

## 第4章

# 紛争が強いる人口移動と人間の安全保障

——アフリカ大湖地域の事例から——

武内 進一

### はじめに

人間の安全保障がいかなる概念であるかについての議論は絶えないが、紛争によって移動を強いられた人々の安全保障がそのなかで重要な位置を占めることについては、大方の賛同が得られるだろう。1990年代に人間の安全保障という概念が主として国際機関によって用いられ、流布していった背景には、アフリカをはじめとする発展途上国で紛争——とりわけ国内紛争——が頻発し、それによって移動を余儀なくされる人々が顕著に増大した事実がある<sup>(1)</sup>。彼らの存在は、安全保障に関する従来の認識枠組みに大きな問題を投げかけた。

国家を単位とする伝統的な安全保障の考え方（国家の安全保障）では、国家がその成員の安全保障に全面的責任を有する。したがって、紛争によって国外への移動を余儀なくされた人々は、国家（祖国）の保護を期待できない。さらに問題なのは、国内紛争で引き裂かれた国家は、そもそも国民の安全保障する能力や意志に欠けるということである。避難民の移動が国内にとどまっている場合でも、こうした国家は彼らの保護を十分に行いえないのが普通であり、逆に国家が紛争の当事者となって人々を迫害する側に回ることも

しばしばである。紛争によって移動を強いられた人々の保護を考えるためには、国家の安全保障という考え方だけでは対処できず、国際社会の介入や諸国家間の負担の分担を考えざるをえない。ここに人間の安全保障という新たな概念を導入する正当性が存在する。事実、人間の安全保障をめぐる幾多の議論では、概念の妥当性、必要性を示すために、必ずといっていいほど難民や国内避難民の例が引かれてきた<sup>(2)</sup>。

論理的にはそのとおりであろう。しかし、現在のところ、人間の安全保障に関する議論の多くは概念の解説や規範論にとどまっており、紛争による強制移動の実態が十分論じられていない。その結果、移動を強いられた人々の安全保障のために、どのような努力が払われてきたのか、またそこで何が問題になってきたのかといった具体的な論点は必ずしも明確になっていないように思われる。難民は単に保護されるだけの客体ではなく、政治的なアクターであり、紛争を生み出す原因にもなってきた。難民のこうした側面にどう対応するのかといった議論を避けていては、人間の安全保障という概念も空虚なキャッチフレーズで終わってしまうだろう。

本章では、こうした議論の欠落を埋めるため、アフリカ大湖地域の具体的な事例に立脚しつつ、紛争によって移動を強いられた人々の安全保障について考察する。アフリカ大湖地域では、紛争が人々に移動を強い、それがまた紛争の原因となるという連鎖的な関係がみられ、そこでの現実はこの問題をめぐる論点を明確に映し出す。以下では、次のような順序で議論を進めることとする。まず、紛争が強いる人口移動に関して、人間の安全保障論のなかでいかなる議論がなされてきたのかを第1節で整理する。第2節では、アフリカ大湖地域における紛争と強制的人口移動の歴史を概括し、それがどのような文脈で問題になったのかを整理する。第3節では、こうした事態に対して国際社会がこれまでどのように対応してきたのか、それによっていかなる問題が生まれたのかを検討する。以上を踏まえ、結びにおいて、大湖地方の紛争と人口移動をめぐるこれまでの経験からどのような知見が引き出せるかをまとめる。

## 第1節 紛争が強いる人口移動と人間の安全保障論

紛争によって移動を強いられた人々の問題は、人間の安全保障をめぐる主要な議論のなかでどのように扱われてきたのだろうか。ここでは、この点を国際的に大きな影響力をもった二つの報告書（UNDP [1994]、人間の安全保障委員会 [2003]）を例にとって検討しよう。

人間の安全保障概念が広く流通する契機になったとしてしばしば引用される国連開発計画（United Nations Development Program: UNDP）の報告書（UNDP [1994]）においては、移動を強いられた人々の安全という問題が占める位置は大きくない。この報告書はコペンハーゲンでの「社会開発サミット」を翌年に控えたタイミングで公刊され、人間の安全保障概念はそこに向けた新しい開発パラダイムの提唱という文脈で用いられた。したがって、それは「豊かな国の人間にも貧しい国の人間にも関係する」概念であり、対象としては「世界的な大事件の恐怖よりも日常生活の不安」が重視された（UNDP [1994: 3]）。人間の安全保障の構成要素として「欠乏からの自由」とともに「恐怖からの自由」があげられ（UNDP [1994: 24]）、民族紛争が地域社会（コミュニティ）の脅威として指摘されるなど、UNDPの本来の守備範囲にとどまらない議論が展開されているとはいえ、重心がやはり「開発」にあることは明白である。

人間の安全保障を章題に掲げた第2章で、それに対するグローバルな脅威として具体的に列挙されているのは、抑制なき人口増加、経済的機会の不公平、過度な国際人口移動、環境の悪化、麻薬生産と取引、国際テロ、などである（UNDP [1994: 34]）。発展途上国で頻発する武力紛争については論及されるものの分析は行われず、難民問題に関しては国際人口移動との関連で若干触れられるにすぎない。この報告書において人間の安全保障は、発展途上国に固有の状況を念頭においたものではない。人口移動（難民、移民）に関する記述を読むかぎり、中心的論点に据えられているのは、発展途上国の開

発が頓挫したときに先進国に波及する“insecurity”であるように思われる。途上国の紛争によって移動を強いられた人々の安全を保障するという問題意識は、この報告書においては希薄だったといえよう。

人間の安全保障委員会〔2003〕は、UNDPの報告書からほぼ10年を経て発表された。この報告書の作成には人間の安全保障概念を重視する日本政府が深くかわり、国際的な有識者が名を連ねた委員会の手によって出版された<sup>(3)</sup>。日本政府の考え方がとくに色濃く反映されている可能性は否定できないが、さしあたりこの段階での人間の安全保障をめぐる多様な考え方の最大公約数とみなして差し支えないだろう。報告書は、紛争と開発の過程において、個人々人をいかに保護し、その厚生をいかに高めるかという問題意識に基づいており、視線は基本的に発展途上国の民衆に向いている。紛争によって移動を強いられた人々についても、第3章「移動する人々」や第4章「暴力を伴う紛争からの回復」で議論されている。UNDP〔1994〕と比較すれば、この問題を重視していることは明らかである。

報告書の議論をいかにつまんで紹介しよう。第3章では、人の移動に関する既存の国際的規範を整理し、人間の安全保障の考え方を取り入れたときにどのような方策が必要になるかを論じている。この章の議論は移民を念頭においたものも多いが、章末に掲げられた政策的結論を紛争によって移動を強いられた人々に即してまとめると次のようになろう（人間の安全保障委員会〔2003: 98-99〕）。第1に、人の移動全体をカバーする国際的な制度的枠組みを創設すること。第2に、非自発的移動が人道問題として重要なことは当然だが、それを開発問題として捉える必要もあること。第3に、強いられた移動が大規模に起こると移動先で治安悪化を招きやすいため、難民と武装分子との分離が重要であること。第4に、難民保護制度の強化とともに、制度化が進んでいない国内避難民の保護を強化すべきであること。以上である。

第4章では、紛争終結後の人間の安全保障に重要な分野として「治安」、「人道救援活動」、「復興と再建」、「和解と共存」、「統治と能力強化」があげられ、それぞれ説明が加えられている。紛争によって強いられた移動という

観点から読み直すと、次のような点に対する配慮が重要となろう。第1に、紛争被災者の帰還に際しての人道救援活動である。難民あるいは国内避難民が以前の居住地に帰還するとき、また帰還した直後には、人道支援がどうしても必要になる。第2に、帰還民の社会統合である。社会統合の成否によって、帰還民は社会の不安定要因にもなるし、復興のための有能な人材にもなる。したがって、彼らの開発ニーズを組み込んだ復興戦略を策定すべきだというもので、これは第3章で論じた政策的結論の第2点とも関連する。第3に、和解と共存を促進することだが、これもとくに帰還民にかかわることといえよう。

以上、紛争によって強いられた移動という観点から、人間の安全保障委員会〔2003〕の議論を読み直してみると、人間の安全保障概念の登場から10年を経て、紛争によって強いられた人口移動に対する関心が深まり、政策的優先課題も整理されてきた感がある。それをまとめたのが表1である。「紛争が強いる人口移動」の内容を、上記報告書に現れるカテゴリーとして、難民、国内避難民、帰還民の三つに分け、優先的に対応すべきとされている政策ターゲットに印を付けた。簡単に説明すると、人道援助（あるいは保護）はいずれの集団に対しても重要とされている。国際的な制度構築に関しては、関連条約が整備されている難民がもっとも進んでいるが、国内避難民のそれが急務とされている。また、難民として外国に流出した集団のなかに武装勢力が混在する状況が近年問題になっていることから、対策の必要性が強調されている。後述するように、この点は大湖地域において深刻な結果をもたらし

表1 紛争によって移動を強いられた人々に対する政策ターゲット

| 論点             | 難民 | 国内避難民 | 帰還民 |
|----------------|----|-------|-----|
| 人道援助           | ○  | ○     | ○   |
| 国際的制度構築        |    | ○     |     |
| 武装分子の分離        | ○  |       |     |
| 紛争後の開発・社会統合・和解 |    |       | ○   |

（出所） 人間の安全保障委員会〔2003: 第3,4章〕から筆者作成。

た。帰還民については、紛争がいったん収束した後、再び紛争状態を引き起こさないために、開発、社会統合、そして和解という幅広い側面での支援が必要となる。

## 第2節 大湖地域の紛争と人口移動

アフリカ大湖地域とは、ヴィクトリア湖、アルバート湖、エドワード湖、キヴ湖、タンガニーカ湖など大地溝帯に沿って点在する複数の湖を中心とする地域を指す。具体的には、ルワンダ、ブルンディ、ウガンダを中心に、コンゴ民主共和国（Democratic Republic of the Congo。以下ザイールと呼ばれた時期も含めてこの呼称を用いる）の東部とタンザニアの北西部が含まれる。冷涼多雨な農業適地が多く、全般に人口密度が高い。この地域では、独立前後から紛争に起因する大規模な人口移動が発生し、とりわけ1990年代以降はそれが著しい政治的影響を与えるようになった。以下では、大湖地域における紛争と人口移動の関係を簡単に振り返る。主要な問題はルワンダ、ブルンディ、コンゴ民主共和国の3国に関係するが、このうちコンゴ民主共和国については本書第1章の篠田論文とも重なる。したがって、本節の記述はルワンダとブルンディを中心とし、コンゴ民主共和国に関しては紛争による強制移動に関わる点のみ概略を記し、史実の詳細は篠田論文に譲ることとする。なお、この時期の政治変動を記した簡単な年表（表2）を随時参照されたい。

### 1. ルワンダとブルンディ

大湖地域における紛争の連鎖、そしてそれにともなう大量の人口移動の発端は、1959年に勃発したルワンダの「社会革命」である。ルワンダは植民地化以前から自生的な発展の歴史をもつ国家で、その中心であるニギィニャ（Nyiginya）王国は17世紀にはすでに存在した。ルワンダの人口は、その8割

