

The Tswalu Protocol*

ツワル議定書

平和構築ミッションのための原則とガイドライン

2008年1月

1. 序と目的

ツワル議定書は、平和維持・平和構築ミッションの中核にいたことのある民間専門家、将校、学者、組織職員、政府省庁、国家主席からなるグループの経験から生まれた合意を明確に表したものである。将来、国際的介入を行う指導者のための指針となることを目的とする。

ツワル議定書は、武装闘争や国家破綻時に対する国際的対応が、アドホック的な性格を持つことを認識している。ツワル議定書は単に調整強化を呼びかけるのではなく、将来の平和構築者が多国間オペレーションにつきものの限界を補うのに使える原則とガイドラインを提供する。

2. 平和構築とは何か

「平和構築」(peace-building)とは何かに関し、ふたつの対照的な見方がある。国際連合は平和構築を、「キャパシティ構築、和解、社会変容のための努力」と定義している。この見方によると、平和構築は、暴力的紛争が失速または停止後に起こる、長期的プロセスである。

英防衛省は平和構築を、「紛争の原因を除去するための政治的解決を強化することを目的とした、政治的・経済的・社会的・軍事的方策」と定義している。この見方によると、平和構築は、ツワル議定書作成の刺激となったアフガニスタンの事例に見られるように、紛争がまだ続いている最中にも起こり得る。

* この議定書を生み出したツワルプロセスは、2回にわたる公的な会議から成る。2007年7月21-22日、ルワンダのキヴ湖で開催された会議と2007年11月29日-12月1日にツワルカラハリ保護区で開催された会議がそれである。参加者リストは、この文書の最後に記載された通り。更に、公式の文書やこの議定書に関して、会議参加者以外に幅広く諮問することにより、包括的「平和構築対話」(peace-building dialogue)を行った。ツワルプロセスは、ブレントハースト財団 (www.thebrenthurstfoundation.org) がデンマーク国際開発庁 (Danida: Danish International Development Agency) との協力により召集したものである。

ツワル議定書では、紛争終了以前の段階でも平和構築の努力をしなければならない場合もあるという認識に基づき、英防衛省による広義の定義を採用する。平和構築は暴力を防止・減少させ、国民と主要な機関を保護し、安定性拡大に結びつく政治的プロセスを促進し、長期的且つ非暴力的な政治と発展に備えることにより、国が紛争状態から抜け出る援助を行うことを目的とする。この意味で、平和構築は「安定化」(stabilization)と同義である。

3. 何故、共通の取り組み方が必要なのか

過去 15 年間、平和構築介入は必ずしも成功したとは言えない。その原因の一部は、以下の特徴に欠けていたことにある。

- **治安**：現地の武力勢力の中に、平和構築プロセス、ホスト政府、国際的行為者 (actors) に反対するものがある。この問題は、「スポイラー」(spoiler) 問題と呼ばれることもある。
- **戦略的計画設計**：介入によって最終的にどんな状況を達成したいのか、外部行為者が合意・特定できないため、共同介入の共通目的がはっきりしない。
- **統括機関**：国際的活動を構成する様々な独立した機関を統括する権限を持つ機関が公認されていない。
- **文化に関する教育・認識**：外国からの人員が、ホスト国の文化に関する十分な知識を持っていない。
- **現地のキャパシティ**：複雑な公的セクターのプロジェクトを実行する能力がある専門家が、ホスト国にいない。
- **リスクの容認**：信頼の不足と失敗の恐れから国際介入が遅すぎたため、現地のパートナーが本当の意味での権能を持つことができない。
- **資金供給**：外部からの資金が政治的影響を考慮することなく、また計画的に使われなかった場合、平和決着を阻害することがある。ホスト政府の財政的説明義務手続きがしばしば不十分である一方、資金提供機能が遅く、あてにならず、一時的であることから、持続性に問題がある。また、外部が

