

2. 用語の定義

2 - 1 紛争とは何か

2 - 1 - 1 紛争の定義

Wallensteen (2002)によると、一般的に「紛争」とは、「少なくとも2つ以上の主体が、希少な資源(富や権力など)を同時に獲得しようとして相争う社会状況」と定義される¹¹。この定義において、紛争の主体は国家に限定されず、また紛争の形態は必ずしも暴力を伴うものに限らない。一方で、競争の主体や死者数により「戦争」と区別する形で、狭義の紛争を定義する場合もある¹²。

本研究ではWallensteenの定義を紛争の定義として採用する。なぜなら、現在の紛争はさまざまな主体の間で発生しており、また本研究の関心が暴力行為への対処のみならず、より広義での紛争状態の管理にあるからである。

ただし、本研究において「紛争終結」という用語を用いる場合、紛争状態にある主体の間で紛争の終結に関する政治的合意がなされたことを意味する。したがって、紛争終結に至ったとしても、社会に紛争状態が残されることも考えられる。

2 - 1 - 2 紛争が起こりやすい国の特徴：3つのギャップ

紛争の背景はそれぞれに異なるものであり、同じ紛争は一つとしてない。しかし、紛争に陥りやすい国には、共通した特徴も観察される。Commission on Weak States and US National Security (2004)によると、紛争が起こりやすい国の特徴として3つの“Capability Gaps”が存在する¹³。3つのギャップとは、“Security Gap”、“Capacity Gap”、“Legitimacy Gap”である。

本研究ではこの3つのギャップを平和構築プロセスにおける中心的概念として扱っていく。このギャップの議論は上記原典を踏まえて、UNDP発行の『人間開発報告書2005 (Human Development Report 2005)』¹⁴で紹介されて、広く理解されるようになった。このギャップの概念は、JICA調査研究『効果的な復興・開発支援のための援助の枠組みの検討～今後の平和構築支援に向けて～』の中で議論されている「人道緊急援助」と「復興・開発支援」の間の「ギャップ」あるいは「空隙」¹⁵とは異なることに留意されたい。

“Security Gap”(安全保障の欠如)は、政府の最も基本的な役割の一つである、人間の安全保障を含む広義の安全保障が確立されていない状態を示す。このような状況下において、国民は国以外の行為主体によってさまざまなリスクにさらされる。

“Capacity Gap”(行政能力の欠如)は、基本的なサービスを提供する国家の能力が欠如している状態を示す。国家がこのような状態にある場合、国民の生活状況が悪化し人々の国家に対する不信や敵意を生むことにつながる。

“Legitimacy Gap”(正統性の欠如)は、正統で責任能力を有するとみなされている制度が欠如している状態を示す。異なった集団の利害関係を調整し、紛争を調停する国家機関の能力は、正統性のある制度が存在するか否かに左右される。

紛争が長期化している国ではこれらのギャップによって貧困増加、人間の安全保障の欠如がもたらされ、さらにギャップを拡大させるという悪循環が生じている。

¹¹ Wallensteen (2002) pp. 13-17

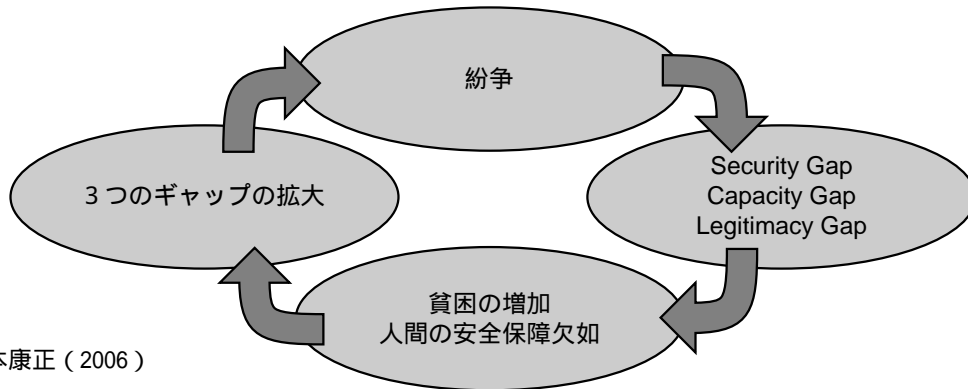
¹² 稲田 (2004)

¹³ Weinstein, et al. (2004)

¹⁴ UNDP (2005)

