
テロ対策における懐柔策 ——現在の到達点と今後の地平——

武田 幸男

<要旨>

本研究の目的は、テロ対策としての懐柔策に関して、先行研究の知見を整理してその全体像を把握するとともに、今後の研究の方向性について提言することである。近年の紛争解決においては、懐柔策を通じた和平合意による決着が増加している一方で、懐柔策に係る研究の指摘は錯綜しており、今後の研究のための土台を整備する必要がある。

本研究では、懐柔策に関するフレームワークとして四つの要素を設定した。一つ目の「状況」に関しては、懐柔策が選択されやすい又は和平合意が成立しやすい状況について成熟理論（ripeness theory）を中心に取り上げた。二つ目の「主体」に関しては、懐柔策の主要なアクターを当事者、調停者、民衆に分類し、各主体の特性及び選好を整理した。三つ目の「争点」に関しては、紛争の主因の分割可能性や具体性について、四つ目の「合意後」に関しては、合意内容の履行や平和の期間に係る議論を整理した。

以上を踏まえ、最後に今後の研究の方向性を提示した。

はじめに

テロ対策と言えば、基本的には、関係機関が既存の法令に基づき実施する措置であり、出入国管理、武器や危険物の監視、要人や施設の警護、テロリストに関する情報収集と分析などが一般的である。

しかし、テロ組織が警察力だけでは対応できないほど強大になり、特定の地域を実効支配してしまうこともある。そのようなケースでは、テロ組織が主体となって保安組織を設置運営して治安を確保したり、学校や病院を運営することで社会サービスを提供し、その一方で徴税を行って、疑似国家のような体制を作り上げてしまうこともある。

このような場合に政府は、通常のテロ対策を継続するか、それとも既存の法令の範

囲を超えることを覚悟して非通常のテロ対策を実行するか、選択を迫られることになる。ただしこの非通常のテロ対策には二つの方向性がある。一つは強硬策、もう一つは懐柔策と呼ばれる。端的に説明すると、強硬策とは軍事力によるテロ組織の鎮圧であり、テロ組織の撲滅やその支援者の殺害も視野に入っている。また、特殊部隊の投入やスナイパーによる狙撃、長距離ミサイルやドローンによる爆撃といった広義の暗殺も含まれる。もう一つの懐柔策とは話し合いによるテロ組織との交渉であり、テロ組織側が主張する要求の実現について議論される。これに関連して、既存のテロ組織の解体やテロ組織の構成員の社会復帰、恩赦などについても話し合われる。また、問題解決に至る前段階として、一時的な停戦交渉や部分的な交渉が行われることもあるが、これらも懐柔策に含まれる。

では、政策決定者の立場で考える時、どのような選択が適切なのだろうか。テロには毅然とした態度で対処すべきという大方針の下、強硬策を選択することが妥当なのだろうか。反対に、犠牲を局限するという目標を掲げ、平和的な手段による解決を目指して、懐柔策を選択すべきなのだろうか。それとも、テロ組織の強大化は一時的な事象に過ぎず、いずれテロ組織は衰退するという長期的な視点をもって、通常のテロ対策を繰り返し継続することが良いのだろうか。その一方で、施策の併用、例えば強硬策と懐柔策の同時実施がより効果的なのだろうか。

これらの問い合わせに対して、現在のテロリズム研究の指摘は錯綜している。

歴史という観点から実績を見ると、Al-Qaeda（アルカイダ）¹に関しては、米軍が指導者オサマ・ビン・ラディン（Osama bin Laden）を2011年5月に殺害し、その後でも拠点への空爆や幹部の殺害などを重ねてきたものの、Al-Qaedaは依然として活動を継続している。またAl-Qaedaの系列組織を含めてその全体を見れば、AQAP（アラビア半島のアルカイダ）²やAQIM（イスラム・マグレブ諸国のアルカイダ）³など、中東からアフリカにかけて、これらの組織の活動は依然継続している。一方で、ペルーで活発にテロを実施してきたSL（輝く道）⁴は、その大部分が軍事力により排除されて

1 米国をはじめとする西側諸国へのテロを主張するイスラム教スンニ派の過激派組織。本稿ではAl-Qaedaとの表記で統一する。なお、テロ組織の日本語の名称については公安調査庁の記述を使用することとし、これ以降に記述するテロ組織についても同様に処置する。http://www.moj.go.jp/psia/ITH/organizations/SW_S-asia/al-qaida.html を参照。

2 イエメンを拠点とするスンニ派の過激派組織。イエメン及びサウジアラビア政府の打倒、両国における欧米権益の排除、イスラム国家の樹立を目標としている。本稿では、AQAP（Al-Qaida in the Arabian Peninsula）との表記で統一する。

3 アルジェリアなどを拠点とするスンニ派の過激組織。隣接するニジェール、マリ、モーリタニアなどでも活動しており、アルジェリア政府の打倒、イスラム国家の樹立を目標としている。本稿では、AQIM（Al-Qaida in the Islamic Maghreb）との表記で統一する。

4 ペルーの現政治体制の転覆などを目指す毛沢東主義の武装組織。本稿では、SL（Sendero Luminoso、Shining Path）との表記で統一する。

いる。スリランカの LTTE（タミル・イーラム解放の虎）⁵ も軍事作戦により消滅させられており、強硬策には失敗例もあるが、成功例も存在する。

他方で懐柔策を見てみれば、トルコの PKK（クルド労働者党）⁶ は、幾度となくトルコ政府と和平交渉を行っているが、未だ解決には至っていない。エジプトの GI（イスラム集団）⁷ についても、GI 側の分裂を経ながらも、その構成員の一部が国会議員や知事になる等、政治参画が果たされているという一面は、事実として存在する。ただし、最終的な和平合意は成立しておらず、GI は依然として武力闘争を継続している。

一方で、英国の IRA（アイルランド共和軍）⁸ の例では、和平合意とその後の武装解除が実現している⁹。フィリピンの MILF（モロ・イスラム解放戦線）¹⁰ やコロンビアの FARC（コロンビア革命軍）¹¹ の例でも、長年にわたる交渉の結果、和平合意が成立しており、懐柔策にも成功例が存在する。

歴史とは別の観点で、理論の観点から先行研究を見ると、研究者たちの指摘は特に錯綜している。現況について、強硬策と懐柔策、それぞれに対する肯定及び否定意見を概説してみる。

まず、強硬策に関する肯定的な意見としては、キャスリーン・ボウジス（Kathleen Bouzis）¹² やポール・ロイシュ（Paul Roitsch）¹³ の研究がある。彼らは ISIL（イラク・レバントのイスラム国）¹⁴ や Al-Shabaab（アル・シャバーブ）¹⁵ への軍事作戦を分析し、

5 スリランカ北部及び東部におけるタミル人国家「タミル・イーラム」の樹立を目的として設立された武装組織。本稿では、LTTE（Liberation Tigers of Tamil Eelam）との表記で統一する。

6 クルド人国家の樹立を目指し、トルコ南東部を中心に活動する分離主義組織。本稿では、PKK（Partiya Karkeran Kurdistan）との表記で統一する。

7 エジプトでの学生運動を起源とし、イスラム国家の樹立を目指す武装組織。本稿では、GI（Gama'a Islamiyya）との表記で統一する。

8 アイルランドの独立を目指す武装組織。本稿では、IRA（Irish Republican Army）との表記で統一する。

9 ただし、IRA から分派した PIRA（Provisional Irish Republican Army、暫定アイルランド共和軍）が過去には存在しており、そこから更に分派した RIRA（Real Irish Republican Army、真の IRA）は現在でも存在している。

