

コートディヴォワール和平の 最終局面

－ ワガドゥグ・プロセスの課題と試練 －

佐藤 章

はじめに

2002年9月の内戦勃発以来、すでに7年以上も続くコートディヴォワールの和平プロセスは、2009年11月29日に予定されていた大統領選挙の延期によって、さらに長引くこととなった。大統領選挙の延期は、2005年10月、2006年10月、2008年11月に続いて4回目である。ただ、事前の準備不足が明らかだった過去3回とは異なり、今回は、立候補届け出も10月半ばに完了し、有力候補が実質的な選挙戦を開始するなど、投票実現に向けた機運はこれまでになく高まっていた。結果的に選挙実施こそ見送られたものの、和平プロセスは最終局面に入っている。

では、この最終局面において、いったい何が和平プロセスの障害となっているのだろうか。本稿では、現下の和平プロセスの基本的枠組みであるワガドゥグ政治合意(Accord politique de Ouagadougou、以下、ワガドゥグ合意)の履行状況に焦点を当て検討してみたい。

1. ワガドゥグ合意という局面転換

2002年9月に勃発したコートディヴォワール内戦では、フランスの仲介により、2003年1月下旬に基本となる最初の和平合意(マルクーシ合意)が成立したが、L・バボ(Laurent Gbagbo)大統領の影響力を極力排除して挙国一致内閣が中心を担うという同合意の枠組みは、強力な権限を現実には保持する大統領によって骨抜きにされ、まったく機能しなかった。これに代わる新たな枠組みとして、2007年3月に、B・コンパオレ(Blaise Compaoré)・ブルキナファソ大統領の仲介により、バボ大統領と反乱軍トップのG・ソロ(Guillaume Soro)新勢力^{†1}幹事長の直接対話に基づき、両者が署名するワガドゥグ合意が成立した。

ワガドゥグ合意は、次の2つの点で和平プロセスにおけるバボ大統領の立場を強化した。第1に、

^{†1} 新勢力(Forces nouvelles)とは、反乱軍3派の統一組織のことである。

大統領はワガドゥグ合意への署名によって和平促進に向けた直接の責務を負うことになったわけだが、逆にこれによって大統領は、マルクーシ合意では実現しなかった、和平プロセスにおける優位な立場を得た。第2に、同合意を踏まえてソロ新勢力幹事長が挙国一致内閣の首相に就任したが、和平プロセス期の慣例に従い、首相となったソロ幹事長が次期大統領選挙に出馬しないことが確約された。これによりバボ大統領の次期選挙での再選可能性は大きく高まることになった。

そもそもバボ大統領がマルクーシ合意の履行に執拗に抵抗してきた背景には、自らが十分にコントロールできないかたちで和平プロセスが進展し、再選の確証が持てないまま選挙に臨むことへの警戒感があった。ワガドゥグ合意は、和平プロセス停滞の最大の要因である、大統領側の警戒感を払拭したところに大きな政治的意義があった。

別の言い方をすれば、ワガドゥグ合意は、マルクーシ・プロセス下で展開されてきた主要政治勢力間の権力闘争に関して、大統領の優位を保障するかたちで決着させた。これにより、大統領を含む主要政治勢力にとって将来展望における不確実性が減少し、行動を和平促進に向けて収斂させる効果もたらされた。ワガドゥグ合意締結以後、政治的、社会的緊張は劇的に改善され、和平プロセスにも具体的な進展が見られるようになったが、まさしくワガドゥグ合意は、和平プロセスを政治闘争の局面から諸課題の履行の局面へと本格的に移行させる画期を提供したのである。

