

コロナ禍による グローバル停戦は可能か

上智大学教授

東大作

世界の五〇もの国や地域で、今も内戦が続いている。医療制度が崩壊した地域でのコロナ蔓延が危惧される中、グテーレス国連事務総長は「グローバル停戦」を提案。イエメン、アフガニスタン、南スーダンの状況は厳しく、各国が連携しての「人間の安全保障」が今こそ必要だ。

ひがし だいさく 一九六九年生まれ。NHKディレクターを経てブリティッシュ・コロンビア大学で博士号取得。二〇〇九年国連アフガン支援ミッション和解・再統合チーフリダー。一二年東京大学准教授。二一四年国連日本政府代表部公使参事官。東大復職後一六年より上智大学。近著に「内戦と平和 現代戦争をどう終わらせるか」。

新型コロナウイルス感染症の世界的な拡大を受け、三月

二三日、グテーレス国連事務総長は、「人類は、コロナが引き起こす脅威への闘いに専念するために、世界各地で起きている軍事紛争のすべてを停戦すべきだ」と呼びかけた。この「グローバル停戦」の呼びかけに対する国際社会の対応は、今後の国際秩序を考える上で重要な示唆となる。本稿では、国連安全保障理事会（安保理）、国連平和構築委員会、国連加盟国全体での動きなどを踏まえつつ、イエメン、アフガン、南スーダンにおける和平プロセスの最新情勢を分析し、コロナ禍における平和構築の課題と日本の役割について考えたい。

米中対立で割れる安保理

グローバル停戦への呼びかけについて、筆者が国連本部のステファン・ドゥジャリク国連事務総長報道官に七月七日にインタビューしたところによれば、「グテーレス事務総長は、人類が戦い続けていたらウイルスが人類に勝ってしまう、というきわめて単純でかつ決定的なメッセージを出すべく、この呼びかけを行った」と話した。そして「紛争地では、どうすれば戦争からいったん身を引けるかがわからなくなっている当事者も多い。そんな人たちに対し、共通の敵であるウイルスに立ち向かうために、いったん武

器を置き、戦闘をやめよう、と訴えることで、紛争当事者が立ち止まり、平和への道を模索してほしいという思いだった」と続けた。

事務総長の呼びかけに対し、まず安保理で支持する動きが始まった。フランスと、非常任理事国であるチュニジアが中心となり、安保理でグローバル停戦の呼びかけを支持する決議案の採択を目指した。しかしこの動きは、米国と中国の激しい対立を反映して、すぐに困難に陥った。

別の国連幹部の話では、安保理一五カ国は四月上旬、決議について事務レベルでは合意案ができていた。そこでは世界保健機関（WHO）についても短く言及されていた。しかしその後、米国のポンペオ国務長官が、WHOへの言及があることに強く反発し、決議案に反対するよう指示。他方で中国は、WHOを決議案で言及することに強くこだわった。こうして拒否権を持つ米国と中国が、WHOの言及をめぐる対立し、安保理決議そのものが採択できなくなってしまうのである。

この国連幹部は、「安保理が、これほど重要なテーマについて、WHOに言及するかどうかという些細な問題で合意できず、決議すら採択できないことは、『安保理は機能していない、実際の紛争解決と無関係だ』というメッセージ

ジを世界に送ってしまう」と嘆き、世界中の紛争当事者にも「グローバルな大国は本気ではない」と受け取られる危険がある」と指摘した。

この安保理の状況は、現在のコロナ禍をめぐる国際情勢を象徴している。実際、米国のトランプ大統領は、コロナの米国での感染が拡大するにつれて、「WHOは中国寄りだ」との批判を強め、四月にWHOへの資金提供の一時停止を発表、五月末には脱退を表明した。WHOの年間予算の約一五%（約四三〇億円）を提供する米国の脱退はWHOにとって大きな打撃であり、グテーレス国連事務総長は「今は、WHOへの資金を削る時ではない。WHOは最前線で救命措置、訓練、物資提供をしているのだ」と反論した。

