

第4章

アフリカ大湖地域における難民問題の位相と 「人間の安全保障」

武内進一

はじめに

本稿の目的は、ルワンダを中心とするアフリカ大湖地域の難民問題を「人間の安全保障」の視角から整理することである。ただし、難民問題にせよ、「人間の安全保障」にせよ、多義的な概念である。本稿では、「人間の安全保障」という言葉に関しては、その多義性を示す意味でカッコ付きで用いるが、難民問題については議論の中でその範疇を明らかにするよう心がける。また、本稿は共同研究会の中間報告であるため、一つのテーマを深く探求することよりも、問題の所在を整理することに力点が置かれる。

こうした前提をおいた上で、本稿の課題の論じ方について述べておこう。アフリカ大湖地域の事例を扱う本稿では、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が保護の対象とするような事実上の難民に関わる問題を扱い、必要に応じて国内避難民（Internally displaced persons: IDPs）も議論の範囲に含める。これは、当然の事柄のようにも思えるが、難民の定義として、1951年に採択された「難民の地域間条約」（以下、「難民条約」と略す）を考えれば、それと本稿で扱う難民問題との乖離は顕著なものがある。この乖離については、難民問題の変質として第1節で説明する。これによって、本稿で扱う難民問題の範疇がより明確になる。

アフリカ大湖地域の難民問題はすぐれて今日的な性格を有し、1990年代半ば以降急速に広がった「人間の安全保障」という概念とも交差するところが大きい。本書における本章の役割を考えれば、この両者の関係について整理しておくことは必要だろう。そのため、第2節では、「人間の安全保障」に関わる代表的な議論から、両者の関係についていくつか拾い上げて整理したい。

難民問題、そして「人間の安全保障」という本稿の中核をなす2つの概念につ

いてこのように簡単に整理した上で、アフリカ大湖地域における難民問題の状況とそこから浮かび上がる諸問題について、第3節以下で検討する。第3節では、統計資料によってこの地域の難民の状況を把握した上で、その主因である政治変動との関連を述べる。そして第4節では、大湖地域のなかでも特に深刻であったルワンダ難民問題を例に取り、そこからいかなる問題が浮かび上がるかを検討する。最後に、以上の議論をふまえて、簡単な考察を加えたい。

第1節 難民問題の変質

難民問題に対する国際社会の取り組みは20世紀初頭にも行われていたが、それが本格化するのは第二次大戦後のことである¹。1950年には国連総会において国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）が設立され、51年には今日なお難民問題の法的基盤となっている「難民条約」が採択された。ただし、この時期と近年とを比べると、難民問題の位相は大きく変化した。難民問題の原因や発現の仕方が変化し、またそれに対する国際社会の認識やアプローチも変わったのである。本節では、第二次世界大戦後における難民問題の変質について整理しておこう。

「難民条約」では、第二次世界大戦以前の諸条約における難民認定の継承を明言したうえで（第1条A(1)）、次のように難民が定義されている（第1条A(2)）。

「千九百五十一年一月一日前に生じた事件の結果として、かつ、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの」（大沼・藤田編[2001:86]）。

条文が示すように、「難民条約」で定義された難民の範疇は限定的なものだった。難民とは、特定の理由によって「迫害を受けるおそれがある」人々であり、かつ地理的にはヨーロッパを主たる対象としていた²。第二次大戦直後に激化した東西

対立の影響を受け、「難民条約」では、ソ連や東欧からの政治亡命者が主要なターゲットとされたのである³。冷戦下、敵対する陣営を脱出してきたイデオロギー的同調者として、また戦後復興における貴重な労働力として、これらの難民たちは欧米から歓迎された。

しかしその後、国際社会の重層的な変化に規定され、難民問題は大きく変質していくことになる。その要因としては、以下の3点が重要であろう。第1に、主権国家体制が世界大に広がり、それとともにいわゆる第三世界で武力紛争が頻発するようになったことである。第二次大戦後、主権国家体制の拡大とともに武力紛争の性格が変化した。先進国における大規模な武力紛争はなくなり、国家間戦争も減少する一方で、新たに主権国家群として誕生した第三世界において内戦という形で武力紛争が頻発するようになったのである（武内[2003a]）。これによって、紛争を契機とする難民が大量に生じ、国際社会はその現実を無視できなくなった。「条約難民」でなくとも、こうした人々に対して国際社会は支援を実施し、結果として UNHCR の任務は設立時に比べて大幅に広がった⁴。加えて、アフリカなど紛争頻発地域においては、難民の定義を拡大することで、この問題への域内の対応を強化しようとの試みも見られた⁵。事実上、難民の大部分がアジア、アフリカで生じるという現実には、難民対策のヨーロッパへの限定が国際的に正当化できないことを意味する。それが、1966年に国連総会で承認された「難民の地位に関する議定書」における、難民の定義からの時間的、地理的制限の撤廃へとつながるのである⁶。また、武力紛争を原因とする難民の発生という事態は、受け入れ国あるいは第三国への定住が中心であった従来の難民政策の見直しも促すようになる。1980年代半ば以降、国際社会や難民支援実施機関の関心は、難民帰還の促進、さらには紛争予防といった側面に向くようになっていく。

ただし、こうした難民政策の変化はその他の国際関係の変質からもたらされた側面が強い。難民問題の変質をもたらした第2のマクロな国際変動として、冷戦の終結を挙げることができる。先述したように、国際社会の難民政策は東西対立に強く影響され、とりわけ第二次大戦直後の難民政策はソ連・東欧諸国からの脱出者を主たるターゲットとしていたが、冷戦終結はこうした前提を根本的に突き崩した。加えて、冷戦終結を引き金として、旧ソ連・東欧諸国に武力紛争が続発し、これによって大量に難民が発生する事態となった。

冷戦の終結、そして旧社会主義諸国における紛争の頻発という事態は、1980年代末以降の動きだが、国際社会における難民政策の変化を検討するにはそれ以前の政治社会変容について考慮する必要がある。その点で重要なのが、1970年代以降に生じた欧米諸国における移民政策の変化である。先述したように、第二次大戦直後にソ連・東欧からの難民が歓迎されたのは、イデオロギー的見地のみならず、労働力需要を満たすという側面からでもあった。この時期特に西ヨーロッパ諸国は、第三世界からの移民労働者を積極的に受け入れている。しかしその政策は、1970年代以降、直接的にはオイルショックを契機として転換され、欧米諸国はいずれも外国人労働力の受け入れに慎重な姿勢を取るようになる。またヨーロッパでは、EU 統合が進展するに伴い、周辺地域からの不法な移民を防止する措置が強化されるようになった。域内統合を進める反面、周辺地域との間に「壁」を形成する動きである（羽場[2002]）。

第二次大戦以降の国際社会の難民政策の変化を簡単に辿るなら、そこには、狭義の条約難民にとらわれず、武力紛争に由来する難民、さらには国内避難民にまで徐々に支援を広げる一方で、難民の定住から帰還へと政策の重点を移す動きが見られた⁷。こうした変化は、上記の3つの国際社会の重層的な変化を背景として生まれたものといえるだろう。アフリカ大湖地域の難民問題を扱う本稿においても、その対象は条約難民に限らず、現実に支援の対象となっている難民、さらには国内避難民を射程に含むものとする。

第2節 「人間の安全保障」と難民問題

次に、難民問題と「人間の安全保障」との関連について検討しよう。難民問題の変質と同様、「安全保障」概念の変化と拡散、そして「人間の安全保障 (Human Security)」概念の登場もまた、国際社会の変容を反映している（赤根谷・落合編[2001]）。ただし、多くの論者が指摘するように、「人間の安全保障」という概念は多義的であり、時として矛盾をはらむものである⁸。ここでは、それが分析上有効な概念かどうかについてはひとまず置いて、その概念の下で何が問題とされ、本稿の課題である難民問題がどのように位置づけられてきたかを見ていくこととしたい。以下、「人間の安全保障」に関する幾つかの議論を取り上げ、そこで難民

