

コロンビア共和国
土地返還政策促進のための土地情報
システムセキュリティ管理能力強化
プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成 25 年 4 月
(2013 年)

独立行政法人国際協力機構
経済基盤開発部

基 盤
J R
13-161

コロンビア共和国
土地返還政策促進のための土地情報
システムセキュリティ管理能力強化
プロジェクト
詳細計画策定調査報告書

平成 25 年 4 月
(2013 年)

独立行政法人国際協力機構
経済基盤開発部

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、土地返還政策促進のための土地情報システムプロジェクトの実施を決定し、独立行政法人国際協力機構がこのプロジェクトを実施することといたしました。

当機構では、本格的な協力の開始に先立ち、本件協力を円滑かつ効果的に進めるため、2013年1月22日から同年2月8日までの18日間にわたり、詳細計画策定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同国政府の意向を聴取し、かつ現地調査の結果を踏まえ、同プロジェクトに関する協議議事録（M/M）に署名しました。

本報告書は、今回の調査結果を取りまとめるとともに、引き続き実施を予定している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。

終わりに、調査にご協力とご支援をいただいた関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

この報告書が本プロジェクトの今後の推進に役立つとともに、本技術協力プロジェクトが両国の友好・親善の一層の発展に寄与することを期待いたします。

平成 25 年 4 月

独立行政法人国際協力機構

経済基盤開発部長 三浦 和紀

目 次

序 文

目 次

調査対象地

調査写真

略語表

事業事前評価表

第1章 調査の概要	1
1-1 背景	1
1-2 調査目的	1
1-3 調査日程	2
1-4 調査団員	3
第2章 土地返還政策の位置づけ/和平プロセスの進捗	4
2-1 和平とコロンビアの各武装勢力の状況	4
2-2 IDP の状況	4
2-3 土地返還プロセスと平和構築	5
2-4 本プロジェクトの平和構築との関連	6
第3章 土地返還政策の実施体制	7
3-1 関連法制度	7
3-2 土地返還事業の手続き及び進捗状況	12
3-3 関係機関	26
3-4 他ドナーの協力	30
第4章 土地情報システムの概要	42
4-1 システム構成	42
4-2 システムの現況と活用環境（事務所、ネット回線等含めて）	45
4-3 システム関係者	47
4-4 セキュリティ概況と懸念・課題	51
第5章 公文書の電子化に係る取り組み	53
5-1 関連法制度	53
5-2 コロンビア国内における現況	53
5-3 今後の実用化に向けた課題	54
第6章 プロジェクト概要	56
6-1 プロジェクト計画概要	56

6-2	主要論点	57
6-3	プロジェクト実施に係る留意点	58
6-4	プロジェクト事前評価	59
第7章 所感		61
7-1	団長所感	61
7-2	平和構築団員所感	62
付属資料		
1.	Minutes of Meeting	65
2.	Record of Discussions	81
3.	法律 1448 号（仮訳）	95
4.	調査議事録	173

調査対象地



調査写真



IGAC（国土地理院）との面談



被害者ユニットとの面談



土地返還ユニットマグダレナ事務所で
関係機関との面談



土地返還ユニットマグダレナ事務所で
関係機関との面談



マグダレナ県にある被害者協会代表との面談



NGO（PNAで土地返還レポートを作成）
との面談



土地返還ユニットシステム開発の
関係職員との面談



APC（大統領府国際協力庁）との協議



土地返還ユニットとの協議



土地返還ユニットとの協議



土地返還ユニットとのミニッツ協議に
参加した Ricardo 総裁

略 語 表

略 語	正式名称（英語・西語）	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（アクション・ソーシャル）
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo	スペイン国際協力開発機構
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia	大統領府国際協力庁
AUC	Autodefensas Unidas de Colombia	コロンビア自衛軍連合
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
DNP	Departamento Nacional de Planeación	国家企画庁
ELN	Ejército de Liberación Nacional	国民解放軍
EU	European Union	欧州連合
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia	コロンビア革命軍
IDP	Internally Displaced Persons	国内避難民
IOM	International Organization for Migration	国際移住機構
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	国土地理院
INCODER	Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural	農村開発機構
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria	農業改革機構
JCC	Joint Coordinating Committee	合同調整委員会
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
KOICA	Korea International Cooperation Agency	韓国国際協力団
M/M	Minutes of Meeting	ミニッツ
PNA	Peace building Needs and Impact Assessment	平和構築アセスメント
R/D	Record of Discussions	討議議事録
RUPD	Único de Población Desplazada	国内避難民登録制度
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados	放棄された土地に関する統合記録
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro	公正証書管理局
TWG	Technical Working Group	テクニカルワーキンググループ
UNHCR	The Office of United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所

URT	Unidad de Restitución de Tierras	土地返還管理特別行政ユニット（土地返還ユニット）
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WB	World Bank	世界銀行

2013 年 2 月の JICA 統制レート

1USD（米ドル）＝91.04 円

1COP（コロンビアペソ）＝0.051 円

事業事前評価表

国際協力機構経済基盤開発部
平和構築・都市・地域開発第二課

1. 案件名

国 名：コロンビア共和国

案件名：土地返還政策促進のための土地情報システムセキュリティ管理能力強化プロジェクト

2. 事業の背景と必要性

(1) 当該国における土地返還事業の現状と課題・紛争分析

1) 当該国における土地返還事業の現状と課題

コロンビア共和国（以下、「コロンビア」と記す）では 1960 年代に組織された武装勢力の台頭による国内紛争が現在に至るまで続いており、2012 年末現在で 450 万人を超える国内避難民（Internally Displaced Persons : IDP）が発生しており社会問題となっている。政府は暴力によって土地を追われた国内避難民に土地の権利返還を法的に行い、その帰還を促進するため、2011 年 6 月に土地返還・被害者救済法を制定した（履行期間 10 年）。その効率的かつ着実な実施のため、農業開発省に土地返還管理特別行政ユニット（以下、「土地返還ユニット」）が設置され、その遂行を一元的に担うこととなった。土地返還申請は約 27 万件にのぼると推計されており、2013 年 1 月時点で約 3 万件の土地返還申請がなされており、これまで 47 件の申請に基づき 33 家族に土地の権利返還が認められた。

コロンビアにおいて紛争はいまだ終結していない状態にあり、紛争アクターも紛争が展開する場所も変化していくという特徴がある。現時点では完全に国土の治安が回復しておらず、新たな IDP も発生しているような流動的な状況で、コロンビア政府は IDP に土地の権利返還を行うべく、前述の土地返還・被害者救済法を制定した。これを受けて多くのドナーや国際機関、NGO がコロンビア政府への支援を実施しており、また、土地返還・被害者救済法の制定・発効を通じて、被害者の尊厳と補償、正義の尊重を法的に定めたこと自体が、犠牲者及びそれを含む国民に対して、一定程度のインパクトを与えたと考えられる。他方、紛争が終結していない状況において、10 年間の履行期間に土地返還事業をどの程度実際に進めることができるのか今後の課題である。

このような背景のある土地返還事業において、土地返還ユニットを中心に、高等司法審議会、農村開発機構（Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural : INCODER）、公正証書管理局（Superintendencia de Notariado y Registro : SNR）、国土地理院（Instituto Geográfico Agustín Codazzi : IGAC）、被害者総合対応補償特別行政ユニット（以下、「被害者ユニット」）等関係機関における、IDP 及びその土地情報の効率的かつ安全な情報管理が必要不可欠となる。しかし、現在関係機関間の情報共有は、担当者が紙または電子媒体を介して手入力することで行われている。この現状は効率性及び情報保護等の安全性の観点からリスクを抱えており、土地返還ユニットではこれらのリスクを解消するため情報管理のための土地情報システムを開発中である。同システムは、土地返還事業の核とされるものであるが、現在でも土地返還を申請する IDP への脅迫があるなど、土地返還プロセス関係者への脅威が確認されているなか、同システムにて登録・更新される情報は、住所や資産等の個人情報を含むものであり、万が一にも暴力の加害者側である反政府勢力等に漏洩する事態が発生しないよう、高度な情

報セキュリティ管理が必要とされる。その効率的かつ安全な運用のため、今般わが国に技術協力の要請があった。

土地返還事業を支援する他援助機関は同システム開発状況を注視しているが、開発は米国国際開発庁（United States Agency for International Development : USAID）の資金をもとに土地返還ユニットが独自に進めており、技術的な支援は実施されていない状況である。同分野において世界でも最高水準にあるわが国からの知見を得て、より安全で効率性の高いシステムとすることの必要性は高く、他援助機関からも大きな期待が寄せられている。併せて、これまでの JICA のコロンビアでの平和構築分野における支援実績や、国レベルの平和構築アセスメント（Peace building Needs and Impact Assessment : PNA）の経験を本プロジェクト実施に活用することも期待されている。

2) 不安定要因・安定要因の特定

<不安定要因>

- ① 紛争が終結していない。
- ② 長年の紛争の結果、多くの IDP が発生しており、そのなかには困難な生活状況にいる人々、被害者の権利がこれまで必ずしも十分に保障されてきていない人々も存在する。
- ③ コロンビア革命軍（Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia : FARC）から分裂した、FARC 本体幹部がコントロールできない部隊や、解体したはずのパラミリタリーの流れをくむ武装組織、「反土地返還軍」等新たな武装組織も確認されている。

<安定要因>

- ① 以前紛争が展開していた地域の中には、治安が回復し、IDP が帰還している地域も存在する。
- ② FARC との和平交渉が再開した。
- ③ 土地返還・被害者救済法の発効により、被害者の尊厳と補償、正義の尊重が法的に定められた。

本プロジェクトを通じて、主に上記不安定要因のうち②の低減と安定要因①、③の促進に貢献することが期待される。

(2) 当該国における土地返還事業の開発政策と本プロジェクトの位置づけ

2011 年 6 月に制定された法律 1448 号にて土地返還・被害者救済に係る事業実施が明確に打ち出されており、本プロジェクトはその安全かつ効率的な実施に資するものである。

(3) 土地返還事業に対するわが国及び JICA の援助方針と実績

JICA はこれまで当該国に対し、「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」（2008 年度～2012 年度）を展開し、そのなかで国内避難民支援〔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（2009～2012 年）等〕を行ってきた。土地返還事業に直接的に関与するのは本事業が初めてとなる。2013 年 3 月に更新されたわが国の対コロンビア国別援助方針及び事業展開計画において、本事業は「地域開発プログラム」に組み込まれ、地域開発の根幹となる土地返還、土地登録、国内避難民の帰還等に係る支援と整理されている。

(4) 他の援助機関の対応

他の援助機関は継続的に土地返還事業にかかわっているが、これまでは援助機関間での情報交換が乏しかったことから、その活発化を促すことによる相乗効果の発現等も本事業の副次的効果の1つと想定する。

3. 事業概要

(1) 事業目的（協力プログラムにおける位置づけを含む）

本プロジェクトは、コロンビアにおいて、土地情報システムに係る情報セキュリティインフラの強化、情報セキュリティに係る土地返還ユニット職員の技術の向上及び制度的枠組みの構築を行うことにより、関係機関の情報セキュリティ管理に係る能力強化を図り、もって土地返還事業において土地情報システムが効果的かつ安全に運用されることに寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト/対象地域名

コロンビア国内の土地返還ユニット。主にボゴタの事務所を対象とするが、一部地方事務所においても制度の試行導入において対象とする。

(3) 本プロジェクトの受益者（ターゲットグループ）

土地返還ユニットを中心とした土地情報システム関係機関職員。関係機関とは土地返還ユニット、高等司法審議会、INCODER、SNR、IGAC、被害者ユニットを指す。

(4) プロジェクトスケジュール（協力期間）

2013年7月～2016年6月を予定（計36カ月）

(5) 総事業費（日本側）

約2億円

(6) コロンビア側実施機関

農業農村開発省土地返還管理特別行政ユニット

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

短期専門家派遣（情報システム、情報セキュリティ、研修計画/業務調整）

国別研修（2週間程度×10名程度×3回）

2) コロンビア側

カウンターパート職員の配置（プロジェクトダイレクター：土地返還ユニット総裁、プロジェクトマネジャー：土地返還ユニット情報技術室室長、C/P職員は受益者同様の関係6機関から配置される）

執務室の提供、安全管理情報の提供

(8) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境に対する影響/用地取得・住民移転

- ① カテゴリ分類（A、B、C を記載）： カテゴリ C に分類されている。
- ② カテゴリ分類の根拠： 本プロジェクトでは情報システムに係る技術移転を中心としたプロジェクトであり、環境や社会に望ましくない影響はほとんどないと考えられるため。

2) その他

特になし

(9) 関連する援助活動

1) わが国の援助活動

「紛争の被害者・共生和解支援プログラム」（2008 年度～2012 年度）

技術協力プロジェクト「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」（2009～2012 年）

2) 他ドナー等の援助活動

土地返還事業は USAID、欧州連合（European Union : EU）、カナダ大使館、スウェーデン、スペイン、国連難民高等弁務官事務所（The Office of United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）等が支援を行っている。

4. 協力の枠組み

(1) 協力概要

1) 上位目標：土地返還プロセスにおいて土地情報システムが効率的かつ安全に運用される。

指標 1：土地情報システムによる情報共有において違反が報告されていない。

指標 2：土地情報システムが関係機関の間で利用されている。

2) プロジェクト目標：土地情報システムに関連するカウンターパート（C/P）組織（関係 6 機関）の情報セキュリティ管理に係る能力が強化される。

指標 1：研修を終了し修了証を獲得した C/P の数。

指標 2：情報セキュリティポリシーが策定され、実施される。

指標 3：情報セキュリティ管理ガイドラインが完成し、実施される。

3) 成果及び活動

成果 1：土地情報システムに係る情報セキュリティインフラ（システムのプログラミング、パソコン、ネットワーク回線等）が強化される。

指標 1-1：専門家の助言に基づき改善された情報セキュリティインフラが XX（数）になる。
（プロジェクト開始後に目標値を設定）

活動 1-1：関連機関、他システムのネットワーク、関連法制度、システム構造についてレビューする。

活動 1-2：インターネット回線、土地返還ユニット執務室の状況、データバックアップの現況等土地情報システムの周辺環境レビューを行うことで環境情報セキュリティの課題分析を行う。

活動 1-3：電子文書の活用を含め土地情報システムにおける情報セキュリティに関して必要な技術を紹介するためセミナーを行う。

活動 1-4：情報セキュリティインフラに係る必要な改善を C/P 職員が行う。

活動 1-5：情報セキュリティに係るレビューの取りまとめを行う。

成果 2：土地情報システムマネジメントの情報セキュリティに係る C/P 職員の技術スキルが向上する。

指標 2-1：研修を修了し修了証を獲得した C/P の数が XX 人になる。（プロジェクト開始後に目標値を設定）

活動 2-1：C/P 職員の情報セキュリティに係る技術レベルのキャパシティアセスメントを行う。

活動 2-2：セミナー及び研修の実施計画を策定する。

活動 2-3：セミナーアジェンダと教材を作成する。

活動 2-4：情報セキュリティと司法的効力を有する電子文書に関する制度設計に向けたセミナーを開催する。

活動 2-5：本邦または第三国にて研修を行う。

活動 2-6：技術移転のモニタリングを行い、必要に応じて補足セミナーを行う。

成果 3：情報セキュリティマネジメントに係る制度的枠組みが構築される。

指標 3-1：情報セキュリティポリシーの策定

指標 3-2：情報セキュリティ管理ガイドラインの完成

活動 3-1：既存の情報セキュリティポリシー及びガイドラインをレビューし課題を特定する。

活動 3-2：特定された課題を基に情報セキュリティポリシーを新規に策定または更新する。

活動 3-3：特定された課題を基に情報セキュリティガイドラインを新規に策定または更新する。

活動 3-4：情報セキュリティポリシー及びガイドラインの遵守についてモニタリングし結果をフィードバックする。

活動 3-5：フィードバックに基づき情報セキュリティポリシー及びガイドラインを最終化する。

4) プロジェクト実施上の留意点

- ① 和平交渉の進捗、IDP の動向などについては、本プロジェクト実施期間中、継続的なモニタリングが必要である。とりわけ、2014 年は大統領・国会議員選挙も実施される予定であり、これについての情報収集も実施していく必要がある。プロジェクト開始時に JICA によるプロジェクトレベルの平和構築アセスメント（PNA）¹を実施し、その後専門家が引き継いでモニタリングしていく予定。
- ② 土地返還プロセス関係者への脅威が確認されている。土地返還についての情報はセンシティブであることから、本プロジェクトにかかわる JICA 専門家については、自分の身に治安上のリスクがかからないよう、不要な情報へのアクセスを行わない、自分が政治・治安にかかわる判断を行う立場にないことを示す、場合によっては、プロジェクト活動の周知範囲を限定しつつ業務を行うなど、適切な状況判断を行う必要がある。

¹ プロジェクトレベルの PNA では、プロジェクト対象地域の現状と不安定要因・安定要因を分析し、個々のプロジェクトが紛争要因を助長することなく〔紛争予防配慮（*5）〕、可能な範囲で積極的に不安定要因を縮小・排除する（平和促進）ように、プロジェクトを計画及び運営・管理することを主な目的としている。（出所：「紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック-PNA の実践-」2012 年 JICA 経済基盤部）

(2) その他インパクト

本プロジェクトは土地返還政策の促進に加え、別途コロンビア政府が掲げている電子政府の推進政策にも貢献しうる。

また、本プロジェクトを通じ、平和構築の観点からも、被害者の尊厳と補償の回復、IDP 帰還促進に対して、部分的/間接的ではあるが正のインパクトが期待できる。

5. 前提条件・外部条件（リスク・コントロール）

(1) 事業実施のための前提

- ・コロンビアにおいて土地情報システムが整備されるとともに、本プロジェクトを実施するために最低限必要なセキュリティ条件が維持される。
- ・コロンビア政府が土地登録と土地返還プロセスに土地情報システムを継続的に利用する。

(2) 成果達成のための外部条件

- ・コロンビア政府の土地返還に係る政策方針が変更されない。
- ・大規模な反土地返還運動が起こらない。
- ・外部委託先等の情報セキュリティが保証される。

(3) プロジェクト目標達成のための外部条件

特になし

(4) 上位目標達成のための外部条件

特になし

6. 評価結果

本プロジェクトは、コロンビアの開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

7. 過去の類似案件の教訓と本プロジェクトへの活用

コロンビアで 2012 年まで実施されていた技術協力プロジェクト「地雷被災者を中心とした障害者総合リハビリテーション体制強化プロジェクト」において関係機関の多いプロジェクトでは特にオーナーシップの醸成が重要であることが教訓として導かれている。

本プロジェクトでも中心となる実施機関の実施能力が高いことを確認したため、当該実施機関がオーナーシップをもって事業関係機関をまとめていくことを前提に、日本側の投入は短期専門家と国別研修等の必要最小限の投入に限定し、実践的な指導を行うことよりも、助言を基に実施機関が主体的に事業を実施していくことを重視した体制とした。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. (1)のとおり。

(2) 今後の評価計画

事業終了 6 カ月前 終了時評価

事業終了 3 年後 事後評価

以 上

第 1 章 調査の概要

1-1 背景

コロンビア共和国（以下、「コロンビア」と記す）では 1960 年代に組織された武装勢力の台頭による国内紛争が現在に至るまで続いている。2012 年末時点で、国内避難民の数は 450 万人以上とされ世界最大、地雷死傷者の数は 2010 年、2011 年ともに約 540 名で世界 2 位、3 位となっている。

コロンビア政府は 1997 年に法律 387 号を制定し、国内避難民（Internally Displaced Persons : IDP）を定義し支援する枠組み整備を行った。2010 年 8 月に発足したサントス政権では、国内紛争問題の解決に取り組み、2011 年 6 月にコロンビア暴力史において歴史的といわれる法律 1448 号（通称土地返還・被害者救済法）を制定した。

同法が定める土地返還のプロセスを強化するため、農業開発省に土地返還管理特別行政ユニット「土地返還ユニット」（Unidad de Restitución de Tierras : URT）²が設置され、同法に記載された土地返還の遂行を担っている。暴力に起因して放棄された土地は 36 万件、600 万 ha 超になると推測されており、そのうち地雷原となっているもの、または国定公園等、土地返還の対象とならないもの、申請がなされない可能性があるものを除き、土地返還申請件数は 27 万件にのぼると推定されている。

コロンビア政府は国連や USAID、EU、スペイン、カナダ、スウェーデン等多くのドナーの協力のもと、土地返還ユニットを中心に土地返還プロセスを遂行し始めている。しかしながら、土地占有事実の歴史的検証や土地放棄と暴力の関係の立証は容易ではなく、同ユニットはこれら一連のプロセスをコロンビア政府内の多数の関係機関と安全にかつ効率的に遂行し、適切な行政サービスが国内避難民に提供されるように、土地情報システムを開発中である。同システムにて登録・更新される情報は住所や資産等の個人情報を含み、万が一にも暴力の加害者側である反政府勢力等に漏洩する事態が起これないように、高度な情報セキュリティ管理が必要とされる。

土地返還ユニットは、これら背景を受け情報分野において世界的にも高水準の技術を有するわが国に、情報セキュリティ管理を中心とした技術協力プロジェクトの実施をコロンビア政府を通じて要請した。要請を受け日本政府は案件を採択し、事業実施を決定した。これに対し JICA は 2012 年 8 月にコンタクトミッションを派遣し情報収集を行った。

本詳細計画策定調査はコンタクトミッションでの議論を基に、本件カウンターパート（C/P）機関である土地返還ユニットをはじめとした関係機関と意見交換を行い、プロジェクトの枠組みについて同意することとプロジェクトの事前評価を目的に行ったものである。

1-2 調査目的

- (1) 先方 C/P 機関及び関係機関と協議を行い、本プロジェクトの妥当性を確認し、協力概要をまとめた R/D 案を添付した M/M を締結する。
- (2) 土地返還に関係するドナーと協議を行い、現地の和平プロセスの進捗確認、関係情報の収集を行う。また本プロジェクトにおける協力体制の構築を目的に関係ドナーとの連携につい

² <http://restituciondetierras.gov.co/>

て協議を行う。

1-3 調査日程

現地調査は2013年1月22日から2月8日までの期間で実施された。

調査日程の概要は、以下のとおりである。

日 付	行 程
2013 年 1月22日	(コンサルタント団員) 日本発ボゴタ着
23 日	8:00 土地返還ユニットとの面談 9:15 高等司法審議会との面談 10:15 土地返還ユニットとの面談
24 日	9:00 国家企画庁 (DNP) との面談 11:00 被害者ユニットとの面談 14:00 農村開発機構 (INCODER) との面談 16:00 国土地理院 (IGAC) との面談
25 日	8:00 在コロンビアカナダ大使館との面談 10:00 米国国際開発庁 (USAID) との面談 14:00 JICA コロンビア支所との打合せ
26 日	資料整理
27 日	資料整理
28 日	9:00 欧州連合 (EU) との面談 11:00 韓国国際協力団 (KOICA) との面談 14:00 在コロンビアスウェーデン大使館との面談 15:45 公正証書管理局 (SNR) との面談
29 日	9:00 スペイン国際協力開発機構 (AECID) との面談 (官団員) ボゴタ到着
30 日	サンタマルタへ移動 10:30 土地返還ユニットマグダレナ県事務所、INCODER 地方事務所、IGAC 地方事務所、被害者ユニット、地方登記事務所、土地返還担当裁判官との面談
31 日	9:30 被害者協会 (Victims Association) 代表との面談 11:00 土地情報システムへの被害者情報登録デモンストレーション
2 月 1 日	9:00 大統領府国際協力庁 (APC) との協議 10:30 NGO (PNA で土地返還レポートを作成) へのヒアリング 14:00 (林団長、小暮団員、白石団員、小部団員) 土地返還ユニットとの協議 14:00 (小向団員) 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) との面談 17:00 JICA コロンビア支所との打合せ
2 日	団内協議、資料整理
3 日	団内協議、資料整理
4 日	11:00 農業農村開発省大臣表敬 14:00 土地返還ユニットとの協議 (小向団員) コロンビア発

日 付	行 程
5 日	14：00 土地返還ユニットとの協議 17：30 在コロンビア日本大使館への調査報告
6 日	M/M 署名 14：00 JICA コロンビア支所への帰国報告 (林団長、小暮団員、白石団員) コロンビア発 (小部団員) 別調査団に合流
7 日	移動
8 日	(林団長、小暮団員、白石団員) 日本着

1－4 調査団員

担当分野	氏 名	所 属
総括	林 宏之	JICA 経済基盤開発部平和構築・都市・地域開発第二課 課長
平和構築	小向 絵理	JICA 国際協力専門員
情報システム	小暮 陽一	株式会社日本開発サービス調査部 主任研究員
情報セキュリティ管理	白石 祐子	株式会社日本開発サービス調査部 主任研究員
協力企画	小部 宣幸	JICA 経済基盤開発部平和構築・都市・地域開発第二課 副調査役

