



事業戦略調査研究

平和構築

—人間の安全保障の確保に向けて—

報告書

2001年4月

Appendix

目次

1. 他機関の援助動向について	1
2. 現地調査報告書	131
(カンボディア).....	131
(ケニア).....	163
(ボスニア・ヘルツェゴヴィナ).....	187

本 Appendix は、平和構築研究会において実施された他機関の援助動向調査、及び、カンボディア、ケニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナで実施した現地調査の結果を補足資料としてとりまとめたものである。

本参考資料は財団法人 国際開発センター(IDCJ)に委託した調査の最終報告書をもとに作成したものである。

1. 他機関の援助動向について

目 次

1. 米国	
1. 基本戦略	1
2. 援助実施機関・担当部署	3
3. 基金／プログラム	3
4. 援助実績	4
2. カナダ	
1. 基本戦略	7
2. 援助実施機関・担当部署	10
3. 基金／プログラム	10
4. 援助実績	11
3. 英国	
1. 基本戦略	15
2. 援助実施機関・担当部署	17
3. 基金／プログラム	17
4. 援助実績	18
4. スウェーデン	
1. 基本戦略	21
2. 援助実施機関・担当部署	23
3. 基金／プログラム	23
4. 援助実績	25
5. デンマーク	
1. 基本戦略	28
2. 援助実施機関・担当部署	36
3. 基金／プログラム	37
4. 援助実績	37
6. ノルウェー	
1. 基本戦略	38
2. 援助実施機関・担当部署	40
3. 基金／プログラム	41
4. 援助実績	42

7. ドイツ	
1. 基本戦略	44
2. 援助実施機関・担当部署	47
3. 基金／プログラム	47
4. 援助実績	51
8. フランス	
1. 基本戦略	53
2. 援助実施機関・担当部署	53
3. 基金／プログラム	54
4. 援助実績	54
9. 世界銀行	
1. 基本戦略	56
2. 援助実施機関・担当部署	60
3. 基金／プログラム	60
4. 援助実績	61
10. 国連開発計画(UNDP)	
1. 基本戦略	65
2. 援助実施機関・担当部署	69
3. 基金／プログラム	69
4. 援助実績	72
11. 国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)	
1. 基本戦略	75
2. 援助実施機関・担当部署	76
3. 基金／プログラム	77
4. 援助実績	78
12. 欧州連合(EU)	
1. 基本戦略	80
2. 援助実施機関・担当部署	81
3. 基金／プログラム	82
4. 援助実績	83

13. 国連児童基金(UNICEF)	
1. 基本戦略	86
2. 援助実施機関・担当部署	88
3. 基金 / プログラム	90
4. 援助実績	90
14. 国連プロジェクト・サービス機関(UNOPS)	
1. 基本戦略	95
2. 援助実施機関・担当部署	96
3. 基金 / プログラム	97
4. 援助実績	98
15. 赤十字国際委員会(ICRC)	
1. 基本戦略	102
2. 援助実施機関・担当部署	103
3. 基金 / プログラム	104
4. 援助実績	104
16. MSF(国境なき医師団)	
1. 基本戦略	107
2. 援助実施機関・担当部署	107
3. 基金 / プログラム	108
4. 援助実績	110
17. Oxfam / Oxfam International	
1. 基本戦略	113
2. 援助実施機関・担当部署	113
3. 基金 / プログラム	114
4. 援助実績	115
[付属資料]	
1. 要約表	121
2. 各援助機関連絡先一覧	123
3. 参考文献一覧	125
4. NGO との連携内容	128

1. 米国

米国は1994年、米国国際開発庁(USAID)の中に、移行イニシアティブ室(Office of Transition Initiatives:OTI)を創設し、危機の中にある諸国に対して、その政治発展を迅速、柔軟、イノベティブに支援することを目指してきた。USAIDの現地事務所がある国とない国双方で、OTIは兵士の動員解除、メディアの強化、人権等の様々な分野に取り組んできた。OTIの役割は主に危機にある諸国の国民の緊急なニーズへの対応である。

1. 基本戦略

USAIDによれば、伝統的な外国援助の概念は、冷戦終了後における地球上での一連の事件によって挑戦を受けている。従来の援助は一国の国内政治と関係なく、農業生産、インフラ改善、教育、医療、マイクロエンタープライズにおけるプロジェクトを通じて生活水準の向上を図ることに集中して提供されるもの、と考えられていた。しかし、この戦略が既に存続できないことは明らかとなっている、というのがUSAIDの基本的スタンスである。

1990年代は人種及び宗教戦争の復活と多くの軍事力を伴う政治運動、深刻な飢饉や自然災害をもたらした。このような状況を背景に、政治的で人為的な人道危機のコンポーネントを含む、複合的な人道緊急事態(Complex Humanitarian Emergencies : CHEs)というコンセプトが、近年、もてはやされている。10年前は、複合的緊急事態への対応は米国の災害援助供与のわずか10%しか占めていなかったが、今日は90%に急騰しているのである。

USAIDによれば、複合的緊急事態の数が増大するにつれて、従来の人道援助と開発援助の間のギャップが際立って明らかになってきた。従来の人道援助は、食料、避難所、医療等の生存のために緊急に必要なニーズを満たすことに集中してきた。他方、伝統的開発援助は、経済社会開発を促進することによって人々のニーズを満たすという長期的なアプローチをとってきた。USAIDの見るところでは、両方のアプローチとも政治的な移行過程にある国々の重大なニーズに素早く効果的に対応する能力に欠けていた。

このような視点から USAID は移行支援を重視してきており、その長所として以下をあげている。

- ・ 政治的危機への対応において米国の指導力は重大な影響を与えることができる。
- ・ 移行支援は高額な軍事行動、平和維持活動、緊急人道援助等へのニーズを減少させることによって潜在的に大きな配当を得る可能性がある。
- ・ 移行支援は、開発途上国が持続的開発の戦略を開始し維持することを支援することにより、彼らが強力な貿易パートナーや同盟国になることを可能にする。
- ・ 移行支援は、また、平和的なコミュニティや安定した国の増加を支援することによって、世界の安全保障にも寄与する。

【新しい対応】

1994年、USAIDはポスト冷戦時代の課題に対処するために、移行イニシアティブ室(Office of Transition Initiatives : OTI)という新しい組織を創設した。そのマンデートは米国が戦略的重要性と人道的関心を有する紛争頻発国の平和的・民主的変革を助長することである。

OTIの特徴として指摘されているのは、その迅速性、柔軟性、革新性である。OTIはスタッフを現場に迅速に派遣し、移行への機会を逃さずに行動することをモットーとしている。あらかじめ固定された対応はなく、平和、和解、再建へのモメンタムを増進するような緊急で高い効果があるプロジェクトを発掘して実施することになっている。戦略は各移行国の固有のニーズを満たすように適合させる。通常は、小規模プロジェクトでテストして、もし大きなインパクトが達成されることが明らかになった段階でより広範囲に適用される。条件の変化は新しい、あるいは修正された戦略に素早く反映させるよう努力がなされる。

このOTIの支援国選択と資源配分は米国の外交政策の優先度を反映している。以前は、ハイティ、アンゴラ、ボスニア等に焦点が当てられていたが、現在は、インドネシア、ナイジェリア、コソヴォへ資源が多く割り当てられている。OTIの基本的目標は、国が紛争の再発や最も不安定な時期である重大な2年間に触媒となることである。以前は、ポストコンフリクト国に焦点が当てられていたが、近年、紛争勃発の防止の重要性が認識されてきている。

【OTIの支援国選択プロセス】

USAIDの協力の資源は限られているので、プログラムは大きなインパクトをもたらすように注意深くターゲットを定める必要がある。ある国に対して支援を行うかどうかを決定する条件としてUSAIDは以下の5つをあげている。

- 1) その国が米国の国益にとって重要であること
- 2) OTIの支援を行うための状況が熟していること
- 3) 地域の環境が、OTIの支援が効果的に行われるに十分な安定性を有していること
- 4) OTIが移行国の鍵となる政治的課題に取り組むことができること
- 5) プログラムの実施が成果を生む可能性が高いこと

【過去5年間の教訓】

平和構築分野での過去5年間の協力の経験で得られた教訓として、USAIDは以下を挙げている。

- 1) タイムリーな「良い」対応は、遅すぎる「完璧な」な対応よりも成果は大きい。
- 2) 移行の初期段階における小額の戦略的支援は巨大なインパクトを持つ。
- 3) 政治的弱さが社会解体の背後にある場合が多いので、政治指向的な介入が必要である。
- 4) 移行期にある多くの国に共通する危機の循環を絶ち切ることを助長するために、プログラムは変化を強調しなければならない。新しい構造とシステムが考え出されなければならない。
- 5) 地域能力構築が変革のモメンタムを持続させるために不可欠である。
- 6) パイロット・プロジェクトを実施して戦略をテストすることは、大きなインパクトをもたらす最も効果的な方法を見出す助けとなる。

- 7) 民衆が新しい民主的行動に従事することを助けることができる新しいアクターに光を当てることが必要である。現状維持に投資している人々は変化に対して反対する傾向がある。
- 8) 強いパートナーシップは成功のために不可欠である。
- 9) 都市・首都への偏向は移行活動の効果を損なわせる。プログラムは農村地域にも届かなければならない。
- 10) プログラムへの介入は、移行期国の固有な現実、ニーズ、機会に対応するものでなければならない。一般的な対応は、多くの場合失敗する。

2. 援助実施機関・担当部署

USAID が援助実施機関である。その中に移行イニシアティブ室(OTI)が1994年に設立され、移行支援を担当している。

USAIDによれば、OTIは政治的・戦略的分析の専門性と迅速な対応の重要性への理解、それに持続的開発へのコミットメントを有するスタッフを要している。彼らの専門的背景は人道的対応から民主主義やガバナンス・プログラミングと多様で、また紛争頻発国での広範囲にわたる経験を有する。このような陣容は、OTIのプログラム戦略が多様な視点のミックスに基づくことを可能にしている。

OTIの予算規模は、US\$84百万(1994)、\$200百万(1995)、\$250百万(1996)、\$250百万(1997)、\$300百万(1998)、\$550百万(1999)と増加し続けてきている。

平和構築分野におけるUSAIDの援助としては、アンゴラ、コロンビア、コンゴ民主共和国、旧ユーゴスラヴィア、グアテマラ、ハイティ、ホンデュラス、インドネシア、リベリア、ナイジェリア、フィリピン、ルワンダ、シエラ・レオーネ、スリ・ランカの14カ国で色々なプロジェクトが実施されている。

3. 基金/プログラム

OTIの平和移行支援の主たる内容は以下のとおりである。

- 除隊兵士の社会復帰を促すためのトレーニング
- ローカルレベルでの政治的参加を促すための地域コミュニティ開発と政治的地方分権化プログラム
- 地雷撤去と地雷に関する知識普及プログラムへの支援
- 平和と和解を促進するための新しいメディアや公報キャンペーンへの支援
- 法を施行する役人や裁判官の研修
- 選挙支援や初期の政治システムに対する他の支援
- 国・地方双方のレベルでの新政府に対する技術協力
- 政府官吏と効果的に議論・対話ができるようにするための、市民社会組織の能力形成
- 人権教育やモニタリングへの資金協力等の人権擁護
- 戦争犯罪を調査している国際裁判所やローカルコミッションに対する支援

【迅速融資メカニズム(Rapid Funding Mechanism)】

上記の支援の資金的裏付けとして、USAID は迅速融資メカニズム(Rapid Funding Mechanism)を有しており、迅速かつ柔軟に対応するOTIの能力に対して大きな貢献をしている。OTIはUSAIDの国際災害協力口座(International Disaster Assistance account)から資金をおろすが、その結果、移行機会に対して素早く反応することができる。OTIの通常業務はUSAIDの調達手続に従うが、迅速な反応を要する場合は急送手続を使う。

また、1998年9月、新しいカントリー・プログラムのためにスピーディに現場へのプレゼンスを行うことを目的に、OTIはSWIFT(Support Which Implements Fast Transitions)として知られている実施メカニズムを創設した。このメカニズムにおいて、SWIFTのパートナーは緊急のアセスメントを行うための通信施設、安全、事務とロジスティック・サポートの提供、作業現場事務所の設立・改善、現地人と外国人スタッフの雇用・管理、地域における業務の開始、プログラム介入へのアドバイス、小規模無償プログラムの実施等を行うことができる。SWIFTは現在、インドネシア、ナイジェリア、フィリピン等の国で実際に導入されている。

SWIFTのサービスについては、OTIが契約管理の任に当たるものの、その利用に関してはUSAIDの全事務所及び各種ミッションは無論、他国の政府機関や多国間援助諸機関にもアクセスを提供している。

4. 援助実績

【アンゴラ(FY1994 - 1999)】

- ・ 目的： 希望と安定への方策を導入する
- ・ 活動： - 200万人のアンゴラ人のために、地雷アクションプログラムを通じて地雷事故を減少
- 300 コミュニティ以上で540の地域自助プロジェクトを促進
- アンゴラ人を対象としたVOAプログラムを支援することによって客観的なニュースや情報のフローを可能にする

【コロンビア(FY1999)】

- ・ 目的： 平和プロセスを前進させるための重要な支援を提供
- ・ 活動： - これまで無視されてきたコミュニティを対象に、市レベルに資源を提供することによって、政府内の自信を回復させる
- 市民のニーズに応えるプロジェクトの発掘・実施のため、地方政府や地域コミュニティに協力

【DRC(コンゴ民主共和国)(FY 1997 -)】

- ・ 目的： 権威主義政権から民主主義政権への移行支援
- ・ 活動： - 地方レベルでの参加型意思決定過程の支援(US\$160万に相当する70以上のグラント)
- 5つの州における再構築会議において国民和解に関する対話への支援

【旧ユーゴスラヴィア(FY1995 -)】

- ・ 目的： 態度と行動面での民主的变化を刺激
- ・ 活動： - 150 の市民社会に対して民主的慣例を促進するための支援(150 のグラント)
- 客観的な情報を広めるために、独立系ニュースワイヤー3社、新聞社とニュースマガジン 31 社、テレビ・ラジオ局 55 社の支援
- 参加型活動を通じた地方インフラの再構築

【グアテマラ(FY 1997 - 1999)】

- ・ 目的： 軍隊の縮小・動員解除、反対勢力の社会編入を助けることによる平和プロセスの支援
- ・ 活動： - 8 つの動員解除キャンプの計画、設計、設備への協力
- 旧反政府兵士 2,940 人と軍部兵士 953 人のための識字教育、市民教育、職業訓練への融資
- 除隊兵士 2,466 人の訓練奨学金の提供
- 旧反政府兵士のための経済統合活動への支援

【ハイティ(FY1994 - 1997)】

- ・ 目的： 民主化に向けての紛争終了後の移行支援
- ・ 活動： - 除隊兵士 4867 人のための職業訓練への融資
- 122 のコミュニティに対する 2,363 の早期影響プロジェクトへの融資
- 新しく選出された 1,500 人の国会・自治体議員に対する訓練の提供

【ホンデュラス(FY1999)】

- ・ 目的： USG 救済金と再興努力のための資源提供
- ・ 活動： - 被害者家族のための緊急住宅プロジェクトへの融資
- 戦闘地域の地方インフラ修理
- ドナーとホンデュラス政府間の贈収賄反対に向けての努力の開始

【インドネシア(FY1998 -)】

- ・ 目的： 真の民主的な政府に向けての政治的移行プロセスについての論争を前進させる
- ・ 活動： - 選挙教育プロセスに関わる草の根運動参加者の増加(選挙に関係する 21 のグラント)
- 平和的な政治参加者を動員するため 23 の市民社会組織を支援
- 50 のラジオ局の訓練と 12 の PSA の設立によって政治プロセスを報道できるメディアを増やす(メディアに関係する 18 のグラント)
- 軍部と市民の関係改善

【リベリア(FY1996 - 1999)】

- ・ 目的： 安全と民主化プロセスの促進

- ・活動： - 1万の仕事新たに創出することにより、兵士の動員解除とその社会復帰を支援
- ニュースのアウトレットの作成と8つのラジオ局の客観的報道を支援(2,640のウィンドアップラジオを配付)
- 中央銀行の会計監査業務への融資によって、経済改革努力を支援

【ナイジェリア(FY1998 -)】

- ・目的： 国家調停と民主的な政府に向けての移行を持続させる
- ・活動： - 最近選出された1万300人の議員のための訓練
- デルタ地方の開発基金のために元資金を提供
- 市民社会と政府に対して市民軍の改革問題への取り組みを促す

【フィリピン(FY1997 -)】

- ・目的： 難航している平和プロセスを補強する
- ・活動： - 4000人の除隊兵士とその家族を、経済・社会改革プロジェクトを通して支援
- コミュニティ参加を促進するための訓練を提供

【ルワンダ(FY1994 - 1999)】

- ・目的： 自信と信頼を育成するためのプロセスを支援
- ・活動： - 虐殺法に関する会議を後援し、国連の戦争犯罪法廷の活動に対して融資を行うことによって、虐殺後の裁判問題を処理する
- コミュニティ決定に関する女性組織の参加を支援する(1,450以上の組織に対する1,600のグラント)
- 地方自治体を強化するための努力を支援する

【シエラ・レオーネ(FY1996 -)】

- ・目的： 政治・経済改革と調停を促進
- ・活動： - 主要な問題のコンセンサスを得ようとしている市民社会と政府を支援(調停のワークショップには410人の現地リーダーが参加；76村の平和委員会が調停に達した)
- 戦争の終了交渉の促進に市民社会の参加者を従事させ、兵士の調停と社会復帰が可能な環境を作る

【スリ・ランカ(FY1997 - 1998)】

- ・目的： 主要な紛争地域における開発への移行を支援する
- ・活動： - Jaffna Technical 大学の再開校を援助し、600人以上の生徒に利益をもたらした。

[人材について]

OTIは、国別・セクター別専門家の登録簿を保有している。これらの専門家は、いつでも現地にいけるよう待機しており、新しい移行機会が訪れたときには、迅速に任務につけるようになっている。

2. カナダ

カナダ政府は、1996年10月、平和構築基金及び平和構築プログラムにより構成される、カナダ平和構築イニシアティブを提唱した。同イニシアティブの下で、カナダは平和構築を国内平和の実現と武力紛争の減少のための努力と定義し、その目標を武力によらず社会対立を管理する社会の向上としている。また、平和構築の促進のために人間の安全保障の促進を掲げている。平和構築プロセスは紛争後の復興、紛争予防、紛争解決で構成されており、軍事面／人道的側面よりも政治あるいは社会経済面に焦点をあてている。

1. 基本戦略

カナダ政府によれば、人間の安全保障は、民主的発展、人権と基本的自由、法の支配、良い統治、持続可能な発展が、武器管理及び軍縮同様、世界平和にとって重要であるとされる。特に、国内紛争により損なわれた各国の人間の安全保障の促進には、特別かつ複雑な挑戦が必要であると考えられる。また、平和構築を国内平和のための展望の強化及び武力紛争の可能性減少のための努力と定義し、その包括的目標を武力なしに紛争を管理する社会固有の能力を向上することとしている。平和構築は、基本的に、人間の安全保障のための持続可能な環境を作り出す手段であり、国家が提供する社会、政治、経済開発を実施する上での最低限の条件である。この平和構築には、紛争後復興と同様に、紛争予防、紛争解決が含まれる。

- ・ 紛争予防(Conflict Prevention)

紛争予防の例としては、対立の要因を取り除くことを目的としたコミュニティ・レベルのイニシアティブや、潜在的な対立を抱える政党間のコミュニケーションの断絶を防ぐ特使団派遣等がある。

- ・ 紛争解決(Conflict Resolution)

紛争解決には、分離されたコミュニティの代表間の非公式な平和対話の支援や、公式な第三の勢力による平和定着のための支援等がある。

- ・ 紛争後復興(Post-conflict Reconstruction)

紛争後復興には、難民・国内避難民の再定着支援、トラウマ後のカウンセリング、平和教育、武装勢力の動員解除と再定着、武力によらず対立を解決するメカニズムの構築等がある。

【平和構築の重要課題】

平和構築は、幅広い人間の安全保障の問題を含意する複雑なプロセスであるが、カナダ政府が重要課題としてあげているのは、地域の警察、ジェンダー問題、子どもへの影響、小型武器、人権の各テーマである。

(1) 紛争により影響を受けた子ども

カナダ政府は、平和構築基金、平和構築プログラム等を通じて、紛争により悪影響を受けた子どもを援助する様々なレベルの活動を支援する。特に、児童兵の増加に関心を持っている。この分野での支援は以下が含まれる。

- 「児童兵の利用を止める NGO 連合」の支援
 - ・ 児童兵の動員解除と最定着を目的としたコミュニティ・ベースのプロジェクトへ基金を配分
- UNICEF プログラムの支援
 - ・ 児童兵の動員解除及び再定着を目的としたプログラム(リベリア、ウガンダ)等
- 児童と武力紛争に関する国連事務総長特別代表オララ・オトゥヌ氏の活動支援
- 子どもの人権保護のためのトレーニングや、「児童の権利条約選択議定書」の国際合意を守るために、NGO と協力し国際会議等を実施

(2) 平和構築におけるジェンダー問題

男性と女性は紛争を異なるかたちで経験(資源へのアクセス、紛争時の権力、政策決定など)し、また、女性は平和なコミュニティ構築において基本的な部分を占めることから、ジェンダーを平和構築活動における一つの要素として捉える。そして、開発援助におけるジェンダー側面、また国連人権機関としての女性の平等を追及し、女性の平和構築への貢献を奨励、支援していくべきと考えられる。この分野での協力の例としては以下があげられる。

- 戦略的枠組み及びアクション・プランの開発
 - ・ ジェンダーと平和構築の中核となる問題を認識すること、また政策研究とその実施のために適切な方向性を定義することを目的とする。
- ジェンダーと紛争に関する研究調査活動
 - ・ 紛争・紛争予防・紛争解決が女性と男性に与える影響、また、女性と男性が平和構築のために可能な貢献をいかに支援し強化するかについて、NGO や国連機関、他国政府と共に調査する。

(3) 小型武器拡散

小型武器拡散を、人間の安全保障に対する大きな脅威と認識し、拡散予防のために、小型武器のより良い管理及び武器の流れの追跡が必要と考える。そのために、社会の合意の再構築、公共安全確保、安全と安全保障の提供者としての権威や正統性の蓄積、市民社会のキャパシティの強化を目指す。具体例としては以下がある。

- 小型武器拡散防止のための平和構築基金プロジェクト(モザンビーク等)
- 国際会議開催
 - ・ 先進国、途上国の NGO と共に小型武器に関するシェア・アジェンダ作成
- 小型武器拡散に関する平和構築アクションプラン作成
 - ・ 武装解除、動員解除、社会復帰活動の軍縮要素の促進
 - ・ フィールドでの国家及びコミュニティ・ベースの小型武器管理の努力を支援

- ・ 小型武器拡散の与える有害な影響に対する意識向上
- ・ 紛争の影響を受けた社会において拡散が生じるというガバナンスの問題の調査

(4) 平和構築のための多国間メカニズムの強化

多国間のパートナーシップは、平和構築努力の及ぶ範囲を拡大し、その効果を増進するとの認識から、外部アクター(地域アクター、ドナー、国連諸機関、紛争地域周辺国)との協力が不可欠であると考えられる。

具体例は以下のとおり。

- 「国連予防活動のための信託基金」の創設
- 武装解除、動員解除、社会復帰活動分野でのガイドラインの開発を促進する国連教訓学習ユニット(UN Lessons Learned Unit)への支援
- 人権のフィールド・ミッション派遣
- 世界中の平和支援活動に貢献しうる様々な平和構築の技能を持つ専門家の待機ロスター登録制度(CANADEM)の創設

(5) 平和支援作戦のコーディネート

紛争発生時に迅速に対応し、関係者協議の実施を保障する能力を持たなければ、国連はそのマנדートに合致した活動ができないとの認識から、統合的な計画と様々な領域をカバーするコア・ミッションの時宜を得た配置が必要であると考えられる。具体的な活動としては、以下がある。

- 地域警察の監視、人権保障を図る市民警察活動への支援
(また、市民警察は、自由な選挙環境の整備を促進させ、安全保障部隊の縮小と動員解除及び人権を監視する役割を持つ)
- 多国間の平和維持ミッションに最大 50 人の部隊を迅速に派遣可能とする基金の創設

カナダ政府は、1996年に平和構築イニシアティブを提唱して以来、平和構築分野において、積極的な活動を行ってきたが、その経験から得られた教訓として、以下をあげている。

- 1) 平和構築は地域住民の関与する意志と能力に依存する長期のプロセスである。
- 2) 紛争解決の努力を増進する必要がある。
- 3) 紛争解決及び平和構築に関して多国間機関と協力することで、高度に複雑で危険な紛争を処理する国際的な努力の効果が増進する。
- 4) カナダや他国の平和構築のための専門家及び技能を動員し配置するのは、時間のかかることである。

従って、平和構築のための国内能力構築に対する投資が求められる。

カナダ政府の将来の方向性としては、人間の安全保障の強化のための様々なツールを用いて、国際共同体、多国間機関、NGO等と協力していく予定である。また、紛争解決のための国連のキャパシティを強化することで、持続可能な平和の構築を達成し、紛争勃発時には迅速に対応し、紛争後

平和構築手段を提供していく。さらに、国連の国際的な平和と安全の役割を強化する追加的な手段を模索する(人間の安全保障アジェンダの強化を含む)。その上で、平和構築、平和維持、持続可能な平和の構築を重要かつ独立した要素であると認識し、以上の目標のためにカナダは指導的役割を担う、というのが基本方針である。

2. 援助実施機関・担当部署

カナダ政府の平和構築イニシアティブは平和構築基金と平和構築プログラムから構成されているが、平和構築基金はカナダ国際開発庁(CIDA)の平和構築ユニット(Peacebuilding Unit)が、平和構築プログラムは外務・国際貿易省(Department of Foreign Affairs and International Trade)の平和構築・人間の安全保障課(Peacebuilding and Human Security Division)が実施機関となっている。平和構築は国際安全保障と開発、双方の領域の交点にあるとの認識から、両機関が共同で実施している。

CIDAの平和構築ユニットには3人のスタッフが働いており、年間1千万カナダドルのプログラム予算を持っている。

カナダ外務・国際貿易省の平和構築・人間の安全保障課では、5人の常勤スタッフがオタワで平和構築と紛争の問題に取り組んでいる。平和構築プログラムは他のスタッフ1名によって管理されている。彼らに加えて、契約ベースで短期間アサインされているスタッフもいる。平和構築プログラムの予算は年間で百万カナダドルである。

3. 基金/プログラム

カナダ平和構築イニシアティブ(Canadian Peacebuilding Initiative, est. 1996)は、カナダ平和構築基金とカナダ平和構築プログラムから構成されているが、その概要は以下のとおりである。

【カナダ平和構築基金】

(1) 目的

カナダ平和構築基金は、平和に向けたローカル・イニシアティブの促進、持続可能な平和と長期の発展を可能にする環境形成の支援を通じて、紛争の影響を受けた国/地域における早期対応メカニズムの提供を目的としている。また、これによってカナダ政府は平和構築に関する専門知識を増大させることができ、途上国の緊急平和構築状況に素早く対応可能となる。なお、同基金では、紛争解決と紛争後の復興と同様に、紛争予防を目的とした活動を支援し、平和構築のニーズに対応することを強調している。

(2) 予算

カナダ \$10million(約8億円)/年度。基金はCIDAによって管理。

(3) 活動

同基金は1997年4月から機能しているが、これまで、約40のプロジェクトが資金を受け取っている。対象地域はボスニア、ブルンディ、カンボディア、コンゴ民主共和国、エル・サルヴァドル、アフリカ大湖地域、グアテマラ、ハイティ、アフリカの角地域、レバノン、中東、モザンビーク、ルワンダ、ソマリア、南アフリカ、西アフリカである。協力内容は人権侵害調査、紛争解決技術の公的教育、武器回収及び破壊、投票教育等が含まれる。また、同基金は、国連諸機関、ピアソン・カナダ国際平和維持訓練センター等によって運営されるプロジェクトにも利用可能。また、予防活動のための国連信託基金も支援している。国連諸機関の他に、NGOや国・地域・国際機関が同基金によってファイナンスされる活動を実施することができる。

【カナダ平和構築プログラム】

(1) 目的

カナダ平和構築プログラムは、平和構築基金の優先する地域外におけるカナダ平和構築イニシアティブの支援を行うものであり、1)調査、政策発展、公的協議及び訓練を通じて、平和構築のためのカナダ国内の能力構築、2)多国間の平和構築メカニズムの強化、3)カナダODAが優先的に供与される国・地域外での触媒となるような平和構築プロジェクトの支援、を目的としている。

(2) 予算

カナダ \$1million / 年度。プログラムは外務・国際貿易省によって管理。

(3) 活動

同プログラムの活動内容としては、優先地域における政策発展に直接貢献する調査とワークショップ、カナダNGO平和構築コミュニティとの意見交換、新たな国際平和構築ネットワーク(ドナー、NGO、国際機関)の開発、カナダODA供与資格外の国の平和構築の促進を目的としたイニシアティブ、等がある。平和構築基金と違い、同プログラムは、通常は、現場におけるプロジェクトに資金協力することはない。

4. 援助実績

【CIDA Peacebuilding Fund Projects(平和構築基金)】

[グアテマラ]: 政府の行政システムへの支援

- 市民社会組織の能力と効率性を高めるための行政組織の構築を支援した。制度を補強するため、コンピュータ技術や事務管理能力などの分野に関する訓練を行った。
- Inter Pares(Implementation Agency、以下、実施機関を他に求めている場合記す)

[ニカラグア]: 平和のための住宅建設

- 除隊兵士の復員と彼らのコミュニティは緊急のニーズであったため、彼らが共に働き公共の関心事を促進するために住宅建設や事業を始める際、この融資を許可するプログラムを実施した。

[アルジェリア]: 平和構築と子どもの精神的外傷のカウンセリング

- 子どもを紛争による精神的外傷から救うために、アルジェリアの心理カウンセラーを訓練した。また、「平和な地域の子ども」というコンセプトと、紛争の衝撃から子どもを助けるという合意を促進することを目的とした。

[ソマリア]: 紛争終了後の社会の再構築

- ソマリアの行った紛争後社会の再構築への課題を研究・分析した。このプロジェクトは、現地の研究と分析能力を培い、さらに以前紛争下にあったコミュニティ間の橋渡しを行った。またこれは、地元住民自身の平和構築への挑戦を分析し解決策を発見する能力を養った。
- United Nations Research Institute for Social Development(UNRISD)、War Torn Societies Project

[コンゴ民主共和国]: 政府に対する技術的支援

- 金融部門において、中央銀行と関連機関が優先事項を明らかにし手続きを確立するため、カナダ人コンサルタントを通して、新政府に対する技術的アドバイスを行った。政府にとって、優先すべき分野は、銀行の協力活動である。
- Societe Internationale Desjardins

[カンボディア]: 選挙支援

- このプログラムは、1998年7月の選挙の前に選挙者の権利と義務を公共に知らせるキャンペーンの一環としてカンボディアの包括的組織の一部として行われた。目的は選挙への広い参加を促すことと、カンボディアの選挙民が彼ら自身の選挙プロセスを運営する能力を高めることである。
- The Committee for Free and Fair Elections in Cambodia(COMFREL)、UNDP

[南アジア]: 武装解除と紛争解決

- 亜大陸における、平和関連の問題に対する NGO の活動や公共教育活動を支援した。またこのプロジェクトは、両国の政治指導者と交渉するために、「市民外交(Citizen diplomacy)」という組織や、インドとパキスタンの合同市民社会の派遣団を招いて行われた。

[中東]: Peace Informatech

- ソフトウェアの技術開発分野のパレスチナ人とイスラエル人学生を合同でトレーニングすることを通して、民間部門における2グループのより大きな協力が促進されることを目的としたプログラム。
- Peres Center for Peace

[グローバル]: 最貧国の国際犯罪法廷への参加

- 最貧国(LDCs)からの代表者が、1998年7月の国際犯罪法廷(International Criminal Court)の設立に向けて行われる準備会議に出席するための支援を行った。代表者の旅費を融資したため、彼らの声がこの重要な試みの場で発表された。
- UN Department for Legal Affairs(UNDLA)

[グローバル]: 平和構築教育

- このプロジェクトは、カナダ人専門家とハイティ人・レバノン人の教育専門家が、紛争解決を促進し若者に平和の精神が行き渡るようなプログラムを立案することを目的に行われた。
- Canadian Bureau for International Education

【 DFAIT Peacebuilding Program Projects(平和構築プログラム)】

[第2回政府・NGO 平和構築会議]

- CPCC・DFAIT Peacebuilding and Human Security Division
- この平和構築会議は、政府とNGOが平和構築分野において合同でレビューを行う機会を提供している。また、今後のカナダの平和構築活動における選択と優先事項についても話し合われた。

[新しい民主主義における市民権の制度化への支援]

- McGill University
- 幅広い国々からの学者と弁護士が1998年3月に会合を行い、法と法による強制の制度という見地から、経験を交換し、民主主義強化の問題点を学習。

[児童と武力紛争のための円卓会議]

- DFAIT Peacebuilding and Human Security Division
- この会議は、カナダと国際NGO、及びカナダ政府の担当役人が、児童兵に関する問題と、子どもと武力紛争の問題に対してどのような役割を担っているかを話し合い、概観するために開催された。

[紛争予防における国連と地域的組織の役割強化のためのセミナー]

- DFAIT Peacebuilding and Human Security Division(AGP)、International Development Research Centre
- 1998年3月に、紛争予防に関して何らかの役割を果たしている国際組織がオタワに集まり、平和構築のためのより効率的かつ効果的な方策を発展させるために、経験や紛争予防から学んだ教訓について話し合った。

[Prep Com プロジェクトに対する支援]

- Monterey Institute for International Studies(MIIS)
- Prep Com プロジェクトは、小型武器の悪用・激増・蓄積による問題を少なくすることを目的としたグローバルキャンペーンに向けて準備しているNGOと個人のインターネット・コミュニティである。

3. 英国

英国政府の援助活動の包括的な目標は極度の貧困の削減である。1997年11月、英国政府は白書の中で、「世界の貧困の撲滅;21世紀への挑戦」という新しいアプローチを導入した。この政策の中心的柱は、2015年までに世界の極度の貧困人口を半分にするという国際的に合意されたターゲットへのコミットメントである。このターゲットには万人への初等教育やプライマリ・ヘルスケアの提供も含まれ、これら全てが同時期に達成すべきものとなっている。

しかし、これらのターゲットを達成するためには、開発に対する主要な課題に取り組む必要がある。近年の主要な障害は継続して、あるいは繰り返して起こる人類の非常事態であり、暴力的な紛争や自然災害の結果として起こる。これらの危機は過去何十年もかけて築かれた開発の成果を破壊し、将来の開発への展望を遅らせることになる。危機において最も被害を受けるのは貧しい人々である。なぜなら、彼らは災害に最もさらされるし、災害を克服する能力を有していない場合が多いからである。このような視点から、英国政府は平和構築活動に積極的に取り組んでいる。

1. 基本戦略

英国政府の国際開発省(Department for International Development : DFID)によれば、紛争は生命や生活を崩壊させ、社会や経済を破壊し、人々の基礎的サービスへのアクセスを減少させる。多くの場合、大規模な国民の移動をもたらし、人権を蹂躪し、幾世代にも続く深刻な社会的人種的分裂を生起させる。近年における大部分の戦争は、最貧国において、また国家間ではなく国内で勃発している。犠牲者の大部分は貧しい人々であり、殺され、傷つき、不具になった者の大部分は一般市民である。従って、軍事紛争の頻度、期間、破壊度を減少させることは、国際開発の目標を達成させるために不可欠な前提条件である、というのが DFID の基本的な考え方である。

【紛争減少戦略】

平和構築分野における援助方針として、DFIDは紛争減少政策を推進している。その目的を、異なる圧力集団が公平に代表し、全ての人々の人権を促進し、暴力によらずに対立や不満を解決することを可能とする政治的社会的手段を構築することとしている。DFIDは、この紛争減少政策の目的を英国の国別、地域別、グローバル・プログラムに統合し始めたところであり、そのことによって平和を育成する正しい環境を作り上げようとしている。この政策の構成要素は、社会の全ての部分が利益を受ける経済成長、全ての国々に対して公平な貿易・投資条件、良い統治、人権、裁判を受ける権利、個人の安全、ジェンダー間の平等、等から成っているが、これらを含むことにより社会的不平等や貧困等、紛争の根本的原因に取り組むことができるとしている。

現在、DFIDは、国別援助プログラムを作成する際に、以下を含む紛争評価(conflict appraisal)を実施し始めたところである。

- ・ 影響を受けるグループの分析

- ・ 進行中の、あるいは潜在的な紛争の原因、引き金、強度、傾向の分析
- ・ 最も実行可能性の高い、あるいは効果のある介入の発掘

DFIDの基本姿勢は、紛争をもたらした状況を見て、暴力を減少させ長続きする平和構築のために何ができるかを検討することであるが、紛争減少戦略として以下のような支援方法を考えている。

(1) 社会的結合・抱合の促進

- ・ 争議を解決し、紛争を防止するために、例えば良い統治プログラムを通じて、地方・国レベルの能力形成を図る
- ・ 仲裁や交渉を通じて対話と協力を促進する
- ・ マイノリティ・グループの権利を保護するよう鼓舞する
- ・ 客観的な情報を提供し、破壊的なプロパガンダへ対抗し、紛争によって影響を受ける人々の態度と行動に影響を与えるためにメディアの活用を拡大する
- ・ 国際的に行動する企業に対して、紛争状況で責任のある行動を取るよう奨励する

(2) 紛争の解決と紛争防止のための国際的メカニズムの改善

- ・ 国連の能力のさらなる改善・強化を図る
- ・ コモンウェルスや地域機構の平和構築の役割を強化する
- ・ 豊かな国と貧しい国が協力して相互の信頼を築き、紛争解決と平和構築に共に参加し、平和維持や平和支援事業で協力することを促進する
- ・ EUにおいて、より調整された紛争防止政策を促す。これにはEUとアフリカ、カリブ海、太平洋地域の70カ国を結ぶロメ協定の再交渉に紛争解決で共同参加を保証することを含む

(3) 戦争に訴える手段の抑制

- ・ OECDや国際金融機関と協力して、貧困国における過度の、あるいは不適正な軍事支出を削減することを助ける
- ・ 小型武器の不正貿易を減少させるために国際協力を促進する
- ・ 小型武器の拡散を減少するために、貧しい国に協力する
- ・ 兵器サプライヤーによる責任ある行動を促す
- ・ 地雷の脅威を廃絶する。DFIDの協力としては全ての国がオタワ協定を採択することを促進すること、開発途上国の地雷撤去を支援すること、この分野で活動する国際機関の能力を強化すること、より良い、かつより安全な地雷撤去の技術を開発することである

(4) 安全保障部門の改革

- ・ 貧困国が安全保障リスクを客観的に評価し、適正で負担にならない軍事力を考案することを支援する
- ・ 全保障部門が文民の民主主義的権威により責任を持ち、安全保障部門支出の透明性を確保する

ことを促進する

- ・ 人権や人道法の尊重を含む民主主義社会における軍隊の適正な役割についての研修

(5) 紛争状況における人権の保護

- ・ 赤十字国際委員会と協力して、国際人道法(International Humanitarian law)の遵守を奨励
- ・ 市民社会グループを通じて、また国連人権高等弁務官事務所の強化を通じて人権の擁護と促進を図る
- ・ 子どもを兵士として使うことを阻止する措置を支援し、紛争によって影響を受ける子どもにより強力な保護を提供する
- ・ UNHCRと協力し、国内避難民や紛争によって影響を受けた他のグループの保護のための法律の国際的枠組みへの順守を促し、永続的な解決策を探る
- ・ 国際犯罪裁判所と協力し、戦争犯罪者や人類に対する犯罪をタイムリーに裁判にかけることを保証する

(6) ポストコンフリクト国の平和構築

- ・ 平和条約を実行するためのタイムリーで適正な支援の提供
- ・ 多国間機関に対して、平和プロセスを支援するためのより迅速で柔軟な対応を促す
- ・ 兵士の武装解除と動員解除、社会復帰を支援する

2. 援助実施機関・担当部署

DFID の中に、DFID の目的を効果的に支援するために、紛争・人道分野課(the Conflict and Human Affairs Department : CHAD)が設置されている。CHADは18人のスタッフから成る。DFIDはポストコンフリクト国における一連のプロジェクトに資金協力をしているが、ポストコンフリクト国を援助するために割り当たられた資金を有しているわけではない。融資決定は関連する地域担当部署によってなされる。CHADは、紛争と人道分野の政策シードコーン基金として、年度1.5million(カナダドル - 世銀の資料による)を割り当てられている。なお、CHADの同分野での支出は1998 / 1999年度で、二国間協力が約2千万ポンド、国際機関へは4千万ポンドであった。

3. 基金 / プログラム

CHADは緊急事態の中での人道援助プロジェクトに対する資金協力、並びに人道援助業務に携わる地域担当部署への支援を行ってきた。また、CHADは紛争後復興に関する政策策定の役割と紛争後の状況にかかるDFIDの地域担当部署に対して支援する役割を担っている。従って、CHADが関わったポスト・コンフリクト国の明確なリストを示すことは困難である。

これまでCHADが政策策定に関与し、またアドバイスや支援を行ってきた分野は以下のとおりである。

- ・ 紛争予防、紛争解決、紛争処理 / ポストコンフリクト平和構築(武装解除、動員解除、地雷撤去、平和維持を含む)
- ・ 難民や他の強制移住に関する 이슈
- ・ 紛争状況の人権
- ・ 緊急事態対応準備と偶発事件対応計画
- ・ 災害と脆弱性・リスク減少イニシアティブ
- ・ 軍事的資産の人道業務への活用
- ・ 人道援助プログラムの直接的な運営・管理(例：アフガニスタンや北朝鮮)

4. 援助実績

【安全保障部門改革】

- ・ 1999年3月、DFIDは開発途上国における安全保障部門を取り巻く複雑な問題を論じた「貧困と安全保障部門」(Poverty and Security Sector)を出版。DFIDはこの政策を推進するに際し、防衛庁、外務省、連邦庁と緊密に関係している。特に、シエラ・レオーネ政府と有効な安全保障部門を創設するために協力している。
- ・ 2000年2月、DFIDは安全保障部門と軍事費の改善に向けた主要な会議を主催。

【人権と紛争】

- ・ DFIDは3カ年のパートナーシップ計画(1999 - 2002年)の枠内で国連人権高等弁務官と協力してきた。DFIDの主要な優先事項は現地の計画や実施の発展・運営能力を強化し、国連のシステムを通して人権を主張し、経済的、社会的、文化的権利を統合し、人権に関する情報を他の実施機関に供給することである。
- ・ DFIDは児童と武力紛争に関する国連事務総長特別代表(the Office of the UN Secretary-General's Special Representative for Children and Armed Conflict)やユニセフと協力している。紛争の被害を受けた子どもを支援するユニセフへの3カ年の300万ポンドに及ぶ援助が1999年半ばに始まった。

【人道的地雷対策】

- ・ DFIDの出資の多くは(1999 / 2000、約850万ポンド)カンボディア、アフガニスタン、ボスニア、モザンビークといった最貧国や紛争に苦しめられた国々における除去作業に費やされている。今年度、英国共催でOttawa Convention Intersessional Standing Committee of Experts on Mine Clearanceの開催やUN Mine Action Serviceとの協力、また重要な戦略研究への資金提供を通して国際的な地雷活動の枠組みで協調や一貫性を強化することに尽力した。

【緊急事態と人道的ニーズ】

- ・ DFIDは政府、国連や赤十字等の機関、NGOとのパートナーシップを通して人道的救済を提供。迅速かつ的確な援助を供給する能力を強化するために、DFIDの緊急援助チームは医療、社会、財

政の専門家を含むまでに拡大。

- ・対象国はスーダン、バングラデシュ、Montserrat、イラク、ケニア、タンザニア、セルビア・モンテネグロ(コソヴォを含む)、エチオピア、マラウイ、アフガニスタン

【シエラ・レオーネ：安全保障部門への援助】

DFIDは1999年6月にシエラ・レオーネにおける安全保障部門の改革援助を以下の方法により始めた。

- ・シエラ・レオーネ防衛庁が軍事的行動に対するコントロールを強化し選挙により選ばれた政府に対し責任を維持することへの支援
- ・有効な政策運営と調和のとれた安全保障政策を提供する新たな国家安全保障協議会(National Security Council)およびその事務局の創設
- ・DFIDは3人の駐在員を派遣した(シエラ・レオーネ防衛庁:2人、国家安全保障協議会:1人)。彼らの職務はMinister for Presidential Affairsが統括するSteering Committeeにより調整されている。DFIDは緊急事態に対応し、主に助言の役割を持つ連邦警察機動隊(Commonwealth Police Task Force)と長期的な開発援助を通して警察隊の回復を支援。

【コソヴォ危機】

難民流出危機の間、DFID職員はマケドニアにおける4万人収容の避難キャンプの設置やアルバニアにおける5,000人の難民に対するキャンプの設置と運営に関しNATO軍と人道援助機関と協調して行動した。DFIDは人道的食料援助、テント、毛布(約200トン)や医療機器(21万人、3ヶ月)を供給した。財政機関の援助と同様に、DFIDは60の人道的援助の空輸を組織し、トラック運搬チーム(最高時21のトラック運営)、ティラナやSkopje空港での空輸部隊による兵站援助を供給することにより職員が必要とされている場所への実用的な援助を供給した。DFIDはまた、難民の信頼できる情報へのアクセスを確保した。(ラジオ放送、難民へのラジオの提供、追放されたコソヴォ・メディアの復興を支援)DFIDは1999年6月、NATO参入の数日後にはプリスティナにオフィスを設置した。DFIDの全般的な目的はコソヴォの人々に対し時機にかなった基本的安全及び福祉の提供を行いつつ、効果的な国際的市民行政の創設を通じた紛争地域における安全の確保であった。DFIDの活動は以下のとおり。

- ・コソヴォにおける国連ミッションの支援(職員への給与の支払い、UN Mine Action Coordination Centre創設に対する資金・物的援助)
- ・全てのコソヴォ人に対し客観的な情報を提供する独立したメディアへの支援、及び司法へのアクセスを容易にさせるプロジェクト支援による人権の推進
- ・UN Mine Action Coordination Centreの地雷や不発弾による逼迫した危機を取り除き、調査を実施し、組織的な除去活動に取り組むチームの展開を支援することによる人道的な地雷除去活動
- ・UNICEF、UNHCR、WFP、NGOと協力して帰還民や国内避難民に対する人道援助
- ・プリスティナ大学における必須の医療サービスの創設やInternational Medical Corpsを通してプライマリ・ヘルスケアを人口の半数である80万人への提供確保
- ・電気・水道の確保による緊急復興支援と避難所の確保

DFIDのコソヴォに対する出資は地域的な配分額を超えている。従って、出資は他の財源より獲得しなくてはならない。以下はその内訳である。

- ・ 400万ポンド、地域的配分
- ・ 100万ポンド、DFID 人道的援助予算
- ・ 700万ポンド、DFID 不特定予備資金
- ・ 6800万ポンド、HM Treasury Central Reserve

【チモール危機】

DFIDのチモールにおける危機への対応はコソヴォ危機から得た教訓のもとに迅速になされた。ディリへのDFIDの専門家および2つの王立グルカ連隊(Royal Gurkha Regiment)は東チモールにおける国連の権威回復支援に対し積極的に活動した。DFIDのさらなる目的は以下のとおりである。

- ・ 国内避難民の帰還(特に西チモールやインドネシアの他の諸地域)
- ・ 弱者に対する人道的緊急援助
- ・ 信頼醸成支援と東チモール共同体の回復・復興へのインセンティブ供与
- ・ 国連と世銀による早急な東チモールへの暫定統治の計画・実行への支援とより長期的な統治、復興、開発に対する計画策定

DFIDはInternational Organisation for Migrationや世界食糧計画、国連ミッション、国連東チモール暫定統治機構、ユニセフ、UNHCR、Office for the Coordination of Humanitarian Assistance、国際赤十字、WHO、CAREを直接支援した。DFIDは基本的な電力供給を回復させ、燃料や兵站援助、現地機関、国連、NGOの活動を補足する小規模の財政援助を行った。DFIDの東チモールへの関与は緊急援助段階を越えて、国連暫定統治機構や国家建設に関係する他の機関への援助を通して継続される予定。

4. スウェーデン

人道的考慮を要する問題は外務省の地域部門、地球安全保障政策部門、国際法・人権・条約部門の管轄であることから、人道的支援援助はOSCE、NATO、WEUの活動の指針をなすヨーロッパ安全保障政策の枠内で扱われている。

あらゆる人道的支援活動の根元に存在するものは国際人権法である。国際法は、国家間の関係を規定するものであるために、国内管轄事項への直接的な不干渉の義務ならびに司法の実効性の欠如といった問題を有しているが、国際人権法の理念でもって、即時に必要とされるニーズに合わせ人道的支援援助として、保護や安全に関しての支援活動が行われるのである。

1. 基本戦略

【基本的考え方】

- ・ 人的・経済的・その他様々な資源が開発・貧困のためではなく、破壊のために使用されている現状がある。国際社会を含め、広範な情報収集、予防外交を以て紛争予防に貢献すべきである。
- ・ スウェーデンの政治的伝統である「権利は権力に先行する」という理念の下、民主主義の進展に尽力してきた。予防外交、紛争調停、平和維持活動はそうした伝統を反映したものである。

共通の安全、紛争予防、武装解除はスウェーデン政府にとっても高い優先度を持つ課題である。平和は開発、民主化、人権保護に向けての基盤形成に必要な不可欠な要素であり、また持続的な平和構築のために開発が不可欠であると認識している。世界中で展開されている紛争は、紛争の分析、未然の対処・行動およびそれを可能とする能力の向上の必要性を再認識させるものである。この解決に向けて、スウェーデン政府が取り組むべき5つの分野において行動計画が形成されつつある。

【5つの主要な目標】

予防的環境の醸成

- ・ 国際社会における武力紛争の勃発に対する十全な意思と対策の強化、並びに人道主義的、政治的、経済的な紛争解決に対する認識の向上

構造的な危機要因の把握

- ・ 紛争を引き起こす要因(非民主主義的な政治制度、脆弱な社会構造等)の認識・特定

国際的規範の確立とその履行

- ・ 民主主義や人権の尊重、並びに国際法や二国家間関係を規定する取り決め等の強化・発展

国際的な制度的枠組み及び予防手段の強化

- ・ 予防手段としての外交、政治、経済、軍事的資源の有効活用

- ・ 情報収集、予防外交、紛争予防戦略、アクションプラン形成能力の向上

多様な政策分野におけるスウェーデンの国際的紛争予防能力の強化

- ・ 組織、財政的基盤と同様に、政策の形成の検討

- ・異なった政策分野の連携および具体的政策の形成

【人道的支援の目標】

人道的支援の目標は、武力紛争や自然災害によって発生した被害を削減し、以下の3分野に対する支援を通して、当該国の社会復興が効果的に達成できるように支援することである。またそれに留まらず、長期的な発展を志向し、持続的な開発につながることを主眼としている。対象国としては、その影響を真摯に受け、回復能力や資源を欠いた国を最優先国として取り組んでいる。

- ・武力紛争の市民に対する影響削減
- ・自然災害関連支援
- ・紛争から平和への移行期および自然災害後に、通常的生活への効率の良い復興に向けての支援

【人道的支援に対する具体的な政策】

外務省によって打ち立てられた人道的観点からの政策理念に基づき、スウェーデンの人道的支援援助に対する基本指針が1998年に打ち立てられた。

- ・紛争下にある市民や危険にさらされている個人の保護および安全を保障するために当該国と積極的な対話を進め、代替となりうる有効な形態を模索する。
- ・紛争拡大防止に向けての人道的支援の適用を積極的に進める。
- ・開発協力プログラムの評価およびフォローアップの段階に紛争分析も取り入れる。
- ・紛争下における国連の支援活動の戦略枠組みと適合させる。
- ・平和構築の過程における復興活動から得られた経験を分析する。
- ・人権法に反する犯罪を監視する。
- ・人道的な問題と人権にかかる課題との関連性をより強固にさせる。
- ・UNHCR、WFP、ICRC、ECHO、IOMに対するスウェーデンの支援行政および協力がさらに効率よく確固とした枠組みで行われるようにする。
- ・地雷撤去や帰還兵士の社会復帰にかかるプロジェクトを行っている国連の活動形態を明瞭化する。
- ・災害や紛争解決関連分野における研究や分析を行う。

【優先的課題】

紛争予防にかかる取り組みの優先的課題として以下のものを取り上げられている。

- ・バルカン地域における紛争調停
- ・安全と民主主義の相互依存
- ・紛争の初期状況に対する段階的予防
- ・信頼醸成
- ・国連による紛争の潜在的可能性のある地域に対する調査
- ・EU諸国の共同外交・防衛政策による予防能力の強化
- ・紛争予防におけるOSCEの経験の共有
- ・紛争予防的環境構築を目指した会議の招集

- ・紛争の要因としての水資源問題の解決
- ・調査機関との連携

2. 援助実施機関・担当部署

【スウェーデン国際開発協力庁(Sida)】

SIDA は既存の4つの開発機関の合併により1995年設立された。

- ・予算：80億クローネ(1998年度)
- ・人員：650人
- ・部門：行政、セクター開発、地域別部門、中央・東ヨーロッパ部門、NGO・人道支援協力
- ・パートナー：1,500にのぼる組織と協力。内訳は企業、大学、政府組織、市民運動団体、NGO等で各自のノウハウをスウェーデンの開発協力に貢献。
- ・NGO：現在300のNGOに対して支援を行っているが、とりわけ人道的分野に注目し、1998年には13億クローネが割り当てられた。
- ・Sidaが支援を行う2つの状況：武力紛争に対する介入、及び潜在的な紛争が確認された国においてのプロジェクト

Sidaは5つの部署から構成されており、人道的支援はその内の「NGO・人道的支援協力部(SEKA)」が担っている。SEKAは、「NGO開発協力課(Division for Development Cooperation with NGOs on a Co-financing Basis)」と「人道的支援課(Division for Humanitarian Assistance)」から成る。合計30名のスタッフを有しており、NGO開発協力課に12名、人道的支援課に18名が配置されている。紛争にかかる課題は国別援助戦略においても最優先事項として取り上げられているのが近年の傾向であり、当部署は1997年に平和および紛争解決にかかる問題を担当する部署として設立された。

SEKAはSidaの他の部署とも協調して事業を行っており、その中でも特に援助対象国の全体的な開発協力事業を把握している地域部との関係が強い。

全予算のうち、18%が人道的支援に割り当てられている。人道的支援に対する予算としては、1996年度に19億クローネ、1997年度に17億クローネが計上された。1997年度では、その人道的支援のうち、紛争および復興分野に90%、自然災害に7%、紛争予防ならびに緊急支援に1%ずつあてられた。

3. 基金/プログラム

人道的支援分野におけるSidaの主な活動は以下のとおり。

- ・人道的支援に対するニーズに即時対応するための世界各地の紛争監視
- ・人道的支援にかかる援助やプロジェクトの準備、施行、評価
- ・スウェーデン国内および国外の援助機関と人道的支援分野にかかる対話の促進
- ・地雷撤去などの活動に対する戦略構築に向けての他援助機関との対話の促進、その場におけるイニシアティブの発揮

【紛争予防プロジェクト】

Sidaは紛争予防プロジェクトを武力紛争に関連した暴力を防止するための直接的かつ構築化された取り組みであるとみなし、平和構築に向けての活動を行っている。「予防」は暴力発生、増加、暴力への回帰の防止をさし、武力紛争前、間、後の各段階において、それぞれ平和構築、緊急支援、復興に対する活動として遂行している。

人道的支援援助で終結することなくその効果が長期的に持続するように、長期開発支援との関連にも焦点を当て、人道的支援が開発にもたらす影響が検討されている。つまり、持続的開発の観点から、紛争予防と効果的な社会復興へ向けての素地を作ることも考慮に入れている。また、局部的な復興支援も視野に入れ、地方における社会復興や社会構造形成能力を向上させることも主眼とされている。

Sidaが人道的支援を行う際に特に留意していることは、人道的支援プロジェクトの対費用効果性やインパクトの分析である。例えば、活動過程において起こりうる負の効果を検討し、それらを考慮に入れた上で、プロジェクトを計画している。また、紛争解決の場における第三国による支援は負のインパクトや害を与えてはならないという基本方針から、実施段階においても常に支援活動効果の分析、評価を行っている。インパクト分析は支援活動がもたらす利益を明らかにすること、ならびに負の効果を最小限にすることが狙いである。

平和構築活動にかかる活動において、Sidaは二つの仮定に基づいている。第一に、武力紛争に対する解決策不足の要因は当事者の情報およびコミュニケーション不足に帰すること、第二に紛争の原因は当該国の安全保障の不安定性であるという仮定である。よって、これらの仮定に基づき、平和構築プロジェクトは対話と安全保障の促進に焦点を当てて行われている。

またターゲットグループとして、特に子どもや少数民族などの社会的弱者に焦点を当てていることを強調している。

(将来に向けて)

紛争防止は多様なアクターの参加と広範な政治的領域にわたるものである。スウェーデンの外交・安全政策の枠組みにおいて、効果的な紛争予防能力を高めるために、これらのアクター、領域との協調は欠かせないものである。

紛争予防における開発協力・援助の役割は極めて重要な領域と言える。スウェーデンの支援する国々は紛争から立ち直ったばかりであったり、未だその内部において問題を抱えている国々である。効率的な紛争予防に向けていかに開発協力がなされるべきか、さらなる議論が待たれる。

国内もしくは国際的なNGOはここにおいて重要な役割を果たし得る。それらは独自の比較優位分野を持ち、政府および国際機関を補完する役割を果たし得るものである。政府、学会、NGOの協調関係が構築されるべきである。

【人道的支援協調グループ(Humanitarian Assistance Coordination Group)】

人道的支援は短期間に効率の良い援助や資金配分を行う必要があること、また外交政策と深い関連があるという性格から、外務省とSidaによって人道的支援協調グループが設立された。週に1回、最新の人道的問題にかかる課題について会議が行われている。

【ネットワーク】

政府機関と世界各地において人道的支援の分野で働くスウェーデン NGO との協調関係を促進するために、1993年にネットワークが形成された。その目的は、国連やEUといった国際機関の人道的支援分野にスウェーデンの人材を派遣し、それら機関の能力を向上することである。よって、人材登録制度の構築や人材養成トレーニング、情報や経験の交換などが行われている。

4. 援助実績

(1) 平和構築関連援助の実例

人道的支援を徹底的かつ効果的に遂行するために、支援対象地域として1997年度はアンゴラ、アフガニスタン、NISの3カ国・地域を選定し、人道的支援の大半をこれらの地域に集中させた。

また、人道的支援プログラムの中において、ジェンダー、環境、財政管理・プロジェクトフォローアップの3テーマに焦点を当て、それらに留意してプロジェクトを実施している。

[地域別支援]

【アンゴラ】

- ・ 目的： 平和構築のプロセスの効率的な促進
- ・ 活動： 国内避難民の帰還に対する支援に加え、帰還兵士の社会統合支援や基礎保健サービス、基礎教育に対する支援に重きを置いている。他の援助機関の人道的支援プロジェクトとの協調も積極的に行い、例えばノルウェーの援助機関を通して地雷撤去にかかる活動を支援した。
- ・ 予算： 1億1,900万クローネ(その内、8400万クローネは国連へ拠出)

【アフガニスタン】

- ・ 目的： 平和の促進のために災害を除去し、持続的な生活を送ることができる社会の基盤形成
- ・ 活動： 国際的な協定に基づいて行うことが基本。特に、地雷除去、保健医療、教育、食料支援、および地方開発に重きを置いた支援を行っている。また、当該国の政権が不安定なため確実なカウンターパートを得ることが出来ないという理由から、国連機関や NGO との連携を積極的に行っている。プロジェクトのモニタリングや評価の手法のシステムを確立することも目的の一つである。長期的には、共同プログラムや共同出資金の制度を打ち立てていくことも狙いとしている。
- ・ 予算： 9,000万クローネ

【NIS】

- ・ 目的： 紛争によって影響を受けた社会の復興
- ・ 活動： 帰還、健康、食料支援のセクターに焦点を当てている。これらの人道的支援は対象分野

に限らず多方面に影響を与え、持続的な開発へ向けての社会基盤形成などの長期的開発と多くの相乗効果が得られている。現在、当該地域に対する援助として、人道的支援から技術支援へとアプローチ方法を移譲しつつある。

- ・ 予算： 5,500万クローネ

【カンボディア】：「地雷撤去プログラム」

- ・ 目的： カンボディアの地雷探知のための犬、訓練師の養成

【ルワンダ】：「人道的支援プログラム」

- ・ 目的： 虐殺から逃れてきた人の救助
- ・ 予算： 14億ドル(1994)

【コソヴォ問題】

- ・ 活動： 紛争の影響によりコソヴォの住人のほとんどが難民と化し、住宅、その他のインフラの破壊は著しい。しかし、コソヴォにおいて紛争が開始される頃からスウェーデンは人道援助を行ってきた。セルビアにおける人道援助にも焦点が当てられている。Sidaの再建プログラムは長期的な発展を志向したものである。
- ・ 予算： 1億4000万クローネ(1999年1月より)

[主要関連テーマ別支援]

【ジェンダー】

正義、人権、効率性の観点から人道的支援の中にジェンダー平等の姿勢を貫き、分析、政策立案の段階で考慮している。男女共に個人のニーズに基づいた支援が受けられること、プログラムが女性の人権保護に好影響を与えることなどを目標にしている。

【環境】

天然資源の持続的な使用と環境保護がスウェーデンの開発協力の目標の一つであることから、人道的支援の中でも環境に注目し、紛争が環境に与える悪影響の削減を目指して取り組んでいる。例えば、難民が環境に与える影響の調査や人道的支援における環境活動に対する方法論やガイドラインの確立、環境にかかる情報提供などを主に UNHCR と協力して行っている。

【財政管理・プロジェクトフォローアップ】

スウェーデン NGO が Sida から資金援助を受ける際に求められる新しい財政管理のガイドラインを提示。プロジェクトの目標、ターゲットグループ、支援体制、責任者、技術、能力などの明確化、最終報告書における必須項目、公聴会、フォローアップの必要性などが提示されている。

[他援助機関との連携]

【国連】

- ・ UNHCR - 難民プログラム
- ・ UNICEF - 健康および基礎教育プログラム
- ・ WFP - 世界食糧プログラム

ただし、長期的な食糧供給は自立を遅らせるとの見方から、WFPとの対話を積極的に行っている。

【赤十字】

世界で第二の資金拠出国。Sidaはスウェーデン赤十字と協力して、短期的な人道的支援の効果が当該地域における長期的な機関や制度の設立へ移行することを目指し、パイロット・プロジェクトを実施している。

【NGO】

プロジェクトの実施段階においてスウェーデンNGOの協力を得て、対象地域の地元NGOの能力を強化することにも力を入れ、開発の促進や社会復興、民主化および人権の強化に取り組んでいる。1997年度には100カ国の150団体に対し、8億7千万クローネが拠出された。また、人道的支援活動を行うスウェーデンNGOに対しても資金援助を行っており、1997年度は40のNGOに対して資金拠出がされた。その総額は、Sidaの人道的支援に係る予算の内の16%(1億6千クローネ)を占める。

例：

- ・ DIAKONIA - 6教会が連携し、尊厳ある生活を目標として活動している。
- ・ Woman to Woman - ボスニアおよびコソヴォにおける紛争において、女性の地位の向上を目標とし、国籍、人種にかかわらず教育、雇用、リハビリテーションの分野において活動を行っている。
- ・ Mines Advisory Group - 英国籍の国際NGO。ラオスおよびイラクにおける地雷撤去活動を支援した。

(2) 人材について

スウェーデン救助サービス機関(SRSA : Swedish Rescue Services Agency)が主にSidaの人道支援プログラムにおける人材を担っている。SRSAは国際緊急援助と救急隊員の養成を目的とし設立された。1997年にはスウェーデン軍の人道支援機関がSRSAと合併した。また支援対象分野に合わせ、厚生省や警察省とも協力して専門家を派遣している。

5. デンマーク

冷戦の終結後、期待されていた国際的協調と平和は実現せず、むしろ逆に、途上国を中心に、地域紛争が頻発・拡大し続けている。デンマーク政府は、このような状況の中、途上国に対する従来からの開発援助の見直しを始めている。まず、基本認識として、どのような開発にも権力/資源利用の社会的再分配が必ず発生し、その結果、開発には社会的利害の対立/軋轢が不可避であるという点を認める。従って、紛争に関する対応としては、社会に発生する利害の対立それ自体を問題とするのではなく、むしろその対立が武力を伴った抗争に発展することを抑制することを考える。そして、そのために、今後の開発援助は、これまでよりその目的を広範なものとし、単に経済的發展にのみ集中するのではなく、広く紛争予防・管理のための有効性もその目的の一部として含む形で、他の活動(政治・外交的また軍事的手段)と協調させながら利用するという立場を打ち出している。

また、デンマーク政府は、大きな歴史的流れとして、国際社会において1990年代以降、国連を中心とした安全保障のために、各国が協調する雰囲気醸成されており、同時に、国々の主権(国連憲章第2条7項)と国際社会の安全保障のための内政干渉(同憲章第24条および39条)との関係も、干渉の必要性を認める方向に解釈が広げられつつあると認識しており、武力紛争の予防・管理のために、今後、国連を中心としてより積極的な行動が取りやすい状況が生まれているとしている。

1. 基本戦略

デンマーク政府外務省は、拡大する地域紛争に対応して、2000年2月に「開発途上国の武力紛争(Violent Conflicts in Developing Countries)」と題した政策論文を発行している。そこでは、途上国への開発援助を中心とした従来の対応および最近の地域紛争の状況が分析され、今後デンマーク政府がとるべき対応を、かなり細かい点まで含めてとりまとめている。以下、この論文からの抜粋を基に、デンマーク政府の武力紛争への対応/ガイドラインを要約する。

デンマーク政府の見解によれば、紛争をどう防ぎ、管理するかについて実証済みの解決のようなものはない。むしろ逆に、一つ一つの紛争(潜在的あるいは現実の)の状況は独特であって、それぞれ独自の解決を必要とする。従って、解決のための特定の基準・ガイドラインを示すことは不可能で、具体的な活動は、常に現実に発生している特別な条件を考慮しつつ策定されねばならないとしている。

紛争解決策の多様な要素の中で、デンマーク政府が基本的かつ共通の要素として認めている事柄は、武力紛争の予防・管理は、決してデンマーク単独で実施できないし、またするべきでもないということである。そして、平和で安定的な開発を確実にするのは、第一義的に、そして誰よりもその当該国自身の責任であるということである。すなわち、デンマーク政府が自ら実施でき、かつするべきことと認識していることは、EU諸国との協力の上で、武力紛争の予防・管理遂行のための前提条件を途上国が確立することを支援することである。

