



ザイール東部紛争に対する 国際社会の対応

「非介入」の背景

● 佐藤 章

1996年9月に勃発したザイール東部紛争は、同地に居住していた百数十万人の難民を戦闘に巻き込み、彼らにさらなる「難民化」を強いた。戦火に吞まれ、援助も受けられず、行くあてのない漂泊状態に置かれた難民の惨状に直面して、国際社会は、何らかの人道的介入が必要だとの認識で一致した。しかし、1カ月にわたる協議を経て派遣された多国籍軍は、なんらの作戦行動も実施しないまま撤収することになったのである。結果的にみれば、ザイール東部紛争に対して国際社会が下した結論は、「非介入」であった。本論では、派遣協議を追いつつ、「非介入」という結論に至った背景を検討してみたい。

1 介入をめぐる協議

ザイール東部紛争に対して、国際社会は当初静観の構えをとっていたが、10月中旬以降戦闘が激化し、キャンプ難民のさらなる「難民化」の事態が生ずるに至ってようやく介入策の協議を開始した。11月1日に、EU人権委員会のポニーノ氏とゴンザレス元スペイン首相が国際社会に対して、難

民保護のための軍事介入の呼びかけを行なったのを皮切りに、緒方国連難民高等弁務官が「人道回廊」の設置（ルワンダ難民の安全な帰国を保証する措置）を要請し、フランス・スペイン両首脳が共同宣言で軍事介入を提案するなど、介入のアピールが相次いだ。これら欧州諸国等のイニシアチヴにより、11月5日に、軍事介入に関する国連安保理での討議が開始された。

しかし、安保理での討議は膠着した。フランスが、欧州およびアフリカ諸国の大部分の支持を背景に、難民保護を任務とする多国籍軍派遣を積極的に主張する一方、アメリカをはじめ、介入に対して消極的な姿勢をとる国が少なくなかったからである。ザイール東部での戦闘が一層激化するなか、積極派と消極派の間の合意形成は難航した。

ただ、積極派の核となったフランスも、強硬な姿勢はとらず、多国籍軍派遣にはアメリカの参加が不可欠だとの見解を示した。フランスの態度からは、単独でルワンダへ介入した1994年の「トルコ石作戦」の際に受けた国際社会からの非難を避けたいという意思がうかがえた。今回の派遣協議の成否は、アメリカの同意にかかっていたと言える。

アメリカが多国籍軍への参加の意向を公式に表明したのは11月13日のことであった。これを受けて安保理で15日夜にザイルへの軍隊派遣を承認する決議が採択された。欧州、北米およびアフリカ諸国20カ国が参加する1万～1万5000人規模の軍隊が、カナダの指揮のもと、最長4カ月の任期で難民保護任務に従事するという計画であった。

だが、派遣が「決定」されたのもつかのま、規模および任務の見直しを求める意見が浮上した。安保理決議が行なわれた11月15日以降、ザイル東部で漂泊状態に置かれていたルワンダ難民が、大挙して本国への帰還を開始したという情報が伝えられたためである。難民の自発的帰還によって、事態が収拾されることになるなら、軍隊派遣というセンシティブな手段を用いる必要はないのではないかというのが、見直し論の立場であった。見直し論は、従来介入に消極的だったアメリカ、イギリスなどによって展開された。これに対して、積極介入論を展開したフランスをはじめとする国は、難民の大量帰還は望ましい兆候だが、いまだにザイル東部にはなんらの支援も受けられぬまま戦闘のただ中に置かれた難民が数十万の規模で存在すると主張して、引き続き介入を要請した。派遣論議は振り出しに戻ったのである。

難民への援助物資投下作戦を11月27日にカナダが提案したことで、膠着した協議はようやく妥協点を見いだした。これは当初話し合われていた多国籍軍派遣とは別のもので提案された。この提案は、多くの支持を集め、29日には早くも部隊が結成された。同部隊は、ウガンダのエンテベを拠点として、ザイル東部に散在する難民に対して援助物資を投下する任務を実施することになった。規模は、当初予定されていた多国籍部隊の10分の1程度の1000人ほどであった。部隊は、12月初めからエンテベに派遣され、まず、効果的な作