10 フィリピン南部を拠点に、モロ民族の自治確立とイスラム国家の建設を目的として設立された武装組織。本稿では、MILF（Moro Islamic Liberation Front）との表記で統一する。

11 中南米で最大規模の共産主義系武装組織。本稿では、FARC（Revolutionary Armed Forces of Colombia、Las Fuerzas Armadas Revolucionarios de Colombia）との表記で統一する。

12 Kathleen Bouzis, “Countering the Islamic State: U.S. Counterterrorism Measures,” *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 38, no. 10 (2015), pp. 885–897. 2014 年から 2015 年初頭までの ISIL に対する米国主導の対テロ戦略を分析している。ただし Bouzis は、軍事作戦の効果を認めつつも、このような強硬策を積極的に推奨しているわけではない。

13 Paul E. Roitsch, “Capacity and competence: full-spectrum counterinsurgency in the Horn of Africa”, *Small Wars & Insurgencies*, vol. 26, no. 3 (2015), pp. 497–517. 2011 年 8 月以降のソマリアでの軍事作戦を分析している。

14 イラク、シリアなどで活動するイスラム教スンニ派の過激派組織。本稿では ISIL（The Islamic State of Iraq and the Levant）との表記で統一するが、ISIS（Islamic State in Iraq and Syria）や IS（Islamic State）と呼称されることもある。

15 ソマリアを中心に活動するスンニ派の武装組織。イスラム国家の建設、現在のソマリア政府の打倒、海外勢力の排除を目的としている。本稿では、Al-Shabaab との表記で統一する。

軍事作戦がテロ組織のテロ実行能力を低下させたり、対象地域の治安を改善させたことから、当該作戦には一定の効果があると指摘した。また、軍事作戦の重要性を肯定しつつも、対象地域の自治体との関係構築や過激化の防止施策、テロ組織との正当性やイデオロギーをめぐる闘いに注力することが重要とするオードリー・クローニン (Audrey Kurth Cronin)¹⁶ やアンドリュー・タン(Andrew Tan)¹⁷ の指摘もある。彼らは、限定的な軍事力の行使が必要ではあるが、これと同時に広範な外交的、経済的対策を組み合わせることがより重要だと指摘している。

これらの見解とは逆に、否定的な意見を提示した研究もある。ケルスティ・ラースドッター (Kersti Larsdotter)¹⁸ はナミビアの事例から、エリヤ・オディアンボラ (Elijah Odhiambo et al.)¹⁹ はケニアの事例から、非対称的で強圧的な政府による軍事作戦が民衆や周辺諸国、国際社会の離反を招き、民衆等が逆にテロ組織を支援するようになってしまい、むしろ紛争が長期化した事例の存在を提示し、強硬策のリスクについて指摘した。

その一方で懐柔策に目を向けると、肯定的な意見としてはジョナサン・パウウェル (Jonathan Powell)²⁰ の研究がある。Powell は、IRA との交渉を担当した経験を踏まえ、軍事力の行使では紛争の根本原因である民族差別や経済格差などを解決できないとして、交渉こそが最も適切な選択だと主張した。これと同様の主張は他にもある。ダニエル・アグビボア (Daniel Agbibo)²¹ はナイジェリア政府と Boko Haram (ボコハラム)²² の交渉について分析し、軍事作戦は局限して、交渉を推進すべきだと主張した。また

16 Audrey Kurth Cronin, “ISIS Is Not a Terrorist Group: Why Counterterrorism Won’t Stop the Latest Jihadist Threat”, *Foreign Affairs*, vol. 94, no. 2 (2015), pp. 87–98. を参照。

17 Andrew T. H. Tan, “Counter-Terrorism: Lessons from the Malay Archipelago”, *Defence Studies*, vol. 11, no. 2 (June 2011), pp. 211–233. 東南アジア地域での軍事作戦の事例を分析している。

18 Kersti Larsdotter, “Fighting Transnational Insurgents: The South African Defence Force in Namibia, 1966–1989”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 37, no. 12 (2014), pp. 1024–1038. 1966 年から 1989 年の間にナミビア軍が実施した反乱勢力に対する強圧的な軍事作戦について分析している。

19 Elijah Onyango Standslause Odhiambo, Stella Wasike and Sussy Namaemba Kimokoti, “Learning Institutions’ Vulnerability to Terrorism. An Overview of Issue Coverage in Nowdays’ Media and Specialised Literature & A Case Study of Garissa University College, Kenya”, *Journal of Defense Resources Management*, vol. 6, no. 2 (2015), pp. 21–30. ケニアでの反乱勢力に対する軍事力の行使について分析している。

20 Jonathan Powell, *Talking to Terrorists: How to End Armed Conflicts*, (London: The Bodley Head, 2014). を参照。

21 Daniel Egiegba Agbibo, “Peace at Daggers Drawn? Boko Haram and the State of Emergency in Nigeria”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 37, no. 1 (2014), pp. 41–67. Agbibo は、ナイジェリア政府が Boko Haram に対して実行した軍事作戦という強硬策の成果と、Boko Haram の指導者層殺害に対する見舞金の支払いという宥和策の成果について分析した。

22 主にナイジェリア北東部及び北部で活動するイスラム教スンニ派の過激派組織。本稿では Boko Haram との表記で統一する。

サム・セルバデュライとマイク・スミス（Sam Selvadurai and Mike Smith）²³はスリランカ政府とLTTEの交渉について分析し、紛争の泥沼化を望まないのであれば、何よりも交渉を優先すべきと結論付けた。

これに対して、懐柔策を網羅的に否定した研究は限られている。そこで、Powellの著書を参考にして懐柔策に対する指摘を整理すると、以下のとおりとなる²⁴。

① 正当性の問題

- ・テロ組織との交渉は、それまでの違法な暴力を政府が公認することとなる。このため、交渉は既存の社会原則や価値観への裏切り行為であり、道徳的にも許容されない。
- ・テロ組織との交渉は、テロに一致して対抗しようとする国際社会の協力体制を損なう危険性がある。このため、国際社会の一員たる国家の行動としては認められない。
- ・特定のテロ組織との交渉は、テロを選択しなかった稳健派の組織を失望させる。このため、他の組織を過激化させたり、将来のテロを引き起こす危険性がある。
- ・テロ組織は狂人の集団であり、そもそもまともな交渉ができない。このため、まともな成果が期待できない行動は、国家の選択肢となりえない。

② 戰略性の問題

- ・テロ対策としては、警察による法令遵守の徹底や情報収集の方が有効である。
- ・テロ組織との交渉期間中に、テロ組織は休息を取って力を蓄えることができる。このため、交渉は次のテロへの準備期間をテロ組織に提供することになる。

③ 将来性の問題

- ・交渉を開始すると、政府にとっては大きな方針転換が困難となる。仮に政権が交代した後でも、前政権の発言内容や処置事項が制約となる。
- ・交渉は一進一退を繰り返すものであり、前回の交渉結果が次の交渉で破棄されることもある。また、交渉終了後においても、合意内容が順守されるとは限らない。場合によっては、テロ組織が分裂し、新たなテロ組織が発生する可能性がある。

23 Sam D. Selvadurai and Mike L. R. Smith, "Black Tigers, Bronze Lotus: The Evolution and Dynamics of Sri Lanka's Strategies of Dirty War", *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 36, no. 7 (2013), pp. 547–572. Selvadurai and Smithは、スリランカ政府とLTTE双方の立場から分析した上で、紛争の長期化や被害拡大の原因は、政府とLTTEの双方にあり、人権を軽視した当時の世論の動向も、この紛争の長期化に影響を与えたと主張している。

