

# 民族紛争と平和構築

- 政治制度構築の観点を中心に -

平成14年3月

国際協力事業団  
国際協力総合研修所

総研

J R

01 - 65

**「民族紛争と平和構築  
- 政治制度構築の観点を中心に - 」**

小 川 秀 樹

横浜国立大学国際社会科学研究科博士後期課程

平成 14 年 3 月

国 際 協 力 事 業 団  
国 際 協 力 総 合 研 修 所

本報告書は、平成 13 年度国際協力事業団客員研究員に委嘱した研究の成果を取りまとめたものです。

なお、本報告書に示されている様々な見解・提言等は、当事業団の意見を代表するものではないことをお断りします。

## 目 次

要 約 .....	i
1. はじめに .....	1
1 - 1  平和構築と制度構築としての和平選挙 .....	1
1 - 2  平和構築と予防外交、グッドガバナンス .....	2
2. 民族紛争と和平の試み：その歴史的事例の概観 .....	5
2 - 1  コンゴ動乱( およびザイール紛争 )の事例研究 .....	5
2 - 1 - 1  アフリカ史概観 .....	5
2 - 1 - 2  ベルリン会議 .....	6
2 - 1 - 3  コンゴ、独立から動乱へ .....	6
2 - 1 - 4  国連軍撤収後のコンゴ動乱 .....	7
2 - 1 - 5  コンゴのその後と新しい国連 PKO .....	8
2 - 2  サイプラス紛争の事例 .....	9
2 - 2 - 1  サイプラス紛争、ギリシャ系の言い分 .....	9
2 - 2 - 2  トルコ系の言い分 .....	11
2 - 2 - 3  「分離」か「混住」か .....	12
2 - 3  イスラエルにおける和平モチベーションの事例研究 .....	12
2 - 3 - 1  中東紛争の歴史 .....	12
2 - 3 - 2  湾岸戦争後、中東和平へと .....	13
2 - 3 - 3  住民たちの和平モチベーション .....	14
2 - 4  カンボディア紛争の事例研究 .....	15
2 - 4 - 1  UNTAC に至るカンボディア紛争の経緯 .....	15
2 - 4 - 2  国連 PKO の功罪 .....	17
2 - 4 - 3  国際社会とカンボディア .....	18
2 - 5  ボスニア紛争の事例研究 .....	19
2 - 5 - 1  バルカン紛争の背景 .....	19
2 - 5 - 2  東欧大変革の発端は旧ユーゴー、そして旧ユーゴー分裂の発端は コソヴォ .....	20
2 - 5 - 3  ボスニアの悲劇：指導者の無能、欧米の無策 .....	21
2 - 5 - 4  ボスニア紛争、国連の試練 .....	22
2 - 6  悲劇のルワンダの事例研究 .....	24
2 - 6 - 1  ルワンダ内戦の背景 .....	24
2 - 6 - 2  内戦の発端 .....	25
2 - 6 - 3  国連の失敗の背景とその後 .....	26

3.	1999年のコソヴォと東チモール紛争の事例研究 .....	28
3 - 1	コソヴォ紛争の事例 .....	28
3 - 1 - 1	コソヴォを巡る歴史の変転 .....	28
3 - 1 - 2	コソヴォ紛争の経緯 .....	28
3 - 1 - 3	1999年のコソヴォ紛争：空爆から和平案受諾へ .....	29
3 - 1 - 4	コソヴォにおける平和構築・民主化 .....	30
3 - 1 - 5	2001年の総選挙の持つ意味 .....	31
3 - 2	東チモール紛争の事例 .....	33
3 - 2 - 1	東チモール紛争の経緯 .....	33
3 - 2 - 2	住民投票のその後の混乱 .....	34
3 - 2 - 3	2001年の制憲議会選挙とその後 .....	36
4.	和平選挙の事例研究 .....	39
4 - 1	ナミビア独立を支援する国連PKOの成功事例 .....	39
4 - 2	混迷のアンゴラ和平 地雷に浮かぶ国 .....	40
4 - 3	和平の優等生モザンビーク .....	41
4 - 4	新生南アの新しい夜明け .....	42
4 - 5	暗転した和平路線、1996年イスラエル選挙の事例 .....	44
4 - 5 - 1	イスラエル選挙を巡る状況 .....	44
4 - 5 - 2	イスラエル人のなかの見えない壁 .....	45
4 - 5 - 3	労働・リクード両党が訴えたこと .....	45
4 - 5 - 4	両党の選挙綱領 .....	46
4 - 5 - 5	争点は「シリア和平」から「治安」へ .....	47
4 - 5 - 6	選挙直前の状況 .....	47
4 - 5 - 7	投票からネタニヤフ当選まで .....	48
4 - 5 - 8	勝った理由、敗れた理由 .....	49
4 - 6	カンボディアの1993年と1998年の選挙の事例 .....	50
4 - 6 - 1	カンボディアにおける和平選挙の経緯 .....	50
4 - 6 - 2	1998年カンボディア総選挙は何を問うたのか？ .....	51
4 - 6 - 3	1998年総選挙にいたる外交努力 .....	52
4 - 6 - 4	カンボディア人によるカンボディア人のための選挙 .....	52
4 - 6 - 5	国際社会の対応と総選挙後の政局の見通し .....	53
4 - 6 - 6	1998年総選挙とは何だったのか .....	55
4 - 7	2001年のスリ・ランカ総選挙の事例 .....	56
4 - 7 - 1	スリ・ランカの民族問題と選挙の争点 .....	56
4 - 7 - 2	選挙監視と選挙結果 .....	57

5. おわりに：紛争社会への協力に関する提言 .....	59
5 - 1  平和モチベーションという視点 .....	59
5 - 2  提言：平和構築支援の在り方 東チモールの例を題材にして .....	63
5 - 2 - 1  平和協力・経済協力の生きた教材 東チモール .....	63
5 - 2 - 2  法整備支援の可能性・必要性 .....	63
5 - 2 - 3  高等教育支援 .....	64
5 - 2 - 4  さらになる平和選挙支援活動を .....	65
参考文献 .....	67
参考資料 1： .....	69
参考資料 2： .....	72

## 要 約

前世紀末の冷戦終結後、民族紛争が多発している。しかしこれまでは国家間の戦争を主として対象にするのが、国際政治学や国際関係論、さらには国際法、平和学の基本命題であったので、民族紛争を扱う方法としては、地域研究的なアプローチしかなく、いきおい地域的な制約がそこに生じるケースが多かった。また一人で複数の紛争の現場を調査し、体系的に考えるというアプローチはそもそも實際上、遂行困難なものである。

本論文においては、幸運にも数々の紛争の現場で調査したり活動したりする機会に恵まれた筆者の立場を活かし、従来の外交主体である政府レベルでみた紛争の実態でなく、フィールドから見た紛争の実態をベースに、紛争の発生とその解決のメカニズムについて考察を加えていきたい。

紛争研究にはそもそも困難がつきまとうことは避けられない。

民族紛争とその解決を考えるためには、まず紛争の原因が理解されなければならない。しかも紛争にもつれ込んだ遠因としての民族問題の理解を基礎に、直接に紛争を引き起こした事由が探求されなければならない。これは二重の意味でさほど簡単なことではない。まず民族の問題を理解するのがそもそも容易ではないからだ。そのためには冷徹な歴史理解をもとに、文化人類学、社会学的な見方を含めた民族理解が必要で、さらに民族感情といったものまでを考慮する必要がある。地域研究的に一つの地域のことを専門にするのであればそれも可能であろう。しかし複数の地域を対象とするからには、その困難性は容易に想像できよう。

仮に民族の問題がかなり正確に把握できたとしても、直接の紛争に至った事由の分析がこれまた容易ではない。政治的要因だけでなく、経済的要因やその他の要因も絡んでいるからである。さらには市民レベルで民族間に本質的な問題があったのではなく、政治が紛争をもたらすというケースもありうる。本文で述べたように、政治が「煽った」紛争という要素がどの紛争でも見られ、むしろ大半の紛争で最大要因がそれであると思われることは重要な論点である。

また紛争が燃え盛り、憎悪が幅を利かせているからこの地域には和平への希望や兆しがないと安易に思いがちな際にも、しばし距離をおいて一考が必要だ。例えば悪化の一途を辿るイスラエル・パレスチナ紛争であっても、その双方で過半数の人が和平を待ち望む平和主義の人々であることは事実で、むしろ好戦的なのは、ほんの一握りのグループだけである。実地ではイスラエルとパレスチナは両国家の共存に向けた準備をすでに始めているのである。

民族の問題を理解し、紛争の直接の原因がつかめたとして、次に紛争解決にいたる過程の分析がまた容易ではない。例えばカンボディア和平のところでは述べるように、本来プノンペン政権が国土の大半を実効的に統治していて、抵抗勢力は国境付近でゲリラ活動を仕掛けるだけの状況で、国連PKOが入り、それから10年経過した現在、結局、プノンペン政権主導政府の存在という和平以前とほとんど変わらぬ結果となっている。変わったことといえば、国際社会がその新政権を承認したことだけだ。このような状況で、カンボディアが現在平和になったから国連主導の平和構築は成功したのかと言えば、必ずしもそうではないだろう。国連が関与しなくても、結果はそう変わらないというのであれば、本来、国連関与の是非が問われるべきところだ。

他方で国連は和平後、ポル・ポト政権における虐殺行為を裁くため、国連主導での特別裁判所の

設置を強く求めてきた。それに対してカンボディア政府は自ら裁判所を設置、運営することを主張してきている。外からは一見、国連の行動は正義感に溢れているかのようにも見えよう。しかしそのポル・ポト政権下の残虐行為を見過ごし、その後も国土再建に努力するプノンペン政権を孤立化させることに荷担してきたのも当の国連ではないか。当事者であり被害者であるカンボディア人自身が虐殺行為の責任を、民族感情に考慮しながら自ら裁く姿勢を見せている時に、ポル・ポト政権終焉後20年以上経過した後の国連のこの姿勢の正当性にはいかほどのものがあるろう。少なくともカンボディア側から見ると、「何を今さら」としか思えないであろうことは想像に難くない。

あるいは東チモールの問題でも、インドネシアによる占領を認めない立場の国連が、何故、自らの主催で、ポルトガルとインドネシアとの外交交渉のフォーラムを提供したばかりか、治安面でインドネシアに譲歩した住民投票実施に関する合意を裏書きできるのであろうか。そうした行為が後の大混乱の素地を作ったのであり、しかしそれには無関係のように、治安沈静化に功績が多かった多国籍軍の後を継いで国連PKOが展開した。無事東チモール独立が成就されたからといって国連の活動は大成功と自画自賛している限りは、国連の平和維持活動に未来はないといってよい。

結果的には、そして一般的には成功と見られる国連等による和平の活動でさえ、以上のように批判的に検証され、常に反省されなければ、今後の活動に多くを期待することはできないだろう。

こうして民族の問題と紛争の発生した理由を理解し、紛争解決( 和平合意 )の過程を冷徹に見つめることができたなら、今度はいよいよ平和構築の問題に立ち向かう番だ。本論文では平和構築に関しては、制度構築、とりわけ政治制度構築としての議会選挙に重きを置いて分析した。何故なら紛争社会の住民といえども、和平へのモチベーションを多かれ少なかれ有しており、そのモチベーションが高く、しかもそれが自由に政治意思を表明し議会に反映される制度を伴っているなら、和平への可能性が高まると推論されるからである。

議会選挙を通じて住民の和平へのモチベーションが政治制度化されたなら、あとはその他の平和構築の方策が模索、研究されるべきである。その際、経済協力はまさに平和構築の目的に資する方向で実施されるべきだし、かつその国のグランドデザインを考慮しつつ実施されるべきだ。

例えばカンボディア和平が進展する前後から筆者の究極の関心は、和平の政治的側面よりむしろ文化面にあった。重要な問題は和平を機に国際化することのカンボディア文化に及ぼす影響である。それは隣国の優等生タイに遅れまいと工業化を目指しながら、単に発展の遅れた国に成り下がるのか、それとも違った道を選び、穏やかで平和なインドシナ半島のオアシスたる地位を取り戻すのかという国のアイデンティティ確立の問題だ。カンボディアは周辺のどの国とも違う状況にある。フランスと米国を軍事的に打ち負かしたヴィエトナムとは違うし、フランスに対して独立を保持すべく敢然と立ち向かったチュラロンコン王のタイとも違う<sup>1</sup>。ましてや兄弟国タイの懐に抱かれつつあるラオスとも様相を異にする。フランスが保護国にしなければ<sup>2</sup>タイとヴィエトナムに侵食され国の存立さえ危うかった弱小民族である。その国がどのようなアイデンティティを持てば一番幸せ

<sup>1</sup> Tips, Walter( 1996 ), Siam's Struggle for Survival, White Lotus, Bangkok

<sup>2</sup> ただし史実としてはカンボディアがフランスに保護を求めたことはない。Jumsai, Manich( 1979 ), *History of Thailand and Cambodia*, Cahlermmit Press, Bangkok

かを考えるべきである。和平に際し、そこまで透視して国際社会は関与すべきで、国際社会の英知はその局面で本来問われたのである。

同様なことは、東チモール和平支援についても言え、言葉を含む文化問題は極めて重要である。独立指導者の多くはポルトガル語を公用語にと考えているのに対し、住民、とりわけ若年層はポルトガル語をほとんど解せないの、それに反対する意見も多い。カンボディアの場合は国中で通じるクメール語という言葉があったが、東チモールの場合、公用語の問題とともに、国語の問題もある<sup>3</sup>。国中でリングフランカ(共通語)の地位にあるテトゥン語が国語になるべきだが、問題がなくもない。なにより正書法が確立されていないので、すぐに公用語となるには難がある。こうして憲法草案では、第13条において公用語としてポルトガル語とテトゥン語が並んで採用された。

2001年9月15日に東チモール史上初の議会が発足した。議会は早速、年内完成の目標で憲法制定作業を始めた。議会での審議はUNTAETが支援するテレビ放送局で放映されたが、聞いていて驚いたのは、発言のほとんどすべてがポルトガル語で行われていたことだ。あまりにポルトガル語が多かったためか、後に議員間でもう少しテトゥン語も用いようとの話し合いがあったというが、それでもその後も大半の発言がポルトガル語であることに変わりはない。指導層に浸透したポルトガル語の根強さは、カンボディアにおけるフランス語を遥かに上回るものだ。

東チモールの国としてのアイデンティティの問題は比較的単純だ。カンボディア以上に工業化とは無縁の国だから、南海の楽園として以外に生きる道はない。香港とは違うことで観光客を集めるマカオの例で分かる通り、ポルトガル文化が香るカトリックの島というのは、それ自体観光資源ともなりうる。エコツーリズムには格好の場所だし、日本からは戦跡巡りや慰霊の人も訪問するだろう。観光産業は、環境に優しく、投下資本回収の早い業種であり、南海の楽園には格好の産業である。今後国際貢献や協力に従事する人には、自分の専門領域とは別に、以上述べてきたように人間社会を見る目が必要とされよう。それはグローバリゼーションとローカリゼーションのバランス、営み(経済)と文化の微妙なバランスを計ることができるセンスと言い換えることもできる。

世界の国々はどこも、時期は違えどいずれ同じく工業化の道を辿るべきという思想はすでに過去のものとなった。「経済開発しない自由」さえ本格的に論議されなければならない。例えば南海の孤島にとって、経済開発はさほどの重要性を持たない可能性が高く、自然環境保護の方が理に合っているだろうし、しかも世界が地球温暖化に注意を払わないと、国の存亡の危機にかかわってくる。その孤島の政府がそうした政策を遂行できるかどうかは、その政府のいわゆるガバナンスの問題に還元されようし、世界が地球温暖化にどれだけ有効に取り組めるかは、まさに世界の国々全体のガバナンス、つまりグローバル・ガバナンスの問題に他ならない。

<sup>3</sup> 住民が何語を喋り、読めるかという最近の調査結果については山田満「暫定統治後へ動き出した東チモールの国家建設」『世界経済評論』2001年12月、p.40を参照。

# 1. はじめに

## 1 - 1 平和構築と制度構築としての和平選挙

1990年以降の世界においては、それまでの国家間の戦争に代わって、民族紛争に端を発し、内戦という形を取る地域紛争が多く発生するようになった。それまでの国家対国家、つまり正規軍による戦闘から、国家と一部の組織(例えばエスニック集団)の間の戦い、または有効な政府機能が不在のなかでの住民組織間の戦いなどが主流となった。その原因としては、冷戦終結後の強権的国家体制の崩壊によりそれまで抑えつけられてきた民族主義が噴出したこと、経済や情報のグローバル化により、その恩恵に浴することのできない途上国の国家権力やその統治能力が揺らいできたこと等が一般には挙げられる。

こうした状況を背景に1992年には時のブトロス・ガリ国連事務総長により「平和への課題<sup>4</sup>」と題された報告書が出され、紛争前の予防外交、紛争発生時の平和創造活動、紛争停止時の平和維持活動、紛争後の平和構築という概念が提案された。もっともこれに付随して提案された平和強制活動がソマリアで実施されたものの頓挫し、さらにボスニア、ルワンダでも平和維持活動が大きな困難に直面した。ソマリア、ルワンダでは、紛争になる前から開発のために支援がされていたなら、遥かに少ない経費負担で紛争を回避できた可能性があるという議論も盛んに行われた、こうした反省を踏まえ、1995年にはガリ事務総長は「開発なしに平和の持続がありえないように、開発努力は安定した平和な環境がなければ成功しない」と「平和への課題(続編)<sup>5</sup>」のなかで述べた。これによって平和と開発がリンクされた。

さらに1997年、経済協力開発機構(OECD)の開発協力委員会(DAC)が「紛争、平和と開発協力DACガイドライン<sup>6</sup>」という報告書を公表した。その骨子はといえば、開発協力は平和協力をその目標に含めるべきで、開発は社会的統合を進め、政治社会的緊張を暴力にまで高めない制度作りに裏打ちされるべきとされる<sup>7</sup>。

こうして昨今では、平和と開発をリンクして議論することが普通になった。もちろんこれは必要な視点ではあるが、それでもドナー側、先進諸国からの外部の視点に立たざるをえないという恨みがある。その場合、例えば北アイルランド紛争をどう取り扱えばいいのだろうか。やはり依然として平和問題プロパーを扱うアプローチ、あるいは地域研究の一環のようなアプローチの必要もあるのではないだろうか。

こうしたなか、平和を考える場合に、かつてのように国家の安全保障ではなく、人間の安全保障

<sup>4</sup> UN/Boutros-Ghali, Boutros(1992), An Agenda for Peace, UN Publications

<sup>5</sup> UN/Boutros-Ghali, Boutros(1995), An Agenda for Peace(2<sup>nd</sup> edition), UN Publications

<sup>6</sup> OECD(1997), DAC Guidelines on Conflicts, Peace and Development Co-operation

<sup>7</sup> 武者小路公秀(2000)『総論』高橋一生・武者小路公秀編著(2000)『激動の世界と途上国 紛争と開発』国際高等教育機構(FASID)p.12

という観点も重要視されるようになった<sup>8</sup>。「戦争」から「内戦」への移行に応じて、戦闘行為による犠牲者は、軍人ではなく、一般人に多く発生するようになるという事情もある。人間の安全保障と言う場合は、紛争を防止するという以外に、当然ながら個人や集団の生命、自由、人権を守る制度づくりが焦点となってくる。

以上のような考え方の流れのなかで、本研究では、開発にさらに重点が置かれていたなら紛争が抑止でき、あるいは開発が紛争の再発防止に役立つという側面に留意しつつも、むしろ紛争それ自体に注目する立場を取りたい。そして現実の紛争の原因を探り、さらに、地域住民のなかにどれほど和平を求める強い意思(内発的和平モチベーション)があり、それがどのような制度に裏打ちされていれば(とりわけどのように議会構成に反映される選挙制度を有するとき)、紛争が回避され、あるいは和平プロセスが進展するのかをいくつかの事例研究から明らかにすることである。筆者自身が自ら現地で調査研究を行った事例を中心に、理論的というよりむしろ実証的な事例研究の報告としたい。

より具体的には、紛争発生前、紛争中、紛争後の各段階において妥当し、しかも手段面でも軍事的・政治的・経済的手段のすべてを網羅する横断的な適用性がある制度構築という問題を、主として和平選挙という政治制度構築の手段に注目して考察してゆきたい。当然ながら議会は政治意思をもって行政制度を主導する役割を担うものであり、制度構築の命運を左右するものであることは言うまでもない。

なお事例としては、ここ数年間、和平のために選挙が繰り返され、自らも紛争または和平選挙の現場に立ち、調査を行った紛争事例、あるいは日本が関わった事例を中心として検証してゆく。なかでも比較的最近の事例としてコソヴォ(旧ユーゴ)および東チモールの二つの事例を中心課題としたい。

## 1 - 2 平和構築と予防外交、グッドガバナンス

本研究で平和構築と言う場合には、上記プトロス・ガリ氏の定義とは違い、広義に解釈されるものとし、紛争発生前の予防段階から、紛争中、さらには紛争後の再発防止、復興開発の段階をすべて含むものとされ、しかも軍事的・政治的・経済的手段をすべて網羅するものとする<sup>9</sup>。

平和構築と類似した用語に予防外交、グッドガバナンスという用語がある。

予防外交とは当然ながら紛争発生前に関係国による事態打開のための外交努力という形を取る。

<sup>8</sup> もっともこの概念も元々はUNDPが、縮小する先進国からの経済協力を再活性化させるべく編み出したものである。Ibid. p.13

<sup>9</sup> 国際協力事業団(JICA)による報告書がこのように定義づけている。『平和構築 - 人間の安全保障の確保に向けて - 』JICA、2001年3月、pp.4-5。

ただしJICAによるこの定義は、平和構築支援を行う主体に重きを置いたもので、開発援助(経済)の枠組みのなかに、安全保障部門改革(軍、警察、司法制度等)、DDR(武装解除・動員解除・社会復帰)、行政制度改革、選挙支援、民主化支援、人権擁護などが組み込まれているが、内容から言えば、これらは政治的枠組み(政府が行うという意味ではなく)の取り組みであろう。

この概念も論者により使用方法がまちまちで、行動主体、時期、手段に関して拡大解釈されてきたが、現在では、上記のような狭義の解釈が与えられ、より広義には予防行動という用語が国連では用いられている<sup>10</sup>。

経験的には、例えばごく最近の例で言うと、2001年のインド国会襲撃事件に端を発するインド・パキスタン間の緊張に際して英米諸国などが仲介、説得を行ったように、伝統的な外交関係の中でより機能するものであり、昨今の民族紛争における一国内の内戦等の場合には、ルワンダ、コンゴ、東チモールなどの例からも明らかな通り、外国の仲介は奏効しないことが多い。むしろ冷戦後の民族紛争に予防外交が機能しない状況で、なおかつ多発する地域紛争に対応すべく、平和構築というより包括的な概念が登場してきたという側面がある。

予防外交が民族紛争等にあまり有効でない最大の理由は、例えば一国内の少数派(民族)の扱い等は、条約等による制約を受ける他国への武力攻撃や兵器開発等とは違い、政府の専権事項であり、しかも内政事項であると考えられがちだからである。もっとも次に述べるように、そうした人権や男女平等、健康や教育の権利の問題がグローバルな標準ないし国際的ガバナンスの問題と捉えられ始めると、それらへの対処が必ずしも国家の内政事項として片付けられなくなる可能性はある。ただしその場合でも、例えば国際標準による人権保障の促進にとって有効なのが予防外交なのかどうかは、また別問題であろう。

他方、グッドガバナンスは、1960年代以降の近代化論に基づいた国家主導の開発の時代を経て、1980年代の新自由主義に基づく市場経済・民営化による開発の時代を基礎にして、1990年代以降は、冷戦終結後のグローバリズムのなか、人間中心型の開発、文化的要因を考慮した内発的・地域主義的發展論のなかで登場してきた背景がある。具体的には、世銀等、国際金融機関が開発途上国に対して融資を行う条件として構造調整を求めてきており、そうしたなかから制度改革に自ら取り組める能力を持った「良い政府」「良い統治」論が盛んになってきた経緯がある<sup>11</sup>。したがって経済活動に対する国家の統制、規制はいかにあるべきかという切り口が常に議論の出発点であり、和平のためのグッドガバナンスという論点はこれまであまり論じられてこなかった恨みがある。

しかし経済援助を受けている途上国の大半が内戦等の紛争を経験し、援助の効果が無に帰するケースが頻発するようになると<sup>12</sup>、援助供与に際しても政治的安定を考慮せざるをえなくなる。しかも本研究のなかで後に指摘するように、例えば南アフリカ(1994年の黒人政権誕生の例)、イスラエル(和平を促進する労働党政権の例)、さらには最近のスリランカ(2001年に和平を謳い政権を奪還したUNPの例)の事例に見る通り、経済運営に意を用いる陣営の方が和平に積極的に取り組む傾向は明らかである。ガバナンスの概念はこうして結局は経済と政治とをリンクさせる。

<sup>10</sup> 斎藤直樹(2000)「予防外交」高橋一生・武者小路公秀編著『激動の世界と途上国 紛争と開発』国際高等教育機構(FASID)pp.52-54

<sup>11</sup> グッドガバナンス論の背景、現在の論点の整理については松尾弘(2000)「開発と『良い政府』 開発法学への『良い政府』・『良い統治』論の寄与」『法社会学』日本法社会学会、56号を参照。

<sup>12</sup> 「1990年代に70以上にのぼる途上国が紛争に巻き込まれたが、モザンビーク以外は開発の方向に踏み出せていない」(高橋一生「紛争と国際開発」『FASID NEWS』2001 No.57)、しかも不運なことにそのモザンビークも2000年2月の大洪水で国家運営の危機に瀕しているといった具合である。

ここに至って、ガバナンスの議論は制度構築、経済運営の分野を超え、政治的な部分にまで拡張される必要が生じ、しかも一国のガバナンスを問題にするだけでは不十分で国境を超えるガバナンスを論じる必要が生じた<sup>13</sup>。こうして地域紛争とグッドガバナンスという局面は、今後議論が深められるべき分野ではあるが、しかしそれは紙幅の関係もあり残念ながら本研究の目的を超える。

以上のような事情により、上記二つの概念、予防外交、グッドガバナンスは、和平と議会制度(選挙)との関係を主として考える本論文では、直接の対象とはしないこととする。

---

<sup>13</sup> 例えばEU代表部と国連大学は2002年1月に東京において共同で「国境を超えるガバナンス 国、地域、世界」というフォーラムを開催し、そのなかで「優れたグローバル・ガバナンスと国際安全保障」というテーマを討議している。

## 2. 民族紛争と和平の試み：その歴史的事例の概観

### 2 - 1 コンゴ動乱(およびザイル紛争)の事例研究

#### 2 - 1 - 1 アフリカ史概観

まず国際紛争というものを考えてゆく前に、すでに歴史的な事例ではあるが、この問題を考える上で常に参考事例となるコンゴ動乱の事例を簡単に取り上げてみよう。これはPKO黎明期の明らかな失敗事例だが、1990年代後半のモブツ政権崩壊を導いたザイル紛争に直接関わるものだし、また1994年以降のルワンダ紛争とも深層において繋がっているので、中部アフリカの紛争を考える場合、極めて重要な事例である。また本稿においてはコンゴ動乱だけでなく、ナミビア、アンゴラ、モザンビーク、さらにはルワンダにおける紛争と和平についても述べるので、初めに簡単にアフリカの歴史についてまとめておこう。

ヨーロッパのアフリカ支配の先鞭はポルトガルによってつけられた。15世紀の中葉、アフリカ北西部において奴隷を捕え、大航海時代の探険の珍しいみやげ物とした。16世紀中葉には新大陸における労働力として黒人奴隷は価値づけられるようになり、奴隷貿易が組織化された。18世紀末に奴隷貿易が禁止されるまで6000万人もの人口がアフリカから失われた。奴隷貿易は18世紀末から19世紀初頭にかけて終息をみるが、実はその次に来る新手の、より手強い支配形態にアフリカ諸国は直面する。

時代はより内陸への浸透、つまり植民の時代へと変わった。そしてそれは常に武力による征服として行われた。17世紀中葉からケープ地方に入植していたオランダ系移民は、イギリス系移民に圧迫され、1837年頃から北上を始めた。またフランスのアルジェリア占領が続いた(1830年)。

以上のようなアフリカへの植民の開始は、アフリカ内陸部の探険を必要としていた。宣教師でもある探険家ダヴィッド・リヴィングストンは1852年から1873年の長きにわたり、南部及び東部アフリカを踏破した。しかし現代アフリカの政治地図を考える時、より決定的な役割を果たしたのはスタンレーであろう。スタンレーは1841年にウェールズに生まれた。米国に渡り、新聞記者となったスタンレーに回ってきた仕事が、アフリカで探険中に消息を断ったリヴィングストンを捜すという大仕事であった。タンガニーカ湖畔でリヴィングストン発見に成功した彼は、後に再度アフリカに舞い戻った。1874年から1877年にかけて、ザンジバル(現タンザニア)からヴィクトリア湖、タンガニーカ湖を經由し、コンゴ川を下って、河口のボマに辿りついた。アフリカ大陸を東から西へと横断した画期的な探険旅行であった。そしてこの探険旅行こそが、後のコンゴ自由国の成立、そして他の列強によるアフリカ分割に道を開いた。

その後ベルギー国王レオポルド2世に会ったスタンレーは、国王自身がパトロンを務める国際コンゴ協会の代表者としてコンゴに赴くことを委嘱された。1879年、三度コンゴにやってきたスタンレーは、コンゴ川河口を出発し、1881年11月1日にはレオポルドヴィル(現キンシャサ)を拓き、さらにコンゴ川の上流へと歩を進めて行った。

## 2 - 1 - 2 ベルリン会議

ヨーロッパ人の征服の手法は、その場所にやって来て、旗を立て原住民部族長を買収することだと言われるが、実際にもスタンレーはラム酒等の贈り物を山のように従者にもたせ、アフリカ人集落を順に尋ねていった。そして部族と国際コンゴ協会との間に「協定」を締結し、アフリカ人部族に交易の自由を保障するかわりにその主権を協会側に委任させたのである。しかし中部アフリカに触手を伸ばしていたのはレオポルド王のみではない。イギリス、ポルトガル、ドイツの領土拡張の野心が「アフリカの心臓」であるコンゴ南部地域で激しく交錯していたのである。

こうしてアフリカにおける領土獲得の利害とルールを調整する必要が生じ、1884年11月から翌年2月にかけて、ビスマルクの招請になるベルリン会議が開かれた。この会議ではビスマルクの主張が通り、アフリカ領有の実績を勘案し、行政管理を行うことができる範囲で境界を定めるものとされた。

イギリスはタンガニーカをドイツに取られたことを別とすれば「地中海(カイロ)からケープまで」の対象地域を確保したのに加えて、ナイジェリア、ゴールドコースト(ガーナ)の最も富裕な地帯を掌握した。フランスの「ダカルからジブティまで」の夢はかなわず、西アフリカからチャドにかけての広大な地域の他、ウバンギ川流域を手に入れた。ポルトガルはアンゴラ、モザンビーク、ビサオ地域を得た。外交的に最も成功したのは会議主催国のドイツで、遅ればせながら手をつけていたタンガニーカ、南西アフリカ、さらには唾をつけたばかりのトーゴ、カメルーンも手に入れた。最後にコンゴであるが、コンゴこそは各列強の垂涎的だったのである。そしてこの地域は、スタンレーの探検をレオポルド2世が買ったかきがあり、国際コンゴ協会に与えられた。