このように米中対立、特にトランプ政権の国際機関批判の影響を受けて、安保理が決議すら採択できない中、何とかグローバル停戦の精神を支持しようとする動きが始まった。米国や中国、そして日本など三カ国で構成される「国連平和構築委員会」は四月八日、オンラインでコロナ禍への対応について討論を行い、グローバル停戦を歓迎する趣旨を盛り込んだ共同声明を全会一致で発表した。声明には、WHOへの支持も同時に盛り込まれているが、これを米国

は承認している。その理由について平和構築委員会に詳しい国連職員は、「おそらく米国代表部の事務方レベルでは問題ないと考えており、平和構築委員会の声明については、ポンペオ国務長官にも了承を取らなかったのでは」と推測している。

また安保理が決議を取れない状況を見て、マレーシアが日本など一〇カ国に「共同発起国」になるよう呼びかけ、その一〇カ国が中心となって国連事務総長のグローバル停戦を支持する共同声明の発表を目指すことになった。日本も共同発起国の一つとして積極的に側面支援を行い、圧倒的多数の国が賛同。六月二十五日、一七〇の加盟国やオブザーバー等（NGOは含まず）の署名を得て声明が発出された。こうした加盟国の圧倒的な声を受け、七月一日、ついに国連安保理は、WHOへの直接的な言及を避けつつ、国連事務総長のアピールを支持し、「少なくとも九〇日間のグローバル停戦」を求める安保理決議を採択した。

このように、グローバル停戦への呼びかけへの国際社会の対応は、米中対立によって国際的に一致した対応が難しい現状を露呈すると同時に、それに抗い、何とか国際協調のもとで、紛争解決やコロナ禍への対応を目指そうとする世界各国の動きが拮抗している状況が象徴的に表れている。

イエメン 困難きわめる停戦

グテレス国連事務総長は、グローバル停戦の呼びかけを行った直後、特にイエメンにおける停戦と、政治的解決、そしてコロナ感染症への対策に全力を尽くしてほしいという声明を別途発出した。声明は、二〇一五年からサウジアラビアなどの軍事介入により本格化したイエメン内戦によって、既に一二万人ともいわれる死者を出し、医療制度も崩壊している中、このままコロナがイエメンで拡大すれば、破滅的な状況になるという危機感を反映していた。

この呼びかけに応じて四月八日、サウジアラビアが二週間の一方的停戦を行うと発表し、この和平プロセスにも希望の兆しが見えた。サウジが一方的停戦を発表した背景には、当初数週間で終了とされていたイエメンへの軍事介入が泥沼となり、どうすれば出口を見出せるか模索が続いていたことがある。

イエメンでは、サーレハ大統領が三〇年以上独裁を続けていたが、民主化運動の高まりの中、一一年末に退陣。国連も仲介し、ハーディ副大統領が大統領に就任した。一三年以降、国連の協力のもと国民対話を開催し、民主的な体制への移行が話し合われた。しかし国民対話が終了した後、

ハーディ大統領は、最も対立が深く国民対話でも決着がつかなかった連邦制の問題について、「六つの州による連邦制の導入」とその州境に関し、自らの案で一気に決着させようとした。

これにイエメン北部に勢力を有するホーシー派が、「案は現政権の利益を過度に優遇している」と猛反発。何度か話し合いが持たれたものの政府も譲らず交渉は破綻。ホーシー派は武力で首都サヌアを制圧した。「ホーシー派はイランに近い」と考える隣国のサウジアラビアはこれに危機感を持ち、一五年、アラブ首長国連邦などと共に、激しい空爆を含む軍事介入に踏み切った。

サウジの軍事介入後、国外逃亡したハーディ大統領は、今もサウジにとどまり、イエメン内部での支持が弱体化している。ホーシー派も抵抗を続け、サヌアを含めた北部地域を実効支配し続けている。一九年夏には、それまでイエメン政府と共にホーシー派と戦っていた南部暫定評議会（STC）が、南部で政府軍と交戦を開始。慌てたサウジの仲介で、同年十一月、ハーディ大統領とSTCが権力分有による暫定政権づくりで合意した（リヤド合意）。

筆者は今年二月、アラブ首長国連邦、ヨルダン、サウジを訪問し、イエメンの和平プロセスについても調査を行っ

た。ヨルダンには国連イエメン特使の事務所や国連開発計画（UNDP）の事務所もあり、多くの幹部と懇談する機会に恵まれた。それによると国連イエメン特使は、「まずイエメン政府とSTCの暫定政権を成立させ、その後、暫定政権とホーシー派の間で停戦合意し、何回か和平協議を行って、将来のイエメン統治について合意する」というシナリオを描いている、という話であった。

