

エルサルバドル

内戦終結と今後の課題

田中 高

はじめに

1979年10月に勃発したエルサルバドル内戦は、92年1月16日のメキシコにおける政府とファラブンド・マルティ民族解放戦線（以下、FMLN）との和平合意の締結に基づき、同年12月15日に終結した。筆者は昨年3月中旬より4月初めまでの約3週間、和平合意発効後間もない現地に滞在し、各界の意見を聞く機会を得た。また政府軍とFMLNが勢力引き離しを行なっているFMLNの集結キャンプを訪問し、元戦闘員たちの話を聞くことができた。

エルサルバドル内戦の終結は、かねてより予想されていたことではあった。とはいえ和平合意には、政府軍の縮小や治安部隊の廃止・司法改革など、紛争の当事者が決定的に対立した問題の解決（=和解）案が盛り込まれており、今後も厳しい道のりが予想されている。他方、国連を中心とする国際社会が終結のプロセスで果たした役割も大き

かった。話し合いによる内戦解決の先例として、現在も武装ゲリラとの内戦状態にあるペルー、コロンビア、グアテマラなどの国々にも、参考となる部分があるのではないだろうか。

本稿では、このような点に留意しながら、和平合意にいたるまでの経緯とその背景、合意内容と今後の実施上の課題などについて、現地の様子と併せて報告することにした。

1 和平合意にいたる経緯

12年間の内戦期間は、和平交渉のプロセスから見ると、次の三つの時期に分けることができよう。第1期はホセ・ナポレオン・ドゥアルテ政権（1984～89年）時代の、FMLN=FDRとの対話の時期である。交渉ではなく対話という言葉から類推できるように、政府はFMLNとその政治外交組織であるFDR（革命民主戦線）を、非合法団体とみなし、政治的取り引きには原則として応じない態度であった。それでも、ドゥアルテ前大統領（故人）が1984年に電撃的に行なったFMLN=FDRとの和平対話は、両者が話し合いによる解決の糸口を模索したという意味で、重要な出来事であった。

第1回対話は1984年10月ホンジュラスとの国境に近い山村ラ・パルマで行なわれた。第2回目の対話は84年11月、首都郊外のアヤグアロで行なわれた。第3回については86年8月、従来からFMLN

の活動が活発であったサン・ミゲル県のセソリで行なうことで、双方は合意した。しかし直前になって政府軍が現地を支配下におき、FMLN は政府側の安全保障が十分でないとして欠席し、話し合いは頓挫した。

こうした対話の場で、双方はどのような要求を提示し、どのような点で対立したのだろうか。これを要約すると、政府側はまず、FMLN が戦闘行為を停止し、武装解除を行なう。政府はFMLN 戦闘員に恩赦を行なう。そののちにFMLN が政治活動に参加することを保証する。また軍については、政府軍が唯一正統な武装組織であり、FMLN は非合法で、かつ解体されるべきものとされた。一方、FMLN は、戦闘停止のあと、FMLN も参加する暫定政権を樹立する。停戦の監視には、政府軍・FMLN 双方の参加する停戦監視委員会が当たる。人権侵害のあった軍人を処罰する、などの諸点を要求した。

第2期は1987年8月、中米5カ国首脳によって調印され、中米紛争を事実上終結に導くこととなる中米和平合意(エスキプラスII)の後である。中米和平合意では、紛争状態にある政府が停戦のため反政府勢力と話し合うことが規定されてあった。これにより87年10月に政府とFMLNの第3回目の対話が、サンサルバドル市内で実現した。またこの時期にFDRのギジェルモ・ウンゴ(故人)、ルベン・サモラなどの政治指導者が次々と帰国した。

FDRはもともとキリスト教民主党の流れを汲み、社会民主主義を標榜する中間左派政党である。代表であるウンゴは、1972年の大統領選挙に、副大統領候補として出馬した。このときパートナーとなった大統領候補は、ウンゴの幼な馴染みであるキリスト教民主党(PDC)のホセ・ナポレオン・ドゥアルテであった。彼らは選挙で事実上勝利したにもかかわらず、軍の介入を受け、結局亡命を余

