

スーダン・ダルフル危機と人道的援助

松 隈 潤

1 はじめに

スーダン西部・ダルフル地方における人道的危機の状況は、2004年夏には世界が注目するところとなった。米国議会においてはスーダン政府による「ジェノサイド」を糾弾する決議がなされた。英国政府関係者からは必要であれば英国が5000人規模の軍隊を派遣する用意がある旨の言及がなされた。

スーダン政府はダルフル地方においてジェノサイドと呼べるような事態は起きていない旨主張、避難民の帰還のため政府が必要な努力をしていると訴えている。しかしながら、ジャンジャウィードと呼ばれる民兵組織がダルフル地方の村々において住民の虐殺を行っていること、スーダン政府がこれを阻止するための効果的な措置をとっていないことが報告されている¹。ジャンジャウィードの組織は12000名規模の兵士を有しているとされ、スーダン政府がこれを実効的に統制できるか疑問であるとされる。

ダルフル地方にはおよそ160万人の避難民が存在するとされているが、紛争の中で農耕の時期を逸したため、世界食糧計画やNGO等による外部からの食糧援助なくしては生存が危機に脅かされている状況である。また、伝染病の蔓延の危険性も警告されている。

そもそもスーダンは1983年以降の第二次内戦に限って計算しても今日まで20年以上にわたって内戦の状況にあったことになる。「スーダン人民解放軍・スーダン人民解放運動 the Sudan People's Liberation Army / the Sudan

People's Liberation Movement」(SPLA / SPLM)は1983年6月にヌマイリー政権打倒を目指し南部で結成された²。この内戦については最近、ようやく政府とSPLA / SPLMとの間で停戦合意が成立したところである。しかしながら、ダルフル危機はこの南北間の対立とは異なった構図の中、とくに2003年以降、ともにムスリムであるアラブ系民兵組織によるアフリカ系住民の虐殺という事態が展開している³。

本稿においてはダルフル地方における人道的危機に国際社会がどのように対処していくことが可能であるか、とくに国連およびNGOによる人道的援助を実効的なものとするためにはどのような可能性があるのかという点について検討したいと考えている。「イデオロギー的には、内戦は『スーダンとは何か、スーダン人とはだれか』という問いをめぐる争いである」との指摘があるが⁴、そのような状況下、国際社会はどのような役割を果たすことが可能であろうか。

2 ダルフル危機の現状

ダルフル地方における人道的危機の被害者が現時点においてどの程度の規模になっているのかという点については正確な情報がない。民兵組織による直接的な虐殺による犠牲者数よりも、居住地域を追われ避難民となった後に、飢餓や伝染病によって生命を失う者の数のほうが圧倒的に多いであろうことは容易に推測できるところである。援助関係者によれば30万人規模の犠牲者が見込まれるとの見積もりもある⁵。チャドへ逃れたスーダン難民に対する聞き取り調査によれば、ダルフル地方においてアフリカ系住民の居住地の飲料用水に毒が投げ込まれ、穀物が焼かれ、家畜が盗まれるなど、ライフラインに対する直接的な攻撃が行われている模様である。

加害者とされるアラブ系民兵組織・ジャンジャウィードに対してはスーダン政府からの援助がなされていたとの報道もある。すなわちスーダン政府は自ら創り出した組織に対し、もはや統制する力を失っているのであるとする見解である。

国際社会はダルフルにおける人道的危機に対応すべく、様々な努力を重ねてきている。2004年7月、アナン国連事務総長やパウエル米国国務長官によるハルツーム訪問を受けて、スーダン政府はアフリカ連合によるダルフル地方への軍事監視団の増派に合意した。11月にはスーダン政府とSPLMとの間に二つの協定が調印され、ここでダルフル上空に軍用機飛行禁止空域を設定すること、人道的状況を改善することについて合意がなされた。また、安保理はケニアにおいて公式会合を開催し、スーダン政府と反政府勢力に対し、和平を迫る決議1574を採択した。これを受けて、2004年12月31日にはケニアにおいてスーダン政府とSPLMの間で包括的和平合意に関する残された二つの議定書に署名がなされた。