24 Powell, *Taoking to Terrorists*, pp. 15–41. を基に筆者が整理した。Powellはその著作において、最終的にはテロ組織との交渉、つまりは懐柔策が最適との結論に至るが、その論考の過程で、懐柔策への批判を想定し自分なりの回答を試みている。本稿では、その自問自答の過程から筆者が論点を抽出し、整理した。

これらの懐柔策に対する指摘は、それぞれに説得力がある。特に正当性の問題は、国家の存立基盤に関する事項であることから、懐柔策を実行することは国家にとって容易なことではない。

以上のように、歴史の観点から史実を見ても、理論の観点から先行研究を見ても、強硬策と懐柔策に関する現在のテロリズム研究の指摘は錯綜している。そこで本稿では、二つの理由から懐柔策に焦点を当てるとともに、考察の目的を懐柔策に関する知見の整理に設定する。

懐柔策に焦点を当てる一つ目の理由は、ランズベリー・オルソンとカール・デロウエン (Lounsberry Olson and Karl DeRouen) とリセ・ハワードとアレクサンドラ・スターク (Lise Howard and Alexandra Stark) の先行研究にある。まず Olson and DeRouen は、和平合意の成否に関する条件と、和平合意後の平和の持続期間について分析している²⁵。この分析の検証には、1975年から2011年の間に和平合意によって紛争が終結した194件が用いられ、そのうち73%が1990年の冷戦以降に発生したとしている²⁶。また Howard and Stark は、和平交渉による決着が増加の傾向を示しており、紛争終結にかかる国際規範が変化したと主張する²⁷。Haward and Stark は WW II 以降を、第1期の冷戦期 (1946-1989)、第2期のポスト冷戦期 (1990-2001)、第3期のテロとの戦争期 (2002-2013) に分け、第1期の紛争終結に係る国際規範は政府又はテロ組織のどちらかの勝利であったところ、第2期は調停又は交渉による妥結、第3期はテロ組織とは交渉しないと言いつつも交渉による妥協点の模索が国際規範になっていると指摘している²⁸。このような国際社会の傾向を踏まえれば、強硬策よりも懐柔策に関する研究の方が、緊急性や重要性が高いと言える。

そして、本稿の目標を懐柔策に関する知見の整理としたもう一つの理由は、先述したとおり、テロリズム研究の指摘が錯綜しているからである。今後の研究の進展を考慮しても、まずはどのようなポイントが論点となっているのか、当該論点に関する主張とその理由は何か、これらを整理して研究基盤を確固たるものにすることが、当該研究分野の今後の進展を考慮した際の第一段階として重要なと考えられるからである。

25 Marie Olson Lounsberry and Karl DeRouen, "The viability of civil war peace agreements", *Civil Wars*, vol. 18, no. 3 (2016), pp. 311–337. を参照。

26 Ibid., p. 311.

27 Lise Morjé Howard and Alexandra Stark, "How Civil Wars End: The International System, Norms, and the Role of External Actors", *International Security*, vol. 42, no. 3 (2018), pp. 127–171. を参照。

28 Ibid., pp. 138–142. なお、当該研究においては、ケーススタディとしてエルサルバドルの事例とボスニアヘルツェゴビナの事例を取り上げているが、共に第2期での紛争終結の事例である。第3期に該当する事例については、紙幅の都合で当該研究からは割愛している。

1. 懐柔策に係るフレームワーク

本稿の目的とした懐柔策に関する先行研究の知見を整理して、その全体像を把握するためには、懐柔策に係るフレームワークを想定する必要がある。先行研究ではいくつものフレームワークが提示されているが²⁹、その中でも整理されているマイケル・バトラー (Michael Butler) が提示したフレームワーク³⁰を基に、本研究では四つの要素、①状況、②主体、③争点、④合意後、に基づき分類し、それぞれに関する研究を見ていくこととする。

まず一つ目の状況とは、懐柔策が選択されやすい状況、又は懐柔策が成功して和平合意が成立しやすい状況に関する研究である。どのような状況であれば、政府やテロ組織といった当事者が懐柔策を選択するのか、そして和平合意が成立しやすいのかについて考察している。当該分野で取り上げられることの多いウィリアム・ザートマン (William I. Zartman) の成熟理論 (ripeness theory) を提示し、説明する。

二つ目の主体とは、和平交渉に關係してくる主体についての研究である。ここで言う主体は更に三つに分類され、和平交渉の当事者たる政府及びテロ組織、和平交渉を支援する調停者、和平交渉が行われている地域の民衆の三つを指す。まず当事者に関して、和平交渉を実施する政府及びテロ組織が研究対象となる点は当然であるが、ここで議論されることが多いのは、一体性である。政府側に関して言えば、政治指導者と軍部の関係が注目されており、テロ組織側に関して言えば、指導者の指導力やカリスマ性、組織としての一体性、政治部門と軍事部門との関係、離反者³¹の存在について言及され、分析されることが多い。この一体性と同様に、イスラム教関連のテロ組織に関する研究も多い。そもそも、イスラム過激派との交渉は可能なのか、という疑問を出発点として研究が進められている。

次の調停者に関しては、そもそも闘争する政府とテロ組織との間を取り持つて交渉を開始させるため、また和平交渉が妥結した後の合意内容を履行させるために必要とされる存在である。日本の場合、紛争の解決を目指して、この調停者として他国の紛争等に関与する可能性があるため、当該分野の研究の意義は日本にとって大きいと考えられる。

最後の民衆に関しては、いわゆる国民を指しており、2000 年代以降に強く注目され

29 一例として、Crump は懐柔策に関して 5 つのフレームワークを提示している。Larry Crump, “Tools for Managing Complex Negotiations”, *International Negotiation*, vol. 25, iss. 1 (2020), pp. 151–165. を参照。

30 Michael J. Butler, “Negotiation and Mediation in the Hard(est) Cases”, *International Negotiation*, vol. 24, iss. 3 (2019), pp. 357–370. を参照。

31 又は妨害者、裏切り者、spoiler を指す。

るようになってきた事項である。実際、民衆の動向により懐柔策が影響を受けた事例は多い。一例としてコロンビアの例をあげれば、コロンビア政府とFARC間での和平合意が成立した後に、当該合意内容に関する国民投票が実施されたが、その結果はまさかの否決であった³²。この結果、和平合意そのものの存続が危ぶまれ、争いの終結は危機的状況に陥った。特に民主主義国家においては、政府が民衆の代表とされているところであり、その政府が苦心惨憺してようやく作り上げた和平合意に対して、民衆が反発した事例がある。このような事例を踏まえて、当事者及び調停者に続く第三の主体として、民衆の重要性が注目されている。

三つ目の争点とは、テロ組織と政府との係争ポイントに係る事項である。テロ組織が何を政府に要求しているのか、何を民衆に呼びかけているのか、テロ組織の要求事項は妥協が可能か、テロ組織や政府にとっての重要性は高いのか、そもそもその紛争の主因は何なのか、イデオロギーなのか具体的な事項なのか、妥協が可能な内容か、又は他との共存は可能な内容か不可能な内容か、テロ組織にとっての死活的利益か否かである。

一言で懐柔策と言っても、紛争終結を目指した和平交渉から、被害者を一時的に減少させるための停戦交渉まで、さまざまなレベルが存在する。紛争解決を目指した交渉の場合には、この争点が妥協可能か否かというポイントは大きな分岐点となる。なお、交渉における論点は、紛争の発生要因と常に一致するわけではない点には留意が必要である。たとえテロ組織がイデオロギーの流布を目的としてテロを実行していたとしても、論点の設定によっては個々の交渉が可能となる。

