

コラム 23

補遺：その後の南北スーダン

取り残された南部系の人たち

南スーダン独立時点で、スーダン領内に残留している南部系（黒人）の住民の取り扱い、すなわち、継続的滞在を認めるか否かについても、未解決の問題の一つであった。

スーダン政府はその後「2012年4月までは滞在を認めるが、その後は外国人として扱う。安全は保障しない」と一方的に発表した。この発表に南部系の住民は不安を抱き、2011年1年間だけでも約33万人の人々がスーダンから南スーダンに『帰還』した。『帰還』といっても、20年以上の長期にわたる内戦であったため、南部系住民の中にもスーダンで生まれ育った人も多く、南スーダンで公用語となった英語ができない人が少なくない。

JICA 事務所再開当時の 2007 年から働いてくれていた南スーダン系のジョージ（30 歳）は、親の代に南部スーダンからハルツームに避難してきたため、自分も家族（妻と子供 3 人）も生まれてからずっとハルツームで生活し、南部スーダンには行ったこともなかった。

南スーダン独立後、家族に危害が及ぶことを懸念し、2011 年のうちに家族だけは南スーダンの親戚のもとに『帰還』させた。しかし、彼自身は南スーダンでは仕事がないため、ハルツームの JICA 事務所で働いていた。

2012 年 4 月になり、南部人は、外国人登録や労働許可証（更新には、一人当たり毎月 100 ポンド（約 2000 円）が必要）がないと仕事を続けられないことがわかり、彼はこのままでは生活していけないと判断して、貨物船で 1 カ月以上かけて、ナイル川をさかのぼり、南スーダンに帰還した。

その後、南部独立とともに新たに開設された JICA 南スーダン事務所の取り計らいで、彼は仕事を見つけることができたようだ。

彼がどのような生活をしているのか心配でたまらなかった私は、2012 年 8 月に出張で南スーダンに行った際、時間を作って彼の家を訪ねてみた。

妻と 3 人の子供が水道も電気もない土壁の掘立小屋に住んでいたが、とりあえず家族全員が 1 年ぶりに再会できたことを祝福した。彼は我慢強い性格で、普段は不満を漏らさない。しかし、この時は子供が 3 人ともマラリアにかかって体力を失っており、医療面が心配なので、政府が許すならばハルツームへ帰りたいとこぼしていた。

国連機関は、2012 年と 2013 年の 2 年間で各最大 25 万人がスーダンから南スーダンに帰還すると予想している。しかし、社会インフラの整備や雇用問題などの課題が山積みで、国

際社会の支援なども追い付いていない。

国境地帯の戦闘をかいくぐった支援が始まった

スーダンからの帰国後、私は、JICA アフリカ部に席を置き、アフリカ開発会議を担当していた。

南北の調印に遡る 2012 年 2 月、私は再びスーダン・ハルツームの空港に降り立った。混乱が続く南北国境地帯の暫定統治 3 地域において、JICA として何かできることはないか、現地事務所と一緒に検討をするためだ。

南部スーダン独立前の 2011 年 6 月に勃発したスーダン・南コルドファン州での戦闘は、スーダン国軍と南スーダン軍（注：南部独立後は、南スーダン政府は、公式には関与を認めず、SPLA-N と呼ばれている）が一進一退を続けていた。同 9 月には青ナイル州でも戦闘が始まり、11 月にはスーダン国軍が青ナイル州に残る SPLA-N や南部系住民を攻め、州全域を支配下に治めた。

国連機関の情報によれば、この両州での戦闘で合計 10 万人以上の住民が南スーダンまたは隣国のエチオピアに避難し、スーダン領内にも約 36 万人の国内避難民が出ていた。さらに悪いことに、これらの地域の収穫期にあたる 10～11 月に戦闘が行われていたため、多くの住民は農作物の収穫ができず、食糧不足で生命の危険に曝されており、国際社会も事態を憂慮していた。

スーダン政府は、6 月の戦闘勃発後、治安上の問題を理由に、暫定統治 3 地域には、ジャーナリストはおろか、国連や援助関係者も含めて、外国人の立ち入りを一切禁止している。そのため、詳細な状況はわからず、また国連機関や人道団体による食糧援助も停止したままだった。

2011 年も年末に近づいた頃、米国国際開発庁（USAID）から JICA にコンタクトがあり、「米や欧州勢、国連さえも、スーダン政府との交渉に難航しているが、JICA はスーダン政府と良好な関係を構築していると聞いている。そのパイプを生かして、被災している住民への支援は可能か？」との照会があった。

私は、「こういう時こそ、スーダン政府と築いた関係を生かした緊急支援をすべき」と考え、上司から出張の許可を得て、土肥優子元所員とともに、2012 年 2 月スーダンを訪れたのだった。

