

アフリカの平和に向けた日本の政策と実践

武内 進一

Takeuchi Shinichi

[要旨]

本稿の目的は、アフリカの平和に向けた日本の政策と実践を、アフリカにおける紛争の実態と国際的な紛争解決の取り組みとに関連付けて整理・検討し、課題を抽出することである。アフリカでは冷戦終結直後に大規模な紛争が頻発したが、近年では農村を舞台とした低強度の紛争が増加している。これに対して国連やアフリカの地域機構を中心にパートナーシップ型の介入が実施されているが、公正性の原則の適用もあって武力行使の機会が増す一方で、平和維持や平和構築の成果が見えにくくなっている。日本は冷戦終結以降、アフリカの平和に向けた政策を整備し、2000年代以降は国際協力機構（JICA）と自衛隊を両輪として国際平和協力を進めてきた。今後の課題として、自衛隊の国連PKO参加に向けた法的・制度的枠組みの整備が必要であるが、そのためにも日本がどのような平和を目指すのかという政策的理念を明確化し、内外に示すことが重要である。

はじめに

アフリカはしばしば、楽観と悲観、希望と絶望の間で語られる。今後の国際情勢において、この地域の重要性が増すことは疑いない。それを端的に示すのは、今後の人口推移である。現在、地球の総人口約80億人のうち、アフリカには約13億人が居住する。一方、中国とインドを含むアジアには46億人がおり、世界人口の過半数を占める。国際連合の予測によれば、アジアの人口は今世紀半ばにピークを迎え、その後減少に転じる。それに対して、アフリカの人口は増加を続け、今世紀末には40億人を超えてアジアに匹敵する水準となる⁽¹⁾。今後、国際政治・経済におけるアフリカの重要性が高まることは、確実である。ただし、その時この地域が政治的安定と経済発展を達成できるかは、何とも言えない。人口増加が政治の混乱と貧困の深刻化をもたらす可能性もある。私たちは今後、こうした不確実性のなかでこの地域と「向き合う」ことになる。

政治的安定は経済発展の前提条件であるから、アフリカにとって最も重要な課題と言ってよい。この課題の現状を整理し、日本の取り組みを再考することが、本稿の目的である。日本は1990年代以降、さまざまな形でアフリカの平和と安定を目的とする取り組みを行ってきた。ここでは、どのような取り組みがどのような政策や理念の下で行われてきたのかを検討

し、それによって日本が今後アフリカに「向き合う」ために何が必要なのかを考えたい。

こうした作業を行うためには、日本の政策や実践を、アフリカにおける紛争の現実やそれに対する国際的な取り組み全体と関連付けて捉えなければならない。そのため以下では、まずアフリカにおける1990年代以降の紛争と紛争解決を概観したうえで、同じ時期の日本の対アフリカ平和・安全保障政策を確認する。そうした政策の模索は1990年代に始まり、2000年代初めに一定の枠組みが構築された。しかしそれ以降、国際環境の変化を受けて、その再検討を迫られていることを論じる。

1 冷戦後アフリカの紛争

アフリカでは多くの武力紛争が勃発してきたが、それが特に国際的な関心を集めるのは冷戦終結以降である。国連や先進国政府が国際紛争の平和的解決に向けて関与を強めたこの時期、深刻な紛争が多発したのがアフリカであった（UN 1998）。ただし、冷戦終結以降のアフリカにおける紛争を仔細に見ると、時代によってその性格に変化が観察できる。

冷戦終結直後の1990年代には、短期間に多数の犠牲者数を伴う大規模な紛争が頻発した（Williams 2016）。政権と組織化された反政府武装勢力とが都市部において衝突し、政権が武力で転覆するような激しい紛争であった。アンゴラ、ソマリア、リベリア、ルワンダ、スーダン、コンゴ民主共和国などの例があり、これらはいずれも内戦であった²⁾。