このような包括的和平達成に向けての肯定的な進展にも拘わらず、ダルフル地方の人道状況については依然として改善が見られないとの報告がNGO等から多くなされている。ヒューマンライツウォッチの分析によれば、安保理決議の効果はダルフル危機に関しては限定的なものであって、スーダン政府およびジャンジャウィードの行動を根本的に変更するには至っておらず、実効的な措置をとることが必要であるとされる⁶。アフリカ系住民の安全が確保され、避難民の帰還と農耕への従事が可能とならない限り、2005年においてダルフルの人道的危機はさらに深刻な状況になることが予測される。

3 安全保障理事会の対応

ダルフル危機に関する安保理の対応に関しては、4つの安保理決議について指摘することができるであろう。

まず、2004年6月11日の安保理決議1547の概要は以下の通りである⁷。

前文においては「2004年6月5日、ナイロビにおいてスーダン政府とSPLM/Aの間で署名されていた6つの議定書に対する合意を確認する宣言に署名がなされたことを歓迎し」、「政府間開発機構（IGAD）、とくにスーダン小委員会の議長国であるケニア政府の作業を賞賛し」、「すべての暴力行為、人権および国際

人道法違反を非難」している。北東アフリカの地域機構であるIGADはOAUと連携しつつ、ケニア、エチオピア、ウガンダ、エリトリア等の国々が中心となって調停役を果たしてきていた⁸。

主文においては「国連事務総長によるUNAMIS (United Nations Advance Mission in Sudan) 設置の提案を歓迎し」、「包括的和平合意の実施を支持するための国連平和支援活動の設置を検討する準備があることを宣言し」、「ダルフルと上ナイルにおける戦闘を終了させるために当事者が影響力を行使すべきであるとの国連事務総長の結論を支持」するとしている。

しかしながら、ダルフル危機はさらなる深刻化をみせていく。スーダンの事例は「内戦が頻発するなかで、反政府勢力側も一枚岩的な組織が崩れ、離合集散を繰り返すようになっていく」事例としてとらえられるが⁹、ダルフル危機と和平合意の効果との間に直接的なリンクを見出すことができるか否かという問題点が指摘されている。

次に2004年7月30日の安保理決議1556について注目すべき点をあげるならば以下の通りである¹⁰。

前文においては、「ダルフルにおけるアフリカ連合の指導的役割と関与を歓迎・支持し」、「とくにジャンジャウィードによる一般市民に対する暴力行為、人権および国際人道法違反を非難し」、「スーダン政府に自らの領域内における人権尊重と法と秩序の維持について第一義的責任があることを想起し」、「スーダン政府がジャンジャウィードの武装解除のためにスーダン政府軍を動員する誓約をしたことを強調し」、「スーダンの状況は国際の平和と安全および地域の安定に対する脅威であると決定し」、「国連憲章第7章のもとに行動する」としている。

主文においては「スーダン政府に対し人道援助の促進を含む誓約の履行を求め」、「アフリカ連合による国際監視団の派遣を支持し」、「紛争当事者間で政治的合意が結ばれるよう要求し」、「スーダン政府に対しジャンジャウィードの武装解除、ジャンジャウィード指導者の処罰等の誓約を履行するよう要求し」、「スーダン政府による不遵守の場合には国連憲章41条のもとの措置を含むさらなる措置を検討するため国連事務総長に対し一ヶ月後の進捗状況の報告を求

め」、「諸国がジャンジャウィードを含むダルフル地方の非政府団体等への武器供与を阻止するための必要な措置をとるべきであることを決定」している。

続いて2004年9月18日に採択された安保理決議1564について注目すべき点は以下の通りである¹¹。

前文においては、「国連事務総長の報告において、スーダン政府が安保理決議1556の誓約を完全に履行していないことに懸念を表明し」、「アフリカ連合による監視団の増強に関する要請を歓迎し」、「スーダン政府が人道的援助において国連との協力を拡大していることを認識し」、「ジャンジャウィードの武装解除に関する進展の欠如を憂慮し」、「ダルフルの人々の苦難を終わらせるために可能なすべてのことをする決意を表明し」、「国連憲章7章のもとで行動する」としている。

