

**スーダン共和国**  
**プロジェクト形成調査(状況確認調査)**  
**報告書**

**平成17年12月**  
**(2005年)**

**独立行政法人国際協力機構**  
**アフリカ部**

## 略 語 表

CPA	Comprehensive Peace Agreement	南北間包括的和平合意
DDR	Disarmament, Demobilization, Reintegration	武装解除、動員解除、社会再統合
DRC	Democracy Republic of the Congo	コンゴ民主共和国
GNU	Government of National Unity	国民統合政府
GOS	Government of Sudan	スーダン政府
GOSS	Government of South Sudan	南スーダン政府
IDP	Internal Displaced Persons	国内避難民
IGAD	Inter-governmental Authority on Development	政府間開発機構
JAM	Joint Assessment Mission	合同評価ミッション
LRA	Lord's Resistance Army	神の抵抗軍
MDG	Milenium Development Goal	ミレニアム開発目標
MDF	Multi-Donor Trust Fund	マルチドナー信託基金
NDA	National Democratic Alliance	国民民主連合
OAU(AU)	African Union	アフリカ連合
OCHA	United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務所
OLS	Operation Lifeline Sudan	スーダン生命線作戦
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略ペーパー
SPLM/A	Sudan People's Liberation Movement/Army	スーダン人民解放運動/軍
SRRC	Sudan Relief and Reconstruction Commission	スーダン復興開発基金
UNAMIS	United Nation Advance Mission in Sudan	国連スーダン先遣ミッション
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNMAS	United Nations Mine Action Service	国連PKO局地雷対策サービス部
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発援助庁
WFP	World Food Program	国連世界食糧計画

# 目 次

## 略語表

調査の要点	i
第1章 調査結果の概要	1
1-1 調査の目的	1
1-2 調査団の構成	1
1-3 調査日程・主要訪問先	1
1-4 日 程	4
第2章 情勢分析	5
2-1 スーダン概況	5
2-2 紛争の背景・経緯	5
2-3 和平交渉の進捗	7
2-4 政治・経済概況	8
2-5 治安状況	8
2-6 難民・IDPの状況	9
2-7 ダルフール紛争	9
第3章 現地支援ニーズ	11
3-1 北部スーダン	11
3-2 南部スーダン	12
第4章 他ドナーの支援動向（マルチ、二国間）	14
4-1 CPA署名後の国連・他ドナーの動向	14
4-2 マルチドナーの支援動向	15
4-3 二国間援助機関	16
第5章 南北政府援助受入れ・実施体制	17
5-1 CPA締結後のスーダンの国家体制	17
5-2 国連・ドナーの支援実施体制	18
5-3 支援の調整メカニズム	19
第6章 JICAの対スーダン協力の方向性	20
6-1 二国間協力再開の意義	20
6-2 今後の我が国・JICAの協力の方向性	20

第7章 JICA協力の実施体制	22
7-1 スーダン政府の二国間援助要請・受入態勢	22
7-2 今後の南部支援オペレーション	22
7-3 JICAの事業実施体制	23
7-4 今後の短期的アクション	23
付属資料	
1. 主要年表	27
2. 主要指標	30
3. 収集資料リスト	31

## 調査の要点

### 1. 和平プロセスと南部の治安状況

- (1) 南北間包括的和平合意（Comprehensive Peace Agreement : CPA）の見通しについては、スーダン共和国（The Republic of Sudan／以下、「スーダン」と記す）政府、国連ともに楽観的な見通しをもっており、年内の基本合意達成、2006年1月中旬の合意文書署名、3月末から4月にかけてのオスロドナー会合を予定\*。
- (2) ダルフール問題については依然として状況は改善されていないものの、フランスやカナダを除く多くのドナーはスーダン政府に対し引き続きダルフール問題の解決を要請しつつ、CPA締結を契機として本格的支援に踏み切り、オスロ会合においてプレッジングを行っていく見通し。ダルフール問題の背景にはスーダン人民解放軍（Sudan People's Liberation Army : SPLA）の関与があることから、CPAの合意がダルフール問題の沈静化に貢献するとの観測も強くある。
- (3) 南部においては2004年の停戦合意以来治安状況は大幅に回復しており、一部難民・国内避難民（Internal Displaced Persons : IDP）の帰還が始まっているが、一部ではまだSPLA-反SPLA勢力との間で戦闘が行われている。他方、ウガンダ反政府勢力である神の抵抗軍（Lord's Resistance Army : LRA）は依然活動を停止しておらず、ウガンダ国境に近いジュバ、トリット周辺では援助関係者への襲撃を含めて注意が必要。さらに、ハルツーム東部のカッサラ州における国民民主連合（National Democratic Alliance : NDA）も最近活動を活発化させており、地方部における治安については不安定な要素が多い。

### 2. CPA締結後の見通し

- (4) CPA締結後は、6週間以内に憲法を改正し、「国民統合政府（Government of National Unity : GNU）」が樹立される見込み。南部では3,500人規模の行政官・公務員を擁する「南スーダン政府」（Government of South Sudan : GOSS）を設立する。南部における州、末端の地方行政機関を含めた行政機構の人員規模は約10万人（当面は4万人）。
- (5) 国連側では1万人規模の軍事部門及び民生部門を含む国連PKOミッションの派遣が予定されている。既に、国連事務局長特別代表の指揮のもと、国連スーダン先遣ミッション（United Nations Advance Mission in Sudan : UNAMIS）が派遣され、市内ホテルをベースに南部でも活動を展開中。本隊の立ち上げは、CPA締結後6か月程度要するとの見込み。武装解除、動員解除、社会再統合（Disarmament, Demobilization, Reintegration : DDR）の具体的な計画はUNAMISにより作成される予定であるが、現時点では詳細不明。
- (6) 今後6年間の暫定期間を対象として、南北の復興、開発ニーズ（人道支援を除く）を明らかにすることを目的とするJoint Assessment Mission (JAM) に関しては、作業が若干遅れ、現在の予定では2006年1月20日までに各クラスター報告書の完成、同月末に総合報告書案作成、その後のコメント取り付け・反映、JAMの作成プロセスを監理するCore Coordination Group (CCG) による承認を経て、2月末の完成をめざす。完成版の配布見込みは3月初頭。

---

\* 包括的和平合意については、その後2005年1月9日に署名した。

### 3. 復興・開発援助の実施枠組み

- (7) JAMによって形成された事業を実施していくために設置されるマルチドナー信託基金 (Multi-Donor Trust Fund : MDTF) に関しては、CCGにおいて協議中。南北それぞれに向けた2つのファンドをつくり、世銀を中心として政府、国連、その他ドナーが参加した「コンソーシアム」により管理していく。法的枠組みや管理細則については今後決定する。
- (8) スーダン外務省(北)によれば、和平合意後の政体は一種の連邦制であり、中央政府であるGNUが外交関係を所管することから、今後行われる二国間援助に関しても、南部への支援を含めてハルツームに所在する外務省(二国間・地域関係局アジア課)が窓口となる。GOSSや全国26の州が直接外国政府と国際約束を結ぶことはない。さらに、国際協力省によれば、国内の各州や実施官庁から上げられる要請の国内調整は南部分も含めて同省が行うとのこと。他方、ナイロビで面会したスーダン人民解放運動(Sudan People's Liberation Movement : SPLM)関係者は、GOSSのより強い自立性を主張し、GOSSには既に国際協力省に相当する組織(Sudan Relief and Reconstruction Commission : SRRC)が存在すること、また将来的にはGOSSに外務省を設ける構想もあることを述べるなど、我が国が北スーダン政府を通さないGOSSとの直接の関係に基づき協力を実施することについて強く要請するところがあった。SPLMの考えは理解できるものの、包括合意が1つの政府、2つのシステムで進むと理解されていることから、GOSSのマンデートの問題がある。さらに、我が国が未承認のGOSSと直接、協力を実施することは法的にも難しい。

これらを総合すれば、今後南部スーダンに係る復興・開発援助要請は、州→GOSS→国際協力省(GNU)→外務省(GNU)というルートを通して我が国大使館に提出されることが推測されるが、この体制の中で、GOSSのもつ自律性や中央における南部の復興・開発ニーズに係る調整手続きについてはCPA締結後具体化される模様であり、今後事態の推移を注視することが必要。案件の採択について、国際協力省の中で、できるだけ南部のニーズを拾い上げるよう働きかけることになるとと思われる。

### 4. 今後の南部支援オペレーション

- (9) 従来、国連のスーダン生命線作戦(Operation Lifeline Sudan : OLS)はケニア(ナイロビ、ロキチョキオ)をベースにして行われてきたが、プロンクUNMIS代表の構想である「One Country Approach」のもと、CPA締結後は、ケニアにおける活動を縮小して、国連活動(UNAMIS及びその他機関)の中心を南部のルンベックに移していく方針〔なお、将来的にはジュバへ移転する見込み。ジュバへの移転は基盤整備、スーダン政府(Government of Sudan : GOS)軍の退去が前提〕。これに伴い、今後EC、DFID等バイの援助機関も南部に活動拠点を設置することを検討中。国連機関が統合事務所コンパウンドを設置する場合、バイ機関も一定の負担のもと、スペース、アメニティ、セキュリティを共有できる可能性もある。なお、米国はもともとジュバに事務所をもっていたこともあり、直接ジュバに拠点を設置することを検討中。
- (10) 南部へのアクセスは、ハルツームから南部へアクセスする十分に整備された幹線道路が存在しないため、南部のルンベック、ジュバ主要都市まで空路で移動・輸送したうえで、さらに最終目的地まで陸路で移動することが必要。しかもハルツーム～南部間の空路では過去7年間に10数件の航空機墜落事故が発生しており(商業フライト)、今後オペレーションを展開

していくうえで安全な移動手段の確保に関し、きわめて慎重な判断が必要。本格的なオペレーションを行う場合には商業フライトの安全運行が定着するのを待つ必要があるが、当面は国連機関の運行するフライトに移動を依存することになる〔UNAMISが2機、国連世界食糧計画（World Food Program：WFP）が8機所有〕。

## 5. 南北開発の現況・開発ニーズ

(11) 今回面会した在ハルツームの関係者からの聞き取りに基づく、南北スーダンにおける開発の現状・ニーズは以下のとおりである。

### 1) 南部

- ・南部はこれまでの歴史、長年の内戦により基礎的な社会インフラが存在しないか、破壊されてしまっている。またこの間、住民相互間の闘争、住民の難民化により社会的な紐帯・統合も失われているため、ゼロから社会を作り上げていく覚悟が必要。南部の状況はアフリカの中でも最悪のレベル。
- ・スーダンは石油収入が見込めるので、復興が軌道に乗れば外部からの支援の必要性は減っていく。重要なのはCPA締結後の最初の1～2年の対応。この間にスーダン国民からのニーズに応えられなければ平和の定着は見込めない。インフラ整備や社会サービスの提供を速やかに進めることにより、人々が平和の配当を感じられるよう配慮することが必要。
- ・今後周辺国に避難している約60万人の難民の帰還、全体で約450万人といわれるIDPの部分的な帰還が見込まれ、早急に南部の受入れ社会の建設を行っていく必要がある。国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees：UNHCR）はCPA締結後18か月で15万人の国外難民、8万人のIDPへの対応を予定している（UNHCRとしてはそのマンデート上IDPへの対応は限定的なものとならざるを得ない）。
- ・難民の帰還及び今後の開発を行ううえで障害となるのが、交通・輸送インフラ（特に道路）と地雷。南部における道路は密度・舗装状況ともにきわめて不十分であり、幹線道路の整備を最優先に早急かつ本格的対応が必要。地雷は対戦車地雷が多いとのことであるが、地雷地図も存在せず、長期間の対応を要する見通し。道路周辺については、道路整備に伴い両端10m幅で除去活動を行う一方、農村部では住民からの報告に基づき、サーベイを行ったうえで徐々に除去していく予定。
- ・その他の分野としては、保健サービス（これまでもつぱらNGOが提供してきたものを徐々に公的サービスに代替させていく必要あり）、初等教育（帰還難民の求める最優先事項）、食糧生産（早魃、農民不在により食糧生産が低迷）が重要。
- ・SPLMからは、ガバナンスの整備、行政官のキャパシティ・ビルディング、交通網整備、基礎インフラ（給水、電気、通信）、HIV/AIDS（難民帰還に伴う）、職業訓練、技術教育、理数科教育が重要との説明があった。

