

# 第1章 平和構築から紛争予防へ

## —エスニック紛争後の平和構築の課題を中心に—

吉川 元  
神戸大学

### 1. はじめに

主権平等、内政不干涉といった国際規範を基調とする国際関係は、冷戦が終結した後、大きく変容した。国際社会は、人権の尊重、法の支配、および民主主義を実現することで紛争を予防しようと、国際干渉を行っている。紛争後の平和構築には、紛争の再発防止、および安定した国家建設を目指して、あの手この手の援助を差し伸べ、内政への干渉を行っている。国家の統治のあり方に国際社会が組織的に関与するようになるのが、冷戦終結後の国際政治の新潮流である。

国内統治の在り方を問うこうした動きの背景には、人権尊重、民主主義、および法の支配といった、国内秩序に関する国際規範の確立がある。新しい国際規範の確立に伴い、国家間平和（国際平和）観に代わって、人権の尊重を問い、人間の安全保障を志向する積極的平和観が普及し始め、国家安全保障に代わって、民主主義を問い、地域の、さらには世界全体の安全を志向するような国際安全保障観がにわかに力をもつようになった<sup>1)</sup>。

エストニアおよびラトヴィアのロシア人問題をめぐる両国とロシアとの紛争の悪化を防止し解決したことに、またユーゴスラヴィア紛争のマケドニアへの波及の防止に見られるように、新国際規範を受け入れさせることで紛争予防に成功した例もある。カンボジアや東ティモールの平和構築に見られるように、国際社会による紛争後平和構築が首尾よく進んだ例もある。しかし、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ（以後、ボスニアと略記）やコソヴォの平和構築に見られるように、民主制度の定着には見通しが立たず、国際プレゼンスの撤退の目処すら立たない例もある。

本報告書の目的は、ボスニアの平和構築、カンボジアの平和構築、東ティモールの平和構築、マケドニアの危機管理の事例を中心に、紛争後平和構築の成功例と失敗例を比較検討し、平和構築の成功・失敗の要因を抽出することにある。エスニック紛争後の平和構築と統治・政権をめぐる紛争後の平和構築を比較することで、それぞれの平和構築が直面する課題を明らかにする。そして、エスニック紛争後の平和構築の課題を明らかにすることで、イラクおよびアフガニスタン両国における平和構築が、中長期的には困難である根拠を示唆し、改めて紛争予防の重要性、およびその対策措置の見直しを提起したい。

## 2. 国際平和における民主主義の正当性

### (1) 冷戦後の内戦の増大

冷戦終結後、武力紛争に占める内戦の割合は増大した。1945年～95年にかけて発生した1,000人以上の死者を伴う大規模紛争は164件記録されているが、その内、内戦が77%を占め、純然たる国家間の戦争は30件(18%)である<sup>2)</sup>。大規模紛争発生のパーク時の1991年には、33件の大規模武力紛争中、国家間戦争は1件で、冷戦終結からおよそ10年余が経過した2001年には、大規模武力紛争は24件に減少している。1990年から2001年にかけて発生した大規模武力紛争57件のうち、国家間紛争は3件(イラクvsクウェート、インドvsパキスタン、エチオピアvsエリトリア)で、他はすべて国内の紛争である。中小規模の紛争を含むすべての武力紛争を見ても、東欧の社会主義体制が崩壊し、冷戦が終結しはじめた年の1989年から1996年にかけての武力紛争は101件にのぼるが、そのうち国家間紛争は6件しかない<sup>3)</sup>。冷戦後の武力紛争は圧倒的多数が内戦である。

大規模武力紛争の形態を、その争点に焦点を絞って、政治システムの変更をめぐる紛争、中央政府を打倒しようとする権力争奪の紛争、あるいは政府組織の変更をめぐる紛争といった、統治のあり方をめぐる紛争(以下、「統治紛争」)、それから国家間の領土紛争、および国内の特定領域の分離または自治をめぐる国内紛争といった、領域をめぐる紛争(以下、「領域紛争」)に区分してみる<sup>4)</sup>。そして、両紛争形態の地域別特色を検討してみると、地域差が歴然とする。中東では、1990年代を通して、4-6件で横ばい状態であるが、総じて領域をめぐる紛争が統治紛争を上回る。アフリカでは、1990-91年の11件および1998-99年の11件をピークに、増減を繰り返し、しかも紛争の圧倒的多数が統治紛争である。中南米では、1990年の4件をピークに、微減傾向にあり、紛争のすべてが統治紛争である。ヨーロッパでは、ピーク時の1993年の6件から、2002年には1件へ減少し、すべてが領域紛争である。アジアでは、1990年の13件をピークに以後、減少し、しかも領域紛争が統治紛争の二倍を数える<sup>5)</sup>。

