

# コンゴの平和構築と 国際社会

— 成果と難題 —

武内進一

## 1. 新しい時代

2006年11月15日、コンゴ民主共和国(以下、コンゴ)の独立選挙委員会(Commission électorale indépendante: CEI)は、大統領選挙決選投票の結果を発表し、J.カビラ(Joseph Kabila)の勝利を告げた。35歳の現職大統領は58%の得票率で、42歳の対立候補ベンバ(Jean-Pierre Bemba)を下した。結果発表後に政情不安が心配されたものの大事には至らず、12月6日の大統領宣誓式でカビラは、「コンゴに新しい時代が到来した」と宣言した。

コンゴに「新しい時代」が来てほしい。そう願う気持ちは誰も同じであろう。この国は、あまりに長く混乱と紛争を経験してきた。独立(1960年6月30日)直後にコンゴ動乱が勃発し、65年のモブツ(Mobutu Sese Seko)によるクーデタ以降は民主的な制度が抑圧され、90年代には破局的な経済危機と政治的混乱に見舞われ、1996～97年の内戦でモブツが失脚するも、98年には再び大

規模な内戦が勃発した。その内戦收拾のための和平協定に従って、2003年6月に移行期政権が樹立された。大統領選挙をはじめとする一連の選挙が終了すれば移行期は終了し、ようやく平時への復帰が果たされることになる。

1998年に勃発した第2次コンゴ内戦は、多数の周辺諸国が介入したことから「アフリカ大戦」とも呼ばれ、利害関係の錯綜した複雑な紛争となった。それが曲がりなりにも収束した過程で、国際社会は決定的に重要な役割を果たした。冷戦後に世界各地で実施されている平和構築の試みのなかでも、コンゴの事例は、その困難さと国際社会の関与の程度に関して特筆されるべきものである。ただし、コンゴの現状にはなお課題が山積しているし、国際社会の関与によって複雑化した問題もある。本稿では、コンゴ内戦の収束と平時への復帰過程を国際社会の役割に焦点を当てて説明し、そこで浮上した問題点について考察する。



## 2. 二つの内戦

モブツ政権(1965-97年)末期から二つの内戦へと至る過程について、詳細は別稿に譲り(武内[1997];[2001];[2002]),ここでは事実関係を簡単に整理しておく。モブツ政権末期に東部で起こった内戦では、反政府武装勢力の中核はコンゴ(当時はザイール)領内に居住するルワンダ系住民と、ルワンダ、ウガンダの国軍から構成されていた。モブツ政権下で長年にわたり反政府闘争を続けたL.-D.カビラ(Laurent-Désiré Kabila。J.カビラの父親。以下、カビラ(父))が反政府勢力指導者の座に就いたものの、軍事部門は特にルワンダとウガンダの強い影響下に置かれていた。1997年5月、この反政府勢力が内戦に勝利し、モブツを放逐してカビラ(父)が大統領に就任した。

ルワンダやウガンダに担がれて政権に就いた形のカビラ(父)であったが、就任後は両国の関係者を徐々に権力中枢から遠ざけた。これに対する不満を引き金として、第2次内戦が1998年8月に勃発する。反政府武装勢力は瞬間に東部地域を占領し、同時に首都キンシャサ近郊の軍事基地に部隊を空輸して首都に攻め上った。窮地に陥ったカビラ(父)は親交のある周辺国指導者に援軍を依頼し、ジンバブウェ、アンゴラ、ナミビア等がこれに応じて派兵を決めたことで、ようやく首都陥落を免れた。紛争は長期化し、北部から東部に至る国土の半分近くが、ルワンダとウガンダからの支援を受ける反政府勢力の支配下に入った。

## 3. 停戦協定から和平協定へ

内戦勃発から約1年後の1999年7月10日、ようやく停戦協定が結ばれた。ザンビアのチルバ大統領が主導したこの停戦協定(ルサカ協定)は、次

のような特徴をもつ。第1に、協定に調印したのは、コンゴ政府と内戦に介入した周辺5カ国(ジンバブウェ、アンゴラ、ナミビア、ウガンダ、ルワンダ)の政府であり、国内の反政府武装勢力としては8月に「コンゴ解放運動」(Mouvement pour la libération du Congo:以下、MLC)が、9月によろやく「民主コンゴ連合」(Rassemblement congolais pour la démocratie:以下、RCD)が調印した。ルサカ協定の主要な目的は、内戦に介入した周辺諸国間の戦闘停止と撤退であった。

