



CONCILIATION
RESOURCES

SPF 笹川平和財団
SASAKAWA PEACE FOUNDATION

民族自決をめぐる 紛争の和平仲介・ 調停とは

報告書



民族自決をめぐる紛争の和平仲介・調停とは

2023年10月

謝辞

本報告書は、Zand Ramsbothamから編集上の提案、Alastair CarrとTeresa Dumasyから方針の提案を受け、Sally Holtが執筆した。さまざまなプログラムを横断する学習セッションにおいて、笹川平和財団とConciliation Resourcesのスタッフ、カタルーニヤの同僚たちと共有された知見を取り入れた。報告書の作成にあたっては、Aden Abdi、Alex Azarov、Tahir Aziz、Olivia Caeymaex、Rachel Clogg、Jonathan Cohen、Kate Higgins、Akiko Horiba、Zara Hussain、Mary Jean Liberato、Jordi Muñoz、Ciaran O'Toole、Cecile Pentori、Laura Raicu、Marta Rovira、Salic 'Exan' Sharif Jrから協力を受けた。

また、本報告書に情報を提供するために惜しみなく時間を割き、分析と経験を共有して下さった皆様、とりわけ2022年12月に開催された共同分析ワークショップに参加し、本報告書のケーススタディにご協力下さった皆様にも感謝を申し上げます。このワークショップはチャタムハウスルールに基づいて開催されたため、その貢献は個人に属するものではない。プロジェクト全体を通して指導と助言を提供してくれたMatthew EdbrookeとJohn Packer、初期の原稿に見識豊かな意見を寄せてくれたClem McCartneyとMarc Wellerに、心から感謝している。

本報告書は、「民族自決をめぐる紛争の和平仲介・調停とは」に関し、笹川平和財団とConciliation Resourcesとの間の3年間の学習パートナーシップの一環として作成された。Conciliation Resourcesは、このパートナーシップを資金面でも支援してくださっている笹川平和財団に感謝の意を表す。

発行者：

Conciliation Resources
Unit 1.1, First Floor, The Grayston Centre
28 Charles Square
London N1 6HT, UK

コピーエディター：Aaron Griffiths

デザイン、レイアウト：www.causeffectdesign.co.uk

表紙写真：南スーダンの独立の是非を問う住民投票中、ジュバで投票箱を運ぶ投票担当者（2011年1月）

© AFP Photo/Roberto Schmidt

目次

はじめに	4
1. 国際的な法的、政治的枠組みの理解	6
1.1 法的枠組み	6
1.2 民族自決をめぐる紛争および自決要求における基本要因と変数	8
2. 交渉による合意の選択肢と傾向	12
2.1 平和的解決による民族自決への対処の事例	13
2.2 憲法によるアプローチ	14
3. 実践からの洞察：民族自決をめぐる紛争における和平および仲介・調停支援	15
3.1 取り組みにおける原則と指針	17
3.2 民族自決をめぐる紛争における和平および調停支援：実務の例と学び	24
4. 民族自決をめぐる紛争における対話と調停：つながりと影響力	34
4.1 内部ダイナミクス - 民族自決をめぐる紛争状況下でのレベルと場所を超えたつながり	34
4.2 外部ダイナミクス - 外側からの影響力と地政学	36
4.3 平和構築の実務者が担う役割	38
5. 結論と今後の展望	40
主な参考資料	43
付録1：状況対応表	47
参考文献	49

はじめに

本報告書は、和平仲介・調停に対する変革的なアプローチが民族自決をめぐる紛争の防止、管理、解決にどのように役立つかに着目し、Conciliation Resourcesと笹川平和財団との3年間のパートナーシップの初期段階で得た知識をまとめたものである。民族自決をめぐる紛争の仲介・調停に関わる分析的、実証的な要素を取り出すプロジェクトであり、学術的知識をかみ砕いて、学んだ内容を要約し、一本化することを目的とする。特に以下の点に重点を置く。

- 民族自決をめぐる紛争には、和平仲介・調停や平和構築に関するどのような明確な課題があるか。
- それに対処するために、平和構築の実務者はどのような選択肢やアプローチを用いることができるか。
- 民族自決をめぐる紛争に効果的に対処するうえで、和平仲介・調停や平和のための支援におけるプロセスがさまざまなグループ、レベル、分野間の連携強化にどのように役立つか。

BOX 1 – 定義・用語

民族自決をめぐる紛争に関する実務上の定義 – 当事者のうち少なくとも一方（通常はマイノリティだが、そうでない場合もある）が、自らの政治的な立場を自由に決定し、その経済的、社会的、文化的な発展を自由に追求する権利の拡大を目指す政治的紛争（暴力的紛争もある）を指す。自決のための取り決めには内的取り決めと外的取り決めがあり、内的取り決めとは、既存国家の領土内における統治の一部に対する自治を伴うが、分離独立には至らないもの、外的取り決めとは、領土の分離により、政治的、法律的な完全な独立または他国との統一に至るものである。民族自決をめぐる紛争には、当事者が自決という用語を使わない場合や民族自決をめぐる紛争と称していない場合であっても、自決が問題となっている状況が含まれる。自決が紛争の唯一または最初の原因である必要はない。

「民族自決集団」とは、自決要求を持つ可能性がある集団を指し、当事者が集団をそのように定義していない場合も含まれる。

「民族自決単位」とは、自決要求が関係する領土の実体である。

平和構築の実務者とは、ここでは、仲介・調停、交渉、対話のプロセスに直接、または支援者として関与する者を含む幅広い平和構築者を指す総称である。個人で行動する国連、地域組織、国家の関係者や、民間外交に関与する者などの（国際的な）非政府組織の関係者も含まれる。

民族自決をめぐる紛争を重視する理由 – 自決要求に起因する紛争や自決要求を引き起こす紛争は、数十年間にわたり一貫して世界の紛争の半数を占めており¹、和平仲介・調停と平和構築に関する明確な課題となっている。歴史的な抑圧、排除、搾取、不当な行為を認識しながらも、その影響を受けている人々はそれを変える力がないと感じ、その結果、何らかの形の自治が唯一の解決策だという結論に至ることが多い。そのような自治の要求は、マジョリティのコミュニティが持つ国家完全性の感覚に異議を唱えることになる。民族自決をめぐる紛争は、多くの場合、アイデンティティと帰属意識という社会心理的な根深い問題を焦点としており、感情的な対立となっている。紛争の解決を難しくしているのは、さまざまな要因の中でも特に、要求の枠組みが領土と関連していることや、被害に対する歴史的なナラティブが自決のための政治的議論と結び付いていることである。

紛争の形態と持続 – 一般に中央政府は、自らが代表する国家の領土保全と統一の維持を第一の義務と考えている。一方、自決を求める集団は、独立のための戦いで命をなげうつことを厭わず、それが中央政府の継続的な支配と抑圧に代わる唯一の選択肢だと考えることが多い。このため、民族自決をめぐる紛争は、多くの場合、厳密に二者択一的なものに見なされる。このような理由で、この種の民族自決をめぐる紛争は、あらゆる面で暴力と犠牲に満ちた戦いとなる傾向がある。さらに、政府と自決集団の間には武力の不均衡があるため、常道を外れた武力戦術が用いられることが多く、時にはテロ行為とみなされることもある。それに対して、政府による不相应な報復措置がたびたび講じられてきた。こうしたことが相まって、紛争が非常に長期化し、一般市民に大きな苦しみをもたらす原因となることが多い。紛争が未解決のまま長引くほど、さまざまな不満や要求が積み重なり、時間とともに情勢や立場が変化するため、問題はますます複雑化し、解決が難しくなる。

法的要求の妥当性 – 民族自決をめぐる紛争の当事者は、国家に組み込まれる懸念と、国家が解体される懸念との衝突を軸として、往々にして互いに排他的で、凝り固まった考え方に陥りやすい。当事者の一方で民族自決と分離が混同されることがあり、そのような誤った認識が防衛的姿勢につながる可能性もある。また、当事者の紛争のナラティブでは「権利の対立」が焦点となることが多いが、国際制度では、自決権を裁定したり行使したりするための手立てはない。こうした中で、民族自決をめぐる紛争は解決が不可能に見える状況に陥っている。当事者の譲れない線が両極化し、固定化しているため、交渉や対話の余地がないとみなされているのである。

課題 – 対立する当事者がゼロサムの関係性から抜け出して、建設的な対話の妨げとなる要因を克服し、国家の管轄内の全員のニーズと利益を満たす自決のための統治協定を決定できるように、平和構築の実務者はそれを促し、支援する方法を探る必要がある。そのために、交渉の専門家だけでなく、多様なコミュニティや支持層と関与することで、影響を受

ける人々を紛争解決プロセスの中心に据え、根本的な紛争の情勢を変えるような、民族自決問題への対処方法を見出さなければならない。解決に向けた取り組みには、より多分野にまたがるアプローチも必要である。特に民族自決と平和構築・和平仲介・調停プロセスとの関係については、効果的なアプローチの特定という点で分析が不十分であり、進展が遅れている。世界的な政治環境が変化し、仲介の状況が進展する中で、民族自決をめぐる紛争に対処するための新たな独創的なアプローチ、スキル、ツールも必要となっている。平和構築プロセスは直線的に進むものではなく、和平仲介・調停は公式、非公式を問わずさまざまな場所、さまざまなレベルで行われるものだという認識を高めることもその中に含まれる。

BOX 2 - 方法論

研究対象の課題について、関連性が高く、相互に関連し、時には重複しているさまざまな文献を簡単に見直すことで、知識の不足部分を特定することができ、重点とする実務分野に関する情報が得られた。また、Conciliation Resourcesと笹川平和財団のプログラムスタッフ、カタルーニャの同僚たちとの間でさまざまな知識をやり取りし、創造的な平和構築と和平仲介に関する知見、アイデア、事例を入手した²。さらに、国際的な仲介者、各地域の仲介者、紛争当事者の関係者、市民社会や、自決、人権、平和構築に従事する専門家や実務者による共同分析ワークショップが開催された。その目的は、さまざまなセクター間のつながりを構築し、情報、経験、知識を共有できるようにすること、民族自決をめぐる紛争の解決策に関する仮定を検証すること、仲介・調停の課題と選択肢の特定を促すことであった。また、本報告書は、実務的な資料、中でも「Handbook on prevention and resolution of self-determination conflicts（民族自決をめぐる紛争の防止と解決に関するハンドブック）」を拠り所としている。このハンドブックには、国家、コミュニティ、仲介者が自決の問題に関わる紛争の防止や解決に取り組む中で参照できる優れた実践例が示されている。本報告書の目的は、その内容を複製することではなく、ガイドラインを実践する方法を具体化することである。

対象者 - 主な対象者は平和構築の実務者であり、内外の人物、公式、非公式の役職に就いている人物、政策分野に従事している人物が該当する。また、民族自決要求に直面する（可能性がある）政府や集団などの紛争当事者、自決が問題となっている幅広い支持層や社会にとっても参考となるだろう。そのほか、人権や国際関係などの関連分野の学者、研究者、実務者で、自決が紛争の根本的な問題となっている状況に現在関与している人や関与したことがある人にも適している。

報告書の目的 - 本報告書は、民族自決が問題となっている幅広い状況（明示的、黙示的を問わず、その形態も問わない）にConciliation Resourcesと笹川平和財団が長期

的に関与する中で得た知識³や、平和構築と和平仲介・調停に関するその他の実践的な経験から得た知識に基づき、初期の調査結果をまとめるものである。方針および実務の面で民族自決をめぐる紛争に対処するための最新の課題とアプローチを提示することで、「土台を作る」ことを目的とする。

第1部では、民族自決が問題となっている状況に関する際に、現在、平和構築の実務者がどのような法的、政治的な枠組み内で活動しているかを示し、説明する。ここには、以下の内容が含まれる。

- 民族自決に関連する用語や概念、自決によって生じる可能性がある疑問点や課題の一部を簡単に紹介する。
- 自決をめぐる紛争に対処するための現在の国際的な枠組みの欠点をいくつか取り上げ、既存および最新のアプローチと選択肢がその是正にどのように役立つかを検討する。
- 自決をめぐる紛争に関与する際に認識すべき一般的な基本要因と、それに伴う不定要素や特徴の一部を明らかにする。

第2部では、民族自決をめぐる紛争を解決するための交渉による合意の選択肢と傾向について検討する。ここには、以下の内容が含まれる。

- さまざまなモデルのメリットとデメリット、紛争当事者と国際的な利害関係者にとってのトレードオフを明らかにする。
- 柔軟性がある取り決めや、あまり検討されていない取り決めを検討するなど、臨機応変かつ機敏に解決策を探ることを奨励する。

第3部では、現在の枠組み内でのアプローチを提案し、実践例を示す。ここには、以下の内容が含まれる。

- 民族自決をめぐる紛争に関与する平和構築の実務者のための原則と指針を示す。
- 自決をめぐる紛争の交渉と解決における特定の阻害要因や懸案事項を特定する。
- 平和構築と和平仲介の実践経験に基づき、それらの要因への対処方法に関する知見をいくつか示す。

第4部では、さまざまな分野やレベルにおけるイニシアティブの連携、あるいはその可能性について検討する。ここには、以下の内容が含まれる。

- 正式なプロセスが欠如または中断している民族自決をめぐる紛争や、進捗がほとんど見られないこの種の紛争において、さまざまなレベルの公式、非公式の仲介および平和構築の実務が「ギャップを埋める」のにどのように役立つかを検討する。
- 平和構築の実務者（個人および団体）を含むさまざまなアクターによる戦略的な関与と、アクター間の一貫性向上の必要性を明らかにする。
- 民族自決をめぐる紛争を解決できるように社会を支援するため、平和構築の実務者が平和構築と仲介・調停の進展において自身が果たす（潜在的な）役割を熟考することを促す。

1. 国際的な法的、政治的枠組みの理解

平和構築の実務者は、状況に関与し始めるにあたり、民族自決に関連する概念と用語、自決がもたらし得る疑問点や課題の一部、多種多様な民族自決をめぐる紛争の根底にあり、その原動力となっている特徴と情勢を理解する必要がある。

1.1 法的枠組み

民族自決とは何か

自決の概念および実質的な内容は、政治や法律の議論、および学者と実務者との間で大きな議論を呼ぶテーマとなっている。民族自決を目指す人々、(潜在的な)自決要求に対応する国家、自決が問題となっている紛争を解決できるように当事者を支援する平和構築の実務者などの間で、自決の概念が混乱を招くことがよくある。それに伴い、現実的な面で多くの疑問点が生じている。例えば、国際法では、「人民」には自決権があるとされているが、それが誰を指すのか、どのような方法、どのような状況、どのような理由で、国際法上および現実において自決を実現することが認められるのかは明らかではない。

Box 3では、国際的な規範枠組みの進展の概要をごく簡単に説明している。この枠組みは民族自決をめぐる紛争を分析し、それに対処するうえで役立つが、自決の明確な定義を示すものではない。⁴ 国連と人権の枠組みを定める文書には自決権の規定があるが、その権利を与えられる「人民」には誰が含まれるのか、その権利がどのように行使されるのかについては詳しく説明されていない。自決は元来、過去の問題や過ちに対処し、関係国の人々に支配権を取り戻すための救済的な概念として発展してきた。この枠組みは、直ちにアフリカやアジアの脱植民地化プロセスに適用され、多くの国々で非暴力的な移行が促されてきたが、植民地主義の終了後の時代における妥当性と実践という点では大きな欠点がある。その最大の理由は、植民地の境界線は「人民」の境界線を表すものではなく、どのケースでも互いに入り組んでいるということである。現在、民族自決をめぐる紛争に対処しようとする、別の時代の異なる問題に対応するために定められたアプローチや原則の枠組みに今日の状況や問題を無理やり当てはめることになるため、不都合が生じる。あるワークショップの参加者は、次のように述べている。「概念的な枠組みでは、同じ議論や問題にはまり込んで抜け出せなくなるため限界がある。」⁵

どのような主体に民族自決が認められるのか、どのような状況が自決の適用範囲なのかなど、自決という概念の意味や適用の制限に明確さが欠けるために、誤解が生じ、紛争の形勢に影響することもよくある。例えば、当事者が自決と分離の権利を混同する場合などである。集団は、植民地であるかのように、自らを形成し、その後自決権を行使すれば、独立闘争のための国際的な支援を受けることができると考えることもある。自決権を要求する集団はそれを万能の解決策とみなす可能性が一方で、政府は国家の解体を恐れ、それを脅威とみなす。

法的枠組みが不十分であると、当事者が自らの要求に有利になるように規範を解釈する余地が生じることになる。その結果、当事者は「権利の対立」の中でこう着状態に陥りやすく、民族自決をかなえることが有益なのか、どのような形の自決が必要なのかという実際の問題から逸脱してしまう。当事者双方が、相反する論拠をもとに権利を行使し、それが法律で認められていると主張する。集団は権利を理解しようと必死になるが、国際制度には、拠り所となる裁定や行使のメカニズムが一切ない。他方で、国家は既存の政治組織と国家健全性を守ろうと躍起になり、領土保全の原則を発動する。この原則は、国家の実効的な支配権と所有権のもとにある領土を含め、その国境と地理的管轄に関する不可侵権に言及するものである。こうした姿勢は、領土保全の原則の範囲が国家間の関係の領域に限定されていること⁷を無視している。つまり、分離は禁止されていないにも関わらず、「領土保全の原則」を発動する側はそれを回避し、単純に排除しようとしているのである。

同様に、分離を防ぐ手段として、また、民族自決が問題となっている状況で支援しようとする相手からの国際的な「干渉」を防ぐ手段として、主権が持ち出される。その根拠となるのは、主権が中央政府だけに存在しなければならないという認識である。しかし、主権は本質的に、特定の事柄、分野、人々に対してどのようなルールを課すかを決定する権力(すなわち管轄)と結び付くものである。主権は単体のものではない。多層的で複雑なものであり、国家間または国家内で分割されたり共有されたりする可能性もある。主権の意味を明確化し、決定したい事柄は何か、さらに厳密に言えば何に対する決定権を享受したいのかについて集団と議論すると、分離の必要がない解決策が見つかる可能性がある。この点については、[セクション 3.2](#)で検討する。主権の概念は、その権力を持つために分離の必要はないことを示すものであり、これを理由に、国家が分離を防ぐための手段として引き合いに出すこともある。よって、主権は切り札ではなく制限があるものであり、独立と同等ではない。

BOX 3 – 民族自決をめぐる紛争を理解し、対応するための国際的な規範枠組み⁶

国連憲章では、すべての加盟国は主権において平等であり、他国がその領土と国民を管轄する権利を尊重しなければならないとされている。さらに加盟国は、人権の尊重を含む平和と安全保障の維持に協力することも義務付けられている。国連憲章第1条(2)では、国連の目的は「人民の同権及び自決の原則の尊重に基礎をおく諸国間の友好関係を発展させること並びに世界平和を強化するために他の適当な措置をとること」と定められている。

また、1966年に採択された2つの国際人権規約に共通する第1条には、自決という表現がカテゴリーおよび権利として明示されている。市民的及び政治的権利に関する国際規約、ならびに経済的、社会的及び文化的権利に関する国際規約では、「すべての人民は、自決の権利を有する。この権利に基づき、すべての人民は、その政治的地位を自由に決定し並びにその経済的、社会的及び文化的発展を自由に追求する」とされている。国家は、国連憲章の規定に従い、この権利が実現されることを促進しなければならない。このように、自決は、国連憲章の中心的な目標である平和と発展に密接に関連している。

脱植民地化が進む中で、自決の概念はさらに進展した。1960年の国連総会決議「1514 (XV)」および「1541 (XV)」により、ローデシアや南アフリカなど、外国による占領や人種差別体制を受けたケースに適用されることとなり、脱植民地化を保障するために、自決の原則を完全に遵守する必要があることが確認された。1970年には、国連総会決議「2625 (XXV)」で、国連憲章に従った友好関係原則宣言が採択された。この宣言では、自決権の実行について、「主権のある独立国家の樹立、独立国家との自由な連合または統合、人民が自由に決定する他の政治的立場への移行」という3通りの方法が示された。これらの実行方法は本質的に救済的な措置である。

冷戦後の解釈により自決の意味はさらに拡大された。民主的主権という進化した概念が自決と結び付き、それによって、権威の正統性は被統治者の同意および国家制度への国民の信頼に依存すると考えられるようになった。つまり、自決は、以下の二方向に分岐して進化してきたのである。

» ひとつは、政治的、法律的な完全な分離独立を伴う**外的自決**である。植民地主義、人種差別体制、外国による占領を受けているケースで認められた別個の国家を樹立する権利は、その後、あらゆる選択肢が使い尽くされた後の例外的な状況にも適用範囲が拡大された。すなわち、これら3つのカテゴリーのいずれかと同等の持続的な抑圧を人民が受けており、分離の意思が明確に表明されているケースである。ただし、救済的分離の要求は依然として激しい論争的となっており、この基準を満たすケースはほとんどない。南スーダン共和国は、中央政府の同意のみに基づいて2011年にその基準を満たし、計画的な交渉プロセスと合意の後、住民投票で全会一致に近い支持を受けて国連の最新の加盟国となった。また、2008年のコソボ独立宣言についても、持続的な抑圧、有効な選択肢の欠如、国際平和と安全保障に対する明らかな脅威といったセルビア当局の絶対的な違法性と、住民投票で表明された圧倒的多数の民意を考え合わせると、一部では（激しい論争はあるものの）ほぼ間違いなく基準を満たすとみなされるはずである。

ソ連やユーゴスラビアのように、連邦の憲法で構成国に自決の行使が認められている連邦国家が解体されると、時には武力を伴うことがあるとしても、新たな独立国家が誕生する可能性がある。

» もうひとつの**内的自決**は、既存国家の領土内で（すなわち分離には至らずに）、国民が自決権を享受することを意味するようになった。これは、統治の一部に対する自治を広く伴い、言語、宗教、文化などのマイノリティのアイデンティティや、政治参加、行政、経済的・社会的発展、警察活動と司法、国境を超えた結び付きに関連することが多い。こうした状況では、同一国家内の既存の統治協定や改定された統治協定の中で、連邦主義やその他の形の分権化のような仕組みを通じて管理や解決策が受け入れられやすい。中央国家当局は一般に、国境、金融政策、国防、税金などの中核分野に対する支配権を持つが、一部のケースでは、これらの分野に協定が介入し（その結果、おそらく分担されることになり）、独立や建国に至らないことがある。ベルギーの言語コミュニティのケースのように、自己統治のための非領土的な取り決めは、言語や宗教、その他のアイデンティティに関する権利の承認を求める声にも応えることができる。人口が分散している場合、つまり文化的コミュニティのメンバーが1カ所の地理的範囲や地域に集中していない場合には、領土的な取り決めよりも非領土的な取り決めのほうが適している。

世界秩序が変化する中で、国家とその構成要素の場合を含め、複雑な相互依存関係が支配的となっている今、独立そのものが神話化している。同様に、孤立状態で民族自決を享受することはできない。未開拓地域が近隣地域の認識と尊重に依存しているように、自決は常に他者と共に、あるいは他者との関係の中で実現されるのである。

民族自決要求の正統性に関する法的枠組みに明確な指針がなく、和解のための有効な手立てもないことは、基準の適用に一貫性がないことを意味する。そのため、対応は政治的になりやすい。つまり、どのような自決の取り決めが状況に最も適しているかではなく、どちらの当事者の権力が大きいかに左右される傾向があり、その結果、たいていは不適切な対応になる。⁸ 自決要求を仲介・調停するため、また、暴力的な紛争を防止または解決するための「焦点」として拠り所となる国際的あるいは地域的なメカニズムが作られれば、こうした問題への対処に役立つ可能性がある。こうしたメカニズムの中で、集団が暴力化する前に、事前的な問題解決と支援重視のアプローチにより、要求を評価することや関与または介入を実施することを義務付けることができる。これは、各国に対する影響力の基礎になり得るだけでなく、国際的な支持を得られないことが明白な非現実的な要求を防ぐことにもつながる。

二者択一からの移行

統一か分離かという二者択一的なロジックから離れることで、新たな可能性が開かれる。冷戦後、進化した民主的主権の概念や民意、統治の一部に対する自治が自決と結び付けられる中で、幅広い内的自決（および外的自決）の選択肢が可能になっている。これについては、Box 3に示されている。現在、集団の自己統治の権利は、マイノリティや先住民族の権利をはじめとする人権規範との結び付きが強くなっている。自分自身に影響を及ぼす事柄に対する支配権を持つことは、マイノリティや先住民族の権利の基本原則であり、さまざまな形の自己統治により達成することができる。⁹ 制限範囲を定める基準があれば、主権または領土保全を脅かすことなく権利が生み出される。従って、こうした権利の枠組みは、要求が必ずしも権利として定義されていない場合でも、自治協定の実現という点で役立つ可能性がある。念頭に置くべきことは、集団の権利という概念にイデオロギー的な抵抗を持ち、マイノリティや先住民族のコミュニティを認めない国があれば、選ばれた少数だけに認める国もあるという点である。民主的な参加や自己統治という言葉を使うことで、国家が脅威を感じることなく自決の問題に取り組めるようになる可能性がある。この点については、[セクション 3.2.](#)の「民族自決をめぐる紛争における国の当事者との関わり」で更に詳しく取り上げる。

集団が自分自身の事柄の側面に対する支配権を十分に持っていない場合や、アイデンティティのために希求をかなえたいと願っている場合、その状況に応じた「民意」に基づくアプローチは、明示的に自決権を行使するよりも本質的に対立を招きにくく、さまざまな解決策によって対処が可能である。その結果、自決は、厳密な基準に従って達成すべき絶対的目標ではなくなる。最も高度な自決を実現する最大限の選択肢として分離に至る傾向がある類のものというよりも、最終地点に至るための手段となる。

民族自決が過程とみなされるならば、それは柔軟性の高い漸進的かつ反復的なプロセスとなり、その内容について議論することも可能である。この点については、[セクション 3.2](#)でさらに詳しく取り上げる。逆説的になるが、多くの集団は、自らの将来を決定できるプロセスを実現するために、分離という形の自決権を主張する。しかし一旦プロセスが整えば、特に分離要求の場合、必ずしも権利を主張する必要はない。ある経験豊富な仲介・調停実務者は次のように述べている。「仲介・調停に関しては、プロセスがすべてである。プロセスを通じて、集団は自決がさまざまな形をとることを理解でき、その結果、新たな余地が生まれる。」¹⁰ ただし、内的な解決策が分離独立派に徐々に受け入れられるようになったケースもあるとはいえ、これが非常に難しいプロセスであることに変わりはない。紛争が長期化する中で、独立が唯一の選択肢とみなされるほどに状況が両極化している場合はなおさらである。¹¹

