

アフリカにおける暴力的紛争の予防

JICA 研究所*

政策提言

1. 集団間の水平的不平等は、アフリカにおける暴力的紛争の根本原因の一つである。アフリカ諸国の開発政策の策定にあたって、多次元的な水平的不平等の観点を積極的に組み込むべきである。
2. 客観的な不平等と主観的な不平等は必ずしも一致しない。政府関係者及び開発の実務家は、公平性及び中立性に関して誤解を与え、集団の主観的な不平等意識を強めることがないよう、政策の内容や行動・態度に注意すべきである。
3. フォーマルかインフォーマルかを問わず、主要な集団を幅広く包含する制度を構築することが平和の礎となる。外部のアクターは、持続的なパワーシェアリングと効果的な地方分権をめざす地元のイニシアティブを尊重すべきである。

アフリカは概して平和な大陸であると言えば違和感があるかもしれないが、タンザニアの初代大統領ジュリアス・ニエレレは、2000年の論文において、「驚くべきことは、アフリカが政治的にきわめて不安定だったということではなく、きわめて安定していたということである。ただしこの事実は国際的にあまり流布されていない」と述べたことがある。実際、冷戦終了後、サハラ以南アフリカの多くの国々は複数政党制を採用し、着実に民主化を進めてきた。このようにアフリカの平和の潜在力は大きいが、社会を不安定化させる構造的要因がなお根深く存在していることにも注意すべきである。

「水平的不平等」(Horizontal Inequalities)という概念はオックスフォード大学のフランシス・スチュワート教授によって提唱され、同大の「不平等、人間の安全保障及びエスニシティに関する研究センター」(CRISE)によって研究が積み重ねられてきた。個人間の不平等を扱う「垂直的不平等」に対して、「水平的不平等」は共通のアイデンティティを持つ集団の間の不平等に着目する。これまでの研究によれば、水平的不平等が複数の次元で同時に起こるとき、つまり同じ集団が経済的、社会的、政治的、文化的な次元のすべてにおいて不利な立場に置かれるとき、暴力的紛争が起こりやすい。これまでアフリカの紛争の多くは、民族や宗教にかかわる文化的に定義された集団の間の対立という形をとってきた。したがって、個人ではなく集団の不平等に着目することの意義は大きい。

JICA 研究所ではこの概念を用い、サハラ以南アフリカ 10 カ国(ルワンダ・ブルンジ・ガーナ・コートジボワール・南アフリカ・ジンバブエ・タンザニア・ウガンダ・ケニア・ナイジェリア)のケーススタディと計量分析による研究を進めてきた。本ポリシーブリーフはその成果を踏まえ、アフリカにおいて紛争予防に資する開発政策や開発援助はどうあるべきかについて政策提言を行うものである。

JICA 研究所

〒162-8433

東京都新宿区市谷本村町 10-5

TEL: 03-3269-2911

FAX: 03-3269-2054

Copyright©2012 JICA 研究所

<http://jica-ri.jica.go.jp/ja/>

独立行政法人国際協力機構 (JICA) 研究所では、さまざまな学問領域で蓄積されてきた理論的かつ実証的知見と、開発途上国の現場で蓄積されてきた経験やデータを基盤とした研究を、5つの重点項目(「脆弱国家」「アフリカ開発」「ASEAN 統合」「気候変動問題」「援助効果」)を中心に行っています。JICA 研究所ポリシーブリーフは、それら研究成果を踏まえて研究所としての提言をまとめ、開発問題に関わる個人・団体・機関に対して発信するものです。

* 本提言は、JICA 研究所の研究プロジェクト「アフリカにおける暴力的紛争の予防」に基づき、研究代表者の峯陽一客員研究員(同志社大学教授)および片柳真理研究員が執筆した。

提言1: 集団間の水平的不平等はアフリカにおける暴力的紛争の根本原因の一つである。アフリカ諸国の開発政策の策定にあたって、多次元的な水平的不平等の観点を積極的に組み込むべきである。

