

第 I 部

紛争勃発後の和平プロセス

第1章

スーダンという国家の再構築

——重層的紛争展開地域における平和構築活動——

篠田 英朗

はじめに

本章は、スーダンにおける紛争問題の構造を分析したうえで、その平和構築活動のあり方について考察を加えることを目的とする。そこで本章が中心的な課題として設定するのは、スーダンという国家を問い直すことによって、平和構築のあるべき姿を模索することである。なぜなら、そのような問直し作業なくしては、スーダンにおける平和構築活動の指針を見出すことはできないからである。

武内進一は、本書の「序章」において、欧米的な価値観を基盤にした国際介入によってアフリカ諸国における紛争後平和構築が行われてきていることの問題性を指摘している。スーダンでも、基本的には自由民主主義的な価値観にもとづく制度改革を通じて、より平和で安定的なスーダンが訪れることが期待されている⁽¹⁾。だが果たしてそれは効果的なアプローチだろうか。本章は、そのことを、スーダンにおける平和構築と国家形成の過程に着目して、検討する。

スーダンの場合、国家の生成の過程と、国家内の武力紛争とが、歴史的にほとんど同時に進行してきている。現在においても、南部、東部、そして西部において、紛争が蔓延している。このような状態にあるスーダンにおいて

は、国家の存在のなかに紛争の構造が根深く内在しており、紛争構造の間直しが必然的に国家像の間直しに直結していくことになる。実際、多くのスーダン人自身が、「スーダンとは何か」という問題に直面し、それを克服することによって安定した国家を構築することを模索してきた。スーダンという国家の歴史には、近代的な政治共同体の枠組みと物質的条件のなかで共生を強いられた人々の苦闘が満ち溢れている（栗本 [1996]）。

スーダンにおける平和構築において課題となるのは、まさにひとつの「国家」をつくり直していくことである。もっともそれはスーダンだけに見られる現象ではなく、ほかのアフリカ諸国においても、さまざまな形で、あるいはさまざまな程度で、見られる。本章は、スーダンという劇的な事例に着目して、アフリカにおける平和構築と国家再建との結びつきを再検討する試みである。

まず第1節では、スーダンという国家が抱える歴史的な背景を探る。それによってスーダンが歴史的に背負っている課題を明らかにすることを目指す。第2節では、現代スーダンの紛争の重層的な構造を確認しつつ、その背景にある問題について分析を試みる。第3節では、スーダンにおける紛争問題に対応する国際社会の平和活動の展開を整理する。本章はそのうえで、平和構築と国家再建のあり方について議論を進めていく。

第1節 スーダンという国家の歴史的背景

スーダンの平和構築を考えるには、まずもって「スーダンという国家」が抱える問題について理解しなければならない。スーダンが抱える問題を考えるには、現在スーダンと呼ばれている国家が存在している地域の歴史的背景を考えてみる必要がある。

1. スーダンという概念の出自

今日のスーダンの領域的境界を定めたのは、フンジュ・スルタン (Funj Sultan) 国 (ナイル河流域に16世紀に成立) とダール・フル・スルタン (Dār Fūr Sultan) 国⁽²⁾ (西部に17世紀に成立) を征服し、1821年には「エジプト領スーダン」をつくり上げたエジプトのムハンマド・アリー (Muhammad 'Alī) 朝の軍隊であった。後にエジプトがイギリスの保護下に入ったことにより、「エジプト領スーダン」は、両国の共同統治下に入ることになる。国家の境界線が植民地化を契機にして歴史的に形成されたのは、スーダンだけのことではないだろう。しかし隣国であるエジプトで土着の政治体が征服されることによって、今日のスーダンの原型をつくる「エジプト領スーダン」がつくり出されたという事実は、単なる植民地化だけに還元されないこの地域の政治情勢の複雑さを物語る。

そもそもアラビア語で「スーダン」(ビラード・アッ・スーダン [Bilād al-Sūdān]) とは、「黒人たちの国」を意味する。それはサハラ砂漠南縁部の大西洋岸から紅海岸に至る地域を指していた。この歴史的な意味での「スーダン」に対して、現在のスーダンという国 (the Republic of the Sudan) が存在する地域は、この「歴史的スーダン」の東端を形成していた「東スーダン」にすぎなかった。19世紀以前の歴史においては、この「東スーダン」地域には、北部のフンジュ・スルタン国 (権力者と民衆の間で「ムスリム」性や「アラブ」性をめぐる意識構造の争いがあった) と、西部のダール・フル・スルタン国 (支配者層と被支配者層を分かち「フル [Fūr]」と「ファルティート [fartīt]」という概念が「ムスリム」性および「アラブ」性の意識と結びついて差別構造を形成していた) という、イスラームを国家基盤とした「黒人たちの国」が存在し、あとはディンカ (Dinka), シルック (Shilluk), ヌエル (Nuer) といった小集団が、それぞれ独自の政治文化を持って存在していた (栗田 [1996: 141])。

「歴史的スーダン」という広大な黒人居住地域において、アラブ世界と隣接してイスラーム文化との融合性を持った部分を含み込んだ地域が、現在のスーダンという国家が存在することになる「東スーダン」地域であった。そのような位置づけを持つ「歴史的スーダン」内の「東スーダン」が、エジプトという紛れもないアラブ国家によって征服された際、「エジプト領スーダン」という明示的な領域的枠組みが生み出された。「エジプト領スーダン」とは、いわばアラブ世界直轄の黒人居住地域である「スーダン」のことなのであった。

ムハンマド・アリー朝の統治は、「東スーダン」地域に、大きな社会変動をもたらした。重要なのは、重税による伝統的定住農耕地帯における農村社会の崩壊と、交通路の発達による南部の開発と収奪の進展である。これによって離村農民が北部から南部に流出し、商人あるいは輸送業者として商業活動を営んでいくようになった。「ジャッラーバ」(jallāba. 移動商人)と総称されることになったこのような人々は、西部の牧畜民「バッカーラ」(Baqqāra. 牛飼い)や南部およびヌバ山地(Jibāl al-Nūba)住民との間にも密度の濃い接触を持つようになった。ムハンマド・アリー朝による初期の奴隷狩り政策の対象になった西部、南部、ヌバ山地出身の人々は、「ジハーディーヤ」(jihādiya)と呼ばれて政府軍に属したり、「バーズィンキル」(bāzinqir)と呼ばれた北部出身商人の私兵集団になったりして、奴隷兵士として北部出身者が主導する諸活動のなかに組み込まれた(栗田 [1996: 144-145])。

力を蓄えた新興の北部出身社会勢力である「ジャッラーバ」は、1870年代になるとしばしばムハンマド・アリー朝政府との間で武力衝突を起こすようになる。1876年になるとエジプトは巨額の負債を抱えて英仏両国の管理下に置かれ、1882年にはイギリスの占領下に置かれるようになった。「奴隷交易取締り」を掲げて「エジプト領スーダン」の行政に介入するヨーロッパ人たちが、そこで「ジャッラーバ」の反乱の鎮圧にあたることになった。こうして「ジャッラーバ」は、ヨーロッパ植民地主義に対抗するという政治的立場もとるようになり、スーダンの近代的な国民意識高揚の起爆剤となっていっ

た。

2. マフディー国家におけるスーダン像

「マフディー」(mahdī, 導かれた者)であることを宣言したムハンマド・アフマド・ブン・アブダッラー (Muhammad Ahmad b. 'Abd Allāh) という人物によって1881年に開始された「マフディー運動」は、「ジャッラーバ」などの反政府的な社会勢力とも結びつき、またたくまに大きな社会動乱を巻き起こした。この黒人「マフディー」が指導する軍隊は、次々と政府軍部隊を撃退し、1885年にはイギリス軍も駆逐して、独立国家(マフディー国家)を形成するに至った。

