

一橋大学審査学位論文

博士論文

内戦下の人道アクセス：
国際的・国内的正当性をめぐる反乱軍の政治

小林綾子

一橋大学大学院法学研究科博士後期課程
JD122001

Humanitarian Access in Civil Wars:
The Politics of Insurgents' International and Domestic Legitimacy

KOBAYASHI, Ayako

Doctoral Dissertation
Graduate School of Law
Hitotsubashi University

本研究は、2017～2018 年度日本財団国際フェローシップ、2015 年度一橋大学大学院法学研究科「次世代の法学研究者・法学教員養成プロジェクト」先端的・実践的研究活動支援による成果である。記して感謝申し上げる。

目次

略語一覧	3
第1章 国内武力紛争の当事者から見る国際人道援助	5
1-1. リサーチ・クエスチョン	5
1-2. 研究の意義	6
1-3. 概念の定義	8
1-4. 反乱軍の分類と相対的正当性	14
1-5. 研究方法	17
1-6. 章立て	18
第2章 平和構築 2.0 時代における人道アクセス	22
2-1. 非政治の人道援助時代から平和構築 2.0 時代へ	22
2-2. 内戦における直接被害と間接被害	28
2-3. 国際人道法と反乱軍	30
2-4. 国際機関の政策上・実践上の人道アクセス概念の発展	39
第3章 反乱軍の人道アクセス政策に影響を及ぼす条件	42
3-1. 反乱軍の様々な人道アクセス政策	42
3-2. 人道援助研究	47
3-3. 内戦研究	51
3-4. 考察	55
第4章 仮説	61
4-1. 論点の整理	61
4-2. 人道アクセス：形式的受け入れと実質的受け入れ	61
4-3. 反乱軍の分類と相対的正当性	64
4-4. 変数の操作化	74
4-5. 研究方法	83

第5章 エチオピア・ティグライ人民解放戦線	87
5-1. 概要	88
5-2. 内戦の概要	90
5-3. 人道アクセス	96
5-4. 反乱軍の国際関係	103
5-5. 市民との関係	110
5-6. 政府のタイプ	115
5-7. 小括	117
第6章 スーダン人民解放運動・軍	120
6-1. 概要	122
6-2. 内戦の概要	124
6-3. 人道アクセス	130
6-4. 反乱軍の国際関係	144
6-5. 市民との関係	151
6-6. 政府のタイプ	156
6-7. 小括	159
第7章 アンゴラ全面独立民族同盟	162
7-1. 概要	163
7-2. 内戦の概要	165
7-3. 人道アクセス	173
7-4. 反乱軍の国際関係	180
7-5. 市民との関係	190
7-6. 政府のタイプ	197
7-7. 小括	199
第8章 結論	201
8-1. 検証結果	201
8-2. 本研究の含意	208
8-3. 研究の限界と今後の課題	210
付録：1999年から2015年の内戦、暴力、人道アクセス一覧	213
参考文献	224

略語一覽

BBC	British Broadcasting Corporation
CCI	Compagnie de Constructions Internationales
CART	Combined Agencies Relief Team
CIA	Central Intelligence Agency
CPN-M	Communist Party of Nepal-Maoist
CREST	CIA Record Search Tool
DHA	Department of Humanitarian Affairs
EC	European Community
ELF	Eritrea Liberation Front
EPLF	Eritrean People's Liberation Front
EPRDF	Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front
EPRP	Ethiopian People's Revolutionary Party
ERA	Eritrean Relief Association
ERD	Emergency Relief Desk
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FNLA	National Liberation Front of Angola
FTS	Financial Tracking Service
GRAE	Revolutionary Government of Angola in Exile, Governo Revolucionário de Angola no Exílio
GURN	Government of Unity and National Reconciliation
HIPPO	High-Level Independent Panel on UN Peace Operations
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDPs	Internally Displaced Persons
ILA	International Law Association
ISA	International Studies Association
JEM	Justice and Equality Movement
JICA	Japan International Cooperation Agency
JRP	Joint Relief Partnership
KLA	Kosovo Liberation Army
KNU	Karen National Union
LTTE	Liberation Tigers of Tamil Eelam
MILF	Moro Islamic Liberation Front
MLC	Movement for the Liberation of the Congo
MONUA	United Nations Observer Mission in Angola
MPLA	People's Movement for the Liberation of Angola
MSF	Médecins Sans Frontières
NDFP	National Democratic Front of the Philippines
NGO	Non-Governmental Organization
NPA	Norwegian People's Aid
NRA	National Resistance Army
OAU	Organization of African Unity
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
OEOA	Office of Emergency Operations in Africa
OLS	Operation Lifeline Sudan

POC	Protection of Civilians
REST	Relief Society of Tigray
RRC	Relief and Rehabilitation Commission
SADC	Southern Africa Development Community
SLA	Sudan Liberation Army
SPLM/A	Sudan People's Liberation Movement/Army
SPLM-IO	Sudan People's Liberation Movement-in Opposition
SPLM-N	Sudan People's Liberation Movement-North
SRPA	Special Relief Programme for Angola
SRRA	Sudan Relief and Rehabilitation Association
SWAPO	South-West African People's Organization
TNO	Tigrayan National Organization
TPLF	Tigray People's Liberation Front
UCAH	Humanitarian Assistance Coordination Unit
UNA	United Nations Archives
UNAVEM	United Nations Angola Verification Mission
UNDP	United Nations Development Programme
UNDRO	United Nations Disaster Relief Office
UNEOS	United Nations Emergency Operation in Sudan
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNITA	National Union for the Total Independence of Angola, União Nacional para a Independência Total de Angola
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNHCRA	United Nations High Commissioner for Refugees Archives
USAID	United States Agency for International Development
UTNA	Union of Tigreans in North America
WFP	World Food Programme

第1章 国内武力紛争の当事者から見る国際人道援助

1-1. リサーチ・クエスチョン

援助が届かないことによって、命を失う人がいる。ここ数年だけでも、アフガニスタン、ソマリア、シリア、南スーダン、イエメンといった紛争地で、多くの人が飢餓や病気のために亡くなっている。このように支援を必要とする人々に対して、国際的な人道援助機関が食糧や医療物資を届けられない問題を、人道アクセス問題と呼ぶ。冷戦期、デ・クエヤル(Javier Pérez de Cuéllar)国連事務総長(当時)は、アフリカでは2つの危機が混在していることを指摘した。国際メディアに注目されるような戦闘による死傷者の発生という「騒がしい危機(loud emergencies)」と、飢餓や病気になった人々が、援助を受けられずに眠りにつき、誰にも注目されずにそのまま死に至る「静かな危機(silent emergencies)」である¹。戦闘やジェノサイドのような直接的な暴力だけでなく、人道アクセスが確保できないことも、紛争下の人々の命を大きく左右する(Lacina and Gleditsch 2005; Wise 2017)。だが、これまで、人道アクセス問題の研究は進んでこなかった。

国内武力紛争を戦う当事者の中には、人道援助物資を前向きに受け入れる組織もあれば、人道アクセスを拒否する組織もある。なぜ、このような違いが生まれるのだろうか。1999年から2015年国内紛争を経験した60か国のうち、約半数の29カ国で、人道アクセスが問題となった(本論文、付録参照)。人道アクセスの確保においては、インフラの欠如、気候条件といった物理的な制約だけでなく、紛争当事者による意図的な援助の制限も、障害になる。このうち政府による人道アクセス制限は、国家主権や内政不干涉原則の観点から論じられてきた(Labonte and Edgerton 2013)。だが、紛争の現場では、非国家武装組織である反乱軍も人道アクセスを制限することがある。反乱軍は主権を認められておらず、国家中心主義的な考え方に基づいて分析するには限界がある。アフリカでは、スーダンやソマリア、アジアでは、スリランカやネパール、といった国で内戦下の人道アクセスが問題となった。これらの事例において、反乱軍が採用した人道アクセスに対する政策は、各反乱軍によって異なることがあった。本論文は、なぜ、一部の反乱軍は、自己支配地域への人道アクセスを認める一方で、他の反乱軍はこれを拒否するのだろうか、という問いを研究する。

本研究は、反乱軍のタイプ、反乱軍が戦っている政府のタイプ、そして観衆による反乱軍への支持が、反乱軍の人道アクセス政策を決定すると論じる。反乱軍の政治的正当性に注目し、反乱軍が国際的及び国内的正当性を追求している場合であり、かつ、対立する政府も高いレベルで正当性を追求しており、反乱軍支配地域下の市民が反乱軍を支持している場合に、反乱軍は人道アクセスを実質的に受け入れる傾向にあるという仮説を立てる。反乱軍が追求する正当性とは、政治を運営するアクターとしての権威の追求と観衆からの支持によ

¹ “United Nations Children’s Fund (UNICEF) Executive Board Opens 1985 Session: Bears Statements by Secretary-General, Executive Director and Board Chairman,” United Nations Press Release, ICEF/1633, 15 April 1985, S-1051-0017-07, United Nations Archives (UNA).

り成り立つ支配権である。正当性は、社会関係によって成り立つ概念である。正当性を追求する側と認める側の関係と、正当性を追求する複数のアクターとの間で相対的に決まるものである。まず、正当性を追求する側と認める側の関係について、正当性を追求するアクターにとっては、国際観衆と国内観衆が存在する。よって、正当性は、国際的正当性と国内的正当性に分けられる。これら 2 つの正当性の追求の有無を組み合わせることにより、本研究独自の 4 つの反乱軍のタイプを提示する。4 つのタイプとは、国際的正当性と国内的正当性という 2 つの正当性を両方追求する反乱軍、国際的正当性のみを追求する反乱軍、国内的正当性を追求する反乱軍、いずれの正当性も追求しない反乱軍である。このうち、国際的・国内的正当性を追求する反乱軍は人道アクセスを受け入れる傾向にあり、いずれも追求しない反乱軍は人道アクセスを受け入れないことが予測される。一方、国際的正当性のみまたは国内的正当性のみを追求する反乱軍の人道アクセスの受け入れは、保証されない、または確保されにくい。この曖昧な条件を改善する目的で、正当性を追求するアクター間関係に注目する。類似の先行研究は、政府の正当性が追求しないタイプである場合に、反乱軍は、観衆からの支持を得るために、正当性追求行為を行うと主張する。本研究は、先行研究の仮説は、反乱軍の人道アクセス政策分析にはあてはまらないという立場に立つ。むしろ、政府が正当性を追求するタイプである方が、反乱軍がより高いレベルで正当性を追求するようになるため、人道アクセスを受け入れる条件が整う、という仮説を立てる。

1-2. 研究の意義

本研究は、国際関係論、政治学、国際法といった複数分野にまたがる学際的な架橋・融合を行う研究であり、学術と実務を繋ぐ、政策的な意義も有する。以下では、それぞれの分野にどのような意義を有するかを説明しながら、本研究の多面性を示す。

第一に、紛争への国際的な介入を分析の主眼とする人道援助研究や平和政策研究に、内戦分析が果たす役割を示す。国際援助や軍事介入に関する先行研究は、援助や介入の方法やアプローチを改善することに取り組んできた(M. B. Anderson 1999; Chandler 2004; Paris 1997)。しかしその際、介入先の当事者の利益や戦略については、十分に検討していない。人道支援の成功や失敗を予測するためには、紛争当事者の政策についての実証的な分析が不可欠である。国際社会は、1990年代、紛争や紛争後に介入し、紛争国の社会変革を通じて平和で安定した社会をつくるという平和構築活動を展開してきた(上杉 2004; 篠田 2003)。このような外科手術的な介入が、目覚ましい成功を遂げてきたわけではないことは、平和構築研究者が指摘するところである。その対処法として、現地主導性(ローカル・オーナーシップ)、「下からの平和」と称する平和構築を実施していくことが重要である旨の議論が高まってきた。従来型の、「上からの」社会変革が目指されていた1990年代を平和構築1.0時代とするならば、現地の平和の種を育成しようとする現在の方向性は、いわば平和構築2.0時代とまとめられる。平和構築2.0時代において、国際社会にとって重要なのは、ど

のアクターが平和の担い手になるのかを特定する視点である。そして、紛争当事者と国際社会の早い段階での接触となる人道アクセス交渉において、紛争当事者が人道的な要請に前向きな姿勢をとることは、国際社会にとって、平和の担い手を特定する、1つの指標となる。にもかかわらず、人道援助研究や平和政策研究は、反乱軍により人道アクセス政策が異なるのはなぜか、十分な分析を行っていない。学界において、「グローバル・サウス²」の視点から、欧米中心に発展してきた国際関係を捉え直す試みが盛り上がっている。例えば、北米を中心として世界から研究者が集まる国際関係学会(International Studies Association : ISA)は、グローバル・サウスをテーマとして、2018年及び2019年にかけて、同地域出身の研究者育成や、ワークショップの開催等に力を入れつつある。紛争当事者側から国際人道援助の課題を分析する本研究は、ISAの動きに見られるような国際関係の最新の議論にも貢献できる。

第二に、内戦下の人道アクセス研究は、政治学の一分野である内戦研究において、より包括的な内戦の理解に貢献する。内戦研究では、もともと、戦闘の開始、継続、終了といったマクロな現象の分析が中心を占めていた。その後、これらの研究では内戦中の事情は理解できない、との批判に立ち、紛争当事者が非武装の市民に対して行使する直接的な身体的暴力を分析する、ミクロ・レベルの内戦研究が盛り上がってきた(Eck and Hultman 2007; Kalyvas 2006; B. A. Valentino 2014; Weinstein 2006)。対象とする暴力の種類も広がりを見せている。例えば、性的暴力の研究は学術的にも政策的にも注目されている(D. K. Cohen 2013, 2016; E. J. Wood 2009)。だが、このような内戦研究の発展にも関わらず、物理的な攻撃を伴わない、間接的な暴力については、データの不十分さや確認のしにくさから、研究対象外とされてきた(Eck and Hultman 2007)。戦闘による死も、直接的な暴力による死も、戦闘や暴力によらない死も、紛争下で人が命を失うということには変わらない。複数の研究者が指摘するように、武力紛争事例の中には、戦闘によらない死の方が多事例がある(Lacina and Gleditsch 2005; Adam Roberts 2010; Wise 2017)。戦闘や暴力によらない死を無視したままでは、戦闘や暴力に関する理論にも偏りが生じ、誤った政策に導いてしまう可能性がある。もちろん、紛争当事者によって人道アクセスが制限されることは、間接的被害の全ての原因とはいえない。そうであっても、紛争当事者による間接的な暴力の一形態として、研究する意義は大きい。間接的な暴力の研究として、紛争当事者の意図的な人道アクセス制限に目を向けることは、複雑な要素が絡み合った内戦の全体像を明らかにするための一歩となるからである。また、これまでは見過ごされてきた、直接的な暴力によらない死に影響を与える要因の理解に貢献するからである。

第三に、反乱軍の人道アクセス政策を扱うことで、国家間関係を中心に規定する国際法の

² どの国が「グローバル・サウス」にあたるのかについて、固まった国名リストがあるわけではない。この表現を採用する者は、かつて発展途上国といわれた国々の総称、第三世界の別称として、好んで使う。開発の格差によって国のタイプを決定したり、優位で決定権のある北と劣位で従属する南と印象付けるような表現を避けるとして前向きに捉える。一方、グローバル・サウス批判者は、漠然とした総称は、かえって課題を曖昧にすると指摘する(Wolves, Tappe, Salverda, and Schwarz 2015)。

中で、非国家武装組織と国際人道法の関係の議論(Clapham 2006; Murray 2015; Anthea Roberts and Sivakumaran 2012; Rodenhauer 2018; Waschefort 2011)に一石を投じる。国際法は、従来、国家間関係の合意により成り立ち、国家間関係を規定するものであった。今日、国際法学において議論となっているテーマの一つは、非国家アクターの法人格や権利義務である。うち、武装組織である反乱軍の取り扱いは、特に機微な課題である。なぜなら、国際人道法に規定される戦争の戦い方を守ってもらわなければ甚大な被害が生じる一方で、非国家武装組織に国際法上の権利義務を認めることによって、対立する政府の、国を代表する最高権威としての立場が脅かされるからである。人道アクセスは、反乱軍の行動が積み重なることによって、2000年代に入って、国際人道法で反乱軍にも要請される慣習法のひとつであると認められるようになった。2019年は、国際人道法の中核である1949年のジュネーブ諸条約の締結から、70周年となる節目である。人道アクセスを含む文民保護が国連の重要課題として設定されてから20周年でもある。締結時に遡るよりも、ジュネーブ諸条約締結から100周年である2049年の方が近くなった。本研究は、今後30年間、引き続き検討されるであろう、非国家アクターと国際法の関係に関する議論の発展に資する。

政策的には、このような研究は、現在の国際人道支援の問題点を適切に把握し、より効率的、効果的に人道アクセスを確保するためにも必要である。その証拠に、2013年の文民保護に関する国連事務総長報告は、国際人道法上の要請であるにもかかわらず、紛争当事者が人道援助活動に対する同意を恣意的に差し控える場合があるのはなぜなのか、と問題提起を行った³。こうした課題に応えるためにも、紛争当事者、とりわけ、国際社会においては中心的アクターになりにくい、反乱軍の行動を説明する理論が必要である。

1-3. 概念の定義

理論的な議論に入る前に、本研究における重要な概念である、内戦及び反乱軍、人道アクセス、そして政治的正当性の定義を行う。

(1) 内戦及び反乱軍

内戦(civil war)とは、ある国家の代表たる政府に対して、1つまたはそれ以上の反乱軍(rebel groups, rebels, insurgents)が武力を用いて挑戦し、国の統治をめぐる政府軍と戦っている、国内武力紛争を意味する。今日「内戦」といわれる紛争は、多くが国外と何らかの繋がりを有しており(Salehyan 2011)、「国内」武力紛争といえるのか、という疑問も生じる。イスラム国やボコハラムの戦闘員が国境を越えて移動したり、外国人戦闘員が関与したり、あるいは国外のディアスポラが反乱軍を支援している、といった越境性がある。このような事実は認めつつも、本研究は、あくまで一国の政府に対して、国の運営や、自分たち

³ UN Document, S/2013/689, November 22, 2013, para.58.

の置かれた状況に不満を有する国内分子が蜂起した、という、政府対反乱組織の図式により、内戦を定義する。

反乱軍とは、内戦において、政府に対峙している、武装した非国家アクターである。組織構造を有し、政府が警察で抑えることができず、軍隊を登用して対処することを要するレベルの武力を有する集団を指す。目的として、政府を転覆させる革命型にせよ、当該内戦国の一部の分離独立型にせよ、国の統治をめぐる政治的に争っている点に特徴がある。反乱軍と類似の概念として、テロリスト(terrorists)や、犯罪ギャング(criminal gangs)、民兵(militia)がある。そのため、これらの概念と重なる部分、異なる部分を明らかにすることにより、反乱軍の概念を明確化する。まず、反乱軍とテロリストの違いを説明しよう。内戦下の暴力研究において、意図的かつ直接的な暴力は、選択的(selective/discriminate)か無差別的(indiscriminate)かが区別される(Fortna 2015; Kalyvas 2006)。反乱軍が使う手段として、テロがある(Abrahms 2006; Fortna 2015; Kydd and Walter 2006)。反乱軍によるテロは、意図的、直接的、かつ無差別な暴力を意味する。よって、反乱軍であり、同時にテロリストであることはある。反対に、意図的な無差別攻撃をするアクター全てが、蜂起した国の政府の国の運営を変えようとする非国家武装集団であるわけではない。その意味で、全てのテロリストが反乱軍とはいえない。次に、反乱軍と犯罪ギャングの違いである。犯罪ギャングの主要な目的は、経済的な利益の獲得にあり、国の統治といった政治的な目的にはない。彼らは、街中で人を襲って金品を奪ったり、人道援助要員を襲ったり物資を窃盗したりする。反乱軍も確かにこのような行為に及ぶことがある。しかし、テロリストの定義と同様に、全ての犯罪ギャングがすなわち反乱軍かという点、そうではない。ギャングであっても、政府の転覆、分離独立、または政府中枢への政治的な声の反映を目指していない場合は反乱軍ではない。最後に、反乱軍と民兵の違いである。民兵は、民間人が組織した武装集団である。例えば、スーダン・ダルフルの民兵であるジャンジャウィード(janjaweed)は民兵である。しかし、同地域の反乱軍であるスーダン解放軍(Sudan Liberation Army: SLA)や、正義と平等運動(Justice and Equality Movement: JEM)とは異なる。最も大きな違いは、ジャンジャウィードは政府に対峙しているわけではないことである。あるいは、内戦発生国では、往々にして政府が市民の安全を確保できていないため、自分が属するコミュニティの自衛のために、特定のエスニック集団、村や市単位、または宗教といったアイデンティティの枠内で、武力を以て立ち上がる民兵や自警団が存在する。彼らも、政府を崩壊させようとしていたりしているわけではない点で、反乱軍と異なる。例えば、このような民兵が反乱軍と統合することで、反乱軍の活動に寄与する場合はある。しかし、民兵そのものが自衛を越えて政府に挑戦することはない。なお、最近では、反乱軍が国境を越えて活動することが珍しくない。かつ、上述したようなテロリスト、ギャングといった要素を持ち合わせることもある。そのため、反乱軍よりも、非国家武装勢力(non-state armed groups)という呼称の方が適切ではないか、という指摘も想定される。本研究はあくまで、政府と、国の統治をめぐる対立する非国家武装勢力を研究するため、あえて呼称は反乱軍とする。とはいえ、今後の研究

に際して、非国家武装勢力という概念を採用することを否定するものではない。

(2) 人道アクセス

人道アクセス(humanitarian access)とは、国際的な人道援助機関の要員や援助物資が、支援が必要な人々に到達できることであり、支援を必要とする人々が人道援助物資やサービスに到達できることと、と定義する。これは、国連で人道アクセス問題を政策レベルで扱う中心機関である、国連人道問題調整事務所(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA)の定義に倣っている⁴。反乱軍は、一方で、自己支配地域に人道援助物資や人道援助従事者が入ってくることを制限する場合がある。もう一方で、自己支配地域にいる市民が生活必需品を求めて域外に出ることを妨害する場合もある。後述する通り、スリランカの反乱軍は、支配地域が縮小していく中で、市民をその狭い支配地域内に集め、外からの人道アクセスは制限した。人道アクセスの定義とあわせて、対象とする人道援助の分野について説明する。一口に人道援助といっても様々な援助がある。本研究では、人道アクセスの成功の基準は、食糧援助と医療援助が反乱軍支配地域で運搬されることとする。食糧及び医療物資の運搬は、紛争状況で最も早い段階で実施される緊急援助活動だからである。また、人道アクセスは、1度確保できればずっと保証されるわけではない。内戦下における国際的な人道アクセスの確保及び維持は、人道交渉や、人道アクセス交渉と呼ばれる、度重なる交渉により、実現されるものである(Karim et al. 1996, 27)。

なお、人道分野では、人道援助とともに、人道支援という言葉を使ったり、これらを合わせて人道活動と呼ぶ場合がある(中満 2008)⁵。人道支援という表現は、難民や避難民の保護(protection)を主軸とする国連難民高等弁務官事務所(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)関係者らが使用する傾向にある。本研究は、支援を必要とする人々の保護ではなく、援助物資の到達に注目するため、人道援助という言葉を採用する。

食糧や医療援助の通行を確保するために、反乱軍と人道アクセスのための交渉を行う機関として、赤十字国際委員会(International Committee of the Red Cross: ICRC)⁶、国連諸機関として、国連児童基金(UNICEF)、国連世界食糧計画(World Food Programme: WFP)等、さらに様々な国際 NGO、がある。本研究では、人道アクセスの確保を試みる側である国際人道援助機関の限定は行わない。なぜならば、事例によって、また、ひとつの事例でも

⁴ OCHA, “OCHA on Message: Humanitarian Access,” Version 1, April 2010. “Humanitarian access concerns humanitarian actors’ ability to reach populations affected by crisis, as well as an affected population’s ability to access humanitarian assistance and services.”

⁵ 日本の外務省ホームページでは「人道支援」が採用されており、その定義は「主要な国際機関等により『緊急事態またはその直後における、人命救助、苦痛の軽減、人間の尊厳の維持及び保護のための支援』と定義」されている。 <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/index.html>, 最終アクセス 2018年8月26日。

⁶ ICRC 自身が、ICRC は非政府組織(Non-Governmental Organization: NGO)でもなければ国際機関でもないことを説明している。参考: ICRC website, “The ICRC’s status: in a class of its own,” <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/misc/5w9fjy.htm>, accessed October 21, 2018.

時期によって、人道アクセス交渉をする援助機関が異なるためである。援助機関側を限定すると、本研究の主眼である反乱軍側の条件分析が非常に限定的なものになってしまう。以上の理由により、人道援助機関側をひとつに絞ることは選択しなかった。ただし、仮説の妥当性の検証においては、情報の一貫性が確保できるという観点から、ICRC と、国連で人道アクセス確保のために調整にあたった機関に特に注目して分析を進める（後述）。

(3) 反乱軍の正当性、国際観衆と国内観衆

本研究で重要な概念である、反乱軍の政治的な正当性(*legitimacy*)は、反乱軍が政治を担うアクターとして妥当であるという権威を追求することであり、かつ、観衆からその権威を支持され、認められること、とする。本研究が理論形成において参考にしている『遵守反乱軍(*Compliant Rebels*)』(Jo 2015)で、反乱軍の正当性が、国際及び国内観衆から得る「妥当な政治的権威であるという支持及び承認(Jo 2015, 27)」と定義されることに倣っている。反乱軍が政治的を担うアクターとして妥当であると認められるためには、その妥当性を自ら証明しなければならない。ここで、*legitimacy* 概念を提唱したウェーバー(Max Weber)の議論を参照する。ただし、本研究は、*legitimacy* に「正統性」ではなく「正当性」という字をあてる。一般的には、*legitimacy* は合法という意味を含む正統性の字があてられ、*justness* を意味する正当性と区別される。しかし、反乱行為は、国家の代表たる政府のみが独占するはずの武力によって、政府の権威を脅かす行為である。「正統性」が適切でないのは、反乱軍が、伝統的に国家の「正統性」というところの最重要指標である法に一致している状態(*legality*)を最初から逸脱しているからである(Beetham 2013, 206)。ウェーバーは、政治共同体(*political community*)という章において、ある共同体が政治共同体たるために必要な3要素をあげる。3要素とは、「(1)領域、(2)領域独占のための物理的な力の利用可能性、(3)共同体経済で必要な経済的充足を満たすだけにとどまらず、領域内の居住者のやりとりを広く規定する社会的行動(Weber 2013)」という要素である。最新のウェーバー研究は、最後の要素を「価値体系(*value system*)」と集約する。そして、政治指導者が、領域、軍事力を持ち、そして、支配の妥当性に対し承認を与える観衆の価値体系を反映していることが必要である、と整理する(Greene 2017, 302)。つまり、反乱軍が正当性を獲得するためには、支配した領域内で、軍事力を保持し、ある価値体系を実現する主体であることを観衆に示し、認めてもらう必要がある。観衆が求める価値体系の承認基準とは、ごく端的には観衆にとっての安定が確保できること、である。正当性の獲得は、政治的指導者が、観衆を満足させられる程度による(Beetham 2013, 11)。国家が、以上のようなウェーバー的正当性を有する場合には、すでに観衆は自己の安定という点で指導者に信頼を置いている。そのため、反乱は起こりにくい。むしろ、一部の集団が反乱を起こせば、観衆はその反乱を自分の生活の不安定化要素と捉える(Greene 2017, 311)。反対に、ウェーバー的正当性が不十分な国家では、観衆の判断は固まっていない。正当性は、アクター間の関係の中で判断される(Hurd 1999)。

そこで、正当性が確立していない政府と反乱軍が、相対的にどちらが観衆にとって安定を提供できるか、正当性の確保に向けて政治的に競い合うのである。

「観衆」として、国内観衆と国際観衆が重要である。ブチャナン(Allen Buchanan)は、政治的正当性に重要な 3 つの指標として、「最低限の内的正義(internal justice)の要請」、「最低限の外的正義(external justice)の要請」、「手続き的正しさ」を掲げる(Buchanan 2003)。このうち、反乱軍は「手続き的正しさ」を欠くけれども、内的正義の要請(国内観衆からの要請)、外的正義の要請(国際観衆からの要請)を満たすことを通じて「正当性」を獲得するのである。本研究では、国内観衆は、反乱軍支配地域下の市民を指す。内戦下では、市民も入隊したり離脱したり、あるいは自衛のために武装していることもある。現実には、誰が反乱軍の一員で誰が市民なのかという戦闘員と非戦闘員の区別は難しい。また、そこに居住する市民なのか移動してきた市民なのかといった区別も困難である。市民が反乱軍の意思決定に与える重要性は認識されつつあるものの、現段階では、詳細な分類は行わず、反乱軍支配地域で生活している人々を包括的に市民として議論する。国際観衆は、人道主義という価値体系を標榜し、国際人道援助事業に最も多くの資金を提供する欧米諸国に限定する。本文中では、国際社会と表現することがあるが、これもまた、特別な断りがなければ欧米諸国を意味する。1999 年から 2015 年の国際人道援助事業に多くの拠出金を出している国を下表にまとめた。1 位から、米国、欧州連合、英国、日本、スウェーデン、ドイツ、ノルウェー、カナダ、オランダ、サウジアラビア、スイス、デンバー区、オーストラリア、フランス、スペイン、イタリアと続く。16 カ国に入る国々は、日本及びサウジアラビア以外、欧米の国々となっている。本研究における欧米諸国として、ランキング入りしている国を想定する。

表 1：人道援助拠出額トップ 16 カ国(1999 年～2015 年)

	拠出国・組織	拠出総額(USD) ⁷
1	米国	50,055,700,929
2	欧州連合	18,552,782,485
3	英国	11,113,478,547
4	日本	8,103,809,428
5	スウェーデン	7,752,145,873
6	ドイツ	6,724,450,486
7	ノルウェー	6,132,099,796
8	カナダ	5,606,707,308
9	オランダ	4,466,029,940
10	サウジアラビア	4,280,734,098
11	スイス	4,073,595,334
12	デンマーク	3,423,640,050
13	オーストラリア	2,493,276,073
14	フランス	1,717,488,931
15	スペイン	1,644,358,746
16	イタリア	1,480,023,501

正当性の「高さ」は、観衆からの支持により高まるとともに、反乱軍と政府との間で相対的に決まる。内戦を戦うような政府と反乱軍は、最低限の内的正義の要請にも、外的正義の要請にも、十分応えてはいないかもしれない。しかし、どちらの方がより応えているか、によって、観衆はどちらを支持するかを決める。政府にとっても反乱軍にとっても、一義的な観衆は国内観衆であるはずであり、最も重要な正当性とは国内的正当性であるはずである。究極的には、国際観衆がなくとも政治共同体としての秩序形成は可能であるが、国内観衆がなければ、政治共同体が意味をなさないからである(Greene 2017)。国際レベルでは、人権擁護を中核とする自由国際主義・リベラル民主主義の世界に仲間入りできるか否かの妥当性審査が含まれる(Clark 2005, 160)。人道アクセスの受け入れ行為も、人びとの保護という人権擁護に重なる行為である。国際的な価値体系を実現できると示すことは、翻って国内観衆にとっての安定を示すことであるため、国内的正当性確保のために国際的正当性が重要であると捉える立場もある(Coggins 2011)。

⁷ UNOCHA TFS webpage, <https://fts.unocha.org/donors/overview> より各国の 1999 年から 2015 年にかけての人道援助全拠出額(Total funding)を抽出及び合算し、順位をつけた。EC の 2004 年及びサウジアラビアの 1999 年の数値が欠けているが、主要な人道援助拠出国・組織を把握する目的であるため、大きな影響はない。EC は 2004 年の額を足しても 2 位を維持すること、全てのドナー国の 1999 年の拠出額は 2000 年以降と比較して非常に少ない傾向にあるため、サウジアラビアが大きく順位を変えることはないことが予測される。なお、ここでの人道援助は、自然災害及び紛争の両方の人道危機において基本的ニーズや権利を満たす目的で行われる介入を指すと規定されている。”Humanitarian aid: An intervention to help people affected by natural disasters and conflict to meet their basic needs and rights.” UNOCHA TFS webpage, Glossary.

1-4. 反乱軍の分類と相対的正当性

以上のような国際的正当性と国内的正当性の議論に基づき、本研究は、反乱軍の正当性の追求の有無及び対立する政府のタイプに注目し、独自の分類及び仮説を提示する。

はじめに、反乱軍の分類である。先行研究は、国際的及び国内的正当性を追求する反乱軍は、国際人道法を遵守する行動を選択する傾向があると主張する。しかし、既述の通り、国際的正当性と国内的正当性を認める観衆は異なる。一方は国際観衆であり、もう一方は国内観衆である。反乱軍が、これらの異なる観衆から、常に同時に支持を得ようとしているとは限らない。よって、これらの正当性を分けて考える必要がある。本研究では、先行研究の議論を再構築し、反乱軍の分類を提示する。国際的正当性と国内的正当性という 2 つの正当性を、それぞれ追求しているか、追求していないか、という組み合わせにより、反乱軍のタイプを 4 つに分類する。具体的には、先行研究が想定するような、2 つの正当性を追求している反乱軍を「準国家反乱軍」、国際的正当性のみを追求する反乱軍を「外向き反乱軍」、国内的正当性のみを追求する反乱軍を「内向き反乱軍」、2 つの正当性を追求していない反乱軍を「孤立反乱軍」と称する。縦軸を国際的正当性の追求または非追求、横軸を国内的正当性の追求または非追求とし、2×2 の分割表にすると、4 つのタイプの反乱軍を下表の通り示すことができる。国際的正当性と国内的正当性の順に、(追求・追求) の組み合わせのセルには準国家反乱軍、(追求・非追求) のセルには外向き反乱軍、(非追求・追求) のセルには内向き反乱軍、(非追求・非追求) のセルには孤立反乱軍が入る。

表 2： 反乱軍の分類

		国内的正当性	
		追求	非追求
国際的正当性	追求	準国家反乱軍	外向き反乱軍
	非追求	内向き反乱軍	孤立反乱軍

ここから、個別の反乱軍のタイプが、どのような人道アクセス政策を選択する傾向にあるか、についての予測を説明する。まず、先行研究が示すように、準国家反乱軍は、人道アクセスを受け入れる傾向にある。国際社会からの支持を追求しているため、国際社会に向けて人道アクセスの受け入れを表明しながら、市民からの支持を追求しているため、必要な人に援助を届けようとするはずである。

外向き反乱軍は、国際社会には良い顔をするが、市民からの支持は追求していない。よっ

て、人道アクセスの受け入れ表明を行っても、実際に援助を市民に届けるための努力は行わない可能性がある。それどころか、人道援助を自らの懐に入れてしまう可能性がある。仮説にすれば、外向き反乱軍は、人道アクセスを形式的に受け入れる傾向にある、とはいえるが、実質的に援助が市民の届けられるかどうかは保証されない。

内向き反乱軍は、市民からの支持を追求する反乱軍であるので、市民に利益となることには前向きに反応するはずである。しかし、内向き反乱軍は、国際的正当性を求めておらず、そもそも国際的な国家・非国家アクターとの結びつきが弱い。よって、反乱軍支配地域下で人道危機が発生しているにもかかわらず、国際社会と反乱軍の接触がないために、人道アクセスは確保されないことが予想される。背景として、反乱軍が対外関係構築をしていない場合も、国際社会が反乱軍にアプローチしていないという場合もあり得る。よって、内向き反乱軍は、人道アクセスを判断する機会が限定的であり、それにより人道アクセスが確保されないことも想定される。

孤立反乱軍は、国際社会からも市民からも支持を得ようとしていないため、人道アクセスを受け入れない、と予測される。

これらの仮説をまとめると、下表の通りである。

表 3：反乱軍のタイプによる仮説のまとめ

反乱軍のタイプによる仮説
仮説 1: 準国家反乱軍は、人道アクセスを形式的にも実質的にも受け入れる。
仮説 2: 外向き反乱軍は、人道アクセスを形式的に受け入れる。 ただし、実質的に受け入れるかどうかは保証されない。
仮説 3: 内向き反乱軍は、人道アクセスを判断する機会がない。 内向き反乱軍が、準国家反乱軍に変化する、または、援助機関の接触により援助の必要性を認めれば、人道アクセスを実質的に受け入れる。
仮説 4: 孤立反乱軍は、人道アクセスを受け入れない。

次に、相対的正当性仮説と称し、反乱軍が対立する政府のタイプが反乱軍の人道アクセス政策に与える影響についての仮説を提示する。反乱軍は、ごく単純には、以上のような 4 つのパターンに分けられる。しかし、この分類だけでは、外向き反乱軍や内向き反乱軍がどのような人道アクセス政策をとるかにおいて、曖昧な部分が残る。ここで、反乱軍の行動は、反乱軍の正当性追求の有無だけで決定されるわけではないことを想起する。ここまで論じてきた通り、正当性という概念には観衆という重要なアクターがいる。そして、「どの程度」反乱軍が正当性を追求するかは、観衆と別のアクターであり、反乱軍が戦っている相手である、政府の存在が重要となる。政府の正当性追求度合いによって、反乱軍の正当性の追求度合いも影響を受けるからである。先行研究は、独裁政権に対峙する反乱軍は、観衆の期待に合致する行動をとることで、政治的な支持を獲得しようとする主張する。この視点は、正

正当性の追求度合いが低い政府と、正当性の追求度が高い反乱軍しか比較していない。理論上は、正当性の追求度合いには、政府と反乱軍の間で、両アクターとも高いレベルで正当性を追求している場合、政府だけが高度な正当性を追求している場合、先行研究の仮説の通り反乱軍だけが高度な正当性を追求する場合、政府・反乱軍ともに正当性の追求度合いは低い場合、の4つの組み合わせがあり得る。両アクターとも高いレベルで正当性を追求していれば、より人道アクセスは受け入れられやすくなるはずである。とはいえ、政府が、圧倒的に高いレベルで正当性を獲得している場合、つまり、正当性を追求し、かつ観衆が政府を支持している場合、反乱軍にとってはこれに追いつくことは難しい。内戦が発生する国の政府の正当性が揺るがないほど高いということはあまりないだろう。このような政府の場合、そもそも誰かが武装蜂起をしなくても、問題が解決されるはずだからである。しかし、正当性がある程度高い政府の下では、反乱軍は正当性を追求する以外の方法で、軍事的な手段を優先して、政府に勝とうとするかもしれない。反乱軍の国際人道法遵守研究では、反乱軍による暴力行使と抑制に注目し、民主主義政府に対峙する反乱軍は、暴力を用いる傾向にあると予想した(Stanton 2016)。反乱軍が暴力を用いた方が、一般市民の安定を崩し、市民の価値体系に応じようとする民主的な政府の正当性を低下させられるという理由である。人道アクセスにしても、暴力抑制のように、政府による正当性追求の度合いが低い場合に、反乱軍は正当性を追求するために人道アクセスを受け入れる可能性はある。とはいえ、狡猾な反乱軍は、政府より少しだけ高いレベルで、観衆にとって望ましい姿勢を示して、支持を獲得することを狙うこともある。政府の正当性追求レベルが低ければ、反乱軍は高いレベルで正当性を追求しなくて済む。つまり、相手方政府がどれくらい高いレベルで正当性を追求するかが、反乱軍がどれくらい高いレベルで正当性を追求するかを決定するのである。これは、外向き反乱軍や内向き反乱軍が、どのような場合に準国家反乱軍に変化するのかを説明する。国際的正当性あるいは国内的正当性の追求のみでは、政府の正当性と対抗するには十分でないときに、追求していない方の正当性を追求することで、政府より政治を担うアクターとして相応しいことを示すという選択肢があるだろう。対照的に、政府の正当性追求度合いが低ければ、反乱軍は2つの正当性を追求するという選択を取らずに、1つの正当性だけを追求するだけかもしれない。

重ねて重要なことは、反乱軍の暴力は、自己組織の判断のみで行使するか抑制するか決定できるが、反乱軍の人道アクセス政策は、政府の人道アクセス政策に依存する部分があるということである。反乱軍が人道アクセスを受け入れようとしても、政府が人道アクセスを制限していれば、そもそも反乱軍には、人道アクセスを受け入れたり、制限するといった意思決定をする機会が与えられないことがある。よって、反乱軍が人道アクセスを受け入れる傾向にあるのは、政府が人道アクセスを受け入れる傾向にある場合であるといえる。政府が人道アクセスを受け入れる傾向にあるのは、政府が正当性を追求する傾向にある場合である。先行研究が用いた政体という変数を用いれば、民主主義政府である場合である。かつ、政府の正当性の追求度合いが高ければ、反乱軍も正当性追求度合いを高めなければ、観衆からの

支持が得られない。仮説のかたちで表現するならば、政府が正当性を高いレベルで追求している場合には、正当性追求型の反乱軍はより確実に人道アクセスを受け入れようとする予想される。

なお、仮説に関し、内生性の問題に触れる必要がある。つまり、正当性を追求するから人道アクセスを受け入れるのではなくて、人道アクセスを受け入れるから正当性が高くなるのではないか、という問題である。本研究は、あくまで、反乱軍が内戦を通じて達成しようとする政治的な大目的が、反乱軍の内戦下の行動を規定するという立場をとる。これは、「戦争とは他の諸手段による継続した政治」であるとしたクライゼヴィッツの議論とも一致する。クライゼヴィッツは、戦争の政治目的は、戦争の領域以外にあるものであると明らかにした(クライゼヴィッツ 2001, 68-69)。領域内で行われる戦闘及び関連する行為は、これを實現する手段である。人道アクセスを受け入れたたり制限したりする行為もまた、反乱軍が政治的な目的を達成する過程で使用する手段である。確かに、人道アクセスの受け入れによって、結果として反乱軍の正当性は高まるかもしれない。しかし、正当性の高まりは、反乱軍が政治目的達成のために正当性を追求しているという条件があって、人道アクセスを受け入れた、という結果の話である。本研究の主眼は、結果としての正当性の高まりではなく、反乱軍の目的と、目的達成の手段としての行動の関係にある。そのため、正当性を追求するから人道アクセスを受け入れるという関係において、内生性の問題は回避できる。

1-5. 研究方法

本研究では、事例研究を通じて、仮説の妥当性の検証を行う。具体的には、人道アクセスが問題となった 3 つの内戦に関し、それぞれの反乱軍の一定の時期に焦点を当てた質的な分析を行う。本研究が対象とするある時期の 3 つの反乱軍とは、第一に、1985 年から 1991 年にかけてのエチオピアのティグライ人民解放戦線(Tigray People's Liberation Front: TPLF)、同じく 1985 年から 1990 年にかけてのスーダン人民解放運動・軍(Sudan People's Liberation Movement/Army: SPLM/A)、1992 年から 2002 年にかけてのアンゴラ全面独立民族同盟(União Nacional para a Independência Total de Angola, 英名 The National Union for the Total Independence of Angola: UNITA)である。これらの事例はいずれも、アフリカの内戦において、戦死以外の原因による死者数が 9 割またはそれ以上の紛争である。人道アクセスも問題となっている可能性がある。これらの事例は、反乱軍の人道アクセス政策という従属変数によってではなく、正当性追求傾向の違いに伴う反乱軍のタイプという独立変数の違いによって選択されている。本研究が扱う 3 つの反乱軍は、それぞれ事例研究が対象とする時期の開始時点において、内向き反乱軍、外向き反乱軍、準国家反乱軍と異なっている。そして、各反乱軍は、ある時期を境として、追求する正当性または正当性の追求度合いを変化させている。この変化によって、人道アクセス政策も同様に変化しているかどうかを確認することができる。

本研究が複数事例の事例研究を採用したのは、以下の3つの理由による。第一に、本研究が注目する変数は、動的な変数であるため、一つ一つの事例について、反乱軍の対外・対内政策、観衆の反応、政府の対外・対内政策が複雑に絡み合いながら変化していく過程を追跡する必要があるからである。第二に、単一事例研究でなく複数の事例を検証することによって、事例間比較が可能となるからである。同時に、異なるタイプの反乱軍を検証することで、異なる反乱軍が人道アクセスを受け入れる際には、同じ説明変数が揃っているのかどうかを確認することができる。第三に、本研究が参照してきた反乱軍の国際人道法遵守に関する3つの研究(Fazal 2018; Jo 2015; Stanton 2016)は、一部を除いて、主に計量分析を通じて、様々な変数から、反乱軍の国際人道法遵守行動を予測する変数を抽出することに主眼を置いてきた。本研究は、これらの最新の研究が特定してきた、相関のある変数を参考にしながら、事例研究を通じてその妥当性を検証することで、一歩踏み込んだ因果関係分析を可能とする。

事例研究を行うにあたっては、紛争の内から、また、外から、の両方に目を配る必要がある。そこで、内側からの視点として、最新の内戦研究で注目集める紛争アーカイブ(Balcells and Sullivan 2018)と称される、反乱軍の声明、会議録、紛争関係者の回顧録、といった、紛争に関わる記録を参照する。反乱軍は、プロパガンダにより事実を歪めている可能性があるため、地域研究や内戦研究を参照することにより、事実関係の妥当性を確認した。外からの視点として、事後20年で開示となる国連アーカイブ資料を、米国ニューヨークの国連本部及びスイス・ジュネーブのUNHCR本部にて収集した。また、米国政府の資料や米国政府外交官の回顧録を参照した。ただし、エチオピアのTPLFについては、国際的な繋がり薄い内向き反乱軍であったことの証左でもある通り、紛争アーカイブや国際機関アーカイブ資料を探すと、他の事例と比較して絶対的に情報量が少なかった。そのため、スタンフォード大学フーバー研究所が所蔵するTPLF関連のアーカイブ資料を参照した他、事例研究の対象時期に、ティグライ州内で活動をした人道援助の実務家からの資料提供を受けた。UNITAについては、1998年以降のアーカイブ資料は未開示状況にあるため、公開されている資料やメディア情報に依拠した。

1-6. 章立て

以下、次のような構成で議論を進める。第2章は、平和構築2.0時代における人道アクセスと題し、本研究で人道アクセスを取り上げる意義を論じる。国際関係論では、国際社会の紛争国への介入方針が、紛争国の将来を左右することに関心が向けられてきた。だが、上からの社会改革を目指す平和構築活動が必ずしも目覚ましい成功とはいえなかった。このことから、現在は現場のアクターを支える控えめな平和構築活動が目指されている。本研究では、今日の特徴を平和構築2.0時代と称して、この時代、人道アクセスは、将来の平和構築を担うアクターを見定める基準の一つとなっていることを指摘する。加えて、冷戦終結頃か

ら、国家間戦争よりも国内武力紛争が、戦闘による死よりも戦闘によらない死の方が、注目を集めてきた。この中で、戦闘でも、直接的な身体的暴力でもない、間接的な暴力による被害の甚大性が報告されながらも、その背景が十分に分析されていないことも批判されてきた。人道アクセス制限によって、食料や医療支援が届かないことは、こうした間接的な原因による死を議論することでもある。加えて、国際法学においてその扱いが確立していない非国家アクターの議論にも、本研究は重要な意味を持つ。国際人道法の発展は、戦争の戦い方の制約を与えてきた一方、反乱軍がそれを利用する余地を与えたり、慣習法を生み出す役割も果たしてきた。本研究は、こうした議論にも一石を投じる。

第3章では、反乱軍の人道アクセス政策を左右する条件として、先行研究が蓄積してきた成果を整理する。従来は、人道援助研究の立場から、人道アクセスの成否を左右する条件として、人道援助機関側の事情が検討されてきた。具体的には、人道援助機関の数が多ければ人道アクセス確保のチャンスは大きくなるし、人道援助機関のタイプ、アクセス確保前の活動期間の長さ、事業のタイプが、人道アクセス確保の容易さに寄与したことがあったと報告されてきた。アクセスを困難にする条件として、大国が反乱軍をテロリストに指定することにより、人道援助機関が関与できなくなり、アクセスが困難になるというテロリスト指定の冷却効果が指摘されてきた。これらは、確かに人道アクセスの成否に影響を与える。しかし、内戦を戦っている紛争当事者側の事情を、十分に考慮していない。翻って、内戦研究に目を向けると、類似の先行研究は、大きく5つの変数に注目してきた。反乱軍の政治目的、組織構造、経済資源、軍事情勢、対立する政府のタイプである。反乱軍が、多様な集団の利益を反映する包摂的な目的を有し、政治部門を持ちガバナンスを提供するタイプである時には、人道アクセスの受け入れには前向きになることが予測される。本研究では、反乱軍が有する資源及び軍事情勢（領域支配）は、決定的な条件ではなく前提条件と考える。また、先行研究は、以上の予測をする大前提として、国際的及び国内的正当性を追求する反乱軍は、国際人道法遵守行動を取ると主張する。しかし、これらの正当性を分けて論じていない。加えて、対立する政府のタイプについては、政府のタイプが反乱軍の行動を決めるのではなく、相対的な関係の中で決まるのではないかと批判した。こうした批判的考察を踏まえ、第4章で理論構築を行う。

第4章では、本章1-4.で概説した通り、反乱軍の分類と、反乱軍と政府との間で決まる相対的正当性に基づく仮説を提示する。国際的正当性及び国内的正当性の追求の有無の組み合わせで、準国家反乱軍、外向き反乱軍、内向き反乱軍、孤立反乱軍があることを示す。タイプごとに、大まかな人道アクセス政策についての仮説を構築する。ただし、外向き反乱軍及び内向き反乱軍については、政策の傾向が明確に示せない。そこで、反乱軍が対立する政府のタイプに目を転じる。反乱軍の正当性追求の度合いには、政府の正当性の追求の度合いが影響を及ぼすことを、相対的正当性仮説として示す。本研究の従属変数は、反乱軍による人道アクセスの受け入れである。ただし、受け入れの表明と現場での実際の受け入れを区別する必要がある。そのため、人道アクセスを形式的な受け入れと実質的な受け入れに分ける。

独立変数は、反乱軍による国際的正当性の追求と国内的正当性の追求である。国際的正当性の追求を判断する作業変数として、反乱軍と米国政府及び国連幹部との外交活動を観察する。米国は人道援助支援拠出国で圧倒的な影響力を有している。ただし、米国政府が表立って反乱軍を支援することは稀である。反乱軍の外交手段として、非国家アクターを通じた活動がある。国連は、非国家間の外交を行う場として代表的である。よって、国連事務総長を筆頭とした国連幹部と反乱軍の幹部レベルとのやりとりを調査する。国内的正当性の追求の確認には、先行研究を参照し、反乱軍の包摂性とガバナンスの提供状況を整理する。反乱軍の正当性追求の度合いを確認した後、政府の正当性の追求度合いの高さを測定するために、政府の政体を確認する。

第5章から第7章は、事例研究である。第5章で扱うのは、1985年から1991年にかけてのエチオピアのティグライ人民解放戦線(TPLF)である。エチオピア北部のティグライ州を中心に活動していた TPLF は、本研究の反乱軍の分類では、内向き反乱軍であった。TPLF は人道アクセスを制限したことはない。むしろ歓迎していた。しかし、エチオピア政府が、国際社会が TPLF と接触することを阻んでいた。同国政府は、冷戦下では東側陣営寄りであったため、米国との関係は良くなかったが、対国連外交においては、積極的に、自国の災害対応について働きかけた。しかし、この裏には、反乱軍支配地域に国際社会を寄せ付けないという政策もあった。TPLF は、対外関係において、米国や国連との関係構築を積極的に行ったわけではなく、かつ、事例研究の対象時期の後半においては、さらに内向きになった。ただし、市民との関係では、バイトとよばれる行政制度を整備した他、市民の協力を依拠した活動を展開し、自分たちの力で飢餓問題解決に尽力した。この事例は、内向き反乱軍かつ対峙する政府が独裁であったために、人道アクセスが制限されたと整理できる。第6章では、1985年から1990年にかけてのスーダン人民解放運動・軍(SPLM/A)に焦点をあてる。SPLM/A は、発足から数年間は、人道アクセスを制限することで、南部スーダンの政府駐屯都市を弱体化させるという軍事戦略を取っていた。しかし、1989年になると、国連主導の人道援助計画を受け入れ、南部スーダンで人道援助が展開されるようになった。SPLM/A は、米国を含む諸外国との関係構築には最初から関心を有していた。親米であったスーダン政府が、SPLM/A を孤立させるために、SPLM/A 支援国（東側諸国）と接近すると、米・スーダン関係は悪化した。これに乗じて、SPLM/A は米国と接近した。一方、国内的には、SPLM/A の中心であるディンカ族を優遇し、他の集団を搾取する方針であり、市民からの支持を追求していなかった。この背景には、民主化していたスーダン政府が、対外・対内関係を改善しようとしたという事情があった。SPLM/A もさらに正当性を高める目的で、人道アクセスを受け入れるようになった。SPLM/A の事例は、外向き反乱軍が民主主義政府との間で徐々に人道アクセスを実質的にも受け入れるようになったことを示す。第7章は、1992年から2002年にかけてのアンゴラ全面独立民族同盟(UNITA)について論じる。第一次から第三次までアンゴラ内戦を戦った UNITA は、従来、人道アクセスの受け入れ表明を行い、かつ、情勢が落ち着けば、現場でも人道アクセスを認めていた。戦間期には、国連、

政府、UNITA の共同で、人道援助事業の実施やワークショップ等を行うほどであった。UNITA は、当初は準国家反乱軍であったが、1998 年末からの第三次アンゴラ内戦では、孤立反乱軍に変化した。準国家反乱軍の時期には、対米・対国連外交に関しては、ロビー会社を雇って、外交を展開した。国内的にも、「国家内国家」と表現されたように、アンゴラ政府に代わって、学校や病院を運営した。しかし、1992 年 9 月の選挙のボイコット以降、国際的にも国内的にも正当性は低下しつつあった。アンゴラ政府は、事例研究の対象期間中、ずっと独裁傾向を示していた。1998 年 12 月、アンゴラ政府大統領が、UNITA を国際的にも国内的にも孤立させることを宣言し、UNITA の外交もガバナンスも不可能となった。つまり、正当性を高める競争の中で、政府が反乱軍の正当性を低下させるための作戦に出た。この作戦が功を奏し、UNITA は弱体化していった。人道アクセスの受け入れをする余地もなくなった。UNITA の事例は、準国家反乱軍である場合には人道アクセスを受け入れるが、孤立反乱軍になると人道アクセスを受け入れないこと、かつ、政府が反乱軍の正当性低下政策を採用していたことにより、UNITA の孤立が促進されていたことを示す。

第 8 章では、事例研究による検証結果として、以上の 3 つの事例研究により、反乱軍のタイプ及び政府の正当性追求度合いの高さが、反乱軍の人道アクセスの傾向を予測するという仮説が支持されたことを説明する。本研究は、先行研究においては「グレー・ゾーン」に位置した反乱軍の特徴を明らかにすることによって、国際社会に再考を迫る。なぜならば、国際社会は、一方で、国際社会の意図に一致するように動く反乱軍に目を奪われながら、実は協力できる可能性のある反乱軍を見落としている可能性があるからである。そして、再考する余地を生み出している原因が、反乱軍側ではなく、自らこそが正しい答えを知っていると自負しがちな国際社会側の「エリート意識」にあるのではないのだろうかと指摘する。一方で、本研究では十分に明らかにしていない課題は山積している。人道アクセス問題以外の直接的・間接的な暴力の問題と組み合わせて内戦研究を進めること、孤立反乱軍についての分析を進めること、国際政治においてはほとんど声が聞こえない市民の声を拾うこと、さらに多くの事例を検証することで仮説を洗練させていくことが含まれる。見過ごされる危機、見過ごされる命に目を向けるという人道援助研究者・内戦研究者共通の目的を共有しながら、目の前に浮かぶ数々の研究課題を一步進めるための手掛かりとして、本研究を位置づけたい。

第2章 平和構築 2.0 時代における人道アクセス

この章の目的は、内戦下の人道アクセスを研究する重要性について、国際関係論、政治学、国際法学といった複数領域の、学際的架橋を試みながら、説明することである。

2-1. 非政治の人道援助時代から平和構築 2.0 時代へ

人道アクセスは、2000年代以降に注目されるようになった比較的新しい概念である。注目を集めるようになった理由のひとつは、既述の通り、武力紛争において文民に生じる被害の甚大さに国際社会の目が向くようになり、文民保護の文脈で人道アクセスが確保できない問題が重要課題の1つと特定されたからである。あわせて重要な理由は、国際社会にとって、人道アクセスの要請に対しどの紛争当事者が前向きに反応するかが、紛争という不安定な国内政治状況の立て直しを任せる「妥当な」または「穏健な」当事者を判断する基準のひとつとなっているからである。内戦下で人道アクセスをめぐる交渉は、国際社会と紛争当事者の最初の接点である。そのため、各当事者の反応が、国際社会にとっては今後の支援方針を決めるヒントとなる。国際社会にとって、どの紛争当事者が妥当か、穏健か、を判断することが必要になった背景として、国際社会による内戦への介入傾向が変化している点あげられる。1990年代の積極的な平和構築活動から、今日では現地で平和を担い得るアクターを特定し、支援するという控えめな平和活動へと変化しているのである。2001年9月11日の米国同時多発テロ以降、紛争を研究する者のみならず、紛争後の平和構築を研究対象とする者にとっても、現代は「対テロ時代」である。しかし、それだけではない。国際社会は、一方では、テロリストたちを封じ込めようとしながら、もう一方では、現地で平和づくりを担うアクターを特定するという作業を同時並行で行っているのである。つまり、平和構築 2.0 は、テロとの戦いと、表裏一体の関係にある。そして、この平和の担い手の特定作業において、人道アクセスが重要な意味を有する。筆者は、このような理解に立ち、反乱軍の人道アクセス受け入れ政策に注目した。

国際支援や国際援助の潮流に沿って議論すれば、上記のような今日の介入傾向は、1990年代に注目された平和構築とは特徴を異にする。本研究では、国際社会による紛争国への介入の特徴を表すために、従来の手法を「平和構築 1.0」とし、対照的に、控えめに平和づくりを支援する時代を独自に「平和構築 2.0」時代と呼ぶ。内戦研究者のバーバラ・ウォルター(Barbara F. Walter)は、「新・新しい内戦(The New New Civil Wars)」と題する最新の研究で、2003年以降の紛争の特徴として、ウェブ 2.0 をあげた(Walter 2017)。ウェブ 2.0 とは、ウェブ上で、かつては送信者から受信者へという一方通行の通信であったのが、双方向になったことを特徴とする、技術革新を指す⁸。ウォルターによれば、2000年代のウェブ

⁸ Tim O'Reilly, "What is Web 2.0," at <https://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web->

2.0時代の到来により、情報が国境を越えて伝播するようになったことが、今日の武力紛争を特徴づける要素のひとつである。「平和構築 2.0」も、ウェブ 2.0 と同様に、双方向性を捉える。平和構築活動は、従来、国際社会中心が策定した政策の履行を意味するもので、紛争当事者は、実態としては活動の受け手であった。人道援助活動の基本姿勢も同様である。伝統的には、欧米の価値体系の中に位置づけられる「人道主義」が、「言葉や人道活動のゲームのルールを支配」しており、介入する側とされる側に非対称な権力関係を生み出してきた(Donini 2010, 220-21; 五十嵐 2016)。これに対し、今日の平和支援は双方向性が意識されている。国際社会側からの方向性としては、現地のアクターを見定め、特定のアクターを支援する傾向を強化している。介入する側の国際社会にとっては、現地のどのアクターを支持すべきか、という点が重要になる(Orford 2011)。紛争当事者から国際社会を見つめる方向性としては、この論理に乗ろうとするならば、我こそが国際社会に支援されるべき最も妥当なアクターであることを示す必要がある。この意味で、平和構築の前段階に試みられる人道援助のためのアクセスの要請に対して、紛争当事者がどのような態度をとるかは、続く平和構築のダイナミクスに大きく影響を与えることになる。「平和構築 2.0」の傾向をつかみ、人道アクセスの重要性を理解するため、以下では、紛争中から紛争後の社会に対する国際社会の支援傾向を理解する枠組みを紹介する。

人道援助研究者のマイケル・バーネット(Michael N. Barnett)らは、国際社会による紛争国への介入の傾向を、(1)非政治的か政治的か、(2)制約を受け入れるか、制約を変えるか、という 2つの軸で、4つに分類する(Barnett and Snyder 2008, 146)。

表 4：介入の種類⁹

	非政治的	政治的
制約を受け入れる	伝統的	平和構築 2.0 現地アクター支援
制約を変える	害を与えるな	平和構築 1.0

人道援助は、元々は、非政治を貫くことによって、人道援助の存在意義を確立していた(山下 2014)。伝統的に、人道援助機関は、人道原則¹⁰に則った行動に徹し、紛争の解決や安全

20.html?page=1, accessed September 26, 2018. 1.0 や 2.0 という表記は、ソフトウェアのバージョンアップで用いられる表記を利用したものであり、表現上.0 に重要な意味があるわけではない。

⁹ Barnett and Snyder 2008, 146 の表現を一部修正。

¹⁰ 援助機関により異なるが、中心的な柱として、人間性(humanity)、中立(neutrality)、不偏(impartiality)、独立(independence)がある。人間性は、「人道問題は取り上げられなければならない」こと、中立は、介入主体は介入先の「政治問題に立場をとらない」ということ、不偏は、「援助の割合に偏りを出さないことや特定の要援助者を差別しない」こと、独立は、「政治、経済、軍事といった他の目的から独立している」こと、を意味する。ICRC は、これに加えて、自発的サービス(voluntary service)、統一(unity)、普遍(universality)を加えた 7つを人道原則としている。定義に関し、ICRC webpage, “The

な社会の基礎作りに向けた政治的な活動とは一線を引くという立場を示してきた。人道援助機関の例でいえば、ICRCはこのような立場を貫いてきた。その証拠に、ICRCの言説に「平和をつくる」という話題は出てこない。この伝統的アプローチは、2つのタイプに発展してきた。

発展型の1つ目は、非政治は貫きながらも、より積極性を強めた援助である。上の表で示した、制約を受け入れるか、制約を変えるか、という分類は、援助の介入度合いと言い換えられる。最も伝統的な人道援助は、非政治であり、かつ、現場の政治的な制約を受け入れながら活動した。しかし、害を与えるな(M. B. Anderson 1999)の議論は、こうした伝統的な援助の結果、善意の援助が紛争内で悪用されて、結果として助けようとしている人を助けられていない、紛争を悪化させている可能性がある、という厳しい現実を指摘した。『害を与えるな』は、副題で「援助はどのように平和、または戦争、を支えるか(How aid can support peace – or war)」と表現する。つまり、援助がうまく機能すれば、援助は平和をも導くと考える、伝統的なアプローチにはなかった積極性がある。「害を与えるな」アプローチは、援助関係者は政治的な負の影響を最小限に抑えることを考えるべきである、という一歩踏み出した援助活動を行うことを提唱する。これが「害を与えるな」時代の援助方針である。紛争影響地の現場で働いた援助関係者が、善意に基づく援助の負の影響を議論するようになったのは、歴史的には、コンラッドが1900年に出版した『闇の心(Heart of Darkness)』が始まりである(Ignatieff 1997, 6, 92–93)。より最近でも、2000年に入ってから、ジャーナリストや援助関係者が同様の課題を指摘してきた(Polman 2010, 2011; Rieff 2002; Terry 2002)。「害を与えるな」の議論が衝撃であった理由は、国際社会にとって、1990年代に、紛争への介入の失敗を経験する中で、「人道援助を行うことこそが、紛争対応を迫られる国際社会の失ってはならない良心の最後の砦であった(篠田 2013, 233)」からである。平和維持活動(Peacekeeping Operations: PKO)の文脈では、1990年代、国連平和維持部隊がソマリアで紛争の一当事者となり、ルワンダやスレブレニツァで虐殺を止められなかった。これらの軍事的、政治的な「失敗」の中で、人道援助に期待が持たれるようになった。また、人権侵害国の人権侵害行為を停止させる目的で行われる他国による強制的武力行使である「人道的介入」が、必ずしも理想通りには実行されなかったり、その合法性に疑問が呈されていた。このような状況で、軍事的な介入ではない、文民による「人道的介入」である人道援助への期待が高まっていたのである(最上 2001)。人道援助機関は、国際社会から大きな役割を期待されていた。ただし、国際的な注目を集めるにつれて、援助が紛争の中に入るにつれて、紛争に負の影響を与える可能性や、援助従事者が紛争に巻き込まれる危険等も同様に課題となっていた。この状況について、1990年代は人道援助の黄金期であると評価され

Fundamental Principles of the Red Cross: commentary,” January 1, 1979, at <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm>, accessed September 26, 2018. OCHA, “What are Humanitarian Principles,” June 2012, at https://www.unocha.org/sites/dms/.../OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf, accessed September 26, 2018.

ると同時に暗黒時代でもあると表現された(Barnett and Weiss 2011, 1-2)。

発展型の2つ目は、政治的かつ積極的な、平和構築タイプである。後述するさらなる発展型と比較するために、これを平和構築 1.0 と呼ぼう。平和構築は、脆弱で非民主的な社会を、安定的・平和的かつ民主的な社会に改革するという非常に野心的な介入の形態である。この平和構築の考え方は、民主主義国家同士は戦争をしないという民主的平和論(Democratic Peace Theory)に支えられている。欧米を中心とする民主主義国家や国際機関にとって、平和構築活動は、自由国際主義の理想を体現する大きな柱であった(Paris 1997)。1990年代、国際社会、とりわけ国連は、紛争後の平和構築という概念を打ち出して、時には、内戦経験国の行政運営を代替するといった大胆な社会変革活動を行ってきた。国連の暫定統治と呼ばれ、カンボジア、コソボ、東ティモールといった国々で展開されてきた(山田 2010; 酒井 2000)。日本でも、「国づくり支援」と称して、自衛隊派遣や国際協力機構(Japan International Cooperation Agency: JICA)の事業が展開され、国連を中心とする平和構築活動は注目されてきた(上杉 2004; 旭 2015; 篠田 2003; 篠田・上杉 2005)。人道援助は、国連の調整や統合といった国連の活動方針も相俟って、包括的な平和構築活動の一部に組み込まれるようになった。人道援助活動も、平和構築活動一般が目指すように、「民主的で、法に拘束され、権利を守り、市場を持ち、経済的にも合理的な国家であり、全ての市民により良い条件を提供する国家の建設を目指すべきである(Barnett and Snyder 2008, 151)」と考えられるようになった。しかし、国連による平和構築活動が、長期間にわたって、高い費用をかけて実施されても、被介入国は、期待された通り、安定的、平和的、民主的な国として生まれ変わるとは限らない。2011年に主権国家としてスーダンから独立を果たした南スーダンでも、国連主導の平和構築が行われていたが、2013年に新しい内戦が始まった。今日の多くの内戦は繰り返すことが指摘されている(Walter 2015)。

このような批判と反省の下に生まれてきた4つ目の政策が、政治的ではあるが、従来の平和構築活動よりも控えめな、現地アクター支援(back-a-decent-winner)政策である(Barnett and Snyder 2008, 154-55)。本研究では、この、「現地アクター支援」を、「平和構築 2.0」と呼ぶ。平和構築 2.0は、平和構築 1.0時代と同様に、平和な社会づくりを通じて、人びとの苦しみを取り除こうとする。しかし、従来のように国際社会が方針を示して、時には国の運営を肩代わりして、社会変革プログラムを実施するのではない。平和構築 2.0の特徴は、「暴力を抑えたり、停戦を維持したり、人権侵害が控えられるような現場の条件を改善することのできる(Barnett and Snyder 2008, 154)現地アクターを支援することである。この意味で、平和構築 2.0は、1.0時代より控えめな活動である。平和構築 2.0を、国際政治学者の言葉で表現すれば、例えば「慎重な普遍主義」(中西 2003, 242)という態度であるともいえるだろう。中西が意味するところの慎重な普遍主義とは、「深刻な人権侵害等に対して何かしなければならぬ」という感情を背景としつつも、大胆な国際社会の介入は限定し、あくまで当事者に真の解決をゆだねること」である。

平和構築 2.0は、国際社会による今日の紛争国へのアプローチの傾向として、良く特徴を

つかんでいる。もちろん、平和構築 2.0 以外の 3 つのタイプの介入策は、今日でも存在している。しかし、1990 年代の平和構築 1.0 の主眼が国家建設にあったのに対し、2000 年代以降に注目されるのは、暴力の抑止という意味での文民保護(Protection of Civilians)と、現地主導性という意味で注目される、現地化(localization)である。文民保護が注目されるようになった背景には、1999 年が 1949 年のジュネーブ諸条約採択から 50 年の節目にあたり、同年から翌年にかけて、武力紛争下の文民保護が注目された経緯がある(後述)¹¹。「地方化」については、近年、ローカルな紛争(local conflict)及びローカルな平和維持(local peacekeeping)、人道援助の現地化(localization of humanitarian aid)といった表現が流行している。これまでは平和構築の受け手でしかなかった、または客体に過ぎなかった現地アクターを、主体化することに特徴がある。平和構築 2.0 においては、国際社会が策定した計画を実施する「上からの」平和構築ではなく、現地にいるアクターの今ある能力や利用可能な制度や手法等を活かした「下からの」平和構築が期待されている。その方が、国際社会にとっても費用がかからず、現地の人々にとっても受け入れやすいと考えられるからである。地方化については、国連平和維持活動の改革のために国連事務総長によって設置された、国連平和活動に関するハイレベル独立パネル(High-Level Independent Panel on UN Peace Operations: HIPPO)が 2015 年に提出した報告書¹²の中で、平和活動の「現場中心、人びと中心(field-focused, people-centered)」のアプローチが謳われたことで、注目が集まった面もある。最新の動向として、ドイツのグローバル公共政策研究所、米国のスティムソン・センターといったシンクタンクや、国連平和維持活動局・フィールド支援局から、ローカルな紛争に対処することの重要性と国際機関による地方へのアプローチを強化すべきという提言がなされている(Gorur and Velturo 2017; O'Bryan, Rendtorff-Smith, and Donati 2017; Sarah Brockmier and Rotmann 2016)。人道援助に関しても、国連経済社会理事会の人道問題部門における 2017 年のテーマは「人間性の回復、及び一人取り残さない：人々の人道的ニーズ、リスク、脆弱性の低減のために協働する」であった。サイドイベントとして、人道援助活動の現地化が議論された¹³。もっとも、過去数年は、「現地化」の言葉だけが独り歩きしている点が懸念されている。何が現地化であるのかについての議論が、人道援助関係者

¹¹ ICRC, "Solemn Appeal marks 50th anniversary of 1949 Geneva Conventions," News Release 99/46, August 12, 1999, at <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/news-release/2009-and-earlier/57jpy.htm>, accessed September 26, 2018.

UN Document, "Status of the Protocols Additional to the Geneva Conventions of 1949 and relating to the protection of victims of armed conflicts: Report of the Sixth Committee," A/55/605, November 27, 2000.

¹² UN Document, "Uniting Our Strengths for Peace- Politics, Partnership and People: Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations," June 16, 2015.

¹³ ECOSOC Humanitarian Affairs Segment, "Localizing Humanitarian Assistance: Empowering Local Actors through better Financing Partnerships and Capacity Building," June 21, 2017, at <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/ECOSOC%20HAS%202017%20-%20SE%20Localising%20Humanitarian%20Assistance%20-%202017%20June%207.pdf>, accessed September 26, 2018.

の間で盛んに議論されている段階である¹⁴。

これらの政策的な動きは、学術研究の発展に支えられている面もある。コンゴ民主共和国の平和維持・平和構築活動が失敗した理由について、現地のダイナミクスを見過ごしていたことを指摘したオーテセール(Autesserre 2009, 2010)は、2000年頃より、マイクロ・レベルに注目する平和維持・平和構築研究が蓄積されてきたことを指摘する(Autesserre 2014)。民主的平和理論に支えられた上からの平和構築で、現地アクターはあくまで客体でしかなかったことを批判し、下からの(bottom-up)平和構築を主張する議論(Richmond 2011)や、上からと下からのハイブリッドな平和構築の重要性を指摘する議論(Mac Ginty 2010)といった研究がある。日本でも、早くから、アフリカ文化人類学者が「下からの平和」を訴えた(栗本 2000)。最近でも、アジアや中東の地域専門家が、なぜ欧米諸国や国連の介入が成功しないのかという課題に対して、インドネシアやシリアといった現場の複雑性を解きほぐすことによって説明を行っている(本名 2013; 青山 2017)。「どのように現地社会の事情によって平和構築が影響されるのか。それを分析することこそが、国家建設と重なり合ってきた平和構築を、現代的な視点で的確に捉えることである」(篠田 2013, 87)という平和構築研究者の指摘は、まさにこの「下からの」視点から見るとを訴えている。

では、平和構築 2.0 時代における、人道アクセスの重要性とは何か。ここまで、国際社会にとって、現地アクターによる人道アクセスへの態度は、支援すべきアクターを見出すためのひとつの判断基準になる、という点を繰り返し強調してきた。国際社会には、どのアクターに平和のきっかけを見出し、支援するかを決定することが求められる。そして、平和構築が始まる前の段階において、つまり紛争中から、この査定活動は始まっている。平和構築研究を牽引してきた篠田が、『平和構築入門』(2013)において、時間軸に沿えば平和構築や開発援助よりも前に来るはずの人道援助をあえて最後の章に設定し、人道援助への注目度の高まりと平和構築との関係性を巧みに整理しているのも、この潮流に依拠しているためと読むこともできる。現地主導という意味では、伝統的な紛争解決手法を有する首長やコミュニティへの支援、現地 NGO への支援、といった方策がある。ただし、民主的平和論に裏付けられる政策を実施する欧米中心の国際社会は、民主主義や人権擁護といった欧米的な価値に沿うような行動を採用する政治アクターを見出したいはずである。人道主義も、この価値体系の一部にある。現地の政治アクターが人道アクセスの要請にどのような態度をとるかは、こうした国際社会にとっての価値体系を実現するアクターを見出す上で、重要な判断軸になってくる。

ここで、「現地のロマン化(romanticization of the local)」(Richmond 2011, 26)という警告をあわせて述べる必要がある。国際社会の望むような現地アクターの言動を確認することによって、国際社会が当該アクターを「ロマン化」している可能性がある。ロマン化の議

¹⁴ 筆者が参画中である、ジュネーブ大学主催の「人道機関とグローバル・サウス (Humanitarian Institutions in/and the Global South)」は、この「現地化」について批判的に考察する国際研究事業である。

論は、2011年以降継続するシリア内戦への国際介入にもあてはまる。米国は、シリア国内の「穏健な反政府勢力(moderate opposition groups)」を特定し、支援しようとした。しかし、そのような理想的な反乱軍は、現実には存在しなかった。シリア専門家にしてみれば、そもそも「穏健な反政府勢力」がシリア国内にいると考えること自体が間違いであった(青山 2017)。米国政府には、残虐で専制的かつ米国に歯向かうバッシヤール・アサド(Bashar al-Assad)政権に対抗する反政府勢力の中には、穏健であり、米国の良き協力者となる組織があるだろうという期待があった。現実にはそれほど単純ではない。米国の期待に沿うような組織はそもそも存在しなかったのである。反乱軍の人道アクセス政策、とりわけ反乱軍の人道アクセスの受け入れに注目することは、「支援すべきアクター」や「穏健派」の特定に有用である。しかし同時に、国際社会は、現地のロマン化に注意する必要がある。このような視座を養う意味でも、反乱軍による人道アクセス政策を分析する有用性がある。

2-2. 内戦における直接被害と間接被害

人道アクセスを研究することは、内戦下で人々の命を左右する課題について、理解を深めることである。特に、戦闘や武力行使とは、一見直接関係のなさそうな、間接的な死亡原因に目を向ける機会となる。内戦研究では、戦闘や直接的な暴力に注目が集まってきた。これに対し、食料や医療物資が届かないことによって死亡するという間接的な被害に関わる研究を行うことで、より広い視点で内戦を理解することに寄与できる。

内戦研究では、戦闘員同士の軍事衝突だけでなく、非戦闘員である市民に対する暴力研究が盛んに行われるようになった。実務においては、文民保護への注目が高まった。非武装の市民に対する暴力に注目が集まった背景には、冷戦終結頃の時期に、今日の武力紛争では、文民被害が9割に上るという言説が広まったという事情がある。内戦研究を行うウブサラ大学の研究者や、国連開発計画(United Nations Development Programme: UNDP)の人間開発報告が、かつては戦闘員対非戦闘員の死者数割が9:1であったのに対し、冷戦終結前頃から反転し1:9になったと報告した(Ahlström and Nordquist 1991; Kaldor 1999; Sivard 1991; United Nations Development Programme 1998)。「文民被害が9割」という言説によって、紛争地の全ての紛争において文民被害が9割であるかのようなイメージが、国際社会に広まった。これを批判的に分析した研究は、「文民被害が9割」という傾向はすべての紛争に当てはまるわけではないが、確かにアフリカの紛争など一部の事例には当てはまる、と論じた(Adam Roberts 2010)。下表は、内戦における死について、確かにアフリカにおいて、戦争や暴力以外による死が多い紛争があることをデータで示している。第一次スーダン内戦(1963-1972年)、ナイジェリア・ビアフラ紛争(1967-1970年)、アンゴラ内戦(1975-2002年)、エチオピア内戦(1975-1991年)、モザンビーク内戦(1976-1992年)、ソマリア内戦(1981-1996年)、第二次スーダン内戦(1983-2002年)、リベリア内戦(1989-1996年)、コンゴ民主共和国内戦(1998-2001年)は、戦闘によらない死亡者数が7割以上と推定される。第一

次スーダン内戦エチオピア内戦、第二次スーダン内戦に至っては、戦闘による死は数パーセントにとどまり、「文民被害が9割」以上の代表的な事例といえる。

表5: アフリカにおける紛争の死(Lacina and Gleditsch 2005, 159)¹⁵

国	年	推定総死者数	戦死者数	戦死者数割合
第一次スーダン内戦	1963-1973	25万から75万	20,000	3-8%
ナイジェリア・ビアフラ紛争	1967-1970	50万から200万	75,000	4-15%
アンゴラ内戦	1975-2002	150万	160,475	11%
エチオピア内戦	1976-1991	100-200万	16,000	<2%
モザンビーク内戦	1976-1992	50万から100万	145,400	15-29%
ソマリア内戦	1981-1996	25万から35万 (1990年代半ば迄)	66,750	19-27%
第二次スーダン内戦	1983-2002	200万	55,500	3%
リベリア内戦	1989-1996	15-20万	23,500	12-16%
コンゴ民主共和国内戦	1998-2001	250万	145,000	6%

以上のように文民被害に注目が集まる中で、内戦下の暴力研究は、従来は戦闘の付随的被害と捉えられがちであった、戦闘員から非戦闘員に対する暴力を、研究の射程におさめることに成功した。しかし、暴力研究は、身体的攻撃を受けていないけれども被害を被っている人々を苦しめる行為については、研究対象の範囲外とする傾向にある。これらの研究が蓄積されない要因として、被害者数のデータが欠如していること、被害者数を推定する方法が確立していないことが指摘される(Lacina and Gleditsch 2005)¹⁶。そうであるからといって、記録されない死の原因を無視して良いわけではない。紛争で命を落とす原因は、戦闘だけではない。戦闘によらない死の中で、暴力による死は一定数を占める。それでもすべてではない。武力紛争下では、直接的な身体攻撃を受けずに死に至る場合もある。「戦争におけるほとんどの文民(注:非戦闘員)の死は、爆弾や銃にさらされた結果起こるのではなく、毎日の生活に必須なものが破壊され手に入らなくなることに起因する。食糧、水、住まい、医療サービスなどである。これらの間接的な影響は、目に見えず、正戦原則でもグローバルな人道対応でも、十分に検討されることも取り上げられることもない(Wise 2017, 139)。」上の表に示された、戦闘によらない死者数の多い事例である、ナイジェリアのビアフラ、スー

¹⁵ ここでの戦死者数はUCDPが蓄積した推定戦死者数のデータによるものであるが、総死者数のデータはないため、メディア等で広く使われている数字が用いられている。

¹⁶ 人道危機と称する場合の「危機」の発生は、疫学的に、ある国における1日1万人中の死亡者数割合を示す粗死亡率(crude mortality rate: CMR)、及び5歳未満の死亡率(under five mortality rate: U5MR)が基準となり、死亡者数割合が2倍となった場合と定義されている(Checchi and Roberts 2005)。超過した死亡者数のうち、戦闘による死を直接死亡者数、それ以外の死を間接死亡者数とすることで、理論的には推定は可能である。しかし現実には、そもそもの人口や人口成長率、粗死亡率、直接死亡者数が推定値であると、間接死亡者数も推定に推定を重ねる結果となり、的確な把握に困難が伴う。疫学者や人口学者は、過去に政治指導者らが間接死亡者数の推定値を意図的に矮小化、または誇張してきた事実からも、推定値の安易な算出に積極的ではない。例えば、国家間戦争においても、第一次世界大戦中、イギリスによるドイツの食糧封鎖により、ドイツで戦死者数と同じくらい多くの餓死者が発生した。しかし、この事実は当時隠蔽されていた(Dawns 2008)。

ダン、アンゴラ、エチオピアの内戦において、重要課題の一つは、紛争当事者が人道アクセスを制限していることであった。

紛争当事者がどのような条件で人道アクセスを受け入れるか、制限するか、を問う研究は、暴力研究において取り上げられてこなかった、直接の身体的攻撃を伴わない、けれども被害を発生させる原因の理解に役立つ。暴力研究は、飢餓の蔓延のような、直接の武力行使によらない被害は、紛争当事者の意図を確認することが困難である、という限界を指摘する(Eck and Hultman 2007, 235)。確かに、飢餓の蔓延という現象だけで、紛争当事者の意図を確認することは難しい。暴力の測定が暴力被害を受けた被害者数や死亡者数によってなされることから、飢餓の結果として飢餓によって死亡した人々の数で分析しようとするれば、データの欠如、特定の困難が生じる。しかし、飢餓の原因のひとつとして、紛争当事者による人道アクセス制限という行為は観察可能である。反乱軍が援助運搬の許可を出さず、援助物資が届けられるべきところに届けられない、といった行為は、資料により確認できる。もちろん、内戦研究では、政府の公文書のように記録が残っておらず、資料がない、という課題は常につきまとうという別の問題はある。加えて、人道アクセス制限による被害は、戦争による間接被害の一部であり全部ではないことには留意する必要がある。内戦下の暴力に関する先行研究がまとめる通り、意図的かつ直接的な身体的攻撃が、内戦研究者の分析の対象であったのと比較すると、人道アクセス制限は、意図的かつ間接的な暴力である。他にも、意図的ではないが直接的暴力で被害を受ける場合(巻き込まれ)、意図的でなく間接的な被害(病気)がある(Eck and Hultman 2007)。それでもなお、内戦下の人道アクセス研究を、戦闘及び暴力研究から歩みを進める機会とすることは可能である。

スタンレー・ホフマン(Stanley Hoffman)は、国際的な交流に関して、軍事や外交面に限らず、貿易や技術支援等様々な側面で重層的な交流がなされていることを、各国が複数の「チェス盤」で同時にゲームをしていると例えた(Hoffmann 1970)。そして、軍事や外交が高度の政治、その他は低度の政治と分けられてきたことに対し、「重要なのは、イシューそのもののもつ性質ではなくて、各行動主体が、特定のイシューをどのような文脈において解釈し、それに基づいて、どれだけの政治的な意味を与えるか」(大隈 1975)を指摘した。国際社会は、1990年代に入るまで、ある人道危機発生国で展開する人道援助は、そもそも非政治の活動と考えてきた。内戦研究も、戦闘や暴力は高度の政治の延長にあるが、間接的暴力はそれ以外の問題として、重要視してこなかった。しかし、実際には、ホフマンが指摘したように、紛争下では、人道問題がひとつのチェス盤として政治的意味を持っている場合がある。内戦下の人道アクセス研究を行うことにより、紛争当事者にとってのひとつのチェス盤を説明することで、複数のチェス盤におけるゲームの関係性をより明確にする手掛かりとできるだろう。

2-3. 国際人道法と反乱軍

(1) 文明化は暴力行使を抑制するか、進めるか

反乱軍による人道アクセス政策は、国際法学において、国際人道法と非国家武装勢力の関係の議論にも一石を投じる。伝統的には国家間の合意の下に成り立ってきた国際法の世界において、非国家アクターをどう扱うかは、今日、喫緊の課題となっている。とりわけ、反乱軍を含む、武装した非国家アクター(armed non-state actors)(Mastorodimos 2016)あるいは武装した敵対集団(armed opposition groups)¹⁷として言及されるアクターの取り扱いは難問である。なぜならば、武力紛争を行う上では、国際人道法で定められた権利義務を遵守すべき主体となるが、こうした権利義務を認めることにより、彼らに一定の「正統性」(ここでは、合法性を含むため、「正統性」を用いた)を認めてしまいかねないからである。

最近の動向として、国際法学会(International Law Association: ILA)では、非国家アクターに関する委員会が立ち上がり、2005年から2016年まで10年以上をかけて、武装集団を含む非国家アクターの法的地位、権利義務、法の受け手・見守り役・作り手として役割について議論がなされた¹⁸。同委員会は、反乱軍は国際人道法上の権利義務は負うが、彼らの法を作る(law making)役割については明確な答えは出せないとした。安全な人道アクセスの確保は、以下で論じる通り、国際人道法上、紛争当事者に要請される義務となった。関連する行動として、反乱軍は、自ら国際人道法や特定の条項を遵守する旨宣言したり、特別な合意を締結したり、国際人道法に合致するかたちで組織の行動規則を作成する(Sivakumaran 2012, 107)。反乱軍がこのような行動に出るのは、合法的な政府は、関連する国際条約への加入、批准によって、自らが国際人道法を遵守することを示すことができるのに対し、反乱軍にはこうした権利は認められていないからである。2003年から2014年に存在した、ILAの武力紛争被害者の補償(Reparation for Victims in Armed Conflict)に関する委員会においても、「組織的武装集団(organized armed groups)」は、国際法上、武力紛争に関わる部分において、非国家でも拘束されることが確認された¹⁹。しかし、守らせるべき権利義務と認めてしまいかねない地位の狭間で、理論の発展が十分に進んでおらず、これまで示されてきたいずれの理論も、「非国家アクターの台頭の法的帰結に対して真に包括的な説明を提供していない²⁰」と結論づける。

以下では、紛争当事者に求められる人道アクセスの確保に限って、法と実践の蓄積を整理する。ひとつの見方として、戦争の戦い方を規定する国際人道法の発展に伴って、反乱軍は、一方で行動を抑制されつつ、他方で行動の選択の幅を広げてきた。同様の考え方として、クラウゼヴィッツは、『戦争論』において、文明の進歩は、戦争の暴力行使手段を抑制する方向にも、進化させる方向にも、進めてきたと指摘を行う。

¹⁷ International Law Association Committee on Non-State Actors, “Final Report,” Johannesburg, 2016.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ International Law Association Committee on Reparation for Victims of Armed Conflict, “Conference Report,” The Hague, 2010.

²⁰ International Law Association Committee on Non-State Actors, “Final Report,” Johannesburg, 2016, para. 144.

