

# 和平交渉の仲介と非国家行為主体

—シエラレオネ紛争におけるインターナショナル・アラート (IA) の活動—

古内洋平

- 1 はじめに
- 2 和平交渉における非国家行為主体の仲介—情報の問題—
- 3 シエラレオネ和平交渉における IA の仲介
- 4 おわりに

## 1 はじめに

冷戦後に多発する国内紛争の解決は、国際社会にとって共通の関心事となった。国家だけでなく、個人や NGO（非政府組織）などの非国家行為主体も、国内紛争終結のための和平交渉の仲介役を務めるようになった。大国や周辺諸国に比べて、非国家行為主体は紛争当事国の歴史的・政治的・経済的・文化的な利害関係から比較的自由である。そのため、大国や周辺諸国に比べ、非国家行為主体はどの当事者からも信頼を得られる可能性を持っている。非政府組織が大国や周辺諸国に比べて仲介者として有利な点はまさしくここにある。つまり、大国や周辺諸国がアクセスしにくい紛争当事者にアクセスすることが可能であり、そのような当事者の情報を国際社会や別の紛争当事者に伝達できる可能性を非国家行為主体は有しているのである。紛争当事者の能力や意図に関する情報を正確に理解することは、国際社会が和平交渉の仲介を効果的に進めるために重要である。なぜなら、紛争当事者が和平に合意できない原因のひとつは、敵対する集団双方ともに相手の能力や意図に関する情報を共有できないことにあるからである。しかしながら、人的・物的な資源に乏しく国際的な正統性や強制力を持たない非国家行為主体が、収集した情報を和平交渉の結果に反映させようとする際には、さまざまな困難が付きまとう。

本稿の目的は、和平交渉が破綻してしまう原因を「情報の問題」に求める視

点から、和平交渉の仲介活動における非国家行為主体の役割を定義し、その可能性と限界について考察することである。次節（2節）では、和平交渉における「情報の問題」を説明することで、非国家行為主体がこの問題を解決する際に仲介者として重要な役割を果たしうる可能性があると同時に、この問題を拡大させてしまう可能性もあることを論理的に説明する。3節では、シエラレオネ紛争を事例に、和平交渉過程に参加した非国家行為主体である国際 NGO 「インターナショナル・アラート (International Alert)」(以下、IA と表記する)の活動を検討し、2節で展開した論理を例証する。

以上のような考察を通じて、本稿は、これまで重視されつつもあいまいにしか議論されてこなかった、非国家行為主体が和平交渉の仲介者として活動する意義について、「情報の問題」という視点を提供する。また同時に、非国家行為主体の仲介活動によって和平交渉が失敗してしまう危険性があることを指摘することで、国際社会における仲介者間の情報の共有や連携がますます重要になることをあらためて指摘したい。

## 2 和平交渉における非国家行為主体の仲介—情報の問題—

本節では、和平交渉における非国家行為主体の仲介活動の意義と限界について、「情報の問題」という視点から論じる。

近年、合理主義の立場から、戦争の原因を「情報の問題」に求める議論が提起されており、これを国内紛争に適用する研究も少なくない。ここで、既存の説明を参照しながら「情報の問題」を整理しておこう。紛争研究では、紛争当事者双方にとって武力紛争以上に好ましい取引（和平合意）がありうるにもかかわらず、なぜ当事者間で合意が達成されないのかというひとつのパズルが提起され、議論されてきた。このパズルに対して、フィアロン (James D. Fearon) は、合理主義の立場から、「情報の問題」と「コミットメント問題」という回答を用意した<sup>14</sup>。「情報の問題」とは、和平合意できない原因を、紛争当事者双方が相手の能力や意図に関する正確な情報を持っていないことに求める考え方である。どういうことか。もし一方の紛争当事者が相手の相対的な弱さを正確に理解していた場合、その当事者は話し合いによる解決を相手に提案して、相手の譲歩を強制できると一見考えられる。その方が、わざわざコストをかけ

