

第3章

デュバリエ体制後の開発体制

—国際介入と体制転換—

狐崎 知己

要約：

本稿では、デュバリエ体制崩壊後のハイチを対象に、アリスティド政権が掲げた排他的制度に代わる包摂的な制度の形成をめぐる国内外の政治プロセスを分析する。アリスティドをフォーカル・ポイントとする一強多弱の政治ゲームにおいて、アリスティドとその後継者が体制転換によって排除された結果、ハイチ政治は機能停止に陥った。包摂的な開発制度が形成される可能性は現時点ではきわめて低く、以下の2点が中長期的に主要イシューとなる。第1に、選挙結果を暴力で覆す政治とパラミリタリーの密接な関係、ならびに米国と主要ドナー、国連がゲームのルールを歪めてきた結果、選挙制度が定着しないことである。第2にハイチの経済開発戦略に関する基本合意がハイチ国内の主要勢力と国際ドナーの間で確立しないこと、実施体制の制度が不安定であることである。

キーワード：

ハイチ 開発体制 体制転換 保護する責任 国連ハイチ・ミッション

はじめに

現代ハイチ政治研究の第一人者のロベール・ファットン(Robert Fatton)は最新作[Fatton 2014]にて、ハイチをシエラレオネ、ギニア、コンゴ民主共和国、ソマリア、東チモール、アフガニスタンなどと共に世界システムにおける新たな破局ゾーンとしての外部周縁(outer periphery)に位置付けた。この破局ゾーンに位置する外縁国家は、著しい格差と低賃金にくわえ、しばしば戦争、自然災害、外国による占領や自称「国際社会」

が監視する選挙による「民主主義」を通じた体制転換(regime change)が試みられてきたことを共通の特徴とする。ハイチは内戦状態ではなく、ジェノサイドのような大量殺戮のリスクも低く、人口 10 万人当たりの殺人率では中南米諸国の平均水準を超えることはない。だが、デュバリエ独裁体制が崩壊した 1986 年以来、現在に至るまで民主主義のゲームのルールが定着せず、政治対立がパラミタリー(準軍事勢力)を動員した政治暴力に発展し、国外諸勢力の多様な干渉を伴う低強度紛争状態にあり、1993 年以来、ほぼ一貫して国連部隊の駐留が続いている。

ハイチについては、これまで「脆弱」(fragile)、「失敗」(failing)、弱体(weak)など多様な形容詞をつけて国家の不安定性が語られ、外部介入の必要性が正当化されてきた。この種の議論ではハイチ国内の問題として国家能力の欠如や国民文化の遅れなどが指摘され、援助や介入の失敗も含めて、すべての欠陥がハイチ国内の要因に帰されてきた。

本章では、アリスティド大統領とその支持基盤であるラバラス(Lavalas: 奔流)をフォーカル・ポイントとし、長期独裁制下の排他的制度から包摂型制度形成への移行が度重なる介入と体制転換によって頓挫し、優良な指導者を数万人規模で殺害ないし亡命に追い込まれたアリスティド派もハイチの腐敗した政治経済世界に取り込まれていくプロセスを描く。比較制度論にもとづくドミニカ共和国との開発体制の比較は今後の課題とし、本章では情報の少ないハイチの開発体制と国際介入を記述するに留める。第 1 節ではデュバリエ体制下の「開発を阻害する制度」が崩壊したものの、これにかわる包摂的な開発制度が構築されえなかった要因を 5 点に分けて整理する。第 2 節では、20 年に及ぶ実質上の国連統治の問題点を整理し、国連がアクターの一つとして関与した体制転換がハイチ政治のシステム危機をもたらし、国際機関と選挙制度へのハイチ国民の根強い不信感を作り上げてしまったことを論ずる。

第 1 節 開発体制

1. 開発の系譜

(1) 歴史的な自然実験

ジャレッド・ダイヤモンドは「気候と環境」、「(言語を含む)文化・経済・政治」、「20 世紀の独裁者」という 3 つの次元からハイチとドミニカ共和国の開発の超長期的比較を試みた[Diamond 2010]。イスパニョーラ島という 1 つの島を共有する 2 つの国の開発の系譜を長期的視座で比較するという試みは興味深く、ハイチにおける「気候と環境」次元での劣位性が、自然資源集約型の開発の比較劣位性を歴史的に明らかにした点は評価できる。だが、この点をもってハイチの開発の遅れを説明することはできず、むしろハ

イチに関する主流派の開発戦略である低賃金労働集約型の輸出志向工業化の合理性 [Collier 2009]とこれを採択したジャン・クロード・デュバリエ (Jean-Claude Duvalier) の先見性を示しているともいえる。もちろんこの開発戦略がハイチの政治社会的文脈では持続性をもちえなかった点に分析の焦点があてられるべきだが、ダイヤモンドの議論には各次元の分析枠組み、3次元の関係性、データの取り扱いなど今後改善すべき点が多い。ハイチにおける人口動態、海外送金を含む国民所得、各種農業統計、出生率や乳児死亡率、就学率などの社会指標などの信頼度は他の外縁国家と同様に低く [Mortensen 2013]、社会経済比較の際には注意を要する。

(2) 開発を阻害する制度 (Development Impeding Institutions: DII)

グラフトンとローランズ [Grafton and Dane Rowlands 1996] はダイヤモンドの第3次元に相当する独裁体制下の権力を用いた富の形成と維持に関するゲームのルールを「開発を阻害する制度 (DII)」と名づけ、DII がハイチの開発に対して長期的な悪影響を及ぼしたこと、ならびに独裁体制崩壊後も DII の改革が進展していない点をハイチの低開発の根底要因として指摘した。

デュバリエ体制下においては、一方では富を独占するムラートとアラブ系富裕層からなる重商主義的なエリート集団、他方では政治権力を掌握するデュバリエ、それに軍とパラミリタリーをプレイヤーとするパワーゲームが行われていた。デュバリエは国有企業や同族企業の支配を通してエリート集団の経済的特権を侵食すると同時に、個々の富裕層に対しては一定の地位の保全と引き換えに恒常的に恐喝を行うという微妙な均衡状態にあった。すなわち、デュバリエの蓄財手法としては、「公的資源の私的流用」と「私有財産の恐喝による略奪」の双方が用いられており、エリート集団にとっては忍耐するほかない勝ち目のないゲームであった。したがって、1986年のジャン・クロード・デュバリエの亡命は民衆蜂起という側面とともに、エリート集団が軍の一部と結託してゲームのルールを変革することを狙った結果でもある [Ferguson 1987]。

デュバリエ体制下の DII が、いかなる意味で開発を阻害したといえるのだろうか。開発を阻害したと思われる手段としては、以下を指摘できる。公的資源の汚職、国营企業の資金流用、独占的輸入許可、縁故主義による公的ポストの配分、個人資産の略奪、軍・パラミリタリーによる犯罪の黙認などである。それでは、これらの行為が開発へいかなる形で負の影響を及ぼしたといえるのだろうか。デュバリエ体制下では製粉所やセメント工場、電話、電力などが公的独占状態にあり、その資源が汚職・不正流用されることは、経営の非効率と負債の累積、もしくは料金の引き上げにつながる。独占的輸入許可については、基礎物資の輸入ライセンスがデュバリエと結託したエリート 19 家族に独占的に与えられており、当然ながら生産コストの増大をもたらす。

トントン・マクート (ton ton macoutes) として知られる国家安全保障自警団 (Volontaires

de la Sécurité Nationale: VSN)は、デュバリエ個人への「無償」の絶対的忠誠と引き替えに、「保護」や「自発的抛出」を名目に住民の私有財産を公然と略取することが黙認されており、一種の公的マフィアであった。トントン・マクートの暴力がパワーゲームの要として用いられ、すべての公的資源へのアクセスと私有財産の保全がデュバリエ個人との親近さによって決定されるというゲームのルールの下では、エリート集団にとって固定資本・資産を形成・保有する行為はリスクが大きい。流動資本の形で海外に保有するか、もしくはいつでも逃避できる形で保有することが合理的である。

デュバリエ体制下では人的資本形成が軽視されていたが、そのような体制下にあっても公的ポスト配分における縁故主義の徹底化は頭脳流出を促進させる要因として働いた。1970年代から1991年にかけて総人口700万人の2割が国外に逃れたと推定される。とくにエリート集団と中間層の9割、100万人以上が米国やフランス、カナダに逃避したとみられる。また、同時期に約10万人のボートピープルが米本土に到達したが、サンプル調査によればこれらの難民は最貧層ではなく、主として農村部における比較的教育水準が高い人々であった[Schwartz 2008]。

