

平和推進活動の 日本型アプローチ

日本の平和推進活動は、戦争で荒廃した社会が平和の配当を実感できるように、長期的な開発支援を確保するという他にはない特徴を有している。現地の状況に合わせ、対話を通じて社会的価値をともに創りあげる活動に財政的支援を行う。人道支援と仲介支援活動を共通の精神で結びつけることで、平和の強化を促進することが可能になる。

カトリーナ・アバティス著

近年、紛争は国際化の進展や紛争当事者の分派化、新技術の登場、そして国連のような多国間機関の危機的状況によりますます複雑化している。世界の軍事費は増加の一途をたどり、2023年には2兆4430億米ドルに達した。平和的手段による紛争のデスカレーションよりも、軍事的、物理的な安全保障が優先されがちだ。新たな脅威が生じている今こそ、紛争を終わらせるための多様な対応策を検討し、軍事行動ばかりでなく平和推進のための既存の手段を再検証し、更新すべきである。平和推進の分野で目立たなかった日本のようなアクターに注目することで、いつもの議論に、新しい発想や活力がもたらされるだろう。

今、国連のような多国間機関設立の拠り所となった人権や民主主義、法の支配などの普遍的でリベラルな価値観を疑問視する声が高まっている。これらの概念は、平和政策において西洋の影響下にある諸機関とますます関連づけられる中、自ら掲げるこの規範を西洋諸国が守っていないという認識により評価が下がっている。「西洋」という看板は、例えばイスラエルとハマスの紛争においては、第三者の信頼性という点で一部の紛争当事者から不信感を抱かれる理由になる。トルコと中国はこの議論を利用して



広島原爆投下記念日に、原爆犠牲者を追悼するために紙灯籠を持つ女性。
2023年8月6日 共同/ロイター

自国の仲介活動を喧伝し、自らを代わりの仲介役と位置づけてきた。スイスやノルウェーなど平和を重視する外交政策を長年続けてきた国々は、この新興の平和の担い手たちに学び、関わりを持つようとしているが、日本の事例を見落としていることが多い。日本政府は近年NATOに接近し、伝統的にもリベラルな国際秩序を擁護

する立場をとってきたが、独自の方法で多国間の枠組みや国際規範を世界に示してきた非西洋国家でもあるのだ。

平和のアイデンティティ

第二次世界大戦で軍事アクターだった日本の歴史的負債は、現在の日本の平和に対する姿勢

に大きな影響を与えている。戦後、日本は憲法（第9条）を定め、将来における武力の行使と、国際紛争を解決する手段としての武力の保持を放棄した。1950年代以降、自衛隊の活用など憲法9条の条文について、また憲法9条の根本的な存在意義について、高まる安全保障上の脅威を前に政治家の間でも事あるごとに議論されてきた。

日本の近隣には、度々ミサイルを発射する北朝鮮や、ウクライナと戦争中のロシアがあり、その地理的位置が人々に安全保障上の懸念を抱かせている。中国との関係は予断を許さず、米国の外交利益とも緊密に関係していることで、日本の政治指導者たちは地政学上の難しい舵取りを頻繁に迫られている。2023年、日本は502億米ドルを防衛費に投じ、その額は世界第10位だった。

一方、平和活動は広く支持されており、平和貢献は日本の国家としてのアイデンティティの一部だという感覚を人々は持っている。平和構築は2003年以降、日本の外交政策の柱になってきた。広島と長崎の悲惨な経験から、核軍縮や核不拡散の議論においても積極的に意見を表明し、核戦争を現実的にとらえた平和教育を推進している。

このような中、日本は紛争の仲介支援や対話支援において第三者としての役割を自ら進んで追及することはなく、主に経済的手段を活用した平和構築に取り組んできた。その多くは、国連機関への貢献や政府開発援助（ODA）の拠出である。平和構築活動に関するODAの実施は、政府機関の国際協力機構（JICA）が主導的な役割を担っている。紛争後の国々にとって、戦後の日本が経験した奇跡的な経済成長は魅力的な事例であり、日本が戦闘停止後の経済発展を約束する際の信用につながっている。

本稿では、現在の日本の平和政策を5つの側面である開発重視、長期的な資金モデル、政府主導、間接的手法の採用、国連とのつながりから概説する。日本は、アフガニスタン、東ティモール、インドネシア（アチェ州）、ミャンマー、南スーダン、スリランカなど、多くの紛争地で平和活動に取り組んできた。この分析では、中でも政治的に深く関与し、より包括的に第三者としての役割を果たしたカンボジアとフィリ

