

コロンビア革命軍との 和平合意の背景とインパクト

千代 勇一

はじめに

2016年はかつてないほどコロンビアが注目された年といえるかもしれない。これはもちろん半世紀も前に創設されたコロンビア最大の左翼ゲリラであるコロンビア革命軍 (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia: FARC) と政府のあいだで和平合意に達し、その貢献に対してサントス大統領 (Juan Manuel Santos Calderón) にノーベル平和賞が授与されたためである。コロンビア人

としては、1982年に文学賞を受賞したガルシア・マルケス (Gabriel García Márquez) 以来となる。

日本のマスメディアにおいても、「20万人以上の犠牲者を出した半世紀に及ぶ紛争がいよいよ終結」というかたちで大きく報じられた。しかしながら、コロンビアの紛争は数多くの非合法武装組織と政府のあいだで続いてきたものであり、FARCとの戦闘だけで20万人以上が死んだのもなければ、FARCとの和平合意によって紛争が

著作権の関係により、
この写真は掲載できません

コロンビア内戦、終結へ 北部で和平合意署名式 (写真: Agencia EFE/アフロ)

終結するものでもない。これまでの経緯や国内の政治状況をふまえることが、今回の和平プロセスの意味を理解することにつながると考えている。

そこで本稿は、政府とFARCとの和平プロセスの背景とインパクトを明らかにすることを目的としている。まず、コロンビアの紛争と数々の和平プロセスを整理し、つぎにFARCが和平を選択した要因と合意内容を検証する。最後に、これらをふまえてこの和平プロセスが国内政治に及ぼすインパクトについて考察する。

1 コロンビアの紛争と和平プロセス

(1) 紛争の歴史

コロンビアの紛争の歴史は、スペイン独立後に始まるエリート間の新しい国家の体制をめぐる争い、すなわち中央集権派と連邦派の争いにさかのぼる。その後、それぞれが保守党、自由党へとかたちを変えて政治権力をめぐって争ったが、しばしば武力をともなう内戦へと発展して多くの犠牲者を出した。とくに、1948年に自由党大統領候補者が暗殺されたことに端を発するボゴタ暴動（ボゴタソ）は暴力の連鎖を全国へと広げ、数千人が犠牲となった。この保守党と自由党の対立の時代は、政治暴力に象徴されることからラ・ビオレンシアの時代と呼ばれるようになった。その後、短期間の軍事政権を経て、両党は交互に大統領を輩出し、要職を折半する国民戦線という名の協定によって政治暴力を避けつつ、排他的な“民主主義”の体制を確立した。この過程で政治から排除された政治団体、労働者、農民、先住民などが、1960年代以降に社会の変革や諸権利を求めて武装組織を結成していくこととなる。本論文で扱うコロンビア革命軍もそのなかのひとつである。20世紀の後半からは、さまざまな武装組織が政府

との武力闘争を展開していくのである。

このように独立以来、争いが絶えないコロンビアではあるが、1960年代まではエリート層の内部の争いであった。その後、エリートによる政治の独占への挑戦が生じ、それまで対立していたエリート層は協力して自らの支配を守ろうとしてきたといえる。

(2) 非合法武装組織と 1980 年代以降の和平プロセス

1960年代以降、数多くの非合法武装組織が結成されてきたが、目的、支持基盤、規模などに大きな違いがある。たとえば、マルクス・レーニン主義の影響を受けて誕生した組織にはFARCや国民解放軍（Ejército de Liberación Nacional : ELN）、労働者革命党（Partido Revolucionario de los Trabajadores : PRT）、解放人民軍（Ejército Popular de Liberación : EPL）などがあり、これらは社会主義の政治的イデオロギーとキューバ革命の影響を受けて結成されたいわゆる第一世代のゲリラである〔García Duran 1992, 77-87〕。これに対して第二世代のゲリラは民族主義に基づき、たとえば1970年の大統領選挙における不正を疑い、これに不満をもつ全国人民同盟党（Alianza Nacional Popular : ANAPO）支持者の一部が結成した4月19日運動（Movimiento 19 de abril : M-19）や、大土地所有者や麻薬組織、さらに左翼ゲリラによる暴力や土地の収奪に抵抗して生まれた先住民のキンティン・ラメ武装運動（Movimiento Armado de Quintín Lame : MAQL）などがある。

また、農村に基盤をおくFARCと都市部の大学生や労働者により結成されたELNは、共闘することもあれば敵対関係にもなる。全国規模のFARCやELNと、特定のセクターや地域に根ざしたPRTやMAQLでは、規模も影響力も異なってい

る [Aguilera 2013, 132-147]。

さらに1980年代以降、各地に形成された自警団が母体となったいわゆる「パラミリタリー」と総称される諸集団がある。これらは上述の左翼ゲリラに対抗して形成され、政治思想に基づかず、また反政府の立場もとっていない。むしろ、政府の軍・警察あるいは一部の政治家などとは左翼ゲリラという共通の敵をもっていた。

1980年代以降、表1のとおり、これら非合法武装組織との和平プロセスが実践されてきた。多くは小規模な武装組織であり、武力闘争の維持が困難となって恩赦と引き替えに武装解除したもの

である。また、表2が示すようにガビリア政権下で多くの武装組織とのあいだで和平プロセスが行われたのは、ガビリア大統領が経済だけでなく政治における「開放」、すなわち国民の政治参加の拡大を進めたことが背景にある。経済では新自由主義に基づく政策を打ち出したが、政治では元M-19のメンバーも参加した憲法制定議会により新憲法（1991年憲法）が制定され、また多党制実現のための政党創設要件の緩和なども行われた。しかしながら、規模が大きく、政治思想に基づく第一世代のFARCとELNとの和平プロセスは、数々の試みにもかかわらず、実現しなかった。