このマフディー運動のイデオロギー的な中核は、言うまでもなく神秘主義の要素もあるイスラーム主義であった。しかし「ジャッラーバ」の支持も獲得する性格を持っていたことも見逃すことはできない。「ジャッラーバ」は、ヨーロッパ列強に蹂躪されるムハンマド・アリー朝の統治を刷新することを望んでいた。純化したイスラーム主義を標榜し、ヨーロッパ植民地主義に対抗する運動、言い換えれば、いわばアラブ世界の文化をもってヨーロッパ勢力を撃退する「スーダン」国民の姿が、マフディー運動が象徴した理念型であったとも言える。実際のところ、マフディー国家は、現在のスーダンという国家にまで連なる「スーダン」における歴史上初めての「スーダン国民」による「スーダン国家」であったという点で画期的な意味を持っていた。

マフディー国家は、1898年には最新式の機関銃装備を備えたイギリス・エジプト合同軍によって崩壊させられる。萌芽的に生まれた「スーダン国民」は、再びイギリスとエジプトが共同統治する「エジプト領スーダン」に押し込まれてしまうことになった。そしてイギリスは、「エジプト領スーダン」がひとつの国民国家として立ち上がることを防ぐべく、さまざまな努力を施していく。とくに1924年以降には、イギリスは、南北を分断する統治政策をとるようになった。そのことが20世紀後半の独立後のスーダンを南北間の紛

争で疲弊させていく壊滅的効果を持ったことは、よく知られている。マフディー国家の崩壊は、自律的な「スーダン国民国家」の挫折でもあった。

ただしこの最初の「スーダン国民国家」が抱えていた内的な矛盾の構造にも注意が必要だろう。マフディー国家内部には、「内的植民地体制」とさえ呼ばれる支配体制が導入された (Johnson [2003: 7])。その権力構造をめぐる確執も存在した。当初、マフディー国家の実質的な権力基盤となっていたのは、「ジャッラーバ」を中心とする北部地域の人々であった。しかしムハンマド・アフマド自身は、北部地域の基盤を現実的に取り込みながらも、その勢力の拡大には危機感を持っていた。そのためあえて西部の「バックーラ」のタアーイシャ (al-Ta'āisha) 出身のハリーフア・アブダッラーヒ (Khalifa 'Abdallāhi) を、1985年の自身の死去の直前に全能の後継者として指名したのだという (栗田 [2001: 144-160])。マフディー国家という原初的「スーダン国民国家」の内部にも、複雑な地域的・文化的・社会経済的背景を持つ政治勢力の対立構造が存在していた。

3. 独立と対立

イギリスは南部統治において、北部とは異なる反アラブ・イスラームとも呼べる政策をとった。それは19世紀末の奴隷狩りやマフディー運動などを通じた北部との接触によって、南部の伝統的な部族秩序が崩壊しているとみなしたからであった (栗田 [2001: 27])。その間隙をぬって、南部地域では、預言者を名乗るような指導者に扇動された武力反乱が繰返し起こっていた。これに対してイギリスは、伝統的な社会秩序維持メカニズムを通じた治安安定化を期待して、部族秩序の再建と部族長権力の強化を画策していった。そして、北部出身商人が南部で商業活動を行うことを大幅に制限した。実は南部地域にはイギリスが期待したような中央集権的な部族社会は存在せず、むしろ首長を有しない独特の政治機構を持つ部族が多々見られた (エヴァンズ=ブリチャード [1997])。そのためイギリスの政策は必ずしも成功しなかった。

20世紀になってハルトゥーム (al-Khartūm) ではいくつかの独立運動の基盤が生まれたが、それらは北部において反ヨーロッパ的な性格を持つものとして展開していくことを特徴としていた。たとえば民族運動を再興したとされる1938年に設立された「全国学卒者会議」は、ハルトゥームの中等以上の教育機関の卒業者からなっていたが、商人階級との同盟関係も持っていた。両者ともに反イギリス的で、南部地域でのアラブ・イスラーム文化の振興を目指していた。こうした第2次世界大戦後の独立運動を主導していく都市部の知識人階層は、スーダンの統一を重視していたが、それはあくまでも北部地域を中心とする統一であった。第2次世界大戦後の独立をめぐる動きのなかでは、「統一」を目指す勢力からは、南部の「アラブ化」、「イスラーム化」を目指す動きのみならず、後進的かつ親英的な南部のスーダンからの分離を求める動きさえも生み出されていった。やがて1953年の初の選挙の際になると、エジプトとスーダンの統一を掲げる「統一派」が結集して「統一国民党」が結成されることになった。

これに対して、「マフディー家」のサイイド・アブド・アッ・ラフマーン・アル・マフディー (al-Sayyid 'Abd al-Rahmān al-Mahdī) が中心になって設立された「ウンマ党」(Hizb al-Umma) は、スーダン政庁に近い立場をとり、穏健な「自治」を求める「スーダン民族主義」を標榜した。第2次世界大戦後にはスーダン政庁が南北融合政策へと転換したこともあり、ウンマ党はやがて南部との連携を強めていく。「統一派」に対抗して、ウンマ党は「スーダン人のためのスーダン」を掲げ、エジプト・アラブとは区別される「スーダン人性」の存在を主張した。いわば「アラブ性」、「イスラーム性」を強調する「統一派」に対して、ウンマ党は「アフリカ性」で対抗したのである。

イギリス・エジプト両国軍の撤退が完了して行政府のいわゆる「スーダン化」と呼ばれる現地人への移譲が終了した1955年に、議会は独立を宣言し、翌1956年1月1日にスーダンは独立国家となった。これは「統一国民党」政権下で行われたが、その背景には中立化政策を採るエジプトと同党が距離を

取りはじめたことがあった。そこで「統一」とは、エジプトとの統一ではなく、スーダン内部の統一を意味しているものだ、という解釈がなされることになった。

独立後のスーダンでは、議会制民主主義が軍事政権によって取って代わられる現象が繰り返される。まず1958年にイブラヒーム・アブド（Ibrāhīm 'Abbūd）将軍が率いる軍部が政権を掌握する事件が起こる。この軍事政権は、1964年の「10月革命」と呼ばれた大衆運動によって倒され、1966年には議会制民主主義が復活するが、1969年にはジャアファル・ムハンマド・ヌマイリー（Ja'far Muhammad Numayrī）大佐が率いる「自由将校団」によるクーデタが発生する。ヌマイリー政権は1985年に「蜂起」（インティファダ。al-Intifāda）によって崩壊し、議会制民主主義が再び復活する。ところが1989年には、今度はウマル・ハサン・アフマド・アル・バシール（'Umar Hasan Ahmad al-Bashīr）少佐が率いるクーデタが勃発し、「イスラーム国家化」を目指す「拳国イスラーム戦線」を母体とする政権が誕生する。こうした一連の流れのなかで、結果的には民主化勢力は後退を余儀なくされ、ハルトゥームの政権は内政面での軍事的強強化と、イデオロギー的なイスラーム化の度合いを強めていくことになる。

この頃、南部出身者は、主に「スーダン・アフリカ民族同盟」（Sudan African National Union: SANU）や「アニヤ・ニヤ」（毒虫）などの政治組織を形成していた。1964年10月革命後は、こうした勢力が北部諸政党や政治勢力との対話を持ち、「南部に関する円卓会議」（1965年）なども開催された。しかし成果はなく、1969年のクーデタを誘発するだけに終わったのである。SANUは「アフリカの黒人個性」とする非アラブの伝統の存在を強く肯定し、「アラブ北部」は19世紀の奴隷狩りで南部に甚大な被害を与えたと主張した。そして南部を救ったのはむしろイギリス統治であり、そのような経緯を持つ南部は独立の際に分離すべきであった、という見解を掲げていた。アニヤ・ニヤはほぼ同一の主張をしていたが、実際の軍事行動に携わるゲリラ組織であった。やがてイスラエルの軍事支援を得て、アニヤ・ニヤは1971年に「南