### 2) 北部

- ・国際社会の注目は南部に行きがちであるが、北部にも大きな地域間格差があり、これがダルフルや東部における反政府勢力活動の活発化につながっている。さらに、北部に存在するIDPもすべてが帰還するわけではなく（長年の滞在により北部で生活基盤を築いている者も多い）、GNUとしてはこれら北に住む南部出身者に対しても同等に社会サ

ービスを提供していく必要がある。これらにより、南部と北部、対等な取り扱いを行うことが重要とのこと。

- ・限られた範囲であるが、今回面会・視察した関係者の対応や過去に協力した事業の現状を見るとGNUの援助吸収能力は、相対的に高い。十数年前に無償で供与された機材の使用状況に関しては、各機関とも自前でスペアの補充を行いつつ、現在も有効に活用されているものが多い。当該機関の運営も基本的には料金収入等自己採算で賄われており、開発事業についてのみ政府資金、アラブ諸国からの援助資金を活用している。
- ・他方、政府関係職員の能力育成については各機関とも強くその必要性を訴えており、今後研修や専門家派遣を通じた技術支援を行うことの意義は大きい。北部に限らず南部についても、現在GNUは地方分権を推進しており、州政府（State）以下の地方行政機構における政府職員の能力育成は喫緊の課題である。

## 6. 今後の我が国・JICAの協力の方向性に係る考察

- (12) CPA締結後平和の定着を推進するためには、国際社会が一致して、特にその初期段階においてスーダン側復興努力を支援していくことが重要。また南部スーダンの社会基盤整備・サービスの状況はアフリカでも最悪のレベルにあり復興・開発のニーズはきわめて大きい。その意味で我が国が今後、和平プロセスの進展、人道問題に関するスーダン側対応を踏まえ、早い段階で二国間援助を再開する必要性は高い。
- (13) しかしながら、CPA締結後においても、南部における多数の武装集団の存在や地雷の問題の存在、更には南部への移動・活動に伴うリスク・コストを考えると、我が国が現時点で南部に援助要員を直接派遣する形の協力を行うことについては慎重な検討が必要。UNAMISによる交戦停止を含むCPAの遵守、LRAの沈静化、地雷の除去、移動の安全性向上が一定程度進展するのを見極める必要がある。
- (14) 当面はJAMによって明らかにされる復興・開発支援プログラムを直接支援することを検討すべき。方法論としては、JAMに基づき実施される活動（国連の活動も含む）を対象にして、国際機関への追加拠出や人間の安全保障基金の活用促進、国際機関を契約相手方とした緊急無償、紛争予防・平和構築無償等による支援のほか、緊急無償等による対GNUへのパイ協力も検討が可能と思われる。
- (15) その場合の分野としては（南部を対象）、とりあえず①道路インフラの整備、②地雷の除去・教育、③難民・IDP帰還先コミュニティ開発（給水、教育施設、保健施設等基礎的社会基盤・サービス提供機関の整備、農業生産再開のための投入財・農具の供与等）、④行政官訓練、が考えられる。これらの中から、今後現地において他ドナーとの調整を踏まえて決定するのが適当。③についてはUNHCRの進める受入れ村落整備の活動と連携し、難民・IDPを受入れ村落への支援を行うことも一つのアイデア（人間の安全保障基金等）。
- (16) JICAの行う協力としては、南部及び北部についても行政官の能力育成ニーズが高いことを踏まえ、本邦研修のほか、隣国（エジプト、ケニア、ウガンダ、エチオピア）の実施機関において、地域開発、職業訓練、農業、保健等分野における第三国研修やスーダン国内における現地研修の実施を検討することが可能（その場合、北部と南部の関係者を同時に研修し、和解の機会を作り出す必要がある一方で、両者の間にはセンシティブな関係があること注意し、ケースバイケースで実施するのが適当。また、スーダンとエジプトとの間にも歴史的に



微妙な関係があり、エジプトにおける研修についても関係者の意向を確認しつつ実施することが必要)。また、緊急人道支援としてOLSの一部として行われる予防接種プログラム等に対し、国連児童基金（United Nations Children's Fund : UNICEF）を通じた医療特別機材供与を検討することも可能。さらに、治安等の状況が許せば、上記①や③の分野における緊急開発調査を実施する。

- (17) その他、北部に対しては、過去に実施した協力のフォローアップや南部にも裨益する案件の実施が考えられる。例えば、オンドルマン市における給水地区拡張計画（過去に無償を実施）等は、同市における南部からのIDP居住区を対象地域としており、和平合意後も出身地に帰還する見込みの低い多数の南部出身貧困層を対象とした案件であり、南北住民の共生を支援し、ひいては平和の定着に貢献することが期待される案件である。また、日本－スーダン協力の象徴的案件とされるイブンシーナ病院についても建設後15年以上を経て、施設・機材の相当部分が老朽化しており、人道的見地より優先度の高い部分からフォローアップ協力により施設・機材の更新を図っていくとともに、職員の研修を行う必要性が高い。

## 7. JICAの事業実施体制

- (18) 当面南部における活動拠点の設置には慎重にならざるを得ないこと、またその一方でケニア側における国連活動の縮小が見込まれるなか、二国間援助再開後、今後の情報収集、援助再開後の事業実施体制としては以下を考える。

- 1) 援助再開後、速やかにGNU（ハルツーム）外務省ないしは国際協力省にODA調整専門家を配置するとともに、それを前提に、あらかじめ北部及び南部の治安状況に関する安全対策調査兼具体的な案件形成を目的とした調査を実施する。あわせて現地治安情勢収集を行うための安全対策連絡員を雇用する。
- 2) 専門家到着までの間及びその後の期間においても、現地及びナイロビにおける各種会合のフォローは東南部アフリカ地域支援事務所が実施する。同事務所からはハルツーム（及び治安状況が許せば南部も含めて）に出張ベースで訪問し、情報収集、案件形成、研修等事業の立ち上げ支援を行う。東南部アフリカ地域支援事務所が構築してきたSPLMとの関係を活用し、ハルツームにおける南部政府代表（Coordination Council for Southern Sudan）とも接触を図り、今後、南部のニーズを正式要請に反映するための手段について調査する。
- 3) ハルツームにJICA事務所を再開する準備を開始する。南部における活動は、GOSSの立ち上げ、ハルツーム－南部都市間のアクセス、地雷除去活動の進捗等を確認しつつ展開していく必要があるため、当面は在ハルツームの専門家ないしは（将来的には）事務所がハルツーム及びハルツームからの出張によりGOSSとの交渉・協議等を行う。緊急開発調査等プロジェクトベースの活動を行う場合には、今後ルンベック、ジュバに設置される国連やバイドナーによる共同コンパウンドを利用したプロジェクト事務所の設置を検討する。

## 8. 今後の短期的アクション

- (1) 二国援助再開の決定、JAMレポート内容の検討
- (2) オスロ会合におけるプレッジ（国際機関を通じた協力、行政官キャパシティ・ビルディング研修等）
- (3) 安全対策調査兼プロジェクト形成調査団の派遣（南部状況調査）

- (4) 近隣国における第三国研修、本邦研修（「平和の定着のための国際協力紹介セミナー」等）の準備
- (5) ODA調整専門家の派遣

## 第1章 調査結果の概要

### 1-1 調査の目的

- (1) 最近の南北和平交渉の進展を踏まえ、対スーダン共和国（以下、「スーダン」と記す）二国間援助再開の可能性を念頭におき、再開後の協力のあり方を検討するため、現地関係者との協議並びに現地状況の聞き取りを行うこと。
- (2) 過去に我が国が実施した二国間協力案件のうち、保健、水衛生分野の協力サイト視察を行うこと。

### 1-2 調査団の構成

担当	氏名	所属
総括	花谷 厚	国際協力機構アフリカ部 東部アフリカチーム長
復興支援	原 晃	東南部アフリカ地域支援事務所 企画調査員（復興支援分野）
協力企画	小向 絵理	国際協力機構企画・調整部平和構築支援室

### 1-3 調査日程・主要訪問先

#### (1) 全体調査行程

2004年12月12日～12月22日

#### (2) 主要訪問先

##### ・12月13日～14日 エジプト

在エジプト日本大使館、JICAエジプト事務所、JETRO、アラブ連合アフリカ技術協力基金

##### ・12月15日～19日 スーダン

在スーダン日本大使館、国連PKO局地雷対策サービス部（United Nations Mine Action Service : UNMAS）、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）、国連スーダン先遣ミッション（United Nation Advance Mission in Sudan : UNAMIS）／国連人道問題調整事務所（United Nation Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : OCHA）（ダ・シルバ副代表）、国連世界食糧計画（World Food Program : WFP）、スーダン政府外務省（アブゼイド二国間・地域関係局長）、国際協力省（サイド國務大臣）、連邦保健省、連邦農業省、ハルツーム水公社、DFID

##### ・12月20日～21日 ケニア

在ケニア日本大使館、JICAケニア事務所／東南部アフリカ地域支援事務所、スーダン生命線作戦（Operation Lifeline Sudan : OLS）／国連児童基金（United Nations Children's Fund : UNICEF）、スーダン人民解放運動／軍（Sudan People's Liberation Movement/Army : SPLM/A）、米国国際開発援助庁（United States Agency for International Development : USAID）

(3) 主要面会者

<エジプト>

1) アラブ連合アフリカ技術協力基金

Youcef Rahmania	Minister Plenipotenciaire
Nivine Ahmed Kadry	Second Secretary
Mona Gaafar	First Secretary

2) 在エジプト日本大使館

もりの書記官  
野口書記官

3) JETROエジプト事務所

山口次長

4) JICAエジプト事務所

岡本所長  
和田次長  
向井所員

<スーダン>

1) スーダン政府国際協力省

H. Miss Shraga Saeed	State Minister
Faisal	Director Office of the state minister
Mouhai Elder Salui	DG of Bilateral Relations
Ahmed Glasharf Mohamed	Director of Asia Dep
Mohammed Alfatih Hassan Ali	D undersecretary

2) スーダン政府保健省

Abdalla Sid Ahmed Osman	Undersecretary
Mustafa Salih Mustafa	Director of Health planning

3) スーダン政府農業省

Mohammed Hassan Jibana	Dir. General Investment & International Cooperation
Abdwahid Abess	Coordination and Monitoring
Anes Sin Elkhatine	Rice National
Abla Halik Osmann	Bilateral Coop. Relation
Ali Khatil	Director International Coop.Dep
Yahia Mohammed Awad	International Coop.Dep
Nada Flatne Elamed	

4) ハルツーム教育病院

Dr. Mabyou Mustafa Agdelwahab Director General

5) イブンシーナ病院

Dr. Baha Eldin Gasm Elsid	General Manager
Dr. Abd Elgawi Khedir Mohammed	Dep Dir General
Mr. Akhalid Sid Ahmed	Secretary General