戦遂行のための調査を開始した。

とはいえ、食糧投下作戦の効果は当初から疑問視されていた。問題点として指摘されたのは、難民の位置を特定するのが困難であること、難民は戦火を避けて散在しているため投下物資が広く行き渡らないこと、低空飛行をすると地上から攻撃される危険性が高まること、などである。とくにザイルは、同部隊がザイル領空を飛行することを拒否していた。

派遣からほんの数日目の12月5日に、食糧投下作戦は実施されないだろうとの見解をカナダ外相が示した。その理由は、現地で人道援助団体が活動を再開しており、軍事的な作戦行動は必要ないとのことであった。この見解どおり、食糧投下作戦は結局実施されず、12月中旬には、月内での解散、撤収が明らかにされた。以後、ザイル東部への軍隊派遣論議は沙汰やみとなり、議論の中心は、大湖地域の政治的安定を協議する首脳会談開催の是非に移っていくのである。

2 「非介入」の背景

この一連のプロセスが示唆しているのは、紛争解決における国際的合意形成の困難さである。人道保護を旗印とする介入に道義的な価値は認めてはいても、派遣に要する資金的人的コストへの負担感が強まっている。とくに財政改革という課題に直面する先進諸国にとって、負担感是非常に大きい。さらに、ソマリア、ボスニアでの経験が、多国間協力による紛争解決が可能だという信念を大きく揺るがせたことの影響も大きい。負担感の増大と有効性に対する懐疑が、国際協調行動への信頼を著しく損なっている。

介入にマイナスに働くこのような一般状況に加えて、今回の派遣協議を一層混乱させたのは、派

ザイール東部紛争に対する国際社会の対応 「非介入」の背景

遺問題に関係する主要4カ国の錯綜した関係とそれぞれの政府のスタンスの違いである。主要4カ国とここで言うのは、ザイール、ルワンダ、アメリカ、フランスである。

1. ルワンダとザイール

フランスは、ザイールのモブツ政権に対して「友好的」であるが、ルワンダ現政権とは険悪な関係にある。ルワンダ愛国戦線(FPR)を中核とするルワンダ現政権は、フランスに対する敵対的姿勢をあからさまにしている。フランスはかつて、FPRと内戦状態にあったルワンダ旧政権に対して軍事援助を提供していたことから、ルワンダ現政権にとっては「敵国」にあたる。さらに、フランスのルワンダへの軍事介入(「トルコ石作戦」)が、ルワンダ旧政権派の国外逃亡を結果的に助けたことも、敵視する根拠となっている。ルワンダ現政権は、フランスが旧政権派およびその戦闘部隊である民兵組織と「結託」していると公式発言でも示唆しており、大湖地域に関するフランスのいかなる働きかけも「陰謀」とみなす傾向がある。

アメリカは、かつては、アフリカ大陸における共産勢力拡大に対する防波堤としてザイールに関心を持っていたが、現在のザイールに対しては厳しい態度で臨むようになっている。これとは対照的に、ルワンダとのつながりは強まりつつある。そもそもアフリカに対する関心が低いアメリカであるから、親密な関係とまではいかないが、ルワンダ現政権の側での親米姿勢は顕著である。ルワンダ現政権の中核をなすFPRは、その有力幹部がかつてウガンダ正規軍のメンバーだったことを背景に、ウガンダのムセヴェニ政権と友好的関係にある。アメリカは、もともと密接だったウガンダとの外交関係を介して、ルワンダ現政権の信頼を得ているのである。

このような状況であるため、ザイール東部への多国籍軍派遣が持つ意味は、ザイール側と、ルワンダ側でまったく異なる。ザイール東部紛争は、ザイールに居住するルワンダ系住民(バニャムレンゲ)による居住権要求闘争ではもはやなく、反モブツ勢力、東部地域の分離運動勢力などを糾合した反体制武力闘争の様相を呈している。これに対するザイール軍は敗走の一途にある。モブツの健康不安も手伝って、政府の求心力は低下しつつあり、東部地域は今後一層の不安定化すら懸念されている。したがって、ザイール政府側にとっては多国籍軍の派遣はむしろ望ましい。武力行使を行わないとはいえ、部隊派遣によって戦闘が休止されれば、失地拡大をくい止め、態勢を立て直す好機だからである。