水平的不平等は通常長い歴史的な起源を持つ。例えば南アフリカやジンバブエの人種差別は、植民地主義の負の遺産である。歴史的な影響としては、ウガンダにおけるブガンダ王国の特別な地位や、ケニアの独立直後の土地紛争処理制度を挙げることができる。ナイジェリアでは植民地時代に南北間および移民とその受け入れ側との間に対立が生じた。憤懣は水面下で時間をかけて膨らむ場合がある。コートジボワールの北部住民、ウガンダのアチョリ、ルワンダのフツ、ジンバブエのンデベレなどが思い起こされよう。したがって、紛争予防の観点からは、長い歴史によって形成された水平的不平等とともに、現在変化しつつある集団間の関係を注意深く調査する必要がある。

社会経済的次元での水平的不平等は、政治的次元でも同じ構図の不平等が存在する場合において紛争に繋がりやすいことがわかっている。同じ集団が政治的にも社会経済的にも劣位の地位に置かれると、かつて南アフリカやケニアが経験したように、暴力的紛争に結びつきやすいのである。

開発援助機関は、援助によって集団間の不平等を大きく悪化させるようなことはしないというのが大原則であるが(“Do no harm”)、さらに一歩進んで紛争の予兆を警戒し、紛争の根本原因に対処しなければならない。その一つとして、不利な立場にある集団の状況を改善することが重要である。ときには政府自体が水平的不平等を助長している場合もあろう。そのような場合には、不利益を被っている集団を直接支援したり、市民社会を通じた支援を検討したりすることも必要である。

開発政策の策定にあたって水平的不平等の観点を組み込むために、具体的には以下のようなアクションが求められる。

- (1) アフリカ諸国の政府及び開発機関は水平的不平等に関するデータを組織的に収集し、その研究を推進すること。
- (2) 既存の水平的不平等の軽減に役立っているかどうかという観点から、開発プロジェクトおよび政府予算を徹底的に見直すこと。
- (3) 主要開発機関では、不平等の状況をモニタリングし、紛争予防の観点からプロジェクトや政策を評価する機能を強化すること。

提言2: 客観的な不平等と主観的な不平等は必ずしも一致しない。政府関係者及び開発の実務家は、公平性及び中立性に関して誤解を与え、集団の主観的な不平等意識を強めることがないように、政策の内容や行動・態度に注意すべきである。

人々は、統計に表れるような客観的不平等ではなく、その主観的認知に基づいて行動する。認識される水平的不平等が必ずしも客観的事実と一致しないことは、我々が実施した意識調査や他の世論調査によって確認されている。

図1と2は、アフロバロメーター(アフリカで行われている国民意識調査)のデータを用いて、ナイジェリアの民族集団であるハウサ・フラニとイボがそれぞれどのように自集団の経済的、政治的立場を認識しているかを示したものである。経済的に劣位なのは、客観的にはハウサ・フラニの方である。しかし、そのハウサ・フラニよりもイボの方が自集団の立場が経済的に劣位にあると感じている。これは政治的な水平的不平等に関する認識が経済的な水平的不平等に関する認識を歪めてしまうためである。

図1. 自民族の地位の認識(イボ)