2000年代になると、そうした深刻な紛争は減少した（Straus 2012）。これにはさまざまな理由があるが、アフリカ諸国の経済が回復基調にあったこと、そして国連などによる紛争解決の試みが一定の成果を上げたことが重要である。激しい紛争が頻発した1990年代は、国際的な紛争解決の取り組みが本格化した時代でもあった。ソマリアやルワンダのように失敗した例もあるが、ブルンジやスーダンのように国連や地域機構による関与によって和平合意が成立した例も少なくない。

2010年代、特にその後半になると、比較的犠牲者数が少ない「低強度の紛争」が急増した。「低強度の紛争」は、それ以前から、1990年代の紛争の継続という形で生じていたが、2010年代後半の急増は主としてマリ、ブルキナファソ、ニジェール、ナイジェリアといった西アフリカのサヘル地域を舞台としている。イスラーム急進主義勢力の活動が引き金となっているが、人口増加や気候変動などが原因となった住民間の緊張・対立の激化が背景にあり、土地をめぐるコミュニティー間の紛争という要素を強くもつ。これらの紛争は、農村における政治社会秩序の脆弱化から生まれており、1990年代に頻発した激しい内戦とは性格が異なる。2020年代もこの傾向は基本的に変わっていないが、2020年11月に勃発したエチオピア内戦のように、短期間で甚大な人的、物的被害を生む紛争も起こっており、犠牲者数は総じて増加している。

2 冷戦後アフリカにおける紛争解決の取り組み

こうした冷戦後の紛争に対して、主として2つの方向から解決や管理の試みがなされてきた。一つは、アフリカ域内の取り組みである。「アフリカのことはアフリカで解決する」とい

う考え方は広く共有され、紛争やクーデタが勃発すると、地域機構や周辺国が活発に調停に動くのが常である。制度的には、1992年にアフリカ統一機構（OAU）のサリム事務局長（当時）が、「紛争予防、管理及び解決のためのメカニズム」の設立を提案したことに遡る。2002年にOAUを改組して設立されたアフリカ連合（AU）はこの取り組みをより積極的に推進し、アフリカ平和・安全保障アーキテクチャ（APSA）⁽³⁾を整備しつつある。この枠組みのなかで、西アフリカ諸国経済共同体（ECOWAS）や南部アフリカ開発共同体（SADC）のような準地域機構と協働しつつ、紛争解決を行う構想である。

アフリカ域内の取り組みは、一定の成果を上げている。2015年9月ブルキナファソで、前年の市民革命で誕生した政権に対して前政権派の軍人がクーデタを起こしたとき、ECOWASが直ちに説得に入り、政権奪取の試みを頓挫させた。2016年12月の選挙で敗北したガンビアのジャメー大統領が政権移譲を拒んだとき、やはりECOWASが派兵して圧力をかけ、ジャメーを亡命に追い込んだ。民主的な統治という規範を共有するAUは、クーデタなど統治の逸脱に対する一定の歯止めになっている。ただし、成功例は限られている。大規模な紛争が勃発したとき、域内の調停でできることは多くない。

もう一つはアフリカ域外からの取り組みで、最も目立つのは国連によるものである。国連による紛争解決の取り組みは、ブトロス＝ガリー事務総長（当時）が安全保障理事会に『平和への課題』（UN 1992）を提出する前後から活発化したが、1990年代半ば以降はソマリアやルワンダでの平和維持活動（PKO）の失敗を踏まえて見直しが進められた。その方向性はいくつかの側面から整理できる。

規範面で指摘できるのは、中立性（neutrality）原則から公平性（impartiality）原則への移行である。冷戦期において、国連PKOの主たる役割は敵対する二つの勢力間で停戦合意の履行を監視することにあった。ここでは、二つの勢力のいずれにも与しない中立性が重要だった。しかし、ルワンダにおいて国連PKOは、ジェノサイドという「絶対悪」が進行しているにもかかわらず、それを阻止するための有効な措置をとれず、何もできずに撤退した。そこで厳しく批判されたのは、国際人道法をはじめとする規範に照らして公平な行動がとれなかったことだった。ジェノサイドが起こっているなら、それを止めるために尽力することが公平性である。こうした方向性は、『ブラヒミ報告』（UN 2000）で提示され、『キャプストン・ドクトリン』（UN 2008）で整理された。