その後、コロナ感染の拡大、国連事務総長の停戦への呼びかけ、そしてサウジの一方的停戦が発表される。しかしハーディ大統領派（イエメン政府）の国内での脆弱さを知るSTCは、リヤド合意を無視する形で、南部の中心都市アデンでの勢力拡大を目指し戦闘を続けている。またホーシー派も、資源が豊富な北部の要衝であるマリブの支配を目指し軍事行動を拡大。サウジも五月下旬、一方的停戦は終わったとして、首都サヌアをはじめホーシー派の支配地域への空爆を激化させた。

このようにイエメンは、このまま事実上の分裂国家として存続していくリスクも含め、混沌とした状況にある。六月後半、WHOはイエメンでコロナのために二五八人の死者が出たと発表した。これは氷山の一角といわれ、人道危機のさらなる拡大が懸念されている。

アフガニスタン 和平交渉への課題

今年二月二九日、米国政府とタリバンによる和平合意が、両者の協議の仲介をしてきたカタルの首都ドーハで発表された。二〇一八年一〇月から断続的に一〇回以上にわたる協議を重ね、ついに両者が合意した。合意内容は「米国は、一四カ月で米軍をアフガンから撤退させる」「タリバンは、ISISやアルカイダなど過激派がアフガンを利用しないよう最善を尽くす」「タリバンとアフガン政府が、将来の停戦とアフガンの統治形態について、三月一〇日に和平協議を始める」という内容であった。

筆者は一〇年に一年間、首都カブールで国連の和解再統合チームリーダーとして、タリバンとの和平交渉を始めるための枠組み作りを担当していた。年末に和解を目指す国際基金が発足し、タリバンと交渉するためのアフガン高等和平評議会などもできたが、その後一〇年間、アフガン政府とタリバンの和平交渉は始まったかと思えばすぐ頓挫することの繰り返しで、膨大な時間が浪費されてきた。

結局、この状況を見て米国との直接交渉を求めたタリバンの要求にトランプ政権が応じたことで、持続的な和平協議が始まり、今回の合意につながった。しかしアフガン和平

最大の難関は、今後予定されているアフガン政府とタリバンによる和平交渉である。

三月一〇日に予定されていた最初の会合は、米国とタリバンの合意に盛り込まれた「タリバン捕虜五〇〇〇人の解放」と「アフガン政府兵士二〇〇〇人の解放」について、アフガン政府が承知していないとして反発、交渉が開始できなくなった。しかしその後、タリバンが五月末に三日間の一方的停戦を発表したこともあり、アフガン政府が捕虜四〇〇〇人近くを解放し、タリバン側も五〇〇〇人ほど解放した。また昨年九月の大統領選挙の結果について決着がつかなかったアフガン政府側が、五月中旬ガーニ大統領が再選、二位のアブダル氏がタリバンとの交渉責任者となること、また二人が同数の閣僚を指名することで妥結し、一応交渉を開始できる体制が整った。

しかし、全土でタリバンとアフガン政府の戦闘は続いており、仮に和平交渉が始まったとしても（一回目はドーハで行うことで双方は合意）、どの段階で停戦に踏み切り、本格的な暫定政権づくりに進むのか。また将来的に民主的な選挙で国の指導者を決めることをタリバンが受け入れるのかどうか、など、アフガンの統治をめぐるはきわめて難しい交渉が予想される。他方で、ソ連侵攻から四〇年近く内戦

が続くアフガン人の圧倒的多数が平和を希求していることは、各種の世論調査でも明らかである。コロナの感染も広がっているといわれ、米軍の撤収も正式に発表された今、アフガン人自らが平和のために決断すべき時が来ている。

南スーダン 軍や警察の統合が鍵

南スーダンは、今年二月、これまでキール大統領と何度も戦闘を繰り返してきたマチャール元副大統領が、二〇一八年九月の和平合意を受けて首都のジュバに戻り、第一副大統領に就任した。その後、キール大統領が二〇名、マチャール氏が九名、その他が六名の閣僚を指名して、三月には国民統一暫定内閣政権が発足。今後、二〇一八年合意のもう一つの柱である、「軍や警察の統合」をどう進めるのかという難題をクリアしながら、三年後に予定されている総選挙に向け準備を進めていくことになる。

