

第7章

「国連事務総長報告：アフリカにおける紛争の諸原因と永続的平和および持続的発展の推進」

—文献解題—

Report of the Secretary-General :
The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace
and Sustainable Development in Africa.⁽¹⁾

はじめに

ここに紹介する「国連事務総長報告」(以下、「報告書」と記す)は、コフィ・アナン (Koffi Anan) 現国連事務総長 (1997年1月就任) が、国連安全保障理事会の求めに応じて、1998年4月に提出した報告書である。その表題にも示されているように、安全保障理事会は「アフリカにおける紛争の諸要因、それらの紛争を予防し、対処する (address) 方法、そして安全保障理事会の決議に従って永続的な平和と経済成長のための基礎をどのようにして構築するのか、などの諸点に関して」(Par. 1)、アナン事務総長に報告書の提出を要請したのである。

「報告書」の英語の原文は、A4判、シングル・スペースで27ページに達するかなり長大なものである。したがってこの「解題」では、本書の主題に即して重要と思われる部分のみを訳出し、それにコメントを加えることにする。

国連のプレス・リリースは「この報告書は、過去のパターンと訣別しようとする努力が、ついに実を結びつつある現在、アフリカおよび国際的な広範な支持を獲得しうる潜在力を有している」⁽²⁾と自負している。

今日の時点で、このような内容の「報告書」が国連事務総長の名において作成され、「安全保障理事会だけでなく、国連総会やプレトンウッズ協定諸機関を含め、アフリカに種々の責任を有する国連システムのその他の構成機関にも……」(Par. 1) 配布されたことの意義はどこにあるのだろうか。

この「報告書」は、国連事務総長という公人の文書ではある。しかしアナン氏がサハラ以南アフリカ出身の初の黒人事務総長であり、その彼がアフリカの問題を、いわば自分に直接かかわりのある問題であるといった語り口で、「率直」(Par. 107) に意見を開陳していることが、この「報告書」の特徴である。

したがって、この「報告書」は、一人のアフリカ人国際エリートのアフリカ認識の表出として読むこともできる。

本章の「まとめ」で示すように、アナン氏のアフリカ認識は、「国際社会」のそれと基本的には矛盾、対立するものではない。アナン氏は、「国際社会」のアフリカの現状に関する理解、評価、要請のよき理解者であり、その代弁者であるといえよう。「国際社会」としては、アナン氏という一人のアフリカ人エリートを通じて、アフリカに対する「国際社会」の要請を伝えること、それがこの「報告書」の意義であったといえよう。

他方、アナン氏のほうもそのような「国際社会」の期待については十分に理解しているにちがいない。しかし、一アフリカ人としてアフリカに対する語り口は「率直」にならざるをえない。いくつかの点で、アナン氏の語り口の「率直」さのなかに、彼のアフリカ人性を感じとることができる。その「率直」さは、一アフリカ人がアフリカについて語るときにしか期待できないものであるろう。

第1節 「報告書」の構成

「報告書」は、以下の「目次」で示すように「序論」と「結論」を含めて、六つの章、通し番号を付した107の段落からなる。訳出、引用の際は、この段落の番号を用いて原文の相当箇所を示すことにする。

目 次

	段落番号	パラグラフ (Par.)
I 序論	1～6	1～6
II 紛争の諸原因	7～15	7～15
A. 歴史的遺産	8～11	8～11
B. 内的要因	12	12
C. 外的要因	13	13
D. 経済的動機	14	14
E. 特殊状況	15	15
III 紛争状況への対応	16～70	16～70
A. 和平実現 (peace making)	18～28	18～28
外的行為主体の政策と行動の調和	21	21
仲裁努力の拡散の回避	22～23	22～23
和平実現努力に対する国際的支援の動員	24	24
制裁効力の改善	25～26	25～26
武器拡散の阻止	27～28	27～28
B. 平和維持 (peace keeping)	29～46	29～46
学ぶべき諸教訓	31～34	31～34
アフリカにおける国連の平和維持の役割	35～40	35～40
地域あるいは下位地域 (subregion) の主導性に対する支持	41～45	41～45
一貫した接近方法の確保	46	46

C.	人道的援助	47～62
	人道的要請	49～57
	人道的援助の特殊な諸課題	58～61
	再建と開発に関連する緊急援助	62
D.	紛争後の平和構築	63～70
	紛争後の平和構築への移行	65
	紛争後の平和構築の優先諸事項	66
	復興の資金調達	67～68
	国際的反応の調整のための働きかけ	69～70
IV	永続的平和の構築と経済成長の推進	71～103
A.	よき統治	71～78
	人権と法治の尊重の確保	72～74
	行政における透明性と責任性の推進	75
	行政能力の向上	76
	民主的統治の強化	77～78
B.	持続的開発	79～103
	投資と経済成長のための好環境の造成	81～84
	社会開発の強調	85～89
	国際援助の再構築	90～92
	債務負担の軽減	93～96
	国際市場の開放	97～99
	地域協力、地域統合の支援	100～102
	現行の国際的、二国間発議の調和	103
V	必要不可欠な政治的意志の喚起	104～106
VI	結論	107

上記の「目次」からもわかるとおり、この「報告書」は、紛争の諸要因についての分析、紛争処理の問題、和平実現後のというよりも今日以降のアフ

リカの経済開発の問題，と三つに大別される部分から構成されている。

第2節 解題

1. 「序論」

「アフリカにおける紛争は，すべての人びとにとっての全世界的平和，繁栄，人権の確保を目指す国連の努力に対して，一つの重大な挑戦を課すものである。国連は，国家間の紛争を処理するために企図されたものであったが，1国内の不安定，紛争に対応することを求められることが多くなりつつある。それらの紛争では，その主要な目的が単なる（相手）軍隊の破壊にとどまらず，市民そしてある特定のエスニック・グループ全体の破壊に転化しつつある。そのような戦争を予防することは，特定の国家あるいはその同盟国を防衛する問題ではもはやない。それは人間性そのものを防衛する問題である。」(Par. 3)

