

南スーダン国
ガバナンスセクター
情報収集・確認調査報告書

2022年4月

独立行政法人国際協力機構
ガバナンス・平和構築部

ガ平
JR
22-061

南スーダン国
ガバナンスセクター
情報収集・確認調査報告書

2022年4月

独立行政法人国際協力機構
ガバナンス・平和構築部

目 次

目 次

南スーダン国地図

略語表

第1章 調査概要	1
1-1 調査の背景・目的	1
1-2 調査内容	2
1-3 調査スケジュール	2
1-4 調査手法	3
1-5 調査団員構成	3
第2章 南スーダンのガバナンスをとりまく状況	4
2-1 政治状況及び政府の構造	4
(1) 和平プロセスの経緯と現状	4
(2) 政府の構造と現状	5
2-2 経済・社会・治安状況	9
(1) 経済	9
(2) 社会	11
(3) 治安	13
2-3 開発戦略及び R-ARCSS ガバナンス関連条項	14
(1) 開発戦略	14
(2) R-ARCSS ガバナンス関連条項	15
第3章 南スーダンのガバナンスセクターの概要・課題	18
3-1 法・司法	18
(1) 政策、戦略、プログラム	18
(2) 司法・憲法問題省、法曹関係機関の体制（組織・職務・人員等）	20
(3) 憲法改正・制定過程	23
(4) 立法過程	24
(5) 法律整備状況	25
(6) 司法制度、法曹制度	25
(7) 法学教育・人材育成制度	26
(8) 課題	28
(9) 他ドナーによる支援	31
3-2 警察	32
(1) 政策、戦略、プログラム	32
(2) 関連法規	33
(3) 国家警察・地方警察の体制	34

(4) 警察制度・活動概要、事件・事故発生状況（旧ジュベック州警察）	39
(5) 地域警察活動状況	41
(6) 人材育成制度	43
(7) 国際機関・他ドナーによる支援	47
(8) 課題	48
3-3 選挙	50
(1) 政策、戦略、プログラム	50
(2) 関連法規	50
(3) 政府機関・選挙管理委員会等の体制（組織・予算・人員等）	51
(4) 選挙制度概要	53
(5) 過去の選挙実施実績	54
(6) 今後の選挙計画	56
(7) 主権者教育の実施状況	57
(8) 人材育成制度	57
(9) 課題	57
(10) 他ドナーによる支援	57
3-4 地方行政	58
(1) 政策、戦略、プログラム	58
(2) 関連法規	59
(3) 地方行政制度	60
(4) 中央政府の役割	67
(5) 地方財政制度	68
(6) 人材育成制度	71
(7) 他ドナーによる支援	75
(8) 課題	78
3-5 公共財政管理	79
(1) 政策、戦略、プログラム	79
(2) 関連法規	82
(3) 政府機関・関係機関の体制	82
(4) 公共財政管理に係る状況概要	86
(5) 予算作成プロセス	89
(6) 人材育成	92
(7) 他ドナーによる支援	93
(8) 課題	93
3-6 メディア	94
(1) 政策、戦略、プログラム	94
(2) 関連法規	94
(3) 南スーダンメディアセクター全体の現状及び課題	95
(4) Media Authority をとりまく現状	96
(5) Information Commission をとりまく現状	97

(6) SSBC をとりまく現状	97
(7) 他ドナーによる支援	98
3-7 公務員研修	98
(1) 政策、戦略、プログラム	98
(2) 関連法規	99
(3) 公務員制度	100
(4) 公務員人材育成	103
(5) 他ドナーによる支援	108
(6) 課題	108
第4章 南スーダンのガバナンス分野に対する今後の協力の方向性	110
4-1 ガバナンス分野に対する協力の重要性	110
4-2 具体的な協力の方向性	110
(1) メディア	111
(2) 選挙管理支援	111
(3) 地方行政	111
(4) 公務員制度	112
(5) 警察	112
(6) 法・司法	112
(7) 公共財政管理	113
4-3 協力上の留意点	113
(1) 中長期的な協力の必要性	113
(2) ドナー連携	113
(3) アフリカ域内のリソースの活用	113
参考文献	115

図

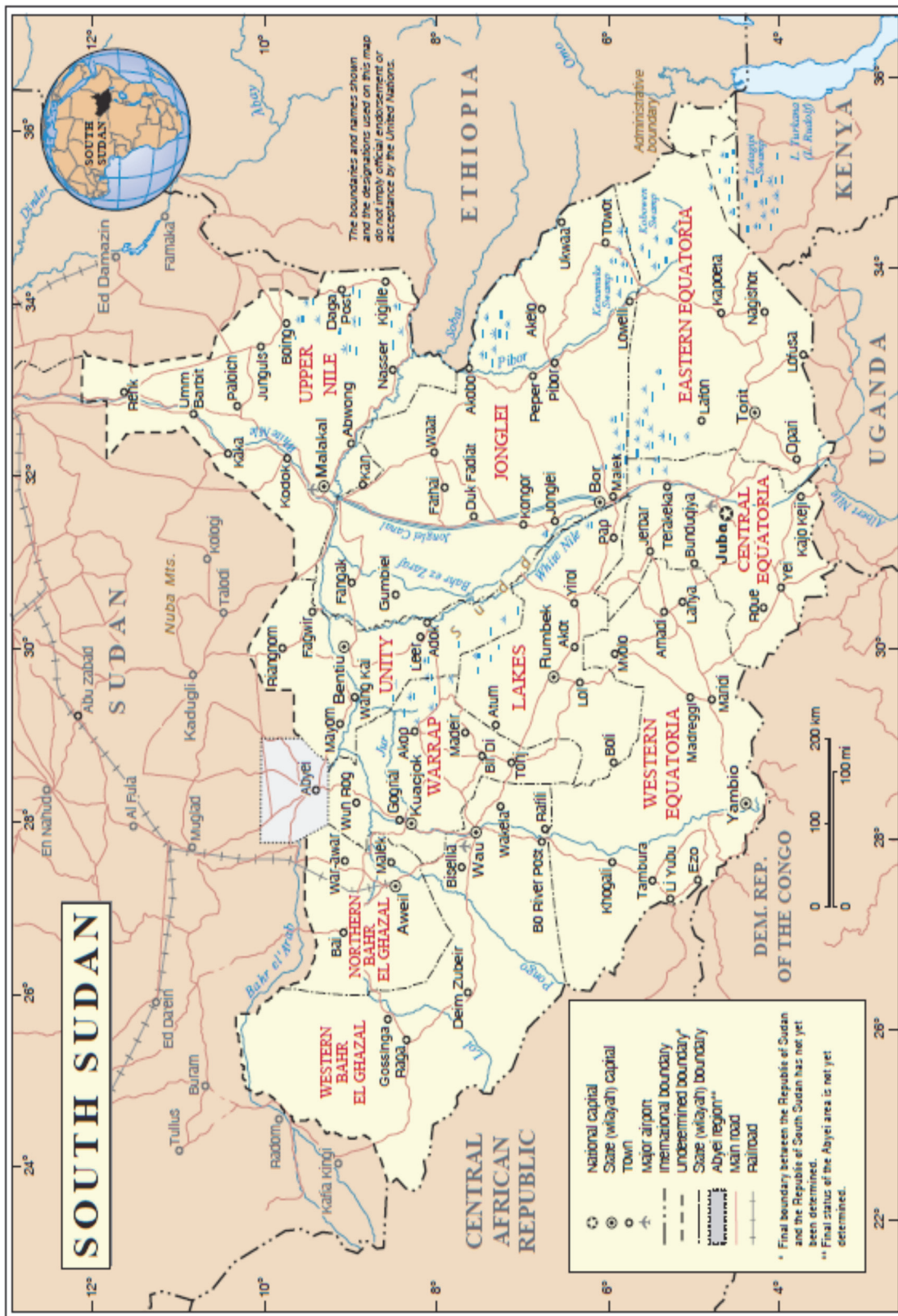
図 3-2-1	警察組織図（5カ年戦略計画 2020～2024 年掲載）	35
図 3-2-2	国境警察組織図	36
図 3-2-3	州警察派出所（Station）組織図（2013 年時改正案）	37
図 3-3-1	南スーダン NEC 組織図	52
図 3-3-2	南スーダン州選管組織図	52
図 3-4-1	州と基礎自治体（郡）の関係（省・部局及び職員）イメージ	64
図 3-4-2	州・郡交付金の種類と推移	68
図 3-4-3	Local Governance and Service Delivery Project（LGSDP）主要活動	77
図 3-5-1	財務経済計画省（MoFEP）組織図	83
図 3-5-2	会計検査院（NAC）新組織図	85
図 3-5-3	Open Budget Survey 南スーダン評価結果（2017 年及び 2019 年）	91

表

表 2-1-1	南スーダンの和平プロセス経緯	4
表 2-1-2	R-ARCSS の概要と履行状況	5
表 2-1-3	新移行行政権（RTGoNU）の構成	6
表 2-1-4	中央政府機構（議会・裁判所・軍を含む）	6
表 2-1-5	議会の構成	8
表 2-2-1	マクロ経済動向・予測（IMF）	9
表 2-2-2	政府予算・決算	11
表 2-2-3	貧困・社会開発指標	12
表 2-2-4	国内避難民・難民等の動向	13
表 2-3-1	国家開発戦略（NDS、2018～2021 年）本調査関連分野概要	14
表 2-3-2	R-ARCSS ガバナンス関連条項	16
表 3-1-1	司法・憲法問題省戦略計画案（2018～2023 年）概要	18
表 3-1-2	司法・憲法問題省部局・職務・人員	20
表 3-1-3	検察官配置とオフィスの状況	21
表 3-1-4	裁判所の構成と現状	22
表 3-2-1	警察 5 年計画（2020～2024 年）骨子	32
表 3-2-2	2009 年警察法の概要と実態・現状	33
表 3-2-3	警察庁部署	35
表 3-2-4	警察庁及び州警察の指揮系統上のポスト総数（5 年戦略計画 2020～2024 年掲載）	36
表 3-2-5	警察組織の現状（5 年戦略計画 2020～2024 年現状分析）	37
表 3-2-6	警察への予算配分	38
表 3-2-7	警察官数（職種、本庁・州別、2017 年）	39
表 3-2-8	犯罪分類（旧ジュベック州警察統計）	40

表 3-2-9	犯罪刑事手続き段階（旧ジュベック州警察統計）	41
表 3-2-10	ジュバにおけるコミュニティポリシング活動（2019 年）	43
表 3-2-11	警察官職種別語学・識字能力	44
表 3-2-12	警察官研修所（ジュバ）	45
表 3-2-13	警察研修座学講座科目	45
表 3-2-14	警察支援ニーズと支援状況（2011 年時点）	47
表 3-3-1	国家選挙管理委員会戦略計画（2016～2018 年）概要	50
表 3-3-2	南スーダン NEC 委員リスト（2020 年 10 月現在）	51
表 3-3-3	南スーダン登録政党（2019 年 11 月現在）	53
表 3-3-4	2010 年スーダン選挙制度概要	54
表 3-3-5	2010 年選挙時の南部スーダン 10 州における有権者数、有権者登録所数、投票所数、一投票所における投票者数の平均値等	55
表 3-4-1	地方行政に係る憲法条文・附則（2011 年移行憲法）	59
表 3-4-2	2009 年地方自治法の構成	60
表 3-4-3	州・基礎自治体の構造と特徴	61
表 3-4-4	州・基礎自治体 R-ARCSS 権力分有方式及び州知事ポスト	62
表 3-4-5	州の機関及び国の出先機関（中央エクアトリア州と東エクアトリア州の例）	63
表 3-4-6	基礎自治体と行政区	65
表 3-4-7	郡一括交付金及びセクター別条件付交付金（2013/14 年度～2015/16 年度）	69
表 3-4-8	州開発計画作成に係る委員会（概要）	70
表 3-4-9	州地方自治省及び基礎自治体の地方行政官（LGAO）職位	72
表 3-4-10	地方行政官インダクションコース教材概要	73
表 3-4-11	LGSDP の目標と実績	77
表 3-5-1	R-ARCSS 第 4 章（資源・経済・財政管理）の骨子	80
表 3-5-2	改正対象となる公共財政管理関連法とその現状	82
表 3-5-3	財務経済計画省（MoFEP）職員数（2019/20 年度予算書掲載どおり）	83
表 3-5-4	会計検査院職員数（2019/20 年度予算書掲載どおり）	86
表 3-5-5	歳入・歳出構造（2014/15～2019/20 年度予算実績）	87
表 3-5-6	税の種類	87
表 3-5-7	公的債務の GDP 比率推移と予測	89
表 3-5-8	GATC 研修プログラムの概要	92
表 3-7-1	2011 年公務員法の概要	99
表 3-7-2	公務員給与・手当（2019/20 年度予算書掲載）	101
表 3-7-3	公務員研修マスターカリキュラムの構成	103
表 3-7-4	公務員研修実績（2016 年頃まで）	105
表 3-7-5	公務員研修に係る調査、作成教材等（2016 年頃まで）	106