第2に、この協定では、国連安全保障理事会に対して、国連憲章第7章下の(すなわち武力行使を伴う強制行動を実施し得る)平和維持部隊を派遣し、停戦や撤退の監視、さらには武器の回収や民兵の武装解除にあたることを求めている。停戦を維持するために、国連の軍事的支援が必要不可欠との判断である。第3に、和平合意への道筋として、コンゴ人による「国民対話」が提唱された。これは、停戦が実効力をもった段階で、反政府武装勢力や野党など、コンゴの主要な政治勢力を集めて移行期政権に関する議論の場を設けようとの試みである。「国民対話」の推進役として、前ボツワナ大統領のマシレ(Katumile Masire)が選出された。

しかし、ルサカ協定の履行は遅々として進まなかった。協定当事者のカビラ(父)が、履行に反対してさまざまな妨害を行ったためである<sup>†1</sup>。ルサカ協定を受けて「国連コンゴ民主共和国ミッション」(MONUC)が設立され、2000年2月24日の安保理決議で5500人規模に拡大される決定が

<sup>†1</sup> カビラ(父)は、モブツを追放した第1次内戦の際に、コンゴ領内でルワンダ人難民を大量虐殺した疑惑を国連から追及されており、国際社会との関係が悪かった。

なされたものの、その部隊はほとんど展開できなかった。結局、協定が実施に向けて動き出すのは、彼が暗殺され、息子の J.カピラが後任大統領の座に就いた2001年1月以降のこととなる。

準備会合を経て、最初の「国民対話」が開催されたのは2001年10月であった。この時は実質的な討議に踏み込めなかったが、翌2002年2月から4月にかけて、南アフリカのリゾート地サンシティで集中的な討議が行われた。この段階で、マシレよりも南ア大統領のムベキが、「国民対話」のとりまとめに主導権を発揮するようになる。サンシティでの会議ではいま一步のところまで合意に至らなかったが、同年末に南アで「国民対話」が再開されると、ムベキと国連事務総長代理のニアス(Moustapha Niasse：前セネガル首相)が実質的な推進役になって「対話」をまとめあげ、包括的和平協定(プレトリア協定)を締結させた。2002年12月16日のことである。この年には、アメリカなどがコンゴの周辺国に圧力をかけて兵力を撤退させ、和平合意への地ならしをしたことも記憶しておくべきだろう。

プレトリア協定では、翌年発足する移行期政権の権力分有が詳細に定められた。すなわち、「国民対話」に参加した、政府を含む諸武装勢力、野党、市民社会などの間で、省庁、議会、地方政府、軍のポスト分配が事細かに決められ、合意文書に書き込まれたのである。それにより、移行期の政治構造が事実上決定された。

国内勢力間の権力分有を定める一方、プレトリア協定は、「国際的な保証について」という付属項目において、協定の履行と移行期支援のために国際委員会を設置することや、協定調印当事者間に意見の不一致があったときにはその国際委員会が裁定することなど、移行政権期に国際社会が重要な役割を果たすよう求めている。この条項に基

づき、国連安保理構成国やコンゴに関係の深い国々をメンバーとする「移行随伴国際委員会」(Comité international d'accompagnement de la transition : CIAT)が組織され、移行期の政治に大きな影響力を及ぼした。移行期における国際社会の役割は、プレトリア協定に書き込まれ、制度化されたのである。

#### 4. 東部の混乱

コンゴ内戦で最も深刻な被害を受けたのは東部であった。1996年に第1次内戦のきっかけとなる武装蜂起が起こったのも、98年に第2次内戦が勃発したのも、ルワンダ国境付近の北キヴ州と南キヴ州であった。いずれも、この地域に居住するルワンダ系住民に関する問題がきっかけであった。第2次内戦の当初、反政府武装勢力RCDは、南北キヴ州を中心に、東部州、マニエマ州、さらにカタンガ州北部に至る地域を支配下に置いた。しかし、その後RCDは分裂し、ルワンダと関係が深い「ゴマ派」(RCD-Goma)が南北キヴ州を支配する一方、東部州はウガンダと関係が深い勢力が支配するようになり、さらに2002年頃から後者が分裂を重ねることで、東部州のウガンダ国境付近(イトゥリ地域)は極度の混乱に陥っていった(武内[2003];[2004])。

東部の混乱に対して、国際社会は軍事的・司法的な関与を行った。MONUCは2001年以降本格的な展開を開始するが、その重点は東部地域であった。2003年前半にイトゥリ地域の紛争が深刻化し、MONUCの手に余る事態が発生すると、EUが3000人規模の多国籍軍を投入した。この「アルテミス作戦」は2003年5月30日付安保理決議1484に基づき、フランス、イギリス、スウェーデンが主たる部隊を提供した。多国籍軍は3カ