表1 歴代政権のおもな和平への取り組み

大統領	任期	武装組織への対処
トゥルバイ	1978～1982	軍事的圧力
ベタンクール	1982～1986	交渉（FARC）→ 合意→ 一部、合法政党化（UP 党）→ 失敗
バルコ	1986～1990	交渉（M-19）→ 合意→ 恩赦、合法政党化（AD M-19 党）
ガビリア	1990～1994	交渉（PRT, EPL, MAQL, CRS など）→ 合意→ 恩赦。交渉（FARC）→ 失敗
サンペール	1994～1998	交渉（ELN）→ 失敗
パストラーナ	1998～2002	交渉（FARC, ELN）→ 失敗→ 軍事的圧力
ウリベ	2002～2010	交渉（パラミリタリー）→ 成功、軍事的圧力／交渉（ELN）→ 失敗
サントス	2010～	交渉（FARC）→ 合意

（出所）[Aguilera 2013: 132-154] および [López 2016: 22-23] を参考に筆者作成。

（注）UP 党は愛国同盟党、AD M-19 党はM19 民主同盟党、CRS は社会主義革新潮流の略である。

表2 武装組織ごとの和平プロセスの概要

非合法武装組織	和平プロセス	政権	武装放棄者数	処罰
M-19（4月19日運動）	1990	バルコ（自由党）	900人	恩赦
EPL（コロンビア人民解放軍）	1991	ガビリア（自由党）	2000～2520人	恩赦
MAQL（キンティン・ラメ武装運動）	1991	ガビリア（自由党）	157人	恩赦
PRT（労働革命党）	1991	ガビリア（自由党）	200人	恩赦
CRS（社会主義革新潮流）	1994	ガビリア（自由党）	433～747人	恩赦
Milicias（民兵組織）	1994	ガビリア（自由党）	650人	恩赦
FFG（フランシスコ・ガルニカ戦線）	1994	ガビリア（自由党）	150人	恩赦

（出所）[Aguilera 2013: 132-154] および [López 2016: 22-23] を参考に筆者作成。

(3) FARC とのこれまでの和平プロセス

歴代の政権はFARCとの和平交渉を模索してきた。バタンクール政権下では、交渉の過程で1985年に合法政党の「愛国同盟」(Unión Patriótica) 党が創設されたが、大統領候補を含む数多くのメンバーが敵対する勢力に殺害されて失敗に終わった。

その後、1998年にはパストラナ政権下で再び交渉が試みられ、交渉の便宜のためとしてコロンビア南部に軍や警察が撤退した4万2000平方キロメートルの「緊張緩和地域」が設置された。しかし、FARCはテロ活動を継続し、2002年2月20日には国内線航空機をハイジャックして国会議員を誘拐した。これを受けて同日夜、パストラナ大統領はテレビ放送を通じてFARCとの交渉の停止を宣言した。翌日には空爆を行って「緊張緩和地域」の実効支配を取り戻したが、そこでは麻薬生産や軍事訓練が行われていたことが判明した。この事実はFARCに対する国民の嫌悪と不信感を招き、2002年5月の大統領選挙では対FARC強硬派の独立候補のウリベ(Álvaro Uribe Vélez) が劇的に支持率を伸ばして勝利した。

ウリベ政権はFARCと対話による和平交渉を模索せず、強大化していたFARCに軍事的圧力をかけて弱体化することに重点をおいた。FARCもウリベ政権との和平交渉を拒絶したため⁽¹⁾、FARCとの和平プロセスは見通しがつかない状況となった。

2 サントス政権とFARCの交渉の背景

(1) 軍事的弱体化

ウリベ大統領は非合法武装組織に対しては交渉を認めず、これらの組織が武器を放棄して犯罪行為をやめるのであれば政府は社会復帰を支援するという姿勢をとり続けてきた[千代 2015, 56]。実際に、パラミリタリーとの和平プロセスにおいて

は政治的、社会的なテーマに関する議論はなく、武装放棄、処罰、被害者支援などの方法について話し合われたにすぎない。強大な左翼ゲリラに対してもまずは武力による弱体化を試み、その結果、政府に降伏することで交渉を始めようとしていたとみられる[千代 2015, 58]。そのため、ウリベ大統領は「民主的安全保障政策 (Política de Seguridad Democrática y Defensa Nacional)」を政権のスローガンとして掲げた。この民主的安全保障政策とは、それまでの国家安全保障に対して、民主主義を守るためにこれを享受するものがその責任を負うというものであり、そのために軍・警察の強化、テロに対する情報ネットワーク(通報システム)の構築、農民兵の創設などが行われた[千代 2011, 81]。表現を変えれば、国民を広く紛争に巻き込むものであり、それにより左翼ゲリラを孤立化させることを意図していた。

さらに、テロとの戦いを掲げるブッシュ米政権の支援を受けて軍事力の強化を図った。「愛国プラン」(Plan Patriota) という名前で知られる軍事作戦では、米軍の指導を受けたコロンビアの陸軍、海兵隊、空軍の統合部隊が、FARCの影響地域において幹部の拘束や殺害だけでなく、食料や武器弾薬の補給や通信網を寸断することに力を入れた。当初は成果に乏しかったが、その後、表3が示すように、FARCの実質的な指導者であったナンバー2のラウル・レジェス(Raúl Reyes)と、軍事部門のトップと目されていたモノ・ホホイ(Mono Jojoy)をそれぞれ空爆により殺害することに成功した。さらに、幹部のイバン・リオス(Iván Ríos)が懸賞金目当ての部下に殺害されるなど、組織内部の士気の乱れも表出した。FARCは2007年以降、病死も含めて書記局の最高幹部7人のうち5人を失ったことになる。さらに、FARCが身代金目的ではなく政府との交渉のために拘束

