コロンビア国
国内避難民支援のための地方行政能力強化
プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成21年3月
（2009年）

独立行政法人国際協力機構
公共政策部

公 共
ＪＲ
09-022

コロンビア国
国内避難民支援のための地方行政能力強化
プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成21年3月
（2009年）

独立行政法人国際協力機構
公共政策部

序　　文

日本国政府は、コロンビア共和国政府の要請に基づき、同国の技術協力プロジェクトを実施することを決定し、独立行政法人国際協力機構がこの技術協力プロジェクトを実施することとしました。

当機構は、同プロジェクトを円滑かつ効率的に進めるため、2009 年 2 月 14 日から 3 月 1 日までの 16 日間にわたり、事前評価調査団を現地に派遣しました。

調査団は本件の背景を確認するとともに、コロンビア共和国政府の意向を聴取し、かつ現地踏査の結果をふまえ、協議議事録（M/M）を署名しました。

この報告書は、上記調査結果を取りまとめたもので、今後のプロジェクトの展開に広く活用されることを願うものであります。

ここに、ご協力とご支援をいただきました内外の関係者各位に対し、心から感謝の意を表します。

平成 21 年 3 月

独立行政法人国際協力機構
公共政策部長　中川　寛章

目　　次

序　　文
地　　図
写　　真
略　語　表
コロンビア共和国概要

第１章　要請の背景、調査目的 1
　１－１　要請の背景 1
　１－２　調査の目的 1
　１－３　団員構成 2
　１－４　日程 2

第２章　現地調査結果 6
　２－１　国内避難民の現状 6
　２－２　国内避難民登録申請からサービス提供までのプロセス 10
　２－３　国内避難民支援に係る法律 11
　２－４　国内避難民支援関係機関 15
　２－５　統一包括計画（PIU）による地方自治体の国内避難民支援 21
　２－６　地方財政と国内避難民支援 23
　２－７　開発計画策定のプロセス 24
　２－８　ドナーや NGO 等の国内避難民支援状況 25

第３章　プロジェクトの基本計画 29
　３－１　プロジェクトのターゲットグループ 30
　３－２　プロジェクト目標 30
　３－３　上位目標 30
　３－４　成果 30
　３－５　活動 30
　３－６　投入（日本側、コロンビア側） 31
　３－７　プロジェクト活動計画 32
　３－８　外部条件 32
　３－９　妥当性 32

第４章　協力実施上の留意点 33
　４－１　平和構築アセスメント（PNA）からの留意事項 33
　４－２　他ドナーとの援助協調の可能性及びその留意点について 33
　４－３　国内避難民の登録・定義 33
　４－４　非国内避難民との調和への配慮 34

４－５　関係機関間の調整・連携（アクシオン・ソシアルとの連携含む） 34
４－６　内務司法省（MIJ）の能力強化 34
４－７　パイロット・サイトの選定基準について 35
４－８　組織としての知見の蓄積について 35
４－９　安全対策への配慮 35

付属資料

１．国内避難民申請フォーム 39
２．M/M（英・西） 40
３．R/D（英・西） 64
４．コロンビア平和構築アセスメント（PNA） 80
５．PIU 例（部分和訳） 86

コロンビア共和国とプロジェクトサイト

国内避難民居住サイト視察（ボゴタ市内）

アンティオキア県庁国内避難民支援事務局（DAPARD）訪問

メデジン市内国内避難民支援・オリエンテーション施設（UAO）訪問（国内避難民登録者が列をつくっている）

サンタマルタ市訪問

国内避難民居住地区訪問
（マグダレナ県シエナガ市）

協議議事録（M/M）締結式

略　語　表

略　語	西語/英語	日本語
Acción Social	Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional	社会行動と国際協力のための大統領機構（アクシオン・ソシアル）
ADAM	Areas for Municipal Alternative Development	市の代替可能な開発のためのプログラム（USAID）
ADRA	The Adventist Development and Relief Agency	アドラ（NGO）
BANCOLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia	コロンビア貿易銀行
CDAIPD	Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada	国内避難民への統合的支援県委員会
CDS	Corporación Desarrollo Solidario	連帯開発協力
CISP	Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli	シーアイエスピー（NGO）
CNAIPD	Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada	国家国内避難民総合支援審議会
CODHES	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento	人権と国内避難民審議会（NGO）
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	国家経済社会審議会
CTAIPD	Comités Territoriales de Atención Integral a Población Desplazada	国内避難民統合的支援の地域委員会
DAPARD	Departamento Administrativo del Sistema de Prevención,Atención y Recuperación de Desastres	国内避難民支援事務局（アンティオキア県）
DESEPAZ	Programa Desarrollo, Seguridad y Paz	開発、安全、平和プログラム
DNP	Departamento Nacional de Planeación	国家企画庁
EC	European Commission	欧州委員会
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid Office	欧州委員会人道援助局
ELN	Ejército de Liberación Nacional	国民解放軍
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	コロンビア革命軍
FIP	Fondo de Inversión para la Paz	平和のための投資基金
Fomipyme	Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	中小企業の近代化と技術開発のコロンビア基金
IASC	Inter-Agency Standing Committee	組織間運営委員会

ICA	Impuesto de Industria y Comercio, Avisos y Tableros	工業・商業税
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	コロンビア家族福祉機構
IDP	Internally Displaced Persons	国内避難民
INCODER	Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural	コロンビア農村開発機構
IOM	International Organization for Migration	国際移住機構
JUNTOS	RED JUNTOS	貧困撲滅プログラム
MIDAS	More Investment for Sustainable Development	持続可能な開発のためのより多くの投資プログラム（USAID）
MIJ	Ministry of Interior and Justice	内務司法省
M/M	Minutes of Meetings	協議議事録
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
OEA	Organización de Estados Americanos（Organization of American States）	米州機構
OJT	On-the-Job Training	実践的実地教育
OCHA	United National Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務所
PAHO	Pan-American Health Organization	米州保健機構
PCM	Project Cycle Management	プロジェクト・サイクル・マネジメント
PDM	Project Design Matrix	プロジェクト・デザイン・マトリックス
PIU	Plan Integral Único	統一包括計画
PNA	Peacebuilding Needs and Impact Assessment	平和構築アセスメント
PO	Plan of Operation	活動計画
R/D	Record of Discussions	討議議事録
RSS	Red de Solidaridad Social	社会連帯網
RUPD	Registro Único de Población Desplazada	国内避難民統一登録システム
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje	国立職業訓練庁
SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (National System of Integral Attention to People Displaced by Violence)	国内避難民への統合的支援のための国家システム
UAO	Unidad de Atención y Orientación	国内避難民支援・オリエンテーション施設
UNHCR（西語略称：ACNUR）	The Office of the UN 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
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整事務所
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
UTeC	Unidad Técnica Conjunta	共同技術ユニット
VAT	Value Added Tax	付加価値税
WFP	United Nations World Food Programme	国連世界食糧計画

コロンビア共和国概要

現在のコロンビア共和国（以下、「コロンビア」と記す）と周辺地域は、スペイン植民地時代はヌエバ・グラナダ副王領であり、サンタ・フェ・デ・ボゴタが首都として機能していた。他のラテンアメリカのスペイン植民地同様、20 世紀初頭の独立運動のなか、1810 年に独立を成し遂げた。

現在の人口は 4,560 万人（2005 年）で日本の 3 分の 1 ながら、国土は 114 万 km^2 と日本の 3 倍の広さを誇っており、南米大陸でも、第 4 位の面積であるものの、多くは急峻な山岳地帯もしくはブラジル連邦共和国からつながるジャングル地域である。

1 ペソは 0.058 円（JICA 統制レート 2009 年 3 月現在、1 米ドル=106.18 円）で、GDP（国内総生産）は 1,720 億ドルであり、1 人当たり GDP でとってみれば 3,918 ドルである（ともに 2007 年の数値）。ボゴタのビジネス街だけみれば既に先進国と差がないほど近代化しているが、これら経済発展の一方で、人間開発指数は 0.807（2007 年）で数値がとれた国のなかで 77 位と、チリ共和国（0.878：44 位）、キューバ共和国（0.863：51 位）、メキシコ合衆国（0.854：53 位）など他のラテンアメリカ諸国と比べても低くとどまっている。これについては、貧富の差によって説明が可能であり、ジニ係数で比較すると、コロンビアが 0.582（2008 年）で、ブラジル 0.590（2007 年）、グアテマラ共和国 0.585（2006 年）に次いでラテンアメリカで第 3 位の高い格差が生じているのである[1]。この大きな格差を生じさせている要因のひとつは長く続く国内紛争といえる。後述するものの、主に地方農村部から紛争により約 280 万人が国内避難民となって都市部に流入し、都市貧困層の一部となっている。国内人口の 1 割近くが国内避難民となっていることに加えて経済貧困層も存在しており、政府の支援圧力や社会的負担は看過できない状態となっている。

[1] 国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会（CEPAL）資料

第１章　要請の背景、調査目的

１－１　要請の背景

コロンビア共和国（以下「コロンビア」と記す）では、40 年以上にわたる国内紛争を背景に、280 万人近くの国内避難民が発生しており、こうした状態が長期化するという問題を抱えている。そして、この国内避難民問題に対応するために、コロンビア政府は、各種の国内法整備を実施している世界でもまれな国のひとつとなっている。この法的枠組みの起点となるのは、1997 年 387 号法律といえるが、この法律の最も大きな特徴としては、政府の公的支援枠組みである「国内避難民への統合的支援のための国家システム（Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada：SNAIPD）」を設置したことである。SNAIPD は（中央・地方を問わず）政府の国内避難民支援枠組みであり、中央政府では大統領府をはじめとして関係省庁が参加している。そして、この枠組みのなかで省庁間のコーディネーションを担っているのが「社会行動と国際協力のための大統領機構（アクシオン・ソシアル）（Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional）」である。この枠組みで議論された結果は、「国家国内避難民総合支援審議会（Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada：CNAIPD）」に報告され、CNAIPD が各種の政策を策定するしくみとなっている。この政策を、国内避難民支援を行う責任主体である地方自治体に伝えるのが内務司法省（Ministry of Interior and Justice：MIJ）の役割であり、地方自治体の現況を SNAIPD に伝える役割も、この MIJ の責任となっている。

このような枠組みが整備された後も、コロンビアにおける国内避難民向けサービスは向上せず、2004 年には、現状の国内避難民に対する政府の支援が不十分であり、その状態が「違憲状態」である、との違憲判決が最高裁判所で示された。この結果、国内避難民の権利を国家の特別な保護の対象として位置づけ、公的支援が義務づけられるとともに、2005 年には、国内避難民を受け入れているすべての地方自治体が策定すべき国内避難民支援のための「統一包括計画（Plan Integral Unico：PIU）」の策定が決められ、関係する地方自治体は、PIU の進捗状況について、国に報告する義務が課せられた。この地方自治体と国との調整を担当するためのユニットとして、MIJ の地方業務・治安局内に「国内避難民支援のための地方自治体調整フォローアップユニット」が 2006 年 9 月に設置されているが、設置されて間もなく、人員も限られていることから、ノウハウや各職員の技術レベルも低く、十分な活動ができていない状態である。そして、これら地方自治体及び国内避難民支援委員会が、国内避難民のニーズを汲み取りながら国内避難民支援のための事業を形成・実施するための能力強化が喫緊の課題となっている。

このような背景の下、コロンビア政府は、MIJ（「国内避難民支援のための地方自治体調整フォローアップユニット」）及び各地方自治体レベルに存在する国内避難民支援委員会及び関係機関が、国内避難民支援のためのプロジェクトを形成・実施するための計画能力向上に係る支援を我が国に要請した。

１－２　調査の目的

本調査においては、必要な情報の収集・分析、コロンビア政府及びドナーとの協議を通じて、本計画の協力内容〔基本方針、プロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）等〕及び実施体制を取りまとめ、先方政府と協議議事録（M/M）を締結する。また並行して、協力実施に係る必要な情報（ドナー情報など）の収集を行う。

１－３　団員構成

担　当	氏　名	所　　属	期　間
総　括	吉元　清	独立行政法人国際協力機構コロンビア支所長	2 月 15 日～2 月 27 日
副総括	鳥居　香代	独立行政法人国際協力機構 公共政策部行政機能課長	2 月 14 日～3 月 1 日
援助協調	織田　靖子	独立行政法人国際協力機構 公共政策部援助協調シニア・アドバイザー（UNHCR 連携）	2 月 14 日～3 月 1 日
平和構築	小向　絵理	独立行政法人国際協力機構 国際協力専門員	2 月 14 日～2 月 26 日
協力企画	渡辺　英樹	独立行政法人国際協力機構 公共政策部行政機能課職員	2 月 14 日～3 月 1 日
評価分析	山内　珠比	八千代エンジニアリング株式会社 コンサルタント	2 月 8 日～3 月 7 日

１－４　日程

月　日	活動内容	
	調査団（本体）	山内コンサルタント
2 月 8 日（日）		21:40 ボゴタ到着（CO883）
2 月 9 日（月）		8:00 JICA コロンビア支所との打合せ 9:00 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）訪問 11:00 アクシオン・ソシアル訪問 15:00 内務司法省（MIJ）訪問
2 月 10 日（火）		10:00 JICA コロンビア支所との打合せ 15:00 MIJ との協議
2 月 11 日（水）		7:15 ボゴタ発（AV9540） 8:35 カルタヘナ着 9:30 国内避難民サイト（Lomos de Pelle）訪問：国内避難民リーダーからの聞き取り 15:00 アクシオン・ソシアルでの協議〔アクシオン・ソシアル、国立職業訓練所（SENA）、コロンビア農村開発機構（INCODER）担当者参加〕
2 月 12 日（木）		9:00 ボリバル県庁（県知事）訪問 10:00 ボリバル県庁担当者との協議 14:30 国内避難民支援・オリエンテーション施設

