

軍縮にODAの視点を

猪口邦子
上智大学法学部教授

略
歴

1952年生まれ。米エール大学院終了。政治学博士号 (Ph.D.) 取得。90年から現職。2002年4月から04年4月までジュネーブ軍縮会議日本政府代表部特命全権大使。著書に『戦争と平和』(吉野作造賞受賞、東京大学出版)、『戦略的平和思考』(NTT出版、2004年)など。



冷戦後の軍縮テーマは小型の通常兵器を「紛争後」の地域から除去し、「和解プロセス」を経て社会経済の復興を軌道に乗せることへ焦点をシフトさせてきた。軍縮をもODAの守備範囲とする必要が出てきたこと、マルチラテラル(多国間)のアプローチのメリットを再確認して「排除=貧困」の図式を打破することを重視する国際的なコンセンサスが形成されている。本年までジュネーブ軍縮会議で特命全権大使として活躍された上智大学の猪口教授に、日本の援助に「啓発力」を持たせる意義とその実践について聞いた。

復興に不可欠な軍縮

現在、ODAの世界では貧困削減がその目的になっていますが、先生が取り組んでこられた軍縮のテーマでどのようにとらえ直すことができるでしょうか？

「貧困」というのは現代世界における最優先課題であることは間違いありません。ただその解決にあたってどういった手法が必要なのかという議論があまりされていません。伝統的な開発戦略とそれをサポートする形でのODAというだけでは不十分です。

現代社会における貧困にあえぐ国のほとんどが内戦国であったという事実があります。戦争は貧困の最大の原因です。戦争が終わっても、そこに武器が集積したまま残ってしまうことが一つの要因なんです。それが原因で殺戮は続き、あるいは対人地雷なども残留して生産的なアリーナであるべき農地や人間の集落に被害をもたらす。そういうことが人々の復帰を妨げるわけです。戦争が終わっても経済活動に戻れない。そうすると、活動や権力の根拠、あるいは自立の根拠をまた武器に求めてしまう。そして内戦が再発していく。

そう考えるとまずは軍縮が必要になります。それから今日ではテロ対策が国際社会の最大の課題となっているわけで、それには大量破壊兵器はもちろんのこと小型武器などの実際の実行手段がテロリストの手に渡らないようにする仕組みを考えることが必要になる。だから、武器の不拡散

が重要なんです。

こういうことは9.11以降、国際政治の中心的な課題として出てきました。ところが、こうしたこととODAとの関係性についての議論がほとんどできていません。せいぜい、テロリストが貧困に巣くうから、貧困をなくすためにODAをということだけ。それは間違っていないと思いますが、もっと直接的に軍縮活動にODAを展開することができないとダメなのではないか、前軍縮大使としての経験から、そう断言することができます。武器の回収・破壊事業や対人地雷の除去活動は、いずれも非常に技術を要する。そしてその技術は決して安くはない。さらに、対象は全世界に拡がりますから、非常に費用がかかる。そういうことを考えると、本格的にODAを活用しなければならないと思います。

DDRが切り拓く安定した経済活動

紛争が終わっても武器が残存することで貧困の連鎖に陥る。その連鎖の輪を断ち切るために軍縮が必要ということですね。ODAはそのために活用すべきだと。

そうですね。そして、重要なのは紛争後に経済活動が始まるには、地雷の恐怖が取り除かれたとか、安全が確保されなくてはならないということで、そこではじめて人は農地に戻ることができるんです。その段階で元兵士の社会復帰が始まるわけなんです。兵士たちが銃を捨てて社会に再統合され

て、そこで意義ある社会の部分担っていくという形にしない限り、結局は彼らの行き場がなくなり、また破壊手段を知っているわけだから、再び不安定性の原因になる危険性もある。それだけの能力を持って活動をしていたわけだから、破壊ではなくて建設的なことに能力を使うべきなんですね。この一連のプロセスをDDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants) といって、まずは武装解除させ、それから復員させる、そして兵士たちが社会に有意義なパートとして再統合される。このプログラムを国連も推進しています。

国連では概念は出てきます。ただ、それは各国がまず自国の法的管轄下において実施しなければならない。だけれども、資金は足りないから援助が必要です。日本もやはりODAを本格的にこうした分野に使えるようにすべきだと思うんです。

まず、大きなピクチャーを見るのが重要だと思います。9.11以降、国際政治で何が問題になってきたのか、と。それはやはりテロリストの脅威なわけですが、その根底にあるのは武器の非合法拡散・非合法残留の脅威なんです。世界の各地でこれを利用した非合法武装軍団の権力基盤が成立し得る状況ができています。その一部がテロリスト活動をするようになる。テロの脅威にどう立ち向かうかということを考えることが世界の最優先課題になったけれども、実は開発の問題においてもこれを克服しなければ、経済活動の基本である農業の回復さえもできないわけなんです。DDRはアフガニスタンでも重視されてはいるんですが、まだ十分な成果を挙げているという評価は得ていないと感じますね。