問題がどのように扱われているかを検討しよう。

「人間の安全保障」概念が広く流通する契機としてしばしば指摘される国連開発計画(UNDP)の報告書 (UNDP[1994])において、難民問題の占める位置は大きくない。この報告書は「社会開発サミット」(於コペンハーゲン)を翌年に控えたタイミングで公刊され、「人間の安全保障」概念もそこに向けた新しい開発パラダイムの提唱という文脈で用いられた。したがって、それは「豊かな国の人間にも貧しい国の人間にも関係する」概念であり、対象としては「世界的な大事件の恐怖よりも日常生活の不安」が重視された (ibid. p.3)。「人間の安全保障」の構成要素として、「欠乏からの自由」とともに「恐怖からの自由」が挙げられ (ibid. p.24)、民族紛争などが地域社会(コミュニティ)の脅威として指摘されるなど、UNDPの本来の守備範囲である「開発」の範疇にとどまらない議論が展開されているとはいえ、重心がどこにあるかは明白である。「人間の安全保障」を章題に掲げた第2章で、それに対するグローバルな脅威として具体的に列挙されているのは、抑制なき人口増加、経済的機会の不公平、過度な国際人口移動、環境の悪化、麻薬生産と取引、国際テロ、などである (ibid. p.34)。発展途上国で頻発する武力紛争についての独立した議論はなく、難民問題についても国際人口移動との関連で若干触れられるにすぎない。この報告書において、「人間の安全保障」は、開発問題に由来するとはいえ、第三世界に固有の状況を念頭に置いたものではない。むしろ、そこで中心的論点に据えられているのは、第三世界の開発が頓挫したときに先進国に波及する”insecurity”なのである。

それでは、難民支援の実施機関である UNHCR において「人間の安全保障」概念はどのように位置づけられてきたのだろうか。一人一人の難民を保護することは UNHCR の主たる任務であり、個々の人間の安全を保障するという考え方はこの機関になじみやすいであろう。事実 UNHCR は、UNDP 報告書の刊行以前から、こうした考え方に注意を促していた。1993年5月付けの文書では、難民個人に関わる「脅威(threat)」の内容とその対応策が整理されている (UNHCR [1993])。庇護国へ向かう途中での危険と、庇護国での危険とに分けて具体的に列挙された「脅威」の内容を見ると⁹、第三世界で武力紛争を原因とする難民が主に念頭に置かれている。ただし、そこでは”human security”という言葉は用いられず、”personal security”という言葉が使われている。言葉遣いの問題を措いて、「安

全保障の客体、時として安全保障の分析レベルをも個々の人間（ミクロ・レベル）におく考え方」（栗栖[1998: 86]）として「人間の安全保障」論を捉えるなら、UNHCRはこの概念が広まる以前から「人間の安全保障」に立脚して任務を実行してきたといえよう。事実、周知のように、国連難民高等弁務官の緒方貞子は、後に”human security”を熱心に唱道するようになるし¹⁰、近年のUNHCR執行委員会においても、この概念の有効性が確認されている（UNHCR[2003]）。

最後に、緒方がアマルティア・センとともに共同議長となった「人間の安全保障委員会（Commission on Human Security）」の報告書（人間の安全保障委員会[2003]）において、難民問題がどのように位置づけられたかを検討しよう。本書は8つの章からなるが、序章にあたる第1章と全体の政策提言を要約した第8章を除く、6つの章が個別の問題を分析している。そのうち前半の3つの章（第2～4章）は紛争や暴力などどちらかといえば「恐怖からの自由」に関わる問題を扱い、後半の3つの章（第5～7章）は開発、保健衛生、知識など「欠乏からの自由」により深く関わる問題を扱っている。報告書において難民に関する問題は、移民や国内避難民の問題とともに、第3章「移動する人々」で議論され、具体的な政策提言がなされている。そこでは、難民受け入れの負担が低所得国側に偏重していることを指摘し、先進国による資金的、技術的支援の拡大や難民受け入れの増大を呼びかけるなど、先進国に対する注文も述べられている。本報告書において難民問題は重要な位置を占めており、内容的にも、第三世界の紛争に由来する難民を主たる対象として、彼らの”security”の確保に向けた取り組みを提唱している。これは、「人間の安全保障」の常識的な理解に沿う内容といえよう。「人間の安全保障委員会」報告書に見られるように、難民や避難民の問題を「人間の安全保障」の重要な論点とする見解は今日一般的であり、概念の多様な定義があるなかで「最低限の共通認識を得ている」（栗栖[2001:118]）問題領域といってよい。

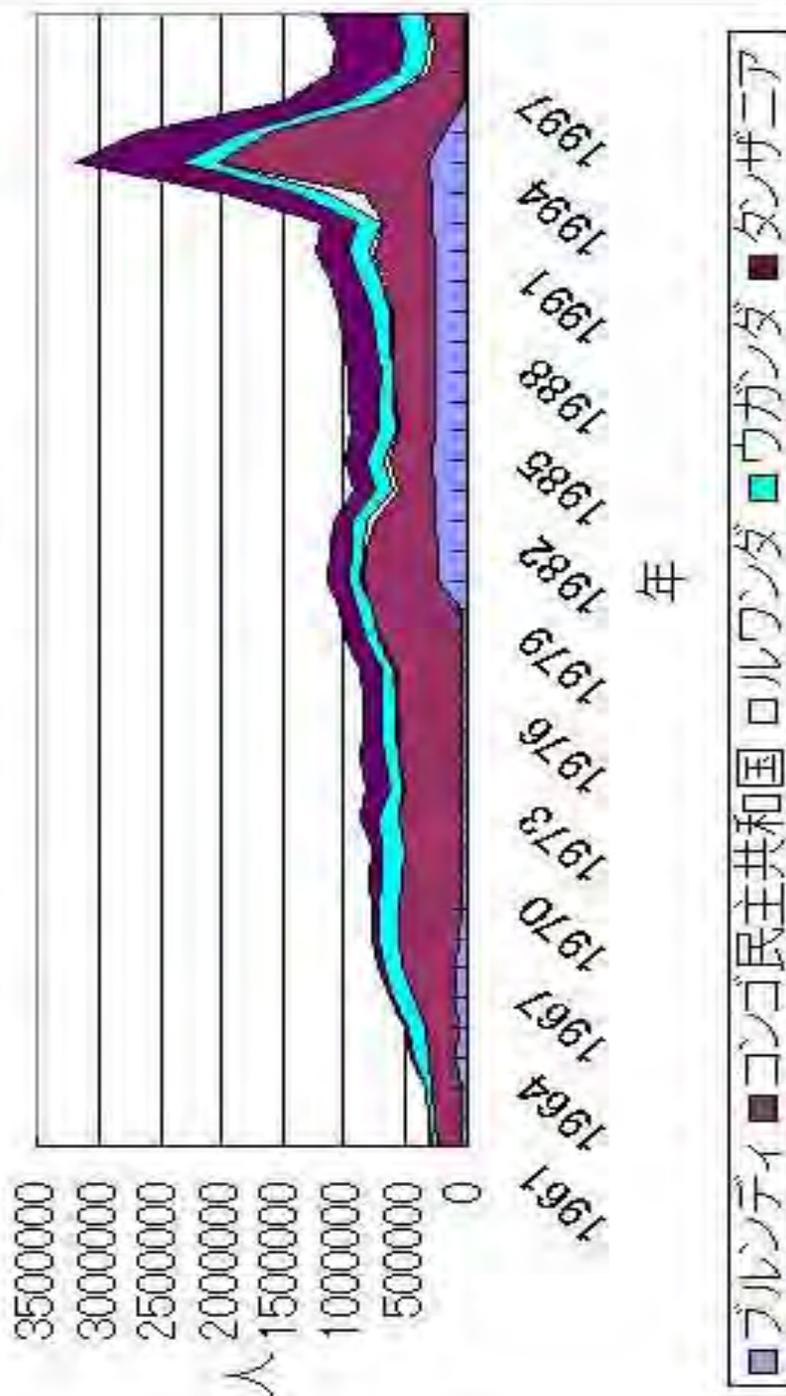
以上をふまえた上で、本節の最後にあえて、難民問題と「人間の安全保障（human security）」との概念上の齟齬を指摘する見解（Suhrke [2003]）を紹介しておきたい。Suhrkeは国際関係論を専門とするノルウェーの研究者で、ルワンダの虐殺に関する研究プロジェクトをまとめた実績を持つ（Adelman and Suhrke [1999]）。彼女は、”human security”という概念を難民政策との関連で用いることを批判する。その理由を端的に言えば、”human security”の”human”が

誰を指すのか曖昧なこと、つまり誰にとっての安全保障なのかが判然としないことである。

この点を彼女は、ブザンなどコペンハーゲン学派が提示した「社会の安全保障 (social security)」という概念を利用して説明する (Buzan [1991])。「社会の安全保障」とは、ある社会集団が有するアイデンティティーが脅かされないようにすることを意味する。この概念は、置かれた文脈によって様々な意味を持つ。例えば、ヨーロッパにおいては、移民受け入れに反対する議論のなかでこの概念が援用され、短期間に大量の移民が流入すれば従来の社会的アイデンティティーが危機に瀕すると主張された。しかし、彼女はその主張に疑問を投げかける。1994年7月、わずか数日の間に150万人を超えるルワンダ難民がコンゴ民主共和国(当時はザイル。以下コンゴと略す)に流入したが、こうした事態においては社会的アイデンティティーが危機に瀕するとの議論は一定の妥当性を持つだろう。しかし、現在のヨーロッパにおける移民受け入れの実態のなかでは、それが社会的アイデンティティーの維持にとって脅威になるとは思えないし、そもそもある社会のアイデンティティーなるものは不断に変化を遂げるのであって、変化自体を脅威と論じるのは排外主義的色彩を帯びた本質主義に他ならない。すなわち、「社会の安全保障」という概念は、先進国側の保護主義的主張の文脈におかれたとき、それを正当化するイデオロギーになりかねないと彼女は主張する。