- 6) ハルツーム水公社
- |                          |  |
|--------------------------|--|
| Khalid Ali Khalid        | General Manager  |
| Abdelmoniem Abdelbay     | KSWC Omdurman area   |
| Abdullahim Ali Elshakhim | Mechanic transport Dir.  |
| Anwar Elsadat            | Head of Mechanic Department  |
| Eltayeb Yaccoub          | Director of construction Dep.  |
| Omar Khidir Khalafalla   | KSWC engineering consultant and new Khartoum water treatment manager |
| Burhan Ahmed Elmostefu   | Pipe network unit  |
| Mohgoub Moh Suliman      | Civil department manager   |
| Ibrahim Ahmed Adam       | Mechanical engineer  |
- 7) 国連スーダン先遣ミッション
- |                         |  |
|-------------------------|--|
| Mannuel Aranda da Silva | Deputy Special Representative of UNAMIS (United Nations advance mission in Sudan) UN Resident Coordinator and Humanitarian Coordinator for Sudan |
| Karin Soerensen         | Special Assistant to DSRSG/RC/HC   |
- 8) 国連PKO局地雷対策サービス部
- |      |                            |
|------|----------------------------|
| 久保職員 | External Relations Officer |
|------|----------------------------|
- 9) 国連難民高等弁務官事務所
- |                   |                                  |
|-------------------|----------------------------------|
| Giovanni Lepri    | Resident Representative          |
| Hassan Y Mohamoud | Programme Officer                |
| 荒木職員              | Senior Durable Solutions Officer |
- 10) 国連世界食糧計画
- |                       |                      |
|-----------------------|----------------------|
| Ramiro Lopes da Silva | Rep. & Country Dir   |
| Getachew Diriba       | Head of Program Unit |
- 11) 英国国際開発省 (Department for International Development : DFID)
- |                  |                          |
|------------------|--------------------------|
| Mat Baugh        | Former DFID Country Rep. |
| Jonathan Lingham | Head of Dev. Section     |
- 12) 在スーダン日本大使館
- |       |  |
|-------|--|
| 牧谷大使  |  |
| 山崎参事官 |  |
| 足立書記官 |  |
| 鳥居書記官 |  |

<ケニア>

- 1) 米国国際開発援助庁
- |              |                               |
|--------------|-------------------------------|
| Kifle Negash | Supervisory Gen. Dev. Officer |
|--------------|-------------------------------|
- 2) スーダン生命線作戦
- |              |                    |
|--------------|--------------------|
| Una Mccauley | Protection Officer |
|--------------|--------------------|

1-4 日程

日順	月日	曜日	行程・調査内容
1	12/12	日	移動：東京→ロンドン→カイロ
2	12/13	月	JICAエジプト事務所・在エジプト日本大使館との協議 アラブ連合アフリカ技術協力基金との協議
3	12/14	火	JETROエジプト事務所との協議 移動：カイロ→ハルツーム
4	12/15	水	在スーダン日本大使館との協議 UNMASとの協議 UNHCRとの協議 UNAMISとの協議
5	12/16	木	ハルツーム水公社との協議 スーダン政府外務省との協議 スーダン政府保健省との協議
6	12/17	金	資料整理、生活環境確認調査
7	12/18	土	スーダン政府農業省との協議 スーダン政府国際協力省との協議 ハルツーム教育病院視察 イブンシーナ病院視察
8	12/19	日	在スーダン日本大使館への報告 WFPとの協議 DFIDとの協議 移動：ハルツーム→ナイロビ
9	12/20	月	JICAケニア事務所・東南部アフリカ事務所との協議 在ケニア日本大使館との協議 USAIDとの協議 OLSとの協議
10	12/21	火	SPLM/Aとの協議 移動：ナイロビ→ドバイ
11	12/22	水	移動：ドバイ→大阪→東京

## 第2章 情勢分析

### 2-1 スーダン概況

スーダンは、アフリカ大陸最大である約250万km<sup>2</sup>の面積を有し（日本の約7倍、EU加盟国総面積の約63%）、東北部を紅海と接し、北部にサハラ砂漠、南部に熱帯雨林、その中間には山岳地帯を含むサバンナ地帯と変化に富んだ気候となっている。ビクトリア湖から流れ出る白ナイル川とエチオピア高原から流れ出る青ナイル川が首都ハルツームで交わり、ナイル川となってエジプトに下っている。国境を接している国は、エジプト、リビア、チャド、中央アフリカ、コンゴ民主共和国、ウガンダ、ケニア、エチオピア、エリトリアの9か国である。

スーダンの人口は、UNICEFの2002年推計で3,287万人、1990年から2002年の平均人口増加率は年2.3%であった。人口の約38%が都市、残りが農村に居住しており、人口の7%が遊牧民である。スーダン人は、アラブ系と非アラブ系に大きく分類される。アラブ系の人々は7世紀半ば以降にエジプトから南下してスーダンの辺りに住み始め、同時に、この地域にイスラム教が普及するにつれ、西アフリカのムスリムの巡礼路にもなったことから、フェラータと呼ばれる西アフリカ系の人々も住むようになった。1956年の独立の時点では、北部にアラブ系と一部の非アラブ系住民が居住し、南部に非アラブ系が居住していた。

アラブ系の人々がおおよそ40%を占めるとされているが、この人々はさらに、宗教、部族、政治的な宗教グループに細分化されている。非アラブ系ムスリムでは、北部のヌビア人、北東部の遊牧民ベジャ、及び西部のフル等があげられる。また、南部の非ムスリム人は、ディンカ人（スーダン全体の10%以上、南部の40%を占める）、ヌエル人、多数の少数民族からなるナイル川流域住民（ナイロート系）、ヌバ山地域を中心に古くから農耕生活をしているヌバ人等がいる。これらの民族分布は特に南部、西部において複雑である。

### 2-2 紛争の背景・経緯

現在、スーダンが位置する地域には、古代エジプト王朝の支配のあと、クシュ王国（BC2200年頃）、メロエ王国（BC500年頃）が興った。256年にアクスム王国により滅ぼされキリスト教時代に入ったが、7世紀半ば頃よりアラブ人が徐々に移住し始めるとともにイスラム勢力が拡大した。1515年にはイスラムの首長国が統合して、青ナイル川流域にフンジ国、ダルフルにフル国が建設された。19世紀、オスマントルコ支配下のエジプトによりこれらの国は滅ぼされ、ほぼ現在のスーダンの地域がトルコ・エジプトの植民地となった。1820年、エジプトによるスーダン支配が開始され、その後マフディーが支配した1883年から1998年までの期間はエジプト、英国を追い出したが、再度1889年から1950年代まで英国・エジプトによる共同統治下に入った。英国は、南部3州とヌバ山脈を閉鎖し、この地域へ北部に住むスーダン人が入ることを禁止した。北部では大規模な灌漑農業を発展させるなど経済発展を進める一方で、南部では、キリスト教など西欧文化を一部のエリートに広めつつ、一般の住民には伝統的な生業や文化を維持させた。この結果、北部と南部で文化、経済的な相違や格差が生まれた。1954年から英国はスーダン統治からの撤退をはじめ、北部のムスリム・エリートが次第に権力を握るようになった。第一次内戦は、1955年に南部の反政府勢力が中心となり、南部のエクアトリアにて発生し、その他の地域に広がっていった。翌1956年に独立が達成されたが、第一次内戦は、1972年の「アディスアベバ協定」で南部の自

治が認められるまで続した。

1969年に発足したニメイリ政権は、1972年の第一次内戦終結後、西側諸国・アラブ産油国・国際金融機関から多額の資本を導入し、資本主義的な経済発展をめざした。しかし、大規模な開発事業・投資は北部に集中し、南部ではほとんど実施されなかったことから、地域間格差がより進んだ。1978年に南部のベンティウで石油が発見されると、同政権は、石油採掘地を北部に編入するための南北境界線の変更、南部の湿地帯でのジョングレイ運河の建設、大規模な灌漑農地の建設等を進めたため、南部住民の不満が募った。さらに、1983年6月、アディスアベバ協定に反した内容の大統領令が施行された結果、南部地方政府は解体され、同年9月にシャリア(イスラム法)が導入された。

第二次内戦は、1983年、南部スーダンに駐留する政府軍の南部スーダン人の一部が反乱を起こしたことを契機として発生し、この反乱軍を核として「スーダン人民解放軍」(Sudan People's Liberation Army : SPLA) が結成された。第一次内戦は南部の独立をめざしていたのに対し、第二次内戦は、スーダン全体の改革、特に政治体制の変革をめざした。第一次内戦時では、北部が政府軍、南部が反政府軍という単純な図式であったが、第二次内戦では紛争当初から、政府側に南部の非アラブ系キリスト教徒が加わり、反政府側に北部のアラブ系ムスリムが参加するなど紛争の主体である多様な主体が離合集散を繰り返している。

ニメイリ政権は1985年4月大衆蜂起によって倒され、代わって権力を掌握した暫定軍事評議会は、1年後に複数政党制のもとでの総選挙を実施し、1986年に総選挙を経てウンマ党党首サディーク・マフディーを首相とする連立政権が成立した。この時期、政府側が組織した民族単位の「部族民兵」が、SPLAの支持母体とみなされていたディンカ人の村や被災民を襲撃し、略奪/殺害する事件が相次いだ。また、1987年11月には、SPLAが、エチオピア国境にある青ナイル州のクルムックを占領したことにより、従来南部に限定されていた戦線は初めて北部にも拡大することになった。一方で、政府側とSPLAの間の和平交渉は進展し、1989年6月の軍事クーデター前には、持続的な停戦、平和、新憲法制定のための国民議会の開催に関する包括的合意の成立寸前まで進んでいた。また、同時期にスーダンに対する国際的な和平への圧力が高まり、米国の介入や、飢餓救済のための国連によるOLSが開始された。

1989年6月、クーデターによりウマル・ハサン・アル＝バシール准将が文民政権を打倒し、それ以後、軍事的色彩の濃いイスラム原理主義勢力が政府を主導した。軍事北部政権から排除された知識階層、労働組合や共産党を基盤とする「近代勢力」、ウンマ党、民主統一党は、1990年に反軍事・イスラム原理主義政権による国民民主連合(National Democratic Alliance : NDA) を結成し、その翌年には同じく反政府勢力である南部のSPLM/Aと手を結んだ。SPLAを支えていたエチオピアの社会主義政権が1991年5月に崩壊し、エチオピア人民革命民主戦線(Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front : EPRDF) が政権についたことにより、エチオピア西部のガンベラ地方に本拠地をおいていたSPLAは南部スーダンに撤退せざるを得なくなった。SPLAは分裂し、ガラン率いるSPLA主流派(トリット派:ディンカ人)と分派(ナシル派:ヌエル人) が抗争を繰り返して広げ、南部の非戦闘員に甚大な被害を与えたのみならず、政府側との和平交渉の障害にもなった。



1997年4月、SPLAの分派が政府と「和平協定」に調印したが、この和平協定によって、反政府組織の反主流派の一部が政府側に合流し、それに反対する残りの勢力がSPLA主流派に復帰したことにより、SPLAは武装闘争を行う反政府組織として一つにまとまった。一方、北部の政府反対派（ウンマ党、DUP、スーダン連合軍<sup>1</sup>、共産党、労働組合の代表、ペジャ会議<sup>2</sup>）が、1995年アスマラ宣言でSPLAと限定的な政治的合意<sup>3</sup>を形成し、NDAとしてSPLA側について参戦した。SPLAは北東部で抵抗活動を強化した一方、政府は、ダルフル地方のフル人とコルドファン地方のヌバ人等、北部の非アラブ、非ムスリム系に対する組織的な撲滅作戦を展開した。このような政府の抑圧はこれらの地域の抵抗運動を助長し、ダルフルにおいて新たな蜂起が勃発する原因となった。それに乗じてSPLAは抵抗運動を支援した。さらに、1990年代に政府が上ナイルの南北境界近くで石油開発を再開したことにより、政府軍とSPLA及び各同盟軍の間で激しい戦闘が繰り返されることとなった。

### 2-3 和平交渉の進捗

1990年代初頭から、GOS及び反政府勢力との間で、国連、OAU〔現アフリカ連合（African Union : AU）〕、政府間開発機構（Inter-governmental Authority on Development : IGAD）のほか、米国、英国等の西欧諸国や、アフリカ諸国・中東諸国等の仲介で、多くの調停が試みられてきた。

