

地域紛争解決に対する国連の仲介・介入

— 成功と失敗の間 —

と 土 佐 弘 之

はじめに

- I 評価の基準：何をもって成功とするか
 - II 介入成功のための条件
 - III 第三者の介入の仕方
- むすび

はじめに

冷戦終焉とともに、国際連合（以下、国連と略）に対する期待が高まり、第2次冷戦^(注1)の後遺症として熾り続ける地域紛争やソ連・ユーゴスラヴィア等の帝国ないし多民族国家の崩壊過程^(注2)に伴い新たに発生した内戦型地域紛争の解決が、国連の最重要課題として脚光を浴びるようになった。これと時期を同じくして、ナミビア、カンボジアと、国連平和維持活動が量的かつ質的に拡大し、国連に対する期待が膨らんだ。しかし「国連の介入＝万能薬」といった期待過剰の時期から一転して、ソマリア、旧ユーゴの失敗の経験を経て、「国連の介入＝無能」説、さらには「国連の介入＝有害」説にまで、その評価は一転した感がある。

国連の介入についての評価がこのように一転二転する中で、地域紛争解決に向けて積極的なコミットメントを行う意欲そのものが削がれている。ソマリアでの失敗は、特に超大国アメリカにおいて、国益に関連のないところに対しては基本的には非介入という「ソマリア・シンド

『アジア経済』XXXVIII-10 (1997.10)

ローム」^(注3)を生み、1994年5月には、クリントン大統領は大統領令 (Presidential Desicional Directive: PDD) 第25号を打ち出すに至った^(注4)。ある意味で、国家主権を超えた人道主義的介入の制度化や紛争解決の制度化という、グローバル・ガヴァナンスへ通じる「機会の窓」が閉じつつあり^(注5)、超大国や地域大国による勢力圏分割という「穏健な権力政治」(benign power politics) へ回帰する時期に向かいつつある^(注6)。

そうした重要な分岐点に差しかかっている今、もう一度、最近の国連の介入例を比較、検討し直して、紛争解決における第三者介入の成功、失敗の条件を整理してみる必要があるだろう。本稿では、まず成功、失敗の評価についての大きな基準を明らかにした後、その成功の条件について、最近の事例を踏まえながら、紛争そのものの構造と、それをとりまく周辺諸国、超大国との関係などの観点から整理していきたい。

(注1) Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War* (London: Verso, 1983).

(注2) ソ連を含む帝国が多民族から構成される以上、多民族国家と同様、その崩壊が大きな混乱、紛争を引き起こすことは、よく指摘されることである。例えば、Mark N. Katz, "Collapsed Empires," in *Managing Global Chaos*, ed. Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson, and Pamela Aall (Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1997), pp. 25-36.

(注3) Thomas G. Weiss, "Overcoming the Somalia Syndrome," *Global Governance*, vol. 1, no. 2, May-August 1995, pp. 171-187/Walter Clarke and Jeffrey Herbst eds., *Learning From Somalia* (Boulder: Westview Press, 1997), p. 3.

(注4) PDD25 の概要については, *International Peacekeeping*, vol. 1, no. 4, Winter 1994, pp. 492-499.

(注5) 人道主義的介入を, ウェスファリア・システムの変容等と関連づけて議論している本, 論文は, 数多く見られる。例えば, Oliver Ramsbotham and Tom Woodhouse, *Humanitarian Intervention in Contemporary Conflict* (Cambridge: Polity, 1996)/John Harris, *The Politics of Humanitarian Intervention* (London: Pinter, 1995)/Gene M. Lyons and Michael Mastanduno eds., *Beyond Westphalia: State Sovereignty and International Intervention* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1995)/Sean D. Murphy, *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order* (Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 1996).

(注6) 「穏健な権力政治への回帰」現象を指摘したものととしては, Charles William Maynes, "A Workable Clinton Doctrine," *Foreign Policy*, Winter 1993-1994, 1993, pp. 3-20.

I 評価の基準：何をもって成功とするか

まず, 何をもって紛争解決が成功したと判断するかであるが, 成功の基準は曖昧で, またさまざまある^(注1)。例えば, 権力乱立状態の終焉ないし内戦の停止が5年以上続いているような場合を想定したり^(注2), 内戦停止が半年以上続いているような場合を想定したり^(注3), さらに狭義の物理的な暴力だけでなく構造的暴力の廃絶にまで成功の基準を上げることもある。成功ないし失敗についての客観的な評価基準はないのが実状であり, 結局その間の線引きには主観的な価値観がつきまってくるものである。基

準そのものが評価者の価値に大きく制約され, 時にはいささか恣意的に決められている^(注4)。

「何をもって紛争解決の成功とするか」は, 「何をもって紛争要因とするか」といった社会の見方そのものと関連し, 価値判断ともきわめて密接に関連する問題である。

例えば, (1)古典的リアリズムのスタンスに立つ場合は紛争要因を人間性に求め, ネオ・リアリズムの場合は紛争要因を国際的無政府状態に求めるが, いずれの場合も, その解決には脅威システムの操作, 適用という手法をとり, 解決の基準は, 秩序と安定が回復されているか否かということになる。

また, (2)紛争要因を資源の配分など社会経済的状况といった客観的状况に求めるような, 平和研究ないしネオ・マルクス主義のスタンスに立つ場合, 解決の手法については, それぞれ非暴力的な構造的変革ないし暴力革命と意見が分かれるが, 解決の成否については社会経済的状况の根本的改善がなされたかどうかで判断される。

さらに, (3)紛争要因を主観的・心理的要因さらには紛争主体間の関係性に求める, いわゆる紛争研究のスタンスに立つ場合は, その解決は, 和解へ向けた第三者による仲介, 支援技術の適用という手法をとり, その成否は, 双方のコンセンサスを得た正当な解決がなされたかどうかで判断される^(注5)。

ここでは, 短・中期的な紛争解決成功の条件について扱うため, 3番目の紛争研究に近い些かテクノクラティックな問題解決型アプローチの立場をとり, 解決の成否に関しては, 以下に述べるようなアドホックな基準を設けた。

まず, 和平プロセスを3段階に分けた(図1

参照)。

和平プロセスの第1段階は、「交渉段階」と言ってもよく、内戦から停戦合意を経て、包括的和平合意に至る過程である。この段階においては、国連のような第三者は、和平交渉を進める役割を期待されるが、これは平和創造 (peacemaking)^(注6)、そして従来の第1世代の国連平和維持活動つまり狭義の平和維持 (peacekeeping) と重なる。

第2段階の「遂行段階」は、包括的和平合意成立から、その遂行を経て、最終目標の選挙を経た新政府樹立に至る過程である。この過程では、国連は、難民帰還、武装解除、地雷撤去、人権状況や選挙の監視の諸活動を行うことが期待されているが、これは第2世代の平和維持活動と重なるところであろう。

第3段階は、「ポスト和平プロセス段階」で、新政府の下で和平の安定化を進める段階である。この段階における第三者の役割は、援助などを通じて和平の安定化に協力する、つまり平和建設 (peace-building) であるが、最近になってようやく、この局面についても議論されるようになってきた^(注7)。

以上の3つのいずれの段階においても、和平プロセスは頓挫を来すか、内戦の再発つまり振り返り戻しになる危険性を内包している。いずれの段階にせよ、和平プロセスが途中で止まったり

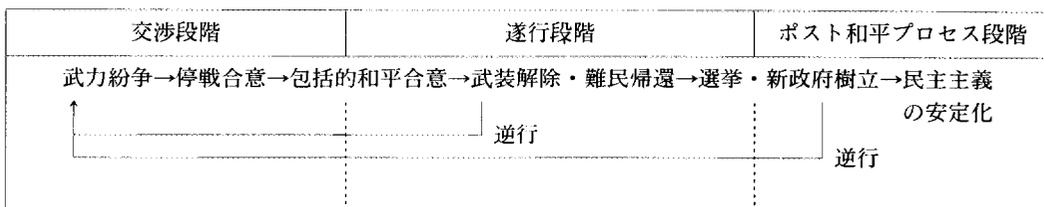
逆行したりすれば、第三者による紛争解決の介入は失敗に終わったと言って良いのであろうが、ここでは、短・中期的な成果に焦点を絞るということで、第1ないし第2段階で和平プロセスが長期停滞ないし次段階に移行してから1年以内に逆行した場合、介入が失敗したとみなした^(注8)。

まず「交渉段階」で失敗したとみなされるのは、第三者の度重なる仲介、調停にもかかわらず、紛争当事者たちが停戦や包括的和平の合意に達しない場合である。停戦状態に長期的に留まるだけで、包括的和平に向かう見通しがないようなケースも (例えばキプロス紛争)、この失敗例の中には含まれるであろう。

次の「遂行段階」で失敗した事例とは、包括的和平合意で規定されている内容を遂行する過程で、紛争当事者による裏切りなどにより、足踏み状態に留まるか、ないし内戦が再開した場合等を指す。

第3段階に入ってから和平の維持は、最近議論されることが多い、「権威主義体制崩壊後における民主主義の安定性」の問題とも関連してくる^(注9)。実際に、内戦後の和平プロセスを、広義の民主化移行過程の一特殊形態として位置づけて分析する例があることからわかるように^(注10)、和平プロセスは、紛争の平和的解決を国内的に制度化する作業を行うという民主化の

