

## 国際社会で働くということ -国連PKOとJICAの現場からの報告-

講演者：山本愛一郎氏 独立行政法人 国際協力機構（JICA）、 JICA地球ひろば副所長

文責：若山友佳



山本氏は昭和54年本大学英語学科を卒業後JICAに入社し、インドネシア、東チモール、ロンドン、アフリカ、アメリカなどあらゆる国と地域で活躍。現在JICA地球ひろばの副所長を務めている。今回山本氏の経験を例に挙げつつ、国際社会におけるグローバル化の影響やその中での援助の在り方について講演が行われた。

### <国際社会と国内社会の違い>

	国際社会	国内社会(例：日本社会)
政府	△(国連)	○
警察	△(国連PKO)	○
裁判所	△(国際司法裁判所、国際刑事裁判所)	○
社会福祉	△(国連、ODA)	○
経済支援	△(世界銀行、ODA)	○
税金	△(国連拠出金、世銀拠出金、ODA)	○

世界には200の国がある。世界をひとつの村に例えると200人の村人の住むのが地球である。しかし、この村には、村長も、村議会も、警察も、裁判所も、刑務所もない。もし一人の村人(ひとつの国)が他の村人を殺しても、襲って怪我をさせても、それを即時に取りしめる体制がない。国連という「寄り合い」はあるが、加盟国の賛成がなければ悪いことをした村人(国)に制裁を加えることができない。また国際刑事裁判所があるが、これはローマ規程と呼ばれる裁判所の規約を承認した国のみ適用されるため、国内社会のように罪を犯した人が自動的に、強制的に裁判にかけられることはない。現にアメリカは加盟していない。また裁判で有罪となっても、その人を強制的に収監するすべがない。ダルフルでの人道犯罪の罪で逮捕状が出されたスーダン

のアルバシール大統領を誰も逮捕できない。国連の警察に例えられるPKOも安全保障理事会の決議により派遣が決定されるため、常任理事国の意向強く反映され、必ずしもすべての紛争解決のためにPKOが派遣される訳ではない。国内社会のように喧嘩や暴力があった場合、110番通報で警察がすぐに駆けつける仕組みではない。

国内社会では、政府が税金を徴収し、それを元に学校や病院を経営し、低所得者には生活保護を行うなど一定の所得再配分機能があるが、国際社会では、加盟国の意思による拠出金により発展途上国への社会経済支援が国連や世界銀行を通じて行われる。二国間のODAについても税金のように先進国から発展途上国に強制的に支出されるものではなく、各国の任意の予算でまかなわれ、日本のように経済不況や財政赤字など国内の事情に左右されることも多い。

### <グローバリゼーションと国際社会>

最大のメッセージは現在が21世紀であるということだ。”Don't try to fix 21<sup>st</sup> century problems with 20<sup>th</sup> century tools.”というオバマ大統領のスピーチがあるが、正にその通りである。従来の方法で21世紀の問題を解決しようとしても解決ができない。20世紀と21世紀の大きな違いは、グローバリゼーションの速度である。19世紀や20世紀前半までは、ヒト、モノ、カネの動きが国境を越える速度が遅く、世界村の200人の住民もお互いあまり影響されることなく、一人一人がある程度独立して生活することができたが、21世紀の世界村は、ヒト、モノ、カネの動きが早く、しかもIT革命により、それらを動かす情報が急激な早さで世界をかけめぐるため、ひとつの国の問題が、即座に他の国に影響を与えたり、また、ある国が自国の問題を解決するために取った行為が、即座に他の国に負の影響を与える事態が容易に起きる。水不足のために上流をダムでせき止めた国が下流の国から非難されるという具合だ。

グローバリゼーションの加速化はもちろんよい面もあるが、悪いことも国境を越えてすぐに伝わる。2008年春メキシコで発生した豚インフルは瞬く間に世界130カ国に広がった。また、1991年12月のソビエト連邦の崩壊にともない、それまでは冷戦のパワーバランスの中で表面化しなかった民族や宗教の問題から国内紛争が多発し、それにともなって、国境を越える難民や国内避難民が急増した。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）によると、2007年末の世界の難民の数は、前年の約990万人からさらに増え、1140万人となった。また、国内避難民の数も、前年の2440万人から2600万人に増えた。難民の数は2001年から2005年までは減少傾向にあったが、主にイラク情勢悪化のため、2006年から増加傾向に転じている。難民の国籍として最も多いのがアフガニスタン人（約300万人）でイラク人（約200万人）、コロンビア人（約55万2000人）、スーダン人（約52万人3000人）が続いた。国内避難民は、コロンビア（約300万人）が最も多く、続いてイラク（約240万人）、コンゴ民主共和国（130万人）だった。