儀なくされ、軍事政権が成立する。エルサルバドルの民主化はこの事件によって大幅に遅れ、ひいては内戦勃発の遠因となった。

したがって、1987年に入りFDRの指導者たちが帰国したことは、エルサルバドル国民にとって、大きなニュースであった。国内ではいまだ内戦状態が続いており、彼らの身の安全は保障されていなかった。88年から89年にかけて、著者はウンゴやサモラに何度か話を聞く機会があったが、ウンゴは常に防弾チョッキを身に付けていたし、サモラは常時7~8人のボディガードに囲まれていた。

余談になるが、亡命中のFMLN=FDRの活動拠点のひとつは、隣国ニカラグアであった。筆者はこの頃ニカラグアに在住していたこともあり、首都マナグア市内で彼らと頻りに顔を合せた。革命政権のもとで、彼らは特別な待遇を受けていた。たとえば空港では、一般の乗客や外交団とも異なる扱いで、飛行機から降りると、そのすぐ横に迎えの車が待機しているという具合であった。

帰国したFDRの指導者たちは、従来の武装闘争から政治闘争への戦略転換を表明し、新しい政党、民主連合(CD)を結成した。CDは1991年の国会議員選挙で8議席を獲得した。そのうえサモラが国会副議長に就任した。今日CDは無視できない政治勢力にまで成長している。留意すべきことは、この時期にFMLNとFDRが事実上分離し、武装闘争に執着する前者の孤立が強まったことであろう。

第3期は、1989年6月のクリスティアーン政権の発足後である。後述のようにこの時期を境にして、FMLN側に微妙な変化が現われていた。89年11月にはサンサルバドルにおいてFMLNによる大規模な軍事攻勢があり、2000人余りの死傷者を出している。このとき著名なイエズス会神父6人と、彼らの世話をしていた母と娘が軍の一部テログル

ープにより殺害された。この事件をきっかけとして、軍部の人権侵害に対する国際世論の非難が高まり、92年1月の和平合意成立を加速させる大きな要因となった。また米国内においては、対エルサルバドル軍事援助の是非を巡り論争が巻き起こり、政府と軍部に大きな圧力となった。

なお今ひとつここで触れておきたいのは、第3期での国際環境の激変である。1989年のベルリンの壁崩壊に象徴される一連の東欧改革が、戦後の冷戦体制を根本から揺るがせることになった。これは、レーガン前政権時代の「共産主義者の中米への介入」という、ドミノ理論によるエルサルバドル内戦の解釈の図式が、もはや妥当ではなくなったことを意味していた。89年11月には、地中海のマルタ島でのブッシュ＝ゴルバチョフ両首脳会談において、冷戦の終結が確認された。

2 和平合意成立の背景

一方FMLNは、1989年3月の大統領選挙直前の1月23日付コミュニケで、従来の硬直した態度から、かなり軟化した提案を行なった。この中で、3月の大統領選挙を9月に延期する。その上で政府軍とFMLNは停戦し、後者は選挙に参加する。投票の結果は尊重する。条件付きながら政府軍を唯一の軍事勢力として認める、などとしている。またFMLN最高幹部会の有力メンバーのビジャロボス指揮官は、米国の代表的な政治・外交誌『フォーリン・ポリシー』に「エルサルバドルの民主的革命」と題する論文を発表した。ビジャロボスはこの中で、米国を「最も重要な隣人である」と表現し、話し合いによる終結にむけて軟化した姿勢を見せた(Joaquín Villalobos, "A Democratic Revolution for El Salvador," *Foreign Policy*, No.74, Spring 1989)。

筆者はこの時期を境にして、エルサルバドルの和平への動きが決定的に変化したと考えている。現実には和平合意が成立するまで、その後2年間を要した。けれども政府とFMLN双方の話し合いによる内戦解決への水面下の動きは、この時期にすでに逆戻りできない段階に達していたのではないだろうか。ちなみに1989年6月の時点で、筆者は次のような予想を立ててみた。「エルサルバドル内戦に残された障害は、停戦後の国軍とFMLNのあり方であって、何らかの合意がつけば、内戦は終結に向かう可能性がある。(中略)まず停戦が実施される。国際監視団(国連軍や米州機構の派遣団)が駐留する。国内監視団には政府軍、FMLNの代表が参加する。FMLNの生命が保証された上で、政治活動に入る。(中略)FMLNは、武装闘争から政治闘争への転換を決意しているのであって、彼らの政治活動を十分に保証(身体上の安全)することが先決である」(拙稿「新デタントと中米紛争」〔『外交時報』1989年7・8月合併号〕)。