紛争のアクターに焦点を当てれば、領域紛争で民族の分離独立の紛争は言うに及ばず、アフリカの多くの統治紛争も、その圧倒的多数は、エスニック集団間の紛争である。そのエスニック集団であるが、冷戦終結後の1990年から2000年の世界の大規模紛争の動向を分析している紛争研究者ガーの分析によると、1985年以降に発生したエスニック紛争の三分の二は、1989年から1993年に集中して発生しており、以後、紛争の多くが解決されたか、または収束に向かっている。しかも、新たな紛争が発生する見込みは小さいという。紛争が沈静化しているのは、予防外交の成果とみなされる。紛争がもたらすコストの高さを学習した結果、合理的判断に基づいて、民族独立よりも、むしろ民主主義の理念と民主制度のもとで、自治、権力分掌や多文化主義制度の実現を志向する傾向が広まった結果であるという<sup>6)</sup>。

民主主義の導入が、紛争予防や平和構築を成功に導いているかは、検討の余地がある。民主主義が、予防外交および平和構築の成否を分ける鍵であるか否か、疑問であるからである。

しかし、そうした疑問に答える前に、冷戦後に、民主主義が平和構築や予防外交の基調となる背景についてまず概観しておこう。

## (2) 民主主義による平和・安全保障

統治の在り方が、国民にとって、とりわけマイノリティにとって、外国の軍事脅威と同等に、あるいはそれ以上に、脅威となる場合がある。戦争犠牲者の大きさは、世に語り継がれ、知られているが、政治権力による一般市民への殺戮についてはあまり論じられていない。政治学者ランメルは、衝撃的である。これによると、政権自らの手による住民の大量殺戮および集団殺害(ジェノサイド)を合計した「デモサイド」の犠牲者は、戦争での戦闘員犠牲者数をはるかに上回っている。共産主義体制下のソ連で6,100万人、共産党政権下の中国で3,500万人、ナチス・ドイツで2,100万人、それに1970年代後半のポルポト政権下のわずか4年でカンボジアの人口の三分の一に当たる200万人が殺害されている。独裁体制は、無辜の民に容赦ない。権力が集中すればするほど、その政権は国民を抑圧し、それに戦争を自由に始めることができる。20世紀を通してデモサイドの犠牲者総計は1億7千万人にのぼり、それは20世紀(1987年まで)の戦争犠牲者数3,850万人のおよそ4倍にあたる<sup>7)</sup>。しかも、政権の手による一般市民の犠牲者を上回るとなれば、このことは「平和」を実現することにとって、あるいは「安全保障」を実現することにおいて、いったい何を意味するのであろう。ランメルは、ジェノサイドや大量殺戮を防ぐ方法は、権力を制限し、抑制することであり、民主主義的自由を確立することしかない、と主張している<sup>8)</sup>。

冷戦期には、主権平等、内政不干涉の国際規範が優先され、国内統治の在り方が国際社会で問われることはまれであった。しかし、冷戦後に、国際平和および国際安全保障観の実現要件として、にわかに人権、法の支配、民主主義が求められるようになったのは、民主化の「第三の波」を経て、以上のような独裁体制の非人道的な側面が明らかになっていったからである。それに加え、民主主義の正当性が国際政治の世界で高まるには、冷戦崩壊に伴う次の二つの国際安全保障要因が作用している。第一に、冷戦敗者の東側のかつての膨張主義と軍事脅威は、人権抑圧に基づく独裁体制に起因していたと考えられ、冷戦の終結は、西側が擁護してきた人権および民主主義の勝利であるとみなされた。それゆえに、移行期国での民主制度の構築は、国際平和と安全の礎であるとみなされるようになったからである。これに付随して、民主主義国家間に戦争が発生しないという発見が、民主主義による国際平和観の正当性を高めることにもなった<sup>9)</sup>。第二に、1990年代初頭に、世界各地で国内エスニック紛争が発生し、しかもそれが国際紛争へ発展し始めるのを目の当たりにして、紛争予防への取り組み、あるいは紛争後平和構築が国際社会の焦眉の課題と認識されるようになるが、エスニック紛争は、国民の間に統治の正当性が確立されていない非民主的国家で発生した。このことから、人権、なかんずく政治的自由とマイノリティ保護が地域安全保障の実現要件と考えられるようになり、安定した民主制度の確立が、紛争予防においても、また平和構築においても、国際平和と安全保障の観点から要請され

るようになったからである。

### 3. 民主主義と紛争

#### (1) 民主化移行期の紛争

冷戦期には、国際平和が優先され、内政不干涉規範が優先されていたために、国際社会は他国の人々の人権や安全の問題にかかわりようがなかった。それが、冷戦終結後には、独裁体制を民主化することは、戦争の防止と同等に、あるいはそれ以上に重要な課題であるという、民主主義による平和・安全保障観が普及するようになり、国際社会は国内統治に関与するようになった。しかし、ここで問題となるのは、世界のすべての国が民主主義国家に移行できるのか、そしてそもそも独裁体制を崩壊させたところで、その後で民主国家を建設することが可能なのか、という点である。民主主義の正当性への疑問として、民主化移行期にまつわる三つの問題を提起したい。