上記のようにアナン氏は，まず現代世界における国連の果たすべき役割が変化しつつあるという認識を示す。この認識は，アナン氏が1993年以降，96年末まで，国連平和維持活動担当の事務次長として，ルワンダの大虐殺，ボスニア問題などにかかわってきたという個人的体験に裏づけられている。原理的に諸国家から構成され，「国家間の紛争を処理する」ために組織された国連が，一部の国家の国内問題にまで足を踏み入れることになったということは，現実である。これは一面では国連の役割の増大というべき事態であるが，国家の側からみればそれは国家主権の地盤沈下といえる事態である。すでにその主権の一部を国連や地域機構に吸いとられてしまったようにみえる国家が，アフリカには数多い。しかし，この主権の一部剥奪は，疑問視されることはほとんどない。

なぜならば，「1970年以降，アフリカではすでに30件以上の戦争が起こり，

その大多数は内戦に端を発するものであった。96年だけで、アフリカ53カ国のうち14カ国で武力紛争が起こり、世界の戦争関連の死者の半数以上を出し、800万人以上の国際難民 (refugees), 帰還民 (returnees), 国内難民 (displaced persons) を発生させた。これらの紛争の結果として、住民にとっての長期的安定、繁栄、平和を確保しようとするアフリカの努力は、著しく損われた」(Par. 4) という状況が発生しているからである。

そして「アフリカの指導者たちは、これらの巨大な人間悲劇を回避できず、アフリカの人びとを失望させた。国際社会も彼らを失望させた。国連も彼らを失望させた。われわれは、紛争の諸要因に適切に対処すること、平和を確保するために十分な措置を講ずることに失敗し、持続的発展のための諸条件を創出することにもくりかえし失敗した。これがアフリカの近年の現実である。……」(Par. 5)。

このような状況認識にもとづいて、アナン氏は、何を期待して「報告書」を作成し、提示したのか。

「この報告書をもって、アフリカの平和とより大きな繁栄のための新たな探求にはずみをつけること、それが私の期待である。この報告書は、その努力を、アフリカにおける諸紛争の分析を行うことによって、それらを公正に評価し、それらの原因のなかに回答を求めることによって果たそうとしている。それらの紛争を完全に終結させられなくとも、やがては縮小させることができるような現実的で実現可能な諸勧告を提案することによって、それ（アフリカの平和とより豊かな繁栄のための新たな探求—引用者注）を行うことにこの報告書は努めている。……」(Par. 6)

2. 「紛争の諸原因」

「報告書」がアフリカの紛争の諸原因のうち、まず「歴史的遺産」として提示しているのは、植民地境界を継承した各国の国境 (Par. 8), いわゆる植民地型経済構造 (Par. 9), 独立以降の問題としては、東西冷戦構造 (Par. 10),

冷戦終焉後、一時活発化した国際社会の平和維持活動の急速な後退 (Par. 11) の4点である。

「1885年のベルリン会議において、植民地列強はアフリカを領土的單位に分割した。アフリカの諸王国 (Kingdoms), 諸国家 (States), 諸コミュニティは、勝手に分割された。またそれまで無関係であった地域や住民 (people) が、同様に勝手に一つにまとめられた。1960年代に新たに独立したアフリカ諸国は、このような植民地境界を (国境として) 継承した。それは、この遺産が領土的統合と国民統一を達成しようとする企図に対して課せられる挑戦を同時に継承したことを意味した。この挑戦は、いくつかの新国家が継承した植民地的な法律の枠組みが、現地の住民の分裂を促進するためのものであって、分裂を克服するために企図されたものではなかったという事実と混じり合っている。それゆえに、国家建設と国民形成を同時に行うことが、多くの新独立国家がまず第1に専念すべき任務となった。……」(Par. 8) のである。

そして今日の紛争の直接の要因となったのは、「……必要不可欠な国民統合の達成が、あまりにしばしば政治・経済的権力の強力な中央集権化と、政治的多元主義の抑圧を通じて遂行されることになった。……」(Par. 8) ことである。「……当然、政治的独占は腐敗、縁者びいき、自己満足 (complacency), 権力の濫用を導き出した……」(Par. 8)。つまり、国家建設を困難にする植民地遺産として継承した諸条件によって必然的に出現した独裁的な政治体制が、今日のアフリカ諸国の紛争の一因であるとアナン氏は考えている。これは明らかに、アナン氏の表現を用いれば「国際社会」(international community) のアフリカ諸国に対する1980年代末からの政治的民主化要求を支持するアナン氏の現状認識を示したものである。

そして「アフリカにおける深刻な国境紛争の時期は、アフリカ諸国が植民地当局から継承した国境を容認するというアフリカ統一機構 (OAU) の1963年決議に助けられて、ほぼ終わった。しかし、しばしば互いに競合する異質のコミュニティの間から、真正の国民的アイデンティティを鍛造 (forge) す

るという課題が残っている」(Par. 8) という。これは、アナン氏の考えでは、植民地境界を継承した領土的単位にもとづいて、そこに住む人びとを「真正の国民的アイデンティティー」をもつ「国民」として統合することが必要であるということである。これは明らかに西欧型国民国家理念を前提とした考え方である。これは独立当初からアフリカ諸国の指導者たちが、少なくとも表向きには標榜してきた理念であり、課題であった⁽³⁾。それが一方ではアナン氏の批判する「政治的独裁」を必然化させた。他方、政治的民主化の過程は、その理念の実現を危くする紛争という事態を発生させた。とすれば、アナン氏が再検討すべきは、今日なお規範的な意味を失っていない西欧型国民国家理念の方ではないだろうか。

いわゆる植民地的経済構造に関して、今日の紛争に直接かかわる要素としては、「……政治的競合は存続可能な国民経済システムに根拠をおくものではなく、多くの場合、植民地経済の制度的残滓を党派的な利益のために獲得することを助長するような誘因構造が支配的であった」(Par. 9) と指摘している。各種利権の性格が、輸出品など植民地型経済にかかわるものが多いこと、それによって権力抗争が局所的、党派的な性格を帯びやすくなること、それが紛争発生の誘因の一つとなっているというわけである。

「冷戦期間中、東西のイデオロギー的対立は、友好的な諸国間や同盟国間に秩序と安定を維持することを優先した。もっともアンゴラなどでは、超大国の競合が紛争の火に油を注ぎ、アフリカで最も長期化し、最大の死者を出す結果となった。アフリカ全体を通じて、非民主的で弾圧的政権が、競合する超大国によって、より広範な目的という名目のもとに支持され、維持された。しかし冷戦が終焉したとき、アフリカは突然、放り出され自らを独力で守らなくてはならなくなった。外からの政治・経済的支援がなければ、それまで慣れ親しんできた経済的ライフ・スタイルを維持し、あるいは政治的権力を期待どおりに長期にわたって保持しつづけることができる政権は、アフリカ諸国のなかにはほとんど存在しなかった。……」(Par. 10)

