

## 第2章

# 新たな予防外交と人間の安全保障

——マラウイの民主化の事例から——

平井 照水

### はじめに

予防外交が今日注目されるきっかけとなったのは、1992年に出されたガリ国連事務総長報告「平和への課題」で国連の新たな役割のひとつとして提唱されたことだった。一方、人間の安全保障への関心が高まったのも、1994年に出された国連開発計画（United Nations Development Program: UNDP）『人間開発報告書』で提唱されたことであった。いずれの概念も冷戦終結という新たな状況のなかで、国際社会が直面する新たな課題についての問題提起であり、従来型の安全保障や紛争管理では対処しきれない新たな状況に対するオルタナティブの提案であった。それは従来型の安全保障や紛争管理が、既存の国際秩序の維持を目的とするものであったとすれば<sup>(1)</sup>、人々の視点から問題の根本的解決を射程におき、社会的変革をも含む新しいアプローチの提案であった。つまり、従来型のアプローチが現状維持政策であり短期的な「安定化」を優先するものだったとすれば、新しいアプローチとは中長期的な「問題解決」を志向する。そのため、やり方次第では逆に対立や紛争を引き起こしたり、人々の安全保障を脅かしかねないという両義性をもつと考えられるのである。そうしたジレンマのなかで求めていかざるをえないとすれ

ば、予防外交、人間の安全保障とはどうあるべきなのか。別個に論じられることの多い予防外交、人間の安全保障であるが、本章ではむしろその共通性に着目し、予防外交を進めていくうえでも人間の安全保障の視点が不可欠であるということについて、具体的事例をとおして考察していく。

第1節では、予防外交の歴史を踏まえたうえで、新たな予防外交と人間の安全保障が、共通の時代背景のなかで提唱されたものであり、目的や手段など概念的にも共通性があることについて考察する。また新たな予防外交において根本的原因からの解決を求める構造的予防が重要になっていることを明らかにしたうえで、人間の安全保障とも共通する手段のひとつである民主化について考察する。

第2節では、民主化による政権交替が平和裡に行われた国のひとつであるマラウイの事例をもとに、国内情勢が悪化するなかで構造的予防として求められた民主化が、その後どのように進んでいったのかを、教会をはじめとする国内のアクターの役割や、民主化に付随する国内情勢の変化に着目しながら具体的に考察する。また、民主化が手詰まりに陥っている現状を踏まえ、構造的予防においては人々の安全保障の視点を取り込んでいくことが必要であることについて考察する。

## 第1節 予防外交と人間の安全保障

### 1. 予防外交の歴史的変遷と新たな予防外交

予防外交 (preventive diplomacy) とは新たな概念ではない。国連の歴史をひもとけば、時代ごとに常に国連の新たな役割を求める積極的政策として求められてきた経緯がある。

第2代国連事務総長であるダグ・ハマーショルド (1953~61年) にとっての予防外交 (当時は「防止外交」と和訳された) とは、地域紛争に大国が介入

し、大国間の紛争や核戦争へと悪化・拡大するのを防止するための平和維持活動（peace-keeping operations: PKO）であり、事務総長による非公式な「静かな外交」と渾然一体となって進められてきたものだった。その「静かな外交」を予防外交として再活性化させたのが、第5代国連事務総長のベレス・デクエヤル（1981～91年）である。武力紛争発生後の再発防止策である「防止外交」ではなく、武力紛争発生前の「予防外交」の重要性を喚起し、事務総長だけではなく安全保障理事会や総会なども含め、国連が組織的に予防外交および紛争の平和的解決に取り組むための法的・制度的整備を行った（平井 [2001d]）。デクエヤルは、1970年代半ばから急増していた難民発生を予防するための早期警報システムという形で、国内紛争の予防も射程に入れていたが、その主な関心はハマーショルドと同様、国家間紛争の予防であり、国際秩序の維持であったと考えられる。

これに対し、第6代国連事務総長であるブトロス・ブトロス＝ガリ（1992～96年）が提唱した予防外交は、この両者を引き継いだものであったが、この両者とは異なる新たな予防外交像も見え隠れする。「平和への課題」（ガリ [1992]）は国連史上初めて開催された国家・政府首脳レベルでの安保理サミットの要請に基づき出された報告書であるが、そこでは、予防外交を「当事者間の争いの発生や現に存在する争いの紛争への発展を防ぐとともに、紛争が発生した場合の拡大を防止するための行動である」と定義する。また、「暴力的行為が発生する以前に解決することを目的とする」として、武力紛争発生前の予防が最大の目的であることを明らかにしている。武力紛争発生前の予防が、デクエヤルの予防外交を継承するものであり、それをもとに事実調査や早期警報という手段やメカニズムが提案されたとすれば、武力紛争発生前のPKOの「予防展開」や非武装地帯の設置とは、紛争当事者の間に割って入り国連のプレゼンスを示すことにより紛争の発生や再発を防止するというハマーショルドの「防止外交」（予防外交）を継承するものである<sup>(2)</sup>。

これに対し、予防外交のもっとも望ましい有効な使い方として「根底にある原因を解決するために機能すること」や、信頼醸成措置に言及しているこ

とは、ガリによる予防外交が国連における従来の予防外交とは異なる新たな予防外交の提案であることを示している。つまり、ガリ自身がどこまで明確に意図していたかは別にして<sup>(3)</sup>、過去の予防外交が、抑止や外交的交渉による短期的な予防を目指すものだったとすれば、「平和への課題」をみるかぎり、ガリによる予防外交はそれだけでなく、中長期的に紛争を引き起こす根本的・構造的原因にまで遡って対処・解決しようとするものとなっている。なお本章ではこうした予防外交が従来の予防外交とも、従来の紛争予防（後に考察するように抑止概念を重視する）とも異なることを明確にするために、「新たな」予防外交という言葉を使うものとする。

## 2. 新たな予防外交と人間の安全保障

では新たな予防外交はなぜ求められたのか。その時代背景を考察することにより、予防外交と人間の安全保障が共通の基盤をもつ概念であることについて考察する。

### (1) 新たな予防外交が求められた背景

「平和への課題」が出された1992年は、冷戦終結後、国内紛争が世界各地で急増し、ピークを迎えていた時期であった<sup>(4)</sup>。従来の予防外交が核戦争をはじめとする国家間紛争の予防を主な対象としていたのに対し、「平和への課題」では、「人種間の新たな緊張も登場して、暴力行為が発生している」（ガーリ [1992: para.12]）など、国家間紛争だけではなく、国内紛争もまた「国際の平和と安全」の脅威であること、軍事的な脅威を超える諸問題への取り組みが必要であることが示されている。「紛争や戦争の原因は幅広く、かつ根深い」（ガーリ [1992: para.5]）とし、その後ガリ国連事務総長が発表する「開発への課題」（ガーリ [1994]）、「民主化への課題」（Boutros-Ghali [1996]）に繋がる問題認識が示されているのである<sup>(5)</sup>。

一方、こうした新たな状況をさらに明確に示したのが、UNDPによる『人

間開発報告書』(UNDP [1994])である。1995年の社会開発サミットに向けての課題として以下のように述べている。「人びとが安全な日常生活を送ることができなければ、平和な世界を実現することはできない。これから類発するのは、国家間の紛争よりもむしろ内戦であろう。内戦の原因は、社会経済的な貧困と経済格差の増大に深く根ざしている。このような状況下で安全保障を進めていくのに必要なのは、軍備ではなく、開発である」(UNDP [1994: 1])。そして人々の日常生活にまつわる脅威として、国内紛争や複合的危機による国家崩壊とともに、「飢餓、民族紛争、社会崩壊、テロ、環境破壊、麻薬の不正取引」や、「安定した雇用・所得・健康、環境や犯罪のない安全性」が損なわれることなどをあげている(UNDP [1994: 3])。

こうした問題意識のもとに、人間の安全保障は、人々の日常生活の安全を確保していくために、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」という包括的安全保障を提唱する。さらにそのための手段として、人間を中心に据え、経済成長を促すだけでなく、経済成長の利益の公平な分配をも視野におき、貧しい人々の政策決定への参加などにも配慮した「持続可能な人間開発」などとともに、早期に潜在的な危険を察知し社会が危機的な状況に陥るのを防ぐ「予防外交」や「予防開発」を提案している(UNDP [1994: iv])。つまり、開発援助の見地から予防の重要性を提起しているのである。

予防外交が従来の紛争管理や安全保障だけでは対処できない新たな状況に対する新しいアプローチを含むものだったとすれば、人間の安全保障もまた従来の国家安全保障や開発援助のもとで安全が確保されない人々、あるいは逆に脅かされている人々の視点からの問題提起としての包括的安全保障の提案であったと考えられる(平井 [2004] 参照)。このように予防外交と人間の安全保障は、共通の時代背景のなかで提唱されたものであり、概念的にも共通性があると考えられる。

## (2) 新たな予防外交を求める三つのアプローチ

「平和への課題」をきっかけに今日の予防外交への関心が高まってきたが、

ここでは今日の予防外交に繋がる三つのアプローチについて考察する（平井 [1998: 222] 参照）。

第1に、国連の予防外交に代表されるのが、国際秩序の維持を目的とするアプローチである。冷戦終結後、新世界秩序が模索されるなかで、武力紛争発生前の予防外交が求められるようになった。これは武力紛争の発生を未然に察知し防止するために、第三者が早期に介入するという上からのアプローチであり、このなかには国連における従来型の予防外交や冷戦を支えてきた「抑止」も含まれる。こうしたなかで、国連に対してもいわゆる介入型の予防外交を行うのではないかとの懸念から、「平和への課題」以後、予防外交の概念をめぐり激しい議論が展開されてきた。つまり、介入する側に立つことの多いアメリカをはじめとする先進国側が、予防外交にあらゆる手段を含めようとするのに対し<sup>(6)</sup>、介入される側となることの多い途上国側は、予防外交の手段を非軍事的・非強制的手段に限定し、内政不干渉の原則や合意原則を重視する（平井 [2001d]）。そのため国連では早期の予防外交についての合意形成が依然、課題となっている。

第2に、地域における共通の安全保障を目的とするアプローチである。欧州安全保障協力機構（Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE。前欧州安全保障協力会議〈Conference on Security and Cooperation in Europe〉）では1975年の設立以来、欧州のみならず米ソという対立するアクターを包摂する形で信頼醸成措置、人権への取り組みなど、包括的安全保障をいち早く模索してきた。さらに今日では少数民族高等弁務官、自由メディア代表、民主制度人権事務所などにより、予防外交や民主化、人権状況改善のための支援が行われている。また、加盟国の安全保障は不可分に結びついているという認識や共通の安全保障のもとに制度や規範が培われてきているように、自ら規範を作り遵守することにより地域の安全保障を構築していこうという、内発的アプローチでもある。OSCEにおけるさまざまな取り組みが国連にも影響を与え、新たな予防外交への取り組みを促してきたとの側面もある<sup>(7)</sup>。