		（UAO）訪問 15:00 カルタヘナ市長及び市役所担当者との協議（国内避難民サイト EL Pozon 視察）
2 月 13 日（金）		8:00 ボリバル県アクシオン・ソシアルでの協議：アクシオン・ソシアル、コロンビア家族福祉機構（ICBF）及び INCODER 担当者参加 11:00 Tierra de Hombre 訪問 14:00 ボリバル県、スクレ県合同ワークショップ参加 16:00 Defensoria del Pueblo 担当者からの聞き取り
2 月 14 日（土）	21:40 ボゴタ着（CO883）	8:00 国内避難民サイト視察 11:25 カルタヘナ発（AV9759） 12:45 ボゴタ着
2 月 15 日（日）	9:00 栄養改善プロジェクトサイト（サンクリストバル地区）訪問 13:30 JICA コロンビア事務所での協議 夕刻 専門家との意見交換会	
2 月 16 日（月）	11:00 アクシオン・ソシアル訪問 16:00 MIJ 訪問：プロジェクトユニット及び内務副大臣参加	
2 月 17 日（火）	6:50 ボゴタ発（AV9304） 7:45 メデジン着 9:30 シーアイエスピー（CISP）訪問 14:30 アンティオキア県アクシオン・ソシアルとの協議	
2 月 18 日（水）	9:00 アンティオキア県庁国内避難民支援事務局（DAPARD）訪問 14:00 UAO（メデジン UAO）訪問 15:30 メデジン市役所訪問	
2 月 19 日（木）	9:00 UAO（プラード UAO）訪問 10:00 国内避難民シェルター訪問 11:00 アンティオキア県庁訪問 15:00 UNHCR 訪問	7:35 吉元支所長、山内コンサルタント　カリへ出発（AV8524） バジェ県庁訪問 カリ市役所訪問
2 月 20 日（金）	6:20 吉元支所長、山内コンサルタント　カリ発（AV8525） 10:00 メデジン発（AV9360） 11:33 サンタマルタ着 14:00 サンタマルタ市役所訪問 18:00 マグダレナ県庁訪問 （小向専門員はメデジンでリハビリプロジェクト関係者とのミーティング）	

2月21日(土)	書類整理 〔13:05 吉本事務所長　サンタマルタ発（AV8475）　14:40 ボゴタ着〕 〔11:45 小向専門員　メデジン発（AV9339）　13:35 ボゴタ着〕	
2月22日(日)	9:20 鳥居団員、渡辺団員、サンタマルタ発	
2月23日(月)	11:00 MIJ とのミーティング（鳥居団員、渡辺団員） （小向専門員は投降兵士プロジェクト関係者とのミーティング）	8:30 県内務局国内避難民支援担当者とのミーティング 11:00 マグダレナ県アクシオン・ソシアル訪問 15:30 織田団員、山内コンサルタント　サンタマルタ発 16:45 ボゴタ着
2月24日(火)	11:00 国際移住機関（IOM）との会合 14:00 MIJ とのワークショップ	9:30 UNHCR 訪問（織田団員、小向団員） 14:30 ロス・アンデス大学教授との会合（織田団員） 16:30 UHCR との会合（織田団員）
2月25日(水)	9:00～16:00 ワークショップ、M/M 協議 （小向専門員　日本帰国）	11:00 UNDP との会合（織田団員、小向団員） 15:00 米国国際開発庁（USAID）との会合（織田団員、小向団員） PM　小向専門員報告
2月26日(木)	9:00～16:00 M/M 協議	9:30 Mercy Corps との会合（織田団員） 14:00 国連世界食糧計画（WFP）との会合（織田団員）
2月27日(金)	10:30 アクシオン・ソシアル報告 14:00 在コロンビア日本大使館報告 16:00 M/M 署名	
2月28日(土)	1:15 ボゴタ発（CO885）	書類整理
3月1日（日）		15:50 ボゴタ発（AV8413） 16:50 カリ着
3月2日（月）		10:00 カリ市平和顧問オフィス訪問 12:30 カリ市 UAO オフィス訪問 14:00 バジェ・デル・カウカ県アクシオン・ソシアル訪問 16:00 バジェ県国民弁護官事務所国内避難民支援担当者との協議
3月3日（火）		10:00 バジェ大学教授との協議 12:30 バジェ県保健局国内避難民社会心理アドバイザー 14:00 バジェ県庁訪問 16:00 カリ市役所訪問

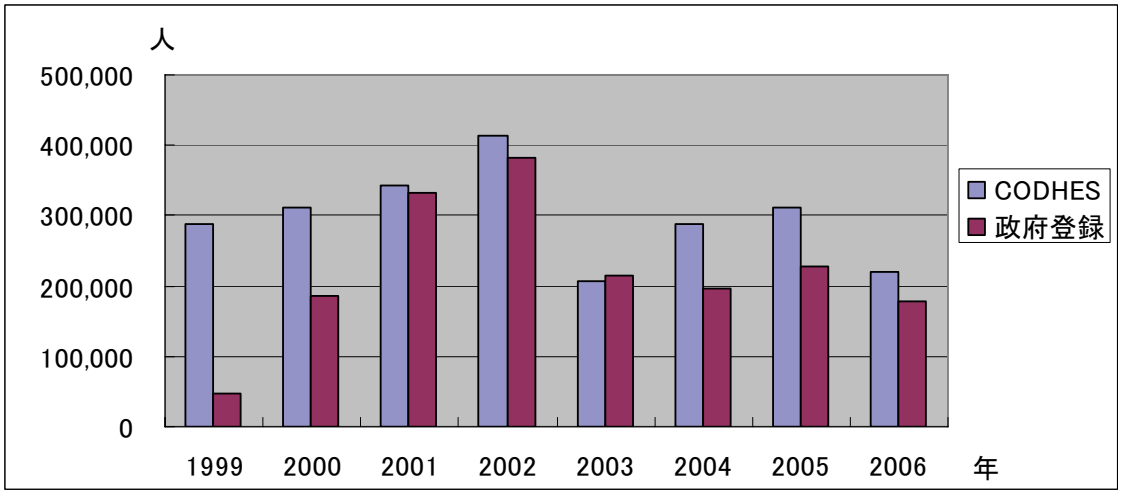
		18:35 カリ発（AV9220） 19:30 ボゴタ着
3 月 4 日（水）		8:30 共同技術ユニット（UTeC）コーディネーターとの協議 14:30 OXFAM との協議 16:30 アクシオン・ソシアル　Sra.Viviana Gaitan との協議 19:00 UNHCR 訪問
3 月 5 日（木）		11:30 人権と国内避難民審議会（CODHES）訪問 14:00 CEC Iglesia Catolica 訪問 16:00 国家企画庁（DNP）地方公共財政課訪問 PM　アクシオン・ソシアル訪問
3 月 6 日（金）		AM　JICA コロンビア支所報告
3 月 7 日（土）		1:15 ボゴタ発（CO885）

第２章　現地調査結果

２－１　国内避難民の現状

２－１－１　国内避難民数の推移

コロンビアでは、政治的な紛争によって 1950 年代から国内避難民が発生しているが、その総登録数は 280 万人[2]を超えており、世界でスーダンに次いで国内避難民の多い国となっている[3]。「図１　国内避難民の新規登録者数の推移」に示しているとおり、新規登録者数は 1999 年から 2002 年にかけて増加をみせ、2003 年には前年の半分近くに下がったが、その後は大きく減少していない（政府統計で年間約 20 万人前後）。総登録者数は増加し続けている。



注：CODHES–人権・国内避難民に関する調査研究 NGO

出所：Balace de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia Enero 2004 – abril 2007（コロンビアにおける強制的国内避難民への統合的支援のための公共政策動向 2004 年 1 月～2007 年 4 月）、UNHCR、P. 55

図１　国内避難民の新規登録者数の推移

２－１－２　国内避難民の発生要因と流入、流出の関係

国内避難民の発生要因は、コロンビア革命軍（Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia：FARC）、国民解放軍（Ejército de Liberación Nacional：ELN）等の反政府勢力の武装解除が行われていないなかでの暴力や脅迫、元パラミリタリー（反政府の民兵組織）の残党による暴力行為、麻薬やアフリカヤシなど高価な作物を栽培する土地・輸送ルートの収奪があげられる。

本ミッションの聞き取り調査でも、現在でも紛争が続いているため、安全面で問題がある（ボ

[2] アクシオン・ソシアル（社会行動と国際協力のための大統領機構）によるデータ（2009 年）。アクシオン・ソシアルによる数字は、避難民が正式に人民擁護局や行政監督局、市人権局に申請を出し（アクシオン・ソシアルが審査）、政治的な背景をもつ勢力による暴力（脅迫、紛争、土地争い）が原因で避難したとして認定・登録されたもののみであることから、NGO や国際機関の数字はこれより多い〔人権と国内避難民審議会（Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento：CODHES）発表約 400 万人〕。また、政府の登録では、一度避難した土地から再度別の場所に避難する場合にはカウントされない。

[3] 本調査実施時点の数値。

リバル県)、FARC や ELN と軍との衝突も発生している〔国連難民高等弁務官事務所（The Office of the UN High Commissioner for Refugees：UNHCR）メデジン事務所〕、あるいは武装グループの残党によって形成された小規模なグループの犯罪が増えており、同じ市街地内で国内避難民が発生している（メデジン市)、などのコメントが各地で聞かれた。こうして、反政府軍の拠点に政府軍が攻撃すると、反政府軍が移動し、それによって国内避難民が新たに発生するという悪循環の状況が続いているとのことであり、コロンビアにおける国内避難民問題が構造化していることを示唆している。また、国境付近の地域での武力紛争も増加しており、新しく国内避難民が発生している。

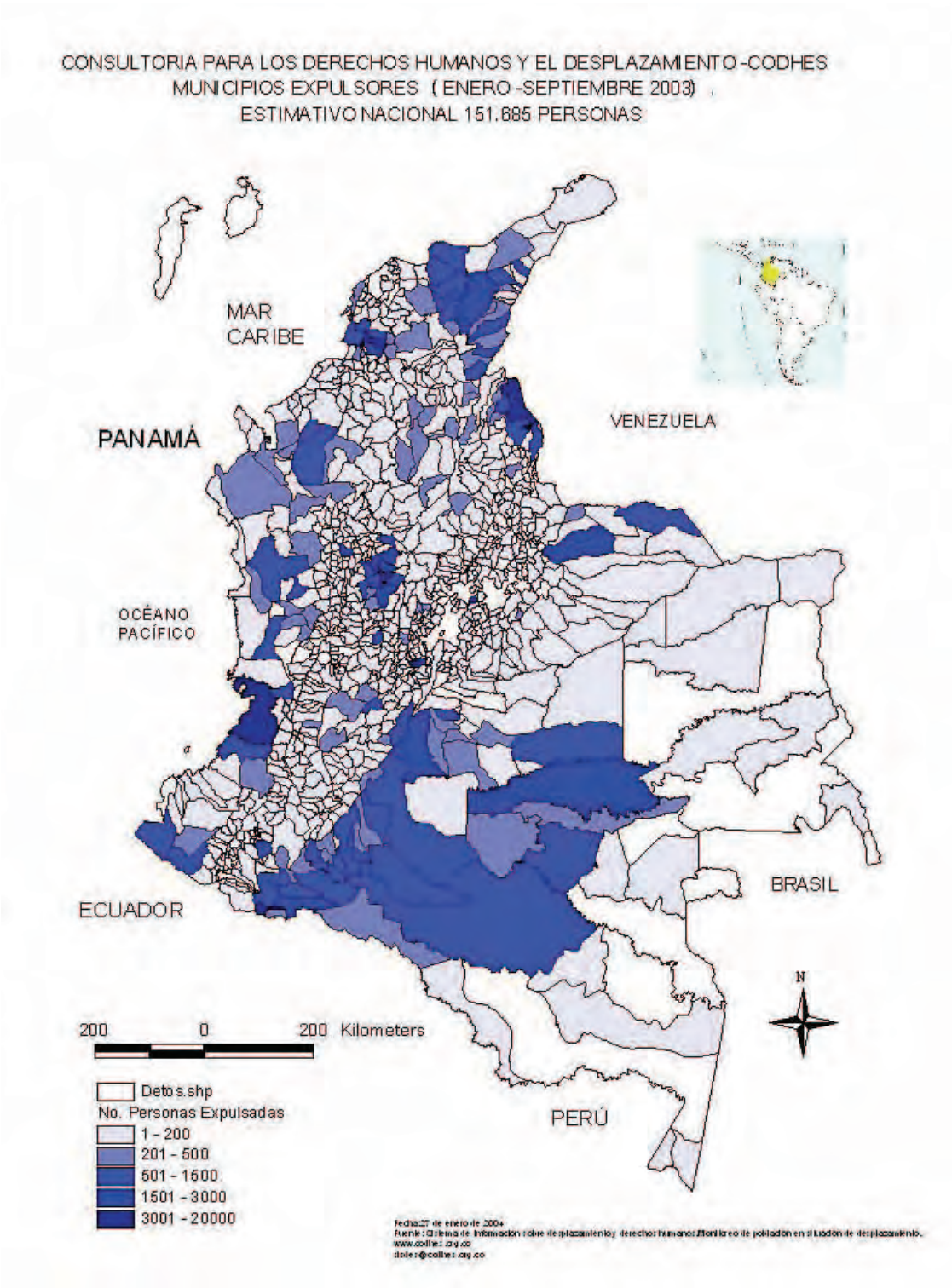
以上のような武力衝突のほかにも、2001～2003 年の間に国内避難民の大量発生があったが、これは過去にすでに避難した人が正式に登録し始めたことによるものであり（アンティオキア県アクシオン・ソシアル事務所)、背景には「貧困問題」があるとの指摘もあり、問題の複雑さを物語っているといえる。