活動主体の面で重要なのは、「パートナーシップ国際平和活動」の形が一般的になったことである（篠田 2021）。国連部隊がAUや地域機構、また周辺国の部隊と協働して平和維持活動を行うようになった。さらに、中央アフリカやマリでは、旧宗主国フランスの軍と連携した作戦が進められた。ここでの含意は、フランスや関係国、国連やアフリカの地域機構が、中立性ではなく公平性の観点から平和作戦にコミットすることである。マリにおいては、フランスはイスラーム急進主義勢力を「テロリスト」だとして交渉せず、武力による掃討作戦を実施した。国連部隊はフランスの側に立ち、フランス軍の保護を受けて行動した。

以上の変化は、国連部隊がとる作戦に大きな影響を与えた。従来、国連PKOは自衛以外での武力行使を否定してきた。しかし、『キャプストン・ドクトリン』では、三つの基本原則の

一つとして「自衛および任務の防衛を除く武力行使の否定」が挙げられており、自衛に加えて「任務の防衛」(defence of the mandate) が加えられた。逆に言えば、任務(マנדート)のうえで必要な場合は、武力行使を認めるようになったのである(篠田 2021: 125)。実際、国連やAUの平和維持活動では、2000年代以降武力行使の機会が増えた。例えば、ルワンダ系武装勢力M23の攻勢に直面したコンゴ民主共和国の国連PKOミッションMONUSCOは、「介入旅団」(Intervention Brigade)を設置⁽⁴⁾してM23と交戦し、これを駆逐した。武力行使の積極化は、国連PKOが攻撃対象とされることにつながり、要員の犠牲が増えている。現在アフリカで大規模な国連部隊が展開しているコンゴ民主共和国、南スーダン、マリ、中央アフリカにおいても、相当数の殉職者が出ている⁽⁵⁾。

こうしたなか、紛争解決の取り組みは思うように進んでいない。上記の国々においても、紛争解決に向けて状況が進展しているとは言い難い。コンゴ民主共和国にはすでに20年以上国連部隊が駐留するが、東部の紛争状態はほとんど改善されず、今や100を超える武装勢力が割拠している。当然ながら住民の被害は深刻で、文民保護のマנדートに無力なMONUSCOに怒りを表明するデモがしばしば起こっている。マリでは、住民の間に反フランス、反国連感情が高まり、2022年2月にはフランスやEU各国が軍の撤退を表明する事態となった。パートナーシップの前提となる価値の共有が、現地の政権との間で不可能になったのである⁽⁶⁾。同様の事態は、中央アフリカでも指摘されている。こうした状況に至った背景としてロシアの関与は無視できないものの、根本的な原因として、国連やAUによる紛争解決の取り組みが治安の確立に失敗してきたことを指摘せざるをえない。従来型の紛争解決は、昨今重大な試練に直面している。

3 日本の対アフリカ平和政策と取り組み——1990年代—2000年代

1990年代は、日本が国際平和に関する政策、そしてアフリカに対する政策を体系的に構築し始めた時期であった。湾岸危機を契機として、日本は国際安全保障に貢献する政策構築を迫られた(田中2013)。その直接的な帰結は、1992年に制定された「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(国際平和協力法)であり、同年のカンボジアへの自衛隊派遣であった。湾岸戦争時の反省から、まず自衛隊による国連平和維持活動への貢献が優先されたと言えよう。この段階では、国際安全保障への貢献をそれ以外の方法で実施するという発想は乏しかった。同じ年に制定された最初の政府開発援助(ODA)大綱には、ODAを軍事的目的で使用しないという記述はあっても、それを国際平和のためにどう用いるかというアイデアは書き込まれていない。