表2 大湖地域諸国の主要な政治変動

| 年代   | ルワンダ  | ブルンディ                         | コンゴ民主共和国  |
|------|---|-------------------------------|---|
| 1950 | トゥチ・エリートを中心とする政治体制崩壊(「社会革命」)(1959～)                                 |                               |   |
| 1960 | 独立(1962)<br>トゥチ排斥。難民化(～1963)  | 独立(1962)<br>フトゥ虐殺(1965, 1969) | 独立(1960)<br>ルワンダ難民流入<br>コンゴ動乱。東部反乱(1960～64)                       |
| 1970 | トゥチ排斥。クーデタ(1973)  | フトゥ虐殺(1972)。タンザニアへ難民化         |   |
| 1980 |   | フトゥ虐殺(1988)                   |   |
| 1990 | 内戦(1990～94)。トゥチ虐殺(1994)。フトゥ難民化(1994)。トゥチ難民帰還(1994)。フトゥ難民帰還(1996～97) | 内戦(1993～)。フトゥ虐殺(1993)         | ルワンダ難民流入(1994)<br>第一次内戦(1996～97)。<br>モブツ失脚(1997)。第二次内戦(1998～2003) |
| 2000 |   | 内戦(1993～2001)                 | 第二次内戦(1998～2003)  |

(注) ブルンディでは和平交渉の結果2001年に移行政権が発足したが、その後も武装闘争を放棄しない集団が存在する。コンゴ民主共和国では2003年に移行政権が発足し、第二次内戦が一応の終結をみたが、その後も東部で紛争が続発している。

(出所) 筆者作成。

強がフトゥ(Hutu)、1割強がトゥチ(Tutsi)、1%程度がトゥワ(Twa)と呼ばれる集団によって構成されるが、植民地統治下においてエスニシティーが政治化され、トゥチとフトゥとの対立が深まった<sup>(4)</sup>。植民地期末期にはトゥチを主たる支持基盤とする政党とフトゥを支持基盤とする政党が独立後の権力掌握を視野に入れて激しく争うようになるが<sup>(5)</sup>、1959年11月、政党支持者間の衝突をきっかけに暴力の応酬が引き起こされ、それがエスニック集団間対立の様相を呈した。このとき植民地当局はフトゥの政党を意図的に支援し、トゥチに対する暴力を放置したため、従来のエリート層を中心に多数のトゥチが襲撃され、故郷を追われて周辺国へ流出した。既存の統治エリートを追放したこの政治変動は、新たに権力を掌握したフトゥ・エリートから「社会革命」と呼ばれた。ルワンダはこうしたフトゥ・エリートが権力を握る体制で1962年に独立した<sup>(6)</sup>。国外に逃れた勢力はその後も侵攻を企てたが、

旧宗主国ベルギーが新政府を支援したこともあって失敗し、その度に報復として国内のトゥチが迫害され、さらなる難民流出を招いた。とくに、1963年12月の侵攻に対する報復は苛烈であり、翌年1月までに1万～1万4000人のトゥチが虐殺された<sup>[7]</sup>。一連の迫害、虐殺を契機に多数の難民が周辺国に流出したが、主たる難民流出先はコンゴ民主共和国、ウガンダ、タンザニア、ブルンディで、その規模は約20万人と推計される（武内 [2003c]）。

ルワンダでは1963年12月を最後に難民勢力の侵攻はなくなり、フトゥ・エリートを中心とする政権はベルギーなど西側諸国の支援のもとで一応安定化した。その一方で隣国ブルンディの政治状況が不安定化し、多数の難民を生むことになる。ブルンディは、ルワンダと類似した社会構造を有し、その住民はやはりトゥチ、フトゥ、トゥワから構成される。各集団が占める人口上の割合もルワンダと基本的に同じである。ただし、ブルンディの場合、植民地化以前の王国の統治構造がルワンダより分権的であり、植民地末期にエスニックな対立が急進化することはなかった。独立直前の選挙では国王の長子が結成した政党「国民進歩統一党」（Unité et progrès national: UPRONA）が圧勝し、1962年に王国として独立を果たした。ところが独立後、ルワンダの影響もあって<sup>[8]</sup>、ブルンディの政治情勢は不安定化し、そのなかでUPRONA内部はトゥチ、フトゥというエスニックなラインに沿って対立を深める。1965年には、フトゥ有力政治家が憲兵隊の一部勢力と組んで王制打倒を試みたが失敗し、このクーデタ阻止に主導的役割を果たした国軍長官ミチョンベロ（Michel Micombero）が政治的実権を握るとともに、多数のフトゥ政治家、軍人が逮捕・殺害された<sup>[9]</sup>。さらに1969年9月にもクーデタ未遂の容疑で約30人のフトゥ軍人が逮捕され、これを口実とする殺戮とパージによってフトゥは軍からほぼ完全に排除された<sup>[10]</sup>。

ブルンディからの難民流出という点でもっとも重大なのは1972年のフトゥ蜂起とそれに対する弾圧、虐殺である。同年4月29日の夜、数百人のフトゥ武装勢力がコンゴ民主共和国から流入した反政府勢力と協同し<sup>[11]</sup>、ブルンディ南部の政府や軍の施設を襲撃した。さらに反乱軍は南部でトゥチ住民や協



力的でないフトゥ住民を殺戮し、その犠牲者数は2000～3000人に達した。これに対し、軍とUPRONA青年部が中心となり、徹底的な弾圧が加えられた。その実態はフトゥ・エリートを標的とした虐殺で、首都ブジュンブラをはじめ全土で、学生、行政官、あるいは熟練労働者など、教育を受けたフトゥがことごとく殺戮の対象になった。犠牲者は10万～20万人に達し、約15万人のフトゥ難民がタンザニアを中心とする国外に流出した（Lemarchand [1994: 89-105]）。

ブルンディにおける1972年の虐殺は、ルワンダの政治情勢にも影響を与えた。当時のルワンダでは、独立時に発足したカイバンダ（G. Kaybanda）政権はすでに弱体化しつつあった。カイバンダ政権は、隣国ブルンディのフトゥ大量虐殺事件を利用して政治的求心力の回復を試み、1973年初頭から国内のトゥッチを危険分子として追放するキャンペーンを組織した。これによって、学校、官公庁、フォーマルセクターの企業などからトゥッチが追放され、難民となって周辺国に流出した。

ブルンディでは、1988年8月にも難民流出に結びつく虐殺事件が発生している。これはルワンダと国境を接する北部（ンゴジ州、キルンド州）を中心に発生したもので、ナタや棍棒で武装したフトゥ住民が蜂起したのに対して軍が大規模な掃討作戦を展開し、事実上の虐殺となった。この地域には、「社会革命」の際に流入したルワンダ難民（トゥッチ）が多数居住しており、トゥッチ・フトゥ間の緊張関係がもともと強い地域だった。虐殺の犠牲者数は1万5000人に達し、5万人のフトゥがルワンダに脱出したといわれる（Lemarchand [1994: 118-127]）<sup>12)</sup>。そして、5年後の1993年10月には、自由な大統領選挙で4カ月前に選出されたばかりのブルンディ初のフトゥの大統領ンダダエ（M. Ndadaye）が軍に暗殺された事件をきっかけに、全土で住民間の衝突が起こった。これに対する軍の鎮圧活動によって多数のフトゥが殺害され、ブルンディはこれ以降長期的な内戦へと突入する。

その翌年には、ルワンダから空前絶後の難民が流出する。原因は内戦だが、そこに難民問題が深く関連していたことは重要である。1990年にウガン

ダからルワンダに侵攻し、内戦の火蓋を切った反政府武装勢力「ルワンダ愛国戦線」(Rwandan Patriotic Front: RPF)は、「社会革命」の際にウガンダに逃亡したトゥチ難民の第二世代を中核としていた。彼らはウガンダのムセヴェニ(Yoweri Museveni)政権下で重要な政治的地位を占め、その支援を受けてルワンダに侵攻したのである。

1994年4月6日夜、ルワンダのハビヤリマナ(Juvénal Habyarimana)大統領が搭乗した飛行機がキガリの空港への着陸寸前に撃墜された。これをきっかけに全土でトゥチに対する虐殺が開始され、同時に内戦が再燃した。この経緯について詳細に説明する紙幅はないが<sup>13)</sup>、人口移動との関連で3点述べておきたい。第1に、これによって大量の国内避難民、難民が発生したことである。事件発生直後から、ルワンダ全土は戦闘や虐殺から逃げようとする人々で大混乱に陥った。虐殺のなかでRPFが内戦に勝利すると、虐殺を計画、命令した政治指導者は、RPFの報復が始まるとして一般住民を脅し、膨大な数の民間人とともに周辺国(コンゴ民主共和国およびタンザニア)に逃亡した。その数は、コンゴ民主共和国側に120万~130万人程度、タンザニアに50万人程度と推計される(Adelman [2003: 98-99])。とくにコンゴ民主共和国側には旧政権派の武装勢力が多数逃亡し、武装解除のなされないまま、難民としてキャンプに収容された。第2に、虐殺遂行におけるブルンディ難民の役割についてである。先に説明したように、ブルンディでは独立以降何度も虐殺事件が発生し、多くのフトゥが難民化していた。ルワンダ——とくに南部——にもブルンディから難民が多数流入していたが、彼らは一般にトゥチに対する激しい憎悪を抱いており、虐殺に積極的に関与する場合もあった<sup>14)</sup>。これは、1988年のブルンディ北部での虐殺事件と逆の関係である。第3に、「社会革命」時に流出したルワンダ難民が、RPF政権の成立とともに大挙して帰還した。その数は少なく見積もっても50万人以上に達する。RPF政権成立によって、ルワンダから膨大な数の難民が流出し、同時にやはり膨大な数の帰還民が流入したのである。前者は主にフトゥ、後者は主にトゥチだった。1994年にルワンダを逃れてコンゴ民主共和国やタンザニアに逃れた

難民も1996年末には一斉に帰還するが、内戦後のルワンダが抱え込んだ大量の帰還民にかかわって、後述するように住宅問題や土地問題が生じることになる（武内 [2003c]）。

## 2. コンゴ民主共和国への問題の拡大

コンゴ民主共和国における紛争の経緯の詳細は、本書第1章篠田論文に譲る。紛争によって生じた強制移動についてののみ、簡単に整理しておこう。武装解除されないままコンゴ民主共和国に流入したルワンダ難民は、住民の資産を略奪するなどして地域の治安情勢を悪化させたのみならず、ルワンダに成立したRPF政権の転覆を目指して越境攻撃を繰り返した。RPF政権にとってコンゴ民主共和国のルワンダ難民は、自らの安全保障にかかわる深刻な脅威となったのである。これが、1996年後半に勃発した第一次コンゴ民主共和国内戦の主因となる。ルワンダは、東部コンゴに居住するルワンダ系住民を支援しつつ、自軍をコンゴ民主共和国領内に派遣し、難民キャンプを攻撃して武装分子を掃討した。

攻撃を受けて、難民キャンプに留まっていた難民たちは二つの方向に分かれて移動を開始した。難民キャンプの武装分子を中心とするグループは、戦闘に敗れ、ルワンダとは反対方向のコンゴ内陸に向かって逃亡した。この勢力は17万人程度といわれるが<sup>515</sup>、後述するように、その多くが内戦のなかでルワンダ軍が支援するコンゴ民主共和国の反政府武装勢力「コンゴ解放民主勢力連合」（Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Zaire-Congo: ADFL）によって虐殺された。ただし、一部は東部コンゴに残り、ルワンダの反政府武装勢力として活動を続けた。一方、それと同時に、武装勢力の指導者から脅され、キャンプに留まっていた民間人が、一斉にルワンダに向かって帰還を始めた。奔流のような難民帰還は、1996年11月15日に始まった。このとき、タンザニアの難民キャンプでも半ば強制的なルワンダ難民帰還作戦が遂行された。これにより、11月半ばから12月にかけて、100万人を超える帰還民が