2. 国土再統一と行政要員の再配置

次にワガドゥグ・プロセスにおける和平の諸課題の履行状況を検討していくことにしたい。ワガドゥグ合意で強調された課題は大きく4つある。

(1) 国土再統一、(2) 行政要員の再配置、(3) 武装解除・動員解除・再統合(DDR)、(4) 選挙の実施、である。まず(1)と(2)から見ていきたい。

内戦初期の段階で反乱軍は国土の北半分を支配下に収めたため、国土は分断状態に陥った。また和平プロセス下では、停戦監視にあたるフランス軍と国連コートディヴォワール活動(United Nations Operation in Côte d'Ivoire: UNOCI)によって、反乱軍と政府軍を隔てる「信頼地域」(zone de confidence)が設定されたことで、結果的に国土の分断が固定化された。信頼地域は、武力衝突を抑止するうえで大きな効果を持つ一方で、人々の往来と国内の物資流通を大きく阻害し、社会経済的な負の効果も大きいものだった。

ワガドゥグ合意に盛り込まれた信頼地域の撤廃は2007年4月から開始され、政府側・反乱軍側を隔てる仮想中間線上の監視ポスト設置という移行措置を経て、翌2008年7月30日に完了した。これは国家運営と社会生活の正常化に向けた大きな前進であった。

ただ、ワガドゥグ合意では、この撤廃措置と並行して、政府側・反乱軍側からなる混成部隊がパトロール活動に投入されるはずだったが、DDRの遅れに伴い、実際に展開する要員数は計画を大きく下回ったままである。このため国内治安の維持は引き続きフランス軍とUNOCIに依存する状況が続いている。信頼地域は地図上から消滅したものの、コートディヴォワール自前の軍事要員によって国土の統一が自立的に維持されるまでにはいまだ至っていない。

次に行政要員の再配置についてだが、内戦勃発に伴い、紛争や混乱を忌避して任務を離れた公務員は全土で2万4400人にのぼった。反乱軍の支配下に入った北部では状況が深刻であり、行政機関、学校、裁判所などのあらゆる公共サービスが

麻痺した。行政要員の再配置計画はワガドゥグ合意に先立つ2006年2月から取り組みが始まっており、政府側支配地では比較的早期にある程度の再配置が進んだ。しかし、反乱軍支配下にある北部と民兵の暗躍で混乱が続く西部・中部いわゆる「CNO地域」(la zone Centre-Nord-Ouest)での実施は遅れていた。

ワガドゥグ合意締結後には、政情の好転と国土再統一の進展を追い風として、行政要員の再配置の取り組みが本格化した。2007年6月までに、CNO地域を含むすべての県・準県知事が政府によって任命され、その後、地方の裁判所への判事の派遣も開始されている。だが現在のところ、行政機構や裁判所が旧来の機能を回復するには至っていない。とくにCNO地域では、執務場所・住居での安全確保が十分ではなく、職務遂行に必要な要員や財源にも事欠く状態が続いている。

3 . DDR

DDRはそれ自体が和平プロセスにおける主要課題であり、国土再統一と行政要員の再配置の成否を左右する重要な鍵でもある。コートディヴォワールにおけるDDRの目標は、実に3万4678人(反乱軍側の公式発表)に達する反乱軍軍人の武装解除・動員解除と、新しい国防治安部隊(Forces de défense et de sécurité: FDS) コートディヴォワールの国軍、憲兵隊、警察を合わせた総称の発足にある。ワガドゥグ合意は、この全過程を選挙実施までに完了するという野心的な目標を掲げていたが、その後の作業は大きく遅れ、バボ大統領とソコ新勢力幹事長は、2008年12月の追加合意において、選挙実施前(投票の2カ月前)に完了するのは動員解除までとし、新FDSの完全発足期限を2年先延ばしする決定を余儀なくされ

た。しかし、目標引き下げにもかかわらず動員解除の進捗状況は芳しくなく、追加合意で設定した期限が迫った2009年9月初めの段階で動員解除された反乱軍軍人は、総員の22%にあたる7703人にすぎなかった。

