

**ネパール王国
平和構築支援プロジェクト
形成調査報告書**

**平成17年6月
(2005年)**

**独立行政法人 国際協力機構
アジア第二部**

第 I 部

目 次

報告書へのコメント

はじめに

第1章 調査の概要	1
1-1 調査の背景	1
1-2 調査の目的	1
1-3 団員構成・調査期間	1
1-4 調査項目	1
第2章 背景・現状分析	3
2-1 紛争勃発の背景	3
2-1-1 構造的要因	4
2-1-2 引き金要因	4
2-1-3 長期化要因	6
2-2 マオイスト紛争とジェンダー	9
2-3 マオイスト紛争とカースト	10
2-3-1 ヒンドゥー教徒VSジャナジャーティ	10
2-3-2 高カーストVS低カースト	10
2-3-3 山地VS平野	11
2-4 停戦及び和平交渉の動向	11
2-4-1 第一次停戦（2001年8月～同11月）	11
2-4-2 第二次停戦（2003年1月～同8月）	11
2-4-3 2.1政変（2005年2月1日～同3月31日現在）	12
2-4-4 予想される2.1後の展望	14
2-5 ステークホルダー分析と平和構築支援体制	15
2-5-1 王国政府	16
2-5-2 マオイスト	17
2-5-3 議会政党	17
2-5-4 ドナー	18
2-5-5 市民社会	20
第3章 紛争分析と可能な支援策	21
3-1 和 解	21
3-1-1 未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題	21
3-1-2 支援策	21
3-1-3 従来の政府の方針	22
3-1-4 従来のドナーの支援	22

3-1-5	現在の問題点	23
3-1-6	今後のJICAの支援	23
3-2	ガバナンス	23
3-2-1	未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題	23
3-2-2	支援策	23
3-2-3	従来の方針	24
3-2-4	従来ドナーの支援	24
3-2-5	現在の問題点	24
3-2-6	今後のJICAの支援	25
3-3	治安回復	25
3-3-1	未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題	25
3-3-2	支援策	25
3-3-3	従来の方針	25
3-3-4	従来ドナーの支援	25
3-3-5	現在の問題点	26
3-3-6	今後のJICAの支援	26
3-4	社会基盤整備	26
3-4-1	未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題	26
3-4-2	支援策	27
3-4-3	従来の方針	27
3-4-4	従来ドナーの支援	27
3-4-5	現在の問題点	28
3-4-6	今後のJICAの支援	29
3-5	経済復興支援	29
3-5-1	未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題	29
3-5-2	支援策	30
3-5-3	従来の方針	30
3-5-4	従来ドナーの支援	30
3-5-5	現在の問題点	31
3-5-6	今後のJICAの支援	31
3-6	社会的弱者支援	31
3-6-1	未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題	31
3-6-2	支援策	31
3-6-3	従来の方針	32
3-6-4	従来ドナーの支援	32
3-6-5	現在の問題点	32
3-6-6	今後のJICAの支援	32
3-7	緊急人道支援	33
3-7-1	未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題	33
3-7-2	支援策	33

3-7-3	従来の政府の方針	33
3-7-4	従来のドナーの支援	33
3-7-5	現在の問題点	33
3-7-6	今後のJICAの支援	33
第4章	「ネ」国におけるJICA平和構築支援プログラムの方向性と留意点	34
4-1	「ネ」国平和構築支援の明るい材料	34
4-1-1	勝てない戦争	34
4-1-2	民主化の流れ	34
4-1-3	市民社会のエンパワーメントの萌芽	35
4-2	平和構築支援プログラム	35
4-2-1	現状維持の場合	35
4-2-2	人道的危機の発生	38
4-2-3	停戦合意から和平交渉へ	38
4-2-4	和平成立後	38
おわりに		41
付属資料		
1.	面接者リスト	45
2.	参考資料	49
3.	平和構築支援マトリックス	56
4.	収集資料リスト	66

報告書へのコメント

ネパール国別支援委員会

清泉女子大学 真崎 克彦

本報告書では、ネパールの歴史動向、社会経済の現況、そして同国を取り巻く国際政治についての綿密なスタディに基づいて、マオイスト紛争についての的を射た現状分析と将来予想が提示されている。その結果に基づいて導き出される平和構築支援も、時宜を得たプロポーザルであると考えられる。したがって、このアドバイザーノートでは、本報告書の提案に基づいて支援を進めていくとするならば、どういう点に留意すべきかについて記しておきたい。

(1) ネパールにおける「市民社会」の活性化（第4章「4-1「ネ」国平和構築支援の明るい材料」）は明るい材料であるし、特に「社会的弱者」を取り巻く状況を改善しようとする市民や当事者自身によるイニシアティブは、マオイスト紛争を引き起こした構造的要因（第2章「2-1-1 構造的要因」）を取り除いていくうえで大きな力となる。ただし、ネパールにおける「市民社会」団体も、社会的経済的エリートが主導していることが多く、地理的にも大都市に偏っていることがよく指摘される。また、同国での「社会的弱者」支援においては、外部協力をうまく利用できる「弱者」とそうでない「弱者」の間で乖離が生じがちである。例えば、本報告書で何度か出てくるカマイヤ（第2章「2-5-5 市民社会」参照）も、2000年に「半奴隷状態から解放宣言」を勝ち取ったあとに様々な団体から援助を受けてきたが、なかには、生活に追われていたりコネがないなどの理由で、支援になかなかありつけない人たちもいるので、元カマイヤの間での二層化が進んでいるといわれる。そうした状態は、紛争によって行き場をなくした国内避難民に対する支援でも起こりつつあると伝え聞く。「市民社会」や「社会的弱者」を支援する際には、そうしたカテゴリーに所属する人たちの間でも様々な差別や不平等が起こり得ることを認識して、「市民社会」あるいは「弱者」でもどういった人たちに対して協力・救済しようとしているのかに十分留意して、社会の不平等が再生産されないよう配慮をすることが肝要である。

(2) 「復興支援計画」（第4章4-2-1「(8)復興支援計画の策定」参照）を通して、将来の「経済開発パッケージ」（第4章4-2-1「(1)和平交渉のための協力」）を提示することは、マオイストに停戦に合意するためのインセンティブとなり得るであろう。ただし、その際には、ネパール語で「開発」を表す「bikas」という言葉が、特に社会的弱者の間では、どちらかというとな否定的なイメージで捉えられてきたことに留意しなくてはならない。それは従来の開発が地域間格差や民族・カースト間差別などの解消に思うような成果を上げてこなかったからである。そうした不平不満に乗じて勢力を伸ばしてきたマオイストの心変わりをも促すためには、「復興支援計画」では従来型とは異なるオルタナティブな「開発戦略」が提示されることが必須である。本報告書の第4章「4-2-1 現状維持の場合」では村落振興・森林保全やシンズリ道路建設などのマオイストからも評価されている支援案件の教訓を生かすことが提案されているが、それらのヒントは、単に今後の日本の協力事業のみならず、国全体の「復興支援計画」の中でオルタナティブな「開発戦略」を打ち立てていくうえでも生か

していくべきであると考える。

(3) このように、従来の「開発」のあり方の見直しに日本の支援からの教訓が役立つかもしれないと主張するのは、ネパールで主流となっている「干渉主義的」なアプローチとは少し色合いが違う方法を日本の協力はとってきたからである。例えば、従来のネパールにおける地方分権・貧困緩和事業では、透明性・住民参加を促進するべく、住民組織化・生計向上のためのきめ細かい手続きが定められる傾向にあった。しかし、それらの処方箋も地域固有の状況にそぐわないことが多く、逆に、地元エリートがそれらの手続きを巧みに利用して、地方分権・貧困緩和とはかけ離れた結果を生み出すこともあった（実際に、あるドナー支援事業の年次報告書には、住民組織・小規模融資を使う時間・財力を持つ富裕層に大半の便益が奪われてしまって、マオイストに「資本家の謀略」と指弾されたとの逸話が掲載されている）。今までのほとんどの日本の開発協力では「形式張らない」方式で、どちらかという地域開発支援でも条件をあまり付けることなく、実際の支援成果の用途は地域社会に委ねる姿勢をとってきたように思う。そうした姿勢も国際機関や欧米ドナーからややもすれば「無責任」「無原則」として非難されがちであった。しかし既述したように、従来の地方分権・貧困緩和事業の「干渉主義的」なあり方にマオイストが疑義を呈している状況下、「非干渉的」な日本的アプローチから、地に足が付いたより実践的な「開発」推進のあり方が生まれてくる可能性が秘められているように思う。

(4) 和平事務局などの政府機関に対するキャパシティビルディング（第3章「3-1-6 今後のJICAの支援」や第4章4-2-1「(1)和平交渉のための協力」）は、政府が和平交渉を戦略的に進められるようになるために大切な要素である。その際には、近年ドナーの間では、過去の半世紀にわたる国際協力の経験より、公的機関よりも草の根レベルに直接働きかけるキャパシティビルディング（第4章4-2-1「(3)草の根キャパシティビルディング」）の方が有効であるという認識が高まっており、実際にも上記した「市民社会」や「社会的弱者」に対する直接支援により重点をおくようになってきていることに留意すべきである。なかなか政府機関のキャパシティビルディングが進まなかった背景には、ネパール社会によく見られる身内びいき（ネパール語では「afno manchhe」と呼ばれ、「自分の手下」という意味）の問題が横たわっている。その「afno manchhe」の文化のもとで、90年の民主化以後もそれ以前のパンチャヤット時代においても、大臣などの上のリーダーが代われれば実務レベルの人間の異動が往々にして起こる。ネパールでは政権交代は頻繁であるから、権力を握ったリーダーもその「手下」となる事務方もしばしば入れ替わってしまい、せつかくのキャパシティビルディングも根付きにくい。したがって、キャパシティビルディング支援を進める前に、草の根レベル支援とどちらに比重をおくべきか慎重にその優劣を比較検討して、もし政府機関のキャパシティビルディングに取り組むべしという結論が出るのであれば、その成果が上がることを確実にするための戦略を綿密に練り上げることが必須である。

(5) 上記(4)とも関連するが、和平事務局などの政府のキャパシティビルディングを支援する際に前提とされているのは、国王政府、マオイスト、議会政党などの「紛争当事者（ステークホルダー）」（第2章「2-5-1 国王政府」「2-5-2 マオイスト」「2-5-3 議

会政党)の間で和平交渉が成立すれば「平和」状態が生まれるという考え方である。しかし、報告書の第2章「2-1 紛争勃発の背景」にもあるように、そもそも社会の不平等や不公正がマオイスト紛争を生み出した背景にある。したがって、そうした社会状況が変わらない限り、たとえ「当事者」同士で停戦交渉がうまくいったとしても、紛争の火種は草の根レベルで残り続ける可能性が高い。したがって、① そうした社会のダイナミクス変革に向けての支援と、② 「紛争当事者」間の和平交渉のための協力は、両輪となって進められることが大切である。第4章「4-2-1 現状維持の場合」にあげられている現状のもとでの可能策のなかでは、①に当たるのは、「(2)信頼醸成のための協力」の一部、「(3)草の根キャパシティビルディング」「(4)草の根リーダー育成研修」など、②に入るのが、「(1)和平交渉のための協力」「(2)信頼醸成のための協力」の一部、「(8)復興支援計画の策定」などである。今後協力を展開させる際には、①と②の両方なのか、もしくは①か②のどちらかに関わっていくのかについて熟慮したうえで取り組むことが大切であろう。

報告書へのコメント

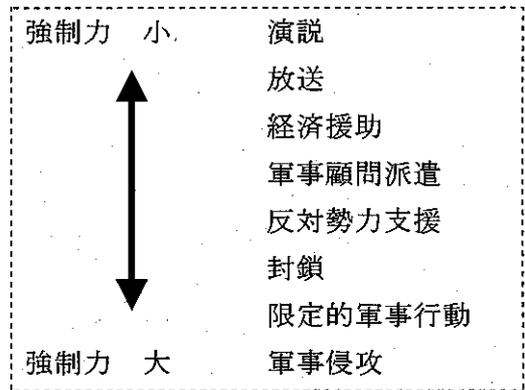
ネパール国別支援委員会

早稲田大学 大門 毅

「ネパール王国平和構築支援プロジェクト形成調査」に関する最終報告書は、現地情勢が流転するなか、短期間の調査にもかかわらず、紛争の背景・現状分析、可能な支援策及びJICAとしての留意点について質の高い分析がなされている。本報告書では支援分野を特定分野に絞ることなく、網羅的に記述し、いわばメニューを提示するという意味で目的を達成している。今後、支援策を具体化していく過程でいくつかの留意点が考えられると思うが、特に、国際関係の側面、文化的側面、経済的側面に絞って補足的コメントを付し、最後に日本の支援のあり方について気づいた点を述べることにしたい。

(1) 国際関係の側面

国際関係においては、介入とは主権国家の国内問題に影響を与える外部の行動¹⁾であるとされるが、ジョセフ・ナイ教授によれば介入の手段はその強制力の度合いからして、「演説」から「軍事侵攻」の8段階に分類され、「経済援助」は強制力の3番目に弱い介入であるとされている。しかし、経済援助に財政的にも経済的にも依存している途上国に対して、経済援助を停止することは、「限定的軍事行動」に次ぐ強制力を持つとされる「封鎖」にも匹敵し、また、援助の方法によっては、「反対勢力支援」にも相当する行動となる。



経済援助が平和構築や民主化に貢献しうる有効な介入であるかは歴史的に未検証な仮説である。冷戦時代には経済援助が、途上国の政府の権限を増大させ、国内の反体制勢力を封じ込めることに寄与していた。民主化前の韓国、フィリピン、インドネシアにおいて、開発独裁といわれる体制が長期間持続してきた背景には政権を資金的に支える援助が不可欠であった。ソ連軍に対抗するために養成されたタリバン勢力は米国の支援を受けていたし、イラン・イラク戦争においてイラクを軍事支援していたのは米国であった。その米国がかつての支援勢力を軍事的に制圧し、「民主化支援」のために経済援助を実施するということの深層を理解する必要がある。

我国の政治外交は2001年9月の同時多発テロ以降、自衛隊の海外派遣や憲法論議などを含めて戦後の転換点を迎えている。2003年8月に改訂されたODA大綱及び、2005年2月に改訂されたODA中期政策において、平和構築の分野は「開発の前提条件」として位置づけられ、そのため、人道援助や治安維持、周辺国支援を含めた包括的な経済協力の必要性が明記されている。その外交戦略的意味を検討しつつ、狭隘な業界利権や省益追求に陥ることなく、日

本の国益に沿った援助を実施する必要がでてきている。そのため、援助実施については関係省庁や国会における議論、国民的世論を踏まえて慎重に行う必要がある。

(2) 文化的側面

冷戦崩壊後の地域紛争は超大国の代理戦争とは異なり、根の深い文化的・宗教的な対立が関与しているため、長期化し、泥沼化する傾向にある、とサミュエル・ハンチントン教授²⁾は分析している。その一例として、スリランカ紛争における、タミル人武装組織「タミル・イーラム解放のトラ」(LTTE)の役割が注目される。タミル紛争では、2003年6月にLTTEを含めた連邦制の導入を骨子とする暫定政府に対する復興支援会合が東京で開催され、アフガニスタン復興の東京会議に匹敵する45億ドルの支援が表明された。しかし、同会議にはLTTE代表は欠席し、その後も和平交渉は遅々として進んでいない。

ネパールにおけるマオイスト抵抗運動のゲリラ化、テロ化も泥沼化の様相を示している。2003年8月には二度目の停戦が実施されるが、その後和平交渉は頓挫し、2005年2月には国王により非常事態宣言が出される。ネパールにおけるマオイストの出身母体が地方の農村、低カースト層にあることは知られているが、武器の供給源や資金源、思想的背景や国際テロ集団とのつながりなどにおいて、知られていない点も多い。2003年の復興会議にLTTEが欠席したように、国際的な援助の機会を拡大すればマオイストが交渉のテーブルに着くとは限らない。対立の文化的・思想的背景を十分に研究しておく必要がある。

紛争当事者双方が文化的価値を共有する第三者が効果的な仲介を果たす場合もある。例えば、1980年代の中南米国境紛争におけるローマ法王の仲裁、タミル紛争におけるインド、最近ではコート・ジボアール紛争におけるフランスの役割である。ネパールの場合には、地理的・文化的に近い、インド、あるいは隣国中国の出方が注目される。

現代の紛争において、いまひとつの重要な側面はメディアを通じた国際世論の形成である。2001年9月11日の衝撃的な映像がその後の国際関係を塗り替えたといっても過言ではない。その意味で、メディアのネパール情勢に対する扱いの低さは懸念材料である。そのため、アフガニスタン、イラク、更にはスリランカ等において盛りあがったような、ネパールに対する復興支援の機運が高まりを見せていない現状である。アフガニスタンにおける混迷とタリバン勢力の台頭には国際社会に忘れられた存在となっていたことを想起すると、ひとつの懸念材料である。

EUやUSAIDは人権や民主主義に関する啓発的ラジオ番組を提供してきたが、非常事態宣言後は中止を余技なくされている。そうしたなか、日本の国営ラジオ局に対する支援が注目されている。1990年代初頭のロシアや東欧諸国の崩壊過程において、国営放送が反政府勢力のターゲットになったことは記憶に新しい。(1)で論じたように「放送」は経済援助に次いで介入の強制力がある手段なので、我が国としては放送事業のハード面のみならず、ソフト面に対する助言を行うことを通じて、国民和解への機運を高めることが重要である。

(3) 経済的側面

都市部と農村部の経済格差はしばしば地域紛争の誘因となっている。復興途上にあるアフガニスタンにおいても、地方軍閥間の格差是正が治安回復への大きな鍵を握っている。紛争国では、基幹産業が崩壊または未発達のため、経済全体が貧しく、かつ特定部族・階層や地域を優遇する不公正な場合も少なくない。本報告書も指摘するように、マオイストの不満も経済的弱者の不公平感が誘因となっていると考えられる。ただし、結果平等を政策目標とすると経済成長が沈滞化し、結果として貧困・平等が達成されないという悪循環を招きかねないので、機会平等を確保し、経済的弱者には救済措置や職業訓練等の機会を政策として準備しておくことが重要である。

開発経済学の最近の潮流では、経済成長の問題と経済以外の多様な側面を持つ格差・貧困の問題は個別の課題として取り組まないと効果があがらない³⁾と考えられている。途上国援助の指針となっている、ミレニアム開発目標 (MDG)、更にはその各国版ともいえる貧困削減戦略ペーパー (PRSP) が格差・貧困問題の多面性を強調するのもそのためである。ネパールのPRSPにおいては、地方分権を通じた農村地域への権限委譲を明記している。非常事態宣言後、国際ドナーは援助をストップさせているが、ドナーの援助の本格再開には、上記治安状況・民主化プロットの改善とあわせ、PRSPの遵守が鍵を握る。我が国としてもPRSPのモニタリングについては関係ドナーを巻き込みつつ、成長と貧困、地域・階級格差を是正する諸政策がとられるように、例えば援助実施に対してPRSPの遵守を義務付けるなど、しかるべき対応策をネパール政府に対して求めていくべきであろう。

(4) イン・コンフリクト国に対する日本の支援

日本がネパールを支援する経済的・戦略的意義は他の紛争地域と比較して決して高いわけではない。各国が援助を停止するなかで、なぜ日本のみがリスクを犯してまでネパールを支援する必要があるのか、問い直す必要がある。しかし、ネパール紛争終結後の復興援助において相応の立場を占めるには、初期の段階から対応を行うことが肝要である。従来我が国はカンボジア、東チモール、アフガニスタン等、「ポスト・コンフリクト」(紛争後)の人道支援や復興支援を実施してきたが、「イン・コンフリクト」(紛争中)の状況下で経済支援を実施した前例はない。しかも、こうしたポスト・コンフリクト国支援は、国としての基本的な条件が整備されていない国に、国連を中心とする委任統治または暫定政権に対する制度強化を目的とした支援が中心であった。それに対して、ネパールの状況は国王を中心とする制度がマオイストに揺さぶられながらも、依然として統治している状況にある。こうした状況下での経済支援は、既存勢力に加担し、結果、紛争の要因を助長しかねない。

イン・コンフリクトにあるネパールに対して、日本がなしうる選択肢は限られているため、当面は他ドナーとの連携を中心として情報収集と今後の対応を検討するにとどまるものと思われる。しかし、当事者の和解を促進し、和平の機運を高める外交努力を日本としても行う余地はある。この点、スリランカの和平交渉が箱根で行われたことは記憶に新しい。さらに、ポスト・コンフリクト時において、ガバナンス、社会基盤整備、経済復興などがスムーズに実施されるような計画づくりを進めておくべきであり、実施可能なものから実施するべきで

あろう。特に、ガバナンスの分野においては日本としても他ドナーと協調をしつつ、地方や貧困層に対しても十分なエンパワーメントが行われるような、法整備、中断されている選挙の再開、地方分権政策などの分野で支援を行うべきであろうと思われる。

しばしば指摘されるように、従来の日本型支援はドナー横並び、エンジニア中心のハコものが多かった。しかし、新ODA大綱・中期目標を踏まえて、日本のODA政策も転換点を迎えている。冷戦崩壊後、経済力・軍事力を背景としたハードパワーよりも、文化・規範・制度といった側面で影響力を与える「ソフトパワー」(ナイ教授)の国際関係への影響力が重要になっている。その意味で、経済力を背景とした我が国のODAのあり方も、途上国に対する制度・文化面を中心したソフトパワー重視の方向に転換しなければならない。

国際開発の分野において、日本の財政的貢献と比較して、開発政策への影響力・指導力が弱いと指摘されて久しい。金銭的貢献のはるかに低い欧米諸国に圧されている感がある。欧米諸国のいう「民主化支援」と「平和構築」が幅を利かせている現実に対し、欧米流の援助思想、開発観に対する批判は少なくないが、それに対する代替案が出てこない。いまこそ、平和構築支援に関する、日本の経験に裏打ちされた理論を構築し、欧米流援助思想に対して代替案を示すべき時がきている。ネパールの平和構築支援をきっかけにそうした国民的議論が高まることを期待している。

参考文献

- 1) ジョセフ・ナイ Jr (2003) 『国際紛争：理論と歴史』(田中・村田訳)p. 189
- 2) サミュエル・ハンチントン(1996) 『文明の衝突』(鈴木訳)
- 3) 世界銀行 (2000) 『世界開発報告：貧困と対峙する』

報告書へのコメント

ネパール国別支援委員会

専修大学 狐崎 知己

筆者はネパールについては全くの素人であり、以下のコメントは紛争転換・解決理論ならびに中南米諸国における和平プロセスと平和構築に関する知見に基づく。

(1) 分析プロセス

1) 一般論として「平和構築アセスメント」の枠組みに基づく紛争分析は、形式的かつ表面的なものにとどまらざるを得ず、紛争の地域内在的な理解のためには、地域研究者や政治学、経済学、人類学、社会学などの学際的な知見を動員することが欠かせない。第二次大戦や冷戦の起源、朝鮮戦争やベトナム戦争の要因などに関する多くの学派の存在と論争を想起するだけで、ひとつの形式的な分析枠組みで紛争と平和構築を理解しようとするのが、いかに大胆な作業であるか分かつ。したがって、本調査は極めてよく整理された水準の高い報告であるものの、あくまで仮説として目的限定的な手法を用いており、その限界や制約を踏まえた議論と政策提言を目指していることを明記すべきであろう。とりわけ、マオイストのディスコース分析や勢力基盤、動向分析に関する詳細な情報収集と専門的な分析が今後の状況判断には欠かせない。また、実際の紛争被災者の証言の体系的分析やマオイストの勢力拡大地域や王政統制化の人権状況などに関する詳細な分析が、心のこもった丁寧な支援策のために欠かせないだろう。