デュバリエ体制下でDIIは以上のような経路で資本形成、貯蓄率、投資率の引き下げ、頭脳流出と人的資本形成の遅れをもたらし、長期的な意味でも開発の阻害要因となった。

(3) デュバリエ体制崩壊後の開発体制

デュバリエ体制時代にはDIIがハイチ社会の奥深くに埋め込まれていたが、体制崩壊後、包摂型の開発体制が構築されることなく、現在に至るまで制度が流動状態にある。中米カリブ諸国と比較した場合、ハイチの遅れは1980年代後半以降に顕著となった。表1は世界銀行の分類に依拠して、1990年と2014年の1人当たり国民所得を分類したもののだが、ハイチは25年間、ファットンのいう外縁国家群に属したままである。(次ページ表1参照)

この間、IMFと世界銀行、米国政府はワシントン・コンセンサスとして知られる構造調整政策を型どおりにハイチに適用し、マクロ経済のある程度の安定性には寄与したものの、開発と貧困削減のための制度形成面では効果がでていない。1991年、クーデタによって国外追放されたアリスティド大統領の復帰条件として構造調整融資の受け入れが米国など主要援助国から突き付けられたが、国家予算の7割から9割を国際融資に依存するハイチにとって、構造調整の条件に関する交渉力はなかった。2001年のように、第1期アリスティド政権が世界不況の影響を受けて緊縮政策の履行に失敗すると、すべての国際機関の援助が凍結された[Sprague 2012]。

ハイチのような低所得重債務国に対しては債務救済の一環として、名目的にはハイチ政府が作成したとされる貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategic Paper: PRSP)が導入された。Fukuda ParrはハイチのPRSPについて、貧困と停滞の背後にある暴力的紛争の

表1 一人当たり国民所得(GNI)の推移、1990年と2014年(米ドル)				
1990年				
	低所得国	下位中所得国	上位中所得国	高所得国
	629ドル以下	630-2489ドル	2490-7619ドル	7620ドル以上
	高所得国	チリ(2,240: 14,910)		台湾(8,106: 20,930)
	12.736ドル以上			
	上位中所得国	中国(330: 7,400)	ドミニカ共和国(860: 6,040) コロンビア(1,250: 7,970) パナマ(2,140: 11,130) コスタリカ(2,340: 10,120)	ブラジル(2,700: 11,530) メキシコ(2,740: 9,870)
	4.125~12.735ドル			
	上位中所得国	ニカラグア(310: 1,870) ベトナム(130: 1,890) パングラチアツシ(290: 1080) パキスタン(410: 1,400)	ホンジュラス(690: 2,270) エルサルバドル(890: 3,920) グアテマラ(950: 3,430) コロンビア(720: 3,500)	
2014年	1,045~4,124ドル	下位中所得国		
	1,044ドル以下	低所得国		
		ハイチ(380*: 820) モザンビーク(180: 600) シエラレオネ(200: 700) ネパール(210: 730) ブルキナファソ(210: 700) ブルンディ(210: 270) エチオピア(250: 550) ニジェール(300: 410) ウガンダ(320: 670)	<div style="border: 2px solid black; padding: 10px; text-align: center;"> <p>「外縁(Outer)国家」 「脆弱国家」</p> </div>	

出所: World Bank, World Development Indicatorsより作成。

注: ハイチの380ドルは2004年の数値。台湾の数値はIMFの一人当たりGDPの推計値。

歴史にも著しい格差にも言及しておらず、農業生産と農村開発を軽視したこの種の輸出志向成長モデルのトリックルダウン効果は非常に薄く、したがって紛争抑止にも不平等の改善にも寄与しないと厳しく批判した。

また、その運用面においても、PRSPの3主要分野と援助国の実際の援助分野が大きく離れており、民主的ガバナンスの構築にも経済成長にも役立たなかったことを示した。表2が示すとおり、PRSPへの援助額の7割弱が食糧援助や人道援助などの短期的効果を目指した活動に充てられ、開発を通じた貧困削減に役立つ制度形成への支援はなかった[Fukuda Parr 2012]。(表2参照)。

軸	PRSP予算額 (百万グールド)	シェア (%)	2007年、 ドナー支出 (%)
1. 経済成長：経済インフラ、生産	78.3	51	9
2. 基本サービス：社会インフラ、人道分野	33.0	21	52
3. 民主的ガバナンス	12.3	8	0
横断的及び特定政策	31.0	20	6
予算支援			9
食糧援助、人道援助			15
債務救済			9
合計	154.5	100	100

出所：Fukuda Parr, Sakiko [2012] より作成。

ハイチへの主要援助国の政策は、産業育成どころか、その破壊をもたらした面が強い。とくに批判の対象となった点は、農村貧困層の重要な生計手段であった国内市場向け小規模農業の破壊である。構造調整政策の一環として、ハイチ側には農産物の関税引き下げが条件づけられた。同時にハイチ産農産物の主要輸出先であった米国の側が、農畜産物への検疫強化や砂糖クォータ制度を廃止した結果、コメをはじめ基礎穀物や主要輸出品であった砂糖、カカオ、綿花等の生産が壊滅的打撃を受けた[Schwartz 2008]。コメについては、1995年にIMFがコメの関税率の35%から3%への引き下げを強要した結果、自給能力のあったハイチ産のコメに代わって、米国産のコメの輸入が急増した。最大の利益を受けたのは、アーカンソー州のRiceland Foods社であったが、ウィリアム・クリントン元大統領は2010年、上院の公聴会においてハイチ農民の生計の破壊につながる政策を行使したことを謝罪した[Clinton, W. J. 2010]。

もっとも、ハイチのような生態系の劣化が極限状態にまで進んだ国において、自給を目指した農村・農業開発を重点的に促進すべきか、多大の援助ニーズがあるなかで、この分野に優先的に協力すべきかどうかは検討の余地がある。ガバナンスが劣悪な国では、高関税に守られた国内市場向けの農業生産を優先する政策は、消費者にコストを負担さ

せ、政治的レント追求活動を生みだし、関税収入が汚職を誘発する。このような制度は、貧困層に対していっそう収奪的になりうる [Lundahl 2013, 341]。

輸出工業化路線は 1950 年代に開始され、1970～1980 年代に成長を遂げた。当時でも現在でも、台湾をモデルとする開発戦略が唱導されているが、表 1 が示す通り、現実的にはハイチの輸出工業化の 1 つのモデルかつ競合相手となるのは、台湾ではなく、バングラディッシュであろう。ハイチと同様に腐敗が深刻で、国家が機能せず、NGO 共和国と揶揄されようと、縫製加工など低賃金労働集約型の産業が成長可能であることをバングラディッシュは示している。実際、ハイチにおいても縫製加工工場は 1966 年の 13 社から 1981 年には 154 社に増大し、西半球ではメキシコに次いで最大規模を誇る米国の下請け工場の受け皿となった。ディズニー、リーバイス、ナイキなどのブランド物の縫製工場で 80 万から 100 万人就業していたが [Schamsie 2006]、1991 年のアリストイド政権へのクーデターを起こした軍事政権に対する経済制裁によって壊滅的な打撃を被った。

農村の余剰人口を都市部の低賃金労働集約型工業部門にシフトさせることで経済開発を促進させるルイス・モデルは、とくに農村生態系が脆弱なハイチでは正当化される。だが、構造調整政策によって農村・農業の荒廃が加速化し、首都への人口流出が急増する一方、これを吸収できるだけの雇用は形成されず、基本的都市サービスという基準から数十万人の受け入れ能力しかないポルトー・プランスに、はるかに上回る失業者ないしインフォーマル部門の就業者があふれかえることとなった。ラテンアメリカ各国で観察される都市周縁部のいわゆるスラム街が首都圏で肥大化し、現在に至るまで治安悪化と政治不安の構造的要因となっている。

2010 年の震災後においても、主流の開発戦略は輸出加工区の拡大、マンゴーなどの農産物輸出の 2 本立てであり、これに農村開発や社会開発が組み合わせられる。新たに輸出加工区が機能すれば、数万人規模の追加雇用が生みだされる可能性が高いが、ハイチが求めている雇用創出規模、および貧困と格差の削減効果からみてまったく不十分である。