さらに、デンマーク政府は「紛争」の意味を吟味し、社会的軋轢/利害対立の解決に武力闘争を伴わない社会的紛争(Conflict)と、その解決を武力に訴える武力紛争(Violent Conflict)とを区別する。そして、デンマークがその予防、管理として支援する対象は、武力紛争である。基本的に、ある社会で生

じるあらゆる発展は、その権力および資源分配に影響し、必ず社会的軋轢 / 摩擦(Conflict)を伴う。従って、社会的軋轢および利害の対立は、ある国家の政治的、経済的、及び社会的発展の当然の結果である。しかし、それら社会的摩擦が武力紛争に必ずしもつながるわけではなく、デンマーク政府によれば、社会・政治・経済的政策として重要なのは、これらの社会的軋轢が、武力を伴った闘争、紛争に発展しないように防ぐことである。さらに、同時に認識する必要があるとして、デンマーク政府が強調していることは、いかなる形であっても、開発援助はそれ自体、ある社会の発展過程に影響を与え、ゆえに、紛争を誘発する可能性があるという事実である。その意味で、従来の開発援助の目的あるいはその実施に伴う当該国社会への影響の評価において、紛争への影響も含めた新たな評価が必要であることを強調している。

【なぜ、デンマークは途上国の武力紛争に関係する必要があるのか】

次に、デンマーク政府は、途上国の武力紛争の予防 / 管理に関わる必要性として、以下の4点をあげている。

- (1) デンマークは、これらの紛争が多くの人々にもたらす大規模な人的、資金のおよび環境的損失を見過ごすことはできない。現在4千万人以上の人々が緊急援助を必要としている事実だけでも、デンマークが紛争予防に積極的に関わることを正当化する十分な理由である。
- (2) デンマークは、その長期的な安全保障上の、そして経済上の利害から、武力紛争をできる限り予防・管理する必要がある。相互依存が一層進むこの世界において、デンマークの安全保障を他の世界から切り離し、一国のみで考えることは、もはや不可能である(その証拠としては、中東および南アジアでの大量破壊兵器の開発、北アフリカに由来するテロリストの攻撃などを考えれば十分である)。
- (3) 人道的関心および安全保障とは別に、デンマークの経済的利害も、武力紛争の一層の予防を必要としている。デンマークは武力紛争により、緊急援助、難民援助、移行期間援助等の財政支出として多大の経済的負担を被る。さらに、デンマーク企業が失う貿易・投資機会の損失など計算不能な機会費用も考慮されねばならない。
- (4) 最後に、武力紛争により、デンマークのそれまでの長期にわたる開発援助が短期間で破壊されてしまう。従って、開発援助の結果を維持確保するためにも、武力紛争は予防され、かつ効果的に管理されねばならない。

現在、デンマークは、既に多様な形で武力紛争の予防と管理に貢献している。これらは、広範な外交手段を通じて実施されているが、最も中心となっているのは、開発援助と国連平和維持軍への参加である。しかし、紛争の予防・管理のためには、今後、これらの手段が、その他の外交手段、貿易手段と共に、相互に補足的に利用されることが重要であるとしている。

【武力紛争の防止・解決のための主要支援領域】

デンマーク政府は、武力紛争の防止・解決への貢献を以下の三つの領域に焦点を当てて実施する。

- (1) 継続する社会の変化とそれに伴う社会的軋轢を、対話と交渉により処理する社会的能力を強化する制度 / 社会的メカニズムの開発。これは、社会的軋轢を自ら管理する能力と資源を発展途上国が確立することを支援するものである。この領域では、市民社会の強化はもちろん、広義の民主化が極めて重要な要素である。
- (2) 武力紛争の根本にある、構造的原因の除去のための長期的開発努力。ここでは、貧困と不平等の解消、並びに環境問題の解決が重要である。
- (3) 事前の予防措置にも関わらず発生した武力紛争に対して、有効に対応しかつ解決するための開発途上国及び国際社会の能力強化。

【武力紛争の予防・解決の支援における前提条件】

さらに、デンマーク政府は、武力紛争の予防及び解決のための努力は、以下の三つの前提に基づく必要があるとしている。

- (1) オーナーシップと対話(Ownership and Dialogue): 武力紛争予防 / 解決の支援は、最大限可能な限り、当該地域の資源及び構造に基づき行われねばならない。この方法によってのみ、その支援は地域の開発に統合され得る。支援活動は、当該途上国が中心的役割を担いながら、密接な協力体制の中で計画されねばならない。
- (2) 調整(Coordination): 武力紛争予防 / 解決支援は、最大限可能な限り、他の二国間あるいは多国間資金提供者並びに民間開発援助団体との協力の下に組織され実施されるべきである。
- (3) 一貫性(Cohesion): 紛争の予防及び管理は、多様な外交手段を必要とする。これらの手段は相互に追加的また補足的である必要がある。

【武力紛争の予防・管理のための支援活動】

開発途上国の武力紛争に関わる支援活動は、大きく紛争予防(Conflict Prevention)と紛争管理(Conflict Management)とに分けられる。なお、紛争管理とは、特定の紛争状態(武力闘争の開始前から、闘争中、闘争終結後の全期間を含む)において実施される活動を言う。デンマーク政府は、予防活動および管理活動として、それぞれ以下のような分野に重点を置こうとしている。

A. 武力紛争の予防支援

[A.1 持続可能な開発]

貧困と不平等を軽減する開発援助は、同時にその援助自体が当該社会に影響を与え、変化させるという事実を認識した上で実施されねばならない。従って、その援助は、その開発に引き続く利害対立および紛争に関して決して中立ではありえず、潜在的に紛争誘発的な結果をもたらす可能性がある。故に、開発援助の計画・実施においては、武力紛争の予防に関して一層の注意が払われなければならない。この分野におけるデンマークの従来の基本方針は、

- 所得分配を考慮した持続的経済発展を実現する。
- 人的資源開発の前提条件として、教育・保健等の社会部門を拡大する。

- 安定した政治的・経済的・社会的開発のための前提条件として、開発過程への住民参加(あらゆるレベルの決定過程に女性が平等に参加できることも含めて) 法治主義、良好な行政管理を発展させる。

であった。今後は、これら従来の方針は堅持しつつ、その運用に際し、以下のような方針を、紛争予防のために新たに加える。

- a) プロジェクトの計画段階において、その援助が当該社会に引き起こす政治的・経済的資源の再分配を分析し、あるグループ(地域的、人種的、社会的)への優先的分配の可能性も考慮に入れる。また、その際、この優先的分配とそのプロジェクトの他の目的との対立も考慮する。
- b) プロジェクトの影響を監視するに際し、その援助に起因するあらゆる紛争誘因的な影響を発見する方法を利用する。
- c) 当該国との対話においては、極端な資源分配、基本的人権の侵害等の問題に一層焦点を当てる。

[A.2 人権の促進、民主化、および強い市民社会]

社会の利害対立および紛争を管理する能力は、その社会の構造、制度および規則の質と正統性とに深く関係している。紛争の平和的解決のための、第一のそして最も重要な鍵は、安定した民主的な制度の発展と人権の尊重である。また、良好な行政管理の発展のための支援も、強靱で多元的な市民社会の建設のために並行して行われる必要がある。民主化は、市民の間だけでなく行政部門でも確立されねばならない。

この分野では、デンマークの援助は以下の分野に焦点を当てるものである。

- 開発過程における住民の参加、すなわち男性と女性が、決定過程において平等に参加することがあらゆるレベルで保障されている多元的社会的発展。
- 自由選挙の実施
- 独立の司法制度のある、法に統治された社会の建設と維持
- 公的業務の透明性と責任が明確にされた、良好な行政管理
- 自由な報道機関
- 汚職・腐敗の根絶
- 極端に多額の軍備支出の削減
- 拷問犠牲者の社会復帰

特に、自由な報道機関の存在は、社会の民主化、そして武力紛争の予防のために極めて重要である。紛争回避のためには、司法制度、オンブズマン制度、議会、刑務所サービス等の社会制度の整備も重要である。対立解決のための、慣習法に基づく地元のシステム等が存在すれば、それは非常に助けとなる。社会の民主化は、困難で時間のかかるプロセスであり、中途の挫折、後戻り等は十分予想されることである。従って、その達成は、長期の継続する努力の上で評価されねばならない。

紛争予防のための人権の促進、民主化、および強い市民社会の育成に関して、デンマークは以下の内容を新たに実施する。

- a) 武力紛争予防・管理に関して、民主化の促進、人権の尊重、多元的社会の建設のための努力が重要であることを、当該国との対話において強調する。
- b) 市民による軍隊の民主的管理の確立も含め、軍事制度の改革に対してデンマーク政府が一層積極的に貢献できるよう検討する。
- c) 民主化、グッド・ガバナンスおよび市民社会が、デンマークの開発援助の目的の重要不可欠な一部であるということについて、デンマーク国民の理解の強化を図る。

[A.3 地域間協力の支援]

地域間協力は、地域の共通の問題および困難に対する長期的に有効で持続的な解決を見出すための前提条件を整え、地域の平和と安定に役立つ。特にアフリカでは、地域間の協力と意思疎通は、しばしば人為的に設定された国境の影響を中立化させることができる。このように、地域間協力の増進は、近隣国間の国境紛争リスクの長期的低減を実現し、さらに、それ自体が相互信頼の醸成プロセスとして役立つ。

地域間協力は多くの分野で可能であるが、最も重要な分野は、貿易・経済、平和・安全保障、環境・天然資源管理、人権・民主主義などの分野である。

紛争予防のための地域間協力を促進するために、デンマーク政府は以下の内容を新たに実施する。

- a) 「開発援助予算および環境、平和および安定のための枠組み(MIFRESTA : Framework for the Environment, Peace and Stability)」を通じて地域間協力の支援を拡大する。支援は、既存の協力過程のある地域に集中し、かつ地域自らの必要性に基づくものとする。援助は、環境および天然資源管理、人権、インフラストラクチャー並びに安全保障政策の分野に向けられる。
- b) 支援は、国家そして政府間の地域組織の能力と資金力を強化することを第一の目的とする。訓練と教育、信頼醸成のための方策、そしてセミナーの開催が主な活動である。
- c) 非政府レベルの地域間協力の発展を支援する。既存の政府間の協力過程に対する補完過程として、人々の直接的関係を促進させることに焦点を当てた協力の強化を優先する。
- d) 地域の平和維持能力の発展を含め、地域の安全保障に関する協力を発展させるための支援を増大させる。
- e) EU並びにOSCEが、地域間協力についての自らの有意義な経験を、より積極的に第三世界の地域組織に有効に伝えるよう説得する。
- f) 地域の平和と安定を促進させる手段として、地域経済協力協定の長期的発展を支持する。
- g) アフリカ/カリブ/太平洋諸国とEUとの協力が将来拡大することを確実にする。より一般的なレベルとして、第三世界に対するEUの統一的政策が、紛争予防、紛争解決、救援活動および債権支援から、長期的援助並びに通商関係までの全分野を包含するものであることを確実にする。

[A.4 軍隊の役割]

軍隊に対する市民の民主的管理が欠けている場合には、その透明性および公開性が限られ、結果的に軍備支出の増大、軍備拡大、そして地域の緊張の増大につながる。しかし同時に、軍隊は暴動

および紛争にさらされている社会において安定要因となることもある。また、市民構造が弱体のところでは、道路建設あるいは予防接種など、従来、軍隊の任務でないような分野においても軍隊が実施せざるを得ない場合もある。プログラムの実施における当該地域の政府との対話において、デンマーク政府は、これまでも軍隊の市民的・民主的管理の必要性につき焦点を当ててきた。

紛争予防において途上国軍隊が担う役割を改善するために、デンマークは以下の内容を新たに実施する。

- a) 援助当該国の国家予算の内容、特に公的資金の軍事活動への投入に関して、一層の公開性が必要であることを強調する。
- b) 援助当該国との協力において、今後は、実際の軍事予算の規模にのみ注目するのではなく、軍隊の市民的、民主的管理の強化に一層重点を置く。
- c) 開発途上国が国連の従来型武器登録制度に報告し、また武器生産も登録するよう一層強く促す。
- d) 軍事問題及びその優先性につき、市民社会が議論できるよう支援するための方策を開発する。
- e) 特に移行期間援助において、兵士の除隊、日常生活への復帰のための支援は従来の開発援助の一部として継続する。
- f) 実業部門の一部の管理を軍から市民(民間あるいは政府)に移すための努力を増大する。

[A.5 小型武器および対人地雷]

開発途上国の武力紛争における死傷者の大多数は、小型武器と対人地雷の犠牲者である。今日、開発途上国には、そのような武器が大量に行きわたっており、容易に武力に訴える環境になってしまっている。この問題は、軍縮政策、開発政策および人道問題という観点から考えられねばならない。

デンマークは、紛争予防のための小型武器および対人地雷の分野で以下の内容を新たに実施する。

- a) 小型武器の合法および非合法取引に関する国際管理メカニズムの発展、並びにこの分野におけるEUのより強い貢献に努める。
- b) 開発途上国の武装解除のための支援の一環として、武器の回収・廃棄プログラム並びに地雷除去に関するその他のプログラムを支援する。
- c) 対人地雷の問題、その解決に至るまでの過程で必要な政治的、資金的、技術的および人道的側面に、今後も継続して積極的に関わる。

[A.6 警戒システム]

政治的状況に焦点を当て、かつ同時に多様な(政治的、経済的、社会的および環境的)側面の分析も総合した効果的な警戒システムの開発が必要である。全地球規模の警戒システムにおいては、国連が中心的役割を担うべきであるが、一方、この分野で十分な機動力を発展させるためには、地域あるいはそれより狭い小地域の関係国の役割も必要となろう。さらに、十分認識する必要のあることは、たとえ最適の警戒システムがあったとしても、警告が発せられた後、各国がとる具体的な政治行動は、各々の国の自発的手続きに依存しているということである。

この分野において、紛争予防のために、デンマークは以下の内容を新たに実施する。

- a) EUの政策策定・早期警戒ユニット(Policy Planning and Early Warning Unit)の中心的任務として、紛争予防および管理が指定され、またその遂行に必要な資源が分配される事を確実にする。
- b) 国連事務総長による事務局の早期警戒能力強化のための改革努力を支援する。
- c) 国連事務局とEU事務局との間で早期警戒情報の交換メカニズム確立のための手段を提言する。
- d) 地域レベルで早期警戒情報の収集・分析能力を確立するための手段を提言する。
- e) NGOの早期警戒システムに関する仕事については、それが国連下での、あるいは地域の政府間組織下での早期警戒システムの開発に貢献する限りにおいて、あるいは他の方法の場合には、紛争予防に関する国際社会の決定過程に顕著な影響を与えると考えられる場合に限り支援が与えられる。

B. 武力紛争の管理支援

[B.1 予防外交と仲介]

武力紛争の平和持続的解決には、その紛争の関係者を拘束する政治的・法的基礎と将来の交渉過程の枠組みの確立とが必要である。予防外交を含む仲介および第三者の働きかけによるその他の外交手段は、この基礎を形成するのに役立つ。国連は、予防外交および仲介の実施において全地球的規模での責任を有する。

デンマークは、紛争管理のためにこの分野で以下の内容を新たに実施する。

- a) 国連の通常予算を通じて、紛争予防のための外交と仲介活動のために、より多くの資金が割り当てられるよう努める。また、同時に、この目的のために1997年に設立された信託基金に、デンマークはより多くの資金を提供する。
- b) アフリカの地域あるいは準地域の組織の、予防外交および仲介活動の能力を強化するために、教育、訓練、設備の支援を行う。
- c) EUが紛争解決のために有効な貢献ができる特別の可能性がある場合には、解決のためにより重要な役割を担うよう、EUを説得するべく一層の努力をする。
- d) EUの政策策定・早期警戒ユニットが紛争予防・管理において有効に利用され、またメンバー国からの最新情報も含め、必要な資源が配分される事を確実にするよう努める。

[B.2 制裁およびその他の政治的・経済的手段]

予防的手段/仲介と並行して、紛争の当事者に影響を与えるために、国際社会は多様な制裁を加えることができる。制裁手段は、十分選択的に用いられる必要がある。特にその制裁の持つ目的以外の人々に対する影響の可能性につき特に考慮する必要がある。開発援助もある程度までは、この制裁手段の一つとして使いうる。デンマーク独自の制裁では限定的な影響しか与えられないので、その開発援助の制裁的使用は、他の援助機関の支持があるときにのみ考慮されるべきである。

デンマークは、紛争管理のために制裁およびその他の政治的・経済的手段の分野で、以下の内容

を新たに実施する。

- a) 国連あるいはEUの枠組みの中で、制裁の採用および実施、並びに採用された制裁の監視のためのより有効なメカニズムおよび手続きの開発に努める。
- b) 例えば、「不良国家と制裁政策(Rogue States and Sanctions Policy)」に関する政治委員会での場合に既に見られるように、制裁の有効性に関する疑問が資金提供国の議題としてより多く提出されるよう努める。
- c) OECD(DAC)の「紛争および市民闘争の状況に影響を与える開発インセンティブの活用について(The Use of Development Incentives in Influencing Situations of Conflict or Civil Violence)」の研究を基礎にして、紛争状態における開発援助の利用に関する具体的な提言の問題につき作業を継続するよう努める。

[B.3 人道的援助]

武力紛争において、人道的援助はますます重要な役割を担うようになってきている。特に紛争が国内武力衝突の場合には、救援活動は多くの困難な問題に直面する。それは、部分的には、その人道的援助自体が大きな経済的資源となり、当該地域のパワーバランスを変えてしまう可能性があるためであり、また一方では、紛争当事者が人道的援助自体も彼らの論争に含め、援助の供給者をも紛争の当事者と見なしてしまうからである。人道的援助は、可能な限り迅速にかつ効果的に実施されねばならず、またそれ自体が紛争の原因となる可能性があることも忘れられるべきでない。従って救援活動は新たなあるいは一層激しい紛争を引き起こさず、紛争の管理に可能な限り役立つように実施されねばならない。救援活動は、その直接的な効果を弱めることなく、しかもできる限り長期的な展望の中で計画される必要がある。

人道的援助の分野で、紛争管理のために、デンマークは以下の内容を新たに実施する。

- a) 人道的援助における当該国の協力およびその実施に際しての規範と行動基準も含め、人道的援助の質の向上に努めることは、実務において今後も高い優先度を持った目標である。
- b) 予算の配分並びに実施組織との関連において、全援助資源の最適利用、及び紛争問題との有効な連携を確保するために、人道的援助の開発的傾向を増大するよう努める。
- c) 他の二国間資金提供者と共同して、多国間の人道的援助実施機関の方法と結果の評価と能力審査を導入する。また、他の二国間援助機関と共同して、人道的援助の開発的傾向、特にWFPとUNICEFの後援により実施された援助につき特別調査が確実に実施されるよう必要な手段を取る。

[B.4 平和維持活動]

紛争の渦中への平和維持軍の投入は、紛争管理のより総合的な政治過程の一部である。平和維持軍により民生的あるいは人道的活動の実施を確実にすることができる。デンマークの平和維持軍への参加は、デンマーク国の外交援助政策の利害および優先順序に従って決められる。アフリカを含めヨーロッパ以外の地域で平和維持軍を使用することにつき、デンマーク政府は意見を述べる権限を有するべきである。さらに、アフリカ諸国の必要性和協議に基づき地域的平和維持軍を創設する

ことをデンマークは支援する。デンマークは、開発途上国が平和維持軍に参加するために開発援助プログラムによって資金援助することができるようにする。

デンマークは、紛争管理のために以下の内容を新たに実施する。

- a) 軍隊、人道的援助部隊、および警察の待機機動隊(Standby Police Forces)との間の関係を強化するように一層努める。
- b) 当該地域で実施される援助あるいは再建計画において、開発途上国での平和維持活動で得られた経験を一層多く役立てるよう努める。
- c) アフリカ諸国の自らの必要と評価に基づくアフリカの地域的平和維持軍の設立を支援する。
- d) この関連において、実際の運営能力の確立に先立ち、制度的および政治的枠組みの発展を促進することを特に求める。
- e) 文官・軍人両官の教育・訓練活動および管理命令構造の開発等のために、開発援助予算から資金を提供できる。また必要な通信設備などの非軍事装備の購入を支援できるものとする。
- f) 国際警察待機部隊(International Standby Police Capacity)の強化に引き続き努める。同時に、デンマークの国際貢献を高めるために、より多くの警察官が国際任務に着くよう奨励する。

[B.5 移行期間援助]

一旦武力紛争が終結し、緊急支援が終了した後でも、紛争の影響を受けたその国の状況は、非常に不安定で、暴力・暴動が引き続き起こっており、武力紛争が再燃する可能性が非常に高い。移行期間援助の目的は、得られた平和を確実なものとし、紛争当事者間の信頼と和解を作り上げ、政治的、経済的、社会的および行政的構造を再建する事である。また、最近武力紛争を経験していない国々においては、この移行期間援助は、多少落ち着いてはいるが、再燃する可能性のある緊張が大きな紛争にならないように予防するためにも使われ得る。ある社会の紛争の平和的処理能力においてその制度的要素の持つ役割が大きいため、紛争解決に使われる制度・構造の発展並びに確立、さらに同時に社会的一体性の強化は、非常に重要な点である。このような支援の中で重要な要素は、人権、民主主義、グッド・ガヴァナンス、及び法治主義の促進である。しかし、ある国の社会的並びに物理的インフラストラクチャーの再建も、多くの場合同様に重要である。

デンマークは、移行期間援助に関わる紛争管理のために、以下の内容を新たに実施する。

- a) 持続性を確実にするために、期間の限られた移行期間援助には、当該国からの撤収並びにその国の引継ぎの計画を含むものとする。
- b) 危機の状況のその後の経過により妥当と認められた場合には、移行期の国に対する援助のための柔軟な資金チャネルを確保する。
- c) 移行期間の援助を開始するにあたっては、潜在的あるいは直ちに発生しそうな武力紛争の予防の必要性を考慮する。

2. 援助実施機関・担当部署

デンマークの開発援助は、外務省に所属するデンマーク国際開発庁(Danish International Development

Aid : DANIDA)が担当している。

それとは別に、1995年に新たに人道的援助国際待機部隊 The International Humanitarian Standby Unit: IHB)が創立された。この組織の目的は、紛争終結後、人道的活動、紛争防止及び紛争管理の活動のうち、一般市民に関わる活動に専門家を送り支援することである。設立された後、主として民主的選挙実施の支援に携わり、既に80以上の任務につき約500名の専門家を派遣した。IHBは、人権委員会との関係において、事実究明委員会あるいは国際裁判のための準備調査、民主的制度の確立および発展のための法的分野の指導等のためにも利用しうる。

3. 基金 / プログラム

デンマーク国際開発庁 (DANIDA)は、現在、「パートナーシップ2000」という名称で、援助諸国との議論を深めながら、デンマークの開発援助の新しい方向を模索中である。現在の開発援助の基本的枠組みは、MIFRESTA(環境、平和および安定のための枠組み : Framework for the Environment, Peace and Stability)による。

4. 援助実績

【南部アフリカにおける「防衛管理プログラム」】

これは、デンマークが支援する、民間および軍の防衛組織の中間管理職及び将校のための地域訓練プログラムである。目的は、一部は南部アフリカ諸国相互の安全保障に関する協力を図ることであり、また一部は軍のより一層の民主的管理の観点において民間と軍の防衛組織との間の理解を深め、その結果南部アフリカの安全保障と安定を強化することである。

【中東における「ルイジアナ・プロセス」】

デンマークの支援するこのプログラムは、中東和平のために、エジプト、イスラエル、ジョルダンおよびパレスチナの4国間で人々を直接結びつけようという計画である。それにより、アラブ人とイスラエル人との間のギャップを埋め、よって平和実現に貢献しようというものである。「平和の問題は、それぞれの政府に任せておくには重大でありすぎる。」という認識(1997年コペンハーゲン宣言)で、このプログラムは、中東では、交渉による平和が必要であるという理解を関係国の人々の間に普及させることを目的としている。

6. ノルウェー

ノルウェー、スウェーデン及びフィンランドの北欧3国は、古くから対外援助に積極的であり、特に最貧困国への援助集中、商業目的からの独立、社会開発分野への早くからの傾注、NGOの援助活動及び政策決定プロセスへの関与度合いの高さといった特徴で知られている。

ノルウェーにおける途上国開発援助は戦後間もない1952年に始まり、その実施機関であるNORAD (Norwegian Directorate for Development Cooperation、ノルウェー開発協力局)は1967年に創設され、以後同国の二国間援助を担当してきた。特に近年、ドナー主導の援助から受入国の計画及び実施における自主性(オーナーシップ)の向上に力点を置いており、さらに援助資源を有効に利用しようとしている。

国内世論の援助に対する関心は高く、また概ね好意的である(最新の調査によれば国民の90%が対外援助を支持していると伝えられる)。

1. 基本戦略

【ノルウェーの開発援助体制】

ノルウェー政府による開発協力の主要な目標は、開発途上国の人々の生活の基礎となる経済・社会および政治的な条件の改善であり、とりわけ地元コミュニティの中でも最貧困層に属する人々に対する支援に主眼が置かれている。ノルウェー国側の援助主体となる機関は、王国議会、行政府、NORADの主務官庁である外務省、そして実施機関のNORADである。以下それぞれの役割を示す。

議会の役割

議会は開発協力の基本指針を決定し、優先すべき援助対象地域・分野を選定する。

行政府の役割

ノルウェー政府は議会の提案に基づき開発協力に対するガイドラインを策定し、年間の予算配分を行う。

外務省の役割

外務省は開発援助政策を策定し、各対象国毎の事情に応じた戦略を採用する。また、ノルウェーの多国間援助および緊急時自然災害救助に関しても統括する立場にある。

NORADの役割

NORADは、特に援助重点対象国と目されるアフリカ、アジア、中米など18ヶ国(アンゴラ、エリトリア、エチオピア、マラウイ、モザンビーク、南アフリカ、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエ(以上アフリカ10ヶ国)、バングラデシュ、インド、パキスタン、スリ・ランカ、ヴェトナム、パレスチナ自治区(以上アジア6ヶ国/地域)、及びグアテマラ、ニカラグア(中米2ヶ国))において、現地ノルウェー大使館内に事務所を設置して現地支援活動にあたっている。具体的には大使館との協力を通じて対象国カウンターパートとの継続的対話・交渉を行い、支援優先分野及びテーマ、協力プログラムの枠組み、案件の事後評価とフォローアップのあり方(専門

家派遣等)の決定について、本国から相当の権限を委譲されている。

【ノルウェー政府の開発援助ガイドライン】

「最も貧しき者の救済」:

その黎明期よりノルウェーの最優先開発援助対象は、最貧国における最も恵まれない人々の救済にあった。その基本方針は現在も継続している。特に純資本輸出国となっているLLDCは、債務負担の悪循環により一層貧窮化が進んでいる。この悪循環を断ち切る事が、困難ではあるが当面の最大課題の一つである。また同様の見地より、女性及び子どもの社会的処遇の改善にも注力する。

無償重点主義:

ノルウェーは借款よりも無償資金/機材供与並びに技術協力に重点を置いており、今日の重債務国に対する主たる債権国とはなっていない。

バイとマルチの均等化:

開発援助予算において、二国間援助と国連等国際機関への拠出である多国間援助の額をほぼ均衡させる。

環境保全重視:

経済社会開発援助において「環境に優しい」開発を常に指向する。ノルウェー国内の政治的かつ倫理的に重要な価値を反映している。

人権擁護:

開発における理論と現実の不一致は致し方のない部分もあるが、基本的人権の侵害はこれを認めない。援助対象国においてこうした事実が確認された場合、援助停止の措置等をもって臨むことがある。

参加型開発:

援助受入国側のオーナーシップを求める声は、ノルウェーの国内世論においても高まっている。

開発資源集中主義:

決して豊富でないノルウェーの援助資源を、対象国において有効に使い、かつその影響力を深めるには、援助対象国を絞り込む必要がある。この方針に呼応して、NORADは世界18ヶ国の途上国に現地事務所を開設している。

【NORADの開発援助戦略】

以下の4項目において援助対象国の確約を取る事が必要条件となる。

1) 生産性向上、2) 制度面整備、3) 民主化推進、4) 受入国側オーナーシップの原則。

【平和構築/紛争予防にかかるガイドライン】

長期的な二国間援助は、紛争地域における和解と平和を生ぜしめる有力な手段として捉えられている。この見地からNORADは、以下の方法で「平和への投資」を行うことを原則とする。

1) 紛争当事者である集団間の対話を促進するための機会提供、仲介を行う。

- 2) 国外へ避難した、あるいは国内に逼塞する難民の帰郷、再定住を支援する。
- 3) 紛争後の復興を支援する(インフラ補修・建設、動員解除、学校・病院・住居等の建設支援など)。

さらに関連する主要支援事業テーマとして人権擁護及び民主化促進があり、そのガイドラインは平和構築／紛争予防にかかる援助プログラムに対し、必要に応じて援用するものとされる。NORADが行なう「人権に関する投資」のあり方は以下のとおり。

- (a) 立憲制の強化あるいは憲法制定そのものの支援、多様なマス・メディアの育成促進、普通選挙実施、政治改革、国民の政治参加推進、良い統治(good governance)の実現等を通じて、人々の政治的権利を強化する。
- (b) 保健医療、教育、民間部門等への開発援助を通じ、人々の社会・経済的権利を強化する。
- (c) 複数の言語教育、及び文化的多様性にかかる教育的支援を通じ人々の文化的権利を強化する。

2. 援助実施機関・担当部署

【NORAD(ノルウェー開発協力庁)】

NORADは1967年設立された。1984年から1989年にかけてNORADは開発協力省の管轄下にあったが、1990年以降は外務省所轄の下に編入された。外務省は開発途上国に対する協力政策の策定を担当し、具体的なプランの計画・実行はNORADが担当する。

[予算] : NOK3,797.2 百万(NOK = ノルウェー・クローネ、1998 年度)

[うち紛争関連] : 人道支援、人権・難民分野 NOK97.6 百万(アジア地域のみ援助)

平和、紛争調停、民主主義分野 NOK 58.9 百万(欧・オセアニアのみ援助)

[スタッフ数] : ノルウェー本国に220名、海外では80名が常設の事務所の所在する18ヶ国の開発途上国において勤務

なお、実施機関ではないが、ノルウェー政府外務省も平和構築／紛争予防関連用の予算を持っており、以下にその内訳を記す。

【外務省】

[紛争関連予算(1998 年度)]

・ 人道支援、人権・難民分野 NOK1,256.3 百万

(地域別内訳 : アフリカ566.2、アジア393.2、中米138.1、欧・オセアニア0.4、グローバル支援158.5)

・ 平和構築、紛争和解、民主化推進分野 NOK446.4 百万

(地域別内訳 : アフリカ10.6、アジア90.9、中米6.8、欧・オセアニア299.1、グローバル支援39.1)

3. 基金 / プログラム

NORADの海外現地事務所はサブサハラ・アフリカ、アジア等18ヶ国に所在するのは先述したとおりである。それらの国はノルウェーの支援対象国として重点国の位置付けを得ていることは疑いない。だが、NORADは2～3年毎を一つの目安として、中期的支援重点国をさらに絞り込み、また事務所開設国ではない開発途上国についても、その時々必要性に応じて援助対象国としている。1998年度では、先に上げた18ヶ国のうち、アフリカにおけるエリトリア、エチオピア、マラウイ、モザンビーク、タンザニア、ウガンダ、ザンビア、ジンバブエの8ヶ国、アジアにおけるバングラデシュ、スリ・ランカ、そして駐在事務所のないネパールの3ヶ国、中米地域ではニカラグアが選ばれ、"Programme Countries" という名称の下、ノルウェーにとっての最優先援助対象国とされている(ちなみに他のNORADの援助活動地域 / 国は、アフリカではアンゴラ、ボツワナ、マダガスカル、マリ、ナミビア、南アフリカの6ヶ国、アジアではパレスチナ自治区、インド、インドネシア、カンボディア、中国、ラオス、パキスタン、ヴェトナムの8ヶ国 / 地域、ラテン・アメリカではエル・サルヴァドル、グアテマラの2ヶ国であり、これらは総称して "Other Countries and Areas" で括られている)。

上記Programme Countriesのうち、エリトリア、エチオピア、モザンビーク、ウガンダ、スリ・ランカの5ヶ国が紛争 / 内戦経験国であり、マラウイは隣国モザンビークからの難民流入問題、タンザニアも同様にルワンダ、ブルンディからの難民と、ルワンダにおける虐殺に関する国際法廷の問題を抱えており、ザンビアは人権問題と民主制からの逆行により一時ノルウェーからの援助停止制裁を受け(1996年)、ジンバブエはヌデベレ族2万人が虐殺されたという部族弾圧と、白人農園主から土地を取り上げ黒人に分配するという強行措置により国際社会からの孤立の度合いを深めているといった状況にあり、およそ平和構築 / 人権擁護のテーマから無縁であるという国が存在しない。

NORADはこれらProgramme Countriesに対し、先に述べた国家の開発援助戦略や平和構築支援ガイドラインを踏まえつつ、以下の要素を注意事項として盛り込みながら、バランスの取れた開発援助プログラムを策定する事としている。

【社会開発】:

とりわけ極度の貧困に陥っている地域、紛争の被害を受けているような地域などにおいては、教育インフラの破壊、衛生状態の悪化などに起因する乳幼児死亡率の増大、エイズ感染率の上昇を招き、教育機会へのアクセスも限定されている。これらは相互に複雑な因果関連を持つため、WHO、UNICEFなどと協力してプログラムを実施している。

【経済成長】:

ノルウェー政府の1998年から2000年の協力基本方針として、一つには経済成長推進による貧困の削減が掲げられている。これに準拠した協力として、インフラの補修・建設と共に、対象国の保有する資源開発、また、コミュニケーション手段の拡充に関するプログラムなども具体的手法としてあげられている。

【民主主義・人権の擁護】:

複数政党制に基づく選挙の実施、民主主義的な政治システムが多くの国で定着しているわけではない。また、民族的、宗教的マイノリティが人権を侵害され、政治参加への道を閉ざされていると言える。これに対してノルウェー政府はUNDPなどと協力しつつ、こうした民主的な政治システム、法体系実現に要する資金及び人材の提供を行っている。

【環境・天然資源の保全】:

経済発展の過程において多くの開発途上国で知識、適正技術の欠如のために過度の資源採掘や環境破壊に関して配慮しない開発が志向される傾向がある。このため、資金・技術の提供、人材の派遣、代替エネルギーの開発、環境アセスメントなどを行うと同時に、それが遂行・制御可能な制度的枠組みの実現も目指されている。

4. 援助実績

以下、NORADの1998年次報告書に取り上げられた各国での例を見る事とする。

【グアテマラ】:

1996年の和平合意により、36年の長きに及んだ紛争もようやく終結を迎えた。ノルウェーのグアテマラに対する開発協力は平和の強化、民主主義の安定化、人権の尊重などに主眼が置かれている。また、ハリケーンなどの自然災害からの復興などにも援助を行っている。ノルウェーのグアテマラ支援における最も重要なチャンネルはMINGUAとUNDPであり、他にも地元市民組織、ノルウェーNGO等を通しての協力も盛んである。1998年のMINGUAとの協力により導入・実施した教育プログラムには、合計27,000人にも及ぶ人々が参加している。

- ノルウェーの対グアテマラ2国間援助総額：NOK86.7百万(1998年度)
(うち関連分野としては、人道救済、人権・難民分野：8.5百万、平和・紛争和解・民主化支援：0.5百万)

【カンボディア】:

ノルウェーのカンボディアにおける開発協力の主眼は、人権・民主主義の強化に置かれており、UNDPやその他の国際諸機関とも連携を図りつつ協力を行っている。また、1991年より同国における人権擁護に関して主要な役割を果たしてきた。NORADはカンボディア児童の権利保護センターを通して子どもの人権擁護についても取り組んでおり、1998年には売春を行っていた50人の児童を保護した。カンボディアにおいての開発業務の隘路として地雷の問題があるが、ノルウェーの協力により、1995年に月当たり200件あった地雷に起因する事故も1998年には100件に減少している。

- ノルウェーの対カンボディア2国間援助総額 NOK54.6百万(1998年度)
(うち関連分野としては、人権・難民分野：16.9百万)

【パレスチナ】:

ノルウェー政府のパレスチナ地域に対する開発協力の主目的は、パレスチナ - イスラエル間の和平を促進することである。1993年の和平協定以来、とりわけ教育、エネルギー、水といった分野に対する協力を中心として地域和平の安定化を目指してきた。しかしながら、和平協定締結後もその進展は遅々としたものであった。パレスチナ経済がイスラエルに大きく依存し、脆弱なものであったからというのもひとつの理由としてあげることができる。ノルウェー政府の協力はパレスチナの自治能力の向上に対してもなされている。この地域の抱える問題として人口増加率の高さがある。現地社会は14歳以下の児童が47%を占める人口構成を抱え、これに対応してノルウェーは1995年から98年末にかけて学校9校の開設に協力、さらに2校を現在建設中である。これにより5,600人の学童が恩恵を被る。また、1998年には、PWAと共に上水道の問題に対してNOK 52百万の支援を行い、今後4年間にわたって継続される予定である。

- ノルウェーの対パレスチナ援助総額 NOK302.8 百万(1998 年度)

(うち関連分野としては、人権・難民分野：163.4百万、平和・紛争和解・民主化支援：13.4百万)

【モザンビーク】:

長年にわたる紛争の結果、モザンビークにおいて地雷は大きな社会問題となってきた。これに対してノルウェーは地雷撤去プログラムとして1998年から2年間の予定でNOK 30百万を提供することに合意した。このプログラムにはスウェーデン、デンマーク、オランダも資金を提供している。また、ノルウェーの人道団体である人権連盟(LDH)を通じての支援も行っており、1998年上半期のみで500件もの人権擁護活動を行っている。1998年にはUNDPとの協力の下、モザンビークで初の地方選挙を支援した。

【スリ・ランカ】:

1998年、ノルウェーは前年設立され、スリ・ランカ国内において紛争の火種ともなってきた多様なエスニック・グループの統合を目指した国家統合プログラムに支援を開始した。ここで主眼が置かれたのは、シンハラ語、タミル語の共存である。紛争の要因となってきた多文化の共存を鑑み、多文化テレビプログラムや、NGOを通じた平和会議の開催なども行ってきた。

- ノルウェーの対スリ・ランカ2国間援助総額 NOK99.6 百万(1998 年度)

(うち関連分野としては、人権・難民分野：11.1百万、平和・紛争和解・民主化支援：2.0百万)

7. ドイツ

近年において増大している危機、紛争、災害に効果的に対応するために、GTZは開発指向緊急援助というコンセプトを導入している。開発指向緊急援助は緊急事態の防止あるいは克服を助けることによって災害の影響の最小化を図る。重点分野は災害軽減、緊急援助と人道援助、リハビリと復興、難民プログラムの4分野からなる。また特別プログラムとして、危機防止と紛争管理、動員解除と除隊兵士の社会復帰、地雷撤去の3分野がある。それぞれの分野において、対応策ととりうる措置がパッケージ化されており、状況に合わせて柔軟、迅速に選択、計画、実施がなされるよう配慮されている。

1. 基本戦略

【政治的枠組】

GTZの開発指向的緊急援助はドイツ開発協力全体のコンポーネントとして統合されている。ドイツの開発協力は分業を基礎として拘束力のある開発政策の原則によって統御されている。その政治的枠組はドイツ連邦経済協力開発省(BMZ)によって設定されている。

【開発協力への挑戦】

近年、世界中で、災害と武力紛争が頻度面、強度面双方において増大している。紛争や災害で最も被害を被るのは開発途上国である。これらの国では、開発面での成果は危機にさらされるか無にされ、投資は凍結され、少ない資源は他に使えなくなる。また、多くの人々は、生存のためには逃げるしか選択肢がない場合が多い。

開発協力は、危機、紛争、災害の文脈の中でさえ、その真のマンデートの遂行を余儀なくされる。非常事態において、実際的で効果的な対応策を見つけることへの国民のプレッシャーは特に強い。従って、「緊急援助」と「持続的開発協力」の間に線を引くことは著しく困難となる。このような状況の中で、GTZは、危機防止、災害緩和と復旧に貢献すべきという要請に応えて、「開発指向緊急援助」(Development-oriented Emergency Aid : DEA)というアプローチを導入し、緊急事態に適切な方法論と解決策の追及を図っている。

【開発指向緊急援助の目的とターゲットグループ】

開発指向緊急援助は危機、紛争と災害の中で生起する緊急事態に対する特別のイニシアティブ、措置と対応策を包含している。その目的は、災害に対する人々の脆弱性を減少させ、彼らがさらされる危険を緩和することである。開発指向緊急援助は緊急事態の防止あるいは克服を助長することによって、災害の影響を最小化することを図る。ターゲットグループは紛争や災害の結果、その生存が脅威を受けているか極度に危機にさらされている人々である。

【開発指向緊急援助の特殊な枠組み】

開発協力は、国民の政治過程への参加と法による統治という開発に資する枠組み条件の中で行われ

なければならない。しかし、そのような状況は災害や危機の中で、特に暴力的な紛争後においては期待できない。開発指向緊急援助や災害救助は、特に次の様なリスクの中で行われる。

- ・あるプロジェクトがいつ始まるのが正確に予想することが不可能な場合がある
- ・とられる諸措置は中断せざるを得ないことを常に考えておかなければならない
- ・プロジェクトの枠組み状況や関与するアクターが絶えず変わり、プロジェクトの前提となる要因が奪われる場合がしばしばである
- ・提供される協力は、紛争当事者を正当化することと見られる可能性がある
- ・利用できる資金は大きく変動する
- ・プロジェクトのスタッフは大きな危険にさらされる可能性がある

【技術協力への移行としての開発指向緊急援助】

しかしながら、危機や災害を克服しようとする場合は、人道的援助と開発協力は決して互いに排除するものではない。緊急援助が自立的構造をもたらしようとする際には、いつでも開発協力は二重の使命を持つ。すなわち、現下の生存を保証するための協力は、開発活動へとスムーズに移行しなければならない。この文脈の中で、開発指向緊急援助は、貧弱な枠組み条件とその結果としての問題の多い状況に直面しながら、広範囲なインパクト、持続性、コスト効率を達成するための技術協力で使われるツール、と定義することができる。開発指向緊急援助においても、技術協力活動を統御する一般的基準は適応される。すなわち、援助は参加型でターゲットグループ指向でなければならず、地域の資源を活用して自助努力を補助的に支援するように行われるべきである。

【開発指向緊急援助の実施アプローチ】

(1) マルチ・セクター・アプローチ

危機、紛争、災害によって生起する広範囲にわたる問題の状況と、その底にある原因に効果的に取り組むには単一のセクター・プロジェクトでは不可能である。従って、開発指向緊急援助ではマルチ・セクター・アプローチを採用している。

(2) 活動レベル

開発指向緊急援助は3つのレベルで適合される。ミクロレベルでは、ターゲットグループに焦点をあてる。中間レベルではカウンターパート機関へのアドバイスが行われる。マクロレベルでは、枠組み条件の改善を図る。

[ミクロレベル]

緊急事態のように時間的プレッシャーの中で援助が行われる際でも、ターゲットグループを詳細に分析することが決定的に重要である。特に以下の要因を考慮する必要がある。

- ・ジェンダー問題
- ・貧しい人々の生活条件とそれへの影響
- ・貧しい人々の自助努力の意志と能力

- ・ 対応措置の発掘と従属関係を避けるための参加型開発の重要性
- ・ 別のニーズと潜在力を有する人々(動員解除された兵士、若者と子ども)

[中間レベル]

二国間開発協力では、災害軽減について、現地政府と緊密に行動する。災害管理プログラムは国家構造に統合されるか、カウンターパート機関を構築・強化することを目指す。その際、持続可能な開発を保証するために、プログラムの責任は妥当な政府機関にできるだけ委譲することが重要である。

[マクロレベル]

GTZはいかにして災害軽減を食糧安全保障と統合するかについて、現地政府に対してアドバイスをする。紛争後の状況の中では、例えば法制度や行政システムの再構築、あるいは戦時経済から平和時の経済への移行に対して支援する。

(3) 紛争と災害の前、間、後の活動

緊急援助と人道援助、リハビリ、災害軽減、及び伝統的な技術協力は、ある特定の国において同時に行われることが多い。ここでの 이슈は、個々の局面の線形的な連続ではなく、一つの措置から他の措置への移行をできるだけスムーズに行い、最終的には持続可能な開発プログラムへと達するにはどうすれば良いかということである。

これに関して、GTZは短期と長期の措置を組み合わせることを狙った二重戦略を遂行する。すなわち、非常緊急事態の中で危険にさらされたターゲットグループの目下の生存の保証を支援しながら、同時に「開発」を開始するのである。

ここで留意すべき点は、紛争後の状況は新しい紛争の種を宿しているということである。従って、危機防止をプロジェクトの目的としてつけていることが何よりも重要である。特に、緊急援助、難民援助、リハビリに焦点を当てる開発指向緊急援助は、対立するグループの二極化や戦時経済の特徴が識別できる紛争時や紛争後の状況の中で行われる。敵対グループの一つが外国の救助品やスタッフを誤用・乱用し、自分たちだけの利益のために使う場合、援助機関が望ましい中立を確保することは困難である。従って、援助活動は国内紛争のダイナミクスに巻き込まれ、一つの勢力に意図しない支援と重要な救助品の提供を行い、新しい敵対関係の発展に寄与するというリスクを犯す可能性がある。

このような問題を避けるために、開発指向緊急援助ではローリング・プランニング(rolling planning)を採用しており、そこではプロジェクトのモニタリングが重要な前提条件となる。その目的は、進行中の状況を確認し、それに応じて対応措置を適合させることである。ここでは参加型分析が重要な要素であり、「開発指向緊急援助の措置に対して誰が利益を得て誰が損失を被るのか」という疑問の明確化のために、活動期間中、継続して分析がなされなければならない。

(4) 長期的な関わり合いと現地でのプレゼンス

開発指向緊急援助は危機・災害の前、間、後の諸段階で行われるために、長期的な関わり合いを

必要とする。そのためのベストな方法は、いったん緊急事態が治まれば現地に駐在事務所を持つことである。現地における早期で適正なプレゼンスの必要性は、ポスト・コンフリクト国でのこれまでのドナーの経験から引きだされた教訓の一つである。

(5) 協力と調整

GTZは国レベルと国際レベル双方で政府と非政府組織との協力を図り、ターゲットグループの自助努力を支援する。開発指向緊急援助の活動は国家プログラムと国際プログラムに統合されており、非政府組織の活動と調整される。

2. 援助実施機関・担当部署

GTZが基本的にプログラム・レベルでの包括的な戦略策定、調整を行う。GTZ内に開発指向緊急援助を担当する部署として健康・教育・食糧安全・緊急支援部門が設置されているが役割など詳細は不明である(GTZ内部における関連部局間の力学や、個々のプロジェクト・レベルでの体制や実践、NGO等との具体的な関わりについては未回答)。

3. 基金 / プログラム

GTZの開発指向緊急援助のコンポーネントとしては、(1)災害軽減、(2)緊急援助と人道援助、(3)リハビリと復興、(4)難民プログラムの4つの主要活動分野がある。また特別プログラムとして、(a)危機防止と紛争管理、(b)動員解除と除隊兵士の社会復帰、(c)地雷撤去、の3分野におけるサービス・パッケージがある。

(1) 災害軽減

【目的】

災害軽減プロジェクトは、災害の防止、災害の発生可能性の減少、災害によって被害を受けるグループへの影響の軽減を目的としている。災害の影響に対する住民の脆弱性は国民自覚キャンペーン、災害管理担当スタッフの訓練、早期警戒システムの設置、災害時に必要とされるインフラの整備によって少なくすることができる。

【GTZが提供するサービス】

潜在的な災害のリスク評価

- ・ 国別リスク・シナリオの準備
- ・ 早期警戒システムの活用
- ・ 食糧の収穫予想 / 市場価格情報システム

災害管理構造の強化

- ・ 通信機関の管理能力の向上

- ・ 災害管理計画の改善
- ・ 救助サービスの強化
- ・ 起きる可能性のある災害に関する国民の自覚の向上
- ・ 災害管理担当スタッフの訓練と能力の向上

災害軽減

- ・ 緊急時のための食糧備蓄
- ・ エロージョン・コントロールと集水地域の保護
- ・ 耐震建設
- ・ リスクの高い地域の土地利用計画と建設許可手続き
- ・ 害虫コントロール・プログラム

(2) 緊急援助と人道援助

【目的】

緊急援助プロジェクトは、戦争や災害で脅威を受けている住民グループの生存の保証を支援するものである。非常な緊急事態にもかかわらず、緊急援助プロジェクトは、被害を受けている住民グループの長期にわたる外国援助への従属関係を軽減するために、開発指向的である必要がある。

人道援助プロジェクトは内容面では緊急援助の枠組みの中で行われるべきものであるが、ドイツにおける人道援助プロジェクトの担当は連邦外務省であり、プロジェクトへのファイナンスも同省が行っている。

【GTZ が提供するサービス】

緊急事態の Rapid assessments(調査)

緊急時の支給品の提供と配給：食糧 / 薬品 / 種子 / 車と部品

必要最低限の支給品と必要なインフラの提供とリハビリ

- ・ 飲料水供給 / 汚水処理 / 道路建設 / 医療 / 簡易トイレ建設 / 緊急避難所の提供

家庭用エネルギー供給

難民の帰還を促進・支援する措置

運輸とロジスティック

管理構造のサポート

(3) リハビリと復興

【目的】

危機、紛争、災害の後のリハビリと復興のためのプロジェクトは、被害を受けたグループが彼ら自身の努力で将来の生存を確保することができるように、インフラを復旧させ、基礎的な社会経済サービスを再構築するものである。その目的は、生活水準を災害以前のレベルにまで回復させ改善させることである。それと同時に、プロジェクトは、住民の災害に対する脆弱性を減少させ、災害の再発をくいとめることができるように設計される。

GTZの特別なプログラムとして位置付けられている「除隊兵士の再統合」と「地雷撤去」プログラムは、ポストコンフリクト状況におけるリハビリと復興支援の一部と見なされている。

【GTZが提供するサービス】

物理的社会的インフラのリハビリ

- ・ 道路建設
- ・ 避難所、学校、社会施設、公共建造物
- ・ エネルギーと水の供給、衛生設備
- ・ 管理と調整にかかるサービス

難民受入国において災害によって発生した環境面での損害の除去

統合された地雷撤去プログラム

障害を受けた退役軍人のリハビリ

食糧安全保障と雇用プログラム

農業生産を回復させるためのプログラム

難民の本国帰還

- ・ 交通
- ・ 生活をスタートさせるための資金援助を含む、母国での受入れ支援

女性の難民や動員解除された兵士のための特別の社会復帰プログラム

本国に帰還した現地の専門家が生計を立てられることを可能とするための資金協力

難民を担当する国家機関へのアドバイザー・サービス

行政機構のリハビリ

(4) 難民プログラム

【目的】

難民プログラムは、難民と国内に強制移住させられた人々を対象に、短期、長期双方の目的を追求するものである。提供されるサービスは移住地での苦悩を和らげ、帰還と再定着を準備・開始することを助長することを目的とする。同時に、難民受入国が難民に避難所を提供したことによる損害の修復を図る。

【GTZが提供するサービス】

移住中の現下のニーズに応える緊急援助

受入国における難民問題を管理するための支援

- ・ 雇用促進
- ・ 研修と能力向上
- ・ 難民キャンプにおける基礎教育に対する支援
- ・ エネルギーの供給
- ・ 自然資源の保護

難民の本国帰還や再定着のための支援

- ・ 交通サービスとロジスティック
- ・ 食糧、家財、農業器具の提供
- ・ ビジネスの創業支援
- ・ 小作地農地のための資金協力
- ・ フードフォーワーク(food-for-work)/ キャッシュフォーワーク(cash-for-work)プログラム
- ・ 住居を含むインフラのリハビリ
- ・ 難民担当国家機関への組織面でのコンサルタント

(5) 特別プログラム :

(a) 危機防止と紛争管理特別プログラム

【目的】

開発指向緊急援助の文脈の中で、紛争管理はターゲットグループやコミュニティレベルにおける紛争当事者間の対話を促進するものであり、その目的は暴力へのエスカレーションを防止することである。紛争管理は重要な構造的枠組みの条件(政治的参加、法の支配)のための基礎づくりを促進する。

【GTZ が提供するサービス】

- 紛争管理の特質を持つ地方・地域機関の促進
- 紛争管理分野における訓練と能力向上
- 平和支持層の発展のために戦略的に重要な社会グループの強化
- 平和支持層の確立に貢献する積極的なメディアの振興
- 平和指向と紛争管理の目的を有する教育手法の支援
- ポスト戦争時における和解とトラウマ・カウンセリング

(b) 動員解除と除隊兵士の社会復帰特別プログラム

【目的】

除隊兵士や反政府戦闘員の社会復帰は復興の主要テーマである。市民を保護し、社会平和を促進するためには、動員解除された兵士が市民生活に戻る方法を見つけて、将来の新しい展望を与えるよう促進することが不可欠である。社会復帰プロセスへの直接的支援の他に、国家機関は適正なプログラムを計画・実施することが望まれる。

【GTZ が提供するサービス】

- 除隊兵士の登録を担当する機関へのアドバイザー・サービス
- 通過者宿泊所の監督
- 社会復帰担当機関へのアドバイザー・サービス
- ・ 計画 / 組織面のコンサルタント

- ・ 設備と機材
- 社会復帰促進基金の管理
- ・ 起業支援
 - ・ 訓練と能力向上プログラム
 - ・ 雇用創出プログラムへの資金協力

(c) 地雷撤去特別総合プログラム

【目的】

統合された地雷撤去特別プログラムは、ポスト・コンフリクト状況における援助手法の特別なパッケージである。その目的は、戦争で地雷を埋められ汚染された農地とインフラの復旧、リスクについての住民への情報提供と教育、地雷による犠牲の削減、犠牲者の社会復帰である。開発指向緊急援助の枠組みの中で、地雷撤去措置は、常に、他のプロジェクトの一コンポーネントとして実施される。

【GTZ が提供するサービス】

- 地雷や他の装置に関する住民自覚キャンペーン
- 地雷埋立地域の確認と明確化
- 地雷や他の爆発物の撤去
- 地雷犠牲者への医療と精神療法
- 地雷犠牲者の社会復帰
- 地雷撤去された農地やインフラのリハビリに関するアドバイス

4. 援助実績

(1) 「Tuzla Development Corporation」への支援

- ・ 目的： ボスニア・ヘルツェゴヴィナへ帰還する難民や強制移動された人々の再定住を促進
- ・ 活動：
 - 「Tuzla GmbH」という名称の、地域開発に関するアドバイス、中小企業の振興、ビジネスの起業支援を主に行う開発公社の設立を支援
 - 公社のマネジメントはBMZが資金協力し、実際のプロジェクト運営はEUを含む多くのドナーによって融資される

(2) グルジア難民への緊急援助

- ・ 目的： Abkhasian 戦争によって家を離れなければならなかったグルジア難民に対する支援
- ・ 活動：
 - EC 人道局(ECHO)の委託で、約 15,000 人の難民に小麦粉を無償で支給
 - 難民が約200の緊急避難所と24のヘルスセンターを建設し、代わりに家族用の食糧パッケージを受け取るフードフォーワーク・プログラムを実施
 - 難民病院(4 件)、診療所(12 件)、農村ヘルスステーション(36 件)に薬品と医療器具を提供

(3) Bihac 地域における電力供給

- ・ 目的： 旧ユーゴスラヴィアの戦争で切断された電力の供給に加えて、現下の雇用促進と長期的な生産展望の向上
- ・ 活動： - 高電圧線の提供と設置、主要なトランスフォーマーの修繕、主要供給ネットワークの設置
- 複数の現地企業と契約を結び活動を行う

(4) 東コンゴ民主共和国における難民プログラム

- ・ 目的： BMZ 委託の難民プログラム
- ・ 活動： - 第一フェーズは難民のための飲料水と薪施設、簡易トイレの建設とキャンプのインフラの改善を重視
- 第二フェーズでは、難民キャンプと隣接した町への飲料水供給を拡大、周囲の地域での植林事業を開始し、環境に優しい薪炊きストーブを支給

(5) The Mali Nord Program

- ・ 目的： Tuareg紛争で影響を被害を受けた北マリ地域の社会経済の安定と元敵対者間の永続する平和の達成
- ・ 活動： - プログラムは人道緊急援助から自助、自治、紛争の再発防止へと移行している

(6) モザンビークにおける除隊兵士の社会復帰プログラム

- ・ 目的： 動員解除と除隊兵士の社会復帰
- ・ 活動： - 再統合基金を通じて、動員解除された兵士と帰還した難民のために、270以上の小規模事業に資金を供給する
- その結果、7,500以上の短・中期にわたる traineeships と職が生まれた

(7) モザンビークにおける地雷撤去プログラム

- ・ 目的： Monica 州 Save 村における地雷撤去による村人の農業生産の向上、移動の自由、特に女性と子どもが水くみや薪炭収集によって被害を受けやすい地雷事故の減少
- ・ 活動： - 地雷が埋め立てられている場所のマーク、住民に対する意識向上キャンペーン、146,000平方メートルの地域で175の地雷と弾薬の撤去

8. フランス

1. 基本戦略

フランスの開発援助協力の対象としては最貧国に焦点を当て、相手国との対話および交渉を通し、いかなる分野への投資が対象国に最も効果的な変化をもたらす方策が模索される。支援の方法としては技術支援、財政支援の形を取り、NGOや政府外郭団体、国際機関との協調も重視している。現在、設定されている優先分野は以下の5分野である。

- ・ 経済的自立の達成・世界経済への参加促進
- ・ 行政組織および民主主義の強化
- ・ 貧困削減・社会サービスの提供
- ・ 研究および情報へのアクセスの向上
- ・ 地域的ならびに包括的協力の推進

【人道的支援】

民主化および人権の促進はフランスの開発援助の主な目標でもあり、身体的・精神的に傷害を受けた人々に対して支援する道徳的義務があるという認識から人道的支援を遂行している。これらの概念は外交政策にも積極的に取り入れられている。

【軍事協力】

フランスは軍事協力を社会の持続的な安全性の基盤形成に不可欠な制度開発、経済開発、社会開発に寄与していると認識し、紛争予防ならびにパートナーシップの同意書を結んだ国との安全保障に対する法規の制定に役立つと捉えている。軍事協力の目的は以下の通り。

- ・ 対象国内における国家安全の維持監視
- ・ 国民国家政府における武力行使手段の整備
- ・ 国際的平和維持活動参加のための軍備の用意

軍事協力は対象国からの要請に基づき、技術協力として、政策支援、軍関係者に対する研修、物品の修理や維持管理にかかるインフラ整備、さらに直接支援あるいは援助協力基金(Assistance and Co-operation Fund : FAC)の活動の一部として、軍備関連の機材投与、サービスの提供などが行われている。

2. 援助実施機関・担当部署

援助政策の立案や評価を行う外務・協力省および大蔵省、援助実施機関であるフランス開発機構、各省庁間の援助活動にかかる事業を調整する CICID (Inter-Ministerial Committee for International Co-operation and Development)、高官や学者などから成る国際協力高等カウンスルが関わっている。

【人員(1998年度)】

本部スタッフ：1706人(協力庁639人、外務庁315人、フランス開発機構752人)
地方スタッフ：1833人(協力庁577人、外務庁1520人、フランス開発機構156人)
専門家：5296人(一般専門家3293人、軍事協力専門家570人、公務員1433人)

【予算(1995年度、単位：米ドル)】

社会インフラおよびサービス：26億7200万
経済インフラ：5億2500万
生産分野：46億4000万
クロスセクター：5億8800万
財政支援：29億3300万
人道支援分野に対する予算は明らかでない。

3. 基金/プログラム

軍備増強や人材開発などの軍事分野に対する支援の一部の資金源に、援助協力基金が利用されることがある。

【援助協力基金(The Aid and Co-operation Fund : FAC)】

FACによる借款は単年度予算によらない投資であり、対象国ならびに関係機関との同意に基づいて財政開発プロジェクトが実施される。プロジェクト型援助の大半はこの基金から拠出される。プロジェクトのタイプは、政府プロジェクト、政府間プロジェクト、一般的関心事項プロジェクトの3つに分けられる。

- ・ 目的：
 - 全体的なマクロ経済のバランスの確立
 - 法整備と民主化の強化
 - 持続的開発の促進、生活環境の改善、天然資源の管理能力向上
 - 貧困撲滅、社会的基礎ニーズの充足
- ・ 主な支援分野： 教育、保健医療、制度開発、農村開発、環境等
- ・ 予算： 22億4700万フラン(1998年度)

4. 援助実績

【対人地雷】

対人地雷にかかる支援活動はフランスの開発協力の中でも優先事項の高い課題であり、地雷撤去や対人地雷の犠牲者に対する支援を行っている。1997年度は地雷撤去活動に対して2800万フランを拠出した。実際に1978年からフランス軍による地雷撤去活動が20ヶ国で行われ、レバノン、チャード、カンボディアでは地雷撤去活動を担う人材に対するトレーニングも実施されている。

【人材トレーニング】

軍人に対する技術訓練として、1998年度は570人がトレーニングを受けた。

9. 世界銀行

1980年代に入って、世界の貧困国の半分が紛争に悩まされていた。90年代に入っても39ヶ国の主要な紛争によって100万人もの命が失われている。貧困の緩和と生活水準の向上に取り組んできた世界銀行は、紛争を開発を阻害する最大の要因と捉え、紛争と貧困の相関関係を重視する。このような視点から、紛争終結国に対する対応が世銀の事業に占める割合の面で増加している。紛争復興における世銀の事業はインフラの再整備等、いわゆる伝統的な分野が主であったが、これでは十分でないことが最近の紛争終結国における対応が示している。

経済の再構築を促進し、社会セクターにおけるニーズに対応し、制度構築に取り組む能力が求められており、紛争復興への世銀による援助活動は、紛争解決から平和構築への移行を促進する包括的相互関係的活動の一部として増大している。1997年には担当機関としてポストコンフリクトユニットを設置、他機関との協調を進めている。

1. 基本戦略

【世銀における平和構築支援の原則】

紛争から平和移行のための枠組みを作成する際に、世銀は次の原則によって導かれる。

- ・世銀は加盟国の復興と開発のために融資を行うという責務を負った国際機関である。世銀は無制限の責務を有した債務国のための世界政府ではない。
- ・世銀は平和の実現や平和の維持を担う機関ではない。これらは国連や特定の地域機構の役割である。しかしながら、開発の面での責務を通じて、世銀は平和への努力を間接的に支援することができる。
- ・世銀は加盟国の政治的特質を問題にしないし、加盟国の国内政治に干渉してはならない。
- ・世銀は加盟国の承認なしに、その領土内で活動しない(条項によれば、世銀の資源と設備は加盟諸国の利益のためにのみ使用することができる)。
- ・世銀は救済機関ではない。世銀は、ローンや保証を通じて、生産的な目的のための投資や国際貿易のための融資を行うことによって加盟諸国の復興と開発を支援するという目的が定められている。

【紛争後の復興に関する基本的考え】

紛争後の復興は、当該国の社会の社会的経済的枠組みの再構築を通じて、紛争から平和への移行を支援することから始まる。国内紛争の性格からして、敵対関係の公式な終了は移行への臨界点を示すが、必ずしも移行過程が完了したことを意味しない。復興は、ただ単に物理的インフラの再建を指すものではない。また、復興は、必ずしも紛争が開始された以前に存在していた社会的経済的枠組みを再構築することを意味するものでもない。紛争は、特に長期にわたる紛争は社会を変容させるものであり、過去への復帰は不可能であるか、あるいは望ましいことでもないであろう。必要なことは、平時の社会が機能しうる条件の再構築である。世銀を含む外国機関の役割はそのプロセスを実施する

ことではなく、支援することである。

紛争後の復興は二つの包括的な目的を持つ。一つは敵対関係が終了した後の持続的な平和への移行を促進することであり、もう一つは経済的社会的開発を支援することである。経済復旧はこの移行の成功と、国内経済の再建や外国資源へのアクセスの回復に依存する。これら復興の目的は、以下の様な復興支援の統合されたパッケージが必要であることを含意している。

以下を通じた経済のジャンプスタート

- ・ 生産セクターへの投資
- ・ 貿易、貯蓄、国内および外国投資を再開するための条件の創出
- ・ マクロ経済の安定化の促進
- ・ 金融制度のリハビリ
- ・ 適正な法 / 規制の枠組みの再建
- ・ ガバナンスの枠組みの再構築。すなわち、政府機関の強化、法と秩序の回復、効果的に活動できるような市民社会の組織の強化

運輸、通信、ユーティリティ・ネットワークを含む重要な物理的インフラの修復

社会的インフラの再建と維持。すなわち、教育と医療分野への融資(リカレントコストを含む) 戦争によって被害を受けた人々への重点援助。すなわち、強制移動された住民の再定住、動員解除と除隊兵士の社会復帰、紛争によって最も被害を受けたコミュニティの再活性化(自給農業やマイクロ・エンタープライズ等に対するクレジットラインを通じて) 社会的弱者へのサポート(例えば、女性が世帯主の家族)

地雷撤去プログラムの支援。妥当であれば、地雷が多く埋められている地域に住む人々の通常生活への復帰を支援するための包括的な開発戦略の一環としての地雷調査や鍵となるインフラの非地雷化を含む。

債務問題への取り組み。すなわち、債務滞納の処理計画、債務のリスケジュール、金融回復への長期的計画。

紛争後の開発途上国における活動は現地政府の限られた能力、脆弱な政治バランス、極度の時間的プレッシャーの中で行われ、逆転、後退、失敗のリスクをおかす可能性が高める。通常の途上国におけるよりも業務を行うリスクははるかに高い。このリスクには、十分なリターンを達成できないリスク、プロジェクト実施における失敗や敵対当事者の一方に味方しているという認識をもたれるリスク、世銀職員に対する安全上のリスク、等がある。これらのリスクを回避するためには、インフラのリハビリ、経済政策のアドバイス、援助調整、制度構築、社会セクター等の世銀が比較優位を有する分野に活動を特化し、国連機関、二国間援助機関等の他の援助機関とハイレベルの合意を得つつ、協調して事業を行う必要がある。

【協調のタイミングと規模に関するガイドライン】

世銀は、紛争に関する援助の対象国・地域として以下の3つを区別している。

1) 全ての加盟国

経済発展と貧困緩和の促進を通して社会的団結を高め、紛争の潜在的要因を極小化する。

2) 紛争の影響を被っている地域

他の国際機関や債権国等、他にも人道援助機関や二国間・多国間を問わず迅速で柔軟な資金提供者と連携し、平和維持やキャパシティ・ビルディングに必要な資源を提供。また、紛争の構造分析、貧困に及ぼす影響といった紛争の直接・間接的な分析にも従事する。

3) 紛争からの移行国

平和的移行を達成しつつある地域においてはTSS(移行支援戦略)が展開される。

紛争の終結に引き続く世銀プログラムの再開のタイミングと規模は、5つのステージから成る以下のガイドラインによる。

(ステージ1: 情報分析監視 Watching Brief)