南スーダン国地図



略 語 表

略 語	正式名称	日本語
AMDISS	Association for Media Development in South Sudan	南スーダン・メディア開発協会
ARCSS	Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan	南スーダンにおける衝突の解決に関する合意
AU	African Union	アフリカ連合
A-WEB	Association of World Election Bodies	世界選挙機関
BBC	British Broadcasting Corporation	英国放送協会
BoSS	Bank of South Sudan	南スーダン中央銀行
CANS	Civil Authority for the New Sudan	(1990年代に SPLA が設置した文民統治機構)
CBTF	Capacity Building Trust Fund	(南部/南スーダン能力構築のための欧州諸国・EU 基金)
CEO	Chief Executive Officer	(市・郡の) 行政長官
CID	Criminal Investigation Department	犯罪捜査局
CINA	Comprehensive Institutional Needs Assessment	(警察庁の) 包括的組織ニーズアセスメント
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa	東・南部アフリカ市場共同体
CORE	Core Institutional Structures Project	USAID 公共財政管理等プロジェクト
CORE II	Core Economic Governance Institutions	USAID 公共財政管理等プロジェクト第2フェーズ
COTAL	Council of Traditional Authority Leaders	伝統的権威代表評議会
CPA	Comprehensive Peace Agreement	(南北スーダン) 包括和平合意
CSC	Civil Service Commission	公務員委員会
CTMC	County Transfers Monitoring Committee	郡交付金モニタリング委員会
DFID	Department for International Development	英国国際開発庁
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration	武装解除、動員解除及び社会復帰
EAC	East African Community	東アフリカ共同体
ECC	Emergency Call Centre	(警察) 緊急通報センター
ECRP	Enhancing Community Resilience and Local Governance Project	コミュニティレジリエンス強化プロジェクト (世銀資金)
EFMA	Economic and Financial Management Authority	経済・財政管理庁
EISA	Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa	アフリカ持続的の民主主義選挙機関
EPS	Electronic Payroll System	電子給与計算・支払システム
EU	European Union	欧州連合

略 語	正式名称	日本語
FD	Former Detainees	(R-ARCSS 署名党派)
FFAMAC	Fiscal and Financial Allocation and Monitoring Commission	財源配分・モニタリング委員会
GATC	Government Accountancy Training Centre	(財務経済計画省所管) 政府会計研修所
GEMS	Governance and Economic Management Support	ガバナンス・経済運営プロジェクト (UNDP)
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	ドイツ国際協力公社
GoSS	Government of Southern Sudan	(2011年独立前の) 南部スーダン政府
GRSS	Government of the Republic of South Sudan	(2011年独立後の) 南スーダン政府
HEC	Southern Sudan High Elections Committee	南部スーダン地域選挙管理委員会
HRTC	Human Resource Training Centre	(公務員・人材育成省所管) 公務員研修所
ICT	Information Communication Technology	情報通信技術
IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance	民主主義・選挙支援国際研究所
IDLO	International Development Law Organization	国際開発法機構
IDP	Internally Displaced Persons	国内避難民
IFC	International Finance Corporation	国際金融公社
IFES	International Foundation for Electoral Systems	国際選挙制度財団
IGAD	Intergovernmental Authority on Development	(東アフリカ諸国) 政府間開発機構
IGP	Inspector General of Police	警察庁長官
IFMIS	Integrated Financial Management Information System	統合財務管理情報システム
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IO	SPLM/A in Opposition	(SPLM/A-IO の略語)
IO-IG	SPLM/A in Opposition in Government	(SPLM/A-IO-IG の略語)
IOM	International Organization for Migration	国際移住機関
IRI	International Republican Institute	米国共和党国際研究所
IRMCT	International Residual Mechanism for Criminal Tribunals	国際刑事法廷メカニズム
ITGoNU	Incumbent Transitional Government of National Unity	(RTGoNU 樹立後の TGoNU)
JAM	Joint Assessment Mission	(2004～2005年に行われた国連・世銀) 合同アセスメントミッション
JICA	Japan International Cooperation Agency	独立行政法人国際協力機構

略 語	正式名称	日本語
JMEC	Joint Monitoring and Evaluation Commission	(ARCSS) 合同モニタリング・評価委員会
JRC	Judicial Reform Committee	臨時司法改革委員会
JSC	Judicial Service Commission	(裁判官任命・能力強化等を行う委員会)
LDC	Least Developed Country	後発開発途上国
LGAO	Local Government Administrative Officer	地方行政官
LGB	Local Government Board	地方自治理事会
LGSDP	Local Governance and Service Delivery Project	地方自治・サービス提供プロジェクト (世銀資金)
LGRP	Local Government Recovery Project	地方自治体復興プロジェクト (UNDP)
LLM	Master of Laws	法学修士
LSS	Local Services Support	(地方行政サービス向上のための郡交付金制度)
LTI	Legal Training Centre	法曹人材養成研修センター
MoFEP	Ministry of Finance and Economic Planning	財務経済計画省
MoPSHRD	Ministry of Public Service and Human Resource Development	公務員・人材育成省
NAC	National Audit Chamber	会計検査院
NAS	National Salvation Front	(R-ARCSS 非署名反政府勢力)
NBS	National Bureau of Statistics	国家統計局
NCAC	National Constitutional Amendment Committee	国家憲法改正委員会
NCC	National Constitutional Conference	全国憲法会議
NCO	Non-Commissioned Officer	(警察幹部及び幹部候補生補佐)
NCP	National Congress Party	(スーダン・バシール政権時与党)
NCRC	National Constitutional Review Commission	国家憲法見直し委員会
NDI	National Democratic Institute	米国民主党国際研究所
NDS	National Development Strategy	国家開発戦略
NEC	National Elections Commission	国家選挙管理委員会
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NPTC	National Pre-Transition Committee	(R-ARCSS) 準備委員会
NRA	National Revenue Authority	国家歳入庁
NSS	National Security Service	国家治安局
NUF	Necessary Unified Forces	必要水準の軍・警護警備組織
ODI	Overseas Development Institute	(英国研究機関)
OJT	On the Job Training	職場内教育
OPP	Other Political Parties	(R-ARCSS 署名党派)

略 語	正式名称	日本語
PCRC	Police Community Relation Committee	警察・コミュニティ委員会
PDC	Payam Development Committee	パヤム開発委員会
PFM	Public Financial Management	公共財政管理
PfRR	Partnership for Recovery and Resilience	復興・レジリエンスのためのパートナーシップ
PNA	Peacebuilding Needs Assessment	平和構築アセスメント
POC	Protection of Civilians	国内避難民居住地
PPC	Political Parties Council	政党評議会
R-ARCSS	Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan	南スーダンにおける衝突の解決に関する再活性化された合意
RJMEC	Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Commission	(R-ARCSS) 合同モニタリング・評価委員会
RRC	Relief and Rehabilitation Commission	救済復興委員会
RSS	Republic of South Sudan	南スーダン共和国
RTGoNU	Revitalized Transitional Government of National Unity	再活性化された国民統一移行政権
SGBV	Sexual and Gender Based Violence	性・ジェンダーに基づく暴力
STMC	State Transfers Monitoring Committee	州交付金モニタリング委員会
SPDC	State Planning and Development Committee	州計画・開発委員会
SPLM/A	Sudan People's Liberation Movement/Army	スーダン人民解放運動/軍
SPLM/A-IO	SPLM/A in Opposition	(マシャール氏率いる) SPLM 野党・軍
SPLM-IO-IG	SPLM/A in Opposition in Government	SPLM 移行政権内野党 (SPLM-IO から分離)
SPS	School of Public Service	ジュバ大学行政学部
SPU	Special Protection Unit	(警察の) 特別保護ユニット
SSBC	South Sudan Broadcasting Corporation	南スーダン放送局
SSEPS	South Sudan Electronic Payment System	電子給与支払システム (EPS と同じ)
SSNPS	South Sudan National Police Service	南スーダン警察庁
SSOA	South Sudan Opposition Alliance	(R-ARCSS 署名党派)
SSP	South Sudanese Pound	南スーダン・ポンド (通貨)
SSPDF	South Sudan People's Defense Forces	(SPLA 改称後の) 南スーダン国軍
SSRB	South Sudan Referendum Bureau	南スーダン住民投票管理局
SSRC	South Sudan Referendum Commission	南スーダン住民投票管理委員会
SSTVR	South Sudan TV and Radio	国営南スーダンテレビ・ラジオ (SSBC の前身)
SSUF	South Sudan United Front	(R-ARCSS 非署名勢力)
SSUNDE	South Sudan Network on Democracy	南スーダン民主主義ネットワーク
TCSS	Transitional Constitution of South Sudan	南スーダン移行憲法

略 語	正式名称	日本語
TGoNU	Transitional Government of National Unity	国民統一移行政権
TNLA	Transitional National Legislative Assembly	暫定国民議会
TOT	Training of Trainers	トレーナー養成研修
UJOSS	Union of Journalists of South Sudan	南スーダン・ジャーナリスト組合
UNESCO	United Nations Educational, Science and Cultural Organization	国際連合教育科学文化機関
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官
UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan	国連南スーダン派遣団
UNOPS	United Nations Office for Project Services	国連プロジェクトサービス機関
UNPOL	United Nations Police	国連警察
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁

第1章 調査概要

1-1 調査の背景・目的

南スーダンは、2005年の「南北スーダン包括和平合意（Comprehensive Peace Agreement：CPA）」を経て2011年7月に独立したが、長期にわたる内戦の影響から、新国家の運営を担う政府機構や諸制度の整備が不十分であり、国家の中核を担う人材も十分育成されていない。こうした課題に対処すべく、南スーダンは国際社会の支援を得ながら国家建設を進めてきた。

しかしながら、南スーダンでは独立後、政権与党内の政治的確執が表面化し、2013年12月にはサルバ・キール大統領派とリエク・マシャール元副大統領派の対立を背景とした政府・反政府間の武力衝突が発生した。その後、政府間開発機構（Intergovernmental Authority on Development：IGAD）等の仲裁にて2015年8月に「南スーダンにおける衝突の解決に関する合意（Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan：ARCSS）」が締結されたものの、2016年7月には再び大統領派と副大統領派の衝突が発生し、再びIGAD等による調整が行われた結果、2018年9月には「南スーダンにおける衝突の解決に関する再活性化された合意（Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in South Sudan：R-ARCSS）」が締結された。同合意に基づく和平プロセスは進行しつつあるものの、当初予定されていた2019年5月における移行政権（Revitalized Transitional Government of National Unity：RTGoNU）の樹立は6カ月延長された後、更に100日間延長となり、最終的には2020年2月に樹立された（第2章参照）。移行政権樹立後には、憲法の制定、国家制度の整備等が順次行われ、R-ARCSS履行の最終段階に独立後初となる総選挙が予定されている。

こうしたプロセスを着実に進展させていくうえで、南スーダン政府のガバナンスの改善を図ることが極めて重要である。「ガバナンス」は、国の安定・発展の実現に向けて、その国の資源を効率的に、また国民の意思を反映できるかたちで動員し、配分・管理するための政府の機構制度、政府・市民社会・民間部門の間の協働関係や意思決定のあり方など、制度全体の構築や運営のかたちととらえられる¹。また、ガバナンスは、開発や援助により「誰一人取り残さない」かたちで、広く国民全体がその恩恵を受けるための重要な基盤である。

南スーダンにおいては、JICAは南スーダン独立前の2010年11月、「南部スーダン行政能力強化に係る基礎情報収集確認調査」を実施した。同調査結果を踏まえ、国内統合や民主化に資するメディアセクターでの支援として、JICAは技術協力プロジェクト「南スーダン放送局組織能力強化プロジェクト」（2012年12月～2019年3月）を実施した。また、南スーダン政府の税収の確保から重要となる税関の能力強化に係る支援として個別専門家「南スーダン政府能力強化」（2011年1月～2013年3月）及び技術協力プロジェクト「HSコード導入による税関能力強化プロジェクト」（2016年6月～2019年6月）を実施してきた。

上述のとおりおよそ10年前に基礎情報収集・確認調査を実施したが、以降、政府・反政府勢力間の衝突が繰り返される等、南スーダンの情勢は極めて流動的に変化してきた。信頼される政府の構築及び紛争が発生・再発しにくい強靱な社会づくりをめざしたガバナンス支援の重要性は揺るがないものの、JICAとして同国のガバナンスセクターにおける今後の協力の方向性を検討するにあたり、改めて現地情勢やニーズに変化を把握することが必要である。また、前回の基礎情

¹ 「JICAにおけるガバナンス支援－民主的な制度づくり、行政機能の向上、法整備支援－」JICA（2004年11月）

報収集・確認調査を実施してから10年の間に、多くの欧米ドナーが中央政府への関与から撤退した結果、ガバナンスの脆弱化が進んでおり、国際社会からの信頼回復への配慮や、ドナー不在のなかで最低限の政府機能を維持していくための協力対象分野及びその優先度を検討する必要がある。したがって、移行政権樹立やその後に予定されている総選挙も見すえた南スーダンの国づくり・平和の定着支援として、ガバナンスセクターにおける支援方針を検討し、また具合的な案件形成を見すえて、必要な基礎情報を収集・分析するための調査を今般実施した。なお、JICAは2019年1月より南スーダンに対する「平和構築アセスメント（Peacebuilding Needs Assessment：PNA）」を実施中である。今般の調査においては、同アセスメントにおける和平プロセスの進展状況に係る分析や紛争要因分析を参照しつつ、ガバナンスセクターにおける具体的なニーズや協力の方向性を特定することをめざした。