「非民主的で弾圧的政権」に対する超大国の支持については、地域研究の

次でアフリカ諸国を対象に1960年代から活発に展開された「一党制国家論」⁽⁴⁾が想起される。これは「非民主的」ではあるが、親米的な政権を容認するための理論的枠組みの役割を果たした。

「突然、放り出され自らを独力で守らなくてはならなくなった政権」としては、1996年に崩壊した旧ザイールのモブツ政権がその典型的な事例とみなされているにちがいない⁽⁵⁾。

冷戦終焉後の「国際社会」の問題として、「報告書」は次の点を指摘している。

「冷戦終焉に続く短い期間、国際社会は新たに獲得した権能、集団的意志決定の権能を行使することに熱心であった。1990年代初頭から、安全保障理事会はアフリカやその他の地域で一連の野心的な平和維持あるいは和平実現のための主導権を発揮した。数多くの成功にもかかわらず、ソマリアに平和を復元することには国連は失敗した。この失敗は、紛争介入に対する国際的支持に水を差し、世界全体の平和維持活動から国際社会が急速に後退することを助長した。この後退の早期の直接的な結果は、国連を含む国際社会がルワンダの大虐殺を予防するための介入に失敗したことであった。この失敗は、とくにアフリカに甚大な影響を及ぼした。アフリカ大陸全体をとおして、国際社会の側が無関心であるという認識は、国連に対する信頼を失わせる有害な痕跡を残す結果となったのである。」(Par. 11)

これは、「国際社会」が主導し国連の平和維持活動の名のもとに展開される紛争介入が、アフリカの紛争解決にとって決定的に重要であり、その活動の後退が事態を悪化させているという認識である。おそらくアナン氏は1994年のルワンダ大虐殺発生当時、国連の平和維持活動担当の事務次長の任にあったものとして、あとき「国際社会」の迅速な予防的介入が行われていれば、あの悲劇を阻止あるいは縮小しえたはずだと考えているのである。

紛争の「国内的諸要因」としては、「報告書」は次のような点をあげている。

「アフリカ諸国が独立を達成してから30年以上を経て、アフリカ人自身の

間に次第に広まりつつある認識は、アフリカ大陸はその植民地的過去をこえて、今日の紛争の諸原因を探求しなければならないということである。今日、アフリカはこれまで以上にアフリカ自らを熟視しなければならない。アフリカの多くの国家における政治権力の性格と、権力を獲得し維持することによって得られると現実に想定しうる結果は、アフリカ大陸全体にわたる紛争の主たる源泉である。政治的な勝利が、富や資源、縁者びいき、官職の特権や威信などに関して『勝者はすべてを獲得する』形態をとる場合が多い。利益、不利益についての一般社会の感覚は、しばしばこの現象に密接に結びついていて、多くの場合、それは集権化し、極度に個人化した形態の統治に依拠することによって強められる。指導者たちの責任感が不十分であり、政権に透明性が欠如し、相互牽制作用が不適切であり、法治の遵守がなく、権力の交代や更迭のための平和的手段が存在せず、人権尊重が欠落している場合には、政治的支配が過度に重要になり、どちらに転ぶかの賭は、危険なほどに高まる。このような状況は、アフリカにおいてしばしばみられるように、国家が雇用の主な提供者であり、政党が地域あるいはエスニックな基盤に依拠している場合に、さらに悪化する。このような状況のもとで、アフリカのほとんどの国家の多部族的 (multi-ethnic) 性格は、紛争発生の可能性を増大させ、しばしば族性 (ethnicity) の暴力的政治化を引き起こす。極端な場合、互いに競合する諸コミュニティは、自らの安全、おそらくは自らの生き残りそのものさえも、国家権力の掌握を通じてしか確保できないという認識に到達することもありうる。このような場合、紛争は実質的に不可避となる。」

(Par. 12)

ここで「国内的諸要因」として述べられている前半の部分は、アフリカ諸国の国家権力の利権性の強さについてである。「勝者がすべてを獲得する」という利権的性格が、国家権力をめぐる抗争を激化させ、国家権力の維持を不安定化していると「報告書」は述べている。ではアフリカ諸国にあっては、国家権力がどうしてそれほど際立った利権性を帯びてしまうのだろうか。この点については、要するに政治的な機構や制度の未成熟という指摘にとど

まっている。そしてここから政治的民主化、「よき統治」といった課題が引き出されてくることになる。

アフリカ諸国の国家権力が利権性を強く帯びることになる一因として、「報告書」も後述するように、「外的諸要因」の一つとして諸外国の資源獲得競争をあげてはいるが、それを含んでアフリカ諸国の国家権力が、経済協力の名のもとにアフリカの外から流れ込んでくる巨額の資金のパイプ役を演じてきたということが指摘されるべきであろう。国家財政資金の主要部分が、国内の生産活動に依拠し、その政策的配分が国家権力の一義的な課題であるならば、「相互牽制作用」はおのずと高まっていくはずである。流入する外国資金にかかわる権限の獲得競争にすぎない場合は、敗者も自分の腹を痛めずにすむ。アフリカ諸国の国家権力が利権性を帯びるのは、国内的な関係においてよりも、多分に国際的な関係においてなのである。

「国内的諸要因」の後半部分で述べられていることは、アフリカ諸国の多部族国家という特性についてである。「エスニック」という現代流行語を用いてはいるが、要するにアフリカの紛争はいわゆる部族紛争の様相を呈する場合が多いことを「報告書」は認めている。しかしなぜ「族性」(ethnicity)の「暴力的政治化」が引き起こされるのか、すなわちいわゆる部族という枠組みが、なぜ紛争の主体として登場することになるのか、という点については言及がない。