和平交渉はその後、デクエヤル国連事務総長の仲介により、1990年4月ジュネーブで再開され、双方が早期解決に努力することが合意された。同じ年の7月には、コスタリカの首都サン・ホセにおいて「人権問題に関するサン・ホセ合意」が成立した。91年4月には「憲法改正のためのメキシコ合意」、同年7月には人権問題などを検証するために国連エルサルバドル監視団(ONUSAL)が活動を開始した。この後ONUSALは、内戦終結の事実上の牽引車の役目を果たした。9月には停戦後の和平の枠組を定めた「ニューヨーク合意」が締結され、3カ月後の12月31日、デクエヤル国連事務総長の任期切れ直前、劇的な停戦合意が成立した。そして翌92年1月26日、メキシコ市において和平合意文書が調印された。

一方、この間の軍部の動きについて、エルサル

バドル人の政治学者で、国内事情に詳しいアントニオ・カニャス中米大学教授は、筆者に次のように述べている。

「1988年から89年にかけて軍内部で、国防大臣のいすをめぐる、ポンセ参謀総長と強硬派として知られるブスティジョ空軍司令官の間に権力闘争が起こった。結局米国の介入もあり、ラリオス大佐が大臣に就任したが、軍指導部内にしこりが残った(1990年9月にポンセが国防相に就任——筆者注)。こうした中で89年にFMLNの大攻勢があり、軍の威信は大きく傷つけられ、従来の軍事戦略の失敗と受け取られた。ちょうどこの時期、米国の国連大使は、以前エルサルバドル大使をしていたピカリング(現駐ロシア大使)であった。ピカリング大使は右派テロのターゲットになったこともある人物で、内戦解決の大きな障害が、軍部の人権問題であることを認識していた。彼がニューヨークで頻繁にウンゴらと話し合いを行っていたことは、自分も個人的に承知している。国連の仲介する和平交渉を進めた、もう一方の後ろ楯は、ピカリング大使といえるだろう」。

和平交渉の進展においては、サリナス・メキシコ大統領が大きな役割を果たしたとも伝えられている。メキシコは従来からエルサルバドル内戦については、1981年にフランスとともにFMLN=FDRを政治勢力と認めるなど、米国の軍事介入政策に距離を置き、柔軟な態度をとってきた。メキシコで最終合意が調印されたことに象徴されるように、ロジスティックの面でも協力した。サリナスがクリスティアーナを直接説得する場面も何度かあった模様である。このほかにも、和平交渉に積極的に協力した国としては、コロンビア、コスタリカ、スペイン、ベネズエラなどがある。

3 和平合意の内容

ここで1992年1月16日、エルサルバドル政府とFMLNの間で、メキシコ市で署名された最終的な和平合意の骨子について、紹介することにしたい。スペイン語の本文は95ページ。これに三つの付属文書を合わせると総計122ページの大部なものである。全体は、第1章 軍、第2章 国家文民警察、第3章 司法制度、第4章 選挙制度、第5章 経済・社会問題、第6章 FMLNの政治参加、第7章 停戦、第8章 国連による検証、第9章 合意履行の計画表、である。なおこれに加えて、付属文書I 治安維持組織設立に関する原則、付属文書II 国家文民警察に関する原案、付属文書III 国家公安アカデミー設立に関する原案、が付託されている。

ここで和平合意実施上の特徴について述べると、まず1991年9月のニューヨーク合意で定められた国家和平強化委員会(COPAZ)の設立が挙げられる。COPAZを構成するのは、軍代表1名を含む政府代表計2名、FMLNの代表2名、国会に議席を有する政党から各1名の合計10名である。COPAZはFMLNが武装解除を終了する92年10月末(現実には12月15日)までの間、あらゆる和平合意の履行についての検証を行なう。「暫定統治機関」の趣きをもっており、政府とFMLNは、和平合意の重要事項をCOPAZと事前協議する義務を有している。

和平交渉で最大の焦点となっていた政府軍については、6万人の現有兵力の半減、治安部隊の廃止、国家文民警察の創設、国家公安アカデミー(警察学校)の設立(入学者の半数を元FMLN戦闘員とすること)などを規定している。さらに真相究明については、アドホックな真相究明委員会により、全ての軍人の評価が行なわれ、汚職や人権侵害の

