

第3章

人間の安全保障と国際介入

——破綻国家ソマリアの事例から——

滝澤 美佐子

はじめに

国内紛争が深刻化し、国家の混乱もしくは政府の不在により、国内の人々の生命や安全が確保されない場合、国際社会はどこまでかかわることができるのか。内戦を含む紛争を国際社会は看過することなく、軍事的強制力を用いてもかかわるべきだという積極論がある。1990年代前半の人道的危機に対する国際社会の積極論に基づく介入は、「新介入主義」(Mayall ed. [1996])と表現された。「ソマリアの失敗」後いったん収束したかにみえた積極論は、コソボ紛争にともなう介入を契機に再燃している(Annan [1999] [2000], ICISS [2001], High-level Panel [2004])。その一方で、恣意的な介入への警戒感から、紛争対応について非軍事的・非強制的な介入にとどめるべきだという慎重論もある。国際介入⁽¹⁾は、人間の安全保障を確保できるのか、できるとすればどのような条件が必要だろうか。

本章で取り上げるソマリアは、1991年に政権が崩壊して以降今日まで、14年の間、統一政府が存在していない。破綻国家⁽²⁾であるソマリアの状況について、人間中心に視点を据えて軍事的脅威から非軍事的脅威をも包摂する人間の安全保障の視点から眺めた場合、次のように異なる二つの見方ができ

る⁽³⁾。第1に、ソマリアでは国家が破綻しているために、社会秩序も崩壊し、住民の安全は確保されず悪化の一途を辿るという見方である。第2は、これとは反対に、国家が破綻しているにもかかわらず、ある地域や集団内には一定の社会秩序が成立し、ある人々にとっては人間の安全が得られているという見方である。

第1の見方は、国家安全保障の確保が国民の生存や生活にとって不可欠だという伝統的な国家安全保障観と重なり合う（大芝 [2001: 109-110]）。第2は、国家安全保障が不在であっても人間の安全保障は存在するという見方である⁽⁴⁾。ソマリアでは、本章で明らかにするように、地域や集団によって人間の安全の状況が異なり、ソマリアが統一国家として蘇生するのに困難を来していると考えられる。すなわち、自らの安全を確保するために必ずしも統一国家を必要としない地域や、無政府状況の方が自らの地位の安定と安全が確保される集団は、統一政府の樹立に抵抗し、他方で、国家不在のために武装勢力が増大し不安全な状況にさらされる大多数の住民が脆弱化していくという問題があると思われる。

ソマリアにおいて、第2の見方としてあげた特定人間集団の安全が、住民全般の安全に将来的につながっていくとは考えにくい。また、ソマリア人民の人間の不安全の度合に応じて「越境的市民社会」といったものが住民の安全を守りきるには限界があるだろう（佐藤 [2004: 19]）。そうであれば、ソマリアにおける人間の不安全状況を長期的に取り除くには、公的秩序による人々の生命の保護と生活の支援が必要である。そのために一定の国家の形態は必要である。ソマリアにおける人間の安全保障に必要なのは、一時的に、国際統治による移行期が設けられるか否かにかかわらず、究極的には正統な政府による国家の運営であり、国民全般にわたる人々の安全の確保のために国内法秩序の樹立をはじめとした社会秩序の回復である。

破綻国家における国家再建のための和平の取り組みに関して、焦点は、誰が正統な統治の「担い手」とみなされるか、である。数々の国際介入は、ソマリアの統治の「担い手」について、おおむね二つのアプローチを混在させ

てきた。一方に、外部の関係者によって課される「トップダウン」(上からの)取り組みであり、「武装勢力」を「担い手」とすることが多い。他方で、コミュニティや「市民社会」といった人々を「担い手」とし、自発的な取り組みをする、もしくは促すボトムアップ方式がある。あらゆる国内和平において、トップダウンの取り組みとボトムアップの取り組みの双方が必要と考えられるが、ソマリアにおいて問題なのは内外からの和平努力が乱立し和平の取り組みの間に齟齬が生じていることである。

国際介入が破綻国家の人間の安全保障を確保しうるのかどうか、確保できるとすればその条件は何か。ソマリア和平プロセスの検証を通じてこの問題に取り組むのが本章の目的である。ソマリアでの和平プロセスが齟齬を生じている主要原因には、国際介入の側にトップダウン方式とボトムアップ方式を混在させたことに問題があるという仮説にたつて、本章では、国際介入によるソマリア和平への取り組みを読み解き、人間の安全保障の視点から和平の今後の在り方を検討する。

以上のような問題意識に立脚し、本章は以下の構成をとって議論をすすめる。まず、第1節では、破綻国家ソマリアへの紛争対応に、人間の安全保障の視点から解を求めようとする本章の目的から、今日展開されている人間の安全保障をめぐる議論を整理する。具体的には、緒方貞子とアマルティア・センを共同議長とする「人間の安全保障委員会」の最終報告書(人間の安全保障委員会[2003])とそれと関連する諸議論がどのような規範枠組みを提示してきたかを検討する。とりわけ人間の安全保障の考え方に基づく和平への取り組みに焦点をあて、委員会のアプローチの到達点を批判的に検討する。第2節では、具体的な事例として、国際介入がソマリア和平に対してとったアプローチが、トップダウン方式とボトムアップ方式を混在させてきたことを実証する。主要な和平プロセスとして、国連(United Nations: UN)、地域機構のアフリカ連合(African Union: AU)、アフリカの角地域の準地域機構である政府間開発機構(Intergovernmental Authority on Development: IGAD)⁽⁵⁾および非政府機関(NGO)を国際介入の主要な主体として取り上げる。第2節での

検討をとおして、第1節で人間の安全保障委員会報告書が指摘する問題点が破綻国家ソマリアの文脈で鋭く露呈していることを示す。第3節では、ソマリアへの国際介入のどこに問題があって、和平への取り組みが失敗を重ねたのかについて、主要な問題点を分析する。結びでは、ソマリアの人間の安全保障のために和平達成を確保できるとすれば、国際介入にどのような条件が必要かを述べる。

第1節 人間の安全保障論と国際介入の関係

1. 人間の安全保障の登場と国際介入

人間の安全保障が国連開発計画（United Nations Development Program: UNDP）の報告書『人間開発報告書1994』（UNDP [1994]）において取り上げられた際、意図された国際介入とは、早期予防としての介入であった。UNDPは、人間の安全保障を、「選択権を妨害されずに自由に行使でき、しかも今日ある選択の機会は今後も失われないという確信をもたせることである」と定義し（UNDP [1994: 22]）、人間の安全への脅威を軍事的脅威（「恐怖からの自由」）のみならず非軍事的脅威（「欠乏からの自由」）にも広げたが、強調点はむしろ後者にあった。UNDPは、安全保障への国家中心主義に疑念を呈し、人間中心の包括的な安全保障を提唱した。国際介入の方法としても、軍事的アプローチでなく、開発アプローチを主眼とした。報告書は、人間の安全保障の強化に、「後手の介入よりも早期予防」を（UNDP [1994: 22]）とし、ボスニアやソマリアへの国際介入について「手遅れになるまで傍観」しているだけであったと批判し、国際社会にとって重要なのは「国家崩壊の危険信号を早いうちに察知」することだと主張した（UNDP [1994: 38]）。同報告書は、「個人的、経済的、政治的、環境面における安全保障という複合問題のあるところでは、国の崩壊が危惧される」として、人間の安全保障を、

「早期警告指標」として採用することを提案したのである。その指標の一部になりうるものとして、食糧危機、職業・所得危機、人権侵害、民族・宗教紛争、不平等、軍事支出を例示したのである。

人間の安全保障は、その後、多様な展開をみせる（中部高等学術研究所共同研究会 [2004]、佐藤 [2004]）⁽⁶⁾。ことに、アナン事務総長は、ミレニアム報告書『われら人民』において、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の双方を機軸とし、UNDPによる開発中心の人間の安全保障を、安保理の問題としても位置づけた。そこにおいて、人間の安全保障のために人道的介入⁽⁷⁾を積極的に推進する点についての問題提起が含まれるようになったのである（Annan [2000]）。

「人間の安全保障委員会」は、このアナン事務総長のミレニアム報告書の呼びかけと日本政府の後援を契機に2001年1月に結成され、2003年5月に人間の安全保障委員会報告書（人間の安全保障委員会 [2003]）が、アナン事務総長に提出された。同報告書においても人間の安全保障が安全保障の問題としても位置づけられるとともに、国際介入を、人間の安全保障の実現のための国際社会の責務として位置づけることになる。この点を以下に敷衍してみたい。

人間の安全保障委員会報告書は、人間の安全保障を、「人間の生（生命・生活・生存）にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義した。委員会は、「人間」にすべての人々を含め、人間の安全に対する脅威には「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」の両方を含めた。人間の安全保障確保のためのアプローチも、人道、政治、軍事、人権、開発のそれぞれの戦略の相互の均衡点を見いだしていく、「包括的な取り組み」を強調している（人間の安全保障委員会 [2003: 58]）。

人道的介入について、人間の安全保障委員会報告書は、過去10年間のもっとも衝撃的な「人間の安全保障上の失敗」として、ルワンダのジェノサイドの問題をあげており（人間の安全保障委員会 [2003: 52]）、報告書の第2章において「暴力を伴う紛争の下の人々」の保護は、国際社会の責任（responsibil-

ity) であるとした。報告書には、人道的介入について正面からの切り込みがないが、人間の安全保障を達成する手段のひとつとして軍事介入を排除してはいない。紛争下の人々を国際社会が「保護する責任」には、したがって、軍事介入も否定しないが、暴力を伴う紛争を「予防する責任」が前段階として含まれ（人間の安全保障委員会 [2003: 62]）、さらに、紛争後には「再建する責任」によって完結される（人間の安全保障委員会 [2003: 109]）とし、報告書は、保護する責任を、紛争対応の全過程（予防から再建まで）に及ぶものとみて、国際社会の強いコミットメントを求めている。

報告書は、「保護する責任」を国家とともに国際社会が「分担」するという考えを打ち出し、「保護する責任」を国家、地域機構、国連が連帯して負うべきであるとし、人間の安全保障の確保のために「多国間主義」(multilateralism) による国際介入の対応を明確に示している。

2. 「保護する責任」をめぐる規範構築

人間の安全保障委員会報告書の主張する「保護する責任」の思想的源流と報告書と連動する動きについて考察しておきたい。「保護する責任」の考え方は、国境なき医師団を設立したフランス人医師ベルナル・クシュネル (Bernard Kouchner) の掲げた「新しい人道主義」の主張 (1970~80年代) に思想的源流を辿ることができる⁽⁸⁾。政府が市民を保護しないときには伝統的な内政不干渉の国際法原則を外部からの介入を阻止する法壁とみる必要はないという新しい人道主義の考え方がそれである。主権国家の同意に基づいてのみ行動できるという国家主権尊重型の伝統的な人道主義に対して、新しい人道主義は、抑圧された人々の人道的救援権を認め、それに対して主権の補完性や国際社会の介入の義務をうたったのである (西海 [1994])。「新しい人道主義」が欧米 NGO によって体现された1980年代は、アフリカ諸国にとってはまさに国際金融機関による構造調整政策がそもそも権力基盤の弱い国家の存在をさらに小さくしたことで、国家権力の維持が困難になった時代 (勝俣