月間だけの任期で治安回復に努め、その間に MONUC を 1 万人規模に増強して、治安維持能力を高めた。

2007 年 1 月現在、MONUC は世界最大規模の PKO 活動である。その部隊は 19 カ国の 1 万 6802 人から構成され、加えて軍事オブザーバー(48 カ国 766 人)、国連ボランティア(86 カ国 644 人)、文民警察(22 カ国 320 人)、文官(121 カ国 2663 人)が参加する。予算規模は、年間 11 億ドルを超える。MONUC の統合司令部は首都キンシャサに置かれているが、軍事司令部はキンシャサのほか、東北部の中心地キサンガニと東部国境に近いブニア、ブカヴ、ゴマの 5 カ所に置かれており、東部重視の姿勢は明白である。2003 年に増強されて以降は現地武装勢力としばしば交戦し、死亡した兵士の数は 79 人に達している<sup>†2</sup>。

その他、東部コンゴの紛争に関する国際社会の関与として特筆すべきものとして、国際刑事裁判所(International Criminal Court : ICC)の活動が挙げられる。コンゴ政府は 2001 年に ICC に加盟すると、東部における人道的犯罪に関する捜査を要請した。ICC はこれに応じて捜査を進め、2006 年 3 月にはイトゥリにおける人道に関する罪の容疑で、武装勢力の領袖ルバンガ(Thomas Lubanga)を逮捕し、ハーグに移送した。これは ICC にとって初めての裁判となっている。

東部コンゴでは、2006 年 12 月末にも反政府武装勢力が蜂起するなど、不安定な状況がいまなお続いている。しかし、国際社会が多大な資源を投入して治安維持に努力した結果、2002 ~ 2003 年

頃と比べ、最近の状況は改善されたといえるだろう。

## 5 . 2006 年選挙

コンゴの移行過程の締めくくりは、国民投票と一連の選挙であった。2005 年 12 月 18 日の憲法レファレンダムに始まり、2006 年 7 月 30 日に第 1 回大統領選挙と下院議会選挙、10 月 29 日に大統領選挙決選投票と続き、2007 年にも上院議員選挙や地方選挙などが控えている。

国土は広大、農村部へのアクセスは悪く、行政は選挙に不慣れという悪条件のなかで、選挙の準備と実施は困難を極めた。こうした悪条件と劣悪な治安状況のなかで、2500 万人以上の有権者を登録させ、約 5 万カ所の投票所を管理運営したコンゴ人の熱意と能力を賞賛すべきであろう。ただし、約 5 億ドルと推計される選挙実施のための費用のほとんどは国際社会の支援によって賄われ、うち 3 億ドルは EU が拠出する予定である(*Africa Confidential*, 23 June 2006)。

選挙に伴う治安悪化に備え、EU はさらに多国籍軍(EU Force : EUFOR)を派遣した。これは 2006 年 4 月 25 日付国連安保理決議 1671 を受けたもので、東部に重点を置く MONUC を補完する形で約 1500 人がキンシャサを中心に展開した。

幸か不幸か、この措置が奏功することになる。第 1 回大統領選挙の結果が発表された直後の 8 月 20 日、キンシャサ中心部にあるベンバの邸宅が J.カビラ派民兵から砲撃を受け、首都で J.カビラ派とベンバ派の民兵間に武力衝突が発生したのである。第 1 回投票の結果は、J.カビラがトップで得票率 45 %、第 2 位がベンバで 20 %であった。ベンバ宅への砲撃は、J.カビラ派の得票率が第 1 回投票で勝利が確定する 50 %に届かなかったこと

† 2 犠牲者数は 2006 年 10 月 5 日現在。数字はすべて、MONUC のウェブサイトによる(<http://www.monuc.org/Home.aspx?lang=en> 2007 年 1 月 7 日閲覧)。