1994年に進められていた和平交渉においてIGADが提案した「原則宣言」(①戦いは軍事的手段では解決できない、②統一スーダンの維持をめざし平和的に解決されなければならない、③すべてが等しい権利をもつ複合的・世俗的・民主的社会をつくり、国の富を等しく共有できるよう保障する形で解決しなければならない、④南部やヌバ山地域等の人々に対して、住民投票でその将来の地位を決める自治権が認められなければならない)を起点として、1997年7月から再度IGAD主催の和平交渉が始まった。2001年の9.11事件以降、米国による積極的な和平仲介の再開を契機に、IGAD主導によるマチャコス和平交渉が進展し、2002年1月のヌバ山地域における停戦合意締結に引き続き、7月には包括的和平に向けてこれまで最大の障害であった「国家と宗教の関係（南部にはイスラム法：シャリアを適用しない）」「南部の自治（6年間の暫定移行期間のあと、南部の統一・分離独立について住民投票にて帰属を決定）」の2項目に関し、政府と反政府勢力の間で合意が達成され、マチャコス議定書<sup>4</sup>が調印された。2004年に入ってから、富の分配（1月）、権力分有（5月）、アビエの紛争解決（5月）、コルドファン南部・ヌバ山脈・青ナイル地方の紛争解決（5月）、治安部門の配置（9月）について合意がなされ、2004年12月現在、ケニアのナイバシャで行われている、政府とSPLM/Aの間の和平交渉は最終段階を迎えている。南北間包括的和平合意（Comprehensive Peace Agreement : CPA）の見通しについては、GOS、国連ともに楽観的な見通しをもっており、2004年中に基本合意を達成し、2005年1月中旬に合意文書署名の予定となっている（2005年1月9日に合意文書は署名された）。なお、南北分割線について係争地が3か所あるが、議定書によれば、アビエは住民投票、青ナイルとヌバ山脈は北部に帰属することで合意されている。ただし、青ナイルとヌバ山脈は特別地域に指定され、自治政府をおくことが認められて

<sup>1</sup> SAF : Sudan Alliance Forces。政府にバージュされた元軍人たちのグループ。

<sup>2</sup> 東部スーダンのペジャ人の組織。

<sup>3</sup> 現政権を武力によって打倒したあとの新政権では、南部人の自決権を認め、政教分離と、人種・民族・宗教的多元主義を実行することに合意。

<sup>4</sup> マチャコス議定書の日本語訳については、中東調査会ホームページを参照。

<http://www.meij.or.jp/text/law/sudan/20020812sudan.PDF>

おり SPLM/A が統治することとなっている。

和平交渉は NCP が北部を代表し、南部は SPLM/A が代表する形で行われている。北部は国民会議党 (NCP) 以外のファクションは様々存在するが、南部については、これまで SPLM/A から離れたグループも和平交渉が進むにつれて SPLM/A に戻ってきているとの情報もある。また、エジプトは和平交渉に関与できていないことを不満に思っており、エジプトとしては、南北が一体として存在していることを望んでいるとの意見も多く聞いた。

#### 2-4 政治・経済概況

スーダンでは、1990年代に分権化改革が実施され、1992年に連邦制度が採用された。この制度では、政府は連邦、州 (state)、県 (province)、ローカル・コミュニティという行政区分が定められている。現在、26州 (北部16州、南部10州) があり、各州は知事が統率し、州議会と州閣僚を備えた分権的な政府として組織されている。

南部の SPLM/A 支配地域では、上記制度とは異なる独自のガバナンス体制が採用されている。したがって、南部では政府の公共サービス・システムと SPLM/A による公共サービス・システムが存在する。南部の行政の枠組みは、①国家 (national)、②州 (region)、③郡 (country)、④大きな村もしくは村の集まり (payam)、⑤村 (boma)、で構成される。実際には、現 SPLM/A 支配地域の中でも、長期間 SPLM/A に支配されていた地域に限ってこの SPLM/A システムは機能している。

スーダンの経済は、1997年に IMF による経済再建プログラムを開始して以来、近年持続的な高成長を続けている。一方、高いインフレ率のために (90年代平均インフレ率56%)、生活水準は悪化した。1997年以降、インフレ率は下降傾向にあり、2001年以降は一桁台になったが、急速な経済成長と IMF による補助金削減圧力のために、今後の物価の上昇が予想されている<sup>5</sup>。

2000年の GDP における農業 (畜産及び林業を含む) の占める割合は37.2%で、GDP に最も貢献しているセクターである。また農業は、石油輸出が軌道に乗り始める前までは、輸出収入の約80%を占めていた。IMF の推計によれば、労働人口の約3分の2が農業に就いている。主な作物は、綿花、ゴマ、アラビア・ゴム (コーラの原料)、モロコシ、小麦等である。

スーダンは、石油、金等の鉱物資源に恵まれている。特に、政府は石油開発を経済発展の原動力にしようとしており、1999年8月より輸出を開始している。油田のほとんどは南部及び南北領界地域に存在する。推定埋蔵量は、約29億バーレルで、現在、日産28万バーレル、確認埋蔵量は14億5,000万バーレルとなっている。中国、マレーシア、インド、スウェーデン等の企業がスーダンにおける原油産出に投資しており、南部及び西部から紅海のポートスーダンまでの約1,600km に及ぶパイプラインが既に埋設されている。また、ポートスーダン及びハルツームには、石油精製施設が建設されている。

#### 2-5 治安状況

南部においては2004年の停戦合意以来治安状況は大幅に回復しており、20万~40万人程度の難民・国内避難民 (Internal Displaced Persons : IDP) の帰還が始まっているとの情報もあるが、一部ではまだ SPLM/A-反 SPLM/A 勢力との間で戦闘が行われている。他方、ウガンダ反政府勢力である神の抵抗軍 (Lord's Resistance Army : LRA) は依然活動を停止しておらず、ウガンダ国境に近

<sup>5</sup> Economist Intelligence Unit : 2003, p. 36

いジュバ、トリット周辺では援助関係者への襲撃を含めて注意が必要である（2004年12月28日、ウガンダ政府とLRAは、18年間継続した内戦を早期に終結させることで合意している）。さらに、ハルツーム東部のカッサラ州においてNDAも最近活動を活発化させており、地方部における治安については不安定な要素が多い。なお、ハルツーム市内は、治安が比較的安定しており、暴動やテロも起こっておらず、一般犯罪も比較的少ない。

地雷については、スーダン国土の30%が地雷埋設の可能性がある（ほとんどが南部）といわれているが、信頼できる調査が行われていないので正確には確認されていない。対人地雷より対戦車地雷が多いといわれている。また、ヌバ山脈地域や、南部の政府支配地域では政府軍、SPLM/A双方が使用した地雷が埋設されている<sup>6</sup>。

## 2-6 難民・IDPの状況

スーダンは2003年末時点において、アフガニスタンに次ぐ世界2位の60万6,200人の難民を流出している<sup>7</sup>。主な流出先は、チャド、ウガンダ、エチオピア、ケニア、コンゴ民主共和国、中央アフリカ等であり、2003年8月のダルフルの戦闘以後、スーダン西部からチャドへ流出する避難民が増加している。2003年だけで見るとスーダンは11万2,200人の難民を出しており、この数字は世界最大である。また、IDPについても推計で400万人以上存在するとされている<sup>8</sup>。このうち、200万人近くが首都ハルツームの周辺にいるといわれている。ハルツームのIDPは、IDPキャンプで居住しているものもいるが、ほとんどがスラムで生活しており、生活状況は厳しいといわれている。IDPの中には北部で職を持っている者がいるほか、アラブ語で教育を受け、生活スタイルもアラブ風になっている者もあり、これらのIDPは和平後も南部に帰らない可能性もある。

また、約400万人の技術者が湾岸やケニアに流出しているともいわれているが、彼らを含めて、周辺国や先進国に流出しているディアスポラの和平合意後の動向も重要である。

## 2-7 ダルフル紛争

スーダン西部のダルフル地域では、アラブ系遊牧民とアフリカ系定住農民（いずれもイスラム教徒）間の水と牧草地を巡る争いに端を発し、2003年2月頃から政府軍と反政府勢力（「スーダン解放運動／軍：SLM/A」「正義と公正の運動：JEM」）の間で衝突事件が発生した。政府がこの地域を経済的に取り残してきたことや、和平交渉から排除されてきたことに対する不満もSLA及びJEMと政府の衝突の背景にあるともいわれている。さらに、アラブ系民兵組織ジャンジャウィードが黒人系住民に対する襲撃を継続し、約150万人のIDPと、隣国チャドへの約20万人の難民が発生している。GOSもジャンジャウィードの活動を間接的に支援しているという批判もある。

こうした状況に際して、国際社会は2004年7月に国連安保理決議1556にて、GOSに対し、アラブ民兵の武装解除や責任者の処罰を求め、1か月以内に人道問題に対処しない場合、制裁を発動すると警告した。さらに、8月にはAUの停戦監視団が現地に派遣され、和平交渉が再開し、人道議定書が合意され、一部で政府系大衆防衛軍（PDF）の武装解除も始まった。その後和平交渉は中断し、9月に入っても人道危機は続いたため、国連安保理は同月に決議1564にてGOSに対して、民兵の武装解除やAU監視ミッションへの協力を要請、これに応じない場合石油禁輸措置を考慮す

<sup>6</sup> 地雷埋設地図は巻末資料を参照。

<sup>7</sup> UNHCR website.

<sup>8</sup> Global IDP Project website.

る旨の警告を出した。AUの停戦監視団本隊が到着した10月下旬から政府と反政府勢力の和平交渉が再開され、11月には部分的な合意に至った。だが、依然としてダルフールにおける人道危機は続いており、12月現在治安状況、人道状況の改善は認められていない。国連は、ダルフールにおいてジェノサイドが発生したか否かなどに関する国際諮問委員会が10月に設置され、調査を実施している。

ダルフール問題の背景にはSPLM/Aの関与があることから、CPAの合意がダルフール問題の沈静化にも貢献するとの観測も強くある。

## 第3章 現地支援ニーズ

調査団が視察したのは、以前無償資金協力を実施したハルツームの2か所のサイトのみであり、南部では調査を行うことができなかったことから、聞き取り、報告書から推測したものである。

### 3-1 北部スーダン

在ハルツーム日本大使館によれば、国際協力省を通じて日本に要望が出されているのは、コメの栽培、イブンシーナ病院のフォローアップ、ハルツームの道路・橋梁案件、水供給、カッサラ州の給水案件フォローアップである。これまで、JICAを通じて協力実績があるのは北部スーダン地域のみであり、かつ、現在提出されている案件はすべて北部スーダン地域だけである。当調査団は、以前無償資金協力を実施した給水案件としてハルツーム水公社、保健衛生分野として保健省及びイブンシーナ病院、及びハルツーム教育病院を視察した。また、先方からの要望により、農業省も訪問した。

ハルツーム水公社では、15年以上前に供与された機材（エクスカベーター3台、クレーン4基、トラック3台）が、今も使われている。しかし、スペアパーツ等の調達不可能等の理由により稼働していないものもある由である。日本の無償資金協力で配管等の整備が行われたオンドルマン地区は、町の規模が当時の4倍に達しており、その理由の一つが南部からのIDPである。

ハルツーム市の人口は、無償資金協力供与時に比べて500万人増の700万人になっている。1日に必要な水は100万 $m^3$ であるのに対して、現在の機能は70万 $m^3$ 足らずである。それを補うために、イスラム銀行から支援を受けている。

ハルツーム水公社は、施設・機材の整備状況、各家庭への水の供給状態を示すコンピューターシステム等、組織としての能力はかなり高い。

先方からは、オンドルマン地区に住む南部スーダン及びダルフルからのIDPの存在が指摘されている。すなわち、水公社に対する支援は一義的には北部スーダンに対する支援となるが、裨益者の多くが南部及び、ダルフル出身者（IDP）であることから、これらの地域の支援とみなすことができるとの説明があった。また、オンドルマンに住む南部スーダン人は、ハルツームに生活の基礎を築いており、南部には帰還可能性もある。

保健省での聞き取りによれば、優先課題としては、PHC（特に乳幼児死亡率の減少）及び、感染症対策（HIV/AIDS、結核、マラリア、住血吸虫対策）である。また、公衆衛生分野の指標が低いことも課題である。原因としては、地方分権化に伴い公衆衛生に関する人材が分散し、人材が量質ともに不足していることがあげられる。国内に26の医療学校があり、医師は量的に足りているものの、専門医は不足している。また、看護師やメディカル・アシスタントも不足しており、その質も低い。特に地方で必要とされる人材の育成が必要である。