主文においては「紛争当事者間で政治的合意が結ばれるよう要求し」、「スーダン政府がジャンジャウィード指導者の処罰を行うよう要求し」、「国連事務総長に対し国際人道法、国際人権法違反の調査のための国際調査委員会の設置を要求し」、「スーダン政府による安保理決議1556の不履行を受けて、国連憲章41条に規定されている追加的措置、たとえばスーダンの石油部門やスーダン政府関係者に影響を与えるような措置を考慮すべきである旨宣言」している。

以上の安保理決議1556と1564は「国連憲章41条のもとの措置」、すなわち石油禁輸措置や政府関係者の旅行制限措置等を考慮すべきであるとしているが、これらの決議自体が経済制裁措置を決定したものではないという点が重要である。安保理において中国やフランス等が経済制裁措置の実施に対しては消極的であった。両国のエネルギー戦略への考慮が要因であるとの見方もある。

さて、安保理決議1574は2004年11月19日に採択されたものであるが、安保理公式会合がケニアの首都ナイロビで開催されるという異例の採択経緯を経たものである¹²。これはスーダン政府およびSPLM (SPLA) に対し、和平合意への圧力をかけることが目的であったとされるが、両当事者間の合意は2004年12月31日に成立しており、この点においては目的を達成したものと見ても良いであろう。しかしながら問題はダルフル地方における人道的危機がそれにも拘わらず継続している点である。2005年1月7日の国連事務総長報告書においては、

ダルフル地方における民兵組織による反政府勢力に対する攻撃が継続しており、これに政府が関与している旨の批判があることを報告している¹³。

安保理決議1574の概要は以下の通りである。

前文においては、「当事者が速やかに包括的和平合意を結ぶように奨励し」、「ダルフル地方における人道的大惨事に対し重大な懸念を表明し」、「スーダン情勢とその国際の平和と安全、地域の安定への関わりを深く憂慮」するとしている。

主文においては、「スーダン政府とSPLM/Aの包括的和平合意に達するための努力に対して強い支持を宣言し」、「包括的和平合意が署名された後、国連平和支援活動の設置を検討する準備があることを確認し」、「アフリカ連合が監視団の人員を3320名に増強する決定を強く支持し」、「さらなる人権監視団のダルフルへの派遣の重要性を確認」している。

2005年1月9日、ナイロビにおいてスーダンのタハ副大統領とSPLAのガラン大佐との間で正式に包括的和平協定に調印がなされた。包括的和平協定は6年間の暫定統治の後、南部で分離独立の是非を問う住民投票を実施する内容となっている。安保理はこれまでのUNAMISの活動を受けて、国連PKOとしての「国連スーダン派遣団 (UNMISUD)」の設置に取り掛かっているところである。

2005年1月11日、プロンク国連事務総長特別代表は安保理におけるブリーフィングの中で、ダルフル地方における人道危機は包括的和平協定の調印にもかかわらず悪化する危険性があり、これに対処するためAU監視軍の増強の必要性をうったえた¹⁴。

4 実効的な人道的援助のために

二五
一 2004年夏の時点においては、少なくとも表面上は米国、英国の政府関係者からいわゆる「人道的介入」に関する言及がなされるような状況があった。しかしながら実際的には当時の安保理の状況においても、また、現時点においてもダルフル地方における人道危機を解決するために武力行使をとまう「人

道的介入」を容認する安保理決議が採択される可能性は低いであろう。1992年以降のソマリア情勢とスーダンの現状は「中央政府の存在」という一点においても大きく異なっている¹⁵。

他方、安保理決議による容認を得ずに、1999年にはNATO諸国によってコソヴォ紛争に関連してユーゴスラヴィア空爆が行われ、その合法化、正当化の論拠として「人道的介入」が使用されたことも記憶に新しい。しかしながら、スーダン政府とSPLM/Aの間で包括的和平協定が正式調印された現在、ダルフル危機に対し、いかに国際世論が盛り上がりを見せようとも、武力行使をともなう「人道的介入」を行う政治的意思は国際社会にはないであろう。

