

第6回 国際政治・外交論文コンテスト

自由民主党 総裁賞

国家の統治と国民の努力 —開発途上国の平和と幸福のために—

内村 大地

1. はじめに

統治 (governance) という言葉の歴史は古い。語源はギリシャ語の「kubernan」であるとされ、それがラテン語、フランス語「gouvernement」を通じて13世紀に英語に転化、派生して誕生したと言われる。それと比べると、1960年のいわゆる「アフリカの年」から半世紀も経っていない今日、1648年のヴェストファーレン条約で主権国家体制を確立したヨーロッパ諸国や、19世紀末の明治維新を転換点に一気に近代的な国民国家へと脱皮した日本と同様のガバナンスを求めるとは、多くの開発途上国はあまりに国家として若すぎると言えるだろう。

ガバナンスの差は、経済発展の差に起因するからODA支援額を増やせばよい、民主主義が根付いていないせいだからこれを指導し広めればよいというものではない。日本をはじめとする先進諸国と、これらの国々が生きている時間軸に差があることを前もって我々は認識する必要がある。近海での海賊出没が国際的な問題となっているソマリアはホブズの言うところの自然状態が続いており、また日本政府が PKO 司令部に自衛官を2名派遣したスーダンの民族紛争の和平への道程は長いことが予見される。無秩序で国家そのものが脆弱で、発展はおろか平和すら覚束ない近代以前の光景が見られており、それが一国にとどまらず例えばコンゴとその近隣国、シエラレオネとリベリアのように不安定と危機が周辺へと拡散していった事例もあった。

2. 国際レベルでの間接アプローチ戦略

近年は、欧米先進諸国に加えて同じアジアの中国、インドもアフリカ支援に乗り出し、またこれを梃子に資源獲得を目指している。日本においては、第4回アフリカ開発会議 (TICAD) で横浜宣言を出し、アフリカ支援を拡充していく意志を表明した。ODA政策は無論慈善事業ではなく、経済発展で出現した新たな市場と安定した平和から日本もまた配当を得るためのものであろう。しかしながら、国家の繁栄とは道路鉄道といったインフラストラクチャーの建設のみで成るものにあらず、それを支える逞しい国民が汗を流すことにもよる。明日への希望を抱く異邦の民、未来のパートナーを、我々の時計と彼らの時計が同じ時を刻むようになるまで助け続ける寛容と忍耐が求められるだろう。

21世紀がアジアの世紀と言われるほどまでにアジアの国々が経済成長を遂げた一方で、アフリカの国々の中に先進国との差を縮めている国がないのはなぜか？ その大きな一因として、地域に早くから近代化し、他国のモデル足り得る国家が出現してこなかったことを挙げたい。

マレーシアのマハティール元首相が掲げたルック・イースト政策に代表されるように、世界二位の経済大国となった日本は実践的先駆者 (thought leader) として、キャッチアップ戦略の対象として、一つの手本として近隣諸国を牽引する役割を果たすこととなった。

アフリカの場合はアジアにおける日本に相当する成功国家がこれといって見つからない。石油資源の豊かなナイジェリアなども、かえってそれに依存していることで産業振興が進んでいない。それこそ先進諸国の軍事介入を要する内戦が続いている、資本投入が為されず開発が遅々として進まない国もある。そのような国家の中にあっては、法秩序も崩壊し中央政府のコントロールが及ばない部分が出てくる。そして弱者の自由や権利が保護されない国では、先進国は道義的観点からさらに援助を渋ることになり悪循環に陥る。

他方AU(アフリカ連合)が存在するアフリカ地域では、その地域主義 (regionalism) の傾向と植民地だった過去の経緯からも、欧米的な自由民主主義や人権尊重、公平な法の支配といった価値観と政治文化に対する心理的な抵抗はなお残っているものと見る。先進諸国がグッドガバナンスと呼ぶもの、援助にあたって支援側が求めるオーナーシップを彼らが良いものと思わずかどうか注意を払い、丁寧に説明する必要がある。

ここで一つ提言をしたい、アフリカ諸国のモデルとなることが期待される国を集中的に支援しよう。資金的にも人的にも、支援するための資源には限りがある。先ずグッドガバナンスを実行できる、我々のコミットメントに対して肯定的な国を選択し集中的に支援し、一つの成功例を作ることでそこから周辺への浸透を図る。比較的安定した国から平和と繁栄を輸出する体制を構築するのである。直接個々の国々を援助するのとは異なり、支援の条件となるグッドガバナンスとオーナーシップの概念が押し付けられるものではなく彼らのものとなってより受け容れやすくなるだろう。我々にとっても彼らにとってもそれはグッドであるべきであり、またそうでなければならない。