1-2 調査内容

南スーダンのガバナンスセクターのうち、「法・司法」「警察」「選挙」「地方行政」「公共財政管理」「メディア」「公務員研修」の各分野に関し、南スーダンの置かれた状況、国際社会の支援動向、JICA事業実施上の留意事項等の基礎的な情報について調査を実施した。通常、「ガバナンスセクター」にて取り扱われる分野は多岐にわたるが、このうち、JICAが他国において支援した実績を有することや、南スーダンにおける今後の支援の可能性等を考慮して上記分野を選定した。

1-3 調査スケジュール

本調査は、2019年10月～2020年12月までの約15カ月間を実施期間とし、日本国内作業、ローカルコンサルタントによる情報収集（2019年10月～2020年6月）、現地調査、国内作業等を行い、最終報告書を取りまとめた。現地調査は2019年10月～11月（第1回現地調査）、2020年2月～3月（第2回現地調査）の2回であった。これは、調査開始時点においては2019年11月に移行政権樹立が予定されていたことから、安全管理措置上の観点から移行政権樹立予定日前に現地調査を終えつつ、なおかつ移行政権樹立後に同プロセスが行政組織に与える影響に関して調査を行うことを勘案し、現地調査を2分割したものである。他方第2回調査途中で新型コロナ禍（COVID-19）の影響を受け、一部（メディア分野）予定していた現地調査がかなわず、その後やむを得ずオンラインによる情報収集を実施することとなった。なお、南スーダンにおいては、2019年11月の移行政権樹立はかなわず、2020年2月に樹立したことから、上記のとおり移行政権樹立後の影響に係る調査を第3回現地調査として実施することも検討されたが、新型コロナ禍の影響により第3回現地調査はかなわなかった。新型コロナ禍の影響はその後の調査にも及び、2020年3月以降の約10カ月間については、本邦からの公開情報の収集及びオンラインツールを通じた遠隔会議等による情報収集を行った。

工程表は以下のとおりである。なお、本報告書は2020年12月時点の情報を取りまとめたものである。

作業項目	2019年			2020年											
	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
文献調査・データ整理															
ローカルコンサルタントを通じた情報収集															
第1次現地調査															
第2次現地調査															
選挙セミナー															
メディアセミナー						中止									
オンライン面談による追加情報収集															
報告書作成															

1-4 調査手法

本調査においては、既存の文献、資料及び公開情報のレビュー、ローカルコンサルタントを備上した基礎的情報及び追加的情報の収集（文献レビュー及びインタビュー）、現地調査時のインタビュー、現地調査時のワークショップを通じた関係者との意見交換、オンライン協議によるインタビュー（とりわけコロナ禍以降）を実施した。南スーダンにおいては、関係者とのアポイントメントを円滑に取得することの難易度が高いことから、ローカルコンサルタントの備上により継続的に情報収集が行えたことは有用であった。また、現地調査時のワークショップを通じた意見交換については、第1回調査を踏まえて具体的な案件形成につながる可能性が高かった「選挙」分野に関してのみ実施した（2020年3月5日に国家選挙管理委員会メンバー及び各州の選挙管理委員との間でワークショップを実施し、選挙管理に関する課題等について意見交換を行った）。なお、メディア分野においても2020年3月中旬に同様にワークショップを実施予定であったが、コロナ禍のため本邦からの調査団員の現地調査がかなわず、中止となった。

1-5 調査団員構成

調査団員の構成は以下のとおりである（所属先は2020年12月時点）。

担当分野	氏名	所属先
総括/法・司法	澤田 寛之	JICA ガバナンス・平和構築部次長兼 ガバナンスグループ長
ガバナンスセクター分析	安西 尚子	株式会社パデコ
選挙	清水 大資	都道府県選挙管理委員会連合会事務局
地方行政	武田 長久	JICA 国際協力専門員
メディア支援	橋本 敬市	JICA 国際協力専門員
選挙	辰巳 知行	JICA 国際協力専門員
協力企画1	三好 恭平	JICA ガバナンス・平和構築部ガバナンスグループ 法・司法チーム主任調査役
協力企画2	齋藤 友理香	JICA ガバナンス・平和構築部ガバナンスグループ 法・司法チーム副調査役

第2章 南スーダンのガバナンスをとりまく状況

2-1 政治状況及び政府の構造

(1) 和平プロセスの経緯と現状

南スーダンは2005年「南北スーダン包括和平合意（CPA）」と2011年の独立を経て復興と開発を進めたが、キール大統領とマシャール元副大統領との間の権力抗争が引き金となって2013年12月に首都ジュバで発生した騒擾（そうじょう）後、状況が一転することとなった。断続的武力衝突が続き、反政府勢力が多極化するなか、和平交渉が進められ、東アフリカの政府間開発機構（IGAD）による調停が奏功して2018年9月にキール大統領率いる政府（Transitional Government of National Unity : TGoNU）、マシャール氏率いる反政府党派（SPLM in Opposition : SPLM-IO）、及び他3党派の合計5党派が「南スーダンの衝突の解決に関する再活性化された合意（R-ARCSS）」に署名するに至った。R-ARCSSでは、準備期間を経て署名5党派が構成する移行政権（RTGoNU）を樹立し、36カ月の履行期間の最後に総選挙を実施するとしている。当初8カ月とされた準備期間中、治安セクター改革と州の数・境に係る活動と交渉が遅れ、RTGoNU樹立は2019年5月と同年11月の2度にわたって延期されたが、2020年2月、最後の障害として残った州の数・境について政府側が妥協し、樹立に至った。しかしその直後から、新型コロナウイルス感染症対策のために外出制限措置等が講じられ、世界の石油価格下落に伴う政府歳入の大幅な減少の影響も受け、R-ARCSS履行は遅れている。

2005年CPA以降の主な経緯、及びR-ARCSSの概要と2020年9月末現在の履行状況を表2-1-1、2-1-2に整理する。

表2-1-1 南スーダンの和平プロセス経緯

2005年1月	南北スーダン包括和平合意（CPA）締結。 南部スーダン暫定憲法（Interim Constitution）制定。
2010年4月	スーダン全国にて、南部スーダン政府（Government of Southern Sudan : GoSS）大統領・議会と10州の知事・州議会を含む国政選挙実施。
2011年1月	南部スーダンにて住民投票実施、独立決定。
2011年7月	独立し、南スーダン（Republic of South Sudan : RSS）政府発足。 南スーダン移行憲法（Transitional Constitution : TCSS）制定。
2013年7月	キール大統領、マシャール副大統領を含む全閣僚解任。
2013年12月	ジュバでキール大統領とマシャール氏の警護隊同士の衝突。ジョングレイ州、アッパーナイル州、ユニティ州でも騒擾。
2014年1月	東アフリカ政府間開発機構（IGAD）等の仲介で和平交渉開始。
2015年8月	南スーダンにおける衝突の解決に関する合意（ARCSS）署名。
2016年4月	マシャール氏ジュバに帰還し、第一副大統領に就任。国民統一移行政権（TGoNU）発足。
2016年7月	キール大統領、マシャール第一副大統領の警護隊間の衝突。
2018年9月	南スーダンにおける衝突の解決に関する再活性化された合意（R-ARCSS）署名。 政権（TGoNU）と4党派の代表で構成する準備委員会（National Pre-Transition Committee : NPTC）の主導により準備期間中活動開始。

2019年5月	5月12日までの新国民統一移行政権（RTGoNU）樹立は6カ月延期。
2019年11月	11月12日までのRTGoNU樹立は100日延期（2020年2月22日まで）。
2020年2月	RTGoNU樹立（2月22日）。

表2-1-2 R-ARCSSの概要と履行状況

▼2018年9月12日署名		▼総選挙
準備期間（Pre-Transitional Period）8カ月→延長により17カ月		2020年2月22日～移行期間（Transitional Period）36カ月
TGoNU + NPTC（TGoNUを含む署名5党派で構成）		RTGoNU
ガバナンス (1章、6章)	・ 暫定憲法（2011年）へのR-ARCSS反映	・ 憲法起草→制定（24カ月以内）
	・ 州境委員会による州境検討と確定	・ 選挙法改正、選挙委員会設置、選挙の実施
	・ 治安及び政党に係る法令の改正	・ 行政・公務員制度改革
治安 (2章)	・ 全国における恒久的停戦	・ 統合後の国軍・警察等の人材育成、プロ組織の構築
	・ 軍・武装勢力の駐屯地への呼集	
	・ 軍・警察等の採用基準の設定	
	・ 兵士のスクリーニング、訓練	
	・ 必要水準の統一軍・警護警備組織（necessary unified forces） 配備	
・ DDR（特別ニーズグループ → 軍・警察等に不適切な人材）		
人道支援・復興、 経済社会 (3章、4章)	・ 市民の保護のためのアクセス確保、IDP・難民の帰還・再定住	・ 復興特別基金（SRF）の設置、破壊されたインフラ再建
		・ 土地法令の改正・起草/制定、制度整備
		・ 河川・水資源管理、農水・畜産業推進、環境保護に係る政策策定
		・ 女性・若者等の起業促進基金の設置、中小零細企業育成
移行期正義 (5章)		・ 国民和解プロセス（真実・和解・癒し委員会とハイブリッド刑事 法廷設置）
合同モニタリング評価委員会（RJMEC）（第7章） 国外メンバー：R-ARCSS保証国・機関、国連、英国、中国等、国内メンバー：署名5党派、市民社会・学会・企業代表等		

履行状況 (2020年9月末) ²	<ul style="list-style-type: none"> ・ 州の境・数に係る問題解決、RTGoNU樹立。 ・ 州知事、副知事、大臣他要職、州議会議員、郡首長・議員のポストにつき、権力分有（power sharing）方式に沿って5党派に配分。州知事任命。 ・ 準備期間から繰り越された議会再構築及び治安セクター改革は遅延。同じく準備期間中に終える予定であった2011年移行憲法の改正（R-ARCSS反映）も未了。 ・ R-ARCSS履行期間中に開始する予定の187項目の活動は未実施。
---------------------------------	---

(2) 政府の構造と現状

1) 政権及び政府の全体構造

南スーダンの現政権はR-ARCSS署名5党派が樹立した新移行政権（RTGoNU）であり、大統領府及び閣僚はR-ARCSSの権力分有方式に従って表2-1-3のように構成されている。閣僚（大臣）は2020年3月に各党派の指名を受けてキール大統領が任命した。R-ARCSSでは女性の割合を35%としているものの、大臣レベルは26%、副大臣では10%にとどまった。

² Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Commission（RJMEC）2020年1～3月期、4～6月期、7～9月期報告書。

表 2-1-3 新移行政権 (RTGoNU) の構成

	移行政権 ³	和平交渉中の反政府派			
	ITGoNU	SPLM-IO	SSOA	FD	OPP
大統領 副大統領 (担当クラスター)	キール大統領 副大統領 2 名 (経済・インフラ)	マシャール 第一副大統領 (ガバナンス)	副大統領 (サービス 提供)	副大統領 (女性・ジ ェンダー・ 若者)	--
大臣 (35 名) うち女性大臣 (9 名)	20 名 5 名	9 名 3 名	3 名 1 名	2 名 0 名	1 名 0 名

南スーダン政府全体の構造は 2011 年移行憲法に基づく。その内容は 2005 年暫定憲法に遡るが、2011 年移行憲法では、議会を二院制とし、中央と州の調整を意図して各州代表が構成する全州評議会 (Council of States) が導入され、一方で、公選州知事及び州議会を国家安全保障上の理由等により大統領が解任できるなど、大統領権限が強化された。R-ARCSS では、意思決定は大統領と副大統領 5 名の合意によるとしており、また、議会 (後述) 並びに州知事及び州議会の公選ポスト (「3-4 地方行政」参照) にも権力分有方式が適用され、その仕組みが新移行憲法 (R-ARCSS を反映した修正移行憲法) に反映されることになる。

中央政府機構の構造について、CPA 後の公共財政管理制度整備により、予算・決算報告システムが構築されたが、予算・決算書の分類に従って示すと表 2-1-4 のとおり。

表 2-1-4 中央政府機構 (議会・裁判所・軍を含む)

セクター※	議会、軍、省	裁判所、庁 (Authority) ・ 局 (Board) ・委員会
アカウントビリティ	財務経済計画省	国家歳入庁 国家統計局 復興・開発基金 反汚職委員会 会計検査院 財政・財務配分・モニタリング委員会
経済機能 (Economic Functions)	鉱業省 石油省 エネルギー・ダム省 通商産業省 水資源・灌漑省 情報省	投資庁 規格局 石油・ガス委員会 都市水道公社 電力公社 国家報道委員会 情報アクセス委員会 コミュニケーション庁 メディア機関