部スーダン解放運動」(the Southern Sudan Liberation Movement)へと改称した。

またヌマイリー政権が南部を分割し、イスラーム法を適用する宣言をすると、1983年には「スーダン人民解放軍・スーダン人民解放運動」(the Sudan People's Liberation Army / the Sudan People's Liberation Movement = SPLA / SPLM)による武装抵抗が活発化した(栗本 [1996: 71-73])。SPLA/SPLMは、南部地域主義を拒んで、「新しいスーダン」の「真のアイデンティティ」を探し求め、「独自のスーダン文明」をつくることを提唱しているという点に特徴を持っていた(栗本 [2007], Garang [1992])。もちろんSPLA/SPLMの背景には、南北間に存在する政治的、経済的、文化的な亀裂が存在することは言うまでもない。しかしさまざまな民族集団から構成される「南部」地域もまた、「スーダン」という国家の枠組みを離れた独自の確固たるアイデンティティを持っているわけではなく、より大きなスーダンという国家のあり方をめぐる問題の一部として存在している。分裂を繰り返してきたSPLA/SPLMの歴史は、南部地域の人々が抱える複雑な立場を反映したものであるとも言えよう。

このようにスーダンという国家の歴史においては、「スーダン＝黒人の国」でありながら、「アラブ」が「黒人」を差別するという歴史的土壌のなかで、国家としての統一あるいは分離がさまざまな形で模索されてきた。そのなかで、「イスラーム化」を求心力とする勢力や、それに地域主義的紐帯をもって対抗する勢力や、中立的な新しいスーダンという国家像を求める勢力などが現れた。つまりスーダンにおける政治対立構造は、スーダンという国家のあり方をめぐる思想的闘争および社会的階層分化を色濃く反映したものであり、その事情は、次節でより直接的に確認していくスーダンにおける紛争の構造に関しても、如実に見ることもできるものである。

第2節 スーダンという重層的紛争展開地域

本節では、スーダンという国家が重層的に紛争を含みこんだ構造を持つ特異な国家であることを、個々の紛争の事例を示しながら、描き出していく。

1. 南北間の紛争

すでに見たように、スーダンでは1956年の独立時にすでに南北間の紛争が起こっていた。1972年には、ヌマイリー政権と南部スーダン解放運動との間で「アディスアベバ（Addis Ababa）協定」が成立し、一定の小康状態が達成された。しかし1983年に同協定の枠組みは崩壊し、南部ではSPLA/SPLMが形成され、その後20年以上にわたる新たな長い内戦が勃発した。この内戦による死者数は200万人以上、難民および国内避難民となった者の数は400万人以上に上ると言われている。

スーダンにおける南北対立の構図は、宗教的、人種的な文化基盤の相違を背景に持っている。ただしこの文化的基盤の相違に、天然資源の開発および配分の問題、そして経済構造の問題が複雑にかかわり、対立の構図ができあがっている（栗本 [2005]）。その社会的対立構造は、歴史的・政治的・経済的背景を持ち、根が深い（Markakis [1990], Daly and Sikainga eds. [1993], Lesch [1998]）。宗教的相違に起因する確執や経済的利益配分をめぐる思惑が、主に北部地域の政府による政策にもとづく事実上の搾取や、武装集団による非公式の犯罪的行為などによって、さらに深刻化していったのである。

むしろSPLA/SPLMはその対立構造の表層的な一要素であり、全体を規定する中核ではない。たとえスーダン全土の統一を目指していたとしても、ジョン・ガランに指導されたSPLA/SPLMは（Garang [1992], 栗本 [2007]）、南北間に厳然と存在する文化的、経済的、政治的な対立構造の党派的な一部にすぎず、仮に南部に限ってみても、すべての勢力を包括的に代表した存在

とは言えない (Rolandsen [2005])。むしろ SPLA/SPLM とハルトゥーム政権側勢力、さらにはトリット派 (主流派) とナシル派 (統一派) という SPLA/SPLM の分派勢力やそれぞれの内部勢力などが、デインカ、ヌエル、その他の南部スーダンおよび周辺地域の諸民族の歴史的に複雑な対立関係と結びつき、南部内の南北戦争、そして南部内の複数の武装集団間の戦争を繰り返してきた。また、もともとジョン・ガランを中心とする SPLA/SPLM の台頭には、ハルトゥーム政権と対立していた冷戦時代のエチオピアのメンギスツ・ハイレ・マリヤム (Mengistu Haile Mariam) 社会主義政権、さらにはその背後の旧共産主義圏諸国の存在があったため、エチオピア内の諸勢力関係は南部スーダン情勢に連動していった。1980年代に内戦を経て政権交代が起こったウガンダの政治情勢も、スーダんに大きな影響を与えてきた。加えて南部内および周辺国の諸民族や諸集団を巻き込んだ戦争とも言えない無数の殺戮や人権侵害が、スーダンと周辺国地域において、紛争の歴史と密接に結びつきながら展開してきた (栗本 [1996])。

スーダンの内戦においてむしろ特徴的なのは、武装して村落を襲って女性や子どもを収奪し、北部において奴隷化するといった前近代的な習慣が、北部と南部の対立構造のなかで長期にわたって広範に行われてきたことであろう (Jok [2001])。もっとも類似した習慣は、南部の人々の間でもたびたび発生している (栗本 [1996])。戦争状態でしか想定できないような事態が、純粹な戦争行為自体とは切り離されたところで起こるという現象は、スーダンの内戦構造が歪な社会構造と密接に結びつく形で蔓延しており、ハルトゥーム政権と SPLA/SPLM の軍事対立といった現象がスーダンの抱える内戦構造の部分的な要素でしかないことを示している (Jok [2007])。

しかし和平交渉は、具体的な紛争当事者を設定して焦点をあてることによって、進展してきた。1993年以降のスーダンとその周辺国が構成している政府間開発機構 (Inter-Governmental Authority on Development: IGAD) の調停努力⁽³⁾、1997年にモハメド・サハヌーン (Mohamed Sahnoun) 事務総長特別顧問を中心として行われた国連の後押し、また2001年に誕生したアメリカの

ジョージ・W・ブッシュ (George W. Bush) 政権の外交的努力もあり、2002年7月にケニアのマチャコス (Machakos) で、南部の帰属に関する住民投票を行うことを骨子として、統治原則、移行過程と政府構成、国家と宗教、自決の権利などについて定めた「マチャコス議定書」が、ハルトゥーム政権と SPLA/SPLM との間で結ばれた。そして同月に、バシール大統領と SPLA/SPLM のジョン・ガラン最高司令官が、初めての直接会談を行った。その後、SPLA の軍事攻勢などによって協議が停滞することもあったが、結局2004年1月に資源分掌に関する合意、同年5月には権力分掌 (power sharing) に関する合意が取り交わされ、2005年1月にナイロビ (Nairobi) で、いわゆる「包括的和平合意」(Comprehensive Peace Agreement: CPA) が、政府と SPLA/SPLM との間で、調印されることになった。

2. ダルフール紛争

スーダンでは現在、もうひとつの国内紛争が深刻なものになっている。スーダン西部地域のダルフルにおける紛争は、過去数年の国際社会の最大の人道的関心事である。ダルフル紛争の背景にも、やはり人種間の紛争や、荒涼とした土地における希少資源の争奪といった、複雑な経済的、政治的な諸問題がひそんでいる。ダルフル地方はすでに1980年代から深刻な飢餓を経験していたが、耕作可能な土地面積が減少していることが、社会的不安の度合いを高めていることは確かだろう (de Waal [2005])。いずれにせよ、2003年以降の武力紛争の危機によって、今日まで20万人以上が死亡し、200万人以上が難民、国内避難民になったと言われる世界最大規模の人道危機が、スーダンにおけるもうひとつの紛争として、進行してきている。