て武力で譲歩を勝ち取るよりも、同じ結果を安上がりにも得られるからである。しかし、提案の受け手が提案者の能力を正確に知らない場合、提案者が自分を強者と見せかけることで実際以上の利益を得ようとしている可能性を排除できず、受け手は提案者を「見せかけの強者」と認識してしまう（実際に強者かどうかはこの際問題ではなくなる）。そのような場合、提案の受け手が譲歩する程度は、提案者が期待するよりも小さくなるだろう。「見せかけの強者」に必要以上の譲歩をしてしまえば、損であると受け手が考えるからである。この場合、本来得られるはずの合意が得られないことになる。逆に、もし提案の受け手が提案者の相対的な強さを正確に理解していた場合は、わざわざ武力に訴えずに和平の提案に従うだろう。武力に訴えても敗北することは明白だからである<sup>99</sup>。つまり、和平合意が成立するかどうかは、互いが持つ勢力分布の情報に依存しているのである。しかしながら、このような情報が事前にとりて自明であることは、コミュニケーション不足ゆえに、ほとんどないだろう。さらに、紛争状態にある当事者には、互いに有利な方向に状況を持ち込もうと自分の情報（私的情報）を操作する誘引が働くため一つまり自分を強く見せようとする誘引が働くため一、ますます正確な情報が双方に行き届きにくくなってしまふのである。こうして、結局、得られるはずの合意を得ることはできず、紛争を話し合ひで解決することは困難になってしまうのである<sup>99</sup>。

さて、以上のような「情報の問題」を解消するにはどうすればよいだろうか。紛争当事者の私的情報を相手に正確に伝達することで、この問題を緩和できるだろう。そうすることで、勢力分布の情報が互いに共有され、勢力分布に基づいた利益の分配が可能となる。紛争当事者双方が私的情報を共有するにはいくつかの手段が考えられるが、そのひとつに第三者による仲介という手段があげられる。紛争当事者間の橋渡しの役である仲介者は、和平合意を達成させるために、私的情報に関する助言を双方に与えようとする。先に述べたように、紛争当事者は双方とも私的情報を操作する誘引を持っているので、互いに何らかの手段で情報を伝達しあってもその情報には信頼性がない。しかし、第三者が紛争当事者双方の私的情報を収集・分析し、その結果を当事者双方に伝達することによって、その情報に信頼性が生まれうる。

そうとはいえ、仲介者のもたらす情報が、紛争当事者にただちに信頼されるとは限らない。この点に関して、キッド（Andrew Kydd）による仲介者の中立

性と信頼性に関する研究は参考になる。キッドは、仲介者が中立的であるべきだという既存の議論に異を唱えた。彼によれば、中立の仲介者は紛争解決という目的を達成するために偽の情報を紛争当事者に提示することも辞さないのであって、そのような仲介者の助言は紛争当事者から信用されない。つまり、仲介者が中立であるからといって、紛争当事者の信頼を得ることはできないのである。それに比べて、どちらか一方の当事者に肩入れしている仲介者の助言は、当然のことながら、その当事者の信頼を得やすい。たとえば、1999年のコソボ空爆時にロシアがセルビアに伝えた「NATO空爆」の情報は、ロシアがセルビア寄りの姿勢を見せていたがために信頼されたのである<sup>44</sup>。なるほど、中立な仲介者が信頼されるわけではないという指摘には同意できる。しかしながら、そもそも紛争当事者に対してまったく中立的な仲介者など存在しない。たとえ仲介者が中立的であろうとしても、紛争当事者から見たら、多かれ少なかれ、当事者のどちらかに偏っていると見られる傾向は常にあるだろう。仲介者が紛争当事者に対して中立でいることは難しいのである。そのような前提に立てば、国際社会は、中立的な仲介者を立てようとするよりも、集団A寄りの仲介者a、集団B寄りの仲介者b、…といった具合に、それぞれの紛争当事者の信頼を得やすい仲介者を複数用意して、その仲介者間でそれぞれの紛争当事者の能力や意図に関する情報を共有することが好ましい。そのようにして得られた情報は、紛争当事者自身が互いに情報をやり取りするよりも、また中立的な仲介者によって提示された情報よりも、当事者双方から信頼を得やすい。

しかし、ここで、仲介者と紛争当事者との利害関係の問題が発生する。実際に仲介者となりうる主体は、紛争当事国に利害関係や影響力を持つ大国や周辺国などの主体と、それに比べて利害関係の薄いNGOや個人など非国家行為主体に分けることができるだろう<sup>45</sup>。大国や周辺国はさらに、その国内の民族構成や移民の政治的影響力によって、紛争当事国政府と利益を共有する主体と、反政府組織と利益を共有する主体に分けられる。非国家行為主体は、紛争当事国との歴史的・政治的・経済的・文化的な関係が希薄であるため、政府の利益からも反政府組織の利益からも比較的自由に行動できる主体である。さて、このような主体間の性格の相違は、その主体の仲介機能に影響する。紛争当事国政府と利益を共有する大国や周辺国は、その政府からは信頼を得やすいが、反政府組織からは信頼されにくいだろう。逆に、反政府組織と利益を共有する大