民主化の「第三の波」に洗われた国々には、民主化が成功裏に進んだ場合と、民主化過程で紛争に陥った場合とがある。1990年代半ばには世界の193カ国中118カ国が民主国家になったが、そのうち約半数は非自由主義的民主国家であるという。自由主義と民主主義は、本来、異質のものであるが、西欧では、両者の制度的・思想的発展が重なる。しかし、非西欧世界では必ずしもそうではない。自由選挙で選ばれた政権が、しばしば人々を抑圧する。また国民統合が進まずに、エスニック対立が構造化されているような多民族国家では、民主化はむしろ暴力や内戦の契機となることがしばしばある<sup>10)</sup>。

民主化移行期に紛争が発生しやすい。かつての社会主義諸国、とりわけポーランド、ハンガリー、チェコのように、国民国家が形成され、活動的なマイノリティが存在しない国では、自由民主主義制度が短期間に首尾よく導入され、しかも比較的安定している。他方、すんなりとは民主化することができない国もある。ソ連やユーゴスラヴィアのように、特定領域(連邦構成共和国)に圧倒的多数を占める特定民族(エスニック)集団が居住するようなエスニック・モザイク型国家の場合、民主化移行の過程で、しばしば分離主義が誘発され、エスニック紛争が発生する。

民主化過程で武力紛争が生じやすい傾向にあること、そしてそれには国内政治要因が作用していることはすでに指摘されてきた。マンスフィールドとスナイダーは、1811～1980年に発生した戦争とその政治体制の関係を調査した結果、民主体制の国よりも、また独裁体制の国よりも、民主化移行期の国のはるかに戦争を起こしやすいという結論を導いている。民主化移行国は、独裁体制であった国の場合よりも2倍の確率で戦争を起こす。民主化移行国といっても、民主化開始から1年経過した国よりも10年経過した国のほうが戦争を起こす確率ははるかに高い。それは大統領や首相の選出プロセスの透明性が増し、政治参加が拡大されるにつれ、大衆の支持を取り付けるために、民族主義を、さらには好戦的民族主義を高揚させる傾向にあり、周辺国との

関係が緊張し、戦争に発展しやすいからである<sup>11)</sup>。

社会主義諸国の体制崩壊過程で、エスニック紛争に発展していった国とそうでない国とを比較検討したコジェミアークンは、民主化移行期に生じる紛争の国内政治要因を論じている。民主制度が導入されたとしても、政治エリートも一般大衆も、非自由主義的であり、民主化過程、とりわけ自由選挙の実施と行政の説明責任の強化が、国内のタカ派的政策の「伝動ベルト」と化して、対外政策はしばしば強行的または攻撃的になる。特に政党政治や代議制の導入が初期段階にあり、しかも多様な利益が存在する場合、政策調整が困難である。そこで、政治指導者は、好戦的民族主義に訴え、それがしばしばエスニック紛争の契機となる<sup>12)</sup>。

## (2) 住民投票

第二の問題として、民主主義の正当性が高まる冷戦後の国際政治の動きの中で、民族の自決(独立)の賛否を問うために民主的手続きとして導入された住民投票が紛争発生 of 触媒になっている点に注目したい。旧ユーゴスラヴィア各地の紛争も、旧ソ連各地の紛争も、それに東ティモールの紛争も、独立の賛否を問う住民投票が触媒となって武力紛争が始まっている。国際連盟や国際連合の元でこれまで実施されてきた住民投票は、民族自決による国家の誕生の際に、国境の確定が困難な場合、住民にいずれの国に帰属するかを問う民主的手続きであった。しかし、そうした住民投票とは異なり、独立の是非を問う住民投票は、民族自決を問う住民投票である点で国家誕生の民主的正当性を確保するための手続きとみなされるようになった。

この発端は、ソ連の崩壊直前、ソ連の大統領ゴルバチョフが、1990年に、ソ連憲法で保障されていた構成共和国の自由な脱退の権利(72条)の実際の権利行使の手続きとして住民投票法を制定したことにある。その狙いは、バルト3国の分離独立を合法的手続きに基づいて阻止することにあった。いずれも共和国も、連邦離脱に必要な住民の三分の二以上の独立支持が見込まれないことを踏んでのことであった。意外にも、バルト3国を除くソ連の各共和国で住民投票が実施され、それが民族主義を高揚させるきっかけとなり、各共和国は次から次へと主権宣言を行っていった。ユーゴスラヴィアの場合、クロアチアでの住民投票の結果、クロアチア人の民族主義の高揚に少数派のセルビア人は安全保障ジレンマに陥り、そしてクロアチアの独立宣言に続いて内戦が始まった。EC諸国ボスニアの独立承認の条件として、住民投票を実施することを示唆し、これを受けて実施された住民投票をムスリム(ボスニア人)主導の国造りに反対するセルビア人がボイコットし、セルビア人とボスニア人の対立は決定的となり、ボスニアの独立宣言とともに内戦が始まった。