● キーワードは和解のプロセス

テロ対策が国際社会の中心課題となっている今、DDRをどのように進めればより効果的でしょうか？

冷戦期、あるいはそれ以前の戦争と冷戦後の戦争は性格が変わっていて、冷戦後の戦争というのは根の深い戦争、

deep rooted conflict といって、要するに憎悪とか恨みというようなものに根ざしています。それ以前の戦争というのは政治家間の戦争なので、和平協定を結んで終わらせることができましたが、今日の戦争では和平協定では戦火がやまない。殺戮も終わらない。その理由というのは、政治家同士で戦争をやめることを納得しても、深い恨みが社会各層に浸潤していて、憎しみが止まらないからです。そういう戦争を終わらせるにはどうしたらいいか、ということの世界はまだ考え抜けていません。

私はその方法というのは一つしかないと思っています。それは和解のプロセスを構築するということです。「Reconciliation = 和解」という概念が21世紀のキーワードだと思っています。

アフガニスタンにおいて新政権が発足し、民主政権が定着しつつあるけれども、和解のプロセスが立ち上がっていないから、結局、恨みの構造というのは潜在的に残っているし、それを代弁する軍閥がどうしても武装解除できないのは武器を持たなければならない理由があるからだと思うんです。イラクにおいても、政権を倒すことはできたけれども、和解のプロセスを考えていない。だから、非合法拡散している武器が入手できればそれを使ってまた戦い直すということがやまない。

答えはやはり和解のプロセスを実現するには何が必要なのか、ということを考えることだと思うんです。一つは、経済活動を活発にさせること。経済活動が回り始め、貧困からの脱出が見えるようになれば武器を手取る機会も減少する。みんな前向きに生きようとする。

それから、やはり武器が身近にあると非暴力的な手段で話し合うよりも簡単な暴力的手段に訴えることになっていきますので、武器不拡散を徹底するというのもう一つの答えだと思います。私は、軍縮大使の時代に国連で武器の不拡散に関するパートナーシップをいくつもまとめたんですけども、武器不拡散のプロセスの中に和解のメカニズムを組み込んでいくというのがいいと思います。和解というのはすぐにできるものではなく、一緒に何か作業をするなかででき上がるものですから、何かプロジェクトがあるときは和解を組み込むチャンスなんですね。

武器回収の見返りに公共事業

例えば、小型武器の回収破壊事業をやるという場合に、それはやはりプロジェクトとして発展させることが必要です。イラクもようやく小型武器の問題に取り組み始めていますが、その方法を少し間違えている。彼らがやっているのはパイ・バック・システムといって、例えばAK-47ライフル銃を一丁持ってきたら11ドル与える、という方法。そうすると、彼らにとって11ドルというのは大金ですから、お金欲しさにとにかくみんな持ってくるわけです。ところが、彼らはもらったお金でまた新しい銃を買いに行ってしまう。また、持ってくる銃もどこかで土も埃もかぶっているのを掘り出して持ってきたり、あるいは密輸して持ってきたりする。ですから、これまでパイ・バック・システムを実施した国を見ると、軍縮しようと思ったコミュニティにもっと兵器が集積されてしまっている。

だから、私たちは1個ずつパイ・バックするのではなく、大きなプロジェクトに育てていく仕組みを提案しました。例えば、カラシニコフ銃を1,000丁持ってきたら子供病院、あるいは保健所とか小学校を建ててあげるという具合に。特に、子供に関係するプロジェクトにすると非常に効果的です。

小型武器の最大の犠牲者は子供です。アナン国連事務総長の報告書にもありますが、過去10年間で小型武器の犠牲者の7割が女性と子供です。21世紀に入って、人類の歴史の中で初めて、戦争関連の女性の犠牲者が男性を上回ってしまった。

小型武器は一人で携帯でき、管理も簡単、さらには練習もさほど必要としないので子供にそれを与えることで少年兵がいとも簡単に誕生する。子供は兵士だと疑われにくいので、最も危険な任務に就かされるから犠牲となる率が高い。それから対人地雷を見ても、子供というのは好奇心をもって山野を駆けめぐらるから、犠牲者の過半数が6歳から12歳の子供なんです。

軍縮プログラムというのは、あらゆる戦後復興に必要な和解の芽をもたらすことができるんです。様々な対立構造があるけれども、目に見える軍縮プログラムの中の一つの

大きなプロジェクトをみんなで推進する。私はこうしたことにODAを使うべきじゃないかと思っています。

「排除=貧困」を断つ「包括性の哲学」

テロは貧困が原因だという考え方もありますね。

テロリストというのは、こうしたすべてが欠落している社会に巣くうわけです。世の中のあらゆることから排除され、忘れ去られ、貧困を極め、そして破壊手段がたくさんある。教育はない、識字はない、情報に対して洗脳されやすい。そこにということですから、単に貧困がテロリストの温床となるというような簡単な図式じゃない。

