

平和構築における現地社会オーナーシップ原則の
歴史的・理論的・政策的再検討

篠田英朗

広島大学平和科学研究センター

**Historical, Theoretical and Policy-oriented Re-examination of
the Principle of Ownership of Local Society for Peacebuilding**

Hideaki SHINODA

Institute for Peace Science, Hiroshima University

SUMMARY

This article examines the issue of enhancement of ownership of local society for peacebuilding from the historical, theoretical and policy-oriented perspectives. First, this article describes how the principles of local ownership emerged as an important

principle in history of international society and what significance it has in the framework of contemporary international society. It then identifies that the principle of local ownership for long-term peace has crucial importance for peacebuilding, since contemporary international order is based upon the assumption that each sovereign state has autonomous capacity to maintain its own order. Next, this article seeks examine theoretical pillars of local ownership in peacebuilding. While the contents of ownership are usually said to be vague, will, capacity, authority and responsibility are useful concepts to identify what ownership ought to mean. Third, this article examines how the principle of local ownership is discussed in the field of peacebuilding. Then, it identifies the limit of the way international organizations adopt the principle of local ownership.

はじめに

本稿は、現代平和構築活動において、現地社会のオーナーシップの促進が、決定的に重要な意味を持っていることを強調する。本稿が主張するのは、平和構築における現地社会のオーナーシップとは、単に尊重されるべきものではなく、むしろ戦略的に発展させていかなければならないものだという事である。本稿はそのために、まず第一節において、国際社会の歴史の観点から、オーナーシップ原則がどのような役割を持っているのかを論じる。第二節では、曖昧だとみなされているオーナーシップが、どのような理論的な内容を持つべきものとして見なされるべきなのかを、論じていく。第三節では、幾つかの国際機関のオーナーシップ原則への取り組みを題材にして見ながら、そこに何が不足しているのかを検討する作業を行う。本稿が最終的に強調するのは、失われているオーナーシップを、形式的に尊重する態度を見せるのではなく、将来に向かってオーナーシップを発展させていくための方法を、平和構築に携わる者は真剣に考えていかなければならない、ということである¹。

第1節 平和構築と国際秩序

1-1 現代国際社会の秩序

国家内で起こる地域紛争に対応する現代平和構築活動は、地球規模の問題であると言われる。紛争を放置しておく、他の地域にも広がっていくからだ、という答えが、しばしば提示される。だが果たして本当に、国家内紛争が持つ国際的な重要性は、他に波及するかもしれないことにだけあるのだろうか。それでは波及する可能性さえ封じ込めておけば、国際社会は関与する必要性がないのだろうか。

実は、国家内紛争が、それ自体として国際社会全体の秩序に対して深刻な危機をもたらすものであることを、指摘する。なぜなら、国家内紛争は国家秩序の崩壊を意味するが、現代国際社会の秩序は、それを許さないからである。国

際社会は、個々の国家が領域内の秩序維持の権限を持つという前提を、国際秩序の基盤としている。国家内秩序の崩壊である国家内紛争は、そのような国際社会全体の秩序が基盤としている前提を、突き崩す事態なのである。紛争がいかに局地的に見えたとしても、それは常に国際社会全体にとって深刻な危機を意味する。なぜなら、脅かされているのは、単に国家内の秩序だけではなく、国際秩序そのものでもあるからである。

現代国際社会は、地球大に広がった主権国家の自律性を前提とするシステムによって成り立っている。つまり地球の全表面と全人口を、複数の主権国家に切り分けた上で、それぞれの主権国家が自らの領域・住民を、自律的に統治していくことによって、国際社会全体の安定を保つというシステムに依拠している。これは世界政府のような世界大の統一的統治機構の樹立が現実的ではないだけでなく、決して効率的でもないという認識にもとづいて、経験則によって自然に発展してきたシステムである。まずヨーロッパにおける主権国家システムの成立をうけて、それが 16 世紀以降の植民地化の流れ、特に 19 世紀の急激な帝国主義国家群の領土拡張をへて、萌芽的に世界大のシステムが形成された。そして、第一次世界大戦を媒介にした 20 世紀前半の欧州における小国群の独立、さらには 20 世紀後半の脱植民地化の流れにおけるアジア・アフリカ地域における数多くの新興独立諸国の成立によって、国民国家思想とも合致して、世界大の主権国家システムが確立された²。国家主権については、近世ヨーロッパに起源を持つといわれることもあるが、本当に世界大に広まったのは、せいぜい地理的には 19 世紀の帝国主義の時代であり、国民国家原則と重なって広まったのはやっと 20 世紀後半の脱植民地化運動後のことである³。主権国家を基礎的単位とし、主権国家が共通の基盤とする諸規則・諸制度によって成立するのが、国際社会と呼ばれるものである⁴。

しかしこのシステムは、いまだ完璧に機能したことがあるとは言えない。数多くの新興独立諸国は、独立当初から経済的苦難と同時に、独裁的指導者による圧政や、民族的対立を媒介にした国家内集団の対立などに苛まれることになった。そして少なからぬ数の新興独立諸国が武力紛争の状況に陥っていき、あるいは慢性的な経済的・政治的機能不全の状態に陥っていった。これは世界全

体を主権国家に分割することによって国際秩序の維持を図るというシステムに対して、深刻な懸念を与えるものである。主権国家としての安定と経済的発展を遂げた諸国は、国際援助の形で、脆弱性を露呈した諸国を支援しようとしてきた。その方法には、政府開発援助だけでなく、軍事援助、国際組織を通じた平和維持活動の展開や人道・開発支援など様々な形がある。そうした国際社会の主流に位置する諸国の側からの努力は、一定の成果をもたらしているようにも見える。問題が完全には解決されていないということは、努力によって改善がもたらされていないということまでは意味しない。しかし、少なくとも、多くの地域において問題が抜本的には改善されていないことは、否定できない事実である。