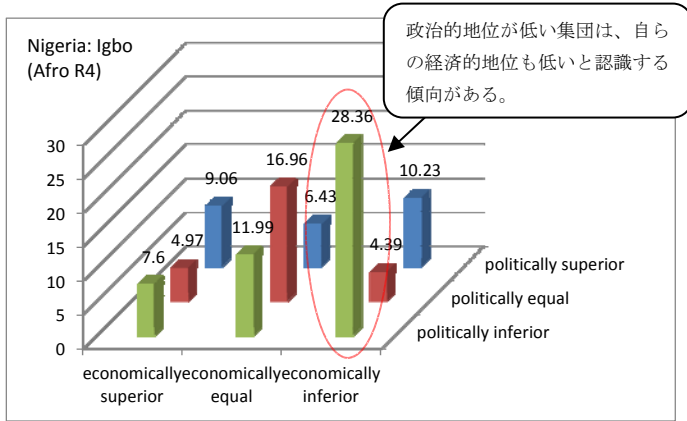
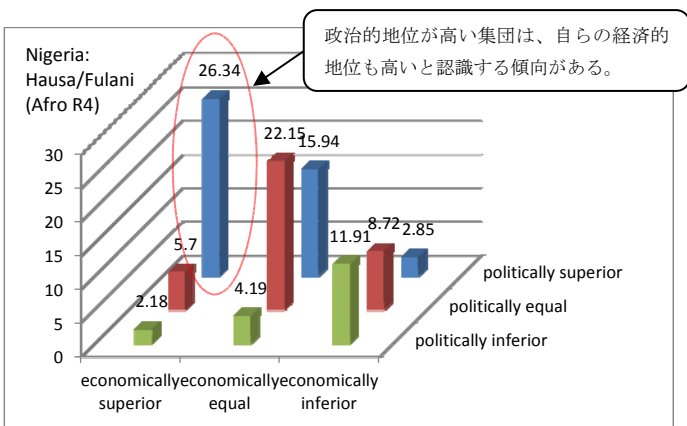


図2. 自民族の地位の認識(ハウサ・フルニ)



政治的に疎外された集団は、主観的には、自らの集団の社会経済的な地位を客観的な水準より低いものと認識しやすい。逆に社会経済的地位が低い集団であっても政治的には一定の権力を持つ場合においては、自集団の社会経済的地位を実際より高く認識する傾向がある。

他方、経済的優位が明らかな集団は、民族間の政治的権力関係が急激に変化する場合、自分たちの立場が不利なることを恐れて他の集団に敵対的な態度をとることがある。したがって、政治的不平等を正すことは重要だが、それを進めるにあたっては拙速を避け、慎重に行う必要がある。

表1は、以上のような客観的不平等とその主観的認知との関係を踏まえつつ、各国のケーススタディに基づいて、社会政治的な安定／不安定のパターンを示したものである。

政治的不平等が経済的不平等の「認知」に影響を与えることを考えると、紛争予防の観点からは、政治的不平等を減少させる、あるいは少なくとも拡大させないことが重要となる。政治的リーダーが主要な集団を包含する政策・行動をとることも、優位な立場を失いつつある集団の恐怖感をやわらげるために効果的である。

表1 水平的不平等と社会政治的な安定の関係

社会経済的な水平的不平等	政治的な水平的不平等	社会政治的な安定度
大	大	不安定 (ときに安定) ⁱ
大	小	安定 (ときに不安定) ⁱⁱ
小	大	不安定
小	小	安定

i 社会経済的に優位な集団が政治的に劣位で、社会経済的に劣位な集団が政治的に優位な場合は、力の均衡によって一時的に安定する場合がある。

ii 社会経済的に優位な集団が政治的的代表権の急激な平等化の中で、自らは経済的に劣位であると認識し、憤懣を蓄積させる場合がある。

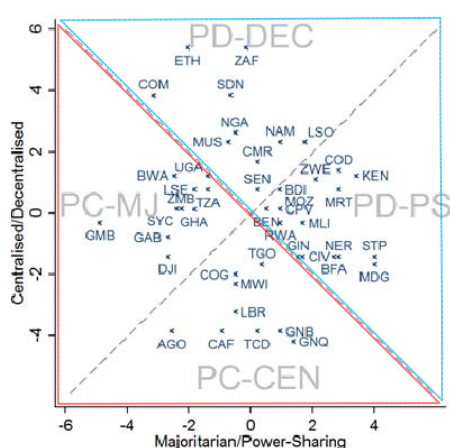
集団間の客観的な不平等とその主観的認知の関係を考えると、開発援助機関や当事国の政府には次のような行動が求められる。