らの資金提供がホスト国のニーズではなく、資金提供側の報告手順や会計監査や予算サイクルなどの必要条件に左右されることもある。

- **雇用拡大と基本的公共事業**：平和強化に必須の、雇用拡大や基本的公共事業のためのプログラムが優先されず、十分な結果を生み出すことが稀である。

4. 原則

国際的対応の全ての分野は、以下の原則に則るべきである。重要な原則を守らないことが、これまでのミッションの成功を危うくした。

- **ホスト政府の合法性**：たとえ短期的に平和が達成されたとしても、ホスト国政府が国民の支持を得ることが出来なければ、平和構築の努力は最終的には失敗する。
- **努力の一貫性**：平和構築オペレーションが一貫性を持つためには、戦略的且つ計画実施レベルにおける合意と優先順位決定が必要である。オペレーションの異なる分野にわたって優先順位を決定するには、調整を行う組織機構と国益・組織益をホスト国のニーズに組み込む必要がある。計画実施前に、これらの組織機構について大体の合意に達しておくことが必須である。原則として、戦略的一貫性・調整はホスト政府の権限であるが、暫定政府の力が弱い場合、調整には外部によるフレームワークも必要である。大体の戦略的目標・調整メカニズムに関する合意は、度を超したり、国際援助機関の自主性を不必要に制限したりしてはならない。
- **説明義務**：透明性と説明義務を確実にするため、平和構築プロセスに関わる行為者は全て、執行可能な規制組織（現地の当局が国際的パートナーと共同で監督することが望ましい）に従わなければならない。平和構築プロセスの行為者には、国際機関・部隊、民間警備会社、NGO、現地機関などが全て含まれる。
- **実用主義**：平和構築ミッションが成功するには、現実に関何が達成可能かを理解する必要がある。現実的評価を行うための要因には、平和構築プロセスの安全保障を脅かすもの、現地のキャパシティ、対応の一貫性、国際的な政治的意志・資源のレベル、現地の政治文化や歴史などが含まれる。

- **公平なコミュニケーション**：平和構築者が信頼でき且つ公平な意志伝達を行うことが、ホスト国民の信頼と支持を得るためには欠かせない。
- **女性の役割**：紛争により不相応に苦しむ弱いグループである女性は、平和構築・紛争鎮静に重要な役割を果たす。
- **共通の目的**：外部行為者とホスト政府は、ホスト国のニーズと国際的イニシアティブの長期的目的に関して、対策が講じられる前に、共通の理解を持つことが必要である。

5. タスクの共同優先順位決定

平和構築が成功するためには、治安、開発、統治に焦点を置いて、機能する国家を回復することが必要である。この 3 点はいかなる平和構築努力にも必須であり、通常以下の優先順位で取り組むべきである。

- **治安**：治安はいかなる平和構築戦略にとっても、第一の目標である。治安には国民一般の安全と国家及び国際レベルで安全保障が含まれる。介入兵力は、「ゴールデンアワー」（主要な抗戦終了直後の期間）が提供する好機をつかんで、安全な環境を確立する必要がある。それに続く平和構築行動は、外国及び国内の努力を統合した安定化計画の枠組み内で行われなければならない。共同部隊は、合意された共通の原則（オペレーション開始前に決定されることが理想）に従って活動しなければならない。共同部隊は、避難民流入などの紛争後の治安問題に取り組み、即効性のある公共事業プロジェクトを実施するための訓練を受け、そのための資源を持っていないなければならない。「スポイラー」の行動の自由を制限するために、現地の治安・国境管理戦力を急速に確立することを優先すべきである。このプロセスには、武装解除、復員、元兵士の社会経済復帰のための、早期且つ適切な準備が含まれていない。

開発：治安と開発は相互促進する。内戦が終了した国の半数以上が、5年以内にまた戦乱状況に陥っている。これは緊急な問題である。内紛後の成功と失敗から教訓を探ってみると、起業活動を鼓舞し雇用を拡大する必要性、特に復員兵士の雇用拡大の必要性が決まって浮かび上がってくる。経済成長率が高いほど、平和構築成功の確率が決定的に向上する。経済成長、安定、開発の好循環を達成するためには、起業を可能にする条件整備を優先する戦略が必要である。起業を可能にする条件には、事業にかかるコスト削減、法支配の促進、所有権の保護、通貨の安定、安定した税金・法律規制政策などが含まれる。平和構築活動は、主な省庁が機能することを確実にしなければならない。必要なら、技術的・事務的支援を行う人員を派遣する。経費報告の公表から国内総生産に対する援助の比率目標まで、開発と援助に関する基準を設定・遵守するべきである。ビジネスを行う上での障害を特定・解決すべきである。公共事業計画は失業者を減らすだけでなく、スポイラーへの供給人員も減らす。派遣専門家がいない場所でも、外国人は出来るだけ目につかないようにし、規則（条件制限）は、核となる、これ以上妥協できない必要最小限に留めるべきである。外部行為者の機関的偏見・文化に従って政策が形成されないよう、注意する必要がある。長期的発展にとって同じくらい必要なのは、教育行政の速やかな回復であろう。国民が共有する物語や歴史を形成し、場合によっては、戦争で打ち砕かれた、国民としての共通のアイデンティティを再構築するという意味で、教育は平和構築において極めて重要な役割を果たす。

