

国際平和構築の課題とアジア諸国の平和協力のあり方 シリーズ 第2回

南スーダンの平和構築：国際的現状と課題

— 前南スーダン日本国大使 紀谷昌彦氏 インタビュー —

聞き手 廣野美和（立命館大学国際関係学部准教授）

今回は本シリーズ第2回として、前駐南スーダン日本国大使の紀谷昌彦氏に、国際平和構築の現状と課題そのものについてインタビューを行った。シリーズ第1回で掲載した同氏による国際地域研究所での講演は、南スーダンの平和構築における日本の役割に注目した議論が展開されたが、今回は日本だけでなく、国際社会の平和構築への取り組みのあり方とその課題についての議論が行われた。国際平和構築の問題点についての多くの議論は現場から離れたところで行われることにより、元々の問題点のニュアンスが消失し、ひいては誤解を生み出すことも多々としてある。しかし、紀谷氏による分析は、現場を熟知している方であればわからない非常に貴重なものである。本インタビューでは紀谷氏の大使としての個人的な経験から始まり、邦人の国外退避、国連平和維持活動、人道援助、治安問題、経済開発、紛争仲介、東アジア諸国の協力関係について伺った。

* * * * *

廣野 まずは、大使ご在任中の個人的な視点・感想について伺います。前回のご講義の中では、南スーダンの紛争に関連した主要な出来事について触れて下さいましたが¹⁾、特に日本外交との関連では、大使ご在任中、どのような主要な出来事がありましたか。勿論、2017年の自衛隊の撤退は大きかったと思いますが…。

紀谷 簡潔に申し上げますと、着任したのが2015年4月末で、それからほぼ1年の間は大きな動きがありませんでした。日本との関係で特に課題となったのは、2016年7月のジュバ衝突、2016年11月に新任務付与を受けた自衛隊の部隊の到着、2016年12月23日の安保理制裁決議案の採決²⁾、2017年3月10日の撤収発表と5月末までの撤収でした。自衛隊の新任務付与と撤収に際しては、政府の要人、防衛大臣や総理補佐官が南スーダンを来訪したということがありました。

廣野 2年半のご在任中に最もご苦労されたこと、印象に残っていること、ポジティブな面とネガティブな面での両方お教えてください。

紀谷 一番印象深かったことは、やはりジュバ衝突への対応です。ジュバ在留邦人の国外退避は本当に気が抜けない仕事で、無事安全に日本人が退避できたことは本当に良かったと思います。また、ポジティブな面として、日本の一連の支援が非常に高く評価されたことを実感しました。目に見えてそれが示されたのは、講義では言い損ねましたが、着任して1年ぐらい経った時に、ジュバ大学から名誉博士号を授与されたことです。これは日本の開発に関するアプローチを評価してのものです。当時の情報はウェブサイトに掲載していますし、南スーダン通信の中でも言及しておりますので、読んでいただけると出てきますが、良かったと思います³⁾。

もう一つ良かったことは、2017年2月に大統領の議会演説が行われましたが、その中で日本について、私の名前にも言及しながら評価されたことです⁴⁾。これは国民対話支援や制裁決議をめぐる議論の中で日本が果たした役割について評価されたものです。政府から評価されることは、反政府から見ると批判の対象になり得るわけで、難しい面はあります。しかし、政府は「国民統一暫定政府」でもありますし、政府としっかり関係を築いてよりよい政策をとってもらうことは、反政府勢力も含めて万人の利益なので、非常に良かったと思います。以上2点は明らかに、他国と横並びがある中で、日本が特出して評価された。それは良かったと思います。

ネガティブなことはあまり考えません（笑）。様々な課題を乗り越えられたという意味では、あまりネガティブなことはないですね。

廣野 今、仰ったことの中からいくつか質問があります。邦人の国外退避、いわゆるNEO (Non-combatant Evacuation Operations) は国際的にも非常に重要な課題です。リビア内戦が始まった際は、NEOを通じた国際協力が行われたということが研究や報道にありました⁵⁾。また、2017年10月にはNEOに関する国際軍事演習も行われています⁶⁾。2016年7月のジュバ衝突時に邦人の国外退避をする際、国際協力、例えば日本が他の国籍の方を助ける、あるいは外国の軍隊なり大使館なりが日本人を助ける、そういったことは南スーダンでも行われましたか。

紀谷 日本人を他の国で手配した航空機で退避させることも、他の国の人たちを日本が手配した航空機で避難させることも、どちらの可能性も追求しました。ただ結果的には、いずれも必要になりませんでした。もちろん、日本人の国連職員が国連の手配した航空機で退避したということはありましたし、それをどう考えるかという点はあります。事件が起きた当初から、アメリカはじめ関係国と連絡を取り合って、退避が必要な邦人のリストを取りまとめ、情報交換をしながら、他国の航空機でも逃げられるような可能性を追求しました。結局、JICAの側で

手配した救援機が比較的早い段階でジュバに来たので、それで大部分を退避させました。

実際の退避オペレーションは7月13日に、日本人及び日本の国際協力事業で活動している外国人を、日本の関係者ということで退避させました。あと、JICA機の手配のタイミングが最後まで確実ではなかったので、翌日の7月14日に、別途日本から来て待機していた自衛隊のC-130輸送機が、退避支援オペレーションを終えた大使館員数名を乗せて国外退避しました。それに他国の人たちも乗せられる余席があり、関心を寄せていた国も一部あったんですが、その時点で相当落ち着いてきたこともあって、やはり自衛隊機による退避はいらぬという連絡があり、結果的には乗せる必要がありませんでした。