2) 「平和」ないし「平和構築」がキーワードであるが、その概念規定を明確にすべきであろう。ネパールの状況に照らして、ある特定の（政治）状態をさすのか、そこに至るプロセスを意味するのか、もしくは日本として打ちだすべき戦略・政策をさすのか。

3) 通常、戦略・シナリオ分析においては、最悪のシナリオを予測したうえで、最善の状態に近づける戦略を打ちだすことが求められている。近年の動向及び現状分析をみると、ネパールの政情は反政府ゲリラの急速な勢力拡大と実効的支配地域の確立、これに対抗する王室派による強権的な支配体制の樹立という形で、政治社会の両極化傾向が顕著である。これは、ひとつの政治体制の終焉ならびに新たな政治体制への移行期に入っていることを意味する。

武装闘争の激化で1万人もの死者がでていくという事態は極めて深刻であり、この状況が悪化するシナリオの蓋然性が最も高いという認識を日本の援助関係者が共有する必要がある。緊急人道支援が対ネパール援助の柱となるべき状況が当面続くように思われる。今後は死者数の把握のみならず、その属性分析（非武装市民の比率、性別・年齢・職業・居住地域や民族比率など）、ならびに支援の際の最優先ターゲットとなるべき遺族・負傷者や難民・国内避難民の人数を綿密に把握し、犠牲者の属性に応じた効果的な支援策を複眼的に立案してゆく必要がある。

(2) 支援策

1) 「現時点における日本の援助は、国王政府及びマオイスト双方から政治的に誤解されや

すい」「日本の援助関係者がマオイストにより狙われる可能性は、米国を除く他国の関係者よりも高い」*という現状分析は極めて重要であり、「マオイスト攻撃のターゲットである政府施設を今の時点で復旧することは得策ではない」という指摘と相俟って、我が国の対ネパール援助は当面、政府経由のルートについては援助停止を含めた、極めてロープロファイルの方針で臨むべきことを示している。ネパールを対象とするいかなる援助も、現国王体制への支援と国内外で認識されることは、日本人・ネパール人を問わず、援助関係者の生命に関わることから、厳重に避けるべきである。

支援に際しては、あくまでも紛争被害者・被害地域を中心に、「人間の安全保障」の視点から支援することを明示すべきであろう。また、難民支援などに際しても、往々に観察されうる体制派と反体制派の政治ゲームに巻き込まれることを厳密に回避すべく、情報収集にあたる必要があるとされる。

2) 和解については、「人権モニタリング強化、国家人権委員会ら人権監視機関への支援は十分考慮されるべきである」という報告書の提言は極めて重要である。現状においても甚だしい人権状況が進行中であるなか、緊急かつ優先課題のひとつとして具体的な支援を打ち出すことが要請される。人権状況の改善を目的とする、この分野での支援は日本のネパール援助の質的向上として国際社会からの評価も期待しうる。

真相究明委員会は、紛争責任と被害に関する事実の認定、紛争犠牲者の尊厳と名誉の回復を行い、加害者に対する法的正義の追及、ならびに被害者に対する補償の根拠を構成する重要な役割を担う。国によっては和解の契機につながる場合も期待しうる。したがって、和平交渉が開始される際には日本としても真相究明委員会の設置をアジェンダに取り入れるよう積極的に働きかけるとともに、樹立の際には人員・資機材の派遣・供与などで主導的役割を果たすことが期待される。

3) ガバナンスや治安回復、社会基盤整備、経済復興支援、社会的弱者支援は第三国研修などを除いては、すべて紛争の帰趨が決するか、もしくは和平交渉が軌道にのったあとに実施されるべきものであり、この点、報告書の分析と提言は説得力がある。これまでのネパール援助の経験や人脈・人材を活用して、上記のような状況改善の際には我が国の得意分野・地域においてすぐにでも支援が開始されうるよう、今後とも十分な国内準備作業が必要とされる。

(3) 平和構築支援プログラム

予想されるシナリオのなかでマオイストの勝利や主導権の把握、内乱の激化などへ向かう場合は、公正かつ透明な選挙の実施へ向けた外交努力と技術協力のほか、有効な支援策は難民への緊急人道支援に限定されざるをえないだろう。

政治交渉の復活が最も望ましいシナリオであることは言を待たないが、日本政府としてこれに向けたイニシアチブをとり、和平事務局のキャパシティディベロップメント、和平事務局とスリランカの和平交渉裏方との交流事業の実施などへの協力姿勢を示すことは、数少ない支援メニューのなかで非常に重要であると思われる。また、立憲君主制のあり方についての国際会議の開催は、あまりにも政治的にセンシティブなテーマである反面、90年代議会政治の失敗と和平成立後の複数政党民主主義のあるべき姿に関する研究やセミナー、ワークシ

* 平成16年プロ形帰国報告会資料

ヨップの開催などは、近年の世界各地での民主化の破綻・行き詰まりと一部の成功例に関する分析の蓄積に鑑み、効果的な政策提言が期待しうる。

はじめに

1996年にネパール中西部のロルパ・ルクム、西部のゴルカ、中央部のシンドウリの4郡で始まったネパール共産党毛沢東主義者（以下、「マオイスト」と記す）の「人民戦争」は、10年を経ずして、全国75郡中ムスタンとマナンを除く73郡に波及した。当初は警察のみで対応していたネパール政府も、2001年の第一回和平交渉が失敗に終わってからは、王室ネパール軍（以下、「軍」と記す）を全面展開するようになった。マオイストと軍・警察・武装警察による死者の数は既に1万1000人を超えた。その間、2001年の王宮虐殺事件でビレンドラ国王一家全員が死亡したため、従来の立憲君主よりも「能動的な」王室を目指すギヤネンドラ国王が即位した。マオイスト蜂起以来、9年間で十度の政権交代が行われるなど、ネパール内政は混乱を極めている。2002年5月に当時のデウバ首相が国会を解散してからは治安問題のために総選挙が実施できず、同年8月に地方議会も任期切れとなり、ネパールから議会の姿が消えた。そのデウバ首相も同年10月には解任され、以後ギヤネンドラ国王が歴代首相を指名するという、ネパール憲法の定める立憲君主議会制民主主義とは相容れない異常事態が続いた。

こうしたネパールの特殊事情を前に、国際協力機構（JICA）は同国における紛争と開発の関わりに注目する。2003年1月から8月まで続いた第二次停戦の際には、5月に国別援助研究会報告書「貧困と紛争を超えて」をまとめ、マオイスト紛争の要因を分析し、日本の援助のあり方を考察した。具体的には、貧困が紛争の根本的要因であり、地域間・民族間格差、公平さを欠く開発が紛争を誘発してきたと結論づけ、貧困層、少数民族・低カースト、女性の社会サービスへのアクセス向上や、意思決定プロセスへの参画を促進すべきと提言。続いて同年7月には企画調査員を派遣し、ネパールでの分権化支援・平和構築協力の可能性を探った。同調査員は、小規模のコミュニティ開発を通じた紛争要因の軽減、地に足の着いた地方キャパシティビルディング支援、裨益者のイニシアティブを尊重するJICAスタイルを活かした協力の展開を提案した。これらに関連して、2003年JICA国別事業実施計画では「紛争後の支援と紛争要因の軽減」が重点事項に追加され、紛争により破壊されたインフラの再建と復興の準備、そして地方自治体と政府機関のキャパシティビルディングの二本柱からなる「復興支援とキャパシティビルディングプログラム」の作成をJICAは決定した。

しかし、2003年8月のマオイストによる停戦合意の破棄と、政府によるマオイストのテロリスト再指定が、JICAのもくろみを拒んだ。その後は国王、マオイスト、議会政党が相互に牽制しあう展開となり、ネパール国民の多くは紛争と不安定な世情に悩まされる¹。毎月のように続くゼネストと交通封鎖。激しさを増すマオイストの攻勢。治安部隊とマオイスト双方による人権侵害。2004年12月にマオイストは首都カトマンズの経済封鎖を成功させて、その勢いを誇示した。マオイスト紛争の先行きの見えない状況をふまえ、JICAは紛争後のみならず紛争中の平和構築支援の可能性を検討するために、あらためて紛争の背景や現状、紛争の長期化を導く要因を分析し、JICAの今後の協力の方向性と留意点を求めることを主眼において平和構築アセスメントプロジェクト形成調査を、2005年1月中旬から同年3月下旬にかけて実施することを決定した。

本報告書第2章ではマオイスト紛争の要因と現状及びジェンダーとカーストとの関わりを分析する。第3章ではマオイスト紛争の未解決である要因と紛争の結果生じた課題を抽出し、それぞれに対応する支援策を提案する。そこから、これまでにネパールで実施されてきた平和構築のためのアプローチをスクリーニングし、第4章でネパール社会の平和構築に寄与する明るい要因を

分析したうえで、JICAとして今後実施可能な平和構築支援プログラムの方向性と、その留意点について考察を加える。

1 2003年8月から2005年1月までの主な出来事は次のとおり。

- 2003年8月 マオイスト停戦破棄。政府マオイストをテロリストに再指定。
- 9月 マオイスト全国ゼネスト実施。
- 10月 軍・警察・武装警察の統合本部設置を政府が指示。
- 11月 米国内のマオイスト資産を押収。マオイスト、国軍パンデ准将殺害。
- 12月 オランダ、対ネパール二国間援助を全面停止。
- 2004年1月 マオイスト、ビルガンジ市長射殺。
- 2月 コングレス党など5政党が首都圏でゼネスト。違う日にマオイストもゼネスト。
- 3月 マオイスト地方経済封鎖、首都圏ゼネスト。ポカラ運輸管理事務所爆破。ベニで治安部隊とマオイストの交戦。一般人含め死者195人。
- 4月 5政党首都圏ゼネスト。マオイストも全国ゼネスト。
- 5月 ネパール開発フォーラム。タパ首相辞任。5政党全国ゼネスト。マオイストも全国ゼネスト。マオイスト圧力によりカトマンズ市長辞任。
- 6月 マオイスト、全国運輸スト。首相にデウバ就任。マオイスト系学生組織、全教育機関を閉鎖。国連はマオイスト問題に介入しないと現地代表発言。
- 7月 マオイスト、国連の仲介で和平会談に応じると発表。マオイスト、ポカラ市長、ダンガリ市長射殺。
- 8月 地方選挙が実施できないため空席の地方自治を公務員に委任する地方自治令を国王発布。マオイスト首都経済封鎖、米国資本企業に閉鎖警告
- 9月 イラク武装組織によるネパール人殺害に抗議して首都で暴動。外出禁止令発動。アメリカンセンター爆破。米国平和部隊活動停止。マオイスト首都ゼネスト。
- 10月 マオイスト、グサイン休戦発表。
- 11月 政府、2005年1月13日までに和平交渉に応じるようマオイストに呼びかけ。
- 12月 マオイスト、首都圏ゼネスト及び首都の経済封鎖。
- 2005年1月 全国で、石油製品値上げと付加価値税改定に対する抗議運動。マオイスト地方でゼネスト。各地でマオイストによる集団学生拉致。

第1章 調査の概要

1-1 調査の背景

2001年11月にネパール共産党毛沢東主義者（以下、「マオイスト」と記す）が一方向的に停戦を破棄して以降、激化したマオイスト紛争は現在も解決の糸口がつかめない状況が続いている。「ネパール国別援助研究会報告書（2003年5月）」は、そのサブタイトルを「貧困と紛争を超えて」とし、紛争が続いている現状を踏まえて平和構築という観点からの我が国の援助の考え方について検討を行った。

同報告書では、マオイスト問題の根源には貧困問題があり、経済的・社会的な地域間・民族間格差、特に公平さを欠く開発の進展が紛争を誘発してきたとしている。そのうえで、我が国援助の計画・実施においては、特に貧困地域を重視することや、少数民族や低カースト、女性、貧困層に対する社会サービスへのアクセス向上や意思決定プロセスへの参画促進、透明性の確保を図ることの重要性を強調している。

2003年1月に一旦和平が成立したことを受け、紛争後の復興を主眼とした「復興とキャパシティビルディングプログラム」が2003年度国別事業実施計画に新たに組み込まれたものの、再度同年8月に停戦が破られて以来、和平交渉に進展はなく依然として紛争状態が続いている。

この状況を踏まえて、和平後の復興のみならず、紛争中に求められる平和構築への取り組みの可能性についてより積極的に検討し、タイトルの見直しを含めて本プログラム形成を行う。

1-2 調査の目的

本調査は、ネパール王国（以下、「ネ」国と記す）における今後の平和構築支援の可能性や対応方針、事業計画を検討するため、「ネ」国の紛争勃発の背景や現状、紛争の長期化を導く要因を中心に分析する。この調査結果を踏まえ、開発援助における課題を抽出し、今後の援助の方向性を定めるための参考情報となる国別の報告書を作成する。

1-3 団員構成・調査期間

担当	氏名	所属	期間
総括	萩原 律子	JICAアジア第二部南西 アジアチーム	2005年3月4日～3月10日
情報収集・分析	小泉 尊聖	アイシーネット(株)	2005年1月29日～3月26日

1-4 調査項目

JICA平和構築課題別指針に基づき、平和構築アセスメントのステップに沿った以下の作業を行う。

(1) 背景・現状分析

- 1) 紛争勃発の背景（構造的要因、引き金要因、長期化要因に分けて分析する）
- 2) 停戦及び和平交渉の動向
- 3) 現地の平和構築支援体制（現地政府の方針、他ドナーの動向）
- 4) ステークホルダー分析

(2) 紛争分析

(3) 支援策一覧作成

JICAとして考えられる支援策をリストアップする。

(4) スクリーニング

上記(3)に対し先方政府予算、他ドナーの動向、我が国の外交政策、治安状況を鑑みて優先順位を付すスクリーニング作業を行う。

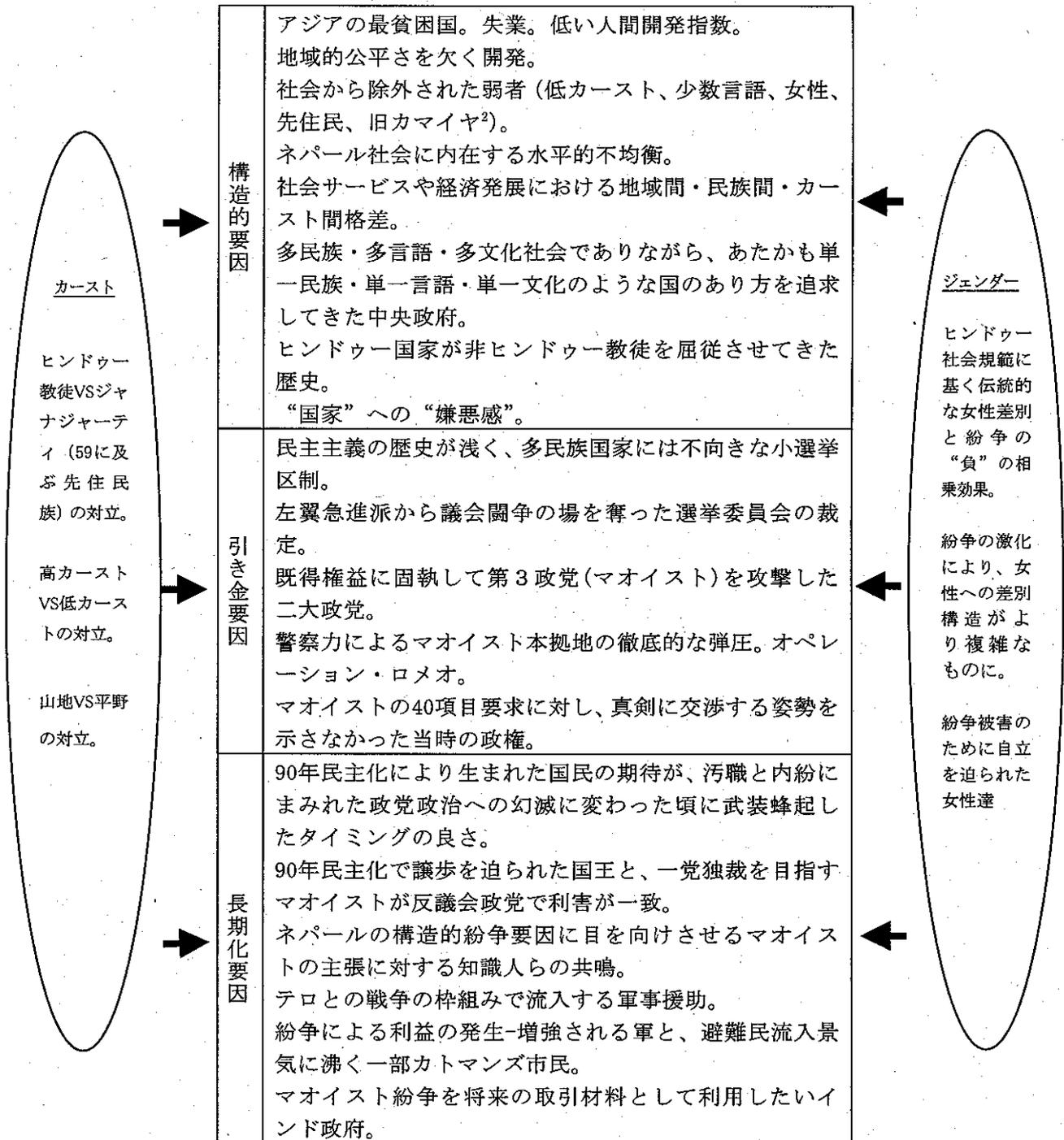
(5) 平和構築支援プログラム作成

複数の平和構築プログラムを作成する。

第2章 背景・現状分析

2-1 紛争勃発の背景

マオイスト紛争要因分析とジェンダー・カーストの関わりを図解すると以下のとおりである。



² 転職の自由を奪われ、地主への代々の借金のために過酷な労働を強いられてきた西部平野地帯の農業労働者。

2-1-1 構造的要因

2003年5月のJICA国別援助研究会報告書「貧困と紛争を超えて」は、国連開発計画が2002年5月にまとめた「ネパール危機：開発の側からの回答」を引用して、貧困がマオイスト紛争の根源にあり、社会サービスや経済発展における地域間・民族間格差、そして公平さを欠く開発が紛争を誘発してきたと論じている。その論理は、「ネ」国社会に内在する水平的不均衡が政治不安を呼んだとする英国国際開発省（DFID）の2000年4月の「ネパール危機アセスメント」、開発の地域格差、民族・カースト間格差、社会からの除外などをマオイスト紛争の根本要因として列挙した欧州共同体（EC）の2002年1月の「EC紛争予防アセスメントミッション」とも一致しており、本調査でも、それを否定するような具体的事実は見つかっていない。

トリブバン大ネパール・アジア研究センターのライ教授は、マオイスト紛争の構造的要因は、ネパール人自身が国のありのままの姿を理解していないことにあると述べている。多民族・多言語・多文化社会でありながら、あたかも単一民族・単一言語・単一文化のような国のあり方を中央政府が追求してきたことに問題の根があると指摘する。極東のイラム郡だけでも40の言語があり、全国では100以上の方言ではなく言語が存在すると同教授は指摘する。それが「ネ」国の国民国家編成の過程で、ネパール語の国語化政策や、90年憲法の“世界唯一のヒンドゥー教を国教とする宗教国家”としての打出しにより、先住民族の独自の文化と歴史は脇に追いやられた。さらに、その先住民族は中位カーストに位置づけられ、「ネ」国の文化・社会的枠組みに吸収・統合されていった。さらに、19世紀中葉から100年続いたラナ専制時代に、時の指導者は、一般国民から教育の機会を奪い、学校教育を特権階級の占有物とした。1950年代前半の男性識字率は10%、女性識字率は5%、就学率は1%にすぎなかった³。国内に存在する59の民族は、それぞれの出自への強い帰属意識を持ちながら、それに相対する存在としての「ネ」国国家を意識するようになった。この事実に着目したマオイストは、2004年上半期に「ネ」国全国を計9つの自治区に分類した⁴。マオイストの闘士のモチベーションには自分達を傷つけてきた“国家”への“嫌悪感”があると報告されている⁵。文化人類学者の藤倉達郎はその論文「ネパールのマオイスト紛争において想像力が果たした役割」の中で、真実が悪を負かしたことを祝うダサイン祭は、ヒンドゥー国家が非ヒンドゥー教徒の屈従を強いてきた「ネ」国の歴史の裏側を示すものに他ならないとするマオイストの歴史観に触れている。

真夏には摂氏43度にまで達する海拔60mのタライ⁶から、白雪が美しいエベレストの頂上8,848mまでの自然の多様性は、同時に民族、文化、人間の多様さを伴っている。マオイスト紛争の原因を単なる貧困と失業と捉えることは、その奥にある民族の多様性の現実と、国家の統一性を求めてきた歴史の矛盾を無視することにほかならない。

2-1-2 引き金要因

紛争予防とは、端的に言えば、社会に内在する構造的紛争要因を暴力に訴えることなく発展解消させる行為である。米国の60年代の公民権運動はキング牧師の指導力により、大規模な暴力を伴うことなく、アフリカ系アメリカ人の米国社会への積極的な参加を可能にした。2000年

³ 米国議会図書館資料

⁴ 付属資料2. 参考資料(1) 参照

⁵ アジアプレスネットワーク「ネパール ロルパ取材記」小倉清子

⁶ インドと接する平野地帯という意味でネパール国内で使われている用語

の米国大統領選挙における選挙結果を巡る共和党と民主党の攻防は、暴力による衝突を生むことはなかった。もし、これが違う国だったら、どうなっていたか。ガバナンスが正常に機能する成熟した社会では、貧富の差、社会サービスへのアクセスの機会の差などの構造的紛争要因は、何らかの形で、社会を変貌させる原動力に転換される。ところが、その転換に失敗すると、暴力を伴う紛争が発生してしまうことが多い。武力革命による社会変革を党是としながらも、一時は議会政党として機能していたはずのマオイストが、なぜ1996年2月に武装蜂起してしまったか、なぜ、「ネ」国社会はそれを未然に防げなかったのか。マオイスト紛争の引き金要因を探りたい。

(1) 「ネ」国の代議政治

長崎大の谷川昌幸教授は長崎大のホームページに掲載した論文「ネパールの代議制」のなかで、イギリスの二大政党制に範をとった「ネ」国の小選挙区制は、多民族国家で民主主義の歴史の浅い同国では必ずしも妥当でないとするチワリとエルクリットの主張を引用している。1959年の初の総選挙以来、実に32年ぶりとなる1991年の下院選挙の結果は、得票率38%の「ネ」国会議派が全205議席中110議席、28%の統一共産党が68議席と大政党に有利な結果に終わった。しかし、1991年の選挙で注目されるのは、マオイストの母体となる左翼急進派も、議会政党「統一人民戦線」として選挙戦に参加して9議席を獲得し、堂々第三党になったことである。谷川教授は議会制度を認めない左翼急進派が選挙に臨んだ理由として、選挙を手段に勢力を拡大して革命に導く戦略だったと分析している。もし、統一人民戦線が「ネ」国議会内で紛争の構造的要因の軽減に寄与するような一定の役割を果たしていれば、のちの武装蜂起の必要性は薄まったかもしれない。

1990年の民主化運動によって国王の譲歩を引き出したネパール会議派と統一共産党は、以後第三勢力である「統一人民戦線」への圧力を強めていく。国内最大の人権擁護団体であるINSECのピャクレル議長は、1992年の統一地方選挙の際、統一人民戦線支持者に対するネパール会議派からの人権侵害事案があったと証言している。