ピン（ミンダナオ）の2つの事例を具体的に取り上げる。

ケーススタディ

カンボジアの事例は、第二次世界大戦後の平和構築において、日本が政治的に積極的な役割を果たした最初の機会となった。1970年代から1990年代にかけて、カンボジアでは紛争によって数多くの命が奪われた。日本は、内閣、首相、外相による合意のもと自衛隊などを動員して平和的な移行を支援した。また、軍事上の課題と政治的解決に取り組むための会議を主催し、パリでの最終合意に向けて国連に出席を働きかけた。権力分割をめぐる対立が起きると、外務省やさまざまなレベルの外交関係者を駆使して和平プロセスを後押しした。また、国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）とタイとも緊密に協力した。1997年、同国の共同首相だったランリット王子とフン・セン氏との関係が破綻し内戦が再発しかけると、日本は両氏を交渉の場に戻す上で重要な役割を果たし、その後の選挙の基盤を整えた。このカンボジアの例は、日本による国家主導の対応と国連との多国間協力の重要性を示している。

ミンダナオ島におけるフィリピン政府と Moro・イスラム解放戦線（MILF）との紛争は長期に渡り、12万人以上の死者を出した。フィリピンと緊密な関係にあった日本は2005年、フィリピン政府から和平プロセスへの参加を要請された。日本はその前から同地域への資金援助を行っていたため信頼があり、またMILFにとっても、アジアに属しキリスト教国でない日本は受け入れやすかった。日本は停戦合意を監視する国際監視団への参加を承諾した。2009年に再び戦闘が勃発した時も、一貫して支援を継続し、また国際コンタクトグループ（ICG）の一員になった。複数の国家と非政府組織（NGO）が参加したICGは、2014年に当事者たちが包括的和平合意の締結に至るのを支え、仲介支援活動の革新的モデルになった。

開発主導の平和

どちらの事例においても、日本は和平に向け明確に開発主導のアプローチを追求した。1991年にカンボジア和平パリ会議が開催された際には、カンボジアに対する各国からの開発

援助の調整役を担った。1990年代初頭は日本の経済援助が最も拡大した時期であり、日本は世界最大のODA供与国として米国すらも上回っていた。1992年、東京で開催されたカンボジア会議では、日本は和平へのインセンティブとしてまず開発を主要議題にすることを主張した。和平プロセスと民主的選挙については、その上で間接的に取り組むことができると考えたのだ。この経験により、日本は第三者の役割を担う自信を深めた。

平和活動は広く支持されており、平和貢献は日本の国家としてのアイデンティティの一部だという感覚を人々は持っている。

ミンダナオの事例でも触れた通り、日本はもともと紛争後の復興支援を行う国家に最も手厚いODAを供与する国の1つである。日本・バンサモロ復興開発イニシアチブ（J-Bird）は、開発を通じて地域社会に平和の配当を具体的に還元するプログラムとして、最終和平合意に至る前の2006年に開始された。この方法は、経済的苦境が紛争の原因の1つであると考えられる傾向にある日本政府の平和政策の柱となっている。

日本はミンダナオ和平プロセスのなかで、人道支援、平和推進、開発援助を組み合わせることができた。和平合意締結後に開発資金を支援しただけではなく、2011年に成田（日本）での会談を設定し、ICGのオブザーバーになり、また草の根の活動でNGOと連携するなど、多岐にわたって仲介支援の役割を担った。JICAから外務省に職員を向かわせ、それによりスタッフ間の技術とコミュニケーションの円滑化を図った。また本部と現地の連携を深め、チームワークでプロセス全体に貢献した。まさに国連が提唱する「人道、開発、平和の連携（トリプルネクサス）」アプローチで、人道支援、開発援助、平和維持の包括的連携を機能させた事例である。

平和への長い道程

日本の平和政策は開発重視のため、仲介支援に必要な短期的ニーズに対応するよりも、紛争予防や復興に重点を置く傾向にある。開発支援は仲介支援よりも長い期間行われる、その時間枠の違いにより、日本の平和活動は紛争の最中

よりも紛争後に関わることが多くなる。

JICAの資金提供サイクルは3年だが、第2フェーズ、第3フェーズへと継続することが奨励される。そのため、平和関連プロジェクトには合計で9年間資金提供されることが多い。事業実施期間が長いと、受益者は日本の関係者と親密な関係を築き、日本のプロジェクトは成果が持続するという信頼を寄せるようになる。