廣野 こういった非伝統的安全保障問題において、国際協力を進めていくべきだという話し合いはいろいろなところであると思うのですが、今後、南スーダンで緊急事態が起こった時に、もう少し国際連携を進めるべきだというような議論は現地では行われているのでしょうか。

紀谷 日頃、何かあったらお互い助けようということは言っていますし、そういう手配は考えていますが、まずは自分の国の国民は自分の国が助けるということで準備するというのが基本です。最初からあきらめてということはなく、基本的には自国自身で手配しつつ、他の可能性も並行して追求していました。

廣野 何人ぐらいをどこに退避させたのですか。

紀谷 7月13日に約90人を、JICA機でジュバからナイロビに退避させました。翌日は数人の大使館員を、自衛隊C-130輸送機でジュバからジブチに退避させました。

廣野 ありがとうございます。では次に国連平和維持活動（PKO）について伺います。近年、国連PKOの限界について様々なところで議論が行われています。特に2016年7月にジュバで起こった戦闘をめぐっては、PKO部隊がNGOからの保護要請に十分に対応できず、国連の内部調査の結果、ケニア人司令官の解任へと至りました⁷⁾。南スーダンではPKOのマンデートとして、文民保護、人権に関するモニタリングと調査、人道支援ができる環境作り、和平協定の実施支援の4つが任務として規定されていますが⁸⁾、実際に紛争が起こっている最中に、これらの非常に野心的なマンデートを果たしていくというのは、ほぼ不可能ではないのかと批判されています⁹⁾。このような紛争地域におけるPKOの限界に対する議論に直面する中で、南スーダンでのPKO活動は存続すべきとお考えでしょうか。

紀谷 はい。効果的に運用されていると思います。安保理でも議論されていますが、国際社会

としてのコストとベネフィットのバランスを考えながら、できる最大限のことに取り組んでいると思います。国によって考え方は違うと思いますが、日本も安保理に入って議論に参加し、日本としても後押しできる結論になるよう議論に貢献してきました。確かに、マンデートを一方で付与しておいて、その実施に必要な規模の兵員を派遣していないではないかという指摘はあると思います。ただし、マンデートの実施は、可能か不可能かという二者択一ではなく、当然ながらその中間があります。全てにおいて完全に充足されるということはありません。派遣可能な兵員を最大限に活用して、最大限の効果を上げつつリスクを最小化することはできる。そういう意味で、国連事務総長特別代表（SRSG）を中心に現地でそういう努力をされていて、日本も含めて各国が、南スーダン政府に支援をしているということです。現地を見ていても、限られた能力を最大限生かしていたと思います。

具体的には、例えばジュバの治安をとってみても、政府軍とPKOの兵力を比べた場合、政府軍の方が圧倒的に強いので、PKOが政府軍と正面から戦って制圧するということはありません。ただ、何か起きた時に現場で実力をもって阻止、保護することで、抑止効果なり、緊急対応効果は十分にとれるし、それ以上の問題が起きる場合には、それが明らかになるという警報効果があり、そのために必要な実力は十分あると思います。ジュバだけをとってみると、例えば文民保護（POC）地区でトラブルが起きた時、つまり外から武装グループが入って来たとか中で騒動が起きたとかした時に、国連PKOが自らPOC地区内の治安を確保していますが、政府の治安機関と連携しながら対応しています。実態上は、国連がしっかりと関与して、政府の治安機関と国連PKOという治安組織が意思疎通して協力することによって、政府と国際社会の信頼醸成を増進するというところに大きな意味があります。それによって、国際社会として望ましいと思う行動を政府の治安機関がとっていく。逆に望ましくない行動をとった時に、それに対して国連として一定の抵抗ができます。そこを確保しておけば、厳しい環境の中でトラブルは避けられるし、漸進的な改善は期待できるということかと思います。

廣野 信頼醸成に関してもう少し伺わせてください。現地政府と国際社会との信頼醸成について話していただきましたが、政府の人ではない一般の人々、文民と呼ばれる人たちにとってはどうなのでしょう。国連が文民保護や人権に関するモニタリングといった野心的なマンデートをもって現地に入ったにも関わらず、現実の状況では任務の遂行が難しい。これは、無理な期待を抱かせただけで、むしろ国連の信頼を落とすような逆効果を生むのではないかという指摘をよく聞きます¹⁰。それに対してはどのようにお考えですか。

紀谷 必ずしも正当な批判ではないように思います。南スーダンの国連PKOは、文民保護のために一定の成果を上げていました。国連PKOの文民保護のマンデートについて、勝手に過剰な期待しておいて、勝手にそれができないから駄目だと言われても、そもそも勝手に過剰な

期待をしたことが悪いのではないですか、ということだと思います。期待を抱かせ得るのでそもそもやめた方がいいという主張であれば、やめた場合のデメリットは相当大きいと思います。誤解があるのであれば、誤解を解いた方がベターだとは思いますが、誤解されるからそもそもやらない方がいい、というのは暴論ではないでしょうか。国連PKOがいるだけの効果は十分上げています。

