

日本国際平和構築協会（GPAJ）オンラインブックレビューサマリーレポート

スピーカー：東大作 上智大学教授

演題：『Inclusivity in Mediation and Peacebuilding: UN, Neighboring States, and Global Powers』
(Edward Elgar 2022, ACUNS Series on UN System)

日時：2022年5月23日（月）20:00～21:30

スピーカー



東大作 上智大学教授：

2015年に出版した前回の英語の拙著“Challenges of Constructing Legitimacy in Peacebuilding”の中では、紛争後の平和構築において、人々が自発的に法令に従う正統性ある現地政府を樹立するための4つの条件として、1. 国連の役割、2. 広範な政治参加（包摂性）、3. 政府サービスや生活の向上、4. 軍や警察の整備が重要だと指摘した。これまで、3と4にはフォーカスが当たってきたものの、1と2について、見過ごされてきたが、それも非常に重要だという論点だった。今年出版した“Inclusivity in Mediation and Peacebuilding”という

拙著の中では、広範な政治参加（包摂性）について、紛争後の平和構築の段階では非常に重要だと考えるが、紛争下の和平調停においては、場合によっては交渉当事者を絞るなど、柔軟に対応する必要があるという主張を行っている。また、国際的アクターについては、紛争後の平和構築の段階では公正な第三者として国連の関与が重要であることは学問的にも国連総会決議でもコンセンサスが得られているが、紛争下の和平調停においては周辺国ならびにグローバルな大国が主要な役割を果たすべきと主張している。

この主張の根拠を示すため、南スーダン、アフガニスタン、シリア、イエメン、東ティモール、イラクでの現地調査の内容を提示している。南スーダンの事例では、東アフリカの準地域機構である Intergovernmental Authority on Development (IGAD)が周辺国としての役割を果たしていて、南スーダンの20を超える政治グループを一堂に集めて和平交渉を続けていたが、交渉当事者が多すぎて、どうしても合意に至らなかった。そのため2018年6月にはエチオピアのアビィ首相が南スーダンのキール大統領と最大の対抗勢力の首領であるマシャール第一副大統領のバイの会談を仲介した。しかし結局、両者の溝を埋めることができなかった。そこでアビィ首相が、マシャール第一副大統領を支援し影響力を持っていたスーダンのバシル大統領（当時）に調停を依頼した。これを受けたバシル大統領は、キール大統領の後ろ盾ともいべきウガンダのムセベニ大統領と一緒に仲介するよう依頼し、ムセベニ大統領もこれを受託した。このように、南スーダンの紛争当事者に対して交渉力のあ

るスーダンとウガンダが和平調停への働きかけに関わることとなり、その結果として 2018 年 9 月に包括的な和平合意が締結された。20 にも及ぶ武装勢力を包摂したプロセスではなく、まずはキール大統領とマシャール第一副大統領との 2 人の合意を取り付け、その後他の 20 のグループにも働きかけて包括的合意を実現するという柔軟なアプローチを取ったことで、南スーダンは和平合意を得た。その後、国民統一暫定内閣も発足し、曲りなりにも 2018 年和平合意は実施が続き、停戦も維持されている。

アフガニスタンの事例では、2008 年のフィールド調査時に、タリバンとの和解しか和平への道はないとの大半の住民のアンケート結果を得ていた。その後 2010 年にタリバンとの交渉を始めるアフガン政府側の体制はできあがったが、交渉は挫折を繰り返した。2018 年からタリバンとアメリカ政府がバイで交渉するようになり、タリバンを包摂する政治プロセスはようやく動きだした。カタールを舞台に 10 ラウンド以上の交渉を重ねた結果、2020 年 2 月の米国とタリバンは政治合意した。その合意内容は、米国は 14 ヶ月以内にアフガニスタンから撤退し、タリバンはアフガニスタンを国際テロ組織の拠点としないように最善を尽くすというシンプルなものであった。この合意を受けて 9 月にアフガニスタン政府とタリバンとの間で、アフガンの統治を巡る交渉が行われることとなった。しかし合意には至らず、2021 年 8 月にはタリバンによるカブール陥落によりアフガニスタン政権が崩壊したことは周知の通りである。

イラクでは、フセイン政権の官僚機構であったバース党が解体され排他的政治プロセスが進められたことが内戦の要因となり、一方、紛争終結後の東ティモールではグスマオ大統領が野党のリーダーであり政治的ライバルであったアルカティリを尊重した包摂的プロセスによって、平和を定着させることに成功したとすることができる。