なお、実際の国内避難民の動きとしては、「図２　国内避難民流出地域分布図（2003 年 1～9 月)」及び「図３　国内避難民流入地域分布図（2003 年 1～9 月)」の図が示すとおり、貧困層が多く住む農村地帯から都市部への国内避難民の動き（避難）といえ、事実、コロンビアの国内避難民の 9 割は農村部出身者となっているとともに、都市部における貧困層居住地域及びその周辺地域に混住していることが多いことが指摘された[4]。

２－１－３　国内避難民認定基準を巡るコロンビア政府内の見解の相違

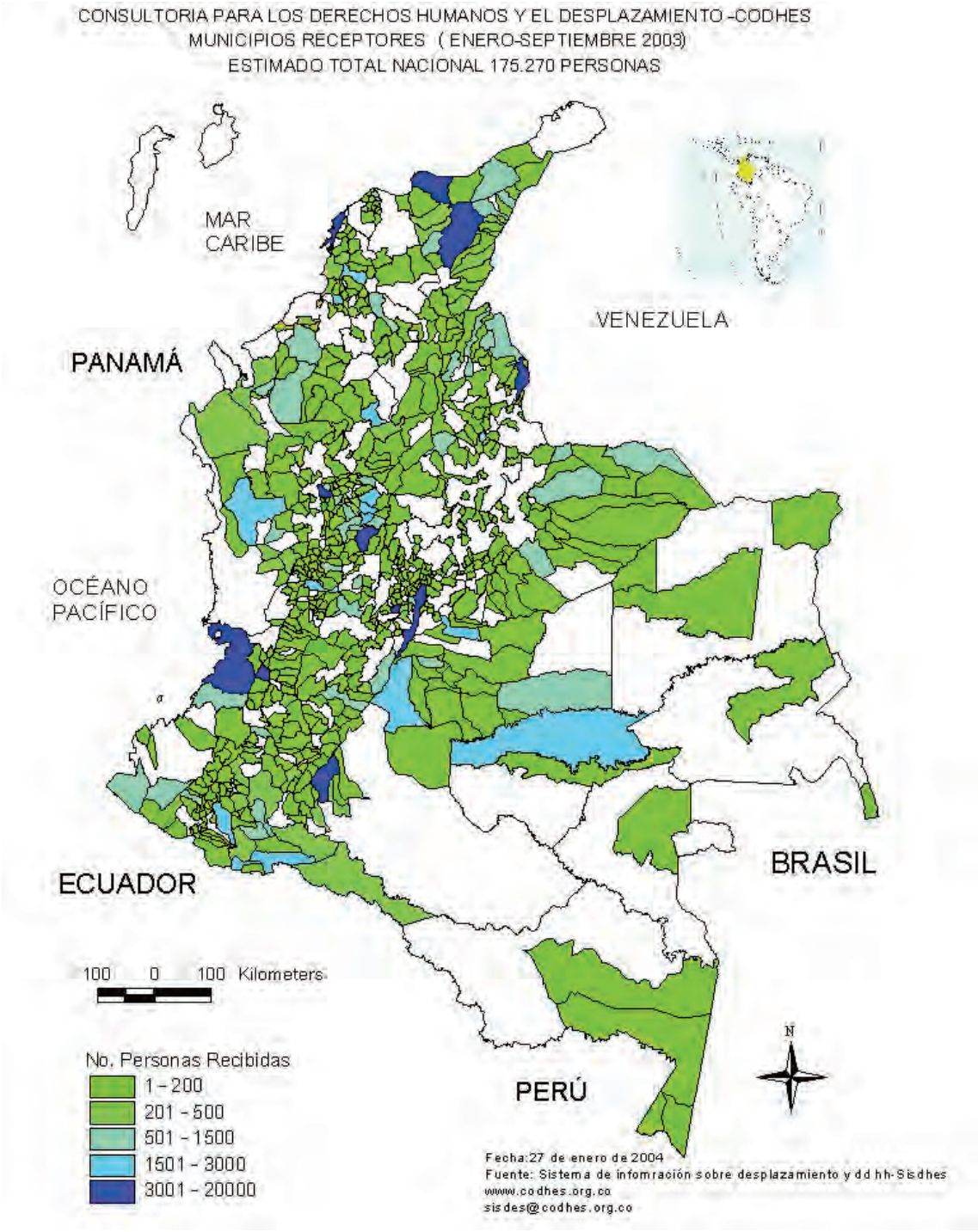
コロンビア政府の公式見解では、FARC と ELN は反政府勢力ではなく「テロリスト集団」であるため、この 2 つの武装集団による攻撃で住居を喪失又は退去を余儀なくされた人々は、国内避難民ではなく、テロの犠牲者とみなされるとの立場をとっている。さらに、政府の見解によれば、パラミリタリーは、和平合意後武装解除し、もはや存在しないとされているため、2005 年解体後の元パラミリタリーの武力行為によって避難した人は国内避難民として認定していないとしている。一方、憲法裁判所は、憲法上の権利が享受されているか否かに準拠し、現在も国内避難民が新たに発生していると認識し、政府による対応が必要であるとしており、両者の見解に相違がみられる。ただし、実際の現場レベルでは、さまざまな事情を考慮して登録がなされているとのことであり、実態としては誰が国内避難民の対象になるのかが不明確な状況も生じている。

[4] 調査研究 NGO である CODHES により登録された国内避難民の 2003 年 1 月から 9 月までの流入・流出状況を示している。



出所：Harvey Suarez, ‘Dinamica del Desplazamiento forzado en Colombia’, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3822.pdf

図２　国内避難民流出地域分布図（2003 年 1～9 月）



出所：Harvey Suarez, ‘Dinamica del Desplazamiento forzado en Colombia’, http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3822.pdf

図３　国内避難民流入地域分布図（2003 年 1～9 月）

２－２　国内避難民登録申請からサービス提供までのプロセス

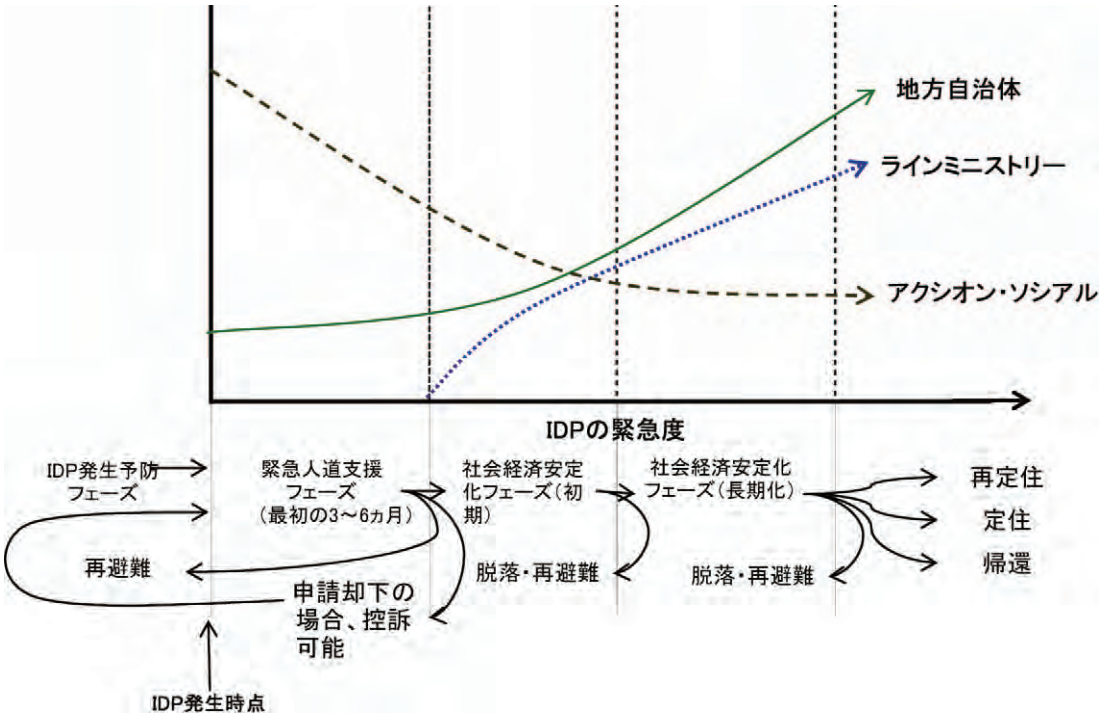
２－２－１　国内避難民登録申請の流れ

国内避難民として政府各機関によるサービスを受けるためには、政府の認定・登録が行われていることが前提となる。国内避難民登録のプロセスは、2000 年の政令 2569 号によって次のように定められている。

まず避難民が申請を行うのは、内務司法省（MIJ）もしくは、MIJ が認定する県、市の機関によって行われる。ボゴタ市やカリ市では「国内避難民支援・オリエンテーション施設（UAO）」がそれを担っている[5]。

申請は、アクシオン・ソシアルの申請フォーム（付属資料１.「申請フォーム」参照）が使用され、その申請書は、アクシオン・ソシアル地方支部（各県に存在する）を経てアクシオン・ソシアル中央本部に送られ、審査・評価が行われる。

同政令では「15 日以内の審査・評価結果の提示」としているが、それ以上かかるケースも多い。また、審査結果は、申請者本人が申請した窓口機関もしくはアクシオン・ソシアルに聞きに行く形を取る。認定されない場合、申請者は控訴することもできる。



出所：聞き取りに基づき調査団作成

図４　国内避難民発生からの各フェーズ分けと公的支援（イメージ図）

[5] 場合によっては、人権擁護官事務所（Personería）、国民弁護官事務所（Defensoría del pueblo）、行政監督官事務所（Procuraduría）でも受付を行う場合がある。

２－２－２　緊急人道支援フェーズの支援内容

申請者は、国内避難民として認定されると、まず緊急人道支援をアクシオン・ソシアルから受ける。その内容は、暫定的な住居、食糧、生活必需品、寝具、避難のための交通費などで、金額にして、最低賃金約 3 ヵ月分（最長 6 ヵ月間）の支援を受けることができる（これは国際赤十字社や国際 NGO である Mercy Corp なども協力して行っている）[6]。

このほかに、下記のようなサービスも受けられる。

・　初等教育までの教育サービス（無料）
・　保健サービス（無料）
・　避難元の土地所有権の保護
・　個人 ID 書類の取得（市民権の付与）

２－２－３　社会経済安定化フェーズ

次に、社会経済的安定化フェーズでは下記のサービスが受けられるとされている。

・　家族支援プログラム（Familias en Acción）を通じた子ども・青年（18 歳以下）に対する栄養保証や学業のための金銭的支援
・　各種福祉サービス（乳幼児への栄養補給、妊産婦や年長者への支援）
・　スポーツ・レクリエーション省によるレクリエーション活動
・　社会経済的安定化のための各種サービス（労働機会、生産的事業、商業機会の提供）
・　帰還や再定住への支援
・　住居や土地を得るための補助金

なお、アクシオン・ソシアルは、ラインミニストリーが運営する他の支援プログラムに国内避難民世帯を含めるために、各国内避難民の登録情報を必要に応じて当該国家機関に提供する。

２－３　国内避難民支援に係る法律

コロンビアでは国内避難民への対応を推進するために多くの法律や憲法裁判所による裁定及び政令が存在するが（詳細は、「表１　国内避難民支援に関連する法令及び計画」参照）、本項ではその骨格をなす主だった法令を取り上げることとする。

２－３－１　1997 年 387 号法律の概要

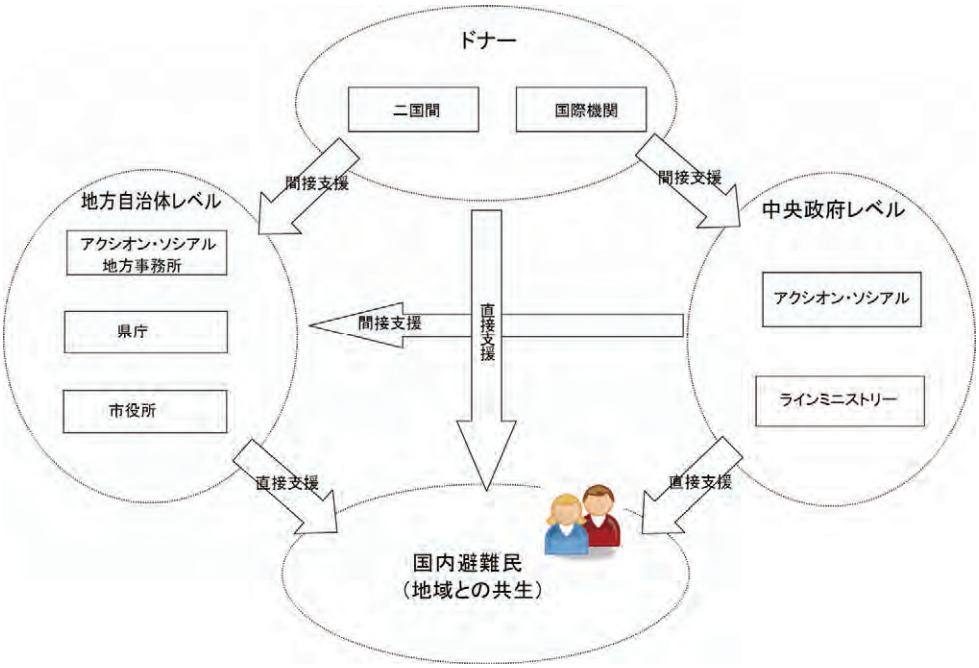
既述のとおり、現在の政府の国内避難民支援政策の起点は 1997 年に制定された 387 号法律である。この法律の意味合いとして、政府の公的支援枠組みである国内避難民への統合的支援のための国家システム（SNAIPD）を設置したことである。SNAIPD は、中央・地方、公的・民間の国内避難民支援組織によって構成される公的な国内避難民支援枠組みであり、中央政府では大統領府をはじめとして関係省庁が参加している。そして、既述のとおり、アクシオン・ソシアルが関係者間のコーディネーションを担っている。