表 3 各政権における FARC 幹部の逮捕または死亡

2004 年	ウリベ政権	シモン・トリニダ, ソニア
2007 年	ウリベ政権 (サントス国防大臣)	ネグロ・アカシオ, マルティン・カバジェロ
2008 年	ウリベ政権 (サントス国防大臣)	ラウル・レジェス, イバン・リオス, マヌエル・マルランダ (病死)
2010 年	サントス政権	モノ・ホホイ
2011 年	サントス政権	アルフォンソ・カノ

(出所) 筆者作成。

(注 1) 太字の幹部は最重要の書記局メンバーであり、細字は各戦線の重要幹部。

(注 2) ここに記されている幹部の名称は本名ではなく、報道などで用いられている通称である。

していた人質のうち、2006年にはアラウホ元開発大臣 (Fernando Araújo Perdomo) が自力で脱出し、2008年には元大統領候補であったイングリッド・ベタンクール (Ingrid Betancourt Pulecio)、民間軍事会社の3人の米国人らが無血の軍事作戦で救出され、FARCは重要な「交渉カード」を次々と失った [千代 2011, 30-31]。

(2) 国内の社会状況の変化

FARCが誕生した1960年代には、少数エリートの寡頭支配体制による大衆の政治からの排除や、エリートと大衆あるいは地方と都市部の経済格差、そして土地の集中などが大きな社会問題であった。したがって、FARCやその他の反政府武装組織にも存在理由があったといえる。しかしながら、現代のコロンビアの社会状況は、FARCが誕生した1960年代とは大きく異なっている。表4は1950年と2004年の社会状況を比較したものである。少なくとも生活状況の変化は顕著である。また、1950年に約70%だった農村人口の割合が、2004年には25%へと大きく減少している。他方で、土地の所有の状況については変化があまりみられないことも事実ではある [千代 2013]。つまり、依然として農村には格差の問題がありながらも、国民の多くが居住する都市に

おける生活状況の改善は、FARCなどの武装組織による武力闘争という方法が国民に受け入れられにくい状況をもたらしたと考えられる。

(3) FARC を取り巻く国内外の状況

社会の変革を求めて結成されたFARCであったが、1990年代半ばに麻薬ビジネスに本格的に関与してからは、潤沢な資金源の獲得による組織の増強と引き替えに、麻薬組織あるいはテロ組織と

表 4 1950 年と 2004 年の社会の変化

	1950 年	2004 年
平均寿命	48 歳	72 歳
死者数 (1000 人あたり)	170 人	5.48 人
幼児死亡率 (1000 人あたり)	130 人	25.6 人
非識字率	38.0 %	7.6 %
就学年数 (15 歳以上)	2.2 年	7.6 年
初等教育普及率	43.0 %	114.6 %
貧困率	85.0 %	52.6 %
人口	1240 万人	4530 万人
農村人口割合	70.8 %	25.0 %
殺人件数 (10 万人あたり)	35 人	55 人
水道普及率	6.4 %	94.0 %
電気普及率	25.8 %	94.0 %
失業率	6.4 %	14.3 %

(出所) [López 2016, 48] をもとに筆者作成。

して認知されるようになっていった。国外では、米国が1997年にFARCを海外テロ組織に、欧州連合が2002年に監視テロ組織にそれぞれ指定した。

国内では、ウリベ前大統領は在任中から「コロンビアに紛争は存在しない」と主張しているが、これは第一にコロンビアは独裁国家ではなく民主国家であって、武器による暴力を正当化することはできないからであり、第二にベルリンの壁崩壊後、コロンビアのゲリラは政治的理想のために闘うのではなく、麻薬組織として活動しているからであると説明している [Semana 2005, 52]。

狭まる包囲網にあえぐFARCに追い打ちをかけるように、2013年にはFARCに理解を示してきたベネズエラのチャベス大統領が病死し、2015年には米国とキューバのあいだで国交が回復し、FARCを取り巻く国際情勢は厳しいものになっていった。

さらに、サントス大統領の存在も大きかった。彼はウリベ政権下で国防大臣としてFARC掃討作

戦を指揮し、その後大統領として和平交渉を進めており、軍事的な圧力と対話による交渉を選択肢としてもっていた (表3参照)。FARCとしては、この対話の機会を逃せば再び圧倒的な軍事力にさらされることになる。このように、FARCにとっては後がない状況で和平プロセスが開始されたといえる。

3 和平プロセスの流れ

今回のFARCとの和平プロセスの全体の流れは表5のとおりである。2012年2月のハバナにおける予備的対話から始まり、本交渉で議論すべき6つのテーマが決まった時点で交渉の存在が公表され、その後はFARCと政府軍との戦闘やFARCによる軍幹部の誘拐など交渉決裂の危機もあったが、予定されていた期限を5カ月ほど過ぎた2016年8月、ハバナにおいて最終合意が発表された。