事実があった場合は、法的な処罰の対象となる。

歴史的に見ても、エルサルバドルにおける軍部の影響力は絶大であった。1979年に軍民評議会政権が発足するまでのおよそ半世紀間、軍部独裁政権が続いた。内戦勃発後も軍部はむしろ発言権を増し、政府部内に自治権を築いた。国家警察をはじめ、経済警察、国家警備隊、税関警察など四つの治安部隊の指揮権は、国防大臣に属していた。和平合意では、国家警備隊と経済警察は廃止され軍に統合されることになった。そのうえで軍と警察を分離し、大統領は国防大臣に文民を任命することが可能となり、警察は文民統制のもとに置かれることになった。

筆者は先の訪問で、国家警察と経済警察の両長官にインタビューしたが、和平合意の履行については、軍内部でもこれを順守することで、意見が一致していると述べていた。そのうちの一人は、定年（規定では士官学校在籍期間を含めて軍歴30年）を目前に、第2の人生設計をどうするか、思案しているところだと述べ、新しい状況を冷静に受け止めている様子ではあった。ただし経済警察がそのまま軍警察となって再編されるなど、軍側の抵抗と見られる動きもあり、ONUSALなどの国際的な監視活動が、ここ当分は必要であろう。

いまひとつ和平合意のなかで注目したいのは、司法改革についてである。1991年4月のメキシコ合意では、最高裁判所判事や検事総長の選出には国会議員の3分の2以上の同意が必要とされること（83年制定の憲法では、単に国会の承認を必要とするだけ規定されていた）。国家予算の6%以上を、司法組織に支出すること。人権保護のための検察官の創設。従来下級裁判所の判事の人選を行ってきた裁判所国家審議会の性格を、政府や政党からより独立させ、その構成員には法律家だけでなく、政治活動に直接関係をもたない社会の各層か

らの参加とすること、などが規定された。

筆者はこの司法改革を、大変重要な問題と考えている。内戦中も、最高裁の判事は保守派が過半数を常に占めていた。偏った政治的任命も多く、腐敗、政治の介入が日常茶飯事であった。司法権の独立がなおざりにされた面のあったことは、否定のしようがない。また司法関係者の待遇も悪く、中堅の検事の月額給与が400ドルそこそこである。和平合意のなかで、予算面にまで踏み込んだ改革がなされたことは、評価できるのではなからうか。

司法の独立性と公正性についての問題は、エルサルバドルには限らないようである。1992年4月、ペルーのフジモリ大統領が憲法停止の非常措置を発動した際、司法機関の公正化、能率化のための再編成と、最高裁判事の休職、過去の判例と汚職関係の捜査が重要なテーマとして表明された。筆者は、ラテンアメリカ研究のなかでも、司法関係の研究が最も遅れている分野のひとつであると思う。研究の対象にしにくいという面はあるけれども、もう少し注目されてよい分野ではないか。エルサルバドルの今回の司法改革が、今後どのような動きを見せるのか、注視していきたい。同時にどの程度、この国の司法改革の試みが他の国にも適用可能なものであるのか、検討に値しよう。

4 軍人の処遇をめぐる終結が遅れる

1992年2月1日、政府軍とFMLNは停戦状態に入った。和平合意では、国内15カ所にFMLNの元戦闘員が集結することが定められていた。同時に政府軍も、35の通常の陣地に後退集結する。そして両勢力の引き離しを行ないながら、最終的には92年10月末日までに、FMLNのメンバーの武装解除と市民生活への復帰が完了することになっていた。しかし実際に内戦状態が正式に終結したのは、

12月15日である。そしてこの日、「正式終戦」を祝う式典が盛大に挙行された。これにはクエール米副大統領が、4億5000万ドルのエルサルバドルの対外債務を帳消しにする、という手土産をもって出席した。

ところで内戦の終結が当初の予定よりも2カ月ほど遅れた主な理由は、FMLNの武装解除がスムーズに履行されなかったからである。このため国連はFMLNの武装解除の日程を前述のように延期した。FMLNは、意図的に武装解除を遅らせたが、それは政府軍の改革が並行して進まなかったからである、と表明している。