ルワンダに流れ込んだ。

大湖地域における紛争と人口移動の連鎖はさらに続く。1996～97年に大量の帰還民を迎え入れたルワンダは、その後国内においては紛争の封じ込めに一応成功した。しかし、難民キャンプにいた武装分子の残党はなお東部コンゴに留まっており、これがルワンダとコンゴ民主共和国の間に不断の緊張を生んでいる。コンゴ民主共和国ではモブツ政権崩壊後わずか1年あまりで再び内戦が勃発し、東部地域はRPF政権と密接な関係を保ちルワンダ系住民を主要な支持基盤とする反政府勢力「民主主義コンゴ会議」(Rassemblement Congolais pour la Démocratie: RCD)の支配下におかれた。内戦のなかでRCDは分裂を繰り返し、ルワンダ系住民を支持基盤とする勢力とそれに敵対する勢力との戦闘によって、東部地域は全般に混乱状態に陥った。この内戦が引き起こした人道危機はきわめて深刻である。正確な犠牲者数は不明だが、戦闘のみならず病気や栄養不良によって膨大な数の民間人が死亡した。2000年5月に発行されたNGO報告書は、国内避難民を含めたサンプル調査から死亡率を算出し、過去22カ月(すなわち1998年7月以降)に少なくとも170万人が内戦の影響で死亡したと推計した(International Rescue Committee [2000])。同じNGOは2003年4月に、内戦勃発後の犠牲者を330万人と推計している(BBC, 2003年4月8日付)。

とりわけ凄惨な状況が現出したのはウガンダと国境を接するイトゥリ地域で、ここではヘマ(Hema)、レンドウ(Lendu)というエスニック集団間の対立に複数の反政府武装勢力や周辺国が介入し、衝突が繰り返された。1999～2003年に5万人以上が殺害され、60万人以上が居住地から逃亡したといわれる(Human Rights Watch [2003: 1], UNSC [2004: 4])。後者は、紛争の展開に対応してコンゴ民主共和国領内に避難したり、ウガンダ領に避難したりと、まさに流民化している<sup>10)</sup>。コンゴ民主共和国では2003年6月に内戦当事者間で和平協定が締結され、移行政権が発足したものの、東部の緊張は依然和らいでいない(武内 [2003d] [2004b])。2004年8月には東部の治安悪化にともなってブルンディに逃れたコンゴ民主共和国のルワンダ系住民(パニャムレ

ンゲ)<sup>(17)</sup>の難民約150人がキャンプ内で虐殺される事件も起きている。ブルンディではンダダエ暗殺後内戦状況が続き、国際社会の関与で2001年に移行政権が成立したものの、2005年11月現在和平プロセスへの参加をなお拒む武装勢力も存在する。

以上、大湖地域における紛争と人口移動の関係を、とくにルワンダ、ブルンディ、コンゴ民主共和国に焦点をあてて略述してきた。紛争が強いる人口移動として前節で整理した三つのカテゴリー——難民、国内避難民、帰還民——は、大湖地域においていずれも深刻な問題として現出していることがわかる。大湖地域の紛争と人口移動の連鎖は、ルワンダの「社会革命」をはじめとする独立前後の時期に遡るが、当初の主要な問題は難民であった。この時期にルワンダから流出した難民は、1990年代に祖国に侵攻して紛争を引き起こし、さらなる難民を周辺国に流出させるとともに、その難民を介してコンゴ民主共和国に紛争を広げていった。他方、紛争にともなう国内避難民と帰還民の移動が顕著な政治現象となるのは、1990年代以降のことである。紛争が拡大し、大湖地域全体に影響を与えるようになる状況下で、国内避難民や帰還民の問題がクローズアップされてきたといえよう。

### 第3節 国際社会の対応

#### 1. 避難先での定住促進

紛争が強いる人口移動を国際社会の関与という見地から考えれば、大湖地方における1980年代までのそれは、ほとんど難民問題と同一視できる。ルワンダもブルンディも、国土が狭隘で人口密度が高く、国内に避難する場所が乏しいために、いったん紛争が勃発すると国境を越えて周辺国へ避難する人々が多かった。また、紛争の原因が政治体制に由来していたため、国家権力の構造が変わらないかぎり、難民が帰還するインセンティブが働かなかっ

た。加えて、国際社会も難民帰還を促さず、流出先での定住を前提とした支援を行った。

1980年代まで、大湖地域の難民に対する国際社会の支援は、主に避難先での定住、同化に向けられていた。これは国連難民高等弁務官事務所（Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）の政策に合致している。UNHCRは難民問題の恒久的解決手段として、(1)難民が自分の判断に基づいて本国への帰還を選択する「自発的帰還」(voluntary repatriation)、(2)最初の避難先を永住受け入れ国とする「現地／庇護国定住」(local settlement)、(3)最初の避難先の国から難民を受け入れてくれる国へ移り住む「第三国定住」(resettlement)の三つを掲げてきた。しかし、1980年代までは恒久的解決に関する支出総額の8割程度が「現地／庇護国定住」に向けられており、この方法が重視されていたことは明らかである（二宮 [1997]）。

タンザニアのルワンダ、ブルンディ難民には耕作用の土地が与えられ、食糧作物・工芸作物を生産することができた。1972年の虐殺によって流出したブルンディ難民を入植させたミシャモ（Mishamo）・セトゥルメントの場合、難民1家族に5ヘクタールの土地が与えられた（Malkki [1995: 41]）<sup>(18)</sup>。難民収容施設が建設されたミシャモはタンザニア西部のルクワ（Rukwa）州にあり、農耕民が居住しない森林（ミオンボ林）地帯であった。タンザニア政府、UNHCR、そしてNGOの「タンガニーカ・キリスト教難民サービス」（Tanganyika Christian Refugee Service: TCRS）<sup>(19)</sup>の3者が協定を結び、未開の地に建設が進められたのである。

加えて、タンザニアのルワンダ、ブルンディ難民には、1970年代以降集団帰化手続きが開始され、タンザニア市民権を獲得する道も開かれた。流出直後、ルワンダ難民は、耕作地を与えられたとはいえ、タンザニアに長期的に居住する意思をもたず、政府が発行する難民滞在許可証への署名さえ拒否していた。しかし、難民生活長期化の見通しが強まるにつれて帰化を通じた市民権取得への要望が高まり、タンザニア政府が帰化手続きを始めるにいたった。詳細は不明だが、タンザニアでは同様の手続きがブルンディ難民に対し

でも取られている (Malkki [1995])。Gasarasi [1990] が指摘するように帰化手続きには幾多の問題があったし、Malkki [1995] がいうように難民側に帰化申請に抵抗する意識もあったため、実際に帰化した難民はそれほど多くない<sup>(20)</sup>。とはいえ、こうした可能性が難民に開かれていたことは指摘しておくべきであろう。

ルワンダ、ブルンディの難民が流出した国々のなかで、政府が集団的な帰化手続きに取り組んだ例はタンザニアのほかに見いだせない。しかし、この時期においては、他の国々でも耕作用の土地保有や教育へのアクセスは一定程度認められたようだ。ウガンダでもルワンダ難民のセトルメントが建設され、1家族あたり10エーカー（約4ヘクタール）の土地が与えられた (Otunnu [2000a: 9])。RPF 政権樹立後にウガンダからルワンダに帰還した元難民たちも、筆者に対してウガンダでは農耕、牧畜用の土地を得ていたと証言した<sup>(21)</sup>。ブルンディにおいては、ルワンダ難民に対して教育や就職を可能にする証明書が発行された (Reed [1996: 483])。コンゴ民主共和国では、1930年代以降にルワンダから移住した人々に対して植民地政府が土地を与え、植民地末期にその総面積は15万ヘクタール以上に達していた (Guichaoua [1989: 31])<sup>(22)</sup>。ただし、移住民が指定された入植地以外にも「勝手に移動」したことも指摘されており (和田 [1984: 602])、その管理は厳密ではなかった。「社会革命」期以降にこの地域に流入した難民についても、都市に滞在する場合を除けば、こうした入植地やその周辺の土地を適宜利用した可能性は大きい。少なくとも、1970年代までにルワンダ、ブルンディから流出した難民は、狭隘な空間に収容されて配給食料で生活する今日の難民とは異なる扱いを流出先で受けており、それは帰還よりも定住を優先的に考える当時の国際社会の難民政策に基づく措置だったということができよう。

難民に対する以上の措置をどのように評価できるだろうか。その後の歴史から明らかになったのは、難民の庇護国での定住を促進し同化を促す政策は結局功を奏せず、反政府武装勢力の形成を招いたことである。ウガンダにおいてルワンダ難民は、国内政治に巻き込まれるなかで反政府武装勢力を形

成していった。ウガンダに対するルワンダ難民の流入は1960年代初頭に急増し、1966年には七つのセトゥルメント内に3万3400人、セトゥルメント外に3万2000人が確認されている (Otunnu [2000a: 9])。初代大統領オボテ (A. M. Obote) は、就任当初ルワンダ難民を寛大に受け入れたが、彼らが本国への侵攻を目的に軍事化傾向を強めるにつれて抑圧・排斥を行うようになった。1971年1月にクーデタによって政権を獲得したアミン (I. Amin) は、逆に自国民抑圧の手段としてルワンダ難民を利用し、兵士や秘密警察に取り立てた。タンザニアとの戦争によってアミンが失脚し (1979年)、混乱の後に再度オボテが大統領に選ばれて再び迫害が始まると、多くのルワンダ難民は反オボテを掲げる武装組織「国民抵抗軍」(National Resistance Army: NRA) に合流していった。ムセヴェニ率いる NRA が1986年1月にオボテ政権を倒し、首都カンバラを制圧したとき、全兵力1万6000人のうち約4分の1がルワンダ難民だったという (Mamdani [2001: 166-170])。NRA の勝利に多大な功績をあげたルワンダ難民は、当初ムセヴェニの新政権で重要なポストに就いたものの、難民の政治的プレゼンスの大きさは一般のウガンダ人から反発を招いた。この結果、ルワンダ難民のリーダーは重要ポストから外され、これが彼らの本国侵攻を後押しすることになった<sup>23</sup>。

耕作地のみならず、難民に対する帰化手続きまで進められたタンザニアにおいてさえ、ブルンディ難民セトゥルメントで反政府武装勢力「フトゥ人民解放党」(Parti pour la libération du peuple Hutu: Palipehutu) が誕生した。Palipehutu は、1980年にミシャモ・キャンプでガフトゥ (R. Gahutu) の指導下に結成された。ガフトゥはもともと難民として逃れたルワンダで政治活動をしていていたが、1979年にキガリで開催されたフランス語圏サミットの際、彼の組織がブルンディのバガザ (J.-B. Bagaza) 大統領を誹謗するビラを撒いたことがきっかけで追放された。その結果、彼はタンザニアに逃れ、そこで反政府武装勢力を結成したのである (Lemarchand [1994: 144-145])。タンザニアのブルンディ難民に関していえば、ウガンダのルワンダ難民とは違って、庇護国の政治情勢は比較的安定していた。Malkki [1995] は、ブルンディ難



民がセトルメントのなかで自らの歴史認識を純化し、政治権力獲得の正当性を主張するある種のナショナリズムを強めていった経緯を明らかにしているが、反政府武装勢力結成の背景には難民側のこうした思想的変化も作用したのであろう。

政治状況が全般的に不安定なアフリカでは、難民状態が長期化すると庇護国での政治変動に巻き込まれ、それが武装化への誘因となること、また難民は祖国へ戻る希望を容易には放棄せず、帰化政策にも限界があることをウガンダとタンザニアの例は物語っている。