アフリカの平和にどう貢献するかという発想も曖昧だった。1993年の第1回アフリカ開発会議(TICAD I)で採択された『アフリカ開発に関する東京宣言』に、「平和」という単語は一切登場せず、「紛争」という言葉も「紛争予防、管理及び解決のためのメカニズムの設立に関するアフリカ統一機構(OAU)の決定を歓迎し、またこのメカニズムの効果的な機能の強化に対する支援を誓約する」という文脈で一度使われるのみである。アフリカの努力は支援するが、日本自身が何をするかは述べられていない。とはいえ、この時期、日本がアフリカ

の平和のために何もしなかったわけではない。1993年5月には自衛隊をモザンビークの国連PKO (ONUMOZ) に派遣して司令部業務、輸送業務、選挙監視業務に従事させたし、1994年には内戦によって生じたルワンダ難民支援のために隣国のザイール（現コンゴ民主共和国）に自衛隊を派遣した。この時期、アフリカの平和に貢献する手段として、日本は自衛隊派遣に依存していた。

こうした日本の姿勢は、1990年代後半に大きく変化する。これには3つの要因がある。第1に、1990年代のアフリカで深刻な武力紛争が頻発し、国際的な関心が高まったことである。ソマリアやルワンダでの紛争解決の失敗は、国連や主要国で深刻な衝撃をもって受け止められた。1998年には、アナン国連事務総長（当時）が、国連史上初めて特定地域の紛争に特化した事務総長報告『アフリカにおける紛争の諸原因と永続的平和および持続的発展の推進』（UN 1998）を発表した。こうした動きがTICADの議論に反映されるのは当然である。1998年に実施された第2回TICADの採択文書『東京行動計画』には、「平和」という言葉が7回登場し、アフリカ側、開発パートナー側が事務総長報告に即した対応策をとるという内容が盛り込まれた。この中には、警察や治安部隊の能力強化や平和維持に関する研修センターの能力強化など、その後の日本の政策につながる内容も含まれている。TICADの採択文書において、アフリカ開発の基盤として平和の重要性を謳うというスタイルは、その後も踏襲されることになる。

第2に、平和構築の取り組みが広まったことである。平和構築という概念は1970年代にガルトゥングが用いたものだが（Galtung 1976）、それが広く人口に膾炙するのはブトロス＝ガリーの『平和への課題』以降である。平和構築は平和維持活動との連続性があるものの、文民の活動が圧倒的に重要であり、1990年代半ば以降、国際機関、ドナー（援助国）、NGOなどが続々とこの分野に参入し始めた。なかでも、1997年に英国の政権を握ったブレアが設立した国際開発省（DFID）は平和構築に熱心で、経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC）の議論をリードした。日本でも、国際協力事業団（JICA）が内部での議論を経て報告書を刊行し（国際協力事業団 2001）、実施体制を整えた。小泉純一郎政権の下で設置された「国際平和協力懇談会」（座長：明石康）は、国際平和協力を紛争予防、平和執行、平和維持、平和構築、復興開発支援という流れで総合的に捉えたいと、とりわけ平和構築に取り組む意義と必要性を強く主張した（国際平和協力懇談会 2002, para. 11）。

第3に、「人間の安全保障」の概念が特に日本において普及したことである。もともと国連開発計画（UNDP）の『人間開発報告』1994年版（UNDP 1994）に登場したこの概念は、小渕恵三首相（在任：1998—2000年）がその導入に熱心だったこともあり、日本で急速に主流化した。小渕政権は、国連の「人間の安全保障信託基金」設置（1999年）に尽力するなど、日本の国際的な「ブランド」としてもこの概念を利用した。「人間の安全保障」は、開発途上地域の貧困や紛争に取り組むための理念として、日本の外交政策に取り入れられた⁷⁾。

こうした動きの帰結として、2003年に閣議決定された改定政府開発援助（ODA）大綱では、「平和の構築」が4つの重点課題の一つに選定され、「予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援ま

で、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う」ことが謳われた。また、5つの基本方針の一つとして『「人間の安全保障」の視点』が導入され、「紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行う」とされた。すなわち、ここでは、ODAを通じた日本の国際平和への貢献策として、「平和の構築」に「人間の安全保障」の視点で取り組むことが示されたのである。アフリカの平和に対する日本の貢献策は、1990年代前半には専ら自衛隊の活動に依存していたが、2000年代初頭にはODAを通じた取り組みが整えられたと言えよう。