1.2 民族自決をめぐる紛争および自決要求における基本要因と変数

民族自決が問題となっている状況に関与する際は、要求の根底にある要因や暴力の背景にある要因を理解することが重要である。当事者、その特徴（先住民族、宗教的、言語的マイノリティなど）、領土との関係、占領の経験などの点に関する民族自決をめぐる紛争の種別は、緊張関係の悪化につながる根本的な問題や懸念事項に影響を及ぼすため、それにどう対処するかを判断する情報となる。表1は、平和構築の実務者が知っておくべき、紛争の形勢や要求に影響を及ぼす一般的な要因と不定要素を示す。このリストは網羅的なものではなく、要因や変数は時間の経過とともに変わる可能性がある。

表1：民族自決をめぐる紛争の形勢および要求に関する背景または影響要因と不定要素

集団の不満／懸念

- 過去または現在継続中の排除、差別（政治的、経済的、社会的差別）、抑圧、暴力、軍事紛争の長期化、強制退去などに関連する不満
- アイデンティティ（文化、主教、言語など）の保護、維持、進展に関連する不満や懸念

国境／領土

- 植民地主義の遺産あるいは移民による不適切な境界線が紛争の根本原因となっている。ソマリア、ケニア、エチオピアの間の国境など、アイデンティティを共有する集団が1つ以上の国境にまたがっているケースがよくある。
- イタリアのボルツァーノ自治県に住むドイツ語を話す人々など、集団が、明確に定義された領土と歴史的に（また現在も）関係を持っている。不定要素としては、コミュニティの規模と集中度、領土に対する支配権の大きさ、象徴的価値、経済発展の水準などがある。
- ある集団が集中している既存国家が存在する。例えば、チベット王国は中華人民共和国よりも古くからある。
- マイノリティの中のマイノリティなど、単一国家内で要求が複雑に入り組んでいる。例えば、タイのパタニ地域では、その地域のマジョリティであるイスラム教徒が自決を求めており、そこではマイノリティの仏教徒の懸念がある。¹²
- 土地や天然資源をめぐる先住民族の要求が、国内のマジョリティ、移住者などの他の集団の要求と衝突している。例えば、カナダのアルバータ州ビーバーレイククリー族の猟場・漁場は、産業や発展から累積的な影響を受けている。
- イスラムミンダナオ・バンサモロ自治地域（BARMM）における先住民族の集団など、先住民族がマイノリティの中のマイノリティである。
- ある集団が一領域に集中しているのではなく分散している。ハンガリーのロマのように既存の単一国家内で分散していることもあれば、東南ヨーロッパのロマのように複数の国家にまたがっていることもある。
- トルコのクルド人など、領域の集中と分散が混在しているケースもある。
- 新たな課題 - ツバルなど、領土が居住不可能になるリスクがある場合の国家のデジタル複製と承認

統治の構造／能力／種類

- 潜在的な自決要求を持つ集団が、既存の構造、制度、住民との関係を含め、紛争中の領土に対して多大な事実上の支配権を有している。例えば、モルドバの離脱地域であるトランスニストリアなど。
- 集団が非領土的な自己統治をある程度獲得している。すなわち、自分たちに影響を及ぼす言語、教育、文化的な事柄に対しては集団が支配権を持つが、国が領土的な自治に抵抗している。例えば、スロバキアとルーマニアに住むハンガリー民族など。
- 集団が自己統治（領土的または非領土的）をある程度獲得しているが、効果的に実行する能力やリソースが不足していることがある。例えば、BARMMの暫定的な地域政府など。
- 反乱グループや武装勢力が、紛争中の領土に対する事実上の支配権をある程度持っているが、自治は正式には認められていない。例えば、ナイジェリア北東部のイスラム国西アフリカ州など。
- 国家が領土を支配しているが、統治が不十分である。マイノリティが住む国境地帯では、中央政府から放置されることがよくある。例えば、マデシやその他の集団が暮らすネパールのタライなど。

自決に対する国家のモデル／姿勢／アプローチ

- 国家が他の要求者に対して過去に譲歩し、自決の取り決めに至ったことがあるなど、さまざまな形の内的自決を受け入れる姿勢がある。その場合、集団ごとに異なる取り決めを設けるなど、対応が不均衡であることがある。例えば、インドでは、数多くの州との多種多様な取り決めがある。
- アフリカの脱植民地化など、広範囲の地域における自決の事例が他の要求のモデルとなったり、他の要求を促進したりする可能性がある。
- 和平合意・平和憲法の条項など、さらなる自決を認めるための法的メカニズムがある。例えば、エチオピアの1994年の憲法第39条など。
- 政権の種類（民主政権、独裁体制、寡頭体制）は、反対派の扱われ方や市民社会の領域に影響を及ぼす。例えば、スターリンは、民族ごとに連合共和国や自治共和国を設立することを断行したが、それらはすべて共産党による中央統制下に置かれた。
- 多様性の管理に対する全般的なアプローチは、自決への姿勢に影響を及ぼす。例えば、マリは、マイノリティを認めないフランス共和国モデルを受け継いでいる。

力関係

- 力の不均衡がある。すなわち、自決を求める主体が国際社会の大部分から認められず、「親」国家から無力な孤立状態のまま放置されている。例えば、アブハジアなど。
- 同族国家、あるいは旧植民地大国を含む近隣諸国や他国との関係によって、弱い立場にある当事者の権力が強化される。例えば、旧ソ連の一部におけるロシアの影響力など。
- 紛争が2国の同族国家間で起こっている。例えば、ジャム・カシミールの各コミュニティは、インドまたはパキスタンのいずれかに同族国家を持つ。

武器を用いた暴力の有無・程度

- 大半は暴力に頼らない軽度の紛争であり、死者はほとんど出ないが、定期的に暴力事件が起こる。例えば、タイ南部など。
- 暴力的であるものの、国家や外部には武力紛争とはみなされていない。例えば、カメルーンなど。
- 暴力がない。緊張関係が暴力には発展していない（カタルーニヤなど）、あるいは暴力が終結した（バスク地方など）。

期間

- 紛争の長期化は、集団が自決、中でも独立を求めるきっかけや限界点となる可能性がある。
- 民族自決をめぐる紛争が長引くにつれて、歴史と不満が積み重なり、情勢と要求が進展する。例えば、ジャム・カシミールなど。¹³
- 暴力が生じたのは比較的最近であっても（紛争自体が暴力的でない場合でも）、非常に強度の暴力がある。例えば、カメルーンなど。

民族自決要求は一般に、集団や住民の権利、ニーズ、関心、希求を長年にわたり軽視または無視してきた結果として起こる。¹⁴ 集団が宗教的、言語的、文化的なアイデンティティの表明に関して制約を受けている場合や、公的サービスや社会内のその他の資源、機会の入手という点で不利な扱いを受けている場合、あるいはそのように感じている場合に、緊張が生じることが多い。国家内の他者とは異なるアイデンティティを持つ人々にとっては、適応することは難しく、守るべき立場や慣行を放棄することはさらに難しい。それが文化的または宗教的な慣習に関連する場合はなおさらである。不満や要求は国家権力に向けられることもあるが、集団間で緊張関係が生じることがよくある。これは特に、マジョリティの集団が国

家内で特権的な地位を（象徴あるいは手段として）享受している場合に当てはまる。集団がアイデンティティを脅かされていると感じている場合や、社会の主流から疎外されていると感じている場合、自己排除が起こることがあり、さらに極端な立場や分離主義に共鳴する可能性も生じる。そして、それに応じて、社会の中で集団に対する他者からの不信感が高まり、一段と両極化が進む可能性がある。表2は、集団の代表的な希求と、その実現のために集団がたびたび提示するさまざまな要望の大まかなタイプロジーを示す。

表2：集団の希求と要望

希求	一般的な要望
<ul style="list-style-type: none"> ステータス – 領土、政治的・代表者・権力などに関連する別個の集団としての承認。集団の法的地位の承認 	<ul style="list-style-type: none"> 自治的な地位（領土的または非領土的）の確立と強化 固有の言語による自己統治（領土の自治、文化的な自治など） 宗教の承認と法人格の取得 別個の国家の樹立 別の国家の同族との（再）統一
<ul style="list-style-type: none"> アイデンティティに対する保証 – 文化的、言語的、宗教的なアイデンティティおよび物理的な完全性の保護。特定の生活様式に対する外的な脅威（経済開発、資源採掘、土地保有の変更などに起因する脅威）からの保護を含む。 	<ul style="list-style-type: none"> 暴力や威嚇からコミュニティを物理的に保護すること。 第三者からコミュニティと財産を保護すること。 文化、言語、宗教、伝統を表現し、伝える機会の平等。以下の方法が含まれる。 <ul style="list-style-type: none"> 文化的、宗教的遺産の保護 文化的、宗教的慣行の支援 公的な領域における言語や宗教の容認（教育での受け入れ、複数の法制度の制定など）
<ul style="list-style-type: none"> 開発および社会的、経済的な機会へのアクセス 	<ul style="list-style-type: none"> 政策立案や策定における協議、参画への障壁など、アクセスや関与を妨げる要因の解消 救済的な政策の制定（政治的、経済的な不利益を是正するための積極的措置など）

2. 交渉による合意の選択肢と傾向

Box 3で述べられているように、内的自決、外的自決の解決策には、領土的、非領土的な形の自己統治が含まれる。その範囲は、限定的な自己統治の取り決め（言語のような特定の側面に関する取り決め）から、重要な統治領域全般にわたる幅広い能力、新しい主権国家の樹立にも及ぶ。¹⁵ の中には、あらゆる種類の権力の分担や効果的な参加形式を含むさまざまな形の共同統治や分離統治、ならびに多様な分権化モデルが含まれる。¹⁶

領土的な自治は、人口統計学的に国家内で区別可能な領土単位の自己統治を伴うものであり、植民地下以外では、民族自決をめぐる紛争を解決する標準的な手段となってきた。これは、マイノリティ集団の特別な関心事については、その直接的な支配権を行使する権力を集団に委ねる一方で、自治地域の領土を含む国家全体に関わるその他の事項については中央国家が権力を維持するというものである。¹⁷ 例えば、アチエのケースがこれに該当する。そのような取り決めは、地方レベルまたは地域レベルで独自の意思決定が行われることを意味する。この点で、中央で下された決定を地方で実行することを推進する分権化とは異なる。¹⁸ しかし、政府は領土的なアプローチを、別個の自決単位の設立に向けた第一段階とみなすことが多いため、こうしたやり方は政府からの反発が大きい。¹⁹

取り決めは非対称なものになることがある。つまり、単一国家内の異なる集団がさまざまな形式または度合いの自己統治を享受し、国家は幅広いアイデンティティや利害に対応することができる。イギリスがさまざまな時期にさまざまな種類の権力をスコットランド、ウェールズ、北アイルランドに委譲してきたケースがこれに該当する。Box 3で述べられているように、能力の分布は大きく異なる。民族自決要求者や調停者は、多くの権利や機能を持つほど、大きな自治を獲得できると考える傾向があるが、必ずしもそうではない。それがどのような能力なのか、相対的な重要性がどれくらいなのかによって異なる。また、その実体が実際に幅広い権力を行使することができるかどうか、同様に被支配的な集団の権利を保証できるかどうかも問題になる。この点については、[セクション 3.2.「統治能力をつける」](#)で取り上げる。

例 1

ミクロネシア連邦、マーシャル諸島、パラオが米国との関係で享受している自由連合モデルは、ブーゲンビルについても有効な選択肢となる可能性がある。自由連合協定では、それぞれ独自の「独立」憲法を制定する3つの旧領土が行使すべき外交権が定められている。米国は旧領土に対して大きな権力を維持しているものの、国連加盟国の目的上、旧国土は独立したものとみなされる。パプアニューギニアは通貨や国際的な民間航空などについてある程度の権力を保持するため、ブーゲンビルの同様の取り決めは独立に至らないが、ブーゲンビルは外交問題に対して今以上の支配権を持つことになり、国連に加盟することができるはずである。²⁰

民族自決のための統治の選択肢は広く知られているか、少なくとも、それに関する情報は簡単に入手できる。このため、今では、国際的な仲介・調停を伴うことが多い自決要求への対処の実践例は十分にある。ただし、さまざまなモデルのメリットとデメリット、トレードオフ（紛争当事者や国際的な利害関係者が関わる点）、実際の導入方法、その結果に影響を及ぼす要因については、平和構築の実務者の間で理解を深める必要がある。また、その状況の当事者にとって何が妥当かつ相応であるか、そして最終的に何が受け入れられるかに基づいて、あらゆる当事者（自己統治地域のマイノリティを含む）の要望、ニーズ、利害に対応するために、臨機応変な姿勢、機敏性、適応性も必要である。²¹ 妥当性と結果は、状況に応じて大きく異なる。取り決めは、交渉の結果や、特定の状況におけるさまざまな選択肢の長所と短所の分析から生じる必要がある。²² セクション 2.1.では、交渉による合意で、どのように自決に対処してきたかという点から、いくつかの選択肢と傾向を明らかにする。また、さらなる研究や検討が必要となる可能性がある、調査が不十分な取り決めについても取り上げる。

2.1 平和的解決による民族自決への対処の事例²³

自治 – 民族自決要求が、合意に基づく分離（エリトリアなど）や解体（ソ連崩壊後のチェコスロバキアのビロード離婚など）によって解決されたケースもまれにある。しかし、調査結果によると、国家間の紛争で最もよく用いられる解決策は、国の領土保全を確保する自治の取り決め（多くの場合、領土的、民族的に定義される）を当事者に認めることである。また、いくつかの分離独立派の紛争では、それが持続可能な解決に寄与してきたことが示されている。²⁴ 領土保全を保証する強い言及が合意に含まれている場合に、最大限の要求を満たす自治の取り決めが達成されてきた。例えば、アチエのケースでは、インドネシアを統一国家として認めながら、自己統治の権利を広範囲に拡大するという解決策がとられた。²⁵ 自決の概念が明示的に提起されていない場合でも、中央政府は領土保全を保証する規定を合意に組み込むことを目指すことが多い。例えば、香港のケースでは、「中華人民共和国の不可分の一部である」と宣言されている。²⁶

連邦主義 – 連邦制のような解決策により、主権を階層化し、分解することができる。ミャンマーは、10年以上に及ぶ交渉を経て連邦主義に移行したケースである。その間、中央政府にとっては連邦主義という言葉がタブーだった一方、民族武装集団は分離の代わりに連邦主義を実現することに意欲的だった。政権とともに自決権の存在を明確化することができただけでなく、その権利を連邦主義により行使することで、国家統一が維持され、中央国家の成功につながる可能性があることを実証することもできた。2015年の全国停戦協定では、その実行のための基本原則の中に、連邦主義と自決の両方が盛り込まれている。実際には、民族武装集団は最終的に、自決権を行使する方法として国家連合に加わるようになった。これについては、1947年憲法に正式に記されている。²⁷ その後、軍部による2021年2月のクーデターと暴力の再燃により、和平プロセスが打ち切れ、同国の紛争の様相は一変することになった。²⁸

連邦主義は、ここ数十年間で民族自決要求の主要な選択肢になったが、連邦制のような解決策を政治的に実現するのは難しいことに注意する必要がある。また、連邦主義は高コストで複雑な統治システムであるため、紛争後の状況の中で連邦主義に移行したケースはほとんどない。²⁹ その理由として、紛争がある特定の地域と国家との間の対立であり、その国の他の地域の統治には直接的な影響を及ぼさなかったことが考えられる。³⁰ 連邦モデルは、それぞれの固有の歴史や発展に応じて調整されるため、他のケースから適用可能な教訓を導くことも難しい。多種多様な国々では、個人に適用される非領土的な自治といった選択肢を含めるよう、独創的に考えることが有用である。³¹

要求のバランスの調整 – 双方がそれぞれの見解を主張することができ、和解の中で法的な立場が守られるような合意を形成することは、互いに排他的な姿勢を克服する方法となる。例えば、北アイルランドに関する1998年のベルファスト合意は、北アイルランドが英国の一部であることを確認し、北アイルランドの人々の対立する希求の問題に対処するものである。その地位が将来的に同意に基づいて変更される可能性があることがこの合意の中で規定されている。この点については、投票により北アイルランドの民意を決定するための実行メカニズム・手続きを合意に含めることで対処している。³²

先送り – 暫定的な和解など、漸進的で柔軟性の高いアプローチが受け入れられるようになり、実現可能な解決策の幅が広がっている。³³ 先送りには以下のような方法がある。

- 問題を将来の期日に先送りする。これにより、それが最終的な合意ではないことが両当事者に保証され、当事者はその間に、実質的な和解に関する交渉に入るか、交渉が可能になるまで合意による暫定的な自治政権を確立することができる。これは自決の問題を解決するものではないが、解決すべき問題があるという認識を提示するものである。ただし、特に非対称な紛争ではリスクもある。例えば、当事者が真剣な交渉に入らない場合、現地の状況が凍結されることである（トランスニストリアのケース）。また、現状維持から恩恵を受ける当事者の立場がさらに強まり、その結果、分離を求める人々が時間をかけて事実上の独立の確立を目指す可能性もある。
- 民族自決という結果には同意しながら、実行を延期する。例えば、自決が許可または承認されているものの、民族自決行為の結果に関して政府と民族自決を求めた集団が合意に至っていないという状況が含まれる。この暫定期間は、解決策を探るキャンペーンのための時間となる。連邦統治または自治統治の期間中に、両当事者が連合の継続の可能性を試すことに実質的に合意する可能性もある。例えば、南スーダンのケースでは、2002年のマチャコス議定書で、6年間の暫定期間の自治が認められ、その後住民投票が実施されることになった。エリトリアがエチオピアから独立したケースのように、民族自決によって分離がほぼ避けられないことが明らかな場合には、先送りによって住民投票後の計画を立てることが可能になる。自治の実行を先送りする際は、問題に対処するための明確な期間と、それを実行するための独立したメカニズムを設けることが重要である。³⁴
- 監督付きの独立を受け入れる。これは、新たに独立した主体が、主権の行使に関する永続的または一時的な制限を受け入れる代わりに国際的な承認を得る方法である。これはコソボで実行され、一方的ながら監督付きの独立により実現された。³⁵

条件付き自決は、民族自決の側面に対処するもう一つの手法であり、内的条件と外的条件がある。例えば、ガガウズ自治区のケースでは、外的自決権は、自らの支配権が及ばない外部的事象の発生、つまりモルドバの独立国家としての地位の変化に左右される。内的条件とは、一定の統治要件を受け入れ、実行することを意味する。例えば、2001年に合意されたブーゲンビルの住民投票に関する原則には、武器の廃棄と「良い統治」が条件として盛り込まれている。³⁶

影響要因 – 採用される合意の設計図は、紛争の長期化、当事者間の力関係、旧植民地大国を含む外的アクターの権力とアジェンダなど、さまざまな要因に左右される可能性が高い。³⁷ その他にも、選択肢を検討する際に知っておくべき要因として、コストと複雑性、統治能力がある。この点については、[セクション 3.2.](#)の「統治能力をつける」で取り上げる。

持続可能性 – いくつかの分離独立派の紛争では自治の取り決めが持続可能な平和に寄与してきたが、連邦政府の崩壊や領土の分離に至ったケースもある。これは、多くの場合、当該の地域で自治が常に「通過点」とみなされていたことが原因であり、この理由から、中央国家はその種の取り決めを警戒することが多い。³⁸ 一部のケースでは、国家権力の委譲により、アイデンティティに基づく地域の当事者の力が強まることで、その当事者が一部の集団に有利な法律を制定するという状況が生じることがある。同様に、ある中心的な民族地域が他の連邦単位と比べて遥かに権力があり、人口が多いため、中央政府に対して影響力を行使するという状況も起こる。このような要因については検討が必要であり、ある程度は軽減することができる。³⁹

2.2 憲法によるアプローチ⁴⁰

分離に対するアプローチ – 民族自決の問題に対処する1つの方法は、分離の権利を憲法に明記することである。ウズベキスタン、セントクリストファー・ネイビス、エチオピア、リヒテンシュタインは、分離の権利をはっきりと認め、その実現プロセスを規定している数少ない国である。ただし、これは万能の解決策ではない。エチオピア政府とオガデン民族解放戦線（ONLF）との間の和平交渉で議論が行き詰まっていることから明らかである。このケースの問題は、集団が憲法を植民地支配的な押しつけとみなし、それを受け入れなかったことである。

逆に、憲法の4分の1は、分離を明示的に禁止している⁴¹か、フランスのように国家を不可分なものと位置付け、黙示的に禁止しているかのいずれかである。さらに、独立に関わる政党の連合を制限する規定では、一般的に、領土保全、主権、国家統一の概念に反する個人や組織の行為が不法とされており、実質的に独立要求が禁じられている。⁴² 一部の国では、アイデンティティに関わる政党の結成も禁じられている。共通のアイデンティティに沿った政党の結成は、おそらく社会的な結束の点からは理想的ではないが、国際法のもとでは、暴力に訴えたり、他者の権利と対立したりしない限り、妨げられるべきでない。⁴³ このような規定は、政治的、民衆的な動員のために不可欠である。政党のマニフェストに独立や

その他の形の自決が盛り込まれている場合は、選挙結果が有権者内の支持レベルを確かめるのに役立ち、独立に関する住民投票に向けた議論にもつながる可能性がある。

帰属意識と価値観 – 政治的なコミュニティがどのように定義または線引きされるか、そこに誰が含まれ、誰が除外されるかといった枠組みを決める規定も、国家の管轄内の住民に対する強いメッセージとなる。国家や社会が掲げる価値観では、一部の集団に他よりも特権が与えられることがある。例えば、スリランカの1978年の憲法では、他の宗教と比べて仏教が優先的に扱われている。集団が疎外されていると感じる場合や、国家内の対等なパートナーではなく、二流市民、あるいは受け入れるべきマイノリティとして扱われていると感じる場合は、離脱の欲求に拍車がかかるのも当然である。民主主義、平等、多元的共存のような概念に明確に言及することで、さらに包括的なメッセージとなる。例えば、国民投票で否決された2022年のチリ憲法の草案には、同国は「法の支配に基づく社会的、民主的な国家であり、多民族、多文化、地方主義、環境主義の国家である」と明記されている。

公的権力の配置 – 憲法では、明確に民族自決に言及するほか、公的権力の空間的配置を整理し、中央と下位区分の権力を明示する規定が定められていることが多い。自治の取り決めが憲法に正式に記されている場合は、憲法の変更前に自治コミュニティの同意が求められるという二重の固定化によって保護される。⁴⁴ 例えば、ブーゲンビルに関する憲法の規定は、何らかの改正にはブーゲンビル議会の3分の2以上の多数決が必要であることを意味する。⁴⁵ 中央政府の圧倒的多数によって連邦または下位区分の制度を変更できる場合は、憲法により提供される保護は弱くなる。⁴⁶ 和平合意と同様に、法的権限に関する疑問やその権限の行使に関する対立に対処するために、紛争解決メカニズムを盛り込む必要がある。⁴⁷

超国家的な関係または野心的目標も、憲法の規定で表明できる民族自決の一形態である。例えば、ウクライナ憲法は、「ウクライナ民族の欧州アイデンティティと、ウクライナの欧州・欧州大西洋路線の不可逆性」を主張している。⁴⁸ これは、ウクライナの未来が欧州連合に向かっていることを明確に規定し、国際社会の一部としての国家的な自決を定義するものである。

憲法改正のタイミング – 民族自決要求をめぐる緊張が高まると、暴力の発動の前後に、憲法上の再交渉に至ることが多い。和平合意は紛争後の国家に関する憲法の設計図を明確に定義すべきだという意見もあるが（例えば、ボスニア・ヘルツェゴビナの1995年の Dayton 合意には、現在も変わらず施行されている憲法が含まれた）、停戦やその他の合意による紛争終結の後に憲法制定が行われるように、複数の段階にプロセスが分けられる可能性もある。これにより、自決を求めるコミュニティの多様なメンバーを含め、幅広い人々が後の段階に関与する機会を得られる可能性がある。この点については、[セクション 3.2.](#)の「市民社会やコミュニティと直接的に関わる」で取り上げる。

3. 実践からの洞察：民族自決をめぐる紛争における和平および仲介・調停支援

問題／課題 – 民族自決をめぐる紛争に特有の懸案事項や阻害要因が数多くあるため、当事者間の建設的な関わりが妨げられている。自決要求の組み立てによって立場が両極化し、利害相反の状況が生まれる場合もある。また、民族自決にはさまざまな形態や結果があるが、それらに対する無関心や無知、誤解が原因であることも多い。国が自決要求に対して本気で取り組むことに消極的である根本要因には、影響の連鎖や将来の国家解体の可能性を心配していること、権利の枠組みや自決に伴う現実的な選択肢について理解が乏しいこと、経済資源の権利など現状維持を望む気持ちがあることなどが挙げられる。非対称な紛争では特に、支配

的な権力を持つ側に問題に対処する動機がほとんどないことが多い。両当事者の被害者が語るナラティブはもちろんのこと、地位や要求の承認を求める気持ちや、用語をめぐる意見対立も阻害要因となる。上記のような要因により、当事者らが自決方針に関して意見を一致させることが一層難しくなっているが、平和構築の実務者はこの状況を打開できるよう支援して行動を促す方法を模索する必要がある。その他、多様性に関する問題や、自決に対するさまざまな価値観や目的、論点に対して、交渉当事者以外とも広範に関わる必要性がある。表3に、民族自決をめぐる紛争への対応を特に難しくする一般的な要因をまとめた。