四つ目の合意後とは、先行研究のサーベイ結果を踏まえて本研究で追加した事項である。時系列的に見て、合意の成立後に発生する事項を研究対象にしている。ポイントは三点あり、一つは合意の履行に関する事項である。和平交渉の合意は、単なる紛争の終結点というわけではない。合意以降の社会での活動を視野に入れれば、テロ組織に属していた元戦闘員の武装解除や、社会への再統合（DDR：Disarmament, Demobilization and Reintegration）に向けた活動の起点となる。これらの活動における重要事項などを、理論的又は事例研究的に分析する研究が存在しており、当該項目では、この点について先行研究の知見を整理する。

続いてのポイントは、平和の期間である。多くの紛争では、武力での終結にせよ交渉での終結にせよ、終結後に争いが再発することがある。この紛争の終結から再発ま

32 「コロンビア和平、国民投票で否決 内戦終結の行方不透明に」『ロイター』（2016年10月3日）、<https://jp.reuters.com/article/colombia-peace-idJPKCN1230CN> を参照。

での期間を平和の期間と呼び、この平和の期間を考慮して紛争解決に向けた施策を分析すべきとの主張がある。では、どのような終結要領（解決に向けたやり方、解決の内容等）がその後の平和の期間を長期化できるのか、又は逆に平和の期間を短期化させてしまうのか、このポイントに関する研究について、ここでは整理する。

最後のポイントは、再交渉である。交渉が妥結したのちに、改めて交渉が再開されることがある。どのような場合に再交渉が実施されるのか、元々の交渉妥結にはどのような問題があったのかに関する研究が該当する。なお、予め論点が分割されて停戦合意に続いて予定どおりに和平交渉が開始されるようなケースは、既定路線として交渉が継続していることから、本研究では再交渉とは分類しない。

以上、四つの要素に分類して、先行研究を整理していく。

2. 状況

テロリズム研究の中で、懐柔策が選択される状況について最も参考にされている理論は Zartman の成熟理論 (ripeness theory) だろう。成熟理論の中身は Zartman の研究の進展に応じて変化しているが、引用されることの多い 2001 年の言及では、政府とテロ組織との交渉において機が熟するタイミングとは、当事者双方（政府及びテロ組織の両方）が①武力闘争での手詰まり（mutually hurting stalemates）を認識していること、そして双方が②解決法を模索していること（willingness to look for a way out）としている³³。そして、これらの認識や志向は共に認識上の事項であり、直接の確認はできないとした。

この成熟理論の指摘には説得力があり、また、研究者のみならず一般の人々の直感にも合致している。仮に、①の相互手詰まりがなければ、政府側は比較的正当な手段と捉えられる、警察や軍隊等によるテロ組織の逮捕又は殲滅を選択するであろう。テロ組織側から見れば、手詰まりに持ち込むことで、ようやく政府を交渉の場に引きず

33 William I. Zartman, “The timing of peace initiatives: Hurting stalemates and ripe moments”, *The Global Review of Ethnopolitics*, vol. 1, no 1 (2001), pp. 8–18. を参照。なお、成熟理論が最初に言及された Zartman の 1995 年の研究では、①手詰まりと②解決策のほかに、③適切な広報担当者が必要とされている。この点は、William I. Zartman, “Dynamics and Constraints in Negotiations in Internal Conflicts,” *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars*, ed. William I. Zartman, (Washington, D.C.: The Brookings Institution Press, 1995), pp. 3–29. を参照。なお、最近の 2021 年の記述では、前述の①–③に加えて、④トレードオフの認識（双方が、全ての要望を満足させられることはありえないと理解していること）、⑤問題の再構築（別の角度から問題を再認識し、これまでの考え方へ固執しないこと）、⑥調停者による代替案の提示、⑦国際社会の関心を得ることが必要としている。William I. Zartman, “Gray Peace: Is Part of a Peace Sufficient?”, *International Negotiation*, vol. 26, iss. 3 (2021), pp. 359–365. を参照。

り出すことができ、自組織の目的達成に道筋が見えたということになる。また、②の解決策への希求がなければ、手詰まりの状態で双方が相手の衰退を待つという長期戦の様相を呈することになる。政府は、自身の治安維持能力を明示して民衆や国際社会の支持を得るためにには、なるべく速やかな紛争解決を望むだろう。逆にテロ組織側は、国家対一組織というアシンメトリーなパワーバランスを踏まえれば、長期戦になると地力に劣るテロ組織側に不利であり、チャンスを捉えての目的達成を常に目指していくことだろう。

ただし、この理論には大きな批判も提示されている。コリン・ウォルシュ（Colin Walch）は、成熟理論は同語反復であり、機が熟したタイミングの客観的な判断基準が存在しない点が問題だと指摘し、また、成熟理論の細部は曖昧であり、交渉結果の成否に関しても何ら言及していないと批判した³⁴。

交渉が開始されて妥結に至れば、それは機が熟していたからだと理由付けるも、交渉が開始されなかったり、開始されても妥結に至らなかつたケースの場合、機は熟していなかったとされるというのであれば、結局、成熟理論の指摘に何ら新しい情報はなく、同語反復という指摘が当てはまることがある。そのためにも機が熟したと判断できる何らかの客観的な基準が存在すればよいが、全ては認識の問題であり、決して客観的に判断することはできない。また、成熟理論の言う手詰まりに関する認識とは誰の認識か、指導者個人かそれとも複数の人間を指すのか、人間の認識は刻々と変化するが、どの時点のことを指しているのかなど、細部が曖昧である点も、批判される箇所である。更に、機が熟すタイミングと交渉に成果がでて妥結されることとの関係についても、何ら言及されていない。つまり、機が熟していたとしても交渉の妥結に至り、成果がでないことはあり得るし、機が熟していないとも交渉が妥結して、成果がでてくることはありうる。Walch の指摘によれば、Zartman の成熟理論は新たな情報を提示しておらず、改善の余地がある。

また、アンダース・イングバールとイザク・スヴェンソン（Anders Engvall and Isak Svensson）はタイの事例研究から、手詰まりの認識や解決策の希求よりも、適切な広報担当者（valid spokesperson）の方がより重要であると指摘した³⁵。同様にイオアナ・マテサン（Ioana Matesan）は、エジプトの事例研究から、何をもって交渉の成功とするかが重要とした上で、仮に成熟理論が言う手詰まりや解決策の模索が存在した

34 Colin Walch, “Rethinking Ripeness Theory: Explaining Progress and Failure in Civil War Negotiations in the Philippines and Colombia”, *International Negotiation*, vol. 21, iss. 1 (2016), pp. 75–103. を参照。

35 Anders Engvall and Isak Svensson, “Peace Talks and Valid Spokespersons: Explaining the Onset of Negotiations in Southern Thailand”, *International Negotiation*, vol. 25, iss. 3 (2020), pp. 495–518. を参照。

としても、民衆の反発や交渉を担当するエリート層と民衆との間に認識の乖離があれば、交渉は失敗に終わると指摘した³⁶。

このように、懐柔策に係る状況の要素に関しては、Zartman の成熟理論が最も広く知られているが、同じくらいの批判も提示されているのが現況である。

3. 主体

二つ目の要素とした主体に関しては、本研究では三つに分類し、政府及びテロ組織を含む当事者、紛争解決等を目指して介入する他の国家や国際組織、個人を含む調停者、そして政府やテロ組織を取り巻く民衆としている。それぞれに関する先行研究について整理していく。

