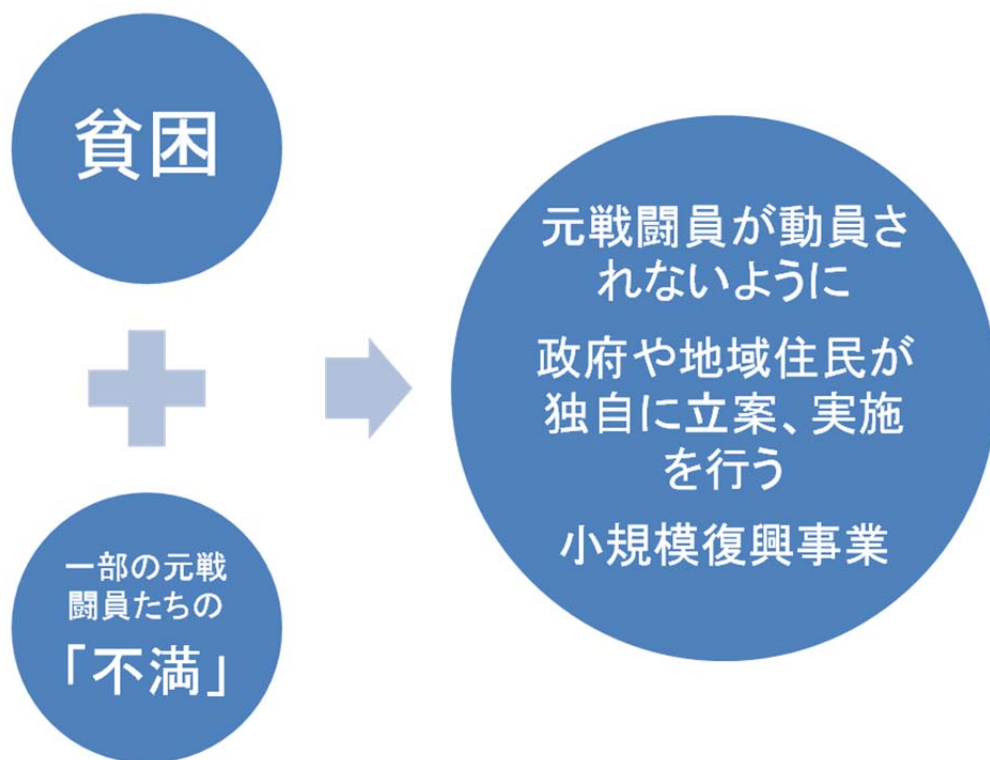


図 5 RESPECT の概観図

([宮澤 2006:100-104]より筆者作成)

RESPECT は、政府と UNDP の間で合意された RESPECT 大綱と政府の国家開発計画に沿ったトップダウン型であると同時に、その枠組みの中で住民が自分たちのニーズ調査を行い、問題分析し事業を形作っていくボトムアップ型のプロジェクトでもある。このようにトップダウン型とボトムアップ型が融合されたプロジェクト様式であるため、RESPECT は国際機関と政府と市民社会が協力して、人びとの能力強化を図り、元戦闘員を中心により広い範囲で政府及び地域住民の参加を促すことができた。以下に RESPECT のプロジェクト内容をまとめた（表 5）。

表 5 RESPECT プロジェクト

PJ名	Recovery, Employment and Stability Program for Ex-Combatants and Communities in Timor-Leste (RESPECT)
対象	元戦闘員および地域住民、若年層の失業者や寡婦を含む社会的弱者
資金	日本政府、タイ王国政府 他
期間	2003年5月～2005年5月(2年間) (一部は現在も継続中)
機関	国連開発計画(UNDP)および東ティモール政府
内容	農業開発と森林再生事業、都市部および農村地域におけるインフラ復旧、職業訓練および小規模事業(中規模事業と小規模事業の2本柱)の設立

([宮澤 2006:100-104]より筆者作成)

国際社会から平和構築の成功例として期待されていた RESPECT であったが、プロジェクト終了から、ちょうど1年後の5月下旬に首都ディリで、東ティモール政府が再び PKO 部隊の出動を要請するほどの暴動が発生した。暴動再発の直接的原因として、西部住民と東部住民の間の不和が挙げられる。国連東ティモール統合ミッションと多国籍軍が事態の収拾にあった。また根本的な暴動発生の原因には、国民のおよそ7割を占めている30歳以下の若年層の失業率の高さであると指摘されている[東 2009:192-193]。農業以外に主だった産業がない東ティモールでは、就労の機会が非常に少なく、首都ディリの15歳から34歳までの失業率が6割以上⁽²²⁾と言われている。一定の効果と利益をもたらした RESPECT プロジェクトだが、若年層の雇用対策も含めた形で実施されることが求められている。

3. アフガニスタンの事例

(1) アフガニスタン・イスラム共和国

アフガニスタン・イスラム共和国(以下アフガニスタン)は、人口3,000万人で面積は約65万km²(日本の約1.7倍)である。内陸国であるアフガニスタンは、東から

南にかけてはパキスタン、西はイラン、北はタジキスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタン、さらに東の一部分は中国と国境を接している。国土の大半は山岳地帯と僅かな雨が降る雨期以外は、緑が見られないステップ気候特有の土漠で、耕地は 10% ほどしか存在しない。主な民族はパシュトゥーン人であり、次にタジク人、ハザラ人、ウズベク人と続く多民族国家である。このため、それぞれの民族独自の言語がそのまま公用語となっている。宗教は大半がイスラム教ではあるが、スンニ派とシーア派が混在している⁽²³⁾。

アフガニスタンは、シルクロードの要衝に位置しており、昔からさまざまな民族と文化が行き交う場所であった。紀元前 4 世紀にはアレクサンダー大王軍の侵攻、13 世紀にはチンギス・ハーン率いるモンゴル帝国、16 世紀から 18 世紀にはムガル帝国等の侵入を受け、さらに近代に入ってから英国、ロシアの干渉を受ける等、絶えず他国や他民族の侵入などを受け続けた。1880 年にイギリスの保護領となるが、1919 年に第 3 次イギリス・アフガン戦争の後独立を達成する。国民の自由と平等を保障する憲法の下で近代化政策が採られたが、1929 年に内乱によって王政復古がなされ、1973 年に共和制に移行するまで続いた。共和制に移行してから 5 年後、軍事クーデターによって、共和制に代わって、共産党政権が成立した。この時期、1970 年代前半まで、アフガニスタンに対する経済援助金額の約半分がアメリカから供与されていたが、1970 年代後半にはその額が激減し、1975 年前後を境にソ連からの援助がアメリカからの援助を上回るようになった。翌年ソ連軍が侵攻し、親ソ政権が樹立され、それ以降はほぼすべての援助がソ連から供与されるようになった。アフガニスタンは完全に米ソ超大国による援助競争に翻弄され、最終的には、ソ連軍の撤退するころには、経済支援は激減していた。アフガニスタン国内は、中央政府と親ソ政権に対抗するイスラム教徒民兵組織との内戦が激化した。9 年 2 ヶ月に及ぶ戦いののち、1989 年のジュネーブ合意に基づき、ソ連軍は撤退した。しかし、その後ムジャールヒディーン（イスラム聖戦士）によって親ソ政権が崩壊し、彼らによって多様な民族的・宗教的背景を持つ複数の組織からなる新政権が発足される。組織の多様性から、各派の利害を巡って対立が激化した。その状況の中、1994 年ごろからイスラム原理主義組織、タリバーンが隣国パキスタンの強力な支援を受けて力を伸ばし、1999 年にはほぼアフガニスタン全土を支配するようになっていた。タリバーンは、当初は社会の秩序回復に貢献すると民衆から歓迎される面もあったが、全ての音楽、スポーツ、踊りの禁止、女性の就