¹⁵ JICA (2002) p. 96

図 2 - 1 紛争と3つのギャップの悪循環



出所：山本康正（2006）

「人間の安全保障」とは、UNDPによる『人間開発報告書1994』で提案された概念である¹⁶。これによると、人間の安全保障は「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」から構成される概念である。具体的には、経済の安全保障、食糧の安全保障、健康の安全保障、環境の安全保障、個人の安全保障、地域社会の安全保障、政治の安全保障の7種類に分類されている。国連の人間の安全保障委員会は、人間の安全保障を「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義している¹⁷。

人間の安全保障は従来 of 国家の安全保障に対して、個人に焦点を当てた概念であるという説明がなされる。「恐怖からの自由」を柱とする人間の安全保障にとって、紛争は最も重大な脅威の一つである。

2 - 2 平和構築とは何か

2 - 2 - 1 平和構築の定義

平和構築という概念に統一された定義はなく、各援助国・機関のなし得る領域によって多様な用いられ方をしている。

もともと、ガリ国連事務総長が1992年に『平和への課題』の中で提示した「平和構築」は、紛争前の「予防外交」、紛争下の「平和創造」、停戦合意後の「平和維持」に続く、紛争後の活動として位置づけられていた。また、PKF（Peace Keeping Forces）などによる武力介入を伴う平和維持に対して、平和構築はインフラや制度の再構築など非軍事の活動を指している。このように平和構築を紛争後、また非軍事の活動に限定した捉え方は狭義の定義であり、「紛争後の平和構築（Post-conflict Peace-building）」、あるいは「復興支援（Post-conflict Reconstruction）」という用語が充てられる場合もある¹⁸。

これに対して、現在では平和構築をより包括的な概念として捉えた定義が一般的である。国際協力機構（JICA）は、平和構築を「紛争予防、平和創造、そして復興支援までを網羅する全体的なアプローチであり、和平達成において従来から重視されている多国籍軍や国連PKOによる軍事的枠組みや、予防外交、軍縮、調停等の政治的枠組みに開発援助を加えた3本の柱による包括

¹⁶ 国連開発計画（1994）

¹⁷ 人間の安全保障委員会（2003）p. 11

¹⁸ 稲田（2004）。特に世界銀行グループは、「平和」の構築は世銀の主たる任務ではないという認識の下、「復興支援」という言葉を主として使っていると見られる。

的な取組である」と述べている¹⁹。

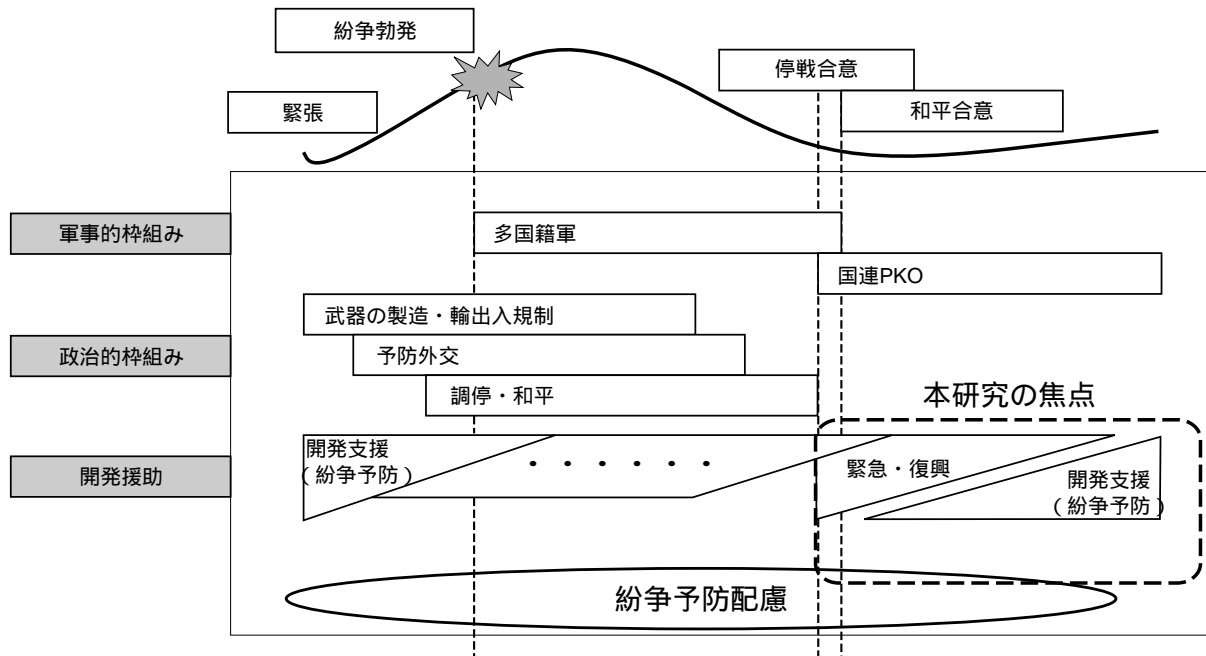
本研究では、このJICAによる定義を採用する。その理由は、本研究の関心が広い意味での平和構築における開発援助の段階の変化にあり、また開発援助は軍事的・政治的枠組みとも補完性を持って影響しあっていると考えるからである。