(1) 当事者

当事者に係る論点は二つあり、一つ目は組織の統一性³⁷である。政府について考えてみれば、その政治体制が民主主義か専制主義かによって、テロ対策も大きく変わってくる。その中でも政治指導者と軍等の実力組織との関係は重要であり、事例によつては、政治指導者が懐柔策を主導している一方で、軍部がテロ組織への軍事作戦を強行するといったケースもある。同様にテロ組織について考えてみれば、この統一性の影響はより大きく、spoiler と呼ばれる離反者がテロ組織の指導者の活動方針に反発して和平交渉期間中にテロを実行したり、組織を離脱して別組織を立ち上げて和平合意の成立後に武力闘争を継続することもある。

この統一性に関して、当事者が、相手組織のことを考えながらその後の活動方針を決めるような場合について想像してみる。まず、政府側からテロ組織の統一性を見た時には、統一性の低い組織との交渉は、仮に交渉が合意に達したとしても、spoiler の発生が予見されるために選択されにくい。むしろ、少人数ずつを逮捕してテロ組織の弱体化を図るといった通常のテロ対策の方が有効と考えられるため、こちらが選択されやすい。敢えて非通常のテロ対策である懐柔策を用いる必要がない。他方で、仮に統一性の高い組織であったとしても、政府とテロ組織との交渉開始を契機にテロ組織が分裂するという事態が発生する可能性はあり、懐柔策が統一性の高い組織に対して

36 Ioana Emi Matesan, "Failed Negotiations and the Dark Side of Ripeness: Insights from Egypt", *International Negotiation*, vol. 25, iss. 3 (2020), pp. 463–494. を参照。

37 又は一体性、カタカナでコヒーレンス (coherence) と言われることもある。

適切とは言い切れない³⁸。何より、この統一性という組織に関する一要素は、政府にとっては客観視が困難であり、選択するテロ対策についての判断が分かれるポイントとなってしまう。これは研究者の立場から見ても同様で、組織の統一性は操作化が困難であるために、事例研究で特定の事象が生起した理由として言及されることは多いものの、体系的な分析には至っていない。

当事者に係る二つ目の論点は宗教組織との交渉であり、特にイスラム過激派との交渉の実行可能性である。イスラム過激派が複数存在する現況において、このようなテロ組織との交渉が可能か否かは、重要な論点となる。

特に2000年代前半は「テロとの戦い」というスローガンの影響が強く、Al-Qaedaなどのイスラム過激派のテロ組織との交渉は、検討の俎上に上ることもなかった。だが、近年、この点に焦点を当てた研究が散見されるようになった。ミンミ・セーダーバーグ・コバクス（Mimmi Söderberg Kovacs）は、ナイジェリア政府とBoko Haram（ボコハラム）³⁹の交渉に関する事例研究を行い、Boko Haramとの交渉の論点が常に宗教問題になるとは限らないとして、交渉の余地は十分あると指摘した⁴⁰。またモナ・シェイク（Mona Sheikh）は、宗教組織との交渉を横断的に分析し、宗教組織との交渉は宗教組織以外との交渉と大きな違いがないと結論付けた⁴¹。

ただし、イスラム過激派のテロ組織との交渉に関しては注意が必要とする研究もある。デズリー・ニルソンとイザク・スヴェンソン（Desirée Nilsson and Isak Svensson）は、Al-Qaedaなどのジハード系組織に関して留意すべき事項はその国際的な連携であり、他国のテロ組織にも関係するような国際的な要求をテロ組織が掲げているときには、交渉での解決が難しくなると指摘した⁴²。確かに、テロ組織にとっては、掲げた目標を容易に取り下げることができなくなるため、交渉の余地が小さくなってしまい、政府との交渉は妥結が困難になる。これらの先行研究を踏まえれば、イスラム過激派との交渉は可能であるが、争点の設定に注意が必要であり、他国のテロ組織にも影響がありそうな争点は避けるべきとの知見が得られる。

38 Walch, "Rethinking Ripeness Theory", p. 77.

39 主にナイジェリア北東部及び北部で活動するイスラム教スンニ派の過激派組織。本稿ではBoko Haramとの表記で統一する。

40 Mimmi Söderberg Kovacs, "A Matter of Faith? Negotiations with Boko Haram in Nigeria", *International Negotiation*, vol. 25, iss. 3 (2020), pp. 435–462. を参照。

41 Mona Kanwal Sheikh, "What Do Islamists Bring to the Negotiation Table? Religion and the Case of the Pakistani Taliban", *International Negotiation*, vol. 25, iss. 3 (2020), pp. 413–434. を参照。

42 Desirée Nilsson and Isak Svensson, "Resisting Resolution: Islamist Claims and Negotiations in Intrastate Armed Conflicts", *International Negotiation*, vol. 25, iss. 3 (2020), pp. 389–412. を参照。

(2) 調停者

調停者と一言で表しても、国家⁴³ や国家連合（EU等）、国際組織（国連等）やNGOから個人まで、さまざまである。この際、当該紛争地の民衆も調停者になり得る、又は民衆が積極的に調停に乗り出すべきとの見解も存在するが、この点については、説明の都合上、次項の民衆に関する箇所で言及することにする。

さて、調停者に係る論点は二つあり、一つ目は調停する国家の特性に関する事項である。交渉の調停に関する現在の研究では、大国の方が有効とする意見と、むしろ中堅国の方が成功に至りやすいとの意見がある。前者の代表はアダ・ニッセン（Ada Nissen）の研究であり、スリランカの事例研究で、中堅国ノルウェーが調停を試みるも、米国やスリランカ政府の動向はコントロールしきれず、最終的には武力でのテロ組織の殲滅という結末を導いてしまった事例から、大国と比較した場合、中堅国では紛争解決に与えられる影響は小さいと主張している⁴⁴。一方で、後者の代表はジェームス・トッドハンター（James Todhunter）の研究であり、大国は国内政治、特に議会の影響を受けることから、融通性（flexibility）を持って交渉をまとめることが困難であり、調停に失敗しやすいと主張した⁴⁵。理論的には、大国は交渉の妥結に向けて成功報酬の提供や懲罰の適用など、様々な影響力を行使できることから有利とされているが、逆の主張が提示されている点は興味深い。

また、国家の国力とは別の角度から、民主主義国家の方が調停には向いているとの意見もある。マーク・クレセンツら（Mark Crescenzi et al.）は、調停者が民主主義国家であり、かつ紛争地の周辺国も民主主義国家である場合には、調停者が自国内での支持を得るために公平に調整を進めること、また信頼できる情報が民主主義国家群から提供され、関係者間で共有されることから、調停が成功しやすくなると主張した⁴⁶。

次に二つ目の論点は、調停者間の連携である。調停者は一つとは限らない。複数の国家が同時に関与したり、国家とNGOなどが同時に関与することもある。この点についてタイムア・スピトウカ（Timea Spitka）は、複数の調停者が存在する場合には、調停者間で統一すべき事項があり、①介入に際して中立で臨むか、又はいずれかの当事者に偏向するか、②介入の要領はどうするか（外交圧力か経済制裁か軍事介入

43 細かく見ていくと、国家の中でも一様ではなく、アメリカのような大国からカナダやノルウェーのような中堅国、小国でも紛争地の近隣国や紛争との歴史的な繋がりが強い国など、国家のパワーや地理的な条件、歴史など、バリエーションは多様である。

44 Ada Elisabeth Nissen, “Troublesome Peace Making: How American Views on Terrorism Affected Norwegian Mediation in Sri Lanka, 2000-2009”, *Diplomacy & Statecraft*, vol. 29, no. 3 (2018), pp. 522–542. を参照。