情報を分析し監視することは、開発の軌道を維持し、ひとたび紛争が解決となったときに、世銀が時期を得た有効な介入ができるような知識基盤の形成に役立つ。情報分析監視は4つの目的を目的を有する。すなわち、1)世銀が有利な立場で適正な融資を行うために、コンテキスト、ダイナミズム、ニーズを把握すること、2)復興における適任の実行機関やパートナーを見出すためにNGOを含む各機関の比較優位について評価すること、3)短期的救済戦略の長期的インプリケーションに関する人道救済機関と協議すること、4)紛争において発生した難民や他の波及効果に起因する他国への経済的・環境的問題を押しとどめること、である。

(ステージ2: 移行支援戦略 A Transitional Support Strategy)

世銀が効果的な介入を行う機会があることが明確になれば、移行支援戦略が準備される。このステージで、世銀は、状況がこれ以上悪化しないことを仮定して、詳細なアセスメントと計画作成を開始する。また、世銀は現地政府や他の援助機関との協調の下に、国家復興計画の準備に参加することにもなるであろう。本ステージでのアセスメントと計画は移行支援プログラムの方向性と規模を決定づけることになる。

本戦略が承認されるためには、1)世銀が効率的に介入できる段階にまで紛争が沈静化していること、2)世銀にとって有効なカウンターパートが存在していること、3)世銀への明確な役割のある強固な国際協力が存在すること、等の条件が整っていることが必要である。

移行支援戦略の目標は平和への移行の支援と、持続的発展への安定した土台を築くことである。紛争終結後の復興・開発期においては、成長に要する能力と資源に欠け、平和に対する合意が未だ脆弱な状態である。紛争から早急に復興し、公的機関の正常な機能確立し、自助努力の醸成を促し、社会的安定を維持することが可能な能力の強化が本戦略の長期的な優先課題となる。

(ステージ3: 移行期初期の復興活動 Early Reconstruction Activities)

移行期初期の復興活動は比較的迅速に実施できる小規模な活動である。ここでの活動は、多くの

場合、国連機関や NGO と連携して行われ、プロジェクト準備のための通常の手続きに過度に依存しない。この段階での小規模活動は、緊急ニーズへの対応の他に、後のより大規模なプログラムの計画のためのパイロット・プロジェクトとしても機能する。

この段階で適正なプロジェクトとしては、核心的インフラの緊急修復、緊急地雷撤去、除隊兵士の社会復帰を含む動員解除、社会的セーフティネットの計画、生産再開と雇用促進のための小規模 / マイクロエンタープライズへのクレジットスキーム、インフラのリハビリや小規模建設あるいは再建を通じた雇用促進スキーム、新しい行政機構の活動開始とリカレントコスト支援、中央政府と地方政府の能力回復のための技術協力、紛争によって強制移動させられた住民の再定住のための条件を創出するためのプログラムの計画と実施、フルスケールの紛争後復興活動のための計画の開始、等がある。

この段階の活動にいる条件としては、1) 国際諸機関の役割が理解され合意されていること、2) 世銀が活動を開始できる程に紛争が沈静化していること、3) 安定の継続性が期待できること、あるいは公式な終戦が達成できていること、等があげられる。それに加えて、世銀は何らかの形で現場でのプレゼンスがあり、かつ当該国に関する十分な知識を有していること、等が必要である。

(ステージ 4 : 紛争後復興 Post-Conflict Reconstruction)

大規模事業の実施が可能となり次第(すなわち、プロジェクトの準備に十分な時間があり、メンバーシップや債務滞納の問題が解決されれば)、通常あるいは緊急手続きによる大規模事業の実施が図られる。安全状況に問題がなく、政府のコミットメントが得られれば、物理的インフラの再建、経済復興、制度構築、社会的再統合等への支援が行われる。融資は特別財源から通常財源に移行する。

(ステージ 5 : 通常事業への復帰 Return to Normal Operations)

以上のプロセスを経て、緊急援助活動段階が終了し、通常の融資プロセスに基づいた事業が実施される。この段階では、紛争意識は弱まり始めており、CAS や ESW が社会の恒久的変革や紛争の結果を明らかに認識させることとなる。

【事業実施への提言】

ポストコンフリクト国に対する支援についての過去の経験からの世銀の教訓は、以下が含まれる。

- ・ 現地でのプレゼンスとパートナーシップは、モニタリングを行い、他のドナーとの調整を維持し、かつ変化に柔軟に対応するために不可欠である。
- ・ 開発機関として、世銀の主たる貢献の一つは緊急援助と開発援助間のギャップを埋めることにある。このため、人道援助の早い段階において、UNHCR や ICRC 等の国際緊急援助実施機関との接触を開始することが望まれる。
- ・ 復興プログラムにおける効果的な調整のためには、協力とリーダーシップの双方が求められる。主要なプレーヤーの個々の役割について、特に誰が個々のセクターにおいて主導的な役割を果たすのかについて、ハイレベルで早期の合意が形成されなければならない。

- ・既存のガイドラインは柔軟に実施され、状況に適切・効果的に対応するために常にレビューされ修正される必要がある。

2. 援助実施機関・担当部署

【ポストコンフリクトユニット(PCU)】

紛争以降の地域において世界銀行が活動する際のアドバイス、他機関との連携などを担当していく機関として世銀社会開発部の中に1997年7月1日に設立された。他に情報収集、個別国の開発モニタリングなども手掛けている。具体的な役割は以下のとおり。

- ・紛争以降の再建に関わる他のメンバーとの協調におけるフォーカル・ポイント
- ・世銀スタッフの世銀内部、アカデミック、シンクタンクなどにおいて蓄積されつつある研究成果の吸収を助長
- ・難民の定着、除隊兵士の社会復帰、地雷撤去といった領域の作業に従事する世銀職員に対する専門知識の提供。
- ・復興問題に取り組むカントリーチームに対するマルチ・セクターの専門知識の提供
- ・紛争後開発途上国へのミッションの組織化と復興プログラムの計画への参加に対する援助
- ・イシューや実例に関する知識の分析と普及を通じた組織的学習プロセスの促進
- ・紛争以降の復興計画に関して世銀グループの事務局として機能
- ・世銀の政策と手続きの実施上の進捗状況のモニターと世銀の上層部への報告、並びに必要であれば政策の変更を指導

ポスト・コンフリクト・ユニットには一人のマネージャーの下に、11人の専門家スタッフを抱えている。専門家スタッフのカバーする専門分野は、紛争解決、ガバナンス、平和交渉、人権とコミュニティ・ベースの復興、社会分析、再定住と地雷撤去、動員解除と再統合、災害、ジェンダー、能力構築、安全保障問題、政治発展、法と正義、コミュニケーション、モニタリングと評価、NGO、農村開発、多岐にわたり、紛争後の復興支援に必要な分野をほぼカバーしている。

3. 基金/プログラム

(1) ポストコンフリクト基金(Post Conflict Fund : PCF)

紛争から持続的な平和や経済発展へ移行しようとしている国々に対する世銀の役割向上を目指して1997年8月にBank Development Grant Facilityの一部として設立された。年間25,000ドルから100万ドルの間で無償資金を提供し、世界銀行社会開発部下のポストコンフリクトユニット(PCU)によって運営されており、1999年度には1,200万ドル(1998年には800万ドル)の予算が組まれている。同基金の資金提供に対しては対象国政府のみならず、国際機関、NGO、大学及び民間の機関なども申請できる。1997年の設立以来、ポストコンフリクト基金は35カ国に対して2,000万ドルの支援を行ってきた。

【具体的な活動内容】

紛争以降の地域の現状、動向、紛争の開発に対する影響を把握し、世銀の早期介入に必要な情報提供。

紛争による損失、ニーズを分析し、既存の金融機関が対応しかねる状況に対する早期介入を可能とする。

紛争から平和への移行期に必要な制度的枠組みを含む人的資本、社会経済資本の再構築およびその強化を目指す。

小規模再建プロジェクトのパイロット活動。

世銀やその他機関の紛争分析、予防作業の改善、及び難民の定着や地雷撤去といった新しい分野に対する復興支援などである。

(2) 日本ポストコンフリクト基金(JPCF)

・ 予算： 1,500万ドル(1999年度)

・ 活動： TSSや初期再建行動に対して100万～200万ドルの大口援助を行う。JPCFに対する援助要請は世銀のカントリーマネージャーによってなされ、当該政府によって承認される。そして、援助活動は当該政府もしくは世銀によってなされる。NGOは実行機関とみなされているためこの場合においては適当ではない。JPCFの補助金は以下の3通りの使用がなされる。

・ 単独活動

・ PCFとの資金協力に基づく活動

・ 他の銀行からの資金援助と共同の活動

4. 援助実績

【紛争の分析と予防】:

紛争の原因を社会経済的に分析し、参加、社会的統合を促進する開発業務により、紛争の潜在的要因を減少させる。

- 165,000ドルをタジキスタン国紛争調停委員会に援助。再統合センターの設立、除隊兵士に対する行動計画に役立てる。

【情報分析、監視】:

正常な銀行業務が破綻し、活発なポートフォリオのない国において、情報分析は紛争終結時における効率的で時宜を得た介入に必要な知識の形成を可能とするものである。

- UNDPパキスタン事務所が行っている経済研究、企業活動のパイロット活動を含むアフガニスタンに対する情報分析・監視に対して350,000ドルを援助。

【移行支援戦略(TSS)】:

有効な介入を開始したら、世銀スタッフは詳細なアセスメントを開始する。それは当該国政府および他のドナーと共に計画された国家復興計画の一部を成し、この過程においてTSSは世銀のアプローチを規定し、再建時における優先分野やリスクについても提示する。

- 中央アフリカ共和国において社会セクターにおけるニーズのアセスメントおよびワークショップ活動を含むTSS支援を行っているドイツのGTZに対して100万ドルを援助。
- カンボディア政府およびUNDPの教育・文化活動を含む紛争調停業務に対して560,000ドルを援助。

【小規模パイロット活動】:

これにはインフラの修復、戦闘員の社会復帰、雇用創出・生産再開を目指す小規模・零細企業に対する融資計画等が含まれ、TSSの一部を成す。

- シエラ・レオネにおいて職のない若者に対する教育・養成を行っているNGO、UNICEFに対して250,000ドルを援助。
- ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおいて、ローカルのNGOが多様なエスニックグループの女性が企業を設立するのを補助するために230,000ドルを援助。

【政策研究と国際フォーラム】:

世銀の紛争分析・予防そして復興支援に関わる知識に関連したものが研究・紹介されている。

- 50,000ドルの援助により、アリアス平和財団およびアフリカ・リーダーシップ・フォーラムが非武装化に関するフォーラムを開催。
- 75,000ドルの援助により、UNICEFの武力紛争状況における児童兵の動員解除および社会復帰に関する研究を支援。

(以下、国別支援のあり方について)

【コソヴォ】

コソヴォに対する世銀の協力には以下が含まれる。

・ Post Conflict Fund による協力 :

Post Conflict Fund に基づき、200万ドルにおよぶアルバニアへの補助金が世界銀行により承認された。第一回目のグラント(100万ドル)は現在、学校の普及、医療設備の提供、水道と公衆衛生の改善、輸送機関への融資、子どもへの食料確保、各地における廃物回収等を目指し、イタリアのNGOであるCommunita di Sant'Egidioを通して実施されている。1999年4月に承認された第二回目のグラント(100万ドル)は、より集約的な難民支援活動を目指し、援助資金の流入を管理するNGOの再構築のために活用されている。

- ・ 公的部門支援プログラム(Public Sector Support Program) :

このプログラム(3000万ドル)は重要な公的セクター機能、特に社会サービス、行政、公的インフラストラクチャー、国内の安全保障等を果たすために、アルバニアへの十分な予算配分を保証することが期待されている。このプログラムは財政統制が維持され、財政のモニタリングが実施され、救済支出に関する透明度を増す方法が確立されることを保証する。このソフト・クレジット(10年間の猶予期間を持ち、年率0.75パーセントの40年返済)は5月初旬に承認され、支出される予定。

【ジブティ】

1998年12月世界銀行は軍人、反逆者等の除隊兵士の社会復帰を目指すジブティ政府に対し270万ドル相当のクレジットを承認した。プログラムの具体的な内容は以下のとおり。

- ・ マイクロ・プロジェクト、訓練、雇用を通じた除隊兵士の経済的再統合
- ・ カウンセリング、生涯学習サービスの提供
- ・ コミュニティの基本的インフラの強化とコミュニティ活動を援助する資金
- ・ 身体障害を持つ除隊兵士やその家族に対する援助

このプログラムは、再統合の過程において除隊兵士と受け入れ側のコミュニティの理念、課題、責任に関する民衆の理解と意識向上を図ることも目指している。さらに、参加的手法と分権化した行政をとおしてコミュニティに希望をもたらすことが期待されている。

【モザンビーク】

世界銀行は1995年、パイロット・プロジェクトである地域再統合支援プログラム(Provincial Reintegration Support Program : PRSP)を2地方において実施した。このプログラムはトレーニング基金、雇用基金、制度支援から構成されていた。この計画の全般的な目的は元兵士、さらに社会的弱者の経済的・社会的再統合を促進させることであった。現地の主要なカウンターパートである労働省の訓練雇用研究所(Institute for Training and Employment)の確定の後、プロジェクトは1996年初頭に実施された。持続可能な参加型の開発を目指す際、政府、地方の明確なオーナーシップとパートナーシップの提供という最初の教訓を得た。

- ・ トレーニング基金(50万ドル)

トレーニング基金は元兵士を雇用する見返りとして熟練者、小規模事業主への6ヶ月分に相当する給与、道具を提供するというインフォーマル部門非熟練者トレーニングに集中した。この計画は技術やビジネス・スキルを現場で習得することを強調し、トレーニング・プログラムを雇用に直結させている。このプロジェクトは必ずしも雇用を保証するものではなかったが、訓練生を市場調査、原料確保、コスト・マネジメント等のビジネス・スキルの習得、さらに長期的雇用のための社会資本蓄積等、貴重なネットワーク形成へ向けたより良い機会となった。パウチャ・プログラムも元兵士が最も必要としている技術習得を支援することにより消費者の選択を促進させるよう計画された。

- ・雇用基金(150万ドル)

GTZとInternational Organization for Migration(IOM)に支援している雇用研究所によるマイクロエ
ンタープライズと雇用創出活動の強化を図るもの。このパイロット基金はマイクロ・エンタープ
ライズの創設や労働集約型の公的事業、社会的インフラのリハビリ、NGOを含むコミュニティ・
ベースのイニシアティブ等の所得創出活動を支援。退役兵やその集団、コミュニティ集団、地方
政府機関、NGOはプロジェクト・プロポーザルを作成・提案する資格を有する。対象グループや
受益者はこのような基金の活用に対して不慣れなために、コミュニティの参加を伴う小規模で、
複雑でない技術を使った労働集約型マイクロ・プロジェクトが望ましいものとみなされた。GTZ
とIOMはマイクロ・プロジェクトの準備、評価、監視において地方政府やコミュニティ・ベース
の各々の受益者に技術協力を提供した。実際、この二つのパイロット地域において非常に成功し
た分権化された訓練雇用基金が現出した。

- ・制度的キャパシティの強化

労働省は元兵士の再統合に関する全ての活動を調整する役割を担っている。また、社会活動省
(Ministry of Social Action)は帰還難民や国内避難民等の他の社会的弱者に対して責任を有してい
た。PRAPは両省のコア・スタッフやオフィス機材の面で支援した。世界銀行は実施パートナー
に対し、地方政府カウンターパート、特に社会復帰に向けた委員会との連携強化、並びに世銀支
援プロジェクトを同委員会と連携して実施するように要求した。

以上のPRSPを通じて、1997年初頭までに2100人以上の元兵士が公的研修機関やインフォーマル
な研修システムを通して技能訓練を受けた。トレーニングを受けた約80パーセントの人々は有給
の仕事を得た。地域再統合基金による300以上の雇用指向のマイクロ・プロジェクトは4700以上
の直接的な受益者を生み出した。

10. 国連開発計画(UNDP)

紛争と開発の因果関係が明らかになる中、1990年代に入って「紛争予防と紛争からの平和的移行」が紛争危機の継続的な解決が開発において中心的なテーマとなってきた。これに対してUNDPは適切で迅速な支援を目指して緊急事態対応課(Emergency Response Division)を設置。ERDは国連諸機関及びその他の人道援助機関と連携し紛争地域、紛争後の平和的移行を目指す地域において人道支援にあたっている。

1. 基本戦略

危機にある全ての国において、UNDPは国連システムの中でのパートナー、政府機関、市民社会、民間セクター、並びに他のアクターと共に、長期的な持続的人間開発の基盤を保証するために活動する。これは危機防止や危機からの回復の基礎となるものである。調整のためのアプローチとして、他の援助機関や同様の開発経験を有する関連諸機関との協議の中で、一連の基本的原則が生まれてきた。以下の原則は、公式に採用されているものではないが、よく参照され、かつ危機にある諸国におけるUNDPの活動をガイドすることが多い。

構造的安定に向けた作業

平和と持続可能な人間開発は、人権が尊重され、社会経済的変革への意志が共有され、緊張状態や紛争が暴力化しないようなところでのみ実践可能であり、紛争が暴力へと転化することを許さないような政治制度や慣行の定着に対して支援がなされるべきである。

救助活動・開発の連関に関する再認識

危機を通じて、救助と共にリハビリ、再建の努力がなされなければならない。紛争が勃発する以前同様、危機再発の未然防止にも努力が払われるべきである。

発展の成果の保持

紛争予防措置の中心的課題は、ガバナンスの向上とコミュニティの政策決定における参加を促進することなどである。災害の予防・緩和は国家開発戦略において統括的になされるべきである。このため、災害の緩和や高度な予防対策が関連する国家当局において整備・育成されねばならない。

国家的展望の優先

UNDP自体の役割はあくまで二次的なものである。開発途上国は自らの発展に対して責任を持つべきであり、これは危機状態にある国、政府が機能不全に陥っているような国においてもあてはまるものである。UNDPはサポート的な役割を果たすのみである。

戦略的アプローチの採用

暴力的紛争、統治機能の解体をもたらす社会・政治的な環境や複雑な要因が存在するわけであるが、その要因の解明や新しい秩序に向けた青写真の作成に対して一貫した分析がなされるべきである。この作業において、UNDPのみならず当該国政府、他の国連機関、主要なドナー国との協力によってなされるべきであり、国家的・地域的文脈に即した復興に対する枠組みが構築され、国家的展望や特性の提示がなされるべきである。

国家能力の形成

基本となる目標は、災害時における影響に効率的に対応できる国家制度や能力の形成、発展でなければならない。自然災害や政治紛争は常に予測可能なものであるわけではないが、被害を最小限にし、災害の影響を予防することは可能であると言える。

国内におけるコーディネーションの強化

被災国において、危機に効率的に対応できる能力が備わっていないことがしばしばある。まず最初に政府と同様に現地コーディネーターの能力の向上が図られるべきであり、それに応じた適切な技術支援がなされるべきである。

【復旧のための戦略枠組み】

戦略枠組み(strategic framework)あるいは復旧のための援助の枠組み(framework of assistance for recovery)は、なぜ特定の政策がある特定の文脈の中で必要であるかを説明しようとする。実際には、戦略枠組みや政策策定は内容と形の面で大きく異なるが、危機に直面している国において、少なくとも政策の枠組みは以下の論点をカバーしなければならないことは合意されている。

- (1) 状況の徹底的な分析と危機の根底にある政治的、経済的、社会的決定要因の明確化
- (2) 追及する目標を安定化させ、あるいは復興・修復の方向へ導く政策の議論
- (3) 救援、復興・修復に用いられる国内および外国からの開発資源の合理的配分のための必要条件と理由付けの提供
- (4) ガバナンスと経済運営に影響を及ぼす政治的要因の明確化
- (5) 援助する側とされる側の間に従属関係をつくる恐れのある直接的支援の形態を回避する手立ての考案
- (6) 主要な利害関係者の参加を保証し、現地政府、主要ドナーと実施機関の間の広範囲にわたるコンセンサスの反映

戦略枠組みの形成は、特定のプログラム要素のために資源を求める作業プランではなく、包括的なプログラムとドナーのために準備される資金調達ドキュメントを知らせるための政策と状況要因のステートメントである。復旧のための枠組みの策定は進行中のプロセスであって、その内容は時間と共にレビューされ変化をうける生きたドキュメントである。従って、政策枠組みは、現地政府とドナーのコミュニティにとって調整の第一的な道具となる。現在まで、アフガニスタン、ルワンダ、コン

ゴー民主共和国、ソマリア、イエメン、タジキスタンの6カ国、アフリカの角地域、およびパレスチナにおいて戦略枠組みのプロセスが実施されてきている。

【優先課題】

UNDPの活動は、紛争の防止から紛争後の平和構築まで危機に関連するプログラムをカバーしている。その大部分は、安定と平和の基礎をつくることを目指したものであり、以下の分野における支援を行ってきた。

情報、政策、アドヴォカシー

紛争に関連してUNDPは紛争、暴力の勃発しそうな「危険地域地図」の作成や人間開発に関する出版にも従事してきた。これは国際的な予防外交や予防的開発とともに、人間安全保障の新しい指針となり、早期の危機発見に資するものであった。また、Early Warning Reportの発行も行っている。

地域開発とコミュニティレベルでの活動

ここではローカルな政府の伝統的機関における計画・運営能力の向上に焦点を当ててきた。

難民の定着

平和的な社会の達成は離散した民衆や難民の帰還と定着なしには為し得ないものである。

兵士の武装解除、除隊および社会復帰

武装解除、社会復帰といった直接的な作業と同時に、識字教育、職業訓練、カウンセリングなども行っている。

小型武器

ポスト紛争期における小型武器の拡散および、その継続的な使用は、平和的共生と持続可能な人間開発の基盤を損なうものであるという前提の下、ノルウェー政府の支援を受け「小型武器拡散防止基金」を設立。情報提供、武器の回収作業などを担当している。

地雷撤去作業

UNMASその他UN諸機関との協力によりこの業務を担当している。UN機関の中でもUNDPはとりわけ地雷の拡散による社会・経済的影響を強調するとともに、国家・地方のキャパシティ・ビルディングに対しても責任を持つ。この業務は長期的な視野を必要とするもので、これを遂行していくには国家の計画・運営能力の向上が必要不可欠である。現地政府からの要請に対応できるように137の現地事務所を開設している。

グッド・ガバナンス、司法制度、選挙監視、人権の保護

これは人々の政策決定への参加を促し、経済成長を刺激し、経済成長による恩恵を社会の全てのセクターへ分配する政府のシステムの確立を目指すものである。選挙支援は物資の配給から、選挙監視団やアドバイザースタッフの派遣等を行っている。また、これらを支える公共セクター、すなわち司法制度や警察組織等の改革に必要な資源を提供している。また、近年のガバナンスにおける透明性、アカウンタビリティ、人権侵害に対するメディア活用の重要性も鑑み、それに従事する人材の養成にも支援を行っている。

マクロ経済の強化

マクロ経済、財政状況の悪化が、政府の財政支出の停滞に帰結し、それが法や秩序の解体につながり得るとの考えから、政府の財政運営などに関するアドバイスも行っている。

基礎インフラの再建

紛争の影響を被った国々での雇用の創出、住居の配給、生活条件の改善といった核心的インフラのリハビリを眼目とする開発プログラムを通して平和、安全の確保を目指している。

環境保全、自然災害対策

環境破壊と紛争の因果関係が証明されつつある昨今、自然災害のもたらす社会・経済活動の脆弱化及び自然環境悪化、それらに起因する社会不安が懸念される。国連機関の中でもUNDPはとりわけこれに対応して予防活動、災害対策における能力向上に対する支援を30カ国において行ってきた。

女性の地位向上

女性は社会・政治的に不安定な立場に置かれ、紛争の危機回避を可能とするような政策決定に際しても阻害されてきた。UNDPは各国政府、NGO等と連携しながら女性の地位向上、権利の保証を目指す法整備に尽力している。

2. 援助実施機関・担当部署

【ERD (Emergency Response Division) 】

緊急事態対応課(ERD)は、自然災害や紛争などの緊急事態に対応している国連 Country Office を支援するために設置された。ERD は UNDP 総務室(the Office of the Administrator) 実施支援グループ(the Operational Support Group) 内に設置されており、一人のディレクターによって統括されている。副ディレクターは二人おり、一人はニューヨーク、もう一人は UNDP の災害管理プログラムが位置しているジュネーブに配置されている。ERD の活動は UNDP の開発協力プログラムの直接的な管理責任を持っている UNDP の地域事務所やカントリー事務所と密接な協力の下、また他の UNDP ユニットとの協議の下に行う。

ERDには15人の専門家と他のサポートスタッフがいる。ERDはコアファンディングの中から、2000年までにUS\$135millionが割り当てられているが、他の資金源も有している。

なお、ERDは危機の間及び危機後の複合的開発状況への対応プログラムとして、次の二つのタイプの活動に資金協力をしている。

- (a) 国際/国内活動のための戦略プログラミング・インストルメント
- (b) プログラム戦略の中での特別イニシアティブ(地雷撤去、社会復帰、ガバナンス等)

3. 基金/プログラム

【TRAC 1.1.3】

1995年、UNDPはコアリソースのための新しいプログラミング・アレンジメントを導入した。これらの資金の内、5%にあたる約37.5百万ドルが、他の資金と共に、毎年「特別の開発状況」に直面する諸国に割り当てられてきた。この特別の開発イニシアティブのための融資チャネルはTRAC 1.1.3と呼ばれている。

ERDは緊急事態における迅速でより効果的な対応を提供するために設置されたイン・ハウス・メカニズムである。レジデント・コーディネーターから受けた要請に基づき、資金は危機委員会(the Crisis Committee)を通じて、簡略化された手続きの下、割り当てられる。この組織はUNDPのプログラム管理監督委員会(Program Management Oversight Committee-PMOC)の課横断的なワーキング・グループとして機能する。TRAC 1.1.3基金を得るためには、まず最初に、PMOCがある特定国に「特別開発状況ステータス」をアサインしなければならない。

基金は迅速にリリースされ、プロジェクトの目的を書いた簡略な申請書に基づいて活動が開始されるよう保証する。より詳細なプロジェクト・ドキュメントの作成は後でできるようになっており、それは通常の方法で評価され承認される。

TRAC1.1.3は3つのカテゴリーから構成されており、カテゴリー1は複合的な開発状況を取り扱う戦略アプローチのための支援である。カテゴリー2は突発的な危機に迅速な対応を提供する。カテゴリー3は、危機を避けるためか準備するための能力構築を扱うものである。

UNDPは、1996年中頃に開始した「特別な状況に陥った国々における開発(TRAC1.1.3)」のために、2000年2月までに89カ国225プロジェクトに1億5000万ドルを配分。その比率は以下の通りである(1998年12月まで)。

- ・ カテゴリー1(スペシャル・プログラム・イニシアティブ)80%
39ヶ国、4準地域、3地域間、パレスチナ問題で93プロジェクト
- ・ カテゴリー2(突発性の危機)7%
51ヶ国で68プロジェクト

- ・ カテゴリー 3(キャパシティ・ビルディング)13%
21 プロジェクト(国家レベル) 3(地域) 5(地域間) 1(グローバル)

なお、TRAC の 185 のプロジェクトのうち 50%以上の資金はわずか 12ヶ国に、75%が 22 カ国、90%が 33カ国に配分されている。対象地域は、アフリカ(25%) アジア・太平洋・ヨーロッパ(20%)、 CIS(19%) アラブ諸国(パレスチナ含む、16%) ラテンアメリカおよびカリブ(15%)である。また、同予算のうち55%が最低開発国(LDC's)、約68%が低所得国に配分されている。これら予算の偏向は、UNDPがTRAC1.1.3において、迅速性ととも、対象国・地域の絞り込みに重点を置いていることを示している。

【UNDP の教訓】

これまでの活動の教訓として、UNDP は以下の諸点を指摘している。

(平和構築):

人道的活動や開発活動は、単独で行われるかぎり効果はなく、平和構築プロセスにおける政治的、外交的、経済的措置と組み合わせて行うべきである。また、対外的な開発支援は、平和構築のためのどのような努力にとっても必要条件となる社会的、文化的、人種的グループ間の政治的対話を促進させる触媒であり、時として極めて重大な役割を果たすことができる。

一般的に、プログラムの介入は良い統治、効果的な司法制度、人権の遵守の基本的な重要性を喚起する。従って、どのような対応戦略のなかでもこれらの目標を強く支援する。

紛争が社会的経済的不平等、資源獲得の競争、人種的宗教的相違に根ざしている場合、いくつかの要因を孤立させ、実践的に取り組もうとするいかなる試みも、以前は敵対的であったグループ間の平和への強い政治的意思がないかぎり成功しない。また、この分野で成功をおさめるには長い年月を必要とする。

暴力的な紛争から平和への移行はもろい。進歩への期待は挫かれ、安定した環境を求めることは困難で、潜在的な緊張があり暴力が断続的に起きる場合が多い。このような状況で、重要な活動の遅延や延期は不可避免的に起き、待機したり不測の事態への手配に時間を割かれることも多い。平和構築分野では、計画されたプロジェクトがスケジュール通り進むことはめったにない。

(復旧のための戦略):

政策や戦略枠組みについて、全ての機関から積極的な支持を獲得するには時間がかかるが、主要な利害関係者との協力のなかで形作られた、全てが包摂された包括的なアプローチの必要性は広く認められてきている。そのような戦略枠組みは、危機の根本的原因の厳密な分析と復旧への道筋を提供する必要がある。これは特に効果的な政府が存在せず、援助政策や活動を調整させる責任が分散化している状況では不可欠である。

多くのアクターが関わり参加するために、コンセンサスと合意を求めるには不可避免的に時間がかかる。その結果、作業の開始が遅れる場合もしばしばある。しかしながら、このような遅れは、

良い調整と一貫性のためには比較的小さなコストでしかない。

紛争がまだ沈静化していない時に、通常の戦略的対応の一部である紛争の根本的原因を探るための分析と議論を行うのは反生産的となり、不信感を抱く敵対者間の政治的感受性を悪化させる場合がある。そのような状況では、発掘されたプログラムの技術的側面を強調して、対立の原因に取り組むことは中断することが望ましい。

(プログラム準備):

多くの国家機関は国際協力の手続きに困難を感じ、ドナー機関の官僚的ニーズを満たすように要請を提示しない。これは、新政府が国際協力の手続きの経験がない場合が多いことが一因である。地方政府に限らず中央政府機関も彼らのニーズを明確に表明し、外国の協力がいかにして彼らのリハビリや復興の展望を改善することが出来るのかを説明できない場合が多い。

ニーズ・アセスメントやプログラム準備は重要な支援の一つである。復旧のための政策枠組みをつくるための作業や、平和構築戦略をサポートする特定の開発イニシアティブの議論と選択は、多くの場合、追加的な活動を計画する必要性を促すものである。

(資源の動員)

ニーズ・アセスメントとプログラムの発掘は資源を動員する際の重要な前提条件である。このプログラムの準備は、多くの場合、CAPs やラウンド・テーブル・ドキュメントの文脈の中で、ドナー側の特別の関心を喚起する。過去の経験では、資源の動員はTRAC1.1.3への資金配分の重要な副産物である。

従って、TRAC1.1.3は、当該国の利益となるより大きな国際的努力のための道具として見なすこともできる。

(実施手続)

UNDPに限って言えば、TRAC1.1.3は通常の開発プロジェクトのために考案されたプロジェクト実施の確立された手続きの修正が必要であることを明らかにしてきた。特に、駐在者/人道分野のコーディネーターは、政府やNGOに限らず、適任の実施機関を選定する全権を持つことが必要である。また、彼らはすぐにでも活用できる専門家スタッフのプールへアクセスでき、物資やサービスの調達のための簡略化した一連の手続きに訴える必要がある。

(国内の調整)

他の関係機関と共同で開発された戦略アプローチやプログラム準備、並びに資源の動員は、現地レベルでの調整の改善にも寄与する。全ての関係者、ドナー、実施機関や政府機関の間で行われる、政策枠組みの形成へと導く原則と理解に関する合意形成のプロセスは、また、発掘されたプログラムの質と強化にも貢献する。

よく協議され、かつプログラムをガイドする政策や戦略がよく知られているときに、援助は成功する確率が高くなる。そのような時には、ドナーも協力を要請された場合に、通常の開発へと進

むために必要な資源を本格的に提供することに確信を抱きやすくなる。

【将来に向けて】

UNDPは、緊急状態に陥っている国々により適切な支援を提供し、パートナーとして責任ある役割を全うするためにそのパフォーマンスと能力の向上に努めなければならないとして、以下を今後の課題にあげている。

- (1) まず最初に対応のスピードを改善しなければならない。そのために本部における政策決定の迅速化、対策プログラムの素早い設定などが必要となる。
- (2) 適切な技術が提供されなければならない。UNDPの豊富な経験と知識がその設定において効率的に応用されることが目指されている。
- (3) 2000 - 2003年の目標としてUNDPは特殊状況に対応した人材の養成、職業相談といった人的資源にも投資していく見込みである。緊急時に対応できるスタッフの養成、高いパフォーマンスの実現が図られなければならない。

4. 援助実績

【ラオス計画(Lao Programme)】

ラオスにおけるインフラ開発はここ25年くらい停滞している。それは予算の10%を地雷撤去に割かなければならないという現状にもあると言える。また、とりわけ農村地域における犠牲者も開発に資する人的資源を浪費し、同国の発展に水を差してきた。これに対してUNDPは他機関との連携のもとラオス計画に参加、トレーニングを施した370名の地域スタッフによる活動により450ヘクタール、230,000人もの人々が地雷被害の影響を逃れることが出来た。また、間接的な影響はスタッフによる技術教育により、地雷撤去に従事しうる人材が養成されていることである。

【アフガニスタン地雷撤去プログラム(MAPA)】

アフガニスタン国内における紛争は地雷処理活動を妨げるものであった。これに対応してアフガニスタン政府が構想してきたMAPAにUNDPは協力してきた。MAPAにより、700,000個の地雷処理が可能となった。これは3,900名の現地スタッフによって展開されている。

(なお、以下のプロジェクト/プログラムは1996～1997年にかけて実施されたものである。)

【グアテマラ】

36年間にわたるグアテマラの内戦後、UNDPは平和条約の実施を支援し、刑事訴訟手続き・管理の改善、人権の擁護と前戦闘員の社会復帰を促進する活動を行ってきた。UNDPの協力は裁判官の訓練、公的オンブズマン制度の設立、軍部と独立した警察の創設等を含む。

【ジョルダン川西岸とガザ地区】

ジョルダン川西岸やガザ地区においては、パレスチナ自治が成功するために行政、計画、政策の改善が不可欠

UNDPはパレスチナ政府、自治体、村落会議、市民社会機関のキャパシティを高めることに貢献した

【レバノン】

レバノンの紛争復興計画が未熟な行政手法や多額の予算不足により阻害されているため、国家復興計画(National Rehabilitation Programme)に対する技術協力を提供するように要請された。

レバノンの制度的キャパシティの再建や必要な資源の動員の監督

【ルワンダ】

ルワンダへ帰還難民の和解と平和的な再統合は国家の司法権のキャパシティにかかっているが、ほとんどのルワンダの司法関係者は1994年の大量虐殺とその結果としての出国により失われた。UNDPは司法省とともに司法関係者の訓練や裁判所、控訴審、検事事務所の再建を行っている。これまでにUNDPは50名の検事、100名の行政長官、400名の拘留所監視員を養成した。このプロジェクトは拘留中の100,000名にもおよぶ人々に対する留置所の環境改善にも役立っている。

(さらに1996～1997年における他の平和構築イニシアティブは以下の支援を含む。)

アンゴラ、マリにおける兵士の復員、再統合

カンボディア、ラオスにおける地雷除去

ハイティにおける選挙監視

アフガニスタン、アゼルバイジャン、ベリーズ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、コスタ・リカ、朝鮮民主主義人民共和国、ジブティ、エル・サルヴァドル、エリトリア、エチオピア、グルジア、グアテマラ、ハイティ、ホンデュラス、ニカラグア、ソマリア、スーダン、ウガンダ、ジョルダン川西岸・ガザ地区における帰還民によるコミュニティのリハビリ

コスタ・リカやニカラグアにおける台風被害からの復興を支援

1996年、UNDPは市場経済への移行を支援するために、1億1千万ドルにおよぶ統治・復興計画を構想するボスニア・ヘルツェゴヴィナへの国連使節団を率いた

【コミュニティ再構築】

1991年クロアチアにおいて紛争が勃発した際、何千にも及ぶ農民がアドリア海沿岸や政府が無人のツーリストホテルに設置した一時的な難民センターへ避難した。6年後、難民や逃亡者の約半数が帰国した。多くの都市や町は瓦礫と化し、地雷が敷かれ、20,000人に及ぶ女性・子どもを含む難民は避難所となっているホテルに居残ったままの状況であり、地域の観光、経済復興への可能性が阻害されていた。

UNDPが協力しているプロジェクトは、現地政府とともに地雷撤去、放棄された農村の復興、現地

の小規模ビジネスの起業家を支援している。ホテルに居住する難民の代表と早期帰還者が村落や生計の復興を計画できるよう現地に開発協議会が設置された。UNDPは水道、診療所の再構築から家畜生産、小規模ビジネスの開発にいたるまで、あらゆることに関する計画を支援する国際社会からの資金援助を募集した。

11. 国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)

1990年以降、イラクからのクルド人流出、ルワンダでの大量難民の発生等、前例のない大規模の難民が短期間のうちに発生した。UNHCRは、これらの事態に素早く適切に対処できるよう、緊急対策チームの設置、緊急資金の設立、物資の備蓄等柔軟なシステムの構築を進めている。さらに、緊急時の対応だけでなく、難民の本国帰還、本国での生活コミュニティの再建、難民発生防止政策への支援なども進めている。特に、帰還民のコミュニティに対しては、不可欠な国際協力を始動することを意図した小規模即効インパクト・プロジェクト(QIPs)を通じて、世界中で支援を行ってきている。

1. 基本戦略

UNHCRは、1949年12月国連総会決議319(IV)および1950年12月国連総会決議428(V)により設立され、1951年1月より活動を開始した。

UNHCRの活動の法的根拠は、事務所規定(1950)、難民の地位に関する条約(1951)及び同議定書(1967)、さらに国連総会の関係する決議、弁務官事務所執行委員会決定等である。なお、最近は、国連事務総長あるいは総会の要請により、本来の任務すなわち難民の保護(難民の定義は事項参照)に含まれていない国内避難民(定義は、同じく事項参照)の保護援助にも関わっている。

【目的】

UNHCRの目的は、(a)難民¹の国際的保護、すなわち、難民の諸権利(強制送還の禁止、就業・教育・居住・移動の自由など)を守り、促進すること、(b)緊急時における「物的援助」、その後の「自立援助」-衣食住の提供、医療・衛生・学校・診療所などの社会基盤の整備、(c)自主的本国帰還の支援、さらに(d)本国帰還が困難な場合の一時庇護国あるいは第三国への定住支援である。

UNHCR設立後の歴史的展開の中で難民問題は多様化し、国連総会並びに国際社会の要請により、難民として含まれる範囲は拡大され、迫害、武力闘争、広範囲な暴力、外国からの侵略等の公的秩序を著しく乱す状況により自身の国に居られない人あるいは国際的保護が必要な人々をも難民に含められるようになってきた。そして、それにつれ、UNHCRの活動も広範囲となってきた。

【基本方針】

UNHCRの支援において、最も望まれる解決は、難民が自主的に母国に帰り、生活を再開することである。難民が帰還する場合、UNHCRはバス、船、列車等の交通手段を手配し、帰還先で必要な生活用品や農具を供給したり、また帰還後一定期間、食料・現金を支給することもある。さらに最近は、

¹ 「難民」とは、人種、宗教、国籍、特定の社会的集団への所属、あるいは政治的意見のために迫害される恐れがあり、そのために自分自身の国に存在できないか、あるいはその国の保護を受けられない、あるいは受けることを望んでいない人を指す。

さらに「国内避難民(Internally Displaced Persons : IDPs)」とは、通常の難民と同様、安全あるいは自由が脅かされ、自らの家を離れざるを得なくなったが、国境を越えることができないか、越えたくなかったために、自国内に居ながら自国政府の保護が得られなくなった人々を指す。

帰還民のコミュニティですぐ効果が発揮される小規模だが即効性のあるプロジェクト(住居建設用の煉瓦造りなど)も実施している。

もし将来、本国に帰る見込みがない場合には、UNHCRは難民が避難している国において彼らが定住することができるように援助する。さらに、これらのいずれもが不可能な場合には、難民が他の第三国に定住するように努めるものである。UNHCRの援助の基本目的は、難民及び亡命を望む人々の権利を守ることにある。従って、彼らは、受け入れられた国においても、安全に暮らし、また公平かつ人道的に取り扱われる権利を有する。また、彼らは逃れてきた国に強制的に帰されることのないよう保証されねばならない。UNHCRはこれらの権利を守るために、難民や亡命希望者に定期的に事情聴取し、また必要ならば関係諸当局に交渉も行う。

UNHCRは、難民支援の中で、女性の権利進展のために種々の活動を行っている。難民の多くは女性並びに子どもであって、難民支援において、女性の決定への参加は極めて重要である。そのために、UNHCRは女性の技術訓練、読み書きの訓練、自信獲得のための自己管理の訓練等を行っている。さらに本国での所有権、相続権等で女性に対して起こりうる差別に反対する活動の支援、また、紛争・騒乱時における、女性に対する暴力、性的虐待の結果女性がこうむる肉体的・精神的障害に対する治療支援も行っている。

支援活動のもう一つの重点は、難民に含まれる子どもたち(18歳未満)の保護・世話にある。UNHCRでは、最近、子ども担当の地域政策官のポストを新設し、各地の子どもの問題へのきめ細かい対応ができるようにした。また、SWA(Save the Children Sweden)と共同で「子どもの権利のための行動」(The Action for the Rights of Children : ARC)訓練プログラムを開発した。ARCは子どもの問題に関して包括的な訓練セットを提供するものである。

UNHCRは、難民問題に関係して環境問題にも関わっている。難民の生活は、食料、水資源、燃料等の供給において周囲の環境に大きく依存する。難民居住地域における過度の環境依存は、難民自身の生活環境を悪化させるだけでなく、周辺地元民の生活をも破壊することとなる。UNHCRは、1996年に環境ガイドラインを発行しており、そこでは環境への影響を計画実施の初期より考慮するよう要請している。環境問題は、他の援助諸活動から切り離して考えるのではなく、むしろ他の活動(林業、農業、避難施設の建設等)とあわせて総合的に考えることが、計画の長期的維持並びにコストの最小化を実現し、最終的な成功につながるものである。環境への過度の影響を食い止めるために、UNHCRは衛星画像を利用した難民関連の環境データ・ベースを構築している。また、燃料等エネルギーの使用を減らすために、省力化につながる種々の方策(たとえば、効率的かまど、太陽熱調理器など)を研究・普及させている。植林活動も、難民居住地域で初期から始めるよう推進されている。

2. 援助実施機関・担当部署

その目的が難民保護であるため、UNHCRは紛争のあらゆる面(予防、開始直後の緊急援助、紛争後の再建)において自ら実施機関として関わっている。ただし、紛争後の再建を特に担当している部署として「再統合・自立ユニット(the Reintegration and Self-Reliance Unit : RSRU)」がある。

【再統合・自立ユニット(RSRU)】

RSRUの主要な任務は以下のとおりである。

- 難民再統合の戦略設計、及びそれに関する援助プログラムのデザインに焦点を当てた再統合プロジェクトの実施、動員並びに調整、
- 地域の社会統合・再統合を促進するための自立支援に焦点を当てた、現場における難民支援プログラム実施、調整支援、
- 難民並びに帰還者への援助において、多国間、地域及び二国間援助機関との協力の中心となって、その進行を速めるべく支援する事。

なお、本部及び再統合・自立ユニットの連絡先は以下のとおり。

【UNHCR 本部】: Case Postale 2500, CH1211, Geneve 2 Depot, Switzerland
Website : <http://www.unhcr.ch>

【再統合・自立ユニット】: Mr. Larbi Mebtouche(室長), Reintegration and Self-Reliance Unit
(以下住所は本部と同じ)

Tel : +41(22)739-8238 Fax : +41(22)739-7371

e-mail : mebtouch@unhcr.ch

人員 5名

本部予算(1999): 約 US\$87 百万

UNHCR 全体の予算(1999): 約 US\$914.8 百万

UNHCR 人員 : 5,155 名(1999 年 7 月現在) 本部 : 890 名、現地 : 4,265 名)

3. 基金 / プログラム

UNHCRの予算はほとんど全面的に任意の拠出金によっている。国連本体からの定期的な補助金は全予算の2%ほどで、残りは全て自ら調達している。拠出金は主要15カ国からのもので全体の97%が賄われる。このような少数の調達先に頼る危険性から、UNHCRは常に調達先の拡大に努めており、1998年には民間部門からも約9百万ドル調達できる予定である。

UNHCRの予算は、一般プログラム予算と特別プログラム予算の二種に大別される。一般プログラム予算は、主として難民の亡命中における援助活動に使われ、プログラム準備金、緊急基金、並びに自主的帰国基金とに分けられる。特別プログラム予算は、高等弁務官自らの決定により実施され、従来の難民援助に含まれない人々(国内避難民、戦争犠牲者、本国帰還者など) に対する援助活動に対するものである。

資金は、その絶対額だけでなく、それが使えるタイミング、目的等のフレキシビリティも重要な要素である。突発的事態には、食料、薬品、物資を積載したトラックの一団、航空機、飛行機乗組員、兵站人員、その他の専門家などのような直接的な物資援助も、UNHCRの限られた予算に対して重要な補完となる。

また、UNHCRは、世界中の帰還民のコミュニティに対して、不可欠な支援を始動することを意図

した小規模即効インパクト・プロジェクト(QIPs)を通じて主に支援を行ってきた。

4. 援助実績

1998年には、全世界で2,240万人を援助した。その内訳は、難民1,200万人、保護・亡命希望者100万人、帰還者350万人、国内避難民600万人となっている。UNHCRの多数の活動の内、代表的な数例をあげれば以下のとおりである。

【プロジェクトの概要】

(1) ルワンダ：

部族間抗争を主因として1994年に内紛発生。約1万人が殺され、同国750万の人口のうち、約半分が難民となった。1995年以降280万人が帰還し、地域の再建が始まっている。UNHCRは、1998年現在、これら帰還者280万人、コンゴ民主共和国等周辺国に滞在する難民3万5千人を援助している。予算は1998年度US\$30,635,529。

主要な活動は、帰還者のための財産の回復、住宅援助、法整備等である。また、難民のための生活資材の供給、ルワンダ政府の難民対策強化の支援等である。紛争に伴う緊急援助からより長期の開発援助へのスムーズな移行を実現するために、UNHCRはUNDP、WFPおよびFAOと協力して共同再統合プログラムユニット(the Joint Reintegration Programming Unit : JRP)を設立し、支援している。

(2) スーダン：

過去30年の間に、スーダンには周辺諸国(エリトリア、エチオピア、チャード等)から多数の難民が流入し、各地でキャンプを構成するとともに、一部は都市部へ流入している。UNHCRは、1998年現在、これら難民中、エリトリア人315,000人、エチオピア人44,000人、チャード人4,400人等を援助した。予算は1998年度US\$10,294,406。

主要な活動は、医療施設の維持・修繕、医療品の供給と関係者の訓練。さらに、今後は難民キャンプの初等教育施設の改善、成人の識字教育、青年の職業教育を実施する。UNHCRは水供給施設を管理しており、飲料水が常に入手できるようにしている。女性対象の石鹸製造、裁縫、刺繍、籠作り等の小収入実現プログラムを支援。児童に対しては、予防接種、発育測定、栄養補給等の活動を支援している。スーダンにおいて、キャンプへの食糧の供給はWFPが責任を持っている。また、南部スーダンでは、UNHCRの事務所がないため、NGOに委託して、難民救援を行っている。

(3) カンボディア、タイ：

1997年から1998年にかけて、カンボディア北部西部における内紛により、約8万人の難民がタイに流入。UNHCRは両国政府、タイ赤十字、WFP等と協力して、難民救援及び帰国支援を実施。1998年9月現在で総計8,456人を帰還させた。予算は1998年度US\$7,404,343。

タイ国内難民キャンプでは、キャンプ内での闘争発生の可能性もあり、UNHCRはキャンプ内の

治安に重点をおいている。また、地雷の撤去、予防等の活動も支援している。さらに、自発的に帰国する者に対して、UNHCRは事情聴取を継続し、帰還者の安全を確認するべく努力している。キャンプ内での生活に関して、UNHCRは料理道具、蚊帳、毛布、石鹸等の基本的家財道具とともに、固めたオガ屑を代替燃料として供給し、キャンプ周辺の森林破壊を最小限に食い止めるよう努めている。

キャンプへの食糧の供給はWFPが担当している。また、水供給は、地域の保健当局と共同で、アメリカ難民委員会(American Refugee Committee : ARC)が携帯飲料水を全てのキャンプに供給している。国際救援委員会(International Rescue Committee : IRC)が、下水等衛生施設を担当している。

(4) その他のプロジェクト概要(1998 年度)

- ウガンダ : 難民数 182,356 名、予算 US\$20,428,100。ほとんど全ての難民が避難地域に定住し始めているため、難民の避難地域へのスムーズな同化を最優先事項としている。1999 ~ 2002 年の 4 カ年計画は難民だけでなく、地元住民への支援も同様に計画されている。
- アンゴラ : 難民数 370,000 名、予算 US\$ 4,830,732。内紛の再発に伴い、現地での直接的支援は削減。状況が許す範囲で、限定的支援を継続。また、難民の滞在している周辺諸国で難民の地元同化対策を実施。
- スリ・ランカ : 難民数 400,000 名、予算 US\$7,518,510。難民の安全保護、地域社会の小プロジェクトによる収入源確保支援活動
- グルジア : 難民数 280,000、予算 US\$9,005,755。難民緊急援助、復興援助を主眼とする。

【他の援助主体との連携内容】

上記のプロジェクト概要にも触れられているように、国連組織の一つとして、UNHCRは他の組織(UNDP、世界食糧計画(WFP)、国際赤十字および多くの NGO)とも連携を取りながら活動している。UNHCRの仕事が多様化するにつれて、NGOとの関係はますます重要なものとなりつつある。NGOは、しばしば特定のプロジェクトの実施においてUNHCRの実質的な運営協力者となり、UNHCR 予算のかなりの部分がそれら実施主体に渡されることになる。UNHCR と NGO との協力は PARinAC (Partnership in Action) と呼ばれる方式で進められている。近い将来、運営協力のための合意書が結ばれ、難民保護および他の全般的活動の質をいっそう高く保持することを狙っている。

12. 欧州連合(EU)

冷戦終了に伴う平和到来の機運にも関わらず、現実の世界に展開したのは開発途上国を中心とした国内紛争の急激な拡大であった。EUは、1990年代初頭より、この拡大する地域紛争に多大の関心を示し、政策的、組織的対応を進めている。政策の大枠はEUの共同外交安全政策に含まれるが、事態の進展に合わせて、メンバー諸国で必要な合意を形成すると共に、1997年には紛争予防ネットワーク(Conflict Prevention Network : CPN)あるいは政策企画・早期警告室(Policy Planning and Early Warning Unit)等の新たな組織を創設している。さらに、紛争への対応がより予防的なものに変化するに従い、EUでの紛争に関わる政策決定権限の重心は、開発途上国対応の一部局(DG-VIII)及び人道的援助部局(ECHO)から、EU 閣僚級的外交あるいは対外関係の部局(DG-I)に移りつつある。

1. 基本戦略

EUの紛争予防・平和構築のための対応は、紛争の早期警告システム、開発協力も含めて、基本的には「共同外交安全政策(The Common Foreign and Security Policy : CFSP)」にまとめられている。CFSPは、欧州連合を支える最も基本的な共同政策であって、マーストリヒト条約で合意され、1997年のアムステルダム条約での改定を経て、現在に至っている。この政策の要綱に従い、EUは、団体として世界の他の国々との関係を作り上げている。政策の具体的実施手段としては、例えば、共同戦略(Common Strategies)、共同認識(Common Positions)、共同行為(Joint Actions)、共同宣言(Declarations)等がある。紛争等に関する対応でもこれらの手段が用いられる。共同戦略としては、例えば、1999年6月のケルンでのヨーロッパ評議会において、ロシアへの対応に関するEU全体の合意として共同戦略を採択した。また、旧ユーゴへの対応については、1998年だけでも10件の共同行為が合意された。

EUは、第三世界の紛争予防、平和構築に関連して、CFSPに基づく具体的適用として、さらに下記に示すような多数の関係諸規定を合意している。

- ・ 1995年12月に一般評議会(The General Affairs Council、以下「評議会」と略称)で採択された「アフリカにおける予防的外交、紛争解決、及び平和維持(Preventive Diplomacy, Conflict Resolution and Peacekeeping in Africa)」の結論
- ・ 1996年3月のヨーロッパ委員会(The European Commission、以下「委員会」と略称)から評議会への「欧州連合及びアフリカにおける紛争の問題(The European Union and the Issue of Conflicts in Africa : Peace-building, conflict Prevention and Beyond)」に関する連絡
- ・ 1996年4月の委員会から評議会への「救援、復興、及び開発をつないで(Linking Relief, Rehabilitation and Development)」に関する連絡
- ・ 1997年6月の評議会の「アフリカにおける紛争の予防と解決(Conflict Prevention and Resolution in Africa)」に関する結論
- ・ 1997年6月の開発評議会(the Development Council)で採択された「平和構築、紛争予防及び解決」の中の「統一性」(“Coherence” in Peace-building, Conflict Prevention and Resolution)」に関する決議
- ・ 1998年11月に開発評議会に採択された「平和構築、紛争予防及び解決の強化における開発援助の

役割(The Role of Development Co-operation in Strengthening Peace-building, Conflict Prevention and Resolution)」に関する結論

EUは、地域紛争の拡大に対応するために、自らの対応能力強化のための方針と、開発援助における紛争予防・平和構築のための方針との両者を打ち出している。

まず、EU自身の対応能力強化のためのガイドラインとしては、以下の事項をあげている。

- ・ 紛争の根源的原因に焦点を当てた政治分析力の確立
- ・ 優先度の高い地域と長期的対応の選択肢を含む、国・地域別の包括的政策枠組みの確立
- ・ 政治的、経済的、法的、社会的、環境的手段、そしてもし有効な場合には軍事的な手段も含めて、各手段を適切に組み合わせるための制度的枠組みの創設

一方、紛争予防と平和構築にかかる開発援助における原則は、以下の5点にまとめられている。

- ・ オーナーシップ(Ownership): EUは、当該地域の人々が紛争の予防、管理、及び平和構築のため第一義的責任を有するものと認識する。外部からの援助は、当該地域の努力、能力及び制度の上に築かれ、平和実現の対策が有効となるような環境を創設するものでなければならない。この意味において、当該地域の市民的社会への援助が中心的課題である。
- ・ 予防(Prevention): EUは、潜在的な紛争発生地域を早期に特定するとともに、紛争の構造的な根源原因に焦点を当てた、紛争予防のための長期的対策を実施するものとする。
- ・ 統一性(Coherence): 紛争の全過程に対して包括的な対応が必要である。そのためには、EUの有する外交、軍事、通商、及び開発の諸手段を統一的に実施し、平和実現の対策が有効となるような環境を確立せねばならない。
- ・ 早期対応(Early Action): 紛争の分析、早期の警告と実際の対応との間のギャップは、政治プロセスの改善と紛争予防のための国際的理解の醸成により減じられねばならない。
- ・ 協調(Co-ordination): より一層有効な国際協調及び協力が、特に紛争の発生しやすい地域において、確立される必要がある。

(注) 上記のガイドラインにおいて、当該地域住民の最終的決定権(Ownership)の確認と地域社会の平和構築能力の確立・強化の2点は、従来への対応に比較して顕著な前進であるといえる。しかし一方、これらの点は、実際の援助実施において、当該地域の主権の尊重と内政干渉との間で、深刻なジレンマを引き起こす可能性がある。

2. 援助実施機関・担当部署

EUにおいて、紛争予防・平和構築は下記の部署により担当されている。

DG(Director General)-I, Policy Unit、 CPN(Conflict Prevention Network)、 Policy Planning and Early Warning Unit、 DG-VIII, Development Co-operation、 ECHO(EU Office for Humanitarian Aid)

CPNは、1997年1月に創立された新組織で、潜在的紛争につき分析し、ヨーロッパ委員会に政策提言を行うことを目的とする。同じく、Policy Planning and Early Warning Unit(政策企画・早期警告室)も、1997年10月に発足したが、これはEU閣僚評議会(the Ministers Council)の下部機関で、潜在的紛争を分析し、EUのメンバー各国に早期警告を発することを任務としている。紛争対応では、従来からDG-VIIIとECHOとが中心的に活動していたが、問題への対応が一層予防的になるに伴い、政策決定の中心はDG I(対外関係局)に移りつつある。

実施組織の実態の一例として、ECHO の概要を下に示す。

ECHOは、EU以外の諸国で発生した自然災害、武力紛争の被災者に緊急援助、救援活動を実施するために1992年に設立された組織である。被災地に援助物資(食料、医薬品、燃料など)を直ちに運び、人種、宗教、政治信条によらず被災者に直接手渡す。1992年以來85以上の国あるいは地域に援助した。ECHOの年度別援助実績を示せば、以下のとおりである(単位：百万ecu)。

年度	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
援助実施額	195	368	605	764	692	657	442

ECHOの支援は、国連機関、NGOその他の組織を通じて実施される。その主な組織は、UNHCR、国際赤十字、国境無き医師団、UNICEF などである。

ECHOの供与資金の原資は、大きく分けて二種類ある。一つは、EUの経常予算であり、他の一つは、ロメ協定に基づくヨーロッパ開発基金(EDF)である。EUの経常予算では、食糧援助費目(B7 - 210)、中・東部ヨーロッパに対する人道援助費目(B7 - 214)、新独立国に対する人道援助費目(B7 - 215)、難民、国内避難民のための援助費目(B7 - 217)などである。ロメ協定では、第254条がEDFからの緊急援助支出を認めている。

3. 基金 / プログラム

開発援助を通じて平和を促進させるために、EUは下記のような基金を有している。

- ・ ヨーロッパ開発基金(The Europe Development Fund : EDF)
本基金は、ロメ協定(the Lome Convention)に基づき、各国政府に直接支出されるが、新しいEU-ACP(African, Caribbean and Pacific諸国)パートナーシップ協定により、協議では、紛争予防、平和構築に関する問題が必ず検討されねばならないこととなった。
- ・ ヨーロッパ内にある地域間協力協定
中部及び東ヨーロッパ安定化条約(the Stability Pact for Central and Eastern Europe)、PHARE、TACIS、ヨーロッパ地中海地域パートナーシップ・プログラム(the Euro-Mediterranean Partnership Programme)等。
- ・ ある特定の地域及びセクターに焦点を当てた予算の適用
EUの予算には、まだ独立の項目として紛争予防はなく、国別援助、開発プロジェクト、評価等に

において紛争予防が明確に含まれることがない。しかし、多数の予算が、人道援助、難民救援、紛争後の復興再建のために使われている。

4. 援助実績

最近10年間で、EUは紛争予防、平和構築、特に紛争後の復興に関するかなりの経験を蓄積してきた。国別に援助の実施例をいくつか示せば下記のとおりである。

(1) ルワンダ

1962年の独立以来、深刻な政治抗争が続き、1990年から1994年まで続いた内戦は、80万人以上が殺戮される悲劇で終わった。200万人にも上る難民が発生し、紛争終結後徐々に帰還が進んでいるものの、共同体の再建、国土、産業、環境の復興など、平和のための再建は、なお計り知れない困難の中で地道に続けられている。

EUの同国への支援は、1958年から始まっているが、しばらくは、食糧戦略、高品質輸出作物の開発など農村開発を中心としたものであった。ロメ協定(IV)に従い、118百万ecuがプログラム援助として供与された。同協定の枠組みの中で、エイズ対策、地方の小プロジェクト、環境保護対策なども支援された。1994年以降では、NIP、Stabex基金などを中心とした資金(67百万ecu)により、第一次復興援助計画が実施された。これに引き続き、第二次復興計画(56百万ecu)が実施されている。220万人の難民および40万人の国内避難民のための人道援助として512百万ecuが供与され、また食糧援助だけでも101.5百万ecuにも上った。これに加えて、国際援助機関やNGOにも多額の資金が拠出された。現在、状況は好転しつつあり、復興援助からより構造的な開発的援助に移行しつつある。

(2) ブルンディ

1996年以来、ブヨヤ大統領の下に同国少数派のツチ族が権力を掌握している。しかし、軍隊の支持を得ているツチ族と多数派のフツ族との抗争は継続している。安全問題のために、EUは1997年より、同国に対する開発援助を中断しており、人道的援助のみが実施されている。EUの基本目標は、内紛終結のためにすべての関係者が合意できる協定、特にタンザニアのニエレレ元大統領およびEU特別代表のアジェロ氏とが取りまとめているアル - シャ平和協議の締結実現にある。

開発援助は中断されたが、平和交渉の促進を目的として、1998年に、人権・民主主義予算の中から50万ecuがアル - シャ協議のために、また同国の国会会議のために83万ecuが供与された。また、人道的援助として、ECHOから700万ecuが、また365万ecuが供与された。現在のブルンディ支援は、同国の人々の困難を軽減することを最優先している。それに基づき、社会・経済の復興プログラムが新たに考えられている。また、同国の社会の安定性増進のために、法律改正、人権尊重の促進、刑務所システムの改善等も支援の対象として考えられている。

(3) ソマリア

ソマリアは、1991年以來の深刻な内紛により、社会的、政治的そして経済的な秩序が完全に破壊されてしまった。同時に、同国の北部地域が独立を宣言したが、国際的には全く認知されなかった。EUは、このような状態の中、ロメ協定(IIおよびIII)の国別プログラムの残高を利用して、同国の再建を支援し続けている。38百万ecuの第一次復興計画では、約50のプロジェクトが計画され、ほぼ全てが承認され、現在実施中である。第二次復興計画(47百万ecu)では、現在、総額17百万ecuに上る45のプロジェクトが承認を受けている。これらのプロジェクトは、NGOを通じて、安全がある程度保証され、地方当局が住民からなお信頼されている地域において実施されている。プロジェクトの内容は、教育、保健などの社会部門、家畜飼育、農業などの生産部門、物理的インフラストラクチャーおよび制度的再建等を含む。

ソマリアは、ロメ協定(IV)を、未だ批准しておらず、同協定の枠組みによって援助を受けることができない。そのため、特別条項が追加され、国際的に認知された政府が成立した場合、直ちに援助が受けられるようになっている。EUは、2000年までのソマリア援助に対しては十分な資金源があるが、それ以降は資金はなく、現在その対応が議論されている。

(4) エリトリア

エリトリアは、1998年5月から、隣国エチオピアとの間で国境紛争に突入した。それ以来、同国では、主要なプロジェクトは全く承認されていない。この紛争の結果、10万人が国内避難民となり、さらに15万人が貿易、農業の中断、国内避難民の流入により影響を受けた。EUは、ECHOを通じて、180万ecuを人道的援助として提供している。これらは食料・その他で、ノルウェー援助教会と世界長老派教会連合の二つのNGOを通して提供されている。さらに、国際赤十字に対して30万ecuが承認されている。「再建と復興のための短期援助プログラム(Short Term Program to Aid Reconstruction and Recovery)」の20百万ecuは、既に85%が承認され、70%が支払われている。このプログラムは、アスマラ - マッサワ間の道路復興、保健施設・学校などの社会インフラ、灌漑用ダムの建設等を含み、全てのプロジェクトは1999年までに終了する予定である。マッサワ地域の送電線、変電所、配電システムの復興(15.1百万ecu)は1999年に延期された。

1996年より、エリトリア政府は再建段階を終了して、開発段階への移行を決定したため、「再建」あるいは「NGO共同出資」の予算による新規のNGOプロジェクトは、以来全く援助されていない。ロメ協定255条に基づき、1993年より8プロジェクト(620万ecu)が進行中であるが、いずれも1999年には終了する予定である。

(5) ハイティ

独裁政治および禁輸措置などにより、ハイティへの協力あるいは人道的援助は1994年に再開されたに過ぎない。初期は、緊急・復興援助に基づくものであったが、徐々に長期の部門別開発援助へと変化してきた。したがって1998年現在の援助は復興援助と長期の開発援助との混合となっている。1998年には、国別プログラムとして106百万ecuが実施された。特に、農業、陸上輸送インフラ、エネルギー部門への援助が活発に行われた。

厚生・教育部門では、構造調整支援が進められている。厚生部門への援助は、「復興援助」の予算からも提供されている。初期のプログラムは政府機構の改革を待つためにしばらく留められたが、農業部門の生産インプット/種子の生産は、「食糧確保」予算から支援を受けている。Stabex基金の、コーヒー・カカオ生産への支援、および農業省に対する制度的支援も継続している。さらに、これまでと同様、ハイティは「民主主義および人権」予算、ならびに「NGO共同出資」の予算とから多くの便益を得ている。

1999年には、三つの大きなプログラムが援助対象に考えられている。一つは、中央部、南部地域の農村開発プロジェクト(23百万ecu)、次に教育部門の統治制度改革(4.2百万ecu)、そして構造調整プログラム(21.3百万ecu)である。

(6) アンゴラ

1975年の独立以来、内紛が頻発している。1991年に第1回平和協定が結ばれたが、議会および大統領選挙後1993年から再び紛争が始まった。平和交渉が同年暮れより開始され、翌年11月に合意に達した。その後平和協定に沿い努力が続けられたが、1998年12月から再度内戦となり、以来同国は社会的・政治的混乱のままである。

第3回ロメ協定締結以前、EUから同国への援助(総額80百万ecu)の大部分は食糧援助、復興支援、および漁業援助であった。ロメ協定の枠組みにおいても、EU-アンゴラ間協力資金の主要部分は、人道的援助、食糧援助、および復興援助に集中していた。ロメ協定(III)の国別援助プログラム(102百万ecu)は、食糧の自給と産業のインフラストラクチャーの復興に焦点を当てて実施された。同期間において、アンゴラは、EUの通常予算からも緊急援助、食糧援助、難民支援のために87百万ecuの供与を受けている。ロメ協定(IV)の国別プログラムでは167百万ecuの供与が予定されている。アンゴラは、食糧援助、復興活動、地雷除去並びに軍隊解除等のEU予算項目からも支援を受けている(1995年以来約150百万ecu)。

13. 国連児童基金(UNICEF)

UNICEFは、世界の子どもの権利増進と保護、基本的ニーズの充足、そして潜在的能力が最大限生かされるよう機会を広げることを目的として1946年に設立された。その後1950年に世界の開発途上国の子ども、女性の長期的福祉向上を目的とするよう変更され、さらに1953年に国連の組織として編入された。

UNICEFは、「児童の権利条約(the Convention on the Rights of the Child : CRC)」に沿い、そこに謳われている子どもの権利が、永続的な倫理原則として、また子どもに対する姿勢の国際的基準として確立されるよう努めている。とりわけ、戦争、自然災害、極端な貧困、あらゆる暴力及び搾取により心身に障害を持った子どもが特別の保護の下に置かれるよう努めている。