[1997: 224])とも重なりあう。破綻国家ソマリアを極とする「弱い国家」の出現は、世界的な傾向とはいえアフリカに突出しているが、規範レベルでは以下のように介入の必要性の根拠とされたことに注意を要する。

「新しい人道主義」は、1988年と1990年にはフランスの提案により二つの国連総会決議 (UNGA. Res43/131および45/100) として規範的文書となった。1992年に、ブトロス＝ガリ元国連事務総長は、『平和への課題』のなかで、「絶対的かつ排他的な主権の時代は過ぎ去った。その理論が結局、現実とは調和しなかったのである」と述べていた (Boutros-Ghali [1992: 5, para.17]) が、それは「新しい人道主義」と同一路線に沿った主張とみることができる。

アフリカは、独立後、一部の利権集団に握られた国家が、パトロン＝クライアント関係によって、かろうじて権威を支えられていた。1980年代の構造調整政策を経て、冷戦後は大国 (パトロン) からの援助が縮小・停止するなかで、分配するパイが極度に制限され、もともと国内的な権力基盤の弱かった政府が、統治能力を失うという事態となった。

国家の解体は、紛争や対立住民間の暴力を生み、大規模な人権侵害などに起因する「人道的悲劇」を生むとしたのは、スーダンの元外交官フランシス・デン (Deng [1995]) であった。「新しい人道主義」は、デンらを含むブルッキングス研究所の包括的研究である「責任をともなう主権」 (sovereignty as responsibility) の主張としてアフリカの紛争への国際介入の論理として展開された (Deng ed. [1996])。デンは、「責任をともなう主権」とは、「国民の安全と福祉の最低基準を確保する義務」であるとともに「国内政治機構と国際社会の双方に対して説明する責任である」としている (Deng ed. [1996: 211])。この二つの義務 (duty) と責任 (accountability) を果たせない場合、内政不干渉の原則はもはや介入を排除する根拠にはなりえないというものである。

アナン事務総長は、ジェノサイドその他の大規模な人権侵害に対処する最善の方策について繰り返し検討を呼びかけてきた (Annan [1999])。

この呼びかけにいち早く応答したのは、カナダ政府が組織した「介入と国

家主権に関する国際委員会」(International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)⁹⁾であり、続いて前項の人間の安全保障委員会であった。ICISSは2001年に『保護する責任』(*The Responsibility to Protect*)と題する報告書を取りまとめ、人道的介入で提起された諸課題に対して、規範枠組みと介入基準を明確にしようとした。人道的介入の議論では、介入すべき人道性の解釈の恣意性が懸念された。この点につき、ICISSは、「集団虐殺の意思の有無にかかわらず、国家による計画的行為、国家の不作為ないし能力の欠如、国家の崩壊などにより多数の人命が実際に失われるか失われる懸念がある場合、ないしは、殺害行為、強制的排除、テロ行為、強姦などにより大規模な『民族浄化』が実際に行われるか行われる懸念のある場合」が介入基準であるとする(ICISS [2001: xii])¹⁰⁾。すなわち、ボスニア、ルワンダ、コソボのような計画的殺戮に対する介入のみならず、ソマリアのような国家の破綻、大規模災害において国家が災害対処の意思と能力を欠いて、大量の人命が失われている状況にも適用されるとして、国家破綻を介入の根拠とする規範構築の枠組みを提示した。

ICISSの報告書は、「恐怖からの自由」に焦点をあてて国際介入の在り方を検討しており、人間の安全保障委員会報告書の包括的なアプローチに対し、人間の安全保障の狭義のアプローチとも形容される(エヴァンズ [2004: 233])。しかし、人間の安全保障委員会報告書の「保護する責任」は、ICISSの報告書の作業を一定程度受け止めた議論である。

ICISS報告書は、いまなお規範的な決着をみていない人道的介入について、「介入する権利」としてではなく、「保護する責任」に関する議論としてとらえ直し、主権と介入の問題に取り組んだ。ソマリア、ルワンダなどの「あまりにも少なく、あまりにも遅い」国連の対応の問題、ソマリアの挫折後のルワンダの失敗を二度と繰り返さないための、国際社会の対応の在り方を提示している(Evans and Sahnoun [2002: 100-101])。ICISS報告書も、デンらと同様、2種類の主権(対内的主権と対外的主権)があることに触れ、対内的には領域内の管理責任が、対外的には国家主権の尊重、国連憲章上の義務、国際法上

の義務などの責任があるとした。その責任を実行できない、または実行する意思のない国家における人々の保護という要求に直面するときに、「保護する責任」を国際社会が負うとしたのである。「保護する責任」は、人間の安全保障の基本的要素である、生命、生活、人間の尊厳についての保護や援助を求める人々の必要に焦点をあてるものとして、人間の安全保障概念と不可分の関係に立っている。

ICISS 報告書によれば、「保護する責任」が、「予防する責任」、「対応する責任」、「再建する責任」から構成されるとしており、非軍事的な予防外交、紛争後平和構築を中心とする介入を「予防する責任」、「再建する責任」とし、軍事的行動をとまなう内戦への介入は、「対応する責任」としている。「対応する責任」には政治的、法的、経済的な強制措置が含まれるが、極端な場合には軍事的措置も必要とされるとしている。報告書は、「対応する責任」を負う適切な主体として国連安保理をあげ、厳格な実施の基準を示す。安保理の介入の原則を示すほか、軍事介入の場合には、意図の正しさ、最終的な手段、均衡のとれた手段、合理的な見通しを必要とする。さらに、大国による恣意的な介入をしりぞけ、安保理の授權による対応や国連総会による「平和のための結集決議」による事態への対応を想定している。

3. 人間の安全保障と平和への取り組み

「保護する責任」は、国家の崩壊以前の早期の予防、極端な場合には紛争への軍事介入も経て、紛争から平和への移行期、すなわちポストコンフリクトにおいては「再建する責任」を果たすことによって完結する。人間の安全保障委員会報告書は、「介入が成功したかどうかの指標は、軍事的勝利ではなく、その後の平和の質によって判断される」とし（人間の安全保障委員会 [2003: 109]）、紛争後の回復には、国際社会および紛争当事国の関係者ともに、「統合された人間の安全保障の枠組み」を定めることが必要であるとしている（人間の安全保障委員会 [2003: 129]）。国際介入が、治安や人道支援、開発

などに分断され、機関ごとに競合するという問題について、単なる事後的調整ではなく政策の統合の必要を主張している。さらに、統合された人間の安全保障の要請を当事者、介入者が共有することにより、外部者によって課される平和の構築ではなく、国家、地方政府との全面的な協力関係を得ながら、当事者の自発的な取り組みと回復へ向けた決意を引き出すことを目標とする。すなわち、「再建する責任」の目標は、その国の人々や地域社会のエンパワメントに置かれている。

人間の安全保障委員会は、具体的な人間の安全保障の枠組みは、紛争ごとに定められるべきだとしている。ただし、その枠組みは、関与する当事者において「統合」された「単一の戦略枠組み」、支援の現場に近いところでの「単一の指揮系統」によって実施されなければならないと明言している。そこで中心的な役割を果たすことが期待されるのは国連であり、パートナーシップはドナー諸国や世界銀行などの国際機構、NGO、民間企業であり、近隣諸国であるとしている。

和平への取り組みに関して、人間の安全保障委員会は、効果的な統治の重要性にふれつつも、ボトムアップ式で取り組むことの重要性を強調している。すなわち、一部のエリートでなく、人々の参画によって人間の安全が実現されることを重視している。「『人間の安全保障』の現場に近いところにいる政治・軍事・開発・人道のすべての活動主体が、単一のリーダーシップのもとで活動することが必要」であること、「国際社会の対応は、各機関や援助供与国の事情や関心ではなく、現場の人々と地域社会（コミュニティ）のニーズに基づいて行われなければならない」ことを述べ（人間の安全保障委員会[2003: 254]）、国際介入にあたって、介入側と介入される側の信頼関係の必要性を述べている。和平のプロセスへ人々が参画していくこと、市民教育の力もかりつつ人々が規範や、手続き、制度などに対する理解、活用、尊重を育てていくことによって、民主的で統治の優れた地域社会や国家の土台とすることを重要とみている。

委員会は、これまでの和平の枠組みが、選挙の実施を国際社会の撤退戦略

の一部としており、人々の安全に対するニーズとは関係がないものと批判する。「和平協定や和平合意は通常、戦争当事者を中心としたものであり、治安に重点を置いたものではない」として、戦闘員中心の和平への取り組みも批判している。

報告書では、「再建の責任」について、人間の安全保障の考え方に基づく和平の取り組みにトップダウン方式とボトムアップ方式の双方の必要性が語られる。しかしながら、トップダウンの取り組みとボトムアップの取り組みがどこで、どのように結びつけられていくかについてのビジョンは報告書において語られてはいない。とりわけ破綻国家ソマリアには、カルドー [2003] が指摘するような国家の解体、アクターの多様化、暴力の私有化が如実にあらわれているが、トップダウン方式とボトムアップ方式の和平への取り組みは、状況の打開に向けた方策を見いだすことができるのだろうか。双方の方式の連結をどう見いだせるのだろうか。

次節では、ソマリアへの国際介入を実例として取り上げ、人間の安全保障委員会報告書において語られていないトップダウン方式とボトムアップ方式の齟齬が、ソマリアにおいて問題となっていることをみていきたい。

第2節 ソマリアと国際介入

1. バーレ政権の崩壊以前

「アフリカの角」の東端に位置するソマリアは、多民族国家の多いアフリカでは珍しいソマリ人による単一民族国家である。宗教的にはスンニー派イスラム教徒、言語もソマリ語で同一である。ソマリ人の政治的、社会的基盤は、血族（家族）を基に構成された氏族（clan）である。伝統的に六つの氏族⁽¹⁾とそこから枝分かれした多数の小氏族（sub-clan）の集団が存在している。北西部の農耕定住の氏族を除けばほとんどが遊牧民族であること、イギリス

領（北部）とイタリア領（南部）による植民地が連合して成立したことも影響し、中央集権支配は根付かず、族長支配の伝統がそのまま統治に反映されてきた。

ソマリアは、1960年の独立後、1969年に、シアド・バーレ（Siad Barre）がクーデタにより軍事政権を樹立し、政権をついた。バーレ政権は、1988年まで約20年間にわたり独裁政治を行った。中央集権支配の経験のないソマリアにおいて、自族の経済的利権の拡大とともにそれ以外の氏族を迫害し、大規模な人権侵害も伴った。バーレ政権は、国内政治上の正統性の基盤はなかったものの、冷戦期、アメリカから軍事援助を受けることで国際的な支持と武力を背景とした国家統治を可能にした。バーレのソマリアは、軍事による国家安全保障を最優先し、排除された人々の不安全と武装勢力抗争による不安にさらされた時代といえよう。

強権政治への不満や大統領の老齢化問題からバーレ政権が内戦下におかれるのは1980年代後半からである。ダロッド氏族のミジェルテイン小氏族派がエチオピアで結成したソマリ救済民主戦線（Somali Salvation Democratic Front: SSDF）や北西部イサック氏族派のソマリ民族運動（Somali National Movement: SNM）など独裁政権打倒のために結成された政治集団により、ダロッド氏族のマレイハーン小氏族に属するバーレ政権は武力攻撃を受けた。北西部のイサック氏族派によるゲリラ闘争も始まった。1988年には、ソマリア政府軍の砲撃と空爆により、イサック氏族を中心に何千人もの一般市民が意図的に殺害された。オガデン小氏族派を基盤とするソマリ愛国運動（Somali Patriotic Movement: SPM）も軍事活動を開始した。さらに、ハウィエ氏族派とその氏族同盟の統一ソマリ会議（United Somali Congress: USC）により、1990年10～12月に首都のモガディシュが攻撃を受け政府軍が敗退、大統領はモガディシュを脱出した。