45 James P. Todhunter, “Domestic Political Incentives, Congressional Support, and U.S. Mediation”, *International Negotiation*, vol. 23, iss. 3 (2018), pp. 333–366. を参照。

46 Mark J. C. Crescenzi, Kelly M. Kadera, Sara McLaughlin Mitchell and Clayton L. Thyne, “A Supply Side Theory of Mediation”, *International Studies Quarterly*, vol. 55, iss. 4 (2011), pp. 1069–1094. を参照。

か)、③望ましい決着点をどこに設定するか、の三点を重視しなければならないと指摘した⁴⁷。同様にロレッタ・デルアグゾ (Loretta Dell' Aguzzo) は、独立紛争に係る事例研究から、調停者間のコンセンサスが重要と指摘している⁴⁸。

なお、調停者の数に関しては、争点や関係者が増加すると、紛争のアシンメトリーは解決される傾向にあるが、焦点の分散や関係者間の調整に時間を要することになると Zartman は指摘している⁴⁹。つまり現在の研究では、調停者の数は結果に影響を与えるが、調停者間の連携がより重要と指摘されている。また調停者の種類に関しては、現在の紛争には単一の解決方法が存在しておらず、そのためにも紛争解決のスペシャリストとしての国連と、当該紛争の独自要素を熟知した研究者や NGO の参加が重要とエロディー・コンバーニュ (Elodie Convergne) が指摘している⁵⁰ ように、調停者の質的側面にも注意する必要があると考えられる。

(3) 民衆

テロ対策に関する民衆の選好については、アンナ・ペチェンキナとローラ・ガンボア (Anna Pechenkina and Laura Gamboa) が興味深い指摘をしている。彼らによると、一般的な民衆は政府の強硬策に反対するが、その民衆の中で、テロの被害者になった人々は懐柔策に反対するとしている⁵¹。この点を考慮すれば、民衆は強硬策と懐柔策の両方に反対する可能性が高く、非通常のテロ対策への民衆の賛同は得にくいと考えられる。このような不利を補うべくデズリー・ニルソンら (Desirée Nilsson et al.) は、和平交渉に市民を取り込むことで、懐柔策という非通常のテロ対策に正当性が与えられ、合意成立後の結果を市民が受け入れやすくなると指摘し、和平交渉に民衆を積極的に関与させるべきと主張した⁵²。

一方で、民衆を懐柔策には関与させるべきではないとの意見もある。ジョアナ・ア

47 Timea Spitka, "Mediating among Mediators: Building a Consensus in Multilateral Interventions", *International Negotiation*, vol. 23, iss. 1 (2018), pp. 125–154. を参照。

48 Loretta Dell'Aguzzo, "Conditions for Successful Multiparty Mediation in Separatist Armed Conflicts: A Fuzzy-Set Analysis", *Civil Wars*, vol. 20, no. 1 (2018), pp. 109–133. を参照。

49 William I. Zartman, "New Elements for Introducing Symmetry in the Middle East Peace Process", *International Negotiation*, vol. 23, iss. 1 (2018), pp. 1–7. を参照。

50 Elodie Convergne, "UN Mediators' Collaboration with Scholars and Expert NGOs: Explaining the Need for Knowledge-Based Communities in Today's Conflict", *International Negotiation*, vol. 21, iss. 1 (2016), pp. 135–164. を参照。

51 Anna O. Pechenkina and Laura Gamboa, "Who Undermines the Peace at the Ballot Box? The Case of Colombia", *Terrorism and Political Violence*, Latest Articles (forthcoming articles published ahead of print), available online, <https://doi.org/10.1080/09546553.2019.1676239>, pp. 1–3. を参照。

52 Desirée Nilsson, Isak Svensson, Barbara Magalhaes Teixeira, Luis Martínez Lorenzo and Anton Ruus, "In the Streets and at the Table: Civil Society Coordination during Peace Negotiations", *International Negotiation*, vol. 25, iss. 2 (2020), pp. 225–251. を参照。

マラル（Joana Amaral）は、コロンビアの事例分析から、交渉の秘匿性は重要だと指摘した⁵³。本稿でもこれまでに指摘したように、民衆を和平交渉に関与させることで争点の分散や関係者間の調整にこれまで以上の時間と労力が必要となること、また、民衆が政府とテロ組織との交渉の存在を知れば、政府の正当性に疑義を感じる可能性が高いことから、和平合意の成立が不明な段階での民衆への公表は、交渉の破綻に繋がる恐れがある。Amaral とは別の観点から、エメカ・ンジョク（Emeka Njoku）はナイジェリアの事例分析を行い、そもそも民衆をテロ対策に関与させるべきではないと主張した⁵⁴。Njoku によれば、ナイジェリアでは、民衆からテロ組織に情報がもれ、結果としてナイジェリア政府の全てのテロ対策が機能しなくなつたという。民衆への広報は、同時に相手への情報漏洩というリスクを伴っている。

ただし、これらの意見には折衷案があり、サピア・ハンデルマンとジョティ・チョウドリー（Sapir Handelman and Jyoti Chowdhury）は交渉の進展に合わせて民衆への広報が必要と主張している⁵⁵。だが、この意見のとおりに実行することは難しく、適切な広報とは何かという問題を惹起する。いつ、どのタイミングで、誰が、何を、どのように説明するのか、非常に難しい問題をはらんでいる。

4. 争点

争点は、テロ組織の発生要因や紛争の原因に基づく事項であり、イデオロギー的な内容か具体的な事項か、分割が可能か否か、当事者にとって重要か否かにより、その後の対処は大きく変わってくる。一般的には、イデオロギー的な要求は分割不能で妥協の余地が少なく、交渉は困難とされる。その一方で、具体的な要求は、例え領土のような土地であれ、資源や参政権、言語や文化の維持等の権利であれ、分割や共存が可能であり、交渉の余地があるとされる。また、当事者にとって死活的に重要な事項は妥協の余地が少なく、交渉の難航が予想され、そうでない場合は交渉の余地があるために、解決への期待が持てる。

この争点に関しては、懐柔策に係る研究の中でも数が少ない。その理由は、争点と

53 Joana Amaral, ““Spoiling” in the Public Sphere: Political Opposition to Peace Negotiations and the Referendum Campaign in Colombia”, *International Negotiation*, vol. 26, iss. 3 (2021), pp. 453–478. を参照。

54 Emeka Thaddues Njoku, “Strategic Exclusion: The State and the Framing of a Service Delivery Role for Civil Society Organizations in the Context of Counterterrorism in Nigeria”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 44, no. 5 (2021), pp. 410–430. を参照。

55 Sapir Handelman and Jyoti Chowdhury, “The limits of political-elite diplomacy: leaders, people and social conflicts”, *Israel Affairs*, vol. 23, no. 3 (2017), pp. 468–495. を参照。

はそれぞれのテロ組織や紛争において独自の要素であり、類型化が難しく、また、争いの原因が単一事項に基づくようなケースは少なく、複数の争点が並存するためと考えられる。合わせて Zartman の指摘によれば、そもそも紛争においてイデオロギーが関係していないケースは非常に少ない⁵⁶。