だから、問題がどこにあるのか、それを見極めないと効果的に援助を行うことはできません。やはり哲学的なことから始める必要があるのではないかと思います。一体、人間社会というのは何を本当に必要としているかというようなことを。

そこで、私は国連の場において、みんなが納得するロジックを、議場を収めるためにいろいろ考えました。その中でわかってきたことは、この時代に本当に重要な価値というのは、全員が含まれているということ。「包含性の哲学」という価値観です。実際に議場を切り回すときに私が志したのは多国間主義の復活ということですが、そのなかでもいちばん難しいと言われた全会一致主義というのでやらなければ小型武器の軍縮とか、対人地雷の除去は全くうまくいかないということを訴えたんですよ。多数決じゃだめなんです。なぜかというと、それに乗れない国々は排除されたと思ってしまふんです。だから、今の世界での本当の問題というのは排除の問題なんです。

貧困の話でいえば、例えば女性差別が強い社会において、女性が遺産相続で何がしかのお金を持ったとしますよね。ではその女性は貧困でないかということ、差別によって排除されているわけだから貧困状態は続いている。最近、国連は貧困を所得ではなく排除であると再定義しています。

今の世界の根本の問題に取り組もうとすると、テロリス

トを宿す、ないしは不本意にもあるいは気付かずに彼らが跋扈する余地を与える危険性をなくしていくことが必要です。これを21世紀の大きな課題として取り組んでいきたいと思えます。

● 「知恵」の集積が多国間方式のメリット

開発援助にはマルチと二国間のアプローチがありますが、どのように考えるべきでしょうか？

マルチというのはやはり頭脳が結集しているわけです。そこで時代の状況認識、概念、方向性、そういうものを試していく。それをまず大事にすることが重要です。すべてをお金で、マルチに出すか二国間で出すか、という話のレベルでとらえること自体が非常に20世紀的であって、マルチを重視するというのはマルチにお金出しましょう、ということだけではないのです。いろいろな議場での話を聞いて、また日本の考えを発信していくということにその価値があるんです。マルチからいかにして具体的なアイデアをもらうか、ということです。

プロジェクト自体は二国間でやってもらった方がいい。例えば、国連で具体的にプロジェクトができるわけではなくて、プロジェクトそのものはマルチからヒントを得たドナー国が展開する。小型武器の場合、米国はすぐに展開し始めてくれていますよ。米国は、一旦納得したら、大国にふさわしい重さをかけてプロジェクトを展開するんです。ODAは今の世界を変えていく本当の方法、それからそれを裏打ちする哲学、こういうことが重要で、米国は金額のことはあまり気にしていません。

● 「啓発性」を持つODA大国を目指す

だから、ある程度二国間でできる決意がなければならぬけれども、二国間でやるものが国際社会の哲学を反映していなければ、そこだけ非常に遅れたものを行っているとい

うことになる。ドナーはそういう啓発的なお金を出すことが重要だと思います。お金というのはその社会に大きなインパクトをもたらす打撃力のあるものですから。

かつては、橋ができればそれでみんながいいんだ、ということになっていた。でも、今の時代は、橋をかけるのは民間だって架けてくれるかもしれない。けれども、政策金融も含めて無償のものも、お金を出すだけじゃないんです。お金を出すということに人間社会の向かうべき何かをメッセージとして込められること、国際社会においても、人間社会が向かうと考えられる先端の哲学を内包してといいますが、実現する形でお金が出ていくべきであると。

和解の精神を持って、そのお金を使うんだということになれば、そう変なことをドナーに対してできなくなってくるわけですね。だます、だまさないじゃなくて、それはやはりできなくなってくるわけです。ODA大国として啓発性を持つ国になれるかどうかということだから。

それから、私はジュネーブで、日本の小さな資金が、萌芽的な研究にわたるように努力していました。国連には小型武器回収のようなParticipatory Approach to Disarmament（武装解除のための参加型アプローチ）という研究をやる研究所があります。そこにはマルチには若くて優秀な頭脳が集まっていて、さらに彼らは現場を踏んでジュネーブに戻っているから、今までのやり方では全く意味がないんだということを知っている。だから、彼らにチャンスを与えて、新しい萌芽的なものを仕上げていく。そこに日本のマネーが入ることは有効だと思えましたね。日本が哲学的な、そこから生まれるものを受け取ることができるし、それを国連とともに発信できるので、有意義だと思います。

ODAも含めて、今、テーマにしたようなコミュニティを再生しなければならぬ問題だとか、社会変革をしかけていくような分野において、萌芽的な、先端をさらに切り開こうとする頭脳と結託しなければだめなわけです。そうでないと、あとは世界何位の拠出額だとか、援助額だということと張り合うだけの物量合戦になりますから。日本はそれを卒業する段階なんですよ。