同じ2003年に開催された第3回TICADの採択文書『TICAD10周年宣言』では、「平和の定着」はアフリカ支援の3つの柱の一つと位置づけられた。持続可能な開発の前提としてそれが強調され、その実現のために民主主義やグッドガバナンスが必要不可欠だと主張された。日本は民主主義を援助のコンディショナリティとして強く要求することはなかったが、平和の定着を支援する援助には積極的に取り組んだ。ルワンダにおける障害をもつ除隊兵士の社会復帰支援事業のような、DDR（武装解除・動員解除・社会統合）と障害者支援を組み合わせたユニークなプロジェクトも実施された⁸⁾。

自衛隊を通じた平和への貢献は、「国際平和協力」という概念の下で定義された。2004年の防衛大綱（16大綱）では、国際平和協力について、「国際社会の平和と安定が我が国の平和と安全に密接に結びついているという認識の下、我が国の平和と安全をより確固たるものとするを目的として、国際的な安全保障環境を改善するために国際社会が協力して行う活動」と定義したうえで、それに主体的かつ積極的に取り組む必要があるという認識が示された。2009年以降、自衛隊はいわゆる海賊対処法に基づいてソマリア沖での海賊対策を行い、2011年にはジブチに海外拠点を設けるなど、活動を広げていった。

4 日本の対アフリカ平和政策と取り組み——2010年代以降

(1) 取り組みの内容

自衛隊の活動とODAを主要な手段としてアフリカの平和に資するという日本の政策は、2000年代前半に形成され、その枠組みは今日に至るまで基本的に変わっていない。政府文書について見れば、国際平和協力の重視は防衛大綱において一貫している⁹⁾。国家安全保障戦略（2013年）においては、貧困や格差拡大、感染症、気候変動、食料安全保障、内戦、災害といった『「人間の安全保障」に関する課題』が「国際社会の平和と安定に影響をもたらす可能性があり」、日本としても取り組む必要があると主張された。政府開発援助（ODA）大綱（2016年）においても、「人間の安全保障の推進」が基本方針の一つ、「平和で安全な社会の実現」が重点課題の一つとされ、地域別重点方針のなかでアフリカについて「平和構築と脆弱な国家への支援に積極的に取り組み、平和と安定の確立・定着及び深刻な開発課題の解決に向けて、必要な支援を行う」と述べられた。

この間、TICADの成果文書においても、こうした認識が繰り返し表明されてきた。第4回TICAD（2008年）では、「平和の定着とグッドガバナンス」は5つの優先課題の一つであり、「人

間の安全保障」の政治的側面だと位置づけられた。第5回 TICAD (2013年) では、「平和と安定」は「強固で持続可能な経済」および「包摂的で強靱な社会」と並ぶ主要テーマとされた。第6回 TICAD (2016年) では、3つの柱 (優先分野) の一つ、「繁栄の共有のための社会安定化促進」において、平和構築やテロ及び暴力的過激主義への対応の重要性が強調された。第7回 TICAD (2019年) でも同様に、「平和と安定の強化」が3つの柱 (優先分野) の一つとされた。

日本がこの分野で行った具体的な支援を見てみよう。第5回 TICAD の後に刊行された2013—15年の進捗報告によれば、「平和と安定、民主主義、グッドガバナンスの定着」の項目での取り組みとして挙げられているのは、掲載順に次の内容である (外務省 n.d., 26-28)。

- (1) 平和維持・平和構築分野における能力強化支援 (PKO訓練センター支援、コンゴ民主共和国の国家警察民主化支援)
- (2) AU平和基金への拠出を通じた、AUおよび準地域機構 (RECs) の平和構築関連活動支援
- (3) 国連PKOへの貢献 (国連南スーダン共和国ミッション [UNMISS] への派遣、アフリカ施設部隊早期展開プロジェクト支援)
- (4) 国連平和構築活動への貢献 (国連平和構築委員会への貢献、国連平和構築基金への拠出)
- (5) 海上安全保障への貢献 (海賊対処行動の実施、海上安全保障分野の能力強化支援)
- (6) テロ・治安対策関係者との対話促進 (テロ・治安対策実務者向け能力構築プロジェクト、セミナー)
- (7) 開発・人道支援を通じたサヘル地域の平和と安定支援 (サヘル地域各国での開発支援)
- (8) 脆弱国における貧困削減、若者の失業対策、女性のエンパワーメント支援