ハルツーム教育病院、及び、イブンシーナ病院の視察において、病院の施設・機材の管理能力は予想以上に高く、日本からの供与された機材、施設が十分活用されていることを確認した。特に、イブンシーナ病院は、日本の経済協力のシンボリックな地位を占めており、また、過去10年間の経済協力停止中も人道的観点からフォローアップを続けてきたことに好感をもたれている。今でも同病院の玄関に古い日章旗が掲揚されている。

スーダンでは、大学での医師教育修了後専門医を養成する病院があり、両病院ともに専門医を

訓練する病院である。したがって、これまでのF/Uと同時に、同国に必要な専門医人材養成機関の観点から、支援を続ける意義がある。ハルツーム教育病院は、放射線医療、耳鼻咽喉科、皮膚科以外のほとんどを含む総合病院であり、施設、機材、さらに能力も十分ある。

イブンシーナ病院は、フォローアップが続けられてきたとはいえ、壁の亀裂、床（外部及び吹き抜け部）の浮沈があり、同病院が日本の支援のシンボルとされていることから、早急に対応することが期待される。

南部スーダン人をハルツームで研修することは、南部スーダン人の間に抵抗があるとよく聞かすが、時間はかかるにしても南北融和の観点から、南部スーダン人が北部に行く環境づくりは重要である。この施設を有効に使うためにも、時間をかけても、南部の人がこだわりなく、ハルツームで研修を受けるように働きかけることも重要である。

農業省では、次官から、70年代以来の日本からの支援に感謝の意が述べられた。具体的には、70年代の農産物生産向上のための肥料、農薬等の供与(KR2)、77年頃のコメ生産パイロットスキーム（開発調査）、民間による農業調査、UNIDOを通じたヌバ山系への支援、ダルフルへの食糧援助等、幅広い支援を指す。農業分野の重点項目としては、小規模農家への技術移転、農業分野の人・組織を含めたキャパシティ・ビルディング、戦争及び旱魃等の被害者への支援、林業・農業用灌漑、農業センサス、コメの生産、小規模農家へのクレジット、生産物のマーケット開発である。

日本に期待する支援は、総合的な農業開発、具体的な案件として白ナイル流域のコメ生産プロジェクトである。このプロジェクトは、農業省が16人の委員からなる委員会を結成し、1977～1978年JICAが実施したF/Sをもとに最新のデータを加えて、改訂版を調査団に手交した。本件に最初の専門家として参加した二木 光は、東南部アフリカ地域支援事務所（ケニア）に広域企画調査員として赴任している。

### 3-2 南部スーダン

今回の調査では南部での調査ができなかったため、ハルツームでの各国際機関、DFIDでの聞き取り、ナイロビでのUSAID、SPLA/M代表者との会談に加え、ステークホルダーを対象としたJoint Assessment Mission (JAM) のワークショップ資料をもととしている。南部スーダンでは、これまでに、政府、官庁組織、人材ともにほとんどなかった。支援のニーズは広範囲であるが、まずインフラ整備、特に道路補修、建設、それに伴う地雷除去、難民の帰還（国外からの難民及びIDP）等の緊急、人道的な支援が必要である。

南スーダンのニーズがあまりにも広範囲で、多岐にわたるため、むしろ我が国の比較優位分野を考慮して、その分野でのニーズを分析するというやり方も一つの考え方である。北での経験が南に適応可能かどうかは検討の余地があるものの、保健衛生分野、農業（農村開発）、インフラ整備、政府機関の人材育成、さらに南スーダン側からたびたび要望の出ている、教育及び職業訓練（あるいは技能訓練）が差しあたって考えられる協力分野である。

保健衛生分野と基礎教育分野はともに支援ニーズは高い。特に、帰還難民は難民キャンプ、あるいは北におけるIDP居住区に比べて、帰還先で同様またはそれ以上の社会サービスを期待している。期待が失望に変わり、難民・IDPの帰還・定住化の遅延、さらに定住地での社会不安を生み出す危険を避けるためにも、基礎サービス提供のためのインフラ整備（保健所及び学校建設等）、

及びヘルスワーカーや教員の養成への協力が求められる。

南部の食糧安全保障という観点から、農業は重要である。南部は緑が多く、農業に適した土地が多いということであるので、農業（農村開発）の支援が求められている。北部での白ナイル流域でのコメの生産も参考にしながら、インフラも含めた総合的な農村開発が考えられる。特に、難民の生活の糧の確保という面からも農業は大切である。

インフラ整備は、復興の基本であり、紛争によって破壊されたインフラの整備は、様々なニーズがある。地雷除去が前提であるが、道路・橋梁の整備は第一優先課題である。また、道路・橋梁以外にも、建物、電気・通信等の公共サービス等である。

政府機関の人材育成は、北部及び海外からの帰還民の中に、行政経験のある人材は考えられるものの、ほぼゼロからのスタートとなる。研修すべき人材は多い。全体にインパクトを与えるためには、質の問題よりも、まず量を考える必要がある。日本における少数の研修よりは、近隣国でのセミナー、さらに将来的には、南スーダンにおけるワークショップ等の開催により、まず全体の質を上げることが必要と思われる。

基礎教育及びヘルスサービスのための人材養成・確保についても同様であり、近隣国にあるJICAプロジェクトを使った第三国研修（国別特設）による人材育成が考えられる。和平合意成立前からSPLMが興味を示していた、SMASSEプロジェクトでは、プロジェクト実施機関である、Secretariatが自らの職員を南スーダンに派遣して調査してもよいと申し出ている。したがって、フェーズⅠでは、ケニアでの第三国研修、さらにフェーズⅡには、南スーダンで大量の現職教員を相手にワークショップを開いて、教員の底上げに寄与することも考えられる。

他の分野でも、同様のアプローチを探る必要がある。

## 第4章 他ドナーの支援動向（マルチ、二国間）

主要ドナーの多くは、Core Coordination Group (CCG) に参加して、CPA署名後の動きについて、JAMを準備した。移行フェーズ（CPA署名後の6か月）は、国連主導で南北政府が主体的に行う計画（Action Plan for Sudan 2005）であるが、JAMはその後のフェーズ I の準備及び資金調達、そして、フェーズ II のおおまかな方向づけを行う。2005年2月末に最終版ができる予定のJAMレポートに、南北スーダンのニーズが網羅される予定である。

4月に開催予定のオスロ会合は、JAMレポートをもとに各国に対し、拠出金を求めるものであり、拠出金はマルチドナー信託基金（Multi-Donor Trust Fund : MDTF）としてまとめられ、世銀の管理のもと執行される。MDTFは北部スーダン基金と南部スーダン基金に分けられる。

### 4-1 CPA署名後の国連・他ドナーの動向

国連については、既に国連事務局長特別代表が任命され、UNAMISがハルツーム市内のホテルをベースに南部でも活動を展開している。CPA締結後6か月程度の期間を経て、1万人規模の軍事部門及び文民生部門を含む国連PKOミッション本隊の派遣が予定されている。UNAMIS副代表の説明によると、本隊の民生部門については、武装解除、動員解除、社会再統合（Disarmament, Demobilization, Reintegration : DDR）の具体的な計画策定等、人道支援から復旧、開発までカバーするマンドートを有したものとなる予定であるが、UNTAC（国連カンボジア暫定機構、1992～1993年）やUNTAET（国連東チモール暫定行政機構、1999～2000年）のように行政を肩代わりする体制はとらず、あくまでも国連はGOSSの能力構築を支援することとし、同活動はPKOではなく各国連専門機関と世銀等が中心に行い、PKOの文民部門はその調整を行うという位置づけとなる予定とのことである。

一方、フランスやカナダを除く多くの二国間ドナーは、GOSに対し引き続きダルフル問題の解決を要請しつつ、CPA締結を契機として本格的支援に踏み切り、2005年4月に予定されているオスロ会合においてプレッジを行っていく見通しとの情報であった。

なお、世銀及び政府とSPLMが共同で、今後2年間の復旧・復興のニーズ調査、及び2010年までの移行期間（6年間）におけるミレニアム開発目標（Millennium Development Goal : MDG）に沿った復興枠組みを計画することを目的として実施されたJAMに関しては、作業が若干遅れている。2005年1月中に、制度開発・キャパシティ・ビルディング、ガバナンス・法の統治、経済政策と運営、生産セクター、基本的社会サービス、インフラ、生計・社会保護、情報の8つの各クラスターの報告書をもととして総合報告書案を作成し、その後、コメントを取り付け、これを反映し、政府、SPLMの代表のほか、国連、世銀、IPF、IGADの代表から構成されるJAMの作成プロセスを監理するCCGによる承認を得るというプロセスを経て、最終的には2005年2月末の完成をめざして作業中である。完成版の配布は2005年3月初頭の見込みであり、これをもとに準備を進め、4月中にオスロにおいてドナー会合を開催して、ドナーからのプレッジを得ることが想定されている。JAMはスーダンの今後の復興・開発支援の枠組みとなるものであるが、現在別途作成過程にある貧困削減戦略ペーパー（Poverty Reduction Strategy Paper : PRSP）との策定プロセスにリンクがないという意見もある。

一方、国連機関により「2005年スーダンワークプラン」が策定され、2004年11月に発表された。これは、JAMの策定及びこれに対するプレッジに先立ち、それまでの期間の緊急支援ニーズに対



応し、その後の復興・開発につなげていくための304プロジェクトがリストアップされており、人道緊急支援と開発の「bridging program」とも位置づけられている。同ワークプランでは、約15億ドルが必要とされており、その約半分は食糧援助にあてられているが、人道緊急プログラム（Humanitarian Action）に加えて、DDR、帰還、社会サービスの再建等、復旧（recovery）や開発（development）プログラムも若干含まれている。

また、CPA締結を契機として、今後周辺国に避難している約60万人の難民と、全体で約400万人以上といわれるIDPの部分的な帰還が見込まれており、早急に南部の受入れ社会の建設を行っていく必要がある。UNHCRはCPA締結後18か月で15万人の国外難民、8万人のIDPへの対応を予定している。ただし、UNHCRとしてはそのマנדート上IDPへの対応は限定的なものとならざるを得ない。

#### 4-2 マルチドナーの支援動向

国連及び世銀は、CPA署名後の計画（Work Plan for Sudan 2005及びJAM）を主体的に行っており、CPA署名後を見据え、計画を進めている。スーダンの周辺国、DRC、エリトリア、エチオピア、リビア、チャド、中央アフリカ等状況が安定していない国が多く、スーダンの安定はこれら地域の安定に資すると考えられていることが一因である。UNAMISでの聞き取りによると、国連機関がナイロビにもっていた南部スーダン支援の機能はすべて南部スーダンの中にベースを移動する予定であり、まず暫定的にルンベックに国連のベースを設置、その後、12～18か月後ジュバに移動する計画である。UNHCR、UNOCHAは調査時点で既にルンベックに事務所を開設している。ルンベックの国連コンパウンドは、SPLM/Aから土地を譲渡されており、既に建設を進めているとのことであった。

##### (1) UNAMIS

UNAMISはPKOの先遣隊として派遣され、和平合意後は本格的なPKOとして約1万人の派遣が予定されている。UNAMISは人道支援から復旧、開発まで広範囲なマンドートをもつ文民部隊も設置される予定である。地雷除去やDDRも含まれる。ただし、実際の活動は国連各専門機関がPKOと調整して、同じプログラムのもとで活動することになる。

##### (2) UNHCR

UNHCRは6年間の暫定期間に50万人の帰還民支援を計画している。そのうち、2005年には、8万人のIDPと15万人の難民に対する支援を計画している（2005年Work Planに含まれている）。

##### (3) UNMAS

UNMASは国際職員が7名、現地職員は15名であり、GOSの地雷対策事務所と共同で地雷除去を行っている。地雷除去部隊は250人である。地雷除去に関しては、米務省がロンコー（民間会社）に委託し、UNAMISの指揮下で地雷除去を実施しているほか、USAIDがWFPに資金拠出をしてジュバから国境までの道路建設に係る地雷撤去を行っている。