「人間の安全保障」概念も同様の危険性を持つと彼女は言う。“human”の範疇は途方もなく広く、各人が脅威と感じるものは千差万別である。難民についても、個々の難民が直面する“insecurity”の他に、難民の流入そのものを“insecurity”と捉える人もまた存在する。今日の先進国に、移民と同様、難民の流入も抑制しようとする思潮が存在することは、「人間の安全保障委員会」報告書のなかでも触れられている。Suhrke は、難民政策の文脈でこの曖昧な概念を用いることで、国際社会で大きな影響力を有する先進国側の論理に UNHCR が絡め取られることを懸念する。彼女が例として挙げるのは、国連難民高等弁務官であった緒方貞子が1999年にノルウェーとカナダが後援する「人間の安全保障」に関する会議で行った講演である (Ogata [1999])。ここで緒方は、国連難民高等弁務官として初めて、難民問題と「人間の安全保障」との関係を整理して述べた。講演の内容を検討すると、武力紛争に由来する難民の悲惨な状況については多々述べられてい

図1 大湖地域の国別難民数



るものの、庇護の問題についてほとんど触れられていない。実際、この講演では“asylum”という言葉が1度も使われていないのである。この事実は、“personal security”という言葉を用いて、難民一人一人の「安全保障」を論じた UNHCR[1993]と比較したときに歴然とする。そこでは、難民とともに **asylum-seekers** にも同等の「安全保障」が与えられねばならないと繰り返し述べられていたからである。Suhrke が懸念するのは、「人間の安全保障」という言葉が発展途上国における難民の悲惨さを強調するだけで、先進国側が難民問題に関して果たすべき責任を隠蔽する機能を持たないかということであろう。「人間の安全保障委員会」報告書を見ると、難民問題に関する先進国側への注文も盛り込まれているが、「人間の安全保障」概念を学術的に錬磨していくためには、Suhrke のような批判にいかに応えるかが重要な意味を持つことになる¹¹。

第3節 大湖地域の政治変動と難民

難民問題と「人間の安全保障」に関する概観を終え、本節では大湖地域における難民問題の実相とその特徴を検討することにしよう。まず、図1に、この地域の難民数推移を大まかに示す。ここに示されているのは条約難民数ではなく、少なくとも1988年以降の数字は統計資料上“Population of concern to UNHCR”として表記されているものと概ね等しい¹²。それ以前の数値についての厳密な出所は不明だが、同様の範疇と考えてよいだろう。おそらくは統計上の定義変更によると思われる、説明のつかない変化もあるが¹³、大まかな傾向はこの図から読み取ることができる。また、難民数の動きをよりよく理解するために、難民流出に影響を与えたと考えられる事件について、表1に国別にまとめた。

大湖地域における難民流出の最大要因は、独立前後から激化した政治変動である。ただし、排出される難民の規模や国外にとどまる期間は、難民化の契機となった紛争や出身国の政治体制に大きく左右される。大湖地域の難民のうち最も数が多く、国外での滞在期間が長いのはルワンダとブルンディの出身者である。1961年の時点で既にコンゴには約20万人の難民が存在するが、このほとんどがルワンダ難民である。また、タンザニアの難民は72年に急増しているが、これは同年ブルンディで起こったフトゥ大量虐殺事件の結果流出した難民である。ル

表1 大湖地域諸国の政治変動

年	ルワンダ	ブルンディ	コンゴ民主共和国 (ザイール)	ウガンダ	タンザニア
1959					
1960	「社会革命」期。 難民化した勢力の侵攻に対する報復		カタンガ州の分離独立、クウィル州や東部の反乱など内乱状況が継続		
61					
62					
63					
64					
1965					
66					
67					
68					
69					
1970					
71				アミンのクーデタ	
72		フトウの虐殺			
73	トゥチ排斥運動				
74					
1975					
76					
77					
78				ウガンダ・タンザニア戦争	
79					
1980					
81					
82					
83					
84					
1985				内戦を経てムセヴェニ政権樹立	
86					
87					
88		フトウの虐殺			
89					

1990	内戦勃発(1990				
91	年 10 月)。94				
92	年 4 月に内戦				
93	が激化し、大虐	民主的に選出 されたフトゥ の大統領暗殺 事件(1993 年 10 月)を契機 として、内戦状 況が継続			
94	殺が起こる。7 月終戦				
1995					
96			内戦を経てモ ブツ政権崩壊		
97					
98			内戦。東部、北 部が反政府勢 力の支配下に 置かれる		
99					
2000					
01					
02					
2003					

出所) 筆者作成。

ワンダ難民は、後述するように、ウガンダにも大量に流入して反政府ゲリラを結成したし、タンザニアやブルンディにも多数流入した。ブルンディ難民も、タンザニアだけでなくコンゴやルワンダにも流入している。

ルワンダやブルンディから流出した難民がなかなか帰還しない理由は、本国の政治体制と密接に関係している。ハビヤリマナ政権期のルワンダのように政権側が難民の帰還を明確に拒否する場合もあるが、そうでなくとも、国内政治の文脈でエスニシティが政治化されており、独立以降 1994 年までのルワンダであればトゥチが、1960 年代半ば以降のブルンディであればフトゥが、事実上の差別と迫害を受けたからである。加えて、両国の国土が狭隘で移動する地域が国内に容易に見つからないこと、1980 年代半ばまでは国際社会が難民定住化政策を取り、流出先で土地取得などの便宜が供与されたことも¹⁴、大量の難民が周辺国に留まった理由であらう。

第4節 ルワンダ難民問題の位相

以上のような文脈で生じたアフリカ大湖地域の難民問題は、具体的にどのような問題を国際社会に突き付けたのだろうか。ここでは、より具体的な議論を行うために、独立以降のルワンダ難民の動きに焦点を絞って議論を整理したい。以下では、まずルワンダ難民問題の経緯を簡単に振り返った後、そこから浮上する論点を4つにまとめることとする。

1. 経緯

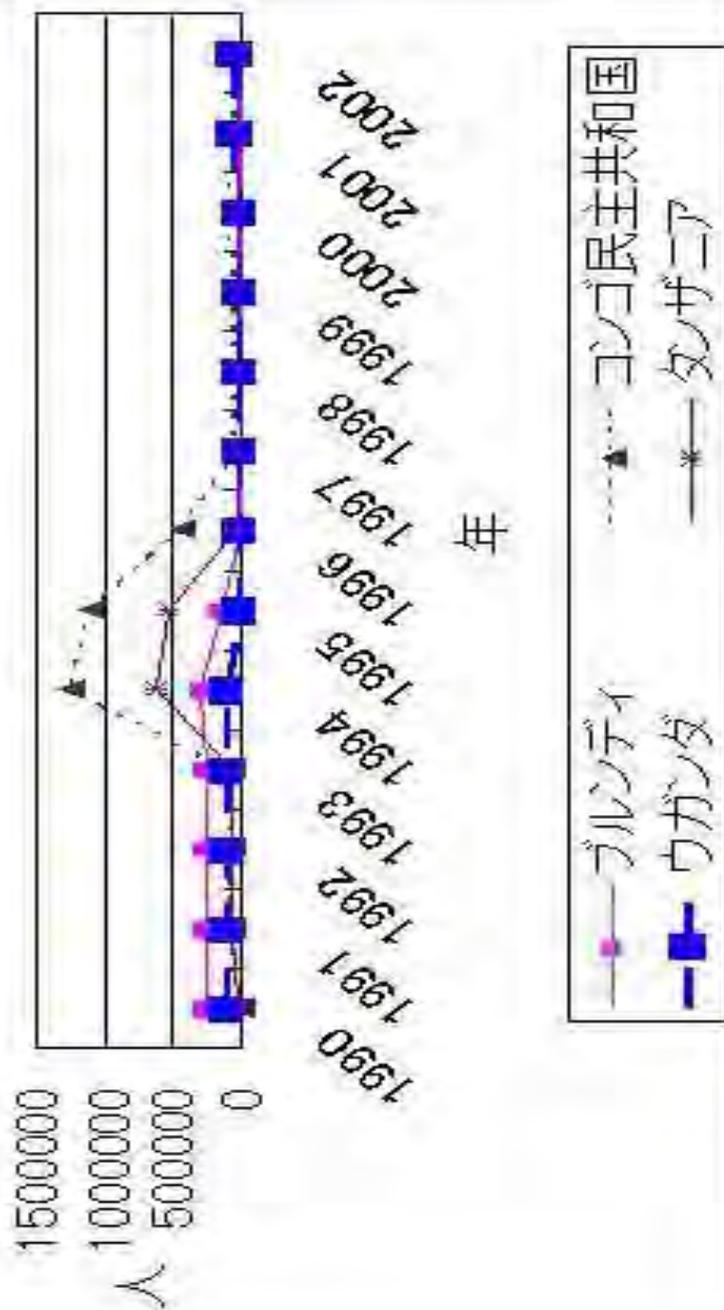
ルワンダにおいては、政治対立を原因として独立前後から難民問題が発生し、それが 1990 年代に内戦、ひいてはジェノサイド¹⁵を引き起こした。その発端は、植民地期末期に勃発した「社会革命」と呼ばれる内乱状況であり、その過程で従来の統治体制が崩壊するとともに、大量の難民が周辺国に流出した。ルワンダの人口は、全体の 8 割強がフトゥ、1 割強がトゥチ、1%程度がトゥワというエスニック集団から構成されるが、植民地期を通じてエスニシティが政治化され、間接統治機構の権力を一部のトゥチが占有する状況がヨーロッパ人によって形成されてきた。これに対して、第二次大戦後になると、フトゥの新興エリートの不満が