FMLN側が特に問題としたのは、真相究明委員会が提出した人権侵害に関与した軍人のリストの扱いである。委員会が提示した対象者リストには、ポンセ国防大臣を含む軍幹部70人の解雇、40人の配置転換が提案されている、と報じられた。内戦が終結したあとも、これらの軍人の処罰の問題は依然として尾を引いている。

実業界出身のクリスティアーナ大統領が、これまで曲りなりにも軍部右派を押え込んできたのは、大統領夫人の姉が、穏健派とされたビデス・カサノバ前国防相と婚姻関係にあるからだと思われる。大統領とカサノバ将軍(退役)は、政治問題について日常的に意見交換をしている。この点を考慮すると、クリスティアーナ大統領が、軍人の処遇について慎重な態度をとることは、察しができよう。人間関係が重要な社会的紐帯となるエルサルバドルで、軍部首脳を衆人環視のもとで更迭することは、政府としても相当に大きなリスク(軍部の反動)を抱え込むことになる。

軍人の処罰の遅滞問題については、国連サイドからは和平合意の履行義務違反であると指摘されている。しかしクリスティアーナ大統領は、処罰の完全実施については消極的で、ポンセ国防相に

ついても、1994年の任期切れまで更迭する考えのないことを明らかにしている。現実的な見方をすれば、過去半世紀にわたって軍部主導型の権威主義体制の主役であった軍人たちを、現時点で処罰するには、残念ながらいまだ文民政権の権力基盤は脆弱といわざるをえない。ここで性急に一気に解決を図るよりも、現政権の任期が切れる94年5月まで、待ったほうが得策であろう。ニカラグアではサンディニスタ党は90年の選挙に敗退した後も、軍部の実権を掌握している。中米の政治伝統で軍部は特別の地位を与えられてきた。また市民社会や、議会制民主主義、政党政治の形成は遅れている。コスタリカのように軍備の廃止が国民のコンセンサスを得られれば話は別だが、現状では軍部とのある程度の妥協=和解は、不可避であろう。ここで次に、停戦成立直後のエルサルバドル国内の様子について、報告することにした(なお詳細については、拙稿「和平合意後のエルサルバドル」[『外交フォーラム』1992年6月号])。

5 停戦下の現地の様子

FMLNは内戦中は非合法組織で、接触をもつことすらそのシンパと見なされかねず、危険であった。著者がエルサルバドルに滞在していた1984年から85年にかけて、新聞はしばしば軍の情報部がFMLNのアジトを発見したり、協力者を逮捕したと報じていた。そうした報道が、FMLNを犯罪者扱いにし、世論操作をもくろんでいたことは明白だった。ちなみにエルサルバドルのマスコミは当時、新聞もテレビも右派(保守層=オリガルキー)が牛耳っており、とても言論の自由があったとは思えない。

過去にそうした事情もあり、前線で活動しているFMLNのメンバーに直接会って、話を聞いてみ

たいと長い間考えていた。その意味で、今回の現地滞在の間に、計4カ所の元FMLN 戦闘員の集結地区を訪問することができて、満足している。最初に訪問したのは、首都サンサルバドルから24キロの所にあるスチト市近辺の、アグアカヨ集結地区であった。実際に集結地区に行って驚いたのは、FMLN メンバーがテント生活をしていることで、水も、乾季で井戸が枯れて、近くの川から汲んでくるといふ有様であった。こうした状態は人道的にも問題で、和平プロセスの障害になるということで、西側諸国は緊急援助を開始した。日本政府も30万ドルの援助を発表した。この人道的援助はタイミングが良かったこともあり、現地では歓迎された。

元戦闘員の大半は若者で、女性の姿も目についた。話をした21歳の青年は、次のように述べた。

「小作農に生まれ、7人兄弟の真ん中で、土地も仕事もなかった。生きていくための土地が欲しい。戦争は辛かった。2日間水だけで行軍したこともある。食料は農家から調達した。政府軍との撃ち合いで左足を負傷し、捕虜となった経験もある。マルクス＝レーニン主義のイデオロギー教育はほとんど受けていない」。