国や周辺国は、その反政府組織から信頼されやすいが、政府からは信頼されにくいだろう。つまり、この種の仲介者には、仲介する前から、接近しうる紛争当事者に制限があるのである。その結果、肩入れする紛争当事者を仲介者が全く自由に選択できる余地はほとんどない。

これに対して、紛争当事国との利害関係がほとんどない非国家行為主体は、仲介する際に、接近する紛争当事者を比較的自由に選択することができる。そのような仲介者は政府からも信頼されうるし、反政府組織からも信頼される可能性を秘めている。もっとも、すでに述べたように、仲介者が中立的であることは、紛争当事者にかえって信頼されなくなってしまう恐れがあるため、できない。よって、どちらの紛争当事者にも肩入れしないことは、かえって仲介者として機能しない場合がある。しかし、肩入れする紛争当事者を選択する自由があることは、その仲介者の効果を高める。非国家行為主体が、情報のあまり知られていない方の紛争当事者を選択すれば、その情報を収集・分析し、積極的に仲介者コミュニティやもう一方の紛争当事者に伝達することで、和平交渉の仲介を効果的に進めることができるのである。紛争当事者の間で互いの能力や意図に関する情報が欠如していることが、和平合意を阻害しているからである。紛争当事国に強い利害関係を持つ大国や周辺国などの仲介者には、このような意味での選択的な仲介活動はできない。ここに、非国家行為主体が仲介活動をする際の比較優位が存在するのである。

しかしながら、非国家行為主体が、すでに情報過多な方の紛争当事者を選択して情報収集しても、当然のことながらその情報が仲介活動に活かされる余地はあまりない。せいぜい補足的な情報をいくつか追加する程度であろう。また、仮に非国家行為主体が、情報の欠如している当事者を選択して情報を収集できても、なぜ別の選択の可能性があるにもかかわらずその選択をしたのかについて十分な説明責任を果たさなければ、もう一方の当事者から情報操作の加担者とみなされる。つまり、一方の紛争当事者が自分を強く見せる（つまり私的情報を偽る）ために非国家行為主体を利用しているのではないかという不信感を、他方の紛争当事者が払拭できないのである。このことは、「情報の問題」を拡大させてしまうだろう。ここに、非国家行為主体が仲介活動をするときの限界が存在するのである。したがって、情報操作に加担しているわけではないことを、非国家行為主体はもう一方の当事者に説得する必要があるだろう。

### 3 シエラレオネ和平交渉におけるIAの仲介

本節では、シエラレオネ紛争におけるインターナショナル・アラート (International Alert: IA) の仲介活動を検討することで、2節で展開した論理を例証する。ロンドンに本部を持つIAは、イギリスの慈善法に登録され、国連経済社会理事会 (Economic and Social Council of the United Nations: ECOSOC) における特別協議的地位 (Special Consultative Status) を持つ国際的なNGOである。IAは、スリランカにおける人権擁護活動などが契機となり1985年に設立された。2006年1月現在では、西アフリカ、アフリカ大湖地域、コーカサス地域、ラテンアメリカ、アジア各国など地理的に幅広く活動している。設立当初は人権状況のモニタリングや政治家や国際組織へのロビー活動が中心であったが、1990年代半ば頃からいくつかの紛争地域に現地事務所を設立して、現場での活動を重視するようになる。具体的には、紛争解決トレーニングと呼ばれるワークショップを開催して、一般民衆や地方有力者などに対して人権や人道法を学習する機会を提供する活動。和平プロセスにおいて弱者の人権が交渉や協定の内容に盛り込まれるよう交渉当事者や国際社会に働きかける活動。さらには、現地NGOへの支援や先進国や国際組織への政策提言などの活動をおこなっている<sup>6)</sup>。このような活動をおこなう国際NGOは、紛争解決NGOや予防外交NGOなどと呼ばれ、IAの他には、サーチ・フォー・コモングラウンド (Search for Common Ground) やカーターセンター (Carter Center) などがよく知られている<sup>7)</sup>。