図1 和平プロセスの時期区分



研究ノート

一側面を持っている。こうした民主化移行過程が不安定であれば、ポスト和平プロセスに入っても、権威主義体制の再来、さらには内戦の再発ということも起こりうる。

本来なら、この第3段階までを射程に入れた議論をするのが望ましいのであろうが、対象とする事例の多くが最近のものであり、長期的な評価ができないのが現状であることから、この段階での成功、失敗については、ここでは問わないことにした。

さて、以上の基準により最近の国連による介入例を見た場合、どのような評価ができるであろうか。ここでは、ナミビアなど、冷戦後の12の事例について比較検討してみた。

表1は、以下本稿で論述する仲介、介入評価をまとめたものである。表の①列に示しているように、ナミビア、モザンビーク、エルサルバ

ドル、ハイチの場合、和平プロセスは第2段階を終え、現在、第3段階の和平の安定化・強化の時期に入っており、これらのケースは成功例(○)とすることができる(注11)。カンボジアの場合、第2段階を一応終えたものの、武装解除など和平プロセスを完全に遂行していない点や限定的であれ内戦が再発したこと(注12)、さらに第3段階に入り著しい人権抑圧状況が生じていること(注13)から考え、半ば成功半ば失敗(△)という評価が妥当であろう。アンゴラ、西サハラ、アフガニスタン、ソマリア、ルワンダ、東ティモールのケースは、和平プロセスの第1段階で足踏みしているか、第2段階から再び第1段階に逆行しており、これらは明らかに失敗(×)の事例であろう(注14)。ボスニアの場合、アメリカのイニシアティブで第2段階までいっているが、国連の介入についてのみ評価すれば、これも失

表1 最近の国連による仲介・介入例に対する評価

事 例	①短期的 成果	②紛争の 構造	③周辺国の 支援	④超大国の 支援	⑤国連の 対応
ナミビア	○	○	△	○	○
カンボジア	△	△	△	○	△
エルサルバドル	○	△	○	○	○
アンゴラ	×	△	×	○→△	△
モザンビーク	○	△	△	○	○
ソマリア	×	×	△	○→×	×
西サハラ	×	×	×	×	△
ボスニア	×	×	×	×	×
アフガニスタン	×	×	×	×	×
ルワンダ	×	×	×	×→△	×
東ティモール	×	×	×	×	×
ハイチ	○	△	○	△→○	○

(注) 評価基準の詳細は本文参照。

敗の典型例として考えるのが妥当であろう。

基準は些か異なるが、バーコヴィッチらはその研究で、1945年から90年の間に起きた国際的武力紛争に対する241の仲介例の中で、仲介失敗が55%、停戦までこぎつけたのが約17%、部分的解決が20%、全面解決が8%という数字を示している^(注15)。この数字と比較するならば、最近の国連による仲介の成功率3割強は決して低くないであろう。

こうした全体的評価とは別に、成功と失敗を決定する要因について、次にみていく。

(注1) 国連の平和維持活動に対する評価が難しいことの原因のひとつには、成功や失敗の基準の曖昧さがあることは、ワイスなども指摘している。Thomas G. Weiss, "The UN and Civil Wars at the Dawn of the Twenty-First Century," in *The United Nations and Civil Wars*, ed. Thomas G. Weiss (Boulder: Lynne Rienner, 1995), p. 197.

(注2) Roy Licklider, "The Consequences of Negotiated Settlements in Civil Wars, 1945-1993," *American Political Science Review*, vol. 89, no. 3, Sept. 1995, pp. 681-690.

(注3) Patrick M. Regan, "Conditions of Successful Third-Party Intervention in Intrastate Conflicts," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, no. 2, June 1996, pp. 336-359.

(注4) Marieke Kleiboer, "Understanding Success and Failure of International Mediations," *Journal of Conflict Resolution*, vol. 40, no. 2, June 1996, pp. 360-389.

(注5) パラダイムと紛争解決の見方については、グローム論文やサンドール論文が参考になった。A. J. R. Groom, "Paradigms in Conflict," in *Conflict: Readings in Management and Resolution*, ed. John Burton and Frank Dukes (London: Macmillan, 1990), pp. 71-98/Dennis J. D. Sandole, "Paradigm, Theories, and Metaphors in Conflict and Conflict Resolution: Coherence or Confusion?" in *Conflict Resolution and Practice*, ed. D. J. D. Sandole and Hugo van der Merwe (Manchester: Manchester

University Press, 1993), pp. 3-24.

(注6) ガリ前国連事務総長は、平和創造、平和維持、そして平和建設といったように、段階的に区分しているが、ここでの段階区分とは、少し異なる。Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace 1995*, 2nd ed. (New York: the United Nations Department of Public Information, 1995), pp. 12-22.

(注7) 例えば、Krishna Kumar ed., *Rebuilding Societies after the Civil War* (Boulder: Lynne Rienner, 1997)。

(注8) 平和維持活動についての従来の評価基準について、例えばブラットは、(1)任務遂行の成否、(2)紛争解決の促進度、(3)周辺国への紛争拡大防止、(4)死傷者数の抑制、を挙げているが、本稿の基準は主として(2)を考慮しながら設けたものである。Duane Bratt, "Assessing the Success of UN Peacekeeping Operations," *International Peacekeeping*, vol. 3, no. 4, Winter 1996, pp. 64-81.

(注9) 権威主義体制崩壊後における民主主義の安定化については、例えば、Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela eds., *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective* (Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992)/John Higley and Richard Gunter eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992)/Stephen Haggard and Robert R. Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions* (New Jersey: Princeton University Press, 1995)/Gretchen Casper, *Fragile Democracies: The Legacies of Authoritarian Rule* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1995)/Gretchen Casper and Michelle M. Taylor, *Negotiating Democracy: Transitions from Authoritarian Rule* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1996)等を参照。これらの研究で指摘されている、権威主義体制が残した強力な国軍や政治経済的困難といった負の遺産問題や、政治エリート間のコンセンサスの有無等は、ポスト和平プロセスの安定化にも同様に大きな影響を与えるに違いない。

(注10) リンツらは、ナミビアやカンボジアの事例を、国際的暫定政府モデルとして位置づけている。Yossi

Shian and Juan J. Linz, *Between States: Interim Governments and Democratic Transitions* (Cambridge: Cambridge University Press, 1995).

(注11) これら4ケースについては、国連のみならず研究者の多くが、成功と評価している。例えば、Bratt, "Assessing the Success of . . ." / Cristina Eguizabal, "Regional Leadership and Universal Implementation in El Salvador's Quest for Peace," in *The United Nations and Civil . . .*, ed. Weiss, pp. 173-192 / Chris Alden, "Swords into Ploughshares?: The United Nations and Delimitarization in Mozambique," *International Peacekeeping*, vol. 2, no. 2, Summer 1995, pp. 175-193 / Virginia Page Fortna, "Success and Failure in Southern Africa: Peacekeeping in Namibia and Angola," in *Beyond Traditional Peacekeeping*, ed. Donald C. F. Daniel and Bradd C. Hayes (London: Macmillan, 1995), pp. 282-300 / Joaquin Tascan, "Searching for OAS / UN Task-sharing Opportunities in Central America and Haiti," *Third World Quarterly*, vol. 18, no. 3, 1997, pp. 489-508 / 田中高「エルサルバドル：和解による紛争解決の事例」(石井章編『冷戦後の中米—紛争から和平へ—』アジア経済研究所 1996年) 65ページ。

一方で、その表面的な成功の裏には構造的問題が残されているという鋭い指摘もある。例えば、クリス・オールデン(牧野久美子訳)「モザンビークにおける民主的移行」(林見史編『南部アフリカ民主化後の課題』アジア経済研究所 1997年) 141~171ページ。

(注12) UNTACの問題点については、拙稿「バリ和平協定から選挙までのカンボジアの政治過程と UNTAC (1991~1993)」(『外交時報』第1301号 1993年9月) 76~103ページ。最近の平和維持活動の比較研究では、ナミビア、エルサルバドルなどを成功例とし、カンボジアについては成功と失敗の中間とする報告が多い。例えば、Fen Osler Hampson, *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail* (Washington, D. C.: United States Institute of Peace Press, 1996), p. 11 / Bratt, "Assessing the Success of . . ."