表3：民族自決をめぐる紛争への建設的な関わりにおける懸案事項および阻害要因

民族自決要求を（潜在的に）持つ集団
民族自決要求の組み立て
<ul style="list-style-type: none">• 集団が象徴的な事柄が承認されないことや主張への対応が不十分であることに不満を持ち、即座に独立を要求するなど、自決要求の組み立てが利害の対立につながる。• 集団が自決を達成するさまざまな方法をよく理解せず、自分たちの選択肢を過大評価（独立）したり、過小評価（内的自決による方法）したりする。• 集団が自決の模索をプロセスとして認識せず、譲歩や合意に至れば問題が終了すると考えているため、内的自決を検討しようとならない。• 国が内的自決の取り決めを安易に取り消すのではないかと集団が心配し、独立を求める。
紛争当事者、支持層、コミュニティの複雑性と多様性
<ul style="list-style-type: none">• 幅広いコミュニティの自決に対する理解、大きな目標、希望する戦略（暴力的および非暴力的方法）が、政治的請求事項や交渉の立場に反映されていない。• 分離または分裂した集団のニーズや利益、自決に対する見解が異なるために、相反する目的や問題点を持っている。• 国が単一の、または団結した反対勢力がない地区を搾取している。• 氏族間対立や地域紛争といった、領土をめぐる集団間の国内紛争は必ずしも自決に関連している訳ではないが、問題を複雑にする要素が増える。

国の当事者、支持層およびコミュニティ

民族自決および人権に関する懸念と誤解

- 民族自決を離脱と同一視し、国の主権と領土保全を脅かす存在として考えるなどの、自決に関する懸念または誤解。集団が自らの主張を自決や独立要求と考えていない場合でも、政府は自決として受け取りその前提で対応する。
- 集団にある程度の自治を認めれば、内的自決が独立要求への危険な一步になるのではないかという懸念。
- 前例を作ることで、その他集団からさらに要求が出たり、他の地域が要求を真似たりして、国の解体が進むとの懸念。
- マイノリティや先住民族の権利など、集団権利の概念に対する考え方の対立など、自治の選択肢につながる権利の枠組みに対する国の抵抗。
- ある集団に権利を与えると他集団の権利が脅かされるとの心配（または主張）など、権利の枠組みに対する理解の欠如。

権力のダイナミクス

- 利益を上回るリスクがあるため、努力をして双方が納得できる解決に至らなければ深刻な犠牲が出る可能性があるにも関わらず、権力者が問題に取り組む動機がほとんどないという非対称な事情。
- 権力者や国は民族自決をめぐる紛争を解決しようとするのではなく、暴力を減らして「管理」したいと考える。
- 貿易や外交的接触を制限するといった孤立主義的戦略により、反対勢力を弱体化させる。
- 通常は優勢である相手国が弱くなっている場合でも、民族自決要求を（潜在的に）持つ当事者は、長期間努力すれば目的を達成できると考えて取引を成立させられない。
- 自然資源の支配など、経済力を手放すことに対する国の抵抗。

紛争の否定と部外者の関わりへの抵抗

- 国は国連その他の政府間組織や外国からの介入を望まず、紛争の国際化に（多くの場合、主権を理由に）抵抗する。
- 国が紛争を法と秩序の問題だと説明するなどして、紛争の存在または重大さを否定する。
- 国家政府または国際組織が反対集団をテロリストに指定することで当事者間の努力が妨げられ、第三者の支援が難しくなる。

多様性と意見の表明

- 幅広い支持層や集団の意見を政府の見解に取り入れず、政府の目標や戦略に沿わない考え方を含めることに抵抗する。

両当事者／全当事者

両極化と固定化

- 当事者が、自分たちが望まないこと（懸念することなど）を明確に説明し、不満の連なりや非効果的な和平プロセスを引き起こしている理由を「深掘り」する。

承認と地位

- 反対集団は国との対話を始める前に、政治的に独立したリーダーとしての地位承認を求める。
- 反対勢力と話し合いを行えば、暗に主張を承認することになると国が懸念する。
- 両当事者の被害者がナラティブの中で、対話を進める前に過去の過ちを認めるよう求めている。

用語

- 集団が住む領土の呼称をめぐる意見対立など、用語関連の論争も話し合いを妨げる。
- 「和解」などの言葉は一方に否定的な意味合いをもたらすため、慎重に使用する必要がある。

平和構築の実務者は何ができるだろうか。効果的な平和構築および調停方法を取り入れて、民族自決をめぐる紛争特有のダイナミクスに対応する必要がある。民族自決をめぐる紛争の当事者と直接協力し合えば、相手方との友好的な話し合いを拒む理由となっている懸念や誤解に対処できる可能性がある。正当な和平プロセスを妨げている懸案事項や一見解決が困難そうな問題でも、広く社会の関わりを得て異なる考え方やアプローチを取り入れるなどして平和構築の実務者が支援することで、独創的な回避方法を的確に見出せる可能性がある。また、既にある程度統治が実現できている場合や（さらに）統治が求められている場合には、当事者と協力して交渉に向けて準備したり交渉を行ったりすることで、統治能力を築く一助となるとも考えられる。異なる集団と別々または一緒に問題に取り組む場合は、綿密な計画と連絡が必要である。また、平和構築の実務者は自身の立場やそれが相手に与える印象についても自覚しなければならない。次のセクションでは平和構築の実務者が紛争当事者、支持層、コミュニティと関わる際に指針とすべき基本原則について説明し、実務から得られた洞察や事例を紹介する。

3.1 取り組みにおける原則と指針

本報告書で述べる原則や指針は、分断した当事者と対話を行う場合はもちろんのこと、紛争当事者と個別に関わる場合にも当てはめることができる。さまざまな紛争状況に対応できるが、民族自決をめぐる紛争に特有の問題があるため対応は極めて難しい。状況が複雑で複数レベルの要求が出ることがあれば、感情的な緊張状態や問題が長期化していることも多い。自決が問題になる状況で取り組みを行う場合の、注意事項、検討事項、および準備すべきことを以下にまとめる。

早期の関わり

（主観的な）構造的差別、不利益、暴力の経験をすることで民族自決要求が高まった結果、暴力が発生する可能性がある。こういった紛争においては、暴力が（再度）勃発して状況が固定化する前の段階で、予防的な取り組みを適切に行う必要がある。自決要求をめぐる緊張状態やアイデンティティに関わる恨みが無視されたり、要求者のニーズや利益を満たす対応がなされたりしない場合、あつという間に状況が激化するおそれがある。⁴⁹

現地レベルで行われるものを含め、紛争調停を早期に行い、両当事者間に信頼を築くことで、長期的に取り決りが成功する可能性が高くなる。⁵¹ 現在世界では格差が増大しており、成熟した民主主義国であっても投票権が制限されるなど、政治参加ができない状況もみられる。また、偏見や差別は危険なレベルで常態化しており、ヘイトスピーチの増加により暴力が激化し、その矛先が社会的に疎外されたマイノリティグループに向かうことも多くある。このような状況を踏まえると、早い段階で警告し、効果的に関わりを持つことが何よりも重要である。⁵²

例2

地域特有の言語、文化、遊牧生活を持つマリのトゥアレグ族からの要求は徐々に変化している。自治権を拡大するとの説得を受けて分権化に合意したものの、実際は行政面のみで政治的なものではなかった。トゥアレグ族のニーズや期待を満たすことができなかったため、さらに大きな目標や要求を掲げた反乱が追加で3件発生し、当事者間の不信感が急激に高まった。2014～2015年にアルジェで和平プロセスが行われた際には、トゥアレグ族の要求は連邦に似た形態（つまり独立した2つの国家が複数の要素を共有する）をとることであった。⁵⁰

平等と参加の原則

積極的に措置を講じ、マイノリティや先住民族を含め国の管轄下にある全市民の人権を保つことで、国とコミュニティの間に信頼関係を築くことができる。民族自決をめぐる紛争の根底には不平等や不正、または権力からの排斥といった状況があるのが一般的だが、このような状況を防いだり、解決を促したりすることもできる。⁵³ こういった措置においては、コミュニティの意見を説明し、公共事業や経済活動に適切に参加させるよう徹底すべきである。またそれ以前に、コミュニティに影響を与えている問題に対処し、場合によっては妥当な自治体制への合意を模索する必要もある。⁵⁴

効果的な参加と意見の説明は、不満に対応し、民族自決の取り決めに成功させるために重要であるだけでなく、紛争予防および解決のうえでの基本的プロセスでもある。民族自決をめぐる紛争において、例えば取り決めにエリート間の権力共有に序列ができるような場合には、市民社会、地元の平和構築担当者、影響を受ける人々など幅広い利害関係者が問題の本質や交渉手続きに加わる手段を与えることが特に重要である。⁵⁵ また、離脱またはその他の形で地域の自治を行うことで、国内で「新たな」マイノリティが生まれるなど、取り決めに著しい影響が出る場合には、直接影響を受ける人々に発言権を持たせることも非常に重要である。

マイノリティとマジョリティの間に一触即発の緊張状態が続く場合には、紛争後の状況について特に注意が必要である。⁵⁶ 和平の話し合いに幅広い関係者を参加させることは難しい。そのため、合意に到達するまでのプロセスが難しい場合は、実施段階でより一層の努力を行い、とりわけ最も直接的な影響を受けるコミュニティから幅広い意見を取り入れたり、適切に関係者を巻き込んだりするよう気を付ける必要がある。⁵⁷

民族自決をめぐる紛争の複雑性、多様性および変化

幅広く多様な意見があること、考え方や要求に複数の要素が重なり合っていることが、民族自決をめぐる紛争においては更に問題になる場合が多い。これは、問題が長期に渡るといふ性質や、時間の経過とともにさまざまな集団、派閥、分断が生まれることが一因となっている。1つの管轄下に独自の経験、ニーズ、希望を持つアイデンティティ集団が複数存在し、平和構築の実務者に対して複数の（時に対立する）要求や立場を表明してくる可能性もある。活動団体や集団が何らかの形で自決の実現を求め、複数の要求を出す状況もある。自治区や自ら独立を獲得した地区など、既に何らかの形で自治を達成した地域から自決要求が起こることもある。アフリカ、東南アジア、太平洋の多くの国々でみられる植民地の非現実的な国境決定が、このような複雑性の原因であることが多い。ソビエト連邦の崩壊も複数の要素が絡む要求につながった。ジョージアのような国が独立を（再度）獲得した一方で、アブハジアなどかつての自治共和国は独立を獲得できなかったため、多くの人々がジョージア内の自治共和国とされた経験に不満を抱き、自分たちが独立国ジョージアの一部であると納得しなかった。

国の当事者の民族自決をめぐる紛争に対する姿勢も、統一されていない。国は国家政府と同義ではなく、中央政府が自決の考え方や関連の権利要求に対して積極的でない場合でも、（安全保障、司法、宗教、教育、文化などの）セクターや組織がさまざまなレベルで自決問題に関わる機会がある。例えば公務員は問題解決を目的とした（政治的なレトリックのない）実務的な対話について、政治指導者よりも前向きである可能性がある。一方で地方政府も自決要求に対する現実的な問題解決法の交渉に積極的である場合がある。しかし、そうでない場合は国の立場の決定権は中心的指導者（大統領や首相）に集中しており、変えることは非常に難しい。そのような場合には、指導者と直接的な接触を目指すことが重要である。和平調停者と話す対話代表者から指導者へ報告が行くことになれば、和解を目指す議論が正しく伝わらないおそれがあるためである。⁵⁸

紛争が政府より国と関係している場合は、この点で特に問題が発生する可能性がある。例えばカタール・ニヤでは自決要求を持つ人々は政治家と話し合いを行うことはできるものの、政治的抑圧について裁判官と話すといった、国のその他関係者と話すことは難しいと考えられる。政治関係者の影響力が限定的であったり、裁判所や警察の権力の方が強かったりする場合もある。またメディアの役割にも影響力があり、自決を目指すカタール・ニヤ人に対して否定的な姿勢を持たせ、政治的抑圧を正当化してスペイン国家の統一とナショナリズムを支持するナラティブを作っている。⁵⁹ 自決に関する対話や交渉への積極的な姿勢が政治的リーダーシップの変化を受けて変わることもある。

紛争のあらゆる当事者側にいる、ディアスポラを含む幅広い支持層や人々が自決問題に対して多様な考えや立場を持っており、要求の性質、国家モデル、多様性をより広く考えるアプローチなどに違いがある。社会のセクターが紛争の主な関係者が推奨するものとは異なる自決のアプローチやモデルを提唱すると、特定の立場を支持する権力者がこれを除外したり、貶めたりする場合もある。政治的支持層やより広範な人々と協力することで、異なる意見をより詳しく伝えることができ、ナラティブを変えられる可能性もある。市民社会が関わる場が限られる場合でも、将来の変化につながる可能性がある。

平和構築の実務者は和平プロセスへの後押しとなる調停や和平への賛成意見だけでなく、非国家武装集団や抵抗運動のように自決の達成手段として暴力を呼びかけたり、継続させたりしようとする人々の意見についても耳を傾けるべきである。民族自決をめぐる紛争では、国家機関や国際機関がそのような集団をテロリスト、ゲリラ、反政府勢力に分類したり、法と秩序の問題と説明して犯罪者扱いしたりすることが一般的である。しかしこういった集団を無視したり排除したりすれば、第三者の支援によって彼らに対し対して紛争を解決できるよう手助けすることができなくなる。また、活動の激化につながるおそれもある。和平プロセスにおけるインクルージョンには、中立化という重要な役割があるといえる。⁶⁰ 長年に渡る暴動であっても、条件が整ってこのような変化につながることもある。これはスペインの分離主義集団バスク祖国と自由（ETA）についてセクション 3.2「当事者と支持層や広範なコミュニティとの関わりを支援する」で述べた通りである。平和構築の実務者は、要求を出す人々に対して弾圧的な措置を主張する政府や一般市民とも話し合いをするよう努力するべきである。

世代の違いも立場に影響を与えることがあり、場合によっては、状況が大きく変わって集団の自決要求が別の方向に向かうこともある。例えばスコットランド独立をめぐる国民投票で票を集める最も大きな要素は、人種、教育、居住地ではなく年齢である。⁶¹

多くの民族自決をめぐる紛争においては、不満や犠牲の歴史的なナラティブが何世代も引き継がれることによる影響力が大きい。そのため、世代によってアプローチを変える必要がある。例えば、ジョージアとアブハジアにおける記憶が若者との話し合いによって形成されているのは例4で説明した通りである。

国内外の利害関係者を招く側も、自決の問題が潜む状況においては紛争のダイナミクスに直接巻き込まれたり、影響を与えたりする可能性がある。その場合は、同族国や「後援」国、前植民地時代の権力者、または地域間政府組織（RIGO : intergovernmental organisation）など、外国からの外部和平調停者が与える影響が特に大きい。そのため、自決によくあるダイナミクスを把握し、相手方利害関係者と話し合うべきか、そしてどのように話し合うかを検討することが極めて重要である。この点についてはセクション 4.2. で詳しく述べることにする。



状況理解

平和構築の実務者は自決が問題となっている状況について、地元の不満や政府の懸念、根本のダイナミクスを含めしっかりと理解する必要がある。例えばエチオピア政府とオガデン民族解放戦線（ONLF）の和平プロセスにおいては、ケニアのチームにいた交渉主任担当者は、相手の不満や状況の変化を熟知していた。担当者が政治環境や背景の変化を把握していたため、交渉においてONLFと信頼関係を築くことができ、微妙なニュアンスを良く理解することができた。付録1に民族自決をめぐる紛争において事実および主観に戻く情報を求めるべき主なポイントをまとめた。これには地理的観点、管轄問題、主な関係者や集団、それらの関係と権力のダイナミクスといった事柄が含まれる。

深い分析により、背景知識を裏付けることができる。民族自決をめぐる紛争の分析では、さまざまな観点からアプローチすることが特に重要である。状況や外側からの影響を受けてさまざまな事柄が浮上するため、アイデンティティは多面的で、さまざまに変化する。集団が脅威や軽視、差別の対象となつたと感じると、共通の文化、言語、宗教的アイデンティティを結集させることがある。状況が変化する中で、立場が変わる場合もある。例えばインドでは、テルグ語を話す人々がマドラス

州からの自治を求めた際、表面的には1つの集団であったものの、自治が実現するとはっきりと分裂した。さまざまな観点から分析すると、アイデンティティの特徴が複数明らかになり、それらがどのように交わり、権力構造との関連の中で個人や集団がどのような経験をしてきたかが分かる。⁶² また、利害関係者や権力を分析すると、異なる支持層の権利や要求、あるいは他集団の権利や要求との関係性がより詳しく理解できる。このような分析を踏まえると、異なる集団のニーズや利益を調整し、違いに折り合いをつけることができる。⁶³ 紛争の仕組みという観点からアプローチし、紛争の要因や暴力抑制および紛争解決の糸口に対する利害関係者の取り組み方などのようなパターンがあるかに着目すると、その他の分析を強化することができる。このような分析は、民族自決をめぐる紛争の根本にある構造的な要因だけでなく、アイデンティティをめぐる感情や象徴、歴史的な恨みや喪失、両当事者が持つ勝者／被害者のナラティブといった「目に見えない」事柄の意味を理解するうえで有益である。この種の問題は紛争解決において大きな障壁となりうるからだ。紛争を悪化させている権力や解決策のダイナミクスを理解するには、ジェンダー分析も欠かせない。例3で説明するように、新しい統治体制が男性エリート主導である場合などがこれに当てはまる。⁶⁴

例3

ブーゲンビルでは多くの人々が独立を熱望してきた。かつて戦闘員であった男性リーダーが議員に選ばれたり、顧問や政府役人として政府の要職に就いたりしている。2020年にはブーゲンビル人の独立を果たす目的で、ブーゲンビル革命軍の幹部リーダーが大統領に選出された。この選挙を経て命令が出され、政治的立場は独立の約束を果たせるかにかかっていると元戦闘員たちの感情が増大した。彼らが権利復興や過去の不正への賠償、そしてブーゲンビル紛争で自決を求める中で払った犠牲への補償について語る際、そのナラティブの中心は独立である。そのため、PNGとの関係など、独立がもたらす実質的な意味に関して、女性や少女を含め、社会で広く率直でインクルーシブな議論がなされていない。大半の人々は政治的な問題についてではなく、生計を立てること、サービスを利用することなど、ブーゲンビル内、およびPNGとの関係の変化に伴う日常的な事柄に目を向けている。⁶⁵

民族自決をめぐる紛争は長引くことが多いため、暴力の要因や戦術的な使用を理解することも重要である。これは、重要な局面で集団が何をきっかけに暴力に頼っているのかを理解することも含まれる。例えば力の上で劣性の当事者が、力の差が顕著な民族自決をめぐる紛争の難局で暴力に頼る場合がある。また、当事者が戦略的に暴力を行うことで要求を通してプロセスを変えたり、目的のために同族国家など外部からのサポートを得たりすることがあるのは、セクション 4.2.の「同族国家とその他の影響力を持つ国」で説明する通りである。

民族自決をめぐる紛争の構造的な原因を慎重に特定・分析せず、複雑で多層的な問題を単純化しすぎると、公表済みの紛争理由に対する干渉につながりかねない。⁶⁶ 分析や想定が足りないのは、紛争に関する情報や紛争との関わりが不足していることが原因である可能性がある。一方、部外者がニュアンスを理解することに消極的であること、またはそのような能力がないことも原因になりうる。いずれにせよ、結果的に生まれるのは不信感である。可能な限り包括的で正確な分析を徹底することに加え、平和構築の実務者には情報やアプローチを他者に伝えるという役目もある。市民社会、現地における内部の和平調停者、は知識や状況認識の違いを調整して、初期段階での警告を行うという重要な役割を果たす。また、国連や地域間政府組織（RIGO）といった第三者機関と新たな協力関係を作れるように手助けすることもできる。⁶⁷

関係構築と長期の関わり

平和構築の実務者は各当事者の戦略や立場について話し合い、時には和平の対話を進めるために異議を唱える必要がある。自治レベルや種類について最大限の要求を行う人々に対して当事者が頑なな態度をとることがあり、そのような場合に「批判的な支持者」として異なる視点を取り入れ、厳しい質問を投げかけるという行動は、民族自決をめぐる紛争では難しいこともある。民族自決をめぐる紛争において当事者との信頼関係を築き、難しい話し合いを可能にするには、長期間関わること、地元パートナーと協力して基礎から信頼を構築すること、そして政治指導者や市民社会関係者とつながりを築いて協力することが効果的である。

民族自決をめぐる紛争の多くはかなり長期化しているため、長期的な見通しのある和平および調停プロセスがなければ、固定化、両極化した当事者の立場に対応し、解決策に対する感情的な問題や実際的な選択肢を模索することができない。解決策が当事者の真のニーズや利益を満たさない場合は自決要求が続く傾向があり、合意到達を押し進めるのは逆効果となるおそれがある。多くの場合、当事者の希望や実行可能性について話し合いを始める前に、まず当事者が望まないことを確認すべきである。継続した取り組みには長期かつ十分な資金が必要だが、ごく少数のドナーの多くは短期的な資金提供を考えているという事実があり、必要性との隔たりは増々大きくなっている。⁶⁸

適応力

平和に向けて苦勞しながら何年も慎重に取り組んできたところに、地政学的な混乱や自然災害のような衝撃的な出来事が予期せず発生すると、深刻な影響が出るおそれがある。平和構築の実務者はオペレーションを続けるために実際的な問題に対処する必要があるだけでなく、感情への影響も把握しなければならない。民族自決をめぐる紛争では、また衝撃的な出来事の性質によっては、尊厳の喪失、アイデンティティへの脅威、経済的な能力や政治的権利に関連する影響が出る可能性もある。始めはこれまでの進歩が台無しになったように見えるかもしれないが、このような出来事が対話の可能性を開き、民族自決をめぐる紛争を解決するきっかけをもたらすこともある。アチエの場合は、他にも和平に向かった要因はあったものの、2004年の津波が共通の土台を作り、アチエ独立運動（GAM）とインドネシア政府で既に行われていた話し合いを大きく前に進めるきっかけとなった。⁶⁹ カシミールでは意外な展開によって平和構築プロセスが大混乱したものの、新たな関係や可能性を生んだことは例4の通りである。

例4

インド政府は2019年8月、インド憲法で定めたカシミールの自治権と特別な権限を突然撤廃した。これにより、既に失速していた和平プロセスが完全に崩壊し、インドとパキスタンの関係は一層低いレベルに落ちた。⁷⁰ インドからの一定の支配を受け入れる気持ちがあったカシミールの人々は傷つき、頑なな立場をとった。この状況に対処するため、Sulah（和平）対話のプロセス、つまりインドとパキスタン、およびカシミールを二分する管理ラインの両側の元軍関係者や外交官、ジャーナリスト、市民社会活動家を巻き込んだトラック2プロセスを導入し、対話のチャンネルを維持、強化する狙いのもと、両側で別々に話し合いを開催することになった。時間と共に、継続的な関わりによって、カシミール人とインドおよびパキスタンの対話代表者との対話の糸口を徹底的に考えることができ、政治参加や紛争解決について話し合いを行う若干の余地を取り戻すことができた。インドーパキスタン国境にあるパンジャブ州での気候変動問題など、カシミール以外に目を向けたコラボレーションの可能性も見出すことができた。⁷¹

情報と要求の評価

自決権やそれを得て何をしたいかに関して部分的に重複する複数の要求があると、和平および調停支援の関係者が要求の妥当性を考える際に問題となる。つまり、誰がどのような形の自決を持つ権利があり、誰がそれを決めるのかという問題である。平和構築の実務者が当事者を支援して合意に到達させるという役割を果たすには、要求内容や、その要求が広範なコミュニティの意見を反映したものなのかを評価する必要がある。そのため、国内外の政治指導者などが政治目的のために民族自決を私的に利用している場合など、状況における政治情勢を理解することが重要である。要求は文面では正統性があっても、外的要因のあるアジェンダが隠されている場合もある。ロシアのウクライナ侵攻のように、同族国家が関与しているケースは例13で説明する通りである。

民族自決要求の評価は、土地などの具体的な資源をめぐる権利など、特定の要求について交渉することより重要である。こういった要求の背後にはその他にも不満が多く存在することが多いため、それらを確認および検討したうえで、現実的で継続可能な解決策を見出して対応する必要がある。

偏見を持つことなく要求の妥当性をめぐる争いに対応するため、平和構築の実務者は傾聴し、的確な情報や正当な見解を求め、異なる視点や意見を多角的に理解する必要がある。上記のように的確に分析し、長期的に関わって状況に深く身を置くことで、要求の本質や要求を形作る要因、背後の動機をよりの確に評価できるようになる。社会の広範なセクターと話し合うことも、「根拠の弱い」要求や成功の見込みが少ない要求を出さないようにする上で有益である。これには、自分たちの立場をしっかりと考えられるようサポートしたり、自決における常識を人々が理解できるように「分かりやすく説明」したり、さまざまな統治方法や実際の意味合いを意識させたりといった方法がある。詳しくはセクション 3.2「アイデアや意見の戦略的導入」で説明する通りである。⁷²

民族自決をめぐる紛争の社会心理的ダイナミクス

紛争の根底にある社会心理的ダイナミクスは構造的な問題と同様に重要であり、和平および調停プロセスの全体を通して注意を払う必要がある。自決要求の本質と、歴史や忠誠関係、不満といった「形のない」情緒的な問題が紛争を悪化させていることを無視はできない。このような問題への対処方法によりプロセスがスムーズに進むこともあれば、障害となることもある。

平等に尊重する – 民族自決を求める人々にとって、特に非対称な紛争においては往々にして、意見を聞いてほしい、不満や要求を認めてほしい、真剣に受け止めてほしいといったニーズが非常に大きい。例えばジョージアとロシアの関係においてジョージア・アブハジア紛争だけに注目しているのは、アブハジアの影響力や利益、独立を要求するという選択肢が蔑ろにされ、人々は意見を聞いてもらえず軽んじられたと感じるだろう。⁷³

平等に尊重し評価しなければ、集団は対話を始める気持ちにならない。自分たちの意見が伝わったと感じて初めて、「相手」の話を聞こうと思うものである。⁷⁴ 要求の妥当性をめぐる言い争いが行き詰まると、当事者は敵対する相手と解決策を見出そうとするよりも、両極化した現状を深掘りしたり、もっと過激な立場を取ったりすると考えられる。⁷⁵ また、内部で調整して自治の範囲を広げることが必ずしも問題を解決するわけではない。自決を求める人々は自分たちが二等集団であるかのように感じ、真の平等を獲得するには独立しないと考える可能性がある。⁷⁶

集団は、今後も権力の大部分を有する国が、既にある内的自治の取り決めを撤廃したり、レベルを下げたりする可能性を心配するとも考えられる。例えばカタルーニャでは、多くの人々が既存の自治権を頼りないものと考えており、確信や自信のなさといった感情の元となっている。そして、独立しなければ本当の意味での尊重や平等な評価を勝ち取ことはできないという意識が高まっている。⁷⁷ この懸念が現実化した時の社会心理的な影響が計り知れないことは、例4で説明したインド政府がカシミール地方の自治権を撤回した件で分かる通りである。