(2) 選挙管理委員会の裁定

地下政党のネパール共産党エカタ・ケンドラの選挙用のオープンフロントとして誕生した統一人民戦線は、1994年5月に母体のエカタ・ケンドラが「プラチャンダ派」と「ニルマル・ラマ派」に分裂するに及んで、同戦線もプラチャンダに順ずる「バッタライ派」と「ニルマル・ラマ派」に分裂した。3か月後の同年8月、選挙委員会は統一人民戦線「ニルマル・ラマ派」を同政党の正当な組織として認定した。これによって、エカタ・ケンドラ「プラチャンダ派」つまり統一人民戦線「バッタライ派」には議会闘争の道が閉ざされた。2002年にネパール会議派が「コイララ派」と「デウバ派」に分裂したときに、選挙委員会は「コイララ派」に軍配をあげながらも、「デウバ派」にも新党結成の可能性を与えたことを考えると、1994年の決定は短慮に過ぎたきらいがある。

翌年の1995年8月、プラチャンダ派とバッタライ派は正式にネパール共産党毛沢東主義派（マオイスト）を結成し、「人民戦争」に向うことを党議決定した。

(3) 40項目の要求への対処

1995年9月にマオイストは人民戦争の準備のためにロルパとルクムの2郡で「シジャ・キャンペーン」をはじめ、翌々月の11月に当時のデウバ政権は警察を使ってマオイストの本拠地であるロルパとルクムを「オペレーション・ロメオ」により徹底的に弾圧するなど、マオイストの武装蜂起は時間の問題となった。1996年1月マオイスト政治局会議で同年2月13日に人民戦争を開始することが決定された。2月4日、バッタライなどマオイストの代表3名がデウバ首相と会見し、ナショナリズムについての9項目、人民民主主義についての17項目、国民の生計についての14項目の、併せて「40項目の要求」⁷を書いた書簡を提出した。同書簡の中で、2月17日までに要求に対する返答がなければ国家に対して武装闘争を開始すると宣告した。その時点では既にマオイストの武装蜂起は既定方針であり、デウバ政権の出方次第で人民戦争を回避できたとはいいい難いが、「40項目の要求」の内容自体は王室の特権の廃止以外に、交渉不能といえるものはなく、マオイスト問題を軽視したデウバ政権の展望のなさが悔やまれる。

2-1-3 長期化要因

DFIDとドイツ技術協力公社(GTZ)のリスク管理共同プロジェクトによれば、2004年現在マオイスト活動のとても強い影響を受けているのは全国75郡中22郡、強い影響を受けているのは42郡、ある程度の影響を受けているのは9郡、さほど影響を受けていないのは2郡と分類されている⁸。もっとも、ある程度の影響しか受けていないと分類されるパルサ郡でさえ、同地派遣の青年海外協力隊員はフィールド巡回の際にマオイストと遭遇している。同じくバクタプル郡では違う隊員の配属先であるバクタプル市役所の助役が殺害される、市役所の一部が爆破される、更には公務員給与の一部を差し出せとマオイストから脅迫を受けるなどの深刻な被害が報告されている⁹。

「ネ」国西部、中西部、中央部の比較的小さな動きにすぎず、武装蜂起当初のデウバ政権も重要視しなかったマオイストがなぜ、ここまで闘争の規模を拡大できたのか。96年の人民戦争開始以来、二度の停戦がなされ、和平交渉も実施されたが、いずれも失敗に終わっている。山奥の騒ぎが、ネパール政府をして、国家非常事態宣言を二度にわたり発出させる事態にまで追い込んだ背景を分析する。

(1) タイミング

国王を中心とする抑圧的な統治システムであるパンチャヤト制度¹⁰を廃止に追込んだ90年の民主化運動は、国民の熱狂的支持を集めた。同国に内在する諸問題を解決する望みをかけられた複数政党制民主主義の復活であったが、やがて国民の期待を裏切る結果を生んだ。パンチャヤト制度も決して汚職と無関係ではなかったが、民主化によって生まれた政党政治において、金権汚職体質は議員などに広がった。そして90年代の七度に及ぶ政権交代はすべて派閥抗争により生まれたものであり、安定した政権のもっと実のある政策論争

⁷ 付属資料2の(2)

⁸ 付属資料2の(3)

⁹ 2005年2月25日時点の国連作成の武力衝突と開発に関する地図も付属資料2の(4)及び(5)として添付した。

¹⁰ 国王に権力が集中する統治システム。国王が首相をはじめとする内閣と治安を司る14の区域の長を指名した。

がなされる下地すら生まれなかった。民主化への期待が大きかっただけに、国民の失望もまた大きかった。政府観光協会の理事である人類学者のグルン教授は、その頃の庶民の感情を代弁するものとして、「汚職役人がいたら、マオイストに言いつけるぞ」という発言が市井で聞かれたというエピソードを筆者に紹介した。

(2) 国王とマオイストの利害の一致

90年の民主化運動は王室をはじめとするパンチャヤト体制を支持する守旧派にとって、不本意な結果に終わったことは否めない事実である。守旧派の議会政党に対する反発は、議会政治を否定するマオイストの運動方針と呼応する一面があった。国王の指揮下にある王室ネパール軍（以下、「軍」と記す）がマオイスト征伐に乗り出したのは、第二回和平交渉が失敗に終わり、国家非常事態宣言が出された2001年11月末のことだった。それまでは1998年の「キロ・シエラ・トゥー作戦」も含めて、警察がマオイスト掃討作戦を実施していた。2001年7月のホレリ事件¹¹の際に、当時のコイララ首相は軍の出動を最高司令官である国王に要請したが、軍は動かなかった。さらに、2003年の二度目の停戦合意をマオイストが一方的に破棄した理由として、軍関係者の停戦合意事項の不履行¹²が挙げられている。複数政党民主主義が機能不全に陥るのを、軍に代表される守旧派が待ち望んでいたのではないかと地元の有識者の多くは示している。2002年のデウバ政権の解任事件や、後述する2005年のデウバ政権の再度の解任と国王の行政権掌握の事実は、90年民主化運動によって失った守旧派の権勢を回復する機会として、マオイスト紛争が利用されたとの分析を裏づけている。

(3) マオイストの主張への共鳴

地域格差、低カーストや女性など社会的弱者への対応、少数民族の権利や言語の保護、汚職の撲滅など、「ネ」国の構造的な問題に目を向けるマオイストの主張は、同国知識人のみならず、国際社会の援助関係者も納得せざるを得ないものである。米国大使すら、マオイストの主張は正しいと認めたというエピソードが巷間で噂されている。マオイストの初期の闘争に構造的暴力の転換の可能性を認め、マオイストをも巻き込んだ開発プロジェクト作成の可能性が真剣に模索されたこともあった¹³。

(4) 「テロとの戦争」の枠組み

2001年9月11日の同時多発テロと、それに続くアフガニスタン・イラクでの「テロとの戦争」は世界各地で展開される紛争に特別な意味をもたせた。中東紛争では、イスラエルが、パレスチナ過激派制圧はテロリストとの戦いで十分正当化できると主張した。同様に

¹¹ 2001年7月、マオイストはホレリ・バザール警察詰め所を襲い、警官1人を殺害して70人の警官を拉致。当時のコイララ首相は警官救助のために、軍を展開するようギャネンドラ国王に要請したが、軍は要請どおり展開されず、これを不服としたコイララ首相は、事件の1週間後に辞任した。

¹² 軍関係者は兵舎から半径5 km以上の地域に移動しないという合意事項に違反した。また、和平交渉が行われている最中に、治安部隊が非武装のマオイスト17人を拘束し、後に殺害した。

¹³ 2003年の停戦破棄以降、エスカレートするマオイストの残虐さ、交通封鎖による市民生活への弊害、年長者への迫害、無辜の市民の殺害、学生の大量拉致、不正を働くものからの寄付金の享受などによって、マオイストに共鳴する一般市民の声は激減している。

「ネ」国でも、国内各地で破壊活動を展開するマオイストはテロリストであり、それへの攻撃は国家の安定を維持するに欠かせないものという政府の見解は国際的に受け入れられた。2002年当時のデウバ首相は3月にインド、5月に米英、8月にベルギーを歴訪して、それぞれマオイスト対策のための軍事支援を取り付けるのに成功した。

(5) 紛争による利益の発生

90年には対GDP比14%近かった開発費が、2002年には同8%以下まで縮小される一方、一時は同0.8%前後であった軍事予算はそれぞれ2002年には同1.4%、2005年には同3%と着実に拡大した。

紛争の被害が少ないカトマンズ盆地内では、紛争を逃れてきた比較的富裕な避難民が住居を探すことを見込み、住宅建設を進める不動産業者の存在が確認されている。90年の民主化の際の原動力になったカトマンズ市民が、反マオイストで決起しない理由のひとつとして経済的利益をあげる有識者もいる。紛争によって、カトマンズ盆地と地方の格差はますます拡大する傾向にある。

(6) インドの役割

マオイストがインドの毛沢東主義者である人民戦争グループや毛沢東主義共産党センターとつながっていることは、よく知られている。反テロリストの視点から、インド政府は「ネ」国政府を軍事的に支援し、両政府間では犯罪者受け渡し協定が結ばれている。しかし、2001年8月、パキスタン中央情報局とインド過激派の動きに対するインド当局の監視が厳しいはずの西ベンガル地方シリグリ近郊の村で、マオイストのプラチャンダ議長は当時の「ネ」国最大野党の党首と会見した。インド政府が、マオイストのインド国内での活動がある程度まで黙認しているという疑いの発端になった事件である。これ以外にも、2002年5月にカルカッタを訪れた当時のデウバ首相に、インド当局関係者にエスコートされたマオイスト幹部3人が面会を申し込んだとヒマル・サウス・アジア誌は報道している¹⁴。現在マオイストは、インドを逃げ場として利用し、インド国内からインターネットを通じ世界に向け情報発信している。しかも、1996年の40項目要求の最初にあったインドとの不平等条約の解消について、今日マオイストは全く言及していない。元マオイスト司令官の一人であったプスカル・ガウタムは、90年以降の「ネ」国議会政党人のパフォーマンスに対し不満を持つインド政府が、マオイストを交渉材料として利用していると分析した。

(7) 格差を拡大させた構造調整

90年代前半の構造調整は貧困を解決するには力強い経済成長が必要との視点から、それまで規制づくめであったネパール経済の自由化を計るものとなった。具体的には貿易と投資の自由化、為替、関税と税制の合理化、金融と資本市場の強化、民間セクターと公共投資の促進を目指した。その結果、年率7.5%の非農業部門の成長が達成され、GDPに占める割合は51%から59%に拡大し、カトマンズ盆地内の貧困率はわずかに4%に収まった。しかし、その成果は農村部に利益をもたらすことはなく、都市部と農村部の格差はかえって拡

¹⁴ "India's Role in Nepal's Maoist Insurgency" by Rabindra Mishra (Asian Survey Sep/Oct2004)

大した。

2-2 マオイスト紛争とジェンダー

ネパール国別援助研究会報告書「貧困と紛争を超えて」に触れられているとおり、「ネ」国女性を取り巻く環境は、社会的規範としてのヒンドゥーの教えなどの影響を受け、特に極西部と中西部のインド・アリア系の人々にとって、伝統的に差別や制約を強いるものだった。そうした女性達にマオイスト紛争はどんな作用を及ぼしたのだろうか。

サーティは女性への暴力から生ずる問題解決を図る国内最大手のNGOであり、極西部と中西部の拠点であるネパールガンジでは95年から活動している。ラナ事務所長によれば、紛争を間接的要因とする女性への家庭内暴力、女性や子供の人身売買、女性の自殺などは確実に増加している。NGO、ミート・ネパールの調査によれば、「ネ」国で売春を職業とする者の51%はマオイスト紛争により都市部へ逃れてきた¹⁵女性である。先述のサーティのケーススタディの中には、紛争により夫を失った女性に贈られる見舞金目当てに亡夫の兄弟との結婚を迫られ、家出した女性、マオイストに強制的に徴兵された夫の行方を探りにきた政府治安部隊の兵士から集団レイプされたことを義理の家族に責められ、自殺寸前にまで追い込まれたが思いとどまり、子供とともにインドに移住しようとした女性など、もともとからの女性への差別に紛争のインパクトが加味された例が報告されている。避難民の女性を売春させる仲介業者、治安部隊宿营地近くに売春施設を設ける者など、紛争と女性を利用して、私利を追求するものも現れている。さらに、国連人道問題調整官事務所国内避難民ユニットの2004年レポートによれば、インドに出稼ぎに行き帰国した女性の50%、男性の10%がエイズ検査で陽性の反応があったと報告されている¹⁶。

紛争により、それまで表舞台に出ることのなかった女性がエンパワーメントを経験したという意見も一部にはある。マオイストに志願する若い女性、亡夫の遺志を継いで革命戦士になった未亡人、政府の治安部隊への女性兵士の登用など、戦力としての女性の利用が近年顕著になってきた。ダイレク郡で反マオイスト運動を主導したのは女性だった¹⁷。もちろん、女性が交戦に直接参加することは、平和構築への逆行であり、エンパワーメントではない。

しかし、男手がいなくなったために、自らが家計の担い手とならざるを得ず、農業、商業などの分野で女性が意思決定者として行動するようになったことをエンパワーメントと評する見解もある。男達がマオイストに徴兵される、マオイストを恐れて男達が逃げるなどして、年寄りと子供と女しかいない村は数多く存在する。バンケ郡の国内避難民キャンプではマオイストの嫌がらせを受けて、ネパールガンジに逃げてきた村の有力者や、夫が治安部隊の兵士であるため、マオイストの支配する村にいられず逃げてきた若い母親の姿が目立っている。そうした女性達の姿は結果的に女性の役割の変化と受け取れないことはないが、そこに女性の主体的意思があったとは到底言い難い。

青年会同様、「ネ」国の住民組織のひとつに母親会がある。90年代半ばには村で禁酒運動を起こしたことで有名である。当初は効果は薄かったが、のちにマオイストが禁酒運動を強制したために、村中で酒を絶つ男達の姿が見られたところもあるらしい。他には、ヒンドゥーの影響が強い、特に高カーストの家庭において、未亡人は白いサリーを一生着用することが風習となってい

¹⁵ "Profile of Internal Displacement in Nepal" by Global IDP

¹⁶ "Profile of Internal Displacement in Nepal" by Global IDP

¹⁷ 彼女は後にマオイストに捕まり拷問された。

る。そこにはヒンドゥー特有の穢れの発想が根底にあり、白いサリーを着ることにより、未亡人達の社会参加は極端に制限される。ところが、近年、紛争の激化により未亡人、特に若い未亡人の数が増えたため、白いサリーを脱いで、より華やかな赤いサリーを着用する運動に一層拍車がかかってきたと2005年2月、3月の現地紙¹⁸は報道している。

紛争の激化に伴い、従来の女性に対する差別構造がより複雑になってきたという指摘とともに、紛争のために女性の役割の見直しが強引に迫られているという見方に一定の支持はあるようだ。紛争被害のために経済的自立を求められた、また社会への主体的な関わりを迫られた女性達に職業訓練やフェアトレードの機会を提供し、その潜在力の発揮に貢献することは、「ネ」国社会が内包する女性への伝統的差別を解消するひとつの手がかりになるという意見は、紛争中の困難を地位向上のバネに変えようとする「ネ」国社会のしたたかさを感じさせる。

2-3 マオイスト紛争とカースト

国家先住民族開発基金によれば、「ネ」国には山岳部に18、山地部に24、内陸平野部に6、平野部に11の計59の先住民族が居住する。彼らを征服し、「ネ」国国家をうち建てたのが現在の王家の祖先を生んだ山地部のヒンドゥー教徒だった。19世紀半ばに統一国家を編成する過程で山地ヒンドゥーはカースト制度を法制化し、ヒンドゥー教に則った社会規範であるカースト制度の中に、非ヒンドゥー教徒だった先住民族まで押しこめた。そのために59の先住民は独自の歴史と文化、宗教、言語を二次的なものとせざるを得なかった恨みを持つ。そして、その先住民よりも、下方に位置する下位カースト達の上位カーストへの積年の不満。更には山地部とタライ部間の対立など、「ネ」国の近代史は独特のカースト制度を巡る様々な対立関係に彩られている。「ネ」国国別援助研究会報告書「貧困と紛争を超えて」に列挙される現代「ネ」国の3つの対立軸とマオイスト紛争との関係を探る¹⁹。

2-3-1 ヒンドゥー教徒VSジャナジャーティ

もともとヒンドゥー社会の外部にいた先住民族は自分達のことをジャナジャーティと呼び、それぞれの社会的文化的多様性を認めるようと国王政府に要求している。彼らの中にはグルカ兵として英軍やインド軍に加わり裕福になったものや、ヒマラヤ登山で有名なシェルパなどもおり、経済的に裕福な者も多い。彼らの民族の誇りを再確認し、それぞれの民族の間で助け合うための組織が80年代頃から作られてきた。1986年創立のポカラグルン協会は1,200人の終身会員を擁し、グルン民族間の結束を保っている。マオイスト運動の発祥地であるロルパとルクムには勇敢なことで知られるマガル族が住んでいるが、彼らのモチベーションの中にヒンドゥー国家への敵意があることはよく知られている。

2-3-2 高カーストVS低カースト

ダリットと自らを呼ぶ被差別集団が組織化を始めたのはジャナジャーティよりも、わずかに遅れた1990年の民主化以降のことである。1960年憲法でも、1992年憲法でも、カーストによる差別は禁止されているが、低カーストのものに食事を与えて家族から罰せられたという記事を

¹⁸ Kathmandu post

¹⁹ これ以外にも人口の2.5%を占めるイスラム教徒への迫害が報告されている。

目にすることは今でもめずらしいことではない。マオイストはそのような低カーストを味方に引き込もうと画策し、政府治安部隊はダリットについて、マオイストではないかと常に懐疑の目で見ています。

2-3-3 山地VS平野

山地に住む人々はインドと隣接する平野部に住む者を新参扱いして、差別する傾向があるといわれている。2005年2月のカピルバストゥの武装住民のマオイスト焼き討ち事件の裏には、実は山地部と平野部の対立があったらしい。インドとの不正な取引に従事している者に対するマオイストからの圧迫への反感と、山地部と平野部間のいざこざが治安部隊に利用されて、最終的にマオイストのみならず、マオイストを恐れて山から避難してきた者まで、殺害と略奪とレイプの対象になり、見さかいなく200軒の家屋が燃やされたと現地NGO関係者等は述べている。さらに、東「ネ」国ではマオイストからマデシ(平野)タイガーと名乗るグループが分派し、マオイストを殺害していることも報告されている。

2-4 停戦及び和平交渉の動向

2-4-1 第一次停戦(2001年8月～同11月)

2001年7月、ホレリ事件によりコイララ首相が辞任したことを受け、与党ネパール会議派のデウバが首相に就任し、その翌日マオイストとの停戦が宣言された。8月末、9月中旬、11月中旬と三度にわたり和平交渉が持たれた。マオイストは当初の要求である「暫定内閣」「制憲議会」「共和制の確立」の3項目のうち、第三回目の交渉直前に「共和制の確立」をとりさげるなど、一定の歩み寄りは見られたが、マオイストは11月末に突如として停戦合意を破棄し、初めて軍の施設を襲撃した。マオイストは、停戦の間に武器を輸入したり、彼らの主張をマスコミを通し大々的に宣伝するなど、当初から時間稼ぎとPRのために停戦を利用した疑いがあると現地報道関係者は分析している。

2-4-2 第二次停戦(2003年1月～同8月)

第一回和平交渉が失敗に終わった2001年11月、デウバ首相は国家非常事態宣言を発令し、初めて国王直轄の軍が展開され、紛争は激化した。2002年5月、国家非常事態宣言の二度目の延長をめぐり与党内で対立が発生し、デウバ首相は国会を解散し、同年11月に総選挙を行うと発表した。同年10月、デウバ首相は総選挙の1年延期を国王に提言するが、国王は総選挙を実施する能力がないという理由で同首相を解任し、チャンドを新首相に指名した。

2003年1月末、政府はマオイストに対するテロリスト指定の解除、国際指名手配の解除、戦闘の停止に同意した。同年4月に第一回和平交渉が開かれ、マオイストは「政党、国王を含めた円卓会議の開催」「複数の政治勢力からなる暫定内閣の発足」「制憲議会選挙の実施」などの要求を提出。2003年5月に第二回交渉が行われ「治安部隊は兵舎の周囲5km以上に展開されない」という合意が成立したものの、軍は従わなかった。この間、主要5政党は2002年のデウバ内閣解散を憲法違反とし、反国王、反政府をスローガンに抗議運動を実施。チャンド首相が呼びかけた和平交渉開始前の全政党内閣もボイコットした。事態が収拾できなかつたという理由で2003年5月末にチャンド首相は辞任し、タバが新首相に任命された。7月には官憲がマオイストの交渉団連絡事務所の責任者を拘束し、マオイストは同事務所を閉鎖した。それでも、8月

17日に第三回和平交渉が行われ、政府は「円卓会議を開催し、暫定内閣を発足。総選挙を実施した後で憲法改正する」という対案を提示したが、マオイストはあくまで「制憲議会による新憲法の制定」にこだわり、結論は出なかった。同日、治安部隊はラメチャプ郡ドラムバ村で非武装のマオイスト17人と一般人2人の計19人を拘束し、のちに殺害した。その10日後の27日、マオイストのプラチャンダ議長は停戦終了を宣言し、翌28日政府はマオイストを再びテロリストに指定した。

第二次停戦では、マオイストも2003年2月の事前打合せで決まった22項目の行動規範を遵守しようとするなど、和平交渉に真摯な姿勢を示した。これはマオイストの側でも紛争の長期化により、武装蜂起の大義が薄まりつつあるとの現状認識、更には死者の増加による組織疲労などが生まれたためであり、闘争のソフトランディングを模索したものと現地政治学者は論評している。しかしながら国王と政府側に、王制廃止につながりかねない新憲法制定を目指す制憲議会開催要求を受け入れる下地はなかった。

2-4-3 2.1 政変 (2005年2月1日～同3月31日現在)

第二次停戦が失敗に終わった2003年8月以降、マオイスト攻勢は激しさを増し、議会政党の反政府・反国王の抗議運動も全国に波及した。ほぼ毎月のように全国各地でゼネストまたは交通封鎖が実施され、国民生活に多大な影響が及んだ。2004年5月に辞任したタパ首相に換わって、再びデウバが同6月に首相に指名されたものの、マオイストと議会政党の反国王の動きが収まることはなく、地方自治体の多くはマオイストの攻撃と脅迫により、機能不全の状態に陥り、2004年末に至ってはマオイストが首都の経済封鎖を断行して、その影響力を見せ付けた。2005年に入ってから石油関連製品の値上げと付加価値税の改定を巡り、全国で抗議活動が行われるなど、「ネ」国国政は混乱した。国王と議会政党、マオイストの三者関係は膠着したままだった。それを一新させたのが、2005年2月1日に国王がとった行動だった。

2005年2月1日、突如、ギヤネンドラ国王は「ネ」国国民に向けて30分間の演説を行った。国王は、憲法27条第3項²⁰に基づき、国家の平和と治安を守るためにデウバ内閣を解任、新たに国王が行政権を掌握し、3年以内に平和を確立すると発表した。演説終了とほぼ同時に、地上電話²¹、携帯電話、インターネットが切断され、空港も閉鎖された。正午過ぎには国営テレビにてテロップで国家非常事宣言が発令されたと報道される。その結果、表現の自由、集会の自由、移動の自由、報道の自由、知る権利、財産権、プライバシーの権利などの公民権の一部は停止され、十分な証拠や明らかな脅威がなくとも、公安当局は国民が具体的な罪を犯す前に逮捕できることとなった。早速その日のうちに、デウバ前首相を含む有力政治家、学生運動家、人権活動家、ジャーナリストなどが拘束もしくは自宅監禁の身となった²²。主な報道機関には軍人が派遣された。翌2日、国王はほとんどがパンチャヤト時代の政府高官からなる10人の閣僚を任命した。4日の初閣議で国王はガバナンスと経済成長を目玉に掲げる21項目プログラ