³ 1983 年設立の SPLM、及び 2016 年に SPLM-IO から分離した SPLM-IO-IG から成る ARCSS 下の移行政権。RTGoNU 樹立に伴い Incumbent TGoNU (ITGoNU) と称されるようになった。

セクター※	議会、軍、省	裁判所、庁 (Authority) ・局 (Board) ・委員会
教育	教育省 高等教育・科学・技術省	国家試験評議会
保健	保健省	薬物・食品規制庁 HIV エイズ委員会
インフラ	道路・橋梁省 交通省 土地・住宅・都市開発省	航空規制庁 道路庁
天然資源・ 農村開発	農業・食糧保障省 環境・森林省 畜産・漁業省 観光省 野生動物保護省	土地委員会
中核機能 (Public Administration)	国民議会 全州評議会	憲法再検討委員会 選挙管理委員会 政党評議会 公務員人事委員会 労働者正義委員会 地方自治理事会 苦情処理委員会 北部回廊委員会
	大統領府 内閣省 議会省 連邦省 外務・国際関係省 公務員・人材育成省	
法の支配	内務省 司法省	裁判所 (Judiciary)
		警察庁 刑事施設 コミュニティ治安・小火器規制局 難民対応委員会 消防庁 人権委員会 法令再検討委員会
治安	軍	地雷除去庁
	退役軍人 (省)	DDR 委員会 国家治安局
社会・人道支援	青少年・スポーツ省 ジェンダー・子ども・社会福祉省 人道・災害対策省	平和委員会 救済・復興委員会 戦争・障害者・寡婦・孤児委員会

※予算・決算上の分類⁴

2) 議会

議会は 2011 年移行憲法上国民議会 (National Legislative Assembly) と全州評議会 (Council of States) で構成され、前者は 2010 年の総選挙で選出された議員を含むかたちで 2011 年独

⁴ 2018/19 年度予算書 (MoFEP ウェブページ掲載)。

立時に再編され、後者は 2011 年移行憲法にて新設された。国民議会は、2015 年 ARCSS により署名各派を取り込むために再編され、暫定国民議会（Transitional National Legislative Assembly : TNLA）となった。R-ARCSS では、RTGoNU 樹立に伴い議会を再構成するとし、署名各派間の議席配分を定めているが、前述（表 2-1-2）のとおり遅れている。2011 年移行憲法、ARCSS、R-ARCSS⁵のそれぞれに基づく議会の構成は表 2-1-5 のとおり。

表 2-1-5 議会の構成

	2011 年移行憲法	2015 年 ARCSS	2018 年 R-ARCSS [*]
（暫定） 国民議会	National Legislative Assembly	Transitional National Legislative Assembly (TNLA)	
	計 332 名	計 400 名	計 550 議席
	・南部スーダン議会議員全員（170 名） ・旧スーダン全国議会南スーダン人議員全員（96 名） ・大統領任命（66 名）	独立後の 332 名 （うち SPLM 279 名）	TGoNU : 322 議席 （議長、副議長） SPLM-IO : 128 議席 （副議長） SSOA : 50 議席 FD : 10 議席 OPP : 30 議席 （副議長）
	追加 68 名 (SPLM-IO 50 名、 FD 1 名、OPP 17 名)		
全州評議会 （Council of States）	計 50 名 旧スーダン全州評議会南スーダン人議員（20 名） 大統領任命（30 名）	計 50 名（変更なし） （うち SPLM 47 名）	計 50 議席

*2020 年 10 月現在 R-ARCSS に基づく新 TNLA は未設置。

政党については、2012 年政党法（Political Parties Act）が政党の要件と登録手続きを規定している。R-ARCSS 署名 5 党派のうち登録済み政党は SPLM と OPP のみであり、R-ARCSS に基づく政党法改正を経て、総選挙の実施にあたっては、他党派、及び R-ARCSS 非署名の党派・グループの登録も必要となるはずである。登録政党等詳細は「第 3 章 3-3 選挙」参照。

3) 司法部門

「第 3 章 3-1 法・司法」にて報告する。

4) 地方行政

「第 3 章 3-4 地方行政」にて報告する。

5) 治安部門

2011 年移行憲法では、軍（South Sudan People's Defense Force : SSPDF）⁶のほか、法執行機関（Law Enforcement Agencies）として警察（Police Service）、刑務所（Prison Service）、野生動物保護（Wildlife Service）及び消防（Fire Brigade Service）、並びに国家治安局（National Security Service : NSS）⁷につき同じ編（Part Ten、Chapters 1~III）にて一括して扱い、R-ARCSS

⁵ ARCSS（2015 年 8 月署名）では 2011 年移行憲法改正を想定していたが、2016 年 4 月にマシャール氏がジュバに帰還した後、同年 7 月に騒擾となり、憲法改正は行われていない。R-ARCSS については、2011 年移行憲法に反映すべく作業中。

⁶ CPA 後 Sudan People's Liberation Army (SPLA) が国軍となったが、2015 年 ARCSS に伴い SSPDF と改称。

⁷ 2014 年採択の国家治安法に基づき同年設置。

の治安セクター改革では、いずれも武器を扱うことから、これら合計 6 機関を治安関連機関としている。すなわち治安部門はこれら 6 機関で構成されると認識されている(ただし、予算分類上の治安部門は軍と国家治安局のみ)。

CPA 後、治安セクター改革と武装解除・動員解除・社会復帰 (Disarmament, Demobilization and Reintegration : DDR) が進められたが難航し、2013 年末の騒擾の一要因ともなった。R-ARCSS では、治安セクター改革の第一段階として必要水準の軍・警護警備組織 (Necessary Unified Forces : NUF) を編成・配備し、R-ARCSS 履行期間中に軍は国軍としてのプロ組織に育成することを想定している。警察その他機関も R-ARCSS 治安セクター改革の対象であるが、警察については、「第 3 章 3-2 警察」にて報告する。

2-2 経済・社会・治安状況

(1) 経済

1) マクロ経済

2013 年騒擾後の経済動向について、IMF 4 条協議 (2017 年 3 月及び 2019 年 3 月実施) 報告書及び 2020 年 11 月の報告書 (5,230 万 USD 緊急融資決定に伴い発表) に記されている。南スーダン政府としての経済統計は中央銀行 (Bank of South Sudan : BoSS) が四半期ごとに取りまとめて公開するが、ウェブ上では 2018 年までの統計・情報にとどまっている。2017 年及び 2019 年 IMF 4 条協議報告書及び 2020 年 11 月の IMF 報告書に基づくマクロ経済動向は表 2-2-1 のとおり。

表 2-2-1 マクロ経済動向・予測 (IMF)⁸

	年度 (2018/19 は推計、2019/20~2024/25 は予測) (会計年度 : 7~6 月)									
	2013/14	2014/15	※	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	**	2024/25
実質 GDP 成長率 (前年比年率)	39.3%	-12.8%		-13.0%	-2.40%	3.4%	13.2%	-3.6%		6.0%
実質 GDP 成長率 (石油分)				-19.8%	3.8%	12.7%	26.4%	-5.9%		5.7%
実質 GDP 成長率 (非石油分)				-8.3%	-6.2%	-2.7%	0.5%	-1.9%		6.2%
インフレ率 (年平均)	-5.6%	14.8%		384.9%	125.8%	48.9%	35.0%	31.1%		11.7%
公式為替レート (SSP/USD 年平均)	3.0	3.0		85.3	128.0	152.4	160.8			
市場為替レート (SSP/USD 年平均)					220.0	251.3	307.6			
1 人当たり GNI (名目、USD)	1,154	1,060		230.7	190.3	301.5	317.2	277.7		336.3

⁸ IMF 南スーダン 4 条協議報告書 (2017 年、2019 年) 及び 2020 年報告書 (2020 年 10 月 27 日付)。

石油産出高 (百万バレル)	66.8	57.8		42.0	43.6	49.1	62.1	58.4		67.5
南スーダン産石油 価格(USD/バレル)	97.8	65.4		42.3	58.6	62.9	49.5	42.2		48.5
人口	11.1	11.6		12.4	12.8	13.2	13.6	14		15.7

※IMF 4 条協議報告書（2017 年及び 2019 年）に記載なし。空欄部分も記載なし。

※※ IMF 2020 年 11 月報告書に推定値の記載があるが本表では省略。

2013 年末の騒擾以降の経済推移、及び 2020 年の新型コロナウイルス感染症の影響について、IMF 2019 年 4 条協議報告書及び 2020 年 11 月の報告書では次のように概括している。

- ・南スーダンの経済状況は 2013 年末以降急激に悪化し、2014/15～2016/17 年度の 3 年間で実質 GDP は 24% 下落し、2017/18 年度には更に 2.4% 下落。2011 年独立当初と比べると可処分所得は 70% 下落し、貧困率は 50%（2012 年）から 82%（2016 年）に上昇したと推定される。
- ・騒擾による石油産出・輸出の減少に起因する対ドル為替レートの悪化、及び（石油収入が大半を占める）政府歳入の落ち込みを中央銀行からの借入で賄ったことによりインフレが続き、2016 年 9 月にはインフレ率は 550%（年率）に達したが、2018 年末には 40% に低下した。
- ・2018 年 R-ARCSS 締結以降、GDP は成長に転じ、インフレ率も減少を続けたが、2020 年に入ってから新型コロナウイルス感染症の影響による石油価格の下落を受け、財政収支、経常収支ともに悪化。2020/21 年度の GDP はマイナス 3.6% に転じ、輸出減少、通貨価値下落等を受けてインフレ率は 35% に達すると推定される。また、市場為替レートも著しく悪化している⁹。
- ・中期的には石油生産が回復し、農業生産増加等復興が進み、公共財政管理の改革も行われて成長を回復し、2025 年にはコロナ禍前の水準に達すると推定される。ただし、今後の石油価格の推移、公共財政管理改革の動向、そして政治状況によってはリスクを抱えている。

2) 財政（政府予算・決算）

南スーダン政府の予算については、CPA 以降、財務経済計画省（Ministry of Finance and Economic Planning : MoFEP）が各省庁との調整を経て新会計年度までに作成を終え、前年度決算書とともに、印刷・製本版として、及び MoFEP ウェブサイトに公表されてきた。2016 年の騒擾以降ドナー支援が大幅に縮小し 2018 年初めにはほとんど停止されたことの影響で、その後予算書はウェブサイトで公開されているが、2016/17 年度以降の年次決算書は掲載されていない¹⁰。2018/19 年度、2019/20 年度の当初予算と実績（翌年度予算書記載）及び 2020/21 年度の予算の概要は表 2-2-2 のとおり。2018/19 年度は当初予算では黒字を見込んでいたが、石油収入減少と運営費等の増大により実際は赤字となり、2019/20 年度実績でもほぼ同水準の赤字となった。2020/21 年度予算については、新型コロナウイルス対策費として約 190 億 SSP（South Sudanese Pound）が計上され、約 7 億 2,000 万 USD

⁹ 2020 年に入ってから市場実勢為替レートは同報告書に記載されていないが、10 月に 500 SSP/USD 前後に達したとの報道がある（Sudans Post, September 12, 2020 等）。

¹⁰ ただし、2019/20 年度第 3 四半期分につき 2 ページの報告は掲載されている。

の赤字が見込まれている¹¹。

表 2 - 2 - 2 政府予算・決算¹²

(単位：SSP 百万円)

	2018/19年度				2019/20年度				2020/21年度	
	当初予算	構成比	実績	構成比	当初予算	構成比	実績	構成比	予算	構成比
歳入										
石油収入	79,844	98%	50,870	98%	151,630	84%	66,302	73%	83,024	85%
非石油収入	25,056	31%	28,005	54%	29,852	16%	24,605	27%	14,702	15%
グラント等	--				--	--				
純借入分（借入－返済）	-24,450	-30%	-26,988	-52%	--	--				
合計（注）	81,590	100%	51,887	100%	181,482	100%	90,907	100%	97,726	100%
歳出										
給与	23,343	29%	24,376	20%	26,899	13%	30,678	20%	42,177	19%
運営（Operating）	10,801	16%	69,487	57%	27,798	13%	66,189	44%	28,802	13%
投資（Capital）	8,713	18%	6,145	5%	122,428	59%	24,465	16%	58,600	27%
州交付金	14,527	11%	17,396	14%	17,836	9%	16,857	11%	19,123	9%
和平（R-ARCSS履行）	2,000				9,000	4%	7,379	5%	11,465	5%
その他（利払いを含む）	22,206	27%	3,932	3%	4,202	--	4,356	3%	58,025	27%
合計（注）	81,590	100%	121,336	100%	208,155	100%	151,709	100%	218,192	100%
収支	0		-69,449		-26,673		-60,802		-120,466	
収支（USD 百万）	0		-445		-166		-378		-721	
USD/SSP公式レート	155		156		161		161		167	

財政規律に関し、IMF は 2019 年 4 条協議報告書にて以下の見解・勧告を提示したが、2020 年 11 月の報告書では一部に改善がみられるとしている。財政規律に係る課題については、「第 3 章 3 - 5 公共財政管理」にて報告する。

