

博士論文要旨

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

1. リサーチ・クエスション

国内武力紛争（内戦）下では、国際人道援助機関が食糧や医療物資を届けられないことを意味する、人道アクセス問題が発生することがある。人道アクセスが確保されないことで、戦闘や暴力に巻き込まれなくても、食べるものや治療が受けられずに命を失う人がいる。本論文は、内戦の紛争当事者である政府と反乱軍のうち、反乱軍に焦点をあてて、なぜ、一部の反乱軍は、自己支配地域への人道アクセスを受け入れる一方で、他の反乱軍はこれを拒否するのだろうか、という問いを立てる。

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やすくな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という関係と、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は、反乱軍という正当性を追求するアクターと、国際観衆と国内観衆という正当性を承認するアクターが存在する。観衆の別により、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で、本研究独自の 4 つの反乱軍のタイプを提示する。2 つの正当性を両方追求する反乱軍（準国家反乱軍）、国際的正当性のみを追求する反乱軍（外向き反乱軍）、国内的正当性を追求する反乱軍（内向き反乱軍）、いずれの正当性も追求しない反乱軍（孤立反乱軍）である。このうち、国際的・国内的正当性を追求する準国家反乱軍は人道アクセスを受け入れる傾向にある。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外向き、内向き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、正当性を求めて反乱軍と競うアクターである、政府のタイプに注目する。類似の先行研究は、政府の正当性が低い場合に、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。

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る。学術と実務を繋ぐ政策的な意義も有する。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。しかし、介入先の紛争当事者の利益や戦略については、十分に検討していない。1990年代に展開された、介入による社会変革を目指す平和構築活動を平和構築 1.0 時代と呼ぶならば、2000年代以降は、テロとの戦いと同時に、適切な現地アクターを見つけ出し支援する平和構築 2.0 時代に突入している。平和構築 2.0 時代に、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ことである。紛争当事者と国際人道援助機関間で人道アクセスをめぐる交渉は、紛争の最も早い段階で反乱軍と人道援助機関が接触する機会である。この時に、反乱軍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つの指標となるという重要性がある。

第二に、本研究は、政治学の一分野である内戦研究において、これまで研究対象となってきた戦闘や暴力といった直接的な被害だけでなく、紛争の間接的被害にも目を向け、より包括的な内戦の理解に貢献する。戦闘や暴力によらない紛争下の死も、人が命を失うことには変わらない。複数の研究者が指摘するように、武力紛争の中には、戦闘によらない死者数の方が多い事例がある。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。紛争当事者による間接的な暴力あるいはその抑制の一形態として、人道アクセス政策を研究する意義は大きい。

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において議論されている、非国家武装組織と国際人道法の関係の議論に一石を投じる。国際人道法上、武装組織である反乱軍の扱いは、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。

3. 反乱軍の分類と相対的正当性

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。先行研究は、国際的正当性と国内的正当性を認める観衆は異なることを指摘する。一方では国際観衆であり、もう一方では国内観衆である。しかし、これらを分けて分析していない。反乱軍が、2つの観衆から、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、2つの正当性の追求の有無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、反乱軍を分類する。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 4 つに分ける。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に加えて、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分ける。各タイプの反乱軍がどのような人道アクセス政策をとる傾向にあるかについての予測を合わせて下表にまとめた。準国家反乱軍は、国際的及び国内的正当性を追求しているため、人道アクセスを受け入れる傾向にある。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うが、実際に援助を市民に届けるための努力は行わない傾向がある。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いる。そのため、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。その結果、反乱軍支配地域下で人道危機が発生していても、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と予測される。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。

表：反乱軍の分類と人道アクセスの受け入れ傾向

		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 →形式的にも実質的にも受け入れる	外向き反乱軍 →形式的に受け入れる、実質的な受け入れは保証されない
	非追求	内向き反乱軍 →受け入れを判断する機会がない	孤立反乱軍 →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、反乱軍が観衆から正当性を獲得しようとするだけで決定されるわけではないことを想起する。既述の通り、反乱軍がどの程度の正当性を追求するかを考える上では、反乱軍が戦っている政府の政策が重要となる。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、国際観衆及び国内観衆から支持を獲得しようとする主張する。この視点は、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。概念上、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、政府だけが低い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低い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。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り得る。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、敵対する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。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し始めることで、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、政府の正当性を追求する度合いが低ければ、反乱軍は、費用をかけてまで正当性の追求レベルを変化させないかもしれない。