スーダンでは、緊急支援の可能性について、関係大臣ら要人たちと話し合いを持つとともに、国連機関、USAID、各国大使などとも情報交換を行った。

スーダン政府と敵対する欧米とは一線を画す『アラブ連盟』の大使は、AU や国連と協力して、「最低限必要な人道的な援助は受け入れるよう」にスーダン政府と鋭意交渉を進めていた。

しかし、スーダン政府は、『スーダン新月新社』という政府に近い NGO については活動を認めるので、物資は一括してそこに渡してほしい。それ以外の援助機関や NGO の活動は一切認めないとの回答だった。

欧米諸国や国連機関は、「スーダン新月新社に物資を渡すと食糧が住民に行き届かないばかりか、政府軍の食糧になってしまうため受け入れられない」との立場だった。政府支配地域のみならず、反政府勢力が支配する地域にも人道援助が必要であり、両方にアクセスできないのであれば援助する意味がないと、強硬姿勢を崩していなかった。

「JICA は二国間援助の組織だが、欧米と異なり、和平協定中も南北スーダンを平等に援助してきた。われわれに政治的な意図はないので、南コルドファンおよび青ナイル州でのプロジェクト活動を再開し、あわせて緊急的な支援も行いたい」、私は政府幹部にこう主張した。すると、某省の大臣が、「治安当局と交渉して、今週中に現地を訪問する許可証を出す」と約束してくれた。

結果的には、治安当局からの許可証は私の出張期間中には間に合わず、私の現場視察は実現しなかったが、どの援助機関も 8 カ月以上も外国人スタッフの立ち入りが一切できていない状況の中、大きな前進ととれる発言であった。

後日、JICA スーダン事務所の森所長らが、同省や治安当局と交渉を重ね、翌月には、スーダン政府に同地域への緊急支援を認めてもらうことに成功した。治安回復が早かった青ナイル州では、中断していた給水施設の修復などの事業が再開され、また、南コルドファン州でも国連食糧農業機関 (FAO) や日本の NGO 団体である国際ボランティアセンター (JVC) の現地スタッフと州政府が協力して、農民向けの種子・農具、食糧などの緊急支援物資を配布することに許可が出て、小規模ながら緊急支援事業を展開することができた。

石油生産停止というチキン・レース

スーダン政府は、石油収入の大幅減少が予想されたため、南部独立直前から、ガソリンや小麦の補助金カットなどの施策を打ち出していた。その結果、1 年間で物価が約 2 倍という激しいインフレが発生し、ハルツーム市内でも住民の不満が高まり、デモが起こるようになっていた。

南部独立後は、スーダン政府の石油収入激減に加え、米国の経済制裁が解除されないことから、経済は停滞を続け、債務支払い不能 (デフォルト) も秒読みだといわれていた。住民の不満はさらに高まり、バシール政権の失政を糾弾するデモも行われていた。

こうしたバシール政権の窮状につけこみ、2011 年 11 月には、スーダン人民解放戦線 (北部) が、ダルフルや東部スーダンの反政府勢力とともにスーダン革命軍を結成し、バシール政権の『転覆』を狙うと宣言し、圧力を強めていた。

南スーダン独立時点で、石油収入配分、国境線画定、暫定統治 3 地域はじめ北部に残る南部系住民の取扱いなど、多くの未解決の問題が残されていた。石油については、南北両国の

貴重な政府収入であるため、南スーダン領内の油田からも生産が続けられ、スーダン政府にも暫定的にパイプライン使用料が支払われていた。しかし、スーダン政府は、南スーダン政府に対して、パイプラインの使用を認めないと再三脅しをかけていた。

ところが、2012年1月、南スーダン政府は、諸問題の解決の遅れへの対抗措置として、石油生産の停止を突如発表した。南スーダン政府は、自国には欧米からの援助資金などもあるため、短期間であれば政権運営も可能であると考え、石油生産停止という兵糧攻めで、バシル政権を追い込み、各種交渉を有利に進める算段だったようだ。

事実、石油生産停止後も南スーダン政府は、緊縮財政を強いられ、物価上昇もあったが、サルバ・キール大統領の施策（強硬姿勢）を歓迎する声が聞かれた。

こうして先にカードを切った形となった南スーダン政府も、南北間の各種交渉が決着しない状況にあせりを感じはじめ、2012年4月には、スーダン領内南コルドファン州内のヘグリグ油田を攻撃し、さらなる打撃を加えようとした。しかし、これは欧米諸国からも大きな批判を浴びた。

報復措置として、スーダン政府軍も南スーダン領内への空爆を行うほか、国境封鎖という措置に出て、南北スーダン間の定期航空便も停止された。

こうして、南北スーダンは一触即発の状態となった。この事件を機に、これまで南スーダン政府に寛容だった欧米諸国も、国境付近での戦闘は南スーダンにも責任があるとして、戦闘が停止しない場合には、両国に制裁を科すとの方針に転換した。

南北交渉合意と今後の見通し

AUやエチオピア政府など国際社会の仲介により続けられてきた、停戦および石油収入などの問題についての交渉は、ようやく2012年9月27日に合意に達し、和平文書に調印がなされた。