動員解除が進まない理由としてまず挙げられるのは、反乱軍軍人が動員解除後の処遇について不安と疑念を抱いていることである。ワガドゥグ合意後の折衝を経て、動員解除される約3万5000人の反乱軍軍人については、9000人を新FDSに編入(国軍に5000人、警察・憲兵隊に4000人)、2万人を「国民役務」(service civique)、6000人を再統合プログラムに振り向けるという大枠が決定している。このうち新FDS編入者に関しては、編入後の処遇に関する詳細が2008年12月の追加合意でようやく決定されたもの^{†2}、この合意でのスケジュール変更に伴い最大で2年間となる編入までの待機期間が生ずることとなった。この待機期間中の処遇については今のところ何ら決定がなされていない。国民役務と再統合プログラムの内容・待遇に関する詳細も決まっていない。

決定の遅れに関してだけでなく、すでに合意等で約束された処遇の実現可能性に関しても、反乱軍の間には疑念が根強い。2008年8月には、反乱軍司令部のある内陸の都市ブアケで、動員解除手当が未払いなことにしびれを切らした兵士が暴動を起こし、すでに手当を受け取った兵士が殺害されるという事件が起こっている。また、2008年12月の追加合意では動員解除手当が50万CFAフラン(約10万円)にまで引き上げられたが、にもかかわらず、その後も動員解除者数が伸び悩んでいることに疑念の強さがうかがえる^{†3}。

†2 反乱軍での階級の維持とFDS兵士と同等の俸給格付け・退役年金の権利が認められた。

動員解除が進まないもう一つの重要な理由は、指令系統に由来する強制である。ここでとくに問題となるのが、反乱軍支配地域に設けられた10の軍管区の地方司令官たちである。そもそも反乱軍は、雑多な経歴を持つ戦闘員の寄せ集めという性格が強く、地方の支配は地方司令官たちの自立性に大きく依存していた。その結果として地方司令官たちは、徴税・徴発、密輸、私兵の組織などの既得権を確保するに至っている。このため地方司令官たちは和平プロセスそのものに総じて否定的で、とりわけ既得権の放棄を強いられる動員解除への反発は強い。ここから彼らの指令下にある下士官・兵士が動員解除に積極的に応じられない（もしくは司令官に同調して積極的に反抗する）という状況が生じている。

2008年5月には、反乱軍の第5軍管区(西部のセグラ・ヴァヴァ地区)司令官がDDRをボイコットしたことで解任されたが、これを不服とした元司令官派の兵士数百人が同年6月から11月にかけて断続的に反乱を起こすという事件が起こった。この事件は、地方司令官問題が孕む危険性と困難さを端的に示している^{†4}。この事件を受けて政府も慎重姿勢に転じ、地方司令官から政府任命の知事への公式の権限委譲式が行われたのは、ワガドゥグ合意から2年2カ月を経た2009年5月のことであった^{†5}。

加えて、反乱軍に代わって旧反乱軍支配地域の

治安維持にあたるはずの混成部隊の配置は遅れたままである。政府側、反乱軍側がそれぞれ4000人を拠出する8000人規模という計画に対して、2009年9月の時点で配置済みなのはわずか600人にとどまる。反乱軍が人員拠出を躊躇するのは、それが結果的に、「身内」である地方司令官の既得権を侵害することになるからである^{†6}。

このように見てきたとき、地方司令官をめぐる問題は、動員解除だけでなく、国土再統一と行政要員の再配置の実質的な進展を妨げる核心的な障害条件であることがわかる。戦時から平時への移行、すなわち、いったん成立した軍事的秩序の解体と再編という課題の困難さがここに集約されていると言っても過言ではない。

4. 有権者登録をめぐる問題

最後に、ワガドゥグ合意の第4の主要課題である選挙の実施に関わる問題について見ることにしたい。コートディヴォワールの和平プロセスの究極目標である選挙の実施にとって最大の課題は有権者登録にある。まず、同国での有権者登録の制度について整理しておきたい。