廣野 このような批判自体は南スーダンにいらっしやった時にお聞きになったことはありますか。

紀谷 あまり聞かないですね。逆に現地にいると、何が可能で何が可能でないかは分かっているのです。

廣野 そんな過剰な期待は最初から抱かない。

紀谷 実態が分かっているからです。そういう議論は、分かっている人が頭の中で勝手に論理を構築して、議論のためにする議論だなという印象を持っています。むしろ、現地でUNMISSに対する批判があるとすれば、南スーダン政府からの批判ですが、お金をつき込んでいる割には、POC地区に籠っているばかりで、道路整備とか目に見える貢献をしていないのではないか、という批判はあります。

また、南スーダン国民一般からすると、単にもっとやってくれればいいな、政府が信頼できない中で、代わりにやってくれればいいな、という期待は当然あります。ただし、それは無いものねだりであって、そういう風に思う人はいるのでしょうか、それがその国にとって望ましいのでしょうか。少なくとも南スーダン政府としては、ジュバ市内とか国内の治安を政府軍・警察ではなくUNMISSが代わりにやるというのは到底受け入れられません。南スーダン国民が期待するのは勝手ですが、国際社会としてもお金が掛かってなおかつ先方政府、治安機関が望まないことをどしどしやることはあり得ないように思います。

廣野 では次に人道援助について伺います。ご講義でも国際赤十字委員会（ICRC）の人道援助について言及されていて非常に興味深かったのですが¹¹⁾、内戦状態にある地域で中立・公正・独立・人道の4原則を保ちながら人道援助を行うことの難しさとその課題についてはどのようにお考えでしょうか。クライシス・グループ（ICG）のレポートによりますと、南スーダンでは飢餓が発生し、国内避難民も急増していて、食糧を求めて多くの文民が旅に出っていますが、殺戮はその文民に対しても行われているため、食糧を探しに行くことさえもできない¹²⁾。そういったところで行われる人道援助は、政府や反政府勢力によって戦略の一部として扱われ、敵

地に人道支援が行き渡ることを阻害することもあります。いわゆる、援助の政治化です。

大使の視点から、国際機関、各国政府、NGO などそれぞれが、南スーダンにおいて前述の4原則を保持しながら人道支援を行っていくためには、どのような課題があるとお考えでしょうか。また実際に人道支援を行う上で最も留意すべき点はどのような点でしょうか。1つ加えさせて頂くと、ICRCは中立を守って活動していると講義で仰っていましたが、ICRCは反政府勢力がいる地域にもアクセスできているのでしょうか。

紀谷 それはそうですし、ICRCのみならず、世界食糧計画（WFP）はじめ国連もアクセスできます。ただ、一部アクセスできていない場所もあります。何点か順不同で申し上げると、「政府や反政府勢力が人道援助を戦略の一部として扱う」という表現は、国際的な議論の中でも出てきます。具体的にこれは何を指すかといえば、人道支援で配られた物資を反政府の武装勢力が取り上げて敵対行為のために使うので、そもそも敵勢力のところに物資が行かないようにする。その結果、反政府勢力の影響力が強い地域の人々が物資を入手できずに飢えてしまう。そういう状況なので、住民自体が反政府勢力と袂を分かって政府の方になびくとか、政府が人道支援物資を餌に使って住民を味方につけるとかいうことはあり得ます。人道援助を戦略の一部として使うというのは、事実関係としてはそういうことでしょう。

そのようなことは一部では起きていますが、どこまで頻発しているかという問題はあります。政府が治安を確保している地域で人々に人道物資を与えているし、反政府勢力が相当幅を利かせているところでは、やはり妨害されずそれなりに人道物資が届いているというところもあります。その中で、反政府勢力の影響力が強いけれど、政府も快からず思っていて、なおかつそこへの物資の供給を止めるようなことができる、という状況においてこういうことが発生するわけです。ある意味ボーダーライン的な、双方の影響力が半ば拮抗するところでこういうことが起こりますが、人道支援全体があたかもそのような状況にあるとの誤解を招くことがあります。何割という数字は正確には言えないですが、例えば国連人道機関から、9割5分の支援は政府勢力、反政府勢力の下で人々の元に着実に届いているという説明を受けたことがありました。避けなければいけないのは、こういう形で妨害されているので、そもそも人道支援は意味がないとか、人道支援が危機に瀕しているとか、政府がけしからんから、こういう状況では人道支援を止めるべきだとか、効率性が阻害されていて、より効率的な人道支援が実施できるシリアに移すべきだとか、ある意味人道支援をめぐる先進国国内での政治的議論、ためにする議論に良く使われます。例外的とまでは言わないけれど、ごく一部の地域での事象が全土で起きているかのように拡大解釈される傾向があるということは、現場で見ていると思います。

廣野 そうですか。この議論自体は1996年のルワンダでの失敗によって人道支援団体が猛烈に反省していたことで、特に国境なき医師団などが人道支援をしていたことによって、虐殺者