報道によれば、この和平合意には、①即時停戦、②石油収入の配分（パイプライン使用料）、③国境への非武装地帯設置（20キロ）、④国境再開（南北スーダン直行便再開含む）などが盛り込まれたが、その他アビエイの住民投票など南北間の多くの問題は先送りされた。

また南コルドファン州のヌバ人のように、人種的には南部系であり、内戦中もスーダン人民解放戦線に合流して戦っていたが、もともと現在のスーダン領内に昔から住んでいた人たちは、『帰還しろ』と言われても帰る場所もなく、スーダン政府との信頼関係の欠如から武器を捨てることには強い抵抗を示すなど、多くの未解決の問題があり、今回の和平文書では抜本的な問題解決には至っていない。

南スーダン独立後の一連の混乱でより明確になったことは、2005年1月の和平協定で定められた移行期の間には、見かけ上大きな戦闘も混乱もなく、一国二制度で総選挙や住民投票も行われたが、隙あらば相手の政権を打倒しようとするなど、対立はまだ根深いもの

があることだ。

2013年3月には、非武装地帯の設置・軍の撤退などについても合意に到り、石油生産が再開されるとの報道がなされているが、実際に石油が生産されるまでには、まだ時間がかかりそうだ。

独立を果たした南スーダンの発展

悲願の独立を果たした南スーダンの課題は、国家機能の確立、反政府勢力との和解・治安維持、バランスのとれた開発の促進など、山積みである。

私は、スーダン時代の繋がりから、2012年8月、幸運にも、南スーダンの地方でNGO活動を行っているジャパン・プラットフォームの評価調査団に参加する機会を得た。

南スーダンの独立記念式典に出席して以来、1年1ヵ月ぶりに降り立ったジュバの街の発展は目覚ましかった。国連や援助関係者、スーダンからの帰還民などで町は人にあふれている。援助ばかりでなく、新生南スーダンでビジネスを展開しようとする民間資本が流入し、移行期には見られなかったような、コンクリート造りのホテルやアパートの建設が進んでいた。

政府の歳入は、2012年1月の原油生産停止以来激減していたが、多くの援助機関は援助量を増やしていた。ただし、スーダンからの帰還民に対する支援や食糧不足などの人道的な問題が深刻化する恐れがあることから、多くの援助機関は、残念ながら、中長期的な視点に立つ教育や保健、農業といった開発よりも、食糧配布や難民支援など人道的な問題への対応にも重点を置かざるを得ない状況にあった。

また、南スーダン国連PKOミッションには、自衛隊の施設部隊が派遣され、キャンプ建設など活動が進んでいた。南北の危機的な対立はあるものの、全般としては、落ち着いているような印象を受けた。

北スーダンの現状

北スーダンの現状を見てみよう。

ダルフルについては、徐々に戦闘規模が縮小し、2004年頃には、最大で280万人も居た国内避難民が、2011年には180万人にまで減少し、100万人が自分たちのコミュニティに戻ったとしていた。2011年7月の和平協定により、さらに治安が改善すると思われていたが、2012年に入っても、なお、国連PKOや援助団体に対するカージャックや襲撃が見られ、本格的な復興支援を展開する段階には至っていなかった。2013年に入り、ようやく最後まで抵抗していた武装勢力JEMもスーダン政府との交渉をまとめる方向に動いているが、まだ完全に和平が成立したとは言い難い。

また、東部スーダンについては、2006年以降大きな混乱や騒動は発生していないが、2012年5月には、東部スーダンで活動する国際NGOに対して、活動停止命令を出した。

スーダン政府は、南スーダンと北スーダンの反政府勢力が一致団結して、政府を転覆しようとする動きに非常に神経質になっており、NGOや外国人の動きにも注意を払っているようだ。

時間を要する平和の定着

2013年3月、北スーダンのバシール大統領は、2015年の次の大統領選挙には出馬しない意向を表明した。

長い南北紛争を戦い、和平そして、国の分割を経験したリーダーも、国際刑事裁判所からの逮捕状やなかなか解除されない経済制裁などもあり、国内的にも窮地にあるように見える。

スーダンは、歴史で見たように、もともと多民族の国家であった。アフリカには多民族の国家でもバランスを取りながら平和に共存している国は多数存在する。そうした国には、国というものに対する誇りや強いアイデンティティが存在する。

南スーダンの独立が定着して、南北の関係が正常化し、ダルフル、南北国境地帯、東部スーダンにも以前のように平和に戻るには、復興が行われることも大切だが、世代交代し、国民の多くが支持する新しいリーダーが誕生し、スーダン人が前向きな気持ちを変えるまで、長い時間を要すると思う。

政治家が様々な利権や政治情勢から、人々を扇動し、軍事力を用いて紛争を起こすことは容易だが、これに支払う代償はあまりに大きい。この歴史を皆が共有して、平和な社会づくりをめざせればと思う。

(2013年4月、宍戸健一記)