(注13) ポスト・和平プロセス段階におけるカンボジアの人権状況については、例えば、William Shawcross, "Tragedy in Cambodia," *New York Review of Books*, vol. 43, no. 18, Nov. 14, 1996, pp. 41-46 参照。

(注14) 例えば、Fortna, "Success and Failure in . . ." / Jarat Chopra, "Breaking the Stalemate in Western Sahara," *International Peacekeeping*, vol. 1, no. 3, Autumn 1994, pp. 303-319 / Amin Saikal, "The UN and Afghanistan: A Case of Failed Peacemaking Intervention?" *International Peacekeeping*, vol. 3, no. 1, Spring 1996, pp. 19-34 / Walter Clarke, "Failed Visions and Uncertain Mandates in Somalia," in *Learning From Somalia*, ed. Clarke and Herbst, pp. 3-19 / William J. Durch, "Introduction to Anarchy: Humanitarian Intervention and 'State-building' in Somalia," in *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*, ed. William Durch (London: Macmillan, 1997), pp. 311-366 / J. Matthew Vacca, "The Politics of Genocide: Peacekeeping and Disaster Relief in Rwanda," in *UN Peacekeeping . . .*, ed. Durch, pp. 367-408 / Pat Walsh, "Towards a Just Peace," in *East Timor at the Crossroads*, ed. Peter Carey and G. Carter Bentley (New York: Social Science Research Council, 1995), pp. 148-160 / Heike Krieger ed., *East Timor and the International Community* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. X III - X IV等を参照。

(注15) パーコヴィッチらは、紛争当事者間の交渉が始まった場合を部分的解決として、紛争当事者間で紛争解決についての合意が形成された場合を全面的解決としている。Jacob Bercovitch and Allison Houston, "The Study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence," in *Resolving International Conflicts*, ed. Jacob Bercovitch (Boulder: Lynne Rienner, 1996), p. 19.

II 介入成功のための条件

本稿では、紛争要因に関する分析水準 (level-of-analysis) アプローチに準じ(注1)、介入成功のための条件について、ローカル、リージョナル、そしてグローバルの3レベルに分け、それぞれのレベルで検討していく。第1のローカルないしドメスティック・レベルでの成功の条件とは、

主として紛争そのものの構造（特に解決難易度）である。第2のリージョナル・レベルでの条件とは、紛争解決についての周辺諸国からの支援の有無である。第3のグローバル・レベルでの条件とは、大国が紛争解決に対して熱意をもった支援をする用意があるかどうかである。これら3条件に加え、仲介・介入する第三者の技術も重要な条件の一つとなってくる^(注2)。

1. 紛争の構造と介入者の役割：ローカル・レベルの条件

紛争の構造そのものについて論じる前に、まず紛争当事者の数と解決の難易度との関連について簡単に触れておく必要があるだろう。一般には、紛争当事者つまりアクターの数が多くなればなるほど解決は困難になり、逆にアクター数は少なければ少ないほど、解決がより容易になると言われている^(注3)。しかし、相対的利得問題が解決の障害になっている場合は、むしろアクターの数が増えるほど、紛争解決は容易になる^(注4)。また、アクター数が最小の二つの場合でも、実際には、分派や派閥連合など離合集散が繰り返される場合が多く、アクター数が終始一貫して二者ということは、現実には少ないであろう。

また、紛争当事者間の力関係も重要である。当事者間の力の差が圧倒的である場合は、第三者が仲介して解決にもっていくことは困難であると一般に指摘されているが^(注5)、後述するようなアイデンティティ問題が絡む場合は、負けることが予測されても弱者は捨て身の抵抗を続けることで、一種のデッドロック状態になり、解決は非常に困難になるであろう。最近の例では、東ティモール、西サハラ、チェチェンにおける紛争は、そうした範疇に入るであろう。

次に紛争問題の性質と解決難易度との関連であるが、例えば、「国家間紛争は内戦型紛争より解決が比較的容易である」とか、「エスニック・アイデンティティや領土に関する紛争は、イデオロギーや安全保障に関する紛争より解決が困難である」といったように、問題の性質と解決の難易度との関連は、しばしば指摘される^(注6)。

言い換えれば、集団的アイデンティティを分割する境界の溝が深ければ深いほど、紛争解決は困難になる、ということである。「俺たち」と「奴ら」の間の境界の溝が深いと、双方の間でのコミュニケーションがなくなり、双方の猜疑心を強め、相手を悪者としてステレオタイプ化した見方をするようになって^(注7)、結果として相手の裏切りを警戒して平和的共存が難しくなる。境界を決定するものがエスニック・アイデンティティのように帰属原理と絡む消えにくいものである場合、紛争は一層膠着化し、解決はより困難になる。境界を決定するものがイデオロギー的なものであれば、その境界の溝は比較的埋めやすく、紛争解決は比較的容易であるといえる。また、これらのアイデンティティ問題が領土問題と絡み合ってくると、完全なゼロ・サム・ゲームとなり、解決はより一層困難になってくる。

こうした紛争の性質、構造と解決の難易度との関連性について、以下、ゲーム理論の比喩を使い^(注8)、アドホックな整理をした上で、第三者の介入のあり方についても説明する。

(1) デッドロック^(注9)

もし紛争がデッドロック・タイプであるならば、紛争当事者の一方に加担し早めに軍事的決着をつけさせるか、紛争当事者が紛争疲れを起し平和的解決を自ら望むようになるまで待つ

しかないであろう。軍事的決着の場合、独自の軍事力をもっていない国連は傍観者として成り行きを見守るか、大国の軍事介入に正当性を与える役回りを演じるかであろう。もしデッドロック・タイプの紛争に介入した場合、第三者は泥沼に足をとられ、その介入失敗の事実は、その威信を非常に損ない、以降の全ての介入に悪影響を与えかねない。つまりデッドロック・タイプの紛争の場合は、国連等の第三者は紛争介入を自制したほうが良いであろう。

ゲームの利得構造が例えば絶対的利得の面では安心ゲーム^(注10)のようにになっている場合でも、相対的利得にこだわることで実質上デッドロックになってしまうことがある^(注11)。このような場合、第三者は紛争当事者に対して、相対的利得ではなく絶対的利得の観点で見ると促すことで、相互が妥協できるようにすることができる。「紛争当事者が自分の立場にこだわり続けることでデッドロックになっている場合、それぞれ自分の利益、ニーズそのものを検討し直すことで、袋小路から脱出し解決へ向かうことができる」という、交渉学の立場からの指摘は、ほぼ同じことを言っているとみて良いだろう^(注12)。

第三者は、紛争当事者に対して中立性を維持しつつ忍耐強く説得し続けながら、インフォーマルな和平会談やバックチャンネルを通じて^(注13)、紛争当事者同士の接触の機会を設けることで、当事者の観点を相対的利得から絶対的利得に変更できる。また同時に、第三者は、経済援助や制裁等の他の利害と関連づけながら、ゼロ・サム・ゲーム的利得構造そのものを変えて、当事者が行き詰まり状態から抜け出せるようにすることもできる^(注14)。

(2) 協力問題^(注15)

もし紛争が協力問題タイプのものであるならば、共通利益のジレンマを解決するべく、第三者が当事者を手助けすることができる。自己利益極大化の原則がある限り、裏切りの可能性は残り、共通利益最大の解は不安定になる。解を安定的なものにするには、不完全情報状態の解消と同時に、裏切りの抑止が重要になってくるが、第三者としては、当事者の片方が裏切りを行った場合に経済制裁等のムチを行使するか、裏切りをしないことの報酬に経済援助等の餌をやるかなどの方法で、裏切りを抑止することができる。

このケースでも、絶対的利得の観点から見ると解決が比較的容易な「安心ゲーム」になっているのに、紛争当事者が絶対的利得とともに相対的利得にもこだわっているため、結局「囚人のジレンマ」状況になってしまう事態が見られる^(注16)。こうした事態に対しても、第三者は、絶対的利得から相対的利得を切り離すよう、紛争当事者に対して説得ないし強制することで、紛争の構造を「安心ゲーム」に変えることは可能であろう。マトリクスの利得構造そのものに対して外側から影響を与えるという点では、先のケースと同様で、その影響の与える第三者の手法も、援助等を絡ませた餌と鞭が、やはりまず挙げられるだろう。

(3) 調整問題^(注17)

調整問題タイプの紛争の場合、解決はより簡単になる。しかし、紛争当事者の誤解や誤認が、共同回避の失敗等を引き起こす場合がある。この失敗を避けるために第三者に課された役割は、相互不信を払拭するべく当事者間のコミュニケーションを促進することであろう。また絶対的

利得では安心ゲームになっていても、相対的利得の絡みで、協力ゲーム等の解決が比較的困難なゲームになっている場合があることについては、すでに先に述べたとおりである。

(4) 交渉力の変動：停戦の障害

以上のような紛争構造の静態的な側面に加えて、動態的な側面についても触れなければならないだろう。例えば、内戦を続けることで自陣営の利得が増すといったような期待、または停戦により自陣営の利得が減少するといった警戒感、停戦から包括的和平合意に向かう際の大きな障害になる^(注18)。逆に戦場において双方が完全な手詰まり状態になっている時に、停戦へ向かう機運があるといつてよいだろう。

「紛争の平和的解決の機が熟しているか否か」というのは^(注19)、ゲーム論的比喻で言い換えると、「ゲームの利得構造が、デッドロック・タイプのものから安心ゲーム・タイプのようなものになっているか否か」ということであろう。またデッドロック・タイプから囚人のジレンマ・タイプの協力問題に変わった場合、相手が裏切らないと信じられるか否かということが、とても重要になってくる。裏切りを警戒する限り、いわゆる「安全保障のジレンマ」に陥り、結果として停戦に至ることができなくなる^(注20)。

相手に対する憎悪、警戒感を払拭していくためには、内戦時にプロパガンダ等を通じて形成された敵イメージを少しずつ消していく作業^(注21)が必要になってくる。それには今まで政治エリートによって繰られてきた偏向したマスメディアに代わって、第三者等が提供する中立的なマスメディアが重要な存在となってくる^(注22)。相手に対する不信感の強さは、虐殺の歴史や弾圧の記憶等、過去の関係に大きく規定