労働および教育の禁止等、独自の偏狭なイスラム解釈によって強権的に民衆を抑圧したため、国内外から批判を受け、国際的に孤立を深めた[長田 2005:3]。そして、2001 年 9 月のアメリカ同時多発テロを引き起こしたテロリスト集団、アル・カイダを国内にかくまっていたタリバーンは、アメリカやイギリスなどのアフガニスタン侵攻を招いた。2001 年 12 月に北部同盟を中心とする勢力がタリバーンの支配地域を奪回し、1970 年代後半から続いた紛争がようやく終結した。このタリバーン政権崩壊により、再びアメリカをはじめとする国際社会の莫大な支援がアフガニスタンにもたらされた。同じ月に、国連の呼び掛けによってドイツのボンでアフガニスタン各派代表者会議が開かれ、ここでの合意（ボン合意）に基づいて、伝統的な諮問機関である国民大会議が開催され、カルザイ暫定政権議長を大統領とする移行政権が成立した。その後、2004 年には選挙が実施され、カルザイ氏が正式に大統領に就任した[島田 2010:35]。

2002 年にアフガニスタン政府は、人道支援・社会保護、インフラ、制度を 3 つの柱とする『国家開発の枠組み（National Development Framework、以下 NDF）』を開発戦略として策定し、対アフガニスタン支援もこれに基づいて実施された。2001 年のボン合意で提示された民主選挙が 2004 年に成功裏に終わった後、同年 4 月にベルリン会合が開催された。ここでは、アフガニスタン支援の重要性が国際社会によって再確認され、3 年間で 82 億ドル以上の支援が約束された。2005 年に下院・県議会選挙が無事に実施され、ボン合意の内容であった大統領・議会選挙の両方が実施されたことを受け、2006 年にロンドン会合が開催され、国際社会によって、アフガニスタン復興支援の継続が確認された。同時にこの会合では、今後 5 年間の国家開発の指針となる『「暫定版」国家開発戦略（Interim （Afghanistan National Development Strategy）』が発表された。そして、最終的に 2008 年のパリ会合で、アフガニスタン政府の策定した『アフガニスタン国家開発戦略（Afghanistan National Development Strategy、以下 ANDS）』が公表され、各国のさらなる支援が約束された。このように、NDF の内容は ANDS に発展的に引き継がれた。2010 年 1 月のロンドン会合での合意に基づき、アフガニスタン政府が ANDS を効率的かつ成果に結びつくように実施するため、開発分野機関をさらに整備し、目標達成に向けた国家優先プログラムが同年 7 月のカブール国際会合で発表され、現在に至る[大門 2007:94-98; 外務省 2010]。

総じて、アフガニスタンには長い間各国からの支援として、莫大の資金が投与され続けてきた。そのため、アフガニスタンは過度に援助に依存する構造が生まれてしま

い、「国内資源動員のメカニズムを確立できなくなっている」[嶋田 2010:34]という見方を嶋田はしている。この状況が続く限り、援助国の意思や経済状況によってアフガニスタンの国の状況は左右され続けてしまう可能性がある。そのためには、早急の産業基盤の構築が求められる。

(2) 住民主体の DDR プロジェクト (APRP)

1) アフガニスタンで実施された DDR と非合法武装集団の解体 (DIAG)

2001 年 12 月に開催されたボン会合で署名されたボン合意に、SSR の各分野を G8 各国がそれぞれ主導国として 1 つ担当するという内容が盛り込まれた。具体的には、アメリカが新国軍創設、ドイツが警察再建、イギリスが麻薬対策、イタリアが司法改革、日本と国連アフガニスタン支援団 (United Nations Assistance Mission in Afghanistan) が DDR を担当するというものである。アフガニスタンの DDR は「非常に政治的なプロセスであり、かつ信頼醸成のプロセスであった」[上杉 2006:5]と報告されているように、DDR は有力軍閥が群雄割拠する中で、権力を握っている旧国軍（軍閥勢力）を解体し、それによって治安を改善し、中央集権化による国家建設を支援することを最大目的としていた。そのため、アフガニスタンにおける DDR プロジェクトの対象は、移行政権の国防省傘下の旧国軍 25 万人に限定された。同プロジェクトは、以下の 4 つの達成目標が掲げられた。

- ①（既存の軍閥・武装集団を解体し）新国軍（Afghan National Army）を唯一の軍隊とする治安維持機構を構成すること。
- ②10 万名以上を上限とする旧国軍の兵士を DDR に参加させることにより、軍閥およびその指揮系統を解体すること。
- ③他の治安部門改革と連動して社会経済開発を推し進めていくこと。
- ④2004 年 10 月の大統領選挙および 2005 年 9 月の議会選挙を自由かつ公平に実施する環境作りを促進すること。

[瀬谷 2005:2; 上杉 2006:4]

多民族・多言語国家であるアフガニスタンに暮らす人々にとって「アフガニスタン人」という国家レベルのアイデンティティよりも、地域共同体という枠内でのアイデンティティの方が強いといわれる[大門 2007:97]。各地に軍閥が群雄割拠するアフガニ

スタンにおいて、その地域を治める軍閥の存在は大きく、もはや政治経済機能を含む「擬似国家」的存在である。アフガニスタンにおける DDR プロジェクトは、中央政府の基盤を強化する政治的目的が強かったため、達成目標の④からも分かるように、選挙の実施と足並みを揃えながら遂行された。

2003 年にアフガニスタン『平和の定着』DDR 東京会議が開催された。この会議で「アフガニスタン新生計画 (Afghan New Beginnings Program、以下 ANBP)」という政府機関が新設され、あくまでもアフガニスタン政府が主体となって DDR が実施されることが国際社会によって確認された。その後、DDR に関する大統領令から出され、DDR プロジェクトは試行段階を経て、2004 年から本格的に進められた。DDR の本格始動が遅れたことに対応し、ベルリン会合では、達成目標に修正が加えられる結果となった。具体的には、「100%の重火器の引き離しと中央政府による集中管理」および「少なくとも 40%の兵力の武装解除・動員解除」に達成目標が変更された[上杉 2006:13]。これは、アフガニスタンの DDR が政治プロセスを意識し、進展させるための信頼醸成を優先事項として取り扱った結果である。最初の 3 ヶ月で 8,551 名、次の 4 ヶ月で 5,681 名、合わせて 1 万 4,232 名の元戦闘員の武装解除・動員解除が完了したが、達成目標にはまだまだ遠い結果となった。しかし、DDR に応じない者が大統領候補になることを認めない措置がとられたことにより、選挙の公示前に DDR への積極的な協力を表明する軍閥が相次いだ。そのため、プロジェクトの対象であった軍閥の解体を進めることができた。言い換えれば、軍閥は「政党」になるために非武装化に応じ、このことが DDR を促す結果となったのである。最終的には、2005 年 7 月に武装解除完了式典が行われるまでに、計 62 万人が DDR に応じた。よって、DDR の「DD」の段階までは、2005 年の時点で終了している。

武装解除・動員解除が終わったことは、日本の成果でもあり評価に値する。しかし、DDR プロジェクトの最終段階である「R」(社会復帰)については、成果がなかなか挙がっていない。労働社会省を中心に「指導員訓練センター」で指導員の訓練を行うとともに、全国 9 地域に草の根・人間の安全保障無償資金協力でセンターを建設する計画であった。さらに、育成された指導員を活用し、2006 年 6 月までに NGO とアフガニスタン政府を通じて、元戦闘員に対して職業訓練を行い、完了する予定であった。しかし、期限はそのままに動員解除された元戦闘員に対する調査と実地調査の不足から、治安悪化に伴い、受け入れ側の準備が間に合わず、その間にもせっかく動員解除

までこぎつけた対象の元戦闘員の数も大幅に減少してしまった。治安が回復しないために、実施する予定だった地域も限定せざる得なくなった。ボン合意の内容に含まれたアフガニスタンに対する日本の支援は、形式上は 2006 年で完了している。

2003 年からは、日本政府から特別外交スタッフとして参加要請を受けた伊勢崎賢治を中心に日本政府が DDR を主導し、国際社会に大きな影響力を示してきた。しかし、2011 年 12 月現在においても、アフガニスタン全土に避難勧告が出されたままであり⁽²⁴⁾、武力衝突は収まるどころか激化している。それには、以下のような問題をいまだに残しているからである。