第2章 土地返還政策の位置づけ/和平プロセスの進捗

2-1 和平とコロンビアの各武装勢力の状況

前ウリベ政権においては、コロンビア革命軍（Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia : FARC）や国民解放軍（Ejército de Liberación Nacional : ELN）と国軍の武力衝突は国内紛争ではなく政府によるテロ組織の撲滅としてとらえ、これら「テロ組織」とは交渉ではなく武力による制圧を方針としていたが、2012年10月よりコロンビア政府（現サントス政権）とFARCの和平交渉が開始され、和平交渉は継続中である。交渉のポイントは、土地返還・農村開発、武力行為の停止、政治参加、麻薬取引、被害者の人権等となっている。土地返還・農村開発について議論が開始され、被害者については一番優先度が低く認識されているとの分析もある。政府側は和平交渉実施の条件として、誘拐の停止、18歳以下の児童を兵士としてリクルートすることの停止、地雷使用の停止、テロ行為の停止を挙げているが、両者の武力行為が停止せず、紛争状況が悪化した地域もある。警察や石油会社関係者を狙った誘拐も最近発生している。また、FARCは分裂しており、FARC本体幹部がコントロールできない部隊も形成されている。なお、ELNは政府との和平交渉の意思を示しているが、政府は対応を保留している。

パラミタリー³の統一組織であったコロンビア自衛軍連合（Autodefensas Unidas de Colombia : AUC）は2006年には動員解除を終了したことから、公式にはその後パラミタリーは存在しないことになっているが、解体したはずのパラミタリーの流れをくむ武装組織が現在も全国に存在し、他の武装祖域のみならず、一般市民も対象とした武力行為を行っている。social cleansingと呼ばれる、ホームレス、ゲイ等殺害対象カテゴリーを設けた殺人行為も行われている。

エクアドルやベネズエラとの国境、太平洋やカリブ海沿岸は麻薬の輸送ルートになっていることもあり、継続的に武装勢力（武装組織として登録されているFARC・FARCの分派、ELNの他、登録されていないパラミタリー系の組織等）の影響を受けている。しかし、紛争展開地域は固定しているのではなく、情勢によって移動している。国連難民高等弁務官事務所（The Office of United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR）によると、エクアドル国境沿いの地域では、今なお地雷が新たに埋設されているとのことである。また、「反土地返還軍」も新たに結成されており、UNHCRによれば極右も極左も含まれていると政府が認識しているとのことである。

とはいえ、全般的にはAUC動員解除前よりは治安状況は改善しており、FARCとの和平交渉が開始されたことも意義はある。一方で、サンタマルタの土地返還担当の裁判官からは、実際には暴力は完全になくなったわけではなく、場所を変えてさまざまな形態で継続しているため、国民は治安状況について確信がもてないとのコメントも得ている。

2-2 IDPの状況

調査時のコロンビアのIDPは約550万人と推定されている（政府登録者は約400万人、ともにUNHCRからの情報）⁴。2011年に新たに発生したIDPは14万3,000人、2012年はそれ以上とみられており、IDPの発生は一定規模で継続している。このように、土地返還・被害者救済法が発効した後も新たにIDPが発生しているが、関係行政組織のキャパシティの問題で、これら新たなIDP

³ 非合法の右派武装集団で、準軍事集団とも呼ばれる。ゲリラ活動に対抗して、資産家が、自衛手段として、非合法に武装化する私兵集団。あるいは、ゲリラ掃討において、人権侵害問題で批判されないよう秘密裏に殺害するために結成された武装集団がある。（現代用語の基礎知識2001年版）

⁴ 調査終了後、土地返還ユニットより2012年12月末現在政府登録者は約450万人と連絡あり。

への対応は遅れているとのことである。

今般訪問したマグダレナ県においても、これまでゲリラやパラミタリーの影響を受けていた場所とは違う地域から新たな IDP が発生しており、比較的暴力の影響が小さかった市街地においても暴力により IDP が発生しているとのことである。一方、マグダレナ県でゲリラやパラミタリーによる紛争が長期間にわたって継続していたシエナガ地域は、現在は治安状況も改善し、IDP の帰還も進んでいるとのことである。

なお、UNHCR からの説明によると、IDP は都市部での生活に慣れてしまっており、特に若年層は、社会インフラや雇用機会が限定的な農村部での生活を好まないと考えられ、IDP の約半数は帰還せずに避難地である都市部での生活を継続するとみているとのことである。

2-3 土地返還プロセスと平和構築

2011 年に制定された土地返還・被害者救済法は、政府が被害者の権利について認識し、具体的な土地返還についての指針を示したという点で意義が高いとの評価が、被害者や人権関係者、国際機関からもされている。なお、土地の権利返還とその土地へ IDP が帰還することは別であるが、混同されがちであるとの指摘もあった。

治安・経済的・社会的理由で土地に帰還したくない人は帰還を選択しなくてもよい。紛争が起因で手放さざるを得なかった土地の権利を奪還するというのが、被害者への補償を認識し正義を尊重するという側面で意義がある。一方で、法の発効は第一步にすぎず、現時点では被害者からみて目に見える成果は出しておらず、土地返還についても実際の運用にあたっては、技術上の困難に加え、治安上の障害も確認されている。サンタマルタの政府関係者によると、暴力によって手放された土地は全国で約 650 万 ha との情報もあり（コロンビア国土の約 6%、日本の関東地方の面積の約 2 倍相当で、日本の耕地面積約 600 万 ha をも超える）、規模としても大きな活動となる。

土地返還ユニットに協力を行っている UNHCR によると、対象となっている返還地に現在も紛争要因（武装勢力や大企業と結びついた犯罪者集団等）がいる場合も多く、土地に付帯する経済的価値（違法・合法含め）のために、簡単に土地の権利を手放さないことも想定されとのことである。そういう意味では、法律上の土地の所有者だけでなく、現在その土地をコントロールしている人がだれかということが重要であるとの説明であった。

極右・極左両方の分派を吸収した反土地返還軍という非合法武装組織も結成されており、地雷が埋設されている土地もある。今般調査において、マグダレナ県で土地返還の対象地域であるシエナガ地域の関係者によれば、土地返還事務所に来る IDP のなかには、顔を隠してくる人もいるとのことであった。また、マグダレナ県の土地返還ユニットにこの 8 カ月間に登録に来た IDP のなかで 14 人が現在も自身の安全を脅かされていると報告しているとのことである。

土地返還は 1991 年以降に避難した人が対象となっているが、そのなかでも政府が非合法武装組織と認定されたグループによる暴力の影響を受けた人のみが対象として認められている（国軍や認定されていない犯罪組織によって避難した人は対象外）。土地の返還は、被害者側の要請に対応する形をとっているが、多数ある要請のうち、返還プロセス対象地は、①紛争により人の移動が発生した場所であり、②現在の治安状況が良好であるという 2 点が満たされている場所が優先される。マグダレナ県においては、シエナガ地域を中心とした山間部に返還のためのプロットを設置している。この土地は 2004 年頃をピークとした激しい紛争により、大量の人口移動が発生し

たが現在は比較的治安が安定している。現在の治安状況等は軍や警察関係者がメンバーとなっている委員会が判断する。

マグダレナ県に位置するシエナガ地域のラセクレタ村は、1980年代FARC、ELNの暴力、1996年以降はパラミタリーによる暴力の影響で、大規模な殺害と大量避難が発生した。その後治安が改善したことを受け、これまでに199世帯380人が帰還している（うち92人が地主であり、いずれも土地返還要求中）。

土地返還プロセスが始まったと知って帰還する人もいるが、治安が継続的に悪かったために社会インフラが整備されておらず、これが理由で帰還しない人も多いとのことである。このように、多くの返還対象地は、学校や保健施設など基礎インフラが整っていないため、政府により統合的な開発の推進が提案されているが、どの程度実施されるかは現段階では明らかではない。

また、土地の境界の決定は多くの紛争影響国において対立要素になりやすい。サンタマルタでの関係者との協議では、書面等証拠に沿って判断していることで問題を回避しているとの発言もあったが、UNHCRによると境界がはっきりしていない土地も多いとのことから、土地返還プロセスを進めることによって新たな紛争が誘発されないことが求められる。

2-4 本プロジェクトの平和構築との関連

コロンビアにおいてははまだ紛争は終結していない。紛争アクターも紛争が展開する場所も変化していくという特徴もある。このような流動的な状況で、紛争によって避難した人へ元の土地を返還することを政府が決定したことは興味深い。完全に国土の治安が回復しておらず、新たなIDPも発生しているような状況で、通常紛争終結後に実施する「移行期の正義(Transitional Justice)」に着手しているという構図になる。今般調査において、土地返還・被害者救済法が2011年に制定されたことは、政府が被害者の権利について認識し、具体的な土地返還についての指針を示したという点で意義が高いとの評価が、被害者や人権関係者、国際機関からも聞かれた。そういう意味では、上記のとおり紛争が終結していないような状況において、土地返還プロセスがどの程度実際に進めることができるのかという懸念はあるものの、被害者の尊厳と補償、正義の尊重を法的に定めたこと自体が、被害者及びそれを含む国民に対して、一定程度のインパクトを与えたと考えられる。

このような背景のある土地返還事業について、実施主体であるコロンビア政府に対し、多くのドナーや国際機関、NGOが支援を実施しているが、JICAもこれに支援することは意義があると考ええる。土地返還・被害者救済法の履行期間は10年間であり、その後延長される可能性はあるものの、この10年で一定程度の成果を残せるかが重要である。そのためにはプロセスを実施するうえでの効率性の向上が必須であり、本プロジェクトは部分的に貢献でき得る。

そういう意味では、本プロジェクトは地域開発プログラムに位置づけられているものの、コロンビアの平和構築という側面でも、妥当性が認められる案件ととらえられる。対コロンビア支援における協力プログラムとしては、「紛争の被害者・共生・和解支援プログラム」のなかで、2012年度まで複数の案件が展開してきた。本プロジェクトも、紛争の被害者・共生・和解に直接的に大きく関係する「土地返還システム」に対する技術的協力であることから、「紛争の被害者・共生・和解支援プログラム」において、国レベルのPNAを通じて行ってきた、コロンビアの政治や治安状況のモニタリング、IDPや地雷の状況、政府の取り組み等については、継続していき、本プロジェクトの適切な実施・評価に反映していくことが望ましい。

第3章 土地返還政策の実施体制

3-1 関連法制度

(1) 法律第1448号（土地返還・被害者救済法）⁵

2011年6月土地返還・被害者救済法として法律第1448号が10年の期限つきで制定された。この法律は、武力紛争で国際人道法に反する悲惨な暴力の被害者に対し、国が迅速な補償を可能にするもので、コロンビアの司法裁判の歴史上で初めて実施された。法案作成開始時には別の法案として作成されていた「土地返還法」と「被害者補償法」が統合され土地返還・被害者救済法として1つの法律に取りまとめられることとなった。1985年以降の、非合法武装勢力や政府当局（軍隊や警察）による被害者が救済対象となる。この法律の承認は、国内紛争を認識し、基本的人権を脅かされた被害者の補償を通じて、平和構築、国内和解の道を模索する政府の政治意思を表明すると同時に、社会的コンセンサスと政治的行動を反映したものである。

法律の第4部では被害者補償について言及しており、クレジットや負債などの経済的、医療、リハビリなどの行政的補償が制定されている。そのなかの第3章では土地返還補償が定められており、内戦の過程で家や土地を奪われた被害者に対しては政府が責任をもって土地を返還するとしている。

サントス大統領は2011年12月に救済費用として国内武力紛争により土地を収奪され、あるいは殺人や誘拐の犠牲となった市民に対し、900万から2,100万ペソ（約45万円～105万円）が賠償されると発表した⁶。また2011年度は6.1兆ペソ（約3,050億円）が、住宅、教育、土地購入等の目的で充当され、10年間で、土地返還プロセスのため、54兆ペソ（約2兆7,000億円）の予算を割り当てる、とも述べている⁷。

1) 土地返還管理特別行政ユニットの創設

同法第130条に基づき10年の期限つきで、2011年に特別機関として農業農村開発省に土地返還ユニットが創設され、下記の業務を義務づけている。

- ・強奪及び強制放棄にかかわる土地返還記録の登録
- ・強奪を実証する各種証拠資料の収集
- ・公式化される土地に関連した負債の軽減プログラムの策定
- ・公式化プロセスを高等司法審議会に対して行う手続き

土地返還ユニットは名前が示すとおり、土地返還手続きを主な役割としている。これは被害者に代わり権利を証明する証拠を収集し、土地返還の権利を裁判所に立証する手続きを代行することである。土地返還を申請しない被害者の補償などは被害者ユニット⁸の役割となる。土地返還ユニットは現在ボゴタに本部があり、地方に既に21の支部が設置されている。

⁵ <http://www.leydevictimas.gov.co/documents/10179/19132/completo.pdf>

⁶ <http://www.colombia.emb-japan.go.jp/JPN/documentosJP/seiji/201112.pdf>

⁷ <http://www.colombia.emb-japan.go.jp/JPN/documentosJP/seiji/201201.pdf>

⁸ 正式名称は被害者総合対応補償特別行政ユニット <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/acerca-de-la-unidad>

2) 土地返還記録

土地返還・被害者救済法では、司法的に土地返還権利を求めるためには、強制退去または放棄された土地返還記録に登録することを定めており、土地返還ユニットが管理する。土地返還ユニットの手続きを介さず、弁護士を通じて直接司法に土地返還を求めることも可能であるが、土地返還記録への登録は義務づけている。この記録には、土地返還申請の司法裁判プロセスにおいて証拠となる資料が保存され、司法業務の効率化の目的で登録が行われる。

3) 被害者統一記録⁹

アクション・ソシアル¹⁰から引き継いだ被害者記録で、現在被害者ユニットの管理と定めている。土地の有無に限らず、被害者の権利回復のための賠償、被害者への対応や補償を目的とした記録であり、土地返還記録とは異なるが、土地返還を求める被害者は両方に登録することは可能である。

4) 被害者の条件

第1章第3条にて被害者として認定される条件を定めている。

- ・国内武装紛争（ゲリラやパラミリタリーなど）により生じた人権の侵害¹¹
- ・1985年1月1日以降に発生した事実によること
- ・個人あるいは集団で人権侵害や国際人権法違反の被害を受けた人々
- ・土地返還の補償対象は1991年以降の事実によること

被害者とは必ずしも土地を強奪された、もしくは放棄を強制され土地を失った人とは限らない。殺戮、拷問、誘拐、強姦、行方不明者、爆弾や地雷などの国内武装紛争被害者が対象となる。被害者として認定されないケースとして以下が挙げられる。

- ・国内武装紛争によらない報復、例えば隣人との紛争、通常の刑事犯罪など
- ・1985年以前による被害
- ・法で規定されている武装勢力構成員（ただし武装勢力脱退時18歳未満の場合を除く）

認定のためには被害者は、前記の被害者統一記録に登録する必要がある。申請は被害者が国民擁護省（または行政監督局とオンブズマン事務所）に届出を提出する¹²。法律発布前の被害は発布から4年以内、発布後は2年以内に限定している。申請から営業日60日以内に検証を終え、登録可否を決定する。

5) 補償内容

被害者への補償・支援措置として、同法は5つの措置を定めている。被害に応じて、複数の措置を受けることができる。

⁹ アクション・ソシアル（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）が国内避難民への対応のために管理する国内避難民統一記録に基づくもので、同記録は、法律1448号発布から1年以内に、被害者総合対応補償特別行政ユニットに移転されるとされている。

¹⁰ <http://www.filantropiatransformadora.org/index.php/contactenos/quienes-somos/socios/accion-social>

¹¹ 被害者法では、ゲリラやパラミリタリーだけでなく国軍や警察の作戦に起因する被害も含む。

¹² <http://www.unidadvictimas.gov.co/index.php/conozca-sus-derechos/abc-de-la-ley>

① 土地返還

土地返還ユニットによる司法プロセスへの迅速なアクセス

② 行政補償

賠償金を支払う行政補償プログラムの創設

③ リハビリ

心理的傷跡に対応するための身体的・精神的なリハビリテーション

④ 心理的ケア

歴史的記憶センターを創設し、真実追求と歴史的記憶の収集と公表

⑤ 繰り返さない保証

人権侵害が再び起こることを避けるための一連の措置であり、人権教育プログラムの導入や、人権侵害を容認する、あるいは起こりやすくするような法律や規則の廃止、社会的あるいは個人的和解プログラムなどが含まれる。

6) 土地返還申請

土地返還の申請対象者に関しては第3章第72条に規定されている。

- ・ 1991年1月1日¹³から法律の有効期限（2021年6月10日）の間に、国内武装紛争により生じた人権侵害の結果として、土地を強奪あるいは放棄せざるを得なかった者
- ・ 土地の所有者（正式に所有権をもつ）、占有者（祖父等の土地を登記変更していないなど）や国有地である未開墾地の占有者¹⁴

被害者は強奪の事実を証明しなくてもよい。また正式な所有権がなくても返還申請が可能であるが、その土地を所有していた証拠が司法プロセスにおいて要求される。土地返還ユニットは土地返還申請者への土地の引渡しと所有権の正式な認定を要請し、司法プロセスで名義人を代理することができる。土地放棄には、武装勢力の恐喝や脅しによって法外に安い値段で土地の売買を強制された場合や、文書の偽造、農村開発機構（INCODER）による不正な所有権収奪や権利移譲も含まれる¹⁵。そのため被害者に正式な所有権がなく、たとえ武装勢力やその関係者が司法的・行政的に効力のある手続きや行為により土地の権利を所有していても、裁判所は被害者への土地返還の裁定を下すことが可能である¹⁶。

なお、1991年以前の土地強奪に関しては上記土地返還被害者として認定される補償は享受できないが、被害が1985～1990年であれば被害者補償（土地返還以外の行政補償、リハビリ、心理的ケアなど）の範囲となる。

先住民族やアフリカ系コロンビア人などの少数民族に対して、個別的な補償は1448号では定めていないが、2011年12月9日発行の法令4633号、4634号、4635号にてそれぞれ個別的な補償を規定して、少数民族に配慮した公共政策を講じている。

7) 関係機関への情報提供

土地返還・被害者救済法では返還のための検証を容易にするため、高等司法審議会、公証登記監督局、国土地理院（IGAC）、管轄の土地登記局、INCODER、他関連機関は、判事、

¹³ コロンビアの新憲法が制定された1991年以降はさかのぼらないとされている。

¹⁴ <http://www.restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=15>

¹⁵ <http://restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=15> "Que es despojo?"

¹⁶ <http://restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=15>

裁判官、土地登記管理事務所、公証役場、その下部組織や地方事務所に、返還プロセスで必要とされる情報の提供を義務づけている（第 96 条）。

また、ユニットはこれら関係機関がもつ被害者に関する情報へのデータベースにアクセスする権利をもち、リアルタイムでの情報交換サービスを提供することを義務づけている。リアルタイムが不可能な場合、申請から 10 日以内に情報を提供しなければならない（第 76 条）。

各機関が提供する情報は政令 4829 号第 31 条にて下記のように規定されている。

- 国家防衛省：登録の優先地域に関する情報を提供
- 国家戸籍登記局：身元確認または身元補足情報の提供
- IGAC と分権化された土地登記局：土地台帳情報 1 と 2、縮尺の大きい土地区画のデジタル地図情報と基礎地図、衛星画像、航空写真
- 公証登記監督局：公証情報及び土地登記簿情報
- INCODER：未開墾地、全国農業基金、土地所有者、土地供与あるいは供与取り消しにかかわる行政手続き情報、放棄された土地に関する統合記録（Registro Único de Predios y Territorios Abandonados：RUPTA）に登録されている暴力により放棄された土地情報

(2) その他の関連法案

・法律第 387 号 1997 年発行¹⁷

IDP 支援政策の起点となった法律で、全国レベル、中央政府レベル、各地方自治体レベルでの国内避難民支援委員会の設置とその委員会による国内避難民支援計画の策定、及びその計画に基づくプログラム・プロジェクトの実施を義務づけた。法律では国内避難防止、国内避難民への支援、保護、社会経済的安定化、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）が制定されている。また国内避難民支援が決定されアクション・ソーシャルで国内避難民登録が開始した。

・2000 年の法令 2569 号

国内避難民の定義と国内避難民登録制度（Único de Población Desplazada：RUPD）の制定。

・2005 年の法令 975 号¹⁸

主にパラミタリーグループの投降に関する規則枠組みとして機能した正義と平和法。補償基金の設置。

・政令 4633 号 2011 年 12 月 9 日発効¹⁹

農村と先住民コミュニティに属する被害者への土地権利返還策に関する支援、対応、総合的な補償。

¹⁷ <http://www.jica.go.jp/project/colombia/0800598/outline/index.html>

¹⁸ http://www.elabedul.net/San_Alejo/Leyes/Leyes_2005/ley_975_2005.php

¹⁹ <http://www.leydevictimtas.gov.co/documents/10179/16672/dec%2B4633%2B2011.pdf/f4794db5-6b73-41b7-a5a6-47982169f566>

- ・政令 4634 号 2011 年 12 月 9 日発効²⁰

Rom もしくは Gitano に属する被害者への土地権利返還に関する支援、対応、総合的な補償。

- ・政令 4635 号 2011 年 12 月 9 日発効²¹

アフロコロンビアン、パレンケーラコミュニティに属する被害者への土地権利返還に関する支援、対応、総合的な補償。

- ・政令 4800 号 2011 年 12 月 20 日発効²²

法律 1448 号に関する規則、被害者統一記録、繰り返さないための予防、保護と補償、社会経済の安定化政策、被害者の脆弱性の分析・排除、被害者への補償及びその他の規定

- ・政令 4801 号 2011 年 12 月 20 日発効²³

土地返還管理特別行政ユニットの内部組織構成及び役割に関する政令

- ・政令 4802 号 2011 年 12 月 20 日発効²⁴

被害者総合対応補償特別行政ユニットの内部組織構成及び役割に関する政令

- ・政令 4803 号 2011 年 12 月 20 日発効²⁵

歴史記念センターの発足に関する条例

- ・政令 4829 号 2011 年 12 月 20 日発効²⁶

法律 1448 第 4 部第 3 章（土地返還、総則）に関する規則
第 31 条では各機関の情報の提供及び交換について規定している。

- ・政令 599 号 2012 年 3 月 21 日発効

土地返還統一記録の段階的なプロセスの実施

(3) 放棄された土地に関する統合記録（RUPTA）

政府による土地の代替保護を目的として 1997 年の法律 387 号で初めて暴力により土地放棄した被害者と土地の記録に関する法的枠組みが制定された。

2003 年に世銀とアクション・ソシアルにより土地保護プロジェクトとして土地登録を開始し、農業改革機構（Instituto Colombiano de la Reforma Agraria : INCORA）が担当した。2007 に同登録システムを INCODER に移管し、放棄された土地に関する統合記録（RUPTA）と名づけられた²⁷。

²⁰ <http://www.leydevictimimas.gov.co/documents/10179/16672/dec480020122011.pdf>

²¹ <http://www.leydevictimimas.gov.co/documents/10179/16672/dec%2B4635%2B2011.pdf/6abe6e6e-c2a4-4a6a-b824-823ecbbb01ae>

²² <http://www.leydevictimimas.gov.co/documents/10179/16672/dec480020122011.pdf/655c3abf-c87c-4e3c-b43a-b83bc1b86259>

²³ <http://www.leydevictimimas.gov.co/documents/10179/16672/dec480120122011.pdf/96e69e64-7959-46c7-ad02-e16302>

²⁴ <http://www.leydevictimimas.gov.co/documents/10179/16672/dec480220122011.pdf/d9cfda6f-19f0-428c-846b-54b83c303a6b>

²⁵ <http://www.leydevictimimas.gov.co/documents/10179/16672/dec480320122011.pdf/dc570c80-4030-4e90-8824-319ea5942536>

²⁶ <http://www.leydevictimimas.gov.co/documents/10179/16672/dec482920122011.pdf/accf8277-c915-400a-9734-9123e2a46312>