政府系の民兵組織ジャンジャウィード (Janjaweed) が現れて、一般住民に対する暴虐行為を働くようになったことに対抗して、2003年2月に、ダルフル解放戦線の流れを受けた「スーダン解放運動 (軍)」(Sudan Liberation Movement/Army: SLM/A) と「正義と平等の運動」(Justice and Equality

Movement: JEM) による政府施設への攻撃が始まった。これを受けて政府軍がダルフル地方に展開し、空爆を繰り返すようになった。ここでも広範に、また長期に見られているのが、必ずしも単純な戦争行為には還元されない武装集団による村落の襲撃と、村民の収奪・奴隷化といった現象である。そしてそれは長い歴史のなかで培われてきた社会集団を媒介して行われている (Flint and de Waal [2005])。つまりダルフルの内戦構造を形成しているのは、単なる特定の武装集団間の軍事対立というよりも、スーダンのほかの地域でも見られる歪な社会構造なのである。

2004年10月には、国連安保理の要請で国連調査委員会が設立された。その目的は、国際人道法、国際人権法の違反およびジェノサイド行為の有無を調査することであった。この委員会は2005年1月に報告書を提出した。それによると、スーダン政府はジェノサイドを行っているわけではないが、政府軍とそれに共同したジャンジャウィード勢力が、「市民の殺害、拷問、強制失踪、村落破壊、レイプおよびそのほかの性的暴行、無差別的攻撃、略奪、強制移住」を行っており、ダルフルにおける人道に対する罪と戦争犯罪は、ジェノサイドに匹敵する深刻度であると認定した。この報告書の内容を受けて、国連安保理は国際刑事裁判所 (International Criminal Court: ICC) にダルフルにおける戦争犯罪問題を付託することを決議した⁽⁴⁾。国連安保理は、すでに2004年7月の決議1556により、ダルフルの紛争当事者に対する武器禁輸措置をとっていたが、さらに2005年3月、安保理決議1591により、スーダン政府に対する制裁措置を発動した⁽⁵⁾。

2005年7月には、スーダン政府と SLM/A および JEM との間で、「政治問題の解決に関する原則宣言」(政治基本原則) が合意された。調印した紛争当事者は、停戦合意を遵守することを約束し、とくにスーダン政府は民兵組織ジャンジャウィードの武装解除実施を約束した。さらに2006年5月には、ダルフル和平合意 (Darfur Peace Agreement: DPA) が政府代表と「ミナウイ (Minni Minawi) 派」の SLM/A 派閥および15の反政府勢力の間で成立した。権力分掌 (反政府勢力側へのスーダン政府の大統領補佐官ポストの配分)、

資源分掌，包括的停戦，安全保障措置（民兵組織ジャンジャウィードの武装解除，反政府勢力の一部の国軍・警察への統合），ダルフル・ダルフル対話・協議（ダルフル内の各組織間の対話）などを盛り込んだ内容の和平合意である。しかしJEMおよび「ヌーア（Abdelwahid Muhammad Nur）派」SLM/A派閥は，このDPAに参加せず，和平プロセスからは離脱した。和平プロセスを通じた政府との協力関係の樹立を拒んだ合意反対派は，国家救済戦線（National Redemption Front: NRF）を形成して，武力攻撃を継続させた。政府系武装勢力の攻撃も終息する気配はなく，2008年になった現在でも，ダルフル紛争の凄惨な状況が改善される見通しはない（IRIN [2008a]）。むしろハルトゥーム政権と対立するチャド政府と，その反対勢力を完全に巻き込んだ形で，武力衝突のレベルと範囲は拡散し，状況は悪化の一途をたどっている（United Nations [2008b]）。

3. そのほかの紛争

東部スーダンでは1994年頃から，反政府武装集団によって開始された（ほかの地域と比べれば）武力衝突の度合いが低い紛争が起きていた。東部地域は経済水準も低く，中央との格差構造が紛争の温床となりやすかった。ハルトゥーム政権との関係が不安定なエリトリアからの難民が数十万単位で存在していることも，ひとつの不安要素である（Fadlalla [2004: 97]）。エリトリアが間に入って2005年から始められた和平交渉は，2006年10月エリトリアの首都アスマラにて，ハルトゥーム政権と「東部戦線」（主に1994年に戦闘を開始した「ベジャ会議党」[Beja Congress] や1999年に出現した「フリーライオン」[Free Lions] といった集団によって構成されている）との間で結ばれた東部スーダン和平合意（Eastern Sudan Peace Agreement: EPA）として結実した。「東部戦線」側の諸勢力は寄合所帯で，統一的な政策を遂行するための能力を欠いていたが，それでもハルトゥームの統一政府に閣僚級を送り込み，「東部戦線」側の兵士を国軍などに吸収するDDR（武装解除，動員解除，元戦

闘員の社会再統合) プロセスを開始するまでに至った (United Nations [2007a])。

なお南部においては、かねてよりウガンダの反政府勢力である「神の抵抗軍」(Lord's Resistance Army: LRA) が暗躍していた。そこで2005年に成立した南部スーダン政府が、ウガンダ政府と LRA との間の和平交渉の仲介を務めることになったが、2007年になったところで LRA によって拒絶された。その後、交渉は遅々として進んでいない。LRA に対して捜査権を行使する権限を与えられた ICC は、今や和平交渉の障害であるかのようにしばしば語られている。ICC の役割をどう評価するにせよ、事情が複雑化していることは間違いない。

4. 重層的紛争展開地域の社会的断層

このようにスーダンは、紛争、平和構築の事例が重層的に山積する国家になっている。こうした現象は決して偶然に起こるわけではなく、結局はスーダンという国家の存在が不安定であるがゆえに、いくつもの紛争が重層的に発生し展開するのだと指摘することもできよう。

とくに歴史的に蓄積されてきたアイデンティティ集団間の差別的関係や支配構造が、経済的・社会的開発の地域的格差とも重なり合って、スーダンの重層的な紛争構造をつくり出してきた (Johnson [2003])。スーダンの (諸) 紛争が、紛争当事者間の単純な敵対関係だけに還元して説明できるものではなく、植民地化や奴隷化などの歴史的・社会的要素とも密接に結びついた複雑な社会構造のなかで蔓延していることは、多くの研究者が強調している点である (Johnson [2003], Idris [2005], Flint and de Waal [2005], Jok [2007])。

武内進一はアフリカ諸国の紛争問題を、「ポスト・コロニアル家産国家」(Post-Colonial Patrimonial State: PCPS) と呼ぶべき国家体制の視点から分析した。これは「独立した主権国家であるとはいえ、政治権力は内的な正統性を十分に持たず、政治的支配者とパトロン・クライアント関係で結びついた人々が国家機構の要職を占めて、彼らの私的利益に沿った国家運営を行う」場合に

見られる国家形態であるとされる（武内編 [2003: 21]）。「PCPS」に関する議論の背景には、20世紀の脱植民地化の過程を経て独立国家となった多くのアフリカ諸国の国家基盤が依然として歪なものにとどまっているという状況認識がある。この指摘は、やはり20世紀に脱植民地化の過程を経験したスーダンという国家にとっても、あてはまるどころが大きいだろう。もちろんスーダンの場合には、とくにさらに深刻な歴史的な差別構造が複雑に絡みあってくる。ほかのアフリカ諸国と同様に、あるいはそれ以上に、スーダンの平和構築においては、スーダンと呼ばれる国家のあり方を問い直す作業が、強く要請されるのである。