高まり、脱植民地化過程が進むにつれ、独立後にどの集団が政治権力を担うかという問題と関連して、両者の対立が先鋭化していった。既存の間接統治権力を担うトゥチ・エリート、そしてそれに対抗するフトゥ・エリートは、いずれもそれぞれの政党の下に結集していたが、**1959年11月**に、政党支持者間の衝突を契機として、暴力的な対立が全土に広がった。植民地当局がフトゥ・エリートの政党を支援したことから、彼らが政治的に勝利を収め、トゥチ・エリートが統治を独占する従来の政治体制は崩壊した。この結果、多くのトゥチが故郷から追放され、難民として周辺国に流出したのである。その数は**1960年代半ば**までに**20万人**程度に達したと推計される¹⁶。ルワンダは、フトゥ・エリートのカイバンダ（**G. Kayibanda**）率いる共和国として独立し、**1973年**にはやはりフトゥのハビヤリマナ（**J. Habyarimana**）がクーデタで政権を掌握したが、いずれの政権も難民帰還を基本的に拒絶したため、流出した難民は周辺国での生活を余儀なくされた。

1990年、ウガンダで暮らすルワンダ難民の第二世代を中核とする反政府ゲリラ（ルワンダ愛国戦線：**RPF**）の侵攻によって内戦が始まった。**1993年8月**にいったん和平協定が締結されたものの、周知のように、**1994年4月**の大統領搭乗機撃墜事件が内戦再燃と大量殺戮を招来し、同年**7月**に反政府ゲリラ側の軍事的勝利で決着した。この後、内戦中にエスニックなプロパガンダを流布してトゥチの虐殺を扇動した旧政権中枢のエリートたちが、フトゥの民間人を引き連れて周辺国へと逃亡したため、短期間に膨大な数の難民が流出した。特に、コンゴには旧政権有力者が多数逃亡し、十分に武装解除されないまま難民キャンプに入り込んだ。**1994年**から**96年**にかけ、彼らは国境沿いの難民キャンプを事実上のベースキャンプとして、ルワンダ本国に対する越境攻撃を繰り返した。大量の難民流入の結果、コンゴ東部の治安状況は極度に悪化し、中央ではルワンダ難民に対する反感が高まって、植民地化以前からその地に居住していた人々を含むルワンダ系住民の排斥が決議されるに至った。

こうしてルワンダ系住民をめぐるコンゴ東部の状況が緊張を高めるなか、**96年9月**頃バニヤムレンゲ（**Banyamulenge**）と呼ばれるルワンダ系住民が武装蜂起し、これにコンゴの反政府武装勢力が加わって、内戦に発展した。このコンゴ内戦に対して、ルワンダ政府はバニヤムレンゲとコンゴ反政府勢力を軍事的に支援し、彼らとともに難民キャンプを攻撃して、旧政権支持派の武装勢力を駆逐した。

図2 周辺国におけるルワンダ難民数の推移



96年11月には、難民キャンプを支配していた勢力が敗北したため、キャンプにとどまっていたルワンダ人の大部分は、数日のうちにルワンダに帰還した。その一方で、10万人以上が旧政権を支持する武装勢力とともにコンゴ内陸へと逃亡し、その多くがコンゴ反政府勢力やルワンダ軍によって殺戮されたとされる¹⁷。同じ時期、タンザニアにとどまっていた難民も本国帰還を開始したため、ルワンダは1996年末のわずかな期間に膨大な帰還民を受け入れることとなった。周辺国におけるルワンダ難民の数を図2に示す。コンゴ、タンザニア、ブルンディで1996年の難民数が急減しているが、これは同年末のわずかな時期に生じた大量の難民帰還の結果である。

2. ルワンダ難民問題が提起するもの

(1) 人道的問題

1994年に200万人近い難民が周辺国に流出したとき、まずもって国際社会の耳目を集めたのは、難民が直面した悲惨な状況であった。ルワンダでハビヤリマナ政権が崩壊すると、ゴマやブカヴなど国境を接するコンゴ東部の街は、数日のうちにルワンダ難民で埋まった。これは事前の予想を遙かに超える数であり¹⁸、それに加えてコンゴがルワンダと同様の最貧国で、30年にわたって国家権力を独占したモブツ(Mobutu Sese Seko)政権の末期だったことが混乱に拍車をかけた。大量の難民に対応できるインフラがきわめて脆弱だったのである。とりわけ当初は、水、食料、医薬品の不足が顕著でコレラの大流行を招き、難民キャンプの保護にあたるはずのコンゴ兵は、給与未払いのためにむしろ治安悪化要因となった¹⁹。

難民受け入れ国の兵士によるハラスメントや、難民キャンプ設営に伴う地域住民との緊張関係は、UNHCR[1993]でも指摘されており、援助機関にとって未知の問題ではなかったはずである。しかし、ルワンダ難民をめぐる東部コンゴの状況は、難民数が膨大で、かつコンゴの国内治安状況が著しく劣悪だったために、難民支援事業実施が困難になった。1994年11月にはとりわけ治安状況が悪化し、国際NGOの「国境なき医師団」が一時活動を停止するに至った²⁰。この状況に対して、国連はコンゴ治安部門の訓練と強化によって対応することを勧告し、UNHCRは当時のザイール政府と協約を結んで難民キャンプの治安担当部門の

訓練に乗り出した。これが「ザイールキャンプ治安部隊 (Zairian Camp Security Contingent)」である。さらに、この部隊に同行して監視する民間人部隊「民間人安全保障連絡グループ (Civilian Security Liaison Group)」も創設され、いずれも UNHCR から訓練を受けた。訓練は 1995 年に実施されたが、いずれもキャンプの治安回復に貢献し、UNHCR や諸 NGO、また難民から高い評価を受けたとされている (Halvorsen [1999: 317-319])。

(2) 難民の政治化

コレラの流行など人道上の諸問題が収束に向かうにつれ、深刻な問題として浮上してきたのが、ルワンダ難民が強い政治性を帯びているという事実であった。すなわち、ルワンダ難民に対する人道支援が、支援する側の意図にかかわらず、一定の政治的効果をもたらしてしまうということである。ルワンダ難民に対する支援は、二重の政治的効果を持った。第一に、ジェノサイドの責任者、そしてルワンダ新政権に対するゲリラ活動の当事者を支援するという効果である。前述したように、内戦後コンゴには旧ハビヤリマナ政権中枢や軍の一部が十分に武装解除されないまま流入した。彼らは難民キャンプを政治的に支配し、一般市民の本国帰還を阻止する一方、事実上の軍事キャンプとしてルワンダ国内に越境攻撃を繰り返した。難民キャンプに対する人道支援が、彼らの活動を下支えしたことは否めない。UNHCR は国際社会に難民キャンプの武装解除を訴えたが、実行に移されることはなかった。

第二に、モブツの復権という効果である。1965 年のクーデタでコンゴの政権を掌握したモブツは、彼自身にあらゆる権力が集中する政治制度を構築し、長年にわたりこの地域大国の元首の座を保持してきた。90 年代に入り、国際社会の圧力を受けてアフリカ各国が民主主義的政治制度の導入に動くなか、モブツもまた「民主化」を標榜したが、現実にはそのサボタージュに終始し、国内外から批判が高まっていた。20 年以上にわたる経済危機や政治的腐敗とも相まって、90 年代前半のコンゴは著しい混乱状態にあった。ところが、大量のルワンダ難民が流入し、その支援に向けての国際的世論が盛り上がり、多数の国際 NGO や政府機関が派遣を開始すると、モブツに対する国際社会の「民主化」圧力は減少することになった。難民支援のためには政治的安定が必要であり、モブツに対して「民主化」