## 2. 紛争のなかの保護

1990年代になると、紛争が強いる人口移動に対して、国際社会の認識も変化をみせる。流出先での定住を前提とした難民支援は行われなくなり、国内避難民や帰還民への対策の重要性も認識されるようになった。先述したようにこの時期、大湖地域では大規模な紛争が続発し、難民、国内避難民、帰還民の大規模な移動が相次いだ。これに対して国際社会はどのように対処したのであろうか。前節で示したように1990年代以降の大湖地域の紛争は連続しているが、ここでは移動を強いられた人々への対応に焦点を絞り、三つの局面に分けて検討したい。第1に、ルワンダ国内における対応である。これには、1994年4～7月を中心とする国内避難民への対応と、それ以降の避難民、帰還民への対応とが含まれる。第2に、1994年7月～1996年末までを中心とするコンゴ民主共和国のルワンダ難民への対応である。第3に、1998年8月以降東部コンゴで発生した国内避難民への対応である。この時期を通じ、大湖地域には紛争による被災者保護を目的に多くの国際的軍事介入（国連平和維持活動、多国籍軍）が実施されている。紛争被災者は紛争により移動を強いられた人々とかなりの程度重なるため、こうした活動は本章の議論に関連する。表3に、1990年代以降大湖地域で実施された国際的軍事介入を示しておく。

表3 大湖地域に派遣された国連平和維持軍, 多国籍軍

| 名称                      | 派遣時期                  | 主たる任務                              | 規模      | 根拠        |
|-------------------------|-----------------------|------------------------------------|---------|-----------|
| UNOMUR (国連ウガンダ・ルワンダ監視団) | 1993年6月～94年9月         | ルワンダ, ウガンダ国境での監視活動                 | 81人     | 安保理決議846  |
| UNAMIR (国連ルワンダ支援団)      | 1993年10月5日～94年4月19日   | アルーシャ協定履行の監視, 推進                   | 2,548人  | 安保理決議872  |
|                         | 1994年4月20日～94年5月16日   | 武装勢力間の仲介                           | 270人    | 安保理決議912  |
|                         | 1994年5月17日～95年6月8日    | 治安維持, 被災民保護。RPF政権樹立後は, 地方の治安維持, 監視 | 5,500人  | 安保理決議918  |
|                         | 1995年6月9日～95年12月11日   | 和解の促進, 帰還難民の保護, 人道支援               | 2,330人  | 安保理決議997  |
|                         | 1995年12月12日～96年3月8日   | 難民の自発的かつ安全な帰還の促進                   | 1,800人  | 安保理決議1029 |
| 「トルコ石」作戦                | 1994年6月22日～94年8月22日   | 被災民の安全確保, 人道支援                     | 約3,000人 | 安保理決議929  |
| MONUC (国連コンゴ民主共和国ミッション) | 2000年2月24日～2003年7月27日 | 停戦協定の履行監視, 各武装勢力との連絡               | 5,537人  | 安保理決議1291 |
|                         | 2003年7月28日～2004年9月30日 | 国連職員保護, 民間人や人道支援関連                 | 10,800人 | 安保理決議1493 |
|                         | 2004年10月1日～           | 信頼醸成, 民間人保護, ONUBとの協力, コンゴ移行政権の支援  | 16,700人 | 安保理決議1565 |
| 「アルテミス」作戦               | 2003年6月1日～2003年9月1日   | 治安安定, 人道支援                         | 約3,000人 | 安保理決議1484 |
| ONUB (国連ブルンディ作戦)        | 2004年5月22日～           | 停戦協定監視, 信頼醸成, 国境監視, 移行政権との協力       | 5,650人  | 安保理決議1545 |

(注) 「主たる任務」は, 国連決議のマンデートから主要なものを記入した。「規模」は, 決議されたものであり, たとえば1994年5月17日に UNAMIR の増派が決議されてもしくは要員拠出国が現れなかった。

(出所) 安保理決議や国連平和維持軍に関するウェブサイト (<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>) を参考に筆者作成。

## (1) ルワンダに対する国際社会の介入

1994年4月、大虐殺と内戦激化によって、ルワンダは未曾有の混乱状態に陥った。国内では大量の避難民が逃げまどい、隣国には虐殺を逃れた難民が流出した<sup>24)</sup>。当時ルワンダには約2500人の平和維持部隊「国連ルワンダ支援団」(United Nations Assistance Mission for Rwanda: UNAMIR)が展開していたが、事態の沈静化や避難民の保護には全く無力だった。大統領機撃墜事件の翌朝、首相を警護していたUNAMIRのベルギー部隊10人がルワンダの急進派に襲撃され、リンチのうえ殺されるという衝撃的な事件が発生し、これを契機にベルギーが部隊の撤退を決めると、中核部隊の撤退によってUNAMIRは事実上機能停止に陥ったのである。1994年4月21日付の安保理決議912では、ルワンダの大規模な暴力と並んで、大量の国内避難民と難民に関して「おぞましい」(appalled)との認識を示したものの、UNAMIRの規模は縮小され、4月末にはわずか470人が残るのみになった。同年5月17日付の安保理決議918では、UNAMIRを5500人に増派し、その第1のマンデートとして「ルワンダで危機に瀕している、移動を強いられた人々(displaced persons)、難民および民間人の安全と保護に寄与すること」が掲げられた(決議918, A第3項の(a))。しかし、これに応じて部隊を提供する国はなく、決議は空手形に終わった。UNAMIRは国連憲章第6章下に編成された平和維持軍であり、内戦下の活動にはマンデート上の制約があったうえに、財政的裏づけも乏しかった。内戦による極度の混乱のなかで民間人保護活動を行うためには、明らかな限界があった(Jones [2001: 103-111])<sup>25)</sup>。

国際社会によるルワンダ国内避難民保護(直接的には虐殺阻止)に向けた事実上最初の取り組みは、フランス主導の多国籍軍派遣(「トルコ石作戦」〈Opération Turquoise〉)であった。この多国籍軍はフランスの申し出に対し、国連安保理が1994年6月22日付決議929で承認する形で設立された。2カ月の期間と人道支援目的に限定された活動として、国連憲章第7章下に承認されたこの多国籍軍に対し、フランスが2924人、セネガルなどそれ以外の国々

が510人の部隊を展開させた (Assemblée nationale [1998: 326])<sup>26)</sup>。コンゴ民主共和国のゴマにベースキャンプをおき、南西部からルワンダ領内に入ると、チャンググ、ギコンゴロ、およびキブエ州南部に停戦と人道支援を優先させる安全人道地帯 (zone humanitaire sûre: ZHS) を設けた (Assemblée nationale [1998: 330-334])。

「トルコ石作戦」の評価は芳しいものではない。フランスはハビヤリマナ政権に軍事援助を続けた経緯があり、「人道援助のための介入」という理由づけが信頼を得られなかった。旧政権派はフランスの介入を歓迎したが、RPF は猛反発し、国連など外交筋の説得によってようやく多国籍軍の派遣を了承した。フランスの行動には旧政権派を支援するという隠された目的があるとの疑念は払拭されず、ZHS についても虐殺の阻止に役立たなかったばかりか、虐殺を計画・実行した旧政権派要人を保護し、逃亡させたという批判がある (African Rights [1995: 1138-1154])。これに対して、「トルコ石作戦」策定にかかわり、かつ比較的批判的な立場からそれを回顧しているフランス人研究者のプルニエは、「隠された目的」といったものはなかったと判断している (Prunier [1995: 284-285])。内戦のさなかに避難民を保護し、人道支援を実施するためには、多国籍軍の兵力は明らかに不足しており、それが「虐殺を見過ごした」との批判を招いた面があった (Prunier [1995: 293])<sup>27)</sup>。他方でプルニエは、虐殺が集中的に実行されたのは5月中旬までであり、多国籍軍投入が多くの人を虐殺から救ったとはいえないとして、「数万人の命を救った」というミッテランの言葉を否定し、多めに見積もって「1万3000か1万4000人を救ったかもしれない」程度のものだったと述べている (Purnier [1995: 297])。「トルコ石作戦」への批判は数多いし、フランスの対ルワンダ政策が多くの問題を孕んだものであったことはフランス議会報告書でも指摘されている<sup>28)</sup>。しかし、その一方で、フランス以外にルワンダの虐殺を阻止し、国内避難民を保護するための派兵にイニシアティブを取る国が現れなかったこともまた事実である。

内戦に RPF が勝利し新政権を樹立すると同時に、数十万の帰還民がルワ

ンダへ流入した。これに対して、国際社会から大量の支援が寄せられた。ルワンダで活動した団体を整理すると、(1)軍事的機能を有する組織として UNAMIR、(2)UNHCR などの国際機関、(3)各国の援助機関、そして(4)NGO に分類できる。UNAMIR は1994年5月17日付安保理決議918によってマンデートが拡大され、帰還民や国内避難民に対する人道支援が可能になったが、同年11月30日付安保理決議965で「ルワンダ国内で移動を強いられた人々、難民、危機に瀕した民間人の安全保障と保護」がマンデートの冒頭に掲げられた(決議965, 第2項(a))。その後も UNAMIR は、1996年3月の撤退まで、帰還民・国内避難民への人道支援に従事した。ただし、その活動の効果については疑問が多い。この時期、国連と RPF 政権との間には強い緊張関係があった。RPF 政権は UNAMIR の存在に不満をもち、むしろコンゴ民主共和国のルワンダ難民キャンプに平和維持部隊を派遣すべきだと主張していた。また、ルワンダ国内にも故郷への帰還要請に応じない避難民キャンプがあり、UNAMIR によって武装勢力の分離が試みられたが失敗に終わっていた(*Le Monde*, 1994年12月16日付)<sup>29)</sup>。結局、UNAMIR は RPF 政権との関係を改善できぬまま、1995年6月9日付安保理決議997で規模の縮小が、翌1996年3月8日付安保理決議1050で撤退が定められた。以上の経緯をみれば、帰還民・国内避難民に対する UNAMIR の支援は限られたものであったと評価せざるをえない。

UNHCR などの国際機関や NGO が国内避難民や帰還民への人道支援に果たした役割は大きい。帰還民の社会統合は援助プログラムのなかでも重点課題として位置づけられ、多様なプロジェクトが実施された。その多くは飲料水や食糧の供給など通常の人道援助と理解してよいが、人間の安全保障に関連する重要な取り組みとして、住居建設(シェルター)プログラムをあげておきたい。ルワンダへの帰還民の移動には二つの波がある。1994年の RPF 政権樹立直後には「社会革命」時に流出した難民(これを「旧難民」と呼ぶ)が大挙して帰還し、1996年末にはコンゴ民主共和国やタンザニアのキャンプから1994年の内戦終結時に流出した難民がそれを上回る規模で帰還した(こ

れを「新難民」と呼ぶ)。前述したように、前者は主としてトゥチ、後者は主にフトゥである(武内[2003c])。数十年ぶりに帰還した「旧難民」は当然住居をもたなかったが、多くの場合、当座は国外に逃れた「新難民」の家屋を利用したため大きな問題にはならなかった。しかし、「新難民」が帰還し、その家を明け渡さなくてはならなくなったとき、住居問題が浮上したのである。これに対してルワンダ政府は住宅供給を復興の重点課題と位置づけ、国際社会も積極的に関与した。UNHCRやUNDPなど国際機関が支援した結果、1999年9月までに17万7000戸の住宅が新たに建設された(Office of the United Nations Resident Coordinator for Rwanda[2000:9])。

帰還民への住居の提供は人間の安全保障の根幹ともいえそうだが、このプロジェクトは後に国際社会から疑念をもってみられるようになった。ルワンダ政府がそれを政治的に利用しているのではないかと考えられたからである。第1の疑念は、住宅供給と集村化政策との関連である。ルワンダ農村には、住居が密集した「ムラ」がもともと存在しない。家々が孤立し、それぞれの家の周りに家族保有地が点在するという散居形態がとられていた。政府は、「新難民」が大量帰還した直後の1996年12月の閣議で、農村部の散居型居住は空間利用が非効率であるとして、農村住民をすべて集住村(imidugudu)に居住させ、居住空間と農業・牧畜用空間を分離することを決定した(Hilhorst and van Leeuwen[1999])。集村化は、タンザニアやエチオピアなどアフリカ諸国で前例があるが、その評価は芳しくない<sup>90)</sup>。住宅供給プロジェクトを足がかりに集村化を進めようとするルワンダ政府の姿勢に、国際社会は警戒の目を向けた。

