

上杉、久保、世古、瀬谷、4氏座談会記録（第1回分）

（発言内容は発言者の個人的見解を述べたもので、必ずしも発言者が所属する団体や組織の見解を代表するものでないことをお断りしておきます。）

司会（堂之脇）

JCCP、日本紛争予防センターは7年前の1999年に日本国際フォーラムの附属機関「日本予防外交センター」として設立され、2002年からは独立した特定非営利活動法人となり、名称も「日本紛争予防センター」と改めて今日に至っていますが、その間、毎年のように夏に紛争予防市民大学院講座を開催してまいりました。その受講生というか、卒業生は7年間で92、3名に達しています。

本日は2000年8月の第2回市民大学院講座の卒業生で国連の職員としてコートジボワールで活躍中の瀬谷さんと、スーダンで活躍中の久保さんのお二人が休暇で一時帰国されたのを機会に、同じく市民大学院第2期生で笹川平和財団主任研究員の世古さん、広島大学大学院助教授の上杉さんにも来ていただき、この4人の同期生による座談会を開催させていただきます。

JCCPの設立当時は予想もできなかったのですが、昨今は平和構築への関心が高まり、昨年の国連創立60周年世界首脳サミットの成果文書により国連に平和構築委員会を新しく設立することが決まり、また、日本国内でも大学とか研究機関での紛争予防、平和構築に関する研究、教育活動には目をみはるものがあります。

こうした紛争予防、平和構築分野の第一線で活躍中の4人の方々は日本の将来を背負って立つ若い世代のリーダーたちでもありますから、日頃の仕事の上での経験とか、考えていること、思ったこと、世界や日本で何が必要とされていると考えるか、どのような問題を抱えているか、などについて率直に話をしていただき、議論させていただきます。

そして、この座談会の模様をJCCPのホームページでも広く紹介して読者の方々のご参考に供したいと思います。読者の便宜のため、最初に4人の方々から自己紹介、近況説明を行ってもらいます。その上で、適宜それぞれのお仕事に関連した問題提起をしていただき、それについて議論していただきたいと思います。

瀬谷氏さん

瀬谷ルミ子と申します。現在、国連PKOである国連コートジボワール活動のDDR（武装解除、動員解除、社会復帰）担当官として2006年4月から勤務しています。ちょうど英国のブラッドフォード大学で紛争解決学の修士を卒業する頃にJCCPの市民大学院の講座を受講させていただきました。その後は、NGO、日本大使館、また国連PKOの立場でアフガニスタン、アフリカのルワンダ、シエラレオネ、コートジボワールで紛争後の復興全般、及びDDRの仕事を中心に勤務しております。上杉さんのおられる広島大学において、平和構築研究員をさせて頂いた時期もありました。

久保さん

2006年12月20日

上杉、久保、世古、瀬谷、4氏座談会

久保拓人と申します。現在は国連PKO局地雷対策部のスーダン事務所——PKO局の内側でもあり、外側でもあるのですが——その事務所のシニア・プログラム・オフィサーとしてプログラム全般を担当しています。2004年11月から2年と少しになります。私は瀬谷さんと同じ時期にブラッドフォード大学で修士を卒業して、紛争予防市民大学院講座を受講し、そのままJCCP事務局員に採用され10ヶ月ほど勤務しました。2001年8月にコソボに国連ボランティアとして赴任し、**Civil Affairs Officer** というタイトルで地方自治体のキャパシティー・ビルディング担当でしたが、実際には市の行政を何でもやりました。少数民族のセルビア人問題があり、紛争予防、平和構築の観点からの仕事もしていました。1年後にはアフガニスタンの地雷対策センター勤務となり2年と少しを過ごしました。それ以来、全体で4年半ぐらい地雷問題にかかわっています。頭の中では常に紛争予防、平和構築を考えながらも、実際には特定分野の仕事にたずさわって、それも日本人では前例がないと云われる中で、ちょっと興味もあったので、ここまで来てしまいました。