国内全土には、約8000人のFMLN 元戦闘員がいると伝えられていたが、筆者はどちらかというところ、その数字は過大評価されていると思っていた。いったん戦闘が集結した段階で、利害関係でFMLN に流入した若者もいたに相違ない。だが実際に「白日のもと」にあらわれたこの若者たちを見て、いささかこれまでの不明を恥じた。想像していたより多くの、ごく普通の若者が参加していたからである。クスカトラン県のシンケラ地区のように、政府軍によるナパーム弾の投下によって、町全体が完全に破壊されたケースもあった。

FMLN が軍事行動していた地域で、ゲリラ活動

について住民の理解と協力のあったことは事実であろう。ただFMLN を政治勢力として見たとき、これをあまり過大に評価するのは適当ではなかろう。サンサルバドル市内でインタビューしたFMLN の最高幹部会のメンバーのひとは率直に、1994年の大統領選挙で単独候補を立てる余裕はなく、他の野党と連合するだろう、という見通しを述べていた。

和平合意で創設されることが決まった国家文民警察の警察官を養成する国家公安アカデミーには、しかるべき筆記試験をした上で、元FMLN 戦闘員が半数入学することができる。集結地区で会った何人かの若い元ゲリラ兵は、このアカデミーへの入学を希望していた。考えてみると、これは文字どおりの呉越同舟である。和解の精神はどこまで発揮されるのか。文民警察がどんなふうに関能していくのか、興味深い。

おわりに

本稿ではエルサルバドル内戦の終結にいたるまでの経緯と和平合意の内容、これからの課題について、現地の様子を織り込みながら報告した。最後に内戦終結のもつ意味について、考えてみることにしたい。

中米紛争の時期、レーガン政権は、エルサルバドル内戦を共産主義の脅威と、これを食い止めるための自由陣営の戦いという東西対立の図式で理解した。そうした面のあったことは否定できないが、内戦のもともとの原因は、これまで触れたように、この国がもっているさまざまな内部矛盾が顕在化したことにある。かたや1990年代に入り、東欧諸国の改革やソ連邦の崩壊の後、世界中で発生している内戦・地域紛争は、もはや社会主義対資本主義という体制選択の戦いではなくなってい

る。隣国間の領土紛争の例などはあるけれども、むしろ民族、宗教などのエスニックな要素が強くなっている。

エルサルバドル内戦の場合、エスニックな対立点はあまり多くないので、解決が容易だったという要素はあるだろう。それでも当事者が問題点をどのような形で解決しようとし、終結にまで導いたのか。そのプロセスで国連の果たした役割はどのようなものだったのか。内戦を平和的に解決した事例として、参考になる点はいくつかあると思う。

エルサルバドルに滞在中「和解」という言葉をしばしば耳にした。「和解」を単に、武力衝突の停止というレベルで理解すると、ことがらの本質を見失うことになろう。それは相手の立場を尊重し、権利を認めるという姿勢から出発するものであろう。エルサルバドルについていえば、内戦によって左右両派は多くのことを学んだのではないかと思う。双方の散発的なテロ（特に右派のテロが危険である）はなくならないだろうが、大枠のところで、現在の和平合意は履行されるだろう。その原則となるのは、武力による問題解決から話し合いによる解決に、ルールが変わったということである。そのための新たな政治システムの確立が急がれて

いる。

著名な国際問題評論家のフローラ・ルイスは、エルサルバドルで開催された「転換期における和解」と題する国際シンポジウムに出席した。この会議には東欧の政府関係者をはじめ、コロンビアのゲリラ指導者やチリの人権活動家も参加していた。ルイスは次のように述べている。「国によって違いはあるが、共通しているのは、過去の犯罪の責任を明確にし、処罰するか否かを決め、戦闘員を日常生活に復帰させ、破壊された経済を再建し、将来に共通の目標を立てることである」(*International Herald Tribune*, Jan. 15, 1993)。

エルサルバドルでは、これからの国づくりについて、政治・経済などの広い領域にわたって、熱心な議論が戦わされることになろう。西洋型の議会制民主主義が根づいたと見るのは早計である。今のところ「和解」の精神が、国内の亀裂を癒す唯一の治療薬である。現段階はこの国の形状にあった新しい社会なり制度を模索している段階にあるといえよう。その意味で「周辺部」中米地域で、新しいパラダイムが生まれようとしているのかもしれない。

(たなか・たかし／四日市大学助教授)