

「包括和平協定」成立後の スーダン

－ 現状と展望 －

栗田 禎子

はじめに

スーダンがイギリス植民地支配から独立したのは1956年のことであった。独立50周年を迎えたスーダンをめぐる最近の動きを振り返ってみると、2005年1月に政府と「スーダン人民解放運動」(SPLM)の間で「包括和平協定」が成立し、長く続いた南部での戦闘が終結するという積極的展開があったが、7月にはSPLMのリーダー、ジョン・ガラングが急死するという衝撃的イベントが起きた。また、2003年以来深刻化したダール・フル地方の危機は解決の兆しを見せず、さらに、「和平協定」成立後もスーダンの政治全体の民主化が進展していないことも大きな問題となっている。

以下では、「包括和平協定」成立後ほぼ1年を経たスーダンの現状を概観し、スーダンが抱える課題を検討するとともに、今後の展望を示したい。

1. 問題の構造

現状の分析に移る前に、まず「包括和平協定」成立の背景と、この協定の性格についてごく手短かに確認しておきたい。

スーダンには1989年、「救国革命」政府が成立したが、「国民イスラーム戦線」(NIF)を母体とするこの政権は、1970年代後半～80年代に金融・流通・地方行政等の分野で成長した一握りの寄生的資本家層が、クーデタによって権力を奪取し、「イスラーム主義」イデオロギーで武装しつつ独裁政治を敷いたもので、国民の圧倒的多数にとって抑圧的存在であった。「救国革命」政権は、独裁に反対する北部の諸政党・労組を弾圧すると同時に、南部・ヌバ山地等の低開発諸地域の住民に対してもむき出しの武力弾圧で臨んだ。

「救国革命」政権のこのような性格は、逆に、同政権に反対するという一点で、スーダン国内のさまざまな政治勢力が共闘するという現象を生み出すことになった。反体制諸勢力の連合体である

「国民民主同盟」(NDA)には、北部の諸政党や労組組織だけではなく、南部やヌバ山地を主たる基盤とするSPLMも参加し、北部におけるデモ・ストライキ等の運動形態と、南部等における武装闘争の組み合わせによって政権を打倒することがめざされた。反体制運動の過程ではさらに、「救国革命」政権出現の背景に、独立後のスーダン国家が一貫して引きずってきた構造的問題(植民地時代に根を持つ強権的国家構造、地域間の開発格差、宗教の政治利用等)が存在するという認識が共有されるようになった。結果としてNDAは、将来のスーダンにおいては複数政党制と人権尊重の原則に基づく民主的制度を確立すること、宗教・人種を問わず「市民」として平等の権利を保障すること、地域間の開発格差を是正し、バランスのとれた経済発展をめざすこと等で合意し、「新しいスーダン」というヴィジョンを掲げるに至ったのである。また、南部については(分離独立という選択を含む)「自決権」を認めるが、スーダン国家の構造全体を抜本的に変革し、民主化と開発格差是正の努力をおこなうことにより、南部の人々が自発的に統一を選ぶ状況を作り出したいとした(1995年のNDA「アスマラ会議決議」)^{†1}。

このように反体制運動の過程で生まれたヴィジョンはきわめて包括的かつ革新的なものだったが、現実にはNDAは、「救国革命」政権を打倒するには至らなかった。SPLMを中心として展開された武装闘争は一定の成果を挙げたものの、戦局は膠着状態に陥り、また、政党・労組活動が徹底的に弾圧されるなかでは、北部の都市部で政権打倒につながる動きを作り出すことも難しかったか

らである。他方、政権の側も、反体制勢力を殲滅するには至らなかった。このような膠着状態、双方とも相手を完全に打ち負かすことはできない、「弱さのバランス」とも言うべき状況のなかで、過去数年、アメリカの強力な働きかけもあって急速に浮上してきたのが、「救国革命」政権とSPLM二者間のみ交渉・合意によって事態を落ち着かせようとする南北「和平プロセス」であった。2002年7月、「救国革命」政権とSPLMの間で「マチャコス議定書」が成立、さらに2005年1月には「包括和平協定」が成立する。

このプロセスが進化した背後には、南部での石油採掘の本格化により今や産油国となり、アフリカ内陸部(大湖地帯)への進出ルートとして地政学的にも重要なスーダンに地歩を占めたいというアメリカの思惑と、「テロ支援国家」としての長い国際的孤立を脱し、アメリカとの関係を改善したいという「救国革命」政権側の思惑の一致があったと言われる。また、SPLMの側がこのプロセスへの参加に応じた背景には、長年にわたって「救国革命」政権の過酷な武力弾圧の矢面に立たされてきた南部の人々が疲弊し、戦争の終結を願うようになったという事情が存在したと思われる。