²⁰ 憲法27条「国王」第3項：国王はネパール国民の最高の利益と福祉のために憲法を維持し、保護する。

²¹ 2005年2月2日より夜間のみ国際通話を除いたサービス復旧。同8日よりインターネットとともに完全復旧。ただし、同18日の民主主義の日は反対派のデモが予定されていたためか、朝8時頃から夕方5時頃まで切断。

²² 内務省発表では43人。ネパール人権団体 (HURON) によれば74名 (2月第1週の数字)。Danidaが掌握した2005年2月第4週の数字は約400人。

ム²³を発表した。6日、国王は憲法115条第7項に基づき、公務員の政治参加の禁止、治安部隊の通信手段への介入、公務員の裁量による財産権の移動などについての政令を發布した²⁴。

従来にない重厚な治安部隊が配置されたため、マオイストが3日から5日まで予定していた首都圏の交通封鎖は失敗した。マオイストは9日ダンガリ刑務所を襲い、150人の囚人を脱走させた。12日、マオイストの武装蜂起記念日のアピールでプラチャンダ議長はギヤネンドラ国王の一連の措置を激しく非難、和平交渉の道は閉ざされたと断定した。複数政党制民主主義共和国設立のために議会政党に共闘を呼びかけ、国際社会には「ネ」国政府への援助を中止せよと訴え、これが最後の戦いであると断言した。同日から26日までゼネストを全国レベルで展開し、各地で深刻なインフレを引き起こした。

ネパール会議派などの議会政党は指導者が逮捕もしくは拘束されているために、思い切った抗議行動を直ちに組織できなかった。同党スポークスマンは18日の民主主義の日に「平和な抗議活動」を全国で実施すると発表した。しかしながら、同スポークスマンを含む党幹部は16日に当局に拘束され、18日の本番も圧倒的な当局の警備の前にデモ隊が全国で50数人逮捕されるなど、国王政府の不退転の決意を嘯みしめる結果に終わった。27日ようやく、ネパール会議派、ネパール会議民主派、統一共産党、人民左翼前線とネパールサダバナ党の5政党による共闘が結成され、3月8日の国際婦人の日が共同抗議活動の開始日に決定された。同日のデモで全国200人前後、14日には750人の逮捕者が報告された。

全体国家への逆戻りと解釈される国王の措置に中国、パキスタンとロシア以外の国際社会は一斉に反発した。ギヤネンドラ国王自ら出席すると発表した2月開催予定の南アジア地域協力連合首脳会議は、インドがバングラデシュと「ネ」国両国の政情不安を理由に欠席すると公表したため、延期された。日²⁵、米、英、インド、ECなどの「ネ」国主要ドナー国は政治犯の即時解放など、基本的人権の回復を求め、カナダと北欧諸国は通信手段の制限は外交官の任務の妨害にあたり、ウィーン条約に違反する行為であると抗議した。インド、米、英、EC、デンマークは、それぞれ駐ネパール大使を本国に召還し、「ネ」国情勢について協議している。デンマークは新会計年度の援助案件に署名しないと発表し、スイスもそれに続いた。米国大使は国王

²³ ①汚職の撲滅、②行政サービスの透明性確保、③土地の分配、④農業の近代化、⑤産業の振興、⑥観光マスタープランの作成、⑦社会的弱者のための教育の無料化、⑧愛国教育と職業訓練、⑨学生の通学費と医療費補助、⑩住宅建設の標準化、⑪集合住宅の建設、⑫電車の建設、⑬地方分権の推進、⑭失業問題の解決、⑮紛争被害者と旧マオイストのための雇用機会の創出、⑯川の水資源管理、⑰カルナリ開発、⑱ガバナンス・行政・貧困撲滅計画の履行、⑲社会的弱者の政府組織への登用、⑳民間セクター開発、㉑住民の開発プログラムへの参加促進。

²⁴ 政令の内容は次のとおり。

- ・移動と財産売買の自由は国家非常事態宣言の精神に反しない範囲で認められる。
- ・必要であれば、地方官僚は先述の自由を制限できる。
- ・HMG/Nが必要と感じた場合、地方事務官、郡最高責任者、任命された事務官は、妥当な補償のもとに、所有権の譲渡を一時的、または恒常的に実施できる。
- ・王室や非常事態宣言に反しない集会は当局の事前許可のもとに実施できる。
- ・政府は公務員を任命して、空席を埋めることができる。
- ・公務員は政治的な目的で組織を作つてはいけない。また現に存在する組織については、主権や平和、治安などに反する行動を起こしてはならない。
- ・治安部隊の意気をそぐようなコメントを間接、直接的に行うことを禁ずる。
- ・非常事態宣言の期間内は、治安部隊要員が必要と認めれば、同要員は電話、無線、FAX、TV、Eメールなどの電子通信手段をモニター、もしくは禁止できる。

²⁵ 日本政府のプレスリリースの内容は次のとおり。

- ・我が国は、ネパール王国における今般の首相解任・内閣解散に続く流動的な政治情勢を注視しており、政治上の危機が、早期に解決されることを希望する。
- ・我が国は、ネパールが多党制民主主義及び立憲君主制の基本にたち、早期に平和と安定を回復することを期待する。
- ・現在、複数の政治指導者が拘束されているのであれば、我が国はこれを大変に憂慮しており、これは政治指導者が釈放され、憲法で保障された自由が早急に回復されることを強く望む。
- ・我が国は、マオイストに対して、対話を通じて平和を達成することを求める。

に100日以内に民主主義が回復されなければ、同国の対「ネ」国軍事援助は米国議会の圧力により見直さざるを得ないと通告した。22日、インドと英国は「ネ」国への軍事支援の中断を公表した。25日の新聞報道は世銀の予算支援中断を報じている。

3月25日現在も報道管制が敷かれているために、「ネ」国全体の状況はよくわからない。2月12日のマオイスト蜂起記念日からの交通封鎖とゼネストはカトマンズ盆地外の農村部では、かなりの割合で遵守された模様であり、同18日にスト破りのトラックが13台プリティビハイウェイで焼き討ちに遭い、カトマンズとポカラでは15%から30%の物価上昇が記録された。カピルバストゥ郡では治安部隊により武装させられた村人がマオイストを15人殺害したと同18日の国营テレビが伝えた。3月1日にはバルディヤで、治安部隊との戦闘により、マオイストが50人近くが殺害されたと伝えられている。

日本のODAにも影響は出ており、例えば、提案型技術協力プロジェクトの「子供のためのコミュニティ主体ノンフォーマル教育」は掃討作戦が実施されている可能性ありとして、現在日本人はもちろん、現地NGOスタッフもダディン郡とシラハ郡のプロジェクトサイトに入れない状況が続いている。青年海外協力隊員は2月11日に緊急安全連絡協議会に出席するために全員がカトマンズに召集され、同19日から治安状況を見ながら、それぞれの任地に戻った。極西部のカイラリとカンチャンプル、中西部のバンケの計三郡については、隊員の撤退が決まった。シンズリ道路建設計画の工事は2月12日から26日までストップした。4月2日からは、マオイスト主導の全国ゼネストのために工事は再度中断される。

2.1ショックはそれまで膠着状態だった国王と議会政党とマオイストの三角関係に消すことのできない一石を投じたが、そのインパクトを計るにはさらに時間が必要と内外の「ネ」国関係者の間で意見は一致している。

2-4-4 予想される2.1後の展望

(1) 国王の意図

議会政党幹部、人権活動家、ジャーナリストを大量に自宅監禁もしくは拘束し、メディアに対して軍の士気に関わるような報道は自粛するよう要請する国王の意図は、雑音の入らない環境を作って、マオイストを徹底的に武力制圧することにある可能性が高い。2001年の王宮事件のときは携帯電話が3～4時間不通になったただけだが、今回、携帯電話は4月下旬になってやっと復旧する見通しである。2月18日の反政府デモの際には朝から夕方まで再度地上電話のサービスが切断され、数十人のデモ隊に対しては圧倒的な警察力を使って鎮圧した。しかし、いわば神出鬼没のゲリラを完全に武力で征伐することができるのか、疑問である。もうひとつの可能性はある程度までマオイストを叩いてから、交渉の場に呼び込むことだが、ゲリラ戦を得意とするマオイストが劣勢になったからといって山間部もしくはインドに退却せずに、すぐさま和平交渉に応ずるとは考えづらい。

(2) 最悪のシナリオ

2004年末までの膠着状態を解消し、カトマンズ盆地内では、一応の平穏を取り戻した国王の処置を評価する声はある。ただし、一旦カトマンズ盆地を出ると、かなりの地域で交通封鎖とゼネストが実施され、物不足や生活必需品のインフレが確認された。国王は国民への呼びかけのなかで、平和の回復を約束したが、インドの国境封鎖による経済の困窮で

燃え上がった1990年の民主化運動のように、石油製品の価格上昇などの経済面の問題が起きることによって、一気にそれまでの国王に対する一部国民の支持が、国王への反感に変わることも予想される。国民の不満がマオイストや議会政党の扇動に乗って、「ネ」国社会が一層不安定になることもありうる。その際に国王側は国民への弾圧を強め、全国で暴力が激化するだろう。現地DFIDのアドバイザーは、ここ数か月以内に地方での開発援助活動の実施が困難になり、人道的危機が発生する可能性ありと警告している。

(3) 最良のシナリオ

これまでの新政権内部のマオイストに対する高圧的言動からは予想しづらいが、国王側がマオイストとの交渉の手段を水面下で模索している可能性は完全には否定できない。確かにマオイストは、これまで政治家との交渉を嫌い、国王との直接交渉を求めてきた。けれどもマオイストは、2月12日発表の議長アピールで、和平交渉の可能性は2.1の国王の行動により閉ざされ、これが最後の闘争になると宣言しており、早期に両者間で和平に向けた対話が始まる気配はない。国王とマオイストを同じテーブルに呼ぶ力があるとするれば、それはインドだと、駐インド米国大使は2月22日に述べた。今後インド政府がどのような手を打つか注目される。

2-5 ステークホルダー分析と平和構築支援体制

ステークホルダー分析		
	2.1 政変の意味 (強み・弱み・課題)	平和構築支援体制
国王	最後の賭け。 成功すれば守旧勢力復活。 失敗すれば王室存続の危機。 国際社会からの批判。 複数政党制民主主義が落としかころ。	汚職の撲滅。 行政サービスの迅速化と透明化。 新和平交渉の方針は不明。
マオイスト	戦略の変更 (一党独裁を止めて複数政党制民主主義共和国目指す)。 大規模襲撃よりも兵糧攻め (経済封鎖で国民の不安と不満を煽る)。 棚からぼた餅 (国王主導の2.1政変によって、党内分裂と人気凋落を覆い隠すような政治的得点をあげる)。	民主主義から後退する国王政権への援助を止めよと国際社会にアピール。
議会政党	弱体化。指導者が拘束または自宅監禁された。 5党連合が2005年3月8日から、反国王政府運動を開始。 キャスティングボートを握る。	国王もマオイストも複数政党制民主主義を目指す。 民主主義に欠かせない存在。
ドナー	紛争の国際化の可能性。 チベット問題で急接近する中国。 軍事援助を中断した英国・インド。 援助中断を発表したデンマークとスイス。 百日以内に民主主義復活しないと米国軍事援助中断の可能性。 開発と政治の関係。 2005年3月の国連人権委員会の結果が鍵。	対「ネ」国援助の重点は紛争要因の軽減。 2.1政変後の平和構築支援活動に疑問。 開発への軍介入の恐れ。 当局のNGO締め付け強化の恐れ。 人権・エンパワーメント関連事業ができない恐れ。 「待ち、様子見」政策。

市民社会	<p>集会や政治的発言の自由が制限される。徹底したメディア規制。 2005年4月まで不通の携帯電話。 時を待つか、打って出るかは情勢次第。 国民の支持を集めたものが最後に勝つ。</p>	<p>90年民主化によるエンパワーメントを経験した世代のポテンシャルを活かす。 世界一自由だったメディア（ネパーリタイムズ編集長）。 紛争後を見越した少数言語、低カースト、女性グループの動き。 解放宣言を無血で勝ち取ったカマイヤ運動。 民主的な協同組合法が成立してから急増した各種協同組合。</p>
------	--	---

2-5-1 王国政府

(1) 国王の賭け

90年の民主化に、最後まで抵抗していたのが現ギヤネンドラ国王といわれる。より能動的な王室を目指すと公言する国王は、2005年2月の新閣僚任命の際にパンチャヤト時代の政府高官を多用するなど、「ネ」国の守旧勢力を象徴する存在になっている。また、国王直轄の軍の最高司令官として、軍の犯した人権侵害よりもマオイスト問題に焦点を合わせよとメディアに促すなど、「ネ」国の国政における影響力を増しつつある軍の後ろ盾として、当国治安部隊の不処罰を間接的に増長する要因になっている。

国王の2.1政変で果たした役割は、中国、ロシア、パキスタンなどから支持はされているものの、21世紀の世界において絶対的な国王の権力を持って、基本的人権まで制限してしまう政治手法は前近代的なものとして、西側諸国からの批判を浴びている。

膠着状態にあった「ネ」国内政を大きく動かした国王の指導力を賞賛する声は「ネ」国内では珍しくないが、あとには引けない立場に自らを追い込んだといえる。もし、早急に国政の安定が得られなかったとしたら、王室の存続の是非が問われる事態にまで発展しかねないと危惧する政治学者もいる。

単なるレトリックの可能性はあるが、複数政党民主主義への回帰を目指すという国王の発言は、マオイストも、議会政党も首肯しうる、現在の政変の最終的な帰結を示唆するものとして注目される。

(2) 新マンドートを待つ政府の平和構築支援体制

2.1後の国王政府の和平交渉にかける方針はいまだ発表されていない。明らかにされているのは、2月4日に発表された21項目の施政目標のみである。汚職の撲滅、行政サービスの透明化と迅速化など、90年の民主化以来、不毛な議会政治によって失われたガバナンスを取り戻すことに重点が置かれている。内務省高官によれば、政治の安定と開発の恩恵を早急に示さなければ、マオイストはますます力を得ると国王政府は危機感をあらわにしている。一説によれば、国王は2月2日に新閣僚10人を任命した際に、2週間以内に改革の成果を示せと要求し、「できない場合は死刑だ！」と下命したという噂がまことしやかに伝えられている。今後数週間の、地方での戦闘の結果とマオイスト、議会政党、インドなど国際社会の出方を待ちながら、政府の和平交渉の方針は定まってくるものと予想される。

3月25日現在の「ネ」国政府の紛争要因の軽減と紛争より生まれた課題に対処する平和構築支援体制は、「第3章 紛争分析と可能な支援策」で詳述する。

2-5-2 マオイスト

(1) 戦略変更

2.1 政変はマオイストをして、戦略の変更を促した。従来の一党独裁の旗印を取り下げて、複数政党民主主義共和国の確立を新方針に決めたことを、2月12日の人民戦争開始記念日にプラチャンダ議長は発表した。これは国王政府により現在弾圧されている議会政党を味方に引き込み、一挙に反国王の全国キャンペーンを主導する目的と思われる。また、国王政府の報道管制によって、マスコミを通じ自らの存在と主張を誇示する従来の手法はとりづらくなったため、現在はゼネストと交通封鎖による国民の経済活動への圧迫、いわば兵糧攻めを主な闘争手段として採用したように見える。報道されない大規模な襲撃よりは、国民生活に影響するトラックへの攻撃の方が、国王政府の無能を全国にアピールする有効な手段と考えているようだ。

(2) 弱 点

人民戦争開始から9年がたち、マオイストは「ネ」国政府を揺るがす一大勢力になったが、活動範囲が拡大して全国的なネットワークになるに従い、マオイストの問題点も露出されるようになった。当初は「ネ」国の構造的問題に光を当てたイニシアティブとして好意的にマオイストを論評する者はいたが、2003年の停戦破棄以来、より残酷になったマオイストの暴力行為と、国民の経済活動を妨害するゼネスト、学生の大量拉致など、マオイストの戦術は本来彼らの支持基盤となるべき一般国民にまで悪影響をおよぼしている。ダイレクではマオイストの横暴に耐えかねた村人が反マオイスト闘争を組織している²⁶。「ネ」国東部ではマデシタイガーと呼ばれる民族系グループがマオイストに反旗を翻した。さらに、2001年の9.11はマオイストに対し革命家ではなく、テロリストというレッテルを貼った。2005年3月には党内抗争の結果、最高幹部の一人であるパッタライが失脚した。

(3) 漁夫の利

ただし、今回の2.1 政変によって、突然訳のわからないことをする国王よりはマオイストのほうが接しやすいと評する者もいる。国王主導のデウバ内閣解任劇と基本的人権制限という新事態によって、国王は国際社会からの批判的的となり、議会政党は脇役の立場に追いやられた。一番政治的な得点を稼いだのはマオイストだろう。

2-5-3 議会政党

(1) 弱体化

指導者の多くが自宅監禁、当局に拘束された、もしくは地下に潜行している議会政党は、反国王政府の運動を長らく組織できないでいた。2月18日の平和的な抗議活動はいとも簡単に鎮圧された。議会政党の動きとして、当初明らかになっていたのは、マオイストとは共闘しない、暴力を使った抗議運動はしないということだけだったが、ついに2月27日に主要5政党が共闘を組むことを決め、3月8日から抗議活動を開始することになった。

²⁶ アジアプレスネットワーク「反マオイストで立上がった村人たち」小倉清子

(2) 無視できない役割

90年の民主化以降、マオイスト紛争の要因の一つとなった政治状況を作った彼らの責任を問う声は強いが、「ネ」国における民主主義を育成するに欠かせない存在として一部ドナーからの支援を議会政党は享受してきた。2.1政変によって、舞台の脇に追いやられた感はあるが、マオイストが一党独裁から複数政党共和制に主義を変更し、国王も複数政党民主主義への回帰を唱えている以上、議会政党の役割は今後も重要であり続ける。国王政府とマオイストの間でキャスティング・ボートを握ったのは政党である。

2-5-4 ドナー

(1) 紛争の国際化の可能性

2.1政変の数日前に「ネ」国内のチベット難民福祉事務所とダライ・ラマ代表事務所を閉鎖した当国政府の決定は、中国政府を「ネ」国政府の味方にしたようだ。2.1後、中国はいち早く「ネ」国の国内問題には干渉しないという姿勢を明らかにしており、人権問題で口うるさい西側ドナーとの違いを見せつけた。同様の態度を示したのがチェチェン紛争を抱えるロシア、そしてインドの影響力拡大を懸念するパキスタンだった。これまで「ネ」国政府のマオイスト掃討作戦を軍事面で支持してきた英米インド三か国の2.1政変に対する反応は、国王政府の公民権の制限を真っ向から非難するカナダやEU諸国と、一括りにできないものがある。議会や国際NGOからの批判に応じて軍事援助をストップすれば、テロリストであるマオイストが勢いを増してしまうというジレンマを抱える英国と米国。国王政府への支援を中断すれば、ライバルであるパキスタンや中国が「ネ」国での勢力を伸ばしかねないという恐れを抱えるインド。しかしながら、2月22日、英国は134万ポンド相当の軍事援助の中断を発表し、インドもまた2月1日以降、「ネ」国への軍事支援はストップしていると公表した。

ただし、3月になってパキスタンは国王政府に軍事援助をする用意があると発表し、3月末には中国外相が「ネ」国を訪問、4月にはギヤネンドラ国王が中国を訪れるなど、マオイスト紛争の国際化が危惧される。

(2) 援助協調の芽生え

ドナーの援助活動がマオイストからも政府治安部隊からも邪魔されぬよう、JICAを含む計10の援助実施機関は基本行動要領(BOG)²⁷を策定し、援助要員の安全確保に努めている。また、2.1政変後はBOG会議、紛争アドバイザー会議、ドナー会議を定期的に行い、相互の情報交換の場を設けた。特にデンマーク、ノルウェー、EC、DFID、オランダ開発組織(SNV)、スイス開発協力庁(SDC)、米国国際開発庁(USAID)、フィンランド、国連カナダ政府協力事務所(CCO)は、和平サポートグループを結成して必要に応じ協議してきている。3月17日には英国で対「ネ」国援助国会議が開催され、翌18日には国連など計11の機関が、政府治安部隊とマオイストに対し、人道的援助の実施を妨げないよう訴える共同アピールを国内主要紙に掲載した²⁸。これらの動きは紛争中の貴重な情報交換の機会

²⁷ 署名したのはGTZ、SDC、CCO、DFID、デンマーク大使館、EU、JICA、ノルウェー大使館、SNVとフィンランド大使館。内容については付録参照2の(6)。

²⁸ 参加したのはカナダ国際開発庁、デンマーク国際開発援助、DFID、EC、GTZ、SNV、SDC、USAID国連とノルウェー、フィンランド大使館。

であると同時に、復興後の援助協調の先駆けとなるものであり、日本政府として密接にフォローする必要がある。

(3) 開発と政治

ドナーを悩ませているのは「開発」と「政治」の関係である。BOG会議、援助関係者の安全と開発プロジェクトの遂行を担保させるために、マオイストとコンタクトすべきか否かとの議論がなされている。国王政府は反乱者と政府を同じ次元に並べるようなイニシアティブには反対の立場だが、フィールドで実質的な拒否権を持ちうるマオイストからの理解がなければ、円滑な開発事業を展開することは不可能との見方もある。BOGでは開発、人道、政治の観点から活発に議論を交わしているものの、マオイストへの接触が、彼らの政治的に利用される恐れと、開発事業は政治的に中立であるべきとする立場から、明確な統一見解が出せないでいる。他方、国王政府を通じた開発事業の展開は政治的にマオイストと敵対することにつながり、プロジェクトの中立性は守られないというジレンマもある。

「ネ」国政府の開発予算の6割を占める外国援助は、ドナーの存在に政治的な力を与えており、国王の全体主義的な措置を撤回させるよう国際社会の具体的な行動に訴えかける「ネ」国市民社会の声は大きい。が、ストレートにそれに応えきれないでいる。ドナーの多くは3月のジュネーブ国連人権委員会の協議を待ってから、今後の対処法案を決めていこうとしているように見受けられる。

(4) 平和構築支援体制―「待ち、様子見」ポリシー

2.1 政変後、対「ネ」国国際援助の動向は非常に不透明になった。先述のように米、英、EC、インドは基本的人権が回復されなければ、対「ネ」国支援を見直さざるを得ないと公表する一方、デンマークは「ネ」国の新会計年度の新規案件への署名は当分の間しないと発表した。25日付カトマンズポスト紙は、貧困削減戦略ペーパー（PRSP）による改革の遅延を理由に、世銀は7000万ドルの予算支援を中断し、国際通貨基金もそれに続くと報道した。紛争が激しくなった2000年ごろから各ドナーは、対ネパール援助の重点を紛争要因の軽減に置くとして、それぞれ平和構築に向けての事業を展開してきたが、2.1後も従来同様に実施できるかは疑問である。今回の調査で聞き取りを行った全ドナーの一致点は「待ち、様子見」（WAIT & SEE）だった。3月25日現在の主なドナーの平和構築支援プロジェクトの詳細は「第3章 紛争分析と可能な支援策」で触れる。

(5) 軍、NGO、アドボカシー

西側ドナーの多くが恐れているのは、フィールドレベルにおける軍からの開発支援事業に対する介入と、中立性を保つという理由でこれまで頼りにされていたローカルNGOが政府当局のスクリーニングにより活動できなくなること、人権や紛争解決などのアドボカシープロジェクトができなくなること、したがって住民参加型プロジェクトの実施が困難になることである。