(4) 包摂型制度の不可能性

ハイチでは、開発の恩恵から排除され、1991 年のアリストイド政権の誕生まで政治的市民的権利ももたなかった人々をさして、クレオール語で “moun andeyo” という。少数の支配エリートから切断され、国のモラル共同体からも排除された人々という意味で用いられ、国際社会におけるハイチが「外縁国家」とするならば、ハイチ国内での「外縁者」といえる。アリストイドは “moun andeyo” に対して、“Tout moun se moun” (すべての人間は人間である) と訴えかけ、民衆運動ラバラス (Lavalas : 奔流) を中心に、1990 年の選挙で 67.5% という圧倒的な支持を得た [Farmer 2003; Fatton 2014]。

アリスティドはエリート集団、軍部、資本主義と米国政府を強烈に批判するレトリックで、バチカンを加えた強力な敵陣を作りだしてしまっただが、実際の開発政策は 1970 年代から 1980 年代にかけて国連ラテンアメリカ経済委員会 (CEPAL) が推奨し、他のカリブ諸国なども導入していた公正さを伴う経済成長政策として知られる穏健な政策であった。また、実際の政治運営も反政府勢力とも丁寧な対話を行うスタイルをプレバル (René Garcia Preval) 首相とともに試みた。アリスティドに対して批判的な政治学者であるデュピュイも、アリスティドの過激な演説と実際の政策との区別の重要性を指摘し、アリスティド政権の無能として批判される公共政策の運用能力の低さは、ハイチにおけるガバナンスの歴史的な劣悪さに起因するとの確に論じている [Dupuy 2007]。

アリスティドとプレバル、ならびにラバラスはその後の選挙において常に国民の圧倒的な支持を得るが、包摂的な開発制度を構築することはなかった。その阻害要因として、5 点を指摘できる。第 1 に、アリスティド政権は軍部を廃止したものの、これに代わって治安維持を担う文民警察を確立することができなかった点である。軍人の武装解除や社会復帰への国際社会の十分な協力を得ることができず、旧軍人やトントン・マクートの残党ら多様なパラミリタリー勢力の横行を許すこととなった。

この結果、第 2 の要因として、1991 年と 2004 年という 2 度に及ぶアリスティド追放後に、反アリスティド派によって多数の民衆運動の指導者が殺害、ないし亡命に追い込まれた点が挙げられる。すでにデュバリエ時代 (1957 年～1986 年) に 3 万ないし 5 万人が殺害されたと推定されるが、1991 年 9 月から 1994 年 9 月に至る実質的な軍政期については、少なくとも 4000 人が殺害されたとみられる [Sprague 2012]。包摂型制度の形成・調整と運用を担う人材が文字通り消滅したのである。この 3 年間の人権侵害については、アリスティドとハイチ・ディアスポラの要請で真実委員会が設置され、8667 人の犠牲者に対する 1 万 8629 件の事例が同定されたが、犠牲者への賠償や責任者の処罰などの勧告はまったく履行されていない。2004 年のクーデター直後には、少なくとも 4000 人のラバラス支持者が殺害されたとみられ、チリのアジェンデ政権へのクーデター直後の状況との類似も指摘されている [Sprague 2012]。

このように非合法の武装集団が免責を確信しながら民衆指導者を殺害している状態では、国際社会がこれを阻止すべく多様な形で関与することが一般的である。だがハイチでは、たとえば中米諸国の内戦終結から民政移管に至るプロセスにくらべて、民政移管に伴う移行期正義が国際社会の重要イシューとはならず、完全に放置されている。それどころか、ハイチについては当初から米国、フランス、カナダを中心とする「国際社会」がアリスティド、プレバル、ならびにその後継者としてラバラスが支持する大統領候補や政党、議員を徹底して排斥ないし敵対視する政策を貫いてきた。これが第 3 の要因であり、選挙では圧倒的に支持される唯一の勢力を排除し、得票率が合計しても 3 割程度にすぎない野党連合、反ラバラス候補などに多額の資金を供与して育成強化に努めてき

た。その理由として公的には、アリスティド派の腐敗とスラム街の青年層からなるシムパのギャング団「キメラ(chimere)」による暴力が掲げられる。しかし真の要因は、これら3カ国のその時々政権、とくに保守派政権に応じて異なり、その詳述は本章の紙幅を超える[Hallward 2010; Sprague 2012; Wilentz 2010; 2013]。その一端は、米国の対ハイチ援助額と援助分野の変動を、アリスティド政権の誕生前後と重ね合わせることで理解できる(次ページ3)。とくにハイチ財政を支える財政支持援助の拠出動向が重要であり、2003年の拠出額がゼロとなっている事実は、アリスティド政権の打倒へ向けて、経済援助がセオリー通りに低強度紛争戦略の一環として行使されていたと考えられる(次ページ表4参照)。問題は、多額の国際資金を注ぎ込んだところで、反アリスティド派が公正な選挙では勝利できず、また主たる関心が包摂型の開発制度形成ではなく、略奪国家への参加者となるべく競っている政治ゲームのありかた(“politics of belly”)にある[Fatton 2002]。

第4の要因は、第3要因の系譜だが、ハイチ政府全般、とりわけアリスティド派の政権に対する不信に起因するNGOへの援助の集中である。この問題については、次項で論じるが、ポール・ファーマー(Paul Farmer)が率いてきたPIH (Partners In Health/Zanmi Lasante)などごく一部の例外を除いて、ハイチで活動するNGOが包摂型の開発制度形成に効果的に取り組んだ証左を見出すことができない。第5の要因は、次節で論じる国連及び米州機構による介入の失敗、ならびにアリスティド派の排除を意図した選挙制度と結果への介入にある。これらの要因の結果、ハイチにおける包摂的制度の担い手であったはずのラバラスと民衆運動が周縁化され、疲弊、衰退し、アリスティドも含めて指導者クラスの腐敗が進んだという批判が多くのハイチ研究者の間で共有されている。

ハイチにおいて「国際社会」がガバナンスの改善を目指して行ってきた多様な制度構築や制度エンジニアリングは、選挙制度や文民警察の安定性の欠如が象徴するように、効果をあげていない[Zanotti 2010]。その理由は上述のように、制度構築を担う外部アクター自身が制度調整の主要プレイヤーとして、ゲームのルールを恣意的に歪めてきた点にある。この四半世紀、ハイチ政治のフォーカル・ポイントとしてのアリスティド個人の影響力を最小限度に留める試みが国内外で続けられてきた。その一環として、アリスティド派と目される警察官のパージやアリスティド派候補の勝利を無にする選挙介入などが繰り返された結果、国民がガバナンスを支える基本制度への信頼度を大きく低下させた。以上から、国連の長期的介入のもとで安定した政治社会関係と良好な治安が構築され、欧米主要国の長期的な支援を受けてハイチの主要政治勢力が包摂型の基本的制度について合意を形成する可能性は、現状では非常に低いと結論づけざるをえない。

表3 米国の分野別ハイチ援助動向 (百万ドル)

会計年度	開発援助/ 子供の生 存と保健	経済支 持基金	食糧援助 (P.L.480 Title II)	HIV/AIDSグロ ーバル・イニ シアティブ	合計(その 他分野を 含む)
1990	40.2	1.5	16.0		58.5
1991	38.5	12.3	29.1		81.2
1992	26.6	4.5	19.6		51.0
1993	23.3	24.0	41.3		88.7
1994	26.0	36.7	42.7		105.4
1995	56.6	56.0	44.0		159.6
1996	14.1	45.3	39.2		99.3
1997	24.4	53.5	22.5		101.6
1998	0.9	65.1	34.9		102.3
1999	0.0	65.1	27.0		94.0
2000	0.0	52.5	25.1		80.0
2001	0.0	46.9	25.1		73.6
2002	0.9	30.0	23.1		55.9
2003	33.2	0.0	36.6		71.9
2004	31.7	55.0	30.5	13.0	132.1
2005	44.2	59.7	37.7	44.1	187.6
2006	49.5	49.5	36.0	47.3	225.7
2007	49.5	49.5	32.5	67.3	214.8
2008	32.8	63.4	34.5	83.0	222.9