1. 基本戦略

【児童の権利条約】

UNICEFの活動は、世界の子どもの権利増進・保護、基本的ニーズの充足、そして機会の拡大を目的としている。その実施においては、人種、宗教、信条に関わらず、最も不利な状況に置かれた子ども、最も援助を必要としている国々を優先的に支援することを基本方針とし、1989年11月に締結された児童の権利条約に沿って行われている。CRCの基本原則としては、子どもの権利保護及び賦与に関わるすべての行動において、

子どもにとって最大の利益の実現を図ることを最優先事項とする、 豊かな国と貧しい国の間のパートナーシップを強化する、 国内における資源配分を最適化する、 国際的支援により不足する資源を適宜補充する、といった4点をあげることができる。

「児童の権利条約」採択の後、続く1990年には「子どものための世界サミット」が開催され、世界の殆どの国によって「権利条約」は批准されるに至った。本サミットには全71ヶ国が参加し、2000年までに達成すべき目標として以下の7項目が採択された。

(a)5歳未満児死亡率の低下、(b)妊産婦死亡率の低下、(c)5歳未満児の栄養不良を軽減、(d)成人非識字率の低下、(e)全ての人々が基礎教育を受けられること、(f)全ての人々が安全な水や衛生施設にアクセスできること、(g)特に困難な状況にある子どもの保護を推進

UNICEFはこれらの目標を実現すべく、長期的かつ広範囲にわたる教育(「平和教育」)を通じて事態の改善に努めている。具体的には、世界ポリオ撲滅キャンペーン、マラリア撃退キャンペーン等の推進、また、コミュニティ・センター、TV番組、国会等あらゆる機会と媒体を利用した、子供の権利擁護に関する広報活動の継続などである。タイでは、1998年に「子どもによる教育問題全国大会」の開催を支援した。さらに各国の法制度や政策に児童の権利擁護の原則について明記する様に進言しており、例えばエクアドルでは1998年の法改正に際し、虐待や差別に対する司法制度の下での子どもの保護強化の内容を盛り込んだ。加えてさらに、各国による子どもの保健・栄養状態等に関するデータの収集も支援している。これらのデータは、児童の権利保全・拡充の状況をモニターする上で不可欠である。

UNICEFは、同時に自らの職員に対し、危機的状況にある児童をその権利に基づいて救済するためのプログラムを立案できるよう、能力開発訓練を施している。

【国連安保理での発言】

UNICEFが「児童の権利の擁護者」としての使命を全うするためには、子どもの置かれる環境への配慮を充分に行う必要があり、国内外における戦争や暴動は、児童の権利が侵害される最悪の機会の一つとして位置付けられている。こうした視点に鑑み、これまでに見たUNICEFの基本方針を踏まえた上で、1998年12月16日、ニューヨーク国連本部安全保障理事会でのUNICEF事務局長の演説では、以下の4点が「児童の権利を十全に反映した、平和で安定した社会を建設するための基本戦略」として掲げられた。

- (I.) 政府・非政府を問わず、開発対象地域における支配的勢力との間に、人権及び人道的原則を推進し、法制度に盛り込むように合意を形成する。この事は、児童の権利を最優先課題の一つとする開発援助実施環境を整備するために不可欠な要件である。
- (II.) 開発に係る国内及び国際援助人材の訓練を行なう。これには平和維持に参画するスタッフも含まれており、特に彼らの役割における子どもと女性に対する保護という観点が強調されて然るべきである。
- (III.) 紛争後プログラムに兵士の武装解除・動員解除・社会復帰(Disarmament, Demobilization and Reintegration:DDR)を含める。これにより(i)退役兵士の再武装を防ぎ、(ii)彼らの社会復帰を支援することを目的とする。特に(a)児童兵、(b)紛争時における奴隷労働や虐待あるいは性的暴力の被害者、及びそうした緊急状況下において存在を社会的に軽視ないしは無視されてきた人々に対して、格別の配慮が必要になる。
- (IV.) 紛争後の社会復興の段階における、徹底した地雷除去は重要である。地雷は平和構築に対する挑戦の象徴とも言うべき存在であり、紛争終結後も長きにわたって地域住民、特に子どもの生命と安全保障に対する脅威であり続ける。

【国内避難民に対する基本原則】

世界で地域的紛争の発生が拡大するにつれて、UNICEFも紛争への対応を進めている。法的拘束力はないが、「国内避難民に関する基本原則(The Guiding Principles on Internally Displaced)」を尊重することを決めており、1998年には、グラサ・マシェル(Graca Machel)による調査「児童に対する武力紛争の影響(Impact of Armed Conflict on Children)」を発表している。この調査は、その後、追加調査が継続されており、紛争時及びその後の子どもの福祉改善をより効果的にするために、様々な方策を模索している。この調査報告書では、紛争時における児童の権利擁護/回復に関して以下のような対策を提唱しており、これらもUNICEFの(より詳細な)基本戦略と考えられる。

- (a) 紛争の解決と平和協定の実施においては、子どもと女性のニーズがその中心に置かれねばならない。
- (b) 国連の現地事務所あるいは他の組織が現地状況を観測し、また報告する場合には、武力紛争に

おける子どもの状況を独立した項目として最優先で取り扱うべきである。

- (c) 緊急時の子どもへの人道援助においては、健康・精神社会的保護及び教育を最重要課題として扱う必要がある。
- (d) 思春期の子どもの教育・訓練並びに健康管理は最優先で扱われるべきであって、子どもが武力紛争、密輸、売春、覚醒剤乱用等に陥らないよう支援されねばならない。
- (e) 紛争時の国内避難民、とりわけ家族からはぐれた子どもは、優先的に保護されねばならない。
- (f) 児童兵の利用は全世界で即座に撤廃されるべきである。

さらに、子どもとともに、女性の権利拡大も UNICEF の重要な課題の一つであって、この面では、「女性に対するあらゆる形の差別の撤廃に関する協定(the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)」をガイドラインとする女性の権利増進のための活動を行っている。紛争に関しては、紛争時の性的暴力・迫害の問題、また難民キャンプにおけるあるいは帰国後の復興時における性的差別の軽減を援助のガイドラインの中で重視している。また、UNICEFは緊急時とは別の通常国別援助プログラムにおいても、女性及び少女の権利平等を促進し、かつ彼らの社会の政治的、社会的、そして経済的発展における完全な参加を支援するよう努めている。

2. 援助実施機関・担当部署

UNICEF 自身が実施機関となっており、また、UNICEF による全ての援助プログラムが何らかの形で「平和構築優先の原則」を担っているために、平和構築に特化した部局というものは内部組織的に存在しない。本部にある援助プログラム課、評価・政策・計画課、緊急プログラム室、国連及び外部関係室等が協調して、世界各地における UNICEF の各援助プログラムが、先にあげた基本方針 / 戦略を十分に体现した内容となっているかどうかの判断を下し、必要に応じた資源配備を調整している。中でも特に紛争対応にかかる外部窓口となっている部署は、緊急プログラム室である。同室の連絡先は以下のとおり。

UNICEF 緊急プログラム室(Office of Emergency Programs)

3 United Nations Plaza, New York, New York 10017, USA

Tel : +1(212)326-7207, Fax : +1(212)326-7037

Website : <http://www.unicef.org>

e-mail : egibbons@unicef.org : 上級政策官(Senior Officer) Elizabeth Gibbons

室長(Director)Nils-Arne Kastberg

UNICEF の職員総数は、5,594 名で、うち 86% が各国の支援現場で活動している。

UNICEF の予算のほとんどは、自発的な寄付金で賄われており、その出資者は各国政府 / 国際機関と、NGO / 民間部門あるいは個人の大きく二つに分けられる。1998 年度の収入は 966 百万ドルであり (1997 年度は 902 百万ドル)、うち 62%(603 百万ドル) は政府・国際機関から、また 33%(319 百万ドル)

ル)は NGO / 民間団体から、そして残りの5%(44 百万ドル)がその他からの収入である。

UNICEF の予算は、用途を特定しないで各国政府が拠出し、UNICEF の活動一般を支援する一般予算(General Resources)と、特定のプログラムを支援する補充資金(Supplementary Fund)とから成立する。1996 年から 1998 年までの3年間の予算の推移は以下のとおりである(単位 : 百万ドル)。

	一般予算	補充資金(経常)	補充資金(緊急)	合計
1996	551	287	106	944
1997	547	243	112	902
1998	571	279	116	966

なお、先述のように、個別の「平和構築プログラム」ないしは「平和構築課」というものがUNICEF内部には存在しないために、平和構築のみにかかる予算や支出を算定することはできない。但し、紛争後処理も含む「2000年に向けた緊急援助活動予算(The Consolidated Appeal 2000)」は存在し、目標額としてUS\$244.31百万が掲げられている(うち2000年3月現在で全体の36%分について資金準備の目途がついている)。

また、先に述べた UNICEF 本部における平和構築援助関連各部局の業務の2000 - 2001年度予算並びに人員数は以下のとおり。

[援助プログラム課] (Programme Division : PD)

UNICEF による開発援助の質を確保し、援助プログラムの実施と管理を担当する。

2000 - 2001 年度予算 : US\$26.6 百万、人員数 : 102 名

[評価・政策・計画課] (Evaluation, Policy and Planning Division : EPP)

UNICEF による組織的活動の効率性と有効性を測る業務に関する指導的部署。

2000 - 2001 年度予算 : US\$8.7 百万、人員数 : 36 名

[緊急プログラム室] (Office of Emergency Programmes : EMOPS)

錯綜した状況下にある現地緊急支援事務所の活動の後方支援、政策及び技術サポート、さらに UNICEF 自身の、緊急状況下にある子どもへの支援・擁護にかかる組織的能力の向上を図る。

2000 - 2001 年度予算 : US\$7.6 百万、人員数 : 25 名

[国連及び外部関係室] (Office of United Nations Affairs and External Relations : UNAERO)

国連及び他政府 / 非政府諸機関との連絡、関係調整、管理及び監視を担当。外部組織の動向を組織戦略計画作成のための必要情報として提供すると共に、策定プロセスにも参画する。

2000 - 2001 年度予算 : US\$2.2 百万、人員数 : 9 名

3. 基金/プログラム

UNICEFには、紛争関連の特別基金はなく、通常予算の使用の範囲で対応している。1998年の場合、全予算の59%(571百万ドル)が一般予算として国別プログラムに使われた。この国別プログラムは、各国の長期の開発、復興援助を目的とし、多年度にまたがる形で提供される。その配分は、5歳以下の子どもの死亡率、一人当たりGNP(収入レベル)、子どもの人口規模という3種類の基準により決定される。

1998年現在、一般予算の主要配分国並びにその配分額(複数年支払予算)は以下の通りである(単位:百万ドル)。

インド	120.0	(1999 - 2002)
中国	100.0	(1996 - 2000)
バングラデシュ	88.0	(1996 - 2000)
エチオピア	75.0	(1994 - 1999)
インドネシア	72.0	(1995 - 2000)
ナイジェリア	67.0	(1997 - 2001)
パキスタン	57.0	(1999 - 2003)
ヴェトナム	44.0	(1996 - 2000)
ウガンダ	32.6	(1995 - 2000)
ミャンマー	32.5	(1995 - 2000)
タンザニア	31.7	(1997 - 2001)
アフガニスタン	24.0	(1996 - 1999)

補助資金は、使途が決められている資金であるが、そのうちの経常分は一般予算を支援する形で使用される。しかし、補助資金のうち緊急の部分(全予算の10%強)は、紛争、自然災害等の突発的状況の援助に使用され、年々上昇する傾向にある。紛争時あるいは紛争後の対応の中で、UNICEFは、教育分野、保健衛生分野、医療(外傷・精神的障害を含めて)分野、また地雷の危険性に対する認識の普及等のプログラムで中心的役割を担っている。

4. 援助実績

【主なプロジェクトの概要】

(1) 児童兵反対キャンペーン

全世界で約30万人の子どもが軍によって搾取されている。例えば、シエラ・レオーネの内戦だけでも6,000人の児童兵が動員されている。UNICEFは他の機関と共に、シエラ・レオーネ政府軍並びに反乱軍に児童兵の解放を働きかけ、数百人を家族の元に帰すことに成功した。しかし、今後一層の成果を上げるためには、政府、地元コミュニティ、関係者個人のさらなる協力と、子どもが家族の元に戻った後の社会復帰の面における支援が必要である。UNICEFは児童兵反対のキャンペーン

を続けており、その一環として「児童の権利条約」の選択議定書を完成し、その採択を促進する国際的努力を行なっている。本議定書では、兵役年齢あるいは戦闘行為に参加できる年齢を15歳から18歳に引き上げることを目指している。

(2) スリ・ランカの内紛に関するプログラムでは、25万人の人々(女性と子ども)に対する援助が実施された。主な活動内容は以下の通りである。

- 静穏な日(Days of tranquility): UNICEFは、紛争関係者と協議し、毎年(過去4年間)数日間を予防接種のために戦闘を停止することに成功。
- UNICEFの職員が紛争地域で地域住民の健康・教育を支援することは、彼らが他地域へ難民として移動することを食い止めることに役立った。
- 広い地域に拡散する難民に、地雷の危険を知らせる、わかりやすい訓練または資料を配布した。
- 周囲から隔離された難民地域の子どもに対して、移動式ビデオ施設のサービス等による教育の支援を行った。
- 難民児童の再就学が容易になるように就学手続きを簡略化する運動を支援し、また、教材、教師の確保等を支援した。
- 難民児童の精神的問題に対処できるように、学校の教師の訓練及び地域のコミュニティープログラムの設立を支援した。
- 難民の健康・衛生のために移動式の医療サービス、および看護人の訓練を支援した。

(3) コロンビアの紛争で発生した国内避難民に対するプログラムでは、約20万人の人々を援助した。そこでは、以下のような活動が実施された。

- 難民の状況を的確に知るためのデータを収集するために、地元の研究機関を支援した。
- 難民発生の可能性の高い地域に、発生前に危険性を警告するシステムの構築を支援した。
- 難民児童に対して、地元の資源、組織を最大限利用した援助を実施した。
- キャンペーン「平和地帯としての子ども(Children as a Zone of Peace)」を推進した。
- 難民が法的身分(身元証明、所有権証明等)を容易に再確保できるための運動を支援した。

(4) ブルンディでは、内紛により全人口の6分の1が住処を追われ、近隣諸国に避難せざるを得なくなった。UNICEFは、仮設の学校を建て、ブルンディで同様のカリキュラムを実施した。このプロジェクトにより、紛争後1996 / 1997年から1997 / 1998年にかけて、ブルンディの就学率を18%も上昇させることに成功した。

【採用】

UNICEF職員としての一般的な適格要件は、まず以下の項目をあげることができる。

- (a) 最低でも学士、望ましくは修士の学位保持者であること、
- (b) 志望する職務ないしは所属部署に関連のある分野での現場実務の経験を有すること、
- (c) 英語及び最低限あとの一つのUNICEF実務公用語に堪能であること、

- (d) 標準的なソフトウェアを使いこなすパソコン技能があること、
- (e) UNICEF の公的使命に従い、国連憲章の理想及び価値に通暁していること、
- (f) 異なる文化背景及び信念を有する人々と交流・協働し得る能力を明示すること、
- (g) 異なる文化的環境の下で生活し、働くという条件を、所与のものとして受け入れること。

平和構築関連業務に従事するスタッフに対して、上記にさらに加えられる特別な条件というものは公式には存在しない。但し、各部署において志望者を選考する場合、当然ながら当該業務に必要なものは有効な専門知識・技術を高く評価する。その例としては以下のものがあげられる。

法務知識：

開発全般においても、人権・人道の擁護を実現するためにも、欠くべからざる要素の一つである。特に子どもとジェンダーの問題に関わる時は切実。人権を基本としたプログラムを立案する際には、国際人権法の知識は不可欠。また、平和維持の現場スタッフの訓練マニュアル作成等の際にも同様である。

政治学的分析能力：

平和構築が、支援対象地域の社会経済状況に大きく関わる以上、現地の政治分析は当然ながら必要不可欠である。「どういう条件下で自分は今仕事をしているのか」という認識なくしては、現地のスタッフは、プログラムの有効性はもとより、自身の安全を確保することも覚束ない。紛争予防及び紛争後処理プログラムにおいては特に、その波及効果及び政治的含意がもたらすものを精密に予測する必要がある。

その時々の特種専門知識(地雷除去など)

【人材育成】

UNICEFでは、職員の監理能力及び危機／不確実な状況での対応能力を向上させるために、以下のような対策を講じている。

- 人事部(Division of Human Resources)を地域別に再構築し、人材の有効活用を図るとともに、相互の人材情報をインターネットで交換している。
- 業務のリスクの高低・困難度に応じた報酬制度を、他の国連各機関に先駆けて導入した。
- 危機／不確実な状況での対応(特に安全面での対応)に重点を置いた訓練を96%の現地事務所職員および新任の上級職員、事務所長等を実施した。また、武力紛争時における人権保護のための人道主義原則の訓練を開発し、UNICEF 職員及び一般関係者を実施している。

【補償制度】

平和構築／緊急援助関連業務に従事するスタッフだけでなく、全てのUNICEF職員に対し、以下の一般補償規定(General Compensation Award)が適用される。

[UNICEF 一般補償規定抜粋]

職員の公務上の死亡

UNICEF職員がその公務遂行中に死亡し、公務の履行が死亡理由として確認ないしは十分に推認される場合、UNICEFは全ての必要な措置に要した費用(医療費、直接発生した費用等)に加え、以下に述べる条件の下、補償年金を然るべき遺族ないしは相続者に支払う。

- (a) 未亡人 - 相続者本人の死去ないしは再婚まで。
- (b) 未婚の子女 - 満18歳になる月の末日まで(本人が重度身体障害者である場合や、年金支給打切りによって生計維持が困難であることが明らかな場合には、当該年齢を超えて支給される場合もある)。
- (c) 非扶養者である父母または兄弟 - 死亡者本人に死亡時点で配偶者並びに遺児が存在しない場合、これらの遺族に対し支払いが行なわれる。

死亡時以外にも、重度身体障害を負った場合、軽度身体障害を負った場合、永久機能不全や四肢の欠損を負った場合にも、規定に応じて補償年金支払いの対象となる。また、全ての公務障害を受けた職員、遺児、遺された配偶者に対する年金制度の整備について、現在検討が進められている。

[UNICEF 危険業務保険方針]

また、特に危険であると認められた国・地域における公務上の被害に対する補償制度として、危険業務保険方針(Malicious Acts Insurance Policy: MAIP)が存在する。現在計75ヶ国が本保険の対象となっており、うち多くの国において平和構築関連活動が営まれている。適用対象となる職員は、(a)国際的に雇用された常勤の専門職で、UNICEFの危険認定地域に派遣ないしは公務出張していた者、(b)国際的に雇用された非常勤の専門職で、UNICEFの危険認定地域に派遣ないしは公務出張していた者、(c)国際的に雇用された常勤の事務一般職で、UNICEFの危険認定地域に派遣ないしは公務出張していた者、(d)国際的に雇用された非常勤の事務一般職で、UNICEFの危険認定地域に派遣ないしは公務出張していた者、(e)国内雇用された常勤職員で、UNICEFの危険認定地域での業務従事ないしは公務出張していた者、(f)国内雇用された非常勤職員で、UNICEFの危険認定地域での業務従事ないしは公務出張していた者、(g)国際的に雇用された個人コンサルタントないしは請負業者で、UNICEFの危険認定地域に派遣ないしは公務出張していた者、(h)国内雇用された請負業者で、UNICEFの危険認定地域での業務従事ないしは公務出張していた者、(i)UNICEF公務による訪問者で、自身の居住国を離れ、UNICEFの危険認定地域へ公務出張していた者。また、対象となる危険事項/被害状況は、戦争、侵略、争乱、宣戦布告の有無を問わず、敵国からの攻撃、内戦、革命、反乱、暴動、軍事力の濫用、市民による集団暴力、サボタージュ、火器、弾薬の爆発、テロ行為(テロリストが外国人/内国人を問わない)である。

以上の状況下にあって、先にあげた対象者が(1)死亡、(2)終身全身機能不全障害、または(3)終身身体部分機能不全障害を負った場合、US\$500,000が職員の職位に応じて支払われる。それは、国際的に雇用された常勤の専門職、国際的に雇用された非常勤の専門職、公務訪問者、国際的に雇用された個人コンサルタントもしくは請負業者である。

また、以下の立場の人々に対しては、US\$ 500,000を限度として、年間給与の10倍が支払われる。
国際的に雇用された常勤の一般事務職、 国際的に雇用された非常勤の一般事務職、 国内雇用された常勤職員(NPO 含む)、 国内雇用された非常勤職員(NPO 含む)、 国内雇用された個人コンサルタントもしくは請負業者

【他の援助主体との連携】

- 子どもと女性のための平和と安全の新しい問題のために、国連事務総長特別代表部の一つである「児童と紛争」のための代表部と協力している。
- 国連安全保障理事会の審議に児童兵の禁止、経済封鎖の子どもへの影響の制限、及び紛争時の子ども・女性によりよい保護の問題を含めることに成功した。
- 国連人道主義関連業務調整部(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : UNOCHA)と協力して、紛争地帯の一般市民の中立性と権利の保護とを訴えている。

14. 国連プロジェクト・サービス機関(UNOPS)

UNOPSは、1995年に、国連諸活動のアウト・ソーシング(国連外の組織に実施させること)の促進を目的として設立された新しい機関である(それまではUNDPの一部局であった)。UNOPSは、発注組織(資金提供者あるいはプロジェクト企画者 : UNDP、UNHCR、World Bank 等)とプロジェクト実施組織(NGO、コンサルタント、その他民間セクター)との間に立ち、発注者に代わり、プロジェクトを管理・運営する。

1. 基本戦略

UNOPSの基本任務は、発注者が企画したプロジェクトを、発注者に代わり効率的に管理・運営することである。その活動内容は、プロジェクトの資材購入、管理・運営、あるいは(発注者が金融機関の場合には) 資金の貸付審査・承認・支払い・管理などのサービス等であって、プログラム/プロジェクトを自ら企画/融資することはしない。つまり、UNOPSは、政策策定、公的資金の配分基準作成等の義務から開放されており、むしろ与えられたプロジェクト/プログラムをいかに効率よく実施するかを主要任務としている。さらに、UNOPSは、独立採算制で、その管理費は獲得したプログラム/プロジェクトからの報酬により賄われ、寄付金あるいは他の組織からの補助金などには全く依存していない。

このように、プロジェクトの企画・立案より効率的実施に集中する活動、またその経営の独立性から、UNOPSはむしろ民間企業に近い組織である。従って、その活動の法的枠組みは、プロジェクトを企画する発注組織とそのプロジェクトが実施される当該国あるいは地域との間で合意される協定(通常「プロジェクト書(the Project Document)」あるいは「貸付合意書(the Loan / Credit Agreement)」と呼ばれる)により基本的には決められることとなる。さらに、UNOPSの具体的活動は、上記協定に含まれ、同じく発注者と当該国との間で決められる運営・管理サービス合意書(the Management Services Agreement)により規定される。これらの協定・合意書に基づき、UNOPSはプロジェクトの効率的な実施を追求する。

UNOPSの活動のこのような性格から、UNOPSが独自に遵守する必要のある紛争あるいは平和構築関連プロジェクトに対する法規はない。しかし、近年の地域紛争の激化に対応し、紛争関連のプロジェクトを担当するRESS(Rehabilitation and Social Sustainability Unit : 復興・社会持続性ユニット)という部局が1995年から設置され活動している。

UNOPSの活動の基本方針は、以下のようにまとめられている。

- ・対話(National Dialogue) : プロジェクトの現場レベルでの、国家当局と当該地域社会との現実的対話を促進し、個別の問題の解決を抽出し、その実行のメカニズムを強化する。
- ・地域強化(Local Empowerment) : プロジェクトに投入される資源を当該国地方レベルの参加者に配分し、地方のプロジェクト企画実施能力を強化し、それによってプロジェクトの持続性を確保することを目指す。
- ・オーナーシップ(National Ownership) : プロジェクト当該国の関係者がプロジェクトの決定/実施

過程に積極的参加する状況を確立・維持し、それにより当該国の市民社会、民間部門、地方・全国レベル当局との間の持続可能な協力関係を促進する。

- ・ 国際的協力(International Partnership): プロジェクト当該国の地方及び全国レベルの当局と、国連組織 / NGO / 多国間及び二国間援助機関等国際組織との間の共生のために好ましい環境を醸成するよう努める。
- ・ 集中化(Consolidated Focus): プロジェクトが成功したかどうかは、その結果が社会的・経済的・環境的に持続的であったかどうかにより評価される。
- ・ 運営における柔軟性:(Operational Flexibility): プロジェクトは(地域よりさらに一段下の)地区レベルで分権的に運営され、さらにプロジェクトが複雑あるいは大規模になった場合には、現場に常に事務所を設けて、プロジェクト受益民の要望に最大限有効かつ迅速に対応できるように備える。

以上は、UNOPSの、プロジェクト運営・管理における全般的方針であるが、紛争後の社会・経済復興のプロジェクトに関しては、RESSにより、以下のような方針が別個に掲げられている。RESSの活動は、基本的に、紛争で破壊された地域の長期的な社会・経済復興を目指すものであって、以下の基本方針に従う。

- (1) 地域的集中(Area Focus): 社会的排除指数(Social Exclusion Index)の高い地域、紛争 / 難民 / 物理的破壊が継続している地域に集中する。
- (2) 無差別(Non-discrimination): 当該地域への援助は、社会的グループで差別することなく実施する。
- (3) 参加(Participation): 当該地域の住民の政策決定参加を促進し、自治・運営能力の増進を図る。
- (4) 総合的開発(Integrated Development): 開発の全ての分野にわたり、関係する社会・経済活動に資源を投入する。
- (5) 関係者間の協力(Interagency Cooperation): プロジェクトが実効的かつ費用が最小になるよう、全ての開発関係者との協力を求める。
- (6) ジェンダーへの集中(Gender Focus): 地域及び国家レベルでの女性の参加を推進するために、全ての社会・経済プロジェクトにおいて女性の役割を強調する。

上記の基本方針中で、RESSが特に強調しているのは、(当該地域関係者の)参加の方針である。これは、分権型協力(Decentralized Cooperation)ともいえるが、復興過程に、地元住民の参加、イニシアティブを取り入れ、彼らの自助努力を引き出すとともに、紛争で破壊された人々の連帯意識、コミュニティの再建をも促進させようとするものである。この方針は、エル・サルヴァドル、カンボディアの復興援助で具体的実践されており、地域の開発委員会の設置により、プロジェクトを企画推進している。

2. 援助実施機関・担当部署

紛争関係では、RESSが主要な実施機関であるが、プロジェクトによっては(例えば地雷撤去のよう

な場合) UNOPSの他部門(地雷対策チーム)等が担当する場合もある。UNOPSとRESSの連絡先は以下のとおりである。

UNOPS 本部 : The Chrysler Building, 405 Lexington Avenue, 4th Floor, New York, NY 10174, USA

Tel : +1(212)457-4000, Fax+1(212)457-4001 Website : <http://www.unops.org>

RESS(1996 年に、ニューヨークからジュネーブに移転):

RESS(Division for Rehabilitation and Social Sustainability)

UNOPS, 11 - 13 chemin des Anemones 1219 Chatelaine, Geneve, Switzerland

Tel : +41(22)979-9384 Fax : +41(22)979-9062

Mr. Christophe Bouvier(Chief)

e-mail : christopheb@unops.org Website : <http://www.unops.org>

UNOPS の 1998 年度の予算は、以下のとおりである(単位 : 百万ドル)。

	<u>プロジェクト別支出</u>		<u>地域別支出</u>
業務委託	168.5	アフリカ	160.0
	<u>プロジェクト別支出</u>		<u>地域別支出</u>
専門家派遣	167.9	アジア・太平洋	115.8
資材調達	162.7	中南米・カリブ海	107.6
研修	25.3	ヨーロッパ	58.1
その他	13.4	地球規模	55.6
アラブ諸国	40.7		
計	537.8	計	537.8

3. 基金 / プログラム

UNOPSは、多様なプロジェクトの運営を請け負う形で実施するため、UNOPS独自の紛争予防・平和構築のためのプロジェクトあるいは基金のようなものはない。しかし、紛争、平和関連プロジェクトは、多様な発注者 / 出資者(たとえば、世界銀行、UNDP、UNHCR等)から受託している。

UNOPSの具体的な活動には以下のような内容が含まれる。

プロジェクトの管理・運営(Project Management):

- プロジェクトの実施戦略の作成支援
- 実施計画の作成
- 必要な専門家等人材の選定並びに雇用

[契約仕様書作成、候補者抽出、ショート・リスト作成、交渉、契約締結及び監理、監督、支払い業務、及びクレーム処理]

- 協力者、チーム、資材の選択のために最善の国内・国際市場の探索

- 契約への参加及びその監理

訓練プログラムの設立及び運営

- セミナー、ワークショップあるいは視察旅行の計画・実施
- 学術的あるいはその他の訓練機関・研究プログラムの確認
- 訓練参加者の引越し手配・訓練手当での支払い、旅行手続き
- 訓練成果の確認、監督
- 訓練その他に関わる諸問題の解決及び生活のための手助け

プロジェクトの審査及び貸付事務

- 資金提供者に代わり、プロジェクトの実施に関する詳細な調査
- プロジェクトの管理・運営に関する方法への助言
- 必要とされるプロジェクト計画変更の作成支援
- 資材購入及び資金引出し手続きの調査及び評価
- 資金提供者および当該国実施担当組織に対する包括的プロジェクト監理報告書の提出

4. 援助実績

UNOPS の主要業務である専門家採用・派遣と訓練・研修プログラムの実績を以下に示す。

UNOPS の専門家採用実績(概数)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
当該国内の専門家	250	500	1,200	1,800	2,000	2,400	2,700	2,800	2,600	2,300
当該国外の専門家	800	900	1,500	1,800	2,100	2,600	2,600	2,500	2,300	2,000

UNOPS の訓練参加者(概数)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
総計	500	600	900	800	800	900	2,400	4,000	5,300	6,300
内、開発途上国内訓練参加者	300	400	500	500	500	700	2,200	3,600	5,200	6,200

【紛争関係のプロジェクト実績】

RESS が実施した紛争関係の主要なプロジェクトを以下に概述する。

(1) PRODERE(Development Programme for Refugees and Displaced Persons)

本プロジェクトは、1991 - 1995年にUNOPSが独立する以前、UNDP内のOPS(プロジェクトサービス事務所)によって実施されたものである。

30年にわたる内戦で、壊滅的被害を受けたエル・サルヴァドルにおいて、地域分散型の経済復興を目指したプロジェクトであった。1995年のプロジェクト終了までに、18の地域経済開発機関(LEDA: Local Economic Development Agency)が設立され、資金提供を受けて地域住民の参加によ

りプロジェクトを推進した。それにより、コミュニティの再生、自助努力による復興が促進された。

(2) カンボディア復興再生プロジェクト(CARERE I and II)

- ・発注者： UNDP(資金提供者はEU、オランダ、スウェーデン、イギリス各政府、UNCDF)
- ・目的： 長年の紛争で荒廃したカンボディアで、長期的視点に立った経済・人材開発モデルを確立すること。
- ・概要： CARERE Iは、かつてクメール・ルージュに支配されていた地域を含む北部3州で始められ、後にさらに2州が追加された。当計画では、紛争直後の緊急対策として、隊からの帰還者に対する土地の開放と公的サービスの再開、道路及び灌漑用水路の建設、地雷撤去を目的とした。当計画は、その推進の緊急性及び現地専門家の不足から、多くの国外専門家により遂行された。

CARERE IIは、Iとは対照的に、より長期の復興を目指す。すなわち、カンボディア国民による復興の計画、推進を中心とする。主眼は農村開発におかれ、地元選出の村落開発委員会、地区開発委員会、地域開発委員会を設置し、それらが企画したプロジェクトを支援している。結果、1996 - 1998年の間で、村落開発委員会837カ所、地区開発委員会101カ所、地域開発委員会41カ所を設置し、これらの自治体の企画した総額2,400万ドルに上る285件のプロジェクトを承認し支援した。

カンボディアでは、地雷除去プロジェクトが1993年から実施されている。同地では、長期の内戦の結果400万から600万の地雷がなお埋設されているといわれ、現在でも1ヶ月に200人もの被害者を出し、人々が農地に戻ることを困難にしている。

UNDP、オーストラリア、カナダ、デンマーク、日本、オランダ、ニュー・ジーランド、ノルウェー、イギリス、アメリカの出資によって、カンボディア地雷除去センター(Cambodia Mine Action Centre: CMAC)を支援し、プロジェクト監理チームを募集し、日常的な地雷除去活動を支援している。現在までに、2,000名以上の現地作業員を採用し、900km²以上の土地の地雷を除去した。また、全ての地雷が除去されるまで、事故を防ぐために、CMACは移動地雷警告チームを設立し、これまで300ヶ所以上の村や学校で地雷事故の防止また事故発生後の処置につき普及に努めてきた。

(3) アトラス・プロジェクト(Atlas Project)

- ・発注者： UNDP(資金提供者はイタリア政府)
- ・目的： ボスニア・ヘルツェゴヴィナ(BH)の多くの自治体は、紛争後ヨーロッパの様々な地域・自治体と協力関係を構築したいと望んでいる。そのために、1996年から各市当局とその地域の各種民間団体を統合して市開発委員会(Municipal Development Committees)を設立し、UNOPSが仲介する形で中央政府の介在なしで、BHの自治体が直接イタリアその他の地域の団体と共同プロジェクトを企画し推進している。
- ・結果： 1996年から2年の間に、学校の修復と再建(27箇所)、託児施設(10箇所)、高齢者・心身障害者に対する在宅介護サービスの創設・修復、ゴミ収集システム、上下水道設

備の延伸、織物工場の復旧等が実施された。

(4) 1998年、国連平和維持局(DPKO)との間で地雷対策チーム(Mine Action Unit)を設置。地雷撤去作業スタッフとの契約に関する法的手続きから地雷犠牲者の社会復帰支援までの幅広い専門サービスを提供。たとえば、米国情連協会(UN Association of USA)から地雷処理サポートプログラム(UNOPSが世界各地の地雷撤去計画をまとめ、米国の民間からの寄付によりその撤去活動を運営する)の運営を受託。また、国連イラクプログラム事務所とDPKOとからの依頼によるイラク北部山岳地帯での地雷撤去作業。

(5) グアテマラ歴史的事実解明委員会(Guatemala's Historical Clarification Commission)

1996年グアテマラ平和協定に基づいて、委員会を設置した。目的は同地域での長期にわたる民族紛争においてどのような人権侵害、暴力行為があったのかを「客観的、公平、かつ公正な立場から」記録することを目的に設置された。わずか18ヶ月という短期間で42,000人の証人から証言を集め、それらの起きた社会的政治的背景を記録した。

(6) タジキスタン復興/再建/開発プロジェクト(Tajikistan Rehabilitation, Reconstruction and Development Programme)

1992 - 1996年にかけての内紛により、5万人以上が殺され、約19万人が難民となった。UNDPの資金(US\$5,700,000)により、1996年よりUNOPS/RESSの支援が始まった。紛争で破壊された各地に地域開発諮問委員会(District Development Advisory Committees:DDACs)が設置され、地方当局、地元住民、援助プログラム間の調整を行った。調整に基づき地域活動計画(Area Working Plan)が作成され、援助活動は、その計画に沿って査定確認された。

援助活動の内容としては、以下を含む。

- (a) インフラストラクチャーの整備：TV放送局設置支援、橋梁の修復、電話線の修復等。
- (b) 農業関係：農業訓練、農具製作工場支援、果実貯蔵施設完成、農機具修復、灌漑水路復旧、家畜予防接種等。
- (c) 水資源開発：村々に水没可能なポンプ施設設置、都市部水供給システムの復興建設、貯水池、大病院、都市のパイプの復興等。
- (d) 教育：教員/校長の訓練、校舎/教材の修繕・復興、教材の供給。
- (e) 保健衛生：医療専門家の訓練、病院の復興・建設、医薬品/医療器具の供給等。
- (f) ジェンダー：女性センターの設立、センターの管理者選任、女性のための訓練所、セミナー、事業創立のための信用制度等の設置。託児所の支援等。
- (g) エネルギー：冬季の石炭生産、30Kwの送電線設置、変電施設、小水力発電所の復興等。
- (h) 平和維持能力の制度的増進：地方当局職員の訓練等。

(7) その他のプロジェクト

- ・ペルーの難民帰還支援プログラムの評価：UNDPの要請により、RESSは、1996年にペルーの

難民支援プログラムの実施評価を請け負い、2人の専門家を派遣した。

- ・モザンビーク:イタリア政府の資金により、UNDPが計画し、UNOPSが実施した紛争後復興開発計画。モザンビークのソファラ、マニカ、マプト各地域の教育、医療、経済開発を実施。

【他の国連機関あるいは国際金融機関との協力関係】

UNOPSは、基本的に全ての国連機関に対してプロジェクトの実施とサービスの提供を目的として創立された。実際これまでUNOPSの手がけたすべてのプロジェクトは他の国連機関が資金提供したものである。過去10年間の間に、UNOPSはサービス提供に関してかなりの経験を蓄積してきたが、そのいくつかの例をあげれば下記のとおりである。

UNOPSとUNDPとの緊密な関係は既に20年以上前からである。かつては、OPSとして、UNDPのプロジェクトにおいて協力組織として、関係組織として、また実施代理組織としてさまざまなサービスを提供してきた。このような関係は将来も継続すると期待されている。

UNOPSは、世界銀行及び米州開発銀行が資金提供する技術協力に関し、UNDPの代理として過去10年間で2億ドル以上の開発援助を実施してきた。UNDCPが資金提供するプロジェクトにおいても、その主要な実施機関としてこの10年間で30カ国以上に対し1億6千万ドル以上の開発援助を実施した。また、IFADとの協力組織として、過去5年間で、60カ国100以上のプロジェクトに対する3億6千万ドルの資金供与において援助・監理を実施してきた。ここでは、UNOPSは貸付監理者であるとともに技術管理者の役割をも担った。

15. 赤十字国際委員会(ICRC)

ICRCは戦争および内戦下において、中立の立場から活動を行う独立した国際的救護団体であり、紛争下における犠牲者(病気や負傷した兵士、戦争捕虜、一般市民)が保護、支援を受けられるように人道救援活動を行っている。

保護活動は、戦争被害者や被抑留者への慰問、行方不明者の搜索、離散した家族間のコミュニケーションの補助などから成る。支援活動には診療行為、被災者のリハビリ、救出活動、さらには物資の援助などが含まれる。

1. 基本戦略

ICRCの活動の基盤は、国際人道法及びその原則に基づいた人道的精神にある。赤十字の活動の指針を示した原則に則って活動することを基本に、支援対象地域の文化、道徳、宗教などの種々に異なる社会的背景要素も考慮に入れ、各国赤十字社並びに他人道的支援機関と協力して活動を進めている。

紛争下における緊急支援活動の実施と共に、対象地域における種々の国際的な人道的支援活動の調整役も担っている。同時に紛争予防にも焦点を当て、人道法並びに世界共通の確固とした人道に対する概念の構築、意識の向上に努めている。

【活動戦略】

ICRCの使命は、紛争下にある犠牲者の生命と尊厳を保護するために人道的支援を遂行することである。国家の弱体化、紛争原因の複雑化、価値観やニーズの変化などといったように現在、世界情勢は変化の過渡期にあり、それに合わせた新しい対応が求められる時期であると認識している。それに合わせ、ICRC 活動の効果的な遂行を目指し、以下の4つの優先されるべき戦略が打ち立てられた。

- ・ 独立性の維持、人道法の尊重および人道法に対する知見の拡大
- ・ 長期的な観点、優先事項の設定、被災者に直接行き届く支援
- ・ あらゆる関係者との対話の推進
- ・ ICRC活動の効率性の向上

【赤十字の基本原則(The Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent)】

長年の研究と経験をもとに1965年の第20回赤十字国際会議において「活動に際しての7原則」が制定された。世界各地における赤十字による活動の基本方針となっている。

- ・ 人道主義(Humanity): 地域を選ばず、人命が危機にさらされているところに赴き、それを阻止する。人命救助と健康保持および人間の尊厳がその基底を成しており、相互理解、友好関係、協調の促進およびすべての人々の平和が志向される。
- ・ 公平性(Impartiality): 国籍、人種、宗教、政治的信条の如何に関わらず、緊急状態に陥った人々を救助するために尽力する。
- ・ 中立性(Neutrality): すべての人からの信頼を得るために、政治的、宗教的、イデオロギー的議論

には参加しない。

- ・ 独立性(Independence): 活動方針に則っていかなるときも自律的に行動する。
- ・ 自発性(Voluntary Service): 赤十字の活動は無償であり、報酬に基づいて活動するわけではない。
- ・ 統一性(Unity): それぞれの国に一つの赤十字が存在し、全ての人に開かれている。人道的支援はその領域内ですべて展開される。
- ・ 普遍性(Universality): 全ての社会において赤十字は同様の地位にあり、等しい義務と権利を負い、助け合うという考え方は普遍的なものである。

【緊急援助に対する理念】

緊急援助の主な目的は衛生的な水や食料を提供することによって、紛争下にある人々の最重要ニーズに応えることである。それらは人間の生命維持にとって不可欠なものであり紛争による打撃を緩和することに役立つが、それは一時的な対応に限られている。救援物資の持続的な配給は人々の依存体質の形成の助長、コミュニティの解体ならびに人々の自律性の減退を導くと認識している。よって、人間の尊厳を尊重し、その社会の将来の脆弱性をもたらさないためにも長期的な視野を包含し、被災者が自立して紛争以前と同様の生活を送ることを可能にする支援を主眼としている。

長期的視野からの社会復興を念頭に置いた支援の手法として、ニーズの分析、モニタリング、評価を取り入れている。効率的な援助を目指し、各々のグループのニーズを背景状況に即して分析することにより、慎重なアセスメントを施行している。ICRCの活動は個々の背景やニーズに合わせて活動形態を変えうる柔軟性を持ちあわせていることも特徴の一つである。援助期間も状況に合わせて設定され、段階に応じて異なった援助を実施するなど適時最善の援助を提供することに尽力している。

【物資支援】

国際人道法でもあるジュネーブ条約において規定されたように「保護」の一貫として、紛争犠牲者に対して援助物資を提供する支援の重要性を重視している。物資支援活動は以下のような条件が満たされた際に実行に移される。

- ・ 緊急のニーズが存在すること
- ・ ICRC が大局的な視野を持ち、プログラムの管理・運営が可能であること
- ・ 紛争犠牲者、援助を必要とする人に ICRC が直接アプローチできること
- ・ 支援がポジティブな影響をもたらすこと

2. 援助実施機関・担当部署

ICRCはとりたてて紛争後の活動に特定して対応するユニットを持っていないが、紛争後の社会復興にかかる活動に対しては現地オフィス(代表部)が担当する。

【機能別ユニット】

- 医療・救援部門
手術、整形外科、水および衛生、栄養、農業および家畜治療
- 保護部門
抑留 - 保護に関連した活動、行方不明者の搜索
- IHL 促進およびコミュニケーション、法律部門
紛争予防活動、教育活動、IHL 履行に関するのアドバイス活動
- 赤十字内における協調活動部門
国際赤十字グループの協調、発展

【人員】

本部 650 人、現地スタッフ 7850 人(内訳：専門家 850 人 国内人員 200 人 現地採用 6800 人)

【予算】

6 億 2650 万スイスフラン(1998 年度)

拠出元： 各国政府(77.7%)、各国機関(9.9%)、ヨーロッパ委員会(8.4%)

拠出先： アフリカ(33.6%)、西・中央ヨーロッパ・バルカン(10.7%)、アジア・太平洋(14.8% 中央アジアを除く)、米大陸(5.7%)他

【対象地域】

- アフリカ(アンゴラ、ブルンディ、エチオピア等の他、39ヶ国をカバーする7地域代表部)
- アメリカ(コロンビア、ハイティ、ペルー等の他、24ヶ国をカバーする4地域代表部)
- アジア(アフガニスタン、カンボディア、パキスタン等の他、37ヶ国をカバーする4地域代表部)
- ヨーロッパ・中央アジア(EU、クロアチア、旧ユーゴスラヴィア地域等の他、21ヶ国をカバーする6地域代表部)
- 中東・北アフリカ(エジプト、イスラエル、イラク等の他、12ヶ国をカバーする2地域代表部)

3. 基金/プログラム

(上記「予算」の項を参照の事。他の詳細については不明)

4. 援助実績

【ルワンダ】

- ・ 目的： 内戦の被害を受けたインフラ並びに限られた資源下において拡大する貧困層に対応
- ・ 活動：
 - 1,300ヶ所、112,807 人の被抑留者を訪問
 - 被抑留者とその家族の間の 20,218 のメッセージを交換

- 拘置所の待遇改善のために皿、コップ、石鹸等を含む援助物資 221 トンを配給
- 1517.5 トンの食料と 134 トンの物資を国中の難民に配給
- ・ 予算： 4,259 万スイスフラン
(内訳：保護・捜索 50.8%、救助 25.8%、健康分野 8.5%他 1998 年度実績)

【アフガニスタン】

- ・ 目的： 19年にわたる紛争並びに地震等の自然災害による被害の削減。国連諸機関、NGO、国内赤十字などと連携して援助に取り組んでいる。
- ・ 活動：
 - 9,075 人の被抑留者を 52ヶ所に訪問
 - 釈放された 2,875 人に財政支援
 - 145,000 人の地震被災者に 758 トンの食料と 950 トンの援助物資を配給
 - カブール地区に 13,500 台の便所を設置
- ・ 予算： 5,304 万スイスフラン
(内訳：救助 43%、健康 26.6%、保護・捜索 14.6%他 1998 年度実績)

【スリ・ランカ】

- ・ 目的： 1989年度から内戦の影響を受けた約5万人の犠牲者に対する支援並びにIHLに基づく軍部とLTTEの両者に対する和平交渉。
- ・ 活動：
 - 144ヶ所に 2,586 人の被抑留者を訪問
 - 家族から行方不明者の捜索依頼を受け政府当局にそれを陳情
 - 紛争地域における離散した低所家庭の子弟 2,000 人に衣料を提供
 - 197 名の兵士が ICRC の助力により家族のもとへ帰還
- ・ 予算： 1,475 万スイスフラン(2,000 年度)
- ・ 人員： 専門家 48 名、現地採用スタッフ 300 名

【コロンビア】

- ・ 目的： 麻薬問題、左翼ゲリラの存在を背景にした不安定な政権下における支援。1969年より支援を開始し、紛争の犠牲者との密なコンタクトを維持するため ICRC はコロンビアにボゴタをはじめとして 16 の町に代表部を置いている。
- ・ 活動：
 - 抑留地 194ヶ所を訪問
 - 被抑留者訪問のための資金を 2,603 名に援助
 - 解放された 139 名に帰宅のための費用を援助
- ・ 人員： 専門家 48 名 現地採用スタッフ 170 名

【リベリア】

- ・ 目的： 7年にもわたる内戦の結果、分断されたりベリア社会に対する支援。教育、社会サービスなどを含むインフラ、経済状態の悪化も著しく、多くの国民が依然国境の外で生活し

ている。

- ・ 活動： - 1999年1月から9月にかけて344名の被抑留者を訪問。国内6ヶ所の監獄状況を監査
- リベリア赤十字との協力により2088名の難民に対してメッセージ交換サービスを実施
- 負傷者、病人にリベリア赤十字を通じて、薬品など救援物資と運営費用を提供
- ・ 予算： 1,728,689 スイスフラン(2000年度)
- ・ 人員： 専門家 1名 現地採用スタッフ 33名

【人材】

支援対象国のスタッフはICRCの通常業務において最も重要な役割を果たす。現地赤十字はICRCの派遣員および現地にて採用したスタッフと協力して作業を行う。派遣員(delegate)の資格としては、25~30歳の男性・女性ともに可、未婚、学士号またはそれに準ずる学位を必要とし、専門家としての経験を有することである。

16. MSF(Médecins sans Frontières : 国境なき医師団)

MSFは、1971年にフランスで設立された緊急医療援助を目的とした国際的な民間援助団体である。現在では、世界20ヶ所に支部を持ち、年間3,000人以上の医師が参加し、65ヶ国以上へ250以上のミッションを派遣している世界最大級の援助団体となっている。その「自然あるいは人為的災害における被災者に対し、国境・政治状況・心情的偏見に関わりなく直ちに援助を差し伸べる」という理想に基づき、高い独立性を保ちながら全世界に人道的支援を広げたというパイオニア的活動に対し、1999年にノーベル平和賞が授与された。

1. 基本戦略

NGOとして、その基本方針及びガイドラインに賛同するボランティアを募って活動しており、メンバーの活動は、内部的な規律(下記のMSF憲章)と活動当該地域の国内法規以外に規制はない。MSFは、むしろそのNGOとしての柔軟性をフルに活用している。すなわち、通常の二国間・多国間の援助機関が、国家間の主権尊重のため、活動の場所、時期、内容において制約を受けるのに対し、MSFは一つの民間団体として、国境にまたがり、あるいは外交関係が閉ざされた地域にでも活動の範囲を広げることができる。

MSFは、下記4か条からなる「国境なき医師団国際憲章」を自ら制定し、活動の基本方針としている。

- ・ MSFは、天才、人災、戦争など、あらゆる災害に苦しむ人々に、人種、宗教、思想、政治全てを超越、差別することなく援助を提供する。
- ・ MSFは、普遍的医学倫理と、人道的な救済の権利の名のもとに、何にも妨げられることなく、その職務を中立と公平な立場で行う。
- ・ MSFのメンバーは、その職業道徳に従い、全ての政治、経済、宗教とは関わりなく任務を遂行する。
- ・ MSFのメンバーとその権利の継承者は、任務中に生じる危険及び損害に関し、MSFによって支払われる補償以外のいかなる補償の権利も要求しない。

MSFは広く多様な環境の中での医療援助を目標としており、その活動は大きく次の5分野に分けられる。すなわち、(a)自然災害、(b)武力紛争、(c)難民キャンプ、(d)長期援助/技術援助、そして(e)フランス国内連帯事業・救援センター運営である。従って、紛争予防・平和構築のための活動に大きく関わってはいるが、そのためだけの特別なガイドラインというものは設定していない。

2. 援助実施機関・担当部署

MSF自身が実施機関である。本部、日本支部の連絡先は以下のとおりである。

本部： 8 Rue Saint Sabin, 75544 Paris, Cedex 11, France
Tel : +33(1)40212929 Fax : +33(1)48066868

日本支部： 〒 169-0075 東京都新宿区高田馬場3 - 28 - 1

Tel : 03-3366-8571 Fax : 03-3366-8573 Website : <http://www.japan.msf.org>

MSFは、世界18カ国に支部を有する。これら事務所のスタッフ総数は619名である。この内5カ国にはオペレーション支部があり、活動の中心となっている。これらオペレーション支部およびすべての支部の調整機関である「MSF International」のスタッフ数は以下のとおりである。

フランス：112名、ベルギー：119名、オランダ：141名、
スイス：47名、スペイン：55名、MSF International：7名

登録人員は流動的なので正確な数は不明であるが、派遣人員は1999年では2,529人である。これら派遣専門家とは別に、援助各地でローカル・スタッフも採用しており、その数は、約1万人となっている。また、派遣専門家の内訳は以下のとおりである。

医師並びに他の専門家：24.4%
看護婦、緊急医療隊員：33.1%
非医療スタッフ：42.5%

3. 基金 / プログラム

MSFは、民間援助団体であるので、紛争予防などのための特別の基金を所有してはならず、下記に示すとおり、個人寄付あるいは国際機関・政府からの交付金から資金を得ている。

1997年度：	個人寄付	54%	国際機関・政府交付金(UNHCR, EU)	46%
1998年度：	(同)	57.8%	(同)	42.2%

1998年度の総支出額は222百万ユーロドルである。費目別並びに地域別用途は下記の通りである。

費目別： 援助プロジェクト：81.3%、募金活動：10.1%、事務所経費：5.5%、啓蒙活動：3.1%
地域別： アフリカ：62%、アジア：19%、アメリカ：11%、ヨーロッパ：8%

また、主要援助国とその支出額(単位：百万ユーロドル)は以下の通りである。

国名：	スーダン	アンゴラ	ケニア	コンゴ	リベリア	ブルンディ	カンボディア	中国	チャード
支出額：	21.5	9.9	6.6	5.6	5.2	5.1	5.1	5.0	4.6

MSFの活動の内容は、以下のように、紛争時・紛争現場での救援活動、難民キャンプでの援助、さらに紛争終結後の長期的復興の中での援助とに大別できる。各活動には各々特徴があり、MSFは各分野で有効に対処するべく努めている。各活動の概略は以下の通りである。

(1) 武力紛争における活動

紛争地帯での活動として、MSFは医療援助(治療、病院の建設、医療設備の再建、予防プログラ

ム等) 外科治療援助(救急外科、二次的外科治療) 食糧援助(栄養失調改善) 教育(現地の医療従事者の育成等) 証言/告発(国際社会に向けての現場証人) 被害者の精神的支え等が含まれる。

活動の特徴としては、まず第一にその活動が極めて危険な状況の中で実施されるということである。そのため、自らの安全のためにも、地下壕の建設、病院の保護、外出禁止時間の徹底等の安全対策を講じている。また、派遣される医師団の選定も慎重に行われ、当該地域の地理・政治・文化につき十分な知識を有するもの、戦時医療などの専門技術を持つもの、忍耐力・外交的センスなど必要な人間的資質を有するものが選ばれる。さらに、戦場で孤立しがちな医師団を支援するために、必要な物資の補給が確実に行われねばならない。

(2) 難民キャンプにおける活動

難民キャンプの活動は、医療援助とともに、キャンプの衛生状態の改善に集中している。中心的活動として、食糧配給(栄養失調の児童に対する調査、給食センターの設置、重症者に対する集中治療センターの設置等) 医療援助(伝染病予防ワクチン接種、診察治療、伝染病関係情報収集) 保健衛生(飲料水の確保・配給、排水・汚物処理・害虫駆除) 衛生員の育成(医師団の補助要員を難民の中から育成) 証言/告発(難民の中に国際社会につながる者として存在として、難民の生命・人権を脅かすものに対する抑止となる)。

活動は、難民発生直後の緊急援助から始まる。緊急援助を施すために難民受入センターが設置され、そこで難民が紛争及びその後の避難の中で被った傷害の治療をするとともに、難民の状況(難民数、難民の負傷・病気の症状及び程度、栄養状態、食料・飲料水の必要量、医薬品・避難施設の必要量等)を把握する。緊急処置が一段落すると、把握された状況に基づいて立てられる難民キャンプ援助計画(長期)に従って、病院、衛生設備の建設、教育等のプログラムが開始される。

(3) 長期援助・技術援助

紛争後の、あるいは紛争とは別に、発展途上国の医療・衛生環境改善のための援助もMSFの重要な活動の一つである。一般に発展途上国は、特に紛争により社会資本が極度に損耗した後では、医療・厚生施設は、設備・人員ともに不十分であり、このために様々なプロジェクトが実施されている。

破損した病院を再建し、機能を正常化し、さらに必要な人材の育成プログラムをスタートさせる。病院の存在は、地域の保健政策の活性化、衛生意識の改善に役立つ。食糧援助は、住民の良好な栄養状態の維持を目的とし、地域の食糧自給の促進も図る。さらに、伝染病の発生・拡大を防止するために、ワクチンの接種、飲料水の浄化・備蓄、衛生処理施設の建設、害虫駆除を組織的に行う。また、地域の自助努力の促進のために、現地の医療関係者の育成、医療情報(伝染病等)の提供・普及に努める。

4. 援助実績

(1) コソヴォ紛争 - 紛争時緊急医療 -

コソヴォにおける内紛は1999年3月に発生したが、MSFは、同地域ではすでに1993年から医薬品の供給、医療事業の運営支援等に携わっていた。コソヴォ内の緊張が高まった1998年2月から1999年3月にかけて、MSFは国内避難民の傷病者に対して移動診療/治療施設などの緊急医療援助を実施した。NATOによる空爆開始の5日後(3月29日)、MSFは、コソヴォから撤退し、難民とともに近隣諸国(アルバニア、マケドニア、モンテネグロ)に移ったが、6月12日にはコソヴォに戻り、直ちに通常の活動を開始した。

3月から6月の緊急事態の間、近隣3国で総計320名にも達するMSFの国際ボランティアが活躍した(アルバニア約160名、マケドニア約130名、モンテネグロ約30名)。また、南部バルカン半島全体で600名以上の地元補助員が雇用された。続く6月から12月の間には、190名の医療専門家が世界80カ国の15,000人以上の職員と協力して、緊急医療援助を行った。7月から11月までに、コソヴォに供給された緊急物資は以下の通りである：

毛布10,000枚、布団(マットレス)8,500枚、(折畳式)ベッド3,300台、BP5(高蛋白質ビスケット)3,800kg、テント660張り、プラスチック・シート88,500m²、衛生セット1,000個、ゼリー缶10,500個、斧300本、屋根用材木4,500m³、屋根用トタン板1,000トン、屋根用釘7.5トン、子供用上着4,500着、子供用靴/ブーツ4,500足、料理用コンロ1,500台、薪980m³、石炭135トン。

(2) アンゴラ - 紛争再開に伴う栄養不良の増加 -

1998年夏、反体制勢力UNITAとアンゴラ政府軍との間で衝突があり、同年12月には、新たな内紛が開始されたことが明らかとなった。

MSFは、1988年よりアンゴラの支援に携わっており、その活動は、MSF内でも最大規模のものであった。新たな紛争により、住民の栄養不良状態は再度悪化したため、MSFは住民・難民に対する栄養補給のための食糧援助を強化した。しかし、脳膜炎の伝染病の恐れがあるため予防接種も重要な活動であった。クバルとベンゲエラ地方では、当局の食料センターに支援するとともに栄養センターの運営を町のカソリック病院に依頼した。また、カーラ、ウアンボ地方では、当局の病院に栄養補給をするよう要請した。クイト、ピエ地方からは、紛争のために、1998年末には撤退を余儀なくされた。1999年1月から3月の間、同地に帰ることができたが、3月末には、再び状況の厳しさから活動を削減せねばならなくなった。栄養補給支援のために、1999年初めは3ヶ所の食料センターを運営していたが、4月には中止せざるを得なくなった。

(3) ブルンディ - 初期的及び緊急医療 -

1993年以来、政府軍と反政府軍とは抗争を続けている。紛争の影響は西部地域でより甚大である。MSFは、西部地域では、地方病院と保健センターの運営を管理し、医療用食料センターを運営している。マカンバでは、地方の中央病院で戦争障害者に外科治療を施すとともに、22の地方保健センターに医薬品を配布している。東部地域では、1994年からの医療システム支援の最後の段階となっている。MSFチームは、主要な病院で食料センターを病院の小児科へ統合するとともに保健セン

ターで食料プログラムを運営している。

孤立し、貧困なカンクゾ地方では、120床の入院設備のある病院で外科治療を行っている。MSFは、医療従事者並びに助産婦の訓練を8箇所の保健センターで行っている。中央部のブジャンブラでは、多くの住民が戦闘で怪我をしていながら、住民が治療に病院を訪れるのを忌避するため、MSFは障害者センターを運営している。そこでは、可能な者は治療し、重傷者は病院へ紹介している。当地では、医療用食料センターも運営している。

(4) ボスニア - 戦争の精神的障害の治療 -

1995年12月の Dayton 協定締結以来、ボスニアの平和再建の過程は徐々に進んでいる。しかし、ボスニア人、クロアチア人、セルビア人間の引き続く人種的緊張のため、難民の帰還は相変わらず困難な状況が続いている。

MSFは、1996年6月からゴラツェで精神医療の支援プログラムを実施している。また、戦争を経験した多くの人々を治療するために、MSFは、ボスニア人の精神治療専門家を訓練している。すでに150人に以上が治療された。

MSFは、精神的障害がひどく治療が必要な人を地域で見つけ出すのに、学校、女性グループなどの地域のネットワークも支援している。同時に、サラエボ大学と共同して、ボスニアの厚生省にも働きかけている。

ボスニアには、1998年8月から、22,000人ものコソボ難民が流入した。MSFは、4箇所の難民キャンプと避難の途上にあるいくつかの地点で活動している。これらの地点では、難民の状況を調査するとともに、初期的な治療活動、飲料水・衛生施設整備を行っている。また、移動診療・治療施設を開設している。

(5) インドネシア - 難民援助 -

深刻な経済危機を背景に、インドネシア全土にわたって人種的・宗教的衝突が拡大している。1999年1月、モルッカ諸島アンボンで宗教的紛争が発生し、MSFは24のキャンプで2万人の難民の援助を実施した。援助は主に衛生設備であったが、5月からは隣のスラウェシ島へ避難したイスラム教徒難民に対して環境医療の整備を実施した。

同年3月には、カリマンタンにおいて人種抗争により35,000人の難民が発生した。MSFは難民キャンプを支援し、すでに半数の難民が帰還した。

東チモールでは、5万から10万人の難民が発生し、MSFは移動医療チームを編成し、初期的医療サービスを実施している。また、ディリでは病院への紹介サービスを行っている。

【人材の確保】

MSFで派遣される人々のリクルート先としては、専門誌・一般誌での広告、国際協力団体を通じての募集、専門分野の協会による紹介などである。援助地域に派遣される専門家その他の職員は、短期ならばボランティア、長期(3年以上あるいは調整任務)ならば採用職員として契約し現地に赴く。その間、月額4,000～9,000フラン程度(約6万～15万円)の給与が支払われる。

17. Oxfam / Oxfam International

Oxfam(現在は、Oxfam GB(Great Britain))は、第2次大戦初期に、ギリシアに対して緊急援助を実施するイギリスの民間援助団体として発足した。その後、援助の対象を第三世界の貧困に苦しむ全ての人々に拡大し、飲料水・衛生施設の供給、食糧援助、難民支援、開発援助等多様な活動を続けている。1995年には、世界各国の独立した10のNGOと共通の目標のために協力することを約してOxfam Internationalを設立した。その基本的目標は、貧困から生ずる資源浪費と不公正をなくすために、緊急の人道的援助及び長期の開発援助を実施することである。世界各地の貧困地域、紛争地域で積極的な活動を行うとともに、インターネットを中心とした宣伝活動、及び米国にある援助機関(国連、世銀、IMF等)への働きかけにも力を注いでいる。

1. 基本戦略

Oxfamの実施する援助は、基本的にOxfamの掲げる基本方針及びガイドライン(下記)に賛同する者の自主的協力により実施されるため、組織の準拠する特別な法的枠組みのようなものはない。

Oxfam Internationalの基本方針は、世界に広がる貧困並びにそこから派生する社会的不公正の撲滅を目指すことである。個別援助活動は、以下のガイドラインに従って実施される。以下のガイドラインは、貧困に関する諸問題への対応ということで、紛争予防、平和構築のための活動の特別なガイドラインは設定していない。

- ・ 援助活動は、貧困の構造的原因と関連する不正を表明するものとする。
- ・ 援助活動は、信頼しうる地元組織を通じ、自助能力を強化することを第一義とする。
- ・ Oxfamの目的にとって地元能力が不十分あるいは不適切の場合には、人々に直接援助する。
- ・ 貧困及び不正に現実に直面している人々に直接役立ち、かつ人々が納得できる社会構造が構築されるよう援助する。
- ・ すべての援助活動の最終的目標は、人々が自らの権利を行使でき、かつ自らの生活を支えることができるようになることである。
- ・ 人々が、自らの権利を行使できるためには、まず、彼らの生活に関わるあらゆる面で、その決定に参加できる機会が与えられねばならない。さらに、彼らは、自らを組織できる本質的能力が与えられ、かつ意思決定に参加する機会を十分利用できるよう保証されねばならない。
- ・ 援助活動においては、性的差別及び他の多様な課題も考慮される。
- ・ 暴力に対する活動としては、犠牲者の救援とともに、人々が紛争を平和的に解決する能力を強化する。同時に、国際社会の断固たる対応を要求するものとする。

2. 援助実施機関・担当部署

Oxfam GB並びにOxfam Internationalに参加する世界の10の民間援助団体が実施機関である。英国Oxfam、およびOxfam Internationalの連絡先を下記に示す。

Oxfam GB 274 Banbury Road, Oxford, OX2 7DZ, UK
 Tel : +44(1865) 311-311, Fax : +44(1865) 312-600
 e-mail : oxfam@oxfam.org.uk Website : http://www.oxfam.org.uk

Oxfam International Secretariat 2nd Floor, Prama House, 267 Banbury Road, Oxford, OX2 7HT, UK
 Tel : +44(1865) 31 39 39 Fax : +44(1865) 31 39 35
 e-mail : administration@oxfaminternational.org
 Website : http://www.oxfaminternational.org

Oxfam Internationalは、英国Oxfam GBを中心として、アメリカ、ベルギー、カナダ、オーストラリア、香港、スペイン、アイルランド、ニュー・ジーランド、オランダ、カナダの各地に参加団体を有している。Oxfam Internationalの本部自体は小さな組織(11人のスタッフのみ)で、各地のOxfamの活動の連絡・調整を行っている。

Oxfam Internationalに参加する各地の団体は、その規模において大小の差がある。しかし、母体となったOxfam GBは、その長い歴史と共に、大きな組織を有する。活動の最高決定機関である評議会は12名の評議員から成り、その下に約1,300名の専属スタッフ、および約23,000名のボランティアが所属している。Oxfordの本部には、約700名が働いており、さらに約1,500名の現地採用のスタッフを抱えている。本部には、マーケティング、国際部、貿易部、財務・情報システム部、人材部がある。

その他のOxfamにもかなり大規模な組織となっているものがある。たとえば、Oxfam Americaは、Bostonの本部以外に、Washington DC、エル・サルヴァドル、ペルー、セネガル、ジンバブエ、カンボディアに事務所を持っており、総勢100名のスタッフを有している。年間予算は、約22百万ドルである。また、Oxfam香港も、香港の本部以外に中国(昆明)、ヴィエトナム(ハノイ)およびカンボディア/ラオス(プノンペン)に事務所を有しており、アジア、アフリカの98の各地地元グループと共同してプロジェクトを実施している。

Oxfam Internationalの活動予算規模は以下のとおりである(単位:US\$)。

	1997年度	1998年度
プロジェクト	131,534	336,998
スタッフ経費	334,506	348,061
事務所等諸経費	178,024	307,200
為替差損	8,504	-
マーケティング、評価費用	7,011	-
計	659,579	992,259

3. 基金/プログラム

貧困と不正の撲滅を目的とした民間援助団体として、Oxfamには、紛争援助、平和構築のための

特別のプログラムあるいは基金といったものはない。援助は、基本的には、プロジェクト・ベースで、現実の状況により、あるときには紛争あるいは自然災害に対応した緊急援助、また別の時には教育、保健衛生など比較的長期の開発型援助を行う。いずれの場合も、その原資は、一般個人あるいは企業からの募金を中心である。たとえば Oxfam America のように、組織の独立を確保する(援助政策などにおいて政府を自由に批判できる)ために、政府からの補助金等をまったく受け付けていないメンバーもある。