さて、シエラレオネ紛争は、1991年3月に、革命統一戦線 (Revolutionary United Front of Sierra Leone: 以下、RUFと表記する) が隣国リベリアから国境を越えてシエラレオネ南東部へ侵攻したことで始まった。RUFはリベリアで軍事訓練を受けたシエラレオネ人活動家たちを中心に組織された武装勢力で、元国軍士官のフォディー・サンコー (Foday Saybana Sankoh) が中心的な指導者であった。RUFは政府軍の兵力増強によって一時劣勢に立たされるも、リベリアの反政府組織などの支援を受けながら優勢に転じ、1995年1月には首都フリータウン (Free Town) 郊外に迫った。1995年に入ると、政府軍によって軍事訓練、情報収集、治安維持などを委託された南アフリカの民間軍事会社エグゼクティブ・アウトカムズ (Executive Outcomes: EO) も戦闘に加わり、

戦火は拡大し、消耗戦に突入した。

1994年末と1995年はじめに、RUFは外国人を人質にとるなどの行動に出たため、国際社会から厳しい非難を受けていた。また、RUFがシエラレオネ各地に武力侵攻する過程では、戦闘員か民間人かを問わず、シエラレオネ人に対する拷問や殺害などの残虐行為をおこなっていることが次第に明らかになっていった。そのため、RUFの行動はシエラレオネ国内からだけでなく、国連や西欧諸国などからの支持も得られなかった<sup>8)</sup>。さらに、国連や西欧諸国は、1996年2月に実施することがすでに決まっていた民政移管選挙に強い関心を持っており、選挙前にRUFと政府の和平合意をとりつけるという選択肢をほとんど考慮していなかった<sup>9)</sup>。

このような中、IAは、1994年終わりから1996年終わりまでシエラレオネ紛争に関与することになる。IAは、RUFが国際社会やシエラレオネ政府と接触できないことが、交渉による紛争解決を困難にしていると考えていた。当時のIA事務局長であるルベシンゲ(Kumar Rupesinghe)は、1996年時点で、「RUFが主導する反政府軍は政府の腐敗と不正義を除去するという確固とした目的を持っている」と高く評価している<sup>10)</sup>。政府とRUFとのコミュニケーション不足のため、武力紛争よりも好ましいはずの交渉による合意という選択肢がありうるにもかかわらずこれを実現できないでいると、IAは認識していたのである。このような認識の下、IAは、ハイレベル交渉の仲介役をその活動の中心に置くことになる。すなわち、IAは活動目標として、第1に、RUFと国際社会との対話促進、第2に、RUFとシエラレオネ政府とのコンタクト作りを掲げた<sup>11)</sup>。一方、同じ頃、国内で消耗戦が続き当事者双方とも疲弊する中、RUFの指導者の一部は、交渉による利益獲得を目指して国際社会へ接近しようとしていた。そのため、RUFは国際社会へ接近する足がかりとなる仲介者の必要性を認識しており、国際NGOであるIAと接触し始めたのである。

IAの仲介活動は、1995年を通しておこなわれた予備交渉期と1996年2月から11月までの和平交渉期の2つの時期に大きく分けることができる。予備交渉期において、IAは国際会議やワークショップを開催することで、RUFと国際社会やシエラレオネ政府との接触を促した。1995年2月、RUFメンバーとシエラレオネ政府高官の対話を目的に、IAはセネガルの首都ダカール(Dakar)においてワークショップを開催した。IAによれば、ここでは仲介者

のひとつとなるコモンウェルス事務局 (Commonwealth Secretariat) に RUF を初めて接触させることに成功したという<sup>99</sup>。また、IA によれば、OAU (Organization of African Unity: アフリカ統一機構; 現在の AU=アフリカ連合) や国連に RUF を接触させることにも成功したという<sup>100</sup>。さらに、1995 年後半には、RUF の代表団がコートジボアールのアビジャン (Abidjan) を訪問する際に、IA は宿泊費などを援助し、またコートジボアール高官との会議に際して RUF に助言をおこなった<sup>101</sup>。このように、IA は、シエラレオネ政府やその他の仲介者に RUF を接触させるべく努力したのである。シエラレオネ政府が 1995 年 1 月に RUF に対して和平提案をおこなっていたこと、国連特使が同年 2 月に、コモンウェルスと OAU の代表団が同年 3 月にシエラレオネ入りしていたことを考えると、これらのアクターが RUF の要求を正確に知るために、この IA の努力は重要であったといえるだろう。