本研究の相対的正当性仮説が先行研究の仮説と対立するのは、従属変数が具体的には異なるためという理由もある。本研究も先行研究も、反乱軍の国際人道法遵守研究とまとめることはできる。しかし、先行研究は反乱軍による暴力の抑制を主眼とする。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。本研究が注目する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。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は与えられないことがある。その結果、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に限られてくる。政府が人道アクセスを受け入れる傾向にあるのは、政府が高いレベルで正当性を追求している場合である。これらの理由から、政府が高いレベルで正当性を追求している場合に、外向き・内向き反乱軍は、政府が低いレベルで正当性を追求している場合よりも、人道アクセスを受け入れる傾向にある、という仮説を構築できる。しかし、外向き反乱軍については注意が必要である。外向き反乱軍は、形式的には人道アクセスを受け入れるが、市民からの支持を追求していないために、実質的には受け入れないことが予測されるからである。よって、寛容な政府が人道機関に反乱軍支配地域へのアクセスを認めても、外向き反乱軍は支配地域内に流入した援助を自分たちに都合の良いように利用したりすることも考え得る。あるいは、不寛容な政府が反乱軍支配地域へのアクセスを制限していることを利用して「良い」反乱軍であることを、形式的受け入れを表明してアピールしながら、真に実質的な受け入れを求めているわけではない可能性がある。

これまでの議論を踏まえ、以下のような変数の操作化を行う。従属変数は、反乱軍が人道アクセスを受け入れることである。すでに触れた通り、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ことを、国際人道法を遵守する旨宣言したり、特別な合意を締結

したり、反乱軍内部の規則を制定することとする。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とする。赤十字国際委員会 (International Committee of the Red Cross: ICRC) の年次報告書や国連の公開文書あるいはアーカイブ資料により、国際人道援助機関が反乱軍支配地域に入域できていたかどうかを確認する。独立変数では、反乱軍が国際的正当性を追求しているか、国内的正当性を追求しているか、政府が正当性を追求しているか、を確認する。国際的正当性の追求は反乱軍の外交活動に注目し、反乱軍幹部と米国政府幹部及び国連本部幹部との接触を確認する。国内的正当性の追求として、反乱軍の包摂性とガバナンスを確認する。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、加えて、反乱軍が、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。高いレベルで正当性を追求するタイプの政府は、ポリティ IV において民主主義と判断される政府とする。

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あて、過程追跡手法を用いた事例研究を行う。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)、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: UNITA)である。選択の基準は、内戦下で人道危機が発生し、戦闘よらない間接的な死者数が多い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。事例が仮説を支持するのであれば、下表のような傾向が確認されるはずである。

表：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) TPLF(1989-1991 年)	外向き反乱軍 予測：人道アクセスの形式的受け入れのみ SPLM/A(1984-1987 年) 政府の民主化(1986-1989 年) 孤立傾向(1992-1998 年)
	非追求	内向き反乱軍 予測：人道アクセス困難、但し国際社会との関係が薄いため TPLF(1975-1988 年)	孤立反乱軍 予測：人道アクセス制限 UNITA(1998-2002 年)

4. 事例研究の結果

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。TPLF は人道アクセスを制限したわけではないが、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 には援助を受け入れる機会が制限されていた。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。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支持されていたわけではない。援助が市民に届かずに軍事的に転用された可能性が指摘されることも、政府及び反乱軍が低いレベルでしか市民から正当性を追求していなかったことによると説明できる。UNITA は、準国家反乱軍から孤立反乱軍へと変化した。UNITA は、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。しかし、1992 年から 1994 年には、人道援助機関がアクセスについて UNITA と交渉する余地はあった。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 が国際的及び国内的正当性を追求することを諦めたこと、さらに、政府のポリティ・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、当該政府が 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が影響している。

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にも注意する必要がある。加えて、政府のタイプにも目を向けることが重要である。政府が人道援助機関に対して、反乱軍支配地域へのアクセスを認めても、正当性の追求における競争が低い場合には、外向き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、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。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、政府が特定の反乱軍を締め出そうとしている場合には、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い。一般化を進めていく上で、ポリティ・スコアのような指標からは読み取れない、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、本研究が抱える今後の分析課題である。

5. 研究の含意と今後の課題

国際社会にとっては、接点があるという理由で、準国家反乱軍や外向き反乱軍の方が、内向き反乱軍や孤立反乱軍より見えやすい。しかし、国際的には望ましい言動を行っている反乱軍が、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どうかは別である。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。

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。

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。

今後の課題として以下の通り整理する。第一に、本研究は、内戦における間接的な原因による死の一端について明らかにしたが、人道アクセス問題だけが、紛争における間接的な被害なのではない。今後、従来の暴力研究や、子ども兵や対人地雷の利用や抑制といった別の課題と合わせて包括的な絵を描いていくことができれば、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。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。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、国際社会が手を焼くタイプである。欧米諸国との関係が陰悪で、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、テロとの戦い時代、暴力的過激主義の時代といわれる今、重要な視点だろう。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とって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。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、特徴があるのかどうかを確認することも重要な視点である。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。