「……アフリカの石油など貴重な資源に対する競争において、アフリカ外の利害関心は、紛争の抑止あるいはその持続に大きな、そしてときとしては決定的な役割を演じつつけている。しかしながら外国の干渉は、アフリカ以外の国にかぎらない。他国のなかで発生する紛争によって不可避免的に影響される近隣の諸国家もまた、重大な利害関心をもちうる。そしてそれらのすべてが慈悲に満ちたものとはかぎらない。アフリカによる平和維持と仲裁の努力は近年、顕著になってきたが、アフリカ諸国の政府が近隣の諸国の紛争を支持し、ときにはそれを扇動したりする役割を演じていることは、率直に認めなければならない。」(Par. 13)

この「外的諸要因」の指摘は、この「報告書」の発表後であるが、1998年8月に勃発したコンゴ民主共和国の内戦にまさにあてはまる。コンゴ内の鉱山資源開発にまつわる利権、カビラ政権側を支持するジンバブエ、アンゴラ、ナミビアなど、反乱軍側を支持するルワンダ、ウガンダなど近隣諸国、紛争は利害関係諸国を巻き込んで複雑な様相を呈している⁽⁶⁾。

紛争に内在する「経済的動機」として「報告書」は次のような諸点を指摘している。

「武力紛争は荒廃をもたらすにもかかわらず、混乱と無責任体制から利益を得ている人びとが多くいる。彼らは紛争の終結には関心をもたず、それどころか紛争を長びかせることに多大の関心を有している。アフリカの紛争から利益を得る人びとのリストの高順位を占めているのは、国際的な武器商人である。通常、同じくらい高い順位に位置するのは、紛争の指導者たち自身である。リベリアでは、ダイヤモンド、木材、その他の原材料の開発と支配が、戦闘に加わる諸党派の主要な目的の一つであった。これらの資源の支配が、種々の党派の資金を賄い、紛争を持続する手段を彼らに与えたのである。明らかに指導者たちの多くは、紛争を長期化させることに強い資金的な関心を有していた。同じことがアンゴラについてもいえよう。アンゴラで和平プロセスが長期化した原因は、莫大な利益を生むこの国のダイヤモンド鉱床に対する支配の重要さであった。シエラレオネでは、天然資源を略奪し、中央銀行の準備金を掠奪することが、1997年5月に選挙で選ばれた政府から権力を奪取した人びとの主要な動機であった。」(Par. 14)

ここで注目し値するのは、国連という国際機関の事務局の長が、その名において明示的に、リベリア、アンゴラ、シエラレオネの紛争当事者を非難していることである。非難を受けた紛争当事者が、このアナン事務総長の非難に対して異議を申し立て、それを広く国際世論に訴える手段は限られている。非難の内容の当否以前に、それが安全保障理事会のような機関の決議としてではなく、事務総長の名で発せられ、広く国際メディアを通じて世界に流布され、ことアフリカのことであるかぎり、それが当然のこととして受け入れ

られているという事態は、検討の余地がある。米、英、仏などの状況に関して、事務総長の名によるこのような非難は想像できない。アフリカ諸国に関してはそれが可能であるということは、アフリカにとって国連が過大な正当性をなう存在となっているということの証在といえよう。

「紛争の諸原因」として「報告書」は、「個別的状況」にも言及している。ルワンダの人口稠密地域で稀少性を高めている土地・水資源をめぐる問題、油田開発地域の利益地元還元、環境汚染の問題を指摘したのち「……北アフリカでは、社会と国家についてヴィジョンが激しく対立し、それが生み出す緊張が、いくつかの国家において現実のあるいは潜在的な紛争の重要な要因となっている」(Par. 15) と、北アフリカの状況にも言及しているが、この箇所を除いてはアナン氏が「アフリカ」あるいは「アフリカ大陸」というとき、それはサハラ以南のアフリカだけを指している。

3. 「紛争状況への対応」

この第Ⅲ章「紛争状況への対応」は、「報告書」のなかで最大のスペースが割かれている。すなわち、第Ⅱ章「紛争の諸原因」が9パラグラフ、第Ⅳ章「永続的平和の構築と経済成長の推進」が33パラグラフからなっているのに対し、この章は55パラグラフから構成されている。

しかしその内容、とくに、「A. 和平実現」、「B. 平和維持」の節は、紛争の仲裁者として国連を中心とする外部の行為全体が、発生した紛争、あるいはその予防にどのように対処すべきかについて論じたものであり、紛争をいわば一つの病理現象にみたとて、その対症療法を技術論的に展開するにとどまり、あまり注目に値する内容は含んでいない。むしろ、このような技術論を展開することを一応は可能にしている、アフリカの紛争において中立的に対応しうる、外部のしかも強力な行動主体——国連、地域機構、NGO、「国際社会」——の存在を前提しうること、むしろそれがアフリカの紛争をとりまく環境的条件として注目される。紛争の当事者側からすれば、闘争の

展開に際しては、常にこの強大な介入主体の存在を考慮にいれなければならないということであろう。この介入主体としては、冷戦後は、東西の超大国にかわって国連の存在が大きくなってきたのである。「報告書」はいう。

「……(冷戦期の)国際的緊張の緩和につづいて、アンゴラ、ナミビアでの1989年の作戦展開は、複合的な平和維持行動という新しい時代を画するものとなった。それ以降、9年間に国連が実施した32件の作戦のうち、13件はアフリカで展開されたものである。しかしながら、ソマリアでの国連の余儀ない撤退、旧ユーゴスラビアで味わった苦渋の経験の後、国際社会は平和維持作戦の展開にともなう政治的、経済的な負担を引き受けることを忌避する傾向が、近年、高まってきた。この忌避の度合は、ソマリアが提示している教訓をはるかに超えているように見え、それはアフリカに深刻な影響をもたらした。」(Par. 29)

「報告書」は、アフリカの紛争解決にとって、国連の介入、平和維持活動は必要不可欠な要件ととらえ、それを支える「国際社会」の支持の後退を憂慮しているのである。

ここではアフリカの紛争の仲裁者として活動してきた国連が、これまでのアフリカの紛争処理の経験のなかから、どのような「教訓」を得たのか、その点について「報告書」が述べていることを紹介しておく。