表5 サントス政権とFARCの和平プロセスの流れ

2012-2	予備的対話開始 (於：ハバナ)
2012-8	一般合意 (6つの議題)
2012-9	政府、交渉の存在を公表
2012-12	FARCによる一方的な停戦宣言 (その後、たびたび期限付きの一方的停戦を宣言)
2015-9	サントス大統領とティモチェンコ FARC 司令官会談 (最終合意の署名期限を6カ月後に) 国民投票に関する法案提出
2016-1	国連安全保障理事会が監視団派遣を可決
2016-3	最終合意署名期限→間に合わず国民に不信感、ケリー米国務長官とFARC幹部の会談
2016-6	停戦合意 (6つの議題の最後の1つ)。「和平のための憲法改正法案」可決
2016-7	憲法裁判所による「和平合意のための国民投票法」の承認
2016-8	最終合意の発表 (於：ハバナ)
2016-9	和平最終合意署名式典 (於：カルタヘナ)
2016-10	国民投票の実施→否決。サントス大統領にノーベル平和賞授与の発表
2016-10	サントス大統領、国民投票における反対派と合意修正のための協議
2016-11	新たな和平合意の署名式典。議会において新たな最終合意の可決
2016-12	FARCの武器放棄プロセスの開始、ノーベル平和賞授賞式典

(出所) 筆者作成。

これまでの和平プロセスと異なる点は、(1) 和平のための法律上の特別な措置、(2) 国民投票の導入、(3) 国際社会の強い関与、であると考える。

(1) 和平のための法律上の特別な措置

今回のFARCとの和平プロセスでは、これまで数多く定められてきた恩赦に関する法律とは異なり、「和平合意に関する国民投票法」と「和平のための憲法改正法案」というふたつの特別な法律が制定された。「和平合意に関する国民投票法」は、後述するように和平合意に国民のお墨付きを与えるものであるが、通常の国民投票とは異なり、全有権者のわずか13%の票を得たうえで1票でも票数が上回れば承認されるという特例措置であった。

また、「和平のための憲法改正法案」は、和平に関する立法の手続きにおいて審議回数を通常の半分とし、また、大統領が法律と同じ効力をもつ政令を制定することができ、さらに和平合意が憲法にそのまま挿入されるという特別な措置を定めている。

これまでにない特別な法律の制定とあって、ウリベ前大統領はこれらの措置が法の秩序を乱すものであり、また、民主主義を蹂躪するものであると強く批判し、国民投票において反対票を投じるよう国民に求めた[*El Nuevo Siglo*, 2 de junio de 2016]。これらの法律の制定が和平プロセスを円滑に進めるために有効であっても、国民にFARCへの反発があり、また、前例のない特別な措置であったため、結果としてFARCに対する譲歩と受け取られた可能性もある。

(2) 国民投票の悪夢

先述のとおり、今回はサントス大統領の求めに応じて国民投票が和平プロセスに加えられた。2016年7月には和平交渉の結果としての和平合意

を国民投票にかけて国民の信を問うことが、憲法裁判所によって合憲と判断された。これまでのコロンビアにおける数々の和平プロセスでは、和平合意が国民投票にかけられたことはなく、異例の措置であった。この背景には、大統領就任3カ月後の2010年10月には73%であった支持率が、次第に下落して2013年9月には20%台にまで落ち込んだことがある。支持率下落の要因としては、失業問題や治安の悪化、物価の高騰などが挙げられている。さらに、2013年3月にはコーヒーの小規模生産者がストライキを行い、7月には鉱山労働者、農民、教員などさまざまな業種にも政府に対する抗議活動が広がっていった。このように大統領に対する国民の支持が失われつつある状況において、国民投票は和平合意の正当性を担保するための装置となるはずであった。

ところが、2016年10月2日の国民投票の結果は、賛成が49.79%、反対が50.21%と、反対が賛成を1%ポイントに満たないわずかな差ではあるが上回る結果となって、和平合意は否決された⁽²⁾。直前の世論調査では賛成派の勝利が確実視されていたため、この予想外の結果は国内外に大きな衝撃を与えた。しかし、仮に賛成派が勝利したとしても、少なくとも多くの国民が和平合意に懸念を抱いて反対票を投じたであろうことは間違いない。その反対派の主張は、FARCのメンバーに対する処罰の軽さへの不満や、今後の政治参加への懸念など、和平への方向には賛成しつつも合意内容に問題があるとするものであり、政府がこれからも丁寧に説明を続けていく必要がある。

(3) ノーベル平和賞のインパクト

国民投票により、4年間の交渉の成果であった和平合意は否決された。その3カ月前には政府側の交渉団の団長であったデ・ラ・カジェ(Humberto

de La Calle) が、もし否決という結果が出れば、プロセスは成果なしで終わることになるとサントス大統領が発言していたことを明かしていた [*El Tiempo*, 11 de julio de 2016]。つまり、和平プロセスは頓挫の危機に直面したのであった。そのようななか、国民投票の5日後の10月7日、ノルウェーのノーベル賞委員会は、和平への取り組みを高く評価してサントス大統領にノーベル平和賞を授与する旨、発表した。和平合意が国民投票で否決された直後であり、こちら予想外の出来事ではあったが、コロンビアは歓迎ムードに包まれた。2016年7月の時点と、同年10月4～7日に行われた世論調査を比較すると、サントス大統領の支持率は31%から43%へと12ポイントも上昇し、サントス大統領の和平プロセスへの同意も33%から45%へと同じく12ポイントの上昇となった。こうした国内外の世論を受け、政府は反対派との調整によって合意を修正する方向へと舵^{かじ}を切った。