現下のウクライナ戦争の今後のシナリオとしては、1. 世界大戦へ拡大、2. 汚い停戦の締結（東部地域をロシアへ割譲しウクライナの中立化を受け入れることで終結を図る）、もしくは、東部を巡る「低・中強度紛争」が長く続く、3. プーチン体制崩壊、4. 世界経済が分離、5. 国際的圧力によるロシア軍撤退と経済制裁解除、が考えうる。これまでに、経済制裁のみで体制転換を生んだケースはほぼ無いが、2015 年にイラン政府が核合意締結に動いた例のように政策転換を引き起こしたケースは限定的ながらも存在する。ただこの場合も、イラクが核兵器開発を止めれば、制裁を解除すると、解除の基準が明確であった。経済制裁を有効な手段とするためには、何が達成されれば制裁を解除するのが明確であることが必要である。

最後に、民主主義 vs 専制主義の図式で現在の世界秩序の枠組みを捉えようとする見方があるが、「デモクラシー・インデックス 2021」によれば非民主主義体制の国の数は 55%程度とされている。それでも、今回のような一方的な侵攻はほとんどしないのである。よって、「国家主権を尊重するという最低限のルールを守る国 vs そうでない国」という図式に持ち込むことで、非民主主義的な国も含めて、ロシア軍がまずはウクライナから撤退するよう世界全体で求めていく状況を作ることが重要だと考えている。

パネル討論



山本忠通 元国連事務総長特別代表（アフガニスタン担当）：

本書は、現地調査を踏まえた地に足着いた議論を学問的にまとめており賛同できる部分が多いと考えている。本書においては、包摂性のあり方につき紛争下の和平調停と紛争後の平和構築の2つのフェーズにフォーカスしているが、さらに紛争予防のフェーズを加えると良いのではないか。ひとたび紛争が起きてしまうと、国連が果たせる役割は限定的であり紛争下の和平調停においては大国や周辺国が主導的役割を果たすと本書では論じられているが、紛争予防の段階では大国に加えて国連が動ける余地があり、何が legitimate であるかを主張する場とすることができる。

紛争予防については、構造的予防、危機予防、再発予防の3つの観点から考えうる。これらの紛争予防については制度化されたシステムはないが、唯一、2015年のHIPPOレポートにおいて国連とG7やG20が中心となって紛争予防の国際的フォーラムを構築する課題について言及されている。

アフガニスタンに関しては、2001年のタリバン政権崩壊後の平和構築プロセスにおいて米国がタリバンの参加を排除したが、その教訓として、主要なステークホルダーを排除すると持続的な平和を創り出せないことをその後突き付けられることになったという点にあると言える。

レバレッジを有する国々が動くことの重要性は、アフガニスタン和平をめぐる国際的な動きの観点からも言及することができる。米国とタリバンの交渉の前に、ドーハを舞台にカタールとドイツが主導してタリバンとアフガニスタン政府をつなげる調停努力が行われていた。カタールはタリバンのPolitical Commissionのホスト国であり、ドイツはボン会合の主催国であると同時に紛争解決にむけた国際的努力を調整するInternational Contact Groupの議長国であり、タリバンに対して影響力を有していた。一方、国連の役割としては、アフガニスタン国内をまとめる努力に注がれ、これらの働きかけを受けて2018年2月にカブールプロセス会合が行われ、アフガニスタンのガニ大統領が条件を付けずにタリバンとの和解を呼びかけるに至った。11月には、ジュネーヴにて支援国会合が開かれ、タリバンとの和平プロセスに対するコンセンサス作りも行われたが、ガニ大統領が打ち出した案を国際社会が支持をしなかったためにそれ以上に話が進むことはなかった。

現在のアフガニスタンにおけるタリバン政権の正統性に関わる課題としては、包摂性と女性の権利が最も重要なものであり、持続可能かつ正統性ある政府の樹立に不可欠である。9月に再び焦点となる国連における代表権の問題に絡んでこれらの課題を巡る交渉が活発化するのではないかと予想される。

最後に、民主主義 vs 専制国家という図式にしない方がよいという東先生の提起は興味深い視点であることに言及したい。国連のこれまでの平和構築の努力は民主国家をつくるためのものであり、それをロシアや中国が黙認してきたという見方ができる。これからの国連の平和構築に向けた努力は、民主主義を拡げていく政治的な目的を持ったものにしていくのか、あるいは伝統的 PKO のようによりテクニカルなものとしていくのかが今後の論点となるのではないかと。国連は、自由な国際社会を希求する理念を有しつつも、民主主義をつくっていくことは掲げておらず、この点からも、平和構築を考えていく際にどのようなスタンスに立脚するのかが問われているのではないかと。