されるため^(注23)、特に教育やメディアにおける歴史の取り扱いが、不信感の除去に強い影響を及ぼす。

(5) 政治エリート対民衆

以上、紛争当事者グループを意思統一がとれた単一の合理的主体として議論してきたが、実際にはグループ内の派閥対立や政治エリート対大衆という対立があり、これらの動向は和平プロセスに大きな影響を与えることになる。特に政治エリートの和平に対する熱意が重要であり、熱意がない場合は、和平プロセスの各段階で、裏切りの応酬により振り出しに戻る可能性が高い。国際社会が圧力をかけ続けるような長期的コミットメントを行う能力と意志が欠けている場合、例えばアンゴラのケースのように、逆流現象が起きることになる。

ボスニアやルワンダの例に見られるように、政治エリートが自らの権力基盤を固めるために、あえてエスニック・グループ間の対立を助長し、それを政治的に利用したような場合^(注24)、エスニック・コンフリクトの解決に対して政治エリートが当初から協力的であるということは考えにくい。しかし政治エリートが和平プロセスに対して非協力的であっても、逆に民衆側が和平に対して非常な熱意を持っている場合、国際的支援を受けながら、選挙へ積極的に参加し和平プロセスを推進することにより、結果として政治エリートによる裏切りを抑止することもあり得る^(注25)。これは、権威主義体制からの民主化移行過程において、民衆が民主化に強い支援を与えるかどうか民主化成功のための重要な鍵となっているのと、ほぼ同じことであろう^(注26)。

(6) 小括

ここでは、紛争の構造から見た紛争解決の難

易度を基準に、3段階の評価を行い、デッドロック・タイプの場合が×、協力問題タイプの場合が△、そして調整問題タイプの場合が○とする。先に述べたようにデッドロック・タイプの紛争の場合は、国連等の第三者は紛争介入を自制した方がよいであろう。言い換えれば、第三者は、調整問題のように解決の見込みがある事例のみに選択的に介入するべきであるということになる^(註27)。

ただし紛争の構造がデッドロック・タイプで、第三者の介入によって紛争解決が不可能または相当程度に困難な場合でも、例えば大量虐殺の進行など人道的観点から看過できない場合がある。いわゆる人道的介入が必要な場合に、第三者はどう対処すべきかが現在大きな課題となっている。紙数の制約等から、この問題については別の機会に詳しく論じたいが、内戦が起きる前の早期警戒、予防外交等は、無力で中立的な国連等が担当できるだろうが、内戦が激化してしまっただけからは戦場外における難民保護といった人道的「介入」がせいぜいであり、平和強制的任務等は国連に代わってアメリカ等の大国が主として担当するしかないのが実状だろう^(註28)。

また解決可能と困難の間に線引きを行い選択的介入をすべきであるといっても、相対的利得、交渉力の変動といった問題等との絡みで、解決の見込みがあるかないかの判別は往々にして困難である。特に「解決容易」と「解決困難」の間の中間域の取り扱いが、問題として残ることになる。

また、現実の紛争をゲーム論的比喻に還元し直すこと自体に限界があるため、明確な分類は難しいが、それは承知の上で表1の②列のような暫定的な評価を下した。エスニシティー問題

が絡むか力関係が非対称的になっているかして、デッドロック・タイプになっているものとしては、ソマリア、ボスニア、アフガニスタン、ルワンダ、西サハラ、東ティモールが挙げられるであろう。主としてイデオロギー的対立が主因で、デッドロック・タイプの問題と協力問題との間に位置するのが、モザンビーク、アンゴラ、エルサルバドル、カンボジア、ハイチが挙げられるであろう。ナミビアの場合は、南アフリカの撤退以降、比較的解決容易な調整問題となったと解釈できるであろう。

2. 周辺諸国からの支援：リージョナル・レベルの条件

まず先に紛争の構造に着目して、紛争解決における第三者の役割についても簡単に触れたが、もちろん、これらの紛争は真空状態の中で起きるものではない。紛争構造は国際システムとリンクしながら、時には国際システムに形作られるものである。最近の内戦型地域紛争、例えばアフガニスタン紛争やソマリア紛争についても、「遅れた社会の土着的抗争の再燃といった先祖帰り現象ではなく、国際システムによって形作られたきわめて現代的なものである」といった興味深い指摘がなされている^(註29)。

つまり、紛争解決とその難易度を考える場合も、グローバルそしてリージョナル・レベルの国際政治の構造との関係について検討しなければならない。ネオ・リアリズム的な表現をすると、特に冷戦の終焉とともに国際政治システムの構造的規定力の低下が起り、それとともに地域レベルにおける政治の自律性が高まってきたと言える。そのため、地域紛争の解決について考察する際、このリージョナル・レベルの政治との関連は検討しなければならない問題に

なってきた。

現時点でも、地域紛争の解決に際し、周辺国、特に地域大国^(注30)の妨害が大きな障害になっていることがよくある。冷戦後、超大国が地域紛争から撤退したり、時にはその解決に乗り出したとしても、周辺国が紛争解決に消極的であったり、時にはゲリラ勢力に対して支援をしたりして、紛争を逆に長引かせる挙にでたりしている場合がある。

(1) 周辺諸国間のパワー・ゲームと緩衝国家

特にアフガニスタンの事例のように、パキスタン、イラン、タジキスタンといった複数の周辺国が、紛争国への影響力を確保することで、その地域的勢力均衡ゲームに有利な地歩を築こうとしている場合、紛争は出口なしのデスマッチの様相を帯びてくる^(注31)。例えば、「タジク系のマスード派がカブールを制圧すると、自国の影響力を断たれたと見たパキスタン政府は、次にパシュトゥーン系のタリバーン派をバックアップし、カブールへ向けて進撃させ、今度はタリバーン派がカブールを制圧すると、ウズベク系のドスタム派とマスード派との間で反タリバーン連合が形成された」といった最近の一連の経緯は^(注32)、「内なる対立が周辺国の干渉を呼び込み、ますます収拾がつかなくなっていく」という、「緩衝国家」(buffer state)における地域紛争の典型的な特徴をあらわしている。周辺国間の対立が収まらない限りアフガニスタン紛争は解決しないと、しばしば指摘されたとおり^(注33)、地域紛争がリージョナル・レベルの国際政治にますます強く規定されるようになっているのが現状であろう。

カンボジア紛争も、ベトナム、タイといった地域大国に挟まれた緩衝国家の宿命を表わして

いるとってよいだろう。周辺の地域大国から見れば、緩衝国家は、できれば自国の影響力の下に置き、文字どおり、安全保障上の緩衝として存続するのが望ましく、もし、他の地域大国の影響がその緩衝国家に強く及ぶようになるのならば、それは脅威として受け止められ、反政府ゲリラ勢力に対する支援等、緩衝国家の不安定化工作に乗り出すことになる。カンボジア紛争の場合は、親ベトナム政権を脅威と感じたタイが積極的にゲリラ勢力を支援していたが、和平協定後も、ベトナムの影響力の残存を警戒し、タイが和平に消極的な態度をとり、ゲリラ勢力にサンクチュアリを提供し続けたことは、和平プロセスの円滑な遂行を妨げた。

(2) 亜帝国主義^(注34)

西サハラ紛争のケースも、モロッコとアルジェリアという地域大国の対立を抜きには語れない。しかし西サハラの場合は、モロッコとアルジェリアという地域大国に挟まれた「緩衝国家」というより、モロッコの亜帝国主義(大モロッコ主義)に併合された植民地というほうが正確であろう。モロッコ対西サハラ(ポリサリオ)という対立図式に、アルジェリアがポリサリオを支援する形で一枚かんだ形になっていたが、のち、1988年の2国間の国交正常化、89年の2国を含むアラブ・マグレブ連合の結成、といったように、アルジェリアとモロッコは次第に接近していった^(注35)。

西サハラと類似したケースとして、よく挙げられるのが、東ティモールであるが、確かにモロッコの役回りとインドネシアの役回りはきわめて類似している。しかし、東ティモールの場合、モロッコを牽制したアルジェリアに当たるような国がインドネシア周辺には見当たらず、

唯一宗主国であったポルトガルだけである(注36)。

さらに亜帝国主義に準じたものとして、アパルトヘイト体制下にあった南アフリカ共和国が挙げられるであろう。アパルトヘイト体制の維持を至上目的とした国家安全保障戦略をもって、ナミビアにおける独立運動(SWAPO)を弾圧し、モザンビーク、アンゴラに軍事介入していったわけだが(注37)、第2次冷戦と連動し、超大国の介入も絡んでいった点で、先の東ティモール、西サハラとは、その紛争パターンは大きく異なった。また、これらの紛争に対する南アフリカの介入が、アパルトヘイト体制の崩壊という南アフリカ自身の体制変動と相前後して、消失していった点でも、他の二つの場合と大きく異なる(注38)。