さて、ベルリン会議を境にしてアフリカの状況はまさに一変する。それまでは主として沿岸部のみがヨーロッパ列強の支配下にあっただけだったが、ベルリン会議により、一気に内陸に向かって勢力圏の範囲が策定された。これ以降列強は、内陸部での国境の相互確認、若干の修正、さらには領域の住民たちの平定へと動いてゆく。こうしていまやアフリカ大陸の面積の90%がヨーロッパ列強の支配下に入ってゆくのである。

## 2 - 1 - 3 コンゴ、独立から動乱へ

1960年はアフリカ独立の年と言われる。アフリカにとって輝かしい年だが、他方、悲劇も発生している。ベルギーからの独立に際し1960年に勃発したコンゴ動乱においては、当時としては前例を見ない平和執行型かつ行政統治型の国連平和維持活動が、これまた前例を見ない規模で行われた。したがってコンゴ動乱は、国連PKOを考える場合に常に重要な事例である。PKOが注目を浴びるきっかけとなった1956年のスエズ動乱における国連緊急軍(UNEF)の成功が国連の紛争処理能力について明るい展望を与えたのに対して、まったく何の成果も得られず、財政難により混乱と失意のなか撤収し、教訓だけが残ったコンゴ動乱のPKOについてごく簡単に見てゆこう<sup>14</sup>。

先に見たようにコンゴ(後のザイール)はベルギーの植民地ではなく、探検にスタンレーを派遣したベルギー国王レオポルドの私有地として出発した。働きの悪いゴム園労働者の手を切り落とし、

<sup>14</sup> Abi-Saab, Georges (1978), *The United Nations Operation in the Congo 1960-1964*, Oxford University Press を参照。

地で染まった「赤いゴム」と批判されるなど、コンゴでの過酷で非人道的な政策によって厳しい国際的批判に直面した国王が、私有地を放り出し、ベルギー政府に寄贈した。したがって自ら望んだわけでもないのに国王からコンゴという植民地を与えられたベルギーにはそもそも植民地経営の政策が欠落していた。

アフリカ諸国が独立に向かう熱気のなかで、ベルギー領コンゴが無風状態であることはできず、後に独立時に主導権争いをすることになるカサヴブやルムンバがコンゴ政界で頭角を表してきた。これに対応してベルギー政府は、1960年1月、コンゴの指導者をブリュッセルに招いて、コンゴ独立に関する円卓会議を開催した。その結果、何と同年5月、6月に州議会選挙と上・下院選挙を行い、6月20日にコンゴ政府樹立、6月30日に独立宣言が出されるというスケジュールが急転直下、泥縄式に決定した。

多党乱立の総選挙を受けた組閣は難航を重ねた挙句、急進的なルムンバ首相、穏健なカサヴブ大統領のコンビが誕生した。しかしコンゴ独立式典からわずか5日後に発生したストライキは、瞬く間にコンゴ各地でのストライキや暴動となって波及していった。ベルギーが自国民保護を目的に降下部隊二個大隊をコンゴに急派すると、事態はさらに收拾のつかない混乱に陥っていった。ルムンバはまず米国に対して兵力派遣を依頼したが、米国は単独派兵は好ましくないと考え、国連に依頼するよう回答した。

7月13日夜、緊急召集された国連安保理事会は、ベルギー軍の撤退を議決、主としてアフリカ諸国の軍隊からなる国連軍(ONUC)をコンゴに派遣し、各地の混乱はひとまず静められた。しかし混乱のどさくさにまぎれて、7月11日に州首相チョンベが分離独立を宣言していた南部のカタンガ州では、ベルギー軍が頑として国連軍の進駐を拒んでいた。国連事務総長ハマーショルドは8月、自ら直接カタンガへ飛び、自国のスウェーデン軍からなる国連軍の進駐を実現した。9月に入ると、カサヴブとルムンバの対立が決定的となり、互いに解任しあう事態となった。9月14日、かつてはルムンバ派として鳴らした軍司令官ジョセフ・モブツによるクーデターが発生し、暫定的にコンゴ軍が国政の実権を握った。モブツは国中から全大卒者27名を集め、政府にかわる「行政委員会」を設置し、これにより行政事務は独立以来はじめて比較的円滑に行われ始めた。解任以降、国連軍ガーナ部隊により首相官邸に保護されていたルムンバは、官邸を脱出、決死の逃避行を試みたが、モブツによって逮捕され、4ヵ月後にカタンガで殺害された。

その後コンゴは、首都レオポルドヴィルのカサヴブ政権、スタンレーヴィルのギゼンガ政権(ルムンバの後継者)、エリザベットヴィルのチョンベ政権とに事実上分裂することとなった。しかしルムンバの殺害以来、国連の対応も変化してき、1962年2月には中央政府軍と組んで、カタンガ憲兵隊に対してはじめて攻撃を開始し、エリザベットヴィルを12月に落とすと、チョンベはスペインに亡命し、カタンガ分裂に終止符が打たれた。次に国連軍はスタンレーヴィルに転じ、1963年1月、ギゼンガを逮捕して中央政府に引き渡した。しかしこれをもってコンゴが安定し、国連軍が後顧の憂いなく、コンゴを去ったわけではない。

#### 2 - 1 - 4 国連軍撤収後のコンゴ動乱

1963年10月、ルムンバ派を中心にレオポルドヴィルの対岸、旧フランス領コンゴのブラザヴィ

ルを本拠に民族革命会議が結成され、中央政府に対する抵抗運動が開始された。1964年夏にはコンゴの五分の三は反乱側の支配下に入ったものと見られた。国連軍は1964年6月に4年間の活動の後、財政危機によりコンゴから撤退した。すると首都レオポルドヴィルの治安がとりわけ悪化し、カサヴブがスペインに亡命していたチョンベを首相に迎え入れたので、革命側の反乱はさらに勢いを増した。1964年11月、中央政府はベルギー、アメリカに支援を求め、二国の連合軍は「人道作戦」と称した軍事介入を革命側の根拠地スタンレーヴィルに対して行った。1965年9月には、革命側の勢力はほぼ一掃された。

カサヴブ大統領は、全国的な混乱を收拾するため、白人傭兵の解雇を声明し、悪評高いチョンベを解任したが、こうした民主化の方向性を阻んだのが再びあのモブツであった。1965年11月、陸軍司令官モブツは再びクーデターをおこして、自ら大統領に就任し、以後長らく独裁を続けたことは周知の通りである。

コンゴ国連軍(ONUC)の活動のなかで目立ったことは、一夜のうちに宗主国ベルギーに放り出されて自らの国を統治する術を知らなかったコンゴのために、国連がコンゴ人に成り代わってその行政を担当したことだ。暫定統治という名こそ冠してはいないが、行政をも司るという意味ではコンゴ国連軍がその嚆矢なのである。国連の行政運営は、財政、農業政策、交通、通信、教育、医療衛生など17の分野で1000人以上の職員を派遣して行われた。そのなかには、560人の中等教員、140人の医師、34人の航空管制官などがいる。経済再建を担当する国連派遣の経済政策担当官は、外国援助を当てにした再建計画を立てた。

コンゴ国連軍は2万人近い要員を動員した国連史上最大の活動であり、しかも国連の活動によって当初の問題がまったく片づかなかったという意味で残した教訓も大きかった。何よりも234名にのぼる国連PKO史上最悪の国連側の犠牲者を出し、その中にハマーショルド国連事務総長(搭乗機撃墜死)が含まれている事実は重要である。コンゴ動乱は、独立した国に対する大国の干渉とか、相対立する複数の国内勢力に国連がどう対処すべきか、一国の平和維持に關与する国連の行動の試金石となった。

## 2 - 1 - 5 コンゴのその後と新しい国連 PKO

1965年に政権を奪取したモブツ大統領は、1970年、1977年、1984年の三度の選挙を経て、30年以上にわたり独裁体制を維持した。長らく世界最悪の独裁者と言われ続けたモブツ大統領は、1991年12月に大統領の任期が切れたものの、そのまま居座り続け、1993年1月に大統領選挙を行うとの公約も反故にした。しかしそのモブツ体制も1997年に終末を迎えることとなる。5月15日のケープタウン和平会議の翌日、モブツが権力を放棄、17日には、前のカタンガ州議会議員で、かつて人民革命会議のなかの一派で重きを成したローラン・カビラ將軍の反政府軍がキンシャサに無血入城し、カビラ自身が新生コンゴ(モブツ時代のザイルから再改称)の元首に就任した。1965年に半年間コンゴに潜入していたチェ・ゲバラ<sup>15</sup>と共闘を誓い、初めゲバラが高く評価しながら、後に失望するに至るカビラが、皮肉にもその後頂点に登りつめた。

<sup>15</sup> パコ・イグナシオ・タイボ II 他著 / 神崎・太田訳(1999)『ゲバラ コンゴ戦記 1965』現代企画室、p.357

モブツ放逐により状況の改善が期待されたが、実際はカビラ大統領自身が、故郷の南部カタンガ地方出身者を政権中枢に登用、強権的姿勢を強め、融和・和平に消極的な姿勢を取った。内戦の原因が終結したとは言えず、果たして1998年8月に東部地域でツチ族や旧ザイル軍関係者からなる反政府軍が武装蜂起して、内戦が勃発した。カビラ政権を支援するアンゴラ、ジンバブエ、反政府勢力を支援するルワンダ、ウガンダがコンゴへ派兵、今やそれは周辺国を含めたアフリカ大陸中部全域を含んだ大紛争となっている。1999年8月にはルサカで全当事者が内戦終結につき合意したが、それが守られている状況でもない。

その後欧米諸国はコンゴに国連PKOを派遣すべく外交努力を行った結果、2000年2月24日、国連安保理により満場一致で派遣が正式に決定された<sup>16</sup>。米国が起草した決議案によれば、現状は90名の軍事連絡要員が駐在しているだけのものを、新しく5000人の軍人、500人の停戦監視団からなる国連軍(MONUC)が派遣されることになった。米国や国連は、本PKOはコンゴでの平和執行が目的ではなく、単にルサカ合意の履行をモニターするためと期待値を低めるべく喧伝しているが、確かにこの計画は広大なコンゴを舞台にするにはあまりにも中途半端な規模になっている。

もっともこのPKOは国連で決定はしたものの、コンゴへの受入れを巡って紆余曲折が続き、しかも展開が始まる前の2001年1月、何と内外で孤立を深めていたカビラ大統領が狙撃され死亡するという事件が発生、息子のジョセフが権力を継承した。カビラ政権の後ろ盾だったアンゴラの関与も囁かれているが、真相は依然闇に包まれている。もっとも長男ジョセフの統治下で和平の機運は芽生えており、10月にエチオピアで内戦終結に向けた国内各派の対話が開かれ、2002年2月にも南アで再開、継続されている。

## 2 - 2 サイプラス紛争の事例

### 2 - 2 - 1 サイプラス紛争、ギリシャ系の言い分

1964年以降、国連PKOが長らく駐留しているサイプラスの事例は、対峙する両当事者の間に展開し、停戦監視するという古典的なPKOの典型であり、また紛争の原因に関する双方の立場を考える際、非常に興味深い事例である。

現地の実態、様子を理解していただくために、筆者の訪問印象記の一部を以下に紹介させていただきたい。ニコシアは一見したところヨーロッパ風で気持ちの良さそうな街である。中心街に程近いところにレドラ宮殿という建物があり、そこが分断された南北間の通過地点となっており、手続きすると外国人なら通過が可能である。通りをほんの数分歩くと古い立派な城壁に突き当たり、そこに国連軍の監視塔がある。この茶色の城壁は16世紀にヴェネチア人がトルコの侵入を防ぐために建築したものだという。サイプラスを舞台にした東西の勢力の攻防ということでは、かつて十字軍の時代には、本隊から離脱した別働隊によってサイプラスにも十字軍王国が建国されている。この島は常にヨーロッパと近東世界との接点にあった。

写真撮影禁止等の看板や廃屋が見えてきて、ものものしさが突然高まると、ほどなく検問所に到

<sup>16</sup> S/RES/1291, Feb.24 2000

達する。事務所でパスポートを提示し、越境の手続きをする。トルコ側でパスポートに印を押されないこと、買い物をしていないことの二点を念をおされ、ゲートをくぐる。そこから100mくらいは無人地帯になっている真っ直ぐな道が続く。その先にはトルコ側の検問所があり、看板には「ようこそ北サイプラス・トルコ共和国へ」と書かれてあり、屋上には月のマークの入った赤地と白地の旗がセットになって翻っている。

分断線を越えると、目に入ってくる文字はギリシャ文字からローマ字を用いるトルコ語に突然変わる。北ニコシアと南ニコシアの何が違うのかを考えてみる。街の造りは一見して違うということはない。かつては一つの同じ街だったのだからそれは当然だろう。人を見てみるとトルコ側の方がギリシャ側よりいくぶん東洋的で、服装もより伝統的で保守的である。しかし女性でヒジャブ(ベール)を被っている人は多くはない。車も南側より少しばかり古い。乗合バスなどはその古さが歴然とし、泥や埃にまみれた旧式のバスが現役で走っている。

さてベルリン統一後のヨーロッパで唯一分断された首都を持つサイプラスでは、人口の77%を占めるギリシャ系住民と18%を占めるトルコ系住民は、1960年の独立後も衝突を繰り返したので、1964年以来、国連サイプラス平和維持軍(UNFICYP、約1100人)が派遣されている。1974年には、ギリシャとギリシャ系地下組織がサイプラスでクーデターを起こしたことから、トルコ軍が介入、サイプラスの北部の38%を占領した。1983年には「北サイプラス・トルコ共和国」を一方向的に宣言し、現在でも3万人のトルコ軍が駐留している。

現在、ギリシャ系の南部とトルコ系の北部に地中海の島が二分されているわけだが、南北双方の広報用パンフレットは、サイプラス問題に関し我々にまったく新しい視点を提供してくれる。一般的にはトルコの軍事占領が続いていてサイプラスが分断されているというイメージを抱きがちで、ギリシャ系住民に同情を寄せがちである。しかし双方それぞれに主張はあり、真実は一般的に考えられるほど単純なものでもない。まずギリシャ系側の言い分から見よう。

「かつては混ざり合って暮らしていたギリシャ系、トルコ系の二つのコミュニティを今は分断線が南北に隔てている。その結果、サイプラス島の人口の80%を占めるギリシャ系が島の面積の三分の二以下のところに閉じ込められ、18%を占めるに過ぎないトルコ系が37%にも及ぶ面積を占有しているという状況となっている。島の人口の三分の一にあたる20万人のギリシャ系住民がトルコにより占領された北部から追われ、国内で避難民となっている。

トルコによる占領の傷跡の劇的な例は、東海岸のファマグスタだ。1974年夏、トルコ軍により奪取されたビーチ・リゾートの町ファマグスタでは、3万5000人の住民と避暑客がトルコ軍の侵攻により町を逃げ出すことを余儀なくされた。その後町はトルコ軍により閉鎖され、無人化され、意図的にゴーストタウンとされたのである。サイプラス分断という事実を最も日常的に感じさせる場所は他ならぬ首都ニコシアであり、ニコシアこそ世界最後の分断された首都である。町の中央を東西に走る分断線によりニコシアは南北に分断されている。

トルコ側は占領を既成事実化し、国際的に承認されることを狙っているが、ギリシャ系が願っているのは、サイプラス人という単一の市民権を伴った統一されたサイプラスを取り戻し、そこでは移動の自由や居住の自由等、基本的人権が保障されることである。分断線はギリシャ系サイプラス人に失われた家や土地を思い起こさせる。われわれは国土統一を取り戻し、住民がかつてのよう

に平和裡に暮らせるために運動を続ける。<sup>17)</sup>

まことに明瞭な解説で、まさにトルコの占領が早く終わればいいのにと一般には思えよう。

## 2 - 2 - 2 トルコ系の言い分

しかし他方、トルコ側にも言い分はある。多少長くなるが、対立する当事者双方の言い分を公正に聞き分けることは民族紛争研究にとりきわめて重要なことなので、敢えてここでその一部を引用しよう。

「過去22年間はサイプラスの歴史のなかで最も平穏な時期であると言うことができる。なぜなら1974年7月20日のトルコによる和平作戦によりサイプラスのトルコ系住民が、ギリシャ及びギリシャ系サイプラス人による虐殺の恐怖から解放され、サイプラスのギリシャへの併合の試みが失敗に終わったからである。

キプロスの困難な歴史は19世紀末にその支配権がオスマン・トルコから英国に移ったことに始まる。1878年以降、ギリシャ及びギリシャ系サイプラス人の唯一の目的はサイプラスのギリシャ本国への併合であった。そうであったからこそギリシャ系とトルコ系のパートナーシップにより(保証条約)、1960年に成立したサイプラス共和国はわずか3年間しか続かなかった。ギリシャ系はこの二民族からなる新国家を単にギリシャへ併合する第一歩としか見なかったからだ。

1963年12月、トルコ系のサイプラス人は公的機関から追放され、また国会議員は登院を禁じられた。同時にトルコ系を抹殺するための計画が策定され、実行された。1963～1974年はトルコ系にとって流血と恐怖の11年間であり、103の村から3万人のトルコ系住民が追われ、トルコ系の12万人の住民は全土のわずか3%の土地に閉じ込められることとなった。

1974年7月15日、ギリシャの軍事政権がギリシャ系サイプラス人の協力者と共同してサイプラスでクーデターを起こしてマカリオス政権を倒し、サイプラスのギリシャ併合を実行するためテロ組織のリーダーだった Sampson を押し立てて傀儡政権を樹立した。Sampson 政権は事実上のサイプラス併合へ向けてサイプラス・ヘレニック共和国を宣言した。クーデターの過程で多数のトルコ系サイプラス人だけでなく、マカリオス支持の数百のギリシャ系サイプラス人も殺害された。

事態の重大性に鑑み、トルコは保証条約の保証国でもある英国と共同して介入する道を探したが奏功せず、ここに至ってトルコは保証条約に基づいて1974年7月20日、平和作戦と命名された軍事介入に乗り出し、トルコ系住民等の保護を行うとともに、Sampson 政権を倒壊に導いた。しかしながらギリシャ系地域においてトルコ系住民への攻撃が止まず、キプロス島北部にトルコ系住民のための聖域を設置する必要性が生じた。これを達成するため第二の作戦が8月14日に敢行され、現在に見る南北境界線が引かれた。

2回にわたる作戦の成果を法的実体高めるため、ギリシャ系及びトルコ系当局との間で1975年に住民交換協定が締結された。こうして二民族がそれぞれの地域で自ら統治し、自由に暮らす基礎ができ、トルコ系住民の側は1983年11月15日に自らの国家『北サイプラス・トルコ共和国』を設立したのである。

<sup>17)</sup> Cyprus, Press and Information Office, Republic of Cyprus( 1995 )

こうして現在サイプラス島には二つの別個の正統的な統治組織が存在するのであるが、ギリシャ系は自らが破壊したサイプラス共和国という国名を違法に用い、全サイプラスを代表してEUに加盟しようとしている。ギリシャ系が、サイプラス島において平等な政治的地位と主権を有する二つのコミュニティ、二つの地域から成る連邦制を受け入れなければ現状の閉塞状態は続く。今の枠組みのなかでサイプラス島に実質的な和平がもたらされている事実を忘れてはならない。<sup>18</sup>」

### 2 - 2 - 3 「分離」か「混住」か

双方の主張を聞いていると、先入観が音を立てて崩れて行くとともに、冷静に考えればどちらの陣営も承認している争いのない真実が見えてくるのも事実である。歴史的にサイプラスではギリシャ系が圧倒的多数派で、それゆえギリシャ本国への併合の策動等、常にトルコ系の生活を脅かす状況は存在したこと、現にそうした動きが1970年代に顕在化し、トルコ系住民保護のためにトルコ軍が介入したこと、双方の側で居住地を追われた避難民が発生した経験を共通して有すること、トルコ軍介入以降住民の住み分けが制度化され、その是非は措いても、分断、つまり住み分けにより確かに住民間の軋轢は減ったこと等々。

キプロスが私たちに教えてくれることは、紛争は住民の意思というより、一部の過激な政治勢力が引き起こしたもので、民族対立から両陣営が結果的に分離して住み分けをしている現状を前にして、かつてのように常に火種を抱えながら、単に「混住」することが共存なのか、「分離」して住み分けをした上で行き来するのは共存ではないのかという問題だ。それは社会的暴力構造を含んだ見せかけの平和か、一般には違法とされる制度のもとでの比較的安定した社会的平和との間の悩ましい選択である。同じ問題には後ほどボスニアでもパレスチナでも、さらにはコソヴォでも遭遇することとなる。

こうしてサイプラスにおいては分断が固定化されているので、逆に紛争は収まっており、和平への内発的なモチベーションが生まれにくい結果をもたらしている。もっともやっと最近、EU加盟も睨んで、ギリシャ系側首相が北側を初訪問するなど、状況に動きが見えてきたのも事実だ。

## 2 - 3 イスラエルにおける和平モチベーションの事例研究

### 2 - 3 - 1 中東紛争の歴史

イスラエルがなぜ中東紛争の元凶とされているかと言えば、長らくパレスチナ人が住んでいたこの地において、20世紀に入り急増したユダヤ移民により1948年に強引に建国された国だからである。独立宣言直後になだれ込んだ周辺アラブ諸国との第一次中東戦争(独立戦争)を建国早々のイスラエルはなんとか持ちこたえたばかりか、以前国連が示していたパレスチナ分割案よりもイスラエルにさらに有利な停戦ラインで戦闘を終えた。辛うじて西岸はヨルダンが、ガザはエジプトが占領した。それが現在のイスラエル・パレスチナ間の境界である。この過程で多くのパレスチナ難民がイスラエルの版図外に発生した。また国連初のPKOである国連休戦監視機構(UNTSO)が設置

<sup>18</sup> Peace and Freedom: 22<sup>nd</sup> Anniversary, Public Affairs and Information Office, Turkish Republic of Northern Cyprus

されている。1967年の第三次中東戦争で、イスラエルはその停戦ラインをさらに越えて、シナイ半島、ゴラン高原、そして西岸・ガザ、さらには東エルサレムを占領した。シナイ半島はその後順次返還され、その結果エジプトとの和平は1979年に達成された。

郷土を追われたパレスチナ人によって結成されたPLO(パレスチナ解放機構)は、その後ジョルダンを追われ、南レバノンに移動していた。越境攻撃に悩まされたイスラエルはPLO勢力をレバノンから追放するために1982年には深くベイルートにまで達する軍事進攻を行い、PLOを追い出すことに成功し、その結果、PLOはテュニスに流れ着く。レバノンのキリスト教政権と和平条約を結ぶことには失敗し、イスラエル軍はその後撤退したが、その際、国境のレバノン側に帯状に設置した安全保障地帯に駐留を続けた(2000年5月に一方的撤収)。

## 2 - 3 - 2 湾岸戦争後、中東和平へと

さて湾岸戦争が終結すると、終結後の中東和平解決を確約してアラブ諸国の湾岸戦争への協力を取り付けていた米国ブッシュ政権は、その確約通り、1991年10月マドリードにおいて行われた中東和平会議に、気が進まないイスラエルを引っ張り出すことに成功した。ここに中東紛争の歴史のなかで、パレスチナを含む紛争の全当事国が初めて同じテーブルに着くことになった。

こうした和平の機運のなか、1992年7月に誕生したラビン労働党政権は、そのマドリード会議での指導原則であった「領土と和平の交換の原則」を掲げ、積極的に和平交渉を進めるスタンスを取った。新政権はオスロを舞台にPLOとの秘密協議を優先させることとした。その結果、翌1993年9月、電撃的にイスラエルとPLOが相互承認し、暫定自治原則宣言(オスロ合意)が成立したことは周知の通りであろう。また湾岸戦争でのイラク支持により孤立し、経済困難に直面したジョルダンは、イスラエルと領土問題が無かったこともあり、米国の強い働きかけの結果、1994年7月、対イスラエル単独和平に踏み切った。

こうした流れのなか、筆者が現地に駐在した1995年からの2年間は激動の時期であった。1995年前半はゴラン高原返還による対シリア和平問題に国中が揺れ<sup>19</sup>、一転して後半はイスラエル軍のパレスチナ西岸主要都市からの撤収が急速に進展し、そうしたなか焦燥感を強めた宗教的で右派の青年により11月にラビン首相暗殺事件が引き起こされた。それにも関わらず、パレスチナ側では1996年1月には歴史的なパレスチナ自治選挙が行われ<sup>20</sup>、アラファト議長が初の民選の指導者として選ばれ、さらに4月にはパレスチナ憲章から懸案のイスラエル敵視条項が削除された。しかしこうした和平へのうねりの高まりにも関わらず、連続自爆テロ事件の余波を受け<sup>21</sup>、その直後の5月のイスラエル選挙において和平推進派の現職、労働党ペレス首相が敗れ、右派のリクードのネタニヤフ党首がイスラエル史上初の首相公選を制した。

3年に及ぶネタニヤフ政権時代の和平停滞を受け<sup>22</sup>、1999年には満を持して労働党のバラク政権

<sup>19</sup> ゴラン高原の情勢および自衛隊派遣については小川秀樹(1996)『国際平和協力と日本 ゴランPKOに想う』戦後50年とこれからの日本』読売新聞社を参照

<sup>20</sup> 小川秀樹(2000)『イスラエル・パレスチナ聖地紀行』連合出版参照

<sup>21</sup> 小川秀樹(1996)『パレスチナ和平に光明は見えるか』『This is 読売』1996年6月号、読売新聞社

<sup>22</sup> 小川秀樹(1998)『パレスチナ和平は停滞すれど瓦解せず』『軍縮問題資料』1998年9月号、宇都宮軍縮研究室

が登場したが、和平交渉は進捗しなかった。予定したパレスチナ独立宣言も外交圧力により度々延期させられ、パレスチナ住民の不満が充満し、2000年9月末以降、ガザ・西岸で流血の衝突が繰り返され、遂にバラク首相が辞任、2001年2月上旬に首相公選が行われ、リクードのシャロン党首が現職首相を破った。和平の前途にさらに暗雲が漂い始めた。

以上が現在に至るまでのイスラエルを巡る基本的状況で、ゴラン高原という領土問題を抱えるシリア(及びレバノン)は未だ和平に踏み切っておらず、パレスチナとは暫定自治期間を経て、エルサレムの扱い、国境、パレスチナ国家、難民の扱い等を決める最終的地位交渉に移行したところであったが、その後も、交渉は暗礁に乗り上げ、何と治安権限を移譲してイスラエル軍が撤退したはずの地域にも再侵攻が行われ、治安情勢は悪化の一途を辿っている現況である。

### 2 - 3 - 3 住民たちの和平モチベーション

もっとも、混迷するパレスチナ和平を見て、和平の行方、いや落としどころがまったく分からなくなったというわけでもない。双方の政治が決断できないだけでなく、実際には1993年のオスロ合意の時と同様、最終的地位交渉に関しても、事前の秘密合意は行われており(アブ・マーゼン＝ベイリン間合意)、エルサレム、国境問題等についてもすでに大筋の合意らしきものが醸成されていることは当地では広く知られていて、そのイスラエル側の文書も存在する<sup>23</sup>。

実際、そうした大筋の合意に沿ったバラク政権時のイスラエル側の最終的地位に関する真摯な提案を、仮にアラファト議長が受け入れていたなら、パレスチナ和平はすでに解決していた可能性は十分にあった。そしてそれを受け入れなかったことで、バラク政権の崩壊、シャロン政権の登場に導き、現在の混迷のきっかけを作った。その一件に関してはパレスチナ側こそが和平へ正面から立ち向かわなかったと批判されても仕方なからう。

いずれにしても和平への暗黙の合意を受けて、パレスチナの将来の首都とされるエルサレム東部郊外のアブディスというところでは建築ラッシュが始まっており、そのなかの会議場とされる建物は、地元では将来の国会議事堂であるともっぱら噂されている。

パレスチナが早晚、国家となるのは既定路線である。外交面で常に米国と一線を画するEUなどは、常に国家承認というカードを切る機会を窺っている状態だ。問題となるとすれば、イスラエル・パレスチナ間で開かれた国境システムを有すべきか、それとも国境にはフェンスを張り巡らせて分離した上で住み分けをするかということだ。民族共存という美名を素直に信じる人は、分離政策を批判するが、そもそも分離政策を声高に言い出したのは和平推進を進めたラビン首相であり、分離が悪いとする根拠はどこにもない。パレスチナとの武力抗争に業を煮やしたシャロン首相が2002年2月にフェンスを伴った分離帯構想をぶち上げ、実際、6月からはその第一段階として、西岸北部の町ジェニン周辺の停戦ラインに沿って120kmに及ぶ防護壁の建設が100億円をかけて開始された。しかし分離帯構想自体は何も新しい発想でも、リクード的な発想でもない。国境にフェ

<sup>23</sup> 本稿巻末に参考資料1として概略を訳文で添付した。イスラエル側の文書(英語版)であるが、労働党・リクードなどの有志が最終的地位合意のアウトラインを提案したいいわゆる「ベイリン・エイタン合意」がある(労働党のヨッシー・ベイリンとリクードのミハエル・エイタンのイニシアティブによるためこう呼ぶ)。National Agreement regarding the Negotiations on the Permanent Settlement with the Palestinians, 22.1.97

ンスがあったり、検問所があるのは先進国間でも珍しくはない。EUはやっとシェンゲン条約により域内国境での検問廃止を実施しているが、米国・カナダ間でも国境を車でノンストップでは通過できない。いったん住み分けし、お互いに郷土を持った上で、必要に応じて越境して交流をすればいいのである。

実際にイスラエルを訪問してみると、中近東というイメージから想像していたよりは遥かに住み易く、馴染み易いところだ。何といてもヨーロッパ出身のユダヤ人が築いた国だし、それに地中海世界の一部でもあり、また英語も広く通じる。もちろん周辺諸国とすべて和平が成立しているわけではなく、緊張感は日本とは比べものにならないが、だからと言っていつも戦争とテロの恐怖に脅えている国というわけでもない。

むしろユダヤとアラブはこんなに仲がいいのかと驚くことの方が多い。例えば、イスラエルはユダヤ人の国家だと思われているが、実際には難民として逃げないで残留したアラブ系住民がイスラエル人口の2割近くもいる。アラブ系イスラエル人である彼らはアラビア語で生活し、教育を受ける権利を持っている。アラビア語はヘブライ語と並ぶイスラエルの公用語である。経済的には差別が残っていて、彼らがイスラエルの会社に就職することはほとんど困難であるが、他方、政治的には彼らの政党を持ち、国会議員も出している。また例えば、暫定自治によりパレスチナに完全に返還されたと思われがちながザだが、実際には未だにイスラエルの入植地が残っていて、イスラエル領からそこへ通じる道路を、今やイスラエル兵とパレスチナ警察が合同でパトロールしている。

二つの国が並立した上ででの共存へ向けての試運転はすでに実地では始まっている。時代は確実に変わりつつあり、イスラエルが建国されてすでに半世紀以上経った。イスラエルもパレスチナも、一部の狂信的な人以外は、すでにお互いの存在を既成事実として受け止めている。

世界でもっとも解決が困難と言われるパレスチナ問題であるが、内発的な和平モチベーションがないわけではない。後ほど見てゆくように、選挙によって揺れ動く政権党の意向が大きく和平の行方に影を落としているだけで、国民のレベルでは常に約半数は明確に和平を志向しているのが実態なのである。