この計画が国際社会の疑念を呼んだもうひとつの理由は、集村化政策——ひいては住宅供給プロジェクト——と反政府勢力掃討作戦との関連である。前述したように、1994年のRPF政権樹立にともない周辺国に流出した前政権派は、1996年のキャンプ解体後も東部コンゴで活動を続けていた。その結果コンゴ民主共和国に近いルワンダ北西部では、1990年代末までこうした武装分子がしばしば侵入した。RPF政権は、その掃討作戦の過程で集村化政

策を進めたのである。これは武装勢力と民間人とを区別しやすくするため、人々はしばしば反政府勢力と無関係であることを証明するべく、自分の家を捨てて集村に移動するよう強制された (Human Rights Watch [2001])<sup>31)</sup>。こうした措置は、集村化に対するドナーの疑念をさらに強めることとなった。

以上、ルワンダ国内の避難民と帰還民に対する国際社会の支援を概観してきた。内戦中の支援としては、UNAMIR と「トルコ石作戦」があるが、いずれも深刻な課題を残した。内戦終結後の人道・復興支援のなかで、帰還民対策として代表的なものに住宅供給プロジェクトがあるが、そこではルワンダ政府によるプロジェクトの政治利用という問題が指摘された。ルワンダ現政権は RPF が主導しており、そこでは政権中枢を占める政治エリートと同じ出自をもつ「旧難民」(すなわち約30年の難民生活を経て帰還した人々) が優遇される傾向にある。こうしたなかで、帰還民をターゲットにするプロジェクトを国際社会が立案しにくいことも事実である<sup>32)</sup>。紛争が強いる人口移動へのアプローチは、その対象者がいかなる政治性を帯びているのか、特定社会集団への支援が社会全体にいかなる影響をもつのかを十分考慮したうえで実施する必要がある。その点に無自覚であれば、援助が紛争を激化させる可能性すら否定できない。それが現実のものとなったのが、次に議論するコンゴ民主共和国におけるルワンダ難民である。

## (2) コンゴ民主共和国のルワンダ難民キャンプに対する国際社会の介入

1994年7月の RPF 政権樹立にともない、ルワンダから旧政権派勢力と多数の民間人が流出し、コンゴ民主共和国とタンザニアの難民キャンプに収容された。その数は150万人を超え、コンゴ民主共和国側の難民キャンプではコレラが蔓延して短期間のうちに多数が犠牲になった<sup>33)</sup>。キャンプの悲惨な状況はマスメディアによって世界に発信され、国際社会の関心を一挙に集めた。この状況に対して、「トルコ石作戦」実施中だったフランスに加えて、日本、アメリカ、カナダ、アイルランド、ドイツ、イギリス、イスラエルが軍を派遣して人道支援を実施した (Jones [2001: 139])。アメリカは、7月末

にエンテベ空港から C-130輸送機 3 機を飛ばし、援助物資投下作戦を実施した (Prunier [1995: 304])。日本は 9 月から 12 月にかけて自衛隊を派遣し、飲料水供給などの人道支援にあたった。難民支援の主力となったのは UNHCR と国際 NGO であった。UNHCR は、難民キャンプで主要な NGO と契約を結び、権限と資金を委譲して人道支援を実施させるやり方をとった。そこでは、オックスファム (Oxfam) や「国境なき医師団」(Médecins sans frontières: MSF) といった国際 NGO が中心的役割を担った。たとえば、ゴマの大規模な難民キャンプのひとつであるキブンバにおいては、MSF が保健医療の分野を統括した (AMDA [1995])。1994 年 7 月から 2 年余りにわたって東部コンゴに注ぎ込まれた援助は、総額で 25 億ドルと推計される (Jones [2001: 139])。1993 年 8 月のルワンダ内戦和平協定 (アルーシャ協定) 締結に向けた援助額が 300 万ドル、UNAMIR 派遣費用が 2500 万ドルといわれるのと比較すれば (Jones [2001: 139])、いかに巨額の資金がこの人道危機に向けられたかがわかる。

ただし、ルワンダ難民キャンプの問題は人道危機だけではなかった。難民とともに武装勢力がキャンプに流入していたからである。Adelman [2003] は、1994 年末にコンゴ民主共和国領内にいた 90 万人程度のルワンダ難民のなかで、15 万～22 万 5000 人は本国のジェノサイドに責任ある者とその家族だったと推計している (Adelman [2003: 99])。大量のルワンダ難民が東部コンゴに流入した直後から、こうした犯罪者と一般の難民をいかに分離するかは重要な課題と認識されていた。その存在がコンゴ国内の治安悪化のみならず、ルワンダにとって安全保障上の脅威となっていたからである。しかし、人道支援とは対照的に、難民の武装解除に対して国際社会は消極的だった。RPF 政権は難民キャンプの危険性を訴えて、そこに国連平和維持軍を導入することを求めたが、国際社会の反応は冷淡だった。キャンプへの平和維持軍の展開を目指したブトロス＝ガリ国連事務総長の提案は安保理によって却下され、アメリカは難民キャンプの治安維持を民間警備会社に委託するよう主張した (*Le Monde*, 1994 年 12 月 17 日付)。結局、UNHCR がコンゴ民主共和国 (当時ザイ



ール) 軍に訓練を施し、キャンプの治安確保に責任をもたせることとなり、1995年2月、「ザイール・キャンプ治安作戦」(Zairian Camp Security Operation: ZCSO) が展開された。「この地域に新たな不安材料が導入された」と述べた NGO「世界の医師」(Médecins du monde) 関係者の声に代表されるように (*Le Monde*, 1995年2月22日付), 悪評高いモブツの軍隊に治安維持を担わせる措置には不安も根強かったが、その後治安面の改善は一定程度みられたようである (Halvorsen [2000], Johns [2001:144])。

ただし、この措置は、キャンプ内の治安改善に寄与したとしても、ルワンダの安全保障には何ら役立たないものだった。モブツ自身が難民キャンプの武装勢力に武器供給を行っており、キャンプからの越境攻撃は依然続いたからである。難民キャンプに人道支援が注ぎ込まれるほど、旧政権派は体力を温存し、越境攻撃を継続・強化することができる。国際社会は、ルワンダの国家安全保障を不安定なまま放置して、キャンプの難民個々人の「安全保障」を高めることに努力を傾注したといえよう。

ここに発現したのは、難民個々人の「安全保障」とルワンダの国家安全保障とのジレンマである。1996年に東部コンゴで勃発した紛争（以下、「第一次内戦」と称す）は、ルワンダの RPF 政権がその問題を自らの軍力で解決したものといえる。RPF 政権は、東部コンゴで迫害されたバニャムレンゲや反モブツ勢力を支援し、難民キャンプを攻撃させた。それによって膨大な数のルワンダ難民が東部コンゴで流民化したとき、国連安保理は軍事的介入を検討したが、結局実施されなかった。軍事介入を実施すれば現状を固定化し、結果的にモブツ政権を利することになる。モブツと密接な関係を有するフランスが介入に積極的だったのに対し、RPF 政権に近いアメリカは消極的だった。人道危機への対応を唱えるフランスの姿勢に、11月半ばアメリカも平和維持部隊派遣に同意したのだが（1996年11月15日付安保理決議1080）、その直後ゴマ付近の大規模な難民キャンプが ADFL の攻撃を受けて武装勢力が掃討され、難民が一斉に自発的帰還を始めたため、平和維持部隊派遣は見送られることになった（佐藤 [1997]）。

ここで問題になったのは、このときルワンダに帰還せず、逆にコンゴ民主共和国の内陸に向けて西方に移動した人々への対応である。内戦当事者のADFLやルワンダは、武装勢力が掃討されてもお帰還しないルワンダ難民はジェノサイドの責任者であり、保護する必要はないと主張した。アメリカも事実上その主張を支持し、介入を主張するフランスなどと対立した。フランスの介入姿勢も、人道上の理由というよりモブツ政権との関係ゆえの行動だとみなされた。内戦が激化するなか、こうした難民を保護しようとのUNHCRの行動も功を奏さず、多数がADFLによって虐殺された。ADFLやルワンダがいうように、これらの難民のなかにジェノサイドに責任ある者が混ざっていたことは確かだろう。しかし、そのなかに多数の無辜の民間人がいたことも疑いない事実である（国連難民高等弁務官事務所 [2001: 265-271]）。

国際社会は、この難民虐殺事件に関してADFL（ひいてはルワンダ）を非難した。難民虐殺はもちろん非難されるべき行為である。しかし、この事件は、東部コンゴの難民キャンプがルワンダのRPF政権に与える脅威の除去に国際社会が失敗し、RPF政権が独力で軍事力を用いて解決に乗り出したことの結果である。言い換えれば、これは、国際社会が難民の保護という側面のみに留意し、ルワンダの国家安全保障に無頓着だった結果起こった人道的悲劇なのである。こうした側面があるために、またADFLやその支援国であるルワンダ、ウガンダと国際社会で強い発言力を有するアメリカ、イギリスとの関係が緊密だったため、ADFLの残虐行為に対する非難は一時的なものに終わり、責任追及もなされなかった。

隣国の脅威と化した難民キャンプの武装解除を、国際社会ではなくその隣国が軍事介入によって実施したことの影響は甚大であった。ルワンダは東部コンゴに軍事的影響圏を形成し、その保持をめぐる紛争が繰り返された。混乱は今日なお続いている。

### （3）東部コンゴの国内避難民に対する国際社会の介入

コンゴ民主共和国の「第二次内戦」は、「第一次内戦」で主導的な役割を

果たした東部コンゴのルワンダ系住民をルワンダとウガンダが支援する形で、1998年8月に始まった。このときルワンダ、ウガンダが隣国の内戦に介入する論理は、「国家の安全保障」であった。コンゴ民主共和国領内で反政府武装勢力が活動しており、自国の安全保障を脅かすがゆえに、内戦に介入するというものである。これをコンゴ民主共和国政府が「侵略」と捉え、反発したのはいうまでもない。ただし問題は、周辺諸国のこうした論理が、とりわけルワンダに関しては、それなりの説得力を国際社会に与えたことだった。1994年以来のルワンダ難民をめぐる動き、また東部コンゴで活動を続ける反政府武装勢力の存在を考慮すれば、RPF 政権が自国の安全保障を問題にすることは理解できる。効果的な介入ができず、難民キャンプの武装解除を結果的にルワンダに委任した国際社会にとって、彼らの論理に反駁することは難しかった。国連は、ルワンダとウガンダの行動を「侵略」と定義しなかった。

コンゴ民主共和国内戦が深刻な人道危機をもたらしたことは前述したとおりだが、紛争下で移動を強いられた人々に国際社会はどのように対応したのだろうか。激しい紛争が間歇的に続くなかで、国際社会の対応は、軍事力を備えた組織と NGO の活動にほぼ限定されている。ただし、紛争激化の際には NGO の活動は限定的にならざるをえず、結果として十分な人道支援が提供できていないのが実情である。

国連平和維持部隊「国連コンゴ民主共和国ミッション」(Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo: MONUC) のマンデート拡大を定めた2000年2月24日付安保理決議1291は、人道支援に携わる人々が、難民や国内避難民へのアクセスを制限されている状況を懸念し、国連その他の機関による救援活動を継続する必要性を訴えている(決議1291, p.3)。マンデートのなかにも「人道援助の実施を手助けし、人権状況を監視する」とあり、国内避難民への支援は MONUC の活動目的に含まれていた(決議1291, p.4。7. (g) 項)。ただし、MONUC の本務はあくまで停戦協定の実施を監視することであり、また広大なコンゴ民主共和国で展開するには兵力が不十分だっ