- ・石油生産増加による歳入増が期待できるが、過去の石油収入事前受取り分（oil advances）が 3 億 3,800 万 USD と GDP の 7% 以上に達し、利子・手数料支払い等のために、給与・運営費支出に影響が及び、給与支払いが遅延している。石油収入事前受取りを停止すること。
- ・石油生産・売上に係る情報は個別契約情報を含め 2012 年石油法により公開が求められているが、明らかにされていない。政府所有石油会社 NilePet の財務情報も一切明らかにされていない。
- ・歳入減少、高インフレの下、予算執行の規律が低下し、2016 年頃までに整備した制度の回復が必要である。
- ・国家歳入庁（National Revenue Authority : NRA）の設置を歓迎。専門職員の採用促進が求められる。

(2) 社会

南スーダンにてこれまで包括的に行われた調査としては、独立前の 2008 年国勢調査、2009

¹¹ RJMEC 2020 年 7～9 月期報告書によると、アフリカ輸銀より 3 億 1,300 万 USD を借入れ、2 億 USD の融資を IMF に申請中。その後、IMF は 2020 年 11 月に 5,230 万 USD の緊急支援（Rapid Credit Facility）につき決定した。

¹² MoFEP ウェブページ掲載予算書（注：歳入・歳出ともに予算書記載合計額を転記した。各費目を足し合わせた額と異なっている場合が多い）。

年家計調査があるが、国家統計局（National Bureau of Statistics : NBS）では、2013 年末の騒擾以降の状況をとらえるため、世銀と DFID の支援を得て 2015～2017 年に衛星画像による推定を伴うサーベイを実施した¹³。同調査では、貧困率は 2009 年に 51%であったのが、2015 年 66%、2016 年 82%と急増し、地域的にも以前は北部に多かった貧困が全国に拡大したことを確認した。騒擾を機に国内各地が紛争状態に陥ったこと、通貨の下落、ハイパーインフレの影響が要因として挙げられている。同調査掲載の主な貧困・社会指標は表 2-2-3 のとおり。

表 2-2-3 貧困・社会開発指標

指 標	数値・内容	年
人口、農村部人口	1,200 万人、85%以上が農村に居住	2016
舗装道路総延長	200 km（道路総延長の約 2%）	〃
平均寿命（0 歳児平均余命）	56 歳	2015
18 歳未満人口、5 歳未満人口	57%、22%	2016
〈雇用〉		
農業生産従事人口	83%	〃
製造業従事人口	2%	〃
賃金労働従事人口	男性 20%、女性 5%	〃
〈インフラ・社会サービス〉		
伝統的家屋（Tukul）居住人口	78%	〃
電気使用家屋	3%	〃
衛生的なトイレ利用人口	13%（都市部 62%、農村部 5%）	〃
安全な水へのアクセス人口	68%（都市部・農村部ほぼ同じ）	〃
識字率	約 40%（2009 年時点は 39%）	〃
10～20 歳人口の就学経験	64%（それ以上の世代は 37%であり改善）	〃

また、世銀では、国連機関・複数ドナー連携により全国主要拠点の復興を支援する Partnership for Recovery Resilience（PfRR）の一環として、都市部の貧困・雇用に係る調査を行い、都市部人口の 70%以上、国内避難民（Internally Displaced Persons : IDP）の 90%以上が貧困線（1.90 USD/日、2011 年購買力平価）以下にあることが確認された¹⁴。同調査では、2020 年 6 月に新型コロナウイルス感染症による影響について電話インタビューも行い、2020 年 4 月以降のロックダウン措置等の影響により主要収入源からの全収入を失った世帯は 13%、営業停止に追い込まれた事業者を知る回答者は 47%という結果が得られた。ただし、6 月以降は全収入を失った世帯の 22%が新たな生計手段を確保したと回答し、一部回復の兆しがみえている¹⁵。

紛争により、全国各地で莫大な数の国内避難民（IDP）と国外難民が生まれたが、現在も

¹³ The World Bank, Impact of Conflict and Shocks on Poverty : South Sudan Poverty Assessment 2017（June 2018）。

¹⁴ Arden Finn et al., “Job Outcomes in the Towns of South Sudan : Jobs, Recovery, and Peacebuilding in Urban South Sudan – Technical Report I”（World Bank Group, 2020）。

¹⁵ 同上。

その数に大きな変化はみられず、2020年9月現在合計390万人近くと依然高水準にある（表2-2-4参照）。IDPを州別にみると、2013年末の騒擾後に大幅に増加したアッパーナイル、ジョングレイ、ユニティ各州、及び2016年の2度目の騒擾後からIDPを抱える中央エクアトリア州では依然として高水準にあるが、最近になって、治安悪化により増加している州がある。また、ジョングレイ州を中心に洪水被害が広がったことの影響も受け、食糧不安にある人々も650万人近くと高い水準にある。一方で、西エクアトリア州、西バハル・アルガザル州など、IDPの帰還が進んでいる地域もある。

表2-2-4 国内避難民・難民等の動向

	2018年11月	2019年12月	2020年9月
国内避難民	198万人	147万人	160万人
国外難民	218万人	222万人	227万人
合計	416万人	369万人	387万人
食糧不安にある人々	480万人	720万人	648万人
他国からの難民	294,776人	298,000人	301,000人
州別国内避難民			
Central Equatoria	145,670人	210,463人	221,000人
Eastern Equatoria	41,671人	69,399人	60,000人
Western Equatoria	160,124人	96,778人	71,000人
Lakes	157,475人	160,079人	187,000人
Western Bahr el Ghazal	161,442人	160,420人	71,000人
Northern Bahr el Ghazal	67,344人	23,384人	76,000人
Warrap	50,114人	126,163人	247,000人
Upper Nile	370,332人	180,548人	234,000人
Jonglei	383,117人	184,753人	207,000人
Unity	435,797人	247,278人	226,000人

出所：UNOCHA South Sudan Humanitarian Snapshot を基に作成

(3) 治安

2018年9月のR-ARCSS締結後も地方の各地で政府軍（SSPDF）と反政府軍（SPLA-IO）間の衝突が続いたが、その後沈静化し、一方で、R-ARCSS署名を拒んだ勢力、National Salvation Front（NAS）とSSPDFとの衝突が中央エクアトリア州にて継続し、軍事衝突に係る最大の焦点となった。また、同じくR-ARCSS署名を拒んだSouth Sudan United Front（SSUF）とSSPDFとの衝突が北バハル・アルガザル州にて起こったが、ローマでの対話を経て、2020年2月に、R-ARCSS署名党派と非署名勢力が停戦にコミットしている¹⁶。

しかし、R-TGoNU樹立後の治安セクター改革が遅れるなか、北バハル・アルガザル州にてSPLA-IOの一部とSSPDFとの衝突が起こり、エクアトリア地域ではSSPDF、SPLA-IO、

¹⁶ ローマの聖エディギオ共同体（Community of Sant'Edigio）の主催により、2019年末よりR-ARCSS署名党派と非署名各派の対話が始まり、2020年初めに、2017年に全勢力が署名した停戦合意へのコミットメントを確認する「ローマ宣言」が採択された。

NAS による停戦違反により、数千人もの市民に死傷、性暴力（Sexual and Gender Based Violence：SGBV）を含む被害が発生するなど、局所的な治安悪化が生じている¹⁷。

加えて、コミュニティレベルでは、従来から続くウシ強奪を伴う紛争が、ジョングレイ、レイクス、ワラップ、ユニティ等の州で続いている。2013 年末以降、全国で武器が蔓延しており、コミュニティレベルの紛争は深刻化する傾向にある¹⁸。

2-3 開発戦略及び R-ARCSS ガバナンス関連条項

(1) 開発戦略

南スーダンでは 2011 年独立直後に最初の開発計画（South Sudan Development Plan 2011～2013）が MoFEP の主導で策定された。同計画の期限は 2016 年まで延長され、その後、2017 年より 2015 年締結の ARCSS（第 4 章 経済開発戦略策定に係る条項）に従って次フェーズの作業が進められ、国家開発戦略（South Sudan National Development Strategy 2018～2021：NDS）が 2018 年 11 月に発表された。NDS では、「平和の定着と経済の安定」を大目標に掲げ、人々の安全、価格の安定、基礎的サービス提供を重視し、ガバナンス、経済、社会サービス、横断的課題（cross-cutting）の 4 クラスターを設け、それぞれにつき目標、アウトカム、指標等を整理している。MoFEP では 2019 年に国際機関及び各国大使館・ドナーに対する NDS に係る説明と支援要請を行い、NDS を政府年間予算作成の根拠とすることも意図してきている。

4 クラスターのうち、本調査対象分野に主に関係するのはガバナンスクラスターであるが、公共財政管理については経済クラスター、地方行政については社会サービス及び横断的課題クラスターにて言及されている。これら 4 クラスターについて、クラスター目標、及び本調査対象分野に関連するアウトカム、指標等は表 2-3-1 のとおり。

表 2-3-1 国家開発戦略（NDS、2018～2021 年）本調査関連分野概要

ガバナンス・クラスター目標	
南スーダンの人々のための、統合的な（cohesive）、民主的で説明責任と透明性を有し効率的かつ効果的な政府となる。	
アウトカム	指標 ¹⁹
・元戦闘員が包括的に武装解除、動員解除、社会統合され、市民として生活する。違法な武器を所持する市民は武装解除される。	銃器ないし軽火器を所持する市民の割合
・関連法令がレビューされ、改正、採択、発効され、執行される。	改正された関連法令を有する政府機関の割合
・（政府内の）コミュニケーションが向上し、調整・組織間関係が強化される。	（政府内の）コミュニケーション、調整、関係が「よい」あるいは「非常によい」と考える公務員の割合
・制度及び人材の開発が促進・確保される。	最適な活動を行う能力を有する公務員の割合

¹⁷ RJMEC 2020 年 7～9 月期報告書。

¹⁸ JICA 南スーダン平和構築アセスメント（PNA）収集情報（2019～2020 年、内部資料）。

¹⁹ NDS では各指標に対し、ベースラインと 3 年後の目標値が示されており、例えば表-9 「銃器・軽火器を所持する市民の割合」について、ベースライン 40%、目標 30%、「改正された関連法令を有する政府機関の割合」についてベースライン 50%、目標 70%とされているが、その根拠・出所への言及はない。

経済クラスター目標	
食糧安全保障と生計を向上し、国家経済を再活性化する。	
アウトカム	指 標
・生産基盤拡大のための支出が増える。	政府支出に占める資本支出の割合
・法令・制度上の枠組みが迅速に整備される。	改正案が作成され（議会に）提出された法令の数
・国内資金動員が強化される。	GDP に占める石油収入の割合 GDP に占める非石油収入の割合

社会サービス・クラスター目標	
持続可能で説明責任を有する、強靱な（robust）かつ公平な（equitable）社会サービスとパートナーシップのシステムを確立する。	
アウトカム	指 標
・社会サービス提供のためのリーダーシップと政策環境が強化される。	中央政府及び州政府予算・支出に占める社会サービス予算・支出

横断的課題（cross-cutting）クラスター目標 ²⁰	
すべての国民の厚生のために包摂的、生産的かつ質の高いサービス提供を行う行政機能（effective public service）を確立する。	
<ul style="list-style-type: none"> ・電子給与支払システム（EPS）をすべての政府機関において確立する。 ・地方行政によるサービス提供のための制度整備（公共財政管理を含む）²¹を進める。 ・州・郡への交付金額を回復し、交付金制度の透明性と公平性を高める。 	

(2) R-ARCSS ガバナンス関連条項

R-ARCSS は、治安セクター改革、恒久憲法制定、選挙、人道支援・復興・開発、司法・行財政各分野の改革、各種法律改正、移行期正義等、広範囲な分野・課題を包含する。R-ARCSS と NDS は、いずれも ARCSS がベースであり、ガバナンス、経済・社会開発についておおむね重なる内容となっている。ただし、想定する活動や期限が R-ARCSS ではより具体的であり、NDS の期限が 2021 年であることから、R-ARCSS は同合意履行期間中、国の方向性を導く主要ロードマップとなる。

本調査対象分野について R-ARCSS に盛り込まれた関連条文の概要を、準備期間（Pre-Transition Period）と移行期間（Transition Period）に分けて、表 2-3-2 に整理する。この中で、前述のとおり、州の数・境に係る検討・決定は準備期間中に終わり、RTGoNU 樹立への道を拓いた。準備期間中のその他の事項については、改正法案作成等は進んでいるが、いずれも最終化には至っておらず、移行期間中の課題となっている。ガバナンス分野の協力にあたっては、R-ARCSS で予定される改革・活動を視野に入れ、R-ARCSS 履行推進という観点も重要となる。

²⁰ NDS では横断的課題クラスターについて、主要課題、目標、優先活動項目のみが記述されている。

²¹ MoFEP は 2013 年より、教育、保健、水、小規模インフラを対象に、関連各省と連携し地方レベルのサービス向上のための Local Service Support（LSS）と称する交付金制度を導入した。NDS では横断的課題クラスターに係る記述の中で LSS に重きを置いている。