中央政府の SNAIPD には 4 つのセクターに分かれた「セクター・テーブル」と活動を促進する「技術委員会」が存在しており（「図６　SNAIPD の構成図」参照）、セクター・テーブル会合は毎月のように行われているとのことである。この会合の結果は、大統領が指揮する国家国

[6] Presidencia de la República de Colombia, *Decreto 2569 de 2000* , 参照

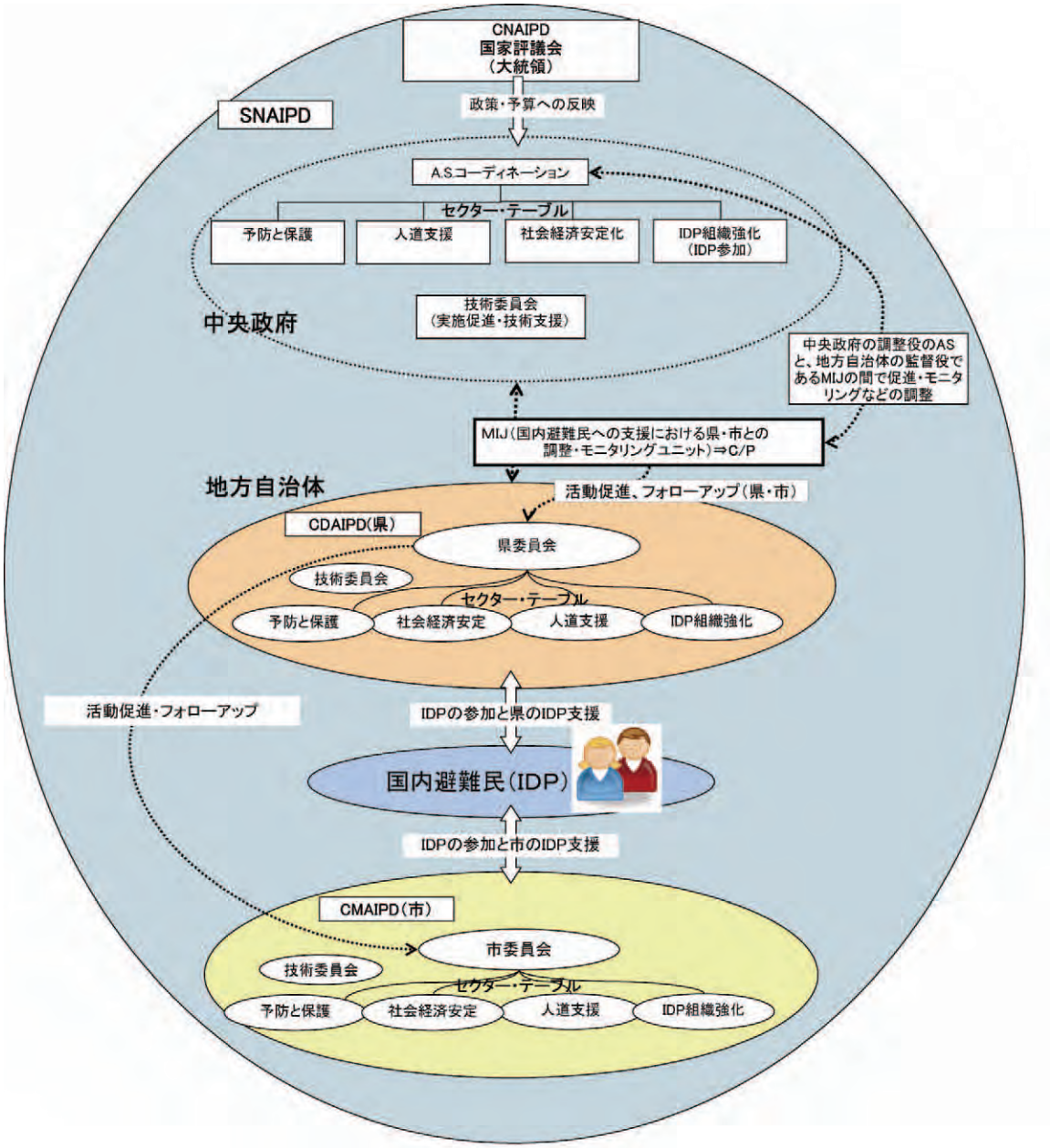
内避難民総合支援審議会（CNAIPD）に報告され、CNAIPD は国内避難民支援のための政策を策定することになっている。そして、その政策を地方自治体に伝えるのが MIJ の役割であるが、それ以外にも地方自治体の現況を SNAIPD に伝える役割も MIJ の責任とされている。

一方、地方自治体による国内避難民支援の枠組みも中央政府とほぼ同じである。首長が指揮する県（市）支援委員会のもとに技術委員会と（中央政府と同様）セクター・テーブルに分かれており、地方自治体レベルの国内避難民支援の政策づくりと実施、モニタリングがなされることになっている（「図６　SNAIPD の構成図」参照）。



出所：聞き取りに基づき調査団作成

図５　国内避難民支援関連図



出所：聞き取りに基づき調査団作成

図６　SNAIPD の構成図

２－３－２　国内避難民支援対応を強化するための方策

2004 年 T-025 号判決では、国内避難民に対する政府の支援が不十分であることは「違憲状態」であると位置づけ、国内避難民の権利を国家の特別な保護の対象として公的支援を義務づけた。2005 年政令 250 号では、統一包括計画（PIU）を国内避難民支援のための計画書とし、すべての地方自治体はこれを策定し、国に対して報告するように取り決められた。そして、国家経済社会審議会による国家経済社会審議会（Consejo Nacional de Política Económica y Social：CONPES）文書「3400 号（“Metas y Priorización de recursos presupuestales para atender a la Población Desplazada por la Violencia en Colombia（コロンビア国内避難民支援のための政府支出に関する

目標・優先づけ)”）[7]」が発表され、2007 年から 2010 年までの国内避難民支援に関する支援内容と政府支出の目標が述べられている。

２－３－３　2008 年法律 1190 号の概要

2008 年法律 1190 号では、MIJ、アクシオン・ソシアル、国家企画庁（Departamento Nacional de Planeación：DNP）の三者に対して、地方自治体との調整のもとに、PIU の策定・実施促進や開発計画への関連づけのメカニズム策定を指示。また地方自治体は国内避難民支援活動を中央政府に対して報告するよう命じられるとともに、PIU を開発計画・予算と結びつけることが定められた。

２－３－４　その他の関連法令・計画

国内避難民支援に関連する法令及び計画は「表１　国内避難民支援に関連する法令及び計画」に示すとおりである。

表１　国内避難民支援に関連する法令及び計画[8]

法 令	内 容
1997年法律387号	国内避難民を定義。政府による国内避難民支援計画の策定を決定。SNAIPDの制度を定義し、中央政府では大統領が座長のCNAIPDを設置し、地方でも同様に地方支援委員会の設置を決めて、中央-地方の役割と責任を明記。
2000年政令2569号	1997年法律387号についての詳細な組織化。IDP登録や、地方レベルでIDP支援委員会設立を定義。また、中央政府関係機関の調整をAcción Social（大統領府機関）が担当。
2004年T－025判決	IDPの人権が擁護されていない状況に違憲判決。
2005年政令250号	政府による国内避難民支援計画の承認と、地方支援委員会のPIU策定時に同計画と関連づけるよう規定。
2005年177号裁定	MIJによる、地方自治体への予算と行政に関する指導実施を規定。
2006年218号裁定	MIJによる、IDP状況違憲状態の検証を指示。
2006年266号裁定	218号判決のためMIJに特別局設置を命令。それにより「フォローアップ・ユニット」設立。
CONPES文書3400号	2005年に発出された国内避難民支援のため政府による成果目標をもった投資計画文書で、2007年から2010年までの国内避難民支援の予算計画が記載されている。
2008年法律1190号	MIJ、アクシオン・ソシアル、DNPの三者に対して、地方自治体との調整のもとに、PIUの策定・実施促進や開発計画への関連づけのメカニズム策定を指示。また各首長に対して国内避難民支援活動の報告を命じた。
2009年政令1997号	中央政府（MIJ、アクシオン・ソシアル、DNP）の役割とコーディネーションの職務分掌を定義し、地方自治体に対しては、知事と市長の責任を明確にした。また、初めてコーディネーションのシステムについても詳細に規定された。

[7] CONPES は、1958 年の法令第 19 号によって創設された経済・社会計画策定の機関であり、大統領府をはじめ中央政府の関係各省大臣によって構成されている。3400 号は 2005 年 11 月に発行された国内避難民支援に特化した文書である。

[8] 表中で、議会で制定される法律以外に、政令（Decreto）と裁定(Auto)も出されている。政令は、憲法（又は法律）の規定を実施するため、特定の権限をもつ者がその権限の範囲内で命令を発する決議で、法と同等に扱われる。例えば、政令 1997 号は大統領府総務局長、内務司法大臣、国家企画庁長官（以下、国家企画庁とする）連名で署名されている。また、裁定（Auto）は、一度なされた判決などでさらに内容の詳細を定義する際に出される司法判断である。

２－４　国内避難民支援関係機関

２－４－１　国内避難民への統合的支援のための国家システム（SNAIPD／CNAIPD）

SNAIPD は中央政府で国内避難民支援に関与する MIJ、アクシオン・ソシアルなど主だった省庁と地方自治体、国内避難民グループなどから構成されており、全体のシステムは前掲「図６　SNAIPD の構成図」に示すとおりである。図中にある CNAIPD とは、大統領府（大統領）をはじめとして MIJ、アクシオン・ソシアル、財務・公的信用省、防衛省、農業・地方開発省、社会保障省、商工観光省、教育省、環境・住居・地域開発省、国家企画庁などで構成されている[9]。

２－４－２　主要な政府機関の役割と課題

（1）内務司法省（Ministry of Interior and Justice：MIJ）

国内避難民支援における MIJ の役割は､地方自治体の国内避難民支援関連予算獲得努力、行政努力、PIU と委員会の強化を推進・調整する機関である。また、その地方自治体への支援としては、法律 T-025 号をはじめとする法律の履行の促進であり、2009 年度には全国情報システム確立のために MIJ から各地方自治体（県、特別区）へ 5 億 1,600 万ペソが配分されるとのことであり、国内避難民に関する情報システム確立に向けた推進役となることも期待されている組織といえる。MIJ は、委員会、PIU、テーマ別作業部会への国内避難民の参加促進を担当している。例えば、本プロジェクトの対象地域であるマグダレナ県及びバジェ・デル・カウカ県に対しては、2008 年度は、法律 1190 号に対応し、PIU への技術支援と委員会の強化への支援を行っているとのことであった。