Oxfam International の 1998 年度援助実績は下記のとおりである。

1998 年度実績 (US\$)

アフリカ地域	92,546,520
ユーラシア地域	67,311,081
太平洋地域	171,360
南米地域	66,470,512
計	233,058,025

なお、個別プロジェクトの規模の参考のために Oxfam 香港の具体的実施例のいくつかを下に示す。

1998 / 99 年緊急援助 :

- グアテマラ / ニカラグア(ハリケーン「ミッチ」) 食料・医薬品、1万4千人、\$534,000
- バングラデシュ(洪水) 飲料水・保健衛生、1万5千世帯、\$663,212
- アフガニスタン(地震) 飲料水・衛生設備、6万5千人、\$56,921

1997 / 98 年緊急援助 :

- バングラデシュ(冷害) 毛布・防寒着・種籾、6千世帯、\$101,800
- カンボディア(メコン川洪水) 緊急農業援助、150農家、\$40,645
- 中国(地震) 石炭・材木・レンガ、8千人、\$10,333,272
- 中国(雪害) 医薬品・ヤクチーズ・バター・灯油、1万8千人、\$2,600,000
- 中国(火災) 住宅建設資材、127人、\$109,639
- エチオピア(旱魃) さとうきび、5万3千人、\$2,144,000
- リベリア(難民) 栄養・衛生設備、3万1千人、\$2,943,125

4. 援助実績

(1) 中央アフリカ大湖地域(The Great Lakes Region)プロジェクト

キブ湖、タンガニーカ湖を巡るアフリカ中央部は、ルワンダ、ブルンディ、コンゴ民主共和国等が位置し、長期にわたり、貧困、政治的不安定、内紛に災いされてきている。Oxfam GBは、この地域にすでに30年以上関わっているが、1990年代からの緊急事態に対しては、飲料水、衛生施

設の供給を行った。最近は、地域の再建を援助している。同時に、内紛で困難に直面している当該地域諸国への、人道的援助、柔軟で迅速な援助資金の支払い、債務軽減等の施策促進を関係諸機関に働きかけている。

ルワンダに対しては、1979年にキガリに事務所を設立して以来、1994年まで、地域共同体、NGOを支援することに集中してきた。1994年には、人種的・政治的摩擦により100日間で百万人の人々が殺害されるというすさまじい争乱を経験し、ルワンダの市民社会は、事実上壊滅してしまった。この大量殺戮の後、人々は、相互の信頼の回復、共同体の再建等社会機能の回復への長い道程を歩み始めている。Oxfam GBは、できうる限り、これらの地域共同体の再建に力を貸している。たとえば、同国東北部および南西部において農村地域水供給プロジェクトを実施している。また、女性プログラムを全国的に展開しており、女性の観点、意見が地域社会あるいは技術プロジェクトの中で適切に反映されるよう支援している。北西部のルエンギリ地方では、内戦で難民となり、その地に定住した人々に上下水道サービスを供給している。

ブルンディもルワンダと同様長期にわたる内紛、人種間抗争により苦しんでいる。Oxfam GBは、1994年に首都ブジュンブラに本格的事務所を設置し、一般の人々が地域共同体を再建できるように、飲料水、灌漑用水の供給を支援したり、また、彼らの意見が政治交渉の場へ反映されるよう支援している。また、内紛による難民が多数定住した、ブルンディの中央部へは食料供給を実施している。さらに、ルワンダと同じく、女性援助プログラムを実施しており、首都ブジュンブラ周辺で、女性の作物栽培、家畜飼育が容易になるように彼らの土地購入を支援している。

(2) シエラ・レオーネ

1998年以来、民主的に選ばれたカバー大統領の指示により、「西アフリカ諸国経済共同体・軍事活動グループ(Economic Community of West African States Military Operations Group : ECOMOG)」により、統一革命戦線などの反政府組織が首都フリータウンから退去させられ始め、緊張が高まっている。フリータウンは不安定な状態が続き、周辺では戦いが続いている。この内戦により14万人もの難民が発生している。

Oxfam GBは、英国の人道緊急技術委員会の下で活動しており、緊急飲料水および衛生施設の供給を担っている。その一環として、フリータウンも区立競技場に収容された15,000人の難民のために飲料水・衛生設備を設置し、さらに他の難民キャンプの6万人の難民に飲料水供給を行った。

(3) チモール

1999年8月の選挙後、東チモールは内紛に突入した。投票自体は比較的平穏に施行されたが、独立を望む票が多数を占めた結果、独立反対派が武力行使を始め、約20万人の難民が発生した。Oxfamは、オーストラリア支部を中心に、東/西チモールの境界周辺難民キャンプで衛生設備と水道設備の改善のための援助を行っている。一方、Oxfamは東チモールの速やかな独立及び再建のための政策声明を発表し、二国間・多国間援助の関係者へ働きかけを続けている。

(4) 中央アメリカの災害

1998年ハリケーン「ミッチ」が中央アメリカ、ニカラグア、ホンデュラスを襲い、被害は18,000人の死者、200万人の家屋喪失であった。Oxfamのパートナーは、直ちに必要物資の現地供給を開始するとともに、一日6,000人に飲料水を供給できる施設の設置を行った。長期的再建のための援助として、Oxfamは同国の債務一時凍結、債権者会議の開催等を働きかけている。

(5) モザンビーク

モザンビークは、1975年のポルトガルからの独立直後から内紛が続き、南アフリカ、アパルトヘイト政権に支援された反政府軍の活動により多数の民間人が殺され、学校、保健・衛生施設が破壊された。1992年に南アフリカが民主化されるに伴い、反政府軍と平和協定が結ばれ、16年ぶりに内紛に終止符が打たれた。1994年には最初の複数政党下での選挙が実施された。

Oxfam Americaのモザンビークへの支援は、初期の緊急援助、選挙活動支援から、より長期の開発援助に移行している。開発支援は、地域住民、草の根の市民グループの活動に焦点を当て、帰還する難民の生活再建、地域共同体の確立、小規模農業の促進、飲料水資源の供給などを実施している。たとえば、Oxfam Americaは、モザンビーク農村女性連合(the Association of Mozambican Rural Women : AMRU)と共同して、スワジランド国境近くのチャンガレーンで養蜂プロジェクトを推進している。また、マニサ州農村水供給プログラム(the Manica Provincial Rural Water Supply Program : EPAR)と協力して、マニサ州各地に井戸掘削を進めている。

(6) グルジア共和国への援助

1990年初頭のソビエトの崩壊により、同地域に長らく燻っていた民族抗争が表面化した。オセチアとアブカジアの両地方は、グルジアからの独立を表明し、内紛が発生した。その結果、数万人の難民が発生し、ソビエトからの支援の滞りと共に、社会のインフラストラクチャーの荒廃が進んでいる。

Oxfamは、1993年に緊急援助を開始し、衣料品を英国から緊急輸送し、難民に供給した。このプロジェクトは、その後、防寒着の生産による収入源確保プロジェクトへと引き継がれた。また、ズグディディでは、難民の住居と衛生的ごみ処理場の緊急の修理・再建に関与した。ここでは、解体可能な簡易住居の建設を援助した。このような住居であれば、難民が帰還するときに、その住居を持ち運べるからである。同時に、各地の小グループ、女性グループ身体障害者のグループなどに対して、彼らの技術・能力の向上を図ると共に、性差別、障害者差別の問題につき啓蒙活動を行った。さらに、トビリシでは、ストリートチルドレンの問題を扱うプログラムを支援した。

(7) ボスニア・ヘルツェゴヴィナ

1992年にユーゴスラヴィアから独立した後、イスラム教徒、セルビア正教徒、カトリック教徒の間で内紛が発生した。1995年に西側諸国の働きかけにより、ようやく平和協定の締結を見たが、農業生産の向上、難民の生活再建等なお多大な問題を抱えている。また、内戦の再燃の懸念もあり、社会の共同体の一体感の醸成も重要な課題である。

Oxfam GBは、内戦再燃の防止のために、地域の人種間グループで行われる、相互の摩擦、敵意の調整・解決の活動を支援している。また、紛争時の女性に対する暴力の抑制のための啓蒙活動も推進している。ドゥルバ - では、3,000世帯のボスニア・セルビア人が、クロアチア人が多数を占める地方へ帰還するのを支援した。さらに、女性、老人、傷病者など社会的に不利な立場の人々を支援するべく、収入確保のための小プロジェクトの推進、基本的人権確保のための教育・情報提供などを実施している。また一方では、内紛が再度発生した場合に備えて、緊急援助の計画も進めている。

付 属 資 料

1. 要約表
2. 各援助機関連絡先一覧
3. 参考文献一覧
4. NGO との連携内容

	ガイドラインの有無	ガイドラインの内容	スキーム	実施機関	予算	目的	プロジェクト例	優先課題	NGO	情報アクセス
カナダ	Canada's Peacebuilding Initiative(1996.10)	政府及びNGOによる平和構築に関する活動をコーディネートするための原則と活動計画を提示。目的は1)紛争国の平和と安定に向けた努力に対する支援(2)カナダの平和構築のキャパシティと、国際的なイニシアティブへの参加の促進の2つである。	カナダ平和構築基金	カナダ国際開発庁(CIDA)	1000万カナダドル/年度	同庁の平和構築関連活動の経験と外務国際貿易省の政治的な専門的技術を増大させ、早期対応メカニズムの提供により、紛争の影響を受けた国々及び地域に置ける緊急的なニーズへの対応を可能にする。	*ソマリア社会再建のための研究・分析*イスラエル及びパレスチナの市民による平和アジェンダ作成ワークショップ*カンボディアにおける幅広い国民の選挙参加と選挙過程管理のためのトレーニング及び啓発活動	*戦争により影響を受けた子ども*ジェンダー問題・小型武器拡散*平和構築メカニズムの強化*平和支援活動の調整	外務大臣はイニシアティブの発表の際、平和構築の政策決定過程におけるNGOの参加を協調し、1997年2月より、公式なNGOとの対話の場を年一回設けている。平和構築活動を行う研究機関、NGOや団体、個人等のネットワークであるCPCCとDFAITが共同で開催。	http://www.acdi-cida.gc.ca
			カナダ平和構築プログラム	カナダ外務国際貿易省(DFAIT)	100万カナダドル/年度	(1)調査、政策発展、公開会議やトレーニングを通じて平和構築のための国内のキャパシティを形成する。(2)多国間の平和構築メカニズムを強化する。(3)ODA以外の政治的分野又は国における平和構築プロジェクトの促進を支援する。	*即時配置可能なカナダの平和構築専門家部隊の設置(CADAEM)*平和構築活動に関わるNGOの全国的ネットワークの支援-UNITAR(国連訓練調査研究所)プログラム支援		http://www.dfa-it-maeci.gc.ca/menu-e.asp CPCCへのアクセスは、http://www.cpcc-ottawa.on.ca	
米国	Mandate(1994)	政治戦略の重要性と人道的関心を有する紛争頻発国の平和的・民主的改革を助長することが目的。基本方針は1)迅速性2)柔軟性3)革新性。特に紛争の再発の恐れがある最も不安定な時期に媒介として働きかけ、危機下における緊急性の高いニーズに対応、支援を集中させることを目標としている。支援国選択と資源配分は米国の外交政策の優先度が反映している。	迅速融資メカニズム	移行イニシアティブ室(OTI: the Office of Transition Initiatives)	5億5千万ドル(1999年度)	平和構築へ向けての移行支援を担当。平和、和解、再建への効果的な移行を目指し、緊急性の高いプロジェクトを発掘して実施している。戦略として、移行国各々の固有のニーズに適合させるために、まず小規模プロジェクトを立ち上げ、そのインパクトを分析した上で拡大される。	*アンゴラにおける地雷アクションプログラム*民主化に向けての移行支援(コンゴ民主共和国、旧ユーゴ、ハイティ、インドネシア等)*平和プロセスの支援(コロンビア、グアテマラ、ルワンダ等)	*複合的な人道緊急事態への対応*紛争後における活動より紛争予防に対する取り組みに焦点を転換	オーナーシップの確立が民主化への効果的な移行を促すという視点から、特に地元NGOとのパートナーシップ関係を重視している。	
			SWIFT				個別プログラムにおける緊急のアセスメントの迅速な遂行を可能にするための実施メカニズムとして1998年に設立。他援助機関が利用することも可能。	インドネシア、ナイジェリア、フィリピン	*通信施設*安全*ロジスティクス*スタッフの雇用・管理*プログラム介入へのアドバイス*小規模無償プログラムの実施	
英国	紛争減少戦略	平和構築分野における援助方針を提示。プログラム計画時に考慮されるべき事項を記載した「紛争評価」を含む。その目的は人権の促進と非暴力による紛争解決を可能にする政治社会的手段の構築。アプローチ方法として、(1)社会的統合の促進(2)紛争解決と予防のための国際的メカニズムの改善(3)武器拡散の抑制(4)安全保障部門改革(5)人権保護(6)平和構築をあげている。	政策シードコーン基金	国際開発省(DFID)紛争・人道部門	150万カナダドル/年度	緊急下における人道援助プロジェクトに対する資金協力、および紛争後の社会復興に係る政策策定が目的。人道的援助の実施業務を担当している地域部への支援も行っている。	*安全保障分野の改革(出版、会議開催、シエラ・レオネ政府における安全保障部門の創設)*地雷撤去活動(カンボディア、アフガニスタン等)*人道援助プログラム(アフガニスタン、北朝鮮)*コンゴヴォにおける難民対策*チモール危機対策	*安全保障*人権*地雷*緊急援助	国際赤十字、CAREへの直接支援。NGOの活動を支援するための小規模な財政援助。	
ドイツ	開発指向援助協力実施アプローチ(全体的なドイツ開発協力政策の中に位置)	「緊急援助」と「持続的開発協力」との関連性を重視し、技術支援への移行過程における支援と捉えている。広範囲なインパクト、持続性、コスト効率に留意。援助の実施方法として、(1)マルチセクターアプローチの採用(2)ミクロ・中間・マクロの3レベルに対する活動(3)紛争前・間・後における活動(4)長期的支援・現地でのプレゼンスの提示(5)他援助機関との協力と調整の5点をあげている。	開発指向緊急援助	GTZ健康・教育・食糧安全・緊急支援部門		紛争および災害が及ぼす影響の最小化を目標に、災害緩和と戦後復興に対する新アプローチ方法として導入。不安定な状態にある人々の脆弱性を減少させ、その危険を緩和させることが目的。地域資源の活用と参加型による自助努力の促進も重視している。	*難民プログラム(ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、グルジア難民、東コンゴ民主共和国)*Bihac地域における電力供給*モザンビークにおける兵士の社会復帰プログラム*モザンビークにおける地雷撤去プログラム	*災害軽減*緊急援助と人道援助*リハビリと復興*難民プログラム*特別プログラム(危機防止と紛争管理・兵士の社会復帰・地雷撤去)	国際機関から委託を受けた活動をGTZが独自に実施することが不可能な時、NGOの協力を得て実施。	
ノルウェー	平和構築/紛争にかかるガイドライン	長期的な援助を紛争地域における和解と平和をもたらす手段であると捉え「平和への投資」を積極的に遂行。アプローチ方法として、(1)紛争当事者の対話促進のための機会提供及び仲介(2)難民補遣、再定住の支援(3)紛争後の復興支援をあげている。	平和構築/紛争予防にかかる援助プログラム	ノルウェー開発協力庁(NORAD)	5890万ノルウェークローネ(1998年度)	長期的な開発援助支援を遂行。当プログラムとの関連テーマとして人権擁護及び民主化促進が位置づけられ、相互補完的な実施を目指している。	*平和/人権の強化・民主主義の安定化(グアテマラ、カンボディア)*パレスチナ地域における地域和平の安定化*地雷撤去プログラム(モザンビーク)*国家統合プログラム(スリ・ランカ)	以下の項目に留意して平和構築/紛争予防に対する活動を実施。*社会開発*経済成長*民主主義・人権の擁護*環境・天然資源の保全	積極的なNGO支援を行ない、NGOを通じた協力を積極的に実施。援助政策決定プロセスの中でも重要な位置づけにある。	
デンマーク	MIFRESTA(環境、平和および安定のための枠組み)	現実の背景や条件がそれぞれ異なるという認識から紛争に対する活動のガイドラインを示すことは不可能であるとしている。しかし、武力紛争予防の重要性は訴え、その理由として(1)人道的関心(2)安全保障(3)経済的利害(4)開発援助の効果の保持を挙げている。紛争予防にかかる活動を遂行する前提条件として(1)オーナーシップと対話(2)他援助機関との調整(3)他の外交手段との整合性を提示している。		デンマーク国際開発庁(DANIDA)		武力紛争の防止・解決を目的に、紛争予防活動および紛争管理活動に分けて支援している。主要支援領域は以下の通り。(1)対話を促進する制度・社会的メカニズムの開発(2)紛争の根本にある構造的な原因除去のための長期的開発(3)紛争の平和的解決に対する国際社会の能力強化	*南部アフリカにおける防衛管理プログラム*中東における「ルイジアナ・プロセス」の人的交流・和平に対する意識向上)	武力紛争の予防支援(*持続可能な開発*人権の促進・民主化*地域協力*軍隊*小型武器・対地雷*警戒システム)武力紛争の管理支援(*予防外交・仲介*制裁*人道的援助*平和維持活動*移行期間援助)		
スウェーデン	人道的支援援助にかかる基本指針(1998)	平和を開発、民主化、人権保護に向けての基盤形成に不可欠な要素であると捉え、紛争予防および持続的な平和構築を積極的に進めている。人道支援にかかる行動の主な目標として、(1)紛争予防の環境の醸成(2)紛争をもたらす構造的な危機要因の把握(3)国際的規範の確立(4)紛争予防手段の強化(5)多様な政策分野におけるスウェーデンの国際的紛争予防能力の強化をあげている。	人道的支援プログラム	スウェーデン国際開発協力庁(Sida)NGO・人道的支援部門(SEKA)人道的支援課	17億クローネ(1997年度)	武力紛争や自然災害による被害の削減と効果的な社会復興が狙い。長期的発展を志向し、持続的な開発との関連性を重視している。対象分野は(1)武力紛争後の市民社会再建支援(2)自然災害関連支援(3)社会復興支援。その活動の過程において、ジェンダー、環境、財政管理・評価に留意することを提示している。	アンゴラ、アフガニスタン、NISを主な人道的支援対象地域として設定。*アンゴラにおける平和構築支援*アフガニスタンにおける社会基盤形成*NISにおける紛争後社会復興*カンボディアにおける地雷撤去	*バルカン地域における紛争調停*安全と民主主義の相互依存*EU共同政策による紛争予防能力の強化*信頼醸成*紛争勃発の潜在的可能性のある地域に対する調査	プロジェクトの実施団体として積極的に採用。対象国におけるNGOの能力強化に対する活動も進めている。	

	ガイドラインの有無	ガイドラインの内容	スキーム	実施機関	予算	目的	プロジェクト例	優先課題	NGO	情報アクセス
世界銀行	A Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction(1997.4)	紛争終結後における世界銀行の概念的事業展開を提示。紛争の終結に引き続く世銀プログラムの再開のタイミングと規模の規模のガイドラインとして次の5つのステージをあげている。(1)情報分析監視(2)移行支援助(3)移行期初期の復興支援助(4)紛争後復興(5)通常事業への復活	ポストコンフリクト基金(PCF) 日本ポストコンフリクト基金(JPCF)	ポストコンフリクトユニット(社会開発部下)	1200万ドル(1999年度) 1500万ドル(1999年度)	紛争から持続的な平和に移行する国々への支援を行うための、世銀の能力を向上させる。年間25000ドルから100万ドルの間で無償資金を提供。 ポストコンフリクト基金の補足的な役割。前者より大規模の資金提供を意図しており、年間100万ドルから200万ドルの間の無償資金を提供。	*紛争調停業務支援(タジキスタン、カンボディア)*情報分析(バキスタン、アフガニスタン)*小規模パイロット活動(シエラ・レオネ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ)*アフリカ・リーダーシップフォーラム	*紛争分析*情報分析管理*移行支援助戦略*小規模のパイロット活動*政策研究とフォーラム	ポストコンフリクト基金の対象としてNGOが含まれており、世銀による平和構築活動のパートナーとしてNGOを重要視している。一方、日本ポストコンフリクト基金は、政府や政府系金融が対象で、NGOは対象としていない。	http://wbln0018.worldbank.org/ssf/PostConflictHome?OpenView
UNDP	戦略枠組み・復旧のための援助の枠組み	包括的なプログラム遂行のために準備される資金調達に係る政策と状況要因について述べている。基本的原則として以下の7点を挙げています。(1)構造的安定に向けた作業(2)救助活動・開発との関連性に対する再認識(3)発展の成果の保持(4)国家的展望の優先(5)戦略的アプローチの採用(6)国家能力の形成(7)国内機関との協調関係の強化		緊急事態対応課(ERD)	1億5千万ドル(2000年まで)	緊急事態に迅速かつ効果的な対応を提供するために設置。初期における簡略化された手続きが特徴。以下の3カテゴリーから構成されている。(1)複合的な開発状況を取り扱う戦略アプローチ支援(2)突発的な危機に対する迅速な対応(3)危機回避・予防のための能力構築	*ラオス計画(地雷撤去)*アフガニスタン地雷撤去プログラム(MAPA)*カンボディア地域再建計画(CARERE)	*情報・政策・アドボカシー*地域開発*難民の定着*戦闘員の社会復帰*小型武器*地雷撤去*グッド・ガバナンス・司法・選挙監視・人権保護*マクロ経済の強化*基礎インフラの再建*環境保全・自然災害対策*女性の地位向上	特にUNDP現地事務所によって企画・実施されるプログラムにおいてNGOを積極的に活用。また、人材トレーニングプログラムへのNGOスタッフの参加を推奨している。	
UNHCR	事務所規定(1950)難民の地位に関する条約(1951)及び議定書(1967)等	UNHCRの本来の目的が(1)難民保護(2)緊急時における物的援助・自立援助(3)本国帰還支援(4)再定住支援であるため、紛争のある中での予防、緊急援助、再建)に関与している。他国際機関及びプログラムと連携して支援を実施。		紛争後の再建にかかわる事業は「再統合・自立ユニット」が担当	UNHCR全体の予算：9億1480万ドル(1999)	緊急時の対応のみならず難民の本国帰還、生活再建、難民発生防止政策への転換を進行。最近帰還難民のコミュニティにおける迅速な効果を目指し、小規模だが即効性のあるプロジェクトを積極的に推進している。	*難民帰還支援(ルワンダ、カンボディア)*難民キャンプにおける支援(スーダン、グルジア)*地雷撤去(カンボディア)*難民再定住同化支援(ウガンダ)*収入源確保支援活動(スリ・ランカ)	*帰還難民の生活再開*女性の権利進展*子どもの保護*難民キャンプにおける環境問題*	大半のプロジェクトの実施段階における運営協力者としての役割を担っている。	
UNOPS		UNOPSの役割は委託を受けたプロジェクトの管理・運営であるため、独自のガイドラインはもたない。活動の枠組みは発注機関によって異なる。		復興・社会持続性ユニット(RESS)	UNOPS全体の予算：5億3780万ドル(1998年度)	RESSは近年の地域紛争の増加を背景に紛争関連のプロジェクトを担当するために設立。紛争後の長期的な社会・経済復興を目指す。活動の基本指針として(1)地域的集中(2)無差別(3)参加型(4)総合的開発(5)援助協調(6)ジェンダーの6点を挙げてい	*エル・サルヴァドルにおける難民および社会的弱者のための開発プログラム(PRODERE)*カンボディア復興再建プロジェクト*地雷撤去(カンボディア、イラク)*グアテマラ歴史的事実説明委員会*タジキスタン復興・再建・開発プロジェクト	分権型協力(Decentralized Cooperation):参加型開発と自助努力の推進を主に、復興過程に地元住民を取り入れ、人々の連帯意識を構築することによりコミュニティの再建を促進することが狙い。	プロジェクト実施組織としてNGOを活用。	
UNICEF	児童の権利条約 女性に対するあらゆる形の差別の撤廃に関する協定	子どもの権利の促進と保護、基本的ニーズの充足、活動機会の拡大が目標。また、「児童に対する武力紛争の影響」にかかる調査の報告書の中で、紛争時における子どもに関して以下の方針を提示。(1)子どもと女性のニーズの尊重(2)紛争下における子どもの状況の把握(3)思春期の子どもへの教育・職業訓練・健康管理(4)子ども避難民の優先的な保護(5)児童兵の撤廃 女性の権利促進が狙い。紛争に関しては、紛争下の性的暴力・迫害の問題、紛争下及び復興時における性的差別の軽減を重視している。		UNICEF(紛争対応のための特別な部署はない)	UNICEF全体の予算：9億6600万ドル(1998年度)	紛争下及び紛争後の子どもの福祉改善をより効果的に実行するための方策を模索。子どもに対する姿勢の国際的基準の確立と紛争・自然災害・構造的暴力下にある子どもの保護を目的としている。 女性及び少女の権利平等を促進することによって、政治的、社会的、経済的發展における完全な女性の参加を達成することが目的。	*スリ・ランカ内紛プログラム(予防接種、教育支援、医療サービス、人材訓練)*コロンビアにおける避難民に対するプログラム*学校再建(ブルンディ)	*教育*保健衛生*医療(外傷・精神的傷害含)*地雷の危険性に対する認識普及*	特に人間中心の開発に焦点を置いたプロジェクトや意思決定の場にコミュニティを含ませているプロジェクトに対して積極的に支援。	
国境なき医師団(MSF)	国境なき医師団国際憲章	活動の基本方針として、(1)公平(2)中立性(3)人道性(4)政治、経済、宗教との無関係性(5)自己責任を挙げている。活動分野は、(1)自然災害(2)武力紛争(3)難民キャンプ(4)長期援助/技術援助(5)フランス国内連携事業・救援センター運営		MSF		国家の主権の枠を超えた緊急医療援助ならびに広く多様な環境の中での医療に係る支援が目的。紛争下における緊急医療援助の迅速な遂行のみならず、地域の自助努力促進のために、社会的基礎サービスの拡充や現地の医療従事者の育成、情報の提供等の長期援助/技術援助活動も積極的に行っている。	*紛争時緊急医療(ソマリア、アルバニア、マケドニア、モンテネグロ、ブルンディ)*栄養補給のための食糧援助(アンゴラ、ブルンディ)*紛争後の精神的傷害の治療(ボスニア)*難民援助(インドネシア)			
赤十字国際委員会(ICRC)	ICRC Policy	活動に際しての7原則(1)入道(2)公平(3)中立(4)独立(5)奉仕(6)単一(7)普遍性を基盤として、紛争下における犠牲者への保護活動、支援活動を行っている。		ICRC(現地オフィスが対応)	6億2650万スイスフラン(1998年度)	迅速な緊急援助が活動の目的であるが、依存性を抑制し、対象者の自立および社会復興を促すために長期的な視野も含む。そのために対象地域の背景状況の把握やニーズの分析、評価を慎重に行ない、適時最善の援助を提供することを主眼としている。	*緊急物資支援*救出活動*被災者訪問*難民家族のコミュニケーション補助*医療活動*リハビリテーション			
Oxfam	貧困に関する諸問題に対するガイドライン(平和構築に対する活動に特化したガイドラインはない)	貧困削減に焦点を置いた個別援助活動に対するガイドラインとして、(1)自助能力の強化(2)公正な社会構築の構築(3)権利の行使(4)人的能力の開発(5)ジェンダーの考慮(6)暴力に対する手段としての平和的解決方法の伝授等を挙げている。		Oxfam GB・Oxfam International	2億3305万ドル(1998年度)	貧困から生ずる資源浪費と不正をなくすることが基本的目標であり、紛争あるいは自然災害に対応した緊急の人的援助と教育や保健衛生の改善を目指した長期の開発援助を実施している。	*中央アフリカ大湖地域プロジェクト(地域再建支援)*シエラ・レオネにおける飲料水・衛生設備の設置*難民帰還支援(グルジア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ)			

【連絡先一覧】

BILATERAL DONORS

<p>Canada Ms. Susan Brown Chief, Peacebuilding Unit International Humanitarian Assistance Division Multilateral Programs Branch Canadian International Development Agency(CIDA) 200 Promenade du Portage, Hull, Quebec Canada K1A 0G4</p>	<p>Tel : (819)994-3933 Fax : (819)997-2637 E-mail : susan_brown@acdi-cida.gc.ca</p>
<p>Germany Mr. Bernd Hoffmann Head of Division Health, Education, Food Security and Emergency Aid German Agency for Technical Cooperation(GTZ) P. O. Box 51 80, 65726 Eschborn Germany</p>	<p>Tel : (49)61-96-79-1302 Fax : (49)61-96-79-7130 E-mail : bernd.hoffmann@gtz.de</p>
<p>Sweden Mr. Per Augustsson Second Secretary Permanent Mission of Sweden to the United Nations One Dag Hammarskjold Plaza, 885 Second Avenue, 46th Floor New York, NY 10017</p>	<p>Tel : (212)583-2500 Fax : (212)832-0389 E-mail : sweun@undp.org</p>
<p>United Kingdom Dr. Mukesh Kapila Head, Conflict & Humanitarian Affairs Department Department for International Development(DFID) 94 Victoria Street, London, SW1E 5JL United Kingdom</p>	<p>Tel : (44)171-917-0778 Fax : (44)171-917-0502 / 0297 E-mail : m-kapila@dfid.gov.uk</p>
<p>USA Ms. Johanna Mendelson Forman Senior Advisor, Democracy & Governance Bureau for Policy and Program Coordination United States Agency for International Development(USAID) Ronald Reagan Federal Building, 1300 Pennsylvania Avenue, N. W. 6-8 / 73, Washington, DC, 20523 USA</p>	<p>Tel : (202)712-4658 Fax : (202)712-0077 E-mail : jmendelson@usaid.gov</p>
<p>France Ministere des Affaires etrangeres Direction generale de la Cooperation internationale et du Developpement</p>	<p>Tel : (01)43 17 90 00 Fax : (01)43 17 89 15</p>
<p>Denmark Ministry of Foreign Affairs, Asiatisk Plads 2 DK-1448K enhavn K.</p>	

MULTILATERAL AGENCIES & ORGANIZATIONS

<p>United Nations Development Programme (UNDP) Mr. Omar Bakhet Director Emergency Response Division United Nations Development Programme(UNDP) One United Nations Plaza, DC1-2164 New York, NY 10017 USA</p>	<p>Tel : (212)906-5193 Fax : (212)906-5379 E-mail : obakhet@undp.org</p>
<p>United Nations High Commissioner for Refugees(UNHCR) Mr. Niels Harilds Chief Reintegration and Local Settlement Section United Nations High Commissioner for Refugees(UNHCR) 94, rue de Montbrilland, 1202 Geneva Switzerland</p>	<p>Tel : (41)22-739-8394 Fax : (41)22-739-7374 E-mail : harild@unhcr.ch</p>
<p>United Nations Office for Project Services(UNOPS-RESS) Mr. Christophe Bouvier Chief Rehabilitation and Social Sustainability Division United Nations Office for Project Services(UNOPS-RESS) 11-13, Chemin des Anemones, 1219 Geneva-Chatelaine Switzerland</p>	<p>Tel : (41)22-917-8517 Fax : (41)22-917-8062 Cell : 33 6 10 16 90 46 E-mail : christopheb@unops.org</p>
<p>United Nations Children's Fund(UNICEF) Ms. Elizabeth Gibbons Senior Policy Officer Office of Emergency Programs United Nations Children's Fund(UNICEF) 3 United Nations Plaza, New York, NY 10017 USA</p>	<p>Tel : (212)326-7207 Fax : (212)326-7037 E-mail : egibbons@unicef.org</p>
<p>The World Bank Frode Davanger Post-Conflict Unit Social Development Department, The World Bank 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433 USA</p>	<p>Tel : (202) : 473-4163 Fax : (202) : 522-3247 E-mail : Post_Conflict@worldbank.org</p>

NGOs

<p>Medicins Sans Frontieres(MSF)Japan 167-0075 東京都新宿区高田馬場3-28-1 第6康洋ビル4F (本部)8 Rue Saint Sabin,75544 Paris, Cedex 11, France</p>	<p>Tel : (3)3366-8571 Fax : (3)3366-8573 E-mail : msf@japan.msf.org Tel : +33(1)40212929 Fax : +33(1)48066868</p>
<p>Oxfam Suzanne Williams Policy adviser on gender and human rights 274 Banbury Road, Oxford, OX27DZ United Kingdom</p>	<p>Tel : (1865)311-311 Fax : (1865)312-380 E-mail : oxfam@oxfam.org.uk</p>

【参考文献一覧】

A. 米国

Office of Transition Initiatives, "Advancing Peaceful Democratic Change," May 1999
OTI, "Building Foundations for Freedom : OTI Country Programs"
"Office of Transition Initiatives", http://www.info.usaid.gov/hum_response/oti/

B. カナダ

"Peace in Progress : Canada's Peace building Initiative(カナダ平和構築イニシアティブ)"
"Peacebuilding Activities Chart"
"Canada and Peacebuilding", <http://www.dfait-maeci.gc.ca/peacebuilding/index-e.asp>

C. 英国

DFID, "Conflict reduction and humanitarian assistance : Policy Statement," February 1999.

D. スウェーデン

Swedish International Development Cooperation Agency(Sida), "Equality Prompt Sheets"
SIDA, Preventing Violent Conflict, 1999
SIDA's homepage : <http://www.sida.se/Sida/dyn/Crosslink.dyn?d=107>

E. デンマーク

Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Violent Conflicts in Developing Countries, 2000
Royal Danish Ministry of Foreign Affairs' homepage : <http://www.um.dk>

F. ノルウェー

Norwegian Directorate for Development Cooperation(NORAD), Annual Report 1998
Official Documentation and Information from Norway(ODIN)homepage : <http://odin.dep.no/english/mindex.html>

G. ドイツ

GTZ, "Development-oriented Emergency Aid(DEA) : GTZ's working principles", June 1998
GTZ's homepage : <http://www.gtz.de/home/english>

H. フランス

"France and the World" : <http://www.france.diplomatie.fr/france2/po/gbpo6.html>

I. 世銀

The World Bank, "A Framework for World Bank Involvement in Post-conflict Re-construction," April 1997
The World Bank, Post-conflict Reconstruction : The Role of the World Bank, 1998
The World Bank, Conflict Prevention post-Conflict Reconstruction : Perspectives and Prospects, 1998

J. UNDP

Emergency Response Division, UNDP, "Working for Solutions to Crisis : The Development Response,"
December 1998
UNDP, Working towards Prevention and Recovery
"Development, Peace and Security", UNDP : <http://www.undp.org/archives/dps.htm>

K. 国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)

UNHCR, UNHCR Annual Report 1998, UNHCR, Geneve
UNHCR homepage : <http://www.unhcr.ch>
UNHCR homepage (Japanese) : <http://www.unhcr.or.jp>

L. 欧州連合(EU)

CPN, Prevention and Management of Violent Conflicts, 1998
CPN, Conflict Impact Assessment of EU Development Co-operation with ACP Countries, 1999
EU's homepage : <http://www.europa.eu.int>

M. 国連児童基金(UNICEF)

UNICEF『子供のためのパートナーシップ』(1999)
UNICEF『2000年 世界子供白書』ユニセフ駐日事務所(1999)
Division of Communication, UNICEF, UNICEF Annual Report 1999
UNICEF homepage : <http://www.unicef.org>
Mr. Nils-Arme Kastberg, Director, Office of Emergency Programmes より当方質問状への回答書

N. 国連プロジェクト・サービス機関(UNOPS)

UNOPS,『1998年度事業報告書』国連プロジェクト・サービス機関、東京(1999)
Rehabilitation and Social Sustainability Unit, UNOPS, RESS Approach,(UNOPS, Geneve)
UNOPS homepage : <http://www.unops.org>

O. 赤十字国際委員会(ICRC)

"International Committee of the Red Cross" : <http://www.icrc.org/eng>

P. MSF(国境無き医師団)

MSF homepage : <http://www.msf.org>

MSF homepage (Japanese) : <http://www.japan.msf.org>

Q. Oxfam

Oxfam homepage : <http://www.oxfaminternational.org>

(- do -) : <http://www.oxfam.org>

(- do -) : <http://www.oxfam.org.uk>

(- do -) : <http://www.oxfamamerica.org>

(- do -) : <http://www.oxfam.org.hk>

(- do -) : <http://www.oxfam.ca>

(- do -) : <http://www.caa.org.au>

【NGO との連携内容】

・ 米国

米国は援助プログラム実施の段階において、地元NGOや国際NGO、アメリカ民間ボランティア団体、国連各機関、国際団体など様々なアクターとの協調を重視しているが、その中でも特に地元NGOとのパートナーシップに焦点を置いている。というのも、地元で根差したオーナーシップの確立が、民主化社会への効率的な移行を目指した持続的な活動を推し進めるために不可欠な媒体の一つであると認識しているからである。よって、対象地域の中で確固とした組織や基盤を持ち活動している団体を探し出し、コミュニティにおいて、そのグループがさらなる役割を果たせるように必要な技術やツールを提供している。

・ ドイツ

国レベル、国際レベルの双方で国際機関並びに NGO といった非政府援助機関との協力関係を重視している。開発指向緊急援助(DEA)の活動も他援助機関の活動と調整されるように努めている。GTZ は ECHO や UNHCR などの国際機関の代わりにプロジェクトを実施することがあるが、それを GTZ 自体のみで行なうことが困難な時、コンサルタント会社に委託したり、NGO の協力を得て共同で実施されることがある。

・ UNDP

プロジェクト実施段階において NGO と連携し、積極的に活用している。特に、UNDP 現地事務所によって直接企画、実施されるプロジェクトにおいて NGO とのパートナーシップ関係を重視している。これにより、企画から活動に至るプロセスの迅速な施行が可能となっている。また、人材トレーニングプログラムを実施する際、公務員、国連ナショナルスタッフに加え、国際、国内 NGO スタッフの参加を積極的に採用している。

・ UNICEF

人権尊重の観点から UNICEF はパートナーシップ並びに参加の理念を尊重している。よって、プロジェクトの計画や実施段階への NGO や地元グループの登用という捉えかたよりも、むしろ当該地域における開発の主演として重要視している。また、その中でも特に人間中心の開発に焦点を置いたプロジェクトや意思決定の場にコミュニティを含蓄させているプロジェクトを積極的に支援している。

2. 現地調査報告書

調査研究「平和構築」カンボディア現地調査報告書

調査日程：

2000年6月11日 - 6月20日

調査団員：

佐藤 安信(団長)	名古屋大学大学院国際開発研究科教授
戸田 隆夫	JICA 国際協力総合研修所国際協力専門員
Kuong Teilee	名古屋大学大学院国際開発研究科博士課程
安倍 誓子	JICA国際協力総合研修所調査研究第二課嘱託研究員
長岡 佐知(オブザーバー)	慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修士課程

現地調査訪問機関(プノンペン、コンボンチュナン):

プノンペン

カンボディア地雷除去センター(CMAC)、カンボディア開発協議会(CDC)、
UNHCR、Cambodian Institute of Human Rights(CIHR)、UNICEF、
司法省、閣僚評議会、シャンティ国際ボランティア会、GTZ、
The Cambodian Human Rights and Development Association(ADHOC)、
UNDP、クメール民主主義研究所、カンボディア開発研究所

コンボンチュナン

カンボディア地雷除去センター(CMAC)研修センター、義肢センター、
CONCERN WORLDWIDE、州裁判所、州警察署、州刑務所

カンボディア



Map No. 3860 Rev. 1 UNITED NATIONS
August 1995

Department of Public Information
Cartographic Section

出所：国連ホームページ(<http://www.un.org/Depts/Cartographic/english/htmain.htm>)

目 次

【本編】

第1章 紛争及び和平プロセス

1 - 1	紛争の特徴、要因分析	133
1 - 2	和平プロセス	136
1 - 3	紛争による被害、紛争前後の社会経済状況の変化、残された課題	137

第2章 平和構築支援活動の概観

2 - 1	支援活動の変遷	140
2 - 2	近年の支援活動	141
2 - 3	NGOの重要性	142
2 - 4	我が国の援助	143

第3章 自立発展に向けての今後の課題

3 - 1	戦禍の克服、戦時体制の払拭	143
3 - 2	ガバナンスと法の支配	145
3 - 3	経済社会基盤の復興	146

第4章 まとめと提言

4 - 1	平和構築の視点	147
4 - 2	社会構造を踏まえた援助の必要性	147
4 - 3	平和構築支援の方法	148
4 - 4	NGOとの協同	148
4 - 5	人材の育成と制度の構築	149

【参考文献】.....	150
-------------	-----

【主要ドナーの援助動向】.....	151
-------------------	-----

第1章 紛争及び平和プロセス

1 - 1 紛争の特徴、要因分析

なぜカンボディアなのか？

カンボディアにおいては、20世紀半ばからの仏領インドシナ植民地独立闘争と東西冷戦構造による米国、ソ連、中国などの諸大国の世界戦略に基づく援助をてこにした内戦の激化により、武力紛争が長く続いてきた。武力紛争は1991年のパリ和平協定成立、1992年から1993年のUNTAC(国連カンボディア暫定統治機構)による平和維持活動によって一応の終息をみた。しかし、ポル・ポト派による殺戮、常態化した武力紛争の爪あとのため、紛争後における復興・開発においても、これを支えるべきインフラの崩壊、人材の不足、制度や環境の破壊等によって甚大な障害が生じている。我が国は、カンボディア和平には常に特別の関心を払い、UNTAC後の復興・開発にも多大の貢献をしてきている。したがって、カンボディアの平和を構築し、安全を確保するための同国の政治、経済、社会と法秩序の実状およびそのための国際協力のあり方を検証することは、JICAの開発協力事業を平和構築事業一般にいかに関与し貢献していくかを検討する上で不可欠な材料を提供することになると思われる。

20数年間武力紛争が継続した原因は多岐にわたり、特定することは容易ではない。しかし、紛争後のカンボディアにおいて持続的な平和を実現するためにいかにして開発援助を企画、立案、実施していくかを考える上で、その紛争の背景や根本原因を探ることは重要である。簡単に分析してみよう。

1. 国際政治の動揺：

フランス植民地から独立して、東西冷戦におけるインドシナ戦争から中立的立場を維持しようとするシハヌ・ク政権は、結局イデオロギー戦に負けて、米国が支援する右派である共和派の1970年クーデターにより崩壊した。それ以降のカンボディアは、長い戦争に転落していき、冷戦終結まで、米・中・ソ等の諸大国のヘゲモニーや影響下で紛争を多様な形で経験した。

2. 民主主義の欠如：

1953年の独立後、4つの政権を経ているが、1993年のUNTACにより主催された総選挙に至るまで、自由で公平な選挙が実質的には存在していなかった。国内における批判勢力への弾圧、国の外交・内政に対する民衆からの反応やインプットを十分に反映できるような政治制度の不在のため、国内で生じた政治・経済に関わる紛争に対して、その紛争の根本原因を解決するための環境が整備されなかった。換言すれば、誠実なボトム・アップという民主的統治制度が成立していなかった。

3. 法の支配の不備：

従来カンボディアにおけるもう一つ深刻な問題は、法による合理的な紛争処理システム 司法 が効果的に機能していなかったため、一般民事、刑事紛争がイデオロギーを含む政治・社会問題による紛争に容易に転化し、武力や超法規的手段に訴えることが多かった。その結果、紛争が発生した場合に、権力や武力により解決することに対して新たな不公平感、不正義感を生じ、新たな紛争を発生せしめるという悪循環が回避できなくなってしまった。この問題については、過去のカンボディア諸政権に共通の現象である。特に、1960年代後半の農民からの反乱に対する処理、1970年代前半の学生、

農民によるデモおよびベトナム少数民族問題などに対する対策、1970年代後半のポル・ポト政権に基づく極端な無法状態、1980年代の社会主義における政治、宗教および経済の自由に対する抑圧などが周知の事例である。しかしこれらは、過去のことでなく、現在の公務員の汚職問題、裁判の独立や法執行の不能、あるいは土地や他の財産に対する権利に関わる法制度の不備、人権侵害を侵す者が権力者であるがゆえ処罰されない実状などに顕著に観察される。今後、カンボディアの社会の安定が持続可能な開発や復興を実現するために必要であることを考えれば、この法の支配に実現に向けての努力は喫緊の課題といわなければならない。

4. 経済発展の不安定：

1960年代後半に入ると、カンボディアの経済成長が減速し、機械化や灌漑の不備により農業に悪影響を及ぼした。それ以上に、ヴィエトナム戦争や共産主義運動との対立を引き金にして、米軍の爆撃により、農村生活における不安、耕作に対する障害、土地に関わる紛争の増加等を引き起こし、農民の反乱も増加した。このような状況が、カンボディアの20数年間戦争を導く一つの出発点になるものと思われる。1980年代のカンボディア人民共和国は、冷戦の論理によって国際社会から孤立させられ、緊急人道援助以上に国際社会からの開発援助を受け入れることができなかった。ポル・ポト政権によって引き起こされた真空のカンボディア社会を再建するためには、ソ連・ベトナム・東欧諸国からの開発援助しか受けられなかった。そして、1980年代後半の共産圏における経済の不況をきっかけにして、持続できるような成長を得られなかった(表1参照)。さらに、不法森林伐採も経済発展に対する大きな障害になっている。長い戦争のさなか、多くの森林に対し、合理的な開拓・管理を行使することができなかった。その結果、多様な環境問題が発生するだけでなく、カンボディアの最も重要な天然資源は、同国の経済成長への貢献を果たすことができなかった。現在、カンボディアは再び国際社会の経済に組み込まれ、市場経済の道を歩んでいる。今後いかにこれらの問題を克服し、持続可能な開発路線を選ぶのか、という課題を慎重に考えなければならない。さらに、経済成長ばかりではなく、環境破壊など社会に与える長期副作用への対策も十分に考慮する必要がある。

5. 外国援助の不適切さ

外国援助による紛争の助長が指摘される。すなわち、援助の社会正義への配慮不足である。例えばクメール・ルージュがカンボディアを支配した背景には、シアヌーク時代、ロン・ノル時代に援助から疎外された貧困者層である農民が、援助受益者である都市生活者への反感を募らせ、それをクメール・ルージュは利用したと一般に理解されている。極端な例としては、ロン・ノル政権におけるアメリカの支援である。その援助は、平和的な国造りよりも、むしろ武力によりベトナム戦争を終了させ、そして、カンボディアを共産主義から隔離する目的で実施されていた。その結果、カンボディアにおける平和を導く開発がなされず、貧困者層である農民の反感を起し、クメール・ルージュによる権力の掌握を可能としたものと思われる。また、最近では、CMACスキャンダル¹がある。地雷を除去

¹ CMAC : Cambodia Mine Action Centre(カンボディア地雷対策センター)

「CMACスキャンダル」とは、下記のことを示す。

1. 行政・財政管理をめぐる問題点。
2. カンボット州における第3地雷除去ユニットの不正行為を含む地雷除去作業に関わる汚職やその後の農民の土地が権力者などに強制的に占有されたことに関する論争。
3. CMACの地雷除去活動は、ある政党に対する政治的な利益を及ぼすように悪用されたという野党からの批判。

した土地がそれまで利用していた農民から軍や権力者あるいは外国資本によって奪われるという例があげられる。このスキャンダルに関しては、援助側は、問題に対する注意や予防措置を十分に考慮していなかったため、間接的に該当土地分配紛争を助長してきたといえるのではないだろうか。

6. 開発援助と平和との関係の見直し

1980年代から1990年代にかけて行われた最も多くの援助は、ハードインフラ的な面を中心とし、その平和との関連に関して積極的な議論や考慮を徹底的に払わなかったものと思われる。上記の「CMAC スキャンダル」を例として、従来の援助のあり方と社会正義や平和に関わる公正な分配問題との関係をネガティブインパクトとポジティブインパクトという二つの側面から論じることができる。

(1) ネガティブインパクト

カンボディアは、後発開発途上国ともいわれるが、その復興事業を困難にしている原因として最も注目されるのが、多年の紛争による人的、物質的、制度的インフラストラクチャー全体の破壊である。このため、カンボディアで開発援助が有効に行われるためには、物質的な支援だけでなく、人的、制度的インフラの復興支援という多面的な協力を考慮しなければならない。もし、開発援助が専ら物質的な基礎を回復することしか考えなければ、その物質的な援助効果が権力者の利権と化すであろう。これをいかに衡平に分配するか、といういわばソフトインフラの欠如から紛争を引き起こしかねないことに注意すべきである。すなわち、物理的インフラ支援も、法的やシステムの制度面のインフラあるいは、これを実施する人の教育という人的インフラ整備を伴わなければならないのである。

(2) ポジティブインパクト

従って、逆に、上述の人的、物質的、制度的インフラの3つの基礎を上手にバランスをとって援助調整をしていけば、開発援助は、それ自体援助目的達成のために効果的であるばかりか、社会正義を満ちし、平和的な開発への道を開くことができる。この意味で、開発援助を企画する際に、平和構築への配慮を積極的に導入する必要があるように思われる。

以上のとおり、カンボディアの紛争の特徴は、クーデターからジェノサイド、侵略戦争そして派閥闘争などの一連の動乱という極めて多様な面を有することである。その原因も、イデオロギー・政治権力・経済発展・社会正義・民族問題など様々な要素が複合していた。ただ、一貫しているのは、援助の名のもとになされた、国際政治による他国の干渉という背景である。であるからこそまた、紛争の終結と、平和構築に外国の協力という干渉が必要でもあったわけである。パリ和平協定による関係国による停戦合意とそれに基づくUNTACによるPKQ(国連平和維持活動)は、ある意味で、国際社会がカンボディア紛争に対する責任を認めこれを償うものであったともいえよう。その意味で、国際社会の援助の餌食にされない、自律的、自主的平和構築でなければならないはずである。

1 - 2 和平プロセス

本節では、主に1980年代後半に開始された政治交渉や国際外交会議から、1991年9月23日に調印された「パリ和平協定」、1993年と1998年のカンボディア総選挙に至る和平プロセスの進展を示す。この10年間の和平プロセスを経て、どのような成果が生み出されたのかを理解するために、1953年11月9日の独立後のカンボディアにおける政治・社会問題を含む国内紛争を簡単に述べ、和平プロセスの到達までの全体の流れを概観する。

1953年11月9日カンボディアはフランス植民地から完全に独立した。1950年代から1960年代の終わりまでシハヌ - ク親王に統治されたカンボディアは、中立的立場を維持しようと努力したが、1960年代後半における、社会・経済問題の悪化により農民や学生などが頻繁に反政府デモを起こすようになった。1970年3月18日、右翼に属するロン・ノル首相がクーデターを起こし、「クメール共和国」が成立した。新しい政府との協力を得て、米軍がベトナムとカンボディアゲリラグループに対する空爆キャンペーンをカンボディア領内で広く敢行し始めた。政府に対する不満感を持つ多くの人々がゲリラグループの反政府戦線に参加する中で、1975年4月17日クメール・ルージュが勝利し、内戦は一時的に終結した。しかし、クメール・ルージュ政権は、都市や農村などの従来のコミュニティを破壊し、とりわけ少数民族、知識人などの生命を大量に奪うような統治を開始した²。さらに、ヴェトナムとの国境紛争を起こし、1978年にヴェトナム軍の侵入を招いた。ヴェトナムとの戦争はその後10年余にわたり、その間カンボディア派閥間の内戦が再び引き起こされた。

1987年から1991年にかけて、特にASEAN(東南アジア諸国連合)の一員であるインドネシアと旧宗主国であるフランスの協力によりカンボディア問題についての国際会議が数回開かれ、カンボディアに駐留していたヴェトナム軍の撤退が実現され、1991年9月23日のいわゆる「パリ和平協定」が、パリ国際会議に参加したカンボディアの各派閥を含む19カ国により調印された。翌年の3月15日に、UNTACがプノンペンで正式に発足し、14ヶ月の国連平和維持活動を経て、1993年5月23日「自由且つ公正に」総選挙が行われた。その結果、FUNCINPEC党首であるラナリットを第一首相に、カンボディア人民党(CPP)のフンセンを第二首相とする連立政権が設立された。1991年の和平プロセス途中で離脱したクメール・ルージュ、すなわちポル・ポト派は、連立政府に入らず、ゲリラ戦を継続した。1993年総選挙で多数票を得たFUNCINPECは、CPPから政治的な実力を獲得できず、CPPとの連立に対する不満を募らせ、軍事・政治両面から実力を高めようとし始めた。連立政府を構成した両者は、次の選挙で勝利するために、当時唯一の反政府武装勢力であったクメール・ルージュからの戦士を亡命させ、その勢力や影響を借りるよう画策した。その先駆けとして、1996年11月、クメール・ルージュの最高指導者の一人であったイエン・サリ氏と部下全員が正式に政府に統合された。このような軍事・政治権力闘争の結果、FUNCINPECとCPPとの協力は、一層困難となり、相互信頼は崩れ、遂に1997年7月4日CPPとFUNCINPECの間で武力衝突が全面に展開するようになった。その結果ラナリットが追放され、同氏の忠臣が大量に虐殺されたという。生き残った数百人はカンボディア・タイ国境に逃げて、抵抗勢力が構成された。その後、国際社会からの強い反発を受け、様々な形での政治

² 虐殺、飢餓、過労、病気などの原因で死亡した人数が、今でも確定できず、最少の100万人から最高の300万人までの推測が言及された。国連の見解によれば、約100万人程度での死亡が確認された。UN(1995)

交渉を通じ、カンボディア各政党間で1998年に選挙を実施するという妥協が成立した。同時に、最後に残っていたポル・ポト派の戦士達は、内部分裂により次第に政府軍に統合され、1998年4月のポル・ポトの死去に伴い、クメール・ルージュの活動は実質的に終結した。1998年7月26日総選挙の結果、CPPが多数票を獲得したが、FUNCINPEC党とサム・ランシ党が選挙結果を不服とし、開票と集計作業中に不正行為が行われたと異議を申し立てた。8月末ラナリットとサム・ランシ - の指導により、プノンペン市内において大規模な反政府デモが行われ、暴行が市内に蔓延した。結局、同年11月に諸政党の間の交渉によって妥協が成立し、新しい政府が同月30日に発足した。

以上の和平プロセスにより解消した問題と解消しなかった問題について、以下に列挙する。

(1) 解消した問題

内戦の終結、 国際社会への開放、 国際開発援助の活発、 難民の帰還、 民主主義による政治活動の再生、 人権・法の支配についての意識の再生、 経済開発への道の再開、 地雷除去における国際協力、 森林・環境問題についての関心、 市民社会の伸長

(2) 解消しなかった問題

武装解除、 除隊および社会復帰(DDR)の実施、 市場経済に伴う副作用に対する予防・対策、 国際開発援助に対する国内の整備、 司法の独立強化や非政治化、 公共行政の中立性や効率性確保、 違法森林伐採の停止、 土地財産権に関わる問題の整理、 汚職問題への対策、 貧困問題の対策と農村開発の促進、 武器の管理

1 - 3 紛争による被害、紛争前後の社会経済状況の変化、残された課題

1970年代から1980年代にかけての20年以上の戦争による破壊や国際的孤立のため、社会・経済状況についての記録が不備であるので、紛争による被害は明らかであっても明確に分析することは困難である。

1991年和平プロセスに至るまでの20年間の紛争により引き起こされた人的被害は、知識者の虐殺に加えて、労働力の損失、家庭経済の崩壊、孤児の増加などがあり、その社会開発に対する損失が大きい。国連社会開発研究所(UNRISD)が主導した1992年の調査により、和平プロセスが開始した時点である1992年において、約30%から35%のカンボディア家族において、女性が家長の役割を担っていた。戦争の影響を直接に受けた帰還難民の中で、女性のみが家長を担当した家族は、24%を占めた³。最近の推測により、平均4人から5人の子育てをしている寡婦は約8000人がある⁴。15歳から59歳までの男女別死亡率(1000単位)は、1970年代前半における509人対406人に対して、1980年代前半には、473人対355人に改善し、さらに1992 - 1997年における同死亡率は349人対303人であった⁵。同時に、地雷による被害は、カンボディア全国で約3万から4万人の19歳から35歳までの青年が被害を受け、体の一部が不自由になったのに対して18歳未満の子どもも約32,000人が同じように体の一

³ UNRISD(1994)p.199 and table 6.4 p.210.

⁴ The World Bank(2000)p.71.

⁵ Ibid. p.39.

部に被害を受けたと推定された⁶。

1990年代に入ると、カンボディアの開放政策と和平プロセスの開始をきっかけにして、社会・経済に関する情報も少しずつ収集されるようになってきた。特に1992年から1998年までの下記の表1にみる各種指標を観察すると、その積極的な成長が看取される。無論、1980年代の終わりから1990年代全般にかけての和平プロセスの進行による社会・経済分野における開発政策の採用と平和にかかる国際援助や技術協力によって、積極的な成長ができたとはいえる。しかし、1997年と1998年の記録によると若干の逆転現象が現れた。同時期の東南アジアにおける経済危機の悪化は一つの原因でもあるかもしれないが、これは主な原因ではないと思われる。なぜなら、カンボディアの経済体制は未だ十分に地域の経済や財政に統合していないし、その経済は資本・金融市場によってではなく、援助の陰で進展してきた。むしろ、連合政府を構成したカンボディア人民党とFUNCINPECという二つの与党の間に発生した衝突によって、一時的援助停止や投資停滞が起こり、経済状況にも消極的な影響が及んだ。以下には、1990年代における和平プロセスの開始からのカンボディアにおいての人口、一人当たりGDP、人間開発指標、国際収支、対外債務の状況、ODA支援の変動(表1)、財政状況(表2)、及び農・産・サービス3つの分野による最近の生産状況(表3)を簡単にまとめ、その内戦後の発展過程を一覧表で説明していく。

1991年末の和平プロセスが正式に始まって以降の1990年代全体の経済状況をまとめて考察すると、1997年、1998年を除く1990年代のカンボディアにおいては経済成長率が上がり、人間開発指標に関してもかなり積極的に評価されるように思われる。1997年と1998年における政治混乱、武装衝突やアジア経済危機に導かれた投資の低下、ODA支援の一時停止、財政・税務の改革に対する障害等の原

表1 ODA支援の変動

	人口 百万 ⁷	GDP成長率 (%)	GDP / 人 ⁸ (US\$)	HDI 値 ⁹	国際収支 ¹⁰ 100万米ドル	対外債務 ¹¹ 100万米ドル	ODA支援 ¹² 1,000米ドル
1960	5.4	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1990	8.6	n.a.	n.a.	0.186	n.a.	1854	n.a.
1992	9.4	n.a.	n.a.	0.307	-55.1	1840	250,183
1993	9.7	4.10	200	0.325	15.6	1829	321,891
1994	9.75	5.7	241	0.348	36.0	1915	358,045
1995	10.46	7.6	284	0.422	13.7	2035	513,320
1996	10.7	7	292	n.a.	72.0	2100	518,082
1997	10.91	1	276	0.514	21.1	2129	383,188
1998	11 ¹³	1	252	n.a.	n.a.	n.a.	433,280
1999	n.a.	4.3	268	n.a.	n.a.	n.a.	400,760

⁶ Ibid. p.72.

⁷ 1996年、1990年、1992年、1993年のデータについて、UNDP(1993 - 1996)を参考。1994年、1995年、1996年、1997年については、アジア経済研究所(1995 - 1999)を参考。

⁸ Royal Government of Cambodia(2000)

⁹ UNDP(1993 - 1999)

¹⁰ アジア経済研究所(1999)p.245

¹¹ The World Bank(1999)

¹² Royal Government of Cambodia(2000)

¹³ The World Bank(1999 / 2000)及び(2000)p.58を参考。

因で、GDPは1996年における成長率が7%であったものが次の二年間で1%にまで下回った。一人あたりのGDPに関しても、前年比-5.4%と-9.5%まで著しく低下した。1997年においてODA支援は26%程度減少したが、その重要な原因の一つは、1997年7月に起こったクーデターであると考えられる。その後、総選挙を行う際に、大量の国際監視活動を伴う資金援助が導入され、新たな政治的安定を導き、ODA支援も徐々に再開されている。貿易収支は毎年赤字に直面しているが、国際収支は1992年を除いて黒字となっている。国際収支の中で最も大きな役割を果たしてきたのは、移転収支と資本収支(特に直接投資)という2項目であると思われる¹⁴。1994年から1996年にかけて前者の増加率は約10 - 30%であって、後者の増加率は100%を超えた。しかし、1997年にその両者の増加率は減少し、このことが国際収支にマイナス影響を及ぼした。

表2の財政状況を検討すると、特に1994年から1998年にかけて、財政赤字の状況が続いていた。税率は、僅かGDPの6%か7%であって、1994年から1996年までには、毎年の国防と治安のための支払金額に相当する程度の低さであった¹⁵。総収入が少なかったことについては、主に政治やマクロ経済が不安定であったため、1994 - 1996年に充足した政策上の改革を継続できず、財政管理が改良されていないと同時に、租税免除や脱税が発生し、不法森林伐採に導かれた森林使用料を徴収できない等のことが原因であると思われる¹⁶。

表3に示されるように、カンボディアにおける工業の役割は未だ限定的であり、農業とサービス分野の役割は大きい。その産業における割合がかなり安定的に推移しており、産業間の転換があるとしてもそれは急激なものとはなっていない。

以上のことから、和平プロセスによりカンボディアの社会発展と経済成長が安定しつつ、徐々に発展に向かっていく傾向が明らかに看取される。しかし、その援助・投資や借款に対する依存性は未だ強く、安定的かつ持続可能な基盤を欠いている。今後の発展における一つ重要な課題として考えられるのは、いかに国際社会や投資家に信頼を与え、資源や資本を平和と安定の中でいかに有効的に利用するかということである。

さらに、昨年、カンボディア教育省とUNESCOとの共同調査により、カンボディア成年者の約63%が非識字であると発表された。貧困と非識字率との深い関係が指摘され、識字者と半識字者の中で、僅か22.8%の男性と17.6%の女性しか、HIV / AIDSに対する予防措置についての質問に正しく答えることができなかった¹⁷。世銀のレポートによれば、カンボディアにおけるHIV感染率は東アジア全体のなかで最も高いものであり、15歳から45歳までの成年者の約4%が感染しており、感染者は約150,000人いると推定される¹⁸。その中で、女性と子どもの被害者が多く、1999年の推定によれば、約5,000人の子どもが感染により既に死亡したといわれる¹⁹。このような紛争に関わる貧困、非識字問題、少年・青年労働力の損失、社会弱者に対する待遇などの社会・経済問題は、新しい世代に及び、今後

¹⁴ アジア経済研究所(1999)p.245.

¹⁵ Royal Government of Cambodia(2000)p.7 - A.

¹⁶ The World Bank(2000)pp.11 - 12.

¹⁷ "Weekly Review", The Cambodia Daily, July 24 - 28, 2000, p.12.

¹⁸ The World Bank(2000)p.71.

¹⁹ NGO Forum on Cambodia(2000)p.41.