反対派は、後述するようにウリベ前大統領のほか、保守党議員、キリスト教の福音派の人々などであり、サントス政権はこれら反対派との協議を経て500もの提案を57項目にまとめ、そのうち56項目について修正を施した。そして、11月12日に政府はFARCとのあいだで新たな和平合意に達したことを発表した。おもな修正項目は、FARCの元戦闘員に対する処罰の方法の明確化と麻薬関連情報提供の義務化、和平合意を憲法に挿入しないこと、和平特別法廷に外国人判事が加わらないこと、FARCが創設した政党に対する交付金の優遇措置の見直しなどであり、合意文書は297ページから310ページに増えた。修正しなかった唯一の項目は、FARCの元構成員の政治参加に関するものであるが、その理由をサントス大統領は、和平プロセスの目的自体が武装組織に武器を放棄させて合法的な政治活動をさせること

であると説明し、国民に対して理解を求めた [*El Tiempo*, 13 de noviembre de 2016]。また、新たな和平合意は国民投票にはかけずに議会の承認を得ることでFARCと合意し、11月24日の署名後、同月29日に上院において、翌30日には下院においてそれぞれ承認された⁽³⁾。なお、武装解除は12月1日を起点として進められている。

ノーベル平和賞の政治利用については議論が残るが、少なくともコロンビアのマスメディアは好意的に報じている。国民投票での否決の直後という絶妙なタイミングであったことは間違いない。仮に投票前であれば、その政治的な影響が批判されることが予想され、また、もし数日遅れていれば政府、FARCあるいは反対派が何らかの行動を起こし、後戻りができない状態になっていたかもしれない。また、ノルウェーの委員会が受賞者をサントス大統領だけとして、ノミネートされていたFARC幹部を入れなかったこともコロンビア国民に受け入れられる重要な要素であったと思われる。なお、賞金はかつてFARCの攻撃で大きな被害を受け、紛争被害の象徴的な町のひとつとなっているボハヤの復興のために寄付された。

今回の和平プロセスでは、和平合意が設定された署名期限に間に合わず国民のあいだに不信感が広がり始めるなかで、キューバ・ノルウェー・ベネズエラ・チリの仲介だけでなく、国連安全保障理事会による監視団派遣の決定やケリー米國務長官(当時)とFARC幹部の会談、さらにノーベル平和賞の授与などの国際社会の関与が和平プロセスを失敗の淵から幾度となく救い出したといえる。

4 和平合意の特徴

今回の和平プロセスでは、これまでとは異なり、社会問題に関する議論がまず行われ、それが

最終合意に反映された。交渉の議題は、2012年8月にハバナにおいて署名された「紛争終結および安定的かつ持続的な平和の構築のための一般合意」に記載されているつぎの6つである。①統合的な農村開発、②政治参加、③紛争の終結、④違法薬物問題の解決、⑤紛争被害者、⑥実施・検証・承認。

4年間かけてそれぞれの議題ごとに合意に達したうえで、2016年8月に和平最終合意の署名がハバナで行われ、翌9月にはコロンビアのカルタヘナでサントス大統領とロンドーニョFARC最高司令官による和平最終合意署名式典が国連事務総長にも参加して盛大に催された。しかし、10月の国民投票でこの合意が否決されたため、反対派とのあいだで協議、調整が行われ、修正された新たな和平合意が11月に議会で承認された。以下、各議題のポイント、国民投票における否決後の修正点などを整理する。

①統合的な農村開発

都市部と農村部の格差を是正し、とくに農村部の生活状況の改善を図ることを定めている。そのため、疲弊した地域の復興、貧困層の栄養状態の改善、不法に取得された土地の接収と再分配、さらに土地の取得だけでなく生産性向上のための技術協力や資金の貸付けなどを含めた統合的な開発を行うものとしている。

②政治参加

FARCだけでなく広く国民の政治参加を促進し、政治と暴力の関係を断絶することが定められている。具体的には、新しい政党の創設の促進、市民団体に対する支援、抗議活動を行う権利の保証などが含まれる。とくに、政党の創設を促進するために、政党の法人格が承認されるための最小得票数(umbral)が下げられるなどの優遇措置が定められている。

③紛争の終結

国連の監視、検証による戦闘行為の停止プロセスを定めている。まず、FARC構成員は20の地域にある所定の7つの地点に集結し、武器を提出した後、社会復帰プロセスに入ることになる。武器は、その種類や数、保管場所などの情報提供から実際の引渡しに至るまでを12月1日から150日以内に行われるものとされ、国連は180日以内に武器の搬出から報告までを行うことになっている。その後、武器は溶かされて3つのモニュメントが制作され、米国(ニューヨーク)とキューバとコロンビアで展示されることになっている。

また、FARCには議会の2期(2018~2022年、2022~2026年)にわたって最低限、上下院それぞれで5議席が与えられるが、選挙で5議席以上の票を得た場合には、その分の議席数を得ることができる。

④違法薬物問題の解決

このテーマには、新しい違法作物代替開発プログラムの導入のほか、麻薬組織の解体や麻薬の使用に対する取り組みなどが含まれている。麻薬の原料となる違法作物の駆除だけでなく、違法作物栽培で疲弊した地域の復興も含み、①の議題と連動していることが特徴である。これは、違法作物が農村開発から取り残された地域に顕著にみられるためである[千代 2013, 128-132]。

⑤紛争被害者

被害者に対するケアについては、すでにパラミタリーとの和平プロセスに際して制定された「公正・和平」法(2005年法律第975号)や「被害者補償および土地返還」法(2011年法律第1448号)が定められているが、あらためて裁判への被害者参加と生命の安全の保証、真相究明、行方不明者の捜索、被害補償、暴力の再発防止などが定められた。