第3に、国内紛争において脅かされている人々の安全保障を目的とするア

アプローチである。いわば市民社会において求められた予防外交であり、そのことが国内紛争を国際社会が取り組むべき課題として明確に位置づける結果となった。冷戦終結後、旧ユーゴスラビア、ソマリア、チェチェン、ブルンディ、ルワンダ、リベリア、シエラレオネなどの悲惨な状況がメディアを通して報道されてきた。CNN 効果ともいわれるように、国内紛争の犠牲者である人々の視点からのグローバルな関心を巻き起こした。疾病予防や災害防止など予防概念の普及ともあいまって、予防外交への関心は高まりをみせた。それを NGO 側で喚起したのが、I. A. (International Alert) や国境なき医師団 (Médecins Sans Frontières: MSF) といった新しい型の NGO であった。I. A. はアムネスティ・インターナショナルの活動が人権侵害が起きてからの活動であったのに対し、最大の人権侵害である紛争を予防するための予防外交を提唱した。MSF も人道援助という活動現場から、紛争が起きる前に危機情報を共有し、予防することの必要性を人々の視点に立って提唱している<sup>(8)</sup>。その結果、前述の国連において、難民発生の予防や早期警報への取り組みがいち早く始まっていたように、NGO や国際機関などのさまざまな活動現場で予防外交が求められるようになっていく。いわば国際・国内のさまざまなレベルの多様な活動に、予防外交の概念を導入していくという下からのアプローチであるといえる<sup>(9)</sup>。

このように、冷戦終結後国際社会が新たな課題に直面するなかで、予防外交が国連や国際機関、OSCE、NGO など、さまざまなアクターの注目を集めてきた。そこでは国際秩序の維持だけではなく、地域や人々の視点からの包括的安全保障や根本的原因からの問題解決を求める新たな予防外交もまた、模索されてきたのである。

### 3. 新たな予防外交と構造的予防

以上のように、予防外交とは歴史の変遷を経て形成されてきた概念であり、今日もさまざまなアクターにより模索されているが、ここでは冷戦終結後求

められた新たな予防外交とはどのようなものなのか、構造的予防という観点からさらに考察する。

#### (1) 直接的予防から構造的予防へ

「平和への課題」での定義が曖昧さを含み多様な解釈を可能にするものであったことから、予防外交の定義をめぐっては多様な解釈が行われてきた<sup>10)</sup>。しかし、そうした議論を経て、最近では予防外交の定義についての議論も、収束してきている。つまり、予防外交には、喫緊の武力紛争の発生を直接予防するという短期的な紛争管理（直接的予防）と、紛争が発生していない段階で武力紛争の根本的あるいは構造的な原因からの問題解決を図るという中長期的な紛争管理（構造的予防）があり、その両者を含めた包括的予防外交が必要であるという議論である<sup>11)</sup>。

たとえば Wallensteen [2002] は、冷戦終結後、早期警報や早期行動、集団的行動により、悲劇的なエスカレーションや人々の大きな苦しみを予防するという直接的予防の重要性が認識されたが、今日ではさらに暴力的な紛争へ発展する可能性のある構造的な要因に注目する構造的予防の重要性が認識されるようになってきている。そして構造的予防とは、紛争を予測し、紛争が起こりにくいような社会を構築することであり、暴力が起こる可能性が高い国家や社会の改革プログラムであると述べている<sup>12)</sup>。

これに対し、従来とは異なる新たな紛争予防として、構造的予防にも繋がる新たな紛争予防の重要性をいち早く提唱したのが Burton [1990] である。紛争は人間の必要性に深く根ざした欲求が満たされずに起こるため、長く抑圧したり封じ込めておくことはできないとし、力による抑止ではなく、協調的關係を促進し、長期的に紛争の原因に対処していくという紛争予防が主張されている。つまり、過去の紛争予防が抑止の概念を重視するのに対し、紛争の根本的解決としての「協調的紛争予防」(conflict prevention) を重視しているのである。なお Burton [1990] は予防概念に含まれる抑止という意味合いを避けるために、“prevention” という造語を使っている。



## (2) 構造的予防と人間の安全保障

では Wallensteen [2002] が述べるように、構造的予防とは暴力が起こる可能性が高い国家や社会の改革プログラムであるとすれば、具体的にどのような手段が考えられるのだろうか。

「平和への課題」(ガーリ [1992]) では、「紛争や戦争の原因は幅広く、かつ根深い」とし、「紛争の根本的な原因である経済的な絶望、社会的不正、政治的抑圧など」の幅広い問題に取り組むことの必要性に言及している(ガーリ [1992: para.15])。それとともに、国内問題に取り組む際には内政不干渉の原則が問題になるが、「絶対的かつ排他的な主権の時代は過ぎ去った」とし、相互依存を深める世界においては、国家主権の尊重だけでなく、各国における「良好な国内統治」が必要である(ガーリ [1992: para.17])。そして国連の役割のひとつとして、「不完全な国家構造および能力の改革に対する援助、新たな民主的制度の強化に対する援助」など、要請に応じて行われる技術援助をあげている(ガーリ [1992: para.59])。さらに各国国内での民主主義の実現には、「人権および基本的自由の尊重」が必要であるが、「少数民族の権利」への理解を深めることや、「未組織の人々や貧困者、社会的に無視されてきた階層などに権限を与えること」をはじめ、社会的に弱い立場におかれた人々への配慮が示されている(ガーリ [1992: para.18, 81])。

つまり紛争の原因として途上国にはガバナンスの問題があり、武力紛争の発生や再発を防止するためにも良いガバナンスが必要であるという認識が示されているのである。そして人権や基本的自由の尊重、少数民族や社会的に弱い立場におかれた人々の権利の尊重など、ガバナンスの改善としての民主化がそうした問題解決のための手段である。逆にいえば、そうした人々の視点からガバナンスの改善のために、国際社会は干渉する用意があるとも受け取れるのである。

一方、『人間開発報告書』(UNDP [1994]) でも、人間の安全保障に対する脅威として7分類をあげたうえで、政治の安全保障について次のように述べ

る。「『人間の安全保障』のうちで最重要事項のひとつは、人は基本的人権が守られる社会で暮らすべきだということである」(UNDP [1994: 32])。また、人間の安全保障は「普遍的な生存権の要求を認めること」から始まるとし、人々の自立に重きをおき、「すべての人は最低限の必要を満たし、生計のための機会を与えられる」ことにより、「自分自身の能力を開発し」、さまざまなレベルの開発に参加し、貢献することができるとする(UNDP [1994: 24])。

つまり、予防外交においても人間の安全保障を達成するために求められているのも、基本的人権が守られる社会である。そのためには短期的に直接的暴力からの自由に取り組むだけではなく、中長期的には構造的暴力からの自由が必要であり、人間を中心とする開発や民主化といった社会の変革に取り組んでいくことが求められている。また、冷戦が終わったことにより、市場経済化(経済的自由化)、民主化(政治的自由化)といった変革がより進めやすくなったという現状の変化もこうした動きを後押ししていると考えられる。

#### 4. 構造的予防としての民主化

紛争と人権侵害の関係が取り沙汰されるように、極度の人権侵害を放置することが武力紛争の引き金になっていることも少なくない。1990～95年のデータによれば、極度の人権侵害が行われていた国の77%で武力紛争が起きており(Smith [1997: 11])、武力紛争を防止するためにも、人権侵害の問題への取り組みが重要になっている。準民主主義国(semi-democracies)や専制国家が紛争を引き起こす可能性が高いとの指摘(Ellingsen and Gleditsch [1997: 43])は、そうした国家の社会的変革の必要性を裏づけていよう。さらにデモクラティック・ピース論では、民主主義では政策決定過程が透明であり、基本的人権の尊重をはじめとする民主的な規範や、権力の分立といったチェック・アンド・バランスのシステムが国家の行動を規定するため、民主主義が予防外交のための重要な手段として考えられている(たとえば大芝 [1997: 58-59])。そうしたなかで複数政党制民主主義に基づく選挙が行われること

も多い。しかし、ここで留意したいのは、民主化をはじめとする社会的変革そのものが、逆に社会に新たな対立や紛争を生み出す要因でもあるということである。

また、デモクラティック・ピース論では「民主主義国家同士は戦争をしない」とされているものの、そこで語られるのは民主主義国家同士の国家間紛争である<sup>13</sup>。では民主主義国家における国内紛争はどうか。Ellingsen and Gleditsch [1997] の国内紛争のデータ (1973~92年) に基づく研究によれば、「第三世界においても民主主義体制が国内紛争を起こすことはまれである」としているが、これは「民主主義は非暴力的な体制である」ことを示しているともいえよう。しかし、それとともに「準民主主義体制」が民主主義体制、独裁体制などに比べて一番紛争を起こしやすいというデータが示すのは、安定した民主主義体制にいたる民主化の過程がもっとも紛争が発生しやすいということである。

また、民主主義そのものが本来、「紛争のチャンネル」ともいうべき性質を秘めている。Ellingsen and Gleditsch [1997: 70] によれば、「より民主的体制になればなるほど、さまざまな集団が政治的抗議 (protest) を暴力的であれ、非暴力的であれ行いやすくなるのである」。そのために「以前は独裁政権のもとで封じ込められてきた過去の紛争を解き放ってしまう」こともある。その一方、移行過程にある未熟な民主主義は、社会的な利害の不一致 (incompatibilities) をうまく調整できない。また新しく導入された政治制度が現地の状況にあわないために、不安定を引き起こすこともある。たとえばアンゴラの場合には、憲法により大統領に権力が集中したことが、敗者を政治プロセスにとどめておけず暴力に向かわせた一因として指摘されている。また、複数政党制に基づく選挙のもとで多数派の支持を得ることが絶対命令となるなかで、政策やビジョンではなく、民族・宗教・地域が政治に持ち込まれ、対立を悪化させている場合も少なくない (平井 [2001b: 470])。

ここに示されるのは、構造的予防の手段として民主主義が求められるとしても、民主化の過程においては、逆に国内対立を悪化させる可能性が少なく

ないということである。しかし、そもそも武力紛争の発生を防止するために求められるのが予防外交であるとすれば、その一手段としての構造的予防とはどうあるべきなのか。次節では1990年代以降に議論となった民主化の典型であるマラウイの事例をとおり、予防外交のあり方について具体的に考察する。

なお本章では、ハンチントンの定義に従い、「自由で公正な選挙を経て代表者を選出するための制度的な装置」である手続き的な政治システムを民主主義と定義し、「非民主主義的であった体制が、自由で公正な選挙の実施を通じて、手続き的な意味での民主主義へと移行（transition）する過程」を民主化と定義する（ハンチントン [1995: 6], 小暮 [2000: 189]<sup>14)</sup>。しかし、それとともにマラウイの事例が示すのは、選挙後も政治的課題は山積しているということであり、民主化に付随し、さまざまな人々を巻き込みつつ、さまざまな領域で民主的変革を求める動きが同時並行的に起きていることである。次節ではむしろこうしたマラウイの現状を踏まえて、国際社会による予防外交の現状と課題を考察していくこととする。

## 第2節 マラウイの民主化経験とその手詰まり

### 1. なぜ民主化が求められたのか

#### (1) 民主化の国内的要因

マラウイ共和国は、1964年にイギリスから独立し、1966年以来、ハステイングズ・カムズ・バンダ（Hastings Kamuzu Banda）大統領（1971年以降は終身大統領）のもとでマラウイ会議党（Malawi Congress Party: MCP）による一党独裁体制がしかれてきた。イギリスをはじめ国際社会との緊密な友好関係を築くなかで、安定した平和な国とみられてきたが<sup>15)</sup>、その一方では、反政府勢力の効果的・組織的な排除が行われてきた（Ohlson and Stedman [1994: 213]）。英語とともにチェワ語を公用語とし、中部を中心とするチェワ・アイデン