北西部の衝突が、バーレ政権に与えた経済的影響も大きかった。北部を統制できなくなったことで、ソマリアの税収入の8割を占めていた家畜の輸出が停止した。その結果、生活必需品の不足、物価の上昇、銀行の破綻など、

ソマリアは経済的にも崩壊した（柴田 [2000: 18]）。

1991年1月のバーレ政権の崩壊後、ジブチ合意（後述）に基づき、USCは、ハウィエ氏族のアブガル小氏族出身の実業家アリ・マハディー・モハマド（Ali Mahdi Mohamed）を暫定大統領に任命し、国家統一のための暫定政府を設立した。しかし、同じハウィエ氏族の他の一派、ハブルゲディル小氏族派（アイディード派）の反発を呼んだ。アイディード派は、バーレ政権を倒すうえで軍事的功績のあったアイディード（Mohamed Farah Hassan Aideed）将軍を暫定大統領にするべきだという主張をしたのである。同時に、他の氏族勢力がソマリア各地に割拠し、抗争を繰り広げた。アイディード派は、他の氏族、小氏族の政治集団とも同盟関係を結び勢力を拡大し、追放されたバーレ大統領の小氏族も失地奪回のため反撃を企てた。1991年11月以降、首都モガディシユが、マハディー暫定大統領派とアイディード派の2派の間の大規模な戦闘状態におかれた。以後、ソマリア内戦は、首都モガディシユでは、上記2派の頭領および氏族間の争いに加え、旧バーレ政権のダロッド系マレイハーン小氏族派の反撃にみられる権力回復闘争、さらに、ソマリア各地の氏族政治集団間の抗争という重層的な対立を繰り広げることとなった。結果、ソマリアは中央政府が存在しない、無政府国家と化したのである。北部旧イギリス領を基盤とするイサック氏族派のSNMは、ソマリア南部モガディシユの混乱から距離をとり、1991年5月18日に、ソマリランド共和国として独立宣言を行っている。

内戦による国家の破綻と同時期に起こった旱魃が、ソマリアに大飢饉をもたらす。1991年9月から半年にわたり、北西部の穀倉地帯が旧バーレ勢力により占領され、農業の打撃をもともと被っていた。南部のジュバ・シェベル河川地域のリバーライン地方（レウイン氏族の定住地）は比較的自給自足が保たれたものの（Menkhaus [1997]）、人道状況は下部ジュバ地域など南部が深刻であった。人道援助の必要性が高まったにもかかわらず紛争によって物資の配送が困難となり、援助要員も引き揚げたため、状況はさらに悪化した。最悪期には、1日推定3000人の餓死があり、累計35万人の餓死者がでたとい

われる。さらに、150万人のソマリア人が瀕死の状態となり、170万人が流民化、70万人以上が難民としてエチオピアやケニアに避難した。

ソマリアの氏族社会では、小氏族の下のディヤ（補償集団）が家族の安全確保のための基本的な集団であった。バーレ時代から氏族、小氏族の単位が、頭領の個人的な権力闘争によって利用され、氏族間、小氏族間抗争が政治的につくりだされてきた（Brons [2001: 204]）。政権崩壊後も、武装勢力は氏族、小氏族の結びつきを政治的に利用して支持基盤とし、物資や人材の支援を求めた。冷戦時の米ソからの大量の武器、兵器援助、冷戦後はエチオピア、ケニアからの武器流入により、蓄積され有り余った武器が市場に出回り、武装勢力に渡り内戦をより凄惨なものにした。さらに、いずれの党派にも属さない武装集団による略奪や襲撃も可能であった。政府のみならず経済的社会的な機能も麻痺する状況となり、ソマリアは国家破綻国と称されることとなった。

2. ソマリア内戦と国連の介入

(1) 早期警報の不在

1970年代後半に始まったエチオピアからのオガデン難民の流入にともない、ソマリアには国際機構や各国の人道援助活動、開発活動、NGO主体の協力体制が形成されていた。国連難民高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）が中心機関となって、1980年代以来現地の難民プロジェクトのために多いときには12を超える国際機関とNGOがかかわってきた。しかしながら、1980年代の内戦のなか、先にも述べたイサク氏族への人権侵害について、早期警報する機関が存在しなかった。

バーレ政権崩壊前、50万人規模と推定された難民流出への対応に、国連の人道援助が行われた。難民流出は、政権崩壊後は、連日700人という数字がUNHCRによって報告されている（UN [1996: 15]）。しかし、ソマリアの治

安状況が悪化し、政府関係者、国連、人道関係機関の職員は、ソマリアから引き揚げ、1991年3月には、ユニセフや世界食糧計画（World Food Program: WFP）などの国際機関も撤退している。赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross: ICRC）や国境なき医師団など、ごく少数のNGOが人道援助を続けるのみであり、紛争初期において国連安保理やアフリカ統一機構（Organization of African Unity: OAU）による関与は皆無であった。

ソマリアへの国連の介入は、1991年12月にICRCのソマルガ（Cornelio Sommaruga）事務局長が任期終了間際のデクエヤル（Javier Pèrez de Cuèllar）国連事務総長に国連の対応を求めて了承され、プトロス＝ガリ新事務総長によって引き継がれた。1992年1月23日付安保理決議733は、ソマリアにおける人道援助活動を可能にする目的で、ソマリアの紛争当事者に対する停戦要請と、武器禁輸措置を決定した。

国連安保理事国のソマリアへの関心は、ボスニアへの対応とは対照的に低かった。国連によるソマリアへの関与を推し進めたのは、ガリ事務総長のイニシアティブが大きい。大泉 [1997: 85] は、ガリ事務総長の発案によって安保理の協議が行われるという政策過程は、湾岸多国籍軍の際のアメリカ主導型とは異なることを指摘している。

(2) 伝統的PKO・UNOSOM I (1992年7～11月)

安保理は、大飢饉という人道状況の急激な悪化や人道援助機関の要員の安全面でのリスクを懸念し、人道援助の強化を目的としてソマリア問題に介入した。1992年3月、停戦、PKO派遣ともに不同意であったアイディード派とマハディー大統領派というソマリアの主要勢力2派が停戦合意に署名したことをもって、4月24日付安保理決議751により第一次国連ソマリア活動（United Nations Operation in Somalia I: UNOSOM I）が設立された。UNOSOM Iは、従来型PKOであったが、人道援助の警護を任務としたことはボスニア同様新しかった。

ガリ事務総長の肝煎りで北アフリカのアルジェリアの外交官、サヌーン

(Mohamed Sahnoun) が事務総長特別代表となり、UNOSOM I による停戦監視、人道援助、包括的和平の実現のために努力した。UNOSOM I は、厳しい治安状況下で、モガディシュなど4カ所に緊急回廊 (emergency corridor) として活動地帯を設定することで、人道援助の確保や、紛争の沈静化を図ろうとした。

サヌーン代表は、武装集団間の和解の促進のほか、ソマリアのさまざまな派閥、集団への働きかけで和平への道筋をつけようと地道な交渉も展開した。同代表は、ソマリアには国連がこれまで取り扱ってきたような戦略は機能しないだろうという確信から、スウェーデン政府に協力を要請、それを受けて、スウェーデン政府はスウェーデンのウプサラにある NGO、ライフ・アンド・ピース・インスティテュート (LPI) と契約し、LPI がそのアフリカの角プログラム (Horn of Africa Programme: HAP) を通じて国連のコンサルタントとして協力することになった。HAP は、国連政治局の要請に基づき、(1)ソマリア研究者や専門家の会議、(2)ソマリア国内外のソマリ人による専門家会議、(3)ソマリ人と非ソマリ人の専門家からなる諮問グループを編成した (ハインリッヒ [1997: 31])。しかし、UNOSOM I は、軍事部門が圧倒的で、ごく小規模の文民の治安部門ではソマリア全土の和平支援や法の支配の回復は不可能なことであり、保安部隊の規模の拡大の決定も、実施にはいたらなかった。

武装勢力間の和解の推進は困難をきわめた。プトロス＝ガリ事務総長がエジプトの外交官時代にバーレ大統領と親しかったことなどから、国連による介入がそもそもバーレ寄りのもので、武装勢力を支配下におくものではないかという懸念が武装勢力に共有された。特別代表の行動も同軸と誤解され、武装勢力の協力が得られなかった (Burgers [2001: 12])。人道援助を被害者に届けるために、武装勢力の協力は不可欠であったが、支援物資は、略奪、盗難、輸送のための横流しによって武装勢力の手に渡った。また、武装勢力への護衛代の支払いにも転用された。また、支援物資の略奪は、多くは政治集団に属していない民兵によるものであったことも問題であり、国連は、交

渉のための当事者を特定できなかつた (UN [1996: 24-29])。被災者のための援助物資は減り、必要とされる被害者には届かないということが起こった。サヌーンは、セイシェルスでの武装勢力との和解会議開催への協力を事務総長に仰いだが支持されず、時機を完全に逸して PKO 要員の拡大が安保理で決議されるのみであった。サヌーンは事務総長と安保理の態度に反発し、1992年10月に代表を辞任した (Sahnoun [1994])。

(3) 統一タスクフォース (Unified Task Force: UNITAF) による人道的介入
(1992年12月～1993年3月)

1992年10月には、餓死者が1日に平均3000人ともいわれ、UNOSOM I の活動がなされていない内陸部の人道状況がとくに深刻化するなかで、翌11月には全人口の半数が数カ月以内に餓死しかねないという「極限状態」となった。また、UNOSOM I への攻撃や、モガディシユ空港の閉鎖、援助物資の略奪もエスカレートしていった (UN [1996: 30-31], 川端・持田 [1997: 63-66])。アメリカのブッシュ大統領 (当時) は、1992年11月には、食糧配給のための大規模な軍事行動をとる方針を事務総長に伝えた¹²⁾。援助機関からは批判もあったが、強い国連を目指す事務総長の意向と合致し (栗本 [2001: 242])、多国籍軍による人道的介入が計画された。

ガリ事務総長は、ソマリアへの国連憲章第7章下の措置として国連事務総長が指揮をとることがもっとも望ましい選択肢と考えたが、アメリカは自国の指揮権保持にこだわった。そのため、事務総長の指揮権を保持しつつ多国籍軍による作戦を実施するという形がとられた。兵力は、主力のアメリカを含めて21カ国から提供され、最大規模は3万8000人であった。

UNITAF は、安保理決議794 (1992年) を根拠に容認された。同決議はまず、前文で、ソマリアにおける「人間の悲劇」が「国際の平和と安全に対する脅威」を構成するとした。介入の目的は、「人道救援活動のための安全な環境を可能なかぎり早急に確立すること」とされた。しかし、具体的措置については見解の相違があった。事務総長は、ソマリアの政治的和解を達成す