「平和維持活動についての国際社会の認識は、ソマリアでの国連の経験に大きな影響をうけて形づくられてきた。この作戦の記憶は、危機に対して迅速に決然と対応すべき国連の能力を妨げつづけている。ソマリアの一般市民は国連の介入によって飢饉の終焉など、大きな恩恵を引き出すことができたにもかかわらず、ソマリアでの国連の活動は、その使命を達成する前に、安全保障理事会によって撤収が決定された最初のものであった。安全保障理事会の決定は、人道主義的な成果にもかかわらず、決着に関心がないソマリアの各党派の側に誠意がなく、この作戦には全く政治的進展がみられないという事実にもとづくものであった。」(Par. 31)

「ソマリアからの撤退と、国際的な資源と政治的資本を再び投入すること

を忌避したことの結果は、まもなく明らかになった。国際社会は、ルワンダで展開しはじめた悲劇にどのように対応すべきかで煩悶した。国際社会の注視のなかで起こされた大虐殺の過程で、数十万の人命が失われた。この経験は、紛争に対する迅速な介入、とりわけ破局に直面して行動を起こす政治的意志の決定的重要性を明白にした。ルワンダの人びとの大きな苦悩は、国際社会は再びそのような行動回避を容認してはならないという、明快で誤解の余地のないメッセージを送っている。](Par. 32)

「モザンビークでの国連活動からは、肯定的な意味の教訓が引き出された。そこでは、国連の影響力が現地の諸党派や、他の諸国家との対話を継続することによって増大した。国連の活動は、国際的な行動を呼び込む導管となり、国際的行動を結束させる要素と和平実現努力の焦点、象徴、触媒となった。モザンビークでの国連の経験は、それにふさわしい状況のもとでは、平和維持作戦はアフリカにおける紛争に立ち向かうために柔軟な、そこにだけ適合した方策を提供しうることを示した。その成功は、国連が平和のための公正で正統な行為主体 (actor) として貢献しうることを証明している。それはまた、一つの紛争のなかでの国際的介入を強化し、指揮する潜在力を国連は有していることを示唆している。その介入がなければ、その紛争は外側の怠慢、あるいは操作によって悪化してしまうであろう。そして、目的についての合意と首尾一貫した方法をもって行動するという意志は、国際社会の権威を高めることができる。](Par. 33)

「アンゴラでの国連の継続的な作戦の展開は、最も困難な状況においてさえ、和平実現プロセスを支える点で、国連の活動が決定的に重要な役割を果たしうることを示した。しかし、それらはまた現実的な和平協定成立が決定的に必要なこと、依然として危機を孕み、流動的な状況のもとで平和維持活動のなかに確固たる戦争抑止能力を確立することの重要性を示した。さらに紛争の危機の継続は、交戦当事者の資源への接近が、いかに暴力を培うことになるのかを実証し、国際的企業の利害関心が、和平実現努力の成功あるいは失敗を左右する影響力が大きいことを浮き彫りにした。】⁽⁷⁾ (Par. 34)

つまり、ソマリアでの介入失敗の経験からくる介入への逡巡が、ルワンダの悲劇を生むことになった。モザンビークでの国連の平和維持活動は成功例の一つであり、アンゴラでのそれは、成功半ばとしている。しかし、これらの経験から学ぶべきことは何かといえば、国連が平和維持活動において積極性と主導権をより強く発揮すべきであるということにつきる。

つぎに「報告書」は、「制裁」のうち、とくに「……武器の輸入禁止を課すことは、武器の取得をより困難で高価なものにすることによって、紛争を続行するための武器の入手可能性をせばめることに役立つ。……」(Par. 25)とし、「……安全保障理事会の武器輸出禁止措置に対する違反を、各国の国内法でも犯罪とする法律を制定することを、国連加盟各国に私は要請する」(Par. 26)とアナン氏は述べている。

このこととの関連で「武器拡散の阻止」について「報告書」は次のように主張している。

「すべての国家は、自国の防衛に備える権利と責任を有している。しかし、アフリカに課せられる開発への関心は、軍事目的に充当される資源を最小限にすることを要請している。……(中略)、……小火器の拡散がアフリカに課する脅威を減ずるために、武器弾薬の購入をGDPの1.5%以下に削減し、防衛予算を今後10年間、0成長とする政策を実施することを、私はアフリカ各国に要請する。」(Par. 27)

国連事務総長のこのような要請の実現可能性はきわめて疑わしい。もしあえてこのような要請を行うのならその前に、「すべての国家」が有していると前提している「自国の防衛の権利と責任」について検討してみるべきではなかったか。この点については、「まとめ」の項で言及する。

「C. 人道主義的援助」の節には、若干、注目に値する指摘がある。

「……すべての戦闘員は、普遍的な人道主義の原則を遵守すべきである。不幸なことに、明確な原則が、明確なかたちで承認を得るまでには、必ずしも至っていない。最近の数十年間において、危機的状況における人道主義的規範への執着の程度は、容認しがたいほどに劇的に低下した。諸政府は、武

装した反対者たちと武装していないその支持者たちとに、しばしば無差別に冷酷な残忍さをもって対処してきた。反政府軍も、自らの目的を推進しうるありとあらゆる手段を用いることを嫌わない場合が多い。かつては、民間人は敵対する軍隊の間で展開される戦闘の間接的な被害者となる場合が主であった。今日、民間人はしばしば主要な目標とされる。とくに女性は、組織的な強姦や性暴力など残虐行為の犠牲になり、きわだった被害を蒙っている。国連スタッフなど救助活動者も直接ねられるように次第になってきた。そのような攻撃は非良心的で、人道主義的援助の基礎的要件を侵犯するものである。」(Par. 49)

このように「人道主義的援助」活動自体が危険にさらされている事態を指摘したのち、「報告書」は、人道主義的援助が「紛争の火に油を注ぐこと」(Par. 59)になる危険性があることを警告している。

「……人道主義的活動主体は今日、不安定かつ危険な環境のもとで活動するための交渉をすること、そして経済的権益の獲得と戦闘能力の維持によって人道主義的援助を自らの政治目的達成の手段として利用しようとする政府およびその敵対者からの圧力をかわすことをしばしば求められる。人道主義的援助の濫用が、紛争の長期化をもたらしことにならないように保証することは、今日の紛争で人道主義的活動主体が直面している最大の課題の一つである。人道主義的供給品や車輛の略奪が頻発するようになってきた。これは、戦闘員に糧食を提供するだけでなく、車輛、現金、その他の高価な物品の場合には、紛争を長びかせる追加的手段を彼らに提供することにもなりうる。リベリアでは、800万ドルを超える物財——そのなかには約500台の車輛も含まれていた——が、1996年4月から5月にかけて起こった戦闘の間に、国連およびNGOの建物から略奪された。その後、戦闘員たちが略奪した車輛に乗って移動している姿がしばしば目撃されたし、他方、現地の国連やその他のこの国際機関の事務所からの盗品で闇市場が繁栄した。」(Par. 59)