ティティによる国家統一が目指されてきたが、その陰で北部の少数民族や北部・南部の知識層などの迫害も起きてきた (Chirwa [1998: 61])。裁判がないままでの拘留や拷問が広く行われる一方、MCPの私兵であるマラウィ青年開拓隊 (Malawi Young Pioneers: MYP) や、ニャウという秘密結社による政治的殺害や暴力も頻発していた<sup>16)</sup>。政治的言論や情報が厳しく管理されてきたが<sup>17)</sup>、長年の間には、亡命者をとおり国内の状況も少しずつ外に知られるようになり、冷戦終結後には、人権団体、国際援助機関や海外のメディアがマラウィの人権侵害を問題としはじめた。東欧諸国や南アフリカ、ザンビアなど周辺諸国における民主化の影響により、国内でも学生運動や法曹界、反政府組織が水面下で活動しつつあったが<sup>18)</sup>、厳しい独裁体制のもとでは政府に対抗する勢力になることはなかった (平井 [2001c: 337])。

しかし、このマラウィにおいても、政府に対する異議申し立てが国中に巻き起こることとなる。このきっかけとなったのが、1992年3月8日、カトリック司教団の教書「われらの信念を生きる」(Living Our Faith。以下、教書と記す)が、全国1000余りのカトリック教会で一斉に読み上げられたことである。このなかで「不信と恐れ」が社会に蔓延していること、裁判がないままでの拘留や拷問、政治的殺害や暴力などの人権侵害の問題、集会・結社・言論の自由の制限、腐敗、縁故主義などの政治的民主化の問題や、教育、経済的困窮と権利の剥奪 (低賃金、貧困以下での生活、労働者・農民の権利) などの社会的・経済的問題が指摘され、変革の必要性が初めて公に意識されることとなった (Ross ed. [1996: 203-215])。

この背景には、1980年代初めから悪化していた経済が、1980年代末にさらに悪化し、経済の停滞、失業の増大など、さまざまな問題を表面化させたことがある。人口増加が続く一方で、1992年にはモザンビーク内戦により100万人以上の難民が押し寄せ、さらに厳しい旱魃が襲ったことにより、マラウィの人々は困窮を極めた (平井 [2001c: 333])。1980年以降の構造調整政策のもとで、1人あたりの国民所得が年平均で0.7%も低下する一方 (ブラウン [1999: 126])、極端な貧富の格差や腐敗の問題が表面化した。こうしたなかで、

教書では、後に国際的に大きな反響をよんだ人権侵害ばかりでなく、収奪的賃金構造や農産物に対する不当な価格設定など、人々の視点からまさに日々の生活の安全保障ともいべき幅広い問題が提起されたのである。

## (2) 民主化の国際的要因

これに対し、政府は、カトリック司教団を拘留や国外追放とした。また、教書のコピーを保持・回覧する者は扇動罪に問われた。しかし、政府の教会に対する厳しい行動により、逆に人々の間に政府に対する異議申し立てが拡大していくことになる。

まず、教書が発表された翌日曜日（1992年3月15日）には、カトリック教会に限らず、いずれの教会でもカトリック司教団を支持する説教が行われたが、いつもより多くの人々が集まり教会への支持を表した（Ross [1994: 59]）。政府がカトリック教会に対し厳しい姿勢をとったことが、逆にバンダ政権の正当性を揺るがす結果となったのである（Englund [1996: 113] 参照）。後にイギリスのスコットランド教会（長老主義の立場をとる）は、バンダ大統領が同教会の長老であることを否定し、教会の権威をも政権の基盤として利用してきたバンダ大統領に大きな打撃を与えた。

一方、この教書を受け、地下で活動してきた反政府組織も活動を活発化させていくことになる。学生が教書支持のデモを行い、マラウィからの政治的亡命者がルサカ（ザンビア）に集まり、政治的改革のための戦略会議を開いた。その会議から南部アフリカ労働組合連合委員会事務局長のチャクフワ・チハナ（Chakufwa Chihana）が4月に帰国したが、扇動罪で逮捕・拘留され、「独裁政治と人権侵害の闘いの生きたシンボル」（Nazombe [1995: 136]）となった。これに対し、政府に対する抗議のファックスが海外の労働組合、人権団体、援助機関などから大量に送られ、「ファックス革命」（アムネスティ・インターナショナル日本支部編 [1993: 97]）とも称される新たな現象を巻き起こした。

さらに5月には南部の商業都市ブランタイアにおける賃上げと労働環境改

善を求める労働争議が反政府暴動となって首都リロンゲにも広がり、警察やMYPとの衝突により約40人が死亡した(Nazombe [1995: 136])。こうしたマラウイの国内情勢の悪化を受け、1992年5月のパリ援助国会合では、人権状況の改善を求め、マラウイに対する人道援助以外の援助を凍結した(Nzunda and Ross eds. [1995: 7])。

### (3) マラウイの潜在的対立と民主化

Copson [1994: 67]によれば、長期独裁政権のもとで1981年以来、政府と「反政府亡命グループや北部の分離主義者」などとの間に潜在的な対立・紛争があった<sup>(19)</sup>。マラウイにおける対立・紛争を人権侵害(政治的殺害、拷問、裁判がないままでの拘留など)の問題だったとすると、その紛争当事者はバンダ大統領に代表される政府と、人権侵害の被害者(北部や南部の知識層を含む)や政治的亡命者であり、これは従来からあった政治的対立や紛争の延長でもあった。国内にも民主化を求める政治組織や独立運動を行う少数派グループが存在したが、政治的結社や言論の自由が一切認められないなかで、めだった活動は行えなかった。これに対し自由な活動を行えたのが、海外にいた難民(政治的亡命者)であり、欧米政府当局やメディアに働きかけ、マラウイの人権侵害や腐敗の問題を国際的なアジェンダにしようとした<sup>(20)</sup>。このときのマラウイの状況は、主として政府と反政府勢力(政治的亡命者を含む)との間の政治的対立であったといえる。

これに対し、人権侵害や極度の経済的困窮などが、大多数の貧しい人々の生活ばかりか、社会全体の雰囲気をも蝕むなかで、そうした人々の困窮を放置しておけないとして出されたのが、カトリック司教団による教書であった。教書をとおし<sup>(21)</sup>、さまざまな人々が民主化に対する同床異夢の期待を抱くようになったことが、マラウイにおける民主化の本格的な始まりであったと考えられる。

こうしたなかでマラウイの国内情勢の悪化を防ぐためにも、人権状況の改善が国際的にも求められることになる。人権侵害という根本的・構造的課題

の解決が求められ、民主化を求める動きが国内外で強まっていったのである。つまり、民主化は、マラウィの人々の安全保障を確保するための手段であるとともに、国内対立の悪化を防止するという予防外交（構造的予防）のための手段でもあった。

## 2. なぜ民主化が平和裡に進んだのか

マラウィでは国内情勢の悪化を防止するために、国際社会により構造的予防としての民主化が求められ、比較的平和的な政権交替が行われたといえる。では、なぜそれが可能だったのだろうか。

### (1) 民主化における予防外交の国内アクター

#### ① 交渉のためのフォーラムの設置

カトリック教会の教書により社会の変革を求める人々の声が高まったとすれば、こうした声の一つにまとめ現実の政策へと繋げていくことにより、平和的な民主化を可能にしたのが、政府の内部事情に通じていた長老教会であった。教書を発表したカトリック司教団がその後の活動を封じ込められるなかで奔走したのが、長老教会（中央アフリカ長老教会ブランタイア教区）のシラス・ンコザーナ（Silas Ncozana）事務局長である。同氏は、教会のもつ国際的な関係を生かし、1992年6月に改革派世界同盟（World Alliance of Reformed Churches: WARC）代表団との連名で、バンダ大統領に公開状を提出し、教書で取り上げられた問題について取り組むためのフォーラムの設置を提言した。これを受け、政府閣僚との対話の場が設定されることとなったが、それを機に同氏はキリスト教・イスラーム教の牧師や長老だけでなく、法曹界、実業界、圧力団体（後の政党）などから構成され、真に国民の代表となるべきフォーラムとして公共問題委員会（Public Affairs Committee: PAC）を組織した。この間、ンコザーナ氏は政府側からさまざまな嫌がらせを受ける一方、反政府側からも政権宗教という長老教会の立場への疑念から協力が得



られず、孤立無援の戦いがしばらくは続いたとされる (Ross [1998a: 126ほか])。

しかしこうした活動が実を結び、8月にはマラウィ・キリスト教会議 (Christian Council of Malawi: CCM) による公開質問状や、宗教を超えた市民社会の代表者 (後の公共問題委員会のメンバー) による手紙があいついで出され、政府に対し一党制か複数政党制かを問う国民投票の実施を求めた。その結果、10月の公共問題委員会と大統領対話委員会 (Presidential Committee on Dialogue: PCD) との第1回会合の前日に、大統領自身により国民投票の実施が発表され、その後は公共問題委員会と大統領対話委員会との会合を通じ、国民投票の準備が進められていくこととなった (Ross [1998a])。

一党制をとり政治活動も禁止されてきたマラウィでは、選挙や政治制度の変革について、政府と交渉するための組織も制度も存在せず、問題解決のためのチャンネル自体が存在しなかった。こうしたなかで、厳しい統制を受けながらも MCP のコントロール外にある唯一の市民社会の組織が教会であった<sup>22)</sup>。その教会のもとに反政府勢力を含め幅広い人々の代表として公共問題委員会が設立され、市民社会の意見を集約できるようになったことで、政府にとっての正式な交渉相手となった。また、政府との政治的対話の場が確保されることにより、民主化へのチャンネルと筋道が確保されることになった。また、交渉において教会は、政府と反政府勢力との仲介者的役割も果たすなど、交渉を進展させるうえでも重要であった。こうした動きをイスラーム教も含めすべての宗派が支持し、協力体制が構築されるとともに、教会が深く関与することにより、村レベルにも民主化に向けての動きが浸透していったと考えられる。

## ② 選挙に向けての新たな枠組み

1993年6月の国民投票で、複数政党制を63.2%が支持し、複数政党制に基づく大統領・議会選挙の実施が合意された。その後、国連の支援により、政府と並行し、当時の政党の代表により複数政党制への移行政権として国民協議会 (National Consultative Council: NCC) が作られ、複数政党制選挙実施に向けて新憲法の草稿が作られていった。またそれを補完する国民執行委員会

(National Executive Committee: NEC) が閣僚や移行期の政府の政策を監視した。以後、公共問題委員会に代わり、国民協議会に政府との交渉と、選挙に向けての準備が委ねられることとなった。この過程では、数千人の政治的亡命者への恩赦、裁判がないままでの拘留や財産接収法の廃止、扇動法の修正、複数政党制に基づく総選挙に向けての憲法改正や法律の整備などが進められていった (Carver [1994: 58])。

マラウィの人々が作った公共問題委員会が、政党だけでなく、教会や法曹界、実業界など市民社会の代表からなる組織であったのに対し、国連のもとで作られた国民協議会／国民執行委員会は、設立時点で登録した7政党の代表 (MCPを含む) からなっていたにすぎない。マラウィが独立後、一党独裁体制をとりバンダ政権下の一部の政治的エリートに支配されてきたという歴史を踏まえた場合、政治的エリートからなる政党 (しかも選挙前であり人々の審判を受けていない) だけで、憲法などの制度的改革を行うことの正当性を疑問視する声もある (Kanyongolo [1998: 364])。

### ③ 選挙による平和的な政権交替

1993年6月20日に行われた国民投票の結果、複数政党制を支持したのが、北部と南部であったとすれば、反対したのは中部であった。1994年5月17日の選挙の結果、大統領に当選したのが一番人口の多い南部出身で統一民主戦線 (United Democratic Front: UDF) から出馬したバキリ・ムルジ (Bakili Muluzi) であり、次点が中部出身のバンダ前大統領 (MCP) だった。一番人口の少ない北部出身で民主同盟 (Alliance for Democracy: AFORD) から出馬したチャクワフ・チハナ (Chakufwa Chihana) が、もっとも少ない得票数であったが、北部に限っていえばその85%以上を独占する結果となった (Chirwa [1998: 65])。選挙をとおしまず表面化したのが、植民地ならびにバンダ政権下で醸成されてきた民族・地域主義であった。