るために、武装解除や地雷の除去、警察再建のための訓練、秩序の回復が必要であると考えた。アメリカはそこまでの意思はなく、モガディシュを中心としてソマリア中南部の軍事的制圧と食糧分配の確保、軍用機による救援物資投下に限定された。この「希望回復作戦」は、人道援助の滞っていたソマリアに大量の食糧の搬入と分配を可能とし、1993年3月までに飢餓者が減少し、現地での商業活動は再開され、市場も動き始めたとして評価された（UN [1996: 34-39], Hirsch and Oakley [1995]）。アメリカがアイディード派を最大派閥として優遇したことも特徴である。その一方で、クラークは、UNITAFが武装解除を任務とせず、最重要課題であるソマリア警察の再建支援を行わず、ソマリアの治安を放置したことを指摘する（Clark and Herbst [1997: 9]）。UNITAFは、飢餓の一定の軽減は達成できたが、紛争の長期化を食い止めることはできなかった。

(4) 平和強制の権限を与えられた UNOSOM II (1993年5月～1995年3月)

ブトロス＝ガリ事務総長は、UNITAFを引き継ぐためにはさらに広範囲で強力な任務を帯びた平和執行部隊を国連憲章第7章のもとで設立する必要があることを勧告し、安保理決議814により拡大 UNOSOM（第二次国連ソマリア活動〈UNOSOM II〉）を設置した。

安保理決議814は、ソマリアの状況に対し、「引き続きその地域の平和と安全に対する脅威であること」を認定する。任務としては、紛争の激しい首都を含む中南部への人道援助の強化（市民、援助要員の保護も含む）に加えて、政治機構や経済の復旧、政治的解決、国民的和解の促進という平和構築の任務が加わった。強制権限が与えられたため、武装解除や非協力者の逮捕など、広範囲かつ強力な任務が課せられた。規模も2万8000人の軍事部隊と2800人の文民要員が予定され、3万人規模のものとなるはずであった。しかし、実際には、軍事部隊が1万7000人であった（UN [1996: 50]）。

UNOSOM IIは、武装勢力との交渉を行う一方で、アイディード派は交渉相手ではなく敵とみなした（栗本 [2001: 242]）。1993年6月5日、UNOSOM

IIは、武装解除のため、アイディード派の武器保管庫と思われるラジオ局などの立ち入り検査を行った。その直後、ソマリ人武装集団からの襲撃により、パキスタン兵24人が死亡、56人が負傷するという事件が起こった。UNOSOM IIに対してアイディード派は反発を強め、PKO兵士への殺傷事件が相次いだ。それを受けて安保理は6月6日付決議837を採択し6月5日のパキスタン兵への武力攻撃に責任のある者に対し、逮捕を含めた必要なすべての措置をとる権限をUNOSOM IIに与えた。

度重なるUNOSOM II兵士への攻撃の結果、10月には、事実上UNOSOM IIが平和強制部隊から通常の非強制的なPKOとして活動するようになり、アイディード派の逮捕のための強制行動は、国連とは別枠で派遣され指揮系統も独立したアメリカ軍特殊部隊（約1万8000人の緊急即応部隊とレンジャー部隊など）によってとられた。10月3日にはその特殊部隊も武装勢力による襲撃を受け、18人のアメリカ兵が死亡した。クリントン大統領は、アメリカ兵のソマリアからの完全撤退を発表する。安保理は1994年2月4日付決議897で正式にUNOSOM IIの平和強制機能をなくし、期限も1995年3月31日を最終として通常のPKOに戻った。UNOSOM IIにさらなる兵力の提供を申し出た国はわずか2カ国で、アメリカなどUNOSOM IIの主要兵力提供国は、兵力を引き揚げた。結局国連は、ソマリアにおける長期的介入を断念し、1995年3月に撤退した。UNOSOM IIの展開中、少なくとも、国連で500人、ソマリ人（多くが一般市民）1000人の犠牲者が出た。その後、西欧諸国は、人道目的にもかかわらず遠隔地において犠牲を出すことに対して慎重な姿勢をとることになった（ソマリア・シンドローム）¹³⁾。

(5) UNOSOM II 撤退以後

World Bank [2002]によれば、内戦前の1987～90年に約750万人であったソマリアの人口は、2002年には約680万人である。経済の状況は、越境貿易や一部の商業も再開され、周辺地域よりも状況がよい場合もあるという。国家の破綻により、生存を脅かされる多数の人々がある一方で、インフォー

マル金融、密輸、送金により国家の破綻が富を得る機会となった者がある (Little [2003])。とはいえ、UNDP [1998] [2001] は、ソマリアの人間開発指数が、全体として最底辺に近いレベルにあるとしている¹⁰⁴。

UNOSOM II 撤退以後、国連を通じた介入は、UNOSOM 時代に安保理決議733 (1992年) によって決定された武器禁輸措置の履行を通じた、安保理の取り組みの継続と、国連機関による開発、人道支援が行われている。

安保理は、武器禁輸決議履行に関して、2002年に2人からなる専門家パネルを設置し、2002年7月、2003年4月にはナイロビに3人の専門家パネルを半年ずつ滞在させて武器禁輸の強化策についての情報収集ならびに制裁委員会への報告を要請している。この専門家パネルは、2003年12月に4人の監視グループに発展し、2005年3月現在、ナイロビにおいて断続的に半年ごとの武器禁輸に関する監視にあたっている。

その他の国連機関については、1995年に、国連の開発、調整、平和構築に関連する三つの機関がナイロビに置かれた。国連ソマリア開発オフィス (UN Development Office for Somalia: UNDOS) は、ソマリア関連の情報の収集・蓄積・管理、国内データの収集、ソマリアの人々のキャパシティー・ビルディング (自治能力形成) の強化のための支援を続けている。1994年には、ソマリ援助調整機関 (Somali Aid Coordination Body: SACB) が設置され、人道援助と開発支援の双方の機関調整と均衡のとれた配分を目指した活動を行っている。SACB は、ソマリア国内の援助関係者の安全のために、60のドナーと援助団体が加盟しており、EU が主導しているが、UNDOS が SACB の事務局として機能している。国連ソマリア政治オフィス (UN Political Office for Somalia: UNPOS) は、平和構築支援のために、事務総長と安保理にソマリアの事態の情報を提供し、国民和解支援、周辺国との連絡役を果たしている。

国連は、1996年の時点で、ソマリアの事態に対し少なくとも三つの異なる対応を必要とするとしていた。中南部は、人道危機にある地域とし、人道援助 (relief assistance) が適する地域とみなし、自治を宣言したプントランドは復興 (rehabilitation) 段階、統治のみならず通貨の流通もみられ政情が

安定しているソマリランドは、開発（development）の段階にあるとみていた（UNDHA [1996]）。SACBのメンバーと国連は、ソマリアにおいて状況に応じた適切な対応を行うことを支持し、地区ごとに差異化したプロジェクトを採用している（UNOCHA [1999]）。

3. 和平調停の試み

和平の取り組みに介入した最初の国はジブチであった。1991年6～7月に武装勢力間の和解会議を開催し、ジブチのクレド（Hassan Gouled Aptidon）大統領が、内戦後、バーレ政権崩壊直後のマハディー暫定大統領の任命について調停を試みた。しかし、この調停はアイディード派から反発を買い、内戦を激化させることになった。1991年以来、2004年まで17回以上の和平会議が開かれた（Ajulu [2004: 80]）。

ソマリアでは、内戦が継続しているものの、初期から和平調停が試みられていた。平和維持、平和強制とともに平和創造が並行していた。問題は、早期からの和平努力も実効性と継続性を伴わずに今日にいたっていることである。以下に主要な四つの和平プロセスを取り上げる。

(1) アディス・アベバ和平会議（1993年3月）

1993年1月には、エチオピアの仲介かつ国連の主催で、政治組織化されている15の武装勢力が和平会議に集まり、アラブ連盟、OAU、イスラム会議機構の事務総長の参加のもと、アディス・アベバで国民和解会議が開かれた。基本的にトップダウンの和平プロセスであったといえる。同年3月に武装勢力間でアディス・アベバ和平合意が締結された。アディス・アベバ和平合意は、(1)停戦合意に加えて、(2)UNOSOM IIの監督のもとでの武装解除に応じること、(3)和平への移行プロセスに関して、各氏族の代表74人から成る暫定国民評議会（Transitional National Council: TNC）を設立すること、そのための地方（district）、地域（regional）レベルで評議会を設立することで地方

行政の再建をすること、中央行政部門をつくること、中立な警察の再建、司法の再開などが約束された。(3)の和平への移行でとりわけ重要なのは、アディス・アベバ和平合意に、「ソマリアの政治行政制度が、すべての人々が将来の国家形成に参画する機会を与えられながら再建される必要がある」(UN [1996: 265])とされ、ボトムアップ式の住民参加にも配慮をしていた点である。TNCの構成は、18の地域から各3人(うち1人女性)、首都モガディシュから5人、15の政治組織から各1人の計74人の代表からなり、2年間の暫定統治の後、選挙が行われるとされた。この暫定合意に基づき、UNOSOM IIの政治部門は、ローカルな和平会合を数多くもち、地域および地方の評議会を設立した。

ソマリアでも、伝統的な氏族の権威者が伝統的方法で地元の紛争管理の責任を負う慣習的なルールがある一方で、地方の評議会は国連の援助を背景にして政治的な安定、社会的な安全を提供する新しい制度であった。地方および地域評議会の設立に対して、UNOSOM IIは、武装勢力との協議によるトップダウン方式で評議会の委員の構成を決めようとした。武装勢力も、ボトムアップ方式で評議会が運営され、地方、地域の行政が制度化されて、自らの勢力が減ずることをおそれたのである(Paffenholz [2003: 35])。

UNOSOM I、UNOSOM IIにコンサルタントとして協力してきたスウェーデンのLPIなどのNGOは、ボトムアップ方式を地方評議会、地域評議会形成の指導原理としていた。紛争の影響下にある社会の個人や集団に力をつけていくことであり、平和構築のためにその地域本来の既存の能力を動員していくことに努めた(ハインリッヒ [1997: 31])。地方評議会、地域評議会の設立にあたって、UNOSOM IIとLPIを含めたNGOは路線対立が表面化しつつも、NGOはローカルな和平会合への支援や、地方評議員、地域評議員の訓練コースや必要な資材を提供した(Paffenholz [2003: 32])。

評議会の設立は、UNOSOM IIの方式がとられたが、国連が武装勢力の指導者だけに焦点をあてたアプローチをとっていることをNGOは批判した。その結果、多数の市民の代表もローカルな和平会合に参画することが可能に

なった。地方および地域の評議会は、紛争当事者である武装勢力の関与が主体であったが、新しい行政機関の指針を作成する憲章起草委員会には市民の代表が含まれるようになった。

評議会は、1996年時点の地方レベルで、77のうち68の地方で設立されたが、評議会の設立それ自体では地方、地域の安定や安全の保障にはならない。評議員の地位を求める人々は、しばしば評議会を通じて得られる国連からの援助や訓練を目的とした (Brons [2001: 236])。必ずしも地方、地域の安全提供という意味に支えられず、評議会が国連からの援助の分捕り合いの場となり、その権威には疑いがあった。地方、地域における評議会の機能も明確でなく、その位置づけは曖昧なままであった。

結局、アイディード派が他の勢力と同等に扱われていることに不満を示し、アディス・アベバ和平合意の予定した武装解除、停戦、暫定国民評議会の設置は実現しなかった。

(2) ソデレ和平プロセス (1996年6月～1997年12月)