## 2 - 4 カンボディア紛争の事例研究

### 2 - 4 - 1 UNTAC に至るカンボディア紛争の経緯

1953年のフランスからの独立後、シハヌークの懸命のカジ取りがなんとか奏功し、1960年代のヴェトナム戦争たけなわの頃でも、カンボディアはインドシナのオアシスと言われるほどの平和を享受していた。米国の支援を受けたロン・ノルが、1970年にシハヌークを追放したときからカンボディアの運命は暗転する。放逐されたシハヌークは、ポル・ポト派と組み、反ロン・ノル闘争を開始し、1975年4月、プノンペンが「解放」され内戦が終わったと皆が思った瞬間から、カンボディアの本当の悪夢が始まる。プノンペンの解放は実質的に中国に支援されたポル・ポト軍によるプノンペンの制圧であり、都市住民の強制退去に始まる暗黒の4年間に少なく見積もっても100万人以上の人命が失われた。

カンボディアの紛争が初めて日本の多くの人の注目するところとなったのは、1979年から突如、

西部タイ国境に多くの難民が溢れかえった時である。少なからぬ日本人が難民支援に駆けつけ、国際的な人道支援が組織化され始めた。実際、日本の大手NGOの大半はこの時期のタイ国境での活動に端を発すると言っても過言ではない。

さて一体その時期、多くの日本人が難民救援活動に駆けつけたタイ・カンボディア国境で何があったのか。カンボディアでは、1975年4月17日のプノンペン陥落により親米ロン・ノル政権が崩壊、ポル・ポト派などがプノンペンに入城した。中国の文化大革命の影響を受けた狂信的なポル・ポト政権のもと、以降カンボディアでは都市や学校、あるいは通貨、宗教、学校、伝統芸能といったもの、さらには親子関係さえも否定され、国全体が巨大な強制収容所と化した。その間の事情は、幾多の書物やアカデミー賞映画「キリング・フィールド」に詳しい。しかし当時、ポル・ポト政権下のカンボディアで何が起きているかは外部からはほとんど分からなかった。しかし、時が経つにつれ次第に漏れ伝えられる情報から虐殺が懸念され始めた。

国境紛争をたびたび引き起こす新政権の反越的態度に業を煮やした隣国ヴィエトナムが、ポル・ポト派の離反分子(ヘン・サムリン、フン・センら)を盛り立てて、カンボディアになだれ込んだのが、1978年末のことだ。翌年1月には首都プノンペンを制圧、一挙にタイ国境に向かって大進出した。そしてその大攻勢から難を逃れるために、反越三派系(シハヌーク派、ソン・サン派、ポル・ポト派)の兵士やその支配地域下の住民が難民としてタイ国境に流出したというのが、難民発生の経緯だった。

難民が国境に流出したという状況からもわかる通り、戦況は圧倒的にヴィエトナム側、つまりいわゆるプノンペン政権(現在の人民党)に有利で、三派側は、国境沿いの山中にエンクラウヴ(飛び地)のように支配地域を設け、そこからプノンペン政権支配地域に散発的にゲリラ攻撃を仕掛けるというのがやっとだった。1980年代はこうしてヴィエトナム主導で、カンボディアの大半の地域に平和と安定がもたらされた。もっとも、1982年に、ASEANの圧力で反越三派といわれたシハヌーク派、ソン・サン派、ポル・ポト派が「民主カンブチア連合」政府を樹立し、タイ国境付近に支配地域を築いて抵抗運動を開始し、実体のないこの政権が国連に議席を占め続け、また主要国の承認を受け続けることとなった。1987年12月にシハヌークとフン・センの会談が初めてフランスで行われた裏には、このままプノンペン政権の統治が永続化すれば、自分は永遠にゲリラグループのリーダーにしか過ぎなくなるというシハヌーク側の危機意識があった。

この構造が実質的に1991年のパリ和平協定<sup>24</sup>まで温存されたことは、カンボディア和平の最大の汚点と言える。これは、米国が、戦争に敗北させられたヴィエトナムが支援するプノンペン政府を承認するのを潔しとせず、承認問題を棚上げし、国連暫定統治、選挙を経て新生カンボディアを承認すべしと主張したからに他ならない<sup>25</sup>。こうしたなか日本政府の外交努力もあり、カンボディア和平の暫定統治の間、プノンペン政府、反越三派連合が平等に50対50の割合で責任と権限を持つという流れが醸成された。他方、この和平案は、当初、プノンペン政府から冷ややかな目で見られた。国土のほぼ全域を実効的に支配しているのに、何故、権力の半分をゲリラグループに譲る必

<sup>24</sup> Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict, Paris, 23 October 1991, United Nations

<sup>25</sup> 河野雅治(1999)『和平工作』

要があるのかというわけである。

パリで和平合意がなされ、国連PKOであるUNTACが活動したのは、上記のような時期だったことは銘記されてしかるべきだろう。つまり、それ以前もプノンペン政府によりほぼ全土で平和は保たれていたにも関わらず、国際社会が承認していた三派連合が国境付近でゲリラ活動を展開していたが故に、対立構造が残り内戦が続いているとの虚構に近い見方が取られた。そしてUNTACはと言えば、そのプノンペン政府の既存の行政機構をほぼそのまま利用しながら、暫定統治を行った。もっとも既存の行政機構を用いるだけで、ポル・ポト派の武装解除、選挙参加も実現できず(それこそがカンボディア和平ではなかったか) 結局、シハヌークを既存体制に引き入れるためだけに、あれほどの巨大なオペレーションが必要なのかという費用対効果的な疑問は消えることはない。UNTACは決して成功とは言えず、カンボディア和平で所定の仕事をやり遂げたのは、タイ・カンボディア国境から36万人に及ぶ難民帰還を果たしたUNHCRだけというのが、識者の間の常識である。

UNTACが入った時の状況、そしてUNTACが終わった時の状況をしっかり理解しておかないと、1997年にプノンペン政府とフンシンペック党との間で武力闘争が発生すると、すわ内戦再開かと大騒ぎすることになる。UNTAC以前も、そして以降も、カンボディアを有効に治めているのはプノンペン人民党政府なのだという単純な事実を押さえればカンボディア問題はずっと分かりやすい。

#### 2 - 4 - 2 国連PKOの功罪

カンボディアでの国連PKOの基本構想を提示したのはオーストラリアである。それを国連安保理が承認してUNTACという国連史上最大の活動が開始された。

UNTACを考える際に参考になる例として、上述のコンゴ国連軍がある。コンゴ国連軍と比較してUNTACを見ると、いろいろと素朴な疑問が湧いてくる。

東西冷戦が終わった段階での国連活動で、停戦合意が成立し、局地的なゲリラ活動があるのみのカンボディアという小国での活動なのに、史上最大の2万人を越える要員を投入する必要があったのであろうか。プノンペンに政府・行政組織が存在しているのに、行政をも国連が管理するというのはどういうことだろうか。要するに、一つの国が厳然として、そして基本的には平和裡に存在してきたのに何故、国連PKOが必要とされたのだろうかという根源的な疑問である。そしてその解答は、国連がその議席を認めてきた反越三派がプノンペンへの帰還を果たすために、これだけの舞台装置が必要だったということに尽きる。

このような視点からUNTACを見ると、UNTACの存在によって何がどう変わったのかということが最も注目される。難民の帰還については予定していた活動が完全に終了した。選挙教育も国連ボランティアによりかなりの程度、達成された。道路等インフラも確かに一部整備された。しかしこれらは平和の達成、つまりポル・ポト派対策にとっては付随的なものである。

反対に行政管理の方は、国連がカンボディアを暫定的に統治するとはいっても、実質はプノンペン政権の統治を主要5分野で監視するだけで、これが三派側の絶え間ない批判の対象となった。ここに国が十分機能しているのに、国連PKOを派遣しないと和平が達成されないという論理に頼った国連の自己矛盾がある。国連が自ら主張するように、国連の存在によりカンボディアの長年の国

際的孤立に終止符を打った意義を否定はしないが、そのためにあれだけの規模のPKOを本当に必要としたのかについては疑問なしとはしない。現にシハヌーク自身がカンボディアの官製新聞SPKで、「ユーゴスラヴィア等、世界に紛争は多く、カンボディアには和平への脅威はないので、国連に潤沢な予算がないなら、UNTACの予算を大幅に縮小すればよく、人員規模も21,000人も必要なく、5,000人～10,000人程度で十分である<sup>26</sup>」と述べていた。

### 2 - 4 - 3 国際社会とカンボディア

以上で明らかな通り、1980年代、カンボディアはヴィエトナムの支援によるとはいえ、むしろ平和だったのである。1975年からのポル・ポト派政権の大虐殺に目をつむった国際社会は、今度は、プノンペン政権下の平和にも目をつむった。その背後に、中国、そして米国の影があったことは事実だろう。

新聞等で、「13年間に及ぶ内戦に明け暮れたカンボディア……」などという表現を見ることがある。しかしカンボディアに混乱を持ち込んだのは、ロン・ノルのクーデターであり、ポル・ポト派による圧政だったのである。むしろこの13年間は、国民生活の復旧に懸命に打ち込んだ時代だったのである。

カンボディア和平における国連の一連の意思決定のなかで、最も問われるのは、ポル・ポト派の武装解除の抵抗にあって、あくまで武装解除にこだわるロリドン副司令官(フランス)を更迭することにより、武装解除を中止したことである。しかし他のスケジュールはそのままにして、それにより、以降の情勢悪化と少なくない犠牲者を出すに至ったことは周知のとおりであろう。本来、武装解除が全ての前提であり、それができないことは、その活動を中止するというのではないのだろうか。逆にいえば、武装解除を前提としていれば、いわゆるPKOは戦闘行為によっては血を流さなくて済むということになる。

武装解除に失敗し、ポル・ポト派の選挙ボイコットに遭い、1993年に入り急速に治安が悪化していったなかで、あくまで選挙強行にこだわった国際社会の意思も検証される必要があるだろう。米国のカンボディア総選挙にあわせ、タイ国境で大規模な軍事演習や偵察飛行を行いポル・ポト派に圧力をかけ続けたし、タイ、中国、さらにはシハヌークの懸命の説得工作があったとはいえ、選挙戦におけるフンシンベックの予想外の健闘がなければ、選挙は流血の惨事をもたらした公算が高い。選挙は、幸運にも偶然、平穏に行われたというに過ぎず、紛争国に入っていって平和を構築するためには、そのための意思、つまり和平モチベーションを紛争当事者が武装解除によって明確に示すことが絶対要件とならなければならないと思う。

カンボディアの治安についても、内戦が打ち続く国という見方が圧倒的だったにも拘らず、何故かから、UNTACが入って安全だから自衛隊を派遣するという議論になった。これは議論が全く正反対なのであって、前年までは平和だったが、選挙が近づくにつれて治安は悪化する可能性が大であるということを前提に計画を立てなければならなかったはずだ。現に、1992年中には治安面では事件らしい事件はなかったと思う。治安は1993年に入って、ポル・ポト派が選挙ボイコットを

<sup>26</sup> SPK Daily Bulletin, February 21, 1992, p.2

鮮明にしてから急速に悪化したのである。

選挙後2ヵ月ほどの間は、惨敗した人民党の自治区設置の動き等、予想だにできなかった人民党の迷走ぶりばかりが目立ち、フンシンベックの寛容さ、ポル・ポト派の不気味な沈黙も別な意味で目立った。しかしフンシンベックは常に人民党とポル・ポト派との間で、危険なバランスを取り続けなければならないであろう。大切なことは、人民党とフンシンベックが組んで、シハヌークを中心に政局を運営するなどということは、UNTAC というセレモニーを経なくても、その数年前でも、プノンペン政権を新たに承認するだけで実行可能なプランだったということである。その意味で、仮にこのまま政局が落ち着いたとしても、UNTACとは一体何だったのかということが厳しく問われるべきだし、もしも再びカンボディアが混乱に陥ってゆくようなことがあれば、UNTACの行ったことの是非が問われるべきであろう。

## 2 - 5 ポスニア紛争の事例研究

### 2 - 5 - 1 バルカン紛争の背景

1990年代の民族紛争を考える際に旧ユーゴで起こった事例を見逃すことはできない。「ヨーロッパの火薬庫」たるバルカンの旧ユーゴにおいては、1990年代に入りクロアチアおよびボスニア内戦が発生し、1999年には危機がコソヴォに飛び火した。ボスニア・ヘルツェゴヴィナ(以下、ボスニアと略称する)の紛争においては、人道支援の部分は別としても、国連さえも有効に関与できない程、欧米諸国主導の和平構築が行われた。後に述べるコソヴォ紛争の背景説明も兼ねて、バルカンの紛争と和平について初めに少しまとめておこう。

東部ヨーロッパを民族で分ければ、例外的に存在するアジア系マジャール人のハンガリー、ラテン系ルーマニア人のルーマニア、そしてアルバニア系以外はスラヴ人ということだ。旧ユーゴも少数民族以外は南スラヴ人の国家である。

次に宗教はというと、東方正教とカトリック、そしてイスラム教に大別され、バルカン南部では東方正教とイスラム教、中欧はカトリックである。

言語的区分はというと、スラヴ系諸国は多かれ少なかれロシア語に類似したスラヴ系言語を用いる。問題は、その使用文字、アルファベットの違いであり、スラヴ圏の言語はロシア語と姉妹語とはいえ、宗教的区分の影響で、正教圏のみがキリル文字を使っている。9世紀のビザンチンの高僧キリロスによる布教の影響である。キリル文字使用はセルビア語、マケドニア語、ブルガリア語のみで、他のポーランド語、チェッコ語、スロヴァキア語、ハンガリー語、ルーマニア語、クロアチア語、アルバニア語はローマ字を用いる。

以上の文化的多様さのなかで、旧ユーゴこそはまさにその接点、文化の交叉点であった。よく言われた次の言葉が旧ユーゴの文化的複雑さを見事に言い表している。「六つの共和国、五つの民族、四つの言語、三つの宗教、二つの文字。」以上のようなことから旧ユーゴでは民族分布と国境線が一致しないことが多く、セルビア共和国(南部コソヴォ自治州のアルバニア系、北部ヴォイヴォディナ自治州のハンガリー系住民の存在)、クロアチア共和国(少数派セルビア系住民の存在)、マケドニア共和国(アルバニア系住民が30%以上を占める)、ボスニア(モスレム人、セルビ

ア系、クロアチア系の混在)のような例がある。

そのなかでもとりわけ複雑なのがボスニアであり、民族の血としては皆、南スラヴ人なのであり、話す言葉もセルボ・クロアチア語で、三民族に共通に通じる。ところが宗教面ではクロアチア系(カトリック)、セルビア系(正教)、モスレム人(イスラム教)とに分かれ、それに応じてセルビア系のみがキリル文字で、他はローマ字を用いる。

## 2 - 5 - 2 東欧大変革の発端は旧ユーゴ、そして旧ユーゴ分裂の発端はコソヴォ

先に述べたようにコソヴォでの合戦でオスマン・トルコに破れたセルビア以南がオスマン・トルコ帝国に組み込まれていた一方で、クロアチア以北はハプスブルク帝国の支配下に入った。クロアチア人、スロヴェニア人はカトリックで、オーストリアに親近感を抱きつつ長らく中欧文化圏のなかに暮らし、経済的にも恵まれていた。内戦前の1988年の統計によれば、一人当たりのGNPも、最高のスロヴェニアと最低のコソヴォでは実に8倍の格差があり、連邦平均を上回っているのはスロヴェニア、クロアチア、そしてセルビア北部のヴォイヴォディナ自治州のみで、いずれも元ハプスブルク帝国領に相当する地域である<sup>27</sup>。

セルビアとクロアチアの接点であるボスニアはまさに東西の十字路であり、二つの文化圏にまたがって存在していた。ここではかつて東西どちらのローマ帝国からも異端視されていたボスニア教会が勢力を得て、その信者がのちにオスマン・トルコ支配下でイスラムに改宗し、今のモスレム人、またはボスニア人となった。

第一次大戦前夜は、要衝ボスニアでの覇権を巡って汎ゲルマン主義と汎スラヴ主義が激しくぶつかり合った。大戦後、「南スラヴ人の国」を意味する「ユーゴスラヴィア王国」が成立。セルビア主導の中央集権的な体制のなかでセルビア人とクロアチア人との間の対立が深まる。第二次大戦時においても、両民族の溝は先鋭化するばかりで、ナチス・ドイツに抵抗する救国的なパルチザン活動もセルビア人主導で行われ、両民族の溝は埋まらなかった。戦後、クロアチア人であるレジスタンスの英雄チトーが、セルビアの強大化を避けるため、国家連合に近い連邦制を導入、その恩恵を受けセルビア共和国に属するコソヴォ、ヴォイヴォディナ両自治州も高度の自治権限を与えられていた。

1956年「ハンガリー動乱」、1968年「プラハの春」を東欧大変革の先駆けとすると、その萌芽は1948年の旧ユーゴのコミンフォルム脱退だろう。これはチトーがスターリンの政策を拒否したものである。自力で故国をナチス・ドイツから解放したパルチザンゆえに、ユーゴはソ連に対しても「No」が言えた。時代は移り、1987年、ゴルバチョフによる「新ペオグラード宣言」が、遂にそれまでのユーゴの独自・非スターリン路線を追認した。これは自由化容認を迫る東欧諸国に対するソ連の回答だが、それが直接に1989年東欧大変革につながる。

旧ユーゴ時代、1974年連邦憲法によりコソヴォは自前の警察権、裁判権などを持ち自治州として高度の権限を享受していた。チトー時代は、民族問題がユーゴのアキレス腱であると分かっており、それを革新的な憲法で封印していたのである。そのパンドラの箱の封印をこじ開けたのが

<sup>27</sup> 千田善(1993)『ユーゴ紛争』講談社現代新書、p. 177

ミロシェヴィッチである。

党のなかで経済官僚として登りつめたミロシェヴィッチは、次に政治の分野に打って出た。ベオグラード大学法学部の同窓生イワン・スタンボリッチが彼を引き立ててくれ、ミロシェヴィッチは政治畑における初仕事として暗雲が垂れ込めていたコソヴォ問題の解決を委ねられた。民族自決というチトーが作り上げたユーゴの伝統のなかで、ミロシェヴィッチがコソヴォで如何に采配を揮うかを人々は注目したのだが、彼が取った行動は誰もが予想しえないものだった。彼は、多数派アルバニア系にセルビア系が暴力を振るわれている現場に遭遇し、あるうことか大セルビア主義こそがコソヴォ問題の解決につながると確信したのである。コソヴォでのセルビア系の復権を声高に叫ぶミロシェヴィッチは瞬く間にコソヴォでカリスマになった。党のなかで勢力拡大に成功したミロシェヴィッチはやがて共和国幹部会議長(セルビア国家元首)にまで登りつめていた恩人であるスタンボリッチその人を遂に追い落とすに至る。1986年にセルビア共産主義者同盟議長に就任したのを皮切りに、1990年には、集団指導制の幹部会を廃止し、大統領職を新設、その年末には自ら初代セルビア共和国大統領に就任した(さらに1997年に連邦大統領に就任)。時を同じくしてミロシェヴィッチの過激な大セルビア主義が実地で政策に移されてゆく。1989年にコソヴォ自治州としての権限が剥奪される共和国憲法修正が強行され、さらに自治州政府・議会が解散され、コソヴォ自治州は実質的にセルビアに一体化された。同様にヴォイヴォディナ自治州からも権限が剥奪された。コソヴォの抵抗組織による抵抗運動が始まった。

セルビア民族主義を梃子にコソヴォを取り返そうとする試みは重大な副産物を生むことになる。時代はすでに東欧大変革に突入していた。旧ユーゴにおいて「1990年ユーゴ政変」が幕を開け、ユーゴ共産主義者同盟が分裂に向かい、各共和国では同年中に順次、自由選挙が行われた。そうしたなか、経済主権に拘る一番豊かなスロヴェニアが、コソヴォに連帯を表明し、旧ユーゴを、連邦制から各独立共和国によるゆるやかな国家連合に改組することを求め、セルビアに反旗を翻した。1991年6月末から十日間、セルビア系主導の連邦軍と戦火を交えただけで、スロヴェニアは独立を達成した。このときの連邦軍の稚拙な対応が、ユーゴが統一国家として存続する可能性を失わせたと言われる<sup>28</sup>。それに続きクロアチアでは、連邦軍との間に激しい内戦が勃発した。さらにマケドニア、ボスニアも独立を求めた。こうして雪崩をうって1992年の連邦解体へとつながっていく。旧ユーゴ解体の直接の引き金となったのは他でもなくミロシェヴィッチの対コソヴォ政策だった。

### 2 - 5 - 3 ボスニアの悲劇：指導者の無能、欧米の無策

チトーが築き上げた連邦制を叩き壊したのはミロシェヴィッチ一人であることは分かったが、ボスニアの内戦をあれほどまでに悲惨にしたのは、その他にも原因はある。クロアチアの独立宣言に続いて発生したクロアチア内戦でのセルビア系の行動を間近に見ながら、性急にボスニア独立を進めたボスニアのクロアチア系とモスLEM人の指導者の行動には大いに疑問が残る。またその独立を性急に承認した割にはその後の対応が後手後手に回り、最後は、支援しつづけたモスLEM人を犠牲

<sup>28</sup> 千田善(1993)『ユーゴ紛争』講談社現代新書、p.14

にした形での解決に手を貸す形のボスニア分割案を押し付けてしまった欧米の無策もある。ボスニアをセルビア系とモスLEM人・クロアチア系連合で49:51で分割するというのは、セルビア本国(ミロシェヴィッチ)とクロアチア本国(トウジマン)の両国でボスニアを分け合うという裏取引を事実上、裏書きしたものに他ならない。ボスニアの領土を両本国で分捕りあったのであるから、 Dayton 和平会議の席でミロシェヴィッチとトウジマンの両首脳は上機嫌だったという。国際社会に歯向かい空爆に耐えた結果、ボスニアの半分を手に入れた経験が、今にして思えば次にコソヴォ危機を招く遠因となった。

Dayton 合意によりボスニアをセルビア系側(スルブスカ共和国)とクロアチア系・モスLEM人側(ボスニア連邦)の間で49:51に分割してやっと達成したボスニア和平は、稚拙な外交の産物であり、そのスタートからしてボタンの掛け違いを内包した和平プロセスとなった。3民族がかなり複雑に混住して通婚も進んでいたボスニアでは、信奉する宗教以外(したがって表記文字も)、南スラヴ人としての血統も、話す言葉も同じ(セルボ・クロアチア語)民族同士である。ボスニアを二分割したとはいえ、Dayton 合意の指導原則は、民族浄化(エスニック・クレンジング)は認めず、もとの多民族共生社会に戻すという理想主義であり、つまり難民・避難民の帰還を前提としていた。

したがって和平プロセスにおける選挙においても現在の居所ではなく、内戦前の1991年時点の居所で投票するのが大原則である。例えば筆者も国際選挙監視に参加した1997年の地方選挙の際、一定の条件を満たした場合にのみ、有権者登録の場所を避難している現住所に変更できるが、それ以外、有権者は原則として内戦前に居住していた市町村において投票を行うこととされた。問題なのは、モスLEM人などは民族浄化の結果を受け入れず、出身地での投票に積極的だが、他方、セルビア系はむしろ民族浄化の結果を是として、現在の居所での投票を好む傾向が顕著なことだった。モスLEM人が多民族共生社会回復志向なのに対して、セルビア系は分離志向が高いということである。Dayton 合意を受けた1996年の初の総選挙においても、「主要政党であるセルビア民主党をはじめとして、いくつかのセルビア系の政党がしきりにスルブスカ共和国のボスニアからの独立と、新ユーゴーとの統合を主張し、彼らは国内国境を国境に近いものと認識していた<sup>29)</sup>」という。

民族浄化を認めないという国際社会の理想論と、苦肉の策としてボスニアを分割して達成した現実の和平との間に整合性が取れていないことが、そもそもの混乱の原因だ。その結果、その地に存在しない住民の意向を反映した議員を選出することになり、二つの国家「エンティティ」と呼ばれる)と最高意思決定機関たる大統領評議会からなる二層国家は、機能不全を起こしている。2000年4月の地方選では、モスLEM人社会ではイスラム穏健派が勢力を伸ばしたが、セルビア系側やクロアチア系地域においては民族主義強硬派が依然大勢を占めていて、ボスニア国家の将来図は不透明なままだ。

#### 2 - 5 - 4 ボスニア紛争、国連の試練

旧ユーゴー紛争は、国連にも大きな試練を与えた。国連安保理は旧ユーゴー問題への対応につい

<sup>29)</sup> 依田博(2000)『紛争社会と民主主義』有斐閣選書、p.67

て統一した確固たる政治的意思を持たず、他方、現場では、緒方貞子高等弁務官率いるUNHCRが、大規模な空輸作戦を敢行し、生活物資を孤立した地域に供給したり、民族浄化に荷担したとの批判さえ覚悟で、人道危機にある人々の脱出を手助けするなどボスニアで孤軍奮闘していた。こうしてボスニアへ派遣された国連保護隊(UNPROFOR)は、人道支援物資の配給支援とサラエボなど6カ所の「安全地域」を保護するという人道的任務を負い、しかし結局、政治的にはセルビア系の攻勢からモスレム系地域を守るという役割を果たすこととなった。人道支援自体がまさに紛争の政治的・軍事的目的と対立する構図となったのである。さらに悪いことに武力を用いて「安全地域」を直接的に防御することは授權もされておらず、しかも深刻な兵員不足のため実際にその能力もなかった<sup>30</sup>。そのため地上では、フランスの提唱になる重武装の「緊急対応部隊」(総員1万5000人)を英仏が派遣し、それでも「安全地域」での戦闘が激化すると、国連保護隊は、NATOの空爆へ依存せざるを得なくなっていった。こうしてボスニア紛争そのものが、各民族の支配地拡大という陣取り合戦の様相を呈し、必然的に既存支配地においては民族浄化が遂行された。

後の1999年11月、紛争当時のPKO担当事務次長であったアナン国連事務総長は、報告書を発表し、「安全地帯」のスレブレニツァで1995年7月に発生したイスラム系住民2千人以上に上る大虐殺事件につき、「停戦合意がない紛争地帯に軽武装のPKOは派遣しないこと。住民全体を恐怖に陥れ、追放し、殺害しようとする計画的かつ組織的な行為に対しては、断固として、あらゆる手段を駆使して対抗し、その政策を最後まで貫き通す政治意思を持たなければならないということである<sup>31</sup>」と、国連の責任を認め謝罪した。何とスレブレニツァには約450人のオランダ兵しかいなかったのである。

国連がボスニアへのPKO派遣を検討した際、ガリ事務総長は3万4000人の派兵を求めたが、実際には1万人に遥かに満たない兵員しか動員されなかった。他方で、和平を達成した Dayton 合意後の多国籍の平和実施部隊(IFOR)には約6万人、その後を受けた和平安定化部隊(SFOR)にも約3万人が動員されているにも関わらずである。重要なのは当のセルビア側が、国連が安全地帯を守ろうとするなら3万人の兵力が必要と分析していたことである<sup>32</sup>。当初から投入兵力により安全地帯を守る確固たる意思を示していたなら、紛争の展開も変わっていた可能性はある。必要な時に十分な兵力を提供せず、混乱が拡大し、和平が達成された後になって逆に過大とも思える兵力(ないし人員)を投入するというパターンは、ほぼ同時期のルワンダ、そして後の東チモールにも共通して言える国連の悪癖とも言える。

ボスニア紛争は、日本にも様々な教訓を残した。ボスニア自体のPKOには参加の余地がないことは明らかであったが、その余波を受けるマケドニアで予防展開した国連予防展開軍(UNPREDEP、これは上記UNPROFORから分割されたもの)には参加の可能性が検討された。結局それが実現することはなかったが、問題とされるべきは、マケドニア自体の情勢把握と国連の判断である。旧ユーゴ紛争はマケドニアには現在までほとんど影響を与えていない。最大の理由は、多数派マケ

<sup>30</sup> 饗場和彦「人道的介入の視点から見た旧ユーゴスラビア紛争」『国際公共政策研究』1998年3月、p.125

<sup>31</sup> UN Srebrenica Report, para.502

<sup>32</sup> op.cit. supra note 27, p.126

ドニア人が正教を信奉し、キリル文字を使用するとは言っても、セルビア人とは言葉が違う別の民族で、文化的にはむしろ東の隣国のブルガリアに飲み込まれそうなほどの弱小民族だからである。少数派アルバニア系による運動がないわけではないが、しかしここではコソヴォにおけるようにアルバニア系が抑圧されている構造がない。1999年に国境を接する北の隣国コソヴォで発生した、そのアルバニア系を巻き込むコソヴォ紛争に際してでさえ、マケドニアは終始平静を保ったのだ。皮肉にも、UNPREDEPは対新ユーゴ空爆が開始される前月の1999年2月には撤収している。さらに皮肉なことに、後にも触れるように、セルビア共和国で民主化が完成し、コソヴォにおいても和平構築が進展しつつあった2001年になって、行き場を失ったアルバニア系急進グループがマケドニアにおいて策動を開始し、一時マケドニア西部の混乱が深まった。国連PKOだから日本も派遣の対象として検討するという理屈の脆弱さがここにある。

## 2 - 6 悲劇のルワンダの事例研究

### 2 - 6 - 1 ルワンダ内戦の背景

先のコンゴ動乱のところで述べたようにコンゴ(旧ザイール)はベルギー国王の私有地を経てベルギーの植民地となったが、ルワンダ・ブルンディはアフリカの他の人工的な国境とは違い、昔からこの地域に王国として黒人国家が成立していた。その後ドイツの保護領(1899~1916年)を経て、ベルギー領(1962年まで)に編入された。ルワンダは、コンゴの大部分とは違い、隣接するカタンガ(現シャバ)州同様、国土の大半が高原で、しばしば「千の丘の国」ないし「アフリカのスイス」と形容される。国土も肥沃なので本来的に豊かな地域で、人口密度も稠密である。歴史的には元々バンツー系のフツ族が多数居住していたが、500年くらい前にツチ族がナイル方面から南下して、王族を輩出する支配階層となった。人口的には両国においてツチ族は十数%程度を占めるに過ぎない。両民族は容貌などに違いがあり、一見してツチ族の方が長身、スマートで、精悍な顔つきに見える。もっとも両者は居住区域も分離しておらず、言葉も共通、かつ通婚も行われており、むしろ仲良く共存していた。

ベルギーの植民者たちも間接統治の便宜のため支配階級だった少数派ツチ族を重用したが、多数派フツ族政党が勝利した1960年の選挙を受け、1961年、国連監視のもとでの国民投票の結果、王制は廃止され、1962年にはベルギーから独立した。フツ族がツチ族に代わって多数派支配に転じたので、追われたツチ族はブルンディ、ウガンダ等の国外でルワンダ愛国戦線(RPF)を結成、後にはフツ族の反体制派も加わった。こうしてツチ族は常にルワンダに武力をもって復帰して「王制復古」を狙うことが民族の宿命になり、この基本的構造が1994年の政変とその後の大混乱を招くこととなった。

余談になるが、ツチ族がウガンダ等の近隣諸国にて生活していたことは後に意外に大きな結果をもたらすこととなった。ウガンダ等で長らく暮らしているうちにツチ族ルワンダ人たちはフランス語を話せなくなり、むしろ英語に流暢になった。こうしてツチ族たちは、ウガンダ政府、さらには英語を通じて米国政府の意向をも代弁するようになる。1994年にルワンダで政権を樹立したツチ族たちは何と、フランス語国家ルワンダの公用語に英語を加えて世界をあっと言わせたのである。

そしてこのツチ族とウガンダの絆を発端に、ルワンダの内戦に周辺諸国が関与することとなった。今、ルワンダにもっとも多く経済援助しているのは米国で、経済戦略的に、ウランやダイヤモンド等、鉱物資源の豊富なコンゴ南部のカタンガ地方への橋頭堡として、西のキンシャサの補完として東のルワンダを重視しているのだという<sup>33</sup>。