国民投票では複数政党制選挙の是非を争点に、中部を基盤とするバンダ政権に対し、反政府側が一枚岩となり民主化のもとに結束していたのに対し、国民投票後は明らかな争点がないなかで、反政府側それぞれが選挙戦を戦う

政党として競合することになった。そのため国民投票後は、民族・地域ごとに投票結果がさらに分断されることとなった。

このようにマラウィにおいても民族・地域主義が表面化したのが、それにもかかわらず、民主化にともなう政権交替が比較的平和裡に進んだ。その理由としては、南部の少数民族ヤオの出身でイスラーム教徒であるムルジ新政権が、国民融和を唱え、基本的には経験豊かな官僚を引き続き登用したこと(Phillips [1998: 227])、バンダ大統領に対しても恩給や特権を与えるなど、新旧が融合する形での漸進的な民主化が進められたことなどがあげられよう。なお、バンダ大統領が1997年11月に99歳で亡くなった際には、独立時の英雄として国葬としている。

## (2) 民主化と予防外交の国際的アクター

一方、こうしたマラウィの民主化のさまざまな段階で、国内アクターの活動を支えたのが国際社会だった。

カトリック教会の教書が出された背景として、1989年のヨハネ・パウロ2世(John Paul II)によるマラウィ訪問が大きな誘因となっていたことが取り沙汰されているように(Ross [1995: 35])、教書に始まる教会の一連の動きを支えたのは、教会のもつ国際的なネットワークだった。長老教会がスコットランド教会と歴史的に強い関係をもっていたことは、バンダ大統領との政治的交渉を進めていくうえで大きな支えとなった。公共問題委員会が国民投票や選挙に向けて政府との交渉を行う際にも、選挙監視、セミナー、市民教育などの活動を行っていく際にも、スコットランド教会は、改革派世界同盟、イギリス・アイルランド教会協議会(Council of Churches for Britain and Ireland: CCBI)、欧州教会会議(Conference of European Churches: CEC)などからの国際的支援を、資金的にも戦略的にも調整する役割を果たした。また、イギリスのスコットランド教会は情報提供や特使の派遣を通じてイギリス外交にも影響を与えた。こうした国際的な支援は、厳しい環境のなかで繰り返されていたマラウィの人々の活動を精神的にも支える結果となった(VonDoepp

[1998: 122-126])。

一方、バンダ大統領が国民投票を受け入れた背景としては、民主化を求める声が、国際的にも国内的にもはや無視できなくなったことがあげられる<sup>23)</sup>。さらに、イギリス連邦事務局では、援助国側の意向を伝えるために、バンダ大統領にきわめて近い人物を派遣し、直接バンダ大統領自身の説得にあたらせてもいる (Phillips [1998: 227])。また、政府の要請に基づき国連から調査ミッションが派遣され、国民投票実施のための支援が行われる一方、国連の報告書で指摘された問題点は公共問題委員会と大統領対話委員会の間で討議された。野党側の準備が遅れていたことから、ガリ国連事務総長が国民投票の実施を3カ月遅らせるようバンダ大統領に親書で求め、了承されている (平井 [2001c: 330-331])。

国民投票や選挙の際には、国連をはじめ、欧州連合 (EU)、イギリス連邦など、多くの機関が選挙監視団を派遣している。国連はマラウイにおいて、選挙のときだけでなく、国民投票の前後、選挙前後を含め比較的長期にわたり、選挙や憲法改正などの技術支援を行っている。マラウイの事例は、不安定な時期を第三者が見守り支援していくことの重要性を示している。

アフリカの小国であるマラウイは、国際社会の支援なしに生きていけない国のひとつである。マラウイの民主化においても、国内のアクターは、国際社会との連携を必死に模索している。海外にいる政治難民は、バンダ政権の人権侵害と腐敗を訴え、長老教会をはじめとする宗教関係者や公共問題委員会もまた、海外からの精神的・物質的支援を求めた。一方、バンダ大統領の基盤もまた、マラウイ独立以来、冷戦という国際情勢のもとで培ってきたイギリスをはじめとする西側諸国との独自の繋がりであり、スコットランド教会の長老という宗教的地位であった。つまり、どちらが国際社会から正当性を得られるかをめぐる熾烈な戦いが繰り広げられたともいえる<sup>24)</sup>。1990年代から急速に進行したアフリカの民主化は、市場経済化とともに、植民地化、独立に次ぐ「第三の変容」(大林 [1999]) とも呼びうるであろうが、マラウイの政治社会構造も国際社会における位置づけもその本質はあまり変わって

いないのではないか。「マラウイの民主的制度が援助資金や投資を引きつけるほとんど唯一の財産である」(Englund [2002: 19])と語られるとき、民主化の行方を握っているのも、国際社会の側であるといえるのかもしれない。

### 3. 民主化がどのような国内対立を誘発したか

以上のように国内情勢が悪化しつつあったマラウイに、構造的予防としての民主化が導入された過程について、主に予防外交の観点から考察してきた。しかし、それは一方で国内対立を誘発していった過程でもあった。

#### (1) 民主化への人々の期待の高まり

カトリック司教団の教書がきっかけとなり本格的に始まったマラウイの民主化であるが、国際社会にとってはチハナに対する人権侵害や、労働争議に端を発した反政府暴動により約40人もの死者を出すにいたった治安の悪化こそが、最大の関心事であった。これに対し教書が示すのは、マラウイでは、国内における人権侵害の解消という政治的民主化だけでなく、社会全体を蝕む「不信と恐れ」の蔓延や「新たな意欲の喪失」、人々の経済的困窮や権利の剥奪など、経済的・社会的問題の解決もまた争点であったことである。それは生きるうえでのぎりぎりの生活を強いられている人々の視点から、政治・経済・社会的変革の必要性を訴えるものだった。

これを裏づけるのが、多数の死者を出した反政府暴動はそもそもブランタイアで発生した労働争議が拡大したものだだったことである。また、その後にも食糧やミニ・バス料金の値上げを契機とする暴動が起きている。マラウイの都市の人々にとっては、労働賃金や労働条件の悪化、失業、日用品や公共料金の値上げといった経済状況の悪化が、「生きるための戦い」における最大の課題であったと考えられる。

一方、1980年代から経済状況の悪化が続くなかで、人口の約85%が居住する農村でも厳しい状況があった。年率3.2%から3.6%もの割合で人口が急増

するなかで、モザンビークから100万人以上もの難民が流入し、1992年から1994年にかけて繰り返された旱魃のもとで食糧自給さえ難しい状況が続いていた。さらに、Englund [1996: 125] によれば、南部の農村の人々が国民投票に期待したのは、「党カードの義務、税、農作物や肥料の不公平な価格」の改善であり、「1970年代から禁止されていた南アフリカへの労働移動の再開」という経済状況の改善であった。

このように民主化の過程では、生きざりぎりという生活に喘いでいた人々にとっての新たな期待を生むことになった。民主化がさまざまな人々に、日々の生活における同床異夢の希望をもたらしたのである。

## (2) 武装解除と国軍における民主化をめぐる対立

### ① 武装解除をめぐる MYP と国軍の対立

マラウイの民主化の過程で一番の脅威となったのが、MCPの私兵で市民に対する末端での人権侵害を引き起こしてきたMYPであった。このMYPの武装解除をめぐり短期間ながら武力紛争が発生している。

これは1993年12月1日に北部の都市の酒場で、国軍兵士とMYPが口論となり、国軍兵士が殺されたが、その報復として国軍の下級兵士が中心となり、かねてからの懸案であったMYPの武装解除を行ったものだった。12月3日から4日にかけて国軍により行われたMYPの武装解除のためのブウェザニ作戦 (Operation Bwezani) により、20数人が死亡、100人余りが負傷した (Carver [1994])。その結果、大量の武器や秘密書類とともに、モザンビーク民族抵抗 (Resistencia Nacional Mocambicana: RENAMO。以下レナモと記す) の制服が押収された (Ohlson and Stedman [1994: 214])。マラウイ国軍がレナモの攻撃からナカラ (Nacala) 港を守るのを数年間任務としてきたのに対し、MYPはレナモと合同軍事訓練を行うなど密接な関係にあり、それが国軍とMYPの対立にも繋がっていた (Carver [1994: 58])。MYPの一部はモザンビークのレナモの支配下の難民キャンプに逃げ、テロ集団が結成されたとの報告 (Mutua [1994: 50], Newell [1995: 177]) や、武器を持った強盗としてマラ

ウィに戻ってきているのではないかとの懸念も囁かれている (Mapanje [2002: 180])。

## ② 民主化をめぐる国軍内部の対立

一方、このときの国軍の行動は統一された指揮のもとで行われたものではなく、反対する国軍のトップである国軍司令官 (Army Commander) を自宅に監禁して行った下級兵士の「反乱」でもあり (Tengatenga [1995: 102])、クーデタの可能性すら指摘されていた (Newell [1995: 175])。つまり、MCPの私兵であるMYPの武装解除をめぐる武力衝突は、国軍とMYPの対立だけでなく、国軍内部の対立でもあったのである。

この背景にあるのは依然としてバンダ政権下の利権構造に組み込まれ旧政権側に忠誠を誓う国軍の幹部と、教会や一般市民による新しい民主化への動きに共鳴する下級兵士との間の対立であった<sup>28)</sup>。つまりバンダ大統領からは、国軍に対し民主的変革を求める人々を取り締まるようにという圧力がかかっていたが、国軍内部には民主化の移行期に、国軍は旧政権側につくべきか、民主化を求める市民の側につくべきかをめぐる対立があった。これに対し、当初、国軍では政治的混乱から距離をおき行動しないという「国軍の不関与」(Newell [1995: 170])の方針が示されていたが、1992年に新たに就任した国軍司令官は、こうした方針や国軍内部の民主化支持の動きを無視した。しかし、国軍の幹部の不正<sup>29)</sup>が発覚したことなどから、国軍内部の民主化支持の動きが、国軍自身の民主的変革を求める動きへと発展し、こうした下級兵士の声が次第に抑えられなくなる。下級兵士によるブウェザニ作戦はまさにこうした状況のなかで行われたのである。民主化が政治だけではなく、国軍にも及ぶ総合的な変革プロセスであったことを象徴する出来事といえよう。

一方、武装解除をめぐる軍事行動が短期間で終結した背景としては、政府と国民協議会との間で武装解除についての合意がある程度できていたこと、軍による武力行使後ではあったが、軍をコントロールしていることを示すために、政府も国民協議会も速やかに軍に対しMYPの武装解除の命令を下したことがあげられる。また、国軍とMYPの対立が起きたのは、バンダ大統

領が南アフリカで脳の手術を受けた時期であったが (Newell [1995: 173]), バンダ大統領は速やかに復帰し、下級兵士の要求を入れ国軍の民主的変革を進めた。このことにより、国軍の行動が沈静化するとともに、国軍が必要以上に政治に関与することを防いだと考えられる (Newell [1995: 175])。一方、バンダ大統領は、MYP に対しても退職者への年金と残留者の警察への併合を約束している。

#### 4. 民主化の現状とその限界

マラウィではすでに3回の大統領・議会選挙を経験し、民主化が順調に進んでいるかにみえる。しかし、その一方では民主化の揺り戻しも危惧されており、さらなる民主化が課題ともなっている。民主化をとおして何が達成され、何が課題として残されているのだろうか。