争点に関して参考となる研究としては、バハル・ベイサーとアルパスラン・オゼルデム (Bahar Baser and Alpaslan Ozerdem) の研究がある。彼らは、紛争の解決策には三種類あり、紛争管理と紛争解決と紛争転換に分類できると指摘する⁵⁷。まず、紛争管理とは、前提として紛争は根絶不可能と認識しており、当事者に可能なことは、せいぜい紛争を管理してその被害を局限することだとする。基本的にはリアリスト的な思想であり、取り決めを作り込んで合意を目指すのが適切だという考え方である。次いで、紛争解決とは、他者の力を借りて協力することで positive-sum の生成が可能であり、問題の根本的な解決も可能だとする。前者とは異なり、リベラリスト的な思想であり、より多くの関係者が関与することで合意に到達可能とする考え方である。最後に、紛争転換とは、争点の捉え方という認識を変えることで解決策を見い出す。当事者間の相互理解やこれに伴う認識の変容を、現場からボトムアップで積み上げていくことで解決策の案出が可能としており、コンストラクティビズム的な思想と言える。Baser and Ozerdem は、トルコ政府とクルド人勢力との交渉の失敗例を分析し、両者が紛争管理や紛争解決の捉え方に囚われ、紛争転換という捉え方を選択できなかったことが、未だにトルコ政府とクルド人勢力とが和解できないという現況の要因と主張した。最後に提示した Baser and Ozerdem の提言に関しては、その実行可能性はさておき、争点に関する研究が数的にも限られていることから、今後の進展が望まれる。

5. 合意後

懐柔策による和平交渉の妥結後については、本稿では三つのポイントを提示した。一つ目は合意の履行、二つ目は平和の期間、三つ目は再交渉に関する事項である。それぞれに係る現在の知見を整理していく。

一つ目の合意の履行に関しては、研究の数が少ない。その理由は、①合意内容が複

56 William I. Zartman, "Negotiating Internal, Ethnic and Identity Conflicts in a Globalized World", *International Negotiation*, vol. 11, iss. 2 (2006), pp. 253–272. を参照。

57 Bahar Baser and Alpaslan Ozerdem, "Conflict Transformation and Asymmetric Conflicts: A Critique of the Failed Turkish-Kurdish Peace Process", *Terrorism and Political Violence*, vol. 33, no. 8 (2021), pp. 1775–1796.

難又は曖昧なケースが多く、履行の成否の判断が容易ではない、②履行の成否に至る要因は多岐にわたるため、その成否の原因の判断も容易ではない、③履行の完了までには期間を要するため、長期間の継続した研究が必要になる、ためと考えられる。

まず、①の合意内容に関しては、合意される項目の多い点があげられる。争いの原因の特定、テロ組織に属していた人たちの武装解除と社会への再統合、政治参画や恩赦、将来に向けた国家としての取り組み、被害者への補償など、合意に関する項目は多岐にわたる。更に、政府とテロ組織側の両者の交渉により妥結された合意の場合、敢えて曖昧にされた事項⁵⁸ や、曖昧にせざるを得なかった事項⁵⁹ も多い。広範で複雑で曖昧な事項であれば、当然ながらその履行の成否は簡単には判定できない。

次に、②の履行の成否の要因分析も、責任の所在や今後の処置を考慮する必要があるため、簡単にはいかない。誰が、いつまでに、どのような報告書を作成し、その報告に基づいてどのような処置をとるのか、実務レベルで実施担当者がこれらの合意を形成するだけでも困難な作業になると予想される。仮に学術レベルで研究者が考察しようとしても、客観的な分析には限界がある。

最後に③の履行完了までの期間に関しては、武装解除のような具体的な処置事項や、政治参画のような制度設計やその施行は、数年という時間はかかるものの、完了までの期間は予想が可能である。他方、元テロ組織員の社会への再統合や、新たな国家としての一体感の醸成などは、心の問題にも関係してくるため、時間を要するものと考えられる。

以上のように、当該分野の先行研究の指摘事項を見てみればアナプ・ファヤルら(Anup Phayal et al.)の研究が参考になる。Phayal et al. は南スーダンの事例を分析し、DDRには、元テロ組織員の経済状態が一定水準以上にあること、社会全体の治安が保持されていること、社会的な対立の気配が低下していること、の三つの条件が整備されていれば、合意内容はうまく履行されると指摘した⁶⁰。先述したとおり、合意内容の履行に關係する要因は複雑であり、その点を踏まえれば、研究での操作化も困難と予想されるが、実務的な意義は大きく、当該研究の進展が望まれる。

二つ目の平和の期間に関して、実は懐柔策に対しては否定的な見解が多い。モニカ・トフト(Monica Toft)の研究では、紛争の解決を横断的に分析したところ、武力より

58 社会への再統合や恩赦、被害者への補填等の大部分が、この敢えて曖昧にされた事項に含まれる。

59 将来に向けた取り組みや相互理解などの大部分が、この曖昧にせざるを得なかった事項に含まれる。

60 Anup Phayal, Prabin B. Khadka and Clayton L. Thyne, "What Makes an Ex-Combatant Happy? A Micro-Analysis of Disarmament, Demobilization, and Reintegration in South Sudan", *International Studies Quarterly*, vol. 59, iss. 4 (2015), pp. 654–668. を参照。

も交渉による決着の方が良いというようなデータは出てこなかったとしている⁶¹。むしろ統計学的分析を実施したところ、交渉による解決では、全数と比較して27%も高く紛争が再発しており、武力による解決では、同様に全数と比較して24%も紛争の再発率が低いと指摘した⁶²。

この点、強硬策優先派の主張を見ると、武力で相手を殲滅して完全な決着を付ける、すなわち敗者が再戦できなくなるようにすることで、紛争の再発を防ぐことが可能となり、結果として（再発した紛争も含めると、総合すれば）死者数も少なくなる、とされている⁶³。確かに、武力と交渉での解決を比較すれば、武力は勝者と敗者を区別し、敗者の戦闘力（戦闘員と武器）を奪うことになるので、じ後の再戦の可能性は低くなる。これと比較して交渉の場合には、テロ組織側の武装解除が交渉結果に含まれるケースが多いものの、戦闘員は生存しており、また武器も秘匿が可能であり、再戦の可能性は武力解決よりも高い。

平和の期間については、Toft の外にもダニエル・ドラックマンとリン・ワグナー（Daniel Druckman and Lynn Wagner）の研究があり、交渉を適切な手続きに沿って進めていくことで、その後の平和の期間は長くできると主張している⁶⁴。またフリードリヒ・プランク（Friedrich Plank）は、和平合意の中身が問題であり、仮にその合意の中にパワーシェアリングに関連する事項を含む場合、つまり、国家の意思決定に関連して、争いの当事者全体が意思決定過程に参画できるような内容を含んでいる場合には、合意は維持され、平和の期間は長くなると主張した⁶⁵。

このように、平和の期間に関する研究は、理論面から争いの再発が起きないよう試みる分析や、事例研究に基づく再発原因の分析、統計を用いた紛争の再発又は平和の期間と紛争に係る要素、例えば主体の数や争点、決着の仕方などとの共起関係の分析など、一定数を確認できるものの、結果に関する共通認識のようなものはまだ生まれていない。

三つ目の再交渉に関して、ベルトラム・スペクター（Bertram Spector）の研究は、

61 Monica Duffy Toft, “Ending Civil Wars: A Case for Rebel Victory?” *International Security*, vol. 34, no. 4 (2010), pp. 7–36. を参照。

62 Toft, *ibid.*, pp. 17–19.

63 Edward N. Luttwak, “Give War a Chance”, *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 4, pp. 36–44, 1999. 及び Wagner R. H., “The Causes of Peace”, in *Stopping the Killing: How Civil Wars End*, ed. Licklider R. (New York: New York University Press, 1993), pp. 235–268. を参照。