## 2 - 6 - 2 内戦の発端

さて話を戻すと、1973年以降政権を担当していたハビヤリマナ大統領(フツ族)は民族宥和に努め、1983年、1988年の大統領選に圧倒的な支持で三選され、安定した政権を維持していた。しかし1990年9月、RPFがウガンダ国内からルワンダ領内に侵攻、北東部を占拠、内戦が再発した。1992年から和平交渉が開始され、1993年8月にアルーシャ和平協定が締結され、両者間の権限配分に基づく暫定政権の樹立や、軍隊の解体・統合、選挙の実施などが合意され、その実施を支援・促進するため国連ルワンダ支援ミッション(UNAMIR)が派遣された。もっともそれと同じ頃、隣国のブルンディでは両民族衝突を予感させる事件が起こっている。1993年10月、民主選挙で選ばれていたヌダダイエ大統領(フツ族)が反政府勢力の兵士に殺害され、それをきっかけに国中で報復の虐殺の嵐が吹き荒れていた。

こうした隣国の様子に危機感を抱いたルワンダ政府は、上記アルーシャ合意を実施しようとせず、次第に両勢力間の緊張感が高まるなか、1994年4月6日、ルワンダとブルンディの両大統領(両人ともフツ族系)が乗る飛行機がキガリ着陸直前に撃墜され、それから内戦が激化した。大統領派による反大統領派への攻撃、虐殺が始まった。虐殺は民兵たちにより組織的に行われ、村を占拠した後、住民を男、女、子供というようにグループごとに分け、別々の場所で銃、斧、刀などにより集団で殺害した。一般に思われているように必ずしもフツ族のツチ族に対する民族的な対立による虐殺ではなく、実際には被害者にフツ族も多数含まれており、大統領派による反大統領派に対する政治的虐殺であるとみられる。

ただし軍事情勢はその後、一転しツチ族に有利に運び、7月には規律に優れたRPFによる新政権が樹立され、その際今度は200万人ものフツ族が難民となってザイール等、国外に逃れた。7月中旬の4日間にザイールのゴマに難を逃れた100万人に及ぶ難民の姿は映像や写真を通じて世界の人々の驚愕を呼んだ。

この時のキャンプで一番問題になったのは、旧政権側の元兵士たちが、キャンプにおいて難民たちを支配し始め、帰還を希望する難民がいてもそれを阻止したり、UNHCRを含め国際救援団体に対しても協力的でないなど、治安面でかなり困難な状況になったことである。UNHCRでは強制力をもってキャンプの治安を維持する必要を感じ、国連に休戦監視団の派遣を依頼したが、多数の国に対するブトロス・ガリ事務総長の呼びかけに前向きに応じたのはたった1カ国で、それが実現することはなかった。仕方なくUNHCRの現場ではザイール軍の精鋭部隊を雇い、キャンプの治安を守らせたという。

この時のルワンダはまさに未曾有の人道危機であった。結局200近い援助機関がゴマにやってき

<sup>33</sup> 服部正也(1972)『ルワンダ中央銀行総裁日記』中公新書、p.14

て、2週間で推定20億米ドルを投じたと見られているが、同程度の金額がこの地域の長期的な社会経済開発に用いられていたなら、こうした惨事も起こらなかつたはずと皮肉る専門家は多い<sup>34</sup>。

1994年のルワンダ内戦は国際社会に深刻な反省と教訓を与えた。虐殺にいたる過程で事態が深刻化するなか、UNAMIR傘下の旧宗主国ベルギー兵士10人の殺害事件が起き、ベルギー軍が撤退した。この事態に国連はUNAMIRを大幅縮小する挙に出て、それを待っていたかのように、ルワンダの大虐殺は開始された。国連部隊が存在すれば歯止めにはなり、撤退することは虐殺への青信号になることは現地では十分認識されていたにも関わらずである。ルワンダ国内での避難民保護のために、フランス等は安保理の承認を得て、6月に同国南西部に「安全人道地域」を設置した。フランス軍などによる目覚ましい成果に呼応して国連もいったん縮小したUNAMIRの規模を再度拡大し、武力行使の権限も含め同地域内での難民保護の任に当たさせた。もっともそこに避難した人は当然ながら、旧政府の役人や軍人だったため、新政権との対立が続き、果たして1995年4月にキャンプが強制閉鎖された際にも数千人にも及ぶ虐殺事件が発生した。

アナン国連事務総長はその後、「私たちが行動を起こそうとする際の準備態勢と能力は、政治的意思の統一の欠如により、よくて『不適切』、悪く言えば『悲惨』であることが分かった」として、ルワンダ大虐殺について国連PKOの失敗を認める報告を出している<sup>35</sup>。

## 2 - 6 - 3 国連の失敗の背景とその後

ルワンダでの国連の失態の背景には、国際社会の意思決定に重要な役割を持つ米国の意向も影を落としている。米国はブッシュ政権が湾岸戦争で圧勝した後、1992年末、任期切れを目の前にしてソマリアにも手を出した。「希望回復作戦」と命名された当初の人道支援作戦は成功したものの、その後は事態が悪化を重ね、米国にとっては大失態となったが、その尻拭いしたのは発足直後のクリントン政権であった。しかも1994年というのは、混迷を深める一触即発の旧ユーゴーへの地上軍派兵を回避しつつ、前庭であるカリブ海のハイティに2万人規模の軍隊を派遣し、そしてとりわけ3月には屈辱のソマリア撤収を行ったばかりの時期であり、クリントン政権が、続けて4月に風雲急を告げたルワンダで新たな軍事介入に躊躇する十分な理由があった。そしてそのツケは他でもなくルワンダの住民が払わされた。

付言するとルワンダ紛争の影に隠れてあまり注目されることもないが、1994年の飛行機撃墜により、フツ系大統領が死亡したブルンディにおいても、その後、民族間の緊張が続き、1996年には、クーデターによりツチ族のブヨヤ大統領が権力の座に就いている。この紛争の過程で20万人以上の犠牲者が出ている。ブルンディ和平はタンザニアのニエレレ前大統領、そして南アのマンデラ前大統領によって継続して調停が行われ、2000年にはやっと和平合意が調印された。しかし、停戦に関する規定がないし、20近くにも及ぶ政治グループのいくつものがプロセスに参加しないなど、きわめて脆い合意であり、現にその後も反政府勢力による攻撃は後を絶たず、依然、前途に明るい

<sup>34</sup> 『難民』UNHCR、1998年第3号、p.8

<sup>35</sup> 1999年12月16日の国連事務総長声明( <http://www.un.org/News/press/docs/1999/19991216.unsgsmr.htm> )、国連ボランティア計画編(1999)『和平のつくり方 紛争地帯の国連ボランティア』清流出版。

展望は見えていない。

さてその後のルワンダ情勢であるが、現在のツチ主導政権は暫定政権であり、ツチとフツの混成政権だが、1999年に3人のフツ系大臣が更迭され、2000年3月にはフツ系のビジムング大統領が辞任に追い込まれ、翌月にはツチ系で長らく副大統領を務めてきた陰の実力者カガメが大統領に就任した。辞任したのがすべてフツ族であることから分かる通り、融和の将来は決して楽観視できない。

ルワンダでは1999年の村落レベル(Cellと呼ばれる)での指導者選出選挙に続き、2001年3月には秘密選挙による本格的な地方選挙が行われた。Sectorと呼ばれるレベルで、一般、女性、若者というそれぞれ三つの範疇で候補者が選ばれ、こうして選ばれた代表のなかからその上のDistrictの代表が互選された<sup>36</sup>。こうしたジェンダーや世代にも考慮した選挙制度により、地方からの民主化は緒についたかに見えるが、しかし総選挙は2002年、大統領選挙は2003年にと順延されている。ツチ主導の政権の下で民主化はそのまま進展するのか、それは少なくとも次の総選挙の成否まで待たなければならない。

今のルワンダは首都キガリを見る限りは、民族間の対立も沈静化し、街も復興しつつあるが、憎しみや不信は消えておらず、このまま和平に進むのか、あるいは紛争に逆戻りするのか、その微妙なバランスを取っている時期だ。

---

<sup>36</sup> 瀬谷ルミ子「ルワンダ地方選挙監視報告」『Peace Building』2001, No.2/3, p.21

### 3. 1999年のコソヴォと東チモール紛争の事例研究

#### 3 - 1 コソヴォ紛争の事例

##### 3 - 1 - 1 コソヴォを巡る歴史の変転<sup>37</sup>

バルカンの地にギリシャ・ローマ時代以前から住んでいたのは今のアルバニア系の先祖にあたるイリリア人であるが、南スラヴ人の南下によって今のコソヴォ、アルバニア、マケドニアの山岳地帯に追いやられた。9世紀初頭にはセルビア人国家が成立し、14世紀には最盛期に入り、バルカン半島の3分の2を支配するに至る。中世セルビア建築の最高峰と言われるデチャニ寺院がコソヴォにあることから分かる通り、コソヴォはセルビア系にとり心の故郷なのである。1389年、オスマン・トルコのとの戦いが、プリシュチナ近郊コソヴォ＝ポーリエで戦われ、セルビア系は屈辱的な敗北を喫し、トルコの支配に屈する。トルコに敗北した6月28日は「聖ヴィトゥスの日」としてセルビア系の脳裏に焼きつき、最重要な日となった。ちなみに第一次世界大戦の発端となったサラエボでのオーストリア皇太子暗殺事件は、1914年の同じ日に起きている。

さてオスマン・トルコの統治下のコソヴォでは、敵対意識の強いセルビア系の意図的な追い出しが図られ、イスラムに改宗していたアルバニア系の移住が進められた。コソヴォがセルビア系の心の故郷でも、現在では少数派に留まっているのはこうした歴史的経緯によるものであり、ここに今にいたるコソヴォ問題の原点がある。

こうしてセルビア以南がオスマン・トルコ帝国に組み込まれていた一方で、クロアチア以北はハプスブルク帝国の支配下に入った。第一次大戦前夜は、セルビアとクロアチアの接点である要衝ボスニアでの覇権を巡って汎ゲルマン主義と汎スラヴ主義が激しくぶつかり合った。大戦後、「南スラヴ人の国」を意味する「ユーゴスラヴィア王国」が成立。セルビア主導の中央集権的な体制のなかでセルビア人とクロアチア人との間の対立が深まる。第二次大戦時においても、両民族の溝は先鋭化するばかりで、ナチス・ドイツに抵抗する救国的なパルチザン活動もセルビア人主導で行われ、両民族の溝は埋まらなかった。戦後、クロアチア人であるレジスタンスの英雄チトーが、セルビアの強大化を避けるため、国家連合に近い連邦制を導入、その恩恵を受けセルビア共和国に属するコソヴォ、ヴォイヴォディナ両自治州も高度の自治権限を与えられていた。

##### 3 - 1 - 2 コソヴォ紛争の経緯<sup>38</sup>

旧ユーゴ時代、1974年連邦憲法によりコソヴォは自前の警察権、裁判権などを持ち自治州として高度の権限を享受していた。チトー時代は、民族問題がユーゴのアキレス腱であると分かっ

<sup>37</sup> コソヴォ紛争全般については以下の文献を参照した。梅本浩志(1999『ユーゴ動乱1999』社会評論社、町田幸彦(2000)『コソボ紛争』(岩波ブックレット No.487)

<sup>38</sup> 旧ユーゴ紛争全般については以下の文献を参照した。加藤雅彦(1979『ユーゴスラヴィア チトー以降』中公新書、千田善(1993『ユーゴ紛争』講談社現代新書、千田善(2000)『ユーゴ紛争はなぜ長期化したか』勁草書房

ており、それを革新的な憲法で封印していたのである。その封印をこじ開けたのが他ならぬミロシェヴィッチである。

1989年にコソヴォ自治州としての権限を剥奪する共和国憲法修正が強行され、さらに自治州政府・議会が解散され、コソヴォ自治州は実質的にセルビアに一体化された。ヴォイヴォディナ自治州も同様であった。それまでコソヴォに与えられていた自治権限が取り上げられたので、非合法活動に移った元議員たちにより1990年にはコソヴォ共和国樹立と憲法制定が宣言された。警察権や裁判権さえ有する自治を認められていた間なら顕在化しなかった独立への欲求も、自治を剥奪され、人権が蹂躪されるに至ると、アルバニア系の選択は独立しかなくなる。

こうしてコソボ問題が過熱するなか、隣国アルバニア議会は1990年10月、コソヴォを外交的に独立主権国家として承認した。1992年、旧ユーゴーの崩壊が確定した直後には、非合法の投票によりルゴヴァ氏がコソヴォ共和国大統領に選任されている。同年にはアルバニアのベリシャ大統領がコソヴォに国連軍を派遣するよう要請、他方、セルビアのミロシェヴィッチ大統領はコソヴォ和平会議開催を拒否し、両国は全面的な対決姿勢を取った。こうして今回のコソヴォ危機にいたる1998年までに、コソヴォの抵抗組織は5万人もの部隊に成長し、今や公然とコソヴォ解放軍(KLA)を名乗り、自治州の約4割の地域を支配していた。武器もアルバニアなどを經由して調達された。それに対応して、1998年2月にセルビア側による大弾圧があり、10月には事態を懸念した欧米諸国の仲介により弾圧停止が合意され、その間隙をぬってコソヴォ解放軍が再度攻勢を強めたので、1999年に入り、セルビア側が弾圧を再開していたという経緯があった。

### 3 - 1 - 3 1999年のコソヴォ紛争：空爆から和平案受諾へ

1999年3月24日に開始されたNATO軍空爆が続く6月3日、それまでも重ねて和平の意思表示を示してきたセルビア側は、議会在欧露による和平案を受諾する旨議決した。10日には、国連安保理がコソヴォ和平決議を採択、2ヵ月半に及んだNATOの空爆も11日に停止された。

国連コソヴォ和平決議の内容は大雑把に言えば前のランブイエ合意案<sup>39</sup>と類似しており、大きく変わったのは駐留する軍隊について、国連にまったく言及しなかったランブイエ案に対して<sup>40</sup>、国連安保理決議<sup>41</sup>では国連平和維持軍として、NATOとロシアが実際の部隊を構成するとされ、国連色が出てきている。

もっともそれ以外にもランブイエ合意と欧露和平案を基礎にした国連安保理決議の内容に差異はある。ユーゴー側が得点を稼いだのは、まずコソヴォ自治問題で、前者が自治州議会設置、自治州大統領選出等、高度の暫定自治を謳い、コソヴォの将来的地位を決めるための3年後の住民投票さえ匂わせていたのに対し<sup>42</sup>、後者では付属文書で辛うじて「ランブイエ合意に配慮し、実質的な自

<sup>39</sup> Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo, February 23, 1999  
<http://www.rat.pogled.net/doc/ramb-eng.htm>

<sup>40</sup> Ibid., Appendix B: Status of Multi-National Military Implementation Force

<sup>42</sup> Annex 2, Sec.3-4, Security Council resolution 1244( 1999 ), S/RES/1244( 1999 ), 10 June 1999

<sup>42</sup> Op.cit., supra note 27. Chapter 8, Article 1.3

治政府を樹立するための政治的枠組みを構築する<sup>43</sup>」と曖昧に表現するに留まった。他方NATO側が押し返した部分としては、コソヴォ再配置のユーゴ軍が、地雷除去など特定目的のためだけの数百人規模に抑えられたこと等が挙げられる。

セルビア側からすれば、当然ながらその前のランブイエ和平案の段階で、平和維持軍として国民に対して説明可能な国際的な軍隊構成が提案されれば、それで和平案全体に同意できたものだ。国土を取って空爆の被害にさらす必要は毛頭ない。しかし現実にはNATO側からはそうした提案はなく、NATO側は最後の一点では強硬だった。冷戦下での役割を終えたNATOは新しい存在意義を模索中であり、ヨーロッパの地域紛争に有効に対処できることを示すことは組織存続にとっても重要であった。

ここに政権の面子、組織の倫理が優先し、結果、空爆を避けることができなかったという側面が見て取れる。「不必要だった空爆、紛争」という評価は明らかに一面の真理を示している。

### 3 - 1 - 4 コソヴォにおける平和構築・民主化

さてNATOの空爆が終了し、国連コソヴォ・ミッション(UNMIK)が設置されてから開始された平和構築活動の一端を見ておこう<sup>44</sup>。まずUNMIKが4本の柱から構成されていることを理解する必要がある。第一が人道支援を担当するUNHCR、第二に行政を担当する国連、第三に民主化と制度構築を担当するOSCE、第四に復興・経済開発を担当するEUである。ただし緊急段階を脱した2000年6月にはUNHCRは活動を終了し撤収、2001年5月からそれは国連が担当する警察と司法に取って代わっている<sup>45</sup>。

紛争後の市民社会の秩序を守るために司法制度をどう運用するかは重要な問題である。司法制度はUNMIKとOSCEによって共同して運用されているが、大きな問題となったのは以下のような点である。UNMIKは、1999年の規則第1号(7月25日)により、紛争後のコソヴォの司法制度のなかで適用される法律は、国際的に承認された人権の標準、そして安保理決議1244号などに抵触しない限り、1999年3月24日(空爆開始の日)以前にコソヴォで適用されていた法律が継続して適用されると定めた。つまり具体的にはセルビア共和国の法律が適用されるということである。しかしそれにも拘らず、実際にはコソヴォのアルバニア系の法曹たちは、1989年から1990年にかけて廃止されたコソヴォの刑訴法を適用しつつ、司法の現場は大いに混乱することとなった。そこでUNMIKは1999年12月12日に採択した規則24号、25号によって規則1号3条の規定を廃止し、刑事訴訟手続においては、被告は1989年3月22日以降現在までの間に効力をもった刑訴法のなかでもっとも有利な条項の適用を受けられる旨定めたのである。このように紛争後の市民社会でどの法律を適用するかは高度に機微で重要な問題となる。

OSCEはまた制度構築の役割も担う。1999年8月から法曹訓練を開始したが、それが2000年2

<sup>43</sup> ibid., Annex 2, Sec.8

<sup>44</sup> OSCE Department of Human Rights and Rule of Law, Report 2 -The Development of the Kosovo Judicial System( 10 June through 15 December 1999 )

<sup>45</sup> <http://www.un.org/peace/kosovo/pages/kosovo12.htm> 国連の権威のもとに国際機関が結集しているというのは前例のない方式であり、聞こえはいいが、実際は、各国際機関が自分たちが活動したい部分を早いもの順に取ってしまい、国連は残った取りまとめの役割を委ねられたということだ。

月にはコソヴォ法律研究所( Kosovo Judicial Institute, KJI )に生まれ変わり、裁判官、検察官の育成に当たっている。法律分野のシンクタンクの役割を担ってコソヴォ法律センター( Kosovo Law Centre )も設立されている。OSCE はまた、行政官育成のため民政研究所( Institute of Civil Administration )を通じて訓練を施し、またNGO・市民社会の強化、政党の能力強化などのプログラムも行っている。

コソヴォにおける選挙がOSCEの責任で行われたことは比較的知られている。当初はUNMIKの責任とされていた有権者登録も、結局は経験と実績のあるOSCEが引き受け、選挙の全プロセスを担当したことになる。ただ国際選挙監視はヨーロッパ評議会( Council of Europe )によって行われた。

さて平和維持軍が展開してからは、セルビア系住民のコソヴォ脱出が続き、難民化の逆転現象が起こった。国際統治下で、住民のアルバニア化が進展するなら、それは否応なくコソヴォ独立へ勢いがつこう。コソヴォ危機は、今やセルビア離れが急な盟友モンテネグロにも火種を残した。そしてその後、セルビアでは全国的な反ミロシェヴィッチの気運が高まり、バラバラだった野党勢力も一つに糾合された。果たして2000年9月末に前倒しされた連邦大統領選挙においてミロシェヴィッチは民主野党連合統一候補のコシュトウニツァに敗れ、翌10月上旬には大統領を辞任、大方の予想に反して、結局無血であっけなく大統領交替が実現した。新生ユーゴ連邦は急速に西側との関係改善を進めている。

ユーゴの民主化という予想せぬ事態を受けて、10月末に国連統治下で行われたコソヴォの自治選挙においては、39もの政党( および無所属の個人 )が乱立したなか、独立を標榜しながらも穏健派で、「コソヴォのガンディー」と言われるイブラヒム・ルゴヴァ氏の陣営コソヴォ民主同盟( LDK )が過半数の58.0%の得票率で圧勝し、かつて武闘組織KLAを率いたタチ党首のコソヴォ民主党( PDK )は27.3%を得票し、この両党だけで計869議席のうち771議席を占めた。この自治選挙における投票率は79.0%であった<sup>46</sup>。

こうして旧ユーゴ紛争、とりわけコソヴォ紛争はまったく新たな局面に達した。EUは早速11月にザグレブでバルカン・サミットを開催し、以後の6年間に4300億円以上を資金援助することを決定した。

さらに翌12月のセルビアとモンテネグロにおける共和国議会選挙においても民主野党連合側が圧勝、新ユーゴの民主化が意外にもあっけなく完結した。

もっともセルビアの新政権がコソヴォ独立に寛容なわけでも、コソヴォが独立への志向を弱めるわけでもないのが、コソヴォの将来は一段と見通しが不透明になったと言える。果たしてその後、アルバニア系の独立急進派は焦りを強め、国境を越えてセルビア側のプレシェヴォ付近やマケドニアのテトヴォなどで策動を活発化させているのが現状で、むしろ国際世論は大アルバニア主義に警戒感を強め、今度は急速に親セルビアに展開しているのが現実だ。

### 3 - 1 - 5 2001年の総選挙の持つ意味

アルバニア系独立急進派がマケドニアなどで策動を活発化させ、世界はコソヴォの次はマケド

<sup>46</sup> OSCE Mission in Kosovo, Municipal Elections 2000, Final Results, 8 November, 2000, [http://www.osce.org/kosovo/elections/archive/2000/results\\_parties.php3](http://www.osce.org/kosovo/elections/archive/2000/results_parties.php3)

ニアか」と危惧していた時、一方でUNMIKはコソヴォの多民族共生に基づく恒久的和平のために大きなステップを踏んだ。2000年5月の「暫定自治の憲法的フレームワーク<sup>47</sup>」の採択である。これはUNMIK統治下におけるコソヴォ暫定自治憲法に当たり、ランブイエ合意案を下敷きにしたものだ。このなかで重要となる議会選挙についても概略以下の通り定めている。

「議会はコソヴォ自治政府の最高位の立法機関であり、住民の秘密投票により選ばれた120名の議員より構成される(9.1.1, 9.1.2)。選挙に関してはコソヴォは単独の選挙区として扱われる(9.1.3)。議会の120の議席のうち100議席はすべての政党等に対して比例代表制で配分され、残りの20議席は非アルバニア系の少数派に対して配分される。20の議席のうち10議席は、セルビア系の政党等に振り分けられ、他の10議席は、4議席がロマ、アシュカリ、エジプト系コミュニティに、3議席がボスニア系コミュニティに、2議席がトルコ系コミュニティに、そして1議席がゴラニ系コミュニティに配分される(9.1.3)。」

加えて、UNMIK特別代表が別途定めた規則により、候補者リストの上位3分の2のうちの3人ごとに最低1人は女性候補でなければならないとされた。要するに少数民族とジェンダーに十二分に配慮した選挙制度であると言える。

2001年11月17日に行われた議会選挙では、約125万人の有権者のうち80万人強が投票し、投票率は64.3%であった。危惧されたセルビア系など少数派民族の棄権は概ね回避され、前回の地方選よりも低い投票率はむしろアルバニア系住民の投票率の低さが原因と分析されている<sup>48</sup>。なお26の政党が選挙戦に参加したが、議席を得た政党は14政党であった。

選挙結果は120議席中、ルゴヴァ党首が率いるLDKが47議席を獲得し、第一党となり、PDKは26議席を占め、アルバニア系主要政党が順当に議席を獲得したが、他方、セルビア系の政党Kも割り振られた10議席にさらに12議席を上乗せし、計22議席を確保、また120名中34名が女性当選者であった<sup>49</sup>。

まさに選挙制度が多民族共生への可能性を開いたと言え、こうしてコソヴォ紛争はまさに、選挙によって選ばれた統治機構の如何が紛争の発生、終息に大きなインパクトを与えることをまざまざと見せつけることとなった。

もっとも議会は成立したが、政党間で意見の不一致が表面化し、2002年に入っても、しばらく議会在選することとなっている大統領が選ばれなかった。当然その間、その大統領が任命する首相も決まっておらず、暫定自治政府が発足していないという事態が続いた。こうした事態に業を煮やした国連安保理は2月中旬、コソヴォ議会在選に関する行き詰まりを早期に解消するよう声明を出し、3月上旬、やっとルゴヴァ大統領が選任され、暫定自治政府も発足した。

<sup>47</sup> Constitutional Framework for Provisional Self-Government, UNMIK/REG/2001/9, 15 May 2001

<sup>48</sup> OSCE/UNMIK, Election Day and Results, Kosovo Assembly Election 2001, p.7

<sup>49</sup> *ibid.*, p.5

## 3 - 2 東チモール紛争の事例

### 3 - 2 - 1 東チモール紛争の経緯<sup>50</sup>

ポルトガルがチモール島付近に初めて姿を見せたのは1509年と言われている。マラッカを破ってインドネシアに到来したポルトガルは、1512年にアンボンを占領した。チモール島もこの頃、ポルトガルの支配下に入った。その後、この地域に急速に勢力を拡大したオランダは、アンボンからポルトガル勢力を駆逐、チモール島でもその西半分を占領した。時代は移り、ポルトガルはさらに後退を重ね、1859年には北のフローレス島を放棄している。

第二次世界大戦中は、旧日本軍が1942年に中立国ポルトガル領の東チモールを占領、敗戦まで1万人の軍人が駐留していた。1945年のインドネシア独立に際し、オランダ領東インドの多くの民族が団結して立上がりインドネシアを作り上げたが、当然、東チモールはその動きとは無関係であった。

東チモールが国際政治の荒波に翻弄され始めたのは、1974年4月、本国ポルトガルで「カーネーション革命」と言われる無血革命が発生、40年以上も続いた独裁体制が崩壊、新政権が植民地放棄を宣言してからである。ポルトガルは、植民地に三つの選択肢を与えた。ポルトガル領に留まり自治を得る、独立する、あるいはインドネシアへ合併するの三つである。東チモールで初めていくつかの政党が結成された。左派で独立を標榜し、後にフレティリン(東チモール独立革命戦線)となる政党、特権階級を中心にした保守的な政党で、ポルトガル共同体のなかでの自治を標榜するチモール民主連合(UDT)そして併合を主張する他の政党である。

短い間の勢力争いを制したのは左派政党フレティリンで、1975年11月28日、フレティリンは「東チモール民主共和国」の独立を宣言した。早速、アフリカの旧ポルトガル植民地を中心に15カ国が新国家を承認した。敗れた他の政党もそれに対抗して11月30日、東チモールのインドネシアへの併合を宣言し、情勢は混迷を深めた。先にオーストラリアから併合に関して暗黙の承認を得ていたインドネシアは国境侵犯により威嚇行為を繰り返し、さらに直前に米国の黙認も取り付け、いよいよ12月7日、海と空から首都ディリに侵攻し、遂に全面的軍事介入に踏み切った。翌1976年7月17日にはインドネシア国民協議会が東チモール併合を宣言、インドネシア第27番目の州とした。当然、国連はこれを承認しなかった。

その後、1975年12月22日の384号国連総会決議を初めとして、その後も継続して併合を批判する決議が採択されたが、インドネシア併合を支持する西側諸国によるロビー活動もあり、1983年以降、国連総会で東チモール問題が取り上げられなくなった。その間、インドネシア政府により国軍が動員され、他島の住民が移住させられ、資本も重点的に投下された。こうして東チモールのインドネシア化が鋭意遂行された。

1990年代後半に入ると東チモールを巡る情勢に動きが出てきた。1991年11月にはサンタクルス墓地周辺において国軍の発砲による100名以上の大虐殺事件が発生し、再びこの問題が世界の注目

<sup>50</sup> 東チモール問題全般に関しては以下の文献を参照した。

青山森人(1997)『東ティモール 山の妖精とゲリラ』社会評論社

高橋、益岡、文珠共著(1999、2000)『東ティモール(1)(2)』明石書店

を集めた。1996年にはベロ司教、ホルタ氏がノーベル平和賞を受賞、インドネシア政府にとっては大きな打撃となった。そして1998年5月、スハルト政権が崩壊し、後をハビビ政権が引き継いだ。スハルト政権下では大統領の娘婿のプラボウォ司令官が東チモールに大きな影響力を行使していたが、大統領の退陣に続き、同司令官も更迭され、東チモールに関する強硬派が姿を消した<sup>51</sup>。

インドネシア側はポルトガルとの外相会談で、東チモールに防衛、外交、通貨・関税を除く大幅な自治権を付与する「特別州」化を提案したが、東チモールの指導者は多くがこれを拒否した。1999年1月に入り、ハビビ大統領は、上記特別州化が拒否されるならインドネシアからの分離独立の検討を次期国民協議会に提案する旨の新決定を打ち出した。その背景には、インドネシアの東チモール併合を唯一承認してきたオーストラリアが1999年に入って東チモール独立支持に転換した背景があった。

5月5日には、直接投票による東チモール住民の民意確認の方法について、インドネシア、ポルトガル、国連の間で合意がなされ<sup>52</sup>、加えて治安維持についてはインドネシア警察が責任を有するものとされた<sup>53</sup>。この治安維持に関する合意が、後にたいへん重大な問題を引き起こすこととなった。こうして国連安保理決議により上記合意の履行を支援するため国連東チモール・ミッション (UNAMET) の設立が決議された<sup>54</sup>。このミッションは、政務、投票、文民警察、広報、行政、軍事連絡の各部門からなるが、悪質な民兵の存在が和平への障害になる可能性を知りつつ、軍事部門を持たないミッションであった。

8月末の住民投票においては、45万人を越える有権者のうちの約99%が無事に投票を行うなど、大きな混乱なく実施され、開票結果とともに、輝かしい成果であった、投票結果発表後に発生した混乱は、その成功に水を注すものだった。

### 3 - 2 - 2 住民投票のその後の混乱

1999年の住民投票の有権者は、17歳以上で、東チモール生まれか、両親のいずれかが東チモール生まれの人とされた<sup>55</sup>。これによって例えば在住ポルトガル人やインドネシアからの入植者本人たちは投票から除外されることになる。有権者数は45万人強、当初8月8日に予定された投票は2回延期された後、8月30日に、国内200カ所、海外6カ所に設けられた投票所で投票は行われた。有権者の98%を超えた投票率は、併合維持派などにより妨害工作が広く行われたことを考えると驚異的であり、この事実はこの選挙でもっとも重要である。

<sup>51</sup> スハルト独裁政権の崩壊を受け、翌1999年6月にインドネシアにおいて44年ぶりの自由選挙が行われ、民主化が緒についた時期であったことも留意しておく必要がある。このインドネシア側の選挙については首藤信彦・松浦香恵(2000『国際選挙監視とNGO』岩波ブックレットNo.508、餐場和彦「国際NGO監視員が見たインドネシア総選挙」『論座』1999年9月号を参照

<sup>52</sup> Agreement regarding the Modalities for the Popular Consultation of the East Timorese through a Direct Ballot [http://www.un.org/peace/etimor99/agreement/agreeEng\\_top03.html](http://www.un.org/peace/etimor99/agreement/agreeEng_top03.html)