このような予備交渉期を経て、最初の公式の和平交渉は 1996 年 2 月 25 日から 3 月 3 日まで、コートジボアールのアビジャンでおこなわれた。このシエラレオネ政府と RUF の和平交渉では、コートジボアール外相アマラ・エシー (Amara Essy) が議長を務め、国連、OAU、コモンウェルス、IA が協力した。この交渉では、2 つの部分からなる共同宣言が出された。第 1 に、国連などがファシリテーターとなって政府の支配地域と RUF 支配地域の双方に人道援助を実施すること。第 2 に、シエラレオネ政府のビオ (Julius Maada Bio) 大統領 (当時) と RUF の指導者サンコーとの早期会合を実現することであった<sup>102</sup>。この和平交渉では、和平合意と選挙実施の順序をめぐる、IA を含む各アクター間で対立があった。RUF は、選挙が先行すればその後の政権から排除されるという認識を持っており、和平合意を優先させて選挙を延期すべきと考えていた。これに対して、シエラレオネ政府、国連、欧米諸国は、予定通りの選挙実施を主張した。IA はどちらの立場もとらないことを公言していたが、IA のスタッフなどへのインタビューを試みたマクラエ (Joanna Macrae) とアトキンソン (Phillipa Atkinson) によれば、IA は和平合意を優先して選挙を延期すべきという RUF 寄りの見解を持っていたという。実際、選挙が先に実施されれば、非合法組織である RUF は選挙に参加できず、その後の政権作りから排除される可能性があることは十分予測できることであった。選挙を延期すべきという RUF の主張は、彼らにとってみれば合理的なことだったのである。し



かし、シエラレオネ政府や仲介者は、RUFの要求を十分検討することなく、選挙の早期実施を支持したのである。さらに、RUFの要求を理解していたIAも、選挙の延期を主張しなかった<sup>90</sup>。

1996年2月26日、予定通り選挙は実施され、3月15日の決選投票でカバー(Ahmed Tejan Kabbah)が選出された。これを受けて、1996年3月25・26日にコートジボアールの首都ヤムスクロ(Yamoussoukro)で、和平交渉が再開された。ここでは、ピオ大統領とサンコーの初会合が実現した。同じヤムスクロで開催された4月22・23日の和平交渉では、大統領に就任したばかりのカバーとサンコーの対話を実現した。これらの交渉での争点は、選挙に参加していないRUFを政権の枠組みに参加させるかどうかという点であったが、シエラレオネ政府は憲法上の問題を理由にRUFの政権参加を認めなかった<sup>91</sup>。この和平交渉後、和平合意に対するサンコーの認識をめぐってIAとシエラレオネ政府とのあいだで意見の相違がみられた。これは、和平交渉終了後にサンコーがコートジボアール国内に滞在したままRUF支配地域に帰還しようとしないうことを、どのように解釈するかという問題であった。和平合意が達成されるには、RUFの代表として交渉にあたったサンコーが支配地域に戻って、RUFの最高意思決定機関である評議会の承認を得る必要があった。サンコーと連絡を取り合っていたIAは、サンコーは和平合意の意思を持っているが安全上の理由から支配地域に帰還できないとみていた。そこで、IAは国連事務総長やコモンウェルス事務局に書簡を送り、サンコーの安全な帰還を保障するよう要求したのである。しかし、サンコーの意思をはかる手段を持たないシエラレオネ政府は、このようなIAの助言があったにもかかわらず、サンコーが支配地域に帰還しないのは和平合意の意思を持っていないからだと考えた。政府がサンコーに大臣職ではない行政ポストを用意する姿勢を見せたときに、サンコーから返答がなかったことも、シエラレオネ政府のサンコーに対する不信感に拍車をかけた。そのため、政府はRUF支配地域への軍事力行使という圧力を使って、サンコーの帰還を促し、和平協定に署名する約束を取り付けた。こうして、1996年11月30日にアビジャンにおいて和平協定が締結されるに至ったのである<sup>92</sup>。

和平合意から約1ヵ月後の1997年1月、国連の平和維持局(United Nations Department of Peacekeeping Operations)が武装解除に関してサンコーと協議する目的でアビジャンに入った。サンコーは、すでに提案されていた平和維持軍