第3節 スーダンにおける国際平和活動の展開

本節ではさらに国際社会がどのような平和構築上の対応を行ってきたのかを概観し、その対応方法の狙いと有効性について分析を試みる。

1. CPA と UNMIS

南北間の紛争をめぐる2005年1月の包括的和平合意（CPA）は、先に成立した一連の合意・議定書を取り込み、4つの議定書、2つの枠組み合意、2つの附属文書から構成されている。つまり、第1章「マチャコス議定書」（2002年7月調印）、第2章「権力分掌に関する合意」（2004年5月）、第3章「資源の分掌に関する合意」（2004年1月）、第4章「アビエイ（Abyei）紛争の解決」（2004年5月）、第5章「南コルドファン（South Kordofan）州と青ナイル（Blue Nile）州における紛争の解決」（2004年5月）、第6章「安全保障の体制」（2003年9月）、附属文書1「恒久的停戦と安全保障の体制に関する実施要項、および付録」（2004年12月）、附属文書2「実施要項とグローバル実施マトリックス、および付録（2004年12月）」、といった文書からなる膨大

なものである。

CPA で定められたスケジュールによると、6年半の暫定統治制度と国際監視システムの実施の後、南部の住民によるスーダン統一維持か独立かを選択する住民投票を実施する（住民投票後も半年間は国際監視システムが継続）。南部の石油収入の50%は南部自治政府に帰属させ、残りの50%を中央政府と北部諸州に分配するという資源配分が決められた。またスーダン政府とSPLA/SPLM がそれぞれの軍隊を維持しつつ、スーダン政府は南部から、SPLA/SPLM は北部から、段階的に軍事部隊を撤退させることになった。同時に、不安定な地域に対しては、指揮系統の統合されない部隊を両者が駐留させることになった。さらに国民統一政府の閣僚をハルトゥームで政権を担っていた国民会議党（NCP）に52%、SPLM に28%、残りを南北諸政党に配分するという権力配分も決められた。イスラーム法は北部のみに適用されるように、憲法は改正されることになった。

このような CPA の仕組みを整理すると、第1に、停戦合意としての機能を持たせる一方、速やかに統一的な国家建設に移行するのではなく、住民投票までの期間がある種のモラトリアム期間として設定されているのがわかる。ほかのアフリカ諸国における国際平和活動で大々的に導入されたプログラム、たとえば DDR などは、CPA の枠組みでは段階的に導入されることになっている。統一的な新国軍の設立が、まだ確立された議題にはなっていないからである。第2に、CPA によって導入が決められた各種委員会などを通じて、NCP と SPLM が相互に信頼を醸成していくことが期待されることになった。双方の軍事部隊の移動や規模の縮小などを通じて、将来の統合軍の設立への道筋をつけることも模索されてはいる。またアビエイなどの南北間の境界線を定めるにあたって懸案となる未解決の領土問題についても、モラトリアム期間の信頼醸成を通じて解決策を見出すことが求められている。第3に、モラトリアム期間の安定化策として、そして将来の統一国家への準備作業として、「権力分掌」というメカニズムが取り入れられた。CPA によって生み出された「国民統一政府」において、NCP と SPLM に一定の割合での閣僚配

分がなされることが定められたのは、CPAが両者による権力分掌によって政治的安定を図ろうとしているからだだろう。実は、同様の「分掌」のメカニズムは、資源についても適用されることになった。権力と資源をめぐる闘争を、「分掌」というメカニズムによって克服しようとしているのがCPAの大きな特徴である。

しかしここで強調しておくべきは、CPAの当事者であるハルトゥーム政権とSPLMとの間の分掌を通じた信頼醸成が進めば、スーダンは一統国家として確立されていくことになるはずだという前提が、CPAを貫く精神になっていることである。2つの紛争当事者間の合意にすぎない文書に、スーダンほどの広範かつ複雑な国家の統一への貢献という巨大な意義が与えられているのである。

CPA成立に向けた和平交渉プロセスの進展を受けて、2004年6月に国連スーダン先遣ミッション（United Nations Advance Mission in the Sudan: UNAMIS）が、国連安保理決議1547によって設立された⁽⁶⁾。その任務は、和平協議促進と、さらなる大規模ミッションの準備であった⁽⁷⁾。国連事務総長特別代表は、オランダ出身のヤン・プロンク（Jan Pronk）が就任することになった。しかし2005年初頭の包括的和平合意の締結を受けて、さらに大々的に和平プロセスを支援するために、新しい国連ミッションを立ち上げる必要性が生まれてきた。そこで生まれたのが、国連スーダン・ミッション（United Nations Mission in the Sudan: UNMIS）である。まず2005年1月末に出された事務総長報告書において、1万人の軍事要員と700人以上の警察要員らの文民要員からなる平和支援活動の展開が推奨された。そして2005年3月、安保理決議1590によってUNMISが設立された⁽⁸⁾。決議1590によれば、UNMISの任務は、包括的和平合意の実施支援、難民・国内避難民の自発的帰還と人道援助の促進・調整、地雷対策支援、人権擁護・促進への国際的努力および国内避難民・帰還難民・女性・子どもといった弱者集団に注意を払った文民保護への国際的努力の調整、などである。年間予算は約8億4628万ドル、2008年4月時点での要員数は、8721人の兵士、586人の軍事監視要員、631人の警察

要員、763人の国際文民職員、2356人の現地文民職員、252人の国連ボランティア、という大規模なものになっている。ハルトゥームに本拠地を置くが、ラムベクなど南部地域も拠点にして、6地域に事務所がある。

UNMISの活動には、大きく言って4つの柱があることになっている。第1は、和平プロセス促進支援、政治的支援である。UNMISでは、これについて1名の副代表が担当することになっている。そして代表に対する政治的助言、報告、分析、評価、事務的支援を行うことになっている。第2は、治安である。これはUNMISにおいては軍事部門が担当することになっている。任務としては、停戦合意の監視と確認、国連要員・施設の保護・移動の確保、危急の状況にある文民の保護、DDRへの支援などが挙げられている。第3は、統治である。UNMISにおいては、警察部門が担当し、法の支配、人権、民生事項、選挙支援、ジェンダー問題などを取り扱う。第4は、人道援助、開発援助である。UNMISにおいては、1名の副代表が担当することになっており、その人物は国連の地域調整官(Resident Coordinator)も務める。扱う領域としては、DDR、人道援助調整、保護、復興・帰還・再統合、地雷対策などがある。

CPAの成立を受けて設立されたUNMISの最大の使命は、CPAのプロセスを完遂することにある。ただし現状では、CPAのプロセス自体が停滞しており、UNMISの活動も停滞している。

2005年7月30日にジョン・ガランが突然に事故死するという事件が起こり、サルヴァ・キールが第一副大統領兼南部大統領に就任した。この体制で、2005年9月、国家統一政府(Government of National Unity)が成立し、2005年10月には南部スーダン政府が成立した。しかしガランとは異なり、キールは分離主義的傾向を強く持っているとされるため、CPAが持つ意味が大きく変容することになった。南部諸勢力間の協調を目指した「南・南対話」協議の開始が促進されたが、すぐに停滞した。そのほか、共同国家移行チーム(Joint National Transition Team)の国家憲法検討委員会(National Constitutional Review Commission)、共同メディア委員会(Joint Media Commission)、ほかの

諸武装集団協同委員会 (Collaborative Committee of Other Armed Groups), 停戦政治委員会 (Ceasefire Political Commission), 停戦共同軍事委員会 (Ceasefire Joint Military Committee), 評価委員会 (Assessment and Evaluation Commission) などのさまざまな機関が, CPA の枠組みに従って次々と設立されて活動を開始したが, そのほとんどが実質的には機能せずに, 停滞状態に陥っていった。アビエイ境界委員会 (Abyei Boundary Commission) が決定した内容について履行が遅延するという事態が起り, アビエイにおいて UNMIS 部隊が増強されたことがある。2008年5月には政府軍と SPLA との間の武力衝突が公然と行われ, アビエイは危機に陥り, 国連職員は撤退した (UN News [2008c])。2007年には, CPA で定められた期限内の政府軍の南部からの撤退が実現せず, SPLM が国民統一政府から引き揚げるといふ事件も起こっていた (UN News [2007c])。SPLM の復帰は果たされたものの, CPA のプロセスが遅滞していることに疑いの余地がない。双方の軍事部隊の再配置, アビエイ問題・国境画定交渉, 選挙法制定および前提となる国勢調査, は遅々として進んでいない (United Nations [2008a])。