コートディヴォワールの現行選挙法では、満18歳以上の国籍保有者が有権者たる資格を有するが、投票権を行使するには有権者登録が必要である。有権者登録は居住地のある選挙区に対して行い、登録後に発給される有権者証(*carte d'électeur*)が投票所での本人確認書類となる。有権者登録には、身元証明書類として国民証(*Carte nationale*)

†3 和平プロセス期には、有権者登録作業にあたる職員や国軍兵士によって給与遅配に抗議するストや抗議行動が頻発しており、政府の支払い能力に対する懸念は社会的に広く共有されている。

†4 解任された地方司令官は、新勢力内での反ソロ幹事長派の中心人物であり、この事件には反乱軍内部の権力闘争の側面もある。

†5 しかも、地方司令官側からの異議申し立てを受けて、2回延期したうえでのことであった。

†6 つまり、これは反乱軍の側での混成部隊への参加の意志の不確かさを意味しており、政府軍にとってもミッションへの参加を躊躇させる要因となっている。

d'identité)が必要だが、国民証はあらかじめ、役場で発行された出生証明書と国籍証明書を添えて、申請・取得しておかねばならない。国民証は1962年制定の根拠法によって、「本証の提示によってのみ(……)行政当局と警察に対して本人であること(identité)を正当化できる」と規定されており、個々の国民が国家との関係において自らを個別同定する(される)もっとも基本となる文書である。また、出生証明書の交付を受ける前提として、出生届が出されてある 当地の正確な呼称では「民籍登記」(registre d'état civil)がしてある 必要があることはもちろんである。

以上を整理すると、コートディヴォワールにおいて投票権を行使するためには、事前に①民籍登記 ②出生証明書(+国籍証明書) ③国民証 ④有権者登録 ⑤有権者証の交付という5段階の手続きが満たされていなければならない。和平プロセスにおいて、有権者登録が最大の課題として浮上した理由は、有権者登録に欠かせない国民証の発給(上記③)を受けていない大量の国民の存在である。これには、1990年代の後半以降、大量の偽造国民証の流通が取りざたされたことから、2000年にバボ政権が成立してから新国民証への切り替え作業が進められていたが、内戦勃発に伴いその作業が中断したままとなっているという背景がある。野党によれば、国民証の未発給者は300万人にのぼるとされる^{†7}。

また、戦火により多くの民籍登記簿が毀損・消失しており、その被害に遭った者は国民証の申請ができない状況に置かれている(上記②③の問題)。CNO地域では行政サービスが機能麻痺に陥っており、正確性が要求されるこの種の作業を大規模

に実施することは困難な状況であった。

マルクーシ・プロセス下では、野党と反乱軍が、国民の個別同定と国民証の問題を解決してから有権者登録を行うべきだと主張し、他方、バボ大統領側は、長期的取り組みを要する個別同定の問題は先送りにし、前回選挙での有権者名簿に、新たに有権者年齢に達した者(すなわちすでに国民証を持っている者のみ)の追加だけを行い、速やかに選挙を実施するべきだとの立場をとった。

最終的には、野党・反乱軍側の主張に沿って、②の段階からの手続きが2006年5月から開始されるのだが、和平プロセス全般に対するバボ大統領の抵抗と与党支持者による妨害が相次ぎ、作業は著しく遅滞した。これに対し、ワガドゥグ合意では、出張法廷(audiences foraines)という枠組みを本格的に使った出生証明書の代替文書の作成^{†8}、この代替文書に基づく民籍登録の復元、国民証の申請、有権者登録という手続きが改めて合意文書上に明記され、独立選挙管理委員会(Commission électorale indépendante: CEI)を中心として作業が進められることとなった。

出張法廷は2008年9月まで続けられ、約75万件的出生証明充当判決書が交付された。これを受けて2008年9月から有権者登録が始まり、何度かの中断(またその間の2008年11月の選挙の見送り)を経て、2009年6月末までに推計有権者数の72%に相当する約636万人の登録が完了した。

この有権者登録に関してはさまざまな不正事例が報告されたほか、地方によって登録率に大きな格差があることも問題として指摘されたが、2009

†7 Economist Intelligence Unit, *Country Report: Côte d'Ivoire*, June 2006, p.17.