また、真相究明や加害者の処罰のために、和平

特別法廷 (Jurisdicción Especial para la Paz) の設置が定められた。重大な犯罪以外の場合、加害者は処罰されることなく社会復帰プログラムに参加することとなるが、人道に対する犯罪については同法廷で裁かれることになる。当初の合意文書では、人道に対する犯罪であっても早期に自白した場合には生活の自由が制限されない可能性があるとの批判があったため、移動や居住の範囲などの制限を明確にすることとなった。最終的には、早期に自白した場合には5年から8年の居住や移動の制限がある「固有の処罰」(propias), 自白が遅れた場合には同じく5年から8年の収監となる「代替処罰」(alternativas), そして罪を認めずに有罪となった場合には15年から20年の収監となる「通常処罰」(ordinarias) が定められた。

刑期については、1980～1990年代の和平プロセスでは恩赦によって実質的には不処罰であったが、人道に対する犯罪を不処罰とすることに国内外から厳しい目が向けられるようになり、ウリベ政権下のパラミタリーとの和平プロセスにおいては最大で5年から8年の収監となった。FARCとの和平プロセスにおいても、この経緯をふまえたかたちとなっている。

また、麻薬犯罪は政治犯罪ではなく、同法廷の対象とすべきではないとの批判に対しては、事例ごとに個別に判断するという玉虫色の判断となった。パラミタリーとの和平プロセスにおいても、政治犯罪のための手段としての麻薬犯罪が政治犯罪か否かという点についてはあいまいであったが、最終的には米国政府からの麻薬犯罪に基づいた引渡し要請に応じて、ほぼすべてのパラミタリー幹部が米国に引き渡された。今回の合意では、仮に政治犯罪とみなされない麻薬犯罪があっても、国内の通常の刑法で裁かれ、外国への引渡しをしないこととなっている。

⑥実施・検証・承認

和平合意のフォローアップであり、①から⑤までの合意事項がどのように実施・検証・承認されるのかが定められた。とくに国際社会の役割が大きく、合意事項や元戦闘員の社会復帰プロセスの検証だけでなく、助言や資金などの援助が求められている。

なお、「承認」とは国民投票による和平合意の信任を指しており、最初の和平合意に盛り込まれていた。しかし、国民投票で和平合意が否決されたことを受けて政府とFARCが合意文書を修正した際、新たな和平合意は国民投票ではなく議会によって承認されることで政府とFARCが合意し、最終的な和平合意文書から「承認」の文言が削除された。

5 国内政治へのインパクト

(1) 新しい保守派とリベラル勢力の対立

サントス大統領が進めた和平合意に反対を唱えた代表的な人物は、ウリベ前大統領(上院議員)、パストラナ元大統領(Andrés Pastrana Arango)、マルタ・ルシア・ラミレス元国防大臣(Marta Lucía Ramírez)、アレハンドロ・オルドニェス前行政監督庁長官(Alejandro Ordóñez Maldonado)、キリスト教の福音派すなわちプロテスタントの指導者たちである。この顔ぶれからいえることは、反対派がいわゆる保守派の人々によって構成されているということである。

現在、上院議員として民主中道党(Centro Democrático: CD)を率いるウリベ前大統領は、過去も現在も保守党员であったことはない。もともと自由党に所属していたが、2002年の大統領選挙において、党の候補者として重鎮のオラシオ・セルパ(Horacio Serpa Uribe)が選出されたた

め、自由党を離党して独立系の候補者として立候補して大統領となった。コロンビアの伝統的な二大政党制が崩壊した瞬間である。その後、治安の改善に成功したウリベ大統領の高い支持率を背景に、同大統領を支持する「ウリピスタ (uribista)」と呼ばれるウリベ派議員が増え、同じく自由党から離党したサントスらが中心となって国民統一社会党 (Partido Social de Unidad Nacional, 通称「U党」)⁽⁴⁾が誕生して事実上の政権与党となった。保守党は、ウリベ大統領を再選させるための憲法改正法案の審議過程をはじめ、議会審議の際にはウリベ派の一角を形成し、2006年の大統領選挙では独自候補の擁立を断念してウリベ大統領を支持した。自由党は一貫して反ウリベ派であり、先述の憲法改正法案審議でも左派政党とともに反対した。なお、保守党はウリベ大統領再選の可能性がなくなった2010年および2014年の選挙ではそれぞれ候補を擁立し⁽⁵⁾、他方、自由党は2014年の選挙ではサントス大統領を支持して独自候補の擁立を見送っている。

サントス大統領も、ウリベ前大統領と同じく自由党を離党したという経歴をもつが、自由党へ再接近している。そもそもサントス大統領はもと自由党に所属していただけでなく、サントス家は自由党系の国内屈指の有力一族である。大叔父にあたるエドゥアルド・サントス (Eduardo Santos Montejó) は大統領を務め、またマスメディアに強い影響力を及ぼしてきた。自由党を離れたとはいえ、その政策はリベラル色を強く打ち出し [菱山 2011]、また、ウリベ政権下で生じたベネズエラやエクアドルとの軋轢^{あつれき}の解消に努めただけでなく [千代 2015, 61-62]、2012年にはウリベ前大統領が軍事的圧力をかけ続けたFARCとの和平交渉^{たもと}を始めるなど、ウリベ前大統領と袂を分かった。結果として、ウリベ前大統領は国民統一社

会党を離れて民主中道党を創設し、他方、サントス大統領は自らが所属する国民統一社会党を中心に、急進改革党、自由党によって「国民統一 (Unidad Nacional)」というリベラル勢力の政党連合を結成するなど、ウリベ大統領との溝を深めている。