²⁷ Registro Único de Predios y Territorios Abandonados

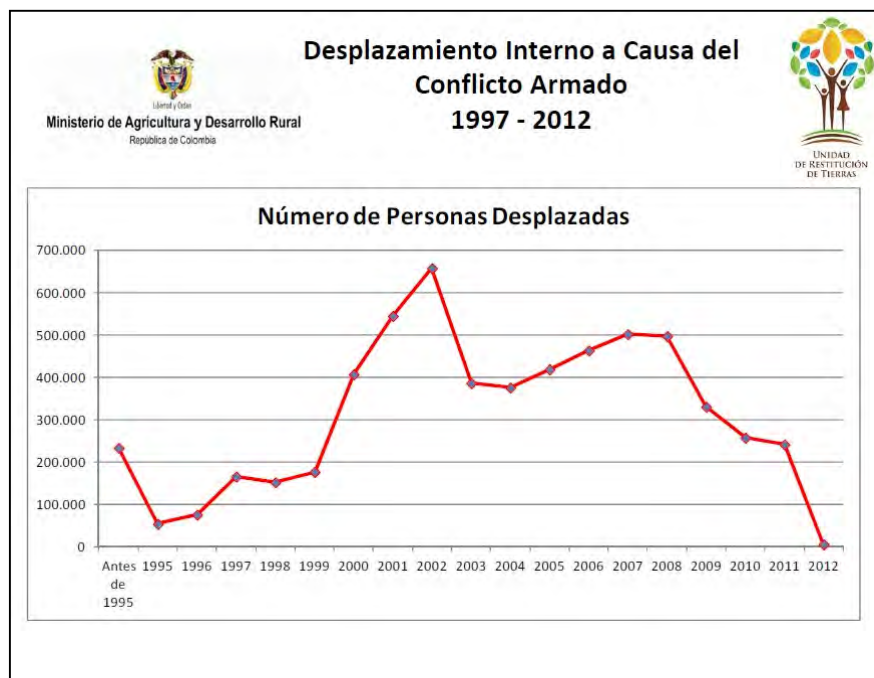
記録には被害者と土地情報、被害者の土地所有情報（所有者、占有者、賃貸など）が記載された。RUPTA の目的は、不動産登録の正規名義人が所有する権利を侵害する違法な取り引きを防止することである。その方法として保護されるべき土地の権利の譲渡や名義変更を禁止し、不法占有者、賃貸者の土地所有状況を公表することで、土地放棄を強いられた被害者は男女、子ども、青年を問わずまた世襲的にその権利が法的に認められ保護される。また個人、集団の土地の保護ルートを決め、民族固有の土地の権利の保護を構築した²⁸。

RUPTA は現在も INCODER が担当し、RUPTA 登録は土地返還登録の重要な証拠の 1 つである。

3-2 土地返還事業の手続き及び進捗状況

(1) IDP 発生件数

図 3-1 は 2012 年 9 月 30 日付の国内避難民登録制度（RUPD）²⁹と被害者ユニット統計による IDP 発生数を示したグラフである³⁰。



出所: RUPD – SIPOD – Acción Social / Unidad de Víctimas

図 3-1 IDP 発生数

2000～2002 年にかけて IDP が多く発生している。特に 2002 年には 60 万人を超えている。これはパラミリタリーによる住民虐殺や土地への攻撃が多かったためとのことである。2003 年に一時減少した理由は、2003 年 7 月にはウリベ政権と AUC（コロンビア自衛軍連合）が武装解除に向けた和平プロセスに合意していることによる。人権難民委員会（Codhes）によれば調査が開始された 1985 年 1 月から 2011 年までの暴力は 25 万 9,146 件、IDP 数は、544

²⁸ http://www.dps.gov.co/documentos/Tierras_Doc/RUTA_INDIVIDUAL.pdf

²⁹ 1997 年法律 387 号により設置された避難民統一記録。

³⁰ 土地返還ユニットプレゼンテーションスライド

万 5,406 人、と報告している³¹。

(2) 土地返還申請状況

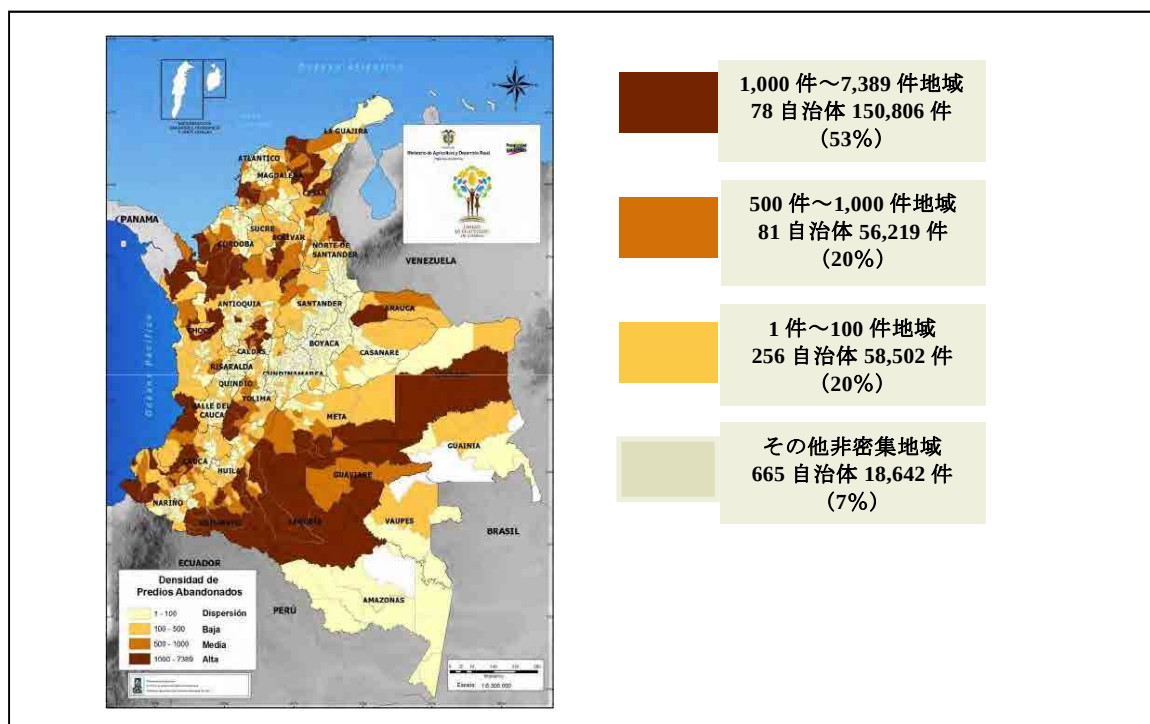
土地返還ユニットの 2013 年 1 月 20 日付の統計情報では 3 万 1,820 件の申請書が提出されている。

表 3－1 土地返還申請件数

年	提出された申請件数	申請対象土地面積 (ha)
2011	4,632	412,616
2012	26,620	1,842,517
2013	568	42,571
合計	31,820	2,297,704

申請された申請対象土地面積は被害者が申告した内容に基づいたものが多く、申請時点で土地面積が不明のため正確な土地面積を申告できない被害者もいるため正確な面積を反映していない。手続きの検証などで面積が明確になり次第、データに反映される。

(3) 土地放棄の地域別発生状況



出所：UAEGRTD análisis de datos de RUPTA, RUPD, SIJYF y Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada del Ministerio de Agricultura
土地返還ユニットプレゼンテーション資料和訳

図 3－2 土地放棄の地域別発生状況

³¹ <http://www.noticiascaracol.com/nacion/articulo-262261-desplazados-colombia-llegan-a-55-millones-dice-codhes>

図3-2の地図は土地返還が想定される36万件のなかで、土地放棄の発生件数により高中低地域に色別されている。最大はナリーニョ県トマコでエクアドル国境にある。他にモンテデマリア（北西）、ウラワ（太平洋とカリブ海へのアクセスがある地域）、南部のオリノキア、アマゾンに集中している。

放棄された土地の53%が78自治体に集中しており、7%が665自治体に広く存在する。

(4) 土地公式化³²

農村における土地の所有権は下記の2つの手続きが完了して、正式な土地所有権（日本という権利証）を取得することができる。

- ① 土地区画権利の授与（INCODER 管轄）
- ② 登記管理事務所での所有権登記（SNR 管轄）

① 土地区画権利の授与

農村における土地区画権利は INCODER（または 1993 年以前であれば INCORA）の発行する土地区画権利授与の公文書または裁判所の証書により、国有地である未開墾地（未使用地）が個人所有の土地区画として登録される。ここで土地の範囲と使用権が明確になる。コロンビアでは国有地である未開墾地で最低5年間農地として開拓や耕作の利用実績があれば、INCODER より個人所有の土地区画として土地の供与が可能となる。

② 登記管理事務所での所有権登記

INCODER による登録はあくまで新規の土地の使用権を個人に付与するものであり、所有権は、INCODER や裁判所の書類を持参して SNR 管轄の登記管理事務所での土地所有権登記することではじめて法的に認定される。また相続、売買などによる土地所有権の移転は、その公証人を介した公正証書や売買契約書をもとに、登記管理事務所にて、移転登記がなされることにより完了する。

以上より、法律上の対抗要件は登記管理事務所での所有権登記の完了となるが、権利が公式化されていない状況（非公式）も生じており、具体的には以下のとおりである。

- ・国有地の未開墾地に未登録のまま先祖代々住んできたが、INCODER から土地供与を受けていない場合（国有地の不法占有者）。
- ・土地は INCODER より土地区画を認定されているが、その後の土地の売買や相続は口頭承諾のみで行われた場合（未登記者）。
- ・売買契約書や相続における公証人の証書や公文書はあっても、登記管理事務所での所有権は未登記である場合（未登記者）。
- ・土地を放棄したため、農地としての利用がされず、INCODER より土地供与の権利を取り消された場合。
- ・憲法によって保証された先住民・アフリカ系コロンビア人の土地である場合（先住民、少数民族の土地）

³² http://www.minagricultura.gov.co/archivos/pol_integral_tierras_restitucion_formalizacion_procesos_agrarios.pdf

INCODER は、国有地（未使用地）に対して新規に土地の使用権を個人に付与することのできる機関であり、特に歴史的に国有地に未登記のまま住んできた先住民などの土地を公式化する際に必要な手続きを行う機関である。土地保護申請を管理する RUPTA の統計では、2011 年 12 月 31 日までに土地所有未登記者、国有地の不法占有者などの非公式な土地所有は全体の 44%に至っている³³。

(5) 土地所有状態^{34 35}

土地の所有状態には、所有者、国有地である未開墾地に未登記で占有している状態、相続が未登記の状態、国の保護地域に占有している状態、賃貸や先住民の土地などの状態がある。土地返還・被害者救済法では所有者に限らず、所有権未登記者と、国有地の不法占有者も保護の対象として、土地返還申請が可能である。これらを合わせて 36 万件の土地返還が想定されている。

表 3－2 土地所有状態の区分

所有状態	返還対象	割合	詳細	INCODER の区画 登録	SNR の 所有権 登記
所有者	○	44%	世帯主が所有者として正式に登記されており、権利書を所有している。土地返還手続きに問題はない。	済	済
国有地の不法占有	○	17%	国有地である未開墾地に登録なしに利用しているケース。5 年以上所有者からのクレーム（時効の中断事由）がなく、かつ占有者による利用実態があれば所有権を取得することができる。	未	未
国が禁止している区域を不法占有	×	7%	例えば先住民保護区、少数民族保護区、軍用地、環境保護区、国立公園等	-	-
所有権未登記者	○	28%	第三者の土地を法的には不法占有。祖父等の親族の土地を代々利用しているが登記変更がされていないものや、第三者が国外転居した後の土地を不法占有している事例がある。後者の場合には、 <u>5 年以上</u> の利用実態で所有権の取得対象となる。	済	未
賃貸	×	2%	賃貸契約で居住	-	-
先住民・アフリカ系 コロンビア人居住区	○	2%	先住民・少数民族が憲法によって保証された土地を放棄	不要	不要

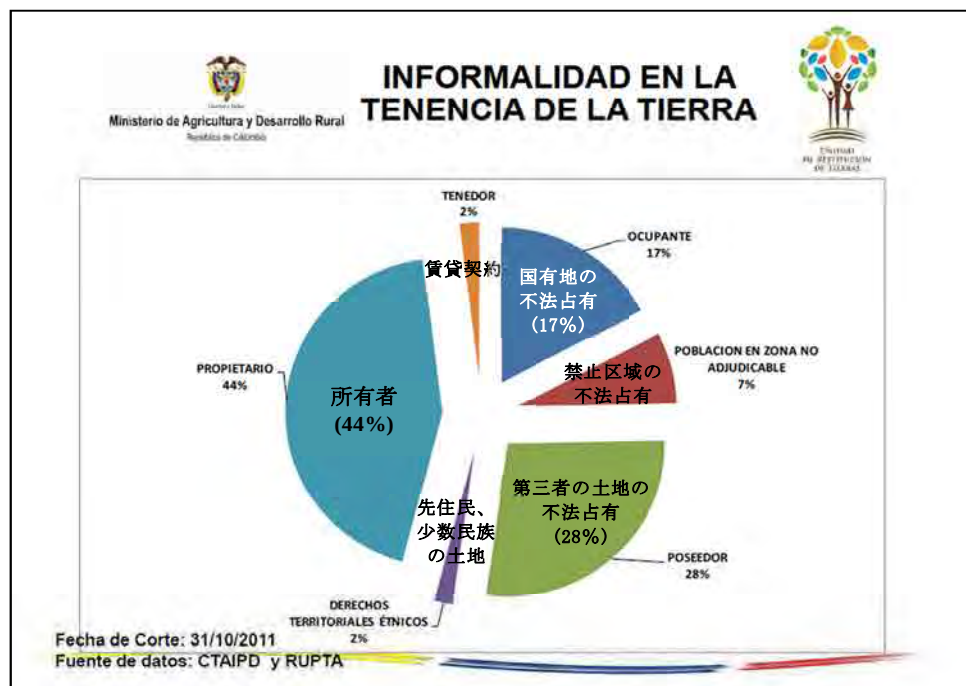
³³ http://www.minagricultura.gov.co/archivos/pol_integral_tierras_restitucion_formalizacion_procesos_agrarios.pdf

³⁴ <http://www.restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=15>

³⁵ http://www.minagricultura.gov.co/archivos/pol_integral_tierras_restitucion_formalizacion_procesos_agrarios.pdf

- ・所有者は合法的に土地の所有が証明できるため、返還手続きも複雑な検証を必要としない。
- ・所有権未登記者とは、土地区画そのものは既に INCODER より供与されているが、登録局において所有権未登記の場合（例えば権利証がない）や、相続や他者からの売買において、所有権の移転が未登記の場合（移転登記されていない）である。
- ・国有地の不法占有とは未登記の土地区画占有者であり、土地区画そのものが未開墾地である国有地とを所有している場合である。コロンビアの法では、未開墾地に代々住みつき、農村として利用している実態が 5 年以上の場合、INCODER に申請することにより土地供与の権利を得ることができる。
- ・先住民・少数民族居住区は先住民・少数民族の憲法保障地の放棄については土地所有権有無にかかわらず、土地返還を保証することとしている。

図 3－3 のグラフは 2011 年 10 月 31 日までの土地所有状態の割合を示している³⁶。



出所：RUPD – SIPOD – Acción Social / Unidad de Víctimas

図 3－3 土地所有状態の割合

- ・禁止区域の不法占有 7%及び賃貸契約 2%の計約 6 万件については土地返還の対象外である。
 - ・放棄された土地に価値がないと判断されるため申請されない件数も 3 万件程度予想される。放棄された土地に価値がないとは、地雷原になっている、内戦で土地に大きなダメージを与えられたもの等がある³⁷。
- 正式な所有権を有していない約 47%の土地に対しての申請が提出された場合、土地返還ユ

³⁶ 2013 年 2 月土地返還ユニットプレゼンテーションスライド

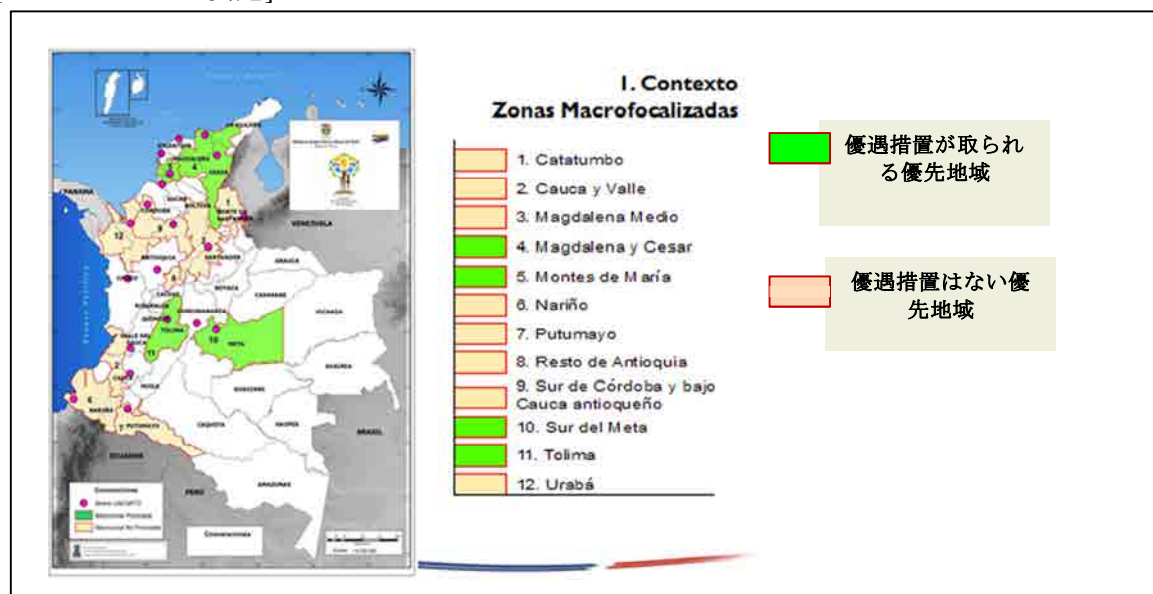
³⁷ 2012 年 8 月帰国報告

ニットにおいて各種資料と証拠の収集や複雑な検証が必要となる。

(6) 土地返還優先地域の設定

法 1448 号では 10 年間で段階的に土地返還プロセスを終了することとされている。国内紛争や土地放棄はコロンビア全土にわたって起きているが、そのなかでも、土地放棄の現象が密集し、被害者が集中する地域が存在する。一方武装勢力がまだ地域に存在し、司法的な土地返還を困難にする危険性がある。そのため、土地返還記録に登録する際、この危険性を分析してリスクの低い所から徐々に対象地域を拡大していく。なお、先住民族の土地返還においては、対象地域にかかわらず、ユニットで優先して対処する。

[マクロゾーンの決定]



出所：返還ユニットプレゼンテーションスライド（2013 年 1 月 23 日）抜粋

図 3-4 土地返還対象地域のマクロゾーン

まず上記の 12 の地域をマクロゾーンとして優先的に土地返還の地域を指定している。図 3-4 の地図で緑色がついているのは優遇措置が施されるマクロゾーンで、教育、社会福祉等も同様に厚遇されている。

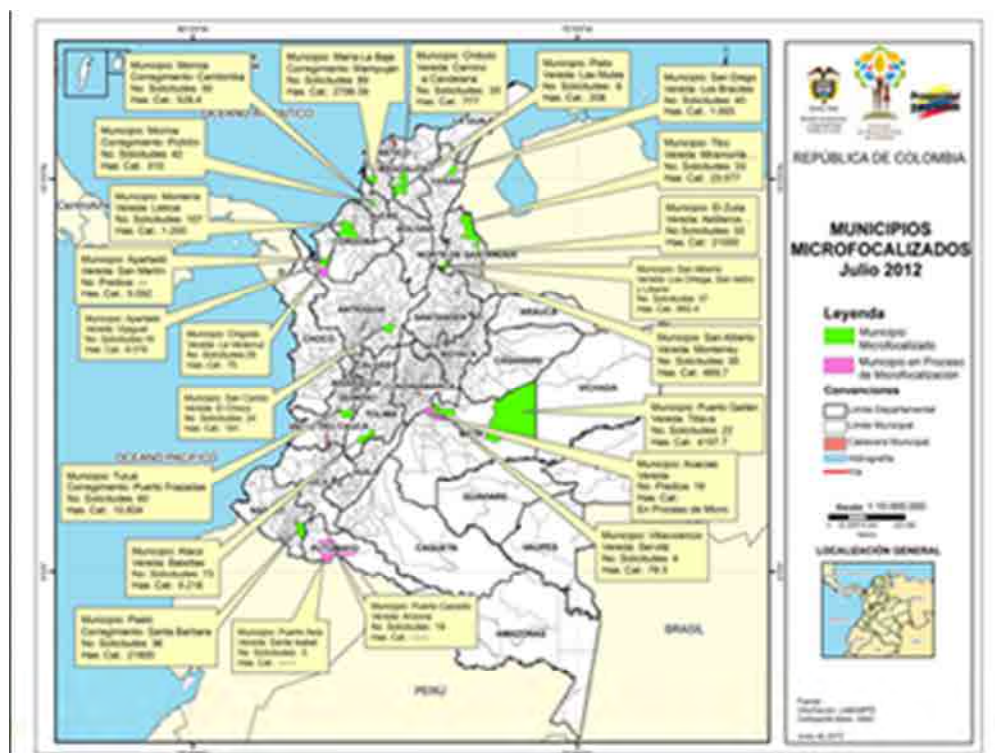
12 地域は法律で定められている 3 つの要因で選定されている。

- ① 治安回復の状況
- ② 放棄された土地の広さ、数の多さ
- ③ IDP の帰還可能性の高さ

[ミクロゾーンの決定]

マクロゾーンのすべてのエリアが土地返還登録の優先対象地域となるわけではなく、更に小地域に対象地域を絞り、ミクロゾーンとして 12 地域のなかの 23 の地区が指定されている。これが実際の土地返還記録への優先登録対象となる地域である。武装勢力による影響の強い

村、市町村、アフリカ系コロンビア人居住区を対象区域として、土地返還記録の登録対象地を決定する。例えばマクロゾーンとしてモンテスデマリアが選ばれ、さらにマンプハン（Mampujan）のアフリカ系コロンビア人地域が登録対象と決定した。マグダレナとセサルスのマクロゾーンが決定して、チボロ（Chibolo）がマイクロゾーンに選定されている。

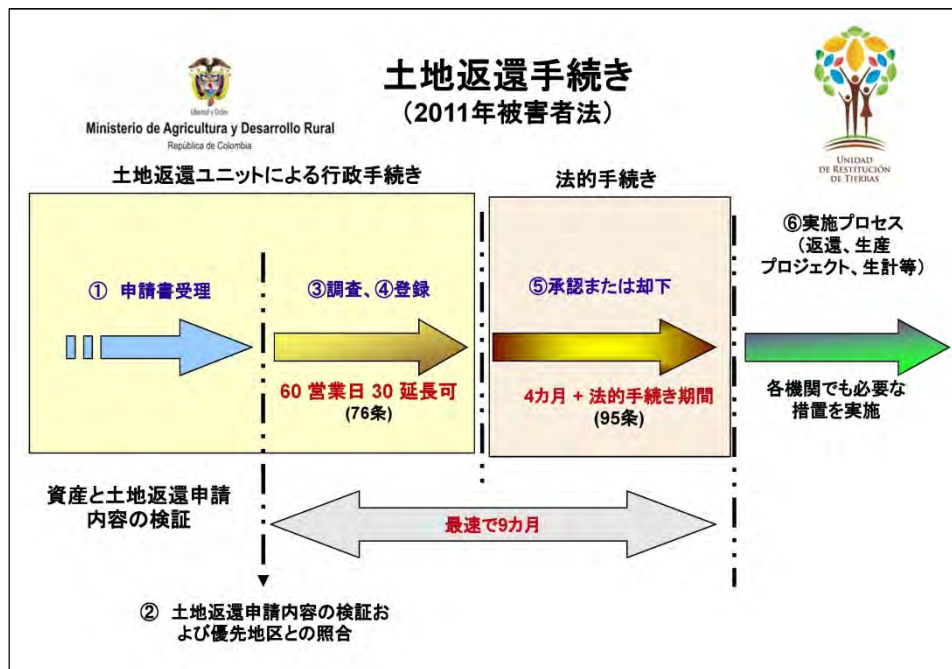


出所：返還ユニットプレゼンテーションスライド（2013年1月23日）抜粋

図3-5 土地返還対象地域のマイクロゾーン

もし申請された土地が上記マクロゾーンやマイクロゾーンに含まれない場合は、土地返還対象の条件を検証するプロセスや司法手続きには進まず、申請は待機の状態となる。これは申請が拒否されたわけではなく、優先順位が後回しにされるという意味であり、いずれにしろ、10年以内には検証プロセスが完了しなければならない。

(7) 返還手続き



出所：返還ユニットプレゼンテーションスライド（2013年1月23日）抜粋（和訳）

図3-6 土地返還手続きの所要日数

1) 行政手続き

土地返還の手続きは大きく行政手続きと司法手続きとに分かれている。土地返還ユニットが前者の行政手続きを担い、マクロゾーン及びミクロゾーンとの照合や、放棄された土地記録への登録などを行う。司法手続きでは裁判官による土地返還と公式化の判決が下される。