また亜帝国主義に近いものとして、モブツ政権期の旧ザイールを挙げることもできるだろう。アンゴラの紛争については、南アフリカの撤退後も反政府ゲリラ組織(UNITA)にサンクチュアリを与え続け(注39)、ルワンダの紛争については、フツ族系の強硬派を支援するなど、旧ザイールは周辺地域の政治を攪乱しながら、その影響力を保とうとしていた。しかし、これも1997年5月にモブツ政権が崩壊しカビラ新政権が樹立されたことで、情勢は一転し、それぞれのゲリラ組織は後方支援を喪失した形となった(注40)。

いずれにしても、これらのケースでは、周辺国の亜帝国主義自体が紛争継続の要因となっているので、周辺国の政治体制変動を契機とした地域紛争からの撤退が、紛争解決のための基本的要件となってくる。

(3) 地域体系の政治環境ないし地域機構の役割

今まで挙げた例は、地域体系の政治環境が地

域紛争解決に対して逆機能を持っている場合であるが、逆に地域体系ないし地域機構が紛争解決に対して順機能を持つ場合もある。その代表的な例は、エルサルバドルのケースであろう。中米における内戦の多くは、第2次冷戦とも連動しながら激化した経緯があるが、冷戦の終焉と相前後して、それぞれ和平へのモメントが強まり、周辺国が一致して、それを推し進めようとしたところに、他の地域と異なる際だった特徴がある。エルサルバドルの場合、1989年末の激しい内戦状況を経た後、ニカラグア和平の動向と連動しながら、コスタリカ、グアテマラ、ホンデュラスといった周辺諸国のイニシアティブにより、サン・イシドロ・デ・コロナド宣言、サン・ホセ合意、メキシコ合意と急速に和平への動きを早めた経緯がある(注41)。ハイチの場合も、米州諸国機構(OAS)が、地域機構としての限界を抱えながらも、アリストテッド大統領を復帰させるべく、ハイチ本国に対する経済制裁などの働きかけを行った(注42)。

先に西サハラのケースで、モロッコの亜帝国主義が、地域紛争解決の障害になっているばかりか、紛争原因そのものになっているということを述べたが、アフリカ統一機構(以下、OAU)諸国が、西サハラ紛争の解決を目指した賢人会議を設立するなど、曲がりなりにも紛争解決に取り組んでいたことは忘れてならないだろう(注43)。OAUは、さらにルワンダのケースでも1993年のルワンダ愛国戦線とルワンダ政府との間のアルーシャ合意を(注44)、ソマリアのケースでも同年のアディスアベバ合意を、それぞれとりつける仲介役の役割を演じている(注45)。

ラテンアメリカとアフリカという地域体系に共通しているのは、それぞれカルタヘナ宣言、

OAU 難民条約といったように地域レベルでの人権レジーム形成等、個人の安全保障を視野に入れた地域秩序を模索する動きが曲がりなりにも見られることである。

アジア地域は、それとは非常に対照的な様相を示している。例えばアフガニスタン周辺では、1992年にアフガニスタン、パキスタン、イラン等からなる名ばかりの経済協力機構ができたものの、アフガニスタン紛争そのものが中央アジアでの地域協力の進展を妨げる大きな要因になっている^(注46)。また東南アジアでは、ASEANがあるものの、その地域機構は、国家安全保障(特に国内治安)を個人の安全保障より優先することで国家主権を強化する国家連合という色彩を強め、地域大国の利害が絡む場合は、東ティモールのケースのように、紛争解決に対して全く動きがとれないばかりか、それを黙殺するという現状をさらけ出している。

以上に述べたように、周辺国、特に地域大国が地域紛争の解決に障害になっている場合が多く、冷戦後になって、これらの国の動向は特に重要になってきている。ここでは、和平プロセスに対して、そうした周辺国からの支援があるかないかで3段階で評価し、周辺国が和平プロセスに積極的に支援を与えている場合を○、消極的な場合を△、逆に周辺国が直接ないし間接的に軍事介入している場合を×とした(表1の③列を参照)。具体的には、○にあたるケースは、エルサルバドル、ハイチ、△にあたるケースとしてはナミビア、モザンビーク、カンボジア、ソマリア、×にあたるケースは、アフガニスタン、西サハラ、東ティモール、ルワンダ、アンゴラ、ボスニアであろう。

3. 超大国からの支援：グローバル・レベルの条件

(1) 地域大国との取引と戦略的利益の喪失
次に、地域紛争の解決問題とグローバル・レベルの国際政治の構造との関連についてであるが、先の地域レベルの国際政治の構造とも関係してくる。先に、和平プロセスを円滑に遂行する際の阻害要因として、周辺国や地域大国の妨害ないし消極的態度を挙げたが、それを容認する超大国の役割も無視できない。西サハラや東ティモールの事例は、超大国の無関心により紛争の恒常化と著しい人権侵害が放置されてきた、代表的な例である。

紛争の平和的解決に向けて地域大国に圧力をかけることが、その国との関係を損なうことになる場合、超大国は地域大国との関係維持を優先し、結果として紛争継続の状態を容認することになる。こうした超大国の行動パターンは、冷戦中も冷戦後も、それほど大きく変わっていない。

それ以外のタイプの紛争でも、やはり超大国の積極的な支援なしでは、地域紛争の解決を目指した国連等による第三者介入は、成功し難い。協力問題タイプ等、解決がより困難な紛争で、先に述べたように、外から紛争構造そのものに影響力を与え変化させなければならない場合、超大国の支援を欠くということは、国連の影響力が格段に落ちることを意味し、解決への道のりも遠のくことになる。また大国の支持は、和平プロセスを遂行する際に派遣する人員、機材等に対する費用等、財政面での裏づけという面でも必要不可欠になってくる^(注47)。

紛争解決に際して国連の介入という形態をとるとなると、国連安保理常任理事国5カ国(以

下、P5)の支持、特にアメリカの強い支持が必要不可欠になる。つまりP5のバックアップがあって初めて、国連は中立性、公平性を守りながら紛争を解決していく能力を発揮できるのである(注48)。

米ソ冷戦の呪縛から解き放たれたことで安全保障理事会が機能し始めたことは、紛争解決に対して動き易くなる状況を生み出した。しかしその反面、冷戦の終焉は、同時に超大国が世界システム周辺部に介入する意味、つまり戦略的利益をも失わせた。特に、ソマリアの事例を境に、アメリカにとって、そうした介入の戦略的価値の低下が顕著になったことはすでに述べた。

「ソマリア・シンドローム」が生じるまでは、アメリカは、地域紛争の解決のための外交工作を積極的に行い、それが実際の包括的和平合意に結びついた。1988年のアンゴラとナミビアの和平に関するニューヨーク和平協定(注49)や90年のカンボジア和平に関する枠組み文書(注50)等は、そうした代表例であろう。しかし「ソマリア・シンドローム」と相前後して、アメリカの積極的支持がなくなっていき、結果としてそれが一要因にもなり、ソマリア、ボスニア、アンゴラ、ルワンダのように、和平プロセスそのものが進展しないか、和平プロセスの遂行途中で頓挫するなど、失敗に終わった。

また中国などが、武力を伴う人道的介入などを内政不干渉原則に抵触するとして、安全保障理事会決議で反対ないし棄権に回り、介入に対して時折ブレーキをかけていることも留意すべきであろう(注51)。こうした経緯は、紛争解決を目指した介入は、グローバル・レベルの国際政治における権力配分状況ないし利害状況を反映したものでない場合、その介入は有効に機能し

なくなることを示したものと言える。

逆に言えば、超大国、特にアメリカの積極的支援があれば、和平仲介が有効に機能し得る可能性は高い。例えば、ボスニア紛争で仲介役として活躍したオーウェンは、その回想録の中で、「もしブッシュが大統領選挙に勝利し2期目に入っていたら、ヴァンス＝オーウェン・プランをもとにボスニア紛争は1993年2月の時点で解決していただろう」と述べている(注52)。これは、歴史上のイフの問題であるから、検証は不可能であるが、興味深い指摘ではある。

ただし、冷戦期において紛争をエスカレートさせた元凶でもある超大国が、解決に直接コミットすることは逆にマイナスになる場合もある。例えば、カンボジア紛争の長期化を引き起こしたアメリカがカンボジア和平に積極的に乗り出したことに対して、クメール・ルージュ側は、非常な警戒心を持ち、選挙によるクメール・ルージュ封じ込めを狙ったものと見て、アメリカに対する非難を止めなかった。こういう場合、超大国は和平に対する支援を、むしろ目立たない形で行うことが重要であろう。

(2) ミドルパワー(注53)等の仲介、介入

また、超大国からの支援を欠いていても、紛争が泥沼化の様相を帯びておらず、紛争構造そのものが比較的解決容易であれば(安心ゲーム・タイプの紛争であるか、安心ゲーム・タイプに移行可能なもの)、第三者の介入が有効に機能する場合もある。この際、第三者介入のイニシアティブをとりえるのは、紛争に直接利害を持たず、また権力政治に比較的制約されにくい第三者であり、それは、カナダ、オーストラリア、北欧諸国などのミドルパワー諸国であったり、NGOやアカデミック・コミュニティであっ

たりする。例えば、カンボジアの場合は、包括的和平案のたたき台を示したのはオーストラリアであったし^(注54)、モザンビークの場合、紛争解決の端緒を切り開いたのはローマのカトリック団体であったし^(注55)、中東和平プロセスの契機をつくったのは、ノルウェーの研究者グループであった^(注56)。