文明国民の戦争と非文明国民の戦争とを比較してみると、後者の方がはるかに残忍で破壊的であるが、この原因は国家の内部及び国家相互間の社会的状態に由来しているのである。(中略) 確かに文明国民は捕虜を殺害したり、都市や田園をむやみに破壊したりはしない。しかしそれは理性が戦争遂行に介入してきて、むき出しの本能的暴行よりさらに効果的な暴力行使手段のあることが見出されたからに他ならない。火薬の発明、火砲の改良などの事実を考えると、戦争概念の中に含まれている敵の殲滅という傾向が実際は文明度によって狭められるものでは決してなく、またその方向が転換されるものでもないことも十分明らかにしている(クラウゼヴィッツ 2001, 36-38)。

ここでの「非文明国民の戦争」を、本研究では内戦と置き換えよう。一般的に、内戦は、敵対感情むき出しの闘争、というイメージがある。対照的に、文明国民の戦争は、捕虜の取り扱いや軍事目標以外には攻撃を行わないといった行動規則を確立していった。クラウゼヴィッツが『戦争論』を執筆していた1800年代には「理性」と表現されたものが、その後、1949年のジュネーブ諸条約(後述)の成立により、国際人道法として確立した。しかし、クラウゼヴィッツが指摘するように、人間の文明が進むにつれて、戦争の手法がむしろ拡大したからこそ、法律が整備されるようになった面もある。文明の進歩による戦争の進歩として、2つの方向性があるだろう。1つは、正面衝突における技術について、例えば、冷戦期以降、核兵器の使用可能性が浮上したような、上述の引用でいえば「火薬の発明、火砲の改良」のさらにその先への方向性だろう。本研究の文脈で指摘するならば、もう1つは、国際人道法をどのように利用するかという方向性である。紛争当事者は、ある時には国際人道法を無視した暴力行為を行うことの方が有効であると判断する場合もあれば、ある時には国際人道法を遵守した方が、目的の達成に有効であると判断する場合があるだろう。そしてこの2番目の点は、国際交流が進む中で、紛争当事者が戦略的に検討する事項となってきた。内戦がもはや「非文明国民」の内部だけで完結するのではなく、国際関係と切り離せないという「社会状態」が存在する今日においては、内戦の戦われ方もまた、文明の進化に影響を受けている。本研究が主題とする、国際的な人道援助を受け入れるか否かについての紛争当事者の意思決定は、ある意味では、「未文明国」と理解されてきた内戦の紛争当事者が、文明の進化に影響を受けて、直接的な暴力行使以外に使用できる手段として国際人道法を利用していると理解することもできる。

紛争下で、反乱軍は、人道援助にどのような解釈を行い、どのような手立てを構築するのだろうか。以下ではまず、非国家アクターである反乱軍が国際人道法の受け手、あるいは、権利義務主体となることが長い間阻まれてきたことを説明する。一方で、国際人道法の下で反乱軍の存在が無視できなくなってきた側面もあった。法的効果についての結論は出ていないものの、実践として、反乱軍が、広くは国際人道法を、限定的には人道アクセスの受け入れを、宣言したり、合意を取り決めたり、内部規則を作成することで、法の担い手となってきた。さらに、国際機関の政策の発展により、人道アクセスが重要な課題となってきた。

これらを整理することによって、反乱軍による人道アクセスの受け入れ政策が、国際法及び国際社会とどのように密接に結びついているのかを明らかにする。人道アクセスは、国際機関と反乱軍という非国家アクターの間で発展してきた面も多い。この意味で、本研究は、国際法と非国家アクターというより大きな学術課題にも資する議論を展開する。

(2) 法の受け手としての反乱軍

国際人道法(International Humanitarian Law)は、別名武力紛争法(Law of Armed Conflict)と呼ばれる。戦争の手段及び方法を明確にしたり、傷病兵や捕虜、市民といった非戦闘員の扱いを規定する法律の総称である。国際人道法の中心となる条約が、4つの条約からなる1949年に締結されたジュネーブ諸条約、及び1977年に採択されたジュネーブ諸条約に関する2つの追加議定書である²¹。

1949年のジュネーブ諸条約は、武力紛争を、国家間紛争にあたる国際紛争と、非国家武装集団を含む紛争を指す非国際紛争に分ける。非国際紛争は、ある国の政府対非国家武装集団の紛争を指すことに加え、非国家武装集団同士の紛争を含む²²。本研究が「内戦」と呼ぶところの紛争は、非国際紛争における政府対非国家武装集団の紛争を想定する。ある国の政府に対峙する反乱軍が、国際法の適用対象となるか否かの判断基準は存在する。理論上は、当該国政府及び他国政府が当該反乱軍を交戦団体と認める「交戦団体承認制度」がある。以下の4つの条件が揃った場合、交戦団体が承認できる条件が揃っているといえる。「①一般的性質の武力紛争の存在、②[反乱軍]が国家領域の実質的部分を占領、支配していること、③戦争法に従った敵対行為と責任ある当局の指揮下に組織された軍事組織の存在、④外部の国が交戦団体承認により態度を定めることを必要とする事情の存在」(藤田 2003, 212)である²³。現実には、内戦国政府は、内戦を国内法の問題として処理し、国際問題にしたいくない。そのため、当該国政府が反乱軍を交戦団体として認めることは稀である。当該内戦国政府と良好な外交関係を有する他国の政府も、国家間関係を悪化させる行為となる、交戦団体承認行為には及ばないだろう。各国家は、紛争下で文民を保護する条項についても、反乱軍が国際法の受け手や法律の実施主体としての地位を認める上な条項をできるだけ盛り込

²¹ Geneva Convention (I) on Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, 1949 and its commentary. Geneva Convention (II) on Wounded, Sick and Shipwrecked of Armed Forces at Sea, 1949 and its commentary. Geneva Convention (III) on Prisoners of War, 1949 and its commentary. Geneva Convention (IV) on Civilians, 1949 and its commentary. Additional Protocol (I) to the Geneva Conventions, 1977 and its commentary. Additional Protocol (II) to the Geneva Conventions, 1977 and its commentary. ICRC website, “Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocols, and their Commentaries,” <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>, accessed July 25, 2018.

²² その他、政府側が警察機構でなく軍事力の使用を要するような烈度に達していること、非国家武装集団は組織化され、命令系統を有し、軍事活動を行う能力があること、という2点が、非国際武力紛争たる必要条件とされる。ICRC webpage, <https://casebook.icrc.org/glossary/non-international-armed-conflict>, accessed April 12, 2018.

²³ 「④外部の国が交戦団体承認により態度を定めることを必要とする事情」とは、「外部の国」の自国民や自国財産が反乱軍支配地域にあるような場合が想定されている。

まないように努めてきた。

反乱軍に文民保護を求める根拠は、当初、1949年に制定された4つのジュネーブ条約の共通第3条だけであった。

(1) 武器を置き、病気、負傷、拘留、その他の原因により戦闘外に置かれた軍の兵士を含み、敵対行為に参加していない人々は、あらゆる環境において、人種、肌の色、宗教や信条、性別、出生や富、その他の基準によって差別を受けず、人間的に(humanely)扱われる。

この目的のため、以下の行為は、いついかなる場所においても、上記の人々に対して行うことを禁止される。

a) 命にかかわるまたは人に対する暴力、とりわけ、あらゆる種類の殺害、四肢切断、残虐な取り扱いや拷問、

b) 人質にとること、

c) 人の尊厳の蹂躪、とりわけ、屈辱的かつ品位を下げる取り扱い、

d) 一般市民によって必要不可欠であると認められた司法上の保証が可能な常設裁判所による事前の判定なしに、裁決を下し実行すること。

(2) 負傷者及び病者は集められ対処される。

ICRCのような中立的人道機関が紛争当事者に対しこれらのサービスを提供する。

紛争当事者は、特別な合意によって、条約の他の条項の全て又は一部に効力を発生させるべく努力する。

前項の規定の適用は、紛争当事者の法的地位に影響を与えない。

この最後の「規定の適用は、紛争当事者の法的地位に影響を与えない」という文言は、共通第3条の適用によって、反乱軍が政府と同等の法的地位または交戦団体として承認されることを意味しない旨確認するものである。ただし、この条項に定められた紛争当事者の権利義務は、反乱軍であっても守らなければならない。その権利義務の中で、反乱軍は、ICRCのような人道援助機関を受け入れる主体となる、という法的主体性は認められたという評価もできる(藤田 2003, 225)。法的拘束性という意味では、条約に加入、批准できるのは国家だけである。そうではあるが、「[反乱軍]といえどもあらゆる法制度を否定することが国際法上認められているのではなく、(中略)国際法上の特定の法制度に対しては、一定の条件の下である法主体が自己の同意とは無関係に当然拘束されるとみなされること(拘束を義務付ける慣習法規則の存在)がありうる。共通第3条の制度はまさにこの場合に該当するとみられる(藤田 2003, 226)。」

国際社会は、第二次世界大戦後、非国際武力紛争(内戦)における文民被害の甚大さを目の当たりにし、上記の共通第3条だけでは不十分と考え、ジュネーブ諸条約の追加議定書を策定し始める。しかし、上述のような、非国家の交戦団体に、権利義務を発生させることが、すなわち敵対する政府と同等の地位を付与することになる、という各国政府の懸念は、

追加議定書を策定する過程でも続いた。

武力紛争下における文民の人道的扱いに関する外交会議が重ねられ、1977年にジュネーブ諸条約に付随する2つの追加議定書が採択された。第一追加議定書が国家間の紛争を対象とするのに対し、第二追加議定書は、非国際武力紛争における文民保護規定をまとめている。追加議定書を採択するまでの過程を辿ると、人道アクセスを規定する案文が存在したことがわかる。けれども、各国の反対により最終的には削除され、明文の規定では盛り込まれなかった。この、追加議定書の採択前に検討された案文の該当部分を以下に抜粋する。1973年、ICRCは、追加議定書策定にあたり、武力紛争中に適用可能な国際人道法の再確認及び発展に関する外交会議(Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of IHL Applicable in Armed Conflicts)に、47つの条項案を提出した²⁴。以下の第33条が、ICRCが提出した人道アクセスに関する条項案である。

第二追加議定書草案、第IV部「救援(Relief)」²⁵

第33条 救済活動

1. 一般の人々が、とりわけ、食糧、衣服、医療品や一時的避難の手段を十分に供給されていない場合には、紛争当事者は、最大限、もっぱら人道的で中立的、かつ差別なしに行われる救済活動に同意し、これを促進しなければならない。上記の条件を満たす救済活動は、武力紛争の干渉とはみなされてはならない。
2. 供給物が通らなければならない領域を有する紛争当事者及びすべての締約国は、救済活動が第1項の条件に従って遂行される場合、自由な通行を認めなければならない。
3. 支援及び通過に関する技術的な方法を規定する場合、紛争当事者及び締約国は、救援の入域、輸送、分配及び通過を促進及び加速する努力をしなければならない。
4. 紛争当事者及び締約国は、救援の入域、輸送、分配及び通過の実施を中立的な人道機関の監視の下に行うという条件を設けることができる。
5. 紛争当事者及び締約国は、予定とは異なる目的で、または輸送を遅延させるために、救援品の経路を変えてはならない。

上のICRC案は、外交会議で修正された。その後、同外交会議の第二委員会で、以下の最終案が、全会一致により採択された。「供給物が通過する領域を有する紛争当事者及び締約

²⁴ 本研究がここで注目するのは反乱軍の「法の受け手」「法の担い手」の役割であるため説明を省くが、ICRCも非国家アクターである。その意味で上記のICRCの行動に、「法の担い手」としての非国家アクターの役割をここにも見出せる。

²⁵ Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts. “II Draft Protocol Additional to Geneva Convention of August 12, 1949 and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts,” Part VI Relief, Art. 33, p. 43, available at http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/RC-dipl-conference-records.html, (Volume I, p.343), accessed April 30, 2018.

国」には、ICRC 案の「自由な通行」よりも具体的に、「迅速で妨害の無い通過を促進」することが求められた。

第二追加議定書案 第 IV 部「救援」²⁶

第 33 条 救援組織(societies)及び救援活動

1. 赤十字、赤新月または赤のライオン及び太陽の団体等締約国領域内にある団体は、国際赤十字会議で定められた赤十字の基本原則に従って救済活動を遂行することを許可されなければならない、これらのいかなる組織も、活動に対し、ハラスメントを受けたり、訴追されたり、有罪判決を出されたり、罰せられたりしない。
2. 一紛争当事者の支配領域下で、一般の人々が、食糧、医療品といった、生存に不可欠な物品の欠如により困窮している場合、もっぱら人道的かつ中立的な性質を有し、差別なく行われるそれらの人々への救援活動は、関係する紛争当事者の同意に従って実施されなければならない。上記の条件を満たす救援活動や救援品は、武力紛争の干渉とはみなされてはならない。
3. 供給物が通過する領域を有する紛争当事者及び締約国は、第 2 項に明記された条件に従って、全ての救援品の迅速で妨害の無い通過(rapid and unimpeded passage)を促進しなければならない。
4. 第 3 項に従って救援品を通過させることを許可する紛争当事者及び締約国は、
 - (a) 許可された経路の捜索の権利を含み、技術措置を設ける権利を有する。
 - (b) それらの救援品が予定された目的に使用されるという十分な確証が得られるよう条件付き許可にできる。
 - (c) 予定とは異なる目的で、または輸送を遅延させるために、救援品の経路を変えてはならない。ただし、緊急に必要な場合や、関係する人々の利益に関わる場合を除く。
5. 医療従事者や医療チームは、要請がある場合、関係する紛争当事者が設定する条件や技術措置に従って、救援活動に参加できる。本議定書の第 III 部の関係規定は適用されるが、医療活動任務の範囲を越えない。特に、医療担当者は任務遂行領域の当事者の安全上の要請を考慮しなければならない。当該領域の紛争当事者は、活動している医療従事者やチームの任務を終了させる権利を留保することができる。

しかし、この条案は最終的には削除された。第二追加議定書の第 18 条として、以下のとおり、案文の第 1 条及び第 2 条の文言を丸めた内容が残ったにとどまる。紛争当事者による人道アクセスの許可を求める「迅速で妨害の無い通過を促進しなければならない」という文言はなくなっている。他の削除条項と同様に、人道アクセスに関わる条案は、非国家アクターである反乱軍に、国家と同等の権威を認めかねない可能性がある。加えて、国際人道援助機関が国内に入ってくることにより、当該国政府の主権侵害や外部からの干渉を正当化

²⁶ Official Records of the Diplomatic Conference on the Reaffirmation and Development of International Humanitarian Law Applicable in Armed Conflicts, Vol. XIII, CDDJ/406/Rev.1, p. 424, available at http://www.loc.gov/rr/frd/Military_Law/RC-dipl-conference-records.html, (Volume I, p.343), accessed April 30, 2018.

する可能性がある」と懸念した政府があったと推測される²⁷。

1977年第二追加議定書

第18条 救援組織及び救援活動²⁸

1. 赤十字、赤新月または赤のライオン及び太陽の団体等締約国領域内にある団体は、武力紛争の犠牲者に関する伝統的な任務を遂行するために役務を提供することができる。文民たる住民は、傷病者及び難船者を収容し及び看護することを自発的に申し出ることができる。
2. 文民たる住民が食糧、医療用品等生存に不可欠な物資の欠如のため著しい苦難を被っている場合には、関係締約国の同意を条件として、専ら人道的で公平な性質を有し、かつ不利な差別をすることなく行われる当該文民たる住民のための救援活動を実施する。

ここまでまとめた通り、法的には、内戦国の政府のみならず反乱軍も、人道援助機関の活動を認めることを要請される法的主体であるとみなすべきであるという議論が展開されてきた。しかし、上記の第2追加議定書第18条を見る限り、この規定は紛争当事者の義務というよりも、紛争当事者、それも政府側のみの同意の下に活動できるという、人道援助機関の権利に置き換えられている。第二追加議定書においても、反乱軍を含む紛争当事者の人道アクセス受け入れ義務を明示するまでには至っていない。

一方、実践上では、一部の反乱軍が人道アクセスを認める宣言や合意の締結といった行為を蓄積してきた。その結果、人道アクセスは、2005年に、慣習法上の規則として認められるようになった。以下では、このような、反乱軍の法の作り手としての役割に注目して議論を進める。

(3) 法の作り手としての反乱軍

内戦の紛争当事者にとって、人道危機は、どのように対応するかが政治的な意味を持つ、ひとつのチェス盤である。反乱軍は、自ら国際人道法を遵守する旨を表明することがある。ICRCは、一部の反乱軍による行為の積み重ねの結果として、国際人道法上の慣習法規則として、反乱軍にも人道アクセスの確保は求められる権利義務であることを認めるようになった。具体的に、反乱軍が人道アクセス政策を掲げる上で採りうる法的な手段は、国際人道法を遵守する旨の一方的宣言、特別な合意の締結、行動規則の制定、に分けられる

²⁷ ICRC webpage, “Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), 8 June 1977,” <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/Treaty.xsp?documentId=AA0C5BCBAB5C4A85C12563CD002D6D09&action=openDocument>, accessed May 1, 2018.

²⁸ 外務省ホームページ、1949年8月12日のジュネーブ諸条約の非国際的な武力紛争の犠牲者の保護に関する追加議定書（議定書II）、和文テキスト、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/treaty159_12.html、最終アクセス2019年1月3日。

(Sivakumaran 2012, 107)。

一方的宣言については、例えば、アンゴラ内戦(1975-2002年)を戦った反乱軍である、アンゴラ全面独立同盟(UNITA)幹部は、ICRC 幹部との会談において、「人道法の原則を遵守する UNITA の意思を確認」²⁹した(アフリカの反乱軍の国際人道法遵守宣言をまとめた論考として、Ewumbue-Monono 2006)。スリランカのタミル・イーラム解放の虎(Liberation Tigers of Tamil Eelam: LTTE)、フィリピン国民民主戦線(National Democratic Front of the Philippines: NDFP)も同様に、1949年のジュネーブ条約を遵守する旨の一方的宣言を行った(Sivakumaran 2012, 120-21)。このように、ジュネーブ条約全体を守る旨を宣言するものもあれば、特定の条項についての遵守を表明する場合もある。これは、以下の特別な合意の場合も同じである。

特別な合意の締結の例としては以下がある。クロアチア紛争(1991-1995年)において、1992年、ロンドン国際会議において、全ての紛争当事者が国際人道法の義務を遵守する旨の特別合意が結ばれた³⁰。ダルフル紛争(2003年-)では、開始から1年後の2004年に、人道援助を運搬するための停戦である人道的停戦に関する合意が結ばれている³¹。一方的宣言や特別な合意は、単に反乱軍が積極的に国際人道法を取り込もうとしただけではなく、ICRCをはじめとする国際機関やNGOが、法的・政策的な発展を進めると同時に、紛争当事者への国際人道法の理解促進活動に努めることによる効果もあることを付言しておく。

行動規則は、反乱軍組織内部の決まり事である。上述のように、国際人道法に則る場合もあれば、反乱軍間の学習により異なる反乱軍の規則から取り入れる場合もある。組織内部の行動規則を制定する際に手本となっているとされる、非欧米起源の規則もある。中国解放軍の三大規律八項注意(Three Main Rules of Discipline and Eight Points of Attention)³²である。これを一部取り入れるかたちで、様々な反乱軍が、行動規則に人道法遵守の尊重を含むことがある。例えば、コンゴ民主共和国のコンゴ解放運動(Movement for the Liberation of the Congo: MLC)、 Kosovo 解放軍(Kosovo Liberation Army: KLA)は、三大規律八項注意にならった行動規則を作った(Sivakumaran 2012, 134-35)。

こうした慣習の積み重ねの結果、2005年に、ICRCは、人道アクセスはあらゆる紛争当事者が確保すべきである、と、国際人道法の慣習法上の規則(Rule)と定めた(Henckaerts and Doswald-Beck 2009)。反乱軍の法の作り手として役割を見出せる。ただし、国際法学会で

²⁹ ICRC Annual Report 1982, p. 14.

³⁰ The London International Conference: Programme of Action on Humanitarian Issues Agreed between the Co-Chairman to the Conference and the Parties to the Conflict, 27 August 1992, para 3(1). *International Legal Materials*, Vol. 31, No. 6, November 1992, p. 1543.

³¹ Agreement on Humanitarian Ceasefire on the Conflict in Darfur, signed at N'djamena, Chad, April 8, 2004, <https://peacemaker.un.org/sudan-darfur-humanitarian2004>, accessed July 25, 2018.

³² 三大規律とは、(1)全ての行動において指揮に従う、(2)大衆から一本の針も糸も奪ってはならない、(3)確保した物は公のものとする、である。八項注意は、(1)寝るために借りた戸板は元通りにする、(2)寝るために借りたわらはは元通りにする、(3)礼儀正しい言葉遣いをする、(4)購入物には公正な支払いをする、(5)借りたものは返す、(6)損害を与えたら賠償金を払う、(7)女性から見えるところで入浴しない、(8)捕虜の持ち物に手を出さない、である。

は、反乱軍の行動による国際人道法遵守の法的効果についての結論は出ていない。

2-4. 国際機関の政策上・実践上の人道アクセス概念の発展

武力紛争下の人道アクセスの確保という概念は、以上のような国際人道法の発展とともに、国際機関の実践を通じて発展してきた面も大きい。内戦下の人道アクセスをめぐる国際人道援助機関が紛争当事者と交渉を行うようになった。そのはじまりは、ICRCによるナイジェリア・ビアフラ紛争(1967-70年)での人道アクセス交渉である、という理解が一般的である。以降、紛争下で人道アクセスを確保することは、人道援助の提供の開始にも継続にも重要な人道援助機関の任務となった。ICRCは、最も伝統的な意味での人道援助機関として、内戦それ自体を平和に導くという野心的な目的は持たない。内戦下で影響を受けている人々を救済することを目的とし、政府だけでなく反乱軍に対しても、働きかけを行う。このようにして、ICRCは、もっとも早い段階で紛争に入り、人道アクセスの確保に向けて、紛争当事者と交渉を行ってきた。

国連の文脈では、ビアフラ紛争でUNICEFがICRCを支援するかたちで人道アクセス交渉に徐々に加わるようになった(Desgrandchamps 2013)。UNICEFは、1970年代後半から1980年代にかけて、「平和地帯としての子ども(Children as Peace Zone)」を掲げることで、エルサルバドル、ウガンダ、レバノン、スーダン等において、人道援助のための一時的停戦や、物資輸送のための停戦の回廊(corridor)を確保してきた(Black 1996; Cahill 2000; Minear and Smith 2007; Vittachi 1993)。国連の公式文書で「人道アクセス」という言葉が初めて登場したのは、1988年の、国連総会決議第43/131号であるとされる(最上 2001, 152)。「人道支援の提供において、とりわけ食糧、医療、または心身をケアすることにおいて、犠牲者へのアクセスは必要不可欠」と謳われた³³。ただし、この決議内容は、自然災害という天災の文脈であり、武力紛争という人災に関してではなかった。その後1990年代に入ると、武力紛争に関しても人道アクセスの必要性が訴えられるようになった。この展開には、人道危機は自然災害や自然現象で発生しているのではなく、人為的な原因が含まれていることがあるとして、複合的危機(complex emergencies)という概念を広めた英国を中心とした人道援助研究者(Duffield 1994, 2014, Keen 1994b, 1994a, 2008, de Waal 1997, 2005)の貢献もある。

組織面では、人道アクセスの調整役として重要なのは、人道問題を担当する部局の創設である。1991年の国連人道問題局(Department of Humanitarian Affairs: DHA)創設の際、トップである災害救援調整官(Disaster Relief Coordinator)の任務として人道アクセスの確保が定められた³⁴。イラクのクルド地域、ソマリア、ボスニア、コソボといった国・地域で

³³ UN Document, A/RES/43/131, December 8, 1988, preamble and para. 4.

³⁴ UN Document, A/RES/46/182, December 19, 1991, para. 35. “Under the aegis of the General Assembly and working under the direction of the Secretary-General, the high-level official [UN

の武力紛争に対する国連安全保障理事会（安保理）の決議で、人道アクセスの必要性に関する文言が記された（最上 2001, 153）。以降、国連の人道アクセス問題は DHA が中心となって取り扱うこととされた。DHA が 1998 年に人道問題調整事務所(OCHA)となったことでその方針は強化された。安保理の要請に応じて、国連事務総長は、1999 年 9 月から、1 年半毎に、武力紛争下の文民保護(Protection of Civilians: POC)に関する国連事務総長報告を提出するようになった。同報告は、同年だけでも、アンゴラ、コソボ、シエラレオネにおいて、人道アクセス制限に伴い何十万人もの人々が危機に晒されていることを指摘した³⁵。かつ、人道援助の提供を確実にすることは、加盟国及び国際社会の責任であると示した³⁶。

1999 年から事務総長報告が出されるようになった背景は以下のとおりである。国際人道法であるジュネーブ諸条約が 1949 年にジュネーブ会議で採択されてから、1999 年で 50 年目を迎えた。同年 2 月、国連安保理は「武力紛争下の文民保護」と題する会議を開催した。この会議において、安保理は、ジュネーブ諸条約の 50 周年を歓迎する一方で、法で定められている内容が、現実には履行されていない問題を指摘した。武力紛争下の文民保護には加盟国及び国際機関が協力して取り組むことが必要であるため、安保理は事務総長に対して具体的な勧告を含む報告書の提出を要請した³⁷。同年 8 月には、国連事務総長はジュネーブ諸条約 50 周年の厳粛アピール(Solemn Appeal)に署名し、戦争は不可避という考えの否定、人道法の尊重、人びとの権利の尊重、連帯、といったことを世界に呼びかけた³⁸。その 1 か月後に安保理に提出されたのが、安保理の要請に応じて書かれた武力紛争下の文民保護に関する事務総長報告である。

2000 年以降、人道アクセスは、明確な重要課題であることが、国際社会で示されるようになってきた。国連は、文民保護に関する国連事務総長特別報告の 2009 年版で、人道アクセスを文民保護の 5 つの中心課題の 1 つに特定した³⁹。ちょうどその頃、スリランカ内戦の最終局面において、同国政府が、反乱軍である LTTE 支配地域への人道援助を制限していた。政府だけでなく、LTTE は支配地域下の一般市民が、援助を求めて同地域を離れること

Disaster Relief Coordinator] would have the following responsibilities: ... (d) Actively facilitating, including through negotiation if needed, the access by the operational organizations to emergency areas for the rapid provision of emergency assistance by obtaining the consent of all parties concerned, through modalities such as the establishment of temporary relief corridors where needed, days and zones of tranquility and other forms.

³⁵ UN Document, S/1999/957, September 8, 1999, para. 20.

³⁶ *Ibid.*, para. 51.

³⁷ UN Document, S/PRST/1999/6, February 12, 1999.

³⁸ Appeal of August 12, 1999 People on War – Solemn Appeal on the occasion of the 50th anniversary of the Geneva Conventions, ICRC webpage, <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/27-international-conference-resolution-2-1999.htm>, accessed March 26, 2018.

³⁹ UN Document, S/2009/277, 27 May 2009. 5 つの中心課題は、(1)紛争当事者の国際法下の義務、とりわけ、戦闘行為、のコンプライアンスの向上、(2) 非国家武装集団との関与、(3) 国連平和維持及び他の関係ミッションを通じた文民の保護、(4) 人道アクセス、(5) 違反行為へのアカウンタビリティの向上、である。

を阻止する、という事態が発生していた⁴⁰。イスラエル政府は、人道援助関係者や物資がパレスチナ自治区に入域することを制限していた。ソマリアでは、政府側及び反乱軍側の双方が、関門を設置したり、登録料を課したりすることで、人道援助関係者や物資の移動を制限していた。その他、チャドやコンゴ民主共和国、パキスタンでは、激しい戦闘により安全確保ができないとして人道援助が入れない、あるいは人道援助従事者に攻撃の矛先が向かうという事態も発生していた。

内戦下の人道アクセス問題は、人道援助の活動範囲の拡大に伴い発生した、という側面もある。人道援助機関は、紛争の外に出てきた難民のみならず、国内避難民(**Internally Displaced Persons: IDPs**)の救済、つまり紛争の中に入って救済活動を行うようになった。今日では、IDPsの数は、世界の危機状況を把握するための、ひとつの重要な指標となっている。1999年には2100万人であった紛争によるIDPsは、2009年には2700万人に増加、その後もうなぎ上りに増加し、2015年及び2016年には4000万人を超えている⁴¹。IDPsの増加に伴い、人道援助が紛争の中で提供されることの必要性がますます認識されるようになり、内戦下の人道アクセス問題も、並行して顕在化してきた。

以上のように、反乱軍の人道アクセスの権利義務は、国家を代表する政府を中心とする国際法の世界では、反乱軍の地位が向上してしまうという懸念により、国際人道法上認めることが阻まれてきた。その一方で、反乱軍の実践及び国際機関の政策の発展により、反乱軍にも求められるべき事項として理解されるようになってきた。ただし、全ての反乱軍が、一方的宣言、特別な合意、行動規則の制定といった行為によって、国際人道法の遵守を示すわけではない。むしろ、こうした国際的な法規範に従順な、法の受け手及び法の作り手としての反乱軍のイメージは、野蛮で暴力的な反乱軍という一般的なイメージからすれば、例外ではないかという疑問も生じる。すべての反乱軍が、人道アクセス受け入れをするわけではない。では、どのような条件下で、反乱軍は人道アクセスを受け入れるのだろうか。法的及び政策的な議論は、このような問いには答えない。以下では、反乱軍の様々な人道アクセス政策の事例に触れながら、この問いを答える上で参考になる先行研究を整理し、その成果と限界をまとめる。

⁴⁰ UN Document, “Report of the Secretary-General’s Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka,” November 2012.”

⁴¹ International Displacement Monitoring Centre, Database, <http://www.internal-displacement.org/database>, accessed July 14, 2017.

第3章 反乱軍の人道アクセス政策に影響を及ぼす条件

3-1. 反乱軍の様々な人道アクセス政策

これまでの議論からも明らかな通り、暴力的なイメージが先行する反乱軍であっても、国際的な人道援助の運搬を受け入れる姿勢を見せる場合がある。一方、一般的なイメージ通り、市民の救済を考慮せずに、人道アクセスを制限する場合もある。筆者は、国際的な人道援助、国連の平和維持や平和構築といった、国際社会による紛争国への介入について調査・研究する中で、反乱軍によって人道アクセスに対する政策が異なる事実に触れ、政策の多様さに関心を持った。例えば以下のような違いを知った時である。2011年、スーダンでは、内戦後の住民投票により、南部スーダンが新たな主権国家として分離独立することが決定した。その決定直後、南部が分離独立した後の（北部）スーダンの新たな「南部」となる、南コルドファン州や青ナイル州で、新たに紛争が勃発し、人道危機が発生した。これらの州には、地理的には北部スーダン出身者でありながら、北部スーダンの中央政府に搾取されてきた同志として、南部スーダンの反乱軍とともに戦った勢力が残っていた。彼らは、南スーダンの分離独立及び国家建設が進むのを目の当たりにしながら、自分たちの要望は叶えられないことに不満を有していた。2011年に実施された州知事選挙過程で不正があったという疑惑と結果への不満が爆発し、これらの州で反乱軍が蜂起した。2012年、国連は、同2州で援助が必要な人は36万人以上と発表した。スーダン政府は、2州での衝突は国内問題であるとして、国際機関やNGOら人道援助機関に対し、反乱軍支配地域への入域制限を行った。このような経緯で、同2州への人道アクセスが問題として国際メディアでも取り沙汰されるようになった。一方、反乱軍であるスーダン人民解放運動北部(Sudan People's Liberation Movement-North : SPLM-N)は、すぐさま国際社会に対し、2州への人道援助を要請した(Mosel and Jackson 2013)。スーダン政府がSPLM-Nと同じ紙の上に署名することを拒否したために、紛争当事者間による人道アクセスのための合意はなされなかった。それでも、2012年8月、政府とSPLM-Nが、別々に、アフリカ連合、アラブ連合、及び国連との覚書というかたちで、人道アクセスに関する取り決めを結んだ⁴²。その後も人道アクセスは問題となり続けており、2017年には、エチオピア・アディスアベバにて、SPLM-Nの代表団は、欧米の外交団等に対し、スーダンを經由せずにエチオピアからの越境支援を要求した⁴³。

一方、同じ内戦を経て、2011年7月にスーダンから独立した新生国家、南スーダン共和

⁴² “Memorandum of Understanding between the Sudan People's Liberation Movement/North and the African Union/League of Arab States/United Nations Tripartite on Humanitarian Assistance to war-affected civilians in Blue Nile and South Kordofan States,” Addis Ababa, August 4, 2012.

“Memorandum of Understanding between the Government of Sudan and Tripartite partners of the Assessment and Delivery of Humanitarian Assistance to war-affected civilians in South Kordofan and Blue Nile States,” August 5, 2012.

⁴³ *Sudan Tribune*, “SPLM-N al-Hilu discuss humanitarian assistance in Addis Ababa,” September 13, 2017, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article63488>, accessed October 30, 2018.

国では、2013年12月から新しい内戦が勃発した。南スーダンの現与党第一党及び政府軍は、2005年までのスーダンの内戦で反乱組織・軍であった SPLM 及び SPLA である。この南スーダン政府及び軍に対抗し、SPLM-in Opposition (SPLM-IO) と称する反乱軍が活動し始めた。以降の南スーダンでは、人道アクセスが問題視されてきた。2017年12月には、SPLM-IO は、南スーダン政府と共に他の反乱勢力と並んで、「敵対行為の停止、文民保護及び人道アクセスに関する合意」に合意した⁴⁴。にもかかわらず、その後2018年に入っても、反乱軍支配地域に許可なく入ったことを理由として、SPLM-IO が援助従事者を拘束する、という事態が発生した。援助関係者は、赤十字を通じて解放された。SPLM-IO は、国際社会側の調整不足により、こうした拘束事案が発生したと国連を非難した⁴⁵。

SPLM-N も SPLM-IO も、1983年から2005年にかけての第二次スーダン内戦においては、SPLM/A として戦っていた。同じ反乱軍から派生しているのに、なぜ、SPLM-N は人道アクセスを積極的に求めるのに対し、SPLM-IO は人道アクセスに否定的な態度をとるのであろうか。とはいえ、SPLM-IO も人道アクセスのための合意文書には署名している。SPLM-IO が、自己支配地域への人道アクセスを、「許可していない」として厳しく取り締まる一方で、人道アクセスを含む合意文書に署名したのはなぜか。

同じ東アフリカに位置するソマリアでは、2007年以降、アルシャバーブ(Al Shabaab)による人道アクセス制限が問題となってきた。同反乱軍は、人道援助関係者を敵対する政府のスパイと疑い、「歓迎しないと明言している⁴⁶」。現場では、市民へのアクセスを制限したり、通過車両や反乱軍支配地域内での事業実施の際に「税金」と称する高額な資金を要求してきた⁴⁷。元アルシャバーブの税金徴収担当者によれば、援助関係者等から徴収する道路交通料は、アルシャバーブの最大の資金源のひとつであった(Hansen 2013)⁴⁸。人道アクセスを制限する理由として、国際的な人道援助が現地の状況とそぐわないことを、アルシャバーブが指摘したこともある。例えば、アルシャバーブ支配地域に WFP の食糧援助が流入することによって、現地のソマリ人農業従事者が自身の製品を適正価格で販売することが困難になっていること、WFP 提供の食糧が消費期限を過ぎており、口にした市民が体調を崩したことを挙げた⁴⁹。2010年初期に、一時的には人道援助関係者がアルシャバーブ支配地域のほとんどで活動出来た時期もある。しかし、同年半ばには、管理が強化され、南部・中央

⁴⁴ “Agreement on Cessation of Hostilities Protection of Civilians and Humanitarian Access (CoHA),” December 21, 2017, Addis Ababa.

⁴⁵ *Sudan Tribune*, “SPLM-IO release 10 aid workers abducted in S. Sudan’s Yei,” May 1, 2018, <http://www.sudantribune.com/spip.php?article65308>, accessed October 20, 2018.

⁴⁶ UN Document, “Letter dated 26 February 2010 from the member of the Monitoring Group on Somalia addressed to the Chairman of the Security Council Committee established pursuant to resolution 751 (1992), S/2010/91, March 10, 2010, para. 230.

⁴⁷ *Ibid.*, paras. 230-232.

⁴⁸ *CNN*, “Funding al-Shabaab: How aid money ends up in group’s hands,” February 12, 2018, <https://www.cnn.com/2018/02/12/africa/somalia-al-shabaab-foreign-aid-intl/index.html>, accessed July 18, 2018.

⁴⁹ *Al Jazeera*, “Somalia’s Shabab bans UN food aid,” February 28, 2010, <https://www.aljazeera.com/news/africa/2010/02/2010228132350935473.html>, accessed July 18, 2018.

ソマリアで、アルシャバーブの「人道調整官」「税務所長」「地域人道調整官」が人道支援提供に関して干渉するようになった⁵⁰。具体的な「税金」として、地区(district)ごとに、「1万ドルの初期費用、1万ドルの登録料、6か月毎に6千ドル、アルシャバーブ支配地域に運ばれる供給品価格の20%、車両の積み荷の10%」が要求された⁵¹。加えて、事業内容、予算、職員名の開示を求めるなど、人道援助活動を監視し、内容によっては追加の「税金」を求めた(Hansen 2013; A. Jackson and Aynte 2013)。2011年には、飢饉により25万人以上が死亡したとされる。この危機は、暴力や情勢の不安定化といったことに加え、アルシャバーブの人道アクセス制限が大きな原因であると考えられている。同年11月末には、16の国連機関と国際NGOがアルシャバーブ支配地域での「不法行為」により追放された。2012年1月30日にはICRCも追放され、翌年まで活動が再開できなかった⁵²。2013年には、国連や国際NGOはアルシャバーブ支配領域内で活動が禁止され⁵³、2014年1月には、人道援助機関は正当な標的である旨の声明も発出された。さらに、2015年から2017年にかけての干ばつでは、ソマリアの人口の半分にあたる620万人が援助を必要とする事態となった⁵⁴。この状況の中で、2017年の報告によれば、反乱軍に若干の変化がある。アルシャバーブは、これまで通り国際的な人道援助の受け入れは制限する一方で、干ばつ対応として、市民に食糧や水の供給を行った⁵⁵。ここ数年の間に、アルシャバーブは、自前の援助機関(Jamiat al-Ihsan)を設置し、予防接種や医療クリニックの運営、緊急食糧支援等を行った。アルシャバーブは、これらの活動を、自身が運営するウェブサイトで写真付きで報告している⁵⁶。このようなアルシャバーブによる人道援助活動は、方針転換かと話題になった⁵⁷。自

⁵⁰ UN Document, “Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 1916 (2010),” S/2011/433, July 18, 2011, para. 197.

⁵¹ UN Document, “Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 1916 (2010),” S/2011/433, July 18, 2011, para. 214.

⁵² ICRC Annual Report 2012, p.163. UN Document, “Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 2002(2011),” S/2012/544, July 13, 2012, para. 82. ICRC Annual Report 2013, p.194. しかし、コミュニティ指導者らの要請により活動再開。

⁵³ UN Document, “Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council resolution 2111(2013): Somalia,” S/2014/726, October 13, 2014, Annex. 7.1., para. 1.

⁵⁴ UN Document, OCHA, “Somalia: Operational Plan for famine prevention (January June 2017),” February 17, 2017, <https://reliefweb.int/report/somalia/somalia-operational-plan-famine-prevention-jan-jun-2017>, accessed July 18, 2018.

⁵⁵ UN Document, S/2017/924, Letter dated 2 November 2017 from the Monitoring Group on Somalia and Eritrea addressed to the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 2009 (2009) concerning Somalia and Eritrea,” November 2, 2017.

⁵⁶ Shahada News, “Jami’a Ihsan health service eye exams treatment,” February 5, 2017.

⁵⁷ *Radio Al Furqaan*, “Sheekh Cali Dheere: “Si Xoog Leh Ayay Mujaahidintu U Wadaan Gurmadka Abaaraha,”” March 7, 2017, <https://radioalfurqaan.com/2017/03/sheekh-cali-dheere-si-xoog-leh-ayay-mujaahidintu-u-wadaan-gurmadka-abaaraha-waraysi/>, accessed July 17, 2018. *BBC*, “Somalia food crisis: Has al-Shabab adopted new approach to food aid?” March 22, 2017,

<https://www.bbc.com/news/world-africa-39296517>, accessed July 17, 2018. Jordan Indermuehle, “Al Shabab’s Humanitarian Response,” *Critical Threats*, April 24, 2017, <https://www.criticalthreats.org/analysis/al-shabaabs-humanitarian-response>, accessed July 17, 2018. UN Document, S/2017/924, Letter dated 2 November 2017 from the Monitoring Group on Somalia and Eritrea addressed to the Chair of the Security Council Committee pursuant to resolutions 751 (1992) and 2009 (2009) concerning Somalia and Eritrea,” November 2, 2017, para. 160.

ら援助分配を行う他、一部の援助機関に対し、アルシャバーブ支配地域への人道アクセスを認める態度を見せた。しかし、同年5月から6月頃から再度政策を反転させ、人道援助関係者への攻撃を激化させた⁵⁸。国際社会にとっては、アルシャバーブは悪名高い「テロリスト」、人道援助の搾取者であり、人道アクセスを制限するアクターというイメージがある。ところが、現場の市民にとっては、政府に代わって医療・食糧支援を行う組織というイメージが持たれている可能性がある。これをどう説明することができるだろうか。

アジアに目を転じてみよう。2009年は、武力紛争下の文民保護に関する国連事務総長報告にて、人道アクセスが、国連の文民保護に関する5つの中心課題の1つに特定された年である⁵⁹。同年前半は、スリランカ内戦(1975-2009年)が最終段階にあった。スリランカ北部及び東部にタミル人の独立国家を設立しようという目的で戦う、タミル・イーラム解放の虎(Liberation Tigers of Tamil Eelam: LTTE)がいた。LTTEの支配地域が縮小する中、最後の砦であるワンニ(Vanni)地区で、LTTEは、離反しようとする市民を暴力により強制的に留まらせ、縮小する地域に集め、人間の盾として利用した。政府軍が人道アクセスを制限していたのと同時に、自らも自己支配地域への国際的な人道アクセスを制限していた。双方に異なる援助運搬経路を主張し、政府も反乱軍も、自らの主張する援助経路でなければ、人道アクセスを認めなかった⁶⁰。この結果、ワンニ内の15～35万人が被害に遭ったとして、国連では上記の2009年版の事務総長報告でスリランカの事案がたびたび取り上げられた。かつ、内部評価パネルが立ち上げられ、2012年に、国連の対スリランカ内戦政策や活動実態について、厳しい評価が行われた⁶¹。

国際的な人道アクセスを積極的に受け入れようとしたわけではないが、積極的に制限をしたわけでもない反乱軍もいる。ネパール内戦(1996-2006年)を戦ったネパール共産党毛沢東派(Communist Party of Nepal-Maoist: CPN-M)である。CPN-M支配地域には、捕虜施設への訪問というかたちで、1998年からICRCが入っていた。ただし、興味深いことに、CPN-Mは、2000年代に入るまで、人道・人権機関とほとんど接触していなかった。反乱軍との接触を厭わないICRCでさえ、「2001年以前には、反乱軍(CPN-M)と、間接的かつ非公式な連絡しかしていなかった⁶²。」しかし、直接連絡がとれるようになると、CPN-MがICRCに対し、人道活動に関わるよう要請するようになった。国連の報告でも、国連の現地

⁵⁸ *The Guardian*, “Al-Shabaab militants ban starving Somalis from accessing aid,” July 27, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/27/al-shabaab-militants-ban-starving-somalis-from-accessing-aid>, accessed July 17, 2018. Brian Carpowich, “Map Update #2: Al Shabaab’s Humanitarian Response,” *Critical Threats*, September 5, 2017, https://www.criticalthreats.org/analysis/map-update-2-al-shabaabs-humanitarian-response#_ftn2, accessed July 17, 2018.

⁵⁹ UN Document, Report of the Secretary-General on Protection of Civilians in Armed Conflict, S/2009/277, May 29, 2009.

⁶⁰ UN Document, “Report of the Secretary-General’s Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka,” November 2012, paras. 25 and 106.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² ICRC Annual Report 2001, p.182.

統括チームである国連国別チームが、CPN-M と接触し始めたのは、2004 年頃である⁶³。国際 NGO の国境なき医師団 (Médecins Sans Frontières: MSF) も、ネパールで活動を開始したのは 2002 年である⁶⁴。MSF の立場で CPN-M と人道アクセスの交渉を行ったマイケル・ホフマン(Michael Hofman)は、以下のように述懐する。「CPN-M 地域司令官との会談は、2 年間にわたる申し入れの後にやっと実現した。…彼はグーグルで MSF について検索し、我々 (MSF) が経験豊かでボランティア医師として献身してきたということを知った。それによって、彼は我々に会うことに首肯した。…彼は、我々が (当該地域司令官管理下の) コミュニティに対して提供すべきサービスについて、同じ価値を共有していると判断したのである (Hofman 2015, 326)。」にもかかわらず、交渉には時間を要した。長時間を要した原因には、CPN-M が、「人々のニーズ」や「人道機関にとってのアクセスの権利」といった国際社会の共通言語を理解しなかったという理由もある (Hofman 2015, 327)。CPN-M の例は、これまで述べてきた反乱軍とは明らかにタイプが異なる。国際的な人道援助を積極的に呼び込んだ SPLM-N、人道アクセスに関する合意に署名はしつつも現場では人道アクセスを制限している SPLM-IO、人道アクセスを明らかに歓迎していないアルシャバーブや LTTE がいた。これらの集団に共通しているのは、国際社会の活動に対する信頼にせよ、疑いにせよ、特定の見解を持っていたり、共通言語である「人道アクセス」等を理解して、独自の人道アクセス政策をとっていたところである。CPN-M の場合、まず国際的な人道機関と関係が希薄であった。しかし、自分たちの方針と合致すると分かると、アクセスを求めてきた国際人道援助機関に、反乱軍支配地域での活動を呼びかけた。

内戦下の人道アクセスに対する反乱軍の政策は一律ではない。同じ内戦で同じ反乱軍として戦った集団でも、反乱軍支配地域で人道危機が発生すると、自ら国際社会に人道アクセスの確保を呼びかける場合と、人道アクセス文書には署名しながら現場では人道アクセスを取り締まる場合があった。人道アクセスを制限することで、自らの支配地域下の市民が命を失ったり病気や飢餓に喘いでも構わない反乱軍もいれば、国際人道援助団体と関わりがなく、そもそも「人道アクセス」といった言葉を知らなかった反乱軍もいる。このような違いをどのように説明することができるだろうか。

本研究が説明しようとする変数は、反乱軍が人道アクセスを受け入れるか、制限するかである。よって、反乱軍の人道アクセス受け入れや制限のバリエーションを説明する理論研究を参照すべきところである。しかし、関連する研究は限られている。人道主義と戦争の交錯 (nexus) の理論化の必要性が指摘されながら、人道援助研究でも、内戦研究でも、理論研究が進んでこなかったためである。以下では、人道援助研究及び内戦研究それぞれの研究分野における類似の研究を参考にし、紛争下の援助の実施を左右する変数を整理する。

⁶³ “The United Nations country team in Nepal has initiated contacts with the Communist Party of Nepal-Maoist (CPN-M), mainly regarding general humanitarian principles and access, and in May 2004 it initiated engagement with CPN-M commanders at the local level...” UN Document, Report of the Secretary-General on Children in Armed Conflict, A/59/695-S/2005/72, February 9, 2005, para.41.

⁶⁴ MSF webpage, Nepal, “MSF first worked in Nepal in 2002 and closed its projects in 2015,” <https://www.msf.org/nepal>, accessed October 30, 2018.

3-2. 人道援助研究

安全な人道アクセスを確保することは、紛争下の危機に対応することを任務とする国際人道援助機関にとって共通の課題である。人道援助の実務家や人道援助研究者は、人道アクセス制限には政治性があるという課題設定(*agenda setting*)の役割を果たしてきた。人道危機によって市民が死に至る原因は、経済や自然災害といった環境要因に由来するだけではなく、紛争当事者によって、政治的に引き起こされている場合があることを指摘した。本研究で「人道アクセス問題」と表現するところの、紛争当事者による意図的な援助の受け入れ制限に関する議論は、こうした人道援助従事者・研究者の指摘をきっかけに発展してきた。

アレックス・ド・ヴァール(*Alex de Waal*)は、アマルティア・セン(*Amartya Sen*)のエンタイトルメント理論を批判することで、飢餓の政治性、つまり政治アクターが飢餓を意図的に引き起こしている側面があることを指摘した(*de Waal 1990*)。センのエンタイトルメント理論は、飢餓は人びとが食糧を得られる経済力や資格が損なわれた場合に発生すると主張した。この主張は、飢餓は食糧供給量の低下により発生する、というそれまで通説に対抗するものであった。さらに、センのエンタイトルメント理論への対抗として、ドヴァールは、飢餓を食糧不足の個人が集まった事象として見るのではなく、飢餓が発生する場合の政治的・社会的な特徴を分析すべきであると批判した。マーク・ダフィールド(*Mark Duffield*)は、1980年代後半以降、人道・開発分野で流行語となった「複合的危機(*complex emergency*)」⁶⁵という概念に関し、「救済活動の論理は、社会的・政治的要素にほとんど目を向けない自然災害モデルに由来している(*Duffield 1994*)」ために、援助物資の配布ばかりに気がとられて政治的危機への対応が不十分と指摘した。デビッド・キーン(*David Keen*)は、「戦争の武器としての食糧(*food as weapons of war*)」という表現を用い、以下の通り警鐘を鳴らした。

1970年代初期のサヘルでの干ばつに起因する飢餓に関して、1974年、シーツとモリス(*Sheets and Morris 1974*)は以下のように主張した。ドナーは、この危機が壊滅的な規模に達するまで介入できず、食糧が実際に想定する裨益者に到達しているかどうか、十分に注意を払わなかった。彼らは、国際救援活動には、援助を妨害する政治的、社会的な問題を指摘する、政治的な勧告を行う制度が緊急に必要とされると指摘した。20年前にこう指摘されたことと変わらず、この問題は今日でも喫緊の課題である(*Keen 1994b, 122*)。

その後も、これらの研究者たちは、『飢餓の恩恵』(*Keen 1994a*)、『殺害する飢餓』(*de Waal 2005*)といった著作を通じて、人道援助が食糧援助において直面する飢餓の政治性、

⁶⁵ 「国内または対外的紛争によって権威が崩壊しており、ひとつの組織や国連国別事業の任務や能力を超えて様々なセクターの国際的対応を必要とする、国、地域、社会における多面的人道危機」と定義される。ReliefWeb Project, “Glossary of Humanitarian Terms,” August 2008, p.15, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/4F99A3C28EC37D0EC12574A4002E89B4-reliefweb_aug2008.pdf, accessed May 3, 2018.

「援助を妨害しうる政治的・社会的問題」に目を向けるべきことを主張した。人道援助研究者は、このように、内戦下の人道危機の政治性を見つめる視座に貢献している。

これらの研究は、危機が現地のアクターの軍事的、政治的、経済的意図によって引き起こされている可能性を含むことを示唆する「複合的危機」といった概念化には成功した。しかし、人道援助研究の目的は、あくまで人道援助のアプローチを考えることにある。そのため、紛争の政治性を紐解くための理論形成には至っていない。人道援助研究の限界は、人道援助自体が抱える限界に起因する。医者であり人道援助の実務家のブローマン(Rony Brauman)が適切に指摘するように、「人道援助は戦争から生まれ、戦争を通じて存在していながら」、戦争を分析することは任務でないため、「政治的な世界観を構築するための理論的な基礎がない(ブローマン 2000, 46)」のである。

とはいえ、紛争下で人道アクセスを確保するためにはどのような条件が必要か、人道援助または国際社会側の条件を検討する人道援助研究文献や政策文書はいくつかある。以下では、人道援助研究や人道援助政策の議論から出てきた変数を提示する。具体的には、人道援助機関の数、人道援助機関のタイプ、活動期間の長さ、事業のタイプ、大国による反乱軍のテロリスト指定という変数があげられる。

(1) 人道機関の数

1990年代半ばに、「人道アクセス」という言葉を明示的に使用しながら、上述のドヴァールらの議論は理論化が不十分と指摘し(DeMars 1996)、人道主義と戦争の交錯点を議論しようとした研究がある。この研究は、人道アクセスの成否にかかわる変数として、中央集権的に例えば国連のある機関だけがアクセスを求めるのではなく、紛争下で多様な人道機関がアクセス確保を試みるのが重要であるとする(DeMars 1995, 404)。ひとつの機関に集中させることと対比するならば、「人道援助機関の数」が多いこと、と言い換えられる。ただし、この論文の筆者自身が認める通り、これだけで反乱軍の人道アクセスの受け入れ政策が決定されるわけではない。なぜなら、人道援助機関の数が増えることで、人道アクセスの機会が拡大すると同時に、反乱軍側では交渉を有利に進める可能性が増えるからである。

(2) 人道援助機関のタイプ

人道アクセスそのものを分析したものではないが、人道援助側の多様性を捉える別の見方として、「人道援助機関のタイプ」を分類する研究がある(Weiss 1999)。政治アクターとの関与、中立性、不偏性、同意の4つの点で、できるだけ政治的な関与や立場をとらないという伝統主義者(classicists)から、最小限の関与のみを行う立場(minimalists)、より積極的な紛争の変革まで目指す立場(maximalists)、そして、政治的に積極的な立場をとる連帯主義者(solidarists)に分ける。ただし、これらのタイプを人道援助機関ごとに特定すると、誤

解を生むことがある。本論文の第1章で、人道援助側の機関を絞らないことを述べた。その理由は、1つの人道機関でも、対応する危機によってアプローチの仕方を変えることがあるためである。他の研究でも、同様の議論が展開されている。例えば ICRC は、紛争では存在が目立たないよう活動することを得意とする。ところが、1985年にエチオピア内戦下で飢餓が発生した際には、明示的に、政府の人権侵害を批判した(DeMars 1995, 402)。ワイスが、連帯主義者、あるいは政治的人道主義者と呼ぶ MSF であっても、人道問題を声高に指摘するよりは、人道援助を届けることを優先して、政治アクターの批判を抑える事例がある。ICRC の方針に対抗して設立されたとされる MSF でも、実際のアプローチが多様であることは、MSF 自身による人道交渉の実例集でも報告されている(Magone, Neuman, and Weissman 2012)。

(3) 活動期間の長さ

他に可能性のある変数として、人道援助機関の「活動期間の長さ」が考えられる。現場で活動している期間が長ければ、人道アクセス問題が発生した時に、すでに構築済みの人的ネットワークを活かして、人道アクセスを確保しやすい、という仮説である。2000年代に入り、人道アクセスへの注目が高まると、「非国家武装集団との人道的関与(Humanitarian engagement with non-state armed groups)」と題して国連や政策シンクタンクが政策報告書を出すようになった(Hofmann 2012; Hofmann and Schneckener 2011; A. Jackson and Aynte 2013; A. Jackson and Davey 2014; A. Jackson and Giustozzi 2012; MacLeod et al. 2016; Mosel and Jackson 2013)⁶⁶。例えば、英国の海外援助研究所(Overseas Development Institute: ODI)の人道政策グループ(Humanitarian Policy Group)や、英国王立国際問題研究所(通称チャタムハウス)が、非国家武装集団との人道的関与に関する研究事業を行った。関連する政策報告書において、現地で活動をしてきた実績がある人道援助機関は、すでに構築してある現地の指導者や反乱軍関係者とのネットワークを活かした交渉が可能であったという調査結果が示されている。例えば、ソマリア南部において活動している援助機関は、現地のコミュニティと関係構築ができていたため、人道アクセスが確保できていたことが報告された(Majid and Harmer 2016)。冒頭で述べた変数は、人道援助機関側の数の多さの話であったが、ここでは、ある人道援助機関の現場での活動期間が長いことによって、当該機関が現場で沢山のチャンネルを持っていることが重要とされる。確かに、組織と組織、個人と個人の信頼関係が構築できていれば、人道アクセスの確保も容易かもしれない。

(4) 事業のタイプ

⁶⁶ Gerard Mc Hug and Manuel Bessler, "Humanitarian Negotiations with Armed Groups: A Manual for Practitioners," January 2006, United Nations.

「事業のタイプ」も、人道アクセスの確保に影響を及ぼすと指摘される。全ての現場のアクターに受け入れられやすい事業とそうでない事業がある、ということである。例えば、シリアでは、健康管理施設の運営事業は、各アクターが必要としていたことであったため、受け入れられた。一方、ソマリアでは、クランごとの帰属意識が強いため、特定の地域、特定のコミュニティだけに向けられるような、援助対象が限定される援助は、受け入れられなかった(Stoddard et al. 2017)。「害を与えるな」の処方箋のひとつも、対立する紛争当事者の共通の利益をかなえる事業を実施することを提案している(M. B. Anderson 1999)。UNICEF は、自身の機関が紛争下で人道アクセスを確保できた理由として、子どもという紛争の利害対立に関係のない、あるいは関係させるべきではないグループを対象としているため、と認識している(Black 1996)。人道援助関係者は、人道援助の実施が現場のアクターに認められる条件として事業のタイプに重要性があると考ええる。

(5) テロリスト指定

国際政治の中で活動する人道援助機関という視点に立つと、大国が反乱軍を「テロリスト指定」すると、人道アクセスに冷却効果(chilling effect)を及ぼす、つまり人道アクセスを確保させにくくする、という主張がある(Burniske, Modirzadeh, and Lewis 2014; A. Jackson and Giustozzi 2012)。大国から活動資金を得て活動する人道援助機関は、同大国からテロリストに指定された反乱軍と、接触が禁止されることがある。こうなると、人道アクセスを交渉する機会は失われる。紛争影響下の市民に支援の手を伸ばすためには、様々な紛争当事者との関与が必要となる。大国が特定の非国家武装集団をテロリストに指定することにより、人道援助機関が関与の機会を奪われることは、見方を変えれば紛争影響下の人々の命を見過ごすことである。こうした見方に立ち、国連等では、人道援助機関が「テロリスト」と称されるアクターとも関与する余地を与えるべきではないかという議論が交わされてきた。

以上のように、人道援助研究や政策報告書によって、人道アクセスの成否に影響を与える変数が議論されてきた。ここまで、人道援助機関の数、人道援助機関のタイプまたはアプローチ、人道援助機関が活動してきた期間の長さ、事業のタイプ、大国のテロリスト指定、といった変数が提示されてきたことを説明した。これらの人道援助機関を中心に据えた変数は、人道アクセスを求める交渉過程の分析において確認していく必要がある。とはいえ、1990年代に「人道援助の数」が人道アクセスを左右すると主張したデマーズは、人道援助側の分析をしながら、反乱軍の戦略が人道アクセスの成否を規定している点、及び国際人道援助機関が、反乱軍側の事情を無視してしまう傾向を指摘する。

国内紛争の当事者は、国際的な人道アクセスを許可または拒否したり、市民集団を虐待したり、飢餓や人の移動を誘発する戦術を修正することにおいて、選択の幅を持っているが、各選択が、紛争当事者の

中核的政治目標に影響を与えることも事実である。内戦において、紛争指導者は、政治目標のために暴力的行為を用いる中期的・長期的戦略を持っている。彼らの政治的、物理的な生存は、これらの戦略の維持にある。つまり、戦略を簡単に破棄することはできない。人道 NGO は（筆者注：政治的な文脈まで情報を得ようとしないう段階において）、自らの組織的な関心に基づいて、紛争当事者幹部の意思決定という政治的文脈を無視する強い動機を持っている(DeMars 1995, 401)。

上記の引用は、戦闘の領域外に存在する政治的目的達成のために、戦闘の領域内で採りうる手段が様々ある、というクライゼヴィッツの議論に一致する。つまり、人道援助側のアプローチを変えることによって、人道アクセスを確保しやすくすることはできるかもしれない。しかし、反乱軍側が、人道アクセス要請に対してどのような政策を採用するか、中・長期的な戦略に沿って決めているとしたら、人道援助機関側の工夫だけでは有効ではない。人道援助の陥穽として、紛争当事者側の条件については、議論が十分でない点が挙げられる。そこで、次に、内戦研究に目を転じ、人道アクセスに影響を与え得る、紛争及び紛争当事者側の変数を確認する。

3-3. 内戦研究

内戦研究は、国内武力紛争そのものや、武力紛争の当事者の行動を分析することによって、内戦について理論的な説明を付与し、翻って国際社会による紛争への対応にも政策的な示唆を与える。従来は、時代によって内戦の数が増加、減少する理由を考える、あるいは内戦の開始、継続、終了の条件を考える、マクロな分析が中心であった。それでは内戦の中を理解できていない、という批判から、紛争の中で、アクターの行動を説明するミクロ・レベル分析に注目が集まってきた。ミクロ・レベル分析は、これまでは理解が進んでこなかった、内戦の過程の理解に貢献を果たしてきた。一方、ミクロ・レベルの内戦研究は、紛争の中の動向に注目するあまり、国内武力紛争にも国際的な繋がりがあり、それが内戦の過程にも影響を及ぼすことがあるという点を見過ごしてきた。その批判に立ち、国内武力紛争の国際的な側面に目を向ける研究も生まれてきた。最新の内戦研究の潮流の一つは、内戦の中と外の動きをあわせたかたちで説明することである。内戦下で国際人道援助機関が人道アクセスを確保するために、反乱軍が人道アクセス受け入れる際の条件を理解しようとする本研究も、以上のような内戦研究の発展の延長線上にあると位置づけられる。以下では、先行研究において重要と指摘される変数を挙げる。参考にする先行研究は、反乱軍が国際人道法を遵守する場合の条件を追究する研究を中心とした。これらの研究は、内戦研究において国際レベル及び準国家レベルという複数の分析レベルに同時に目を向けながら、人道アクセスが要請される法的根拠と同じく国際人道法の効果に注目する、本研究に類似の研究である。先行研究が指摘してきた変数のうち、重要な変数として、反乱軍の政治的目的、組織構造、対立する政府のタイプ、経済資源、軍事情勢という5つに分けて、以下説明する。

(1) 政治的目的

まず、反乱軍の「政治的目的」である。類似の内戦研究で有力な説明変数とされているばかりでなく、クラウゼヴィッツの戦争論でも、デマーズの人道援助研究でも、反乱軍の政治的目的の重要性が主張されてきた。類似の先行研究によれば、政治的目的の分類の仕方として、目的が広いのか狭いのか、分離主義型か革命型か、という分け方がある。

内戦研究では、本研究が答えようとする、反乱軍による人道アクセス受け入れや制限を左右する条件を、正面から扱う既存研究は限定的である。限定的ではあるが、反乱軍の分類を通じて、人道アクセスのしやすさを予測しようとした論文はある(Glaser 2005; Zahar 2000)。1つ目の分け方として、反乱軍が市民の支持を獲得しようとする目的を持つか、反乱軍指導者の私的な目的のために戦っているのか、という、広い目的と狭い目的が挙げられた。反乱軍が暴力を抑制する場合を分析した国際人道法遵守行動研究(Stanton 2016)は、広い目的と同様の変数にあたる「政治的包摂性」をあげる。分析にあたっては、エスニック・パワー関係データセット(Ethnic Power Relations Dataset)を参照し、反乱軍が、エスニック集団全てを観衆の対象とした政治目的を掲げているか、特定の集団のみの利益をかなえるための目的を掲げているか、に分ける(Stanton 2016, 76)。

反乱軍の政治的目的の別の分類の仕方として、反乱軍が政府から分離独立することを目指す分離主義型か、現政府を転覆させることを目指す革命型か、に分ける方法がある。2つの反乱軍の国際人道法研究が共通してあげる変数は、分離主義である。分離主義反乱軍は、国際人道法を遵守する傾向にあるという仮説を立てる(Fazal 2014, 2018; Jo 2015, 96–97)。分離独立により新しい国家を誕生させようという場合には、紛争の決着がつく前から、国際社会の一員として十分やっつけていることを示す必要があるからである。一つの手段として、反乱軍が国際人道法を遵守することを選ぶ、と考えられる。このような論理により、分離主義反乱軍の方が、国際社会や市民の期待に沿うような行動をとるだろうという主張が生まれた。この主張を反対から支える証拠として、革命型の反乱軍は、高いレベルで市民に暴力行使する、つまり国際人道法上の要請に応えない傾向にあると指摘される。例えば、ウガンダの神の抵抗軍(Lord's Resistance Army: LRA)、ペルーの Sendero Luminoso、輝ける道を意味する)、シエラレオネの革命統一戦線(Revolutionary United Front: RUF)等である(Fazal 2014)。

(2) 組織構造

先行研究が挙げる別の変数は、組織構造である。軍事組織であるだけでなく、政治的な組織を有しているか、あるいは、命令が末端まで通じるような明確な組織構造を有しているか、といった点が注目される。

先行研究は、広い目的を有する反乱軍であることに加えて、反乱軍の政治的な組織構造を

あげる。反乱軍は、合法的な政府となる前から、「国内的にも国際的にもガバナンスの能力と経験があることを示す必要があるからである(Jo 2015)。」反乱軍が政治的な組織構造を持っている場合には、より国際人道法を遵守する傾向にあると予測する。反乱軍のガバナンス能力を測る指標として、具体的には、反乱軍が合法的な政治部門(political wing)を有していること、または反乱軍構成要員が政府内で活動した経験があること(Cunningham, Skrede Gleditsch, and Salehyan 2009; Jo 2015)、治安、公共サービス(教育や公衆衛生)、行政手続き(Huang 2016b; Mampilly 2011; Stanton 2016)を提供していること、が挙げられる。

反乱軍の人道アクセス受け入れ政策を左右する条件として、上述の「広い目的」をあげた研究は、もう一つ、反乱軍の組織の強さをあげた(Zahar 2000)。組織の強さとは、組織構造が明確であり、命令が指揮官から末端の兵士まで届くということの意味する。反乱軍の指導者が人道アクセス受け入れ政策を選択する場合に、それを確実に実施するためには、命令が現場の兵士に届き、人道援助団体の物資運搬の許可や安全確保がなされることが必要だからである。しかし、この研究が指摘する通り、組織の強さは、決定的な変数ではない。反乱軍が人道アクセスを受け入れるという政策を持った時には、受け入れを促進する力になる。反対に、人道アクセスを制限しようとする場合も、組織の命令が確実に届く方が、有効に人道アクセス制限政策を実行できるのである。反乱軍の国際人道法遵守研究も、同じ理由で、組織の強さは重要ではあるが、決定的ではないと論じている(Jo 2015; Stanton 2016)。

(3) 対立する政府のタイプ

反乱軍の国際人道法遵守研究として、暴力の傾向分析を行ったジェシカ・スタントン(Jessica A. Stanton)は、複数の変数のうちのひとつとして、反乱軍が対峙する政府のタイプに目を向ける。独裁政権に対峙している場合には、反乱軍は国際人道法を遵守する傾向にあると主張する(Stanton 2016, 41–42)。その論理は次の通りである。反乱軍が戦う民主的な政府であれば、同政府は、交渉で妥協する余地があり、かつ、軍事的な被害や市民の被害の発生はできるだけ抑制したいと考える。民主主義政府にとって、反乱軍が市民に暴力を行使することは、政府の国内の管理能力の欠如を意味する。そして、市民の不満が政府の権威の維持に影響を与える。そのため、民主主義政府と戦う反乱軍にとっては、市民への暴力行使は有効な施策となる。一方で、独裁主義政府であれば、国内で発生する被害が自らの権威に与える影響は限定的である。かつ、和平交渉によって妥協を通じた解決を追求する可能性も低い。よって、独裁政権と対峙する反乱軍は、暴力を抑制することによって、国際的な支持を追求し、外部から政府に圧力をかけてもらうことを狙うと主張する。

(4) 経済資源

次に、反乱軍がどのような経済資源に依拠しながら活動しているか、が反乱軍の国際人道

法遵守行動を左右する可能性がある。

紛争当事者の正当性は、観衆の支持により成り立つものである。先行研究は、正当性の追求先である国内観衆が、同時に反乱軍の経済資源依存先である場合には、国内観衆の支持を獲得するための行動をとる。反対に、経済資源の依存先が異なると、国内観衆に対する行動が暴力的になると主張する。市民からの資源の提供に依存せずに活動できる紛争当事者の活動源は、天然資源とその貿易に伴う収入であったり、外国政府、企業、他国の武装組織からの軍事・財政支援であったりする。映画『ブラッドダイヤモンド』で一般にも知られるようになった、シエラレオネの紛争では、ダイヤモンドが紛争継続のための資金調達目的で不法に取引されていた。反乱軍であった RUF は、市民からの支持を獲得しようとはしていなかった。紛争当事者が市民からの貢献以外の資源に頼っているという条件は、内戦の開始や継続、暴力レベルの高さを説明すると主張されてきた。(Le Billon 2001; Collier and Hoeffler 2004; Weinstein 2006)。

国際観衆と経済資源の関係について、人道・人権意識の高い国からの支援を受けている反乱軍は、国際人道法を遵守する傾向にある、とする仮説もある(Jo 2015)。同様に、民主主義国家から支援を受ける反乱軍は、国際人権規範に従うと主張する研究(Salehyan, Siroky, and Wood 2014)もある。反乱軍に対する国外からの支援仮説には反論がある。まず、反乱軍は、市民の支持がないから国外に政治的な支持や経済資源を頼る可能性がある。しかし、市民からの支持がない反乱軍は、国際社会からの支持や資源の獲得に成功しないことがある(Stanton 2016, 61–62)。他方、過度の国外依存は、市民の支持追求をしなくても反乱軍の生存を可能にすることがある。

人道援助は、反乱軍の戦争経済を複雑化する。第一に、援助は反乱軍の活動資源になる。例えば、ソマリアの反乱軍アルシャバーブは、人道援助要員の通行や物資の分配を行うことを認める代わりに、援助従事者から事業の 5-15%の管理料を徴収した(Hansen 2013, 91)。第二に、援助は反乱軍と市民との関係に影響を与える。反乱軍は、一方では、人道援助を受け入れることによって、市民に援助を分配し、市民からの支持を獲得できるかもしれない。しかし、もう一方では、援助を自分の懐に入れたり、あるいは軍事的に転用することができるため、市民からの資源提供に頼らなくなるかもしれない。第三に、援助によって、市民の期待が、反乱軍にではなく、国際社会に向いてしまう可能性もある。このような状況では、反乱軍にとって人道援助機関は、味方ではなく敵になる(Mampilly 2015)。アルシャバーブの別の例では、支配地域における市民の自給自足を促すことを目的としていたため、国際的な人道援助はこれを阻害すると判断され、人道アクセスが制限されたという報告がある⁶⁷。

反乱軍支配地域において、農業生産が盛んであり、自給自足が成り立つのであれば、紛争地においても、少なくとも飢餓という問題は、比較的軽度になる。このような環境で、かつ、住居する市民の数が限定的であれば、反乱軍は人道アクセスを必要ないと判断するかもしれ

⁶⁷ Joe Belliveau, “Red lines and al-Shabaab: negotiating humanitarian access in Somalia,” Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF), Report, March 2015.

れない。国際人道援助機関は人道アクセスを追求しないかもしれない。

(5) 軍事情勢

軍事情勢が優勢か劣勢か、類似の議論として、紛争当事者による領域支配は、紛争当事者の行動を説明する変数として注目されてきた。例えば、反乱軍が戦闘で劣勢になると、その反乱軍を支持していた市民は、自分の身の安全が不安になり、かつ反乱軍の勝利する見込みが低いと考えるようになる。そのため、反乱軍は、市民を引き留めるために(R. M. Wood 2010)、敵対者に対する市民の信頼を失わせるために(Fjelde and Hultman 2014; Hultman 2008)、暴力行使という国際人道法違反行為を行う。

別の研究は、領域支配のレベルが紛争当事者の行動を説明すると主張する(Kalyvas 2006)。政府と反乱軍の間でいずれがどの程度領域を支配しているかレベル分けを行う。政府の完全支配、政府の優勢的な支配、支配未確立で戦闘中、反乱軍の優勢な支配、反乱軍の完全な支配、という5段階である。領域支配が確立しているところや、支配勢力が固まっておらず戦闘中のところでは、標的を特定する選択的な暴力レベルは低い。しかし、いずれかの支配地域で敵対者が活動できる状況に場合には、離反や裏切りを防ぐために選択的な暴力レベルが高くなると指摘される。延長線上の議論として、領域支配が初期段階で確立する内戦においては、紛争当事者から市民による暴力よりも、飢餓のような間接的な暴力によって市民の被害が発生する傾向にあるという指摘がある(Kalyvas 2005)。

人道アクセスに関しても、軍事情勢や領域支配の考え方は参考になる。国連は、人道アクセス問題を、手続き的な制限、戦闘行為の存在、人道援助従事者への攻撃に分ける。劣勢にある反乱軍は、まずは戦闘で挽回することが最優先事項であり、人道アクセスを受け入れる余裕はないだろう。領域支配の確立によって説明を試みるならば、紛争当事者による意図的な人道アクセス制限は、領域支配の確立後に判断されるものであると考えることができる。領域支配が確立していない場合、人道アクセスの問題は、戦闘行為の問題や人道援助従事者への攻撃が、問題の中心を占める。領域支配が確立している場合には、当該領域を支配している当事者が、手続き的な制限をする可能性がある。

3-4. 考察

以上、人道援助研究及び内戦研究を参考にしながら、反乱軍の人道アクセスの政策を左右しうる変数を列挙した。人道援助研究においては、人道援助機関の数、人道援助機関が採用するアプローチ、人道援助機関が現場で活動してきた期間の長さ、事業のタイプ、大国のテロリスト指定が挙げられた。人道機関側の特徴、または、人道援助機関の主要な拠出国であるドナーによる政策といった国際社会側の条件によって、人道援助機関がアクセスを確保できるかどうかが変わる。これらは、注意を払うべき変数ではある。例えば、人道機関がよ

り多く活動していれば、それだけアクセスを確保する可能性は高まる。また、ある紛争地で長期間活動してきた人道援助機関は、新規参入しようとする人道機関よりも、現場でネットワークが確立しているため、人道アクセスは容易であると考えるのは妥当だろう(Majid and Harmer 2016)。しかし、どのような紛争当事者と交渉を行っても、人道援助機関側の工夫によって、人道アクセスを確保できるという万能薬は見つかっていない。その証拠に、内戦国の政府側にも反乱軍側にも、普遍性を貫いて、中立を保ってアプローチをする ICRC であっても、時には人道アクセスを確保できないことがある。現場で一定期間活動し、現場ではネットワークがあるはずであっても、アクセスを確保することができない場合がある。反対に、ICRC が政治的制約を受け入れ、紛争当事者の不正には目をつぶる手法をとってきたことを批判することで発足した MSF であっても、人道援助を届けることを優先して、政治的な問題には触れない場合がある(Magone, Neuman, and Weissman 2012)。以上のような人道援助機関側の特徴は、確かに、人道アクセスのし易さやしにくさには影響を与えるかもしれない。しかし、人道援助研究者自身がこれらの条件の限界を認めている通り、紛争当事者の意図を考えてみれば、これらの変数が決定的であるということは難しい。

次に、内戦先行研究を参考に、反乱軍の人道アクセス政策を左右しうる変数として、政治的目的、組織構造、対立する政府のタイプ、経済資源、軍事情勢をあげた。先行研究によれば、政治的目的については、反乱軍が、多様な集団の利益を反映する包摂的な目的を有する、または、分離主義を掲げる反乱軍である場合には、人道アクセスを受け入れやすいことが予測される。組織構造については、政治部門を持つ、政府での政治経験を有する、あるいはガバナンスを提供するタイプの反乱軍は、人道アクセスの受け入れには前向きになることが予想される。対立する政府のタイプとして、独裁政府に対峙する反乱軍は、人道アクセスを受け入れやすいと主張される。一方、こうした政治的な判断をするためには、反乱軍が市民に経済的な資源を頼るタイプであることが必要である。そのため、天然資源や国外からの支援に大きく依存する反乱軍ではないことが前提条件となる。加えて、領域支配を確立していることも前提条件となる。領域支配を確立している地域では、人道アクセスの受け入れや制限は、政治的な判断となる。一方で、領域支配が確立していない場合には、戦闘によって領域支配をめぐる戦っているため、人道アクセスの問題は戦闘や治安確保ができないといった問題となることが予想される。

本研究は、内戦研究の中でも、近年蓄積され始めたばかりの、反乱軍の国際人道法遵守研究を参考にしている(Fazal 2018; Jo 2015; Stanton 2016)。反乱軍の国際人道法遵守研究は、一部の反乱軍が国際人道法を遵守するのはなぜか、と問う。具体的な国際人道法遵守行為として、暴力の抑制、子ども兵の使用の抑制、ICRC による捕虜施設へのアクセス許可を説明変数とし、これらを行う反乱軍に共通の特徴や条件を探る。先行研究が前提とするのは、反乱軍は、戦闘を通じて政治的にも勝ろうと戦っていることである。そして、反乱軍の政治的目的は、国際的正当性と国内的正当性の獲得であると主張する。論者は、国際的及び国内的正当性を追求するタイプの反乱軍は、以上のような国際人道法遵守行動をとると予測する。

論者同士で一致しない条件もあるものの、反乱軍の国際人道法遵守研究によって、国際人道法の要請に前向きな措置を取りやすい反乱軍の特徴が徐々に明らかになってきた。正当性を追求するタイプの反乱軍として共通している、または反論を受けていない変数として、政治的目的、政治的な組織や経験、対立する政府のタイプがある。

しかし、これらの先行研究は、3つの重要な限界を抱えている。第一に、先行研究は、国際的正当性と国内的正当性を、明確に分けて議論していない。第二に、先行研究は、反乱軍が戦略的に国際人道法を遵守することを決定すると考えるが、そもそも反乱軍の方針が最初から国際人道法の要請に合致するかどうかを十分に検討していない。第三に、反乱軍が対立する政府と反乱軍の正当性追求度合いにはバリエーションがあることを考慮していない。これらの批判を順番に説明する。

第一に、先行研究は、国際的及び国内的正当性を追求する反乱軍は、国際人道法を遵守する傾向にあると主張する。正当性はアクター間によって規定される概念である。正当性を追求するのは反乱軍である。国際的正当性を認めるのは国際社会であり、国内的正当性を認めるのは市民であり、2つの異なる観衆がいる。反乱軍が常に同時にこの2つの観衆に対して正当性を追求しているかどうかは、疑問である。国際社会にとって「理想的な」反乱軍は、国際的及び国内的正当性を追求している反乱軍だろう。そして2つの正当性を追求している反乱軍であれば、国際人道法を遵守することが期待できるだろう。しかし、2つの正当性を追求している反乱軍か、正当性を追求していない反乱軍か、という明確に二分することは難しい。条件を緩めた場合にも、人道法を遵守するタイプが存在する可能性はないだろうか。例えば、本章冒頭で説明した SPLM-N と SPLM-IO では、前者は国際社会及び市民からの支持を追求しているが、SPLM-IO は、国際社会へのアピールはしつつも、市民への暴力を行使することで悪名高く、タイプが異なる。さらに、SPLM-IO は国際社会から非難を浴びて、孤立が進んでいる。ひとつの反乱軍でもタイプを変える。こうした点も説明できる視角が必要である。

第二に、先行研究は、今日の反乱軍は国際関係にも敏感であり、国際人道法規範についても良く知っていて、戦略的にこれを守るか守らないかを決めるという前提に立っている。しかし、この前提は適切だろうか。国際社会から見た、反乱軍の「ロマン化」をしている可能性を考える必要がある。先行研究は、可能性として、「反乱軍が規範的に国際法規範と一致する考え方を持つ場合、自発的な遵守がされる可能性がある。このような事例では、反乱軍の規範と国際規範の一致が見られるだろう (Jo 2015, 73)」と述べる。しかし、これを理論枠組みに含めていない。反乱軍は、軍事力を用いて実質的な権威を獲得していくため、市民に被害を生じさせることがあるのは事実である。同時に、反乱軍によっては、支持基盤である市民には安全な環境やサービスを提供することがある。このような行動をとる理由は、国際人道規範を遵守していることをアピールするためである可能性もあるが、そもそもそういう方針を持っていたためであるかもしれない。本章冒頭で紹介した、ネパールの CPN-M は、この例に合致する。CPN-M は、国際的には、米国からテロリストにまで指定されていた。

一方、MSF 関係者のエピソードによれば、CPN-M は、国際人道援助業界の共通語に関しては精通していなかった。しかし、自らが、「コミュニティへのサービス提供、公共サービスのための自発的活動時間、戦う目的への無条件の忠誠」といった独自概念を有しており (Hofman 2015, 327)、この独自概念と、人道機関の向かう矛先が合致していると分かると、人道援助機関に自己支配地域内で活動を展開するよう促した。別の先行研究は、国際社会よりも、現地の市民の方が、反乱軍により効果的に国際人道法遵守させるうえで有効な立場にあると主張する (Kaplan 2013)。よって、反乱軍と国際社会の関係を考えるよりも、反乱軍と現地のコミュニティとの関係を分析すべきであると指摘する。このように、反乱軍と市民との関係が、国際人道法の要請に合致させる根拠となっているかもしれない。市民との関係強化に力を入れる反乱軍は、対外アピールに資源を費やさないかもしれない。その結果、欧米中心の国際社会は、当該反乱軍のことを十分理解せずに、当該反乱軍の存在を歓迎しない可能性がある。反乱軍と国際社会、反乱軍と市民、どちらの関係においても、コインの表裏を考える必要がある。

第三に、先行研究は、正当性追求における議論で、反乱軍が正当性をめぐって戦っている政府の正当性の追求度合いについて十分考慮していない。正当性はアクター間の関係の上に成り立つ。権威を追求するアクターと、権威を認めるアクターという関係性がある。加えて、正当性を追求する者同士の関係もある。既述の通り、先行研究は、独裁政権に対峙する反乱軍は、国際人道法を遵守する傾向にあると主張する。こうすることによって、国際的及び国内的支持が得やすくなるからである。民主的な政府に対しては、暴力を用いて政府の能力の欠陥を示す方が、反乱軍にとっては有効であるからだと指摘する。しかし、民主主義的な政府と対峙する際にも、国内的及び国際的な支持を獲得したい反乱軍は、国際人道法を遵守するのではないだろうか。反対に、独裁主義政権と対峙している反乱軍は、人権・人道規範を確実に守らなくても、政府より少し善良な反乱軍であることを示せば、観衆からの支持を獲得できるのではないだろうか。先行研究は、こうした政府と反乱軍の正当性の追求度合いあり得る複数の可能性を排除してしまっている。反乱軍の正当性は、政府の正当性との間で相対的に決まるはずである。そうであるならば、こうした政府と反乱軍の関係のバリエーションを検討に含める必要がある。

さらに、被説明変数に関しても、先行研究には課題がある。人道アクセスの受け入れについては、それが口頭や文書での約束なのか、行動なのかを確認する必要がある。先行研究は、反乱軍が国際法遵守を表明しているかどうかでなく、行動によって、判断すべきであると主張する (Stanton 2016, 211)。しかし、先行研究は、国際人道法遵守の表明と行動の乖離の可能性を十分に検討できていない。これらの先行研究は、過去に蓄積されてきた、各国政府の国際条約 (不) 遵守研究を基礎としている。国際人道法や人権関連条約の遵守に関し、国際人道・人権関連条約の署名国が、非署名国と比較して文民保護をするわけではないと主張する研究 (B. Valentino, Huth, and Croco 2006) や、民主主義政府はなかなか人権条約を批准しないが批准すれば遵守する一方で、権威主義政府はすぐに署名するが遵守しない傾向に

ある、と主張する研究がある(Hathaway 2002; Morrow 2007; Neumayer 2005; Vreeland 2008)。これらの議論に則れば、反乱軍は国際人道法を守ることを表明しても、自動的に行動をとると期待することはできない。これを理由として、スタントン(Stanton 2016)は、代替仮説の「批准」に関する議論において、反乱軍の国際人道法の遵守表明を、遵守の判断基準にはしないと断っている。しかし、その結果、表明と行動の間にどれだけ差があるかを分析していない。ジョ(Jo 2015)は、反乱軍の国際人道法遵守の表明を、正当性追求行動を補強する議論に使っている場合がある。例えば、反乱軍による子ども兵の使用抑制に関する議論である。子ども兵の使用は、子どもの権利条約に付随する選択議定書で禁止されている。紛争当事者は、国連が出す、子ども兵の使用停止の行動計画(action plans to stop the use of child soldiers)に、紛争当事者は子ども兵の使用をやめる旨の署名をして、その遵守を表明することができる。この行動計画に署名した、ミャンマーのカレン国民連合(Karen National Union: KNU)、フィリピンのモロ・イスラム解放戦線(Moro Islamic Liberation Front: MILF)、スーダンの SPLM/A は、実際に子ども兵の使用を停止したという。先行研究は、子ども兵使用停止の署名が和平合意締結等の政治イベント直前に行われていることから、政治的に有利な立場に立つために妥協的動きを見せたと推測する(Jo 2015, 161)。しかし、現地情勢から考えて、和平に向かっていて兵員数がそこまで必要でなかったから、反乱軍が子ども兵使用停止の行動計画に署名することが可能であったかもしれない。和平交渉を進めるために、子ども兵の使用を継続しているという情報を隠したかもしれない。国際社会も、和平交渉を締結させるために、交渉プロセスを頓挫させかねない反乱軍による子ども兵使用の継続を血眼になって特定して指摘することは控えたかもしれない。言動の不一致は、人道アクセス問題においては深刻な課題であることが明らかになっている。本章冒頭で、スリランカの LTTE は、人道アクセスを制限して市民の被害化を促進した例として紹介した。しかし、LTTE は、1980 年代、国連人権委員会の委員宛てに、ジュネーブ諸条約及び追加議定書の受け入れたことを国連及び ICRC に伝えた、という書簡を送っていた⁶⁸。SPLM-IO についても、すでに説明した通り、人道アクセスの合意には署名しながら、現場では人道援助従事者の拘束など、約束に違反する行為を繰り返している。これらの例が示すように、反乱軍の国際人道法遵守行為を抽出したい研究者や実務家は、反乱軍の表明によって、「騙される」可能性がある(Kydd and Walter 2006; Schlichte and Schneckener 2015)。人道アクセス問題においては、人道アクセスの受け入れを表明した場合には、現場で国際人道機関に対して門戸を開くことが確認されなければならない。そのため、形式と実質の一致と不一致は重要な確認事項である。

先行研究が、反乱軍のあらゆる国際人道法遵守行為にこの仮説が成り立つわけではないと断る通り、先行研究が念頭に置く国際人道法遵守行為(暴力の抑制、子ども兵の使用抑制)と、人道アクセスの受け入れは性質が異なる。暴力が抑制されている場所では、市民が最も

⁶⁸ Letter from Vellypillai Prabhakaran, Leader, Liberation Tigers of Tamil Eelam, to Members and Observers, United Nation Commission on Human Rights, Forty-fourth session, 24 February 1988. Cited in Sivakumaran 2012, p.120.