たため、人道危機に有効な手を打てなかった。「第二次内戦」が始まって以降、東部コンゴのイトゥリ地区で民兵間の戦闘が続いていたが、2002年後半以降はその激化により多くの市民が巻き込まれて死傷、あるいは国内避難民化した。イトゥリの中心都市ブニアでは、MONUC を構成するウルグアイ部隊（700人）が戦闘のなかで孤立した。

この事態に対して、2003年5月30日付安保理決議1484に基づき、多国籍軍が投入された。この行動は「アルテミス（Artemis）作戦」と命名され、EU のヨーロッパ安全保障防衛政策（Europe Security and Defense Policy: ESDP）の一環として実施された<sup>84</sup>。つまり、EU が行動主体となったのであるが、中心となったのはフランスであった。兵員は約2000名で戦闘能力のある部隊をフランス、イギリス、スウェーデンが、後方部隊をベルギー、ドイツ、そしてEU 外からカナダ、南アフリカ、ブラジルが提供した。安保理決議1484では多国籍軍派遣の目的として、「ブニアにおける治安の安定と人道状況の改善、ブニアの空港および国内避難民キャンプの安全確保」が冒頭に掲げられ（決議1484、第1項）、国内避難民に対する人道支援が重視された。部隊の派遣は3カ月に限定され、9月上旬には増強された MONUC が EU 部隊から任務を引き継いだ。

国際機関としては UNHCR が活動していたが、その中心はあくまで難民保護であって、国内避難民の保護ではなかった。各年度の活動方針をみても、周辺国からコンゴ民主共和国領内に流入した難民への支援だけが説明され、国内避難民に関する言及はない（UNHCR [2000-2004]）。他方、国際 NGO は国内避難民への支援活動に大きな役割を果たした。たとえば、赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross: ICRC）は、「移動を強いられた人々の生存と自活を可能とする手段の供給」を掲げて援助活動を実施した（ICRC [2004]）。ただし、内戦下の危険な状況においては、こうした国際 NGO の活動に著しい制約があることも指摘しなければならない。2003年4月26日、イトゥリで人道支援にあたっていたスタッフ6人が殺害されたことを受けて、ICRC はイトゥリでの支援活動を中止した。紛争の現場で国内避

難民が発生しているとき、人道支援機関の活動は大きな制約を受ける。

## 結びにかえて

1980年代まで、ルワンダ、ブルンディから流出した難民に対しては、周辺国での定住促進が支援された。それは、受け入れ国政府とともに国際機関や国際 NGO が参加して実施され、耕作地の供与や市民権の付与をも含む手厚いものであった。しかし、1990年代以降になると、難民政策の転換や紛争の激化のために、国際社会の対応は大きく変化した。難民に対する支援策としては、キャンプに囲い込んだうえでの人道援助（食料、医療のサービス）が一般的となり、支援の対象は難民のみならず国内避難民や帰還民にも広がった。支援における国際機関と NGO の役割はさらに拡大した。また、この時期における特筆すべき変化として、難民や国内避難民の支援を目的に掲げた軍事作戦が頻繁に実施された。ルワンダにおける UNAMIR と「トルコ石作戦」、そしてコンゴ民主共和国における MONUC と「アルテミス作戦」という国連平和部隊および多国籍軍の活動がそれである。激しい紛争が頻発するなか、1990年代の大湖地域では、難民や国内避難民の支援に軍事力を用いざるをえなかった。

紛争によって強いられた人口移動に対する以上のような支援は、どのように評価されるだろうか。紛争によって流出した難民を周辺国で定住化させるという1980年代までの政策は、結果的にうまくいかなかった。周辺国において難民支援の政策がとられても生活水準は本国と大差なく、またそこで政治的混乱にも巻き込まれやすい。定住化によっても当該社会への難民の統合は進まず、むしろ本国へ武力侵攻を企図する集団の組織化を進めたともいえる。1980年代半ば以降、国際社会の難民政策が転換し、「現地／庇護国定住」に代わって「自発的帰還」が重視されるようになったが、ここにも大湖地域における上記の経験が反映されているかもしれない<sup>55)</sup>。最近になって再び、「現

地統合を通じた開発」(Development through Local Integration: DLI) という形で「現地／庇護国定住」がみなおされているが、この場合も大湖地域での経験を踏まえた対応が必要となろう<sup>66)</sup>。

1990年代以降の大湖地域では、紛争下で移動する人々の保護が国際社会の課題となったが、援助がキャンプでの人道支援と軍事力の多用へとシフトしていくなかで、いくつかの課題がクリティカルな形で浮き上がってきた。最後にその点を整理しておこう。この時期国際社会は二つの明白な失敗を犯した。その第1は、1994年4月にルワンダで虐殺が始まったとき、UNAMIRを事実上撤退させたことである。第2に、同年7月以降コンゴ民主共和国に流入したルワンダ難民の武装解除を実施せず、結果的にルワンダの軍事介入を招いたことである。第1の失敗によって、50万人とも80万人ともいわれるトウチを中心とする民間人が殺戮され、第2の失敗は今日に至るコンゴ民主共和国紛争のきっかけをつくった。

どうすればよかったのか。第1の事例については、国際社会に一定のコンセンサスが形成されつつある。すなわち、ジェノサイドのような究極的な人権侵害が大規模に発生しつつあるとき、国連平和維持部隊であっても中立や傍観はありえず、その阻止に向けて行動すべきだというもののである。こうした考え方は、国連平和活動を再検討した内部委員会の報告書（通称「ブラヒミ・レポート」：UN [2000]）<sup>67)</sup>や国際社会の脅威や国連改革に関する有識者委員会の報告書（UN [2004]）<sup>68)</sup>にも明記されており、まさにルワンダなどの経験から導かれたものである。むろん現実には複雑で、報告書がいうような「明らかな悪」（UN [2000: para.50]）が認定できるかどうかはわからないが、行動原則としては了解できる。紛争によって移動を強いられた人々の安全も、こうした文脈で確保されるべきであろう。

第2の事例についても、対応に失敗したという認識は国際社会で共有されている。恐るべき数の犠牲者を出しながら事実上継続するコンゴ民主共和国の紛争を考えると、この失政の影響は計り知れない。武装難民が地域の安定に与える悪影響を過小評価したために、国際社会はコンゴ民主共和国内

戦の収拾という巨大なコストを支払うことになった。この事例から得られる教訓を抽象的にいえば、難民のなかの武装勢力を分離すべきだということになる。この点は、UNHCRによる「グローバル・コンサルテーション」の結論（UN [2002: 16-18]）や、人間の安全保障委員会報告書でも強調されており（人間の安全保障委員会 [2003: 93-94, 99]）、国際社会のコンセンサスがあるといえる。この教訓を言い換えると、武装解除が進まない段階での人道援助はきわめて政治的な効果をもたらすということである。人道支援の拡大が場合によっては人間の安全保障にマイナスの効果をもたらすことは、十分認識しておくべきである。いかなる援助であれ、そもそも援助は中立的でありえないという考え方もあるが、援助の政治性は紛争下においてより深刻な問題となることを忘れるべきではない<sup>99</sup>。

人間の安全保障という概念枠組みの登場が、紛争によって移動を強いられた人々という問題範疇を浮かび上がらせ、それに対する取り組みの必要性を国際社会に明示したことの意義は大きい。この問題に関する UNDP [1994] と人間の安全保障委員会 [2003] との認識の差には、この10年間における国際社会の経験と議論が示されているといえよう。後者においては、「移動する人々」という概念が提示され、移民、難民、国内避難民といった区別を超えて、人間の移動全体をカバーする国際的な制度枠組みの必要性が提唱された。これまで移民、難民、国内避難民など、カテゴリーの相違によって対応する機関が分かれていた問題群について、移動する人々が共有する困難性に注目し、統一的な対応を求めたのである。この視点は本章の議論にとっても重要であり、難民、国内避難民、帰還民という従来別々の機関が独自に対応していた諸問題を、紛争が強いる人口移動として概念的に統一し、それに対する一貫した政策的対応を考える必要性を示唆している。

今後の議論のなかで、こうした論点整理とともに、あるいはそれ以上に重要なのは、それを現場においてどのように実践するかという点である。先に、国際社会が犯した二つの失敗例をあげ、その反省のなかで一定のコンセンサスが醸成されつつあると述べた。そのこと自体は評価すべきであるが、抽象

的なレベルでは一定の共通理解があるといっても、具体的にどのような手段が現実的に可能だったのか（可能なのか）という点については依然百家争鳴である。

ルワンダのジェノサイドについても、殺戮の進行がきわめて速かったので大規模な軍事作戦を実施しても食い止めることはできなかったとの意見もある（Kuperman [2001]）。また、UNAMIR が攻撃対象とされるなかでどの国が部隊派遣の責任を負うべきだったのかという論点もあろう。コンゴ民主共和国のルワンダ難民キャンプへの対応についても同様である。ブトロス＝ガリ国連事務総長や RPF 政権が主張するように難民キャンプに国連平和維持部隊を展開させることがよかったのか、国連憲章第 7 章を発動して強力で武装解除を進めるべきだったのか、あるいはアメリカがいうように民間軍事企業に委託した方がよかったのか…。現実的対応に議論が及ぶや否や、抽象的なレベルのコンセンサスは吹き飛んでしまう。醸成されつつある上記の共通認識を現実の権力政治のなかでいかに実行に移していくのか。今後の議論においては、抽象的なレベルのコンセンサスを踏まえた現実的対応の可能性が焦点となっていくであろう。

〔注〕

- (1) アジア、アフリカを中心とする発展途上国で国内紛争が増加した事実については、武内 [2003a] を参照。
- (2) 人間の安全保障概念を解説した代表的な論文として、栗栖 [1998] [2001]、押村 [2004] などがある。いずれも紛争により移動を強いられた人々（とくに難民）については、この概念の中心的領域をなすと論じている。
- (3) 報告書の発行主体である「人間の安全保障委員会」は、日本政府の発案により設立され、共同議長の緒方貞子とアマルティア・センを含む12名の有識者をメンバーとし、アナン国連事務総長、ルベルス国連難民高等弁務官、ブラウン UNDP 総裁の支援と支持を受けた。資金面では、日本国外務省、スウェーデン政府、世界銀行、ロックフェラー財団、日本国際交流センターへの謝辞が述べられている。その他多くの国際機関、NGO 組織の支援に対しても感謝の言葉が述べられている（人間の安全保障委員会 [2003: 5, 8]）。
- (4) トッチ、フトゥの関係について詳細に述べる紙幅はないが、さしあたりエスニック集団と考えて大過ない。ただし、とくにトッチとフトゥについては、



植民地化以前の境界線はいまいであり (Vansina [2001], 武内 [2000]), その対立が植民地政策によって激化した側面がある。トゥチ, フトゥ, トゥワともに同じ言語を話し, 混在して居住する。