出所：Buss, Terry F. [2008] より作成。

2. 地震と NGO 共和国

(1) NGO 共和国の誕生

1970年代からハイチ政府には行政的・経済的資源が不足し、短期的な問題対処のうで NGO に依存せざるをえない状態にあった。これが NGO の強化につながる一方で、長期的な国家の能力構築を妨げるというトレードオフ関係は、外縁国家群のみならず、構造調整によって国家の規模と権限の縮小を大幅に強いられた国々に広くみられる現象である。ハイチは震災前ですら、人口比で見た NGO 数がインドにつぐ世界第2位の規模にあり、「NGO 共和国」は必要に応じて出現したといえる [Schwartz 2008]。ハイチでは保健の7割が NGO によって担われるものの、国民の7割は保健へのアクセスをもたず、初等教育の8割が政府ではなく、NGO 主体の民間自業主に依存している [Zannotti 2010]。

もっとも、「NGO 共和国」という名称は、大半の NGO が資金援助を受ける主要国政府や政治集団が追求する特定の明示的ないし暗黙的アジェンダ促進のための手段として利用されていることから、ミスリーディングといえよう。政治的に中立で、資金的に自律性を保った非政府市民団体が、公共善の拡大を目指して自発的に作り上げた「共和国」では決してない。ガバナンスの悪い国で、アカウンタビリティに欠ける NGO がサービス・デリバリーに従事すると、汚職が政府から市民社会に蔓延することになり、いっそうガバナンス改善の可能性が遠のく。この25年間に30億ドル以上の資金が主として NGO 経由で効果のないまま投入されたハイチについては、「NGO 共和国」というよりも「NGO の墓場」という命名がふさわしいかもしれない [Seitenfus 2014]。

米国発の NGO 共和国への道は、大統領に就任したばかりのウィリアム・クリントンの外交的な不慣れを利用し、議会で多数派を占める共和党が米国国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID) の運用を掌握したことに由来する。アリストイド派を忌み嫌う保守派の大物ヘルムズ上院議員 (Jesse Alexander Helms Jr.) による1996年のヘルムズ修正で、USAID はハイチ政府への直接資金援助を禁止され、以降、米国系 NGO 経由の援助が唯一の回路となった。

(2) 震災と NGO

2010年1月12日の地震では31万6000人が死亡し、150万人が被災し、経済損失は GDP の130%に匹敵すると推定される。さらに、国連ハイチ安定化ミッション (Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haiti: MINUSTAH) のネパール部隊から発生したコレラで、8000人が死亡し、80万人が感染するなど、地震被害が増幅した。ILO によれば、地震で9万人の雇用と10万件の自営業が消滅し、100万人の収入源が消失したという。

ハイチ下院は2010年4月に任期を終えて解散する際に、ハイチ暫定復興委員会 (Interim

Haiti Recovery Commission: IHRC)に2011年10月まで国の将来を決定する完全な権限を委譲することを決定した。暫定復興委員会は国家非常事態法に依拠して機能し、「調整のある、効果的かつ効率的な優先分野と計画、プロジェクトの立案と執行により2010年地震からハイチを復興開発させること」が目的として規定された。ウィリアム・クリントンが率いるハイチ暫定復興委員会は、ハイチ政府に対する実質的なアカウンタビリティを有せず、暫定復興委員会が最高の意志決定機関となった。委員会の24人のメンバーは、ハイチ政府と市民社会組織の代表、外国政府と援助組織の代表に4等分され、カリブ共同体(CARICOM: Caribbean Community)代表を除く外国人全員がハイチ復興へ最低1億ドルを2年間連続してプレッジするか、または最低2億ドルの援助救済をプレッジした国か機関から選出されることとなった。暫定復興委員会の委員には、ハイチ難民キャンプの代表も農民組織の代表も含まれず、都市エリートとアウトサイダーからなる少数者にハイチの復興開発が委ねられたという批判がある[Schuller 2012; Wilentz 2013]。

ハイチへの復興援助として国際社会から公的援助として53億ドル、民間援助が40億ドルという莫大な金額がプレッジされた。とくに、米国では全世帯の6割、アフロアメリカン世帯の8割が寄付を行ったといわれ、文字通り国民挙げての支援がなされた[Schuller and Morales 2012]。だが、復興援助について当事者の自己評価は別として、援助研究者やジャーナリストは暫定復興委員会と国連諸機関、NGOを厳しく批判している[Polman 2011; Shuller and Morales 2012; Wilentz 2013; Katz 2013]。主な批判点は、震災から4年経過しても公的援助のプレッジ額の半分しか執行されず、大半の資金が米軍や国際機関、NGO経由で本国に還流しており、ハイチ政府やハイチ人に届いたのは援助総額の数%にすぎないという援助の使途と手法に関するものである(表4参照)。

	百万ドル	%
ドナー国機関による救援活動(軍・文民)	824.7	34
国連機関と国連プロジェクトで活動する国際NGO	674.9	28
国際NGO及び民間契約団体	632.5	26
不特定受益者への物資援助	151.1	6
国際赤十字及びハイチ赤十字	119.9	5
ハイチ政府	25.0	1
合計	2428.1	100

出所: United Nations Office of the Special Envoy for Haitiより作成。

ガバナンスの悪い国における緊急人道援助活動の非効率性や大量の専門性の低いNGOが殺到することで、問題がかえって悪化するという事態は「クライシス・キャラバン」としてジャーナリストのバルマンが各地の事例を描いているが、ハイチでもそれが増幅した形で繰り返された。

ハイチへの草の根援助の大御所で代表的なハイチ研究者であり、クリントン元大統領

のハイチ援助の補佐役を務めたポール・ファーマーは、ハイチの震災を医者らしく「慢性状態が急性増悪した(acute-on-chronic)」事態として描写した。30年に及ぶハイチ農村での保健活動で成果を築き上げてきたファーマーは、ハイチにおける制度形成の欠陥を次のように指摘する。

震災前に我々は、ハイチが真の「NGO 共和国」になってしまったのを目の当たりにした。公共部門にほとんど寄与しない善意が膨らんでいくような国である。診療所はたくさん建てられたが、医療制度は整備されない。何百もの学校が建てられたが、教育省は行き詰まっていた[Farmer 2012a]。にもかかわらず、公共セクターに直接渡った復興資金は 0.3%のみであり、ハイチ政府よりもドミニカ共和国政府に多くの資金が流入した。また、資金が滞るのは海外援助機関の根本的な弱点のせいであり、ハイチのガバナンスの悪さではなく、出資する側の問題に関係しており、たとえば米国政府が 2011 年 3 月に行った 11 億 5000 万ドルのプレッジは、議会の派閥政治が原因で支出が停滞した[Polman 2011]。ファーマーは復興援助の失敗を総括して、「人道支援という機能障害を起こしたシステムが、ハイチの復興や統治のさらなる障害になっている」と述べている[Farmer 2012a]。また 25 年間にわたってハイチ内部から政治社会の変化を調査報道し、ハイチについて引用度の高い 2 冊の本を公刊しているウィレンツは、アリストイド政権誕生以来のハイチ情勢を振り返って以下のように悔恨した。

「私は、他の多くの人々と同様に、ナイーブにも変化が下から、草の根から出現すると望んでいた。だが、下からの変化とは地震であり、結局は、あらゆる援助と変化は上から、天から、部外者がカネと開発プランと、彼らの夢と希望を空から落とすものであった。

巨額の復興資金を役立てるには、ハイチ文化の深い理解にもとづき、しっかりと組織を作り、忍耐強く、賢明に、創意工夫をこらさなければならない。だが、古参の国際赤十字や USAID にはまったく斬新なアイデアがなく、ましてやクリントン夫妻やブッシュなどの新参者は言わずもがなである[Wilentz 2013, 47].」

(3) 新たなエリート層と制度形成の可能性

莫大な復興援助は、ハイチ・エリートの間でさまざまな特需をもたらした。震災後のエリートとは、フランス語や英語に堪能で高等教育を受け、国連や国際援助機関、大使館とコンタクトをもち、基本的サービスの 3 分の 2 を供給する国際 NGO に好条件で雇用される人々を意味する[Fatton 2014]。伝統的エリート家系の出身者であるが、その新世代が国際ドナーや国際 NGO とハイチ社会とのインターフェース役として機能し、また、マルテリ政権でも「デュバリエ派」の子弟が要職を占めている。この新世代エリートたちは、重商主義的な統制経済のもとでレント追及を行って財をなした旧世代とは異なる政治経済志向性を有し、穏健な改革志向のトランスナショナルなエリート集団を