圧力を加えればこの国がさらなる混乱に陥ると考えられたからである。ルワンダ難民支援を円滑に遂行するために、汚職と人権抑圧によって悪名高いモブツの事実上の復権を後押しする、というジレンマに国際社会は直面したのである。

実のところ、以上の二点は密接に関連している。ハビヤリマナ大統領と親密だったモブツは、その残党である難民指導者に対して密かに武器を供与し、ルワンダ攻撃を側面から支援していたからである。これらはいわば公然の秘密であったが、国際社会は有効な対策を講じることができず、結果的にルワンダによるコンゴ内戦への武力介入を招くことになる。

自分の意に反して国を出た難民はそもそも政治性を帯びた存在であり、その事実は難民条約締結過程にも如実に反映されている。ただ、今日問題になっているのは、大湖地域に典型的に見られるように、難民と武力紛争とが相互に因果関係を持ち、いずれの問題も長期化する傾向を持つことである。ルワンダについていえば、独立前後の「社会革命」の際に流出した難民が 1990 年に勃発した内戦の原因となり、その内戦の結果 94 年に大量の難民が流出し、彼らが再度越境攻撃を繰り返した。難民が武力紛争のアクターとなっているときに、彼らに人道支援を与えることに対して、政治的、倫理的疑念が呈されたのである。

(3) 難民の長期化

大湖地域の難民の事例が示すのは、難民問題長期化の結果として、難民が滞在国内の国内政治に巻き込まれ、政治化する危険性である。先に述べたモブツ政権とルワンダ難民との関係は、国内政治のみならず、ルワンダ難民がモブツをめぐる国際政治にも巻き込まれ、利用された事例といえよう。ルワンダ難民については、その他にも 2 つの例を挙げることができる。

第 1 に、「社会革命」時に流出したルワンダ難民の、ウガンダにおける経験である。ウガンダの初代大統領オボテ (A. M. Obote) は、1960 年代半ば以降事実上の一党制の下に権力を集中したが、ルワンダ難民が多い西部地域に反政府運動が強かったことから、ルワンダ難民の排斥を進める法律を準備した。アミン (I. Amin) のクーデタ (1971 年 1 月) によってこの法案は葬られたが、アミン政権は逆に自国民抑圧の手段としてルワンダ難民を利用し、兵士や秘密警察として取り立てた。タンザニアとの戦争によってアミンが失脚し、混乱の後に再度オボテ

が大統領に選ばれてルワンダ難民に対する迫害が再び始めると、多くのルワンダ難民は反オボテを掲げる武装組織「国民抵抗軍（National Resistance Army: NRA）」に合流していった。ムセヴェニ（Y. Museveni）率いる NRA が 1986 年 1 月にオボテ政権を倒し、首都カンパラを制圧したとき、全兵力 16,000 人のうち約 4 分の 1 がルワンダ難民だったという（Mamdani [2001: 166-170]）。NRA の勝利に多大な功績を上げたルワンダ難民は、当初ムセヴェニの新政権で重要なポストに就き、ムセヴェニもまたルワンダ難民に対する国籍付与に前向きな姿勢を示したものの、難民の政治的プレゼンスの大きさは一般のウガンダ人から反発を招いた。この結果、ルワンダ難民のリーダーは重要ポストから外され、また市民権付与の約束も反故にされた。これが、彼らの本国侵攻を後押しすることになるのである。

第 2 に、「社会革命」時にコンゴに流入したルワンダ難民の処遇である。「社会革命」の結果、ウガンダと同様にコンゴにもルワンダ難民が流入した。その後、コンゴにはルワンダ人の移民も多数流入するが、両者の境界は明確ではなかった。モブツは、エスニック・バランスの観点からルワンダ系住民（特にトゥチ）を厚遇した。多くは難民や移民である彼らは、政治権力闘争においてモブツを脅かす勢力になり得ないからである。モブツのクライアントとなった彼らは、経済的な権益を獲得した。1973 年に打ち出された「ザイール化政策」では、多くのルワンダ系住民が受益者になったといわれる²¹。ただし、彼らの政治的地位は常に不安定であった。この点を如実に示すのが、選挙権や国籍の問題である。この問題をめぐって独立後のコンゴでは議論が錯綜し、彼らの法的位置づけも二転三転した挙げ句、81 年にルワンダ系住民の市民権は剥奪された²²。それが 90 年代の混乱のなかでルワンダ系住民の排斥運動、それに対する武装蜂起とルワンダの介入へとつながっていくのである（武内[2002]）。

難民の長期化がエスニックな対立感情を純化し、和解と統合を困難にさせることは、今日言うまでもないことのように思える²³。しかしながら、先述したように、1980 年代に至るまで、難民問題の解決策としては本国外での定住が重視され、帰還をめぐる議論は進まなかったのである。

（4）難民帰還

それでは、国際社会が難民政策を転換し、帰還を促進するようになった現在、問題は解消されつつあるのだろうか。必ずしもそうではない。難民帰還に付随する問題もまた深刻だからである。第1に、いかなるタイミングで、何を根拠として難民の帰還を進めるかという問題がある。本国が危険な状況であるのに、難民を強制的に帰還させることはできない。しかし、本国で戦火が止んだとしても、難民が帰国すれば迫害を受けるかも知れない。その一方、難民のなかに本国政権と政治的に敵対する勢力が多ければ、彼らは本国の状況が危険だとの口実で必要以上に帰還を渋るかも知れない。こうした事態を勘案しつつ、適切な帰還政策を取るのはいのちどころ容易ではない。

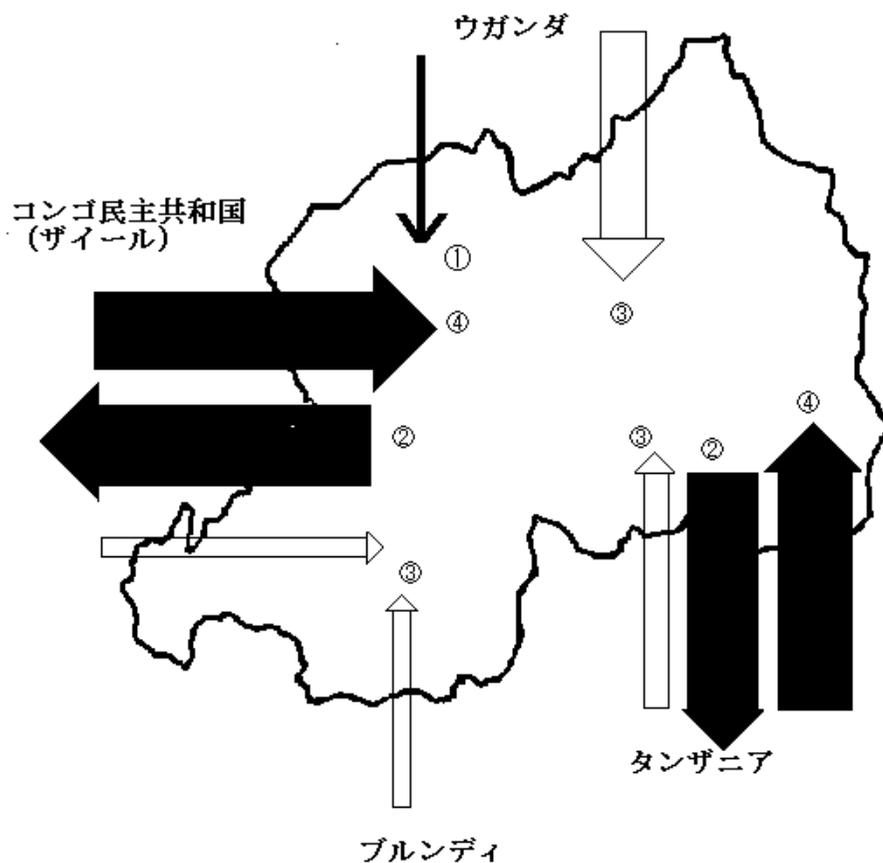
1990年代のルワンダ難民の帰還政策は、難民をめぐる政治的思惑に大きく影響された。RPFとの内戦に敗れた旧ハビヤリマナ政権の指導者層は、民間人に対し、RPFが虐殺の報復を実行すると脅して、ともに国外に逃れた。彼らは、難民キャンプにおいても政治的な支配力を保持し、一般市民を脅迫して彼らの本国帰還を阻止した。また、国内の避難民キャンプでも同様の状況が続いていた。これに対して本国のRPF政権は、報復を否定し、難民に帰還を呼びかけたが、難民キャンプの状況は変化しなかった。