##### (1) 選挙をめぐる民主化の現状

1994年5月の第1回選挙ではムルジ大統領が誕生する一方、議会選挙においてUDFは過半数を獲得するにいたらず、チハナAFORD党首を第2副大統領にするなどして連立政権を組んだ。しかし、1996年6月チハナ第2副大統領が辞任しUDFとの連立を解消したが、UDFは議会の過半数を確保するためにAFORD議員を閣僚として入閣させつづけた。これに抗議し、AFORDは議会をボイコットした。また、バンダ前大統領が所有しMCPの重要な資金源となっていた企業の接収問題に端を発し、1995年9月以来、MCPも議会をボイコットしつづけた。しかし、UDFが国会を欠席する議員の給与差止め法案を1997年4月に採択したことにより、野党も国会に復帰したが、この陰でカトリック司教が対話の仲介役を果たしたともいわれている。

1999年6月には、登録や投票所設置の遅れから延期されていた第2回大統領・議会選挙が行われ、MCP/AFORDの連立代表に対し、現職であるUDF



のムルジ大統領が辛勝したが、再び民族や地域により支持政党が分断される結果となった (Jere-Malanda [1999])。MCP/AFORD の連立も政策ではなく政権奪取のための連合でしかなく、選挙後には MCP, AFORD とともに相次いで分裂した。一方、MCP のテンボ派<sup>27)</sup>、AFORD のチハナ派と緩やかに連合するムルジ政権に対しても批判がある (高根 [2004b], Mapanje [2002: 180])。

2004年5月に行われた第3回大統領・議会選挙では、憲法を改正して3選を目指すムルジ大統領の動きをめぐり有力各派の分裂が続いたが、UDF を中心に連合を組むことで議会の過半数を獲得した。また UDF/AFORD/NCD (新民主会議) 連合のビング・ワ・ムタリカ (Bingu wa Mutharika) が35.9% という低い得票ながら大統領に当選した。第3回選挙においては諸政党の分裂もあり、民族・地域主義的傾向は減少をみせた。またムルジ前大統領の路線を踏襲すると思われていたムタリカ大統領が、それに反し選挙後には閣僚数を94から26に削減したのをはじめ、反腐敗キャンペーンを展開し、UDF 幹部数名を反腐敗局 (Anti-Corruption Bureau: ACB) に訴えるなどの独自路線をとった。その結果、ムルジ UDF 党首 (前大統領) との対立を深めたムタリカ大統領は、UDF を脱退し、民主進歩党 (Democratic Progressive Party: DPP) を発足させるなどの動きをみせているが、その一方でムタリカ大統領自身に対する批判も起きている<sup>28)</sup>。

これらは手詰まりに陥りつつあるマラウイの民主化の姿を映し出している。一党独裁体制を続けてきたマラウイの政治にとり、政党間の政策やイデオロギーの違いはあまり重要性をもたず、政治的エリート間の離合集散により政治が動いている<sup>29)</sup>。政治的対立は経済的利害対立と表裏の関係にあり、閣僚ポストや金をめぐり、政治家が政党を自由に替え、離合集散を繰り返す姿は、「カメレオンのような政治」として批判されている (Dzimhiri [1998], Englund ed. [2002], 高根 [2004b])。しかし、こうした有力政党の分裂の陰には、新しい民主主義を構築していこうとする勢力と、従来型の政治風土を維持しようとする勢力との対立もみられる。それは腐敗からの脱却をめざす新しい勢力<sup>30)</sup>と、利権構造を温存しようとする勢力との対立でもあり、国際社会から

の腐敗防止への圧力と国内のパトロン・クライアント関係とのせめぎ合いでもある。マラウィが今後どちらに向かうのか、まさに「民主化の岐路」に立っているといえよう。

## (2) 民主化と温存される政治社会構造

### ① 民主化とその揺り戻し

バンダ大統領時代には政治的議論がタブーであったのに対し、第1回・第2回選挙後のマラウィは、言論と結社の自由を初めて享受したが、それとともに、議会や政治運営における厳しい政治的対立を経験した。そうしたなかで政治的対立が政治制度のもとで解決できないという政治の未成熟さを露呈する一方、選挙結果や報道の自由に関する異議申し立てが行われるなど、裁判所やオンブズマン委員会がマラウィの民主化を支えるという新しい側面もみせた。

また、国民投票や第1回選挙前には、バンダ政権時代の唯一の政党であったMCPの人権侵害が政治の大きな争点となった。そのため、UDFやAFORDが過去に人権侵害を行ってきたMCPとの違いを訴える一方、MCP自身も過去の政権からの変化を訴えた。いずれの政党も「複数政党制民主主義、人権、市場経済化」を政策として掲げたが(Englund [2002: 12])、その結果、教書で指摘されていた問題のいくつかが改善され、人々の生活にもさまざまな変化がもたらされた。ラジオや新聞などの自由なメディアが生まれ、初等教育が無償化され就学率が増加した。北部のムズズにも大学や病院ができ、世界銀行の資金援助のもとで行われているマラウィ社会行動基金(Malawi Social Action Fund: MASAF)では、政府と協力しつつも政府から独立した組織として、コミュニティの意思決定に基づく参加型の社会開発プロジェクトが行われている。

しかし、その一方で過去のMCP一党独裁体制時代と変わらない実態も垣間みせている。それを象徴するのが、失敗に終わったもののムルジ大統領が憲法を改正し、3選を目指す動きを展開したことである。またMapanje

[2002: 180] によれば、過去の人権侵害の象徴である MCP のテンボ派と連携する動きを UDF がみせる一方で、民主主義を構築するために行ってきた政治集会や、参加者がファーストネームで呼び合う定期会議などが開かれなくなっているという。政治集会の開催を求めるムルジ政権の閣僚が偶然にも死亡したり、政治に異議を申し立てた政治家や学者、牧師などに対する暴力事件が相次いでおり、UDF の青年同盟 (Young Democrats) が、かつての MYP と同様に、政治に暴力を持ち込みはじめていることへの懸念も囁かれている。学生デモに対する警察の過剰な反応や異議申し立てをする歌手の警察での死亡事件などが、かつての人権侵害の恐怖を呼び起こしはじめています。

## ② 民主化と人権侵害をめぐる状況

バンダ大統領時代の人権侵害をなくすことにいったん成功したかにみえるマラウィの民主化であるが、なぜ今こうした揺り戻しが起きているのだろうか。予防外交の観点からは、漸進的な民主化としてとられたさまざまな措置が対立の先鋭化を防ぎ、対立や紛争の悪化を防いだと考えられるが、それが逆に過去の独裁体制を支えてきた政治社会構造や文化を温存する結果となっていることが危惧される。

たとえば第1回選挙後には、バンダ政権下の人権侵害を象徴する事件として国民の関心を集めていた4人の政治家暗殺事件についてのムワンザ裁判<sup>31)</sup>が行われた。被告のバンダ前大統領側がイギリスから弁護士を雇うなどして行われた結果、証拠不十分のため無罪となったものの、バンダ大統領は1996年1月に国民に対しラジオで「謝罪」した。これに対し、逆に審議をとおして明らかになったのは、当時の官僚トップである事務局長が深く関与していたことであり、人権侵害が政治構造的に浸透していたことであった<sup>32)</sup> (van Donge [1998])。バンダ政権下では MCP という一つの政党しか認められていなかったが、これを裏返せば、バンダ前大統領側、ムルジ大統領側のいずれもが同じ政党に属していたということである。人権侵害が政治社会構造に浸透するなかで、人権侵害を生む土壌は当時の有力政治家を中心に社会にある程度共有されていたと考えられるのである。

人権侵害に関しては、人権委員会、オンブズマン事務所のもとに人権侵害の被害者に対する国家補償法廷が1996年6月に設けられた。しかし、人権侵害に対する裁判が過去の真実を明らかにできず、また南アフリカで行われたような真実和解委員会などの試みもないなかで、マラウィで過去に何があり、何が問題だったのかは依然として闇の中といわざるをえない。また新旧の和解と融合をめざすムルジ大統領の政策は、人権侵害や腐敗をもたらししてきた過去の政治文化を継承させる危険性を常に孕んでいる。その結果、新しい民主主義のもとで従来と変わらない政治社会構造を温存している可能性も高い。今後のマラウィの安定のためには、人権侵害や腐敗を生んできた政治社会における構造的問題を解決していくというさらなる民主化が、改めて必要になっているのである。

### ③ 温存される政治社会構造と貧困問題

Kanyongolo [1998: 360]によれば、マラウィでは植民地からの独立後も、バンダ政権というMCPの単独独裁体制のもとで、国家と政党や支配的エリートが一体化する一方で、大多数の人々が周辺化されてきた。そのため土地、農業、産業、商業、財政、貿易に関するさまざまな政策が、大多数の人々を犠牲に、国家と政党、私企業の利益を最大化するためにとられてきた。またブラウン [1999: 126-129]によれば、経済悪化のなかで行われてきた1980年以降の構造調整政策下でも、民営化のかけ声のもとで国有企業がバンダ大統領の私有企業に変わる一方、大農場の開発と政府のお抱え企業への融資のために、小農民からの搾取が続けられ、最低賃金が抑えられてきた。政治家や実業家に保有されたまま放置される広大な土地の問題（農地の28%）をはじめ（Chinsinga [2002: 38-39]）、永続的な搾取的植民経済構造が改善されないなかで、大多数の人々が常に極度の欠乏と収奪のもとにおかれてきたのである。こうしたなかで1992～93年の労働争議に端を発した一連の出来事は、苦情処理のメカニズムを長いあいだ否定されてきた労働者による反応であったともいわれる（Banda [1995: 45-47]）。

これに対しムルジ政権は貧困撲滅を掲げているものの、その成果が十分

上がっているとはいえ、貧困に関する調査では農村でも都市でも貧困者数が増えており、40%以上が1日1ドル以下の絶対的貧困にある。また1994年以後、貧困撲滅プログラムを行ってきたが、政権政党であるUDFの声のみが反映されるなど、腐敗を招きやすい構造が問題となっている（Chinsinga [2002]）。つまり、かつてのMCPという一党独裁体制と同様の政治社会構造が、UDFを中心とする政権のもとに現出しているのである<sup>33</sup>。さらに政府への批判をよしとせず、政治的反対者は排除すべき敵であるとし、容易に政治的暴力を許すような文化が依然として存在する。こうした過去の亡霊が、政治的エリート間の一見「民主的」な対立の陰に見え隠れしている（Englund [2002: 14]）。つまり、一部の政治的エリートのもとで大多数の人々が、政治的にも経済的にも周辺化されてきたという構造が、過去においても、今日の複数政党制民主主義においても、人権侵害や腐敗といった問題を現出させ、極端な経済格差と極度の貧困問題を生みつづけているのである。

## 5. 民主化の新たな課題としての人間の安全保障

選挙により達成した民主化であるが、その結果、バンダ大統領のもとで排除されてきた政治的エリートの多くが新たに参入し、政治的エリート間の新たな利害対立を繰り返している。政治的エリートの多くが有権者である人々の声を聞くこともなく、閣僚ポストや政治の権益をめぐり、離合集散を繰り返している現状は、依然として一部の政治的エリートが支配する過去の政治社会構造そのままである。過去の人権侵害がそうした政争のなかで政敵を排除し、利権を確保するために行われてきたとすれば、人権侵害をなくしていくためにも、そうした構造そのものを変えていく必要がある。それには政治的議論をオープンな場で行うなど、周辺化されつづけてきた大多数の人々を政治に取り込んでいく必要がある。