1996年12月、エチオピアとIGADの仲介で、26の武装勢力および政治家がアディス・アベバの南東に位置するソデレにおいて、1997年1月に、41人から成る国民救済評議会 (National Salvation Council: NSC) を設立することに合意した。アディス・アベバに比べ、より広い代表を集めているが、この会議には、アイディード派であるソマリ民族連盟 (Somali National Alliance: SNA) は参加していない⁴⁵⁾。また、ソマリランドのイサク氏族のSNMは含まれていない。NSCは、国民和解会議を開催し暫定政府を樹立することを目的としていた。その前段階として、暫定国民憲章を作成して北東ソマリアのボサッソにおける国民和解会議における承認を得ることが期待された。ボサッソ国民和解会議では、186人を選出し、暫定政府のメンバーとするとともに、大統領機関を複数名で構成することが意図された。

ソデレ和平プロセスは、南部が武装抗争から秩序を安定させることを主眼にしながらも、次の段階として、独立をすでに宣言したソマリランドの問題

に正面から向き合い、将来の国家像を国家連合とする構想を示した。

アイディード派の不参加がソデレ和平の問題であり、ケニアがハウィエ氏族内の対立武装勢力の調停も手がけた。しかし、ソデレ和平案を受け入れて国家連合による国家形成に向かうことは、すなわち、アイディード派にとって、ハウィエ氏族の支配下でない北部、北東の港湾地域への武力制圧という選択肢を捨てることになる。

アラブ連盟諸国による「アラブ・イニシアティヴ」がこの間に発揮されている。1997年5月には、ハウィエ氏族内の対立武装勢力間の二つの和平宣言が、イエメンとエジプトにおいてそれぞれ署名され、1997年12月には、カイロにおいてソデレ和平で成立したNSCとアイディード派のSNAが同一のテーブルにつき、カイロ合意が採択された。しかし、SNAは統一の政府をつくることには一致したが、アイディード派とマハディー派の参加が多数で、ソデレ和平会議で保たれていた氏族間のバランスはカイロ会議では維持されず、カイロ合意はハウィエ勢力に有利なものになった。ハウィエ勢力の撤退を求めているリバーライン地域のレウイン氏族、北部のダロッド・マレハン氏族はカイロ合意から離脱した。ソデレ和平会議はボサツソにおける国民和解会議の準備会合としての位置づけがあったが、カイロ会議の結果への不満から、ボサツソにおける国民和解会議にはいたらず、ソデレ和平プロセスは失敗した。この失敗は、「アラブ・イニシアティヴ」が、ソマリアに対して、「他の諸国よりもソマリアを配慮している」ことを強調しようと、自らのイニシアティヴに固執したことに問題があった (Nyut Yoh [2003: 90])。

(3) アルタ和平プロセス (1999～2002年)

IGADは、1998年10月に、和平プロセスの復活のための委員会を設置した。同委員会の任命により、エチオピアはソマリアの和平プロセスを主導し、ジブチもコミットメントを表明した。とりわけジブチのゲレ (Ismail 'Omar Geelle) 大統領は、ジブチ合意後のソマリアの混乱以来隣国の紛争解決を強く望み、ソデレ後の和平に熱心に取り組んだ。その方法は、アディス・アベ

バ、ソデレと異なり、武装勢力中心の和平からソマリアの「市民社会」を主体とした和平を目指すものであった。

1999年11月、IGADの首脳会議において、ジブチは、ソマリアの武装勢力を交渉の主体とはしないことについて支持をとりつけるとともに、ソマリア内外と幅広い協議を展開した。西側諸国やアラブ連盟諸国、周辺諸国の支持も得る努力をした。2000年5月には、ソマリアの長老を集めた会合を開いて、協議を行った。ビジネス関係者も例外ではなかった。

アルタ和平プロセスは、ジブチのアルタで、2000年5月から5カ月間にわたって行われた。ソマリアから長老や伝統的な指導者など2000人の代表が参加し、さらに1500人のオブザーバーがソマリア各地から参加した。代表は伝統的な氏族を基礎としており、100人の女性も参加した。

「市民社会」とは何を意味するのかわからないものは、アルタは、「市民社会」による「和平プロセス」を創出しようとした。ここで、「市民社会」とは、実際の参加者から考えてみると、さまざまな氏族、社会集団を含めたものと想定され、長老、宗教学者、知識人、芸術家、女性が「代表」となって集まった。さらに、多くの国外にいるソマリ人、テクノクラート、知識人、かつての政治家などをジブチに招き、協議を経て「和平プロセス」を促していった。アルタ和平プロセスは武装勢力を排除してはいなかったが、「代表」として適切とはみなされていなかった (Lewis [2002: 292])。

6月には、移行国民憲章 (Transitional National Charter) が採択され、8月には245人から成る国民移行議会 (Transitional National Assembly: TNA) を結成し、アブドゥルカシム・サラド・ハッサン (Abdulqasim Salad Hassan) が61%の支持を得て暫定大統領に選出された。

ジブチは、国家形成に関し、領土の変更、独立を OAU の原則に鑑み適切でないという立場であった。そのため移行国民憲章は、将来の国家の形態について即座に決定するのではなく、伝統的な氏族の権限配分を尊重した「ブロック建築」 (building-block) 様式を方針としている (Woodward [2004: 473])。2002年にハッサン新暫定政権が発足し、2003年8月を期限とした。

ハッサン暫定大統領は、会議後、さまざまな派閥との「国民和解」に取り組んだが、マハディー派、アイディード派をはじめとする、アルタ和平に反発する武装勢力の支持を得ることができなかった。アルタに集まった「代表」の多くは、旧バーレ派であったことも暫定大統領の支持を集めにくいものにしていった。ハッサン暫定大統領自身も、バーレ大統領の熱心な支持者であり、内務大臣の職にもあった（Lewis [2002: 294]）。暫定政権は、11カ月で幕を下ろすことになる。アルタ和平プロセスで短命ではあったが暫定政権の発足が可能となったことは部分的には和平の成功ともいえるかもしれない。アルタ和平に集まった2000人の「代表」はコミュニティを代表していたかどうかとも検証しなければ定かではない。アルタの意図した「市民社会」による暫定政権の内実は疑わしいという批判も存在する。アルタでは、正統性の付与のために、市民代表の在り方が鋭く問われたのである。

(4) エルドレ＝ナイロビ和平プロセス（2002～04年）

アルタの挫折後、ケニアを仲介としてIGADの和平プロセスがケニアのエルドレおよびナイロビにおいて開始された。和平プロセスは、一転して、武装勢力代表者を募って行われた。2002年10月27日、22の派閥は、「敵対行動の停止とソマリア国家再建の組織と原則に関する宣言」を採択した。2002年12月13日付安保理文書にも再録された宣言の内容は、(1)連邦主義に基づく憲法の起草、分権主義、個人やグループの保護と代表制を確保、(2)敵対行為の停止、(3)支援物資への安全なアクセス、(4)和平プロセスの成果の保証、(5)テロリズムとの戦い、(6)宣言の履行監視をIGAD、AU、国際社会に求める、というものである（S/2002/1359）。2004年8月には、ナイロビにおいて、暫定連邦議会が発足し、2004年10月には、選挙が行われ、プントランドの代表で、ダロッド氏族出身、エチオピアの支持するアブドゥラヒ・ユスフ（Abdullahi Yusuf Ahmed）が暫定大統領に選出された。暫定大統領は軍閥出身であるが、新首相にはハウイエ氏族で民間知識人であるアリ・モハメド・ゲディ（Ali Mohamed Gedi）が新首相に任命された。大統領らは2009年に予定されている

総選挙までの5年間を任期としている。2005年1月にゲディ首相のもと暫定内閣の閣僚が決まり、2005年2月に閣僚がナイロビからモガディシュ入りをした(IRIN)。ユスフ暫定政権は、モガディシュ入りにあたり、ソマリアの武装勢力の武装解除、軍や警察への再編を最重要課題としており、国連とAUにPKOの派遣を要請している。アイディード派も暫定大統領を認めているが、国連などのPKOの受け入れには消極的である(『毎日新聞』2004年12月4日付朝刊)。また、ソマリ人は、IGADの兵力提供を歓迎するが、エチオピア、ジブチ、ケニアからの兵力の提供は拒否しているという。AUと国連は、PKOの派遣に応ずる方針を固め、AUの決定によりIGADも兵力を送る方針を決め、ジブチ、エチオピア、スーダン、ウガンダも兵力提供を申し出たと伝えられる。AUは、2005年2月7日付声明で、ソマリアの暫定移行政権の治安支援のためにIGADの平和支援ミッション(Peace Support Mission)を送ることを容認(authorize)し、AUが兵力の訓練を含めた支援を行うとしている。

このように、ソマリアの和平調停は、数々の国際介入が政策的な連続性を欠き、安定したものとなっていない。ソマリア和平への国際介入の在り方について、以下、主要な3点をとおして批判的な分析を加えたい。それは、(1)国際介入が和平環境に与えた負の効果、(2)ボトムアップとトップダウンの和平アプローチの混在、(3)多国間主義の問題、である。

第3節 ソマリア和平への国際介入の問題点

1. 和平環境に与えた負の効果

ソマリアでの人道援助は、短期的には一定の人命の救済を果たした。一方で、ソマリアへの人道的介入に対し、短期の緊急人道援助が武力紛争をかえって悪化、長期化させ、結果的には人道状況に悪影響を与えたとする見解が、

実務家や研究者から出されている (Natsios [1997], Anderson [1999], Gundel [2002])。

第1の問題は、人道援助の「内戦への利用」である。ソマリアの場合には、配給物資が紛争当事者や武装勢力によって内戦目的に転用されたことが問題となった。略奪、盗難、輸送のための横流し、あるいは護衛代として武装勢力の手に渡った援助物資は、武装勢力の糧食や換金による軍事資金となった。被災者のための援助物資の割合が減り、紛争が激化するというディレンマに陥ったのである (Gundel [2002], 上野 [2001: 582-583])。また、援助物資の配送の拠点となるモガディシュ空港と港湾の支配をめぐって、アイディード派とマハディー派との大規模な戦闘となった (上野 [2001: 577])。

第2の問題として、被災者の人道援助物資依存という問題である。ソマリアの穀物価格は、支援物資の提供後下落し、農業生産者は援助物資に依存を強めた。とりわけ、UNITAFの希望回復作戦で、無料の食糧が流通し、ソマリアの農業生産競争力を低下させ、多くの農民の反発を買った。援助物資依存の生活を継続し、戦争の早期解決よりも継続を望む人々を増やしたため、戦争の長期化の一因となったとされる (Natsios [1997])。問題の回避策として、支援物資の転用を避けるために商品価値の低いソルガムに物資の内容を変更し、また売却を避けるための給食活動が行われた。

上野 [2001: 583] は、UNITAFの役割として人道援助が武装勢力依存から脱却させた効果を認識しつつも、UNITAFがディレンマの最大原因である武装解除を達成しなかったことを問題にした。UNITAFが武装解除をさせたことで、武装勢力が武力によって生存する条件をかえって整えてしまった。その結果として停戦が成立せず、和平プロセスが進まないという結果を生んでいるといえる。

UNOSOMやUNITAFの介入は、ソマリアの中南部に集中して行われてきた。皮肉なことに国際介入のなされなかった北部において、ローカルなレベルの伝統的な宗教的指導者の紛争解決様式のもとで和平が構築され、社会秩序が保たれるという状況が起きている (Lewis [1993: 2])。北西部の旧イギリス