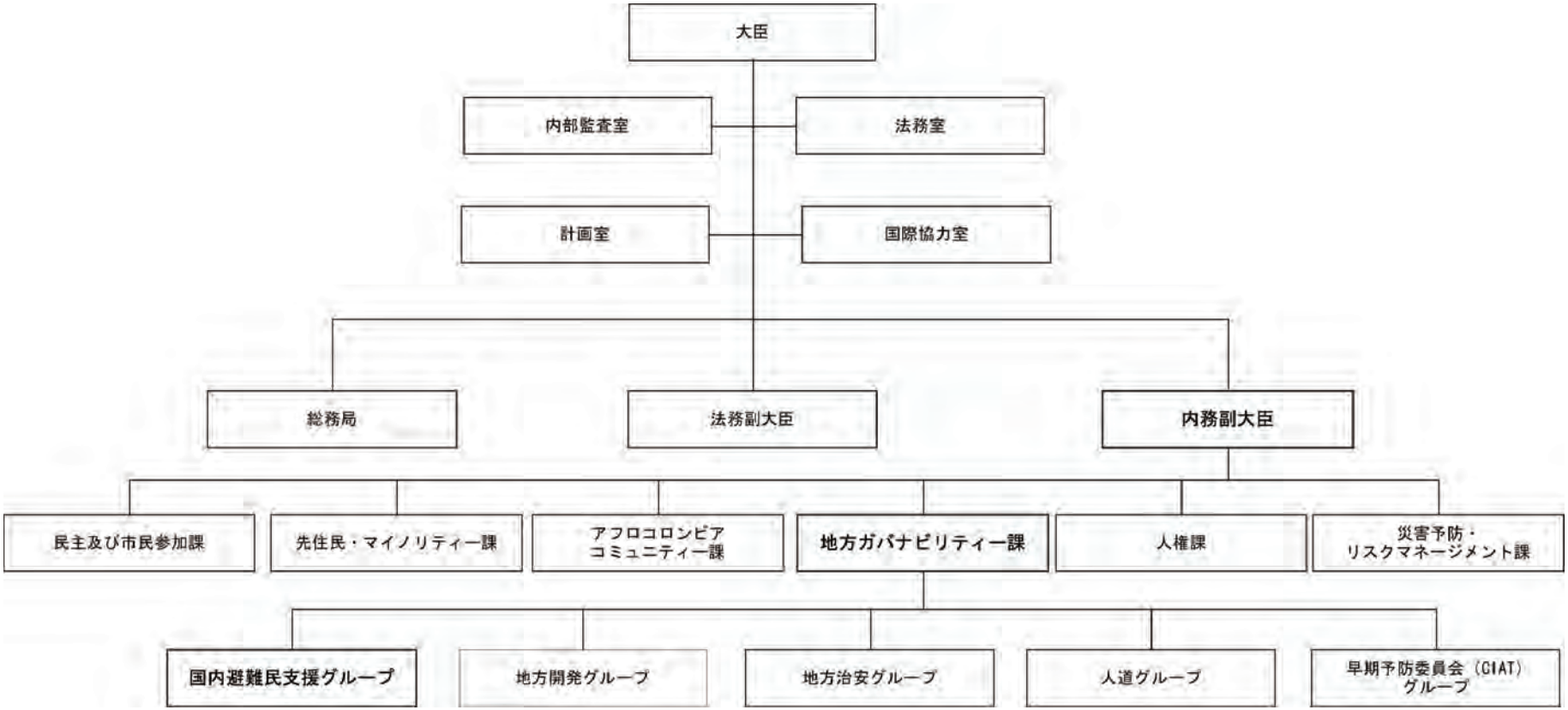
一方、国内避難民支援における問題点のひとつとしては、MIJ の国内避難民支援における県及び市との調整・モニタリンググループからの情報提供が継続性に欠け、不十分であることである。

こうした状況を受けて、2006 年 9 月、国内避難民支援により効果的に対応するため、MIJ 内に「国内避難民支援における県及び市との調整・モニタリングユニット」が新たに設置された（「図７　内務司法省（MIJ）組織図」参照）。同ユニットの役割は、2008 年の法律 1190 号において、①地方自治体の国内避難民支援委員会設立のメカニズム構築、②PIU の作成支援、③PIU を開発計画や予算に含めるために必要な措置を講じること、と定められている。

なお、同ユニットの 2009 年度のオペレーションプランと経常予算申請額は「表２　MIJ 国内避難民支援における県及び市との調整・モニタリンググループ 2009 年度オペレーションプラン」､「表３　MIJ 国内避難民支援における県及び市との調整・モニタリンググループ 2009 年度経常予算申請額」のとおりである。

---

[9] CNAIPD 参画機関（中央レベル）は次のとおり。
大統領府、アクシオン・ソシアル、MIJ、財務金融省、防衛省、農業・地方開発省、社会保障省、商工観光省、教育省、環境・住宅・開発省、国家企画庁、国民弁護官事務所、平和のための高等弁務官、副大統領府、外務省、通信省、コロンビア家族福祉機構（Instituto Colombiano de Bienestar Familiar : ICBF）、国立職業訓練庁（Servicio Nacional de Aprendizaje : SENA）、国家テレビ委員会、農業銀行、コロンビア農村開発機構（Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural : INCODER）、コロンビア貿易銀行（Banco de Comercio Exterior de Colombia : BANCOLDEX）、女性の平等のための大統領府顧問、国内避難民組織、その他避難民支援機関



出所：調査に基づき調査団作成

図７　内務司法省（MIJ）組織図

表２　MIJ 国内避難民支援における県及び市との調整・モニタリンググループ
2009 年度オペレーションプラン

（単位：ペソ）

軸	目的	活動	課題	量	金額	総額	日付	目標	備考
1. 地方への技術的支援	1. 地方自治体の予算努力の振興	1. 通知文の作成	送付とフォローアップ	NR	NR	NR	1 四半期	32 県、32 県庁所在市、350市	
			予算執行に関するフォローアップ情報システム	NR	NR	NR	2 四半期	32 県, 32 県庁所在市、350市	
			予算執行に関する最終報告	NR	NR	NR	4 四半期	32 県、32 県庁所在市、350市	
	2. 行政取り組みの測定と評価	1. 協力のための自治体訪問	自治体訪問時のスケジュールの連絡送付					県を優先する	
			自治体訪問の報告						
	3. 地方での調整 2008年法律1190号の履行	1. 法規則の普及と帰還についてのプロトコル	アクシオン・ソシアルとの協定（合意）についての正式発表			100,000,000	2 半期（1年）	アクシオン・ソシアルと県と市の優先度をきめる	アクシオン・ソシアルとの協定
			普及のための戦略デザイン						
			戦略実施（ワークショップ、公告発行等）						
			実施に関する最終報告						
		2. アクシオン・ソシアルと協力しての帰還に関する技術	地方で実施すべきアドバイスの予定決定						
			アドバイスの実施						
		3.CNAIPOへの半期報告書の提出	提出報告書の作成						
	4. PIU策定に関する地方自治体へのフォローアップとアドバイス	Talleres de capacitación tecnica	IOMと締結するプロジェクトの技術仕様書の準備			225,000,000	2 半期（1年）		IOMとの協定
			実施するアドバイスの予定決定						
			対象自治体での召集準備						
			アドバイスの実施						
			プロジェクトの最終報告						
	5.プロジェクト策定に関する地方自治体への技術的助言	JICAとの協定実施	プロジェクト対象県の基本情報収集 Levantamiento d ela información base de los departamentos involucrados en el proyecto.			70,000,000	2 半期（1年）		JICAとの協定
			プロジェクト紹介のための地方自治体（県と市）訪問						
			プロジェクト実施の日程決定						
			プロジェクト第1フェーズの実施						
			対象人口（機関・人）の召集準備						
			ワークショップの実施						
			第1フェーズ報告						
2. 整合、補正、助成の原則の振興	1.調整とフォローアップの情報システム（SICST）の適用	1. 地方自治体により提出される情報の入力、まとめ、分析	地方自治体との恒常的コンタクトの設立			50,000,000			アナリスト契約
			情報システムをアップデートした状態に保つ						
			情報提供に遅滞のある自治体への情報提供要請						
			報告書作成						
			報告書提出						
	2. 整合、補足、助成の原則の適用	CONPES文書の作成	SNAIPD関連機関の召集			40,000,000			半期のコンサルタント
			文書目的の作成						
			DNPへニーズ提出						
			このテーマに取り組むワークグループの決定						
			作業日程の決定						
			問題点の分析と文書の作成						
			解決方法の提出						
			活動決定						
			資金・人の決定						
			CONPES文書の作成						
3. グループの機関としての強化	3.Apoyos TIC	コンピューター機材の入手	cdp要請Solicitud de cdp	4	6,000	24,000,000			
			裨益と機会に関する事前調査書作成						
			見積り依頼						
			機材の入手						
4.刊行物			2007-2008年度の調整とフォローアップに関する報告書の刊行			7,000,000			
合計						516,000,000			

表３　MIJ 国内避難民支援における県及び市との調整・モニタリンググループ
2009 年度経常予算申請額

（単位：ペソ）

活動ライン・プロジェクト	内容	活動	合計	量	単価
地方への技術的支援	1. 国内避難民への包括的対応を最適化するため、国家レベルと地方レベルを結びつける、ＰＩＵの策定と実施を振興し、県・市委員会に支援を行い、避難民が権利を実質的に享受できるようにする。	地方自治体訪問	MIJ予算	60 訪問	
		ＰＩＵ策定、委員会の機能、フォローアップに関し、県及び市委員会を機関として強化するための技術的支援	225,000,000	1	国際移住機構（IOM）との協定
		帰還と移転（再定住）政策に関する市長及び県知事への技術的助言/８つの地方会議	100,000,000	1	ＡＳとの協定
		プロジェクト策定のための技術的助言／ワークショップ数/ロジスティック支援のコンサルタント	70,000,000	未定	ＪＩＣＡとの協定
	地方自治体の国内避難民への包括的対応の履行状況を測定し、政策・戦略的プログラム・プロジェクト策定に役立つよう、地方自治体の予算・行政の取り組みについて統計情報を分析する。	地方自治体から送付されるデータを記録するため、情報モジュール（ソフトウェア）を使用し、国内避難民への対応における地方自治体の進捗状況、遅延、予算努力や行政努力について把握できるようにする。	50,000,000	1	4.500.000 毎月
		フォローアップと国内避難民への対応における地方自治体の予算・行政努力の評価に関する年間報告書の作成と刊行	7,000,000	2000 部	
整合、補正、助成の原則の振興	ＣＯＭＰＥＳ文書の作成	ＣＯＭＰＥＳ文書調整のためのコンサルタント	40,000,000	1	6.500.000 毎月
グループの機関としての強化	ＭＩＪの調整・フォローアップグループがその任務を遂行するために必要な作業を行いやすくするため、コンピューターを設置することにより、グループとしてのキャパシティを向上する。		24,000,000	4 デスクトップコンピューター	6,000,000
総　合　計			516,000,000		

（2）社会行動と国際協力のための大統領機構（アクシオン・ソシアル：Acción Social）

1997 年法律 387 号及び 2000 年の法令 2569 号に則り、アクシオン・ソシアルの責任範囲は国内避難民への支援プログラムを実施することとなっている（特に緊急人道支援フェーズ）。アクシオン・ソシアルは SNAIPD を構成する機関とともに、国内避難民世帯の権利の尊厳と回復に基き人権に焦点を当てて、避難元もしくは再定住先で社会経済的統合をはかり、避難状態にある人々に統合的支援と永続的な解決策を提供するとされている。

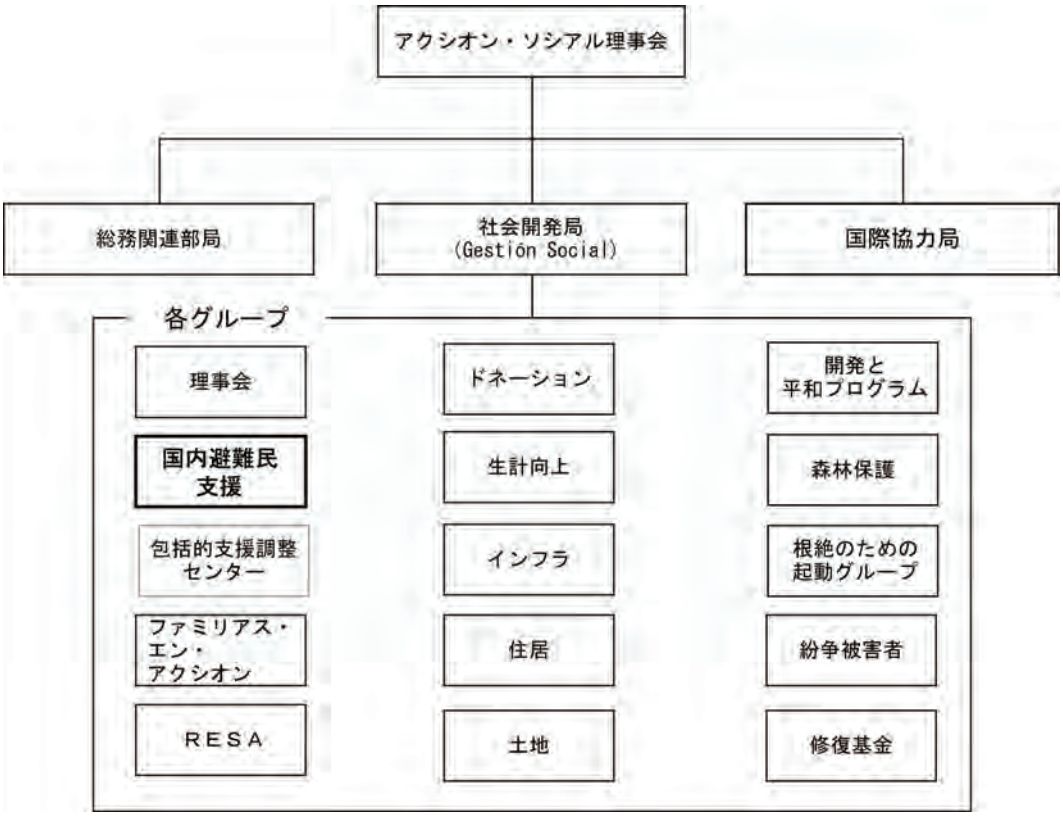


図８　アクシオン・ソシアル組織図（一部）

1997 年の法律第 387 号は、中央レベルと地方レベルにおいて政府機関や民間機関が国内避難民に対しての支援をする際の政策として、国家国内避難民支援計画の策定を義務づけた。それを受け、コロンビア政府によって国家国内避難民支援計画が策定され、2005 年の法令 250 号で同計画が承認されるとともに、この国家国内避難民支援計画が各地方自治体の PIU と関連づけられるよう決められた。

国際法規や憲法裁判所の度重なる判決・指導等にも示されているように、国家国内避難民支援計画では、紛争により被害を受けた世帯と人々が生活の権利を享受し、行使することを保障するためのあらゆる活動・プログラムの実施過程で彼らの権利が重視されることを基本方針としている。