64 Daniel Druckman and Lynn Wagner, “Justice Matters: Peace Negotiations, Stable Agreements, and Durable Peace”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 63, no. 2 (2019), pp. 287–316. を参照。

65 Friedrich Plank, “When Peace Leads to Divorce: The Splintering of Rebel Groups in Powersharing Agreements”, *Civil Wars*, vol. 19, no. 2 (2017), pp. 176–197. を参照。ただし Plank は、意思決定過程への参画と同時に、反政府勢力側の統一性（group cohesion）が高いという条件も必要としている。

交渉の合意時と状況が変化した時や、合意の効果の無さが判明した時、合意の細部を決定する必要が発生した時に、再交渉が実施されると指摘する⁶⁶。この点、ウィリアム・ザートマンとベルトラム・スペクター（William I. Zartman and Bertram Spector）は、仮に一度交渉が妥結したとしても、変化する状況、関係者の利得やパワーの変化に合わせて微調整が必要となり、そのための再交渉が必要になるとしている⁶⁷。

そもそも、一度の交渉妥結により全ての争点に決着が付くわけではなく、当事者を取り巻く状況も必ず変化していくことを考慮すると、再交渉はどうしても必要となる。懐柔策を実行する際には、この点にも留意して従事する必要がある。

まとめと今後の地平

前節のとおりに懐柔策に係る研究を整理したが、現在のような研究成果が錯綜する原因と、今後の研究の方向性について最後に論じたい。

まず、錯綜の原因は三つある。一つは、各研究が対象とする事例がそれぞれ異なっているからである。対象のケースが異なっていれば、状況も関係する主体も、争点や合意後の活動も全て異なってくる。懐柔策により紛争が解決するケースもあれば、解決しないケースも存在する。懐柔策の是非という結論だけを議論しても、新たな共通見解に到達する可能性は低い。

二つ目は、テロ対策の全体像が各研究で異なるからである。筆者の場合、テロ対策の全体をまずは通常と非通常のテロ対策に分け、その上で非通常のテロ対策には強硬策と懐柔策という二つの方向性が存在するということを前提とした。この前提においては、通常のテロ対策は恒常に実施されており、これに追加して非通常のテロ対策が実施される。そして非通常のテロ対策は、強硬策と懐柔策が同時に実施されることもある。多くの研究ではこの前提を明示しておらず、非通常のテロ対策とその効果の相関を分析しており、考慮しなければならない変数を分析枠組みの外に置き、単純化しきっている恐れがある。

三つ目は、テロ組織の動的な側面が考慮されていないからである。テロ組織は常に変化し続けており、必然的にテロ対策やこれらを取り巻く環境も変化し続けている。

66 Bertram I. Spector, “Ripe for Renegotiation?”, *International Negotiation*, vol. 25, iss. 1 (2020), pp. 69–77. を参照。

67 William I. Zartman and Bertram I. Spector, “Post-Agreement Negotiating within Multilateral Regimes”, *International Negotiation*, vol. 18, iss. 3 (2013), pp. 325–332. を参照。

懐柔策という形式面だけを捉えて、同じ形式とその効果を抽出して因果関係を分析しても、新たな共通見解の創出には至らない可能性が高い。

以上をふまえて懐柔策に関する今後の研究の方向性について提言すれば、まずは、事例研究の積み重ねが必要である。ハリー・エクシュタイン（Harry Eckstein）はケーススタディを五つの段階に分類したが⁶⁸、その三段階目の理論生成型や四段階目の仮説検証型のケーススタディを実施するには、時期尚早ではないだろうか。各事例の細部に目を向けて知見を蓄積し、今回指摘したテロ組織の全体像や動的側面に関する共通見解を作り出し、議論の基盤を整備することが肝要である。

この際、積み重ねていく事例研究の対象ケースに関して、特徴的なものとして4種類ほど指摘したい。

一つ目は、困難なケースである。長期化している事象やワーストケース、Hard(est) Case、Intractable Caseとも呼ばれ、具体例としては、イスラエル・パレスチナ問題やトルコ政府とPKKとの交渉などが該当する。これらのケースは、実学的な動機に端緒を持つ場合が多く、なぜ争いが生じるのか、なぜ解決が難しいのか、対処策は何か、などの分析と考察が進められる。これらの解決困難な事象は、紛争の核心を紐解く思索であり、多くの知見の獲得が期待される。

二つ目は、成功例と失敗例である。具体的には、英国政府とIRAとの成功例や、スリランカ政府とLTTEとの失敗例などが該当する。将来的には、複数の成功例や失敗例を横断的に分析することで、事象の背後にある普遍的事象の解明に繋がる可能性もある。

三つ目は、合意結果に着目するケーススタディである。これは、最終的に合意された事柄に焦点を当てる研究であり、和平交渉の成果物を基点とし、そこに至った交渉過程や問題の本質を分析する。具体的には、コロンビアのFARC、フィリピンのMILFのケースが該当する。この研究対象については、合意結果という具体物が存在しており、また、関係者が実在していれば、その回顧録や、場合によってはインタビューも可能であり、そこに研究の独自性が見られたり、新たな価値の創出が想像できる。

なお、この合意結果に関しては、その中でも不十分な合意に着目すべきという指摘

68 Ecksteinは、ケーススタディを5段階に分類しており、①記述型のケーススタディ（Configurative-Idiographic Study：事象の理解のため、記述を目指すもの）、②理論適応型のケーススタディ（Disciplined-Configurative Study：記述された事象から理論を解釈するとともに、理論へのフィードバックを目指すもの）、③理論生成型のケーススタディ（Heuristic Case Study：前二段階の結果を踏まえ、新たな理論の構築を目指すもの）、④仮説検証型のケーススタディ（Plausibility Case Study：前段階で構築された理論の試験的な検証を目指すもの）、⑤確証型のケーススタディ（Crucial Case Study：理論の決定的な確証又は反証を目指すもの）としている。Harry Eckstein, “Case Study and Theory in Political Science”, in *The Handbook of Political Science, Strategies of Inquiry*, ed. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby (Massachusetts, Addison Wesley: Reading, 1975), pp. 79–137. を参照。

もある⁶⁹。不十分な合意は、言葉だけでの合意（履行を前提としていない合意、暴力が地下に隠蔽されるだけの合意）や、じ後の関係者間の信頼醸成を目的とした合意、停戦に関する具体的かつ短期的な合意、できる事項のみの部分的な合意など、さまざまである。これらは決して成功とは言えないが、状況の変化を促したり、停戦による損害の局限などで効果を発揮することがある。このような特徴を有する不十分な合意を分析することで、新たな知見がもたらされる可能性がある。

四つ目は、主体に着目するケーススタディである。特定の主体（国家や組織など）や、類型化された特定の主体群（宗教組織など）を対象として、通時的又は共時的に分析することで、一定の傾向が読み取れるかもしれない。具体的には、フランスやイギリスのケースである。フランスは、国民全員がフランス人という narrative を共有することで、多様な民族や宗教、これらに付随する格差や不満に対処できると考えている。一方でイギリスは、民族や宗教の多様性は所与として、テロを忌避する規範をイギリス社会に醸成し、テロリストをそもそも発生させない、発生しても早めにイギリス社会が気付いて対処するよう、社会の規範や体制作りに注力している。これらの特徴を有する特定の主体を対象に歴史的に分析していくことで、当該国家等の選好や行動の方向性、組織文化と呼ばれる特性に迫ることが可能かもしれない。

（航空自衛隊幹部学校）

69 William I. Zartman, “Gray Peace: Is Part of a Peace Sufficient?”, *International Negotiation*, vol. 26, iss. 3 (2021), pp. 359–365.