これら8項目は、①国際機関への資金協力 (2、4)、②能力構築支援 (1、6)、そして③日本独自の平和維持、平和構築支援 (1、3、4、5、7、8) と整理できる。別の角度から見れば、①紛争予防活動 (6、8)、②平和維持活動 (1、3、5)、③平和構築活動 (1、2、4、7、8) という整理も可能である。まとめれば、日本の対アフリカ平和政策は紛争予防、平和維持、平和構築をカバーし、AUと準地域機構、そして国連のイニシアティブを支援する一方、現場では自衛隊が主に平和維持活動を、JICAが主に平和構築活動を担ってきたと言えよう。

(2) 直面する課題

日本の対アフリカ平和政策は1990年代後半から2000年代前半に確立し、その後は大きく変化していない。しかし、2010年代になると、国際環境の変化のために政策執行に無視しえない影響が現われた。

第1に指摘すべきは、開発援助潮流の変化である。2000年代以降、中国をはじめとする新興国の台頭、ビル&メリンダ・ゲイツ財団のような民間財団の成長、そして民間資金移動の急速な増大によって、西側先進諸国によるODAの重要性やレバレッジは大きく低下した。それと並行して、DAC諸国の関心は総じてインフラ開発など経済成長を重視する方向へ——別の角度から言えば、自国民間企業の利益になる方向へ——シフトした。これによって、社会開発や平和構築のアジェンダは、建前は別にして、徐々にDACドナーの中心的関心事から外

れていった。英国はその典型例であり、2010年の労働党政権終焉を契機として、開発援助政策において自国企業の利益が明確に重要視されるようになった（紀谷・山形 2019, 123）。国際的な援助潮流において平和構築の優先度が相対的に低下するなかで、日本の取り組みにも相応の工夫が求められるようになっていく。

第2に、すでに述べたように、国際平和政策の規範が「中立」から「公平」へと変化し、それに伴って国連平和維持活動が「ロバスト（頑強）」なものとなった。コンゴ民主共和国のMONUSCOが実施した「介入旅団」の活動が典型的に示すように、国連部隊が紛争当事者になることが珍しくなくなり、その危険度が総じて高まった。これは日本にとって重大な変化であった。南スーダンの経験は、その影響の大きさを物語る。日本はこの国の平和的発展に力を入れ、独立とともに設置されたUNMISSに自衛隊施設部隊等を派遣した。しかし、2013年12月以降、同国は大統領・副大統領間の権力闘争から事実上の紛争状態に陥る。自衛隊はその後UNMISSに参加し、2017年5月に撤収したが、撤収の判断の背景に現地の不安定な治安問題があったことを疑う者はいない。これは、自衛隊が今日の国連PKOに参加するには十分な法的枠組みをもっていない事実を白日の下にさらす事件であった。

結びにかえて

アフリカの平和と安定に向けた日本の政策は、冷戦終結や湾岸危機を契機に始まった1990年代の模索を経て、2000年代初めにおおよその枠組みが定まった。その枠組みが基本路線として、今日まで引き継がれている。しかしながら、21世紀に入り、国際環境が大きく変化するなかで、従来の枠組みはさまざまな点で再検討を迫られている。

平和の定着に向けた日本の政策では、自衛隊が主として平和維持、治安維持活動を担い、JICAが平和構築活動を担う。このうち、自衛隊の役割についての課題ははっきりしている。平和維持や平和構築に参加するための体制が整っていないという「国際平和協力懇談会」報告書（2002年）の指摘は、依然解決されていない⁽¹⁰⁾。その理由はつまるところ、国際平和協力への自衛隊の参加の重要性や必要性に関する国民の理解が得られていないことにある。国連平和維持活動への参加について比較的好意的な意見が多いことを考えると⁽¹¹⁾、理解を進めるために努力の余地は大いにある。