しかし、これらの主体は、和平へのきっかけを作るのには適役かもしれないが、ポスト和平プロセスまで、長期的に紛争解決を推し進める役割を担うには、資源、能力の観点から無理があり、実際には、やはり超大国の協力および支援が必要になってくる。

以上のように、超大国の支援も、地域紛争の解決との関連ではかなり重要な条件であるわけだが、ここでは超大国の支援があるかないかで、周辺国の支援と同様に3段階の評価を行った。つまり超大国、特にP5が一致して和平プロセスの進展を支持し、少なくとも1カ国が積極的に関与している場合を○、超大国が和平プロセスに対するコミットメントにあまり積極的ではないが消極的な関与が見られる場合を△、逆に超大国全てが紛争解決にほとんど関与しないような場合を×とした(表1の④列を参照)。

もう一度整理すると、ここで○にあたる事例としては、ナミビア、カンボジア、モザンビーク、エルサルバドルであろう。アンゴラとソマリアについては、双方とも当初○であったが、前者については、1992年に選挙直後に内戦が再発して以降は△、後者については、93年半ばに起きたUNOSOM IIとアイディード派との衝突事件以降は×に転じた。逆にハイチについては当初△であったが、1994年7月以降、○に転じた。ボスニアの場合も、暫くの間×であった

ものが、ようやく95年8月以降、○に転じたように見えるが、国連の和平工作努力に対する支援という点では終始×であったと解釈するのが妥当であろう^(注57)。ルワンダについては、1994年4月の大虐殺開始から2カ月経って、漸くフランスが腰を上げたという経緯から考え、一応×から△へ移行したケースと考える^(注58)。他の例(アフガニスタン、東ティモール、西サハラ)については×であろう。

(注1) Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War* (New York: Columbia University Press, 1959) / David J. Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *World Politics*, vol. 14, no. 1, Jan. 1961, pp. 77-92 / Jack S. Levy, "Contending Theories of International Conflict: A Level-of-Analysis Approach," in *Managing Global Chaos*, ed. Crocker, Hampson, and Aall, pp. 3-24.

(注2) ハンプソンが挙げている成功の条件は、(1)解決の機が熟しているか、(2)システムそしてリージョナル・レベルのパワー・バランス、(3)第三者の役割、(4)和平案のデザインを挙げているが、(1)は本稿で言う「紛争そのものの構造」、(2)は、本稿での「周辺諸国からの支援」、「大国の支援」に対応する。Hampson, *Nurturing Peace: . . .*, pp. 11-21.

(注3) Paul F. Diehl, "The Conditions for Success in Peacekeeping Operations," in *The Politics of Global Governance*, ed. Paul F. Diehl (Boulder: Lynne Rienner, 1997), p. 171.

(注4) Robert Powell, "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory," *American Political Science Review*, no. 85, Dec. 1991, pp. 1303-1320.

(注5) Bercovitch and Houston, "The Study of International Mediation . . .," p. 21.

(注6) Ibid., p. 24 / Kleiboer, "Understanding Success and . . ." p. 364.

(注7) 紛争解決に対して社会心理学的アプローチをとる場合、敵イメージのステレオ・タイプ化の問題がしばしば指摘される。そうした敵イメージの形成については、サム・キーン『敵の顔』佐藤卓己訳 柏書房 1994

年を参照(原著はSam Keen, *Faces of the Enemy* (San Francisco: Harper & Row, 1986))。こうした問題に対処する無難な方法としては、フィッシャーらが言うように、紛争問題と紛争相手を切り離して考えるようにし、立場にとらわれず相手と問題を共有している意識を持つということに落ち着くのであろう。Roger Fisher, William Ury, and Bruce Patton, *Getting to Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. 2nd ed. (Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books, 1991).

(注8) もちろん先に述べたように、紛争当事者グループを意思統一がとれた単一の合理的主体として議論すること自体に、いさか問題点が含まれている。それ以外にも、合理的選択理論は方法論問題を抱えているが、それについては、Donald P. Green and Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory* (New Haven: Yale University Press, 1994), pp. 13-46を参照。

(注9) デッドロックとは、 2×2 の標準形ゲームで表現すると、例えば下図のような利得行列で表されるゲームで、そのまま双方の協力が表現しない場合である。この場合、紛争解決に協力しない、つまり「裏切る」を選択するのが、双方の最適解になっている。Arthur A. Stein, *Why Nations Cooperate* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), pp. 77-80を参照。

(デッドロックの例)

	プレイヤーB	
プレイヤーA	協力(C)	裏切り(D)
協力(C)	(2, 2)	(1, 4)
裏切り(D)	(4, 1)	(3, 3)

(注10) 安心ゲームとは、 2×2 の標準形ゲームで表現すると、例えば下図のような利得行列で表現されるゲームで、双方の協力が最適解になる場合である。Stein, *Why Nations...*

(安心ゲームの例)

	プレイヤーB	
プレイヤーA	協力(C)	裏切り(D)
協力(C)	(4, 4)	(1, 3)
裏切り(D)	(3, 1)	(2, 2)

(注11) 例えば、マトリクスIの自分の絶対利得Xを、X-Yの相対的利得(Yは相手の絶対的利得)に代替することで、安心ゲームからデッド・ロック(マトリクスII)に転換できる(下図参照)。協力の障害としての相対的利得問題については、例えば、Joseph M. Grieco, *Cooperation among Nations* (Ithaca: Cornell Univer-

sity Press, 1990), pp. 40-49/Stein, *Why Nations...*を参照。

(マトリクスI: 安心ゲーム)

	プレイヤーB	
プレイヤーA	協力(C)	裏切り(D)
協力(C)	(4, 4)	(-4, 2)
裏切り(D)	(2, -4)	(2, 2)

(マトリクスII: デッドロック)

	プレイヤーB	
プレイヤーA	協力(C)	裏切り(D)
協力(C)	(0, 0)	(-6, 6)
裏切り(D)	(6, -6)	(0, 0)

(注12) Fisher and Ury, *Getting to Yes...*, Chapter 3.

(注13) 例えば、中東和平プロセスの際にパレスチナ側とイスラエル側との最初の秘密折衝をノルウェーがとりもった事例など。

(注14) インフォーマルな和平会談やバックチャンネルを通じた接触の機会を提供できるのは、もちろん第三者だけではなく、旧権力者であった国王など、紛争当事者自身も、含まれる。和平までのチャンネル役を務め、和解後の連合を束ねるような象徴的指導者(例えばカンボジアにおけるシアヌーク)の存在の有無は、和平プロセスの成否に少なからぬ影響を与える。王朝の血統は、現在の国家領域ないしそれより大きい地域を束ねていたという歴史的故事を介し、「失敗した国家」(failed state)における紛争において、乱立した諸派閥間の回路の役割を果たし得るからである。

(注15) 協力(collaboration)問題とは、囚人のジレンマ等に代表される、「共通利益問題」を抱えたものである。Arthur A. Stein, "Coordination and Collaboration," in *Neorealism and Neoliberalism*, ed. David A. Baldwin (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 29-59を参照。

(注16) 例えば前述のマトリクスIのような安心ゲームを、 $0.5 \times X + 0.5 \times (X - Y)$ によって、いわゆる格差ゲームに変換すると、マトリクスIIIの「囚人のジレンマ」ゲームになる。なおX, Yは、それぞれ自分および相手の絶対的利得である。格差ゲームについては、マイケル

(マトリクスIII: 「囚人のジレンマ」ゲーム)

	プレイヤーB	
プレイヤーA	協力(C)	裏切り(D)
協力(C)	(2, 2)	(-5, 4)
裏切り(D)	(4, -5)	(1, 1)

・テラー「協力の可能性」松原望訳 木鐸社 1995年145ページを参照。

(注17) 調整 (coordination) 問題とは、安心ゲームや鹿狩りゲーム等に代表される、「共同回避問題」を抱えたものである。Stein, “Coordination and . . .”

(注18) J. D. D. Smith, *Stopping Wars: Defining the Obstacles to Cease-fire* (Boulder: Westview Press, 1995), Chapter 1, 2.

(注19) 紛争解決に対するの国連介入の当否は、機が熟しているか否かにかかっているという指摘も多い。Kleiboer, “Understanding Success and . . .,” pp. 362-363.

(注20) Smith, *Stopping Wars . . .*, Chapter 3.

(注21) ルワンダ虐殺における「千の丘」ラジオ放送が果たした役割や旧ユーゴ紛争におけるセルビア、クロアチア等の国営放送が果たした役割は、代表的な例である。

(注22) この点で、UNTAC が取り組んだラジオ局 (ラジオ UNTAC) 運営の試みは、高く評価されてもよいだろう。John Marston, “Cambodian News Media in the UNTAC Period and After,” in *Propaganda, Politics, and Violence in Cambodia*, ed. Steve Heder and Judy Ledgerwood (New York: M. E. Sharp, 1996), p. 227.

(注23) 紛争解決の難易度と過去の関係の間に相関関係があることは、よく指摘される。Bercovitch and Houston, “The Study of International Mediation . . .,” p. 22.