抑圧されているかもしれない。暴力が抑制されている場所では、別の手段により、市民が被害者となっているかもしれない。そして、人道アクセスの制限という非暴力的な手段は、暴力を用いずに、紛争当事者が市民を被害者にできる一つの手段である。よって、先行研究が指摘する変数がそのまま人道アクセスの態度の推測に用いることが困難であることは明らかである。暴力を抑制している反乱軍が、暴力により被害者を生む代わりに、より見えにくい人道アクセス制限によって被害者を生んでいるかもしれない。

ここまで整理してきた通り、先行研究は、各分野における学術的發展や政策的変遷に沿いながら、反乱軍の人道アクセス受け入れ政策に影響を与え得る重要な変数を洗い出す上で重要な貢献を行ってきた。ただし、説明変数に関しても、被説明変数に関しても、限界を抱えていた。そこで次章では、先行研究の貢献に依拠しながら、先行研究が抱える課題を克服するための理論形成を行う。

第4章 仮説

4-1. 論点の整理

第3章でおこなった先行研究のレビューにより、注目すべき変数や、発展させるべき変数が明らかになった。本研究と最も関心の近い内戦研究は、反乱軍の政治目的、政治的な組織や経験、政府のタイプが重要な変数であると主張してきた。ただし、先行研究には、以下のような課題があった。先行研究は、反乱軍の正当性追求仮説を掲げ、国際的正当性と国内的正当性の2つがあることを指摘しながら、これらを分けて分析していない。また、反乱軍の方針が最初から人道規範と合致する可能性があることを示唆しつつも検討に含めていない。反乱軍がどの程度正当性を追求するのかという程度は、政府がどの程度正当性を追求するのかに影響を受ける可能性を議論していない。加えて、被説明変数である国際人道法の遵守についても、表明なのか行動なのか、分けて論じていなかった。

以上のような先行研究の発展と限界に基づき、本章では、重要な変数を整理しながら、仮説の構築を行う。まず、被説明変数である人道アクセスの受入れと制限について、政策的な議論及び学術的な研究と結びつけながら、一般的に知られている形態を再整理しながら、本研究で注目する形態の位置づけを明らかにする。続いて、説明変数である反乱軍による正当性の追求に関して、国際的正当性及び国内的正当性という概念を用い、本研究独自の反乱軍の分類及び仮説を提示する。その後、正当性は、アクター間の社会的関係により規定されるものであることから、反乱軍の正当性の追求の程度は、対立する政府との間で相対的に決定されることを説明するために、相対的正当性という概念を取り入れる。

分析の視角を明らかにした後に、変数の操作化を行う。従属変数は、反乱軍による人道アクセスの受入れであるが、形式的な受け入れと実質的な受け入れに分ける。独立変数としては、反乱軍による国内的正当性の追求、国際的正当性の追求、及び対立する政府の正当性の追求に、測定可能な指標をあてる。それぞれ、反乱軍のガバナンス、反乱軍の外交、政府の政治体制のタイプとする。その他、反乱軍が領域支配をしているか、どのような経済資源を活動源としているか、物理的・環境要因としての人道アクセス制限問題はあるか、国際人道援助機関側の特徴はあるか、といった、決定的ではないが重要な変数に触れる。最後に、研究の方法として、第5章から第7章で、エチオピア、スーダン、アンゴラの反乱軍について、特定の時期について取り上げ、国際機関及び内戦関連アーカイブを使用しながら、事例研究の過程追跡手法を用いて、仮説の妥当性を検証することを説明する。

4-2. 人道アクセス：形式的受け入れと実質的受け入れ

本研究が明らかにしようとしているのは、どのような条件下で、反乱軍は人道アクセスを受け入れるのか、である。従属変数は、反乱軍による「人道アクセスの受け入れ」である。

反乱軍が人道アクセスを受け入れるか受け入れないかについて説明する前に、どのような条件において、反乱軍がこうした判断をできる状況が整うか、つまり前提条件に触れる必要がある。第3章で挙げたとおり、反乱軍が領域を支配していることが、まず求められる。支配する領域がなければ、人道アクセスの受け入れや制限を判断する立場にないからである。国連は、2009年に5つの文民保護課題を特定し、うち1つは人道アクセスであるとした⁶⁹。そして、人道アクセス制限のうち、懸念される3つの形態は、手続き的な制限(bureaucratic constraints)、戦闘の激化(intensity of hostilities)、そして人道援助従事者への攻撃及び窃盗(violence against humanitarian personnel and theft of assets)であると整理した⁷⁰。このうち、戦闘の激化が発生するのは、紛争当事者間で領域支配が揺らぐ場合である(Kalyvas 2006)。このような場合、紛争当事者が手続き的な制限を課す余地は小さくなる。人道援助従事者に対する攻撃も、戦闘の激化に伴って増加することが指摘されている(Hoelscher, Miklian, and Nygård 2015)。犯罪的な暴力の増加と人道援助従事者への攻撃の増加は相関関係にないとされる(Hoelscher, Miklian, and Nygård 2015)。これらの議論はまだ新しく、仮説の検証や精査が必要な部分はある。分析が進んでいない、人道援助従事者に対する窃盗行為や物資の強奪に焦点を当てる場合には、経済的な条件にも目を配る必要があるだろう。この点については今後の分析課題とする。ここでは、反乱軍が人道アクセスを受け入れる、または制限をするようになる前提条件として、まずは反乱軍がある程度の領域を支配していることが必要となる、ということに着目する。

次に、反乱軍が領域支配をしているという前提で、人道アクセスの受け入れの2つの形態について論じる。第2章で、国際人道法における反乱軍の関わりについて、反乱軍が、一方的宣言、特別な合意の締結、内部規則の制定によって、国際的人道法を自ら遵守することを表明する場合があることを説明した。ただし、反乱軍の正当性に関する研究が示す通り、反乱軍の言葉での表明と、実際の行動には乖離がある可能性がある。よって、本研究では、以上のような言葉や文書での国際人道法遵守の宣言や人道アクセス受け入れ表明を、人道アクセスの「形式的な受け入れ(*de jure acceptance*)」と呼ぶ。形式的な受け入れよりも重要であるのは、反乱軍が実際に人道援助物資を自己支配地域に入れ、援助が必要な人々に届くことである。よって、反乱軍が支配地域への人道アクセスを現場で認めることを、「実質的な受け入れ(*de facto acceptance*)」と呼ぶ。もちろん、反乱軍が現場で人道アクセスを受け入れたからといって、真に援助が人々に届いたかどうかを100%確認することはしばしば困難を伴う。しかし、まずは形式的な受け入れと実質的な受け入れを分けることによって、現実一步近づけるだろう。

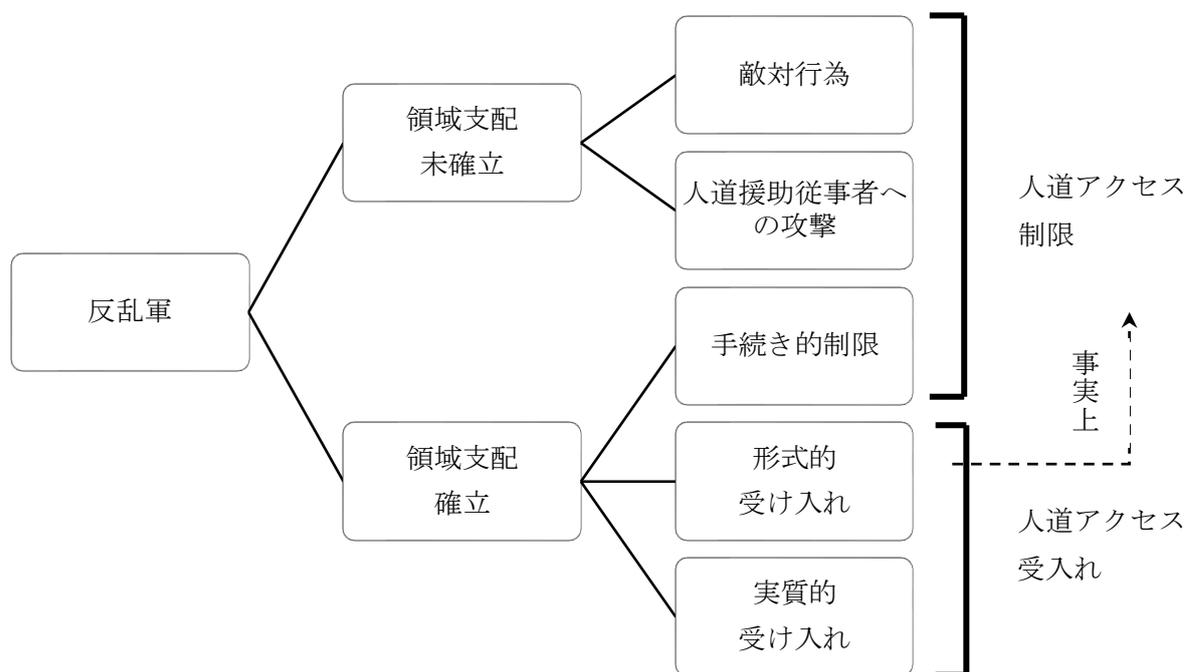
国際人道法を遵守する傾向にある反乱軍の条件の特定を行ったジョ(Hyeran Jo)は、形式・実質は分けずに、「スイッチオーバー」反乱軍というタイプを設ける(Jo 2015, 90–92)。ジョ独自のデータセットによれば、一貫して国際人道法を遵守する反乱軍が51%、一貫して不

⁶⁹ UN Document, S/2009/277, 27 May 2009.

⁷⁰ *Ibid*, chap. II.

遵守の反乱軍が 22%、国際人道法を守ったり守らなかったりするスイッチオーバー型が 27%存在する(Jo 2015, 91–92)。そして、国際社会は、スイッチオーバー型の反乱軍の条件を遵守型に整えることによって、国際人道法遵守を実現できる可能性があることから、政策的にはスイッチオーバー型の分析の重要性があることを示唆する(Jo 2015, 91)。ジョは、国際人道法への遵守を表明した反乱軍は、必ず遵守行動をとる、という立場をとる⁷¹。筆者は、ジョとは立場を異にする。他の内戦研究者、反乱軍の正当性研究者が、紛争当事者は「嘘をつく」ことを指摘していることに賛同するからである(Kydd and Walter 2006; Schlichte and Schneckener 2015)。内戦を終結させるための和平交渉においても、履行すると言いながら履行しない紛争当事者が存在する。よって、遵守型反乱軍が全体の半数以上を占めるといふ結果には疑問がある。反乱軍の言動は一致するという見方によって、先行研究の主題であり分析対象である「遵守する反乱軍」を膨れ上がらせている可能性がある。本研究で取り入れる「形式」と「実質」の概念は、この課題を克服するための概念である。先行研究が掲げる「スイッチオーバー」についても、「形式」と「実質」概念を取り入れることで、先行研究とは異なるかたちで、反乱軍の行動が行ったり来たりと変化する現象を理解する一助とできる。

図 1：人道アクセスの制限及び受け入れ



⁷¹ Author's email correspondence with Hyeran Jo, July 11, 2018.

4-3. 反乱軍の分類と相対的正当性

(1) 反乱軍の分類

人道アクセスの受け入れや制限といった従属変数を整理したところで、本節では、独立変数である、人道アクセスの受け入れや制限を決定する条件を論じる。反乱軍の正当性追求理論を掲げる先行研究を参考にしつつ、正当性追求型の反乱軍のタイプを再構成することにより、本研究独自の類型を提示する。第3章で整理した通り、反乱軍の国際人道法遵守を扱う先行研究(Fazal 2018; Jo 2015; Stanton 2016)は、政治的正当性を追求するタイプの反乱軍は、国際人道法を遵守する傾向にある、と主張し、正当性を追求するタイプの反乱軍が備える条件の特定に取り組んだ。いずれの先行研究も、反乱軍にとっての正当性には、国際的及び国内的正当性という2つの異なる正当性があり、それぞれの観衆は国際観衆と国内観衆であり異なると説明している。しかし、分析をする上では、2つの正当性を同時に追求しているとみなしているか、あくまで国内的正当性の獲得を目指すことが最優先であるのか、議論は一致していない。先行研究は、反乱軍を、正当性追求型か、非追求型かに分けようとする。しかし、議論を注意深く観察すると、正当性追求型と非追求型の間にグレー・ゾーンがあることが分かる。例えば、スタントンは、反乱軍の正当性はあくまで国内的正当性の追求を中心に確認すべきであると主張する。本研究で行うような明確な分類は行っていないが、反乱軍が2つの正当性を同時に追求していない場合にも言及している。スタントンは、反乱軍が国際的正当性を追求するのは、国内的正当性が獲得できない場合の代替手段である可能性を指摘する。とはいえ、結局のところ、市民からの支持を獲得できない反乱軍は、国際的正当性を獲得することもできない場合があると主張する。これにより、ジョが示す条件である、反乱軍が民主主義国家から支援を受けているという、反乱軍の国際的正当性追求及び獲得を示す変数の有効性に否定的である(Stanton 2016, 61–62)。

すでに指摘した通り、国際的正当性と国内的正当性を2つの軸で分けることにより、以上のような仮説の対立を解消することができる。政治アクターの国際的正当性と国内的正当性の支持や承認を行う観衆に目を向けると、一方では国際社会であり、他方では国内の市民であり、全く異なる。この異なる2つの観衆が、反乱軍の政治的権威に対して、常に同じように支持や不支持をすることは考えにくい。ある場合には、国際社会は支持しているが、市民は支持していないかもしれない。別の場合には、市民は支持しているが、国際社会は支持しないかもしれない。反乱軍の立場からしても、国際社会の支持は追求しているが、国内の市民は暴力を行使して恐怖により支配しているかもしれない。反対に、市民の支持には頼っているが、国際社会の支持を集めることにはあまり関心がないかもしれない。先行研究の2分類では、正当性追求型か非追求型かどちらか一方に組み込まれてしまったが、観察してみると、どちらに分類されるべきか、微妙なタイプが生じうる。本研究では、そのような「微妙なタイプ」を示す。

研究方法論に沿って説明すれば、ここで言う類型化は、社会科学の研究デザインのうち、『社会科学のケース・スタディ』（ジョージ=ベネット 2013, 87-88）で著者が独自に示す、ボトムアップ型研究(Building Blocks studies)に該当する。ボトムアップ型研究の狙いは、「一般的事象に属する特定の低位分類を扱う」ことによって、より大きな理論の「『空白』を埋める」ことで、翻ってより大きな理論に貢献することである(ジョージ=ベネット 2013, 90-91)。本研究は、理念型として、類似の先行研究が、反乱軍を正当性追求型か否かでわけてきたものについて、2つの異なる正当性という特徴を捉え直した類型を提示することで、先行研究が掲げる理論の検証や修正を可能とする。

先行研究は、国際的な正当性及び国内的正当性という2つの正当性を、反乱軍が追求しているか否かの2つに分ける。国際的な正当性と国内的正当性の両方を追求する反乱軍は、政権転覆を目指すにせよ、分離独立を目指すにせよ、政治主体として国際的にも国内的にも、国に準ずるような政治運営を行う反乱軍であるといえる。「効果的で文民による政府の能力」によって示される「実際の国家としての地位」(R. H. Jackson 1987, 529)を獲得することを目的とする。そこで、このような反乱軍を「準国家反乱軍」⁷²と名付ける。反対に、国際的にも国内的にも、正当性を追求しない反軍は「孤立反乱軍」と名付ける。このような一匹狼タイプの反乱軍は、本研究が観衆として念頭に置く、欧米諸国を中心とする国際社会以外の国々、また市民以外の非国家アクター（他国の反乱軍や民間会社等）とのネットワークを有するかもしれない。この意味では完全に孤立しているとはいえない。しかし、本研究が注目する2つの重要な観衆との関係構築を追求していないという意味で「孤立」が妥当であると判断した。

国際的正当性と国内的正当性にはそれぞれ異なる観衆がいる。異なる観衆がいる、ということをお案すると、いずれか一方の観衆だけからの支持を追求する反乱軍がいてもおかしくはない。そこで、本研究では、国際的正当性のみを追求する反乱軍を「外向き反乱軍」、国内的正当性のみを追求する反乱軍を「内向き反乱軍」と称する。これらは、先行研究が明示していない分類である。外向き反乱軍は、欧米を中心とする国際社会との関係構築やその強化には前向きである。その一方で、反乱軍支配地域内の市民との関係は良好とはいえない。このような反乱軍は、そもそも市民に頼るような活動方針を有していなかったり、市民が反乱軍に対峙したり、政府側を支持する、または政府を支持していると疑われるため、暴力や抑圧によって市民を支配している可能性がある。一方で、内向き反乱軍は、国内正当性のみを追求するタイプの反乱軍である。国際社会との結びつきは弱い。このタイプの反乱軍は、国際社会の意向に沿うようなアピールや行動を計算していないかもしれない。ジョーが示唆しながら分析していない、反乱軍の基本的な方針が国際人道法上の方針とたまたま合致する場合、が、内向き反乱軍に見られる可能性がある。学問分野及び分析対象は全く異なるが、

⁷² 参考としているジャクソンの研究における準国家(quasi-state)の意味は、むしろ、「法律上の国家としての地位」だけがあり、政府機能により充足される「実際の国家としての地位」がない名ばかりの国家を指す。反乱軍においては、地位だけの国家であることはできないために、実際の統治能力を示すことで国家になり替わろうとするという意味で「準国家」のネーミングを採用する。

類似の分析の視角を提示する社会心理学の研究がある。山岸俊男(1999)は、日本を対象として、社会の内向き傾向と外向き傾向の功罪について論じる。日本は、かつては共同体中心に完結していればその内部の制度化、均質化によって安定が保たれていた「安心社会」であった。しかし、グローバル化の影響にさらされ、不確実性が高まる中で、相手の意図に対する期待としての信頼に基づく「信頼社会」への移行が求められる時代となった。安心社会では、山奥の集落で一生を過ごすように、特定の集団内部の社会関係の中だけで顔見知りの人とだけ付き合うため、社会的な不確実性が低く、安心して生活できる。その反面、集団の枠を越えた社会関係構築を阻むという弊害、外部社会と接触していれば得られたであろう利益を逃すという機会費用を生み出す。信頼社会は、社会的な不確実性を受け入れながら、新しい社会関係構築を行っていくことである。ここでは、特定の社会的な関係が固定されていた「安定社会」とは異なり、まず、そもそも相手が信頼できるかどうか理解するための費用である、取引費用が発生する。山岸は、信頼は、固定した社会関係の殻に閉じこもっている人々を、より外の世界へと向けさせる関係拡張の役割もあると評価する。しかしこれは、外の世界に出る人が信頼に足る能力や意図がある場合であろう。国際社会は、不確実性が存在する中で、本研究の文脈では国際人道法の整備を通じて、紛争当事者に要請される事柄を整理してきた。国際人道法の遵守は、山岸がいうところの「信頼」を担保する行為である。従来、紛争当事者は、これを守る意図があると期待されてきた。欧米諸国だけが国際社会のアクターであった場合には、期待に応えられてきた。しかし、本研究の理念型で示した通り、非欧米諸国も国際人道法の批准国となり、あるいは本研究が注目するような非国家アクターも人道法上の重要性を増してきたように、国際社会の拡大に伴って、国際社会という「信頼社会」において、この不確実性と信頼担保のための法制度を悪用しかねない分子が発生してきた。このような分子のひとつが、「外向き反乱軍」である。外向き反乱軍は、国際的正当性を追求するため、信頼社会たる国際社会の一員として期待されるように行動する。本研究では国際人道法を遵守するという意図があるかのように振る舞う。しかし、期待されるようにする発言と行動が一致していない場合がある。「内向き反乱軍」は、まさに山岸が説明するところの「安心社会」型の反乱軍といえる。内向き反乱軍は、自分たちの限定的なコミュニティ内では、社会関係強化を行って、市民との間に安心できる社会の構築を進める。社会内部の関係強化と表裏一体をなすのは、対外関係の薄弱さであり、国際的な常識を受け入れる壁が存在する。内向きタイプは、自身がすでに築いてきた内部社会関係の外にいる者との新しい関係構築によって得られるであろう利益を過小評価しやすいからである。本研究における「外向き反乱軍」及び「内向き反乱軍」は、このような、社会心理学上理論化されてきた議論にも沿う理念型である。

以上の4つの反乱軍の類型をまとめると、下表の通り、縦軸と横軸をそれぞれ、国際的正当性を追求しているか、追求していないか、国内的正当性を追求しているか、追求していないか、により分類できる。国際的正当性及び国内的正当性の順に、(追求・追求)の場合は準国家反乱軍、(追求・非追求)の場合は外向き反乱軍、(非追求・追求)の場合は内向き反

乱軍、(非追求・非追求) の場合は孤立反乱軍である。

表 6：反乱軍の分類

		国内的正当性	
		追求	非追求
国際的正当性	追求	準国家反乱軍	外向き反乱軍
	非追求	内向き反乱軍	孤立反乱軍

先行研究の分け方では、単に孤立反乱軍と準国家反乱軍の間を行き来する反乱軍があることしか特定していない。本研究のような分類を行うことで、正当性の追求の有無という観点から、準国家型と孤立型間の「グレー・ゾーン」を、明らかにできる。グレー・ゾーンを分類した結果、結果、正当性を追求するよういなくなったり、しなくなったりする変化も、確認しやすくなる。

なお、この理念型について、対象となるすべての反乱軍が、この4つのタイプにどのように分散しているのかという疑問が生じうる。しかし、類型理論を発展させる上で重要なことは、「特殊なタイプが特定の結果に至る経路を明らかにする(ジョージ=ベネット 2013)」ことであり、「外向き反乱軍」や「内向き反乱軍」が多数であるか少数であるかどうかを明らかにすることではない。反乱軍のタイプが変化しうる可能性がある中で、特定の反乱軍を4つのいずれかに分けることに重要性もない。よって、各タイプにどのくらいの割合で反乱軍が存在するのか、については扱わない。

従属変数の説明において、人道アクセスの受け入れには、形式的な受け入れと、実質的な受け入れの2つがあることを明示した。ここでは、上で示した4つのタイプの反乱軍について、形式的及び実質的受け入れの傾向を予測する仮説を構築する。

第一に、準国家反乱軍である。先行研究は、2つの正当性を追求する反乱軍は国際人道法を遵守すると主張する。本研究の議論にあてはめれば、国際的正当性も国内的正当性も追求する反乱軍であれば、人道アクセスの受け入れを表明し、かつ実際に受け入れることが期待できる。つまり、準国家反乱軍は、人道アクセスを形式的にも実質的にも受け入れる傾向にある、という仮説が構築できる。第3章の冒頭で示した例のうち、スーダンの新しい南部で戦い始めた SPLM-N は、国際的にも国内的にも正当性を追求している準国家反乱軍であり、それゆえ人道アクセスを形式的にも実質的にも受け入れるといえる。第二に、正当性を追求しない反乱軍である、孤立反乱軍である。孤立反乱軍は、人道アクセスの受け入れを表明せず、現場でも受け入れないだろう。ソマリアのアルシャバーブは、少なくとも初期段階では、

欧米諸国という意味での国際社会からの支持獲得を追求しておらず、市民に対しても自発的な支持を追求していたとはいえない。アルシャバブは孤立反乱軍であり、それゆえ、人道アクセスを制限している。スリランカの LTTE の最終局面も同様に孤立反乱軍であり、政府の掃討作戦により縮小した支配地域内への人道アクセスを制限していたことが説明できる。

第三に、外向き反乱軍である。国際的正当性のみを追求する外向き反乱軍は、国際観衆の支持のみを獲得しようとしており、国内観衆の支持は追求していない。既述の通り、スタントンは、国内的正当性を獲得できない反乱軍が、国際的正当性のみを追求する場合があると論じた(Stanton 2016)。しかし、反乱軍が基本的には国内的正当性を追求するはずであるという前提があるならば、問題がある。なぜならば、反乱軍にとっては、「国際的な支持を得るために動く必要性の方が、国内的支持を得る必要性に勝り得る(Huang 2016a, 99)」ことがあるからである。反乱軍は、市民の共感を得て支持を獲得する以外にも、強制的に市民から必要な資源や情報を獲得することができる。一方で、欧米諸国に対してこうした強制力は通じない。本研究が示した、外向き反乱軍は、国際的な支持を獲得しようとしながら、市民からの協力は、説得や動員ではなく強制的に獲得しているような反乱軍である。このような反乱軍は、国際社会からの支持は得たい。そのため、欧米諸国の価値体系の実現のために、国際人道法の遵守を示す、人道アクセスの「形式的な受け入れ」は行うだろう。一方、外向き反乱軍は、市民からの支持を得ることを追求していない。市民を搾取している場合、反乱軍はこうした実態を対外的に隠したいだろう。国際社会からの支持を得ようとしているならば、尚更である。または、市民に届かなくても自分の利益になればよいため、現場で受け入れたふりをして、自らの活動のために使ってしまうかもしれない。そのため、外向き反乱軍は、人道アクセスを形式的には受け入れる傾向にある。ただし、実質的な受け入れは保証されない。第3章で示した例のうち、現在の南スーダンの反乱軍である SPLM-IO は、国際社会には良い顔をしながら、市民の保護等を十分に行っていない。そして、人道アクセスの受け入れに関する合意には署名しながら、実際には人道アクセスを制限している。SPLM-IO は、外向き反乱軍は人道アクセスを形式的には受け入れるが、実質的な受け入れは保証しないことを示す例である。

最後に、内向き反乱軍である。内向き反乱軍は、市民からの支持と市民からの資源や情報の提供に頼って活動している。強制と説得の両方を使って市民からの支持を獲得している場合もあるだろう。仮にこのような反乱軍が、市民に頼る以外の活動資源を見出した場合には、市民からの支持を追求しなくなる可能性がある。例えば、すでに述べた通り、海外の諸アクターからの支援や、石油やダイヤモンドといった天然資源、その他非法な貿易等により利益が得られる場合が想定される。こうした状況にない反乱軍にとっては、市民からの支持が唯一の拠り所である。このような反乱軍は、市民の協力を損ないかねない強制は控え、市民にとって必要なことは提供する方針をとるだろう。ただし、内向き反乱軍は、国際社会からの支持を追求しておらず、国際社会との関係が薄い。内向き反乱軍が国際社会に接近し

ようとしておらず、国際社会側として欧米諸国も国際援助機関も、このタイプの反乱軍にはアプローチしていない可能性がある。よって、そもそも人道アクセスの形式的受け入れ表明をする機会も、実質的受け入れをする機会もないことが想定される。しかし、市民の保護という点で、国際人道法が要求する内容と、反乱軍の方針は、合致していることが予測される。内向き反乱軍が人道アクセスを受け入れるようになる可能性として 2 つの可能性があるだろう。1 つは、内向き反乱軍が準国家反乱軍タイプになることである。2 つ目は、国際援助機関側がアプローチし、反乱軍が説得されることである。第 3 章の冒頭で示した、ネパールの CPN-M は、内向き反乱軍が人道アクセスを受け入れた典型例である。CPN-M の支配地域には、人道援助が届いていないことが問題となっていた。CPN-M は、内向き反乱軍であり、2001 年 9 月 11 日の米国同時多発テロ後には、米国から「テロリスト」にも指定されるほど、国際的な支持は低かった。しかし、2002 年頃から、援助機関が CPN-M と接触するようになり、3-1. で説明したように、CPN-M が援助機関の方針と自らの方針が合致していることを理解し、援助を要請するようになった。もちろん、CPN-M の事例は検証する余地がある。なぜならば、CPN-M が国際社会と関係を持つようになった事情の説明が、論者により異なるからである。援助関係者や一部のネパール研究者は、人道援助機関や人権アドボカシー団体が CPN-M と関わるようになり、援助が届くようになったと主張する。一方で、CPN-M 研究者は、この時期から CPN-M が国際的な支持の獲得にも乗り出したと主張する。いずれにせよ、内向き反乱軍が、援助機関からの接触を受けた、または、準国家反乱軍となったか、どちらかによって、人道アクセスを実質的に受け入れるようになった。

表 7：仮説と反乱軍の例

		国内的正当性	
		追求	非追求
国際的正当性	追求	準国家反乱軍 →形式的・実質的受け入れ 例：SPLM-N CPN-M	外向き反乱軍 →形式的受け入れ 例：SPLM-IO
	非追求	内向き反乱軍 →受け入れ機会なし 例：CPN-M	孤立反乱軍 →受け入れない 例：アルシャバーブ LTTE（最終段階）

表 8：仮説のまとめ

反乱軍のタイプによる仮説
仮説1: 準国家反乱軍は、人道アクセスを形式的にも実質的にも受け入れる傾向にある。
仮説2: 外向き反乱軍は、人道アクセスを形式的に受け入れる傾向にある。 ただし、実質的受け入れは保証されない。
仮説3: 内向き反乱軍は、人道アクセスを判断する機会がない。 内向き反乱軍が、準国家反乱軍に変化する、または、援助機関の接触により 援助の必要性を認めれば、人道アクセスを実質的に受け入れる。
仮説4: 孤立反乱軍は、人道アクセスを形式的にも実質的にも受け入れない。

表 8 の通り、国際的正当性及び国内的正当性を追求するか否かの組み合わせで提示した反乱軍の 4 つのタイプにしがって、人道アクセスの受入れ傾向が浮かび上がる。国際的及び国内的正当性を追求する準国家反乱軍であれば、人道アクセスを形式的にも実質的にも受け入れる傾向にある。国際的正当性のみを追求する外向き反乱軍は、人道アクセスを形式的には受け入れるが、市民からの支持は追求していないため、実質的な受け入れは保証されない。国内的正当性を追求する内向き反乱軍は、市民を保護する政策はとるが、対外的な関与が薄いため、人道アクセスを受け入れる判断をするような機会がない状況が予想される。同反乱軍が準国家反乱軍に変化する、あるいは、国際援助機関が反乱軍に接触することによって、人道アクセスを実質的に受け入れるようになると推測される。孤立反乱軍は、人道アクセスを形式的にも実質的にも受け入れない。

では、外向き反乱軍や内向き反乱軍である場合に、反乱軍が人道アクセスを実質的に受け入れるようになる可能性が高まる別の変数とは何なのだろうか。外向き反乱軍では、実質的な人道アクセスの受け入れは保証されないが、外向き反乱軍が実質的な受け入れをするようになる条件があるのではないだろうか。また、内向き反乱軍も、国際的な結びつきができれば人道アクセス受け入れの機会が生まれる可能性がある。これらの追加的条件を説明するためには、反乱軍と対立する政府に目を転じる必要がある。以下では、相対的正当性と称して、政府の政治体制のタイプが、反乱軍の人道アクセスの受入れ傾向に影響を与えると予測する。

(2) 相対的正当性

前節では、反乱軍がどの正当性を追求するかにより、人道アクセスを受け入れるか否かの傾向を予測するという前提で仮説を立てた。ここでは、一步進んで、反乱軍がどの程度正当性を追求するかにより、人道アクセスの受け入れの傾向を予測する。この予測をする際には、対立する政府がどの程度の正当性を追求しているかという相対的な比較が鍵となる。そのため、「相対的正当性」という概念を提唱する。

本研究で扱う正当性は、アクター間の関係によって成り立つ概念である。少なくとも2種類のアクター間関係を考える必要がある。いずれも、正当性を追求するアクターと正当性を認めるアクターというアクター間関係である。1つ目は、正当性を追求する側から見た関係である。こちらは、前節の反乱軍の分類において網羅した。このアクター間関係の場合、正当性を追求するアクターは反乱軍、正当性を認めるかどうかを決めるアクターが国際社会と市民と2つあった。2つ目は、反対に、正当性を承認する側から見た関係である。国際社会にせよ、市民にせよ、観衆にとって、あるアクターが政治を担うにふさわしいかどうか判断する上では、他の競合するアクターと比較して決めるはずである。本研究であれば、観衆が反乱軍の正当性を認めるか否かは、対立している政府の正当性を認めるか否かによる。観衆にとっては、反乱軍と政府を相対的に比較する必要があるのである。これが相対的正当性についての基本的な考え方である。

相手の政府によって、反乱軍は、正当性を追求することが自らの立場を有利にすると判断するかもしれないし、反対に、正当性を追求するよりも追求しない方が効果的であると判断するかもしれない。反乱軍が正当性を追求すると決めた場合に、すぐに観衆からの支持を獲得できる場合もあれば、観衆の支持をなかなか得られない場合もあるだろう。反乱軍は、観衆から本当に支持を獲得したいのであれば、政府より高いレベルで、観衆から支持を獲得すべく行動する必要がある。政府がすでに、観衆から高い支持を獲得していれば、このハードルは高くなる。反対に、内戦国政府の中には、国際的にも国内的にも、国を運営する政治的権威を疑問視される国も多い。このような政府の正当性追求度合いは低い。正当性を追求していない政府と戦う反乱軍にとっては、2つの選択肢があり得る。1つは、高いレベルで正当性を追求して、圧倒的な支持を獲得するという戦略である。しかし、圧倒的な支持を獲得するためには、支持を獲得するための運動に向けるべき費用も大きくなる。よって2つ目に、現実的な選択肢が想定される。政府の正当性が低い場合には、反乱軍は、正当性の低い政府よりも少しだけ「良い」ことを観衆に示すという戦略である。反乱軍が政府との比較で少しでも「良い」と観衆に判断されれば、正当性が認められると予測できる。この場合、反乱軍は正当性を追求しているといっても、政府よりは「まだまし」であるという理由で、観衆は「仕方なく」支持することを選択する程度だろう。このように、反乱軍は、政府の正当性の追求の程度によって、自己の正当性の追求の度合いを決定すると予測できる。

本研究が提唱する相対的正当性は、先行研究の仮説に対抗するものである。反乱軍の国際人道法遵守研究としてあげた最新の3つの研究(Fazal 2018; Jo 2015; Stanton 2016)のうち、相対的正当性と類似のアプローチを行うのは、スタントンの研究のみである。同研究は、政府側の正当性の追求の有無の指標として政府側の政体をあげ、政府の政体が、反乱軍の行動に影響を与えると主張する。具体的には、独裁政権と戦う反乱軍は、国際的な支持を追求しようとする傾向にあるため、国際人道法遵守行動をとる、という仮説を立てた(Stanton 2016)。反対に、民主主義政府と戦う反乱軍は、国際人道法に反する行動をとることを選択すると予測した。なぜならば、民主主義政府は、国際的にも国内的にも世論に敏感に反応す

るはずであり、国内で人権侵害行動が発生すれば、当該政府の正当性が揺らぐからである。言い換えれば、反乱軍は、自らの正当性を向上させても、すでに信頼を勝ち取っている政府に追いつくことは難しいから、政府の正当性を低下させるための暴力行為を採用する、と考えるのである。対照的に、独裁政権は、こうした国際・国内世論にはほとんど耳を傾けない。そのため、反乱軍にとっては、観衆への支持を獲得する国際人道法遵守行動により、政治的な信頼を獲得できる。政治的な支持を獲得することを通じて、独裁政権よりも政治的に優位に立とうとする。上記の独裁政権対抗仮説は、このような前提に基づいて構築されている。

2つ前の段落で提示した、相対的正当性に関する若干の考え方と、この先行研究の仮説を比較すれば、2つの課題が見えてくる。第一に、反乱軍と政府の関係のパターンが限定的であることである。先行研究は、対立する政府が独裁政権であれば、反乱軍は国際的正当性を追求する行動をとる傾向にあり、対立する政府が民主主義政府であれば、国際的正当性を追求する行動をとらない傾向にあると予測する。この仮説に敢えて反論すれば、独裁政権と戦う反乱軍も、目には目を、歯には歯を、の立場で、正当性を追求しないタイプの行動によって、競っているという状況が考え得る。内戦国の反乱軍が、政府に牙をむきながら、様々な点において最も身近な政治アクターである政府の政策を真似ることがある。よって、残虐な政府と対抗する残虐な反乱軍という構図はあり得る。反対に、民主主義政府と対抗している反乱軍も、逆の意味で同様に、どちらが民主主義の担い手として相応しいかを競うことがあるかもしれない。国際社会にとっても市民にとっても、民主主義政府と反乱軍が競っている状況が、最も望ましい状況なのではないだろうか。先行研究はこうした可能性を考えていない。第二に、正当性を追求する程度についてである。先行研究は、反乱軍がどの程度正当性を追求しているかを明らかにしていない。対立する政府よりも明白に国際人道法を遵守している方が、反乱軍は観衆からの支持を得やすいだろう。しかし、多くの反乱軍の資源は豊富でなく、法を遵守するために仕向けるエネルギーは限定的であるはずである。そのため、政府より少しだけ良いアクターであることを示せば十分と判断する可能性がある。以上のように、反乱軍が政府との間で、観衆の反応を予測して決定する相対的な性質を検討する必要がある。

先行研究は、独裁政権と対峙する反乱軍は国際的な支持を追求しようとすると考えられる。確かに、先行研究が分析対象とする、暴力の抑制や子ども兵の使用の抑制といった、反乱軍が独自の政策として行えるものについては、国際的な支持を求めて行えるかもしれない。しかし、本研究が対象とする人道アクセスは、反乱軍と国際人道援助機関の接触という、反乱軍の方針に加えて、国内の非国家武装組織である反乱軍と国際アクターの接触という側面も含む。独裁的な政府の中では、反乱軍は、不満を有する国内観衆からの支持を得やすいだろう。そのため、独裁的な政府と対峙する反乱軍は、国内的な支持を獲得するために、国際人道法を遵守する行動をとる可能性がある。一方で、反乱軍と人道援助機関の接触を許すのは、独裁的な政府よりも民主的な政府であるはずである。

ここで再び社会心理学の山岸(1999)の議論を再登場させる。社会的な不確実性が高い状況

において、相手が期待した通りに行動することが予測できる社会にするために必要なことは、不確実性を解消することである。山岸が示す具体的な処方箋は、政治や経済等様々な社会活動の透明化である。この議論を援用すれば、反乱軍がより人道アクセスに前向きになる環境とは、当該反乱軍が活動する国の政治制度ができるだけ透明であることである。つまり、政府が独裁的であるよりは民主的であることが望ましいはずである。

以上の議論から、2重の意味で、民主主義政府と対峙している方が、反乱軍は人道アクセスを受け入れる傾向にあるといえる。第一に、民主的な政府と対峙している場合、反乱軍が国内的な支持を獲得するためには、独裁的な政府と対峙しているより高いレベルで国際人道法に順守した行動が求められるからである。第二に、民主的な政府の方が、反乱軍に国際人道援助機関との接触の機会を与える可能性が高いからである。

独裁的な政府と対峙している反乱軍も、人道アクセスを受け入れる傾向にあるかもしれない。しかし、2つの意味で、人道アクセスが到達しない可能性がある。第一に、反乱軍が正当性獲得は狙いながらも、人道アクセスの確保にエネルギーを費やさないまたは費やせない場合である。反乱軍は、政府よりも「まし」であることは示す。そのため、人道アクセスを受け入れることを表明するかもしれない。実質的には援助の運搬を安全にする努力までのことはせず、より悪意がある場合には、援助を軍事的に利用してしまうかもしれない。第二に、仮に反乱軍が人道アクセスを受け入れようとしても、その前段階で、独裁政権が国際人道援助機関に反乱軍支配地域へのアクセスを認めない場合がある。そのため、そもそも反乱軍に人道アクセスを受け入れるか否かの機会が与えられていない可能性がある。

本研究で独裁政権対抗仮説よりも相対的正当性仮説の方が有力であると主張できるのは、そもそも先行研究が想定する反乱軍の具体的な行動と、本研究が分析対象とする反乱軍の政策の性質が異なるという点もある。スタントンが分析するのは、反乱軍による暴力抑止行動である。暴力を行使するか控えるかは、反乱軍が自身で決定し、実行できる。一方で、反乱軍の人道アクセスの受け入れや制限は、まず政府が人道アクセスを受け入れる場合、その上で反乱軍が受け入れたり制限できるという段階を経る。政府が人道アクセスを受け入れていない段階での反乱軍の人道アクセスの受け入れは、政府の許可を得ない越境支援となり、当該政府と人道援助機関間での摩擦を生んでしまうのである。こうした被説明変数の違いを考えれば、反乱軍の暴力抑止を説明するには独裁政権対抗仮説、人道アクセス政策を説明するには相対的正当性仮説、という異なる仮説があてはまることが妥当である可能性は十分にある。

以上の議論から、独裁政権と対峙する反乱軍の方が国際人道法遵守行動をとるという先行研究の主張とは異なり、人道アクセスにおいては、民主主義政権と対峙する反乱軍の方が人道アクセスを実質的に受け入れる傾向があるという仮説を立てる。

表 9：仮説のまとめ 2

対立する政府のタイプによる仮説
<p>相対的正当性仮説:</p> <p><外向き反乱軍></p> <p>対立しているのが民主主義政府である場合、外向き反乱軍は、人道アクセスを実質に受け入れる傾向にある。</p> <p>対立しているのが独裁政権である場合、外向き反乱軍は、人道アクセスを実質的には制限するか、軍事転用する傾向にある。</p> <p><内向き反乱軍></p> <p>対立しているのが民主主義政府である場合、内向き反乱軍は、人道援助機関との接触を経て、人道アクセスを実質的に受け入れる傾向にある。</p> <p>対立しているのが独裁政権である場合、内向き反乱軍は、人道援助機関と接触できないため、人道アクセスを受け入れる機会がない。</p> <p><対抗仮説></p> <p>対立しているのが独裁政権である場合、正当性追求型反乱軍は、人道アクセスを実質的に受け入れる傾向にある。</p>

ここまでは概念的な分類や仮説を構築してきた。次の節では、「人道アクセスの受入れ」、「国際的正当性の追求」及び「国内的正当性の追求」や、「相対的正当性」を検証可能にするために、具体的な指標の説明に移る。

4-4. 変数の操作化

(1) 従属変数：人道アクセスの形式的受け入れと実質的受け入れ

本研究の従属変数は、反乱軍による人道アクセスの受け入れである。すでに論じた通り、人道アクセスの受け入れには、形式的な受け入れ(*de jure acceptance*)と実質的な受け入れ(*de facto acceptance*)がある。形式的な受け入れは、反乱軍が、自己支配地域に人道アクセスを受け入れると表明することである。実質的な受け入れは、反乱軍が、実際に、行動として、自己支配地域に人道アクセスを受け入れる行為である。

人道アクセスの形式的な受け入れの根拠は、反乱軍による人道アクセスを受け入れる旨の一方的な宣言、特別な合意の締結、あるいは内部規則の制定とする。武力紛争下の人道アクセスの確保は、国際人道法上、紛争当事者に求められる慣習法として、紛争当事者の実践の積み重ねにより確立してきた。人道アクセスの確保の要請が慣習法として明示的に認められたのは 2000 年代に入ってからである。しかし、慣習の積み重ね段階として、それ以前にも反乱軍が自主的に人道アクセスを受け入れてきた行為を評価することはできる。第 2 章

の国際人道法と反乱軍に関する議論の通り、反乱軍が国際人道法を遵守する方法として、一方的宣言、特別な合意の締結、行動規則の制定によって、国際的人道法を自ら遵守すると表明するという方法が挙げられた。本研究においては、反乱軍の人道アクセスの形式的な受け入れの指標としてこれらを採用する。一方的宣言とは、反乱軍が、ICRC その他の国際機関に対して、国際人道法を遵守する旨を宣言することである。国際人道法全般の遵守を表明することもあれば、人道アクセスを保証する旨を明確に宣言することもある。国際人道法の遵守の表明によって、文民保護を守る意図があると判断されるのであれば、本研究の基準に含めるべきである。よって、反乱軍による国際人道法遵守についての一方的宣言としては、国際人道法全般の遵守も、人道アクセスの受け入れに関する宣言も含む。別の方法としては、内戦中に、人道援助の運搬を認める旨の合意や、同様の趣旨を含む停戦合意といった特別な合意を締結する方法がある。内戦下で人道援助の安全な運搬を約束するというものから、より具体的に人道援助運搬の日や経路を特定する内容もある。例えば、平穏の日(days of tranquility)とって特定の日を人道援助のための停戦日としたり、平和の回廊(corridors of peace)と称して特定の経路を人道援助のため安全を確保することを約束したり、食糧運搬のための停戦(food truce)や国民予防接種の日(national immunization days)といったものを設ける場合がある⁷³。ボスニア・ヘルツェゴビナやソマリア、イエメン、チャド等の武力紛争下で、こうした特別な合意が結ばれた実績がある⁷⁴。その他に、反乱軍が自主的に行える表明方法として、反乱軍組織の行動規則・内部規則に人道援助の運搬の確保を求める条項を盛り込む方法がある。ただし、組織内部の規則を通じて兵士に人道アクセスの受け入れを確実にするよう求めながら、実際の現場では制限されているということも生じる。こうした行動規則も、対外的なアピールのために使われていることがある。そのため、人道アクセスの形式的な表明に含めるべきである。

人道アクセスの実質的な受け入れは、国際的な人道援助機関の食糧または医療援助物資が、反乱軍支配地域に入ることを基準とする。この判断を下すにあたっては、以下の資料を参照した。まず、ICRCの年次報告において、反乱軍支配地域に食糧または医療支援が届いたことが報告されているかどうかを確認した。加えて、国連の事務総長報告等の定期的な公開情報や、2015年から2018年にかけて、ニューヨーク国連本部及びジュネーブ国連難民高等弁務官事務所にて収集した国連のアーカイブ資料によって、反乱軍支配地域に援助が届いたことが報告されているかどうかを確認した。より小規模なNGOの方が、アクセスを確保しやすい場合もある。しかし、NGOの情報は、ある時期や地域には情報が豊富にあり、別の条件では情報が欠如しているといったように、情報の量及び内容の一貫性が保てない。そのため、まずはICRCの年次報告と、国連の公開文書やアーカイブ資料により確認した。より明確に判断するためには、援助の量により確認するという方法もあり得る。しかし、本

⁷³ WHO webpage, "Health as a Bridge for Peace - Humanitarian Cease-Fires Project (HCFP)," at https://www.who.int/hac/techguidance/hbp/cease_fires/en/, accessed December 24, 2018.

⁷⁴ ICRC webpage, "Practice Relating to Rule 55. Access for Humanitarian Relief to Civilians in Need," at https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v2_rul_rule55, accessed December 24, 2018.

研究ではこの方法をとらない。人道援助研究においても、国際人道援助機関側の人道アクセスの判断基準として、食糧や医療支援が「何トン」運ばれたかによる援助到達競争が繰り返されていると批判がある。本研究は、どれだけの量が到達したかよりも、まずは反乱軍支配地域内に人道援助が入れるか否かを基準とする。そのため、量を用いた指標による測定は本研究では行わない。

(2) 独立変数(1) 国際的正当性の追求：反乱軍の外交

本研究では、反乱軍の国際的正当性の追求を、反乱軍の外交活動によって判断する。先行研究は、国際的な正当性を追求していることを特定する変数をうまく抽出できていない。先行研究は、「分離主義反乱軍」反乱軍は、国際的にも国内的にも正当性を追求するという立場に立つ(Coggins 2011; Fazal 2014, 2018; Jo 2015)。この予測は、準国家反乱軍を予測する手掛かりにはなるかもしれないが、本研究のような、準国家反乱軍以外の分類も試みるするには適していない。国際的正当性を追求する反乱軍の変数として、「人権関連 NGO の事務局が存在する国からの支援を受けている」ことを反乱軍の国際的正当性追求を測る指標としたものもある(Jo 2015)。この指標は、反乱軍がすでに国際的正当性を獲得していることを説明する。反乱軍が正当性を追求していなければ、そもそも正当性を獲得できない、と考えれば、このような変数は適切かもしれない。しかし、反乱軍が、より明確に、国際的な正当性を追求していると確認できる、反乱軍の行動によって確認する必要があるのではないだろうか。この点について参考になるのが、最新の内戦研究で概念化が進む「反乱軍の外交」(Huang 2016a; Malejacq 2017)である。反乱軍が支持を獲得したい国に外交活動を展開しているのであれば、国際的な正当性を追求しているといえる。よって、本研究において、反乱軍が国際的正当性を追求しているとは、反乱軍が外交活動を展開していること、とする。

ただし、既存の「反乱軍の外交」研究は、反乱軍が内戦国外に在外事務所等の拠点を有していたり、代表団を派遣していたり、ディアスポラがいる、といった、反乱軍や関係コミュニティの国外における存在しか確認していない。「外交」という文字が示す通り、「交わっている」ことを確認するには、反乱軍の内戦国外での存在のみを考慮するだけでは不十分である。単に在外事務所を置いても、諸外国政府の政策に影響を与えていなければ意味がない。本研究では、「反乱軍の外交」として、反乱軍の幹部レベルの外遊に注目する。幹部レベルの働きかけが、最も対外的に効果をもたらすと考えるからである。加えて、外遊先も限定する。反乱軍の外交研究は、まずは広い意味で、反乱軍が在外拠点を有するか否か、在外で活動しているか否かを示した。人道援助に関しては、欧米諸国が人道主義の価値体系の中心にだけでなく、既述の通り人道援助への拠出の上位を占めている。このことから、本研究では、欧米諸国と反乱軍の関係を確認する。全ての国と反乱軍の関係を確認することは難しいため、本研究では、冷戦期から現在に至るまで、政治的に欧米を率い、また国際的にも人道援助資金拠出額第一位で居続ける米国と反乱軍の幹部外交に注目する。ただし、米国の外

交は、人道・人権概念が最優先とならない場合もある。イスラエルとパレスチナをめぐる米国の立ち位置を考えれば明らかだろう。対米反乱軍外交だけでは、人道アクセスをめぐる国際的正当性追求の測定には不十分である。そこで、国際機関外交に目を向ける。反乱軍は、国家間の外交関係に基づき、正規の外交ルートを通じた活動だけを行っているわけではない。むしろ、他国の政府を相手とすることは、対立する政府との関係からも、反乱軍が武装した非国家アクターであるということからも難しい。国家間の外交以外に、反乱軍が国際的正当性を追求できるルートとして、国連がある。国連と一口にいても、事務局から援助の実施機関までさまざまである。外交に最も重要な存在としては、国連本部の事務総長及び幹部とのやりとりは、反乱軍にとって重要な「外交」の一手段であろう。反乱軍だけでなく、対立する政府も、これらの外交相手から支持を追求・獲得しているかどうかを確認すれば、反乱軍と政府の正当性追求状況が相対的に確認できる。なお、国際的正当性追求の「度合い」については、ある時点における、反乱軍及び政府と米国・国連の幹部レベルの関わりの度合いにより判断する。反乱軍も政府も双方とも幹部レベルで外交活動を展開している可能性もあれば、一方のみが米国や国連と近い関係にあるかもしれない。または、反乱軍も政府も、米国政府幹部からも国連幹部からも距離を置かれている可能性がある。距離を置かれている場合として、例えば、反乱軍だけにテロリスト指定や経済制裁が行われている場合もあるだろうし、公式の声明において、政府側にも反乱軍側にも国際的な非難が向けられているかもしれない。このように、従来の国家中心的な外交手段と、非国家間外交ともいえるべき手段を観察することで、より現実の動きに即した仮説の検証が可能になる。

紛争当事者の国際的正当性の追求と支持を確認する独立変数として、反乱軍幹部及び政府側幹部による米国政府幹部、国会議員、大使、及び国連事務局事務総長から及び現地事務所代表レベル(事務次長補: Assistant Secretary-General)⁷⁵の幹部らとの外交を確認する。

(3) 独立変数(2) 国内的正当性の追求：反乱軍のガバナンス

反乱軍の国内的正当性追求を確認する変数には、反乱軍のガバナンスを採用する。ただし、既存の研究で提唱されている「反乱軍のガバナンス」に若干の修正を行う。先行研究は、正当性を追求する反乱軍を特定する変数として、上記の分離主義以外に、反乱軍の政治的組織構造及び包括的目的をあげた。政治的組織構造として確認しようとしたのは、政治部門(political wing)を有している(Jo 2015)、または、反乱軍が、包摂的な目的を持ち(Stanton 2016; Zahar 2000)かつ、反乱軍支配地域で政府の役割を肩代わりしている(Stanton 2016)、いわゆる「反乱軍のガバナンス」(Arjona, Kasfir, and Mampilly 2015; Mampilly 2011)である。反乱軍のガバナンスとは、秩序破壊者としてのイメージがある反乱軍でも、内戦中か

⁷⁵ 国連職員のランクは、高い順から、事務総長(Secretary-General: SG)、副事務総長(Deputy Secretary-General: USG)、事務次長(Under Secretary-General: USG)、事務次長補(Assistant Secretary-General: ASG)、それ以下は幹部を示す D(D-2, D-1)ポストと、正規職員を指す P(P-5 から P-1)となっている。

ら秩序構築に役割を果たしている場合もあるという議論である。反乱軍の中には、治安の提供、公共サービスの提供、行政組織の構築を行っている組織があるということを観察する。本研究も、反乱軍が国内的正当性を追求していることを、反乱軍のガバナンスにより判断することとする。

ただし、最新の「反乱軍のガバナンス」研究は、反乱軍の「ガバメント（政府）」と「ガバナンス（統治）」は異なると注意する(Huang 2016b, 33)。反乱軍の「ガバメント」とは、反乱軍が構築する疑似政府のような組織構造である。組織構造は、反乱軍のガバナンスの一部ではあるが、全てではない。反乱軍のガバナンスとして注目すべきは、反乱軍と市民との「体系的な政治的関係」(Huang 2016b, 33)なのである。反乱軍が包摂的目的を掲げても、政治構造を創り上げて、市民が動員されていなければ形骸化してしまうからである。市民の動員についての指摘は、ここ数年注目されている、反乱軍と正当性研究("Rebels and Legitimacy," Duyvesteyn 2017)においてもなされている。反乱軍の行動だけでなく、観衆である市民の支持のあり方について精査しようとする研究が補完する。市民の支持や不支持の分類を試みた最新の論考は、協力と非協力と大きく分類し、さらに細かな形態を分けることができるとする。市民の協力には、従属、自発的支援、入隊、があり、非協力には、非従属、抵抗、離反があり、加えて移動という選択肢もある(Arjona 2017; Barter 2014, 2017)。反乱軍の正当性は、権威の追求だけでなく、権威に従属する者による承認や支持も含まれる。そのため、反乱軍の行動に対する市民の反応が「協力」に分類されるのかどうかも含めて議論すべきという見方が強まっている。観衆側の協力や非協力は、上述の「反乱軍の外交」で、国際的正当性の追求の度合いを確認するための観衆側の動きを確認することとした視角と一致する。そのため、本研究でも、反乱軍のガバメントを、国内的正当性の追求を特定する変数としつつ、ガバメントと観衆の協力を組み合わせたガバナンスを、正当性追求の度合いとする。

以上の議論は、先に国際的正当性の追求度合いを確認するために、反乱軍の外交を提示し、反乱軍と政府が相手方とどれだけ関わっているか、つまり相手方の反応も確認する必要性を説いたのと同様に説明できる。反乱軍の外交についても、反乱軍のガバナンスについても、本研究の変数の特定に影響を与えた最新の研究は、レイコ・ファン(Reyko Huang)によるものである。ファンは、ガバナンスにおいて以上のような「ガバメント」と「ガバナンス」の違いについて鋭い指摘を行っている。一方、ファンの「反乱軍の外交」研究においては同様の論理を明確に用いていない。こうした点でも、本研究が採用する変数によって、反乱軍による政治的目的達成のための、政治的な行動と観衆の反応を確認する視点について、研究の発展に貢献できる。

ここまで論じてきた通り、国内的正当性の追求の指標は、反乱軍が包摂的な目標を掲げていること及び、行政サービスを提供していることとする。包摂的な目標な指標としては、反乱軍が多様なエスニック・グループの利益を反映しようとしていることを、反乱軍のマニフェストや声明、あるいは地域研究者による評価で確認する。加えて、反乱軍が、それらの多

様な集団に対し、教育や医療といった行政サービスを提供しようとしていることを確認する。これらを、国内的正当性の追求とする。

市民の支持は、既述の反乱軍と正当性研究を参考とし、反乱軍が支配する領域下の市民が、反乱軍に入隊する、食糧等資源を提供する、より消極的には、従属するまたはそこに留まる、ことを判断基準とする。反対に、政府側への離反、抵抗、反乱軍支配地域外への移動は、不支持であると判断する。これらの市民の反応は、政府にとっては、反対に、不支持または支持を確認する指標となる。

(4) 独立変数(3) 対立する政府のタイプ：民主主義か独裁か

本研究の、相対的正当性に関する仮説は以下である。外向き反乱軍と内向き反乱軍は、民主主義政府と対峙している場合に、正当性をより高めようとする、かつ、人道アクセス交渉の機会を得やすい。そのために、人道アクセスを実質的に受け入れる傾向にある、と予測する。反対に、独裁政権と対峙する場合には、当該政府が国際的にも国内的にも人道・人権に関する説明責任を積極的に果たそうとしない。そのため、反乱軍は、そこまで高い正当性を示す必要がない、あるいは、独裁政権下では、そもそも国際人道援助機関が反乱軍と接触する機会が認められにくい。

この傾向を確認するために、反乱軍を分析する時期における政府のタイプを、代表的な民主化指標のひとつであるポリティ IV (Polity IV)により特定する⁷⁶。ポリティ IV では、スコアが-10 から 10 まで存在し、その間で独裁から民主主義までが特定されている。-10 から-6 が独裁、-5 から 5 までが民主主義と独裁の間中間的な政治体制(anocracy)、6 から 10 までのスコアが民主主義と分類される。本研究では、ポリティ・スコアにおいて 0 から-10 に近づいていくほど、外向き反乱軍と内向き反乱軍の反乱軍支配地域への人道アクセスは難しくなり、0 から 10 に近づいていくほど、外向き反乱軍と内向き反乱軍の反乱軍の人道アクセスは実際に受け入れられるようになると予測する。ポリティ IV のスコアは、内戦が発生している場合、民主主義を低下させている要因として計算される。内戦を分析する際にポリティ IV を用いることは、内戦の指標が入ったデータで内戦を分析するものであると、問題が指摘されることがある(Vreeland 2008b)。内戦そのものを分析する際には、あてはまる指摘である。しかし、本研究の予測は、民主主義政府と対峙しているという指標により、反乱軍の人道アクセスの受け入れを予測するものである。よって、内戦の要素が入っているために、測定に適さないという批判は、本研究には該当しない。

なお、準国家反乱軍の場合には、外交もガバナンスも提供しているため、政府のタイプに関わらず、実質的な受け入れが確保されると推測する。先行研究の主張は、正当性追求型反乱軍は、独裁政権と対峙している場合に、国際人道法を遵守する傾向にあると主張する。本研究は、反乱軍の人道アクセス受け入れ政策については、これは当てはまらないと考える。

⁷⁶ Polity IV, <http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>, accessed December 24, 2018.

もちろん、準国家反乱軍が人道アクセスを受け入れている場合に、全ての政府が独裁である可能性はあるため、確認する必要がある。

(5) その他の変数

その他の変数として、第一に、反乱軍の領域支配がある。第3章で整理した通り、反乱軍が人道アクセスに対して政治的に判断をするためには、領域支配が確立していることが重要となる。支配が固まっていない戦闘地においては、政治的な判断よりも、戦闘行為や人道援助関係者の安全確保ができないといった理由が人道アクセスを確保できない理由になるはずである。よって、反乱軍の領域支配の確立は、本研究においては条件変数となる。

第二に、反乱軍の経済資源である。反乱軍が支持を得ようとしている観衆が、反乱軍が活動するための経済資源や情報に依拠している対象でもある場合には、反乱軍にとって、当該観衆からの支持を得ることが必要不可欠になる。反対に、反乱軍が観衆に頼らなくても活動資源が得られる場合には、観衆からの支持を追求しようとする度合いは低下するはずである。よって、天然資源や外部からの支援の存在は、反乱軍が正当性を追求しなくなる原因であると考えられる。この点も、検証において確認する。

第三に、物理的な人道アクセスの障害も考慮する必要がある。人道アクセスが困難になる理由は、本研究が対象とする、紛争当事者による意図的な妨害だけではない。インフラが整備されておらず、通常交通に支障がある場合や、地雷が敷設されており車両輸送に危険がある場合、天候等気象条件によって移動が困難な場合といった物理的な条件もある。人道アクセスが確保できないことは、政治的でない物理的要因もある。人道アクセス問題を過度に政治化しないためにも、こうした条件にも配慮する必要がある。

第四に、人道アクセスを求める国際人道援助機関側の特徴である。第3章の先行研究のレビューに挙げたような、人道援助機関側の特徴がある。人道アクセス問題が発生する前に、どのくらいの数の人道援助機関が活動していたのか、すでに反乱軍と関係を構築していたのか、どのようなアプローチでどのような事業を実施していたのか、といった点である。これらの点は、決定的ではなくても、人道アクセスの成否に少なからず影響を与える。これらの変数についても検証を通じて確認する。

(6) 作業変数の整理

ここまで議論してきた、作業変数を整理する。従属変数は、人道アクセスの受け入れである。形式的な人道アクセスの受け入れと、実質的な人道アクセスの受け入れがある。形式的な人道アクセスの受け入れは、反乱軍による国際人道法を遵守する旨の一方的宣言、人道アクセスの受け入れを含む合意の締結、反乱軍の組織の行動規則に人道アクセスの受け入れの規定があること、を判断基準とする。実質的な受け入れは、反乱軍支配地域に国際的な食

糧援助や医療援助が運搬されることとする。

独立変数には、反乱軍の国際的正当性の追求と国内的正当性の追求がある。国際的正当性の追求は、反乱軍の幹部が、会議を目的として米国ワシントン D.C.やニューヨークを訪問する、米国政府大統領を筆頭とし、政府幹部や国会議員に書簡を送ったり、会談を申し込むといった外交活動とする。外交相手が、会談に応じたり、書簡で反応していたり、より積極的には反乱軍幹部がいるところに赴いて会談するといった米国政府幹部や国連幹部の行為は、反乱軍の正当性を認めている行為と判断する。反対に、米国政府や国連が、反乱軍をテロリストに指定する、経済制裁を課す、非難声明を出す、といった行為は、反乱軍の正当性を低下させると捉える。

国内的正当性の追求には、反乱軍の包摂的目的及び反乱軍のガバナンスの議論を参考する。反乱軍が包摂的目的を掲げていることは、限定的なエスニック集団だけでなく、様々なエスニック集団を包摂しようとする目的を掲げていることとする。ガバナンスについては、自己支配地域下の市民に、治安を提供している、医療や教育といったサービスを提供している、あるいは行政組織を構築している、といった点を確認する。そして、こうした反乱軍の国内的正当性の追求に対し、市民が、協力反応を示しているかどうかを確認する。市民の協力反応として、入隊、自発的な資源の提供、従属という、先行研究が掲げた指標を使用する。

相対的正当性として、政府の民主化度合をポリティ IV のスコアによって確認する。政府が民主化指数で高い数値を示すほど、反乱軍は人道アクセスを実質的に受け入れる傾向が高まり、独裁傾向が高いほど、反乱軍は人道アクセスを実質的に受け入れる傾向が低下するか否かを確認する。

さらに、条件変数として、反乱軍が自己支配地域に人道アクセスを受け入れるか否か判断できるためには、領域を支配していることが必要となる。よって、反乱軍が領域支配をどの程度確立しているかを確認する。

経済面では、市民に活動資源を頼る反乱軍は国内的正当性を追求する。そのため、真に人道援助を受け入れる反乱軍の経済活動は、市民の協力に依っているはずである。それ以外の場合、例えば、国際的正当性のみを追求する反乱軍は、国際社会から経済上の資源を得ても、市民の支持を追求していないので、人道援助を市民に届くように仕向ける努力をしないだろう。よって、反乱軍が市民に頼る以外の方法で経済的な資源を得られる場合には、人道アクセスの受け入れにはつながらないことが予測される。そこで、反軍が手に入れられる外部資源についても確認する。

さらに、人道アクセスが物理的に困難な場合も条件も加味する。そもそも、許可された経路が、戦闘あるいは天候、インフラの整備状況により使用困難である場合がある。脆弱なインフラ環境においては、例え戦闘が目の前で勃発していなくても、紛争当事者が人道アクセスを制限しなくても、目的地に到達することは困難な場合がある。全ての人道アクセスが政治的に制限されていると見なすことは、偏りがある。よって、こうした物理的なアクセスの実現可能性についても議論する。

加えて、決定的ではなくとも、人道援助機関の取り組みにより、人道アクセスが確保しやすい状況が醸成されているかもしれない。そこで、人道援助研究が掲げた、人道アクセスに影響を与える変数として、人道アクセス問題が発生する前及びその最中における、人道援助機関の数、活動期間の長さ、アプローチのタイプ、事業のタイプも整理する。

表に整理すると以下のようなになる。

表 10：作業変数まとめ

従属変数	独立変数
<p>形式的な人道アクセスの受け入れ →反乱軍による国際人道法遵守宣言、合意署名、内部規則設置、その他言葉での表明</p> <p>実質的な人道アクセスの受け入れ →反乱軍支配地域への食糧・医療援助運搬</p>	<p>国際的正当性の追求 →反乱軍幹部から米国・国連の幹部への接触</p> <p>国際的正当性への支持 →米国大統領・国連事務総長による反乱軍指導者との会談実施、書簡のやりとり 不支持 →テロリスト指定、経済制裁、声明による非難</p> <p>国内的正当性の追求 →包摂性：多様なエスニック・グループを包摂する政策 →ガバナンス：治安、教育及び医療の提供、行政制度の整備</p> <p>国内的正当性への支持 →市民の入隊、資源提供、従属</p>
相対的正当性	
対立する政府が民主主義、独裁	
条件変数	
<p>領域支配の確立の度合い</p> <p>天然資源や外部資源の有無</p> <p>インフラ整備状況</p> <p>人道援助機関の数、活動期間の長さ、アプローチのタイプ、事業のタイプ</p>	

4-5. 研究方法

ここまでの議論において、反乱軍が国際的・国内的正当性を追求していること、及び、対立する政府が民主主義である場合、反乱軍は人道アクセス受け入れ政策を採用する傾向にあるという仮説を構築した。これらの条件のいずれかが欠ける場合には、人道アクセスが困難となる場合について、反乱軍のタイプと諸条件を整理した。構築した仮説の妥当性を検証するために、本研究では 3 つの反乱軍の一定の時期に焦点を当て、過程追跡手法を用いた事例研究を行う。本研究が複数の事例研究により仮説の妥当性を検証することとしたのは、以下の 3 つの理由による。第一に、本研究が注目する変数は、動的な変数であるため、一つ一つの事例について、反乱軍の言動、観衆の反応、政府の政策が複雑に絡み合いながら変化していく過程を追跡する必要があるからである。第二に、単一事例研究でなく複数の事例を検証することによって、事例間比較が可能となるからである。本研究が扱う 3 つの反乱軍は、ある時期を境として、正当性の追求の傾向を変化させており、本研究で示す反乱軍のタイプに変化が生じている。この変化によって、人道アクセス政策も同様に変化しているかどうかを確認することができる。同時に、異なるタイプの反乱軍を検証することで、反乱軍が人道アクセスを受け入れる際には、同じ変数が揃っているのかどうかを確認することができる。第三に、本研究が参照してきた反乱軍の国際人道法遵守に関する 3 つの研究(Fazal 2018; Jo 2015; Stanton 2016)は、主に計量分析を通じて、様々な変数から、反乱軍の国際人道法遵守行動を予測する変数を抽出することに主眼を置いてきた。定性的な事例研究については、スタントンが 6 つの反乱軍を研究している以外、ほとんど行われていない。本研究は、これらの最新の研究が特定してきた相関のある変数を参考にしながら、国際的正当性と国内的正当性を分けた。さらに、最新の反乱軍の外交やガバナンス研究をヒントに、観衆の反応にも注目する、といった変数の精緻化を行った。このような段階的な議論を重ねたのち、以降では、事例研究を通じて仮説の妥当性を検証する。

本研究が対象とするある時期の 3 つの反乱軍とは、第一に、1984 年から 1991 年にかけてのエチオピアのティグライ人民解放戦線(Tigray People's Liberation Front: TPLF)、同じく 1985 年から 1990 年にかけてのスーダン人民解放運動・軍(Sudan People's Liberation Movement/Army: SPLM/A)、1992 年から 2002 年にかけてのアンゴラ全面独立民族同盟(União Nacional para a Independência Total de Angola, 英名 The National Union for the Total Independence of Angola: UNITA)である。選択の基準は、内戦下で人道危機が発生したと報告されていること、及び、本研究の反乱軍の分類で、準国家反乱軍、外向き反乱軍、内向き反乱軍、孤立反乱軍に分散すること、とした。これらの事例のいずれもが、第 2 章 2-2 で紹介したとおり、アフリカにおいて、戦死者数と比較して、総死者数が 9 割またはそれ以上の紛争である(Lacina and Gleditsch 2005)。事例研究開始時点において、UNITA は準国家反乱軍、SPLM/A は外向き反乱軍、TPLF は内向き反乱軍であった。UNITA は孤立反乱軍へ、SPLM/A は準国家反乱軍へ変化し、TPLF は、内戦の最終局面まで内向き反乱軍の

まま（より厳密にはより内向き傾向に）であった。3つの事例研究によって、事例間比較及び事例内比較が可能となる。

本研究は、2000年代以降の平和構築 2.0時代の政策に示唆を与えることを意図しているが、事例研究に関しては、1980年代から1990年代のものを選択した。これらは、平和構築 1.0時代、あるいはそれ以前の時代のものであり、人道アクセスが国際人道法上の慣習法の規則として認められた2005年よりも前の事例である。しかし、既述の通り、1967年から1970年のナイジェリア・ビアフラ紛争を皮切りに、国際人道援助機関が反乱軍と人道アクセス交渉を行うようになった。反乱軍が国際人道法を遵守する旨の宣言をする行為はそれよりも前に行われている場合もあった。内戦にかかわる問題は、一般に情報がないことが課題となるが、人道アクセス交渉はより機微でさらに情報が得にくいという課題もある。そのため、アーカイブ資料を発掘すると同時に、地域研究や歴史研究に依拠することにより、過程追跡が可能となる、1980年代から1990年代の事例を選択することとした。

事例研究は、時代の早いものから順に着手した。第一の事例である TPLF は、反乱軍幹部は外交を展開しないが、市民の支持に依拠して活動する、内向き反乱軍であった。エチオピア政府は独裁を貫いた。内戦の最終段階において、準国家反乱軍になったが、ほぼすべての時代において内向き反乱軍であったと整理することができる。第二の事例である SPLM/A は、外向き反乱軍から徐々に準国家反乱軍になっていった。1986年から1989年にかけてのスーダン政府側の民主化が、SPLM/A の人道アクセスの受け入れにも影響した。第三の事例である UNITA は、当初は、準国家反乱軍であったが、孤立反乱軍へと変化した。この変化は1992年頃からすでに始まっていたが、1998年12月以降のアンゴラ政府の政策により、決定的となる。アンゴラ政府は、1995年を境に、独裁から閉鎖的な中間的政治体制に移行した。しかし、1998年12月より、UNITA を国際的にも国内的にも孤立させる戦略を取り、UNITA にとっての人道アクセス受け入れの機会は減り、UNITA 自身もアクセス制限政策をとった。

事例が仮説を支持するならば、人道アクセス傾向については以下のような予測ができる。TPLF の支配地域における人道アクセス制限問題は、TPLF が人道アクセスの制限政策を有していたのではなく、政府による反乱軍支配地域への人道アクセス制限や、TPLF と人道援助機関がそもそも人道アクセスについて交渉していなかったというような課題となる。SPLM/A は、外向き反乱軍であったので、人道アクセスは受け入れる表明はしながらも、実際には人道援助が市民に届く保証はない。しかし、スーダン政府側が民主化する期間、SPLM/A 側は、正当性を高めようとしているならば、徐々に形式的に受け入れるだけでなく、現場でも受け入れる姿勢を見せるはずである。UNITA は、準国家反乱軍から孤立反乱軍へと変化した。これにともなって、人道アクセスも、形式及び実質的な受け入れから、形式的にも実質的にも制限する政策に変化することが見込まれる。

表 11：反乱軍の分類と結果の予測

		国内的正当性	
		追求	非追求
国際的正当性	追求	準国家反乱軍 予測：人道アクセスの 形式的・実質的受け入れ SPLM/A(1988年以降) ← UNITA(1992年まで) 政府の民主化(1986-1989年) TPLF(1989-1991年) 孤立傾向(1992-1998年)	外向き反乱軍 予測：人道アクセスの 形式的受入れのみ SPLM/A(1984-1987年)
	非追求	内向き反乱軍 予測：人道アクセス不可、但し 国際社会との関係が薄いため TPLF(1975-1988)	孤立反乱軍 予測：人道アクセス制限 UNITA(1998-2002年)

事例研究を進めるにあたっては、紛争の内から、また、外から、の両方に目を配る必要がある。本研究においては、反乱軍関係者による記録、米国政府やその関係者による記録、国際機関の記録、地域研究者による論考、といった、様々な資料に目を配ることによって、理解を深めることを目指す。内側からの視点として、最新の内戦研究で注目集める紛争アーカイブ(Balcells and Sullivan 2018)と称される、反乱軍の声明、会議録、紛争関係者の回顧録、といった、紛争に関わる記録を参照する。反乱軍組織が残した記録が、国の施設にアーカイブ資料として残されていることはまれであり、情報量は限られている。そのため、反乱軍関係者のみならず、外側から反乱軍を見た分析にも目を向ける。例えば、現場で活動していた米国大使による回顧録に掲載されている反乱軍関連情報を参照した。反乱軍及び内戦国政府についての外からの見方として、米国中央情報局(CIA)が2017年1月からオンラインで公開し始めた、CIA記録検索ツール(CIA Record Search Tool : CREST)で検索可能なCIAの分析資料⁷⁷、及び欧米の主要メディアによる記事を収集した。本研究は、人道アクセス交渉の窓口としての、ICRCや国連OCHAやその前身のDHA、そのまた前身のアドホックな人道アクセス交渉に関心を有する。そのため、外からの視点として、ICRC年次報告の他、事後20年で開示となる、国連アーカイブ資料を参照した。国連アーカイブ資料には、国連事務総長や幹部と反乱軍幹部との書簡のやり取りがある事例があり、内戦研究にも活用できる紛争アーカイブでもあることが判明した。ただし、エチオピアのTPLFについては、国際的な繋がり薄い内向き反乱軍であったことの証左でもあるが、TPLF研究者であっても、使用可能な資料は限定的であると論じる。その通り、紛争アーカイブや国際機関の資料

⁷⁷ CIA, "CREST: 25-Year Program Archive," at <https://www.cia.gov/library/readingroom/collection/crest-25-year-program-archive>, last accessed December 30, 2018.

の収集において、TPLFに関する資料は、他の事例と比較して明らかに量が少なかった。そのため、追加の資料収集を行った。具体的には、スタンフォード大学フーバー研究所所蔵のアーカイブ資料を参照した他、事例研究の対象時期に、ティグライ州内で活動をした人道援助の実務家からの資料提供を受けた。UNITAについては、1998年以降のアーカイブ資料は未開示状況にあるため、公開されている資料やメディア情報に依拠した。その他、国連事務総長特別報告等の公開資料、ICRCの年次報告といった報告により、紛争状況や人道アクセス状況を確認した。反乱軍の行政サービスの提供や、市民の支持の有無といったミクロな点については、各国を対象とする地域研究、歴史研究、内戦研究における説明を参考とした。これらの資料を突き合わせながら、次章より事例研究を行う。

第5章 エチオピア・ティグライ人民解放戦線

地図1：エチオピア（1990年）⁷⁸



⁷⁸ Ethiopia Map, Perry-Castañeda Library Map Collection, University of Texas Libraries, The University of Texas at Austin, at <https://legacy.lib.utexas.edu/maps/ethiopia.html>, accessed December 7, 2018. The map was “produced by the U.S. Central Intelligence Agency.”

次章以下のスーダン及びアンゴラの事例研究で使用した国連の地図は、国連地理情報セクション (Geospatial Information Section) から許可を得て使用している。エチオピアに関しては、「係争地問題が存在するため、国連において特定の地図の使用を許可することができない」ことを理由として、地図の共有及び使用の許可が出なかった。そのため、CIA が作成した 1990 年当時の地図を使用する。

5-1. 概要

本章では、1974年から1991年にかけて戦われたエチオピア内戦において、北部ティグライ州で活動していた反乱軍である TPLF の人道アクセス政策と正当性の追求の有無を分析する。同内戦は、1984年から1985年及び1988年から1989年に、反乱軍支配地域で食糧危機が発生し、国際的な人道援助が届かないことが問題となった事例でもある。

エチオピア内戦は、1984年10月に、急速に国際社会の関心を集めるようになった。同月に放映された、英国放送協会(British Broadcasting Corporation: BBC)によるニュースがきっかけである。英国人ジャーナリストであるマイケル・バーク(Michael Bark)が、エチオピアの人々が飢餓により死にゆく状況を現場から報告した⁷⁹。子どもから大人まで、食糧もなくやせ細り、文字通り骨と皮だけになった遺体が、布とロープで包まれ並べられ、家族が慟哭する中葬られる、そんな光景が毎日続くと伝えられた。撮影対象となった地域では、1日平均100人ほどが死亡した。この放送をきっかけとして、同年、英国で「ライブ・エイド」と称するチャリティイベントが行われた。チャリティソング”Do They Know Christmas?”は1億4000万ドルを売り上げた。米国では、スティーヴィー・ワンダー(Stevie Wonder)、シンディ・ローパー(Cyndi Lauper)、マイケル・ジャクソン(Michael Jackson)といった有名アーティストが、翌年3月にチャリティソング”We Are The World”を発売した。世界的なヒットとなり、約2000万枚のレコードを売り上げた。エチオピア内戦の戦死者数は、約1万6千人である。一方、総死者数は推定100万から200万人であり(Lacina and Gleditsch 2005)、多くは1984年から1985年にかけての飢饉によるものとされる。

本章の分析対象である反乱軍の TPLF は、人道援助機関に対して、人道アクセスを制限したことはなかった。同時に、自分たちの力によって自給自足を達成するという立場でもあった。国際的な注目を集めた時期に、TPLF は、自前の人道援助機関であるティグライ救済社会(Relief Society of Tigray: REST)を通じ、ティグライ州に調査に入った人道援助機関に対し、人道アクセスの受け入れ及び協力に前向きな姿勢を見せた。しかし、エチオピア政府による、反乱軍支配地域への人道アクセス制限を前に、多くの国際人道援助機関が反乱軍支配地域に入域することができなかった。ティグライ州の中では、市民に十分な食糧を供給できない、と判断した TPLF は、市民に対して、同州にとどまるか、隣国スーダンに避難するか、政府支配地域に援助を求めて行くか、という3つの選択肢を示した。REST は、スーダンへの避難経路上で、市民への補給支援及び案内を行った。スーダンに逃げたティグライの市民は、農作の時期にはティグライ州に帰還した。1988年から1989年にかけて、再度、飢饉が懸念されたが、TPLF は、今度は市民を支配地域下にとどめた。対外的に援助をアピールする動きは限定的であった。このように、TPLF は、自己支配地域への人道アクセスを

⁷⁹ YouTube, “BBC News Report for Ethiopian Famine 1984,” <https://www.youtube.com/watch?v=GkLPx8mQ-t0>, accessed October 1, 2018. (飢餓に瀕する者及び死者の映像が出てくるため、閲覧には注意されたい。)

制限していたわけではなかった。しかし、エチオピア政府支配地域でも活動する援助機関は、政府の賛同を得られない、反乱軍支配地域での活動はおろか、反乱軍との接触も困難であると判断していた。

TPLF は、本研究の分類では、内向き反乱軍である。農民を中心とする市民をリクルートしたり、食糧その他の必需品を市民から受け取ることにより、活動を成り立たせていた。TPLF には、諸外国に存在した、ティグライ州出身者のディアスポラが形成する有志の会から支援を受ける、という対外的な繋がりがあった。しかし、これが戦いを継続する上で政治的・軍事的に決定的な重要性を有するわけではなかった。TPLF と欧米諸国との接触はほとんどなかった。本研究が対象とする反乱軍外交として、TPLF 幹部が対米・対国連外交を展開したのは、1989 年以降のみである。よって、このタイミングで準国家反乱軍になったといえる。次章以下の反乱軍と比較すると、1989 年までの TPLF の内向き傾向は明らかである。スーダンの SPLM/A 幹部は欧米諸国に外遊を行い、国連関係者と協議も行っていった。アンゴラの UNITA 指導者に至っては、大金をかけて華々しい外交を行っていた。

TPLF の事例がよく示しているのは、内向き反乱軍の場合、人道アクセスを受け入れる機会がそもそも限定されている、ということである。事例研究対象時期のエチオピア政権は、独裁政権である。先行研究は、独裁政権と戦う反乱軍は、国際的支持を得るために国際人道法を戦略的に遵守する傾向にある、と主張する。この事例が示すのは、TPLF は、国際機関と関わる前から支配領域の市民の保護政策を取っていたことである。TPLF の政策は、国際的な支持を得るための戦略的な政策というわけではなかった。TPLF 自身は、1989 年まで、積極的な外交を展開しようという方針をとっていなかった。一方で、エチオピア政府は、外交団や国際機関が、TPLF と関与することはおろか、TPLF について語ることも阻んだ。

既述の通り、内向き反乱軍に関する情報収集は難しい。内向き反乱軍についての情報が少ない、という事実は、内戦研究上の課題を浮かび上がらせる。それは、国際社会が情報を得やすい外向き反乱軍は研究の対象とされやすいのに対し、内向き反乱軍は研究の対象にされにくい、という偏りを生じさせている可能性がある、という課題である。本研究では、情報の少なさをカバーするために、当時の事情について、他の事例研究に用いた国連アーカイブや紛争アーカイブに加えて、TPLF と農民の関係研究を行った *Peasant Revolution in Ethiopia*(Young 1997)や、内戦における飢餓の政治性に光をあてた *Evil Days: 30 Years of War and Famine in Ethiopia*(de Waal 1991)を参照した。加えて、TPLF 関係者による執筆物を参照した(Assefaw 1993; Berhe 2004, 2008; Inquai 2007)。補完的情報として、ティグライの反乱軍の人道機関である REST の運営に携わった関係者へのインタビューや、1980 年代前半に現場で調査や援助活動にあたった者の報告(Clay and Holcomb 1985; Hendrie 1991)、援助機関による現地調査資料を入手し、検証を進める資料とした。

以下は、次のような流れで整理する。まず、エチオピア内戦の概要として、エチオピア・ティグライの基礎情報、及び、軍事情勢を中心とした内戦の経緯をまとめる。次に、人道アクセス状況として、ティグライ州における国際人道援助機関の活動状況や、TPLF 及び

REST の人道アクセス政策について説明する。ティグライ州には、当初は欧州の NGO が展開していた。TPLF の政策は、ティグライ州内の市民の保護が中心であった。TPLF は国際的な人道援助機関による援助を呼びかけていたが、人道援助が届かないために、市民を隣国スーダンに移動させるという措置まで講じた。その後、再度飢饉が再発した際には、市民をティグライ州内にとどめ、かつ国際社会には多くを期待しない政策をとった。

TPLF の人道アクセス政策を確認した後、説明変数である反乱軍の外交とガバナンスを説明する。TPLF は、国際的には、対米・対国連外交を展開していなかったとって過言でなく、TPLF 研究者や関係者の評価を確認しても、TPLF は「内向き」であった。国内的には、ティグライ州のティグライ族による武装組織であったにもかかわらず、全てのエチオピア人の自決を掲げる包括的な目標を掲げる反乱軍であった。ティグライ州内におけるガバナンスに関しては、TPLF は、バイトと呼ばれる市民参加型のガバナンス制度を発展させた。他の事例では見られないほど市民が意思決定に関与していたことが分かる。

この事例は、内向き反乱軍は人道アクセスを受け入れる機会が限定的であるという仮説を支持する。TPLF は、支配地域下の市民を保護する方針を取っていた。そのため、国際人道法規範との整合性はあった。しかし、エチオピア政府は独裁であり、国際機関が TPLF 支配地域内に入ることを阻んでいた。これにより、人道アクセスの困難は確保が困難であった。1989 年頃からは、TPLF が対外的にも活動するようになり、欧米諸国が好むような言葉遣いも行うようになった。TPLF が自己支配地域への「食糧援助の安全な通行」といった表現により国際社会にティグライ州への人道援助を求めるようになった。

5-2. 内戦の概要

(1) 基礎情報

本章の事例研究の対象であるエチオピアの反乱軍であった TPLF の活動地域は、エチオピア北部に位置するティグライ(Tigray)州である。ティグライ州は、北部をエリトリア州と接していた。当時、エリトリアでも反乱軍が活動していたことから、反乱軍活動地域あるいは戦闘地域として、エチオピアの「北部」と総称されることが多かった。南西部をゴンダール(Gonder)州、南東部州をウェロ(Wello)州と接しており、一時は、TPLF の支配圏は同 2 州の一部にも及んだ。エリトリア州及びゴンダール州はスーダンの東部と接しており、エチオピア政府の管理の及ばない国境線を超えて、TPLF 及び一部の人道援助機関は、スーダン東部とエチオピア北部を行き来することが可能であった。

ティグライ州内の当時の具体的な人口は不明であるが、1983 年頃の人口は約 450 万から 500 万人とされる⁸⁰。ティグライ州内は、東部、中央部、西部の 3 つの地域に分けられるこ

⁸⁰ Jon Bennet, John English, Bruce Dick and Caroline Fallon, "Tigray 1984: An Investigation," Oxfam-UK, January 1984, p.12.

とが主である。最も人口が集中していたのは中央部の高地であった。ただし、全体の8割以上は地方部に暮らしていた。道路が整備されていない中、気象条件によって交通が阻まれ、彼らが住むところへは、物理的なアクセスもままならなかった。このような地理条件において、後述する通り、1984年から1985年にかけての飢饉で、ティグライ州で深刻な影響を受けると見込まれる人口が全体の約3分の1の150万人と予測された。また、この飢饉発生後の死者数は150万人から200万人と推定された。エスニックの観点からいえば、エチオピアには約80の民族が存在する。ティグライ州では、独自の言語及び文字⁸¹を持つティグライ族が95%以上という圧倒的な割合を占め、複数のエスニック・グループが残りの5%未満にとどまっていた(Young 1997, 13)。宗教については、ティグライ族の多くは正教会を信仰しており、カトリック及び他の宗派が少数、イスラム教信仰者も存在した。ただし宗教がティグライ内の対立の火種として利用されることはなかった(Young 1997, 13)。TPLFの政治活動には、全体のうち女性の参加割合が約3分の1であったとされる。この女性の政治参画比率は、伝統的には男性に圧倒的な決定権が認められていたエチオピアの他の地域と比較して、高い割合であった。

エチオピアの主要産業は農業である。ティグライ州においても、ほとんどの人は農業によって生計を立てており、補完的に、家畜の飼育を行っていた。ティグライの農民によれば、「豊作の年には、農業によって生計を立てられるが、不作の年には、家畜が助けてくれる(Clay and Holcomb 1985, 54)。」市民は、農作物により自給自足をしながら、余剰分を売ることにより収入を得て、農作物以外の必要物資を調達していた。スーダン東部との国境に近い西部は、肥沃な農業地帯であった。そのため、内戦中は、エチオピア政府による反乱軍支配地域への焦土作戦の対象となった。なお、エチオピア領土内にある天然資源は、ごく最近になって、石油、ガス、鉱物等の掘削が開始された段階であり⁸²、本研究が対象とする時代には、経済的な活用はなされていなかった。

(2) 内戦の経緯

エチオピア内戦は、1974年から1991年の間、16年半以上戦われた長い紛争である。1952年、エチオピア・エリトリア連邦が英国から独立を果たし、1962年にはエチオピア帝国となり、皇帝ハイレ・サラシエ(Haile Salassie)1世が統治した。1970年の飢饉の発生や、経済状況の悪化が引き金となって、1974年に軍がクーデタを起こし、エチオピア内戦が始まった。皇帝による政治は終わり、軍政が始まった。軍部は、マルクス・レーニン主義を標榜し、ソ連の支持を得て、1977年から、メンギスツ・ハイレマリアム(Mengistu Haile

⁸¹ ティグリーニヤという言語であり、エリトリアでは独立後の国語である。しかし、1991年の政権転覆まで、ティグリーニヤの使用は禁止されており、アムハラ語の使用が求められた。

⁸² 例えば、World Bank, "Can Ethiopia's Resource Wealth Contribute to its Growth and Transformation?" January 26, 2015, at <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/01/26/ethiopia-extractives-mining-strategic-assessment-mineral-sector>, accessed November 14, 2018.