表5 国連ハイチミッションの変遷、1993-2015年							
ミッション名	決議	国連憲章	期間	指揮	規模	コスト	目的・マニフェスト
国連-OAS合同文民ミッション (MICIVIH)	1993年OAS総会決議47/20B	7章	1993年2月～2000年3月	国連とOAS	文民280人	1400万ドル	ハイチ人権状況の監視 (1993-2000)
ハイチ多国籍軍(MNF)	1994年国連安保理決議940						軍事政権の終結支援
国連ハイチミッション (UNMIH)	1995年国連安保理決議975	6章	1993年9月～96年6月	米国	軍人1297人、警官291人	1510万ドル	民主政権の安定性、軍部の専門職業化、軍とは分離した警察の創設、自由かつ公正な選挙へ至る環境確立への支援
国連ハイチ支援ミッション (UNSMIH)	1996年国連安保理決議1063	6章	1996年7月～97年7月	カナダ	軍人1300人、警官225人	7100万ドル	警察の専門職業化、効果的な国家警察部隊の設置と訓練へ向けた安全で安定した環境の維持、制度構築促進へ向けた国連システムの活動調整、国民和解、経済リハビリ
国連ハイチ移行ミッション (UNTMIH)	1997年国連安保理決議1123	6章	1997年8月～97年11月	カナダ	軍人50人、警察250人	2060万ドル	ハイチ国家警察の専門職業化への支持と貢献を通じた政府支援
国連ハイチ市民警察ミッション (MIPONUH)	1997年国連安保理決議1141	6章	1997年12月～2000年3月	ギニアビサウ	警官300人	2040万ドル	国家警察の専門職業化における政府支援
ハイチ国際市民支援ミッション (MICAH)	2000年国連安保理決議A/54/193	6章	2000年3月～2001年2月	文民ミッション	文民207人	2700万ドル	これまでの国連ハイチミッション及びMICIVIHとMIPONUHの成果の定着
暫定多国籍軍(MIFH)	2004年国連安保理決議1529	7章					安定化ミッションと人道活動家の展開のための安全かつ安定した環境への貢献
国連ハイチ安定化ミッション (MINUSTAH)	2004年国連安保理決議1542	7章	2004年6月～	ブラジル	軍人1万2千人、警察2500人	82億ドル	安全かつ安定した環境のもとで憲法が定めた政治的プロセスがハイチにて遂行できるよう保障
	2007年2月、国連安保理決議1743	7章					政治的プロセスへの支援継続、及びギャングによる暴力、人道的ニーズ、並びに開発へ特別に対応
	2007年10月、国連安保理決議1780	7章					制度構築への支援継続、ハイチ政府とともに安全保障と社会的包摂への努力を率い、国際ドナーと開発を調整
	2008年10月、国連安保理決議1840	7章					ハイチにおけるガバナンスと安定、民主主義への支援継続、とくにミシェル・ピエール・ルイ首相が発表した「一般的政策」への承認を再確認
	2009年10月、国連安保理決議1892	7章					国家制度の強化へ向けたハイチ政府の努力への支持継続、成長と貧困削減国家戦略 (DSNCRP) 促進、DDR、越境違法人身取引・麻薬・武器密売の取締、及び2010年選挙へのロジ支援の供与等。
	2010年1月、国連安保理決議1908						震災被害の即時復興・再建・安定化支援、ミッションの軍と警察増強
	2010年6月、国連安保理決議1927	7章					国家警察能力強化、選挙と政権移行支援、国内避難民・脆弱集団の保護
	2010年10月、国連安保理決議1944	7章					ハイチの状況が国際平和と地域の安定への脅威であり、自由・公正・包摂的かつ透明性のある大統領と議会選挙の実施と政権移行への支援、中央及び地方で法の支配の確立に必要な諸制度構築、国家復興開発活動計画の実施へのドナー協調
	2011年10月、国連安保理決議2012	7章					国家の能力開発、国家警察の強化、分権化と地方ガバナンス、過去の重大な人権侵害の個人的責任追及支援。
	2012年10月、国連安保理決議2070	7章					ミッションの中心的任務達成への期限、ベンチマーク、指標の設定。2016年までに国家警察を最低1万5千人規模に拡大。
	2013年10月、国連安保理決議2119	7章					軍人と警察の一部撤退、分権化と全レベルでの法の支配と良い統治の促進、自由・公正・透明な選挙の実施支援
	2014年10月、国連安保理決議2370	7章			軍人2370人、警察2600人		自由・公正・透明な下院・上院・地方選挙の実施を強く要請、及び大統領選挙の実施へ向けた安全かつ安定した環境支援
	2015年3月、安保理報告S/2015/157						4つのベンチマークとして、国家警察の強化、選挙実施能力の強化、法の支配と人権、ガバナンスの進捗。
出所：Mendelson Forman, Johanna [2012]及びSeitenfus[2014]の枠組みに依拠し、各国連決議より作成。							
注：コストについては出典に応じて数値が異なるが、本表ではSeitenfusの数値を示す。							

形成する可能性がある。また、草の根ベースでありながら、同時に公的な制度形成への貢献を目指す良質な NGO の比較調査にもとづき、ファーマーやシュラーは「地元の説明責任をもち、国際社会とリンクし、資金的に独立性の高い」という条件を満たす NGO は、ハイチ国民の生活水準の改善に貢献しうると結論づけた [Schuller 2012; Farmer 2010; 2012b]。

グアテマラなど中米諸国では、オリガーキー出身の新世代がソーシャルビジネス活動や地域開発に協力する事例が報告されている。ハイチにおいても現時点では遠い将来の可能性にすぎないが、新世代エリートと良質な NGO が協力しあってウィレンツやファーマーの望むような制度形成に取り組む姿が期待される。

第2節 保護する責任と体制転換

1. 保護する責任 (Responsibility to Protect: R2P)

(1) ハイチ国連ミッションの常態化

表5 (前ページ参照) に示す通り、1993年から現在に至るまで国連安保理の度重なる決議にもとづき、軍人と警官、文民からなる9種ものミッションがハイチに派遣されている。2004年のアリスティド追放に至る一時期を除いて、ハイチは武力紛争状態にはなかった。国連平和活動の歴史において、国際ハイチ文民支援ミッション(International Civilian Support Mission in Haiti: MICIVH. 1993年~2000年)は国連と米州機構の間のパイオニアとなる協力による文民ミッションとして、国連憲章第7章のもとづき、目的が厳密に国内問題にかかわる初の派遣となった。安保理決議940号による多国籍軍の派遣については、安保理で多くの議論が交わされ、ハイチの状況が「きわめて複雑かつ特殊である」ため「例外的な措置」が求められるとして、前例としてはならないことが想定されていた。決議940号は1966年のローデシア以来、国内の甚大な人権侵害が国際社会の平和と安定を脅かす事態を想定したものだが、ハイチの不安定性が安保理によって国際社会への脅威として認定された結果、以降、多国籍軍の介入を要請する決議が常態化することとなった [Seitenfus 2014]。

2004年以降、国連ハイチ安定化ミッション(MINUSTAH)は、12回もの安保理決議を受け、駐留を続けている。表6 (次ページ参照) は2度のアリスティド追放時に派遣された2つの国連ミッション、国連ハイチ・ミッション (United Nations Mission in Haiti: UNMIH) と国連安定化ミッションの目的と成果を比較したものだが、10年を経ながらマンデートに変化がみられないことが分かる。「失敗国家」における国連の平和維持活動と国家建設には、和平協定に匹敵するような国内アクター間の合意が不可欠であろう。だが、ハイチの場合は当初からアリスティドとラバラスの排除が強制された後の派遣で

あり、アリストイド派との合意形成の努力が不在のまま平和維持活動が行われるという異例の事態となった[Mendelson Forman 2012]。

国連ハイチ・ミッションに象徴される 1990 年代当時の国連介入は「市民の保護」を直接目的とする人間の安全保障よりも、国家の安全保障にもとづく国家の制度再建や法治主義、マクロ経済の安定性などが目的とされ、武力行使が用いられた。他方、国連安定化ミッションにおいては、少なくともディスコースのレベルでは人間の安全保