3. 国内レベルでの市民社会アプローチ戦略

無秩序は発展の障害であり、これを打破するには法秩序を国内の隅々まで行き渡らせる能力を持つ、国民の支持を集める正統性ある政府の存在が不可欠だ。しかし社会システムの脆弱な途上国で政府のガバナンスを強化するにあたっては、ただ政府のみを支援すればよいというものではない。国家中心のアプローチと並行して、市民社会へのアプローチを行う必要がある。

開発途上国のガバナンス強化を妨げる要因のうち、最もわかりやすく最も解決が困難なものは究極的には内戦に至る国内での対立である。コンゴ内戦はツチ族とフツ族という異なる民族間の争いであったし、現在最も深刻な人道上の問題であるダルフル問題もまたアラブ系住民とアフリカ系住民の亀裂という構図である。対照的に、今日の日本や他の先進国、新興国に生きる我々は掘り下げていけば民族、宗教、職業など優先するアイデンティティーもあるだろうが、おそらく多かれ少なかれ、それぞれの対立を克服し内包し得る国民であるという意識を有しているものとする。

援助の成果がなかなか出てこない国々では、統合された国民がおらずその社会に何らかの断層があるのではないだろうか。たとえしたらその国の政府に対して支援をしても、その恩恵を受

けて豊かになれるのは国民全体ではなく特定の集団ということになる公算が大きく、かえって国民統合を妨げて反政府の感情を民衆の間に募らせることになるかもしれない。政府間の協力のみを緊密にしても円滑に物事が進まないどころか、支援先の社会分断を深化させてしまう可能性を検討する必要がある。

市民社会へのアプローチは公平かつ均質な支援を現地の人々に対して行うことができ、国家中心のアプローチにおいて生じる問題点を補完することができる。また国家と国家、政府と政府のやりとりのみならず、NGO に代表される脱国家主体や国際機関との関係を強化し多チャンネルで重層的にコミットメントすることで、支援の範囲を拡大しより広範な情報を収集することが可能となる。それは限られた資源と予算の中で、より援助をニーズに即したものにし効率性を高めることに繋がる。支援は押し付けるものではなく、相手の求めに応えその不満を解消する形が好ましい。

優れた統治能力を有する正統性ある政府が存在する前提である、国民統合を達成する方法は二つある。一つはアジア型の、経済成長の成功体験を共有することが挙げられる。これには政府主導のODAによる交通や電力といったインフラストラクチャー建設が重要な役割を果たすだろう。もう一つは対立する集団や勢力がこれを乗り越えるために対話できる土台を作ることだ。例えば教育によって、言語や文化、歴史といったアイデンティティーを形成するものや価値観で共有できる部分を持つことが異なる集団に属する者同士の相互理解を助けるだろう。教育は、加えて発展のために欠かせない人的資源の蓄積に大きく寄与する。極めて優れた能力を持った人材が増えれば、ゆくゆくは彼らが他の人々をリードして国力を高めていくことができるようになり、そこに国民の自助努力が生まれてくる。他ならぬ日本がその成功例である。

4. 終わりに

国際政治はゼロサムゲームであり、先進諸国と開発途上国の関係は対称性を持ち不均衡なものであると捉えられることが多い。両者が真に対等なパートナーシップを築き、お互いの抱える問題解決やグローバルな気候変動への対策、平和構築で連帯して取り組めるようになるまで今しばらく時間がかかることだろう。その日を心待ちにして、我々は単純な支援する側とされる側という図式を描かない方法で、これらの国々との関係を密にしていく必要がある。ガバナンスの強化には正統性がある政府が存在し、秩序・安定が保たれることが大前提となる。オーナーシップが発揮されるには、国民というアイデンティティーを有した有能な人材が不可欠だろう。またサポートする先進諸国は政府、非政府組織、さらには国家の垣根を越えて、日本で言えば海外青年協力隊に代表されるような、民間の能力と志ある人材を活かせるアプローチを試みるべきだ。

開発途上国で人々が栄養不良に苦しむ、あるいは疫病に為す術なく倒れていく映像を先進国の人々が見て心を痛める状態をいつまでも続けるわけにはいかない。開発途上国の発展と平和、諸国民の幸福の道標となる経験を日本は有している。この球形世界に自由と繁栄を広げていく、この巨大国際プロジェクトの一翼を担うことが最も平和の恩恵に預かっている国である日本に課せられた使命であると私は確信している。