自由討論



長谷川祐弘 日本国際平和構築協会理事長・元国連事務総長特別代表（東ティモール担当）：

様々な論点が提起されたが、1. 包摂性とは何を意味するか、2. 民主主義 vs 専制主義ではなく、国家主権尊重という最低限のルールを守る国かどうかを基準にして色分けしていくべきではないか、との点に絞って議論を進めて行きたい。



神余隆博 関西学院大学教授・元国連大使：

旧ユーゴスラビアにおけるコソヴォ紛争の和平調停では、背後でロシアが影響力を行使していることは明らかであった。よって、ロシアも含んだ G8 外相会合が主導してセルビアの撤退案を作成し、国連安保理に提出して停戦に漕ぎ着けたのはロシアを排除しなかったからであることを鑑みると Peacemaking の段階でも包摂性が重要ではないかと。

現在のウクライナ戦争においてロシア軍をどう撤退させるかについて、日露戦争やアフガニスタンへの軍事介入といった歴史的事例を振り返ってみるとロシアは早期の段階で調停を受け入れる国ではない。日露戦争の場合ではバルチック艦隊が日本によって壊滅させられたのちに米国の仲介によって、また、アフガニスタンへの軍事介入の際は相当程度の損害を被ってから米国とソ連、パキスタン、アフガニスタンによるジュネーヴでの会談によってそれぞれ終結に至った。このようにロシアは壊滅的な被害を被って初めて調停を受け入れる国であるため、現在のウクライナ戦争において停戦が実現することは当面想定できない状況である。とはいえ、現段階でも紛争調停にまだ努力の余地があると考えます。NATO とりわけ米国が入ってこないとなれば停戦に向けた交渉が進まないこ

とから、包摂性を含め調停努力がまだ足りないと言わざるを得ない。

東大作 上智大学教授：

旧ユーゴスラビアでの和平調停において G8 外相会合が主導して停戦に漕ぎ着けたのはまさにグローバルな大国や周辺国が調停を主導し、その時の政治状況を踏まえて柔軟にロシアを摂り込んだからである。

現在のウクライナ戦争においては、米国が対話に乗り気でなく、ウクライナを使ってロシアの弱体化を企図している様相が見え懸念している。

長谷川祐弘 日本国際平和構築協会理事長・元国連事務総長特別代表（東ティモール担当）：

NATO と米国が本格的に和平調停に乗り出す際に落としどころとして考えていることと、ウクライナのゼレンスキー大統領が考えていることとは一致しないと思うが、そうなるとうクライナは譲歩する必要があるということか。

東大作 上智大学教授：

5月6日にウクライナのゼレンスキー大統領は停戦に向けた条件として、1. 2月24日以前の状態に戻す、2. ウクライナ難民の帰還、3. EU加盟、4. ロシアの戦争犯罪人処罰、の4つを表明した。2月24日以前のラインまでロシア軍を撤退させれば経済制裁を解除することになればロシアが停戦やロシア軍の撤退に応じるインセンティブがなくなってしまう。

山本忠通 元国連事務総長特別代表（アフガニスタン担当）：

カンボジア和平の際には中国とロシアも入っていたのでうまくいった。このように、レバレッジがある国がすべて参画していないと和平交渉は進展しない。柔軟であるということと包摂的であるということは矛盾しない。



熊谷奈緒子 青山学院大学教授：

国家間戦争と内戦とでは包摂性の考え方が違うのではないか。国家間戦争の場合はレバレッジのある国々の関与にフォーカスしたとしても、内戦の場合は Spoiler を作り出してはいけないとの立場から異なる対応が必要ではないか。

また、アフガニスタン情勢につき、かつてタリバンは外国軍が撤退しない限り交渉に応じないとの立場を表明していた。このことから、和平調停の段階で交渉当事者をどこまで絞るかというよりも、乗り気でない当事者をどのように交渉に引き入れるかという点が重要になるのでは。この点から、タリバンが米国と交渉するに至った経緯についてお