UNMIS は, 停滞打破に向けて側面支援をしていく立場にあったが, 設立からすぐに危機度を増すダルフール問題にも対応しなければならない立場に置かれたため, 十分な労力を CPA プロセスのために投入することも覚束ない状態になった⁽⁹⁾。複合的な紛争の構図が, ひとつの紛争に対する平和構築プロセスを阻害したわけである。そこで2006年頃から「人道的停戦合意」遵守を監視する任務を持つミッションである「アフリカ連合スーダン・ミッション」(The African Union Mission in the Sudan: AMIS) を発展解消する形でダルフールに対応する新しい PKO ミッション創設の動きが出ることになった (UN News [2006a])。スーダンでは幾度となく和平合意が崩壊してきた (Alier [1990])。CPA は必ず例外であるという保証があるわけではない。住民投票を経た南部スーダンの独立が不可避的であると語られることが多いが, そもそも CPA のプロセスが進展するのかがどうか, まず問われなければならない (International Crisis Group [2007])。すでに CPA のプロセスへの懸念は,

開発援助関係者を含めた広い層で共有されている (IRIN [2008b])。

2. DPA と UNAMID

スーダンにおいては、ダルフルールにおいても、大規模な平和ミッションが展開し始めている。このことは、国際社会のスーダンに対する平和構築が、ひとつの特徴となる大きな戦略的視点を持っていることを意味する。つまり、ある同一の国内内であっても、南北間の紛争とダルフルール紛争という2つの大きな内戦問題の解決にあたっては、異なる性格を持つ2つのミッションを立てて、個別に対応するという戦略である。この戦略は、当初から自明視されていたわけではない。むしろ、ハルトゥームのパシール政権が、プロンクが率いる UNMIS によるダルフルール問題への関与を嫌気するなかで (United Nations [2006])、ダルフルール独自の平和活動を整えていく方向へと問題関心の重心が移行していった。結果として、スーダンというひとつの国家の内部に、2つの紛争と2つの平和ミッションが確立されることになり、つまり包括的というよりは複合的な方法で、スーダンに対する平和構築が行われることになった。

2004年4月に、「人道的停戦合意」と呼ばれた合意が、スーダン政府と SLM/A および JEM との間で結ばれた。これを受けて、アフリカ連合 (AU) が、AMIS を展開させることになった。国連では2004年を通じて一連の安保理関係の決議がなされ、アディスアベバにおいて支援活動を調整する「国連支援セル」が設立された。

2004年4月の「人道的停戦合意」は、「停戦委員会の設立」を謳っていた。アフリカ連合平和・安全保障理事会 (AU Peace and Security Council: PSC) は、これに貢献することを意図して、同年5月に調査団を派遣した。この調査団の勧告を受けて、同年6月に停戦委員会が設立され、これに伴う軍事監視員と保護要員の派遣も決められた。AMIS の展開は、まず150人のルワンダ軍の展開から開始されたが、同年10月までに、10カ国から派遣された465人の

要員によって構成されるようになった。

状況の困難を鑑みて、AU PSC は、2004年の10月に AMIS の規模を2505人の軍事要員と、815人の文民警察要員と定めた。2005年4月の AU PSC 決議により、AMIS の目標規模は6171人の軍事要員および1560人の文民警察要員に拡大した。なお2006年5月には、安保理決議1679が AMIS を国連オペレーションに移行する準備を促進することを決めた¹⁰⁰。ただしハルトゥーム政権が、国連のさらなる一大プレゼンスを嫌ったため、実際に展開し始めるには時間がかかった (IRIN [2006])。国連がダルフルへの PKO ミッションの展開を打診してから、ハルトゥーム政権が合意するまでに1年以上の歳月が浪費された (UN News [2007b])。しかもその後もハルトゥーム政権は協力的だとは言えない (UN News [2007d])。同時に、加盟国の要員派遣も進んでいない状態である (UN News [2008b])。

国連事務総長は、2006年7月の報告書で、ダルフルにおいて十分な数の兵員および警察官が必要だと勧告し、スーダン政府に国連 PKO 部隊の受入れを要請した (United Nations [2006])。これを受けて、2006年8月31日、安保理決議1706によって UNMIS の任務を拡大してダルフルへの展開を決定した¹⁰¹。拡大された任務の内容は、DPA およびダルフル紛争に関する人道的停戦合意の支援、憲章7章にもとづき、DPA 履行の妨害や文民への物理的暴力に対抗するためにあらゆる必要な措置を取る権限、1万7300人の軍事要員と3300人の文民警察要員・16の警察部隊を擁する権限、AMIS からダルフル国連活動への移行に関する協議、などである。その後、国連の助言・物資面での支援にかかわる「軽支援パッケージ」から、部隊編成にかかわる「重支援パッケージ」への移行がなされることも計画された。ミッションの実施にあたっては、国連と AU、そして国家統一政府の三者が協力して行っていくべきことも確認された (United Nations [2007a])。

2007年1月に就任したバン・ギムン (Ban Ki-moon) 国連事務総長は、ダルフル問題の特使として国連総会議長も経験したジャン・エリアソン (Jan Eliasson。元スウェーデン外相) を任命して、アフリカ連合の特使サリム・ア

ームド・サリム (Salim Ahmed Salim。元タンザニア首相) とともに和平プロセスの進展に努力させることとした。エリアソンは、暴力の停止と人道支援を拡充し、ダルフルも含んだ平和構築の枠組みの確立へとつなげていく見取図を模索した。さらなる紛争当事者間の停戦などの動きも生まれていたが (IRIN [2007]), 同年8月には武装勢力を集めた和平交渉がアルーシャ (Aru-sha) で行われ、さらに10月のトリポリ (Tripoli) での和平会議へとつながった。

2007年7月、国連安保理は決議1769で、「国連・AU 合同ミッション」としての UNAMID (United Nations - African Union Mission in Darfur) の設立を決めた。その主要な目的は文民保護や、1万2000人の援助関係者が従事していると言われた人道支援活動の保護だが、DPA の早期実施を含む政治過程の促進や、人権、法の支配に関する活動についても任務とされた。UNAMID では、2万人の軍事要員と6000人の警察官の展開が定められており、国連PKO の歴史においても最大規模となる。ただし実際には、2008年4月時点で、7393人の兵士 (および128人の軍事監視要員) と、1716人の警察要員しか展開していない。文民職員は、国際文民職員が405人、現地文民職員が730人、国連ボランティアが134人である。要員派遣が滞っていることに加えて、この地域特有の要員定着率の低さが指摘されている。年間予算は約12億8000万ドルである。AU-UN 共同特別代表 (JSR) にはコンゴ共和国のロドルフ・アダダ (Rodolphe Adada) が任命され、UNAMID の主力はアフリカ人で構成される。こうして UNMIS, AMIS, そして特使による政治交渉に分化していた機能が、ダルフルについての部分に関しては、UNAMID によって統一されることになった。ただしその一方で、スーダン全体を統一的に見通す視点は減退し、南北間の紛争とダルフル紛争に個別に対応する体制が固まった。

2008年になってチャドにおいて反政府勢力が首都を一時的に制圧するという事件が起こったが、この背景には多数のダルフル難民を受け入れているチャド政府の態度に苛立つハルトゥーム政権の意向があると考えられている (UN News [2006b, 2007a, 2008a])。今やチャド政府がハルトゥーム政権に敵対