紛争当事者は、恐怖や歴史的偏見あるいは先入観に基づく大きな不信感、また根深い不公平感を抱きながら話し合いを始めることが多い。民族自決をめぐる紛争の中心には尊敬や承認を求める気持ちがあるため、当事者同士が少しでも信頼や共感を得られる機会を作ると、プロセスを前進させやすくなる。対話や調停プロセスの最中や、和平調停者やプロセスを支援する個人またはチームの間に信頼関係を築くことが最初のステップとなるだろう。⁷⁸ 同意はできなくても、相手が正当な要求をしていると各当事者が認めるよう促すことで話し合いが可能になる。このようなことは、交渉のアジェンダに入れていることに反対していた当事者が、反対を取り下げるときによく起きる。⁷⁹

トラウマや損失 – 暴力紛争や独裁的支配は集団や交渉に関わった人々にトラウマを引き起こす。紛争において双方の当事者や集団が、過去、現在、未来において喪失感を抱く可能性がある（将来に生じる喪失など）。民族自決の当事者や集団にとっては、旧ソビエト連邦の大部分のように、歴史的な自治権を失ったり外国による占領の終結後に自治権を回復する希望が打ち砕かれたりといったことが、このような喪失感につながる可能性がある。国内のその他の人々は、多くが失われた地域を知らなかったとしても、領土が失われることで喪失感を抱く可能性がある。国家のアイデンティティにとって重要な場所や、建国にまつわる重要な出来事が起きた場所が当該領土内にあるような場合、この感情はさらに顕著になる。これは、1389年にコソボの戦いが行われた戦地に対してセルビア人が愛着を持っていることから分かる。⁸⁰

個人的および集団的トラウマは複数世代に渡って継続する可能性もあり、影響を受けた人々が別の未来を想像することが難しい場合には、プロセスを妨げかねない。⁸¹ 平和構築の実務者はこの点を認識して、対応する時間をプロセスに含める必要がある。プロセスを単純な取引の問題として扱うと危険であるが、それは2014～15年にマリで行われた和平プロセスを見ると分かりやすい。調停者が歴史に囚われることなく合意に至ることに集中しようとしたため、プロセス中に浮上した感情が無視された。このため賛同を得られなくなり、合意は失敗に終わった。トラック1、1.5、および2のプロセスを導入して、歴史や自決要求の背景について話し合いをし、幅広い人々にこの点を理解させていけば、有意義なプロセスとなっていたはずである。⁸²

人々が暴力や抑圧の直接的な影響をどれくらい受けたかによって、自決要求の背後にある感情や、紛争や解決方法を話題にする際の感情は上下する。例えばブーゲンビルで暴力が最も深刻だった中央部および南部では、地域の政治的地位に対してより思い入れが強い。一方、暴力の影響が比較的少なかった地域では未来に向けた対話においてより客観的なアプローチをとる傾向がある。⁸³

別の領土に存在する同族コミュニティと連携し、そこに加わる（復帰する）という目的が自決願望を駆り立てる要因の1つである場合、喪失感を伴っていることが多い。例えばマリのトゥアレグ族はアルジェリア、ニジェール、ブルキナファソの同志と再度団結することを望んでいる。このような感情は対処が難しい。感情が強いため、新国家では生活や福祉の水準が低下する可能性があるのに、現在の生活で得ているメリットについて考えにくくなるからだ。⁸⁴

平和構築の実務者は象徴的な意味を敏感に察知し、言葉にされなかった事柄を含めて目に見えない部分に注意しなければならない。⁸⁵ 感情を無視するのではなく、不満や要求を言葉で説明してもらい、同情ではなく共感をもって対応するためには、感情的知性が必要である。⁸⁶ 話し合いの参加者が自分の話を、場合によっては何度も語る機会や十分な時間が必要である。ある経験豊富な交渉人は次のように述べている。「相手が怒りを抱えており、当然自分のものであるものを取り返そうとしていることを念頭に、辛抱強く接する必要がある。」⁸⁷ 平和構築の実務者はまた、感情を引き起こす要因を刺激しないよう気を付ける必要があり、そのためには表現や用語を慎重に選ぶ必要がある。ジョージアとアブハジアの場合、アブハジア側として和解に向けた話し合いは大変難しい。彼らは、ジョージアが「和解」と言う場合はジョージアへの再統合など、元の状態に戻ることを指すと考えているためだ。フィリピンでは、「独立」という言葉は政府にとってのトリガーである。一方バンサモロ自治地域側では、フィリピンの枠組み内での個別アイデンティティの承認、バンサモロ名称の合法化が優先事項である。⁸⁸

アイデンティティに対する実存的な問題が抑え込まれた場合、紛争の影響を直接的に受けた人々だけでなくコミュニティ全体が苦しむ可能性がある。こういった感情をめぐる困難な話し合いを可能にしない限り、皆が受け入れられる和解に向けて交渉しようとしても、人々の姿勢がそれを妨げ続けると考えられる。演劇、ビジュアルアーツ、コメディ、音楽、歌によって問題提起を行い、議論や話し合いを刺激することで、芸術も大きな役割を果たす。⁸⁹ 直接影響を受けた人々だけでなく、和平および調停プロセスに関わらず、まったく関係やつながりのない当事者や広範なコミュニティに対しても、心理社会的支援を行う必要があるだろう。このような支援の必要性や支援を受け入れる気持ちは、状況により異なる。例えばカメルーンでは、調停や和平の支援者に対して相手方の利害関係者は概して前向きに対応し、複数の組織から取り組みへの支援要請が出るなど、社会心理的な問題について話し合うことができた。特に英語を話す人々は、無差別的な暴力や苦しみの影響を受けており、疎外された経験が複雑化している。若者を対象とした対話など複数の対話イニシアティブにおいて、社会心理的支援はプロセスの一部となっている。⁹⁰

「The Corridors of Conflict 1989-1995 アフハシア」展で、記憶プロジェクトのアーカイブからオーラルヒストリーの録音に耳を傾ける来場者。トビリシ、2019年10月
© Keith Barnes/Conciliation Resources



歴史的ナラティブ：過去に向き合い、未来を考える

過去と向き合う（DwtP：Dealing with the past）とは、過去の不正や損害への対策を行うと同時に、現在において公正な社会を作り、持続的な平和に対してより前向きな見通しを立てることである。⁹¹ これは特に重要だが難しい点である。民族自決をめぐる紛争では過去の出来事が立場や戦略を正当化するために語られたり、利用されたりすることが多いからだ。アイデンティティに端を発した歴史的ナラティブは自決をめぐる政治論争と非常に複雑に絡み合っていることが多い。例えば民族自決をめぐる紛争には「抑圧者と戦う」意志や、集団のアイデンティティまたは「国家」の存続をめぐる存在的な恐怖、残虐行為を始めた集団、または最も深刻な行為をした集団をめぐるナラティブの対立などがある。

ドナーを含む平和構築の実務者は往々にして、過去と向き合うことは非常に難しく、慎重な対応が必要で、分断をもたらしかねないとする。同様に、民族自決を求める集団の中には、自決の要望が実現されてはじめて過去への対処が可能になると考えているものもある。例えばブーゲンビルでは、人々（特にかつての戦闘員）の中では、独立しなければ過去と向き合うことができないという考え方が主流である。しかし自決が問題となる状況の多くにおいて、社会や政治で現在行われている議論の中や人々の脳裏には常に過去があり、和

解に向けたプロセスの障害になっていることは、否定しようがない事実である。平和構築の実務者は歴史的ナラティブやアイデンティティの問題に対処する方法を模索し、このような問題に取り組む機会を作るようサポートする必要がある。何ができるか、どのような支援が適切かは、現地の事情や紛争の段階、種類によって異なる。またどのような人々が支援を受ける状況かにもよる。⁹² そのため、今ある解釈やアプローチを模索して判断し、取り組むことが重要である。これには現地組織を巻き込んだり、社会文化的な事情に特有の慣習を取り入れたりすることも含まれる。⁹³

例5で説明の通り、より正確な情報に基づいて過去を客観的に理解する狙いのもと、影響を受けた社会を支援して歴史的ナラティブの両極化を和らげることも1つのアプローチである。これは慎重な対応を要する難しい取り組みであり、本来は政治が行うべきことである。異論のなかった紛争のナラティブへの反論がある場合には、抵抗されたり、利益に背く行為と受け取られたりする場合もある。若者がどんなナラティブを受け継ぎ学ぶかといった、世代間のダイナミクスも重要であるため、話し合いやメッセージの伝達においては、年齢に応じた組み立てが必要である。例えば、若者は過去についてほとんど知らなかったり、前世代の苦勞を神話化していたりする。そのため、引き継がれた過去に対する不満に対応することよりも、若者に多様な人生や経験があることをいかに教えるかが問題である。

例5

Conciliation Resourcesが支援するThe Memory Projectでは、1989～1996年のジョージア・アブハジア関係の記録作成も行っている。このプロジェクトの目的は、機会を提供すること、主流の（敵対する）ナラティブをめぐる議論に新しい見解を取り入れること、より全体的で包括的な歴史の解釈や記憶に触れる機会を作ることである。紛争の両当事者に協力する人々はそれぞれ口述歴史の新しい解釈を集め、現存する印刷物、写真、動画などのアーカイブ資料を突き合わせて足りない情報を補いながら、近代の暴力事件やそれらに対する考察をより深く理解できるよう努力している。アーカイブ資料の一部は、発表や展示といった形で広く社会に共有されているものもある。こうした活動を行う中でMemory Projectの参加者は、若者が紛争の歴史についてほとんど無知であることを知った。例えば戦争中に退避させられたジョージア人は、過去について子どもに話すことに積極的でないことが多い。そのため、若年世代は相手側の意見を知ることはおろか、情報を得る機会がほとんどない。アブハジアでは、このような記憶に対する取り組みを、アブハジアの独立要求の根底で定着したナラティブを脅かすものと受け取り、抵抗する人が多い。⁹⁴

政治的、社会的な深い分断に対応するには、過去を認識し向き合うことだけでなく、公正でインクルーシブな未来を描き、それに向かって取り組むことも必要である。平和構築の実務者は、過去、現在、将来について同時に取り組むことができる。過去の対応に時間を取られないようにすることは重要だが、過去の振り返りと未来への見通しのバランスを最適化する必要がある。平和構築の実務者は、過去の過ちを確認し、各集団がなぜ現在の立場を取るようになったか理解するよう努めながら、人々が過去の経験に基づいて前進し、歴史を手がかりにより良い未来の展望を考察できるようサポートするのである。⁹⁵「未来思考」の方法論は当事者が前提に疑問を持ち、もっと平和な未来への可能性を比較したり、別の選択肢を想定したりするための有益なツールである。これは民族自決に対する要求や抵抗を加速させる感情を否定するものではなく、将来の取り決めにおいてどう折り合いをつけるかに目を向けるものである。何年、何十年先の未来を遠く見据え、経済や環境などさまざまなトレンドを検討に入れる方法論は、民族自決をめぐる紛争で当事者の立場が両極化、固定化して行き詰っている場合に特に適切である。紛争における現在のダイナミクスからシナリオやビジョンに視点を変えることで、当事者は自分たちが希望する未来ではなく、何が可

能かという視点で考えることができ、新たな選択肢の模索や比較が可能になる。別の未来やその影響を検討する中で、当事者は独立、内的自決、中間合意などの損失や利益について「ストレステスト」を行うように評価することができる。同様に、以前は低く評価していた選択肢を検討し戦略を立てたり、調整したりして目標を追求し、望まない結果を避けることができる。⁹⁶

3.2 民族自決をめぐる紛争における和平および調停支援：実務の例と学び

問題／課題 – 表3の説明にある通り、民族自決をめぐる紛争では立場が固定化し、互いが立場を譲らないことも多いために、プロセスが行き詰まることがある。特に極端な抑圧があった場合は、フラストレーションから集団が直ちに自決を求め、独立を要請する場合もある。しかし実際は、民族自決がニーズを満たすうえで最適ではなく、（国際社会からの認知を得ることを含めて）「成功」の可能性を考えると非現実的である場合もあり、領土保全ではなく利害相反の状況に陥るおそれがある。また、国があらゆる形態、または特定の形態の自決（特に外的自決）に対して抵抗し、話し合いを拒否する場合もある。集団が民族自決だと捉えていない場合でも、政府が自決と受け取り、その前提で抵抗することがある。比較的民主的な国であっても、自決要求に対して政府の反応が鈍かったり、抑圧的であったりする場合がある。民主主義のレベルと民族自決に対する前向きな態度は同等ではない。⁹⁷

平和構築の実務者は何ができるだろうか。1つの、または分裂した紛争当事者に個別に対応して準備しておくことは、調停やプロセスの障害を取り除くうえで有益である。平和構築の実務者は、紛争当事者や潜在的な自決要求を持つ広範なコミュニティに対して包括的な取り組みを行うべきである。そのような支援により、当事者たちは現在の立場や考えられる結果を分析したり、立場や要求を組み立て（直し）たり、的確に説明したりできるようになり、対話を通して戦略的かつ平和的に目的を追求することができる。また、国や幅広い集団が民族自決要求を出す人々に建設的に関与できるよう支援することもできる。和平プロセスが進行している場合は調停者の立場が多様で不安定な場合もあるが、集団に個別に協力することで調停者に情報を提供し、交渉当事者に間接的なプレッシャーをかけることもできる。実際的な和平プロセスがない場合、こうすることで活発な交流や対話を継続させることができる。

本セクションでは紛争当事者、支持層、広範なコミュニティと関わる際の実務的なアプローチやテクニックの例を紹介する。また、1つの、または分裂した当事者と協力するメリットや問題点についても説明する。⁹⁹

例6

カシミールでは、紛争解決をめぐる議論は主にインドとパキスタンが主導で行っている。この議論にはカシミール人の完全な民族自決は含まれていないが、カシミールの集団の多くは独自のアイデンティティを認めるよう求めており、自己統治の問題への解決策を見つけないという希望を共有している。この背景で民族自決実現の選択肢がどれほどあるかについて認識されたことはなく、現状では具体的な進展は程遠い。極めて難しい状況であっても、カシミールのさまざまな集団間である程度の対話や交流はできており、政治的妥協という選択肢の模索を後押しするうえでの大きな影響力となっている。このプロセスにおいては、集団間の対話を続けることが重要な活動となっている。⁹⁸

潜在的民族な自決要求を持つ集団への寄り添い

平和構築の実務者は反対派集団に寄り添い、ニーズや希望、要求を明確にできるよう支援している。また、民族自決に関する具体的な要求や条件を出す、要求を前進させる、目的や選択肢を徹底的に考えるといったこともサポートしている。自決要求を組み立てる際には多くの要素が影響するため、潜在的に自決要求を持つ集団に寄り添うことで、集団が本当に望むことを正確に理解し、最も効果的で平和的な実現方法を見つけることが容易になる。このためには、背後にある感情的あるいは象徴的な問題に対処することも必要である。例えばアイデンティティや歴史的な恨み、損害に対する感情は「論理的な」対策が見つかった場合でも大きな障害となる場合がある。

例7の説明にある通り、寄り添いは自決を求める反対派集団が要求に関する基準や法的问题を見直すうえでも役立つ。しかしある平和構築の実務者は観察に基づき次のように述べている。「ほとんどの場合、政治の力が法律のそれを上回る。法的な見解が与える影響は、政治関係者の関心次第である。」¹⁰⁰

民族自決要求には往々にして複雑な事情があることを踏まえると、平和構築の実務者は自治領におけるマイノリティ集団、またはマイノリティになることを恐れる集団にも寄り添う必要がある。例えば笹川平和財団はイスラム教徒が多数派であるタイ南部のパタニ地域に住む仏教徒も支援しているが、

例7

Conciliation Resourcesとオガデン民族解放戦線（ONLF）との取り組みは、ケニア政府がファシリテーターを務める、エチオピア政府との和平交渉（2012～18年）の一環であるが、ONLFの戦略調整に役立った。エチオピアのソマリ州（別名オガデン）では、1994年に制定された憲法の第39条に定められた自決権の行使をめぐる国民投票を要求したばかりだったが、この問題をよくよく検討できるようにONLF指導者をサポートしたことでロードマップの策定と和平戦略への意向につながった。このサポートによって問題に対処することができ、話し合いやその他の活動を通してプロセスの前進を後押しすることができた。¹⁰¹

和平プロセスは長期間、途切れ途切れに進んだ。この間、エチオピア政府がONLFに対して憲法を交渉の枠組みとして受け入れるよう要求し、当事者たちは行き詰まった。憲法に関する問題には原則に関する重大な意味があったが、これには象徴的な重要性もあった。ONLFは地域の自決権は憲法が1994年に制定される前から存在していると主張し、憲法に基づく枠組みを拒否した。Conciliation Resourcesが任命した専門家による法的見解により、両当事者に「建設的な曖昧さ」を十分に与えることで交渉プロセスは再開するに至り、2年間の行き詰まりが何とか解消した。¹⁰²

彼らはイスラム教徒らが求める地域の自治が認められた場合の影響を心配している。これにはシャリア法に従う可能性も含まれる。笹川平和財団の支援は、仏教徒とイスラム教徒が話し合うための機会提供が中心である。その中で両者は暴力以外の方法を取り、自分たちの立場を交渉するのである。

反対派の民族自決を求める集団が追放される場合、寄り添いには実際的な問題が生じる場合もある。例えばONLFは2018年までテロリスト集団に指定されていたため、Conciliation Resourcesが支援した際には困難に直面した。エチオピアに渡航するスタッフに危険が生じたり、ONLFの一部活動への支援が制限されたりしたのだ。制限に対しては、NSAGのメンバーに海外渡航をさせて背景と関係のない和平交渉に出席させるといった工夫や、実行可能な方法を用いることで対応することができる。

分裂した、または複数の反対集団および反対運動

一貫した立場がない場合、対立相手は、自決を求めたり自決要求を持ったりする人々の分裂を直ちに利用すると考えられる。平和構築の実務者はこのような集団内の意見の違いや反対に対処したり、解決したりできるよう支援して、共通の戦略を立てられるようサポートする。同様に、潜在的な自決要求を持つ多くの集団の目標が同じであるにも関わらず、それを実現する形や選択肢が微妙に異なる場合にも、共通点を認識し、違いを乗り越えてより大きな合意形成を促すべく支援することができる。¹⁰³

例8

ブーゲンビルのさまざまな派閥のリーダーを集めて研修を行ったところ、民族自決の多様な選択肢を模索することができ、離脱の反対派と支持派の根深い分断を埋めることができた。支持者の間でも自決の形態をめぐる意見の分裂が複数あったが、ブーゲンビルの人々と各派閥を担当した外部アドバイザーが、ブーゲンビルのあらゆる政治領域の派閥リーダーらと協力し、主な選択肢の範囲を決めた。選択肢は20項目に照らして評価され、最適な選択肢として検討がなされた。中間の選択肢である、国民投票の実施までは高いレベルの自治を行いつつ、拘束力のある国民投票を延期して行う方法が、最も現実的であるとの考えで意見が一致し、両者はこの方法に満足した。独立を求める人々にとっては国民投票によって分離の可能性が与えられた。一方で内的自治を求める人々は、大多数が独立に反対票を投じるか、国民投票が延期の後に行われる頃までにブーゲンビルの人々の中で将来の政治的地位について合意が得られるかの、どちらかになると自信を持っていた。結果は当時新しく選出された超党派のBougainville People's Congressに伝えられ、満場一致で承認された。この結果の詳細は「ブーゲンビル共同交渉方針」となり、その後2年以上にわたる交渉や和平合意の主な条項を考えるためのアジェンダが決まった。¹⁰⁴

また国側の当事者であれば、領土の内外に住む集団に一貫した立場がないことを指摘すると考えられる。政治的リーダーシップが外国にある場合や、長期の国外ディアスポラが状況を理解していない場合は特にそうである。例えば、スリランカのタミル人ディアスポラの大部分は、タミル人は過去に抑圧を受けたため独立の権利があると考えており、権利を根拠とする論理に基づいて外的自決を推し進めている。一方で国内に残った人々は国内での自治に対してより前向きな態度を取っている。¹⁰⁵ 自決要求を持つ主流の反対派に関係なく、複数の武装集団と個別または一緒に、問題の状況だけにテーマを絞らず話し合うこともできる。

体系的で「国全体」を考えたアプローチから紛争当事者や支持層、広範な人々に関わることで、平和構築の実務者は民族自決の多様なニーズ、利益、希望を把握することができる。するとさまざまな集団内や、ともすれば集団同士で戦略的に議論することが可能になり、国家統治全体の再編を推し進めるか、具体的な要求を出している集団ごとに個別のアプローチをとるかを考えることができる

例9

カメルーンでは、政府が分断と支配の戦略を使って統治し、紛争に際しては反対派に力を与えなかった。平和構築の実務者のなかには、多様な社会レベルにある各集団を理解し話し合うために、和平プロセスに複数トラックのアプローチを採用した者もあった。例えば、英語を話す地域が2つあり、それぞれが独自の文化、社会、経済的特徴を有していたが、この2地域に住む人々の間で意見が両極化しているように見受けられた。南西部に対して北西部が優位であるとの不安が広くあり、政府がこれを刺激して利用していた。さらに、人々は自分たちや他者に対して、分離主義者、統一主義者、地方分権論者、連邦主義者などと安易にレッテルを貼るため、社会の分断が強まっている。武装暴力と両極化の結果、コミュニティレベルでの緊張状態も強まる傾向にあり、農業従事者と牧畜民などコミュニティ間の紛争も激化している。複数トラックのアプローチでは、英語を話す地域での紛争、およびこれに関する個別の緊張状態以外にも、国のその他の場所での出来事を分析に含めるよう目指している。英語話者のなかには国全体の民主化が進まないと問題は解決しないと主張するものもいるが、国のその他地域で何が起ころうが自分たちの要求を追求するべきだと考えるものもいる。¹⁰⁶



軍とアングロフンの分離独立派との戦闘で破壊された車の前を歩く住民たち。2019年5月、カメルーン南西部ブア
© Giles Clarke/UNOCHA via Getty Images

民族自決をめぐる紛争における国の当事者との関わり

平和構築の実務者は国が自決要求を持つ集団に対して抱く恐れや不信感を克服できるようサポートし、国が立場上優位であり、反対派に対して弾圧的な方法を取ることができる場合であっても、意義深い対話に加わることは国自身の利益となると納得させるべきである。自決が問題である場合において、非対称性はさまざまな程度で要因となる。これには、事実上独立した領土が国際的に孤立していて、比較的立場が弱い場合も含まれる。平和構築の実務者は問題解決や利益に基づくアプローチによって優位な当事者と協力し、紛争を捉え直して別の角度から考えさせることができる。これを行う際には未来思考が有益なツールとなる。例えば、紛争を解決しなかった場合の未来像を政府の利害関係者に示し、目を背けてきた不安に対応するよう促すことができる。¹⁰⁷ 支援当事者が、同族国家その他の強力な国の支援や、地政学的な進展など外部の影響力をしっかりと考えることで、国が自決要求に取り組む意思が変わる可能性がある。これはセクション 4.2の「地政学と外的影響」で説明する通りである。

支援国の当事者が交渉能力を身に付けることも、プロセスに役立つ。劣勢の当事者は立場を強めるために戦略を考えて、外的アクターに連絡を取ることを考える一方で、このような行為は優勢の当事者を不利な立場に追いやることもある。

例えば、自決を求める当事者が研究結果や論拠を携えて交渉に出席したが、優位な立場の当事者がこれらを把握していない、といった場合がある。提案内容が意味することを検討し、立場について内部のコンセンサスを形成して対策を考えられるように、議論を瞬時に拒否したり、中断して遅れが生じたりした場合は、プロセスに負の影響を与える可能性がある。意識的にプロセスにより多くの時間を入れ、両当事者が情報を集めて選択肢を検討できるようにサポートするとよい。

用語を戦略的に使い、表現を工夫することも国側の心配や懸念に対応する上で有益である。2008年に南オセチアでジョージア軍とロシア軍の戦争が発生し、ロシアがアブハジアの独立を認めたが、この後のジョージア・アブハジアのコンテキストでEUは「承認なき関わり」という新語を造りだした。これはジョージアに対してEUが領土保全を支援する旨を安心させるために、EUとアブハジアとの関係を指した表現である。実際には効果は限定的であったが、この言葉は建設的な変化の可能性を持たせる上で意義があった。¹⁰⁸

国が集団権の考え方に抵抗する場合は、人権を尊重する解決方法を目指して取り組むことも可能である。この場合の人権とはマイノリティや先住民族の人々の権利を含むが、具体的な集団を挙げる必要はない。民族自決問題について国の関わりを得るためには、原則や参加、影響している事柄に対する主導権など、「人々の意思」から着手すると効果的である。論争の原因になりやすい紛争や権利といった用語を避

けることができるからだ。平和、人間性、インクルージョン、民主主義などの広義の言葉も当事者に受け入れられやすい。例えば、アタル・ビハリ・バジパイ元インド首相はジャム・カシミール州での紛争解決について、カシミール人の包括的アイデンティティ（Kashmiryat）、人間性（insanyat）、民主主義（jamuryat）という用語を出し、両当事者の多数から共感を得た。¹⁰⁹

反対派集団がテロリストや国家の敵などと中傷されていた場合、彼らについての表現や大衆に対するメッセージの伝達方法を変えるよう国を支援することもできる。例えばコロンビアのサントス大統領は「言語上の停戦」を通して対話の機会を作ったが、この中で大統領はFARCとの対立を¹¹⁰ 武装紛争であると認め、FARCをテロリストと呼ぶ方針を変えて、具体的な行為をテロリズムと呼ぶようにした。¹¹¹