聞きしたい。

山本忠通 元国連事務総長特別代表（アフガニスタン担当）：

タリバンは米国との交渉を要求していたが、米国はアフガニスタン政府の立場が弱くなるとして拒否していた。しかし、暗礁に乗り上げた状況を打開するために、国連から当時のオバマ政権にタリバンと交渉するように要請した。米国と合意に達した段階でタリバンはアフガニスタン政府と和平交渉を行う約束を取り付けて米国はタリバンとの交渉に応じるようになった。しかし実際には、タリバンは米国との合意に達した後、様々な言い訳を重ねてアフガニスタン政府との交渉には応じようとしなかった。

長谷川祐弘 日本国際平和構築協会理事長・元国連事務総長特別代表（東ティモール担当）：

そもそも米国がタリバンと交渉する方向に戦略を転換した根本的な理由は何か。

山本忠通 元国連事務総長特別代表（アフガニスタン担当）：

米国が交渉に応じるようになったのはタリバンに勝てないと感じ始めたからである。2009年から2014年の間は軍事作戦に米軍10万人を投入してタリバンの殲滅を目指していたが、2015年以降は1万人に削減し、膠着状態を維持しながらその間にアフガニスタン軍の訓練をするとともに和平を達成することに方針を変更した。

神余隆博 関西学院大学教授・元国連大使：

今の話の文脈で続けると、ロシアはウクライナに勝てないと悟らせるプロセスを加速させることでロシアのスタンスの変更を迫ることができるのではないか。

山本忠通 元国連事務総長特別代表（アフガニスタン担当）：

ロシアはこれまでに1万数千人ともいわれる戦死者を出した以上、見返りとなるものを獲得することなしに矛を収めるとは考えにくいと思うが、その点に対する見解はあるか。

東大作 上智大学教授：

ウクライナ側は領土に関する譲歩はできないと思う。ただ、国連常任理事国P5を含めた新しい安全保障の枠組みを作ることにに関して3月末まではトルコを仲介者としてロシアとウクライナが議論を続けていた。「ウクライナがNATOに加盟せず、新たな安全保障の枠組みを作った」ということになれば、プーチン大統領の面目を保つことに繋がる可能性はあると思う。

神余隆博 関西学院大学教授・元国連大使：

2008年のNATO首脳会議でウクライナがNATOへ加盟することに対しロシアの反応を懸

念して反対したのはフランスとドイツであったが、米国はこの懸念を共有していなかった。

ロシアが劣勢になり大量破壊兵器を使う段階に至る前に、ウクライナは NATO には加盟しない、安全保障上中立の立場を堅持する、外国の軍隊の駐留を認めないことをウクライナが憲法に明記するのが打開の道になるのでは。



中山暁雄 元国際移住機関ミャンマー事務所長

中国にとって、世界で孤立状態にあるロシアと手を組んでいるメリットは小さく、対ロシアにおいて米中が接近する可能性をどのように考えるか。

東大作 上智大学教授：

バイデン政権は CNN の視聴者のような中間層受けを狙った外交政策を展開しているが、ウクライナ戦争を終結させるために、ロシアの石油やガスを買いつけ、ロシアに対する最大のリバレッジ（交渉力）を持つ中国とも内々話をして、ロシア軍がウクライナから撤退するよう話をするよう促すなどリアリズム外交を展開することが、戦争を終結させるためには必要だと考える

山内梨々花 上智大学学生：

すでに戦争が始まってしまっているが、ウクライナで国連が紛争予防に関与する余地があったと考えるか。

山本忠通 元国連事務総長特別代表（アフガニスタン担当）：

国連の比較優位としてその中立性と、当事者が自らの正当性を主張する場を提供し仲介的役割を果たしうる点が挙げられる。紛争が始まる前の段階では国連は一定の役割を果たしうると思うが、ひとたび戦争が始まってしまうと国連ができることには限界がある。トルコに仲介者としての役割を期待するがどう考えるか。

神余隆博 関西学院大学教授・元国連大使：

トルコに仲介者としての役割を期待する声もあるが、フィンランドとスウェーデンの NATO 加盟申請に対して Spoiler の側面を見せつけるなど自国の利益追求をむき出しにしており、仲介者としてのトルコにロシアは聞く耳を持たないと考える。

長谷川祐弘 日本国際平和構築協会理事長・元国連事務総長特別代表（東ティモール担当）：

国際規範への挑戦があからさまなかたちで繰り広げられている現状を鑑み、普遍的価値を再考するためにコンストラクティヴィズムに改めて着目してみることは意義あることと考える。加えて、人間には理性と感情があり、とりわけ感情が判断に大きな影響を及ぼすことにも目を向ける必要がある。

以上



報告者：田辺圭一 東海大学准教授