一定の評価を得たアフガニスタンにおける DDR プロジェクトにより、軍閥は一応解体されたことになっている。しかし、実際には軍閥はいまだ存在し、治安を脅かしているのが実情である。DDR プロジェクトの対象から外された軍閥は、武装解除完了式典が行われた 2005 年 7 月以降も武装を続けている集団と認識され、「非合法武装グループ」と呼ばれている。ちなみに、アフガニスタンにおける非合法武装集団は、多くがタリバーンとほぼ同義語として用いられている。DDR の後に残された課題として、非武装集団の解体（DIAG）が新たに挙げられ、DDR プロジェクト時よりも対象範囲を拡大させる形で DDR に引き続き日本政府が主導している。当初、アフガニスタン政府は「2005 年 6 月に 6 万人以上の武装した民兵の武装解除、動員解除、社会復帰（DDR）を完了した後、ハミド・カイザル大統領政府は、非合法武装集団の解体（DIAG）を 2007 年末までに完了する⁽²⁵⁾」ことを確約していた。新たに対象となる非合法武装集団は約 1,800 グループで、約 12 万人に上ると推測されている⁽²⁶⁾。DDR プロジェクトは中央政府に忠誠を誓う旧国軍を対象としていたが、非合法武装集団の場合は範囲選定が難しく、しかもその多くが麻薬取引・人身売買・人権侵害に関与している。また、DIAG 自体は解体に焦点を当てているため、武器の抛出に対する雇用機会の提供などが見返りが公式にはないことから、軍閥の反発もゆうに予想され、新たな対応方法が模索されている。この困難さについては、政府も認めている。これらの困難を前に、2007 年 10 月にアフガニスタン政府は、DIAG の期限を 2011 年まで延期した。2010 年 10 月 17 日の時点では、DIAG プロジェクトによって回収された武器の数は 5 万 2,712 器であり、そのうち DDR プロジェクトで回収されたものも合わせて、非稼働の武器は 5 万 6,000 にも上る。アフガニスタン政府が管理している武器の数は、12 万 8,034 器であると報告されている⁽²⁷⁾。結局、2007 年に終了されることになっていた DIAG も、

さらに ANBP の活動も、アフガニスタンの現状改善のためには、依然として必要であると判断され、実施され続けている。

2)アフガニスタン平和・再統合プログラム (APRP)

日本が主導する DDR が形式上成功した後も、今日に至るまで、アフガニスタンの治安は悪化の一途を辿っている。アフガニスタンにおける DDR プロジェクトが実施されたことによって、大きな影響が与えられたと同時に、DDR プロジェクトだけではカバーしきれない問題も明らかになった。その対策の一例が DIAG であった。アフガニスタンに今日までに注ぎ込まれた莫大な援助資金は、アフガニスタンに暮らす人々に、劇的な生活改善の印象を与えることができていないのが現状である。

2010 年 1 月に開催されたロンドン会合、6 月のピース・ジルガ、そして 7 月のカブール会合を経て、アフガニスタン平和・再統合プログラム (Afghanistan peace and Reintegration Programme、以下 APRP) が本格的に開始された。日本政府はアフガニスタン政府に対して、「1.治安能力の向上、2.元タリバン等兵士の社会への再統合、3.開発」の 3 分野を柱として、2009 年から概ね 5 年間で、UNDP を通じて 5,200 万ドル規模の支援を行う旨を表明した。支援金のうち、約 1 万 6,700 ドルが非合法武装集団に属する元戦闘員の社会復帰事業に支援されている。日本政府は、DDR プロジェクト、DIAG の経験と知見を生かして APRP に制度設計の段階から参画し、「1.アウトリーチ (武装勢力への接触・交渉等)、2.武装解除 (審査・武器管理等)、3.平和の定着 (識字訓練、職業訓練、雇用機会提供等)」⁽²⁸⁾という 3 段階の施策を進めるための財政的貢献を行うとしている。APRP の戦略は、1 つめが治安の改善と文民による政府機関の強化であり、2 つめが社会的にも文化的にも永続的に平和な国を構築することの 2 本柱である。

APRP は基本的にはタリバーンを含む反対勢力の元戦闘員に対して政府への帰順を勧め、社会復帰を促すことを狙ったプロジェクトである。既存の DDR プロジェクトとの違いであり、計画の大きな柱の 1 つとなっているのは、村レベルにまで焦点を絞って、実施する視点である。元戦闘員に対して 90 日間の復員準備期間を設け、その間に元戦闘員の意思確認、安全確保、恩赦を与えるかどうかその是非の検討、村民からの異議申し立て・苦情処理、復員のための支援措置の決定等が行われる。その後、復員した元戦闘員らはすでに国家連帯計画 (National Solidarity Program、以下 NSP) に

よって設立された村落開発協会（Community Development Council、以下 CDC）によって、管理・運営される復興計画に参加して、コミュニティの一員として社会復帰を確実なものとして行くというものである。ここでいう NSP とは、アフガニスタン政府の村落開発省が所管するプログラムであり、DDR の「R」をスムーズに支援していくことも地方開発の重要な課題と捉えられている。NSP の開発目標は「各コミュニティ(村)の管理能力、人材教育、経済的資源の改善を通してコミュニティを強化し、住民のニーズに基づくコミュニティ主導の社会経済インフラ・サービス等の開発プロジェクトを実施し、貧困削減を進展させること」[長田 2005:6]としている。開発を行う上で重要になるボトムアップ型の機能を持つ、コミュニティを形成することを目標としたのである。結果として、都市部をのぞく全国を対象にプロジェクトが実施され、コミュニティ単位の住民の自治組織である CDC が作られたのである。この CDC を最大限活用しようとしていることも、本プロジェクトの大きな特徴である。

APRP では、州単位の地方政府が、元戦闘員や地域住民のために適切なプロジェクトを選択する。選択したプロジェクトをきちんと実施するために、元戦闘員と地域住民の間に入り交渉することも、地方政府の大きな役割となる。前述した通り、元戦闘員の社会復帰をスムーズに実施するために、90 日間の復員準備期間が設けられている。この期間に地方政府は、地域住民との和平交渉、さらには地域住民の持つ苦情を解決することに務める。同時に、元戦闘員に対しては、武器の登録や身分証明書の発行、元戦闘員に対して、本当に武力を永遠に放棄するかどうかの最終確認を行い、恩赦の対象者の決定などを行う（図 6）。この期間、元戦闘員（家族を含む）は当座の安全、人道的・社会的援助は保障される。元戦闘員と地域住民のマッチングが上手くいくと、すぐに識字訓練や職業訓練などのプロジェクトが開始される。また、APRP の計画書によれば元戦闘員がもとの（または新たな）地域社会の一員として社会復帰することは、「元戦闘員だけが裨益をするだけではなく、地域住民にも裨益がもたらされる」[D and R 2010:6]と想定し、その理由の 1 つに「元戦闘員の息子や娘も地域社会の中で役割を担うようになるから」[ibid,6]という次の世代までを見据えた利益を述べている。プロジェクトの資金は、すべてドナー国から UNDP に集められた再統合基金で賄われる。

アフガニスタンで日本政府が主導国として行った DDR プロジェクトは、ボン合意という和平合意がなされた上で実施された。和平合意があることで、武装解除、動員

解除を行い、政府側の人間になったとしても、身の安全が保障されている。一方、APRPの場合、タリバーン等の非合法武装集団とアフガニスタン政府の間で、戦闘停止、和解プロセスの実施も合意も存在しない。そのため、どんなに末端の戦闘員といえども、政府側に寝返ることになる本プロジェクトに、確固たる安全が保障されない中で、戦闘員が武装を解除するかどうかあながち疑問が残る。DDR プロジェクト同様、タリバーンに属していた元戦闘員たちに恩赦を与えることで、実際に被害を被った住民の複雑な意識にどう対応し、どのような具体的な保障を行うかは明らかになっていないなど課題も残る。