の規模と武装解除の要求をRUFに対する脅威と認識し、国連平和維持局との会合を拒否した。これを受けて、IAと国連事務総長とのあいだで会合が持たれて、平和維持部隊の展開に関して、IAが国連とRUFの仲介役になることが合意された。ところが、1997年3月、サンコーがナイジェリア軍の手によって捕らえられてしまう。さらに、5月にはシエラレオネでクーデタが発生し、民主選挙によって選出されたカバー大統領は亡命、再び軍事政権が誕生した。交渉当事者双方が排除されたことで、和平合意は崩壊した。これ以後、シエラレオネ政府はナイジェリア軍との対決姿勢を強めていき、再び紛争へと突入したのである。

このように、シエラレオネにおける和平合意破綻の直接的な原因は、ナイジェリア軍によるサンコー逮捕とクーデタによる民主政権の崩壊という、突発的な事件にあった。しかしながら、それらの突破的な事件がなかったとしても、1996年11月の和平合意が遵守されたかどうかはかなり疑わしい。この和平合意では、RUFの政権枠組みへの参加問題、さらに、政府側民兵やRUFの武装解除という軍事的な問題が解消されないままであった。そのため、これらの問題が合意後に政治問題化することは避けられなかったであろう。実際、RUFの武装解除をめぐることは、サンコー逮捕前に国連とのあいだですでに亀裂を生んでいたのである。

このような和平合意上の問題は、予備交渉や和平交渉の段階で、シエラレオネ政府がRUFの能力や意図を正確に理解できなかったことに起因しているだろう。シエラレオネ政府はRUFの能力を過小評価し、政権参加について十分な検討をせず、選挙実施を急いだ。また、シエラレオネ政府は、サンコーが合意する意思を持っているのか否か理解できなかったため、和平交渉中にもかかわらず軍事力行使に踏み切った。このような政府の行動はRUFの不信感を生み、その後、RUFは態度を硬化させていったのである。2節で検討したように、紛争当事者双方に相手の能力や意図といった情報が正確に行き届かないせいで和平合意が達成できないことは、紛争状態では十分起こりうる。

そのような場合に重要になるのが、第三者による仲介活動である。仲介者は、双方の能力や意図を客観的に分析して妥協点を探し出し、その結果を互いに伝達することで、この情報の問題を緩和するのに役立つ。その点で、IAの仲介活動は、国内外ともにその実態がほとんど知られていなかった反政府組織

RUF と関係を取り結ぶことに成功したという点で評価できる。しかし、和平交渉の前半では、IA がシエラレオネ政府に対して情報提供を怠ったため、政府は IA が持つ RUF の情報を共有できなかった。そのため、「情報の問題」を解消することはできなかった。それだけでなく、シエラレオネ政府は IA に対して次第に不信感を抱きはじめていたため、和平合意の最終段階において、「サンコーは合意する意思を持っている」という情報を IA が提起していたにもかかわらず、それを信用できなかったのである<sup>99</sup>。

#### 4 おわりに

武力紛争よりも好ましい合意があるにもかかわらずその合意が達成されないのは、紛争当事者双方が相手の能力や意図に関する正確な情報を持っていないという「情報の問題」にひとつの原因を求めることができる。本稿で分析したシエラレオネ紛争は、この「情報の問題」の一例であった。すなわち、シエラレオネ政府と反政府組織 RUF とが能力と意図に関する互いの情報を正確に理解していなかったことが、和平に合意できない一因であった。

このような問題を解消するには、第三者による仲介が効果的な場合がある。つまり、仲介者が当事者双方に情報を伝達することで、「情報の問題」が緩和される場合がある。シエラレオネの場合も、周辺諸国や国連、NGO などが和平交渉の仲介役を担った。しかし、中立的な仲介者はかえって紛争当事者の信頼を得られないので、仲介者がもたらす情報が活かされないことがある。したがって、仲介者は紛争当事者のどちらか一方に相対的に肩入れすることになるが、国家や国際組織に比べると、NGO など非国家行為主体は肩入れする当事者の選択に自由裁量をもっている。実際、シエラレオネでは、国家や国際組織など仲介者のほとんどはシエラレオネ政府の民政移管に関心を持っていたのに対して、非国家行為主体である IA はこの傾向に抗するかのごとく反政府組織である RUF の意図に関心を持った。

非国家行為主体が持つこのような選択の自由裁量は、一方で、仲介者としての効果を高める。なぜなら、非国家行為主体は、相対的に情報量の欠如している紛争当事者を意図的に選択することが可能であり、他の仲介者やもう一方の紛争当事者にその当事者に関する情報を伝達することで、「情報の問題」を緩