Mariam)臨時軍事行政評議会議長がエチオピアを率いた。国の統治が目まぐるしく変動する中で、エチオピアでは、複数の反乱軍が立ち上がった。早期に発足したのは、エチオピア最北部のエリトリア州の独立を目指して、1960年に発足したエリトリア解放戦線(Eritrea Liberation Front: ELF)である。ELFから分離するかたちで、1970年、知識層からなるエリトリア人民解放戦線(Eritrean People's Liberation Front: EPLF)が誕生した。1980年代には、EPLFの方が、エリトリアの支配的反乱軍となっていた。エリトリアでこうした反乱軍の動きが活発になっていた頃、同州の南側に隣接するティグライ州で1975年2月に発足したのが、この事例研究の主眼であるTPLFである。

TPLFの起源は、学生組織にある。ハイレマリヤム・サラシエ I 大学(現・アディスアベバ大学)に進学したティグライ州出身者の学生が、首都アディスアベバと自分たちの田舎の格差を目の当たりにし、社会変革とティグライの自決のために立ち上がった(Berhe 2004)。同学生組織から、より政治を意識した、ティグライ国民組織(Tigrayan National Organization: TNO)が1974年に組織された。TNOは、1975年2月18日に武装組織TPLFとなった(Berhe 2004)。TNOの中核となった学生メンバーは、ティグライ州の地元で武装闘争のための政治教育を推し進めた。学生以外にも、政府支配地域で重役につきながら、ティグライの武装闘争に賛同し、エチオピア政府には秘密で、TNOに支援を始めた者も存在したとされる。他の反乱軍の事例においてよくあるように、反乱軍幹部が海外で軍事訓練を受ける、という経緯はなかった。また、軍事的な階級といった階層もなかった(Young 1997, 127)。

エチオピア政府にとって、初期のTPLFは脅威ではなかった。同政府はエリトリアのEPLF対処に傾注していた(DeMars 1994, 83; Young 1996b)。しかし、その間、TPLFはエリトリアの反乱軍から助言を受けるかたちで組織を強化しつつあった。TPLFは、1976年2月18日、発足1周年を記念して「戦士会議(Fighters Congress)」を開催し、組織化を進めた。当時のTPLFメンバー170人が集まり、投票によって、議長にベルヘ(Aregowie Berhe)、ベルヘを含む7人幹部が、最高幹部会にあたる中央委員会の委員として選ばれた(Young 1997, 97)⁸³。元々学生組織であるTPLFには、軍事的な知識、経験、設備が欠如していた。しかし、EPLFと組むことで、1975年のTPLF発足前から、TPLFには訓練の場や武器供与の機会が与えられた(Young 1996b, 106)。エリトリアの反乱軍であるELFやEPLFと共同で政府軍と戦うことで、実践経験も積んだ。とはいえ、エチオピア政府という共通の敵と戦いながら、反乱軍間で方針の違いが問題となることもあった。TPLFは、ELFとは協力できないという結論に至った。ELFがエリトリアとして想定する領域が、ティグライ州の北西部も含むものであったためである。ティグライ州のために戦うTPLFにとっては、ELFがエリトリアとして分離独立させているとしている領域は、受け入れがたかった。このような利害の不一致により、TPLFは、ELFとの関係を断つ一方で、EPLFとの関係強

⁸³ 7人の名前は、Aregowie Berhe, Sebhat Nega, Abbay Tsehaye, Seyom Mesfin, Ghidey Zera Tsion, Mussie, and Shihule (シフレ)である。

化に力を入れるようになった。TPLF は、より軍事的経験の長い EPLF の助言により、組織変革を遂げた部分がある。例えば、EPLF は、学生中心の組織であった TPLF に対し、軍事訓練は提供するが、交換条件を付けた。それは、学生や知識層ではなく、ティグライの農民をリクルートすること、という条件であった。理由は、農民の方が地方部で困難な状況にも耐える精神力や順応力があるからであった(Berhe 2004, 586)。しかし、ティグライ州内だけで生活してきた農民は、都心から戻ってきた学生がリクルートに出向いても、簡単に説得されるわけではなかった。この状況の中で、ティグライ州内の農民のリクルートにおいて活躍したのが、年齢 50 代後半のアト・ゲッセセウ・アイエレ(Ato Gessesew Ayele、通称シフレ(Sihule))である。シフレは、旧植民地宗主国や帝国政府に反旗を翻して戦った経験と、ティグライ州代表議員としての政治活動経験もあった(Berhe 2004, 589)。そこで、TPLF は、シフレの支持が厚い、ティグライ州デデビット(Dedebit)を最初の本拠地として活動を開始した。シフレを支持するこの地域の農民が、エリトリアで EPLF の訓練を受け、武装闘争に参加し、あるいは食糧等の支援を行った。強制的なリクルートメントが行われた形跡はなく、自発的な入隊により、TPLF の要員数は増えていった(Eck 2014; Young 1997, 127)。1978 年半ば前の TPLF の兵力は 2,000 から 3,000 人であったが、1980 年にはその 2、3 倍の 6,000 人に増加したと推定されている⁸⁴。

以上のように、軍事面で課題のあった TPLF は、EPLF の協力及び助言を受けながら、組織を強化していった。1979 年には、ティグライ州西部で第一回組織議会を開催し、最高意思決定機関が構築された。議長にはベルヘに代わり、1976 年以降最高幹部会として存在していた中央委員会の、委員会メンバー 7 人の 1 人であったセバット・ネガ(Sebhat Nega)が選ばれた。ベルヘは軍事委員長に就任した。この時、TPLF は、日々の政策決定にあたる政治局(political bureau/politoburo)を発足させた。元々の中央委員会委員に加え、この内戦後にエチオピアの大統領となるメレス・ゼナウィ(Meles Zenawi)を含む 5 名が政治局メンバーとなった。

1980 年に入る頃には、EPLF がエリトリア州で、TPLF がティグライ州で、それぞれエチオピア政府軍と戦っており、反乱軍は州内の地方部の多くを支配しているという軍事情勢であった。政府軍は、1980 年代はじめ、エリトリア及びティグライ州で「赤星作戦(Operation Red Star)」を実施した。1980 年の 9 月から 10 月、1982 年の 9 月から 11 月、翌年の 2 月から 4 月と、断続的にティグライ州への攻撃を行い、一部では TPLF 支配領域の奪還も行った。しかし、政府の攻撃に大きな成果は生まれなかった。TPLF が EPLF の防衛を強力に支援したことも功を奏し、政府軍の赤星作戦は失敗に終わった(Tareke 2002)。TPLF は、政府軍の補給路や連絡経路を断つことによって、政府軍の士気を低下させることに成功した(Young 1997, 123)。赤星作戦の失敗により、「おそらく、エチオピア政

⁸⁴ CIA, "The Situation in Ethiopia's Tigre Province," July 15, 1980, the CIA Records Search Tool (CREST) collection, available at CIA Freedom of Information Act Electronic Reading Room (CIA FOIA ERR), <https://www.cia.gov/library/readingroom/document/cia-rdp85t00287r000101590001-7>, last accessed December 27, 2018.

権は、EPLF と TPLF を軍事的に打ち負かすことができるとは考えなくなった(Young 1996b, 107)。」政府軍は、1980 年後半から「焦土政策(scorched earth policy)」を採るようになった。政府は、ティグライ内における TPLF の食糧供給源を断つ作戦に出た。例えば、政府軍が侵攻する経路にある農場を燃やす、破壊する、家畜を殺す、市民からの貢物を要求する、市民を強制移住させる、といった手段に出た(Keller 1992, 614; de Waal 1991, 139-40)。政府軍は陸上戦で成果を出せていなかったため、空爆により農地破壊も行った。赤星作戦の後、政府軍はティグライ州内で市民に対する暴力も激化させるなど(de Waal 1991, 142-43)、TPLF を弱体化させるための行動をとった。

1983 年頃、TPLF の支配領域は、地方部を中心に、ティグライ州の 85%(Assefaw 1993) から 90%(Keller 1992, 614)にまで広がっていた。CIA は 1983 年 3 月はじめ、TPLF の支配地域はティグライ州の半分以上であると見ていた⁸⁵。これを大きく上回る割合を反乱軍自身が示してきたため、国際社会は、反乱軍が領域を支配しているという数字は、TPLF が対外的に強さを誇示するためのプロパガンダではないかと疑った。しかし、同年 10~11 月に現地調査を行った Oxfam-UK が、この数字が正しいと推定されることを報告した⁸⁶。TPLF が使用できる武器は軽火器に留まるため、軍事的な能力は限定的であったが、兵力は約 15,000 人にまで増加しているの見積もられた⁸⁷。1983 年後半には、TPLF は、ティグライ州にとどまらず、隣接するコンダール州やウェロ州にまで支配を拡大した⁸⁸。このような TPLF の支配地域の拡大により、かつては TPLF 対策を重視していなかったエチオピア政府軍が、TPLF の活動を深刻に受け止めるようになった。同政府は、TPLF 支配地域において、反乱軍掃討作戦を展開するようになった。エチオピア政府は、TPLF との政治交渉による紛争解決の可能性を最初から拒否していたとされる⁸⁹。理由は、TPLF と政治交渉を行えば、他の反乱分子との間でも同様のことを行わなければならない先例となりかねないためであった。政府軍は、反乱軍掃討作戦と同時に、ティグライの人々から TPLF に対する支持や支援を断つための焦土作戦を進めた。市民は、住んでいた村を焼き払われ、外部に避難をしなければ、殺害されたり暴力を振るわれたりした。こうした事情も相俟って、すでに 1980 年代はじめには飢餓の兆候が出始めていたエチオピア北部では、食糧危機が悪化の一途を辿った。1984 年後半には、肥沃な西部でも雨不足によって収穫率が半分ほどとなった。この時期、エチオピア北部が国際社会に注目されはじめ、飢餓問題がメディアで報じられるようになった。

⁸⁵ “Horn of Africa: Continued Tensions in 1983,” An Intelligence Assessment, March 1983, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP84S00552R000100090003-8, CIA.

⁸⁶ Jon Bennet, John English, Bruce Dick and Caroline Fallon, “Tigray 1984: An Investigation,” Oxfam-UK, January 1984.

⁸⁷ “Ethiopia: The Tigrean Insurgency,” Directorate of Intelligence, November 4, 1983, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP85T00287R000500100001-7, CIA.

⁸⁸ “Ethiopia: The Northern Insurgencies. A Research Paper,” October 1, 1984, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP85S00317R000300050001-2, CIA.

⁸⁹ “Ethiopia: The Tigrean Insurgency,” Directorate of Intelligence, November 4, 1983, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP85T00287R000500100001-7, CIA..

飢餓発生時、TPLF では組織的な問題も発生していた。1985 年に、2 人の幹部が、以下のような事情で TPLF から離脱した(Young 1997, 138)。1980 年前半に軍事的に TPLF にとっては好機が訪れていたにもかかわらず、軍事委員長で元 TPLF 議長であったベルヘに対して、十分な任務を果たしていないという見方が TPLF 関係者の中に広まった。1984 年、ベルヘは軍事委員長よりも下のランクのポストを提示されたが断った。TPLF 創設メンバーであったギデイ(Ghiday)も、方針の違いから、メレスと長時間にわたる議論を繰り返した。一部始終を聞いていた TPLF 兵士がメレス側に賛成を示したことが決定打となった。1985 年、TPLF 発足から 10 年の節目として、TPLF は、幹部レベルから末端の兵士まで含めた話し合いを開催し、これらの幹部を追放するといった改革を行った。

1985 年から 1986 年にかけて、TPLF はさらに基盤を固めた。軽武装で伝統的なゲリラ戦を展開していたため、拠点は定まっていなかったが、ティグライ州西部に本拠地を固めるようになった(Keller 1992; Tadesse 2015, 271)。さらに、闘争の目的を、ティグライという限定地域のためだけでなく、エチオピア全体の人々のために戦っていると明示した(Young 1996b, 108)。ただし、包摂的な目標を示したことで、エリトリアの特定集団の利益のために戦う EPLF との方針の違いが表面化した。そのため、軍事訓練等、TPLF の基盤構築や戦闘において協力関係にあった EPLF とは決裂した。この頃、エチオピア政府は、ティグライのほとんどの地域で支配を失っていた。1987 年までには、TPLF は、すでに政府と膠着状態(stalemate)にあると判断し、これをどう突破するかを計画し始めた(Young 1997, 159)。

1988 年には、TPLF は、それまで貫いていた奇襲によるゲリラ戦法から、正面から立ち向かう戦法に方針を変更した。ティグライ州内では、政府軍の最後の砦となっていた都市への攻撃及び都市の奪取をする作戦をとった。正面突破で勝利を重ねている旨反乱軍が主張すると、政府はそれに反応して、同年 5 月 14 日に、エリトリア州とティグライ州に緊急事態令を発出し⁹⁰、6 月 1 日に、TPLF 支配地域に対し、空爆及び陸上攻撃を開始した。1988 年 12 月から 1989 年にかけての、ティグライ州シレにおける戦いが、TPLF のティグライ州全土の支配と政府の軍事的敗北を決定した。TPLF は、EPLF らと、1989 年初期に、エチオピア人民民主運動(Ethiopian People's Democratic Movement)等と、エチオピア人民革命民主戦線(Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front: EPRDF)を組織した。EPRDF は、1991 年には首都アディスアベバを包囲した。5 月 27 日、エチオピア軍は、全ての部隊に対し、降伏するよう命令を出した⁹¹。こうして、EPRDF は、メンギスツ率いる政府を倒した。

⁹⁰ *The New York Times*, "Eritrean Rebels Accuse Ethiopia of Atrocities," May 19, 1988.

⁹¹ *The Washington Post*, "In London, U.S. Urged Rebels to Enter Capital, Restore Calm," May 28, 1991.

5-3. 人道アクセス

(1) 国際人道援助機関の活動状況

国際人道援助機関がティグライ州で活動し始めたのは 1970 年代後半である。その後、BBC が放送した飢餓のきっかけは、1980 年代前半に起こった。当時、干ばつに伴う不作に加え、エチオピア政府の反乱軍掃討作戦の一部としての「再定住計画」という名の国民の強制移住⁹²や人道アクセス制限により、ティグライ州では、深刻な食糧不足と飢餓が発生していた。1981 年には、北部で 50 万人以上が干ばつの影響を受けていた⁹³。東部および中央部の干ばつの影響が大きく、ティグライの人々は、西へ西へと避難を余儀なくされた。

当時のティグライ州への国際人道援助を語る上で、TPLF が独自に設置した人道機関に触れる必要がある。TPLF 独自の人道機関は、1978 年に発足した REST である。REST は、1975 年に EPLF が立ち上げたエリトリア救済協会(Eritrean Relief Association: ERA)をモデルとして立ち上げられた⁹⁴。当時、隣国スーダンの政府は、エチオピア政府と対立関係にあった。敵の敵は友であり、TPLF とスーダン政府は協力関係にあった。そのため、REST は、ティグライ州と国境を接するスーダン政府支配地域の東部とティグライ地域を行き来することができた。REST は、純粋な文民から成る人道機関であり、その理由は、「ドナーに対し、彼らからの支援が兵士たちに行かないことを約束するため(DeMars 1994, 93)」であった。TPLF 支配地域では、REST は反乱軍のガバナンスの一部を成していた。しかし、国際社会に対しては、TPLF からは独立した NGO であって、国際援助機関との協力を進めていくことをアピールした(DeMars 1994, 93)。

国際人道援助機関は、1980 年に、REST とスーダンの首都ハルツームでつながることによって、エチオピアのティグライ州に援助を運搬する間口を開き始めた。同年、ノルウェー教会援助(Norwegian Church Aid)、スウェーデン教会救済(Swedish Church Relief)、翌年にスーダン教会協議会(Sudan Council of Churches)が参加するかたちで、緊急救援デスク(Emergency Relief Desk: ERD)がハルツームで発足した(DeMars 1994, 93)。ERD を構成する NGO の目的は、エリトリア及びティグライといった反乱軍支配地域で苦しむ人々に食糧を届けることであった。ERD を通じて、欧米諸国の援助がスーダンとの国境を越境し、

⁹² エチオピア政府は、すでに 1970 年代後半から、北部在住の市民を西部や南部に移動させる「再定住計画」を実施していた。建前上は、肥沃で人口が少ない地域に市民を移動させることで、より豊かな生活を実現させるというものであったが、実際には、住民からの反乱軍への支援を断つ目的であった。CIA, “African Famine: Short-Term Prospects, Problems, and Opportunities. Special National Intelligence Estimate,” December 1, 1984, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP97S00289R000200230015-7, CIA.

⁹³ Jon Bennet, John English, Bruce Dick and Caroline Fallon, “Tigray 1984: An Investigation,” Oxfam-UK, January 1984, p.13.

⁹⁴ Author’s email correspondence with Alex de Waal, October 11, 2018. これ以降、アフリカで蜂起した反乱軍の多くが、REST 同様に、ERA のような反乱軍下の人道部門の設置を真似るようになった(DeMars 1994, 105, note 35)。

届けられるようになった。エチオピア政府は、スーダンからの越境支援を違法行為と見なしていた。

これ以外に、英国の NGO であるウォー・オン・ウォント(War on Want)が、1980年代はじめに、エリトリア及びティグライといった反乱軍支配地域への支援に乗り出した。しかし、同組織の立場には偏りがあると見なされていた。そのため、1984年10月のBBCの放送後に発足した、英国の主要な NGO の連合である、災害緊急委員会(Disasters Emergency Committee)による資金調達の取り組みからは阻害されていた(DeMars 1994, 95)。災害緊急委員会を構成していた NGO は、英国赤十字社、海外開発カトリック基金(The Catholic Fund for Overseas Development)、クリスチャン・エイド、オックスファム、セーブ・ザ・チルドレンであった⁹⁵。活躍を見せたのはオックスファム UK(Oxfam-UK)である。1983年10月から11月にかけて、ティグライ州に入り、RESTの組織や活動や機能、援助の必要度について調査を行った⁹⁶。セーブ・ザ・チルドレン UK も、エチオピア北東部ウェロ州コレム(Korem)に食糧供給所を設け、人道状況を確認することができた⁹⁷。災害緊急委員会は、こうした北部地域での調査によって、1985年末まで、月に6万トンの食糧援助が600万人に供給されなければ、飢餓は甚大な規模で発生すると警告した⁹⁸。ティグライ州内のコレムでは2万8千人が、マケレでは5万人が、食糧がない状況であった。同地域にはさらに同等の人数が押し寄せていたことが報告された⁹⁹。これらに加えて、米国では、カトリック救援サービス(Catholic Relief Services)が、ティグライ内の支部から状況を聞きつけ、米国政府に対し、援助の働きかけを行った。ただし、ウォー・オン・ウォントを除いて、ERDを構成する NGO も、Oxfam やセーブ・ザ・チルドレン UK も、政府支配地域において活動を行っていた。これらの NGO は、政府支配地域での活動を継続するために、政府が反乱軍支配地域で市民に攻撃をしているという事実を非難することは避けた。以上のような状況で、オックスファムは、政府とも反乱軍とも交渉できる ICRC に対して、「仲介機能(good offices)を活用して、紛争当事者との間で停戦(truce)を確保するよう¹⁰⁰」求めた。

ICRC にとっても、政府に配慮しなければならない状況は同じであった。1984年3月、エチオピア政府が ICRC に対し、北部地域での活動のための事前調査を許可した¹⁰¹。これにより、ICRC は、ティグライ、エリトリア、北部ウェロ、ゴンダールに活動の中心を移し、

⁹⁵ “For the personal attention of Mr. Prez de Cuellar, UN Secretary-General, From the Disasters Emergency Committee, RE: Ethiopia,” September 12, 1984, S-1024-0115-0005, UNA.

⁹⁶ Jon Bennet, John English, Bruce Dick and Caroline Fallon, “Tigray 1984: An Investigation,” Oxfam-UK, January 1984.

⁹⁷ *The New York Times*, “Famine Engulfs Ethiopia Again; Death Toll Rises,” September 18, 1984.

⁹⁸ “For the personal attention of Mr. Prez de Cuellar, UN Secretary-General, From the Disasters Emergency Committee, RE: Ethiopia,” Folder: Ethiopia 1984, S-1024-0115-0005, UNA.

⁹⁹ From Guy Stringer, Director, Oxfam and Michael Harris, Overseas Director, Oxfam, for the attention of Mr. Peres de Cuellar, Secretary-General of the United Nations, Telex from the Director of Oxfam to the President of the ICRC, “Civil War within Ethiopian Province of Tigray and Wollo,” October 18, 1984, S-1024-0115-0005, UNA.

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ ICRC Annual Report 1984, p.16.

食糧及び医療援助活動を展開していた。しかしその後、1986年12月、エチオピア政府は、ICRCと事前協議をすることなく、新しいガイドラインを発出した。このガイドラインにより、ティグライ州を含む北部エチオピアでは、ICRCの活動方針はエチオピア赤十字社及びエチオピア政府により決定されることとなった¹⁰²。ICRCはこれに反発した。その結果、1986年12月10日から1987年5月まで、ICRCは北部地域での活動を政府から拒否された¹⁰³。1987年終わりには、ICRCはエチオピア赤十字社との協力強化合意を締結し、1987年11月から1988年秋の収穫期まで、北部地域に食糧供給を行う「生存のために開かれた道(open road for survival)」政策を実施しようと国際社会に呼びかけた¹⁰⁴。この呼びかけの中で、ICRCは、全ての紛争当事者に対し、「物資輸送を事実上(*de facto*)妨害しない」よう求めた¹⁰⁵。しかし、2月から3月にかけて、戦闘により治安状況が悪化したほか、エチオピア政府がICRCの活動を拒否したことによって、アクセスが困難となった。さらに4月6日には、エチオピア政府は、軍事活動を理由として、全ての国際人道援助機関の撤退を命じた。「政府が反乱軍を倒した後に、北部地域での国際援助活動は認められる」と伝えられた¹⁰⁶。ICRCは、エチオピア政府に対し、エリトリア及びティグレイでの活動継続の許可を要請したが、4月15日にはICRC職員は首都アディスアベバまで撤退した。5月には、ICRCは援助物資や活動手段を国外に出すよう要求され、6月には実行せざるを得なかった¹⁰⁷。政府は、現地のエチオピア赤十字社に援助を任せるよう、ICRCに要請した。ICRCにとっては、現地の赤十字社は政府寄りであり、すべてを任せることは認められなかった。するとその後、通常は自然災害を担う赤十字社連盟(League of the Red Cross Societies)がICRCとの協議を経ずに、エチオピア政府との間で援助の提供に合意してしまい、政府寄りの援助が提供されることとなった(Forsythe 1990, 268)。

国連援助機関は、NGOよりもさらに慎重な対応をとっていた。エチオピア政府への配慮から、国連は、内戦にともなう危機という人災としてではなく、自然災害により発生した危機への対応という姿勢を見せていた。1984年に国際社会の注目が集まった時、国連は、このエチオピアの危機は「干ばつ」に対する救済であるとした。1971年に発足した国連災害救援事務所(United Nations Disaster Relief Office: UNDRO)¹⁰⁸が援助調整役を担うこととなった。例えば、「1983年はじめから、(エチオピア)政府の要請に従って、UNDROは、UNICEF、UNDP、WFP、国連食糧農業機関(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)との緊密な協力の下、動員、調整、情報の機能を強化し、アディスアベバに専任の人材を配置した。同年4月には、(ティグライを含む)北部地域で干ばつの影

¹⁰² ICRC Annual Report 1986, p.21.

¹⁰³ ICRC Annual Report 1987, p.24.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p.26. ICRC Annual Report 1988, p.26.

¹⁰⁵ ICRC Annual Report 1987, p.26.

¹⁰⁶ *The New York Times*, “Ethiopia Curtails Famine Aid Work,” April 14, 1988.

¹⁰⁷ ICRC Annual Report 1988, pp. 26-27.

¹⁰⁸ 現在の、国連国際防災戦略事務所(United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction)の前身。

響を受けている 100 万人の市民への援助を要請した¹⁰⁹。」1984 年 12 月、国連事務総長は、アフリカ緊急活動事務所(Office of Emergency Operations in Africa: OEOA)を設置し、UNDP を筆頭とする調整機関とした¹¹⁰。ただし、これらの機関も、あくまで援助の協議相手はエチオピア政府であって、TPLF は協議の対象外であった。例えば、TPLF は、UNHCR に対して、スーダンに避難する難民への対応を要請したが、UNHCR は、TPLF が「認められていない組織(non-recognized entity)」(Hendrie 1991, 201) であるため相手にすることができないとし、現場の調整会議から外した。WFP も、「危機下の人々への唯一のアクセスを提供するのが反乱組織等の非政府アクターなのであるが、WFP 等はこれらの集団と活動することを拒否した(Clay and Holcomb 1985, 227)。」TPLF の人道機関 REST は、実際には反乱軍支配地域で人道危機対応の中心組織でありながら、エチオピア政府や同国政府の同盟国の影響を受ける多国間国際機関にとっては、相手にすることができない相手であった。一方で、国際機関は、徐々に、エチオピア政府の人道アクセス制限を批判するようになった。例えば、1990 年 3 月には、アディスアベバを訪問していたファラーハ(Abdulrahim Faraha)政務担当国連事務次長が、米国及びソ連との会議において、国連及びドナー諸国の見解として、エチオピア政府がティグライ州メケレへの空輸禁止を解除すべきという立場であることが発言要領に示されている¹¹¹。

以上のような事情によって NGO も国連もティグライでの援助ができない中で、エリトリア及びティグレイ州における食糧援助は、他の機関に任された。1988 年には、エチオピアの救援・復興委員会 (Relief and Rehabilitation Commission: RRC) 及び、現地の教会団体の連合から成る統合救援パートナーシップ (Joint Relief Partnership: JRP) によって行われることとなった¹¹²。ただし、JRP の半分以上の事業は RRC と共同で行われ(Webb, Von Braun, and Yohannes 1992, 98)、政府寄りの活動であった。1990 年秋には不作により、REST はティグライ州内で 220 万人が援助を必要とすると推定した。JRP が対応できるのは、60 万人分の食糧であり、残る 160 万人への食料供給が必要な状況であった¹¹³。REST の主張によれば、JRP は、道路状況の悪さを理由として食糧供給が十分にできないと説明したが、REST は同じ道を通り過ぎていた。JRP の背後で政府が手綱を引いていた。エチオピア政府が、国内外からの北部への人道アクセスの要求に答えるために、土着の団体連合から成る JRP に中心的役割を与えたふりをしながら、手続き的、物理的障害を設けて人道アクセスを阻んでいた¹¹⁴。

¹⁰⁹ “UN Involvement in Ethiopia Drought Relief,” Draft Secretary-General’s Press Release, UNDR0 84/2268, October 29, 1984, S-1024-0115-0005, UNA.

¹¹⁰ 1986 年 10 月 31 日で、OEOA は閉鎖された。

¹¹¹ “Background note on Ethiopian Relief Operations for Meeting with USA/USSR Delegations on Monday, 5 March (1990),” S-1024-0030-0008, UNA.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Relief Society of Tigray UK, Bulletin “Race Against Time,” No. 13, May/June 1990, Ethiopian subject collection, Box 1, Folder “Drought and Famine – Relief Society of Tigray,” Hoover Institution Archives.

¹¹⁴ *Ibid.*

(2) 反乱軍の人道アクセス受け入れ政策

既述の通り、TPLF は REST と称する人道部門を立ち上げ、対外的には TPLF からは独立の NGO と示して国際援助を呼び込もうとしていた。ただし、TPLF は、国際社会の事情に精通していたから REST を設置させたというよりは、近しい反乱軍から学習したという方が適切である。本研究の分類でいえばより外向き反乱軍であった、隣のエリトリア州の反乱軍である EPLF の人道部門をモデルとして発足させた経緯があるからである。

1984 年から 1985 年の飢饉に際し、TPLF は、既に関係のあった国際人道援助機関に対して、人道援助をティグライ州内に届けるための人道アクセスの確保を支援することを要請していた(Assefaw 1993)。REST は、ティグライ内の 150 万人が飢餓の深刻な影響を受け、また 150 万人が中程度の影響を受けることを予測していた¹¹⁵。しかし、エチオピア政府が政府支配地域以外への人道アクセスを制限していた。その結果、1985 年の国連がエチオピア向けに提供した食糧援助 125 万トンのうち、反乱軍支配地域に向けられたのは 9 万トンのみであった(de Waal 1997, 125)。ただし、この時点で、TPLF が国際社会に対して、国際人道法遵守を表明するような、形式的な行動は、確認できていない。

TPLF は、国際的な援助を呼び込んでも実際の援助はなかなか届かないため、自己支配地域に援助を呼び込むだけでは、もはやティグライ州内の市民が十分な食糧を得ることはできないと判断した。1980 年以降、TPLF は REST を通じて困窮した市民を西に移動させはじめた。干ばつ被害を受けて、ティグライ州西部に避難した人の人数は、6,000 人(1980 年)から 40 万人(1983 年)に膨れ上がっていた(Assefaw 1993)。TPLF は、このままでは多くの人を餓死させると判断せざるをえなかった(Clay and Holcomb 1985, 51)。6 人一世帯で、年間 1,500kg の農作物を収穫する必要があるところ、1983 年には収穫量は約 3 分の 1 に、1984 年には数十 kg、最悪の場合はゼロという状況にまで落ち込んでいた(Clay and Holcomb 1985, 58)。TPLF は、自己支配地域内の人々に、このままティグライに留まれば食糧不足で死んでしまうとして、スーダンへの避難を呼びかけるようになった(Clay and Holcomb 1985, 52–53)。そこで、TPLF/REST は、市民に対し、3 つの選択肢を提示した。反乱軍支配地域であるティグライ州に残るか、援助を含む食糧がティグライ州より多い政府支配地域に行くか、スーダンを含む周辺国に逃げるか、というものであった¹¹⁶。TPLF 支配地域に残れば、食糧不足や政府軍の焦土作戦の攻撃対象となり死と隣り合わせでもあった。そのため、市民は、TPLF によるティグライ州内の飢饉の説明を受けて(Clay and Holcomb 1985, 53)、食糧を求めてスーダンへ避難するか、あるいは政府支配地域へ移動する者もいた。

スーダンに避難することを選んだ市民に対しては、ほとんどの場合、TPLF 関係者が案

¹¹⁵ Jon Bennet, John English, Bruce Dick and Caroline Fallon, “Tigray 1984: An Investigation,” Oxfam-UK, January 1984, p.8.

¹¹⁶ Author’s phone interview with a former TPLF/REST medical doctor, October 15, 2018.

内役を務め、REST が食糧を供給した。徒歩で1か月ほどかかる移動経路には、40か所の食糧補給所が設置されていた(Clay and Holcomb 1985, 53–54; Hendrie 1991, 202)。難民となることを選んでスーダンに避難した人々は、TPLFの活動に不満を有していたわけではないということが調査からも明らかにされている。スーダンの難民キャンプでの聞き取り調査によれば、回答者の中で誰もTPLFから所有物を強制的にとられたり、強制的な支払いをさせられたりすることはなかった(Clay and Holcomb 1985, 43)。REST は、ティグライの人々の避難先のスーダンでも活動を展開し、1984年にはスーダン難民弁務官事務所(Sudanese Office of the Commissioner for Refugees)に法人格を認められていた。スーダン内から、Oxfamやセーブ・ザ・チルドレンといったNGOと協働していた。UNHCR は、RESTとは連絡を取っていたが、表立ってREST の存在を認めることは、反乱軍を認めることとなる。そのようなエチオピア政府の怒りを買うような行為はできなかった。

1984 年頃、ティグライ州内では、TPLF やREST から成る干ばつ委員会は、市民に対して、都市部の国際機関から食糧を得るように助言するようになった(Assefaw 1993)。都市部とは、政府支配地域を意味する。この助言に従って、政府支配地域に食糧を求めて行った者もいる。そして、当時エチオピア政府が実施していた「再定住計画」の一環で、そのまま南部に連行された。

私の地域に住む者の中には、政府の食糧供給所に行く人がいました。そのうち何人かは、少量の食糧を受け取ってきました。それを見て、もっと多くの者が食糧供給所に向かいました。そして、その多くが南部へ連れていかれました。彼らの多くはTPLF 支持者だったからです。政府は、TPLF からいた者でも、困窮していれば食糧を与えようとおきながら、そうはしませんでした。政府は私たちを騙したのです(Clay and Holcomb 1985, 49)。

その後、1985 年 3 月から 4 月には、スーダンに逃れたティグライの難民がティグライ州に帰還を始めた。難民たちの多くは、スーダンに避難する段階から、この避難は一時的なものであり、1985 年の春には雨が十分降ることが予測されていたことから、ティグライ州に帰還することを想定していた。欧米中心の国際機関は、住民の帰還に反対し、帰還を促す TPLF や REST に対し、市民を死に追いやっているという批判することがあった(Inquai 2007, 173)。その理由として、当時国連の人道援助関係者として現場に入ったヘンドリーは以下の点を挙げる(Hendrie 1991, 215)。まず、そもそもティグライから逃れてくる人たちの栄養状態が悪く、ティグライに常駐する国際機関がない中で、帰還しても十分な食糧は得られないと考えたためである。次に、人々に援助を提供していた REST は、「認められない」組織であるために、国際機関は対話を避けており、REST から国際機関に対する現場の情報提供の機会が失われていたという理由もある。国際メディアで報じられた飢餓に苦しむ人々のイメージは、国際社会にとってはティグライの人々の無力さと映っていた。そのため、欧米中心の援助関係者は、ティグライの人々に飢餓を耐える力はないと考えていた。一方、

ティグライからハルツームに避難してきた農民は、自分たちが帰還して土地を耕さなければ、状況は何も変わらないと、ハンガー・ストライキまで起こした(de Waal 1991, 195)。1985年に7万人が、彼らの農業の成功を聞いたティグライの市民8万人が、帰還を実現した(Inquai 2007, 173)。紛争の概要で論じた通り、この時期は、TPLFがティグライ州内西部で拠点を固めていた時期である。その理由は、西側のスーダンから帰還する人々の「保護と援助経路の確保にあった(de Waal 1991, 195)。」東アフリカの紛争と援助を専門とするドヴァールは、この一連の経験でTPLFは2つの教訓を学んだと評価する。

一つ目は軍事的な教訓であり、ゲリラ活動は人がいなくなった場所では継続できない、それは1985年に(TPLFが)軍事的に不利になったことから明らかである。軍事的かつ人道的理由から、TPLF/RESTの1985年以降の政策として、市民を出身地域に維持することに力が注がれた。二つ目の教訓は、国際社会は信用ならない協力者であるということである。大規模な国際援助は実行されなかった。TPLFは内を向いた(The TPLF turned inwards)(de Waal 1991, 195–96)。

とはいえ、TPLFはスーダン経由のティグライ州への支援を受け続けていた。1987年の時点では、TPLFは、欧米ドナーを拠出元とする緊急食糧支援を、1か月間に5,000トンほど受けていたとされる¹¹⁷。スーダン唯一の港であるポート・スーダンに荷揚げされ、陸路でティグライ州から避難した人々が集まるスーダンの難民キャンプまたはエチオピアの反乱軍支配地域に運ばれた。

1989年終わりから1990年初めにかけて、さらなる飢饉の発生が懸念される中、TPLF/RESTは、前回の飢饉を教訓として、市民に現場に留まるよう促した¹¹⁸。ティグライ州への人道アクセス制限は、エチオピア政府によるものであった。1988年にも、エチオピア政府はティグライ州で活動する援助機関を国外追放にするという手段を取った。1989年には、ティグライ州で農作物が収穫できず、1990年にかけて、再度飢饉の発生が懸念された。これを克服する試みとして、JRPによる南部回廊(southern corridor)を通じた人道アクセスの確保が追求された。TPLFでは、この当時、メレス・ゼナウィ(Meles Zenawi)が議長に就任し、徐々に欧米諸国の共通言語に合わせたかたちで、人道アクセスを呼び込むようになった。例えば、1989年11月にゼナウィが英国ロンドンを訪問した際、人道アクセスに関しても、TPLFは物資の供給を許可する内容を含む和平合意案を提案したが、エチオピア政府がティグライ州に食糧援助の安全な通行を拒否していると批判した¹¹⁹。ゼナウィは、この英国訪問時、BBCのインタビューに答えて、ティグライの状況は南部スーダンの状況と類

¹¹⁷ *The Global and Mail* (Canada), “Ethiopian rebels hold key to transporting famine aid,” December 22, 1987.

¹¹⁸ Relief Society of Tigray European Office, Press Release, “Tigray – Famine threat becomes a reality as food stocks run out,” January 12, 1990, Ethiopian subject collection, Box 1, Folder “Drought and Famine – Relief Society of Tigray,” Hoover Institution Archives.

¹¹⁹ *The Times*, “Famine aid ‘blocked’; Ethiopia,” November 24, 1989.

似しているにもかかわらず、国連は南部スーダンには援助を行いながら、ティグライには何ら支援を向けていないと、国際社会に援助を要請した¹²⁰。

なお、TPLF の人道援助受け入れ方針について、TPLF は国際人道援助を軍事的に利用しており、REST を通じて市民に仕向けられているのは全体の 5% でしかないという疑いがある、という報告もある(Plaut 2017)。メレスはこの事実を否定したとされる。本章で参考にした文献の多くは、TPLF/REST は市民を助けることに傾注したという評価が多いため、概して文民を保護する傾向にあったと整理している。一方で、こうした批判的な見方も存在し、TPLF が援助を軍事的に転用した可能性はゼロではないことも付言しておく。

1991 年にエチオピア政府が倒され内戦が終了すると、REST は、TPLF らの連合組織率いる新エチオピア政府に認められた NGO となった。現在では、海外から多くの援助資金を受ける国内最大級の NGO のひとつとなっている。

5-4. 反乱軍の国際関係

(1) 対米・対国連外交

TPLF は、1989 年まで、内向き反乱軍であった。指導者らは、ほとんど外交を行っていなかった。いかに内向きであったかは、以下のようなエピソードに現れている。代表的な TPLF 研究者であるジョン・ヤング(John Young)によれば、反乱軍支配地域に国際ジャーナリストを積極的に呼び込んだ EPLF と比較して、TPLF の幹部は「とても内向き(inward-looking)であり、国際関係をほとんど発展させず、自己支配地域にジャーナリストや外国人の訪問を認めることにも慎重であった(Young 1997, 6)。」外部の援助関係者、ジャーナリスト、研究者がティグライを自由に行き来することはできなかった。これは、TPLF が外交に消極的であったことに加えて、エチオピア政府が反乱軍支配地域に外国人が足を踏み入れることを制限していた面もある。外国人の援助関係者やジャーナリストらが、エチオピア政府からティグライ訪問の許可を得ることはほとんど不可能であった。スーダンから TPLF のエスコートを受けながらの越境も、スーダンの国内移動許可等の煩雑な手続きやエチオピア政府軍の攻撃の危険を伴った(Young 1997, 5)。

欧米社会から見た TPLF は、マルクス・レーニン主義を掲げ、初期には外国人の誘拐で注目を集めるなど、支援の対象にはなり得ない存在であった。1976 年 5 月には、牛への予防接種を行う英国の援助関係者一家 4 人を 3 か月間拘束し、英国政府に 100 万米ドルを要求した¹²¹。6 月には同じく英国出身のジャーナリストが拘束された。その他にも、1980 年

¹²⁰ BBC, Summary of World Broadcasts, “East and Horn of Africa in Brief: TPLF leader’s appeal for emergency relief supplies for Tigray,” November 28, 1989.

¹²¹ People, “Held by Ethiopian Rebels, Family Needs \$1 Million to Freedom,” November 1, 1976, <https://people.com/archive/held-by-ethiopian-rebels-a-british-family-needs-1-million-to-buy-its-freedom-vol-6-no-18/>, accessed November 6, 2018.

にロシア人の医師を拘束したり、1984年に10人の外国人観光客を短期間拘束したこともあった(Young 1997, 121)。

TPLF 幹部が、米国政府や国連幹部に対して積極的に外交活動を展開した形跡はない。TPLF 幹部は、隣国スーダンを訪問することはあっても、その他に「ティグライを離れることはほとんどなかった(Young 1997, 6)。」TPLF には、1978年2月に選出されてから1991年の内戦終了に至るまで、TPLF の外交関係委員長を務めたセイヨム・メスフィン(Seyoum Mesfin)がいた。メスフィンは、スーダンの首都ハルツームに拠点を置きながら、欧州等へ訪問もしていた。ただし、メスフィンが、TPLF トップの命令によって、米国政府の幹部や議員、国連の幹部と活発な外交活動を行っていた事実は確認できない。対外アクターからTPLF への方向性においても外交の制約があった。エチオピア政府は、欧米の外交官や援助関係者が、公的に TPLF について語ることを忌み嫌ったので、外交配慮により、他国の外交官が TPLF と関係を有したり、TPLF について語ることは憚られた(Young 1997, 6)。TPLF に係る発言をしたり行動をとれば、エチオピア政府に目をつけられ、同国への渡航の許可が下りなくなる等の懸念があった。このような事情も、TPLF と国際アクターの関係の薄さ、あるいは TPLF の情報のなさに影響している。

TPLF の対米政策は、批判をしないが、関与も求めない、というものであった。TPLF がマルクス・レーニン主義を標榜しつつ、かつ米国を批判する EPLF と協力関係を構築していたこともあり、米国側も TPLF とは距離をとっていた。当時、TPLF が対立するエチオピア政府がソ連から支援を受けていたため、TPLF は、ソ連を「社会帝国主義」と非難していた。米国に対しては、次のような理由から、戦術的に、批判をすることを避けたとされる。

第一に、TPLF は、米国批判をすることで、必ず米国を敵にになってしまうが、そうすべき理由はなかったからである。第二に、そのような敵対的な立場をとれば、現政権を倒した後、米国との戦いを続けなければならないという結論に至ったからである。米国は TPLF の方針を理解しておらず、EPLF に支配された、再組織化されていないマルクス主義者と見なし続けている、と TPLF が学んだということもある(Young 1997, 155)。

米国側の分析を見てみると、TPLF が「学んだ」米国の無理解とはギャップがある。むしろ、米国は、エチオピア政府が TPLF を EPLF の手先と見ていることを批判していた。こうした TPLF による米国の見方の理解不足も、繋がりの弱さを映し出している。

ティグライ人に対するエチオピアの行動は、ティグライの反乱軍のルーツがエリトリアの紛争とは異なるとメンギスツ政権が分析できていないことで効力を失っている。米国大使館の報告を基にすれば、メンギスツや司令官は、TPLF と EPLF の結びつきをもって、ティグライの反乱軍はエリトリア人により生み出された戦線であると見なしている。そのため、(エチオピア政府は、)エリトリアの紛争が終

われはティグライ問題も解消されると考えている¹²²。

1985年の決裂後、1988年4月に、TPLFはEPLFと再度協力する合意に至る。その際、TPLFはソ連批判を止め、EPLFは米国批判をやめるという妥協が図られた(Young 1997, 158)。積極的な関与は求めなかった。再結成時の声明においても、この2つの大国に対して、介入をしないよう要請した。「(EPLFとTPLF)は、ソ連及び米国による介入は問題を引き起こし、状況を悪化させるであろうと考える。それゆえ、これら2つの大国、とりわけソ連による介入があれば反対し非難する必要がある¹²³。」1980年代後半には、TPLFの欧州海外関係局(European Foreign Relations Bureau)の代表団が、アルバニアの助けを借りて、欧州、ラテンアメリカ、ソ連を訪問したとされる。しかし、米国にアプローチしたという形跡はなく、かつ、以上の外交アプローチにより支援が得られたわけでもない、とTPLF専門家は述べている(Young 1997, 155)。

TPLFの欧米諸国との関係の薄さは、反乱軍の政策に関する議論においても表れている。1987年、1カ月半以上にわたるTPLF会議が開催され、150人以上が参加する中、TPLFの政策に関する様々な議論が展開された。その中で、戦時下の医療政策についても議論された。しかし、1987年当時、TPLFの医療政策の議論で参照されていたのは、例えば欧米の知識やICRC等援助団体が促進するような事業を参考にしたものではなく、「ベトナム、中国、朝鮮戦争における反乱軍医療政策の報告や資料であった(Barnabas and Zwi 1997, 43)。」¹²⁴TPLFは、同時期の他の反乱軍と比べても、内向き志向が明らかであった。1980年代前半、隣国ウガンダには、反乱を率いていた国民革命軍(National Resistance Army: NRA)がいた。NRAは、欧米諸国を意識した言動を行っていた。次の章で確認する通り、隣国スーダンで活動していたSPLM/Aも、早い時期から、欧米の期待に沿うような発言を繰り返し、外交的にもアプローチしていた。対照的に、「TPLF幹部は、国際関係に限定的にしか接しておらず、国際経験も欠如していた(Berhe 2008, 356)。」

TPLFが、米国と接触するようになったのは、和平交渉の実施をめぐる動きによるものである。1988年4月にTPLFとEPLFが再同盟関係を約束した頃、国際社会、とりわけ米国において、エチオピア和平への取り組みの重要性が議論されていた。1988年4月には、上院のアフリカ及び国際機関に関する小委員会において、アフリカ担当国務次官補らが、エチオピアの紛争当事者には和平交渉を行う準備がなく、それゆえ、「戦争は継続し、援助活動は制約され、飢餓が発生し、その結果何百万人もの人々が死亡する¹²⁵」ことを指摘した。同

¹²² “Ethiopia: The Northern Insurgencies,” A Research Paper, October 1, 1984, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP85S00317R000300050001-2, CIA.

¹²³ *BBC Monitoring*, “Ethiopia: EPLF and TPLF agree to restore relations and fight “Dergue” together,” April 27, 1988.

¹²⁴ TPLFの基本的な姿勢として、欧米だから先進的、といった固定概念はなく、アジア等の地域で成長した国からヒントを学ぼうという動機があったことを、TPLF元関係者は指摘する。Author’s phone interview with a former TPFL/REST medical doctor, October 15, 2018.

¹²⁵ Department of State Bulletin, “Review of Events in Ethiopia,” August 1988.

年 8 月には、カーター米国元大統領がアディスアベバを訪問し、メンギスツ大統領及びエリトリアの EPLF 関係者に和平交渉の準備があるかどうかを確認する会談を行った¹²⁶。メンギスツ政権は、エリトリアの反体制派とは交渉を行う準備があることを明らかにしていた。一方、ティグライの反乱軍である TPLF との和平交渉の可能性は長らく否定していた。以上のようにエチオピア政府とエリトリアの反乱軍らとの間での和平交渉の可能性に影響を受け、1989 年 3 月、TPLF も、声明により、エチオピア政府との交渉の準備があることを表明した¹²⁷。しかし、エチオピア政府はこの要請に応じなかった。政府側の立場は、TPLF とは和平交渉を行わないというものであった。TPLF による上記の声明発出後、政府は上級幹部を海外に派遣し、エチオピア政府が交渉に臨むのはエリトリアの紛争当事者とだけであることを説明して回った。背景には、TPLF の提案に、国際社会による監視の下での交渉という案が入っており、TPLF を国際社会と結びつけることへの懸念があったことが予測される。8 月に、再度 TPLF はエチオピア政府に対し、同様の要請を行った。その後、8 月末に、メンギスツ大統領は、和平の追求は全ての反体制派と行わなければならないという態度を見せ、「ティグライの反体制組織は我々の和平の要求を受け入れる旨のメッセージを送ってきた。我々も準備がある旨反応した」という趣旨の発言をした¹²⁸。

以上のような和平交渉の兆候が見える中、1989 年に、ゼナウィ TPLF 議長が、ジェームス・チーク (James Cheek) 米国駐スーダン大使とスーダンの首都ハルツームで会談し、TPLF と米国が接触するようになったとされる (Young 1997, 167)。この頃には、TPLF は、「西側の自由民主主義的な言葉を使うようになっていた (Young 1997, 167)。」既述の通り、1989 年 11 月に英国ロンドンを訪問した際、人道アクセスに関しても、TPLF は物資の供給を許可する内容を含む和平合意案を提案したが、エチオピア政府がティグライ州に食糧援助の安全な通行を拒否していると批判した¹²⁹。1989 年後といえば、次章で論じる隣国スーダンの南部に、国連主導の大規模な人道援助が展開した時期である。ゼナウィは、BBC のインタビューに答えて、国際社会からの援助が多く向かっている南部スーダンと比較してえていおびあのティグライには援助が届いていないことを指摘し、国際社会に援助を要請した¹³⁰。1990 年 3 月、ゼナウィは米国ワシントン D.C. を訪問した。

また、外交活動を展開した、次章以下の南スーダンとアンゴラの 2 つの反乱軍と比較すると、TPLF には以下のような特徴もある。アンゴラとスーダンの事例では、幹部、とりわけ反乱軍指導者が大きな権力を握り、指導者自ら (アンゴラ)、または指導者の強力な指導の下で動く幹部 (スーダン) が、外交を展開した。一方、TPLF については、強い指導者像は打ち出されず、比較的フラットな組織であった。その根拠として、反乱軍はしばしば指導

¹²⁶ *The New York Times*, "Carter the Pacemaker Now Turns to Ethiopia," September 1989.

¹²⁷ *BBC Monitoring*, "Ethiopia TPLF announces readiness to hold peace talks with government – correction appended," August 25, 1989.

¹²⁸ *BBC Monitoring*, "Ethiopian president addresses Shengo on administrative and economic affairs, efforts to achieve peace in Eritrea and Tigary," September 5, 1989.

¹²⁹ *The Times*, "Famine aid 'blocked'; Ethiopia," November 24, 1989.

¹³⁰ *BBC*, Summary of World Broadcasts, "East and Horn of Africa in Brief: TPLF leader's appeal for emergency relief supplies for Tigray," November 28, 1989.

者の写真を飾ることがあるが、TPLF は指導者の写真を飾ることはなく、飾られていたのは殉職者の写真であったとされる。SPLM/A と UNITA の指導者両方が、欧米で博士号を取得しており、英語に（UNITA 指導者は、ポルトガル語および仏語も）堪能であったり、国外の軍事訓練経験があったのに対し、TPLF 発足メンバーにはそうした経験がある者はほとんどいなかったという違いもある。

TPLF は、国連外交もほとんど行っていなかった。この国連外交の欠如は、国連アーカイブの資料においても、資料がない、という情報の欠如により示唆される。本研究が対象とする 3 事例で、反乱軍指導者自らがトップレベル外交を推し進めた UNITA については、「UNITA」と題する国連アーカイブ・フォルダが 5 つも存在する。それよりは低いレベルで外交を展開した SPLM/A においても、様々な文書で、反乱軍指導者及び反乱軍組織名が言及され、反乱軍は明らかに重要なアクターと認識されていたことが分かる。一方、エチオピアの事例では、国連の公式文書で、TPLF の名前が言及されることはほとんどなかった。TPLF と時を同じくしてエリトリアで戦っていた EPA や EPLF は、和平交渉に応じるなどの機会に文書の中で名前が登場してくることはあった。しかし、TPLF については、表に出てこない会談記録も含めて、国連外交に関わっている形跡はほとんど確認されない。国連アーカイブ資料の中で、確認できた例外は、1984 年 12 月 11 日に、TPLF ワシントン D.C. 事務所という差出元から、国連事務総長に宛てて出された書簡である。

エチオピア北部のティグライ地域に関し、…85%以上の地域は TPLF 支配地域下にあり、同地域に 90%以上の人々が住んでいる。ティグライ地域では、380 万人が飢餓の危機にさらされているが、エチオピア政府を介した支援が届かない状況である。現在、食糧がないために一日に 1700 人がティグライ州内で死亡しており、何十万もの人がスーダンへと避難している。ティグライの非政府支配地域で緊急救援支援の唯一かつ直接の提供者である、REST を介した緊急支援を即時に増加させない限り、…12 月末までに 25 万人が死亡し、中央、東部及び南部ティグライ州の全ての人々がスーダンに避難するだろう。…エチオピア政府は、飢餓を武器として使用し、（国際的に監視された援助の安全な通行）への合意の履行を許可しない。同政府は、飢餓が蔓延する紛争影響地域にアクセスが欠如しているという事実を組織的に隠している。多くの国際人道援助コミュニティは、沈黙を貫き、この隠蔽に加担している¹³¹。

この手紙への反応も内部で検討されたかどうかもアーカイブ資料では確認できていない。それゆえ、国連が上記の訴えをどう受け止めたかは明らかでない。上記の差出人は、ベルハネ・ゲブレ(Berhane Gebre)TPLF 中央委員となっている。TPLF の中央委員会は、TPLF の幹部による最高意思決定機関である。ゲブレは、1983 年より TPLF の中央委員会幹部として、外交を担当しており、エチオピア内戦後に駐米大使となった人物である。この書簡の中で、TPLF は、国連事務総長との会談を要請している。しかし、この後、事務総長がこれ

¹³¹ Letter from Berhane Gebre, Central Committee, TPLF to Perez de Cuellar, UN Secretary-General, December 11, 1984, S-1043-0008-0004, UNA.

に反応したことが確認できる資料も、この書簡にどう反応するかを検討する内部資料も見つけられていない。

1984年から1991年の内戦終了までの期間にあたる、エチオピア、エチオピア緊急活動、アフリカ危機状況に関する国連アーカイブ・フォルダにおいて、同様の手紙や TPLF と国連のやり取りが認められる資料は確認できない。TPLF に関する国連アーカイブでの資料の欠如は、同様の手法で資料を収集したスーダンやアンゴラの事例では反乱軍の対国連外交の活動が明らかになったのとは対照的である。

(2) その他の対外関係

TPLF は、発足から数年間は、外国の支援を積極的に模索してはいなかった。しかし、1979年頃から、「ソマリア、サウジアラビア、他のアラブ諸国に経済及び軍事支援を求めて訪問した。…成果は限定的であった¹³²。」1984年には、ソマリアの首都モガディシュにある TPLF 事務所が声明を出したことを BBC が伝えている。この声明は、メンギスツ政権による労働者のための党結成にむけた議会開催に際して、エチオピア政府の政策は中枢にいる権力者のための政策であり、政治、経済、社会問題に何も改善をもたらさないこと、自決の権利を与えられるまで戦いを止めないことを述べるものであった¹³³。

TPLF にとって、国際社会との接点は、ティグライのディアスポラの存在及び REST の活動にあった。しかし、結論から言えば、ディアスポラや REST は完全に非軍事の文民から構成されており、REST 側が TPLF 幹部らに影響を及ぼせるような立場にあるわけではなかった。ディアスポラとしては、イタリア、英国ロンドン、米国ワシントン D.C. に、ティグライ族の組合が存在していた。ただし、これらの組織は、TPLF が設立したわけではない。例えば、米国にある北米ティグライ人組合(Union of Tigreans in North America: UTNA)は、TPLF 発足の1年前の1974年には発足していた。その後、TPLF と方針を共有すると確認し、TPLF を支援することを決定した他、「1986年から1995年にかけては、TPLF のメンバーとなった¹³⁴。」内戦当時ティグライ内で活動していた者によれば、ディアスポラは、ティグライ州内の学校運営に必要な資源の確保等を行っていた¹³⁵。この証言と重なる通り、UTNA のウェブサイトでは、学校の運営にはとどまらないが、非軍事な貢献がなされたことが明記されている。具体的には、ラジオ、ジェネレーター、本(戦うための本ではなく、「リテラシーの無さと戦うための本」)、医療品が送付された。これらの組合が、拠点のある国の政府に影響力を及ぼすことはなかった。さらに、TPLF は、ディアスポラとティグライ州内の親族の連絡やディアスポラの現地訪問を阻んだ。このことによって、ディ

¹³² CIA, “The Situation in Ethiopia’s Tigre Province,” July 15, 1980, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP85T00287R000101590001-7, CIA.

¹³³ *BBC Monitoring*, “Tigrean Front’s Criticism of New Ethiopian Party,” September 13, 1984.

¹³⁴ UTNA website, <http://utna.org/about-us/>, accessed December 5, 2018.

¹³⁵ Author’s phone interview with a former TPLF/REST medical doctor, October 15, 2018.

アスポラから支援を引き出すという戦略をとっていた(Young 1997, 129)。

REST は、国際 NGO をティグライ州に呼び込む役割を果たした。REST のトップは、長らくソロモン・インクアイ(Solomon Inquai)が務めた。インクアイは、英国ロンドンを拠点として、ティグライへの国際援助を、国際社会が好む表現を使って呼び込むことに努めた。1989 年には、TPLF 支持者に対し、英国の議員、政府関係者、援助関係者に陳情を書くよう呼び掛けている。そして、人道アクセスの確保の重要性について、ジュネーブ条約違反を掲げながら以下のような概要を説明している。

1. 自由な通行：国際人道機関からティグライで支援を必要とする人々への自由で妨害の無いアクセス
1988 年 4 月、アディスアベバ政府は、ティグレイ及びエリトリアから全ての外国機関を追放した。
(中略) TPLF 及び REST は、1983 年以降、条件なしの自由な通行に合意することを呼びかけている。(中略) 英国政府は、他のドナー、とりわけ欧州経済共同体 (EEC) と協力し、エチオピア政府に、自由な通行を許可するよう圧力をかけることを検討すべきである。
2. 戦闘方法としての飢餓
これは、ジュネーブ条約の第二[追加]議定書第 14 条で禁止されている。エチオピアがこの条約を違反している証拠は明らかである。
3. エチオピアへの援助：政権への援助なのか？
政権は、エチオピア国民を代表して世界に支援を求めているが、援助の分配及び開発支援は政権の政治及び軍事目的に資する結果となっている¹³⁶。

インクアイは長らくこのポストにいたが、その理由は、彼であれば、国際社会の望む「説明責任(accountability)」を果たしてくれるという国際社会側の事情が大きいの¹³⁷。TPLF 幹部が、欧米諸国の政府幹部等と直接の交渉を行ったという記録は確認できていない。やはり同様の方法で、新聞やアーカイブにて、対外交渉の記録が確認できる、本研究の他の事例と比べても、声明による呼びかけでは、外交効果はないとはいえないが、弱かったのではないかと推測する。

米国にも REST 代表が駐在し、いくつかのアウトリーチを行っている。例えば、1984 年 12 月 17 日には、REST ワシントン D.C.事務所が、他の NGO と共に、援助の増加及び援助供給の安全な通行を可能にする国際的に監視された合意締結の支援を要請した¹³⁸。また、

¹³⁶ Relief Society of Tigray UK, “Letters to MPs, MEPs, the Foreign Office, the Ministry of Overseas Development, and Agencies,” January 11, 1989, Ethiopian subject collection, Box 1, Folder “Drought and Famine – Relief Society of Tigray,” Hoover Institution Archives.

¹³⁷ Author’s phone interview with a former TPFL/REST medical doctor, October 15, 2018.

¹³⁸ Joint Statement, from Dan Connel, Executive Director, Grassroots International to the UN Secretary-General, December 17, 1984, S-1043-0008-0004, UNA.署名している NGO は、Grassroots International (米国マサチューセッツ州)、Eritra Relief Committee (ニューヨーク)、REST (ワシントン D.C.)、Mercy Corps International (シアトル)、Direct Relief International (サンタバーバラ)、Presiding Bishop’s Fund For World Relief. Episcopal Church (ニューヨーク)、Unitarian-Universalist

1988年2月に政府軍によるコレム(Korem)での市民の殺害発生に触れ、RESTへの国際的な支援を求めた¹³⁹。同年10月にイナゴの大発生により農作物に甚大な被害が出るのが予測された時に、「各国政府、(援助)帰還、国際組織に対し」支援提供を呼び掛けた¹⁴⁰。しかし、TPLFとREST在外事務所は、直接には連絡を取り合っていなかった。ティグライの状況は、まずRESTのスーダン・ハルツーム事務所に情報が伝達され、同RESTハルツーム事務所がREST在外事務所に伝達し、REST在外事務所が海外に向けて情報を発信するという流れがあった。

反乱軍支配地域下の市民も、海外援助に馴染みがなかった。これがわかる証拠として、農民たちは、「国際社会(the international community)」という概念を知らなかった。聞き取り調査において、「もし国際社会の支援があれば、自分たちの土地に戻りますか」という質問が投げかけられると、回答者はまず、「国際社会とは何または誰ですか」と質問を返した(Clay and Holcomb 1985, 151)。かつ、TPLF/RESTは、1991年5月の内戦終了後、諸外国から届いた巨額の援助を目の前にして、「正直言って、これほどの援助をどう使えばよいのか分からなかった¹⁴¹。」なぜなら、基本的には自分たちの自給自足により生活をまかなうことを基本としており、足りない部分にだけ国際社会に頼ることを基本姿勢としていたからである。

5-5. 市民との関係

(1) 包摂性

TPLFは、1975年の発足以降、当初はティグライ州のために戦うという限定的な目的を有していた。その後、10年後の1985年に包摂的な目標を掲げるようになった(Young 1996b, 108)。1976年2月に公表したTPLFの綱領(Manifesto)では、独立したティグライ民主共和国の建設を掲げ、分離主義反乱軍を印象づけた。この方針は、エチオピアを分裂に追いやるとして、TPLF内部からできえ反対にあった。後に、TPLF関係者自身が、この綱領では、分離独立が強調されすぎており、すぐに取り消さなかったことは誤りであったと認めている(Young 1997, 99)。TPLFは1985年以降、全てのエチオピア国民に自決権が認められるべきであって、国が民主的であれば統合されるのであろうし、抑圧的であれば独立する権利も認められるべきであるという主張を繰り返してきた。全てのエチオピア人への自決権を要求する点は、ティグライ州の全人口の95%以上をティグライ族が占めていた事実からすると、不思議ともいえる方針である。しかし、少数派のアムハラ族が一人勝ち状態であった

Service Committee (マサチューセッツ)。

¹³⁹ Relief Society of Tigray US, “Urgent Message from Rest,” February 12, 1988, Ethiopian subject collection, Box 1, Folder “Drought and Famine – Relief Society of Tigray,” Hoover Institution Archives.

¹⁴⁰ Relief Society of Tigray US, Telex on locust invasion, November 4, 1988, Ethiopian subject collection, Box 1, Folder “Drought and Famine – Relief Society of Tigray,” Hoover Institution Archives.

¹⁴¹ Author’s phone interview with a former TPLF/REST medical doctor, October 15, 2018.

エチオピアにおいて、エチオピアの全ての人々の自決を唱えることが、TPLFにとって、国内の支持を獲得していく上で「最善の戦術(the best tactic)」となった(Young 1997, 100)。

なお、TPLFは、EPLFと、打倒エチオピア政府という点では共通していたものの、政府を倒すことによって実現すべき目標や方針を異にしていた。TPLFは全てのエチオピア国民の自決権を認めるべきとする一方で、EPLFは独立を目指していた。また、EPLFは、エリトリアやエチオピア内で、特定のエスニック集団の権利は認めない方針をとっていた(Young 1996a, 535)。この方針の違いによって、1985年に協力関係を解消する。しかし、1988年に、エチオピア政府を倒すために再度接近した。この時にEPLFとTPLFが共同で発出した声明によれば、エリトリア人が求める独立の要求も、エチオピア人が求める民主主義と自決権も正当で適切(just and appropriate)であると認めた。TPLF側の主張に該当すると思われる段落では、以下の通り全てのエチオピア人の権利が主張されている。「(EPLFとTPLF)は、エチオピア政府に抑圧されている国民は、自分たちの公平性が純粋な方法で確保される程度に高いレベルで実現される権利及び利益を有することができる。それゆえ、全ての国民組織は、これらの目的を実行に移すため手を取り合って戦うべきである。民主主義は人々の自決権が実現され、自由で民主的な選挙が実施されるときに達成されるのである¹⁴²。」

ティグライ州内で、TPLFは、社会階級及び地域、同地域を支配する非ティグライ族との関係で課題を抱えつつも、包摂化を進めた。社会階級について、TPLFにとって、共感及び支持を獲得していた観衆は、最下層または中流レベルの農民であった。裕福な農民や、商工業者は、国民すべての自決を謳うTPLFにとっては、同様に支持を獲得すべき観衆であった(Young 1997, 135-138)。相対的に上流にいる市民の取り込みを図るためには、同時に、下層農民が、これらの少数の裕福な市民に搾取されたり、生活を左右されることを恐れるという事態を克服する必要があった。とはいえ、TPLFは地方部の貧困農民のための反乱軍であるという事実は、内戦のはじめから最終局面まで継続した。1980年時点のCIAの評価では、当時6,000人ほどを有したTPLFは、都市部で「ほとんど支持を得ておらず、」それゆえ、ティグライ州内に2万4千人を配置して都市部を守る政府にとっては脅威ではなかった¹⁴³。1988年以降、TPLFがティグライ州内で政府軍の最後の砦である都市部の攻撃を開始した際も、いまだ支持を獲得できていない都市部の商工業者たちから支持を獲得するため、という政治的な意図があった。TPLFは、地方部だけを解放し、都市部を政府に任せていたのでは、ティグライ州の「都市部と地方部に分断を起こす(Young 1997, 161, 2015)」と懸念し、都市部の市民を巻き込み、同時に解放するために、戦闘を繰り広げた。

また別の地理的観点では、支配をすぐに確立できたティグライ州内の西部、中央部と比較して、東部にあたる、アファー(Afar)族の地域における支配及び支持の獲得に課題があった。

¹⁴² *BBC Monitoring*, "Ethiopia: EPLF and TPLF agree to restore relations and fight "Dergue" together," April 27, 1988.

¹⁴³ "The Situation in Ethiopia's Tigre Province," July 15, 1980, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP85T00287R000101590001-7, CIA.

東部のアファール族は、確かにエチオピア政府に抑圧的な支配を受けているという点で、TPLF と共通していた。しかし、TPLF の支持基盤であった西部や中央部の人々よりもさらに、地方に根差した人々であり、TPLF の戦いの論理を理解しなかった。TPLF の元となった学生組織は、首都アディスアベバで、都会と地方の格差を目の当たりにし、闘争を開始した。これに対し、ティグライ州東部のアファール族には、そもそも都会での生活経験がなかった。そのため、TPLF が他の地域と同様に動員を図っても、満足にリクルートできなかった。また、アファール族にとっては、東部の解放はすなわち、他の地域の人々に自分たちの土地を利用されることなのではないかと疑う気持ちがあった。そのため、TPLF は、アファール族の伝統的指導者と同盟を組み、また、アファール族自身の自決を促し、TPLF 組織とは別の自治組織を認め、伝統的な仲裁組織の再生も成功させた(Young 1997, 149–51)。

以上のように、TPLF は、エスニック・グループ、農民の貧富の差、都市と地方及び地方部内での差といったそれぞれの観点で社会的な分裂を克服し、包摂的な組織となることを目指してきた。

(2) ガバナンス

TPLF が台頭するようになった頃、市民は 2 つの理由で TPLF を実質的なガバナンスの提供者として期待するようになった。ひとつは、1974 年以降、エチオピア政府が抑圧的かつ強制的に市民を取り扱っており、地方部での行政サービスが届かず、市民は生活する上で、安全・安心を確保できなかったためである。もうひとつは、そのような市民の不安定な状況において、TPLF が、規律を守りながら、政府の役割を埋めるような、ガバナンスを提供したためである。

ティグライ族が 95%以上を占めるティグライ州では、アムハラ族中心の政府による搾取行動に、住民の不満が鬱積していた。中央政府を牛耳るアムハラ族は、エチオピア全人口の 15%に過ぎなかった。政府軍はアムハラ族だけで十分な軍事要員数を確保することは不可能であり、他のエスニック集団に強制的な徴兵を行った(Clay and Holcomb 1985, 21)。ティグライ族も、強制的な徴兵の対象となった。経済面でも、地方の住民が税金を徴収されたり、農民が無給で働かされていた(Clay and Holcomb 1985, 21)。政府支配地域内で TPLF 支持者と疑われる者は暴力の対象とされ、あるいは政府の意に反する行動をとる者は拘束された。政府は、教員が TPLF 支持者であるという理由で、ティグライ州内の学校を閉鎖した(Young 1997, 119)。女性へのレイプも横行していた。以上のような状況で、ティグライ州の市民は、政府に利用され、教育や労働を通じて対価を得る機会とは与えられず、自分たちの安全や利益は配慮されていないと考えるようになった。

加えて、ティグライ州の西部や東部の地方部は、政府の監視の目が届かない無法地帯となり、農民は、自分たちの農場が襲われる被害に怯えながら暮らしていた。エチオピア、エリトリア、ソマリア、ケニア等ではシフトア(shifta)と呼ばれる強盗行為が蔓延していたのであ

る。反乱軍のように政治目的を持って組織化した集団ではなく、通常の経済活動に組み込まれる雇用の機会がなかったり、社会情勢によって資産等を失った人々が、強盗行為により生計を立てていた(Mburu 1999)。これがシフタである。シフタによる強盗行為の脅威にさらされても、政府から守られることはない市民にとって、政府の正当性は低下した(Young 1997, 187)。以上のような、政府による、ティグライ市民の不当な扱いと、保護の提供の欠如により、ティグライ州の地方部の市民にとって、政府は、信頼できない権威者であった。

TPLF が市民からの支持を獲得することができた、より積極的な理由として、「高く規律のとれた行動、自己犠牲、農民の利益へのコミットメント(Young 1997, 103)」を実行したことが挙げられる。病人の病院への付き添いや介助、飲酒や喫煙の制限、女性との距離の取り方といった規律を守りながら、人々の生活に直結する行動をとった(Young 1997, 103)。また、TPLF では、属人的な決定権はなく、市民の参加と協議を通じた集団としての決定が優先された(Segers et al. 2009, 96)。市民の意思決定の尊重は、例えば以下のような例からも明らかである。TPLF 発足から数年間は、同じティグライ州内に、別の反乱軍であるエチオピア人民革命党(Ethiopian People's Revolutionary Party: EPRP)が存在し、TPLF と EPRP のいずれが台頭するか小競り合いがあった。この状況の中で、ティグライ州の農民が会議を開き、TPLF への支持を表明した(Young 1997, 109-110)。1981 年頃には、TPLF が扱いきれないほどに入隊希望者が増えた。ゲリラ戦という戦法も、支持基盤である市民に配慮して採用している面があった。TPLF は、農民の土地であるティグライで政府軍と正面から戦い、農地を火の海にすることは、農民との信頼関係を失うことを意味すると考えた(Young 1997, 126)。反乱軍を主導する個人の決定より集団の決定を優先する方針は、次章で扱う通り、隣国スーダンで戦っていた SPLM/A がジョン・ギャランのカリスマ性に依拠した独裁とも受け取れる反乱組織の方針とは対照的である。SPLM/A が外交に勤しんだ点とも対照的に、TPLF の幹部は外交に出るよりもティグライの地方部に足を運び、兵士や農民と親密な関係を築くことに傾注した(Young 1997, 143)。これらの TPLF の基本的な姿勢が、兵士や市民からの支持を獲得する鍵であった。もちろん、TPLF は、これは政治的な動員を図る目的があって行っていた。一方、市民にとって TPLF は、これまで政府が提供してこなかった、自分たちの安定を実現してくれる存在となった。この意味では、TPLF と農民はウィン・ウインの関係にあった。

1970 年代後半、TPLF には行政サービスの元となる制度が始まった。市民の投票によって選出される 5 人の代表からなる暫定行政委員会の設置されるようになった。同委員会の代表である 5 人は、議長、副議長、書記官、人及び経済資源の動員担当(Abo Quadere)及び森林保護と違法伐採を取り締まる農業担当(Abo Gereb)の役について(Inquai 2007, 120)。代表の役割は、「自分たちの行政地区の治安の確保、人々の動員、そして会議の開催(Inquai 2007, 120)」にあった。なお、当時の市民の投票方法は、候補者の前に木の枝または石を置くというような原始的な手法であった(Inquai 2007, 120)。

以上の暫定行政委員会が発展したものが、TPLF の行政制度であるバイト(Baito)である。

バイトとは、人民議会(people's council)を意味する。上記の暫定行政委員会の発足後、町ごと、またはより大きな行政単位である村ごとに、大衆組合(mass associations)が存在するようになった。この大衆組合には、「通商、女性、若者、古参農民、商人」といったグループごとの組合があった¹⁴⁴。各組合は、暫定行政委員会同様に、組合員の投票により代表を決定するという手続きを採用していた。各組合がそれぞれの課題を話し合い、その後、各組合の代表が集まる会合が開催され、全体の課題を協議する機会もあった。これがバイトとして確立した。バイトは、全体で3万から4万人を構成人数としており、5つの地域と、その下に40から50の村を有していた(Barnabas and Zwi 1997, 42)。最初のバイトは、1979年(文献によってははその翌年)にティグライ州シェラロ(Sheraro)で発足した。1984年にはバイトの数は35に増えた(Inquai 2007, 121)。バイトは、15人の代表から構成され、3つの重要な部局を有した。「司法、治安、特別事案を担当する行政問題局、農業、技術、工業や貿易を担当する経済問題局、健康、教育、救済及び復興を担当する社会問題局である(Inquai 2007, 121)。」これらの部局の下に、各課題を担当する履行機関である委員会が設けられた。例えば、社会問題局の下にあった社会サービス委員会は、医療従事者育成のため、地元の市民のリクルートを行った。TPLFが医療従事者の訓練学校を開き、リクルートされた人々に訓練を提供した(Barnabas and Zwi 1997, 42)。全バイトの代表の3分の1は女性であった。定期的な会議において、バイトの役割の重要性や改善すべき点についても協議された(Inquai 2007, 122)。このバイト制度が、既述の政府によるガバナンスの空白を埋める役割を果たしたのである。市民にとっては、自己の安定や安全が守られる公共行政を提供してくれるアクターが政府に認められない反乱組織であれ、そのアクターこそが自分たちにとって正当な、支持すべき存在であった。

バイトは、一度制度的に確立すれば、内戦の影響によって、市民が移動を余儀なくされても、移動先で維持された。例えば、既述の通り、最初のバイトが発足したシェラロは、発足のすぐ後に政府軍の攻撃に遭い、政府支配地域となった。シェラロに住んでいた市民は、シェラロの郊外に移動し、バイトを継続させたどころか、拡大しようとした(Young 1997, 189)。スーダンに避難したティグライの難民の間でも、このバイト制度は非公式に維持された。そのため、スーダンの難民キャンプで援助が提供される際に、ティグライ難民が動物のように競って物資を奪い取るということはなかった。代表が、自ら管轄する集団の人数を把握し、集団に必要なものを限られた人だけが取りに行くという秩序があった。当時の欧米の国際人道援助機関関係者は、TPLFのガバナンス制度を知る由もなかった。さらにいえば、国際機関は、ティグライの難民たちが、食糧を求めてキャンプ内で非人間的に争い合うような状況が発生するであろうことを予期していた(Inquai 2007, 148)。スーダンの難民キャンプで活動していたある欧米のNGO代表の言葉が、外国人援助者の「期待」を象徴している。「私にはこれらの人々のことが分かりかねます。食糧は開放されたままなのにそのままです。監

¹⁴⁴ Jon Bennet, John English, Bruce Dick and Caroline Fallon, "Tigray 1984: An Investigation," Oxfam-UK, January 1984, p.22.

視はいません。誰も盗もうとしません。どうしたらこんなことが可能なのか？(Inquai 2007, 148)」これらのエピソードからも分かる通り、TPLFが発展させたバイト制度は、人が移動しても維持され、社会秩序を維持する、重要な制度となっていた。ただし一方で、第三者からはガバナンスの制度として認知されていなかった。

5-6. 政府のタイプ

本事例研究の対象時期にエチオピアを統治していたメンギスツの支配様式とは「伝統的なエチオピアの独裁スタイル、すなわち全て権力を自分が握ること¹⁴⁵⁾であった。ポリティ IV のスコアでは、1975 年から 1984 年までが-7、1984 年から 1991 年までが-8 と、独裁と評価されている。ちなみに、1984 年を境とする差は、最高権力者に対する制約(constraints on chief executive)の点で、制約が縮小していると判断されたことによる。

メンギスツの政権方針の大きな柱として、軍事力を使うことによって領土保全を保つという方針があった。つまり、国内の反乱分子を軍事力で抑え込むことが追求されていた。同時に、メンギスツにとって、国内の一番の支持母体は政府軍の兵士であった。政権方針を実現する上で、多くの政府軍兵士が犠牲となっており、階級の低い兵士たちの間で不満が溜まっていた。彼らは、反乱軍との戦いに政府軍は勝つことができないと考えていた¹⁴⁶⁾。

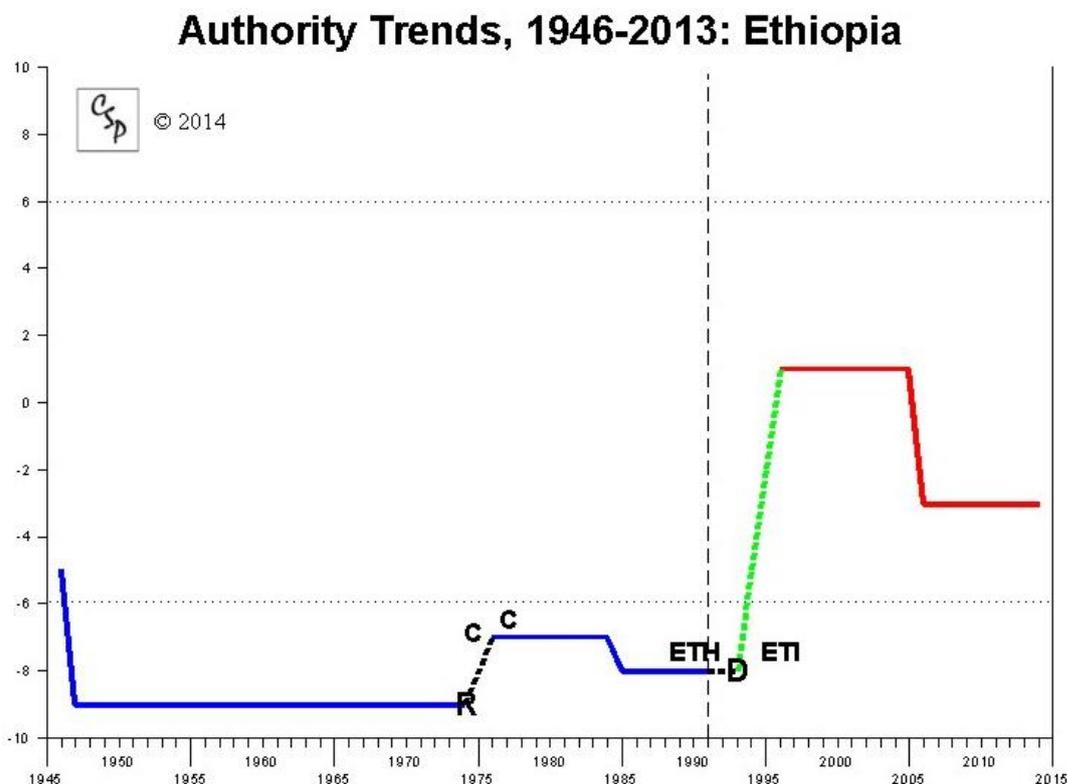
独裁制に対する市民からの不満は顕著であった。首都アディスアベバでだけでも市民から不満が聞かれたが、地方部において、人口の 8 割以上を占める農民の不満も大きかった。農民は、当初、メンギスツが行った革命は、土地所有者の力の独占から農民を解放する改革であると期待した。実際には、メンギスツが集団農場を形成したため、農民たちは、実現されるはずの自分たちの権利がないとして抵抗した¹⁴⁷⁾。1985 年からは、「村化(villagization)」と呼ばれる強制移住及び集団農場化政策が実施されるようになった。建前上、この政策は、市民を干ばつに影響を受けた北部から、南部の肥沃な土地に移動させることによって、市民自身の安全を守り、経済活動を促進するというものであった。しかし実際には、強制移動及び強制労働であり、干ばつと飢饉によって国際的な注目を浴びていたエチオピアは、国際社会からもこの再定住計画の非難を浴びるようになった。

¹⁴⁵⁾ “Ethiopia: The Mengistu Regime and Its Relations with Moscow,” An Intelligence Assessment, August 1, 1984, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP85S00317R000200070003-9, CIA. “[Mengistu] has ruled in the style of a traditional Ethiopian autocrat – concentrating power in his own hands,...”

¹⁴⁶⁾ *Ibid.*

¹⁴⁷⁾ *Ibid.*

図 2 : エチオピアのポリティ・スコア¹⁴⁸



エチオピア政府は、主権を盾に、諸外国の外交団や国際人道援助機関を TPLF に近づけないようにもした。TPLF は確かに内向きであった。大国に影響力を及ぼすような外交活動はしていなかった。そのため、REST を立ち上げて、国際人道援助機関と繋がりを持つことを通じて、ティグライ州内に人道援助を呼び込む姿勢を見せても、援助はなかなか届かなかった。TPLF が人道アクセスに前向きになっても、政府側は、国際人道援助機関による反乱軍支配地域へのアクセスを認めなかった。この経験によって、REST は 1980 年代後半には、さらに内を向いた。TPLF の内向きに加えて、政府の政策によって人道アクセス受け入れの機会が著しく制限されていた。その結果、国際人道援助はティグライ州に到達することが困難であった。この事例は、仮説が示した通り、内向き反乱軍は市民を保護する方針にあるため、人道アクセスの受け入れの可能性はあるものの、国際社会との関係が希薄なため、その機会がないことを示している。かつ、その機会の制約は、政府の独裁的な姿勢に起因すると説明できる。

この点は、先行研究のレビュー及び仮説の構築の際に内向き反乱軍の例として挙げたネパールの CPN-M の例と比較するとより明らかになる。CPN-M は、2002 年以降に人道援助機関と接するようになり、人道アクセスを受け入れるようになった。ネパール政府のポリ

¹⁴⁸ Polity IV Country Regime Trends, <https://www.systemicpeace.org/polity/eti2.htm>, accessed December 25, 2018.

ティ・スコアは、内戦期開始の 1996 年には中間的な政体の最も高い数値である 5 であり、2000 年から 2002 年までは民主制を示す 6 であった。よって、この頃のネパール政府は、人道援助機関にとって、反乱軍との接触を阻まれる障害にはならなかったことが推測される。そしてこの機会に、人道アクセスの交渉が始まるようになった。2003 年から内縁終結の 2006 年までは、ネパール政府のポリティ・スコアは独裁制を示す-6 に転じる。この時には、CPN-M は準国家反乱軍となっていたため、むしろ政府が独裁である方が、圧倒的な差をつける上では都合が良かったという解釈が可能である。同じ内向き反乱軍が活動したエチオピア内戦とネパール内戦時の政府の政体を対比することにより、エチオピア政府のように一貫して独裁的であった政府と対峙している内向き反乱軍は人道アクセスの受け入れの機会が制限されているが、ネパール政府のように民主的な政府と対峙している反乱軍は、人道アクセスを受け入れる可能性があることが示唆される。

5-7. 小括

本章の対象時期である 1984 年から 1991 年にかけて、TPLF は人道アクセスを制限したことはなかった。むしろ、当初、国際的な人道援助の呼びかけにも加わっていた時期もあった。しかし、1984 年から 1985 年にかけての飢饉において、TPLF は、2 つのことを学んだとされる。1 つは、市民が TPLF 活動地域内に存在することの重要性である。当時、TPLF は、ティグライ州内で見込まれる食糧供給量では、市民に十分ではないと判断し、市民にスーダンや政府支配地域への避難を提案し、移動を支援した。しかし、TPLF は、市民が支配地域に存在しなければ、補給等の支援という意味で、自分たちが活動を継続することは困難であるということを理解した。2 つ目は、相対的に、国際社会に期待できる可能性は低いということである。国際社会の多くはエチオピア政府の権力に屈し、ティグライ州へのアクセスや TPLF と関与することを積極的に行わなかった。ただし、1989 年頃からは、ゼナウィ TPLF 議長の言葉からも分かる通り、人道アクセスを国際社会にも積極的に呼び込むようになった。英国にある TPLF/REST の事務所が、国際人道法に触れて人道アクセスの重要性を説明するようにもなった。このような動きは 1980 年代半ばには見られなかった。現地に調査に入った者の報告からすれば、TPLF の REST は、1980 年代半ば、ティグライ州内で機能している唯一の人道援助機関であった。TPLF/REST が、市民の食糧供給状況を調べ、国際 NGO との協力を模索したり、援助が必要な市民への支援を提供していたことが、各種報告書から分かる。一部、TPLF が国際援助のほとんどを軍に仕向け、5%しか REST を通じた援助に利用していないという批判もある。この事実を確認するためには、さらなる資料の発掘を行う必要がある。しかし、TPLF が軍事転用をしていたというような批判的な既述よりは、TPLF/REST の市民保護活動を評価する調査報告の方が多かった。

TPLF は内向き反乱軍であり、1984 年から 1985 年の飢饉後に内向きの度合いを強めた後、1989 年からの内戦の最終局面で、準国家反乱軍に変化した。反乱軍のタイプ分けを行

う軸でいえば、TPLFは一貫してティグライ州内の国内的正当性を追求していた。国際的正当性を追求し始めたのは、内戦の終盤からであり、それまでは積極的な外交活動を展開していなかった。具体的に、本研究の作業変数を用いながら説明すれば、TPLFは、1980年代半ばにおいて、対米及び対国連外交を積極的に展開したことはなかった。アラブ諸国へのアウトリーチが行われた経緯はあるとされるが、反乱軍の外交によって、他国が前向きに反応することも、支援に結びつくこともなかった。国際政治への関与が欠如していたことは、地域研究者もTPLF内部にいた者も同様に指摘するところである。1989年頃からは、TPLFトップが、ローマやロンドンでの和平交渉に参加することをきっかけとして、外遊をするようになり、この頃から欧米諸国が好むような言葉を選んで発言するようになった。TPLFの国際的正当性の追求は、TPLF自身の方針転換というよりは、エリトリア和平交渉の機運が、TPLFの和平交渉への参加を促し、国際化させ、国際的な正当性を追求する方針転換を促したと理解できる。

国内的正当性については、TPLFは、本章の対象時期以前から市民に対する正当性を追求していた。具体的には、人助けや生活補助といった行動によって、市民の信頼を獲得していた。また、政府が市民への保護や安全を提供しない地方部において、バイトと呼ばれる行政制度を確立することにより、行政サービスの提供と市民参加を実現した。TPLFの国内的正当性は、ティグライ州における政府の正当性が低い中で、相対的に高まった。

本章の事例研究は、内向き反乱軍に関する本研究の仮説を支持する。内向き反乱軍は、国内的正当性を追求しているため、必要と認めれば人道アクセスを受け入れるが、そもそも国際的な関係が薄いため、アクセスを受け入れる機会が限定されている。TPLFはまさに内向き反乱軍の典型例の1つである。TPLFは、市民の協力によって、活動を維持できる組織であった。そこで、ガバナンスの仕組みを整えた。一方で、国際的な関係構築は進まなかった。これには3つの事情があったと整理できるだろう。次章以下の反乱軍と比較すればより明確になるが、TPLF自身が積極的な外交活動を展開することよりは、現場で市民に顔が見える存在であることを選んでいた。欧米諸国にとっては、TPLFがマルクス・レーニン主義を掲げ、かつ1970年代から1980年前半にかけて、ティグライ州でTPLFが外国人誘拐活動を行ったという報道に接する中で、たとえソ連の強力な支援先であるエチオピア政府の敵であっても、積極的な支援を提供する相手にはならなかった。また、エチオピア政府が、ティグライ州への外国人の入域を制限し、TPLFについて語ることも阻んでおり、TPLFと国際社会の接点を断っていた。内戦の最終局面ではこの状況は変化する。ゼナウィ TPLF 議長は、国際社会に向けて、エチオピア政府によるティグライ州への人道アクセス制限を批判しながら、人道アクセスを積極的に求めるようになる。これは、反乱軍が和平交渉への関与以降、国際的な正当性を追求することも行い始めたとみることができるだろう。それまで、TPLFにはこうした国際的な交渉の場は与えられていなかった。エリトリアの反乱軍であるEPLFにはこうした場があったことと比較すると、より明らかである。こうした国際的なイニシアチブが、反乱軍の国際化を促し、反乱軍による言葉や対外行動を変化させた。ただし、

反乱軍の国際化によって、人道アクセスが実質的に受け入れられるようになったわけではない。本研究が予測するように、反乱軍と市民との関が、人道アクセスの実質的な受け入れに重要な社会関係なのであり、かつ政府のタイプが、反乱軍に人道アクセス受け入れの機会を左右するのである。

第6章 スーダン人民解放運動・軍

地図2：スーダンと南スーダン¹⁴⁹



¹⁴⁹ BBC, <http://www.bbc.com/news/world-africa-13230498>, accessed December 15, 2017.

地図 3 : 南スーダン (2011 年 10 月時点) 150



150 United Nations, South Sudan, No. 4450 Rev. 1, October 2011.

6-1. 概要¹⁵¹

エチオピアの北部で飢餓問題が注目されるようになった頃、隣国スーダンでは、1983年5月から、第二次スーダン内戦が始まった。2005年1月9日にスーダン包括和平合意が締結されるまで、現在の南スーダン共和国にあたる、当時のスーダンの南部（南部スーダン）を主戦場として戦いが続いた。本章が対象とするのは、この内戦の主要な反乱軍となった SPLM/A の、萌芽期から拡大期にあたる、1985年8月から1989年12月までの動きである。

第二次スーダン内戦で、1986年から1990年にかけて、戦闘のみならず飢餓で死亡した人は推定50万人に上る¹⁵²。内戦期間全体を通して死亡した人の数は推定150万から200万人といわれる。死者数全体のうち、戦闘によらない死者数が95%とされる(Lacina and Gleditsch 2005)。この期間の戦闘によらない死亡の原因の一つとなった人道アクセス制限を見つめることは、以上のように戦闘によらない死者数として挙げられる死亡者について、単なる数字で知るだけでなく、原因を知るという意味で重要である。

スーダンで同時期に発生していた飢餓の問題が、国際的な注目を集めるようになったのは、1988年10月である。エチオピアの飢餓は1984年10月のBBCの放送で国際的に注目を集めたが、同じ時期のスーダンの飢餓問題は、注目されていなかった。Lexis Uni®上で「Southern Sudan Famine」というキーワードを入力してニュースを検索すると、1984年以前の記事はなく、1987年の段階では、これらの文字を含む記事は23件である。そのほとんどが、前章で扱ったエチオピアの飢餓を中心とする記事、あるいは、アフリカ全体の食糧不足問題についてであり¹⁵³、スーダンの特集はない。翌年の1988年で同じ検索をかけるとその数は519件に増加し、南部スーダンに関する記事が出てきて、1989年には120件に減少する。このことから、1988年に注目度が高まったことが分かる。1988年1月のロイターの記事を、ニューヨーク・タイムズ紙等が掲載し、「最も紛争の影響が及んでいない」南部スーダン・エクアトリア地域においてでさえ、90万人が飢餓の危機に瀕していると報じた¹⁵⁴。その後、同年10月頃に報道熱が高まることになる。報道数が急増する以前に、注目を集めるいくつかのきっかけがあった。ひとつは、国際NGOカルチュラル・サバイバルが発行する季刊誌の6月号に掲載された、「スーダンの秘密の虐殺(Sudan's Secret Slaughter)」と題する匿名の記事である¹⁵⁵。この記事で、食糧援助の運搬が妨害されている

¹⁵¹ 本章は、小林(2017)をもとに、大幅に加筆したものである。

¹⁵² *Washington Post*, "Lifesaving Food Barge Stuck in Sudan Quagmire," December 6, 1990.