たとえばChinsinga [2002: 37] は、貧困撲滅に必要なのは、貧困とは何であるかについてのコンセンサスを形成することであると述べている。バンダ

政権下で貧困問題とはあってはならない問題であり、議論することがタブーだったが、貧困問題をどう定義し、だれのどのような問題を優先して解決していくべきかを定めることは、きわめて政治的な問題である。そのためにも周辺化されてきた大多数の貧しい人々が貧困問題をどう理解し、どう解決しようとするのかを踏まえた政策が必要であり、こうした人々が参加できるような政治的議論の場を確保していく必要がある。さらに選挙の投票者としてだけでなく、政治の場に貧しい人々が参画していくための環境を整備していくことが、新たなマラウイの民主化の課題であるといえよう<sup>34</sup>。

民主化を求めたのは政治家だけではない。UDFが政治集会や定期的会議を通して新しい民主主義を作っていこうとしたように、法律家、学生、教会、労働組合、メディア、NGOなど、新しい民主主義を作ろうと立ち上がった人々がいる。国際社会は過去の人権侵害の犠牲者として一部の政治的リーダーに関心を寄せるだけではなく、選挙監視やセミナー、市民教育など、新しい民主主義を築こうとする人々の地道な活動にも目を向け、支援していく必要がある。また、カトリック司教団による教書に示されているように、一般の貧しい人々が直面している課題に対しては、人権侵害や腐敗、極度の貧困などを生み出してきた政治社会構造や文化という根本的原因から問題解決に取り組んでいく必要があるが、それは複数政党制の導入以上に、社会に大きな変化と対立をもたらす可能性も高い。

また、今後の政治をめぐり、政党間、政党内の対立が激しさを増しているが、政治に暴力が持ち込まれる可能性も少なくない。民主主義を定着させていくためにも、過去の人権侵害がなぜ起きたのかを解明し、それを支えてきた情報網や暴力装置を解体していく必要がある。また、人権尊重に基づく民主主義についての教育を、学校教育の場だけでなく、政治家や行政官、警察、軍隊などを対象に幅広く行っていく必要がある。一方、人々の間にはストライキやデモなどが安易に行われるようになってきていることへのとまどいもみられる。一部の人々の利害だけではなく、マラウイの人々にとっての共通の人間の安全保障を求めていくこと、「マラウイのあたたかい心」に代表される

「寛容と協力」(Ngubane [1999])に基づく民主主義を政府と市民社会がともに作っていくことが今後の課題であるといえるのではないだろうか。画一的な民主化ではなく、それぞれの社会に応じた民主的政治制度の構築と市民社会の強化を、国際社会が中長期的にいかに支援していけるかが、今改めて問われている。

### 結びにかえて——新たな予防外交を求めて

冷戦終結後、国際社会が直面する新たな課題に対するアプローチとして、根本的・構造的解決が求められ、社会的変革を射程に入れた構造的予防としての民主化が進められてきた。しかし、マラウイの事例が示すのは、構造的予防としての民主化の両義性であり、それは国際社会による予防外交のあり方に、大きな問題を提起していると考えられる。

第1に、マラウイの現状は、国内紛争に対する国際社会の関与には限界があるということを示す結果となっている。国際社会が関与するのは暴動による死傷者の発生など、基本的に何かが起きた後である。民主化の過程で小規模ながら武力紛争が発生しているが、民兵の武装解除の過程にも、国軍内部の対立の過程にも、国際社会は関与した形跡がない。武力紛争の発生を防止することが予防外交の第1の目的であるとすれば、マラウイの事例は、各国における内政の核心部分に関与することのむずかしさを示している。これに対し、早期の段階で関与できるのが国内アクターであるとすれば、むしろ国際社会は常に関心をもって見守り、小さな出来事が起きた段階で速やかに国内アクターの活動を支援していくことが、より現実的な予防外交であるといえるかもしれない。

第2に、マラウイの現状は、構造的予防としての民主化が、選挙だけでなく、人権状況の改善、腐敗防止などの政治的民主化、さらには社会的・経済的領域における民主的変革への関心を呼び起こす結果となったこと

を示している。つまり、選挙だけでなく、労働組合、教会、学校、法曹界、軍隊など、さまざまな場で民主的変革が求められる一方、過去の潜在的対立や紛争を顕在化させたり、利権構造にからんだ新たな経済的対立を誘発しているのである。これに対し、国際社会の関心は手続き的な民主化にとどまり、国際社会の支援も選挙監視や人権状況の改善のための技術支援にとどまっている。そのため国際的なアジェンダとなった人権侵害については改善がみられるものの、国際的に注目を集めるにはいたらなかった人々の日常の安全保障をめぐる根本的・構造的課題の多くは、依然残されたままであるといわざるをえない。

第3に、マラウイでは市民社会に立脚した教会が、節目節目で重要な役割を果たしたことにより、初期の民主化を政治的エリートだけでなく、市民社会が支える結果となった。それが現地の状況に即した平和的な政権交替を可能にしたと考えられる。これに対し、国民投票後はむしろ、政党の代表である政治的エリートを中心とする画一的な民主化が進められている。その結果、民主化の原動力ともなった教会をはじめとする市民社会の力が十分生かされておらず、政治的エリートによる民主化として手詰まりに陥りつつある可能性が否定できない。

本章で考察したように、マラウイの事例は、漸進的な民主化が進められたことにより、短期的には国内情勢の悪化が防止できた予防外交の成功例であると考えられる。しかし、その一方で、独裁政権時代の政治社会構造や文化などが温存され、政治に暴力が持ち込まれようとしていることなど、政治社会構造的な問題に中長期的に取り組んでいかなければ、結局は社会も不安定化することが危惧される。また、マラウイの民主化は、生存ぎりぎりという人々の日常生活についての教書による問題提起から始まったが、市民社会からの問題提起に応える形で進めていかなければ、一部の政治的エリート間の政争の道具と化し、手詰まりに陥ってしまう可能性が常にある。こうしたマラウイの現状は、選挙後にもさらなる民主的変革が引き続き必要であり、構造的予防が中長期的のプロセスであることを示している。



最後に、構造的予防における国際社会の役割について考察したい。マラウイのような小国にとって国際社会の役割は重要であり、国連、教会のネットワーク、労働組合の国際的連帯、人権 NGO など多くのアクターに支えられながら、あるいは援助機関をはじめとする国際社会の対応をみながら、マラウイの民主化は進められてきた。しかし、そもそも国内アクターによる活動がなければ、マラウイにおける平和的な政権交替はむずかしかつたであろう。また、本章で考察したように構造的予防が両義性をもつとすれば、たとえ必要な社会的変革であっても、現地が不安定化する危険性は常にある。とすれば、たとえ善意からであったとしても国際社会が一方向的に構造的予防を進めることの功罪はきわめて大きいといわざるをえない。スコットランド教会が、マラウイの人々の意向を確認したうえで行動を開始したように、国際社会は

#### <マラウイ年表>

1964年7月	イギリスから独立。
1966年	バンダ大統領のもとでのマラウイ会議党による一党独裁体制となる。1971年以降、バンダ大統領は終身大統領。
1989年	ヨハネ・パウロ2世によるマラウイ訪問。
1992年3月	カトリック教司教団の教書「われらの信念を生きる」が全国のカトリック教会で一斉に読み上げられる。
5月	ブランタイアでの労働争議が、反政府暴動となりリロンゲにも広がる（約40人死亡）。パリ国際援助国会議が人道援助以外の援助を凍結。
6月	長老教会が中心となり、バンダ大統領に公共問題委員会の設立や国民投票の実施を求める働きかけを開始。
10月	バンダ大統領が国民投票の実施を発表。公共問題委員会と大統領対話委員会との会合を通じ、国民投票の準備を開始。
1993年6月	国民投票の実施。一党制から複数政党制への移行を決定。国民協議会/国民執行委員会の設立。
12月	国軍による MYP の武装解除の実施。
1994年5月	複数政党制に基づく第1回大統領・議会選挙の実施。ムルジ大統領の誕生。
1996年1月	バンダ前大統領が過去の人権侵害を国民に対しラジオなどで「謝罪」する。
1997年11月	バンダ前大統領が死去。国葬とする。
1999年6月	第2回大統領・議会選挙の実施。ムルジ大統領が再任される。
2000年8月	MCP の分裂など、政党間の離合集散が激しくなる。
2004年5月	第3回大統領・議会選挙の実施。与党 UDF よりムタリカ氏が大統領に初当選。
2005年2月	ムルジ前大統領（UDF 党首）と対立を深めたムタリカ大統領が UDF からの脱退を表明。5月には民主進歩党（DPP）を正式に発足。

（出所） 筆者作成。

現地の正確な状況を踏まえたうえで、現地のアクターや持続可能なメカニズムを生かした支援としていくことを心がけるべきであろう。それこそがマラウィの民主化を開始させる結果となったカトリック司教団の教書の問いへの答えであり、再び政治に暴力が持ち込まれようとしている民主化の危機を乗り越え、人々がやっと手にした自由を自分たちのものとしつづけていくための方途でもあるといえるのではないだろうか。

〔注〕 \_\_\_\_\_

- (1) ベルトラン [1991: 192] が述べているように、国連はそもそも世界政治の現状維持の機構として設立されたものであった。
- (2) ただし、当事国の一方のみの要請により「予防展開」が可能だとしている点に関しては、合意原則に基づくPKOを逸脱するのではないかと議論となったが、後の「続平和への課題」では合意原則に基づくと修正された（ガーリ [1995]）。
- (3) 予防外交の具体的な手段が、軍事的手段に偏っているという批判が示すように、むしろ直接的予防を中心とする提案であったと考えられる。
- (4) 冷戦終結後に発生した紛争116件（戦死者25人以上）のうち、国家間紛争はわずか7件であり、それ以外は国内紛争である。1991年の51件をピークに1990年から92年にかけて毎年50件前後の紛争が起きている（Eriksson and Wallensteen [2004: 625-636]）。
- (5) 「平和への課題」が安全保障の視点から出された報告書とすれば、それを補完するために出されたのが「開発への課題」である。さらにその「開発への課題」を補完するものとして「民主化への課題」が事務総長書簡として出されている。
- (6) たとえばLund [1996] は予防外交と紛争予防を同義としているが、危機の際に軍事力を一時的に行使することも含めている。また、カーネギー財団における予防行動（preventive action）の定義にはあらゆる手段が含まれている（Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict [1997]）。
- (7) 冷戦終結後まもなくOSCEの議長国となったスウェーデンでは、日本とともに早くから予防外交を外交政策の柱として積極的に提唱しているが、こうしたヨーロッパでの予防外交の取り組みを踏まえ、従来型の紛争予防との違いを「協調的予防」といった言葉で表現している（Sweden Ministry for Foreign Affairs [1997]）。
- (8) 1990年にはオランダのフロニンゲンで国際平和研究学会（IPRA）の国内紛

争解決委員会が開催され、早期警報や予防外交についての活発な議論が行われた。その成果はルベシング I. A. 事務局長（当時）が編集する形で出版されている（ルベシング [1994]）。一方、MSF も大規模な国際会議を開くなどして、人道的活動の現場を踏まえ予防外交の必要性を訴えている（ウィーゼル [1997]、重光 [2001: 88]）。