こうして、ウリベ前大統領は先述のように保守党との関係を強化し、サントス大統領は自由党との関係修復と新たなリベラル勢力を形成して対立を強めてきた。その直接対決となったのが2014年の大統領選挙である。事実上、ウリベ前大統領の右腕であり民主中道党のオスカル・イバン・スルアガ党首 (Óscar Iván Zuluaga) とサントス大統領の一騎打ちとなった。FARCとの和平プロセスが唯一の争点となり、これを推進するサントス大統領と反対するスルアガ候補およびウリベ前大統領が、国民に対して「対話か軍事的圧力か」あるいは「和平か紛争か」の二者択一を迫る様相を呈した。結果はサントス大統領が僅差でスルアガ候補を破った⁽⁶⁾。しかし、2016年の和平合意の国民投票はウリベ前大統領とサントス大統領の紛争と和平をめぐる戦いの再現といえ、今度はウリベ前大統領の和平合意反対派が勝利した。

いい方を変えれば、一度は崩壊した保守党と自由党の伝統的な二項対立の枠組みが、FARCとの和平プロセスを契機に復活し、ジェンダー・イデオロギーや左翼ゲリラの処遇などの新しい要素を取り入れて、ウリベ前大統領を中心とする保守とサントス大統領を中心とするリベラルの新しい二項対立を生み出していると解釈できるかもしれない。

(2) 政治におけるキリスト教徒の潜在力

これまででもコロンビアにおける和平実現のために尽力してきたカトリック教会は、国民投票に対しては投票を呼びかけながらも、自らは中立の立場を保持していた [El Espectador, 8 de agosto de

2016]。他方、福音派の指導者は積極的に反対運動を展開し、正確な数はわからないものの、反対票のうち100万票から200万票が福音派の信者によるものとの試算もある[Semana 2016]。今回のFARCとの和平プロセスにおいては、合意文書のなかに、これまでの和平プロセスにはない女性とLGBTI⁽⁷⁾、すなわち性的マイノリティの被害者に対して特別な配慮を求める文言があるが、LGBTIへの言及が伝統的な家族の概念を脅かすジェンダー・イデオロギーであるとして、福音派の教会は強く反発したのであった。

とくに、当初は「和平のための憲法改正」によって和平合意をそのまま憲法に組み入れることになっていたので、憲法においてLGBTIの存在を認めることを意味すると考えた福音派の信者は、これらの部分の削除を求めたのであった。

コロンビアにはキリスト教系の政党としては「MIRA運動」⁽⁸⁾があるが、議席数は下院に3議席と影響力は小さい。しかし、政党というかたちでなくとも、キリスト教という要素は信者の数と連帯の強さから、選挙において候補者の強力な支持基盤として大きな影響を及ぼし得る。たとえば、現在は与党の国民統一社会党に所属しているジミー・チャモロ上院議員(William Jimmy Chamorro Cruz)は、キリスト教団体の指導者でもあり、これまで4回の選挙に出馬してすべて当選を果たした。また、二大政党に所属しない議員として初めて上院副議長に就任している。今回の国民投票においては、図らずも福音派を中心とするキリスト教徒が政治における存在感を示したといえ、国民の多くがキリスト教徒であることを考えれば、今後の国内政治の動向にも強い影響力を示す可能性がある。

(3) 左派政党の行方

FARCが政党を通じて政治参加をすることは和

平合意に記されており、先述のように2018年から2期にわたって上院5議席、下院5議席が与えられることになっている。現在、コロンビアでは左派政党として「もうひとつの民主の極」(Polo Democrático Alternativo: PDA)党があり、今後、既存の左派政党と元FARCの議員との関係がどうなっていくのか興味深い。

「もうひとつの民主の極」党には、すでにさまざまな左派系諸政党が結集している。同党は、2005年に「民主独立の極」(Polo Democrático Independiente)党に「民主的なもうひとつの選択肢」(Alternativa Democrática)党が合流して誕生したが、それらの政党自体も数多くの左派の団体が合流してできたものであった。たとえば、軍事政権のロハス・ピニージャ将軍(Gustavo Rojas Pinilla)が創設した「全国人民同盟(ANAPO)」党、M-19が合法化した政党である「M-19民主同盟(AD M-19)」党、独立革命労働(MOIR)党、「社会・政治戦線(FSP)」などが参加している。これら左派系の政治家には保健大臣やナリーニョ県知事などを歴任したナバロ・ウルフ上院議員(Antonio Navarro Wolff)や、上院議員、下院議員を歴任したグスタボ・ペトロ前ボゴタ市長(Gustavo Petro Urrego)など、要職についた経験を有する元M-19のメンバーもいる。

コロンビアでは、多くのラテンアメリカ諸国が左傾化するなかでも左派政権が誕生しなかったが、左派系の国会議員、地方首長、地方議員は少なくない。これは左翼ゲリラに対する反発があるなかでも、失業、格差、貧困など諸問題への取り組みに左派系の政治家の役割が期待されていることの表れといえる。国民投票の結果が示すように、FARCに対する厳しい目があるなかで、元FARCの国会議員の果たす役割は重要である。

おわりに

2017年4月現在、日程の遅れなど多少の問題はありながらも、合意の実施は着実に進められている。最後に、今後、注目すべき点をいくつか示したい。

第一に、合意事項の履行である。まず、元戦闘員の社会復帰は、国民の最大の懸案のひとつである治安と結びつく重要な問題である。社会復帰が順調に進むのか、あるいはパラミタリーの和平プロセス後に生じた組織犯罪グループ⁽⁹⁾の拡大につながるのかは、国民の最大の関心事かもしれない。そして、FARCの大義でもあった農村の適切な開発が、新自由主義的な経済政策が実施されているなかで、はたして実現できるのか懸念される。とくに、これまでFARCの脅威によって開発が行われてこなかった遠隔地では、FARCの脅威がなくなったことで乱開発が進む恐れもある。また、真相究明や被害者補償などについては国民の厳しい目が注がれることが予想され、合意の履行状況は以下に述べるように国内政治の動向にも大きな影響を及ぼすと思われる。