の開発プロセスにおける公平な分配問題を複雑化させる可能性が存在しているといえよう。

表2 1994年 - 1999年における財政状況

	1994		1995		1996		1997		1998		1999	
	Budget Out-turn		Budget Out-turn		Budget Out-turn		Budget Out-turn		Budget Out-turn		Budget Out-turn	
	Bil. Riels	% of GDP										
Domestic revenue	590.4	9.63%	643	8.93%	749	9.08%	881	9.68%	943	8.65%	1,330	11.12%
Expenditure	997.7	16.27%	1,201	16.68%	1,441	17.47%	1,260	13.84%	1,569	14.39%	1,846	15.44%
Deficit/surplus -Overall	(407.3)	-6.64%	(604.8)	-8.40%	(570.6)	-6.92%	(386.9)	-4.25%	(394.7)	-3.62%	(516.27)	-4.32%
-of which current	(73.2)	-1.19%	(101.5)	-1.41%	(79.90)	-0.97%	52.60	0.58%	(57.50)	-0.53%	220.31	1.84%

Source : Royal Government of Cambodia(2000)

表3 1994 - 1999年における産業経済指標

Sector	1994			1995			1996			1997			1998			1999 Estimate		
	Value(bil. riel)	% Share of GDP	Annual change in %	Value(bil. riel)	% Share of GDP	Annual change in %	Value(bil. riel)	% Share of GDP	Annual change in %	Value(bil. riel)	% Share of GDP	Annual change in %	Value(bil. riel)	% Share of GDP	Annual change in %	Value(bil. riel)	% Share of GDP	Annual change in %
Agriculture	2640	43.06%	0.5	3131	43.49%	6.4	3491	42.57%	2.3	3880	42.64%	1.2	4606	42.85%	1.0	4425	37.00%	-3.9
Industry	997	16.26%	15.0	1195	16.60%	10.1	1510	18.41%	18.2	1585	17.42%	-2.9	1840	17.12%	0.2	2368	19.80%	6.7
Services	2494	40.68%	11.6	2874	39.92%	8.0	3249	39.62%	7.3	3636	39.96%	2.5	4304	40.04%	-1.0	5167	43.20%	8.1
Real GDP (at current prices)	6131		4.0	7200		7.6	8200		7.0	9100		1.0	10750		1.0	11960		4.3

Source : Royal Government of Cambodia(2000)

第2章 平和構築支援活動の概観

2 - 1 支援活動の変遷

カンボディアに対する国際社会の支援は、1991年11月のパリ和平合意及び初の民主的選挙を経た1993年9月のカンボディア「再独立」(憲法公布と内閣発足)の2つを境にして、大きく3つに分けることができる。

第一期、すなわち、パリ和平合意までの時期の援助とは、難民キャンプでの国際NGOによる活動を中心とした内戦の惨禍に対する人道援助であり、さらに、ロン・ノル政権に対するアメリカの援助に象徴される冷戦構造下における戦略的援助である。

第二期の支援は、パリ和平合意後、UNTACなどによる民主的政府樹立のための包括的な支援と、UNHCRなどによる大量の帰還難民・国内避難民への対応である。

第三期の支援は、初の民主的国政選挙を経た「再独立」後の新生カンボディアによる復興・開発に対する支援である。援助の投入量については、第二期から第三期に至る過程で大幅に増加し、かつその

間、緊急援助の急減と復興・開発援助の急増という現象が顕著である²⁰。

2 - 2 近年の支援活動

1998年及び1999年において、外国援助の総額は、共に4億ドル台で推移しており、これは、GDPの約14 - 15%、一人当たりの年間援助受取額は、44ドル(途上国で66番目)に達する。内戦で疲弊した国土の復興のために、農村開発(14.13%)、開発行政(12.83%)、運輸交通インフラ(11.88%)という分野への投入が多い。地理的には、首都プノンペンから南部Kampot州に至る回廊地帯に援助が比較的集中しており、他方、越に近い東部のMondulkiri州及びKratie州にはほとんど援助は投入されていない。北西の旧ポル・ポト派支配地域においては、除隊兵士の社会復帰促進を目指した農村開発などが進められている。

内戦で破壊されたインフラ等の再建が急務であったこととカンボディア政府の受け入れ能力の問題などに鑑み、これまでの援助の特徴としては、我が国の援助を始めとして、もの(施設・機材)やこれに付随するサービスを直接提供する援助が主流であった²¹が、近年特に、カンボディア政府の行政能力向上を中心としたガバナンス強化のための支援など、カンボディアの自立的発展に資する援助への取り組みがこれまで以上に重視されてきている。2000年5月のパリにおける支援国会合(CG会合)²²では、「ガバナンスと経済改革」がテーマとなったが、これは、1998年、第二回の国政選挙を曲がりなりにも成功させ、平和と安定について自信を取り戻しつつあるカンボディア政府が経済的自立に向けて本格的な取り組みへの意気込みを示しつつあることと軌を一にしている。カンボディア政府の能力構築や経済社会諸制度の整備の必要性は、これらを支える人材育成の必要性とともに、1991年の和平合意成立の頃から久しく指摘されてきたが、最近になってようやく、これらの問題群、すなわちガバナンスに関する諸課題に対して、カンボディア政府もこれを支援する国際社会も総じて問題意識を共有するようになってきた。ただし、そのためのアプローチはドナーによって多様であり、例えば、世銀のように、公的セクターや経済部門の非効率や不公正の実態を調査してまず状況の把握に重点を置くもの²³もあれば、フランスのように刑法及び刑事訴訟法に関する法案をフランスの法制に依拠して仏語で起草しカンボディア政府にその採用を迫るようなものもある。その中で、UNDPによる地域復興のためのプロジェクト(CAREERE: Cambodian Area Rehabilitation and Regeneration Project)²⁴や、我

²⁰ 緊急援助については、1992年128.499百万ドルであったものが、1997年39.948百万ドル、1998年5.546百万ドル、1999年0.555百万ドルと激減しているのに対し、同時期復興・開発援助を含む援助総額は、1992年250.183百万ドルから、1995、1996年の500百万ドル台へと急増している。

²¹ 戦争の惨禍が生々しい状況においては、基礎的な医療サービスや、食糧その他の物資の提供が援助の主流であり、復興段階においては、(少なくとも投入金額に関しては)経済社会インフラの復旧が多くのシェアを占めた。無論、和平合意成立後から、いわゆるソフト型の支援を積極的に推進していた援助機関も少なくなかったが、全体の援助量に占める割合においては必ずしも多くはなかった。

²² CG会合では、3年間で15億ドル、当面の1年間で5億ドルの支援要請に対し、カンボディアの諸改革の進展を前提に、5.48億ドルのプレッジがなされた。さらに、NGOからはこれとは別に5～6000万ドルの支援が見込まれている。

²³ 例えば世銀は、政府、民間企業(外資系含む)、一般人等、2000件以上のインタビューを通じて、カンボディアにおける汚職の実態を調査している。

²⁴ 5州(Siem Reap、Bateay Meanchey、Battambang、Pursat、Rattanakiri)を対象とする。

が国による「難民再定住・農村開発プロジェクト(いわゆる三角協力)」などは、地域住民に極めて近いレベルから社会制度の再構築を図ろうとするものであって、カンボディア政府は無論、多くのドナーにとっても良きにつけ悪しきにつけ参考とすべき見本となっている²⁵。

今後の援助課題の中で、平和構築の関連で、最も注目を集めているものの一つが、軍属の動員解除である。これは、世銀が調整役となって、向こう3カ年で3万人の動員解除と社会復帰を行うものである。これに先だって、すでに1500人を対象にパイロットプロジェクトが開始されている。この課題への取り組みの成否は、今後のカンボディア社会の平和と安定に大きな影響を与えることになる。また、地雷の問題については、CMACに対する地雷除去活動の支援のほか、地雷埋設の可能性の高い危険地域を特定するための地図の策定や、被災者に対する救護・社会復帰支援活動などが行われている。

2 - 3 NGOの重要性

冷戦構造の狭間で長い内戦に苛まれてきたカンボディアにおいては、NGO(国際NGO及びカンボディアのローカルNGO)が非常に大きな役割を果たしている。NGOは、多くの二国間及び国際援助機関のプロジェクトの実施などを請け負うのみならず、自ら独自の貢献も行っており、そのシェアは、カンボディアの援助受け取り総額の10%を優に超えている²⁶。200団体を超える国際NGOに加え、1991年以降急速に伸長したローカルNGOが今では600団体を超えるに至っている。その活動は、社会セクターから、人権擁護、平和の促進、選挙監視等の民主化支援まで多岐にわたっており、また、上述のバリCG会合では、NGOの3つの連合体²⁷が共同して「NGO宣言」を発表したり、あるいは、土地法の法案審議過程においては政府の諮問に応えこれに参画するなど、政策過程にも積極的に関与してきている。ちなみにNGO活動規模の重要性を示す一例として、小規模金融²⁸があるが、現在72団体がこれに関わっており、1999年において23百万ドルを全国の世帯数の18%に当たる334000家族に対して資金提供を行っている。

特に、平和構築や民主化の領域では、全国各地において平和教育や平和のための行進を組織したり、1998年の国政選挙では、Khmer Kampuchea Kromなど少数民族の選挙人登録などに対しても仲介を試みたり、平和教育、民主化、人権擁護(子どもの人身売買の禁止等)のためにテレビやラジオ番組を作成するなど、特に、市民社会の意識向上を目的とした活動を展開している。また、クメール・ルージュ国際法廷に関しても、各地²⁹でフォーラムを開催している。ただし、NGOの活動すべてが高い評価を

²⁵ 1995年から、カンボディア政府によるSEILAプロジェクトの一環として実施されており、全国1609の共同体のうち130をカバーしている。VDC(Village Development Committee)を核とした近代的な地方分権体制の確立支援を目指すものであるが、これに対して、僧侶を中心とする伝統的な共同体社会(例えばPagoda Committee)への配慮に欠け、また、中央の政争を地方に持ち込むとの批判もある。

²⁶ 1998年の外国援助総額、404百万ドルに対し、NGOのCore Resourceによる貢献は55百万ドル(総額の13.72%)に達する。

²⁷ CCQ(Coordination Committee for Cambodia)、NGO Forum on Cambodia、MEDiCAM(保健セクターのNGOの連合体)の3者。

²⁸ これらの金融支援に加え、例えば日本のNGOで1991年からカンボディアで活動を続けているシャンティ国際ボランティア会は、「米銀行」などのアイデアを工夫して地域社会に馴染みやすい支援のあり方を工夫している。

²⁹ Battambang、Phnom Penh及びSihanoukvilleの3カ所で開催。

得ているものでは必ずしも無い。一部においては、活動内容に透明性を欠いたり、州政府等の能力構築などに配慮せずこれらと全く別に独自の活動を展開したり、あるいは特定の政治勢力の隠れ蓑として存在し開発問題などについて何ら専門性のないNGOなども少なくないと言われている。

2 - 4 我が国の援助

我が国の援助は、二国間援助のうち圧倒的なシェアを占める。1999年の支出純額では、二国間援助全体が192百万ドルであるのに対し、我が国の援助は89百万ドルと4割を超える。また、政策面でも、1992年来、カンボディア復興閣僚会議やカンボディア復興国際委員会(ICORC)、CG会合や遺跡救済国際会議などにおいて常に主導的役割を果たしてきている。協力の分野に関して、運輸交通、水、電気通信などのインフラの復旧・整備に対する支援が多い。また、ASEAN諸国と協同して行っている「難民再定住・農村開発プロジェクト(いわゆる三角協力)」や草の根無償資金協力による各地のWIDセンター支援など、地域住民との直接の関わりを重視した協力も累次行われてきている。さらに、CMACやNGOに対する各種の支援や、民法及び民事訴訟法の法整備支援なども行っている。特に、この法整備支援は、カンボディアの体制が極めて脆弱であるなど非常に困難な状況の中での活動ではあるが、単に法案を策定することのみを目標とせず、策定された法案がカンボディアの社会において根付いていくために、同国の社会の実態に合った法案及びコンメンタール等の策定を企図し、可能な限り同国人の主体性を引き出すかたちで作業が進められようとしている。このような現場関係者の姿勢は高く評価すべきものであろう。

我が国援助の地理的展開に関しては、援助要員の安全確保の観点から厳しい制約が課されており、活動可能地域³⁰は原則として外務省が指定する危険度1(注意喚起)までの地域に限定されている。1999年8月、活動可能地域のかなり大幅な緩和がなされたが、依然として、首都及び近郊の7州並びにごく一部の地方都市等のみとされている。いわば、「点と線」の限られた領域において巨額の援助を執行している状態であると言える³¹。

第3章 自立発展に向けての今後の課題

3 - 1 戦禍の克服、戦時体制の払拭

1991年の和平合意後、数次にわたり軍属の動員解除が試みられてきた³²が、いずれも実現に至らず、1999年の東京でのCG会合においては、これが最重要課題の一つとして議論された。過剰な軍隊を削

³⁰ 外務省の指示に基づき規定する「渡航可能地域」が実質的な活動可能地域となる。

³¹ 今般の調査ではすべて掌握できなかったが、仄聞するところ、国際機関及びその他の援助機関においては、我が国と同程度に厳しい規制を設けているところはない模様である。ちなみに、我が国の援助に関しても、例えば、草の根無償資金協力に関しては、上記制限の外においても実施されている例があり、また、今後、開発福祉支援のように地元のNGOに対して包括的に事業実施を委ねる場合の対応については個別に確認を要する。

³² UNTAC行政下においては、UNTACの活動期限との関係で動員解除に関する交渉力をUNTACが持ち得なかったとの見方がある。また、1995 / 96年に旧ポト派3000人を含む43000人削減計画を策定したが実施されず、1997年7月旧ポト派統合後に訪れた機会もその直後の政争によって失われてしまった。

減することは、単に、戦時体制の払拭のために不可欠であるのみでなく、厳しい財政状況の緩和にとっても重要な意味を持つ。東京CG会合での議論を受け、カンボディア政府は、動員解除の前提となる登録制度の強化に取り組み、これまで、1万5千人の「幽霊兵士」の削減、16万人分を超える扶養家族手当の削減などを敢行した。現在の12万6千人から、今後の3年間に於いてさらに3万人の動員解除が完了すれば、1998年にGDPの2.9%を占めていた軍事費が、2002年には2%に削減される見込みである。しかしながら、除隊兵士の社会復帰の確保を伴わない動員解除は、インフォーマルな組織暴力の増強などの深刻な社会不安を助長することになりかねない。そのような配慮から、この動員解除は、国際社会の支援のもとに慎重に進められようとしている³³。動員解除と併せて、国軍の改革と武器(小型武器)の削減が課題となっているが、国軍の改革については未だ全貌が明らかにされていない。他方、小型武器の削減については、1998年からNGOの協力も得てキャンペーンを展開し、1998年現在で50万流通していたと推定される小型武器のうち、66000を没収したが、依然として成人12人に1人の割合で所有していることになっている。また、これらと関連して、安全保障改革のために、6万人の警察官削減が別途計画されている。

地雷除去、不発弾処理などについては、カンボディア政府としてより積極的に取り組もうとする姿勢が一部に見られる³⁴が、除去作業は遅々として捗っていない³⁵。他方、地雷等による被害者は、1998年1700人、1999年1012人と減少傾向にある。政府は、地雷除去推進の核となるCMACの改革を進め、また、カナダとの協力によって全国規模の残存地雷状況調査を開始する予定である。しかしながら、単に地雷を除去するだけでは問題は解決しない。土地の登記制度などが整備されていない現況においては、除去後の付加価値の高い土地をめぐる争いが激化し結局は一部の富裕な土地持ちと多くの土地無し貧困層を生み出すことになりかねない。現に、地雷除去を拒む地域住民も出てきており、いわば、「地雷と共存する」発想のもとに地域開発を考えるべきであるとの見方もある。

旧ポル・ポト派の支配地帯、特に北西諸州の統合推進については、例えば、Battambang、Malai、Pailinなどでは、3年の自治期間を設定することなどを通じて、旧ポト派の幹部の一部協力も得て、土地配分、動員解除、農業振興等を推進してきているが、自治期間の終了に伴う移行措置を検討しなければならない状況にある。今後の本格的な動員解除によって生じた農地需要への対応、他の地域との交流関係促進のために寸断された運輸交通インフラの復旧・整備、基礎的な社会サービスの提供さらには地域の自立的発展のための地場産業の育成や観光振興など、懸案は少なくない。

³³ 1500人の削減を目指すパイロットプログラムは4州(Battambang、BanteayMeanchey、Kamptot、KampongThom)において実施されようとしているが、これに対しては、独、スウェーデン、蘭、日、墾、加、米が支援を行っている。(パイロットプロジェクトコストの総額は2.25百万ドル。うち日本は40万ドルの支援をプレッジした。)その後展開される毎年1万人の本格削減計画(総額45百万ドル、うち38百万ドルは外国援助。2000年では15百万ドル、うち13百万ドルは外国援助)については、パイロットプロジェクトから教訓を得つつ進められる予定であるが、現時点で具体的な資金調達等の目処は立っていない。

³⁴ ちなみに、1999年6月、カンボディアは地雷禁止条約に批准した。

³⁵ 地雷等汚染地帯は、カンボディアの国土の2%に当たる3600km²であると推定されているが、除去が完了した土地は、このうちの70数km²、僅か2%に過ぎない。

3 - 2 ガバナンスと法の支配

平和構築のためのガバナンスのなかでも、とりわけ、武器や権力者が支配する社会から武器に依らず紛争を平和裏に解決する社会に移行すること、すなわち「法の支配」への移行は、不可欠の要素である。「法の支配」とは、権力が法に拘束されることであり、そのために法の解釈適用を司る司法権、すなわち、裁判所が、行政権、立法権から独立し、法のみに従って公平な裁判を行うことによって、市民からの信頼を得ること本旨とする。

カンボディアの現状は、UNTACの任務終了時より改善は見られるものの、この理想には程遠い。司法は未だ脆弱である。司法は人的、財政的困難の中、独立の方向にはなく、むしろ政治化しつつあり、汚職³⁶も絶えない。すなわち、汚職を正すという口実で政府は容易に司法に介入し、政府による違法な行為がまかり通り、逆に政府に近い筋に対する検挙は行われず野放し状態であり、司法の場は、政治抗争の場と化しつつあるものと推定される。また、法律を制定する議会も軽視されて十分機能せず、民事刑事の基本法はおろか、裁判所法、裁判官法などの司法の根拠法すら制定されていない。さらに、法を執行する司法警察も、同様に安全秩序維持と犯人検挙という本来機能が不全であり、汚職の噂が絶えない。このような状態が継続すれば、力による支配が横行し、社会的弱者を中心に社会的不正義や人権侵害に対する抵抗を口実とした武力紛争が再燃する惧れを否定できない。法の支配への配慮なく開発援助をすれば、援助が利権化し、社会的不正義や人権侵害を助長し、ひいては紛争を誘発する危険があることを自覚すべきであろう。逆に言えば、法の支配強化のための援助を行うことによって、援助自体のもつ利権性を中和し、紛争を未然に防ぎ、平和的な紛争処理システムの設立に誘導し、平和構築に寄与することができよう。ただし、法の支配の強化は内政の根幹に関わる問題であり、特に政府側にとってみれば批判勢力を力づけるものとして疎ましく、また優先順位は低いものとされることは避けられない。したがって、これを扱うためには政府側との十分な対話、協議に基づいて、援助側との相互の理解と信頼を獲得していかなければならない。また、実状を把握するためには、政府以外の団体からのクレームなどを通じた情報の収集やフィードバックを求め、NGOなどを通じた援助を積極的に組み入れるなどの配慮が必要となろう。

2000年5月の世銀の調査³⁷によれば、最も深刻な社会問題として、公的部門の汚職をあげる者が、都市部で21%(第一位)、農村部で13%(生活費の高騰32%に次ぐ第二位)、国内企業で15%(犯罪28%に次ぎ第二位)、外資系企業で42%(第一位)となっている。汚職の問題は、そもそもの遵法精神の不在と相まって、裁判官から教職者に至るまで公務員の俸給があまりにも低く、生活のためにインフォーマルな収入に頼らざるを得ず、そのためにまた税金などによる国庫の収入が増えず、結果として給与が上がらないという悪循環の下に、根深く構造化されている模様である。したがって、これに対して、荒療治をすることは極めて難しいとされている。司法の独立を巡るせめぎ合いにみられるとおり、荒療治は政治的抗争を激化させ、未だ内戦の後遺症を克服していない脆弱な社会構造を再び危

³⁶ 裁判官の俸給は月額20 - 30ドル(公務員全体の平均は20ドル)であるが、他方、例えば、都市部において最低限度の生活をするための一世帯当たりの所得は、145ドルであるとされており、裁判官としての俸給のみでは官職にふさわしい生活を維持することはおろか到底生活できない。また、有力者からの司法介入に抵抗した場合、人事上の不利益な扱いに加え、身の危険を覚悟しなければならない。

³⁷ The World Bank(2000)

機的な状況に陥らせる可能性も否定できない。フンセン首相は「グッド・ガバナンスは、経済開発にとっての最優先の課題である。グッド・ガバナンスの確保のために政府からも市民社会からもすべての人々の積極的な参画が必要である³⁸」、さらに、「平和と安定を取り戻し、国際社会への復帰がなった今、政府は貧困削減に正面から取り組み、特に、農村への公共サービスの提供に努力。それらのためにガバナンスは緊急かつ重大な課題である³⁹」と述べ、「ガバナンス行動計画(Governance Action Plan : GAP)」を自ら主導して策定しようとしている。また、1999年に導入された付加価値税が効果を上げ、同年の歳入がGDPの11.4%(前年は8.8%)に上昇するなど僅かではあるが一部好材料もある⁴⁰。しかし、これらの政治的意思表示や裏付けとなる財政基盤の強化がどの程度信頼足り得るかという点については、慎重な見方が少なくない。

さらに、カンボディア社会の今後のアキレス腱として土地問題がある。1975年に私有禁止されて以来、1989年にこれが解除されたが、現在において国土の8割は依然国有地であるとされている。宅地所有権を有する者あるいは農地所有権を有する者はそれぞれ僅か2%と1%に留まっているとの報告⁴¹もある。法の支配が確立されていない現状において、今後強き者が組織暴力等を利用して弱き者を駆逐するようなことが頻発すれば、カンボディアは再び悲劇的な争乱の地となるかもしれない、という危機意識を持たざるを得ないという厳しい状況にある。

3 - 3 経済社会基盤の復興

1998年の二度目の国政選挙を曲がりなりにも民主的に遂行し、1999年4月にASEANに正式加盟したカンボディアは、戦後復興の段階を経て自立的発展に向けての一步を踏み出そうとしているかにも見える。すでに成人非識字率が65%(1990年)から35%(1995年)に激減するなど一部の基礎的な社会指標に改善の兆しは見られるものの、その前途は極めて厳しい。一人当たりのGNPは280ドル(1998年)、絶対貧困層36%、乳幼児死亡率(千人当たり)115(東南アジア平均は47)、妊産婦死亡率(10万人当たり)473(同120)、平均寿命54.4(同69)、安全な水へのアクセス13%(同77%)、全労働人口の24%が教育を一切受けていないこと、15 - 49才成人の3.7%が感染し現在急増中であり、2000年中に1000人の子どもがエイズで死亡、1万人がエイズ孤児となると予想されていることなど、いずれの点からも、自立的発展のための即効薬はなく、長期的に粘り強く取り組まなければならないことを示唆している。その中でも特に重視しなければならないのが、次の時代を担う人材、子どもへの投資であろう。人口1140万人のうち18才未満が46%を占めるという人口構造(世界平均36%)は、世界でも特異なものであり、内戦で「失われた世代」の空隙を埋めつつ、子どもが必要とする教育その他の社会サービスをいかにして提供するかという点が大きな課題となっている。しかしながら、例えば、教育予算のGDPに占める割合については、1992年の1.21%をピークに漸減し、1999年には0.89%に落ち込むなど、必ずしも、長期的なビジョンに立った適切な施策が実行されているとは言い難い状況にあ

38 「民主主義、グッド・ガバナンス、透明性」に関する国民会議(2000年3月)における演説

39 CG 会合(2000年5月)における演説

40 ただし、2000年の第一四半期の歳入は落ち込んでいる。

41 WFP による調査

る。

ジェンダーをめぐる問題についても、15才までの就学者に関し女子は男子の3分の2に満たず、また、既婚女性の6人に1人が配偶者による家庭内暴力の犠牲者であるとも言われている。さらに、性産業への就業等を目的とした(特に子どもの)人身売買も増加している⁴²。また、内戦の混乱に乗じて跋扈した違法伐採によって森林資源が急減⁴³するなど、放置すれば国土の環境資源も危機に瀕することになる。

第4章 まとめと提言

4 - 1 平和構築の視点

紛争経験国に対する開発援助において平和構築の視点は不可欠である。

カンボディアに対するCG会合など累次の開発援助にかかる議論の場において、軍属の動員解除や地雷の問題が重点課題として論じられてきたことが示すように、紛争の惨禍に苦しんだ国に対して復興・開発の支援をするに際しては、開発の基盤としての平和と社会の安定を確保すべきであるという認識を含め、平和構築の視点が不可欠である。

4 - 2 社会構造を踏まえた援助の必要性

脆弱な社会構造を踏まえた援助が必要である。

カンボディアの脆弱な社会構造及び行政機構や紛争解決のメカニズムとしての司法制度などが十分に機能していない実態に鑑みると、巨額の援助が継続的に投入された結果、援助に対する依存体質が定着し、自立発展を通じた社会の安定化の芽が摘み取られてしまう危険性も、援助の有り様如何によっては否定できない。カンボディアの社会状況が、長い内戦によって単に疲弊しきっているのみならず、土地問題、組織犯罪、行政、警察、司法機関等の汚職その他の構造的な問題を抱えており依然として極めて脆弱であることから、同社会の安定を回復し、種々のショックが安易に武力紛争や騒乱に発展させないことが重要であり、援助の計画及び実施に際しては、そのような事態を回避すべく、当該援助がカンボディアの社会に与えるインパクトを多角的な視点から見極めていく必要がある。(例えば、単に地雷除去することのみでは弱者がその土地から放逐されることにつながったり、あるいは、単に軍属を動員解除するだけでは彼らがインフォーマルな組織暴力に参画して社会不安を助長することにつながったりする、という点を踏まえる。)

この点から援助の地域展開や受益者層の特定に際しても、地域格差、社会階層間格差を是正するものや、より脆弱なところを補強するものに対してより高い優先度が置かれるべきである。

また、ロン・ノル政権時代のアメリカの戦略的援助に象徴されるような開発援助が、このような脆弱な社会構造においては、紛争を助長し、さらに、平和構築への道のりを妨げることになりうる点を今後とも厳しく戒めなければならない。

⁴² その多くは、タイ、マレーシア、台湾等へ「輸出」されているとの報告もある。

⁴³ 森林面積は、1990年の122000km²から1995年には98000km²に激減している。

4 - 3 平和構築支援の方法

平和構築支援には様々なやり方がある。

カンボディアの内戦復興過程をどのようにして支援していくか、という点に関しては、多岐にわたる分野において多様なアプローチが存在し、かつそれらが互いに関連しつつ、平和構築を支援している。具体的には、地雷除去や武装解除、兵員削減など、より「直接的な」平和構築支援から、人権保障・民主化支援、法制度、司法などの紛争解決メカニズムの整備強化、警察を含む行政能力の強化、地方分権化などのガバナンス支援、さらには、地域間格差の是正、地域間交流の促進や農村における最貧層支援などを通じた社会の安定化促進を目指すような「間接的な」平和構築支援（あるいは平和構築の視点をもった開発支援）、さらにはこれらの基盤となる地図の作成、統計資料の整備など多岐にわたる分野において様々なアプローチを今後とも追求すべきである。さらに、平和的な文化土壌や社会の構築・強化を目指すものから、平和を促進する基盤としての運輸、交通インフラの整備や裁判所施設の整備に至るまで、ソフト面のみならずハード面を含めた協力の形態がそれぞれ有効かつ必要であり、これらの的確な組み合わせが効果的であると考えられる。

例えば、法の支配を確立するためのメニューとしては次のようなものが想定される。

1. 司法改革全般に対する政策支援
2. 政府関係者の意識改革(特に、権力の相互牽制、法の支配、司法の独立等)
3. 裁判官の独立、裁判所法の制定、身分保障、適正な給与の保障
4. 法律による公平な裁判の実現に向けての支援
 - ・法制度(実体法、手続法)の確立
 - ・法曹の養成
 - ・法律扶助制度の導入、弁護士会との協力
5. 裁判外紛争処理制度：土着の調停制度活用などについての支援
6. 裁判所施設等の整備

4 - 4 NGO との協同

NGO との協同が重要である。

平和構築のための諸活動においては、草の根レベルで地道な活動を続けてきた内外の民間非営利団体(NGO)が枢要な役割を担っている。援助機関が事業を展開するに際しても、これらの団体とのパートナーシップが不可欠である。特に、平和構築への「直接的な」支援を試みるに際しては、社会風土、習慣に深く立ち入った協力が必要な場合、治安上の問題などによって外国人関係者のみによる支援が困難な場合、さらに、民主化の促進や人権擁護などの視点から、当該国政府とは距離を保った対応を余儀なくされる場合、あるいは政府自体が紛争当事者となる場合など、政府間協力の枠組みや外国人のみによる実施体制では適切な介入が行い得ないことがあり、地元のNGOや現地の市民社会に深く溶け込んだ国際NGOとの協同は重要である。

4 - 5 人材の育成と制度の構築

人材の育成と制度の構築が鍵であり、そのために長期的に取り組む。

上述の諸点を踏まえて、開発及び開発の基盤としての平和構築を指向する支援を適切に行っていくためには、支援をする側とこれを受ける側の双方における人材の確保と公正で安定した社会のメカニズムの構築が鍵となる。しかしながら、これらを育てていくためには一般に長い年月が必要である。特に、長い紛争の惨禍により疲弊したカンボディアのような国においては、国造りに不可欠な人材や制度が著しく損なわれており、これらを復興していくための努力は相当程度の長期にわたり粘り強く継続していくことが望まれる。緊急の人道的なニーズに応えつつも、同時に、紛争予防と復興支援の観点からは、常に、少なくとも1世代先を見据える長期的ビジョンを持ち、次世代を担う人材の育成と社会の諸制度の構築を支援していくという姿勢が極めて重要となると考える。

【参考文献】

アジア経済研究所(1995 - 1999)『アジア動向年表』

NGO Forum on Cambodia (2000) NGO Statement to the 2000 Consultative Group Meeting on Cambodia

Royal Government of Cambodia (2000) Socio-Economic Development Requirements and Proposals

UN (1995) The United Nations and Cambodia 1991-1995 United Nations Blue Books Series, vol.2, New York

UNDP (1993-1999) Human Development Report

UNRISD (1994) Between Hope and Insecurity, the Social Consequences of the Cambodian Peace Process

The World Bank (2000) Cambodia Country Assistance Strategy-Building the

Foundations for Sustainable Development and Poverty Reduction

The World Bank (1999) Global Development Finance-Country tables

The World Bank (1999, 2000) World Development Report

The World Bank (2000) Cambodia Governance and Corruption Diagnostic

【主要ドナーの援助動向】

1. 全般

カンボディアに対する援助が本格的にスタートした1992年以降から現在に至る援助動向の概要¹を述べる。

1 - 1 形態別援助支出

1999年の援助支出総額は40,073,600万ドルであり、1998年の43,328,000万ドルから7.51%減少している。1999年には、有償資金援助が17.69%増加の8,881,900万ドルであったのに対し無償資金援助の支出は1998年に比べ13.41%減少し981,700万ドルであった。これらの減少は、ドナー側が出資する活動の実施に関してカンボディア側のガバナンスに対する懸念が存在することから1999年の支出が遅れ2000年に持ち越されたことに起因している。

1992年から1999年に至る援助額を形態別に見ると、総額31,720億ドルの内Free Standing Technical Cooperationが38.05%、Investment-related Technical Cooperationが6.07%、Investment Project Assistanceが31.25%、Budgetary Aid and Balance of Payments Supportが9.50%、Food Aidが3.10%、Emergency Relief Assistanceが11.97%であった。

形態別に援助の増減を概観すると、緊急援助は明らかに年々減る傾向にあり、特に1997年からの減少傾向は著しい。一方で技術援助は増加しており、和平合意後の1992年以降緊急援助から本格的な復興援助へと移行しつつあることが援助形態の支出からも読み取ることができる。

1 - 2 ドナー別援助支出

1999年の援助総額において、二国間援助が占める割合は19,190,900万ドルで47.89%、多国間援助は15,382,700万ドルで38.39%、NGOは55万ドルで13.72%である。

1992年から1999年までの総額で見ると、総額31,720億ドルの内二国間援助が19,180億ドルで総額の60.71%を占め、多国間援助が10,370億ドルで32.83%、NGOが24,221,300万ドルで全体の7.66%を占めている。その内訳は、多国間援助ではUNグループと世界銀行グループが、二国間援助では日本、米国、フランス、オーストラリアが多く拠出している。

1 - 3 セクター別援助支出

1992年から1999年までで支出の多い順に、地域開発が14.13%、開発行政が12.83%、輸送・インフラが11.88%、人道援助が10.12%、保健・衛生が10.07%、経済マネジメントが9.94%、教育/人的資源開発が9.90%、農業・森林・漁業が6.99%、社会開発が6.09%、エネルギーが4.83%となっている。

以上の形態別、ドナー別、セクター別の援助支出の概要を踏まえた上で、平和構築という視点から以下に各ドナーがどのような援助を行っているかを述べる。ここでは、多国間援助と二国間援助とに

¹ カンボディア開発評議会(CDC)が作成した「Development Cooperation Report (2000)」に基づく。CDCは、カンボディアの援助受入の窓口であり、首相の直属機関である。各ドナーとの調整機関の役割を持ち、UNDPの支援を得て、毎年上記のレポートを作成し、援助動向を報告している。

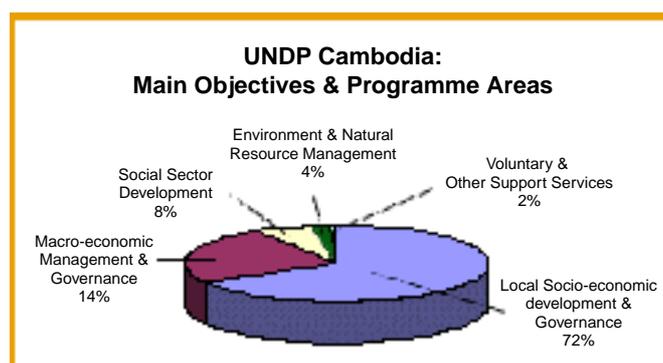
分け、前者では支出額の最も多いUNグループ、特にUNDP・UNHCR・UNICEFと世界銀行に焦点をあて、二国援助については米国、カナダ、フランス、ドイツを取り上げる。

2. 国際機関の援助動向

2 - 1 UNDP

UNDPは1997年 - 2000年までのCountry Cooperation Framework(CCF)を作成したが、このフレームワークが1996年から2000年までのカンボディアの社会経済開発計画(Socio-Economic Development Plan:SEDP)に取り入れられている。フレームワークが強調している点は、ローカルな社会経済開発、マクロ経済のマネジメントとガバナンス、社会セクター開発、環境と自然資源のマネジメント

である。CCFの重要な目的は貧困の軽減であり、UNDPは2000年度において70%以上の資源をこの目標に対して投入している。また、キャパシティ・ビルディングに向けて、41,700万ドルのコア資金と36,600万ドルのノンコア資金を投入し、引き続きカンボディア政府と協力して活動を行っている。



特に、平和構築分野の協力としては、UNDPは自然災害や紛争などの緊急事態に対応している国連Country Officeを支援する目的で、緊急事態対応課(ERD)を設置している。ERDは危機の間及び危機後の複合的開発状況への対応をプログラムとして次にあげる2つのタイプの活動に資金協力をしている。

国際 / 国内活動のための戦略プログラミング・インストルメント

プログラム戦略の中での特別イニシアティブ(地雷撤去、社会復帰、ガバナンス等)

特にカンボディアに対しては、地雷撤去の分野でUNDPが積極的に活動しており、1993年11月に国連事務総長がカンボディアにおける地雷活動の責任をUNDPに委託して以来、キャパシティ・ビルディングに関するプログラムやCMAQ(Cambodia Mine Action Center)信託基金を設立している。CMACは1998年までにこの基金を通して4,800万ドルを超える資金を受け取っている。

CMACは3000人近くのカンボディア人スタッフを抱える組織であり、最近では手続きやリーダー

シップ、マネジメントの改善により、50%近く生産性がアップしている。過去には、1500の村の400,000人にのぼる人々のトレーニングを指揮しており、これらのUNDPのプログラムを通して、ドナー側は軍人アドバイザーや計画、管理、会計、ロジ、人的資源開発といった分野にわたる文民の技術アシスタントを提供している。

2 - 2 UNHCR

UNHCRは1980年の9月に緊急救援活動を開始して以来、1991年までの主な活動はタイ国境からの帰還民に対する緊急援助の提供であった。しかし、パリ和平合意後はUNHCRの援助の下で、月に何万もの難民が故郷へと帰還し、その後QIPs²プロジェクトとしてすべての州を対象に8つのプロジェクトが開始され、インフラ等といったサービスが提供された。(1993年の終了時点で、9,600万ドル支出)

帰還活動後のUNHCRの活動の目的は、コミュニティ施設を強化すること、カウンセリングや収入源確保のための支援、直接的な援助の提供を通して弱い立場にある個人や家族の自立を促進することである。また、UNHCRは新たな難民の流出を防ぐために人権の促進やマイノリティの受入れを目的とした活動も支援している。

具体的な帰還民の再統合プロジェクトを以下に述べる。

CFDS(Cambodia Families Development Services)

タイからの帰還民の社会的・経済的レベルが平均的なレベルに達することを目的としている。特に弱者に焦点をあて、帰還民を多く抱える北西に位置する5つの州を対象としており、Banteay Mean Chey、Bat Dambang、Pousat、Otdar Mean Chey、Siem Reapが対象となっている。CFDSは支援の対象とする帰還民の選定を行うが、40日間の食料援助を行った後に自活ができないと判断された帰還民や、援助以外の代替資源がないと判断された帰還民を対象に特別な援助を提供する。

Emergency

EmergencyはOtateakとOrokrohにおいて、地雷や戦闘での負傷者や緊急の救急処置が必要な人々を対象として行われ、同機関はO'chomとChamlong Kouyにも設立される予定である。Emergencyは治療が必要な患者に対して24時間の輸送システムを提供し、医療スタッフに対するトレーニングもEmergencyによって提供される。

CMAC

CMACのDDU(Development Demining Unit)は、帰還民の地雷や不発弾に対する脅威を軽減するためにBattanmbangのSamlot地区における地雷マーキング活動の強化を行う。

DDUは帰還民の再統合を促進するために、QIPsを行うサイトの準備も行う。

CMACは6つのCMT(Community Mine Marking)チームとSamlot地区での活動の実施において責任

² QIPs : Quick Impact Project Program

UNHCRは緊急時の対応だけでなく、難民の本国帰還、本国での生活コミュニティの再建、難民の発生防止政策への支援なども進めている。特に、帰還民のコミュニティに対しては、小規模即効プロジェクト(QIPs)を通じて、世界中で支援を行っている。

を持っており、DDUはBattambangのUNICEF現地事務所と地雷除去活動の優先順位を決定する上での計画、コーディネートを行っている。

この他、地雷に関わるプロジェクトとしてのHalo Trust、MAG(Mines Advisory Group)といった活動や、難民の帰還を促進するためのCRC(Cambodia Red Cross)プロジェクトを実施している。

2 - 3 UNICEF

世界で地域紛争の発生が拡大するにつれ、UNICEFも紛争への対応を進めている。

UNICEFには紛争関連の特別基金やスキームはなく、通常予算の範囲で平和構築活動に対応しているが、1998年12月16日、ニューヨーク国連本部安全保養理事会でのUNICEF事務局の演説では、「児童の権利を十分に繁栄した、平和で安定した社会を建設するための基本戦略」として、紛争に関わる活動として以下の点を上げている。

- ・ 紛争後プログラムに武装解除・動員解除・再統合活動を含める。これにより 退役兵士の再武装を防ぎ、彼らの社会復帰を支援することを目的とする。特に児童兵、紛争時における奴隷労働や虐待或いは性的暴力の被害者、及びそうした緊急状況下において存在を社会的に軽視ないしは無視されてきた人々に対して格別の配慮が必要になる。
- ・ 紛争後の社会復興の段階における徹底した地雷除去は重要である。地雷は平和構築に対する挑戦の象徴ともいべき存在であり、紛争終結後も長きわたって、地域住民、特に子どもの生命と安全保障に対する脅威であり続ける。

これらの戦略をもとに、カンボディアにおいても多方面にわたる援助を行っており、直接的に被害にあった子どもだけでなく、両親が被害にあった子どもを含めて支援を行っている。その際、カンボディア政府そしてNGOとの協力により活動を行っており、具体的には以下の3つの分野において支援を行っている。

地雷・不発弾管理のデータベースシステムの向上による、地雷関連活動のプランニング、モニタリングの改善

- ・ 地雷に関する包括的なデータの収集力の向上を目指し、CRQ(Cambodia Red Cross)に対して、HI(Handicap International)やMAG(Mines Advisory Group)による技術援助を通じた支援を行っている。
- ・ 地雷に関するデータは、UNICEFによって支援されているCMAC・UXO(unexploded ordnance)統合データベースに送られる。このデータベースは、地雷除去や不発弾の除去に関するデータもすべて含まれている。

長期間にわたる大規模な地雷除去作業と、地雷が多い地区に対する地雷教育やコミュニティ・マーケティング等の予防活動による、負傷者の軽減

- ・ 1995年から、地雷に関する教育の向上を目指し、最も地雷の多い3地区における子どもを対象と

して支援を行っている。MAGは特に、教育省とのパートナーシップを通して活動を行っており、持続可能性を重要視している。1998年にはMAGの支援は196の村と64つの学校まで行き渡った。

- ・ 1995年、長期的な地雷マーキング作業と特定区域における除去作業とを並行して行うアプローチ (Community Mine Action) がCMACにより Battambang に導入された。CMTs(Community Mine Marking Teams)が作業を行った村では負傷者は出ず、初段階では成功している。1999年の4月から9月においてはCMTsは42の地雷を撤去し、その結果、水へのアクセスや保健所、学校建設、道路や橋の建設が可能となった。最終的にはCMTは総数623の対人地雷、5つの対戦車地雷、103の不発弾を破壊した。

地雷による負傷者の物理的・社会的・経済的な再統合に対する支援

- ・ 2つのプロジェクトを通してリハビリテーションの支援を行っている。両プログラムは、サービスにアクセスできない女性や子供達を対象として義肢や移動器具や理学療法等といった支援を提供している。現在まで、UNICEFの基金を通してVI(Veterans International)とCTPR(Cambodia Trust Rehabilitation)は 1523 の車椅子を修理し、その89%が女性や子どもを対象としている。
- ・ Handicapped International's Press と CABDIC(Capacity Building of People with Disability)プログラムは、障害を持つ子どもを対象として、カウンセリングや無償援助、職業訓練等の紹介、コミュニティを基盤としたリハビリテーションを提供し自助努力の確立を支援している。
- ・ UNICEFは、地雷が最も多く埋まっている9地区の病院で働いている外科医と看護婦を対象として、18ヶ月に及ぶトレーニングコースの支援を開始した。MSFが保健省と世銀との協力によりこのプロジェクトを実施している。

2 - 4 世界銀行

1992年に22年ぶりにカンボディアが世界銀行のメンバーとして復帰して以来、世界銀行は緊急的な復興援助から徐々に展開し、インフラの向上、キャパシティ・ビルディングを含めた長期的な経済発展に対する支援を行っている。世界銀行はカンボディア政府と協力し、特に地方に焦点をあて、収入源確保のための支援やインフラ整備、衛生、人的資源を構築するための教育といった直接的な投資を行うことによって、貧困のサイクルを崩し貧しい人々へ様々な機会を与える事を目的として活動を行っている。

特に「平和構築」というスキームでの活動は、1997年4月に「A Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction」と題して紛争終結後における世界銀行の概念的事業展開を提示して以来、ポストコンフリクト基金(PCF)を通じて行っている(PCFは紛争から持続的な平和や経済発展に移行しようとしている国々に対する世銀の役割向上を目的に、1997年8月に設立された)。具体的な活動内容としては、

紛争移行の地域の現状、動向、紛争の開発に対する影響を把握し、世銀の早期介入に必要な情報提供。

紛争による損失、ニーズを分析し、既存の金融機関が対応しかねる状況に対する早期介入を可能とする

紛争から平和への移行期に必要な制度的枠組みを含む人的資本、社会経済資本の再構築及びその強化を目指す。

小規模再建プロジェクトのパイロット活動

世銀やその他機関の紛争分析、予防作業の改善、及び難民の定着や地雷撤去といった新しい分野に対する復興支援

等である。にあたる移行支援戦略(TSS)の活動として、カンボディア政府及びUNDPに対して、教育や文化活動を含め長期間にわたる紛争調停業務に関し560,000ドルの無償資金を援助している。

さらに、世界銀行の平和構築分野の協力として、国軍の動員解除に関するプロジェクトがあげられる。1995年、1996年において多くのクメール・ルージュの兵士が投降してきたことから、軍事費が国家歳出の3分の1を超える規模となったため、カンボディア政府は退役軍人支援プログラム(Cambodia Veterans Assistance Program: CVAP)を作成し、常備軍を適正な規模の軍隊へと縮小を図ることにした。1996年6月「CVAP計画書」は、1997年の武力衝突のために一時中断したが、1998年末に修正され1999年2月に東京で開催されたCG会合にて提出された。

ドナー側は同分野における協力としてCVAPプロジェクトへの支援を行うことをCG会合で宣言している。特に世界銀行は、カンボディア政府と協力してCVAP計画の立案、改定に携わっており、上記で述べたポストコンフリクト基金を利用して、1999年1月より国軍兵士の登録作業に無償資金を供与している。

CVAPの具体的計画は以下のとおりである。

- ・ 1998年の国家の歳出の35.8%を占める軍隊の経費を20%程度に削減し、GDPに占める割合も3.0%から2%程度に抑え、その分を社会経済セクターへ転用して国の経済発展のために利用すること
- ・ 148,000人と推定されている兵員の内、55,000人を除隊させる。
- ・ 除隊した兵士及びその家族を経済的に自立させ、市民として社会生活に適応させること

1999	2000	2001	2002	2003	2004
登録	パイロット 1,500人				
	フェーズ1 10,000人 (特別グループ)	フェーズ2 11,000人 (残りのグループと 一般兵士)	フェーズ3 20,500人 (一般兵士)	フェーズ4 12,000人 (一般兵士)	

世銀を中心に各ドナーが同分野に協力を行っており、国際機関ではUNICEFが児童兵や除隊兵士の子どもへの支援という観点からの支援、UNDPはCAREEREを通じて協力を行っている。二国間では、GTZが積極的に支援を行っており、上位レベルの目標として「事務局とカンポット/コンポントム州退役軍人事務所に対する管理運営能力及び実施能力の強化」、下位レベルでは「再統合フェーズの帰還に、カンポット/コンポントム州において2000人の除隊兵士と家族(9000人)を支援する」をあげ、技術協力を実施している。

3. 対カンボディア援助動向(二国間援助機関)

3 - 1 米国(USAID)

USAIDは、持続的発展を達成し米国の外交政策を促進するため、 経済発展と農業開発、 人口、保健、栄養、 環境、 民主主義とガバナンス、 教育、 人道援助、を主要な活動分野としている。

平和構築分野においては、1994年に移行イニシアティブ室(Office of Transition Initiatives : OTI)を設立し、紛争の再発の恐れのある不安定な国の平和的・民主的移行を支援している。プロジェクト実施国は、アンゴラ、コロンビア、コンゴ民主共和国、旧ユーゴスラヴィア、グアテマラ、ハイティ、ホンデュラス、インドネシア、リベリア、ナイジェリア、フィリピン、ルワンダ、シエラ・レオーネ、スリ・ランカの14カ国である。

カンボディアに対する援助は、国際機関や現地のNGOとのパートナーシップのもとに実施されている。カンボディアに対する援助プログラムの重点として以下の6項目があげられている。

1. 民主的プロセス・人権の尊重の強化

具体的取り組みは以下のとおり。

- ・ 人権団体のネットワークへの資金提供。人権に関するトレーニングを地方公務員や教師、僧侶、一般市民に提供。
- ・ 1998年の総選挙支援。メディアを通じての有権者教育。

2. 保健

具体的取り組みとして、USAIDの支援を受けたNGOによる母子保健サービスが供給されている。

3. HIV / AIDS の削減

具体的取り組みとして、USAID 後援の HIV / AIDS 調査が行われている。

4. 戦争・地雷による被害者支援

具体的取り組みは以下のとおり。

- ・ NGOに資金を提供し、義肢・義足を供給、リハビリを実施。
- ・ 地雷撤去へ補助金を提供。
- ・ 紛争後のトラウマ治療のための医師へのトレーニング

5. 金融サービスへのアクセスの拡大

具体的取り組みとして、NGOによる村銀行設立支援が行われている。

6. NGOの自然資源管理能力の向上

3 - 2 カナダ(CIDA)

1996年にカナダ平和構築イニシアティブが提唱された。これは、平和構築基金と平和構築プログラムにより構成されており、平和と安定に向けて紛争国を支援することとカナダの平和構築能力の向上、国際平和構築イニシアティブへの参加促進を目的とするものである。

・カナダ平和構築基金

早期対応メカニズムにより、紛争の影響を受けた国や地域における緊急ニーズに対応する。また、平和に向けてのローカルイニシアティブを促進し、持続可能な平和と長期の開発が可能となる環境の形成を支援する。

活動対象国としてカンボディアがあげられており、選挙支援のプロジェクトとして、1998年7月の選挙の際、国民の選挙参加と選挙過程監理のためのトレーニングや啓発活動が行われた。

・カナダ平和構築プログラム

平和構築基金の優先する地域外におけるカナダ平和構築イニシアティブの支援を行うものである。活動内容としては、政策発展に貢献する調査・ワークショップ、カナダ NGO 平和構築コミュニティとの意見交換、国際平和構築ネットワークの開発等があげられる。

カンボディアに対するカナダの援助プログラムの重要分野は、以下の6点である。

人道援助の供給、 公的機関・人材の能力向上の支援、 貧困削減・生活状況の改善、 グッド・ガバナンスの促進、 コミュニティの開発活動への参加促進、 カンボディアの東南アジアへの統合を支援

また、カンボディアにおける具体的取り組みとしては以下のプロジェクトがあげられる。

1. ベーシック・ヒューマン・ニーズと貧困削減

・カンボディア - カナダ開発プログラムフェーズ II(1997 - 2002年)

カナダ NGO によるカンボディア地方・中央政府の能力向上支援を通じて、彼ら自身によるコミュニティ開発を助ける。

・ローカル・イニシアティブのためのカナダ基金(1998 - 1999年)

地方政府の小規模プロジェクトを支援。ベーシック・ヒューマン・ニーズを優先課題とし、開発への女性の参加、市民社会の形成、環境保護を支援する。

2. ガバナンス

・カンボディアの人権、民主化、ガバナンスプログラム支援基金(1997 - 2001年)

平和や和解イニシアティブ、人権教育、司法へのアクセス拡大、法制度整備などの活動に関連する対話や資金提供に対するイニシアティブを支援する。

3. 環境

・カナダ/タイ三国間環境プロジェクト(1995 - 1999年)

カンボディア、ラオス、ヴィエトナムに対する技術援助においてカナダとタイで協力を行う。このプロジェクトは、環境影響評価、エネルギー計画・保全、代替エネルギー、政策ガイドラインなどのエネルギー開発の開発面に焦点をあてる。カンボディア政府により、環境影響評価の準備とレビューのためのガイドラインのトレーニングワークショップが承認された。

また、カナダはWFP(世界食糧計画)、UNDP、UNICEF、世銀、アジア開発銀行などの国際機関を通じた支援も行っている。

3 - 3 フランス

フランスの国際協力は、外務・協力省、大蔵省、フランス開発機構、CICID(Inter-Ministerial Committee for International Cooperation and development)、国際協力高等カウンスルが関わっている。外務・協力省、大蔵省は援助政策の立案や評価を行い、フランス開発機構が援助を実施している。フランスは、開発援助協力の優先分野として以下の5分野をあげている。

経済的自立の達成・世界経済への参加促進 行政組織・民主主義の強化 貧困削減・社会サービスの提供 研究・情報へのアクセスの向上 地域的・包括的協力の推進

民主化および人権の促進は開発援助の主要な目標であり、技術的・財政的支援をお粉手居る。また、人道援助として対人地雷撤去が重点分野とされており、地雷撤去や地雷の犠牲者に対する支援を行っている。カンボディアでは地雷撤去の人材のトレーニングに対する援助を行っている。

3 - 4 ドイツ(GTZ)

GTZの開発協力における重点分野は災害軽減、緊急・人道援助、復興、難民である。また特別プログラムとして、危機防止・紛争管理管理、動員解除と元戦闘員の社会復帰、地雷撤去の3分野があげられている。1992年にカンボディアとの外交関係が回復した際、開発援助も再開された。

カンボディアにおける技術援助は以下の6重点活動分野があげられており、プロジェクトも進行中である。

土地管理(Phnom Penh) 地域開発(Province of Kampong Thum) 非公式の職業訓練(Phnom Penh) 食料の安全保障(Kampot) 母子保健(Phnom Penh, Prey Veng) 森林保全の支援(Phnom Penh)

以上に加え、生活水準の向上のために貧困削減と自助能力の増加を重要視しており、女性、子ども、若者、難民が主に対象となっている。

調査研究「平和構築」ケニア現地調査報告書 (第三国における難民支援)

調査日程

2000年6月11日 - 6月19日

調査団員

多賀 秀敏(団長)	早稲田大学社会科学部教授
笹岡 雄一	JICA 国際協力総合研修所国際協力専門員
甲口 信明	JICA 国際協力総合研修所調査研究第二課職員

現地調査訪問機関(ナイロビ、カクマ、ダダブ)

Nairobi

UNHCR Kenya Office
CARE Kenya
International Rescue Committee, Inc.(IRC)
Lutheran World Federation(LWF)
World Vision
Ministry of Home Affairs, Heritage and Sports(兼副大統領府)
Ministry of Finance and Planning(Japan Desk)
在ケニア日本大使館
JICA ケニア事務所

Kakuma

UNHCR Kakuma Head Office
Lutheran World Federation(LWF)Turkana Project Office

Dadaab

Dadaab Local Representatives
UNHCR Dadaab Sub Office

目 次

第1章 難民キャンプの状況

1 - 1	キャンプの概要	167
1 - 1 - 1	キャンプ設置の経緯	167
1 - 1 - 2	カクマキャンプ	167
1 - 1 - 3	ダダブキャンプ	167
1 - 2	地理および気候	167
1 - 2 - 1	カクマ	167
1 - 2 - 2	ダダブ	168
1 - 3	ケニアの経済停滞	168
1 - 4	「移動性」という社会的特質	169
1 - 5	地域住民との衝突	169

第2章 紛争や複合緊急事態の状態

2 - 1	アフリカの難民発生状況	170
2 - 2	ソマリア	170
2 - 3	スーダン	171
2 - 4	アフリカの角の飢饉	173

第3章 国際機関、NGO による難民支援の内容

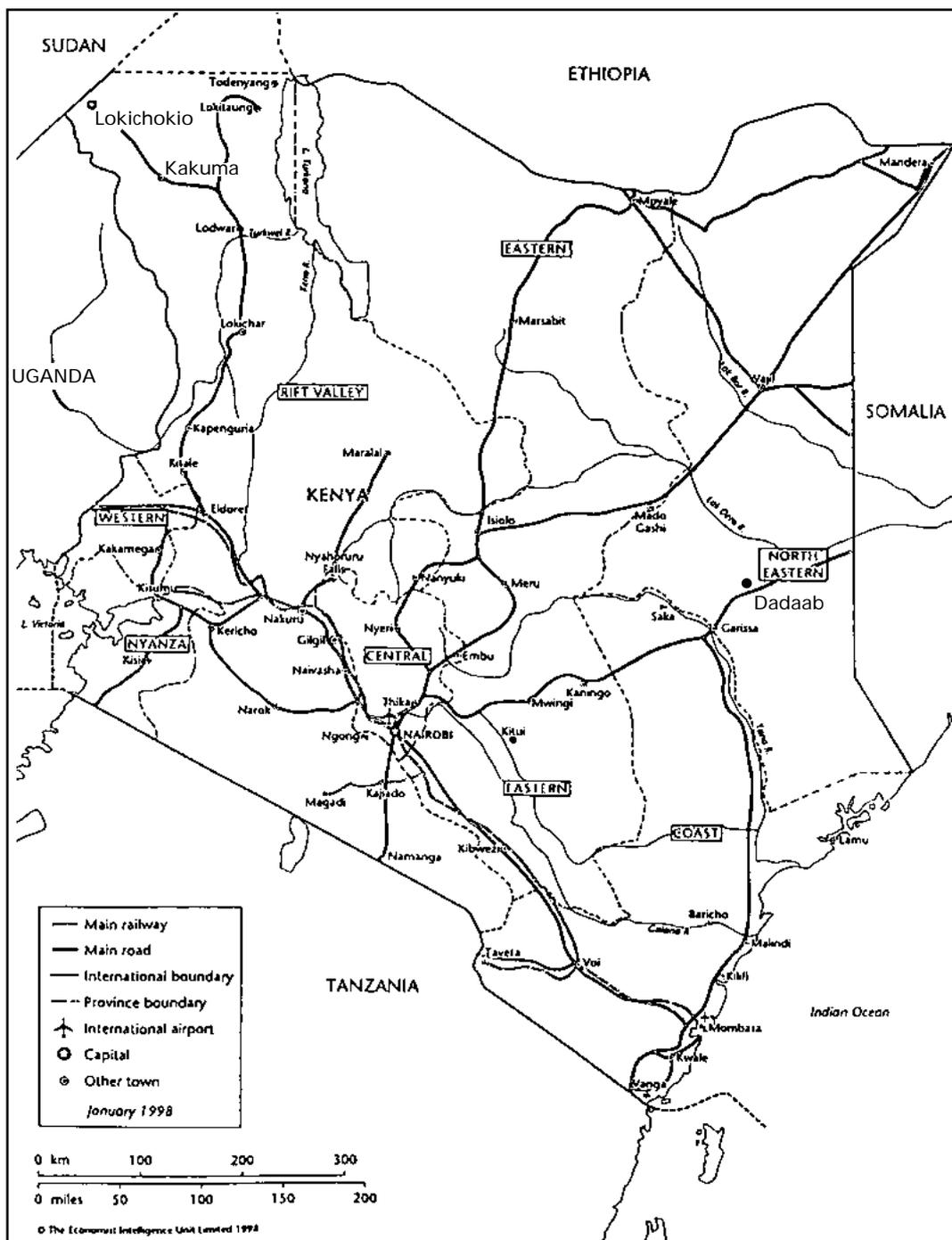
3 - 1	支援体制	173
3 - 2	支援活動の内容	174
3 - 2 - 1	飲料水、水供給システムの建設と維持	174
3 - 2 - 2	衛生	174
3 - 2 - 3	食料・日用品	174
3 - 2 - 4	保健、医療	175
3 - 2 - 5	環境	175
3 - 2 - 6	燃料	176
3 - 2 - 7	教育	176
3 - 2 - 8	住居	177
3 - 2 - 9	社会サービスおよびその他	177

第4章 難民支援上の留意点

4 - 1	受入国政府、地方政府との関係	178
4 - 2	周辺住民との関係	178

4 - 3	難民相互の関係	179
4 - 4	安全管理の問題	179
第5章 日本が行える難民 / 周辺住民支援		
5 - 1	支援内容、開発地域・対象の妥当性	179
5 - 2	援助のモダリティー	180
5 - 3	結び	182

ケニア全図



出典：E. I. U. Country Profile : Kenya 1997-98 London, 1997.

第1章 難民キャンプの状況

1 - 1 キャンプの概要

1 - 1 - 1 キャンプ設置の経緯

ケニアに現存する難民キャンプのうち、カクマ(Kakuma)は1992年、ダダブ(Dadaab)は1991年から翌年にかけて設置された。ケニアには1960年代から都市難民というべき経済的移民(economic migrant)が存在したが、当初はUNDPが担当していた。

UNHCRが難民支援を開始したのは1991年で、隣国のソマリア、エチオピア、スーダン南部から内戦や旱魃といった「複合緊急事態」(Complex Humanitarian Emergencies : CHEs)を受けて大量の難民が発生するようになってからである。これら3カ国からの難民の数は1992年には42万人とピークに達したが、その後エチオピアとソマリアの安定を受けて難民は1993年から徐々に帰還を開始し始め、1998年4月には18万2千人に減少した。

1992年2月にモンバサ(Mombassa)、ジョンプ(Jomvu)にある残りのキャンプは閉鎖されたことにより主にスーダン難民を収容するカクマと、ソマリア難民を収容するダダブの2キャンプのみが残ることになった。

両キャンプとも、近年の予算削減により資金は大幅に減少しており、増大するニーズに追いつかない状況であるという。カクマキャンプでは1997年からの3年間に難民あたりの資金は約5分の3に減少したといわれる。

1 - 1 - 2 カクマキャンプ

当初スーダン難民はエチオピアに流入した後、再度移動してケニアに到達した。スーダン難民はカクマIに受け入れられたが、沿岸地域の13キャンプの閉鎖に伴い強制移転させられた難民及び新規難民を収容するために1997年以降、カクマIIとカクマIIIが新たに建設された。現在は8カ国、難民数は約63,500人(2000年5月末現在)である。構成はスーダン人が約53,000人、ソマリア人約19,000人、そのほかエチオピア人などで占められ、合計20以上の民族から構成される多国籍キャンプとなっている。

1 - 1 - 3 ダダブキャンプ

地方都市ダダブから約18キロ円内に展開する3つのキャンプ(Ifo, Dagahaley, Hagadera)から構成される。約10万人のソマリア人を中心に、スーダン人、エチオピア人、ウガンダ人、エリトリア人など、計約122,500人からなる。スーダン難民の多くはカクマで避難生活を送っているが、Nuer、Equatorian、Didinga という3民族が対立を避けてダダブに移されている。

1 - 2 地理および気候

1 - 2 - 1 カクマ

ケニア北西部のリフト・バレー地方(Rift Valley Province)のトゥルカナ地方(Turkana District)に存在する。この地方は、西をウガンダ、北をスーダン、北東にエチオピア、東側をトゥルカナ湖に囲

まれるエリアであり、それゆえ元々隣国の環境変化の影響を受けやすい地理に位置する。キャンプ周辺を移動する遊牧民トゥルカナ族の商業中心地カクマからは約1kmであるが、地域の中心都市ロドワ (Lodwar)へは南東方向に120km、スーダン南部にほど近い中核都市ロキチヨキオ(Lokichokio)へは、北西方向に95kmの距離があり、面積あたりの人口密度は低い。なお、トゥルカナの人口は44万人程度、全人口の1.5%程度である。

トゥルカナ地域は高温乾燥の砂漠地帯で雨期は例年2回、11～12月と4～5月であり、4～5月には多く降水して川が氾濫することも多い。農耕に適さず、植生としては灌木が見受けられる程度である。主要民族であるトゥルカナ族は遊牧を主な生業としている。なお、本年は雨期にほとんど降水が見られず、水不足が懸念されていた。

カクマIはLodoket川とTarach川に挟まれる細長い土地に設置されているが、2つの川は雨期以外には水がない、いわゆる「枯れ川」である。カクマIIはLodoket川を挟んでカクマIの対岸に位置する。

国境の都市ロキチヨキオには国際空港があり、1998年にUSAIDとEUにより拡張建設が行われた。スーダン南部の反政府勢力支配地域では住民の飢餓が深刻化しており、住民に対する"Life Line Support Program"が実施され、国際機関やNGOにより食糧が陸路、またはエア・ドロップによって地域住民に輸送されている。

難民のためのトランジション・センター並びにキャンプも設置されており、辿り着いた難民はここで資格検査や医療チェックを受け、その後キャンプに送られる。施設は老朽化しており、World Vision Kenyaが改修を計画しているとのことである。なお、同センター周辺にも常時数百人規模の遊牧民が簡易テントを用いて一時的に居住している。

1 - 2 - 2 ダダブ

ケニア東部、ナイロビの北東部に位置する。地域の中心都市ガリッサ(Garissa)からソマリア国境に至る幹線道路沿いに位置し、国境までは約125kmの距離にある。地方都市ダダブから半径18km円内に3キャンプが点在し、総面積は50平方kmに及ぶ。

気候的にはカクマより若干恵まれているかどうか程度の、植生も疎らな半砂漠乾燥地で、表水はほとんど存在しない。周辺住民の生活は家畜の飼育に依存している。近隣にはジュバ川、シコビレ川があり、バナナのプランテーションも存在する。

表1：ダダブキャンプの人口構成(2000年6月6日現在)

	IFO	DAGAHLEY	HAGADERA	TOTAL
Date of Establishment	Sept.1991	March 1992	June 1992	-
Camp Population	44,748	33,455	44,336	122,540
(Families)	11,636	8,253	10,981	30,870

出典：UNHCR Dadaab Sub-Office 作成資料より

1 - 3 ケニアの経済停滞

難民受入国であるケニアでは経済の低成長が続いており、その原因は人口増加率の高い持続と気候不順による換金作物の生産の減退、貿易の低下、さらには製造業、運輸及び観光の不振などに求めら

れる。また、都市部の失業率は約40%で、この数年の経済の悪化や干ばつの影響などで労働者の解雇も増えたとされる。1日1ドル以下で暮らす貧困層は人口の50%と、5年間で10%増加した。ケニアが国境を接するソマリア、エチオピア、スーダンから流入した武器や麻薬(ミラー)の影響で都市の治安も悪化している。

流入した銃や兵器は、難民が身を守るために持ってきたものを金のためにナイロビで換金しているという見方があると共に、国境をまたいで同じ民族が住んでいるという事情、国境警備や入国管理体制の弱さが指摘されている(2000年8月18日付朝日新聞朝刊)。ナイロビでは治安の悪化はソマリア国境から流入してくる難民や越境民のせいであるとの指摘もなされた。北部のバスやトラックの運転手、南部の飲食店労働者にはソマリ系が増えているという。

1 - 4 「移動性」という社会的特質

スーダン難民は内戦禍を免れてきた難民が中心であり、政治色は比較的薄いと言われている。一方、ソマリア難民には農耕民、役人などが含まれる。「アフリカの角」とよばれる地域では、政治的な国境よりも氏族・部族の境界の持つ意味の方が大きく、遊牧民は国境を全く無視して移動することが多いと言われている。流入する周辺国民には「経済的移民(economic migration)」ともいえる商業・就業機会指向者もあり、難民との区別は容易ではない。

難民キャンプを対象にした売買、商人の往来も行われている。域内の難民を介した交易はエチオピアとソマリア、ケニアとソマリアの間が最も頻繁であるという。

ケニア国内の難民は、この意味で遊牧民及び経済的移民の移動性とは完全に区別しにくい構造になっている。カクマ、ダダブ周辺の移動は、国境では事実上コントロールされないので比較的自由に往来が可能であり、カクマにはスーダン、エチオピア及びウガンダから移民、遊牧民及び難民が流入してくる。ダダブにもソマリアから交易を求める者が流入している。

キャンプへの影響に関しては、ウガンダ北東部の遊牧民カラマジョンは農民を襲うと言われるが、UNHCRスタッフによるとケニア国境を越えてカクマキャンプ周辺に侵入してくることはあまりない。しかし、ダダブにはソマリアから盗賊が侵入し、難民や地域住民を襲うという事例が報告されている。

1 - 5 地域住民との衝突

今回の調査においては、干ばつの長期化により北部の遊牧民が南下、農耕民との間で水、草木をめぐるトラブルが起きていると報告された。

もとより難民キャンプやその周辺では強盗やレイプが多数発生している。UNHCRの資料や1999年発行の"Refugee"によると、難民の女性が薪を取りに行くときに地域住民からレイプや強奪されるという。犯人は多くは地域の盗賊であり、さもなくばソマリアからの国境を越えてくるか、難民自体の場合もある。

こうした事情から、1993年に婦女暴力犠牲者支援のためのプログラムが開始された。調査によると当時6ヵ月に192のレイプが報告されたが、担当者は実際はその10倍規模と推定している。プログラムにより居住地域が棘のフェンスで囲われるとともに、訓練や装備の供与による警察の機能強化、カウンセリングや医療ケア、夫に対する寛容のカウンセリングなどが導入された。

レイプの発生は上記のプログラムにより減少したものの、予算不足により1998年初めより再び増加した。そこで、1998年の8月には米国議会が150万ドル寄付して薪を購入したので発生は月に一桁台に落ち、その後も米国の Turner Foundation からのグラントや GTZ による森林保全(薪供与)プロジェクトの開始により顕著に減少した。

他方、調査団が行った現地住民とのインタビューでは、住民も外部からの盗賊に襲われたりレイプされることがあるという。かつての難民女性ほどの被害規模ではなくとも、こちらの方は特に何の対策や支援もたてられていないのが現状である。また難民が来るようになってから累計で70人が殺されているという。以前はこうした犯罪はなかったという。これについては、ダダブ自体がかつては200人規模の小村であったのが3万人程度に拡大したので、盗賊の侵入や難民の存在以外にも人口の集中が犯罪をもたらしたとも考えられる。

第2章 紛争や複合緊急事態の状態

2 - 1 アフリカの難民発生状況

UNHCRによると1999年末現在、アフリカだけで推定約360万人(世界全体で同1,170万人)の難民、約64万人(世界全体で400万人)の国内避難民が存在すると報告されている。その中で最大のものはシエラ・レオネ(Sierra Leone)からの難民で約48万人、次いでスーダン(Sudan)の約47万人、ソマリア(Somalia)の約45万人、エリトリア(約35万人)、リベリア(約29万人)、コンゴ民主共和国(約25万人)と続く。

ケニアへは隣国のソマリア、スーダンを中心に、その他、エチオピア、ウガンダ、ルワンダ、コンゴ民主共和国から難民が流れ込んでいる。なお、隣国タンザニアはそれを遙かに上回る約62万人を受け入れている。

次節では、アフリカにおける内戦、地域紛争の概要を知るために、ソマリア、スーダンにおける紛争及びCHE(複合緊急事態)がどのようなものであったのかを簡単に記することにする。総括すると、両国とも部族間対立など政治的混乱に起因する度重なる内戦を契機として人々が難民、国内避難民となったが、これに天候不順による飢饉などが加わっており、問題は重層的である。そのため、難民問題の根本的解決には長期間要すると思われる。カクマ・ダダブ両キャンプに対する支援の必要性は当面変わることはないであろう。

2 - 2 ソマリア

第二次大戦が終了し、ソマリア独立の気運が高まった際、ソマリ人の領土として、イタリア領ソマリア、英国領ソマリランド、仏の影響下のジブティ、エチオピア内のオガデン、及びケニア北部が考えられた。結局、前二者が1960年に合併し独立するが、成立した国家は非常に人工的かつ弱体なものであった。1969年にSiyad Barre将軍による軍政が開始され、氏族が主体の政体を統合するとともに、ソ連に支援を仰いで社会主義政権を構築した。古代の氏族の慣習のうえに社会主義的な共有制度を上乗せしようとしたが、その政権は徐々に独裁的なものに移行した。