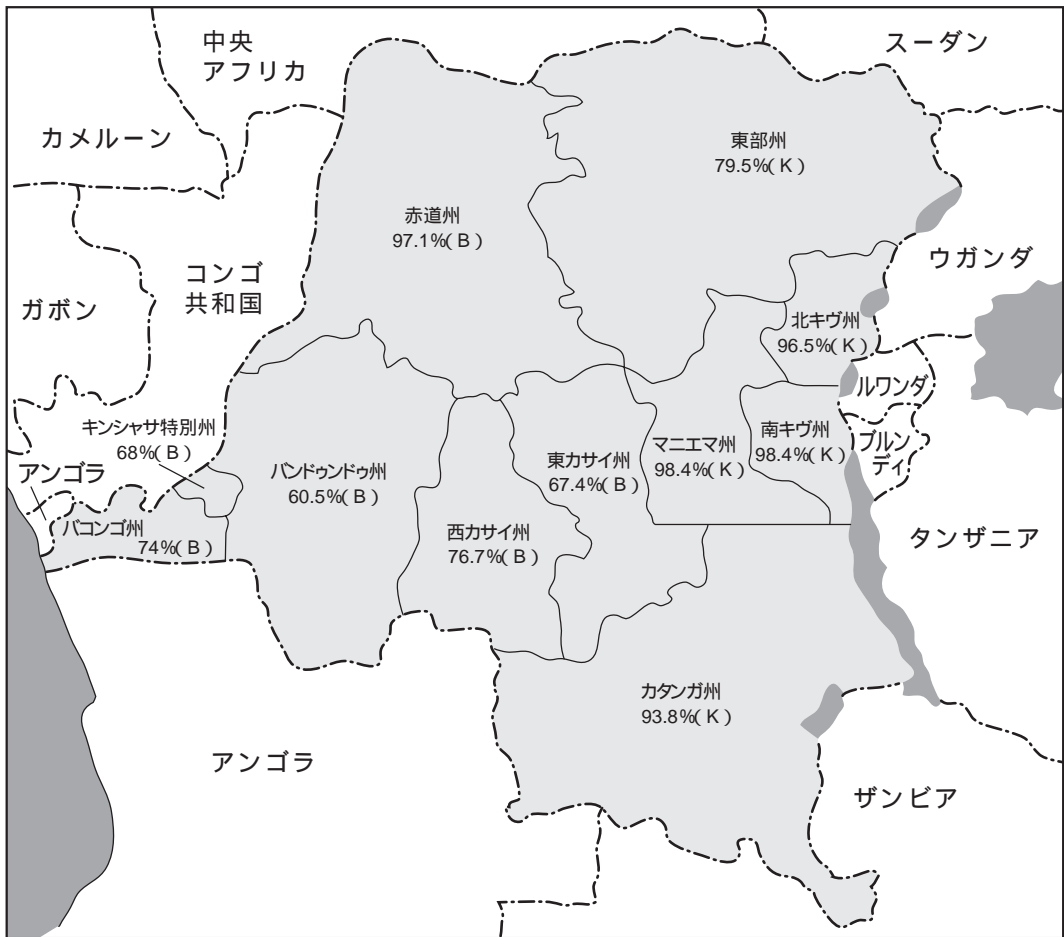
に激化したカビラ派民兵によるものといわれるが、ちょうどCIATを構成する各国大使14人がベンバ宅を訪問し、投票結果を受け入れて決選投票に出馬するよう説得している最中に起こった。

その後、J.カビラとベンバに対するCIATの働きかけとEUFORの存在によって治安悪化に歯止めがかかり、なんとか10月29日に決選投票を実施することができた。決選投票のあと、ベンバは

いったん選挙結果を拒否したが、国際社会の呼びかけもあって、結局ルールに則って最高裁判所に異議申し立てを行った。最高裁がこの申し立てを棄却し、J.カビラの勝利が確定したのである。最終的にベンバは、強力な野党として政治活動を行う旨宣言した。

以上概観してきたように、コンゴ紛争の和平プロセスは困難に満ち、幾度となく崩壊の危機に立

図1 コンゴ大統領選挙(決選投票)の州別得票率



(注) 得票率のあとの(K)は、それがJ.カビラのものであることを、(B)はベンバのものであることを示す。

□ コンゴ民主共和国

(出所) Jeune Afrique, No.2393, 19-25 novembre 2006, p.12.



たされてきた。今日、移行過程の終了が迫りつつあるが、国際社会の強力な支援がなければ、この段階には到達し得なかったであろう。

## 6. 排外主義の興隆

国際社会の支援は、コンゴの和平・移行プロセスを後押しし、民主的選挙による新大統領選出を可能にした。しかし、その一方で、国際社会の関与によって、複雑化している問題もある。とりわけ懸念されているのが、ベンバの支持者らに見られる排外主義的な感情の高まりである。

ベンバは、モブツの有力な取り巻きだった大富豪の息子だが、第2次内戦のなかで反政府武装勢力(MLC)を立ち上げた。出身はモブツと同じく中央アフリカとの国境に近い赤道州で、MLCの支配領域もおおむねその地域に限られていた。しかし、ベンバは今回の大統領選挙において、コンゴ西部諸州でおしなべて高い支持を獲得した。決選投票の結果を見ると、J.カビラとベンバ支持地域が東西にくっきり分かれている(図1参照)。東部、南北キヴ、マニエマ、カタンガの各州でJ.カビラが圧勝したが、赤道、東西カサイ、バンドゥンドゥ、バコンゴの各州とキンシャサでベンバが勝利した。ベンバは決選投票で予想以上の得票に成功したといえる。