「包括和平協定」では、南北間の戦闘の終結が宣言されるとともに、「救国革命」政権(ちなみに、その母体である「国民イスラーム戦線」主流派は、現在は「国民会議党」NCPと改称)とSPLMの間での、富と権力の分配のあり方が規定された。石油収入は南北で折半されることになった。南部には「南部スーダン政府」が樹立され、同時にSPLMは中央政府にもNCP 52%に対し、SPLM 28%という比率でポストを得ることが定められた。SPLMのリーダーは南部スーダン政府の長になると同時にスーダン共和国全体の副大統領にも就任する。さらに、6年後の暫定期間終了時に南

†1 「アスマラ会議決議」に関しては、栗田[2004a] 参照。

部では、分離独立かスーダンの統一維持かを問う住民投票をおこなうことも定められた^{†2}。

南北「和平プロセス」は基本的に、1989年以來のスーダンが抱えてきた問題を「南北内戦」という局面に限定・矮小化して捉え、「救国革命」政権とSPLM二者間のみの「手打ち」によって問題の「解決」を図ろうとするものだと言える。南部「自決権」の承認など、NDAの「アスマラ会議決議」をなぞったと見える箇所もあるが、NDAの掲げた「新しいスーダン」というヴィジョンがスーダン国家の構造全体の抜本的変革を構想していたことと引き比べると、「和平プロセス」の持つ限定的性格は明らかである。「アスマラ会議決議」で掲げられていた、スーダン全体の民主化という課題、「市民」概念の確立や、政治と宗教の分離という課題は、「和平プロセス」からは抜け落ちている。

しかしながら、「和平協定」により、南部での戦闘がともかくも終結したことが、現地の民衆にとって積極的意味を持つことは明らかである。また、NDAの一員としてその方針にコミットしているSPLM(「新しいスーダン」というスローガン自体が元来はSPLMが唱え始めたものであった)が政権に参加することで、暫定期間中に国家の性格が大きく変化する可能性も排除できない。このような判断に基づき、NDAは「和平協定」の欠点・限界性は指摘しながらも、これを承認し、同時に、今後この協定を突破口に、スーダン全体の民主化につながるプロセスが展開していくことをめざす、という立場をとるようになった。2005年6月には

†2 この他、「包括和平協定」では(南北間で帰属が争われている)アビエイ地区の地位、ヌバ山地や青ナイルにおける行政のあり方等の問題も扱われている。「和平協定」の詳細に関しては、栗本[2005]を参照されたい。

スーダン政府とNDAの間で「カイロ合意」が調印され、複数政党制に基づく民主的制度の建設、労組活動の自由、軍や治安機関の政治的中立化、「救国革命」政権下で政治的解雇の対象となった人々への補償など、民主化に向けての取り組みもおこなうことが合意された。

「包括和平協定」の背景と性格が明らかになったところで、以下では、協定成立後のスーダンの現状を検討していこう。

2. 「和平協定」実施をめぐる状況

「和平協定」に従い、南部には「南部スーダン政府」が成立し、その首班にはSPLMのリーダー、ジョン・ガラングが就任した。さらに2005年7月にはジョン・ガラングはスーダン共和国副大統領に就任すべく首都ハルトゥームに到着したが、この時の市民の熱狂ぶりは、SPLMが政権に参加することによりスーダン国家の性格に根本的変化が生じる可能性に対し、(南部出身者に限らず)国民の多くが期待を寄せていることを示すものとも言われた。

そのガラングが7月末にヘリコプターの墜落で死亡したのは、言うまでもなく衝撃的事件であり、一時は今後の展開はまったく不透明になるかに見えた。ハルトゥームではこの事件を引き金とする住民間の衝突も発生した。だが、SPLMは総じてこの危機に対して非常な自制をもって対応し、結果的に事態は鎮静化した。ジョン・ガラングの後任にはサルバ・キールが就任し、ガラング同様「南部スーダン政府」首班とスーダン共和国副大統領を兼任することになった。9月下旬には「和平協定」に基づき「国民統合内閣」(中央政府)が成立し、SPLMはこれに参加した。