上杉さん

上杉勇司です。現在は広島大学の大学院国際協力研究科で助教授をしています。現職は2006年の10月からですが、その前は平和構築に関するプロジェクトを広島大学で持っていて、その研究員をしていました。広島大学でつとめると同時に、沖縄では沖縄平和協力センターというNGOに協力しています。JCCPができた2年後に、後を追いかけるように設立されたNGOですが、平和協力との名前の通り紛争予防から平和構築まですべて平和にかかわることをやる組織であり、その副理事長をしています。専門は紛争解決で、米国の **Institute for Conflict Analysis and Resolution** というところで勉強しました。当時は紛争解決、(**Conflict Resolution**) という言葉は結構 **catchy** な、人気のあった言葉でした。その後、多分世代が替わったからだと思いますが、紛争予防、(**Conflict Prevention**) という言葉が一時期脚光を浴びて、日本政府も「予防の文化」に飛びついたりしました。それもあって「日本紛争予防センター」が設立されたのだと思います。その後、第三の波として紛争予防から平和構築 (**Peace Building**) へとキーワードの移り変わりがあって、現在では平和構築を学びたいという人が多くなっています。

私もそのような流れの中で、紛争解決を機軸に置きつつもその時々的重要な課題を研究しています。研究者の身分ですが、自分の役割としてはフィールドのことをなるべく理解して、自分だけでなく、これから実務者になろうとしている人たちにも有益だと思ってもらえる研究や教育を目標としています。

世古さん

世古将人と申します。笹川平和財団事業部でプロジェクト担当をしています。笹川平和財団は助成事業を行う助成団体であり、グラントをプロジェクト・ベースで出しています。笹川平和財団と日本紛争予防センターとのかかわりは、「予防外交研究会」を立ち上げる段階から支援して以来のことです。その研究会の提言の一つに予防外交を専門に行う団体が

2006年12月20日

上杉、久保、世古、瀬谷、4氏座談会

必要との提言があり、この提言に基づいて日本予防外交センターが設立されましたが、99年の予防外交センターの立ち上げから、2006年の3月まで毎年プロジェクト・ベースでの支援を行ってきました。その中には例えば地雷除去要員のトレーニングのような人材育成プロジェクトや「紛争掲示板」、最近では人材バンクをつくるプロジェクトがありました。こうしたJCCP事業を途中からでしたが私が担当してきました。

財団は基本的には経済的な支援を行う団体であるという点においては、政府や国際機関と同じですが、資金的規模という点においては、比べるべくもありません。戦略的に小さな金額を効果的に使うために、地域的に特殊であるとか、政府や他のドナーが出せない分野を支援するという形にならざるを得ないのですが、そうした中で案件を発掘してプロジェクトを支援するのが今の私の仕事です。

司会（堂之脇）

ありがとうございました。世古さんの話にありました「予防外交国際研究グループ」は正確には1996年に立ち上げられ、私がその座長をつとめました。その研究成果は99年に「予防外交入門」という本の形で出版されましたが、提言の一つがそのための団体をつくるべしということで、99年7月に日本予防外交センター、JCCPが設立されました。それ以来、JCCPの生みの親としてずっと面倒をみてきて下さってきたのが笹川平和財団です。

それでは、本題のディスカッションに入りたいと思います。

上杉さん

その前に一言、JCCPとの関係で大事なことを言い忘れました。市民大学院講座を受講した後、私が毎年のようにその市民大学院に講師として招いてもらったことです。市民大学院講座では「紛争解決ワークショップ」を担当させていただきました。ちょうど、同期の受講生のネットワークを使って皆でInternational Alertの「紛争転換リソース・パック」という英文教科書の翻訳作業をしたところでしたので、当初はこのリソース・パックについての講義をしました。その後、もう少しインター・アクティブな講義としましたが、これは私にとって関心の深い分野に同じく関心を持つ人たちと知り合う大層有意義な機会でした。