統治：単一の国内当局によって調整された外部からの活動は、現地パートナーの能力・正当性の向上を目的とし、行政事務や選挙管理委員会などの重要分野を標的にすべきである。確固とした意志伝達戦略が、外部からの活動のプログラムを支えるべきである。現地の声を聞き取り、外部行為者が現地の取組み計画から学んだことを取り入れるメカニズムを構築することが必須である。現地のメディアに対するドナーの支援は、現地メディアの信頼性を損じる恐れがあるので、次第に民間のメディアに取って代わられなければならない。ミッションの成功・失敗に国際メディアが果たす役割を考えると、外部からのどのメッセージが、被支援国民の支持を得るのに最も役立つかを確定する必要がある。情報発信は前向き且つ一貫性を持ち、最も高いレベルで調整されるべきである。内部では、あらゆる政治的立場の代表者を含むことと政府の正当性の2点を促進することを、全てのコミュニケーションの基盤にするべきである。

6. タスクの実施と結束の維持

殆どの平和構築活動において、国際的合意は特定の問題に関して崩れるものだ。タスクの優先順位決定や実施を巡って緊張が高まる。調停の見込みがある対立は少数だ。(国連安全保障委員会決議その他の指図が、このような問題に関し方向性を提供することは稀である。) 現地で起こり得る、あらゆる種類のジレンマに対し、出来合いの解決策を提示できる平和構築の指針など存在しない。いつもながらのことだが、現地の文化、政治、紛争力学を正確に理解して、行動しなければならない。国際的対応は機敏且順応的であると同時に、その行動が基本原則を踏みにじったり、合意された平和構築計画から逸脱したりして、ミッションを危険に晒すことのないよう注意しなければならない。

ツワル議定書は、政策決定者が「困難な選択肢」に遭遇した際の指針となる。以下は、最近の平和構築の経験から引き出された「困難な選択肢」の例である。

- 「**国家建設**」対「**和解**」：国家再興は和解と同義であると良く言われる。だが、現実には、国家建設はその性質から、しばしば競争と紛争を生み出す。国家建設は「誰が統治するのか？」という根本的質問を生み出し、誰が国家財産を支配するかを決定する。例えば、選挙を早く行うべきか、それとも平和を維持するために延期すべきかは状況次第で決まる。しかし、後者の場合でも、主な問題を巡っての政治紛争を解決するプロセスが建設的であり得ること、また規模の大きい和解をもたらし得ることを認識するのは重要である。
- 「**国家と協力する**」対「**国家を迂回する**」：平和構築活動は、殆ど全ての場合、国家のキャパシティを構築する権限が与えられている。しかし、時には、国家当局が障害となったり、能力に欠くこともある。平和構築活動従事者は、たとえ再構築することになっている機関そのものを弱めるという犠牲を払っても、短期的に、国家当局を通さず、迂回して仕事を行うことを選ばざるを得ないかもしれない。けれども、国家の不正行為により「迂回して仕事する」必要性が生じたのなら、平和構築ミッション継続の実行可能性を内部で厳しく検討し、政府がパートナーであることをやめた場合は、最悪、平和構築ミッションを断念すべきである。

- 「**国家**」対「**非国家権力**」：崩壊した国家の辺境地域では、政府が全く力を持たないことが良くある。従って、国際的行為者は、「権威」を構成する者（例えば、伝統的長老、地方の民兵指導者、自称市長、自称知事、聖職者など）と協力せざるを得ない。対立する主張の中から誰が権威者が決めるのに、注意深い評価と現地の知識が欠かせない一方で、道理をつくした挙句の選択でも、地方での紛争を挑発することが時にはあるだろう。
- 「**憲法/公的な法支配**」対「**慣習法**」：多くの紛争後の国家、特に貧しい国では、公的な司法・警察機能が通常弱い。このような場合、現地のコミュニティは主に慣習法や宗教法（イスラム法など）、憲法を超越した様々な治安の維持方法に頼っている。外部行為者は、非公式なシステムを認識し協力すべきか、公的な司法・警察システムを主張すべきかという難しい選択に迫られる。このジレンマは、「法支配」（rule of law）プロジェクトで特に問題となる。公的な組織としか協力しないと、実際機能している制度を見逃す危険がある。公的な治安機構を見捨てると、統治や開発に悪影響が出る危険がある。外部の平和構築従事者の間で、脆弱な国家機構と非公式の統治機構の間に協力関係を築く道を模索する傾向が高まっている。その例としては、コミュニティによる治安プロジェクトがある。真の地方のエンパワーメントを体現したものだと言える。
- 「**契約の平等分配**」対「**社会的グループごとの部分配分**」：平和構築者による雇用、賃貸料、調達、建設などの請負契約は大きな収入源なので、紛争の原因となり得る。外部行為者はしばしば、純粹に能力に基づいた請負契約を行うか、それとも、民族グループその他の分け方によって、順番に契約を回すことを主張する現地の意見を聞き入れるかを選択しなければならない。後者のやり方だと、各グループに「順番」を与えることにより、平和維持に役立つかもしれないものの、能力主義の原則を損なってしまう。また、平和維持ミッションがより高くつくかもしれない。それにも拘らず、どっちもどっちの選択肢のうちマシなのは、民衆を怒らせ、結果的に拒否されるような、望まれない外国の制度を押し付けるよりも、現地の制度の有害な影響を改善することだ。
- 「**平和**」対「**正義**」：現地のコミュニティや国際的人権団体による、戦争犯罪容疑者の逮捕要求は、スポイラーによる暴力扇動を防止する必要と衝突するかもしれない。殆ど全ての平和構築ミッショ

