

# 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<br>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 |
| <br>                                     |    |
| 参考文献 .....                               | 67 |
| <br>                                     |    |
| 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も述べるように、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が、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・地域主義的発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その他、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のが、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に念をおされ、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、その後ヨルダンを追われ、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ヨルダンは、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つ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軍した。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、何故かしら、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LEM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LEM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LEM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



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。





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





















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



































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ことができる。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。もっとも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・ウィクレメシンゲ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ので)。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。









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。









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)

