勢力の強い国に対しては立場を軟化させるよう促し、話し合いの議題や内容を変えて、当事者間の信頼関係を築き始めるよう働きかけることができる。しかし、国は自分たちの支持層から批判を受けるリスクについて、十分注意すると考えられる。支持層もまた、新たなアプローチの政治的メリットを理解するよう努めなければならない。これにはリーダーと支援者の双方に、感情的知性と政治的知性が必要である。民族自決をめぐる紛争の性質上、「相手方」の承認に関する転換などを象徴的に行うことが重要だが、これは難しくもある。国が反対派当事者の状況やナラティブ、優先順位に理解を示すための信頼醸成措置（CBM：Confidence-building measures）や政治的な宣言あるいは謝罪などの意思表示を計画するよう、働きかけや支援を行うこともできる。¹¹² どちらも、取り組みの阻害要因を取り除いたり、方向転換のきっかけを作ったりすることで生産的な意見交換につながり、建設的なアイデアが新たに生まれる可能性がある。¹¹³ ジョージア・アブハジアの場合は、ジョージア側の申し出で1990年代の戦争中に破壊されたアブハジアの文化資料を修復する支援がなされたが、これには象徴的な影響があった。アブハジア人の多くは、戦争中にジョージア人が資料の一部を故意に破壊したと考えていたが、非公式の対話で合意した方法により、そのうち少数の写しや原本がトビリシからアブハジアに移転された。まだ広く知られていない事実だが、アブハジアの文化的、歴史的記憶の修復にジョージア人が尽力したことで善意が伝わり、アブハジア社会の一部の姿勢に影響を与えた。¹¹⁴

集団が自分たちの問題についてより強い主導権を求めているも、政府が統治について協議を拒んでいる場合は、地元や地方政府と自決問題に取り組むと、緊張状態の緩和につながる可能性もある。例えば地域の環境問題や開発問題（先住民族の土地所有権を脅かすものなど）の調整や、マイリティ言語での教育提供など、文化の違いを尊重しながらサービスの利用を可能にするといった方法がある。

アイデアや意見の戦略的導入

民族自決をめぐる紛争に関わる構築の実務者は、当事者が相互に納得できる解決策を見出せるよう、お互いに関係を（再）構築し、コミュニケーションを取れるように支援することができる。また、自決の形態など、プロセスに役立つ選択肢や解決策などを提案することもできる。また、これらは同時に実現可能な提案である。どのような組織や個人が関わっているか、紛争状況の特徴によって、指示内容は異なる。プロセスの調停または進行担当者は、自らが役割の中で現実的なアイデアや選択肢について話し合うべきか、または当事者が自分たちで合意に到達できるよう、対話の促進だけに集中すべきかを検討する必要がある。いずれにしても、自らの具体的な役割（成し遂げようとしていること、およびその目的）をはっきり認識し、関係する当事者や和平および調停の分野に関わる人々に説明する必要がある。

政府を含め紛争当事者に十分な知識、経験、想像力がない場合は、早い段階でそれまでの議論に含まれていなかった自決の選択肢や関連知識を伝え、アイデアが刺激されプロセスが勢いよく進展することがある。しかし当事者が自らの立場にこだわる場合、原因は往々にして自決の選択肢を知らないことではない。国は固く身構え、民族自決についての話し合いにさえ応じる意思がないことがある。一方で、自決を求める当事者側では「戦いの目的は何だったか」というナラティブが、別の見かたや選択肢の検討を邪魔している場合が多くみられる。当事者たちに準備ができていないと、提案を拒んで現在の立場に固執する可能性がある。そのため、想定や立場に疑問を投げかけたり、代わりの選択肢やアプローチを提案したりする際には、人々がどういった意見を、いつ受け入れる準備ができているのかを理解することが不可欠である。同時に、自決要求を持つ当事者が、通常は優勢な相手が弱体化している状況で取引を成立させられないことが非常に多い。究極の目標を目指して努力し続けても、相手が勢力を取り戻せば、少ししか要求が通らない、または長期的に何も実現しないという結果で終わる可能性もある。地政学的に不安定な状況では特に「長期戦」のリスクを示すことが大切である。

平和構築の実務者はアイデアや例を紹介する段階や機会を慎重に検討する必要がある。特定の選択肢や結果を押しつけていると受け取られると、信頼の喪失、評価の低下といったおそれもあり、将来の関わりに負の影響をもたらしかねない。紛争の影響を受ける人々は、長年付き合いのある第三者からの意見を前向きに受け入れる傾向があるが、いずれにせよ第三者は関係が悪化しないように気を付ける必要がある。ブーゲンビルの例では、Conciliation Resourcesは独立の形態や実現方法に関してナラティブや議論を作ろうとしたり、影響を与えようとしていたりするとの印象を与えないよう気を付けている。Conciliation Resourcesは問題に直接関わらないように注意し、プロセスの支援に集中して、当事者や支持層が問題を分析したり、さまざまな考え方を検討したりしながら、紛争のリスクを十分に理解してプロセスを進められるようにしている。¹¹⁵

当事者と支持層や広範なコミュニティとの関わりを支援する

平和構築の実務者の支援により、当事者は支持層や活動グループ、ディアスポラを含む広範なコミュニティと関わりを持つことができる。この目的は、自決要求の進展、戦術や戦略を伝えること、支持層の支援を維持すること、調停または対話プロセスにおける立場を説明することである。例えば Conciliation Resourcesはディアスポラや難民を巻き込んで、ケニアチームおよびONLFと協力し、エチオピア政府との和平プロセスへの参加を広めた。中核グループや支持者と何度も協議したため、ONLFは交渉ステータスの最新情報を把握できたと同時に、支持者らが自決の重要な目的を徹底的に追求していると分かり安心することができた。当時はソマリ州への出入りが厳しく制限されていたため、広く関わりを得ることが一段と難しかった。¹¹⁶

スペインのETAの事例からは、武装集団が2018年の解散決定を発表する前に、徹底的に内部協議を行った様子が見られる。協議には2000人以上のメンバーや活動に関わる個人が参加したため進行が難しいこともあったが、ETAが運動に加わった多様な支持層の優先事項を把握することができた。このおかげで、和平賛成派が懐疑派や反対派から受け入れられることができた。¹¹⁷

既存の自治区は、自治の拡大を目指している、もしくはより広範な自治に移行中の場合もあると考えられるが、そのような地域が支援者やコミュニティとつながれるよう支援することもできる。平和構築の実務者は政策立案者に対して支持層と関わるチャネルや仕組みを作ったり支援したりして、統治の取り決めに関する一般市民の議論を促すこともできるだろう。このような関わりではいずれも、プロセスの正統性は、真剣に関わって傾聴し、政策に多様な考え方を取り入れる姿勢次第であることは、例10で説明する通りである。

市民社会やコミュニティと直接的に関わる

平和構築の実務者は、集団のリーダーや体制に関係のない多様なグループと直接的に協力することもできる。民族自決活動グループや市民社会の関係者、紛争の影響を受けたコミュニティなどと関わりながら、ニーズや利益を把握し、自決に関連する問題の戦略立案に役立つことができる。

民族自決をめぐる紛争で政府を支持する市民社会の関係者と協力すると、広範なコミュニティで雰囲気を作られ、議論が促される。政府の考えにアイデアを入れ、政府や国の未来のリーダーと関係を構築することができる。例えば Conciliation Resourcesは2008年以前のジョージア・アブハジア紛争の文脈でSchlaining Processを支援しているが、

例10

ブーゲンビルでは、人々のニーズや意見を反映しない少数の政治団体が政治決定を下しているとの見方がある。このような見方は特に、情報共有が不十分であることや、世間の幅広い人々が政治に関わっていないことが原因である。ブーゲンビルのコミュニティが独立の実質的な意味合いに関する話し合いに参加する機会はほとんどない。ABGは Bougainville Independence Ready Missionなどの、議論や対話の機会を複数設けてきた。これは、PNG政府との政治的対話の進捗に関わらず、コミュニティや公共サービスが2024年までに「独立への準備」ができるように支援することを目的と考えられたプログラムである。ABGはまた、Bougainville Transition Dialogue (ABG、UNDP、Peace and Conflict Studies Institute Australiaによる共同団体) というイニシアティブも実施し、政府とコミュニティ間のメッセージ伝達を行う仕組みを提供しているが、エリートが進める戦略にいかん影響を与えるかという点で課題を抱えている。Conciliation ResourcesはABGに対して、Bougainville Leaders Platformを創設するべく支援した。このプラットフォームの狙いは、政府の戦略についてアイデアを共有し、クリエイティブに考える機会をつくるものである。また、情報提供や同意を得る目的もある。このプラットフォームは狙い通りに機能せず、Consultation Forumと呼ばれる別の仕組みに置き換えられた。この仕組みは独立の実際の意味について細かな分析を行う場というよりは、政府の確立した立場を確認する場として機能している。

このように対話の場が限定的であるため、人々が抱える政策決定への疎外感は深まっている。また、政界エリートが下した決定が幅広く支持されておらず、正統性がないというリスクも生まれており、そのような決定結果を継続して実施する力が損なわれている。一般市民の参加が限られることも、フラストレーションの高まりにつながっている。このような不満の背景には、自決目標の追求に向けた動きが遅いとイメージがあるほか、PNG政府との交渉に参加するために必要な莫大なリソースが使われている、ABGがブーゲンビルにおける公共サービスの実施を犠牲にして交渉に集中しすぎているとの見方がある。¹¹⁸



そこでの対話で政治家や市民社会などさまざまな対話グループから広く学びを得られている。その学びが考察の刺激になっており、政府をはじめとする他の現場での実際的な変化が促されている。¹¹⁹ 詳細は例11を参照されたい。

一般市民の参加については、特に市民集会や公開集会といった公共での建設的でインクルーシブな議論ができるようなさまざまな形態を検討すべきである。¹²⁰ 例えば北アイルランドでは、1993年に「市民の意見調査」としてOpsahl Commissionが設立され、社会全体から意見をまとめて将来の選択肢を模索した。国内での対話も、市民社会やコミュニティが冷静に不満を述べ、主張を説明し、アイデンティティや属性、リソースや富の配分、権力の関係といった根本的な問題について話し合う機会となりうる。¹²¹ 例えばイエメンでは、社会のあらゆるセクターの意見をできるだけ広く含まれるように国内での対話が慎重に計画されたが、グループや人数を調整する上で複雑な計算が必要であった。イエメン政府は議題から自決を外そうとしたが、このテーマを含めあらゆることが話し合われた。プロセスは当然のことながら完全には成功しなかったが、共有と浄化の機会となり、慎重な議論を行う土台となった。¹²² しかし、国内対話の経験や結果は多種多様で

あるため、特定の状況において平和構築の実務者や利害関係者が話し合って実施条件を決め、対話が紛争のダイナミクスを悪化させたり、参加者に被害が及んだりしないよう注意する必要がある。¹²³

市民社会の力が弱かったり、統一されたりしていないため対話代表者がいない場合や、市民の場が限られる場合、市民社会への支援は困難を伴うが、それだけに支援には重要性がある。政治的抑圧がある、民族自決を求める集団や運動に対して罪のナラティブが長く続いている、広範な人々に対する自由の制限があるといった事情があると、関わりを持つことが難しくなる。第三国の政府やNGOなど外部機関の関与も制限や禁止の対象となることがある。パタニ地域の例では、タイ政府が市民の場を制限したため、主張を持つ人々は（政治や権利など）将来について自由に話す場がなく、また市民社会組織が問題を取り込んで利用する傾向があることから、活動が非常に難しくなっている。笹川平和財団では例12の通り、さまざまな利害関係者が複数レベルでアプローチすることで問題に対処した。背景との関係の有無を問わずさまざまなレベルで関係ネットワークを構築し、あらゆる機会を利用して関わり、前向きな影響を与えたのである。

能力構築

比較による学び – 紛争当事者、広範な支持層やコミュニティを支援して民族自決の意味や現実的な選択肢を模索できるようにすると、議論が広がって別の戦略や結果を得られる可能性がある。集団はそれまでのやり方を維持して「自家製の」システムを作るべく熱心になるかもしれないが、方法を比較することでアイデアが生まれ、新しい視点を得られる可能性もある。教育、文化、言葉の問題への対応といった領土以外の解決法など、当事者がそれまで気づいていなかった選択肢や、以前に検討した選択肢を提案できることもある。それらが、集団のニーズを満たすと同時に領土保全に関する国の懸念を縮小する可能性もある。例1で説明した自由な連携のモデルや、国境を事実上無関係にする取り決めといった斬新なアプローチも、馴染みが薄いかもしれない。例えば、カシミールを分ける管理ライン（LoC）を越える渡航やビジネスを可能にしたことで、宗教、地域、文化的アイデンティティによって分けられたLoC沿いに住むカシミールの人々は、共通の未来に向けた前例のない協力関係や明るい見通しを持つことができた。¹²⁴ しかし、連絡を取り、関係を向上させる機会を提供する一方で、管轄ラインの力が低下した結果を心配する人々にとってこのようなイニシアティブは脅威となりうる。¹²⁵

背景や地域において特定のモデルや選択肢が過去にどのように議論されてきたか、またそれに対してどのような反応があったかを把握することも重要である。すでに議題に上がっていた、または以前反対された選択肢と同じような内容が提案される場合でも、議論の組み立てや話し手によっては、受け入れられる可能性もあるだろう。人々は自分たちのリーダーよりも、他の紛争に関わった経験のある部外者からのメッセージをより積極的に受け入れるかもしれない。

まったく同じ状況はないものの、特定のモデルや選択肢が他の状況でどのように展開したかを探ると有益である。つまり、利害関係者がどのように工夫して民族自決をめぐる紛争の障害となっている極めて困難な問題について話し合ったか、どのようにして物事を進めたかという点である。これにより自分たちの状況で、最大限の主張に満たない選択肢も含めて、どの選択肢が実際に最も効果的かが分かる。直接比較することで得る学びは、特に有益である。例えばブーゲンビルでは、南スーダンの独立に向けた和平プロセスにおける重要人物の協力を得たことが考察に寄与し、Conciliation Resourcesが共同で開催したABG政府とPNG政府との対話につながった。国民投票そのものにこだわっていた当事者は、南スーダンの経験から得た洞察により、国民投票後に何が起こりうるかを、交渉して和解する必要性なども含めて先を見据えて考える重要性について納得することができた。¹²⁶

民族自決のコンテキストや状況では、研究訪問も情報交換のためによく取られる方法である。¹²⁷「紛争の影響下にある社会に住んでいると、深い分断があるため、紛争の圧力がない

状態にとらわれずに考えることは通常難しい。」¹²⁸ 人々を自分の状況から離れさせることで、幅広い考察や新しいアイデアを受け入れる姿勢が可能になり、内部での対話が生まれる。研究訪問は関係構築にも有益である。しかし、既存の考えを強化するために使われ、必ずしも変化につながらない可能性もある。一方で、既存の考えを膨らませるのは、常に難しいことである。

統治能力をつける – 集団が自身の問題について主導権の拡大を求める際、統治の経験や能力はそれぞれ異なる。主張はあっても統治経験がまったくないという場合もある。一方で係争中の領土である程度の自治を達成している場合や、そのような取り決めに向けて移行中という場合もあるだろう。その他、確立した仕組みや組織、集団との関係があるなど、かなりの主導権を得ている場合も多い。このような例は、長期化している紛争でよく見られる。「領土的な」国から、そして国際的に立場が承認されていない地区であるという制限はあるものの、実質的には国として機能しているという状況である。

独立、統治、国際関係にまつわる実行可能性の問題を取り上げて集団の自決要求に協力しないことが多々あることは、セクション4.2で説明した通りである。しかし、自己統治力がない状態で、集団が能力を身に付けることは難しい。また、このような能力を身に付けるには時間がかかるため、支援が必要なのである。かつてのNSAG（Non-State Armed Groups）が政権に移行している場合は、状況がさらに複雑になりうる。人々は結果を期待するが、個人に求められる統治経験やスキルがあるとは限らない。決断を行う組織やプロセスがなく、財政的なリソースがないこともある。例えば、アチエの特別自治権が認められた後に、インドネシアとの関係維持を促す総合的な機能や能力がなかったことが問題になっている。¹²⁹ アチエにこのような地位を付与すると合意は、アチエにとって実施不可能な広範囲の和解であると分かったため、後にインドネシア政府によって一方的に再調整された。¹³⁰ 同様に、ブーゲンビルの人々は和平合意の交渉中、自治について大きな期待を抱いていたが、ABGの能力が不十分であったために、これに応えることができなかった。¹³¹ 対照的に、ソボは教育分野や徴税などを含め、地位について合意する前に国の仕組みを整えていた。しかし、ソボ当局が政策実施に失敗した場合の責任を約束させるプロセスの進行が、国際ガバナンスのために遅れている。¹³²

政府も行政や法律上のプロセスや、省庁の設立、中央からのリソース提供といった権力の移行をめぐる実際的な問題について支援を必要とするだろう。政府はまた、憲法や法律の枠組みを遵守する義務があるため、プロセス全体を通してしっかりした法的アドバイスが不可欠である。¹³³ この点も、平和構築の実務者が支援を提供できる分野である。



違いを超えた対話を支援する

民族自決をめぐる紛争に関わる当事者が、防衛的あるいは過激な立場にこだわる場合は交渉のテーブルにつくことはおろか、議論の項目に同意することも難しい。それぞれの立場の当事者と個別に協力すると、マインドセットや立場、戦略を変える力となり、もともとあった対話への障壁を克服できる可能性がある。しかしそれにも限界がある。信頼関係を構築する秘訣は相手の話を心から傾聴することであるが、集団が相手の経験や考え方とまったく接点がない場合や情報を得る機会がない場合は、話を聞く準備ができていないため難しい。

平和構築の実務者にとって難しいのは、人々が安心して対話プロセスに関われる場を作ることである。そのようなプロセスがあれば「人間らしい」交流が可能になり、問題について新しい考え方を取り入れ、民族自決をめぐる紛争を防止、管理、解決する方法を模索できるようになる。最適な方法は、関係者のタイプやレベル、反対者に関わる上での心構えによって異なる。対話の焦点は、民族自決をめぐる紛争そのものの具体的な問題だったり、より広い政治問題であったりするだろう。民族自決をめぐる紛争の反対者が重要な政治問題について話し合う準備ができていない場合、共通の利益がある分野

に関する問題を解決することで、障害を乗り越えやすくなる。商業、科学、環境といった、より中立的な分野に注目するとコラボレーションが可能になり、具体的問題と一緒に取り組むことで、関係や推進力を育むことができる。例えばカシミールでは、ヒンドゥー教徒とイスラム教徒の間で、教育での協力やLoCをまたいだ商業といった組織的および実地的なプロセスが行われ、継続的な交流を通して信頼関係を築くことができています。Sulah Dialogueによって、実行可能で現実的な活動を実施する場が設けられ、インドおよびパキスタン当局者が中央政府や権力者に内容を報告することができています。

環境、健康、その他多くの問題は国境を越えて影響を及ぼす。自決を求めるコミュニティが国際的に孤立しており、通常関連の話し合いの場で発言権がない場合、広く地域や世界の問題に取り組むプロジェクトに参加させることができる。ジョージア・アブハジアの例では、境界線に沿った川の流域で水源管理を行うイニシアティブにアブハジアを巻き込み、地域全体のデータを包括的に利用できるよう促した。ここでは市民社会の関係者が慎重な配慮が必要な事項を把握し、紛争で分裂した人々と定期的な対話を持つよう働きかけ、テーマ別の専門家と密に協力しながら政治や社会への説明ができるよう支援した。¹³⁴

民族自決が問題である状況で政治が不安定であったり、政権移行中であつたりすると、開かれた対話戦略が必要になる。その中には政治への意欲に合わせて規模を拡大、縮小することも含まれる。参加者が入れ替わると、コンセンサスを得ることや、これまでの対話セッションに基づいて物事を進めることが難しくなり、問題が増えることとなる。継続性と現状について適切にバランスを取る必要がある。例えば、ジョージア・アブハジアの対話は時として、情報共有と共感の練習が中心である。その他の機会には、共同での政治分析や問題解決まで話題を拡大することができている。これは、ミーティングにどちら側の誰が出席する意思があるか、または出席できるかにもよる。また、対話に对立意見や異なる意見を取り入れる意欲があるかにもよる。¹³⁵

対話や和平調停プロセスについてのコミュニケーション

率直で開かれた対話を安心して行える場を作りつつ、実施中のプロセスについて一般市民に知らせ、議論の内容、各当事者の立場や主張、潜在的な結果の影響について分かりやすく説明する必要があるが、この2つは本質的に両立が難しい。民族自決をめぐる紛争には不安感、抵抗感、両極化した立場、深い不信感が伴うため、プロセスのコミュニケーションには注意が必要である。慎重な対応が必要な、自決に関する高レベルの協議について一般市民へ連絡する際は、調停者やファシリテーター、および関係者自身が入念に調整する必要がある。

支持当事者のコミュニケーション – 平和構築の実務者は紛争当事者に対して、支持層や広範なコミュニティへの連絡事項や方法について、事前に合意できるように支援するとよい。メッセージの内容を当事者の具体的な懸念やニーズ、目標を考慮に入れて調整する必要もあるが、矛盾した内容とならないよう注意すべきである。相手方とは異なる方法でメッセージを伝える理由を、幅広い人々に説明する必要もある。例えば、例11であげたSchlaining Processでの対話では、それぞれの側の参加者に独自の立場があつたが、支持層に応じてメッセージを調整するよう努力した。このプロセスが展開する中で、参加者が議論について世間に広く知らせたい場合と、比較的慎重に行いたい場合があり、アプローチの違いについても対応する必要があつた。¹³⁶

第三者の立場とコミュニケーション – 民族自決をめぐる紛争において平和構築の実務者は、考えが偏っており、特定の立場や結果に好意的であるという印象を持たれることがある。1つまたは複数の集団を支援していて、他の集団を支援していない場合は特にそのように受け取られることが多い。1つの集団への協力は通常意図的に行われるが、その場合は自信や能力が高まり、権力のダイナミクスに影響を与える。第三者はあらゆる当事者と積極的に協力すべきだが、紛争の国際化を恐れたり、支配的なグループとして必要性を感じなかったりして、国が外部からの支援を拒む可能性がある。例えばConciliation Resourcesはケニアの進行チームからの招待を受け、エチオピア／ONLFの和平プロセスに関わつた。エチオピア政府はConciliation Resourcesの交渉支援の申し出を断つたが、実際には交渉プロセスにおいて技術的および事務的な支援を受けた。このように平和構築の実務者は、民族自決要求を持つ反対派の当事者を支援することが多い。そしてこのような当事者は交渉において比較的弱者であり、能力や経験が十分になく、リソースや外交関係の利用が限られることが多い。そのため、集団に関する分析を伝えた場合に支援をしたと解釈され、賛同者や支持者のレッテルを貼られるリスクがある。

(国を含む) ドナーが直接関わつたり、和平や調停の取り組みに資金を提供したりする際に、紛争の地政学についてはっきりとした立場を取る場合にも複雑な問題が生じる。その他に、部外者は特定の立場を取るだろうと誤解される場合もある。(Conciliation Resourcesや笹川平和財団のように) 長期の協力関係を通して活動する内部者や部外者がいると、信頼に基づく評価を得やすくなるが、関わりが長いほど否定的な印象を持たれたり、噂や皮肉なコメントが出たりすることも多くなる。これらは驚くべき影響をもたらすこともあるため、印象管理は注意深く行う必要がある。¹³⁷

そのため、平和構築の実務者が自分たちの活動について、当事者や社会セクターといかにコミュニケーションを取るかが重要である。複数の当事者と協力する場合、またはさまざまなレベルで関わっている場合は、この点を慎重に調整してコミュニケーションを取る必要がある。取り組みの色々な側面を直接関連させる必要はないが、さまざまな関係や活動に関する連絡については全体的な戦略のビジョンや計画を立てて、配慮が必要な問題や偏見に対応する必要がある。平和構築の実務者が自身の立場について説明する際には、政府をはじめ、外的アクター、ディアスポラ、影響を与える国家など、社会の各方面の多様なセクターと可能な限り幅広い利害関係者と関係を構築し維持することで、コミュニケーションチャンネルが確実に開かれているよう徹底することができる。

4. 民族自決をめぐる紛争における対話と調停： つながりと影響力

4.1 内部ダイナミクス - 民族自決を めぐる紛争状況下でのレベルと場 所を超えたつながり

問題／課題 - 調停と対話は、紛争の影響下にある状況で、多くのレベルにおいて公式、非公式の場で行われ、またそこには多様なアクターが関わってくる。現地レベルの和平対話から、公式な和平プロセスや国民対話などの国レベルのイニシアティブ、さらには国際外交まで、その幅は広い。¹³⁸ この複雑な実態は、関係の「ウェブ」¹³⁹「エコシステム」¹⁴⁰「マップ」など、さまざまに特徴付けられてきた。¹⁴¹ そして現在認識されていることは、エリート層におけるプロセスにはもっとバランスが求められること、そういった関係内の別の場所で起きていることとの連携を深める必要があること¹⁴²、そしてマルチトラックアプローチが紛争のサイクル全体にわたって必要なことである。¹⁴³ 和平プロセスにおける線形概念から脱却していることもまた、そこに「終点」などは存在せず、平和の構築と維持は、交渉と再交渉を伴う「永遠の平和構築作業」という継続的なプロセスであることが認識されていることの現れである。¹⁴⁴ またこの多様なイニシアティブには、トラック間のより密接に連携したアプローチ（あるいはトラックの階層概念の完全な見直し）が求められる。それにより、民族自決をめぐる紛争への対処にもっと柔軟性を持たせることが可能になる¹⁴⁵。

平和構築の実務者ができることは何か。これには、和平と調停のさまざまなプロセスの支援およびそのプロセス間の連携の促進がある。これにより、紛争を転換させることができる可能性がある。平和構築の実務者が自身の役割を実情に即して適応させることで、民族自決をめぐる紛争におけるギャップを埋めることが可能になる。民族自決をめぐる紛争では一般的に、正式なプロセスが欠けている、中断している、あるいはほとんど進展していない場合や、社会の中での政治的対話やより幅広い対話の余地が限られている場合もある。戦略的な取り組みによって、新たな選択肢となる、場合によっては複数の平和的「移行」や「進路」が実現可能になる一方で、何かが、民族自決が争点になっている複雑な状況でこうした複数のプロセスをひとつに「まとめる」必要がある。非公式な対話は、1つまたは複数の当事者が調停されたプロセスをほとんど求めていない、あるいは、集団の正統性がみとめられていなかったり制裁体制のもと活動していたりするような民族自決をめぐる紛争では特に有効になる。インサイダー調停者との連携など、現地レベルにより重点を置くことで、民族自決をめぐる紛争を引き起こすことにつながる可能性のある地域の不満に対処できるようになり¹⁴⁶、また、合意による取り決めに向けた長期的な一層の支援を促進することが可能になる。