を助ける結果になってしまったということから発生している議論ですよ¹³⁾。

紀谷 Do no harm ということは当然ありますけれど、実情と程度を把握する、例えばそういうことが10%起きていたとして、9割の人が人道支援によって生きている時に、それをどのように改善していくか、という冷静な議論は必要だと思います。現場でずっと仕事をしていて思うのは、政府側から聞こえてくるのは、現場も知らないで実態も知らない人が批判だけして、問題ばかり指摘するのは腹に据えかねる、という声です。少なくとも先方政府はそう思っている。逆に先方政府も悪いことはしているので、そこには相互不信の構造はあります。ただ、悪いことをしている政府と袂を分かって、国際社会が自分でずかずか入って人道支援を自らやろうと思っても、自立にはつながらず、妨害されるし状況は更に悪化し得ます。人道支援をするために賄賂は認めるべきかといった問題にかかわるかもしれず、難問です。ある程度信頼関係を持ち、相互の発想を理解し、歴史的な背景を理解し、相手の置かれた状況を思いやって、中長期的な解決にどうやって取り組むのかという中で解決していかなければいけないと思います。

もう一つ大事だと思うのは、政府、反政府、治安要員に対する研修・能力強化の重要性です。政府に言わせると、全国、反政府勢力の影響力がある地域も含めて、人道援助団体のフリーアクセスを認めている、大統領がそのように宣言しているとの認識です。上層部はそういうつもりだ、ということです。ただ、その下にいる国家安全保障局や、現場の軍の部隊の要員は、大統領が何を言っているか、必ずしも十分な注意を払っているわけではない。司令官や将軍が昔年の恨みがある隣の司令官のところには部下を行かせない、通せんぼをする、そういう人たちがいるのが問題です。そういう人たちは大統領の下にあるけれど、実際上は大統領の指揮命令が徹底されていない。大統領は口が裂けても、「彼らは僕の言うことを聞かない」とは国際社会に対して申し開きできない立場にあります。ただし、実際には言うことを聞かない輩が沢山いるわけです。政府としても半分手を焼いているのが、人道アクセスの問題です。それではこれをどうやって解決するのか。政府の人道担当省からは、治安機関の人たちは僕たちの言うことを聞かないから、軍幹部の言うことを軍の末端が聞くように、国連としても国際人道法の教育をしてくれとか、大統領の指示はこうなんだということを、文字が読めない末端の検問所(Road Block)の兵士たちに教えて教育してくれと要望が来ます。

廣野 なるほど。それは必ずしも大統領が敵対意識を持っているから言うことを聞かないというのではなくて、現場に言うことを聞くという能力が…

紀谷 残念ながら、意欲も能力も十分でない中で、どのように取り組むかという問題があります。今言ったのは政府側の話で、もちろん大統領に敵対している反政府側の人たちにも同じような問題があります。そういう意味で、トップと末端の間の分断を、どうやって中長期的に改

善していくのが課題です。

とは言いながらも、実は下の人たちが頑張ってくれてくれるとありがたいと上の人たちは思っているかもしれない。黙認をしているという面も皆無ではないでしょう。本音と建前の違いはあるかもしれませんが、仮に建前であっても、大統領が全国フリーアクセスだと言っているのであれば、それを実行してもらおうと国際社会として協力するのが一つの道です。国際社会としても手伝うから、南スーダン政府上層部もきちんと書面で指示を出してくれと。そうしたら、その書面を末端のところまで届けるのは手伝う、というアプローチです。ただし、政府上層部は末端の検閲にいる兵士たちを強化したいと思っているだけかもしれないので、支援を行う場合には注意が必要です。

廣野 そういうことを治安部門改革の中でするべきという議論は起こっているのですか。

紀谷 話はそこまで行っていません。治安部門改革自体が、まだ緒についていません。そもそも政府軍の中でいろんな民族がいて、民族の偏りがあるので、もう少し少数民族を入れるべきじゃないかというような、根本的な問題が残っています。今言ったような話は、既存の治安組織と人道組織のインターフェースをどうやって改善するかという話なので、個別論です。

廣野 PKOに関する質問の最後に、より根本的な質問をさせてください。今の平和構築を見ると、国作りの根幹に関わる事業そのものをPKOが担っており、また、マンデートも国連憲章第7章によってPKO部隊が軍事力を含むあらゆる手段を行使することを許可されています。このことにより国連PKO活動が不介入原則をかなり柔軟に解釈した上での活動になっているということが言われています¹⁴⁾。不介入原則を実際の活動の中で遵守していくこと、スーダン政府の主権を尊重したうえで平和構築を行っていくことは、どの程度可能なことであり、困難なことなのでしょうか。

紀谷 むしろ、成功するには不可欠ではないかと思います。現場で使われた用語はneutrality（中立）ではなくてimpartiality（不偏）です。政府と反政府がいて、どちらにしても常識的に悪いことをしたら国連はimpartialに対応する。どちらにも与しないneutralではない。impartialであるということと政府と協力するということは矛盾しないということだと思います。そういう意味で、国連は安保理でも分かってもらった上で、impartialな介入なり支援を実行していく。それは脆弱な政府のもとで国際社会が支援をしていくうえで不可欠だと考えます。

廣野 ありがとうございます。続きまして、経済発展と開発支援について伺います。南スーダ

ンは原油が豊富にある国ですので、紛争が沈静化することが経済発展の出発点になると思うのですが、南スーダンの石油投資に関しては特に中国の役割が注目されています。中国による油田開発は南スーダンの平和構築に対してどのような役割を果たすと思われますか。また、中国の油田開発そのものも、紛争によって大きな被害を受けており事業がとん挫しているという情報もありますが¹⁵⁾、中国企業の南スーダンにおける役割や現状についてのお考え・評価をお聞かせください。