政府主導のアプローチ

日本の平和活動は従来から、相手国政府の要請が入口となってきた。この日本の平和支援の手法には日本の政治情勢が投影されている。日本は第二次大戦以降政権交代が少なく、ほとんどの期間で自由民主党(LDP)が政権を握ってきた。そのため他国に対しても政府を唯一の代表者と見なす傾向があり、非国家主体や軍隊と平和活動に取り組むことは難しいと考える。しかしミンダナオの場合は、フィリピン政府が日本とMILFの協力を承認したことにより、日本の包括的な和平プロセスへの関与が可能になった。カンボジアでは、正当な政府が不明瞭だったことで、すべての当事者と関与することができた。カンボジアの和平プロセスにおいては、政府レベルの取り組みに加えて調整役としてのNGOの役割を認識することになり、この取り組みを推進するための部局も外務省に設置された。

日本では、税法に基づきNGOではなくNPO（非営利組織）という用語が使われている。「NGO」という言葉は、政府とNGOのスタッフが両セクターを行き来し、互いの業務を理解している米国や英国のような好ましいイメージを持たれていない。また人道支援や市民活動の歴史が長いスイスと比較すると、日本のNPOは資金面で恵まれず、活動範囲が限られ、ボランティアベースでの活動が多い。NPOの資金不足は、知識や専門技術の共有の不足、経験を積んだ若いスタッフがより安定したキャリアを求めて退職してしまうことなどに繋がっている。

間接的な意思疎通

内部で意見の相違がある場合、日本では公式な議論の場の外で解決が図られる。例えば、「根回し」または「ネマワシ」（文字通りには「根っこを巡る」の意）と呼ばれる概念がある。これは、政治、企業、大学などにおいて、ある

提案が行われる前に非公式に交渉の場を設け、賛同や合意を集めるプロセスのことだ。この方法により、下の者は上の者に敬意を払っていないと見られずに自分の考えを伝えること—日本社会において必須の考え方—が可能になる。したがって、日本による仲介や交渉も非公式な働きかけが含まれることになりがちだが、これは世界の紛争に関わる上で利点にも欠点にもなる。協調志向が高く、謙虚さが重視されているのであれば、特定の状況下や仲介支援活動の中でチームの一員として明確な役割（例えば、非公式ルートをとる時や、かつて日本に留学したことのある高官に協力を得る場合）を担う場合に、静的アプローチは有効な方法になり得る。

日本で確立されてきた民主主義のスタイルは独特である。声高に意見を主張する人は社会全体から厄介者扱いされる。したがって、民主主義の価値観を堅持しながらも、他国のガバナンスや人権の問題をあからさまに取り上げることが少なく、政治色の強い仲介任務からは距離を置くことが多い。また、世界中の紛争に対して立場を明確にすることもあまりない。2022年のロシアによるウクライナ再侵攻に対する日本の公式声明は前例のないものだったが、この場合は日本の地理的位置を反映するものでもあった。

民主主義や人権などの価値観は暗黙のうちに重視されているが、日本の開発援助の中で押しつけられることはない。例えば、日本が好む要

日本はもともと紛争後の復興支援を行う国家に最も手厚いODAを供与する国の1つである。

請ベースのODAでは、受入れ国が支援を要請するのを待ち、日本側の考えを強制しない。欧米のドナー国はこの方法をあまりに受け身だと批判するが、日本は自立と現地のオーナーシップを促進すると捉えている。外務省は2024年の外交青書の中で、人々の声に耳を傾け、その声を指針に外交的取り組みを行う必要があると強調している。紛争の影響を受けた国でのコミュニティ活動では、独善的に聞こえがちな「民主主義」という言葉を注意深く避け、代わりに、例えばみんなで意思決定を行う必要がある学校

関連文献

Lam Peng Er, *Japan's Peace-building Diplomacy in Asia*, (Abingdon/New York: Routledge, 2009).

Kristian Herbolzheimer/ Emma Leslie, **"Innovation in mediation support: The International Contact Group in Mindanao"**, Conciliation Resources, 2013.

Karl Gustafsson/ Linus Hagström/ Ulv Hanssen **"Long live Pacifism! Narrative Power and Japan's Pacifist Model"**, *Cambridge Review of International Affairs* (2019), 32:4, pp. 502–520.

Miyoko Taniguchi, **"The Role of Adaptive Peacebuilding in Japan's Assistance of the Mindanao Peace Process in the Philippines,"** in: Cedric de Coning/ Rui Saraiva/ Ako Muto (eds.) *Adaptive Peacebuilding. Twenty-first Century Perspectives on War, Peace, and Human Conflict* (Cham: Palgrave Macmillan, 2023), pp. 263–290.