ハイレベルプロセスにつなげる

近年、排除されがちな集団からより多くの代表者をハイレベルな公式プロセスに含めその参画を後押しする力強い動きが見られる。この焦点は特に、女性と若者の集団に置かれている。¹⁴⁷ また、いかにして下位レベルトラックの意見を「トップ会談」で決定されるエリート層のプロセスに反映させるか、ということのみに焦点を当てたアプローチからの脱却が進んでいるが、このような課題は依然として、民族自決が争点となる多くの状況において、その難題の非常に大きな部分を占めている。そういった状況に共通して見られる問題には、ハイレベルの話し合いで交渉にあたる関係者が、自身が持つ自決に関する目標や戦略と一致しない視点を反映させることに消極的であることや、さまざまな意見をハイレベルのプロセスに取り込むための効果的なメカニズムが欠如していることなどがある。意思決定は通常、政治的プロセスおよび和平プロセスを通じて中央で行われるため、中央と周辺ダイナミクスもまた、民族自決を求めるコミュニティが国境地域に位置している場合、その意見が疎外、排除される一因になっている。若者などの一部の集団やコホートは、中央で行われる調停の場にある従来型のインクルージョンの形に不信感があり、キャンペーンやアドボカシー活動など、別の手段を通じて意見を主張することを選ぶ場合もある。

市民社会集団や宗教コミュニティ、学者や経済界といった中間層のアクターは、トラック2レベルの対話や調停イニシアティブに関わっていることが多い。その理由が、意思決定者と会うことができる、という場合があるが、必ずしも、自決に反対する集団や政府など、ハイレベルの政治的アクターとつながりを構築したり影響を与えたりすることができるとは限らない。しかしながら、例えば、政治家が幅広い参加者が関わる対話に加わるといった、ハイレベルな公式プロセスとその他の非公式プロセスの両方に接点を持つ参加者がいる場合は、このレベル間のギャップを埋めるのに役立つ。ただしこれは、参加者が別のプロセスにも関わっていると、その参加者に対する周囲の見方に影響を与える場合があるため、慎重に行う必要がある。また、新しい考え方や視点を一方から他方へ持ち込む場合、自身の確立した地位の変化を好まない者の抵抗に遭うこともある。

例11

2000年から2007年のジョージア・アブハジア紛争の中Conciliation Resourcesの支援の下行われた「Schlaining Process」対話は、公式の和平プロセスと、各サイドで行われていたその他の進行中の議論と連携し、情報を提供した非公式なプロセスである。このプロセスは、参加者がその紛争を捉え直すことができるセーフスペースとして設計された。そこで参加者は、意見の対立が見られる点に取り組む機会を探し出し、共通の問題により協調してアプローチできる方法を模索することができた。また、政治的に非対称な関係にあったにもかかわらずジョージア側とアブハジア側から同人数の代表者が参加し、この同等な参加が、自決によって生じていた参画の課題の一部に対処するのに役立った。ミーティングには幅広いバックグラウンドや様々なレベルからの参加者が集まり、政治家、役人、市民社会アクター、さらには公式の交渉に関与している者もいた。プロセスはチャタムハウスルールの下で実施されたが、それでもなお参加者は、話し合いの範囲を広げ社会の他のセクターに届くように戦略的に動き、またアイデアはそのプロセスの範囲を超えて判断材料として利用され、両サイドの政治的アクターが策定するアウトプットに寄与した。¹⁴⁸

また、進行中のプロセスの質やレベルをシフトすることが可能な場合もあるが、カシミールの例が示すようにそれが難しいケースもある。安全保障サークル内の関係のある政治指導者と主要アクターの間で自信と連携を構築したのち、Sulah対話を実施され、カシミールの多様な地域団体と政治団体から政治的アクターが集まった。しかし、複数の勢力が、そのアプローチによって影響力が低下すると考え激しく抵抗したことで、計算されたリスクを取るようになった。その結果、進め方が変更され、管理ラインを挟んだつながりの整備に重点を置いた、控えめな個別のアプローチを一定期間取るようになった。また、インドとパキスタンの関係が冷え込む中、海外情勢の変化もさらに多くの障害が生まれることにつながった。¹⁴⁹

一貫したアプローチ

民族自決をめぐる紛争における平和構築の実務者は、直接的な関与（対話プロセスを促進するなど）、またはさまざまな場所での周囲への支援（インサイダー調停者を支援するなど）を糸口にして、可能かつ有用な場でつながりを構築できる可能性がある。例えば、タイ深南部における笹川平和財団の取り組みは、さまざまな国内、国際的アクターおよび国内外のプロセスとの複雑な関係性の中進められている。

様々なイニシアティブはプラスまたはマイナスの影響を与え合う可能性があることから、最低限確保しなければならないことは、害を及ぼすことを避けるということになる。イニシアティブ間の連携を促進する際は、詳細な分析に基づいて、紛争を取

例12

タイ南部のパタニ地域における笹川平和財団のアプローチでは、さまざまなレベルで紛争当事者と地域社会の両方がより幅広く参加することに重点が置かれている。2009年以来、笹川平和財団は、女性グループやコミュニティリーダー、政治活動家などを含む、パタニ地域の内外に拠点を置く市民社会と連携している。彼らは、暴力に代わるものとして民族自決を捉える人々たちである。笹川平和財団は「批判もする友人」として機能することで、アイデアや、政治的發展に関する議論や分析、台頭する潮流への対応について、模索、意見交換できる場を提供している。その焦点は、タイの社会と政治のさまざまなセグメントを結びつけること、ならびにタイ内外により強固な平和推進派の支持層を形成することに置かれている。¹⁵⁰ また、パタニ地域から追われた人々との連携には、紛争の原因とダイナミクス、そして暴力から脱却するための考えられる道筋への理解を深めることが意図されている。笹川平和財団はまた、マレーシア仲介によるトラック1レベルの和平プロセス、能力構築の促進、プロセスと会談の内容に関しての全当事者へのサポート提供に、要請に応じて関与している。¹⁵¹

り巻くセンシティブな要素を考慮することが不可欠になる。¹⁵² また、一貫性が重要である一方で、すべてのイニシアティブを連携させる必要はない。ただし、どれか特定の連携を強化すること、それをどのように行うのかには、常に説得力ある根拠が求められる。¹⁵³

異なる取り組みが別々に行われている中でも、包括的な戦略を持つことが重要になる。例えば、カシミールでのConciliation Resourcesの任務は、コミュニティ内およびコミュニティをまたいだ対話同士、インド政府とパキスタン政府間の対話同士を結びつけ、最終的には国民をより幅広く取り込んだハイレベルのプロセスを復活させることを目標にしている。¹⁵⁴ 同様に、ブーゲンビル島では、Conciliation Resourcesは市民社会と緊密に協力する一方で、政治レベルでは、対話プロセスを支援、促進し、調停役または調停をサポートする役を担っている。全体的な目標は、さまざまな人々を集め、他の場所で何が起きているのかを理解する手助けをし、より幅広い視野と異なる立場への理解を持ってもらうことにより、「結合組織」を作ることにある。ただしこれは、関わるアクターがそうした場所やナラティブを支配することを望んでいる場合は困難なものになり得る。それが交渉関係者でも、政府関係者でも、調停者でも、市民社会アクターでも同じである。加えて、ドナーを含むアクターの中には、権力者のみと協力することを好み、エネルギーや資源を別の場所に投資することやアクター同士をつなぐ試みに不信感を抱く者がいる場合もある。リソースや周囲からのサポートや賛同が十分ではない場合もまた、より包括的なアプローチを推進するには難しい状況となる。¹⁵⁵

4.2 外部ダイナミクス – 外側からの影響力と地政学

問題／課題 – 多くの場合、「国際社会」が紛争のシステムの一部になっていて、これは特に、ポストコロナや、民族自決が争点となっているその他の状況で言えることである。外部からの影響や介入は、自己利益、情報不足、誤った判断、あるいは悪意によってもたらされる場合がある。民主主義および法に基づく秩序の衰退や、ポピュリズム、ナショナリズム、一国主義の台頭といった世界的な潮流もまた、民族自決をめぐる紛争解決に取り組む外部第三者が利用できるアプローチ、ツール、影響力を左右する。その紛争に利害関係がある国々による国際的な干渉は、同族国家のダイナミクスや代理戦争、ハイブリッド戦争を利用して暴力を激化させる可能性もあり、さらには暴力の連鎖を目的とすることさえある。中国やカタル、トルコ、地域間政府組織（RIGO）などの自称、または「新たな」第三者平和構築の実務者が急増し、それぞれがそれぞれの世界観、価値観、利益、能力、リソースを持ち込むようになり、状況はますます複雑さを増している。民族自決をめぐる紛争を解決しようという地域的、国際的な関心や能力が不足していることもまた、難題を生み出している。紛争や自決が要求されている場所で起きていることに関連して「国際社会」とその構成要素に対応するのに、より協調的なアプローチが求められている。¹⁵⁶

平和構築の実務者ができることは何か。平和構築の実務者は、地政学的な現実と調停の状況に合わせて自身の役割を再考し適応させることに加え、その他の外的影響とどう関わり、さらにはそれに影響を与える、あるいはサポートできる可能性を検討する必要がある。外部からの影響には、同じ調停者や平和構築家、さらにはディアスポラ国家、同族国家、その他関心国や国際・地域機関がある。そのため、さまざまな介入が紛争や平和の進展にどのような影響を与えているかに注意するとともに、有益なダイナミクスを支援もしくは強化し、有害な影響を軽減させる方法を見つけることが必要になる。国際的な第三者機関がトラック1レベルの調停プロセスに関与することに紛争当事者が抵抗する場合においても、外的アクターは、内部の者によるさまざまなレベルでの調停や対話の取り組みを支援するなど、幅広いイニシアティブを通じて活動することが可能である。国際・地域IGO(intergovernmental Organization)もまた、国家主権を脅かすことなく自決集団の参加を可能にできる場合がある。

地政学と外的影響

民族自決をめぐる紛争では往々にして、外的な利害関係と影響力が、紛争を解決する方法と解決へのプロセスにおいて決定的な影響を及ぼすことがある。ある著名な法律学者兼実務者は次のように述べている。「解決の具体的な内容は、法的な規定が要求するのと同様に、当事者双方の相対的な力や、おそらくはそれを支援する外部のアクターの力によって形成される可能性が依然としてある」¹⁵⁷ 地政学と外的支援

は、力の弱い当事者を強化することで力の均衡に影響を与えることがある。自決要求を行う側は、組織化されたディアスポラ、国際NGO、関係国など、あらゆる種類の外的アクターの支援を受けることが多い。¹⁵⁸ このことは、国家が分離の可能性に対する不安を増大させることにつながる場合もあるが、セクション 3.2で示されているように、そのような支援はまた、民族自決に向けた別の選択肢や平和的な道筋を当事者が検討することを促進できる可能性もある。

同族国家とその他の影響力を持つ国 – 同族国家は、変化を起こす力を持っていることが多い。例えば、インド政府は、インド北東部に住む民族集団ナガとの紛争を無期限に「管理」していることで満足しているが、ナガの高齢の主要リーダーたちが亡くなるのを待つだけで、紛争を解決しようという意欲はほとんど見られない。このインド政府の姿勢は単純に、ナガの中国とパキスタンとの過去（1970～1980年代）の関係に起因している。これによりインド政府はこれまで（1990年代半ば以降）、ナガの要求への解決策について、少なくとも交渉しているように見せ続けなければならないというプレッシャーを感じている。過去10年間で、インド政府側が協議に真剣に関心を示したという事実はほとんど見られない。¹⁵⁹

同族国家は多くの場合、紛争が起きている国において、自決を要求する（可能性のある）コミュニティを後押しする、あるいは操ることで影響を及ぼす。ただ、力関係はそれ以上に複雑な場合もあり、自決を要求する（可能性のある）集団や運動が、主張を支援してもらうために同族国家を含む外的アクターとの関係を構築したり発展させたりすることもある。例えば、ジョージア・アブハジア紛争では、アブハジア側が政治的に弱い立場にあったが、ジョージアとロシアの分裂が進むにつれ、アブハジア側がロシアからより多くの支援を得た。同時にアブハジアでは、ロシアは時として必要とされる物理的安全保障を提供するが、その関係性をどこまで受け入れるべきか、どの程度までアブハジアのためになるのか、意見が分かれている。つまり、立場が弱い方のアクターを支援する国やブロックがすべての権力を握っているか、というような単純な問題ではないことが分かる。¹⁶⁰

場合によっては、外部勢力が、現状維持の方が権益を守ることができるために状況の打開を望まないこともある。例えば、自決が認められた場合天然資源へのアクセスが制約されるようなケースだ。¹⁶¹

関連性のある外部の国が他国のコミュニティに提供する支援の範囲や性質には、明確な制限がある。そういった支援には関係するコミュニティと関与するすべての国の同意が不可欠になる。¹⁶² 実際には、不干渉の原則を遵守しない国も多く、そういった国々の野心の程度は、例13で示されるように、注意深く監視、分析される必要がある。この例は、包括的な分析の重要性と、状況をさらに不安定にする可能性のある内部および外部のあらゆるダイナミクスを十分に把握することの重要性を明確に示している。

例13

ロシアとウクライナの間で交わされた2014年と2015年のミンスク和平合意の目的は、戦闘の停止と、ロシアを後ろ盾とする分離独立派が支配するドンバス地域の一部をウクライナに再統合する道を開くことにあった。ミンスクで行われた三か国連絡グループでのその後の交渉では、それらの地域に与える「特別な地位」に加え、すべての当事者が合意できる実施スケジュールに焦点が置かれた。そうした努力は無駄に終わったが、ミンスクでの交渉には一定の成果もあった。暴力の減少、局地的な停戦、人道支援、インフラの修復などがそこに含まれる。しかしながら、内部対話にこだわったことがほぼ間違いなく実存的脅威から目をそらすことにつながり、その脅威は増加し、最終的に2022年2月のロシアによるウクライナ全面侵攻に至っている。¹⁶³

影響を受ける国やコミュニティの内外で生じる緊張関係を緩和し、全当事者間の平和的な関係を促進するために検討できることの一つに、関連するマイノリティの福祉に関して国が懸念を提起できるような、非公式の協議メカニズムの創設がある。これは地域アクターまたは国際的アクターの監督下で行うことができる。¹⁶⁴

国際社会が持つ関心と認識の欠如 – 民族自決をめぐる紛争における外部からの関心の低さは、過剰な関心や干渉と同じくらい問題となることがある。ある平和構築の実務者は、事実上の独立国であるソマリランドに国際社会が向ける関心が限られているという憂慮すべき状況についてこう述べている。「国として比較的平和で成功しているという事実は、国際社会は危機に十分に対処すべきだという大義を後押しするものではない」¹⁶⁵ 関心の低さや国際社会の関わり方の欠如は、政治的対立がエスカレートすることへの賛同だと、内部の一部の人たちに解釈される場合もある。これに当てはまるのがカタルーニヤの独立問題だが、外部にはあまりよく知られていない、あるいは理解されていない問題である。また、暴力の選択が効果的だったことを実証したケースがこれまで複数ある。例えば、コソボ解放軍が暴力に訴えセルビアの激しい抑圧を誘発して初めて、国際社会にその危機に向き合おうとする積極的な姿勢が生まれ、コソボの自治の回復を求めることにつながった。¹⁶⁶ このケースは、自決運動に外部からの支援がない場合の目的達成のための手段と、交渉の進め方という難しい問題を示している。

南スーダンやエリトリアといった新国家に対する国際社会の認知の問題もまた波及する。例えば、ある独立国は政治的、経済的に存続可能だが、国際社会からの扱われ方が原因

で失敗することがある。あるいは、国際社会がそういった国を認めない理由として、経済的または政治的な統治能力の欠如を挙げる場合がある。セクション3.2 で論じた統治の能力構築がこういったケースで役立つ。ただ、根底にある問題に十分に対処するには、独立を含む自決要求を認知する国際的な枠組みをより明確に、より一貫して適用することが必要となる。

その他の外部の平和構築の実務者を支援する – 場合によっては、外部の平和構築の実務者が、自決が争点の紛争状況において、そのニュアンスや複雑さを適切に認識して対応することに消極的であったり、必要なつながりや知識を十分に持っていないということがある。これは、共通してロシアの介入が見られる、自決を伴う連鎖崩壊後の状況に多く見られる特徴であるが、それぞれの状況や特定のダイナミクスは大きく異なる。ウクライナ紛争が発展している中、状況によって異なる重要な特質が見落とされる危険性がますます高くなっている。¹⁶⁷

国際社会は政治的実体と既存の境界線という国家中心の観点から自決を捉える傾向があり、これは地域住民の優先順位を過小評価あるいは無視することにもつながる。例えば、ブーゲンビルの人々は、PNGとの紛争をより良い統治を得るための闘争とは捉えていない。もっと、犠牲者と抑圧者というナラティブに根付いたものであり、そのため実務的な取り決めで対処するのは困難になっている。Conciliation Resourcesは、PNGで他の国際調停支援アクターや外交関係者と連携し、分析と理解を深め、コミュニティのダイナミクスや視点と向き合う手助けをしている。¹⁶⁸ 他の外的アクターとの関係構築の対象は当局の第三者にも及ぶ。例えば、笹川平和財団の、タイ深南部紛争におけるマレーシアのファシリテーションチームとの取り組みが挙げられる。

国際的な取り組みが民族自決集団にもたらすダイナミクス

自治という取り決めの超国家的な側面もまた、民族自決をめぐる紛争に対処する際には考慮が必要になる。自決を求める集団はさまざまな方法で国際的アクターと関わりを持つ。バスク紛争の例では、国際的アクターと幅広く協議し、和平への支援を評価したのち要請するということが紛争を通して見られた特徴であるとともに、武力闘争を終結に導いた主な要因であった。ETAの武装解除は、市民社会および国際的な利害関係者の仲介によって行われた。¹⁶⁹ 組織化されたディアスポラが国際フォーラムへの参画を求める場合もある。例えば、タミル・イーラムの多国籍政府は、民主的に選ばれた政府（各国のディアスポラが、その国のディアスポラの人口に応じた数のメンバーを選出する）を持つ、スリランカのタミル人ディアスポラであるが、国際刑事裁判所への加盟を求め国連に請願書を提出している。¹⁷⁰

十分に発達した制度（議会の場合もある）を特徴とする自治の取り決めを持つ集団は、ある程度まで国際関係に関与できる力をすでに持っている。国際機関は、自決を求めるコミュニティに対する「柔軟な承認」を通して、国家や境界線という硬直した概念に柔軟性を持たせる役割を担うことができ、それによりコミュニティは、多国間機関において発言権を得ることが可能になる。自治の体制には幅があるが、国家主権の有無に関わらず、国際フォーラムにおいてそのようなコミュニティが直接参加し発言できるような形態を検討することを各国は求められる。国際組織もまた、他の国が拒否したり、後押しができなかったりする場合でのそのようなコミュニティの効果的な発言権と参加について検討すべきである。¹⁷¹ 自決集団もまた、支援を受けて協働することで、自身が置かれた状況への国際的な注目度を上げることができる。より協調を深めた方法で連携し、国連や地域間政府組織（RIGO）への働きかけができれば、自決集団にそれまでとは異なる新たな機会がもたらされる可能性がある。

4.3 平和構築の実務者が担う役割

平和構築の実務者 – 役割の分担

民族自決に関連するそれぞれのアクターの立ち位置、任務、能力は、誰がどの役割を担うのが最適かを決定する要素になる。グローバルな支援アクター同士やアクター内で起こる対立は、民族自決をめぐる紛争への取り組みにさらなる複雑さをもたらしている。それは特に、セクション 4.2 で示したような、多くの外的な利害が一致している場合にも対立している場合にも顕著である。それぞれのアクターがそれぞれの取り組みをそれぞれのタイミングで、あるいは同時に、行っている場合がある。¹⁷² どのような紛争においても、支援アクターは自身と他のアクターの任務、リソース、制約を把握し、効果的な平和支援の実現に向け補完と相乗効果を生み出すようにしなければならない。情報の技術的な交換から進展や優先順位についての共同での考察など、効果的な連絡と調整が戦略的な分業体制には不可欠である。¹⁷³ カメルーンの例では、平和支援アクターの間には建設的な分業体制と緊密な連携が機能している。利害関係者間に両極化が進む中、このような機能によって、紛争の場で、国の中で、そしてディアスポラの中で、幅広い地域アクターとの関わりを深めることが可能になっている。¹⁷⁴

これまでのセクションで述べた役割や活動の中には、外部の第三者調停者やより広範な支援チームが担うほうが適しているものもあれば、その紛争に深く組み込まれている調停者の場合も、地元の平和構築家や市民社会アクターなど、和平プロセスや調停プロセスに直接的に関与していない者の場合もある。内部／外部の立場を維持することで、新たな形の取り組みが、場合によってはある状況下で同時に、可能になることもある。そういった取り組みには、直接的な調停や調停支援だけでなく、セクション 4.1 の「一貫したアプローチ」で述べたような、より広範な平和構築の活動も含まれる。

調停する、または調停プロセスを支援するのに最適な人物は誰か。一般的に民族自決をめぐる紛争の焦点が国家や地位に大きく置かれていることを考えると、国連や地域機関、単独で動いている国々は、必ずしもファシリテーターや調停者としての役割に最適であるとは限らない（ただし、例えば西サハラで国連が果たしている役割のように、従来から続く任務は現在も数多く残っている）。自身の主権を心配する国の関係者が、公式な国際第三者機関が担う役割に反発する可能性もある一方で、民族自決の当事者は、国々（加盟国で構成されている国連や地域機関）は領土保全を偏重し、ゆえに自決要求への理解や支援があまり得られないと考える場合もある。公式な国際機関が対話に加わることへの最終的な合意は常に、利害関係者の間で獲得され形成されなければならない。また、自決要求を支援していると見られることへのためらいがある場合も、各国が提供し資金を供給する平和支援の内容に影響を与えることがある。例えば、例7で述べたように、2014年に行われたONLFのリーダーシップ会議は、合意の形成と、ケニア政府の仲介による対話で膠着状態にあった憲法上／自決の問題の打開に重要な役割を果たしたが、外交的に繊細な問題であったため、ドナー側は外的支援が介入することは好ましくないと見ていた。¹⁷⁵

民族自決をめぐる紛争では国連、地域機関、国の関与に制約が生じるが、それによって、非常に多くの（国際）NGOによる調停、または調停や和平プロセスの支援の余地が生まれる。自決集団はNGOを国より信頼しやすい相手とみなす場合があり、同時に国の紛争当事者は、自国の主権への脅威が少ない非国家アクターの関与を受け入れやすい場合がある。国連やその他の国際的アクターは、調停で中心的な役割を担わない場合でも、必要に応じて他のアクターと連携して取り組み協力するというような役割への合意があれば、和平と調停のプロセスに建設的な支援を提供する任務から排除される必要はない。¹⁷⁶

例14

他の和平プロセスでも取り入れられる可能性が高い平和支援のモデルに、2014年以来フィリピンで和平プロセスを支援している国際コンタクトグループ（ICG）がある。外交官とNGOが一体となって取り組むこのハイブリッド型のICGは、和平交渉の支援と交渉の順調な進展の確保に効果的であることを実証している。国際NGOには技術的な専門知識に加え、幅広いアクターと関わり新しいアイデアを模索する柔軟性がある。一方で外交官は和平プロセスに、不可欠な影響力と政治的・経済的支援を提供することができる。ICGを通じて、Conciliation Resourcesは対話の場で直接、調停の重要な役割を果たすことが可能になっており、交渉の当事者に技術的アドバイスを提供している。また、パートナーと連携し、プロセス全体を通して市民社会の意見が反映されるとともに、平和への移行に女性や地元の人々が取り残されることがないようにしている。¹⁷⁷

インサイダー和平調停者 – 非公式のプロセスを含む和平イニシアティブをインサイダー調停者が主導するケースが増えてきている。インサイダー調停者は、市民社会とパートナーシップを組み、国連などの国際機関の支援を受けていることが多い。例えばEUは、特に女性の、コミュニティレベルの調停アクターの能力とその活動に対し、もっと投資と信頼を増やす必要があることを認識している。¹⁷⁸ インサイダー調停者は背景を把握しているため、成功要因と阻害要因を把握するのに最適な立場にいる。また彼らは必然的に紛争のダイナミクスとのつながりがある。¹⁷⁹ 紛争の結果に強い思い（自治という形より独立を望むなど）を持つ一方で、紛争下では自身の役割を考慮し、それについて透明性を持つ必要がある。インサイダー調停者はまた、自身の社会上、政治上、セキュリティ上のリスクを測る必要もある。例えば、自身のコミュニティ（の一部）からは支持されていないプロセスや成果に取り組む場合もあれば、コミュニティから必ずしも受け入れられていない、あるいは信用されていない外部者と協力する場合もある。¹⁸⁰ 国際的な平和構築の実務者は、技術面および物流面で支援を提供することで、インサイダー調停者の安全とセキュリティを確保することが可能である。¹⁸¹ 民族自決が争点となる状況において、インサイダー調停者に資金提供をする、あるいは調停者同士でやり取りをし、情報交換ができる場を提供することは、平和構築の実務者が寄与できる一つの形態である。

平和構築の実務者の特性と知識

調停者やファシリテーターの選定プロセスと考慮すべき要素が、民族自決の状況下では非常に重要になる。彼らの人物像と能力は、彼らと和平プロセスに寄せられる信頼に大きく影響する。実際、関係する人々のスキルと資質によってプロセスの持つ可能性に幅が出てくる。プロセスに本格的な投資が行われている場合、信頼性、リーダーシップ、誠実さといった資質が重要視される。¹⁸² アイデンティティマーカやパワーマーカといった他の個人特性もまた、当事者がその調停者を受け入れ信頼するかを決定する上での要素となる。¹⁸³ 国籍と職歴は特に、民族自決をめぐる紛争では大きな意味を持つてくる。例えば、IGO（Intergovernmental Organization）あるいは政府での経歴（元国家元首など）がある人物は、これまで述べた自決に対処することに関しては、公平さを欠く（と受け取られる）という理由で、適任ではない場合がある。植民地時代の歴史を考慮して適さないと判断される調停者もいる一方で、それが理由で他の人より適しているとみなされる場合もある。例えば、ソマリランドの人々はこれまでイギリスの支援を受けてきた。民族自決の問題が伴う紛争の当事者であった、あるいはその解決に関わっていた人物は、より受け入れられやすい場合がある。