- (9) 人間の安全保障も、もともとはアジアの市民運動のなかで民衆の安全保障（ピープルズ・セキュリティ）として求められてきたものである（平井 [2004]）。また、人間の安全保障の概念にも、冷戦終結後の援助疲れがみえるなかで、先進国の安全を守るためには、途上国の人々の安全を守ることが必要だという論理や、相互依存関係のなかで先進国も途上国の安全も一体化している、だから人間の安全保障が地球全体のために必要だといったさまざまな主張がみられる（武者小路 [1998]）。
- (10) 定義をめぐっては、武力紛争の発生前に限るのか、発生後も含むのか、また軍事的手段あるいは強制的手段を含めるのかといった議論が行われてきた。予防外交を外交的手段に限定する考え方もある一方、ガリ国連事務総長が1996年の国連年次報告書で「予防行動」という言葉を使ったことにより、国連の文脈を離れさまざまな手段を包括する概念としての議論も繰り広げられるようになった。論者によって微妙に定義が異なるものの、予防外交、予防行動、紛争予防が同義語として使われる場合も多い（詳細は平井 [2001d] 参照）。
- (11) 予防概念を差し迫った危機に直面した際の手段からなる実践的予防（operational prevention または直接的予防）と、危機が起きないようにするための手段である構造的予防（structural prevention）という二つに分けて議論したのは、カーネギー財団の報告書が最初である（Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict [1997: 37]）。また、国際平和研究学会（IPRA）が2000年を記念して開催した会議の報告書においても、直接的予防、構造的予防という分類を基調に議論が展開されている（Hampson and Malone eds. [2002]）。
- (12) そもそも直接的暴力からの自由である消極的平和だけでなく、構造的暴力からの自由である積極的平和の重要性を訴える平和理論を提唱したのはガルトツング [1991] であるが、直接的予防、構造的予防とは、この平和理論を踏まえた概念であると考えられる。また、構造的予防の手段としては、民主主義（あるいはガバナンス）、人権、民族統合、地域協力、武器管理、軍縮の推進、経済・政治・社会的安定の向上や市民社会の構築など幅広い手段が提案されている（Wallensteen [2002: 214], Ackermann [2003: 341]）。なお、直接的予防の手段としては、事実調査、モニタリングのミッション、交渉、仲介、対立する集団の間に交渉のチャンネルを作ることなどがあげられている（Ackermann [2003]）。

- (13) たとえばマンスフィールド/スナイダー [1995] は、1811~1980年までのデータをもとに民主化途上の国家は体制上の変化を経験していない国家より、戦争を行う可能性が高いと分析している。
- (14) これに対し川原 [1997: 12] は、国際社会による民主化が選挙をはじめとする「手続き的民主主義」に限定されており、社会経済的正義の側面での変革には至っていないことを、現在の民主主義の課題として指摘している。また、ラディカル・デモクラシーの視点にたてば、民主化とは根元的な原理に基づく民主主義の深化を求める永久的なプロセスであり、民主化も中長期的なプロセスとして考えられている（千葉 [1995]、坂本・大串 [1991: 6]）。これらが中東欧や途上国の民主化の現状を分析するために求められる新しい理論として注目を集めていることにも留意したい。
- (15) 1914年イギリス生まれで植民地時代からマラウイに関わり、マラウイ国立銀行理事も務めたヘンリー・フィリップスは、その自伝で、毎年のようにマラウイを訪れていたが、長年のバンダ大統領との付き合いのなかで、人権侵害が行われていたことを微塵も感じなかったばかりか、容易には信じられないと記述している（Phillips [1998]）。
- (16) MYP はもともと青年による開発組織として設立されたが、その後準軍事活動を行う秘密組織として、MCP やバンダ大統領などの政敵を不法に調査、拘留、暗殺するなどの行為を担ってきた（Chirambo [1998: 205]）。一方、ニャウも仮面をかぶった踊りなどでチェワ文化を担ってきたが、チェワ・アイデンティティによる国家統一を目指すバンダ政権による暴力的支配の手先として恐れられてきた（Englund [1996: 114-116]）。
- (17) Chirwa [1995: 114-115] によれば、言論の自由がなく、手紙の検閲や電話の盗聴が行われ、海外のラジオを聞くこともむずかしかった。海外旅行も規制・監視されるなかで、政府の意向に沿わないかぎり、海外の情報が入ることも、国内の情報が海外に流出することもないという、まさに「情報の孤島」であった。また、Ross [1998b: 336] によれば、ある議員が拷問の犠牲者は25万~50万人であると国会で証言している。
- (18) たとえば、1991年にドレス法（男性の長髪や女性のズボンやミニ・スカートを禁止する法律）に違反した女性が逮捕されたが、これをめぐりマラウイ大学法学部ではドレス法に関するシンポジウムを密かに行っている（Chimombo [1996: 25]）。
- (19) 民主化にともないこうした潜在的な対立・紛争が顕在化し、国内紛争に突入する可能性も指摘されていた（Ohlson and Stedman [1994: 214] ほか参照）。政党の多くが政治的亡命者を含む反政府勢力をもとに結成されたと考えられるが、AFORD は北部にも基盤を置き、初期の選挙においては北部の独立をプロパガンダとして用いることもあった。

- (20) たとえば海外に亡命した難民がマラウイの人権侵害や腐敗の問題を国際的なトピックとして取り上げるよう、政治家、メディアなどに積極的に働きかけてきた事例が報告されている（アムネスティ・インターナショナル日本支部 [1998] 参照）。
- (21) 教書はこの時期、農村でも読まれた唯一の出版物であったといわれる。また、コピー機の登場により、政府の監視の目を潜る印刷手段を市民が獲得したことが、言論統制下の民主化運動の大きな力となったといわれる（Chirwa [1995] ほか参照）。
- (22) ただし政府の働きかけにより、一時期、一部の宗派が政府側に取り込まれている。民主化をめぐる対立は、政府と教会の対立だけでなく、教会内部の対立も引き起こしている（Ross [1995: 40-41]）。
- (23) バンダ大統領は国民投票で負けるとは思っていなかったとともに、国民投票は、複数政党制選挙が行われるかどうかを問うものであり、複数政党制選挙においてバンダ大統領が信任される可能性を含むものであった。つまり、国民投票をまず行い、その後複数政党制選挙を行うという2段階のプロセスを踏んだことが、国民投票の結果を受け入れやすくしたと考えられる。
- (24) 植民地からの独立により誕生したバンダ大統領は、イギリスにとり都合のよいリーダーであり、植民地時代からの大農場や大企業の権益を守ってくれる存在であったと考えられる。バンダからムルジ、ムタリカに変わったものの、企業家というムルジや前世界銀行エコノミストというムタリカの経歴は、先進国にとり都合の良いリーダーであったことを窺わせる。見方によれば、いずれも援助をもらい、支持者（クライアント）に配り、政権を維持している姿である。植民地時代と同じ構造が続いているものの、冷戦終結とともに、独裁政権ではなく、民主化や市場経済化を進めるリーダーが求められるようになったとも考えられる。
- (25) たとえば、1992年3月15日に学生がゾンバで初めてデモを行った際には国軍のトラックが学生デモに付き添い、警察やMYPからの襲撃に備える動きをみせている（Carver [1994: 57]）。
- (26) Newell [1995: 170] によれば、国軍の幹部の腐敗の問題が明らかになる一方、兵士への特別手当などの給与がそれにあてられていたことから、下級兵士はハンガーストライキや給与の受取拒否の行動に出ていることがうわさとなっていた。
- (27) MCP のテンボ（John Tembo）党首は、過去の人権侵害を象徴する存在であり、バンダ大統領の名のもとに陰で政治を操ってきたと一般に考えられている。
- (28) “Malawi: Political Divisions Deepen,” *OCHA IRIN*, Lilongwe, 19 Nov. 2004; “Malawi: Mutharika Forms New Party,” *OCHA IRIN*, Lilongwe, 15 Feb. 2005;

“Malawi Leader Settles into Palace,” *BBC News*, 20 Dec. 2004ほか参照。

- (29) マラウイでは政党を替わった場合、議員をやめなければならないという規程があるため、政党の分裂、政党間の離合集散や無党派化が促進されていると思われる。
- (30) ムタリカ大統領が取賄の罪で議員を辞めさせることに對し、政治的な新しい魔女がりでないかとの批判もある (“Malawi: Political Divisions Deepen,” *IRIN News*, Nov. 19, 2004)。
- (31) 国民投票の争点としてバンダ政権下の人権侵害が批判されてきたが、MCPによる過去の人権侵害を象徴する事件として取り上げられたのが、1983年5月にモザンビークとの国境に近いムワンザ地区でマラウイの政治家4人が殺害された事件である。1995年にバンダ前大統領はじめ6人が起訴され裁判が行われたが、マラウイの歴史をめぐる裁判ともいわれた。
- (32) バンダやテンボに関する証拠はすでになく、代わりに裁判で明らかになったのは当時の事務局長であったヌグウィリ (Ngwiri) が、財政的不祥事や腐敗の問題が指摘されるのを恐れていたことである。ヌグウィリが、バンダの名のもとに警察を指揮して財政的不祥事の問題を公に申し立てようとしていた議員たちを殺害するとともに、「バンダの後継者争い」という筋書きをメディアに流し、財政的不祥事の問題から注意をそらしたのではないかとの推論も示されている (van Donge [1998])。
- (33) たとえば、ムルジ大統領が、第1回選挙後、貧困撲滅のための援助資金をUDF議員の選挙資金の借金返済に充てたことに対し、援助凍結の措置が採られている。依然として続くマラウイの腐敗や政治状況を受け、2001年1月にもデンマーク政府が開発援助を停止したのをはじめ (Englund [2002: 15-16])、2002年にはIMFや西欧諸国が援助を凍結している (“Malawi: Improved Healthcare on the Cards As Aid Resumes,” *OCHA IRIN*, Lilongwe, 14 Feb. 2005)。
- (34) たとえば、憲法を作るための政治的交渉も、政治的エリートの意見を色濃く反映する結果となっていたことが懸念されている。英語とともにチェワ語が公用語であるにもかかわらず、英語の読み書きが流暢にできなければ議員になれない。英語を重視するのはバンダ政権下の議会運営を継承する政策であるものの、貧しい人々の多くが議員資格を失う結果となっている。また、議員に対するリコール制度もなければ、議員には市民への説明責任もない (Kanyongolo [1998: 366-367])。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- アムネスティ・インターナショナル日本支部 [1993] 『アムネスティ人権報告②：民族と揺らぐ人権』 明石書店。
- [1998] 『アムネスティ・インターナショナル日本支部人権講座講演録：難民からみる世界と日本』 現代人文社。
- ウィーゼル, エリ (川田順造編, 廣瀬浩司・林修訳) [1997] 『介入?—人間の権利と国家の論理—』 藤原書店。
- 大芝亮 [1997] 「和解のための政治的条件」(『NIRA 政策研究：予防外交—和解の世紀を目指して—』 Vol. 10, No. 1, 58-61ページ)。
- 大林稔 [1999] 『アフリカ第三の変容』 昭和堂。
- ガーリ, ブトロス・ブトロス [1992] 「平和への課題—予防外交, 平和創造, 平和維持：1992年1月31日採択の安全保障理事会首脳会議声明に基づく事務総長報告—」(A/47/277-S/24111, 1992年6月17日)(『平和への課題：第二版 続編と関連の国連文書を増補』 国際連合広報センター, 1995年)。
- [1994] 「開発への課題：事務総長報告」(A/48/935, 1994年5月6日)(『開発への課題1995年—関連の国連文書—』 国連広報センター)。
- [1995] 「平和への課題—続編—国際連合創設50周年に際しての事務総長のボジションペーパー—」(A/50/60-S/1995/1, 1995年1月31日)(『平和への課題：第二版(前掲書)』)。
- 勝俣誠 [2000] 「グローバル化の中のアフリカと国内紛争—構造調整と民主化—」(『NIRA 政策研究』 Vol. 13, No. 6, 12-15ページ)。
- ガルトウング, ヨハン (高柳先男・塩屋保・酒井由美子訳) [1991] 『構造的暴力と平和』 中央大学出版部。
- 川原彰 [1997] 「重層化する民主主義の問題領域」(内山秀夫・薬師寺泰蔵編 『グローバル・デモクラシーの政治世界—変貌する民主主義のかたち—』 有信堂, 3-15ページ)。
- 小暮健太郎 [2000] 「民主化と国際関係」(岩崎正洋・植村秀樹・宮脇昇編 『グローバル化の中の現在』 一藝社, 187-200ページ)。
- 坂本義和・大串和雄 [1991] 『地球民主主義の条件—下からの民主化をめざして—』 同文館。
- 重光哲明 [2001] 「フランス緊急医療 NGO にみる人道的介入」(勝俣誠編 『グローバル化と人間の安全保障—行動する市民社会—』 日本経済評論社, 85-108ページ)。
- 高根務 [2004a] 「2004年マラウイ総選挙」(『アフリカレポート』 No.39, 43-47ペ