MIJ との役割分担については、アクシオン・ソシアルは活動実施主体であり、PIU 策定・実施に際する技術支援を提供する機関であり（従って、地方に出先機関を有している）、MIJ は実施機関（基本的には地方自治体を想定）の PIU 策定・計画・実施状況をモニタリングする機関である。しかしながら、中央・地方レベルでの関係機関の調整や各機関への技術支援などで重複する部分もあるため、プロジェクトごとに合意書を結び分担を定めている。一方、両者は資金や人的資源については、共同で実施している。

アクシオン･ソシアルの役割は､国レベルでは SNAIPD に加わる機関間の調整役であり、地方レベルでは、PIU 策定やその実施を支援・促進し、現状把握や国内避難民に対して直接的に支援することである。

地方レベルでの活動については、①国内避難民の登録、②緊急人道的支援及び③社会経済的安定化支援が含まれ、社会経済的安定化支援には、収入向上、不法作物栽培の撲滅、

栄養保証、インフラ整備などが含まれる。

また、上記のほか、地方レベルでの支援において、アクシオン・ソシアルは以下のような活動も行っている[10]。

１．国内避難民支援委員会の強化と PIU の技術的支援
２．UAO の強化
３．国内避難民組織の強化
４．国境地帯での支援
５．民族的差異に焦点を当てた支援
６．他の機関からの支援を受けて、行政・手続き・共同体・法制度などのツールの提供を通じて、被害を受けた資産を保護するためのプロジェクトの実施

なお、国内避難民支援の各フェーズ（「図４　国内避難民発生からの各フェーズ分けと公的支援（イメージ図）」参照）におけるアクシオン・ソシアルの役割は以下のとおりである。

1）　国内避難民の発生予防フェーズ

避難発生の予防における基本的な対応としては、人権保護の観点から家族を危険に陥らせるような負の効果を最小に抑えることである。また、そのために統治、行政の強化や民主的組織の強化をはかり、人々の生存と、共同体と政府との間の信頼回復のための一連の人道的活動を展開し、強化する必要がある。これら一連の活動は、政府による安全保障と地方行政の間で、基本的な補完関係を形成している。この枠組みのなかで、アクシオン・ソシアルは国内避難民発生予防のための人道的活動として以下のような活動を行っている。

①　栄養補給や関係機関間の社会的活動、栄養保障への支援などのさまざまな戦略を通じた、避難のリスクがあるような切迫状態にある人々への人道支援
②　避難発生の早期警戒に対して適切に対応するための勧告及び地方政府とともに、その対応に必要となる予防及び保護の実施を支援
③　避難発生のリスクの高い共同体に対する人権保護レベルを上げるための各種プロジェクトへの参加
④　国内避難民発生の予防モニタリング活動を通じ、国境に位置する都市住民に対する各種措置、及び支援のための活動の実施
⑤　地方機関の組織強化、国内避難民を発生させる潜在的原因の分析支援、及び避難による負の効果を最小限にとどめるための必要な組織的準備

2）　緊急人道支援フェーズ

強制的国内避難民・世帯が発生した場合、被害を受けた人々に対して基本的ニーズを充足することが国家の義務である。そのため、最低限の生存条件を回復することを目的とした栄養補給のほか、仮設住宅・物資の供給、衛生施設整備、医学的心理学的支援などの人道支援プログラムが開発され、実施されつつある。さらに、人道支援の一部として、国内避難民の基本的権利証書や国家サービスへアクセスするための手続きに関する

[10] アクシオン・ソシアルのウェブサイト http://www.accionsocial.gov.co より引用

指導も行われる。なお、基本的権利証書は以下の内容を含む。

- 国内避難民、国内避難民世帯として登録される権利
- 基本的な権利を保持し、国家の特別な保護を受ける権利
- 緊急人道支援を受ける権利
- 保健サービスへのアクセスを保障するための保健機関への登録認定を受ける権利
- 安全な状態での帰還、もしくはほかの場所への再定住の権利
- 個人や世帯の環境に応じて、生活維持を可能にさせる労働機会や、収入向上の機会を得る権利
- 15 歳未満の子どもが教育を受ける権利
- 被害者として、正義を保証するために憲法や法律が定めるすべての権利

3） 社会経済的安定化フェーズ

1997 年法律 387 号は、暴力により強制的に避難させられた人々の帰還地もしくは再定住地の社会経済的安定化に貢献することは国家に義務があると定めている。暴力により避難状態にある人々の社会経済的安定化のため、アクシオン・ソシアルは収入向上・栄養保障・インフラ整備・不法作物栽培の撲滅などのプログラムを行う。国内避難民の安定化に貢献する国家の義務を考慮すると、アクシオン・ソシアルには収入向上プログラムを開発していくことも求められている。

なお、実際にこの段階に至った場合は、アクシオン・ソシアルのみならず、むしろラインミニストリーや他ドナーによる支援が大半を占めており、アクシオン・ソシアルの役割は、端的にいえば緊急人道支援フェーズに重きが置かれているといえる（「図４　国内避難民発生からの各フェーズ分けと公的支援（イメージ図）」参照）。

２－５　統一包括計画（PIU）による地方自治体の国内避難民支援

２－５－１　統一包括計画（Plan Integral Único：PIU）

2005 年法令第 250 号で、地方政府が PIU を策定することが義務づけられた。この計画は国レベルと地方レベルの間の支援活動の調整を行う柱となるものであり、この点において、地方政府の役割は受動的なものから、政策の策定など主体的なものへと質的に変化したといえる。同様に、県知事や市長は、PIU に盛り込まれたプログラムやプロジェクトの資金を確保するため、国家資金や国際協力資金を探すリーダーシップをとることとなった。いくつかの県では、国内避難民支援のための特別な政策の策定や、条例や合意を通じた PIU の策定が行われたり、独自の予算で PIU 策定の資金に充てるところもあった。

２－５－２　PIU の内容（例）（「付属資料５．PIU（例）」参照）

一定のフォーマットが存在してはいないが、PIU の内容としては、おおむね以下のものが含まれる。

① 地域特性の把握

優先的な対策を計画するため、対象となる地域及び住民の特性を把握し、対応すべき問題や被害を受けている住民の現況を知る。その上で、国内避難民組織の参加を得て、国内

避難民のニーズを把握する。

② 戦略的計画づくり

国内避難民の予防と対応のために、短期、中期、長期的な目標を定め、それに沿ったプログラム、プロジェクト、活動を定める。各段階に行う活動を定め、その達成に必要な資金と責任主体を決める。

③ フォローアップ、モニタリング、評価

PIU は常に変化するプロセスに沿ったものであるべきなので、地方の状況変化や国内避難の動向、政府機関のキャパシティやサービスのニーズに従い恒常的な調整ができるよう、フォローアップ、モニタリング、及び評価の戦略が策定され、実施されなければならない。

２－５－３　PIU の現状と課題

PIU はさまざまな方法をあわせ策定されているが、策定のための市・県レベルの能力が不足しており、実態とかけ離れた計画になっている例も多い。たとえば、アンティオキア県の PIU では理想だけが述べられており、予算が全体の開発計画を超えていたとされる。地方の現状に即して現実的に何ができるかという視点をもった計画づくりが必要である。

さらに PIU は各セクター計画の寄せ集めになっているものも多く、市長が計画局長を委員会に呼ばないため、計画策定に適格な者が参加しいてないといった声も聞かれた。また、アクシオン・ソシアル本部での聞き取りによると、PIU の主な問題点は、①PIU が実施されていないこと、②PIU に国内避難民のニーズが反映されていないこと、が指摘されるとともに、UNHCR ボゴタ事務所 PIU 担当者からの聞き取りでは、以下の問題点が挙げられた。

① 計画策定にあたる組織的な弱さ

② 人権に焦点を当てた規則に関する知識がない。

③ 計画策定と資金計画とが整合していない。

④ PIU 実施のモニタリングのシステムがない。

⑤ 国内避難民組織の参加が得られておらず、国内避難民組織の能力が低いため、計画の妥当性が低い。

２－５－４　ワークショップで得られた本プロジェクトへの要望

MIJ、アクシオン・ソシアル職員とのボゴタでのワークショップでは、県や市では登録データは使用されておらず、地方レベルで国内避難民の現状が把握されていないという指摘があった。そのため、プロジェクトの活動成果のひとつとして、「選択された県と県庁所在地で、国内避難民の現状に係る情報がよりよく把握される」が選択された。

地方レベルでは国内避難民支援のための活動や予算の把握が困難であるため、本プロジェクトでは以下の事項を達成することが求められる。

・ 「地方国内避難民支援委員会の組織強化を通じ、地方機関の活動や政策のモニタリングや評価のツールを作成する。」

・ 「計画・デザイン・プロジェクト実施や評価の理論、方法論の構築及び、技術専門家の育成を通じて、計画や評価活動を充実し、資金管理と予算の最大利用化のための地方政府の能力強化を図る。」

・　「計画・予算策定の際に、国内避難民組織の参加を通じて、そのニーズが反映される。」

また、法律 1190 号で指摘されている国内避難民支援のための国レベルと地方レベルの間、もしくは地方機関間での調整不足の問題が改善され、MIJ の県や市・特別区に対する調整とモニタリング能力が強化されることも必要である。

２－６　地方財政と国内避難民支援[11]

２－６－１　地方自治体の国内避難民支援への投資

DNP が、2008 年に地方自治体から受けた報告では、地方自治体の支出に占める国内避難民支援総額は 3,704 億 4,800 万ペソ（約 1 億 8,500 万ドル）である。内訳は、159 億 9,300 万ペソが緊急人道支援関連、779 億 3,200 万ペソが教育分野、1,445 億 4,900 万ペソが保健分野、1,078 億 7,900 万ペソが住宅分野、101 億 3,000 万ペソが生計向上分野、5 億 5,100 万ペソが帰還支援関連、残りがその他、不明分を含めて分類不能いうことであった[12]。これらは地方自治体の「国家参加システム（Sistema Genaral de Participación）」（27.3%）、地方自治体の自主財源（23.8%）などの予算が割り当てられている[13]。

この国家参加システムは、使途がほぼ社会開発関連への支出のみと決められているいわゆる特定財源のような性格であるが、地方自治体、特に財政能力が脆弱でありながら国内避難民問題を抱える地方農村部の自治体には非常に重要な財源であるため、この項では、この国家参加システムについて概観する。

２－６－２　国家参加システム[14]

国家参加システムは、2001 年に施行された法令 715 号によって中央政府から地方自治体への財源移転の内容を詳細に定義づけられた制度である。

2001 年の地方自治体への移転支出 10 兆 9,620 億ペソ（約 55 億ドル）を基礎として、毎年の支出額を算定しており、受け取る地方自治体に対してはその使途を特定している（「表４　参加システム算出方法」参照）。算出方法に沿っての正確な額ではないものの実際に、2002 年には約 12 兆ペソ、2003 年には約 13 兆ペソ、2004 年には 14 兆 1,000 億ペソと地方自治体への支出が増額している。

支出先はセクター別支出のうち「一般支出」11.6%以外はすべて決められており、「教育分野」に 58.5%、「保健分野」に 24.5%割り当てられることになっている。

ただし、この「一般支出」も、各地方自治体は、受取額の 40%は「(ベーシックニーズ非充足率に基づいた相対的）貧困」に対する支出にしなければならないなど、ある程度の支出項目が決められている。

---

[11] Alberto Alesinak, Alberto Carrasquilla, Juan Jose Echavarria, ‘Decentralization in Colombia’, Working papers, FEDESARROLLO, 2000 年 8 月

[12] DNP, *“Información Departamental de Planeación”*,2008.