ス領ソマリランド、北東部のプントランドがその例である。地域レベルでは、少なくとも、氏族を中心としたボトムアップ方式の和平が成立しつつあるといえる。

2. 和平アプローチの混在

ソマリアへの国際介入の不成功の要因として、持続的な和平プロセスの相次ぐ挫折の問題がある (Boulden [2001])。これは、数々の国際介入が和平に対して混乱した取り組みをしてきたことに主原因があろう。

ソマリアの和平プロセスは、アフリカの角域内諸国および IGAD、国連の UNOSOM により担われた。1992年のジブチ合意から2002年のエルドレ=ナイロビ和平まで、10を超える数の和平が行われた。そこでは、誰を和平の「担い手」とするかについて和平プロセス間の政策内容の一致や連続性がないことは明らかである。もしくは、同一の和平合意の実施において、合意内容と実際の実施のアプローチに混乱を来してもいた。

ソマリアでの和平アプローチは、大きく二つに分けて理解することができる。第1は、トップダウン方式で、武装勢力を中心とするアプローチであり、第2は、長老や地域の指導者、市民社会を中心とするボトムアップ方式である。第1のアプローチは、国連、エチオピア、ケニアが代表的であり、第2のアプローチは、ジブチ、スウェーデンの LPI に典型的である。武装勢力を当事者とする第1のアプローチは、外部者の意向を受けてトップダウンで短期に国家建設を行おうというアプローチでもあり、第2のアプローチは、ボトムアップを外部者が促すアプローチといえよう。全国レベルの国家形成についてだけでなく、地方および地域評議会の構成をめぐるでも、この二つのアプローチが競合した。

UNOSOM I でサヌーンがとったのはボトムアップ方式であった。アデイス・アベバ和平合意は、基本的に短期的決着をめざすトップダウン方式の武装勢力中心の合意であったが、ボトムアップ方式での人々の和平への参加の

プロセスをも完全に排除してはいなかった。しかしながら、それは、単なる文書上のリップサービスにすぎないものでもあった。サヌーンが辞職した後の国連とアメリカ主導の多国籍軍の対応は、ボトムアップ方式を忘却していた。カルドー [2003: 197-205] は、「戦闘当事者間の交渉により解決をめざす」トップダウン方式が、国際社会の支配的なアプローチであるとし、アメリカ軍到着後のアイディード将軍とマハディー暫定大統領とのモガディシュ分割交渉について批判し、「犯罪者であるかもしれない人々にすら一種の公的正統性を与える」危険性を述べている。

カルドーは、ソマリランドが、地域の長老たちによる交渉が積み重ねられ平和状態を確立したことにふれ、「市民社会」、「市民勢力」を重視したボトムアップ方式による和平を評価している。しかしボトムアップ方式も問題を抱えていた。ボトムアップ方式がコミュニティを土台にしたLPIやWSP (War-torn Society Project) といったNGOの方式もあれば、氏族集団中心のボトムアップ方式もある。たとえば、アルタ和平プロセス当時のIGADの枠組みは、「市民社会」主体のボトムアップ方式であったが、地域において氏族中心のボトムアップ方式で一定の和平を達成したソマリランドやプントランドは、アルタ和平プロセスに参加していない。ボトムアップ方式であっても、最終的にアルタ和平が目指す統一ソマリアという方向は変更しがたく、和平の目標にソマリランドなどは躊躇があったためである¹⁰⁶。

ソマリア和平でトップダウン方式とボトムアップ方式が今も混沌とするなかで、問題は、どちらかに決めることなく、双方を結びつけることの必要性ではないか。ボトムアップ方式で、コミュニティレベルの和解と和平に取り組むNGOは重要な仕事をしているが、国家の政権づくりといった上のレベルでの和平への橋渡しをしてはいない。UNOSOM Iの一時期を除き、国連やソマリア隣国の3国のうちのエチオピア、ケニアが主たる和平達成のためにとってきたトップダウン方式は、地域やコミュニティと連動した和平の構築ができていない。ソマリアにおいて、トップとボトムの間層として両者を有機的に結びつける中間的指導者（たとえば長老、宗教的指導者、ソマ

リア知識人など)をどのように育てていけるかは、今後の重点課題であろう。

誰がソマリアにおいて正統な統治の「担い手」とみなされていくべきか。その「担い手」の決定は、ソマリアの各地域の人々の平和へのプロセスへの参画によるとともに、「担い手」となる者の必要条件として、国際法のルールを含めた法の支配を尊重することは必須であろう。和平プロセスをみる場合、多く採用されたトップダウン方式では、武装勢力を和平の当事者とした。が、そのことで、武装勢力が正統な代表のようにみなされ、暴力的な犯罪行為を不問にする危険性が指摘された。もっとも、ソマリアにおいて武装集団が、支持基盤の氏族に対して生存と安全を保障するある種の「市民社会」としての機能を果たしているともいえるのだが、私的な力による秩序の維持は、法の支配に基づく国家の形成において決別されなければならない。事実上ソマリアで紛争解決や安全の提供をするのは、長老や宗教的指導者だといわれるが、武装勢力の力による支配が暴力や犯罪とは無縁の地域本来のそうした和平の構築を阻害しているともいえる。国際法上の犯罪に無縁の人々の権利を保障することは、人間の安全保障の観点から、重要である。いったん、和平の担い手とされた人々も、過去に国際法上の犯罪が懸念される場合には、事後的にでも裁判や和解などによる決着がつけられなければならないだろう。和平プロセスにかかわる外部者は、その点を明確に見定めるべきである。ソマリア和平への国際介入、それらは多くの場合、十分なものでないにしても、原則や見通しについての不統一が長期的な和平を阻害することを認識しなければならない。

また、ボトムアップ方式であるアルタ和平プロセスは、「市民社会」を当事者の主体としたことを記述した。が、そこに集まった「代表」たちは、多くのものが期待したように、果たして「正統な当事者」であったかには、やはり、問題が残された。ここでも、誰が人々の代表かという、代表性の基盤を、可能なかぎりソマリア全土にわたる多様な地域や集団に求めなければならないことがわかる。

統治運営の正統な運営方法とは何か。その条件として、アナン事務総長

(Annan [1998: para.12]) がいうように、「勝者独占」(winner-take-all) にならない政治運営が和平プロセスを通じて醸成されるかどうかが鍵である。国家権力から利権性の要素をできるだけ排除するために、権力分立や、民主制を取り入れた形での統治機構や憲法ほかの国内法の制定が望まれる。そのことが、国家という公的権威への信頼の醸成につながるだろう。

国家の形態についての最終的な選択はソマリア人民にゆだねられるべきである。統一ソマリアという中央集権型の国家を念頭においたような一方的な国際介入がなされることは問題であり、提起されている連邦制など国内からのまさにボトムアップによる和平提案を尊重することが、必要である。一方的で、短期的安定を目指した外からの和平は、長期的に持続しないことは、ソマリアの14年間で物語っている。

3. 多国間主義の問題

破綻国家という弱い国家の登場、新しい介入主義を取り込んで展開をみせている人間の安全保障の議論は、介入する側の国際社会がどのような動機と論理で、いかに人々の生命を危うくする事態にかかわることができるのか、という問いであった。主権国家の極端な機能麻痺とそれにとまなう人間の不安全を、多国間主義によって代替するべき責任をもつのだという、介入への責任論が人間の安全保障の議論でも意図されている。多国間主義の主役である国連は、地域機構、準地域機構にその役割の分担を求めている。地域機構、準地域機構は、政治的意思はあってもそれに応える基盤は十分ではない。

ソマリア和平への国際介入とその混乱を通じて見えてきたことは、多国間主義の問題そのものでもある。多国間主義は、多国間協調を主眼としている。それは、責任の押し付け合いのためのものではない。むしろ、国益の抑制であり、政策を共通の法的ルールや政策において一致して行動することに、行動の正統性が見いだされる。本来の多国間主義は、覇権や多極主義の争いの場でもない。多国間主義が、政策の不整合をもたらしてはならない。そのよ

うな国際介入は、正統性なき国際介入だといえよう。

「破綻国家」ソマリアにおいて、人間の安全保障型と形容される PKO も、一貫した、かつ、継続的な、さらに、武装解除を含めた大規模な国際統治を念頭におかなければ、不可能なことであった。そして、それを同意に基づいて行うことが望ましい形であった。また、エチオピア、ケニア、ジブチの隣国3国を仲介者とした IGAD の和平も功を奏していない。多国間の非協調と長期的視野をもたない政策の弊害がそのことを助長していたとすれば問題である。国際介入は、人間の安全保障委員会のいうように、諸国間の、分野間の、そして当事者である人々との協調と信頼関係のもとになされること、しかも、それを国際社会の責任として行うことが、必要である。とすれば、ソマリアにおいても、多国間主義の見直しが求められている。さまざまな政策の協調、調整役として、国連は、中心的役割を負うべきである。

結 び

ソマリア内戦は、国家の破綻がソマリアに対する介入の理由になった。国連の介入の端緒は、ソマリアでの「人間の悲劇」に対する人道的対処と、国家建設への対応が国際社会の責任であるとする最初のケースであった。大泉[2000]によれば、ソマリアへの介入は、人間の安全保障型の介入であったとも評される。

では、実際に国際介入は人間の安全保障を確保することができるのか、できるとすればどのような条件が必要か。この問いに対し、本章は、破綻国家ソマリアの事例から、解答を探ろうとした。とりわけ破綻国家における国家蘇生の鍵となりながら、持続することのない、ソマリア和平プロセスを検討の中心においた。

明らかにされたことは、以下の諸点である。第1に、ソマリアへの初期の国際介入において主たる目的とされた人道的介入は、人道性を掲げながらも

内戦状況では中立ではありえず、戦闘を激化させ、長期的な和平の環境を失わせた。第2に、和平プロセスへの近隣諸国の介入は、トップダウン方式とボトムアップ方式の2種類を見いだすことができるが、介入者側の政策の不一致があり、相互に和平プロセスの「担い手」の正統性を見失わせた。第3に、人間の安全保障確保のための国際介入は、多国間主義を基調としているが、複数の多国間介入主体がかかわるなかで、統一された政策が不在のまま、加盟国の意図や事情が優先された。

ソマリア和平の文脈では、実際の国際介入が和平への統一した戦略を欠いたため、国家形成を進められず武装勢力の拡大を許し、暴力や犯罪とは無縁の大部分の人々の人間の安全保障を確保できていないと結論できる。国際介入による国家形成のための和平合意のたびに戦闘の激化を呼び、国家形成が平和の構築に結びつかないのである。むしろ、国際介入主体が相当数かわることによって、介入主体と介入される側に、多くのパトロン＝クライアント関係が生まれ、介入者をクライアントの安全を保障する代替国家とみたてたような、分断された状況を創出していると考えられる。国際介入は、「保護する責任」により破綻国家への国際的関与を行いうる規範枠組みを見いだしつつあるが、介入の効果は紛争の長期化をむしろもたらしているというディレンマが明らかになった。こうしたディレンマを避ける、もしくは最小限度とする国際社会の「責任」もまた、人間の安全保障の観点からは問われなければならないだろう。