司会（堂之脇）

当初は「紛争転換リソース・パック」の中の「紛争転換能力育成ワークショップ」が教材として使われたのですね？

上杉さん

そうです。皆さんが翻訳を担当してくれたのですが、自分がどこを担当したかももう忘れてしまったでしょう。（笑い）

司会（堂之脇）

「紛争解決ワークショップ」というのは大事な科目で、確か現在でも続いていますね？

上杉さん

2006年12月20日

上杉、久保、世古、瀬谷、4氏座談会

私は年に2回はやっていて、1回はJCCPで、もう1回は沖縄平和協力センターでJICAのプロジェクトを受託する形でやっています。今年は、国連地域開発センターからお呼びがかかり、そこでもやりました。ワークショップのニーズはあるのですが、この分野でワークショップをやる際のファシリテーターはあまりいないのです。

司会（堂之脇）

参加者との間でインター・アクティブにやる講義ですね？

上杉さん

基本的には答えは参加者の中にあるということで、私は議論の交通整理をしたり、参加者が考える道筋を立てる手伝いをしたりします。全くのバックグラウンドとか経験のない人たちを対象にするのは結構厳しいのですが、今日のようなメンバーでやると非常に有益だと思います。

司会（堂之脇）

今後も紛争予防市民大学院講座は何らかの形で続けることになると思いますので、上杉さんにはまた紛争解決ワークショップの講師をお願いしたいと思います。

それでは、ディスカッションに移りますが、皆さんは同期の仲間ですから、何についてもざっくばらんに、格式ばらずにご議論願います。口火を切るのは誰ですか？

瀬谷さん

私の問題意識のあるところを申しあげます。上杉さんのご専門でもありますが、国連PKOはますます平和構築分野にもかかわる活動をするようになっており、プロジェクトのお金をPKOの予算内で捻出する動きも出ています。国連PKO局長も、現在のPKO要員はPKO発足以来最大規模であり、予算も最大で、これは国連PKOの平和維持と平和構築活動実績と重要性が認識されてきたからだ、としています。しかし、例えば東ティモールのように紛争が再燃してまた行かざるを得ないという現象や、撤退できずに駐留し続ける状態が慢性化しているために、PKOの要員や予算をつぎ込まざるを得ないからではないか？PKOが平和構築も含めた活動をしていくのが果して効率的なのだろうか、という問題意識というか、疑問を感じています。

上杉さん

流れとしては、これまでのPKOは紛争が収まって和平が合意され、選挙で正当性のある政府ができれば撤退したのですが、それだけでは言われたように紛争が再燃してしまうので、もう少し平和が定着するまでは責任をもって国際社会は見守っていきましょう、紛争を再燃させないために、平和維持と平和構築が分担していたのを、両方でつないでいきましょう、という流れがあるのだと思います。

瀬谷さん

それと同時に、その一方で、安保理決議とか国連PKOでマンデートが与えられていたとしても、スーダンとかコートジボワールのように当該国政府がPKOはいらないと言い、PKOがマンデートを持っても思うような活動ができない状況があります。

2006年12月20日

上杉、久保、世古、瀬谷、4氏座談会

久保さん

スーダンで勤務していますと、PKOに期待する部分が大きいというか、PKOが入っているのだからDDRもPKOがやってみよう、平和構築という新しいこともやってみよう、という流れを感じます。しかし、上杉さんも言ったようにPKOの停戦監視とか、正当性のある政府が出来るまで監視するという伝統的な根本の背骨部分は変わっていないのです。国連決議で、たとえば1万人の兵士が先に展開されて、それをサポートする文民スタッフという形もありながら、PKOが本当に平和構築にかかわっていくアクターであるべきかどうかはまだ議論し尽くされていないまま現場にいるように思われます。現場に一番アクセスがあって、お金もあって、そこにもう少しリソースを注ぎ込めば平和構築もできるのではないかと、という期待感というか、流れがそういう方向に進んでいるのだと思います。