##### (4) WFP

WFPは、①ダルフルユニット、②OLSユニット（南部の政府支配地域に対する支援）、③

開発プログラムユニット、そして④ロキチョキオをベースとしたOLSユニット（南部SPLA支配地域への支援）のユニットで活動を行っている。

2005年の「Special Operation」としてスーダン南部諸都市（ルンベック、ワウ等）とケニア、ウガンダを結ぶ1,600kmの道路復旧（地雷除去を含む）プログラム（8,000万ドル）、さらに上記幹線道路復旧に加えて1,300mの支線道路建設も予定している。道路復旧に加えて、水路開発、鉄道の開発も検討している。

WFPは和平合意締結後2か月以内にロキチョキオからルンベックに拠点を移す予定である。

#### 4-3 二国間援助機関

フランス、カナダ等いくつかの国でCPA締結後もダルフール問題を考慮する意向もあるとのことであるが、ほとんどの国はCPA署名後、直ちに援助を再開する準備をしている。特に、米国・英国は、具体的な準備を進めている。

##### (1) USAID（ケニア事務所）

USAIDは、 kongress の決定で北部スーダンに対し、人道的な支援以外支援ができない。このため、USAIDのスーダン支援は、南部スーダンを中心に考えている。

USAIDの支援分野は、民主化、基礎教育、保健衛生、災害救助、そして移行期支援がある。JAMには、民主化とガバナンスのクラスターに参加して調査の後のタスクフォースにも参加している。

ケニアにはUSAIDケニア事務所のほか、USAID地域事務所、そして、USAID南スーダンがある。

##### (2) DFID

これまで対スーダン支援は人道援助が中心であった。今後徐々に開発の準備をしているところである。DFIDの関心分野は、ガバナンス、法の支配、債務救済、公的財務管理、DDR等である。援助の一貫性から、復興、開発支援はもちろんのこと人道支援においても援助協調が必要と考える。これまでも、ハルツームで国連とドナーが集まって会議を行ってきたが、今後はドナー間の調整を進める必要がある。

南部スーダンの支援拠点として、ジュバで他ドナーと共通の事務所を構想している。EU、ノルウェーからは参加に関して好意的な反応を得ているが、JICAも関心があれば、是非加わってほしいとのことである。2005年1月に、ナイロビからスーダン支援要員が増員の予定である。DFIDは2年前にハルツームへ職員1名が派遣されてスタートしたが、現在は、現地職員も入れて、13人の体制である。ルンベックは、6～12か月という限定的な事務所になるので国連コンパウンドに入るか、仮事務所を設置する計画である。

DFIDの2005年予算は1億ポンドを予定しており、そのうち6,500万ポンドはダルフール支援にあてる。また、JAMの結果予定されているTrust Fundについても拠出を検討している。

## 第5章 南北政府援助受入れ・実施体制

### 5-1 CPA締結後のスーダンの国家体制

スーダンの全体の国家体制については、CPA締結後6週間以内に憲法を改正し、「国民統合政府（Government of National Unity）」が樹立される予定である。権力分有に係る議定書によれば、選挙を実施するまでの期間においては、GNUの国会の議席及び行政官の52%を現与党であるNCP、28%をSPLM、14%をNCP以外の北部政党、6%をSPLM以外の南部政党が占めることと定められている。なお、現行の27省庁から、30省庁になる予定との情報もある。

南部では、3,500人規模の行政官・公務員を擁する「南部スーダン政府」（Government of South Sudan：GOSS）を設立する予定となっている。南部で施行する暫定的な憲法もCPA締結後6週間以内に制定される予定である。南部における州、末端の地方行政機関を含めた行政機構の人員規模は約10万人（当面は4万人）と計画されている。権力分有に係る議定書によれば、選挙を実施するまでの期間においては、GOSSの議会と行政官の70%をSPLM、15%をNCP、15%をSPLM以外の南部政党が占めることと定められている。SPLMによれば、SPLMには現在27のコミッションがあるが、新設されるGOSSには15～17の省庁が設置される予定とのことである。6年間の暫定期間を経て、独立するかどうかを問う住民投票が行われることとなっている。また、南部政府代表（Coordinating Council of South Sudan）は、SPLMから分裂してハルツームで活動を行っており、ハルツームの政府ともコンタクトを取っている。

ハルツームのスーダン外務省によれば、和平合意後の政体は一種の連邦制であり、中央政府である「GNU」が外交関係を所管することから、今後行われる二国間援助に関しても、南部への支援を含めてハルツームに所在する外務省（二国間・地域関係局アジア課）が窓口となり、GOSSや26の州が直接外国政府と国際約束を結ぶことはないとのことである。さらに、ハルツームの国際協力省によれば、国内の各州や実施官庁から上げられる要請の国内調整は南部分も含めて同省が行うとの説明があった。他方、ナイロビで面会したSPLM関係者は、GOSSのより強い自立性を主張し、GOSSには既に国際協力省に相当する組織が存在すること（Sudan Relief and Reconstruction Commission：SRRC）、また将来的には南部政府代表に外務省を設ける構想もあることを述べるなど、我が国が北スーダン政府を通さないGOSSとの直接の関係に基づき協力を実施することについて強く要請するところがあった。SPLMの考えは理解できるものの、CPAが1つの政府、2つのシステムで進むと理解されていることから、GOSSのマンデートの問題があると考えられ、さらに我が国が未承認のGOSSと直接、協力を実施することは法的にも難しいと思われる。これらを総合すれば、今後南部スーダンにかかる復興・開発援助の要請は、州→GOSS→国際協力省（GNU）→外務省（GNU）というルートを通して我が国大使館に提出されることが推測されるが、この体制の中で、GOSSのもつ自律性、中央における南部の復興・開発ニーズに係る調整手続きについてはCPA締結後具体化される模様であり、今後事態の推移を注視することが必要と思われる。案件の採択について、南部・北部両方のニーズを適正に拾い上げることができるよう考慮することが必要と思われる。

また、GOSSの実質的なキャパシティについては不安視されるところが大きい。SPLMからの説明によると、GOSSには、本省と、10ある州政府に配置される行政官とを合わせて10万人の行政官が必要と考えており、発足当初は4万人の行政官から開始する予定とのことである（すべての数値には教師、ヘルスワーカー、警察は含まれない）。準備作業として、国内外にいる南部スーダ

ン人の情報についてSPLM/Aが基礎調査を実施しているが、現在行政官として登用できる人材の具体的な数値はあがってきていない模様である。SPLAの動員解除を進め、除隊兵士を行政官にしていく一方、GOSS支配都市や北部にいる行政官やディアスポラを登用することを検討しているとの説明もあった。

南部スーダンで長期間活動しているOLSによると、政府支配都市であるジュバにおいては、教育を受けている政府雇用の600人のヘルスワーカーが仕事をしている一方、SPLM/A支配地域には40名しかヘルスワーカーはおらず、彼らに対してはすべてUNICEFが給料を支払っているとのことであった。同様、政府支配都市であるマラカルには、教育を受けた630人の政府雇用の教師に加えて、教会が支援している教師（500人）がいる一方、SPLM/A支配地域の教師は、PTAが必要経費を賄っている状況のようである。また、SPLM/Aは40～50人の幹部と、その下に150人程度の支配層があり、これらの人材は真面目だが、一方ですべての機会をここで握ってしまい、その下の人材を育成しないという問題があるとの指摘があった。また、南部スーダンの治安部隊の設置も課題であり、警察編成については十分に議論されていないようである。KPMGがSPLM/Aの財政管理の制度整備・人材育成について支援する予定との情報もあった。

## 5-2 国連・ドナーの支援実施体制

UNAMISのほか、UNDP、UNHCR、WFP、UNMAS等多くの国連機関がハルツームにスーダン事務所を構え、ダルフルを含む北部スーダンの管理を行っている。他方、南部スーダン支援は、これまでケニアを拠点に実施されてきた。OLSは1989年4月に設立された、UNICEF、WFP、及び35以上のNGOで構成する連合組織であり、国連、政府、SPLM/Aの合意のもと、早魃と内戦に起因する飢饉のあと、南スーダンにおいて人道支援を実施している。活動拠点はケニア北西部のロキチョキオであり、ここには、国連や国際NGOのコンパウンド、スーダン救援復興委員会（SRRC、SPLM/Aの組織で人道支援の受け皿となっている）の事務所が存在する。OLSは、ナイロビにも後方支援事務所を構えている。

今般調査での聞き取りによると、これまでケニア（ナイロビ、ロキチョキオ）をベースにして行われてきた国連の南部スーダン支援は、国連事務局長特別代表の「One Country Approach」構想のもと、CPA締結後は、ケニアにおける活動を縮小して、UNAMIS及びその他の国連機関による活動の拠点を南部の都市ルンベックに移転し、それから12～18か月後、現在約3万人が展開しているGOS軍が退去し、SPLMが移動し、活動基盤整備が完了した段階で、将来的には南部スーダンの首都（予定）であるジュバへ移転する計画のようである。ロキチョキオにある国連機関の事務所は、ロジスティックの機能だけ残し（銀行がある、緊急事態が発生したときの避難先）、プログラム部門は南部スーダンに移行するとのことである。今後のOLSの体制としては、ハルツームにスーダン代表、ダルフル、南部にそれぞれの地域における活動の責任者を配置し、現在、ナイロビのOLS事務所にいる30～40人の国際スタッフは、今後4～5人に縮小し、南部スーダン（ルンベックだけでなく、ヤンビエ、イエイ、ニアウ等いくつかの事務所を設置する予定）に徐々にスタッフを移動する予定との由。ただし、ハルツームから南部各地へのフライトの運行が安定するまで、ナイロビ、ロキチョキオからのオペレーションは当面継続すると考えられる。WFPは、和平合意後2か月以内にロキチョキオの機能をルンベックに移転し、ルンベック事務所にオペレーションの権限を相当程度持たせる予定とのことである。UNHCRやUNOCHAは既にルンベック

に事務所を設置しており、UNDPも2005年1月には事務所を開く予定である。なお、ルンベックの人口は1万から1万5,000人程度、ジュバの人口は20万人程度と見積もられている。

これに伴い、今後EC、DFID等バイの援助機関も南部に活動拠点を設置することを検討している。USAIDはもともとジュバに事務所を持っていたこともあり、ナイロビを後方支援事務所、ジュバに現地事務所を構えてスーダン支援を実施し、ハルツームには支所を置くという体制を検討している。他の二国間ドナーは、ハルツームにスーダン支援のためのメインオフィスを置き、南部に支所を構えるという体制を検討しているところが多い模様である。国連機関がルンベックに統合事務所コンパウンドを設置する場合、二国間援助機関も一定の負担のもと、スペース、アメニティ、セキュリティを共有できる可能性もある。

「One Country Approach」への移行にあたっては、ハルツームから南部スーダンへのアクセスが問題である。南部へのアクセスは、ハルツームと南部を結ぶ十分に整備された幹線道路が存在しないため、南部のルンベック、ジュバ主要都市まで空路で移動・輸送したうえで、さらに最終目的地まで空路又は陸路で移動することが必要となる。しかもハルツームー南部間の空路では、商業フライトに関しては、過去7年間に10数件の航空機墜落事故が発生しているという情報もあり、今後オペレーションを展開していくうえで安全な移動手段の確保に関し、きわめて慎重な判断が必要である。本格的なオペレーションを行う場合には商業フライトの安全運行が定着するのを待つ必要があるが、当面はUNAMISが2機、WFPが8機（17シート、36シート、18シートが3機、10シートが3機）所有しているセスナ機を使用した、国連機関の運行するフライトに移動を依存することになる。WFPは、ハルツームとダルフル、南部（ワウ、ジュバ、マラカウ、カドゥグレ、ベンテュー、ボア、アウエイル、アベイ、エルオベイド等）各都市をつないだフライトを、金曜日以外は毎日運行している。CPA締結後は、ルンベック等SPLM/Aが支配していた都市にもハルツームからのフライトサービスを拡張する予定とのことである。なお、ロキチョキオからは南部の200の滑走路に対してフライトを運行している。国連、NGO、ドナー関係者は空席があれば無料で使用可能とのことである。