では、国際介入が人間の安全保障の確保を可能にするためには、どのような条件が必要か。ソマリアにおける和平の文脈では以下のことがいえる。

人間の安全保障委員会 [2003: 58] が保護する責任を国際社会が遂行する際、「包括的な取り組み」、「単一の戦略的枠組み」としてあげた点との関連で、国際介入にあたっての政策と活動の統合は必須である。しかしながら、国際介入の目指す目標は、具体的な統治制度の設計図でなければならない。すなわち、栗本 [2000: 14] の言葉を借りれば、「大多数に長期的利益をもたらすような、別の国家のヴィジョン」である。人間の安全保障委員会

[2003]の提示した、政治・社会・経済的自由といった再建のための重点項目からさらに踏み込んだ、具体的な国家制度の在り方が示されることが必要である。そうしたヴィジョンの実質は、公秩序の創成を条件とする。公秩序とは、ソマリア人民の安全、共存、生活の安定を可能とする公的空間のことである。公秩序は、ソマリアも慣習法上、また、国連加盟国として拘束され、従うことが強く求められている国際法の原則や諸規則も含めた法の支配に基づくものであることを思い起こす必要がある。国連が中心になり、地域の機構、準地域的機構との協力はもちろん、ソマリア人民の参画を得た形で、提案をなし、それに向けての同意をできるかぎり広くとりつけることが、介入者のできることである。その際に、トップダウン方式とボトムアップ方式の双方が連動する和平枠組みを創出することが望ましい。ソマリア人民共通の安全と権利を保障し、国際社会の一致した責任において実現される国家のヴィジョンを反映した和平への支持を、トップ、ボトム、中間的指導者のいずれにおいても得ること、そのヴィジョンを支持し実行しようとするものが、トップ、ボトム、中間的指導者を問わずソマリアにおける和平の正統な「担い手」となりえ、協調的に公秩序の再生に取り組みうるのである。隣国や国連や地域的、準地域的機関は、それを支えるため武装解除、治安維持を含めた大規模で一貫した統治支援を行う必要があるだろう。こうしたことが、ソマリア人民の安全を人間のレベルでも国家のレベルでも「保護する責任」となるであろう。

本章は、人間の安全保障を確保するための国際介入側に潜む問題に焦点をあて、ソマリアの事例を読み解いてきた。和平達成の阻害要因は、ソマリアの国内的要素も無視しえないであろう。国際関係の政治経済的な構造も関係する。ソマリアの問題は、当事者のなかだけに原因を見いだすことはできない。さらに、介入する国際社会の側の在り方に注意を向けるという視点がなければ、また介入する側にも問題の存続に加担する側面があるという認識がなければ、「保護する責任」は適切な処方箋とはなりえない。ソマリアの問題は、一方的な国際介入では介入に対する疑念を増幅し、和解プロセスを分

断する⁽¹⁷⁾。人間の安全保障を確保する具体的な制度とは何か。ソマリア和平の長期的国家制度形成のヴィジョンが、ソマリア人民の公秩序への一致した意思とともに形成され、そのヴィジョンの形成、コンセンサス形成、実現のいずれの段階においても、国際社会の一致した関与によって具現化されることが求められている。

〔注〕 _____

- (1) 「介入」(intervention)とは、第三者が間に割って入る、立ち入るなどの意味がある。本章で用いる、国際介入は、広くは域外の第三者による介入という意味である。本章で国際介入は、とりわけ新介入主義に立つ(内政不干渉原則を乗り越えようとする立場)多国間介入(multilateral intervention)を想定し、国際機構、地域機構、準地域機構それと連動して活動する非政府機構を通じた活動を指す言葉として用いる。‘intervention’の邦訳には、「干渉」と「介入」が用いられる。国際法上は、干渉(intervention)とは、他国の国内管轄問題への武力干渉をさし、武力を用いない合法的な「介入」(interference)とは区別される。本章では、「国際介入」(international intervention)を干渉も含めた広義な意味にとらえる。「国際介入」については日本では星野[2003]らによる研究が代表的である。本章では、その定義を参照しつつ、国際介入とは、「外部の主体(国家、国際機構、NGO)が、国内管轄とされる事項に対し、一定の目的のために、軍事的、非軍事的手段を問わず、国境を越えて実施する活動」であると定義する。
- (2) 納家[2003: 115]は、破綻国家について一定の定義が存在しないとしながらも、「一般的には一定領域とその住民に対する実効支配が認められず、そのためその領域住民の安全・生存が恒常的におびやかされている状態」として、政府の領域管理能力を第1に問題とした。さらに、政府破綻のみならず、経済・社会システム、さらに国民のアイデンティティの崩壊までを含む複合的な機能不全の現象ととらえている。ザートマン(Zartman ed. [1995: 1])は、破綻国家を、「権威(正統な権力)、法、政治的秩序が崩れ、再建を要する状態」だとしたうえで、経済的・社会的要素と政治的原因の関連性を重視し、「政治のみならず社会経済的な組織も機能せず、政府が正統性を失う状態」であるとした。いずれの論者も、今日のアフリカ、とりわけサハラ以南のアフリカにおいて国家の破綻もしくは弱体化が際だっているとす。本章は、ソマリアが破綻国家の典型例だとみる論をふまえながらも、時間の経過とともに、ソマリランド、プントランドなどで一定の社会秩序があり、ソマリア全土が機能麻痺を来しているわけではない点に注意を払っていく。

- (3) 国家安全保障と人間の安全保障の関係に関して、大芝 [2001] は、両者の高低に応じた場合分けを行い、四つの状況を明らかにし、類型化を行っている。大芝の理論的整理がソマリアにおける人間の安全保障の理解に有用であり、参照した。
- (4) 国家以外にも、超国家的な欧州連合 (EU) や NGO などさまざまな「安全共同体」が存在する点については、武者小路 [2003] を参照。武者小路は、グローバル化によって、インフォーマルな安全共同体が意味をもつことを強調しているが、アフリカにおけるアイデンティティ集団による武装化についても安全共同体の問題として論じている点は、ソマリア紛争を理解するのに有用である。
- (5) ソマリア内戦との関連では、アフリカの角の7カ国から成る IGAD が無視できない。

IGAD は、1986年に東アフリカ6カ国 (ジブチ、エチオピア、ケニア、ソマリア、スーダン、ウガンダ) が政府間旱魃開発機構 (Intergovernmental Authority on Drought and Development: IGADD) として設立し、1993年にエチオピアから独立したエリトリアが加盟した。初期には旱魃対策と経済協力を行うための緩やかな政府間機構であったが、1996年に改組新設された IGAD は、アフリカの角地域において経済社会開発のための唯一最大の障壁が武力紛争による域内の不安定であることを認識し、紛争への対応の機関となった (Mwaúra and Schmeidl eds. [2002: 31])。アフリカの角における武力紛争は、内戦や越境紛争があるが、国内の武装勢力への越境支援などは域内諸国政府の協力が紛争予防には不可欠であった。IGAD の紛争対応は、OAU と同様、国内問題不干渉、対話による解決である。政府間協力の目的は、経済協力の推進、食糧安全保障と資源の持続可能な開発などが掲げられるが (IGAD 設立条約第7条)、紛争予防・管理・解決 (conflict prevention, management and resolution: CPMR) は重点分野のひとつである。IGAD はソマリアとスーダンの内戦にも積極的に仲介を行ってきた。

- (6) 国家の政策レベルにおいても、1999年にはカナダとノルウェーが中心となり、人間の安全保障ネットワーク (Human Security Network) を12カ国で結成し、恐怖からの自由の側面を強調した政策を展開している。日本は、人間の安全保障を、欠乏からの自由に焦点をあてて、開発や外交政策に反映させている。
- (7) 本章で、人道的介入というときは、大規模な人権侵害状況に対して武力によって干渉を行う、人道的干渉 (humanitarian intervention) を指す。
- (8) 直接のきっかけとなったのは、1968年のビアフラ危機である。ナイジェリアから分離独立を目指したイボ族が、国内・国際的な支持を得られず孤立し、援助を絶たれ、未曾有の人道危機に陥った。新しい人道主義の系譜について

は、阿部 [2005] を参照した。

- (9) 興味深いことに、ICISS の報告書は、第一次ソマリア活動 (UNOSOM I) の指揮をとった当時の事務総長特別代表で現アフリカ問題担当国連事務総長特別顧問のモハメド・サヌーン (アルジェリア元外相) が、ギャレス・エバンス (元豪外相、国際危機グループ〈International Crisis Group: ICG〉会長) とともに共同議長を務めた。
- (10) ICISS の保護責任は、国連のハイレベル委員会報告書において、積極的にとりいれられている。ハイレベル委員会報告書は、イラクへの米英の攻撃にみられる安全保障における国連離れと加盟国の分断という事態を憂慮したものであり、人間の安全保障との関連はほとんど示されていない。単独行動主義をとるアメリカをいかに国連の枠組みに呼び戻すかという配慮も大きいとみられる。いずれの報告書も、国際社会において規範的な合意を得てはいない。しかし、ソマリアで示された、「人間の悲劇」への国連の対応について、新たな規範枠組みを提示し、ルワンダの失敗を繰り返さないという意図は双方に共通する。
- (11) 柴田 [2000: 16] によれば、ソマリアの氏族とは、父系を基礎にした血縁集団を意味する。氏族はもっとも大きな集団で、そこから枝分かれした支族、さらに最小集団をディヤ (補償集団) とよぶ。遊牧系の氏族が、ダロッド、イサック、ディル、ハウイエ、農耕系の氏族が、ラハンウェイン、ディギルである。氏族の系図は、Brons [2001: 18-19] を参照。
- (12) アメリカではこのガリ提案が出される 3 カ月ほど前の 1992 年夏ごろから国務省の対ソマリア政策に変化がみられた。1992 年の大統領選挙キャンペーンの最中にクリントン民主党候補からブッシュ政権のソマリア、ボスニアへの消極的態度を指摘されたこと、ソマリアの飢餓状況の深刻さを伝えるマスコミや人道状況への政府の無策に対する世論の批判への配慮から、任期終了間際のブッシュ大統領も消極姿勢を転ずることになったのである。国務省のなかに、ソマリア問題への対応を話し合う特別委員会が設けられ、その委員長となった国務副長官のイーグルバーガーは、ガリ事務総長を訪ね、アメリカ軍を湾岸方式でソマリアに提供する用意があることを伝えている (Boutros-Ghali [1999: 58])。
- (13) ソマリア・シンドロームは、その後、国連加盟国の PKO への要員派遣を躊躇させるきっかけとなり、ルワンダのジェノサイドへの不介入につながる。この不介入の事実が、人間の安全保障の最大の失敗といわれ、ソマリアの失敗よりも、さらに大きな犠牲をアフリカに強いたとされる。なお、アメリカのクリントン政権は、ソマリアの挫折により、1994 年に「アフリカ自身による問題の解決」を打ち出し、大統領決定指針 25 (PDD25) もソマリアへの介入が影響している。1997 年には、アフリカ危機対応イニシアティブとして、ア