<sup>53</sup> 国連 UNTAET の以下の HP 参照 <http://www.un.org/peace/etimor99/agreement/agreeEng04.html>

<sup>54</sup> Security Council Resolution 1246(1999) of 11 June 1999

<sup>55</sup> Directions relating to the Popular Consultation of the People of East Timor through a Direct Ballot, June 1999, Section 1

住民投票では78.5%が独立賛成、21.5%が併合維持(自治)賛成という意思表示を行った。その直後から、危惧され予見されていた併合派による暴力行為が猛威をふるったわけだが、しかしより重要なことは、投票結果発表後に起こった騒乱は、選挙を競った独立派と併合維持(自治)派との間の抗争ではないということだ。そこには広く報道されているように併合維持(自治)よりさらに強硬な立場を取る民兵の存在がある。そしてそれらの民兵はインドネシア国軍とこれまで密接な関係にあった。投票後の騒乱は、東チモールに根づいたインドネシア国軍の権益を守るための抵抗だったのである。だからこそ、民兵の振る舞いを国軍が完全に取り締まることなどそもそも初めから期待できなかった。国軍の庇護がなくなれば、民兵組織など簡単に雲散霧消するであろうし、地元一般住民のなかの独立派、併合維持(自治)派間の和解などはさほど困難ではない。

国軍と裏で繋がった民兵たちの反乱は、東チモール人たちの国外脱出をもたらした。当然、国軍がこれに歯止めをかけられるはずもないから、結局、オーストラリアを中心とする15カ国からなる多国籍軍が派遣されたが<sup>56</sup>、インドネシアへの配慮からそれは婉曲的に「国際軍(INTERFET)」と呼ばれた<sup>57</sup>。

この点は何と言っても治安維持をインドネシア警察の手に委ねたインドネシア・ポルトガル・国連間の合意に起因する問題であり、とりわけ選挙を実施した国連の判断の是非が問われるべきだろう<sup>58</sup>。

2000年2月に東チモールを訪問したアナン国連総長は、騒乱を起こした民兵や国軍の責任を追及すべきだと力説したが、素人でも予見できる危険に対し国連が対策さえ練っていれば混乱は避けられたはずであった。そもそも国連が認めていないはずの東チモール併合に関して、独立の是非を問う住民投票を国連が行ったことの非論理性や、本来何の権利もないはずのインドネシアに国際社会が気を使い、治安権限を委ねる等の奇妙な決定がされたことについては、寡聞にして合理的な説明が行われたとは思えない。投票に際しても国連PKO部隊派遣を求める声は、東チモール側はもちろん、国連内部にもあったが、それが出来なかったのは、インドネシア政府が反発して投票自体が流れることを危惧する意見が大勢を占めたからだ。その不作為も国連の失策だが、他方、多国籍軍により秩序が回復した後になって、今度は何故これほど大仰なPKO体制が必要なのかという新たな疑問もある。

多国籍軍により混乱が収束した後、10月25日には国連安保理が東チモールPKOを満場一致で可決した。英国が起草し、7カ国が共同提案した東チモール暫定統治機構UNTAETに関する決議によると<sup>59</sup>、新機構には8950人の軍人、200人の軍事オブザーバー、1640人の警察官、その他特定されない数の民生要員を動員し、少なくとも2001年1月30日まで活動し、最初の1年の経費は7億～10億米ドルと見積もられている。特別代表として任命されたデメロ氏は国連事務次長からの転任

<sup>56</sup> Resolution 1264(1999), S/RES/1264(1999) 15 September 1999

<sup>57</sup> コソヴォでもセルビア側がコソヴォに展開する部隊の「国際軍(NATOや多国籍軍ではなく)の体裁に拘ったことを想起されたい。

<sup>58</sup> 「東チモール全体の治安責任は警察に負わせるという合意を作ったのですが、それ自体に無理があったのかも知れません(堀江良一・折田康徳「日本の文民警察官、派遣される」『外交フォーラム』2000年3月号の折田発言。p.44)

<sup>59</sup> Resolution 1272(1999), S/RES/1272(1999), 25 October 1999

だが、ブラジル人で、長らくUNHCRで難民問題を担当し、アジアにも馴染みが深い。2000年2月からは多国籍軍から国連PKFに任務が順次引き継がれ、UNTAETに統合された。

2000年1月末、インドネシア人権委員会は、東チモール独立選挙の際の、ウィラント国軍司令官(当時)氏を含む国軍幹部6人の責任を追求する報告書を検事総長に提出した。国軍の意図的な職務不履行が騒動を引き起こしたことが、改めて公式に認められたのである。

### 3 - 2 - 3 2001年の制憲議会選挙<sup>60</sup>とその後

1999年12月にはUNTAET、CNRT(東チモール民族抵抗評議会<sup>61</sup>)、残留派政治組織、キリスト教会代表の計15人によって国会に相当する国民諮問評議会が創設され、暫定期間中、東チモール人が国連とともに意思決定に参加する仕組みが出来た。大蔵省、中央銀行が設置され、公共サービス委員会が東チモール人を含む形で創設され、公務員の雇用、訓練が始まった。裁判官、検察官計12名が任命され、裁判所、検察庁を作る作業が始まった。

2000年7月、上記国民諮問評議会を発展解消する形で、暫定内閣と国民評議会が発足、国連統治後の東チモール人による統治の足がかりができつつある。8月には、CNRTの全国代表者会議が開催され、独立後の政体が「大統領を元首とする共和制」と決まった。

2000年9月には西チモールの国境の町アタンブアでUNHCRの事務所が併合派の残党の民兵に襲われた。外国人スタッフにも犠牲者が出て、世界に衝撃が走ったが、しかしこれも敗残民兵を抱える西チモール、つまりインドネシア側の問題であり、東チモール自体の治安はむしろ落ち着いている。8月には、それまでその扱いが宙に浮いていたファリンティル(フレティリンの軍事部門)の部隊の一部が国連UNTAETの部隊に参加することが決まり、これで独立後にはファリンティルが東チモールの国防軍で中心的位置を占めることが固まった。1975年の独立宣言時、一度は東チモール正規軍とされたものの、その後24年間、インドネシアの併合に対して闘い続け、1999年5月のインドネシア・ポルトガル・国連間の合意以降は、唯一、一方的停戦を受け入れ、民兵による民族浄化作戦の間も自制を続けた部隊がついに表舞台に復帰する。

さて2001年8月の選挙は9月中旬に制憲議会を創設するための選挙だ。未だに親インドネシアの政党がないわけではないが、基本的には住民の大部分が独立支持で、その独立のための議会作りのための選挙なのだから、基本政策上の争点があるわけではない。16の政党が争う比例代表制の全国区(定員75名)と13の地方選挙区から選ばれた13名の計88名が制憲議会を構成する<sup>62</sup>。

この制憲議会選挙では、有権者数は42万1000人、投票者数は比例代表の全国区で38万4000人、投票率は同じく全国区で91.3%であった。

開票作業は投票日の翌31日から開始され、日本の感覚から言うとのんびりに見えるが、結果は9月6日までには出揃い、10日に公式に確定した。勢力図はフレティリン(Fretilin)55議席、民主

<sup>60</sup> 2001年の制憲議会選挙の国際監視については山田満「ポストUNTAETに向けて動き出した東ティモール」『世界週報』2001年10月9日、小川秀樹「東ティモールの制憲議会選挙監視に参加して 現状と平和構築に向けての課題」『インターバンド機関紙』Peace Building』2001 No.2/3 参照。

<sup>61</sup> フレティリンを母体に1988年に創設された独立派最大の組織で、制憲議会選挙を前に解散している。

<sup>62</sup> Regulation No.2001/2 on the Election of a Constituent Assembly to Prepare a Constitution for an Independent and Democratic East Timor, UNTAET/REG/2001/2, 16 March 2001

党( PD )7 議席、社会民主党( PSD )6 議席、チモール社会民主連合( ASDT )6 議席、チモール民主連合( UDT )2 議席、チモール民族党( PNT )2 議席、チモール闘士連合( KOTA )2 議席、チモール人民党( PPT )2 議席、キリスト教民主党( PDC )2 議席等となった。フレティリンが単独で憲法を採択できる 60 議席<sup>63</sup>には届かないまでも軽く過半数を制し、他方、フレティリンの分派でより急進派と言われる ASDT が予想以上の健闘を見せ、さらには親インドネシアと言われる諸政党も少数ながら議席を確保している。住民は結果的に極めてバランスの取れた選択をしたことが分かる。

選挙結果を受けて 9 月 15 日には制憲議会が発足し、20 日には閣僚名簿が発表されマリ・アルカティリを首班とする新暫定政府が発足した。予定では 2001 年度中に憲法が採択されることとなり<sup>64</sup>、2002 年に入ると 4 月に大統領選挙が行われ<sup>65</sup>、それを受けていよいよ 5 月 20 日には独立が宣言されたので( 憲法も同日公布 ) 国連 PKO である UNTAET の役割も無事終了した<sup>66</sup>。こうして東チモールはいよいよポスト UNTAET に向けて動き出した<sup>67</sup>。

もっとも併合派を中心に、故郷に帰還できないばかりか、今回の選挙でも埒外に置かれた東チモール難民 10 万人以上がインドネシアである西チモールに今なお残留している。その帰還希望難民たちの帰還が制憲議会初召集と前後するように 9 月中旬から始まった。独立闘争の指導者であるグスマン氏は、わざわざ国境まで出かけ帰還難民を出迎えるなど、難民帰還に大いに意を用いている。国境の安全確保こそ、UNTAET 撤退後の国際社会の責務である。独立後、西チモールとの国境の安全さえ図ることができれば、東チモール人自身が紛争を繰り返すことはないだろう。その観点からは、施設部隊とはいえ、そのプレゼンスを示すという意味でも、日本の自衛隊が 2002 年 3 月からコバリマ県を中心に西部国境地帯に派遣されるのは決して意味のないことではない。

日本はアジア諸国の東チモールへの部隊派遣用に 1 億米ドルという莫大な額の基金を拠出し、その財源でタイ、フィリピンをはじめ、その他のアジア諸国が東チモールに部隊を派遣している。独立へ向け UNTAET の規模縮小、財政圧縮という至上命題がある現状では、自ら財政を負担する国の部隊がやってくるのは、国連の組織論から言えば大歓迎の話だろう。

さてこの東チモールの独立劇は今後ともインドネシア政治に強烈なインパクトを与えることになるだろう。私たちはインドネシアを「アジアのバルカン」なのだと冷徹に認識し、対応する必要がある。現にその後、インドネシア各地の民族紛争は沈静化する気配を見せていない<sup>68</sup>。ここで困難

<sup>63</sup> Regulation No.2001/2, supra note 12, Section 2.2

<sup>64</sup> ibid, Section 2.3. 当初、憲法は 2001 年 12 月 15 日までに草案が採択されるべきとされていたが、UNTAET の了承を得てそれが 2002 年 1 月 25 日まで順延され、さらに 3 月 9 日まで延ばされている。ただし 12 月 25 日までに草案は完成しており、その後各種のヒアリング、条項調整作業が進められている段階である。草案の骨子については本文末添付の憲法草案の紹介を参照。

<sup>65</sup> Regulation No.2002/01 on the Election of the First President of an Independent and Democratic East Timor, UNTAET/REG/2002/01, 16 January 2002

<sup>66</sup> もっとも UNTAET が完全撤収するわけではなく、行政、法秩序、安全保障の 3 分野で継続して国連は東チモール支援を続ける。コフィ・アナン「東ティモール独立後も国連は役割を果たす」朝日新聞、2002 年 5 月 15 日

<sup>67</sup> 東チモールの暫定統治後に向けた動きについては山田満「暫定統治後へ動き出した東ティモールの国家建設 平和構築における復興・開発支援」『世界経済評論』2001 年 12 月号参照。

<sup>68</sup> 「自国の民主化と東ティモール住民の自治権の行使は表裏一体のものであるとの認識が確実に高まっていたことにも注目すべきである」( 後藤乾一「東ティモール問題の国際関係学」『外交フォーラム』2000 年 3 月、p.54

な問題は、分離の動きがある地域に対して「東チモールだけは例外」と政府は言いたいところなのだが、必ずしもそう言い切れないケースもあるということだ。

例えばかつて西ニューギニアと呼ばれたイリアン・ジャヤ(西パプア)の場合、確かに1828年にオランダの植民地となっているが、1910年、蘭領ニューギニアは他から分離されて別個の植民地とされている。インドネシア独立に際しても蘭領ニューギニアはオランダ領として残った。その後、インドネシアは国連の場で蘭領ニューギニアの返還を求め(何を根拠に?) 他方、オランダはその独立を支持する姿勢を取った。1961年にはスカルノ大統領が西ニューギニア統合のために軍事作戦を発動した。こうした事態の紛糾を受け(その間、西イリアン国連保安隊(UNSF)という国連PKOが短期派遣されている) オランダは1963年、その地の主権を国連の管理下に移譲、1969年に国連監視の下、住民投票が行われ、インドネシア帰属が決定したのである。独立派の住民はその際の住民投票の方式等、その是非を問題にしているが、それはさておいても、そもそも植民地が一つのブロックとして独立国を形成しなければならない必然や理屈があるわけではないことが重要だ。インド・パキスタンや、仏領西アフリカの事例がそれを示している。これが分離を求める陣営に対して必ずしも「東チモールだけは例外」とは言い切れない側面である。

インドネシアは、1955年のバンドン会議により、民族自決の原則をアジア・アフリカ諸国の声として世界に高らかに宣言した国である。当時は植民地体制に対する民族自決の要求だったが、今度は自らが支配体制となり、少数民族自決に対してそれを抑えにかかっているというのは皮肉な現象ではある<sup>69</sup>。

---

<sup>69</sup> Ibid. p.50

## 4. 和平選挙の事例研究

### 4 - 1 ナミビア独立を支援する国連 PKO の成功事例

アフリカ南部はいかにも日本からは遠いが、1980年代末に、この地域の紛争で日本が国際平和貢献への取り組みを開始したことは意外と知られていない。

19世紀末、アフリカ南部では英国とポルトガルとドイツが勢力を競い合った。その結果、アンゴラ、モザンビークがポルトガル、タンガニーカ、南西アフリカ(現ナミビア)がドイツ、そして南アを含むその他の地域が英国の勢力圏に入った。これらの地域では20世紀後半の独立後に紛争が多発し、1990年代に入ってもその状態が続いた。

ナミビア(旧南西アフリカ)は、1885年のベルリン会議でドイツに帰したが、第一次大戦でのドイツの敗北により、国際連盟委任統治制度のもとで南アフリカの施政下に置かれた。第二次大戦後、南アは、その地政学上の重要性からナミビアが国連の信託統治制度に移行することを拒否、国連決議を無視し、ナミビア占領を続けた。ナミビアがとりわけ重要だった理由は、南アはナミビアの北隣のアンゴラ内戦に介入し、キューバ軍に支えられたアンゴラ政府(MPLA)と対立するアンゴラ全面独立民族同盟(UNITA)を支援するに際し、ナミビアがその前線基地となったからである。一方、ナミビア内では、1966年から即時独立を主張する南西アフリカ人民機構(SWAPO)が勢力を拡大していた。

問題解決への気運はアンゴラからやってきた。1988年12月、アンゴラからのキューバ兵の撤収を条件に南アがナミビア独立に合意、それを受けてアンゴラでは国連アンゴラ監視団(UNAVEM)が、そしてナミビアでは国連ナミビア独立支援グループ(UNTAG)が1989年1月と4月にそれぞれ設置された。

UNTAGは、1990年4月のナミビア独立を目指し、4万人の難民の帰還、選挙人登録、選挙監視等を行うものとされた。1989年11月に行われた制憲議会選挙には、このために動員された国連職員500人に加え、世界中から800人の選挙監視員が派遣され、日本からは地方自治体職員を中心に計27人が派遣された<sup>70</sup>。選挙の実務においては、南ア側行政官が国連側とパートナーを組んで立派に実務を遂行していて、その結果、選挙の手続きと開票結果は「自由・公正」であると国連が直ちに認定したほどであった。

この選挙の結果、SWAPOが過半数を制し、1990年3月21日、SWAPO議長が初代大統領に就任、無事独立を果たした。新憲法は基本的人権や複数政党制を銘記し、人種間、部族間の融和を打ち出している。

こうして日本が初めて挑戦した国際選挙監視は思いのほかスムーズに進捗し、後の安定したナミビア情勢とも相俟って、UNTAGは成功裏に終わったのである。ナミビア独立という大役を無事立

<sup>70</sup> ナミビア選挙監視団日本隊編『ナミビア選挙監視団日本隊の記録』未公開

派にやり終えた南アは、その5年後、アフリカ最後の白人政権に幕を引く、全人種参加による自らの制憲議会選挙を再び立派にやり遂げ、無事黒人政権への移行を完了した。

#### 4 - 2 混迷のアンゴラ和平 地雷に浮かぶ国

日本が次に関わったのは、そのナミビア独立と連動していた北隣のアンゴラ和平である。アンゴラの独立は、1974年4月のポルトガル本国での「カーネーション革命」によって40年以上に及ぶ独裁政権が倒れ、スピノラ將軍率いる軍事政権が登場したことにより達成された。スピノラ本人は独立した植民地と経済的関係を維持したかったが、むしろ軍部が植民地放棄政策に走った。ひとたび軍部に見捨てられたら、独立戦争が燃え盛る植民地のポルトガル人社会が崩壊することは必至だった。現に1975年にアフリカの植民地から雪崩をうって引き揚げた人の数は70万人にも及んだ<sup>71</sup>。

アンゴラにおいては独立前の1960年代から、東側諸国の支援を得たアンゴラ解放人民戦線(MPLA)と、米国、ザイールの支援を得たアンゴラ全面独立民族同盟(UNITA)を初めとする勢力が解放闘争を繰り広げていたが、1975年1月、独立に関して軍事政権側と合意が結ばれ、同年11月の完全独立が決まった。しかし各勢力間の争いが激しさを増し、11月にはMPLAとUNITAのそれぞれが独立を宣言する事態になり、結局、キューバの軍事支援を受けたMPLA側が1976年2月には内戦に勝利し、政権の座を確かなものにした。しかしその後も南アの支援を受けたUNITA側のゲリラ活動は収まることはなかった。

1988年、キューバ兵の撤退につき合意ができ、撤退監視のためUNAVEM(国連アンゴラ監視団)が設置された。1991年、16年間続いた内戦に終止符を打つ和平協定が調印され、和平協定の遵守、選挙監視を行うため、上記監視団の任務を拡大し、UNAVEM IIとした。アンゴラでは初めての民主的大統領・議会選挙が1992年9月に行われ、そこに日本からも3名の選挙監視員が派遣され、現地に大使館がないので、同数の支援要員も同行した。両陣営とも表向きは選挙結果を尊重する旨声明しており、スムーズに行った投票とも相俟って前途には明るい兆しが見えたかに思えたが、一方でUNITAが破れた場合の混乱を懸念する向きもすでに現地にはあったという<sup>72</sup>。果たしてUNITAサビンビ議長が選挙の不正を訴え、内戦が再発した。

1994年11月、ルサカにおいて再度和平協定が結ばれ、停戦が実現、UNAVEM IIIおよびこれに続くMONUA(国連アンゴラ監視団)によって、1997年4月には統一国民和解政府が発足した。しかし1998年夏、内戦が再発、国連輸送機が撃墜される事件も相次ぎ、国連は1999年3月、遂にMONUAを撤収させた。現在も内戦が続行中で、こうした一連の過程でアンゴラは今や世界最悪の地雷埋設国になっている。

日本が初めてPKO協力法のもとで行った協力としては、アンゴラ和平は悲劇的なものになったが、しかしまず問題にすべきは国連の対応である。南アの施政権からの独立を助けるためだけに、人口125万人のナミビアに総勢7000名、うち軍人部門4400名という陣容を張りつけ、他方、米ソ

<sup>71</sup> 野々山真輝帆(1992)『リスボンの春』朝日選書 No.448、p.8

<sup>72</sup> 古川康「アンゴラにおける国際平和協力業務について」『地方公務員月報』平成4年12月号、p.57

代理戦争の最前線とされ、内戦の再発が懸念されていた人口1200万人のアンゴラには総勢600名、うち軍事監視員350名という貧弱な対応がなされたのみであった。国連の取組み方に問題があったとしか言いようがない。独立闘争が行われていた地域で、独立のための選挙を行うのと、一国内で血で血を洗う代理戦争を行っていた国での和平選挙と、どちらが混乱が生じやすいかは素人でもわかる問題であろう。

現在のアンゴラの状況はというと、政府側は国土の90%を制圧し、状況は正常化しつつあると宣伝しているが、UNITA側も戦争は継続していると応じている。両陣営の陣取り合戦に住民が巻き込まれる構図となっていて、100万人の国内避難民、22万人もの難民が周辺諸国に難を逃れている。1983年からアンゴラで医療活動を展開するMSFなどは、1998年以降、活動を大幅に縮小せざるを得ず、UNITAの支配する地域では活動が困難なので、現在活動しているのは政府軍支配地のそれも都市部だけとなっているほど治安は悪い。日本のNGOで唯一アンゴラ国内で活動しているAMDAによれば、安全面で国内移動が極めて困難なので、スタッフの移動に制約があるだけでなく、流通が阻害されており、物価が異常に高いことも活動の困難さを高めているという<sup>73</sup>。

こうしたなか2002年2月22日、UNITAのサビンビ議長は政府軍からの攻撃を受け死亡、UNITAの崩壊も取り沙汰され始めた。ドスサントス大統領は機敏に反応し、早速24日、EU議長国ポルトガルへのリスボンにてポルトガルのガマ外相と会談、内戦終結に向け早急な措置を取る旨、述べた。アンゴラ和平が新たな局面に達するかどうかは今後注目される。

#### 4 - 3 和平の優等生モザンビーク

ポルトガルのもう一方の重要な植民地で、アンゴラより一足先に独立したモザンビークの様子はアンゴラのそれとは少し違った。ポルトガルの新軍事政権は、独立運動の統一機構たるモザンビーク解放戦線(FRELIMO)と独立について合意し、1975年6月、モザンビークはFRELIMOを単一政党とする人民共和国として、選挙もしないでスムーズに独立した。社会主義独裁政権がアフリカでは当然と思われていた時代であった。しかし独立後、外国人とともに技術は流出、そして資本の流入も止まり、早魑にも襲われ、国家運営は行き詰まる。ポルトガルの統治が「いい加減」だったがゆえに国としてのまとまりに欠け、マコンデ族の蜂起が全国に広がり、簡単に外部からの介入を許す結果となった。東西冷戦の時代ではあったし、アフリカ南東部で長い海岸線と積出港を持つモザンビークが、とりわけ内陸国にとって戦略上重要だったという地理的要因も、諸外国から介入を受ける大きな要因となった。

初代大統領マシエルの後を継いだチサノ大統領は1980年代末から従来の社会主義路線を転換、民主化を図り、1990年以降はイタリアの仲介のもとローマにて反政府ゲリラ組織モザンビーク民族抵抗(RENAMO)と和平交渉を行った。1992年10月、和平協定が調印され、内戦は終結した。同年12月より国連モザンビーク活動(ONUMOZ)が展開し、両陣営の武装解除、新国軍の創設、選挙準備が始まった。

<sup>73</sup> MSF『ニュースレター』No.45(2000年12月)、AMDA『国際医療協力』1995年10月による。

日本からは、カンボディアPKOと同時並行的に、1993年5月から95年1月まで自衛隊部隊が国連PKOであるONUMOZに派遣された。司令部に5名が配置されたのに加えて、輸送調整部隊約50名が2カ所に分かれて派遣され、空港、港湾での人員、物資の出入りの調整にあたった。ポルトガル部隊に宿営面で支援を受け、さらに輸送調整業務はバングラディッシュ部隊とともに行うという国際色豊かな活動となった。大統領、国会議員選挙が行われた1994年10月には、日本から民間人11名を含む計15名の選挙監視団も派遣された。

モザンビークのPKOがスムーズにいった最大の理由は、少なくとも紛争当事者の間の和平合意が守られ、武装解除プログラムが順調に進んだことである<sup>74</sup>。PKOの目的達成という意味では、ONUMOZは極めてスムーズにいった例であろう。モザンビーク和平で目立ったのは、周辺6カ国に散らばった170万人にも及ぶ難民を帰還させるというUNHCRの大事業が、難民たち自身の自主帰還にも助けられて、1994年の選挙までには80%近く実現したことだ。

結局、有権者の88%、約540万人が投票し、選挙は無事成功、チサノ大統領が再び新大統領に就任し、レナモは野党となった。その後の落ち着いた政治情勢、経済復興と相俟って、国連はナミビアに続いてPKOを成功裏に終えた。

#### 4 - 4 新生南アの新しい夜明け

少数派の白人が一方向的に独立を宣言して「ローデシア問題」として話題になった南ローデシアが黒人国家ジンバブエとして1980年に独立し、そして先に述べたようにナミビアが南アからの独立を果たし、いよいよアフリカに残る白人政権は南アだけとなった。世界が注目した南アの全人種参加による制憲議会選挙の監視活動に参加するため、1994年4月、筆者は日本からの政府派遣団の一員として、生まれて初めてアフリカの地を踏んだ<sup>75</sup>。

南アというどうしてもアパルトヘイトの問題ばかりに関心が向かい、世間一般には、あたかも1994年の選挙を通じてやっとアパルトヘイトが撤廃され、南ア史上初めて黒人が選挙に参加したというようにとられがちだ。しかしそれは間違っている。まずアパルトヘイトはすでに1991年6月に完全撤廃されており、1994年の選挙の争点はアパルトヘイト撤廃云々ではなく、全人種参加の「普通」選挙を行い、黒人へ政権移譲するためのものだった。歴史的には、かつて国民党が政権を取る前のケープ州(英国系が比較的多い)においては、厳しい財産制限があったとはいえ、全人種に選挙権が与えられていた時期もあった。

ところでこのような政権移譲を可能にした白人側の事情は何だったのだろうか。南アという国はオランダ系白人による入植・建国に始まり、その後ボーア戦争を経てイギリスの手に渡った。しかしオランダ系を基盤とする国民党政権によってイギリス離れが始まり、同時にアパルトヘイトが始

<sup>74</sup> カンボディア和平選挙にUNVとして参加した後、同じくUNVとしてモザンビークPKOの選挙教育にも参加した阪口直人氏の談話。同氏は現在、民主化支援NGOインターバンド事務局長(同時に名古屋大学国際開発研究科博士課程)を務めている。

<sup>75</sup> 秋山勝洋・依田博・小川秀樹「選挙監視員として立ち会った南アの夜明け」『潮』1994年7月号

まった。端的に言って、アパルトヘイトは、政治を握るオランダ系国民党の政策だった。アフリカーナと呼ばれるオランダ系は、一貫してイギリス系とは一線を画し、オランダ語から変化したアフリカーンス語を死守してきた。アフリカ最南端におけるオランダ系の民族主義の強さには驚かされる。それが不幸にも人種隔離政策に転化してしまった。しかしだからといって、オランダ系住民一般が1994年の政権移譲に反対していたわけでもない。むしろ大多数のオランダ系は、選挙の意義を認め、粛々とそれに参加していた。

さて実際に選挙監視を行う西ケープ州、南部沿岸地のジョージという街で、選挙に備えて、投票所の場所の確認のために車で周辺地域を走り回ったが、風光明媚なジョージ地域でも、幹線を一步外れて山の中などに入っていくと、黒人やカラード(混血)の人々が住むタウンシップ(居住区)にぶつかる。タウンシップをいくつか見たが、山やキャンプ場にあるようなログ・キャビン風の小奇麗なものから、板を張っただけのあばら屋というようなものまで、さまざまだ。しかし、電気や水の設備がありそうなところも多く、思ったほどひどくはない。逆に、目にとまった白人の別荘風ヴィラや、街中の白人の家は予想よりはるかに質素であった。

4月27日、記念すべき南ア選挙の投票が行われた。どの投票所も朝から大変な人出である。しかも街中の投票所は白人、カラード、黒人が同じ列に並んで入場を待っている。投票所の中ではいろいろな肌の色をした選挙管理員が、仲良く机を並べている。黒人の中には字が読めなかったり、鉛筆が握れなかったりする人がいる。そういう人は間違いなく英語やアフリカーンス語も分からない。担当係員が投票方法を説明し、個別に指導する必要も出てくる。黒人タウンシップの中の投票所には、板を張っただけという感じの投票所もあった。埃がひどく、床にでこぼこがあったりで、歩くのにも注意を要するくらいだったが、ここの担当の白人選挙管理員は嫌な顔一つせず黙々と仕事をこなしていた。

さて1994年の選挙は、制憲議会選挙と言っても、具体的には国民議会の下院議員選挙(400人)と州議会議員選挙(425人)である。国民議会の上院議員は、州議会議員のなかから各州10名が指名されるので(9州で計90人)選挙は行われない。なお下院議員も州議会議員も比例代表制で選出される。国民議会選に立候補しているのは18党、州議会にのみ立候補している政党を含めると26党となる。それに最後の段階でクワズルー/ナタール州のズルー族を支持基盤とする強大な地域政党であるインカタ自由党が加わった。

投票日には推定有権者の約8割に当たる約2000万人が投票し、マンデラ氏のアフリカ民族会議(ANC)が62.6%の得票で信任を得ることに成功した。下院の400議席のうち、ANCは252議席、国民党が82議席、ズルー族を支持基盤とするインカタ自由党が43議席、白人右派政党「自由戦線」が9議席、白人リベラル派の民主党7議席、黒人急進派「パンアフリカニスト会議(PAC)」が5議席を獲得した。

一方、州議会選挙では、ANCは9州のうち6州で過半数を制し第一党となり、1州(北ケープ州)では僅かに過半数を割ったものの第一党となった。ただ筆者が選挙監視を行った西ケープ州では国民党が、クワズルー/ナタール州ではインカタ自由党がそれぞれ過半数を制し、第一党となった。

こうして選挙は無事終了、マンデラ大統領が誕生し、ANCを中核とする連立政権により南アは国際社会へ復帰する準備を終えた。独立志向の強いズルー族も新生国家を揺るがすような動きに

は出ておらず、1997年の憲法制定を経た1999年の総選挙を受け、政権はマンデラ氏からムベキ氏にスムーズにバトンタッチされた。もっとも人種間の経済格差は一朝一夕では埋まらず、それまでタウンシップに閉じ込められていた人たちがその拘束から解放されたわけで、治安の悪化も喧伝されるが、それでもひとまず新生南アは白人と黒人の共存国家に向けて順調に船出したと言える。

#### 4 - 5 暗転した和平路線、1996年イスラエル選挙の事例

##### 4 - 5 - 1 イスラエル選挙を巡る状況

ここ数年来、パレスチナ情勢が混迷をきわめている。1992年に登場したラビン政権が衝撃的なオスロ合意を行いながら、後に凶弾に倒れてペレス政権に引き継がれて以降、首相公選の度にネタニヤフ政権(1996年から)、バラク政権(1999年から<sup>76</sup>)、そしてシャロン政権(2001年から)と変遷してきている。このオスロ合意後の混迷の発端となったのは、1996年5月29日の初の首相公選であり、現在の混迷を考える時、最重要の選挙であったと言える<sup>77</sup>。なぜならこの選挙が本格的な和平促進政権を倒したのであり、それ以降のどの政権も取り立てて目立った和平政策を実施することなく交替しているからである。1996年の首相公選を振り返り、その意味を検証してみよう。