¹⁵³ 例えば、*The New York Times*, "Food Shortages Cited in 15 African Countries," November 17, 1987.にて、WFPが、アフリカ15カ国で270万人が食糧援助を必要としており、うち230万人は「エチオピア、モザンビーク、マラウィ、アンゴラ、ソマリア、そしてスーダン」に集中している旨警告している記事である。

¹⁵⁴ *The New York Times*, "War and Drought Inflicting Famine in Sudan," January 3, 1988.

¹⁵⁵ "Sudan's Secret Slaughter," *Cultural Survival Quarterly Magazine*, June 1988, at <https://www.culturalsurvival.org/publications/cultural-survival-quarterly/sudans-secret-slaughter>,

ことを含み、スーダン国内の市民の惨状が報告された。7月には、米国国際開発庁(United States Agency for International Development: USAID)が声明を発表し、スーダンの政府側も反乱軍側も、敵対する相手側が援助を利用している、あるいは、援助の運搬と見せかけた軍事物資の輸送に利用する、といった疑念により、人道アクセスを制限している、と述べた¹⁵⁶。1988年10月には、南部スーダンの推定人口600万人のうち3分の1にあたる200万人が飢餓に瀕していることが報じられた。南部スーダンの状況の深刻さは、エチオピアの事例よりも深刻であることが、様々な記事で伝えられた。例えば、MSFが記録する8月第4週の週当たりの死者数は、どの国よりも多く、史上最多を記録した旨報じられた¹⁵⁷。

本章が対象とする時期において、SPLM/Aは、人道アクセスを制限する政策から、受け入れる政策の方針を変えた。当初は、人道アクセスの受入れを表明しながらも、実質的には軍事戦略を優先させ、南部スーダンへの援助を制限していた。軍事的には、南部スーダンの地方部を中心に領土支配を確立しながら、政府駐屯地がある南部スーダンの主要都市を包囲し、弱体化させ、侵攻して奪取する、という軍事戦略を持っていた。南部スーダンの政府駐屯地である主要都市に援助が運び込まれることは、すなわち政府軍への補給となり得ると見なした。SPLM/Aは、自己支配地域となった都市への援助を明確に拒否したわけではない。けれども、自己支配地域下の市民への援助供給よりも、政府軍支配都市の弱体化を優先していた。その後、1988年頃からこの方針が変化し始めた。1989年3月、SPLM/Aは、UNICEFによる人道アクセスのための働きかけを受け入れた。翌月からは、国連主導で、様々な国際援助機関が参加する「スーダン生命線作戦(Operation Lifeline Sudan: OLS)」が実施されるようになった。

本研究が提示した反乱軍の分類でいえば、SPLM/Aは外向き反乱軍であった。OLSの受け入れを決定した際には、SPLM/Aが南部スーダンのほとんどを支配下に収めつつあり、市民を強制的に支配する手法から、徐々に市民の協力を獲得する方針に切り替えつつあった。加えて、領域支配の拡大により、市民にサービスを提供する必要性が生じていた。それに加えて、本研究の仮説が予測する通り、スーダン政府側のポリティ・スコアが、この頃に独裁から民主主義へと急速に変化していた時期でもある。このような事情によって、SPLM/Aが人道アクセスを受け入れる条件が整っており、国際援助機関がスーダン生命線作戦を実施することができたと整理することができる。

事例研究を進めるにあたっては、国連のアーカイブ資料、公開資料、ICRCの年次報告といった国際機関の資料と、SPLM/A関係者の声明や回顧録といった紛争アーカイブ、また米国レーガン・ライブラリー所蔵の南部スーダン飢餓に関わる資料、米国アフリカ担当国務次官補や駐スーダン大使の回顧録を使用した。国際的注目度を確認するために、国際メディアの情報も確認した。その他、スーダン地域研究を参照することにより、内戦及び政治状況

accessed December 6, 2018.

¹⁵⁶ *The New York Times*, "More Fighting Brings Hunger to Sudan," October 3, 1988.

¹⁵⁷ *Christian Science Monitor*, "After the floods, starvation on the rise in southern Sudan," October 7, 1988.

の事実関係を確認した。人権団体ヒューマン・ライツ・ウォッチの一部局であるアフリカ・ウォッチ委員会によるスーダンの報告も参照した。

以下では、まず、第二次スーダン内戦について、スーダンと南スーダンの根深い対立の歴史や、SPLM/A の発足と南部スーダンで支配を拡大していった経緯及びその後の内戦の経緯を説明する。次に、人道アクセスについて、南部スーダンにおける人道援助機関の活動状況、SPLM/A の人道アクセス政策を整理し、1986 年から 1989 年にかけての人道アクセス交渉についてまとめる。その後、SPLM/A の対米・対国連及びその他の外交展開状況を整理する。加えて、SPLM/A と市民との関係について論じる。あわせてスーダン政府側の政治制度を概観する。これらにより、1988 年から 1989 年前半にかけて、外向き反乱軍の SPLM/A にとって人道アクセスを受け入れる条件が整っていたことを説明する。

6-2. 内戦の概要

(1) 基礎情報

アフリカ大陸の東アフリカに区分される南スーダンは、周囲を、スーダン、エチオピア、ウガンダ、ケニア、コンゴ民主共和国、中央アフリカ共和国に囲まれた内陸国である。領土面積は 64,4329 平方キロメートルであり、米国のテキサス州より若干小さい規模である¹⁵⁸。2011 年に独立し、南スーダン共和国となる前は、スーダン共和国の南部であった。このことから、本研究では、独立前の南スーダンを南部スーダンと呼ぶ。ただし、スーダンやエチオピアとの間で、国境線未画定問題を抱えており、領土及び国境線に関しては議論がある。南部スーダン内部は、3つの地域、具体的には、西のバハル・エル・ガザール地域、東部の上ナイル地域、そして南部のエクアトリア地域に分けて説明されることが多い。地図で示した通り、2011 年時点での南部スーダンには 10 州あった。10 州は次のように 3 地域に分けられる。バハル・エル・ガザール地域は、西及び北バハル・エル・ガザール州、ワラップ (Warrap) 州及びレイク (Lake) 州の 4 州、上ナイル地域は、ユニティ (Unity) 州、上ナイル州及びジョングレイ (Jonglei) 州の 3 州、エクアトリア地域は、西、中央、及び東エクアトリア州の 3 州をそれぞれ指す¹⁵⁹。

南部スーダンの 1983 年時点の国勢調査による推定人口は 554 万人であった¹⁶⁰。当時の

¹⁵⁸ CIA, the World Fact Book, South Sudan, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/od.html>, accessed October 18, 2018.

¹⁵⁹ 南スーダンでは、2015 年の大統領令で 28 州に、さらに 2017 年 1 月の大統領令により 32 州に細分化される旨の決定がなされた。しかし、説明の簡潔性の観点から、本研究では、3つの地域区分を用いて、かつそれぞれの中心都市であったワウ、マラカル、ジュバの 3 都市に焦点を絞って議論を進めることとする。

¹⁶⁰ Southern Sudan Center for Census Statistics and Evaluation, “Southern Sudan Counts: Tables from the 5th Sudan Population and Housing Census, 2008,” November 19 2010. ただし、この調査は地方部まで行われていなかったため、批判がある。

南部スーダンの推定人口として頻繁に使われていた数字は、600万人であった。南部スーダン内には、60を超えるエスニック集団があるとされる。うち、主要なエスニック集団として、最も多いのがディンカ（Dinka）族で推定約35.8%、第二がヌエル（Nuer）族の15.6%であり¹⁶¹、その他、シルク（Shiluk）、アザンデ（Azande）、バリ（Bari）、カクワ（Kakuwa）等と様々な集団が存在する¹⁶²。2大エスニック対立として、ディンカ対ヌエルという表現が使用されたり、第三の対抗勢力として、エクアトリア（Equatoria）人という表現が使用される場合がある。しかし、2013年以降現在進行形の南スーダンの内戦を含み、対立がディンカとヌエルと単純化できるほど、明確に分けられることは実際にはほとんどない。第三勢力のエクアトリア人という表現については、エクアトリアには沢山のエスニック・グループが存在するため、地域的なまとまりで、同地に住む人を表す呼称である。言い換えれば、エクアトリア人という表現は、民族的なまとまりを指すディンカやヌエルとは種類の異なる表現である。言語としては、英語とジュバ・アラビックと呼ばれるアラビア語が共通語・公用語であるが、各エスニック・グループやコミュニティ独自の言語が80ほど存在する。

経済面では、ほとんどの人々が、地方で農業や家畜の飼育により生計を立ててきた。一方、南部スーダンでは、1974年からシェブロン（Chevron）による石油探索がはじまり、1978年に上ナイル地域のベンティウ（Bentiu）で石油が発見された。スーダン政府は、北部スーダン側に石油精製所を造ることで、石油収入が政府側に入る仕組みを作り上げた。これにより、南部では、地域内にある天然資源の恩恵が受けられず、南部スーダン人はスーダン政府に搾取されているという、過去から持っていた嫌悪感が高まることになる。この問題は、2005年スーダン和平合意履行期間後も解決のできない問題として議論が続けられた、根深い問題である。

気候の特徴として、乾季と雨季に分けられる。1、2ヶ月の誤差はあるが、通常、雨季が4月から10月、乾季が11月から3月である。雨季になるとほとんど整備されていない道路は通行不可となり、移動に制限が出る。こうした気候条件もあり、SPLM/Aにとっては、発足期、可動性の高いゲリラ戦法をとる方が有効であった。

(2) 内戦の経緯

第二次スーダン内戦は、1983年5月、スーダン政府に対して、南部スーダンの反乱軍が自決を求めて蜂起した武力紛争である。2005年1月の包括和平合意の締結により終了した。「第二次」と称するように、スーダンでは、1956年1月1日のスーダン共和国独立時から

¹⁶¹ 英国オックスフォード（Oxford）大学教授で社会人類学の祖といわれるエヴァンズ＝プリチャード（Sir Edward Evan Evans-Prichard）が、長期にわたる現地調査でヌエル族を対象として事例研究を行って、その研究方法が後継の研究者に参照されていることから、ヌエル族は、社会人類学・文化人類学研究界では知らない人はいない、有名なエスニック集団である。日本でも、最新のヌエル族研究がある（橋本 2018）。

¹⁶² CIA, the World Fact Book, South Sudan, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/od.html>, accessed October 18, 2018.

1972年まで、南部の自治をめぐる第一スーダン内戦が戦われた。このスーダンの北部と南部の対立は、アラブ対アフリカ、あるいはイスラム教対キリスト教、といった対立構図で描かれることが多い。実際には、歴史的に作られた差異により、相互に不信感が生まれたところが多い。スーダンでは、古代エジプト時代に奴隷制が始まった。首都ハルツーム(Khartoum)は、奴隷貿易として栄えた都市である。19世紀はじめ、オスマン帝国のエジプト総督であったムハンマド・アリ(Mohamed Ali)が、金と奴隷を求めて北部スーダンを支配したが、期待ほどの収穫がなく、南部開拓に歩を進めた(Alier 1992, 11)。これが南部スーダンに奴隷制が広がるきっかけであった。奴隷貿易時代、海外からの商人だけでなく、北部中心に存在する一自らの肌は「浅黒い」と認識する一アラブの商人が、より南部で、自分たちより黒い肌をしている「黒人」たちを集めた。中東、アジア、その後大西洋奴隷貿易で欧州にも南部スーダンから奴隷が送られた。このような、アラブの奴隷商人とブラック・アフリカの奴隷という関係性は、根深い問題となって尾を引いてきた。第二次スーダン内戦でも、南部スーダン人の奴隷使用といった議論が展開されるなど、南部側に憎悪を生み続けてきた。加えて、植民地時代の英国による分断統治の影響も大きい。1898年に英国とエジプトが共同統治を開始した後、エジプトが独立した1922年からは、英国政府¹⁶³が南部スーダンを単独で統治するようになった。同年、英国は、旅券・許可法令(Passports and Permits Ordinance)を出した。この法令により、北部スーダンと南部スーダンを行き来するには旅券の使用や移動許可が必要となった。その結果、北部スーダンではイスラム教やアラビア語が主流であったのに対し、南部ではキリスト教が布教され、英語及び南部スーダンの各エスニック集団独自の言葉が使われるという文化的な差も生じ始めた。英国は北部スーダンには自治を与えたり、独自の教育制度の発展を許しつつ、南部スーダンには英国の制度を取り入れようとした。しかし、結果としては失敗した。その後、人種的には南部スーダン人はアフリカ人かつ黒人であり、北部スーダン人とは異なるが、地理的経済的な結びつきを根拠に、南部も含めたスーダン全土が首都ハルツームの統治下に置かれることとなった(Alier 1992, 19)。歴史的な関係性、社会的発展性において劣位にあった南部スーダン社会は、1956年1月1日のスーダンの植民地独立を前にしても、社会的に「劣った」人々として扱われた。南部スーダン人の不満は、植民地政府で南部に駐在する北部スーダン系の役人の殺害事件として顕在化し、南部スーダンが自治を求める第一スーダン内戦へと発展した。1972年、政府側と反乱軍であるアニャニャ(Anyanya)¹⁶⁴は、アディスアベバ合意と呼ばれる和平合意を締結した。この合意により、南部スーダンには自治が与えられ、独自の議会及び高等執行評議会と呼ばれる統治制度が整えられた。とはいえ、実際に南部の自治権はかなり制限されており、北部に位置する中央政府の権威が大きかった。さらに、既述の通り1970年代

¹⁶³ 英国政府の目的は、ナイル川源流地域の支配にあった。古来より、エジプトに流れ出るナイル川の源流探索は重要であったが、19世紀に、欧州においてナイル川源流探索が注目され、19世紀後半にその源流がほぼ確定された。これに合わせ、欧州諸国が植民地化に乗り出し、北部スーダンでマフディ革命等の抵抗にあいながらも、英国が南部スーダンを支配するに至った(Alier 1992, 12-13)。

¹⁶⁴ 蛇の毒(Snake poison)を意味する。

半ばに南部に油田が発見されると、北部政府は精製所を北部に建築することによって、利益を得ようとした。アニャニャの兵士の政府軍への統合も不十分であり、元アニャニャ兵士らとの間の不満はさらに高まった。このようなスーダン政府への不満が、1983年の第二次スーダン内戦へとつながっていく。

第一次内戦を戦った南部のアニャニャと称する反乱軍は、政府軍に統合され、南部の治安維持を任された。1983年5月、政府軍に統合された南部出身の兵士らが、北部への異動命令に反対し蜂起したことで、第2次スーダン内戦が始まった。内戦が開始した頃、ジョン・ギャラン(John Gharang de Mabior)が SPLM/A を組織し、トップである議長に就いた(ギャランの背景や個人支配について、日本語で読める最も詳細な報告書として、栗本 2007)。第二次内戦を開始したのは、第一次内戦を戦ったアニャニャ勢力の後継であるアニャニャ II である。SPLM/A は内戦開始後に発足し、力をつけ、南部を代表する反乱軍となった。同年7月までに、政府軍からアニャニャ II または SPLM/A 側に離反した兵士は約 2,000～3,000 人であった(Dixon and Sarkees 2015, 391)¹⁶⁵。SPLM/A は、アニャニャ II との勢力争いに勝ち、スーダン政府にとって、南部スーダンの主要な反乱軍となった。その後、政府は、SPLM/A を弱体化させるために、南部に残るアニャニャ II に軍事支援をしたほか、南部スーダンでコミュニティ自衛のために戦う自衛集団への支援や、北部スーダンから南部スーダンへ遊牧するエスニック集団を民兵として利用するようになった。政府軍、アニャニャ II や民兵勢力と戦いながら、SPLM/A は南部で軍事的に優勢を貫いた。以上の流れで、第二次スーダン内戦は、スーダン政府対 SPLM/A の対立、として理解されるようになった。

SPLM/A は、はじめは南部スーダンの地方で活動していた。当時、南部スーダンの主要都市は、政府の駐屯地となっていた。SPLM/A は、発足開始直後は、奇襲によって政府軍に立ち向かい、小規模な兵力による攻撃を繰り返していた。その後、徐々に政府が駐屯する各都市を包囲するようになっていった。バハル・エル・ガザール地域では、ルンベック (Rumbek) 及びアウェイ (Aweil)、上ナイル地域では、アコボ (Akobo)、マラカル (Malakal) といった主要都市を包囲し、政府軍と戦火を交えた(Burr and Collins 1994, 16)。「1985年半ばまでには、上ナイル地域のほとんどの駐屯都市は包囲された(Burr and Collins 1994, 37)。」1985年12月には、バハル・エル・ガザール地域のイロル (Yirol) を奪取し、周辺地域をカバーする SPLM/A の拠点とした(Burr and Collins 1994, 50; D. H. Johnson 2011)¹⁶⁶。1986年3月には、SPLM/A はバハル・エル・ガザール地域のルンベックを奪取し、1ヶ月以上に渡り占拠した(Burr and Collins 1994, 50; D. H. Johnson 2011)。上ナイル地域でも、1986年4月にポチャラを奪取した他、ボル (Bor) の包囲、ファンガク (Fangak) やルブコナ (Rubkona) への攻撃、1987年前半には、ピボール (Pibor)、アヨド (Ayod)、ジョカウ (Jokau) の支配と、支配を拡大していった(Burr and Collins 1994, 51; D. H. Johnson 2011)。現地の人々は、政府が使用していた民兵の攻撃に苦しみながら、自衛以外に安全を

¹⁶⁵ “Sudan: Roots and Future of the Southern Insurgency: A Research Paper,” February 7, 1986, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP88T00096R000100070005-0, CIA.

¹⁶⁶ *Ibid.*

守る手段がなかった。そのため、自分たちの安全を確保することを目的として、SPLM/A に協力するようになった。政府による保護が提供されないどころか、政府の下で活動する民兵の脅威にさらされている市民の自衛意欲を利用することで、SPLM/A は勢力を拡大しつつあった。上ナイル及びバハル・エル・ガザール地域を中心にリクルートを行った結果、1986年の推定兵力は1万2千から1万5千人となり、地方部のほとんどを自由に移動できた¹⁶⁷。この頃から、SPLM/A は、政府駐屯地を囲い込み、弱体化させ、そして侵攻する、という戦略をとった。内戦初期の戦闘における転換点は1987年頃である。もともと、南部に配置されていた北部スーダン人である政府軍兵士は、SPLM/A による北部から政府軍駐屯都市への補給遮断作戦により、ほとんど補給がされない中で戦い続けなければならなかった。南部に配置されること自体、北部の兵士にとっては「罰 (punishment)」と受け止められており、政府軍の40%を占める南部スーダン人をまとめて統制していく上での困難にも直面していた¹⁶⁸。ギャラン SPLM/A 議長は、このような政府軍駐屯地の兵士に対し、反乱軍と一緒に戦うことを促すプロパガンダを流し、政府軍の兵士の士気を低下させることを目論んだ(Gharang 1987)。SPLM/A が主要な政府駐屯地を奪取しはじめると、SPLM/A の狙い通り、「政府軍の士気は急低下した(G. N. Anderson 1999, 90)。」

1988年以降は、エクアトリア地域での SPLM/A の勢力拡大が目立った。年明け1月に、東部エクアトリアのカポエタ (Kapoeta) を奪取した他、同地域のトリート (Torit) やニムレ (Nimule) にも手を伸ばした。1988年から1989年にかけては、南部では東部、中央エクアトリアでの戦闘が繰り広げられ、北部では北部スーダン領域にあたる青ナイル州や南コルドファン州で政府軍と SPLM/A の衝突が発生した。その後、1990年末に、SPLM/A はエクアトリアで残る地域である西エクアトリアで活動を開始した(D. H. Johnson 2011)。政府駐屯地を次々に支配し、1991年3月には「西エクアトリアの最後の政府駐屯地を獲得した(D. H. Johnson 2011)。」

SPLM/A は、1988年までには約3万人(Clodfelter 2017, 551)、1989年までには7万人(African Rights 1997b, 64)の兵員を抱えるようになっていた。スーダン政府軍は、全兵力6万5千人のうち、半分しか南部の内戦に割けなかったため、SPLM/A は士気だけでなく数の面でも政府軍に勝るようになった¹⁶⁹。1989年前半までには、SPLM/A は南部のほぼ全域と、北部スーダンの一部にまで勢力を拡大した。内戦開始以降ここまでが、本研究が分析対象とする時期である。

1989年後半まで、SPLM/A は南部スーダンの戦場で優勢な立場にあった。しかし、1990年の夏までの一時的な停戦の後、冷戦終結及び北部スーダンでの軍事政権設立といった国内外の大きな変化も相俟って、SPLM/A は危機に立たされるようになった。北部スーダンでは、1971年以降政権を握っていたヌメイリ(Gaafar Muhammad Numeiry)が、1985年

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ スーダン政府は、民兵を活用することで、この不足を補っていた。

に軍事クーデタで失脚し、1986年に実施された選挙により民政移管がなされ、サーディク・アル・マフディ(Sadiq al-Mahdi)首相が政権を担った。マフディは、国内の混乱と人道危機を前に、後述する通り、国際社会へも支援を要請する姿勢を見せた。しかし、1989年6月30日、無血軍事クーデタが発生し、オマル・ハッサン・アル・バシール(Omar Hassan al-Bashir)が政権を奪取した。これにより、スーダン政府側は、SPLM/A に対して、強硬姿勢を取るようになる。対外関係では、1991年5月には、SPLM/A の強力な支持母体であったエチオピアのメンギスツ(Mengistu Haile Mariam)政権が崩壊した。SPLM/A 組織内では、ギャランの個人独裁状態に不満を持つ者の間で反旗を翻す事態が発生した。8月、SPLM/A 統一派が離反し、ジョン・ギャラン率いる SPLM/A 主流派を打倒することを宣言した。これ以降、SPLM/A は、スーダン政府との戦いに加えて、SPLM/A 統一派、さらにその後分裂した分派たちと内戦内内戦を戦うことになる。バシール政権と SPLM/A 離反集団は、反 SPLM/A として結託し、政府軍と反 SPLM/A 集団が攻撃を仕掛け、SPLM/A は、南部スーダン内で大きく支配領域を失った。この中で、SPLM/A は、南部スーダンでの機構改革に取り組むことにより、南部スーダン内での地盤固めを強化した。その結果、SPLM/A は、1995年頃までには勢力を盛り返し、翌年には軍事的勝利を重ねるようになった。

内戦を終結させるための和平交渉は、長い道のりであった。マフディ政権期まで、政府側にも反乱軍側にも、交渉で解決しようという意思は見られなかった¹⁷⁰。1989年、ケニアのナクル(Nakuru)で、モイ(Daniel Toroitich Arap Moi)大統領の仲介で、バシール大統領とギャランは面会したが、握手することを拒否し、和平協議の準備はないことを互いに示した(Waihenya 2006, 36)。その6年後の1994年、政府側代表団と SPLM/A は原則宣言(Declaration of Principles)を締結した(Waihenya 2006, 36)。さらに3年後の1997年、モイ大統領は再度、バシール大統領とギャランを合わせた。しかし、バシールは、SPLM/A と対等に交渉することを拒否し、周辺国首脳の説得にも応じなかった。その後、周辺国首脳は、スーダン IGAD 和平プロセス設立に合意した(Waihenya 2006, 38)。これが、2005年1月の包括和平合意に続く和平交渉の始まりであった。その後、2001年2月、バシール大統領は SPLM/A と覚書(memorandum of understanding)に署名した(Collins 2008, 227)。2001年9月11日の米国同時多発テロの発生により、米国は、スーダンがテロの温床とならないよう、和平プロセスを真剣に進めるよう圧力をかけた。9.11も、スーダン和平を後押しした要素である。地域的には、2002年1月、ジブチ、エチオピア、エリトリア、ケニア、ウガンダ、ソマリアの首脳が、IGAD 和平プロセス再強化を求める首脳国の共同コミュニケを発出した(Waihenya 2006, 79)。その後、2002年から2004年末にかけて、スーダン政府と SPLM/A の代表団の間で交渉が重ねられ(交渉の経緯について例えば Johnson 2011; Rolandsen and Daly 2016, 133-43)、以下の和平合意文書が締結された。包括和平合意の並びの通りに記載すれば、マチャコス議定書(2002年7月20日締結)、権力分有議定書(2004

¹⁷⁰ “Warning and Forecast Report: Sub-Saharan Africa,” From Frederick L. Wettering, National Intelligence Officer for Africa to Acting Director of Central Intelligence, NIC #00794-87/1, February 20, 1987, the FOIA collection, 0005358743, CIA.

年 5 月 26 日締結)、富の配分議定書 (2004 年 1 月 7 日締結)、アビエ紛争解決議定書 (2004 年 5 月 26 日締結)、ヌバ山地／南コルドファン及び青ナイル州における紛争解決議定書 (2004 年 5 月 26 日締結)、治安措置議定書 (2003 年 9 月 25 日締結)、恒久的停戦と治安措置履行の様式及び付録 (2004 年 12 月 31 日締結)、履行様式及びグローバルな履行マトリックス及び付録 (2004 年 12 月 31 日締結) である¹⁷¹。これらを取りまとめたものが、包括和平合意として、2005 年 1 月 9 日に締結され、和平合意締結日から半年間を準備期間、その後 6 年間を包括和平合意の履行期間と設定し、内戦は終結した。包括和平合意の内容に従って、南部スーダンでは 2011 年 1 月に、人々がスーダンとの統一の維持、または、分離独立のいずれを選択するかを問う南部スーダン住民投票が実施された。住民投票では、投票者の 98%以上が分離独立を選択した。住民投票の結果を受け、同年 7 月、南スーダンは独立を果たした。ただし、その後の国家建設も順風満帆には行かず、2013 年 12 月から、南スーダン内戦に突入している。

6-3. 人道アクセス

(1) 国際人道援助機関の活動状況

南部スーダンで第二次スーダン内戦が発生した当時、人道援助は北部スーダン、とりわけ現在のダルフルに位置する西部に集中していた。国連や NGO は、周辺国からの約 80 万人の難民¹⁷²の支援や、北部の人口の 3 分の 1 近くの 415 万人 (北部の推定人口 1530 万人) が影響を受けたとされる北部スーダンで発生した干ばつ被害に対応していた¹⁷³。援助が北部スーダンに集中していた状況の中で、1984 年には、南部スーダンのほぼ全土が雨不足となっていると報告された。3 地域それぞれについて、バハル・エル・ガザール地域では、降雨量が平年の 20%ほどしかなかった。上ナイル地域でも、同年夏には、干ばつによる不作で食糧危機が懸念されていた。気象条件は若干良かったが、エクアトリア地域も不作により避難民が発生していた。以上のことから、地域の知事たちが中央政府に支援を求め始めた。

¹⁷¹ The Comprehensive Peace Agreement between the Government of the Republic of the Sudan and the Sudan People's Liberation Movement/Sudan People's Liberation Army. Chapter I: The Machakos Protocol, Chapter II: Power Sharing, Chapter III: Wealth Sharing, Chapter IV: The Resolution of the Abyei Conflict, Chapter V: The Resolution of the Conflict in the Two States of Southern Kordofan and Blue Nile, Chapter VI: Security Arrangements, Annexure I: Permanent Ceasefire and Security Arrangements Implementation Modalities and Appendices, Annexure II: Implementation Modalities and Global Implementation Matrix and Appendices. Available at <https://peaceaccords.nd.edu/sites/default/files/accords/SudanCPA.pdf>, accessed October 17, 2018.

¹⁷² Note for the Secretary-General, Meeting with Ambassador Birido of the Sudan, 7 January 1985, S-1024-0080-10, United Nations Archives (UNA).

¹⁷³ WFP Report from an Assessment Mission 26 October-15 November 1987, in file 321 WFP: SUD, Series 3, Fonds 11, United Nations High Commissioner for Refugees Archives (UNHCR), p.9.

以上の南部の人道危機は、南部の知事等、現地からの声が、教会団体や援助団体を通じて海外に届くことにより、注目を集めるようになった。第一に、20世紀以降、南部スーダンで活動する教会系の団体が、声を上げ始めた。この声を拾い、1985年4月2日、米国の長老教会が、米国大統領宛てに以下の要望を提出した。米国政府は、(1)スーダン全土の開発に必要な支援という条件で非軍事経済支援を増加させること、(2)難民への国際的なケアの支援を増加させること、(3)ヌメイリが西側の民主主義的な利益の保護者であり、南部スーダンの正義を追求する者が共産主義に触発されているという見方をやめること。(4)戦闘の交渉による停止、武器の輸送の取り締まり、現在の危機状況を脱して安定をもたらす政治プロセスに向けて動くこと¹⁷⁴、が要請された。その返答としてチェスター・クロッカー(Chester Crocker)アフリカ担当国務次官補の返答は、以下の通りであった。「深刻な干ばつが発生している中で、今年の水食糧援助事業を通常の4倍の2億ドル以上に増加させている。米国は、スーダンの干ばつと難民危機問題を取り上げるため、人道援助提供において引き続き先導的役割を果たす所存である。また、治安状況が許せば、USAIDはジュバを中心とした開発事業も再開する¹⁷⁵。」1986年8月、スーダン教会協議会は、南部で推定150万人から200万人が飢餓または飢餓寸前の状況にあると国連に報告した¹⁷⁶。教会系団体の働きかけに加えて、NGOの動きもある。UNICEFスーダン事務所代表のハゲン(Egil Hagen)は、1985年5月に国連職員として南部での調査を行っていた。調査中に南部の危機を目の当たりにすると、調査後すぐにUNICEFを辞職し、ノルウェーのNGOであるノルウェー人民援助(Norwegian People's Aid: NPA)の援助従事者として、1986年より南部スーダンへの援助を開始した(Burr and Collins 1994)¹⁷⁷。1986年からは、欧州共同体(European Community: EC)の支援を受けて、NGOの連合体である混合機関救済チーム(Combined Agencies Relief Team: CART)、オックスファムUK、ワールド・ビジョンといった国際NGOも、南部スーダンで活動し始めた(Minear 1991, 8)。CARTらの活動は、南部の政府支配地域だけでなく、反乱軍支配地域や、支配が固まっていない地域にも展開される可能性がある

¹⁷⁴ Letter from James E. Andrews, Stated Clerk, Office of the General Assembly, Presbyterian Church (U.S.A.) to President Regan, April 2, 1985, Subject Files on the Republic of Sudan, 1/20/1981-1-20-1989, White House Office of Records Management File Systems, 6282896, CO148, Ronald Regan Library (LP-RR), CA.

¹⁷⁵ Letter from Chester A. Crocker, Assistant Secretary of State, to James E. Andrews, Stated Clerk, Office of the General Assembly, Presbyterian Church (U.S.A.), April 25, 1985, Subject Files on the Republic of Sudan, 1/20/1981-1-20-1989, White House Office of Records Management File Systems, 6282896, CO148, Ronald Regan Library (LP-RR), CA.

¹⁷⁶ Sudan Emergency Sitrep 4, 22 August 1986, p.2 and Annex I "Sudan Council of Churches Core Group Meeting 13-14 August 1986 Situation Report on South Sudan (May-August)", in file 410 WCC: SUD, Series 3, Fonds 11, UNHCR.

¹⁷⁷ 2005年の包括和平合意締結やその後の和平交渉にあたり、米国、英国、ノルウェーの「トロイカ」が、交渉の仲介者として役割を果たしてきた。なぜノルウェーなのかといえば、以上のようなNPAによる早期関与以来の継続的な関係があるからである。ただし、ノルウェーは南スーダン寄りであると一般に認識されている。

た(Keen 1994, 178)。しかし、スーダン政府の反対と、スーダン政府の関係を悪化させたくない EC による財政支援の縮小によって、CART の活動の継続は困難になった。

ICRC は、1980 年代前半、首都ハルツームに拠点を置き、主にエチオピアからスーダンに避難してきた難民援助にあっていた。その中で、1985 年 8 月の ICRC 幹部と、アブドゥル・ラフマン(Abdel Rahman Suwar al-Dahab)スーダン大統領¹⁷⁸の間における会談で、ICRC による南部スーダンへ 3 地域に可能な援助について協議された¹⁷⁹。「スーダン政府は、ICRC が、ニーズ調査の後、南部の紛争地で活動することに原則合意した。ところが、SPLM/A との交渉が結論に至らず、調査をすることができなかった¹⁸⁰。」1986 年には、ICRC は、ウガンダ・エンテベから南部スーダン・バハル・エル・ガザール地域の中心都市ワウへ輸送機で援助物資を運んでいた。しかし、1986 年 6 月以降、戦闘の激化によって援助物資輸送が途絶えた。その後、7 月 31 日にスーダン政府及び SPLM/A からアクセスの許可が下り、ニーズ調査が計画された。計画に基づき、8 月 14 日及び 15 日に 3 機の輸送機が飛ばされた。しかし、翌日、SPLM/A が、南部スーダンを飛行するいかなる民間航空機も撃墜することを発表し、その翌日に上記の民間航空機撃墜事件が発生したため、ICRC は空輸を停止せざるを得なかった¹⁸¹。これ以降、1987 年を通じて、ICRC は南部スーダン内で活動を再開することはできなかった。南部スーダン内への入城ができない状況を経て、1988 年 2 月、ICRC は、スーダン政府及び SPLM/A に南部での活動再開に向け、提案書を出し、5 月に、両者から、政府支配地域及び反乱軍支配地域で市民のニーズ調査をすることへの承認を受けた¹⁸²。この間、米国、英国をはじめとする主要ドナー国は、ICRC を通じた支援を受け入れるよう、スーダン政府に働きかけた¹⁸³。政府側も SPLM/A 側も、11 月までに終了した調査に基づく ICRC の行動計画を受け入れ、12 月 4 日、スーダンの首都ハルツーム、ケニアの南部スーダン寄りロキチョキオ (Lokichokio)、ウガンダのエンテベ (Entebbe) を起点として、南部スーダンへの援助が始まった¹⁸⁴。ICRC は南部スーダン内 6 都市で活動を開始した。ただし、国連の見立てでは、ICRC 活動地域は紛争の直接的被害地域にとどまっておらず、全ての危機には対応できていなかった¹⁸⁵。

国連の援助機関も人道アクセス交渉にあたったが、スーダン政府の反対にあい、反乱軍支配地域へのアクセスに消極的になった。1986 年 9 月、南部への人道援助計画である、「虹

¹⁷⁸ 1985 年 4 月に、ヌメイリ大統領をクーデタで失脚させ、翌年の選挙の実施でマフディに国家元首の座を譲るまで、暫定軍事評議会議長兼スーダン大統領を務めた。

¹⁷⁹ ICRC Annual Report 1985, p.24.

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ ICRC Annual Report 1986, pp. 25-26.

¹⁸² ICRC Annual Report 1988, p. 30.

¹⁸³ Letter from Ambassadors of the US, UK, Germany, Japan, and Delegate of the Commission of the European Communities, WFP Representative, Charge d'Affairs of the Netherlands and Switzerland, and UNICEF Representative to the Prime Minister of the Republic of the Sudan, 24 April 1988, in file 410 ICRC: SUD, Series 3, Fonds 11, UNHCRA.

¹⁸⁴ ICRC Annual Report 1988, p. 30.

¹⁸⁵ UN Document, "Emergency Assistance to the Sudan: Operation Lifeline Sudan, Report of the Secretary-General," A/44/571, para. 13, September 27, 1989.

の作戦(Operation Rainbow)計画段階において、UNDP や WFP 代表は、エチオピアで、SPLM/A と南部支援について協議を行った。スーダン政府にとっては、国連機関が反乱軍と協議を行うことは、すなわち SPLM/A が実質的な政治アクターとして認められていることにはかならなかった。この理由によって、虹の作戦の交渉にあっていた、ウィンストン・プラットリー(Winston Prattley)国連常駐代表 (UNDP の現地トップ) が、国外追放とされた(Khalid 2003, 352)。虹の計画の実施を支援していたドナー諸国は、スーダン政府との関係を重視し、プラットリーの国外追放に関して、抗議することもなく、沈黙を貫いた。1987 年に入ると、UNICEF が人道アクセスの交渉役を引き受けた。スーダン政府は、政府支配地域からの支援を行い、同地域の子どもの 5 割に予防接種を受けさせた後、という条件で、SPLM/A 支配地域への援助を認めた(Dodge and Raundalen 1991, 82)。一方、SPLM/A は、北部スーダンを経由しない他国からの越境支援、及び独自の人道機関であるスーダン救済・復興機関(Sudan Relief and Rehabilitation Association: SRRA)を通じた支援を行うよう UNICEF に要請した(Dodge and Raundalen 1991, 82-83)。交渉を重ねた結果、UNICEF は、南部の政府駐屯地 3 か所及び SPLM/A 支配地域 3 か所への支援を行うことで双方から同意を得ることができた。しかし、1987 年 11 月、SPLM/A が北部スーダンに位置するクルムック(Kurmuk)へ進撃したことを理由に、輸送開始直前、スーダン国防大臣が許可を取り下げた。人道支援機関の働きかけは、まともや実を結ばなかった。プラットリーの後任である、ブライアン・ワノップ(Bryan Wannop)は、SPLM/A と接触しないことを決めた。UNICEF は、1988 年 6 月、ウガンダ・ナイロビに事務所を開き、ナイロビから南部スーダン入りして活動する NGO を支援するようになった。しかし、このやり方も、スーダン政府からの反発を受け、10 月には同事務所は閉鎖することとなった(Keen 1994, 179)。1988 年を通じて、国連にとって SPLM/A 支配地域へのアクセスは「タブー」事項であった(Keen 1994, 177)。

(2) 反乱軍の人道アクセス受け入れ政策

内戦が始まって最初の数年間、SPLM/A にとっての最優先事項は、軍事力を強化することであった。軍事力を強化するという意味では、相対的に敵対する政府軍を弱体化させることも目論まれていた。SPLM/A は、南部スーダンの主要な都市に位置する政府軍駐屯地を困窮させる目的で、南部スーダンへの人道アクセスを制限していた。SPLM/A には、国際人道援助に対する政策として、軍事力の補強と、領域支配の強化のための利用、という観点から、3 つの方針があった。「第一に、国際難民援助システムは、人々を引き留める目的で利用され、その多くはエチオピア内での(SPLM/A の)軍事訓練に活用されること。第二に、市民が政府支配地域に滞在したいという気持ちを削ぐこと (人道活動は市民を引き留める要素となるため)。第三に、可能であれば、援助が SPLA 支配地域に持ち込まれて、反乱軍兵士への必要物資の供給不足問題を緩和すること(African Rights 1997b, 72)。」援助の受け入

これは、軍事訓練や、政府支配地域の弱体化や、兵士への補給を念頭に置かれており、紛争影響下の市民の保護は話の先頭に出てこなかった。

ギャラン SPLM/A 議長は、1985 年 5 月のラジオ放送(Radio SPLA)で、形式的には、人道アクセスの受け入れを表明していた。SPLA のラジオ放送で、世界共同体(the world community)への呼びかけとして、次の通り述べた。政府と比較して自らの集団の方が「共に生活している市民のことを気にかけている」こと、自らが「伝統的な意味で政府でないという事実が、ドナーの行動を妨げるべきではない」ことをアピールした(Gharang 1987, 72-73)。国際社会に対し、北部を経由せず、南部スーダンへの援助を提供することを呼びかけた。そして、SPLM/A の人道担当部門であるスーダン救援・復興機関 (Sudan Relief and Rehabilitation Agency: SRRA, 1985 年 5 月設立) を通じた支援を要望した(G. N. Anderson 1999, 82; Gharang 1987, 72-73)。

政府軍の弱体化という軍事戦略に絡み、SPLM/A は、実質的には、南部スーダンへの人道アクセス制限政策をとった。SPLM/A の目的は、自らが地方部を支配しつつある南部スーダンで、主要都市に所在する駐屯地の政府軍を弱体化させることにあった。一方では駐屯地に補給がなされないよう包囲し、もう一方では前線で戦う政府軍兵士に対し、命令に背き、SPLM/A と対話し、下からの行政改革を目指そうと誘いの言葉をかけた(Gharang 1987, 76)。SPLM/A は、市民が政府駐屯地から SPLM/A 支配地域に出るよう呼びかけもしたが、脱出の安全な道を確認するという例は、ありはしたが、必ず行われるわけではなかった。SPLM/A は、人道機関は基本的にスーダン政府側に肩入れしており、政府軍駐屯地の補給のために活動していると見なし、疑わしい輸送車両に攻撃を行った(G. N. Anderson 1999, 88; Keen 1994, 177)。内戦の発生により、すでに南スーダンでは飢餓の危険が懸念されていた。SPLM/A の政策は、飢餓をさらに悪化させたといえる。1985 年 5 月の時点で、ギャラン SPLM/A 議長が述べている通り、南部スーダンへの人道アクセス制限は、SPLM/A の軍事戦略のひとつであった。

SPLA の軍事戦略は、地方の支配、戦争地域 No.1 (注：南部スーダン)、都市の絞殺にあり、これによって、敵の軍が降伏か撤退を余儀なくされることである。この戦略はうまく機能している。これは、軍事問題なのであり、人道的関心事項ではない。南の駐屯地には飢餓が襲っており、深刻な災害地となっている。良いことである。つまり、われわれの軍事戦略が機能しているということだ(Gharang 1987, 88)。

しかし、これ以降、SPLM/A は、徐々に人道アクセスを制限していることを声高には言及しないようになった。上記の発言があった翌年の 1986 年、ギャラン SPLM/A 議長は、BBC の取材に対し、「我々が援助を拒否しているのではない。援助の方が来ないのだ」と述べた(Burr and Collins 1994, 47)。1987 年のインタビューでは、SPLM/A は食糧援助を武器と

して利用して人々の支持を得ようとしていると非難されていることについて尋ねられると、その事実を否定し、「食糧援助を武器として使うなんて何でできるのだ？」と答えた¹⁸⁶。

上述の、食糧封鎖が軍事戦略として功を奏している、という言葉が所収したのは、1987年出版の書籍 *John Garang Speaks* である。これに、1988年から1989年のギャランの演説等を追加した *The Call for Democracy in Sudan* (1992年出版) がある。編者で北部スーダン人であるが SPLM/A の活動を支えたハーリッド(Mansour Khalid)は、新たに所収したギャランの演説の中でも、国際社会に「武器としての食糧」を利用していると非難されるいわれはないと述べられている部分があることから、SPLM/A に対する疑念を否定している(Garang 1992)。そして、後述する通り、1988年頃から、SPLM/A は実質的にも人道アクセスを受け入れる姿勢に転換する。

以下では、SPLM/A の人道アクセスの制限や受け入れ行動を確認することにより、形式的な受け入れとの言動の(不)一致を確認する。

1983年7月に発足した SPLM/A の軍事戦略は、既述の通り、地方から固めて、南部スーダンの主要都市にある政府軍駐屯地を包囲し、補給路を遮断し、弱体化させるというものであった。北部スーダンや、周辺国であるウガンダやケニアから主要都市に通じる交通網を通して物資が運ばれることは、政府軍を補強する、すなわち SPLM/A にとっては軍事戦略に反する行為とみなされた。交通網としては、河川、鉄道、空路、道路がある。SPLM/A は、これら全ての交通路で、輸送機を攻撃したり、地雷を敷設したり、インフラを破壊した。自己支配地域への援助の受け入れよりも、政府軍支配地域への援助の妨害の方が優先事項であった。

河川の経路としては、ナイル川が北部と南部スーダンを繋いでいた。1984年から、上ナイル州のマラカル(Malakal)から南500マイルの川を通る物資輸送経路は遮断された(Alier 1992, 282)。フランスの国際建築会社(Compagnie de Constructions Internationales: CCI)が行っていたジョングレイ運河の水資源供給事業を崩壊させ、スーダンからの河川移動はほぼ不可能になった(Collins 2008, 144)。北部スーダンのコスティ(Kosti)からマラカルへと流れる川の経路でも、輸送船は SPLM/A の攻撃に遭うようになり、1988年3月から1989年3月の OLS 合意まで、この経路は使用できなかった(Alier 1992, 282)。1986年12月、1987年3月、1988年2月にも川で運ばれる輸送船への攻撃が報告されている(Minear 1991, 12)。西部では、1984年3月に、南部スーダンの西側アウェイル(Aweil)を攻撃し、ロール(Lol)川にかかる鉄道橋を破壊し、ワウへと続く経路を遮断した(Human Rights Watch 1990, 116)。

同じく北部スーダンのコスティから北部スーダン領域を通過して、バハル・エル・ガザール地域の都市アウェイル(Aweil)に至る鉄道路線が存在した。アウェイルからさらに南のワウ(Wau)へは、平時には車両輸送が可能であった。これらの経路を通る鉄道や車両も、

¹⁸⁶ *Heritage*, "Colonel Dr. John Garang Speaks to Heritage on (War and Peace in the Sudan)," November 2, 1987.

SPLA の攻撃を受けるようになり、1987 年までには使用できなくなっていた(Alier 1992, 283)。

空路に関しては、スーダンの首都ハルツームや周辺国主要都市と、南部スーダンのジュバや南部スーダン内の他の主要都市が結ばれていた。西部においては、1986 年 3 月 1 日、SPLA は、ワウ上空を飛行する航空機は撃墜する旨発表し、その直後 UNICEF の輸送機が攻撃された。機体に損傷はなかったが、UNICEF はワウでの事業から撤退した(Human Rights Watch 1990, 116; Minear 1991, 12)。1986 年 8 月 16 日、マラカルで民間航空機が撃墜され、60 人以上の死者を出した(Minear 1991, 12)。ICRC がエンテベからワウへ輸送機で援助物資を運んでいたが、1986 年 6 月以降、戦闘の激化によって援助物資輸送が途絶えていた。その後、援助再開が計画され、8 月 14 日及び 15 日に 3 機の輸送機が飛ばされた。しかし、翌日、SPLM/A が、南部スーダンを飛行するいかなる民間航空機も撃墜することを発表し、その翌日に上記の民間航空機撃墜事件が発生したため、ICRC は空輸を停止せざるを得なかった¹⁸⁷。この活動は 1988 年 12 月 4 日まで再開できなかった(Human Rights Watch 1990, 116)。

南部では、1986 年 6 月、国際援助機関が「食糧のための停戦 (food truce)」を求め、ジュバへの人道アクセスを求めたが、政府支配地域への援助であるため、SPLM/A はこれを受け入れなかった。さらに翌月 7 月 25 日、SPLM/A はジュバを攻撃し、空港を封鎖した。以後 12 月まで商用機がジュバに入ることはなかった(Human Rights Watch 1990, 116)。翌年 1987 年 5 月には、商用の航空機が銃撃され 13 人が死亡した。同年 8 月、1988 年 2 月、3 月、9 月にも援助輸送機が、11 月には民間航空機が攻撃された(Human Rights Watch 1990, 117; Minear 1991, 12)。1987 年から 1988 年にかけて、政府軍が週に 1 回程度、民間のチャーター機が週に 3-4 回のペースで使用していた(Alier 1992, 283)。つまり、完全に空路が遮断されたわけではない。しかし、SPLM/A の攻撃が懸念され、飛行するリスクは大きかった。

道路交通に関しては、ケニアやウガンダ¹⁸⁸といった周辺国から南部スーダンの南に位置するエクアトリア地域へのアクセスが問題となった。1986 年 2 月、プラットリー(Winston Prattley)スーダン国連緊急活動事務所(United Nations Emergency Operation in Sudan: UNEOS)所長が、ケニアからジュバへつながる陸路を 60 台のトラックが通過できるよう、援助輸送のアクセス交渉を SPLM/A と行った。しかし、SPLA は拒否した(Human Rights Watch 1990, 116)。6 月、SPLM/A はニムレ (Nimule) 付近で食糧輸送車両を攻撃し、運

¹⁸⁷ ICRC Annual Report 1986, pp. 25-26.

¹⁸⁸ なおウガンダから南部スーダンへの食糧援助については、ウガンダ政府が南部スーダンとの国境を封鎖した時期もある。ウガンダ政府は、WFP がウガンダの反乱軍に食糧援助を渡しているとして、北部ウガンダでの WFP の活動を禁止していた。このような、ウガンダ政府と国際援助機関との間の摩擦もアクセス困難の一因であった。Interoffice Memorandum from James E. Baker, Director, Special Economic Assistance Programmes, OSPQ to Alvaro de Soto, Special Assistant to the Secretary-General Office of the Secretary-General, "Situation in southern Sudan," September 4, 1986, S-1024-0080-1, UNA.

転手を殺害した。同月下旬までこの経路での輸送はなされなかった(Human Rights Watch 1990, 116; Minear 1991, 12)。ジュバへの陸路での援助は、届いたり届かなかったりという状況が続き、SPLM/A の攻撃の対象となることが頻繁にあった。1986年8月末に、スーダン政府軍のエスコートにより、推定7万人が居住するジュバへの食糧支援がウガンダから行われた¹⁸⁹。しかし、この人道アクセスは「例外的」とみられていた¹⁹⁰。ジュバへの輸送車両への攻撃は、1987年9月、1988年2月、1988年9月にも発生し(Human Rights Watch 1990, 117; Minear 1991, 12)、最後の事例では「運転手及び補助員23人が殺され、それ以降ジュバへの陸路でのアクセスが3か月停止した(Human Rights Watch 1990, 117)。」1988年から、政府軍の駐屯都市、とりわけ、ジュバを含むエクアトリア地域は、食糧及び医療物資の不足で厳しい状況に追い込まれた(Alier 1992, 283)。下表は、1986年から1988年にかけて、SPLM/A が人道援助車両・民間輸送車両に対して行った攻撃事例をまとめたものである。この時期、SPLM/A は、確認できた限りで16回にもわたって、南部スーダンに入ろうとする人道物資輸送車両や民間航空機を攻撃した。こうした輸送車両や輸送機への攻撃を行う根拠として、SPLM/A は、実際に、1986年初めにマラカルの政府駐屯地への食糧輸送船が、実際には武器及び兵士を乗せていたことを挙げる(Dodge and Raundalen 1991, 83)。

表 12 : 1986 年から 1988 年にかけての SPLA による人道・民間輸送車両攻撃事例¹⁹¹

Month-Year	Target
March 1986	a UNICEF plane
June 1986	an overland convoy
August 1986	a civilian airplane (caused more than sixty deaths)
December 1986	a barge convoy
March 1987	a barge convoy
May 1987	a commercial passenger plane
August 1987	a relief aircraft
September 1987	a convoy of food trucks
February 1988	truck convoys
February 1988	Barges
February 1988	relief flights
March 1988	relief flights
June 1988	truck convoys
September 1988	truck convoys
September 1988	relief flights
November 1988	a civilian aircraft

1980年代後半、SPLM/A が支配地域と勢力を拡大する中で、国際援助機関は、1986年から1989年にかけて、人道アクセス交渉を行った。ここでは、人道アクセスの確保が追求

¹⁸⁹ *The Washington Post*, “Blockade Is Pierced In Sudan,” August 29, 1986.

¹⁹⁰ Interoffice Memorandum from James E. Baker, Director, Special Economic Assistance Programmes, OSPQ to Alvaro de Soto, Special Assistant to the Secretary-General Office of the Secretary-General, “Situation in southern Sudan,” September 4, 1986, S-1024-0080-1, UNA.

¹⁹¹ Minear 1991, 12.及び ICRC annual report 1986, p.25.を参考に筆者作成。

された都市について、南部スーダン全体の軍事情勢を合わせて説明する。1986年に UNDP と WFP が主導で紛争当事者と交渉をした「虹の作戦」、1987年の UNICEF による人道交渉、1988年の ICRC の交渉から 1989年の国連主導の「スーダン生命線作戦」までを辿る。

まず、1986年には、ワウでの人道状況が問題となっており、ICRC が援助の実施を試みたほか、UNDP 及び WFP によって 9月に実施が計画された「虹の作戦」では、ハル・エル・ガザール地域のワウ (Wau) とイロル (Yirol) と、エクアトリア地域のジュバ (Juba)、上ナイル地域のマラカル (Malakal) の 4都市への食糧援助が検討された。これはもともと、1986年 9月 7日、スーダン政府は、南部スーダンの主要都市への食糧支援を国際社会に要請したことから計画が始まったものである¹⁹²。しかし、結論から言えば、この 4都市への人道アクセスは確保されなかった

ワウには、5万人以上の避難民が集積しながら食糧援助が届いておらず、国際社会の注目を集めていた。ワウは政府駐屯地であったが、SPLM/A が包囲し、ワウへ通じる交通網を遮断していた。北部スーダンからアウェイルからワウへ通じる鉄道は、1986年 5月初めに SPLM/A が封鎖していた。かつてはアウェイルから道路での物資運搬が可能であったが、道路も、SPLM/A が封鎖するようになっていた。7月 28日にはバハル・エル・ガザール知事が中央政府に対し、ワウへの食糧支援を求めた (Burr and Collins 1994, 48, 60)。援助を届けるためには、ワウを包囲する SPLM/A を説得する必要があった。そこで UNDP と WFP の代表は、SPLM/A が選択する都市に食糧援助をする代わりにワウへの援助も認めてもらうべく交渉した。SPLM/A が選択したのは反乱軍が支配しているイロルであった。SPLM/A は、反乱軍支配地域として確立しているイロルに援助をするよう求める代わりに、政府軍支配地域のワウへの援助の運搬に攻撃をしないことを約束した¹⁹³。

ワウと同じくバハル・エル・ガザール地域に位置するイロルは、1986年後半の段階で、SPLM/A の支配地域となっていた。ただし、SPLM/A がいつの段階でイロルを占領したかは、論者によって異なる (Nyaba 1997 によれば 1984年、Johnson 2011 によれば 1985年末までの期間に占領した、Burr and Collins 1994 によれば 1986年 3月)。これ以降の時期では、11月に政府軍と SPLM/A の間で激しい戦闘があった (Burr and Collins 1994, 236) という報告以外には戦闘に関する情報は確認できていない。つまり、1986年後半にはすでにイロルが SPLM/A の完全な支配地域となっていたといえる。よって、SPLM/A は、政府軍支配地域に援助を認める代わりに、自己支配地域としてイロルへの援助を求めたといえる。

国連と SPLM/A が合意した案に対し、政府はイロルとワウへの人道援助案に反対した。その代わりに、政府はジュバとマラカルへの援助を要請した。政府は、イロルも含め、4都市

¹⁹² Summary of Mr. James Ingram's Cable of 1 October 1986 Regarding Food Situation in Southern Sudan, S-1024-0080-10, UNA.

¹⁹³ *The New York Times*, "Politics in Sudan is Delaying Relief," September 28, 1986.

はすべて政府支配地域のままであることを主張した¹⁹⁴。ただし、イロルは「治安上の危険」があり、ワウは反乱軍の攻撃で空港が封鎖されているため、留保するとした¹⁹⁵。

国連側は、ジュバとマラカルへの援助を求める政府案に同意できなかった。政府軍駐屯都市である、ジュバとマラカルはすでに SPLM/A に包囲されていた。反乱軍の軍事戦略により、ジュバやマラカルの政府軍駐屯地に空輸で援助を運搬しようとするれば、航空機は撃墜される危険性があった。米国及びオランダの説得もあったが、スーダン政府は計画には合意せず、9月26日、スーダン政府は、虹の作戦は「死んだ」と発表した(Burr and Collins 1994, 63)。9月28日には、WFPの空輸機が、スーダンの首都ハルツームに到着して、援助物資の積み込みが完了した。しかし過去3日間、SPLM/Aはラジオを通じて、「SPLM/Aの許可を受けずに南部スーダン上空を飛行する飛行機は撃ち落とす」という警告を発していた¹⁹⁶。「虹の作戦」の計画段階において、UNDPやWFP代表は、エチオピアで、SPLM/Aと南部支援について協議を行っていた。スーダン政府にとっては、これはSPLM/Aが実質的な政治アクターとして認められていることであり、許容範囲を超えていた。この理由によって、虹の作戦の交渉にあたっていた、プラットリー(Winston Prattley)国連常駐代表(UNDPの現地トップ)が、国外追放とされた(Khalid 2003, 352)。人道支援機関やドナーの働きかけにもかかわらず、以上のような交渉の失敗やSPLM/Aの攻撃の脅迫もあり、「1986年のはじめから(10月までの、南部)地域への食糧輸送の措置は困難を極めており、(中略)北部からのアクセスはほとんど不可能」(カッコ内筆者)であった¹⁹⁷。

1987年に入ると、国連では、UNICEFが人道アクセスの交渉役を引き受けた。UNICEFは、1986年の段階から、スーダン政府に対し、SPLM/Aとの交渉及び支配地域での活動の許可を要請していた。例えば、マフディ首相がニューヨークを訪問した際、グラント(James Grant)UNICEF代表は、同首相に対し、SPLM/A支配地域での活動許可を求めた。現場では、8月に着任したドッジ(Cole Dodge)UNICEFスーダン事務所代表が、同首相に対して、南部スーダンでの「平和回廊」の設置及びSPLM/Aとの交渉の許可を求めた(Dodge and Raundalen 1991, 81)。1987年に入ると、スーダン政府は、まず、南部の主要な政府駐屯都市から支援をはじめるとして条件とした。南部スーダンの3地域の主要都市である、マラカル、ワウ、ジュバでMSFオランダを中心に子どもへの予防接種事業が実施された。すると今度は、スーダン政府は、北部スーダンの乳児の5割に予防接種を受けさせた後に、SPLM/A支配地域への援助を認めるという条件を出した(Dodge and Raundalen 1991, 82)。ドッジ代表は、北部スーダンだけでなく南部も含めた乳児全員が平等に対象とされるべきと反論したが、受け入れられなかった。この条件通りに予防接種を実施すれば、今度こそ、

¹⁹⁴ Summary of Mr. James Ingram's Cable of 1 October 1986 Regarding Food Situation in Southern Sudan, S-1024-0080-10, UNA.

¹⁹⁵ *The New York Times*, "Politics in Sudan is Delaying Relief," September 28, 1986.

¹⁹⁶ Summary of Mr. James Ingram's Cable of 1 October 1986 Regarding Food Situation in Southern Sudan, S-1024-0080-10, UNA. ... "any aircraft flying over southern Sudan would be shot down unless permission had been granted by the SPLA."

¹⁹⁷ Summary of Mr. James Ingram's Cable of 1 October 1986 Regarding Food Situation in Southern Sudan, S-1024-0080-10, UNA.

南部スーダンでの人道援助実施に向けて SPLM/A と交渉の道が開けると、この条件通りに事業を進めた。1987年9月に、ドッジ代表はマフディ首相に条件通りの予防接種を完了したことを伝えた。

こうして、1987年後半になり、ドッジ代表は、アディスアベバで SPLM/A と交渉する機会を得、SPLM/A 政治・軍事最高司令部(Political-Military High Command)幹部と、11回の会議を重ねた。SPLM/A は、北部スーダンを經由しないエチオピアまたはケニアからの越境支援、及び SPLM/A の人道機関であるスーダン救済・復興機関(Sudan Relief and Rehabilitation Association:SRRA)¹⁹⁸を通じた支援を行うよう UNICEF に要請した(Dodge and Raundalen 1991, 82-83)。交渉を重ねた結果、UNICEF は、詳細は不明なるも、南部の政府駐屯地3か所及び SPLM/A 支配地域3か所へ、援助の輸送機を、首都ハルツームから12月から毎月第1週に飛ばすことを、双方から同意を得ることができた。しかし、1987年11月、SPLM/A が、南部での攻撃にとどまらず、北部スーダンに位置するクルムック(Kurmuk)へ進撃したことを理由に、輸送開始直前、スーダン国防大臣が許可を取り下げた。人道支援機関の働きかけは、またもや実を結ばなかった。

1987年の軍事情勢に目を向けてみよう。政府側は、1986年から1987年にかけて、十分な兵力を南部に投入することなく、代わりに、ムラハリーンとよばれる民兵を利用した。この時期、ムラハリーンら政府側民兵の活動が絶頂期を迎えていた。北部スーダンから、ムラハリーンが、バハル・エル・ガザール地域及び上ナイル地域を攻撃することにより、SPLM/A を弱体化させる方針をとった。ムラハリーンは、これらの地域の、ディンカ族住居地を狙い、家屋を焼き払い、市民を殺害し、あるいは北部スーダンで奴隷にした(Collins 2008, 173; D. H. Johnson 2011, 82)。一方、この当時の SPLM/A は、ギャランのラジオでの発言にもあった通り、政府支配地域の弱体化という軍事戦略を最優先に活動していた。3月には、ギャラン SPLM/A 議長は、全司令官に対し、全ての兵士の休暇申請を取り消し、今後全体許可を出すまで、全ての兵士の休暇を認めないよう命令を出した(Akol 2009, 110)。また、北部スーダンから南部スーダンを通る河川、鉄道といった交通網を有する、南スーダンの北部地域に展開する SPLM/A に任務は、「南の(政府)駐屯地への兵士及び武器が入らないよう、敵が利用する経路を妨害すること(Akol 2009, 104)」であった。ただし、SPLM/A 幹部は、以上のような「防衛」をしたり、さらに支配を拡大する上で、現場の問題を感じていた。兵士の数がそもそも足りていないことに加え、少ない兵士が活動を続けるための食糧も足りていなかった。困窮によって兵士が脱走する事態もしばしば発生していた(Akol 2009, 105)。すでに、小規模な奇襲攻撃を繰り返すという数年前に行っていたものより、はるかに大きな

¹⁹⁸ 前章で、EPLF や TPLF の人道機関は、のちにアフリカの他の反乱軍が模倣するようになったと述べた。SPLM/A は、これらのエチオピアの反乱軍と戦うエチオピア政府の支援を受けていたが、EPLF や TPLF を真似て、1985年に SRRA を設立した。SPLM/A は、SRRA は独立した人道機関であることを装っていたが、実際には SPLM/A に強く支配された組織であった。文民の人道機関として軍事部門の SPLA から正式に独立したのは1993年である。政治部門の SPLM の下に設置された人道問題・救援長官の下部組織となった。1994年4月の SPLM の第一回国民議会で承認された(Karim et al. 1996, 96)。

任務を担うようになった各部隊にとっては、持続困難な状態となっていた。当時、多くの南部スーダン人は、食糧を求めて政府支配地域や国外に避難することを選択しており、リクルートをするにも食糧供給を求めるにも、まずは人がいなかった。このような軍事的な必要性によって、SPLM/Aは、この頃から、南部スーダン人を取り込む方針に転換していく。

1987年まで、ICRCのSPLM/Aに対する人道アクセスに関する働きかけは日の目を見ていなかった¹⁹⁹。しかし、1988年5月、スーダン政府側もSPLM/A側も、ICRCが2月に提出した資料に基づき、政府支配地域及び反乱軍支配地域で市民のニーズ調査をすることを認めた²⁰⁰。この間、米国、英国をはじめとする主要ドナー国は、ICRCを通じた支援を受け入れるよう、スーダン政府に働きかけた²⁰¹。ただし、ICRCによる人道アクセスの確保も容易ではなかった。8月までは、政府側が、その後はSPLM/Aが、ICRCによる援助運搬事業の開始を認めなかった(Keen 1994, 180)。幾度も延期となりながら、ニーズ調査は11月までに終了した。その後、スーダン政府とSPLM/Aが、調査に基づくICRCの行動計画を受け入れ、12月4日、スーダンの首都ハルツーム、ケニアの南部スーダン寄りロキチョキオ(Lokichokio)、ウガンダのエンテベ(Entebbe)からの援助が始まった²⁰²。ICRCは南部スーダン内6都市で活動を開始した。ただし、国連の見立てでは、ICRC活動地域は紛争の直接的被害地域にとどまっており、全ての危機には対応できていなかった²⁰³。

同時並行的に、国連主導の人道援助計画も進んだ。こちらは、1988年6月のスーダン政府の要請による²⁰⁴。背景には、内戦の文脈がある。第一に、反乱軍が、南部のほとんどと、北部の一部にまで勢力を拡大しており、国軍の士気が低下し、国軍側から和平追求の声が上がっていたことがある(G. N. Anderson 1999)。第二に、これまでの人道アクセス制限により避難民が北部または南部の政府支配地域に集中し、政府側で大量の避難民を抱えていたことがあげられる。国連事務総長は、7月及び9月に事実調査ミッションを現地に派遣し、国連総会に報告した(Minear 1991, 14)。それに基づき、国連総会は、10月18日、スーダンへの緊急支援に関する決議²⁰⁵を採択し、事務総長に対し、国連が緊急支援実施のための資源動員や調整を行う旨要請した。1989年1月25日、事務総長はスーダン政府に対し、スーダンの緊急支援に関するハイレベル会合開催を提案し、人道アクセスの確保を要請した²⁰⁶。スーダン政府は国民和解及び3月9日から1か月の人道支援のための停戦を提案し、

¹⁹⁹ ICRC Annual Report 1987, p. 30.

²⁰⁰ ICRC Annual Report 1988, p. 30.

²⁰¹ Letter from Ambassadors of the US, UK, Germany, Japan, and Delegate of the Commission of the European Communities, WFP Representative, Charge d'Affairs of the Netherlands and Switzerland, and UNICEF Representative to the Prime Minister of the Republic of the Sudan, 24 April 1988, in file 410 ICRC: SUD, Series 3, Fonds 11, UNHCRA.

²⁰² ICRC Annual Report 1988, p. 30.

²⁰³ UN Document, "Emergency Assistance to the Sudan: Operation Lifeline Sudan, Report of the Secretary-General," A/44/571, para. 13, September 27, 1989.

²⁰⁴ From Prime Minister Republic of the Sudan to the United Nations Secretary-General, 13 June 1988, S-1024-0080-09, UNA.

²⁰⁵ UN Document, "Emergency assistance to the Sudan," A/RES/43/8, 18 October 1988.

²⁰⁶ From the United Nations Secretary-General to the Prime Minister of the Republic of the Sudan,

行動計画として採択した²⁰⁷。3月8日にこのハイレベル会合が開催された。UNICEF 事務局長であるグラント(James P. Grant)が本ハイレベル会合開催及びスーダン政府・SPLM/A それぞれとの交渉にあたった。UNICEF がけん引役を担った背景には、1987年後半以降の人道アクセス交渉で示した通り、UNICEF が SPLM/A との関係をすでに構築していた経験があった。スーダン政府もグラントの任務に合意した。

ハイレベル会合開催日、戦闘の現場にいたギャラン SPLM/A 議長は、南部スーダン人を助けるための国際的な動きを評価する旨、グラントへの書簡をファックスでハルツームに送付した。ギャラン議長は、SPLM/A 行政地域(administered area)には、南部スーダンの人口の9割以上が住んでいることを引き合いにしながら、以下の通り記した。「(SPLM/A) は、状況を改善するための方法及び手段を強く追求しており、本国会合が、具体的提案や実用的な提言を生み出すことを望む。…SPLM/A は、ハルツームに集まっている諸機関と議論をする準備がある(Akol 2009, 130)。」

3月10日、エチオピアのアディスアベバにて、グラントは、アディスアベバにある SPLM/A 調整・対外関係事務所(Office of Coordination and External Relations)代表で本件を担当するラム・アコル(Lam Akol)と会談し、行動計画の説明、及び行動計画実施にあたり国連が SPLM/A 支配地域で活動する必要性を述べた²⁰⁸。具体的には、スーダン政府が提案していた、援助活動を実施できるようにするための、6か月の停戦、加えて、この間にできるだけ多くの援助を南部スーダンに運び込めるようにするため、近隣国であるエチオピア、ケニア、ウガンダからの陸路、空路、河川を利用した援助物資の運搬の提案を行った(Akol 2009, 131)。ギャランは、SPLM/A はいかなる期間であれ停戦案は受け入れないが、援助の実施については合意するとした。アコルは、SPLM/A 代表として、駐エチオピア米国次席代表及びジュリア・タフト(Julia Taft)米国国際開発庁海外災害支援事務所長と協議を経て、停戦なしでも援助を運搬する方法を考えた(Akol 2009, 132)。そして、援助運搬経路を特定すれば、SPLM/A も、当該経路は攻撃しない、ということは約束でき得るという結論に至った。そこで、援助を運搬するための特定の経路を確保することになった。駐エチオピア米国次席代表が「平穏の回廊(corridors of tranquility)」と名付けた。スーダン政府は、同代表との協議で、「平穏月(month of tranquility)」と称する停戦をする旨表明していたが、以上のような経緯で、SPLM/A 側は、停戦でなく「平和の回廊(corridors of peace)」という6本の人道支援物資輸送経路を確保する案を受け入れた²⁰⁹。6本の回廊とは、北エクアトリア州アウェイル(鉄道と空輸)、陸路で上ナイル州マラカルとその先、陸路でラガ經由西エクアトリア州ワウ、ウガンダから陸路と空路で中央エクアトリア州イエイとジュバ、

25 January 1989, S-1024-0080-09, UNA.

²⁰⁷ From the United Nations Secretary-General to the Prime Minister of the Republic of the Sudan, 5 February 1989, S-1024-0080-09, UNA.

²⁰⁸ From Khartoum UNDP to UN New York, March 12, 1989, S-1046-0012-0005, UNA.

²⁰⁹ Background notes on the Sudan Emergency Situation written by A.A. Farah, 22 March 1989, S-1024-0012-0006, UNA.

ケニアから陸路で東エクアトリア州カポエタ＝トリート地区、エチオピアから陸路で上ナイル州ナシールとジョングレイ州ポチャラである²¹⁰。その他、空輸活動の促進も目指された。国連は、以上の平和の回廊を通じた支援を、OLS と称するようになり、1989年4月1日から12月にOLS Iが実施された。開始時は、雨季が始まる前の1ヶ月半の間に10万トンの食糧を運搬することが予定されており、援助額は1億3200万米ドルであった。「(OLSは)、内戦においてますます採用されるアプローチを実施した初の事例である。紛争発生中に援助機関が活動するというだけでなく、意図するところは、国内で避難したり、紛争に影響を受けた人々を支援するということであり、国境を越えた難民支援とは対照的である (Karim et al. 1996, 15)。」

SPLM/AはOLSに確実に協力することを述べ、同時に、SPLM/Aが食糧援助を妨害していることを「きっぱりと否定」した²¹¹。また、1か月の停戦による援助でなく、平和の回廊を設置した理由としては、停戦による援助は1か月の期間限定であるが、平和の回廊はニーズがある限り継続できると、特定の期間よりも経路を確保したことを正当化する理由を述べた²¹²。実際には、軍事的優勢を維持しながら、自己支配地域に市民を呼び込みたいSPLM/Aにとっては、平和の回廊を確保する方が好都合であったのである。SPLM/Aは、国連に対し、反乱軍支配地域において、平和の回廊という「地理的範囲の中で」自由な移動を認めた²¹³。平和の回廊という人道援助の経路を特定することは、翻って、それ以外の地理的範囲における戦闘行為を引き続き継続できるという利点があった。OLSの合意後、SPLM/Aによる攻撃は激化する傾向があった。そのため、グラントは、ギャランSPLM/A議長との2人だけの会談時間を持ち、警告した²¹⁴。グラント、スーダン政府や他の関係者は、OLSの実施に伴い戦闘行為は収まることを期待しているが、SPLM/Aの攻撃がOLS実施と並行して激化していることを懸念している旨述べた。その反応として、ギャランは、軍事攻撃計画は、何カ月も、時には1年前から計画しているものであり、援助の進行とは何も関係がない、と言った。しかし、SPLM/Aは、ジュバ及びマラカルへの攻撃の計画をラジオで報じていた。グラントは、仮にこのような攻撃がOLSに影響を及ぼすのであれば、国際社会から非難を受けるであろうと説明した。これに対し、SPLM/Aは、ラジオSPLAにて、平和の回廊を尊重する、反乱軍支配地域において援助輸送車両を攻撃しない、という立場表

²¹⁰ UN Press Release, “Secretary-General Appoints James Grant as his Personal Representative Response for ‘Operation Lifeline Sudan,’” SG/A/415, ND/318, March 23, 1989, S-1046-0012-0006, UNA. UN Document, “Emergency Assistance to the Sudan: Operation Lifeline Sudan, Report of the Secretary-General,” A/44/571, para. 22, September 27, 1989.

²¹¹ Note for the Record, “Mr. Grant’s discussions with leaders of the SPLA, 22-23 April 1989,” April 26, 1989, S-1046-0012-0005, UNA.

²¹² *Ibid.* SPLM/SPLA Press Statement on Operation Lifeline Sudan, Ref. No. 29-A-2, April 29 1989, S-1046-0012-0005, UNA.

²¹³ For information of UN Secretariat only, not for distribution or dissemination, “Press Briefing on Emergency Operations in southern Sudan, March 27, 1989, S-1046-0012-0006, UNA.

²¹⁴ Letter from J.P. Grant, Personal Representative of the Secretary-General for Operation Lifeline Sudan to Sadiq al-Mahdi, Prime Minister of the Sudan, April 26, 1989, S-1046-0012-0005, UNA.

明を行う旨約束し、実際に 26 日にラジオで立場表明を行った²¹⁵。さらに、5 月 1 日には、OLS を促進するという名目で、SPLM/A は、1 か月の停戦宣言を行った²¹⁶。これに呼応し、5 月 2 日にスーダン政府も、1 か月の停戦を伝える書簡をドナー諸国に送った。SPLM/A の停戦宣言は 6 月半ばまで延長された²¹⁷。結果として、OLS I は、1989 年 4 月から 8 月まで実施された。

本研究の対象期間外となるが、OLS I が終了する前から、OLS II が計画され、翌年の 1990 年 4 月から 10 月にかけて、OLS II が実施された。同様に、1991 年に OLS III を実施する計画も出たが、紛争の激化により合意に至らなかった。その後は、長い「形式化」が進んだ。1993 年に、国際 NGO の行動規則(Code of Conduct for International NGOs)が作られた。1994 年 3 月には、OLS に関わる全てのアクターが、「どこにいるかにかかわらず、支援を必要とする全ての人に救援を提供する」ことを保証する旨の合意文書に署名した。この後も、1995 年 11 月に、スーダン政府がこの合意を破棄し、12 月に新たな合意を結ぶ、反乱軍支配地域へのアクセスを拒否する、といった条件を付けるといったことを繰り返した。スーダン政府の強硬な立場により、アクセスを歓迎する姿勢を見せる SPLM/A は、国際社会の目には良く映った。この経過の中で、OLS は、南部スーダンを中心とする国際援助活動の総称となり、2002 年に和平交渉が始まるまでこの名称が使われた。

6-4. 反乱軍の国際関係

(1) 対米・対国連外交

SPLM/A は発足した時点から、外交に関心を有していた。冷戦下で、大国がどのような動きをしているかを知り、大国の動向に呼応して SPLM/A がどのような立場をとるかは、自身の組織にとっても重要であると考えていた(Alier 1992, 278)。一方の米国から SPLM/A への見方は、1980 年代後半を通じて、批判的であった、というのが一般的な解釈である。

²¹⁵ For Information of UN Secretary-General only, not for distribution or dissemination, “Press Briefing by Secretary-General’s Personal Representative for Operation Lifeline Sudan, April 26, 1989, S-1046-0012-0005, UNA.

²¹⁶ “The one-month ceasefire will enhance the current noble efforts of the UN’s Operation Lifeline Sudan and other relief organization to give urgently-needed relief and rehabilitation assistance to the displaced people of southern Sudan, wherever they are. I therefore appeal to the relief organizations to double up their efforts, and use this one month of ceasefire and tranquility to move as much food into southern Sudan as quickly as possible. I also take this opportunity to thank all of the governments that are so generously supporting the UN Operation Lifeline Sudan and relief organizations. I urge more contributions as the needs increase. I also take this opportunity to thank the UN Secretary-General and UNICEF for implementing Operation Lifeline Sudan. and Mr. Grant for his selfless commitment.” “Statement to the Sudanese People on the Fundamental and Urgent Issue of Peace by the Chairman/C-in-C SPLM/SPLA, Date May 1, 1989,” S-1046-0012-0005. Fax message from Richard Reid, Regional Director UNICEF MENA Amman to J.P. Grant, Executive Director, UNICEF, May 3, 1989, S-1046-0012-0005, UNA.

²¹⁷ Press Release, “Secretary-General’s Personal Representative Says He Is ‘More Optimistic about Prospect of Success’ of Operation Lifeline Sudan,” ND/326, June 6, 1989, S-1046-0012-0005, UNA.

理由は、第一に、冷戦下で、スーダン政府側に米国、SPLM/A 側にエチオピア、リビア、ソ邦、がついており、基本的に敵側陣営支援下にあったからである。第二に、人道問題に絞ると、SPLM/A が人道援助の運搬に協力することは疑わしかったからである。SPLM/A は、国際社会に対し、援助のハブ機関として自前の人道機関である SRRA の利用を要請した。ところが、国際社会からしてみれば、同組織の人道部門である SRRA は明らかに機能不全であった。こうした冷やかな関係を変化させたのは、親米政権であったスーダン政府が新しい外交活動を展開し始めたからである。スーダン政府は、SPLM/A を孤立させるために、上述の、東側陣営にいる SPLM/A 支援国に接近した。このことは翻って米国との関係を悪化させた。結果として、対外支援を狙う SPLM/A と人道問題に関心を有する米国が接近する条件を生み出した。

すでに 1984 年 3 月の時点で、SPLM/A は、同組織の海外事務所が西側諸国から非軍事支援を受けることに前向きな姿勢を示していた(African Rights 1997a, 89)。SPLM/A は、外交関係部門を有し、海外に代表を派遣した。1986 年 2 月時点の CIA の報告書によれば、SPLM (政治部門) のギャラン議長、ケルビノ・クワニン (Kerbino Kwanyin) 副議長の下に、政治委員会があり、外交政策委員長がリアク・マシャール・テニー、プロパガンダ委員長がアフレド・ラド・ゴア (Alfred Lado Gore)、在外代表としてはアフリカ (ケニア)、西ヨーロッパ (英国)、中央ヨーロッパ (西ドイツ)、米国及びカナダ担当が各 1 人ずつ特定されている²¹⁸。他の資料によれば、SPLM/A は、「英国、イタリア、ドイツ、カナダ、スウェーデン、そして米国に事務所を設置した」(Burr and Collins 2003, 151)²¹⁹。ただし、他国への配慮のためか、隣国エチオピアの反乱軍の手法を学んでいたのか、これらの事務所は、名目上、SPLM/A の人道機関である SRRA の事務所とされていた。上記の情報には含まれていないが重要な在外拠点として、SPLM/A の支援母体であったエチオピアの首都アディスアベバには、SPLM/A の議長事務所(Office of the Chairman)があった。1980 年代後半には、デン・アロール(Deng Alor)が代表を務め、SPLM/A の広報担当として対外発信をしていた。その後 1988 年後半からは、ラム・アコルが引継ぎ、事務所名を調整・対外関係事務所と変更し、「SPLM/A の在外事務所、外国政府、NGO、スーダン政党や組織との連絡 (Akol 2009, 125)」を担った。この事務所を通じた人道交渉が OLS として実を結ぶことになる。

²¹⁸ “Sudan: Roots and Future of the Southern Insurgency: A Research Paper,” February 1986, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP88T00096R000100070005-0, CIA. 米国・カナダ担当のドミニク・アケチ・ムハンマド (Dominic Akec Mohamed) は、第一次スーダン内戦ではアニャニャの一人として米国におり、国連等へのロビー活動も行っており、第二次スーダン内戦中は、米国の大学で教鞭を執りながら、SPLM/A の在米事務所長をしていた。その後 1990 年代はじめにニアル・デン・ニアル (Nhial Deng Nhial) に引き継ぐまで在米事務所長であった。

²¹⁹ ただし、石油の利権をめぐり、スーダン政府と近しかったフランスとは距離を保ち、現地事務所は設置していなかった。

また、ギャラン SPLM/A 議長は、対立するスーダンの対外関係の変化を考慮しつつ、米国で教育を受けた経験も背景に、米国を味方につけることに前向きであった。1985年まで、スーダン・ニメイリ政権は親米で多額の支援を受けていたが、その後ソ連やリビアと接近するようになった。CIAは、1986年、スーダン政府の方針転換により、今度はSPLM/Aが欧米を味方につけることを目論見、米国に人道援助を求めようになっていると分析した²²⁰。米国で教育を受けた経験による発言か、米国との接近を目論んでの戦略的な発言かは不明なるも、ギャラン SPLM/A 議長は、次のように、米国を見習うべき旨の発言をしている。米国は植民地として始まり、宗主国との戦いで自らのアイデンティティを内部で確立したのであり、これはスーダンの国づくりの参考にすべきである。この理想に反して、スーダンはアラブやイスラムといった外的な要素を持ち込んでアイデンティティを確立している(Gharang 1987, 192)。

1980年代後半の米国の態度は、スーダン政府に対しても、SPLM/Aに対しても、ある程度距離をとって静観していた、というのが適切な表現である。ニメイリ政権期のスーダン政府側と距離が近かった米国政府は、民政移管により発足したマフディ(Sadiq al-Mahdi)政権に対しても、引き続き支援する向きがあった。冷戦期、1986年まで、スーダンはサブサハラ・アフリカの国の中で、米国からの軍事・開発支援を最も享受していた国であった。マフディ首相の外交方針のひとつは、SPLM/Aを外国との関係で孤立させることであった²²¹。その中で、「米国の援助はハルツームにとって不可欠であるが、(マフディ)首相は、ワシントンに反乱軍に影響力がほとんどないことも分かっていた²²²。」そのため、反乱軍を倒すうえでは、米国に頼るよりも、敵の味方と敵の繋がりを断つことの方が有効と判断した。具体的には、反米としてSPLM/Aに支援をし得るソ連やリビアからの援助の流入を予防するために、スーダン政府はこれらの国々と接近することを選んだ²²³。この判断により、米国とスーダンの関係は冷却化した。冷戦の色彩が薄れる中で、アメリカは、スーダンの債務未払いを理由に、1988年末には同国への支援を凍結した。その結果、マフディのSPLM/A孤立作戦において影響なしと見られていた米国が、SPLM/Aと接近し、最も影響力を持つようになった。

米国とSPLM/A(特にギャラン議長)との交流は以下の通りである。米国の関心は、人道的関心から始まった。1983年の時点で、米国の援助機関であるUSAIDが食糧援助の関係でSPLM/Aと接触する可能性が検討された。しかし、国務省が、反乱軍との接触は控えるよう求めた(Burr and Collins 1994, 46)。1984年には米国で、1985年には、英国にて担当

²²⁰ “Sudan: Roots and Future of the Southern Insurgency: A Research Paper,” February 1986, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP88T00096R000100070005-0, CIA.

²²¹ “Warning and Forecast Report: Sub-Saharan Africa,” From Frederick L. Wattering, National Intelligence Officer for Africa to Acting Director of Central Intelligence, NIC #00794-87/1, February 20, 1987, FOIA collection, 0005358743, CIA.

²²² *Ibid.*

²²³ “Sudan: Roots and Future of the Southern Insurgency: A Research Paper,” February 1986, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP88T00096R000100070005-0, CIA.

官レベルで²²⁴、SPLM/A 在外事務所代表との接触が始まった(Burr and Collins 1994, 46)。1986 年 8 月に SPLM/A が民間航空機を撃墜した事件があったため、米国政府は、ワシントンへの SPLM/A 代表団の訪問受け入れは拒否していた(G. N. Anderson 1999, 82)。米国の主要テレビ局が、南部スーダンにおける紛争について、「キリスト教対イスラム教」、「ブラック・アフリカ対アラブ」の対立構図で、ニュースで報じ始めたのも 1986 年 8 月終わりからである(Klein 2008)。

米国側で積極的に動いた人物として、1989 年 3 月に OLS の平和回廊創設に向け、アコル SPLM/A 当地代表と米国大使館次席のアディスアベバでの協議にも参加した、タフト米国国際開発庁(United States Agency for International Development: USAID)海外災害支援事務所長がいる。1986 年 6 月、スイス・ジュネーブにて、タフトは、アイデンティティーとしては北部スーダン人であり、元スーダン政府大臣でありながら、内戦開始後に SPLM/A の支援に回っていたハーリッド(Mansour Khalid)と会い、SPLM/A についての情報を収集した(Burr and Collins 1994, 84)。ただし、当時は、米務省の方針として、SPLM/A と直接接触することは禁止されていた。そのため、タフトは、ジュネーブにいるハーリッドとの連絡を保ちながら、USAID による活動資金提供の下、SPLM/A 支配地域で活動をする意欲のある NGO を探した(Burr and Collins 1994, 141)。別の動きとしては、米国の NGO である米国難民委員会(U.S. Committee for Refugees)のロジャー・ウィンター²²⁵が、1986 年半ばに、エチオピアでギャラン SPLM/A 議長と会った。ウィンターは、1981 年の第二次内戦開始前にスーダンを訪問していた経験があり、米国では、スーダンの和平を推進しようとしていたフランシス・デン(Francis Deng)と接触をするようにもなった。デンは、米国イェール大学で博士号を取得後、スーダン政府の大使や副外務大臣を歴任し、当時ウッドロー・ウィルソン・センターで研究員をしていた。後に、2007 年から 5 年間、国連でジェノサイド予防特別顧問を務めた知る人ぞ知る南スーダン人である。この後、タフトとウィンターが協力して米国議員に働きかけ、米国での南部スーダンの飢餓への支援の機運が高まっていく。

スーダン政府側では、1985 年後半から、米国との関係の悪化が始まっていた。当時、スーダンは、サブサハラ・アフリカでもっとも開発支援及び軍事支援の享受国であった。しかし、スーダンは、1979 年 12 月から米国がテロ支援国家とし、1986 年 1 月には経済制裁を課していたリビアに接近した。リビアのテロリストが首都ハルツームにも存在するようになったことから、米国人のスーダン渡航を禁止し、1985 年 11 月に、米国は在ハルツーム職

²²⁴ *The Observer*, "Islamic Zeal Plunges Sudan into New Turmoil," May 20, 1984.

²²⁵ *Reuters*, "Special Report: The monks who sold Washington on South Sudan," July 11, 2012, at <https://www.reuters.com/article/us-south-sudan-midwives/special-report-the-monks-who-sold-washington-on-south-sudan-idUSBRE86A0GC20120711>, accessed October 25, 2018.