さらに、グローバル化中で、急速なカネの動きが瞬時に世界経済に影響をあたえ、失業や社会不安など、ヒトの生活にも悪影響を及ぼす。2008年秋アメリカで起き、瞬く間に世界経済に影響を与えた金融危機も、発端は、アメリカ人が借りていた住宅ローンが返せなくなったためだ。アメリカ人の住宅ローンを小口に分け、債権化し、世界の銀行や投資家が購入していたのだ。

また、気候変動や環境問題は、一国だけでは到底解決できず、国際社会全体で取り組まなければならない。日本が消費する割り箸、コピー用紙の材料として使われるインドネシアの木材の半数が不法伐採で、森林面積の減少に拍車をかけている。日本だけが二酸化炭素排出削減で地が出るような努力をしても、隣国の中国から砂漠化により黄砂が流れ込んできたり、中国人がエアコンや冷蔵庫を大量に使いフロンガスが発生すれば、日

本近辺のオゾン層も破壊されるだろう。

このように 21 世紀の世界村は、200 人の村人がお互いに影響しあって、どの住民も一人だけ豊かに安定した生活を送ることが困難になっている。21 世紀は、国際協調、国際共存の世界に入っている。緒方貞子いわく昔はチャリティー、その次の 70~80 年代は開発、そして今はサバイバルの時代である。国際社会を生き抜いていくには解決課題を一緒に取り組んでいかなければ、地球は滅びてしまう。貧しい国や豊かな国がばらばらに行動してはならない。アメリカですら今や国際協調を語っているのである。

ただ、国際社会にまだそれに対応する有効なシステムがなく、グローバル化した世界をうまく経営するための新たな仕組みづくりが必要とされている。すなわち、既存の国連や世界銀行などのマルチのシステムの改革と、二国間で提供される ODA やその他の資金や技術の流れを調整する機能が求められている。

#### <国際機関の役割と限界>

世界に存在する国際機関でもっとも重要なのが、国連と世界銀行だ。国連は、世界の平和と安全の維持および加盟国の行動を調整し、国際協力を推進することを目的として 1945 年 10 月 24 日に発足した。現在の加盟国数は 192 カ国で、総会、安全保障理事会、経済社会理事会、信託統治理事会、国際司法裁判所および事務局から構成される。一方、世界銀行は、1944 年 7 月、第二次世界大戦後のヨーロッパの復興を主目的として設立された国際金融機関であったが、その後は発展途上国の経済開発に必要な長期的資金融資や供与を行う機関となった。世界銀行グループは、中進国の経済開発に必要な資金を市中金利に近い条件で貸し付ける国際復興開発銀行 (IBRD)、アフリカなどの貧困国 (LLDC) に無利息で資金を貸し付ける国際開発協会 (IDA)、途上国の民間企業に直接資金を貸し付けたり投資する国際金融公社 (IFC) などから構成され、年間の総資金支出は、588 億ドル(2009 年度)である。国連は、世界村の争いやけんかの仲裁。治安の維持が目的で、世銀は、世界村の住民に家を建てたり、事業をはじめるためのお金を貸し付ける役目だ。

国連の決定は、一カ国一票で、総会の場合は、過半数または 3 分の 2 の賛成があれば決定されるが、それはあくまで勧告で、関係国に対する強制的や拘束力をもたない。唯一強制力を持つ、安全保障理事会決議は、常任理事国 5 カ国に拒否権があるため、かならずしもタイミングよく有効に機能するとは限らないことが多い。

一方、世界銀行の議決権は、一カ国一票ではなく、投票権と呼ばれる各加盟国が世銀に払い込んだ拠出金に見合った票が分配されるため、アメリカや日本などの先進国の持つ票が圧倒的に多く、発展途上国の意見が世界銀行の政策や融資の決定に十分に反映されないとの批判がある。

このように、国連も世銀も、国際社会世界村を有効に統治するほどの権限や機能は持っておらず、国内社会における政府や警察の役目を果たすまでには至っていないという点で不完全な制度であるといえる。しかし、だからといって存在しなければより大きな問題が生じてしまうため、今あるものを改善していく必要がある。

#### <事例 1 国連東チモール暫定行政機構 UNTAET>

東チモールは国際政治にまさに翻弄されてきた場所である。東チモールは、インドネシアのバリ島とオーストラリアの間に浮かぶ人口 113 万人、長野県くらいの広さの島国だ。16 世紀にポルトガルによって植民地化されたが、第二次世界大戦後は、島の西側(西チモール)はインドネシア領となり、東側(東チモール)はポルトガルの統治が続くが、1975 年にインドネシア軍が侵略、1976 年に東チモールをインドネシアの 27 番目の州に併合した。以後インドネシアによる圧政が続くが、1999 年 8 月、国連の仲介で独立に関する住民投票が

実施された結果 75 パーセントが独立に賛成、東チモールの独立に希望が見えた。しかしその瞬間、インドネシア軍に支援された独立反対派の民兵による住民襲撃が発生し、2000 人ほど人民が虐殺された。

