

周辺化される ブルンジの反政府勢力

佐藤 章

はじめに

ブルンジでは、1993年10月の大統領暗殺事件を発端とした紛争が今日に至るまで続いている。そもそも、発生当初のブルンジ紛争は、政権奪取を直接の目的としない武装勢力（政府の統制を離れたブルンジ国軍、ゲリラ組織、民兵組織）が相互に交戦あるいは要人テロを実行するかたちで展開されていた。それが、96年7月のクーデターで軍事政権が成立して以降は、「政府（軍事政権）対 反政府勢力」という一般的に想定される内戦の構図に再編されて戦闘が続き、今日に至っている。

ブルンジ、ルワンダ、ザイールの大湖地域3国は、1990年代に入って相次いで内戦状態に入ったが、現在すでにそのふたつが終結している。90年に始まったルワンダ内戦は、反政府勢力であるルワンダ愛国戦線（RPF）が94年7月に新政権を樹立することで終結した。96年10月の東部地帯での反乱軍拳兵をきっかけに発生したザイール内戦は、反政府諸勢力を糾合したコンゴ・ザイール解放民主勢力連合（ADFL）が首都へ進軍し、97年5月にコンゴ民主共和国（以下英語国名Democratic Republic of Congoを略しDRCとする）建国を宣言するこ

とによって終結した。注目されるのは、いずれのケースも、反政府勢力による軍事的勝利という結果に終わっていることである（本稿では脱稿時期の都合上、98年8月にDRCで勃発した内戦は扱わない）。

はたしてブルンジ内戦も、ルワンダ、DRCのように反政府勢力の軍事的勝利というかたちで終結する可能性があるだろうか。本稿では、この問いを手がかりにして、ブルンジの反政府武装勢力の置かれた状況を考察する（本稿で言及するブルンジ政治史の主要事件については、後掲表2を参照されたい）。

1 軍事的終結の可能性

結論から言えば、ブルンジの内戦が反政府勢力の軍事的勝利というかたちで終結する可能性は非常に低いと考えられる。判断の根拠は2点ある。第1に反政府諸勢力における闘争方針の食い違い、第2に周辺国からの支援の欠如である。

ブルンジの軍事政権に対して武装闘争を展開する組織は複数存在することが知られている（表1参照）。武装勢力のうちもっとも有力なものは、フツ人民解放党（Palipehutu）と民主主義防衛国民会議（CNDD）であるが、両組織は闘争方針が根本的に違っており、共同戦線を張る可能性は低い。Palipe-

表1 ブルンジの反政府勢力

フツ人民解放党 (Palipehutu)	指導者エティエンヌ・カラタシ (Etienne Karatasi)。1980年頃創設。
解放国民勢力 (FNL)	指導者カボラ・コッサニ (Kabora Kossani ; Khossanとも)。Palipehutuから1993年に分離。
民主主義防衛国民会議 (CNDD)	指導者レオナール・ニャンゴマ (Léonard Nyangoma)。1994年に創設。
民主主義防衛軍 (FDD)	CNDDの武装部門。諸派の連合体。「サヴィンビ」派 ('Savimbi' Group) を1995年に追放。98年にニャンゴマ派と分裂し、ジャン=ボスコ・ンダイケングルキエ (Jean-Bosco Ndayikengurukiye) を指導者として“CNDD-FDD”を名乗る。
国民解放戦線 (Frolina)	指導者ジョゼフ・カルンバ (Joseph Karumba)。主にタンザニアに拠点を置く。

(出所) *Africa Confidential*, vol.37, no.15, 19 July 1996を参考に筆者作成。

hutuは、ブルンジのあらゆる問題を「ツチ対フツ」というエスニックな文脈から捉え、「支配層であるツチを殲滅し、フツ人民を解放すること」を目標として掲げるフツ至上主義組織である。一方、CNDDは、ブルンジの問題の根源にあるのは、国軍がツチによって独占されていることだと捉える。ここまではPalipehutuと似ているが、異なるのは、解決策として「国軍へのフツの登用」という穏健な選択肢を提示している点である。CNDDの公式の声明には「ツチの殲滅」といった表現は出てこない。また、創設以来、組織のナンバーツーはツチであった。Palipehutuはこのような点を捉え、CNDDをあからさまに敵視している。