和できるからである。この意味では、シエラレオネ紛争の予備交渉で、IAの仲介活動は一定程度の成果を得たといえよう。しかし、このような選択の自由裁量は、他方で、非国家行為主体の仲介者としての効果を低めることもある。ある当事者を選択したのはもう一方の当事者を不利な立場に追いやるためではないことを説得できなければ、その当事者の不信感を生み、「情報の問題」を拡大させてしまうのである。シエラレオネ紛争の本格的な和平交渉場面においてIAの情報がシエラレオネ政府に信用されなかったのはこのためであろう。シエラレオネ政府は、RUFが能力を過大に演出して少しでも有利な条件を導き出そうとしていると認識してしまう状況に置かれており、IAによるRUF寄りの言動は政府の不信感を招いても仕方のないことであった。IAは、RUFへの接近に関して、和平交渉を効率よく進めるための手段に過ぎず、政府を不利な立場に追い込む意図は持っていないことをシエラレオネ政府に対して説得すべきだったのでないだろうか。もっとも、IAのような非国家行為主体の資源は、人的にも物的にも限られている。そのような中で、各紛争当事者を説得する費用をまかなうのは容易ではない。したがって、すくなくともIAは、資源をより多く持つ他の仲介者に、自らの行動原理・原則を政府に伝達してもらう働きかける必要があったのではないだろうか。そのためには、仲介者同士の連携が重要であることは言うまでもないだろう。

ここまで、非国家行為主体の仲介者としての可能性と限界について考察してきた。しかし、本稿での議論は、「情報の問題」によって和平合意ができない場合についてのみ適用しうる。その他の要因で和平に合意できないケースでは、非国家行為主体の役割は変わりうるし、またほとんど役割がない場合もあるだろう。では、「情報の問題」が和平を阻害する要因となっている国内紛争のケースはどの程度存在するのか。石田によれば、ソマリア・リベリア・シエラレオネ・コンゴ民主共和国など、冷戦終結後のアフリカ諸国に多く見られるような、国家利権をめぐる国内紛争は「情報の問題」に起因するという。この背景には、先進国による途上国向けの対外援助のパターンの変化がある。すなわち、冷戦終結後、援助供与国は対外援助の政治的コンディショナリティーを通じて途上国の政治的多元化を奨励した。そのような援助は、途上国内における反政府組織に対する政府の力の優位を崩した。その結果、紛争当事者の勢力分布に関する情報が不透明になり、これが「情報の問題」を引き起こしているのである<sup>9)</sup>。