する行動をとっていることも明白になってきている。2008年5月には、JEMが首都ハルトゥーム近郊を攻撃するという事件が起こった。ダルフル紛争がダルフルという地域を超えて展開する傾向はますます強まっている（UN News [2008d]）。国連は、2007年9月に中央アフリカ共和国とチャドにまたがって難民保護を主眼とした「国連中央アフリカ・チャドミッション」（United Nations Mission in the Central African Republic and Chad: MINURCAT）を設立し、さらに多角的なダルフル問題への対応を迫られている。ダルフル問題は、紛争の実態においても、関与する国連ミッションの数からしても、複雑化の一途をたどっている。

3. 国際社会の戦略

CPAの成立以来、国際社会はそのプロセスを補強することを強く意識して開発援助を行うように努めてきた。ハルトゥーム政権、SPLM、世界銀行、国連諸機関などから構成された「共同評価ミッション」（JAM）は、CPA成立直後の2005年3月に、制度構築・能力形成、ガバナンス・法の支配、などの8つの重点領域を定める報告書を策定した。そこでは「今こそさまざまな人々のニーズに答える統一スーダンのビジョン（the vision of a unified Sudan）を実現するため、CPAの当事者、市民社会、国際社会の間に生まれたパートナーシップを強化し、拡大するときだ」と宣言された（JAM Sudan [2005: 9]）。

興味深いのは、開発援助の枠組みを提示するにあたって、JAMが紛争原因の考察に力点を置いたことだ。それによれば、スーダンの紛争の根本原因は、ハルトゥームに権力が集中する一方で、宗教、文化、民族、部族的複雑性に、武力紛争問題が飛び火していったことにある。1956年に約束された連邦制度は導入されなかった。南コルドファン、青ナイル、アビエイの3地域をめぐる問題は、南部スーダンやダルフルの問題と同様に、低開発、政治的権利の剥奪、基本的サービスの欠如、食糧難、投資の欠如、といった諸問

題と結びついている。さらに人口増加、旱魃、砂漠化、環境悪化、低生産性などの諸問題が、土地や水などの資源をめぐる住民間の闘争を激化させているのだという（JAM Sudan [2005: 14-16]）。したがってこうした諸問題に対処する開発援助が、スーダンに安定的な平和をもたらすとされた。とくに南部スーダンにおいて、保健医療や教育の分野においても目標とする数値を達成できるかどうか、平和構築の観点からも重視される点になるのであった。

こうした観点にしたがって、たとえば2005年4月に開催された「オスロ支援国会合」では、2005～2007年の3年間で45億ドルの支援の表明がなされた。

こうして現在のスーダンでは、国連機関や世界銀行および二国間ドナーの開発援助が大々的に導入されている。ただし残念ながら、そのことによってスーダンの平和構築のみならず、CPAのプロセスやダルフルの紛争解決が効果的に促進されているというような観察を裏づける材料は必ずしも明確には存在していない。かつてスーダンに対して大々的に行われた人道援助は、スーダンにおける社会的矛盾をかえって助長する結果を招いた面もあった（Loane and Moyroud eds. [2001]）。長期的な平和構築の観点からすれば、単に低開発地域に援助を提供するといった視点だけではなく、より政治的に積極的に社会的矛盾を解決・予防していくための援助が必要である。しかし現在では、その条件となる包括的な政治的枠組みが達成されていない。

国際社会の狙いは、各専門機関等を通じた人道援助、開発援助を充実させ、UNMIS・UNAMIDによって治安の回復・維持を狙っていくのと同時に、法の支配の確立による社会秩序の形成を目指すアプローチである。さらにCPA、DPAなどに体现されているのは、「分掌」を通じて安定的な政治体制を確立し、スーダンという国家の統一を図っていくことである。国家権力、天然資源、宗教権威などを、政党や地域によって区別される集団間で分割管理していくシステムをつくり上げ、それによって「統一国家」の枠組みの維持・安定を目指そうとしているのである。つまり「統一を魅力的なものにする」（“make unity attractive”）というCPAで用いられている文言を現実化するために、国際社会は広範囲な領域で活動する平和ミッションを展開させて

いるわけである。

果たしてこのアプローチがどこまで効果を持つかは現時点ではまったく不明である。「分掌」メカニズムが、複雑な紛争構造を持つスーダンにおいて意味のある形で機能していくためには、それがスーダンという国家のあり方と整合性を持っている必要があるだろう。つまりひとつの国家として存立するのに十分なアイデンティティを取り込むような諸勢力の「分掌」であるならば、大きな意味があるだろう。しかし単なる紛争当事者の間のモラトリアムとしての「分掌」の色彩が強いとすれば、それは長期的な平和構築の基盤となるような「分掌」メカニズムとまでは言えない。

CPAのプロセスが進展した結果、住民投票を経てスーダンが分裂したり、連邦制に移行したりする可能性もある。しかしそれが「スーダンという国家」の問題の解決につながるという保証はどこにもない。単に分離独立するだけで問題が解決するはずはなく、むしろ南部、北部、西部、東部などにおいて、そしてそれぞれの地域間の関係において、政治的不安定化が進む恐れもある。そもそも住民投票の前提となるCPAのプロセスの進展自体が現時点ではどこまで進むのか未知数である。

国際社会はまた人権や法の支配といった概念を重視しつつ、制度構築や能力形成支援プログラムを通じて、スーダンをより近代的な法治国家として成熟させるための試みを行っている。スーダンは必ずしも国家機構が崩壊した経験を持つような破綻国家の一種ではない。スーダンの紛争問題は、「スーダンという国家」のあり方を問い直さなければならない国家存在の曖昧性に根ざしているが、しかしそのことは通常の開発援助にあたって問題とされる行政官の能力向上のような類の問題とは、まったく異なる次元に位置づけられるべき問題である。制度構築・能力形成支援を、「スーダンという国家」の発展的解決に役立つように実施していくためには、紛争の温床となっている政治文化にメスを入れるような国家構築作業が必要である。だがもちろんそのような作業は、外部支援によってのみ成し遂げられるものではなく、市民社会の努力も含んだスーダン人自身の内発的な努力との相乗効果が強く求

められることになる (Ajawin and de Waal [2002])。

むすび

本章では、スーダンにおける平和構築の最大の課題が、国家像の再構築であることを指摘したうえで、まず歴史的な背景からスーダンという国家が抱える問題の特質を探る作業を行った。次にその「スーダンという国家」の問題の反映として、重層的な紛争構造が展開してきていることを指摘した。そして国際社会が主導する平和構築活動が、「スーダンという国家」の問題に対してどのようなアプローチをとっているのかを概観した。結果として、平和構築活動は、「スーダンという国家」の問題に対応する体制を取るものである一方で、必ずしも問題の本質に十二分に対応するものではないことを論じた。このことは、本書全体の問題意識であるアフリカにおける国際社会の介入行動のあり方をめぐる議論に対して、ひとつの示唆を持つものであると考える。

それでは平和構築活動はどのように改善されるべきなのか。本章の議論にしたがえば、それは決して技術的な計画立案の次元で抜本的な改善が見込まれるようなものではない。むしろ本章が指摘したのは、スーダン人自身の内発的な国家形成をめぐる建設的な議論と、国際社会の平和構築活動との有機的な連動が求められるという点である。本章は、平和構築の制度論、技術論だけで永続的な平和の達成の道筋が確立されることはないことを指摘しつつ、平和構築において不可避的に求められる内発的な国家論の重要性を、あらためて強調して再確認する作業を行った。

[注] _____

- (1) パリスは自由民主主義的価値観にもとづく平和構築活動の問題性を指摘しつつ、自由民主主義を捨て去るのではなく、「自由化に先立つ制度化」を重

視することの必要性を訴えた。実際の近年の国際平和活動は、基本的にはパリスの唱導する方向で展開してきていると言える。だが果たしてそれによって問題解決は図られるのだろうか。それが本章の問いである（Paris [2004: 187-188]）。