かつて 19 世紀までの時代において、ヨーロッパ人たちは、国家主権原則を厳密に解釈し、限られた数の国家だけが主権国家の名に値すると考えていた。「ヨーロッパ国際社会」の時代を通じて、国家主権の審査は厳しくなり続け、19 世紀末までには、一握りの数の大国がバランス・オブ・パワーの名の下に国際社会の秩序を寡頭制的な仕組みで決定していくことになった。主権国家の審査に合致しない国家は主権国家ではなく、したがって半主権国家とでも呼ぶべき存在であり、つまり大国と対等な国際社会の構成員とは言えないと考えられた。これに対して 20 世紀に入ると、国家として認められるべき政治共同体は全て主権国家であり、正式な国際社会の構成員であると認められるようになっていった。これは革命的な転換であった。脱植民地化の過程は、この国際社会の秩序の革命的転換によって触発され、それを完成させるものであった。

だが規範的なレベルで完成された革命的転換は、果たして現実における実態のともなったものだったのだろうか。現代国際社会で武力紛争が多発しているのは、ほとんどの場合、20 世紀以降に主権国家として認められるようになった新興独立諸国である。たとえば過去半世紀あるいは過去 20 年間の紛争をしてみるならば、アジアとアフリカの新興独立諸国の地域に集中して発生していることがわかる。また、経済的開発またはいわゆる人間開発指標で見た時の低開発地域が、これらの新興独立諸国の地域に集中していることも、一目瞭然である。つまり、新たに独立した諸国のほとんどは、十分な経済開発を進めることがで

きなかっただけではなく、武力紛争という形で国家の崩壊の危機にさらされたりしてきている。これは単なる偶然の産物とは言えないだろう。むしろ拙速な独立が国家運営上の問題を引き起こすだろうことは、すでに脱植民地化の過程で指摘されていたことであつた。もちろんこのように言うことは、植民地主義の継続が望ましかつたと言うことと同じではない。多くの国々の場合、植民地時代の無責任な政策によって社会秩序の基盤が脆弱になってしまったことによつて、主権国民国家としての独立後に深刻な問題を抱え込むようになったからである⁵。いずれにしても、現在国際社会の問題は、主権国家の拡大による普遍的国際社会の成立と密接な関係にある。

1-2 国際的平和活動が国際秩序に対して持つ意味

このようにして見ていくとき、国際社会が行う平和活動が、単に対象国の秩序にのみ関わる活動ではなく、国際社会全体の秩序に関わる意味もまた持っていることがわかるだろう。国際平和活動が国際秩序に対して持つ含意を、歴史的な展開を辿りながら、検討してみることにしよう。

20世紀前半までの国際社会においては、秩序維持を目的にした大国による小国への軍事介入や、大国間の限定戦争などが起こつた。しかし国際社会が団結して平和それ自体を正面から目的に掲げて行うような活動は存在しなかつた。そのような国際社会が行う平和活動は、20世紀後半に国連による平和維持活動という形で生み出された。20世紀後半のほとんどをしめた冷戦時代においては、国際社会の平和活動とは、ほぼ国連平和維持活動と同義であつた。

これは決して偶然とは言えない。20世紀後半に生まれた新興独立諸国の地域において、国内秩序維持に困難をきたす国家が次々と現れたため、「国際の平和と安全」の維持を目的とする国連が対応を求められたのである。国連平和維持活動の誕生は、脱植民地化によつて特徴づけられる20世紀後半の国際社会の状況と密接不可分な関係にある。

しかし20世紀後半冷戦期の国連平和維持活動は、国家主権原則を保守的に解釈し、国際機関の役割を必要最低限に抑えようとする意図を持つものでもあつ

た。脱植民地化によって発生した秩序維持上の危機に対応するものだったとはいえ、同時代の価値規範に挑戦したり修正したりすることは、国連平和維持活動には全く求められていなかった。

確かに、「6章半」の機能を持つ平和維持活動は、当時の国連が自らに求められた役割を遂行する可能性を、かなり踏み込んで模索した結果として生み出された活動であったと言える。限定的な数の主権国家が自律的であることが自明視され、自律していない地域であれば主権国家ではなく、植民地などの何らかの従属地域であるとみなされる風潮が支配的であった20世紀前半までの国際社会においては、もちろん平和維持活動が試みられることすらなかった。ただ、国連が平和維持活動に乗り出したときですら、国連は伝統的な国家主権原則に反しているとみなされることを避けるため、ことさら抑制的かつ中立的に振る舞うように配慮されたのである。

冷戦時代の国連平和維持活動は、新興独立諸国を含めた全ての国家群が、基本的には自律的で安定的であるという前提を基本として、活動の枠組みが設定されていた。これは伝統的な国際法の前提にのっとったものであり、何ら驚くべき態度ではない。しかし、それは必ずしも、多数の新興独立諸国が、国内に制度的・政治的・経済的な脆弱性を抱え込んだまま、主権国家として振舞うことになった20世紀後半以降の国際社会の現実を反映した態度だったとまでは言えないだろう。そこで冷戦が終焉し、二極対立構造によって停滞していた国際社会全体の団結行動の可能性が高まった一方で、構造変動に誘発されて多くの武力紛争が発生するに至り、さらに一步踏み込んだ新たな平和活動のあり方が議論されるようになった。そこで判明したのは、従来国際社会の仕組みを大きく変える必要性ではなかった。しかし国際社会の仕組みをよりよく維持していくためには、活動の適用範囲を広げることが望ましいということであった。

そもそも国連は集団的安全保障の考え方にそった安全保障機構として、設立された。国連憲章で定められた国連がとることができる一連の措置は、構成国の平和と安全が国際社会全体の平和と安全に直結しており、個々の国家の平和と安全を集団で守ることが国際社会全体の平和と安全を守ることにつながる、という考え方によって正当化される。国連憲章6章の活動も、7章の活動も、つ

まり平和的手段であるか、強制措置であるかを問わず、いずれも集団的安全保障の考え方によって正当化される。6章半と呼ばれた平和維持活動も、その行使する手段の中間的性格に関わらず、集団的安全保障の考え方にそって、正当化されるものである。したがって6章半の平和維持活動も、7章の強制措置を伴うような平和活動も、前提としている考え方は同じである。