²²⁵ *National Geographic*, "A Shaky Peace," November 2010, <https://www.nationalgeographic.com/magazine/2010/11/southern-sudan/?user.testname=none>, accessed October 24, 2018. ウィンターは、SPLM/A との接触よりも前にムセヴェニ率いるウガンダの国民革命軍を支援した。ルワンダのポール・カガメを支援した経緯もあるとされる。

員 45 人をスーダン国外に移動させた。1986 年 4 月 15 日、米国がリビアの首都トリポリに空爆を行った。翌日にハルツームで米国外交官が車で移動中に頭を打たれ負傷した。トリポリ空爆の報復との懸念から、米国大使館の 300 人職員と家族は、1986 年 10 月まで、6 か月間国外退避となり、52 人のみが残った(G. N. Anderson 1999, 53)²²⁶。1986 年 5 月には選挙で選ばれたマフディ首相が国家元首となったが、基本的な対外政策は変わらず、就任直後にリビアに訪問した他、ソ連への訪問も行った。こうしたマフディの「裏切り」ともいえる行為、その後の軍事クーデタにより、1989 年には米国からの援助は凍結することになる。

その一方で、米国と SPLM/A は徐々に距離を近づけていた。1987 年はじめには、米国政府は、SPLM/A の人道部門 SRRA との協議を開始することを決定した(G. N. Anderson 1999, 90)。米国政府が前向きにこれを決定したのではない。これ以外に模索した様々な策が尽き、消去法により、南部スーダンの飢餓を救うためには、この手段しか残っていないと考えたからである(G. N. Anderson 1999, 90)。SPLM/A は、常に、自前の人道機関組織である SRRA を通じた支援を行うことを対外的に要請した。1986 年 9 月に、英国ロンドンで米国政府関係者と SPLM/A 駐ロンドン代表が会った際にも、同じ要求がなされた。SPLM/A が南部スーダンの「95%」を支配しているということを根拠として、SRRA を通じて、南部に向けられる援助の 95% を SPLM/A 支配地域に向けるとまで要請した(G. N. Anderson 1999, 82)。しかし、ごく少数の人道援助機関を除いては、SRRA を通じた支援を行っていなかった。国際社会にとってみれば、1985 年に発足したばかりの SRRA の実態は、きちんと機能している組織とはいえるものではなかった。SRRA に援助を渡したところで、本当に必要な人々に援助が届いているのか確認することができず、援助資金拠出元への説明責任を果たすこともできない。そうであっても米国政府が SRRA と協議を始めなければと判断するほど、事態は深刻と捉えられた。1986 年 9 月の「虹の作戦」失敗の後、人道援助機関が打開策を見つけれられていない中、1987 年前半に、USAID はジュバへの食糧輸送を行い、「飢餓は一時的に回避された(G. N. Anderson 1999, 90)。」

ただし、米国政府は、SPLM/A の幹部と公式に会談をすることには前向きにならなかった。1987 年に、ギャランの博士課程時代の同級生が SPLM/A 関係者をワシントンで政府関係者に合わせようとした際には、スーダン政府の許可なしにこうした会談は開催不可能であることが、米国政府側から伝えられた²²⁷。なお、米国政府は SPLM/A に軍事支援はしないと決めていた。一方、1988 年、米国内では、スーダン問題については信頼がおかれていた米国難民委員会が声をあげたということで、議員が注目をしはじめた。その機運にのって、タフトが、ドイツのテレビ局が撮影した映像を、議員や政府幹部に見せた。映像には、多数の瀕死状態の人、またはすでに死んでしまった人々の惨状が記録されていた。この映像及び

²²⁶ *The Washington Post*, “U.S. Embassy Employee Shot Wounded in Sudan,” April 16, 1986. U.S. Embassy in Sudan, “U.S.-Sudan Relations,” <https://sd.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/us-sudan-relations/>, accessed December 6, 2018.

²²⁷ *Reuters*, “Special Report: The wonks who sold Washington on South Sudan,” July 11, 2012, at <https://www.reuters.com/article/us-south-sudan-midwives/special-report-the-wonks-who-sold-washington-on-south-sudan-idUSBRE86A0GC20120711>, accessed October 24, 2018.

その他の資料は、ジョージ・シュルツ(George Shulutz)国務長官の目にも入り、国務長官は「タフトに対し、彼女が提案するいかなる事業も完全に支援することを約束した(Burr and Collins 1994, 136)。」

1988年後半になると、米国上院司法部の移民・難民問題に関する小委員会は、スーダン政府及び SPLM/A 双方に、食糧をもっと受け入れるよう呼び掛けた。両当事者とも、当時計画が進んでいた、ICRC を通じた援助の受け入れを継続する旨述べた。しかし、同委員会関係者は、「SPLM/A 幹部は、人道問題より戦争目的を優先させる傾向がある²²⁸」旨言及した。米国が SPLM/A 支配地域で人道援助に直接かかわることが認められたのは、1989年であった(Burr and Collins 1994, 296)。1989年1月には、フランク・ウォルフ (Frank Wolf) 共和党議員が南部スーダンを訪問し、ギャラン SPLM/A 議長と会談を持った。ウォルフは、人道的観点から SPLM/A 支配地域で米国がより大きな役割を果たしていくべきであると考えた(G. N. Anderson 1999, 169)。ひとつには、SPLM/A が支配領域を拡大しており、領域広さだけ市民を抱えているため、SPLM/A が援助に関わることなしに、南部スーダンの人道問題は解決できないと判断したためである(Human Rights Watch 1990)。同時に、選挙で選ばれたマフディ首相を軍事クーデタで転覆させたバシール大統領への批判が強化された。これ以降、米国議会では、ウォルフら議員によって、スーダン政府が「南部スーダンでジェノサイド戦争」をしているという言説も持ち込まれるようになった²²⁹。1989年6月初めには、ジョン・ギャラン SPLM/A 議長が米国ワシントン D.C.を訪問し、関係議員や国務省アフリカ担当次官補との会談等が設けられるという段階まで関係構築が進んだ²³⁰。上院議員との会談を行った他、ブルッキングス研究所でも報告を行った(Garang 1992)。

この頃のギャラン SPLM/A 議長の発言は、1985年頃と比較すると、一層欧米を意識した外交的なものになっている。例えば、グラント UNICEF 事務局長とギャラン SPLM/A 議長の会談におけるギャランの発言もそうである。1989年4月23日の会談において、ギャランは、「事務総長、国連システム全体、ドナー諸国に対し、スーダンの人々への関心及び助けに深い感謝を伝えるよう²³¹」グラントに依頼した。

その後の訪問として、1991年6月、ギャランは米国ワシントン D.C.を訪問し、国務省に対して支援を求めた。コーエン (Herman Cohen) 国務次官補、ナチオス (Andrew Natsios) AID-OFDA トップと会談した(Burr and Collins 1994, 297)。加えて、NGO 関係者とも会談し、1989年から1991年にかけての SPLM/A 支配地域への6,000トン以上の食糧援助に謝意を表明した(Burr and Collins 1994, 297)。

以上のように、SPLM/A 発足当初、SPLM/A と米国はほとんど接触していなかったが、スーダン政府による SPLM/A 支援国との関係構築戦略によって、反対に米国と SPLM/A が

²²⁸ *The Washington Post*, "Food aid being used as weapon in Sudanese war," December 25, 1988.

²²⁹ *The Atlantic*, "U.S. Played Key Role in Southern Sudan's Long Journey to Independence," July 11, 2011.

²³⁰ *The New York Times*, "Sudanese Rebel Seeks Credibility in U.S. Visit," June 4, 1989.

²³¹ Note for the Record, "Mr. Grant's discussions with leaders of the SPLA, 22-23 April 1989," April 26, 1989, S-1046-0012-0005, UNA.

接近する結果となった。

人道アクセス交渉の節で説明した通り、SPLM/A は、主にスーダンの近隣国で、国連現地事務所代表レベルと会談を行っていた。しかし、国際機関幹部が SPLM/A と会う前に、まずはスーダン政府の許可が必要であった。国連が表立って SPLM/A と協議できるようになったのは、OLS に関するハイレベル会合後であったといえる。後の OLS 評価においても指摘された通り、SPLM/A はこれを国際的な承認を得る目的及び市民からの支持を獲得する目的で利用していた。そして、国際機関と交渉できる立場に立つという、国際的正当性の追求は、のちに SPLM/A から分裂した反乱軍も利用する常套手段となっていった。

1996 年、OLS の実施状況について、国連人道問題担当局からの委託の下、スーダン研究者らが批判的な調査研究を行い、OLS Review と題した報告書を提出した(Karim et al. 1996)。この報告書内の随所で、反乱組織による国際社会及び市民からの支持を追求する狙いについて触れられている。

OLS には批判的でありながら、反乱運動がこの活動を重要な潜在力ある資源と見ていたことは間違いない。言わずもがな発生している援助の転用を脇に置いて、OLS が非政府地域(筆者注：SPLM/A 支配地域)における市民の安定化に貢献しているという事実は、反乱運動にとって利益であると見られていたことは間違いない(Karim et al. 1996, 54)。

(2) その他の対外関係

すでに触れてきたとおり、1980 年代から 1991 年まで、SPLM/A の最も強力な支援国は隣国エチオピアであった。エチオピアは、第一次スーダン内戦(1956-1972 年)の頃から、スーダンの反乱軍を支援してきた経緯がある(Aalen 2014)。これは、当時のスーダン政府が、エチオピア国内のエリトリアの反乱軍を支援していたことへの対抗措置でもあった。SPLM/A にとっても、隣国が最大支援国であったことにより、南部スーダンからエチオピア内部に移動し、イタン(Itang)に本拠地を持ち、軍事訓練を行い、軍の増強を図ることが可能であった。また、1970 年代以降、多くの反米・反英武装組織を支援してきたリビアにとっても、SPLM/A に支援を提供することは、親米スーダン政府を弱体化させる意味で理に適った。1980 年代半ば、SPLM/A の財政はリビアによって支援されていた。この 2 つの国は、冷戦下では東側陣営に入る。そのため、第二次スーダン内戦は、西寄りのスーダン政府と、東寄りの SPLM/A と理解され、欧米諸国は SPLM/A に近づかなかった。既述の通り、スーダン政府が、SPLM/A とこれらの国との関係を断つために動き出したことにより、SPLM/A は米国をはじめとする欧米側からの支持を追求するようになった。

2005 年に第二次スーダン内戦終結に向けて貢献した 3 カ国として、米国以外に、英国とノルウェーがある。英国は、植民地宗主国であった経緯から、スーダン内政に強い関心を有してきた。それでも、SPLM/A と直接交渉をするかといえば話は別であった。英国も、米国

同様、1980年代半ば頃から静かなかたちで開始したに過ぎない。ノルウェーのかかわりは、第一次スーダン内戦時以降、南部スーダンにて、ノルウェーのNGOが活動を展開したことから始まっている。ノルウェー教会援助(Norwegian Church Aid)、ノルウェー人民援助(Norwegian People's Aid)といったNGOが代表的である。これらは、南部のSPLM/A支配地域で積極的に活動した。そのため、NPAをSPLAとかけてNorwegian People's Armyと呼ばれることさえあった。ただし、SPLM/Aとノルウェーの外交関係がSPLM/Aの国際的正当性向上において決定的な重要性があったといえる事実は見つかっていない。

南部スーダン人ディアスポラは、具体的な数は不明であるが、周辺国や欧米や豪州に存在する。ただし、SPLM/Aの対外関係は、以上のような国際政治の中で動いていたため、ディアスポラによるSPLM/Aは、SPLM/Aと国外関係に関連する資料において、言及されることは少ない。そのため、本研究においては大きな影響はないと判断し、深入りしない。

6-5. 市民との関係

(1) 包摂性

SPLM/Aは、ディンカ族主体の反乱軍であり、ギャランSPLM/A議長も、ディンカ族に有利な政策を採用していた。ただし、言葉の上では、南部スーダン全体の解放のみならず、スーダン政府を中心とした時に、その周辺で搾取されてきたスーダン全体の解放を呼びかけた。また、1987年から、SPLM/Aが方針を転換し、これまでは敵対していた勢力を迎え入れるようになった。南部内で対立していた勢力がSPLM/Aに統合するなどの動きも見られた。よって、包摂性は徐々に広がっていた。

SPLM/Aは、発足後数年間の間に、上ナイル及びバハル・エル・ガザール地域でリクルートを行い、勢力を拡大していたが、ディンカ族の軍である、というイメージが強かった。SPLM/Aに南部内で反対していた筆頭は、第二次スーダン内戦を開始したアニャニャIIである。ヌエル族主体であり、第一次スーダン内戦の反乱軍として戦ったアニャニャの後継であるアニャニャIIにとって、南部の解放闘争を率いるべきは自らの組織であった。これにより、SPLM/AもアニャニャIIも、スーダン政府を第一の敵としながら、1983年から1987年にかけて、内戦内戦ともいわれる勢力争いを繰り広げた²³²。

1987年になると、SPLM/Aは、こうした勢力と対立するのではなく、勢力を取り込む方針に転換させた(Collins 2008, 171; D. H. Johnson 2011, 83)。これまでは、市民に対する暴力行使で悪名高かったSPLM/Aであったが、「領域支配を拡大するにつれて、1988年までには、市民に対する攻撃の頻度は低下していた(Karim et al. 1996, 78)。」SPLM/Aの取り

²³² ただし、地域研究者らは、ディンカ族のSPLM/A、ヌエル族のアニャニャIIと、明確に分けられるわけではなく、この戦いはむしろ「ヌエルの内戦(a Nuer civil war)」であったと指摘する(D. H. Johnson 2011, 66; 栗本 2007)。

込み作戦に対し、政府は、市民を攻撃することによって、SPLM/A への離反を防止しようとした。その反動で、SPLM/A に対する支持は高まった。

南部のエクアトリアにおいても、SPLM/A は当初、ディンカ族の軍隊であると見なされていた。SPLM/A 側も、当初の方針は、自らの組織の敵とみなされる市民は攻撃することを基本としていた。SPLM/A の残忍な取り扱いに対し、市民が反旗を翻し、武装した自衛組織となって対峙したこともある。東エクアトリアにおいては、SPLM/A は、特定のコミュニティに協力するという取り込み方法を採用したため、ローカルなレベルで存在していたコミュニティ間紛争の相手側とは戦うことになった(D. H. Johnson 2011, 86)。この反 SPLM/A の自衛組織は、スーダン政府から支援を受けることもあった。スーダン政府にとっては、地方での代理戦を展開することにより、自らは直接関与していないスーダンの内戦問題は南部スーダンの問題である、と国内外に都合よく示せるという利点があった。各コミュニティ自身の利益は、自分たちの安全や生活を守ることであった。そのため、SPLM/A 側に付くのか、スーダン政府側に付くのかを決める際は、協力することによって、自分たちに安全・安心をより保証してくれる方という判断基準が用いられていた。そのため、東エクアトリアにおける SPLM/A への支持は、確固としたものではなかった。西エクアトリアでは、市民が自衛集団を組織する傾向になかったこともあり、SPLM/A の市民への攻撃は抑制的であった。その一方、スーダン政府側が市民を抑圧していたため、SPLM/A への支持が高まった。また、SPLM/A は、スーダン政府軍の駐屯地であった、中央エクアトリアのジュバを包囲し、攻撃していたことから、エクアトリアの市民にとっては、SPLM/A は脅威であった。しかし、SPLM/A は、政府支配地域から逃げ出す市民に対する取り扱いを徐々に改善を見せたため、SPLM/A を支持するようになっていった(D. H. Johnson 2011, 87)。ただし、これは、どちらかといえば SPLM/A の方がましである、という意味での支持であったことは付け加えるべきである。

1980 年代後半に、SPLM/A が包摂性を広めた別の要因として、1988 年 3 月、アニャニャ II の司令官であったゴードン・コン(Gordon Kong)少将が、アニャニャ勢力の約 3 分の 2 を引き連れ、SPLM/A に統合したことも挙げられる(Scroggins 2002, 191)。その後 1991 年 8 月には、マシャールやアコルが、SPLM/A 統一派として分裂した。彼らは、ギャラン SPLM/A 議長の横暴さを批判し、人権の尊重や南部スーダンの分離独立を掲げることによって、ギャランの暴力の被害者であり、南部スーダンの独立を希望する市民の支持を得ようとした。この表現のみを聞けば、分裂した一派の方が、市民の支持を獲得しそうである。しかし、実際には、統一派は、1991 年 9 月にジョングレイ州ボル(Bor)で、市民の大量殺害を行った(ボルの虐殺)。そのため、市民の間では、統一派の人権尊重は言葉だけに過ぎないと認識された。加えて、SPLM/A 統一派は、SPLM/A を共通の敵とするスーダン政府と、急速に接近した。このことも、中央政府に反旗を翻して自決を達成しようという南部スーダン人にとっては信用ならない動きであった。このように、1991 年以降、SPLM/A の分派が市民の支持を獲得しようとしながら、逆効果を生むような行動をとっていたこともあり、相

対的に SPLM/A の支持が高まったという傾向もある。

(2) ガバナンス

SPLM/A は、ある地域を奪取すると、「ガバメント」は提供したが、市民の支持に基づく「ガバナンス」ではなく、市民を搾取し、抑圧してきた。制度上は、SPLM という政治部門と、SPLA という軍事部門が併存していた。しかし実際には、ギャラン SPLM/A 議長をトップとするワンマン武装組織であり、本研究の対象期間、政治部門はほとんど機能していなかった。それでも、地域によってはガバナンスが見られたところがある。ただし、これは SPLM/A が市民の支持を拠り所とした活動方針を有していたからではなく、SPLM/A をもともと支持する人々が多く、それゆえ動員しやすい地域だけでガバナンスが発展したのである。具体的には、バハル・エル・ガザール地域、上ナイル地域、より具体的にはレイク州やジョングレイ州にあたる地域が該当する(D. H. Johnson 2011, 91)。東エクアトリア州やジョングレイ州ピボールといった、SPLM/A に反抗する勢力が存在した場所では、SPLM/A は、軍事支配をしていると表現する方が適切であった(D. H. Johnson 2011, 91)。

SPLM/A の軍事方針は、SPLM/A 発足時から支持母体であったエチオピアのメンギツ政権²³³の方針に大きな影響を受けていた。「その目的は、領域を支配することであり、国民の積極的な支援を獲得することではなかった(African Rights 1997b, 65)。」反乱軍の名前にも入っている「解放 (liberation)」とは、人びとの解放ではなく、南部スーダンという土地の解放であるという解釈がある(African Rights 1997, 66)。1983 年 7 月の SPLM/A のマニフェストに「土地が解放されるに従って、農民たちの政治化、組織化、軍事化が進む²³⁴」と明記されているからである。土地の解放の重視は、1986 年 3 月のギャランの発言にも表れている。

SPLM/A はスーダン全体の解放、国民の統一、及び領土保全を目指している。何度も述べていることである。我々が解放というと、人々の頭の中に疑問が浮かぶ。何からの解放なのか。SPLM は”L”を落として、SPM にしてみよう。単なるスーダン人民運動にしてみると、何があなたの解放なのだろうか。何からの。何度も説明してきたことだが、解放とはいろいろなことが混ざり合ったものである。私たちの村では、人々は頭に水の入った瓶を乗せて 20 マイル以上も歩かなければならない。これが地方の現実である。もしこの距離をゼロにできれば、いや、ゼロは不可能かもしれないが、もしこの距離を数ヤードに短縮できれば、これは解放と呼べる。我々は広い文脈で解放を考えている(Garang 1992, 124)。

²³³ 発足時、SPLM/A 幹部となる中核メンバー内では抗争があったが、エチオピアの陸軍参謀総長が、SPLM/A 幹部の関係者から出されたいくつかの組織設立文書の中から、ギャラン作成の文書を受け入れたこと、メンギツ大統領が SPLM/A となる新組織の支援方針表明時に、ジョン・ギャランを、「エチオピア政府と今後交渉する際の SPLM/A 側の唯一の代表」に指名したことで、SPLM/A の議長がギャランとなったとされる(栗本 2007, 191)。

²³⁴ SPLM/A Manifesto, July 31, 1983.

SPLM/A は、土地を自分のものとする、SPLM/A が「実質上の政府」としてふるまっ
た。

地方の反乱軍司令官は、現地の市民に税をかける権利、科料を取る権利、抗争を解決する権利がある
と主張した。理論的には、…司令官たちは SPLA の軍事規則によって支配することとなっていた。実際
には、SPLA の支配地域として維持できるのであれば、彼らは何でも好きなことができた(Scroggins 2002,
189)。

エチオピア内部に設置された難民キャンプでも同じだった。SPLM/A は、事実上の政府
として権威を振るった。「エチオピアの難民キャンプでは、SPLA は政府だった。スーダン
国内の反乱軍支配地域でも、SPLA は同じ条件を生み出そうとした(African Rights 1997b,
65)。」この難民キャンプでは、UNHCR 職員のうち、エチオピア政府に認められた現地職員
が SPLM/A に食糧を手渡し、ドナーを満足させる報告書を書くという任務を追っていた
(African Rights 1997b, 76)。難民キャンプの中で、必要な人々に援助が届いている保証は
なかった。上述の通り、SPLM/A の援助受け入れ方針が、軍事訓練や兵士の補給にあったこ
とからも、援助が市民に提供されていたかどうかは疑わしい。

SPLM/A の方針は、市民の貢献に頼る戦い方ではなく、外部からの援助に頼ることであ
った(Nyaba 1997, 53)。国際援助がどれだけ入ってくるかは、紛争地域内の市民のニーズに
よるため、南部スーダンで市民が苦しんでいることは、当時の SPLM/A にとって、むしろ
好都合であった。「毛沢東が提言した、革命の戦士は、自らに必要なものを市民に頼る、と
いう関係性と真逆であり、SPLA の兵士には市民を尊重するという感覚は全く育っていな
かった(African Rights 1997b, 76)。」そして、より援助を得ようと、対外的には、本当の難
民数よりも増した数を報告していた。

SPLM/A にとって、初期の目的は、反乱軍の軍事的な強さを国内外に示すことであり、南
部スーダン市民は、社会的背景や能力を問わずどんどんリクルートされた(Nyaba 1997, 39)。
そもそも、市民(civilians)であることは、軍人であることよりも劣っていることであるとい
う考えが広められた(African Rights 1997, 84)。よって、市民への暴力やレイプといった行
為が市民に対して行われても、反乱軍組織として処罰を受けるようなことはなかった。
SPLM/A は、強制や抑圧という手段で市民から物資を獲得することも厭わなかった。南部
スーダンの市民の多くは、SPLA の兵士がやってくると、最初は食糧を提供して支えようと
した。しかし、兵士の不品行や暴力により、信頼を失い、ある者は他の地域へ逃げ、またあ
る者は反旗を翻した。中央エクアトリア地域のテレケカ(Terekeka)で 1984 年 12 月、マン
ダリ族(Mandari)の首長が SPLM/A 司令官に以下の通り不満を呈したことから、状況
は明らかである。

私たちは、あなた方軍隊のために配給食糧を用意するように言われました。私たちは、牛、羊、穀物、イモ等が、あなた方の食糧になることを分かってやってきました。あなた方が我々の息子であり、我々の軍だから、そうしてきたのです。(その意に反して) あなた方の兵士がこの地の人々にしてきたことをたるや。我々の妻の娘たちの大切な部分を蝕むことも、あなた方の配給になるのですか？あなた方は私たちが惜しみなくしてきたことを裏切り、悪用しました(Nyaba 1997, 36)²³⁵。

この後、マンダリ族は政府側を支持するようになり、ジュバへと移動し、中には武装して政府側として戦う者もあった。1985年9月と1986年7月にSPLAがテレケカを短期間奪取すると、居住するマンダリ族の市民に暴力・殺害を行った(Human Rights Watch 1990, 154)。1986年7月に再度このような、ローカルなレベルでのSPLM/Aへの抵抗は、エクアトリア地域のみならず、上ナイル州のムルレ(Murle)族²³⁶によるものなど、他の地域でも発生した。

別の報告では、1986年における、SPLAの兵士たちの性暴力の問題が報告されている。

女性のグループがワウからジュバへと向けて歩いている時に、SPLAにつかまりました。彼女たちは木に縛りつけられ、何日も辱められました。レイプされ、トイレのように扱われました。(中略) SPLAは動物のようで、制御が全く効きませんでした²³⁷。

建前上、SPLM/Aの表現には、ニメイリ政権崩壊頃から、変化があった。ギャランSPLM/A議長は、この頃から、「ラジオで、南部スーダンの義憤や目標よりも、国民としてのそれを強調するようになった²³⁸。」言い換えれば、SPLM/Aは、北部対南部という対立構図ではなく、中央政府対搾取され続けている周辺という構図を表現上用いることによって、南部スーダンの他にも、国内的に首都以外の地域からの共感を得ようとした。表現とは異なり、SPLM/Aの市民に対する実際の行いは、南部の市民から見れば、脅威であった。1988年の南部スーダン・エクアトリア地域の文民政府関係者は、以下の通り表現した。南部スーダンの人々には、4つの敵がいる。政府軍、SPLA、民族的な民兵、そして、飢餓である。そして、「これら全てが致命的である(all of them deadly)²³⁹」。

²³⁵ 原文は以下 “We were told to raise food rations for your army. We knew our bulls, rams, grain, groundnuts etc. were going to be your food. This, because you are our sons, our army. Now see what your soldiers have done to my people... Have the private parts of our daughters of our wives also become rations for your army? You have betrayed and abused our generosity.”

²³⁶ 伝統的にコミュニティ間対立があるヌエル族がSPLM/Aについたため、ムルレ族は政府側についた。この対立構図は、内戦後にも尾を引くことになり、2011年には激しい対立となった。

²³⁷ Small Arms Survey, “Women and Armed Violence in South Sudan,” April 2012, at <http://www.smallarmssurveysudan.org/fileadmin/docs/facts-figures/south-sudan/womens-security/HSBA-women-and-armed-conflict.pdf>, accessed October 24, 2018.

²³⁸ “Sudan: Roots and Future of the Southern Insurgency: A Research Paper,” February 1986, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP88T00096R000100070005-0, CIA.

²³⁹ *The New York Times*, “Of Sudan’s Woes, War Is the Worst,” October 11, 1988.

SPLM/A が、市民参加型のガバナンスを構築し始めるのは、この事例研究の対象期間の後の 1991 年以降である。同年頃より、SPLM/A の内部で、ガバナンスを強化するべきであるという声が高まった。背景には、同年のエチオピア・メンギスツ政権の崩壊に伴って、SPLM/A が強力な支持母体を失ったことがある。特定の国からの支援が期待できなくなった SPLM/A にとって、市民の支持を獲得しながら、活動のための資源等を得ることが不可欠な状況になっていた。ギャランは、SPLM/A 内部からのガバナンス強化の求めに応じ、数年をかけて組織改革を行った。特筆すべき動きとして、1994 年 3 月 28 日から 4 月 11 日に、当時 SPLM/A の本拠地であったチャクダム(Chuckdum)にて、初の国民大会(National Convention)を開催した。国民大会は、SPLM/A の最高意思決定機関である。この大会は、低い階級の兵士や一般市民代表の声を聴く機会として宣伝された。同大会には、500 人以上が参加した。うち 40%は文民であったことで、SPLM/A が「市民を代表して戦っている」ことが示され、これだけの南部スーダン人が集まったことで「過去 11 年間で政府が最大の攻撃が行っているにも関わらず、『象(SPLM/A)はまだ死んでいない』」という言葉が真であることが裏付けられた(Collins 2008, 209–10; Rolandsen 2005, 39)。そして、「国民大会は、(SPLM/A の)指導者たちが南部スーダン人の正当な代表者であることを確認した(Collins 2008, カッコ内筆者)。」この大会の成果は、南部スーダンにおける自決の原則が確認されるとともに、文民行政機構設立案が採択されたことである。ただし、実際には、一般の人々の声が聴かれるような場という理想とは程遠く、南部スーダンの市民は、歴史のページを自らの目で確かめるために出席したという見方もある(Rolandsen 2005, 82)。このような経緯により、1990 年代前半に SPLM/A のガバナンスの基礎が構築されていった。

6-6. 政府のタイプ

スーダンは、1983 年の第二次スーダン内戦開始からしばらくは-7 の独裁状態のスコアを記録するが、1986 年に民主主義を示すスコアである 7 に反転し、これが 1989 年 6 月のクーデタまで継続する。この民主化の高まりは、1985 年 4 月の軍事クーデタ後の、1986 年 5 月に、スーダン史上初の 1968 年の多党選挙以降以降 18 年ぶりとなる選挙が行われたことによる。1986 年 5 月の議会選挙で、マフディ(Sadiq al-Mahdi)率いるウンマ党は、300 議席中 99 議席を獲得した。民主統一党(Democratic Unionist Party: DUP)が 63 議席、ムスリム同胞団を母体とする国民イスラム戦線(National Islamic Front: NIF)が 51 議席と続き、この 3 政党及び南部勢力からなる連立政権が発足した(El-Battahani, 2002)。この連立政権が誕生する前に、軍が設立した移行軍事評議会は、南部の反乱軍との和解及びイスラム法の修正を目指していた。しかし、移行軍事評議会のこの方針に反対するムスリム同胞団から成る NIF 及び第二党の DUP はこの方針に反対した。マフディ首相は就任当初、移行軍事評議会が模索していた SPLM/A との和解の道を継承していた。SPLM/A が北部の政府に対し行った要求のひとつは、ヌメイリ政権時代、1983 年に採択された、イスラム法が適用され

た刑法である 9 月法の廃止であった。マフディ首相は、DUP 及び NIF が政権を離脱することで、政権が不安定化することを懸念し(池邊 2013, 89)、主要政党との関係強化を優先することと引き換えに、南部と歩み寄る機会を手放した。1986 年に失敗した虹の作戦に関しては、これに加えて、政府軍の幹部が、SPLM/A 支配地域に人道援助が流れることに強硬に反対した(G. N. Anderson 1999, 88)。このように、マフディ首相は、主要な与党及び軍関係者の声を政策に反映する必要があった。とはいえ、1986 年に結局は実施に至らなかった虹の作戦の際にも、それ以降、1989 年 3 月の OLS の実施に至るまで、政府は国際援助機関と SPLM/A が交渉する余地を与えてはいた、と見ることはできる。隣国ウガンダにおいても、1981 年 1986 年までのウガンダ・ブッシュ戦争において、国際人道援助機関は反乱軍である NRA と人道アクセスを求めて交渉することができた。この期間のウガンダ政府のポリティ・スコアは、1980 年まで-7 であったが、この内戦期間は 3 に転じている。民主的な政府と対峙している方が反乱軍に人道アクセス受け入れの機会があるということは、前章の独裁政権であったエチオピア政府が、国際人道援助機関に対して TPLF と交渉する余地を与えなかったことと比較することで、より明確になる。

ただし、マフディの方針は揺れ動いた。1987 年には、NIF と近づき強硬路線を強め、内閣改造によって DUP 関係者を要職から外した。翌年にはこの方針を転換し、5 月に再び内閣改造を行い、阻害していた DUP 党员を取り込む戦略に出た。南部の戦闘においては、政府軍は劣勢にあり、兵士の士気の低下が明白であった。内閣改造で国防大臣に就いたハリール (Abd al-Majid Hamid Khalil) は、国際社会で低下したスーダンの名声を回復するためにも、和平の追求以外に道はないと考えていた(G. N. Anderson 1999, 117-8)。アンダーソン米大使によれば、ハリール国防大臣こそが ICRC の活動再開計画を支持し、人道アクセス交渉の行き詰まりを打開した重要人物であるという(G. N. Anderson 1999, 116)。ハリール国防大臣は、南部への人道支援実現に向けて米国等と協力するほか、マフディ首相に DUP と SPLM/A の和平合意を支持するよう要請した。しかし、マフディは和平追求路線に応じなかったため、ハリールは 1989 年 2 月に辞任した。ハリールは、ニメイリ政権時代、副大統領兼国防大臣を務め、国民からの信頼が厚かったため、同大臣の辞任の影響は大きかった。ハリールの辞任後、150 人の軍幹部が、マフディ首相に最後通牒を言い渡し、和平合意の受け入れを要求した(G. N. Anderson 1999, 169)。これによりマフディは和平追求路線に戻った。ただし、和平路線の追求は、NIF との決裂を意味し、結果的には、1989 年 6 月 30 日のクーデタによって、バシール(Umar Hassan Ahmad al-Bashir)現大統領に政権を譲ることに繋がっていく。

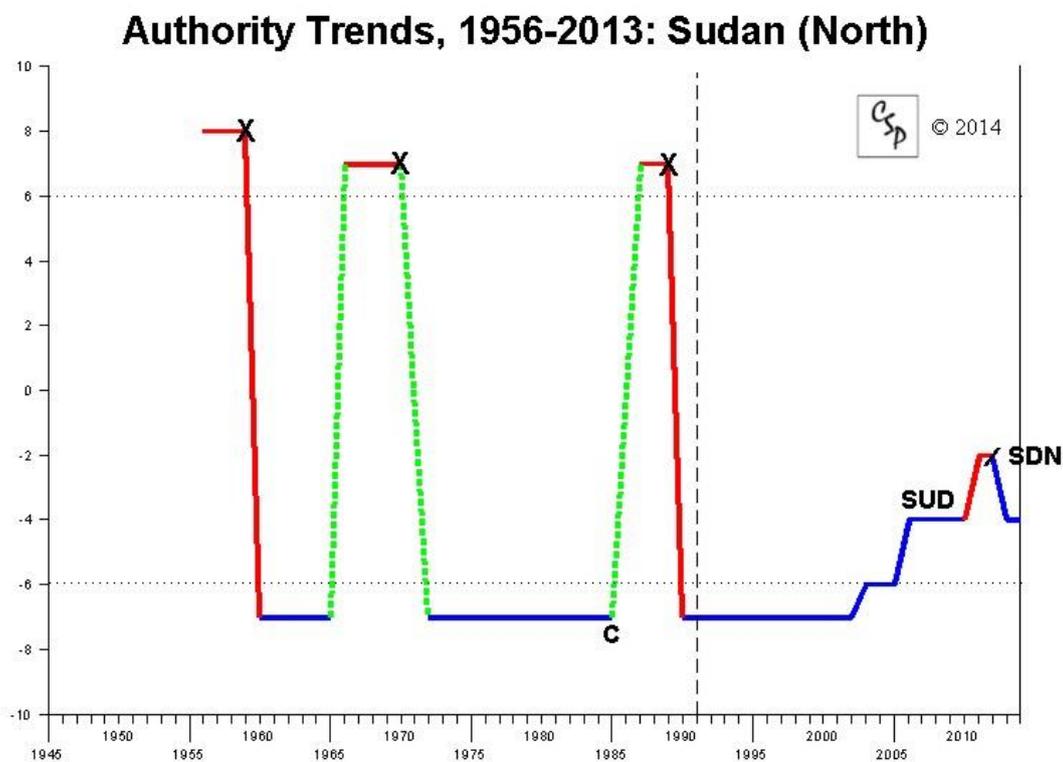
以上のように、政権内及び軍との関係が揺らいでいたことに加えて、民主主義政権にとって、国民の安全が無視できないほどの危機を迎えていたことも、1989 年 3 月の OLS に繋がるきっかけとなった。1988 年 5 月末から 6 月頭にかけて、ファラーハ(Abdulrahim Abby Farah)特別政治問題担当国連事務次長が、スーダンを訪問した。マフディ首相は、ファラーハ国連事務次長との会談中、スーダンは多面的な緊急事態に陥っているとし、他国からの難

民、北部・西部の干ばつ被害者に加え、「南部地域の紛争地からの避難民」という、支援が必要な人々の3類型を特定し、国連事務総長への支援要請の予定をファラーハに伝えた²⁴⁰。マフディ首相がファラーハ国連事務次長との会談で特定したとおり、北部の政府にとって、南部からの避難民問題は無視できない規模にまで膨らんでいた。スーダン政府はすでに、エチオピア等からの難民、北部の避難民を抱えていた。それに加え、1989年1月までに発生した南部スーダン人避難民は、南部スーダン人全体（1983年の国勢調査で530万人）の4分の1近くの150万人に達していた。南部スーダン人避難民は、とりわけSPLM/Aが文民保護に方針転換する前は、身の安全が守られていなかった。そのため、その多くが北部または南部の政府支配地域に避難した。政府は、北部での洪水もあいまって、大量の難民・避難民に対応しなければならなかった。南部の政府支配地域で政府軍が支配を継続するためにも、サービス提供が必要であった。

一方、1987年以降、SPLM/Aは国際的な支持の追求も国内的な支持の追求も強化しつつあった。スーダン政府側がより国際世論や国内世論に反応しやすい状況になることは、SPLM/Aの国際的及び国内的正当性追求傾向と重なって、SPLM/Aの人道アクセスの実質的な受入れの傾向を高める、という本研究の仮説を支持する。ただし、以上の記述からも分かる通り、政府は形の上では民主化したものの、運営は非常に不安定なものであった。かつ、SPLM/Aも、徐々に国際的及び国内的正当性を獲得しつつあったが、萌芽期に過ぎなかった。こうした中では、実際に人道援助の受入れが行われても、市民に確実に届いたかどうかは定かではない。さらなる資料の発掘を行っていく必要がある。

²⁴⁰ “Mission to the Sudan,” Note for the Secretary-General written by A.A. Farah, 8 June 1988, S-1024-0080-09, UNA.

図 3 : スーダンのポリティ・スコア²⁴¹



6-7. 小括

SPLM/A は、人道アクセスを制限する立場であったが、1988 年頃から政策を変更し、1989 年の 3 月には OLS を受け入れた。SPLM/A は国際社会の支援に依存しながら活動を展開する外向き反乱軍であった。1988 年からの SPLM/A の方針転換については、国際的正当性に追求に加えて、国内的正当性の両方を追求する傾向が始まっていたといえる。ヒューマン・ライツ・ウォッチは、対外的及び対内的の両面で、人道アクセスに前向きになる動機があったと分析する(Human Rights Watch 1990, 115)。ひとつは、欧米諸国からの支持を得ることであった。もうひとつは、SPLM/A が支配するようになった地域は市民が逃げ出してしまっていたため、また市民を呼び戻す手段として、援助を呼び込む必要性も生じていた。

人道援助の実務家に向けて「害を与えるな」原則を掲げたアンダーソンは、以下のような人道アクセスにおける問題を提起している。

²⁴¹ Polity IV Country Regime Trends, Sudan (North), <https://www.systemicpeace.org/polity/sud2.htm>, accessed December 25, 2018.

援助機関が、人々へのアクセスを確保するために武装集団からの許可を得ようとする、その勢力の力と正当性(legitimacy)を強化してしまうことになる。南部スーダンで働いていたある援助従事者は、OLS(これは、全ての一般市民への平等で妨害されないアクセスを確保するために、援助機関によって設置された交渉のためにシステムなのだが)が、その地域における「正当化(legitimizing)」する力となってしまうのである。意欲的な司令官は、特定の人々や地域における正当な権力者としての承認を得るために、OLS の交渉を利用することがあった。(中略)以上のことが政治的現実であり、そのせいで援助が人道目的を成し遂げようとするのが制限されている。その制約は深刻なものである。私たちは多く戦争地帯で、どうやって軍人たちとのかかわりを避けて、彼らを正当化しないようにするのかと援助従事者に尋ねてきた。どの事例でも「そのようなことを避けることは不可能です」と聞かされてきた。「しかし、本当の課題は軍人たちと『どうやって』関わるかなんです」と援助従事者たちはいう。援助を供与する人たちに何ができるのだろうか(M. B. Anderson 1999, 50-51)²⁴²。

1996 年に出された OLS 評価報告書は、OLS が SPLM/A で展開したことが、反乱軍の文民行政改革に部分的に貢献したと主張する。そして、SPLM/A が事実上、南部スーダンを支配し、行政を提供しているという事実を受け入れるならば、「紛争影響下の人々にとって、OLS が提供した、南部の行政改革のきっかけは、前向きな一歩である(Karim et al. 1996, 101)」と評価をする。しかし、これはあくまで、国際社会から見た OLS の評価であり、紛争影響下の人々にとっての「前向きな一歩」と表現することが適切であるか、前章のエチオピアの事例と比較して、疑問が残る。確かに、OLS の展開によって、SPLM/A は援助を受けながら、文民行政部分を強化していったかもしれない。しかし、表裏一体にあるのは、SPLM/A が外部からの支援に頼ることによって、人々に頼らなくても活動継続できる環境を作っている事実であった。反乱軍が市民からの「正当化」を狙っているならば、市民に利益を配分するために援助を使う。OLS 実施段階では、SPLM/A はその段階に入っていた。しかし、それ以前の段階では、SPLM/A は、欧米諸国との関係において「正当化」は狙っていたけれども、市民との関係では狙っていなかった。この状況下では、人道アクセスは、正面からは拒否されなくとも制限されていた。軍事戦略を優先して、政府も反乱軍も人道アクセスを制限した。市民は飢餓に喘いだ。SPLM/A による強い「ガバメント」によって、援助が軍事転用されている事態がおそらく発生していたと考えられてきた。SPLM/A は、援助を呼び込むために、自分たちの支配地域下にいる市民の数を水増しして報告していたという疑惑もある。これらは、まさに、「害を与えるな」が警告する、援助が紛争を助長する場合である。

スーダン政府は、長らく独裁状態にあったが、1986 年から 1989 年の軍事クーデタまでは、民主的であることを示すスコアであった。ちょうどこのとき、SPLM/A は国際的には米

²⁴² アンダーソン著[大平剛訳]『諸刃の援助：紛争地での援助の二面性』(明石書店、2006 年)の該当箇所である 98-99 頁の訳を基本としたが、本研究の重要概念である、アクセス及び正当化についての訳出は、本研究が独自に行った。

国との関係を構築しつつあった。かつ、国内的には、南スーダン内で、市民を恐怖により支配する政策から、協力を求めることで支配を強化する政策に転換しているところであった。政府が民主的である場合には、政府は国際社会からの働きかけや市民の要望に応じるはずである。つまり、反乱軍側にも、政府側にも、人道アクセスを受け入れる土壌が整いつつあり、そのため、SPLM/A の人道アクセスの実質的な受け入れが実現したといえる。

以上のように、SPLM/A の事例は、本研究における、外向き反乱軍の場合は人道アクセスを形式的に受け入れるが、実質的なアクセスは保証されないという仮説、及び、政府が民主的であれば、反乱軍の人道アクセス受け入れの傾向が強まるという仮説を支持する。とはいえ、相対的正当性という意味では、国際的正当性も、国内的正当性も、SPLM/A とスーダン政府の正当性は低かった。いずれのアクターも、国際社会からも市民からも確固たる支持を獲得していたわけではない。とりわけ、市民は、最初から SPLM/A を支持していた一部の者を除いては、政府も反乱軍もどちらも非道であるが、どちらか選ぶとすれば SPLM/A の方がまだましである、という感覚で支持先を選んでいった。こうした状況においては、人道アクセスは実質的には保証されないことが予測される。具体的にどれだけの援助が被益者に「届かなかったか」という事実を特定することは困難である。ただし、SPLM/A は援助の多くを軍事転用していたことが様々な資料により報告されている。これは、エチオピアのTPLF が軍事転用を行ったという報告が少数にとどまることと比較すると、顕著な違いである。本論文でこれまで述べてきた通り、政府と反乱軍の両者の正当性が低い場合には、反乱軍は政府より少しだけ優等生であれば事足りる。そのため、受け入れたふりをして自らの懐に入れた可能性がある。

第7章 アンゴラ全面独立民族同盟

地図4：アンゴラ²⁴³



²⁴³ United Nations, Angola, No. 3727 Rev. 4, August 2008.

7-1. 概要

この章では、1975年から2002年まで戦われたアンゴラ内戦における反乱軍である、UNITAに焦点をあて、とりわけ、1992年から1994年の第二次内戦と、1998年から2002年の第三次内戦のUNITAの人道アクセス政策の変化及び国際的・国内的正当性を検証する。

UNITAの人道アクセス政策は、大きく言えば、受け入れから制限に変化した。その分岐点は、1998年12月頃にある。UNITAは、1980年には、ICRCに対して、ジュネーブ諸条約の遵守を表明した。現場では、ICRCやMSFフランスがUNITA支配地域で活動するなど、人道アクセスは認められていた。1990年代に入って、UNITAが政府支配地域に援助が届かないよう人道アクセス制限を行ったことは報告されている。対照的に、アンゴラ政府が、UNITA支配地域に援助が入らないよう制限しているという報告もある。しかし、現場で実際に交渉にあたった国連職員の報告によれば、人道交渉により、UNITA支配地域にも人道アクセスは確保される傾向にあった(Lanzer 1996)。ところが、1998年12月の第三次内戦開始以降、状況が一変する。UNITAは、自己支配地域への人道アクセスを拒否するまでに変化した。国際援助機関によるUNITA支配地域へのアクセスは困難であり、一時は、UNITA支配地域に国際援助機関が人道アクセスを全く確保できないという状況に陥った(Richardson 2002b, 26)。さらに、UNITAは、自己支配地域で養うことのできない人々を、政府支配地域に追い出し、UNITA支配地域から逃げ出した人々が向かった政府支配地域へのアクセスを制限するという行動をとった(Assis Malaquias 2007, 105; Richardson 2002b, 26)。この変化をどう説明することができるだろうか。

アンゴラ内戦について、UNITAの正当性に関する一般的な説明は、以下の通りである。UNITAは、第一次内戦以降、国際的及び国内的正当性を獲得してきた。しかし、UNITAは、1992年の大統領及び議会選挙の結果を認めなかったため、国際的・国内的正当性が著しく低下した、というものである。コーエン(Herman J. Cohen)米国アフリカ担当国務次官補をはじめとし、アンゴラを間近で観察してきた者は、このような一般的な見方とは少し異なる見解を持つ。1992年のこの選挙実施より前に、UNITA指導者であるジョナス・サビンヴィ(Jonas Savimbi)による反乱軍支配地域下での人権侵害の報告が増え、米国等支援国との関係悪化が進んでおり、国内的及び国際的に、UNITAの正当性の揺らぎが始まっていたと説明する(Cohen 2000, 113-14)。つまり、1992年9月末の選挙実施前から、UNITAの正当性は低下し始めていたと主張する。

きっかけについては精査が必要であるが、これらの理解に基づき仮説をあてはめれば、UNITAは1992年頃に、準国家反乱軍から孤立反乱軍への道をたどり始めたのである。UNITAは、当初は準国家反乱軍であった。1992年頃から、このタイプに変化が生じていた。支配する領域は縮小していった。この背景には、市民の支持が低下していたという事情もある。国内的には、長らく反乱軍のガバナンスの中心地であったジャンバ(Jamba)を手放

し、フアンボ(Huambo)に拠点をおいて引き続き限定的に非公式の行政制度を提供した。ところが、かつて政府支配地域であったときに都市レベルの生活ができていたフアンボの市民は、ゲリラ生活を持ち込む UNITA を支持しなかった。UNITA は市民の支持が低いところで、正当性を追求し続けるエネルギーを費やすことをやめるようになった。市民に頼らない反乱軍となった前提として、1980年代より天然資源の産出及び貿易に経済源を見出すようになったという経緯がある。国際的には、国連監視下で行われた選挙結果を否定し戦闘を再開したため、経済制裁を課されるなど、国際的な支持は急速に低下していた。ただし、国連平和維持活動の展開により、アンゴラ国内で国際関係の維持が可能となっていたという特殊な事情があった。つまり、第二次内戦では、国内的正当性は明らかに低下していた。国連平和維持活動により対外関係を維持できていた。さらに、1998年12月以降、孤立反乱軍への変化は明確となる。背景には、アンゴラ政府が、自己の相対的正当性向上戦略の一つとして、UNITA を孤立させ、正当性を低下させる戦略をとったことがあげられる。対外的には、アンゴラ政府は国連平和維持活動の活動を批判し、軍事ミッションから特別政治ミッションへと規模や任務を縮小させた。対内的には、UNITA が維持していた支配地域に侵攻し、市民に対する政治的な働きかけを強化した。UNITA は、かつて市民に提供していた教育や医療といったサービスをもはや提供できなくなり、市民を保護し続けることは負担と考えるようになっていた。そのため、人道アクセスを受け入れる必要性もなかった。ついには、1994年より本拠地としていたバイルンド(Bailundo)も手放し、常設の拠点を持たないゲリラとして活動するようになり、2002年の UNITA トップの殺害により戦いに幕を閉じた。

以下では、まず、アンゴラ内戦当時のアンゴラの基礎情報及び内戦の経緯を含む、アンゴラ内戦の概要をまとめる。特に、1992年以降の UNITA の支配地域及びその変化、加えて対立するアンゴラ政府であるアンゴラ人民解放運動(People's Movement for the Liberation of Angola: MPLA)の政策に注目して整理する。内戦及び和平合意の経緯の根拠資料として、アンゴラ内戦研究を参照した。その他、1992年以降の展開については、国連事務総長報告を参照した。事務総長報告は、安保理の要請によって、決められた期間ごとに、アンゴラの情勢や国連の取り組みについて報告する詳細な報告書である。実質的には現場の国連職員が執筆し、国連本部の精査を経て、事務総長の名前で安保理に提出するため、現場に近い報告である。1992年11月より2002年12月の10年間に発出された50本以上の事務総長報告を参照した²⁴⁴。次に、アンゴラ内戦下の人道アクセスと題して、1992年から2002年のうち、特に1998年を境として、UNITA が国際的な人道アクセスの受け入れを変化させたことを説明する。根拠とする資料として、国連人道問題局が1993年4月から現場に展開さ

²⁴⁴ UN Documents. S/2485. S/25140. S/24840. S/26060. S/26434. S/26644. S/26872. S/1994/100. S/1994/282. S/1994/374. S/1994/740. S/1994/1069. S/1994/1197. S/1994/1376. S/1995/177. S/1995/274. S/1995/350. S/1995/458. S/1995/588/ S/1995/842. S/1995/1012. S/1996/171. S/1996/248. S/1996/503. S/1996/827. S/1996/960. S/1997/115. S/1997/239. S/1997/248. S/1997/304. S/1997/438. S/1997/640. S/1997/741. S/1997/807. S/1997/959. S/1998/17. S/1998/236. S/1998/333. S/1998/524. S/1998/723. S/1998/838. S/1998/931. S/1998/1110/ S/1999/49. S/1999/202. S/2000/23. S/2000/304. S/2001/351/ S/2001/834. S/2002/956.

せていた人道支援調整ユニット(Humanitarian Assistance Coordination Unit: UCAH)が作成する人道状況報告約 100 本、及び ICRC の年次報告を参照した。UNITA のトップ外交に関しては、米国については、ニューヨーク・タイムズ及びワシントンポストといったメディア情報、国連事務総長とのトップ外交については、メディア情報に加え、国連アーカイブ資料を参照し、国連事務総長との書簡のやりとりを確認した。UNITA と市民の関係については、アンゴラでの聞き取りやアーカイブ収集に依拠したアンゴラ歴史研究を手掛かりとした。これにより、国連や欧米中心の議論では確認できない、UNITA 指導者レベルの軋轢や、サヴィンビ UNITA 議長と市民との関係の変化といった、現場の諸条件を確認した。

7-2. 内戦の概要

(1) 基礎情報

アフリカ大陸の南西に位置するアンゴラ共和国は、国土 124.7 万km² (日本の約 3.3 倍) であり、北から東部にかけてコンゴ民主共和国、東側をザンビア、南側をナミビアと隣接し、西側は海に面している。首都ルアンダ(Luanda)は、海岸に面する港都市である。国内の行政区分として、18 の県(province)がある²⁴⁵。本研究では扱わないが、コンゴ民主共和国の領土により分けられている、カビンダ(Cabinda)という飛び地があり、低強度紛争が発生している。南部及び海岸沿いは半乾燥気候であり、北部は、5 月から 10 月の乾季と、11 月から 4 月の雨季に分かれる²⁴⁶。人口は、1992 年時点で、推定 1300 万人弱、1998 年頃には、1550 万人ほどであったが²⁴⁷、内戦当時は、人口は推定 1000 万人という理解で議論がなされていた。エスニック・グループに関して、オヴィンブンドゥ族が全体の約 35%から 37%を占める最大民族であり、UNITA の支持母体でもある。そのため、オヴィンブンドゥ族が内戦において重要な役割を果たしてきた側面もある。その他、キンブンドゥ族(25%)、バコンゴ族(15%)、メスチソ(2%)、ヨーロッパ系(1%)、その他(22%)となっている²⁴⁸。サヴィンビ UNITA 議長は、MPLA は混血かつ外国頼みの集団であり、土着のオヴィンブンドゥ族こそが植民地時代に最も苦しい思いをしてきたのであって、解放運動組織として認められるべきは自分たちの集団であるというイメージを創り上げてきた経緯がある。公用語はポルトガル語であり、その他、ウンブンドゥ(Umbundu)語が 23%の割合で話されていることを筆頭に、複数の現地語がある。宗教は、カトリックが 41.1%、プロテスタントが 38.1%、その他 8.6%、

²⁴⁵ Bengo, Benguela, Bie, Cabinda, Cunene, Huambo, Huila, Kwando Kubango, Kwanza Norte, Kwanza Sul, Luanda, Lunda Norte, Lunda Sul, Malanje, Moxico, Namibe, Uige, Zaire

²⁴⁶ CIA, Angola, the World Fact Book, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_ao.html, accessed October 18, 2018.

²⁴⁷ World Bank, <https://data.worldbank.org/country/angola>, accessed October 18, 2018.

²⁴⁸ CIA, Angola, the World Fact Book, https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/print_ao.html, accessed October 18, 2018.

無宗教が 12.3%である²⁴⁹。内戦で政府側も反乱軍側も戦争資源として利用したことで有名になったが、アンゴラには石油やダイヤモンドといった天然資源が豊富に存在する。UNITA は、1980 年代半ばころからダイヤモンド生産地を支配するようになり、1990 年代に、外国人専門家も抱えてダイヤモンドの採掘及び貿易に力を注いだ。UNITA は、1992 年にはダイヤモンド産出地の 60-70%を支配し、同年から領土支配を諦める前の 1998 年までの間に、ダイヤモンド売買による収入だけで、37.2 億ドルを得たとされる²⁵⁰。

(2) 内戦の経緯

アンゴラ内戦は、1975 年から 2002 年まで、反乱軍である UNITA が、新生国アンゴラの政権を握るに至った MPLA を中心とするアンゴラ政府と戦った内戦である。歴史的には、1961 年からのアンゴラ独立戦争を経て、1975 年 11 月 11 日に、ポルトガルの植民地支配から独立を獲得し、アンゴラ共和国が発足した。1960 年代から 1970 年代前半にかけての植民地解放をめぐる戦いにおいて、MPLA、アンゴラ民族解放戦線(National Liberation Front of Angola: FNLA)、そして UNITA が反乱軍として活動していた。1975 年 1 月、これら 3 つの反乱軍が協定を結び、連合政府として発足し、同年 11 月 11 日を独立日とすることを決定した。この中で、最大勢力である MPLA が中央政府を牛耳ると見られていた。しかし、2 月には、この連合政府は崩壊し、FNLA による首都攻撃により、アンゴラ内戦が始まった。冷戦を繰り広げる東西陣営は、東側のソ連及びキューバが社会主義を標榜する MPLA を、米国が FNLA を支援した。このようにして、アンゴラ内戦は冷戦構造に組み込まれていった(Anstee 1996)。1984 年に FNLA が降伏したことから、内戦の構図は MPLA 率いる政府軍対反乱軍 UNITA の戦いとなった。このような構図で、第一次(1975-1991 年)、第二次(1992-1994 年)、第三次内戦(1997-2002 年)の 3 つの内戦が戦われた。

UNITA は、1966 年 3 月に、ジョナス・サヴィンビ(Jonas Savimbi)を指導者として、メキシコ州ムアンガイ(Muangai)で発足した。サヴィンビの両親は、アンゴラ最大のエスニック・グループであるオヴィンブンドゥ族であった。サヴィンビは、幼少期、米国から来たプロテスタントの宣教師から教育を受け、奨学金を得て、1958 年にポルトガル・リスボンにて医学を学んだ。ポルトガルの秘密警察からの圧力を受け、スイス・ローザンヌへと移動し、フリブール大学、その後ローザンヌ大学で学び、1965 年に博士号を取得した²⁵¹。

1975 年から始まった第一次内戦は、茂みの中の戦争と呼ばれ、地方を中心に展開された。1980 年代初期以降、UNITA の本拠地は、アンゴラ南部にあるフイラ(Huila)県ジャンバ(Jamba)であった。UNITA は、国家内国家(state within a state)を、ジャンバで実現するようになった(Pearce 2012, 458)。

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ Global Witness, "A Rought Trade: The Role of Companies and Governments in the Angolan Conflict," London: Global Witness, December 1998.

²⁵¹ *The New York Times*, "Jonas Savimbi, 67, Rebel of Charisma and Tenacity," February 23, 2002.

1991年5月31日、ジョゼ・エドゥアルド・ドス・サントス(José Eduardo dos Santos)MPLA 大統領とサヴィンビ UNITA 議長は、ポルトガルのリスボンで、ビセス合意(Bicesse Accords)に署名した。この合意により、第一次内戦は終了し、国連による監視の下、和平プロセスが進んでいくはずであった。しかし、ビセス合意締結の際に抱かれた和平への期待は、翌年には崩れた。1992年9月の国政選挙実施後、UNITA が結果を拒否し、戦闘を再開したからである。

ビセス合意の署名と同時に展開を始めた第二次国連アンゴラ検証ミッション(United Nations Angola Verification Mission II: UNAVEM II)の選挙監視の下で、アンゴラは史上初の多党選挙を実施し、国民の投票によって選ばれた大統領及び政府が誕生することとなっていた。UNITA も政党の地位を認められ、18政党²⁵²で競う選挙に参加した。1992年9月29日及び30日の投票日には、有権者登録された483万人のうち、91%以上の人々が投票した。不服申立の処理等により、選挙委員会による結果発表は、10月17日まで延期された。その間、政府支配地域では政府側の勝利が、UNITA 支配地域においてはUNITA の勝利が、非公式な結果がそれぞれに発表されていた。「例えば、10月3日、一方でUNITA が運営するラジオ・ヴォーガン(Vorgan)は、UNITA が全18県での勝利を報じ、他方、政府メディアはMPLA の圧倒的勝利を報じた²⁵³。」同日、UNITA 及び他の6政党が、政府による選挙不正操作に対する非難を始めた。同時に、治安情勢も悪化し始めた。首都ルアンダでは、最終結果前から銃撃事件が発生し、UNITA による、アンゴラ中央部アンドウロ(Andulo)支配も始まった²⁵⁴。10月17日の結果発表によれば、大統領選挙において、現職であったドスサントスが49.57%の得票率であったのに対し、UNITA 指導者のサヴィンビは40.07%であった²⁵⁵。議会選挙では、MPLA が53.74%の得票率であり、UNITA は34.1%であった²⁵⁶。大統領選挙で得票率50%以下であった場合は決選投票が行われるということが、法律上決まっていた。しかし、UNITA は、選挙の不正操作があったとして、この一回目の選挙結果を認めず、また、選挙監視にあたっていたUNAVEM IIには中立性が欠如していると批判し、決選投票を拒否した。

UNITA は、アンゴラ全土で戦闘を再開した。第一次内戦が茂みの中の戦争であったのに対し、第二次内戦は都市部の戦争と呼ばれる。この呼び名の通り、UNITA と政府軍は都市部の支配をめぐる争った。10月17日及び18日に、サヴィンビ UNITA 議長は首都ルアンダから南600kmにあるフアンボ(Huambo)県フアンボに移動した。10月末にはルアンダをはじめとして主要都市の多くで政府軍とUNITA が戦火を交えた。UNAVEM II の国連事務総長特別代表の働きかけにより、11月26日、UNITA とMPLA 代表の会談が実現し、

²⁵² UN Document, S/24858, November 25, 1992, para.4. VORGAN は、The Voice of the Resistance of the Black Cockerel の略。

²⁵³ *Ibid.*, para.11.

²⁵⁴ *Ibid.*, para.24.

²⁵⁵ *Ibid.*, para.19.

²⁵⁶ *Ibid.*

ビセス合意の履行や停戦の確認を行った²⁵⁷。しかし、3日後の29日には、UNITAが、首都ルアンダより北部に位置するウイゲ県ウイゲ、及び同じウイゲ県で空港のあるネガゲ(Negage)を奪取した²⁵⁸。サヴィンビ UNITA 議長は、国連及び MPLA に対し、自分の命令によらない攻撃であるとして、12月末のウイゲからの撤退を約束した。しかし、実施直前になって、政府軍の攻撃を理由に、UNITA は撤退を拒否した²⁵⁹。政治面では、和平合意の履行プロセスに従って、1992年12月4日には、国民統一政府が発足した。UNITA には、文化大臣、防衛、農業、公共労働、社会支援の副大臣ポストが与えられたほか、議会には獲得した70議席があった。しかし、ポストをあてられたいずれの UNITA 関係者も、首都で治安確保ができない懸念があるとして、現れなかった²⁶⁰。1993年1月はじめから、政府軍と UNITA の衝突は、全土に広がった。本拠地であったベングエラ県のベングエラ(Benguela)、第二の拠点ファンボ、及び奪取したウイゲの支配にとどまらず、UNITA は、ベンゴ県のカクシト(Caxito)、クアンザノルテ県のンダラタンド(Ndalatando)といった県でも支配下に収めた。戦場となった主要都市は、「ベンゲラ、ロビト(Lobito)、ナミベ(Namibe)、サウリモ(Saurimo)、ルエナ(Luena)、クイト・ビエ(Kuito-Bie)、ファンボ、メノングエ(Menongue)、クイト・カナヴァレ(Cuito Canavale)、ンバンザ・コンゴ(M'banza Congo)、ソヨ(Soyo)²⁶¹」であった。UNITA はアンゴラ国内の全164自治体のうち、1992年11月末の時点で57自治体を支配していたのが、1993年1月下旬には支配を105まで拡大していた²⁶²。1993年1月初めから全土に広がった戦闘は、9月20日頃まで続いた²⁶³。

1993年9月15日の国連安保理決議第864号²⁶⁴により、9月26日から UNITA への武器禁輸措置が取られた。その後、1993年12月より、ザンビアの首都ルサカ(Lusaka)で和平交渉が開始された。これが翌年11月に第二次内戦を終結させる、ルサカ協定締結に繋がっていく。

ザンビアでの和平交渉と並行して、現場では緊張が続いた。12月下旬から1994年初めにかけては、軍事衝突は増加した。UNITA は、「ルンダ・ノルテ(Lunda Norte)、ベングエラ、クワンザ・スル(Kwanza Sul)、フイラ(Huila)、マランゲ(Malange)、ナミベ、ウイゲ、

²⁵⁷ UN Document, S/25140, January 21, 1993, paras.2-3.

²⁵⁸ *Ibid*, para.4.

²⁵⁹ *Ibid*, paras.4-6.

²⁶⁰ UN Document, S/25140, January 21, 1993, para.14.

²⁶¹ *Ibid*, para.13.

²⁶² *Ibid*, para.6.

²⁶³ UN Document, S/24872, December 14, 1993, para.18.

²⁶⁴ UN Document, S/RES/864(1993), September 15, 1993. "The Security Council...19. Decides, with a view to prohibiting all sale or supply to UNITA of arms and related materiel and military assistance, as well as petroleum and petroleum products, that all States shall prevent the sale or supply, by their nationals or from their territories or using their flag vessels or aircraft, of arms and related materiel of all types, including weapons and ammunition, military vehicles and equipment and spare parts for the aforementioned, as well as of petroleum and petroleum products, whether or not originating in their territory, to the territory of Angola other than through named points of entry on a list to be supplied by the Government of Angola to the Secretary-General, who shall promptly notify the Member States of the United Nations:..."

クイト／ビエ²⁶⁵」で軍事活動を継続していた。クイト／ビエへの空からの爆撃も報告されていた。UNITA も政府側も、相手側に攻撃開始の非があると主張するのが常であった。特に、首都から近い諸都市である、ファンボ、クイト、マランゲでの衝突が激しかった²⁶⁶。

1994年11月20日、アンゴラ政府とUNITAは、ルサカ協定に署名した。この交渉開始後からルサカ協定署名後に至るまで、軍事面では緊張が続いた。しかし、9月から12月中旬までは、若干の落ち着きを見せていた時期であった。ルサカ協定署名直前の11月6日、アンゴラ政府は、UNITAが支配していたファンボを奪取した。これにより、予定されていたルサカ協定署名式が10日間遅れた。11月20日に無事に署名がなされた後も、アンゴラ政府軍は全土でUNITAへの攻撃及び領土支配を強化した。政府軍は、北部では、重要拠点ウイゲを奪取した他、中央部では、不ガンボの他にベングエラも支配下におさめた。比較的戦闘が少なかった南部でも、フィラを奪取するなど支配を拡大した²⁶⁷。UNITAは、新拠点を、オヴィンブンドウ族の祖国バイルンド(Bailundo)及びサヴィンビ自身の故郷アンドウロ(Andulo)として戦いを継続した(Malaquias 2001, 321-322)。

この事態を受けて、国連は1995年2月8日の安保理決議第976号に基づき、UNAVEM IIIを展開した。UNAVEM IIが任務としていた停戦監視に加えて、国家再建設を含む平和構築機能を有するミッションであった。1995年から1997年にかけては、小規模な衝突は発生していたものの、停戦は概ね守られており、治安は比較的安定していた。この間に、和平プロセスにも、徐々に進捗が見られた。UNITAは武装解除が進んでいることを報告し、UNITA兵士の政府軍への統合も行われた²⁶⁸。しかし、一見、和平合意の履行が進んでいると見られた報告が、実は表層的であることが、徐々に明らかになっていく。

UNITA内部では、ルサカ協定で取り決められた内容は、UNITAを弱体化させる政策であると受け止められていた。1995年のUNITA発足30周年記念式において、サヴィンビUNITA議長は、「サヴィンビ副大統領を望むか？」と聴衆に問い、観衆は「望まない！」と答えた。サヴィンビは、「自分は閣僚としているよりもその外にいた方が活躍できる」と述べた(Hare 1998, 108)。さらに、1996年8月にUNITAの本拠地バイルンドで開催されたUNITA議会特別会合では、UNITAの軍の統合プロセス及びサヴィンビの副大統領指名は、UNITAから力を奪いUNITAを崩壊させる政策である旨非難された(Hare 1998, 109)。

1997年8月28日、国連安保理は、決議第1127号で、UNITAがルサカ協定の履行に向けて、具体的な行動を取らない限り、新たに制裁を課すことを決定した²⁶⁹。10月30日に、制裁が開始されると、UNITAは、制裁こそが和平プロセスを阻害すると非難した。この後、11月から国家行政拡大プロセスが徐々に進められるようになった。UNITAの本拠地であるバイルンドとアンドウロでは、武装解除と国家行政の設置がまだ実施されていなかった

²⁶⁵ UN Document, S/1994/100, January 19, 1994, para.16.

²⁶⁶ UN Document, S/1994/740, June 20, 1994, paras.10-13.

²⁶⁷ UN Document, S/1994/1376, December 4, 1994, paras. 12-14.

²⁶⁸ UN Document, S/1997/304, April 14, 1997.

²⁶⁹ UN Document, S/RES/1127(1997), August 28, 1997.

が、米国は、現地の報告等から、和平合意の履行は 4 月末までに完了すると見込んでいた (Hare 1998, 144)。

1998 年 4 月頃から、UNITA が国際社会や政府に対して約束した合意の履行をしていないこと、UNITA によるアンゴラ警察や国連アンゴラ・ミッション(United Nations Observer Mission in Angola: MONUA)関係者への攻撃が問題として顕在化してきた。国連事務総長特別代表は、これを和平プロセスの危機と見て、アンゴラ政府、UNITA、国連それぞれがルサカ協定の完了に向けて動くべく働きかけを行った。国連安保理は、決議第 1173 号を採択し、UNITA が、バイルンド、アンドウロといった地域に国家行政を拡大することを認めないのであれば、さらなる制裁をかけることとした²⁷⁰。5 月以降、アンゴラ国内では、治安情勢が急速に悪化した。国連事務総長は、「UNITA は攻撃への関与を否定しているが、…攻撃の多くは UNITA 支配下にいる武装分子によるものである²⁷¹」ことを安保理に報告した。武装解除プログラムを進めている旨の報告をしていたことに反して、実際には UNITA は「相当程度の軍事力を維持していた」²⁷²。

6 月 18 日及び 19 日に、UNITA が、自己支配地域であったアンドウロ、バイルンド、ムンゴ、ンハレア(N'Harea)に政府側の行政制度が入ってくることを拒否したことから、政府と UNITA との交渉は頓挫していた²⁷³。対話がない中で、政府側も UNITA も、市民への暴力行為を含む、相手側に非があることを主張するプロパガンダ合戦を繰り広げた²⁷⁴。UNITA は、「女性、子供、ソバス(Sobas、伝統的指導者)、地方政府役人及び家族、警察²⁷⁵」の殺害を行った。一方、UNITA 関係者や UNITA 支持者、UNITA から武装解除された元兵士は、政府側から暴力の対象となった。ドスサントス大統領は、1998 年 7 月には、アンゴラはずでに「宣言なしの戦争」に突入していると述べた²⁷⁶。

ドスサントス大統領は、1998 年 12 月の議会において、「和平を達成する唯一の方法は、サヴィンビと彼の戦争屋(warmongering)集団を、国内的にも国際的にも孤立させることであり、同時に、彼を政治的に軍事的に中立化させることである (James 2018, xlvi; Weigert 2011, 138)²⁷⁷」と述べた。同大統領は、サヴィンビとの対話を拒否すると宣言し²⁷⁸、また、サヴィンビを「戦争犯罪者(war criminal)」と呼ぶようになった。この月から、中央部を中心として大規模な軍事活動が始まった。12 月 2 日または 3 日に、政府軍によるバイルンド及びムンゴ(Mungo)への空爆と、4 日のアンドウロへの攻撃が行われた²⁷⁹。UNITA はこれ

²⁷⁰ UN Document, S/RES/1173(1998), June 12, 1998.

²⁷¹ UN Document, S/1998/524, June 17, 1998, para.13.

²⁷² UN Document, S/1998/723, August 7, 1998, para.9.

²⁷³ UN Document, S/1998/723, August 9, 1998, para.2. UN Document, S/1999/49, January 17, 1999, para.37.

²⁷⁴ UN Document, S/1998/723, August 9, 1998, para.7.

²⁷⁵ *Ibid.*, para.17.

²⁷⁶ *Ibid.*, para.8.

²⁷⁷ UN Document, S/1999/49, January 17, 1999, para. 2.

²⁷⁸ UN Document, S/1999/49, January 17, 1999, para.3.

²⁷⁹ *Ibid.*

に応戦し、アンゴラ政府軍と正面から戦った。UNITA が、いくつかの地域を支配していたクイトから攻撃を行うことにより、政府によるアンドゥロ侵攻を食い止めた。フアンボ地区でも衝突が起こり、UNITA がフアンボを攻撃した他、その周辺地域で一進一退の攻防が繰り返された²⁸⁰。加えて、UNITA は、国の高速道路の通行を妨害したり、政府支配地域のダイヤモンド産出地ルザンバ(Luzamba)への攻撃を行った²⁸¹。当時は、政府側も UNITA 側も、市民に暴力を働いており、「人道原則はめったに尊重されない²⁸²」と報告された。

政治面では、年末のドスサントス大統領の議会演説以降、アンゴラ政府が UNITA を孤立させる方針が続いていた。1999 年 2 月に、政府は、UNITA の分派である UNITA-Renovada と、ルサカ協定履行検討のための共同委員会を首都で開催し、この新しい UNITA と共にルサカ協定の履行を完了することを目指すようになった。UNITA-Renovada は、すでに UNITA とは関係を持たない組織であった。これ以降、UNITA-Renovada の議長こそが UNITA 議長であり、サヴィンビは戦争犯罪者またはテロリストであると呼ばれ続けた。国際的には、2001 年 9 月 11 日に米国同時多発テロが発生したことにより米国をはじめ国際社会が、対テロ対策を強化していた時期に突入した。よって、サヴィンビをテロリスト扱いすることは、アンゴラ政府にとって、国内外へのアピールに好都合であった。このようにして、サヴィンビ率いる UNITA が、政治的に和平プロセスに戻る可能性は断たれた。それだけにとどまらず、アンゴラ政府は、UNITA との接触や、アンゴラの戦争に関する報道を行うジャーナリストを拘束するなどの手段もとった(Richardson 2002a, 8)。

1998 年 12 月から 1999 年 9 月にかけての戦況は、UNITA が優勢という見方が一般的であった。戦闘開始後すぐに、アンゴラ政府側は、UNITA の拠点であったバイルンド及びアンドゥロにアンゴラの国旗を立てたと宣言したが、UNITA による支配は変わらず、政府側が嘘をついていた(Weigert 2011, 138)。第二次内戦時に激しく戦われたフアンボやクイトでもまた軍事衝突が始まった。クイトでは、UNITA 側の勢力 9,000 人、政府軍側が 1 万人を投入した(Weigert 2011, 139)。しかし、UNITA の作戦は、各都市内に侵攻するのではなく、各都市を孤立させることにあった。1999 年の年明けから 3 月にかけても、アンドゥロ及びバイルンドをめぐる再度戦いが始まった。この際も、アンゴラ政府軍は「戦略的撤退」を余儀なくされた。4 月 25 日、UNITA は、アンゴラの地方部の 70%を支配していると声明を出した(Weigert 2011, 143)。当時の UNITA の勢力は 6 万から 6 万 5,000 人であり、第二次内戦初期と同等であると見られていた(Weigert 2011, 144)。

1999 年 9 月より、この状況は変化する。アンゴラ政府軍は作戦を強化し、「回復作戦(Operation Restroration)」を開始した。目的は UNITA 支配地域の奪取にあった。10 月 20 日には、政府は UNITA 支配地域のうち重要拠点であったバイルンド、ムンゴ(Mungo)、ア

²⁸⁰ *Ibid*, para.16.

²⁸¹ *Ibid*, para.17.

²⁸² *Ibid*, para.21.

ンドウロ、ンヘレア(N'hrea)を支配下に収めたことを発表した(Richardson 2002a)²⁸³。北部のウイゲ及びザイルでも戦闘を開始した。南部では、12月24日にUNITAの最初の拠点であったジャンバを再奪取し、ナミビアとの国境線沿いはすべて支配した²⁸⁴。この政府による攻撃によって、UNITA兵士が投降したり、捕虜として捕まった。政府は、UNITA兵士に自主的な投降も呼びかけた。このようにして、政府軍はUNITAの軍事力を削ぎ、1999年末時点で、UNITAは、1975年の内戦開始以来、最も弱体化していると見られていた。アンゴラ政府軍官房長は、外交団等に対し、元UNITA支配地域で押収したコンピュータ、フロッピーディスクや書類を見せながら、UNITAの戦略や、貿易事情や、人権侵害方針等が明らかになりつつあると説明し、「伝統的な意味での戦争は終わった」旨宣言した²⁸⁵。加えて、1998年12月から1999年12月の1年間で、14万人がUNITA支配地域から解放されたと述べた²⁸⁶。このように、第三次内戦開始直後の汚名を晴らすように、アンゴラ政府軍はUNITA支配地域の奪取と勢力の弱体化を成功させ、2000年1月に、「回復作戦」を終了した。

本拠地を失ったUNITAは、ゲリラ戦に方針を転換した²⁸⁷。UNITAは再軍備を図り、2000年1月から、「ウイゲ、クワンザ・ノルテ、クワンザ・スル、マランゲ、フアンボ、ビエ、ファイラ」といった県で、政府軍にゲリラ攻撃を展開し始めた²⁸⁸。このゲリラ攻撃は、かつてはアンゴラ政府に正面から挑むことができた、よく統制や調整がとられたUNITAの戦い方ではなくなっていた(Weigert 2011, 153)。5月2日、ドスサントス大統領は、国際会議において、「アンゴラ政府は正当な自衛のために、アンゴラの紛争に軍事的解決を選択した」ことを述べ、ゲリラ戦を戦うサヴィンビに対し、いつになったら戦争を止めるつもりなのか、どうルサカ協定にけりをつけるつもりなのか、問いかけた²⁸⁹。2000年9月までには、政府側がアンゴラ全土の9割以上を支配していた。UNITAはアンゴラを5つの区域(zone)に分け、それぞれの区域ごとに1,000から1万の要員を投入してゲリラ戦を展開することとした(Weigert 2011, 153)。

1998年後半以降、サヴィンビはほとんど、外交的な会談や、メディアに出ることはなくなっていた。しかし、2001年6月13日にBBCのインタビューに対し、以下のように答えた。このゲリラ戦法により、UNITAはアンゴラ全18県のうち15県で戦闘を行うようになった²⁹⁰。これだけ多くの地域に展開できる根拠として、サヴィンビは人々の支持があることを挙げ、UNITAは市民への攻撃や子どもの誘拐²⁹¹をするつもりはないという姿勢を示すこ

²⁸³ UN Document, S/2000/23, January 14, 2000, para.10.

²⁸⁴ *Ibid.*, para.12

²⁸⁵ BBC, "UNITA is finished, says Angolan army," December 17, 1999.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ UN Documents, S/2000/304, April 11, 2000, para.18. UN Document, S/2000/678, July 12, 2000, para.14.

²⁸⁸ *Ibid.*, para.20.

²⁸⁹ UN Document, S/2001/956, October 10, 2001, para.5.

²⁹⁰ BBC, "Savimbi: No End to War," June 13, 2001.

²⁹¹ *Ibid.* 2001年5月に、UNITAが3週間ほど60人の子どもを誘拐したことが話題になったが、これ

とに努めた²⁹²。この言葉とは裏腹に、この頃の国連や人権団体の報告では、UNITA は市民への攻撃を激化させていた。市民に依拠したゲリラ戦という、UNITA が 1960 年代に中国で学んできた方針は消失していた。

1999 年、2000 年を通じて、アンゴラ政府軍は、サヴィンビの首をとることを最優先として各地で攻撃を続けてきたが、政府側が UNITA から圧倒的な軍事的勝利を収めるという光が見えていたわけではなかった。しかし、2001 年 11 月、諜報技術の導入により、情勢が変化する。アンゴラ政府はイスラエルから諜報専門家を迎え、サヴィンビが使用する携帯電話から、サヴィンビのいる場所を割り出すという手段をとった(Weigert 2011, 169)。2002 年 2 月 13 日と 21 日の通話により、サヴィンビの居場所が特定され、22 日、サヴィンビは政府軍に殺害された。アンゴラ政府軍と UNITA の残党は、即時に停戦を実現し、内戦は終了した。そして、アンゴラ政府が立案した 15 つの平和のための課題に基づく和平プロセスが開始した²⁹³。

7-3. 人道アクセス

(1) 国際人道援助機関の活動状況

第一次内戦下で、1980 年 7 月 25 日、UNITA は、1975 年よりアンゴラで活動を展開してきた ICRC に対し、以下の通り書簡にて宣言した。

我々は、アンゴラに対する貴殿の支援事業を歓迎するとともに、以下の通り、原則宣言を通達する。「UNITA は、ジュネーブ諸条約へのコミットメントを改めて表明し、武力紛争に適用される国際法の基本的な規則に従うことに合意する。」²⁹⁴

1980 年代後半の段階で、ICRC の他にも、国連機関を含む様々な援助機関がアンゴラで活動していたが、UNITA 支配地域で活動していたのは、ICRC 及び MSF フランスだけであった(Pavignani and Colombo 2001)。「ICRC が主に活動していたのは、フアンボ(Huanbo)、ビエ(Bie)、ベンゲエラ(Benguela)であり、栄養改善、下水整備、公衆衛生といった事業を、70 人の職員（医療従事者含む）及び諸外国の赤十字社職員及び約 800 人のアンゴラ人援助従事者が支えていた(Collelo 1991, 105)。」1980 年代末、内戦と経済状況の悪化により、飢餓の危機にある推定人口が「1.5 万人(Collelo 1991, 106)」という数字がドナー会議等で指摘されると、アンゴラの人道危機に対する国際社会の関心が集まるようになった。人道危機

は、混乱の中で UNITA の車両で子どもたちと一緒に連れてしまった間違いであるとサヴィンビは説明した。

²⁹² *Ibid.*

²⁹³ UN Document, S/2002/834/July 26, 2002, para.5.

²⁹⁴ ICRC, *International Review of the Red Cross*, No. 219, November-December 1980, p.320.

状況を示す指標として、脆弱な環境に影響を受けやすい 5 歳未満の乳幼児の死亡率の高さが使われる。UNICEF は、当時のアンゴラは、乳児死亡率の高さで世界第 4 位であると警告した(Collelo 1991, 106)。ただし、次節で論じる通り、この当時、米国が UNITA に多額の軍事支援を費やしていたという政治事情があり、アンゴラ政府は、内戦により危機が発生していることを国際社会に呼びかけて、UNTIA を支援する米国に恥をかかせる目的も持っていたとされる²⁹⁵。UNICEF アンゴラ事務所代表は、米国が援助に前向きな姿勢を示す中で、「一方では（筆者注：米国の軍事援助で激化している）紛争の被害者数が増え、その一方では米国からの食糧援助が増える」、というジレンマに苛まれていることを吐露した²⁹⁶。国際社会の注目により、国際的な食糧援助量は十分となった。しかし問題は、食糧の運搬にあった。「軍事エスコートがつかなければ、国のほとんどの地域に食糧を運搬することは不可能」であるが、食糧援助量からすると、月に 4 回は運搬することができるが、「政府は月に 2 回以上は（筆者注：軍事エスコート付きの運搬を）することが難しい」ようであった²⁹⁷。

以上のような動きの結果、1990 年より、アンゴラ内の国際的な人道援助は拡大した。1980 年代末、アンゴラ国内で活動する国際人道援助 NGO 団体数は 6 つ程度であったが、1991 年 5 月末署名のビセス合意により、50 団体ほどに増加した(Ostheimer 2000, 130)。1990 年 9 月、国連はアンゴラのための特別救援事業(Special Relief Programme for Angola: SRPA)の発足を発表した(Ostheimer 2000, 128)。SRPA の目的は、「平和の回廊(peace corridor)」と称する人道アクセスの確保を通じて、人道援助機関が援助を必要とする人々に援助を提供することであった。それだけにとどまらず、ビセス合意で定められた和平プロセスの履行を促進することまで期待された(Ostheimer 2000, 128)。1991 年 5 月のビセス合意締結後、ICRC と UNITA は、人道援助物資の運搬に関する特別合意を締結した(Ewumbue-Monono 2006)。しかし、UNITA もアンゴラ政府軍も、軍事戦略上、一方では相手方に援助が届かないようにし、もう一方では、「平等に」援助が分配されることが、人道アクセスを認める条件であり、実際の人道ニーズがどれだけであるかにかかわらず、向けられた援助の 50%を自己支配地域に分配するよう SRPA に要請した。

(2) 反乱軍の人道アクセス受け入れ政策

ビセス合意締結に伴い、アンゴラに復興開発ニーズが発生すると見込んだ国際援助機関は、徐々にアンゴラ国内で活動を開始していた。1992 年 10 月に UNITA がアンゴラ全域で

²⁹⁵ “A senior Angolan official said here this week that the emergency aid request, by detailing the worsening human cost of the war, is intended to embarrass the United States into ending its support of UNTIA.” *The Washington Post*, “Angola Reports Hunger Is Widespread; Request for Aid Indicates ‘Near Famine Conditions,’” August 14, 1987.

²⁹⁶ *Ibid.*

²⁹⁷ *Ibid.*

戦闘を開始すると、国連及び国際 NGO 職員は、各地区から(Richardson 2002b, 8)、またはアンゴラから撤退した²⁹⁸。それ以降、1993年4月まで、国際社会にとって、まずは停戦が第一優先事項であり、アンゴラ内で人道アクセスを確保する方針もなければ、どの機関が人道アクセス交渉の中心になるかも不明であった。この状況に際し、国連安保理が務総長に人道援助の調整を促し²⁹⁹、SRPAの代わりに、1993年4月に立ち上げられたのが、UCAHである。UCAHは、「アンゴラ政府、UNITA、ドナー各国、国連機関、国際及び国内 NGO、宗教慈善団体、アンゴラの被益者との調整や協議を通じて援助コミュニティの介入を見守ること³⁰⁰」を任務とした。UCAHは、国連及び NGO から様々な人道援助機関に代わって人道アクセスの交渉を担当するが、特定の機関を代表していたわけではない。加えて、ICRC及びMSFからは、UCAHの枠から独立していることが求められていた(Lanzer 1996, 18)。

UCAHの立ち上げまでに、UNITAは、アンゴラ全土の3分の2から4分の3を支配するようになった。かつては地方部の支配にとどまっていたのが、アンゴラ内戦で初めて、都市部も支配するようになった。本拠地としたファンボの他に、クイト(Kuito)の半分、ウイゲ、ンダラタンド(Ndalatando)、カクシト(Caxito)、ンバンザ・コンゴ(Mbanza Congo)も支配した。1月から3月にかけての、「55日の戦い」と呼ばれる激しい戦いでファンボを奪取したUNITAは、1993年後半は主戦場をクイトに移して戦った。UNITAもアンゴラ政府も、自己地域支配下で食糧・医療を必要とする人々に物資を提供する必要があった。それゆえ、双方とも、自己支配地域への人道アクセスは歓迎した。反対に、相手方を支援しうる相手方支配地域への人道アクセスには反対した(Richardson 2002b, 11)。UCAH発足後、アンゴラ政府は、UCAHを歓迎するとともに、領域支配が限定的であるアンゴラ政府には緊急支援の調整できる立場にないことを認め、「支援を必要とする全てのアンゴラ人が、どこにしようとも、支援を受ける権利を有する」ことを認めた(Lanzer 1996, 17; Richardson 2002b, 13)。UNITAと話し合うためには、ファンボに出向く必要があった。6月前半に、ICRC、NGO及びUCAHが順にファンボ訪問をすることができ、UNITAとの接触が可能になった(Lanzer 1996, 17)。UCAHは、ファンボ、マランゲ、クイト、ベングエラ及びウイゲに駐在する現地アドバイザーを配置した³⁰¹。

国連は、5月末、両当事者に緊急救援計画(Emergency Relief Plan)と題する援助計画を示していた。両者ともこの計画に合意した。7月15日に、ルエナ(Luena)への輸送は成功したが、同日にンバンザ・コンゴに向けた国連の輸送機がUNITAに撃墜された³⁰²こと及び

²⁹⁸ Fax de Manuel Da Silva, Directeur, UCAH, Luanda à Maitre Alioune Blondin Beye, RSSG pour l'Angola, UNAVEM II, "Briefing Note for Visit of the Secretary-General to Angola," 18 novembre, 1994, Folder: UCAH, S-1035-0134-0005, UNA.

²⁹⁹ UN Document, S/RES/811(1993), March 12, 1993.

³⁰⁰ *Ibid.*

³⁰¹ *Ibid.*

³⁰² 国連は公的にはUNITAの非を責める声明を出しているが、ンバンザ・コンゴで活動していたUNHCRは、WFPに対し、現場の状況から事前に空輸を止める用忠告していたにもかかわらず、WFPが忠告を聞かずに空輸を始めたという内部抗議もある。Letter from Ana Liria Franch to Ibrahim M. Sharid, Director of Operations, a.i. WFP Angola, August 5, 1993, Folder: Angola – Humanitarian Emergency Plan, S-1035-0135-0002, UNA.

UNITA がクイトへのアクセスを認めないと立場を変えたことから、この計画は頓挫した。

この時期、戦闘の悪化により、UNITA 支配地域のファンボ、政府と UNITA が約半分ずつ支配するクイト、政府が支配し UNITA が包囲するマランゲ及びメノングエへのアクセスが確保できないことが問題となっていた。7月23日、国連事務総長は、アンゴラ政府に対し、上記の緊急救援計画の修正案を提出した。修正案には、戦闘地への人道援助のための96時間の停戦が盛り込まれていた。しかし、アンゴラ政府は、一時的な停戦にとどまらず、クイト、マランゲ、メノングエの停戦及び全ての軍の撤退をもって、人道援助を許可すべきと主張した³⁰³。そこで、8月、国連事務総長特別代表は、人道アクセス計画を2つに分け、政府及びUNITAに提示した。ひとつは、軍事衝突が発生していない9つの地区への援助の運搬を実現することである。もうひとつは、軍事衝突が発生している、ファンボ、クイト、マランゲ、メノングエの4つの地域への人道援助の運搬を実現することである³⁰⁴。UCAH及び他の国連関係者は、ザイール(当時)のキンシャサ(Kinshasa)に常駐していたガト(Paulo Lukamba "Gato")UNITA 対外関係大臣に対して、この人道援助計画実施の働きかけを行った(Lanzer 1996, 21)³⁰⁵。UNITA は、当初、クイト、マランゲ、メノングエの3地域への人道アクセスについて、安全を保証できないという理由をあげて、人道援助は実現できないという姿勢を取った。その後、条件づけを行ってきた。クイトへの人道アクセスを認めるが、ファンボが必ず援助を受けるという条件である(Lanzer 1996, 19)。つまり、UNITA 支配地域に必ず援助をするように求めたのである。

1992年10月から1993年10月までの全国規模での戦闘の後、事態が鎮静化したことから、援助機関は各地で人道アクセスを確保し、人道ニーズ評価及び初期事業展開を開始した。1993年12月には、国連人道問題担当事務次長がアンゴラを訪問し、アンゴラ政府及びUNITA から、首都ルアンダからマランゲ、ロビト(Lobito)からクイトへの2つの回廊の使用を強化すること、及びベングエラのカトゥンベラ(Catumbela)空港を利用する旨の合意を取り付けた³⁰⁶。この合意により、WFPはカトゥンベラ空港を拠点に、人道アクセスが問題となっていた、ファンボ、マランゲ、クイトといった元戦闘地及び他の非戦闘地に食糧援助を空輸及び陸での輸送で届けることができるようになった³⁰⁷。UNITA は、自己支配地域への人道援助の受け入れを増やすことに合意し、ファンボで人道援助機関が活動することを許可する合意文書に署名した³⁰⁸。しかし、2月にはクイト及びファンボで衝突の再発によって、人道援助関係者は、活動を一時停止したり、撤退を余儀なくされた。2月10日、アン

³⁰³ From Dandeson Fowler, Director, a.i. UCAH to Alioune Blondin Beye, SRSG, UNAVEM II, "The Humanitarian Programme in Angola," August 17, 1993, Folder: Angola – Humanitarian Emergency Plan, S-1035-0135-0002, UNA.