またPalipehutuの認識では、1993年の選挙で政権を獲得したブルンジ民主戦線(FRODEBU)は、「フツの党」でありながら、「ツチの党」である旧単一党の国民進歩同盟 (UPRONA) と連立政権を組んだ背信者であると見なされ、敵視・攻撃の対象となった。これに対して、FRODEBUを攻撃対象としない一派が分離し、解放国民勢力 (FNL) を結成したと言われる。CNDDも、「ツチ殲滅」を公言した一派(「サヴィンビ」派)を追放した例がある。いずれにせよ重要なことは、ツチ殲滅を謳うイデオロギーを闘争方針に掲げるか否かの違いのため、反政府武装勢力の幅広い結集が妨げられているこ

とである。

第2の周辺国からの支援の欠如は、大湖地域の他の紛争と異なった現象である。ルワンダ内戦におけるRPFの軍事的成功には、安全な拠点と訓練、物資、兵員を提供したウガンダの支援が核心的重要性を持った。また、ザイル内戦におけるADFLの軍事的成功には、ウガンダとルワンダRPF政権の支援が重要な役割を果たした。一方、現在のブルンジの反政府武装勢力は、ウガンダ、ルワンダ、DRCのいずれの政権からも支援を得ておらず、むしろ敵視されている。CNDDおよびその武装部門である民主主義防衛軍(FDD)は、ザイルのモブツ政権からの支援を受けて設立されたと言われ、モブツとの結びつきが深いアンゴラ全面独立国民連合 (UNITA) から物資・兵員の提供を受けていたとされる。この情報が正しいとすれば、モブツ政権の崩壊によって、CNDDは重要な補給線を失ったことになるし、モブツ打倒を目指したDRC現政権とこの成立を支援したルワンダの現政権がCNDDを敵視する理由も理解されよう。またFDDには、敗走した旧ルワンダ国軍、旧ザイル国軍兵士が合流している事実が明らかになっているが、このことをとって、CNDDが周辺国の支援をまったく得ていないことは明らかであろう。

一方、タンザニア政府は、ブルンジ軍事政権か

ら、反政府勢力を支援しているとの非難を受けてきた。各種の情報から判断するに、タンザニアのブルンジ難民キャンプを拠点として国民解放戦線（Frolina）などの反政府勢力が活動しているのは確実で、難民を兵士として徴募し訓練を施していることと、武器や物資の調達をタンザニア経由で行なっていることは事実のようである。しかし、タンザニア政府がブルンジの反政府勢力を積極的に支援する理由は乏しく、反政府勢力の活動を承知のうえで放置しているにすぎないのが実状で、直接的な支援はないと考えるのが妥当であろう。軍事政権が誇大な非難を行なうのは、むしろ、タンザニア政府に外交的圧力をかけ、反政府勢力の封じ込め策（難民キャンプ強制閉鎖や武装勢力メンバーの摘発など）をとるよう仕向けることに狙いがあると考えられる。

周辺国からの支援の欠如のため、ブルンジの反政府武装勢力の物的基盤はきわめて脆弱である。各組織間の闘争方針上の亀裂はその脆弱性に輪をかけている。事実、反政府諸勢力は、軍事的勝利はおろか、軍事政権に譲歩を強いるような有効な軍事的圧力をかけるにも至っていない。1998年に入ってCNDDとPalipehutuがそれぞれ内部分裂（後

述する）したのも、反政府勢力が軍事政権の攻勢によって追いつめられたことが背景にあったと考えられる。反政府勢力はますます周辺化されており、軍事的勝利の可能性は限りなく低い。

2 「内的和平」と軍事政権の強硬姿勢

反政府武装勢力の周辺化を加速しているのは、軍事政権が掲げる「内的和平」（Paix interne）方針の奏効である。

「内的和平」とは、1997年後半から軍事政権によって掲げられた、内戦に対する基本的姿勢を表明するスローガンである。これは直接的には、周辺国による紛争の調停——「外的和平」（Paix externe）——の拒否を意味している。ブルンジの周辺7カ国（ルワンダ、ザイール～DRC、タンザニア、ウガンダ、ケニア、エチオピア、ザンビア）は、軍事政権成立後、即座に経済制裁を実施し、紛争の停止と民政復帰を求めて圧力をかけた。周辺国は、制裁解除条件のひとつとして、反政府勢力とくにCNDDとの無条件での即時交渉開始を掲げたが、軍事政権側はこれを拒否した。当初は、政党活動や国民議会の再開などで、周辺国の圧力に対して歩み寄