紀谷 まず南スーダンの原油生産は重要です。最新統計はなかなかとれません、以前、外貨収入の大部分が原油収入という統計もありました。ただ、経済全体をとってみると、原油生産だけではなくて農業はじめ他の産業も重要で、そちらの開発も鍵だと思います。

原油については、中国だけでなくマレーシアとインドも投資をしており、この3ヶ国が南スーダンと一緒に原油開発に取り組んでいます。油田はユニティ州とアッパーナイル州の2ヶ所に大きなものがあります。ユニティ州の方は完全に停止しています。アッパーナイル州にパルーチという都市があり、ここが細々と出しています。日量は最大36万バレルだったのが、今は12万バレル程度。もっと少ないかもしれないぐらいで、それも徐々に減っているというのが現状です。主に関わっているのは中国ですが、インドとマレーシアもどちらかにそれなりに関わっていて、交渉は一緒にやっています。ただ、去年の始めに4者間で合意が結ばれて、(投資)回収期間が延長されました。原油の価格はまだ下がったままで、徐々に上がってはいますが、生産に要する経費を販売収入で回収できる価格(break-even point)にはなかなか至らないという話も聞いています。今の石油価格では、もっと投資をして生産しても儲かりません。南スーダン政府としては唯一の税収源なので、民間企業にはぜひ投資して生産量を増やしてくれという圧力なり要請を強くしています。これに対して、企業の側としては、生産・輸出しても高い価格で売れないのであれば、投資額に比して損してしまうので増やすことはできないとの立場です。

廣野 投資をしても儲からないというのは、原油の価格が下がったからですか、あるいは、内戦があるからですか。

紀谷 両方あります。治安が悪いと、資材を動かすにしても工事をするにしてもお金がかかります。投資額に見合った分だけ回収できません。その辺は実際にどういう計算かは分かりませんが、治安が悪くなって生産設備が破壊されたとか、止まって目詰まりしちゃったとか、ユニティ州の方はそういう状況なので、状況を調べて改修し、生産を再開するところから始めなければいけません。アッパーナイル州の方も油田を新しく作らないと生産が徐々に減少すると聞いています。南スーダン政府の税収は平和構築の生命線であり、仮に政府収入が無くなると、

給料をもらえない兵士、警察官の統制がとれなくなる恐れがあるので、中国に言わせれば、企業が損をしながら政府が収入を上げているというのは、中国の最も大きな南スーダン平和構築への貢献であるという理屈になります。

ただ、本来は、国の富の源泉は原油だけではありません。まずは農業。水も沢山あるし、土地も沢山あるし、家畜もたくさんいるし、川もあります。原油はあるけれども、以前はそれがなくても国民は生活できていました。それにもかかわらず、今は食料安全保障が危機に直面し、人口の半分近くが困っている状況です。まず食料、農業生産を発展させ、それに関連するアグロビジネス、加工をやるのが大事だと思います。それを効果的に行うために治安を改善し、道路とかインフラを改善し、投資も増やしていく。灌漑もしていく。あとは分断されている流通のためのネットワークを拡充し、職業訓練を行うことも重要です。

廣野 投資と平和の関係について考える際、中国による油田投資と平和との関係はやはり重要で、私自身の研究でも注目しているテーマの一つです。2011年に南スーダンが独立する前、南部スーダンで中国が行なった油田開発が平和を阻害したということが言われています¹⁶⁾。南部に存在する油田から採掘した石油収入がほとんど北部、つまりスーダン政府に流れてしまい、その収益によって北部スーダンが南部との軍事資金とする。これにより、独立前は南部スーダンの人たちが中国に対する敵愾心を抱いていたということが研究で明らかになっています¹⁷⁾。ロンドンにある国際NGO、Saferworldも、中国の石油会社の「紛争配慮 (conflict sensitivities)」の重要性について訴えています。つまり企業活動が意識的ないし無意識的に紛争のダイナミクスに影響を与えてしまうことを認識し、その影響を配慮した形の投資活動を行うことの重要性に対する認識を高めようという活動をしています¹⁸⁾。このような配慮が行われないと、反政府軍の立場から見れば、中国企業による投資・経済活動は、内戦中の政府収益に繋がっており、中国の活動そのものが平和を阻害しているとみなされてしまいます。2011年以前には、南北スーダンの文脈でこの問題が指摘されていたのですが、このようなことは、現在、南スーダン内戦の文脈でも繰り返されているのでしょうか。

紀谷 まず、Saferworldは、地方における反政府勢力、武装勢力に関する良い研究をしていました¹⁹⁾。ご質問にお答えすると、中国の企業の政策がどうこうという話は別として、南スーダンの地で生産されている原油は大きな収入源であり、そのお金が政府に流れると政府は潤うし、反政府勢力はそれを妨害すると政府にダメージを与えられるという構造はあります。そういう攻撃をする反政府勢力に対する攻撃をしようという動因も働きます。政府と反政府の対立の焦点に油田になることもあると思います。