2-5-5 市民社会

(1) 90年民主化の遺産—市民のエンパワーメント

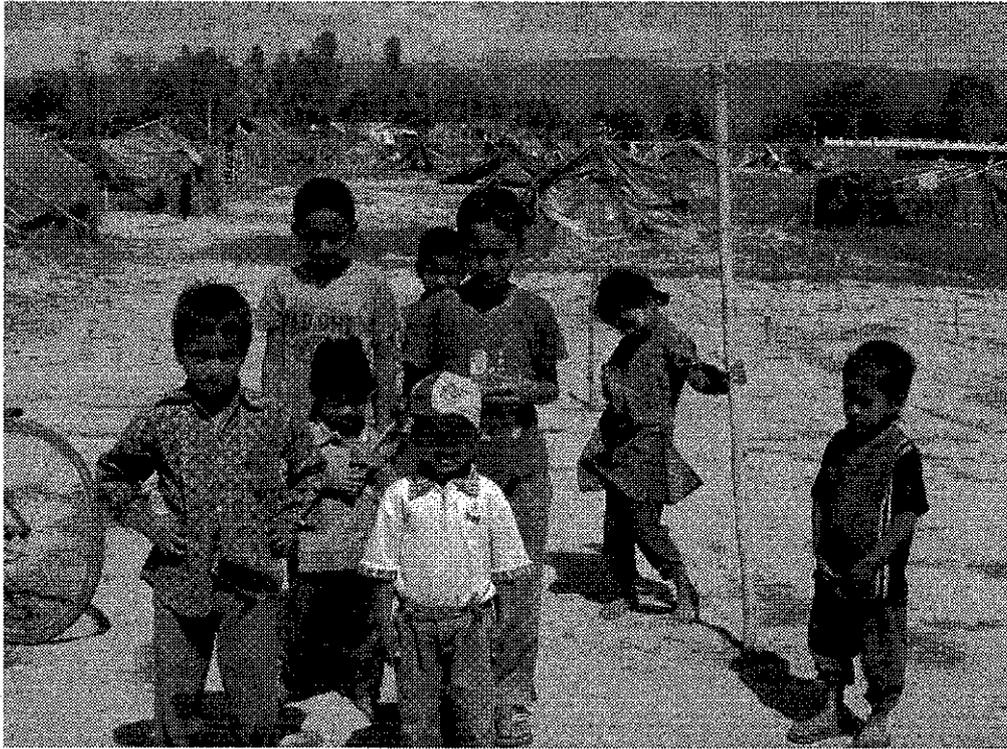
1990年の民主化運動は、「ネ」国国民に新たな希望と自信を与えた。パンチャヤト政府側の弾圧による流血騒ぎはあったものの、民主化を進めた主役は暴力の手段に訴えることなく、国王の譲歩を引き出して、革命を成功させた。90年憲法は国王との妥協の産物であり、革命の果実は中途半端なもので、かえって政府の汚職体質を議会政党政治家にまで拡大させたとか、市民社会が必要以上に政治におもねったなどの批判はあるが、「ネ」国社会を大きく変えた事実が変わりない。物心ついた時からパンチャヤト時代の抑圧を経験しなかった若い世代と、民主化を勝取った中堅世代が「ネ」国人口の大半を占めている。例えば、1990年以前の協同組合の数は全体で834だったのが、1992年のより民主的な運営方法を認めた新協同組合法が発布されてからは新たに7000近い協同組合が生まれ、多くは今日も機能している。それ以外にも人権、低カースト、少数言語グループ、ジャーナリストなど、90年の民主化を機に独自のイニシアティブを発揮し始めたネパール人は多い。転職の自由を奪われ、地主への借金のために過酷な労働を強いられてきたカマイヤ労働者が議会による「半奴隷状態からの解放宣言」を勝ち取ったのも、民主化後の2000年7月のことだった。カマイヤ運動を支援した地元NGOは、識字や権利教育、小規模融資といった「プロジェクト・アプローチ」から、権利関係自体を変えていく「権利関係アプローチ」への変換が成功の要因だったと語っている。

(2) 今後の鍵

2.1 政変により非常事態宣言が出され、自由な集会や政治的発言の自由が制限されている今、過去に一度自由を味わったものが感じるフラストレーションは大きいと予想される。このまま当局からの圧力に耐えて時を待つか、1990年民主化の際のような団体行動をとるかは情勢次第だが、国王政府—マオイスト—議会政党の三角関係の中で、その中の誰かが今後抜きん出るためには、国民の支持が集まらなければ不可能であることは間違いない。

第3章 紛争分析と可能な支援策

本章では、JICAの平和構築支援7分野²⁹の各分野ごとに、「ネ」国における未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題、それぞれに対応する可能な支援策を抽出し、従来の国王政府の方針やドナーからの支援と比較することによって、短中長期を問わず、実行可能なJICAの平和構築支援案を模索する。



バンケ国内避難民・キャンプの子供達

3-1 和 解

3-1-1 未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題

- ・マオイスト、国王政府、議会政党間の不信
- ・カースト間差別
- ・民族間差別
- ・コミュニティの崩壊
- ・マオイスト、治安部隊、自警団（政府による村民の武装）による人権侵害
- ・暴力の文化の普及

3-1-2 支援策

- ・和平交渉当事者間の信頼醸成

²⁹ ①和解、②治安回復、③社会基盤整備、④ガバナンス、⑤経済復興、⑥社会的弱者支援、⑦人道緊急支援

- ・反差別教育
- ・カースト間・民族間交流
- ・コミュニティ支援
- ・人権モニタリング強化
- ・国家人権委員会支援
- ・人権NGO支援
- ・真相究明委員会への支援

3-1-3 従来の政府の方針

〈和平事務局〉

前デウバ政権時代に和平交渉のための戦略設定とロジスティックス面のサポートを実施する目的で設立された上級和平委員会の内部組織。首相が議長、大物政治家がメンバーを務める同委員会は、主に和平交渉の戦略作りに携わった。和平事務局は、政治分析部、紛争被害者救援部、和平交渉補助、広報部の3部構成。その主な業務は和平交渉についてのアクションプラン（政策、リハビリ、和平交渉）、ポジションペーパーの作成、過去の和平交渉ファシリテーターからの情報収集、国家人権委員会との調整作業である。これまでにDFIDの支援を受けてきた。2005年の2.1政変で同委員会のメンバーは全員が逮捕もしくは自宅監禁の状態に置かれた。3月末、国王政府は上級和平委員会の廃止を決定したが、同事務局については存続を決めた。

3-1-4 従来のドナーの支援

(1) 国連開発計画 (UNDP)

〈平和開発サポートイニシアティブ (SPDI)〉

カナダ、デンマーク、ノルウェー、スイス、フィンランド、独、英、UNDPが平和信託基金を設立して実施。第1フェーズは2002年3月から2005年2月まで、総予算は270万ドル。本プロジェクトにより計88のローカルNGOが平均2万ドルの資金供与を得た。プロジェクトはローカルコミュニティより、①人権、平和構築、対話促進、仲裁、キャパシティビルディングと、②低カースト、女性、暴力の被害者などの社会的弱者のエンパワーメントについてのプロポーザルを募集し、優良案件に2万ドルから3万ドルの資金を供与する。第2フェーズでは最高供与金額を10万ドルに引き上げる予定。現在は2.1政変の影響を見極めるべく、いまだ第2フェーズには移行できないでいる。草の根レベルのインパクトをいかに中央レベルにまでリンクさせるかが課題。受益対象はNGOやCBOのみで、地方政府をパートナーに選ばない。

(2) EC

- ・和平事務局支援
- ・人権・民主主義についてのFMラジオ番組（報道管制で休止中）

(3) DFID

- ・NGO、ネパール人権委員会に対する協力ーアドボカシーと法廷活動の支援

- ・国連人権委員会（ジュネーブ）への参加支援
- ・人権擁護者への支援
- ・ラジオ番組（現在はEU同様に休止中）
- ・国際NGOのインターナショナル・クライシス・グループ支援—紛争分析、アドボカシー
- ・紛争解決トレーニング（ローカルと中央レベル：過去に元フィンランド大統領招へい）

(4) USAID

- ・コミュニティの生き残り支援—インフラ整備と住民のための収入創出案件
- ・地域レベルの紛争解決（法行政へのアクセスが困難）
- ・祭礼などの地域の伝統宗教行事への支援（コミュニティの保護）
- ・和平事務局支援
- ・ラジオ番組による啓発
- ・国家人権委員会支援

3-1-5 現在の問題点

2.1 政変のために和平事務局、国家人権委員会の任務が変更される可能性あり。同様に人権プロジェクトの実施は困難であり、ラジオ番組による啓発活動は休止に追い込まれている。

3-1-6 今後のJICAの支援

紛争による緊張が高まった現在、和平交渉当事者間の信頼醸成は高度に政治的なアプローチを必要としており、開発援助には限界がある。しかし、非常事態宣言による基本的人権の制限という事態の中、紛争による被害を最小限に食い止めるという目的であれば、人権モニタリング強化、国家人権委員会ら人権監視機関への支援は十分考慮されるべきである。また、国王政府が和平事務局を次回の和平交渉に向けた準備機関として本格的に活用することを決定すれば、同事務局のキャパシティビルディングが必要である。復興支援の一環としての真相究明委員会への支援については、日本政府はグアテマラで資金援助した経験があり、「ネ」国でも実施できる。

3-2 ガバナンス

3-2-1 未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題

- ・汚職
- ・不透明な行政システム
- ・報道管制
- ・不適切な選挙システム
- ・歴史の浅い議会政党民主政治と立憲君主制
- ・法の支配の弱体化

3-2-2 支援策

- ・行政能力向上のための政策支援とキャパシティビルディング
- ・ローカルガバナンス支援

- ・法制度整備支援
- ・政党政治家のキャパシティビルディング
- ・カンボジア・タイ・日本の立憲君主制についての情報交換支援

3-2-3 従来の政府の方針

〈王立汚職撲滅委員会〉

権力乱用調査委員会を補足する機関として、2005年2月21日王立汚職撲滅委員会が新設され、従来よりも厳しく公務員・政治家の汚職が追及されることになった。

3-2-4 従来のドナーの支援

(1) UNDP

〈地方分権ローカルガバナンス支援プログラム〉

ローカルガバナンスプログラムと参加型郡開発プログラムを統合させて、ノルウェーとUNDPの協力の下に実施されている。全国60郡を対象にした事業であり、マクロレベルでは、ダリットなど社会的弱者に焦点を合わせた地方開発省、国家計画委員会に対する政策レベルの協力、郡レベルでは郡全体が受益するよう注意しながら、プロジェクトの計画、モニタリング、実施などで技術協力している。現在、農業、初等教育、基礎医療関連行政の責任は郡レベルに移行されている。ミクロレベルでは草の根の平和委員会の設立を推進。700近くある対象の村落開発委員会のうち、20~25%についてはマオイストのベースキャンプがあるためにスムーズにプロジェクトが実施できない。現在、地方自治体の役人はいないが、地方自治の制度はある。その制度を利用した住民の組織化を進めている。NGOを対象とする前述のSPDIとは、政府組織をパートナーとする点で異なる。

(2) EC

- ・市民社会支援（他国の和平合意、少年兵、DDR、市民社会の育成などについての図書館の整備）
- ・憲法についての議論

(3) DFID

- ・憲法についての議
- ・政党幹部セミナー

(4) USAID

- ・市民社会、NGOネットワーク、メディア支援も企画
- ・世論調査—政党へのフィードバック
- ・地域リーダーのトレーニング

3-2-5 現在の問題点

人権同様に、2.1 政変後、ドナーやNGOがガバナンス案件を実施するのは困難な状況にある。DFIDの政党幹部セミナーは、参加者20人のうち12人が現在拘束または自宅監禁状態におか

れ、中止を余儀なくされている。

3-2-6 今後のJICAの支援

行政能力向上のための政策支援と公務員のキャパシティビルディングは紛争の当事者の一方である国王政府が直接受益するものなので、現時点での実施は困難である。ローカルガバナンスについては、地方の治安確保と集会の自由などの公民権制限の緩和があつて初めて可能になる。まずは、2.1 政変の成行きと、案件のカウンターパートが地方自治体となるのか、協同組合か、NGOか、CBOかなど、見極めねばならない。法制度支援、政党人のキャパシティビルディング、立憲君主制についての情報交換は主に紛争終了後の課題だが、現在実施されている基本的人権が回復された折には、その可能性をさぐることは有効と思われる。

3-3 治安回復

3-3-1 未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題

- ・小型武器のまん延
- ・自警団の設立
- ・治安部隊、マオイスト、自警団からの一般市民への攻撃
- ・増強される治安部隊

3-3-2 支援策

- ・小型武器の回収
- ・紛争終了後の元戦闘員の動員解除、武装解除、社会復帰 (DDR)

3-3-3 従来政府の方針

(1) 警察

マオイスト掃討のために、新たに武装警察を組織した。

(2) 軍

インド、米、英から軍事支援を取り入れ装備補強を図っている。ここ3～4年で人員は5万人から8万人に拡大し、対GDP比軍事費は同時期に1.5%から3%に増大した。

(3) 自警団

以前に失敗した治安部隊による村人の武装化が2.1 政変後、再開されたとの情報が確認された。既にカピルバストゥ郡などで、マオイストと村人の衝突が報道されている。

(4) 内務省

マオイスト投降者のための社会復帰事業を行っている。

3-3-4 従来ドナーの支援

インド、米、英、ベルギーからの軍事支援を除けば、現在、治安回復のためにドナーが行っている支援はない。簡易爆発装置・地雷・不発弾回避教育についてはユニセフが関心を示して

いる。

3-3-5 現在の問題点

自警団の結成はグアテマラ内戦などの経験で明らかなように、これまでは治安部隊とゲリラに限られていた人権侵害が一般市民により実行されることとなり、小型武器の拡大、暴力の文化の浸透、コミュニティの破壊が一層進むことを意味する。

3-3-6 今後のJICAの支援

紛争が終了すれば、不必要な軍隊とゲリラは武装解除される。軍の人員は、ここ2～3年で5万人から8万人に急増した。将来、旧戦闘員の社会復帰に失敗すれば、紛争を再発させる要因を作ることになる。日本政府はカンボジアやアフガニスタンでDDR専門家派遣の経験があり、「ネ」国でも同様の協力を実施することは可能。小型武器回収についてもカンボジアでの日本国際協力システムの経験が生かされる。



国内避難民キャンプ内で眠る乳児

3-4 社会基盤整備

3-4-1 未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題

- ・マオイストの政府施設への攻撃
- ・機能不全に陥った地方自治体
- ・公務員・教員に対するマオイストの脅迫
- ・学生の大量拉致
- ・国内避難民の発生
- ・マオイストのハイウェイ攻撃
- ・マオイストによる交通封鎖、ゼネストの強要

- ・マオイスト・治安部隊双方の学校施設の占拠
- ・開発案件プロジェクト実施への障害
- ・簡易爆発装置（圧力釜爆弾、ソケット爆弾など）と地雷被害

3-4-2 支援策

- ・政府施設の再建
- ・学校現場の中立化運動キャンペーン
- ・BOGの徹底
- ・交通インフラ整備
- ・ガバナンス支援
- ・平和教育
- ・IED・地雷・不発弾回避教育

3-4-3 従来の政府の方針

(1) 内務省

現在地方選挙ができないため、地方行政は内務省派遣の郡最高責任者がその任にあっている。

(2) 軍

武力で紛争地域を守り、そこに開発事業を集中的に投入する、軍の総合治安開発計画は、細々ではあるが今もなお実施されている。同計画によって、主に農村道路が建設されている。

3-4-4 従来のドナーの支援（特に紛争と関係があるもの）

(1) 国連世界食糧計画（WFP）

①労働と食料の交換案件、②学校給食、③母子保健、④総合学校給食イニシアティブを実施している。WFPの主な活動はモニタリング、技術協力、住民組織作りだが、現在の情勢では住民組織作りが困難になった。治安問題・地方自治体が機能しないなどの課題に対応するために、クイック・インパクト・プログラムを計9郡で国際NGOとローカルNGO2団体を通し実施。草の根レベルのマイクロプロジェクトを紛争の影響が多大なコミュニティで行う。

アドボカシーも大事であり、広報用に初歩的ネパール語によるインフォメーションキットを用意した。中立性を保つためには村落開発委員会とは働けない。郡開発委員会などの地方自治体は機能していない。

マオイストは教育・保健分野以外での開発は認めないが、学校と保健所案件は受け入れる。ただし、マオイストの郡司令官からの許可が必要。通常、許可を取るのに半年から1年かかる。軍については国防省に申し入れるだけでよく、比較的簡単である。ローカルNGOがマオイストとの交渉にあたる。道路建設は歓迎される。NGOはマオイストといるところを軍に見られてはいけない。

(2) UNICEF

①140万人の児童に麻疹予防接種を実施、②フィールド児童保健ボランティア、③インフォーマル教育、④フォーマル教育、⑤出生登録についての政策助言、⑥孤児のコミュニティケア、⑦WFPとユニセフインドと共同で国内避難民のための教育及び調査プロジェクト、⑧乳幼児へのビタミンAの補給を行っており、日本政府の支援でWFPと共同で人間の安全保障基金プロジェクト「食料と労働&施設の交換」を企画している。さらに、簡易爆発装置回避教育にも関心を示している。ユニセフによる乳幼児へのビタミンAの補給で、「ネ」国の乳幼児死亡率は25%ダウンした。しかし、紛争により、プロジェクトが中断すると6000から1万人の乳幼児の死亡をもたらす恐れあり。

(3) DFID

- ・開発要員の紛争現場での活動要領についての「紛争と開発マニュアル」の作成
- ・DFIDとGTZが共同で実施している共同リスク管理プロジェクト

(4) USAID

保健システム支援

(5) 日本

〈シンズリ道路建設計画〉

現在進行中の、総工費160億円のタライ（平野部）とカトマンズを結ぶ新規幹線道路の建設プロジェクト。工事の歩み自体は交通封鎖・ゼネスト、付近の警察署襲撃の余波を受けるなど、決して順調ではないが、自衛策として、紛争予防の視点を加味した労務管理を実施して、一定の成果をあげている。具体的には1,200～1,300人の労務者の半分以上は付近住民を雇用し、各村の縄張りを尊重する。例えば工期が遅れても、他の縄張りの村の住民は雇わない。本件の実施については、マオイストからの暗黙の了解が得られていると地元住民から評価されている。

3-4-5 現在の問題点

紛争がなかったとしても、世界の最貧国の一つである「ネ」国の、特に農村分野での社会基盤は極めて脆弱である。それが紛争のためにより一層脆弱になっている。ユニセフのサカイ代表は「ネ」国の児童をめぐる社会的問題点を次のようにまとめている。

- ・地方の保健所に医療労働者がいない。場所によっては掃除夫が医薬品を処方。
- ・母子保健がすこぶる弱体。
- ・平均就学率は改善したが、下層カーストなどの社会的弱者の就学率に変化なし。
- ・上位カーストの教師が下層カーストの生徒をいじめる。
- ・これまでの紛争の影響で、250人の教師が殺害され、270人の教師が辞職を強要された。
- ・マオイストと治安部隊の双方からの圧迫。
- ・9か月間で1万2,000人の生徒が誘拐されて、洗脳教育を受ける。（解放後は軍からの取り調べ）
- ・学校の法定就業日は180～200日。実際は100日以下。

- ・子供の出生登録ができない。現在の登録率は34%。字が書けない大人は我が子の出生を登録できない。女性には申請する権利がない。登録したくても、地域に役人がいない。国の役人は郡都にしかいない。マオイストが自分たちのシステムのもとに登録せよと迫ってくる。
- ・少年法制度に統一性がない。投票権18歳。10歳から成人犯罪。
- ・少年刑事法システムの不備。紛争が終わったときに少年兵をどう裁くか不明。
- ・孤児院収容児の80%には近親がいる。孤児院の最低条件が履行されていない。
- ・少年労働と児童売買の問題が深刻である。

WFPをはじめ、多くの社会基盤整備部門の援助関係者の活動方針は基本的には変わらないとされているが、現在の不透明な情勢がどう落ち着くか見極めてから、これからの具体的な行動計画を作成する予定。課題はコミュニティへのアクセスの確保で、交通封鎖のために食料などを輸送するトラックがマオイストから狙われる恐れがある。マオイストからも歓迎されていた学校給食プロジェクトなどの食料支給は、マオイストと軍の双方から受け入れられるNGOが透明性をもって実施することが重要だとWFPは説明している。

公共機関はマオイストのターゲットとなっており、地方自治体はほぼ機能不全とのWFPからの報告を受けた。これまでに郡最高責任者3人が殺され、1人が拉致されている。郡最高責任者は、働けという政府からの圧力と働くなというマオイストからの脅迫の板ばさみになっている。

人権やガバナンスのように公民権の制限で案件が実施できないという可能性はないが、マオイスト掃討作戦を指揮する治安部隊が、プロジェクトサイトの選定などを通じて、社会開発支援プログラムに介入してくる可能性がある。今後は地方で集会が行われる際に、郡最高責任者への事前連絡が必要となる。NGOの政府再登録問題については、内務省はいまだ明確な指示を受けていない。

3-4-6 今後のJICAの支援

マオイスト攻撃のターゲットである政府施設を今の時点で復旧することは得策ではない。2004年4月には完成されたばかりの無償資金協力「ヨード塩倉庫」が爆破された。ハイウェイなど交通の要所が狙われる交通インフラの整備も同様。シンズリ道路は別としても、いずれ復興支援として準備されるべきである。その前段階としての国家開発委員会が実施する紛争による物的損失についてのデータベースの作成支援は有意義である。学校現場の中立化についてはユニセフとともに国際社会の一員として関係者に訴えていくべきであり、その保証がなければ日本政府の学校建設計画のインパクトが損なわれかねない。地雷・不発弾問題は他の紛争経験国と比較するに需要は少ないが、圧力鍋やソケットを使った簡易爆発装置は「ネ」国特有の課題であり、初歩的な回避教育は必要である。また将来の地雷除去の可能性を考えた場合、マオイストと軍双方に対し地雷所在図を明確に残すよう国際社会から働きかけねばならない。

3-5 経済復興支援

3-5-1 未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題

- ・貧困
- ・失業
- ・肥大化する軍事費の開発予算への圧迫

- ・不適切な租税制度
- ・開発案件プロジェクト実施の障害

3-5-2 支援策

- ・貧困削減戦略ペーパー (PRSP) モニタリング支援
- ・和平交渉支援
- ・税制改革についての政策支援
- ・BOGの徹底
- ・職業訓練
- ・観光開発
- ・地域開発

3-5-3 従来政府の方針

(1) 国家開発委員会

第10次五か年計画(2007~2012年)としてPRSPを作成した。視野の広い経済成長、行政サービスの改善、社会的弱者の経済社会活動への積極的参入、ガバナンスの改善を主目標とする。

2005年1月から3月までに、PRSP貧困モニタリングプロジェクトの関連でUNDPのコンサルタントを投入して、マオイスト紛争による経済的被害額を算出する予定。これは将来の復興プロジェクトを見込んだデータベースの作成を目的とする。これに加えて、紛争地における草の根レベルの開発プロジェクトのあり方についての提言の作成、民間投資に紛争が及ぼす影響の調査、利用者組合を対象とした草の根インフラプロジェクトの策定を実行しようとしている。