セクション 3.1. で述べたように、声を聞き入れてほしいといった感情的な要素は、民族自決をめぐる紛争において特に顕著なものかもしれない。しかしながら、信頼を構築する上での精神的な側面は、和平と調停のプロセスの設計と実行において、必ずしもいつも十分な配慮、時間、リソースが得られているわけではない。平和構築の実務者は紛争の心理社会的な側面を理解する必要があり、プロセス中に現れるそうした側面の兆候に対処するためのトレーニングやサポートを受けることは有効である。心理学についての知見は、より良いプロセスの実施に寄与し、また実務者が、感情的なバイアスや盲点といった自身の心理状態と、¹⁸⁴ 関わる人々の心理状態を理解するのに役立つ。

自決が争点となる状況に関わる際、平和構築の実務者は民族自決のダイナミクスと選択肢についての知識と理解（または、少なくとも適切な専門知識を得る手段を知っていること）も必要であり、そしてセクション 3.2のアイデアや意見の戦略的導入 で述べたように、選択肢やアイデアを当事者、支持層、広範なコミュニティに提示する適切なタイミングを理解していることが求められる。

5. 結論と今後の展望

現在の、国家中心の法的、政治的な枠組みは、民族自決をめぐる紛争の防止または解決に資するものではない。民族自決の規範、国際法での自決の扱い、平和構築の実務者の自決に対する考え方、そしてコミュニティが望むもの間には大きなずれがある。¹⁸⁵

そして何より、その枠組みが、民族自決をめぐる紛争の影響を受ける人々のニーズや自治への欲求に十分に対応していない。そういったずれは両極化と強固な態度を強めてしまう可能性がある。当事者はたやすく、互いに排他的な「権利の対立」という立ち位置から身動きが取れなくなり、さらに国家に同化される、または国家が解体されるというそれぞれの恐怖感に煽られ、その結果、民族自決をめぐる紛争を平和的に解決する機会を損なってしまう。場合によっては、平和構築の実務者が、民族自決をめぐる紛争の、関連する規範枠組みや特定のダイナミクスについての専門的な知識と、その解決策の選択肢を十分に持っていない場合もある。

自決要求を伴う紛争に対処する枠組みは見直されなければならない。これには時間と政治的意思が必要になる。その間も平和構築の実務者は、今現場にある、乱雑な現実と制約に取り組みなければならない。そのため、実務者と政策責任者の短期から中期の目標は以下ようになる。(1) 民族自決をめぐる紛争解決へのアプローチに不足している明確さと一貫性をもたらす基準とメカニズムを開発するとともに、(2) 現在の欠陥のあるシステム内で取り組み、創造的な実践から得られる経験を生かして、民族自決をめぐる紛争解決に向けたより一貫性のある、原則に基づいた、協動的で効果的なアプローチを開発する。本報告書で取り上げた、実務者と政策責任者の双方ができることを以下に示す。

法的・政治的枠組みの問題に対処する

- **権利に関して立場を枠にはめるのが有益な場合とそうでない場合を当事者が認識できるように支援する。**「権利の対立」は往々にして対話や交渉の障壁となる。例えば、集団は分離と同等となる民族自決への権利を主張し、一方、国は主権と領土保全の原則を行使するといった場合だ。そのため、自決の概念を適用する際の課題は、その概念が障害物ではなく、和平実現のためのメカニズムとなることを徹底することである。状況によっては、これには当事者と共に権利の内容を明確にすることや、自決という表現を完全に避けることが含まれる。

- **マイノリティや先住民族の権利など、国際標準を基準点として利用する。**これにより、領土保全や主権を脅かすことなく自治を実現するための規定要因と選択肢を提示することができる。また、民族自決への権利を含むさまざまな権利を尊重する解決策に向けて、それらの権利を明示的に主張することなく取り組むことも可能である。これは特に、国が集団権という概念に抵抗を示す場合は重要になってくる。しかしながら、長期的に見た場合、「自決への権利」という言葉が標準化されれば、そのセンシティブさが大きく下がることにつながり、問題や選択肢に関して十分に取り組むことが可能になるはずである。
- **良い統治の原則から出発し、民主主義、インクルージョン、参画、「民意」の考え方を使う。**そしてここに統治の一部の側面に対する自治も含めることで、国は存在の危機を感じることなく自決の問題に取り組めるようになる。同時に、紛争当事者だけでなく広く社会に働きかけ、自決の概念を、人々の多様なニーズ、関心、要求といった紛争の現実に関連付けることで理解しやすくする。それにより、もっと具体的で有意義な対話が可能になる。
- **国際的な法的枠組みを強化するという選択肢を検討する。**これには、自決要求を調停し暴力紛争を防ぐ、もしくは解決するための「焦点」としての国際的、地域的なリソースメカニズムの可能性も含まれる。集団が暴力に訴える前に、問題解決のための、支援を重視した積極的なアプローチを使用して、要求の評価および／または関与、介入を義務付けることも求められる。適切な形態の自立や自治への権利を定めるマイノリティの権利に関する国際条約の提案もまた、適正な取り決めを協議する際の有益な指針となるはずである。

紛争当事者のプロセスへの参加を支援する

- **国をサポートし、興味関心に基づいた問題解決型のアプローチを使用して民族自決を求める集団との交渉に抱く懸念を払拭できるようにする。専門用語や創造的な言い回しを戦略的に使うこともできる。**例えば、領土権に触れない形の自決といった、あまり知られていない、場合によっては脅威の少ない選択肢を時には追加する、あるいは、全当事者が共感できるような人間性やインクルージョンといった観点から話すことで、国の取り組む姿勢に影響を与えることも可能になる。

- **民族自決を要求する（可能性のある）紛争当事者が反復型のプロセスに取り組めるように支援し、あらかじめ決められた目標に焦点を合わせることはしないよう促す。**これにより集団は、現在の立ち位置と起こりうる結果を分析し、立ち位置と要求を（再）定義、明確にし、場合によっては内部に存在する違いを乗り越え、そして短期および長期の目標を通じて目的を平和的に達成するための効果的な戦略を開発することが可能になる。またこのプロセスの一部として、民族自決を求める集団は自身の強みと弱みを評価するための支援を受けることも可能である。これには、交渉する用意ができていないか、交渉の能力があるか、（可能性として）民主的な統治が可能か、などが含まれる。
- **民族自決の幅広い選択肢と関連する知識を提供する。**紛争当事者に十分な知識、経験、問題解決力がない場合には、それまでの議論には取り込まれていないものを提供することで、アイデアが刺激され進展が促進されることがある。しかしながら、当事者が1つの立場から身動きが取れない場合の理由の多くは、民族自決の選択肢に対する認識不足ではない。そのため、人々がどういった意見を、いつ、受け入れる準備ができていないのかを理解することが、想定や立場を見直したり代わりの選択肢やアプローチを提案したりする際には不可欠となる。
- **「長期戦を戦う」ことのリスクを当事者に示す。**これは特に、不安定な地政学的環境で重要になってくる。例えば、自決を要求する当事者が、自身より権力を持つ国が一時的に弱くなっているような状況で、あくまで要求を最大限に実現できる合意内容を追求することを選択し、合意締結に至らない場合がある。しかし、力のバランスがその国に有利なように再び変化すれば、合意を成立させられなかったことで、結局はほとんど、あるいは何も得られない可能性もある。
- **紛争が解決できない場合に起きる可能性があることを、すべての当事者が検討することを促す。**また、経済的、地政学的な長期的な傾向も考慮に入れるようにする。「未来思考」などのツールを使用することで、目の前の紛争のダイナミクスから焦点をずらし、当事者は、分離や内的自決、あるいは中間的な取り決めとなった場合のコストと利益など、別の未来とそれが及ぼし得る影響を考えることが可能になる。

心理社会的な側面に対処する

- **民族自決が争点となる紛争において心理社会的な側面に対処する方法を模索する。**これには、当事者が求める尊重、評価、認知の平等性が含まれる。当事者間が最低限の信頼を構築することが可能な場所を作り、対立する相手の要求に、同意ができない場合であっても、正当性を見出すよう促すことで、関係が深まりプロセスが前進する可能性がある。
- **感情に訴える対話や交渉を、共感を持って行う。**「引き金」となる言葉の使用は避け、当事者が自身の話を伝えられる時間と場所を作り出す。それを効果的に行うために、平和構築の実務者は自身のスキルを状況に合わせて適応させる、あるいは向上させる必要性が生じる場合がある。

さまざまなレベルで取り組む

- **地方レベルでの潜在的な問題を特定し緊張状態に対処する。**これは自身の事柄に対してより多くの決定権を求める集団が存在する場所で必要になる。地方や地域の政府のほうに、イデオロギー的に民族自決に反対する度合いが低く、現実的な解決策を受け入れやすい場合がある。例としては、地域の環境問題や開発問題（先住民族の土地所有権を脅かすものなど）、マイノリティの言語を使用したサービスへのアクセスに関連する取り決めを実現するような解決策が挙げられる。地域レベルで調停に直接参加したりインサイダー調停者やその他の調停者を支援したりすることで、すべての当事者サイドで信頼を構築するとともに民族自決をめぐる紛争を今後引き起こす可能性のある、地域にある不満に対処できるようになり、その結果、長期的に成功する自決の取り決めの策定が可能になる。
- **自決を求める集団の、超国家的な関係の平和的可能性を模索する。**これには、準地域レベルの集団が国際的な関係に参加することを可能にする「柔軟な承認」や、自決集団の予防外交能力の開発の支援などが含まれる。対立する運動間にネットワークを構築する支援を外部から提供することで、武力闘争からより平和的に抜け出す道筋を見つける後押しとなる場合もある。例えば、より協調を深めた方法で連携し国連やRIGOへの働きかけができるようになれば、新たな機会の創出につながる可能性が出てくる。
- **準地域レベルのアプローチが民族自決をめぐる紛争への対処にどのように役立つかを考える。**このようなアプローチは、主権国家の枠をはるかに超えた行動が求められる、気候変動、移民、紛争などの、21世紀が抱える大きな難題に対処するのに役立つ。国境をまたいだ人々の相乗効果を理解することで、利害関係者が、民族自決をめぐる紛争に対処するメカニズムを創出し持続可能な平和を構築するための、実践的な連携を可能にする方法を見出せるようになる。

参加の幅を広げる

- **当事者が支持層、運動組織、社会全体とつながりを持つようにする。**これにより当事者は、戦術や戦略の開発を伝えるとともに正当な代表者としての立場を確立し、支持層からの平和的なプロセスへの支援を獲得または維持し、そして交渉中の自身の立場を明らかにすることが可能になる。これには、市民集会や公開会合といった手段やメカニズムを構築、維持し、自決の取り決めに関する議論を促進することが含まれる場合もある。
- **民族自決に関する広範で多様な視点、目的、論点に直接関わる。**またこれは、交渉当事者の範囲を超えて関わる必要がある。今本当に必要としているもの、未来に向けての妥協点と希望（政治的地位だけでなく経済的、社会的、文化的な発展に関するもの）について聞くことで、新たな選択肢についての話し合いの道が開かれ、場合によっては紛争のナラティブに変化がもたらされる可能性もある。また、市民社会が関わる場が限られている場合でも、この先の変化につながる可能性がある。
- **同じ立場にいる別の集団やコホートが、対話や調停のプロセスへの参加を希望しているかどうか、希望している場合の形態について検討する。**そしてそれを支援する方法を協力して見つける。これは、交渉の中心の場での従来型のインクルージョンには当てはまらないかもしれないが、例えば、若い世代が公式プロセスへのインクルージョンでの経験から不信感を抱いているような場合、有効な手段となる。

役割を明確にし、レベルと場所をまたいだつながりの構築を可能にする

- **複雑で重層的な民族自決をめぐる紛争への体系的な対応の開発を支援する。**平和構築の実務者は、ハイレベルの公式プロセスが欠如している、または進展が見られない場合に、直接関与する、もしくは他者の取り組みの支援をすることで、そのギャップを埋めることができる。そしてこれは、自身の能力や任務、ならびに周囲とのバランスに応じて行うことになる。またこれには、さまざまなアクターと（個別に、または紛争による分断を超えて）建設的に取り組む機会を活用する、それぞれ性質の異なるイニシアティブが含まれる場合がある。そういったイニシアティブでは、表面上は直接的な関連性が見られなくても、それらを支える共通の戦略を持つことが重要になる。

- **平和志向のさまざまなイニシアティブ間の連立、ネットワーク構築、連携を有効かつ可能な限り促進する。**平和構築の実務者は、さまざまな人々を集め、他の場所で何が起きているのかを理解する手助けをし、自決に関するより幅広い視野と異なる立場への理解を持ってもらうことで、民族自決をめぐる紛争に「結合組織」を作ることができる場合がある。
- **コミュニティレベルの調停アクターと協議する。**これは特に女性のアクターが重要になり、協議を通じて、彼らの取り組みへの効果的な支援方法を特定する。例えば、平和構築の実務者は、自決が争点となっている状況全体でインサイダー調停者がネットワークを構築できるように、資金を提供し場所を確保することができる。そしてそのネットワークでは、自決によく見られる懸案事項や建設的な取り組みを行う上での障害要因への対処に関する知識と経験を共有することができる。

エビデンスの集積を行い実務に情報を提供する

- **自治の異なるモデルが選択肢としてあること、またそれらがこれまで交渉による解決でどのように扱われてきたのかを知ることは、平和構築の実務者、紛争当事者、その他民族自決をめぐる紛争の解決を望む利害関係者にとって不可欠である。**民族自決をめぐる紛争解決の選択肢や傾向についての最新の研究は、自決実現のためのさまざまなモデルの利点、欠点、トレードオフ、実際にこれまでどのように実行されているのか、そして結果に影響を及ぼす要素を理解できる貴重なリソースとなる。
- **自決を要求する集団が暴力的な戦略を推し進めなかった状況についてのさらなる研究もまた、その選択に影響を及ぼした要素を含め、民族自決をめぐる紛争の理解、抑止、解決に向けて努力する平和構築の実務者へ貴重な知見を提供することができる。**
- **異なる分析手法に関連する、より充実したエビデンスが集積されれば、民族自決をめぐる紛争に特有の促進要因やダイナミクスを最も的確に把握できる方法の理解に役立つ。**例えば、ジェンダー別の横断的な分析を行うことで、民族自決をめぐる紛争における多様な経験、視点、立場を引き出し、それによって、より細かい状況に即した統治の取り決めの議論に情報を提供することも可能になる。紛争のシステムアプローチを採用することは、根底にある構造的な要因だけでなく、感情や象徴といった民族自決をめぐる紛争における「目に見えないもの」が持つ意味も理解するうえで有益だと言える。

主な参考資料

ウェブサイトおよびデータベース

[Center for Systemic Peace – Major Episodes of Political Violence](#) – 国内、国家間、集団で発生した出来事を取り上げている。国際、市民、民族、集団、大量虐殺の暴力や武力衝突（その他同様のカテゴリー）を含む。

[Conflict Barometer, Heidelberg Institute for International Conflict Research](#) – 民族紛争の状況および大きなカテゴリー（分離、自治、体制／イデオロギー、領土、リソースなど）ごとの主要な問題点を明らかにしている。状況ごとの紛争の主な発展の概要を含む。

[Minorities at Risk Dataset, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland \(1990-2006\)](#) – および [AMAR Project \(2014年以降\)](#)、幅広い基準を使用して民族集団を特定している。

[Minority and Indigenous Trends, Minority Rights Group International \(MRG\)](#)。

[MRG World Directory of Minorities and Indigenous Peoples, Minority Rights Group International](#)

[Peace Accord Matrix \(Notre Dame\), Kroc Institute](#) – 1989年から2012年の間に交渉が行われた34の包括和平合意（CPA）の履行に関する長期に渡る定性的および定量的データ。「right of self-determination」「minority rights」「indigenous minority rights」で検索が可能。また、民族／国家間の関係、文化保護、天然資源管理、公用語および公式シンボルなどの、関連するカテゴリーを含む。履行の分析／評価を含む。

[Peace Agreements Database PaX, Edinburgh University](#) – 2003件の和平合意が登録されたデータベース。1990年から2023年の間の150件を超える和平プロセスが含まれ、現在44件の新しい合意が登録されている。国内紛争のさまざまな種類や、統治、権力配分、人権、平等といった合意の内容で検索が可能。

[Self-Determination Movements dataset, Penn Identity and Conflict Lab, University of Pennsylvania](#)

[United Nations Peacemaker](#) – 合意文へのリンク集。フリーワード検索が可能（「self-determination」や「minorities」など）。

[Uppsala Conflict Data Programme \(UCPD\), Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University](#) – 武力紛争と組織化された暴力に関するデータベース。紛争のダイナミクス、紛争解決、合意後の再発など、武力紛争のさまざまな側面についての情報を提供。

関連資料

民族自決

[Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities \(2008\) Commentary on the effective participation of persons belonging to national minorities in cultural, social and economic life and in public affairs.](#) Strasbourg: Council of Europe.

[Arbour, Louise \(2010\) Self-determination and conflict resolution: From Kosovo to Sudan. Speech to the Carnegie Council for Ethics in International Affairs.](#) Brussels: International Crisis Group.

[Babbitt, Eileen \(2006\) Mediating rights-based conflicts: making self-determination negotiable.](#) International Negotiation 11(1):185–208.

[Baldwin, Clive et al \(2007\) Minority rights: the key to conflict prevention.](#) London: Minority Rights Group International.

[Beardsley, Kyle, David E Cunningham and Peter B White \(2017\) Resolving civil wars before they start: the UN Security Council and conflict prevention in self-determination disputes.](#) British Journal of Political Science 47(3):675–697.

[Bell, Christine \(2016\) Political settlement and the new logic of hybrid self-determination.](#) 参照：Glenn, H. Patrick and Lionel D. Smith (eds.) Law and the new logics. Cambridge University Press.

[Brancati, Dawn \(2006\) Decentralization: fueling the fire or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism?](#) International Organization 60(3):651–85.

[Caspersen, Nina Fallentin \(2019\) The creation of new states through interim agreements: ambiguous compromises, intra-communal divisions, and contested identities.](#) International Political Science Review 41(5):667–680.

[Coakley, John \(2016\) Introduction: dispersed minorities and non-territorial autonomy.](#) Ethnopolitics 15(1):1–23.

[Cunningham, Kathleen \(2014\) Is self-determination contagious? A spatial analysis of the spread of self-determination claims.](#) Social Science research Network.

[Cunningham, Kathleen \(2014\) Inside the politics of self-determination.](#) Oxford, UK: Oxford University Press.

- Cunningham, Kathleen (2013) Understanding strategic choice: the determinants of civil war and nonviolent campaign in self-determination disputes. *Journal of Peace Research* 50:291–304.
- Danspeckgruber, Wolfgang (2017) Self-determination in our times: a brief reassessment.
- De Waal, Thomas (2018) Engaging with Europe's de facto states and breakaway territories. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Gellner, Ernest (1983) Nations and nationalism. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Germann, Micha and Nicholas Sambanis (2021) Political exclusion, lost autonomy, and escalating conflict over self-determination. *International Organization* 75(1):178–203.
- Kempin Reuter, Tina (2012) Including minority rights in peace agreements: a benefit or obstacle to peace processes after ethnic conflicts? *International Journal on Minority and Group Rights* 19(4):359–397.
- Marshall, Monty G., and Ted R Gurr (2005) Peace and conflict 2005. A global survey of armed conflicts, self-determination movements, and democracy. Center for International Development & Conflict Management, University of Maryland.
- OSCE High Commissioner on National Minorities (2008) Bolzano/Bozen recommendations on national minorities in inter-State relations.
- OSCE High Commissioner on National Minorities (1999) Lund recommendations on the effective participation of minorities in public life.
- Packer, John and Sally Holt (2020) Self-determination and peace processes: Pathways and stumbling blocks for conflict resolution. 参照 : Buchanan, Cate (Ed.) Pioneering peace pathways: Making connections to end violent conflict. Accord 29. London: Conciliation Resources.
- Papagianni, Katia (2006) Truths and untruths: federalism, autonomy and decentralization. Oslo Forum, Asia Retreat Background Paper. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.
- Permanent Mission of the Principality of Liechtenstein to the United Nations, New York, Liechtenstein Institute on Self-Determination (2021) Handbook on the prevention and resolution of self-determination conflicts. Liechtenstein Institute on Self-Determination, Princeton University.
- Sambanis, Nicholas, Micha Germann and Andreas Schädel (2018) SDM: A new data set on self-determination movements with an application to the reputational theory of conflict. *Journal of Conflict Resolution* 62(3):656–686.
- Siroky, David.S. and John Cuffe (2015) Lost autonomy, nationalism and separatism. *Comparative Political Studies* 48:3–34.
- Skurbaty, Zelim (ed.) (2005) Beyond a one-dimensional state: An emerging right to autonomy? Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- United Nations declaration on the rights of indigenous peoples (A/RES/61/295).
- United Nations declaration on the right of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (A/RES/47/135).
- United Nations Special Rapporteur on Minority Issues, Fernand de Varennes. Report and Annex 1: Proposal for a draft global convention on the rights of minorities, 26 January 2023 (A/HRC/52/27).
- Waters, Tim (2020) Boxing pandora: rethinking Borders, states and secession in a democratic world. Yale University Press.
- Weller, Marc (2021) Self-determination and peace-making. In Marc Weller, Mark Retter and Andrea Varga (eds.) International law and peace settlements. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 398–431.
- Weller, Marc (2009) Settling self-determination conflicts: recent developments. *The European Journal of International Law* 20(1):111–165.
- World development report: Conflict, security and development (2011) Washington DC: World Bank.

和平と調停のプロセス

- Buchanan, Cate (ed.) (2021) Pioneering peace pathways: making connections to end violent conflict. Accord 29. London: Conciliation Resources.
- Caspersen, Nina (2016) Peace agreements: Finding solutions to intra-state conflicts. Malden, Massachusetts: Polity Press.
- Dayal, Anjali (2018) Connecting informal and formal peace talks: from movements to mediators. Policy Brief. Washington DC: Georgetown Institute for Women, Peace and Security.
- De Coning, Cedric (2018) Adaptive peacebuilding. *International Affairs* 94(2):301–317.
- European External Action Service (2020) Concept on peace mediation. Brussels.
- Escola de Cultura de Pau (2023) Peace talks in focus 2022: report on trends and scenarios.
- Gehrig, Michelle et al (2023) Building trust in peace mediation. *The USIP Learning Agenda: An Evidence Review*. Washington: United States Institute of Peace.
- Herbolzheimer, Kristian (2014) Multiple paths to peace: public participation and transformative and sustainable peace processes. *Kultur* 2(3):139–156.

Korppen, Daniela, Norbert Ropers and Hans J. Giessmann (eds.) (2011) The non-linearity of peace processes: Theory and practice of systemic conflict transformation. Budrich: Berlin.

Kratzer, Sebastian (2019) Better together: trends in dialogue and mediation. Development Dialogue 64.

Månsson, Katarina (2023) The role of human rights in mediation – the heart of the matter. Berlin: Berghof Foundation.

Mason, Simon (2013) Translating mediation guidance into practice: commentary on the UN guidance for effective mediation by the Mediation Support Network. Discussion Points of the Mediation Support Network (MSN):2.

Murray, Elizabeth and Susan Stigant (eds.) (2021) National dialogues in peacebuilding and transitions: creativity and adaptive thinking. Peaceworks No.173. Washington: United States Institute of Peace.

Paffenholz, Thania (2021) Perpetual peacebuilding: a new paradigm to move beyond the linearity of liberal peacebuilding. Journal of Intervention and Statebuilding 15(3):367–385.

Palmiano Federer, Julia et al (2019) Beyond the tracks? Reflections on multitrack approaches to peace processes. Centre for Humanitarian Dialogue, Centre for Security Studies ETH Zurich, Folke Bernadotte Academy and swisspeace.

Ross, Carne (2013) The Five Kinds of Access: Five Conditions for Successful Mediation.
参照 : Building peace in 2013: reflections and experiences from the Oslo Forum Network. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.

Seu, Bruna (2021) States of mind in conflict: offerings and translations from the psychoanalytic and psychosocial fields. New England Journal of Public Policy 33(1):1–24.

Turner, Catherine and Martin Wählisch (eds.) (2021) Rethinking peace mediation: Challenges of contemporary peacemaking practice. Bristol University Press.

Turner, Catherine (2020) Women mediators: bridging the peace gap. London: Conciliation Resources.

Waldman, Matt (2022) Falling short: exploring mediation effectiveness. Folke Bernadotte Academy.

Whitfield, Teresa (2019) Mediating in a complex world. Oslo Forum Paper. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.

United Nations (2012) Guidance for effective mediation.

インクルージョン

Bell, C. and C. O'Rourke (2010) Peace agreements of pieces of paper? The impact of UNSC Resolution 1325 on peace processes and their agreements. International and Comparative Law Quarterly 59(4):941–80.

Carl, Andy (ed.) (2019) Inclusion in peace processes. Accord 28. London: Conciliation Resources.

Chinkin, Christine (2003) Peace agreements as a means for promoting gender equality and ensuring the participation of women. United Nations Division for the Advancement of Women, EGM/PEACE/2003/BP.1

Close, Sophia (2021) Untapped peacebuilders: including persons with disabilities in building peace. London: Conciliation Resources.

Close, Sophia (2018) Gendered political settlements: examining peace transitions in Bougainville, Nepal and Colombia. London: Conciliation Resources.

Darwish, Siad and Sophia Close (2021) Integrating masculinities in peacebuilding: shifting harmful norms and transforming relationships. Practice Paper. London: Conciliation Resources.

Dudouet, Véronique and Jonathan Pinckney (2021) Nonviolent action and transitions to democracy: the impact of inclusive dialogue and negotiation. Peaceworks No. 174. Washington: United States Institute of Peace.

Dumasy, Teresa (2021) Supporting diverse youth engagement in peacebuilding. London: Conciliation Resources.

Does, Antonia and Kayleigh McElligott (2012) Inclusiveness and peacebuilding: operational perspectives, Interpeace Brief No. 7, Geneva Peacebuilding Platform.

Hirblinger, Andreas T. and Dana M. Landau (2021) Inclusive of whom? And for what purpose? strategies of inclusion in peacemaking. 参照 : Turner, Catherine and Martin Wählisch (eds.) (2021) Rethinking peace mediation: challenges of contemporary peacemaking practice. Bristol: Bristol University Press.

O'Reilly, Marie and Andrea Ó Súilleabháin (2013) Women in conflict mediation: why it matters. International Peace Institute (IPI) Issue Brief. New York: IPI.