このように考えたとき、国内的な紛争を対象にして、集団的安全保障を発動することの意味が判明してくる。なぜ、侵略行為もなく、国家間の武力行使にも至っていない国内的な事情が、時には国連の平和維持活動の対象になりうるのかと言えば、国際社会を構成する個々の国家の存在が危機に陥るとき、それはその国家だけではなく、国際社会全体の存在が危機に陥るからなのである。つまり国際社会を構成する主権国家が主権国家として存立しえなくなっていくとき、国際社会全体の基盤が揺らぎ、国際の平和と安全が脅かされることになるからなのである。ただ、冷戦時代には、個々の国家の自助努力によって個別国家の安定は図られるはずだという仮定が自明視されていたが、冷戦後時代にはそのような仮定は自明ではないことが強く認識されるようになった。そうであるとするれば、国際の平和の安全の維持のために、国内紛争に対しても対応策をとる必要があるという考え方が、国際社会の総意となっていったわけである。

1-3 冷戦終焉後の平和活動

冷戦終焉後の1990年代前半に、国連平和維持活動およびその他の連動する紛争地域等における開発援助や人道援助が拡大した。時代を象徴する議論として、1992年にブトロス・ブトロス＝ガリ国連事務総長によって『平和への課題』が公刊され、今日まで続く平和創造、平和維持、平和構築などの概念の整理が行われ、その後の国際社会による平和活動の拡大が用意された。ガリが事務総長を務めていた1990年代前半に、国連は数多くの平和活動を組織した。ただし全てが円滑に行われたわけではなく、特にソマリア、ルワンダ、旧ユーゴスラビアにおける国連平和維持活動は、あからさまな失敗に終わった。国際の平和と安全の危機を、地域紛争の状況に見出して、集団的安全保障の考え方を援用し

て、紛争解決に次々と乗り出した国連だったが、実はまだ新しい時代に対応するための体制整備ができていなかったのである。

その後、コフィ・アナン事務総長の時代になると、国連平和維持活動の失敗を見直す報告書が数多く出された後、2000年には国連平和活動のあり方を総合的に見直すために「戦略」を持つことの重要性を唱えた『ブラヒミ・レポート』が公刊された⁶。1999年に立ち上げられたコソボと東ティモールでの巨大な国連平和維持活動の動きとも重なって、その後に国際平和活動は再び拡大の一途をたどって行くことになる。そのような『ブラヒミ・レポート』以降の改革・拡張の過程の中で、「法の支配」などの概念によって各種の活動を「戦略的」に調整して行くことの必要性が強調されるようになった。そして2000年代後半には、「統合ミッション」と呼ばれる専門機関も含めた国連機能を統合する役割を果たす平和維持活動ミッションも登場するようになった。

「調整」や「統合」を強調する問題意識の背景には、数々の国連平和活動の失敗が、国連機関間ですら統一的な「戦略」が持てなかったことによって発生した、という認識がある。換言すれば、国連機関が「調整」「統合」を行えば、よりよい平和活動が行えるはずだ、という考え方が、存在している。今日では、こうした認識は、非常に妥当なものだとみなされている。他方、現在の国際社会において平和活動を行っているのは国連だけではないので、他の国際機関や援助国政府、さらにはNGOなどとの間の調整もまた、大きな問題となっている。様々な国連機関が共有する「戦略」を持つことは当然として、さらに他の機関と同じ「戦略」的見通しを持つことができるかが、問われるようになった。

そして、そのような問題意識の過程で「調整」や「統合」が強調されればされるほど、国際社会と、国内社会の関係の問題が、浮き彫りになり、重要な問題として指摘されるようになった。ここにおいて、主権国家体制に依拠する国際秩序の担い手を作るべく介入する国際社会が、現地社会のオーナーシップの促進を、大きな活動の指針として打ち出すという状況が生まれた。冷戦時代の国連平和維持活動の一大原則が、紛争当事者の合意を重視した中立性の維持にあったとすれば、今日ではさらに踏み込んで介入的行動が正当化される一方で、より積極的にオーナーシップを促進するという要請が生まれてきている

のである。

たとえば、現在の国連平和活動の指針となる諸原則を示した、いわゆる『キャブストーン・ドクトリン』においても、現地社会のオーナーシップは、平和活動の成否を決める重要性を持つ原則であるとされている⁷。どのような場合であっても、国際社会は永続的に平和活動を行うわけではない。平和活動がもたらす結果を受け止めて、現地社会を発展させ続けていくのは、現地社会に生きる人々以外にはない。その現地社会の人々が円滑に平和な社会を維持し続けていけるような仕組みを作りだせるかどうか、平和活動の「戦略」において極めて重要な問題として認識されるようになったのである。

また、そのような新しい平和活動の動きの中で、現地政府や市民社会組織との調整の必要性が大きく認識されることになった。その過程において、現地社会のパートナーの平和への取り組みを阻害しない形で支援を行うべきことや（『DO NO HARM』）、能力強化策が不可欠であることなどが、強調されるようになった。それに応じて現地社会のオーナーシップの重要性をあらためて認識し直すとともに、それを促進するために必要な方法に、関心が集まるようになったのである。かつてオーナーシップは、道義的な規範として尊重すべきものとして理解されていたとすれば、今日では戦略的な指針として追求されるものとして、重要視されるのである。

そしてその「戦略」とは、単にその地域での平和活動の成否だけを占うものではない。集団的安全保障の論理を援用して、国際社会が平和活動を行うために関与した後、オーナーシップの原則にのっとって、現地社会が主権国家の形態をとって自律的な安定を維持していけるようにすることが、国際社会全体の問題だということになってきたのである。

そこで問われるのは、国際平和活動において、具体的な形で、どのようにして実際にオーナーシップの発展につながる方法を適用していくことができるかどうか、という問題である。