住民投票は、独立を求める多数派の民族主義を高揚させる契機となり、それはまた少数派エスニック集団を安全保障ジレンマに陥れる契機ともなり、ここにエスニック紛争の場が設定されることになる。住民投票はその意味で紛争の触媒となりうる。その点で、クリミアのロシア人の独立やモンテネグロの独立を問う住民投票の実施を国際社会が阻止した事例は、その後、両地域がエスニック紛争に陥っていないことから、住民投票の国際支援のあり方は再考を要

するであろう<sup>13)</sup>。

### (3) 連邦制の問題

民主化移行期の第三の問題として、連邦制の導入問題がある。連邦制は、自治を保障する制度として、エスニック紛争の解決策とみなされがちである。事実、これまで、多民族国家の民主化の一環として、連邦制の導入が政治問題となってきた。多民族国家であったソ連とユーゴスラヴィアでは、社会主義国家の建設とともにいち早く連邦制が導入され、チェコスロヴァキアも、1968年「プラハの春」の民主化の唯一の成果として連邦国家になった。連邦制は、多民族国家に導入され場合、それもエスニック集団が特定領域に居住するモザイク型国家の場合、常に、分離独立の可能性を秘める制度となる。カナダのように、民主主義が制度的も政治文化的にも根付き、統治システムの正当性が確立されている国でも、ケベック州のフランス系カナダ人の分離主義の動きは、カナダの分裂の可能性を秘めている。

ソ連とユーゴスラヴィアの場合、これらの国では共産党支配の統治の正当性が確立されていなかったことから、民主化そのものが国家の分離分裂の促進要因となったことに注目したい。しかも、国家の分離分裂の際に、それを引きとどめる連邦中央政府と独立を志向するエスニック集団との間でしばしば紛争を引き起こしたが、それにとどまらない。独立した国が、けっして単一民族国家ではないために、分離独立した国家内に活発なマイノリティが存在する場合、さらなる分離独立をめぐる紛争が発生する傾向がある。

民族自決で独立し、しかも国内にエスニック対立の構造を有している場合、連邦制を導入することは、エスニック対立の解決にはならない。文化・教育の領域が中央政府の管轄ではなく自治体の専管事項となることで、エスニック・アイデンティティは保持され、自治、さらには独立を求める下準備になるからである。治安が自治体の警察の専管事項となることで、警察はいつでも独立に備えての予備軍の役割を担うことにもなる。ボスニアは、エスニック紛争を経験した後、3民族の共存を目指して連邦国家となったが、そのことはさらなる分裂の土壌を用意したことを意味しよう。マケドニアは、エスニック紛争を経験していないだけに、多数派のマケドニア人の反対で、連邦制の導入は実現せず、さらなるエスニック対立の発展を阻止している。イラク、アフガニスタンに連邦制を導入するとなれば、それが将来的に何を意味するか、想像に難くない。

## 4. 紛争形態によって異なる平和構築の課題

### (1) 統治をめぐる紛争後の平和構築

紛争をいったん経験した場合、カンボジアや東ティモールのように、平和構築が順調に進んだ国もあれば、ボスニア、コソヴォ、さらにはアフガニスタンやイラクのように、困難に直面している

国もある。その違いは、どうやら紛争形態に起因していると考えられる。

カンボジア内戦のように冷戦期に起源を持つ統治紛争の場合、紛争後には、総じて和平合意の後に民主制度の移植が比較的短期間に順調に進んでいる。和平合意が成立し、国家の独立が国際社会で承認されても、しばらくは不満勢力によるテロ行為が続く場合はある。しかし、紛争後に民主制度が移植されれば、政治対立は舞台を議会に移して平和的に継続できる。インドネシアからの独立の賛否を問うことが争点であった東ティモール紛争の場合、それが領域紛争ではあるがエスニック紛争の様相を呈していなかったことから、いったん独立が達成され、国家の国際承認が得られれば、争点は解消したわけで、平和構築、とりわけ民主制度の建設は比較的容易である。

統治紛争後または非エスニック紛争後の平和構築が比較的容易であるのは、難民の帰還問題が比較的短期に解決していることにも表れている。東ティモールの場合、1999年の独立をめぐる紛争時に、25万人の難民が発生したが、いまだに帰還していない者は、2003年末で2万人いる。その2万人の難民は、西ティモール(インドネシア) 残留希望者であり、難民帰還がほぼ終わり、難民支援事業も2002年末で終了している。ピーク時60万人いたカンボジア難民は、20数万人の定住希望者を除き、タイの難民キャンプにいた37万人の難民が、カンボジアが暫定統治下にあった1992～93年に一気に帰還を果たしている。