- (5) トゥチ・エリートを代表する政党「ルワンダ国民連合」(Union Nationale Rwandaise: UNAR) と, 新興のフトゥ・エリートを代表する「フトゥ解放運動党」(Parti du Mouvement de l'Emancipation Hutu: PARMEHUTU) である。ただし, UNAR はトゥチの代表というよりも王党派であり, そこにはフトゥも少なからず参加していた。したがって, 後述する1959年以降の政治変動過程では, 王党派のフトゥも国外に流出した。一方, PARMEHUTU はその名称が示すように, フトゥのための政党であった。
- (6) 植民地期におけるエスニシティの政治化や「社会革命」にいたる経緯について, 詳しくは武内 [2002] [2004a] を参照。
- (7) これについてバートランド・ラッセルは, 1964年2月6日付『ルモンド』紙において, 「ナチによるユダヤ人虐殺以降, われわれが目にしたもっともかつ組織的な虐殺」だと論じた (Eltringham [2004: 43])。1959年の衝突に比べて, トゥチに対する迫害がより組織化され, 犠牲者数も増大した。
- (8) 「社会革命」によって生じたトゥチを中心とするルワンダ難民はブルンディにも数多く流入し, 重大な政治的影響を与えた。彼らはフトゥに対して強い敵意を抱いており, 近代教育によってフトゥ・エリート層が形成されれば, ルワンダと同様の事態が発生するとの考え方をもっていた。1965年のンゲンダンズムウェ (P. Ngendandumwe) 首相暗殺はルワンダ難民によって実行されたし, その後教育を受けたフトゥが選別的に虐殺の対象となったことにもルワンダの影響が看取される。
- (9) 佐藤 [2000] は, ブルンディにおいてトゥチ, フトゥを基軸とするエスニック対立が形成されるうえで1965年の事件が決定的に重要であったと主張している。翌1966年には王制が廃止され, ミチョンベロを首班とする共和制が発足した。この政権では, ミチョンベロの出身母体である軍が強い政治力をもち, 軍の中枢は彼と同じく南部ブルリ (Bururi) 出身のトゥチが占めていた。
- (10) 1965年のクーデタ未遂事件以前の段階で, ブルンディ軍の兵士総数約1200人のうち, 1000人程度がフトゥであった。1969年の事件後には, 数百人のフトゥ兵士が上官に虐殺されたという (Lemarchand [1994: 86])。
- (11) コンゴ民主共和国で1960年代以降反政府武装闘争を継続していたムレレ (Pierre Mulele) 派が参加したといわれる (Lemarchand [1994: 91])。
- (12) 5万人のうち4万5000人はしばらく後にブルンディに戻ったが, その多くは帰国後逮捕されたという。
- (13) その経緯については多くの報告があるが, さしあたり武内 [2004a] [2003b]

を参照されたい。

- (14) 具体例については、武内 [2003b] を参照。
- (15) 17万人という数字は Adelman [2003: 127] による。もっとも、この数字も推計にすぎない。西部コンゴに逃れた難民の経緯については、国連難民高等弁務官事務所 [2001: 265-271] も参照。
- (16) 後述する UNHCR のマンデートの問題により、コンゴ民主共和国内の避難民の状況はよくわからないが、国境を越えてウガンダに流入した難民については報道がなされている。たとえば、2005年1月14日付の UNHCR の報道では、5000～7000人の難民がイトゥリ地域からアルバート湖を越えてウガンダに流入しているという (UNHCR Briefing Notes)。難民報道があったときだけ紛争が発生しているのではなく、国内避難民と難民とは連続している。イトゥリ地域においては、和平協定締結後も紛争が継続していることに注意すべきである。
- (17) コンゴ民主共和国のルワンダ系住民には、バニャルワンダとバニャムレンゲがあり、前者は移民や難民を中心とするグループ、後者は植民地化以前から東部コンゴに移住した人々である。バニャルワンダはトゥチ、フトゥ、トゥワから構成されるが、「社会革命」による難民が多いことなどからトゥチの割合が本国より高い。一方バニャムレンゲは、自己認識とはかかわりなく、一般にトゥチだと周囲からみなされている。
- (18) なお、マルキの用語法に従い、難民の一時的収容に用いる施設をキャンプ、長期的な生活を前提とする施設をセトルメントと呼ぶ。ただし、このミシャモ・セトルメントで調査した彼女によれば、難民はそれを決してセトルメントと呼ばず、キャンプと呼んでいたという (Malkki [1995: 304, fn.54])。
- (19) TCRS は、国際 NGO として知られるルーテル世界連盟 (Lutheran World Federation: LWF) の地域支部であった (Malkki [1995: 38])。
- (20) Gasarasi [1990] は、手続き書類の不足など行政上の不備によって帰化申請が事実上妨げられたと述べている。Malkki [1995] によれば、一部の難民を除いて帰化申請のメリットはそれほどなかった。帰化申請には手数料を支払わねばならないし、当時タンザニア唯一の政党であった「革命党」(Chama Cha Mapinduzi: CCM) の党員証など、「事実上の市民権」を得るための方法は他にもあった。さらに、帰化したところでタンザニア人からは二級市民として扱われるだけだという意識、ブルンディに戻って自らの国家を樹立するまでフトゥ難民としての「純粋性」を確保すべきだとの意識も強かった (Malkki [1995: 170-175, 205-209])。
- (21) 筆者は1999年以来、ルワンダで農村調査を実施し、そのなかでウガンダからの帰還民に対するインタビューを行った。調査の詳細は、武内 [2003c] を

参照。

- (22) この移住は、「バニャルワンダ移住局」(Mission d'Immigration des Banyarwanda: MIB)の監督下に行われ、1家族あたり5ヘクタールの耕作地が与えられた。経緯については、Mathieu et Willame dir. [1999], Willame [1997], Pabanel [1991], Guichaoua [1989], 和田 [1984] など参照。
- (23) RPFの成立やルワンダ侵攻にいたるウガンダ国内の政治過程については、Otunnu [2000b], Reed [1996], Khiddu-Makubuya [1994]などを参照。
- (24) この状況に対して先進各国の関心はまず自国民保護に向かい、フランスおよびベルギー、イタリアがその目的に限定して派兵した。フランスの派兵は「アマリス作戦」と名づけられ、4月8～14日に実施された(Assemblée nationale [1998: 263-276])。ベルギーとイタリアの派兵は「シルババック作戦」と名づけられ、4月10日に450人のベルギー人兵士、80人のイタリア人兵士が派遣された(Kuperman [2001: 40-42])。
- (25) ソマリアでの失敗(1993年)の記憶が生々しく、カンボジアやハイチでもPKO活動に従事していたため、アメリカやロシアは国連がこれ以上小国に関与することに消極的だった。
- (26) ただし、うち1300人はベースキャンプのゴマに残り、ルワンダ国内には、ギコンゴロ州に600人、チャンググ州に450人、キブエ州南部に800人の兵士が展開した(Kuperman [2001: 48])。
- (27) 「トルコ石作戦」立案の責任者であるメルシエ(Philippe Mercier)将軍も、この作戦が単なる人道援助ではなく平和強制であって、全土で作戦を実行するためには4万～5万人が必要だったこと、また虐殺を阻止するためには作戦の開始時期が「すでに少し遅かった」ことを認めている(Assemblée nationale [1998: 339])。
- (28) 具体的には、内戦後もハビヤリマナ政権に対して軍事支援を過度に提供したこと、政権の権威主義的、差別的な性格を過小評価していたこと、停戦を過度に追求してジェノサイド阻止に有効な手段が打てなかったことなどを反省点としてあげている。一方、ルワンダのRPF政権などから指摘された、ジェノサイドへの関与については、これを否定している(Assemblée nationale [1998: 355-372])。ただし、2005年に入っても、「トルコ石作戦」時のフランス兵の行動をめぐって、ジェノサイドに関与したとの観点からフランス国内で訴訟が起こされるなど、この問題はなお未決着である(*Le Monde*, 2005年2月5日付)。
- (29) 12月14日、二つの国内避難民キャンプ(キベホ〈Kibeho〉、ンガボ〈Ngabo〉)にUNAMIR兵士が入り、キャンプ内で急進派を分離し武装解除を図ったが失敗した。結局、キベホ・キャンプは、1995年4月22日、ルワンダ政府軍が中心になって解体されたが、武装勢力の抵抗もあって大混乱に陥り、多数の犠

死者がでた。その数は、UNAMIR の発表で5000～8000人に達した (*Le Monde*, 1995年4月25日付, またゴーレイヴィッチ [2003: (下巻) 17-49] にも詳細な描写がある)。

- (30) ヴァン・リーウエンは、タンザニア、エチオピア、モザンビークの集村化政策を否定的に評価したうえで、ルワンダのそれも同じ問題を抱える可能性が高いと指摘している (van Leeuwen [2001])。
- (31) 反政府勢力掃討作戦については、African Rights [1998] も参照のこと。
- (32) この点で、近年 UNHCR を中心として国際機関が内戦後の国民和解を促すプロジェクトを模索していることは注目される。UNHCR はルワンダとボスニア・ヘルツェゴビナで帰還民の社会統合と和解に焦点を当てた「共存の想像」(Imagine Coexistence) プログラムを開始した。この点については、人間の安全保障委員会報告書でも紹介されている (人間の安全保障委員会 [2003: 134-135])。プロジェクトはまだ実験段階だが、復興支援に国民和解を促す要素を組み込んでいることは重要である。ただ、上記報告書でこのプロジェクトは帰還民・国内避難民の社会統合のための取り組みとして紹介されているが、これは国民全体にかかわる問題であり、そうした限定は不要であろう。ルワンダの事例について詳しくは McGrew [2002], UNHCR の問題意識や取り組みについては、Chayes and Minow eds. [2003], Minow [1998], Ogata [2001]などを参照のこと。
- (33) アデルマンは、一般に難民キャンプの収容者数が過大評価される傾向にあると指摘しつつ、1994年にコンゴ民主共和国とタンザニアに流出したルワンダ難民について次のように推計している。RPF 政権樹立にともなって170万～180万人の難民が流出し、うち50万人程度がタンザニアに、120万～130万人がコンゴ民主共和国に向かった。1994年10月までに10万～20万人がコンゴ民主共和国からルワンダに帰還し、またそれまでに5万人程度がコンゴ民主共和国でコレラによって病死した。1994年10月段階で、コンゴ民主共和国には115万～125万人の難民がいたとみられる。その内訳は、ゴマに85万人、ブカヴに33万2000人、ウヴィラに6万2000人であった。ただし、うち15万人はブルンディ難民であった。また、難民キャンプの収容者数は10～20%水増しされていたと考えられるため、実際の収容者数は上記の数字より10万～20万人は少ないであろう。加えて、キャンプでは死亡率がきわめて高かったことを考慮すれば、1994年末のコンゴ民主共和国におけるルワンダ難民の数は90万人程度であろう (Adelman [2003: 98-99])。
- (34) 「アルテミス作戦」は ESDP 政策における初めての域外行動で、NATO の支援を受けずに実施された。
- (35) こうした政策転換について二宮は、次のような要因をあげている (二宮 [1997: 55-58])。①近年の難民流出が大量かつ突発的に発生した結果、「自発

的帰還」以外の対処法が事実上なくなったこと。②先進国の難民政策が受け入れから帰還へと変化したことの影響。③難民が本国にもっていた個人の権利（土地所有権や財産権など）を尊重するという国際的思想潮流の影響。④「自発的帰還」が難民問題の根本的解決にもっとも資すると考えられるようになったこと。

(36) DLIについては、たとえば UNHCR [2003] などで政策枠組みが示されている。こうした政策変化の背景には、アフリカにおける紛争の長期化と難民帰還の停滞がある。DLI に関して、難民と地域住民とを分離せず、地域開発という観点を重視している点は評価できる。ただし、本章で示したように、難民が反政府武装勢力を組織するかどうかは、庇護国の内政に難民がどのような形で巻き込まれるか、あるいは難民の本国帰還がどの程度政治的に困難なのかといった点、すなわち庇護国や本国の政治体制に大きく依存すると考えられる。こうした政治的要因に対して UNHCR のような国際機関、あるいは国際社会がどのように対応できるかは、なお明らかではない。