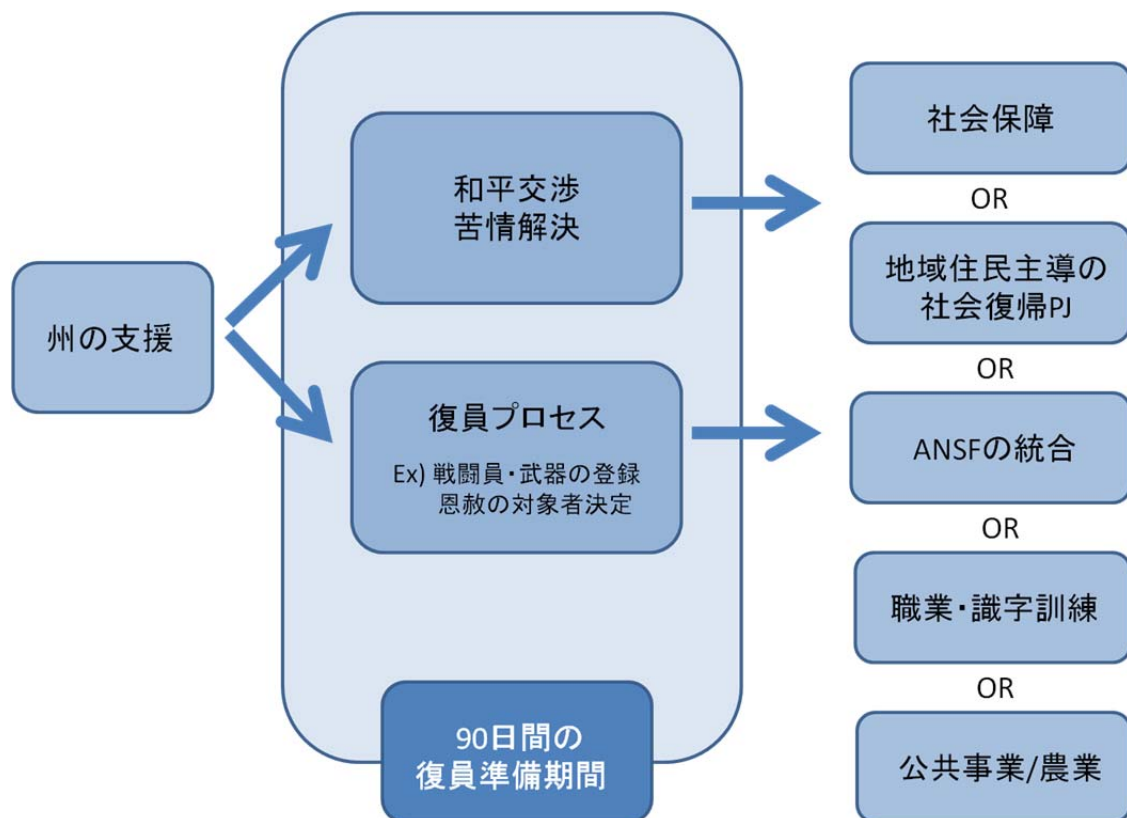


図6 APRP のフローチャート
（[D and R 2010:7]より筆者作成）

4.DDR プロジェクトを効果的に実施するために

(1)民主的な選挙による現地政府の設立

DDR プロジェクトが最終的に目指すものは、すべての国民を「武力紛争を回避し、

スムーズに開発を進める方が、武力に訴えるよりもはるかに大きな利益が期待できると実感できる」状態にすることである。武力行使が合理的な選択肢でないと判断できる人材と環境があれば、国は武力紛争の発生を抑えられる。第3章で述べた通り、元戦闘員が経済的、社会的に自立できない状況は治安を不安定にする要因となる。そのため、DDR は SSR 全体が円滑に行われるかどうかを占う試金石となり、またその後に行われる平和構築事業の明暗にも影響を与える。DDR は、暴力の放棄、暴力によらない紛争解決、市民生活を教育する意味で、民主化へと直結する軍縮である[遠藤 2004:13]とも捉えられている。一方で、近年の紛争地域の政府を見ると、汚職や賄賂が蔓延している。紛争後介入していた国際機関の撤退後も、国が安全と秩序を確保し、その環境を維持するためには、民主的な選挙によってつくられた現地政府が必要とされる。さらに、現地政府が正当性を持った機関として国民から認識され、平和構築事業の主体となることが重要になる。紛争後社会に、民主的制度を導入すれば、平和がもたらされるとは限らないが、民主的政治体制を構築し、人々の意見が表明されるチャンネルを用意することは、政治的・社会的安定のために重要な要素である。米国の国際政治学者であるブルース・ラセットは「民主的制度をもつ国家同士は、戦争をする可能性が低い」とする「民主的平和 (democratic peace)」論を展開している。具体的に彼は、民主的な国々の間で紛争がまれである理由として、民主国家の政策決定者たちは、相手の権利と存続を尊重し、紛争を妥協と非暴力によって解決できると期待している点を挙げている[Bruce 1993:35]。

紛争終結直後から、現地政府が主体となって、平和構築事業を行えるような紛争国は存在しない。紛争中の国では、紛争当事者同士が、停戦に合意することも、DDR を実施する能力も、資源もかけているため、必然的に介入主体の支援が必要となる。東ティモールも例外ではなく、インドネシア統治下にあったため、東ティモール人自らが行政機構の幹部・中幹部レベルを担っておらず、全面的な国連 PKO である UNTAET によって一時的に統治され、独立に向けた準備が行われた。2002 年に UNTAET から立法・司法・行政のすべての権限が東ティモール政府に引き渡され、独立が達成された。2 年後には、軍事・警察権限も現地政府に移譲され、国連は各分野での人材育成・制度構築に特化するようになった。さらにその 2 年後に混乱が発生し、東ティモール政府が再度、国際社会に対して国際治安維持部隊の派遣を要請する事態となった。混乱を收拾したのち、東ティモールでは国際社会の支援を受けながらも、現地政府が主

体となって独立後初となる国政選挙が実施された。今年独立 10 周年を迎えた東ティモールは、国として課題はまだ残るものの、安定した国づくりが日々進められている。一方、アフガニスタンは 2001 年のタリバーン政権崩壊後は、国際社会の支援を受けながら、選挙ではなく伝統的な諮問機関である国民大会議を経て、暫定政権が成立した。2004 年に大統領選挙、翌 2005 年には議会選挙が実施され、民主的な選挙によって現地政府がつくられた。アフガニスタンでの選挙の特徴は、DDR と足並みをそろえながら実施されたことである。多言語・多民族国家であるアフガニスタンにおいて、権限が強い各地域の軍閥は、擬似国家であった。政治的基盤の強化目的の強かったアフガニスタンの DDR は、選挙機会を上手く利用し、戦闘員の武装解除をさせた。具体的に、大統領候補になるための条件に武器の引き渡しや軍閥の解体を盛り込んだり、一定の政界での権限を軍閥のトップに与えたりするなどの施策を行い、一定の成果を上げている。しかし、民主的な選挙を行ったとされていながらも、2012 年現在でも治安はなお不安定であり、国際治安支援部隊が治安権限を有するままである。また、政府機関も十分に機能しておらず、政官界の腐敗も進んでいるため、国際社会からの莫大な資金も国民に行き渡っていない。この原因は、2 つ考えられる。1 つは、国際社会が莫大な支援をするが故に、アフガニスタンが支援に依存してしまう体質になっていること。2 つ目は、選挙と政治的基盤の強化実施を意識した DDR を同時に行ったことで、軍閥の力を政界に引き継ぐ形になってしまったことであると考えられる。DDR で武器の回収や元戦闘員の社会復帰をしない限り、その国の永続的な平和は望めない。しかし、また民主的な選挙によって現地政府がつくられないことにも、平和は望めない。アフガニスタンの場合は、この両者の兼ね合いが大変厳しく、本当の意味での民主的な選挙による現地政府の実現には課題残る。

DDR プロジェクトという元々、「悪いことをした人間が必ず罰せられる」という正義が守られない活動と民主的な選挙による政府を同時に実現することは厳しい。しかし、平和構築事業の理念は国民を「武力紛争を回避し、スムーズに開発を進める方が、武力に訴えるよりもはるかに大きな利益が期待できると実感できる」状態にすることである。そのためには、国民の意見を国に反映する制度を構築する努力は必須である。また DDR を含めた平和構築事業を効果的に実施するために、民主的な選挙による現地政府をつくることは重要である。