[13] *Ibid*

[14] DNP, *“ORIENTACIONES PARA LA PROGRAMACION Y EJECUCION DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES - SGP”*,2004.「国家参加システム」、「一般参加システム」と訳されるが、「地方交付システム」と取る方が意味が通りやすい。

表４　参加システム算出方法

年度	算出方法
2002	インフレ率＋2%
2003	インフレ率＋2%
2004	インフレ率＋2%
2005	インフレ率＋2%
2006	インフレ率＋2.5%
2007	インフレ率＋2.5%
2008	インフレ率＋2.5%
2009以降	直近4年間の増加率の平均

出展：DNP、2004

２－６－３　地方財政の現状

自治体の歳入をみると、全市の歳入の 60%は中央政府からの国家参加システムで賄われており、地方自治体にとって非常に重要な財源となっていることが分かる。ただし、人口 5,000 人以下の市の歳入のうち 86.5%が中央からの移転に依存しているのに対して、50 万人以上の人口をもつ大都市ではその割合が 40%にまで落ちており、ここから大都市と地方部の財源基盤の強さに格差が読み取れる[15]。自主財源のみでも市政を賄えるのは全市のうち 40 市のみで、残りの自治体は国家参加システムでの移転財源に依存しており、わずかな自主財源はほとんど人件費などに回されてしまっているのが現状である。

２－７　開発計画策定のプロセス

コロンビアでは開発計画は政権交替ごとに作成される。毎年の予算はその開発計画に基づいて計画される。予算は、中央政府、県であれば議会が、市であれば市評議会によって審議・承認される。ただし地方自治体は、予算案を DNP に報告した上で財務省より交付されることになっている。

地方自治体の予算案の作成プロセスをみると、例えば市の各局（教育局、保健局、水衛生局等）から市計画局に各分野の開発計画が提出され、計画局において予算と照らし合わせ調整の下、各局に承認された計画が通知される。策定された市全体の計画及び予算は、中央政府に提出される。

計画策定時期について、コロンビアの予算年度は 1～12 月なので、毎年 6～7 月に来年度の予算を市や区レベルでまとめ、県や中央政府に報告する。しかしながら、国家レベルで SNAIPD の各機関がどれだけ国内避難民支援の予算をもっているかを把握することは可能であるが、地方レベルになると、実施しているプログラムのなかでどれが国内避難民支援のものか理解していないことなどの理由から、国内避難民支援予算を把握することは難しい。

15 Alberto Maldonado, 2005, *“El Sistema Municipal y superación de la pobreza en Colombia”*, CEPAL, p.16.

表５　カリ市国内避難民関連プロジェクト予算（2009 年度）

機関	プロジェクト名	予算（コロンビアペソ）
一般書記局	カリ市国内避難民への支援	1,000,000,000
教育局	脆弱層の教育へのアクセス改善（特にストリートチルドレン、若者、成人に対する）	744,177,000
公共保健局	社会保障がない人々の保健サービスへのアクセス改善	14,192,641,227
	カリ市脆弱層に対する社会促進改善	200,571,250
	小　計	14,393,212,477
地域開発・社会福祉局	カリ市脆弱層に対する栄養支援	2,000,000,000
社会住宅局	カリ市における国内避難民のための新居、中古住宅の確保支援	1,600,000,000
合　計		19,737,389,477

出所：カリ市平和顧問部からの資料

２－８　ドナーや NGO 等の国内避難民支援状況

２－８－１　国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）

UNHCR は、1998 年以降、国内避難民の支援活動として、政策監視、避難監視、地方避難民支援委員会による PIU 策定のための技術支援･研修の実施､委員会による活動のモニタリング、国内避難民支援関連機関間の調整強化を行っている｡UNHCR は全国に 11 ヵ所の事務所があり、収入向上プロジェクト、土地所有権、住居、保健、マイクロクレジット、シェルター、地方政府政策、少数民族、教育、国内避難民登録、PIU 作成等を支援している。活動の重点は、①公的機関の強化、②国内避難民組織と直接に働く、③独立組織（行政監督庁、会計検査院、地方行政監督庁など）とともに働くことである。UNHCR の優先的支援の対象が 66 市あり、これは紛争や暴力・迫害、安全に対する問題、アクセスの困難さなどの観点から選ばれている。

２－８－２　世界移住機構（IOM、西語略は OIM）

国際移住機構（International Organization for Migration : IOM）は資金協力及び技術支援を行う機関で、主に PIU 策定を含めた地方機関への支援を行っている。過去 2 年間、MIJ と共に活動を行っている。いくつかの小さな市で国内避難民問題を抱えているが、法的枠組みについての知識に乏しく、国内避難民の状態を把握していない市に対して活動を行っている。6 県 60 市を対象に、法律相談や、ユニットの計画策定立案の支援を行っている。PIU を実施し、UAO を支援している。市へ資金協力する際には、市側に 50%程度の負担金を求めている。

2009 年 3 月か 4 月に継続プロジェクトを 20 ヵ月間の予定で実施する予定であり、アクシオン・ソシアルとも協力を行っている。また、IOM から 2 名のコンサルタントが派遣されて MIJ のフォローアップユニット内で共に活動を行っている。

また、アンティオキア、ナリーニョなどの県を対象に、プロジェクトを実施している。県に研修を行う場合には、一定の手順を踏んでいるとのことであった。

２－８－３　国連人道問題調整事務所（UNOCHA）

国連人道問題調整事務所（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs : UNOCHA）は国連機関の情報交換・調整、及び組織間運営委員会（Inter-Agency Standing Committee : IASC）による調整と避難モニタリングを行っており、2005 年からカリ、メデジン、ブカラマンガに事務所を開設し、地方展開を始めている。

２－８－４　米国国際開発庁（USAID）

USAID は、UNHCR がアクシオン・ソシアルに対して国内避難民支援を行うための共同技術ユニット(UTeC)への資金協力、Food for Work の資金協力、Mercy Corp に対する資金協力〔食糧、シェルター、収入向上（Income Generation）、 精神的サポートなどの緊急人道支援、早期回復努力（Early Recovery）分野の援助活動及び組織強化などを実施〕及び「持続可能な開発のためのより多くの投資プログラム（More Investment for Sustainable Development : MIDAS）」という収入向上プロジェクトを行っている。MIDAS プロジェクトにおいては、6～12 ヵ月の国内避難民に対する研修と小規模企業の起業を促す持続可能な技術支援が行われ、国内避難民に対して 180 万米ドルの資金協力が行われている。全国で 18 の MIDAS プロジェクトが実施されており、4,492 の雇用が創出された。プロジェクト対象者はアクシオン・ソシアルに登録している国内避難民である。

２－８－５　組織間運営委員会（IASC）

全世界的な国連システムの人権分野での改革とあわせて、2006 年に設置されたもので、UNOCHA が国レベルと地方レベルで調整を行っている。以下に示す 3 つのテーマ別グループ（クラスター）が設置され、地方レベルの調整機関の強化、人道支援を行う機関間の情報交換・共有の改善を行っている。

（1）保護グループ：UNHCR が主宰

（2）支援とベーシックサービスグループ：国連児童基金（UNICEF）、米州保健機構（PAHO、西語略は OPS）、国連世界食糧計画（WFP）の間で順番に主宰している。このテーマグループは以下のサブグループで構成されている。

① 水と基礎衛生

② 栄養

③ 教育

④ 保健

（3）早期リハビリグループ：UNDP と IOM（西語略は OIM）が主宰。地雷のサブグループがある。

地域調整メカニズムはアンティオキア、ボリバルースクレ、チョコ、カウカーバジェ・デル・カウカ、ナリーニョ、ノルテ・デ・サンタンデール県で行われている。

IASC は国連システムの 9 つの機関と 9 つの国際 NGO により構成されており、オブザーバーとして国際赤十字委員会、国際赤十字連盟、赤半月社と欧州委員会人道援助局（ECHO）（EU）が代表として参加している。

なお、表 6 に本技術協力プロジェクトで対象とするエリアへの他ドナーによる支援をまとめた。

表６　プロジェクト対象県で活動するドナー・NGO リスト

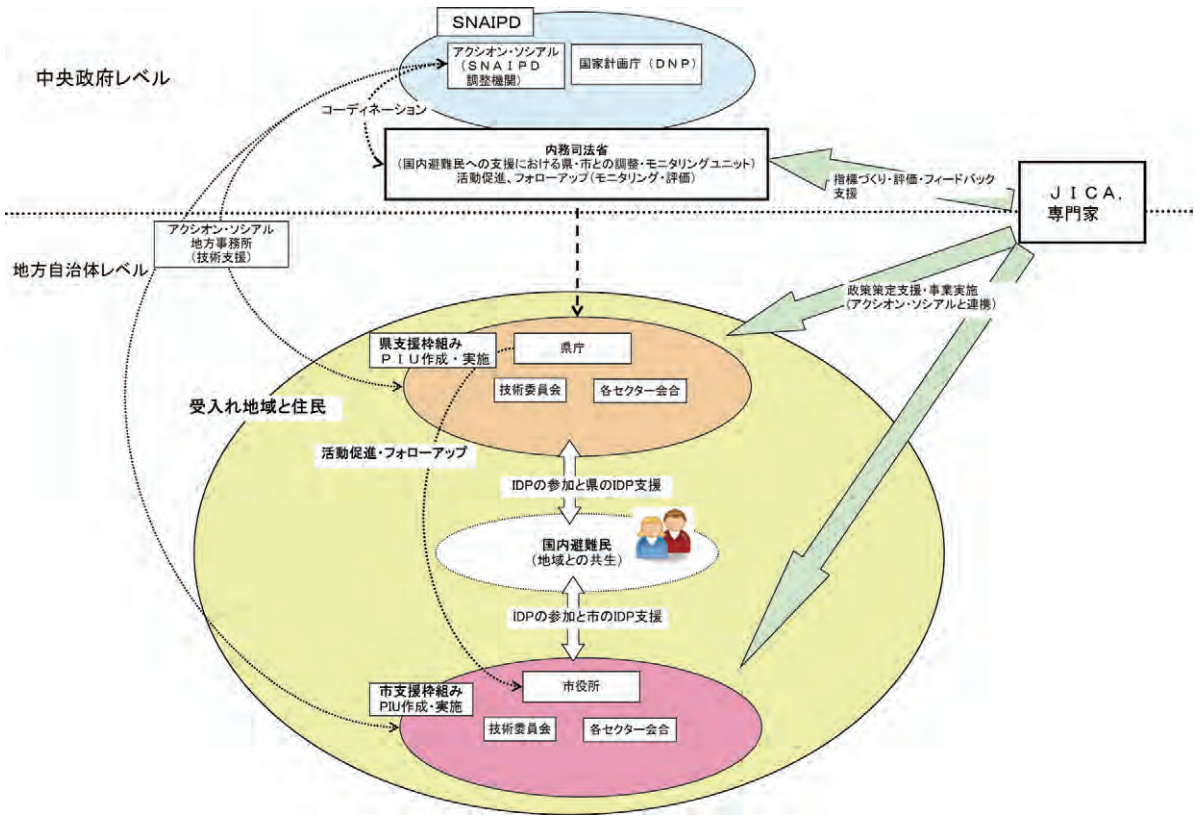
支援機関		プロジェクト	備考
アンティオキア県			
ドナー	WFP	国内避難民支援を計画・実施するための政府への協力。プロジェクトは 3 つのコンポーネントに分かれる。 1. 救助。3 ヵ月後の緊急人道支援の補完となるもの（4～6 ヵ月）: 再安定化プロセスへの支援と共同体組織強化と共同体キッチン整備。 2. 復興 Food for Work と研修、栄養改善、妊産婦に対する支援 3. 児童（6～14 歳）への支援	
	UNICEF	児童生存プログラム、基礎教育プログラム、児童保護、促進的政策と連携	
	欧州委員会（EC）	平和実験室。東アンティオキア、地域と戦略的プロセスの強化	2009 年の資金源：約 2,000 万ユーロ（未確定）
NGO	シーアイエスピー（CISP）（イタリア NGO）	東アンティオキアと低カウカ共同体を強化するための経済的安定化	2009 年の資金源：約 100 万ユーロ 裨益者： 直接　600 世帯 間接　700 世帯
	OXFAM	ウラバにおける紛争のさなかにいる市民の保護：住居提供、インフラ整備生産的プロジェクト、基礎衛生、社会心理学的、ジェンダー、保健	
	Handicap International	障害者・国内避難民地雷被害者への支援	
ボリバル県			
NGO	Tierra de Hombres	教育プロセス、市民の人権保護のための監視とプロジェクト管理、住居プロジェクトの開始	
	アドラ（ADRA）（米国 NGO）	国際協力資金管理、組織強化、収入向上、起業プロジェクト	
	Peace Movement MPDL	マリア・ラ・バハとカルメン・デ・ボリバルにおける人権擁護に係る組織強化	
	OXFAM	モハナにおける国内避難民発生の危険性が高い地域の世帯への支援	

支援機関		プロジェクト	備考
	市の代替可能な開発のためのプログラム（ADAM）（NGO）	ボリバル南部カカオ生産プロジェクト	
	シーアイエスピー（CISP）	介入方法の見直し中	
マグダレナ県			
NGO	ノルウェー委員会（NGO）	市民弁護士の育成、帰還についての助言、PIU 準備の支援	
	CISP	サンタマルタ、アラカタカ、シエナガでの社会網を強化するためにレストレポ・バルコ基金と協定を締結している。 アラカタカとシエナガにおける生産的プロジェクトと住居整備	
	マグダレナ大学	平和と開発のための調査、国内避難民に係る憲法裁判所への報告（国際機関へのコンサルティングサービス）	
バジェ・デル・カウカ県			
ドナー	WFP	脆弱層への食糧供与	
	PAHO	国内避難民への統合的保健支援に係る地方保健局での技術支援。国内避難民の保健状態調査	
NGO	国境なき医師団	ブエナベントゥーラ市での保健と人道的支援	
	国際連帯（NGO）	ブエナベントゥーラ市における社会経済的安定化	

第３章　プロジェクトの基本計画

カウンターパートである内務司法省（MIJ）との間で、プロジェクト計画案、実施体制、今後の進め方などにつき協議し、2009 年 2 月 27 日、合意結果を添付の署名済協議議事録（M/M）のとおり取りまとめた（付属資料２.「M/M」参照）。本プロジェクトの中心課題は、国内避難民への統合的支援のための国家システム（SNAIPD）に貢献する形で公共政策を立案し、統一包括計画（PIU）に沿った形での具体的な政策を行うための地方レベルの国内避難民支援委員会、地方政府、地方レベルのアクシオン・ソシアル（社会行動と国際協力のための大統領機構）、そして特に MIJ 地方業務・治安局国内避難民支援のための地方自治体調整フォローアップユニットの能力強化である。なかでも地方自治体による参加型計画立案、プロジェクト立案、モニタリング及び評価能力強化に重点を置く（「図９　技プロの支援体制図」参照）。

なお、具体的に立案されたプロジェクトや活動は地方政府の実施する PIU、開発計画、年間投資計画と整合性をもつとともにその実施費用は基本的に各地方政府の負担とする。なお、プロジェクトの詳細は、後述３－１～９のとおり。



出所：聞き取りに基づき調査団作成

図９　技プロの支援体制図

３－１　プロジェクトのターゲットグループ

本プロジェクトのターゲットグループは、MIJ 国内避難民支援のための地方自治体調整フォローアップユニット、対象 4 県、2 市、2 特別区における国内避難民支援委員会メンバーとする。