2 - 2 - 2 平和構築における開発援助の段階：緊急期、復興期、開発期

多様な段階が存在する平和構築にかかる開発援助において、JICAは「人道緊急支援」を支援分野のひとつとして置くとともに、平和構築の時間的推移に見合う支援として「復旧・復興支援」と「開発支援」という分類を行っている²⁰。

JICA（2003）によると、「人道緊急支援」とは、被災民の生命を守り、生活に最低限必要な緊急的ニーズを満たすための支援分野である。また、平和構築支援の時間的推移の中における「復旧・復興支援」とは、紛争終結直後²¹の住民のニーズを満たすための人道的な支援から、紛争によるダメージの復旧・復興、そして中長期的な開発までの一連のプロセスへつなげるための支援であり、紛争再発を回避する支援でもある。それに続く「開発支援」は、平和と持続可能な開発の基礎を強化するとともに、治安及び安全保障体制を確保し、経済と社会を中長期的に活性化することを目的とした支援である。また、開発支援は緊張が高まっている国に対しての紛争予防の観点も含むとしている。

図 2 - 2 平和構築支援の枠組みと本研究の焦点



出所：JICA（2003）を基に筆者作成。

注：引用したJICA（2003）の元図では「復旧・復興支援」「開発支援（紛争予防）」としている部分について、本節で述べている理由により本図では「緊急・復興」「開発支援（紛争予防）」としている。

¹⁹ 国際協力機構（2003）pp. 3-4

²⁰ *Ibid.* pp. 12-13

²¹ JICAの復旧・復興支援は、停戦合意あるいは和平合意の締結、国家もしくは暫定統治機構の国際社会による認知、日本政府の支援方針の確定、の3段階を踏んだ時点で開始されるとしている。

本研究では、平和構築の広範な枠組みとJICAによる平和構築の諸側面を念頭に置きつつ、紛争直後の緊急支援から復興支援、そして開発支援に至る時系列（シーケンス）に焦点を当てる。それは、インフラ支援が本格化するのにはある程度紛争が終息に向かい始めてからで、平和構築プロセスの各段階においてインフラ整備の役割及び留意事項が異なるという予見があるためである。紛争中から紛争直後にかけては、人道緊急支援が集中的に行われる時期があり、その後に復旧・復興支援、そして開発支援へと推移していくと予想される。本研究では緊急支援、復興支援、開発支援を中心的課題と意図して行われる時期を、それぞれ「緊急期」、「復興期」、「開発期」と呼ぶことにする。

2 - 3 インフラとは何か

2 - 3 - 1 インフラの定義

インフラとは、インフラストラクチャー（infrastructure：社会基盤）の略語であり、「人々が望む好ましい状態に至ることを目的として、生産性の向上や所得分配などに役立ち、社会の安定に資するとともに、人々の潜在能力の発現を支援し、生活の質の向上に直接・間接的に資する、市場が成立しないかあるいは市場だけの取引では供給に過不足が生じる公益性の高いサービスを効率的に生み出す制度・組織・物的施設・機能・効果の総体」と定義される²²。

本研究ではこの定義を採用する。インフラを経済面や社会面からだけでなく、潜在能力²³の発現という視点も包含したこの定義は、人間の安全保障が著しく欠如している紛争状態におけるインフラの役割を考えるために、非常に適しているといえる。

このように、インフラは極めて多様な目的と形態を持ち得る概念として定義される。ただし、本研究では上述の定義に拠った上で、物的施設としてのインフラを主な調査対象とする。もちろん物的施設としてのインフラは、それを動かす制度や組織がなければ機能せず、サービスを生み出せないものであるが、本研究はインフラ施設の整備過程に主要な関心を置いており、その過程の中で必要とされる、付随した制度や組織面については適宜考察を加えることとする。

2 - 3 - 3 インフラの諸類型

インフラは、それに求められる効果によって、「経済インフラ」と「社会インフラ」の2つに分類して論じられることが多い²⁴。インフラのうち、道路や発電所など、直接的に国や地域の投