(2) 国王政府マנדート

21項目プログラムが発表される(第2章「2-4-3 2.1 政変」参照)。

3-5-4 従来ドナーの支援

(1) EC

- ・灌漑プロジェクト(4000万ユーロ=5000万ドル)
- ・カトマンズ盆地地図製作
- ・代替エネルギー開発

(2) USAID

- ・将来の投資を呼び込むための水力発電計画
- ・農業開発計画

(3) 中国

- ・バンケ郡水力発電所建設

3-5-5 現在の問題点

PRSPはノーマルな状態なら年率6.4%、最悪でも4.3%の経済成長を2002年から2007年にかけて想定しているが、2001～2002年期の成長率は-0.6%であり、頻発するゼネストや治安問題による観光業と外国直接投資の不振な状況を考えた場合、最悪目標すら履行できる可能性は低い。同様にPRSPは外国援助を対GDP5.4%の目標を設定しているが、2.1 政変による国際社会からの援助実施の引締め傾向を考慮するに、同目標の達成は困難である。さらにPRSPの歳入目標は対GDP比13%だが、「ネ」国全土の80%に影響を及ぼしているといわれるマオイストは“人民政府”のための強制寄付金の徴集を実施する一方、国王政府への全支払いをサボタージュさせるキャンペーンを進めており、国王政府の歳入の低下は否めない。

社会基盤整備と同様に、マオイスト掃討作戦を指揮する治安部隊が、プロジェクトサイトの選定などを通じて、経済開発支援プログラムに介入してくる可能性がある。

3-5-6 今後のJICAの支援

社会サービスを充実させる必要がある「ネ」国にとって、現行の租税システムは不十分なものである。復興支援の一環としての税制改革支援のためのスタディは今からでも実施できる。政府が主導するマオイストからの投降者に特化した職業訓練はマオイストのターゲットとなりうるが、国内避難民や一般失業者、海外出稼ぎ予備軍も含めた職業訓練であれば、実施可能と思われる。観光開発など、大規模なインフラ整備を必要とするプロジェクトは復興支援の段階まで待つ必要あり。国家開発委員会主導の草の根キャパシティビルディングと草の根インフラ整備プロジェクトを、住民のオーナーシップとトランスパレンシーを確保して支援することは可能と思われる。

3-6 社会的弱者支援

3-6-1 未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題

- ・低カースト、女性、少数民族、少数言語グループの社会的サービスへのアクセスの不備
- ・紛争被害者の肉体的・精神的トラウマ
- ・女性・児童の人身売買
- ・児童・子供兵

3-6-2 支援策

- ・低カースト、女性
- ・少数民族、少数言語グループのエンパワーメント支援
- ・収入創出支援
- ・社会的に疎外されてきた者の権利についての法整備支援
- ・ジェンダーの視点からのプロジェクトの実施
- ・少数言語とネパール語による二言語教育支援
- ・旧カマイヤへの土地分配支援
- ・児童・子供兵の社会復帰支援

3-6-3 従来の政府の方針

(1) 国家計画委員会

リハビリと収入創出を中心に置いた紛争被害者支援プロジェクトなどを考案する予定。

(2) 内務省

内務省は、紛争被害者への支援を中心に行っている。紛争初期は地域レベルでの対応でよしとしたが、紛争が激化するに至って、犠牲者への補償、NGOとの調整、破損物の復旧などを実施するようになった。具体的な活動としては、国内避難民や身体障害者への資金援助を行っている。これまでに支援を求めて内務省に接触してきた国内避難民は約5,000世帯。内務省では国内避難民認定マニュアルを用意して対応している。

(3) 教育省

紛争被害者子弟への奨学金の支給。

3-6-4 従来のドナーの支援

(1) UNDP

- ・平和開発サポートイニシアティブ
- ・地方分権ローカルガバナンス支援プログラム

(2) USAID

- ・女性の人身売買対策支援

(3) 日本

〈ネパール村落振興・森林保全計画〉

カスキとパルバットの二郡で、1994年から2005年7月まで2つのフェーズに分けて実施された住民参加型総合的村落資源管理プロジェクト。2000年3月のマオイストによる現場事務所襲撃事件のために半年間プロジェクト活動が停滞するという紛争の悪影響は被ったものの、住民組織のキャパシティビルディング、低カースト、女性達などの社会的弱者のエンパワーメントに貢献している。特にプロジェクトとサイトの橋渡し役となるモチベーター育成は秀逸と評価されている。マオイストも本案件の実施について支持しているとの声が現地で聞かれている。

3-6-5 現在の問題点

非常事態宣言によって集会の自由や表現の自由が当局により管理されるため、権利関係の変更を促す権利関係アプローチや住民組織作りをプロジェクトの手法として採用するNGO、また、低カースト、少数民族、女性のエンパワーメントに特化したNGOは活動しづらくなる。

3-6-6 今後のJICAの支援

非常事態宣言の中であって、国王政府との対決は避けるべきだが、低カースト、女性、少数民族、少数言語グループのエンパワーメント支援はJICAの実施するすべてのプロジェクトにお

いて紛争予防配慮や社会ジェンダー配慮として考慮されるべきである。社会的弱者のための法整備支援は政権担当者の政治的意思が必要であり、復興支援の一環と考えたほうがよい。旧カマイヤへの土地分配支援も同様。児童・子供兵についてはまず、少年少女を戦闘に利用しないよう訴えることと将来のニーズの把握が大切である。

3-7 緊急人道支援

3-7-1 未解決の紛争要因と紛争の結果生まれた課題

- ・国内避難民の発生
- ・人道的危機の発生

3-7-2 支援策

- ・国内避難民定住・再定住支援
- ・避難民支援

3-7-3 従来政府の方針

(1) 内務省

- ・国内避難民支援
- ・バンケ、スルケット、ダイレクの三か所に国内避難民キャンプ用の土地を提供

3-7-4 従来ドナーの支援

現在、セーブザチルドレン、アクションエイドなどの国際NGOを除き、明確に国内避難民を対象にしたドナーによる支援プロジェクトは実行されていない。WFPも国内避難民の存在は確認しているが、現在の情勢は深刻ではないと認識している。現在UNOCHAがドナーと連携して、国内避難民のためのアクションプラン作成を主導する予定。

3-7-5 現在の問題点

米国難民委員会の2004年発表資料によれば、数千人単位のネパール人が紛争を嫌ってインドに流入している。NGOのグローバル国内避難民プロジェクトの資料によれば、既に10万人から20万人の国内避難民が「ネ」国国内で発生している。

3-7-6 今後のJICAの支援

まずは国内避難民の実態とニーズを把握して、彼らの生計と自立を支援するとともに、以前から国内避難民居住地の近くに住む住民達との間で衝突が起らぬように注意することが重要であり、地域全体が受益するように企画することが望ましい。紛争が激化し、人道的危機が発生すると想定した緊急行動プランも今から作成すべきである。

第4章 「ネ」国におけるJICA平和構築支援プログラムの方向性と留意点

本章では、「ネ」国における平和構築支援を考えるうえでの明るい材料を抽出したうえで、マオイスト紛争の今後の展開を現状維持、人道的危機の発生、停戦合意の成立、和平合意の成立の4つの可能性に分類して、それぞれ日本として実施可能な平和構築支援のあり方を考察する。

4-1 「ネ」国平和構築支援の明るい材料

4-1-1 勝てない戦争

今回の調査を通じ、100人以上の有識者にインタビューしたが、マオイスト紛争の行く末を占う際、本紛争は軍事的には解決しないだろうという見込みは全員的一致した見解だった。150年に及ぶ装備の遅れを指摘される政府治安部隊は外国からの強力な軍事支援なしに、全国に広がるマオイストネットワークを一掃することは不可能だろう。同様に政府から奪った武器と、市民からとりたてる“強制寄付金”を主な財源とするいわば山賊のような台所事情のマオイストに首都圏で治安部隊と決戦を交えるような能力はいまはないというのが、大方の見方だ。今回を最後の戦争といいきるマオイストのプラチャンダ党首と、マスコミと政党を絶対的な権力を持って封じた国王に「勝てない戦争」という意識があるかは疑問だが、和平交渉に向けての信頼関係を両者の間に醸成し、これ以上の流血を避けたいという点で国民の合意はできているように思われる。

4-1-2 民主化の流れ

18世紀のゴルカ王朝による国家統一、19世紀のラナ家による摂関政治、20世紀中盤の王政復古と開国、その後10年に及ぶ国王と民主化を求める政党政治のせめぎ合い、1960年の国王親政の始まり、1990年の民主化、1996年のマオイスト武装蜂起、そして21世紀初頭の国王親政への回帰。近代「ネ」国の歴史を単純に時間軸で追っていくと、国民国家の形成に向けての統一性と民主主義の追求が並行して進み、国王は統一された国民国家のシンボル、マオイストは民主主義希求の先鋭化の役割を担ったように見受けられる。

1990年憲法は、当時の国王と中産階級の意見を代弁する政党政治家の妥協の産物としての側面は否めないが、第4条で「ネ」国の多民族、多言語性を認め、第18条では国内の各社会集団が自らの言語、文化を保存し、振興する権利を認めるなど、国内の文化的多様性に根ざした「ネ」国文化の創出を図っており、極めて民主的な内容となっている。その結果、ジャナジャーティと総称される先住民や低カースト者の権利保全を求める運動が盛んになった。国王政府も先住民保護のために国家先住民開発財団を設立した。2000年には女性児童社会福祉省が設立された。

2.1 政変では議会政党とマオイストの攻勢の前に国家としての統一性を取り戻すためにギヤネンドラ国王は大蛇を振るった。しかし、それも3年間の期限付きであり、最終的に複数政党民主主義に移行すると守旧派の首領と目される国王自身が言明せざるを得ない点に、民主主義は「ネ」国において、現人神の国王でさえ否定できない原理になっていることがよくあらわれている。

4-1-3 市民社会のエンパワーメントの萌芽

90年の民主化以降に生まれた各社会集団は、紛争終了後の新世界を目指し、低カースト、少数言語、先住民族、女性、ジャーナリスト、旧カマイヤなどは新しい動きを活発に追求していた。たとえば、ネパール語のラジオ放送は人気番組のひとつであり、メディアは無責任と指摘されるほど言論の自由を謳歌した。両方とも、現在は非常事態宣言のために休止しているが、92年以来7,000もの新組合が生まれた協同組合なども含めて、民主化のフレームワークの中で自己実現を試みた世代の多くは、現在30代から40代の働き盛りを迎えている。現在の平均年齢が19歳である「ネ」国の人口構成は、国民の大半が90年以降の新しい時代しか物心ついてから経験していないことを示している。

今回の調査では、半年でマスターした日本語を駆使し、旅行会社に勤めながら貯金して、幼稚園から大学までの一貫教育システムを創設するという夢に向かう20代の青年、苦学して働きながら大学院にまで進み、「ネ」国全国でボランティア主体による平和教育プロジェクトを進める30代後半のタマル族の青年、18歳でNGOを立ち上げ、その後カマイヤ解放運動を後押しし、政府からの解放宣言を勝ち取った30代の青年、そして薬草の輸出入で得た資金を使って同族避難民のために私費で難民キャンプを立ち上げつつある50代のマガル族の中年男性と知り合った。いずれも極めて高い志と行動力を感じさせる人材だった。

先行き不透明なマオイスト紛争に直面した「ネ」国で見つけた平和構築支援のための明るい材料とは、①国民全体に広がる対話による紛争解決への願い、②国王ですら認めざるを得ない民主化の流れ、そして③90年民主化により芽生えた市民社会のエンパワーメントの兆しである。

4-2 平和構築支援プログラム

4-2-1 現状維持の場合

国王政府、マオイストと議会政党の三者の間で決定的な変化が生まれず、現在の都市部に限定したJICAの開発援助以外の実施は難しいという状態。2005年3月初旬の安全確認調査団はカトマンズ・ポカラ両盆地以外の地域での新規事業の実施は治安上の問題があるとし、ポカラ以外の地方部への青年海外協力隊員の新規派遣は見合わせる方向で検討中である。また、無償資金協力基本設計調査や開発調査でも、今後の治安動向を注視しつつ実施の可否を検討せざるを得ない状況にある。国王が全権を把握した現在、紛争中に実施すべき案件は次の要件を満たす必要がある。

- ・停戦合意に向けて紛争当事者間の信頼醸成に貢献するもの（第3章「3-1 和解」参照）
- ・和平交渉当事者の能力の向上を図る支援（第3章「3-1 和解」参照）
- ・紛争被害の軽減を図る支援（第3章「3-1 和解」参照）
- ・紛争被害者の救済とエンパワーメント支援（第3章「3-6 社会的弱者支援」参照）
- ・継続案件の平和（紛争激化予防）配慮（第2章「2-1-1 構造的要因」参照）
- ・継続案件の安全配慮
- ・将来の復興支援のための準備（第3章「3-5 経済復興支援」参照）

既存案件の実施については、短期専門家派遣、第三国研修、研修員受入れなど、現地の治安状況の影響を受けにくいコンポーネントを多用することが望ましい。2005年7月に着任予定の平和構築企画調査員に既存案件の実施と新規案件のデザインに役立つガイドラインを作成させる

とともに、「ネ」国国別援助研究会で作成されたプロジェクト別平和配慮アセスメントチェックリストを改定させる。その際には村落振興・森林保全計画、シンズリ道路建設計画などマオイスト側からも評価されている案件の教訓をちりばめるとともに、開発案件の地理的不均衡によるインパクトをいかに相殺するか注意する。

具体的には以下の案件が可能である。

(1) 和平交渉のための協力

- 1) 国王政府より、マオイストの支持基盤となりうる可能性のある地域のための経済開発パッケージを提示することは、和平交渉におけるマオイストの譲歩を引き出す取引材料として有効である。これまでにJICAなどにより作成されてきた電力、道路、保健、観光などのインフラ関連マスタープランを見直し、対象地域をすばやく開発するための経済開発パッケージを和平事務局または国家開発委員会と協力して用意する。
- 2) 和平事務局の存続が決定された現在、日本の紛争予防専門家に、そのキャパシティビルディングを委ねることは可能と思われる。
- 3) 停戦が合意され、本格的に和平交渉が始まった場合には、交渉当事者に対し紛争解決のあり方について、緒方貞子JICA理事長や明石康スリランカ和平特使に出馬してもらうことは有意義である。
- 4) 過去の和平交渉の失敗は交渉当事者の未熟さと合意事項を実施させるだけの実力のある保証人の欠如にあると、これまで政府とマオイスト間のファシリテーターを務めたパドマ氏は語った。国連の仲介役としてのオファーすら否定する国王政府を納得させる調停役として、日本政府が適役であるとの声はよく聞かれる。

(2) 信頼醸成のための協力

- 1) 国際NGOまたはシンクタンクに委託して、「ネ」国における望ましい立憲君主制と複数政党民主主義のあり方について、各国から有識者を招き、カトマンズにて国際会議を開催する。これによって極端に走りがちな国王政府とマオイストに対して、相互に歩み寄るように国際的なプレッシャーをかける。
- 2) 低カーストVS高カースト、ヒンドゥーVSジャナジャティ、山地VS平野などの対立グループのリーダーのための融和事業、草の根レベルの反差別教育、平和教育。そのための教科書の作成。さらに、都市部に避難してきたものとホスト側住民の融和事業として地域開発も可能である。
- 3) 女性児童社会福祉省、国内各種女性団体との間で女性の視点による信頼醸成のための具体策について協議の場を設ける。
- 4) 「ネ」国内に限定されてきた和平交渉を日本、または第三国で実施する。

(3) 草の根キャパシティビルディング（国家開発委員会への援助など）

- 1) ラジオなどを使って、全国の地域住民組織から、インフラ整備等の地域に必要な草の根開発プロジェクトプロポーザルを提出させる。住民のオーナーシップを確立させるために、プロジェクトコストの何割かは、住民達が負担する。プロポーザルはJICA指導のもとに、ローカルNGOに精査させる。またプロジェクトの実施、モニタリングも評価も

同NGOに実施させる。

- 2) カトマンズ、ポカラ両盆地内におけるCBO、NGO、協同組合などの実施する民族和解事業、避難民援助活動、スラム住民エンパワーメントプロジェクトに青年海外協力隊員や専門家を派遣する。
- 3) 村落振興・森林保全計画の実施により十分訓練された村のモチベーターと土壤保全局の中堅技術者を指導して、プロジェクトサイトの集落保全委員会の恒常的組織化を図る。
- 4) カスキ郡とパルバット郡の土壤保全局が見返り資金を利用して実施しつつある住民参加型資源管理の普及事業を後押しする。
- 5) 住民参加型開発事業の都市スラム街への普及を図る。ただし、村落振興・森林保全計画のようなイニシアティブの他地域への普及については2005年4月実施予定の同計画の最終評価団の調査結果を待ってからとする。

(4) 草の根リーダー育成研修

村に戻って住民参加型のプロジェクトを実施する、もしくは研修内容を村で普及させるという約束のもとに、ネパール人を第三国に派遣し、出身地で必要とされる技術の習得に務めさせる。または地方からカトマンズ・ポカラ両盆地内に出向かせて、研修を受けさせる。住民参加型資源管理事業を実施するケニアやフィリピンでの第三国研修も有効である。

(5) ジャーナリスト支援

民族の和解と共存を促すメディア戦略について、現地ジャーナリストとジャーナリスト専攻学生を日本や第三国で指導して放送用番組を作成させる。その成果はNHKネパール語短波放送、ラジオネパール等の「ネ」国向けメディアで放送する。

(6) 緊急行動計画

人道的危機が発生した場合の日本政府もしくはJICAの対応について緊急行動計画、撤退計画を作成する。

(7) 国内避難民支援

UNOCHAが主導するバンケ、スルケット、ダイレクの国内避難民キャンプなどに対するドナー間援助調整に参加し、日本政府として応分の支援を実施する。具体的には国内避難民の実態についての調査を実施する専門家派遣と、難民キャンプへの食物、保健、教育支援などが考えられる。インドに逃れる難民に対しても支援は必要である。自由に往来ができるために、かえって法的な保護を受けられない在インドネパール難民もしくは移民の実態調査が求められる。また、紛争のために都市部に移動せざるをえなかったものの実態調査と、保健、教育、食糧支援も重要である。

(8) 復興支援計画の策定

国家計画委員会、または大学などの研究機関を支援し、将来の復興支援ニーズの算出及び具体的な復興計画を策定する。

(9) 簡易爆発装置・地雷回避教育

特に子供に対する教育が重要である。

(10) 人権モニタリング支援

2.1 政変後、紛争の激化が十分予想され、報道管制がしかれている今、政府治安部隊、ゲリラ、自警団による三者からの人権侵害事案が増大していくことは他国の例からも明らかである。現時点でのなんらかの手立てにより、被害者のトラウマの軽減、コミュニティの破壊の回避、暴力の文化の抑制などの副次効果も生み、将来の復興支援がよりスムーズなものとなるのであれば、人権擁護のための何らかの手立ては十分説明責任の果せる支援になると考える。具体的には人権侵害状況のモニタリングをすべき国家人権委員会やNGOなどへの援助、治安関係者への人権教育、メディアを通じた人権啓発活動などが可能である。

4-2-2 人道的危機の発生

農村部に集中していたマオイストがカトマンズやポカラなどの都市に大規模攻撃を開始し、大量に難民が発生した場合。これは主に緊急人道支援が適用される（第3章3-7参照）。

(1) 「ネ」国難民流入国への支援

特に、インド国境に流入すると思われる「ネ」国難民の定住と「ネ」国への帰還のための支援をUNHCR、ホスト国と協力して実施する。

(2) 緊急援助の実施

WFPなどの国際機関、国境なき医師団などのNGOを通じ、食料、シェルター、医療の緊急援助を実施する。

(3) JICA事務所の撤退

緊急行動プランに基づき、JICAプロジェクト再開のための準備として、人材や実施案件についての資料がなくならないよう手配する。秩序あるJICA事業のフェーズアウトに努める。

4-2-3 停戦合意から和平交渉へ

停戦合意が成立し、和平交渉が開始された場合。基本的には和解（第3章3-1参照）と、社会的弱者支援（第3章3-6参照）、緊急人道支援（第3章3-7参照）が適用される。和平交渉に悪影響を与えないバランスの取れた援助を行うこと、刻々と変化する情勢に備えたフレキシブルなプロジェクト管理、交渉当事者達が納得できる援助をする必要がある。

4-2-4 和平成立後—90年代の誤りを繰り返さない！—

和平合意が成立し、「ネ」国の復興に向けて国際社会が共同で協力する体制が成立した場合。90年の民主化以降も以前の利益誘導の政治と行政の癒着が、「ネ」国社会を歪めた教訓に基づき、政治的利害から独立した行政システムの確立などのガバナンス面での改革と、人道緊急支援が

ら復興支援、そして開発支援への移り変わりにギャップが生じないように注意する。具体的には次のとおり。

(1) 人道緊急援助期（第3章「3-6 社会的弱者支援」「3-7 緊急人道支援」参照）

- ・ ジャパンプラットフォーム、国際機関、日本のNGOを通じた緊急援助
- ・ 復旧支援国際会議の開催
- ・ ドナー合同ニーズアセスメントへの参加（ただし、援助協調の動きには早期から参入すること）
- ・ 難民帰還支援
- ・ 国内避難民再定住支援

(2) 復興支援期（「3-2 ガバナンス」「3-3 治安回復」「3-4 社会基盤整備」「3-5 経済復興支援」参照）

- ・ DDR（旧戦闘員のみならず、地域全体を受益させる）
- ・ 子供・児童兵社会復帰支援
- ・ 選挙支援（制憲議会もしくは総選挙）
- ・ 憲法改正もしくは制定プロセス支援
- ・ 緊急開発調査による基本的インフラの緊急リハビリ
- ・ 社会サービスの復旧
- ・ 不発弾、簡易爆発装置、地雷除去
- ・ 地域共同体の再建

(3) 開発支援期（「3-1 和解」「3-2 ガバナンス」「3-3 治安回復」「3-4 社会基盤整備」「3-5 経済復興支援」「3-6 社会的弱者支援」参照）

- ・ 人づくり、制度作り支援
- ・ 政党のキャパシティビルディング
- ・ 立憲君主制もしくは共和制についての情報交換
- ・ 選挙制度支援
- ・ 各種法制度支援
- ・ 税制改革支援
- ・ 地方分権支援
- ・ 行政改革（政治から独立した公務員キャリアの確立）
- ・ 小型武器回収
- ・ 道路・水道・灌漑・電力・運輸などのインフラ整備
- ・ 平和教育
- ・ 民主教育
- ・ 被差別教育
- ・ カースト間融和
- ・ 先住民言語（国民語）とネパール語の二言語教育
- ・ 先住民文化の振興

- ・観光開発
- ・職業訓練
- ・真実和解委員会支援
- ・農地改革支援
- ・所有権問題
- ・マスメディア支援

おわりに

現地到着2日後に2.1政変を迎え、外部世界と遮断されるという団員の経験は、この国の置かれた特殊な状況を体感するのに好都合だった。今回の調査で直接国王とマオイストのプラチャンダ議長に面会することはなかったが、交通封鎖の合間を縫ってカトマンズ、ポカラ、ネパールガンジ、ピラトナガルを訪れ、様々な人々にインタビューする機会を得た。そこで出会った共通する思いはいかにして平和なネパールを作り上げるかという切実な願いだった。

マオイスト紛争情勢が悪化し、開発援助そのものの実施が不可能になった場合、国際機関を通じた人道緊急援助しか残された道はない。既に日本人スタッフはおろか、ローカルNGOまでプロジェクトサイトに入れない事態、青年海外協力隊員が撤退せざるを得ない地域が出現している。これに加えて、今回の2.1政変の国王の意図は徹底的なマオイスト制圧にあるといわれ、援助要員の安全確保がさらに困難になることは容易に予想される。イラムのローカルNGOはフィールドで任務に赴く際、マオイスト掃討作戦を進める治安部隊のヘリから機銃掃射されることを真剣に恐れていた。メディアが規制されている以上、人の死をうやむやにすることは困難ではない。