統治紛争後の平和構築が容易で短期に実現しているもうひとつの証は、国連PKOなどの国際プレゼンスの駐留が短期に任務を完了し、撤収していることにも表れている。たとえば、冷戦終結後、国連PKO史上初の暫定統治型PKOとして注目されたUNTAC(国連カンボジア暫定統治機構)は、1992年3月にカンボジアへ派遣されたが、わずか1年半後の1993年9月に撤収している。カンボジアが、民主国家として順調に発展する目処が立ったからからである。東ティモールには、内戦で多国籍軍が派遣され、国内が平定された1999年10月に派遣されたUNTAET(国連東ティモール暫定行政機構)は、東ティモールの独立達成後、2年半の暫定統治を終えた後、2002年5月に撤収し、そして縮小された任務を引き継いだUNMISSET(国連東ティモール支援ミッション)も、2004年5月に撤退する予定である。

## (2) エスニック紛争後の平和構築

紛争がエスニック紛争であった場合、その後の平和構築は、事情は異なる。ボスニアのように、紛争過程および終了後に民族浄化が進んで、エスニック・モザイクがいつそう鮮明になった国では、あるいはマケドニアのようにエスニック対立のもとで自発的な民族浄化が進み、民族の住み分けが進んだ国では、国家の枠組みを維持しつつも自由主義的民主制度を移植することは困難を極める。それは、紛争後にはエスニック・アイデンティティがいつそう強化されており、民主制度は多数派集団に有利になると考えられるために、少数派の不満が高いからである。

エスニック紛争後の平和構築において、とりわけボスニア、マケドニアのように周辺国に国境をまたぐエスニック集団(超国家エスニック集団)が存在する国では、エスニック紛争後の平和

構築では、エスニック集団間の和解も、国民統合も進まないためにマイノリティ保護問題、連邦制問題、さらには権力分掌問題という点が争点となる。国民統合はきわめて困難な課題に直面している。国内の各エスニック集団は、周辺国の「同胞」との文化的、経済的、場合によっては軍事的な協力と接触を続けており、中央政府の求心力は弱い。大セルビア主義、大アルバニア主義、大スラヴ主義といった、超国家エスニック集団の統合を求める動きが、しばしば国家内のエスニック対立を煽ることになるからである。こうした国に、連邦制の導入は問題解決にはならない。それはむしろ国民統合の障害となる。

ボスニアの場合は、権力分掌システムが導入されている。ボスニア人、セルビア人、クロアチア人の主要三民族の間で、大統領職、閣僚など主要な権力が三等分に分掌され、また軍まで事実上、3民族別に編成されている。ところが、ボスニアのような三等分の権力分掌システムは、人口の40%以上を占める多数派のボスニア人には不公平感が強く、また国際社会プレゼンスによる主権制限に対して不満が募り、エスニック対立の構図は温存されたままである<sup>14)</sup>。マケドニアは、紛争予防と危機管理に成功した例ではあるが、分離独立以来、市民社会の創造と権力分掌に狭間に揺れてきた。目下のところ、最高裁判所の判事、オンブズマンなど紛争解決に関する主要な役職の三分の一の地位を少数派の意見を代弁せねばならない緩やかな権力分掌の仕組みにとどまっている。また少数派のアルバニア系住民が主張する連邦制問題は、少数派のアルバニア系住民の分離主義を助長することになるとの理由で、多数派のマケドニア人の反対で実現していない。こうした経験から、もともとエスニック集団の住み分けがあり、しかも独裁体制または原理主義的かつ権威主義国家が崩壊したイラクやアフガニスタンでの民主制度がどのようなものになるのか、その行方が注目される。

エスニック紛争後平和構築のもうひとつ課題は、難民や国内避難民の帰還問題が一向に解決する目処が立たないことにある。それは、政権が敵対エスニック集団の難民帰還を阻んでいるからでもあるが、紛争後に民族浄化が進み、敵対集団の居住領域となってしまった郷土に帰還することができなくなったためでもある。クロアチア紛争から10年も経過しようとするのに、クロアチアからのセルビア人難民28万人のうち、2002年末までに帰還した者は10万人強であり、およそ三分の二が帰還できないでいる。ボスニア紛争で輩出した難民・避難民200万人のうち、2003年時点でいまだに372,000人が難民であり、しかもボスニア国内に367,000人の国内避難民がいる。紛争後8年を経過しているのに、およそ三分一の難民・避難民が帰還できないでいる<sup>15)</sup>。