土地返還ユニットでの行政手続きはすべて無料である。IDP には放棄された土地の場所に関係なく国内どこでも申請できる権利が与えられている。

行政手続きは申請→検証・分析→申請登録→証明書の発行、という流れで行われる。

・申請

暴力により土地を放棄した被害者が、土地返還ユニットにて申請を行う。申請は、ユニット担当者がヒアリングを行いながら、システムに入力する。

・ミクロゾーンの照合

土地返還となる地域がミクロゾーンと一致すれば申請を受理して、詳細な検証、調査に進む。

・検証

ユニットで入力した土地返還申請内容を検証する。検証は法に基づき、

- IDP となった原因が 1991 年以降の暴力によるものであること
- 国内紛争によるものであること
- 所有権等の状況

の3点より判断する。近隣の人間関係等による土地放棄ではなく、国内紛争によるものかどうかを信頼できる公式文書、データを基に専門家が検証する。信頼できる文書、データとは軍のデータやメディアによる報道、ジャーナリストの出版した書籍、コミュニティへのヒアリング、歴史学者の論文・著作、検察関係書類等である³⁸。

調査が着手された時点から起算して60日間で検証を行う。この期間は、正当な理由が存在するあるいは発生した場合、30日間延長できる。

- ・土地返還記録への登録

司法手続きに十分な資料、証拠、手続きが完了すれば、土地返還記録へ記録後、行政手続きを終了し、司法手続きに進む。

2) 司法手続き

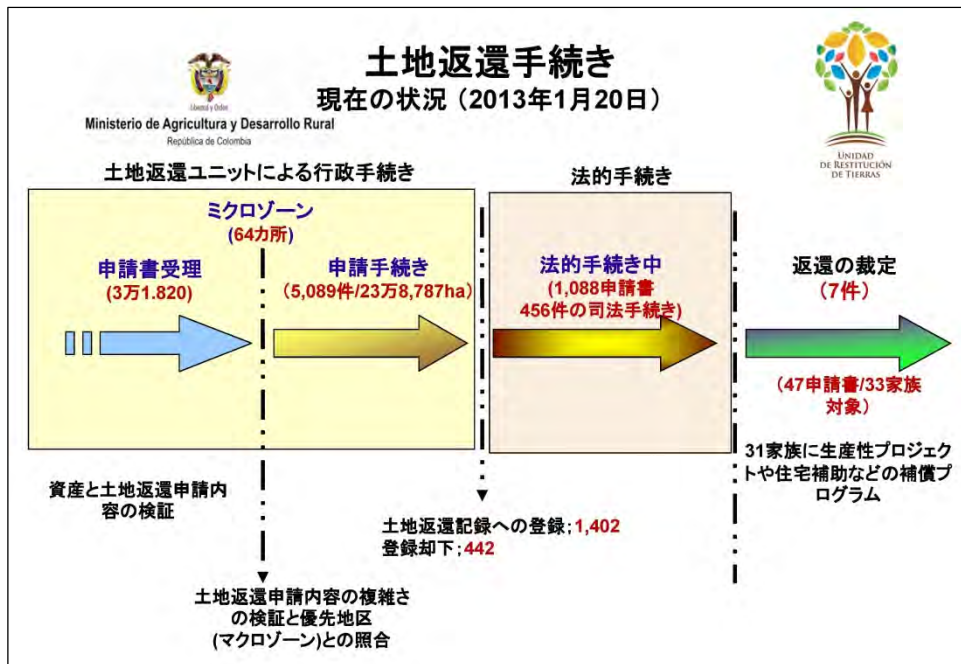
法的手続きは、行政手続き終了後に登録された証明書を基に、申請者が裁判所に訴えを起し、土地の法的所有権を判決で確定することであり、高等司法審議会によって任命された土地返還専任の裁判官が裁判を担当する。土地の現所有者などからの不服申し立てがなければ、裁判は通常の裁判よりも迅速に行われ、申請者の土地所有権取得に関する判決が下される。一方で、同一の土地に所有者を主張する者が複数いる場合等には、IDPは自らの権利を主張したり、立証したりすることが求められる。

3) 司法判決後の実施プロセス

土地返還に係る法的権利の確定後、ユニットは土地返還のフォローアップを行い、他省庁とも連携して生活再建のフォロー等を行う。また裁判所は各機関に必要な措置を下す。

³⁸ 2012年8月帰国報告より

(8) 土地返還プロセスの現在の進捗



出所：返還ユニットプレゼンテーションスライド（2013年1月23日）抜粋（和訳）

図3-7 土地返還手続き件数の状況

1) 行政手続き

- ・ 2013年1月20日現在で土地返還申請数は3万1,820件である。
- ・ 申請手続き対象として指定されたミクロゾーンは64地域である。
- ・ 申請された3万1,820件のうち5,089件(土地面積23万8,787ha)が登録手続き中である。
- ・ 1,402件の申請が検証の結果土地返還記録に登録された。
- ・ 検証の結果442件の登録申請は否決された(例えば国内紛争が原因ではない、発生が1991年以前だった、など条件を満たしていないなどの理由)。

2) 司法手続き

- ・ 現在1,088件が司法手続き中であり、これは456の司法プロセスで司法判定対象となる。1つの司法プロセスは複数の登録された土地申請ケースを扱うことができる。

1つの申請は1つの土地区画に対応する。例えば被害者が複数の土地区画を土地返還対象とする場合、複数の申請が必要となる。また、1つの区画が更に細かく複数の農民に小区画を割り当てられていることもある。その際は同じ1つの区画に対して複数の被害者から申請される。そのため行政手続きや司法手続きはまとめて処理されることが可能である。

(9) 司法裁判

土地返還・被害者救済法 119 条により、土地返還担当の民事裁判官と地方高等裁判官が任命

される。現在下記の裁判官が任命されている³⁹。

表 3－3 土地返還を担当する裁判官

裁判官	人数	備考
区域民事裁判官	24	司法プロセスに対して不服申立てがない裁判
地方高等裁判官	15	司法プロセスの中に不服申立てがある裁判
計	39	

2013 年 2 月には初めて（土地の現所有者による）不服申立てがある裁判が行われ、被害者側の勝訴となった⁴⁰。

司法結果

2013 年 1 月 20 日までに土地返還が認められた司法判決は 7 件で、これは 47 件の申請件数、33 家族に対する土地返還が認められた。このうち 31 家族は生産的生計や住宅補助プログラムの対象となった。

土地返還・被害者救済法に基づく初の土地返還に関する地方裁判所の判決は 2012 年 4 月 16 日に出された。ボリバル県マンプハン村において 2000 年にパラミリタリーが収奪した 65ha の土地について、もともとの所有者であった農民 14 名に返還命令がだされた⁴¹。

(10) 不動産の保護措置⁴²

土地返還・被害者救済法第 6 条第 73 項に従って、検証中の返還対象土地は法的に保護措置がとられる。図 3－8 はユニットの検証中の土地登記の状態（数字は登記コード番号）を示している。

³⁹ <http://190.24.134.73/jtierras/>

⁴⁰ <http://restituciondetierras.gov.co/media/Sentencias/Sucre/700013122001-2012-00074-00-Morroa-1%20de%20febrero.pdf>

⁴¹ <http://www.colombia.emb-japan.go.jp/JPN/documentosJP/seiji/201210.pdf>

⁴² <https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/images/archivosupernotariado/Normatividad2012/Instrucciones/inst18de2012.pdf>

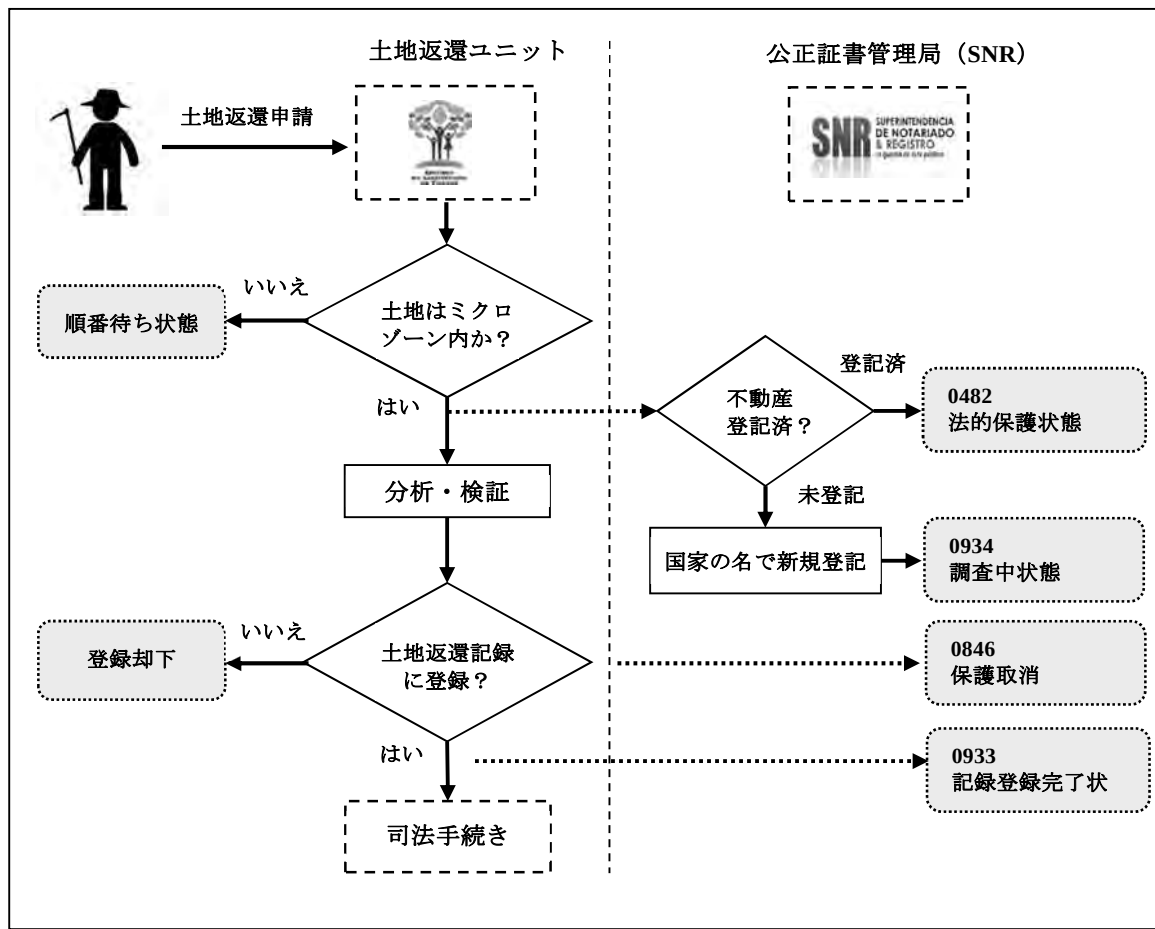


図 3－8 土地返還申請における土地登記の状態

- ・ 順番待ち状態

土地返還申請地域がマイクロゾーン以外の時は、土地返還対象の条件を検証する次のプロセスには進まずに順番待ち状態となる。これはマイクロゾーン内にある土地を優先して処理するための措置である。これらの申請は、マイクロゾーンからの申請がすべて処理された後に、順次処理されることになる。

- ・ 法的保護状態

ユニットでの検証が開始される時に、正式に不動産登記されている場合は、（所有者名が第三者でも）その土地が当該第三者により放棄された土地として法的な保護下となり、売買や移譲ができない。

- ・ 調査中状態

不動産登記されていない場合は、国家の名のもとで新規に登記（保存登記）され、その土地がユニットにより土地返還手続き調査中であることが明記される。

- ・ 記録登録完了状態

土地返還記録への登録が決定すると、登録完了状態として登記簿にも明記される。土地は公的収用されたものとして認められる。

司法判決により土地返還が決定した場合は下記の流れとなる。

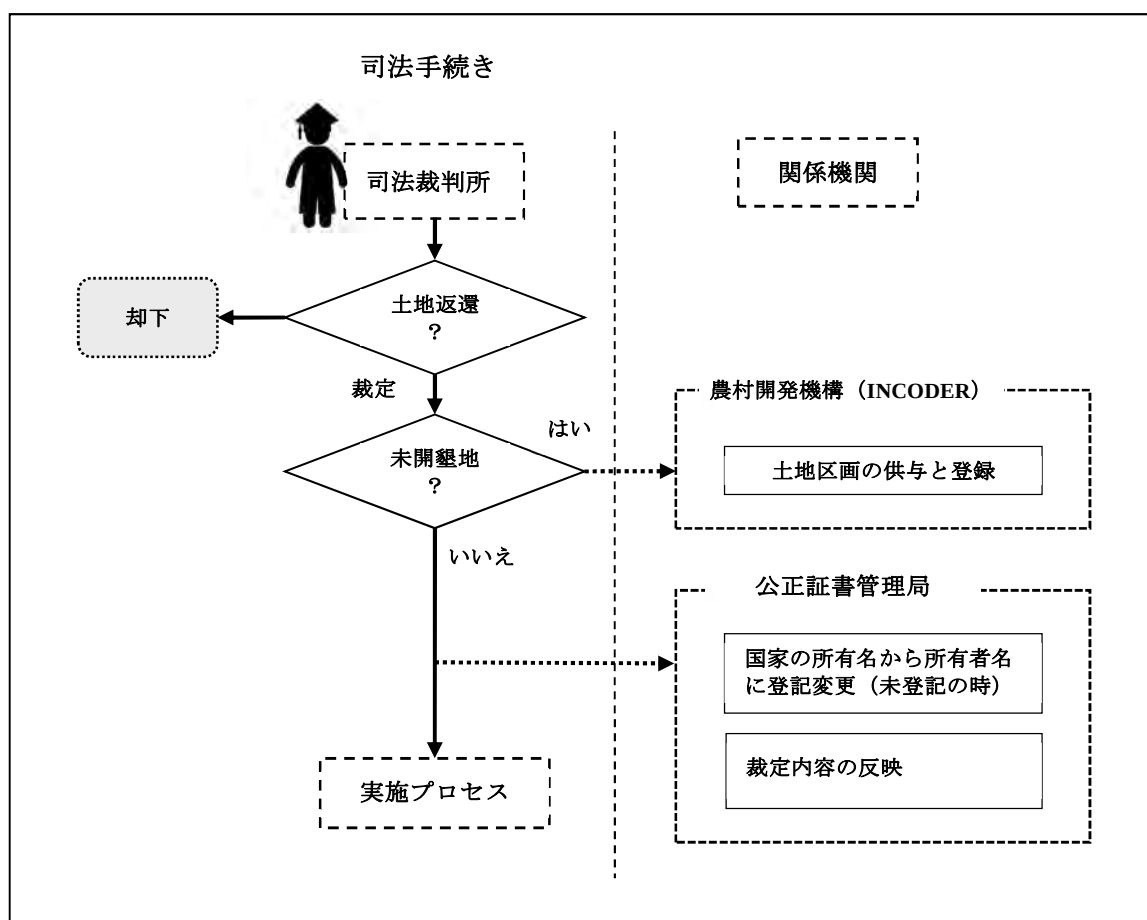


図 3－9 土地返還が決定した場合の措置

司法裁判所より土地返還の裁定が下された場合、土地区画が未登録の場合は、INCODERが未開墾地として被害者に土地区画の供与と登録を行う。また裁定内容に従い、SNRにて所有者名の変更などの登記簿が変更される。登記簿が新規の場合は、仮登録されていた国家の名が、正式な所有者名に登記変更される。

(11) 土地返還政策に係る課題⁴³

土地返還ユニットが土地返還政策を遂行するうえで、以下のような課題を抱えている。

1) 歴史的検証の困難さ

- ・被害者が土地を追われた原因が暴力であったことを立証するにはメディアの報道記事や軍データ、検察等の公式データで検証されるが、対象期間が長く対象範囲も広いため非常に煩雑かつ時間のかかる作業である。
- ・1つの土地が異なる時系列で複数の申請者によって放棄された土地となっている事実もあり、状況は複雑である。その場合同地に居住していた期間の長さの比較や、過去に暴力で放棄された土地であったことを知りながら居住したのかなどを確認して判断されるが、非常に微妙な判断で、事実関係の確認は困難である。

⁴³ 2012年8月帰国報告及び2013年1月ヒアリング結果より

2) 関係機関との情報共有/管理の煩雑さ

- ・土地登記や土地台帳は公正証書管理局、IGAC や INCODER をはじめ複数機関が有している。法律 1448 号では土地返還ユニットから要請があれば関係機関は 10 営業日以内に情報提供を行う義務があるとされているが、組織によっては情報管理が適切になされておらず、資料提供が効率的に対応できていない。
- ・各機関の目的に応じた別スケールの衛星写真を購入し、システムが作成されているため、統一された情報を得ることができない。
- ・特に地方では登記簿が 20 年以上更新されていない場合や、土地台帳が紙ベースで管理されている場所があり情報共有に支障をきたしている。
- ・国有地や第三者の土地に何年住んだか、という居住年数の立証も課題である。5 年前や 10 年前の衛星写真があると非常に有用である。

3) 土地特定方法及び申請プロセス

- ・IDP 登録と土地返還登録が分かれていることなど暴力の被害者にとってプロセスが煩雑・困難である。
- ・適切な衛星写真や航空写真が得られない地域では Google Earth 等を利用しているが、地方部では十分なスケールの衛星写真がないなど課題を有している。

4) ケース検証の課題

- ・非公式な土地所有の検証が複雑である。売買契約書をもっている場合でも登記管理事務所での登記がないため、正式な権利証を有していない。
- ・現地調査はコストがかかるうえ、さまざまな困難を伴う。例えば、放棄された土地には山岳地も多く、車で到達できない場所、車を降りてから歩いて数日かかる場所もある。また、身内が殺害された場所であったり、避難の原因となった人物との接触を避けたい等の理由から IDP が現地に行きたがらないこともある。これらの理由で放棄された土地は地図で確認するのが一般的である。そのためデータで放棄された土地を特定し、どこにある土地か、実在するかを検証する際、国・県・市町村等地図から見出すようにしている。しかしながら IDP の多くはパソコンの画面を見慣れないうえ、地図の見方がわからない人も少なくない。また、地名も正式名称と俗称で違いが多く混乱が生じている。

5) 土地返還後のシナリオ

- ・土地返還後の地域開発に関して、新設された土地返還ユニットとこれまで農村開発を実施してきた INCODER のいずれが担当するか議論がある。土地返還ユニットが十分な経験・能力を有しているとは考えられないため、土地返還ユニットが行う場合は関係機関のサポートが不可欠である。
- ・土地返還プロセスの持続性について、法で優先地域が設定された地域の治安が回復していることが第一原則である。政府の武装勢力に対する強い姿勢もあり武装解除も進んできている。経済社会審議会の出すコンペス (CONPES)⁴⁴という政策文書でも土地返還に

⁴⁴ <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-221821>

はさまざまな機関が協力することが記載され、また防衛能力の強化、警察軍の強化も書かれているため、治安回復の改善が期待されるが現時点では確実視はできない。

- ・帰還後の生活向上に関して、条件設定（審査）などを伴う公募型のプロジェクト形成支援があったが、市場調査などしたことのない農民には提案書の書き方などもわからず成功しなかった経験がある。現在は政府側からアプローチし一緒に協調して進める姿勢に変わってきている。現金支給は依存体質を生むので、今は補助金も一部あるが、低金利かつ簡単な審査で貸し出すシステムとしている。専門家が農民のできることを考え、作ったもので生活向上できるよう、その人に見合った計画を立てることが重要である。政府は持続的な土地返還が可能のように課題を理解し対策を立て始めている。

3-3 関係機関

(1) 土地返還ユニット（Unidad de Restitución de Tierras : URT）⁴⁵

土地返還ユニットは、法律 1448 号に基づいて農業開発省の下に創設された時限組織である。その任務と活動内容に関しては前項までに述べたが、ここでは組織の構成と予算について述べる。以下は土地返還ユニットの組織図⁴⁶の和訳である。

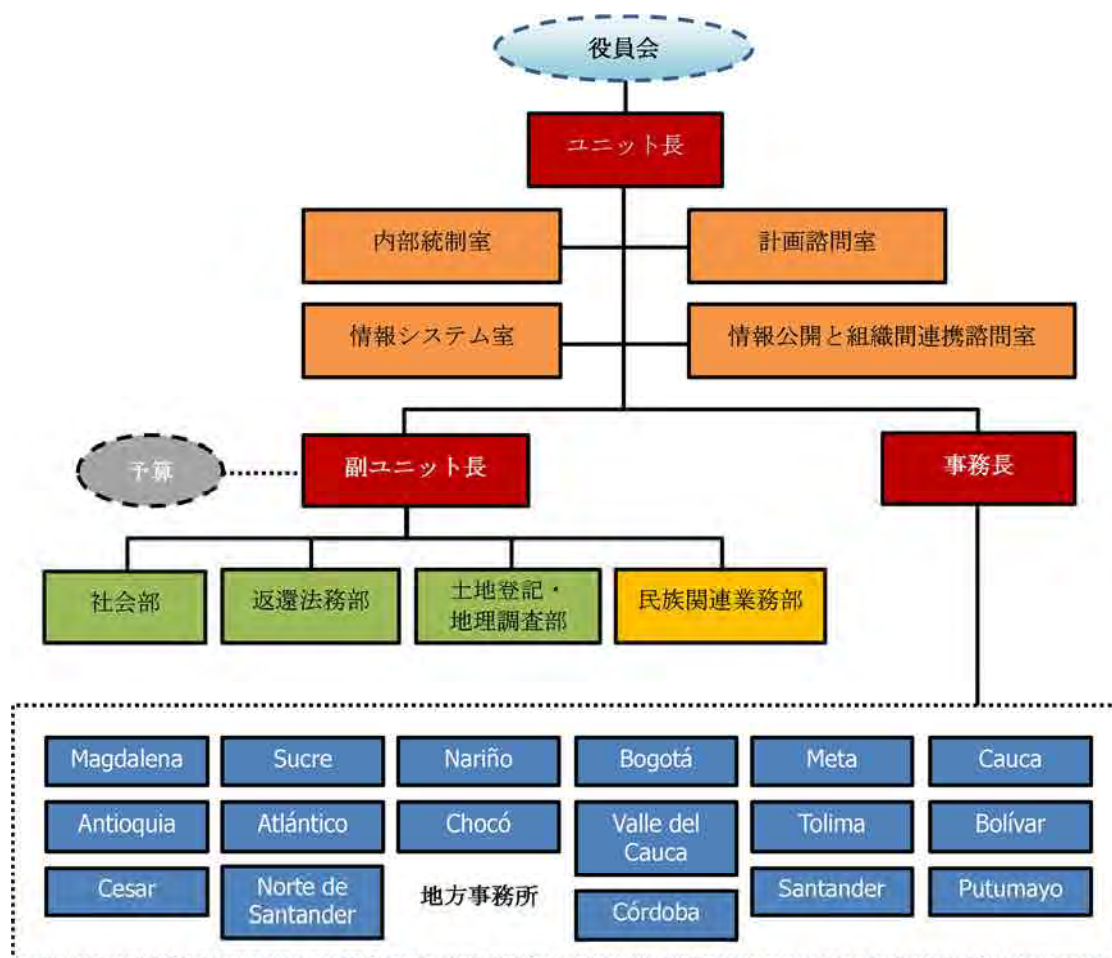


図 3-10 土地返還ユニット組織図

⁴⁵ <http://restituciondetierras.gov.co/>

⁴⁶ <http://restituciondetierras.gov.co/?action=article&id=18>

ユニットの役員会メンバーには、農業農村開発省、内務省、防衛省などの関連省庁のほか、被害者ユニットなども入っている。

ユニットの予算は、大きく運営費と投資費に費目が分かれている。予算の変更・費目変更等には2カ月程度の時間がかかるため、急を要する場合には国際援助からの資金に頼っている（特にスウェーデンとスペイン）。

土地返還プロジェクトに関する予算は投資費扱いとなり、2013 年には 1,829 億 1,863 万 2,770 ペソ（約 91 億円）が割り当てられている。そのうちシステム構築運用費は 50 億ペソ（約 2.5 億円）である。