紛争の緊張が高まったなかでの政府を通じた開発援助は、一方の戦闘当事者の肩を持つことになり、よほどプロジェクトの中立性と透明性を広報しないとゲリラの標的になりうる。背景は異なるが、同じ毛沢東主義武装組織のセンデロ・ルミノソを、今回の2.1政変と同様なセルフクーデターを持って鎮圧したフジモリ政権において、ペルー派遣JICA専門家が殺害され、日本の対ペルー援助はストップし、駐リマ日本大使公邸占拠事件が発生したことを忘れてはならない。2005年3月の食糧増産援助(KR2)の署名式は国王政府から大きく報道された。一説にはマオイストはG8諸国全体に敵意を示しつつあるという情報もある。政府を通さない支援はNGOや地域ベースの組織との共同作業になるが、紛争要因の軽減に貢献する住民のエンパワーメントを実施するには、非常事態宣言によって集会の自由などの基本的人権が制限された今の状態は、理想的環境とはいえない。今後のネパール情勢の推移を油断せずに見守る必要がある。

最終的にネパールの体制がどうなるかを決めるのは元首でもゲリラでもなく、ネパールの大多数の国民である。紛争下にあって、要員派遣に制限が加えられる技術協力に求められるのは、“顔の見える援助”ではなく、場所はどこであれ、平和を目指すネパール人のキャパシティビルディングを手伝うことである。“顔の見える援助”から平和を願う“心の伝わる支援”への転換が、対ネパールODAに求められている。

付 属 資 料

1. 面接者リスト

2. 参考資料

- (1) Maoist Declared So Called Autonomous Regions
- (2) マオイストの40項目の要求リスト
- (3) Insurgency in Nepal
- (4) NEPAL Reported Clashes/Major Operations by Security Forces or CPN/M(1-25 Feb.2005)
- (5) NEPAL Impact of the State of Emergency/Transportation Blockades on Development Programs (Feb. 2005)
- (6) Basic Operating Guidelines by Undersigned Agencies

3. 平和構築支援マトリックス

4. 収集資料リスト

1. 面接者リスト

1. ネパール関連学識者

Padma Ratna Tuladhar (第1回、第2回和平交渉ファシリテーター)
Novel Kishore Rai (トリブバン大ネパールアジア研究センター)
Kurishna Hachhethu (トリブバン大ネパールアジア研究センター)
Ganesh Man Gurung (文化人類学者)
Kedar Bhakta Mathema (元外務次官)
Leonard Van Dujin (前SNV紛争アドバイザー)
Cpt. Maan Bahadur Gurung (前ポカラ副市長)
Rajesh Magar (実業家)
Rajesh Shrestha (Nepal Kaze Travel)
Bhanirud Chaudhary (Abha English School)
真崎克彦 (清泉女子大)
藤倉達郎 (文化人類学者)
藤倉康子 (社会学者)
東豊久 (ネワール古文書保存運動家)
高岡秀暢 (ネワール古文書保存運動家)
田中雅子 (住民参加型開発専門家)
大井英臣 (防災専門家)
島田輝夫 (農業開発専門家)

2. ジャーナリスト

Kunda Dixit (Nepali Times 編集長)
小倉清子 (ネパール在住ジャーナリスト)
尾原徹 (NHKデリー支局長)
麻生貴志 (NHKバンコク支局)
Ganga Dhar Parajuli (Machhapuchhre FM)
Madan Mani Bhandari (Vision Cable Network)
Netra K.C. (BBC Nepalganji reporter)

3. 国際NGO

Anil Pant (Action Aid : 平和・ガバナンス)
Sama Shrestha (Care Nepal : ウオッチリスト)
Friedrum Medert (ICRC)
Kanta Rizaln (World Action Group)
Som Prasad Niroula (South Asia Forum for Human Rights)
Feyzi Ismail (International Alert)
Adam Barbolet (International Alert)
定松栄一 (Save the Children Japan)
Hari K. Dongol (Save the Children Norway)
Rajendra Manaomar (Save the Children Norway)

Chhing Lamu Sherpa (Plan Nepal)
小松豊明 (シャプラニール)
大畑豊 (非暴力平和隊・日本)

4. ローカルNGO

Subodh Raj Pyakurel (INSEC)
Bijay Raj Gautam (INSEC)
Kundan Aryal (INSEC)
Sulochana Sharma (ポカラ反麻薬キャンペーン)
Karma Gurung (Tamu Dhin Kaski)
Bhawani Rana (SAATHI Nepalganj)
Shiras Khaan (ネパールガンジ郡イスラム協会副会長)
B.R. Fyuba (Peace & Development Initiatives)
Binod Pokharel (Maiti Nepal Biratnagar)
Rabina Khadika (Maiti Nepal Biratnagar)
Birkhan Chand Agrawal Sarai (マルワリ社会福祉委員会)
Gyanendra Shigh (Newar, Biratnagar)
Rabi Kiran Parajuli (Newah, Biratnagar)

5. 二国間援助機関

Ivan Munk Nielsen (DANIDA)
Murari Shivakoti (DANIDA)
Alicia Dinerstein (USAID)
Dan Huntington (DFID/GTZリスク管理オフィス)
Suneel Lama (DFID/GTZリスク管理オフィス)
Mark Segal (DFID紛争アドバイザー)
Prabin Manandhar (CCO)

6. 国際機関

Thakur N. Dhakar (UNDP, SPDI)
Ram Krishna Pokharel (UNDP, DLSGP)
Suomi Sakai (UNICEF)
Prajwal R. Bajracharya (UNICEF, Biratnagar)
William Affif (WFP)
Saori Kitajima (WFP)
Guy PS Banim (EC)
Sukhwinder Singh (IMF)
Anoj Chhtri (UNCU, Nepalganj)
Ram Prasad Luetel (UNCU, Biratnagar)
Yadav K.C. (UNCU, Biratnagar)

Ken Ohashi (World Bank)

Paul Handley (UNOCHA)

7. ネパール王国政府

Janak Raj Joshi (和平事務局)

Keshab P. Bhattarai (国家計画委員会)

Sushil J.B.Rana (内務省)

Madhav P.Ghimire (大蔵省援助調整局)

Mahesh K.Karki (大蔵省援助調整局)

Ganesh Gurung (社会福祉委員会)

Umeshwar Gongal (農業協同組合省)

Diwakar Bantostola (ポカラ市行政責任者)

Krishna Pd.Lamsai (カスキ郡行政責任者)

Ram Dayal Yadav (カスキ郡土壤保全局オフィサー)

Uddav Bahadur Ghimire (カスキ郡土壤保全局アシスタントオフィサー)

Mohan Lai Achrya (国家人権委員会ネパールガンジ郡副代表)

8. 日本経済協力関係者

松木聡 (外務省国別開発協力第一課)

川上貴之 (外務省技術協力課)

富田晃次 (在ネパール日本大使館)

上島正太 (在ネパール日本大使館)

八重樫成寛 (JICA総務部安全対策)

瀧沢浩一 (JICA青年海外協力隊事務局)

本郷直子 (JICA平和構築支援室)

吉浦伸二 (JICAネパール事務所長)

田中真理子 (JICAネパールNGOデスク)

Narendra Kumar Gurung (JICAネパール)

Shiva Prasad Acharya (JICAネパール)

Gopal Gurung (フェワ湖水質保全プロジェクト)

池上聖 (JICAネパールフォローアップ要員)

田中研一 (教育開発専門家)

寺川幸士 (村落開発専門家)

西垣智子 (村落開発専門家)

小野英男 (援助調整専門家)

柴崎栄司 (プログラムオフィサーシニア隊員JOCV)

気賀沢忠文 (協同組合シニア隊員JOCV)

岡田美希 (村落開発普及員JOCV)

武居利恵 (村落開発普及員JOCV)

友重直美 (村落開発普及員JOCV)

井戸愛 (村落開発普及員JOCV)
藤善奈美 (村落開発普及員JOCV)
小川直美 (村落開発普及員JOCV)
楠見和歌子 (ジェンダー開発JOCV)
小倉貴子 (助産士JOCV)
藤田智子 (栄養士JOCV)
城戸文 (理数科教師JOCV)
大熊開 (理数科教師JOCV)
野村裕範 (都市計画JOCV)
小笠原良子 (保健士JOCV)
片桐英夫 (日本工営)
中井康二 (日本工営)
田中敬明 (日本工営)
坪内睦 (ICネット)
島田俊子 (ICネット)
小田康子 (ICネット)
小林真弓 (ICネット)

9. 避難民

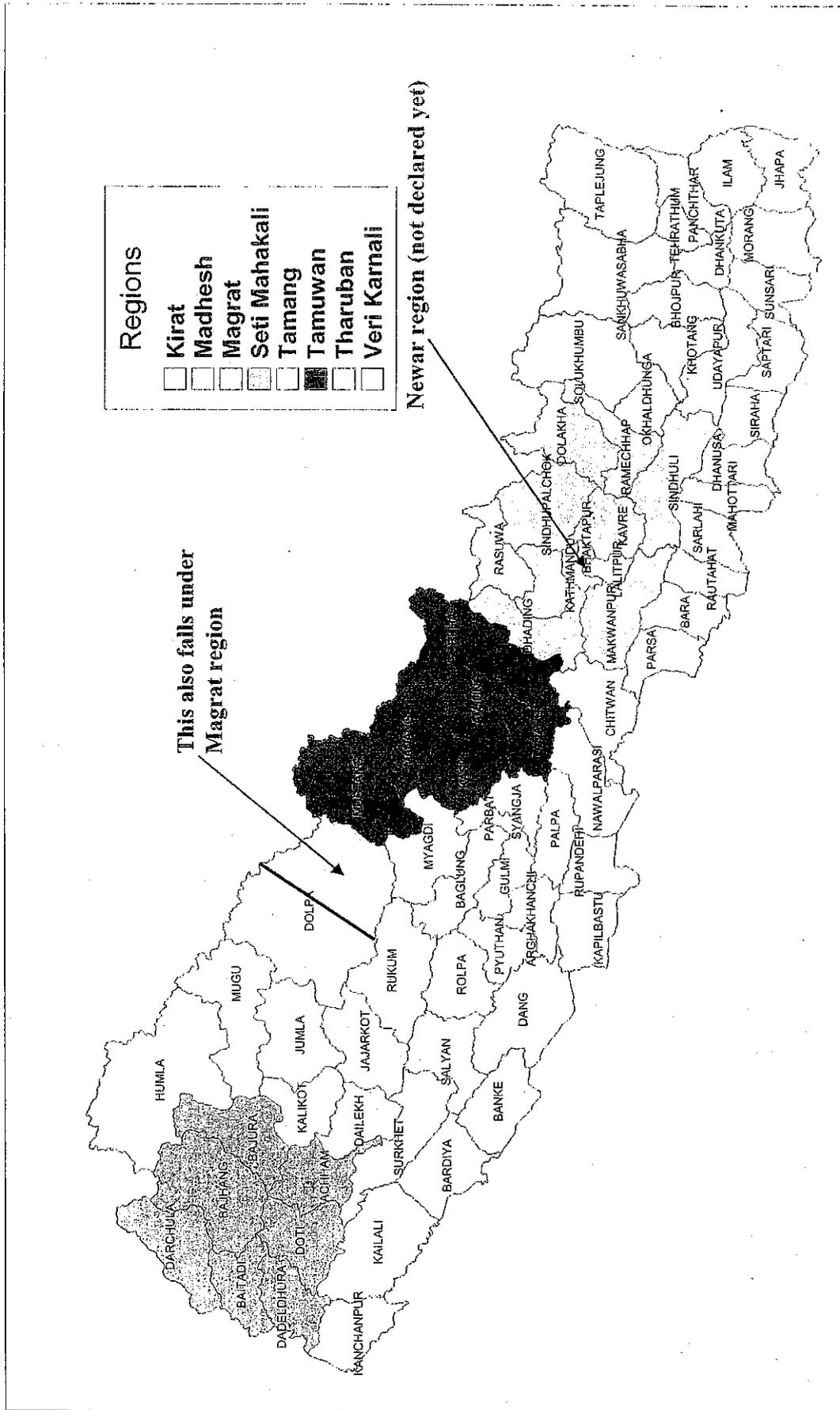
バンケIDPキャンプ避難民の皆さん

Birkha Basnet

Laxmi Basnet

2. 参考資料

(1) Maoist Declared So Called Autonomous Regions



Note:

Maoist so called autonomous regions do not exactly match with the district boundaries shown in the map. Northern parts of most of the Terai districts are hilly which fall under the adjacent states in the northern side.

Though they have divided the whole country into nine regions based on language and ethnicity but Kathmandu valley has not yet been formally declared. However they have named Kathmandu valley as "Newar" region.

(2) マオイストの 40 項目の要求リスト

Concerning nationality

1. All discriminatory treaties, including the 1950 Nepal-India Treaty, should be abrogated.
2. The so-called Integrated Mahakali Treaty concluded on 29 January, 1996 should be repealed immediately, as it is designed to conceal the disastrous Tanakpur Treaty and allows Indian imperialist monopoly over Nepal's water resources.
3. The open border between Nepal and India should be regulated, controlled and systematised. All vehicles with Indian licence plates should be banned from Nepal.
4. The Gurkha/Gorkha Recruitment Centres should be closed. Nepali citizens should be provided dignified employment in the country.
5. Nepali workers should be given priority in different sectors. A 'work permit' system should be strictly implemented if foreign workers are required in the country.
6. The domination of foreign capital in Nepali industries, business and finance should be stopped.
7. An appropriate customs policy should be devised and implemented so that economic development helps the nation become self-reliant.
8. The invasion of imperialist and colonial culture should be banned. Vulgar Hindi films, videos and magazines should be immediately outlawed.
9. The invasion of colonial and imperial elements in the name of NGOs and INGOs should be stopped.

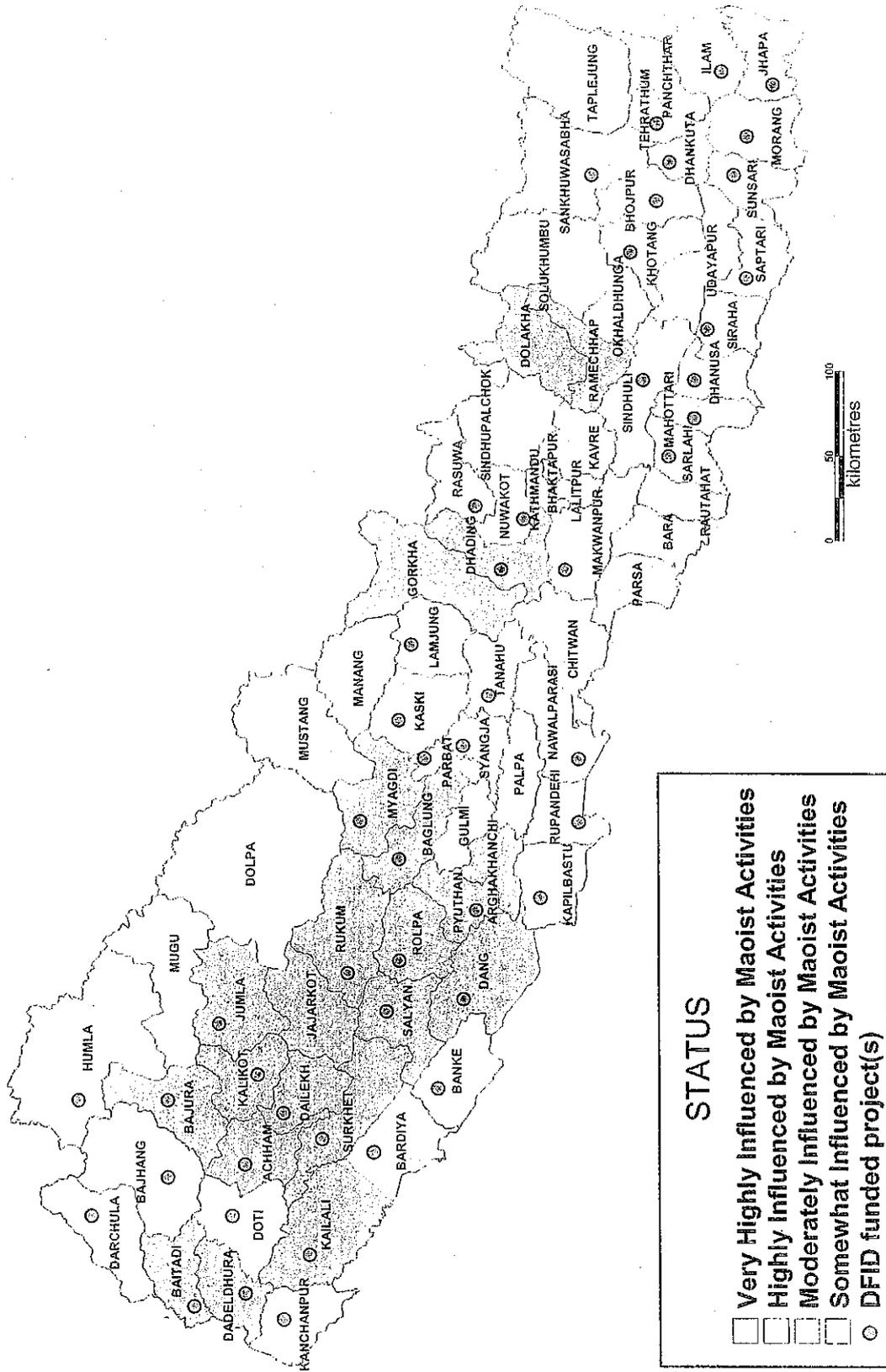
Concerning people's democracy

10. A new constitution should be drafted by representatives elected for the establishment of a people's democratic system.
11. All special privileges of the king and the royal family should be abolished.
12. The army, the police and the bureaucracy should be completely under people's control.
13. All repressive acts, including the Security Act, should be repealed.
14. Everyone arrested extra-judicially for political reasons or revenge in Rukum, Rolpa, Jajarkot, Gorkha, Kabhrc, Sindhupalchowk, Sindhuli, Dhanusa, Ramechhap, and so on, should be immediately released. All false cases should be immediately withdrawn.
15. The operation of armed police, repression and state-sponsored terror should be immediately stopped.
16. The whereabouts of citizens who disappeared in police custody at different times, namely Dilip Chaudhary, Bhuwan Thapa Magar, Prabhakar Subedi and others, should be investigated and those responsible brought to justice. The families of victims should be duly compensated.
17. All those killed during the People's Movement should be declared martyrs. The families of the martyrs and those injured and deformed should be duly compensated, and the murderers brought to justice.
18. Nepal should be declared a secular nation.
19. Patriarchal exploitation and discrimination against women should be stopped. Daughters should be allowed access to paternal property.

20. All racial exploitation and suppression should be stopped. Where ethnic communities are in the majority, they should be allowed to form their own autonomous governments.
21. Discrimination against downtrodden and backward people should be stopped. The system of untouchability should be eliminated.
22. All languages and dialects should be given equal opportunities to prosper. The right to education in the mother tongue up to higher levels should be guaranteed.
23. The right to expression and freedom of press and publication should be guaranteed. The government mass media should be completely autonomous.
24. Academic and professional freedom of scholars, writers, artists and cultural workers should be guaranteed.
25. Regional discrimination between the hills and the tarai should be eliminated. Backward areas should be given regional autonomy. Rural and urban areas should be treated at par.
26. Local bodies should be empowered and appropriately equipped.

Concerning livelihood

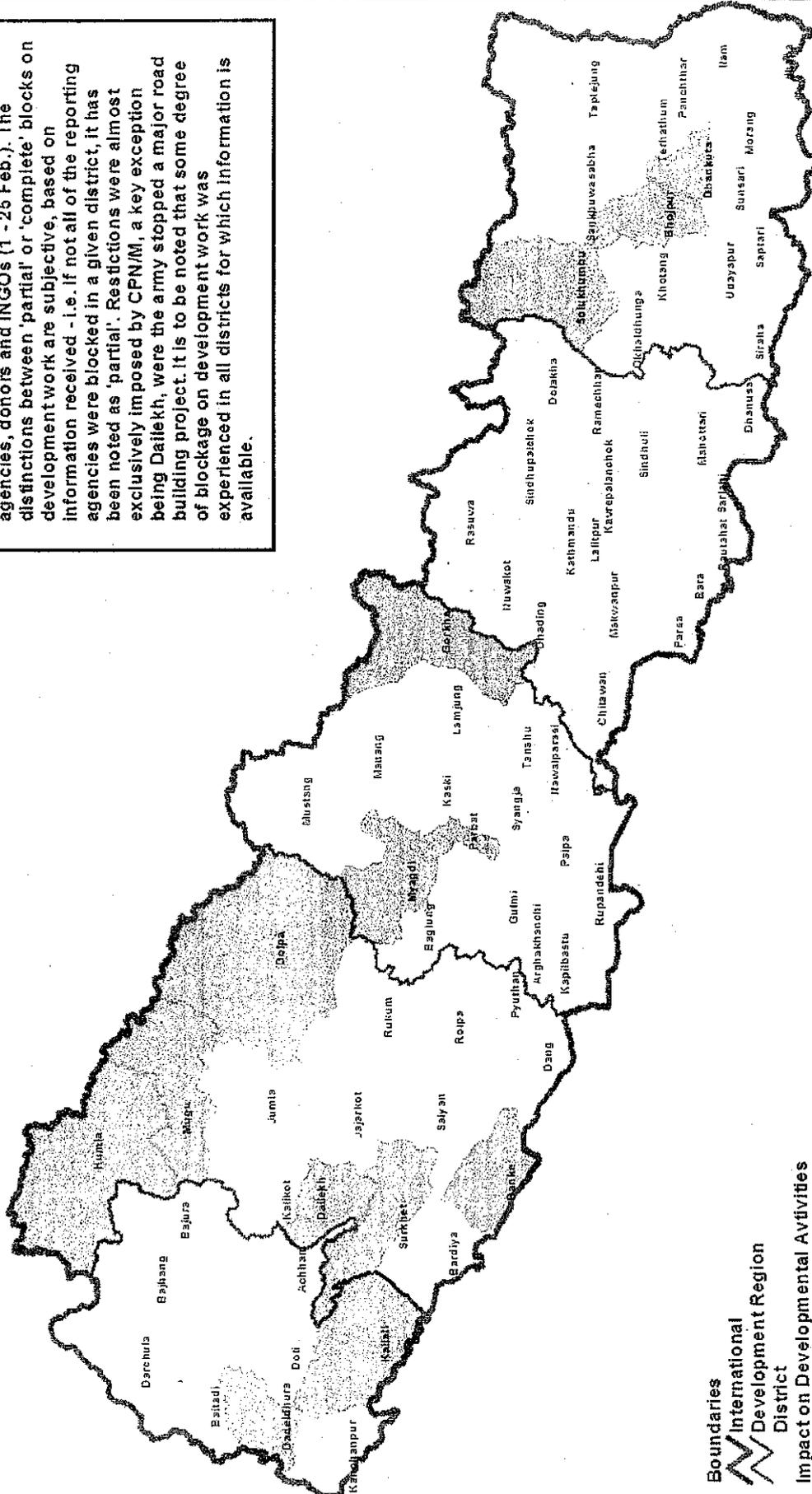
27. Land should belong to 'tenants'. Land under the control of the feudal system should be confiscated and distributed to the landless and the homeless.
28. The property of middlemen and comprador capitalists should be confiscated and nationalised. Capital lying unproductive should be invested to promote industrialisation.
29. Employment should be guaranteed for all. Until such time as employment can be arranged, an unemployment allowance should be provided.
30. A minimum wage for workers in industries, agriculture and so on should be fixed and strictly implemented.
31. The homeless should be rehabilitated. No one should be 'relocated' until alternative infrastructure is guaranteed.
32. Poor farmers should be exempt from loan repayments. Loans taken by small farmers from the Agricultural Development Bank should be written off. Appropriate provisions should be made to provide loans for small farmers.
33. Fertiliser and seeds should be easily available and at a cheap rate. Farmers should be provided with appropriate prices and markets for their produce.
34. People in flood and drought-affected areas should be provided with appropriate relief materials.
35. Free and scientific health services and education should be available to all. The commercialisation of education should be stopped.
36. Inflation should be checked. Wages should be increased proportionate to inflation. Essential goods should be cheaply and easily available to everyone.
37. Drinking water, roads and electricity should be provided to all villagers.
38. Domestic and cottage industries should be protected and promoted.
39. Corruption, smuggling, black marketing, bribery, and the practices of middlemen and so on should be eliminated.
40. Orphans, the disabled, the elderly and children should be duly honoured and protected.