³⁰⁴ *Ibid.*

³⁰⁵ "Progress Report on Angola," August 27, 1993, Folder: Angola - Humanitarian Emergency Plan, S-1035-0135-0002, UNA.

³⁰⁶ UN Document, S/1994/100, January 29, 1994, para. 23.

³⁰⁷ *Ibid.*, para.24.

³⁰⁸ *Ibid.*, para.25.

ゴラ政府は、UNITA がクイトを攻撃していることで、同地区に援助が届かないことを非難し、対抗措置として UNITA 支配地域への全ての援助の空輸を停止する旨述べた³⁰⁹。UCAH の働きかけにより、政府及び UNITA からの人道アクセス合意は維持された³¹⁰。

国連は、1994 年 2 月、1993 年 5 月の国連の緊急救援計画の修正アピールを行った。既述の通り、前回のアピールでは、アンゴラ国内で、何らかの援助が必要な人は 200 万人と見込まれていた。しかし、1994 年 2 月 28 日には、その数が増え、推定 330 万人になった。このうち食糧援助が必要な人は 220 万人であると発表され、修正アピールでは次の 6 か月間で 1 億 7900 万ドルの援助額が必要であるとされた³¹¹。なお、このアピールには、NGO70 団体が参加したが、アンゴラ支援の緊急アピールで NGO の事業が含まれたのは、これが初めてのことであった³¹²。

この修正アピールにおいて、人道援助を実施する上で、2 つの重要課題が指摘された。治安の確保と人道アクセスであった³¹³。国連の発表によれば、アンゴラ政府も UNITA も、戦争が生み出す人道的被害への対応を重視し、支援が必要な地域へのアクセスを改善することの重要性を認識しつつあるとされた³¹⁴。人道援助が緊急に必要な重要地区として、事務総長特別代表が戦闘発生地区として非戦闘発生地区と分けた、4 つの戦闘発生地区のうち、クイト、マランゲ、及びファンボへの援助が必要であるとして、以下の通り説明された³¹⁵。これらの地区には、戦闘の鎮静化に伴い 1993 年 9 月から 10 月にかけて WFP による空輸が可能となったが、人道ニーズは甚大であった。クイトでは、いまだに散発的な衝突の発生で援助が停止することがあった。マランゲの人口集中度はアンゴラ最大である一方、1993 年 11 月の時点では、1 日に約 100 人が死亡した。2 月になり、その数は 1 日に 26 人まで低下した³¹⁶。3 万人の子どもが飢餓で死亡する危険があった。ファンボでは、中心地だけで 30 万人から 35 万人が援助を必要としていた。なお、事務総長特別代表が戦闘発生地区としてもう 1 つ指定したメノングエの人道状況は、人道援助の運搬により劇的に改善していると報告された。

以上のように、1993 年 10 月頃から 1994 年初めにかけて、国際人道援助機関は、アクセスが困難であった戦闘発生地区も含めて、アンゴラの主要な都市部へのアクセスを確保す

³⁰⁹ UN Document, S/1994/282, March 15, 1994, para. 21.

³¹⁰ *Ibid.*

³¹¹ “Launch of the 1994 UN Revised Consolidated Inter-Agency Appeal for Angola,” Statement on behalf of the Special Representative of the Secretary-General for Angola, Maitre Alioune Blondin Beye, Palacio dos Congressos, February 28, 1994, Folder: UCAH, S-1035-0097-0003, UNA.

³¹² Fax de Manuel Da Silva, Directeur, UCAH, Luanda à Maitre Alioune Blondin Beye, RSSG pour l’Angola, UNAVEM II, “Briefing Note for Visit of the Secretary-General to Angola,” 18 novembre, 1994, Folder: UCAH, S-1035-0134-0005, UNA.

³¹³ “Launch of the 1994 UN Revised Consolidated Inter-Agency Appeal for Angola,” Statement on behalf of the Special Representative of the Secretary-General for Angola, Maitre Alioune Blondin Beye, Palacio dos Congressos, February 28, 1994, Folder: UCAH, S-1035-0097-0003, UNA.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ *Ibid.*

³¹⁶ *Ibid.*

ることができた。しかし、問題が発生した地区もあった。5月下旬から、ファンボ、クイト、マランゲ、ウイゲで戦闘が激化し、食糧援助の運搬が停止した³¹⁷。さらに、6月13日から始まる1週間、UNITAはアンゴラ全援助対象都市への空輸に対し、飛行許可を出さず、15日には、UNITA支配地域であるファンボから国連及びNGO職員が外に移動することを制限した³¹⁸。一方、UNITA支配地域のファンボへに向けたWFPの空輸便について、アンゴラ政府は予定の1割未満しか飛行を許さなかった³¹⁹。その後10月より、徐々に空輸を認めるようになった。ただし、11月1日より政府軍の攻撃が開始され、12月頭までファンボに向けたすべての空輸が停止した。1994年5月下旬から9月頭にかけての3か月半以上にわたり、クイトはUNITAの許可が下りないために、人道アクセスができない状態が続いた。9月9日、UNITAの許可により、9月12日から14日にかけて、援助物資を運搬する空輸が行われた。しかし、9月15日、UNITAは、UCAHがUNITAの文言を誤解していると述べた。UNITAは、「クイトは我々の判断によるところではない(Kuito does not depend on us)」という表現を行っていた。この表現の解釈について、UNITAは、言い換えれば「戦闘地域」であるということであって、人道アクセスは軍司令官の許可を待たなければならないという意味であった、すなわちUNITAがアクセス許可をしないという国連の判断とは異なるという³²⁰。その後10月14日のUCAHの働きかけにより、UNITAはクイトへのアクセスを認めた³²¹。UNITAは、8月23日にマランゲへの人道アクセスを認め、国連及びNGOが活動を再開することができるようになり、過去3か月間行われていなかった食糧配布が開始された³²²。

1994年2月から半年間の修正アピール後、9月に改訂版アピール(Updated Appeal)が出され、1994年末まで緊急援助プログラムが延長された³²³。1994年11月には、ルサカ協定締結により、さらに円滑な援助の提供が期待された。それでも、UCAHは、1995年のアンゴラ支援の最優先事項に、「安全なアクセス」をあげた。

必要なすべての市民への安全なアクセス。アクセスを獲得し維持するための交渉は、UCAHが主導しており、国連機関やNGOが新しい地域で活動できる条件を生み出すべく、さらに尽力する。UCAHは説明及び計画の機会を促進し、安全監視も強化する。現在のアクセス状況は、航空便の利用に依る面が

³¹⁷ UN Document, S/1994/740, June 20, 1994, para.17.

³¹⁸ *Ibid.*

³¹⁹ UN Document, S/1994/1069, September 17, 1994, para.20.

³²⁰ Fax from Carlos Veloso, Officer in Charge, UCAH, Luanda to Maitre Alioune Blondin Beye, SRSG, UNAVEM II, Lusaka, "Humanitarian Flights to Kuito," September 15, 1994, Folder: UCAH, S-1035-0134-0007, UNA.

³²¹ UN Document, S/1994/1197, October 20, 1994, para.19.

³²² UN Document, S/1994/1069, September 17, 1994, para.18.

³²³ Fax de Manuel Da Silva, Directeur, UCAH, Luanda à Maitre Alioune Blondin Beye, RSSG pour l'Angola, UNAVEM II, "Briefing Note for Visit of the Secretary-General to Angola," 18 novembre, 1994, Folder: UCAH, S-1035-0134-0005, UNA.

大きい、鉄道回廊を開くことにより、より安価に、より多くの裨益者に援助を届けることができる³²⁴。

ルサカ協定の合意内容に従って、1995年初めには、人道調整グループ(Humanitarian Coordination Group)が立ち上がった。このグループには、アンゴラ政府(人道問題担当である社会問題担当省)とUCAHが共同議長となり、UNITA、国連機関及び監視国の参加の下³²⁵、人道アクセスを含む人道援助活動、加えて、地雷除去、武装解除や軍への統合といった長期的な問題も協議する機会を生み出した。現場でも、3月中旬以降、国際機関は、人道援助活動の展開を拡大していった³²⁶。各報告書では、人道援助運搬地域の拡大や、陸路での人道援助運搬が開始したことを伝えた。6月には、人道調整グループの会合が、UNITA支配地域であるバイルンドで開催された。UNITAの要請によりUNITAが第一次内戦時に本拠地としていたジャンバに居住する避難民の帰還計画も開始された³²⁷。さらに、アンゴラ政府とUNITAの両方の支配地域で、国連、政府、UNITAが共同で事業やワークショップを開催する動きも見られた³²⁸。地方にアクセスできない問題は、政府やUNITAによる意図的な制約としての問題よりも、道路状況の悪さ、地雷、安全確保ができないといった問題として言及された³²⁹。1996年の一連の報告書を確認しても、人道援助活動が大きく阻害された事実は報告されていない。

ところが、第三次内戦に入ると状況は変化する。1998年後半の情勢悪化から突入した第三次内戦開始により、国際人道援助機関は、UNITA支配地域を含めて、アンゴラ全土において人道アクセスを確保することが困難となっていた³³⁰。この時期、国連事務総長報告の論調は、アンゴラ政府支配地域であれば人道アクセスは確保されるが、戦闘地及びUNITA支配地域では人道アクセスの確保は難しいという傾向がある。援助機関は、高額な輸送費をかけて、空輸によって各地域の都市に援助物資を配布することはできたが、都市部から地方部まで支援の手を伸ばすことは難しかった。アンゴラの全人口である推定1260万人のうち、3分の1の370万人の人々が紛争の影響を受けており、うち160万人が国内避難民となっていた³³¹。国際社会は、アクセスができないために、アンゴラ国民のうち3分の1の人々の人道状況を把握することができなかった³³²。1999年後半に、UNITA支配地域であったバイルンド、ジャンバ、アンドウロは政府が奪還したが、不安定な情勢により、援助は再開できなかった。

³²⁴ Fax de Manuel Da Silva, Directeur, UCAH, Luanda à Maître Alioune Blondin Beye, RSSG pour l'Angola, UNAVEM II, "Briefing Note for Visit of the Secretary-General to Angola," 18 novembre, 1994, Folder: UCAH, S-1035-0134-0005, UNA.

³²⁵ UN Document, S/1995/274, April 7, 1995, para.20.

³²⁶ UN Document, S/1995/350, May 3, 1995, para.16.

³²⁷ UN Document, S/1995/588, July 17, 1995, para.25.

³²⁸ *Ibid*, 26.

³²⁹ UN Document, S/1996/171, March 6, 1996, para.23.

³³⁰ UN Document, S/1999/202. February 24, 1999, para.28.

³³¹ UN Document, S/2000/304, April 11, 2000, para.31.

³³² *Ibid*, para.32.

UNITA は、第三次内戦において、人道アクセス政策を、受け入れから拒否に転換した。それだけでなく、第三次内戦の前半には、地方でゲリラ戦を展開することにより、政府支配地域の都市間をつなぐ交通網を遮断し、政府支配地域下の市民を困窮させ、それにより「政府に甚大な社会的負担を負わせる(Richardson 2002b, 26)」作戦までとった。都市部では身動きが取れない市民が、「迫りくる飢餓か、暴力による死かという信じられない選択肢(Richardson 2002a, 2)」に直面していた。1999年2月3日、ガト UNITA 事務局長は、国連事務総長特別代表に対し、「UNITA 支配地域には人道支援が届いていない旨不満を述べた³³³。」しかし、UNITA 支配地域には、350万人の市民がいると推定される中、同年2月までに、「UNITA 支配地域にアクセスを確保できる人道援助機関はなくなっていた(Richardson 2002b, 26)。」戦闘に従事するサヴィンビらは、「UNITA 支配地域では人道危機は発生していない」という主張を行っていた。1999年後半に UNITA 支配地域が政府軍に奪取されると、UNITA は地方に身をひそめるようになり、「あらゆる人道アクセス交渉は途絶えた(Richardson 2002b, 31)。」

7-4. 反乱軍の国際関係

(1) 対米・対国連外交

1960年代から1970年代の、アンゴラ独立戦争中の国際関係として、UNITAの指導者となるサヴィンビと関係のあった関係国は以下の通りである。1960年代前半に、サヴィンビが一時外務大臣であった GRAE(Revolutionary Government of Angola in Exile, FNLA 率いる在外政府)は、1971年まで、アフリカ統一機構(Organization of African Unity: OAU、1963年設立)に認められた、アンゴラの唯一の自由闘争運動であった。現コンゴ民主共和国のキンシャサ(Kinshasa)に本拠地を置いていた。ただし、OAUは1964年に、アンゴラ国内で戦う MPLA も正当な自由闘争運動であると認め、徐々に MPLA を支持するようになった。米国は、この GRAE を1961年から支援していた経緯で、アンゴラ内で戦う FNLA 及び UNITA にも支援を提供するようになり、1976年まで軍事的支援を行っていた。1975年11月11日のアンゴラ独立に伴い、MPLA は、自身が正当な(legitimate)政府であると宣言した。FNLA/UNITA の連合も、自らが政府であると宣言した³³⁴。米国は、社会主義を標榜する MPLA がアンゴラの実権を握ったことで、共産主義勢力が南部アフリカに拡大することを懸念した。MPLA 率いる政府を即時に認めたのは、「ソ連、キューバ、東ドイツ、ポーランド、モザンビーク、マリ、ギニアビサウ、カーボヴェルデ、サントペプリンシペ、ソ

³³³ UN Document, S/2000/304, April 11, 2000, para.10.

³³⁴ “Telegram from the Department of State to All Diplomatic Posts,” Washington, November 13, 1975, 2307Z. RG 59, Central Foreign Policy Files, United States National Archives.

マリア、ルーマニア、そしてブラジル³³⁵」であった。FNLA/UNITA の連合政府を即時承認する国はなかった。但し米国は、MPLA 政権が国連加盟国となろうとしていることについて、「もちろん、MPLA に対して国連への加盟を支持しない³³⁶」と述べており、実際に 1976 年にアンゴラ政府が国連加盟手続きを行った際、拒否権を行使した。ただし、同年、米国議会でアンゴラのいかなる反乱軍への武器供与支援も禁止されてから（1976 年の米国武器輸出管理法に対するクラーク修正³³⁷）、反乱組織への実質的な支援は途絶えた³³⁸。

1979 年秋、サヴィンビは、初めて、米国ニューヨーク及びワシントン D.C. を訪問した。サヴィンビの訪問は、NGO であるフリーダムハウスの招待によって実現したものである。この時、カーター(James E. Carter Jr.)政権は、UNITA 指導者と会談することを拒否した³³⁹。よって、サヴィンビと米国政府高官との公式の接触はなかった。とはいえ、黒人議員らとの会談は組まれた³⁴⁰。また、カーネギー倫理国際関係協議会(Carnegie Council for Ethics in International Affairs)にて、来賓として講演した記録もある³⁴¹。

その後、サヴィンビは 1981 年 12 月にもワシントン D.C. を訪問し、米国务長官代理及び副国务長官、クロッカー・アフリカ担当国務次官補と会談した。国務省報道官は、米国が、UNITA を「正当な政治勢力(a legitimate political force)」とみなしている旨述べた³⁴²。ただし、もしアンゴラ政府が和平交渉を進めるのであれば、米国政府は MPLA 率いる政府を承認する手続きを開始する可能性を示唆した。UNITA がアンゴラ現政府に「取って代わる」存在であるわけではなく、「アンゴラの将来に関する議論で無視できない正当な政治勢力」であることを意味するにとどまった³⁴³。

1985 年 7 月、レーガン政権は、1976 年のクラーク修正法（アンゴラの紛争当事者への軍事支援の禁止法）を撤廃した。同年 9 月、サヴィンビは米国のロビー会社ブラック・マナフォート・ストーン・アンド・ケリー(Black, Manafort, Stone & Kelly)と契約し、より効果的な対米外交を目指した。同社には、元ホワイトハウス関係者や、ブッシュ(George W. Bush)及びレーガン(Ronald Regan)大統領の選挙運動支援を担当した者もいた。サヴィンビは、同社に年間 60 万ドルを支払い、米国の議員、政府関係者、及びメディアとのやりとりの手

³³⁵ *Ibid.*

³³⁶ *Ibid.* 国連安保理内で当時の常任理事国 15 か国が協議した結果、MPLA 政権の国連加盟を認めるのはソ連を含む 5 か国にとどまり、カメルーン及びガイアナの方針が分からない以外、米国、英国、フランス、中国を含む 8 か国は反対に回ることが予測されており、米国は、新規加盟希望国が安保理から総会への推薦を得るためには、常任理事国 15 か国中 9 か国の支持が必要であるため、MPLA の申請は通らないことを示唆していた。

³³⁷ The Clarke Amendment to the U.S. Arms Export Control Act of 1976.

³³⁸ *The New York Times*, “U.S.—Angola Links Reported Closer,” December 13, 1981.

³³⁹ *The New York Times*, “U.S. Plans High-Level Talks with Angolan Rebel,” December 3, 1981.

³⁴⁰ *The New York Times*, “Angola Rebel Leader Says His Forces Are Beating Cubans,” November 8, 1979.

³⁴¹ Excerpt from WORLDVIEW Magazine, June 1, 1980, https://www.carnegiecouncil.org/publications/100_for_100/00000, accessed November 21, 2018.

³⁴² *The New York Times*, “U.S. Plans High-Level Talks with Angolan Rebel,” December 3, 1981.

³⁴³ *The New York Times*, “U.S.—Angola Links Reported Closer,” December 13, 1981.

法について指導を受けた。サヴィンビがアンゴラに戻ると、同社から米国におけるアンゴラ関連情報を受け取るようになった³⁴⁴。このロビー会社に頼ったことが功を奏し、1985年12月には、レーガン大統領がサヴィンビと会談することを承諾し、翌年1月28日から10日間にわたるサヴィンビの米国訪問において、会談が実現するに至った³⁴⁵。サヴィンビは、レーガン大統領に軍事支援を要請し、UNITAへの1500万ドルの支援の約束を取り付けた³⁴⁶。1990年を迎えるまでに、UNITAは、対外ロビー活動に、毎年200万ドル以上の額を費やしていた(Minter 1991, 137)。アンゴラ政府もこれに対抗し、ロビー会社に委託して、黒人議員を中心とした反UNITA運動を米国内で醸成した³⁴⁷。

1988年6月末にも、サヴィンビは米国を訪問した。6月30日、レーガン大統領と会談し、引き続き支持を得た³⁴⁸。会談後のホワイトハウス声明は、「大統領は、アンゴラで軍事展開するソ連及びキューバに対するUNITAの戦いを支持する」こと、また「米国は、アンゴラの真の平和は、国民の和解によって達成されるものであり、かつUNITAは和平プロセスに参加する権利がある」旨明記した³⁴⁹。ただし、この流れは、米国のUNITA支援強化というよりは、冷戦が緊張緩和を高め、米ソ双方が、冷戦に関係する代理戦争の平和的解決に取り組み始めたと見る方が適切である。この時期、米国政府は、クロッカー国務次官補が筆頭となり、アンゴラ政府に対し、アンゴラの政府承認とナミビアの独立を認める代わりに同国からのキューバ撤退を求めるリンケージ政策を打ち出した。ソ連もこの米国の政策に協力し、MPLAにも紛争の平和的解決に向けて働きかけを行っていた。前年の1987年の4月、7月、9月、翌年の1月末に、アンゴラ政府関係者との交渉が重ねられており、ソ連もMPLAに対し、米国のリンケージ政策への合意を促した(小田 1996, 12; 青木 1993, 72-73)。1988年12月、アンゴラ、キューバ、南アフリカは、ニューヨーク合意に調印し、国連監視下でナミビア独立を実施すること、及びアンゴラからのキューバ軍撤退に合意した(小田 1996, 12-13)。こうした中で、1988年8月末に南アフリカはUNITAへの支援停止を表明した。UNITAの主たる支援者となった米国が、この先アンゴラのどの紛争当事者にどのような支援を行うべきか、国内的にも議論が分かれた。この時のクロッカー国務次官補の方針は、「アンゴラ内戦問題を国際的次元と国内的次元とに分け、前者の解決を専管事項とし、後者に関してはその後の当事者の交渉に委ねる(青木 1993, 76)」というものであった。そのため、当時軍事的には劣勢にあったUNITAへの軍事支援を続け、MPLAに和平交渉妥結の圧力をかけた(青木 1993, 76-7)。この姿勢は、1989年に誕生したブッシュ政権でも引き継がれた。1987年には米国の年間の対UNITA支援額は1500万ドルであったが、1990

³⁴⁴ *The Washington Post*, “The Selling of Jonas Savimbi: Success and a \$600,000 Tab,” February 9, 1986.

³⁴⁵ *Ibid.*

³⁴⁶ *The New York Times*, “Jonas Savimbi, 67, Rebel of Charisma and Tenacity,” February 23, 2002.

³⁴⁷ *The Washington Post*, “Slandering Savimbi,” July 4, 1988.

³⁴⁸ *The New York Times*, “Angolan Rebel Chief Meets Reagan,” July 1, 1988.

³⁴⁹ “White House Statement on the President’s Meeting with Jonas Savimbi of Angola,” June 30, 1988, Ronald Reagan Presidential Library & Museum, <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/063088a>, accessed October 30, 2018.

年には、年間 9000 万ドル近くの支援を行っており、従来南アから得ていた年間 8000 万ドルを十分カバーした(小田 1996; 青木 1993)。1990 年 12 月に、ホワイトハウスでブッシュ大統領がサヴィンビと会談した際に、内戦の平和的解決まで米国は UNITA を支援することを約束したとされ(Scott 1996, 143)、サヴィンビは米国から支援を受けていることを公に述べていた。

米国は、UNITA を支援することを通じて、MPLA 政府と UNITA が同程度に戦える関係を生み出し、それによって内戦を軍事的解決ではなく平和的解決に向かわせ、アンゴラが民主化を達成することを目的としていた。UNITA が和平プロセスを頓挫させることは、米国への裏切りを意味した。1991 年 5 月に、MPLA と UNITA は、ポルトガル仲介の下で、アンゴラ和平合意(Acordos de Paz para Angola)であるビセス合意に合意した。翌年 9 月末には、国際的な選挙監視下で、大統領選挙及び議会選挙の投票が行われ、投票率はともに 90% を超え、国際社会からも、おおむね「自由で公正な」選挙が実施されたと認められた。しかし、既述の通り、UNITA は選挙の結果を認めず、武力闘争を再開した。コーエン(Herman Cohen)米国アフリカ担当国務次官補がサヴィンビに結果の受け入れを促したが、受け入れられなかった。米国にとっては、もはや冷戦の論理で UNITA を支援する理由は消失していた。他のならず者国家に対する軍事的対処及び民主化を進める政策の中に、アンゴラ和平も位置付けられた。以上の流れにより、米国は 1992 年に UNITA への軍事支援をやめた。そして、国連の平和維持活動ミッションの監視の下での和平達成を促した。

MPLA は、米国の意向に沿った和平プロセスを進める姿勢を見せた。1993 年 4 月に、MPLA は、クリントン(William J. Clinton)政権が示した、ドスサントスとサヴィンビが大統領選の決選投票を実施するための提案を受け入れた。一方、UNITA はこれを拒否した。1993 年 5 月 19 日、クリントン政権は、MPLA の政府承認を行った。その後、すぐに首都ルアンダに大使館を開設し、6 月には米国からのアンゴラへの武器輸出禁輸も解除した。ただし、米国は、すぐに MPLA 支援に移行したわけではなく、MPLA 及び UNITA の両方に働きかける「均衡」政策を維持しようとしたのである(Wright 2001, 570)。これに前向きな態度を示した MPLA に対し、UNITA は非協力的な姿勢を見せた。

以上のような経緯によって、国連においては、UNITA は「悪者」として非難の対象となった。国連安保理の決議では、UNITA が和平交渉から離れ和平プロセスの進展を阻害していることや、市民への暴力を行使し被害者を出していることに対する非難が明記された³⁵⁰。1993 年 9 月の安保理決議第 864 号で、UNITA への武器供与、物資及び軍事支援、石油産出物を含むあらゆる売買や供給が禁止された³⁵¹。サヴィンビ UNITA 議長は、和平合意交渉に戻ることを表明し、11 月 15 日、ルサカ和平交渉が開始した。交渉では、サヴィンビに副大統領の席を準備し、UNITA に大統領やその他要職の席を配分する案が検討された。しか

³⁵⁰ 例えば、UN Documents, S/RES/834(1993), June 1, 1993, and S/RES/851(1993), July 15, 1993, S/RES/864(1993), September 15, 1993.

³⁵¹ UN Document, S/RES/864(1993), September 15, 1993, para. 19.

し、この和平交渉は、アンゴラ国内の軍事情勢を理由として、すぐに頓挫した。翌年 1994 年 1 月 31 日より、交渉が再開した。1994 年 6 月上旬には、クリントン大統領がサヴィンビ宛に、アンゴラ政府による、UNITA への中央及び地方政府での議席配分を受け入れるよう書簡を送付した³⁵²。9 月 5 日に UNTIA が国連の和解案に合意し、国連ミッションが軍の統合を監視する予定となった。10 月 31 日に文書化されたが、軍事衝突により署名は遅延した。11 月 20 日に、アンゴラ政府と UNTIA は、ルサカ協定(Lusaka Protocol)に署名した。

1990 年代後半になると、米国や国連主要国と UNITA の関係性の悪さは明白となる。米国は、1997 年にサヴィンビの政府参画をアンゴラ政府に求めることを止めた。しかし、サヴィンビ率いる UNITA の闘争は継続していた。これによって、1998 年 6 月 12 日、国連安保理は武装闘争を続ける UNITA に新たに制裁を課した。1998 年 8 月 24 日、UNITA は、和平協定監視国である米国、ロシア、ポルトガルのトロイカとの連絡を絶つことを宣言した³⁵³。これに対し、アンゴラ政府は、UNITA に配分していた大臣、政府ポストの役職を停止した。アンゴラ政府の目的は、サヴィンビを孤立させることにあった。同政府は 9 月に発足した UNITA の分派(UNITA-Renovada)を正統としての UNITA と認め、この分派の参加を得て、ルサカ協定で目標とされた国民統一政府を発足させた。米国は、UNITA の分派が政府に統合されたことにより、アンゴラの「統一」政府の発足とともに、国民和解が達成されたと見なした(Wright 2001, 572, 574)。

アンゴラについて特筆すべきは、アンゴラには 1988 年より、国連平和維持活動が展開していたことにより、アンゴラ内で対国連外交を可能とする環境があったことである。アンゴラには、当初、1988 年 12 月 20 日より、アンゴラからのキューバ軍撤退を監視する、第一次国連アンゴラ検証ミッション(United Nations Angola Verification Mission I: UNAVEM I)が展開した。その後、1991 年のビセス合意に基づき、国連安保理決議第 696 号で、政府軍と UNITA の停戦監視を任務とする、第二次国連アンゴラ検証ミッション(United Nations Angola Verification Mission II: UNAVEM II)が 1991 年 5 月 30 日より引き継いだ³⁵⁴。1994 年 11 月のルサカ協定への紛争当事者の署名に伴い、国連安保理は決議第 952 号及び決議第 966 号³⁵⁵にて、UNAVEM II に、同協定の開始段階を監視する任務を付与した。そして 1995 年 2 月には、ルサカ協定履行を監視する、UNAVEM III を発足させた。1997 年 7 月には、UNAVEM III を引き継ぐ、MONUA がさらに引き継いだ。

ルサカ協定では、ビセス合意、関連する国連安保理決議、ルサカ合意の内容を履行するために、国連監視ミッションを要請し、国連事務総長特別代表を議長とする共同委員会(Joint Commission)にて、アンゴラ政府と UNITA 間の協議を行う様式を整えた³⁵⁶。共同委員会は

³⁵² Human Rights Watch, “Human Rights Watch Report 1995 Angola,” January 1, 1995.

³⁵³ UN Document, S/1998/838, September 7, 1998, para.8.

³⁵⁴ UN Document, S/RES/696(1991), May 30, 1991.

³⁵⁵ UN Documents, S/RES/952(1994), October 27, 1994, and S/RES/966(1994), December 8, 1994.

³⁵⁶ Lusaka Protocol, Annex 8: Agenda Item II.3: The United Nations Mandate, the Role of the Observers of the “Acordos de Paz” and the Joint Commission.

1994年11月20日以降翌年3月までの機関に10回の定例会議及び3回の特別会議が開催されており³⁵⁷、国連事務総長特別代表の仲介の下、米国、ポルトガル、ロシア、アンゴラ政府とUNITAの代表がひざを突き合わせて議論できる場となっていた。米国政府との関係が冷却化する中で、国連を通じた外交は、サヴィンビにとって、国際的正当性を追求する手段となった。1990年代は、国連でトップ外交を展開している。例えば、1992年から1994年にかけて、UNAVEM IIを率いていたアンステイー(Margaret Anstee)国連事務総長特別代表は、サヴィンビと現場で頻繁に連絡をとっていた³⁵⁸。また、1993年1月19日には、国連事務総長に対してサヴィンビ UNITA 議長が電話会議をする予定であり、国連本部内で電話会議用の事務総長宛てのメモが回付されていた³⁵⁹。1994年11月のルサカ協定合意署名時、及び1995年5月9日にドスサントス・アンゴラ大統領とサヴィンビ UNITA 議長の会談が実現した際には、国連事務総長はドスサントスのみならずサヴィンビにも、事務総長の名で、祝電を送り、1994年7月に情勢が悪化した際には、同じくドスサントス及びサヴィンビに懸念を表明する書簡を送付した³⁶⁰。国連を通じたトップレベル外交が展開されていた証左として、国連ニューヨーク本部のアーカイブには、1993年から1998年にかけて、サヴィンビが国連事務総長、国連事務総長特別代表、国連安保理議長とやり取りをしたフォルダがある³⁶¹他、1996年から1998年にかけて、「UNITA」と題するフォルダが複数存在する³⁶²。1997年3月下旬には、アナン(Kofi Annan)事務総長がアンゴラを訪問し、首都ルアンダでドスサントス大統領と会談した他、中南部のバイルンド(Bailundo)まで赴き、サヴィンビと会談した³⁶³。1998年1月には、サヴィンビは、安保理議長に宛てた書簡において、MONUAによるルサカ協定の履行監視の役割に感謝を表明しつつ、その拡大を要請した。そして、残る課題は、UNITAの政党としての合法化(legalization)を含む、安定的な政治環境の情勢であることを述べた³⁶⁴。1998年3月6日に、UNITAが、完全な非武装化を宣言したことにより、3月11日には、アンゴラ政府がUNITAを合法的な政党と認めた³⁶⁵。6月

³⁵⁷ UN Document, S/1995/177, March 5, 1995, para.7.

³⁵⁸ Outgoing Code Cable from Anstee, UNAVEM II, Luanda, to Goulding, UNations, New York, "Ceasefire Meeting," January 17, 1993, Folder: UNAVEM II, S-1085-0032-0005, UNA.

³⁵⁹ Note to the Secretary-General, "Telephone Conversation with Dr. Savimbi," January 19, 1993, Folder: UNAVEM II, S-1085-0032-0005, UNA.

³⁶⁰ Letter from the Secretary-General to Jonas Savimbi, President of the Uniao Nacional para Independencia Toatal de Angola (UNITA), December 9, 1994, Folder: UNAVEM II, S-1085-0002-0005, UNA. Letter from the Secretary-General to Jonas Savimbi, President of the Uniao Nacional para Independencia Toatal de Angola (UNITA), May 10, 1995, Folder UNAVEM II, S-1085-0011-0002, UNA. Letter from the Secretary-General to Dr. Jonas Malheiro Savimbi, President, National Union for the Total Independence of Angola, July 26, 1994, Folder: UNAVEM II, S-1085-0002-0006, UNA.

³⁶¹ Folder: Correspondence with President Jose Eduardo dos Santos and Jonas Savimbi, 1993-1998, S-1036-0010-0003, UNA.

³⁶² S-1036-00220005, S-10360022-0006, S-1036-0023-0003, S-1036-0023-0004, S-1036-0023-0005, S-1036-0023-0006, UNA.

³⁶³ Letter from the Secretary-General to Dr. Jonas Savimbi, President of UNITA, Bailundo, April 1, 1997, Folder: UNITA, S-1036-0022-0006, UNA.

³⁶⁴ Letter from Dr. Jonas Savimbi to Ambassador Alain Dejammet, President of the Security Council, United Nations, January 7, 1998, Folder: UNITA, S-1036-0022-0005, UNA.

³⁶⁵ UN Document, S/1998/236, March 13, 1998, paras. 5-6.

22日には、MONUAのトップである国連事務総長特別代表がアンドゥロに出向き、サヴィンビと会談をした³⁶⁶。この直後に国連事務総長が平和維持活動局長をアンゴラに派遣した際にも、サヴィンビは会談を行った³⁶⁷。1998年7月31日から8月8日、ブラヒミ(Lakhdar Brahimi)国連特使がアンゴラ訪問を訪問し、サヴィンビに対し、和平合意履行の説得にもあたっている³⁶⁸。

一方、現場ではUNITAは闘争を続けた。UNITAと海外諸国との関係は悪化の一途を辿った。UNITAは、1960年代後半にエジプト・カイロに初めての在外事務所を設置し(Potgieter 2000, 258)、その後、米国、英国等に在外事務所を構えるようになった(Huang 2016a, coding note)³⁶⁹。しかし、1997年8月、国連安保理決議第1127号は、国連加盟国に対し、各国国内にあるUNITAの事務所を即刻完全閉鎖させるよう要請した³⁷⁰。これによって、1997年から1998年までには、上記の海外事務所は外交機能を失った(Huang 2016a; Human Rights Watch 1999)。1997年10月29日に国連安保理が新たに制裁決議をかけると、「UNITAは、共同委員会を除いて、アンゴラ政府ともMONUAともほぼすべての連絡を絶った³⁷¹。」既述の通り、UNITAから分派したUNITA-Renovadaが1998年9月に発足すると、アンゴラ政府も米国等も、この分派を、和平をともに達成していく当事者UNITAとして、ルサカ協定の未履行事項を実施し、和平合意履行完了とすることを目指すようになった。9月9日、ドスサントス・アンゴラ大統領と国連事務総長の会談において、国連事務総長は、MONUAが引き続きサヴィンビらUNITA関係者と連絡を維持する必要性を説いた。しかし、ドスサントス大統領は、国連が「サヴィンビと今後連絡をとる有用性はなく、」「アンゴラ国民と同様にサヴィンビに責任がある」と述べた³⁷²。MONUA事務総長特別代表は、サヴィンビとの会談を追求し、UNITAからは前向きな返答があったが、アンゴラ政府側が安全の確保ができないことをあげると同時に、もし事務総長特別代表がサヴィンビとの会談のための渡航をするならば、「政府は事務総長特別代表との全ての連絡を絶つことまで警告した³⁷³。」9月14日、南部アフリカ開発共同体(Southern Africa Development Community: SADC)は、同月にアンゴラの首都ルアンダで立ち上がったUNITA-Renovadaの支持を表明するとともに、サヴィンビの暴力行為は「戦争犯罪」であると非難した³⁷⁴。

³⁶⁶ UN Document, S/1998/723, August 7, 1998, para.3. なおこの4日後、同特別代表(Alioune Blondin Beye)は飛行機事故で死亡する。

³⁶⁷ *Ibid.*, 4.

³⁶⁸ UN Document, S/1998/838, September 7, 1998, paras.2-4.

³⁶⁹ この研究によれば、米国、英国、スイス、ドイツ、ポルトガル、セネガル、モロッコの首都に在外事務所であったとされるが、別の資料では、米国(ワシントンD.C.及びニューヨーク)、英国、ポルトガル、ベルギー、スウェーデンであった(Human Rights Watch 1999)など、資料により数カ国違いがある。ICRCの1993年の年次報告では、ICRCはコートジボワールのアビジャンにいるUNITAの代表と連絡を取っていた。ICRC Annual Report 1993, p.58.

³⁷⁰ UN Document, S/RES/1127(1997), August 28, 1997, para. 4(c).

³⁷¹ UN Document, S/1997/959, December 4, 1997, para.5.

³⁷² UN Document, S/1998/931, October 8, 1998, para.3.

³⁷³ *Ibid.*, para.4.

³⁷⁴ *Ibid.*, para.6.

10月21日、国連事務総長は、サヴィンビに書簡を送り、ルサカ協定の未履行事項の完了を促した³⁷⁵。この段階で、サヴィンビが対外的にやりとりをするのは国連事務総長と書簡を通じてだけであった。現場では、アンゴラ政府が引き続き、事務総長特別代表がサヴィンビと直接連絡をとることを拒否していた。サヴィンビは、12月3日の書簡で、国連事務総長及び事務総長特別代表に対し、国連がアンゴラ国内で活動を維持することを希望した³⁷⁶。

ドスサントス大統領は、1998年12月の議会において、「和平を達成する唯一の方法は、サヴィンビと彼の戦争屋(warmongering)集団を、国内的にも国際的にも孤立させることであり、同時に、彼を政治的にも軍事的にも中立化させることである(James 2018, xlvi) ³⁷⁷」と述べた。アンゴラ政府によるUNITA孤立政策は、UNITAにとって国際関係を繋ぎとめていた国連及びUNITAへの支援が懸念される周辺国をUNITAから引き離すことに向けられた。例えば、1999年1月27日、アンゴラの国民議会において、「戦争犯罪者かつテロリスト」のサヴィンビUNITA議長による戦争再開を許した責任は国際社会にあるとし、現在展開中の「MONUAは活動を終了すべきである」と非難された³⁷⁸。

アンゴラ政府のUNITA孤立政策が功を奏し、米国との関係においても、国連との関係においても、UNITAの孤立は明白になった。国連のアーカイブ資料は事後20年経過後に開示されるため、サヴィンビUNITA議長が、1998年以降どの程度頻繁に国連事務総長や事務総長特別代表らとやり取りをしたかは、現段階では確認できない。しかし、アンゴラに関する事務総長報告や報道を確認する限り、サヴィンビは、アンゴラ内にこもり、トップ会談を実施することはなくなり、メディアのインタビューに答えることも例外を除いてなかった。加えて、以下で説明する通り、アンゴラ政府が、UNITAの孤立政策の一環で、国連ミッションによるUNITAの接触を困難にしたため、現場でできた外交はできなくなった。

1988年末、UNITAは、国連事務総長及びMONUAトップの国連事務総長特別代表への書簡で、ルサカ協定の履行を示唆した他、MONUAの継続的な展開や、アンゴラ政府との交渉再開も希望した³⁷⁹。12月6日、MONUAがUNITA支配地域から撤退したことにより、MONUA職員がUNITAとの連絡は困難となり、現場でMONUAの指揮を執る国連事務総長特別代表も、サヴィンビ及びUNITA幹部と接触できなくなった³⁸⁰。そればかりか、アンゴラ政府も政府軍関係者も、「国連はアンゴラの治安悪化及びUNITA軍の非武装化の失敗の責任を有している」と批判し³⁸¹、国連を国から追い出そうとした。国連不要論も、サヴィンビを孤立させるための政策の一つと考えれば、腑に落ちる論理である。反対に、サヴィンビは、アンゴラで紛争が続く責任はアンゴラ政府にあり、MONUAは引き続き存続す

³⁷⁵ UN Document, S/1998/1110, November 23, 1998, para.4.

³⁷⁶ UN Document, S/1999/49, January 17, 1999, para.2.

³⁷⁷ UN Document, S/1999/49, January 17, 1999, para.2.

³⁷⁸ UN Document, S/1999/202, February 24, 1999, para.3.

³⁷⁹ UN Document, S/1999/49, January 17, 1999, para.2.

³⁸⁰ *Ibid*, para.5.

³⁸¹ *Ibid*, para.6. UN Document, S/1999/202, February 24, 1999, para.3

べきである旨、国連事務総長宛ての書簡で述べた³⁸²。しかし、現場では、政府のみならず UNITA 側も次第に MONUA に非協力的かつ活動に制限をするようになっていた。MONUA は 1998 年 6 月及び 7 月に、44 拠点中 19 拠点を移動させなければならなかった³⁸³。1998 年 2 月 18 日、サヴィンビは国連事務総長宛ての書簡で、アンゴラ内戦は軍事的手段では解決できないとして、国際社会にアンゴラ和平達成の支持を求めた(Weigert 2011, 140)。

1999 年 10 月 15 日、国連は、アンゴラ政府承認の下、特別政治ミッション³⁸⁴である国連アンゴラ事務所(United Nations Office in Angola: UNOA)を設立した。とはいえ、アンゴラ政府の立場は、UNOA はあくまで同政府と国連事務総長との連絡調整役である、というもので³⁸⁵、UNITA との接触を認めたわけではなかった。この頃、サヴィンビが昔の支援国である南アフリカに亡命を企てている、という噂が広まった。これに対し、元南アフリカ大統領のマンデラ(Nelson Mandela)は、南アフリカはサヴィンビを受け入れるようなことはしないだろうと述べた³⁸⁶。アンゴラ政府は、アフリカの周辺国と UNITA との関係断絶のための政策も継続した。コンゴ、コンゴ民主共和国、ナミビア、ザンビアといった周辺国に対して、サヴィンビの連絡経路や物資供給支援を断つために、働きかけを行った³⁸⁷。また、同政府は、南アフリカ政府による仲介の申し出も断つたとされる³⁸⁸。このような流れの中で、米国及び英国は、「サヴィンビをアンゴラ和平プロセスの妥当な当事者と見なすことは困難」であるという見解を示した³⁸⁹。

サヴィンビは、かつて米国のロビー会社を利用していた際には、同会社の指導や助言に基づき、国際メディアでも頻繁に登場していた。対照的に、この頃は、メディアに出ることはほとんどなくなっていた。2001 年 3 月 22 日、サヴィンビが *Voice of America* のインタビューに答え、和平プロセスで対話をする準備があると主張したのは、「長期間にわたる沈黙³⁹⁰」の後のことであった。

2001 年 12 月、アンゴラ政府はこの方針を転換させ、ガンバリ(Ibrahim Gambari) 国連特別顧問(事務次長)に対し、UNITA との接触を再開し、和平プロセスに積極的な役割を果たすよう要請した。国連は、ナイジェリア大統領その他、サヴィンビと連絡が取れる可能性のあるアクターに連絡の方策を相談した³⁹¹。また、2002 年 2 月に、UNITA の在外事務所とも連絡を取るようになった³⁹²。1997 年 8 月に安保理決議で、国連加盟国に対して在外

³⁸² UN Document, S/1999/202, February 24, 1999, para.11.

³⁸³ UN Document, S/1998/723, August 7, 1998, para.12.

³⁸⁴ 国連平和維持活動は、国連平和維持活動局主管で軍の展開が主であるのに対し、特別政治ミッションは、国連政務局主管で、文民主体の、小規模なミッションである点で大きく異なる。

³⁸⁵ UN Document, S/2000/23, February 14, 2000, para.7.

³⁸⁶ *IOL*, "Savimbi not welcome in SA, says Mandela," November 8, 1999.

³⁸⁷ UN Document, S/2000/23, January 14, 2000, para.4. UN Press Release, "Security Council Holds Open Briefing on Situation in Angola," SC/6785, January 18, 2000.

³⁸⁸ UN Document, S/2000/304, April 11, 2000, para.7.

³⁸⁹ *Ibid*, 8.

³⁹⁰ UN Document, S/2001/351, April 11, 2001, para.11.

³⁹¹ UN Document, S/2002/834, 834, para.3.

³⁹² *Ibid*, para.4.

事務所の即時閉鎖を要請して以降の変化である。この転換の最中、2002年2月22日、サヴィンビは戦闘中に殺害された。UNITAの残党は、即座に停戦の後、和平プロセスへの履行を約束した。

(2) その他の対外関係

UNITAは、南アフリカから軍事支援を得ていることで知られていた。南アフリカによるUNITAへの支援は、既述の通り、1988年8月まで続いていたとされる。カーター大統領は、人権侵害国である南アメリカに対し強い姿勢を取っていた。アパルトヘイト問題のあった南アフリカからUNITAが支援を得ていることは米国にとっては問題であった。サヴィンビUNITA議長は、UNITAが南アフリカから支援を受けていることが、米国から評価されていないことも十分承知していた。既述の、1979年の米国訪問におけるカーネギー倫理国際関係協議会での講演の中で、繰り返し、UNITAは南アフリカからの支援を受けていない旨繰り返した³⁹³。UNITAは、エスニック的に近かった、ナミビアの独立を目指す南西アフリカ人民機構(South-West African People's Organization: SWAPO)と協力関係にあった。しかし、UNITAが南アフリカに接近したため、SWAPOは対抗してMPLAに近づくという方針を取り、アンゴラに本拠地を置いていた。南アフリカにとっては、アンゴラ南部を支配するUNITAの支援をすることは、アンゴラ南西部ルアンダのMPLA政権と、アンゴラ南部に位置するナミビアのSWAPOを引き離すために必須であった。南アフリカ側も、UNITAに支援をしていることを隠してきた。しかし、1985年9月に、初めてUNITAを支援していることを公式に認めた³⁹⁴。そして、アンゴラに政府側を支援するために展開している2万5千人から3万人のキューバ軍が撤退するまで、南アフリカはUNITAへの支援を止めないと述べた。CIAの報告によれば、南アフリカは、UNITAに対し、軍事訓練や、軽火器、補給といった支援を提供していた³⁹⁵。アンゴラ政府の主張によれば、南アフリカの対UNITA支援の総額は、1975年から1985年の10年間で6000万ドルに上った。

周辺国としては、ザイール(現・コンゴ民主共和国)及びザンビアがUNITAを支援していた。地域機構であるアフリカ統一機構が、アンゴラ政府であるMPLAへの支持を明確にしていたため、この地域機構の方針に従う国の政府は、UNITAを支持しないと見られていた³⁹⁶。カーネギー倫理国際関係協議会での講演において、アンゴラ政府がサヴィンビに旅券を発行するはずはないため、どの国の旅券で渡航しているのかという質問があった。サヴィ

³⁹³ Excerpt from WORLDVIEW Magazine, June 1, 1980,

https://www.carnegiecouncil.org/publications/100_for_100/00000, accessed November 21, 2018.

³⁹⁴ *The New York Times*, "South Africa Acknowledges For the First Time It Supports Anti Marxist Rebels in Angola," September 21, 1985.

³⁹⁵ "Angola: Short-Term Prospects for UNITA," Special National Intelligence Estimate, February 1, 1986, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP97S00289R000200250004-7, CIA.

³⁹⁶ *Ibid.*

ンビは、アフリカの複数の国（南アフリカ以外、と注意した）が、特別な旅券を発行してくれており、旅券を3つ所有していると回答した³⁹⁷。文献によれば、1960年後半にザンビア政府がサヴィンビにザンビアの旅券を発行し、エジプトが資金を提供し、中国の毛沢東に会う渡航を支援したことがあるとされる(Potgieter 2000, 257)。1998年末以降にアンゴラ政府がUNITAの孤立政策を取った際には、サヴィンビに物的支援、兵站支援を行っていると思われる周辺国に対し、UNITAへの支援を継続する場合には、アンゴラ政府が支援国に報復を行う意図を伝えた。疑義がかけられた国の筆頭であったザンビアは、支援を否定し、国際社会による検証を申し入れた³⁹⁸。

米国、南アフリカや、一部の周辺国以外の支援は、本研究の対象となる時期には、非常に限定的であったか、途絶えていた可能性が高い。UNITAは、東欧やロシアにも足を運んだが、冷やかな対応しかされなかった。UNITAは、当初は、中国に渡って軍事訓練を受けたり、毛沢東から直接教を請うたり、支援を約束されたりしたが、地理的な距離も大きく、また、中国が心からUNITAを支援しようとしていたとは考えられず、その影響力は限定的であったと評価される(Guimaraes 2001, 157-8)。中東のいくつかの国もかつてはUNITAに支援を提供していたが、1986年時点でその動向は不明となっていた³⁹⁹。

7-5. 市民との関係

(1) 包摂性

UNITAは、オヴィンブンドゥ族を中核的な支援母体としながらも、アンゴラを解放する上で、他のエスニック集団も包摂する組織であること、及び、他の勢力が外国の傀儡であることと比較して、自らこそが唯一の土着の闘争組織であることをアピールした。しかし、第2次アンゴラ内戦開始直前の選挙により、市民は政府側をより支持することを示した。

サヴィンビは、すでに1974年の時点で、オヴィンブンドゥ族の支持者に対し、「UNITAはひとつのエスニック集団だけのための組織ではない(Heywood 1989, 55)」ことを明言していた。その理由として、他のエスニック・グループも、それまでの闘争に協力してきたことをあげた。もちろん、アンゴラ最大のエスニック・グループであるオヴィンブンドゥ族からの支持は重要であり、中心的支援母体であった。外部からは、UNITAはオヴィンブンドゥ族の組織であるという見方があった。そのような見方を払拭するために、UNITAは、アンゴラ国内のエスニック・グループ、加えて、欧州から移り住んだ「白人」たちをも運動に取り込む姿勢を見せた(Heywood 1989, 56)。これにより、国内的には、「民族による分断を

³⁹⁷ Excerpt from WORLDVIEW Magazine, June 1, 1980, https://www.carnegiecouncil.org/publications/100_for_100/00000, accessed November 21, 2018.

³⁹⁸ UN Document, S/1999/202, February 24, 1999, para.9.

³⁹⁹ “Angola: Short-Term Prospects for UNITA,” Special National Intelligence Estimate, February 1, 1986, the CREST collection, General CIA Records, CIA-RDP97S00289R000200250004-7, CIA.

行うわけではなく、オヴィンブンドゥ族を超えて拡大⁴⁰⁰していった。1983年の取材時、UNITAのジャンバ(Jacka Jamba)情報担当局長は、「ゲリラ戦争に勝てる唯一の方法は、国民を自分たち側に引き寄せることである⁴⁰¹」と述べた。1970年代から1980年代にかけて、UNITAは積極的に欧米のメディア関係者に現地取材をさせた。その目的の一つには、UNITAが、特定の人々だけでなく、様々なエスニック集団や難民、外国人といった様々なアイデンティティーを有する人々に対し、UNITA支配地域下で実質的に政府の役割を果たしていること、支配地域の人々がUNITAから好ましい待遇を受けていることを、対外的に知らせるためであった(Heywood 1989, 61-62)。

1990年代に入ると、UNITAは、アンゴラ政府側が民族浄化(tribal genocide)を行っていると非難した。その際、一番の攻撃の対象となっているのはオヴィンブンドゥ族であり、政府は特定のエスニック・グループを狙うことを戦略としていると非難しながらも、UNITAは、オヴィンブンドゥ族のためだけでなく「アンゴラ人の自由、平等及び友愛のために」戦っているのであると、民主主義世界に呼びかけた⁴⁰²。

このようなUNITAの言葉とは裏腹に、国外ではUNITAによる人権侵害が報告されるようになった。1992年の選挙において、市民はより政府側を支援していることが明るみに出た。1991年、人権団体であるアフリカ・ウォッチは、政府のみならずUNITAも人権侵害を行っていることを報告した。UNITAは、自身の最大の支持母体であるはずのオヴィンブンドゥ族の村への攻撃や、市民の殺害等を行っており、UNITAによる市民への攻撃の最大の被害者グループはオヴィンブンドゥ族であると述べた⁴⁰³。60万人から100万人と推定されるUNITA支配地域下の市民の多くが、移住や農作業を強いられていると報告された⁴⁰⁴。

市民の答えは、1992年9月末に実施された大統領選挙及び議会選挙に現れた。当時、アンゴラの18州のうち、政権与党側のMPLAもUNITAも、うち4つの州では自らの支持が高いため、確実に自らが勝つと考えていた。MPLAにとっての4州は、首都を含み北西部に位置する、ルアンダ、ベンゴ、クワンザ・ノルテ、マランゲであった。UNITAにとっての4州は、南部を中心とするベンゲラ、フアンボ、ビエ、クアンド・クバンゴであった。これらの強い支持基盤の各4州の有権者数だけを見ると、UNITAの支持基盤の4州の方が、有権者登録数が多かった。MPLAの4州の有権者登録数は1,412,201人で全登録者数の29.3%、UNITAの4州では、1,523,334人で、全体の31.6%であった(Pereira 1994, n. 67)。この数字だけを見ると、確かにUNITAの方が優勢であるかのように見える。しかし、大統領選挙においても、議会選挙においても、UNITAの予想を裏切ったのは、第一に、地理的には、これらの注目されていた州以外の州で、MPLAに投票した人が多かったことで

⁴⁰⁰ *Christian Science Monitor*, "Angola's UNITA: guerrillas...or shadow government?" June 1, 1983.

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² *BBC Monitoring*, "Angola – UNITA takeover of Huambo: UNITA radio commentary reviews significance of battle for Huambo," March 9, 1993.

⁴⁰³ *Inter Press Service*, "Angola: Human Rights Group Scores UNITA," February 8, 1991.

⁴⁰⁴ *Ibid.*

ある。とりわけ、UNITA が、中心的支持基盤である 4 州以外に得票を期待していた、隣接州であるクアンザ・スル及びフィラにおいて、MPLA 側に投票する人の方が多かった。11 名が立候補した大統領選挙では、MPLA 党首（大統領）のドスサントスと UNITA 党首のサヴィンビへのそれぞれの投票率は、クアンザ・スルで、63.64%と 25.17%、フィラで、53.14%と 32.47%であった⁴⁰⁵。議会選挙においては、クアンザ・スルでは MPLA を支持した投票者が 71.90%で UNITA 支持者は 11.00%、フィラでは、MPLA 支持が 63.73%、UNITA へ投票したのは 25.97%であった⁴⁰⁶。サヴィンビ UNITA 議長が、これらの州も自らを支持する人々が多い州であるという認識があった経緯からすれば、同議長にとって、この結果は受け入れがたい結果であったことが推測される。第二に、UNITA の支持基盤の州でも、MPLA に投票した人がいたことが指摘できる。UNITA の支持基盤の 4 つの州のうち、ベングエラにおいて、UNITA の得票割合は 5 割強にとどまり、有権者登録をした人のうち 37.36%は MPLA に投票した⁴⁰⁷。UNITA はオヴィンブンドゥ族に留まらない包摂的な組織であることをアピールしてきた。しかし、本件選挙の分析者は、選挙後にドスサントス大統領がオヴィンブンドゥ族の者を首相に採用したことも引き合いに、MPLA による包摂性のアピールの方が成功してきたと評価する(Pereira 1994)。この後、1994 年には、サヴィンビ UNITA 議長自身が、UNITA 組織内部でも史上最も深刻な危機にあることを認めた(Weigert 2011, 121)。そして、支持が得られない土地の支配は自己犠牲でしかないという毛沢東の教えにより、本拠地ファンボ等の支配地域を手放した(Weigert 2011, 121)。ファンボも、UNITA の拠点にされながらも、都市生活とは何かを知っていた市民は、地方のゲリラ部隊の文化を維持する UNITA を支持しなくなっていた。UNITA が市民からの支持を維持できなかったこと背景として、以下に説明する通り、UNITA によるガバナンスが複数の理由で崩れていったことが挙げられる。

(2) ガバナンス

UNITA の活動は、元々は複数の背景により市民のとの協力の下に成立する反乱活動であるという原則があったが、その理想型は徐々に崩れていった。

第一次内戦における UNITA のガバナンス政策は、3 つの背景に支えられて、市民の信頼を獲得する方針を採用していた。3 つの背景とは、第一に、アンゴラ内戦開始前に、サヴィンビをはじめとする UNITA 関係者が、中国で毛沢東の教えを学んできたことである。第二に、アンゴラ最大かつサヴィンビのエスニック・グループであるオヴィンブンドゥ族の伝統や言語を取り込んだことである。第三に、布教活動を行っていたプロテスタントの宣教師た

⁴⁰⁵ International Foundation for Electoral System (IFES), “Angola: Presidential and Legislative Elections, September 29-30, 1992. Report of the IFES Observation Mission.” IFES, September 30, 1992, <https://www.ifes.org/publications/angola-presidential-and-legislative-elections-september-29-30-1992-report-ifes>, accessed December 22, 2018.

⁴⁰⁶ *Ibid.*

⁴⁰⁷ *Ibid.*

ちにより、学校及び病院運営の影響を受けたことである(Bakonyi and Stuvøy 2005, 369; Heywood 1989)。

1960年から1970年にかけて、サヴィンビは毛沢東の教えを請いながら、市民の自発的な支持に依拠したUNITAの活動を展開していた。すでに論じた通り、1975年以降のアンゴラ内戦開始前に、中国に渡ってゲリラ戦法を学んできた。その後、アンゴラ内で初めて実戦をし、大きな失敗をした後にも、再度中国に渡り、毛沢東から直接の教えを乞う機会を得、現地の市民の協力を得ながらゲリラ戦を展開することという基本原則を確認した(Potgieter 2000)。

UNITAは、市民に対する政治教育を通じて、UNITAこそがアンゴラ解放の担い手であるというイメージを刷り込んでいった。ポルトガルからの解放闘争時には、ポルトガルが植民地支配においてアンゴラの市民の権利や利益をほとんど考慮していないことをやり玉に挙げることで、市民からの支持を獲得した。また、第一次内戦前のアンゴラ独立紛争時、ポルトガルに対して複数の反乱軍が活動していた中で、UNITAは、自らの集団だけが土着の運動なのであって、外国寄りのMPLAやFNLAとは異なることを市民に示した。事実、MPLAやFNLAが在外を拠点としていたのに対し、UNITAだけがアンゴラ内に拠点を置いていた(Heywood 1998, 149; Potgieter 2000, 257-58)。UNITAは、新しい村にたどり着くと、コミュニティの長や市民に対して、反乱の政治的な目的を説明し、市民からの支持を求めた(Weinstein 2006, 283-84)。その主たる「目的」には、UNITAが、脅威から市民を守るという活動の説明も含まれていた。その脅威として、キューバ軍やMPLAをはじめとする他の勢力の名前があげられ、UNITAこそが市民の守り手であると印象づけるための説明が行われた(Pearce 2015, 103-104)。UNITAは、村の行政制度の整備に尽力し、その対価として市民は食糧を提供した(Bakonyi and Stuvøy 2005, 369)。加えて、土着の言語を使用し、伝統的な首長(sobas, chiefs/traditional leaders)を尊重した行政制度を整えることを目指した(Bakonyi and Stuvøy 2005, 369; Heywood 1998, 149-50)。もともと地方で政治的権威を有していた首長にとっては、UNITAが行政サービス制度を整備してくれ、自らの権威も認められるため、都合が良かった。

そして、宣教師たちによる影響も重なり、UNITAは市民への行政サービス、特に学校と病院運営を行った(Pearce 2015, 96)。アンゴラ最南東部のジャンバ(Jamba)を本拠地として、1980年代半ばまでに、UNITAはアンゴラ南東部の大部分を支配下におさめ、ガバナンスを展開した。1991年の米国議会図書館による国別報告書によれば、UNITAは、「約1,000近くの学校、5,000人ほどの教師を有し、学校には20万人の生徒」が通っていた(Collelo 1991)。「2年間の幼稚園、4年間の小学校、7年間の高等学校という学校制度があり、優秀な生徒には、英国、コートジボワール、フランス、ポルトガル、米国で学ぶ奨学金が与えられた(Collelo 1991)。」教師への給与はなく、食糧等の物品が対価として渡された。海外留学ができる分野は、医学、農学、工学等、限定されていた。その目的は、UNITAが自前で活動できるための人材育成であった。留学を終えた者が、1985年から1990年代半ば頃まで、

アンゴラで UNITA の公的サービス活動に合流するようになった(Potgieter 2000, 262)。UNITA は、医療システムも整えた。ジャンバでは病院が経営されており、ポルトガルで訓練を受けた医療関係者が MSF フランス関係者の支援を受けながら、ほとんどの分野をカバーしていた(Collelo 1991)。設備面でも使用可能な薬品の面でも十分な整備状況であった(Collelo 1991)。中でも、UNITA の本拠地ジャンバには、豊富な食糧、無料かつ洗練された医療及び教育サービスがあり、市民は「都市」に住んでいるかのような生活を送ることができた(Pearce 2015, 109)。ジャンバでは、行政サービスにつく者はきちんと制服を整え、ジャンバに入る際には入管手続きが取られ、「現代的国家像」がモデルとされていた(Pearce 2015, 112)。地方において、食糧は基本的に自給自足であった。UNITA 支配地域には、兵士及びその妻、またその土地以外の出身者が住む基地(base)と、元々そこに住んでいた人々が住む村(village)があった。村に住む人々が主に農業で食糧を生産し、UNITA の基地に提供していた。その代わりに、UNITA は、その地域の人々を守り、人々が安全に働ける環境を守ることを約束した(Pearce 2015, 95–97)。食糧の配給は、妊婦には特別に余分に渡されるが、その他一人一人には同じ量がわけられた(Pearce 2015, 97)。UNITA 内部では、市民を飢餓で苦しめないように、食糧供給に関する教育も行われていた。ただし、場所によって異なった。農民による食糧提供に対して、服や塩といった対価が渡されない事例や、市民に UNITA 支配地域から逃げることを許さなかった事例も報告されている(Pearce 2015, 100)。

アンゴラ地域研究によれば、UNITA を積極的に支援していたのは、上述のように、兵士や伝統的首長のような、UNITA の軍事組織及びガバナンス制度の恩恵にあずかれた人である。農民ら一般の市民は、どの勢力が支配しようとも、自分たちの定住生活が守られることが最優先であった。UNITA の都合の良さや強制性も相俟って、積極的に支持していたわけではなかった者もいた(Pearce 2015, 103)。

毛沢東の教えは、南アフリカおよび米国との関係強化に伴い、薄れていった。しかし、アフリカ地域のトップに立つ南アフリカと、世界のトップに立つ米国と UNITA が関係を有しているということは、UNITA 支配領域下の支持者にとっては、UNITA への支持を継続する動機になった(Pearce 2015, 121)。

UNITA は、ガバナンスの整備状況と並行して、市民に対して暴力を行使する反乱軍としても有名である。天然資源や外部からの支援を獲得する反乱軍は市民への暴力を行使する傾向にあると主張する研究で、UNITA が典型例の一つとして挙げられるように、南アフリカからの支援及びダイヤモンド産出に伴う貿易活動の拡大に伴い、UNITA による「政治的な説得や動員はすべて消え去った(Weinstein 2006, 284)。」

一方で、アンゴラ地域研究者は、それにもかかわらず UNITA が市民からの支持を維持した背景として、現地の論理を考慮する必要性を論じる。サヴィンビの出身エスニック・グループであるオヴィンブンドゥ族出身地であるアンゴラ中央部には、19 世紀半ばに 22 の王国があり(Heywood 1998, 151)、王は 2 つのタイプの力をうまく行使することにより、その権威を保っていた。ひとつは、世論の意見を聞き、全体調和を図りながら社会を構築する力

であり、鍛冶屋王(blacksmith king)と称される。もう一つは、権威主義的な力であり、狩人王(hunter king)と呼ばれる(Heywood 1998, 149-152)。伝統的に、狩人王でもある支配者には、内部で暴力を抑制する権威に加えて、共通善のため、つまり、市民を守り、王国の秩序を維持する範囲であれば、人に暴力を行使することや、人を殺害することが認められていた。しかも、その暴力や殺害は、魔法のようにいつの間にか行使されるものであり、王には超人性があると信じられていた。王国はなくなり、また、1970年代までに北米からプロテスタントの宣教師たちによる活動を通じて、人々が自分たちの努力で生活することや、社会的な合意に基づいて意思決定を行うことといった、民主的な、または、オヴィンブンドゥ族の伝統に沿えば、鍛冶屋王的な側面が強化された(Heywood 1998, 161)。しかし、狩人王の伝統が消失したわけではなかった。UNITAは、動員過程において、植民地時代の祖先の経験や王国の歴史の教育を提供した(Pearce 2015, 110)。よって、このような伝統を知りながらオヴィンブンドゥ族の先頭に立ったサヴィンビ UNITA 議長に対して、超人性があると、市民は信じた。「サヴィンビには、裏切り者(witches)であると疑われる者を特定し除外する権利がある、ということ誰も疑わなかった(Heywood 1998, 164)。」この狩人王の伝統を利用して、サヴィンビは、UNITA 内部でサヴィンビの権威を脅かす幹部やその家族までも殺害した。それにもかかわらず、サヴィンビは、1980年代を通じて、市民からの支持を維持した。それは、伝統的な論理に基づけば、オヴィンブンドゥ族のトップに立つサヴィンビが、秩序維持のために、魔法により伝統的にみとめられる権威を行使したと理解できるからである。

1980年代に UNITA が本拠地としたジャンバでは、市民が互いに互いに行動を監視していた。ジャンバからの避難を含め、反 UNITA とと思われる行動が確認されれば、犯罪と見なされ、UNITA 幹部に通報された。裏切り者、魔女(witch)と見なされた者は、火あぶりや死刑にされた(Pearce 2015, 115)。これも、伝統的な論理によって支えられていた。1980年代のジャンバにおける魔女の特定は、サヴィンビの独断により決定されていた。しかし、狩人王の論理に立てば、サヴィンビには魔女を特定できる特別な力が備わっており、秩序維持のためには処罰は権威者に認められる権利であった。一方、サヴィンビは鍛冶屋王の論理を持ち出し、死刑の正当化を図った。死刑の決定は、協議によって決定されていること、こうした合意による死刑は欧州等でも行われていることを強調したのである(Pearce 2015, 115)。

ただし、内戦後に明らかになったこととして、サヴィンビは、この事件の後、上述のジャンバにおける魔女狩りを行ったことは「誤りであったと認め、事件の責任を受け入れた(Weigert 2011, 165)。」加えて、2001年4月に開催された第6回 UNITA 年次通常会議において、サヴィンビは、人々を傷つけた行為を繰り返さないよう、過去の行いについて精査し、それを受け入れ、UNITA が失敗してきた組織統一の強化を目指そうとした(Weigert 2011, 165)。これらの経緯から、1980年代頃まで認められていた「超人性」による暴力は、2000年頃には、市民にとっても受け入れられないものとなっていたことが推測できる。

一般的には、1992年の選挙の前後において、UNITA は市民への暴力行為を通じた恐怖

による支配をはじめ、従来のガバナンスの提供による信頼関係を失ったという説明がなされることが多い。アンゴラ地域研究者によれば、UNITA は、確かにこの頃から暴力による支配を強化していたが、選挙結果を拒否して開始した第二次内戦開始後も、ガバナンスを通じて市民と信頼関係を維持していた場所はある。

ひとつは、第二次内戦における UNITA の本拠地であるフアンボ県フアンボである。9 月末の選挙後、10 月 6 日に、サヴィンビは、首都ルアンダからフアンボに移動し、UNITA 司令部を設立し(Pearce 2015, 127)、年末までに、政府の支配が及んだことのない地方部を中心にアンゴラの約 3 分の 2 を支配した。特筆すべき点として、この 1992 年後半の動きにより、UNITA は、1975 年の内戦開始後初めて都市部を支配下に収めたことが挙げられる(Pearce 2015, 128)。

もうひとつ、対照的な地域として、フアンボ県バイルンドがある。1991 年頃に、UNITA の関係者が市民に紛れて生活をするようになり、秘密裏に基盤を固めるようになった。1994 年にサヴィンビは、UNITA の本拠地をフアンボからバイルンドに移動し、バイルンド及びアンドゥロを拠点として、1999 年まで闘争を続けた(Pearce 2012, 460, 2015, 127)。

サヴィンビは、第三次内戦中、首都に出向くことはなかったため、サヴィンビと外交関係者との会談は、幹部がバイルンドに出向いて行われることがほとんどであった。国連事務総長及び事務総長特別代表によるバイルンド訪問⁴⁰⁸や、サヴィンビ宛書簡のあて先がバイルンドであることから確認できる。サヴィンビが活動拠点としていたバイルンド、そして、アンドゥロは、1999 年 11 月までは、UNITA が支配していた。1998 年 11 月から 12 月にかけて、政府軍は UNITA の重要な支配地域であるバイルンドとアンドゥロを奪取する目的で、攻撃を仕掛けた。この時、及び 1999 年 3 月の攻撃時は、UNITA 側の勝利に終わった。しかし、政府軍の 3 度目の攻撃により、1999 年 11 月には、UNITA はバイルンド及びアンドゥロを手放さざるを得なくなった。他にも、UNITA が第一次内戦時に本拠地としていた、最南東部に位置するクアンド・クバンゴ(Cuando Cubango)県ジャンバは、1999 年 12 月下旬に、政府軍に制圧された⁴⁰⁹。ジャンバも、政府の力が及んでおらず、UNITA の支配が確立していた地域であった(Hare 1998)。サヴィンビがジャンバを拠点とする前に拠点としていた、メキシコ県ルンバラ・ングインボ(Lumbala N'guimbo)も、UNITA 支配地域であったが、1999 年 11 月にアンゴラ政府軍が奪取した⁴¹⁰。このようにして、1999 年末までには、UNITA は、支配地域をほとんど失ったのである。サヴィンビ UNITA 議長は、1999 年後半から 1 年半にわたって公の場で発言してこなかった。その後、2001 年 3 月 22 日、ヴォイス・オブ・アメリカ(Voice of America: VOA)のインタビューに衛星電話で答え、バイルンド

⁴⁰⁸ 1997 年 7 月 18 日、国連事務総長特別代表及びトロイカ（米国、ロシア、ポルトガル）の大使のバイルンド訪問など。

⁴⁰⁹ Action for Southern Africa, “Angola Peace Monitor Issur No. 5, Vol.VI,” January 18, 2000, <https://reliefweb.int/report/angola/angola-peace-monitor-issue-no5-volvi>, accessed October 15, 2018.

⁴¹⁰ *Ibid.*

とアンドウロを失ったことを認めた⁴¹¹。ただし、「戦いの拠点は失ったが、可動性を手に入れた」と説明した⁴¹²。

政府の攻撃が強化されたこの時期、領土支配を諦めゲリラ戦法を採用するようになった UNITA の下では、かつては「国家内国家」と称されたガバナンスも、1998 年頃から提供されなくなった(Pearce 2015, 147)。サヴィンビがいた本拠地バイルンドにおいて、かつては UNITA 支配の下で教壇に立っていた教員も、1998 年以降、教育を提供できなくなった(Pearce 2012, 462, 2015, 154)。支配下の者は、政府支配地域に移動するか、UNITA と抵抗活動が続けるかの選択を取った。UNITA と運命共同体であることを選んだ農民たちは、自分たちの故郷から離れ、僻地に移動し、隠れながら生活をした。

アンゴラ政府は、UNITA の国際的な孤立と同時に、国内的な孤立をさせるために、市民が政府支配地域に移動する政策を採用した。UNITA 活動地域に市民がいなくなれば、UNITA は食糧やその他の活動資源を入手できなくなるからである。政府支配地域に市民を呼び込むためには、国際人道援助が提供される環境を準備しておくことが好都合であった。そのため、アンゴラ政府軍は、UNITA への攻撃を仕掛ける前に、避難民が移動すると推測される場所や、援助の準備をするよう、国際人道援助機関に通報していた、という情報もある(Weigert 2011, 171)。

7-6. 政府のタイプ

アンゴラ政府は、1975 年から 1995 年まで独裁状態であり、移行期を経て中間的な政体となり、従来は-7 であったスコアが、1997 年には-3 と改善している。この改善は、1997 年 4 月に、統一・国民和解政府(Government of Unity and National Reconciliation: GURN)が発足したことによる。GURN は、1996 年 3 月に、ドスサントス大統領とサヴィンビ UNITA 議長がガボンでの和平プロセス促進を目的とした会議の際、3 か月後に設立する旨合意したものである。GURN においては、サヴィンビを副大統領に任命する他、170 人の UNITA 関係者が、閣僚から地方政府幹部まで、政府の要職に就く予定となっていた(Weigert 2011, 123)。しかし、GURN におけるサヴィンビの具体的な役割が明らかでないことなどが問題となり、3 か月後の発足は困難となっていた。1997 年 4 月 11 日、UNITA の議会議員や閣僚就任予定者が首都ルアンダにて、統一・国民和解政府設立式典に参加することによって、政府の民主化が進んだ。肝心のサヴィンビは、首都では自分の安全が守られる保証がないとして、同式典に出席しなかった。以上のようにして、制度的には、この年を境にポリティ・スコアは-3 となる。

UNITA が準国家反乱軍であった時には、アンゴラ政府は独裁政権であった。当時、国際人道機関にとって、戦闘状況によりアクセスが困難になる場合はあれ、UNITA は話せばわ

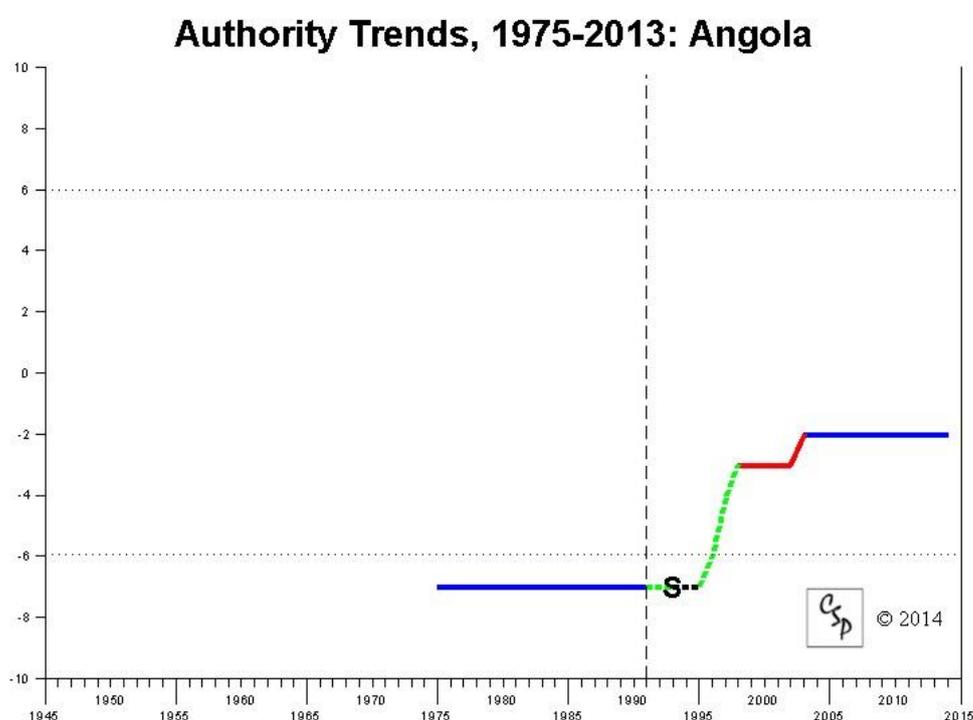
⁴¹¹ *The New York Times*, “Angola Says Soldiers Have Killed Savimbi, Longtime Rebel Leader,” February 23, 2002.

⁴¹² *Ibid.*

かる相手であった。これは、反乱軍の国際人道法遵守研究が、政府が独裁である時に、反乱軍は観衆からの支持が必要なため、国際人道法を遵守する行動を取るという予測と合致する。準国家反乱軍である場合には、政府が独裁であると、観衆からの支持は得られやすいからである。とはいいながらも、政府が民主主義である場合にも、準国家型反乱軍は、同じように行動することも予想できる。独裁の事例だけで議論することは十分でない。政府が民主主義である場合の事例も検討する必要がある。

1997年以降、アンゴラ政府は4ポイント分、民主化への改善傾向を示した。しかし、中間的な体制である理由は、いまだ独裁的な要素も存在するためであった。人道アクセスの文脈では、国際人道援助機関による反乱軍支配地域へのアクセスが改善したわけではなかった。中間的な政治体制にあったアンゴラ政府は、国際援助が政府支配地域に留まり、反乱軍支配地域に流れないようにした。正当性をめぐる戦いにおいても、UNITAを国際的にも国内的にも孤立させようとした。確かに、アンゴラ政府は、UNITAの分派を、和平交渉の真の相手であるなどと認め、制度的な民主制を整えようとした。しかしこれは翻って、元祖UNITAの政治参加や観衆との関与を断絶する戦略であった。

図4：アンゴラのポリティ・スコア⁴¹³



⁴¹³ Polity IV Country Regime Trends, Angola, <https://www.systemicpeace.org/polity/ang2.htm>, accessed December 25, 2018.