自衛隊が国際平和協力に参加するための制度構築や法整備の必要性は疑いないが、国民の理解を得るためには、日本がどのような平和を目指すのかという、より広いビジョンのなかで国際平和協力推進の意義を論じることが不可欠である。今日アフリカには、欧米だけでなく、中国、ロシア、トルコ、湾岸諸国など、さまざまなアクターが接近し、それぞれの「平和」を売り込んでいる。それはしばしば、武器弾薬、あるいは兵員の提供によって創り出される「平和」であり、マリや中央アフリカのように、そうしたアプローチを積極的に受け入れている国もある⁽¹²⁾。こうした状況において、日本がどのような平和を目指しているのかを明示することは重要な意味をもつ。日本は武力による抑圧に依存した「平和」を目指さない、日本は独裁の下の「平和」を目指さない。日本は、声高に押しつけることはしないが、自由主義と民主主義の価値を重視し、また人々の生活水準の改善を「平和」の重要な構成要素と

見なす思想をもっている。こうした思想を整理して内外に発信することは、単なる広報戦略の域にとどまらず、政策見直しの観点からも必要ではないだろうか。

どのような平和を目指すのかを明らかにすることは、とりわけ平和構築の政策と実践にとって重要である。それが明示されてはじめて、何が平和構築政策にあたるのかがはっきりするからである。最近のアフリカにおける紛争が農村部の低強度紛争という形を取り、農村の政治秩序の危機として現出していることは先に述べた。こうした状況にあって、例えば農業支援策は重要な平和構築政策になりうる。あるべき平和のビジョンをもつことで、自らが取るべき平和構築政策を定義できる。日本は従来、国際平和協力政策のなかで、特に開発に力点を置いてきた（上杉 2016, 233）。それを「武力行使する部隊を派遣できないから」という制約の帰結としてではなく、平和に関する思想の帰結として位置づけ直すことが、新たな平和政策への第一歩になるのではないだろうか。

- (1) United Nations, World Population Prospects 2019.
- (2) アフリカの紛争はほとんどの場合、内戦（国内紛争）である。冷戦後のアフリカで国家間戦争と呼ぶのは、エチオピア・エリトリア戦争だけである。ただし、国内紛争に周辺国が関与し、国際化することは珍しくない。
- (3) APSAについては、落合・コニング（2019）が詳しい。
- (4) 国連安保理決議 2098（2013年3月28日付）による。
- (5) コンゴ民主共和国のミッションMONUSCO（設立2010年）で230人、南スーダンのUNMISS（同2011年）で103人、マリ MINUSMA（同2014年）で260人、中央アフリカのMINUSCA（同2014年）で160人が殉職している（各ミッションのウェブサイトからの情報、2020年4月3日閲覧）。なお、国連PKOの殉職者数増加に直面して刊行され、その対応について論じた報告書として、『クルーズ・レポート』（dos Santos Cruz 2017）がある。
- (6) マリでは2012年に北部がイスラーム急進主義勢力に制圧され、2013年1月には首都に向けて進軍を開始した。これに対してフランスが軍事介入して北部を解放し、フランス軍は住民から歓呼の声で迎えられた。しかしその後もイスラーム急進主義勢力の活動は止まず、むしろ北部から中部へと活動領域が拡大した。こうした状況を受けて、マリ国民の間にフランスへの不満が募るようになる。2020年8月、2021年5月に続けて起こったクーデタによって軍事政権が誕生し、ロシアに接近してフランスと距離を置く姿勢をとったことで両国の関係が悪化し、フランスが軍の撤退を決断した。急進主義勢力からの防御をフランス軍に依存していたMINUSMAの活動を懸念する声が増えていく（『Le Monde』紙、2022年2月17日付）。
- (7) 「安全保障と防衛力に関する懇談会」（座長：荒木浩東京電力会長）が2004年に小泉首相に提出した報告書では、「今日、世界各地で行われている国際平和構築や『人間の安全保障』実現に向けた活動は、それ自体が日本の安全保障に直結する活動ととらえるべきである」と主張された。
- (8) 2005-08年、2011-14年実施。詳細はJICAの「ODA見える化サイト」で紹介されている。
- (9) 22大綱（2010年）では「国際平和協力活動により積極的に取り組む」、25大綱（2013年）では「国際平和協力活動等をより積極的に実施していく」と述べられている。2018年の最新の大綱では、「国際平和協力活動等については、平和安全法制も踏まえ、派遣の意義、派遣先国の情勢、我が国との政治・経済的関係等を総合的に勘案しながら、主体的に推進する」という文言で、若干ニュアンスの違いがある。
- (10) 『「国際平和協力懇談会」報告書』、2002年、paras. 36-38など。
- (11) 令和元年10月の内閣府『外交に関する世論調査』において、「国連平和維持活動などへの参加に