包括的和平協定の調印がダルフル危機に対しても紛争停止の効果をもたらし、アフリカ連合および国連のPKO活動に対してスーダン政府、SPLM/A等の政治勢力の全面的な協力が得られ、国連およびNGOによる人道的援助活動がダルフル地方においても順調に行われるという展開が最善のシナリオである。しかしながら、すでに論じた通り、実際には現在でも紛争当事者間においては武力攻撃がたびたび行われており、人道的援助を阻害している旨の報告が国連からもなされている状況である¹⁶。人道的援助を行う国連やNGOのスタッフを保護するためにPKO、場合によっては多国籍軍の活動が必要であるという展開になれば、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、ソマリア、ルワンダ等の事例が想起される。そして、ダルフル危機にはアラブ系とアフリカ系の民族間の対立ではあるが宗教的には両当事者ともにムスリムであるという特殊性がある。そして、スーダンについてはそのイスラム化の経緯から、スーダンのイスラム教そのものが多様性を有する点が指摘されている¹⁷。そこにおいて国連が「欧米主導」ととらえられた時にどのような展開を辿ることになるのか、スーダンの石油資源を軸とした米中対立が何らかの影響を与えていくのか、また日本の果たすべき役割は何であるのか、今後、集中的な検討を要する問題であると考えられる。

人道的援助の分野において、現在、課題とされていることは、冷戦後の民族紛争等への対応の中で、「援助の軍事化」と呼ぶべき現象が起きてきていることである¹⁸。紛争地域における人道的援助の遂行のために人道援助団体が武装

集団によって護衛されなければならないという矛盾は、諸刃の剣として人道援助団体の中立性を失わせ、しばしば人道援助団体を危険に晒す結果をもたらす。しかし、今日、紛争下の人道的援助において「戦争と人道的活動は一体化している」ことを認識せざるを得ない局面もあろう¹⁹。

また、2004年11月、UNICEFからはダルフル地方において避難民に対し、警察や武装兵士が強制移動を迫っている旨の報告がなされた。国連事務総長はこれに抗議する声明を発出したが、今後、このような事態が継続した場合に、人道援助団体は困難な選択に直面する可能性もある。すなわち、いわゆる advocacy に集中してスーダン政府の行動を糾弾し、関係を悪化させるのか、このような事態を黙認して限定的な意味での humanitarian assistance に特化していくのかという困難な選択である。1985年当時、エチオピアにおいて国境なき医師団とセイヴザチルドレンが直面し、その対応が分かれた事態に酷似した状況が再現される可能性がある²⁰。これはNGOのみならず国連の人道諸機関も抱えているジレンマであると言えることができるであろう。

1980年代、1990年代のスーダンにおける人道的援助活動の問題点として、援助が外部勢力による介入ととらえられて、現地における十分な協力体制が構築できなかった点²¹や、「女性の教育」といった社会開発の視点が充分ではなかった点が指摘されている²²。

これまでの国連機関、NGOによるスーダンにおける長期の人道的援助の経験をふまえてより実効的な援助戦略を構築することが急務である。

5 おわりに

2004年12月31日、アナン国連事務総長は概略以下のような声明を発出している²³。

「南北和平プロセスの最後の二つの合意がスーダン政府とSPLMの間で署名されたことを歓迎する。政府間開発機構およびケニア政府の努力を感謝する。包括的和平合意の正式調印を心待ちにしている。包括的和平合意はスーダンの

新しい平和の時代を招来するものであり、そこにおいて国連は重要な役割を果たす準備がある。」

ダルフル危機を含むスーダン紛争の全面的な解決に向けて、2005年、国際社会は重要な局面を迎えている。長く準備がなされてきた、「国連平和支援活動」の編成が急がれることとなるが、日本はこの活動に対し、資金面だけではなく、人的な貢献を積極的にしていくことが望ましいであろう。とくに、人権監視の役割を担う人員を多数派遣することは、日本の提唱している「人間の安全保障」の観点からも意義深いことであると言えるのではないであろうか。