第2節 平和構築におけるオーナーシップ促進の概念枠組み

前節では、国際社会の秩序の中で、特に現代平和構築活動において、どのようにオーナーシップが求められるのかを、論じた。次に本節では、国際社会の歴史的展開の背景を念頭に置きつつ、オーナーシップのあり方についての理論的検討を示してみたい。国際平和活動でオーナーシップ原則が言及されるのは、どちらかという消極的な理由であるからだという。つまり、国際社会による介入的行動が、新植民地主義などと批判されるのを避けるために、レトリックとしてオーナーシップを遵守すると強調されるが、そのことが実際に何を意味するのかは曖昧なことが多い⁸。そこで本節では、いくつかの重要な概念的要件を見定めて、そもそも平和構築において求められるオーナーシップとは何なのかを見極める作業を行う。

2-1 平和への意思と能力の一致

平和構築の政策をめぐるのは、過去20年の間に、多くの議論が起こった。紛争(後)社会のあり方を問い直す平和構築活動において、法の支配を重要視し、治安部門の改革(Security Sector Reform: SSR)を実施し、DDRのプログラムを調整し、司法専門家の能力構築訓練を行う、といった形で、多くの平和構築の専門的活動の内容が精緻化された。近年では、あたかもこうした活動を羅列することで平和構築活動の定義とすることができるかのような風潮さえ見られる。

しかし平和構築活動とは、本来的には、永続的な平和を構築するという目的を設定した上で、個々の具体的な対象社会の状況を見て、必要な活動内容が優先度とともに見定められてくるはずのものである。たとえば通常の開発援助であれば、当該地域の問題分析から始まり、関与者の分析、具体的な目的の分析などが行われて、事業立案へと至る。同様に、平和構築においても、ある社会を平和にするための政策が練られる際に、その社会が永続的な平和を獲得するにあたって障害となっている「根本原因」を認識し、それを除去・是正するための方法を立案する過程において、具体的に必要とされる活動の内容が、優先

度を付された形で見定められていくことになる。

そこで本稿の観点から問題になるのは、認識された「根本原因」に対処するにあたって優先度を付けられた活動のそれぞれに、オーナーシップ促進の観点を取り入れた上で、全体を総合的にオーナーシップ促進の観点から調整していくことである。通常の開発援助であれば、現地社会の人々の意見を多く聞き、意思決定過程にも参画し、実施部分も担当してもらうことによって、オーナーシップが確保された、という流れになる。ただし援助提供者も、資金提供者との関係もあり、少なくとも監督的立場は確保しなければならないため、両者のバランスの整合性が問われることになる。

しかし平和構築においては、単に現地社会の人々が事業に参加した、ということだけは足りない。平和を構築するという目的にてらして、意味のあるオーナーシップを促進するという質的内容が問われなければならない。つまり永続的な平和につながるようなオーナーシップが発展していくのでなければ、平和構築活動にはならないのである。

そこで重要視すべきなのは、現地社会の人々の間に、そして社会的集団の間に、平和構築の観点から評価した時に見ることができる質的相違があるということである。たとえば開発援助において、能力構築／能力発展（capacity building / capacity development）という概念が、頻繁に用いられる。これは技術援助をすることによって、現地社会の人々の技術的能力を高めて、現地社会の人的資源中に発展の基盤を作り出すことを目標にした概念である⁹。国際平和活動においても、同様に能力構築という概念は頻繁に用いられる。確かに、行政職員の事務作業能力の向上や、法務官への法的知識の供与などは、技術支援が対象とする技術的能力の向上の範疇に入る支援であろう。また、こうした分野での技術能力の向上が、平和構築に役立つことが多いことにも、疑いの余地はない。しかし、平和構築のための能力発展は、必ずしも技術的能力の向上だけで理解されるべきものではない。なぜなら、平和とは一つの価値規範であり、単なる技術的能力だけでは還元しきれない要素を含み持っているからである。

平和という価値拘束性のある状態を達成するために必要とされる能力は、価値的な観点からも評価されなければならない。このことを明確にするためには、

まずもってオーナーシップ促進の担い手とみなされるべき、具体的な現地社会の人々や集団が、平和構築を達成する意思を持っているかどうかが問われなければならない。技術的能力を持っていても、平和への意思を持っていない場合には、平和構築において求められるオーナーシップを促進してくれるかどうかは、疑わしいことになる。たとえば平和への意思が欠けているところに技術支援を行っても、提供された技術が個人的利益や社会的地位のために濫用されたり、頭脳流出（brain drain）の要因になってしまったりもするのである。

したがってそもそも平和構築において問われる能力とは、単なる個々人の技術的能力の総和ではない。現地社会が、平和構築という目標に向けて、どれだけの社会的資源を投入していくことができるのかが、大きく問われる。平和のための政策立案能力、平和のための政策実施能力、平和のための政策調整能力の水準が、問われていくことになるのである。

オーナーシップの観点から特に重要なのは、平和への意思を持つ者と、平和への能力を持つ者を一致させ、円滑な平和構築のためのオーナーシップの発現へとつなげていくことである。つまり、平和への意思を持つ者の平和への能力の発展を促進しなければならない。たとえ紛争（後）国を対象にしていたとしても、単なる技術支援が自動的に平和構築と結びつくわけではない。平和構築において重要な能力の発展こそが、追求されなければならない。そして平和構築のためのオーナーシップを促進するためには、強く平和への意思を持つ者や集団の平和のための能力の発展こそが、重要視されなければならないのである。もし、平和への意思を持つ者が、能力発展の機会を奪われているとしたら、あるいは平和への意思を持つとは言えない者が優先的に能力発展の機会を得ているとすれば、そのような能力発展支援は、たとえ技術支援として欠陥があるわけではない場合であっても、平和構築の観点から見れば効果が低いとみなさざるを得ないものなのである。