表 2-3-2 R-ARCSS ガバナンス関連条項

() R-ARCSS 条文

準備期間 (Pre-Transition Period) 2018 年 9 月～2019 年 5 月 →延期：2020 年 2 月		移行期間 (Transition Period) 2020 年 2 月～36 カ月 (2023 年 1 月まで)
◆移行政権 (RTGoNU) 2020 年 2 月 22 日樹立		
法・司法		
憲法	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家憲法改正委員会 (National Constitutional Amendment Committee : NCAC) 再構成 (1.18) ・ 2011 年移行憲法修正 (R-ARCSS 反映)、移行議会採択・発効 (1.18) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国家憲法見直し委員会 (National Constitutional Review Commission : NCRC) 再構成、恒久憲法制定プロセスに係る法案作成・採択・発効 (6.6) ・ 全国憲法会議 (National Constitutional Conference : NCC) 開催委員会設置、NCC 開催 (6.6、6.7) ・ 移行議会の制憲議会への再編、NCC により採択された憲法案の制憲議会提出・採択 (6.10、6.11)
司法		<ul style="list-style-type: none"> ・ 臨時司法改革委員会 (Judicial Reform Committee : JRC) 設置 (1.17) ・ Judiciary Act 見直し (1.17) ・ Judicial Service Commission (JSC) 再構成と司法部門改革実施 (1.17) ・ 憲法裁判所設置 (1.17)
法律	<ul style="list-style-type: none"> ・ 治安関連法及び R-ARCSS に関連する他法律の修正案作成・閣議提出 (1.18) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 左記修正法の採択・発効 (1.18) ・ Law Review Commission 再構成
警察		
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 警察法修正 (1.18) ・ 兵士選別、警察官採用・研修・配備 (2.2) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 警察官研修継続、プロ育成 (2.3) ・ (軍・他治安関係組織とともに) 選挙時の治安確保準備 (2.4)
選挙		
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2012 年政党法修正・議会提出・採択 (1.20) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政党評議会の再構成 (1.20) ・ 2012 年選挙法修正 (RTGoNU 樹立後 7 カ月以内及び恒久憲法採択後 2 カ月以内。2 度改正) (1.20.3, 1.20.6) ・ 国家選挙管理委員会 (National Elections Commission : NEC) 再構成 (1.19) ・ NEC による選挙準備 (1.20) ・ 選挙実施 (移行期間終了 60 日前) (1.20)
地方行政		
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 州の数・境に係る検討、決定 (1.15) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 州及び基礎自治体の再構成 (1.16)
公共財政管理		
		<ul style="list-style-type: none"> ・ 反汚職委員会、会計検査院、財源配分・モニタリング委員会等の再構成 (1.19) ・ 2009 年反汚職法、2011 年会計検査院法、2011 年公共財政管理法、2012 年石油法・石油収入管理法、2017 年国家歳入庁法等のレビュー (4.7、4.12)

	<ul style="list-style-type: none"> ・石油採掘・収入、公共財政管理等制度改革（4.8、4.12、4.13、4.14、4.16）
メディア	
	<ul style="list-style-type: none"> ・南スーダン放送局（South Sudan Broadcasting Corporation : SSBC）再構成（1.19）
公務員制度	
	<ul style="list-style-type: none"> ・公務員制度の抜本的改革（1.2.10） ・公務員採用委員会再構成（1.19） ・給与・報酬委員会設置（4.6） ・給与支払システム整備（4.12）

第3章 南スーダンのガバナンスセクターの概要・課題

3-1 法・司法

(1) 政策、戦略、プログラム

司法・憲法問題省（Ministry of Justice and Constitutional Affairs）が司法・憲法問題省戦略計画案（2018～2023年）を作成している。他方、同戦略案は、2011年移行憲法へのR-ARCSSの内容の反映が完了したうえで承認となる予定であるため、2020年10月時点では、閣議の承認を得ていない。同戦略には、技術協力・研修ニーズが記載ないし示唆されており、同戦略に基づいてドナーやパートナー機関とのワークショップを開催し、具体的な支援について議論する予定である。

同戦略案における戦略的優先課題と戦略の概要は表3-1-1のとおり。

表3-1-1 司法・憲法問題省戦略計画案（2018～2023年）概要

戦略的優先課題1：司法・憲法問題省のキャパシティ強化	
戦略1	より効果的にサービスを提供するための司法・憲法問題省の組織的キャパシティを構築する。
戦略2	サービスの提供を指導する適切な政策及び戦略の開発を確実にする。
戦略3	政策と戦略の設計及び開発における上級管理者の役割を強化する。
戦略4	司法・憲法問題省の計画及びプログラムの適切な実施を確実にする。
戦略5	職員のパフォーマンスレベルを向上させる。
戦略6	司法・憲法問題省の計画とプログラムの効果的な実施を確実にするため、財政管理及び管理システムを強化する。
戦略的優先課題2：司法システムの向上	
戦略1	司法を迅速に提供に向けて効率性を向上させる。
戦略2	法的サービスを効果的に提供するため、適切なリソースの提供を確保する。
戦略3	説明責任と透明性を促進する。
戦略的優先課題3：刑事司法改革	
戦略1	刑事司法制度の効率性を向上させる。
戦略2	法の支配の遵守を促進する。
戦略3	犯罪捜査と起訴に係る統計データ収集システムを最新化する。
戦略4	法の下での平等を促進する。
戦略5	法令に抵触する少年に関するプロセスとメカニズムを強化する。
戦略的優先課題4：法的サービスの向上	
戦略1	法的サービスの質を向上させるためのメカニズムと政策戦略を開発する。
戦略2	処理契約や条約（二国間・多国間）の質を向上させる。
戦略3	条約（二国間・多国間）のモニタリングと実施のための調整メカニズムを強化する。
戦略4	企業、事業や知的財産権の登記・登録に係るメカニズムとプロセスを向上させる。
戦略5	事業の効果的な規制を確保する。
戦略6	安全なトランザクションの登録を確立する。
戦略7	事業の登記プロセスを合理化する。
戦略8	州レベルの登記に係るキャパシティを強化する。

戦略 9	法的アドバイスの質を高める。
戦略的優先課題 5：現代的で簡素化され、調和したアクセシブルな法令整備の促進	
戦略 1	起草局のキャパシティを向上させる。
戦略 2	法令の改正と改革を通じて立法の質を向上させる。
戦略的優先課題 6：憲法の改正・制定の促進	
戦略 1	全公的機関における立憲主義を促進する。
戦略 2	憲法改正とレビューを促進する。
戦略 3	憲法制定に係るキャパシティの強化
戦略的優先課題 7：法学教育と研修の質の向上	
戦略 1	法学教育及び研修に係る政策枠組みを開発し実施する。
戦略 2	法学教育及び専門研修の質を向上させる。
戦略 3	法学教育及び研修に係る政策と戦略を向上させる。
戦略 4	研修に関する情報・データ保持のためのシステムを向上させる。
戦略 5	司法・憲法問題省における法律研究の質を向上させる。
戦略的優先課題 8：司法アクセスの促進	
戦略 1	司法アクセスを促進するためのメカニズムを向上させ、政策戦略を実施する。
戦略 2	効果的で効率的かつ応答性の高い法律扶助システムを開発する。
戦略 3	法律扶助サービスに関する公共の Awareness を促進する。
戦略的優先課題 9：慣習的司法の強化	
戦略 1	司法アクセスの促進における慣習法廷の役割を促進する。
戦略 2	慣習法廷の効果的な運営のためのメカニズムを確立する。
戦略 3	慣習法廷の運営を向上させる。
戦略的優先課題 10：人権と法の支配の促進	
戦略 1	地域的及び国際的な人権問題を報告し対応するためのシステムとメカニズムを向上させる。
戦略 2	人権の効果的な保護と法の支配の維持を確保する。
戦略 3	少年及びジェンダーに基づく暴力/犯罪に関するプロセスを向上させる。
戦略 4	冤罪を予防するための戦略を開発する。
戦略的優先課題 11：IT の向上	
戦略 1	情報、コミュニケーション、テクノロジーに係るキャパシティを構築する。
戦略 2	司法・憲法問題省のビジビリティを向上させる。
戦略的優先課題 12：アカウントビリティ、透明性、効率性の強化	
戦略 1	法的サービスの提供における透明性を高める。
戦略 2	法曹専門家のアカウントビリティを促進する。
戦略 3	法的サービスの提供に係る効率性を高める。
戦略的優先課題 13：州の法務行政の役割の強化	
戦略 1	州の法的サービスの質を向上させる。
戦略 2	州の法務行政における労働条件を改善する。
戦略的優先課題 14：法の支配セクター内の連携の向上	
戦略 1	法の支配関係機関間の連携を向上させる。
戦略 2	国、地域、国際的なステークホルダーとのパートナーシップを強化する。

(2) 司法・憲法問題省、法曹関係機関の体制（組織・職務・人員等）

1) 司法・憲法問題省（検察局を含む）

司法・憲法問題省の組織と機能は、2008年法務・憲法起草組織法（Ministry of Legal Affairs and Constitutional Development Organization Act, 2008）に規定されているとおりと異なる。2011年独立に伴い司法・憲法問題省と改名された。

司法・憲法問題省の部局、職務と人員は表3-1-2のとおり。

表3-1-2 司法・憲法問題省部局・職務・人員

本省（ジュバ）：全7部局		
部 局	職 務	人 員
総務・財務局 (Directorate of Administration and Finance)	非法律職員による司法・憲法問題省各局と州オフィスにおける法律専門家（Legal Counsel）のサポート。	法律専門家である局長に加え、合計150名の非法律職員が所属。
起草・官報・印刷局 (Directorate of Legislation, Gazette, Publication and Printing)	<ul style="list-style-type: none"> 政府が起草するすべての法律・規則案の立案または草案の審査と最終化（暫定・移行憲法に加え、合計139の法律を起草、採択）。 法律・規則の採択・成立後の官報上での公布と印刷。 ※2019年現在、R-ARCSSを暫定憲法に正確に反映するための条文番号確認などの最終作業を実施中。	法律専門家である局長のほか、12名の法律専門家が所属。
民事訴訟・法的意見局 (Directorate of Civil Litigation and Legal Opinions)	<ul style="list-style-type: none"> 政府機関・民間企業間の紛争に係る法的意見の提供。 政府機関に対する訴訟対応（政府を代表して法廷に立つ）。 政府機関に対する法的助言 ※州政府への派遣はないが、必要に応じ助言	法律専門家である局長のほか、5名の法律専門家が本省に配属。また、80～90名の法律専門家を各政府機関に派遣。
契約・条約法律扶助局 (Directorate of Contract, Convention, Treaties and Legal Aid)	<ul style="list-style-type: none"> 政府機関が調達法に則り調達手続きを終えた後の調達契約を作成。 条約締結にあたっての助言。 条約の国内法化作業。 （必要に応じて）条約の起草 ※過去には、UNDPの資金支援と弁護士会の協力により、重大な刑事事件における法律扶助の一環として、弁護士の派遣制度を行っていたが、現在は資金不足のため停止中。	局長代行を含む11名の法律専門家と補助職4名が在籍。 ※法律専門家の業務のほとんどは政府契約の作成となっている。
会社・事業・知的財産権登記局 (Directorate of Registration of Companies, Business and Intellectual Property)	<ul style="list-style-type: none"> 主に会社・事業・知的財産権の登記を実施。 ※和平プロセス進展に伴い会社登記申請は増え、平均毎日7～10件程度対応している。 ※2008年法務・憲法起草組織法では、同局はNGO登録も行うとしていたが、その後NGOに関しては救済復興委員会（Relief and Rehabilitation Commission：RRC）の所管となった。	法律専門家である局長に加え、法律専門家15名、補助職9名、合計24名が勤務。

本省（ジュバ）：全7部局		
部 局	職 務	人 員
Rights)	※CPA 後、IFC の支援を受け、建物建設、機材導入を行っている。また、登記記録をクラウドに保存するシステムもあるが、スキャナーが壊れたため現在は使っていない。	
研究・研修局 (Directorate of Research and Training)	<ul style="list-style-type: none"> ・慣習法に係る調査を行い、制定法への反映を検討（紛争の影響で停止し現在の活動はなし）。 ・法律事務職員対象の研修センター及び法曹人材養成研修センター（Legal Training Center：LTI）の設立。 ・UNDP や UNMISS 等のドナーが研修を行う際に州法務局を含む各局の参加者の調整。 	法律専門家である局長に加え、法律専門家 7 名と補助職 2 名が在籍。法律専門家のうち 2 名が研究担当だが、現在、何も業務を行っていない。
検察局 (Directorate of Public Prosecutions)	<ul style="list-style-type: none"> ・刑事事件における捜査や捜査の監督、裁判の執行の指揮監督、及び公益の代表としてのその他の機能を担う。 ・上記の役割を担う検察官を各州に派遣。 	全国で 89 名。検察長官（Director of Public Prosecutors）1 名及びジュバの本部にて勤務する 3 名の検察官に加え、85 名が州レベルの Legal Administration オフィスにて勤務。
各州（10 州）		
各州法務・検察局（State Legal Administration and Public Prosecution）に、検察、民事訴訟、会社登記のスタッフを配置（ただし会社登記は現在 Wau に 1 名いるのみ）。		