このような「人道主義的援助」にまつわる苦々しい体験は、人道主義的性格の援助に経済学的な目がむけられることになる。「……人道主義的支出が、

他のより重要な全国民的な目的のために利用可能な資金プールを、どの程度削減させているかという問題は、とくにその受入れ国にとっては特別の関心事である。大湖地域では、近年、巨額の資金が人道主義的救済のために支出された。しかしこの地域の各国は、この援助が問題の核心に存在している諸課題にほとんど影響を与えられなかったと認識している。多くの国ぐにが、この援助は根本の原因に向けられるべき努力を犠牲にして行われているのではないかと疑っている。それは、例えばアルーシャの戦争犯罪法廷にかかわる資金調達に極度に困難をきたしていること、ルワンダ政府が選別した重要な復興と開発の優先課題に対して現在までのところほとんど支援が与えられないことなどによって、その疑いはさらに強まっている。この懸念は、人道主義的救済と開発援助との間の資源の合理的配分を保証することの重要性を高めるものである。」(Par. 61)

4. 「永続的平和の構築と経済成長の推進」

第Ⅳ章は「A. よき統治」と「B. 持続的開発」の2節からなる。

「よき統治」が、近年、世界銀行などから発刊される文書類に経済の「持続的成長」とともに頻用されるようになった、いわゆる流行語であることは、周知のとおりである。アナン氏も、この表現を用いて紛争後の、というよりは現代のアフリカ諸国全体が直面している問題を検討している。

「アフリカにおける国家と社会の関係の困難さは、植民地統治の権威主義的な遺産に因るところが大きい。植民地国家は、政治的な正統性を求める必要はほとんどなかったために、代議制度、あるいは政治参加を奨励しなかった。その結果、社会的、政治的分断と、ときとして脆弱な自立的でない市民社会 (civil society) を、しばしば生み出した。アフリカの数多くの国家は、今日なお、権力が集中し、個人化した形態の政府に依拠しつづけている。そしていくつかの国家は、贈収賄、族的 (ethnic) な基盤にもとづく決定、人権の侵害という型に陥ってしまっている。アフリカの大多数の国では、多党

制にもとづく選挙が行われているにもかかわらず、個人が保護されていると感じとれる環境、市民社会が活発に活動できる環境、そして責任性を保証する適切な制度的メカニズムをもって政府がその責務を効果的に透明性を維持しながら遂行しうるような環境、このような環境を準備するためには、なお多くのことがなされなければならない。」(Par. 71)

そして「報告書」が指摘する「よき統治」を実現するための方策は、「人権の尊重と法治の確保」、「行政上の透明性と責任性の推進」、「行政能力の向上」、「民主的統治の強化」である。

ここには「よき統治」という統治に関する規範を設定し、それにもとづいてアフリカ各国の政府の統治能力を評価しようとする指向が読みとれる。そしてアフリカ諸国の政府のほとんどが、統治能力という点で、この規範に照らしてきわめて不満足な状況にあると、「報告書」は評定している。そこで勧告される方策はひたすら訓練であり、学習である。

主権国家の連合組織にすぎない国連の、しかもその事務局機構の長にすぎない事務総長が、その名において各国政府の統治能力を評価しうるような状況——国家主権の地盤沈下とでも表現すべき状況——が現実化していることを、「報告書」は示している。

「開発は人間の権利の一つであり、アフリカのすべての国にとって主要な長期目標である。発展はまた、アフリカでの紛争を減少させるための展望にとって中心的課題である。……」(Par. 79)として、「報告書」は「持続的開発」に言及している。アフリカ諸国における1980年代末からの世界銀行主導の構造調整の開始以来、一つの流行語化した観がある「持続的開発」と冠したこの節の内容には、とくに目新しいものはない。あえていえば、「社会開発」の重要性が強調されていること (Pars. 85~89)、「国際援助の再構築」(Pars. 90~92) が提唱されていることが特徴的である。

「技術援助の提供の方法も、批判的に再検討する必要がある。技術援助のもともとの構想は、知識、技能、専門知識の移転を促進し、それを通じてその国の国民の能力を高めることによって、工業国と途上国の技術的能力の格

差を縮小させるために計画されたものである。このことが実現された事例もいくつかある。しかし多くの場合、技術援助はまさに正反対の効果をもたらし、国民的能力を高めるかわりに抑えつけてしまった。技術援助プログラムは、40年以上を経た今日でもなお、多くの分野で国内の専門家が利用可能であるにもかかわらず、技術援助に支出される120億ドル以上の総額の90%は、外国人専門家に支払われている。』(Par. 92)

5. 「必要不可欠な政治的意志の喚起」, 「結論」

「アフリカの側と国際社会の側、双方の十分な政治的意志をもって、アフリカの平和と発展に新たなはずみを与えることが可能である。アフリカは古い大陸である。その土地は肥沃で資源豊かであり、繁栄のための強固な基盤を提供することができる。アフリカの住民は誇り高く勤勉であり、提示される機会をとらえることができる。アフリカ人は活力、決断力、政治的意志に欠けるところはないと私は確信する。今日、アフリカは肯定的変化を成し遂げようと努力している。そして多くの場所で、これらの努力が実を結びつつある。アフリカの一部の地域を苦しめる虐殺などの悲劇のなかで、輝かしい地点があることを忘れて、その成果を看過してはならない。』(Par. 104)

前章までのアフリカ諸国の現況について、ともすれば悲観的な認識に終始してきたのに対して、第V章は上記のようなアフリカの将来に対するアナン事務総長の確信の表明から始まっている。そしてアフリカが当面する諸問題を克服、解決するために行動する「政治的意志」の喚起を、アフリカ、「国際社会」の双方に呼びかけている。

アナン氏は「報告書」を次の文章でしめくくる。

「この報告書で私は、アフリカの紛争の諸原因と、それが存続している理由について、明確かつ率直な分析を提示することに着手した。紛争を減少させ、さらに強国で持続的な平和の建設を助長するために、現実的で達成可能な諸活動と諸目標を、私は勧告した。アフリカ人も非アフリカ人も、われわ