３－２　プロジェクト目標

対象地方自治体における国内避難民支援のための PIU 及び開発プロジェクトの立案／モニタリング／評価のための組織能力が強化される。

３－３　上位目標

対象地方自治体の組織能力強化の教訓が他の市に紹介される。

３－４　成果

１．国内避難民支援のための中央と地方、地方間の調整が強化される。
２．国内避難民支援委員会及び国内避難民支援に携わる関係機関職員の能力が強化される。
３．国内避難民に関する実情に関する情報が対象自治体において、より把握される。
４．国内避難民のニーズが、彼らの参加を通してより反映される。
５．MIJ の調整及びモニタリング能力が強化される。

３－５　活動

＜成果１：国内避難民支援のための中央と地方、地方間の調整が強化される。＞

1-1. MIJ とプロジェクトで選定された地方自治体との合意が形成される。
1-2. MIJ と地方自治体委員会が（支援において）鍵となるアクターとその活動を明らかにする。
1-3. MIJ が、国家の優先的政策が PIU に反映させることを目的として、選定された地方自治体のためにオリエンテーションを行う。
1-4. MIJ が国内避難民支援のための地方自治体の責任と役割に関しての情報を普及させる。
1-5. MIJ が地方支援委員会と協働で、（中央-地方の）調整の問題とその解決策を探るためのワークショップを開催する。

＜成果２：国内避難民支援委員会及び国内避難民支援に携わる関係機関職員の能力が強化される。＞

2-1. 地方支援委員会が（国内避難民支援における）自身の役割と責任を明確化させる。
2-2. 地方支援委員会メンバーが、（SWOT 分析等で）自身の能力強化の必要事項を明確化させる。
2-3. 地方支援委員会での研修ニーズ調査がなされる。
2-4. 地方支援委員会が PIU に沿った年間計画を策定する。
2-5. MIJ が、各地方組織の法的枠組みと責任に関してオリエンテーションを行う。
2-6. 地方組織のため、計画/モニタリング/評価方法についての研修が実施される。
2-7. 地方委員会技官が、（研修で）習得したツールを使い、PIU に沿って事業を計画・実施・モニタリングする。

2-8. 地方委員会技官が、年間予算に PIU と事業を反映させる。
2-9. MIJ が地方支援委員会の定期会合開催を促進させる。
2-10. MIJ が地方支援委員会と協働で、経験を共有するワークショップを開催する。

＜成果３：国内避難民に関する実情に関する情報が対象自治体において、より把握される。＞
3-1. 地方支援委員会が、国内避難民のニーズを明確にし、情報をアップデートするための地方自治体の情報システムのために必要な変数を定義する。
3-2. 地方支援委員会のメンバー間で、国内避難民に関する情報が共有され、それが MIJ に提供される。
3-3. MIJ とアクシオン・ソシアルが協働で、情報フォーマット開発のための標準変数を定義する。

＜成果 4：国内避難民のニーズが、彼らの参加を通してより反映される。＞
4-1. 地方支援委員会メンバーに、参加型手法に関する研修が実施される。
4-2. 地方支援委員会が、国内避難民組織代表にリーダーシップに関する研修を行う。

＜成果５：MIJ の調整及びモニタリング能力が強化される。＞
5-1. MIJ が、（SWOT 分析等を通じて）能力開発のニーズを明確化する。
5-2. 公共政策形成のガイドラインと計画・モニタリング・評価に関する研修が、MIJ の職員に実施される。
5-3. 他国での経験を共有する研修が実施される。

３－６　投入（日本側、コロンビア側）

（1）日本側投入
① 長期専門家：チーフアドバイザー/事業マネジメント、地方行政/業務調整
② 短期専門家：年 2 回程度×3MM
計画手法〔プロジェクト・サイクル・マネジメント（PCM）、参加型計画〕
情報システム
平和構築
③ 研修（本邦研修、国内研修/第三国研修）

（2）コロンビア側投入
① プロジェクトディレクター：MIJ 副大臣
② プロジェクトマネージャー：MIJ 国内避難民支援のための地方自治体調整フォローアップユニット　ユニット長
③ 地方責任者：対象自治体の県知事及び市長
④ フィールドマネージャー：対象県及び市・特別区の国内避難民支援委員会事務局担当の局長
⑤ 事務所スペース及び必要機材

＊なおアクシオン・ソシアルは、国内避難民支援において SNAIPD 内で MIJ と共に事務局を担当するとともに、各地に支部をもっていることから実施体制に巻き込む方向で調整中。

３－７　プロジェクト活動計画

プロジェクト活動計画については、アクシオン・ソシアルと MIJ との国内避難民支援に関するデマケーションが明らかとなった時点で、討議議事録（R/D）締結前までにマスタープランに基づき作成を行うことで合意した（付属資料３.「R/D」参照）。

３－８　外部条件

(1)「上位目標」達成のためには、「関係機関が、国内避難民支援のための適切な予算を執行する」ことが外部条件である。

(2)「プロジェクト目標」達成のためには、以下の 3 点が必要である。

① 主なカウンターパートが可能な限り、異動しない。

② 対象地方政府において、国内避難民支援政策が高い優先順位のまま位置づけられる。

③ 国内避難民の数が、対象地方政府において大幅に増加しない。

３－９　妥当性

・ 本案件は、協力金額 2 億円以下の小規模案件なので事前評価表は作成せず、妥当性の観点を、実施計画書の記述に反映させることとする。

第４章　協力実施上の留意点

４－１　平和構築アセスメント（PNA）からの留意事項

平和構築アセスメント（Peacebuilding Needs and Impact Assessment：PNA）に関する配慮事項を「付属資料４.」のとおり取りまとめた。主な点は以下のとおりである（付属資料４．参照）。

コロンビアの行政組織の全体像・権限・資金の流れ、中央と地方の関係性等は複雑である上、地方政府は独自性も高い。事業実施に際しては、これらの情報を正確に把握することが必要であることから、特にプロジェクトに関係する行政機関についてはこの点について明らかにするとともに、鍵となるポストの人の政治的背景についてもあわせて抑えておくことが望ましい。

紛争の被害者・共生和解支援プログラムを構成するプロジェクトが実施されている地域（ボゴタ市、アンティオキア県/メデジン市、バジェ・デル・カウカ県/カリ市）の情報把握・分析を、企画調査員とその地域で実施されているプロジェクトの関係者が協力して実施していくと、よりプロジェクトに近い PNA となり、プロジェクトの実施・モニタリング・評価に紛争予防配慮が組み込まれると考えられる。

コロンビアは現在も国内に反政府勢力や非合法武装勢力を抱えており、これらの勢力が土地や人材、物資を支配しようとして国内避難民を発生させたり、あるいはこれらの勢力と軍や警察の交戦が発生したりするなど、政情・治安ともに流動的である。このような状況で開発援助を実施する際には、事業が期待される成果を達成するために、政情や治安の動向のモニタリングが必要である。

４－２　他ドナーとの援助協調の可能性及びその留意点について

他ドナーとの支援分野の重複を避けるために、M/M にてプロジェクトでは、ドナー及び関係機関との調整を行うことを確認した。

具体的には、国内避難民支援においては、国連・国際機関〔国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連人道問題調整事務所（OCHA）、国際移住機構（IOM）等〕や NGO（CISP、Mercy Corps、Consejo Noruego 等）などのドナーが活発に活動しており、有益な情報や知見を有している。これら情報の共有や、支援の重複を防ぐためにも、関係する他ドナー機関の活動を把握し、協調することが重要である。なお、IOM は、国内避難民支援のための地方自治体調整フォローアップユニットをカウンターパートとして、PIU 策定をはじめとした県及び市委員会能力強化のための支援を行っていることから、定期的な情報交換が有用かつ必要と思われる。

４－３　国内避難民の登録・定義

国内避難民として政府各機関によるサービスを受けるためには、政府の認定・登録が行われていることが前提となるため、国内避難民をどのように定義するかは、支援の対象者の把握において重要な問題である。アンティオキア県のアクシオン・ソシアル（社会行動と国際協力のための大統領機構）からの聞き取りでは、国内避難民として申請する人のなかで登録を拒否される率は 50～52％程度であったが、最近はその率が 60％を超えているとのことであった。国内避難民であれば受けられるさまざまなサービスを受けるために国内避難民以外の貧困層が申請すること等が主な理由とされているが、政府が国内避難民発生の原因と認定していない暴力行為で避難した人が申請しても認定されないことも理由として考えられる。さらに、メデジンでの聞き取りでは、

武装グループのリーダーが逮捕された結果、小規模なグループの犯罪が増加しており、市街地で登録されない国内避難民が発生しているとも言及された。

自治体による国内避難民支援強化を目的とする本プロジェクトにおいては、上記のような状況を念頭において、対象地域においてどのような種類の国内避難民が存在するのか、認定されている国内避難民以外についても、現状を確認していくことが必要となる。

４－４　非国内避難民との調和への配慮

多くのコミュニティにおいて、国内避難民と貧困層は混住している。コロンビアは貧富の格差が大きく、貧困層は約 600 万人（世界銀行、2003）とされているが、政府の貧困層へのサービスがなかなか届かないなかで、国内避難民のみを対象とした支援や特典に対する貧困層（周辺住民）の反感が指摘されており、国内避難民のみに裨益する支援を行うことは、逆に貧困層からの反発を招きかねないことに留意する必要がある。

４－５　関係機関間の調整・連携（アクシオン・ソシアルとの連携含む）

国内避難民支援は中央・地方の政府双方が取り組む国家的課題であり、さまざまな機関がかかわっている。中央レベルでは、国内避難民支援を実施する各政府機関により国内避難民への統合的支援のための国家システム（SNAIPD）が設置されており、既述のとおり、アクシオン・ソシアルが省庁間の調整役、MIJ が地方との調整役を務めている。また、地方では、首長の下に地方の国内避難民支援委員会が設置されており、内務局や社会福祉局が事務局を務め（事務局を務める部局は自治体により異なる）、アクシオン・ソシアル地方支部をはじめ国内避難民支援に関係する各機関が調整しつつ支援を行うこととされている。しかし、現状においては、これらの委員会が機能せず、国内避難民の参加がないこともあり、関係機関間の情報共有も必ずしもうまく行われていないことが地方での聞き取りにおいてたびたび言及された。このため、本プロジェクトにおいては、まず MIJ、県、市、特別区における国内避難民支援にかかわる調整メカニズムの実態を把握することに重点を置くこととする。さらに、地方の国内避難民支援委員会及びその各構成機関の役割を具体的に明確化し、支援委員会の活動計画を作成するとともに、地方レベルにおいて各機関によりそれぞればらばらに実施されている支援事業を自治体レベルにおいて包括的に把握し、予算の有効活用が行われるよう研修・オリエンテーション等を通じて支援し、関係機関の調整・連携に努めることとする。

４－６　内務司法省（MIJ）の能力強化

MIJ は、2008 年 1190 号法律により、「市、県及び区の国内避難民支援委員会が PIU を策定し実施し、開発計画や地域の予算と結びつけるようにするためのメカニズムを定める」ための役割を果たすことが定められており、国内避難民支援のための地方自治体調整フォローアップユニットは、国内避難民支援の中心的役割を果たしうる立場にある。しかしながら、同フォローアップユニットは、ユニット長を含めて 5 名の職員から構成されており、2006 年に新設されたこともあり、職員個々人の能力も、組織としての体制も弱い。したがって、本プロジェクトにおいては、対象自治体に対する支援を通じて、いわば実践的実地教育（OJT）により同フォローアップユニットの役割の明確化と職員の能力強化、自治体との情報共有のしくみづくり等を行うこととする。

４－７　パイロット・サイトの選定基準について

本プロジェクトでは、4 県 2 市 2 特別区を研修の対象とするが、そのなかでも 1 つの県・県庁所在市（特別区）をパイロットとし、国内避難民支援計画やプロジェクトが、国内避難民の参加を得て、実態を反映した形で適切に策定され、実施されるようモニタリングし、その結果を更に研修に反映させることとしている。このパイロット県・県庁所在市（特別区）の選定については、専門家派遣後、JICA と MIJ の間で選定することとし、以下の 3 点を基準として合意した。

① 国内避難民支援委員会が存在し機能していること。
② 自治体にプロジェクト/活動を実施するコミットメントがあること。
③ プロジェクトを通じて策定された統一包括計画（PIU）・プロジェクトを実施するための予算が手当されること

４－８　組織としての知見の蓄積について

コロンビア（中南米国一般）では、中央及び地方のレベルで行政官の部署異動が政権交代等の影響で頻繁に行われるとともに、非正規の期間限定職員を雇うことが常態化しているため、知見・ノウハウの組織内の蓄積がきわめて難しい状況となっている。例えば、アンティオキア県の国内避難民支援事務局（DAPAR）では、30 名の職員のうち 3 名のみが終身雇用形態の正規職員であり、そのほかは契約ベースとなっているとの説明があった。特に中心となるカウンターパート職員の異動については極力行わないことを協議議事録（M/M）に盛り込んだが、現実問題として、MIJ、自治体ともに、人事異動や非正規職員の配置が行われる可能性が高いため、プロジェクトの実施にあたっては、研修教材やガイドラインの作成、広く関係者を対象とする研修の実施等、ノウハウが蓄積されるための工夫を行うことが必要である。

４－９　安全対策への配慮

コロンビアにおいては渡航制限地域が指定されているため、事務所と密接に連絡を取りつつ最新の治安状況を確認して、安全対策への配慮を行う。