廣野 構造的にそうになっているんですね。

紀谷 あと、もう一つ留意すべきことは、生産された原油の収入のうち、地元は何割行きます、政府に何割行きますといった割り振りはありますが、そこから先の金の使われ方が課題です。中長期的な国家の発展のためには使われないかもしれません。その関係では、東ティモールのように原油収入を透明性のある形で基金に入れ込み、何十年も掛けて開発に使うというような形もあり得ます。東ティモールの場合、合意したのは指導者の卓見でしたし、国際社会も気持ち良く支援ができました。他方で、南スーダンの原油収入が国のためではなくて衝突を起こすために使われるということになってくると、とてもそういう指導者がいる国にお金をつぎ込みたいと思う先進国もなくなってきます。まずは公共財政管理を強化し、石油収入を透明、公明正大にして、国民のために使うチェック機構を整えるということに、南スーダン政府がしっかり取り組めば、そこから次の道が開かれます。その意味で、公共財政管理は極めて重要であり、経済発展とガバナンスは関係しているということです。

廣野 ではその衝突の根源に対処しようとする、紛争仲介に関して伺います。昨年（2017年）、地域周辺諸国の政府間開発機構（Intergovernmental Authority on Development; IGAD）が南スーダン紛争の仲介の場としてハイレベル再活性化フォーラム（High Level Revitalization Forum; HLRF）を設けましたが、先月（2017年12月）のアディスアベバでの会合で、紀谷大使が紛争解決へ向けてされたスピーチを拝読いたしました²⁰⁾。そこで、IGADの仲介の役割の重要性について述べていらっしゃいましたが、特にご講義でも仰っていた、南スーダン紛争当事者同士の敵対行為停止合意に関連して、IGADの役割と課題についてご評価をお聞かせ頂けますでしょうか。

紀谷 まずスピーチの関係で話したいのが、去年9月に力を入れて2本スピーチをしているので、それをよろしければ読んでいただけると嬉しく思います。1個はジュバ大学で、もう1つはエボニー・センターでの離任スピーチです²¹⁾。エボニー・センターのスピーチは、南スーダンでの平和と開発を日本として支援する政策についてで、仲介も含めた、国民対話も含めた支援について。ジュバ大学のスピーチは、日本の開発経験と南スーダンへの意味合いというもので、それぞれ万感の思いを込めてやったスピーチです。

それで、IGADによる仲介の意味合いですが、エボニー・センターのスピーチでも触れているとおり、当時も今も、目立つものでは3つの平和への取り組みが進んでいます。1つはハイレベル再活性化プロセス、2つ目は国民対話プロセス、3つ目はSPLM再統合プロセスです。

1つ目のIGADのプロセスは、IGADが主導しつつAU、国連、トロイカも含めて国際社会全体が後押ししながら、全当事者を一堂に会させて、衝突解決合意の実施を進めるというものです。敵対行為をやめるというのが大前提で、その上で疎外された反政府で戦っている人たちが、何らかの形で政府を支援する取り組みに入ってもらうことを目指しています。閣僚ポスト

の再配分ということになるのか、選挙が実施されるまでは黙って治安悪化の企てをやめることになるのか、そこは話し合い次第ですが、南スーダンの国民なので、せめて選挙をして出た結果を受け止めようという、南スーダンの当事者を中央レベルで合意させるというのがこの取組です。これに対しては、南スーダン政府が常に若干の猜疑心を抱いています。政府としては、Peace on our own で進めたい。しかし、南スーダン国内では敵なしでも、エチオピアはじめIGAD とか国連とかトロイカ、アメリカも含めて兎角外にいる仲介者には、反政府の声、苦情が集まりやすい構造があります。外からの仲介者の力を得て、反政府勢力は南スーダン国内での影響力以上のメリットを得るかもしれません。

政府としては、国民対話を通じて、本当に草の根に耳を傾け、国外の反政府勢力が言っていることが正しいのか検証してみようとの立場です。それぞれのコミュニティ、民族同士の対立は、全部事細かに話を聞いて対処して、それぞれに便益を与えれば、最後は国全体がまとまって平和になる。むしろ平和を阻害するのは、海外に逃げてあれこれ反乱をさせようと指図をしている外野のせいではないか。実は現場の草の根の人たちは、不満は不満であるにせよ、外野の人はその不満を活用して中央でお金を取りたいだけであって、地方の不満分子をけしかけているのではないか、という議論です。

これは、単に政府の戦術というだけではなく、実はそれなりに正当な要素はあるように思います。海外にいる反政府勢力が権力配分に合意したとしても、現場の不満は必ずしも無くなりません。大事なものは、上での反政府勢力を納得させるだけでなく、現場の声なき声を聴いて、それにどう対処するかの中身を考えることです。騒いでいる人たちも、そっちに入って行って、異論があるのだったらアデイスアベバじゃなくて住民と話をして、住民のために一緒に問題解決のために汗をかこう、という方が筋として正しいのでしょうか。いずれにしても、キール大統領とマシャル氏の和解だけでは十分ではありません。現場の民族間、ローカルレベル、コミュニティレベルで地元の人達と対話をしないと解決しません。

日本が国民対話を支援しているのは、南スーダン政府としても正当な議論を展開しており、政府と信頼関係を築いて、より融和的な政策をとってもらう契機にもなるからです。国民対話はそれなりに筋が通っているし、世界的に見ても多くの国で成功している。それに対して、トロイカなどは、政府の口車に乗って国民対話をやれば、政府は免罪符を終えて、反政府勢力の反対を押し切って選挙に訴え、居座り続けるのではないかと心配しています。国民対話を支持すると危ないと言うことでハンズオフの立場です。しかし、そうは言ってもハイレベル再活性化プロセスだけでは不十分ではないかと国連は見ているし、日本もそう見えています。そこは、日本として再活性化フォーラムも国民対話も支援する。国民対話は再活性化フォーラムに資するものだとトロイカに説明し、国民対話だけでは平和は実現できないと南スーダン政府にもしっかり言っています。そういう意味で、日本は南スーダン政府とトロイカの間に入って、なすべきことが実現するように、行動で示し、お金も出し、発言もし、政治力も行使しています。