(注24) 例えば、旧ユーゴの内戦は、ポスト共産主義社会における実権掌握のためにミロシェヴィッチが「コソボのセルビア人問題」を権力闘争の道具として利用したことに端を発している。1994年4月のハビャリマナ大統領暗殺事件を契機に始まったルワンダの大虐殺も、ツチ族系のルワンダ愛国戦線とアルーシャ合意を結んだ政府に反発したフツ族の強硬派グループが、ツチ族のみならずフツ族の穏健派の抹殺を計画的に仕組んだ結果である。Leo Tindemans et al., *Unfinished Peace: Report of the International Commission on the Balkans* (Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1996), pp. 13-28/*The United Nations and Rwanda 1993-1996* (New York: The United Nations, 1996), pp. 37-38.

(注25) カンボジアの総選挙で、人民党が僅差で破れ

ても和平プロセスから離脱しなかった理由として、2人首相制導入というシアヌークの変則的ではあるが巧みな調停と同時に、民衆の和平に対する熱意を挙げることができるであろう。モザンビークについても、国連は同様の指摘をしている。*The United Nations and Mozambique 1992-1995* (New York: The United Nations, 1995), p. 67.

(注26) Casper and Taylor, *Negotiating Democracy . . .*

(注27) 国連のできることとできないこととの間の線引きをきちんとすべきだという意見は、ボスニアで辛酸を舐めた明石康司等、国連当局者から出され、今ではクリシェと化している感はある。Yasushi Akashi, “The Limits of UN Diplomacy and the Future of Conflict Mediation,” *Survival*, vol. 37, no. 4, Winter 1997, pp. 83-98.

(注28) 人道的介入については、人権が国家主権より優先されるケースとして積極的評価をする見方から、人権保護という仮面を被っただけで実際には国益の絡んだ軍事介入に過ぎないという消極的な評価まで分かれるが、現在のような世界システム過渡期においては、双方の性格を持つと評価するのが妥当であろう。

(注29) Barnett R. Rubin, *The Fragmentation of Afghanistan: State Formation and Collapse in the International System* (New Haven: Yale University Press, 1995)/Anna Simons, *Networks of Dissolution: Somalia Undone* (Boulder: Westview Press, 1995).

(注30) ここでは、地域大国 (regional power) とは、複数の国家を包含する地域体系の中で他国に対して優越した影響力を行使する能力と意図をもっている国家とする。それに対して超大国 (super power) は、地域体系の範囲を越えさらにグローバル・システム・レベルで、他国に対して優位な影響力を行使する能力と意図をもっている国家とする。ここでは緩く解釈して、アメリカに加えて他の国連安保理常任理事国4カ国も、これに該当すると考える。

(注31) ソ連軍撤退後の紛争の展開および和平交渉の簡単な経緯については、Imtiaz H. Bokhari, “Internal Negotiations Among Many Actors: Afghanistan,” in *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*, ed. I. William Zartman (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1995), pp. 231-264.

(注32) *Far Eastern Economic Review*, October 10, 1996, pp. 16-18/*The Economist*, October 5, 1996, pp. 19-21.

(注33) *The Economist*, November 2, 1996, p. 33.

(注34) 亜帝国主義(sub-imperialism)は、ブラジルをモデルにしてマウノ・マリニが案出した概念で、経済的要請から周辺諸国に対して影響力、支配力を強化していく現象を指す。しかし、ここでは、経済的動機だけではなく政治・軍事的動機からも、地域大国が限定的に地域的覇権を確立しようとする現象を、亜帝国主義とする。拙稿「太平洋南西部における地域紛争と国際関係：イリアン・ジャヤと東チモール」(『東洋文化研究所紀要』第107冊 1988年) 116ページ参照。

(注35) さらに1992年のアルジェリアにおけるイスラム救国戦線の総選挙勝利とそれに続く軍事クーデター、またモロッコにおけるイスラム野党の弾圧と、「イスラム原理主義」という共通の敵を持ったことで、2国の接近はさらに進んだ。西サハラ紛争と国際関係の絡みについては、Yahia H. Zoubir and Daniel Volman eds., *International Dimensions of the Western Sahara Conflict* (Westport, Connecticut: Praeger, 1993) が分かりやすい。

(注36) 東ティモールの紛争と国際社会の対応については、Sharon Scharfe, *Complicity* (Montreal: Black Rose Books, 1996)/Geoffrey C. Gunn, *A Critical Review of Western Journalism and Scholarship on East Timor* (Manila: The Journal of Contemporary Asia Publishers, 1994)/松野明久・古沢希代子『ナクロマ』日本評論社 1993年等を参照。

(注37) この時期の南アフリカの国家安全保障戦略については、James Barber and John Barratt, *South Africa's Foreign Policy: The Security for Status and Security 1945-1988* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990) が詳しい。

(注38) ナミビア独立とアンゴラ和平をめぐる地域レベルの国際政治の流れについては、Ronald Dreyer, *Namibia and Southern Africa: Regional Dynamics of Decolonization 1945-1990* (London: Kegan Paul International, 1994) が、要領よくまとめている。

(注39) Inge Tvedten, *Angola: Struggle for Peace and Reconstruction* (Boulder: Westview Press, 1997), p. 65.

(注40) *The Economist*, May 24, 1996, pp. 47-48.

(注41) エルサルバドルの和平プロセスに関する経緯については、*The United Nations and El Salvador 1990-1995* (New York: The United Nations, 1995), pp. 3-75を参照。

(注42) Domingo E. Acevedo, "The Haitian Crisis and the OAS Response," in *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, ed. Lori Fisler Damrosch (New York: Council of Foreign Relations Press, 1993), pp. 119-156.

(注43) 西サハラ紛争における OAU の役割については、Anthony G. Pazzanita, "The Proposed Referendum in the Western Sahara," in *International Dimensions of the Western Sahara...*, ed. Zoubir and Volman, pp. 193-204.

(注44) アルーシャ合意とその前後の経緯については、*The United Nations and Rwanda 1993-1996*, pp. 22-23.

(注45) アディシアベバ合意とその前後の経緯については、*The United Nations and Somalia 1992-1996* (New York: The United Nations, 1996), pp. 38-39.

(注46) Tahir Amin, "Pakistan, Afghanistan and the Central Asian States," in *The New Geopolitics of Central Asia and its Borderlands*, ed. Ali Banuazizi and Myron Weiner (London: I. B. Tauris, 1994), pp. 216-231.

(注47) 「国連平和維持活動の財政問題の本質は、予算額そのものの問題ではなく、加盟国の国連に対するコミットメント、それも財政的裏づけを伴う真のコミットメントの問題である」との指摘は、よくなされる。例えば、田所昌幸『国連財政』有斐閣 1996年 152ページ。

(注48) Sorpong Peou, *Conflict Neutralization in the Cambodia War* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1997), p. 13.

(注49) ニューヨーク和平協定に至るアメリカの外交工作の経緯については、当時アフリカ担当国務次官補だったクロッカーによる説明がある。Chester A. Crocker, *High Moon in Southern Africa: Making Peace in a Rough Neighborhood* (New York: W. W. Norton, 1992), Chapter 16-18.

(注50) この文書(いわゆるP5和平案)は、翌1991年のパリ和平協定につながっていく。超大国による外圧主導型のカンボジア和平プロセスの展開については、拙稿「カンボジア紛争の解決過程と戦略的關係の変化

(1982-1991)、『国際政治』103号 1993年) 141～171ページ。

(注51) 例えば中国は、ルワンダに対する国連安保理決議929やハイチに対する安保理決議940に対して棄権するなど、「内政問題」に対する国連第7章の適用には強い難色を示しており、安保理内での米中間の対立が鮮明になってきている。Justin Morris, "Force and Democracy, UN/US Intervention in Haiti," *International Peacekeeping*, vol. 2, no. 3, Autumn 1995, pp. 391-492.

(注52) David Owen, *Balkan Odyssey* (New York: Harcourt Brace, 1995), p. 357.

(注53) ミドルパワーを単に超大国に準ずる国力を持つ国家とする定義もあるが、ここでは地域体系外に大きな影響力を及ぼすほど国力、能力はないが、誠実な仲介者としてグローバル・レベルで大きな役割を果たしている国家をミドルパワーと定義する。

(注54) Gareth Evans and Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations* (Melbourne: Melbourne University Press, 1991), p. 211. なお、「日本も誠実なる仲介者としてカンボジアの和平プロセスに大きく貢献した」という外務官僚による自画自賛の評価があるが、オーストラリアなどに比べると、仲介のタイミングが遅れ、和平プロセスの流れを決定づけるようなものではなかった。池田維『カンボジア平和の道』都市出版 1996年 16ページ。

(注55) *The United Nations and Mozambique 1992-1995*, pp. 14-15.

(注56) Roger Fisher, Elizabeth Kopelman, and Anrea Kuper Schneider, *Beyond Machiavelli: Tools for Coping with Conflict* (Harmondsworth, Middlesex: Penguin Books, 1996), p. 134.