- (2) ここでは歴史的記述の慣行に従って「ダール・フル・スルタン国」と表記しているが、本章のほかの部分でスーダン西部地方に言及する場合には現代的な表記法に従って「ダルフル地方」としている。なお本章における人名・地名表記については、栗田 [2001] に従った。
- (3) 構成国は、ジブチ、エリトリア、ソマリア、エチオピア、スーダン、ケニア、ウガンダの7カ国。
- (4) UN Security Council Resolution 1593, UN Document S/RES/1593 (2005), 31 March 2005参照。
- (5) UN Security Council Resolution 1591, UN Document S/RES/1591 (2005), 29 March 2005参照。
- (6) UN Security Council Resolution 1547, UN Document S/RES/1547 (2004), 11 June 2004参照。
- (7) なお2004年7月には、UNAMIS にダルフルについて権限が追加された。UN Security Council Resolution 1556, UN Document S/RES/1556 (2004), 30 July 2004参照。
- (8) UN Security Council Resolution 1590, UN Document S/RES/1590 (2005), 24 March 2005参照。
- (9) 2006年3月実施の現地インタビューによる。
- (10) UN Security Council Resolution 1679, UN Document S/RES/1679 (2006), 16 May 2006参照。
- (11) UN Security Council Resolution 1706, UN Document S/RES/1706 (2006), 31 August 2006参照。

なお本章では、明記していない部分でも、2006年3月の現地調査およびその他の機会の聞き取り調査で得た情報が活用されている。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

エヴァンズ＝ブリチャード, E・E・[1997] 『ヌアー族』(向井元子訳) 平凡社。
 栗田禎子 [1996] 「東アフリカの植民地分割と抵抗——スーダンのマフディー運動

- とアフリカ「分割」のメカニズム——」（岡倉登志編『アフリカ史を学ぶ人のために』世界思想社 139-163ページ）。
- [2001] 『近代スーダンにおける体制変動と民族形成』大月書店。
- 栗本英世 [1996] 『民族紛争を生きる人びと——現代アフリカの国家とマイノリティ——』世界思想社。
- [2005] 「スーダン内戦の終結と戦後復興」（『海外事情』第53巻第4号 2-21ページ）。
- [2006] 「戦後スーダンの政治的動態——包括的平和協定の調停から一年三ヶ月を経て——」（『海外事情』第54巻第4号 77-92ページ）。
- [2007] 「ジョン・ガランにおける『個人支配』の研究」（佐藤章編『統治者と国家——アフリカの個人支配再考——』アジア経済研究所 165-222ページ）。
- 武内進一編 [2000] 『現代アフリカの紛争——歴史と主体——』アジア経済研究所。
- 編 [2003] 『国家・暴力・政治——アジア・アフリカの紛争をめぐって——』日本貿易振興機構アジア経済研究所。

〈外国語文献〉

- Ajawin, Yoanes, and Alex de Waal [2002] *When Peace Comes: Civil Society and Development in Sudan*, Justice Africa Committee for the Civil Project in Sudan, Lawrenceville: The Red Sea Press.
- Alier, Abel [1990] *Southern Sudan: Too Many Agreements Dishonoured*, Exeter: Ithaca Press.
- Daly, M.W., and Ahmad Alawad Sikainga eds. [1993] *Civil War in the Sudan*, London: British Academic Press.
- de Waal, Alex [2005] *Femine That Kills; Darfur, Sudan*, Oxford: Oxford University Press.
- Fadlalla, Mohamed H. [2004] *Short History of Sudan*, New York: iUniverse.
- Flint, Julie, and Alex de Waal [2005] *Darfur: A Short History of a Long War*, London: Zed Books.
- Garang, John [1992] *The Call for Democracy in Sudan*, edited and introduced by Mansour Khalid, London: Kegan Paul International.
- Idris, Amir [2005] *Conflict and Politics of Identity in Sudan*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- International Crisis Group [2007] *A Strategy for Comprehensive Peace in Sudan, Africa Report N°130*, 26 July.
- IRIN [2006] “Sudan: Gov’t Says No to International Troops in Darfur,” 23 February.

- [2007] “Sudan: Government, Rebels Agree Darfur Ceasefire.” 11 January.
- [2008a] “Sudan: UN Envoys Warn Darfur ‘Getting Out of Control,’” 11 February.
- [2008b] “Sudan: Peace Deal in ‘Critical Phase’ as Donors Meet,” 6 May.
- Iyob, Ruth, and Gilbert M. Khadiagala [2006] *Sudan: The Elusive Quest for Peace*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- JAM (Joint Assessment Mission) Sudan [2005] “Volume I, Synthesis, Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication,” <http://jam.unsudan.info/drafts/final/JAM-report-volume-I.pdf>.
- Johnson, Douglas H. [2003] *The Root Causes of Sudan’s Civil Wars*, Oxford: James Currey.
- Jok, Jok Madut [2001] *War and Slavery in Sudan*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- [2007] *Sudan: Race, Religion, and Violence*, Oxford: Oneworld.
- Lesch, Ann Mosley [1998] *The Sudan: Contested National Identities*, Bloomington: Indiana University Press.
- Loane, Geoff, and Céline Moyroud eds. [2001] *Tracing Unintended Consequences of Humanitarian Assistance: The Case of Sudan*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Markakis, John [1990] *National and Class Conflict in the Horn of Africa*, London: Zed Books.
- Paris, Roland [2004] *At War’s End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rolandsen, Oystein H. [2005] *Gurilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s*, Uppsala: Nordiska Afrikanstitutet.
- United Nations [2006] “Report of the Secretary-General on Darfur” (S/2006/591).
- [2007a] “Report of the Secretary-General on the Sudan” (S/2007/42).
- [2007b] “Report of the Secretary-General on the Sudan” (S/2007/213).
- [2007c] “Report of the Secretary-General on Darfur” (S/2007/462).
- [2007d] “Report of the Secretary-General on the Sudan” (S/2007/500).
- [2007e] “Report of the Secretary-General on the Deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur” (S/2007/517).
- [2007f] “Report of the Secretary-General on the Deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur” (S/2007/596).
- [2007g] “Report of the Secretary-General on the Sudan” (S/2007/624).
- [2007h] “Report of the Secretary-General on the Deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur” (S/2007/653).

- [2007i] “Report of the Secretary-General on the Deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur” (S/2007/759).
- [2008a] “Report of the Secretary-General on the Sudan” (S/2008/64).
- [2008b] “Report of the Secretary-General on the Deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur” (S/2008/249).
- UN News [2006a] “Security Council Discusses Planning for UN Peacekeeping Operation in Darfur, Sudan,” 2 February.
- [2006b] “Sudanese Rebel Groups Continue Recruiting Refugees in Camps in Chad, UN Reports,” 16 May.
- [2006c] “UN Protests over Sudanese Government’s Decision to Seek Envoy’s Removal,” 25 October.
- [2007a] “Ban Ki-Moon Welcomes Reconciliation Agreement between Sudan and Chad,” 7 May.
- [2007b] “Sudan Accepts Hybrid United Nations-African Union Peacekeeping Force in Darfur,” 12 June.
- [2007c] “Sudan: UN Envoy Holds More Talks on Withdrawal from Unity Government,” 16 October.
- [2007d] “Sudanese Obstacles Threaten Darfur Peacekeeping Mission, Say UN Officials,” 27 November.
- [2008a] “Security Council Backs Initiative to Try to Resolve Chad’s Worsening Crisis,” 4 February.
- [2008b] “Secretary-General Calls for More Resource for Darfur Peacekeeping Mission,” 5 February.
- [2008c] “Deadly Fighting Forces UN Mission to Evacuate Staff from Disputed Sudanese Town,” 15 May.
- [2008d] “Darfur Conflict Threatens to Enter New Cycle of Violence - Top UN Official,” 14 May.