特にダルフルの紛争においては、スーダン政府がPKOを受け入れないからダルフル紛争はどんどん悪くなると言われますが、原因はもっと深いところにあると感じます。PKOが入ったところで状況が悪くなる可能性は、私は個人的には多いと思います。そうしたことが議論されないまま、緊急事態の際の対策 **contingency plan**——AU（アフリカ連合）をサポートするプランもあれば、国連が主導権をとった場合のプランなどが10ほどもある（笑い）——が議論され、それにあれも入れろ、これも入れろ、平和構築のパッケージも入れろということになっています。”**Winning the Hearts and Minds**”（「住民の心の掌握と懐柔」）ですね。**Quick Impact Project**の予算も入れろ**CIMIC**（**Civil-Military Cooperation**「民軍協力」）も増やせ、といったことです。本当にPKOがそこまでやるべきなのか、そこまで主体性をもって出来るのか、平和構築とはそもそも何か、ということが議論されないまま、期待というか、ポジティブなイメージが大きくなってきた面もあるのではないかと思います。

上杉さん

PKOが多機能型になってきたので平和構築と平和維持の間にあったギャップを埋められる可能性が高まったことは評価されるのですが、どこまで軍事部門でやるのが効果的かということが必ずしも十分に合意されているわけではありません。ブラヒミ報告ではピース・キーパーの仕事が完了しないかぎりピース・ビルダーが活躍できません、だけどピース・ビルダーが頑張らないかぎりピース・キーパーは家に帰れませんといっていた。そう考えるとピース・キーパーは平和構築の主体的活動をするのではなく、平和構築をやるべき人が活動できるように治安を早く回復したり、ピース・ビルダーのお手伝いをするという理解がよいのではないかと思います。

司会（堂之脇）

PKOは人も予算も多くなり、平和維持だけでなく平和構築の仕事も入ってくるとのことですが、以前はいくら国連決議でPKOの派遣を決めても実際には兵員やお金が集まらないと言われていました。その問題は克服されたのですかね？

久保さん

まだ集まっていないのです。とくにPKOとして欲しい優秀な、よくトレーニングされた先進国からの兵員が非常に集まりにくい。数としては揃うけれども、実際にすぐに任務ができるかという、そうではない。

例えば、スーダンでは地雷除去の要員は1万人の中で5カ所に130人ずつということになっていて、5カ国から来ています。スーダンに関する国連安保理決議にはPKOにおいても人道的地雷除去を行うとの文言がはじめて入ったのです。各国の軍のスタンダードではなく、人道的地雷除去のスタンダード（**International Mine Action Standard**）で行うのです。どのようなメカニズムでやるかという、われわれのUNMASという文民の組織でトレーニングや認証（**accreditation**）を受けてはじめて地雷除去ができるのであり、地雷を除去した土地についてもこの組織の品質調査および最終承認（**quality assurance**）を得てはじめてその土地をリリースできるのです。

ところが、このトレーニングに1年ぐらいかかるのです。われわれの本来の任務は地雷除去ですから、地雷除去をする人をトレーニングするというのは限られたリソースの使い方として問題があるのですが、それだけ彼らはスタンダードが低い。でも、彼らは実際にはそこに来ている、政治的な決断があって来ている。実際には半分のお金でシビリアン・コントラクター（民間企業）を雇った方が10倍早い。第三者がそのような調査をして、そのような結論は出ているのですが、そこは色々な要素がからまって、民間企業は雇えない。そこで、実際に彼らを受け入れるとなると、彼らのスタンダードを上げざるを得ない。

彼らはやる気もあるし、能力もあるけれども、機材の買い方も分からない、国際的に通用する金属探知機も持っていない。そこから始めると1年はかかる。マンデートが限られており、また我々文民のリソースが限られている中でPKO部隊をトレーニングすることになるのです。

司会（堂之脇）

PKOは予算も人も多くなり平和構築活動もこれからやるとの話と、今の話とでは少し矛盾しているように思われますが、そもそも平和維持は軍人さんの活動で、その後の平和構築も同じPKOの軍の関係者がやるのですか？スーダンの場合、次第に民間に引き継ぐということが平和構築活動の中に入っているのですか？