平和構築への意思と、平和構築のための能力を、的確に認識し、さらに両者を一致させ、両者を一体のものとして促進していくことこそが、平和構築において求められるオーナーシップ促進の大きな指針である。そしてその指針は、平和構築活動で具体的に実施される全ての活動において、セクターを問わず、

適用されていかなければならない。

2-2 権限との一致

通常の開発援助においてもオーナーシップ尊重の重要性が問われ、参加型開発のあり方が議論されているが、必ずしもいつも問題の発生が未然に防がれているとは言えない。その一因は、何をもってオーナーシップの促進につながるのかが概念的に整理されていないために、たとえば会議に現地政府職員を呼びつけたりする回数の頻度で、オーナーシップ尊重の度合いを示すかのような方法がとられていることにある。

そもそもオーナーシップとは、何かを所有している状態のことを指すのだが、国際社会における通常の用語法が依拠する発想は、ある国家を所有するのは、その国家の構成員であるので、その所有の事実を外部者が無視して介入行動をしているわけではないことを確認するために、オーナーシップの尊重を重視する、というものであろう。こうした発想の前提にあるのは、すでに国家構成員が自国を所有している国民国家原則が前提とする状態が現実存在しているという認識である。その認識があるからこそ、外部者が強権的な介入行動をとっていないかどうか、最大の論点になるのである。

しかし、平和構築の場面においては、こうした前提が存在していることを自明視することは、しばしば困難を伴う。つまり、現地社会の構成員が本当に自己の社会を所有していると言えるような状態が成立しているかどうか、極めて疑わしい場合が多い。武力紛争が蔓延していたり、政治権力関係が流動化したりしている混乱状態においては、ある一つの社会が何らかの体系性にもとづいて統治されている状態が失われており、所有の状態の有無を見極めることも困難となる。また、社会制度や構成員が戦争等の影響で疲弊しており、十分な能力を発揮できない場合にも、所有の状態の有無を見極めることが困難になるだろう。

自然人間関係でオーナーシップについて考えてみるならば、あるいは類似した事情が法的に予定されていることがわかる。たとえば民法においては、未成

年者や、精神障害のある成年被後見人、被保佐人、などは、制限行為能力者とされ、所有権を含む民法上の権利を、単独で十分に行使することができない。個人の尊厳の問題として人権の擁護は保障されるとして、財産権の行使などの法的行為については、あらかじめ法体系の中で能力にしたがった権利行使主体の範疇分けがなされているわけである。法理論から言えば、責任能力を問えない場合には、法的権利の行使を制限しなければならないのである。

小国はたとえ国家であったとしても、半主権国家あるいは擬似主権国家であるにすぎない、という考え方を表明した 19 世紀の国際法学者たちは、このような民法上の考え方にしがっていたに過ぎないとも言える。たとえ国家としての存在を認められたとしても、あるいは国家としての能力に不足があるならば、十分な主権を持っていない国家として扱われるべきだという考えは、決して必ずしも乱暴な議論というわけではない。能力が不足している場合に、権限の行使する範囲を限定することは、法的には十分にありうる考え方なのである。むしろ 20 世紀後半の国際社会において、新興独立諸国の多くが、実際には独立主権国家としての体制を十分に整備しきれていなかったにもかかわらず、法的には他国と全く差異のない権限を与えられたのは、民族自決権が確立された脱植民地化以降の時代の道義的観念が影響したものだとも言える。

いずれにせよ、このことを法理論的な概念で整理すれば、特別な措置によって自発的に制限を課している場合を除いて、現代国際社会の主権国家は全て、権利において平等であり、その背景には、能力において平等であるという前提がある。この前提は、20 世紀においては何とか維持されていた。しかし実際には現実と乖離していることに、少なくとも現代世界では、誰もが気付いている。国際組織等が、平和活動の名の下に、強権的な手法で介入したり、内政上の権限を持ったりするという事態は、能力と権限の一致という前提が通用しない事態が頻繁に発生していることを率直に認めた上で、外部介入者が能力を欠いた者を助けるという考え方にしがたって、認められてきているのだと言えよう。

したがって平和構築を通じたオーナーシップの促進にあたっては、この能力と権限の一致という視点を導入する必要がある。そもそも国際社会が関与して平和構築活動が行われているという事実は、対象となった現地社会のほうに、

平和的秩序を維持するという主権国家としての自律的な能力が不足していることを意味している。逆に言えば、不足していなければ、少なくとも国際社会が関与する形での平和構築活動の必要性はない。したがって与えられている権限を行使するために何が実態として不足しているのかを分析し、その結果にしたがって能力構築の優先分野や、方法論を見定めていかなければならない。

2-3 責任との一致

「保護する責任 (Responsibility to Protect)」の議論によれば、一般市民が武力紛争などによって生命の危険にさらされているような時、それらの人々を保護する責任は、第一義的には、当該国政府にある。しかしその政府が、責任を果たすことができないか、果たすつもりがないような時には、代わって国際社会全体が保護する責任を引き受けていかなければならない¹⁰。こうした保護する責任の議論で特徴的なのは、人間は常に生命に対する脅威のような深刻な危険から保護されなければならず、その責任は当該国政府が負うが、もし仮に政府が負わない場合でも、責任自体は消滅しないので、誰か他の者、たとえば国際社会全体が、その責任を引き受けていかなければならないという発想である。つまり責任を負う者の有無にかかわらず、保護する責任は存在するのであり、もし誰も責任を負う者がいない場合でも、空中を浮遊するかのように、引き受け手を求めて存在し続けるというわけである。

ここで想像されているのは、紛争(後)社会のような混乱した状態においては、本来保護する責任を引き受けるべきである政府が、そのように行動するための能力または意思が欠けているかもしれない、という例外的な事態である。ただし、言うまでもなく、それは、平和構築においては、それほど珍しくはない状態である。まさに意思と能力が欠けている場合には、オーナーシップが確立されているという大前提を立てることができないため、意思と能力を持つ国際社会による介入行動が正当化される余地が生まれてくるわけである。