(注57) ボスニア紛争を含む旧ユーゴスラビアの紛争に対する、欧米諸国の対応については、Richard H. Ulman ed., *The World and Yugoslavia's War* (New York: A Council of Foreign Relations Book, 1996) を参照。同書に収められている論文の多くは、欧米諸国のリーダーシップの欠如が一番の問題だと指摘している。

(注58) ルワンダの大虐殺に対する大国や国連の対応の経緯については、川端清隆・持田繁『PKO 新時代』岩波書店 1997年 第3章。

III 第三者の介入の仕方

ここまで、紛争そのものの構造とそれを取りまくグローバル・レベルそして地域レベルの国際政治の構造といった、紛争解決とそれに対する介入の成否に影響を与える構造的制約の側面に焦点を当ててきた。次に、介入の成否と介入主体との関係について検討する。

まず介入者の役割であるが、すでに第II節で触れたことを紛争解決研究の視点などと絡めてまとめると、以下のようになる。

まず第1は、中立性を維持しながら紛争当事者との信頼関係を築く一方で、紛争当事者間のコミュニケーションを促進する役割である。コミュニケーション回路を開くことは、結果として、紛争当事者に自分の認識、相手の認識、そして第三者から見た認識と、複数の観点から紛争を認識させることを促し^(注1)、紛争解決へ大きく一步を踏み出すことになる。

第2は、コミュニケーションの促進を行いながら、紛争の構造そのものを変化させていく役割である。紛争が行き詰まり状態になっている場合、例えばたたき台となる包括的和平案を紛争当事者に検討させながら（いわゆる単一議定書方式）、それぞれの見方を変えさせることで打開策を見出すといったやり方も、その一つであろう。

第3は、飴と鞭により和平プロセスからの紛争当事者の離脱、裏切りを阻止する役割である。紛争当事者の離脱、裏切りを抑止する威信、力の裏づけを確実なものにするために、地域大国および超大国の支持をとりつける役割も無視できないということはすでに述べた。

ゲームの構造を実質的に変換すると言ってもよい、これらの役割を、刻々と流動する紛争状況の中で的確に演じられるかどうか、大きな問題となる。まず紛争解決を目指した介入を始めるタイミングであるが、これはすでに先に述べたように、「紛争解決の機が熟しているかどうか」つまり「紛争が相対的に解決容易な構造に転換しているか、ないし転換可能か」といった点を見きわめて介入を決定しないと、手痛い失敗をすることになる。

また介入した後の対応として、時には時間制限を設けて、和平合意に向けて圧力をかけることが有効な場合もあるが、往々にして急ぎすぎる場合、失敗に終わる。例えばソマリアの場合は、紛争解決に対して急ぎすぎるあまり、武力行使に走り、結果として、介入者自身が紛争当事者になってしまった^(注2)。こうした失敗を犯してしまった背景には、現地社会に対する理解の不足がしばしば挙げられる^(注3)。

また中立的役割を放棄し、主として大国の力を背景に、紛争当事者(特に政治エリート)が和平を真に望んでいないにもかかわらず、無理矢理に和解させたような場合、和平プロセスの第2、第3段階から内戦再発に逆戻りする可能性は高い。アンゴラやカンボジアの事例のように、例えば武装解除が不完全なまま選挙を行うなど、適切な対応ができなかった場合、内戦再開の可能性はより一層高まることになる。また包括的和平合意を欠いたまま、第1世代PKOの手法を適用すると、停戦状態を固定化するだけで、結果的に真の和平的解決への交渉をむしろ阻害することになってしまう^(注4)。

何故、従来の第三者介入が失敗に終わることが多かったのか? それは、紛争そのものの構

造、リージョナル・レベルそしてグローバル・レベルの国際政治の構造などの制約条件にもよるだろうが、それと同時に、やはり第三者の介入・仲介技術の稚拙さにも問題がある。ハーバード大学交渉プロジェクトの創設者であるフィッシャーらも、失敗の要因として、第三者介入のデザインそのものが貧相であること、スタッフ、技術が限られていること等を挙げているが^(注5)、やはり先に述べたような、紛争解決に際しての第三者の役割を適切に演じることができない技量の貧しさがある。

以上のように、第三者介入の技も、地域紛争の解決との関連では重要な条件であるわけだが、これについても3段階の暫定的な評価を行った。例えば東ティモールのように和平合意への道筋をつけられない場合^(注6)、または、とりつける過程で中立的仲介と武力による威嚇、制圧という相矛盾した手法を併用し自ら紛争当事者化するなど致命的な失敗を犯した場合を×、和平合意までこぎつけたものの、武装解除しないままでの選挙の見切り発車など、遂行プロセスで大きな失敗を犯した場合を△、逆に和平プロセス全般で特に大きな失敗をしなかった場合を○とした(表1の⑤列を参照)。

(注1) Fisher, Kopelman, and Schneider, *Beyond Machiavelli* . . . , pp. 23-33.

(注2) Ramesh Thakur and Chalyle A. Thayer eds., *A Crisis of Expectations: UN Peacekeeping in the 1990s* (Boulder: Westview Press, 1995).

(注3) John Lewis and James Mayall, "Somalia," in *The New Interventionism 1991-1994*, ed. James Mayall (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).

(注4) Paul F. Diehl, *International Peacekeeping* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994), Chapter 4.

(注5) Fisher, Kopelman, and Schneider, *Beyond Machiavelli* . . . , p. 123.

(注6) 国連事務総長が仲介のため時折派遣する特別代表は、何かをやっているというカムフラージュでしかなく、また和平実現失敗の責任を超大国から国連事務総長に転嫁する役回りを演じているという厳しい見方もある。Heike Krieger ed., *East Timor and the International Community* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 14.

む す び

以上、紛争の構造、それをとりまくグローバル・レベルないしリージョナル・レベルの国際政治の構造、そして紛争解決を目指した第三者の対応について、順番に見てきたが、表1が示すとおり、紛争自体の解決がきわめて困難な状況(②列で×)になっている場合、第三者の介入はいずれも失敗している。ボスニアのケースについても、国連の介入については×であり、それが△に転じたのは、つまりデイトン和平合意に到達したのは、アメリカの力によるものであることは周知のとおりである。つまり、紛争の構造が×であっても、国際社会のサポート次第では、解決不可能とは言い切れないということである。

また紛争の構造や国際政治の構造において、紛争解決のための条件が整っていても、それだけでは十分ではない。むしろ、これらの条件以上に、第三者の介入の技といった不確定要因が一層重要になってくる。それは、ちょうど民主化移行過程において、それを作っていく側の政治的技 (political crafting) が重要であるという主張(注1)と同じことである。

構造的条件が紛争解決に対して比較的良好で

あっても、介入者が致命的な失敗を犯せば、和平プロセスは頓挫する可能性が高い。個別に見ていくと、構造的条件から見て解決がきわめて困難な状況である場合と解決が比較的容易な場合との間の「グレー・ゾーン」(△)の場合においては、介入者の役割が大きい役割を果たしているようである。言い換えれば、和平プロセスの遂行を成功させるか否かは、介入者の技に大きく依存しているということである(注2)。

世界政治は現在「グローバル・ガバナンス」と「穏健な権力政治」の分岐点にさしかかっていることについては本稿の最初で述べたが、それに関連して、最後の暫定的結論から、さらに以下のようなことが言えるだろう。つまり、グローバルそしてリージョナル・レベルのパワー・ポリティクスを逆に利用して適切に対応しながら第三者介入による紛争解決の成功事例を積み重ねていくことで、パワー・ポリティクスを制御する安全保障レジームの形成も可能ではないか、ということである。

言い換えれば、グローバル・ガバナンスへ通じる「機会の窓」を開く重要な鍵は、紛争解決に取り組む国連等第三者が握っていると言ってもよいのではないだろうか(注3)。

(注1) Giuseppe Di Palma, *To Craft Democracies* (Berkeley: University of California Press, 1990).

(注2) あくまで参考であるが、以下の多変量解析の結果からも同様の暫定的結論を導くことができた。表1の○、△、×を、3、2、1の尺度指標に置き換えた上で(途中で指標が変わっている場合は加重平均値)、短期的成果を従属変数(Y①)として、それ以外を独立変数(X②、X③、X④、X⑤)は、それぞれ紛争の構造、周辺諸国の支援、超大国の支援、国連の対応)にして、重回帰分析(ステップワイズ法)を試みたところ、下記のような式が得られた。X③とX⑤の偏回帰係数は95%水準で統計的に有意であったので、この結果で見ると、

紛争解決の短期的成功をおさめる際に特に重要なのはX⑤の「国連の対応」であり、次に重要なのはX③の「周辺諸国の支援」であると言える。

$$Y①=0.47 \times X③+0.68 \times X⑤-0.34$$

(注3) 人道的介入やマルチラテラリズムの問題とも絡めて、紛争解決における第三者介入の果たす役割についての歴史的な意味を考察したものとして、拙稿の“Is a Window of Opportunity Still Open?: The Role of Third Party Intervention in Conflict Resolution,” *Ritsumeikan Journal of International*

Relations and Area Studies (立命館国際地域研究), vol. 10, March 1997, pp. 65-78. 参照。

(神戸女学院大学文学部助教授)

〔付記〕 本稿は日本国際政治学会1995年秋季大会(1995年10月21日, 広島修道大学)で発表した論考「内戦型地域紛争の解決過程と国連の介入: ポスト・ウェストファリア・システムへ」の一部に加筆修正したものである。