1995年4月、業を煮やした国軍は、国内最大の避難民キャンプであるキベホ(Kibeho)キャンプを攻撃し、国内避難民を強制的に帰還させた。しかし、この措置は多数の死傷者を出し、ルワンダ新政権は国際社会から強い非難を浴びた。この事件以降は、UNHCRなど国際社会の側も帰還に伴う安全性に懐疑的となり、事実上難民帰還は停止した。その間も難民キャンプをベースとしたコンゴからルワンダへの越境攻撃は止まず、それが最終的にルワンダ系住民の武装蜂起とルワンダのコンゴ内戦への介入、そして武力攻撃による難民の一斉帰還へと繋がっていくのである。

第2に、特に長期にわたって国外で暮らしていた難民が帰国する場合、帰還は問題の最終的解決とはいえず、むしろ問題の始まりとなる。難民帰還が引き起こす問題については、従来十分な議論がなされてこなかったように思われる。ここでは、ルワンダを念頭において、難民帰還に関わる問題を指摘したい。それは、土地問題、集合住宅(イミドゥグドゥ)、そして国民和解という3つの問題である。

土地問題に関しては別稿で議論したので詳細は譲るが(武内[2003c])、端的に

図3 1990年代のルワンダにおける難民流出入



凡例

- ①RPFの侵攻（1990年10月～）
- ②フトゥを中心とする難民の大量流出（94年4月～）
- ③旧難民（トゥチ中心）の大量帰還（94年7月～）
- ④新難民（②）の大量帰還（96年11月～）

言えば、「社会革命」以降 30 年にわたって国外で暮らした帰還難民に対して、いかに土地権利を保障するかという問題であり、一部地域の住民が帰還民に土地の半分を贈与するというラディカルな方法で問題の解決が図られた。この強引な政策は、当初地方行政の独自の判断で実施され、中央政府がそれを追認する形で進められたが、武力によって新たに政権の座に就いた **RPF** と受益者である帰還難民（後述する「旧難民」）とが同一の政治的・社会的基盤を有していたために可能となったといえる。現在、**RPF** 政権の国内統治は安定しており、自己所有地の半分を奪われた農民の不満もそれほど顕在化していない。しかし、現政権の支配が揺らぐとき、農民の不満が噴出することはおそらく必至である。

二番目の「集合住宅」とは、**1996** 年末の大量難民帰還を受けて開始された、帰還者向け住宅建設事業を指す。ルワンダの農村部では人々は一般に集住せず、無数に連なる丘のそこかしこに家屋が散在する。ルワンダでは内戦後、特に **1996** 年末の短期間に大量の難民が帰還したために、深刻な住宅不足に陥った（**1990** 年代のルワンダにおける難民流出入については、図 3 を参照のこと）。内戦終了直後に帰還した難民たち——そのほとんどが「旧難民」と呼ばれる、「社会革命」時に国外に逃れた人々（およびその子供たち）である——は、それまで内戦終了時に国外に逃れた人々（「新難民」と呼ばれる）の家や畑を一時的に占拠し、暮らしていた。**96** 年末以降、その所有者が帰還してきたとき、政府は「新難民」の家や畑を占拠した「旧難民」に対して、前述したように畑はもとの持ち主と分割するよう指導したが、家屋については明け渡すよう指導した。「旧難民」は **30** 年にわたる難民生活を送ってきたため、国内に帰るべき家を持っていない²⁴。このため、大量の住居が緊急に必要とされたのである。このとき、**UNHCR** を筆頭に多くの国際機関や各国政府、**NGO** が住宅建設（シェルター・プログラム）に協力した。このプログラムによって建設された住宅は、ルワンダの通常の家屋と異なり集合住宅の形態を取ったため、これをルワンダ語で「集住地、村」を意味する「イミドゥグドゥ（imidugudu）」と呼ぶ²⁵。

問題を複雑にしたのは、時を同じくして、ルワンダ政府が集村化計画を閣議決定したことである。農村近代化や土地利用の効率化が公的な理由として挙げられたが、明らかにルワンダ新政権は国際機関のシェルター・プログラムを集村化計画に利用しようとしたのである。そして、**1997**～**98** 年頃には、一部の地域で、

従来の家屋からイミドゥグドゥへの村人の移住を強制した。これに対して、国際機関は反発した。当然ながら、シェルター・プログラムと集村化計画とは目的を異にする。集村化計画は、エチオピアやタンザニアなどアフリカ各地で前例があるが、いずれもはかばかしい成果を挙げていない。ルワンダ政府の方針に国際社会から批判が強まり、イミドゥグドゥに対する援助も急減した。しかし、現実にはイミドゥグドゥは建設され、そこには人々が居住している。強制的な移住政策は事実上放棄されたが、イミドゥグドゥが抱える幾多の問題——例えば、水道がなく水場まで極めて遠い、土地利用権がない、社会インフラが欠如している、など——は、ほとんど解消されていない²⁶。こうした問題は、街から離れたところに建設されたイミドゥグドゥにおいてとりわけ深刻で、そこでは生活手段を欠いた老齢の帰還民世帯が悲惨な生活を強いられているとの指摘もある²⁷。

国民和解は、最も根元的な問題である。激しい紛争の結果として難民の流出入を経験した社会では、難民が帰還した後にいかなる地域社会を築いていくのかは、国民和解のプロセスと密接に重なる。ルワンダにおいては、国民全員が難民、国内避難民の経験を有しているといっても過言ではない。加えて、ルワンダでは、そこにエスニシティが関連することで問題を複雑にさせる。つまり、1990年代の内戦の結果生まれた2種類の帰還難民——すなわち、「旧難民」と「新難民」——は、トゥチとフトゥという2つのエスニック集団と重ねて理解されやすく、ルワンダの政治的文脈ではなおエスニシティがジェノサイドの責任問題と重ねて認識される傾向にある。「社会革命」時にルワンダを逃れた「旧難民」のすべてがトゥチではないし、1990年代の内戦の結果コンゴやタンザニアに流出した「新難民」のすべてがフトゥではない²⁸。また、90年代のジェノサイドで殺害されたのはトゥチだけではないし、あらゆるフトゥがそれに責任を負うべきだなどは到底言えない。しかし、残念なことに、内戦後の現在もなお、エスニシティと政治の結びつきは消えておらず²⁹、国民和解のプロセスを不透明なものとしている。

むすびにかえて

以上、アフリカ大湖地域の難民問題を4つの面（人道的問題、政治化、長期化、難民帰還）から整理してきた。最後に、こうした難民問題の実相が「人間の安全

保障」といかに関わるかについて、若干考察を加える。第1に指摘できるのは、これらがいずれも難民個人の”security”に関わるという意味で「人間の安全保障」に関連することである。難民キャンプの劣悪な環境や難民帰還に伴う様々な問題が、難民個々人の”security”に直接関わることは言うまでもない。また、難民の政治化や長期化にしても、やはり個々人の暮らしを大きく左右するのである。自分の意に反して故郷を追われ、キャンプで不自由な暮らしを余儀なくされる人々という観点から難民を見れば、彼らそれぞれの苦しみは「人間の安全保障」という概念からのアプローチにフィットするだろう。

ただ、問題はそこにとどまらない。第2に指摘できるのは、アフリカ大湖地域の難民問題が、個人の”security”に関わると同時に、紛争の原因となるなど国家の”security”に深く関わっていることである。ここで難民は、人道援助の対象としてだけの存在ではない。武力紛争を主導し、時に政権を転覆させる潜在力を持ったアクターである。大湖地域で難民問題が注目されるのは、それが武力紛争との間で循環的な関係を形成し、政治的不安定を地域全体に拡大させてきたからに他ならない。そして、難民が時に武力紛争のアクターである以上、難民に対する人道支援は、ルワンダ難民の場合に顕著に見られたように、紛争抑止という観点から矛盾を孕んだものとさえなりかねない。ここで、「人間の安全保障」は「国家の安全保障」と相反しさえするかもしれない。

Suhrke[2001]は、移民政策を例にとり、「人間の安全保障」と「社会の安全保障」の潜在的矛盾を暴露した。大湖地域の難民問題は、「人間の安全保障」と「国家の安全保障」の潜在的矛盾を示している。このように位相の異なる「安全保障」が矛盾すれば、力の強いものにとっての「安全保障」が優先されることになるだろう。すなわち、「人間」よりは「国家」の安全保障が、あるいは国際社会の有力国にとって都合の良い「人間の安全保障」が優先されるだろう。それが現在までのこの地域の現実でもあった。

「人間の安全保障」が有効な概念となるかどうかは、その名の下に何がなされるかに依存している。上記の潜在的矛盾を克服できるかどうかは、結局のところ、国際社会をはじめとする政治的アクターが、現実にもそのような対応を取れるかどうかにかかっている。