ンは、「平和対正義」の兼ね合いに遭遇する。国際的・政治的意志が許す範囲において、外部行為者ではなく、国家当局や国民の意思に従って決定するべきである。

- 「**現地の所有権**」対「**効率性**」：所有権を現地行為者に与えることは、物事を早く成し遂げるといふ緊急の必要性和衝突し得る。この問題は、外部による平和構築活動の業績を評価するのに、量的基準を使用する傾向が高まっていることにより悪化している。
- 「**市民社会**」対「**国家**」：活気のある市民社会は、力強い民主主義の重要な要素であると考えられている。現地の市民グループ（NGO）はしばしば、開発プロジェクトにとって最も効果的なパートナーである。しかし、国家の能力と正当性を強化するため、資金を国家機関に流す必要性もまた重要である。現地 NGO を通じて過大な援助を行うと、最も優れた公務員が NGO に移ったりして、萌芽期の国家機関を傷つけることになる。平和構築者は、市民社会との協力関係と国家との協力関係のバランスを取るために、知識・情報に基づく選択を行わなければならない。

7. 一貫した活動を行うための 10 段階

ツワル議定書は、平和構築介入の効果を高めるための、10 方策を特定している。

1. **作戦計画**：平和構築プロセスを管理するため、現地政府が所有・先導し、軍事その他国際機関が貢献した「作戦計画」を、介入の出来るだけ早い時期に作成し、平和構築活動の焦点を調整・整理する。
2. **一貫性の確立**：ミッション開始時に、トップレベルの委員会「安定化行動チーム」（SAT: Stabilisation Action Team）を政府主導で設立する。アフガニスタンで設立された、実質的な「開発戦争内閣」（development war cabinet）である「政策行動グループ」（PAG: Policy Action Group）に倣ったもの。統治、開発、治安に関する国際的プログラムや現地のプログラムを調整することを的とする。
3. **主導国家**：ホスト国家が主導国家である。しかし、ホスト国家は、現地の要求と外部からの援助提供の両方に圧倒されがちである。その場合、外部の国家が治安・開発の特定分野を請け負う。外部の国家はホスト国家に対し報告義務を持ち、独立して行動しないよう注意する。

4. **キャパシティ構築**: 現地のエンパワーメントを出来るだけ早く開始する。どんな改善や援助が必要かを理解するために、どのような専門技術能力や管理能力が欠けているか、明らかにする必要がある。個人より機関に重点を置く。
5. **経済援助**: 平和構築ミッションの初期に、現地経済の詳細且つ徹底した評価を優先して行う。これは、ドナーが援助計画を立てるのに役立つ。平和構築を行うには、経済成長の牽引要因や主要輸出品などを含む、経済の比較的な強み・弱みを明確に理解していなければならない。
6. **援助の焦点と優先順位**: 援助には焦点が必要で、援助目標は優先順位をつけなければならない。他のことより重要なことがあるはずである。全てのことを一度にやろうとすると、確実に失敗する。外部からの資金は、経済的成功のための条件がある程度存在する分野に標的を絞るべきだ。つまり、既存の市場を再形成するのではなく、強化すべきなのである。
7. **雇用創出**: より良い政策から物理的なインフラ整備まで、雇用拡大と事業コスト削減に焦点を当てる。紛争終了時には、大きな期待の高まりがつきものだが、公共事業プログラムは、それに応えるのに役立つ。この国民の期待が収まることはめったにない。それどころか、政府が期待に応えれば応えるほど、益々期待が高まる。
8. **行動規範**: 民間の警備会社は今や、平和構築の現場に常駐するようになった。民間警備会社の活動を受け入れ、規制するよう風土を変える必要がある。民間警備会社も国際的 NGO も、行動規範を使って規制できる。この新しい治安の現状を含むよう、国際法の見直しが必要とされる。
9. **情報伝達**: 現地、周辺国家、世界へ向けて、注意深く配列したメッセージを提供することを目的とする、戦略的情報伝達作戦が必須である。
10. **勢いの維持**: 勢いを維持するためには、外部からの平和構築ミッションが継続し、国民に安心感を与えることが不可欠である。それには、軍事及び非軍事人員のローテーションを長くする必要がある。