久保さん

そこまで外部への発注、アウトソーシングが進んでいるわけではなく、地雷の分野で言えばハンド・オーバーというのはシビリアン・コントラクターでなくて当該国の政府組織や軍隊をトレーニングして、彼らが自前で活動できるようにするのが最終目標です。その意味では安易に安いからといってシビリアン・コントラクターをつれてきて、パッと仕事をして現地に何も残さないで去るというのは正しい方法ではないかも知れません。

他の分野では、もちろんロジスティックとか後方支援ではシビリアン・コントラクターを使ってやっている分野が多いです。しかし、物理的に兵士が銃を持ってパトロールをし

2006年12月20日

上杉、久保、世古、瀬谷、4氏座談会

て停戦監視をするミリタリー・オブザーバーの活動はどうしてもシビリアンという性格ではないのでしょうか。スーダンではまだそこまでも行っていないのです。

上杉さん

カンボジアのときも事情は似ていて、PKOの地雷要員が実際に地雷処理をしていたら地雷除去は何百年経っても終わらないので、まずNGOに委託して難民が帰還できる最低限のルートだけは地雷除去することにした。かつ、カンボジアは今後何十年も地雷除去をしなければならないので、地元になんか残さなければいけないということで、国連PKOの地雷要員はカンボジアの地雷処理センターの要員を養成する業務をしていました。久保さんが言ったようにPKO要員を訓練するぐらいなら地元のそういう施設のスタッフを訓練した方がよいのかも知れません。

久保さん

カンボジア軍がはじめて今回PKO要員の地雷除去チームとしてスーダンに入ってきたので、これはポジティブなニュースです。彼らも国際貢献をしたいとしています。もちろん、スタンダードはコマーシャル・カンパニーとかNGOに比べたら低いのですが、以前にカンボジアでトレーニングされた軍隊が10年ぐらい経って今度は別のPKOに出てきたということです。

司会（堂之脇）

そうすると、これから活発化する国連の平和構築活動というのは基本的には国連のPKO軍が中心となって、軍隊の数を増やし、予算を増やして軍がやる仕事と考えてよろしいでしょうか？

瀬谷さん

軍も含まれますが、PKOの文民要員も補完的に増えてきています。もちろん、比率としては軍が数千人単位の場合でも文民は数百人単位だったりします。その分、本来復興や平和構築活動を全面的にやってきた他の国連機関との棲み分けや調整が難しくなってきたと言えます。うまくいっているところ、たとえばハイチなどではDDRにおけるPKOとUNDPの協力体制が評価されていますが、他の国で軋轢が生じているところもあります。

上杉さん

軍隊は治安に特化すべし、という考えが主流ではないかと思います。ただ、予算と人員は増えたけど有能な兵隊が来ないというのは、最近では先進国の国連離れがあって、EU（欧州連合）も即応部隊をつくりましたし、NATOもアフガンやコソボで忙しくしています。先進国の軍隊とは、つまり米国か、ヨーロッパか、カナダの軍隊で、皆それぞれアフガンなどに派遣されています。先進国の軍事力でNATOにもEUにも加盟していない国に日本がありますが、日本にはしびりがあってできない。そうすると、先進国の軍隊は基本的には参加できず、途上国の軍隊が中心となり、それもキャパがないということになります。

また、国連本部のPKO局のキャパとしても、これ以上のミッションとかニーズをやり

2006年12月20日

上杉、久保、世古、瀬谷、4氏座談会

くりする余裕がないとも言われています。

司会（堂之脇）

P K O活動は大体は国連の通常予算の枠外の特別勘定を各国が分担する方式で賄われていますが、それにも限度があります。新しく平和構築委員会ができましたが、これはまた別の信託基金でやるとのことで、急に増える見通しも今のところ少ないようです。