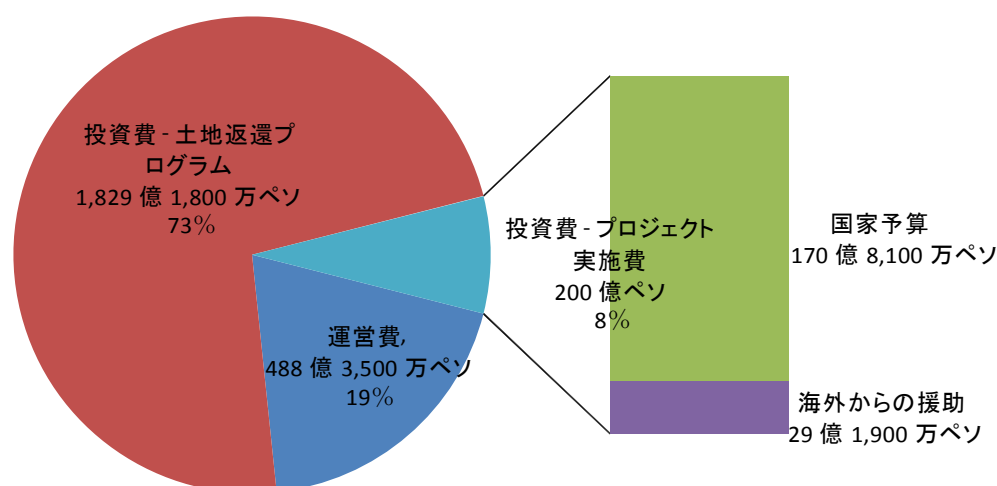


図3-11 土地返還ユニット 2013 年予算の内訳

(2) 高等司法審議会（Consejo Superior de la Judicatura）⁴⁷

高等司法審議会はコロンビア特有の組織で、いわゆる最高裁判所のことではなく、コロンビア国内の全裁判官や弁護士に対する監督・懲罰等を行う機関である。

高等司法審議会は、土地返還ユニットとともに、土地返還・被害者救済法にのっとって土地返還プロセスの実施を担当する機関であり、具体的には、同プロセスの中核となる行政プロセスを土地返還ユニットが担当し、それに続く司法プロセスを高等司法審議会が担当している。土地返還プロセスにおいて、高等司法審議会は土地返還の司法判断（裁判）を専門に担当する特別な裁判官を任命している。土地返還を担当する裁判官は 2013 年 1 月末現在で 39 名任命されており、その他裁判官を監督するための監督裁判官（Magistrate）も任命されている。土地返還裁判では、通常の裁判と同様に刑事と民事の2種類の裁判を扱う。

次項以降で述べる関係機関が主として土地情報システムにおける情報の取得先としての関係であるのに対し、高等司法審議会は土地情報システムに登録された情報を提供する相手であり、かつ土地返還事業の実施をともに担う重要な関係機関である。

本プロジェクトにおいて土地返還ユニットから協力要請があった「司法的効力を有する公文書の電子化支援」とは、基本的にはこの高等司法審議会宛に土地返還ユニットから提供される公文書の情報が司法的効力をもつように電子化するための支援である。コロンビアの司

⁴⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Superior_Council_of_the_Judiciary

法手続きで使用する公文書はこれまで電子化されたことがなく、土地返還プロセスにおける電子化が初めての試みとなるため、本プロジェクトにおける司法文書の電子化は、将来的にはコロンビアの司法手続き全体の電子化の基礎となることが期待されている。

(3) 農村開発機構（INCODER）⁴⁸

農業開発省の管轄である農村開発機構（INCODER）は、農村地方開発政策を実施する独立行政機関である。各県の農業庁と協力して土地企業やコミュニティの強化を図り、農村における生活の改善と国家の社会経済発展を目的として 2003 年に創立された。

INCODER は地方開発に必要な土地の配分権（国有地の供与権）を有しており、国有地となっている未開墾地に対して、その所有権を新規に農民に割り当てることができる。特に歴史的に国有地に未登録のまま住んできた先住民などの土地を公式化する（所有権を与える）際に必要な最初の手続きを行う機関である（注：土地の所有は、INCODER による土地の配分と、SNR による法的登記の両方が完了して初めて公式な所有権が生じる）。

2003 年に INCODER が創設される以前には、同様の業務を行う農業改革機構（INCORA）という組織があったが、INCODER の創設に伴って廃止された。このため、INCORA が管理していた 2002 年以前の土地に関する情報はすべて失われており、現在その再構築が試みられている。

INCODER はその権限上、新規の未開拓地に無償で所有権を与えることが可能であるため、特に地方において違法に土地を取得しようとする勢力に悪用されやすいという特徴をもつ。特に、公式化されていない土地に住んでいた先住民やアフロ系（アフリカ系）住民の土地を暴力によって奪い、その土地を INCODER の手続きを通じて自らの所有地として公式化してしまう事例が非常に多いと推測される。

今回の調査でも、複数のドナーからこの問題を指摘されており、INCODER の地方事務所のスタッフは、往々にして地方の有力者などから違法な圧力を受けており、場合によっては、逆に地方スタッフがすべて有力者の息のかかった者であることもある⁴⁹。土地返還プロセスにおいてこれまでに出了された 7 件の判決のうち、3 件はこのような違法状態のケースであった⁵⁰。しかし INCODER は（通常は）土地を奪われた被害者が土地所有の証拠となる情報（土地配分の記録）を土地返還ユニットに提供する機関であり、その地方事務所の改善を含む組織運営の強化が土地返還プロセスにとっても重要な課題となっていることから、複数のドナーが支援を行っている（後述）。

(4) 公正証書管理局（SNR）⁵¹

法務省の管轄である公正証書管理局は、52 年前に創設され登記管理事務所を通じて公証業務と不動産登録の公共サービスを提供する国家機関である。全国 192 カ所にある登記管理事務所を監督する立場として公証サービスの指導、監査、監督を行う。公証人は約 800 名、スタッフは約 250 名いる。

土地返還プロセスにおいては、土地の登記を管轄する機関であることから、土地所有の証

⁴⁸ <http://www.incoder.gov.co/>

⁴⁹ AECID 訪問時の協議内容による

⁵⁰ SNR 訪問時の協議内容による

⁵¹ <https://www.supernotariado.gov.co/>

拠となる登記情報を土地返還ユニットに提供する立場にある。土地返還・被害者救済法 119 条に基づいて、SNR 内にはこの業務を専門に行う代理監督局が創設されており、国家レベルの土地登記を行う官庁とは独立した組織となっている。代理監督局のタスクは以下のとおりである。

- ・未開墾地の帰属などの土地返還
- ・土地返還の公的手続き
- ・対象となる土地財産の保全（現地で土地の測量なども行う）
- ・土地の公式化（登記）

代理監督局は、土地返還ユニットからの照会を受けて、返還申請のあった土地が真に申請者のものであるかどうかを SNR 内の登記情報を基に調査するが、もし登記情報の信憑性が疑われる場合には、調査を行う。この調査は、汚職の危険性がある地方の公証人には委託せずに SNR 自ら実施している。またこれと関連して、SNR にはマネー・ローンダリング（資金洗浄）調査専任の部署があり、土地返還プロセスにおける汚職の監視も行っている⁵²。これまでに汚職にかかわった公証人 30 人が逮捕されているほか、INCODER における違法土地供与のケースを 3,000 件ほど告発している⁵³。

SNR には返還申請のあった土地を保護する権限もある。申請対象の土地が裁判前に転売されたり、脅迫や強奪にあったりすることを防ぐために、一時的に土地を SNR の直轄下に置き保護状態とすることができる。

SNR では、被害者の土地登記を促進するため、バスを改造して車内にすべての事務手続きができる機材（土地登記システムの端末と無線インターネット回線も含む）を備えた移動登記車（1 台あたり 6 億ペソ）を 2 台開発し、被害地域を巡回する試験運用を現在行っている。来年にもう 1 台追加予定だが、これは被害者を含む地方の住民が（INCODER による土地供与だけで満足してしまい）なかなか登記所に出向こうとしない現状を改善するために行われている。

(5) 国土地理院（IGAC）⁵⁴

IGAC はコロンビアの公用地図と地図の基になる基本図の作成、地理空間情報の整備、全国の対象土地に何がありどういった状況にあるかなどの特徴を記録した土地台帳の管理、画像データ及び衛星写真の管理、環境情報の提供などを実施する機関である。

IGAC は無停電電源装置やバックアップ設備、負荷分散装置、侵入検知機能（IDS）を備えたファイアウォールなど高度な管理機能をもつデータセンターを既に有しており、情報の電子化に対する取り組みという点では関係機関のなかでも最も進んでいると考えられる。IGAC が有する IT 系エンジニアの数は、地図関連 30 名、土地台帳関連 40 名、通信関連 50 名であり、数名の情報セキュリティ管理チームもある。ただし、このボゴタにあるデータセンターの情報は、現時点では地方の主要大都市までしかオンラインでは提供されていない。

⁵² 本来土地返還の対象となるべきなのに、返還の対象リストに載っていない土地資産があることを USAID はつかんでおり、これは政府部内のだれかが意図的に隠している可能性もあると考えられている。（USAID インタビュー）

⁵³ INCODER では 2003 年の設立以来事務長が 8 名変わったが、その多くが汚職容疑で裁判にかけられており、既に投獄された者もいる。この事実は、INCODER が継続的に土地放棄に加担していた（収奪した土地に対して、違法に供与権を与えていた）ということを示している。

⁵⁴ <http://www.igac.gov.co/>

土地返還・被害者救済法では、関係政府機関間におけるオンラインでの情報共有を規定しているが、IGAC では他機関に先駆けて被害者の土地に関する地理情報を土地情報システムとリアルタイムに共有する機能を実現する予定となっている。

(6) 被害者ユニット (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas)⁵⁵

被害者ユニット (正式名称：被害者総合対応補償特別行政ユニット) は人道援助と被害者への補償を目的として 2011 年 5 月に大統領令で設立され、2012 年 1 月に活動を開始した。土地返還ユニット、歴史記憶センターとともに被害者救済事業を担う 3 つの重要な組織の 1 つであり、現在約 100 名のスタッフがいる。

被害者ユニットは基本的に被害者への補償を目的とした活動をしている。ここで扱う被害者は暴力による土地放棄の被害者に限らず、殺戮、拷問、誘拐、強姦などの被害者も含む。ユニットではこれまでに被害者として約 50 万人を認定し、そのうち約 80% が土地返還に関する被害者であった。また、被害者ユニットはコロンビア国内において被害者に対する人道援助等を行う NGO やドナー組織をまとめる役割がある。

被害者ユニットが行う補償の方法には以下の 2 とおりがある。

- ・ 個人的補償
- ・ 集団的補償：先住民を対象とし、個人ではなくコミュニティなどのグループを対象にして集団としての補償を行う。

3-4 他ドナーの協力

(1) 米国国際開発庁 (USAID)

1) コロンビアにおける協力

コロンビアの最大の援助国である米国は、2000 年から「Plan Colombia」と名づけた援助パッケージを通じて、主として反政府ゲリラとコカイン撲滅のために軍事関連を中心とした援助を行ってきた。その額は米国の対外援助のなかでも西半球で最大であったが、10 年以上にわたる軍事援助でも米国に流入するコカインの抑止に効果が出なかったことや、近年は行き過ぎた軍事援助がコロンビア政府による人権侵害を生んでいるという批判などから、より人道的な援助にシフトしてきている。現在米国は USAID を通じて以下の 4 つの分野における支援を行っている⁵⁶。

- ・ 被害者・弱者対策
- ・ 国家統合、土地と生計
- ・ 民主主義と人権
- ・ 地球環境問題

このうち、本プロジェクトに深く関連するのは最初の 2 分野であるが、3 番目の「民主主義と人権」の分野においても、土地返還担当の裁判官・判事への研修などを行っている。深く関連する 2 分野における現行のプログラムとその内容、予算規模は表 3-4 のとおりである⁵⁷。

⁵⁵ <http://www.unidadvictimas.gov.co/>

⁵⁶ <http://colombia.usaid.gov/index.php/en/about-usaid--colombia/what-we-do>

⁵⁷ <http://colombia.usaid.gov/index.php/en/fact-sheets/99-program-overviews>

表 3-4 土地返還に関連した USAID の現行プログラム

分野	プログラム	内 容	予算規模 (US ドル)
被害者・弱者対策	アフリカ系住民と先住民支援	人口の 11%弱を占めるアフリカ系住民と 3.4%を占める先住民族の不平等・貧困の改善	N/A
	FPIC (Free, Prior and Informed Consultation)	少数民族の政治参加支援	N/A
	地域主導による投降兵士の社会再統合	各地域のサービスセンターにおいて復帰プログラムを実施	1 億 2,400 万
	児童兵の社会復帰及び武装勢力による年少者武装化防止支援	投降した児童兵の長期的な社会復帰支援、国家レベルから地域レベルまでの年少者略取防止ネットワーク構築	2,000 万
	被害者プログラム - 組織強化支援	土地返還・被害者救済法の実施を幅広く支援〔国際移住機構 (International Organization for Migration : IOM) と連携〕	5,000 万
	天然資源・土地紛争解決支援	アフリカ系住民・先住民と地域との資源をめぐる争いの解決を支援	100 万
	地雷被害者支援	医療、リハビリ、職業教育、社会復帰支援	400 万
国家統合、土地と生計	コロンビア生計向上イニシアティブ (CELI)	政府の影響力が弱い地域に対して、地方政府等の機能強化や経済開発などを支援	2 億 4,700 万
	土地改革支援	土地返還に関する政策・法令等の作成・実施を支援	N/A

表中、太字で示したのが土地返還に関連するプログラムである。このうち「被害者プログラム - 組織強化支援」⁵⁸では、以下の 4 つの目標を立てている。

- ① 「土地返還・被害者救済法」の実施のためコロンビア政府の戦略的管理を強化する。
- ② コロンビア政府が提供する心理・社会的及び物理的な被害者へのリハビリテーションサービスを強化する。
- ③ 賠償金、真相究明、歴史的記憶等に関する暫定的司法プロセスを推進する。
- ④ 少数民族や女性の特定のニーズに対応するよう、被害者に対する配慮や賠償をカスタマイズする。

2) 土地返還に関する協力

本プロジェクトにおける土地情報システムに対しては、上記①の活動の一環として要件定義のための資金などが供与されている。

また、「土地改革支援」では、「土地返還・被害者救済法」や「地域開発法」などの法整備に関して政策面での支援を他国ドナーなど 12 のパートナーとともに推進したほか、土

⁵⁸ <http://colombia.usaid.gov/images/documents/victims%20program%20institutional%20strengthening%20activity%20aug%202012.pdf>

地改革に関連する各種規則、組織の枠組みの構築を支援した。また、地方においては、他の USAID のプログラムを通じて、土地改革が実際に地方においてスムーズに実施されるための支援（地方における安全な土地情報の保管、地方における土地返還関連の争議解決を担当する部署への弁護士派遣等）を実施している⁵⁹。

本プロジェクトの土地情報システムに関しては、USAID が米企業系のローカルコンサルタントを使ってシステムの要件定義を実施し、その結果を成果物としてまとめている。システムに必要な機能の要件等はすべてそこに書かれているが、土地返還ユニットではその要件定義のすべてをそのまま開発しているわけではなく、精査し機能を取捨選択して開発している。

INCODER に対しては、同組織がもつ古い（紙ベースの）情報を保管してある資料館（ボゴタ市内）への支援を行っており、膨大な資料の整理と、各資料の地理情報へのリンク（Georeferencing）を行っているが、特に地理情報へのリンクは人手で行わざるを得ず、膨大なコストがかかっている。INCODER は所蔵する膨大な紙文書の電子化支援を USAID に要請したが、あまりにもコストがかかるため USAID は断ったとのこと。

(2) 欧州連合（EU）

1) コロンビアにおける協力

EU の対コロンビアの協力は 1993 年署名のアンデス共同体諸国との協力枠組み合意（1998 年に発効）、政策は 1996 年署名のローマ宣言に基づいて実施されている。加えてコロンビアとの協力枠組みとして 2000 年 12 月に、金融・技術及び経済協力に関する協定が結ばれた。

2003 年にはアンデス共同体諸国と新たな国際協力に係る合意がなされ、協力分野に紛争予防、ガバナンス、移住、テロ対策が加えられた。同年 7 月開催の対コロンビア支援ロンドン会合では、「ロンドン宣言」が採択され、EU、日本を含むコロンビア支援国グループ（G24）が発足した。更に 2004 年のグアダハラ・サミット以降は、自由貿易地域の特定に係る協力が加えられている。

EU は政府、NGO、他ドナー国の協力のもと各国の戦略プラン（Documento Estrategico de Pais : DEP）を制定している。2001～2006 年までの DEP「EU 対コロンビア戦略 2001-2006」では、協力内容の内訳として、平和構築プロセス（46%）、国内避難民（16%）、環境・少数民族・農村開発（16%）、法治・人権・司法（13%）、経済社会開発（9%）としており、協力規模は、政府プログラム支援事業に対し 1 億 500 万ユーロ、政府プログラム外の地域事業に対し 1 億 7,000 万ユーロを支援している。

2007 年 3 月発効の現行 DEP「EU 対コロンビア戦略 2007-2013（Documento Estrategico de Pais 2007-2013）」では、1 億 6,000 万ユーロの予算を割り当て、短期的な目標としての武力紛争の被害者救済、中期的には地域と国家レベルでの平和の促進、長期的には根強い紛争原因を解決するための持続的な開発促進を掲げ、コロンビアにおける紛争の平和的解決への戦略を盛り込んでいる。目標達成のために下記の協力セクターを重点分野としている。

⁵⁹ <http://colombia.usaid.gov/images/documents/assistance%20to%20land%20reform%20-%20aug%202012.pdf>

① 平和構築と麻薬代替作物栽培の開発

全予算の70%が割り当てられており、最も優先度が高い。コロンビア各地域において人材開発、麻薬売買や小型武器などの違法取引の削減、平和共存、公共機関の建設など、武力紛争解決に向けての平和的及び社会経済開発のための対話促進をめざす。

- ・特に、2002年から2006年の平和研究（Laboratorios de Paz）プロジェクトで、EUの資金援助により開発支援された地方や和平プロセスが進展した地域において、平和活動を促進し制度的強化と持続可能な地域開発を支援する。
- ・制度的強化、基本的なインフラ整備、法の遵守、農村における雇用促進のための社会教育、非合法的な麻薬栽培地域における代替作物の栽培の諸問題解決のため、統合的に農村開発支援を行う。
- ・地雷や武力紛争により強制退去させられた被害者、農民、コミュニティ、武力紛争被害者の社会生活復帰支援を行う。

② 人権擁護、司法

予算の20%がこの分野に割り当てられている。

- ・国家政策に適合して、農村への司法及び政治制度や協力の強化
- ・人権や市民参加に関する市民への対応強化支援
- ・雇用者と労働者の社会的対話促進

③ 生産性、競争力、産業強化

この分野への予算は10%が割り当てられており、コロンビアのグローバル経済化を目的として、下記の活動を実施する。

- ・主要な経済産業の生産性、競争力強化
- ・農産品の国内・国際市場への参入と活性化
- ・非合法的栽培の代替作物の推進

DEP2007-2013の中間評価が発表され、後半2011～2013年の3年間の計画を表3－5のように決定している⁶⁰。

表3－5 EUの分野別予算投入規模（2011～2013年）

分 野	予 算（ユーロ）	%
平和構築、代替作物開発支援	3,920 万	66
司法、人権擁護	1,120 万	19
生産性、競争力、産業強化	860 万	15
計	5,900 万	100

中間評価では引き続き平和構築、代替作物開発支援の強化をうたっている。平和研究（Laboratorios de Paz）プロジェクトにより公共機関、民間機関の強化、地域開発、平和構築と人権問題の解決が同時に推進されたことを評価し、この手法を他の地域にも応用する計画である。

⁶⁰ 出所："REVISIÓN INTERMEDIA Y PROGRAMA INDICATIVO NACIONAL 2011-2013 PARA COLOMBIA"
http://eeas.europa.eu/colombia/csp/11_13_mtr_summary_es.pdf

2) 土地返還に関する協力

土地放棄を強いられた農民や被害者に関しては、国家、地域、農村レベルで、各種機関による被害者への支援が強化されて被害者の人権が回復し生活復帰ができるよう、この分野で EU が開発支援を続けていく方針が掲げられている。また土地が返還された際、各機関が相互に協力して、合法的土地開発ができる体制づくりの必要性が重要であるとしている。

2013 年 3 月には土地返還ユニットに対して今後どう支援するかを協議する予定であり、EU 側は 4,000 万ユーロの基金を使って直接土地返還ユニットか農業開発省を支援することになるとのこと。

また、INCODER に対しては地域開発のパッケージ協力を行う予定。帰還した被害者の持続的な生計維持を目的に、土地所有の公式化などのプロセスをはじめ、帰還民への生産支援プロジェクトなどを 2014 年から行う予定だが、現在まだ協議中。

司法、人権擁護に関しては、市民の司法への信頼回復、司法制度強化、特に人権を侵害された被害者の補償問題に焦点をあて、市民レベルによる協力のもと、政府による人権擁護の国家計画策定の必要性を強調している。

(3) AECID（スペイン国際協力開発機構）

1) コロンビアにおける協力

外務協力省の所管であるスペイン国際協力開発機構（Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo : AECID）はコロンビアにおいて主要な対外協力を担っている⁶¹。

AECID による援助計画全体を方向づける「スペイン国際協力基本計画（Plan Director de la Cooperación Española : PD）」は、4 年ごとに策定されている。その最新版である、2009 年 2 月に承認された第 3 回 2009-2012 年版では、援助対象国の優先度判定において、以下の 3 つの基準を設けている。

① 発展の度合い

貧困・不平等水準、社会・経済的な脆弱性、自然災害の脅威の存在

② 組織や制度の整備状況

相手国に、スペインによる援助を効果的なものとするに足る組織や制度があるか。

③ 相手国から得られる協力

相手国自身が貧困脱出のための計画などを有しており、スペインによる援助への協調体制が期待できるか。また相手国における他ドナーとの関係がいかなるものか（ドナー間の効果的な協力関係が望めるか）⁶²。

これらの基準に基づき、最新版の PD では、援助対象国がグループ A（広域協力対象国）から C（中所得国）までに 3 分類されている。コロンビアはこのうち、武力紛争中の援助対象国として中優先度のグループ B に属す。

一方コロンビアの援助は特別行動計画（Plan de Actuación Especial 2006-2008）により平

⁶¹ " La AECID" <http://www.aecid.org.co/?idcategoria=42>

⁶² " PLAN DIRECTOR DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA 2009 - 2012 "

<http://www.maec.es/es/MenuPpal/CooperacionInternacional/Publicacionesydocumentacion/Documents/Plan%20Director%202009-2012.pdf>

和構築に重点が置かれており、第 3 回 PD の方針とさまざまな援助機関の協力のもとで、「協働の国別枠組み（Marco de Asociación País）」の策定を開始した⁶³。

パラグアイの首都アスンシオンにて開催された第 21 回イベロアメリカ政府首脳会議において、スペインとコロンビア間で正式に平和構築をめざした MAP2011-2014 が 2010 年 11 月に両国により承認された。そのなかでスペインの 2011～2014 年までの主要援助対象分野として以下の 4 分野を選択している。

- ① 平和構築
- ② ジェンダーと開発
- ③ 貧困と経済政策
- ④ 水と医療

特に平和構築、ジェンダー、人権を重点分野として、暴力や武力衝突の被害者、アフリカ系コロンビア人などの少数民族、農民、またコロンビア人口の 50.6%を占める女性の支援強化を優先対象としている⁶⁴。

2) 土地返還に関する協力

土地返還事業に関しては、AECID はこれまで 3 段階の支援をしてきた。Acción Social（社会行動と国際協力のための大統領機構）時代には、先住民とアフリカ系住民に対して土地の財産保全活動をした。その後農業開発省を C/P として土地返還・被害者救済法の制定を支援した。土地返還ユニットができてからは、主にユニットへの直接支援を行っているが、人権団体等を通じた被害者グループへの直接支援もまだ行っている。現在注力しているのは土地返還ユニットと農業開発省の組織強化である。

現在 AECID は特にアフリカ系住民への支援を強化しているが、これは先住民よりも保護されておらず、かつ土地に関する問題が大きい（住民間での土地の争いなども多い）ため、より大きな支援ニーズがあると判断したからである。アフリカ系住民の土地返還では個人に対する補償ではなく集団（コミュニティ）に対する補償となっている。

3) JICA 案件に対するアドバイス

- ・土地返還ユニットが扱う情報はセンシティブなものが多いので、情報の安全性が重要となる。特にシステムを使う者のプライバシーなどにも注意すべきであり、地方では情報を知る者はいろいろな意味で危険にさらされている。また、情報を扱う者が必ずしも良い目的をもった者であるとも限らない。このため地方の担当者が必要以上に情報を知りすぎないようにすべきである。
- ・地方レベルでどのような支援ができるかを考えるには、実際に自分の目で実情を見る必要がある。地方事務所は、PC やインターネット回線はおろか、場合によってはコピー機や FAX すらないこともあるうえに、そもそも電気も十分でない。地方スタッフには（情報技術に関する）知識も欠けている。中央と地方の差は極めて大きい。
- ・もし地方レベルでの技術移転などを計画するのであれば、土地返還ユニットの地方スタ

⁶³ "aacid; Estrategia País" <http://www.aacid.org.co/?idcategoria=498>

⁶⁴ Boletines Informativos Cooperación Española en Colombia; boletinaacid.pdf "<http://www.aacid.org.co/?idcategoria=1435#>
"Marco de Asociación País" <http://www.aacid.org.co/index.php?idcategoria=1722#>