廣野 このアプローチに賛同しているのは日本と国連だけですか。

紀谷 ドイツが最初は賛同していました。去年の2月の大統領スピーチとか、7月9日の大統領の独立記念メッセージを読んでも、「日本とドイツ」って言っています。大使館のフェイスブックには、私とドイツの大使がみんなと並んでいるものも掲載しています。

廣野 現地の人々は、国際機関や外国政府に関して、どのような支援を期待しているのでしょうか。今、仰った、国民対話の話とかぶると思いますが、平和構築の研究の多くが、これまでの国際平和構築が、いわゆる「上から」の政策形成であり、現地の人々の視点を中心とした「下から」の政策形成を軽視してきたという批判をしています²⁰⁾。このような批判は現在の南スーダンの支援状況に対してどのような示唆を与えるものなのか、あるいは不当な批判なのか、どのようにお考えでしょうか。

紀谷 国際平和構築が上からの政策形成であるというのは、そういう面は見られるのかなと思います。一言で言うと、上からの政策形成はやむを得ない面があるけれども、徹頭徹尾それだけで進めて上手くいくものでもないで、下からの積み上げも大事だと思います。下からの積み上げには2つあり、1つ目は政治的参画の確保。2つ目は経済的な下支えの実現です。両方に取り組みないと、結局足元をすくわれるといえるか、上の方の脆弱な合意も崩れてしまいます。根本的な紛争要因なり、足元の対立要因をいかになくしていくかというところに、十分な配慮や取り組みは必要だと思います。

その関係で、現地では、独立当初の段階で、国民意識の醸成と政府能力強化のための努力が十分ではなかったとの反省の声を耳にしました。2011年に独立したけれど、その時点で結構現場の足元が危ない、すなわち上の政治家を無理やり一緒くたにただけであって、その政治家が共に協力しながら歩いていくことを可能にする下部構造が手当されていなかったのではないかと、結局、それで分裂が2回繰り返されたのではないかと反省です。国際社会として、それを最初から先読みして、国民意識の醸成と政府能力強化に本格的に取り組んでいたら、こんなことにはならなかったのではないかと。その後財政状況も大幅に悪化して、彼らが持っていた外貨準備も無くなってしまった。後の祭りですけど、最初に資産がある時に、それをしっかりと管理しておけばよかったのには言われていました。

廣野 最後に、南スーダンの平和構築における東アジアの国々の協力関係について伺います。これまで現地では、日中韓による協力関係はどのようなものがありましたでしょうか。

紀谷 中国はPKOを1000人出しています。大きな貢献だと思いますし、人道支援とか、保健

分野とか食料支援とかも行っています。韓国はボルにPKOの施設部隊を出しています。地元の住民との連携も含めて、PKOに関連した人道支援もやっています。韓国の南スーダンの和平に対するそれ以上の貢献については、あまり耳にしていません。ただ、1人元牧師さんが、南スーダンの北部の小さな町でずっと貢献していて、癌で亡くなったというのがあって、彼の美談が南スーダンの教科書に載る方向で準備中ということです。日中は、PKOの中では非常に協力していて関係は良かったですし、日本の施設部隊の活動に対して、中国の部隊から協力を得たこともあると聞いています。セクター司令官とか軍事司令官代行を中国が担ったこともあります。国連のオペレーションの一環で、両国が肩を並べて取り組むことは、自衛隊と中国の軍隊の相互理解に資することにもなります。韓国との交流もお互いにメダルパレードとか、色んな行事に相互に出席しています。そういう意味での防衛交流的なものが現場レベルで行われているというのは、日中韓の現場レベルでの相互理解、協力を作るうえで、1つの良い話だと思えます。