ここで責任とは、意思と能力が十分に存在しているとき、オーナーシップを持つ主体が負うべき義務である。一般に、権限が存在するところには、義務が

存在する。オーナーシップの促進によって、現地社会が本来持つべき権限を持っていけるようにさせることが、平和構築活動の一つの指針として設定されるのであれば、同一の主体が責任を負うような状態をもまた、一つの目標として設定されなければならない。本来、権限を行使するのに十分な意思と能力を持っている場合には、そこに責任が発生する。平和への意思が存在すれば、平和構築に関する責任を負う意思も存在するはずである。しかし意思が、まだ未来に向けた願望に近い要素を持っているとすれば、責任とは、自らの行為がもたらす現実の帰結に対応する義務を引き受けるという、より具体的な態度を意味する。責任とは、意思、能力、権限を持った者にのみ、課せられる、重たい義務のことである。しかしオーナーシップを保持する者は、オーナーシップを持つことから生まれる責任から逃れることはできない。

一般に、現地社会の政府等の側に必要と思われる程度の責任感が不足しているような状態が問題視されることが多いが、平和活動における介入主体である国際社会の側に責任感が不足しているように見えることもまた、頻繁にある。この責任の所在の曖昧さが、介入行動がもたらしてしまう大きな害悪の一つである。責任を負うべきものたちが自らの責任を認めず、他者の責任を指摘しているばかりであるならば、平和構築活動が失敗する可能性は高まる一方だろう。

平和構築活動を通じてオーナーシップの促進が重要となるのは、国際社会が代替的に責任を負うことを引き受けるとしても、最終的には現地社会において以外には、責任を負い続ける人々などは、決して存在しえないからである。したがってオーナーシップの促進とは、責任を引き受ける主体を作ることを活動の指針にするということであり、そのような主体を側面から応援し続けるということなのである。現地社会の人々が、その社会における平和、あるいは平和の喪失に対して、責任を負っていると考えることができるように働きかけること、それがオーナーシップの促進という視点で、平和構築活動を捉えていくということなのである。

第3節 国際社会主導の平和構築支援体制

前節では、平和構築活動においてオーナーシップの促進を目指すにあたっては、単なる尊重では足りず、意思と能力の一体的な発展を目指し、権限と責任を現地社会が担っていけるように、配慮をしていかなければならないことを論じた。次に本節では、国際社会がオーナーシップに対してとっている態度が、そのような配慮を十分に持っているものなのかどうかを考察することにする。まずオーナーシップ促進の構造的な障害を指摘し、次に OECD DAC の活動などを例にとりながら、より具体的な検討を行う。

3-1 オーナーシップ促進の障害

現地社会のオーナーシップ促進に対して、構造的な障害として第一に存在しているのが、平和構築活動のドナー中心主義的な側面である。平和構築においては巨額な資金が多様な分野で必要となるが、当然ながら紛争後社会にはそれらを遂行するための資金的な余力がない場合が多い。そこであたかも資金供与の約束自体が成果であるかのように、ドナー国が拠出表明をすることによって、平和構築活動の主導権を握っていくような場合がしばしば見られる。そうした状況では、現地政府は、ドナー国の時には細部に至る要請に振り回され、調整に忙殺されて、独自のイニシアチブを発揮する余力を摩耗させてしまう。ドナー国の側に悪意がない場合でも、ドナー国には本国政府・納税者市民に対する説明責任を確保するという大きな動機付けもあり、全てを現地政府の側に任せると言うことはできないのが普通である。平和構築活動の多くは、専門的な文民によって行われるが、専門家の多くは先進国から派遣される。現地雇用者は、低給与で、業務遂行上の受託者として位置付けられるだけなのが普通であり、権限がなくても外部にふれる機会はあるので、見かけだけのオーナーシップを作りだす温床にすらなる。そこで現地社会の側では、有能であればあるほど、本国を離れて正規の国際職員になることを目指したり、国際的な業務を受注して利潤を得ることに専心したりする者が多く現れてしまうことになる。

現地社会のオーナーシップ促進にとって、さらに大きな問題は、「現地社会」が統一的な組織であることは決してないという端的な事実に見出せる。政府と市民社会の関係は、個々の地域に応じた複雑性と繊細さを持っており、また時々々の状況に応じて変化する。政府だけを現地社会の担い手としてみなすことはできない。また、政府・国会等の国家機関内における人間・集団関係は、多くの場合には非常に複雑であり、権力関係は紛争要因に直結する深刻さを持っていないとも限らない。一枚岩に見える政府機構が国際援助機関に歓迎されている場合には、実は水面下で独裁的な統治による人権侵害等が問題になっているといった状況が見られることもしばしばある。

したがってこうした構造的状況を克服して、オーナーシップ促進を進めていくためには、権限を現地社会の側が担った上で結果に対する責任を負う仕組みを導入し、さらに現地社会の中でより平和構築に貢献する意思と能力を持った人々や集団こそが、活躍しやすい仕組みを作っていくことが大切になる。国際社会のオーナーシップ重視は、果たしてそのような方向に向かっているだろうか。

3-2 国際機関によるオーナーシップ促進の取り組み

国連内部で平和構築を担当する平和構築委員会（Peacebuilding Commission: PBC）は、オーナーシップの重要性について強調している。2005年に設立された平和構築委員会は、全ての関連アクターを動員して資源を整理し、紛争後平和構築の統合的な戦略について勧告し、提案することを主要な目的とした政府間諮問組織である¹¹。たとえば、平和構築委員会の設立を採択した Resolution 1645 には、「現地社会オーナーシップをもって、平和構築活動における優先順位を設定し戦略をたてる」と明記されており、また2009年7月に発表された紛争直後における平和構築に関する国連事務総長報告書においても¹²、平和構築は基本的には現地社会の挑戦であり責任であることが述べられ、現地社会オーナーシップによって平和構築が実施されるべきであることが確認されている。