その前にイスラエルの選挙全般の問題に触れておくと、イスラエルは選挙綱領が特殊であるという点において世界でもきわめて稀な国である。国民の安全の問題と和平の問題が他の問題を完全に飲み込んでしまうからである。両党の間の経済政策の違いは何なのかという類の議論は寡聞にして聞かない。

また左右両陣営の勢力が常に拮抗し、何かのきっかけでそれは容易に変動しうることも指摘できる。例えば1992年の総選挙でロシア移民の票の取り付けに成功した労働党が僅か数千票の差でリクードを破り、左派政党メレツと組み政権に復帰した。しかしその時でも支持基盤を比べると、議席数からしてむしろ中道・右派ブロックのほうが多数派であり、基本的にイスラエル国民は非常に保守的な国民である。

あるいは1995年の段階では、和平プロセスが進捗しているにも関わらず、両陣営が拮抗する状況がラビン首相暗殺まで続いていたが、暗殺後の和平ムードの高まりのなかで一時労働党はリクードに17%以上の支持率の差をつけるまでになった。それが翌1996年2月末にテロが発生すると一挙に1%にまで格差が縮まり、その後もテロが連続すると逆にリクードの支持率が2%ほど労働党を上回った。基本的にはその状況で1996年5月29日の首相公選にもつれこんだ<sup>78</sup>。それほどまで

<sup>76</sup> 1999年の首相公選においては、バラクが56.08%、ネタニヤフが43.92%の得票でバラクが首相の座を射止めた。同時に行われた総選挙での得票率でいうと、労働党の20.2%(26議席)に対して、リクードは14.1%(19議席)であった。

<sup>77</sup> 首相公選が和平プロセスに混迷をもたらしたと言われることもある。主要な論点が首相公選に吸収され、クネセット選挙では論点が散漫になり、二大政党の弱体化、多党化をもたらしたからである。労働党、リクード両党ともその問題点を認識しており、その結果、挙国一致内閣樹立へ向けた協議のなかで双方が合意、2001年3月には首相公選の廃止が決まった。ラビン和平政権が画策、導入した首相公選制は、5年間しか続かず、結果的には労働党の和平戦略の足を引っ張ったこととなった。

<sup>78</sup> 当初1996年10月に予定されていた選挙の5月29日への前倒しが決まったのは同年2月20日である。同月末に始まる連続自爆テロ事件の直前であり、自爆テロ発生の時点までは、労働党が空前の支持率を記録していた事実注意到。

に治安状況次第でイスラエルの政治動向は変動するのである。

首相公選直前の1996年4月には、レバノン国境地帯においてイスラム原理主義勢力であるヒズボラを叩く「怒りの葡萄」空爆作戦が行われた。イスラエル国民にとってさえも唐突なこの作戦は、ペレス首相は弱腰とのイメージを自ら払拭し、翌月に控えた首相公選に向け下降した支持率を取り返すための選挙対策的軍事作戦であるともっぱらの噂であった。もっともこの賭けは、避難民が逃げ込んだ国連施設に対する誤爆なども引き起こした挙げ句、選挙戦でも起死回生の一手となることはなく、ペレス首相は敗れ去ることになった。

#### 4 - 5 - 2 イスラエル人のなかの见えない壁

イスラエル人の政党支持の基調を構成する最大の要素は国民それぞれの宗教心である。イスラエルは往々にしてユダヤ教の国というステレオタイプで見られがちだが、実際にはイスラエルの人口の約半数は世俗的(非宗教的)なのではなく、取り立てて宗教的な生活態度を守っているわけではない人々であり、それに新参のロシア移民のような非宗教的な人口を加えると、逆に宗教的な人口が半数に満たないことが分かる。

世俗的な人々の大半は労働党を支持している。より具体的に言うと、労働党の支持母体は、世俗、アシュケナジ(ヨーロッパ系ユダヤ人)、女性、高学歴・高収入者、中・高齢層、テルアビブ、ハイファ等の近代都市の住民等である。労働党がエスタブリッシュメントの党であると言われる所以である。それに対してリクードの支持母体は、アラブ諸国出身のユダヤ人、いわゆるスファラディ、伝統的な人々、高校卒業程度の学歴者、低所得層、若年層、そしてエルサレムや開発都市の住民である。こうした比較的恵まれない社会階層の人は主としてリクードを支持することになる。

和平を推進してきたアシュケナジであるラビン前首相を暗殺したのが、容貌的には一見ユダヤ人とも見えず、宗教的であることを示すキッパという帽子のようなものを頭頂部につけた一青年であったことや、ラビン首相暗殺後開催された各種の集会のうち、和平反対派の集会には、髭を生やし、キッパを被った宗教的な人が多く参加し、和平促進派の集会は逆に、髭を剃った、頭に何も付けない世俗の人々の集会のような感を呈したことは決して偶然ではない。

#### 4 - 5 - 3 労働・リクード両党が訴えたこと

両党の綱領の違いは、1996年5月17日のエルサレム・ポスト紙の意見欄に並んで掲載されたアリエル・シャロンとアッバ・エバンの見解に明らかだ。

シャロンは元国防大臣のクネセット・メンバーであり(2001年以降は首相)、1982年のレバノン侵攻を指揮した人物として知られる。右派政党リクードのなかでも右派として鳴らしているので、彼がリクードの全体像を正確に反映しているとも言えないが、逆に、彼がリクードの本音を代弁しているとも言える。

「リクードはオスロ合意を受け入れないことを宣言する。すでにパレスチナ側に治安権限が移転されたガザ及び西岸の主要都市については、パレスチナ側に徹底的なテロ対策を要求する。パレスチナ側に権限移転されていない地域については、パレスチナ人に自治権限は認めながらも治安権限はイスラエル側が保持する。入植地やその他の治安重要地域ではイスラエルが独占的な管轄を保持

する。将来的に最終的地位交渉でそう決まれば、これらの地域にイスラエル法を適用するのにやぶさかではない。

エルサレムは永遠に統一されたイスラエル(だけ)の首都である。

シリアに関しては、ポスト・アサドで混乱が予想されるので、アサド後まで和平は先送りされ、将来の和平はイスラエルのゴラン高原の保持を前提に行われるべきである。そこで譲歩が行われるなら、シリア側にも相応の譲歩が求められるべきである。」

以上に対して元外相(元労働党)のエバンは次のように言う。

「一見するとイスラエルの労働党とリクードはコンセンサスに向かって動いているような誤った印象を受けるが、実は世界中でイスラエルの二大政党ほど深く分裂している関係は例を見ない。リクードのネタニヤフは三つのことを約束した。入植地の増強、ジョルダン川を政治的境界とすること、オスロ合意でパレスチナ警察に与えられた役割に関するイスラエルの責任の見直しである。

入植地の拡大はインティファダの再現をもたらすのは自明であるし、分割されない、完全にユダヤ人によるイスラエルというのは実現できない夢であるのも自明である。パレスチナ警察もテロ防止のために多大な努力をしている。

パレスチナ人が市民権を否定され、かつ独自の管轄権を持つことも否定されると、出口が失われることになり、絶望的な手段のみしか残されないことになる。そのことの方がイスラエルの治安にとっては有害である。」

以上が労働党の取る基本的なスタンスを示している。

#### 4 - 5 - 4 両党の選挙綱領

引き続き西岸・ガザに対する封鎖やレバノン国境で行われた上述の「怒りの葡萄」作戦等、反イスラエル感情が高まっている非常に悪い状況にも関わらず、パレスチナ側は1996年4月24日(偶然にもこの日はイスラエルの48回目の独立記念日であった)ガザにおいて開催されたパレスチナ民族評議会(PNC)において、パレスチナ民族憲章のなかの反イスラエルを謳った条項を削除するという歴史的決定を行った。

それを受けて労働党は早速、翌25日の党大会でその政治綱領に手を加えた。

まずパレスチナ国家の建設に反対する条項が削除された。これは必ずしも直接にパレスチナ国家の建設を認めることにはならないが、パレスチナ国家を議論することがすでにタブーでなくなることは確かである。次にゴラン高原については、イスラエルの治安にとって致命的に重要な地域という位置づけから、国家的な重要性という位置づけに変えられ、重要性のトーンが若干落とされたかに見える。他方、エルサレムが永遠に分割されないイスラエルの首都に留まること、入植地に関しては和解的な態度を取ること等、従来からの綱領がそのまま残された部分もあった。

労働党は基本的にイスラエル・アラブの支持を受けており、今回もリクードが立候補者名簿にアラブ系候補者を含んでいないのに対し、労働党は4名の候補者を含んでいた。

対するリクードの選挙綱領は以下のようなものである。

和平プロセスについては、オスロ合意の下ですでに達成、実施された合意についてはそれを尊重するが、今後の合意事項でオスロ合意の内包する危険な部分についてはそれを排除するよう努める。

PAがパレスチナ憲章を改正し、テロ撲滅に努力することを条件に、リクードはPAと最終的地位交渉を行う。外交や治安問題等を除き、パレスチナ人が自治を行うことは承認するが、パレスチナ国家の成立については反対する。イスラエル軍はテロに関してはいつでもどこにおいても行動を取ることができる。イスラエルは入植地及び安全保障地域については、完全な治安権限を有する。西岸の水資源についてもこれを保持する。

統一エルサレムはイスラエルの首都に留まり、オリエント・ハウスを含んだパレスチナ関係の機関は閉鎖される。イスラエルの東部国境はヨルダン川とし、それがイスラエルとヨルダンの国境を構成するものとするが、ヨルダンが将来のパレスチナ最終地位交渉の過程で一定の役割を担うことを排除するものではない。ゴラン高原については、ゴラン高原の占領はすでに合法化されているので、ゴランを保持したまま和平を追求する。

経済については、パレスチナ人のイスラエルにおける就業に依存しないでもすむように、自治地域における雇用を増やすよう協力する。

#### 4 - 5 - 5 争点は「シリア和平」から「治安」へ

表向きの政治綱領は以上のものであったが、実際のキャンペーンを支配した議題は以上とは少し違った。そもそも今回の選挙は当初10月に予定されていたものが、ラビン暗殺後の和平ムードのなかで労働党の高い支持率を議席に反映させるべく、また同時にシリア和平に関するレファレンダムとしての役割も果たせるべく前倒しされたものである。したがって本来、今回の選挙の最大の争点はシリア和平問題であったはずである。ところが春先に発生した連続テロ事件の衝撃により、またパレスチナ民族憲章の改正や最終的地位交渉の開始等、パレスチナ和平の急速な進展を受けて、選挙キャンペーンの過程で、シリア和平問題は急速に争点から消えた。そしてパレスチナ和平と治安の問題が選挙のほとんど単独の争点となった。イスラエルにおいてはパレスチナ和平の問題イコール治安の問題なのである。シリアの脅威やレバノン国境の安全の問題は、地域的な問題であり、パレスチナの治安の問題に比べれば副次的な問題である。

パレスチナ和平と治安のことが争点になるのであれば、労働党とリクードとで決定的な違いがあるわけではない。治安リスクを冒しながら和平プロセスを加速してゆくか、それとも治安の確保を最重要視して和平プロセスの進展を若干犠牲にするかという選択である。前者が労働党、後者がリクードの見解を示していることは言うまでもない。

#### 4 - 5 - 6 選挙直前の状況

イスラエルの1996年の選挙の規模は、選挙人が393万人、このうち339万人がユダヤ人で、54万人が非ユダヤ人である。非ユダヤ人のうちの大半を占めるアラブ系イスラエル人の投票が全体の帰趨を決めると言われるが、伝統的にアラブ系イスラエル人は労働党の熱心な支持グループであった。

こうしたなかでレバノン国境における4月の「怒りの葡萄」作戦以前の段階ではアラブ系イスラエル人の90%近くが労働党支持と言われたが、「怒りの葡萄」作戦以降、約50%にまで激減し、選挙直前の段階でやっと約74%に持ち直した。しかし支持が回復されていない約15%、約5万人が

どちらに投票するかでまさに帰趨が決まる可能性もある。

また1989年以降だけですでに70万人以上が移民してきたと言われ、浮動票の率が高いと言われるロシア移民の票がどこへ流れるかということも大きな要因となる。イスラエル・バ・アリアというロシア移民の党を旗揚げしたシャランスキーは、自党の宣伝に努めたのは当然として、最後まで首相選挙でどちらの候補者を党として推すかを公表しなかった。それを明確にすると自分の党がその瞬間から分裂を始めるからである。ちなみに1992年の総選挙ではロシア移民の票が6:4の割合で労働党へ流れ、それが数千票の僅差での労働党の勝利をもたらしたと言われる。

事前の各種世論調査を見る限りは常にペレス首相が3%~5%の差でネタニヤフ候補をリードしていたが、投票日が近づくにつれて実態はさらに僅差で、ほとんど差はないという見方が支配的になってきた。したがって首相選ではどちらの候補が勝っても不思議はないと言われ、選挙の結果は、選挙戦の終盤にかけて、例えばレバノン国境で先般の「怒りの葡萄」停戦合意に反してイスラエル領内へのミサイル攻撃があるかどうか、あるいはイスラエル領内でパレスチナ人によるテロが発生するかどうかという要素で容易にひっくり返るほどに接戦であると言われた。

こうしたなか選挙に劇的な影響を及ぼしうるテロを防止するため、2月下旬の連続テロ事件以来、その後徐々に緩和されてきたとはいえ継続して施行されていた封鎖が、投票日3日前の5月26日より再度、最高度までに高められ、西岸・ガザは文字通り完全封鎖された。また同日にはペレス・ネタニヤフ両候補者によるテレビを通じた討論会が行われ、選挙戦はクライマックスに達した。結局、最後までテロ事件が発生することもなく、平穏なうちに選挙戦は終了し、5月29日の投票日を迎えることとなった。

#### 4 - 5 - 7 投票からネタニヤフ当選まで

1996年5月29日の投票日には全国に設けられた7000弱の投票所において午前7時から午後10時まで投票が行われた。100以上の在外公館やイスラエル船舶においても投票所が設けられ通常の投票に先行して投票は行われた。

注目された投票率は79.7%に達し、前回の77.4%を上回った。開票は午後10時の投票終了直後から即日開票に付され、同時に世界中のメディアが開票結果の報道を開始した。

イスラエル選挙における開票速報は日本のものとは少し異なり、サンプルとして取り出した出口調査の結果をもとに、その他の情報を加味して得票率を割り出すのであろう、予想得票率が刻々変わる。時間とともに刻々と変わる予想得票率に支持者が一喜一憂するというわけである。実際の開票の得票実数があまり前面に出てこない、日本人には今一つピンとこない方式である。

開票後4時間ほどはペレス首相がリードを保っていたが、早朝2時台にはネタニヤフがペレスに追いつき、明け方には形勢が逆転したことが明らかになった。翌朝9時にはほぼ100%の一般票の開票が終了し、挑戦者のネタニヤフが現職のペレス首相に0.7%の差をつけたことが判明した。ただそれでも得票差があまりに僅差すぎて当選確実はず、翌日の開票が予定されている兵士、病人、外交団、収監者といった特別な方式での投票数、約14万票の行方が選挙の結果を決定するという事態になった。つまり得票差で言えば約2万票であり、残り14万票でペレス首相が追いつけるかどうかにかかった。常識的にはこれは基本的に不可能なことであり、事実上、右派連合を率いるリ

クード党首ネタニヤフが次期首相の座を射止めたこととなった。果たして5月31日、残余の特別投票の開票が行われたが、ペレス首相は劣勢を覆すには至らなかった。否、実際には両者の票差は逆に約3万票まで広がったのである。

#### 4 - 5 - 8 勝った理由、敗れた理由

選挙の最終結果は、首相選においてはネタニヤフが50.4%、ペレスが49.5%の票を集め、実際の票数にして約3万票の差でネタニヤフが辛うじて勝利した。労働党の関係者は、アラブ系イスラエル人のペレスへの支持の減少(1万9000票の白票を含む)が直接のペレスの敗北の原因であると断じた。

一方、クネセット議員(120議席)選挙の方は、労働党34議席、リクード32議席、シャス10議席、国家宗教党9議席、メレツ9議席、イスラエル・バ・アリヤ7議席、ハダシュ5議席、UJT(統一トーラー・ジューダイズム)4議席、第三の道4議席、統一アラブ・リスト4議席、モレデット2議席という構成となった。政策的な関心は首相選挙の方に吸収されたので、クネセット議員選挙は自らの宗教的信念や人種的紐帯によって大きく影響されることになり、二大政党の衰退、そして小政党の躍進という傾向が顕著となった。

和平促進派の政党(労働党、メレツ、ハダシュ、統一アラブ・リスト)が52議席を占め、他方、和平慎重派の政党(リクード、シャス、国家宗教党、UTJ、第三の道、モレデット)が61議席を占めることとなった(ロシア移民の党イスラエル・バ・アリヤはまさに中道であるのでここから除外)。

それぞれの勝った理由、敗れた理由には、戦術的なものと構造的なものがあつたように思える。

労働党では、早速党内で、選挙キャンペーンの基本方針の誤りを重大視し、ラビン前首相の後継者という地位を強調するという戦略を取らなかったことへの批判の声が上がった。労働党はまたネタニヤフ党首個人やリクードの綱領を正面切って批判することもしなかったし、連続テロ事件以降パレスチナ急進派のテロを抑え込んでいる実績にも触れなかった。ましてやアラファト議長がテロ対策に奔走しているなどとパレスチナ側を称えることもしなかった。そして労働党が今や公然と策動している入植地の扱いや、エルサレムの扱い、ゴラン高原の返還などについても差し障りのない文句を繰り返すばかりであり、空虚なキャンペーンに終始したという印象が強い。政権政党であることがことごとく裏目に出た。ペレス候補の敗退が決まると早速、キャンペーンを指揮したラモン大臣を糾弾したり、その他の犯人探しが始まった。

他方、ネタニヤフの方は、国際社会を敵に回すかのように入植地拡大を公言したり、パレスチナ国家の概念を否定したり、さらにはゴラン高原の返還無しでの対シリア和平を提唱したり、真摯なパレスチナ政策、中東和平政策なるものを持たず、かつおよそ現実性の乏しい公約ばかりを並べながら、古き時代に回帰することにより、イスラエルの治安と国民の安全を一番考えているという印象を与えるのに成功した。

投票日3日前にあたる5月26日のテレビ討論会についても、たった一回のテレビを通じた討論会で候補者の優劣が決定的になっては困るというので、実際にはモデレーターを間に挟んで順に意見を開陳するという討論会とも言えない代物であった。したがってこの討論会によっては大きく票

が動くということは考えられなかった。翌朝の新聞も討論会に勝者も敗者もなかった旨の記事が踊り、何人もの人に印象を聞いてみても、あえて言えばネタニヤフの方がハツラツと見えたくらいの印象が多かった程度であった。

結局、選挙キャンペーンは、争点が曖昧なまま、まるでペレス、ネタニヤフ両候補の人気投票のような様相を呈した。唯一とも言える争点を有体に言えば、治安問題というリスクを冒しながら和平を強力に促進するか(ペレス)あるいは治安最優先で、和平プロセスが停滞するリスクを取るか(ネタニヤフ)という二者択一となったのである。争点が曖昧なことを象徴するように、キャンペーン期間中、街で配っている両党のステッカーなどを見ても、どちらも白地に青文字を基調にした配色で、紛らわしいことこの上なかった。両首相候補のポスターなども構成が似通っているので顔写真をじっくり見ないと識別が出来ないほどであった。争点がぼけたなかで労働党は、占領を続けながら和平は有り得ないという重い真実を告げることもなく、足腰の弱さを露呈して、若き党首ネタニヤフを擁するリクードのムード先行の戦術の術中にはまってしまった。

注意が必要なのは、選挙キャンペーンの成否だけの問題でなく、構造的な問題もあるということである。先に述べたようにイスラエル国民を宗教という物差しで分類した場合には、過半の人々は世俗的な国であるが、革新か保守かという物差しで見ると、中道と右派を合わせると今度は過半の人が保守に分類されてしまう。したがって基礎票から言えば本来ネタニヤフの方が断然有利なはずである。現にこの1996年の選挙でもユダヤ人投票者だけをとればネタニヤフがペレスを大きくリードしている。同様にクネセット選挙を見ても、和平に慎重ないしは反対の政党が過半数の議席を占めている。逆に言えば、そういう状況にも関わらずペレスは大接戦を演じ、国民の過半数近くの票を獲得したのであり、「怒りの葡萄」に反発して白票を投じたり、棄権したりしたアラブ系イスラエル人の存在を考えると、保守的な国情にあってもむしろ個人の主義主張ベースでは和平促進派が約半数はいることが明白になった側面を無視できない。

結局、結論的に言えば、保守的な地盤が固いなかにあって、ラビンの後継者、あるいは和平促進派として、さらには現職としての強みを発揮できずに僅差で敗れはしたものの、国民の半数以上が過去3年間の和平の進展を支持しているという事実だけは残ったということである。

#### 4 - 6 カンボディアの1993年と1998年の選挙の事例

##### 4 - 6 - 1 カンボディアにおける和平選挙の経緯

カンボディアにおいては1993年に世界の注目を集めるなか国連平和維持活動(PKO)の一環として国連UNTACの下で総選挙が行われた。この総選挙は、ポル・ポト派が不参加を表明するなか、90%を超える投票率を記録し、UNTAC自身が大成功であったと認めるところとなった。最終的な党派別の獲得議席は、フンシンペック党58議席、人民党51議席、ソン・サン派10議席、モリナカ党1議席であった。

人民党圧勝という事前の大方の予想からすると、結果はむしろ、フンシンペック党の圧勝と言える。人民党の強圧的で汚職にまみれた政治に決別し、またポル・ポト派との対立に終止符を打つためには、シハヌーク殿下の権威をもってやるしか方法がないと多くが考えたとも見られる。実際、

治安の良好な地域において、人民党の治世に飽きた人々が、旧き良き時代を思い出させる王党派を支持し、ブームを巻き起こしたのである。その証拠に、ポル・ポト派による脅威に晒されていた西部の一部地域では、やはり人民党は強かったのである。

筆者は個人的には、人民党の圧勝を予想しており、そのほうが政局は安定すると考えていた。30名ほどのフンシンペックの当選者が、人民党政府に新風を吹き込み、同時にポル・ポト派に対する安全弁となるからである。果たして選挙の直後は、惨敗した人民党の自治区設置の動き等、予想だにできなかった人民党の迷走ぶりばかりが目立ち、フンシンペックの寛容さ、ポル・ポト派の不気味な沈黙も別な意味で目立った。フンシンペックは常に人民党とポル・ポト派との間で、危険なバランスを取り続けなければならない立場に立った。

以上のような状況で、90%を越える投票率や投票結果に過大な評価を与えることは問題であるし、ましてや選挙がカンボディアの混迷に終止符を打つなどと楽観することも禁物であろう。現に選挙後から早速、選挙結果を無視したような政争が展開されており、各派はいずれもカンボディア人自身による問題解決を主張し、UNTAC後の政局をすでに睨んで手ぐすねひいて待っていたのである。

結局、混迷を回避するためのシハヌークの英断により、フンシンペックと人民党の大連立が図られ、二人の首相による共同首相制が採用されることとなり、ひとまず新生カンボディアは無事船出することとなった。

#### 4 - 6 - 2 1998年カンボディア総選挙は何を問うたのか？

1993年のUNTAC和平選挙から丸5年、1998年7月に再びカンボディアで総選挙が行われた。1993年総選挙に引き続き1998年総選挙にも政府から国際監視団の一員として参加した筆者自身の実地経験を交えながら、カンボディアの政局の今と今後の行方について見ておきたい。

1998年総選挙は本来、さほど注目を集める選挙ではなく、5年ぶりに政権の枠組みを見直すためのむしろ地味な性格のものだった。ところが1997年に入り連立を組む人民党とフンシンペック党、いやむしろフン・センとラナリット両共同首相間の亀裂が深まり、それは7月5、6日の武装衝突、ラナリット追放にまで進んだ。これをフン・セン側による一種のクーデタと見た米国を中心とした国際社会の反応は迅速で、カンボディアの国連代表権の決定が留保され、ヴェトナム等とのアセアン同時加盟は見送られ、国際社会からの援助は大きく滞った。その武力衝突、政変劇ゆえに1998年総選挙は再び俄然世界から注目された。

それでは1997年7月の武力衝突とは一体何だったのか。当然、真相は闇の中だが、当時の状況、の現地での解釈をもとにおおよその事態の流れは推察できる。1994年のサム・ランシー蔵相(当時)の更迭(同氏はさらに翌1995年、フンシンペック党および国会からも追放される)に端を発するフンシンペック党の引き続き内紛でラナリット党首の指導力は地に落ちつつあった。一方でさらに強固な基盤を築きつつあったフン・セン第二首相との抗争は激しさを増し、対抗上、ラナリットは禁じ手であったポル・ポト派投降兵の自派兵力への編入、武器の輸入に手を染め、それが発覚し両者間の対立は一触即発のレベルにまで高じた。先に動いたのは追いつめられていたラナリットの方だったとの見方が有力だ。自身が国外に出た後、そしてヴェトナムを訪問していたフン・センが

帰国した直後というタイミングでフン・センの私邸近くにラナリット派部隊の戦車が姿を現した。それ以降の動きはすでに当時報道された通りだ<sup>79</sup>。結果として国軍内のラナリット派の部隊ははずたはずたに引き裂かれ、1998年春先に至ってのポル・ポト派の壊滅(4月16日のポル・ポト本人の死去を含む)とも相俟って、カンボディアにおける悪しき軍事的群雄割拠の状態に終止符が打たれた。

結局、衝突の際どちらが先に先制攻撃をしたかなどはあまり重要ではない。むしろラナリットは恐らくは身の安全を守るため自分の意思で国外に出ており、決して追放されたわけではないということの方が重要だ。

#### 4 - 6 - 3 1998年総選挙にいたる外交努力

ラナリットの一発逆転の博打はひとまず成功したようだ。政変前の内紛に加え、政変後もウン・フォット一派が人民党に接近しさらにフンシンペック党の解体が進展しており、国内的には政治的影響力が地に落ちようとしていたが、国際社会はまだ彼を見放さなかった。米国を先頭に、ラナリット抜きで総選挙、そして新政権を承認するのを拒んだからである。死に体だったラナリットとフンシンペック党は国際社会の圧力を背景に息を吹き返した。フン・センはラナリットという窮鼠に食いつかれた格好になった。

こうした状況を受けて俄然1998年総選挙が重要性を増してきた。決着はラナリットが参加する1998年総選挙でつけようという合意が急速に醸成された。選挙法の草案が内外で検討され、国外脱出のフンシンペック党員の安全な帰国を保証するための国連のモニターグループ制度が作られるなか、1997年11月に来日したフン・センにより反対派政治家やラナリットの選挙参加が表明された。しかしラナリットの選挙参加問題だけは容易に進展せず、そうしたなか1998年2月に日本政府が「4項目提案」を提出した。骨子とはいえば、ラナリット側にはポル・ポト派との関係を断つことが、そしてフン・セン側にはラナリットに恩赦を与え、選挙に参加させることが求められた。このような外交努力の結果、ようやくラナリットの恩赦、帰国(3月末)が実現し、いよいよ7月の選挙に向け、各陣営が本格的な準備に入っていたのである。

#### 4 - 6 - 4 カンボディア人によるカンボディア人のための選挙

1993年の総選挙の焦点は、ポル・ポト派の参加問題と、プノンペン復帰を果たす王党派フンシンペック党の議席であった。国連が自ら行った選挙なので公正性などは初めから議論の対象にすらならなかった。結果は、過半数に及ばずながら御祝儀でフンシンペック党が第一党となり、人民党と連立の上、特別に共同首相制が敷かれた。1998年の選挙の焦点はポル・ポト派の事実上の消滅という事態を受け、基本的には5年間政権を担当した連立両党に審判を下し、今後の政権政党を決するということだった。そして国際社会がカンボディア人自身が行う選挙の公正性をどう評価するかも今回の選挙の最重要な側面であった。

結果は、人民党が約半数の64議席を確保して第一党の座を奪い返し、フンシンペック党は43議席に留まり、元々同根のサム・ランシー党を含め辛うじて半数近くの議席を有することとなった。

<sup>79</sup> 小川秀樹「カンボジア危機の読み方」『軍縮問題資料』1997年10月号参照。

この選挙結果にはカンボディア選挙民の明快なメッセージが込められている。1997年7月のような軍事衝突を避け、国政の安定を保つにはどうすればいいのか。人民党に問題がないわけではないが、政権の主導権はやはり人民党に委ねる。他方、昨今の政治的混乱の多くはフンシンベック党の混乱に端を発するものだから、この際同党には多少のお仕置きをしつつ、さらに健全野党としてのサム・ランシー党にも若干の議席を与えたということだ。またカンボディアの政情は多党乱立を許さないで、36にも及ぶ雨後のタケノコのような弱小の政党にはまったく議席を与えなかった。

現地で選挙キャンペーンの段階から観察を行った筆者自身の印象を述べておこう。キャンペーンにおける支持者の数、熱気、事務所や看板の多さ等からサム・ランシー党に風が吹いているという印象は強かった。人民党は慌てず騒がず、どっしりと構えている雰囲気があった。他方で、人民党、フンシンベック党、サム・ランシー党の対決構造のなかにあって、ウン・フォット系やソン・サン系を含めたその他の政党の存在が埋没してしまい、影が薄くなっていることも感じた。したがって選挙結果自体はある程度予測していた方向性に沿ったものではあった。ただしサム・ランシー党が意外に伸び悩んだという印象と、これほど極端な形で弱小政党が総退場になったことに多少の驚きは禁じ得なかった。

しかし結果的に言うと、選挙結果には選挙民の英知が反映されているように思える。清廉潔白とはいえ、新参のワンマン政党であるサム・ランシー党が既成の二大政党を食うほどに議席を伸ばすとするならば、それはむしろ不健全な現象であり、しかも選挙後の混乱の可能性が高まる。かつてのポル・ポト派との連携を含めて、カンボディアの混乱の原因を提供しつづけているフンシンベック党が第一党に留まるなら、それも理不尽であろう。ポル・ポト派の脅威がやっと消えたことは祝福すべきことであり、人民党の一番の実績に他ならない。こうした選挙民の評価が上記選挙結果に如実に表されている。

以上のカンボディア国民の高い政治意識は、絶妙の選挙結果や高い投票率に示されているだけでなく、選挙の実施に関しても随所に見られた。前回は選挙自体を国連が行い、開票までも国際監視員が自ら行ったが、今回は物資面でEUや日本の支援を仰いだ他は、選挙自体はすべてカンボディア人の手でやり遂げた。選挙手続き自体は前回よりむしろ公正、スムーズに行ったのではないかと。筆者が派遣されたヴィエトナム国境に近いスヴァイリエン州で観察した限りでは、教員を主軸とするカンボディア人選挙管理人たちが自分たちだけで懸命に選挙を実施する姿勢がありありと窺え、カンボディア人に対する印象を修正する必要を感じたほどである。選挙民の投票自体にも格段の進歩が見られた。前回は投票用紙の記入欄にきちんと正しく記入できなかった人が多く、相当無理をして有効投票と見なしても、まだかなりの無効票が出たものだったが、今回は無効票をほとんど目にしなかった。

秘密投票についても、スヴァイリエンのようにヴィエトナムの影響力が強く、人民党の牙城であっても、フンシンベック党が5議席中2議席を占めるほどに自由に政治意思が表明されている。大選挙区におけるフンシンベック、サム・ランシー両党の大健闘は指摘するまでもなからう。