エスニック紛争後平和構築が難航することは、国際プレゼンスが長期にわたっている点にも表れている。2003年末現在、展開中の13の国連PKOの内、冷戦期に派遣され今日まで継続しているもの5件、冷戦終結後に派遣され今日まで継続しているもの8件であるが、冷戦期に起源を持つPKOの5件は、いずれも国家誕生の際の境界線の引き方をめぐりエスニック紛争後への関与である。イスラエル誕生に伴う周辺国との紛争後に派遣された、国連初のPKOであるUNTSO(国連休戦監視機構)は、1948年以来、半世紀以上にわたって今日まで駐留が続いている。インド・パキスタンの分離独立の際に、カシミールの帰属をめぐって両国の間で争われ、国連が派遣



したUNMOGIP(国連インド・パキスタン軍事監視団)は、49年以来、今日まで引き続き駐留している。キプロスの独立の際にギリシャ系とトルコ系との紛争に国連が派遣したUNIFIL(国連キプロス平和維持隊)は、64年に以来、今日まで40年間続いている。いずれも撤退の見通しが立たない。冷戦終結後、エスニック紛争後に派遣された暫定統治機構についても同様の傾向が見られる。たとえば、ボスニアでは、和平履行評議会(PIC)の管理の下で、民生部門履行の最高責任者である上級代表(OHR)が暫定統治にあたり、国連、OSCE、EUその他の国際機構がPICのもとで暫定統治にあたっている。当初1年の予定で派遣されたこの国際管理行政は、無期限に延長され、しかも権限は拡大の一途をたどっている。それにNATO主体の多国籍軍も駐留しているが、その撤退の目処は立たない。NATOの対ユーゴスラヴィア戦争勝利直後の1999年6月からコソヴォへ派遣されたUNMIK(国連コソヴォ暫定行政ミッション)および多国籍軍は、コソヴォ周辺(のユーゴスラヴィアおよびマケドニア)での紛争を防止するために撤退できないでいる。こうした事例からして、アフガニスタンおよびイラクへの多国籍軍を中心とした軍事プレゼンスの撤退の見通しは立たないであろう。

### (3) 紛争予防の国際要因

紛争予防において、また平和構築での紛争再発防止において、成否の鍵を握る国際要因は、第一に、協調的アプローチの有無である。危機管理や紛争予防には、国際協調が不可欠である。コソヴォからのアルバニア人武装勢力NLAの侵攻による2001年春のマケドニア危機では、国際社会は迅速かつ一致して対応したが、このことが危機管理の最大の成功要因であった。エストニア、ラトヴィアでのロシア人マイノリティをめぐる紛争へ国際社会は一致して対応した結果、紛争の悪化が回避され、紛争の解決を導いた。一方、ユーゴスラヴィアの分離独立に伴う武力紛争のきっかけのひとつは、一部のヨーロッパ諸国が独立を支持したことから、自決に拍車がかかったことにあった。ロシアのチェチェン紛争のように、大国内の紛争は、当事国が大国であるゆえに、その対応への国際社会の足並みはそろわない。インドネシアによる東ティモール併合、ナゴルノカラバフの紛争、あるいはアメリカの対イラク戦争のように、大国の国益が大きくかかわっている地域の紛争では、紛争予防に国際社会の足並みはそろわず、武力紛争を防止することができなかった。

紛争防止における国際社会の協調的アプローチとの関連で、戦争犯罪人の国際法廷の設置も国際協調の問題である。ユーゴスラヴィア紛争の場合、ミロシェヴィッチをはじめ紛争の責任者が旧ユーゴスラヴィア国際刑事裁判所で裁かれている。このことは、国内の戦争であろうと、いまや国際法廷で裁かれるとあって、さらなるエスニック紛争の抑止に一定の機能を果たしているといえる。しかし、東ティモールの紛争に関しては、国際軍事法廷は設置できずに、残虐行為を行った者は裁かれないでいる<sup>16)</sup>。その結果、懲りない面々が今もってインドネシア各地で人権抑圧、虐待に行動の自由が保障されることになっており、あらたなエスニック紛争の火種が温存されている。ヨーロッパとアジアの、この彼我の差は、いったい何を意味するのであろうか<sup>17)</sup>。

紛争予防および平和構築の第二の国際要因は、地経学的なパワーおよび安全保障機構加盟への期待が醸し出すパワーの有無である。国際協調による紛争予防も平和構築も、その実際の政策は、人権、マイノリティ保護、そして民主主義の国際規範を受容させることにある。当事国が自ら干渉を受け入れるには、そうしたことを可能にするパワーが国際社会に必要とされる。第一次世界大戦後には、国際連盟を中心に国際司法裁判所が紛争解決に貢献するマイノリティ保護レジームが確立された。しかし、国際社会の側に国際連盟を支持する意思が欠如しており、またマイノリティ保護は戦勝国側には適用されない選択的取り決めであり、それに、国際連盟は、取り決めが履行されるような効果的なルールを作らず、結果的には保護レジームは有効に機能しなかった<sup>18)</sup>。それでは、冷戦後のマイノリティ保護や民主化の要請に、国際社会はどの程度のパワーを持っているのであろうか。