検察官の各州における配置とオフィスの状況は表 3-1-3 のとおり。

表 3-1-3 検察官配置とオフィスの状況

本部・州（州都）	検察官数	オフィスの状況
司法・憲法問題省検察局（本部）	4	あり
Central Equatoria（Juba）	23	あり〔6 つの支所（警察署に検察官が配置）があり、オフィスを有している〕
Eastern Equatoria（Torit）	9	あり
Western Equatoria（Yambio）	6	あり
Lakes（Rumbek）	7	あり
Western Bahr el Ghazar（Wau）	7	あり（州政府が建設）
Northern Bahr el Ghazar（Aweil）	8	あり（州政府が建設）
Warrap（Kwajok）	5	あり（州政府が建設）
Upper Nile（Malakal）	10	あり
Unity（Bentiu）	1	なし〔紛争中破壊されたか他者が占領中（検察官が立ち寄れない状況）〕

本部・州（州都）	検察官数	オフィスの状況
Jonglei (Bor)	8	あり (UNDP あるいは UNMISS が支援し建設したが、フェンスがない)
Ruweng Administrative Area (Pariang)	1	なし (土地確保済み)
合計	89	

なお、司法・憲法問題省は各州に法務・検察局 (Legal Administration and Public Prosecutions) を有し、検察官が兼任するかたちで、法律専門家が①刑事事件に係る警察への指導と訴追、②州政府・自治体への法的助言、③州政府に対する民事訴訟への対応を行っている。よって、上記の検察官の人数は各州の法務・検察局に配属している Legal Counsel と同数と思われる。例えば、中央エクアトリア法務・検察局には、局長を含め 23 名の検察官が法律専門家として配置され、上記②、③の業務も兼任しており、局長は、州知事が開催する治安会合にも参加する。法律専門家は各部局間を異動しており、検察に特化した職種はないため、検察官に必要な知識・経験が十分でない場合もあり、独学で検察業務を学ぶ人材も多い。

2) 裁判所

2011 年移行憲法及び 2008 年 Judiciary Act に基づき最高裁判所、控訴院、高等裁判所、郡裁判所 (County Court) があり、各裁判所の構成・現状は表 3-1-4 のとおり。特別裁判所はないが、最近、ジェンダーに基づく暴力、児童、野生生物保護に関する専門の裁判部を設置した。控訴院は 3 カ所に所在し、高等裁判所は各州に設置されているが、セキュリティ上の問題などから裁判官は全州には配置できていない。なお、R-ARCSS の下、司法改革の一環として、移行期間中に憲法裁判所が設置される予定となっている。同裁判所の構成、機能、義務は法令によって別途規定される予定。

表 3-1-4 裁判所の構成と現状

	数	裁判官の人数	備考
最高裁判所	1 カ所 (ジュバ)	9 名 (定員 11 名)	
控訴院	3 カ所 (ジュバ、マラカル、ワウ)	4 名 (ジュバ) ※マラカル、ワウは欠員	高等裁判所からの控訴事件を審理する。安全保障上の問題ない地域については巡回裁判 (mobile court) を行う場合もある。
高等裁判所	各州 1 カ所 (各州都)	ジュバ市内: 13 名 各州: 不明	
郡裁判所	不明	不明	ジュバ市内に 5 カ所の郡裁判所が設立。
合計		約 170 名程度	

裁判官の人数は増員していく予定。

最高裁判所と控訴院の裁判官は、2008 年 Judicial Act によって定められた任官方法を基に、2008 年 Judicial Service Council Act の規定により設置された Judicial Service Council において推薦や司法府の方針決定が行われ、大統領が任命 (最高裁判所の裁判官については、

議会の3分の2以上の賛成による同意も必要) することになっているが、この手続きは遵守されていない。また、同法では高等裁判所以下の裁判官は最高裁長官の推薦により大統領が任命するとしている。

裁判官になるには、国内外の法学部を卒業し、弁護士資格をもつこと、南スーダン人であること、適切な年齢であること(郡裁判所であれば20~30代)、70歳以下であることが条件となる。裁判官は、空席が生じる都度公示を出し、そのポストに応募してもらった形で任用する。裁判所内で昇進をしていくこともあるが、最高裁判事についても、前述の Judiciary Act の規定にかかわらず、空席ポストを公示し、任命している。

3) 弁護士会

2013年に施行された Advocates Act 43条に基づき、既存の暫定組織を基盤として2014年に弁護士会が設立された。弁護士会には、法令に基づき、公益のために政府・裁判所に助言し、市民を保護・支援する役割が与えられている。

弁護士会は独立機関であるが、現実には、政府及び SPLM の影響を受けている。例えば、設立当初の弁護士会会長として SPLM のメンバーが選ばれており、また、2013年以降の政治状況の変化のなかで、弁護士会による政治・社会への影響力を抑えるため、SPLM が弁護士会への一定の影響力を確保し、活動に関与するようになった。弁護士会は2014年に設立された国家治安局(National Security Service : NSS) の監視対象にもなっている。

現在、弁護士会は3つのグループに分かれており、各グループの長はすべて SPLA メンバーである。主に第一・第二グループが敵対しており、SPLM が両グループを合体させようとしたが、個人間の抗争等を原因として、実現できていない。

弁護士は逮捕されない特権を有しているが、実情としては、メディアを通じて反政府的発言を行った場合に NSS に逮捕されるような事例が出ている。例えば、2014~2015年の間に行われた前回の弁護士会組織内選挙では、選挙にかかわった弁護士が NSS に逮捕されており、それ以降組織内選挙は行われていない。2019年7~8月頃には、他の弁護士グループが以前の暫定組織を基に別の組織をつくり、総会を実施しようとしたが、同弁護士会の会長が NSS に逮捕された事例もある。

(3) 憲法改正・制定過程

1) 移行憲法の改正過程

R-ARCSS では、現行憲法(2011年移行憲法)に R-ARCSS の内容を反映するための改正手続きを以下のように定めている(1.18条)。

- ① IGAD 代表が委員長・副委員長を務め、署名各派と市民社会代表がメンバーとなっている国家憲法改正委員会(NCAC)において現行憲法改正案が起草される。
- ② 司法・憲法問題省において同改正案が検討され、閣議(Council of Ministers)及び暫定国民議会に提出される。
- ③ 暫定国民議会(TNLA)において改正案が採択される。
- ④ 大統領による署名後、「2011年修正移行憲法[TCRSS 2011 (as amended)]」として発効する。

上記の手続きは R-ARCSS 準備期間中(すなわち国民統一暫定政権樹立前)に終了することとされていたが、2020年4月になり、NCAC が起草した改正案に R-ARCSS 条文と矛

盾する大幅な変更が加えられたことが確認されたため、司法・憲法問題省が NCAC と調整し、更なる改正作業を行うことになった。同作業は 2020 年 10 月初旬現在未了²²。

2) 恒久憲法（新憲法）の起草・採択過程

R-ARCSS では、恒久憲法の起草手続きを以下のように定めている（6.1～6.14 条）。

- ① RTGoNU により、移行憲法 203 条に基づき、国家憲法見直し委員会（NCRC）が再構成される。
- ② RTGoNU により、全国憲法会議（NCC）の開催準備が開始される。
- ③ R-ARCSS 署名各派と RJMEC により、新憲法制定手続きの詳細に関するワークショップが開催され、内容について合意される。
- ④ R-ARCSS 署名各派により、暫定国民議会（TNLA）を制憲議会（Constituent Assembly）に改変することが合意される。
- ⑤ 司法・憲法問題省により、国家憲法会議が採択した憲法案が制憲議会に提出される。
- ⑥ 制憲議会により、新憲法が採択される。

上記の手続きのうち、①～③は RTGoNU 樹立後、移行期間中 24 カ月以内に完了することとされ、④については、移行期間中 27 カ月以内に完了することとされている。移行期間後に実施される選挙実施前には新憲法が採択されることとされている。

2020 年 6 月末現在、NCRC は再設置されていない。

(4) 立法過程

通常の立法過程は以下のとおり。

- ① 所管省庁、政府機関もしくは委員会（Commissions）によって草案が起草され、閣議に提出され、手続きの開始が承認される。
- ② 所管省庁、政府機関もしくは委員会による起草後、草案は司法・憲法問題省に提出される。
- ③ 司法・憲法問題省起草・官報・印刷局が、所管省庁、政府機関もしくは委員会との協力の下、他の機関の専門家に相談して法律用語を踏まえた最初の法案を起草する²³。司法・憲法問題省は、説明書（Explanatory Note）とカバーレターを作成し、草案を作成した所管省庁、政府機関もしくは委員会に提出する。また、司法・憲法問題省は法案を閣議に提出し、内閣は同法案を議会に提出すべきか決定する²⁴。
- ④ 議会（National Legislative Assembly あるいは州・地方に関する事項を所管する Council of States）に提出された法案は第一読会を経て、議会に設置されている法案の審査を専門とした特別委員会による評価と精査、及び報告書の準備を経て、第二読会と第三読会に付議される。
- ⑤ 特別委員会において、人々の慣習に影響を与える条項や、法案によって影響を受ける人々等に関する調査が実施される。特別委員会は、専門家の意見や法案の関係者の意

²² RJMEC 2020 年 4～6 月期報告書、RJMEC 法律家からの情報（2020 年 10 月 5 日メール）。

²³ 立法過程において、司法・憲法問題省は裁判所に協議することもあるが、裁判所の役割は 2011 年独立以前の法令が 2011 年暫定憲法と抵触する場合に違憲判断を下すことであり、本来は個別の法令について、新規制定、改正の必要性についてコメントをする立場にない。

²⁴ 閣議では、政治的プライオリティに応じてレビューする法案を決めているため、立法過程のスピードは政治的な決定に左右され、現在司法・憲法問題省には 40～50 件程度の法案が滞留している。2007 年頃からペンディングになっている法案もあり、新たな法案は全く通っていない。

見を聞き、法案の実用性とインパクトを検討する権利が与えられている。

- ⑥ 法案は、全州評議会（Council of States）に送付され、法案が特定の慣習や特定の人々に影響を与える場合には必要な修正を加え、3分の2以上の承認を経て議会に戻される。
- ⑦ 最終読会と議会による承認を経て法案は大統領に提出され、大統領の同意をもって法律となる。大統領が、具体的な理由なく30日以上承諾しなかった場合にも、法律として同意されたものとしてみなされる。一方、大統領が承諾しない理由を具体的に示した場合には、法案は議会に戻されて審議される。この場合、議会にて両院議員の3分の2以上の承認を受けた場合には、大統領の同意なくして法律となる。

なお、R-ARCSSに基づき、国家憲法改正委員会（NCAC）が、移行憲法改正作業に加えて、国の統治機構や安全保障関連の法令（警察や刑務所関連等）の改訂作業を行い、司法・憲法問題省はNCACによる修正案を受け取り、閣議に法案を提出する仕組みとなっている。

また、R-ARCSSの下では、2011年移行憲法により設置された法律再検討委員会（Law Review Commission）を再構成し、残りの法律の改訂作業が行われる予定。司法・憲法問題省は同委員会の要望に基づき、法案内容を議論することとなる。2020年3月現在の同委員会には3名の職員しかおらず、司法・憲法問題省が同委員会と調整して法改正を始めることもあるとのことで、同委員会の能力強化が必要とされている。

その他、省令（Regulations）については各省庁で起草し、閣議による採択を経て成立させることが可能。省令であっても、司法・憲法問題省への相談が必要であるという見解もあるが、実情では、省令については、司法・憲法問題省の役割は用語確認にとどまる模様。また、州も州法を起草し採択できるが、司法・憲法問題省の支援の対象外であり、その能力には大きな課題がある。

(5) 法律整備状況

CPA以降、南部スーダン時代及び独立後に多くの法律を採択したが、外国の法律からコピーしたものが多く、その後は、法律の制定は進んでいない。特に2005年（CPA後）から2011年（独立前）の間に成立した法律については改正が必要だが、いまだ改正できていない法律が多く、また、国際的な基準に沿った法律が不足している。また、法律に規定された事項の多くが実現されておらず、省庁が発出した通達を代わりに適用しているようなケースもある。

なお、州政府はそれぞれの暫定・移行憲法を有するが、2020年移行憲法に合わせて、それぞれの州憲法を改正する必要がある。

(6) 司法制度、法曹制度

1) 事件処理

警察官の多くは、刑事手続きや警察・検察の役割について知識がなく、検察官の指導が必要となっており、検察官は刑事事件において警察官を一部指導し、必要に応じて24時間体制で対応している。被疑者は、検察官による起訴に不服がある場合、州法務・検察局に、場合によっては司法大臣に対して申立てを行うことができる。重大な事件は、州レベルではなく本省検察局長に送付される。

検察官は平均して1人当たり15～30件の事件を日々取り扱っており、全国における事

件処理のニーズに対して検察官の人数は圧倒的に足りていない。旧 32 州のうち検察官がいない州も多く、また、郡レベルの事件処理については、多くの場合、州に常駐している検察官が、事件があるときに郡を訪問している程度となっている。このため、事件処理の遅延の多くが検察において生じているという報告があるほか、検察官が民事事件を刑事事件として処理するケース等も報告されている。