(2)元戦闘員と地域住民との「和解」

紛争後の社会における民主的制度の確立は、ラセットをはじめ多くの学者によって、その必要性が主張されている。前述した通り DDR の最終段階である R（社会復帰）もまた、平和構築事業を進める上で重要となる。DDR は、本来戦争中に犯した罪を裁かれる立場にある元戦闘員に対して恩赦を与え、さらに社会復帰を支援する事業であり、3 章で述べた「価値基準の逆転」という課題を含んでいる。この課題を解決し、DDR を迅速且つ効果的に実施するためには、元戦闘員と地域住民との「和解」が必要である。しかし、和解とは外の人々から見ると美しいものの様に映るが、内の人々にとっては今まで敵対していた相手と友好関係を構築しなくてはならないのであるから、相当な精神的苦痛が伴う。和解とは人に強制するものでもなければ、強制されるものでもない。この前提を考慮した場合、和解させることを目的とした事業であっても、対象者にその目的を悟られないように実施することが重要である。3 章で「DD」と「R」の間に生まれる時間的空白を埋める事業として提示したストップギャップ・プログラムも、元戦闘員だけでなく地域住民も一緒に雇用することで、本来の事業目的とは別に、彼らの和解の場としての役割も担っている。

和解を事業目的として明確に宣言しているものはない。元戦闘員と地域住民をプロジェクトの対象とした支援事業を通して、国際機関や NGO は彼らに相互理解を深める機会と和解の場を提供している。東ティモールでは、一部の元戦闘員のみを対象とした FRAP の実施後、元戦闘員が属すこととなる地域住民や社会的弱者への支援の重要性が認識され、彼らも対象に含めた支援事業として RESPECT が実施された。RESPECT では、政府省庁や国際 NGO が事業立案するだけでなく、審査はあるものの元戦闘員や地域住民も事業立案することができる制度が作られた。また、事業の失敗を防ぐために事業管理トレーニングを元戦闘員や地域住民に対して実施した。このトップダウン型とボトムアップ型の融合が、RESPECT の最大の特徴である。レデラックの言葉を借りれば、草の根層の人々（元戦闘員や地域住民）のエンパワーメントを強化することが、この事業では重要視されている。アフガニスタンでは、2001 年の紛争終結以降に実施された DDR は「DD」の分野では武装解除・動員解除させた元戦闘員の数から解されるように、大きな成果が上げられており、その結果を国際社会も評価している。治安維持のために軍閥が群雄割拠するアフガニスタンでは、DDR の対象から外された非合法武装集団にも対策（DIAG）が取られた。しかし、軍閥解体に焦点を当

てた事業であったため、武器の抛出に対する雇用機会の提供などの見返りが公式にはなかったため、DD 止まりの事業となった。これらの事業の失敗から、アフガニスタン政府は、2010 年に中間層リーダーとして州単位の地方政府が主体となって、元戦闘員と地域住民の和解に重点を置く、APRP を開始した。APRP は、それまで上手く成果を上げられていなかった R を促すことを狙った事業であり、村レベルにまで焦点を絞ってプロジェクトを実施している点が特徴である。「価値基準の逆転」をどこまで解消できているかという明確な成果はまだ上がってはいないが、復員準備期間を設け、予め地域住民の苦情を聞き出し対応することを州政府の役割として位置づけた点は、今までの DDR プロジェクトには、組み込まれては来なかった方法である。国政選挙を経て成立した現地政府が和解を担当し、元戦闘員と地域住民の橋渡しをプロジェクトの内容に取り入れる APRP は評価に値する。

短期的な社会復帰ではなく、その後、世代を超えて同じ地域で元戦闘員とその家族が暮らしていくには、やはり元戦闘員の技能習得の面だけではなく、地域住民との和解が重要になってくる。国民から正当性が認められる機関によって、積極的に元戦闘員と地域住民の和解を支援することは、「価値基準の逆転」という課題を抱える DDR には必要である。

(3)雇用の確保

DDR プロジェクトの理念は、すべての国民を「武力紛争を回避し、スムーズに開発を進める方が、武力に訴えるよりもはるかに大きな利益が期待できると実感できる」状態にすることである。前述した通り、この理念を念頭に、さまざまな支援事業が行われている。DDR をより効果的に実施し、その社会の治安を安定させるため、RESPECT や APRP は草の根層の人々の能力を強化し、元戦闘員と地域住民との「和解」を促す活動を行ってきた。しかし、事実としていまだに東ティモールの治安は不安定であり、アフガニスタンに至っては、国際社会の支援が続いている。2012 年 7 月 8 日に開催されたアフガニスタンの開発支援策に関する東京会合では、2024 年まで国際社会の支援が継続される旨を盛り込んだ東京宣言が採択された⁽²⁹⁾。

2006 年に東ティモールで発生した暴動の原因として、東は人口の約 7 割を占める 30 歳以下の若年層の失業率の高さを指摘している[東 2009:192-193]。また、カブール大学総長のガーニはアフガニスタンの DDR についての講演の中で「R 支援は雇用問題

である」[福田・工藤 2007:75]と明言している。今までのプロジェクトの課題や既存の研究から、治安の不安定要因の1つとして、失業問題が挙げられている。紛争終結後の社会において、雇用を吸収する産業が育っていない現状では、雇用の確保は厳しい。そこで、RESPECT や APRP などのプロジェクトを皮切りに、さらに若い世代の雇用対策も含めた、現地政府主体の事業が求められる。ガーニは、雇用創出のノウハウを持っている民間企業を復興プロセスに組み込む必要性を主張している[福田・工藤 2007:75]。事実、既存の支援システムだけでは、雇用を創出することは難しい。日本紛争予防センター事務局長の瀬谷もまた講演の中で、「専門性のある企業がビジネスとして実施した方が、効率的に行える事業が多く存在する。しかし、そのセクターに企業が参入しないから、専門性のない国連や NGO がビジネスのようなことをしている」と明言している。現時点では治安や現地の人材問題、初期投資に見合った利益が望めないなど、途上国を含めた新興国に民間企業が進出するために解決しなければならない課題は多い。しかし、国際社会からの支援と途上国を含めた新興国への民間企業の参入が同時に行われることによって、DDR プロジェクトはより効果的に行えると考えられる。早期に民間企業参入のための課題解決が必要である。

第5章 結論

DDR プロジェクトが、紛争終結後の社会で実施されるようになってから、30 年も経っていない。それにもかかわらず、プロジェクトの事例は数多く存在し、またその形式ややり方も極めて多様である。その理由としては、DDR プロジェクトが対象とする地域の紛争原因や歴史的・文化的背景などが異なる点は当然のことながら、紛争当事国の戦後秩序構想によって、DDR プロジェクトの内容が決められるという点が挙げられる。「平和構築」という概念は対象と期間に幅を持たせて設定されている。これは、DDR プロジェクトのような活動の多様性をカバーするためでもある。しかし、戦後秩序構想が異なったとしても、実際に存在する拡散した武器問題や中央政府と対立する武装勢力の存在は、紛争の直接要因であることが多いため、ほとんどの紛争地域において共通している問題である。仮にこの問題を放置した場合、紛争終結後に行われるその他の平和構築事業を進めることや、最終目標とされる永続的な平和の達成を図ることが困難を極めることは、自明のことである。

国際機関の DDR プロジェクトをより効果的に実施するために、さまざまな報告書や国際機関がつくられた。国際社会の関心を DDR プロジェクトに向けさせた『ブラヒミ・レポート』は、現地の人々を多角的な形で関与させることが必要であるという考えを基に作成されている。DDR プロジェクトの中でも、「DD(武装解除、動員解除)」の段階は、とくに軍事的な要素を多く含んでいるので、DDR プロジェクトの成否の行方は、そのまま SSR の行方にも影響する。そのため、SSR との関係からも、DDR プロジェクトは重要視されている。元戦闘員が再び戦闘員に戻ることを防止することは、国の治安を安定させる一手段として有効である。元戦闘員が最低限の生活を送るため、知識と技術を身に付け、戦時中とは異なる方法で生活を送ることができるになれば、再び武器を手にして戦う可能性は低くなる。元戦闘員に対して、ただ知識や技術を身に付けさせるのではなく、「武力紛争を回避し、スムーズに開発を進める方が武力に訴えるよりもはるかに大きな利益が期待できる」ということを、自らが実感できるような方法で社会復帰させることが求められている。