スーダン問題の本質的解決は「民族自決の原則」に依拠することにしかないと考えるが、近隣諸国および大国の利害はこれまでの歴史において、その本質的解決を阻んできた²⁴。今日においてもその構図は変化しておらず、新たな紛争要因として石油開発に関わる権益も加わっている。

6年後に予定されている南部での住民投票の実施が実現できるか否か、ダルフル地方の人道的危機に実効的な対応をすることができるかを含め、問題の本質的解決は将来の課題である。同時に、国際社会としては今日、その存在が危機に脅かされている者たちに対し、最大限の人道的援助を提供する必要がある。もちろんそこにおいては「人道的援助が問題の本質的解決を遠ざけるかたちで、スーダンの社会、個人、政治に影響を与える場合があった」とする批判に耳を傾けながら、熟考のうえ最善の援助戦略を考案しなければならないことは言うまでもない²⁵。そこにおいては「理念に基づく原則」と「政治的現実感覚」の両者をバランスさせた慎重かつ大胆な対応が求められているとすることができるであろう。

- 1 *The Economist*, July 31st-August 6th 2004, pp. 47-48.
- 2 栗田禎子『近代スーダンにおける体制変動と民族形成』大月書店（2000年），p. 476.
- 3 川端正久「スーダンは内戦から脱出できるか」『世界』2004年8月号，pp. 25-28.
- 4 栗本英世「第3章第3節スーダン」総合研究開発機構（NIRA）・横田洋三共編『アフリカの国内紛争と予防外交』国際書院（2001年），pp. 250-255.
- 5 Newsweek, July 12, 2004, p. 24.
- 6 <http://www.hrw.org/campaigns/darfur/>
- 7 S/RES/1547 (2004)
- 8 栗本英世「第6章 継続する内戦と成果のない和平調停—スーダン内戦をめぐるさまざまなアクター—」武内進一編『現代アフリカの紛争』日本貿易振興会 アジア経済研究所（2000年），pp. 371-373.
- 9 武内進一編『国家・暴力・政治 アジア・アフリカの紛争をめぐる』アジア経済研究所（2003年），p. 23.
- 10 S/RES/1556 (2004)
- 11 S/RES/1564 (2004)
- 12 S/RES/1574 (2004)
- 13 S/2005/10
- 14 S/PV. 5109
- 15 人道的介入については拙著『国際機構と法』国際書院（2005年）参照。
- 16 <http://www.unicef.or.jp/kinkyu/sudan/2004.htm>
- 17 富田正史著『スーダンにおける国民統合』晃洋書房（1992年），pp. 163-169.
- 18 Larry Minear, "The Humanitarian Enterprise," Kumarian Press, 2002, pp. 99-118.
- 19 Hugo Slim, 'Humanitarianism with Borders? NGOs, Belligerent Military Forces and Humanitarian Action', *The Journal of Humanitarian Assistance*, 23 March 2003, pp. 315-324.
- 20 当時、エチオピア・ゴンダール州における政府主導の強制移住政策に強い抗議をした国境なき医師団は活動停止の処分を受け、限定的な人道的援助に徹したセイヴァチルドレンは活動を継続した。
- 21 Francis M. Deng and Larry Minear, "The Challenges of Famine Relief, Emergency Operations in the Sudan," *The Brookings Institution*, 1992, pp. 120-124.
- 22 K. Balachandra Kurup, "Child Survival Strategies in Southern Sudan - Levels and Trends," UNICEF Sudan Country Office, 1985, pp. 14-16.
- 23 Press Release SG/SM/9661, AFR/1086
- 24 Douglas H. Johnson, "The Root Causes of Sudan's Civil Wars," *Indiana University Press*, 2003, pp. 167-180.
- 25 African Rights, "Food and Power in Sudan. A Critique of Humanitarianism," *A Publication of African Rights*, 1997, pp. 355-360.