7-7. 小括

UNITA は、当初は人道アクセスを前向きに受け入れる方針であった。第一次内戦では、ICRC や MSF フランスが UNITA 支配地域で活動していた。第二次アンゴラ内戦では、両当事者とも相手側地域へのアクセスを妨害しようとしながら自己支配地域には援助を呼び込もうとし、人道援助機関の交渉によりアクセスが確保されるという傾向になった。第三次アンゴラ内戦では、UNITA は人道アクセスを拒否するまでに変化した。

本研究が提示するタイプとしては、UNITA は第一次内戦では国際的及び国内的正当性を追求する準国家反乱軍であったが、第二次内戦以降は正当性に揺らぎが生じた。UNITA 自身が、国際的にも国内的にも正当性の追求を限定した部分がある。国際的には、協力国であった米国の支援が 1990 年代前半になくなった。ところが、国連平和維持活動の展開によって、アンゴラ国内から対国連外交ができるという、特殊な環境が存在した。国連との交渉相手であり続けることにより、UNITA は国連外交を続けることで、国際的正当性をある程度は維持した。しかし、国際社会が自由で公平であったと評価した選挙結果を否定した。その頃から国際社会に問題視されている人権侵害行為がたびたび報告されるようになり、国際社会は UNITA を支持しなくなっていた。

国内的正当性に関しては、1992 年 9 月の選挙により、UNITA の支持基盤である州以外では、UNITA は支持されていないこと、支持基盤の州の中にも、政権側を支持する人が少なからず存在することが明らかになった。政府支配地域下で都市部の生活を経験した者にとっては、UNITA のゲリラ方式の生活様式は受け入れられなかった。こうした市民の経験が、伝統的に超人的存在として崇められていたサヴィンビ UNITA 議長のカリスマ性も低減させた。オヴィンブンドゥ族のトップが務める「狩猟王」の役割として、社会秩序維持を理由に認められていた暴力も、市民にとっては受け入れられなくなっていた。もう一つ果たすべき役割である「鍛冶屋王」による市民の意見聴取や反映は行われなくなっていた。UNITA 自身が、第一次内戦時には「国家内国家」として提供していたガバナンスを、徐々に限定し、さらに市民本位ではなく、自らの軍事戦略本位で強制的なガバナンスに変化させていたために、市民の支持は低下し、UNITA 自身が包摂性の維持とガバナンスの提供による国際的正当性追求ができなくなっていた。

本研究の相対的正当性仮説は、UNITA が人道アクセスを拒否するようになった結果に至らしめる原因を上手く説明する。第三次内戦では、アンゴラ政府が国内的にも国際的にも正当性を相対的に向上させようとした戦略があり、その手段は UNITA の正当性を国際的にも国内的にも低下させることであった。1998 年 12 月からの第三次内戦において、アンゴラ政府は、UNITA を国際的にも国内的にも孤立させることを宣言した。それまでアンゴラ国内に展開し、UNITA との接触を維持していた国連平和維持活動は、アンゴラ政府の意見により、同国政府と国連の間の連絡調整役にとどまる特別政治ミッションに限定され、UNITA との接触ができなくなった。かつては派手な外交活動を行っていたサヴィンビ UNITA 議長

は、現場での戦闘のため、1998年後半以降、外交的な会談を行ったり、国際メディアのインタビューを受けることはほとんどなくなっていた。国内的には、アンゴラ政府は、UNITAの分派であるUNITA-Renovadaをルサカ協定履行の相手とするようになり、本流であったUNITAのサヴィンビ議長を、戦争犯罪者、あるいは、9.11後に国際的に阻害するにはうってつけの「テロリスト」と呼ぶようになった。1999年9月からのアンゴラ政府の軍事作戦の強化により、UNITA支配地域が奪取されるようになった。アンゴラ政府は、UNITAと市民の関係も断つことを目論んでいた。UNITAは領域支配を諦め、市民にサービスを提供することもなくなり、むしろ政府側の責任にすべく、市民を政府支配地域に追い出すようになったという報告もある。UNITA自身の国際的正当性と国内的正当性は、すでに1992年頃から低下しつつあった。その後、1998年からは、敵対するアンゴラ政府が、揺らいでいるUNITAの正当性をさらに低下させる行動に出た。こうしたことが相まって、UNITAは、国際的にも国内的にも正当性を追求しない孤立反乱軍となっていった。そして、これと重なるように、人道アクセスも受け入れから、拒否するまでに変化していった。

第8章 結論

8-1. 検証結果

本研究では、以下の問いを立て、回答を試みた。国内武力紛争下において、なぜ、一部の反乱軍は自己支配地域に人道アクセスを積極的に受け入れるのに対し、他の反乱軍はこれを制限するのだろうか。国内武力紛争では、人道危機の発生にもかかわらず、国際的な食糧・医療物資といった援助が届かない人道アクセス問題が生じることがある。本研究は、非国家武装組織である反乱軍を中心とした分析を通じて、同問題を理解する試みである。安全で妨害の無い国際人道援助の通行を保証することは、紛争当事者に求められる国際人道法上の要請である。国際人道法を遵守することに利益を見出す反乱軍はこれを遵守するはずである。一方で、現実には、政府同様に反乱軍も、人道アクセスを制約することがある。こうした違いがなぜ発生するのだろうか。この点を説明することが、本研究の目的であった。

問いに対し、類似の先行研究は、国際的及び国内的正当性を追求する反乱軍は、国際人道法を遵守する行動を取る傾向があると主張した。国際的及び国内的正当性を追求する反乱軍として、政治的目的及び組織構造に着目した。政治的目的については、分離主義を掲げていること、多くのエスニック・グループを包摂する目的を有することを挙げた。組織構造については、政治部門を有しているまたは、疑似政府として治安、公共サービス、行政手続きを事実上提供していることが重要な指標であると指摘した。これらの指標は、これまでの内戦研究の発展を踏まえて注目されてきたものである。紛争は単なる秩序破壊行為ではなく、社会構造の不満を明らかにし、社会変革を起こす国家建設の過程の一部と捉えることもできる。先行研究は、内戦下における反乱軍の秩序構築活動を理解する上で、重要な貢献を行っている。

しかし、これらの研究は、以下の点で限界を抱えていた。第一に、先行研究は、国際的及び国内的正当性の重要性を指摘しながら、2つの正当性を明確に分けて議論していない。反乱軍の国際的正当性及び国内的正当性は、いずれも反乱軍が追求するものである。一方で、政治的アクターとしての権威を認める観衆は、それぞれ国際社会（欧米諸国）、反乱軍支配地域下の市民と異なる。これらの2つの観衆の支持が常に同時に期待できるとは限らない。よって、これらを分けて考える必要がある。第二に、先行研究は、どの反乱軍も国際人道規範を十分に理解して、自己の利害に合わせて戦略的に人道法を遵守するかどうかを決めているという前提に立つ。これにより、そもそも反乱軍の方針が最初から国際人道法に合致している可能性を十分に検討していない。第三に、正当性が、複数のアクターの関係の上になり立つ概念であるにもかかわらず、アクター間の相対的な立ち位置で決まる関係性を十分に検討していない。具体的には、先行研究は、独裁政権と対峙する反乱軍は、国際人道法を遵守する傾向にあるという指摘をする。しかし、独裁政権と対峙する反乱軍は、国際人道法を受け入れると表明するだけで、観衆からの支持を容易に獲得できる可能性がある。一方、

民主的な政権と対峙する反乱軍は、素振りだけでなく、実際に政府と同等またはそれよりも積極的な行動をとることによって、正当性を確保できる。先行研究は、こうした複数の可能性を分析していない。

以上のような先行研究の成果と限界を指摘した後、本研究は、反乱軍の分類を行い、反乱軍の相対的正当性仮説を掲げることによって、反乱軍の人道アクセスの傾向を予測する理論の発展を行った。反乱軍が外交を展開していること、支配地域でガバナンスを提供していること、そして政府が民主主義であること、が、反乱軍が人道アクセスを受け入れる政策を選択する条件に重要であるという仮説を立てた。仮説の構築にあたっては、まず、国際的正当性を追求しているか否か、国内的正当性を追求しているか否か、という2つの軸により、反乱軍を4つに分類した。いずれも追求している、国際的正当性のみを追求している、国内的正当性のみを追求している、いずれの正当性も追求していない、とい4つに分けた。それぞれ、準国家反乱軍、外向き反乱軍、内向き反乱軍、孤立反乱軍と名付けた。準国家反乱軍は、国際社会からも自己支配地域下の市民からも支持を得ようとしている。外向き反乱軍は、国際社会からは支持を得ようとしているが、市民からの支持は気にしていない。内向き反乱軍は、市民からは支持を得ようとしているが、国際社会からの支持を得ようとはしていない。孤立反乱軍は、国際社会からも、市民からも支持を得ようとしていない。ただし、研究の限界で述べる通り、「孤立」反乱軍といっても、非欧米諸国や民間企業、その他の非国家ネットワークにより繋がっていることは大いにあり得る。本研究で取り上げる2つの観衆である欧米諸国と支配下の市民の間では支持追求を行わないという意味において「孤立」と名付けた。4つの反乱軍の中で、先行研究が示すように、準国家反乱軍は人道アクセスを受け入れる傾向にあると予測できる。一方、外向き反乱軍は、国際社会とは良好な関係を築こうとするが、市民には強制的・抑圧的政策をとっている可能性もある。よって、形式的には人道アクセスを受け入れるが、実質的には軍事転用をしたり、軍事戦略を優先して人道アクセスを制限する場合があると考えられる。内向き反乱軍は、市民を保護する政策を有するが、国際社会との関係が薄いため、人道アクセスを受け入れるような機会がないこと、人道アクセスの受け入れといった国際社会の共通言語を理解していない可能性がある。つまり、先行研究の限界で指摘した通り、反乱軍のももとの政策が、国際人道法の要請と合致している場合を意味する。孤立反乱軍は、そもそも2つの観衆からの支持を追求していないため、人道アクセスを形式的にも実質的にも受け入れない。

これに加えて、反乱軍の相対的正当性仮説は、政府の正当性の追求度合いが、反乱軍の正当性追求の度合いに影響を与えると予測する。先行研究が、独裁政権に対峙する反乱軍は国際人道法を遵守しやすいとした仮説に対抗する仮説である。政府も反乱軍も正当性を追求している場合には、観衆の支持を獲得するために、この正当性獲得競争は高いレベルで行われる。外向き反乱軍が、国際的正当性の追求において政府と競争している場合、両者とも人道アクセスを形式的にだけでなく、実質的に受け入れるようになるはずである。一方で、政府または反乱軍の一方は国際的正当性を追求しているが、他方は追求していない場合、観衆

は正当性を追求するタイプを容易に決定できる。国際的正当性だけを追求している反乱軍が、正当性非追求型の政府と対峙している場合には、反乱軍の正当性は政府の正当性よりも少しだけ高くなれば支持を得られるため、人道アクセスの受け入れは形式だけにとどめる可能性がある。内向き反乱軍に関しては、国際社会からの支持を得ようとし始める、つまり、準国家反乱軍になることによって、人道アクセスは確保される。ただし、もともと市民を保護するタイプであるため、政府による反乱軍支配地域の人道アクセス制限その他の抑圧以外の反乱軍の行動によって、市民が危機に晒される危険性が、外向き反乱軍や孤立反乱軍よりも低いと予測される。

反乱軍の国際的正当性追求の測定にあたっては、反乱軍が対米・対国連外交を展開しているかどうか、具体的には幹部間の会談や書簡のやりとりを基準とした。米国との外交関係を指標に含めた理由は、人道・人権保護を掲げる欧米諸国の中でも、米国の政治的・経済的影響力が圧倒的に強いからである。ただし、反乱軍は、通常の状態での外交ルートを通じた外交を行うことが困難である。こうした状況に置いて、国連の調停・仲介機能(good office)によって、反乱軍は、非国家アクター間で外交的にアピールする場を獲得してきた。よって、反乱軍による対米・対国連外交を確認することは重要である。相対性を確認するために、反乱軍が対立する政府の対米・対国連外交及び、米国政府・国連事務総長の反応を確認することとした。

国内的正当性の測定にあたっては、先行研究が示した変数に倣い、反乱軍が包摂的な目的を有していたり、政策を実行していたか、反乱軍が、自己支配地域下の市民に、治安、公共サービス、行政手続きといった疑似政府的な役割を果たしていたかを指標とする。国際的正当性の相対性の確認と同様に、政府による反乱軍支配地域下の市民へのサービス提供状況、及び、市民の協力または非協力の態度について確認することとした。

以上のような、反乱軍のタイプ及び政府の正当性追求との間で決定される反乱軍の相対的正当性仮説を、3つの反乱軍の特定の時期を対象に、事例研究を通じて検証した。1984年から1991年にかけてのエチオピア・ティグライ人民解放戦線(TPLF)、1985年から1989年にかけてのスーダン人民解放運動・軍(SPLM/A)、1992年から2002年にかけてのアンゴラ全面独立民族同盟(UNITA)である。これらの反乱軍が外交及びガバナンスを展開しているかどうか、対立する政府のタイプが民主主義か独裁かを確認した。確認をする上では、これまで内戦研究ではほとんど活用されてこなかった、国連のアーカイブ資料やICRCの年次報告書といった国際機関の一次資料を使用した。対照的に、国際機関研究あるいは人道援助研究では活用されてこなかった、近年内戦研究で注目が増している紛争アーカイブと呼ばれる、紛争の当事者や関係者による記録や回顧録も参照した。これらを組み合わせることで、今までは外からの援助の視点あるいは内からの紛争の視点からしか議論されていなかった話題の架橋を試みた。

事例の検証結果は概ね仮説の妥当性を支持する結果を示した。対象の時期において、TPLFは、最後の2年間ほどを除いては内向き反乱軍であった。SPLM/Aは外向き反乱軍

から準国家反乱軍へと変化しつつあった。UNITA は準国家反乱軍から孤立反乱軍へと変化していた。そして、仮説が予測する通り、TPLF は人道アクセスを制限したわけではなく、かつティグライ州内の市民からの支持は高かったが、独裁的な政府が反乱軍支配地域への人道アクセスを制限しており、TPLF には受け入れる機会が制限されていた。SPLM/A は外向き反乱軍であった中で、政府が民主主義へと移行した。政府が国際人道援助を呼び込むようになり、SPLM/A も同様に人道アクセスを実質的にも受け入れるようになった。ただし、観衆からの支持という点では、SPLM/A もスーダン政府も高いレベルで正当性を追求していなかったために、反乱軍支配地域下の市民から強く支持されていたわけではない。様々な報告書が、SPLM/A は人道援助物資を軍事的に転用した可能性が高いと指摘する。これは、指標の上では、政府は民主主義を示すが、指標だけでは測れない、政府の正当性の低さが、反乱軍にも逃げ道を与え、こうした市民に対する背信行動を許す余地を与えたといえる。UNITA は、事例研究の対象の時期には、準国家反乱軍から徐々に孤立を進めていた。1992 年から 1994 年には、人道援助機関がアクセスについて UNITA と交渉する余地があった。1998 年 12 月以降の第三次内戦では、UNITA は人道アクセスを拒否した。この背景には、UNITA 自身が国際的及び国内的正当性の追求を諦めたこと、さらに、政府が、ポリティ・スコア上は若干民主化へとスコアを改善していたものの、UNITA に対しては国際的、国内的に孤立させる政策をとったことも影響している。

TPLF は、人道アクセスを制限したわけではない。1984 年のティグライ州での飢餓の発生時には、少ないながらも国際社会へのアピールを行ったが、一部の NGO を除く国際社会がエチオピアの権力を前に沈黙を守ることにより、国際社会は「信用ならない協力相手」(de Waal 1991, 195–96)であると見なすようになった。TPLF は、人道アクセスを制限したわけではない。SPLM/A や UNITA の事例研究では行わなかった、国際機関以外のアーカイブ調査によって、1989 年に、REST の在外事務所が、ティグライ州への人道援助要請を行う資料は発見できた。しかし、あくまで教会団体経由の支援を要請したのであり、国際機関に対するアピールは行わなかった。国内的には、市民を守るために避難させる方針から、市民を自己支配地域にとどめる方針に変化させた。1984 年から翌年にかけては、市民の食糧が十分でないの見切りをつけ、市民に説明を行った上で、隣国スーダンへの移動を促した。ただし、農民がその多くを占める市民はこれを一時的なものと考えており、すぐにティグライに戻り、自ら農業を再開した。ティグライ州内で飢餓が予測されながらも、「回避された」といわれるのは、反乱軍が市民を移動させたことと、農民自身が農業を再開させたことが大きいと考えられる。しかし、TPLF は、市民がいないことには、活動をすることも困難であると、この一件により学んだ。よって、1980 年代後半には、市民をとどめ、市民に頼ることによって、生存を続けた。

TPLF は、内向き反乱軍であった。この時期の TPLF を対象とした研究において、TPLF は、「とても内向き(Young 1997, 6)」と表現される。TPLF 幹部は、隣国スーダンを訪問することはあっても、その他に、ティグライ州を離れることはほとんどなかった。TPLF 幹部

には、複数人、外交を担当する者がいた。しかし、これらの幹部が、本研究で対象とするスーダンやアンゴラの反乱軍がそうであったように、米国のメディアを騒がせたり、国連のアーカイブ資料に、会談相手や書簡の送り手や受け手として登場することはほぼ皆無であった。TPLF という組織名及び幹部の名前さえも、国連内部文書に登場することは少なかった。地域研究者の見解、そして、アーカイブ資料における存在感の薄さから、TPLF の外交活動の消極さが理解できる。

一方で、国内的には、エチオピアには様々な反乱軍が割拠していた中で、TPLF は、1985 年に、ティグライ州の人々のためだけに戦っているのではなく、エチオピア国内の全ての人々の自決権を認めるべきであると、包摂的な目標を掲げるようになった。加えて、バイトと呼ばれる行政制度を確立した。この制度は、市民の投票により代表が決定される仕組みであり、人々や代表の話し合いによって TPLF の意思決定がなされた。加えて、医療従事者のリクルートや育成も行われた。国際社会に頼らない内向き傾向は、本研究が対象とする時期の後半において、より一層強くなった。TPLF は人道アクセスを制限してはいなかったが、国際社会に期待するより、ティグライ州内の農民との協力により、政府を打倒しようと活動していた。

SPLM/A は、発足期から数年の間に、南部スーダンの地方部を支配するようになり、南部の主要都市に位置する政府駐屯地を囲い込み、弱体化させて攻め込む、という軍事戦略をとっていた。政府駐屯都市に人道援助が届けられることは、政府軍の補給になるため、認められなかった。SPLM/A 支配地域への人道アクセスそれ自体を制限したわけではない。しかし、政府駐屯都市への人道アクセスと SPLM/A 支配地域への人道アクセスがパッケージで提示される案に対しては、軍事戦略を優先し、パッケージ案を拒否することを厭わなかった。また、SPLM/A の許可をとらずに南部スーダンの上空を飛行する航空機は撃墜すると警告し、実際に民間輸送機等を攻撃したことによって、人道援助機は関活動停止の事態に追い込まれた。SPLM/A の人道アクセス方針は、1988 年頃から変化した。1988 年 2 月にスーダン政府が ICRC と交渉を始めると、SPLM/A もこれに応じるようになった。1989 年 3 月には、国連が中心となって「スーダン生命線作戦(OLS)」を実施することにも合意した。そして翌月から、南部スーダンへの大規模な国際人道援助活動が展開されるようになった。

SPLM/A は、外向き反乱軍であった。発足当初から、対外関係構築について、関心を有していた。当初は冷戦の東側に属すると見られていた。しかし、スーダン政府が SPLM/A を孤立させる目的で、SPLM/A を支援していたソ連、エチオピア、リビアに接近したため、それまで良好であったスーダン・米国関係は冷却化した。対照的に、SPLM/A は徐々に欧米に近づこうとした。米国では、人道的な関心から、南部スーダンに援助を運び込むべきであるとする議論が強まった。米国は SPLM/A を全面支援したわけではない。しかし、1980 年代半ばからは、これまで禁止していた SPLM/A との接触を徐々にはじめ、1987 年には人道部門である SRRA との協議を開始した。1989 年 1 月には米国共和党議員が南部スーダンでギャラン SPLM/A 議長と会談した。ギャラン SPLM/A 議長は、UNICEF のトップとの会

談し、人道アクセスの経路について議論するようになった。その後 1991 年に、ギャランは米国訪問も果たした。

一方、南部スーダン内における SPLM/A は、ディンカ族のみを優遇し、包摂性に欠け、市民を搾取しながら支配を拡大するため、多くの市民にとっては「邪悪な」存在であった。とはいえ、スーダン内戦研究によれば、1987 年頃から、対立勢力と軍事的に争うことにより権威を示すのではなく、そうした勢力を取り込むようになった。また、これまでは暴力で抑圧していた対市民政策も変化させ、市民への攻撃の頻度も低下させていた。反乱軍のガバナンスについては、この時期には確立していたとはいえない。SPLM/A は、奪取した地域で、自らが事実上の政府であるとして振る舞ったが、市民の支持を獲得するためのものではなかった。初期からガバナンスが提供されたところは、もともと SPLM/A への支持が高い場所であった。しかし、スーダン政府側が民兵を活用した南部スーダン市民への攻撃を激化させたため、市民にとっては、燦燦たる状況の中で、どちらかといえば SPLM/A の方がましであった。

以上のように、SPLM/A が国際的正当性を追求する傾向は、スーダン政府が東側諸国と接近し、米国との関係を悪化させる中で強化されたといえる。一方、国内的には、SPLM/A は、徐々に市民からの支持を得ようとする国内的正当性追求型に変更していた。つまり、外向き反乱軍から準国家反乱軍へと変化しようとしていた。ただし、市民にとっては、積極的に SPLM/A を支持できるような状況ではなかった。というよりは、スーダン政府による南部スーダン市民の扱いも残酷であり、どちらかといえば、SPLM/A の方がまだましかどうかという低いレベルでの支持であった。このような中で、国際社会による人道アクセス確保の試みは成功した。その後、識者により、人道援助は明らかに SPLM/A に軍事転用されていた場合も多いと指摘された。本研究の仮説は、国際的には支持を得ようとしながら、市民の支持については高いレベルでの競争がない中で、SPLM/A が表面的にはアクセスを認めつつも、実際には市民に援助を提供しなかった理由を説明する。

3 つ目の事例研究である UNITA は、準国家反乱軍から孤立反乱軍へと変化した。事例研究の対象の前半である第二次アンゴラ内戦及び戦間期は、当初は戦闘により人道アクセスは困難であったが、1993 年に国連のアンゴラ人道支援調整ユニット(UCAH)が立ち上がると、政府も反乱軍も、交渉によって人道アクセスを形式的にも実質的にも受け入れた。戦闘発生地への人道アクセスが制限され大きな問題とされたが、戦闘が落ち着けば、UNITA はアクセスを受け入れた。戦間期には、国連、アンゴラ政府に加わり UNITA 関係者も加わり、人道援助事業やワークショップが開催されるなど、国連及び紛争当事者が協力した人道援助活動が可能となった。しかし、1998 年後半の情勢の悪化から始まった第三次アンゴラ内戦では、政府支配地域を除き、戦闘発生地及び UNITA 支配地域では、人道アクセスの確保は困難となった。UNITA は、第三次内戦において、人道アクセス政策を、受け入れから拒否に転換した。それだけでなく、第三次内戦の前半には、地方でゲリラ戦を展開することにより、政府支配地域の都市間をつなぐ交通網を遮断し、政府支配地域下の市民を困窮させ、

それにより「政府に甚大な社会的負担を負わせる(Richardson 2002b, 26)」作戦までとった。都市部では身動きが取れない市民が、「迫り来る飢餓か、暴力による死か、という信じられない選択肢(Richardson 2002a, 2)」に直面していた。

UNITA は、サヴィンビ UNITA 議長によるトップレベル外交でよく知られている。サヴィンビは、1970 年代後半から米国訪問を始めたほか、1980 年半ばには、米国のロビー会社に大金を払い、米国におけるアンゴラ関連情報の受け取りと、米国の重要人物とのやり取りに関する指導を受けていた。米国のレーガン大統領やブッシュ大統領と複数回にわたり会談した記録がある。国連との関係でも、国連事務総長とサヴィンビ UNITA 議長との間でやりとりされた書簡が国連アーカイブに多数所蔵されている。加えて、アンゴラについて、エチオピアやスーダンの事例との違いで特筆すべきは、アンゴラには 1988 年より、国連平和維持活動が展開していたことにより、アンゴラ内から対国連外交を可能とした環境があった。冷戦終結後、米国政府との関係が冷却化する中で、国連を通じた外交は、サヴィンビにとって、国際的正当性を追求する手段となった。

UNITA は、国内的正当性追求型から非追求型へと変化していった。サヴィンビを含む発足メンバーが、中国に渡り毛沢東から直接の教えを受けた経緯もあり、当初は、市民の自発的な支持に依拠した活動をその基本とする方針としていた。よって、市民の支持を獲得するために、村の行政制度の整備に尽力した。特に学校運営と病院運営に力を入れた。次世代の UNITA 支配地域で公共サービスを支える人材が海外留学にも送られた。しかし、米国と南アフリカとの関係が強化するにつれて、また、ダイヤモンドの算出に伴う貿易活動の拡大につれて、この方針は薄れていった。また、サヴィンビの出身部族であるオヴィンブンドゥ族の伝統に従って、権力による暴力行使も行われていた。ガバナンスは、徐々に薄れていったが、第二次内戦においても、UNITA 支配地域では維持された。しかし、第三次内戦に突入すると、領域支配をほぼ失ったこともあり、UNITA は市民へのサービスを提供するということは行わなくなった。

背景には、アンゴラ政府が第三次内戦開始直前に掲げた、UNITA 孤立作戦による影響もある。ドスサントス大統領は、サヴィンビを国際的にも国内的にも孤立させることにより和平を達成すると宣言した。アンゴラ政府は、冷戦終結後、すでに米国との関係改善を図っていた。それに加えて、UNITA の頼みの綱であった国連平和維持ミッションは「不要」であるとして撤退させようとしたほか、アフリカ周辺諸国にも UNITA を支援しないよう働きかけた。加えて、政府は、国内的には、市民が政府支配地域に移動するような政策を採用した。UNITA 活動地域に市民がいなくなれば、UNITA は食糧やその他の活動資源を入手できなくなるからである。このように、UNITA が準国家反乱軍から孤立反乱軍となったのは、政府が、自らの正当性を向上させながら、UNITA の国際的・国内的正当性を低下させる政策を実施したという影響もある。

以上の 3 つの事例研究により、反乱軍のタイプ及び政府の相対的な正当性の追求の程度が、反乱軍の人道アクセスの傾向を予測するという仮説が支持された。先行研究が示す通り、

確かに国際的及び国内的正当性の両方を追求する反乱軍であれば、人道アクセスを受け入れる傾向にある。しかし、いずれか片方しか追求しない反乱軍であっても、条件によって、人道アクセスを受け入れる可能性がある。国際的正当性のみを追求する外向き反乱軍である場合には、反乱軍が準国家型になる、または、政府と反乱軍が高いレベルで国際的正当性を追求しているならば、人道アクセスは実質的に受け入れられるようになると推測できる。一方で、正当性の追求における競争が低い場合には、反乱軍は人道アクセスの受け入れを表明しても、実際には現場の都合でアクセスを制限したり、あるいは援助を受け入れたふりをして軍事転用をする可能性がある。内向き反乱軍にとっての課題は、国際社会との関係が薄いことである。よって、内向き反乱軍が準国家型に変化する、つまり、国内的正当性とあわせて国際的正当性も追求するようになるか、または、国際人道援助機関が反乱軍にアプローチをして、反乱軍の方針と国際援助機関の方針が一致すると明らかになれば、人道アクセスは確保できるだろう。ただし、ここでも、反乱軍と対立する政府が、国際援助機関に対し、反乱軍との接触を認めることが必要である。国際社会にとっては、当該国政府の民主化を促進することが、近道であるという結論になると認識されるかもしれない。しかし、制度上は民主化が進んでも、市民が政府も反乱軍も積極的に支持しないスーダンのような事例では、人道アクセスの実質的な受け入れ後も、課題が残った。UNITAのように、締め出しを受けている場合には、政府が選挙や統治制度を整えても、反乱軍支配地域へのアクセスが確保されるわけではなかった。一般化を進めていく上で、このような事例研究を通じて明らかになった特殊性をどのように反映していくかは、引き続き研究課題とする。

先行研究、とりわけ人道援助研究が示した、人道援助機関側の変数及び大国によるテロリスト指定は、確かに、反乱軍との接触を左右する重要な変数ではあった。しかし、いずれも決定的とはいえない。人道機関の数、活動期間の長さ、アプローチの仕方、及び事業のタイプについては、エチオピアの例を見ても、スーダンの例を見ても、国際 NGO が越境支援を試みたり、政府には不法行為とみなされながらも反乱軍支配地域で調査を行ったり、反乱軍と交渉を行うことで、アクセスを確保するきっかけを掴んだことが分かる。ある時には連合を組んだり、ある時には個別にアプローチをするといった様々な方法を試みたり、ある時には政府及び反乱軍の示す条件を飲みながら、人道アクセスの確保に努めていた。また、すでに現場で経験のある援助機関が、構築済みのネットワークを活かして反乱軍と交渉をすることもできた。こうした人道援助機関側の努力により生まれている効果は無視するべきではない。そうではあるが、人道援助が紛争の方向性を規定できるわけではない。内戦は、自らの政治生命をかけた戦いを繰り広げる紛争当事者が中心の世界だからである。そのため、人道援助機関によるアプローチを考える際にも、紛争当事者側の論理について理解を深める必要がある。

8-2. 本研究の含意

本研究が明らかにしたことは、反乱軍が国際的及び国内的正当性の両方を追求していても、いずれかを追求していれば人道アクセスの受け入れの可能性はあるということである。そして、こうした「グレー・ゾーン」にある反乱軍の人道アクセスが人道アクセスを受け入れるようになるために必要な変数を明示したことは、本研究の貢献である。先行研究も指摘した通り、実際には、国際社会にも市民にとっても「優等生」である反乱軍よりも、時には良く見えても時には期待通りに動かない反乱軍の方が問題だろう。この意味で、本研究は、反乱軍のタイプについて、国際社会が確認すべき点、加えて、反乱軍のタイプによって、国際社会がとり得る政策について、示唆を提供する。

国際社会にとっては、接点があることから、準国家反乱軍や外向き反乱軍の方が観察しやすい。しかし、国際的には望ましい言動を行っているように見える反乱軍が、国内的にも市民の安全・安心に寄与する行動を取っているかは別である。国際社会は、内戦下の市民の安全を確保するために、反乱軍に国際人道法遵守を求め、反乱軍がその遵守を表明すれば、市民の安全は確保できそうであると期待するかもしれない。しかし、反乱軍を行き過ぎた海外依存に招けば、逆に反乱軍は市民を守らなくなる可能性がある。反乱軍が国外の支援や天然資源に依存できるほど、国内の市民には頼らなくなることを、アンゴラの事例で論じた。このバランスを考慮する必要がある。ひとつの打開策としては、紛争当事者の双方が国際的正当性を求めて競争するようになる条件を整えることである。双方がより大きな説明責任を果たそうとすれば、人道アクセスを実際に受け入れるようになると考えられるからである。

一方、内向き反乱軍については、その方針が一致している可能性があるにもかかわらず、国際社会との接点がなく、それゆえ人道アクセスが確保されていない可能性がある。この背景には、「人道主義」は欧米の価値体系であって、人道活動のゲームの支配者は欧米諸国や国際人道援助機関にあり、野蛮で暴力的な反乱軍はこのゲームに従うべきである、という先入観が問題となっている可能性がある(Donini 2010, 220–21)。実際の内戦を含め、さまざまな紛争解決のファシリテーションを経験してきた専門家は、こう主張する。「コラボレーションの困難は、一つの正しい答えがあるという前提を持つことから始まる。正しい答えを知っていると確信していると、他者の答えを受け入れる余地がほとんどなくなってしまうので、協力するのが一層難しくなる(カヘン 2018, 72)。」そして、「従来型」のコラボレーションというのは、自分たちが「何が最善か知っているエリート集団」であるから、相手の考え方や行動をこちらの意図と一致するように変えれば、「未来が開けるという確信」を持っている。しかし、これは、「事実上の植民地政策だから、ほとんどの場合、期待外れの結果に終わる(カヘン 2018)。」エチオピアの事例研究において筆者が行ったインタビューにおいて、元 TPLF 関係者は、TPLF と欧米諸国との関係についての質問に対し、次の通り発言した。「エチオピアは、欧米だけでなく、アジアの国からも学んでいる。なぜ、欧米からだけ学ばなければならないのか。成長した国からヒントを学ぶ。こうした姿勢によって、エチオピアは成長した。当事者にはこういう感覚があることを理解してほしい⁴¹⁴。」また、第3章

⁴¹⁴ Author's phone interview with a former TPFL/REST medical doctor, October 15, 2018.

冒頭で議論したソマリアでも、国際社会としては悪者として描かれるアルシャバーブが、支配地域内で援助を配布していることが明らかになっている。極悪非道なテロリストが人道援助物資を提供しているという事実は、国際社会にとっては認めがたい。国際社会が、これをどう消化し、どうアプローチするのか、しないのか、は、アルシャバーブ支配地域下の市民の運命も左右する重要な政策である。

本研究は、国際人道法には有用性がないとは主張していない。むしろ、国際人道法の発展によって、反乱軍も武力紛争法を守るべきアクターとして議論に含まれるようになり、守られるべき人の範囲も広がってきた。その貢献は大きい。しかし、反乱軍が国際人道法を遵守しているかどうかといった形式的な議論に陥ると、以上のような本質を見誤る可能性がある。もちろん、国際人道援助機関と反乱軍との接触は、反乱軍の実質的な権威を高めてしまうという政治的な意味合いがある。そのため、どの反乱軍とでも接触すれば良い話ではない。本研究有する含意は、国際社会は、一方で、国際社会の意図に一致するように動く反乱軍に騙されながら、実は協力できる可能性のある反乱軍を見落としていないか、今一度考える余地があるのではないだろうかということである。そして、再考する余地を生み出している原因が、反乱軍側にではなく、国際社会側の「エリート意識」にあるのではないのだろうか、ということである。指摘しにくく、受け入れられにくい提案であるが、逆に考えれば、国際社会自らが操作可能な部分で、道が開ける可能性があることを示している。

8-3. 研究の限界と今後の課題

最後に、本研究が抱える4つの限界と今後の課題について述べる。第一に、紛争当事者による人道アクセス制限は、内戦の間接的被害を理解する視点を提示するものの、本研究が提供する見方だけで、紛争の間接被害の全てを分析できるわけではない。本研究は、内戦において、かつては戦闘の開始、継続、終結のみに関心が払われてきたことの批判に立つ、ミクロな暴力研究の、さらにその貢献と批判の上に、紛争の間接被害として人道アクセス制限に注目した。紛争下では、人々は戦闘に関わらなくても、直接暴力を受けなくても、食糧や水、医療支援といった、今日明日を生きるための最低限必要なものがなく、立ち上がる力もなくなり、死に至ることがあるからである。とはいうものの、紛争の間接被害は、人道アクセス制限だけで全て論じられるものではない。この点については、戦争の戦い方や文民保護を定める国際人道法や国際人権法によって、紛争当事者が守るべき行為の要請が定められたり、国際社会の政策枠組みが発展しつつある例えば、子ども兵の利用、対人地雷の利用といった使用は禁止されている。こうした禁止事項について、反乱軍がこれを守る場合、そうでない場合の研究は、若手研究者を中心に進みつつある⁴¹⁵。これらの研究者が集まり、より包括的

⁴¹⁵ 個別の課題について、若手研究者を中心として分析が進みつつある。Sarah Littisha Jansen, “Armed Non-State Actor Commitment to the Anti-Personnel Landmine Ban,” American Political Science Association (APSA), Annual Convention, Boston, Massachusetts, September 1, 2018. Minju Kwon,

な絵を描くことができれば、直接被害と間接被害を合わせたかたちで、内戦の被害の理解が進み、より政策的に利用可能な示唆を提供できる可能性がある。

第二に、反乱軍のタイプに関し、「孤立反乱軍」の分析をさらに進める必要がある。本研究は、正当性を追求するタイプの反乱軍を中心に、分析を進めてきた。平和構築 2.0 とテロとの戦いが併存している今日において、本研究は、主に平和構築 2.0 の文脈で、「妥当なアクター支援」を行う国際社会にとって、そうしたアクターを特定する上での有益な視点を提供した。一方で、テロとの戦いに与える示唆は限定的である。本研究による反乱軍の分類は、平和構築 2.0 とテロとの戦いで、「良い」反乱軍か、「悪い」反乱軍か、と二つにきれがちな反乱軍のグレー・ゾーンにいる反乱軍を明らかにした。これによって、「良い」あるいは「悪い」反乱軍と分類されてきた反乱軍でも、それぞれ、国際社会をだます、あるいは、実は市民からの支持は高いことを示してきた。しかし、人道アクセスを受け入れない孤立反乱軍は、正当性を追求しないタイプであり、それゆえ人道アクセスを受け入れない、ということ以上のことを明らかにしていない。孤立反乱軍に分類される反乱組織こそが、「テロリスト」と呼ばれるようなタイプの集団の中でも、国際社会が手を焼いているタイプである。欧米諸国との関係が険悪で、市民のことも考えていない反乱軍が、誰の支持に依拠して、どのような政治的目的を持って戦っているのか、は、テロとの戦いといわれたり、暴力的過激主義の時代といわれる今、重要な視点である。今後の課題として、本研究で明らかにした反乱軍の 4 つのタイプのうち、孤立反乱軍に焦点を絞った分析を行うことは、政策的にも、学術的にも寄与する研究となる。

第三に、「国際政治における市民」の声を拾うことの重要性も明らかになった。本研究では、アーカイブ資料に依拠した分析を中心としたが、人道アクセスの実質的な受け入れにかわる、重要なアクターであった市民の声を拾うことには困難があった。本文で指摘した通り、内戦研究において、市民の協力や非協力といった行動のあり方は、最新の研究でやっと分類されるようになってきた。よって、今後は、紛争で被害を受ける客体としての市民から、紛争当事者の行動に影響を及ぼすアクターとしての、内戦下の一般市民の動向を分析することも、重要である。ただし、こうした研究を進めるにあたっては、綿密な事前調査に基づく、ある一定の期間、一定の地域における現地調査を必要とする。対象事例によっては、英語での調査には限界があり、現地語による調査も必要となる。本研究は、国際レベルと国内レベルに並行的に目を向けつつ、分類することに焦点があった。そのため、国内レベルで現地語の資料まで追求することは研究の範囲を超えていた。とはいえ、研究の過程で、地域研究者等や現地の人に話を聞く中で、英語での情報と現地の公用語で発信される内容は、たとえ同じ話題を扱っていても、ニュアンスを含め、大なり小なり違いがあることがしばしば指摘された。これは、本研究が示したように、国際的な正当性を追求する反乱軍が英語で欧米の観衆向けに発信している情報が、国内的正当性を追求する際には現地語で異なる可能性も

“Blacklisted Rebels: Commitment to UN Action Plans for Children,” APSA, Annual Convention, Boston, Massachusetts, September 1, 2018.

示す。異なる言語での情報発信がどのように異なるのか、そのような違いを出す意図はどこにあるのか、英語での情報発信と現地語での情報発信を比較するところにまで関心を有する紛争研究の存在は確認していない。将来的には、市民の反応の理論化を進めることで、内戦研究、援助研究、また、援助政策でも、さらなる発展が見込まれる。

第四に、対象とする事例の数を増加させることにより、さらに仮説の改善を行っていくことである。本研究では、反乱軍のタイプが、本研究で示した4つのタイプに分散すること、かつ、反乱軍がそのタイプを変化させることを中心として、事例の選択を行った。いずれもアフリカの内戦を戦った反乱軍であった。アジアやその他の地域の反乱軍に、この議論が成り立つか、検証を進める必要がある。地政学的な違いによって生じる差異や、特徴があるかどうかを確認することも重要な視点である。理由は、単に欧米対非欧米の紛争国と理解するだけでは十分でなく、複数の論者が警告した「ロマン化」あるいは「エリート意識」に陥る可能性もあると考えるからである。今後の研究の方向性として、欧米的な価値観とは異なる価値体系を持ち、独自の成長を遂げてきたアジアの歴史を研究することを検討している。人道援助の被介入国で、政府や反乱軍が、対国際社会に合わせるような政策をとってきたのか、独自の路線を貫き、時には対峙してきたのか、それともそれぞれが調和させるような第三の道を編み出してきたのか、といったことを検討する。こうした研究を通じ、国際的な試みである平和構築 2.0 のあり方を模索するとともに、今日国際人道援助業界で叫ばれる「現地化」の具体的な施策にも貢献することができるだろう。

国際政治上、見過ごされてきた危機に目を向け、見過ごされてきた声に耳を傾けることにより、翻って学術的理論を発展させ、国際社会の政策に貢献することを継続的な研究課題として、本研究を締めくくる。

付録：1999年から2015年の内戦、暴力、人道アクセス一覧

基本的な問いとして、紛争が起こっていれば、人道アクセスは必ず制限されるのだろうかということを確認する必要がある。結論からいえば、全ての紛争において、人道アクセスが制限されるわけではない。1999年から2015年に発生した国内武力紛争発生国数60カ国に対して、人道アクセス制限が報告された国の数は約半数の29カ国である。ここでの国内武力紛争発生国は、ウプサラ紛争データ・プログラム(UCDP)の武力紛争データセットを参照した。「武力紛争」の定義は、少なくとも一方の紛争当事者がある国の政府とする紛争で、年間25人以上の戦死者が発生していることが条件となっている。本研究は国内武力紛争に限定することから、国家間紛争（及び米国を「ロケーション」とする対アルカイダの紛争）は除き、政府対反乱軍という対立構図の紛争のみを抽出した。

人道アクセス制限の事例については、上記期間に公表された武力紛争下の文民保護に関する国連事務総長報告で国名を挙げて指摘されている事例を抽出した。この文民保護に関する事務総長報告は、約1年半毎（2005年の後は前の報告書より1年11か月後）に出されている。報告書が扱う事例は、前の回の事務総長報告以後に発生した案件である。よって、UCDPの紛争データとは、文民保護に関する国連事務総長報告のデータは、時間軸が異なる。これらを調整するために、UCDPの年毎の時間軸を採用し、事務総長報告で国名を挙げてアクセス制限が報告された場合には、発行年月から遡って前の回の報告年月後まで、アクセス制限が発生している国と見なした。報告は、人道アクセスの制限を、戦闘による治安の問題や人道援助従事者への攻撃といった安全の問題、紛争当事者が入域を拒否したり手続きを複雑化するという3つの問題に注目して議論している。しかしこの付録では、簡潔に傾向を把握する目的で、3つの区別は取り上げない。もちろん、この事務総長報告だけで、全ての人道アクセス制限事例がカバーされているわけではない。国連や人道援助機関が公表するデータは、被害者の曖昧な記憶を頼りにしていたり、プロパガンダを含み、データそのものに偏りがあるという指摘もある(Kalyvas 2006, 50–51)。かつ、本研究は、基本的な立場として、人道アクセスの程度は刻々と変化するものであって、年単位で適切に把握できるとは考えていない。しかし、文民保護に関する国連事務総長報告は、全般的な傾向を把握する上で、対象期間に注目されるべき主要な事例が記載されている、ほぼ唯一の資料である。加えて、本研究は、紛争当事者が人道主義という「枠組み」を考慮している可能性があるという立場に立つ。この立場に立てば、欧米中心的と批判されることもある国連のデータを利用することには、むしろ妥当性がある。これらのデータから、1999年から2015年の国内武力紛争発生国すべてにおいて人道アクセス制限が報告されているわけではないことが指摘できる。

別の観点では、国内武力紛争の激しさだけでは、人道アクセス制限を説明することはできないことが指摘できる。UCDPの定義上、年間に1,000人以上の戦死者を出した武力紛争は戦争(war)と定義される。同様のレベルの国内武力紛争を内戦(civil war)と呼ぶ。上記武力

紛争発生国 60 カ国において、内戦を 1 年でも経験した国は 28 カ国である。国の数だけを見れば、内戦国数と人道アクセス制限発生国数（29 カ国）はほぼ一致している。しかし、ある国において、戦死者数を 1,000 人以上出した年と、人道アクセス制限が報告された年を観察すると、内戦になった年、つまり戦闘の烈度が高まった年に、人道アクセスが同様に制限されているわけではない。一方では、内戦発生年に人道アクセス制限問題が取り上げられていない事例がある（ブルンジ、チャド、コロンビア、インド、ルワンダ等）。もう一方では、紛争の烈度としては内戦に一度も至っていないにもかかわらず、複数年にわたって人道アクセス制限報告がなされている事例もある（中央アフリカ、ミャンマー）。戦闘の激化は人道物資の運搬を阻むひとつの要因ではある。しかし、戦闘の烈度の高まりだけでは、人道アクセス制限を説明することはできない。

一方的暴力についても、暴力発生国・年に人道アクセスが制限されているとは必ずしもいえないことが指摘できる。UCDP の一方的暴力のデータセット⁴¹⁶を用いて表 1 に整理した。暴力も人道アクセス制限も発生しているが発生年が異なる国として、チャド、コロンビア、エジプト、エチオピア、ジョージアがある。チャドでは、犯罪組織が利益目的で人道援助を盗んでいることが報告された⁴¹⁷。コロンビアは、「通行妨害、戦闘、紛争当事者から人道援助関係者への襲撃、地雷の敷設」⁴¹⁸がアクセス制限の原因であった。エチオピアでは政府がオガデン地域への人道アクセスを許可したが、地方を管轄する司令官にその許可の指令が行き届いていないことが問題であった⁴¹⁹。ジョージアでは、政府が法律により政府支配地域を通る援助を行わせるための人道援助団体への許可を求める一方、南オセチアの反乱軍とロシアはロシアを通じた人道アクセスを求めると要求が食い違った⁴²⁰。エジプトの事例はガザからの人の移動を防ぐという人道アクセス制限であるため、本研究の内戦下の人道アクセス問題としては扱わない対象外事例である。

人道アクセス問題が発生する必要条件として、そもそも人道援助機関がアクセスを求めようとしなければ人道アクセス問題は発生しないのではないだろうか、という疑問も生じる。表は、人道アクセス問題が報告されている国には人道援助が集中している傾向にある、という予想を概ね支持する。表に人道援助年を記載する基準として、OECD/DAC メンバー国⁴²¹、UCDP の紛争発生国に年間 1 億ドル以上の人道援助の拠出が行われた年を抽出して記載した。OECD/DAC メンバー国の拠出を基準としたのは、人道援助分野で影響力の大き

⁴¹⁶ Uppsala Conflict Data Program, One-sided Violence Dataset version 14, 2016. 一方的暴力(One-sided violence)とは、武器を有する紛争当事者から市民を含む非戦闘員への身体的な攻撃を意味する。

⁴¹⁷ UN Document, S/2009/277, Annex para. 44. UN Document S/2010/579, Annex para. 29.

⁴¹⁸ UN Document, S/2012/376, Annex para. 9.

⁴¹⁹ UN Document, S/2012/376, Annex para. 17.

⁴²⁰ UN Document, S/2009/277 Annex para. 12.

⁴²¹ DAC メンバー国：オーストラリア、オーストリア、ベルギー、カナダ、チェコ共和国、デンマーク、EU、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本、韓国、ルクセンブルク、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、ポーランド、ポルトガル、スロベキア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイス、英国、米国。（下線は人道援助トップ 16 に入る国・組織）

いドナー国を含むまとまった枠組みとして、また、人道主義を標榜する欧米諸国を含む枠組みとして、最も適切と判断したからである。下表のとおり、1999年から2015年にかけての累積人道援助拠出額が多い国（EU含む）のうち、10位のサウジアラビアを除いて上から15カ国はすべてDACメンバー国である。人道援助の拠出額は、国連OCHAの財政追跡サービス(Financial Tracking Service: FTS)に掲載されている各ドナーの年ごとの人道援助拠出額を確認し、筆者が算出した。

表：人道援助拠出額トップ16カ国（1999年～2015年）

順位	拠出国・組織	拠出総額(USD) ⁴²²
1	United States	50,055,700,929
2	EC	18,552,782,485
3	UK	11,113,478,547
4	Japan	8,103,809,428
5	Sweden	7,752,145,873
6	Germany	6,724,450,486
7	Norway	6,132,099,796
8	Canada	5,606,707,308
9	The Netherlands	4,466,029,940
10	Saudi Arabia	4,280,734,098
11	Switzerland	4,073,595,334
12	Denmark	3,423,640,050
13	Australia	2,493,276,073
14	France	1,717,488,931
15	Spain	1,644,358,746
16	Italy	1,480,023,501

もちろん、年間1億ドル以下の額でも人道援助への拠出が行われている紛争地がほとんどである。しかし、OECDが公表する人道援助拠出額のデータを見ると、紛争または自然災害によって人道危機が発生していると考えられる年には、援助額は急激に増えている。多くの場合1億ドルを超えるか否かがその目安として適当と判断した。人道援助額が1億ドルに届いていないにもかかわらず、人道アクセス問題が報告された国（報告年）は、コロンビア（2012年）、ジョージア（2009年）、リビア（2015年）、ナイジェリア（2015年）、ロシア（2004年、人道援助データなし）、シエラレオネ（1999年）である。ただし、これらの国の人道アクセス問題の報告はいずれも単発である。政府による人道援助受け入れ制限（ロシア）を除いては、紛争の開始（ジョージア、リビア）、和平交渉の開始（コロンビア、

⁴²² UNOCHA TFS webpage, <https://fts.unocha.org/donors/overview> より各国の1999年から2015年にかけての人道援助全拠出額(Total funding)を抽出及び合算し、順位をつけた。ECの2004年及びサウジアラビアの1999年の数値が欠けているが、主要な人道援助拠出国・組織を把握する目的であるため、大きな影響はない。ECは2004年の額を足しても2位を維持すること、全てのドナー国の1999年の拠出額は2000年以降と比較して非常に少ない傾向にあるため、サウジアラビアが大きく順位を変えることはないことが予測される。なお、ここでの人道援助は、自然災害及び紛争の両方の人道危機において基本的ニーズや権利を満たす目的で行われる介入を指すと規定されている。”Humanitarian aid: An intervention to help people affected by natural disasters and conflict to meet their basic needs and rights.” UNOCHA TFS webpage, Glossary, <https://fts.unocha.org/glossary>, accessed April 26, 2018.

シエラレオネ)、暴力過激主義の台頭(ナイジェリア)といった時期と重なる。人道援助額が多額に上っていない場合にも、以上のような内戦の重要な時期に、人道アクセスが問題となることがある。これは、紛争当事者側の行動に起因するのか、国際社会の注目度の高まりによるのか、直ちに判断することは難しい。

表： 国内武力紛争、内戦、人道アクセス制限⁴²³

	Conflicting Country (>25/year)	Civil War (>1000 battle deaths/year)	One-sided Violence	Access Constraints	OECD/DAC Humanitarian Aid (>100 million USD/year)
1	Afghanistan 1999-2015	1999-2001, 2005-15	Gov't 1999, 2000, 01 Taleban 2004-15 UIFSA 2001 Lej 2011	2002, 2004, 2007, 2009, 2010, 2012, 2015	2000-2015
2	Algeria 1999-2015	1999	GIA 1999-2003 AQIM 2004, 06, 09 Signed-in-Blood Battalion 2013	-	-
3	Angola 1999-2002, 04, 07, 09	1999-2001	Gov't 2003 UNITA 1999-02	1999	1999, 2002-2004

⁴²³ Uppsala Conflict Data Program, Armed Conflict Dataset version 4, 2016. 国内武力紛争は、政府対反乱軍の間で年間 25 人以上の戦死者数を出した紛争である。データセットより、国家間紛争及び米国を「ロケーション」と設定する紛争は除いた。内戦は、年間 1,000 人以上の戦死者数を出した国内武力紛争と定義する。Uppsala Conflict Data Program, One-Sided Violence Dataset version 14, 2016. 「ロケーション」に当該紛争国が含まれる場合の政府または反乱軍による暴力発生年を記載した。よって、「ロケーション」に複数の国が記載されている場合には、複数の国で同じ集団による暴力発生年が記載されている。表中の”Gov't”は、紛争発生国の政府を指す。ただし、当該紛争国の政府と異なる政府による暴力案件は、暴力を行使した政府が代表する国内で発生したものとみなし、除外した。人道アクセス制限事例報告は、1999 年から 1 年半毎に出される武力紛争下の文民保護に関する事務総長特別報告において、国名をあげて人道アクセス問題が指摘されているものを抜粋した。(○)は改善例を示す。UN Documents, “Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict,” S/1999/957, September 8, 1999. S/2001/331, March 30, 2001. S/2002/1300, November 26, 2002. S/2004/431, May 24, 2004. S/2005/740, November 28, 2005. S/2007/643, October 28, 2007. S/2009/277, May 29, 2009. S/2010/579, November 11, 2010. S/2012/376, May 22, 2012. S/2013/689, November 22, 2013. S/2015/453, June 18, 2015. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) Stat webpage, <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=Table2A#>, accessed April 25, 2018. ドナーを「開発援助委員会(DAC)国」、援助のタイプを「人道援助」、額を「実質価格」とし、1 億ドル (100 million USD) 以上の拠出が行われている年のみ抽出した。なお、OECD における「人道援助」の定義は以下のとおりであり、紛争のみならず自然災害に際する人道援助も含まれる。”1.17 Within the overall definition of official development assistance (ODA), humanitarian aid is assistance designed to save lives, alleviate suffering and maintain and protect human dignity during and in the aftermath of emergencies. To be classified as humanitarian, aid should be consistent with the humanitarian principles of humanity, impartiality, neutrality and independence. 1.18 Humanitarian aid includes: disaster prevention and preparedness; the provision of shelter, food, water and sanitation, health services and other items of assistance for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods; measures to promote and protect the safety, welfare and dignity of civilians and those no longer taking part in hostilities and rehabilitation, reconstruction and transition assistance while the emergency situation persists. Activities to protect the security of persons or property through the use or display of force are excluded. Includes aid to refugees in developing countries, but not to those in donor countries of which: Relief food aid (code 062) 1.19 Relief food aid comprises supplies of food, and associated costs, provided for humanitarian relief purposes.” Source: OECD webpage, <http://www.oecd.org/site/dacsmpd11/glossary.htm>, accessed April 25, 2018.

4	Azerbaijan 2005, 08, 12, 14-15	-	-	-	-
5	Bangladesh 2005-06	-	Jagrata Muslim Janata Bangladesh 2004	-	-
6	Burundi 1999-2006, 08, 15	2000-02	Gov't 1999, 2000, 02-05, 2015 Palipehutu-FNL 2002-06 CNDD-FDD 2001-03 Hutu rebels 1999, 2000	-	2004-2006
7	Cameroon 2015	-	Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'awati wal-Jihad (Boko Haram) 2015	-	-
8	Central African Republic 2001-02, 06, 09, 10-13	-	Gov't 2001, 06, 07, 13 LRA 2012, 13, 15 FDPC 2015 PDR-BL 2014 anti-Balaka 2013-15 UPC 2014-15	2004, 09, 12, 13,15	2014, 2015
9	Chad 1999-2003, 05-10, 15	2006	IS 2015 Janjaweed 2002, 04-07 Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'awati wal-Jihad (Boko Haram) 2014-15	2009, 2010	2007-13, 15
10	China 2008	-	-	-	-
11	Colombia 1999-2015	2000-02, 04-05	FARC 2001, 02, 04-06 ELN 2001 AUC 2001, 02, 04-05	2012	-
12	Congo 1999, 2002	-	Ntsiloulous 2002	-	-
13	Djibouti 1999	-	Al-Shabaab 2014	-	-
14	DR Congo 1999-2001, 2006- 08, 2011-2014	1999-00, 2013	Gov't 1999, 2000, 02,04, 06-09, 12, 13 RCD 1999-2001 RCD-ML 2001 CNDP 2007-08 Paliphehutu-FNL 2002, 04 LRA 2006, 2012-15 ADF 2010, 13, 14-15 FDLR 2005-09	1999, 2002, 07, 09, 10, 12, 13, 15	2002-15

			FAPC 2004 FNI 2002, 04-05 Mayi Mayi – Chinja Chinja 2004-05 Mayi Mayi 1999, 2000, 02, 07 Rastas 2005, 07 RCD-LN 2004 PARECO 2008 RCD – CP 2004 UPC 2002 FRPI 2002, 04, 12 Mayi Mayi Complet 2010 ALiR 2000 M23 2013 Mayi Mayi Lumumba 2012 Raia Mutomboki 2012 NDC 2013 Nyatura 2013 Kata Katanga 2013 Mayi Mayi – Makabe 2002 Elements 2015 Perci 2015 MLC, RCD-N 2002 FRPI, RCD-K-ML 2002 MLC, RCD-N, UPC 2002 Mayi Mayi Kifuafua, Raia 2012 Mutomboki		
15	Egypt 2014-2015	-	Gov't 2005 Tawhid wal Jihad 2004-05	2013	-
16	Eritrea 1999, 2003	-	-	-	2003-2005
17	Ethiopia 1999-2015	-	Gov't 2002-04, 12 ONLF 2007	2009	2000-2015
18	Georgia 2004, 2008	-	-	2009	-
19	Guinea 2000, 2001	-	Gov't 2007, 09	-	-
20	Guinea-Bissau 1999	-	-	-	-
21	Haiti 2004	-	Gov't 2005	-	2008-11

22	India 1999-2015	2000, 02-05	Gov't 2002 MCC 1999, 2000 CPI-Maoist 2005-15 ATTF 2003 NLFT 1999-2003 Kashmir insurgents 1999-2010 UFLA 2000, 01, 04, 06, 07 NDFB 2000-02, 04, 09 DHD-BW 2008 Ranvir Sena 1999, 2000 UPDS 2000 VHP 2002 DHD 2005 KRA 2004 HPC 2003 Indian Mujahideen 2005, 06, 08, 11 NDFB-RA 2010 Lashkar-e-Taiba 2003, 07, 08 PCPA 2010 PLFI 2012 NDFB-S 2014	-	-
23	Indonesia 1999-2005	-	Gov't 1999-2003 GAM 2003-04 Jamaah Islamiya 2002 Laskar Jihad 2000	-	2005-2011
24	Iran 1999-01, 05-11	-	Jondullah 2009	-	-
25	Iraq 2004-15	2004-10, 13-15	Gov't 1999, 2005-07, 15 Al-Mahdi Army 2006-07 Ansar al-Islam 2004-05 IS 2004-15 PKK 1999 Jamaat Jund al-Shahaba 2005-06 AAH 2009	2007, 09, 13, 15	2000-11, 13-15
26	Israel 1999-12	2014	Gov't 2004-06	2002, 04, 05, 07, 09, 10, 12,	2004, 2006-15 (West Bank

			PIJ 2001, 02, 05 Hamas 2001-04 AMB 2002, 03	13, 15	and Gaza Strip)
27	Ivory Coast 2002-2004, 2011	-	Gov't 2002-04 MPCI 2002-03 MPIGO 2003 FRCI 2011 AJPSN 2011	2004	2000-11, 13-15
28	Kenya 2015	-	Al-Shabaab 2011, 12, 13, 15	-	2006-2015
29	Lebanon 2014, 2015	-	ADP 2013	-	2006-07, 12-15
30	Liberia 2000-2003	2003	-	2002, 2004	2004, 2006, 2015
31	Libya 2011, 2014-15	2011	Gov't 2011	2015	2011
32	Macedonia, FYR 2001	-	-	-	-
33	Malaysia 2013	-	-	-	-
34	Mali 2007-09, 12-15	-	-	2015	2012-2015
35	Mauritania 2010-2011	-	-	-	-
36	Mozambique 2013	-	-	-	2000-01
37	Myanmar 1999-2015	-	Gov't 2001-15	2005, 07, 12, 15	2008-09, 13-15
38	Nepal 1999-2006	2002-05	Gov't 1999-05 CPN-M 1999-06	2005	2015
39	Niger 2007-08, 2015	-	-	-	2010-13, 15
40	Nigeria 2004, 2009, 11-15	2013-15	Gov't 1999-04, 08, 11, 12, 14, 15 Bakasshi boys 2000, 05 Jama'atu Ahlis Sunna Lidda'awati wal-Jihad (Boko Haram) 2010-12 FNDIC 2003	2015	-
41	Pakistan 2004, 06-15	2008-15	IS 2015 BLA 2010 Tabelan 2005 TTP 2007-2015 Lej 1999, 2003, 04, 11, 13-15 Lashkar-e-Islam 2012 Fedayeen Islam 2008 TTP-Islahi 2012	2009, 10, 12, 13, 15	2005-15

			UBA 2014 Jaish-ul-Islam 2014		
42	Peru 1999, 2007-10	-	-	-	-
43	Philippines 1999-2015	2000	CPP 2015 MILF 2000, 03, 08 ASG 2001, 02, 04, 2010 2009 Ampatuan militia 2009 Al-Khobar 2007	-	2013-15
44	Russia 1999-2015	1999-00, 04	Gov't 1000-02 IS 2015 Chechen Republic of Ichkeria 2003, 04 Forces of the Caucasus Emirate 2010, 11, 13 Gozotan Murdash 2004	2004	N/A
45	Rwanda 1999-2002, 09-12	2001, 09	-	-	-
46	Senegal 2000-21, 03, 11	-	MFDC-FN 2002	-	-
47	Serbia(Kosovo) 1999	1999	-	1999	1999-2002
48	Sierra Leone 1999-2001	1999	RUF 2000 LURD 2002	1999	2001-2002, 2014
49	Somalia 2001-02, 06-15	2007-2015	Gov't 2007, 08, 11, 12 RRA 1999 Al-Shabaab 2008, 11-13, 15	2007, 09, 10, 12, 13, 15	2002-15
50	South Sudan 2011-15	2014	Gov't 2012-15 LRA 2012, 13, 15 SPLM/A-IO 2013, 14	2012, 13, 15	2011-15
51	Sri Lanka 1999-01, 03-09	1999-2001, 2006-09	Gov't 2006 LTTE 1999, 2006-09	2009, 2010, 2012(○)	2005-10
52	Sudan 1999-2015	1999-04, 06-15	Gov't 1999-2008, 11, 14, 15 SPLM/A 2002, 04 JEM 2003 SLM/A 2005 SLM/A-MM 2006 LEA 1999-2011 Janjaweed 2001-08, 09	2002(○), 2004, 05, 07, 09, 10, 12, 13, 15	1999, 2001-15

53	Syria 2011-15	2012-15	Gov't 2011-15 IS 2013-15 PYD 2014 Siryan insurgents 2012-15	2012, 13, 15	2012-15
54	Tajikistan 2000, 10-11	-	-	-	-
55	Thailand 2003-15	-	Patani insurgents 2004-15	-	-
56	Turkey 1999-2013, 15	1999	IS 2015 PKK 1999	-	2014
57	Uganda 1999-2015	2004	LRA 1999-2007 ADF 1999-2000 FDLR 2006 Al-Shabaab 2010 LiR 1999	2004, 2005	2003-08
58	Ukraine 2014-15	2014-15	-	2015	2015
59	Uzbekistan 1999-2000, 04	-	-	-	-
60	Yemen 2009-15	2011-12, 14-15	-	2010, 12, 13, 15	2011-15
計	60カ国	28カ国	49カ国	29カ国	35カ国

参考文献

- Aalen, Lovise. 2014. "Ethiopian State Support to Insurgency in Southern Sudan from 1962 to 1983: Local, Regional and Global Connections." *Journal of Eastern African Studies*. 8(4):626-641.
- Abrahms, Max. 2006. "Why Terrorism Does Not Work." *International Security* 31(2): 42–78.
- African Rights. 1997a. Food and Power in Sudan: A Critique of Humanitarianism *Food and Power in Sudan: A Critique of Humanitarianism*. African Rights.
- . 1997b. "Liberating Areas, Exploiting People: The 'Old' SPLA." In *Food and Power in Sudan: A Critique of Humanitarianism*, African Rights.
- Ahlström, Christer, and Kjell-Åke Nordquist. 1991. *Casualties of Conflict: Report for the World Campaign for the Protection of Victims of War*. Uppsala: Dept. of Peace and Conflict Research, Uppsala University.
- Akol, Lam. 2009. *SPLM/SPLA: Inside an African Revolution*. Khartoum: Khartoum University Printing Press.
- Alier, Abel. 1992. *Southern Sudan: Too Many Agreements Dishonoured*. 2nd edition. Lebanon: Ithaca Press.
- Anderson, G. Norman. 1999. *Sudan in Crisis: The Failure of Democracy*. Florida: University Press of Florida.
- Anderson, Mary B. 1999. *Do No Harm: How Aid Can Support Peace - or War*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Anstee, Margaret. 1996. *Orphan of the Cold War: The Inside Story of the Collapse of the Angolan Peace Process, 1992-1993*. Basingstoke and London: Palgrave Macmillan.
- Arjona, Ana. 2017. "Civilian Cooperation and Non-Cooperation with Non-State Armed Groups: The Centrality of Obedience and Resistance." *Small Wars and Insurgencies* 28(4–5): 755–78.
- Arjona, Ana, Nelson Kasfir, and Zachariah Mampilly. 2015. *Rebel Governance in Civil War*. New York: Cambridge University Press.
- Assefaw, Techliwoini. 1993. "Participatory Relief Management: The Experience of the Relief Society of Tigray." *Refuge* 12(8):23-25.
- Autesserre, Séverine. 2009. "Hobbes and the Congo : Frames , Local Violence , and International Intervention." *International Organization* 63(Spring 2009): 249–80.
- . 2010. *The Trouble with the Congo: Local Violence and the Failure of International Peacebuilding*. Cambridge: Cambridge University Press.

- . 2014. “Going Micro: Emerging and Future Peacekeeping Research.” *International Peacekeeping* 21(4): 492–500.
- Bakonyi, Jutta, and Kirsti Stuvøy. 2005. “Violence & Social Order beyond the State: Somalia & Angola.” *Review of African Political Economy* 32(104–105): 359–82.
- Balcells, Laia, and Christopher M. Sullivan. 2018. “New Findings from Conflict Archives: An Introduction and Methodological Framework.” *Journal of Peace Research* 55(2): 137–46.
- Barnabas, Gebre A.B., and Anthony Zwi. 1997. “Health Policy Development in Wartime: Establishing the Baito Health System in Tigray, Ethiopia.” *Health Policy and Planning* 12(1): 38–49.
- Barnett, Michael, and Jack Snyder. 2008. “The Grand Strategies of Humanitarianism.” In *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*, eds. Michael Barnett and Thomas G. Weiss. Ithaca, NY: Cornell University Press, 143–71.
- Barnett, Michael, and Thomas Weiss. 2011. *Humanitarianism Contestes: Where Angels Fear to Tread*. London and New York: Routledge.
- Barter, Shane J. 2014. *Civilian Strategy in Civil War: Insights from Indonesia, Thailand, and the Philippines*. Palgrave Macmillan.
- . 2017. “Civilian Strategy Across Southeast Asia.” *Journal of Peacebuilding and Development* 12(3): 98–103.
- Beetham, David. 2013. *The Legitimation of Power*. 2nd edition. London: Palgrave Macmillan.
- Berhe, Aregawi. 2004. “The Origins of the Tigray People’s Liberation Front.” *African Affairs* 103(413): 569–92.
- . 2008. “A Political History of the Tigray People’s Liberation Front (1975-1991): Revolt, Ideology and Mobilisation in Ethiopia.” Ph.D. diss. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Le Billon, Philippe. 2001. “Fuelling War: Natural Resources and Armed Conflict.” *Political Geography* 20: 561–84.
- Black, Maggie. 1996. *Children First: The Story of UNICEF, Past and Present*. New York: Oxford University Press.
- Buchanan, Allen. 2003. *Justice, Legitimacy, and Self-Determination*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Burniske, Jessica, N Modirzadeh, and D Lewis. 2014. “Counter-Terrorism Laws and Regulations: What Aid Agencies Need to Know.” Humanitarian Practice Network (HPN) Networking Paper No. 79. London: Overseas Development Institute.
- Burr, J. Millard, and Robert O. Collins. 1994a. *Requiem for the Sudan: War, Drought,*

- and Disaster Relief on the Nile*. Oxford, San Francisco, and Boulder, CO: Westview Press.
- . 2003. *Revolutionary Sudan: Hasan Al-Turabi and the Islamist State, 1989-2000*. Leiden: Brill.
- Cahill, Kevin M., ed. 2000. *A Framework for Survival: Health, Human Rights and Humanitarian Assistance in Conflicts and Disasters*. New York: Routledge.
- Chandler, David. 2004. "The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace.'" *International Peacekeeping* 11(1): 59–81.
- Checchi, Francesco, and Les Roberts. 2005. "Interpreting and Using Mortality Data in Humanitarian Emergencies: A Primer for Non-Epidemiologists" Humanitarian Practice Network (HPN) Network Paper, No. 52. London: Overseas Development Institute.
- Clapham, Andrew. 2006. "Human Rights Obligations of Non-State Actors in Conflict Situations." *International Review of the Red Cross* 88(863): 491–523.
- Clark, Ian. 2005. *Legitimacy in International Society*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Clay, Jason W., and Bonny K. Holcomb. 1985. *Politics and the Ethiopian Famine 1984-1985*. Cambridge, MA: Cultural Survival, Inc.
- Clodfelter, Michael. 2017. *Warfare and Armed Conflicts: A Statistical Encyclopedia of Casualty and Other Figures, 1492–2015*. 4th edition. Jefferson, NC: McFarland.
- Coggins, Bridget. 2011. "Friends in High Places: International Politics and the Emergence of States from Secessionism." *International Organization* 65(3): 433–67.
- Cohen, Dara Kay. 2013. "Explaining Rape during Civil War: Cross-National Evidence (1980-2009)." *American Political Science Review* 107(3): 461–77.
- . 2016. *Rape during Civil War*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Cohen, Herman J. 2000. *Intervention in Africa: Superpower Peacemaking in a Troubled Continent*. Basingstoke and New York: Macmillan and St. Martin's Press.
- Collelo, Thomas. 1991. *Angola: A Country Study*. Third Edit. Washington D.C.: Federal Research Divisino, Library of Congress, United States.
- Collier, Paul, and Anke Hoeffler. 2004. "Greed and Grievance in Civil War." *Oxford Economic Papers* 56: 563–95.
- Collins, Robert O. 2008. *A History of Modern Sudan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cunningham, David E., Kristian. Skrede Gleditsch, and Idean Salehyan. 2009. "It

- Takes Two: A Dyadic Analysis of Civil War Duration and Outcome.” *Journal of Conflict Resolution* 53(4): 570–97.
- Dawns, Alexander B. 2008. *Targeting Civilians in War*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- DeMars, William. 1994. “Tactics of Protection: International Human Rights Organizations in the Ethiopian Conflict, 1980-1986.” In *Africa, Human Rights, and the Global System: The Political Economy of Human Rights in a Changing World*, eds. Eileen McCarthy-Arnolds, David R. Penna, and Debra Joy Sobrepena. Westport, CT, and London: Greenwood Press, 81–106.
- . 1995. “Waiting for Early Warning: Humanitarian Action after the Cold War.” *Journal of Refugee Studies* 8(4): 390–410.
- . 1996. “Mercy Without Illusion: Humanitarian Action in Conflict.” *Mershon International Studies Review* 40(81–89): 655–78.
- Desgrandchamps, Marie-Luce. 2013. “Entre Coopération et Concurrence : CICR, Unicef et Organisations Religieuses Au Biafra.” *Relations internationales* 152(4): 51–62. http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=RI_152_0051.
- Dixon, Jeffrey S., and Meredith Reid Sarkees. 2015. *A Guide to Intra-State Wars: An Examination of Civil, Regional, and Intercommunal Wars, 1816-2014*. Thousand Oaks, California: CQ Press.
- Dodge, Cole P., and Magne Raundalen. 1991. *Reaching Children in War: Sudan, Uganda and Mozambique*. Bergen, Norway: Sigma Forlag.
- Donini, Antonio. 2010. “The Far Side: The Meta-Functions of Humanitarianism in a Globalized World.” *Disasters* 34(S2): 220–37.
- Duffield, Mark. 1994. “Complex Emergencies and the Crisis of Developmentalism.” *Institute of Development Studies Bulletin* 25(4).
- . 2014. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed Books Ltd.
- Duyvesteyn, Isabelle. 2017. “Rebels & Legitimacy: An Introduction.” *Small Wars and Insurgencies* 28(4–5): 669–85.
- Eck, Kristine, and Lisa Hultman. 2007. “One-Sided Violence Against Civilians in War.” *Journal of Peace Research* 44(2): 233–46.
- El-Battahani, Atta. 2002. “Multi-Party Elections and the Predicament of Northern Hegemony in Sudan.” In *Multi-Party Elections in Africa*, eds. Michael Cowen and Liisa Laakso. New York: Palgrave, 251-77.
- Ewumbue-Monono, Churchill. 2006. “Respect for International Humanitarian Law by Armed Non-State Actors in Africa.” *International Review of the Red Cross*

- 88(864): 905.
- Fazal, Tanisha M. 2014. "Secessionism and Civilian Targeting." Unpublished paper. University of Notre Dame.
- . 2018. *Wars of Law: Unintended Consequences in the Regulation of Armed Conflict*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Fjelde, Hanne, and Lisa Hultman. 2014. "Weakening the Enemy: A Disaggregated Study of Violence against Civilians in Africa." *Journal of Conflict Resolution* 58(7): 1230–57.
- Forsythe, David. 1990. "Human Rights and the International Committee of the Red Cross." *Human Rights Quarterly* 12(2): 265–89.
- Fortna, Virginia Page. 2015. "Do Terrorists Win? Rebels' Use of Terrorism and Civil War Outcomes." *International Organization* 69(03).
- Garang, John. 1992. *The Call for Democracy in Sudan*. ed. Mansour Khalid. London and New York: Kegan Paul International.
- Gharang, John. 1987. *John Garang Speaks*. ed. Mansour Khalid. London: Kegan Paul International.
- Guimaraes, Fernando Andresen. 2001. *The Origins of the Angolan Civil War: Foreign Intervention and Domestic Political Conflict*. London: Palgrave Macmillan.
- Mac Ginty, Roger. 2010. "Hybrid Peace: The Interaction between Top-down and Bottom-up Peace." *Security Dialogue* 41(4): 391–412.
- Glaser, Max. 2005. "Humanitarian Engagement with Non-State Armed Actors: The Parameters of Negotiated Access." Humanitarian Policy Group (HPG) Network Paper No. 51. London: Overseas Development Institute.
- Gorur, Aditi, and Madeline Vellturo. 2017. "Local Conflict Local Peacekeeping." Washington D.C.: Stimson Center. <https://www.stimson.org/sites/default/files/file-attachments/PCIC-LocalConflict-FINAL-WEB.pdf>.
- Greene, Amanda R. 2017. "Legitimacy without Liberalism: A Defense of Max Weber's Standard of Political Legitimacy." *Analyse und Kritik* 39(2): 295–323.
- Hansen, Stig Jarle. 2013. *Alshabaab in Somalia: The History and Ideology of a Militant Islamist Group, 2005-2012*. London: C. Hurst & Co., Ltd.
- Hare, Paul. 1998. *Angola's Last Best Chance for Peace : An Insider's Account of the Peace Process*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Hathaway, Oona A. 2002. "Do Human Rights Treaties Make a Difference?" *Yale Law Journal* 111(8): 1935–2042.
- Henckaerts, Jean-Marie, and Louise Doswald-Beck. 2009. *Customary International Humanitarian Law - Vol I: Rules*. New York: Cambridge University Press.

- Hendrie, Barbara. 1991. "The Politics of Repatriation: The Tigrayan Refugee Repatriation 1985-1987." *Journal of Refugee Studies* 4(2): 200–218.
- Heywood, Linda M. 1989. "Unita and Ethnic Nationalism in Angola." *The Journal of Modern African Studies* 27(1): 47–66.
- Heywood, Linda M. 1998. "Towards an Understanding of Modern Political Ideology in Africa : The Case of the Ovimbundu of Angola." *The Journal of Modern African Studies* 36(1): 139–67.
- Hoelscher, Kristian, Jason Miklian, and Håvard Mogleiv Nygård. 2015. "Understanding Violent Attacks Against Humanitarian Aid Workers." Unpublished paper. PRIO.
- Hoffmann, Stanley. 1970. "International Organization and the International System." *International Organization* 24(3): 389–413.
- Hofman, Michiel. 2015. "Non-State Armed Groups and Humanitarian Action." In *The Routledge Companion to Humanitarian Action*, eds. Roger Mac Ginty and Jenny H Peterson. Routledge, 324–36.
- Hofmann, Claudia. 2012. "Reasoning with Rebels - International NGOs' Approaches to Engaging Armed Groups." *SWP Research Paper*: 28. http://www.swp-berlin.org/en/publications/swp-research-papers/swp-research-paper-detail/article/ingos_approaches_to_engaging_armed_groups.html.
- Hofmann, Claudia, and Ulrich Schneckener. 2011. "NGOs and Nonstate Armed Actors." *United States Institute of Peace Special Report*, No. 16.
- Huang, Reyko. 2016a. "Rebel Diplomacy in Civil War." *International Security* 40(4): 89–126.
- . 2016b. *The Wartime Origins of Democratization: Civil War, Rebel Governance, and Political Regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Hultman, Lisa. 2008. "Targeting the Unarmed: Strategic Rebel Violence in Civil War." Ph.D. diss. Uppsala University.
- Human Rights Watch. 1990. *Denying "the Honor of Living": Sudan, A Human Rights Disaster*. New York : Africa Watch Committee.
- . 1999. *Angola Unravels: The Rise and Fall of the Lusaka Peace Process*. New York: Human Rights Watch.
- Hurd, Ian. 1999. "Legitimacy and Authority in International Politics." *International Organization* 53(2): 379–408.
- Ignatieff, Michael. 1997. *The Warrior's Honor: Ethnic War and the Modern Conscience*. New York: Metropolitan Boosk Henry Holt and Company, Inc.
- Inquai, Solomon. 2007. *Tigray: The Agony and the Scstasy*. Solomon Inquai.

- Jackson, Ashley, and Abdi Aynte. 2013. "Talking to the Other Side: Humanitarian Negotiations with Al-Shabaab in Somalia." HPG Working Paper. London: Overseas Development Institute.
- Jackson, Ashley, and Eleanor Davey. 2014. "From the Spanish Civil War to Afghanistan." HPG Working Paper. London: Overseas Development Institute.
- Jackson, Ashley, and Antonio Giustozzi. 2012. "Talking to the Other Side: Humanitarian Engagement with the Taliban in Afghanistan." HPG Working Paper. London: Overseas Development Institute.
- Jackson, Robert H. 1987. "Quasi-States, Dual Regimes, and Neoclassical Theory: International Jurisprudence and the Third World." *International Organization* 41(4): 519–49.
- James, W. Martin. 2018. *Historical Dictionary of Angola*. 3rd edition. Maryland: Rowman & Littlefield.
- Jo, Hyeran. 2015. *Compliant Rebels*. New York: Cambridge University Press.
- Johnson, Douglas H. 2011. *The Root Causes of Sudan's Civil War: Peace or Truce*. Kenya: Fountain Publishers.
- Johnson, Hilde F. 2011. *Waging Peace in Sudan: The Inside Story of the Negotiations That Ended Africa's Longest Civil War*. Brighton, Portland, and Toronto: Sussex Academic Press.
- Kaldor, Mary. 1999. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kalyvas, Stathis N. 2006. *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kalyvas, Stathis N. 2005. "Warfare in Civil Wars." In *Rethinking the Nature of War*. eds. Jan Angstrom and Isabelle Duyvesteyn, London: Routledge. 88–108.
- Kaplan, Oliver. 2013. "Nudging Armed Groups: How Civilians Transit Norms of Protection." *Stability: International Journal of Security & Development*. 2(3):62, 1-18.
- Karim, Ataul et al. 1996. "Operation Lifeline Sudan (OLS): A Review." United Nations Department of Humanitarian Affairs.
- Keen, David. 1994a. *The Benefits of Famine: : Political Economy of Famine and Relief in Southern Sudan 1983-1989*. James Currey Ltd., Ohio University Press and Fountain Publishers, Ltd.
- . 1994b. "The Function of Famine in Southwestern Sudan: Implications for Relief." In *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, eds. Joanna Macrae and Anthony Zwi. New Jersey: Zed Books, 111–

- 24.
- . 2008. *Complex Emergencies*. Cambridge: Polity.
- Keller, Edmond. 1992. "Drought, War, and the Politics of Famine in Ethiopia and Eritrea." *The Journal of Modern African Studies* 30(4): 609–24.
- Khalid, Mansour. 2003. *War and Peace in Sudan: A Tale of Two Countries*. London: Routledge.
- Klein, Peter W. 2008. 1461329 "Tea and Sympathy': The United States and the Sudan Civil War, 1985–2005." MA thesis. East Tennessee State University.
- Kydd, Andrew H., and Barbara F. Walter. 2006. "The Strategies of Terrorism." *International Security* 31(1): 49–80.
- Labonte, Melissa T, and Anne C Edgerton. 2013. "Towards a Typology of Humanitarian Access Denial." *Third World Quarterly* 34(1): 39–57.
- Lacina, Bethany, and Nils Petter Gleditsch. 2005. "Monitoring Trends in Global Combat: A New Dataset of Battle Deaths." *European Journal of Population* 21(2–3): 145–66.
- Lanzer, Toby. 1996. "The UN Department of Humanitarian Affairs in Angola : A Model for the Coordination of Humanitarian Assistance?" Studies on Emergencies and Disaster Relief No. 5. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- MacLeod, Andrew *et al.* 2016. "Humanitarian Engagement with Non-State Armed Groups." Research Papers. London: The Royal Institute of International Affairs (Chatham House).
- Magone, Claire, Michael Neuman, and Fabrice Weissman. 2012. *Humanitarian Negotiations Revealed: The MSF Experience*. Hurst & Co Ltd.
- Majid, Nasar, and Adele Harmer. 2016. "Collective Resolution to Enhance Accountability and Transparency in Emergencies: Southern Somalia Report." Berlin: Transparency International.
- Malaquias, Assis. 2001. "Diamonds Are a Guerrilla's Best Friend: The Impact of Illicit Wealth on Insurgency Strategy." *Third World Quarterly* 22(3): 311–25.
- . 2007. *Rebels and Robbers: Violence in Post-Colonial Angola*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Mampilly, Zachariah. 2011. *Rebel Rulers: Insurgent Governance and Civil Life During War*. Ithaca: Cornell University Press.
- . 2015. "Insurgent Governance in the Democratic Republic of the Congo." In *Inducing Compliance with International Humanitarian Law*, ed. Heike Krieger. Cambridge: Cambridge University Press, 44–78.
- Mastrodimos, Konstantinos. 2016. *Armed Non-State Actors in International*

- Humanitarian and Human Rights Law: Foundation and Framework of Obligations and Rules on Accountability.* Farnham, Surrey, UK England; Burlington, VT, US: Ashgate Publishing Ltd.
- Mburu, Nene. 1999. "Contemporary Bandits in the Horn of Africa: History and Political Implications." *Nordic Journal of African Studies*. 8(2):89-107.
- Minear, Larry. 1991. *Humanitarianism under Siege: A Critical Review of Operation Lifeline Sudan*. NJ: The Red Sea Press, Inc.
- Minear, Larry, and Hazel Smith. 2007. *Humanitarian Diplomacy: Practitioners and Their Craft*.
- Minter, William. 1991. "The US and the War in Angola." *Review of African Political Economy* Africa in(50): 135–44.
- Morrow, James D. 2007. "When Do States Follow the Laws of War?" *American Political Science Review* 101(3): 559–72.
- Mosel, Irina, and Ashley Jackson. 2013. "Talking to the 'Other Side': Humanitarian Negotiations in Southern Kordofan and Blue Nile, Sudan." HPG Working Paper. London: Overseas Development Institute.
- Murray, Daragh. 2015. "How International Humanitarian Law Treaties Bind Non-State Armed Groups." *Journal of Conflict and Security Law* 20(1): 101–31.
- Neumayer, Eric. 2005. "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?" *Journal of Conflict Resolution* 49(6): 925–53.
- Nyaba, Peter Adwok. 1997. *Politics of Liberation in South Sudan: An Insider's View*. Kampara, Uganda: Fountain Publishers.
- O'Bryan, Tom, Sara Rendtorff-Smith, and Marco Donati. 2017. "The Role of United Nations Peacekeeping Operations in Addressing Local Conflicts: A Study of Practice" United Nations Departments of Peacekeeping Operations and Field Support.
- Orford, Anne. 2011. *International Authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostheimer, Andrea E. 2000. "Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds" In *Aid Agencies: Providers of Essential Resources?* eds. Ian van der Waag, Jakkie Cilliers, and Christian Dietrich. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Paris, Roland. 1997. "Peacebuilding and the Limits of Liberal Internationalism." *International Security* 22(2): 54.
- Pavignani, Enrico, and Alessandro Colombo. 2001. "Providing Health Services in Countries Disrupted by Civil Wars: A Comparative Analysis of Mozambique and Angola 1975–2000." World Health Organization.

- www.who.int/disasters/repo/14052.pdf.
- Pearce, Justin. 2012. "Control, Politics and Identity in the Angolan Civil War." *African Affairs* 111(444): 442–65.
- . 2015. *Political Identity and Conflict in Central Angola, 1975-2002*. New York: Cambridge University Press.
- Pereira, Anthony W. 1994. "The Neglected Tragedy: The Return to War in Angola, 1992-3." *The Journal of Modern African Studies*. 32(1):1-28.
- Pinaud, Clemence. 2014. "South Sudan: Civilwar, Predation and the Making of a Military Aristocracy." *African Affairs* 113(451): 192–211.
- Plaut, Martin. 2017. "The Ethiopian Famine: War, Weapons, and Aid," *The RUSI Journal*, 162(6):38-43.
- Polman, Linda. 2010. *The Crisis Caravan: What's Wrong with Humanitarian Aid?* New York: Picador.
- . 2011. *War Games: The Story Of Aid And War In Modern Times*. London: Viking.
- Potgieter, Jakkie. 2000. "Taking Aid From the Devil Himself: Unita's Support Structures." In *Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds*, eds. Jakkie Cilliers and Christian Dietrich. Pretoria: Institute for Security Studies, 256–73.
- Richardson, Anna. 2002a. "Angola: Civil War and Humanitarian Crisis. Developments from Mid 1999 to End 2001." *UNHCR WRITENET Paper* (08/2001): 30.
- . 2002b. "Negotiating Humanitarian Access in Angola: 1990-2000." *Refugee Survey Quarterly* 21(1): 1990–2000.
- Richmond, Oliver P. 2011. *A Post-Liberal Peace*. New York: Routledge.
- Rieff, David. 2002. *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*. New York: Simon & Schuster.
- Roberts, Adam. 2010. "Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?" *Survival* 52(3): 115–36.
- Roberts, Anthea, and Sandesh Sivakumaran. 2012. "Lawmaking by Nonstate Actors: Engaging Armed Groups in the Creation of International Humanitarian Law." *The Yale Journal of International Law* 37(1): 107–52.
- Rodenhauser, Tilman. 2018. *Organizing Rebellion: Non-State Armed Groups under International Humanitarian Law, Human Rights Law, and International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Rolandsen, Øystein H. 2005. *Guerrilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s*. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- Rolandsen, Øystein H., and M.W. Daly. 2016. *A History of South Sudan: From Slavery*

- to Independence*. Cambridge University Press.
- Salehyan, Idean. 2011. *Rebels without Borders*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Salehyan, Idean, David Siroky, and Reed M. Wood. 2014. "External Rebel Sponsorship and Civilian Abuse: A Principal-Agent Analysis of Wartime Atrocities." *International Organization* 68(3): 633–61.
- Sarah Brockmier, and Phillip Rotmann. 2016. "Civil Affairs and Local Conflict Management in Peace Operations Practical Challenges and Tools for the Field." Berlin, Germany: Global Public Policy Institute.
- Schlichte, Klaus, and Ulrich Schneckener. 2015. "Armed Groups and the Politics of Legitimacy." *Civil Wars* 17(4): 409–24.
- Scott, James M. 1996. *Deciding to Intervene: The Reagan Doctrine and American Foreign Policy*. Durham: Duke University Press.
- Scroggins, Deborah. 2002. *Emma's War: A True Story*. New York: Vintage Books, Random House Inc.
- Segers, Kaatige, Joost Dessen, Sten Hagberg, Patrick Develtere, Mitiku Kaile, and Jozef Deckers. 2009. "Be Like Bees - The Politics of Mobilizing Farmers for Development in Tigray, Ethiopia," *African Affairs* 108(430):91-109
- Sheets, Hal, and Roger Morris. 1974. *Disaster in the Desert: Failures of International Relief in the West Africa Drought*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Sivakumaran, Sandesh. 2012. *The Law of Non-International Armed Conflict*. Oxford: Oxford University Press.
- Sivard, Ruth Leger. 1991. *World Military and Social Expenditures 1991*. Washington DC: World Priorities.
- Stanton, Jessica A. 2016. *Violence and Restraint in Civil War: Civilian Targeting in the Shadow of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoddard, Abby et al. 2017. "Out of Reach : How Insecurity Prevents Humanitarian Aid from Accessing the Neediest." *Stability: International Journal of Security & Development*. 6(1): 1–25.
- Tadesse, Medhane. 2015. "The Tigray People's Liberation Front (TPLF)." In *Understanding Contemporary Ethiopia: Monarchy, Revolution and the Legacy of Meles Zenawi*, eds. Gerard Prunier and Eloi Ficquet. London: Hurst & Co Ltd.
- Tareke, Gebru. 2002. "From Lash to Red Star: The Pitfalls of Counter-Insurgency in Ethiopia, 1980-82." *Journal of Modern African Studies* 40(3): 465–98.
- Terry, Fiona. 2002. *Condemned to Repeat?: The Paradox of Humanitarian Action*. Ithaca and London: Cornell University Press.

- United Nations Development Programme. 1998. "Human Development Report 1998: Consumption for Human Development."
hdr.undp.org/sites/default/files/reports/259/hdr_1998_en_complete_nostats.pdf.
- Valentino, Benjamin A. 2014. "Why We Kill: The Political Science of Political Violence against Civilians." *Annual Review of Political Science* 17(1): 89–103.
- Valentino, Benjamin, Paul Huth, and Sarah Croco. 2006. "Covenants Without the Sword International Law and the Protection of Civilians in Times of War." *World Politics* 58(03): 339–77.
- Vittachi, Varindra Tarzie. 1993. *Between the Guns: Children as a Zone of Peace*. London: Hodder & Stoughton.
- Vreeland, James Raymond. 2008a. "Political Institutions and Human Rights: Why Dictatorships Enter into the United Nations Convention Against Torture." *International Organization* 62(01): 65–101.
- Vreeland, James Raymond. 2008b. "The Effect of Political Regime on Civil War Unpacking Anocracy." *Journal of Conflict Resolution*. 52(3): 401-425.
- de Waal, Alex. 1990. "A Re-Assessment of Entitlement Theory in the Light of the Recent Famines in Africa." *Development and Change* 21(3): 469–90.
- . 1991. "Evil Days: 30 Years of War and Famine in Ethiopia." (September).
- . 1997. *Famine Crimes: Politics and the Disaster Relief Industry in Africa*. London/Oxford/Indiana: Bloomington.
- . 2005. *Famine That Kills*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Waihenya, Waithaka. 2006. *The Mediator: Gen. Lazaro Sumbeiywo and the Southern Sudan Peace Process*. Nairobi: Kenway Publications.
- Walter, Barbara F. 2015. "Why Bad Governance Leads to Repeat Civil War." *Journal of Conflict Resolution* 59(7): 1242–72.
- . 2017. "The New New Civil Wars." *Annual Review of Political Science*. Vol/ 20: 469-486.
- Waschefort, Gus. 2011. "Pseudo Legal Personality of Non-State Armed Groups in International Law." *South African Year Book of International Law* 226: 243–58.
- Webb, Patrick, Joachim Von Braun, and Yisehac Yohannes. 1992. "Famine in Ethiopia: Policy Implications of Coping Failure at National and Household Levels." Research Report 92. Washington D.C.: International Food Policy Research Institute
- Weber, Max. 2013. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley, California: University of California Press.
- Weigert, Stephen L. 2011. *Angola: A Modern Military History, 1961-2002*. New York:

- Palgrave Macmillan.
- Weinstein, Jeremy M. 2006. *Inside Rebellion: The Politics of Insurgent Violence*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Weiss, Thomas G. 1999. “Principles, Politics and Humanitarian Action.” *Ethics and International Affairs* 13(1): 1–22.
- Wise, Paul H. 2017. “The Epidemiologic Challenge to the Conduct of Just War: Confronting Indirect Civilian Casualties of War.” *Daedalus* 146(1): 139–54.
- Wolves, Andrea, Oliver Tappe, TIjo Salverda, Tobias Shwarz. 2015. “Introduction: Concepts of the Global South - Voices from Around the World.” kups.ub.uni-koeln.de/6399/1/voices012015_concepts_of_the_global_south.pdf.
- Wood, Elisabeth Jean. 2009. “Armed Groups and Sexual Violence: When Is Wartime Rape Rare?” *Politics and Society* 37(1):131-161.
- Wood, Reed M. 2010. “Rebel Capability and Strategic Violence against Civilians.” *Journal of Peace Research* 47(5): 601–14.
- Wright, George. 2001. “The Clinton Administration’s Policy toward Angola: An Assessment.” *Review of African Political Economy* 28(90): 563–76.
- Young, John. 1996a. “Ethnicity and Power in Ethiopia.” *Review of African Political Economy* 23(70): 531–42.
- . 1996b. “The Tigray and Eritrean Peoples Liberation Fronts : A History of Tensions and Pragmatism.” *The Journal of Modern African Studies* 34(1): 105–20.
- . 1997. *Peasant Revolution in Ethiopia: The Tigray People’s Liberation Front, 1975-1991*. New York: Cambridge University Press.
- Zahar, Marie - Joëlle. 2000. “Protégés, Clients, Cannon Fodder: Civilians in the Calculus of Militias.” *International Peacekeeping* 7(4): 107–28.
- カヘン、アダム[小田理一郎監訳、東出顕子訳]. 『敵とのコラボレーション：賛同できない人、好きではない人、信頼できない人と協働する方法』（東京：英治出版）2018年。（Kahane, Adam. 2017. *Collaborating with the Enemy: How to Work with People You Don't Agree with or Like or Trust*, Oakland, CA: Berrett-Koehler Publishers.）
- クラウゼヴィッツ[清水多吉訳]. 『戦争論〈上〉』（東京：中央文庫）2001年.
- ジョージ、アレクサンダー、アンドリュー・ベネット.[泉川泰博訳]. 『社会科学のケーススタディ：理論形成のための定性的手法』（東京：勁草書房）2013年。（George, Alexander L. and Andrew Bennet. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. BCSIA Studies in International Security. Cambridge, MA: MIT Press.）
- ブローマン、ロニー.[高橋武智訳]. 『人道援助、そのジレンマ』（東京：産業図書）2000年。（Rony Brauman. 1996. *Humanitaire, le dilemme, entretiens avec Philippe*

PETIT. Paris: Textuel.)

- 青木一能. 「アンゴラにおける民主化の道程と苦悩」 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所研究双書、第437号、1993年、65–96頁.
- 青山弘之. 『シリア情勢—終わらない人道危機』 (東京: 岩波新書) 2017年.
- 旭英昭. 『平和構築を再構築する: 日本はイニシアティブを発揮できるか』 増補改訂版. (東京: 日本評論社) 2015年.
- 五十嵐元道. 『支配する人道主義』 (東京: 岩波書店) 2016年.
- 池邊英雄. 「スーダンに見る国民統合と分離独立」 吉川元、矢沢達宏編『世界の中のアメリカ: 国家建設の歩みと国際社会』 (東京: 上智大学出版)、2013年、75–112頁.
- 上杉勇司. 『変わりゆく国連PKOと紛争解決—平和創造と平和構築をつなぐ』 (東京: 明石書店) 2004年.
- 大隈宏. 「現代交流の特徴と意義」 『一橋論業』 第73号第1巻、1975年、32–47頁.
- 小田英郎. 「アメリカ合衆国のアフリカ政策—冷戦期からポスト冷戦期へ—」 日本貿易振興機構 (ジェトロ) アジア経済研究所研究双書 第457号、1996年、3–25頁.
- 栗本英世. 「上からの平和」と「下からの平和」—スーダン内戦と平和構築』 『NIRA政策研究』 第13巻第6号、2000年、73–87頁.
- . 「ジョン・ガランにおける『個人支配』の研究」 佐藤章編『統治者と国家—アフリカの個人支配再考—』 調査研究報告書、アジア経済研究所研究双書、2007年、165–222頁.
- 小林綾子. 「アフリカの内戦における人道アクセス問題と反乱軍—南スーダンを事例として」 『国際政治』 第186号「国際援助・国際協力の実践と課題」 2017年、80–96頁.
- 酒井啓亘. 「国連憲章第七章に基づく暫定統治機構の展開: UNTAES・UNMIK・UNTAET」 『神戸法學雑誌』 第50巻第2号、2000年、81–148頁.
- 篠田英朗. 『平和構築と法の支配—国際平和活動の理論的・機能的分析』 (東京: 創文社) 2003年.
- . 『平和構築入門—その思想と方法を問いなおす』 (東京: ちくま新書) 2013年.
- 篠田英朗、上杉勇司. 『紛争と人間の安全保障—新しい平和構築のアプローチを求めて』 (東京: 国際書院) 2005年.
- 中西寛. 『国際政治とはなにか—地球社会における人間と秩序』 第10版. (東京: 中央公論新社) 2003年.
- 中満泉. 「人道支援組織の視点から見た民軍関係の課題」 上杉勇司・青井千由紀編『国家建設における民軍関係—破綻国家建設の理論と実践をつなぐ』 (東京: 国際書院) 2008年. 131–152頁.
- 橋本栄莉. 『エ・クウォス—南スーダン・ヌエル社会における予言と受難の民族誌』 (福岡: 九州大学出版会) 2018年.
- 藤田久一. 『国際人道法.』 再増補版 (東京: 有信堂) 2003年.

本名純.『民主化のパラドックス：インドネシアに見るアジア政治の深層.』（東京：岩波書店）2013年.

最上敏樹.『人道的介入—正義の武力行使はあるか』（東京：岩波書店）2001年.

山岸俊男.『安心社会から信頼社会へ—日本型システムの行方』（東京：中公新書）1999年.

山下光.「新人道主義とポスト冷戦期の世界政治—人道援助の危機を契機として—」『国際政治』第175号、2014年、144–57頁.

山田哲也.『国連が作る秩序—領域管理と国際組織法』（東京：東京大学出版会）2010年.