1 UNHCR 創設以前の国際社会による難民問題への取り組みについては、川島 [1982]、広部[1994]などを参照。

2 「難民条約」第1条 B(1)で、この条約の適用範囲をヨーロッパに限定することが可能であった。

3 UNHCR 創設以前の難民問題への国際社会の対応については、国連難民高等弁務官事務所[2001：第1章]を、また「難民条約」制定時の国際関係については阿部[1998:154-161]を参照。「UNHCR の設立や難民条約の起草に際し、欧米各国政府が想定していたのは明らかに、共産主義政権から逃れてくる難民であった。UNHCR の初期の活動は、東西の緊張関係の中で慎重に行なわれた。活動範囲は主に西ヨーロッパに限定され、難民条約の施行に必要な各国の法整備の支援など、法律面の仕事に限られた」（国連難民高等弁務官事務所[2001：5]）。

4 国連難民高等弁務官事務所[2001]参照。本書は、UNHCR 発足後の半世紀における「強いられた移動」（p.4）の歴史を総括するものだが、記述の大部分はアフリカやアジアの事例である。

5 「アフリカ難民問題の特別視点に関するアフリカ統一機構協約」では、難民の範疇に、従来の「条約難民」に加えて、武力紛争を原因とする移動者も含まれることとなった。条文は以下の通りである。『『難民』の用語は、また、彼の出身国又は国籍国の一部又は全体のいずれかにおいて対外的侵略、占領、外国支配、又は公共秩序を著しく混乱させる事件のために、生れ又は国籍の彼の国の外にある他の場所で難民を求めべく彼の日常的住居の場所を離れることを強いられている者のすべてに適用されるものとする』（第1条の一。訳文は浦野[1982:1192]による）。アフリカにおける難民条約に関しては、西井[1975]、阿部[1984]などを参照。また、難民問題と深く関係する人権問題、とりわけアフリカ人権憲章をめぐるのは、阿部 [1994]、家[1995]; [2000]、落合[1999]、中野[1996a]; [1996b]、松本 1986]などの論考が詳しい。

6 ただし、特定の理由により迫害を受けるおそれがある人を難民と見なすという、難民認定の中核部分に対して、議定書は何ら変更を加えていない。

7 これらの変化について、墓田[2003]、山本[2002]、二宮[1997]など。難民の本国帰還を推進するという UNHCR の現政策は比較的新しく、1985年7月にサンレモで開催された「自発的帰国についての円卓会議」が直接の契機になっているという（小泉 [1992]）。

8 例えば、栗栖[2001]、土佐[2001]、Suhrke [2003]を参照。

9 庇護国へ向かう途中での危険としては、海賊や国境での受け入れ拒否などが、庇護国内での危険としては、難民キャンプに対する強盗、庇護国での紛争に巻き込まれる危険、受け入れ国の公務員や軍人から行使される暴力、母国政府からの難民キャンプへの武力攻撃、難民と武装勢力との結びつきから生じる危険、女性・子供の安全などが挙げられている。

10 例えば、Ogata [1999]を参照。

11 概念を分析的に有効なものへと練り上げるためには批判的検討が不可欠だが、「人間の安全保障」についてそうした試みはあまりなされてこなかったように思

われる。Troeller [2001]など、実務に近い立場の人々は、この概念を比較的無批判に利用する傾向がある。

¹² この点については、UNHCR, *Statistical Overview* 各年版や、同 *Population Statistics* を参照。UNHCR のウェブサイト

(<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/statistics>) から閲覧できる。

¹³ 例えば、1979年から80年にかけて、ブルンディの難民が4倍以上に増加しているが、これについて合理的な説明を加えることは困難である。この時期、ブルンディ国内にいた難民のほとんどはルワンダ難民であり、1979年から80年にかけてのルワンダでは大量の難民流出を惹起する政治変動は起きていないからである。むしろ、ルワンダでは1973年にトゥチの追放運動が組織的に行われ、大量の難民が流出したが、この動きは図1に全く反映されていない。上記の1979年から80年の変化は、おそらく“Population of concern”の定義変化によるものであろう。

¹⁴ タンザニアにおけるルワンダ難民定住化政策の分析として、Gasarasi [1990] 参照。

¹⁵ ルワンダでは、1994年4月6日の大統領搭乗機撃墜事件を契機に、100日足らずのうちに人口の1割程度にあたる50~80万人が虐殺された。そのほとんどは、人口的少数派のエスニック集団であるトゥチに属する人々であった。その実態については、武内[2003b]を参照のこと。

¹⁶ ここでは紙幅の関係上雑駁な説明しかなしえないが、詳細は武内[2002]; [2003c]; [印刷中]などを参照されたい。

¹⁷ この経緯は、国連難民高等弁務官事務所[2001: 第10章]に詳しい。

¹⁸ 1994年6月の時点で、UNHCRは難民の初期段階での流出数を5万人と予想していた (Halvorsen [1999: 309])。

¹⁹ 当時の具体的な状況としては、例えば、アジア医師連絡協議会 (AMDA) [1995] など NGO の報告書を参照。UNHCRを頂点とする難民救援システムに対する批判的意見も掲載されている (p.150)。難民キャンプの生活については、住み込み調査を実施した Karimumuryango [2000]の記述も興味深い。

²⁰ Halvorsen [1999: 316]。ただし、これは単なる治安悪化と言うより、ジェノサイドの責任者であり、難民キャンプをベースに母国に越境攻撃を仕掛ける難民に人道援助を与えることへの倫理的問題が大きく影響している (この点については後述)。なお、同じ時期、日本の国際 NGO である AMDA もゴマ (Goma) の郊外で車を強奪されている (アジア医師連絡協議会[1995: 70-88])。

²¹ 「ザイル化政策」とは、外国人が所有する企業やプランテーションを没収し、「ザイル人資本家」に供与するという政策であった。実際には、モブツの取り巻きに対して接収資産が優先的に与えられたが、この過程で多くのルワンダ系住民 (特にトゥチ) がその受益者となった (Willame 1997:54-55)。これらのプランテーションは、もともと植民地期にヨーロッパ人が土着のエスニック集団から収用したものであり、ルワンダ系住民への恣意的な優遇措置は他のエスニック集団との軋轢を高めた。

²² 独立直前の1960年3月に定められた選挙法では、10年以上前からコンゴに在住しているルワンダ系住民に選挙権が与えられたが、その4年後の憲法では、それが「1908年（ベルギー領コンゴ成立年）以前にコンゴに居住していた者の子孫」にのみ与えられることとなり、植民地期にコンゴに移住してきたルワンダ系住民は事実上選挙権を剥奪された。1972年になると、大統領府長官を務めていたルワンダ系住民（トゥチ）のB. ビセンギマナ（Bisengimana）の政治力もあって、1950年以降コンゴに居住している者には国籍が与えられることとなり、ルワンダ系住民の多くが市民権を手にした。しかし、ビセンギマナが長官の座を去って4年後の81年には、72年法を無効にする法律が制定され、ルワンダ系住民はまたも市民権を失った。ルワンダ系住民はモブツと良好な関係を築いていたから、モブツ政権が安定している間は法律上国籍を失っても実質的な変化はなかった。しかし、こうした状況は90年代に入って「民主化」過程が始まると一変し、地元のエスニック集団出身者が地方行政ポストを占め、ルワンダ系住民の排斥運動が高まるようになる。94年にルワンダ難民がこの地域に押し寄せてくる以前から、コンゴ東部のルワンダ系住民をめぐる緊張は一触即発の状況にあったのである。

²³ アフリカにおける難民長期化がもたらす問題点については、UNHCRの研究部長クリスピーが問題点を整理している（Crisp[2002]）。また、難民キャンプにおける純化された歴史認識の誕生については、タンザニアのブルンディ難民を事例とするMalkki [1995]が有名である。同様の問題意識からの研究として、Sommers[2001]も参照。

²⁴ 国内に残っていた帰還民の親族も虐殺された場合も多く、「社会革命」以前に暮らしていた地域に帰っても、親族が誰もいないことがある。また、帰還民が第二世代となると、そもそも帰るべき土地がどこなのか正確にわからない場合もある。

²⁵ 「イミドゥグドゥ」は複数形であり、単数形は“umudugudu”である。

²⁶ イミドゥグドゥ政策の問題点を詳細に取り上げたものとして、Hilhorst & van Leeuwen [1999], [2000]、Human Rights Watch [2001]、van Leeuwen [2001]がある。

²⁷ 最近、イミドゥグドゥに関する調査を実施したルワンダ人研究者J. マララ（Marara）氏の評価（2003年8月聞き取り）。

²⁸ 具体例については、武内[2003c]を参照。

²⁹ 内戦後に成立したRPF政権はエスニシティと政治の結びつきをなくすことを表明し、従来の身分証明書にあったエスニック集団名の記載をなくした。現在、エスニック集団間の区分を顕在化させるような言説は、公的には見られない。しかし、現実を見ると、政権中枢がウガンダから帰国したトゥチで占められており、フトウの重要な政治家がパージされるなど、エスニシティと政治の結びつきに関わる疑念を払拭するにはほど遠い。