第二の注目点は、2018年の大統領選挙、国会議員選挙への影響である。2002年以来3回行われた大統領選挙では、紛争と和平が中心的な争点となってきた。FARCとの和平合意が順調に履行された場合、つぎの選挙では社会問題の解決や経済政策などが焦点となる可能性がある。また、コロンビアは長い民主主義の歴史をもつが、その一方で少数エリートによる支配から必ずしも脱却できておらず、和平合意が定める多様な人々の政治参加の実現が期待される。和平合意後の選挙を通じて国内政治がどのように変化するのか、そして「5 国内政治へのインパクト」で述べたように、和平合意の国民投票プロセスではウリベ派、福音派のキリスト教徒といったアクターの伸張が

目立ったが、これが政界再編の動きにつながるのか興味深い。

第三に、国民解放軍 (ELN) との和平プロセスの行方である。コロンビアに残る最後の左翼ゲリラであるELNとは、すでに2017年2月より交渉が始まっている。ELNは麻薬への関与は少ないといわれているが、誘拐を資金源としているため、人質の解放、真相究明、そして被害者に対する謝罪や和解などがどこまで進められるのかが重要である。また、ELNは石油など地下資源の管理にも関心があり、これは政府の方針や外国企業との関係に及ぶことから困難が予想される。さらに、FARCの元メンバーによる合法政党や元FARCの国会議員を中心とする政治活動の成否も、ELNとの和平プロセスに影響を及ぼすと考えられ、その意味でもFARCとの和平合意の履行の行方が注目される。

注

- (1) FARCがウリベ政権との対話を拒絶した理由として、政府による軍事的な圧力だけでなく、左翼ゲリラに敵対してきたパラミタリーの行為を和平プロセスにおいて政治犯罪として罪を軽減したことや、ウリベ大統領自身とパラミタリーとの癒着疑惑なども挙げられる。
- (2) 国民登録局が公表している結果では開票率99.98%となっている。なお、得票数は賛成が637万7482票、反対が643万1376票であった。
http://plebiscito.registraduria.gov.co/99PL/DPLZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZZ_L1.htm (2017年3月10日アクセス)
- (3) 途中退出した民主中道党 (ウリベ前大統領所属) の議員を除いて満場一致で承認された。
- (4) このUは党名に含まれる「統一 (Unidad)」のUであるとともに、ウリベの頭文字でもあり、ウリベ派政党であることをアピールしていた。しかし、ウリベ前大統領とサントス大統領の対立によってウリベ大統領が離党し、現在同党は事実上サントス大

統領が率いている。

- (5) 2010年にはウリベ政権下では駐西、駐英大使を務めたノエミ・サニン (Noemí Sanín) が、2014年には同じくウリベ政権において国防大臣に就任したマルタ・ルシア・ラミレスが出馬した。
- (6) 5月の選挙ではスルアガ候補が29.25%, サントス大統領が25.59%, 9月の決選投票ではスルアガ候補が45.00%, サントス候補が50.95%の票を得た。
- (7) LGBTIとは、レズビアン、ゲイ、バイセクシュアル、トランスジェンダーに、インターセックスあるいは性分化疾患を表すIを加えた略語である。
- (8) MIRAは「絶対的な革新の独立運動」(Movimiento Independiente Renovación absoluta) の略語である。1972年にコロンビアで創設されたプロテスタントの教会のIglesia de Dios Ministerial de Jesucristo Internacionalが「MIRA運動」党の母体となっている。
- (9) 犯罪集団を意味するスペイン語Bandas Criminalesの略語でbacrim (バクリム) と呼ばれ、パラミタリーの解体後にその残党やほかの武装集団、麻薬組織のメンバーが新たに組織化された集団である。代表的なものにアギラス・ネグラス、クラン・ウスガ、オフィシーナ・デ・エンビガードがある。

参考文献

<日本語文献>

千代勇一 2011.「コロンビア革命軍 (FARC) の弱体化

と和平の行方」『ラテンアメリカ時報』(1393). (1月) 27-32.

—— 2013.「違法作物に翻弄される人々：コロンビアにおけるコカ栽培の実践とその政治性」池谷和信編『生き物文化の地理学』海青社.

—— 2015.「コロンビアにおける和平プロセスの政治性－国内紛争の展開から見た新自由主義改革による政治の不安定化－」村上勇介編『21世紀ラテンアメリカの挑戦－ネオリベラリズムによる亀裂を超えて』京都大学学術出版会.

菱山聡 2011.「サントス政権の政治・経済・外交」『ラテンアメリカ時報』(1394). (4月) 32-35.

<外国語文献>

Aguilera, Mario 2013. “Un pacto parcial de paz. la negociación con el M19, el EPL, el Quintín Lame y el PRT (1990-1991).” en *Insurgencias, diálogos y negociaciones: centroamérica, Chiapas y Colombia*. ed. Regalado, Roberto. Bogotá, D.C.: Ocean Sur.

García Durán, Mauricio 1992. *De la Uribe a Tlaxcala: procesos de paz*, Cinep, Bogotá, D.C.

López, Claudia 2016 *¡Adiós a las FARC! ¿y ahora qué?*, Bogotá, D.C.: Editorial Debate.

Semana 2005 “Si hay guerra, Señor Presidente” no.1188, 24-28.

—— 2016 “Religión y política” no. 1800.

(せんだい・ゆういち／帝京大学専任講師)