- (1) 開発援助機関及びそのカウンターパートは、特定の地域が疎かにされていると受け取られないよう、プロジェクトの地域的な配分に注意すること。
- (2) 特定の集団が不公正に除外されていると受け取られないよう、開発計画に参加するスタッフの民族構成に注意すること。
- (3) 不利な立場にある集団を支援すること。ただし、その他の集団が自分たちは実際より不利な立場にあると考える場合もあるので、特定の集団をプロセスから疎外してはならない。
- (4) 開発に関わる全ての人々が、暴力的紛争を経験した国々の政治的および社会的な変化の動向を注意深く見守ること。

提言3: フォーマルかインフォーマルかを問わず、主要な集団を幅広く包含する制度を構築することが平和の礎となる。外部のアクターは、持続可能なパワーシェアリングと効果的な地方分権をめざす地元のイニシアティブを尊重すべきである。

権力の分散には二つの型がある。即ち、中央政府レベルにおいて全ての主要な集団を含み込むようなパワーシェアリングと、中央から地方への権力分散である。サハラ以南アフリカの例で言えば、ガーナではインフォーマルな慣行としてすべての主要な民族集団が権力を分有している。ナイジェリアではフォーマルな制度としての連邦的性格原則 (Federal Character Principle) と、大統領は北部と南部から交互に選出されるというインフォーマルな慣行が併存している。地方への権力分散は、ナイジェリアのような連邦制の場合もあれば、ガーナやウガンダのように中央集権国家の枠組みで地方分権を進めるといった形もある。

図3 権力分散・権力集中の制度のあり方



注: 中央集権と多数代表制をあわせた評点が高い国々が権力集中的 (Power-Concentrating: PC) で、図の左下方向になる。地方分権とパワーシェアリングをあわせた評点が高い国々は権力分散的 (Power-Dispersing: PD) で、図の右上方向になる。PC 諸国の中でも中央集権的な色彩が強いのが PC-CEN、逆に多数代表制的な色彩が強いのが PC-MJ となる。PD-PS、PD-DEC も同様。

図3は、サハラ以南アフリカの国々を中央集権・地方分権の指標と、多数代表制・パワーシェアリン

グの指標とで測った結果である。このような分類によると、権力集中型(左下の赤い三角)で、中でも中央集権的な色彩が濃い「PC-CEN」の領域に属する国々は統治が良好でないことが、統計的に確認されている。

各国のケーススタディを総括した表2が示すように、権力分散型の制度(インフォーマルな実践によって強化された持続的なパワーシェアリングと、地方分権の組み合わせ)は、政治的安定をもたらす傾向が強い。また、政治的指導者の行動や態度が、紛争予防に少なくとも短期的に大きな影響を及ぼすことも指摘しておく必要がある。

表2 政治制度と社会政治的安定の関係

	中央集権	地方分権
多数代表制	不安定	安定/不安定
一時的なパワーシェアリング i	不安定	安定/不安定
持続的なパワーシェアリング ii	安定	安定

i 典型的には時限付きの政党大連立

ii インフォーマルな価値観に裏付けられた永続的なパワーシェアリング

政治制度はその国の国民が選択するものであって、外から押しつけるべきものではない。しかし、民主的制度に関する相互学習は重要であるし、和平プロセスを支援する外部からの調停もまた、紛争の解決や再発予防において建設的な役割を果たせることがある。

- (1) 暴力の激化に直面した場合、戦いの当事者は地域機構などの支援を受けてパワーシェアリングを実行し、集団間の敵意を軽減することが勧奨される。
- (2) アフリカには、国民の一体性を維持しながら分権の努力をしている国々がある。開発機関はこれらの努力に対する支援を継続し、水平的不平等に基づく憤懣を軽減していくべきである。
- (3) 指導者の資質が非常に重要である。紛争予防の文化が根付いていくように、アフリカの若いリーダーたちに相互学習の機会を積極的に提供すべきである。

(2012年3月)