†8 判事を各地に派遣し、民籍登記簿が消失した者を対象に、村人からの聴聞によって該当者の出生の事実を認定し、「出生証明充当判決書」(jugements supplétifs d'actes de naissance)という代替文書を交付する。

年11月に選挙を実施する計画で作業は進められた。しかし、投票予定日の2カ月前である2009年10月初めになって、最終的に暫定名簿に登録された638万4816人のうち、275万2181人については国家の他の利用可能な登録データのなかに一切の公的記録がないことが判明した。CEIは暫定リストを公開して登録の確認を呼びかけるとともに、「記録なし」者に関しては照合項目を増やして再検証する作業を行った。この追加作業により、多くの登録者の身元確認ができたものの、それでも103万3985人については、やはり「記録なし」という結果が出た。

この「記録なし」者の存在が、2009年11月末の選挙が見送られる最大の理由となった。CEIは「記録なし」者に地域的偏りがないという解析結果を踏まえ、組織的不正の疑いは低いとの見解を示し、また、最初に「記録なし」者の存在が発覚した時点でも、その7割が前回選挙で有権者登録されておらず、国家への登録機会も少ない18～26歳層であることを明らかにしていた^{†9}。これらのことから「記録なし」者問題は、技術的な不備に由来するものである可能性は高い。

とはいえ、もともと有権者登録をめぐる問題は、その発端に1990年代の偽造国民証の問題があり、それに結びついた特定民族や外国系国民に対する社会的政治的差別とも密接に関わってきた、過去十数年のコートディヴォワールにおけるセンシティブな問題と結びついている。主要政治勢力が、和平プロセスという難局下でありながら、国民の個別同定という手間のかかる作業に立ち返って有権者登録作業を行ってきたのも、このような背景を踏まえてのことであった。それだけにこの「記

録なし」者の問題は、国民の個別同定の技術的信頼性を大きく揺るがし、社会的政治的差別を再燃させかねない危険性を孕んでいる。

むすび

本稿執筆時点(2009年12月末)では、ワガドゥグ合意の履行に関わる最高意思決定機関である常任諮問機構(Cadre permanente de concertation: CPC)の決定により、(1)2009年12月中に有権者登録に関わるすべての問題を解決、(2)2010年1月に確定有権者リストを公開し、有権者カードと国民証を作製、(3)2010年2月に有権者カード・国民証を配付し、選挙戦を開始、(4)2010年2月末から2010年3月初めに大統領選挙の第1回投票を実施、というスケジュールが提示され、CEIはこれに沿って作業を進めている。

本稿で検討したとおり、本来ワガドゥグ合意では選挙実施前に完了すべきとされた武装解除にはいましばらく時間がかかる公算が高く、上記スケジュールを満たせるかどうか微妙な情勢であるが、大統領を含むコートディヴォワールの主要政治勢力は、速やかに選挙を実施するという意志を固めているようである。ただ、これは和平に必要なとされた課題が十分に実現されていない状態で選挙に臨むことを意味する。なおかつ、選挙そのものに関して、「記録なし」者の存在という不測の事態が発生しており、仮に選挙が実施されても、結果の受け入れや正当性をめぐる対立につながる可能性も懸念される。和平の完全実現に向けて、コートディヴォワールの政府、主要政治勢力、そして国民が大きな試練に直面していることは間違いない。

†9 Economist Intelligence Unit, *Country Report: Côte d'Ivoire*, November 2009, p.9.

(さとう・あきら / 地域研究センター)