	国連ハイチミッション(UNMIH) 1993年～1996年	国連ハイチ安定化ミッション(MINUSTAH) 2003年～2005年
派遣理由	アリストイド大統領を亡命に追い込んだクーデター後、経済的軍事的制裁が効果的に機能せず、国連安保理が国連憲章7章に基づき介入を要請。	武装暴力の増加とアリストイド大統領の追放を受け、国連安保理は国連憲章第7章に基づき介入を要請。
目的	<ul style="list-style-type: none"> ・民主体制の回復と民主的諸制度の強化 ・法の支配の回復 ・大統領及び議会選挙の実施 ・軍の文民統制 ・警察の改革 ・市民の安全保障 ・国民和解 ・ハイチ経済の再活性化 	<ul style="list-style-type: none"> ・民主的選挙と憲法改革のための安全かつ安定した環境の確保 ・警察改革 ・包括的DDR(武装解除・動員解除・社会復帰) ・差し迫る暴力からの市民の安全保障、人権擁護
規模	米海兵隊等の先行派遣に続き、6千人規模の多国籍部隊が展開。カナダが率いる1000名規模の警察官。	米海兵隊等の先行派遣に続き、6千人規模の多国籍部隊が展開。カナダが率いる1000名規模の警察官。
成果	<ul style="list-style-type: none"> ・新政権樹立 ・パラミタリーの限定的な動員解除 	<ul style="list-style-type: none"> ・暫定政権の樹立 ・元国軍兵士及びパラミタリーのDDRが限定的に進展
出所: Muggah, R. and K. Krause [2006]に依拠し、関連国連安保理諸決議より作成		

障へのシフトがみられるが、実際のプログラムでは、軍と警察を派遣し、選挙の実施を中軸に、国家機構の諸改革、とくに警察改革をゴールとする点で共通する[Muggah 2006]。

さらに 2015 年 3 月、国連安定化ミッションの成果が一向に現れないことに業を煮やした国連安保理が、ミッションのベンチマークとして設定させた 4 つの柱、すなわち「国家警察の強化」「選挙実施能力の強化」「法の支配と人権」「ガバナンスの進捗報告」を 1993 年と 2004 年の国連ミッションの目的に重ねてみると、この 20 年以上にわたって国連ミッションはハイチでほぼ同じ目標を掲げて、ストップアンドゴーを繰り返し、名誉ある撤退に至る成果を出せていないことが明らかとなる。武力紛争のないハイチのような国で、アリストイド派を敵視ないし排除したまま、国連平和部隊はいったい多額の資金を投入して、いかなる制度形成を通して何を目的に「安定化」しようとしているのだろうか。

(2) 保護する責任論

2012年12月、緒方貞子やイグナティエフ (Michael Ignatieff) など世界的な有識者12人から構成された「介入と国家主権に関する国際委員会」(International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS)が『保護する責任』報告書を発表した。保護する責任(R2P)とは、「主権国家は自国民を、避けられる災難から一大量殺人、強姦、飢餓から一保護する責任を負っているが、国家がそうする意志や能力を持たない時には、その責任はより広い諸国家の共同体が負わなければならない」ことを意味する。

R2Pに即して1990年代半ばや2000年代半ばのハイチの状況を相対化するならば、はたしてR2Pが想定するような介入を必要とする状況だったといえるのだろうか。国内での大量虐殺や民族浄化はなく、近隣諸国への脅威もなく、テロ犯罪組織による国家の乗っ取りの可能性も低かった。単なる国家の弱体化や軽度の人道援助の必要性を理由に軍事介入をすることは、国連その他の国際機関には国家建設を担う人材、資源、権限に欠ける実態に鑑み、望ましくない。カナダ人のハイチ研究者シャムジーによれば、これまでの国際社会の経験では援助機関が泥沼化するだけであり[Schamsie 2006]、国連安定化ミッションの現状がこれを裏付けている。

2. 体制転換 (regime change)

(1) 体制転換

上述のようにR2P論や人間の安全保障論に依拠してもハイチへの国連介入は正当化されず、結果として介入の成果が20年たっても現れていない。それではいかなる理由で国連安定化ミッションの介入が行われ、駐留が続くことになったのだろうか。以下で分析する2004年と2010年のハイチ政情から、とくに米国とフランスが国益をかけて特定の政治勢力の排除を意図し、国連や米州機構を活用して、その目的を遂行しようとしたことが推定される。これら2つの事例ともに国外からの介入によって特定の国内政治勢力を排除するという一時的な目的は達成されたが、前節で論じた体制転換につきものの2つの大きな問題が現在に至るまでハイチに残された。第1に体制転換後の安定的な政治権力の編成が現在に至るまで困難であること。第2に転換後の経済開発政策が定まらず、これが制定されたとしても劣悪なガバナンスのために遂行される見通しが立たないことである。

ファットンによれば、体制転換はその後の国家建設に関する体系的なプランに裏付けられたものではない。さらに「失敗国家」の失敗の理由が国際社会、世界システムの側に一因があるとは考えず、ハイチのような「遅れた」伝統的文化的規範、汚職、非合理的な反市場主義政策にあるとみなす点に根本的な問題がある[Fatton 2014]。もし伝統的文化的規範が体制転換を必要かつ正統化するような失敗要因であるならば、その転換に

は 100 年単位の時間がかかるだろう。これは国連のマンデートにはなりえない。

(2) 第 2 期アリスティド政権の打倒

2004 年のアリスティド大統領の追放に関しては、ホルワードが大著で政権打倒プロセスを詳述している [Hallward 2010]。直接的には、ハイチのエリート集団から資金援助を受けた元軍人勢力が、ドミニカ共和国軍の支援を受けて、打倒に成功したことになる。だが、その背景にはジョージ・W・ブッシュ政権のもとでアリスティド政権の打倒に向けて、周到な低強度紛争戦略が行使されていた。中米紛争で主導権を発揮した保守強硬派が中南米政策を仕切るブッシュ政権が 2001 年 1 月 20 日に発足し、すぐに続いてアリスティド政権が同年 2 月 7 日に発足したことは歴史の皮肉であろう。

「9.11 同時多発テロ」の翌年、ブッシュ政権は国家安全保障戦略において失敗国家 (failed states) を重視する重要なシフトを決定した。弱体国家がテロリズムと大量破壊兵器の温床となるというロジックである。ハイチを含むその対象国に対しては、1994 年に USAID の中に創設された移行イニシアチブ室 (Office of Transition Initiatives: OTI) の任務を拡充させ、安全保障分野の緊急援助と長期的な平和構築の取り組みに多額の援助を供与することとなった。ハイチへの OTI 予算額は 2006 年度に 3000 万ドルにのぼった。

2004 年 2 月 28 日、アリスティドが大統領職の辞任を強いられ、亡命ないし誘拐の形で国外に追放された。カリブ共同体諸国のみが暫定政権を承認せず、アリスティドを正当な選挙で選出された大統領と認め続けた。国連では全会一致で、国連部隊のハイチへの派遣決議が採択され、米海兵隊を主力とする軍とフランスとカナダの警察が秩序回復を目的に侵攻した。2004 年 6 月、国連安定化ミッションに交替し、ブラジル軍を主力とする中南米諸国が主体となる初の国連平和維持活動が展開される運びとなった。米国にとっては平和維持活動への批判を回避でき、米軍の派遣経費と部隊の損失リスクを大幅に削減できる絶好の措置であった。

(3) 国連ハイチ安定化ミッション (MINUSTAH)

2000 年から 2008 年に至るまで国連平和維持活動担当事務次長の要職にあったゲーノは、回顧録においてハイチでの国連ミッションの分析に特別の章を割いている。以下にその要点を記す。アリスティドの追放については、「権力乱用、縁故主義やギャング団を使った権力強化、さらに最低賃金の引き上げで財界を敵に回し、米国の強い圧力で国外逃亡を強いられたが、財界の利益と民衆の福祉のバランスは、クーデターで決められるべきではない」と語る。ハイチはゲーノが最も力を入れた平和維持ミッションの 1 つだったが、デビッド・ペトレイアス (David Petraeus) 将軍とブッシュ政権のドクトリンのために反乱鎮圧に近い形に規定され、国連の平和維持活動の歴史を逸脱する例外的な