ついでに「この考え方は、これまで以上に積極的に参加すべきだ」と「これまで程度の参加を続けるべきだ」という回答が4分の3程度を占めている〈<https://survey.gov-online.go.jp/r01/r01-gaiko/2-3.html>, 2022年3月3日閲覧〉。

- (12) この両国は近年ロシアとの関係を深め、軍事的支援を受けている。ロシアの民間軍事企業ワグネルの傭兵の活動も、両国で伝えられている。

■参考文献

- dos Santos Cruz, Carlos Alberto (2017) *Improving Security of United Nations Peacekeepers: We Need to Change the Way We Are Doing Business* (Cruz Report) 〈https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf, 2022年2月24日アクセス〉。
- Galtung, Johan (1976) “Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding.” *In Peace, War and Defense: Essays in Peace Research II*, J. Galtung, Copenhagen: Christian Elders, 292–304.
- Straus, Scott (2012) “Wars do End! Changing patterns of political violence in sub-Saharan Africa,” *African Affairs*, 111 (443): 179–201.
- UN (United Nations) (1992) *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (A/47/277 - S/24111).
- UN (1998) *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa* (A/52/871 - S/1998/318).
- UN (2000) *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* (A/55/305 - S/2000/809).
- UN (2008) *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (Capstone Doctrine), New York: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support.
- UNDP (United Nations Development Programme) (1994) *Human Development Report 1994*, New York, Oxford: Oxford University Press.
- Williams, Paul D. (2016) *War & Conflict in Africa* (Second edition), Cambridge: Polity Press.
- 上杉勇司 (2016) 「終章 オールジャパン連携が成功する条件」上杉勇司・藤重博美・吉崎知典・本多倫彬編『世界に向けたオールジャパン——平和構築・人道支援・災害救援の新しいかたち』内外出版、223–239ページ。
- 落合雄彦・セドリック・デュ・コニング (2019) 「アフリカ連合」落合雄彦編著『アフリカ安全保障論入門』晃洋書房、211–235ページ。
- 外務省 n.d. 『TICAD V 進捗報告 2013—2015年 (ダイジェスト版)』〈<chrome-extension://efaidnbmninnkcbpajpcgclclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.mofa.go.jp%2Ffiles%2F000170785.pdf&clen=10019839&chunk=true>, 2022年3月1日閲覧〉。
- 紀谷昌彦・山形辰文 (2019) 『私たちが国際協力する理由——人道と国益の向こう側』日本評論社。
- 国際協力事業団 (2001) 『事業戦略調査研究——平和構築』、2001年。
- 国際平和協力懇談会 (2002) 『「国際平和協力懇談会」報告書』〈<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai/kettai/021218houkoku.html>, 2022年2月27日閲覧〉。
- 篠田英朗 (2021) 『パートナーシップ国際平和活動——変動する国際社会と紛争解決』勁草書房。
- 田中明彦 (2013) 「安全保障——人間・国家・国際社会」大芝亮編『日本の外交 (第5巻) —— 対外政策・課題編』岩波書店、47–70ページ。