一方で既存の DDR プロジェクトには課題も多い。DDR プロジェクトの実施、とくに最後の「R」の段階のプロジェクトが平和構築活動に悪影響を与える可能性がある。

DDR プロジェクトは、本来裁かれる立場にある元戦闘員に恩赦を与えるだけでなく、さらに自立のための社会復帰まで面倒を見るという、社会における正義が守られない状態を生み出し、「価値基準の逆転」を引き起こしやすい性格を持っている。一般の地域住民からすれば、「被害者としての一般市民」である自分たちが支援を受け、「加害者である戦闘員」が罰せられるのが筋である。それにも関わらず、DDR プロジェクトを実施する上では、「加害者である戦闘員」が地域住民と同じ「被害者である」というくくりに入ってくる。さらには、元戦闘員には社会復帰という名目で、金銭的・物資的支援が与えられる。そのため、元戦闘員だけではなく、地域住民や社会的弱者も対象とした DDR プロジェクトを計画することが求められる。

実際に東ティモールやアフガニスタンでの DDR プロジェクトにあったように、元戦闘員、地域住民を対象とした DDR プロジェクトが実施され、その結果に対して国際社会からは高い評価を得ている。しかしながら、両国ともに、いまだに永続的に平和かつ安定した国づくりは完了していない。

平和構築概念と一般的な DDR プロジェクトについて整理し、東ティモールで実施された RESPECT の事例とアフガニスタンで実施されている APRP の事例を中心に考察した。その結果、平和構築の文脈において DDR プロジェクトを効果的に実施するためには、「民主的な選挙による現地政府の設立」、「元戦闘員と地域住民との『和解』」、「雇用の確保」の 3 つが同時に行われる必要があるといえる。

しかし、3 つ目の「雇用の確保」に関しては、ガーニや瀬谷をはじめ、多くの有識者がその重要性を主張しているものの、研究や成果は上がっていない。これは、既存の DDR プロジェクトでは、紛争当事国において平和を定着させることが困難であることの表れである。要するに、既存の援助システムのままでは、雇用を創出するノウハウがないため、「雇用の確保」という課題を解決することはできない。雇用を吸収できるだけの産業基盤を作るためには、既存の援助システムに民間企業を参入させることが必要となる。

援助システムへの民間企業の参入は、紛争終結後の国づくりにおいて重要であると同時に、日本社会にとっても大きなチャンスとなり得る。21 世紀政策研究所は、2050 年の各国の GDP を予想し順位付けを行い、その結果を公開している。これによると日本の GDP は 2010 年では、アメリカ、中国に次ぐ第 3 位であるが、2050 年時点ではインドに大差を付けて抜かされてしまい、4 位に転落している。さらに、そのすぐ下に

はブラジルが僅差で 5 位に付けている。また上位 50 カ国の中に、現在、紛争問題や貧困問題が深刻なアフリカ大陸の国、5 カ国がランクインしている[21 世紀政策研究所 2012:25]。現在の日本の経済状況のままでは、日本の経済レベルが急落するのも時間の問題である。途上国を含めた新興国に日本の民間企業が進出することは、経済が停滞している日本社会にとっても、悪い話ではない。グローバル化する現代社会で一定の地位にいるためには、グローバル社会でも通用する人材育成や新興国を含めた現地との連携のノウハウの取得は、必須となる。

紛争当事国が本当の意味での「永続的な平和」を実現するためには、利益を追求する民間企業を R の分野に取り込んで開発を進めることが不可欠である。そして同時に、新興国への企業参入は、日本経済の今後のゆくすえにも大きく関係してくるといえる。

注

(1)朝日新聞社のウェブサイトより

(<http://www.asahi.com/international/jiji/JJT201110070091.html>)より(2011/10/29 参照)。

(2)ノルウェーの首都、オスロにある国際平和研究所は、1959年に非営利研究機関として創設された。国家、地域、人々との平和的な関係構築のために研究を実施している。オスロ国際平和研究所のホームページより(<http://www.prio.no/>)より(2011/12/25 参照)。

(3)スウェーデンのウプサラ大学の紛争データ・プロジェクトは、国内・国家間を問わず、年間 25 人以上の死者をだすものを紛争として時系列データをとっている（死者が 1,000 人以上の場合を「戦争（war）」と呼んでいる）。

(4)人間開発指数（Human Development Index、以下 HDI）とは、人々の生活の質や天度合いを示す指標であり、世界の貧困と格差の問題を解決するために、国連開発計画（UNDP）が提唱したものである。

(5)ウプサラ大学の紛争データ・プログラム(the Department of Peace and Conflict Research の Uppsala Conflict Date program)のウェブサイト(<http://www.pcr.uu.se/>)より(2011/10/11 参照)。

(6)東ティモール軍の一部の兵士が差別の是正を政府に求めて嘆願するために、駐屯地を離れ、首都ディリの近郊に集まった。

(7)1991 年 6 月に統一ソマリア会議がモハメド大統領派とアイディード将軍派に分裂し、紛争が激化した。さらに、アイディード派の攻撃で首都を追い出されたモハメドが PKO 部隊の派遣を求めた。さらに翌年、アイディード派は武装勢力 4 派でソマリア国民連盟を結成した。これに対抗する形でモハメド派も 11 派を傘下に入れ、紛争はますます激化し、さまざまな武装勢力が割拠することとなった。

(8)例えば、アメリカでは外交専門誌の Foreign Affairs を発行しているシンクタンクである外交問題評議会が紛争予防センターを作った。日本では、紛争予防の理論・実践面での研究を進めたインターナショナル・アラートなどの活動を受けて、1994 年に国際紛争予防研究機構、さらに 1999 年には予防外交センターが設立された。

- (9)最近のガルトゥング理論では、暴力の基本分類を「直接的暴力」・「構造的暴力」・「文化的暴力」の3つ（これを「暴力の三角形」と称している）にシフトされているため、平和の定義も、現在では「暴力の三角形」の不在（もしくは減少）ということになる。
- (10)一般にパネルの委員長であったラクダール・ブラヒミ元アルジェリア外相の名をとって『ブラヒミ・レポート』と呼ばれる。
- (11)国際連合のホームページより
(<http://www.un.org/secureworld/pressrels.html>)より(2011/12/26 参照)。
- (12)国際連合のホームページより
(<http://www.un.org/summit2005/documents.html>)より(2011/11/20 参照)。
- (13)多くの定義で「ある社会の中で」と枠を設け、その枠を国民国家に限定し、その枠内での文化的属性の共有あるいは共有感が「エスニシティ」と呼ばれている。竹沢は、エスニシティを「エスニック集団あるいはその一部の構成員がそのエスニック背景に基づき意識的・無意識的に表す心理的・社会的現象」[竹沢 1994:13]と捉えている。ここでいうエスニック集団とは「多文化状況の下での相互作用への社会的反応」[竹沢 1994:218]を意味する。例えば、日系アメリカ人一世は、「アメリカという新天地において彼らの文化的背景における『与件』が彼らが遭遇した新社会のそれと極めて異なることを認識し、それによって一エスニック集団となった」[竹沢 1994:218]とされている。
- (14)国連安全保障理事会からの委任事項
- (15)1つの見解として篠田は、注意すべき点として、「非武装化・動員解除・再統合というDDRの三つの要素が同時に追求されなければならない」ことであるとし、「過去の平和活動において、10以上もの国連諸組織やNGOが関与し、国連システム内での調整役が欠落していた」[篠田 2003]と述べている。
- (16)政務局、平和維持局、人道問題調整部、軍縮部、法務部、UNDP、UNICEF、UNHCRなど11の機関、部署がメンバーとなって構成されている。
- (17)同ワーキング・グループは、国連軍縮局（UNDDA）、国連PKO局（UNDPKO）、国連政治局（UNDPA）、国連広報局（UNDPI）、国連労働機関（ILO）、国連移住機関（IOM）、国連エイズ合同計画（UNAIDS）、国連児童基金（UNICEF）、国連開発計画（UNDP）、国連女性開発基金（UNIFEM）、国連訓練調査研究所（UNITAR）、

世界人口基金（UNFPA）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連世界食糧計画（WFP）、国連保健機関（WHO）からの参加者を得て構成された。

(18) UN News Center のホームページより

(<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25346&Cr=dpko&Cr1=security>)より(2011/11/22 参照)。

(19)World Food Programme のホームページより

(<http://www.wfp.org/food-assets>)より(2011/12/30 参照)。

(20)外務省のホームページより

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/easttimor/data.html>)より(2012/01/05 参照)。