#### 4 - 6 - 5 国際社会の対応と総選挙後の政局の見通し

繰り返すがラナリットの大博打は大成功したようだ。第一党の座は人民党に明け渡したとはいえ、

解体寸前のフンシンベック党、息も絶え絶えだったほどに苦しかった自身の窮状を、一挙に立て直すことに成功した。フンシンベックから分党した弱小政党は、サム・ランシー党を除きまったく議席を獲得することができず、なかでも人民党に擦り寄ったウン・フォット第一首相(当時)の大衆党の惨敗にラナリット本人やフンシンベック本体は溜飲を下げる思いがしたに違いない。ソン・サン系の政党なども歴史的使命を終えた。

さて開票結果が次第に明らかになっていった28日の火曜日、ラナリットとサム・ランシーが共同で選挙プロセスに不正があることを理由に選挙結果を認めない旨声明を出した。それに対してフン・センはフンシンベック党が選挙結果を認めないならば憲法を改正して単独政権を作ると応じた後、30日の木曜日、シナムレアップにシハヌーク国王を訪ねると、一転、三党大連立を示唆し、国王もこれに好意的に応じたと伝えられた。これらの動きはしかし選挙後の政局を睨んだ舌戦の一部に過ぎない。何故なら開票日である27日月曜夜に、選挙手続きは自由・公正であった旨の国際合同監視団(JIOG)の声明がすでに出されていたからである。

実はこのJIOGの声明発出は今回のカンボディア選挙における最大のハイライトだった。極論するなら選挙手続きの内容や選挙結果がいかなるものであろうと、国際社会がそれを自由・公正なものと認めれば、今回の選挙の目的は達せられる。何故なら今回は国際社会から承認を得ることが最大の焦点の選挙だったからである。開票日の夕方から行われたJIOGの会議は、500人からなる国際監視団から寄せられてくる連絡によって投票・開票が自由・公正に行われたことについてはすでに確信を得ていた。問題は開票が概ね終了し、選挙結果が集計されつつある段階で、それを公にするかどうかの政治判断だった。

一方で投票・開票が自由・公正であったことは事実であり、選挙結果とは関わりなく、その確信が出来次第、発表することが、選挙結果でなく選挙手続きの公正性を検証しに来た国際監視団の責務であり、そのことが当事者の爾後の行動に自制を求めることにつながるという意見があった。他方で開票の集計中にこの種の間接声明を発表するのは時期尚早であり、最後に最終声明を出す際、自らのフリーハンドを縛ることになるとする声も当然あった。前者の立場を日本、ASEAN、フランスが取った。後者の意見はEU、オランダ、英国、北欧諸国等が取った。米国はこの会議に代表を派遣してはいたが、声明の起草に参加することはおろか会議で発言することすら避けた。最後はベルギー人のJIOG代表が、前者の立場を取ることを決断して決着した。代表の心中は察するしかないが、カンボディア和平を二人三脚で支えてきたフランスと日本が推していること、カンボディアの問題は第一義的にASEANの問題であるとの考慮が最後には働いたものと思われる。

JIOGの声明を待っていたかのように、各監視団の声明が続いた。翌28日午前には米国の政党系NGOやカンボディアのローカルNGOが選挙手続きを自由・公正であると承認、29日水曜日にはEU、カナダ、ヴェトナムもそれに続いた。その後中国、日本もそれに追随したが、付け加えるなら、JIOGの声明の前にフランスとタイは、投票が成功裏に終了し当事者はその審判を受け入れるようにとの事実上の承認をすでに与えてもいた。

こうして国際社会はほぼ一致して今回の総選挙を承認した。米国政府が主張するように、不正が申し立てられた部分に関しては、調査が行われるであろう。しかしそれによって選挙結果の大勢が覆ることはない。現に8月31日、憲法評議会は選挙結果に対する不正申立てを却下、それを受け

て9月1日に中央選管は上記結果を公式に確定した。

国際社会の圧力で息を吹き返したラナリットは、もし選挙結果を受け入れないならば、今度は国際社会から見捨てられるだろう。そもそもラナリット、サム・ランシーの両者、とりわけラナリットは、表向きはともかく、今回の選挙結果について善戦したものと内心ほくそえんでいるはずである。したがっていずれかの形の連立政権はいずれにしても成立するはずだし、それに際し大きな混乱が起こる可能性も少ない。

#### 4 - 6 - 6 1998年総選挙とは何だったのか

1998年のカンボディア選挙の一連の出来事のなかで一番予想外だったことは、人民党が勝利した選挙にも関わらず、政党間の緊張が9月に入っても収まらないことである。政権参加の意図を持たず、失うものの少ないサム・ランシー党支持者が執拗に選挙の不正を申し立て、示威行為を繰り返し、その動きのなかに世論の支持を感じ取ったフンシンペック党までが、同調する構えを見せた。

シハヌーク国王が、示威行動の自省を求め、直接に調停に乗り出す姿勢を示したので、やっと事態はひとまず沈静化した。しかし「ヴェトナムの手先」などといったレトリックを多用した反人民党の示威行為は、不満大衆を扇動するには有効であっても、国際社会に頼るカンボディアの現在の国益にはかなっていない。選挙結果を遵守しない勢力は、今後、国際社会の支持を失ってゆくだろう。

カンボディア和平とはポル・ポト政権の愚行を繰り返さないことに尽きると言える。ヴェトナムの支援があったとはいえ、人民党政権がその役割を十分に果たしてきたのは事実であり、国際社会の大部分が、1979年以降もカンボディアで内戦が続いているかのような見方に立ち、実体のない対抗勢力を支援し続けたというのは、現実から目を反らした政策に他ならない。国連UNTACも人民党が指導するカンボディアを国際社会が面子を失わずに承認するための壮大なる政治イベントである。その考え方は今回の選挙にも当てはまる。暗黒のポル・ポト政権以降、一貫してカンボディアを治めているのは人民党だという明白な事実を認めるためだけに、かつては国連UNTACを、そして1998年に総選挙というイベントを、カンボディア人自身というよりむしろ国際社会が必要としたということだ。人民党が治めるカンボディアという基本構図は1979年以降、少しも変わっていないし、いよいよ遅ればせながら今回の総選挙をもって国際社会が初めて一丸となって人民党主導政権を支援することになる<sup>80</sup>。

以上述べてきた見方は世紀が変わってさらに衝撃的な形で証明された。2002年2月に行われた地方選挙において、人民党は約61%の票を集め、フンシンペック党の約22%、サム・ランシー党の約17%を大きく引き離れた。獲得した議席は得票率をさらに上回る約82%の議席占有率に達している<sup>81</sup>(もちろんその選挙システム自体、まったく問題無しとはしないが)。各コミューンでのトップ当選の候補者がそのコミューンの首長になるので、いくつかのコミューンでトップ議席を獲得した

<sup>80</sup> 小川秀樹「冷戦後史マップ カンボジア」『フォーサイト』1997年8月参照

<sup>81</sup> インターバンドが提携しているカンボディアのNGOであるCOMFRELの集計による。Result of the Commune Council Election Collected by COMFREL( Unofficial )

かで見ると、計1621の選挙区のうち、なんと1597選挙区を人民党が押さえ、フンシンペック党はサム・ランシー党の13選挙区にも及ばない10選挙区で勝利したに過ぎなかった。まさに人民党圧勝で、これまで幾度か国際社会のてこ入れで生き長らえてきたフンシンペック党の歴史的惨敗である。

銘記すべきは、人民党主導政権がやっと晴れて承認されたというそのことは、ちょうど10年前に国連UNTACが果たした役割を肯定的に評価するのに資するというより、むしろ逆に、UNTACの役割に改めて疑問符がついたということなのである。

#### 4 - 7 2001年のスリ・ランカ総選挙の事例

##### 4 - 7 - 1 スリ・ランカの民族問題と選挙の争点

スリ・ランカは多数派のシンハラ系(74%)に加え、18%を占める少数派タミル系によって構成されている国である(他にモスレム系その他がいる)。こうした人種構成に重なるように、仏教、ヒンドゥ教、イスラム教、キリスト教と宗教の違いが存在し、複雑な社会構成となっている。

1956年に当時の連立政権がシンハラに重きを置く政策を取り始め、シンハラ語を唯一の行政用語に指定したことに端を発し、タミル系住民との半世紀近くにも及ぶ民族問題が始まり、とりわけ1983年の両民族間の大衝突以降、対立が先鋭化してゆくこととなる。島の北東部、とりわけ北部は、タミル系が多数を占め、LTTE(「タミル・イーラム解放の虎」)が支配する地域になっている。19年に及ぶ断続的な内戦の過程で、約6万4000人が犠牲となっている。

国土の一部であっても内戦が進行していれば、観光収入は減り、国防費の支出は増え、スリ・ランカ経済の足を引っ張ることになる。2001年7月には空軍基地があるコロombo空港がタミル過激派の攻撃を受け、航空機が破壊される大事件が発生し、それ以降、観光客がさらに減少、コロomboへの航空便が削減されたりする状況になっている。その状況が9月11日の米国における同時多発テロによりさらに増幅されたことは想像に難くない。1980年代の世銀・IMF主導による構造調整を乗り切り、1990年代は順調に推移してきたスリ・ランカ経済は2001年、ほとんどゼロ成長まで落ち込む見込みで、独立以来、最悪の経済不況のただ中にある。

こうして選挙の争点は、低迷の続くスリ・ランカ経済の建て直しと北東部のタミル問題への対処である<sup>82</sup>。特に後者のタミル分離問題については、野党UNPがLTTEと密約を交わして、国土の分割を画策しているとして、最大の争点となっていた。その背景として、タミル問題へのイニシアティブは最大野党UNP(統一国民党)が取り、北東部に2年間、暫定評議会による暫定統治を行うことを骨子とする解決案を提示していた。与党PA(人民連合)側はこれを東北部分割につながる案であり、UNPとLTTEとの間に国土分割に関する密約があるとして激しい批判の対象としたが、結

<sup>82</sup> 「もともと社会主義系のPAに対し、自由主義系のUNPとされてきたが、現在は政策に大きな差異はない。……中略……LTTEとの内戦を收拾しようとする政策も同様である。…中略…あえて違いを挙げれば、LTTE対策において、PAはLTTEに憲法改正参加に関して武装解除を条件にしているのに対し、UNPは憲法改正会議への参加に条件をつけず、何よりも早期参加を求めていることぐらいである……。(阪口直人「インターバンド・スリランカ出張報告書」平成12年10月15日、p.2)

局その後、与党側も東北部を10年間の暫定統治の下に置くというほぼ同様の提案をするに至っている。

現在は、与野党ともにLTTEの非合法化を解き、東北部を暫定的に特別な政治地位に置くことを検討しているところだ。とはいってもUNPが和平促進派であり、PAは慎重派であることに変わりはない。タミル問題については、国際社会も積極的に関与しており、とりわけノルウェー政府は、パレスチナ和平におけると同様、和平仲介で中心的な役割を果たしている。

#### 4 - 7 - 2 選挙監視と選挙結果

2001年の選挙は2000年10月に行われた総選挙に続くもので、本来6年毎に行われることからすれば異例の状況であり、これは与党側の事情というより、むしろ最大野党のUNPの攻勢を受けて決められたものだ。6月の段階でイスラム系政党が連立与党を離脱、与野党逆転が生じており、政府不信任動議が提出されていた。大統領は7月、国会停止をもって応じ、再開された9月に同動議が再提出され、政権内の不満も高まり、政権の混乱が高まっていた。

10月10日に議会が解散、21日に選挙戦がスタートしたが、投票日に至るまでに多くの暴力事件が発生している。警察側の統計では投票前日までに25名の死者を出し、事件数は2000件を突破している<sup>83</sup>。選挙戦に関係する事件のうちの95%は与党PAと最大野党UNPの二大政党間のもので、いわゆるタミル過激派のゲリラ活動に直接関わるものではないことに注意する必要がある。

選挙制度は全土が22の選挙区に分けられ、225人の議員を比例代表(正確には一部、ボーナス議席という方式が取られている)で選ぶものである。

投票は12月5日、全国1万カ所に近い投票所において、朝7時から午後4時までの間に行われた。投票を巡る治安情勢はたいへんな地域差があったようだ。筆者が担当したコロンボ南部沿海のカルタラという地域は、シンハラ系が圧倒的多数を占める地域柄もあるのか、報告フォームに記入することがほとんど何もないほどに秩序だってスムーズに投票が行われていた。イスラム系が多数を占める地区の投票所でも、何の不穏さも見えず、淡々と投票が行われており、宗教の違いがただちに問題を引き起こしているわけではないことを実感として感じるができる。あまりに報告すべき事件等がなさ過ぎるので、ホナラという首相のお膝元で、町中がPAの政党色である青のデコレーションで飾られており、これは問題ではないかと問題提起を報告のなかでしておいた。

他方で例えば中部山岳地マタレなどでは、威嚇や発砲騒ぎなどにより投票所に近づけなかったり、ギャングが投票所内部を徘徊しているので、中に入れなかったり、さらには投票所で本人の確認をしないままの投票が行われるなど組織ぐるみの不正が横行している場所もあったという。結局投票日だけで全土で10名の死者が報告されている。与党PAのチャンドリカ・クマーラトゥング大統領、ラトゥナシリ・ウィクラマナヤケ首相などは治安上の理由で、投票所へ出向くのを諦め、自宅で特別に投票をしたほどである。

こうした二大政党間の争いの余波を受け、タミル過激派との対話路線を掲げる野党UNPにタミル人の票が流れるのを食い止める意図からか、東北部のLTTE支配地域への通過地点が政府側によ

<sup>83</sup> 2001年の総選挙時は選挙関連で約66名の死者が出たとされる(Ibid., p.4)。

り閉鎖され、これにより5万人もの人が投票できないという事態も起こり、EUなどはこれを今回の選挙における最も深刻で不正な措置だとした。

毎度のことらしいが、投票後の午後9時半から翌朝6時までには外出禁止令が敷かれ、結局それは翌々日の7日まで延長された。7日、外出禁止令が解除された後すぐに暴力行為が多発したので、選挙結果発表の直前に、再度外出禁止令が出され、それは8日朝まで延長されるというバタバタぶりであった。

開票は投票日の夜から全22選挙区の開票所で始まり、翌日には結果が出揃うはずだったが、夕方までに一部の結果しか出なかった。結局、選挙管理委員会の判断により、独立後の選挙の歴史の中で初めて、公式結果の発表が中断され、投票日の翌々日の7日に延期された。結局、選挙管理委員会が発表した結果によると、225の議席のうちUNP連合陣営が129議席を占め、PA連合陣営は96議席に留まった。この結果を受け、PA政府は直ちに辞職した。

EU等、国際監視団も一部選挙区で再投票の必要性を指摘したが、選挙管理委員会と各政党は再選挙の必要なしとの見解で合意した。こうして与野党が逆転する結果が確定した。もともと2005年まで任期がある大統領の地位に変更はないので、大統領と政権党との間にねじれ現象が起き、とりわけ大統領とラニル・ウィクレメシングUNP党首(新首相、52歳)の間で長年の確執が再燃することが懸念される。

当面の注目は、大統領が現在保持している国防大臣、軍最高司令官、大蔵大臣の職務を手放すかどうか、特に伝統的には大統領が務めることになっている国防大臣のポストの動向である。慣行的には、大統領と首相との政党が違った場合、大統領は政府には口を挟まないということになっているが、今回、大統領がどう出るか。

こうして1994年以降、徐々にUNP主導政権が誕生することとなった。PA側敗退の最大の原因は、大統領の敵対的、独善的な政治手法が国民の期待に応えられなかったことで、タミル分離主義者と徹底的に戦うその姿勢からは経済復興への期待を抱くことは所詮無理であった。逆にUNP側は、自由経済と和平への取り組みをアピールし、それが奏効した形となった。それを反映するように証券市場は選挙結果を好感し、選挙結果発表日の株価終値がこの3年間で最高値を記録している。面白いことに、南アにおけるオランダ系、英国系の違い、イスラエルにおけるリクードと労働党の違い等と同様、経済に重きを置く勢力ほど和平に前向きなことが、このスリ・ランカについても言えるように思われる。

また12月19日、LTTEが12月24日深夜より1ヵ月間の一方的停戦を行う旨表明したのを受け、21日、UNP新政府は、上記表明を歓迎し、同期間の停戦に応じる旨発表している。さらに2002年2月22日、仲介に当たるノルウェー政府は、紛争両当事者が翌23日からの無期限の停戦に合意した旨発表した。和平促進派の政権の登場がただちに停戦へのモチベーションを呼び込んだ事例である。前回の1995年の停戦合意は約3ヵ月でLTTE側により反故にされた経緯があるが、今回の停戦合意の実効性が注目される<sup>84</sup>。

<sup>84</sup> もちろん和平の実効性に懐疑的な見方もある。Perry, Alex, A Rumor of Peace, *Times*, April 22, 2002

## 5. おわりに：紛争社会への協力に関する提言

### 5 - 1 和平モチベーションという視点

すでに見てきたように、2001年11月に行われたコソヴォ総選挙では、セルビア系を含め少数民族に最低限の議席を自動的に割り当てる方式により、少数派の選挙参加を確保したうえで、平穏に選挙は終了、アルバニア系穏健派指導者が率いる政党が勝利し、多民族共生へ第一歩が踏み出された。2000年9月のセルビア共和国の総選挙において国民がミロシェヴィッチ政権に「No」を突きつけ、旧ユーゴの民主化が完成したこととも相まって、そのことは独裁的、強圧的な政権のもとでも、明らかに国民のなかに和平を志向する内発的なモチベーションが存在し、それが議会選挙という政治制度を構築するスキームを通じて表現されたと見ることができる。

1999年8月の独立を問う東チモール住民投票においては、独立を選択すれば、インドネシア国軍や民兵による報復が危惧されたなか、それでも大多数が命を賭けて独立を選択した。予見された民族浄化の嵐を潜り抜けた後、独立がすでに確定していた2001年8月の東チモール制憲議会選挙では、独立闘争を指揮したフレティリンが圧勝したが、そのなかでも独立派系の諸政党の他に、少数派である親インドネシアの政党にも僅かながら議席を与えるという寛容さを東チモールの有権者は示している。この2回の投票行動のなかに強い内発的な和平モチベーションが存在していることが伺える。

また同年12月のスリ・ランカ総選挙は、和平促進派の野党が勝利し、それを受けて早速選挙後に、反政府勢力との間で停戦合意が結ばれている。このことは選挙を通じた政権交替により和平促進が劇的に図られる可能性を示している。それとまったく正反対の展開になっているのが、パレスチナ和平である。イスラエルでは、和平促進派で、ラビン後継のペレス首相率いる労働党政権が首相公選で破れ(1996年5月)、それ以降、和平慎重派のネタニヤフ政権、再度の労働党バラク政権を経て、現在のタカ派のシャロン政権となった。そのシャロン政権の強硬な姿勢にパレスチナ側は対抗姿勢を強め、パレスチナ問題はさらに混迷を深め、解決の糸口さえ見出しにくくなっているような例もある。

以上どちらのケースも、政権交替の可能性が制度的にも実際的にも確保されている例で、しかも政権により和平への対応に大きな差異がでる好例だ。注意すべきは、和平慎重派が政権を担当しているからといって、内発的な和平モチベーションが消滅してしまっているわけではないということである。

さらに重要なのは、これら二つの事例から引き出せる推論は、経済運営に重きを置く政権ほど、和平への志向性を強めるということである。イスラエルで和平が順調に進展していた1990年代中葉は、イスラエル経済は未曾有の好景気を享受しており、中東紛争解決後のゴラン高原(シリア国境)の観光地化などの構想も新聞紙上を賑わしていた。スリ・ランカで2001年の選挙結果を株式市場が好感したことはすでに述べた。南アにおいてアパルトヘイトを撤廃し、1994年の黒人政権誕

生への流れ、道筋を作ったのは、オランダ系移民ではなく、経済を握るイギリス系移民であった<sup>85</sup>。その意味では、経済運営に長けた、あるいはそれに意を用いるグッドガバメントほど、和平にも前向きであると推論することができ、それは今後検証されるべき論点であろう。

以上のように考えると、和平が最も達成しにくいのは、和平達成のための制度が存在しないか、内発的和平モチベーションが存在しないか、あるいはそのどちらも存在しないという状況である。両民族が完全に住み分けをしていて、お互いに遮断されているサイプラスの例は和平のための制度が存在しない好例であろう。ここではサイプラスのEU加盟という外部的な制度要因しか和平への触媒機能を持つものはないように思われる(トルコ自身もEU加盟を熱望している)。また本論文では扱っていないが、タリバン時代のアフガニスタンも、住民の和平モチベーションは強権で抑えつけられていた上に、和平のための制度が完全に欠如していたと考えることができよう。

1994年の大虐殺の記憶が新しく、和平とはお互いに敵対部族から政権を取り戻すことであり、したがって少数派に支持基盤を置く現政権側は総選挙を延期しているという状況のルワンダは<sup>86</sup>、内発的和平モチベーションが十分でない例である。紛争3当事者のうち、2当事者までが、ボスニアの国家統一より、自らの民族の本国への傾斜を見せているボスニアの例も、国際社会による和平制度の構築にも関わらず、住民自身の和平のモチベーションが十分でない事例となろう。それがゆえにボスニア和平は未だに大きな進展を見せていない。その両方ともないのがソマリアのような例であろう。

カンボディアの例はというと、和平へのモチベーションに欠けたのは、ポル・ポト派の残党ゲリラ部隊と国際社会のみであり、むしろ当時のカンボディアを内戦が続いていた国と見なすことすら実態に目をそらしていることになることは既に述べた通りである。和平へのモチベーションどころか、和平そのものが存在した。そうしたなかUNTACがやったことは、制度として少数派も政治参加の機会を与えられることを国際的に保障したに過ぎない。その一点でのみUNTACもその存在意義を認めうる。

南部アフリカの紛争を例にとっても、アンゴラの場合、いかに外部から和平の制度づくりを進めても、紛争両派の和平モチベーションがあまりに希薄過ぎ、「勝つか負けるか」式の自暴自棄的な内戦がつい最近まで続いていた。モザンビークの場合は逆に、紛争を継続するモチベーションが希薄になったところに国連PKOが入って行ったので、和平が達成できた。さらにコンゴ(旧ザイール)の場合は、もともと地域性が強く、国家の統一性が弱いところへ、地下資源の宝庫であるがゆえに外国勢力が介入し続け、選挙制度は存在していても独裁者に反故にされ続け、国民の間にある種の諦観が充満し、和平へのモチベーションが国家レベルで顕著になることがなかった。

このように世界中の紛争事例を考えてみると、選挙で政権交代の可能性が確保されていたり、反対勢力、少数勢力でも正当に議会で発言権を確保できる制度を備えているなら、つまり内なる和平

<sup>85</sup> 小川秀樹(1994)『南ア新生の現場から』JETRO ブックス、pp.124-128

<sup>86</sup> ルワンダにおいては2001年3月に共同体首長を選出する地方選挙が行われたが、国会議員選挙は2002年7月に、大統領選挙は2003年に延期されている。瀬谷ルミ子「ルワンダ地方選挙監視報告」『Peace Building』2001, No.2/3, p.26

モチベーションを有効に反映できる政治制度が備わっているなら、紛争の芽は摘み取ることができ、あるいは発生した紛争を終息に向かわせることができることを示しているように思える。

以上の考え方は次ページのように図示することができる。このようにして和平と住民の和平モチベーションとの関係、さらに制度構築、とりわけ議会という最高の統治機関を選ぶ選挙との関係を常に同時に視野に入れておく必要があるように思われる。

和平モチベーションと政治制度の関係

ボスニア

ルワンダ

スリランカ

東チモール

カンボディア

イスラエル

パレスチナ

アンゴラ

ソマリア

サイプレス

アフガン

タリバン政権

← 和平促進的な政治制度

↑ 住民の和平モチベーション

## 5 - 2 提言：平和構築支援の在り方 東チモールの例を題材にして

### 5 - 2 - 1 平和協力・経済協力の生きた教材 東チモール

別表で例示したように、和平をもたらす二つの要素、つまり住民の和平モチベーションと和平促進的な政治制度という考え方をうれば、紛争地において経済協力の可否を検討するに際しても大きな指針となる。カンボディアで例え二大政党間で衝突があっても、援助を停止したりする必要がないことは本分析手法から明らかであろう。東チモールでも本格的な援助実施に何らの障害もないことが分かる。コソヴォも同様だ。スリ・ランカやパレスチナでは、仮に治安情勢が悪化した場合でも、物理的に支援を一時停止せざるを得ない場合は別として、援助を控えなければならないというわけでもない。逆にルワンダでは、今現在、治安は落ち着いているものの、本格的な援助は控え、当面人道的支援だけに限定するという考えがありうる。

本稿を締めくくるにあたり、日本の今後の支援で重要となる東チモールの例を題材にして、あるべき支援の方向性、とりわけ旧来手法ではないソフトな支援、なかでも制度構築の問題につき提言をすることにしよう。

東チモールの紛争に際して、多国籍軍により治安が回復されUNTAETが設立されるとすぐ日本(JICA)が、いくつかのNGOとともに紛争後の支援に赴いたことは特筆されるべきだ<sup>87</sup>。緊急支援の段階を経て、2002年5月の独立後は、政府間の約束が結ばれ、日本が有するすべての援助のスキームが適用可能となる予定だ<sup>88</sup>。もっともインフラ整備等、旧来手法の援助についてはここではすでに触れない。ただ日本からの自衛隊が国境沿いの地域で道路等、インフラ整備を行うことになるので、国民から見た透明性の観点からも、それとの役割分担が明白に図られなければならないことを付言しておきたい<sup>89</sup>。

いずれにしても対東チモール支援は、緊急救援から復興、ハード志向ではなくソフト志向の協力、文字通りの国造り・国家運営への協力、自衛隊の活動と共存するなかでの協力、民主化支援とODA、NGOとの完全なパートナーシップ等々、日本の平和・経済協力の経験の総決算であるとともに、新しい国際協力の今後を占う試金石ともなる極めて重要な活動となることは確かである。

### 5 - 2 - 2 法整備支援の可能性・必要性

2002年5月20日に新国家が成立し、同日に公布される憲法に従っていよいよ東チモール人による国家運営が始まる。UNTAETが全面撤退するわけではないが、規模が縮小されるだけの軍事部門に対して、民生部門では人員の大半が撤退することになる。巻末に添付した憲法草案にある通り、憲法では多くの個所で「別途法律で定めるところにより……」という規定を置いている。法律以外

<sup>87</sup> 小川秀樹(2001)『あなたも国際貢献の主役になれる』日本経済新聞社、第二部参照。

<sup>88</sup> JICA 東チモール事業所長小路克雄氏との懇談による(2001年11月)。

<sup>89</sup> 2001年11月にパリで開催された日本政府主催の東チモール支援戦略会議において、いくつかの日本のNGOが自衛隊のPKO派遣に反対する見解を示したが、そのいくつかの理由のうち重要なものが、インフラ整備等は、経済協力の枠組みで民間企業が実施した方が安上がりで、かつ地元の雇用にもつながり、自衛隊が出るまでもないというものであった。

にも各官庁でどれほど多くの省令、規則等の起草が必要となるだろうか。政府を民主的に運営してゆくために、人材育成が第一に考えられなければならない。制度運営を指導する専門家が日本から派遣され、また東チモール人行政官が日本に研修に招聘され、さらに直接的に人材育成に資するために東チモール国立大学への支援が行われるべきだ。

東チモール国立大学は、現在のところ、UNDPがコンピュータ室を設置し、オーストラリアの大学との学術協定が締結されただけで、日本との関係では、工学部でカリキュラムを作成するプロジェクトが開始されたばかりだ<sup>90</sup>。

2005年から法学部が創設される予定で、それまでは下準備として法務研修が実施される。現在の東チモールの法律の状況はというと、UNTAETが公布した規則や人権の原則等に抵触しない限り、騒乱が発生する前までの、つまりインドネシア占領時代の法律が適用されており、独立後は独自の法整備が急進展してゆくものと思われる。日本としてはインドシナ3国で行っている民商法関係の法整備支援の経験の延長線上で<sup>91</sup>、東チモールでこそ、より本格的な法整備支援を実施すべきだ。それは法学部創設を念頭に置き、新国家の法整備を行いつつ、さらに残虐な行為をした被疑者を裁く国際法廷を含む裁判所の運営をも支援するという、法治国家作りを支援する壮大な試みとなる。支援が無くても自前で法整備をする能力を有する国に対する支援と、支援がなくてはやってゆけない国に対する支援と、どちらが有効かは論を待たない。東チモールでこそこれまでで最大級の法整備プロジェクトが実施されるべきと思われる。

現在、議会における討議、憲法の起草など、東チモールの国の基盤づくりにおいては公用語となるポルトガル語が主要な地位を占めている。指導層にはUNTAETなき後は、ポルトガル語の能力を有する専門家から指導を受けようとする姿勢も見え隠れする。しかしそのことが日本の支援にとって障害となるものではない。ポルトガル語能力が要請され、そのための人材が不足する事態になれば、それこそ日本が日系ブラジル人専門家を大量に招聘して送り込めばよい。上手い具合に外務省は、ますます現地同化が進む南米等の日系人社会の現状に対応して、定着促進を基本にした従来の政策を根本から変更し、日本の経済・技術協力などで語学に堪能な日系人の積極的な登用を目指す方針を明らかにしている<sup>92</sup>。その政策の核はJICAの専門家への日系人の登用に他ならない。

### 5 - 2 - 3 高等教育支援

先ほどの東チモール国立大学の工学部への支援については、現在の日本政府の工学系高等教育支援政策の観点から検討する必要がある。日本政府のこの分野における政策は、タイにおけるモン

<sup>90</sup> 東チモール国立大学副学長 Dr. Francisco Miguel Martins(言語学)との筆者の面会調査による(2001年9月および11月)。

<sup>91</sup> もっともインドシナ諸国に対するこれまでの日本の法整備支援は、国際金融機関による法整備支援と同様、主として市場経済化支援を念頭に置いたものであった。それはインドシナ諸国を超えてさらにウズベキスタン等でも支援の動きがあることでも分かる。これに対して東チモールでの法整備支援は和平後の国造り・国家運営に貢献する法整備支援となろう。JICA 平成13年度第1回技術協力専門家要請研修法整備支援コース報告書(2001年8月)参照。

<sup>92</sup> 「日系人ネット構築：外務省、経済・技術協力の人材育成」『サンケイ新聞』2000年2月19日

クット王工科大ラカバン校、インドネシアにおけるバンドン工科大に対する丸抱え的な支援に典型的に見られる通り、アジア諸国の大学工学部に対する個別の技術支援という過去のアプローチに決別し、2000年度からはASEANの有力な工学部のネットワークを構成し、そのネットワークに対して支援を一元化するという方針に転じている。この背景には、ODA予算の削減が見込まれるなか、それまでの総花的、バラマキ的な大学工学部に対する個別投入では費用対効果が少ないという反省がある。

2000年に開始され、2001年4月に正式発足したASEAN高等教育ネットワーク(SEED-Net)というプロジェクトがそれであり、既存のASEAN大学連合(AUN、本部はタイのチュラロンコン大学内)の傘下に工学部ネットワークとして日本政府のイニシアティブで設置されたものだ。

現在、東チモールはASEAN主導のこのネットワークの域外に置かれているが、ASEAN加盟も視野に入っている以上、日本政府も、たとえ当面オブザーバー参加であってもSEED-Netへの東チモール国立大学工学部の参加を迅速に推し進めるべきだ。域内の参加他大学との共同研究、修士レベルでの域内留学等、まさに東チモール国立大学に適した協力メニューが用意されているからだ。