平和構築委員会の活動の中で、オーナーシップに関わるのは、国別会合であ

ろう。国別会合には、しばしば検討対象国政府代表や、現地社会の市民社会組織代表者等が招聘されて証言する。ただし、「具体的な支援内容の調整は現地で行われる」という原則を設けているため、国別会合においては、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、支援要請書をもとに、議論がなされ、平和構築活動の枠組みが作成される。だがそこで、政府が正当性のある形で国民を代表しているかどうか、市民社会代表者はどこまで正当に選出されているかどうかについて、必ずしも平和構築委員会が話し合っているというわけではない。

次に、平和構築にも携わるドナー国のほとんどが加盟しており、開発援助の指針作りに大きな役割を果たしている OECD/DAC (Organization for Economic Co-operation and Development: 経済開発協力機構) について見てみよう。OECD/DAC は、繰り返しオーナーシップ原則の重要性を強調している。同時に、紛争(後)国を含む脆弱国家 (fragile state) ¹³ に対しては、同じ原則が適用される一方で、慎重な修正を加えていくべきときもあるとする¹⁴。こうした指針を表明した 2005 年の「援助効果に関するパリ宣言 (The Paris Declaration on Aid Effectiveness)」の後、2005 年から 2006 年にかけて、OECD/DAC は、「脆弱国家への良い国際的関与の原則 (The Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations)」の策定に取り組み、9 か国 (コンゴ民主共和国、ギニアビサウ、ハイチ、ネパール、ソロモン諸島、ソマリア、スーダン、イエメン、ジンバブエ) において、実地検証を行った上で、2007 年、「脆弱国家・状況への良い国際的関与の原則 (The Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations or Fragile States Principles: FSPs)」を公表した。

10 の「脆弱国家原則」は、基本項目として、「背景の理解からはじめること」、「援助が負の影響を及ぼさないようにすること」が謳われている。そして、国づくりと平和構築に関する項目として、「国づくり (state-building) を主要目的として位置づけること」、「予防を優先すること」、「政治、治安、開発の関係を認識すること」、「疎外される人のいない安定した社会の基盤として差別撤廃を促進すること」の4つが上げられ、最後に、実践項目 (The practicalities) として、「背景の異なる現場の優先事項に様々な形でアラインすること」、「実践的な援助調

整メカニズムに合意すること」、「迅速に行動し、かつ成功の芽が出るまで関与を継続すること」、「援助の見落としを生じないようにすること」という4つをあげている。このように、「脆弱国家原則」では、オーナーシップという語こそ使われなかったものの、現地社会との協働を強調するなど、オーナーシップの方向性を重視する内容となっている¹⁵。

さらに OECD/DAC は、INCAF (The International Network on Fragility and Conflict) を設立し、FSPs の遵守を広めるようとしている¹⁶。INCAF は、FSPs が遵守されているかを調べるために、アフガニスタン、中央アフリカ共和国、コンゴ民主共和国、ハイチ、シエラレオネ、東ティモールの6カ国において調査を行った。INCAF は、国際社会がFSPs を遵守しているかの実態調査を、ナショナル・コンサルテーション (National consultation) と呼び、現地政府、国際機関、市民社会組織などに対する面談や、協議を通して、2009年から行っている¹⁷。その手法は、原則として、政府代表、市民社会、閣僚、国際支援者、周辺地域のアクター、平和構築活動実施者など、当該国の平和構築活動の関係者が集まり、FSPs がその国の平和構築に反映されているかを話し合うというものである。そして、その達成状況や問題点等を国別報告としてまとめ、改善点等を提言することになっている。

2009 FSP Survey において、10の原則は、調査実施国において10の取組原則を「Good Overall」、「Modatate and Improving」、「Mixed」、「Moderate」、「Weak」の5つのレベルによってその達成状況を評価し報告させた。これによると、基本項目である「背景の理解からはじめること」が「Mixed」で、「援助が負の影響を及ぼさないようにすること」が「Moderate」と、低い評価になっている。反面、実践項目 (The practicalities) については、「援助の見落としを生じないようにすること」が「Weak」と良くないが、その他の「背景の異なる現場の優先事項に様々な形でアラインすること」、「実践的な援助調整メカニズムに合意すること」、「迅速に行動し、かつ成功の芽が出るまで関与を継続すること」は全て「Modatate and Improving」となっている。現在、INCAF は2011年に実施予定のFSP Survey に向け準備を進めている。2011年の調査対象国は、2009年のそれと比べ大幅に増え14カ国ある。

これらの事例を通じて判明するのはまず、国連においても、開発援助においても、平和構築の文脈においてオーナーシップ原則が重要性を持っていることが、強調されている。ただし、その重要性の反映として導入されているのは、協議のプロセスに当該国政府代表らを呼んで意見を聞くことであり、援助実施後に評価をしてもらうことである。こうした活動は、確かに国際社会と現地社会の接点を作り、国際社会が独善的な活動に陥る危険を防ぐ効果があるだろう。だが果たして、現地社会の関係者が頻繁に協議に招聘されるということが、平和構築において求められているオーナーシップの促進という課題の達成を約束するものなのだろうか。

残念ながら、国際組織は、現地社会の人々の意見を、より広い層から吸収するための努力を払っている。だが果たして、現地社会の人々の側に権限と責任を担ってもらうような政策的方向性を打ち出し、平和構築の意思と能力の向上につながるような活動を導入しているかと言えば、まだ疑問の余地があると言わざるをえないだろう。

3-3 オーナーシップの尊重から促進へ

平和構築委員会の場合、国家のオーナーシップが強調され、検討対象国政府の意向が反映された平和構築戦略の策定に努力が払われることになった。戦略の策定にあたっては、現地市民社会の声なども協議対象になっていった。しかしオーナーシップの問題とは、立案にあたって広く現地社会の人々の意見を聞く、ということ、具体的に意味するのであった。

OECD DAC の場合、脆弱国家原則にしたがい、現地社会の状況に即して、現地社会と協働して、援助活動を行っていかなければならないことが強調された。そして実際にそのように援助活動が行われているかどうかを確認するために、現地社会の人々の意見を評価に加える協議過程も作りだした。そこで反映されているオーナーシップの問題とは、援助を実施するにあたって存在している文脈の理解の問題であり、援助に対する現地社会の評価の問題なのであった。