ベンバが予想を超える得票に成功した要因として、排外主義イデオロギーの効果を指摘できる。選挙運動のなかで、彼はしばしば「コンゴ人性」(Congolité)という概念に言及した。自分は真のコンゴ人であり、したがって大統領にふさわしい、という主張である。この主張は、J.カビラに対する攻撃と表裏一体をなしている。J.カビラには、母親がルワンダ人(トゥチ)だという噂、カビラ(父)の本当の息子ではないという噂がある。ベ

ンバ陣営はこれを利用し、(実はルワンダ人である)J.カビラではなく、真のコンゴ人である自分こそ大統領になるべきだというキャンペーンを張ったのである。そして、J.カビラはCIATなど国際社会のいいなりであり、国際社会が彼を支援するのはそのためだ、とも主張した。

この種の主張は、首都など反政府勢力の強い地域でかなり浸透している。そこには、J.カビラに対する反発、ルワンダに対する反発、国際社会に対する反発が入り交じり、コンゴの豊富な資源を外国勢力が略奪しているといった感情とも結びつきがちである。国際社会がコンゴの和平・復興過程に関与するほど、野党勢力支持者の眼にはそれが現政権へのテコ入れと映り、すべて外国勢力に都合の良いように仕切られているという感情が強まり、排外主義が広がったように見える。

## 7. 平和構築をめぐる難問

大統領選挙をめぐってコンゴに興隆した排外主義は、冷戦後世界的に活発化した平和構築活動に関して熟考すべき問題を提起する。近年、紛争に対する国際社会の関与が強まり、アフリカにおいても幾つかの成果が生まれている。コンゴの例も少なくとも現在のところ 国際社会による平和構築の成果と評価し得るであろう。しかし、国際社会の関与が排外主義を引き起こす危険性について、われわれは十分認識する必要がある。

国内勢力間の権力闘争に国際社会が巻き込まれる事態は、アフリカで実際に何度か生じている。虐殺前のルワンダに駐留した国連PKO(UNAMIR)は、政権支持派から反政府武装勢力(ルワンダ愛国戦線)寄りだと非難された。コートディヴัวร์内戦に介入したフランス軍も、政権から同様の非難を受けた(佐藤[2005])。いずれも、「外国

勢力の陰謀」を言い立てて排外主義を煽り、支持者を固めようとする政治勢力によって、国連やフランスへの攻撃がなされた。

破綻国家の再建には、国際社会が深く関与せざるを得ない。実際、その平和構築過程において、最大の資源を有するアクターは一般に国際社会である。このため現地勢力にとっては、支持者獲得のためにこの資源をどう利用するかが決定的に重要となり、それをめぐる綱引きが活発化することになる。こうした文脈で、国際社会から十分な資源を享受できないと苛立った者たちが排外主義に訴えることは十分考えられる。排外主義は、最も簡単な大衆動員手段の一つなのだ。

紛争後の平和構築過程では、政権の安定が重要視されるため、国際社会と政権を握る勢力とが密接な関係を築くことが多い。そのなかで野党勢力が不満を抱き、これも国際社会が推進する民主主義的制度(選挙や報道の自由)を利用して排外主義を鼓舞するとすれば、ここには今日の平和構築活動に伴う構造的な難問が存在するといえよう。排

外主義がしばしば内戦の原因となってきたことを念頭に置いて、慎重な対応が求められる。

(2007年1月23日脱稿)

【参考文献】

- 佐藤章 [2005] 『犠牲者』から『和平の障害』へ コートディヴォワール、L・バボ政権の反仏姿勢」(『アフリカレポート』No.40) pp.39-43。
- 武内進一 [1997] 「コンゴ(ザイール)新政権の展望 権力構造と国際関係」(『アフリカレポート』No.25) pp.2-7。
- [2001] 「ルワンダからコンゴ民主共和国へ 広域化する内戦」(総合研究開発機構 NIRA・横田洋三編 『アフリカの国内紛争と予防外交』国際書院) pp.274-287。
- [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」(加納弘勝・小倉充夫編 『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) pp.81-108。
- [2003] 「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) pp.33-38。
- [2004] 「東部コンゴという紛争の核」(『アフリカレポート』No.39) pp.38-42。

(たけうち・しんいち/  
アジア経済研究所地域研究センター)