建設プロジェクトなど、こうした価値観が大切になるプロセスを共同で創る。また、「人権」という言葉の代わりに、生命の最優先を意味する言葉を使用したり、そのコミュニティに合わせてコーランやハディースの概念を引用したりする。

国連とのつながり

日本は歴史的に国連の確固たる支持者であり、平和構築のための資金や人材を提供し、多国間メカニズムを活用してきた。2023年の国連開発計画への資金拠出額は日本がトップだった。緒方貞子氏（国連難民高等弁務官を務めた後にJICA理事長に就任）など日本人職員は、国連で主要なキャリアを築き、日本の政治家たちに知られる存在となり、ミンダナオなどでの和平プロセスへの支援にも結びつけている。しかし今後、合意形成のできない安全保障理事会や日本経済の縮小により国連への評価が厳しくなると、国連重視の考えも後退する可能性がある。それでも、持続可能な開発目標であるSDGsが浸透し、ビジネスでも販売促進のツールとして利用されているように、国連の原則は日本社会では依然として一定の信頼を保っている。

機会と課題

受入れ国政府の要請に基づく政府レベルの平和活動には、活動に権限が与えられるという利

点があるだろう。一方、政府中心の活動を今後
も続けるのであれば、日本の課題は紛争の影響
を受けた社会で幅広い層に働きかけ、少数派の
声を届ける場を設けるためにNGOセクターと
協力する経験が不足していることにある。また、
自国の外交的枠組みではなく国連システムを通

民主主義や人権などの価値観は 暗黙のうちに重視されているが、 日本の開発援助の中で 押しつけられることはない。

じて平和活動の経験を積んだ人材を擁する日本
の国連との関わりは、日本の国益と今後国連が
どう見られるかによって、平和活動の助けにも
妨げにもなり得る。

すべての紛争において地政学がますます重要
になる中、公平性に対する認識と紛争解決を支
援したいという真摯な思いは、平和活動に従事
する人々にとって極めて重要である。米国との
軍事同盟が汚点になることは一部であるものの、
英国、フランス、米国に比べて、日本の仲介支
援活動には自国都合の目的が少ないと考える国

は多く、公平性という点で日本の立場を有利に
している。日本はミンダナオの活動などが評価
され、アジアの中ではアクターとして先行して
いるが、一方で、中国、北朝鮮、韓国は依然と
して日本の過去の軍事行動に対する説明責任を
求めており、文脈に依存する部分も大きい。

これまで以上に深く平和活動に関与
していこうという国民と政治の意思が
あるなら、例えば仲介支援活動などに
おいて、日本は憲法上の公約と世界に
おける位置づけを活かした活動が展開
できるかもしれない。平和活動に従事
する国は、それぞれ独自の貢献方法を持ってい
る。中国は大規模なインフラプロジェクトを、
トルコは人道支援活動を活用できる。日本は紛
争の影響を受けたコミュニティのニーズを重視
するこれまでのODAを通して築き上げた信頼
と実績を活かすことができるだろう。

日本からの洞察

JICAを通じた長年にわたる二国間協力は、
さまざまなレベル（地域、国、国際）の状況を
理解した上で、現地のオーナーシップを尊重し、
参加型アプローチをとることに一貫して重点を

置いてきた。これを証明したのがミンダナオで
の他国やNGOと連携した「トリプルネクサ
ス」アプローチだった。独善的な価値観を掲げ
るよりも、人々の声に謙虚に耳を傾け、社会の
ニーズに沿ったプロセスをともに創り出すこと
で、平和活動の機会を広げることが可能になる。
また、和平プロセスへの関与に関心を持つ国々
は、信頼性の高さを印象付け、持続的な成果を
もたらす日本の長期的な資金供与の取り組みを
参考にすることができるだろう。

仲介支援および平和推進に関する
見解についてもっと知りたい方は、
CSSのテーマ別ページをご覧ください。

カトリーナ・アバティスは、チューリッヒ工科大学(ETH)安
全保障研究センター(CSS)、仲介支援チームの上級プログ
ラム・オフィサーである。著書に『[Inviting the Elephant into the Room: Culturally Oriented Mediation and Peace Practice](#)』がある。

著者は、貴重な意見をインタビューで述べてくださった
日本の方々、およびチューリッヒ工科大学(ETH)
安全保障研究センター(CSS)とスイスピース(swisspeace)
が共同で実施している、スイス外務省の資金援助を受け
た仲介支援プロジェクトに感謝の意を表している。