表2 ブルンジ主要事項年表（1993～98年7月末）

1993. 6	初の多党制選挙実施。大統領選挙、国民議会議員選挙ともFRODEBUの勝利。	1997. 5.17	（ザイール・モブツ政権崩壊、コンゴ民主共和国建国）
7	FRODEBUを中心とする新政権が発足。	8.25	軍事政権、アルーシャ会談への参加を取り消す。「内的和平」方針に転換。
10	ンダダエ大統領暗殺。ブルンジ紛争の開始。	1998. 1. 1	反政府勢力の大規模攻撃。
1994. 4	ニャンゴマ国外脱出。この頃にCNDDが創設される。	3	軍事政権下で初の国民議会開会。
7	（ルワンダRPF政権樹立）	5	CNDDの分裂。
1996. 7.25	国軍クーデター。ブヨヤを大統領とする軍事政権成立。翌週から周辺国が経済制裁発動。		国民議会議長が周辺国歴訪。
末	軍事政権、「再集合キャンプ」政策開始。	6. 6	「移行期憲法」公布。
		6.11	ブヨヤ、大統領就任式を挙。翌12日に組閣。
		6.15	アルーシャと平和会談第1回会合開催。
		7.20	アルーシャと平和会談第2回会合開催。

りのシグナルを送っていた軍事政権側だったが、制裁継続で結束する周辺国への不快感を徐々に強め、97年8月に予定されたアルーシャでの和平会談出席を直前になって一方的に取り消し、以降、周辺国の仲介にまったく応じない姿勢へと転じた。「内的和平」とは、この変化した姿勢を端的に物語るスローガンである。

「内的和平」方針下で軍事政権は、政権の求心力強化を狙って国内の非武装政治勢力(合法政党や国民議会など)と交渉する一方、反政府武装勢力に対しては徹底攻勢で臨むという姿勢をあからさまにとるようになる。その狙いは、軍事政権の主導権を確立した状態での紛争終結を達成し、その「成果」を突きつけることで周辺国から制裁解除(事実上の正統性の承認を意味する)を取り付けることにある。

そもそも軍事政権は、従来から反政府勢力を交渉相手とすることを拒み、むしろその封じ込めを図ってきた。「内的和平」方針の提示に先立つ1996年末から、軍事政権は、一般に「再集合キャンプ」政策と呼ばれる措置を取り始めている。これは、農村部の民間人を居住村から移動させ、国軍の管理するキャンプに収容する政策で、数十万人が対象となったと言われる。この措置の目的について軍事政権は、「反政府勢力の攻撃から民間人を保護し、国軍の作戦行動を円滑化するため」と説明しているが、この措置は、反政府勢力による民間人からの物資および人員の調達を阻害する目的を多分に含んだものと言える。また1997年度の国家予算では、国防関連費が前年度比70%増額された。さらに経済制裁下にありながらも、海外から秘密裏に武器を輸入していることも報告されている。とはいえ、周辺国の意向に配慮していたこの時期には、軍事政権は、外交的にマイナスとなる表だった攻勢は避けていた。

しかし、「内的和平」を掲げ周辺国仲介を全面的

に拒否する姿勢に転じたことで、軍事政権は反政府勢力への徹底攻勢という方針をあからさまに示し、これを実行するようになったのである。1998年年頭には、反政府勢力が首都近郊の国軍基地を襲撃し、クーデター以来最大規模の戦闘(国軍発表では反政府勢力兵士と民間人合わせて300人以上の死者が出たという)となったが、その2週間後に国軍は、反政府勢力の山間部の拠点に対する大規模な掃討作戦を実行し、多大な打撃を与えた。この後にCNDDが分裂したこと、また、これ以降、軍事政権が周辺国に対する姿勢を軟化させ、国内諸勢力との交渉開始などに乗り出したことを考えると、この98年1月の戦闘は、軍事政権にとって少なからぬ意味を持ったことが推測できる。軍事政権は、「内的和平」方針の採用によって、事態の軍事的打開という姿勢を明確に示し、反政府勢力に対する軍事的優位を着実に確立してきたといえる。