れがともに立ち向かわねばならない課題に対して立ちあがる政治的意志を喚起することを、アフリカ人にも非アフリカ人にも同様に、私は要請した。アフリカに何が起きているのかについて、あるいは、進歩を達成するために何が必要であるのかということについて、無知であると主張しうる時代は、すでに遠い過去になりつつある。変化を生み出す責務を他者の責任に転嫁することができる時代も終わった。それは、われわれすべてのものが、立ち向かわねばならない責務である。国連は自らに課せられる役割を果たす用意がある。世界もそうあるべきである。アフリカもまたそうあらねばならない。」
(Par. 107)

まとめ——アナン国連事務総長と「国際社会」

第2節では「報告書」の内容を、「Ⅱ. 紛争の諸原因」を中心にかいつまんで紹介し、若干のコメントを付した。最後に「まとめ」として、アフリカ諸国における紛争がなお続発している今日の時点で、この「報告書」が安全保障理事会に提出されるとともに、広く諸国諸機関にも配布されたことの意義について考えてみたい。

「報告書」全体を通読して、まず気になるのは、アナン氏が「報告書」のなかで頻用している「国際社会」(international community) という概念である。そして第2には、そのこととの関連で、この「報告書」が、第7代目の国連事務総長として、サハラ以南のアフリカから初めて選出されたガーナ人のアナン氏によって準備され、公表されたことの意味である。

「報告書」に頻繁に登場する「国際社会」とは何か。アナン氏としては、この語にとくに特別の意味をこめて使用しているわけではなく、ごく常識的な意味で用いているにちがいない。だからかえって、アナン氏のなかに宿る「常識」的な「国際社会」の実体的な内容が、「報告書」の文脈を通じて浮かび上がってくる。

この「国際社会」は現代世界の中心的な国際機関である国連とは、別個の実体としてとらえられていることは明らかである。字句どおり解釈するならば、アフリカ諸国は、「国際社会」の一構成要素であるはずである。しかし「報告書」のなかでの「国際社会」は、実質的には欧米諸国を意味している。アフリカ諸国は「国際社会」のなかでは、周辺的な存在というよりも、多くの場合、「国際社会」に對置されている。「報告書」では、欧米諸国が「国際社会」の名のもとに、一定の權威をもつ実体として取り扱われているのである。

欧米諸国を「国際社会」と呼ぶことは、外交上の配慮からする単なる婉曲表現であるとも解釈できる。そして現代世界の政治動向が、欧米諸国の主導権のもとに展開しているというのはまぎれもない現実である。したがって、国連など国際政治の場で主導権を発揮している欧米諸国の動向を、「国際社会」の名を冠して語ることは、一つの「常識」として許容されているのが現実であるともいえよう。しかし、この現実は一アフリカ諸国の側からみれば、自らは疎外され、ある場合には自らに對置されるものとして、「国際社会」が存在していることを意味する。欧米諸国は、「国際社会」の名において、アフリカ諸国にさまざまなかたちで働きかけてくる。「報告書」のなかに登場する「国際社会」は、欧米諸国と読みかえられるべきである。そのことによって「報告書」のなかに、欧米諸国のアフリカ諸国に対する要請が、「国際社会」の名のもとに、あるいは国連事務総長の名で表明されている部分が多々あることが明らかになる。

つぎに、アフリカ（第2節の「解題」でも指摘したようにアフリカあるいはアフリカ大陸といっても、実質的にはサハラ以南のアフリカを指している）の紛争を扱った「報告書」が、そのサハラ以南アフリカ出身のガーナ人の事務総長の手で作成され、その名で公表されたということが注目される。アナン氏自身、自分がサハラ以南のアフリカの出身者であることを意識して「報告書」を作成していることは明らかである。随所に表明されているアフリカ諸国の現況に関するきびしい批判的言辭は、おそらく事務局長がサハラ以南アフリカの

出身者でなかったら、さまざまな政治的配慮から国連事務総長の名では発表できなかったであろう。アナン氏がサハラ以南アフリカの出身者であるがゆえに「率直」に、発言することができたという要素がある。

紛争の絶えないサハラ以南のアフリカ諸国に対して「率直」な批判を行う事務総長であるということが、第7代目の国連事務総長の選出にあたって、「国際社会」が配慮した点の一つであったと思われる。その証拠に、第7代目国連事務総長の選出にあたって「国際社会」のなかでは、米、仏が主導権争いを展開したが、両国が推挙した候補者は、ガーナ人とコートジボワール人、いずれもサハラ以南アフリカの出身者であった⁽⁸⁾。

初代ノルウェー人のリー氏（1946～53年）に始まり、ハマーショルド氏（スウェーデン、53～61年）、ウ・タント氏（ビルマ、61～71年）、ワルトハイム氏（オーストリア、72～81年）、デリエヤール氏（ベルギー、82～91年）、プロトス・ガリ氏（エジプト、92～96年）を経て、第7代目にして初めて、サハラ以南アフリカ出身の事務総長が誕生したことは、単なる偶然とはいえない。「国際社会」は、サハラ以南のアフリカ諸国との橋渡し役として、この地域出身の事務総長の選出を期待したのである。

しかし、「国際社会」のこのような思惑や期待——「国際社会」の意向をアフリカ諸国に適切に伝え、理解させ、指導すること——を超えて、アナン氏はサハラ以南アフリカの出身者として、「報告書」を通じてアフリカ諸国のよき代弁者ともなりうる可能性を有していた。結果はどうであったろうか。

第2節で紹介したように、「報告書」全体は、「国際社会」の意向の代弁に終始しているといわざるをえない。その意向とは「よき統治」や「持続的開発」など、アフリカ諸国への期待の表明である。逆に「国際社会」に対するメッセージとしては、「国際社会」のアフリカ諸国に対する関心の低下を嘆き、関心の再喚起を要請しているにすぎない。それも救済や支援の対象としてのアフリカ諸国に対する関心にすぎない。

そして「……アフリカの住民は誇り高く勤勉であり、提示される機会をとらえる能力を有している。アフリカ人は活力、決断力、政治的意志において

欠けるところはないと私は確信する」(Par. 104) というアナン氏の「確信」の表明に、アナン氏のアフリカ人としての自負をわずかに読みとることができるだけである。