Krause, Jana, Werner Krause, and Piia Branfors. Women's participation in peace negotiations and the durability of peace. International Interactions 44(6) (2018):985–1016.

Lanz, David (2011) Who gets a seat at the table? A framework for understanding the dynamics of inclusion and exclusion in peace negotiations. International Negotiation 16:275–295.

Nderitu, Alice and Jacqueline O'Neill (2013) Getting to the point of inclusion: seven myths standing in the way of women waging peace. Washington, DC: The Institute for Inclusive Security.

Nilsson, Desirée (2008) Partial peace: rebel groups inside and outside of civil war settlements. Journal of Peace Research 45 (4):479–95.

Packer, John (2013) Challenges and opportunities of inclusivity in peace processes. Civil Society Dialogue Network Discussion Paper No. 7, Brussels: EPL0.

Paffenholz, Thania, Nick Ross, Steven Dixon, Anna-Lena Schluchter and Jacquie True (2016) Making women count – not just counting women: assessing women's inclusion and influence on peace processes. New York: UN Women and Geneva: IPTI.

Paffenholz, Thania (2015) Inclusivity in peace processes, briefing paper for the UN High-Level Review Panel, United Nations University Centre for Policy Research.

Paffenholz, Thania (2015) Beyond the normative: can women's inclusion really make for better peace processes? CCDP Policy Brief.

Page, Michelle, Tobie Whitman and Cecilia Anderson (2009) Bringing women into peace negotiations. Institute for Inclusive Security, Strategies for Policymakers No. 2, Washington DC.

Palmiano Federer, Julia and Rachel Gasser (2016) International peace mediation and gender: bridging the divide. BPC Policy Brief 6(5) BRICS Policy Center/ Centro de Estudos e Pesquisas.

Poppelreuter, Philip, Alexander Bramble and Nick Ross (2023) Using temporary special measures for inclusive processes and outcomes. Geneva: Inclusive Peace.

Porter, Antonia (2021) Beyond the vertical: what enables women mediators to mediate. London: Conciliation Resources.

Stone, Laurel Anne (2014) Women transforming conflict: a quantitative analysis of female peacemaking. New York: Social Science Research Network.

UN Women (2018) Experts Group report on women's meaningful participation in peace processes and gender-inclusive peace agreements. New York: UN Women.

Wanis-St. John, A. and D. Kew (2008) Civil society and peace negotiations: confronting exclusion. International Negotiation 13:11–36.

Yousuf, Zahbia (2018) Navigating inclusion in peace transitions. Accord Spotlight. London: Conciliation Resources.

付録1：状況対応表

主題領域	関連データ／情報	データ収集のソースと手法
1. 人口		
住民の人口構成	<ul style="list-style-type: none"> 人口規模 アイデンティティ（文化、言語、宗教など）を共有する集団（マジョリティおよびマイノリティ）の数と規模 集団の領土と管轄に関連した地理的分布 	<ul style="list-style-type: none"> 人口調査および病院出生率 国際条約監視機関への国の報告書 国際政府組織（IGO）、国際非政府組織（INGO）、NGOの報告書
人口動態	<ul style="list-style-type: none"> 人口動向：国内人口移動、自発的か強制的（国際移住、国内移住、農村部から都市部への移住）か、ならびに集団ごとの出生／死亡率 	<ul style="list-style-type: none"> 観察／監視ミッション
2. 権力		
管轄権の区分	<ul style="list-style-type: none"> 領土および行政の区分（連邦、地域、自治、地方自治体の単位など） 領土レベルに基づいた能力（中央、地域、地方自治体、領土的な自治） 集団の能力（個人的／文化的な自律など） <p>*意点として、人口の割合に影響を与えるすべての行政境界変更、ならびにさまざまなレベルの能力に生じた最新の変更</p>	<ul style="list-style-type: none"> 憲法、法令、特に、行政区分に関する法律および地方自治体に関する法律 多国間および二国間条約、ならびにその他の合意 政府機関および地方政府の法令、地方自治体の法令、自治政府の法令
3. 主要アクターおよび関係性のダイナミクス		
国家当局	<ul style="list-style-type: none"> 国家レベル（議会、政府、大統領など）、地方レベル、地域レベルの主要アクターを特定 国家当局と自決集団間の関係性（協力的、不信感、衝突が生まれる）はどうか 対話に利用可能な手段（公式／非公式）は何か、それは十分か 	<ul style="list-style-type: none"> 憲法、法令、特に、行政区分に関する法律および地方自治体に関する法律 選挙結果 公的機関、IGOによる報告書（特に人権監視団体によるもの）
政党およびエリート	<ul style="list-style-type: none"> 政党制度、議会政党、登録／非登録政党、地域政党 自決集団のニーズ、利益、目標、要求を（全体もしくは部分的に）後押し、または共感する政党／エリート 民族主義／同化主義または離脱主義／分離主義を指針に掲げる政党 	<ul style="list-style-type: none"> 関連するアクター、事情に精通しているNGO、研究者へのインタビュー 独立監視機関の報告書
その他	<ul style="list-style-type: none"> その他の影響力を持つ（可能性のある）アクター（労働組合、民間企業、専門職、女性グループ、著名人、有名人など） それらが持つ役割と、他のアクター（当局および異なる集団を含む）との関係性のダイナミクスを特定 	
外的アクター	<ul style="list-style-type: none"> 近隣国の中で、地域アクター、大国、IGO、INGO、NGO、その他の国家ネットワーク、事業会社とのつながりを持つ国はあるか その近隣国が持つ、国内のダイナミクスへの関心と潜在的な影響は 	

メディア	<ul style="list-style-type: none"> 報道機関は言語的、文化的な境界線に沿って分断されているか 異なる集団の特徴付けにメディアが及ぼしている影響は／ステレオタイプ、憎悪表現、暴力の扇動を増長しているか／理解と寛容を促進するポジティブなメッセージがメディアに見られるか 	
------	---	--

4. 自決集団の概要

集団の概要	<ul style="list-style-type: none"> どのように識別されているか（民族、言語、宗教、文化、その他の人種や国籍などの基準に基づく客観的または主観的定義） 	<ul style="list-style-type: none"> 文献資料：法律、報告書（公的機関、IGO、INGO、NGO、学術出版物による）、メディアレポート 独立調査
歴史	<ul style="list-style-type: none"> ルーツおよび国との歴史的つながり（先住民、植民地住人、移民としての歴史など） 迫害／弾圧／不利な立場（奴隷制度による強制移住、移民労働者の輸入など）の歴史があるか、その他の経験があるか 	<ul style="list-style-type: none"> インタビュー：対象は集団のメンバー、事情に精通しているNGOや研究者、比較の基準となり得る他の集団のメンバー、有益な事実情報を提供できる人物（法律家、ソーシャルワーカー、コミュニティ組織、教師）、役人（国、地方、地域レベル） ミーティング：組織円卓会議、セミナー、公開討論会、公聴会
構成および内部ダイナミクス	<ul style="list-style-type: none"> 集団の構成：ジェンダー、世代、社会経済的・政治的立場、文化的／宗教的伝統への近さなど 社会構造および集団内ダイナミクス（宗教指導者中心の家父長制など） 	
組織／動員	<ul style="list-style-type: none"> 指導者や代表者を特定 1人の強力な指導者か、派閥の／競合する複数のリーダーか 誰の代表／代弁を誰がすると主張しているか、リーダーシップの争いがあるか 	
戦略と行動	<p>それぞれの集団の懸念／願望および要求がどのように追求されているか：</p> <ul style="list-style-type: none"> 関心／懸念事項が利用可能な手段や選挙政治を通じて役人に伝わっているか 教育および／またはプロパガンダがあるか、言葉による反対（請願書、書簡、広報）か、象徴的な抵抗（座り込み、デモなど）か 暴力（国内または国際、インフラ、警備要員、政府要人、政治家、一般市民などに対して）の公式声明で主張を訴えているか 暴力的な事件や攻撃があったか 	<ul style="list-style-type: none"> 現地視察で特定集団の状況を直接観察する。そのような視察は特に、生活状態、インフラ、サービスまでの距離、対象集団と他集団間の位置関係（分離を含む）の観察に有益。 <p>*データ収集に特別な注意を要する場合があることを平和構築の実務者は念頭に置いておく必要がある。特に、歴史的に、あるいは現在も疎外されている、差別されている（と感じる）集団は、収集された情報が自身に不利に利用されることを恐れる場合もあり、慎重を要する。インタビューや相談プロセスなどを利用した一次調査の実施の際は、倫理的な枠組みが用意されていること、提供された情報の流通と利用に関して十分な説明を受けた上での同意を全参加者から確実に得るよう細心の注意を払う必要がある。</p>
アイデンティ集団間の関係性	<ul style="list-style-type: none"> 協力、依存、敵対、暴力的な関係性が見られるか／連帯あるいは敵対関係の原因は何か 対話と協力を実現するための（非）公式なメカニズムや手段は何か 	

参考文献

1. Uppsala University Conflict Dataによる。
2. 2022年11月から2023年1月の間に半日のセッションが3回開催された。
3. 笹川平和財団はタイ南部に関与。Conciliation Resourcesはジョージア・アブハジア、ナゴルノ・カラバフ、ジャム・カシミール、フィリピン／バンサモロ、パプアニューギニア／ブーゲンビル、エチオピア／オガデンに関与。
4. Hurst Hannum, Legal aspects of self-determination (自決の法的側面)
5. 調停、交渉、自決を専門とする学者や実務家
6. Box 3は以下の内容を改編：John Packer and Sally Holt (2020) Self-determination and peace processes: pathways and stumbling blocks for conflict resolution, 参照：Buchanan, Cate (ed.) Pioneering peace pathways: making connections to end violent conflict. Accord 29. London:Conciliation Resources, pp. 53–59.
7. International Court of Justice, Accordance with international law of the unilateral Declaration of Independence of Kosovo, Advisory Opinion, ICJ Reports (2010), para.80.
8. Packer and Holt, p. 54.
9. 参照先：United Nations Declaration on the right of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (A/RES/47/135); United Nations Special Rapporteur on Minority Issues, Fernand de Varennes. Report and Annex 1: Proposal for a draft global convention on the rights of minorities, 26 January 2023 (A/HRC/52/27) (特に第20条で、適切な形の自治または自己統治の資格について規定されている)。United Nations declaration on the rights of indigenous peoples (A/RES/61/295)
10. 国際的な人権弁護士や調停の実務家
11. 調停、交渉、自決を専門とする学者や実務家
12. 本報告書では、タイ深南部の3県（パタニ、ヤラー、ナラティワート）とソクラー県の4郡を「パタニ」と呼ぶ。これは、この地域の人口の80%を占めるパタニ・マレーのコミュニティで好まれる呼び方である。
13. 本報告書では、「カシミール」は、インドとパキスタンとの間で分割された旧ジャム・カシミール州の領土を指す。カシミールを指す用語や、その各領土の現地の呼称は複雑であり、インドとパキスタンとの間で論争がある。本報告書内の用語は、簡潔さと説明上の理由で使われているものであり、偏見を含むものではない。
14. Packer and Holt, p. 54.
15. 政府との内的な取り決めの形式の事例については以下を参照：Permanent Mission of the Principality of Liechtenstein to the United Nations, New York, Liechtenstein Institute on Self-Determination (2021) Handbook on the prevention and resolution of self-determination conflicts. Liechtenstein Institute on Self-Determination, Princeton University, Annex 3; and OSCE High Commissioner on National Minorities (1999) Lund recommendations on the effective participation of minorities in public life.
16. Packer and Holt, p. 59.
17. Pappagiani, Katia (2006) Truths and untruths: federalism, autonomy and decentralization. Oslo Forum, Asia Retreat Background Paper. Geneva:Centre for Humanitarian Dialogue, p. 38
18. Weller, Marc (2009) Settling self-determination conflicts: recent developments.The European Journal of International Law 20(1):111–165, p. 115.
19. 調停、交渉、自決を専門とする学者や実務家
20. 憲法学者であり紛争解決の実務家
21. Packer and Holt, p. 59.
22. Pappagiani, p. 42.
23. このセクションは、2022年12月に開催された共同分析ワークショップでのMarc Wellerのプレゼンテーションに基づくものであり、2009年の同氏の記事を参考している。
24. Nina Caspersen (2016) Peace Agreements: Finding Solutions to Intra-State ConflictsMalden, Massachusetts:Polity Press, p. 4.
25. Weller, p. 120.
26. Weller, p. 120.
27. 第10章、第201条
28. International Crisis Group, Myanmar’s coup shakes up its ethnic conflicts, Report 319 / Asia, January 2022.
29. 憲法専門家
30. 紛争解決、調停、平和構築の実務家
31. 憲法専門家
32. Weller, pp. 140–42
33. Weller, pp. 137–140
34. Liechtenstein Handbook, p. 19
35. Weller, p. 149
36. Weller, p. 154
37. Pappagiani, p. 43
38. 紛争解決、調停、平和構築の実務家
39. Pappagiani, p. 36
40. このセクションの内容は、2022年12月の共同分析ワークショップでSumit Basayraが発表したプレゼンテーションに基づく。
41. 例：2008年エクアドル憲法第239条には、「いかなる状況においても、自治権の行使は国家領土からの分離を認めるものではない」と明記されている。
42. 参照先：2004年アフガニスタン憲法第58条など
43. 参照先：OSCE ODIHR Guidelines to assist national minority participation in the electoral process, January 2001, p. 19など
44. 憲法の固定化については以下を参照：OSCE ODIHR Election Guidelines p. 16
45. Nina Fallentin Caspersen (2019). The creation of new states through interim agreements: ambiguous compromises, intra-communal divisions, and contested identities. International Political Science Review 41(5) : 667–680, p.678
46. Pappagiani, p. 41
47. 実現可能なモデルについては以下を参照：Liechtenstein Handbook, p. 26
48. 2019年のウクライナ憲法改正
49. 予防的アプローチは、国連事務総長の平和構築および平和維持における重点事項に沿ったものであり、国連／世界銀行の2018年報告書「Pathways to peace pathways for peace: inclusive approaches to preventing violent conflict」でも明確に説明されている。この報告書では、権力のある地位に就く機会や認識集団に対する差別をめぐる不満に対応するなど、あらゆるレベルの政策立案者が予防に焦点を当てる必要があると結論付けている。
50. この例は共同分析ワークショップでの紛争解決学者や調停実務家による発表に基づくものである。

51. Liechtenstein Handbook, General Guidelines, p. 8.
52. 2022年の共同分析ワークショップで国連特別報告者が行ったマイノリティ問題に関する発表。
53. Liechtenstein Handbook, General Guidelines, p. 7.
54. Liechtenstein Handbook, pp. 7 and 10.
55. Liechtenstein Handbook, Annex 2: Guidelines on Conflict Resolution, p. 18.
56. Liechtenstein Handbook, p. 25.
57. Liechtenstein Handbook, p. 19.
58. 調停、交渉および自決を専門とする学者、実務家。
59. 弁護士および政治家。
60. Report on the 2022 EU Community of practice on peace mediation. Brussels and online 26–27 October 2022, p.11.
61. 学者であり、かつての政治家。
62. Gehrig, Michelle et al (2023) Building trust in peace mediation. The USIP Learning Agenda: An Evidence Review. Washington: United States Institute of Peace, p. 20.
63. Packer and Holt, p. 58.
64. ジェンダーに配慮した紛争分析に関するリソースはこちらを参照のこと。
65. 平和構築の実務家。
66. EU Mediation Community of Practice report, p. 11.
67. 参照先：EU Mediation Community of Practice report, p. 6によると、特にパートナーや市民社会の協力により、国連は世界中で新たに発生する紛争について常に最新情報を得ることができる。
68. 参照先：Cate Buchanan and Sebastian Kratzer (2000) The dynamics and challenges of funding peace – perspectives from peacemaking practitioners.十分に時間をかけて信頼関係を築き、国際コミュニティによる長期的な支援を徹底する必要性はAccord 29, pp. 30–35; Gehrig (2023)にある通り。
69. Wave of peace? Tsunami disaster diplomacy in Aceh, Indonesia. Geoforum 39(1) January 2008, 511–526, p. 511.アチェにおける和平プロセスの詳しい分析はこちらを参照のこと：Aguswandi and Judith Large (eds.) Reconfiguring politics: the Indonesia – Aceh peace process. Accord 20, 2008. London: Conciliation Resources.
70. 2019年8月、インドはカシミールと合意した自治権を定めたインド憲法370条を撤廃した。それまでの3年間にも、同条で守られていた市民の権利を撤廃するなど、権利を弱める数々の措置が取られていた。
71. 平和構築の実務家。
72. 調停、交渉および紛争解決を専門とする学者、実務家。
73. 平和構築の実務家。
74. 平和構築の実務家。
75. 紛争解決を専門とする学者であり、調停の実務家。
76. 紛争解決、調停および平和構築の専門家。
77. 政治行動や比較政治を専門とする学者。
78. Trust in Mediation report, p. 8.
79. 紛争解決、調停、平和構築の専門家。
80. 紛争解決、調停および平和構築の専門家。
81. Clem McCartney et al (2022) Looking forward: Connection futures thinking, mediation and reconciliation. Briefing Paper. London: Conciliation Resources, p. 21.
82. この例は共同分析ワークショップでの紛争解決学者や調停実務家による発表に基づくものである。
83. 平和構築の実務家。
84. 紛争解決、調停、平和構築の専門家。
85. 平和構築の実務家。
86. 紛争解決を専門とする学者であり、調停の実務家。
87. かつての政府交渉人。
88. かつての政府交渉人。
89. 紛争解決、調停、平和構築の専門家。
90. 調停の実務家。
91. 過去と向き合うとは、過去の不正や損害に対してさまざまな対策を行うと同時に、現在において公正な社会を作り、持続的な平和に対してより前向きな見通しを立てることを指す包括的な用語である。参照先：Berghof Foundationによる定義はこちらで確認のこと。
92. Looking Forward report, p. 8.追加の参照先：Rachel Clogg and Michelle Parlevliet (2021) Reconciliation in focus: approaching reconciliation in peacebuilding practice. Briefing Paper. London: Conciliation Resources、表1に活動の種類、表2に紛争の段階に応じた活動の位置付けを記載。
93. Reconciliation in Focus報告書のpp. 6および16、ブーゲンビルの例はp.33を参照。
94. 詳細はこちらを参照のこと。
95. 紛争解決を専門とする学者であり、調停の実務家。
96. Looking Forward briefing paper, Summary and key findings, p.2
97. Packer and Holt, p. 54.
98. 平和構築の実務家。
99. 1つの、または分裂した当事者と協力するメリット、問題点、そして限界の概要は、および選択肢となりうる緩和措置については、こちらを参照のこと：Looking Forward briefing paper, p. 33.
100. 平和構築の実務家。
101. Looking Forward briefing paper, p. 33, Example 20.
102. Aden Abdi (2000) Pathways to peace in Ogaden – Navigating symbolism in early peace talks. In Accord 29, pp. 64–71, p. 69.
103. Looking Forward briefing paper, p. 33.
104. 憲法学者であり紛争解決の専門家。追加の参照先：Anthony J. Regan, Phases of the Negotiation Process. In Andy Carl and Sr. Lorraine Gasaru (eds.) Weaving consensus: the Papua New Guinea – Bougainville Peace process. Accord 12, Table of options, p.40.
105. 憲法学者であり紛争解決の専門家。
106. この例は、共同分析ワークショップでの調停実務家によるプレゼンテーションに基づくものである。
107. Looking Forward briefing paper, Summary and key findings, p.2
108. 平和構築の実務家。
109. アタル・ビハリ・バジパイは1998～2004年までインドの首相を務めた。
110. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia/ Revolutionary Armed Forces of Colombia.
111. Sophie Haspeslagh (2000) Building political will for dialogue – Pathways to peace talks in Colombia. In Accord 29, pp. 14–19.
112. Packer and Holt, p. 56.
113. Trust in Mediation report, p. 17.
114. 平和構築の実務家。
115. 平和構築の実務家。
116. Abdi, p. 67.
117. Trust in Mediation report, p. 19.
118. 平和構築の実務家。
119. Schlaining Processについての詳細は、Looking Forward報告書内の補足例を参照のこと。

120. Liechtenstein Handbook, Annex 2: Guidelines on Conflict Resolution, p. 18.
121. Packer and Holt, p. 57.
122. 国際人権法、紛争解決および調停を専門とする学者、実務家。
123. 紛争解決を専門とする学者であり、調停の実務家。
124. 平和構築の実務家。
125. 紛争解決、調停、平和構築の実務家。
126. 平和構築の実務家。
127. 例として、このニュース記事を参照のこと。Conciliation Resourcesの企画でバンサモロの指導者が北アイルランドへ訪問し、和平プロセスについて学んだ。
128. 平和構築の実務家。
129. 憲法学者であり紛争解決の専門家。
130. 調停、交渉および自決を専門とする学者、実務家。
131. 憲法学者であり紛争解決の専門家。
132. 調停、交渉および自決を専門とする学者、実務家。
133. かつての政府交渉人。
134. 平和構築の実務家。
135. 平和構築の実務家。
136. Schlaining Processについての詳細は、[Looking Forward](#)報告書内の補足例を参照のこと。
137. 平和構築の実務家。
138. 異なるレベルのイニシアティブがどのように相互作用しているかの分析については以下を参照：Palmiano Federer, Julia et al (2019) [Beyond the tracks? Reflections on multitrack approaches to peace processes](#). Centre for Humanitarian Dialogue, Centre for Security Studies ETH Zurich, Folke Bernadotte Academy and swisspeace.
139. John Paul Lederach (1997) [Building peace: sustainable reconciliation in divided societies](#). Washington DC: United States Institute of Peace.
140. Thania Paffenholz (2021) [Perpetual peacebuilding: a new paradigm to move beyond the linearity of liberal peacebuilding](#). Journal of Intervention and Statebuilding 15(3):367–385.
141. Johanna Söderström, Malin Åkebo and Anna Jarstad (2020) [Friends, fellows, and foes: a new framework for studying relational peace](#). International Studies Review 23(3):484–508.
142. Kristian Herbolzheimer (2014) [Multiple paths to peace: public participation and transformative and sustainable peace processes](#). Kultur 2(3):139–156.
143. EU Mediation Community of Practice report, p. 7.
144. Paffenholz, 2021. 反対に、過去25年間に行われた交渉による移行は、「正式化された政治的不安定」と呼ばれる状態につながっていることが多い。その状況では、暴力的な紛争終結への合意が、当事者が権力を得ようと争いを続ける中、進行中の交渉のための政治的、法的機関へと姿を変える。
145. EU Mediation Community of Practice report, p. 10.
146. Liechtenstein Handbook - Annex 2: Guidelines on Conflict Resolution, p. 18.
147. 参照先：Antonia Porter (2021) [Beyond the vertical: what enables women mediators to mediate](#). London: Conciliation Resources; Catherine Turner (2020) [Women mediators: bridging the peace gap](#). London: Conciliation Resources; and Teresa Dumasy (2021) [Supporting diverse youth engagement in peacebuilding](#). London: Conciliation Resources.
148. Schlaining Processについての詳細は、「[Looking Forward](#)」報告書内の補足例を参照のこと。
149. 平和構築の実務家。
150. バタニ地域における笹川平和財団の取り組みに関する詳細は以下を参照：Maho Nakayama and Akiko Horiba (2000) [Reflections from a donor-doer – Fostering pathways to peace in Southern Thailand](#). Accord 29, pp. 72–76.
151. この例は、共同分析ワークショップでの平和構築実務家によるプレゼンテーションに基づくものである。
152. Palmiano et al, Executive Summary.
153. Palmiano et al, Executive Summary.
154. 平和構築の実務家。
155. Ottawa Dialogue, p. 4.
156. 調停、交渉および紛争解決の分野の学者や実務家。
157. Weller, p. 165.
158. Packer and Holt, p. 57.
159. 憲法学者であり紛争解決の専門家。
160. 2021年12月にConciliation Resources主催で行われた「[futures thinking](#)」メソッドのワークショップに参加した平和構築の実務家。
161. Packer and Holt, p. 58.
162. Liechtenstein Handbook, p. 8で引用されているOSCE Bolzano/Bozen recommendations on national minorities in inter-State relations、およびCouncil of Europe (2005) [Framework convention for the protection of national minorities](#). Articles 17-18.
163. この例は、共同分析ワークショップでの調停実務家によるプレゼンテーションに基づくものである。
164. Liechtenstein Handbook, p. 9.
165. 平和構築の実務家。
166. 調停、交渉、自決を専門とする学者や実務家
167. 平和構築の実務家。
168. 平和構築の実務家。
169. このプロセスの詳細は以下を参照：Vlad Corbu (2020) [From ceasefire to disarmament without States – Lessons from the Basque Country](#). In Accord 29, pp. 97-103.
170. 憲法学者であり紛争解決の専門家。
171. Liechtenstein Handbook, Annex 3: Guidelines on Self-Governance Arrangements, p. 26.
172. EU Mediation Community of Practice report, p. 10.
173. Buchanan, Accord 29.P. 114.
174. 調停の実務家。
175. Abdi, p. 68.
176. 元国連職員で調停の実務家。
177. 詳細はこちらを参照のこと。
178. EU Mediation Community of Practice report, pp. 7–8.
179. EU Mediation Community of Practice report, p. 9.
180. Ottawa Dialogue, [Jonathan Cohen: expert interview on holding dialogue in illiberal spaces](#), p. 3.
181. EU Mediation Community of Practice report, p. 9.
182. 信頼構築に影響を与えるさまざまなスキル、資質、外因性の要因については以下を参照：Trust in Mediation report, p.11, Table 2.
183. 調停者の人物像とアイデンティティマーカーについては以下を参照：Trust in Mediation report, pp. 21–23.
184. 「Trust in Mediation report」中のBruna Seuの話、p. 30.
185. 自決とマイノリティの権利を専門とする実務家兼研究者。

Conciliation Resourcesは、暴力的な紛争を止め、より平和な社会の実現に取り組んでいる国際的な団体です。私たちは、戦争や暴力を受けている人々と共に、多様な声を集結し、変化を持続させるために活動しています。

Conciliation Resources, Unit 1.1, First Floor,
The Grayston Centre, 28 Charles Square,
London N1 6HT, UK

@ cr@c-r.org

+44 (0)20 7359 7728

www.c-r.org

CRbuildpeace

ConciliationResources

Conciliation Resources is a charity registered in England and Wales (1055436)
and a company limited by guarantee registered in England and Wales (03196482)