ミッションとなった。平和維持活動には都市型戦争に近い極めて困難な環境での任務に習熟した部隊と第1級の将軍が必要だったが、このどちらも国連に例外的に強くコミットする国の軍隊派遣の貢献があって初めて可能となる。ブラジルがコミットを深め、最良の軍と最良の将軍を派遣するが、すぐに治安状況を過小評価し、短期的な治安回復が可能であるという誤った想定をしていたことに気づかされた。国連部隊は首都で歓迎されたが、最終的にはハイチの持続的な平和と開発につながる政治的成果を達成できず、コンゴ東部やマリでも失敗に終わった「頑強な平和維持」にも反乱鎮圧ドクトリンにも深刻な疑問を残すこととなった。国際社会はハイチ再建のハードウェアに重点をおくが、政治制度や司法システム、ハイチ社会自体というさらに重要なソフトウェアを整備せずに、ハードウェアは機能しえない[Guehenno 2015]。

国連安定化ミッションの参謀長を担ったモルノーによれば、国連ミッションは国連憲章7章にもとづく平和「維持」活動を担うが、活動の実態は平和強制ミッションであり、米国海兵隊のクラック大将(Charles Krulak)が提唱した「3ブロック戦争」(Three-Block War)概念が最もハイチ・ミッションに適任である[Morneau 2006]。第1に元軍人が占拠するテラルージュやプティゴナイーヴ地域、ギャング団が占拠するシテソレイユやベルエールへの攻勢。第2に、その地域に関する伝統的な平和維持活動。第3に国際援助機関の活動を支援する人道援助活動。だが、国連安定化ミッションはハイチに意味ある安全を提供するための資源も権限も欠いていた。貧困の蔓延、高犯罪率、司法と刑務所の機能不全、広範な環境劣化に対し、国連ミッションはあまりに無力であった。とくに人員不足で政治化し、汚職と人権侵害を行使するハイチ国家警察とともに活動するというミッションのマンデートが障害となった。モルノーはハイチが10年～15年間、国連の保護領か信託統治に入るのが望ましいと結論づける。だが、モルノー参謀長から10年を経た国連安定化ミッションの活動が改善する見通しはない。国際人権団体は国連平和部隊が市民を殺害し、米国政府が人権侵害を行う治安勢力に武器援助を行っているとして、米州人権委員会に2005年11月15日に提訴を行った。

国連安定化ミッション司令官としてブラジル軍を率いたリベイロ将軍(Augusto Heleno Ribeiro)は、「我々は占領軍ではない。無目的な暴力行使は拒否する。我々は平和のための部隊であり、ブラジルのアプローチは銃と爆弾の使用よりもよい」と述べ、ブラジル軍のアプローチとして国連憲章6章ドクトリン(紛争の平和的解決)を厳密に適用し、警察活動に軍を導入しないことを宣言した。司令官はハイチの市民団体とともにコミュニティの改善活動、清掃、道路の舗装と維持、食糧配布、井戸掘削などに従事したが、首都ではヨルダン軍がブラジル・アプローチに反して野戦部隊のように暴力を行使した。国連部隊が警察活動に不向きであり、まったくの経験不足であるとして、国連ミッションの限界を言明した[Seitenfus 2014]。

(4) 2010年大統領選挙への介入

第1回目の体制転換は、2006年2月の大統領選挙とともに事実上スタートした。この選挙の非公式集計ではプレバル候補が50%以上を獲得したものの、公式集計では最終的に48.7%となり、得票率11.8%の第2位候補マニガ(Leslie Manigat)との決選投票が必要となった。だが、暫定選挙審議会(CEP: Conseil Electoral Provisoire)と政府、外交団、援助機関のオブザーバーが交渉の末、白票(投票総数の4%)を各候補に比例配分することで合意した結果、プレバルが51%を得て、決選投票なしに大統領職が確定した。この選挙では投票総数220万票のうち、8%の投票用紙が行方不明、その他の8%が無効となり、国際社会が多額の資金と人員を投入した大統領選挙においても、選挙結果を最終的に左右する不正な行為と技術的なミスが生じることが判明した。

2010年の大統領選挙は、震災にもかかわらず、ラバラス候補を排除したまま、米国とカナダ、フランスからなる「国際社会」の主導によって実施されることとなった。この選挙では米州機構による投票結果の再集計という異例な介入が行われた結果、第3位となったマルテリ(Michel Martelly)が第2位のセレスティン(Jude Célestin)に入れ替わるという異常事態が生じた。セレスティンがプレバル大統領の後継者であり、選挙当日にムレ(Edmond Mulet)国連安定化ミッション代表と「国際社会」からプレバル大統領に対して亡命要求がなされたことから、再び国外勢力による露骨な介入を通じた体制転換が行われたといえる

プレバル追放は実現しなかったものの、彼のペトロカリブ加盟とベネズエラへの接近、ならびに亡命先の南アフリカからアリストイドの帰国を認めたことが、体制転換の要因となったとみられる。

2010年選挙では、CEPの腐敗と能力不足が外交団及び野党から指摘され、完全な再編が求められていた。国際的な選挙実施支援体制と監視体制は、ムレが率い、主要援助国大使、EU、米州機構などが参加し、さらに国際NGOが監視活動加わった。投票行為自体は、国連もOASも投票の95%は平穩に履行され、結果の受け入れが可能であると評価した。だが、選挙当日の朝から18政党のうち12政党の候補が結託して不正行為の糾弾を組織的に開始し、事前に準備されていた糾弾文書には上位2候補となるマニガとマルテリの署名もあった。

CEPの発表によれば、最終的な投票結果はマニガが31.37%(33万6878票)、セレスティン22.48%(24万1462票)、マルテリ21.84%(23万4617票)、その他候補の合計が25万8229票、白票と無効票を除くと投票率は22.7%であった。この結果を変えるべく「国際社会」が前代未聞の介入を行ったのである。これに抗議して、米州機構のハイチ代表の地位を去ることとなったセイテンフス[Seitenfus 2014]によれば、自由かつ公正な選挙のために莫大な資金を提供した「国際社会」自体が、事前にハイチ大統領を決定しており、選挙の結果に影響を与えるべく画策したという。つまり、セレスティン候補はプレバル大統領の子飼いとして当初から排除されていた。

選挙結果を覆す介入は3段階に分かれた。まず、「国際社会」が資金提供を行った民間の選挙監視審議会による不正選挙の糾弾、およびマニガとマルテリを上位2候補とする恣意的な出口調査の発表である。もちろん出口調査結果を受けて、マニガとマルテリは事前に準備されていた不正糾弾活動からすぐに離脱した。第2段階はムレと国連による選挙監視審議会の出口調査結果の支持表明である。これは、CEP及び米州機構の公式の選挙監視結果を公然と否定する行為であった。

第3段階は、米州機構による投票結果の再集計ミッションの派遣である。米州機構事務総長によって、カナダ、フランス、米国政府と協議のうえ、米国2名、フランス2名、カナダ1名、ジャマイカ1名からなるミッションが編成された。目的は2つあり、1つはセレスティン候補を決選投票に進出できる2位から排除すること、もう1つはハイチ憲法と選挙法の形式を維持することであった。このためにミッションは、ハイチ選挙規定には存在しないルールと原則をもちだし、世界の選挙監視の歴史において前代未聞の工作に打って出た。「有権者が平均460人の投票所において、いかなる候補も225票以上を獲得することはない」という想定を不正投票ラインとして定め、票の数え直しをするのではなく、各投票所の投票結果を勝手に書き換えたのである。この操作でマニガとマルテリの票がそれぞれ1万3830票、7150票削減されたが、セレスティンからは3万8541票もが減ることとなった。セレスティン票の削減分は削減総数の60%にあたる。それでもセレスティンは2位に残ったことから、ミッションはセレスティンの得票からさらに150票を削減し、マニガが31.6%、マルテリが22.2%、セレスティンは21.9%で3位という結果を公表した[Seitenfus 2014]。プレバル大統領を納得させ、セレスティン候補を否定するために、ヒラリー・クリントンが来訪し、プレバルと直談判を行った。ヒラリーは自伝でハイチに特別の章を割き、プレバルを絶賛していることは実に意味深長である[Clinton, H. 2015]。

国連安定化ミッションが2004年以来、作り上げてきたはずの選挙制度を自らが踏みこみにじり、ハイチ国民の民意を不正に否定した結果、決選投票ではマルテリが67%を得票して圧勝するものの、有権者登録をベースとした得票率は4.3%にすぎない。2度に及ぶ体制変革の結果、ハイチが抱え込んだシステミックな危機を象徴する数値である。2015年にはマルテリの後継者を選ぶ大統領選挙が実施される予定だったが、選挙制度を巡る混乱のため、幾度となく延期され、2016年3月時点でも実施の見通しが立っていない。