東欧諸国の自由主義的民主国家への体制移行が比較的短期間に成功したのも、紛争後のバルカン諸国で大規模国際プレゼンスを受け入れ平和構築に協力しているのも、EU加盟、さらにNATO加盟の期待が背後にあるからである。冷戦後の国際政治において、とりわけ移行期国または平和構築下にある国に、かつてのように先進諸国からの戦略的援助は期待できない。経済的発展のためにはEUへの接近、EUとの経済協力、さらにはEU加盟が中長期的国家目標となる。ロシアの軍事的脅威を意識するロシア周辺国にとっては、NATO加盟が喫緊の課題となる。そしてEU加盟もNATO加盟も、冷戦後の新潮流である人権、民主主義、法の支配を加盟基準に据えるようになった今では、加盟希望国は、国内統治の在り方への国際干渉を受け入れるようになり、国際規範を受容ようになる。反面、こうした地経学的要因が働かない地域もあれば、安全保障要因が作用しない地域もある。ロシアとの接近を強めるベラルーシ、EU加盟の目処が立たない中央アジア諸国が、国際規範の受容に消極的なのもそのせいである。さて、イラクやアフガニスタンには、こうした地域国際安全保障機構の関与も、地経学的磁場もないとなれば、国際規範の受け入れ動機はどこに見出せようか。

## 5. 終わりに—紛争予防は可能か

冷戦後の平和構築が遭遇する問題からして、民主制度の導入が困難な国があり、そしてエスニック紛争後の平和構築のコストが高つく国もあるということが明らかであろう。民主主義の具体的表現としての民族自決は、領域紛争の原因であった。民族自決に伴う国境の線引きが容易でないことは、20世紀を通して国際社会は十分に学んできたはずである。これからも、アジア、アフリカでは国家の分離独立が、そしてヨーロッパでは民族自決を達成した国家内の少数民族によるさらなる分離独立の動きが予測される。民族自決による国家の誕生は、その国家内に少数民族を生み、その少数民族のさらなる自決をめぐる紛争に発展する可能性を残すからである。国民国家の形成が未発達で、しかも人権、マイノリティ権利保護、民主主義といった価値のグ

ローバル化の影響で、エスニック・アイデンティティの強化が進んでいる今日、民族自決は、民主国家の創造ではなく、さらなる紛争の火種を作ることになる。民族自決を国際社会が認めるといふのなら、自決の線引きが不可能な場合、これからは集団移住、住民交換といった、かつての非人道的な民族浄化の手法まで国際社会は正当化せねばならなくなるかもしれない<sup>19)</sup>。さもなければ、民族自決の支持も、ましてや自決を問うような住民投票の国際支援も、再考を促されるであろう。

エスニック紛争後の平和構築においては、集団間の対立・亀裂が存続しているだけに、民主化は必ずしも安定した国家創造の手立てとはならない。選挙は、多数派と少数派の地位を恒久化することにつながる。政策決定や政府の資源配分へのアクセスの平等な機会の保証が不可能にもなる。民族的に分断されている国では、民主化は、民族構成を調べる国勢調査のようなものであり、民主化が多数派の暴政を認める機会を提供することになる。連邦制の導入も、紛争予防の手立てとはならない。連邦制のもとでは、自治政府に財源が管理され、警察も管理下におかれ、このことがかえって分離主義の動きを助長することになる。マケドニアが、少数派のアルバニア人が主張する連邦制の導入を阻んでいるのは、賢明な選択である。その点で、イラクで少数派であるクルド人が主張している連邦制導入も、国家の統一という観点からは、適切な選択ではない。

権力分掌は、エスニック対立構図が温存されている国では、当座は考えられうる数少ない選択肢の一つであろう。しかし、権力分掌は、エスニック集団間の分断の固定を制度的に保障する措置であり、国民統合の障害となる。一見、平和に見えるボスニアで、そしてマケドニアで、いかにして国民統合を図り、市民社会を形成していくかが、平和構築の最大の課題である。その点、イラクでは、統治評議会にすでに権力分掌の兆しが見られるが、今後の行方を注視したい<sup>20)</sup>。

エスニック紛争後の平和構築は、はたして可能なのであろうか。アフガニスタンの原理主義的タリバン政権も、またイラクのフセイン独裁体制も、武力によって崩壊させられた。しかし、アフガニスタンでは、今もって地方軍閥、エスニック集団の影響力が強く、国民統合の見通しは言うに及ばず、民主制度の定着の見通しすら立たず、権力分掌システムの導入の動きもなく、それに国際社会による軍事的プレゼンスは強化されないでいる。国際社会は、この資源もない貧しい国に、関与することを拒んでいるかのようである。タリバン政権崩壊後に、今のところ周辺国からの領土併合の動きがないことだけが幸いとでもいえようが、国際社会による政治的、経済的、そして軍事的な関与は、半ば永続的なものとなるであろう。今後、原理主義的独裁体制による秩序を懐かしむ時代が程なく到来するかもしれない。