### 5-3 支援の調整メカニズム

現在、UNICEFが管理している南部支援のための「Capacity Building Trust Fund」と、UNDPが管理している北部対象の「UNDG trust fund」の2つの基金が設置されているが、今後、「Multi-Donor Trust Fund」として南北それぞれに向けた2つの基金に発展させ、JAMによって形成された事業を実施していくために活用していく予定である。同基金の法的枠組みや管理細則については、CCGにおいて協議されており、今後決定される。また、基金の管理は、世銀を中心として政府、国連、その他ドナーが参加した「コンソーシアム」が行う方向である。SPLMの財政担当大臣が、スーダン南部支援のドナー調整のためのメカニズムについて検討しているとの情報もある。

一方、PRSPは財務省に担当部局があり、そこが中心となって策定しているが、国際協力省も参加する委員会も設置され、そこにおいても議論がなされている。PRSPの策定プロセスには、北部政府が限定的に協議したのにとどまっており、SPLM/Aにいたってはほとんど関与していないとの指摘もあった。

## 第6章 JICAの対スーダン協力の方向性

### 6-1 二国間協力再開の意義

#### (1) 和平プロセスの見通し

CPAの見通しについては、GOS、国連ともに楽観的な見通しをもっており、年内の基本合意達成、2005年1月中旬のCPA署名、3月末から4月にかけてのオスロドナー会合を予定している。オスロ会合は、今後6年間の南北の復興、開発ニーズ（人道支援を除く）を明らかにすることを目的としたJAM報告書に依拠することになるが、同報告書は2月末の完成を目標に現在作成中である。

ダルフル問題については依然として状況は改善されていないものの、フランスやカナダを除く多くのドナーはGOSに対し引き続きダルフル問題の解決を要請しつつ、CPA締結を契機として本格的支援に踏み切り、オスロ会合においてプレッジングを行っていく見通しである。

CPA締結後は、6週間以内に憲法を改正し、GNUが樹立される見込み。南部では3,500人規模の行政官・公務員を擁する「南スーダン政府」(Government of South Sudan : GOSS)を設立する予定。

国連側では1万人規模の軍事部門及び民生部門を含む国連PKOミッションの派遣が予定されている。

#### (2) 二国間協力再開の意義

このようななか、CPA締結後平和の定着を推進するためには、国際社会が一致して特にその初期段階においてスーダン側復興努力を支援していくことが重要である。また南部スーダンの社会基盤整備・サービスの状況はアフリカでも最悪のレベルにあり復興・開発のニーズはきわめて大きい。その意味で我が国が今後、和平プロセスの進展、人道問題に関するスーダン側対応を踏まえ、早い段階で二国間援助を再開する必要性は高い。

### 6-2 今後の我が国・JICAの協力の方向性

CPA締結後においても、南部における多数の武装集団の存在や地雷の問題の存在、さらには南部への移動・活動に伴うリスク・コストを考えると、我が国が現時点で南部に援助要員を直接派遣する形の協力を行うことについては慎重な検討が必要であると思われる。UNAMISによる交戦停止を含むCPAの遵守、LRAの沈静化、地雷の除去、移動の安全性向上が一定程度進展するのを見極める必要がある。

したがって、我が国全体としては、当面JAMによって明らかにされる復興・開発支援プログラムを直接支援することを中心的に検討すべき。方法論としては、JAMに基づき実施される活動(国連の活動も含む)を対象にして、国際機関への追加拠出や人間の安全保障基金の活用促進、国際機関を契約相手方とした緊急無償、紛争予防・平和構築無償等による支援のほか、緊急無償等による対スーダン政府へのバイ協力も検討が可能と思われる。

その場合の協力分野としては(南部を対象)、とりあえず①道路インフラの整備、②地雷の除去・教育、③難民・IDP帰還先コミュニティ開発(給水、教育施設、保健施設等基礎的社会基盤・サービス提供機関の整備、農業生産再開のための投入財・農具の供与等)、④行政官訓練、が考えら

れる。これらの中から、今後現地において他ドナーとの調整を踏まえて決定するのが適当。③についてはUNHCRの進める受入れ村落整備の活動と連携し、難民・IDPを受入れ村落への支援を行うことも一つのアイデア（人間の安全保障基金等）であろう。

他方、JICAの行う協力としては、南部および北部についても行政官の能力育成ニーズが高いことを踏まえ、本邦研修のほか、隣国（エジプト、ケニア、ウガンダ、エチオピア）の実施機関において、地域開発、職業訓練、農業、保健等分野における第三国研修やスーダン国内における現地研修の実施を検討することが可能（その場合、北部と南部の関係者を同時に研修し、和解の機会を作り出す必要がある一方で、両者の間にはセンシティブな関係があること注意し、ケースバイケースで実施するのが適当。また、スーダンとエジプトとの間にも歴史的に微妙な関係があり、エジプトにおける研修についても関係者の意向を確認しつつ実施することが必要）。また、緊急人道支援としてOLSの一部として行われる予防接種プログラム等に対し、UNICEFを通じた医療特別機材供与を検討することも可能。さらに、治安等の状況が許せば、上記①や③の分野における緊急開発調査を実施する。

その他、北部に対しては、過去に実施した協力のフォローアップや南部にも裨益する案件の実施が考えられる。例えば、オンドルマン市における給水地区拡張計画（過去に無償を実施）等は、同市における南部からのIDP居住区を対象地域としており、和平合意後も出身地に帰還する見込みの低い多数の南部出身貧困層を対象とした案件であり、南北住民の共生を支援し、ひいては平和の定着に貢献することが期待される案件である。また、日本－スーダン協力の象徴的案件とされるイブンシーナ病院についても建設後15年以上を経て、施設・機材の相当部分が老朽化しており、人道的見地より優先度の高い部分からフォローアップ協力により施設・機材の更新を図っていくとともに、職員の研修を行う必要性が高い。

## 第7章 JICA協力の実施体制

### 7-1 スーダン政府の二国間援助要請・受入態勢

スーダン外務省（北）によれば、和平合意後の政体は一種の連邦制であり、中央政府である「GNU」が外交関係を所管することから、今後行われる二国間援助に関しても、南部への支援を含めてハルツームに所在する外務省（二国間・地域関係局アジア課）が窓口となる。GOSSや全国26の州が直接外国政府と国際約束を結ぶことはない。さらに、国際協力省によれば、国内の各州や実施官庁から上げられる要請の国内調整は南部分も含めて同省が行うとのこと。

他方、ナイロビで面会したSPLM関係者は、GOSSのより強い自立性を主張し、GOSSには既に国際協力省に相当する組織（Sudan Relief and Reconstruction Commission: SRRC）が存在すること、また将来的にはGOSSに外務省を設ける構想もあることを述べるなど、我が国が北スーダン政府を通さないGOSSとの直接の関係に基づき協力を実施することについて強く要請するところがあった。SPLM/Aの考えは理解できるものの、CPAが1つの政府、2つのシステムで進むと理解されていることから、GOSSのマンデートの問題がある。さらに、我が国が未承認のGOSSと直接、協力を実施することは法的にも難しい。

これらを総合すれば、今後南部スーダンに係る復興・開発援助要請は、州→GOSS→国際協力省（GNU）→外務省（GNU）というルートを通して我が国大使館に提出されることが推測されるが、この体制のなかで、GOSSのもつ自律性や中央における南部の復興・開発ニーズに係る調整手続きについてはCPA締結後、具体化される模様であり、今後事態の推移を注視することが必要。案件の採択について、国際協力省の中で、できるだけ、南部のニーズを拾い上げるよう働きかけることになると思われる。

### 7-2 今後の南部支援オペレーション

従来、国連のOLSはケニア（ナイロビ、ロキチョキオ）をベースにして行われてきたが、プロシヤ代表の構想である「One Country Approach」のもと、CPA締結後は、ケニアにおける活動を縮小して、国連活動（UNAMIS及びその他機関）の中心を南部のルンベックに移していく方針（なお、将来的にはジュバへ移転する見込み。ジュバへの移転は基盤整備、GOS軍の退去が前提）。これに伴い、今後EC、DFID等バイの援助機関も南部に活動拠点を設置することを検討中。国連機関が統合事務所コンパウンドを設置する場合、バイ機関も一定の負担のもと、スペース、アメニティ、セキュリティを共有できる可能性もある。なお、米国はもともとジュバに事務所をもっていたこともあり、直接ジュバに拠点を設置することを検討中。

南部へのアクセスは、ハルツームから南部へアクセスする十分に整備された幹線道路が存在しないため、南部のルンベック、ジュバ主要都市まで空路で移動・輸送したうえで、さらに最終目的地まで陸路で移動することが必要。しかも、ハルツームー南部間の空路では過去7年間に10数件の航空機墜落事故が発生しており（商業フライト）、今後オペレーションを展開していくうえで安全な移動手段の確保に関し、きわめて慎重な判断が必要。本格的なオペレーションを行う場合には商業フライトの安全運行が定着するのを待つ必要があるが、当面は国連機関の運行するフライトに移動を依存することになる（UNAMISが2機、WFPが8機所有）。



### 7-3 JICAの事業実施体制

当面南部における活動拠点の設置には慎重にならざるを得ないこと、またその一方でケニア側における国連活動の縮小が見込まれるなか、二国間援助再開後、今後の情報収集、援助再開後の事業実施体制としては以下を考える。

- (1) 援助再開後、速やかにGNU（ハルツーム）外務省ないしは国際協力省にODA調整専門家を配置するとともに、それを前提に、あらかじめ北部及び南部の治安状況に関する安全対策調査兼具体的な案件形成を目的とした調査を実施する。あわせて現地治安情勢収集を行うための安全対策連絡員を雇用する。
- (2) 専門家到着までの間及びその後の期間においても、現地及びナイロビにおける各種会合のフォローは東南部アフリカ地域支援事務所が実施する。同事務所からはハルツーム（及び治安状況が許せば南部も含めて）に出張ベースで訪問し、情報収集、案件形成、研修等事業の立ち上げ支援を行う。東南部アフリカ地域支援事務所が開発してきたSPLMとの関係を活用し、ハルツームにおけるGOSS代表とも接触を図り、今後、南部のニーズを正式要請に反映するための手段について調査する。
- (3) ハルツームにJICA事務所を再開する準備を開始する。南部における活動は、GOSSの立ち上げ、ハルツームー南部都市間のアクセス、地雷除去活動の進捗等を確認しつつ展開していく必要があるため、当面は在ハルツームの専門家ないしは（将来的には）事務所がハルツーム及びハルツームからの出張によりGOSSとの交渉・協議等を行う。緊急開発調査等プロジェクトベースの活動を行う場合には、今後ルンベック、ジュバに設置される国連やバイドナーによる共同コンパウンドを利用したプロジェクト事務所の設置を検討する。

### 7-4 今後の短期的アクション

- (1) 二国援助再開の決定、JAMレポート内容の検討
  - ・まず日本政府として、今回の調査結果、CPAの締結並びにダルフル問題の推移を見極めたうえで、対スーダン二国間援助を再開するかどうか決定する必要がある。
  - ・これと平行して、現在作成中のJAMレポートに関しその内容を吟味し、再開となった場合においてどの分野を、いかなる形態で、どの程度（規模）支援するのかあらかじめ検討しておく必要がある。
- (2) オスロ会合におけるプレッジ（国際機関を通じた協力、行政官キャパシティ・ビルディング研修等）
  - ・上記を踏まえ、2005年4月にも開催されるというオスロにおけるドナー会合において我が国協力の内容についてコミットする（日本政府）。
  - ・同会合において、JICAベースの協力をアピールする場合〔例：下記（4）研修事業等〕には、それら事業の実施準備を行う。
- (3) 安全対策調査兼プロジェクト形成調査団の派遣（南部状況調査）

- ・二国間援助再開に伴って日本政府サイドで派遣される可能性のある「政策協議ミッション」と平行ないしは相前後して、JICAとしては具体的な案件形成を目的としたプロジェクト形成調査兼北部・南部地域の安全状況を確認することを目的とした安全確認調査団を派遣する。