(21)UNDP Tokyo プレスリリースより

(http://www.undp.or.jp/news/docs/2003_00012.shtml)より(2012/01/12 参照)。

(22)外務省のホームページより

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol36/index.html>)より
(2012/01/10 参照)。

(23)外務省のホームページより

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/afghanistan/data.html>)より(2012/01/07 参照)。

(24)外務省のホームページより

(<http://www2.anzen.mofa.go.jp/info/pcinfectionsbothazardinfo.asp?id=041>)より
(2011/12/31 参照)。

(25)駐日アフガニスタン大使館のホームページより

(<http://www.afghanembassyjp.com/jp/news/archives.php>)より(2012/01/08 参照)。

(26)外務省のホームページより

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/18/rls_0831d.html)より(2012/01/08 参照)。

(27)ANBP のホームページの DIAG Fast Facts より

(http://www.anbp.af.undp.org/homepage/index.php?option=com_content&view=article&id=48:diag-fast-fact)より(2012/01/08 参照)。

(28)外務省のホームページより

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/afghanistan/the_kabul_conference1007/shien.html)
より(2012/01/08 参照)。

(29)The Wall Street Journal のホームページより

(http://jp.wsj.com/Japan/Politics/node_474042)より(2012/07/08 参照)。

参考文献

稲田十一

- 2003 「国際社会の平和構築と復興支援のアプローチ」 稲田十一・吉田鈴香・伊勢崎賢治編『紛争から平和構築へ』 pp.15-44、論創社。
- 2004 「紛争諸段階と国際社会の対応」 稲田十一編『紛争と復興支援』 pp.47-71、有斐閣。
- 2007 「ポスト PKO から中長期的な開発支援への移行期と諸アクター間の調整」 日本国際問題研究所編『平成 18 年度外務省委託研究平和構築における諸アクター間の調整』 pp.5-30、日本国際問題研究所。

伊勢崎賢治

- 2001 『東チモール県知事日記』 藤原書店。
- 2004 『武装解除—紛争屋が見た世界』 講談社。
- 2009 『さよなら紛争—武装解除人が見た世界の現実—』 河出書房新社。

上杉勇司・篠田英朗・瀬谷ルミ子・山下達郎

- 2006 「アフガニスタンにおける DDR—その全体像の考察—」 広島大学平和構築連携融合事業 *HIPEC 報告書シリーズ(1)*。

遠藤学

- 2004 「「人道的介入」としての DDR—その社会的影響—」『東北法学』24、東北大学大学院東北法学刊行会。

大村紋子・笹岡雄一

- 2000 「緊急援助と開発援助のギャップ」 高橋一生・武者小路公秀編『激動の世界と途上国—紛争と開発』 pp.138-166、国際開発高等教育機構。

ガルトゥング、J.

- 1976 *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, and Peacebuilding, Peace War and Defense: Essay in Peace Research, Volume II*. Copenhagen: Christian Ejlers.
- 1991 『構造的暴力と平和』 高柳先男・塩谷保・酒井由美子訳、中央大学出版部。
(Johan Galtung, 1969, *Violence, Peace and Peace Research*, 1971, *A Structural Theory of Imperialism*, 1984, *Cold War, Peace and Development*, 1990, 1989 *Fall in*

East Europe: What Happened and Why?)

児玉克哉

- 2004 「平和学の挑戦」 児玉克哉・佐藤安信・中西久枝編『はじめて出会う平和学—未来はここからはじまる』 pp.73-89、有斐閣。

小向絵里

- 2001 「平和構築」 三好皓一・高千穂安長『国際協力の最前線 グローバル・ホットイシュー』 pp.124-139、玉川大学出版部。

黒澤啓

- 2000 「紛争、平和と開発協力 DAC ガイドラインについて」 高橋一生・武者小路公秀編『激動の世界と途上国—紛争と開発』 pp.60-83、国際開発高等教育機構。

篠田英朗

- 2002 「平和構築概念の精緻化に向けて—戦略的視点への準備作業—」『広島平和科学』 24:21-45
- 2003 『平和構築と法の支配』 創文社。

酒井啓亘

- 2001 「シエラレオネ内戦における「平和維持活動」の展開（1）—ECOMOG から UNAMSIL へ—」『国際協力論集』 9(3): 97-126。

阪口直人

- 2005 「平和構築と DDR—市民による除隊兵士支援のあり方について—」 山田満・小川秀樹・野本啓介・上杉勇司編『新しい平和構築論—紛争予防から復興支援まで—』 pp.167-192、明石書店。

佐野紀子

- 2007 「平和構築にかかる主要ドナー国の調整と平和構築委員会」 日本国際問題研究所編『平成 18 年度外務省委託研究「平和構築における諸アクター間の調整」』 pp.67-82、日本国際問題研究所。

嶋田晴行

- 2010 「アフガニスタン支援への教訓—冷戦期の援助競争の経験から—」『国際協力論集』 18(2): 23-39。

首藤信彦

- 2005 「平和構築(Peace Building)とは何か 政府、市民社会組織の役割そしてインターバンドの活動」山田満・小川秀樹・野本啓介・上杉勇司編『新しい平和構築論—紛争予防から復興支援まで—』pp.11-35、明石書店。

庄司真理子

- 2001 「予防外交と国連の改革」『敬愛大学国際研究』7:91-141。

瀬谷ルミ子

- 2005 『FASID 第 127 回 Brown Bag Lunch 報告書』国際開発高等教育機構。
2006 「平和構築における DDR の成果、限界と今後の役割—日本の支援の道—」広島大学平和構築連携融合事業 *HIPEC 報告書* シリーズ(5)。
2011 『職業は武装解除』朝日新聞出版。

武内進一

- 2008 「アフリカの紛争と国際社会」武内進一編『戦争と平和の間—紛争勃発後のアフリカと国際社会—』pp.3-56、アジア経済研究所。

竹沢泰子

- 1994 『日系アメリカ人のエスニシティ 強制収容と補償運動による変遷』東京大学出版会。

田中洋人

- 2006 「元兵士たちの明日なき戦後—東ティモールの除隊兵士問題—」山田満編『東ティモールを知るための 50 章』pp.95-99、明石書店。

デズモンド・モロイ

- 2011 「武装解除・動員解除・社会再統合 (DDR) —ある国連スタッフの回想—」徳光祐二郎訳、落合雄彦編『アフリカの紛争解決と平和構築—シエラレオネの経験—』pp.75-84、昭和堂。

徳光祐二郎

- 2011 「[解説]平和構築からみたシエラレオネの DDR」落合雄彦編『アフリカの紛争解決と平和構築—シエラレオネの経験—』pp.85-99、昭和堂。

堂之脇光朗

- 2002 「グローバリゼーションと安全保障—軍備登録制度、予防外交、小型兵器、テロリズム」『国際問題』(511):33-46。

長田守

- 2005 「アフガニスタン復興と地方開発の役割—民族和解そして平和構築への第一歩—」『ニッセイ基礎研 REPORT』(8)。

21 世紀政策研究所

- 2012 『【報告書】グローバル JAPAN—2050 年シミュレーションと総合戦略—』、21 世紀政策研究所。

広瀬訓

- 2006 「開発協力」大芝亮・藤原帰一・山田哲也編『平和政策』pp.287-304、有斐社。

松野明久

- 2002 『東ティモール独立史』早稲田大学出版部。

東大作

- 2009 『平和構築—アフガン,東ティモールの現場から』岩波書店。

福田幸正・工藤正樹

- 2007 「JBIC 平和構築セミナー概要報告：カブール大学総長ガーニ氏講演『紛争後の国づくり：アフガニスタン、レバノン、ネパール、スーダン』」『開発金融研究所報』34:71-78。
- 2007 「開発援助からみた平和構築支援：紛争アセスメント・ツールの類型化を通じて」『開発金融研究所報』33:109-128。

藤重博美

- 2007 「治安部門改革(SSR)における諸アクターの活動」日本国際問題研究所編『平成 18 年度外務省委託研究平和構築における諸アクター間の調整』pp.31-65、日本国際問題研究所。