両者に見られるのは、オーナーシップ原則を重視し、そのために現地社会と

の接点を作りだそうとする姿勢である。しかし、両者ともに、オーナーシップは協議や評価に現地社会の関係者を入れるという方法に、具体的な方策が還元されてしまっている傾向が見られる。したがって本稿が上述したような、意思、能力、権限、責任を、一体化させて、オーナーシップを拡大発展させていくための体系的な戦略というものを、必ずしも打ち出しているわけではない。両者ともに、時代の要請に敏感に反応して、現地社会のオーナーシップ促進を、平和構築活動の鍵となる指針であることを理解している。しかしその視野の広さは、本稿の議論の枠組みからすれば、必ずしも十分とまでは言えない。

おわりに

本稿では、歴史的、理論的、政策的な観点から、現地社会のオーナーシップ原則の検討を行った。歴史的観点からは、オーナーシップの実現可能性に依拠した主権国家体制の維持を、現代国際社会が国際秩序の基盤として採用していることが判明した。国際的な介入行動が正当化される余地があるのも、むしろ国際秩序維持のために、脆弱化した国家を放置し続けることができないからである。しかしだからこそ、いずれはオーナーシップ原則が発揮されて、国家の自律的秩序維持機能が発揮されることが望ましいと考えられる。本稿は、次に、そもそも平和構築における現地社会のオーナーシップの促進にあたって指針とすべき概念的枠組みを、意思、能力、権限、責任の一体化という表現で、提示した。オーナーシップとは、修辭的に尊重されているだけでは、平和構築活動において、戦略的指針としての意味を持たない。逆に介入をするということは、現地社会の体制が十分ではないということの意味しているはずなので、活動の当初から全てを一致させる必要はない。しかし、意思、能力、権限、責任の一体化は、平和構築を進めて行く際の指針として、意味を持つものであろう。本稿は、さらに平和構築委員会や OECD DAC を題材にしつつ、国際社会が平和構築活動を通じて、実際にどのようにオーナーシップ原則を取り入れているのかを確認した。そこで本稿が論じたのは、協議・評価プロセ

スに現地社会の構成員を含めるという点で、国際社会は意識的な行動をとっているが、それは必ずしも十分ではない、ということであった。なぜなら、それだけの関与では、必ずしも意思、能力、権限、責任の一体化の道筋は見えてこないからである。

本稿は、いまだ十分に体系的に平和構築における現地社会のオーナーシップの議論を進展させるものではなかった。しかし背景、指針、現状を垣間見ることによって、さらに議論を進めていくための一助となることを目指したものであった。今後はさらに、理論的な精緻化とともに、現状の批判的分析が求められる。

Notes

¹ 篠田英朗「平和構築における現地社会のオーナーシップの意義」、『広島平和科学』、31号、2009年、163-202頁、Hideaki Shinoda, “The Difficulty and Importance of Local Ownership and Capacity Development in Peacebuilding,” *Hiroshima Peace Science*, vol. 30, 2008, pp. 95-115、などを参照。

² 篠田英朗『国際社会の秩序』（東京大学出版会、2007年）、参照。

³ Hideaki Shinoda, *Re-examining Sovereignty: From Classical Theory to the Global Age* (London: Macmillan, 2000).

⁴ *Ibid.*

⁵ 武内進一『現代アフリカの国家と紛争』（明石書店、2009年）、参照。

⁶ Boutros-Ghali, Boutros, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, UN Document A/47/277-S/24111, 17 June 1992; and “Report of the Panel on United Nations Peace Operations,” UN Document A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000. See also, for instance, Schnabel, Albrecht and Ramesh Thakur, “From An Agenda for Peace to the Brahimi Report: Towards a New Era of UN Peace Operations?” in Ramesh Thakur and Albrecht Schnabel (eds.), *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement* (Tokyo: United Nations University Press, 2001)

⁷ UN Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008

<http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf>, Sec. 3-2.

⁸ See Simon Chesterman, “Ownership and in Practice: Transfer of Authority in UN Statebuilding,” *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 1, Issue. 1, March 2007.

⁹ See Sakiko Fukuda-Parr, Carlos Lopes, Khalid Malik, “Overview: Institutional Innovations for Capacity Development” in Sakiko Fukuda-Parr, Carlos Lopes and Khalid Malik (eds.), *Capacity for Development: New Solutions to Old Problems* (London: Earthscan Publications, 2002). See also Carlos Lopes, “Should We Mind the Gap?” in *ibid.*

¹⁰ Report on the International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001). See also Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008); and Alex J. Bellamy, *Responsibility to Protect: The Global Effort to End Mass Atrocities* (Cambridge: Polity Press, 2009).

¹¹ 篠田英朗、「国連平和構築委員会の設立—新しい国際社会像をめぐる葛藤—」、『国際法外

交雑誌』、第 105 卷、第 4 号、2007 年 1 月、pp.68-93、参照。

¹² “Report of Secretary-General on Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict”, A/64/866-S/2010/386, 16 July 2009.

¹³ 脆弱国家とは、人口と領土を統治するための基礎的な国家機能を遂行する能力が弱く、社会との間で相互建設的で補強的な関係を発展させる能力や政治的意思を欠いた国家である。

<http://www.oecd.org/document/40/0,3746,en_21571361_42277499_42283112_1_1_1_1,00.html>.

¹⁴ OECD DAC, “The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action” at <<http://www.oecd.org/dataoecd/30/63/43911948.pdf>>.

¹⁵ OECD website, “Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations” <<http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>>, April 2007.

¹⁶ OECD INCAF Website

<http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_33693550_42113657_1_1_1_1,00.html>.

¹⁷ OECD “Fragile States Principles Monitoring Survey: Global Report”

<<http://www.oecd.org/dataoecd/35/10/44282247.pdf>>