(37) 「ブラヒミ・レポート」では、現地勢力の同意を得ること、公平性を確保すること、自衛のためにのみ武力を行使すること、という平和維持活動の基本的原則は変化させるべきでないとしつつも、かかる公平性は単なる中立性やあらゆる勢力に同じ扱いをすることではなく、国連憲章の諸原則とマンデートの目的に立脚したものでなければならないと述べている。そして、武力紛争において民間人を標的とすることや、民間人への人道支援のアクセスを途絶することは、国際の平和と安定への脅威とみなすとの安保理決議があり（決議1296）、国連平和維持部隊が現地でこうした事態に遭遇した場合は、それに対応する責任を有するとしている（UN [2000: para. 49, 50]）。この部分で、ルワンダの虐殺を防げなかったことが教訓としてあげられている。

(38) UN [2004] では、国際社会に次のような規範が醸成されつつあるとして、これを是認している。すなわち、ジェノサイドなど国際人道法に対する深刻な侵害を防止する能力や意志を主権国家が欠いているとき、国際社会が集団として保護の責任を果たすべきであり、その最後の手段として安全保障理事会による軍事介入の承認がありうるというものである（UN [2004: para.203]）。ここでもルワンダの例が引かれている（UN [2004: para.201]）。

(39) ここで取り上げた二つの失敗はいわば「介入の過少」（最上 [2001]）というべき問題である。ただし、いうまでもなく、軍事介入を増やせば問題が解決するわけではない。国連平和維持活動であってさえ、軍事組織の存在が地域住民に治安上の問題をもたらすことは、最近 MONUC に関して暴露された買春事件によって図らずも再確認されることとなった（2005年1月に報告された国連の内部調査によれば、MONUC では頻繁に買春行為が行われていた。18歳未満の児童が対象となることもあり、対価は卵2個から5ドル程度だっ

た〈UN News, 2005年1月7日付, *Le Monde*, 2005年1月9-10日付〉)。

## 〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- AMDA (アジア医師連絡協議会) [1995] 『ルワンダからの証言—難民救援医療活動レポート—』 中山書店。
- 押村高 [2004] 「国家の安全保障と人間の安全保障」 (『国際問題』 No.530, 14-27ページ)。
- 加納弘勝・小倉充夫編 [2002] 『国際社会7 変貌する「第三世界」と国際社会』 東京大学出版会。
- 栗栖薫子 [1998] 「人間の安全保障」 (『国際政治』 第117号, 85-102ページ)。
- [2001] 「人間の安全保障—主権国家システムの変容とガバナンス—」 (赤根谷達雄・落合浩太郎編 『新しい安全保障論の視座』 亜紀書房)。
- 国連難民高等弁務官事務所 [2001] 『世界難民白書2000—人道行動の50年史—』 時事通信社。
- ゴレイヴィッチ, フィリップ (柳下毅一郎訳) [2003] 『ジェノサイドの丘—ルワンダ虐殺の隠された真実—』 (上) (下) WAVE 出版。
- 佐藤章 [1997] 「コンゴ東部紛争に対する国際社会の対応—『非介入』の背景—」 (『アフリカレポート』 No.24, 8-11ページ)。
- [2000] 「1960年代ブルンジにおけるエスニシティーの意味—権力闘争における見なしと具象化—」 (武内進一編 『現代アフリカの紛争—歴史と主体—』 アジア経済研究所)。
- 武内進一 [2000] 「ルワンダのツチとフツ—植民地化以前の集団形成についての覚書—」 (武内進一編 『現代アフリカの紛争—歴史と主体—』 アジア経済研究所)。
- [2002] 「内戦の越境, レイシズムの拡散—ルワンダ, コンゴの紛争とツチ—」 (加納・小倉編 [2002])。
- [2003a] 「アジア・アフリカの紛争をどう捉えるか」 (武内進一編 『国家・暴力・政治—アジア・アフリカの紛争をめぐって—』 アジア経済研究所)。
- [2003b] 「ブタレの虐殺—ルワンダのジェノサイドと『普通の人々』—」 (武内進一編 『国家・暴力・政治—アジア・アフリカの紛争をめぐって—』 アジア経済研究所)。
- [2003c] 「難民帰還と土地問題—内戦後ルワンダの農村変容—」 (『アジア経済』 第44巻第5・6号, 252-275ページ)。
- [2003d] 「ウォーロードたちの和平—コンゴ紛争の新局面—」 (『アフリカレ

ポート』No.37, 33-38ページ)。

—— [2004a] 「ルワンダにおける二つの紛争—ジェノサイドはいかに可能となったのか—」(『社会科学研究』第55巻第5・6合併号, 101-129ページ)。

—— [2004b] 「東部コンゴという紛争の核」(『アフリカレポート』No.39, 38-42ページ)。

——編 [2002] 『アジア・アフリカの武力紛争—共同研究会中間成果報告—』アジア経済研究所。

二宮正人 [1997] 「難民問題の恒久的解決と自発的帰還」(『北九州大学開学五十周年記念論文集』北九州大学法学部)。

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。

最上敏樹 [2001] 『人道的介入—正義の武力行使はあるか—』岩波新書。

和田正平 [1984] 「バニャルワンダ移住民社会の集落構造と生業形態—コンゴ・マシシ地方の村落調査より—」(伊谷純一郎・米山俊直編『アフリカ文化の研究』アカデミア出版会)。

#### 〈外国語文献〉

Adelman, Howard [2003] “The Use and Abuse of Refugees in Zaire,” in Stephen John Stedman and Fred Tanner eds., *Refugee Manipulation: War, Politics, and the Abuse of Human Suffering*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

—— and Astri Suhrke eds. [2000] *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, (Paperback Edition) New Brunswick: Transaction Publishers.

African Rights [1995] *Rwanda: Death, Despair and Defiance*, Revised Edition, London.

—— [1998] *Rwanda: The Insurgency in the Northwest*, London.

Assemblée nationale [1998] *Rapport d'information déposé par la mission d'information de la commission de la défense nationale et des forces armées et de la commission des affaires étrangères, sur les opérations militaires menées par la France, d'autre pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994*, Assemblée nationale, No.1271.

Chayes, Antonia and Martha Minow eds. [2003] *Imagine Coexistence: Restoring Humanity after Violent Ethnic Conflict*, San Francisco: Jossey-Bass.

Eltringham, Migel [2004] *Accounting for Horror: Post-Genocide Debates in Rwanda*, London: Pluto Press.

Gasarasi, Charles P. [1990] “The Mass Naturalization and Further Integration of Rwandese Refugees in Tanzania: Process, Problems and Prospects,” *Journal of Refugee Studies*, Vol.3, No.2, pp.88-109.

Guichaoua, André [1989] *Destins paysans et politiques agraires en Afrique centrale, Tome 1, L'ordre paysan des hautes terres centrales du Burundi et du Rwanda*, Paris: L'Harmattan.

- Halvorsen, Kate [2000] "Protection and Humanitarian Assistance in the Refugee Camps in Zaire: The Problem of Security," in Howard Adelman and Astri Suhrke eds., *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, (Paperback Edition) New Brunswick: Transaction Publishers, pp.307-320.
- Hilhorst, Dorothea and Mathijs van Leeuwen [1999] *Villagisation in Rwanda*, Wageningen Disaster Studies, No.2.
- Human Rights Watch [2001] *Uprooting the Rural Poor in Rwanda*, New York.
- [2003] *Ituri: "Covered in Blood": Ethnically Targeted Violence in Northeastern DR Congo*, Vol.15, No.11 (A), July 2003, Washington, D.C..
- ICRC [2004] Annual Report 2003: Democratic Republic of Congo. ([http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/622EQT/\\$FILE/icrc\\_ar\\_03\\_RDC.pdf?OpenElement](http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/htmlall/622EQT/$FILE/icrc_ar_03_RDC.pdf?OpenElement) から2004年10月 6 日ダウンロード).
- International Rescue Committee [2000] "Mortality in Eastern DRC, Results from Five Mortality Surveys," Bukavu (unpublished paper).
- Jones, Bruce D. [2001] *Peacekeeping in Rwanda: The Dynamics of Failure*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Khiddu-Makubuya, Edward [1994] "Voluntary Repatriation by Force: The Case of Rwandan Refugees in Uganda," in Howard Adelman and John Sorenson eds., *African Refugees: Development Aid and Repatriation*, Boulder: Westview Press, pp.143-158.
- Kuperman, Alan J. [2001] *The Limits of Humanitarian Intervention: Genocide in Rwanda*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Lemarchand, René [1994] *Burundi; Ethnocide as Discourse and Practice*, New York: Cambridge University Press.
- Malkki, Liisa H. [1995] *Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Mamdani, Mahmood [2001] *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton: Princeton University Press.
- Mathieu, Paul et Jean-Claude Willame dir. [1999] *Conflits et guerres au Kivu et dans la région des Grands Lacs: Entre tensions locales et escalade régionale*, Paris: L'Harmattan.
- McGrew, Laura [2002] "The Imagine Coexistence Project in Rwanda," in Proceedings of the Workshop on "Rethinking Peace, Coexistence and Human Security in the Great Lakes," *Cahier* of the Center for Conflict Management, No.4, National University of Rwanda, Kigali, pp.88-95.
- Minow, Martha [1998] *Between Vengeance and Forgiveness*, Boston: Beacon Press (マール・ミノウ 〈荒木教夫, 駒村圭吾訳〉『復讐と赦しのあいだージェノサイ



- ドと大規模暴力の後で歴史と向き合う―』信山社、2003年）。
- Office of the United Nations Resident Coordinator for Rwanda [2000] *Common Country Assessment – Rwanda, Paper 3, Resettlement & Reintegration*, Kigali.
- Ogata, Sadako (with Cindy Burns, Laura McGrew and Ilija Todorovich) [2001] “Imagine Coexistence in Conflict Communities,” Unpublished Paper.
- Otunnu, Ogenga [2000a] “Rwandese Refugees and Immigrants in Uganda,” in Howard Adelman and Astri Suhrke eds., *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, (Paperback Edition) New Brunswick: Transaction Publishers, pp.3–29.
- [2000b] “An Historical Analysis of the Invasion by the Rwanda Patriotic Army (RPA),” in Howard Adelman and Astri Suhrke eds., *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, (Paperback Edition) New Brunswick: Transaction Publishers, pp.31–49.
- Pabanel, Jean-Pierre [1991] “La question de la nationalité au Kivu,” dans *Politique africaine*, 41, pp.32–40.
- Prunier, Gérard [1995] *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*, London: Hurst & Company.
- Reed, Wm. Cyrus [1996] “Exile, Reform, and the Rise of the Rwandan Patriotic Front,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol.34, No.3, pp.479–501.
- UN [2000] “Report of the Panel on United Nations Peace Operation (Brahimi Report)” (A/55/305-S/2000/809).
- [2002] “Agenda for Protection” (A/AC.96/965/Add.1).
- [2004] “A More Secure World: Our Shared Responsibility,” Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change (A/59/565).
- UNDP [1994] *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press.
- UNHCR [2000–2004] Global Appeal: Democratic Republic of the Congo (<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/country?iso=cod&expand=operations> から2004年10月6日ダウンロード)。
- [2003] “Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern,” (Standing Committee 28<sup>th</sup> meeting), (EC/53/SC/INF.3).
- UNSC [2004] Special “Report on the Events in Ituri, January 2002 – December 2003” (S/2004/573).
- van Leeuwen, Mathijs [2001] “Rwanda’s Imidugudu Programme and Earlier Experiences with Villagisation and Resettlement in East Africa,” *Journal of Modern African Studies*, Vol.39, No.4, pp.623–644.
- Vansina, Jan [2001] *Le Rwanda ancien: Le royaume nyiginya*, Paris: Karthala.
- Willame, Jean-Claude [1997] *Banyarwanda et Banyamulenge: Violences ethniques et*

*gestion de l'identitaire au Kivu*, Paris: L'Harmattan.

〈その他〉

*BBC* インターネット版.

*Le Monde*.

UN News (<http://www.un.org/News/>).

UNHCR, Briefing Notes (<http://www.unhcr.ch>).