* * * *

TSWALU PROCESS PARTICIPANTS*

Co-Chairs

Paul Kagame (HE), President of Rwanda***

Francisco Santos (HE), Vice-President of Colombia***

Ib Petersen (Hon.), State Secretary for Foreign Affairs, Denmark***

Carlton Fulford (General, USMC, rtd), US**

Panelists

Adam Cobb (Prof.), US Air Force Air War College, Maxwell AFB, Alabama, US*

Agostinho Zacarias (Dr), United Nations Development Program, Zimbabwe*

Andrew Stewart (Maj.-Gen. rtd), UK*

Ato Yemane Kidane (Mr), Centre for Policy Research and Dialogue, Ethiopia*

Brownie Samukai (Hon.), Defence Minister, Liberia*

Chris Vernon (Colonel), Deputy Commander: IMATT, Sierra Leone*

Christopher Coker (Prof.), London School of Economics, UK*

Danielle Pletka (Ms), American Enterprise Institute, US*

David Richards (Lt.-Gen. Sir), Commander: ISAF IX, Allied Rapid Reaction Corps, UK*

Dominic Medley (Mr), Moby Media Group, Afghanistan*

Dominique Orsini (Dr), Former UN & EU political adviser, Bosnia & Afghanistan*

Emmanuel Karake Karenzi (Maj.-Gen.), African Union Deputy Commander, Darfur**

Frank Mugambage (Maj.-Gen.), Office of the Presidency, Rwanda*

Frank Pearl (Hon.), Alta Consejería para la Reintegración, Presidencia, Colombia***

Frank Rusagara (Brig.-Gen.), Commandant: Military Academy, Rwanda

Jordan Ryan (Amb.), Deputy Special Representative of the Secretary General, Liberia*

Kelly Langdorf (Colonel), Office of the Secretary of Defence, US*

Kieran Prendergast (Sir), Former UN Under-Secretary-General, UK*

Larry Swantner (Colonel rtd), US

Montgomery McFate (Dr), Social Science Adviser: US Army Human Terrain System Program, US*

Patrick Mazimhaka (Hon.), Deputy Chair, African Union

* (* Tswalu event only); (** Kivu event only); (***) non-attending participation)

Paul Wolfowitz (Hon.), American Enterprise Institute, US*

Peter Jouvenal (Mr), Gandamak Lodge, Afghanistan*

Rory Stewart (Mr), Turquoise Mountain Foundation, Afghanistan*

Shaha Ali Riza (Ms), World Bank, US*

Steve Stead (Rear-Admiral, rtd), Brenthurst Foundation, South Africa

Vance Serchuk (Mr), Office of Senator Lieberman, US*

Paper Writers

Alistair Harris (Mr), Pursue Group, Lebanon

Aziz Hakimi (Mr), Killid Group, Afghanistan**

Bill Byrd (Dr), World Bank, US

Chris Brown (Maj.-Gen.), Chief of Staff, ISAF IX; General Officer Commanding: Northern Ireland, UK

Chris Parker (Lt.-Col. rtd), Centre for Defence & International Security Studies (CDISS), UK

Dale Lautenbach (Ms), World Bank, US

Dickie Davis (Brig.-Gen.), Chief Engineer: ISAF IX; Assistant Chief Planner: Land, UK

Martin Edmonds (Prof.), CDISS, UK

Mauro De Lorenzo (Mr), American Enterprise Institute, US

Michelle Parker (Ms), RAND Corporation, US

Sean McFate (Mr), Bipartisan Policy Center, US

Tswalu Protocol Drafters

Greg Mills (Dr), Brenthurst Foundation, South Africa

Jeffrey Herbst (Dr), Miami University, US***

John Mackinlay (Dr), King's College, London, UK

Ken Menkhaus (Dr), Davidson College, US

Terence McNamee (Dr), Royal United Services Institute for Defence & Security Studies, UK