ップだけでなく、他の関連組織の地方スタッフも含めた方がよい。他のドナーが活動している地域にパイロットサイトを定めて、他のドナーと協力してローカルスタッフへのトレーニングを行うこともよいと思う。

(4) カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency : CIDA)

1) コロンビアにおける協力

カナダ政府は大きく 2 つの組織でコロンビアを支援している。1 つは Global Peace and Security Fund (GPSF) であり、2005 年に制定されたコロンビアの「正義と平和法」に基づいた支援を行っている。この支援は「Quick Fix/Rapid Response」をモットーとしており、緊急・迅速な対応が必要な案件に対する支援を行う。もう 1 つは CIDA を通じた長期的な視点に立った支援である。

カナダ政府は 2007 年から、海外援助の方針をより「効率的で、集中し、責任ある」ものにするという決定をし、それに従って 2009 年から援助の 80% のリソースを、全世界から選んだ「Countries in focus」⁶⁵と呼ぶ 20 の国に集中させるという方針を打ち出した。これらの対象国は以下の 3 つの観点から特にカナダ政府が重要と考えて選んだ国である。

- ① 対象国のニーズ
- ② カナダからの援助によって意義のある恩恵を受ける可能性
- ③ カナダの外交方針に沿っているか

コロンビアは、これら 20 の国のうちの 1 つであり、CIDA はコロンビアでは特に以下の目的に集中した援助を行っている。

- ・社会的弱者の人権と不平等を改善する。
- ・特に子どもと青少年を重視する。

具体的には、コロンビアにおける暴力の連鎖を断ち切り、次世代の人々が正常な経済活動に統合されるよう促すとともに、特に青少年や農民が非合法的な生計から抜け出し持続的な生産に従事できるような職業訓練などへの援助を行っている。

2013 年初頭現在 CIDA は 13 のプロジェクトを実施中であるが⁶⁶、そのほぼすべてが国内武力衝突の被害者の人権保護・生活改善等を目的としたものであり、そのうち 8 つのプロジェクトは特に青少年と子どもを対象としたものである。

2) 土地返還に関する協力

2012 年 11 月に、カナダはコロンビアの土地返還事業に追加支援を行うことを決定した⁶⁷。この決定によれば、カナダは 160 万カナダドルの追加資金を拠出して、以下の 3 つのプロジェクトを支援することになっている。

- ① 土地返還ユニットが行う実際の土地返還業務への支援
- ② 地雷除去
- ③ 被害者への助言を行うコロンビアのオンブズマン事務所への支援

土地返還に対しては、「土地返還・被害者救済法」が制定されるまで司法面でのガイド

⁶⁵ <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/JUD-51895926-JEP>

⁶⁶ <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/cpo.nsf/fWebCSAZEn?ReadForm&idx=01&CC=CO>

<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/CAR-84141516-PEL>

⁶⁷ <http://www.international.gc.ca/media/state-etat/news-communiques/2012/11/14a.aspx?lang=eng>

ンスを中心に支援を行ってきた。同法が制定されるまでの期間には、パイロットプログラムとして NGO を通じて被害者への直接支援を行い、土地返還に備えて土地所有に関する書類の準備などを支援し、実際に被害者の土地を測量するような活動も行った。

INCODER への支援も行っており、地方では中央政府の力が及ばないため、地方組織の強化を支援したが、難しかったとのこと。CIDA によれば INCODER の地方事務所は往々にしてマフィアとつながっており、土地の収奪に関与していたこともあった。これは INCODER が土地の用地登録を担う機関であるため、そのような勢力が暴力によって得た土地を合法化する手段とされていたためである。

土地返還ユニットに対しては、現在 IOM（国際移住機構）を通じて 50 万 USドルの支援を行っている。この支援は以下の 3 つの分野において実施している。

- ① 土地返還ユニットの地方事務所（被害者の多いスグレサントマリア地区など）への支援（法律家等から成るチームの派遣）
- ② 被害者への土地返還申請書類の作成支援、村に帰還する被害者の生産性向上プロジェクト
- ③ 技術的コンサルティングと実質的な支援政策

3) JICA 案件に対するアドバイス

- ・情報システムへの支援を行う場合には、既存のシステムをよく調査して、それらとの整合性をよく吟味すべきである。また、複数の機関での情報共有を考える場合には、どの情報をどの機関が更新すべきかという責任分担を明確にするべきである。
- ・土地返還システムには、ユニットの活動に大きな影響を与えるような重大なイベントを登録しておき、事前に注意喚起してくれるような「早期警報システム」や、土地返還プロセスの統計的な情報をリアルタイムに解析できるような機能があると非常に便利であると考ええる。
- ・返還された土地で大きな問題となりつつあるのが、地雷除去と違法採掘である。土地返還システムでは、返還しようとする土地が地雷の埋設地域や違法採掘の地域と重なっていないかどうかを地図上に表示できるような機能があるとよいと思う。
- ・被害者の安全という観点では、パラミタリーが問題になる。北部海岸地方では数千 ha もの（暴力収奪した）土地をマフィアがもっており、一度土地返還事務所のスタッフとともに訪れたことがあるが、「われわれの土地を取り戻そうなどと考えてるな」と言われた。

(5) スウェーデン国際開発協力庁 (Swedish International Development Cooperation Agency: SIDA)

1) コロンビアにおける協力

スウェーデンの対コロンビア援助は、以下の 2 つの分野に特化している⁶⁸。

- ① 平和と安全
- ② 人権と民主的統治

これらの分野において、SIDA だけではなく多くのスウェーデンの NGO がコロンビアで

⁶⁸ <http://www.sida.se/English/Countries-and-regions/Latin-America/Colombia/Our-work-in-Colombia/>

活発に活動している。スウェーデンのコロンビアに対する援助では、独自のプロジェクトを実施するのではなく、主として国連機関や国際赤十字、NGOなどの組織の活動を積極的に支援する形態をとっている点に特徴がある。

例えば、2003年から開始されたUNDPのREDES（和解と開発）プログラム⁶⁹では、SIDAが筆頭のドナーとなり、武力紛争地域において平和構築に関連する活動をしている組織（地方政府、NGO他）の機能強化と組織間連携の促進を通じて、特に人権侵害やジェンダー問題に対する積極的な政策提言、資金援助、地域開発などを実施してきた。

また、2004年から開始された米州機構（Organization of American States：OAS）のMAPPプログラム⁷⁰（停戦監視と武装解除、投降兵士の社会復帰、被害者への支援）にも専門家の派遣と資金援助を行っている。

また、スウェーデンは国家戦略として人道支援にも力を入れており、UNHCR、国連人道問題調整局（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs：OCHA）、国際赤十字等を通じて、主に国内避難民への援助を続けている。

2011～2013年のSIDAのコロンビアに対する援助額の予算は年間約2,025万USドルであるが、2011年には予算額を上回る拠出がなされた。その分野別内訳は以下のとおりである⁷¹。

表3-6 スウェーデンのコロンビア援助に対する2011年予算

分 野	援助額（1,000 クローナ）	USドル換算（\$1,000）
保健	70	11
教育	77	12
民主主義、人権と平等	103,651	15,548
紛争、平和と安全	74,789	11,218
合計	178,587	26,788

SIDAでは、2012～2013年に特に以下の分野での支援に重点を置くとしている。

- ① 紛争の犠牲と盗まれた土地の返還への支援に関する法律の実施
- ② 人権の保護に重点を置いた戦略的な活動
- ③ 国連安全保障理事会決議1325（女性、平和と安全）に基づいた、平和構築者としての女性への支援

このうち、①が「土地返還・被害者救済法」の実施支援であることから、本プロジェクトと密接に関連すると考えられる。

2) 土地返還に関する協力

スウェーデンは2003年から世銀と協力して土地返還プロセスの実現をめざしてきた。この国におけるスウェーデンの基本方針は、すべての原因である衝突をなくすことにあり、現行の土地返還支援は2009～2014年までだが、2014年以降は、スウェーデン外務省の方針により大きく支援戦略を変える予定であり、平和構築と人権にフォーカスする予定とな

⁶⁹ http://www.pnud.org.co/img_upload/38373837383761656165616561656165/Plegable%20Redes%20Ing.pdf

⁷⁰ <http://www.mapp-oea.net/>

⁷¹ <http://www.sida.se/Publications/Import/pdf/sv/Sidas-229rsredovisning-2011.pdf>

っている。

現在、土地返還ユニットの活動全般に関する支援を行っているが、2012 年はユニットが複数ドナーや政府との異なる協議や手続きをしながら本来の仕事をこなせるように、ユニットの活動資金として 170 万 USドルの予算をつけて支援する予定であったが、結局コロンビア政府側の予算が下りたため、支援予算の 60%をユニットのインフラ整備に投入した。残りの予算は 2015 年までに期間を延長して投入する予定である。

支援のリソースは柔軟に使えるようにしており、基本的に政府の予算ではできない部分は何かを調査して、そこに費やす。例えばユニットの一部の仕事はこの予算で外注できるようにした。

司法判決後に実際に土地を返還し、住民が帰還できるようにするためには何が必要かを分析して支援する必要がある。AECID（スペイン）と協力して、柔軟に戦略を変更しながら対処していく予定である。政府予算はプロセスの基本的な部分しかカバーしていないが、帰還後の生計、医療などの不確定な要素があり、支援が必要であろう。

3) JICA 案件に対するアドバイス

- ・プロジェクト終了後の持続発展性には注意すべきである。以前 IGAC に対して地理情報リンクに関する技術移転を行ったのだが、支援が終わった途端に、何も残らなかった。（だれも継続できない。どこにも技術移転されてない。）専門家は技術移転を行う際、単に専門家が作った資料を教えて帰ればよいというものではない。この国の事情にあった技術を、持続発展性を念頭に置いて移転すべきだ。

(6) 韓国国際協力団（Korea International Cooperation Agency : KOICA）

1) コロンビアにおける協力

韓国のコロンビアにおける戦略は、韓国が得意とする分野で支援をするということである。特に医療・インフラ・民間競争力などの分野で支援を行っている。

2009 年 2 月に首都ボゴタの韓国大使館内に初めて KOICA 事務所を開設し、ボランティア 4 名を派遣した。2009 年末には朴大元（パク・デウォン）理事長が同国を訪れウリベ大統領と面談し、軍用病院の建設を約束した。このため、2009 年は 18 億ウォン（約 1 億 4,500 万円）だったコロンビアへの無償援助事業費が 2010 年は 80 億ウォンと、4 倍以上に増額された⁷²。

2007 年にはコロンビアにおいて国内の武力紛争により多くの市民や治安部隊が負傷した状況を踏まえて、軍や警察の政府医療施設の調査を開始し、高度な治療器具を装備したリハビリテーションセンター（地雷被害にあった警察官などを対象とする）の設立を現在計画している。2013 年より建設開始予定で、1,150 万 USドルの軍用病院建設費の援助と、医師や医療スタッフを対象とした病院管理運用の技術移転を予定している⁷³。

武力衝突や紛争による農村の生活向上対策として、農業開発省、農村開発機構（INCODER）、国連開発計画（UNDP）と協同で貧困対策国家戦略への支援と 4 年間（2011

⁷² "WowKorea" <http://www.wowkorea.jp/news/korea/2010/0118/10066636.html>

⁷³ "KOICA Colombia; CENTRO AMISTOSO DE REHABILITACIÓN INTEGRAL" http://koica.aymsoft.com/index.php?option=services&pag_id=16

～2014) のパイロットプロジェクトを実施している。予算額 500 万USドルを投入予定で、コロンビア 5 地域に韓国の農村開発モデルを適用し、将来的には他の地域へと広めることで、コロンビアにおける貧困削減をめざす⁷⁴。

2012 年には韓国の経済開発モデルを適用して、中小企業の生産性と競争力の向上強化を目的としたパイロットプロジェクトを計画している。このプロジェクトは 3 年間の予定で産業観光省が中心となり、KOICA による 300 万USドルの資金援助が予定されている⁷⁵。その他 2011～2012 年には南南協力として貧困削減及び雇用対策を目的に 50 万USドルの援助が計画されている⁷⁶。

2) 土地返還に関する協力

韓国は直接土地返還には関与していない。しかしながら、地域開発への支援を通じて土地帰還後の住民へ間接的な支援を行っている。特に 2013～2015 年には地域開発に特化して力を入れる予定であり、現在もコルドバ県などで帰還民の生計の確立と Quality of Life の向上を目的とした協力をしている。具体的には、帰還民が農業・ツーリズム・果物栽培などを行えるよう支援している。果物は大きな現金収入になるので効果が大きいと考える。

3) JICA 案件に対するアドバイス

- ・ INCODER の手続きは極めて複雑で遅いことが問題だ。INCODER のタイムフレームが KOICA の戦略とは合わないため、われわれは土地が公式化された地域への直接支援だけを行っている。INCODER は膨大な資料をもっているが、管理が悪い。また申請や特に司法手続きが遅いことが現在問題となっている。手続きの迅速化が課題である。
- ・ これまでの経験から学んだ教訓だが、INCODER の持続性が問題。また、政府が変わるとすべて変わってしまう恐れがあるので、C/P には安定したスタッフが必要である。
- ・ また、専門家を派遣する場合、アジア圏との文化の違いなどから、コロンビアではこちらが何をしようとしているのかが相手側によく伝わっていないことが多い。その意味で、C/P を本国の研修に送ることはとても有効だった。韓国とコロンビアの仕事の進め方の違いを理解してもらうために、中小企業プロジェクトでは専門家派遣より前に本邦研修を行った。

(7) 各ドナーとの連携の可能性

以上の動向を踏まえ、本プロジェクトで各ドナーとどのような連携が可能であるかについて表 3-7 にまとめた。

⁷⁴ "KOICA Colombia; DESARROLLO RURAL" http://koica.aymsoft.com/index.php?option=services&pag_id=19

⁷⁵ "KOICA Colombia; PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD" http://koica.aymsoft.com/index.php?option=services&pag_id=20

⁷⁶ "KOICA Colombia; COOPERACIÓN TRIANGULAR" http://koica.aymsoft.com/index.php?option=services&pag_id=21

表 3-7 本プロジェクトにおける各ドナーとの連携に関する可能性

ドナー	連携の可能性
USAID	他ドナーのなかでも、特に情報管理に関して明確に支援対象としていることから、土地情報システムと中央省庁・地方事務所などにおける他のシステムとの間の情報共有の技術的・政策的枠組みなどについて、緊密な連携が可能だと考えられる。
EU	土地返還の結果としての、農民等の生計向上等を支援していることから、本プロジェクトの効果・インパクト等を測るモニタリングの面で連携することが可能だと考えられるほか、被害者にとって本プロジェクトのシステムが使いやすいかどうかなどの技術的フィードバック等を得るための連携などが有効であると考えられる。
AECID	スペイン語圏に対する援助で、各ドナー間の調整など総括的な役割も演じていることから、本プロジェクトと他のドナー案件との連絡調整などの面で連携できる可能性がある。
CIDA	地方において土地返還プロセスの実証実験等を行っていることから、本プロジェクトの効果・インパクト等を測るモニタリングの面で連携することが可能だと考えられる。
SIDA	土地返還・被害者救済法の実施に関して重点的に支援する計画であることから、本プロジェクトの効果・インパクト等を測るモニタリングだけでなく、土地情報システムの改良等に関するフィードバックや、改良内容に関する共同作業などに関しても連携できる可能性がある。
KOICA	KOICA の支援は、韓国独自のメソッドを用いた、特定分野に限定したものが多いため、あまり連携できる可能性は少ないと考えられる。
UNHCR	過去に IDP の帰還支援に関するプロジェクト等を行っていたが、現在では投入は減少傾向にある。しかし IDP についての最新情報などを有しており、各ドナーとの協力も行っていることから、定期的に情報交換を行うことがよい。

もちろん、上記にかかわらずコロンビアにおける複数のドナー間で常に情報共有と連絡をとることは、援助の効率性の観点からも有意義であると考えられる。特にコロンビアでは各ドナーとも平和構築と国内避難民関連の援助が主流であることから、本プロジェクトとしても積極的にドナー間の連携と連絡を推進すべきであると考ええる。

第4章 土地情報システムの概要

4-1 システム構成

(1) システム概要

土地返還ユニットにおいて「強制的に退去・放棄された土地情報登録システム（以下土地情報システム）⁷⁷」が構築された。国家の公共政策、土地管理政策の立案、所有地の公式化や国家プログラムを支援するために、土地返還・被害者救済法に定められている土地返還情報、被害者の財産の使用状況、土地を返還された被害者に提供される生産的プロジェクトの適用、フォローアップ情報の適切な資源管理を目的としている。

このシステムは行政・司法プロセスや、管理業務、裁判において利用されるが、10年という法令の期限が過ぎても、蓄積した被害者情報や土地返還情報が生産性向上プロジェクトや農業開発省が進める生計プロジェクトなどに幅広く活用されることが期待されている。

(2) 機能⁷⁸

1) 入力・検索機能

土地返還申請、公式化や強制避難の状況、暴力によって被害を受けた地域の地図上での位置表示、土地の境界や区域の入力や検索が可能である。

2) 進捗管理機能

被害者の権利回復、政策・法律の導入・実施の進捗の管理を行う。

3) 情報出力機能

各種の情報を統合し、下記の情報を出力する。

- ① 土地返還プロセスの進捗と達成の統計情報
- ② 所有地の公式化プロセスと結果の情報
- ③ 国家・県・地方自治体の補償地域、国家開発地域など治安状況
- ④ 村、地方自治体、県、国の行政・司法関連機関への情報提供（レポート、グラフ、地図など）

(3) システム開発

1) 開発体制

システムは外注ではなく、2011年末よりユニット内にシステム担当部署を設置して、システム開発を進めている。データベース管理者や開発システムエンジニアなど9名が開発に携わっている。開発チームは次の2つのグループに分かれているが、全員土地情報システムの仕様は熟知している。

- ・グループ1：土地情報システム開発チーム（6名）
- ・グループ2：給与計算や人事などのユニット内部向けシステム開発チーム（3名）

⁷⁷ スペイン語システム名称；SRTDAF（Sistema de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente）

⁷⁸ 2012年8月質問回答

2) 開発手法

- ・開発手法には **SCRUM**⁷⁹メソッドを使用予定だが、現在まだ一部のみ採用している。
- ・タスク管理、進捗管理、情報共有には Web ベースのプロジェクト管理ツール **Redmine**⁸⁰を使用している。この手法で、ユーザ要件定義書の作成（納期の見積もり）、データ層、プレゼンテーション層、アプリケーション層の開発と稼働、アプリケーションサポートと管理を実施する予定である。
- ・サービス指向アーキテクチャ（SOA）を採用して、Web サービス、SOAP、RESTful などの技術で他のシステムとの連携やデータ交換を実現している。

(4) システム構成

1) アプリケーション層

アプリケーション層には表 4－1 のアプリケーションサーバ、フレームワーク、開発環境及び言語が使用されている。基本的にオープンソースのアプリケーションを利用する方針である。

表 4－1 アプリケーション層で使用されているソフトウェア

項 目	アプリケーション名	備 考
アプリケーションサーバ	JBoss	JavaEE サーバ
地図情報サーバ	GeoServer	地図とデータを Web ブラウザに配信し、地図画像情報を管理する Web Map サーバ。空間データの保存が可能。Web ブラウザ上で土地返還位置特定や地図表示に利用する。
アプリケーションフレームワーク	JBoss SEAM	EJB 3.0 ベースで開発をするためのフレームワーク
	Django	Python で実装された Web アプリケーションフレームワーク
開発環境	NetBeans ⁸¹	
バージョンコントロール	Git ⁸²	
	Python	サードパーティ用アプリケーションとのインターフェースに使用。

2) データ層

土地情報システムでは 下記の情報を扱う。

- ・強制退去させられた被害者とその家族のすべての身元証明
- ・強制退去させられた不動産財産状況と履歴
- ・検証用証拠資料（公証文書、土地台帳、登記簿、土地の平面図、測量、航空写真、不動

⁷⁹ <http://es.wikipedia.org/wiki/SCRUM>

⁸⁰ <http://www.redmine.org/>

⁸¹ <http://ja.wikipedia.org/wiki/NetBeans>

⁸² <http://ja.wikipedia.org/wiki/Git>

産の写真、地理情報、地図)

- ・行政・司法手続きの進捗や司法判決結果
- ・土地返還実施と補償内容
- ・司法判決及び土地返還後の農業開発省によるフォローアップ状況
- ・土地台帳に存在する公式所有者情報

これらの情報は下記のデータベースやファイルシステムに保存され管理される。

表 4-2 データ層で使用されているソフトウェア

データ	システム名	備 考
データベース	PostgreSQL	一般的なデータ保存用 SQL データベース
	PostGIS	PostgreSQL データベース上で地理空間情報を扱うための拡張 DB。地理データ型として、点、線分、ポリゴンとそれらの複数の組み合わせを管理することができ、土地区画や境界の特定に使用。
	MongoDB ⁸³	被害者の申請書データと法的関係資料やログなどの大量データの保存に使用。現在約 1,000~2,000 件/日データ量を扱う。
ファイルシステム	GridFS ⁸⁴	MongoDB に巨大なファイルを格納するためのファイルシステム。現在 300~400MB/週のデータ量を扱う。

3) オペレーティングシステム

サーバ及び開発マシンは Linux を使用、ユニットのユーザマシンは windows を使用している。

表 4-3 使用されているオペレーティングシステム

OS	システム名	備 考
サーバ	Ubuntu Server 11.4	
開発マシン	Ubuntu Server 11.4	
ユーザマシン	Windows	土地返還ユニット本部と支部のユーザマシン

4) 地理情報システム

地理情報システム (GIS) を使用して放棄した土地の地理的位置や境界線の確認を行っている。GoogleMap と GeoServer⁸⁵を使用して地図情報を編集し、Web ブラウザ上で表示する。加工された地図情報は PostGIS データベースに保存する。また国土地理院 (IGAC) より Web サービスで取得した地図データは KML⁸⁶ (GoogleMap で使用できる三次元地理空間

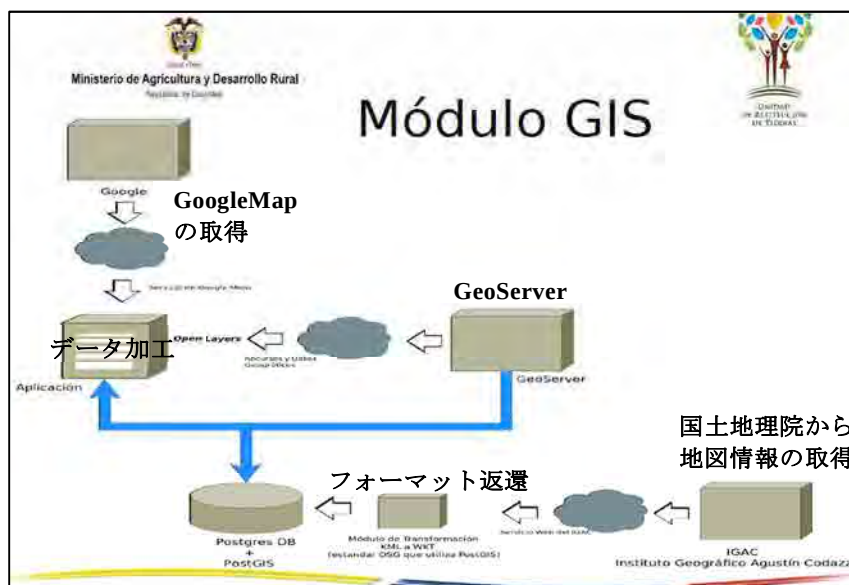
⁸³ <http://ja.wikipedia.org/wiki/MongoDB>

⁸⁴ <https://wiki.10gen.com/display/DOCSJP/GridFS>

⁸⁵ <http://en.wikipedia.org/wiki/GeoServer>

⁸⁶ <http://ja.wikipedia.org/wiki/KML>

情報のフォーマット) 形式から PostGIS 標準の WKT⁸⁷ (テキストベースの地理情報データフォーマット) 形式にフォーマット変換されて PostGIS データベースに保存される。