#### 5 - 2 - 4 さらなる和平選挙支援活動を

東チモールでの必要性はすでに減じたかも知れないが、最後に平和構築における和平選挙支援の役割に関して述べておこう。

昨今、平和構築や民主化支援にOSCEやEUが積極的に関与してきている状況からも分かる通り、そして本稿で分析したように和平選挙が紛争と和平に果たす重要な役割からも分かる通り、国際的な活動主体にとり、この分野は今後さらに重要となることが予想される。例えば2002年3月上旬現在、ジンバブエで大統領選挙を巡り、EU選挙監視団の国外追放等、確執が続いている。ジンバブエではここ数年、白人所有の農地の黒人への分配を巡っていざこざが継続していた経緯がある。このことが逆に、和平や民主化における国際選挙監視の重要性をまざまざと見せ付けていることになる。

さて一般に国際選挙監視と言う場合に、投票や開票の管理・監視に行く、いわゆる選挙監視と、より長期で滞在し、選挙実施の支援をする選挙支援の2タイプがある。前者は外務省や国際平和協力本部事務局がしばしば行うもので、たまに投票所などで選挙実務に一部関わることがあるが、基本的には国際監視団として視察をし、プレゼンスを示すことが最重要だ。後者はJICAなどから1998年のカンボディア総選挙、1999年のインドネシア総選挙の実施支援へ派遣された例などがある。今後はより長期で行く選挙実施支援が重要性を持つべきだ。

ただ専門家が個人として実施機関に長期派遣されればそれでよしとするのではなく、OSCEがボスニア、コソヴォで選挙実施を請け負っているように、日本も組織として選挙実施支援を請け負い、それに取り組めるように組織強化が図られるべきだ。そのためにはJICA国総研に当該分野の専門家を数名配し、それに大学・NGOの力が糾合される必要がある。世界中で常に和平選挙が行われているわけではないので、通常業務としてこれまでの和平選挙における選挙法の調査の蓄積がどこかで行われるべきだ。海外で選挙監視に取り組んでいると、英国人やカナダ人で選挙コンサルタントなる名刺を持ち、選挙法の起草や選挙教育に従事している専門家に多数出会うが、日本ではまだ

その分野の専門家は少ない。しかし参入が困難な分野なわけではなく、選挙法にしても和平選挙では普通、比例代表制が採用され、法律に一定のパターンは存在し、さほど難解なものであるわけではない。和平選挙の調査を通じて専門家の能力向上が図られるとともに、そうした人材のネットワーク化も図られるべきだ。和平構築の現場で力を発揮できる本当の意味の専門家の養成が急務と言えよう。

## 参考文献

- AMDA 編著(1995)『ルワンダからの証言 緊急救援医療活動レポート』中山書店
- MSF 編/鈴木主税訳(1994)『国境なき医師団は見た』日本経済新聞社
- UNHCR 編(2000)『世界難民白書 人道行動の50年史』時事通信社
- 青山森人(1997)『東ティモール 山の妖精とゲリラ』社会評論社
- 明石康(1995)『忍耐と希望 カンボジアの560日』朝日新聞社
- アムネスティ・インターナショナル日本支部編『小さな島の大きな戦争 東チモール独立運動をめぐる大規模人権侵害』第三書館
- 池田明史編(1990)『中東和平と西岸・ガザ 占領地問題の行方』アジア経済研究所
- 池田明史編(1994)『イスラエル国家の諸問題』アジア経済研究所
- 池田維(1996)『カンボジア和平への道』都市出版
- 伊藤芳明(1996)『ボスニアで起きたこと 民族浄化の現場から』岩波書店
- 今川幸雄(2000)『カンボジアと日本』連合出版
- 梅本浩志(1999)『ユーゴ動乱 1999』社会評論社
- 小川秀樹(1993)『カンボジア 遠い夜明け』WAVE 出版
- 小川秀樹(1994)『南ア新生の現場から』JETRO ブックス
- 小川秀樹(2000)『イスラエル・パレスチナ聖地紀行』連合出版
- 小川秀樹(2001)『あなたも国際貢献の主役になれる』日本経済新聞社
- 外務省情報文化局編集(1984)『あふりか アフリカ サハラの向こうの世界』(財)世界の動き社
- 加藤雅彦(1993)『バルカン ユーゴ悲劇の深層』日本経済新聞社
- 加藤雅彦(1979)『ユーゴスラビア チトー以後』中公新書
- ガンサー, ジョン/土屋哲訳(1956)『アフリカの内幕 I・II』みすず書房
- 吉川元(1997)『ヨーロッパ安全保障協力会議(CSCE)』三嶺書房
- 熊岡路矢(1993)『カンボジア最前線』岩波新書
- 香西茂(1991)『国連の平和維持活動』有斐閣
- 河野雅治(1999)『和平工作 対カンボジア外交の証言』岩波書店
- 国連ボランティア計画編(1999)『平和のつくり方 紛争地帯の国連ボランティア』清流出版
- 後藤乾一編『インドネシア 揺らぐ群島国家』早稲田大学出版部
- 斎藤直樹(2001)『国際機構論 21世紀の国連の再生に向けて』北樹出版
- 神余隆博編『国際平和協力入門』有斐閣
- 柴宣弘(1996)『バルカンの民族主義』世界史リブレット No.45、山川出版社
- 首藤信彦・松浦香恵(2000)『NGOと選挙監視』岩波ブックレット No.556
- タイボ II, パコ・イグナシオ・他著/神崎・太田訳(1999)『ゲバラ コンゴ戦記 1965』現代企画室
- 高橋一生・武者小路公秀編著(2000)『激動の世界と途上国 紛争と開発』国際高等教育機構(FASID)
- 高橋奈緒子、益岡賢、文珠幹夫共著(1999、2000)『東ティモール(1)(2)』明石ブックレット No.7,11
- 立山良司(1989)『イスラエルとパレスチナ』中公新書

千田善( 1993 )『ユーゴ紛争 多民族・モザイク国家の悲劇』講談社現代新書  
千田善( 1999 )『ユーゴ紛争はなぜ長期化したか』勁草書房  
富山泰( 1992 )『カンボジア戦記』中公新書  
ホスキンス、キャサリン / 土屋哲訳( 1966 )『コンゴ独立史』みすず書房  
町田幸彦( 1999 )『コソボ紛争 冷戦後の国際秩序の危機』岩波ブックレット No.487  
読売新聞社外報部編( 1991 )『ブルー・ヘルメットの素顔 国連平和維持活動』読売新聞社  
依田博( 2000 )『紛争社会と民主主義 国際選挙監視の政治学』有斐閣

Abi-Saab, Georges( 1978 ), *The United Nations Operation in the Congo 1960-1964*. Oxford University Press.

ANFREL/Forum-ASIA( 2000 ), *East Timor: A Triumph of the Human Spirit*. ANFREL, Bangkok.

Duffy, James( 1962 ), *Portugal in Africa*, Penguin African Library.

Taylor, John G.( 1999 ), *East Timor: The Price of Freedom*, Zed Books, London.

## 参考資料 1 :

パレスチナとの最終的地位交渉に関する国民合意(抄訳)

1997年1月22日

(前文一部略)

リクード・ゲシエル・ツォメット連合及び労働党両陣営のクネセット・メンバーは、パレスチナとの最終的地位交渉に関する両陣営間の見解の一致点・不一致点を明らかにするという共通の目的のために協議を行った。一連の協議の結果、パレスチナとの交渉に関しては以下の原則に沿って国民的合意を形成することが必要であるとの結論に達した。

原則 A. パレスチナ人代表との対話を継続し、すべての手段を尽くし最終的地位合意に達することが必要である。この合意の枠組のなかでは、その法的性格は交渉にて合意されるべきで、その主権への制約も以下に議論される通りであるが、パレスチナのエンティティの設立が承認されるべきである。

原則 B. 最終的合意が行われた和平のもとにおいても、イスラエルは、その領土的利益、市民の安全や財産の保全を損なう攻撃やその危険性を阻止する能力を保持すべきである。

原則 C. イスラエルが署名するいかなる合意といえども、西岸における入植地放棄の言質を伴ったり、それら住民の市民権や彼らのイスラエルとの繋りについて妥協する内容を含んではならない。

### A. 境界

境界に関する諸問題におけるイスラエルの立場は以下の原則に基づくものとする。

1. 1967年の境界に退くことはありえない。
2. 入植者の大多数は、入植地とイスラエル国との間の領土的一体性を維持するために、その入植地でイスラエルの主権下に住むものとする。
3. イスラエルにより併合される地域外に住む入植者は、イスラエル市民権等が維持されるべく特別の措置を講じられるものとする。とりわけイスラエル主権下の領土への自由で安全な通行が保証されるものとする。
4. ジョルダン渓谷は特別な治安ゾーンとされ、イスラエル軍が配備されるものとする。当該地域の住民は上記3.により、現居所に居住することを認められる。他の意見によれば、イスラエルはジョルダン渓谷において主権を保持すべきものとされた。

### B. 治安の要素

1. パレスチナのエンティティは非武装とされ、軍隊を持たない。
2. ジョルダン川はイスラエルの治安上の境界であり、イスラエル軍がその通行を管理する。
3. 内部の治安維持のためにパレスチナのエンティティは強力な警察力を備えるものとする。

4. パレスチナのエンティティ領域内には外国軍隊の駐留は認められない。
5. イスラエル及びパレスチナ・エンティティの治安組織は、ユダヤ及びアラブに対するテロを防止するため共同して対処する。
6. パレスチナ・エンティティは、イスラエルに対する脅威となりうる軍事的またはその他の条約を結ばず、またボイコット等イスラエル経済に対する不法な協定もしくはイスラエルに対するネガティブ・プロパガンダを含む協定を結ばないものとする。
7. 両当事者の最終的地位合意に対するコミットメントは、その他のコミットメントの遵守によって補強されるものとする。
8. 一方当事者による本条のコミットメントに対する重大なる違反は、他方当事者をして全合意を無効として、当該違反またはさらなる違反を阻止するため自由に行動する権利を与える。

#### C. パレスチナ・エンティティの法的性格と主権の制約

パレスチナ・エンティティが本文書に示された制約に自ら従うなら、その自決の権利は完全に承認されるものとする。他の意見によれば、それは拡大された自治であるとされ、またさらに他の意見によればそれはパレスチナ国家であるとされた。

#### D. エルサレム

1. イスラエルの首都であるエルサレムは、現行の行政区域をもって、イスラエル主権下の統一された一つの都市とされる。
2. パレスチナはエルサレムをイスラエルの首都として承認し、イスラエルもパレスチナ・エンティティの行政センターが、エンティティ領域内かつ上記エルサレム行政区域外に設置されることを承認する。
3. エルサレム内のモスLEM及びクリスチャンの聖地は特別な地位を与えられる。
4. 地方行政の枠内でエルサレムのアラブ地域のパレスチナ住民は、行政責任に参画する資格を与えられる。

#### E. 難民

1. イスラエルがその主権下の地域へのパレスチナ難民の帰還を拒否する権利は承認される。
2. 難民のパレスチナ・エンティティ領域内への帰還とその制限については、イスラエルの治安という観点から最終的地位交渉で協議されるものとする。
3. 難民への補償及びリハビリテーションのプロジェクトの財政支援を実施する国際機関が設立され、そのなかでイスラエルは重要な役割を果たすものとされる。当該機関は、アラブ諸国内のユダヤ難民の帰還問題をも扱うものとする。
4. イスラエル及びパレスチナ・エンティティはそれぞれの領域内において、UNRWAから切り離すことにより難民のリハビリを行い、難民としての資格を停止し、雇用や住居の手当を行う。(イスラエル側にとってはこれはエルサレムのショアファット、カランディア両難民キャンプが該当する)

5. イスラエルは既存の基準通り、家族統合の政策を継続する。  
(F. 水資源、G. 経済貿易、H. 教育、文化、良好な近隣関係、I. 暫定合意と最終的合意は省略)

## 参考資料 2 :

### 東チモール憲法最終草案の骨子および特徴点

#### 第1部 基本原則

東チモール民主共和国の政体は民主共和国とし、法による支配、国民の意思、人間の尊厳を尊重するものとする。1975年11月28日が独立公布の日とする(第1条)。主権は国民にあり、国の権限は憲法と法律に由来するものとする(第2条)。

国民は直接的かつ秘密の普通選挙を通じて政治的権力を行使する(第8条)。

わが国は、国家の独立、民族の自決・独立の権利、人権の擁護、主権の相互の尊重、領土の一体性、他国との平等・内政不干渉の原則に則って国際関係を構築するものとする(第9条1項)。わが国は、ポルトガル語を公用語とする諸国と特別の関係を結ぶこととする(第9条3項)。

わが国は民族解放のための民族闘争に連帯を惜しまない。民族解放、人権擁護、民主主義や平和のための活動ゆえに弾圧されている外国人に政治的保護を与える(第10条1項、2項)。

国は教会その他の宗教組織とは政教分離され、また憲法の範囲内で活動するいかなる宗教組織に対して尊敬を払うものとする(第12条1項、2項)。

わが国の公用語はテトゥン語とポルトガル語とする。テトゥン語その他の民族語は日常生活で用いられる用語として保護育成されるものとする(第13条1項、2項)。

#### 第2部 基本的な権利義務

##### 第1章

すべての国民は法の前に平等で、等しい権利義務を有し、いかなる理由をもってしても差別されることはない(第16条1項、2項)。男女はすべての面で平等に扱われ、また子どもは、国際的に承認されている権利を含め、社会により特別の保護を受けるものとする(第17条、18条)。上記の国民の権利・自由は、憲法上、守られるべき他の権利、利益を擁護するための法律によってしか制限しえないし、その法律は必然的に一般的、抽象的なものでなくてはならず、また憲法の基本的な規定に抵触したり、遡及効を持つものであってはならない(第23条1項、2項)。

法的に守られる権利を防禦するために国民の裁判所へのアクセスが保障され、それは経済力の欠如ゆえに否定されることはない(第25条1項、2項)。行政による行為に対してオンブズマンに不服申し立てを行うことができ、オンブズマンは決定権限は持たないが、不服申し立てを調査し、行政に対して勧告できる(第26条1項)。

##### 第2章 個人の権利と自由

生命は犯すことのできないものであり、国は国民の生命の権利を保障し、死刑制度はこれを採用

しない(第28条1項、2項、3項)。国民はすべて個人の自由、安全を保障され、法律に定める方法による以外、逮捕され拘禁されることはない。逮捕・拘禁される場合は直ちにその理由を示され、弁護士との接見が認められる。また拷問等、残虐な扱いは禁止される(第29条1項～4項)。

家宅・通信の自由・秘密は、法律の下での刑事手続きによるもの以外は、保障される(第36条1項)。国民は、コンピュータ等に保存されている自らの個人情報を知る権利を有し、その修正を求め、またはそれが用いられる用途につき尋ねることができる。個人情報の概念と利用に関しては法律に定めるものとし、そのうちの私生活、政治的・思想的・宗教的立場、政党・労働組合への関わりに関するものの利用は禁止される(第37条1項、2項、3項)。

家庭は社会の基本単位であり、何人も家庭を営む権利を有する。結婚は両性の合意と平等により行われ、女性の出産は尊厳をもって扱われ、妊婦は産休などにより保護される(第38条1項～4項)。

国民の言論と情報の自由は保障され、検閲により制限されることはない(第39条1項、2項)。報道機関の言論の自由、情報源へのアクセス、報道の独立性や職業上の秘密の保護、報道機関を設立する自由を含む、報道の自由も保障される(第40条1項～2項)。

自由意思に基づく結社・集会の自由は、それが暴力を助長するものでない限り認められるが、人種主義的等の、またはテロリズムを助長するような武装結社の設立は認められない(第42条1項～3項)。

国民は国内を自由に移動し、居住することができ、また自由に移民し、帰還することができる(第43条1項、2項)。良心、宗教、信仰の自由は保障され、誰も宗教の如何により差別されることはない。また良心的兵役拒否者になることも保障される(第44条1項、2項、3項)。国民は、政党創設の権利を含む政治への参加の権利を保障され、国は、政党が国民の政治意思表示や政治参加について果たす役割を尊重する(第45条1項～3項)。17歳以上の国民はすべて選挙権および被選挙権を有する(第46条)。また国民は国に対して請願を行う権利も有する(第47条)。他方、すべての国民は国の独立、主権、領土的一体性を守る義務および権利を有する(第48条)。

### 第3章 経済・社会・文化的権利および義務

国民は誰も働く権利と義務を有し、職業選択の自由を有する。正当な理由のない解雇は禁止され、強制労働も禁止される。国は生産・労働組合を促進し、雇用促進の観点から家内事業を促進する(第49条1項～5項)。ストライキの権利は認められるが、ロックアウトは認められない(第50条1項、3項)。労働者は労働組合および職業団体を結成し、加入する権利を有する(第51条)。消費者は、良い品質の物品・サービスを受け、自らの健康・安全・経済面での利益を守り、その損害の賠償を受ける権利を有する。そのために宣伝は法律により規制され、すべての不正な宣伝は禁止される(第52条1項、2項)。

何人も私的な財産について権利を有し、法律の定めにしたがって生前または遺言によって移転することができる。ただし私的財産は社会にとって不利益に用いることはできない。私的財産を社会の公的な目的のために収用する場合には、法律の定めにより、さらに適正な補償を支払うことによつてのみ行うことができる。国民のみが土地を所有することができる(第53条1項～4項)。

何人も法律の定めにしたがい社会保障の恩恵に浴することができ、国はこのために社会保障制度

の確立を促進し、さらに社会福祉を行う市民組織を支援するものとする(第54条1項～3項)。国はまた国民の健康と医療を受ける権利を認め、総合的な無料の国立医療制度を、可能な限り地方分権の手法を用いて、確立するものとする(第55条1項～3項)。国民は適当な住居に居住する権利を有する(第56条)。

国は国民の教育と文化に関する権利を認め、誰でも、無料の義務教育を受けられるように公的教育制度を確立すべきものとする。国民は教育および職業教育に関する機会均等の権利を有する。私立の教育制度は国の監督に服するものとし、公教育は無宗教とする。国は個々の能力に応じて最高度の教育および科学研究・芸術創造の機会が与えられるべく努めるものとし、一方、国民個々も文化と創造性を享受する権利および文化遺産を保護承継する義務を負う(第57条1項～6項)。

何人も健康的で生態学的に調和の取れた環境を享受する権利と、それを保全し改善する義務を有する。国は天然資源を保存する必要を認め、持続可能な経済発展のために自然を保護する計画を促進するものとする(第58条1項～3項)。

### 第3部

#### 第1章 一般原則

政治権力は国民に由来し、憲法の規定にしたがって行使される。男女の平等な政治参加が民主主義にとり不可欠で、法律をもってそれを促進するものとする(第59条、60条)。何人といえども終身の公的・政治的権限を有さない(第61条)。

国民を代表する機関は、自由で、直接、秘密の普通選挙により選ばれ、そのための選挙人登録は、すべての選挙に共通して用いられる単一の登録名簿が作成されるものとする(第62条1項、2項)。選挙の制度は比例代表制度とし、選挙制度は法律により定められるものとする(第62条4項、5項)。選挙人登録名簿にある選挙人は、国の利害問題につき問われる国民投票に際しても用いられるものとし、国民投票は、共和国大統領自身の発議によるか、3分の1以上の議員による発議を受けた絶対多数の賛成による国民議会の提案を受けてか、または重大な事由に基づく政府の提案を受けて、大統領によって招請される(第63条1項、2項)。

政治権力は権限分立の原則に則って行使される。国家機関は、国民議会、共和国大統領、政府および裁判所によって構成される(第64条、65条)。政党は選挙結果に応じて、国家機関に参加し、少数政党の野党的立場も認められる(第66条)。

中央政府は国土のすべてを管轄し、Oecussi Ambeno、Atauroの2地区には特別行政区が敷かれ、地方自治については法律の定めるところによる(第67条1項～3項)。地方議会とは、住民を代表する権限を与えられた組織であり、地方政府の権限・組織については法律に定めるところによる(第68条)。

国家機関の法律および決定は官報に掲載されるものとし、それがなされない場合は、その効力は無効とされる(第69条1項、2項)。

## 第2章 共和国大統領

共和国大統領は国家元首であり、国家の独立と統一の象徴である。また同時に国防軍の最高司令官である(第70条)。大統領選挙に立候補するには、元来の東チモール市民権を有し、35歳以上などの制限があり、その任期は4～5年、1回だけ再選されることができるものとされる(第71条1項～3項)。

大統領は、秘密投票による直接的な普通選挙により選ばれ、有効投票の過半数を得た候補が当選するものとする。過半数を得た候補者が無い場合には、第1回の投票日の30日後に、上位2候補者のみの間で決選投票が行われる(第72条1項～4項)。

大統領は国民議会に宛てた通知により辞任することができ、それは議会に通知された段階で効果を生じる。大統領が辞任した場合にはその直後の大統領選に出馬することはできず、またその後の4年の間に行われる通常の選挙にも立候補することができない(第77条1項～3項)。

大統領の専権事項は以下の通りである(第80条)；

法令の公布を行い、国際条約を承認する議会決議に署名すること。

受領後30日以内に法令に対して拒否権を発動すること。

選挙結果を踏まえ、政党との協議後、首相を任命すること。

法令の予防的違憲審査を最高裁に要請すること。

法令の違憲性の宣言を最高裁に要請すること。

国益に関する問題をレファレンダムに付託すること。

国家緊急事態の状況を宣言すること。

戦争を宣言し、または和平を宣言すること。

恩赦を与えること。

勲章等を与えること。

国家評議会は、大統領に対する諮問機関であり、大統領自身が議長を務める。その他のメンバーは、前大統領(罷免されたのでない限り)、国民議会議長、首相、議会が選任した5名の一般市民、および大統領が選任した5名の一般市民である(第85条)。

国家評議会の権限は以下の通り(第86条)；

それ自身の手続き規則を作成すること。

議会の解散に関して意見を述べること。

政府の不信任に関して意見を述べること。

戦争の宣言または和平締結について意見を述べること。

大統領の求めに応じ、憲法で定められたその他のいかなる事項についても意見を述べること。

国家評議会の会議は非公開とし、その組織、機能については法律で定めるものとする(第86条2項、3項)。

## 第3章 国民議会

国民議会はすべての東チモール国民を代表する議会であり、最高位の立法機関である(第87条)。国民議会は最低52名、最高65名の議員からなるものとし、秘密の直接普通選挙で選ばれ、そのために選挙法が定められるものとする。また議員の任期は4年とする(第88条1項～4項)。

国民議会の権限は、国政、外政の基本問題について立法を行うことである。とりわけ以下の分野が国民議会の専権事項とされる(第89条1項、2項)；

東チモール民主共和国の国境策定。

領海、専管経済水域、権利を有する大陸棚の範囲の策定。

国家のシンボル。

市民権。

国土の区分。

選挙法および国民投票制度。

政党および結社。

国家機関の職員の地位。

健康および教育制度の基礎。

国益に関する国民投票の実施。

憲法の規定の停止および国家緊急事態の宣言。

国防と治安に関する政策。

租税。

財政制度。

国民議会は政府に対して次の事項の法律制定を委任することができる(第90条)；

権利、自由、保障。

国民の立場と能力、家族法、遺産法。

犯罪や刑罰の定義。

民事および刑事訴訟の定義。

司法組織。

行政サービスに関する規則、公務員の資格、国家の責任。

行政部門の組織。

金融制度。

銀行・財政制度。

ラジオ・テレビ放送制度や他のマスメディアに関する規則。

民政および兵役。

公共目的のための収用規則。

公共目的のための生産手段や土地の収用、国営化、民営化の方法および補償の基準。

上記委任立法のための法律は、委任の主題、範囲、期間等を定義するものとし、その委任は二度

以上続けて行われてはならず、政府の総辞職、委任期間の満了または議会の解散により終了する(第90条2項、3項)。

立法期間は4立法会期からなり、それぞれの会期は1年の期間とする(93条1項)。

国民議会の解散は、選挙後の6ヵ月間、共和国大統領の任期の最後の半年の間、国家非常事態宣言の間は解散されないものとし、議会が解散されても、次の議会が召集されるまでは引き続き議員はその任に留まるものとする(94条1項、2項)。

議会が解散されている間または閉会中は常設委員会がその任にあたるものとされ、常設委員会は議会議長が主催し、副議長および政党がその議席に応じて選任した議員から構成されるものとする(第96条1項、2項)。常設委員会は、政府・行政の活動をモニターし、議会の各委員会の活動を調整し、議会召集の手続きをし、議会の会期の準備・運営を行い、共和国大統領の外遊の許可を与え、国民議会と外国の議会との関係を律し、国家非常事態宣言を承認する権限を有する(第96条3項)。

#### 第4章 政府

政府は国の最高行政機関であり、国の一般政策を遂行する主権機関である(第97条)。政府は首相、大臣、事務次官からなり、副首相、副大臣を含むことができる(第98条)。

閣議は首相、副首相および大臣から構成され、首相が召集し主催するものとし、副大臣、事務次官も議決権はないものの出席を求められることがある(第99条1項、2項、4項)。

首相は最大議席を有する政党により氏名され、大統領によって任命される。政府の他の構成員は首相の提案により大統領により任命される(第100条1項、2項)。

政府はその活動について大統領および国民議会に対して責任を負う(第101条)。政府は成立後、政府プログラムを策定し、閣議で承認されたあと、政府成立後30日以内に、その政府プログラムを首相から国民議会に提出されるものとする(第102条1項、2項)。議会が会期中でない場合には、そのために召集されるものとする。議会での審議は3日以内とし、議会の一部グループがその拒否を提案した場合は、政府は信任投票での承認を求めることができるが、政府プログラムの拒否は議員の絶対多数によるものとする(第103条1項、2項、3項)。政府は国益に関するいかなる政策についても議会に信任投票を求めることができる(第104条)。議会は、国益に関わるいかなる政策に関しても、その4分の1の発議で政府不信任決議を求めることができるが、不信任決議が否決された場合は、その発議者たちは同一の立法会期のなかでは同様の決議を求めることができない(第105条1項、2項)。

政府の総辞職は以下の場合に生じる(第106条1項、2項)；

新しい立法会期が始まる時。

大統領が首相の辞任を承認した時。

首相が死亡し、または肉体的に無能力になった時。

政府プログラムが二度連続で否決された時。

信任投票が採択されなかった時。

不信任投票が絶対多数で採択された時。

大統領が国家評議会と協議ののち、民主的機構の機能を確保するために首相を更迭した時。

政府の権限は以下のものとする(第108条)。

国民議会の承認を得て、国の一般政策を遂行すること。

国民の基本的権利と自由の行使を保障すること。

公序と社会的規律を維持すること。

国民議会に法案および決議案を提出すること。

国家計画および予算を策定し、議会の承認を得てそれを執行すること。

共和国大統領に宣戦布告、和平締結、または国家非常事態宣言の提案を行うこと。

国民投票に付すべき国益に関する事項を大統領に提案すること。

経済・社会活動を規制すること。

大統領、議会の権限に属さない条約、国際合意を協議し、署名し、承認し、参加脱退を決めること、並びに外交を遂行し、国際社会で東チモールを代表すること。

大統領に大使、常駐代表部、特使などの提案を行うこと。

国の社会・経済セクターを指導すること。

労働・社会保障政策を遂行すること。

閣議は以下の権限を有するものとする(第109条)；

政府の政策のガイドラインおよび実施について定めること

議会での内閣信任投票を求めることについて協議すること

立法案および決議案について承認すること

国民議会に提出されない法令や国際条約を承認すること

財源と支出の増減につながる政府の活動を承認すること

計画を承認すること

首相と大臣の権限は以下の通りである(第110条1項、2項、3項)；

首相は政府の長であり、閣議を主催し、大臣の活動を調整しながら政府の政策を実施してゆく。また内政・外政に関し、大統領に報告し、さらに法に定めるその他の義務を履行する。

大臣は、各省庁に与えられた政策を実施し、それぞれの担当分野において、政府と他の国家機関との関係を律すること。

法令および他の政令は首相と担当大臣が署名するものとする。

## 第5章 司法制度 略

## 第4部 経済・財政組織

### 第1章 一般原則

東チモールの経済開発は、自由な発意とビジネス経営の原則に基づき、また私的公的両部門に加

えて社会的所有部門の共存を前提に行われるものとする(第130条)。天然資源は国が所有し、国家の利益のために用いられるものとされ、天然資源の開発から生じる利益は、法定の財政資金準備金に組み込まれるものとする(第131条1項、2項)。

政府は、法律の定めに従い、国家の利益を考慮し、外国投資を促進するものとする。土地の所有、使用、開発は法律によって規制されるものとする(第132条、133条)。

## 第2章 財政・租税制度

財政制度は、貯蓄が奨励、保障され、経済社会開発に必要な資金が提供されるべく構築されるものとし、また通貨・金融政策を実施する国立中央銀行が創設され、通貨の供給に専属的権限を有するものとする(第134条、135条)。

政府は財政をまかない、富の公正な分配を実現するため法制度を整備し、租税制度を確立するものとする(第135条1項、2項)。国の予算は政府が作成し、議会の承認を得るものとされ、租税法は、効率性と有効性に基づき、歳入・歳出の詳細を定め、秘密の資金充当を排除すべく制定されるべきである(第137条1項、2項)。

## 第5部 国家の防衛と治安

東チモールの国防軍は国の軍事的防衛を担当し、その構成員は東チモール人からのみなるものとする。国防軍は国の独立、領土的統一性、国民の自由と安全を守るものとし、非党派的立場を堅持し、憲法および法律の規定に基づき担当主権機関の管轄に服し、政治には関与しないものとする(第138条)。

警察は国内の治安維持に当たり、非党派的であるものとされる。犯罪の防止は人権に配慮して行われるべきであり、法律によって警察その他の治安部隊の規則が定められるものとする(第139条1項～3項)。

## 第6部 憲法改正

憲法改正を発議できるのは国民議会議員であり、議会は前回改正から4年を経過した後に改正を行えるが、5分の4の多数をもって時期のいかんに関わらず憲法改正を発議できる(第141条1項～3項)。ただし国家非常事態宣言の最中には憲法改正の発議を行うことはできない(第144条)。憲法の修正は議員の3分の2の賛成をもって行うことができ、憲法の新規定は改正のための法とともに官報にて公報されるものとし、大統領はこの改正のための法の公布を拒否することはできない(第142条1項～3項)。

憲法を改正する法律は、以下の事項を堅持すべきものとされる(第143条)；

国の独立と統一性。

国民の権利、自由、保障。

政府の共和制。

権力の分権。  
司法の独立。  
複数政党制と反対野党の権利。  
直接の秘密普通選挙制と比例代表制。  
国家と宗教の分離。  
地方政府の独立性。  
国旗。

## 第7部 経過措置および最終規定

独立前に締結された条約等で、国民の利益に反するものは、再検討に付されるものとする(第146条)。

インドネシア語と英語は必要な範囲で二つの公用語と並び行政の場において作業用語として用いることができる(147条)。

1974年4月25日から1999年12月31日までの間に犯された人道に対する犯罪行為は、管轄を有する国際・国内裁判所の刑事手続きに係属するものとするが、前条の規定に関わらず、1999年1月1日から10月25日の間に犯された重大犯罪を裁く特別法廷は係属中の事案を完了するまで存続するものとする(第148条1項、2項)。

東チモールで現在効力を有する法律および規則は、それらが憲法およびそれに含まれる基本原則に反しない限り、継続して適用されるものとする(第150条)。

制憲議会は共和国の憲法の承認をもって国民議会に継承される。最初の任期においては国民議会の定員は例外的に88名とされる(第151条)。

(本資料は東チモール議会が公表した憲法草案の英語版をもとにその骨子を紹介したものであり、全文を翻訳したのではなく、かつ未定稿である。文責：小川秀樹)