3 分裂に向かう反政府勢力

CNDDの内部対立は1997年11月ごろから伝えられていたが、98年5月に、CNDDの報道官が、L・ニャンゴマ代表の罷免と、後任に軍事部門FDDの参謀総長があたることを発表し、一方ニャンゴマがFDD参謀総長(報道官声明で代表就任を伝えられた人物)を反逆罪で追放するとの声明を発するという事態が起こった。CNDD分裂はここに決定的となった。これ以後、ニャンゴマは引き続きCNDD代表を名乗り続けるが、ニャンゴマ追放を宣言した軍事部門を中心とする一派は「CNDD-FDD」と名乗り、自らこそCNDDの正統であるとの主張を展開するようになる。98年6月15日からタンザニアのアルーシャで開催された、ブルンジ内戦の関連全勢力が参加する和平会談の第1回会合では、ニャンゴマがCNDD代表として参加したが、これに

対してCNDD-FDDは、ニャンゴマを「CNDDの名前を騙った者」として非難し、「CNDD-FDDは合意内容に拘束されない」旨の声明を出している。

また、アルーシャ和平会談第1回会合にはPalipehutuも代表を送っていたが、7月20日から開催された第2回会合に際して、Palipehutuから「Palipehutu代表として会合に出席する者は正式の代表ではない」との声明が出された。これはPalipehutuもすでに分裂していることを示すものに他ならない。

CNDDとPalipehutuの分裂は、いずれも、軍事政権との交渉応諾派と武装闘争継続派の分裂と解釈できる。すでに指摘したように、反政府武装勢力の分裂は軍事的に追いつめられたことが背景のひとつにあるが、これをさらに促進しているのが、1998年3月以降、「対話による解決」へ向けて事態が急速に進展しつつあることである。反政府勢力は、交渉を拒否し武装闘争路線を堅持し続ければ、内戦終結後の政治的枠組みから排除されかねない状況に直面しているのである。

この状況は次のようにして生じた。1998年3月以降、軍事政権は、最有力の非武装政治勢力であるFRODEBUと緊密な協力関係を結ぶことに成功した。これは周辺国仲介によらない、非武装政治勢力との独自交渉という「内的和平」の第2の側面の奏効である。従来、L・ンゲングクマナ国民議会議長を中心とするFRODEBUの国内残留派（国外脱出派は、タンザニアに亡命した党首のもとに結集した勢力と、CNDDに合流した勢力に分かれる）は、軍事政権への非協力を貫いてきたが、98年3月16日に召集された国民議会を境にその姿勢を一変させた。それまで軍事政権下で国民議会は2回召集されたが、いずれの場合も、ンゲングクマナ議長が「国民議会運営の基礎となる憲法および諸法律が停止されている状況では国民議会を開会できない」旨の冒頭演説を行ない、流会となっていた。

しかし、この議会の冒頭演説で議長は「今後の議会のあり方についての検討が必要」と宣言して、クーデター以来1年8か月ぶりに議会の開会と審議入りを宣言したのである。この後ンゲングクマナ議長は、国外渡航禁止措置が解除されたのを受け、5月にタンザニア、ケニア、ウガンダを歴訪し、経済制裁解除を要請する。軍事政権に対する非協力方針をとり周辺国からの圧力を歓迎していた時期とはFRODEBUの姿勢が一変したことがうかがえる。

その後の作業を経て国民議会（FRODEBU議員が過半数を占める）は、1998年6月4日に、軍事政権提出のふたつの文書案を採択した。ひとつは、政府、国民議会、その他の政治的社会的勢力間のパートナーシップ締結の手続きと原則、移行期・和解期およびその後のメカニズムに関する制度的枠組みに関する基本方針を謳った「政治方針合意」という文書である。第2の文書は、92年制定の憲法（クーデター以前の憲法）と、軍事政権が発した基本法である96年9月13日大統領令を融合して「移行期憲法」とすることを定めた憲法改正案である。首相職の廃止と副大統領職（2名）の新設、拡大議会の創設（現議員全員が留任し、それに大統領と賢人会議なる組織が指名する議員を加え、合計定数を121とする）が「移行期憲法」の主たる内容である。