(4) 近隣国における第三国研修、本邦研修の実施

- ・南部への立ち入りがかかなりの程度制限されるとの前提のもと、当面実施可能なJICAベースの協力として、スーダン周辺国における第三国研修、本邦におけるODAセミナー研修を実施する。

(5) ODA調整専門家の派遣

- ・今後の我が国及びJICA協力の拠点として、ハルツームの日本大使館とともに対日本援助調整に従事することを目的にODA専門家を先方政府（恐らく国際協力省）に配置する。

## 付 属 資 料

1. 主要年表
2. 主要指標
3. 収集資料リスト

## 1. 主要年表

年代	出来事
1821年	トルコ・エジプトによりフンジ国が滅亡。北部植民地化。
1874年	トルコ・エジプトによりフル国が滅亡。南部、西部の植民地化。
1881年	エジプトの支配に対抗して北部で「マフディー（アンサール教の教祖）の反乱」。
1882年	エジプトに対し英国が軍事介入し事実上の支配下に置く。
1885年	マフディー軍がハルツームを陥落させる。以降13年間マフディーの支配が続く。
1899年	英国・エジプト共同統治領となる（英国の実効支配）。
1916年	植民地政府がダルフル王国を鎮圧。この時期、南部諸部族の抵抗も鎮圧。
1947年	独立をめぐり「ジュバ合意」にて統一スーダンとして独立することで合意。
1953年	スーダンの自治が認められる。総選挙で民族統一党（NUP）が勝利し、北部人主導の「スーダン化（アラブ化）」が始まる。
1955年	南部で第一次内戦勃発。
1956年	アズハリ政権の下、スーダン共和国成立。（1月）
1958年	アブード将軍によるクーデター、アブード軍事政権成立。南部への軍事力による圧力が強まる。（11月）
1963年	南部でゲリラ活動を行っていた諸勢力が統合して「アニャニャ」を組織。
1964年	10月革命、アブード軍事政権崩壊。（10月）
1965年	ウンマ党・国民統一党連立内閣成立。マフジューブ政権は南部へ強硬路線を取る。（4月）
1969年	5月革命、ニメイリ軍事政権成立、スーダン民主共和国に改称。エジプト、リビアと協力関係強化（トリポリ憲章）。社会主義化政策を強硬に進めると共に、アンサール（マフディー家）や共産党を弾圧。（5月）
1971年	ニメイリ政権に対するクーデター（失敗）によりスーダン共産党党首処刑。
1972年	政府・アニャニャによる「アディスアベバ和平合意」の下で南部が自治獲得。（3月）
1976年	サディーク・マフディーによるクーデター（失敗）
1978年	南部スーダン、ベンティウで石油発見、政府は西側との関係を強化。
1983年	南部で第二次内戦勃発。スーダン人民解放軍（SPLA）が編成される。ニメイリ大統領、南部分割の実行。シャリア（イスラム法）の導入を宣言。内戦の影響でベンティウ油田開発とジョングレイ運河開発が中断する。
1985年	旱魃が深刻化。北部、東部で280万人が避難民化。（1月） 広域な反政府運動（インティファダ）、ニメイリの免職の後、ダハブ暫定軍事政権成立。スーダン共和国に改称。（4月） 総選挙（SPLAはボイコット）。（12月）
1986年	民政移管によりサディーク・マフディー連立政権（ウンマ党と民主統一党）発足。（4月） 内戦の状況悪化、民兵による村の襲撃の増加により大量の避難民が発生。（5月）
1987年	民主統一党（連立政党）、SPLAとの停戦合意を起草、しかし実施に至らず。

年代	出来事
1988年	サディーク政権はSPLAと和平交渉を始める。SPLAは一方的停戦。
1989年	軍事クーデター。バシール軍事政権成立（国民イスラム戦線（NIF））。（6月）
1990年	近代勢力、二大政党ら反軍事政権勢力による国民民主連合（NDA）の結成。（8月）
1991年	SPLAがNDAに加盟。（3月） 湾岸戦争（スーダンはイラクを支持）。 エチオピアのメンギス政権（SPLAを支援していた）崩壊。
1992年	SPLA分裂。
1993年	米務省はスーダンをテロ支援国に指定したと発表。（8月） バシール大統領指名後、救国革命評議会解散。（10月）
1995年	NDA内部におけるスーダンの将来像に関する包括合意（アスマラ合意）。（6月） ムバラク・エジプト大統領暗殺未遂（アディスアベバ）
1996年	総選挙・大統領選挙実施、バシール大統領当選。（3月） 国連安保理で対スーダン制裁決議1054及び1070採択。（4月）
1998年	エチオピアとエリトリアが国境線をめぐり紛争（5月） 米軍がアルカイダ関連施設としてハルツーム薬品工場を巡航ミサイルで爆撃。（8月） 新憲法、国民投票により96%以上の支持を得る。 NIFが国民会議党に名称変更。
1999年	スーダン、石油輸出を開始。 国家非常事態宣言布告、国民議会解散。（12月）
2000年	国民会議党分裂。下野したトゥラービーが民衆国民会議党（PNC）を設立。（8月） 首都ハルツーム市長により、公共の場で女性が働くことを禁ずる法令が出される（9月5日） エリトリアの首都アスマラで、バシール大統領、NDAのリーダーと初会談。（9月26日） 米外交官との会談中に、警察がNDAのメンバー6人を逮捕。（12月） 総選挙実施（主要反政府政党ボイコット）、バシール大統領再選。
2001年	イスラム指導者トゥラービー逮捕。（2月） （SPLAとの覚書にトゥラービー率いるPNCが署名後） ナイロビ和平会談（バシール大統領/ジョン・ガラン出席）失敗。（6月） 政府、内戦終結のためのリビア/エジプトイニシアティブを受け入れると発言。（7月） （同イニシアティブには国民和解会議と改革が含まれる） アメリカで同時多発テロが起こる。（9月） 国連安保理で対スーダン制裁解除。 ブッシュ大統領、ジョン・ダンフォースを紛争終結のための特別大使に任命。（10月） アメリカ、対スーダン制裁を1年延長。（11月）

年代	出来事
2002年	<p>ヌバ山地域部分停戦合意。(1月)</p> <p>マチャコス議定書調印。(7月)</p> <p>ウガンダ大統領の仲介でバシール大統領とジョン・ガランが和平会談。</p> <p>西部ダルフル地方において反政府勢力 (SLA、JEM) が活動を公然化。</p> <p>政府・SPLA 交渉期間中の停戦に合意。(10月)</p>
2003年	<p>ダルフル地方において反政府勢力とアラブ系民兵との戦闘が本格化。アラブ人民兵による黒人住民に対する民族浄化とそれに伴う大量の避難民流出。(2月)</p> <p>セキュリティー問題に関する基本的合意。(9月) (政府軍・SPLAの撤退、分離独立について住民投票にて帰属を決定)</p> <p>PNC党首トゥラービー釈放。(10月)</p> <p>SPLA代表団によるハルツーム初訪問。(12月)</p>
2004年	<p>富の分配についての合意。(1月)</p> <p>バシール政権とSPLAの間で暫定政府の権力配分などで正式合意。(5月)</p> <p>バシール大統領、ダルフルの民兵の武装解除を命令。(6月)</p> <p>国連安保理決議1556にてスーダン政府に制裁を警告。(7月)</p> <p>AUが停戦監視団先遣隊をダルフルに派遣。(8月) 本隊は10月に派遣。</p> <p>政府とダルフルの反政府勢力との間で部分的な和平合意。(11月)</p>

出典：片山正人（2000）、富田正史（2002）、日本国際問題研究所データベースなどを参考に作成

## 2. 主要指標

スーダン At a Glance	
面積：	250万平方キロ（日本の約7倍、アフリカ大陸最大）
人口：	3,287万人（2002年）
首都：	大ハルツーム圏（人口約483万人） <sup>1</sup>
主要都市：	ポートスーダン（46万人）、ニヤーラー（39万人）
住民：	アラブ系（40%）、アフリカ系（31%）、ペジャ族（7%） * 地域的には北部にはアラブ系、ヌビア人、フル人、南部にはディンカ人やヌエル人などナイロート系が多数を占める <sup>2</sup> 。
言語：	アラビア語（公用語）、英語、その他現地語
宗教：	イスラム教（北部）75%、キリスト教（南部）及びアニミズム25%
政治体制：	共和制
憲法：	1998年6月新憲法発効（1999年12月に一部修正）
軍事力：	117,000人（推定）
反政府勢力	National Democratic Alliance（主勢力は Sudan People's Liberation Army (SPLA) 20,000-30,000。ダルフル反政府勢力：Sudan Liberation Movement/ Army (SLM/A) 及びJustice and Equality Movement (JEM)
1人当りのGNI：	US \$ 370（2002年、WB）
経済成長率	1982-92年：3.5% 1992-02年：5.9%
（GDP）：	2001年：6.0% 2002年：3.9% 2002-06年（予想）：6.9%（世界銀行）
主要産業：	農業（労働人口の約60%）
貿易品目：	輸出：原油、農産物（主として綿花、ゴマ、家畜） 輸入：工業製品、機械
成人識字率：	58%（男性69%、女性46%、2000年、UNICEF） <sup>3</sup>
小学校就学率：	男子51%、女子42%（2002年、UNICEF）
乳児死亡率：	64人／1000人（2002年、UNICEF）
5歳未満死亡率：	94人／1000人（2002年、UNICEF）
妊産婦死亡率：	550人／10万人（2002年、UNICEF）
1歳児予防接種率：	結核：48%、DPT3：40%、ポリオ：40%（2002年、UNICEF）
出生時平均余命：	56歳（2002年、UNICEF）
飲料水アクセス：	都市86%、村落69%（2002年、UNICEF）
下水衛生アクセス：	都市87%、村落48%（2002年、UNICEF）
資源：	石油、金、銀、銅、鉄鉱石、亜鉛、クロム、タンゲステン、マンガンなど （資源のほとんどは南部にある）
通貨：	スーダンディナール（SD）、\$ 1 = SD 259（2004年8月23日） <sup>4</sup>

<sup>1</sup> 人口データはThe World Gazetteer [http://www.world-gazetteer.com/fr/fr\\_sd.htm](http://www.world-gazetteer.com/fr/fr_sd.htm)

<sup>2</sup> Writenet independent analysis, 2003

<sup>3</sup> UNICEF: [http://www.unicef.org/infobycountry/sudan\\_statistics.html](http://www.unicef.org/infobycountry/sudan_statistics.html)

<sup>4</sup> <http://www.marketprices.ft.com/markets/currencies/opqrs#s>

### 3. 収集資料リスト

	名 称	入手先	形 態
1	SMASSE-WECSA (Strengthening Mathematics and Science at the Secondary Level)	SMASSE	リーフレット
2	Interim Strategic Plan for Sudan, 2004-2006/ USAID	USAID	冊子
3	2005 Work Plan for the Sudan/ United Nations and Partners	UNAMIS	冊子
4	1999 Discover Sudan Tourist guide	ホテル	冊子
5	Sudan Joint Assessment Mission Core Coordination Group Meeting	UNAMIS	プリントアウト
6	Sudan (Landmine)	UNMAS	プリントアウト
7	Memorandum of understanding between the government of Sudan, the Sudan Peoples liberation movement and the United Nations regarding United Nations mine action support to Sudan	UNMAS	プリントアウト
8	Task matrix for mine action in Sudan after signing of comprehensive peace treaty	UNMAS	プリントアウト
9	Current Activities of mine action in Sudan	UNMAS	プリントアウト
10	Sudan National Mine Action Strategic Framework	UNMAS	プリントアウト
11	Regional Operations Plan for the Repatriation & Reintegration of Sudanese refugees	UNHCR	プリントアウト
12	スーダン共和国概況	JETRO	プリントアウト
13	Overview of UNHCR Operations in South Sudan	UNHCR	プリントアウト
14	Roads Corridors of WFP, UNHCR, UNAMIS with Landmine general threat map	UNMAS	地図
15	(ハルツームの地図)	ホテル	地図
16	Mine action programme Sudan	UNMAS	リーフレット
17	(スーダンの地図)	ホテル	地図
18	Vegitation of Sudan	ホテル	地図