- フリカの国自身がPKOの能力を高めるために、アメリカ軍による訓練と装備の支援をしている（青木 [2000: 36-37]）。
- (14) 2001年の『ソマリア版人間開発報告書』（UNDP [2001]）は、ソマリアの出生時平均余命47歳、5歳未満児死亡率22.4%、初等学校就学率13.6%、成人識字率17.1%であるとした。
- (15) この時点のアイディード派は、1996年8月に、モハマド・アイディードが死去したことから、息子のフセイン・アイディード（Hussain Aideed）がSNAを率いている。
- (16) 井上 [2003: 58] は、紛争当事者が停戦や平和を目的として交渉の席につくわけでは必ずしもないという、政治目標のありかを問題としている。
- (17) 9・11後のアメリカの反テロ戦争の弊害はソマリアにも及んでいる。アルタ和平プロセスの結果誕生した暫定国民政府は、アメリカのテロ対策により支援を受けることができなかった。アメリカは、ソマリアに対し、イスラム主義テロリスト集団「アル・イティハッド」の存在する国として、暫定国民政府を非難し、反対の立場をとった。一方、フセイン・アイディードは、テロとの戦いを掲げ、民主主義の擁護を唱え、反暫定政府の立場をとり、国際社会での認知を得、影響力を増大させた（栗本 [2003: 83]）。今後、アフリカの角において、反テロ戦争のもと一方的な介入が強まることは、和平プロセスにおいて大きな懸念材料である。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- 青木一能 [2000] 「アフリカにおける紛争問題のアクターの変遷とOAU」（『NIRA政策研究』Vol.13, No.6, 6月, 32-37ページ）。
- 阿部浩己 [2005] 「新人道主義の相貌—国内避難民問題の法と政治—」（島田征夫編『国内避難民と国際法』信山社）。
- 井上美佳 [2003] 「アフリカの紛争と国連—ソマリアの事例をもとに—」（『海外事情』〈拓殖大学海外事情研究所〉51(11), 11月, 47-65ページ）。
- エヴァンズ, ポール（和田賢治訳）[2004] 「人間の安全保障をめぐるアジアからの視座—保護責任とは何か—」（佐藤誠・安藤次男編『人間の安全保障—世界危機への挑戦—』東信堂）。
- 大泉敬子 [1997] 「ソマリア内戦に対する国際連合の介入—伝統的PKOと多国籍軍—」（『国際関係学研究』〈津田塾大学〉第24号, 75-91ページ）。
- [2000] 「ソマリアにおける国連活動の『人道的干渉性』と国家主権とのかわり—『人間の安全保障型平和活動』への道—」（『国際法外交雑誌』第99

巻第5号, 12月, 1-40ページ)。

大芝亮 [2001] 「人間の安全保障と人道的介入」(勝俣編 [2001])。

勝俣誠 [1997] 「フェイルド・ステイツ」(『世界』第634号, 4月, 222-225ページ)。

——編 [2001] 『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。

上野友也 [2001] 「緊急人道支援のディレンマに関する一考察—ソマリア・ボスニア・ルワンダにおける武力紛争の事例を中心に—」(『法学』〈東北大学〉第65号, 555-590ページ)。

カルドー, メアリー (山本武彦・渡辺正樹訳) [2003] 『新戦争論—グローバル時代の組織的暴力—』岩波書店 (Mary Kaldor, *The New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*, Stanford University Press, 1999)。

川端清隆・持田繁 [1997] 『PKO 新時代—国連安保理からの証言—』岩波書店。

栗本英世 [2000] 『『エスニック紛争』の理論と現実—アフリカを中心に—』(『国際問題』第483号, 6月, 2-14ページ)。

—— [2001] 「ソマリア」(総合研究開発機構〈NIRA〉・横田共編 [2001])。

—— [2003] 「9・11事件とアフリカーソマリアとスーダン—」(『地域研究論集』Vol.5, No.1, 2月, 82-85ページ)。

佐藤誠 [2004] 「人間安全保障概念の検討—重層の逆説—」(佐藤誠・安藤次男編『人間の安全保障—世界危機への挑戦—』東信堂)。

柴田久史 [2000] 「なぜ、ソマリアは国家が崩壊したのか」(『NIRA 政策研究』Vol.13, No.6, 6月, 16-19ページ)。

総合研究開発機構 (NIRA) ・横田洋三共編 [2001] 『アフリカの国内紛争と予防外交』国際書院。

滝澤美佐子 [2001] 「ソマリアと人道的介入」(日本国際連合学会編『人道的介入と国連』国連研究第2号, 国際書院)。

中部高等学術研究所共同研究会 [2004] 「第10回 人間の安全保障委員会最終報告書について」中部高等学術研究所。

西海真樹 [1994] 「人道的救援権の提唱」(『熊本法学』第81号, 11月, 1-52ページ)。

人間の安全保障委員会 [2003] 『安全保障の今日的課題』朝日新聞社 (Commission on Human Security, *Human Security Now*, Commission on Human Security, 2003)。

納家政嗣 [2003] 『国際紛争と予防外交』有斐閣。

ハインリッヒ, ウォルフガング [1997] 「草の根からの平和の構築—ソマリアのライフ・アンド・ピース・インスティテュートの取り組み—」(『NIRA 政策研究』Vol.10, No.1, 6月, 30-33ページ)。

星野俊也 [2003] 「人道危機と国際介入：総論」(広島市立大学広島平和研究所編『人道危機と国際介入—平和回復の処方箋—』有信堂)。

武者小路公秀 [2003] 『人間安全保障論序説—グローバル・ファシズムに抗して—』
国際書院。

UNDP (国連開発計画) [1994] 『人間開発報告書1994』国際協力出版会 (UNDP,
Human Development Report 1994, Oxford University Press, 1994)。

〈外国語文献〉

Ajulu, Che [2004] “The reasons for failures in the reunification of Somalia,” *Africa
Insight*, Vol.34, No.1, March 2004, pp.76-80.

Anderson, Mary B. [1999] *Do No Harm: How Aid Can Support Peace— or War*, Boulder
and London: Lynne Rienner Publishers.

Annan, Kofi A. [1998] The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and
Sustainable Development in Africa, Report of the Secretary-General, UNDOC.
A/52/871-S/1998/318, 13 April 1998.

—— [1999] *The Question of Intervention: Statements by the Secretary General*, United
Nations.

—— [2000] “We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century,”
Presented to General Assembly by Secretary-General.

Boulden, Jane [2001] *Peace Enforcement: The United Nations Experience in Congo,
Somalia, and Bosnia*, Westport, Connecticut, and London: Praeger.

Boutros-Ghali, Boutros [1992] An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy,
Peacemaking and Peace-keeping, Report of the Secretary-General, UN Doc.A/
47/277-S/24111, 17 June 1992.

—— [1999] *Unvanquished: A U.S.- U.N. Saga*, London: I. B. Tauris.

Brons, Maria H. [2001] *Society, Security, Sovereignty and the State in Somalia: From
Statelessness to Statelessness?*, Utrecht: International Books.

Bryden, Matt [2004] “Somalia and Somaliland: Envisioning a Dialogue on the Question
of Somali Unity,” *African Security Review*, 13(2), pp.23-33.

Burgers, Stephen F. [2001] *The United Nations under Boutros Boutros-Ghali
1992-1997*, Lanham, Maryland, and London: The Scarecrow Press.

Clarke, Walter and Jeffrey Herbst [1997] *Learning from Somalia: The Lessons of
Armed Humanitarian Intervention*, Boulder: Westview Press.

Deng, Francis M. [1995] “State Collapse: The Humanitarian Challenge to the United
Nations,” in Zartman ed. [1995].

—— ed. [1996] *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Washing-
ton, D.C.: The Brookings Institution.

Evans, Gareth and Mohamed Sahnoun [2002] “The Responsibility to Protect,” *Foreign
Affairs*, Vol.81, No.6, November/December 2002, pp.99-121.

- Gundel, Joakim [2002] "Humanitarianism and Spoils Politics in Somalia," in Monica Kathina Juma and Astri Suhrke eds., *Eroding Local Capacity: International Humanitarian Action in Africa*, Uppsala: The Nordic Africa Institute.
- Heinrich, Wolfgang [1997] *Building the Peace: Experiences of Collaborative Peacebuilding in Somalia 1993–1996*, Uppsala: Life and Peace Institute.
- High-level Panel [2004] "A More Secure World: Our Shared Responsibility," Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A/59/565, 2 December 2004, United Nations.
- Hirsch, John L. and Robert B. Oakley [1995] *Somalia and Operation Restore Hope: Reflection on Peacemaking and Peacekeeping*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- ICISS [2001] *The Responsibility to Protect: The Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: International Development Research Centre.
- Juma, Monica Kathina and Astri Suhrke eds. [2002] *Eroding Local Capacity: International Humanitarian Action in Africa*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Lewis, I. M. [1993] "Misunderstanding the Somali Crisis," *Anthropology Today*, Vol.9, No.4, August 1993, pp.1–3.
- [2002] *A Modern History of the Somali*, Oxford: James Currey, Hargeisa: Btec Books, Athens: Ohio University Press..
- Little, Peter D. [2003] *Somalia: Economy Without State*, Oxford: James Currey, Hargeisa: Btec Books, Bloomington: Indiana University Press.
- Mayall, James ed. [1996] *The New Interventionism 1991–1994: United Nations Experience in Cambodia, Former Yugoslavia and Somalia*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Menkhaus, Ken [1997] "International Peacebuilding and the Dynamics of Local and National Peacebuilding in Somalia," in Walter Clarke and Jeffrey Herbst eds., *Learning from Somalia: The Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, Boulder: Westview Press.
- [2003] "State Collapse in Somalia: Second Thoughts," *Review of African Political Economy*, No. 97, pp.405–422.
- Mwaúra, Ciru and Susanne Schmeidl eds. [2002] *Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa*, Lawrenceville, NJ, Asmara, Eritrea: The Red Sea Press.
- Natsios, Andrew S. [1997] "Humanitarian Relief Intervention in Somalia: The Economics of Chaos," in Clarke and Herbst [1997].
- Nyuot Yoh, John G. [2003] "Peace Processes and Conflict Resolution in the Horn of

- Africa,” *African Security Review*, 12(3), pp.83-93.
- Paffenholz, Thania [2003] *Community-based Bottom-up Peacebuilding: The Development of the Life and Peace Institute’s Approach to Peacebuilding and Lessons Learned from the Somalia Experience (1990-2000)*, Uppsala: Life and Peace Institute.
- Sahnoun, Mohamed [1994] *Somalia: The Missed Opportunities*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- UN [1995] *The Comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Operation in Somalia (UNOSOM) April 1992-March 1995*, Lessons Learned Unit, Department of Peacekeeping Operations, United Nations.
- [1996] *The United Nations and Somalia 1992-1996*, New York: United Nations Publications.
- UNDHA [1996] Consolidated Inter-Agency Appeal for Somalia, 1996/97, Geneva: UNDHA
- UNDP [1998] *Human Development Report Somalia*, Nairobi: UNDP Somalia.
- [2001] *Human Development Report Somalia*, Nairobi: UNDP Somalia.
- UNOCHA [1999] Consolidated Inter-Agency Appeal for Somalia, Geneva: UNOCHA.
- [2001] Consolidated Inter-Agency Appeal for Somalia, Geneva: UNOCHA
- Woodward, Peter [1998] “Somalia,” in O.W. Furley and R. May eds., *Peacekeeping in Africa*, Aldershot, Brookfield, Singapore, and Sydney: Ashgate.
- [2004] “Somalia and Sudan: A Tale of Two Peace Processes,” *The Round Table*, Vol.93, No.375, July 2004, pp.469-481.
- World Bank [2002] *Somalia: Socio-economic Survey 2002*, Washington, D.C.: World Bank.
- Zartman, I. William ed. [1995] *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.

〈インターネット〉

国連ホームページ <http://www.un.org>

国連ソマリアホームページ <http://unsomalia.ne>

IRIN: <http://www.irinnews.org>