ージ)。

- [2004b] 「マラウイとガーナの民主化過程」(津田みわ編『アフリカ諸国の「民主化」再考—共同研究会中間報告—』日本貿易振興機構アジア経済研究所) [[http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Report/2004\\_04\\_15.html](http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Report/2004_04_15.html)]。
- 高柳先男 [2000] 『戦争を知るための平和学入門』 筑摩書房。
- 千葉眞 [1995] 『ラディカル・デモクラシーの地平—自由・差異・共通善—』 新評論。
- ハンチントン, S. P. (坪郷實・中道寿一・藪野祐三訳) [1995] 『第三の波—20世紀後半の民主化—』 三嶺書房。
- 平井照水 [1998] 「冷戦終結後の新たな紛争管理—予防外交—」(加藤朗編『脱冷戦終結後世界の紛争』南窓社, 201-235ページ)。
- [2001a] 「日本の外交政策と人間の安全保障—バングラデシュの事例から—」(勝保編 [2001], 343-386ページ)。
- [2001b] 「アフリカの事例から予防外交への教訓—新たな紛争解決メカニズムとしての『民主化』再考—」(総合研究開発機構・横田洋三共編『アフリカの国内紛争と予防外交』国際書院, 463-486ページ)。
- [2001c] 「マラウイ」(同上書, 337-345ページ)。
- [2001d] 「予防外交の概念」(同上書, 27-56ページ)。
- [2004] 「人間の安全保障概念への問題提起—予防外交と民衆の安全保障の視点から—」(望月克哉編『アフリカにおける「人間の安全保障」の射程—研究会中間成果報告—』日本貿易振興機構アジア経済研究所, 17-42ページ)。
- ブラウン, マイケル・B (塩出美和子・佐倉洋訳) [1999] 『アフリカの選択—世界銀行とIMFの構造調整計画を検証し提言する—』 つけ書房新社 (Michael Barratt Brown, *Africa's Choices: After Thirty Years of the World Bank*, Boulder: Westview Press, 1997)。
- ベルトラン, モーリス (横田洋三監訳) [1991] 『国連再生のシナリオ』 国際書院。
- 松本彰 [1997] 「マラウイの民主化とその後の課題」(林見史編『南部アフリカ民主化後の課題』アジア経済研究所, 271-290ページ)。
- マンズフィールド, エドワード/ジャック・スナイダー [1995] 「民主化は本当に世界を平和にするか」(『中央公論』1995年7月号, 367-385ページ)。
- 宮本正興・松田素二編 [1997] 『新書アフリカ史』 講談社現代新書。
- 武者小路公秀 [1998] 「グローバル化の下での開発と安全政策」(『軍縮問題資料』No.210, 4-9ページ)。
- [2002] 「『人間安全保障』とグローバル覇権の顔—非改良主義的改良のための政策科学を目指して—」(『平和研究: 特集「人間の安全保障」論の再検討』日本平和学会, 16-27ページ)。
- UNDP (国連開発計画) [1994] 『人間開発報告書1994』 国際協力出版会。



ルペシンゲ, クマール (黒田順子編, 吉田康彦訳) [1994] 『地域紛争解決のシナリオ—ポスト冷戦時代の国連の課題—』 (株)スリーエーネットワーク。

〈外国語文献〉

- Ackermann, Alice [2003] “The Idea and Practice of Conflict Prevention,” *Journal of Peace Research*, Vol. 40, No. 3, pp.339-347.
- Boutros-Ghali, Boutros [1996] “Agenda for Democratization: Letter dated 17 December 1996 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly,” UN document A/51/761, 20 Dec. 1996.
- Banda, Ellian Ngalande, Flora Nankhuni, and Ephraim Chirwa [1998] “Economy and Democracy: Background, Current Situation and Future Prospects,” in Phiri and Ross eds. [1998], pp.70-86.
- Banda, Gracian Zibelu [1995] “ ‘A Raging Calm’?: The Impact of Labour Relations on Politics in Malawi,” in Nzunda and Ross eds. [1995], pp.43-50.
- Burton, John [1990] *Conflict: Resolution and Provention*, New York: St. Martin’s Press, Inc.
- Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict [1997] *Preventing Deadly Conflict Final Report*, Washington, D.C.: Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict.
- Carver, Richard Carver [1994] “The Army Factor,” *Africa Report*, Jan./Feb. 1994.
- Chimombo, Steve and Moira [1996] *The Culture of Democracy: Language, Literature, The Arts & Politics in Malawi, 1992-94*, Zomba: WASI Publications.
- Chinsinga, Blessings [2002] “The Politics of Poverty Alleviation in Malawi: A Critical Review,” in Englund ed. [2002], pp.25-42.
- Chirambo, Reuben Makayiko [1998] “Politics in the Cartoon in Malawi: The Democrat Cartoons,” in Phiri and Ross eds. [1998], pp.195-216.
- Chirwa, Robert M. Nkhalambayausi [1995] “Information Technologies in Malawi’s Political Transition,” in Nzunda and Ross eds. [1995], pp.111-120.
- Chirwa, Wiseman C. [1998] “Democracy, Ethnicity, and Regionalism: The Malawian Experience, 1992-1996,” in Phiri and Ross eds. [1998], pp.52-69.
- Commonwealth Secretariat [1994] *The Parliamentary and Presidential Elections in Malawi: The Report of the Commonwealth Observer Group*, London: Commonwealth Secretariat, 17 May 1994.
- Copson, Raymond W. [1994] *Africa’s Wars and Prospects for Peace*, New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Van Donge, Jan Kees [1998] “The Mwanza Trial as a Search for a Usable Malawian Past,” in Phiri and Ross eds. [1998], pp.21-51.

- Dzimhiri, Lewis B. [1998] "Competitive Politics and Chameleon-like Leaders," in Phiri and Ross eds. [1998], pp. 87-100.
- Ellingsen, Tanja and Nils Petter Gleditsch [1997] "Democracy and Armed Conflict in the Third World," in Ketil Volden and Dan Smith eds., *Causes of Conflict in the Third World*, Oslo: International Peace Research Institute, Oslo (PRIO) and North/South Coalition, pp. 69-81.
- Englund, Harri [1996] "Between God and Kamuzu: the Transition to Multiparty Politics in Central Malawi," in Richard Werbner and Terence Ranger eds., *Post-colonial Identities in Africa*, London: Zed Books Ltd.
- [2002] "Introduction: The Culture of Chameleon Politics," in Englund ed. [2002], pp.11-24.
- ed. [2002] *A Democracy of Chameleon: Politics and Culture in the New Malawi*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Eriksson, Mikael and Peter Wallensteen [2004] "Armed Conflict, 1989-2003," *Journal of Peace Research*, Vol. 41, No. 5, pp.625-636.
- Hampson, Fen Osler and David M. Malone eds. [2002] *From Reaction to Conflict Prevention: Opportunities for the UN System*, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Jere-Malanda, Regina [1999] "Close Shave," *New African*, London, Jul./Aug. 1999.
- Kanyongolo, Fidelis Edge [1998] "The Limits of Liberal Democratic Constitutionalism in Malawi," in Phiri and Ross eds. [1998], pp.353-375.
- Lund, Michael S. [1996] *Preventing Violent Conflicts: A Strategy for Preventive Diplomacy*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Mapanje, Jack [2002] "Afterword: The Orality of Dictatorship: In Defence of My Country," in Englund ed. [2002], pp.178-187.
- Mutua, Makau Wa [1994] "Decline of the Despot," *Africa Report*, Jul./Aug. 1994.
- Nazombe, Anthony J. M. [1995] "Malawian Poetry of the Transition: Steve Chimombo's A Referendum of the Forest Creatures and Jack Mapanje's the Chattering Wagtails of Mikuyu Prison," in Nzunda and Ross eds. [1995], pp.135-152.
- Newell, Jonathan [1995] "An African Army Under Pressure: The Politicization of the Malawi Army and 'Operation Bwezani,' 1992-93," *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 6, No.2, London: Frank Cass, pp.159-182.
- Ngubane, Senzo [1999] "Malawi's Post-Election Woes," *Conflict Trends*, Issue 4, South Africa: ACCORD.
- Nzunda, Matembo S. and Kenneth R. Ross eds. [1995] *Church, Law and Political Transition in Malawi 1992-94*, Gweru (Zimbabwe) : Mambo Press.

- Ohlson, Thomas and Stephen John Stedman [1994] *The New Is not Yet Born: Conflict Resolution in Southern Africa*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Phillips, Henry [1998] *From Obscurity to Bright Dawn*, London: The Radcliffe Press.
- Phiri, Kings M. and Kenneth R. Ross eds. [1998] *Democratization in Malawi: A Stocktaking*, Blantyre: Christian Literature Association in Malawi (CLAIM).
- Ross, Andrew C. [1994] "Forty-five Years of Turmoil: Malawi Christian Churches, 1949-1994," *International Bulletin of Missionary Research*, Apr. 1994.
- Ross, Kenneth R. [1995] "Not Catalyst But Ferment: The Distinctive Contribution of the Churches to Political Reform in Malawi 1992-93," in Nzunda and Ross eds. [1995], pp.31-42.
- ed. [1996] *Christianity in Malawi: A Source Book*, Zomba: Mambo Press.
- [1998a] *Here Comes Your King!: Christ, Church and Nation in Malawi*, Blantyre: Christian Literature Association in Malawi (CLAIM).
- [1998b] "Does Malawi (Still) Need a Truth Commission?" in Phiri and Ross eds. [1998], pp.334-352.
- Smith, Dan [1997] "Towards Understanding the Causes of War," in Ketil Volden and Dan Smith eds., *Causes of Conflict in the Third World*, Oslo: International Peace Research Institute, Oslo (PRIO) and North/South Coalition.
- Sweden Ministry for Foreign Affairs [1997] *Preventing Violent Conflict —A Study: Executive Summary and Recommendations*, Stockholm: Ministry for Foreign Affairs.
- Tengatenga, James [1995] "Operation Bwezani: A Theological Response," in Nzunda and Ross eds. [1995], pp.101-109.
- VonDoepp, Peter [1998] "The Kingdom Beyond Zasintha: Churches and Political Life in Malawi's Post-authoritarian Era," in Phiri and Ross eds. [1998], pp. 102-126.
- Wallenstein, Peter [2002] "Reassessing Recent Conflicts: Direct vs. Structural Prevention," in Hampson and Malone eds. [2002], pp. 213-228.