サルバ・キールに関しては、就任当時、(卓越し

た政治的技量を備えていた)ガラングとは違って単なる軍事指揮官であり、また、ガラングほどにはスーダンの統一を維持することへのコミットメントが強くないのではないか、という指摘が多かった。だがこれまでのところ、SPLM新指導部はあくまでガラングの路線を継承することを強調しており、「和平協定」遵守の方向で行動している。

これに対し、現在深刻になってきているのは、(旧「救国革命」政権の母体である)NCPの側に、「和平協定」の完全実施を怠り、これを形骸化しようとする動きが見られることである。すでに見たように、「和平協定」では石油収入はNCPとSPLMの間で折半されることになっていたが、現在に至るまでこれは実現せず、そもそもスーダンの石油の販路や正確な収益自体が国民の前に明らかにされていないと言われる(12月の国民議会での予算審議におけるNDA代表議員の指摘)。また、「和平協定」に従えば、現在の「暫定期間」は南北間の「信頼醸成」がおこなわれるべき重要な時期であり、戦闘で疲弊した南部の復興のために全力が尽くされるはずであるが、中央政府の予算案では南部の発展のための手当てがおこなわれていない。さらに、「和平協定」によれば、旧政権とSPLMの双方は、協定調印1年以内に(技術的問題がない限り)互いの勢力圏から部隊を撤退させねばならないことになっているが、政府軍の南部からの撤退も部分的にしか進展していないとされる。

他方、SPLMの側もまだ軍事組織から政党へと脱皮する途上にあって苦闘しており、中央政府に参画はしたものの、NCPと互角に渡り合うような力量を身につけてはいないという問題を抱えている。「国民統合内閣」組閣にあたり、SPLMは当初要求していたエネルギー・鉱物担当相のポストの獲得に失敗した。現在SPLMは南部において、山積する深刻な諸課題(食糧難、エイズ感染の拡大、

インフラ整備の遅れ、地雷の残存)への対応に追われており、NCP側はこれに対して支援の手を差し伸べることを意図的に怠ることで、SPLMが(「新しいスーダン」というヴィジョンを掲げる全国的政治勢力から)単なる南部政党に変わっていくことを狙っているとも考えられる。

3. ダール・フル危機

ダール・フルは、インフラ整備の遅れ、劣悪な医療・教育水準など、独立後のスーダンにおいて一貫して低開発状況に苦しんできた地域である。2003年以来深刻化した危機は基本的には、この低開発状況に抗議し、格差是正を求める現地民衆の運動を、「救国革命」政権が暴力的に弾圧しているという事態であり、その本質は南部やヌバ山地で起きてきたことと共通している。ダール・フルの場合、「救国革命」政権は正規軍を投入するのではなく、(この地域にさまざまな住民集団や生業形態が混在することを利用して)「部族民兵」(いわゆる「ジャンジャウィード」)を組織し、反体制運動の弾圧にあたらせるという手法をとっているため、危機は表面的には「部族紛争」であるかのようにも見えるが、これは正しくない。現在の事態を引き起こしたのは基本的に「救国革命」政権である。

「救国革命」政権の政策の結果、ダール・フルでは、これまでに少なくとも十数万人が死亡し、200万人が難民化するという悲劇が生じているが、それと同時に重要なのは、まさに「救国革命」政権のこのような行動が、スーダンに対する国際的干渉を招き寄せるに至っているということであろう。政権が事態収拾のための措置を何らとらせないため、現在ダール・フルにはアフリカ連合(AU)の監視部隊が展開しているが、作戦の輸送・兵站部門にはNATOが参加している。また、

AUによる監視活動自体が財政難のため、近く国連に移管されるという案も出てきている。ダール・フールに対する国際社会の関心の高まりの背景には巨視的には、アフリカが石油その他の資源のゆえに先進資本主義諸国にとって重要性を増しているという要因があり、この文脈で、AUにある意味でアフリカの治安維持業務を下請けさせようとするような動きや、NATOの展開、あるいは(「人道的介入」や「保護の責任」の名のもとに)国連の軍事活動を拡大しようとする傾向も生じていると考えられるが、「救国革命」政権の政策はスーダンに関するこうした介入に口実を与えているのである。

ダール・フールの問題は基本的には、独立後のスーダン国家全体が抱えてきた経済・政治構造の歪み、不均等発展を是正する作業(=「新しいスーダン」の建設)のなかで解決されていくべきものであり、こうした観点に基づきNDAは、「和平プロセス」を、南北間の和平だけではなくスーダン全体のあり方を見直すプロセスへと発展させていくこと、ダール・フール問題もその過程で解決することを提唱してきた。だが、現在までのところNCPはこれに応える動きを見せず、また「国民統合内閣」成立後、新政権に参画したSPLMもこの問題でイニシアティブを発揮するには至っていない。危機が放置され、激化するなかで、最近では

