

アフリカ開発の現在

紛争と難民 — 国際社会の支援をめぐる

武内進一

アフリカの紛争と平和構築を考える上で、難民や国内避難民（IDP）は重要な論点である。難民やIDPには、悲惨なイメージがつきまとい、ともすれば「手を差し伸べるべき可哀想な人々」としてしか認識されない傾向がある。彼らが国際社会から支援されるべき対象であることは確かだが、その政治主体としての側面を見落とすべきではない。難民は紛争の結果であるとともに原因となり、新たな紛争を引き起こす可能性を持っている。彼らの行動によって、平和構築は強固な支えを得ることも、また不安定化することもある。以下では、アフリカ大湖地域の例を取りながら、紛争と難民、IDPの関わりを検討したい。

●紛争と難民の循環的關係

アフリカの紛争によって、膨大な数の難民やIDPが生まれてきた。近年、アフリカの紛争が収束傾向を見せるにつれてその数は減少しているが、現在も紛争が継続するソマリアやスーダン（ダルフル地方）はもちろんだ、不安定な状況が続くコンゴ民主共和国やブルンディなど、依然として住

民の帰還が進んでいない地域も多い。

しばしばマスメディアで報道される彼らの姿は、悲惨である。紛争によって故郷を追われ、キャンプで水や食料の配給を受け、青いシートで覆われた粗末な小屋に住む彼らを見て、多くの人々は手を差し伸べたいと思うであろう。そうした支援は、無論必要である。

ただし、その一方で、難民やIDPがアクトイヴな政治主体であることを忘れるべきではない。一九九〇年に勃発したルワンダ内戦は、「ルワンダ愛国戦線」（RPF）が北隣のウガンダから侵攻したことで火蓋が切られた。RPFの中核はウガンダに住むルワンダ難民から構成され、エスニック集団としては少数派のトゥチが中心だった。彼らはルワンダ独立（一九六二年）前後に起こった紛争によって国を追われた人々、またその子供たちであった。

ルワンダ内戦は、いったん和平協定が結ばれたものの、一九九四年に大統領暗殺事件をきっかけにトゥチ民間人の大量虐殺（ジェノサイド）に至る。そのなかで戦闘が再燃し、RPFが軍事的に勝利して政権

を樹立したが、同時に膨大な数のフトゥウ難民が周辺国に流出した。フトゥウはルワンダ人口の八割強を占める多数派のエスニック集団である。大量の難民流出は、扇動によってトゥチ虐殺を引き起こした旧政権派が、RPFの報復を言い立ててフトゥウ民間人の恐怖を煽り、彼らを道連れにして国外に逃れたため起こった。特に西隣のコンゴ民主共和国（当時ザイール。以下コンゴと略す）には、内戦終結直後、旧政権の中核を含む一〇〇万人以上の難民が、十分に武装解除されないまま流れ込んだ。

これによって、コンゴ東部の治安状況は著しく悪化し、結局それが一九九六年のコンゴ内戦に繋がった。難民の侵攻によって始まったルワンダ内戦は、膨大な数の難民をコンゴに流出させ、それが次なる紛争の原因となった。難民と紛争との循環的な関係は、ここで挙げたルワンダとコンゴの例のみならず、最近のチャドとスーダン（ダルフル紛争）など、アフリカの多くの紛争で見えてとることができる。

●人道援助の政治性

難民やIDPが紛争の主体ともなりうる政治的なアクターであることは、その支援を考える際に十分認識すべきである。上述のルワンダ難民に対する支援は、この点で大きな禍根を残した。

一九九四年、コンゴ東部に膨大な数のルワンダ難民が押し寄せた結果、難民キャンプの衛生状態が悪化し、コレラが蔓延して多くの人が犠牲になった。すし詰めの難民キャンプと伝染病に苦しむ難民の姿がマスメディアから配信されると、国際社会の関心が一挙に高まり、緊急人道援助の集中豪雨的な供与が始まった。多数の援助機関やNGOが現地入りし、日本を含む七カ国が軍を派遣して人道援助にあたった。

その一方で、難民の武装解除は進展しなかった。内戦で敗走した旧政権派は、難民キャンプでも武力を保持し、そこを拠点としてルワンダ領内に越境攻撃を繰り返していた。ルワンダのRPF政権は、難民キャンプの武装解除を国際社会に要請したものの、武力行使を伴う作戦を積極的に担う国はなく、効果的な対策は打たれなかった。そのため、ジェノサイドに責任を負うルワンダ旧政権派が、国際社会から潤沢な人道援助を受け、ルワンダ本国に越境攻撃するという、不可解な事態が起こったのである。結局一九九六年になってRPF政権自身が主導してキャンプの軍事的掃討作戦が行

われ、武装勢力は排除された。国際社会の無策は、事実上コンゴ東部に対するルワンダの軍事介入を招き、それがコンゴ内戦を導いた。内戦は現在も完全に沈静化せず、四〇〇万人以上の犠牲者が出たと言われる。

この事例が示すように、難民やIDPが政治的なアクターである以上、それに対する援助も政治的な性格を免れ得ない。一見政治とは無縁に思える人道援助であっても、特定の政治性を持った集団の生存(と活動)を保証することで、政治的な意味を持つのである。難民に対して緊急人道援助をするなどと言いたいわけではない。人道援助もまた政治性から無縁であり得ないことを認めただ上で、支援戦略の妥当性を繰り返し検証する必要があるということだ。どのような原則で誰を対象に人道援助するのか、治安対策と人道援助をどのように組み合わせるのか等々、検討すべき課題は多い。

●平和構築と難民支援

難民やIDPに対する支援の妥当性を検証するためには、それを平和構築の文脈に位置づける作業が重要である。ここでは、支援そのものと、難民やIDPの置かれていた状況の双方について考える必要がある。前者に関しては、平和構築の局面に応じた支援を考えねばならない。難民にしろ、IDPにしろ、短期的には人道援助の対象であるとしても、紛争が終結し、故郷に帰れば、復興と開発の主体となる。この点で、

緊急人道援助から開発援助への移行をスムーズかつ効果的に実施することが重要となる。

後者に関しては、難民やIDPをめぐる政治分析が重要である。故郷から強制的に排除された状況が長期化すれば、その集団が政治化し、紛争要因となりかねない。難民帰還が進まない状況があるなら、それを政治的に変えるための対策を講じなければならぬ。これは直接的な難民支援ではないが、支援が新たな紛争の呼び水とならないためには必要な措置である。支援の妥当性を担保するためには、常にそれが置かれたコンテキストを検証する必要がある。これは、コンゴ東部のルワンダ難民支援の経験から導かれた苦い教訓である。

いずれも、それほど簡単なことではないだろう。ただ、少なくとも、難民やIDPに対する支援のあり方を考えるために、その平板なイメージを捨て、開発や政治の文脈に置く必要があるということは、繰り返し強調しておきたい。彼らは新たな紛争の主体にもなれば、復興を主導する開発の主体ともなりうる。故郷を離れ、苦勞して技能を身につけ、ネットワークを築いてきた難民たちを開発過程にうまく動員できれば、平和構築は強い支えを得る。難民やIDPは、悲惨の象徴であるとともに、希望の象徴でもあるのだ。

(たけうち しんいち／アジア経済研究所地域研究センター)