かたやルワンダ政権側にしてみれば——ルワンダ政府が反乱軍を支援しているとの指摘が正しいとするならば——、多国籍軍派遣で休戦状態になれば、ザイール領内に雌伏する旧政権派を掃討する好機を逸することになる。それは、「トルコ石作戦」によって旧政権派の逃亡をみすみす見逃したのと同じ状況である。ルワンダ現政権は、反乱軍との関係を一切否定しているが、彼らの活動に対しては間接的ながら肯定的な評価を下している。難民キャンプを拠点としていた旧政権派が反乱軍によって駆逐されたことと、その結果、旧政権派の「人質」となっていた難民たちがようやく帰国できることになるとの認識からである。戦火が、ルワンダ領内に拡大するおそれがない以上、ルワンダ政府にとっては、多国籍軍の派遣はほとんどプラスの意味を持たないのである。

2. アメリカとフランス

現場当事国の認識がこのように真っ向から食い違ったことは、国際的な場での判断を消極論に傾

かせることになったと考えられる。

そもそも消極論で首尾一貫していたアメリカは、とくにザイールへの派遣を嫌っていたようである。派遣協議が膠着した中でアメリカは、拠点をキガリに置くことを提案したとも伝えられる。この態度は、アメリカがルワンダ政府軍を支援していると判断されうる余地を残してはいるが、それは憶測が過ぎるように思われる。アフリカに対する関心がもともと低く、米軍の海外派遣が(なまなましいソマリアの記憶のため)議会から厳しく批判されるという条件を抱えたアメリカは、介入に利益を見いださなかつただけである。モブツ政権の求心力が低下し、諸派入り乱れてゲリラの戦闘を繰り返す複雑かつ不安定なパワーバランスを持つ地域に関与することを嫌ったとみるのが妥当であろう。

一方、積極介入派の中核たるフランスは、相反する条件の下で、難しい判断を迫られた。そもそも政治的安定のための軍事力の行使という手法は、フランスの対アフリカ政策においては突出した選択肢ではない。また、介入を是とする世論の圧力も強い(『ルモンド』紙などは、介入論議を膠着させているアメリカをあからさまに非難する社説をたびたび掲載した)。フランス政府は、アフリカ大陸への道義的責任の履行に対する要請をはなから無視することが難しい環境にある。フランスが介入を積極的に支持したのもこのためだろう。

しかし、今回の場合には、フランスにとって不利な条件が多かった。まず「トルコ石作戦」の教訓である。1994年にフランスは国際社会の協調介入論議が膠着するなかで、「人道保護区域」を設置するためにルワンダに単独介入を行なった。この介入は安保理の承認を受けてはいたが、ルワンダ旧政権派および民兵組織の逃亡を結果的に助けたことが、国際的な非難の対象となった。ルワンダ現政権などは、そもそも同作戦は旧政権派を支援

するための政治的介入に他ならないと断罪していた。フランスの対アフリカ政策に「隠された目的」があると憶測する声は従来から根強い。それに加えて、疑惑の「トルコ石作戦」と同じ地域であることが、フランスの今回の積極介入論に対する国際社会の猜疑心を募らせた。「隠された目的」説の真否はおくとしても、このような疑惑を晴らすための仲介役が大湖地域にいないことも不利な条件であった。大湖地域に影響力を持つ親仏政権はまったく存在せず、近隣諸国首脳を介して当事国を説得することが不可能な状態であった。

フランスにとって、これらの条件は積極介入論を展開する障害となった。事実フランスは、消極論が優勢を占めていく協議の流れにほとんど抵抗できなかつたのである。当初から、アメリカの参加を派遣の必要条件と公言し、食糧投下作戦に転換したときも「遺憾だがそれでもいい」として容認した。さらに、投下作戦部隊の撤収が明らかになっていない段階で、すでにゴドフラン協力相が「焦点はもはや介入ではなく、大湖地域首脳会談開催に移った」と発言したと伝えられている。フランスはすでにこの時点で、当初計画していた多国籍軍派遣が事実上不可能になったと判断していたと考えられる。

すなわち、ザイール東部への軍隊派遣論議が事実上の「非介入」という結論に至った背景には、軍事介入そのものに否定的な国際社会の空気に加えて、主要国および当事国の関係の錯綜が大きく影響していたと言える。

最後に以上の背景を踏まえて今後の大湖地域首脳会談の行方を占うならば、ルワンダ現政権主導が進むことが予想される。アメリカが基本的に放任姿勢をとり、フランスの容喙が排除されている状況は、大湖地域に対する大国の影響力の低下を顕著に示しているからである。

(さとう・あきら/総合研究部)