その確信にもとづいてアナン氏が「報告書」でなすべきであったことは、サハラ以南のアフリカに生を受けたものとして、アフリカ諸国の現状に関する独自のより深い理解を「国際社会」に向かって表明することではなかったか。西欧型の近代国家理念に照らしてアフリカ諸国の現実を評価することではなく、その現実から出発してアフリカ諸国の未来像を描くことではなかったか。

例えば、アナン氏は経済開発資金の確保のために「武器弾薬の購入を GDP の1.5%以下に削減し、防衛予算を今後10年間、0成長とする政策を実施すること……」(Par. 27) をアフリカ各国に勧告、要請しているが、この勧告を行う以前に、主権国家であるはずのアフリカ各国に国際機関の事務局の長にすぎない人物がこのような勧告をなしうるという状況こそ、まず問題にすべきではなかったか。他方で、アナン氏は「すべての国家は自国の防衛の権利と責任を有している」(Par. 27) としている。これは、近代国家の理念である。しかし「自国の防衛の権利と責任」を果たしえず、さまざまな外部からの介入を受け入れている国家が、サハラ以南のアフリカには数多くある。国連軍の介入したソマリア、モザンビーク、ルワンダ、アンゴラ、ECOWAS (西アフリカ経済共同体) が介入したりベリア、シエラレオネ、周辺諸国が介入したコンゴ (旧ザイル)、ギニアビサウなど、いずれも「自国の防衛の権利と責任」を果たせずさまざまな外部勢力の介入を許した国家である。このような現実を直視するならば、近代国家の理念に則して、アフリカ諸国が自衛のために一定の武力を保有することの妥当性そのものが問われてしかるべきであろう。アフリカ諸国の現実、近代国家の理念にもとづいて形成された国家群というかたちでは、秩序の維持が困難になっていることを示している。とするならば、近代国家の理念が再検討され、それに代わる新しい国家像が構想されてしかるべきであろう。

アナン氏はまたアフリカの紛争の「不可避的」(Par. 12) な原因として「国家の多部族的 (multi-ethnic) 性格」(同上) を指摘するだけで、この問題をこれ以上、深く追究していない。サハラ以南のアフリカでは、なぜ部族という枠組みが紛争の主体としてしばしば登場することになるのか。それは族的集団としての部族が、国家権力との関係できわめて不安定な立場におかれているからである。そしてその原因の一つは、「国民国家」(nation-state) という近代国家の理念である。この理念が、アフリカの人びとに自らの部族的アイデンティティーを捨てさせ、植民地境界を継承した国境を範囲として、そこに住む人びとに対して国民的アイデンティティーの形成を強制しようとしているのである。アナン氏も「真正の国民的アイデンティティー (genuine national identity) を鍛造 (forge) するという課題が残っている」(Par. 8) と考えている。このような理念は、現実に存在するアフリカ人の部族的アイデンティティーに対して抑圧的な意味をもっていることは明らかである。

アフリカ諸国にとってまず必要なことは、近代国家の理念に則った「国民的アイデンティティーの鍛造」といった非現実的な課題を放棄することである。多部族国家という現実を承認することである。現実に存在する部族的アイデンティティーを相互に承認することである。それがどのような過程で形成されたものであれ、植民地化前の歴史に根拠をおくものであれ、植民地体制の創作物であれ、それがアフリカ人の現実のアイデンティティーとして存在するかぎり、それを相互に承認することである。そのうえで、サハラ以南のアフリカの現実に即した新しい国家像が構想されるべきであった。

アナン氏はサハラ以南のアフリカの出身者といっても、地元ガーナのクマシ大学卒業後は欧米に留学し、WHO に職を得てから国連事務総長に就任するまでの20余年間のほとんどを国連諸機関の国際公務員として活動してきた。このアナン氏の経歴を考えるならば、彼に「国際社会」のよき理解者としての役割は期待しえても、アフリカ諸国のよき代弁者役を期待することは無理であり、そのようなアフリカ出身の人物の登場を「国際社会」はまた期待していないのかもしれない。

〔注〕

- (1) <http://www.un.org/ecosocdev/genifo/afree/sgreport/report.htm>
- (2) press materials, Report of the SG on Africa.
<http://www.un.org/ecosocdev/genifo/afrec/segreport/conflict.htm>
- (3) 例えばタンザニアの初代大統領ニエレレは次のように述べている。「タンガニカ（ザンジバルと連邦を形成して1964年以降、タンザニアとなる——引用者注）は、部族的（tribal）であると今日までいわれてきた。そしてそれは全く正しい。そしてわれわれは人民（people）のなかに存在する部族的な意識を打ち破り、民族（national）意識をうちたてる必要があることを認識している」(Julius K. Nyerere, *Freedom and Unity: Uhuru na Umaja*, London: Oxford University Press, 1966, pp.38-39.)。
- (4) 例えば, Gwendon N. Carter ed., *African One Party States*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1962.
- (5) 詳しくは、武内進一「ザイールにおける政治改革」(『アフリカレポート』No.11, 1990年9月) 19~23ページ参照。
- (6) 詳しくは下記を参照のこと。
 原口武彦「コンゴ紛争再発」(『月刊アフリカ』1998年11月号) 2~3ページ。
 武内進一「権力闘争と国土の切り売り—コンゴ民主共和国の紛争—」(『アジア研ワールド・トレンド』1993年3月号) 6~9ページ。
- (7) アナン氏が危惧していたとおり、アンゴラでの国連の和平実現努力は失敗に終わった。1994年11月のルサカ和平協定の実施を監視する任務を帯びて97年7月以来、アンゴラに駐在していた約1000名の国連軍は、99年3月20日までに現地を撤退することが、2月26日の安全保障理事会で決定された。内戦が再び激化してきたことにともない、アンゴラ政府が公式に国連軍の撤退を要求し、アナン事務総長もそれを受け入れ、安全保障理事会に撤退を勧告した (*Le Monde*, 1999年2月27~28日付)。
- (8) アナン氏の国連事務総長選出をめぐる米、仏の主導権争いについては、原口武彦「初の黒人国連事務総長の誕生」(『月刊アフリカ』1997年3月号) 2~3ページ参照。