「移行期憲法」は1998年6月6日に公布され、軍事政権大統領のP・ブヨヤは11日に改めて大統領就任式を挙行了（この式典には、軍事政権成立によって事実上資格を停止されたンティバントウガニャ前大統領〔FRODEBU党员〕も出席した。これも軍事政権とFRODEBUの関係強化を示すエピソードである）。翌12日にブヨヤは組閣し、新設された副大統領にFRODEBU議員団長が就任するほか、複数のFRODEBU党员が入閣することとなった。

以上の手続きに法的な問題があることは明らか

だが、軍事政権とFRODEBUが事実上の連立政権を形成し、「憲法改正」を実現し、それに則って行政権と立法権を「再確立」したことは、既成事実として政治的な重みを持つことは間違いない。内外の関係勢力は、かくして生まれた新状況を容認し、追従するしかない。民政復帰を求めて軍事政権へ圧力をかけてきた周辺国は、回復されるべき正統性の保持者として国民議会およびFRODEBUを支持してきただけに、この「既成事実」を論理的に批判できないからである。民政復帰へ向けた第一歩として評価するしかない。出し抜かれた他の政治勢力にしても、この既成事実に乗るかたちで交渉を開始しておかなければ、今後一気に和平プロセスが進展した場合に「蚊帳の外」に置かれる可能性が高いからである。

CNDDとPalipehutuの分裂は、このような状況によって引き起こされた。闘争方針の違いに起因する亀裂、物的基盤の弱さ、周辺国からの支援の欠如、軍事政権からの攻勢といった諸要因により、反政府武装勢力はすでに周辺化の度合いを強めている。武装闘争によって軍事政権に圧力をかけ、譲歩を引き出す戦術の有効性は如実に低下している。一方で、軍事政権とFRODEBUのパートナーシップ確立を契機に、内戦後を見据えた政治的枠組み作りが急速に進展しつつある。反政府武装勢力は、武装闘争を放棄して軍事政権との交渉に応じるか、あくまで武装闘争路線を貫くかの岐路に立たされていると言える。この二者択一の選択肢が、各勢力内の相反する路線として顕在化し、分裂を引き起こしているのである。

む す び

何が解決されるのか

以上本論では、反政府武装勢力が、軍事政権の

「内的和平」方針によって軍事的にも政治的にも周辺化され、分裂しつつあることを論じた。また、これとは対照的に軍事政権が内戦終結に向けて着実に主導権を確立している様子も示せたものと思う。この結論を踏まえ、ひとつの問題提起をしてむすびとしたい。

そもそもブルンジ紛争は、1993年選挙に伴う政権交代によって既得権益喪失の危機に直面した、国軍を中心とする旧来の権力層がひきおこしたものである。旧権力層の強硬派は、FRODEBU政権や権力層内部の穏健派に政治的・物理的に圧力を掛け、これに対して、旧権力層を敵視する勢力（FRODEBU政権内強硬派やPalipehutuなどの組織）が応酬した結果がブルンジ紛争である。旧権力層強硬派は現在も軍事政権の中枢を占め、ブヨヤに代表される穏健派とは距離を置きつつ、強い影響力を振るっている。軍事政権内部の路線の相違に着目すれば、軍事政権による反政府勢力の周辺化とは、なにより旧権力層強硬派の軍事的勝利を意味している。

現在の和平プロセスが軍事政権主導で進行していることは、内戦後の政治の枠組みに軍事政権強硬派が相当数参加する可能性を示唆するが、民政復帰、民主主義の確立、国民統一といった当然予想されるアジェンダにおいて、旧権力層の既得権益に手を着けざるをえない状況がやってきた場合、強硬派はどのように対応するであろうか。ブルンジ紛争の根本的解決にとって喫緊の問題はここにある。和平が暴力のない時代の到来を告げるならば大きな前進であることは間違いないが、軍事政権主導で進む和平では、紛争が根源的に解決されない可能性があることは認識しておかねばならないだろう。

(さとう・あきら／地域研究第2部)