したがって、今後、先進国によるこのような援助政策が継続・拡大すれば、「情報の問題」による国内紛争の数は増え、非国家行為主体の仲介者としての需要も拡大するだろう。

- (1) James D. Fearon, "Rationalist Explanation for War," *International Organization* 49, no. 3 (Summer 1995): 379-414. 「コミットメント問題」については、紙幅の関係で、以下に参考文献をあげるにとどめておく。James D. Fearon, "Commitment Problems and the Spread of Ethnic Conflict," in David A. Lake and Donald Rothchild, eds., *The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion, and Escalation* (Princeton: Princeton University Press, 1998), 107-126; Robert Powell, "War as a Commitment Problem," *International Organization* 60 no. 01 (Winter 2006); Barbara F. Walter, *Committing to Peace: Successful Settlement of Civil Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2002).
- (2) たとえ勝ち目がなくともある集団が武力闘争を仕掛けることで、紛争が発生する場合もあるだろう。独立闘争などアイデンティティを基盤にしたいくつかの紛争がこれにあたる。これは「争点の分割可能性 (issue indivisibilities)」の問題である。アイデンティティなど争点が分割不可能な場合は「情報の問題」は発生しない。なぜなら、そのような場合における紛争の決着は「全部かゼロか」(たとえば完全独立か否か) しかないのであって、紛争当事者"双方"にとって武力紛争よりも好ましい取引など存在しないからである。換言すると、「情報の問題」は、紛争当事者双方にとって好ましい取引が存在する場合 (= 争点が分割可能な場合) にのみ生じる。なお、分割可能な争点とは、たとえば領土や資源や政権などである。争点の分割可能性については、Fearon, "Rationalist Explanation for War," 386-390 を参照。
- (3) 「情報の問題」を国内紛争に応用した研究として、Rui J. P. de Figueiredo and Barry Weingast, "The Rationality of Fear: Political Opportunism and Ethnic Conflict," in Barbara F. Walter and Jack Snyder eds., *Civil Wars, Insecurity, and Intervention* (New York: Columbia University Press, 1999), 261-302; James D. Fearon and David D. Laitin, "Explaining Interethnic Cooperation," *American Political Science Review* 90, no. 4 (December 1996): 715-735; 石田淳「内政干渉の国際政治学—冷戦終結と内戦—」, 藤原帰一・李鍾元・古城佳子・石田淳編『国際政治講座 4—国際秩序の変動—』(東京大学出版会, 2004年); Barbara F. Walter, "Information, Uncertainty, and the Decision to Secede," *International Organization* 60 no. 01 (Winter 2006).
- (4) Andrew Kydd, "Which Side Are You On? Bias, Credibility, and Mediation," *American Journal of Political Science* 47, no. 4 (October 2003): 597-611.
- (5) 前者と後者の中間には、国連などの国際組織や EU や AU などの地域組織、あるいは域外の中小国などが位置するだろう。
- (6) IA のホームページ (<http://www.international-alert.org/>) を参照 (2006年2月22日アクセス)。また、IA の評価に関して、Gunnar M. Sorbo, Joanna Macrae and Lennart Wohlgemuth eds., *NGOs in conflict: an Evaluation of International Alert* (Bergen: Chr. Michelsen Institute, 1997).
- (7) サーチ・フォー・コモングラウンド (<http://www.sfcg.org/>), カーターセンター (<http://www.cartercenter.org/>) それぞれのホームページを参照 (ともに2006年2月22日アクセス)。
- (8) RUF については、Ibrahim Abdullah, "Bush Path to Destruction: The Origin and Character of the Revolutionary United Front / Sierra Leone," *The Journal of Modern African Studies* 36, no. 2 (June 1998): 203-235; Ibrahim Abdullah and Patrick Muana, "The Revolutionary United Front of Sierra Leone: A Revolt of the Lumpenproletariat," in Christopher Clapham ed. *African Guerrillas* (Oxford: James Curry,

- Kampala: Fountain Publishers, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 1998), 172-193; Paul Richards, *Fighting for the Rain Forest: War, Youth & Resources in Sierra Leone* (The International African Institute, Oxford: James Curry, Portsmouth, NH: Heinemann, 1996). また、RUFの残虐性に関して、Human Rights Watch, *Getting Away with Murder, Mutilation, and Rape: New Testimony from Sierra Leone*, vol. 11, no. 3 (A) (New York: Human Rights Watch, July 1999).
- (9) Joanna Macrae and Phillipa Atkinson, "International Alert in Sierra Leone," in Sorbo, Macrae and Wohlgemuth eds., *NGOs in conflict: an Evaluation of International Alert*, 208.
- (10) Kumar Rupesinghe, *Contributing to Peace Efforts in Sierra Leone: Perspectives from International Alert* (London: International Alert, 1996).
- (11) International Alert, "Emergency Grant Application to Initiate a Negotiated Peace Process in Sierra Leone, 1995," *Review of Programmes: 1995* (London: International Alert, 1995).
- (12) International Alert, *A Time of Hope and Transformation: Sierra Leone Peace Process Reports and Reflections* (London: International Alert, 1997). なお、シエラレオネはコモンウェルス加盟国である(1961年に加盟)。
- (13) International Alert, *A Joint Action Peace Forum on Sierra Leone* (London: International Alert, 1995).
- (14) Macrae and Atkinson, "International Alert in Sierra Leone," 206.
- (15) Sierra Leone Web (<http://www.sierra-leone.org/slnews0396.html>) の「2 March」を参照(2006年2月22日アクセス)。
- (16) Macrae and Atkinson, "International Alert in Sierra Leone," 208.
- (17) Sierra Leone Web (<http://www.sierra-leone.org/slnews0496.html>) の「22 April」および「23 April」の部分特に参照(2006年2月22日アクセス)。
- (18) Peace Agreement between the Government of the Republic of Sierra Leone and the Revolutionary United Front of Sierra Leone, 30 November 1996.
- (19) カバー大統領は、1996年の和平交渉プロセスでIAの行動に疑問を持ち始め、1997年1月には、RUFと共に犯罪行為に走っているとしてIAを非難した。Macrae and Atkinson, "International Alert in Sierra Leone," 198-199.
- (20) 石田淳「内政干渉の国際政治学—冷戦終結と内戦—」170-173頁。