1977年にSiyad Barre将軍はエチオピアに領土戦争を仕掛けたが、エチオピアを支援するキューバ兵の介入によって押さえ込まれた。Barre将軍はソマリアとエチオピア双方を支援するソ連の姿勢に抵抗してソ連との関係を打ち切った。このため経済的な破綻が社会や財政にもたらされた。また、土地政策は込み入った慣習法的な所有関係のなかで運用が難航し、次第に土地の略奪や横領が横行するようになった。

1980年代の半ば以降はイラク寄りにならないことを条件にサウディ・アラビアから資金援助を受けた。また、米国はソ連に代わり援助を開始したが、ソマリアの人権状況が問題とされ、1998年に軍事援助を、1999年に経済援助を停止した。

1980年代末に United Somali Congress(USC)という南部の軍事的な組織を Aideed 将軍が掌握した。Barre 将軍は首都のモガデシュと南部の根拠地とのあいだにある Baidoa 地域を集中的に攻撃したが、1991年1月にUSCに大敗を喫し逃亡した。USCはAli Mahdiを暫定大統領に任命した。一方、北部ではSomali National Movementが起こっており、同年の5月に北部のみを分離独立しようとした。また、1991年にはAideedとAli Mahdiの率いるグループ間の争いからUSCが分裂、軍事戦闘がおこり、それは1994年の平和合意まで続いた。Barre将軍の敗北以降、ソマリアは国家が分裂ないし破綻している。

1988年にBarre将軍は北部の人口を攻撃してエチオピア国境のHartisheikに難民を相当に送り出した。1991年の戦闘ではイエメンとケニアに難民を出した。1990年の干ばつで農業生産が低下していたところに戦闘が拡大し、1991年の穀物生産は通年の3 - 4割以下だったと言われている。同時にそれ以前から土地収奪が行われていたので、危機の主体は戦闘行為に求められるが、こうした影響が加わり大規模の難民発生につながった。UNHCRの推計では、北西部から約43万人がエチオピア、ジブティ及びイエメン(Bosaso 港から海上を経て密入国する)、ケニアに、南部からは約29万人がケニアに向けて避難した。ケニアに向かった者のうちの多くは国境を越えるところまでは届かず、国内避難民(Internally Displaced Persons : IDPs)になったと言われる(UNHCR 1993)。UNによると、人口の半分以上、4500万人が戦争、病気、干ばつによる影響を受けた。

現在も難民の帰還は続いているが、依然40万人近くが各国に難民として流出しており、数多くの国内避難民が存在する。1998年、UNHCRは北、中央、南部地域を対象とした180万ドルの水、農業、インフラ及び所得形成プログラムを実施し、北西部のソマリランドには970万ドルを供与した。また、エチオピアに逃れた難民3万人が1997年初期から帰還を始めた北西部に対し、QIPs(Quick Impact Projects)が難民や地域住民の緊急なニーズに対して作成された。1992年から開始されたQIPsは病院、学校、水供給施設の建設、修繕等の小規模の援助で帰還難民と地域住民に対して供与され、難民の帰還を促し定着させる狙いを持っている。

2 - 3 スーダン

スーダンでは自然災害と内戦の被害が激しい。戦争は1994年の時点で1,300万人を殺戮、また、1983 - 1985年の干ばつでは1千万人が影響を受けたといわれる。スーダンは英国とエジプトの関与を受けてきたが、第二次大戦後の国家形成は比較的スムーズに進展し、1955年に選挙を行い、1956年に独立を遂げた。しかし、選挙の前には南部の非アラブ系、非イスラム系の人民を中心とした分離運動が

起こり内戦に発展、1972年まで続いた。政権は1969年のクーデター以後、イスラム保守派に傾倒していき、軍政の流れを受けて1989年に現在のOmar al-Bashir将軍の政権になった。

内戦は1972年から停戦期を迎えるが1983年に再開された。干ばつが1980年から1990年のあいだに3回発生し、家畜が減少・小型化し牧畜民は困窮した。内戦が再開したときには、Sudan People's Liberation Army (SPLA) は分離ではなく統一された、平等、世俗的なスーダン人を標榜した。しかしながら、1991年までに分離指向派のSPLA-Unitedが分裂し、Nuerと呼ばれる南部の牧畜民の多くが遊牧生活をやめてゲリラに参加した。また、北部のNuba山脈にも一部非アラブ、非モスリムが存在し、政府の攻撃を受けているが、彼らは文化的、政治的には自らをスーダン人と見なしている。

1994年までにNubaと南部の牧畜民は経済の悪化や農牧業の不振も手伝って、首都カラツーム近辺だけで80万世帯の国内避難民が生じたと言われている。

1988 - 1989年の飢饉の間、UNは"Operation Lifeline Sudan (OLS)"を実施した。その後も救援活動が続いており、1998年にUNICEFが働きかけて政府及び抵抗勢力双方に対する援助が開始された。現在もUNICEFとWFPによるOLSは行われており、1996年に400万人を対象に1億700万ドルが供与された。WFPは現在も200万人以上を対象に6万トンの食糧援助を行っている。

1994年にスーダン空軍はEquatoria地区の国内避難民のキャンプを爆撃し、国内避難民はウガンダの難民キャンプに逃れた。今でも南部に対する空爆は行われているが、LWFの話では、それほど精密な攻撃能力はなく、脅しのために火薬を付けたドラム缶を落とす程度とのことである。OLSのマンデートは合意されたあらゆる戦闘地域及び政府と抵抗勢力が押さえている地域に救援物資を配付することにある。爆撃や攻撃に備えてシェルターを作るなどして対応の対策を行いつつ支援を行っているとのことである。

CAREとLWFなどのNGOが最も活発な活動を行っている。Oxfamは国内避難民とくに女性を中心の生活再建の援助を行っている。OLSの傘下には35の国際、ローカルNGOがあり、200人以上のfield workerが活動している。本年に入ってから抵抗勢力SPLAとNGOとの協議ではNGOがより一層の自立を求めたがSPLAがこれを拒否して不成功に終わった。そのため、今後の多くのNGOの協力は難化することが予想される。OLSの飛行機からの食糧投下 (air drop) は効果がわからないので、近年に入ってケニアやウガンダから陸路を使って民間業者が食糧運搬をするオペレーションが増加している。ただ、輸送中に戦闘に巻き込まれたり盗賊集団に襲われる危険性があるので、こうした危険地域や地雷敷設地帯を避けて移動している。

スーダンの災禍も、内戦の継続が最も大きな要因であるが、気候の悪化と経済政策の失敗により加速されてきた。現在でもウガンダ、ケニア、エチオピア、及びコンゴ民主共和国に40万人以上の難民があり、国内で災禍に晒されている人々が350 - 400万人が存在すると見積もられている。1992年の内戦で誘拐され兵士にされた孤児1万2千人がケニアに難民として到着した話は有名である。

この春OLSが継続しないとの情報によりスーダンからの難民が数千人規模ウガンダに入ってきたが、ケニア側には大きな変化はなかった。スーダンからウガンダに来た難民の一部には定着や農業が許され、0.3ヘクタールの土地をもらうことが出来るという情報も影響していると思われる。他方、スーダンからケニアに来た難民は他の難民同様定着は許されておらず、農業を営むことは基本的には許されていない。

2 - 4 アフリカの角の飢饉

2000年にはアフリカの角と呼ばれる地域一体に干ばつやそれに引き続く飢饉が起きており、同年半ばの段階でそれが拡大することが懸念されている。ジブティ、エチオピア、エリトリア、ケニア、ソマリア、スーダンとウガンダで1,600万人が食糧不足に見舞われるという予測もある。国連は6月の上旬に1,350万人分の食糧が必要になるとのアピールを出した。特にエチオピアの東部、ソマリア南部とケニア北部で大きな被害が予想されるという。現地の話によると、カクマ、ダダブにおいても2000年3 - 5月の例年の雨期に、ほとんど降雨は見られなかったと説明されている。

第3章 国際機関、NGOによる難民支援の内容

3 - 1 支援体制

UNHCRは難民キャンプにおいて難民保護に関する全般的な責任を有するとともにIP(Implementation Partner)であるNGO、援助機関との調整を行う。主たる業務はPOSDCORD(Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordination)や、Reporting, Budgeting, Program Coordination, Protection, Monitoring, Repatriation、仲裁、キャンプ間移動、安全確保などが含まれる。

IPはUNHCRの資金援助を受け、難民支援プログラムに定められたセクター(食糧、日用品、水・衛生、保健、社会サービス、教育、住居など)での支援を実施する。IPがその他NGOと協力して共同で支援を行う場合もある。IPにはmain operation partnerと呼ばれるものがあり、これはUNHCRと協力してキャンプ運営全般を行うものである。カクマではLWF、ダダブではCAREがメインパートナーであった。

UNHCR、NGOともに国際スタッフは僅かであり、大多数はローカルスタッフで占められる。その大部分はケニア人である。難民の就労は原則禁止とされているが、キャンプ内の作業に関してはIncentive Wageにより難民が各種作業に従事している。

表2 UNHCR Dadaab Office の陣容

Head of Sub Office	1	Tanzanian	Senior Protection Assistant(TA)	1	Kenyan
Senior Secretary	1	Kenyan	Field Assistant(Hag / lfo / Dag)	1	Kenyan
Program Officer	1	Japanese	Field Assistant(Protection X TA)	1	Kenyan
Secretary	2	Kenyan	Administration Assistant	1	Kenyan
Protection Officer	1	Belgian	Community Services Consultant	3	Kenyan
Telecom Operator	3	Kenyan	Repatriation Assistant	1	Kenyan
Admin / Finance Officer	1	Nigerian	Peace Education Consultant	1	Kenyan
Social Services Clerk	1	Kenyan	EDP Assistant	1	Kenyan
Assoc. Program Officer(UNV)	1	Nigerian	Logistics Clerk	1	Kenyan
Fleet Manager	1	Kenyan	Protection Clerk	1	Kenyan
Assoc. Logistics Officer(UNV)	1	Nigerian	Environmental Project Monitor	1	Kenyan
Senior Finance Clerk	1	Kenyan	Nine Drivers	9	Kenyan
Senior Field Staff Safety Assistant	1	Kenyan		38	

出典：UNHCR Dadaab Office 作成資料

3 - 2 支援活動の内容

3 - 2 - 1 飲料水、水供給システムの建設と維持

井戸から動力、人力、自然力(太陽、風力)で汲み上げられた水は一旦貯水槽に蓄えられた後に数キロ離れた給水所にパイプで送水される。カクマには7つの井戸があり、その水供給システムの建設と維持、飲料水の管理はLWFが行っている。ダダブでは水供給システムの建設を UNICEF Children Education Fund が、その維持と供給を CARE が担当する。

カクマでは、ポンプの圧力とパイプの送水量のバランスが悪く、あちこちで漏水が見られた。予算削減で管理が行き届かない、部品の調達が遅延気味との由である。

3 - 2 - 2 衛生

トイレの建設と維持をはじめとする衛生関連の支援はカクマではLWFが、ダダブでは、CAREが中心的な役割を担っている。衛生関連には、ごみ・廃棄物の処理、蚊のコントロール、公衆衛生改善事業の実施なども含まれる。

表3 ダダブの飲料水、衛生関係施設概況

Water & Sanitation	IFO	DAGAHALEY	HAGADERA	TOTALS
Number of Bore Holes	5	4	4	13
Number of Tap Stands	79	55	53	187
Liters / person / day	17.19	18.03	17.13	
Number of Latrines	2,568	2,684	1,971	8,223
Latrines / refugees	12	12	22	15

出典：UNHCR Dadaab Office 作成資料

3 - 2 - 3 食料・日用品

食料の提供元はWFP(国連食糧計画)ならびに各国による援助である。食料の配給はLWFとCAREが担当する。食料の内訳はWFPの栄養指導に従って、穀物、根菜、豆類、食料油、調味料を一定割合で配給している。以前はリーダーが一括して受け取っていたが、現在は月2回、配給所にて直接各家庭に配られている。

問題としては、嗜好の違いによる食料の売買・交換(難民はイエローメイズを好まず、ホワイトメイズや小麦、ミルク、現金と交換されている)、支援の途絶(関税の扱いを巡るトラブルから米国からの食料支援が停止している)により摂取カロリーの悪化が懸念されている。UNHCRの説明によると、摂取カロリーは2,100Kcal / 日が理想であるが、1,910Kcalに減らしながらも維持したいとのことである。しかし現状は個々人の栄養状況はより悪く、ケニアの現地水準 1,700Kcal にも満たないようである。さらに悪いことに、借金の返済なども絡み、摂取するカロリーは1,500 ~ 1,700Kcal程度に減ってしまう場合が多い。なお、食料の配給内容はスポンサーの意向や提供物資に依存せざるを得ないため、UNHCR には選択権は少ないとのことである。

表 4 Daily Food Ration

穀物 Cereals	豆類 Pulses	食料油 Oil	塩 Salt	トウモロコシ・ 大豆混合品 CSB	Total	
400	35	25	5	45	510g	1911Kcal

出典：UNHCR Dadaab Office 作成資料

キャンプに辿り着く難民は殆ど生活用品を持っていない。そのため、毛布、食器、マット、石鹸などの日用品は定期的に、その他、適宜衣服や住居用のポール、プラスチックシートなどが支給されている。

3 - 2 - 4 保健、医療

カクマに一つある病院は、IRC が設立、運営している。キャンプ内には5つのヘルスポストが設置されており、緊密な連絡を行う。医療、保健活動は、難民のみならず、受入コミュニティにも配慮し、子どもの栄養状況の調査を周辺に拡大して行うなど、周辺住民にも波及するプログラムが実施されている。このほか、National Council of Churches of Kenya(NCCK)がリプロダクティブ・ヘルス、ICRC (国際赤十字)が栄養状況の調査を行っている。

ダダブでは、国境なき医師団(ベルギー)が総合保健、病院の運営、ヘルスポストの設置運営などを、保健省・ケニア赤十字がキャンプ内のTracing活動、NCCKがリプロダクティブヘルス、Child Spacing、Community Health、保健教育など、Action Nord-Sud(仏)が地方レベルでの医療レファラルサービスを提供している。また、イスラム系のAL-HARAMEIN ISLAMIC FOUNDATIONが教育の他に栄養状態のモニタリング、栄養補助食品の提供、葬式などを行っている。

表 5 ダダブの医療施設概況

Health / Nutrition	IFO	DAGAHALEY	HAGADERA	TOTALS
Number of Hospitals	1	1	1	3
(Beds)	(80)	(70)	(120)	(270)
Number of Health Posts	3	3	3	9
Beneficiaries at SFC	624	449	518	1,591
Beneficiaries at TFC	4	15	8	27

出典：UNHCR Dadaab Office 作成資料

3 - 2 - 5 環境

ケニア北部は乾燥地帯であり、自然の回復力が著しく脆弱である一方、10万人規模の居住地の出現は自然環境に対する脅威となるため、環境保護のための協力(水管理、再利用、省燃料、植林など)が必須となる。そのため、ダダブでは CARE が廃棄物の回収、再利用に関する活動を展開し、GTZ が RESCUE(Rational Energy Supply Conservation and Utilization)プロジェクトを行っている。これは、森林再生(育苗、緑地帯形成、再緑化)、家庭燃料の保存・節約、環境教育などを行うという総合的な計画である。1998年以降は環境の悪化防止と対女性の暴行防止の2つを目的に、燃料の薪の供給が加えられた。プログラムには、地元の NGO や CBO(Community Based Organization)に事業を委託しているものもある。

また、女性の雇用創出と環境を考慮して、プラスチック材料を用いたビニールマット作りといったユニークな活動が行われており、難民の環境意識の高揚にも一役買っている。

3 - 2 - 6 燃料

木材は環境負荷を考慮して、遠隔地より購入する。集配所にて集積した後、難民一人あたり10kg程度配布される。省資源・燃料効率向上のためにGTZが省燃力のかまどを開発、普及に勤めたが現状では行きわたっているとはいえない。太陽熱を利用した温熱板も調理に時間がかかりすぎるということであまり活用されていない。

3 - 2 - 7 教育

教育機関として幼稚園、初等・中等教育機関、職業訓練校などが設置されている。カクマでは、LWFは23,000人の子供達を対象にケニアのカリキュラムに基づく就学前、小、中の教育を実施している。時間的余裕から通学率は概して高いが、そのため諸施設、教員、教材、付属施設(給水、トイレ)などの不足、職業訓練を受けた後の就労機会が存在しないことが問題となっている。

職業訓練は、LWF, Don Bosco, IRCが中等教育終了者に対し、木工、自動車整備、溶接、石材加工、機器製造・修理、靴作り、裁縫などの科目について実施している。帰還を前提とした指導内容となっているが、定住となれば受入国民が受けている教育水準とのギャップが懸念される。ただし、教育は難民全般にとって精神的負担を軽減する数少ない機会としてキャンプ内でも非常に重要な機能をもっている。また、数は少ないが南アフリカなど海外の高等教育機関での学習する奨学制度があり、また先進国への難民受け入れにおいても教育の実績は評価されることになる。

カクマでは、教育に関する定員の一定割合(10~25%)を周辺住民分としてリザーブしているが、ダダブは予算の制約から周辺住民には開放していない。現在、初等教育だけでも約5,000人分、100教室が不足している模様である。

成人女性に対しては、社会的自立の促進および所得創出の観点から、織物、染色技術、仕立てなどの職業訓練プログラムがさまざまなNGOにより提供されている。

表6 ダダブの教育施設と生徒数

Types of Education	IFO		DAGAHALEY		HAGADERA		TOTAL	
	M	F	M	F	M	F	Students	Teachers
Pre School	615	561	566	648	391	476	3,247	45
Primary School	4,635	2,472	3,536	2,369	5,219	4,064	22,295	310
Secondary & Vocational School	42	1	36	0	34	2	125	9
Special Education	164	115	324	122	298	133	1,156	15
Adult Literacy	194	52	124	82	330	200	982	15
Peace Education	-	-	-	-	-	-	-	17
TOTAL	5,650	3,384	4,579	3,221	6,272	4,875	27,805	411

M : Male, F : Female

出典 : UNHCR Dadaab Office 作成資料

また、キャンプでは平和教育のプログラムも実施されており、難民間や難民と地域住民との紛争を自助努力により平和的に解決するための訓練が行われている。ケニアでのパイロット・プロジェクト

はLWFをパートナーにして米、ノルウェー、デンマークの支援を受けて1998年から開始されている。当初、学校ベースのプログラムが始まったが、それだけでは年配者の態度や行動は変わらないのでコミュニティ・ベースのワークショップや成人用のノンフォーマル教育なども並行して行われるようになった。

3 - 2 - 8 住居

基本的に各民族の嗜好(丸、角、ドーム)を取り入れており、またその時々に入手可及な素材(土、木、草)によって多様な住居が存在する。ダダブではソマリ系の嗜好にあわせたドーム型住居が中心であった。カクマでは、白蟻の食害により従来の木製の支柱および土壁のものは耐久性に乏しく、植物油のブリキを利用したものなどが試されたが蒸し暑くて不評であった。そこで現在はカクマIIIを中心に日干し煉瓦のブロック壁、草葺き屋根を持つものを開発中であり、今後は同様式のを普及してゆく方針とのことである。

カクマでは現地のNGO、ワールド・ビジョン(World Vision)が日本支部の支援を受けて約2,400戸の住居の新設及び現行の4,000戸の改良に取り組んでおり、このほか15の小学校教室、5の中学校教室、10の小学校トイレ、トランジットセンターのキャンプの改良、オフィスやコンパウンド(職員の住居)や警察の施設の改良などの施設物のインフラの建設に取り組む予定である。

目下、建設用の給水のためのトレーラー(近郊の町から運ぶ)の便宜をどう確保・手当てするかが課題になっているとのことである。

表7 ダダブの居住区画数

Shelter	IFO	DAGAHLEY	HAGADERA	TOTALS
Number of Blocks	63	77	80	220
Number of Sections	5	7	8	20

出典：UNHCR Dadaab Office 作成資料

3 - 2 - 9 社会サービスおよびその他

キャンプの運営に難民自身を参加させるなど、両キャンプとも難民自身のエンパワメントにつながる数々のプログラムを実施されている。また、女性、母子家庭、孤児、障害者、精神的・肉体的暴力の被害者など、社会的弱者に対するプログラム(カウンセリング、啓蒙、養子縁組、成人識字教育、自立のための職業訓練、小規模ローンなど)も実施されている。カクマでは、2,000人もの保護者のいない子供達が、560世帯に引き取られて養育されている。

コミュニティ・サービスも集団生活には不可欠である。内紛の調停、スキルの取得の促進、ジェンダー教育をLWFが実施している。

治安に関しては、ケニア政府の協力の下、警察当局と地方政府を通じて一つの警察署と3つの警官駐在所が運営されている。警察は地域の治安に責任を有し、難民管理についても監督することとなっている。

第4章 難民支援上の留意点

4 - 1 受入国政府、地方政府との関係

ケニア政府の難民対応はあまり積極的ではなく、特に法的な枠組みが未整備であるため不安定な位置づけとなっているのが現状である。しかし、現在残っている難民はスーダン・ソマリア情勢が不安定で当面は帰還できる状況にはなく、特にスーダンからは今でも流入してきている。現在、ケニア政府は難民受け入れに関する法の制定を検討中であるも、あくまで定着・残留は認めない模様である。

受入政府に認知された難民はConvention Refugeesと呼ばれ、UNHCRのみに認知されている難民をMandate Refugeesと呼ぶ。Convention Refugeesの多くは働く権利があり、UNHCRからの援助を受けて自立を目指す。しかし、Mandate Refugeesは帰還が求められ、帰還までの間ケア・アンド・メンテナンスの援助を受けている(ケニアの難民はMRに分類される)。ちなみに、カナダ政府は東アフリカで年間1,200人を上限として難民の受け入れを行っている。

キャンプサイトは、まず難民流入に際し受入国政府が一時居留地を提供、受入国の要請を受けてUNHCRが救援を開始する形式を採っている。難民の帰還ないし再定住を目処にキャンプは閉鎖されるが、両キャンプとも帰還の見込みが立たないためキャンプ運営が長期化している。これはアフリカ全般の傾向であり、ケニアにおいても例外ではない。地方政府はこうした合意形成には関与していないので、キャンプ成立後にUNHCRに各種要求を行うことが多く、キャンプの長期化と共にその要求は増してゆくと報告されている。

難民は受入国にとって基本的には招かざる客であり、受入は帰還を前提とするものなので、難民および支援活動は様々な制約に服する。難民による農業は禁止されており、周辺の遊牧民との関係から牧畜も認められていない。Host Communityたる地方政府や周辺の地域住民への配慮から、井戸・病院・学校の建設、中核都市への道路整備などのインフラ整備など、地元社会に対する何らかのメリットが提供されるのが通例のようである。カクマ、ダダブ両キャンプともに地域住民の利用を意識した事業を行っていたが、同時に限定的ながら直接地元社会を対象とした援助も実施している。

4 - 2 周辺住民との関係

周辺住民は遊牧民であり、貧困の度合いからは支援による逆差別が生じている。キャンプの存在は周辺の社会環境も劇的に変化させるため難民・周辺住民とのバランスを十分に考慮せねばならない。周辺住民にもキャンプの諸施設(学校、病院、井戸など)を開放している。一定割合を強制的に割り当てる方法や、難民支援と別途に周辺住民用の施設を建築するなどの方法を採用している。小学校を外部に建設する場合、地域政府、家計の負担が通学的前提になるので、難民キャンプ内に建設して外部から通学させる方法をとるなどの工夫がなされている。

周辺住民に対する配慮を徹底することで、難民の安全を高める効果が期待できる。外部からの盗賊の侵入の場合は別にして、少なくとも周辺のコミュニティとの争いを沈静化することで難民の日常の活動をより安心したものにすることができる。また、難民と周辺住民は同じ環境を共有しているので、一方の便益の向上は他方の向上をももたらす場合も多い。例えば、ダダブにおいて周辺住民へのトイレや下水処理施設を作られていたが、これは下方に位置する難民キャンプの衛生状態にとっても

良い条件をつくり出すことになる。

なお、難民キャンプの存在が地元の地域住民を吸引する「マグネット効果」にも最大限の注意が払われなくてはならない。地域住民にも役立つ社会サービスや施設の共同利用は、難民と地域住民との対立を減らす意味で重要であるが、周辺住民もキャンプ周辺に集中し、水などの環境容量を越えて既存の自然、社会文化環境を破壊する危険性が存在するからである。

4 - 3 難民相互の関係

現地のNGO、とくにLWFは事業費用削減の観点を含めて難民に計画段階からなるべく多くの活動を担ってもらう方針であると説明していた。実際、井戸の管理(発電器運転、防護柵設置)をはじめ小規模の紛争処理など、キャンプの運営は極力難民の自治にゆだねる方針をとっている。定期的に各民族代表からなる各種コミティーが設置され、安全確保の方策などが話し合われているといわれている。こうした難民自身によるコミュニティの管理は時間の経過と共に増えていくことが望ましい。

4 - 4 安全管理の問題

キャンプ内での治安は比較的安定しており、直接支援要員が襲われる事態は確認していない。しかし、援助関係者は夜間はコンパウンド(支援要員の居住区)からの外出は禁止されている。

一方、難民の間では襲撃、強盗、強姦の発生が報告されている。また、キャンプ内での民族間の争いが最近では1997年と1999年に発生し、数多くの死傷者が出たため、当事両部族を遠隔地に配置換えする措置がとられた。

キャンプ外では、主要都市との移動、援助物資の輸送の際の車両強盗、襲撃が数例報告されている。対策として、夜間の移動を禁止するほかに、移動の際には警察の護衛が同行することとなった。難民キャンプでは、地元警察に対し護衛・パトロール用の車両提供、駐在所建設、無線機などの費用を負担するのが一般的である。警察が移動に同行するようになってからの被害報告はなく、ダダブにいるUNHCR女性職員の話ではダダブキャンプ(一般にカクマより治安は悪いといわれる)は皮肉にもナイロビより安全だということである。

第5章 日本が行える難民/周辺住民支援

難民支援を行う際、日本政府及びJICA側の検討事項として、(1)支援内容、開発地域・対象の妥当性、(2)援助のモダリティ、について以下述べる。

5 - 1 支援内容、開発地域・対象の妥当性

現実の支援プロジェクトの選定に際しては、個別に実行可能性を調査し、不可能である場合にもその理由を明らかにしておくことが求められる。難民支援の場合、キャンプ独自の事情が極めて強く作用することも留意すべきである。例えば、隣国タンザニアも60万人以上の難民を受け入れており、キャンプ周辺の住民はもっぱら農耕民であるが、それ以上に考慮すべきファクターが多数存在するため農

耕民か遊牧民かの区別は相対的なものでしかない。

今回訪問したケニアの両サイトはいわゆる「開発不能地域」に属しており、また遊牧民が必要とする知識(経験に基づく家畜の健康状態のチェック、移動方向の決定、多産による小型化・弱体化への対策など)への技術協力の可能性は極めて低いものと思われる。一方、農耕民であっても協力の範囲は限られる。難民支援のコンポーネントの一部としての周辺住民への農業指導が現在のプロジェクト選定基準のもとで採択される可能性は低いからである。

こうした観点から、周辺住民やHost Communityへの利益提供を図るなら、周辺住民が遊牧民であるか農耕民であるかを問わず、難民支援を通じて学校、病院、道路、水などの簡易な社会・経済インフラを整備(草の根、無償)する、教育や環境対策などに対する技術協力の成果の一定割合を周辺住民に割り当てるなどの方策を採用する方が賢明かつ現実的であると思われる。

インフラ整備の場合は日本単独の活動を設定しやすく、さまざまなニーズがあるが、難民キャンプは通常辺境の地にあるのでそれらの施設が適切にメンテされるかどうか、場合によってはキャパシティビルディングを並行して検討する必要がある。メンテの可能性があまり高くない場合は、一般無償で大規模な施設を作るよりも草の根無償などの小規模な協力を積み上げていく方が現実的であろう。また、地域住民と難民キャンプを結び、さらに外の世界とつなぐ道路は、物資補給上必要性であり、また交易を通じて地域社会を活性化させるメリットが期待できる反面、隣国の盗賊や経済移民がその国の中心部までアクセスすることも促進してしまうデメリットがある。いずれにしても効果や制約条件は個々のケースを詳しく見なければ判定しがたいといえる。

ケニアの難民キャンプは、鉄条網で仕切られ出入りをチェックされていたアランヤプラテットなどのかってのカンボディアの難民キャンプとは大きく異なり、Host Communityのなかに設置され、厳密な境目が不明確であった。特にダダブでは家庭やコミュニオン単位では塀が作られているが、キャンプの内外で安全の差がないためか、往来は比較的自由である。カクマにおいては、スーダン国境のロキチョキオのトランジットセンターで通行者はチェックされるので、外部からの侵入はさほど容易ではない。ダダブにおいても地元の警察の同行が確保されればまず安全であるとの証言を得た。キャンプの安全度は幾つかの対策を講じることで高めることが可能である。

5 - 2 援助のモダリティ

まず援助の形態については、UNHCRとの協力関係を抜きに援助を実施するのは不可能である。難民支援をキャンプ内で実施する場合、UNHCRとの協議に基づいて行動することが前提であり、コンパウンド(居住地)や安全確保の観点からもUNHCRの協力なしに支援を実施するのは困難である。従って、今後、日本ないしJICAが難民に対する援助を行う場合にも、周辺住民に対する援助を行う場合にも、UNHCRの活動の現状や制約を承知しておくことが求められる。その意味では、UNHCRの日本人職員からプロジェクト形成などの調査団派遣もよいが、職員をフィールド・オフィスに数カ月派遣するというのも重要なノウハウの吸収、案件形成のヒントになると考えられる、との提案がなされた。

こうした理由から、受入国と国際約束を締結して自らの得意分野を持ち込んで単独で支援を実施する手法はまず困難である。また、二国間援助の従来の要請者たる政府の役割はオーソライゼーション

に近づくことになる。但し、現地調査においてケニア政府関係者から、二国間援助において難民支援実施前の規模を維持できなければ、関係が損なわれるのではないかと懸念が表明されており、難民支援の予算は、従来の予算枠とは別枠にしておく、また受け入れ政府にこの協力案件は追加(on top)であると説明しておく、などの対策を講じる必要がある。

援助の対象者であるが、地域住民に対する援助も難民に対する援助と併せて行う方が一般的には効果的であろう。施設の共同利用にしても、環境対策にしても両者を分けることは容易ではない。また、地域住民の利便性の観点から地域住民に対する援助を区別して実施する場合も、難民に対する支援と同様なプログラムを拡大することが管理上好都合である。場所によっては、地域住民は難民が帰還した場合には、一部の施設を有効利用することが可能である。この意味では、ケニアの既に閉鎖されたキャンプを地域住民がどのように利用しているかを調査すればプロジェクト検討のうえで有用な示唆を提供するであろう。

プロジェクトの検討に際しては、危険度の問題と地域固有な問題についても併せて考慮されなくてはならない。現状においては、ミクロレベルの危険度については、どう認知し決定するのかという問題がある。従来の国別、国内の地域別の危険度で考えることと異なる場合も多いと考えられる。キャンプは、その地域で例外的に恵まれた場所であり、難民もいることから標的とされやすい。しかし、地元の警察の協力体制が得られれば、かなり安全の度合いは良くなる点は上述のとおりである。また、キャンプ設立以降、経時的に対処すべき危険の内容も変化する。例えば、ケニアの場合は、難民の大量流入の時期は過ぎ、ケア・アンド・メンテナンスの時期にある。こうした特殊な危険度の事情は、その地域一般の危険度とはかなり測定の仕方が異なりうるものと考えられる。

地域固有の問題としては、遊牧民に対する対処がある。遊牧民も半定着性を持ちつつあり、水の施設があれば必ず立ち寄りようになるなど、拠点としてキャンプ周辺施設は利用できるものがある。また、「マグネット効果」もあり、各種の施設が遠くの半遊牧民、農民までも吸引する機能もある点にも注意が必要である。遊牧民については水関係が魅力的な施設であるが、地域住民にはより多様な社会インフラなどの施設が有効に利用できるものと考えられる。インフラ設置の位置、数、密度等の決定においては社会面・環境面へ配慮し慎重を期することが不可欠である。

具体的なモダリティについて考えると、現行では中長期的支援ではプロジェクト方式技術協力、開発パートナー事業と開発福祉支援事業、短期的な支援では外務省の草の根無償とNGO支援が考えられる。こうした従来のスキームを有効利用すると共に全般的な制度の見直しが必要である。

実施が検討できる分野としては、青少年を対象とした職業訓練、女性を対象とした初期・予防的保健指導、省資源・自然資源保護に関する成人教育など、帰還後のニーズを念頭に入れたものが好ましい。地域住民との関係においては、難民に給料まではいかないインセンティブを支払って安価に道路などの地元に残るインフラ建設を行う簡易公共事業プログラムなどが考えられよう。

こうした支援は、従来のプロジェクト方式技術協力と比較するとかなり小規模で、日本人専門家の少ない現地化したスキームになることが想定される。専門家派遣については、個別専門家派遣の場合も含めて特に言語的、文化的に近似の周辺国の第三国専門家の派遣や現地のNGOの活用も現実的かつ大いに検討すべき選択肢であると思われる。リーダーのみNGOなどの出自の日本人で、残りのメンバーは現地人、基本的に調達資機材は現地購入、現地業務費で難民にインセンティブも支払うとい

う方式が考えられてよいだろう。

プロジェクト方式技術協力の場合、基本年限は5年間であり、それ以上の期間には対応しにくかった。難民関係の援助は、ニーズが急激に変わることもある反面、状況に応じて長期化する可能性も高い。変更には、UNHCR、受入国政府との三者による協議が必要と思われ、機動性をいかに担保するかが導入のうえでの課題となる。

一方、現行スキームを利用した支援では、現在実施されている草の根無償が機動的な NGO 支援活動ツールとして有効である。学校、病院、井戸の建設等に活用されており、現地での評価もまずまずである。また、NGOとの関係では、開発パートナー事業と開発福祉支援事業を通じた支援が考えられる。課題はUNHCRに選定される資金力と実績を持ったNGOが日本には不足しているということである。ラーニング・プロセスと承知の上で戦略的に有望なNGOを当地に送り込むことができれば同スキームの意義は大きいと思われるが、UNHCRによる受入はNGOの実績と資金的裏付けを、JICAの支援決定はNGOとUNHCRのIP契約の成立を前提とするので、三者の協議を通じて決定過程を誘導していく努力が必要となる。機動性については、本邦のみならず在外での案件選定および実施団体の決定権限が強化されることにより草の根無償と同様の効果も期待できる。また、日本のNGOがIP契約を有するNGOの傘下で支援を実施する方式(サブコントラクト)の支援も考えられよう。

総括すれば、難民援助にせよ周辺住民支援にせよ、やるべきこと、やれることはいろいろあるが、危険度やスキームも含めて既存の発想のみで対処するには限界があるということである。新スキームとしては、例えばNGOにプロ技類似の支援を依頼するスキームも考えられるが、この場合JICAはプロジェクト管理・モニタリングのみを実施することになる。改良型のプロ技方式にせよNGO直接支援型のスキームにせよ、双方の長短を比較して検討・決定すべきである。支援の情報ならびに試行錯誤の記録を蓄積して広く公開してゆくために、JICAによるバックアップをプログラムの一部として投入すべきであろう。

5 - 3 結び

以上は難民キャンプがケア・アンド・メンテナンスに入った時期の協力を対象とした難民及び地域住民に対する支援策である。難民発生直後の支援については別途検討が必要であるし、帰還時の支援についても検討が行われなくてはならないだろう。帰還先での支援は、在ケニア日本大使館の青木大使の示唆にもあるように、非常に必要性の高い分野であるが、ソマリアにせよスーダンにせよ危険度も含めて極めて実施が難しいのが現状である。多くのアフリカ地域では、難民が母国に行くの(repatriation)、定着するの(integration)はつきりしない面がある。そのため、現段階でも最終的な定着でなくとも難民の滞在が長期化するなかで地域住民と難民双方をターゲットにした支援を視野に入れざるを得ないのが実情である。

UNHCRの目的である難民の安全、人権の保護と、開発を優先する途上国とのあいだで失われがちなリンクを円滑につなげることは容易ではないが、二国間援助を行う日本、技術協力を行うJICA、住民への支援の展開に利点を有するNGOなどの援助団体にとっては協力次第で、非常にユニークかつ意義のある貢献を行う可能性を有するものであると指摘できる。ドイツの技術協力公社であるGTZが環境植林プロジェクトを行っているが、我が国はNGOや現地の専門家を機動的に動員してインフラ・

プロジェクトを今までにないやり方で行う能力を有していると思われる。人員・機材の安全に関する JICA のバックアップ体制の強化はこうした努力を補完するものである。

【参考文献】

Neil Middleton and Phil O-Keefe (1998) *Disaster and Development The Politics of Humanitarian Aid* Pluto Press:

I. William Zartman (ed.) (1995) *Collapsed States* Rienner

UNHCR (1993-1997) *Refugees 1993-1997*

調査研究「平和構築」ボスニア・ヘルツェゴヴィナ現地調査報告書

平和構築支援におけるJICA及び我が国の取り組みのあり方を検討することを目的に1999年10月に発足した「平和構築」研究会の活動の一環として、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ(BH)における紛争の要因、紛争後の状況、及び平和構築の取り組み状況と課題を分析した上で、今後の復興支援の効果的な取り進め方や、紛争予防/再発防止(特に民族融和)の視点等について提言するために、現地調査を実施したところ、主たる概要以下のとおり。

調査日程：

2000年6月10日 - 6月24日

調査団員：

黒澤 啓	JICA 企画・評価部環境・女性課長
小向 絵理	JICA 企画・評価部環境・女性課ジュニア専門員
山本 理夏	元 JEN 職員

現地調査訪問機関(サラエヴォ、バニャ・ルカ、ブルチコ)：

BH 中央政府、FD / RS 政府、ブルチコ特別区、OHR、OSCE、SFOR、UNMIBH、EU、世銀、UNDP、UNHCR、NGO、市民組織、メディア、プロジェクト(サラエヴォ・バス案件、一次医療機材整備案件)視察

ボスニア・ヘルツェゴヴィナ



出所 : World Atlas

目 次

第1章 紛争の背景

1 - 1	紛争勃発前の状況	189
1 - 1 - 1	歴史的背景	189
1 - 1 - 2	旧ユーゴの崩壊とボスニア紛争	190
1 - 1 - 3	諸外国、国際社会の関わり	190
1 - 1 - 4	複雑な民族構成	190
1 - 2	紛争要因の分析	191
1 - 2 - 1	DAC ガイドラインの分類による紛争要因	191
1 - 2 - 2	BH の紛争要因分析	191

第2章 和平合意プロセスと和平合意後の状況

2 - 1	紛争の状況と和平合意プロセス	196
2 - 2	Dayton 和平合意	198
2 - 3	和平合意後の体制整備	198
2 - 3 - 1	全体の枠組み	198
2 - 3 - 2	軍事面	199
2 - 3 - 3	民生面	199
2 - 3 - 4	BH 側統治機構	201
2 - 4	和平合意後の状況	203
2 - 4 - 1	政治・民主化	203
2 - 4 - 2	経済	203
2 - 5	新たな潜在的紛争再発要因	204

第3章 復興・開発支援

3 - 1	各国 / 国際機関 / NGO の取り組み(各機関の特徴)	205
3 - 1 - 1	全体像	205
3 - 1 - 2	各国、国際機関、NGO などの取り組み	206
3 - 2	我が国の取り組み	209
3 - 3	援助調整、各アクター間の連携	209
3 - 3 - 1	連携の概観	209
3 - 3 - 2	事業の調整	210
3 - 4	コンディショナリティの状況	211

第4章 民族再融和への挑戦	
4 - 1 民族再融和の状況と展望	211
4 - 1 - 1 民族融和の概況	211
4 - 1 - 2 難民帰還状況	211
4 - 1 - 3 融和状況を促進する条件 / 要因	212
4 - 2 国際社会 / 市民社会による試み及び成果	214
4 - 2 - 1 概況	214
4 - 2 - 2 市民レベルでの草の根の融和	215
4 - 3 ブルチコ特別区	216
4 - 3 - 1 特別区設立の経緯	216
4 - 3 - 2 難民帰還の進捗状況	216
4 - 3 - 3 民族融和とこれからの課題	217
第5章 まとめと提言	
5 - 1 BH紛争終結後の平和構築支援の枠組み	218
5 - 2 平和構築支援に際して配慮すべき事項	218
5 - 3 これからのBH支援の方向性	218
【参考文献リスト】	222

第1章 紛争の背景

1 - 1 紛争勃発前の状況¹

1 - 1 - 1 歴史的背景

ボスニアの土地は各種の鉱物資源に恵まれていたために、旧来からクロアチア、セルビア、ハンガリー、ビザンティン帝国がこの地方を交互に支配していた。15世紀末以降、ボスニアは14世紀からバルカン半島に進出していたオスマントルコ帝国によって、約400年にわたって統治を受けた。オスマントルコ帝国の支配力は、やがてハプスブルグ帝国やロシア帝国との争いによって衰退し、ボスニアの行政権は1878年、ベルリン会議の結果、オーストリア・ハンガリー帝国(ハプスブルグ王朝)の統治下に入り、その軍事占領下に置かれた。この時代に鉄道が敷かれ、資源開発も進んだ。ボスニアの経済発展が軌道に乗ったかに見えた。

この頃、オスマン帝国支配の間にボスニア教会の信者の多くがイスラム教に改宗し、社会的支配層を形成して、後のムスリムと呼ばれるようになる。16世紀半ばになると、ボスニアには昔からの民族に加えて、トルコ人やセルビア人が居住するようになった。複数の民族が混在し、今日のボスニア・ヘルツェゴヴィナ(以降BH)の原型といえよう。

1914年、サラエヴォを訪問したオーストリア大公夫妻がセルビア人学生により暗殺され、これを直接の契機として第一次世界大戦が勃発した。大戦の結果、オーストリア・ハンガリー帝国は崩壊、1918年、それに伴って「セルビア人・クロアチア人・スロヴェニア人の王国」が創設された。その後1929年にユーゴスラヴィア王国と改称されたこの国は、多民族国家であり、セルビア人が最も多く総人口の半分、クロアチア人がこれに次ぎ約4分の1、残りの4分の1にはスロヴェニア人、アルバニア人、ハンガリー人等、全部で20を超える民族が含まれていたが、この時代に経済発展は停滞した。1941年、ナチス・ドイツの攻撃に遭って、ユーゴスラヴィア王国は崩壊し、枢軸諸国によって分割占領され、ドイツの傀儡国家である「クロアチア独立国」がボスニアも含んで形成された。政権を担ったクロアチア人のファシスト集団ウスタシャは、領内のセルビア人、ユダヤ人、及びジプシーを大量に虐殺している。

1945年ユーゴスラヴィア連邦人民共和国の建国が宣言され、その際BHは地域としての一体性を認められ、民族名ではなく、地域名を付した共和国となった。指導者チトーはユーゴスラビアの再建に尽くした。政府は各民族の独自性を尊重して、連邦制を採用し、民族主義を克服したとする社会主義イデオロギーを鼓吹し、そしてなによりチトーのカリスマに依拠することにより民族対立の表面化を抑えてきた。しかし1980年にチトーが死去した後は、IMF等の国際機関が指導した経済安定化政策もとの、企業の賃金凍結等の政策の実施や石油危機以降の経済不振も重なり、民族対立が次第に深刻化し、ユーゴ経済は危機に瀕していた。チトー死後の1981 - 1985年だけを見ると、成長率は年平均0.5%へと落ち込み、国民1人当りの国民総生産はマイナス成長に転化した。失業者は1985年に100万人を超え(16%)、対外債務残高は約190億米ドルに達した。さらにインフレ率が1986年には年率100%を突破し、実質給与が急激に減少しはじめ、1989年に年率2665%にまで達した²。このころから各

¹ この部分の情報の多くは外務省の提供資料に基づく。

² 千田善(1999)p.12

地で自然発生的な争議が頻発するようになった。

1 - 1 - 2 旧ユーゴの崩壊とボスニア紛争

チトーの死後、自主管理社会主義体制は終結し、1990年ユーゴスラヴィア共産主義者同盟は分裂し、複数政党制の自由選挙が施行された。これは同時に、民族主義の台頭を助長する機会でもあった。1991年、ユーゴスラヴィアからスロヴェニアとクロアチアが独立を宣言していく中、ムスリム・セルビア人・クロアチア人が混在するBHのムスリムとクロアチア人は、一刻も早く独立を果たさんとし、独立を支持するムスリム・クロアチア人勢力と、反対するセルビア人勢力は対立を深めていった。1992年2月、独立の安否を問う住民投票が実施されたが、セルビア人がこれをボイコットしたため、6割の投票率に対し、独立賛成が99.7%に達した。BH議会は同年3月、セルビア人議員の多数が欠席する中で、国民投票の結果を承認し、独立宣言を正式に採択した。これに対しセルビア人はBHの独立に反対し、BH内セルビア人共和国のBHからの独立とセルビア本国(ユーゴ連邦の一部)との合併へと動いた。このような動きはBH内の雰囲気著しく悪化させ、一触即発の状態となり、4月初めにサラエヴォで発生したセルビア人結婚式への発砲致死事件がきっかけとなって戦闘が始まり、たちまちボスニア全土に拡大していった。

1 - 1 - 3 諸外国、国際社会の関わり

1989年の東欧における民主化の波が、ユーゴスラヴィアにおいては民族主義を昂揚させ、分裂を促す効果をもたらしたことは否めない。ベルリンの壁倒壊を経て、1991年から1992年にかけてユーゴスラヴィアは瞬く間に崩れていった。スロヴェニアとクロアチアとが同時に独立を宣言し、続いてBHが1992年3月に独立を宣言した際に、BH紛争が勃発した。

また、米、欧州共同体(EC)諸国が早期にBH独立を承認したこともセルビア人の反発を招き、内戦の激化をもたらしたとの見方もある。1991年中旬に紛争が拡大するまで、アメリカと西欧諸国は旧ユーゴの統一を支持していた。この旧ユーゴ支持は、スロヴェニアとクロアチアがそれぞれ国民投票で独立を可決した後も続いていた。ところがECは当初の統一ユーゴ支持から、時期尚早な独立承認へと対応方針を変転し、ECの旧ユーゴへの方策は、当初クロアチアとスロヴェニア独立支持のドイツを自制させる方向で動いたが、後にはドイツの強引な独立承認を許容していくというように、原則が変化し、首尾一貫しないものであった。ECのBH問題への取り組みはまた、セルビア人側の言い分を事実上完全無視し、時期尚早であるBH独立承認を行うものであった。米国も当初の旧ユーゴ統一支持から、積極的なBH独立承認へと大きな政策変更を行っており、ECにBHの独立承認を働きかけたと言われている。しかしその後は欧州諸国に主導権を譲り、前面に出ることは少なかった。このようなECと米国のBH独立承認は、セルビア人勢力の対決姿勢を煽る結果となった。BH独立承認後、セルビア人勢力は旧ユーゴの支援を受けて大規模な武力行使を開始しており、悲惨な戦争のきっかけとなったともいえる。

1 - 1 - 4 複雑な民族構成

バルカン半島では、ハプスブルグ帝国とオスマントルコ帝国とによる支配の歴史が長く、特にオス

マントルコの影響力は絶大であったが、その統治形態は比較的緩やかなものだった。このような影響もあり、旧ユーゴスラヴィア連邦諸国の中でも、BHは民族の混在が進んでいた。1991年の国勢調査によると、総人口438万人、民族構成はムスリム人³が44%、セルビア人が33%、クロアチア人が17%、ユーゴスラヴィア人⁴が6%であり、過半数を占める民族はいなかった。各民族は宗教を基盤にまとまっていたため、それは超領土的な性質を帯びようになり、領土的な住み分けは少ない。ムスリム、セルビア人、クロアチア人に対して、それぞれイスラム教、セルビア正教、カトリックの各宗教が対応するが、民族はバラバラに分布し、混住していた。言語的にはどの民族もセルビア・クロアチア語を用い、外見から見分けることはできない。

紛争以前、人々は混在していた。農村部では民族に分かれて住む傾向が強く、一方都市部では混住の割合が高かった。農村部では、ほとんどの村は特定の民族のものであり、異民族間結婚は都市に比べてはるかに少なかったが、一方都市部では混血が進み、その比率は40%に達していた。人々はボスニアに散在する様々な街に共に暮らしており、居住区を別に暮らしているのでもなく、地区ごとに分かれて住むのではなく、完全に混ざっていた。実際、教育も都市、農村いずれの場合にも一緒に行われ、また人々は同じ地区、高層住宅、アパートに住み、同じ職場で働いていた。それに加え、民族主義は政策によって抑圧されていたため、民族主義的傾向は弱まり、特定の民族に忠誠心を持つ人は少なかった⁵。

1 - 2 紛争要因の分析

1 - 2 - 1 DACガイドラインの分類による紛争要因

1997年にDACで採択された「紛争、平和と開発協力ガイドライン」では、以下のとおり、紛争の要因を、長期的視点から見て暴力的紛争につながる潜在的な情勢を生み出す構造的な要因と、抗争を暴力的紛争にエスカレートさせる行動や決定である引き金要因の2つに大別している。

構造的な要因:人口過密、富の偏在、政治や経済活動への参加機会の不平等性、資源をめぐる利権の集中、多民族社会等の社会構成の問題、グループ間の対立の歴史等

引き金要因:急激な経済の停滞、国内の結束力の崩壊、軍隊等中央政権の国内におけるコントロール機能の変化、政府の権力や特権へのアクセス等権力の内部分配構造の変化、武器の流入、近隣諸国・地域機関の介入、人や資本の大量移動等

1 - 2 - 2 BHの紛争要因分析

事前の文献調査や今次調査における聞き取り調査の結果に基づき、BHの紛争要因をDACの分類に準じて分析したところ、概ね以下の表にまとめられる。紛争要因は政治的、民族的にも複雑かつ微妙な問題であり、各当事者により見解も異なることから、要因を特定するのは困難であるものの、今次調査で紛争要因についての見解を求めた関係者の中では、概して、民族主義は政治的に利用された

³ ムスリムとは、第2次大戦後の社会主義体制の下で、イスラム教徒がクロアチア人ともセルビア人とも異なる主張をしたことから概念が形成され、1971年の国勢調査から民族として承認されたものである。

⁴ ムスリム人同様、第2次大戦後の社会主義体制下で形成された概念である。

⁵ 平山研朗(1998)

けで紛争の根本要因ではないこと、また、FD側(特にムスリム系)は依然として侵略戦争との捉え方をしている意見が目立った。

	DAC 分類	BH 紛争要因
構造的要因	資源をめぐる利権の集中	資源・戦略・交通の要衝としての覇権の争い
	社会の構成と多民族社会	民族主義：大セルビア主義 vs. 大クロアチア主義
引き金要因	経済停滞	計画経済崩壊 / 極度のインフレ
	国内の結束の変化	旧ユーゴの崩壊：民族自立への政治的野心
	近隣諸国や地域的権力・機関の介入	ドイツ、クロアチア、新ユーゴ等の介入
	紛争拡大手段	中東和平・ユダヤ人との関係 近代広報メディア

1. 構造的要因

(1) 資源・戦略・交通の要衝としての覇権の争い

旧ユーゴスラヴィア連邦の中でも、ボスニアは、電力、石炭、鉄鋼産業に関連する原材料の重要な生産地であり、また、豊富な埋蔵資源の保有地であった。加えて、山岳地帯の多いボスニアは、戦略的にも重要な地域であり、仮想敵国であるソ連が武力侵入してきた際には、ボスニアの山岳地帯に隠れて抵抗活動を行うという作戦をとっていたため、連邦軍の武器庫として、大量の武器を保有していた他、軍事工場の65%は、ボスニアに存在していた。また、ブルチコの場合には、中欧とバルカン地域を結ぶ主要陸上手段、及び、水上輸出入の拠点であった他、セルビア人地域とユーゴスラヴィアを東西に結ぶと共に、ボスニア側とクロアチアを南北に結ぶ線上に位置することから、特に、セルビア側、クロアチア側にとっては、重要な要衝であった⁶。

(2) 民族主義：大セルビア主義 vs. 大クロアチア主義

第二次世界大戦中の「ウスタシャ」と「チェトニク」、クロアチア、ボスニアの民族浄化に至るまで、ユーゴスラヴィアをめぐる民族間の対立は、「憎悪と復讐」の歴史であり、この原因の一つは、これらの民族が、バルカンという限られた土地で、「大セルビア主義」、「大クロアチア主義」をかかげて激しい領土の争奪に明け暮れたことによる⁷。

今次内戦の勃発以前から、ムスリム人とカトリックのクロアチア人が連合を組んでキリスト教徒のセルビア人に対抗し、キリスト教国たる西側諸国が一貫してムスリム人を支持してきたことから宗教戦争と割り切るのは困難であり、やはり基本的には民族主義戦争と性格づけるべきだと考える⁸。

これに対し、今次調査においては、紛争前にも民族同士の対立は存在していたが、紛争まで発展せずに共存していた(USAID、BH 国営放送、BH のための党)、歴史的に民族間の対立はなかった(OHRバニャ・ルカ)との意見の他、民族間の敵意は、結果であり、原因ではない、民族による分裂は紛争要因というよりも、紛争の結果強化された(BH のための党、MOFTER)、根強い宗教・民族

⁶ *Ibid.*

⁷ 加藤雅彦(1993)

⁸ 中村義博(1994)

対立が当初の要因ではなく、むしろ紛争の過程で形成され、強化されたものであり、民族意識は作られ、戦時体制下で受け入れられた(BH 国営放送)との意見が目立った。

2. 紛争の引き金要因

(1) 計画経済崩壊 / 極度のインフレ

ユーゴ解体の引き金となったスロヴェニア、クロアチア両共和国の「独立宣言」は実際には、連邦あるいはセルビア共和国による民族的な抑圧が加えられた結果ではなく、むしろ自己の利益を優先させる先進共和国ゆえの経済的な要因が大きく作用したものと見える。南北格差による経済的利害に、民族自決が絡んでの連邦解体であった⁹。

今次調査でも、OHR 政治部や、本邦 NGO からは、紛争の基本は経済問題であり、旧ユーゴには国内に南北問題が存在し、クロアチアやスロヴェニアが豊かで他の共和国を支えていたが、チトーの死後、インフレが起り、経済が悪化、中央政府の権限を強化したいセルビアとその反対のクロアチア・スロヴェニア間の緊張が高まり、最終的にクロアチア、スロヴェニアは独立した。残ったユーゴの共和国内ではセルビア色が強すぎ、BH 内のムスリム系とクロアチア系には、独立以外の選択肢はなく、これに BH のセルビア系が反対したことが紛争の要因となっている、とのコメントがなされた。

(2) 旧ユーゴの崩壊：民族自立への政治的野心

ユーゴ内戦の一つの要素として民族主義があることは間違いないが、民族主義が戦闘に結びつくには少なくとももう一つの要素があり、それは政治である。各共和国の政治指導者の出方次第で戦闘にもなり、また、戦闘を避けることができた。換言すれば、戦闘が発生している共和国では、政治家により民族主義が利用された側面がある¹⁰。クロアチア内戦とボスニアの内戦は、基本的には「セルビア人問題」ということができる。クロアチアやボスニアでは、独立国家の形成によって、それぞれの国で少数者となることを嫌ったセルビア人の動向が、今回の内戦の基本的な要因となったのである¹¹。

現地での聞き取り調査でも、政治指導者が、権力維持のための道具として民族主義を使い、民族間憎悪が生まれた(大統領府、OHR バニャ・ルカ)、ベルリンの壁が崩壊すると、経済悪化をたてなおすことができなかった政治家たちが民族主義を言い訳として使っていた(新聞社)とのコメントの他、RS 大統領府も、紛争の要因は、クロアチア共和国、BH の一方的な独立により、マイノリティーとなったセルビア系住民の安全が問題になったことによるとの見解であった。

(3) ドイツ、クロアチア、新ユーゴ等の介入

ボスニア戦争を拡大させた要因の一つとして、特に、ドイツと EC による国家承認の問題がある。ドイツ、EC は、クロアチアの独立の際にも他国に先駆けて国家承認したが、ボスニアの独立の際に

⁹ 柴宣弘(1996)

¹⁰ 中村義博(1994)p.88

¹¹ 柴宣弘(1996)

も、いち早く国家承認を行った。クロアチア、ボスニア共に、多数のセルビア人が存在し、独立を宣言した政府に実効的な支配が確立していない段階で国家承認を行った結果、セルビア側の戦闘を激化させたと言われている¹²。

現地聞き取り調査においては、戦争の拡大要因としてドイツに言及した者はいなかったが、紛争が長期化した要因として国際社会の対応の悪さを指摘する声は聞かれた。また、FD側(特にムスリム系)は、今回の紛争は民族紛争ではなく、侵略戦争である(BHのための党)、サラエヴォに関しては、紛争ではなく侵略だったと思う(FD大統領府)、BHの紛争は悪い指導者(ミロシェヴィッチ)によってもたらされた(大統領府、国際NGO現地代表)、セルビアとクロアチアの侵略戦争である(MOFTER、BH国営放送)というように、依然として今回の紛争を侵略戦争と位置付けている声が目立った。これに対し、セルビア系からは、一方は内戦だったと言い、他方は侵略戦争だったと言うなど、紛争当事者間でさえ、何が紛争を引き起こしたかについて統一見解がない(閣僚評議会)との反論もなされた。

(4) 中東和平・ユダヤ人との関係

ボスニア紛争は、中東和平の第二戦線である。中東和平がアラブ諸国の強硬姿勢で危うくなる都度、ボスニアのイスラム勢力への支援が強化され、それをサラエヴォのユダヤ人コミュニティや国連本部のあるニューヨークのユダヤ人コミュニティが支援した¹³。

(5) 近代広報メディア

BHの三者の間には、相互に類似しているが故の近親憎悪の感情が潜在的にあったことは確かである。こうした感情を生み出した原因は、まず民族主義に基礎を置く各勢力指導者の政治戦略であり、これに追随するマスメディアのプロパガンダをあげなければならない¹⁴。

第2章 和平合意プロセスと和平合意後の状況

2 - 1 紛争の状況と和平合意プロセス¹⁵

1992年に始まったボスニア紛争は徐々に拡大していき、3月、ユーゴスラビア連邦共和国(新ユーゴ)人民軍がセルビア人保護の立場からBH内に介入した。戦闘はしばらくこの新ユーゴ連邦軍の軍事力を背景に、セルビア人勢力の圧倒的優勢のうち展開され、ムスリム、クロアチア人側を圧倒、短期間にBH全土の7割を支配するに至った。

この紛争においては、殺害、追放、強制移住などの方法で民族構成の純化を図るための「民族浄化」作戦がとられ、集団虐殺、そして大量の難民・国内避難民を生み出した。ボスニア紛争はセルビア系、

¹² 平山研朗(1998)

¹³ 首藤信彦(1999)FASID(国際開発高等教育機構)「紛争と開発」研究会での資料による。

¹⁴ 柴宣弘(1996)

¹⁵ 情報の多くは外務省提供資料に基づく。

クロアチア系、ムスリム系の各派が支配地拡大を目指すための戦争であり、他民族を排除して民族の住み分けを実現しようとしていた。

1992年8月には、約30カ国を集めて拡大ユーゴ和平会議(ロンドン会議)が開催され、我が国も出席し、武力による土地の獲得は認めないなど和平の原則を確立するとともに、和平工作のため、国連、ECより1人ずつの共同議長を任命した¹⁶。さらに国連安保理は、ユーゴ連邦共和国(新ユーゴ)に対する制裁、ボスニア上空飛行禁止決議、制裁強化決議などを採択し、セルビア側に圧力を加えた。人道支援活動の保護を主たる目的とする国連PKO約2万5千人がBHへ送られた。しかし1993年の国連とECによるBH10分割和平案(バンス・オーエン案)は、セルビア勢力が拒否、各地で武力による熾烈な勢力確保争いが生じた。その後1994年には米、英、仏、独、露の5カ国がコンタクト・グループを結成、これが中心となってBH和平工作にあたり、1994年、BHを51:49に分割することを骨子とする案(ムスリム・クロアチア側51%、セルビア側49%)を提案したが、セルビア勢力がこれを再度拒否した。しかしこの和平案に際しては、新ユーゴのセルビア共和国が受諾の立場をとり、BH内セルビア勢力と断交、国境閉鎖に踏み切ったため、BH内セルビア人は孤立化し¹⁷、これを契機に和平への譲歩を迫ることができるようになった。その間、ムスリム勢力は武力強化に努め、反攻作戦を展開、ムスリム側が圧倒的不利ではなくなったことを示した。

このような状況下、1994年12月、カーター元米国大統領がサラエヴォにて仲介を試み、これを受けて明石国連BH特使らが努力した結果、1995年初頭より4ヶ月の停戦協定が発効、この間に和平交渉が再開されることが期待された。しかし同年5月、停戦協定は和平交渉も再開されぬまま失効した。すでに失効以前から始まっていた撃ち合いは激化の一途をたどり、中でもサラエヴォはムスリム側とセルビア側が激しく応戦した。5月、国連の警告の後、NATO軍機が空爆に踏み切り、これに対し、セルビア勢力が国連平和維持軍(UNPROFOR)要員を人質とした事件も起こり、事態は極端に緊張した。その間、セルビア勢力は国連の指定した安全地域にも攻撃し、制圧を続けていった。

1995年8月からは米国が積極的に和平工作に関与し始め、和平交渉が開始された。米国の和平交渉は、BHの交戦当事者抜きで、主としてセルビア共和国政府とクロアチア共和国政府を相手に行われた。コンタクト・グループを初めとする関係国も、7月ロンドンで開催された会議で、深刻な事態に対し重大かつ断固とした態度をとる旨警告した。セルビア勢力に対してはNATOによる大規模空爆が実施され、緊急対応部隊¹⁸もセルビア勢力側を砲撃した。また8月にはクロアチア国政府軍がセルビア勢力の中心地を制圧し、ムスリム勢力と共に軍事攻勢が顕著となる。このような軍事力の背景もあり、同年9月8日、ジュネーブにて紛争当事者外相が基本原則に合意、米国の和平に向けての外交努力は9月8日、ジュネーブにおけるボスニア、クロアチア本国、セルビア本国(新ユーゴ)の各外相による基本原則合意に結実、10月5日BH全土における全面停戦合意が成立、12日発効となった。

この紛争の犠牲者は、発表した機関・政府によって幅があるが、死者はおよそ20 - 30万人、負傷者

¹⁶ 初代共同議長は国連よりヴァンス元米国務長官、ECよりオーエン元英外相であった。

¹⁷ 連邦軍の撤退が始まると、諸民族の混成部隊である連邦軍は統制を失って混乱し、連邦軍の多くを占めるセルビア人はセルビア民兵と合体し、内戦の一層の激化をもたらしたと言われる。

¹⁸ 国連要員保護のため、仏・英が提唱し、国連安保理において国連管轄下にある組織として承認された、1万5千人の部隊。名目上は国連保護軍の一部だが、実質的には既に現地入りしていた欧州各国軍隊と国連が事後承認し、事実上NATO軍の地上部隊として機能。

100万人と推定され¹⁹、人口半数の270万人²⁰以上の難民・国内避難民を出した。また、紛争中には約150万から400万個の地雷が埋められたと見られており、ほとんどは戦闘最前線の5km前後の帯状地域に集中している。国連やECの調査によると、組織的な性的暴行も行われ、犠牲者は1万人とも5万人ともいわれる²¹が、全容はわかっていない。

2 - 2 デイトン和平合意

1995年11月1日から、米国オハイオ州デイトンにて紛争当事者首脳を集めての和平交渉が開始された。交渉は決裂の危機を孕みながらも21日、仮合意に達した。これによって1992年から始まった武力紛争はようやく終焉に向かうこととなった。このデイトン和平合意は、12月14日、パリにて正式署名された。

和平合意の調印により、3年半にわたるボスニア戦争に終止符が打たれ、ボスニア・ヘルツェゴヴィナは、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ連邦(ムスリムとクロアチア人勢力の連邦、以降FD)とスルプスカ共和国(セルビア人勢力、以降RS)の2つのエンティティ²²に分かれて統治されることとなった。デイトン和平合意以後、同国の領土は戦争前とほぼ同じ国境線が認められ、FDはその国土の51%(2万6000km²)、RSはその49%(2万5000km²)を保有することとなった。

デイトン和平合意の骨子は以下である。

- ・ボスニア・ヘルツェゴヴィナは単一国家として存続
- ・BHを2つのエンティティに分け、ムスリム、クロアチア人両勢力のFDとセルビア人勢力のRSで構成
- ・両エンティティそれぞれ領土の51%と49%を支配
- ・停戦ラインの両側に幅2キロの非武装地帯を設置
- ・北大西洋条約機構(NATO)主体の多国籍の平和実施部隊が合意実施を監視
- ・6 - 9ヶ月以内に幹部会と議会の選挙を実施
- ・戦争犯罪人として起訴された者は公職から排除
- ・サラエヴォは連邦内で再統合²³、ゴラジュデはFDに帰属、ブルチコの位置付けは1年以内に決定

2 - 3 和平合意後の体制整備

2 - 3 - 1 全体の枠組み(図1参照)

和平履行の民生面は、上級代表事務所(Office of High Representative:OHR)が、和平履行会議(Peace Implementation Council:PIC)の指揮の元で担当し、軍事面は、NATO中心の多国籍部隊である安定化部隊(Stabilization Force:SFOR)が担当している。このような国際社会の支援による和平履行プロセス

¹⁹ 千田(1993)p.17

²⁰ UNHCR 発表

²¹ 千田(1993)p.17

²² 国家に準ずる独立性の強い地域。英語をそのまま使用。

²³ サラエヴォは市内でムスリム側とセルビア側に分かれていたが、これが再統合された。

は当初1年間と想定されていたが、現実には当事者の敵対感情が依然として強く、選挙後の政権移行及び合同統治機構の確立、難民の帰還等の面で、国際社会に支援が引き続き不可欠であるとの認識から、1997、1998年の2年間で「安定化期間」とし、BH 和平確立のために国際社会が更に支援を続けることとなり、現在も継続している。軍事面の成果は上がっているが、民族間の確執は未だなお根強く、民生面での和平履行は進展が遅いと言われている。

2 - 3 - 2 軍事面

1. 安定化部隊(Stabilization Force : SFOR)

合意の履行は、6万人の多国籍部隊による和平実施部隊(1997年に Implementation Force : IFOR から SFORに名称変更)なしには不可能であった。和平合意調印と平行してNATOを中心とするIFORがBH 全土に展開、本格的配備は1995年12月中旬より開始され、約6万人が1996年2月に展開を完了し、軍事面での和平合意履行を支援した。IFOR / SFOR の役割は、1)兵力引き離し、2)停戦監視などの業務の遂行として Dayton 合意の Annex に明確に定められており、2つのエンティティ間の緩衝地帯も整備された。1996年3月にはサラエヴォの一部地域などセルビア人勢力地域の連邦側への移管も実施された。同年6月には軍備管理協定が締結され、1997年10月には軍備削減措置が予定通り終了、1999年11月には各エンティティ軍兵力15%削減も実施された。