出所：土地返還ユニットプレゼンテーションスライド

図 4 - 1 地理情報システムの概要

4 - 2 システムの現況と活用環境（事務所、ネット回線等含めて）

(1) システム開発現況

土地情報システムは 8 個のモジュールより構成されている。

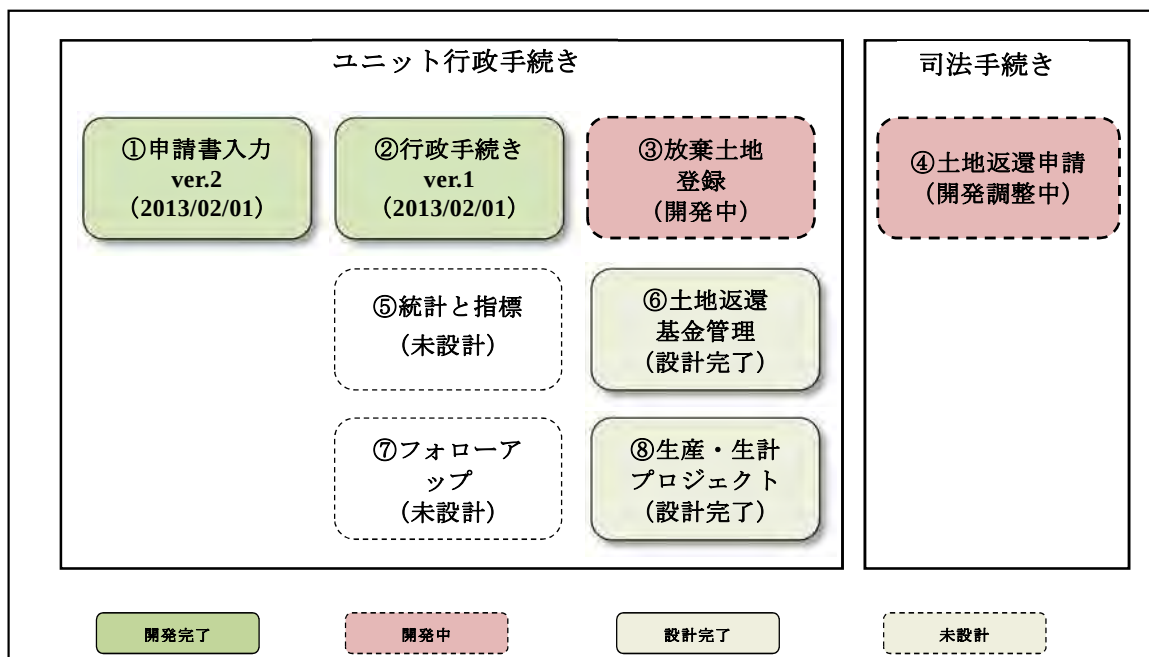


図 4 - 2 土地情報システムのモジュール構成図

⁸⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Well-known_text

最も重要な申請書入力機能が 2012 年 10 月に最初にリリースされた。2013 年 2 月 1 日にバージョンアップされ、地理情報システムの導入や国土地理院（IGAC）とのデータ連携が組み込まれた。また行政手続き機能も 2013 年 2 月にリリースされている。

未設計モジュールは上記の点線の 2 つ（⑥⑦）で、その他（③④）は開発中またはテスト中である。リリースは優先順位の高い機能から開発されており、2013 年末までに全体の 50～60% 終了予定で、すべての開発完了が 2014 年 8 月とのことである。

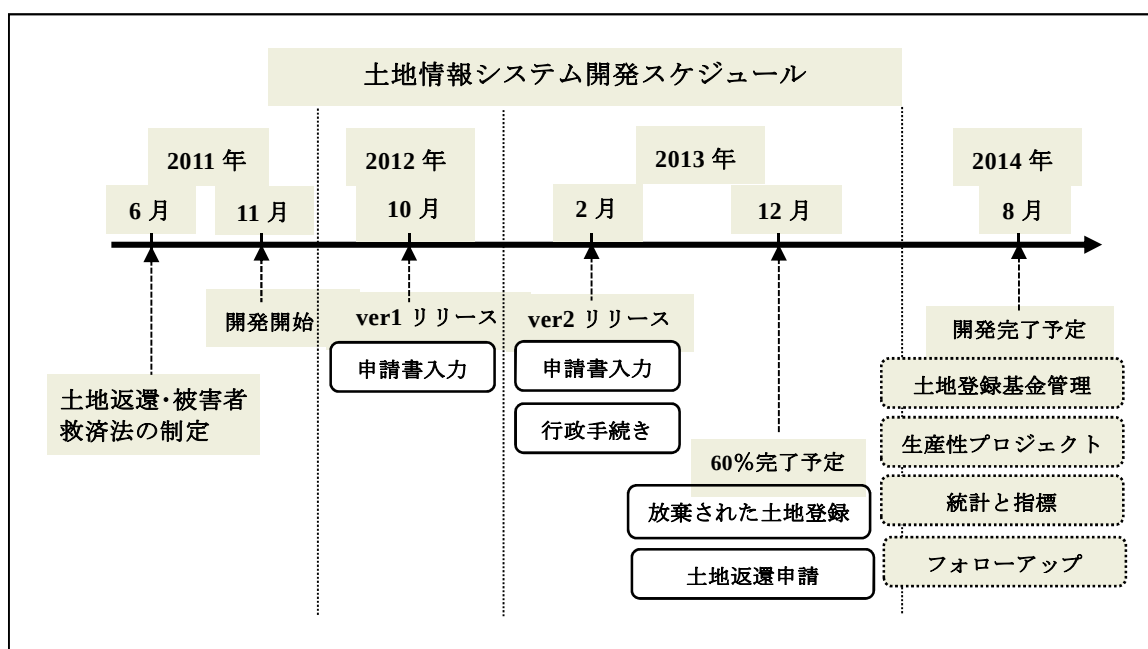


図 4－3 土地情報システム開発スケジュール

(2) ネットワーク構成

土地返還ユニット本部はプロキシサーバとして Squid が設置されている。また全国 21 カ所にあるユニット支部ではそのうち 4 カ所のみ Squid が設置されている。ユニット本部と支部間は Web ブラウザと Web サーバの間の通信を暗号化する HTTPS（Hypertext Transfer Protocol over Secure Socket Layer）⁸⁸通信を使用している。2013 年 3 月頃に VPN（Virtual Private Network）に変更してセキュリティを強化する予定である。

⁸⁸ <http://ja.wikipedia.org/wiki/HTTPS>

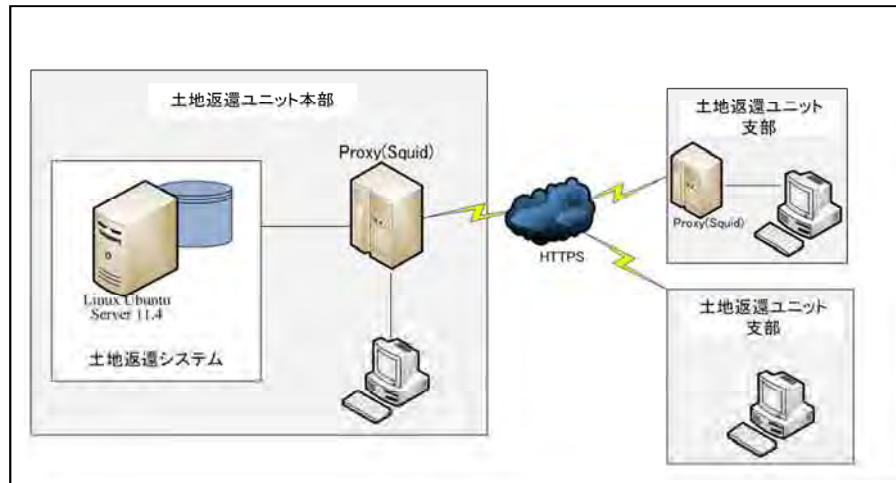


図 4-4 土地返還ユニットにおけるネットワーク構成図

4-3 システム関係者

ユニットの申請手続きでは IGAC、INCODER、SNR などの関係機関から情報を収集して、図 4-5 のような流れで土地返還の検証及び分析が行われ、土地返還記録に記録される。

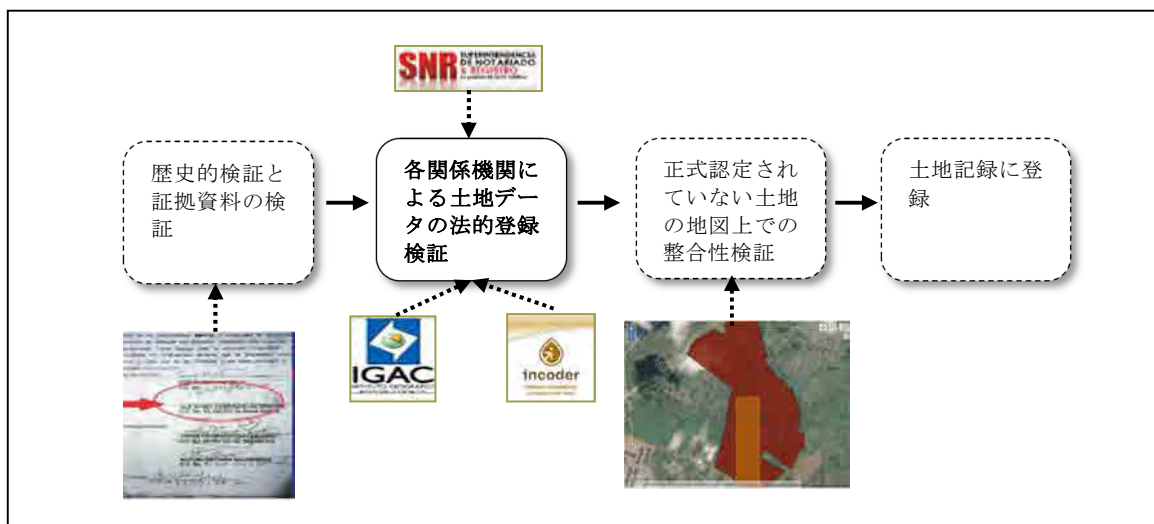


図 4-5 土地返還の行政プロセスにおいて必要とされる関連機関からの情報

(1) 国土地理院（IGAC）

2 年前にボゴタに高度なセキュリティを完備した情報管理データセンターが建設され、土地台帳システムが運営されている。政令 4829 号ではユニットに対して、土地台帳情報 1（土地の位置、所有者名などの一般的テキスト情報）と土地台帳情報 2（土地の特徴などの地図情報）、数値地図やデジタル画像、衛星写真の提供を義務づけている。ユニットとは既に被害者の土地位置の確定のために IGAC の土地地図情報が共有されており、テキスト及び地図画像情報は 2013 年 2 月 1 日の新バージョンより Web サービスを介したオンラインでのデータ交換が実現されている。

(2) 農村開発機構（INCODER）

2009 年の法令 3759 にのっとり、放棄された土地登録システム（RUPTA）を担当している。この登録は土地返還登録の証拠の 1 つとなる。INCODER は土地に関する RUPTA 他、過去データも含めた全国の膨大な情報量を管理している。

土地返還ユニットでは被害者の土地返還手続きにおいて、主に下記の情報を収集する。

- ・ RUPTA に登録されている放棄された土地の記録（データベースのコピーによる取得）
- ・ 土地の帰属権・供与の履歴情報（外部媒体による情報コピーによる取得）

放棄された土地として登録してあるか、あるいは未開拓地の土地であるか、などの土地所有権にかかわる重要な情報は INCODER から取得しなければならないが、しかしながら、INCORA が廃止された時に、それまで保存されていた情報が消失したことにより、特にデータ収集が困難であることが指摘されている⁸⁹。

その他インターネット上に情報がない、データが消失しているなど INCODER は複雑な問題を抱えている。また紙ベースでもっているデータをアーカイブから探すが困難な状況にある。

ユニットとの情報はまだオンライン連携できていないため、外部媒体を介して、データ交換を行っている。

(3) 公正証書管理局（SNR）

SNR は所有権の管理を行う登記システムを有している。オンライン管理されている登録情報システム（SIR）⁹⁰とオフライン情報は併せて約 90%になるが、残りの 10%は紙ベースで管理されている。

各種登録の履歴情報、登録の有効性、申請された公証情報などをユニットの土地情報システムに提供するが、情報はまだオンライン連携できていない。ユニットの職員は SNR の SIR システムに Web 上からアクセスし、必要なデータを検索して再度ユニットのシステムに再入力している。またオフラインデータや紙ベースの情報は、CD などの外部記録を介して情報交換を行っている。

(4) 被害者ユニット

被害者ユニットは全国被害者救済補償システム⁹¹で被害者情報を管理している。土地返還ユニットと協定を結び、下記の情報に関して外部媒体によるデータ交換が行われている。

- ・ 避難民の記録（データベースをコピー）
- ・ 土地放棄と強制退去の被害者の申請内容

申請は各それぞれのユニットで別々に実施している。そのため土地返還を申請し、また被害者補償を申請する被害者は、両ユニットで申請を行わなければならない。そのため、両システムで重複する情報がかなりある。また、被害者はどちらか一方にしか登録しなくてもよいし、どちらを先に登録するかについての規定もない。そこで現在、お互いのシステムに入

⁸⁹ 2013 年 2 月ヒアリング及びプレゼンテーション資料

⁹⁰ Sistema de Informacion Registral

⁹¹ Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV)

力された新規被害者の情報を CD-ROM ベースで定期的に交換している。これにより、どちらか一方のシステムに入力された情報は、必ずもう一方のシステムにも入力されることになる。

現在、土地返還ユニットとの間でオンラインによる情報共有のテストをしており、2013 年 6 月から供用を開始する予定となっている。

(5) 国家戸籍登記局

国の戸籍登録を担当する機関で、土地情報システムでは被害者の身元確認などの情報を提供する。

(6) 鉱山エネルギー省

また鉱山エネルギー省も全国ではないが関連する土地の情報を有している。

(7) 高等司法審議会

高等司法審議会では、土地返還ユニットで登録された土地返還記録（各種証拠書類を含む）を受け取り、それを基に土地返還プロセスの後半部分に相当する司法手続きを行う役割がある。現在高等司法審議会では、この司法手続きを担当する裁判官や弁護士向け情報の提供・受付や管理を行うための Web ポータルサイトとして、土地返還司法情報システム (SIRTIWEB - Sistema de Información Judicial Restitución de Tierras⁹²) を開発中であり、2013 年内には完成させる予定である。

本プロジェクトの対象となる土地情報システムとの間では、裁判に必要とされる全情報（申請者の個人情報、土地所有の証拠など）が受け渡されることになる。現時点では、これらの情報は土地返還ユニットの担当者が個別に SIRTIWEB にアクセスして情報を入力・アップロードしているが、この部分はいずれ自動的なデータ交換システムとなる予定であり、その部分の開発も土地返還ユニットが担当している（図 4-2 におけるモジュール④「土地返還申請」）。本プロジェクトにおいて土地返還ユニットから協力要請があった「司法的効力を有する公文書の電子化支援」とは、この部分で高等司法審議会宛に送信される証拠等の電子情報のフォーマットやプロトコルに対する支援を指す。

(8) 土地情報システムの組織間情報フロー

図 4-6 は、ユニットの検証手続きにおいて各組織から必要情報を取得する際、主な関係組織と土地情報システム間のデータ及び連携方法を表している。

⁹² <http://190.24.134.73/jtierras/>

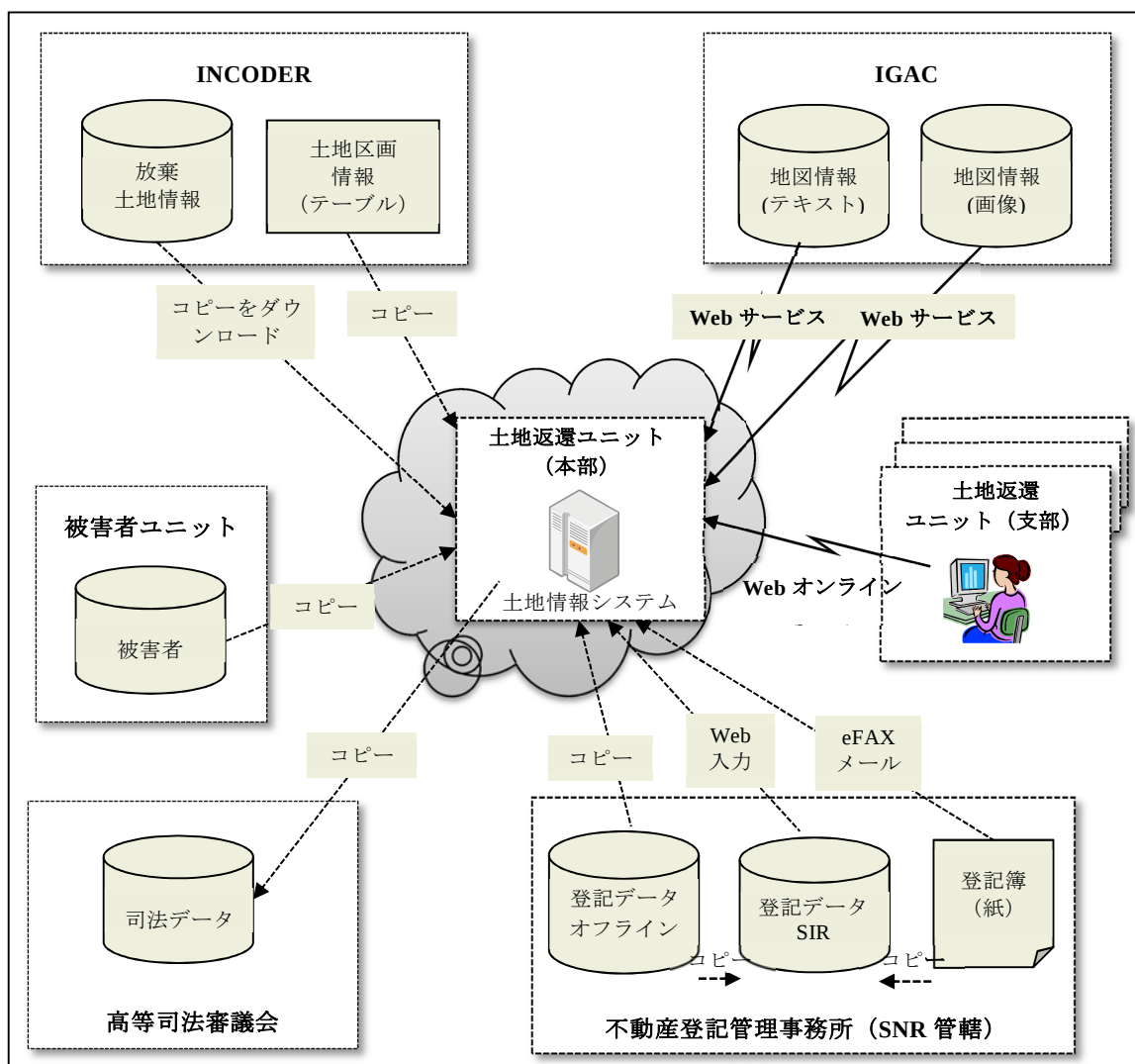


図 4 - 6 土地返還の行政プロセスにおいて必要とされる関連機関からの情報

土地返還ユニット支部とは Web オンライン接続されている。また IGAC との情報連携は Web サービスにて自動的にシステムが情報をバックグラウンドで取得している。それ以外は CD などの外部媒体によるコピーや異なるシステムより情報を取得し、再度土地情報システムに再入力する方法で、情報収集を行っている。

図 4 - 7 は、裁判所の土地返還裁定が判定された後の各組織への情報の流れを示している。

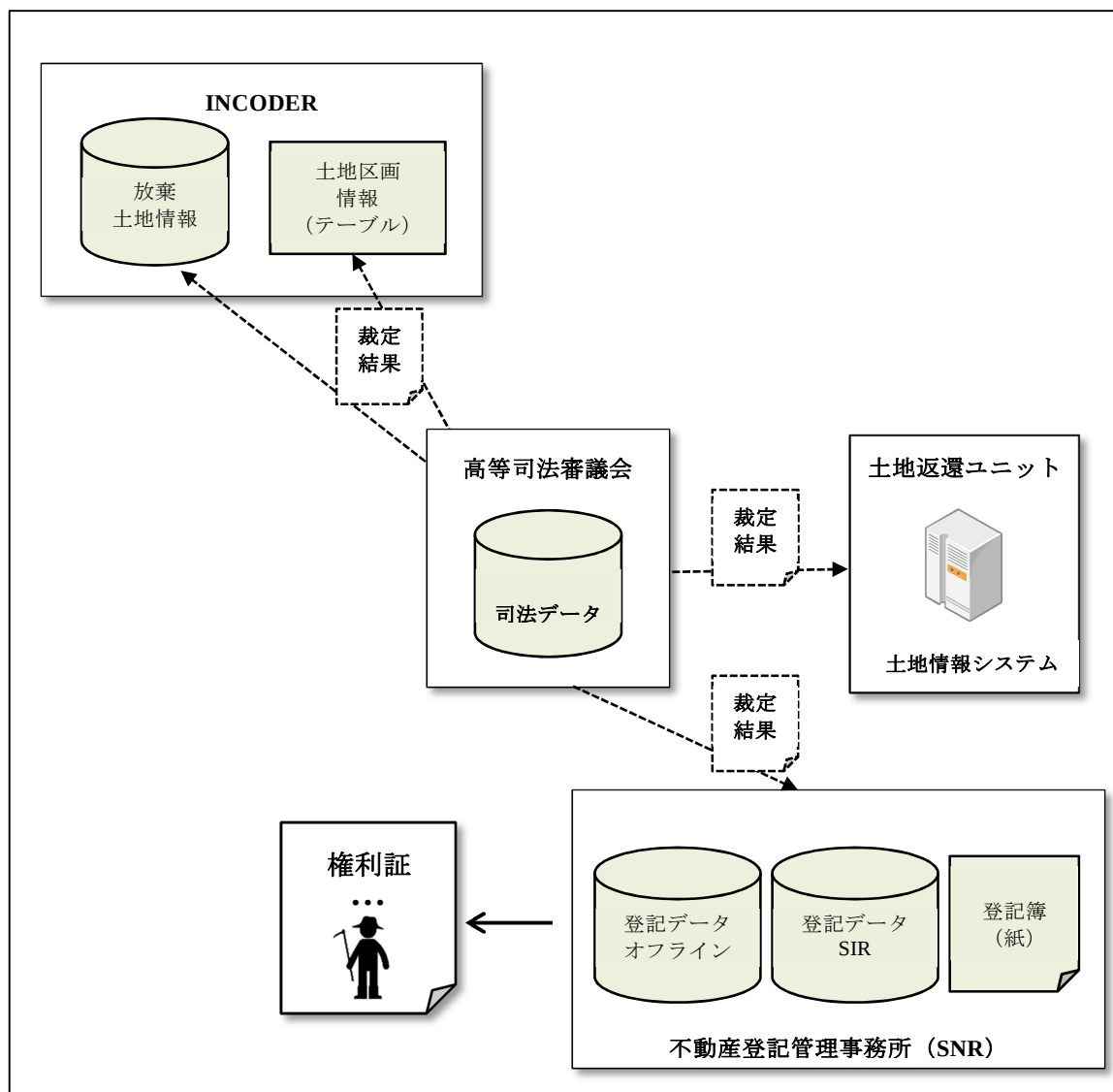


図 4－7 土地返還裁定後の情報の流れ

司法判決で土地返還権利が裁定された場合、土地区画が未登録であれば、INCODER で土地区画所有権授与が供与される。また不動産登記管理事務所では所有権が登記され、被害者は正式な所有権を取得することとなる。

4－4 セキュリティ概況と懸念・課題

(1) 地方ユニット支部との接続

- ・ユニット本部と支部との接続は HTTPS (Hypertext Transfer Protocol Secure) とログイン機能によりセキュリティが実現されている。ユニット本部と支部のサーバ間に送受信される申請情報は、HTTPS に実装された SSL (Secure Sockets Layer)⁹³の暗号化通信機能により、データの盗聴・改ざんの危険性をほぼ回避できる。またログイン機能は、ユーザーID とパスワードによるユーザー認証を実装することで、成りすましを防ぐ目的がある。ただしパ

⁹³ http://en.wikipedia.org/wiki/Secure_Sockets_Layer

スワードなどを入手してログインする不正アクセスは防ぐことができない。

- ・ 2013 年 3 月頃に敷設を予定している MPLS⁹⁴ (Multi-Protocol Label Switching) は VPN 機能を併せもつことでより高度なセキュリティが期待される。VPN はプライベート通信経路の確立を要求して仮想的に専用線のように接続する。したがって VPN の各種設定情報 (プロトコル) を知らない第三者は、Web のブラウザから土地システムの Web ページへのアクセスも不可能となり、不正アクセスへのセキュリティ強度が向上し、脅威を低減できる。
- ・ コロンビア政府は RAVEC (Red de Alta Velocidad del Estado Colombiano)⁹⁵による国家の公共機関のイントラネット高速回線を設置した。現在回線は 6 地域にのみ敷設されている (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga y Manizales)⁹⁶。土地返還ユニットでは RAVEC に参加し、各組織間とのデータ連携に使用して大容量化を実現する予定である。また RAVEC 回線が未開設の地域では MPLS による接続を計画している。ただし本部と支部間は、他の組織が関与しない閉ざされたネットワーク回線が望ましいため、MPLS で接続予定である。