表 2 - 1 インフラの分類

分類軸	機能による分類		形態による分類	
	経済インフラ	社会インフラ	コミュニティ型インフラ	ネットワーク型インフラ
性質	直接的に生産性の向上に資する	住民の生活向上と安全確保に資する	施設周辺住民が受益者	施設周辺住民が受益者とは限らない
具体例	幹線道路、港湾、鉄道、空港、発電所、電気通信施設、灌漑施設など	上下水道、学校、医療施設、廃棄物処理施設など	生活道路、水道、灌漑施設、学校、医療施設、防災施設など	幹線道路、鉄道、送電線、電気通信施設など

出所：筆者作成。

²² 渡辺・佐々木編（2002）

²³ アマルティア・センによって提唱された概念で、価値を見いだせるような状態や行為の、選択可能な範囲の広さを意味する。（西垣・他（2003））

²⁴ 例えば、世界銀行（1994）

資や生産活動を支えるための施設は、経済インフラと呼ばれる。一方、上下水道や学校など、人々の日常生活に不可欠な施設は、社会インフラと呼ばれている。これに対して、物的施設を伴わない、日常生活に必要な公益サービス提供のための制度と、それらの制度を運用する人的資源などを併せて「制度インフラ」と呼ぶ場合もある。

また、ほかにも形態による分類もある。水道や生活道路など、施設周辺住民が直接の受益者となるものを、「コミュニティ型インフラ」と呼ぶ。これに対して、幹線道路や送電線網は施設周辺住民が必ずしも受益者ではなく、「ネットワーク型インフラ」と呼ばれる²⁵。

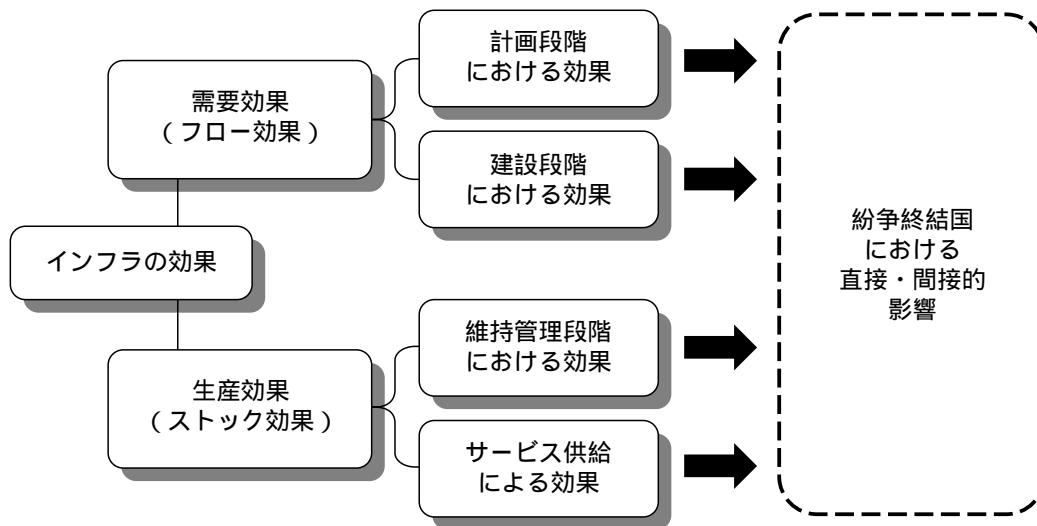
2 - 3 - 3 インフラ整備の局面

物的施設としてのインフラの整備事業は、大きく分けて3つの局面から成り立っている。事業前の「計画準備段階」、「建設段階」、そして完成後の「維持管理段階 (Operation & Maintenance: O/M)」である。本研究で用いられる「インフラ整備」という用語は、これら一連のプロセスを指している。

一般的に、インフラの効果は完成後に施設が機能してから提供されるサービスによる効果を念頭に置くことが多かった。本研究では、サービスによる効果のみならず、整備の各局面においてもインフラによる効果があるという認識の下、これらの局面を分けて論じる。

インフラ整備の効果は、建設資金が市場に投入されることによって発生する「需要効果 (フロー効果)」と、完成した施設がサービスを供給することによって発生する「生産効果 (ストック効果)」に分類される。それぞれの効果は、インフラ整備の各局面と結びついており、需要効果は計画段階と建設段階による効果、生産効果は維持管理段階とサービスの供給による効果であると捉えることができる。

図 2 - 3 インフラ整備の局面と効果



出所：山本康正 (2006) を基に筆者作成。

²⁵ 山本 (2006)