おわりに

アリスティドをフォーカル・ポイントとする一強多弱の政治ゲームにおいて、国内外の多様な介入によって、アリスティドを2度、さらにプレバルの後継者を勝者から排除した結果、ハイチ政治は機能停止に陥った。包摂的な開発制度の形成という視点から、以下の2点が中長期的に主要イシューとなる。第1に、選挙結果を暴力で覆す政治とパラミタリーの密接な関係、ならびに米国と主要ドナー、国連がゲームのルールを歪めてきた結果、選挙制度が定着しないことである。第2にハイチの経済開発戦略に関する基本合意がハイチ国内の主要勢力と国際ドナーの間で確立しないこと、実施体制の制度が不安定であることである。成長戦略はクリントン夫妻やコリアが提唱しており、社会戦略・分配戦略はアリスティドとプレバル両派が実施を試みてきた。双方は理論的にはトレードオフの関係にはなく、経済的にも政治的にも両立が可能である。

これらのイシューについて、長年様々な形で取り組み、本章でその議論を紹介したポール・ファーマー、エイミー・ウォレンツ、ゲーノ、セイテンフスは口をそろえて「ハイチでは我々は謙虚になるべきことを学んだ」と語る。ゲーノは国連安定化ミッションの活動を総括して次のように語った。「いかなる武力も平和を作りださず、いかに良く練られたテクノクラティックな計画であろうと、機能的な国家をもたらすことはない。ハイチ政治の深い理解とハイチ人自身による個人的な関与が不可欠である。ハイチ人どうしの仲間意識と愛国主義が欠かせないが、どのように外部から働きかけられるかは自分にはわからない」[Guehenno 2015]。これに対し、ハイチを語るヒラリー・クリントンの言葉はあまりに軽い。「ハイチにおける長期の開発援助戦略の主要目標は、経済を復活させ、妥当な賃金水準を約束する雇用を創出し、やがては海外援助への依存を減らすことだ。最重要の取り組みは、ハイチ北部カラコルで3億ドルを投じて造成した工業団地にある」[Clinton, H. 2015]。ヒラリー大統領誕生の暁には、果たしてハイチ政策に何らかの改善がみられるのだろうか、注目していきたい。

参考文献：

- Ball, Nicole and Tammy Halevy [1996] *Making Peace Work: The Role of the International Development Community*, Washington DC: Overseas Development Council.
- Buss, Terry F. [2008] *Haiti in the Balance: Why Foreign Aid Has Failed and what we can do about it*, Washington, DC: Brookings Institute.
- Clinton, William J. [2005] *My Life*, New York: Vintage (楡井浩一訳『マイライフ アメリカンドリーム』上 朝日新聞社 2004年)

- [2010] *Testimony Before the U. S. Senate Committee on Foreign Relations, Building on Success: New Directions in Global Health*, March 10, 2010.
- Clinton, Hillary Rodham [2015] *Hard Choices*, New York: Simon & Schuster (日本経済新聞社訳『困難な選択』日本経済新聞社 2015 年).
- Collier, Paul [2009] *Haiti: From Natural Catastrophe to Economic Security. A Report for the Secretary-General of the United Nations* (<http://www.focal.ca/pdf/haiticollier.pdf>, 2016 年 3 月 1 日アクセス)
- Diamond, Jared [2010] “Intra-Island and Inter-Island Comparisons,” in J. Diamond and J. A. Robinson eds., *Natural Experiments of History*, Cambridge: Harvard University Press.
- Donais, Timothy and Amy C. Knorr [2013] “Peacebuilding from below vs. the liberal peace: the case of Haiti,” *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 34, No.1, pp. 54-69.
- Dupuy, Alex [2007] *The Prophet and Power*, Lanham: Rowman and Littlefield.
- Fatton Jr., Robert [2002] *Haiti's Predatory Republic: The Unending Transition to Democracy*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- [2014] *Haiti: Trapped in the Outer Periphery*, Boulder: Lynne Rienner Publications.
- Farmer, Paul [2003] *The Uses of Haiti*, Monroe: Common Courage Press.
- [2010] *Partner to the Poor*, Berkeley: University of California Press.
- [2012a] *Haiti After the Earthquake*, New York: PublicAffairs (岩田健太郎訳『復興するハイチ』みすず書房 2014 年).
- [2012b] *Accompaniment in and Delivery: A Concept Note by Paul Faermer*, New York.
- Ferguson, J. [1987] *Papa Doc, Baby Do: Haiti and the Duvaliers*, Oxford: Basil Blackwell.
- Fukuda Parr, Sakiko [2012] “Correcting Horizontal Inequality as a Development Priority: Poverty Reduction Strategy Papers in Haiti, Liberia and Nepal,” in Arnim Langer, Frances Stewart and Rajesh Venugopal, *Horizontal Inequalities and Post-Conflict Development*, New York: Palgrave Macmillan.
- Grafton, R. Quentin and Dane Rowlands [1996] “Development impeding institutions: the political economy of Haiti,” *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. XVII, No.2, pp. 261-277.
- Guehenno, Jean-Marie [2015] *The Fog of Peace: A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century*, Washington DC.: The Brookings Institute.
- Hallward, Peter [2010] *Damming the Flood: Haiti and the Politics of Containment*, London: VERSO.
- Katz, Jonathan M. [2013] *The Big Truck That Went By*, London: Palgrave MacMillan.

- Lundahl, Mats [2013] *The Political Economy of Disaster*, London: Routledge.
- Margesson, Rhoda [2004] *Humanitarian Crisis in Haiti*. CSR RS21751.
- Mendelson Forman , Johanna [2012] “An Illusory Peace: The United Nations and State Building in Haiti,” in Cynthia J. Arnson ed., *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America*, Stanford: Stanford University Press, 2012.
- Morneau, Jacques [2006] “Reflections on the Situation in Haiti and the Ongoing UN Mission,” in Schamsie, Yasmine and A. S. Thompson, eds., *Haiti: Hope for a fragile state*, Waterloo: Center for International Governance Innovation.
- Mortesen, Jerven [2013] *Poor Numbers*, Ithaca: Cornell University Press.
- Muggah, Robert and Keith Krause [2006] “A True Measure of Success? The Discourse and Practice of Human Security in Haiti,” in Sandra J. Maclean, David R. Black and Timothy M. Shaw, *A Decade of Human Security: Global Governance and New Multilateralisms*, London: Ashgate.
- Polman, Linda [2004] *We Did Nothing*, London: Penguin.
- [2011] *Crisis Caravan*, New York: Picador 大平剛訳『クライシス・キャラバン』東洋経済新報社 2012 年)
- Romanovski, Zéphirin [2014] “Exploring the role of migrants’ remittances in the UN’s nation building and development management in Haiti,” in *Development in Practice*, Vol.24, No.3, pp. 420-434.
- Schamsie, Yasmine and Andrew S. Thompson, eds. [2006] *Haiti: Hope for a fragile state*, Waterloo: Center for International Governance Innovation.
- Schuller, Mark [2012] *Killing with Kindness: Haiti, International Aid, and NGOs*, New Brunswick: Rutgers University Press.
- Schuller, Mark and Pablo Morales [2012] *Tectonic Shifts: Haiti since the Earthquake*, West Hartford: Kumarian Press.
- Schwartz, Timoty [2008] *Travesty in Haiti*, Booksurge..
- Seitenfus, Ricardo [2014] *Haiti dilemmas e fracassos internacionais*. Digital Book.
- Sprague, Jeb [2012] *Paramilitarism and the Assault on Democracy in Haiti*, New York: Monthly Review.
- Taft-Morales, Maureen [2007] *Haiti’s Development Needs and a Statistical Overview of Conditions of Poverty*, CRS RL34029.
- Taft-Morales, Maureen and Clare Ribando Seelke [2008] *Haiti: Developments and U.S. Policy Since 1991 and Current Congressional Concerns*, CRS RL32294.
- United Nations Security Council [2015] *Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti*. S/2015/157.

Wilentz, Amy [2010] *The Rainy Season: Haiti-Then and Now*, New York: Simon & Schuster.

—————[2013] *Farewell, Fred Voodoo: A Letter from Haiti*, New York: Simon & Schuster.

Zanotti, Laura [2010] “Cacophonies of Aid, Failed State Building and NGOs in Haiti: setting the stage for disaster, envisioning the future,” *Third World Quarterly*, Vol. 31, No.5, pp.755-771.