(2) セキュリティ対策

ユニットでは下記のセキュリティ対策を講じている。

- ・ ユーザロール、プロファイルによるユーザー権限とアクセスの制御
- ・ デジタル署名によるサーバの正当性の確認
- ・ データ連携におけるデータの暗号化
- ・ システム・アクセスログの記録と監視
- ・ リモートマシンからのサーバ設定・変更の禁止

(3) クラウド業者による運用・保守

現在土地返還ユニットによりシステムの開発、運用・保守が行われているが、将来的にはより安定したシステム稼働を目的として、コロンビア国内のクラウド業者に委託したシステム運用を計画している。本プロジェクトのようなデリケートな情報を扱う場合にクラウドのセキュリティや契約内容 (SLA) が十分であるか、慎重に検証する必要がある。

(4) 関係組織との連携の重要性

コロンビアでは、歴史的に情報源同士の連携が適切に機能していない。また情報の不適切な管理が情報の不一致や空洞化の原因となっている。そのような状況で、非公式な土地返還の権利を実証し、被害者達の権利を保障するシステムとして機能するためには、各機関の協力が不可欠であり、同時に情報の入出力インターフェース機能であるため、セキュリティの脅威が最も高くなることが懸念される。高度な情報収集とセキュリティ管理が要求される。

⁹⁴ <http://ja.wikipedia.org/wiki/MPLS>

⁹⁵ http://www.intranet.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=291&Itemid=552

⁹⁶ http://www.intranet.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=338&Itemid=595

第5章 公文書の電子化に係る取り組み

5-1 関連法制度

(1) 法律第594号（公文書保管法）2000年7月14日発効⁹⁷

2000年に制定されたこの法律により、政府機関はすべての公文書の保管を行うことが義務づけられた。第21条には、各機関が（コンピュータ上の）文書管理システムを開発し、そこに文書を保存することと規定されており、これに伴って文書の電子化が必要とされている。

この法律に関連して、文書の電子化に関係した手続きを定めた以下のような通達が2012年に出されている。

- ・通達4（2012年7月10日）：レコードの作成
- ・通達5（2012年7月19日）：事実記録情報インベントリの作成方法
- ・通達6（2012年7月11日）：文書の送信について
- ・通達7（2012年7月11日）：レコードのファイル化方法
- ・通達8（2012年8月1日）：レコードの運用方法

(2) 法律第1581号（データ保護法）2012年10月17日発効⁹⁸

2012年に発効したこの法律は、個人情報などのデータに対する保護規定を定めた法律である。この法律では、国境を越えるデータの送受信に対して制限を設けるなど、データセキュリティに関する規定を定めている。

しかしながら、この法律は個人情報を保護すると同時に、一方では人権活動家による国際的な告発も制限することになる恐れがあるとして、反対する声もある。

(3) その他の関連法

- ・法律第1273号（2009年1月5日発効）

刑事法を修正した法律で、「情報とデータの保護」(Protección de la información y de los datos)と称される。情報技術とコミュニケーションに関するシステムの保護に関する条例である。

- ・法律第1341号（情報通信技術法）2009年7月30日発効

情報化社会と組織における情報通信技術の原則と概念を定義した法律。

5-2 コロンビア国内における現況

コロンビアの政府機関では、公文書の電子化はまだ十分でなく、特に農業分野の機関など科学技術の適用が遅れがちなところでは、いまだに大部分の文書が電子化されないままとなっている。例えば INCODER では総計 5,000 万ページにのぼる土地供与に関する古い文書がまだ紙のまま残されており、これを電子化するには莫大な資金が必要なため、USAID も支援の申し出を断ったほどである。また、土地供与に関する文書を電子化する際には、単に文書をスキャンするだけでは不十分であり、各文書がどの地点の情報であるかという地理情報（緯度・経度、面積など）へのリンク（Georeferencing）を行う必要がある、この作業が自動的にはいえず人手によって衛星写真等を参照しながら作業しなければならないため、膨大な労力が必要となる。

⁹⁷ <http://www.archivogeneral.gov.co/?idcategoria=2023>

⁹⁸ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49981>

また、既に文書の電子化を行っている機関においても、そのほとんどの場合は単なる紙のスキャン画像であるために、以下のような問題点がある。

- ・データサイズが肥大化する。IGAC では既存の地図をスキャンして蓄積しているとのことだが、データセンターの全データ容量は 200TB（テラバイト）あるにもかかわらず、既に不足しており、拡張が必要とのこと。また個々のデータ容量が大きいことから、情報検索やダウンロードが遅いという性能上の問題を抱えている。
- ・記録されている画像内にある文字や数値を検索することができない。例えば、コロンビアの古い法律は現在ほぼすべて PDF フォーマットでダウンロードすることが可能だが、そのほとんどがスキャンした画像データであるために、文書内の検索が全く不可能な状態にある。

さらに、文書のセキュリティ対策もまだほとんどとられていない。電子化した文書のデータ保護という観点では、既に法律によって世界標準である X.509⁹⁹による電子署名を使用することが規定されているが、実際に電子署名によって改ざんを防止した電子文書は極めて少ないのが実情である。インターネットからダウンロードできる上記の法律文書も、ほぼすべて電子署名のない（したがって改ざん可能な）状態で電子化されている。

5-3 今後の実用化に向けた課題

ここでは、本プロジェクトにおける土地情報システムの課題を扱う。

プロジェクトの実施にあたっては、コロンビア側から要請されている「司法的効力を有する文書の電子化」に関して、どこまでの支援を行うのかを慎重に判断する必要がある。司法的効力を有することと、電子署名による暗号化を施すことは、技術的には同義ととられがちであるが、実はそれほど簡単なことではない。

INCODER のような関連機関における膨大な文書の電子化に関しては無論協力の対象外とすべきであるが、そうかといって最低限度の文書電子化では「司法的効力」を担保できず、実質的に土地返還プロセスの効率化に全く寄与しない恐れがある。というのは、現在土地返還ユニットから裁判所へ送付される資料（特に土地情報）は、一度土地返還ユニットからの要請で関係機関から取得したものであるにもかかわらず、裁判所はその司法的効力を確認するために再度同じ関係機関に同一文書の調査・検索を命じており、関係機関側にとっては同じ情報を 2 度にわたって検索・提供しなければならないという問題を抱えている。これは土地返還の対象となる情報に対して業務量が倍増することを意味しており、今回の調査でもこの点に関して関係機関側から苦言が呈されていた。

したがって、土地情報システムから高等司法審議会のシステムへのデータ提供の部分だけに電子化を適用したのでは、司法側からみると、土地返還ユニットから文書が出力された時点以前のすべての状態（土地情報システムに保存されている時点も含む）におけるデータ改ざんの可能性を否定できなくなってしまうため、司法的効力をもたないことになり、結果として現在行っているように同一文書に対する二重の確認を行わなければならない。

この二重確認を回避するためには、（つまりコロンビア側が期待する文書の司法的効力を担保するためには）、最低でも文書が原所有機関（INCODER や SNR など）に存在する時点から改ざんされていないことを保証する必要がある。これを、原所有機関における膨大な文書の電子化を

⁹⁹ <http://ja.wikipedia.org/wiki/X.509>

行わずに実現するためには、文書が原所有機関から土地返還ユニットへ送付される直前の時点で電子化をする必要がある。この仕組みの実現方法にはさまざまなアイデアが想定できるため、C/P及び原所有機関側は公文書の電子化を担当する専門家と十分協議のうえで実装方法を決定する必要があると考えられる。

第6章 プロジェクト概要

6-1 プロジェクト計画概要

(1) プロジェクト名称の変更

「土地返還政策促進のための土地情報システムセキュリティ管理能力強化プロジェクト」
“Project on Capacity Development on Information Security Management of Land Information System for Land Restitution Policy Promotion”にプロジェクト名を変更することを確認した。

(2) 主要 C/P 機関

主要 C/P 機関は土地返還ユニットとし、総裁がプロジェクトダイレクター、情報通信技術室長がプロジェクトマネジャー（PM）となることを確認した。特に PM は責任感が強いだけでなく、JICA 側の意見への理解も深く、協議中も他機関との意見調整も適切に行うなど、信頼できる C/P という印象を与えた。

(3) その他 C/P 機関、JCC、TWG

他の C/P 機関として合同調整委員会（JCC）、テクニカルワーキンググループ（TWG）は土地情報システムで情報の授受を行う国土地理院（IGAC）、農村開発機構（INCODER）、公正証書管理局（SNR）、高等司法審議会、被害者ユニットの 5 機関とした。農業開発省大臣との協議中に同省も JCC に入るべきという意見もでたが、土地返還ユニットと協議した結果、プロジェクトの意思決定の迅速さを保つことが重要であり、同省には JCC から適宜報告を行うこととし、JCC メンバーには含めないことを確認した。

(4) 協力期間、プロジェクトサイト

協力期間は 3 年間とした。プロジェクトサイトは地方を含む土地返還ユニット執務室内とした。

(5) PDM（目的、成果、主要な活動、投入）

1) 上位目標

「土地返還プロセスにおいて土地情報システムが効果的かつ安全に運用される。」

2) プロジェクト目標

「土地情報システムに関連する C/P 組織の情報セキュリティ管理に係る能力が強化される。」

3) 成果

① 土地情報システムに係る情報セキュリティインフラが強化される。

② 土地情報システムマネジメントの情報セキュリティに係る C/P（職員）の技術スキルが向上する。

③ 情報セキュリティマネジメントに係る制度的枠組みが構築される。

4) 主な活動

① 専門家派遣による現地セミナー等の開催（成果 1 に対し 6 回、成果 2 に対し 5 回程度を想定）

- ② 本邦研修による情報セキュリティ及び電子政府に係る研修（10名/回×3回を想定）
- ③ 情報セキュリティポリシーとガイドラインの策定/アップデート（それぞれドラフトを策定/アップデートし、モニタリング。その結果をフィードバックし最終化する。）

5) 投入

専門家（1名の業務調整と2分野程度の短期専門家の複数回派遣を想定）、本邦研修（3回）、現地セミナー開催費。

(6) PO、業務実施体制

POでは、特にプロジェクト初期に専門家を多く派遣し現状分析、プロジェクト詳細実施計画、関係機関・ドナー等への周知を行うことを想定している。2014年の大統領選挙の時期を外して短期専門家のセミナー前後の派遣を行い、選挙期間中の土地返還ユニットの作業は業務調整員や他分野の専門家がモニタリングを行うことを想定しており、細かいフォローができるよう専門家の不在期間はできるだけ短くする。また、業務調整の専門家は関係機関・ドナー間の調整支援及び平和構築分野での情報収集もTORに含む。業務実施体制としては業務調整を含めた業務実施契約を想定。

6-2 主要論点

(1) 平和構築の状況把握への取り組み

本プロジェクトは土地返還のための土地情報システムに対する情報セキュリティ管理能力のプロジェクトであるが、最終目的である土地返還が効率的かつ安全に行われていくためには和平プロセス、IDP動向、土地返還プロセスの進捗をモニタリングしていく必要がある。

JICA側より、これらの重要性を説明し土地返還ユニットから一定の同意を得たが、R/D案の文面では土地返還ユニットの所掌業務を超越しているとして和平プロセスとIDPに関する部分は削除し、コロンビア側より土地返還プロセスに関する公開情報をJICAに提供することとした。

(2) JICAの協力範囲

1) 専門家の役割

本プロジェクトでは専門家は土地情報システムの開発、情報セキュリティ管理、電子文書に係る技術移転を助言・提言や技術研修を通じて行い、コロンビア側が主体的に土地情報システムの改善を行っていくことで合意した。また、専門家は被害者の個人情報等機密事項に関する業務は行わないことを確認した。

2) 衛星写真の分析・購入

土地返還ユニットから要請されていた衛星写真の購入・解析技術の移転は本プロジェクトの協力対象から除外することで合意した。

3) 関係機関の調整

本プロジェクトは土地情報システムに係る協力に限定しているが、多くのコロンビア側関係機関及びドナーが協力している。これら関係機関の連絡調整を行うJCC及びテクニカルワーキンググループ（TWG）の枠組みを整備するとともに、JICA専門家がこれらの調整を支援し組織間連携や相乗効果の発現を推進していくことを確認した。

(3) R/D 締結とプロジェクト開始時期

1) R/D 署名者

署名者は、JICA コロンビア支所長、土地返還ユニット総裁、大統領府国際協力庁（APC）長官、農業農村開発省大臣とすることを確認した。

2) プロジェクト開始へ向けたスケジュール

既に関係機関を交えたプロジェクト概要の協議を行っており JCC、TWG、C/P メンバーの配置についても調整を始めている。2013 年 3 月頃に R/D を締結し、2013 年 7 月にプロジェクトを開始するタイムフレームを双方で確認した。

6-3 プロジェクト実施に係る留意点

(1) プロジェクトの妥当性について

土地返還はサントス政権が制定した法律 1448 号を基に進められている。その実施には反政府勢力との合意の未締結やパラミタリー、土地返還に反対する新たな武装集団の出現、現在でも続く脅迫や地方での土地所有の立証の困難さ、特に地方における公文書の紛失や電子化の遅れ、返還対象となる土地及び IDP の膨大さ等多くの課題が見受けられるものの、政府が被害者の権利について認識し、具体的な土地返還についての指針を示したという点で意義が高い。同法は延長される可能性はあるものの 10 年間で土地返還を行うことを規定しており、この間に少なくとも一定の成果を残すためには事業の効率的実施を支援する本プロジェクトの妥当性は高いと考えられる。

また、コロンビア政府は電子政府化を進める政策をとっている点からも情報セキュリティ強化と司法的な効力をもつ公文書の電子化支援を行う本協力の妥当性が認められる。

日本側の地域開発プログラムの文脈においては、土地返還は地域開発の基礎となる土地の権利変換が行われることから、安全でかつ効率的な実施を行っていくことは妥当性が高いと考えられる。

(2) PNA 及び土地返還プロセス進捗情報の収集

プロジェクト実施中の関係者の安全確保並びに、土地情報システムの背景にある土地返還事業、IDP の動向、和平プロセスの進捗の把握がプロジェクトの効果的な実施には不可欠である。プロジェクト開始時期に PNA（平和構築アセスメント）を官団員で行い、情報更新を専門家が行うことで継続的な情報収集とモニタリングを行う体制構築を図る。

(3) 地域開発への展望と課題

マグダレナ県でのヒアリングでは、土地返還を申請する IDP への脅迫が現在もあること、学校や保健施設等の社会インフラの不足が放棄した土地への帰還を妨げている場合があること等地域開発を進めているなかで地方が直面する課題の一端を認識した。日本大使館では、地域開発には軍や警察の協力のもと安全面の確保、学校や保健医療施設の整備、直近の収入を確保できる農業を中心とした技術移転等の統合的なアプローチの重要性が示唆された。

JICA はこれまでにコロンビアにおいて一村一品（OVOP）の協力を進めており、国家開発計画においてもその普及推進が明記されていることから、これらと社会インフラ整備等を他ドナー等も含めながら進めていくことが考えられる。地域開発には治安面での安定が必須条

項であることから、本プロジェクト内で治安情報や土地返還の進捗等の情報収集をしながら適切な対象地の絞り込みを進めていくことが有効と考えられる。

(4) 電子文書化支援について

本プロジェクトでは土地情報システムに係る情報セキュリティ管理能力強化をプロジェクトの中心としており、土地返還ユニットから要請のあった司法的効力を有する公文書の電子化支援は、その適切な実施が情報セキュリティ管理の観点、及び土地返還ユニットと高等司法審議会の効率的な業務の実施に不可欠であるためセミナーや本邦研修のテーマとして取り上げ、電子政府の推進等の文脈と併せて技術移転対象とする予定である。

コロンビアでは特に地方において土地台帳等のシステム化や電子化が進んでいないことが課題としてコロンビア政府及びドナーに認識されている。これらの協力は大きな予算をもつ USAID でも協力を躊躇しているものであり、本プロジェクトが他の関係機関からこういった電子文書化支援と混同される可能性があることから、プロジェクト冒頭のセミナーで協力内容を明確に関係機関に周知するとともに、土地返還ユニット及び事務所等でプロジェクト概要を周知する際にもこれらの点を明確に説明していく必要がある。

(5) 大統領選挙

2014 年に大統領選挙が予定されていることからその対応は現段階で PO にも反映しているが、選挙の時期についてできるだけ早期に情報収集してプロジェクト実施予定に反映し、全体工程に遅れが出ないように留意する。

6-4 プロジェクト事前評価

(1) 妥当性

- ・土地返還はサントス政権が制定した法律 1448 号を基に進められている。その実施には反政府勢力との合意の未締結やパラミタリー、土地返還に反対する新たな武装集団の出現、現在でも続く脅迫や地方での土地所有の立証の困難さ、特に地方における公文書の紛失や電子化の遅れ、返還対象となる土地及び IDP の膨大さ等多くの課題が見受けられるものの、政府が被害者の権利について認識し、具体的な土地返還についての指針を示したという点で意義が高い。同法は延長される可能性はあるものの 10 年間で土地返還を行うことを規定しており、この間に少なくとも一定の成果を残すためには事業の効率的実施を支援する本プロジェクトの妥当性は高いと考えられる。
- ・人道的な見地から国内避難民の帰還・再定住支援は行われるべきであるが、コロンビア政府は現在土地返還事業に強くコミットメントを示していることから、2011 年の法律制定後のタイミング及び政府の姿勢をかんがみ、協力の妥当性は高いと判断できる。
- ・コロンビア政府は電子政府化を進める政策をとっている点からも情報セキュリティ強化と司法的効力をもつ公文書の電子化支援を行う本プロジェクトの妥当性が認められる。
- ・日本側の地域開発プログラムの文脈においては、土地返還は地域開発の基礎となる土地の権利変換が行われることから、安全でかつ効率的な実施を行っていくことは妥当性が高いと考えられる。
- ・2014 年に大統領選挙があり政権交代が起こる可能性があり、その後のプロジェクトの妥当

性については随時判断していく必要がある。

(2) インパクト

- ・本プロジェクトを実施せず、土地情報システムを利用すると被害者の個人情報の漏洩や、被害者自身の生命・生活が脅かされる可能性があり、プロジェクトを実施しない場合と比較し、実施時のインパクトは大きい。
- ・土地返還はコロンビア国内において大きなインパクトをもっている政策であり、その効率的かつ安全な実施を支援するシステムに係る協力を行うことのインパクトは認められる。
- ・他方で、土地返還事業全体を俯瞰すると法的な土地返還終了後、治安上の課題や社会インフラの不足、第三者の土地の占有、生計手段の不足等の問題で実際に国内避難民が権利を手に入れた土地に帰還し、地域開発が促進されていくためにはコロンビア政府の強力な後押しが必要になると見込まれている。

(3) 有効性

- ・土地情報システムのセキュリティ管理を行う組織的能力を行うためにインフラ、人材（能力強化）、制度設計と運用の3点の強化を図る設計とした。

(4) 効率性

- ・能力が高く、オーナーシップの高いC/P機関の自立性を尊重したプロジェクト構成とし、最小限の投入でプロジェクト成果が発現するよう効率性の高いプロジェクト設計となっている。
- ・そのため比較的長期に派遣される専門家は関係機関の調整、プロジェクト活動のモニタリング、平和構築関係の情報収集を継続的に行う必要のある業務調整の専門家のみとし、技術分野の専門家は短期ベースでセミナーを行い、不在期間にC/P機関が独力で作業し、その進捗をモニタリングするようなプロジェクト設計となっており、効率性は高い。

(5) 持続性

- ・土地返還事業はコロンビアの法律でその実施が定められており、2021年まで実施されることになっているため、本プロジェクトで支援された土地情報システムは稼働し続け、持続性の高い協力となる可能性は高い。
- ・本プロジェクト成果のうち、特に人材育成、制度設計については土地情報システムへのケースをもとにコロンビア国内の他のシステムや機関への応用的活用、普及も可能であるため持続性は高い。

第7章 所感

7-1 団長所感

- (1) 基本的に対処方針どおりの協議結果となった。事務所の事前対応及び先乗りして協議いただいたコンサルタント団員お二人に感謝申し上げたい。協力対象を土地情報システムの情報セキュリティに限定できたことで、当初想定どおり、小さく始めることが可能となったと考える。

今後の予定としては、先方政府内の R/D の承認を経て 2013 年 3 月中の R/D 署名、7 月の技術協力プロジェクト開始を最速のスケジュールとして想定しているため、事務所におかれは、R/D 署名準備につき、引き続きご協力願いたい。

R/D 案は可能な限りシンプルなものとし、理解の共有に努めたが、今後署名者となる農業開発省、土地返還ユニット、APC の 3 者の法務部門がそれぞれ内容をチェックする予定であり、文言を巡るやり取りが発生する可能性がある点に留意が必要である。

- (2) 今回の調査で土地返還ユニットの主要な C/P 職員となるルイス氏の本プロジェクト及び日本側に対する理解と配慮は特筆すべきものであった。関係機関が多い本プロジェクトにおいて彼の存在はプロジェクトの目的達成を左右する存在ともなり得るといっても過言ではないことから、実施機関としてしかるべき対応を求める一方で、ただでさえ簡単ではない関係機関間の調整業務を必要以上に強いて、いたずらに彼を厳しい状況に追い込むような対応としないような配慮も必要と考える。

特に JCC のメンバーでもある INCODER は本プロジェクトの協力範囲に含まれる電子文書の司法的効力発効のための技術的助言という範囲を超えて、ダメモトで政府文書の電子化支援を求めてくることが予想される。これは本来コロンビア政府がしかるべく予算措置して取り組むべき業務であり、USAID もその量の膨大さに支援を断念したものであるだけに、今回の協議結果を踏まえない要求が出てくる場合には、事務所及び本部（運営指導調査等の機会を利用）から JICA としてこの点は整理済であることを繰り返し申し入れる必要がある。

- (3) PNA については、小向専門員の調査結果を踏まえ、プロジェクト開始時に PNA を実施し、その結果及び留意点をプロジェクト専門家（総括及び業務調整団員を想定）に引き継ぎ、JICA 事務所及び他ドナーとも情報共有を図りながら、和平交渉の進捗、IDP の動向などについて、継続的なモニタリングを行うことが必要と考える。

- (4) 本プロジェクトは平和構築の側面を多分に含む地域開発案件と位置づけられることになるが、プロジェクト単独では行政レベルには大きな貢献が可能としても、帰還民への効果発現は本プロジェクトの性質上、限定的なもの（黒子的な役割）とならざるを得ない。

そこで、わが国の協力スキームと本技術協力プロジェクトとの連携可能性を並行して検討していきたい。具体的には以下のとおりである。

- ① IDP の帰還が進んでいる地域において、学校、保健施設の不備による二次的な土地放棄を防ぐために、わが国の草の根無償資金協力などを通じて、本技術協力プロジェクトとの連携を検討したい。

- ② 地域開発の視点から事務所が実施を想定している OVOP など関連プロジェクト及び JOCV 派遣などとの情報共有（PNA 等）についても検討したい。

7-2 平和構築団員所感

本プロジェクト実施上の留意点として、以下の点が挙げられる。

- (1) 和平交渉の進捗、IDP の動向などについては、本プロジェクト実施期間中、継続的なモニタリングが必要である。とりわけ、2014 年は選挙も実施される予定であり、これについての情報収集も実施していく必要がある。事業開始時にプロジェクトレベル PNA を実施し、その後専門家が引き継いでモニタリングしていく体制が望ましい。
- (2) 今般聞き取りにおいても、土地返還プロセス関係者への脅威が確認されている。土地返還についての情報はセンシティブであることから、本プロジェクトにかかわる JICA 専門家については、自分の身に治安上のリスクがかからないよう、不要な情報へのアクセスを行わないこと、自分が政治・治安にかかわる判断を行う立場にないことを示したり、場合によってはロープロファイルで業務を行うなど、適切な状況判断を行う必要がある。
- (3) 本プロジェクトは、紛争影響国といえるコロンビアで実施しており、また、紛争の要因とも関係の深い土地情報プロセスへの技術協力であることから、評価を実施する際には、「紛争影響国・地域の事業評価の手引き」を活用する。
- (4) 返還された土地に IDP が帰還するにも、その土地は開発が進んでいないことが多い。治安・政治上の障害が排除されており、帰還が見込まれておりかつ開発上のニーズが確認される（学校や保健施設がない等）土地については、これら基礎インフラを整備するような支援を日本政府/JICA で行う（草の根無償など）ことを通じて、IDP の帰還を促す協力を可能な範囲で行うこともアイデアとしてはありうる。
- (5) 「紛争の被害者・共生・和解支援プログラム」で実施していた案件の多くは、C/P となる関係機関が多く、その調整に多大な労力を費やしていた。本プロジェクトについても関係機関が多いので、これまでの案件の教訓を活用して、効率的に案件を実施・運営していくことが望まれる。