どうやら民主主義の平和観に基づく民主化の普及は、平和地帯ではなく紛争地帯の拡散を意味する場合があります。国家の統合において民主主義がなじまない国がありそうである。とりわけエスニック・モザイク型の国家の紛争後の平和構築の困難さを認識するにつけ、イラクの行方、アフガニスタンの行方は楽観視できない。武力行使が禁止されている今日、領土分割が不可能になった今日、そして人権とマイノリティ保護が国際規範となりつつある今日、あらため

て紛争予防の重要性が強調されねばなるまい。エスニック紛争をいかにして予防するか、そして多民族国家を壊さずしていかにして平和的方法で民主化移行を実現するかが、国際社会の今後の大きな課題であろう。

注

- 1) 参照、吉川 元「グローバル化と国際安全保障」吉川 元編『国際関係論を超えて』山川出版、2003年。
- 2) Kalevi J. Holsti, *The State, War, and the State of War*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp.21-23.
- 3) Peter Wallensteen & Margareta Sollenberg, "Armed Conflicts, Conflict Termination and Peace Agreements, 1989-96," *Journal of Peace Research*, vol.34, no.3, 1997.
- 4) この定義は、SIPRIの大規模武力紛争の定義に依拠している。参照、*SIPRI Yearbook 2002*, Oxford University Press, 2002, p.77.
- 5) 本文の大規模紛争に関する統計数値は、*SIPRI Yearbook 2002*, p.64.の表に基づく。
- 6) Ted Robert Gurr, "Ethnic Warfare on the Wane," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No.3, May/June 2000.
- 7) Rudolph J. Rummel, *Power Kills: Democracy as a Means of Nonviolence*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1997, pp.92 - 98.
- 8) Rudolph J. Rummel, "Power, Genocide and Mass Murder," *Journal of Peace Research*, Vol.31, No.1, February 1994.
- 9) 民主主義による平和について、例えば、Bruce Russett, *Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold World*, Princeton University Press, 1993. 議論を批判的に検討したものとして、Michael E. Brown and Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, eds. *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1996.
- 10) Fareed Zakaria, "The Rise of Illiberal Democracy," *Foreign Affairs*, November/ December 1997.
- 11) Edward D. Mansfield and Jack Snyder, "Democratization and War," *Foreign Affairs*, Vol.74, No.3, May/June, 1995.
- 12) Alexander V. Kozhemiakin, *Expanding the Zone of Peace: Democratization and International Peace*, London: Macmillan, 1998.
- 13) ユーゴスラヴィアでの住民投票と独立宣言、そして内戦に発展する過程については、参照、Kikkawa Gen, "Preventing Ethnic Conflicts-Reconsideration of the Self-Determination Principle," Sato Hideo, ed., *Containing Conflict: Cases in Preventive Diplomacy*, Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2002.
- 14) ボスニアの権力分掌と、主権制限への国内不満については、参照、橋本敬市「ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおける和平プロセス—国際社会による強制的介入」『国際問題』No.520, 2003年 7月。Christophe Solioz, "Quest for Sovereignty: Bosnia and Herzegovina's Challenge," *Helsinki Monitor*, Vol.14, No.2, 2003.
- 15) 難民の統計数値は、UNHCRの以下の文献から引用した。UNHCR: *Refugees by Numbers 2003*.
- 16) 国連人権委員会が勧告した東ティモール国際法廷設置を国連安全保障理事会は受け入れず、その結果、インドネシア国内法廷で裁くことになった。インドネシアによる東ティモール併合を西側諸国が支援していたために、国際法廷の設置には安全保障理事国は消極的であったからである。その結果、東ティモールでは、UNTAETのもとに検察としての重大犯罪部を設置して、デシリ地方裁判所の中に三人の判事からなる重大犯罪パネル(判事団)設置した。2003年4月まで、247人に対する60件の起訴を行ったが、被告の三分の二はインドネシアにいるために、実際に裁くことができないでいる。
- 17) 松野明久「東ティモールにおけるポスト・コンフリクトの課題」『国際問題』No.520, 2003年 7月。
- 18) J. Mertus, "The Dayton Peace Accords," Peter Cumper and Steven Wheatley, *Minority Rights in the 'New Era' Europe*, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1999.
- 19) Chaim D. Kaufmann, "When All Else Fails," *International Security*, Vol.23, No.2, Fall 1998.
- 20) 03年7月13日に発足した暫定統治機構であるイラク統治評議会は、25名の代表中、人口の6割を占めるシーア派13名(過半数)、スンニー派5名、クルド人5名、アッシリア人(キリスト教徒)1名、トルクメン人1名で、人口比に応じた権力分掌体制の兆候が見られる。