廣野 長時間、大変貴重なお話をありがとうございました。

注

- 1) 紀谷昌彦「南スーダンの平和構築と日本の役割：国際平和協力と人道・開発支援の現場で考えたこと」2018年1月10日、国際地域研究所講演『立命館国際地域研究』第49号、2019年3月、1～16頁。
- 2) United Nations, "Security Council Decides against Imposing Arms Embargo on South Sudan, Designating Key Figures for Targeted Sanctions," 23 December 2016. <https://www.un.org/press/en/2016/sc12653.doc.htm>. 南スーダンへの武器禁輸と3人の政府軍・反政府軍の主要人物への制裁を科すことを提起した安全保障理事会決議案。賛成7票、日本を含む8カ国の理事国による棄権、反対0票により否決となった。日本の他に棄権したのは中国、ロシア、アンゴラ、エジプト、マレーシア、セネガル、ベネズエラ。
- 3) Masahiko Kiya, "Remarks by Kiya Masahiko, Ambassador of Japan to South Sudan, at the Commencement Ceremony at the University of Juba upon the awarding of Honorary Doctorate in International Relations," 26 May 2016, <https://www.ss.emb-japan.go.jp/files/000168449.pdf>.
- 4) 内閣官房・内閣府・外務省・防衛省「UNMISSにおける自衛隊施設部隊の活動終了に関する基本的な考え方」2017年3月10日、参考2、5頁。
<https://www.cas.go.jp/jp/houdou/pdf/20170310shiryoku.pdf>
- 5) Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm: Protecting Citizens and Assets Abroad*, Adelphi Series, 55 (451), (London: International Institute for Strategic Studies, 2015), p. 38.
- 6) U.S. Air National Guard Tech Sgt. Andria Allmond, "U.S., Japanese, French, Italian militaries partner for first multilateral NEO exercise in Africa," United States Africa Command, 02 October 2017, <https://www.africom.mil/media-room/Article/29958/u-s-japanese-french-italian-militaries-partner-for-first-multilateral-neo-exercise-in-africa>.
- 7) 内部調査の報告は、United Nations Mission in South Sudan, "Executive Summary of the Independent Special Investigation into the Violence which Occurred in Juba in 2016 and UNMISS Response," http://www.un.org/News/dh/infocus/sudan/Public_Executive_Summary_on_the_Special_Investigation_Report_1_Nov_2016.pdf を参照。司令官解任については、Ben Quinn "South Sudan Peacekeeping Commander Sacked over 'Serious Shortcomings'," 2 November 2016, <https://>

- www.theguardian.com/global-development/2016/nov/02/south-sudan-peacekeeping-chief-sacked-alarm-serious-shortcomings-ondiaki を参照。
- 8) UN Security Council, S/RES/2155, 27 May 2014.
 - 9) 例えば、Elisa D. Lux, "Mission Impossible? Lessons from UN Peacekeeping in South Sudan," 08 Jun 2017, PeaceLab, <https://peacelab.blog/2017/06/mission-impossible-lessons-from-un-peacekeeping-in-south-sudan>.
 - 10) 例えば、Alexandra Novosseloff, "UN Peacekeeping: Back to Basics is not Backwards," IPI Global Observatory, 19 April 2018, <https://theglobalobservatory.org/2018/04/peacekeeping-basics-is-not-backwards>.
 - 11) 紀谷昌彦「南スーダンの平和構築と日本の役割：国際平和協力と人道・開発支援の現場で考えたこと」2018年1月10日、国際地域研究所講演『立命館国際地域研究』第49号、2019年3月、1～16頁。
 - 12) International Crisis Group, "Instruments of Pain (II): Conflict and Famine in South Sudan," Briefing No.124, 26 April 2017, <https://www.crisisgroup.org/file/4713/download?token=HLOxj1Um>.
 - 13) Fiona Terry, *Condemned to Repeat? The Paradox of Humanitarian Action*, Cornell University Press, 2005.
 - 14) 2000年の国連平和活動検討パネル報告（ブラヒミ報告）の中で、国連平和維持部隊は、憲章第7章に基づき交戦状態にも対処できるようにするための十分に強固な交戦規則を持つべきであると勧告した。これにより、平和維持が文民保護の名の下での先進国による内政干渉になるのではないかという議論がある。Ronald Hatto, "From Peacekeeping to Peacebuilding: The Evolution of the Role of the United Nations in Peace Operations," *International Review of the Red Cross*, 95 (891-892) (Dec 2013), 513.
 - 15) クライシスグループによると、中国石油天然気集团有限公司は、2016年1月から2月に抱えて、毎日200万ドル近くの損失を計上していた。International Crisis Group, "China's Foreign Policy Experiment," Asia Report No. 288, 10 July 2017, p. 8, <https://www.crisisgroup.org/africa/horn-africa/south-sudan/288-china-s-foreign-policy-experiment-south-sudan>.
 - 16) Daniel Large, "China and the Contradictions of 'Non-Interference' in Sudan," *Review of African Political Economy* 35 (115) (March 2008), pp. 93-106.
 - 17) Ibid.
 - 18) Saferworld, "China and Conflict Sensitivity: An Introduction," Saferworld Briefing, 29 August 2013.
 - 19) Saferworld, "Informal Armies: Community Defence Groups in South Sudan's Civil War," February 2017.
 - 20) Masahiko Kiya, "Statement by Mr. Kiya Masahiko, Ambassador for TICAD, Deputy Director-General, African Affairs Department, Ministry of Foreign Affairs of Japan, on the Occasion of the High-Level Revitalization Forum in Addis Ababa on 18 December 2017," <https://www.ss.emb-japan.go.jp/files/000321075.pdf>.
 - 21) ジュバ大学でのスピーチは、Masahiko Kiya, "Japan's Path to Development and Lessons for South Sudan: Personal Observations," Farewell Public Forum, organized by the Sudd Institute and the University of Juba, 13 September 2017, University of Juba, <https://www.ss.emb-japan.go.jp/files/000289581.pdf> を参照。エボニー・センターでのスピーチは Masahiko Kiya, "Supporting Peace and Development in South Sudan: A Japanese Perspective," Development Policy Forum Special Farewell Event, Ebony Center for Strategic Studies, 12 September 2017, <https://www.ss.emb-japan.go.jp/files/000289243.pdf> を参照。
 - 22) 例えば、Timothy Donais, "Peacebuilding from Below vs. the Liberal Peace: The Case of Haiti," *Canadian Journal of Development Studies* 34 (1): 54-69.