ある意味ではNCPによる時間稼ぎ作戦が功を奏する形でダール・フールの抵抗運動を担う諸勢力の側に内部分裂が生じるという現象も観察され始めた(武装闘争をおこなってきたのは「スーダン解放軍 SLA」と「正義と平等運動」の二つであるが、2005年11月にはSLAが事実上分裂した)。

南北「和平協定」後もNCPの性格に変化がなく、低開発地域への抑圧が依然続いているため、ダール・フールと類似した状況は、最近では他の諸地

域にも生じ始めている。2005年春には、東部(紅海岸)地域の住民の権利要求に対しNCPが暴力的弾圧で応えたため緊張が高まり、東部では(「ベジャ会議」等の既存の組織を統合する形で)新たな抵抗運動「東部戦線」が結成された。また、農業開発やダム建設計画と絡む形で、北部(ヌビア地方)の住民と中央政府との矛盾も顕在化しつつある。

4. 民主化をめぐる苦闘

すでに見たようにNDAは、「和平協定」に対し、その限界性は指摘しつつも、これを突破口としてスーダン全体の民主化につながるプロセスを推進していくという姿勢を示した。政府との間で「カイロ合意」が成立したことを受けて、国外に亡命していた指導部の多くも帰国し、国内の政治プロセスへの参加を開始した。現在、NDAを構成する諸勢力のうち、たとえば(北部の伝統的資本家層の党である)「民主統一党」(DUP)は「国民統合内閣」に参加している。また、スーダン共産党は、政権には参加しないが、国民議会にはNDAブロックの一員として代表を送っている。

現実には、しかしながら、民主化の前途は多難である。「和平協定」の規定に従い、「国民統合内閣」の閣僚30名のうち15名はNCPによって占められ(SPLMが9名、残り6名が「その他の南北の政治勢力」)、またエネルギー・鉱物担当相の例に見られるように、重要なポストのほとんどはNCPに独占された。こうした状況下でNCPは基本的にはこれまで同様の体制を温存することをめざし、「カイロ合意」の内容を反古にしようとしている。労組活動の自由は新政権発足後も保証されず、NCPは諸労組選挙に対する干渉を繰り返している。治安機関の体質の見直しは進む気配がなく、政治的理由で解雇された人々に対する補償もおこ

なわれていない。

NDAの当初のプランは、スーダン政治の急速な民主化を進めた上で、暫定期間4年目に予定されている選挙に臨む、というものであり、仮にこの選挙をNDAが統一リストで戦い(= SPLMと北部の民主勢力が共闘)、勝利を収めることができれば、それがスーダンの民主主義と統一の維持を同時に実現することにつながる、という構想も存在していた(ジョン・ガラングがスーダン共和国大統領に就任するという案もかならずしも非現実的ではないものとして存在した)。だが現実の力関係のなかでは、民主化は思うように進まず、またSPLMは南部の復興に忙殺されて、国政全体にコミットする余裕を失っているという状況が見られる。

対してNCPの側は、これまで見てきたように、「新政権」という体裁のもとに権力を保持し、また「和平協定」の実施さえも怠って、これを形骸化させようとしているとすることができる。NCPの

このような政策は、しかしながら、最終的には南部の分離やその他の諸地域での矛盾の噴出、スーダンという国家の分解に道を開くものであろう。

残る暫定期間のうちにどこまで南部の復興や地域間開発格差の是正、そして抜本的民主化を進めて、「新しいスーダン」への道筋を示していくことができるか、スーダンの民主勢力はきわめて困難な課題に直面しつつ、苦闘している。

【参考文献】

栗田禎子[2004a]「スーダンにおける民主主義の伝統と将来の展望」(『地域研究』Vol.6, No.1)pp.119-138。

[2004b]「ダール・フル危機をどう見るか 問題の構造と打開の展望」(『アフリカNOW』アフリカ日本協議会 68号)pp.6-9。

[2005]「スーダン 南北「和平協定」と今後の課題」(『海外事情』Vol.53, No.6)pp.62-73。

栗本英世[2005]「スーダン内戦の終結と戦後復興」(『海外事情』Vol.53, No.4)pp.2-21。

(くりた・よしこ / 千葉大学文学部)