しかし、民族間の対立は一向に収まらず、他民族の難民・国内避難民の帰還を阻害するテロ事件が続発した。BHは未だ国家が2つの軍隊、3つの陸軍を持っており、軍事費は予算の40%になり不安定であることも鑑み、1998年6月を撤退期限としていた安定化部隊(SFOR)は、時期尚早として駐留の延長を決めた。明確な撤退期限は特に定められていない。現在、兵力は当初の6万人から2万人となっているが、これは近隣のコソヴォなどに兵力が移転しているからではなく、状態が安定してきたことが理由²⁴である。

2 - 3 - 3 民生面

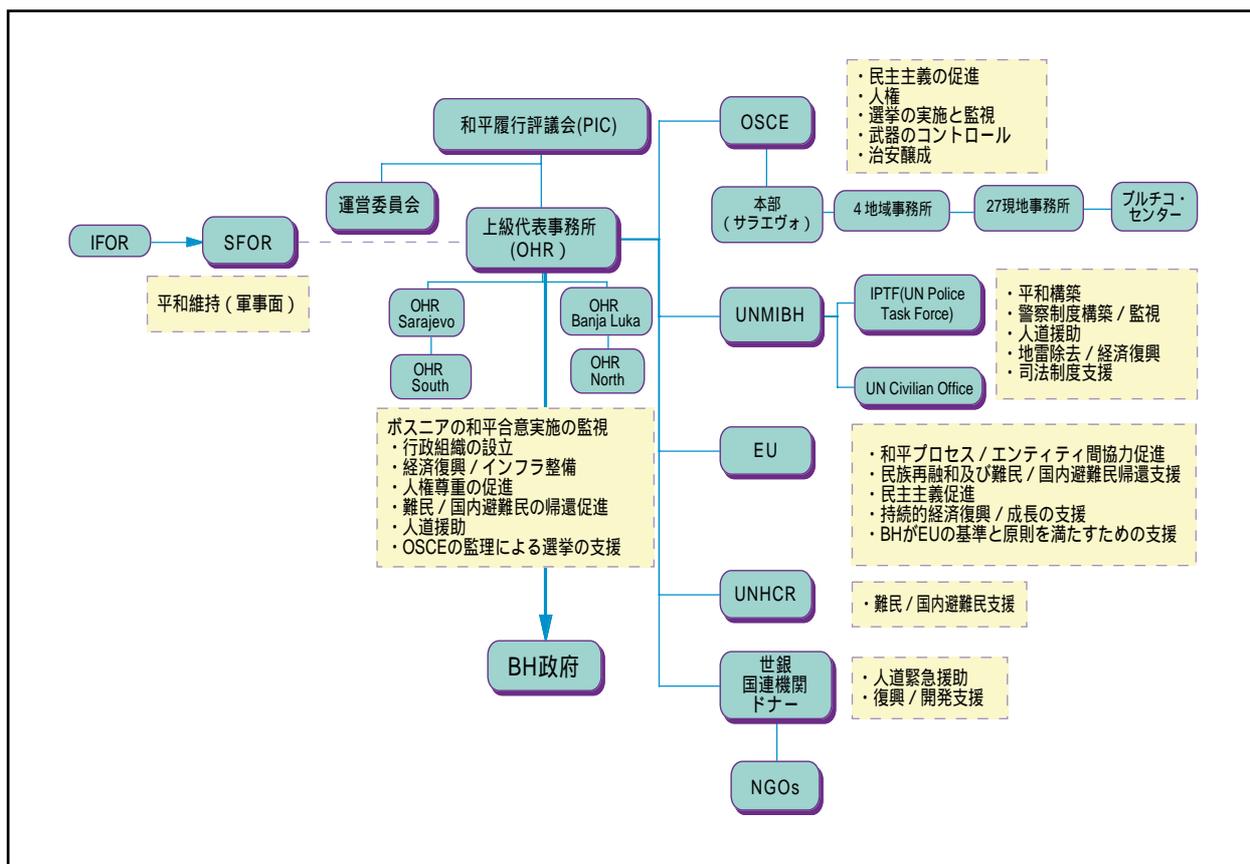
1. 和平履行会議(Peace Implementation Council : PIC)

BHの和平達成を受けて、国際社会の主たる関心はBHにおける和平履行に移行し、1995年12月ロンドンにおいて最初のPICが我が国を含む44カ国および世銀、IMFなどの国際機関が参加して開催され、民生部門における今後のBHに対する国際社会の支援についての枠組みが決定された。1996年6月にはPICがフィレンツェにて、また第3回は同年12月にロンドンにて開催された。

しかしながら、BH内対立は一向に収まらず、各レベルの立法、行政機関が機能不全に陥ったため、1997年12月のPIC ボン会合では、ウェストドルフ上級代表に暫定的な決定権が与えられ、審議が難航していた国旗や新通貨のデザイン等を次々に決定した。さらに1998年12月のPIC マドリッド会合では、OHR の権限の更なる強化が確認され、Dayton 合意で決められた以上の権限を持つこととなった。この会合では、異なる民族間の融和、民族共通の統治機構、政治の公平透明化などが、ボスニアが国家として維持するために必要と結論付け、それからの2年間で和平履行のための大切な期間

²⁴ SFOR 現地調査インタビューによる。

BH 和平履行体制



とし、そのためには国際社会による、軍事的、民生的駐留が不可欠であるため、SFORの存在は必須としている。また国際戦争犯罪人の逮捕と難民・国内避難民の帰還を進めるためには、BHに司法改革をはじめとする、秩序を取り戻すことが先決であるとしている。さらに、BH中央政府の強化が国家存続のために重要であるとしている。最近では2000年5月にPICブリュッセル会合が開催され、和平履行を強化し、2002年の大統領選挙までに、さらなる経済強化、帰還促進、制度改革などを進めるとしている。

2. 上級代表事務所(Office of High Representative : OHR)

1995年12月以降、カール・ビルト前スウェーデン首相が上級代表を務める上級代表事務所(OHR)が諸国際機関と現地指導者達との仲介・調整役となって、政治機構の確立、復旧・復興支援、民主化促進等、和平合意の履行を中心的に進めてきた。

上級代表には Dayton 合意に基づき、統治の権限が与えられ、1997年のボンPIC会合からは国内機関が機能しない際の暫定的な立法権が与えられている。上級代表の権限は PIC 会合によって増強し、暫定的な決定権²⁵が与えられた。しかし憲法に定められている組織機関をどこまで超えて権限を行使

²⁵ Dayton 合意で定められた上級代表の権限以上の強権を発動でき、統一通貨や、ナンバープレート等もすべてこの強権発動によって実施可能となった。ポプラシェン大統領解任もこの強権発動による。

できるかについては、明確ではない²⁶。OHR事務所はサラエヴォ以外にも、トゥヅラ、バニャ・ルカ、ブルチコなどにも事務所を持ち、自身の業務を遂行する以外に、NGO や国際機関、ドナーの調整も行っている。

ビルト氏の後任で2年間にわたって上級代表を務めてきたウェステンドルフ上級代表は1999年7月で離任し、後任としてベトリッチ前駐ユーゴ・オーストリア大使が就任した。

3. OSCE : Organization for Security and Cooperation in Europe

OSCEの最も主要な活動分野は選挙支援であり、1996年の初めての総選挙から今年の4月の地方議会選挙までの全ての選挙において、総合的な支援を実施している。1996年9月には、OSCEの支援の下で、懸案だった紛争後初の国、エンティティ及び県レベルの議会及び大統領選挙が実施された。選挙法はまだ施行されていないが、技術支援と共に選挙分野は徐々にBH政府へ引き継がれていく予定である。

現行では、国民は1991年の居住地、現在の居住地のどちらにおいても投票可能であり、個人が選択することとなっているが、それぞれのエンティティ政府の政治的意図により、RS政府は現在の居住地、FD政府は1991年の居住地における投票を主張しており決着をみていない。またこれまでの選挙結果をみると、民族主義的側面が拭えず、自民族に有利な強行政策などを打ち出す候補者が同民族から票を集める結果となっており、地域の少数派は政治に意見を反映できない。しかし先般の選挙においては、民族主義を打ち出した政党が第1党の地位を維持しているものの、その得票率は徐々に減っており、多民族政党や穏健派政党が得票率を伸ばしている。

4. UNMIBH : United Nation's Mission in Bosnia and Herzegovina

国連は Dayton 和平会議に招待されておらず、Dayton 合意下における国連の役割は平和維持に限定され、UNMIBHは秩序の維持、つまり警察機構の再構築の役割を果たすこととなっている。国際警察官(International Police Task Force: IPTF)は現在1,700人である。国内の警察機構は整いつつあり、当初4万人いた警察官は現在2万人となり、内8,500人がRSに、11,500人がFDに駐在している。警察権はエンティティ政府に属しているが、2000年6月から機能を始めた国境警察は、異なる民族を42箇所の越境点に配属し、エンティティの内務省ではなく、BH大統領府に直属している制度である。また、UNMIBHは今後3年ほどで任務を終了できると見ている²⁷。

2 - 3 - 4 BH側統治機構

Dayton 合意は、ボスニアの憲法を始めとして、国家制度の基本的枠組みを定めている。中央政府の権限は外交と通商、関税政策、金融政策、難民移民政策、国際とエンティティ内の刑法と処罰、通信、及び交通に制限され、国家主権に関わる軍事、一般税制、一般刑法等は、各エンティティにその

²⁶ Dayton 合意は複数の解釈が可能で、その時々BHの情勢によって異なる解釈がされている。また、OHR自体は国連の安保理で承認されているが、現在のOHRが発効する強権は、PIC1997年で認められたものであり(PICは単なる国際会議にすぎず、国際法上の基盤がないことを考えると)、現在のBHシステムは正しくは国際法違反である。

²⁷ UNMIBH 現地インタビュー調査による。

権限が与えられている。この体制は紛争によって3つに分断された国家を統一するには不十分だという見解もある。

1. 中央政府

Dayton 和平合意によれば、BH の国家共通機構として、FD からムスリム、クロアチア人各 1 名、RS からセルビア人 1 名の計 3 名からなる大統領評議会を設置し、同評議会が閣僚評議会メンバーを選任することが定められている。また、議会は二院制で、国民院 (定員 15) と代議院 (定員 42) からなり、両院とも定員の 3 分の 2 は FD から、3 分の 1 は RS から選出される。このような体制は整いつつあるが、まだ実質的な機能を果たしているとは言いがたい。

大統領評議会の選出は、1996 年 9 月の選挙にて実施され、民族間の大規模な衝突などの問題もなく、概ね平穏に終了した。この選挙によって大統領評議会メンバーに、アリヤ・イゼトベコヴィッチ (ムスリム人代表)、クレンシミル・ズバク (クロアチア人代表)、モチムロ・クライッシュニク (セルビア人代表) が選出され、そのうち最大得票を得たアリヤ・イゼトベコヴィッチが初代大統領評議会議長に就任した。

当初 RS 側は消極的であったが、1997 年 1 月には、ようやく内閣の役割を果たすことを期待されている閣僚評議会が成立した。しかし、1999 年 8 月、BH 憲法裁判所は、閣僚評議会における「2 共同議長制は違憲」と判断するとともに、これを選任した大統領評議会に対し、憲法に合致した 1 議長 2 副議長制を導入するよう要請したが、合意には至らなかった。2000 年 1 月末、憲法裁判所は、閣僚評議会法における共同議長制に関する規定等の違憲性を改めて確認、規定の破棄を決定した。同時に、憲法裁判所は、議会は 3 ヶ月以内に閣僚評議会法の改正案を採択すべしとしたが、2000 年 6 月現在、改正案は採択されておらず、閣僚評議会は事実上機能を停止している。

2. エンティティ政府

エンティティでは、特に FD 政府は 1994 年 3 月の成立以来、ムスリム支配地域とクロアチア支配地域でそれぞれ独自の行政が行われている。しかし、第 3 のエンティティ設置などの主張を続けてきたクロアチア強硬派の態度は、1999 年 6 月のイエラビッチ大統領評議会議長就任以降、隣国クロアチア本国の影響もあって国際社会に協力的となっているなど、変化が見られる。

RS 政府においても、1997 年 6 月以降、権力闘争が激化し、ブラヴシッチ大統領が国民議会を解散した。同 11 月、同議会選挙が実施され、ドディック政権が発足したことによって、民族主義勢力が権力の座から追放され、政争はようやく収束した。

また、RS 政府 2 第目のポブラシェン大統領が議会で過半数の支持を得られない首相候補を 3 度にわたって指名したことから、1999 年 3 月、ウェストテンドルプ上級代表が「大統領の職権を濫用し、Dayton 合意履行を妨げている」として、大統領を解任した。2000 年 6 月現在、RS の組閣は完了しておらず、大統領の不在状態が続き、ドディック独立社会民主党党首が首相職を継続しているなど、混乱要因が存在する。

FD ではカントン (州)、RS ではミュニシパル (市町村) が地方行政単位であり、それぞれが地方行政機関を持っていることが、更なる混乱の原因となっている。

2 - 4 和平合意後の状況

2 - 4 - 1 政治・民主化

Dayton合意成立から2000年6月現在に至るまで、突発的な事案が発生することもあるが、BHの情勢は概ね安定している。1999年3月のコソヴォ危機の際も、RS側では反NATOの気運が高まったが、大規模な騒乱には至っていない。

1996年9月には、OSCEの支援の下で、紛争後初めて、国、エンティティ及び県レベルの議会及び大統領選挙が実施され、1997年9月には、延期されていた市町村議会選挙も実施され、民主政体の枠組みが整った。しかし、選挙結果は民族主義者及び戦争犯罪人の政治復帰を象徴するものであり、民族主義的な側面が強かった。1998年9月、Dayton合意後2度目の国政・地方選挙が実施され、内戦を主導した民族主義政党が各レベルの選挙で、得票率を減らしたものの、第1党の地位を維持した。本年4月に実施された3度目の市町村選挙は、非民族主義・多民族主義政党が民族主義政党を破る躍進があり、民族主義強硬派の減退が見られる。

Dayton合意の骨子でもある戦争犯罪人の処罰は、なかなか進んでいない。BHでは紛争に関わる人権侵害については、十分に議論されていない状態であった。1997年春には、国際社会はDayton合意をより強硬に実施しなくしてはボスニアは再度紛争状態に陥るであろうという認識のもと、国際戦争犯罪人に関する政策の変更を行った。ザグレブへの政治的圧力も、10人の戦犯の自首を促す結果となった。1999年末までには33人、2000年に入ってから4人が拘束されている²⁸。戦犯逮捕の正式なマンデートを有していないSFORは平和維持行動中に偶然戦犯と出くわした場合に限り、協力するとされている。

2 - 4 - 2 経済²⁹

旧ユーゴの構成諸国の中で、BHは後進共和国の一つであり、1989年の統計では、旧ユーゴにおける人口比が18.6%であるのに対し国民所得に占める比率は12.3%であった。しかし、BHは鉄鉱石(旧ユーゴ全体の85%を埋蔵)、石炭等の天然鉱物資源や森林資源(旧ユーゴ全体の26%)に恵まれ、これらを利用した鉱工業、水力発電等が発展した。

戦争による被害の算定は困難であるが、森林は軍事物資購入のため輸出用に大量に伐採されたほか、地雷設置による国土の荒廃は農業や林業にも影響を及ぼした。工業の分野では、物理的破壊度60%、工業生産は戦前の5 - 10%の水準まで低下したうえ、インフラ及び家屋の破壊も相当な規模に上る。BHの統計によると、FDの1995年のGDPは10億米ドル(1990年の約8分の1)、一人あたりのGDPは200 - 500米ドルとされている。一方、RS側もまた最大の交易国であったユーゴスラヴィア連邦共和国に対する国際社会による経済制裁、指導部の失敗などのため経済状況は悪化した。工業生産は一様に落下し、戦前の5 - 10%の水準となっている。

しかし国際支援などでBH経済も幾分復興の兆しを見せ始め、FD側では1996年、BH全体で一人当たりGDPが対前年比35%増の728米ドルとなり、翌1997年も約35%の経済成長を記録した。Dayton合意不履行から、国際社会の支援が止められていたRSでも、1998年1月に民主的なドデック政権

²⁸ SFOR 現地調査インタビューによる。

²⁹ 外務省提供資料に基づく。

発足後、ドナー各国の財政援助が本格化しつつある。

1994年にBH政府が発足してから、政府が固定交換レートを導入し、予算管理を試みた結果、インフレは年率100%以下になり、通貨は安定している。1998年5月より、BH全土でコンバーティブル・マルカ(兌換マルク:1マルカ=1独マルク)が導入されたが、現在でもドイツマルクがそのまま通用する。RSではユーゴスラヴィア連邦共和国のディナールが使用されていたが、1999年のコソヴォ危機以降、コンバーティブル・マルカが通用するようになった。

2 - 5 新たな潜在的紛争再発要因

1. 紛争再発の可能性

面談した多くの組織、機関は、一部を除きほとんどが紛争の再発の可能性は少ないとの見解であったが、少ないと答えた人も条件付き(例えば、SFORの継続)の場合が多かった。紛争再発要因の理由としては、BHには3つの陸軍があり、各政府予算の40%を軍事費が占めており、BHは国家としては紛争をとめられる能力がない、SFORの駐留によって治安は保たれているが、RS政府はBH政府の一部としての国家構築には積極的でなく、ボスニア紛争は終わったとは言えないとの理由があげられた。

2. 紛争再発を抑える要因

(1) 経済的側面

再発を抑える要因として、多くの人々が経済的側面に言及しており、経済的自立が急務であるとの印象を受けた。具体的には、経済改革による市民への負担が重く、人々に不満がたまっており、これが何らかの引き金で紛争になる可能性は否定できないことから、紛争再発を予防するには経済成長が不可欠との意見の他、民族の絆は経済力の回復によって強まる、新たな紛争の要因を抑えるためには、国民の生活の安定と安全の確保、及び、小規模融資や中小企業振興による経済活性化も重要、経済停滞が続けば民族主義者が再度それを理由に台頭してくる可能性もあるとのコメントがなされた。

(2) 軍事的側面

紛争の再発を抑えるためにはSFORの存在が不可欠との意見が目立った。具体的には、SFORがいる限りは、紛争の再発はない、紛争再発はSFOR、国際社会がいる限り可能性は低い。SFORが撤退すれば、紛争が必ず再発するとの回答がなされた。

(3) 外部勢力との関係

近隣諸国との関係では、SFORによれば、ユーゴスラヴィア連邦共和国、クロアチア共和国への統合の可能性は低く、クロアチアは、西欧に加わりたいのでBHに介入はしてこないだろうとの見解であった。また、その他にも、今は、ベオグラードからSFORがBHを保護しているが、BHの経済が復興すれば、旧ユーゴ体制からの更なる独立が可能である、再発要因があるとすれば、外部勢力の関与が考えられるが、ユーゴスラヴィア連邦共和国は、経済レベルの格差があるRSを吸収しようとは考えないだろうとのコメントがなされ、外部勢力による介入は当面ないとの意見が多かった。

(4) 戦争犯罪の追究

今後の再発防止のためには、SFORがある程度の期間滞留することと併せて、戦犯を逮捕することが必要である、紛争の再発の可能性は少ないと思われるが、戦犯の訴訟追行が紛争防止を確実にするには必要である、融和を妨げる問題は、戦争犯罪人が未だに政権にいることというように、再発防止における戦犯の追究の重要性に言及する意見も聞かれた。

(5) その他

多くの人が紛争に疲れており(通常の生活に戻ることを希望しており)、再発の可能性は少ないとの意見に代表されるように、一般人の間では、紛争の再発を望まない声が多い様子が伺えた。また、新たな要因が考えられるとすれば、住民の期待に答えられなかった場合だろう、BHの明るい未来のためには、デイトン合意に署名をしたものがそれを履行し、必要であればデイトンを改正することとのコメントもあった。

第3章 復興・開発支援

3 - 1 各国 / 国際機関 / NGO の取り組み(各機関の特徴)

3 - 1 - 1 全体像

1998年12月現在(単位:百万ドル)³⁰

ドナー名	プレッジ額	98年終了額	実施中+終了額	実施率(%)
EU	1000.15	508.04	985.18	98.5
米国	766.61	436.26	754.18	98.4
世銀	621.40	222.29	611.71	98.4
日本	386.70	183.00	296.00	76.5
オランダ	260.00	94.51	299.21	115.1
イタリア	114.10	14.31	105.50	92.5
ノルウェー	113.00	13.23	94.93	84.0
スイス	104.80	65.87	123.96	118.3
スウェーデン	102.00	33.02	84.47	82.8
欧州復興開発銀行	97.01	64.64	92.54	95.4
英国	86.90	27.37	88.35	101.7
IMF	80.70	80.70	80.70	100.0
ドイツ	77.25	26.23	98.17	127.1
サウディ・アラビア	75.00	10.31	75.00	100.0
カナダ	58.00	27.20	49.48	85.3
ロシア	50.00	-	-	-
クウェイト	46.55	1.15	46.60	100.1
トルコ	46.50	10.00	46.50	100.0
スペイン	45.70	7.46	37.79	82.7
フランス	31.39	3.98	21.27	67.8
小計	4163.76	1829.57	3991.99	95.9
他41ドナー	366.09	122.80	361.99	98.9
合計	4529.85	1952.37	4353.53	96.1

³⁰ 出典: BH 外務省

国際社会はBHに治安部隊と共に人道・復興援助ももたらし、50億米ドル以上が Dayton 合意から4年の間に支援された。Dayton 合意の非現実的な期間設定による多大な期待もあり、BHへの支援事業は、長期の解決方法が必要とされる事項に対しても、短期的な支援計画を充当する傾向があった。しかしながら各国ドナー政府と世銀などの国際機関はこれらの支援を効果的に使い、これらの支援を Dayton 合意に基づいて行動をとる団体・政府に分配するよう条件付け、状態が改善されたこともあった。

1999年は当初定められたBH復興復旧期間の最終年に当たっていたが、初期は物理的な復興に力がかかれ、紛争再発を予防するための法整備や民主化などの支援には遅れが見られる。今後の国際社会からの支援については、BHの市場経済化民主化など、BHが民主国家として自立的に運営されていく上で必要な政治・経済制度作りに寄与することを目的としたものに重点が移ることとなる。またコソヴォやアルバニアを中心とした地域に復興支援のニーズが出てきたことにより、国際社会の対BH支援も先細りすることを余儀なくされるとみられており、さらなる援助調整が必要となる。

3 - 1 - 2 各国、国際機関、NGO などの取り組み

1. EU(欧州委員会 : EC)

ECはBHでは最大のドナーであり、1996年から1998年末までに10億米ドルをプレッジしている。BH予算はコソヴォや旧ユーゴ、モンテネグロ問題もあって減少傾向にあり、1996、1997年は25億ユーロ程度の年間予算であったが、昨年度は15億ユーロ、本年度は10億ユーロ程度の規模である。これ以外にも欧州投資銀行(European Investment Bank : EIB)を通じて10億ユーロ相当の支援が今後2年間で計画されている。

活動は当初、緊急事業であり、物資支援や修復を中心に様々な分野への介入を行っていたが、現在は緊急段階はほぼ終了、主に経済再生と機構・制度改革に重点を置いて活動している。ECHQ(European Committee for Humanitarian Organization)は、ECを通じて緊急支援中心の活動を行っていたが、人道援助支援を終了し、昨年BHから撤退した。通常のEUが行う支援事業以外にもOBNOVA事業(緊急復興事業)、Phareなど大規模な支援を行っている。EUはこれまでBHの政治的特殊性のため途中で支援方法の変更を余儀なくされたりしたが、支援国会合やPIC会合の意向を手際よく採り入れる柔軟な対応で、難民帰還を中心とした復興支援とDayton合意の補強を目的とする支援で他ドナーをリードしている。

実施体制は、支援開始当初の2年間は、EC現地事務所は専ら情報収集・案件発掘を担当し、案件実施にかかる業務は全てブリュッセルの本部が統括してきたが、1998年から現地事務所を強化し、事務職約50名と専門職約50名の体制で入札準備から実施、フォローアップに至る一貫した業務を全て現地事務所が統括している。

2. 米国(US Agency for International Development : USAID)

米国はUSAIDを通じて1999年8月までに8億米ドルの対BH支援を実施している。これは民主化支援(独立したメディア支援、政党への支援等)と市場経済化支援(会計監査機能の強化、銀行の管理能力強化等)を大きな柱とし、他に地雷除去、警察訓練、選挙、戦犯関連などを対象としている。事業

予算は、SEED(Support for Eastern Europe Democracy)予算を使用している。1999年は1.7億米ドル(うちUSAID分1.43億米ドル)であったのが、今年は1億米ドル(うちUSAID分0.75億米ドル)と減少しており、来年はSEED 予算のUSAID分は0.4億米ドルほどに減少すると見ている。

1996年開始されたUSAIDの対BH支援は、当初の5年間は難民帰還促進と米国SFOR任務遂行のサポートするための環境作りを目標としていたが、今年からの5年計画は、長期的視点を持ってBHを通常の状態に戻すことを目標としており、このために雇用促進のためのBDP(Business Development Programme)と小規模インフラ支援のためのMIS(Municipal Infrastructure Service)を実施している。1998年より少数民族帰還地域への支援を強化しており、MIS事業もこの帰還地域を優先的に支援している。

USAIDの支援形態は、支援分野および地域を戦略的に選定し、多くの事業は中央政府を通さず、直接市町村(ミュニシパル)レベルを相手に支援を展開しているのが特徴である。その際、市町村の長に、デイトン合意の尊重、少数民族帰還の合意等が述べられた誓約書に署名することを支援の条件としている。プロジェクト形式の支援は米国の民間コンサルタント会社を登用し、4年間の契約で案件の基本設計調査から入札、調達、施工、フォローアップまでを委託しており、進捗状況は定期報告書としてUSAIDに提出される。

3. 世銀

世銀のBH支援の目的は、企業の再開発と活性化、及びインフラと民生部門の復旧であり、主要分野は民間部門支援、社会プログラムの改革と機関・機構改革である。世銀は開発プログラム中心の組織であるが、BHには紛争直後から現地入りしており、また当初は緊急人道援助事業(弱者への生活費配給)も行った。予算規模は1997 - 1999年の3年半で7億ドルであったが事業は縮小の方向に向かっており、2000年からの3年間で3億ドルが予定されている。

世銀は紛争後いち早くEUや他ドナーと共同で3 - 4年間で51億米ドル(連邦側37億米ドル、RS側14億米ドル)の優先復旧計画を支援国会合で提示した。それから約3年経過した1999年2月の時点で、世銀はほぼ全セクターをカバーする24の優先計画を53.3億米ドルで承認しており、この内25億米ドルは無償、残りはソフトローン(35 - 40年償還、手数料0.75%)となっている。BHは復興期が終了し、通常の開発に移行しつつあるとみており、緊急支援期間であると定められた4年間で1999年末で一応終了するが、世銀は今後も継続して対BH支援が必要であるとして、2000年から2004年までの中期支援計画(26億米ドル)を提言した。

世銀は、復旧計画の実施を担当し、その予算の約3分の1のみを「Seed Capital」として拠出し、残り3分の2に対しては協調ドナーを募る方法を採用している。これは他のドナーにとって投資のインセンティブとなり、世銀にとってはセクター全体の復旧の進捗状態を把握しながら主導権を發揮できることになる。またBH事業では、各レベルの政府に厳しい条件付け(Conditionality)を課すことが多く、当初は反発も多かったが、最近では世銀が計画中のモスタルで行った給水事業に見られるように、民族融和に関する条件付けを政府が守るようになってきており、態度の変化が見られる。今後も世銀は援助のConditionalityを強めて、政策変化などを促進する方針である。

4. 英国(DFID、のちに Know How Fund : KHF)

英国の対BH支援は、初期はDFIDによってなされていたが、現在は下部組織であるノウハウファンド(KHF)という東欧と中央アジア圏の2国間技術支援を専門とする組織を通じ、主に技術面での支援が行われている。

KHWは東欧と中央アジア地域の市場経済と民主政権への移行を支援することを主眼としており、2国間支援ではあるが、対政府への直接支援ではなく、NGOや企業を通じて行うことが多い。事業内容は1997年の英国国際開発白書に基づき、経済政策、労働政策、市民社会の育成、環境、対外政策などを中心として、各国毎に決定されている。また、国を超えた地域レベルでの支援も多く行っている。1997・98年度の全地域を含めた総予算額は9000万米ドルであった。

5. UNHCR

UNHCRは難民支援を主な任務としており、BHでは紛争中から活動していたが、紛争直後をピークに事業は年々縮小してきており、2000年の年間予算は約2500万米ドルである。紛争直後は様々な分野での緊急支援を行い、また人道支援に関する主たる調整も行っていた。BHでの主要な活動には、帰還促進、特に少数民族地域への帰還促進がある。紛争直後から行われている両エンティティをつなぐバスの事業も和解・帰還促進に資する支援であるが、今年になって帰還が著しい進捗を見せたのは、資産法(Property Law)が執行されたことが大きい。帰還・復興作業部会(Return and Reconstruction Task Force: RRTF)の主宰団体として、帰還事業に関する様々な機関との調整も行っており、特に地方レベルではうまく機能しているとの評価を得ている。

本来の業務である難民の保護の他に様々な分野の活動をしていたが、現在、開発色の濃い事業は徐々に引継ぎをして、活動の縮小を図っている。難民・国内避難民帰還のためのデータベース整備は昨年末に政府に引き継いだ。UNHCRはUNDPと組織レベルで、ジェンダー関連分野等の事業の引継ぎについて協議している。

事業は、最近では中央政府、FD・RS政府それぞれの窓口となる別々の3つの省庁をカウンターパートとして活動を実施している。

6. ICRC

国際赤十字の大切な活動の一つが、ジュネーブ条約に基づく行方不明者の搜索である。BHでは1992年から活動を行っており、20,000人以上が家族によって行方不明と届けられたが、17,000人以上が未だに不明のままである。搜索は国際赤十字のネットワークや政府との交渉を通じた情報交換、及び虐殺死体の身元確認などの方法で行われてきたが、BHにおいては政府(中央およびエンティティ)から情報を引き出すことは、民族紛争であった背景もあり、大変難しい。行方不明者の搜索事業の他、医療、地雷認識教育、社会的弱者対象の救援事業を行っている。国際赤十字は元来、その国の赤十字と一緒に活動するが、BHにおいては紛争後は2つの赤十字が存在しているので(紛争前は1つであった)、現在はその2つの赤十字と協力しながら活動している。将来的には徐々にCapacity Building をしていき、2つの赤十字を統合してICRCの活動を引き継ぐ予定である。

7. 国際 NGO

現在、国際 NGO の BH 事業は、大規模な緊急支援時期がほぼ終了し、緊急救援のみを主眼としている団体は多くがすでに撤退し、現在 BH に残っている団体は、草の根レベルの長期的な活動を行っている。国際機関や各国ドナーの事業に比較して、地域を限定していることが多く、小規模ではあるが民族融和や弱者保護を直接の成果として行っているものが多いのも特徴である。またそれらの事業へのアプローチは、差はあるものの、基本的に政府を通じて行っているものは少なく、草の根レベルの自発的な活動を助長するために、忍耐強く時間をかけて行っているものが多く、主に地元の市民グループ、学校、地元 NGO などと協力しながら行っている。

しかし、このような活動には緊急時のような派手さと Visibility に欠けること、BH への支援が全体的に減少していることに加え、焦点も緊急復興から経済改革へと変化しており、国際社会(特にドナー)の理解を得ることは難しいということも共通している。

3 - 2 我が国の取り組み

旧ユーゴ問題は、欧州が主要な役割を果たす中で、国際社会が協調して取り組むべきグローバルな問題であるとの観点から、我が国は主として民生部門において応分の貢献を行ってきており、紛争発生当初より 1995 年 12 月の Dayton 合意までの間に、人道・難民支援を中心に約 1.8 億ドルの支援を実施してきた。

BH の復旧・復興支援については、Dayton 合意の成立を受け、1996 年 2 月に経済協力政策協議を実施し、医療・上下水道分野等で優良な案件形成に向けて積極的な取り組みを行った。

1996 年 3 月には、紛争により影響を受けた経済の建て直しを早期に図ることが和平を促進する上で重要との観点から、他の援助国に先駆けて 25 億円のノンプロジェクト無償資金協力を供与するとともに、4 月に開催された第 2 回ボスニア支援国会合においては、1996 年分の復旧・復興支援として少なくとも 1.3 億ドル、1996 - 1999 年の 4 年間で 5 億ドルの支援を行う方針を表明した。

1998 年 4 月、今後の経済協力の方針について政策協議を実施した他、1996 年 11 月からは企画調査員を派遣すると共に、1997 年からは医療分野、上下水道分野等のプロジェクト形成調査を実施し、これらの調査結果に基づき、医療機材や道路建機、公共輸送車輛(バス)等の無償資金協力を実施した。1998 年 8 月には対人地雷除去、被災者支援分野での協力の可能性を探るため、プロジェクト形成調査団を派遣した。また、技術協力は 1996 年度より研修員の受入れを中心に実施している他、市民生活の再建に資する案件、経済復興に貢献するインフラ事業を中心に 1998 年から開発調査を実施している。2000 年度から医療・鉱工業・運輸分野で専門家派遣も開始された。

3 - 3 援助調整、各アクター間の連携

3 - 3 - 1 連携の概観

Dayton 合意下のボスニア援助調整は効率性と透明性が欠如していると言われている。援助調整は、Dayton 合意とそれに続く OHR の責任が明確になる和平履行の過程においてその必要性が高まり、調整の機会は増加していった。しかし、BH の政情分析、支援内容などの違いがあるため、プログラム自体やその方法の調整にはなかなか及んでいない。長期の援助調整も、Dayton 合意に時間制限が設

けられなかったことも起因し、効率的に設立されたとは言いがたい。ほとんどの支援国・機関・団体が、初期の人道援助支援から、復興・開発支援へと移行しているが、人道支援と復興支援の定義がそれぞれ異なり、また資金と期間の長期化を恐れて、支援内容や方法に明確な統一性は見られない。

ボスニア支援の主要アクターである、世銀、EU、UNHCR、及び各国ドナーは、豊富な資金と資源を各々の関心のある領域にばらばらに投入している。例えば、主要ドナーであるアメリカとEUは、それぞれ異なる政策と方法で協力を実施している。アメリカとUSAIDはそれぞれ独立して行動し、EUの手続きは複雑で、意思決定には時間がかかる。その結果、支援全体はまとまりがなかった。異なるドナーの異なる方法をまとめようという試みも少なかったため、援助調整は、政策や行動を統一するためというよりは、支援の重複を避けるための情報の共有の場として考えられていた。各国の政治的思惑が効率的な援助調整のための統一を困難にしたとの意見も強い。しかしながら、現地の実務レベルでの調整は、地域別、分野別に行われ、国やマクロレベルでの調整よりはるかに効果的であるとの意見が多い。

定期的なドナー会議は、 Dayton 合意から18ヶ月後までは世銀が会議を召集していたが³¹、ドナー自身が援助調整を望んでいないこともあり現在は開かれていない。OHRは調整機関であるが、主に政治上の調整を執り行い、上級代表はドナーに対しては強力な影響力はなく、政策の統一を達成できないことが多かった。これは、OHRが当初は1年の予定で任命され、更新が毎年の話し合いで決められたことも影響している。

OHRは Dayton 合意で各国政府との連絡役となったが、BH政府との連絡役は果たしていない。ドナーの中には、BH政府が和平履行実施にこれまで以上に参与していく時期にきているとの意見もある。

3 - 3 - 2 事業の調整

OHRが援助調整の全面的な役割を担うべき存在であるが、実際は、各種支援事業に関する大枠の調整は1994年に創設された国際運営グループ(International Management Group : IMG)等の主導により開催される、分野別の調整は更に分野別のタスクフォースが行っている。これらの取り組みは、支援の重複を避け、プロジェクト相互の関連性と継続性を改善し、支援上の様々な問題点を出し合いスムーズな事業の実施と促進を図っている。

IMGは復興支援促進のために当初UNHCRの提唱で創設され、その後EUを主体としたドナーが運営している、情報管理及び支援調整のための機関である。IMGでは、分野別に復興支援の進捗状況をまとめて、これをドナーに提示しており、支援が遅れている分野を明確にしたり、支援が必要なプロジェクトの概容と大まかな事業費をデータベースに打ち込み、ドナーの依頼に応じいつでも提供できるように準備している。これらはBH政府が調査した資料や、ドナーが提供した資料、あるいはIMGが独自に調査したものが情報源となっている。

分野別のタスクフォース会合は、国際機関、ドナーなどがニーズと進捗状況を逐次確認し合っている。いくつかのタスクフォースが設置されているが、民営化についてはUSAID、エネルギーについてはIMGなど、タスクフォース毎に主導権が異なっており、分野別に専門機関が存在する場合は、例え

³¹ DAC 報告書

ば保健分野のWHO、教育分野のUNICEFなど、それらの機関がタスクフォース会合を主宰している。なかでも帰還・復興作業部会(Returns and Reconstruction Task Force: RRTF)は、1998年12月のマドリッドPICにて設置され、タスクフォースの中でも規模が大きく、地方および国レベルで主だったNGO、国際機関とドナー代表などを帰還問題について統制しようと試みている。タスクフォースの会合は、定期的開催されているわけではなく、ほとんどの会合は月1回以下の不定期的な開催となっている。

またサラエヴォにある国際ボランティア団体会議(International Council for Voluntary Organizations : ICVA)が、NGO間、ドナー政府及びBH政府との調整も行っている。

3 - 4 コンディショナリティの状況

世銀、USAID、EU等一部のドナーは、政策改善、 Dayton合意の尊重、マイノリティー帰還を促進するために、積極的にコンディショナリティ(conditionality)を活用しており、この方針を継続する方針である。

一方、BH政府からも、民族主義的な動きを抑制し、民族の融和を促進し、中央政府を強化するためには、コンディショナリティの活用を支持する意見も聞かれたが、そのほとんどは、自分の属する民族や政党の方針を推進するために他のグループに対してコンディショナリティを適用するように述べている場合が多く、コンディショナリティの本質的な善し悪しについて意見を聞くのは困難であった。技術的側面に関しては、コンディショナリティには弾力性が必要であること、日本の援助はコンディショナリティがなく、成果のみを求める支援であることに感謝しているとする意見も聞かれた。

Box : ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおけるコンディショナリティについて

従来、我が国は、援助の供与に際してコンディショナリティを付与することを差し控えてきたが、平成12年度、モスタル市公共輸送力復旧計画(無償資金協力)に際し、モスリムとクロアチアに分かれて東と西に2社あったバス会社について、2民族の融和を促進するため、この2社を一つにした東西統一都市交通公社の設立をバス供与のコンディショナリティとした。

第4章 民族再融和への挑戦

4 - 1 民族再融和の状況と展望

4 - 1 - 1 民族融和の概況

民族融和は遅々としてではあるが確実に改善しており、時間がかかるが展望は明るいとの肯定的意見が大半を占めた一方、少数ではあるが融和は進んでおらず、むしろ住み分けが進んでいるとする意見も聞かれた。しかし、融和の進捗に否定的な見解を持っている人も、多民族融合国家を否定できない米国が融和に積極的であることやこれまでの和平復興に対する国際社会の投入を考えると、国家を分割するのは難しく、民族融和が、BHの存続のために唯一残された可能性であるということでは共通していた。また、BHにおける「民族融和」は、reconciliationよりpeaceful coexistenceのほうが適当であるという意見もあった。

BHではそもそも民族外結婚も多くあり、基本的に民族は混ざっていたので、一般の人々の間では融和は問題はなく、逆に融和なくしては存在できないが、民族主義を利用しようとしている政治家の存在が、民族融和を妨げているという意見が聞かれた。

4 - 1 - 2 難民帰還状況

難民・国内避難民帰還はデイトン合意の優先事項の一つであると同時に、融和状況の進捗を示す指標の一つとみられている。1999年10月に執行されたProperty Law(財産法)により、マイノリティーの帰還は今年に入ってから飛躍的に伸びている。それまで帰還に関して、土地、家屋、地権、そして資産などに起因する複雑な問題が存在していたが、同法により、自分の住居を不法に占有している住民を、強制的に退去させ、本来の持ち主が住居に戻ることが可能になった。1997年頃と比べると、残虐な帰還妨害は、SFORの存在などによって減ってきており、今般実施された選挙において、マイノリティーが元居住していた地域へ投票しに行ったケースも見られたが、負傷等の報告は少なかった。

一方、帰還人数にはごまかしがあり、実際は公表されている程進んでいないとの見解もあった。流出した人の家屋の破壊、エンティティ間の境界線でのこぜりあいや発砲事件などが散発的に発生しているとの報告もある他、行政や警察からの直接妨害は減少したが、最近では教育、雇用の際の民族差別など心理的な嫌がらせに変化しただけで、権利があっても実際にはなかなか帰還を実施できず、現在居住している土地に残ることを希望する人が増えているという意見も聞かれた。エンティティ政府が、財産法の実施のための十分な支援を行っていないことや、一度都市に流出した住民、特に若者は、なかなか村には帰りたいが点も帰還が進捗しない要因としてあげられる。帰還する権利と同時に、残る権利を明確にし、意思を尊重することも重要である。帰還が難しいと言われていたBH東部にも人々は帰還しはじめているが、残された難民・国内避難民の状況は複雑で、自宅が他民族の多数地域にあるような人々の帰還は一層困難になると思われる。

また、RS政府(セルビア)は、農村部への帰還のほうが都会より難しいのに、国際社会の支援は都市部に集中しすぎているように思うという指摘をしたのに対し、BHのための党(ムスリム)は、ほとんどの支援は農村部への帰還に集中しているが、今後都市部への帰還を促進する必要があると主張しており、意見の相違が如実に見られた。

帰還促進のための支援は和平直後に集中し、国際機関やNGOなど多くの団体が行っている。支援方法は、交通手段の提供、金銭面での補助から、家屋修復のための材料の提供、実際の修復など様々であるが、最近では特に、少数民族地への帰還ができるように的を絞った支援を行うところが多い。また、RRTFが組織され、様々な団体の様々な方法の調整を試みており、特に現地レベルにおいては一定の成果をあげている。

4 - 1 - 3 融和状況を促進する条件 / 要因

融和を促進するには、組織・制度・枠組みの整備の推進、経済復興(特に雇用創出)、人道支援(行方不明者搜索等)を組み合わせる総合的に実施することが必要である。最も統合の難しい分野の一つは、教育分野である。

面談した各機関による、帰還にかかる数字の相違

機関 / 政府	帰還数	備考
DAC 報告書	流出した難民総数：120 万人以上 帰還総数：約 25 万人 海外定住：50 万人以上 国内避難民：100 万人以上 現在も 80 万人以上が他人の家を占拠	帰還のほとんどは、自民族多数地への帰還であり、約 5 万人が少数民族地域へ帰還したが、ほとんどは FD 側で、RS への帰還は約 2,000 人のみ
UNHCR	1999 年 - 14000 人 2000 年 1 - 4 月 - 11000 人	帰還が困難といわれていた BH 東部にも帰還進捗
OHR 政治部	帰還が進んでいるという統計があるが、数字にはごまかしがあり、実際は帰還は進んでいない	
OHR バニャルカ	バニャルカにおいては、10,000 人の帰還要請に対し、実施は 130 件	ムスリム系：帰還を話し合うことができる クロアチア系：全く無理 RS 政府：その中間
MOFA(クロアチア系)	国民の 25% が難民 / 国内避難民(約 85 万人)として流出、内半分が帰還済み	
閣僚評議会(セルビア系) 大統領府(ムスリム系)	RS サラエヴォ(延べ) 警察の保護無しで 39000 人が帰還 サラエヴォ RS 帰還できない人 - 61500 人 現状：9 割が FD RS の帰還を希望	RS サラエヴォの帰還には問題がある 今後： 問題なく帰還可能 - 7 割 OHR 支援必要 - 2 割 SFOR 支援必要 - 1 割 RS 政府はセルビア系住民のためだけに資金使用、特定民族に偏らずに使うべき
BH のための党(ムスリム系)	帰還達成度 - 4%	帰還はますます難しくなる
地元新聞社	現在も人口の 40% が国内避難民	FD に RS より多くの国内避難民がいる
人権組織	紛争中 256 万人の難民・国内避難民が発生(紛争前人口の 56%)、内 71 万人の難民と 82 万人の国内避難民が帰還済み	

・ 経済的側面

現状においては、帰還に対する経済的支援が充分ではないが、民族融和には、経済復興、雇用創出が重要という意見が多く聞かれた。道路や線路などのインフラの整備を進めて、BH 内を通過してドイツから地中海まで抜けられるような幹線を再生する必要があるというアイデアも聞かれた。旧国営企業の民営化も、FD 側では 1999 年 4 月から、RS 側でも 2000 年 1 月より開始されているが、売却先に民族の偏りがみられるなど、制度が整備されてもその実施には課題が多く、改善されるべき点が残されている。

・ 制度面

紛争後しばらくは、各民族間にある相互不信・憎悪の感情が強く、各レベルの立法、行政機関はほとんど機能しておらず、必要な制度や立法は成立することなく、議会が対立している状態であった。1997 年 12 月、OHR に暫定的な決定権が与えられたため、OHR が強権を発動することが可能となり、審議が難航していた国旗や新通貨のデザイン等が次々に決定された。特に 1997 年の車両登録ナンバーの統一は、和平合意によって保証されていたが実際には難しかった、両エンティティ間の行き来を可能にした。1998 年 5 月には統一通貨としての兌換マルクが制定され、最近では 2000 年 6

月に国境警察が複数民族によって構成されたこと、当初民族別で2つに分かれていたFD政府の内務省が統合されたことなど、民族融和に対する貢献度が高いといわれている制度面での民族間統一が進んでいる。

・ 教育

教育分野での差別を無くすことは、民族融和において非常に重要と認識されており、現在両エンティティ政府も教育に関して合意しようという努力がみられるものの、完全な統一は困難であり、どこまで妥協し接近できるかが課題となると思われる。例えば、現在の教育制度はエンティティ毎に決められ、数学や科学は同じだが、言語や歴史などが民族毎に異なっている。

教育を充実していけば、批判することや正しい知識を覚えた人が増えるので、国際社会の圧力で、現在の古典的で詰込式で民族別になってしまっている教育を改革し、民族が統合できるような、現代的で活発な教育システム、ヨーロッパ基準の教育に改革して欲しいという声もあった。また、若い世代が外国で異なる文化や民族に触れ共存を学ぶことが重要という意見も聞かれた。

・ 政治

政策決定過程において、両エンティティ政府あるいは中央政府が合意できたことはほとんどなく、主だった政策は、決定の遅れに業を煮やした上級代表がその強権を発動することによって成立してきており、政策決定レベルの政治家の態度の変化が課題である。紛争に関与した人が未だに政権にいることが融和を妨げており、これはデイトン合意の功罪であるところが大きいので、次回の選挙で、これらの人が政権から降りることを期待しているとの意見もあった。

・ 平等 / 人権

民族間の平等が大切であり、3民族に裨益する事業や各民族に共通の基準を提供することが共存を可能とするという意見も聞かれた。また、民族・難民・帰還民の区別無い支援が、民族融和に一定の貢献をしており、一方に対する支援だけではかえって緊張を増長させること、帰還した人と村に残っていた人、都市の人と田舎の人の間に対話の機会を増やすような努力が必要であることが指摘された。併せて、いろいろな人権監視活動や、人権を尊重する、良い司法制度の確立も融和に欠かせない。

4 - 2 国際社会 / 市民社会による試み及び成果

4 - 2 - 1 概況

国際社会の民族融和のための試みは多角的で、多くの国際機関、ドナー、NGOは民族融和を念頭に置いて支援を実施しているが、これを具体的成果として狙っている事業も展開されている。具体的には、家屋修復や帰還促進など、より直接的にハード面で民族融和を促進する支援から、メディア改革、法制度整備、さらには教育改革、雇用促進を通じた社会の安定化促進を目指すような、間接的なソフト面での支援も実施されている。

民族再融和は言葉上、明確に定義されていないままになっており、各機関や個人の間でもその解釈

や理解には違いが見られる。その結果、民族融和のための事業の経過と効果は、構造的組織的にはモニタリングされておらず、社会への数量的なインパクトは評価できていない。

4 - 2 - 2 市民レベルでの草の根の融和

草の根レベルでは、主に子供や青年を対象とした、民族の融和を直接に成果としている事業が多く見られる。様々な形の事業があるが、異なる民族を集合させ、何かを共同で行うことを通じて、民族間のわだかまりを解そうとする点で共通している。

メディア(TV、ラジオ、新聞)は、紛争中は政治利用され、民族主義を助長するような報道を行い、民族の憎悪を駆り立てるような役割を果たしたため、紛争終結後は、独立中立のメディア放送の育成を目論んだいくつかの事業が行われている。USAIDを中心に、独立したメディアのための機構も組織され、報道内容に民族別の偏りが無いかなどを検閲している。

各国機関の民族融和のための事業例

- 世銀： 教育分野においてエンティティ合同で調査を行う等、分野を特定して技術的な話をするこ
とを足がかりに、融和を促進。今までは各々のエンティティにあったProject Unitを今後は
統一する方向で議論中。
- 米国： 1998年よりマイノリティー帰還への支援を強化。援助に際し、市町村の長に、デイトン合
意の尊重、マイノリティー帰還の合意等が記載された誓約書に署名することを条件として
いる。
- UNHCR： 5 - 9歳の子どもを対象にFD / RSのいくつかのサッカークラブを支援し、3民族混じっ
たトーナメントを実施。和平初期において、両エンティティを結ぶバスを定期運行し、特
に1997年に車両ナンバーが統一される以前は、市民にとって唯一の手段であり、このバス
を利用して、エンティティを超える行き来がなされていた。
- UNDP： FD / RS両エンティティ政府から書面を取り付け、青年を中心に文化の差異、紛争緩和、
平和教育などのワークショップ形式やサマーキャンプを通じた再融和事業を実施。
- CARE： natural peace building、peaceful coexistenceを目標とした、教育を柱とする平和構築の事業、
及び帰還促進と帰還後の緊張緩和、民族和解を狙った帰還促進事業を実施。
- SFOR： 両エンティティ軍のデータベースを作成し、それをお互いチェックし合い、共有するこ
とを通して信頼を構築するよう努めている。
- 日本： 電力分野、緊急医療の無償資金協力、運輸・交通の開発調査、及び3民族合同の会議や調
査を実施することで民族融和を促進。
- JEN： 異なる民族が一緒に何かを行うための環境造りを支援(1998年から)。例えばコンピュー
ター講習、チェス大会、アートフェスティバル、サマーキャンプ、スポーツ大会などをFD
とRS双方で、幅広い年齢層を対象に開催。また、帰還定着を狙って、収入向上事業(養蜂)
も実施。

4 - 3 ブルチコ特別区

4 - 3 - 1 特別区設立の経緯

RSの東側と西側を唯一直接につなぐ狭い通路上にあると同時に、FDとクロアチアを結ぶ線上に位置するブルチコは、戦略的な場所に位置している。ブルチコ裁定前は、ブルチコ市は2分割されており、3分の1はRSに、3分の2はFDによって管理されていた。中欧とバルカン地域を結ぶ主要陸上手段としてのザグレブとベオグラードを結ぶ幹線道路が近くにあり、サバ川にはボスニアで最大の河港があり、ボスニア内でも有数の豊かな市である。

このような場所の特殊性から、 Dayton合意ではブルチコはFDとRSのどちらにも属しないとされ、ブルチコの帰属問題は仲裁裁判所の裁定に委ねられていた。ブルチコ裁定以前はそれぞれの地域によって3民族によって管理されていたが、同裁判所は、1999年3月にブルチコ全体を特別区として認定し、両エンティティがブルチコ特別区を共同統治し、国際社会によって政治、行政を監視されることとなった。しかし、Dayton合意以降、同市を実効支配してきたRSがこれに強く反発した。RSでは大統領の解任、ブルチコ裁定の不本意な結果、更に同月後半に始まったNATOによるセルビア本国への空爆などで、国際社会への反発が強まり、政情が不安定化したが、その後1年を経て、2000年3月8日にはブルチコ特別区が正式に発足し、Dayton合意履行上の最大の懸案の一つが解決をみた。特別区は非軍事化され、自治権を有する多民族政府、議会、行政委員会、裁判所、警察機構を有することとされた。3月6日にはブルチコに駐屯していたRS軍が撤退し、同市の非軍事化が完了、更に同21日には、ファランド・ブルチコ監理官により暫定議会議員が指名され(定数29名、うちセルビア系13名、ムスリム9名、クロアチア系7名)、次回同議会選挙が行われるまで、暫定的に職務を遂行している。複数民族から成る警察も良く機能しており、その長官はセルビア人、2人の副長官はムスリム人とクロアチア人である。市長はセルビア人、2人の副市長はムスリム人とクロアチア人である。

4 - 3 - 2 難民帰還の進捗状況

人口や民族比について聞き取りを行ったところ、以下のように多少数字に違いが見られた。

情報源		DAC 事例研究 ³²			OHR ブルチコ			ブルチコ特別区政府		
民族比 ³³ (%)		S	M	C	S	M	C	S	M	C
ブルチコ裁定前	特別区	20.8	44	25	21	44	25	20	43	25
	総人口(人)	88,000			88,000			-		
	中心部	19	55	7	-	-	-	-	-	-
	人口(人)	41,000			-			-		
裁定後	特別区	-	-	-	46	40	15	40	30	30
	総人口(人)	-			100,000			70,000		
	中心部	97	-	-	98	-	-	-	-	-
	人口(人)	-			-			40,000		
備考		現在の中心部のセルビア人口の75%(25,000人)は国内避難民だが、帰還を希望しておらず、ムスリム家屋に居住			現在ブルチコには約25,000人のセルビア系国内避難民がいる					

³² Nicola Dahrendorf and Hrair Balian(1999)

³³ S - セルビア系、M - ムスリム、C - クロアチア系

帰還手順に関する合意に基づき、OHRはブルチコ帰還の権利がある者を定めている。逆にUNHCRはブルチコからFDへの帰還を主導している。また、これまでに多くの資金援助がブルチコの帰還プログラム促進のために投入されている³⁴。OHRブルチコにおける聞き取りでは、1996年から9000人が正式に帰還しており、自主帰還も含めれば実際はそれ以上だと思われるとの報告があった。特に2000年の1月から5月までの5ヶ月間に2000人が帰還し、約250件のムスリム系商店も明渡されたことは、帰還が促進されていることの証明との評価であった。また、これらの数字は、周囲のRS地域より帰還率が高かった。ただし、クロアチア人は、帰還しないようにという政治圧力もあり、ブルチコへの帰還は希望していない。また、未だ多くの家屋は破壊されており、これの修復は大きな課題の一つであるが、移動の自由も保障され、人々に治安に対する確信が生まれてきており、ブルチコ特別区政府も帰還の先行きには概ね楽観的であった。

しかし、帰還は、帰還民の民族が集中している地域に限定されていることや、ブルチコ、他のRS地域及びFD内クロアチア人地域への帰還統計は、家族の一人が再建された家屋で一泊したかどうかという情報に基づいて算定されていること、及び帰還成功例が帰還民の保護のためあまり公表されないこと等、統計上の数字は、長期的な意味合いの帰還をどの程度表しているか疑問視されている。

帰還は、社会経済的な変化をもたらしている。帰還によって増加した人口に対して、今後どのように長期的且つ効果的な就業あるいは収入向上を供与できるかについて考える必要がある。この点からしても、経済の復興は帰還を維持するために不可欠である。これについてはRS側も、政治問題を抜きにして経済問題に取り組む時期が来ているという認識を持っており、財産の私有化が可能で、大企業も中小企業も活動できるような改革の必要性を認めている。

4 - 3 - 3 民族融和とこれからの課題

融和は、OHRの監視もあって、満足できる速度で進んでいる。様々な問題が複数の民族の合意で解決されるようになり、国際社会が強制しなくても、3民族が既に様々な分野で自発的に合意し、共同で実施をするなど、協力関係が生まれており、民族再融和は進捗しているように見受けられた。

これからの大きな課題は財政問題である。徐々に権限が国際社会からBHに移行されつつあり、BH側の参画が促進されてきているのに対し、ブルチコ特別区に対する中央政府の支援は非常に小さく、ブルチコは財政基盤がまだ弱く、予算に不足が生じた際には両エンティティ政府が補填することとなっているが、エンティティ政府は補填をしたがらない。ブルチコ区においては商業が活性化するように税制などの改革が行われたが、ブルチコ特別区長からは、投資を保護し、支援するような法律的枠組みがあることが前提であり、ブルチコは現在他の地域に先駆けて準備中であること、民営化などによる所有権の変化や市場の完全自由化も大切であるとの発言があった。ドナーの支援も、小規模融資や中小企業への支援等経済復興支援のニーズが高い。

また、2001年春頃に予定されている区議会の選挙の後数年でOHRの必要性は縮小していくと思われるが、当面の間、OHRのみならず、SFOR等国際社会のプレゼンスが必要だと思われる。

³⁴ デイトン合意がされてから、約7,500万ドルがブルチコの復興に支援された。今後2000年 - 2001年で開発支援として約2,000万ドルが支援される予定である

第5章 まとめと提言

5 - 1 BH 紛争終結後の平和構築支援の枠組み

1995年12月の Dayton 合意以降、様々なアクターがBHの平和構築支援を行ってきており、これを整理すると次ページの表のとおり、大きく6つの柱に分類することができる。

5 - 2 平和構築支援に際して配慮すべき事項

BHの例を参考として、紛争後の和平復興支援における配慮すべき点を以下に列記する。

(1) 多面的支援の実施

ドナー、国際機関、NGO各々の長所を活かして、上記6つの柱をカバーする包括的な支援を行うことが重要であるが、その際には、大規模支援と草の根の支援、トップダウンとボトムアップのアプローチ、経済分野への支援と社会分野への支援等、多様なニーズに対応する多面的支援を実施することが効果的である。例えば、ある程度強制的に国家レベルの制度・政策を融和促進の方向へ変えていくアプローチと、一般市民を対象として小規模だが長期的支援によって、個人ベースにおける融和を促進するアプローチを組み合わせることにより、総体的な民族再融和を効果的に促進できるものと考えられる。

(2) 紛争要因の分析

紛争要因は政治的、民族的にも複雑かつ微妙な問題であり、各当事者により見解も異なることから、要因を特定するのは困難であるものの、可能な限り紛争要因を分析し、それらの要因を除去していくと共に、新たな再発要因の有無にも留意し、早期に対応していくことが必要である。

(3) 紛争再発防止の観点への配慮

紛争後の復興支援の最大の目的の一つは、紛争の敵対グループ、帰還民や除隊兵士の和解 / 統合に寄与し、紛争を再発させる要因を縮小していくことである。紛争の敗者等、特定のグループを排除した偏重な援助の実施は紛争再発の要因になりうると言われており、復興支援を行う際には、紛争の再発要因を助長することがないように十分留意すると共に、敵対していたグループ間の再融和に努めることも重要である。

(4) 被援助国のオーナーシップ

民族の再融和には、民族間の平等が大切であり、各民族に裨益する事業や各民族に共通の基準を提供することが共存を可能とする。情報収集、意志決定の際には民族、対立するグループ、様々なレベルの市民社会を平等に参加させると共に、そのためのキャパシティの強化が必要である。同時に、あらゆる立場の人(政治家、一般市民、労働者、性別、年齢)に幅広くコンタクトすることも重要である。また、持続的発展を図るには、オーナーシップの育成が必要であり、被援助側が意志決定に参画していくような環境づくりに配慮すべきである。

BH 紛争終結後の平和構築支援

大分類	中分類	小分類	BHでの 主な実施機関
難民・国内避難 民支援	緊急援助	食料・生活物資援助 シェルター建設 緊急医療 給水	UNHCR、 EU / ECHO、 ICRC、NGO
	難民・国内避難民帰還促進・ 再融和	登録・移送 住宅建設 行方不明者の捜索 再融和教育 帰還難民の保護	UNHCR、EU、 OHR、ICRC、 USAID、 SFOR、 UNDP、NGO
治安維持	多国籍軍・PKOによる治安維持	多国籍軍・PKOの派遣	SFOR
	安全保障部門改革 (Security Sector Reform)	DDR(兵士の武装解除、動員解除、社会復帰) 武器の不正取引規制 軍・警察・司法制度の改革	SFOR、OHR、 UNMIBH、 世銀、OSCE
	戦争責任の追及	戦争犯罪者の逮捕と裁判	SFOR、 UNMIBH、ICTY
社会基盤整備	基礎インフラ整備	ライフラインの整備(住宅、水・電気等)	世銀、EU、 日本、USAID、 UNDP、UNHCR、
	保健医療の向上	一次・二次医療施設の整備 医療従事者の研修 医療制度の改革 トラウマの対策	世銀、EU、 WHO、 UNICEF、 日本、NGO
	教育支援	教育施設・制度の整備 教育従事者の研修 教材の作成・配布 平和教育	OHR、世銀、 EU、NGO
	対人地雷問題への対応	対人地雷除去のための体制整備 地雷除去 被災者支援 / 社会復帰 地雷回避教育	SFOR、UNDP、 UNHCR、日本 ICRC、NGO
行政制度構築	行政制度の整備	法整備 政府機構整備 政策策定支援	OHR、OSCE、 EU、世銀、IMF、 UNDP、UNMIBH
	選挙支援	選挙制度整備 選挙監視 選挙結果の履行	OSCE、OHR
民主化促進	民主化支援	政党育成 行政当事者の研修 市民社会の育成	OHR、OSCE、 EU、USAID、 NGO
	人権擁護	人権教育・研修 マイノリティーの保護	OHR、OSCE、 NGO
	メディア支援	自由な報道のための体制整備・ モニタリング メディアの capacity building	IMC、USAID、 OHR、OSCE、NGO、 民間報道機関
経済復興	経済インフラの整備	運輸・通信網・電力の整備 鉱工業・農林水産開発	世銀、EU、 日本
	経済社会サービスの整備	市場経済化支援 貿易制度の整備 民営化支援	OHR、世銀、 IMF、USAID、 EU、
	産業振興	技術の開発・普及 投資環境整備・促進 中小企業支援 職業訓練・雇用創出	OHR、世銀、 USAID、EU、 NGO

BH 支援の重点分野

中分類	小分類	具体的方策	援助スキーム
難民・国内避難民 帰還促進・再融和	再融和教育	民族再融和のためのセミナー、プロジェクト	草の根無償、 開発福祉支援
安全保障部門 改革	軍・警察・司法制度の改革	警察制度 / 法的枠組みの構築、警察官の研修	専門家派遣 研修員受入
		裁判官、弁護士のための国際法や人権分野の研修、司法制度改革のための研修	専門家派遣 研修員受入
基礎インフラ 整備	ライフラインの整備(住宅、 水・電気等)	上下水道、電気等の整備のための調査、 施設修復	開発調査、 一般無償
保健医療の向 上	医療従事者の研修	医療従事者の研修、専門家派遣による技術移転	専門家派遣 研修員受入
教育支援	初等・中等教育施設の整備	小学校建設	一般無償
	平和教育	小・中学生を対象とした平和教育	開発福祉支援
対人地雷問題 への対応	対人地雷問題への対応	MAC への体制整備支援のための機材供与	一般無償
	被災者のための医療リハビリ、 職業訓練	CBR、リハビリ・センター、義肢義足センター 等への機材供与、医療関係者の研修	草の根無償 専門家派遣 研修員受入
民主化支援	行政当事者の研修	民主化セミナーの開催	研修員受入
メディア支援	メディアの capacity building	メディアの capacity building	専門家派遣 研修員受入
経済インフラ の整備	運輸・通信網・電力の整備	運輸・通信網・電力分野の計画策定支援 / 機材 整備	開発調査 一般無償
	鉱工業・農林水産開発	鉱工業・農林水産開発のための調査、計画策定、 技術移転	専門家派遣 研修員受入
産業振興	中小企業支援 職業訓練・雇用創出	中小企業振興のための調査、研修、計画策定、職 業訓練等	専門家派遣 研修員受入 開発調査

(5) 援助協調

平和構築支援に際しては、個々の国レベルでの取り組みでは不十分であり、国家、国際機関、NGO、民間等、様々なアクター間の協力が不可欠なことから、重複を避け、効果的な連携を可能にするためにも、これらのアクターとの連携を強化していくことが必要である。

また、紛争予防や復興・開発支援には、様々な協力対象分野があり、一つの機関だけで総てを網羅することは困難であることから、NGO、国際機関、他ドナーとの適切な役割分担、援助協調を行い、様々なアクターの協力を適切に組み合わせることにより、包括的に現地のニーズを満たすことが重要である。

(6) 基準の柔軟な適用

内戦で人的 / 制度的に被害が膨大であった国に対しては、開発援助を実施する際に、通常の判断基準を当てはめようとすると、どうしても厳しすぎることになりがちであるので、通常の開発援助とは異なる基準を適用することも必要である。

5 - 3 これからの BH 支援の方向性

紛争終結後5年が経過し、様々な援助機関やNGOによる支援により、BHの復興はかなりの程度で

進んできたが、依然として難民や国内避難民の帰還が進んでいないことや、多くの社会／経済インフラが未だに十分機能していないこと、また、行政制度も未整備であり、さらには、紛争の再発予防や経済的自立のためには経済復興が急務であること等を鑑みると、BHに対する支援のニーズは引き続き高いものと考えられる。従って、民族の再融和が促進され、人々が人間的な生活をおくることのできるような生活環境が整備されると共に、経済的自立の目処がつくまでは、我が国を含めて国際社会の支援を続けていくことが必要であると考えられる。なお、その際には、紛争の再発防止の観点に十分配慮しながら援助を行うことが必要である。

現地調査における聞き取り調査では、特に、小規模融資や中小企業への支援を含む経済分野、教育分野、市民社会の強化や独立平等なメディアの育成等を含む持続的な民主化支援、マイノリティーの帰還支援等に対する支援の必要性が認められた。

上記5 - 1の6分野や聞き取り調査の結果を踏まえると、我が国の今後のBH支援の重点分野としては以下が考えられる。

【参考文献一覧】

外務省提供資料

加藤雅彦(1993)『バルカン - ユーゴ悲劇の深層』日本経済新聞社

柴宣弘(1996)『ユーゴスラヴィア現代史』講談社

首藤信彦(1999)FASID「紛争と開発」研究会資料

千田善(1993)『ユーゴ紛争』講談社

千田善(1999)『ユーゴ紛争はなぜ長期化したか - 悲劇を大きくさせた欧米諸国の責任』勁草書房

中村義博(1994)『ユーゴの民族対立』サイマル出版会

平山研朗(1998.6.18)『ユーゴスラヴィア民族紛争の特徴と経過』

DAC 報告書

Nicola Dahrendorf and Hrair Balian(1999)The Limits and Scope for the Use of Development Assistance Incentives and Disincentives for Influencing Conflict Situations, Case Study: Bosnia and Herzegovina