Note: This assessment is based on the reported incidents in the media as verified through UN security brief including WFP source

(5) NEPAL Impact of the State of Emergency/Transportation Blockades on Development Programs (Feb.2005)

This map represents information received from UN agencies, donors and INGOs (1 -25 Feb.). The distinctions between 'partial' or 'complete' blocks on development work are subjective, based on information received - i.e. if not all of the reporting agencies were blocked in a given district, it has been noted as 'partial'. Restrictions were almost exclusively imposed by CPN/M, a key exception being Dailekh, where the army stopped a major road building project. It is to be noted that some degree of blockage on development work was experienced in all districts for which information is available.



Boundaries
 International Development Region
 District
 Impact on Developmental Activities
 Reports of Development Work Being Completely Blocked
 Reports of Development Work Being Partially Blocked
 No Information Available

United Nations Coordination Unit (UNCU/VOCHA)
 United Nations, Nepal

Last Updated
 March 1, 2004

50 0 50 100 Kilometers

Base Map Source: LGR-PDDP

(6) Basic Operating Guidelines by Undersigned Agencies

Based on principles agreed internationally and in Nepal, we the undersigned have adopted the following Basic Operating Guidelines for all development and, if necessary, humanitarian assistance in Nepal.

1. We are in Nepal to contribute to improvements in the quality of life of the people of Nepal. Our assistance focuses on reducing poverty, meeting basic needs and enabling communities to become self-sufficient.
2. We work through the freely expressed wishes of local communities, and we respect the dignity of people, their culture, religion and customs.
3. We provide assistance to the poor and marginalized people of Nepal, regardless of where they live and who they are. Priorities for assistance are based on need alone, and not on any political, ethnic or religious agenda.
4. We ensure that our assistance is transparent and we involve poor people and their communities in the planning, management and implementation of programmes. We are accountable to those whom we seek to assist and to those providing the resources.
5. We seek to ensure that our assistance tackles discrimination and social exclusion, most notably based on gender, ethnicity, caste and religion.
6. We recruit staff on the basis of suitability and qualification for the job, and not on the basis of political or any other considerations.
7. We do not accept our staff and development partners being subjected to violence, abduction, harassment or intimidation, or being threatened in any manner.
8. We do not work where staff are forced to compromise core values or principles.
9. We do not accept our assistance being used for any military, political or sectarian purposes.
10. We do not make contributions to political parties and do not make any forced contributions in cash or kind.
11. Our equipment, supplies and facilities are not used for purposes other than those stated in our programme objectives. Our vehicles are not used to transport persons or goods that have no direct connection with the development programme. Our vehicles do not carry armed or uniformed personnel.
12. We do not tolerate the theft, diversion or misuse of development or humanitarian supplies. Unhindered access of such supplies is essential.
13. We urge all those concerned to allow full access by development and humanitarian personnel to all people in need of assistance, and to make available, as far as possible, all necessary facilities for their operations, and to promote the safety, security and freedom of movement of such personnel.
14. We expect and encourage all parties concerned to comply strictly with their obligations under International Humanitarian Law and to respect Human Rights.

Note: We seek to ensure our actions are consistent with the Principles of the International Red Cross and Red Crescent Movement's Code of Conduct. For more information, please consult:

http://www.reliefweb.int/ocha_ol/civilians/ and <http://www.ifrc.org/publicat/conduct/code.asp>

Ulf Wernicke
Director
GTZ

Joerg Frieden
Resident Coordinator
SDC

Jean-Marc Mangin
First Secretary
Canadian Cooperation Office

David Wood
Head
DFID Nepal

Gert Meinecke
Charge d'Affaires
Royal Danish Embassy

Rudiger Wenk
Charge d'Affaires
European Union

Eitaro Mitoma
Resident Representative
JICA

H.E. Ingrid Ofsted
Ambassador
Royal Norwegian Embassy

Jan de Witte
Director
SNV Nepal

Asko Luukkainen
Charge d'Affaires
Finnish Embassy

3. 平和構築支援マトリックス

和 解

<p>未解決の紛争要因 と紛争の結果生じた課題</p>	<p>マオイスト、国王政府、議会政党間の不信。 カースト間差別。民族間差別。 コミュニティの崩壊。 マオイスト、治安部隊、自警団（政府による村民の武装）による人権侵害。 暴力の文化の普及。 土地の所有権を巡る問題。</p>
<p>可能な支援策</p>	<p>和平交渉当事者間の信頼醸成。 紛争解決・交渉手法についての技術協力 反差別教育。 カースト間・民族間交流。 コミュニティ支援。 人権モニタリング強化。国家人権委員会支援。 人権NGO支援。真相究明委員会への支援。</p>
<p>従来の方針</p>	<p>和平事務局：和平交渉のための戦略設定とロジサポートの目的で設立されたハイレベル和平委員会の内部組織。 国王政府が同事務局の存続の是非を含めて、どのような新たな任務を決定するか注目される。</p>
<p>従来の方針のドナー</p>	<p>UNDP：平和開発サポートイニシアティブ（SDPI） EC：和平事務局支援、人権民主主義ラジオ番組（報道規制で休止） DFID：国家人権委員会、人権擁護者、NGO、INGOなどへの支援と、紛争解決トレーニング USAID：和平事務局と国家人権委員会への支援、ラジオ番組、コミュニティ保護、地域レベルの紛争解決支援。</p>
<p>現在の問題点</p>	<p>2.1 政変のために和平事務局、国家人権委員会の任務が変更される可能性あり。 人権プロジェクトの実施は困難。 ラジオなどのメディアを使ったプロジェクトも休止を余儀なくされている。 （国营ラジオ局ラジオネパールへの日本からの支援が、国民やマオイストにどう受け取られるか疑問。）</p>
<p>今後可能なJICA支援策</p>	<p>紛争中の和平交渉当事者間の信頼醸成は政治的アプローチで開発援助では困難。 紛争解決能力強化のための技術協力 紛争被害を最小限に食い止めるための人権モニタリング支援。 新マンダートの条件付で、和平事務局に対する支援。 復興支援の一環としての真相究明委員会への支援。 （グアテマラで経験あり） 所有権問題解決支援。</p>

ガバナンス

<p>未解決の紛争要因 と紛争の結果生じた課題</p>	<p>汚職。 不透明な行政システム。 報道管制。 不適切な選挙システム。 歴史の浅い議会政党民主政治と立憲君主制。 法の支配の弱体化。</p>
<p>可能な支援策</p>	<p>行政能力向上のための政策支援とキャパシティビルディング。 ローカルガバナンス支援。 法制度整備支援。 政党政治家のキャパシティビルディング。 カンボジア・タイ・日本の立憲君主制についての情報交換支援。</p>
<p>従来の方針</p>	<p>権力乱用調査委員会を補足する機関として、2月21日王立汚職撲滅委員会が新設され、従来よりも厳しく公務員・政治家の汚職が追及されることになった。 王室ビジネスにつながる地元財閥を追及するか否かが注目される。</p>
<p>従来の方針のドナー</p>	<p>UNDP：地方分権ローカルガバナンスサポートプログラム（DLGSP） EC：市民社会支援と憲法についての論議 DFID：憲法についての論議と政党幹部セミナー USAID：市民社会、NGOネットワーク、メディア支援、世論調査—政党へのフィードバック、地域リーダーのトレーニング</p>
<p>現在の問題点</p>	<p>2.1 政変後、ドナーやNGOがガバナンス案件を実施するのは困難。 DFIDの政党幹部セミナーは、参加者20人の内12人が現在拘束または自宅監禁状態におかれ、中止を余儀なくされている。</p>
<p>今後可能なJICA支援策</p>	<p>行政能力向上のための政策支援と公務員のキャパシティビルディングは紛争の当事者の国王政府が直接受益するものなので、現時点での実施は困難。 ローカルガバナンスについては、地方の治安確保と集会の自由などの公民権制限の緩和があって初めて可能。 2.1政変の成行きと、案件のカウンターパートが地方自治体となるのか、協同組合か、NGOか、CBOか見極める必要。 法制度支援、政党人のキャパシティビルディング、立憲君主制についての情報交換は紛争終了後の課題だが、現在実施されている基本的人権が回復された折には、その可能性をさぐることは有効と思われる。</p>

治安回復

<p>生まれ 因と紛争の結果 未解決の紛争 課題</p>	<p>小型武器の蔓延。 自警団の設立。 治安部隊、マオイスト、自警団からの一般市民への攻撃。 紛争を利用した治安の悪化。 増強される治安部隊。</p>
<p>支援策 可能な</p>	<p>小型武器の回収。 紛争終了後の元戦闘員の動員解除、武装解除、社会復帰 (DDR)。</p>
<p>従来 の政府 方針</p>	<p>マオイスト掃討のために、新たに武装警察を組織。 インド、米、英から軍事支援を取り入れ軍の装備補強。 ここ3～4年で人員は5万人から8万人に拡大。 対GDP比軍事費は1.5%から3%に増大。 治安部隊による村人の武装化が2:1 政変後、再開。 内務省がマオイスト投降者のための社会復帰事業を実施。</p>
<p>従来 の方針 のドナ</p>	<p>インド、米、英、ベルギーからの軍事面における支援を除けば、現在、治安回復のためにドナーが行っている支援は存在しない。 ただし、パキスタン、中国が新たな軍事支援を実施する可能性あり。 簡易爆発装置・地雷・不発弾回避教育についてはユニセフが関心を示している。</p>
<p>問題点 現在の</p>	<p>グアテマラ内戦などの経験で明らかなように、自警団の結成により、人権侵害が一般市民により実行される可能性あり。 小型武器の拡大、暴力の文化の浸透、コミュニティの破壊が一層進む。</p>
<p>JICA 支援策 今後 可能な</p>	<p>紛争が終了すれば、不必要な軍隊とマオイストは武装解除。 軍の人員は、ここ2～3年で5万人から8万人に急増。 将来、旧戦闘員の社会復帰に失敗すれば、紛争の再発要因に。 日本政府はカンボジア、東ティモールやアフガニスタンでDDRの経験あり。ネパールでも同様なプロジェクトを実施することは可能。 小型武器回収についてもカンボジアでの日本の協力の経験が生かされる。</p>

社会基盤整備

<p>結果生まれた課題 未解決の紛争要因と紛争の</p>	<p>マオイストの政府施設への攻撃。 機能不全に陥った地方自治体。 公務員・教員に対するマオイストの脅迫。学生の大量拉致。 国内避難民の発生。 マオイストのハイウェイ攻撃。 マオイストによる交通封鎖とゼネストの強要。 マオイスト・治安部隊双方の学校施設の占拠。 開発案件プロジェクト実施への障害。 圧力釜爆弾、ソケット爆弾と地雷による被害。</p>
<p>可能な支援策</p>	<p>政府施設の再建。 学校現場の中立化キャンペーン。 BOGの徹底。 交通インフラ整備。 ガバナンス支援。 簡易爆発装置・地雷・不発弾回避教育。</p>
<p>従来の方針</p>	<p>現在地方選挙ができないため、地方行政は内務省派遣の郡最高責任者が、その任にあっている。 武力で紛争地域を守り、そこに開発事業を集中的に投入する、軍の総合治安開発計画は、細々と実施。主に農村道路が建設されている。</p>
<p>従来の方針</p>	<p>WFP：労働と食料の交換計画、学校給食、母子保健、クイック・インパクト・プログラム UNICEF：麻疹予防接種、フィールド児童保健ボランティア、インフォーマル、フォーマル教育、出生登録政策助言、孤児のコミュニティケア、WFPとユニセフインドと共同で国内避難民プロジェクト、乳幼児へのビタミンA補給、地雷等回避教育に関心 DFID：「紛争と開発」マニュアル、GTZと共同リスク管理プロジェクト。 USAID：保健支援 日本：シンズリ道路建設</p>

<p>現在の 問題点</p>	<p>脆弱な農村の社会基盤と母子保健。 下層カーストなどの社会的弱者の就学率に変化なし。 紛争で、250人の教師が殺害、270人の教師が辞職。 9ヶ月間で12千人の生徒が誘拐されて、洗脳教育を受ける。 学校就業日が100日以下。 少年法制度に統一性なし。 少年刑事法システムの不備。少年労働と児童売買。 出生登録率は34%。 困難なコミュニティへのアクセス。 公共機関はマオイストのターゲット。 マオイスト掃討作戦を指揮する治安部隊が、プロジェクトサイト選定などを通じ、開発案件に介入。 集会が行われる際に、郡最高責任者への事前連絡が必要。 政府によるNGOスクリーニングの可能性あり。</p>
<p>今後 可能な JICA 支援策</p>	<p>マオイスト攻撃のターゲットである政府施設、交通インフラの整備は、復興支援として準備されるべき。 国家開発委員会実施の紛争による物的損失についてのデータベースの作成支援は有意義（3-5 経済復興支援参照）。 学校現場の中立化についてはユニセフと共に国際社会の一員として関係者に訴えていくべきであり、その保証がなければ学校建設計画は頓挫しかねない。 地雷・不発弾問題は他の紛争経験国と比較するに需要は少ないが、圧力鍋やソケットを使った簡易爆発装置はネパール特有の課題であり、初歩的な回避教育は必要。 将来の地雷除去の可能性を考えた場合、マオイストと軍双方に対し地雷所在マッピングを明確に残すよう国際社会から働きかけねばならない。</p>

経済復興支援

<p>未解決の要因と紛争の結果としての課題</p>	<p>貧困。失業。 肥大化する軍事費の開発予算への圧迫。 不適切な租税制度。 開発案件プロジェクト実施の障害。</p>
<p>可能な支援策</p>	<p>PRSPモニタリング支援。 和平交渉支援。 税制改革についての政策支援。 BOGの徹底。職業訓練。 観光開発。地域開発。</p>
<p>従来の政府方針</p>	<p>PRSP（第10次5ヵ年計画） 21項目プログラム 国家開発委員会がPRSP貧困モニタリングプロジェクトの関連でマオイスト紛争による経済的被害額を算出。将来の復興プロジェクトを見込んだデータベースの作成。紛争地における草の根レベルの開発プロジェクトのあり方についての提言の作成、民間投資に紛争が及ぼす影響の調査、利用者組合を対象とした草の根インフラプロジェクトの策定を実行。</p>
<p>従来の方針</p>	<p>EC：灌漑プロジェクト、カトマンズ盆地地図製作、代替エネルギー開発。 USAID：将来の投資を呼び込むための水力発電計画、農業開発計画。 中国：ジャイテック水力発電所計画</p>
<p>現在の問題点</p>	<p>紛争のためにPRSPが十分に実施できない。 マオイスト掃討作戦を指揮する治安部隊が、プロジェクトサイトの選定などを通じて、経済開発支援プログラムに介入してくる可能性がある。</p>
<p>今後可能なJICA支援策</p>	<p>税制改革支援のためのスタディ。 国内避難民や一般失業者、海外出稼ぎ予備軍も含めた職業訓練。 観光開発など、大規模なインフラ整備を必要とするプロジェクトは復興支援の段階まで待つ必要あり。 住民のオーナーシップとトランスパレンシーを確保した草の根開発プロジェクトを支援するのは有効である。</p>

社会的弱者支援

<p>生まれ た課題</p> <p>因と 紛争 の結果</p> <p>未解決 の紛争 要</p>	<p>低カースト、女性、少数民族、少数言語グループの社会的サービスへのアクセスノ不備および差別。 紛争被害者の肉体的・精神的トラウマ。 女性・児童の人身売買。 児童・こども兵。</p>
<p>可能 な支援 策</p>	<p>低カースト、女性、少数民族、少数言語グループのエンパワーメント支援。 収入創出支援。 社会的に疎外されてきたものの権利についての法整備支援。 ジェンダーの視点からのプロジェクトの実施。 少数言語とネパール語による二言語教育支援。 旧カマイヤへの土地分配支援。 児童・こども兵の社会復帰支援。</p>
<p>従来 の政府 方針</p>	<p>国家計画委員会：リハビリと収入創出を中心においた紛争被害者支援プロジェクトなどを考案する予定である。 内務省：犠牲者への補償、NGOとの調整、破損物の復旧などを実施。 国内避難民や身体障害者への資金援助。 教育省：犠牲者子弟への奨学金支給。</p>
<p>従来 のドナ ー</p>	<p>UNDP： ・平和開発サポートイニシアティブ ・地方分権ローカルガバナンス支援プログラム USAID：女性の人身売買対策支援 日本：ネパール村落振興・保全計画</p>
<p>現在 の問題</p>	<p>非常事態宣言によって集会の自由や表現の自由が当局により管理されるため、権利関係の変更を促す権利関係アプローチや住民組織作りをプロジェクトの手法として採用するNGO、また、低カースト、少数民族、女性のエンパワーメントに特化したNGOは活動しづらくなる。</p>
<p>今後 可能な JICA 支援 策</p>	<p>低カースト、女性、少数民族、少数言語グループのエンパワーメント支援はJICAの実施するすべてのプロジェクトにおいて紛争予防配慮、もしくは社会ジェンダー配慮として考慮されるべき。 社会的弱者のための法整備支援は政権担当者の政治的意思が必要であり、復興支援の一環と考えた方がよい。旧カマイヤへの土地分配支援も同様である。 児童・こども兵については先ず、少年を戦闘に利用しないよう訴えることと将来のニーズの把握が大切である。</p>

緊急人道支援

紛争の要因の未解決	国内避難民の発生。 人道的危機の発生。
援助策の可能性	国内避難民定住および再定住支援。 避難民支援。
針の府政	内務省の国内避難民支援 バンケ、スルケット、ダイレクの三カ所に国内避難民キャンプ用の土地を提供。
従来の方針のドナー	セーブザチルドレン、アクションエイドなどの国際NGOを除き、明確に国内避難民を対象にしたドナーによる支援プロジェクトは実行されていない。WFPもまた国内避難民の存在は確認しているが、現在の情勢は深刻ではないと認識している。 現在UNOCHAがドナーと連携して、上記3キャンプのためのアクションプラン作成を主導する予定。
現在の問題点	米国難民委員会の2004年発表資料によれば、数千人単位のネパール人が紛争を嫌ってインドに流入している。NGOのグローバル国内避難民プロジェクトの資料によれば、既に10万人から20万人の国内避難民がネパール国内で発生している。
JICA支援策今後可能な	国内避難民の実態とニーズを把握して、彼らの生計と自立を支援する。 国内避難民居住地付近の以前からの住民達と衝突しないように注意する。 地域全体が受益するように企画する。 紛争が激化し、人道的危機が発生すると想定した緊急行動プランの作成。

平和構築支援プログラム案

	平和構築分野	プロジェクト案
現 状 維 持	2-1-1 構造的要因 3-1 和解 3-5 経済復興支援 3-6 社会的弱者支援	和平交渉のための技術協力 信頼醸成のための協力 既存プロジェクトの紛争予防配慮と安全配慮に則った実施 草の根キャパシティビルディング 草の根リーダー育成研修 ジャーナリスト支援 緊急行動計画策定 国内避難民支援 復興支援計画の策定 IED・地雷回避教育 人権モニタリング支援
危 機 人 道 的	3-6 社会的弱者支援 3-7 緊急人道支援	ネパール難民流入国への支援 緊急援助の実施 JICA事務所の撤退
和 平 交 渉 へ 停 戦 合 意 か ら	3-1 和解 3-6 社会的弱者支援 3-7 緊急援助	国内情勢、特に政治情勢を見極めながら、和平交渉に悪影響を与えないバランスの取れた援助を行うこと、刻々と変化する情勢に備えたフレキシブルなプロジェクト管理、交渉当事者達が納得する援助をする必要がある。
和 平 成 立	2-1-1 構造的要因 2-2 紛争の引き金要因 3-1 和解 3-2 ガバナンス 3-3 治安回復 3-4 社会基盤整備 3-5 経済復興支援 ・90年代の過ちを繰り返さないためのガバナンスの確立 ・緊急援助、復興支援、開発支援の流れにギャップのないように注意	人道緊急援助期 ・ジャパンプラットフォーム、国際機関、日本のNGOを通じた緊急援助 ・復旧支援国際会議の開催 ・ドナー合同ニーズアセスメントへの参加 ・難民帰還支援 ・国内避難民再定住支援 復興支援期 ・人づくり、制度作り支援 ・政党のキャパシティビルディング ・立憲君主制もしくは共和制についての情報交換 ・選挙制度改革 ・各種法制度支援 ・税制改革支援

<p>和 平 成 立</p>		<ul style="list-style-type: none"> ・地方分権支援 ・行政改革（政策支援と公務員のキャパシテ ィビルディング） ・小型武器回収 ・道路・水道・灌漑・電力・運輸などのイン フラ整備 ・平和教育 ・民主教育 ・被差別教育 ・カースト間融和 ・二言語教育 ・先住民文化の振興 ・観光開発 ・職業訓練 ・真実和解委員会支援 ・農地改革支援 ・所有権問題 ・マスメディア支援
----------------------------	--	---

4. 収集資料リスト

Peace and Conflict Impact Assessment (CIDA)
アジア動向年報、2003、2004 (アジア経済研究所)
Report on Conflict Impact Assessment of UNDP (UNDP)
Report of the UN Assessment Mission (UN)
Nepal Conflict Assessment (Jonathan Goodhand)
Nepal Country Assistance Plan (DFID)
Human Rights Yearbook Nepal 2004 (INSEC)
Insurgency and Development (SAFHR)
Media, Democracy and Human Rights (SAFHR)
The Costs of War in Nepal (National Peace Campaign)
Impact of Conflict on Agricultural Production and Small Landowners in Nepal
Conceptual Framework of Decentralized Local Governance Support Program (UNDP)
Crisis Management Guideline (DFID/GTZ)
Conflict Dynamics in Nepal (Dev Raj Dahal)
Profile of Internal Displacement (Norwegian Refugee Council)
ネパール国別援助研究会報告書「貧困と紛争を越えて」
JICAネパール事務所安全管理基本方針2004年10月版
平成16年度JICA国別事業実施計画
Report on Suggestion As to How Best to Operationalise “Post Conflict Recovery & Conflict Mitigation” under JICA country program 2003 (Katsuhiko Masaki)
UNDPネパール危機評価・戦略京成調査参加報告書 (大井英臣)
Report of the EC Conflict Assessment Mission Nepal
Western Nepal Conflict Assessment (Mercy Corp)
Nepal : A Spiralling Human Rights Crisis (Amnesty International)
Conflict Assessment : A Synthesis report, Kyrgyzstan, Moldova, Nepal and Sri Lanka
(Jonathan Goodhand)
Approaches to Improving the Delivery of Social service in Difficult Environments (DFID)
事業戦略調査研究 平和構築報告書 (JICA)
平和構築課題別指針 (JICA)
激動の世界と途上国「紛争と開発」(国際高等開発研究所)
ネパール代議制 (谷川昌幸)
ネパールを知るための60章 (日本ネパール協会)
王国を揺るがした60日間 (小倉清子)
イスラム出張報告書 (池上聖)
Locating the “Causes” of Maoist Struggle (Chaytanya Mishra)
Caught in the Middle (Watch list con the Children and Armed Conflict)
Causes of Internal Conflicts and Measn to Resolve Them (Graduate Institute of International Stidies, Geneva)
Asian Survey Sep/Oct 2004 (University of California Press)
Himalaya XXIII (1) 2003 (Association for Nepal and Himalayan Studies)