これを鎮圧するため、安保理決議により、オーストラリア軍を主力とする国連多国籍軍が派遣され、治安が回復する。さらに国連は、安保理決議 1272 号により、東チモールの軍事、警察、行政を一時的に請負い、国を早期に安定、復興させるための「国連東チモール暫定統治機構」(UNTAE T)を設立、治安維持に当たる兵員約 9000 名および警察 1600 名、政府の行政を代行する文民政官約 1000 名が派遣された。

山本氏は、JICAから国連に出向するという形で、開発計画課長として、東チモールの経済開発計画と必要な援助計画の作成を行った。さらに日本、オーストラリア、ポルトガルなど主要援助機関との調整業務の責任者に任命された。

伝統的には、国連PKOの業務は、停戦監視や治安の維持という平和面での業務が中心で、東チモールのように一国の行政そのものを暫定的に国連が肩代わりするには、カンボジアにつづいて 2 度目の快挙(国連にとって)であった。60 カ国を超える加盟国が兵員、警察官、行政官を送り込み、文字通り、国際社会は一丸となって東チモールの独立、平和、復興をささえるという体制ができた。当初東チモールに入った時は正に焼け野原であった。国連が船をチャーターし、そこで暮らしながら業務を行った。国連職員の志気も高く、住民からは”Thank you UN!”と解放軍として暖かく迎え入れられた。国連職員は、出身国の利益ではなく、国際公益のために働くという使命を帯びているが、幹部職員になると出身国の政府からいろいろな圧力がかかることもあり、特定の国の利益を意識せざるをえないこともある。特に、24 年間統治していたインドネシアの東チモールおよび国連に対する反発が強く、当初は険悪な関係であった。このとき、UNTAE Tに入っていた約 20 人の日本人職員の存在が親日的なインドネシアにとって安心材料となった。実際、これら日本人がインドネシアとの関係を修復するために動いた。

このように国連という組織の実像は、加盟国の集合体のようなもので、このダイナミズムをうまく利用して、国際社会の平和と安定、紛争の調停などを行っている。強制力をもたない国連なので手間と時間がかかるが、その分大きなメッセージを伝えることが可能だ。

現在のところ、国連に変わるものがない以上、国連の重要メンバーである日本は、グローバル化する国際社会で各国の利害対立が顕著になっている中で、自国の安定と繁栄を維持するために、国連との関わりはますます重要である。

## <事例 2 JICA アフリカー村一品運動>

世界村の村人同士の経済格差が、急速なグローバル化の中で、難民、テロ、紛争、感染症、環境などの重大な問題を引き起こし、これらが、先進国、発展途上国を問わず、世界の人々に深刻な影響を与えているのが 21 世紀の世界である。これに対して、先進国は、その持てる経済力や技術力を使って、発展途上にある国を支援する必要がある。それを各国政府が行うのが、政府開発援助 (ODA) である。21 世紀の ODA は、豊かな国の義務 (obligation) として貧困国を援助すべきという、主として欧州先進国の考え方が強く影響し、国際援助の潮流は、教育や保健など、どちらかといえば社会福祉的な色彩が強かった。しかし、これからは、発展途上国が自国の経済開発を持続的に、かつ世界の中で調和のとれた形で進めていくための支援が求められる。

JICA は、日本政府の ODA を担当する世界でも最大級の援助機関だが、援助はチャリティーではなく、世界共存の必要不可欠な手段だと捉えている。国連ミレニアム目標である貧困削減についても、教育、保健など社会セクターからのアプローチに加え、「経済成長を通じた貧困削減」というコンセプトを導入し、発展途上

国が、自国のリソースと人材を有効に生かして、グローバル化する世界経済のなかでサバイバルするための支援を行っている。その例が、アフリカー村一品運動である。1970年代大分県で始まった地域の村おこしと経済発展を目的とした「一村一品運動」をモデルとして現在アフリカ13カ国に導入中。マラウイでは、トマト、米、キャッサバ、乳牛などをベースにコミュニティービジネスを育成し、地域経済を活性化させている。

世界銀行や国連などの多国籍機関が行う援助とはちがひ、JICAのような二国間援助機関が行う援助は、援助国のもつ経験、技術、文化がベースとなる傾向が強いため、より幅の広い、多様な援助を行うことができ、これがグローバル化、複合化した21世紀の世界の持続的発展と共存に役に立つと期待されている。

JICA職員としてバイラテラル、そして出向先の国連においてのマルチラテラル、といった二つの援助の中で実践を行ってきた山本氏ならではの視点で語られる援助の在り方は大変興味深いものであった。学生は山本氏の第一線での体験談を聞き、二つの援助の在り方の違いを理解することで「これからの国際社会の中、日本はどのように援助すべきか。あるいは私たち自身がどのように行動していくべきか」に関して、より具体的なヴィジョンを持つことができるようになったはずだ。本学卒である山本氏の国際社会における活躍は、国際協力という目標を持つ学生にとって大きな希望を与えるものであったに違いない。