上杉さん

瀬谷さんと久保さんに聞きたいのは、P K Oのミッションの中で軍隊が治安維持を担うとしたら、平和維持と平和構築の間を埋めるようなDDRなどの分野でお二人のようなシビリアンがなされる活動というのは、具体的にはどのようなものなのでしょうか。この点はなかなか日本には伝わってきていないと思うのです。そのような活動は、大局的には現地の能力を上げて、平和構築を引き継がせることなのかもしれませんが、どのように現地の能力を上げつつ、自分のミッションを実施しようとしているのですか？

瀬谷さん

どのP K Oでも言われるのが、ナショナルライゼーションを進めるべきだということです。立ち上げのときは他のP K Oで働いている国際職員主導で立ち上げ、数年経ってプログラムも進んだ時点で徐々に現地職員に引き継ぐということになります。

コートジボワールの場合は、まだ和平プロセスすら停滞している状況で、DDRも一旦は開始されましたが、その後一時停止している状態です。それでも、国連のP K Oミッションとしてはもう3年近くも経っているので、まだプログラムすら始まっていないのに、ニューヨークの本部では予算面でドナーからの突き上げもあり、ナショナルライゼーションを始めてくれと言っています。そこでまず国連内でもギャップが生じる問題があります。

現地のコートジボワール人自身のオーナーシップとかキャパシティー・ビルディングについては、まず現地職員として雇って、次第に重要な役目を与えていく形を取ります。しかし、問題というか、よく議論になるのは、彼らにより多くの役割を徐々に与えていくとは言いつつも、政治的にセンシティブなところは彼らには任せられないという意見が出てくることです。現地職員への権限移行を言いつつも、政策的に重要な会議には彼らを参加させられない。参加できないからコアなオペレーションのところは二次的に聞くことになるので、彼らが主体的に物事を決定するということにならないのです。

最終的に彼らが権限を持ちはじめるのはプログラムがほぼ全部終わり、P K Oミッションが閉鎖する最後のあと片付けの段階です。ただ、その時期になると、国連P K Oにつとめていた現地職員も次の仕事を探さなければという危機感があります。P K Oのマンデートが終わる頃は援助ブームも終わる頃なので、N G Oや他の国連機関もドナーからの支援や国際的な注目が減ってきて、なかなか仕事が見つかりません。

たとえば、現在のシエラレオネでは、P K Oも終わって後継ミッションのようなものがありますが、そこで働いていた現地職員でも、海外の別の国連P K Oや国連ボランティア

2006年12月20日

上杉、久保、世古、瀬谷、4氏座談会

の仕事を見つけて去っていくものもあります。現地にとどまり政府の仕事をしているが手当が低いので何か他のものを探している人も多数います。やはり、経験や能力が上がるにつれ、現地になかなか受け皿として見合うものがないのです。あなた達の国なのだから、給料は低くても国にとどまり働きなさい、頑張ринаさいと私たちが言うのは簡単ですが。

国際職員はというと、他のPKOを渡り歩くという構図なので、いまいち説得力がない。ナショナル・オーナーシップ、権限委譲ということは、重要なのですが、現実にはかなりギャップがあるように思います。

司会（堂之脇）

平和構築というからには権限委譲できなければ平和構築にならないですね。もっと時間をかけてでも権限委譲ができる状態にする必要があるのでしょうか、言っていることとやっていることの間にはギャップがあるのですね。

瀬谷さん

長期的にみれば、たとえば現地職員が海外で他の仕事を見つけて、そこで力をつけて自分の国に還元できればプラスにもなるという考え方もできるのですが、その国でまた紛争が再発するときに彼らにどれだけそれを食い止める立場にあるのかとなると、やや疑問です。

司会（堂之脇）

コートジボワールのようにアフリカでも長らく安定してきた国がこのような状況ですし、スーダンやコンゴ民主共和国の状況はもっと複雑で、ソマリアはさらに難しい状況です。アフリカ全体として平和構築への道のりは厳しいとの感じですが、これは少し言い過ぎでしょうか？