参考文献

1 . 日本語文献

- アジア医師連絡協議会 (AMDA) [1995] 『ルワンダからの証言 難民救援医療活動レポート』 中山書店。
- 赤根谷達雄・落合浩太郎編[2001] 『「新しい安全保障」論の視座』 亜紀書房。
- 阿部浩己[1998] 『人権の国際化 国際人権法の挑戦』 現代人文社 .
- [1994] 「人権の地域的集团的保障 - アフリカ、アジア」 『法学セミナー』 No.478、 pp.98-102。
- [1984] 「アフリカにおける難民保護の法的側面に関する一考察」 『早稲田大学大学院法研論集』 pp.25-48。
- 家正治[2000] 「バンジュール憲章の実施措置とアフリカ人権裁判所」 『神戸外大論叢』 第 51 巻第 7 号、 pp.1-14。
- [1995] 「アフリカ統一機構と人権」 『神戸外大論叢』 第 46 巻第 7 号、 pp.23-41。
- 浦野起央[1982] 『資料体系 アジア・アフリカ国際関係政治社会史 第四巻アフリカ IIIb』、パピルス出版。
- 大沼保昭・藤田久一編[2001] 『国際条約集』 三省堂。
- 落合雄彦[1999] 「アフリカの地域的人権保障システム 人権憲章、人権委員会、そして人権裁判所へ」 『環境情報研究』 第 7 号、 pp.123-132。
- 川島慶雄[1982] 「国際難民法の発展と課題」 覚道豊治 (編集代表) 『法と政治の現代的課題』 大阪大学法学部、 pp.249-298。
- 栗栖薫子[2001] 「人間の安全保障 主権国家システムの変容とガバナンス」 赤根谷・落合編[2001: 113-149]。
- [1998] 「人間の安全保障」 『国際政治』 第 117 号、 pp.85-102。
- 小泉康一[1992] [難民帰還を考える 過去の『自発的帰還』の経緯から] 栗野鳳編[1992: 22-31]。
- 国連難民高等弁務官事務所[2001] 『世界難民白書 人道行動の 50 年史』 時事通信社。

- 武内進一[印刷中]「ルワンダにおける二つの紛争 ジェノサイドはいかに可能となったのか」『社会科学研究』。
- [2003a]「アジア・アフリカの紛争をどう捉えるか」武内進一編『国家・暴力・政治 アジア・アフリカの紛争をめぐって』アジア経済研究所、pp.3-37。
- [2003b]「ブタレの虐殺 ルワンダのジェノサイドと『普通の人々』」同上書、pp.301-336。
- [2003c]「難民帰還と土地問題 内戦後ルワンダの農村変容」『アジア経済』第44巻第5・6号、pp.252-275。
- [2002]「内戦の越境、レイシズムの拡散 ルワンダ、コンゴの紛争とツチ」(加納弘勝・小倉充夫編『国際社会7 変貌する「第三世界」と国際社会』東京大学出版会、pp. 81-108。
- 土佐弘之[2001]「『人間の安全保障』という逆説 <恐怖からの自由>と<他者への恐怖>」『現代思想』第29巻第7号、pp.170-185。
- 中野進[1996a]「アフリカ人権憲章(1)」『富士大学紀要』第28巻第1号、pp.1-29。
- [1996b]「アフリカ人権憲章(2・完)」『富士大学紀要』第28巻第2号、pp.39-80。
- 西井正弘[1975]「アフリカにおける難民問題条約」『国際法外交雑誌』第74巻第2号、pp.23-43。
- 二宮正人[1997]「難民問題の恒久的解決と自発的帰還」『北九州大学開学五十周年記念論文集』北九州大学法学部、pp.47-68。
- 人間の安全保障委員会[2003]『安全保障の今日的課題 人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社。
- 墓田桂[2003]「国内避難民(IDP)と国連 国際的な関心の高まりの中で」『外務省調査月報』2003/No.1。
- 羽場久滉子[2002]「『EUの壁』・『シェンゲンの壁』 統合の『外』に住む民族の問題」『国際政治』第129号、pp.77-91。
- 広部和也[1994]「難民の定義と国際法」加藤節、宮島喬編『難民』東京大学出版会、pp.21-52。
- 松本祥志[1986]「『アフリカ人権憲章』の成立背景と法的意義 二つの絶対的基

準」『札幌学院法学』第3巻第2号、pp.113-181。

山本哲史[2002]「難民保護の方法論的転換 - 国連難民高等弁務官事務所の難民流出予防活動」『国際開発研究フォーラム』第21号、pp.149-166。

2 . 外国語文献

- Adelman, Howard and Astri Suhrke [1999] *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- Buzan, Barry [1991] *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, 2nd edition, New York: Harvester Wheatsheaf.
- Crisp, Jeff [2002] “No Solution in Sight: The Problem of Protracted Refugee Situation in Africa,” Paper presented to the symposium entitled “Multi- dimensionality of Displacement Risks in Africa,” ASAFAS, Kyoto University, 2-3 November 2002, Kyoto, Japan.
- Gasarasi, Charles P. [1990] “The Mass Naturalization and Further Integration of Rwandese Refugees in Tanzania: Process, Problems and Prospects,” *Journal of Refugee Studies* Vol.3, No.2, pp.88-109.
- Halvorsen, Kate [1999] “Protection and Humanitarian Assistance in the Refugee Camps in Zaire: The Problem of Security,” in Adelman, Howard and Astri Suhrke, *The Path of a Genocide: The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire*, New Brunswick: Transaction Publishers, pp.307-320.
- Hilhorst, Dorothea & Mathijs van Leeuwen [2000] “Emergency and Development: The Case of Imidugudu, Villagization in Rwanda,” *Journal of Refugee Studies*, Vol.13, No.3, pp.264-280.
- Hilhorst, Dorothea & Mathijs van Leeuwen [1999] *Imidugudu, Villagisation in Rwanda: A Case Study of Emergency Development?* Wageningen Disaster Studies, Disaster Sites, No.2.
- Human Rights Watch [2001] *Uprooting the Rural Poor in Rwanda*, New York:

Human Rights Watch.

Karimumuryango, Jérôme [2000] *Les réfugiés rwandais dans la région de Bukavu, Congo RDC: La survie du réfugié dans les camps de secours d'urgence*, Paris: Karthala.

Malkki, Liisa H. [1995] *Purity and Exile: Violence, Memory, and National Cosmology among Hutu Refugees in Tanzania*, Chicago: The University of Chicago Press.

Mamdani, Mahmood (2001), *When Victims Become Killers: Colonialism, Nativism, and the Genocide in Rwanda*, Princeton: Princeton University Press.

Newman, Edward and Oliver P. Richmond (eds.) [2001] *The United Nations and Human Security*, New York: Palgrave.

Ogata, Sadako [1999] "Human Security: A Refugee Perspective," (Keynote speech at the Ministerial Meeting on Human Security Issues of the 'Lysoen Process' Group of Governments), Bergen, Norway, 19 May 1999.

Sommers, Marc [2001] *Fear in Bongoland: Burundi Refugees in Urban Tanzania*, New York: Berghahn Books.

Suhrke, Astri [2003] "Human Security and the Protection of Refugees," in Newman, Edward and Joanne van Selm (eds.) *Refugees and Forced Displacement: International Security, Human Vulnerability, and the State*, Tokyo: United Nations University Press, pp.93-108.

Troeller, Gary G. [2001] "Refugees, Human Rights and the Issue of Human Security," in Newman & Richmond (eds.) [2001: 65-80].

UNHCR [1993] "The Personal Security of Refugees," 文書番号 : EC/1993/SCP/CRP.3

(<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/tehis/vtx/print?tbl=EXCOM&id=3ae68cd10> から 2003 年 11 月 27 日ダウンロード)

UNHCR[2003]" Chairman's Concluding Remarks on the General Debate at

the Fifty-fourth Session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme ,” (Wednesday, 1 October 2003)
(<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=EXCOM&id=3f8130584> から 2003 年 11 月 28 日ダウンロード)

UNDP [1994] *Human Development Report 1994*, New York: Oxford University Press.

Willame, Jean-Claude [1997] *Banyarwanda et Banyamulenge: Violences ethniques et gestion de l'identitaire au Kivu*, Paris: L'Harmattan.

van Leeuwen, Mathijs [2001] “Rwanda’s Imidugudu Programme and Earlier Experiences with Villagisation and Resettlement in East Africa,” *Journal of Modern African Studies*, Vol.39, No.4, pp.623-644.