藤田明史

- 2003 「平和とは何か」ヨハン・ガルトゥング・藤田明史編『ガルトゥング平和学入門』pp.3-16、法律文化社。

三次啓都

- 1999 「[特別報告]ポスト・コンフリクト—紛争後における緊急援助と長期開発とのギャップについて—」『国際協力研究』15(1):93-99。

宮澤哲

- 2006 「自由のために闘ったすべての国民に敬意を—RESPECT 事業と復員兵士、雇

用、復興開発」山田満編『東ティモールを知るための 50 章』 pp.100-108、明石書店。

山内麻里

2006 「研究ノート：国連における平和構築の潮流—平和構築委員会設立—」『外務省調査月報』 2:25-44。

山田満

2005 「紛争分析・解決手法と市民参加型の平和構築の展望—開発とガバナンスの構築—」山田満・小川秀樹・野本啓介・上杉勇司編『新しい平和構築論—紛争予防から復興支援まで—』 pp.37-60、明石書店。

山根達郎

2002 「DDR と SSR—「人間中心」の理念を目指す DDR の視点から—」上杉勇司・長谷川晋編『IPSHU 報告書シリーズ研究報告 No.45 平和構築と治安部門改革 (SSR) —開発と安全保障の視点から—』 pp.91-100、広島大学平和科学研究センター。

2003 「武力紛争と小型武器問題—DDR 支援を中心に—」日本国際問題研究所編『平成 14 年度外務省委託研究「紛争予防」』 pp.63-75、日本国際問題研究所。

2006 「アフガニスタンにおける DDR の特色—国連 PKO 事例との比較検討—」広島大学平和構築連携融合事業 *HIPEC 報告書* シリーズ(4)。

外務省

2006 「平和構築に向けた国際社会及び我が国の取り組み」『平和構築に向けた我が国の取り組みの評価～アフガニスタンを事例として～報告書』 pp.11-25、外務省。

2010 政府開発援助 (ODA) 国別データブック 2010

2011 「事例研究：東ティモールにおける日本の平和構築支援」『平和構築のための支援の評価 (第三者評価) 報告書』 pp.86-109、外務省。

国連開発計画(UNDP)

2005 『人間開発報告書 2005 (日本語版)』国際協力出版会。

Ball, Nicole, and Luc van de Goor

2006 *Disarmament, Demobilization and Reintegration: Mapping Issues, Dilemmas and Guiding Principles*. Hague: Netherlands Institute of International Relations.

Boutros Boutros-Ghali

1992 An Agenda for peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping UN Document A/47/277-S/24111.

1995 Supplement to An Agenda for peace: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations UN Document A/50/60-S/1195/1.

Buruce Russett

1993 Grasping *the Democratic Peace Principles for a pos-cold war world*. Princeton: Princeton University Press.

Department of Public Information (DPI)

2005 UNAMSIL: A Success Story in Peacekeeping, The Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information DPI/2412A

Edward Rees

2006 Security Sector Reform (SSR) and Peace Operations: “Improvisation and Confusion” From the Field, United Nation Peacekeeping Best Practice Section, Departure of Peacekeeping Operations.

Islamic republic of Afghanistan National Security Council D&R-Commision

2010 Afghanistan Peace and Reintegration Program (APRP).

John Paul Lederach

1997 *Building peace: sustainable reconciliation in divided societies*. Washington DC :United States Institute of Peace.

Kofi Atta Annan

2005 In larger freedom: towards development, security and human rights for all *Report of Security-General: 29*

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

2004 Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice, *Policy Brief*.

United Nations (UN)

2000 Report of the Secretary-General: The Role of United Nations Peacekeeping in Disarmament, Demobilization and Reintegration. UN Document S/2000/101.

2000 Report of the Panel on United Nations Peace Operations UN Document

A/55/305-S/2000/809.

2000 United Nations Millennium Declaration UN Document A/RES/55/2.

2001 Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration UN Document A/56/326.

2002 Small arms UN Document S/2002/1053.

2006 OG 2.20: Post Conflict Stabilization, Peace-building and Recovery Frameworks IDDRS

2006 General Assembly UN Document A/60/705.

The Swedish Government Offices

2006 *Stockholm Initiative on Disarmament Demobilisation Reintegration Reintegration Final Report* Sweden: RolfTryckeri AB.

英文サマリー

The whole concept of DDR projects in Peace-building

Today, the world witnesses a wide spread of warfare, such as conflicts in Sudan or Afghanistan. In order to challenge such an unfortunate fate, a preventive tool such as “Peace-building” has drawn extensive attention from the international community. The foremost purpose of peace-building projects is recurrence of conflicts. Especially the restoration of domestic security a key in order to conduct functional projects relating to peace-building in any country.

After conflict is over, there usually remain countless ex-combatants and unexploded devises. They are the remnants. They are the remnants of warfare. Some ex-combatants who could not be socially integrated or could not find the means to support themselves, turn to violence as a way to defend and support themselves by joining, another militant group or inner-city gang. To prevent such a cycle of chronic violence, the Disarmament,

Demobilization and Reintegration project (DDR) is often performed as a part of peace-building initiative. This is often done during the aftermath of violent conflict and not necessary is used as a preventive tool before violence breaks out and starts to escalate.

This thesis tries to clarify the concept of DDR in peace-building. The conventional concept of peace-building often refers to a statehood building which encourages reconciliation and sustainable peace, ranging from preventing conflicts to reconstruction assistance. DDR project is a prominent part of peace-building, because DDR is considered as the first step of peace-building by international organizations. Additionally, DDR process is well received by the international community with a notion that a country affected tremendously by conflict violence requires assistance from them, in order to rebuild a better nation.

On the other hand, DDR project could bring negative effects to the peace-building process. This is because the government usually only targets ex-combatants, granting amnesty and is only committing to support them in the reintegration process as a part of conflict prevention, while neglecting the community at large in such a support mechanism.

This could create jealousy, misunderstanding, and could also trigger further isolation of ex-combatants.

Though DDR is a prominent path to peace, the existing DDR projects require further examination and to recognize reintegration projects a stronghold of DDR process. Therefore, a new style of DDR should focus more on reintegration, including community building and reconciliation.

謝辞

大学1年生の夏、私は自身が所属する youth ending hunger の代表としてアフリカのベナン共和国に行き、現地で貧困問題と闘う若者たちと出会った。このときの経験が、本稿のテーマである「平和構築」の分野に興味を持つ、最初のきっかけとなった。この経験を与えて下さった youth ending hunger の母体組織である hunger free world の元職員富田沓子氏、飢餓・貧困を撲滅することを目標に4年間共に活動してくれた youth ending hunger 茨城のメンバーには、厚く御礼を申し上げたい。また、国際総合学類で学ぶことを精神面、資金面の両面から支えてくれた両親、ベナン共和国への渡航に躊躇する筆者の背中を推し、本稿作成中にも色々なアドバイスをくれた姉や他大学の友人に対しても深く感謝している。

加えて、本稿執筆にあたり、筆者の目的意識を明確にする構想発表の段階から意見および助言を下さり、今に至るまで継続的に筆者の研究を支えて下さったゼミ生の皆様、また本稿の推敲作業だけでなく、端末室で昼夜を問わず、励ましあい、支え合いながら、共に執筆活動を行った国際総合学類の同期生にも深く感謝申し上げます。

何よりも、筆者のゼミ生として活動と研究だけではなく、部活動の悩みから、将来の漠然とした不安や将来設計についてまでも、的確な助言を下された関根久雄先生には、感謝の気持ちを表そうとも表しきれないほどである。関根久雄先生は、本稿執筆に際しても、拙稿を丹念に読み、熱心に指導して下さいました。本当に感謝している。関根ゼミという多種多様なゼミ生に囲まれて人類学を学べたこと、さらには、毎回のゼミナールで、関根久雄先生から筆者が考えもしなかった新しいモノの見方、考え方を教えて頂けたことは、本当に幸せであったと感じている。この場をお借りして、再度心から御礼を申し上げたい。

最後に、「平和構築における DDR のあり方」というとてもスケールの大きな題目ではあるが、問題解決の根本には、人と人との関わり合いがあった。これからますますグローバル化が進む世界において、紛争問題を遠い国の話として放置することはできなくなると思われる。筆者は関根ゼミで培った人類学的視点を大切に、これからも途上国の紛争問題に関心を持ち、常に「人との関わり」に焦点を当てながら生きていきたい。