一九年三月、筆者は南スーダンに一週間滞在して、当時ナンバー2だったガイ第一副大統領（マチャール氏の復職に伴い、現在、副大統領）など、政府要人や反体制派の指導者などにインタビュースした。その際、みな口を揃えたのは、「軍の統合」こそが、南スーダンの平和づくりの鍵だということであった。これには南スーダン政府の発表で

二四〇億円近くの前算が必要とされ、既に四〇億円近くを南スーダン自身が拠出しているが、国際的な支援がなかなか集まらず、実施が難航している現状がある。

そんな中、五月に入り、マチャール第一副大統領をはじめ、多くの閣僚がコロナに感染したことが確認された。和平プロセスへの影響が心配されたが、マチャール氏や他の閣僚も二週間後には回復し、元気に復職していると伝えられている。

「南スーダンは二〇一三年、一六年の二回にわたり内戦に突入しており、今度内戦になったらわれわれ指導者は見放される。さすがにそれはできない」とガイ副大統領は強調していた。その言葉は本当なのか。コロナ禍の中、これから南スーダンの平和構築は正念場を迎えることになる。

「人間の安全保障」と日本の役割

このように具体例を見ると、「グローバル停戦」の呼びかけの紛争地における影響はまだ限定的である。イエメンに関しては、サウジアラビアやイエメン政府、またSTCやホーシー派にも、武力だけで全土を制圧する力はなく、軍事的な解決が難しいことは明らかだ。「グローバル停戦」の呼びかけは、泥沼の介入から足を洗いたいサウジの体面

を保ちつつ、停戦↓和平プロセスへと進む可能性を提供した面はあった。しかしその試みは、今のところ頓挫している。

このように紆余曲折はあるものの、一九一〇年代に世界的に流行した「スペイン風邪」が、第一次世界大戦の終結に大きな影響を与えたことはあまりに有名である。その意味で、「コロナで人々が次々と亡くなる中、戦争をしている余裕はない」という考え方は、単純なだけに説得力があり、日本も含め、引き続きこの呼びかけを支持していく姿勢を示し続けることは重要だと考える。

コロナ禍は、一国では解決できないグローバルな課題という意味で、まさに「人間の安全保障」の課題でもある。日本国内で一時的に抑え込んでも、世界的に感染が拡大していれば、国境を開放した瞬間にまたコロナは戻ってきてしまう。だからこそ、グローバルな解決が必要なのだ。しかし米中の対立が激化し、指導的役割を期待できない中、日本が、EUなどと協力し、有効な治療薬や将来のワクチンの普及などを迅速に進める世界的な枠組み作りに向けた協議を促進していくことなどは重要な貢献だし、それは回り回って日本人の命を守ることもつながっていく。

また世界全体で五〇もの国や地域で内戦が続いており、

これを停止し持続的平和を樹立することは、その地域でコロナ感染症に対応していくためにもきわめて大切なことである。

二年前にコンゴ民主共和国で発生したエボラ出血熱が、国内での戦闘が続いているために、なかなか収束できないことは記憶に新しい。また南スーダンでは現在、牛や水など資源をめぐるコミュニティ同士の戦闘が激しくなっており、それと地球温暖化の影響で、毎年深刻さを増す洪水による被害で人々が家を追われ、それがさらにコロナ感染を拡大させると危惧されている。つまり、世界的感染症、地球温暖化、軍事紛争など、一国で解決できないグローバルな脅威は、重なりあう形で人類を襲っており、これに対する政策も、人類全体でのアプローチでなければ効果が期待できない。

その意味で、日本がこれまで一貫して訴えてきた「人間の安全保障」という概念は、コロナ禍とそれを受けた「グローバル停戦」の考え方と合致したものであると言える。「グローバル・ファシリテーター」として、コロナ感染症の世界的な解決に向けた協議・対話を促進しながら、平和構築への支援を続けていくことは、ポストコロナの世界における、日本の重要な使命だと考える。●