2) 裁判制度

最高裁判所及び控訴院は 3 名で審理を行い、高等裁判所及び郡裁判所は単独で審理を行う（ただし最高裁が憲法判断を行う場合には、最高裁判事全員で構成する **Constitutional Panel** を設置し審理する）。事件の規模により、審理は郡裁判所または高等裁判所から始まる。殺人事件の場合は高等裁判所から始まり、民事・刑事事件ともに、最終的には最高裁判所に上告が可能。判事を選ぶことはできない。

民事訴訟においては、当事者の希望があれば、裁判を停止し、当事者間の協議の時間を設けることが可能。しかし、裁判官自らが調停を行うことはなく、弁護士の支援を受け両当事者が行う（民訴法にて規定）。その過程で、両当事者が合意した場合、その内容を裁判所の決定として出すことができる。また、民訴法に仲裁の規定を設けており、裁判の審理中にいつでも仲裁付託し、また裁判のプロセスに戻ることも可能。

全国 10 州の各州に高等裁判所が設置されており、郡裁判所もあるが、遠隔地であることや安全上の理由から裁判所が設置されていない郡もあり、そのような場合には、州の中央にてほとんどの裁判が行われている。また、騒擾後にはすべての控訴院裁判官がジュバに集まることになったため、高等裁判所から控訴する場合には、ジュバまで移動する必要があるほか、書類を州から取り寄せる必要もあるため、移動のハードルや、治安が不安定な路上での文書の消失リスクなどが高まっている。

いくつかの州においては、裁判所の建物自体がなく、裁判を木の下で行っている地域もある。判事の人数も不足し、すべてのエリアに派遣できていない。UNDP と国連南スーダン派遣団（**United Nations Mission in the Republic of South Sudan : UNMISS**）がジュバから地方に判事を派遣し巡回裁判を支援するなどしているが、派遣された判事には、宿泊施設の提供だけでなく、日当（100USD/日）が支払われているため、もともと各州に正式に派遣され、少ない人数で裁判を行っている判事としては、不公平感を感じている。

裁判にかかる時間について、適切なデータはないが、事件によっては数週間で解決する裁判もあれば、判事的能力によっては数年かかることもある。例えば、控訴院、高等裁判所、郡裁判所がそろって位置するジュバ市内の **Mudiria** にて調べたところ、2019 年 1 月～11 月の間だけで合計 22,717 件の未処理事件（控訴院 200 件、高等裁判所 22,102 件、郡裁判所 415 件）が残っているなど、事件管理が課題となっている。

(7) 法学教育・人材育成制度

1) 法学教育（ジュバ大学法学部）

1998 年に開設されたジュバ大学法学部（ジュバ大学は 1975 年に創設）は法学教育を南スーダンにて提供している唯一の大学である。同学部は 2000 年にハルツームで講義を開始し、以前は「College」だったが、ジュバにて講義を開始した 2011 年以降は「School」になった。国立大学として、高等教育省の下に設置されており、スタッフの給与は公費であ

るほか、司法・憲法問題省とも協力している。学部は公法、私法、国際法・比較法、商事法の4学科に分かれており、2019年現在、学部生のみで600名もの学生が在籍している。

学部長（Dean）、副学部長以下28名のアカデミック・スタッフにて構成されている。アカデミック・スタッフのうち7名が女性。2名の准教授、3名の助教授、15名の講師、8名のティーチング・アシスタントによって構成されており、教授は任命されていない。また、現職のアカデミック・スタッフのうち、8名は2019年現在サバティカルのため不在となっていた。アカデミック・スタッフのバックグラウンドとして、他国の大学を卒業した人材も多いが、博士課程を修了したアカデミック・スタッフの数は限定的である。

学士課程は4年間（8学期制・161単位の授業修了必須）、ポストグラデュエート・ディプロマは1年間（2学期制・36単位の授業修了必須）、法学修士（Master of Laws : LLM）は2年間（4学期制・51単位の授業修了必須）で修了が可能。ポストグラデュエート・ディプロマでは、人権プログラムに加え、商事法に係るプログラムを開始予定。

講義では、公法、私法、訴訟法、国際法等をカバーしている。講義方法として、英米法の法制度であるため、判例を使った講義が多く、主に英国やインド及び東アフリカ諸国の判例集や教科書のほか、アカデミック誌やジャーナルなどを教材として活用している。

授業のポートフォリオはUNDPの支援によって作成され、また、米国とノルウェーの資金拠出により、キャンパスや図書館の建設、及び、南スーダン国内での弁護士育成を目的とした弁護士への研修などが実施された。国際開発法機構（International Development Law Organization : IDLO）も法学部を支援していたが、IDLOが作成したコースガイドラインを使っている講師は少ない。

2) 司法試験制度

独立前のスーダン時代には司法試験があったが、南スーダンではいまだに司法試験制度が整備されておらず、大学の法学部を卒業後、指導弁護士の下で12カ月間のインターンをすることで弁護士資格（Bar Certificate）を得ることができる。12カ月間の研修後であれば、司法・憲法問題省に申請することで、検察官・裁判官になることもできる。一方、国内で唯一のジュバ大学法学部は、その方針により、落第者を出さず全員卒業させようとするため、学部卒業生の質が担保されていない状況にある。

2013年の騒擾以前には、EUの支援の下、Law Training Institution（LTI）とよばれる法曹育成研修所を設立予定だった。ジュバ大学法学部卒業後に同施設に入学し、さらに新設する司法試験を受けることで、法曹資格を得るという構想だったが、騒擾後に支援が停止し、LTIや司法試験制度は整備されないままとなった。EUの支援の下、カリキュラムや基礎法令を策定しており、研修施設の土地の購入も行ったが、そのままとなっている。

近年、本課題に対応するために、政府主導のLaw Status Committeeが設立されており、ジュバ大学法学部の准教授や判事も参加しているが、司法試験制度が整備されていない現時点では、質の高い弁護士を育成するためにも法学教育の質の向上が重要となっている。

3) 現役裁判官・検察官・弁護士及び司法・憲法省職員の研修制度

最高裁長官及び他判事、司法・憲法問題省大臣や弁護士会代表等がメンバーとなり、裁判官の任命と能力強化を行うJudicial Service Commission²⁵が設置されている。同委員会は

²⁵ Judiciary Act 2008 及び Judicial Service Act 2008 にある Judicial Service Council と同じ。

R-ARCSSにおける司法府の改革の下、再構成され、司法府の改革と再編を行う予定であり、裁判官の能力強化は同委員会が基準を設けることとなっている。他方、現時点では委員会の実態としては機能していない。

裁判官に対しては、これまで Max Planck 財団や IDLO、UNDP により主に手続きに係る研修が行われた。現時点で裁判官への研修を行っているのは Max Planck 財団のみであり、さまざまな研修トピックをカバーしている。憲法に関する研修は最高裁判事を対象にし、手続きに関する研修については若手判事が対象となっている。一方、英米法を理解するためのリフレッシューズコースは不足している。

また、検察官に対しては、UNDP が性・ジェンダーに基づく暴力（SGBV）や事件処理に関する研修を現在も続けており、過去には IDLO や UNMISS、国際刑事法廷メカニズム（International Residual Mechanism for Criminal Tribunals : IRMCT）の提供による研修も実施されていた。一方、これらの研修はいずれも短期間のものであるなか、特に 1989 年代以降に教育を受けた検察官のほとんどはスーダンで採用されたため英語力が十分でなく、英語での集中的研修が必要となっている。2005 年当時から英語研修が重要であると主張していたが、聞き入れられず、英語研修に力を入れていれば、現在の状況は異なっていたであろうとの発言があった（検察局長によると、同局長は 1989 年スーダンのバシール政権登場前の 1988 年に検察官として採用され、1980 年代の英語教育を受けているが、1989 年以降に勉強した世代は英語力が弱いとのこと）。

弁護士会は弁護士向けの研修を提供しておらず、また、そのようなマנדートももっていない。弁護士は自身の能力向上は自分で行うほかないが、過去には IDLO や UNDP、EU 等のドナーが弁護士会と協働し、南部・南スーダンのすべての法律に関するオリエンテーション研修を提供していた。約 1,500 人の弁護士のうち、20～30%が同研修を受けている。

また、その他の司法・憲法問題省職員に対しても、Max Planck 財団等からの研修機会は提供されているが、既存研修は公法や刑事分野に係る研修が主となっており、民事訴訟法や契約法（特に政府契約）や知的財産法、政府調達法、競争法、会社法等に関する研修及び法令起草や法的意見の書き方、訴訟等に関する研修のニーズが確認された。加えて、英語研修が最も喫緊であるとの意見もあった。

(8) 課題

1) 法曹人材のキャパシティ

裁判官、検察官、弁護士等の法の知識・基本的な概念の理解不足が大きな課題となっている。2013 年末及び 2016 年 7 月の騒擾以前には、法の支配分野へのドナー支援があり、法曹関係者への一定程度のキャパシティビルディングが行われていたが、騒擾後はドナー支援が限定的になったうえ、優秀な法曹人材が国連組織や外国等に流出したため、司法・憲法問題省を含む法・司法機関が弱体化した。国内に残った法曹人材のほとんどがアラビア語話者であることから、英語教育を受けた法曹人材の不足も課題である。このため、研修などの伝統的な協力を行ったとしても、法の支配そのものが理解されていないので、意味がないとの意見もある。

2) 限定的な司法アクセス

裁判官の数が圧倒的に不足している。特に農村部では制定法を扱う法廷が少なく、この

ため、UNDP が移動費用を負担し、ジュバから各地方に判事を 3 カ月程度派遣する巡回裁判所を支援しているが、多くの場合、給与の遅配や交通費の不足等により、判事が法廷に現れないケースもあり、裁判が遅延している。郡の数（全国で 79）に対して検察官の人数も非常に少なく（全国で 91 名のみ）、検察官配置数が極端に少ない州もあるほか、弁護士人数も圧倒的に不足しており、プロボノに従事する弁護士人材が少ない。

法曹人材の不足だけでなく、法令そのものへのアクセスが限定されていることも課題となっている。法令の官報掲載は、かつて試みられたが、法令公布に関する規定が憲法にないと前司法・憲法問題大臣が指摘し、その後、法律の公布は行われていない。この問題の解決には憲法改正が必要であるが、2020 年移行憲法ではなく、恒久憲法に盛り込む考えである。

現状として、法令のコピーは法曹関係者や法学部の教員・学生以外の一般市民は入手できないようになっており、法令のコピーを入手するには、司法・憲法問題省に法曹資格証明等を示し、申請書を提出する必要がある（裁判官は各裁判所からまとめて必要な法令のコピーの配付を依頼する。また、法学生は司法・憲法問題省の図書館にアクセスすることが可能）。これは、そもそも印刷できるコピー数が限られていることに加え、法令を一般市民に配付してしまうと、どのようにすれば司法システムから逃れられるか、犯罪者が理解してしまうので回避したいと考える司法・憲法問題省の認識にも影響されている。

一方、議会の人権委員会や法・司法委員会等の関係者は法令の公開に関心をもっており、UNMISS では、すべての法令にアクセスできるデータベースをスマートフォンアプリとして作成しようとしているが、南スーダン側としては、やはり書籍版が必要との意見もある。

経済的負担も司法アクセスの障害となっている。民事事件の場合は、訴訟を起こす際に、訴訟の目的価額の 5～10%程度を支払う必要があり、訴訟費用の救済措置は存在するが、適用された例はほとんどない（刑事事件については、国選弁護人による支援が行われている）。

また、民事事件において弁護士費用を支払えない場合には、弁護士会が無料で弁護士を派遣する制度があるが、弁護士会が機能していないため、現在はこのようなサービスは提供できていない。弁護士会が機能していた 2015 年以前であっても、そもそも制度自体が広く知られておらず、実績として弁護士派遣制度が使われたケースは少なく、知り合いの弁護士の伝手から同制度を知るケースが多かった。多くの場合、プロボノは弁護士自身の意向によって実施しているケースが多い。なお、法令上、司法・憲法問題省には、犯罪被害者へのプロボノサービスを提供する責務があり、要請があれば司法・憲法問題省が弁護士費用を支払うことになっているが、同制度についても、一般市民及び警察・検察内での認知度が低く、実質的には機能していない。

3) 司法の独立性

裁判所への政治的影響力が強く、司法の独立性が保たれていない。2006～2011 年頃には裁判所が十分かつ公平に機能し、独立性が担保されるようドナーが支援をしていたが、現在では、政治の上層部が裁判所の決定に影響を与えている状況にある。

例えば、最高裁判所長官の任命は、2011 年移行憲法上、議会の承認が必要だが、現在は大統領の判断で任命されている。また、裁判所の予算については、2011 年移行憲法に“consolidated fund”を設け独立性を確保することが規定されているが、実態は異なり、予算

策定過程で MoFEP が上限を提示し、Judicial Service Commission²⁶で議論され、大統領が承認しており、議会は情報共有されるだけとなっている。

4) 法体系の衝突

南スーダンは、CPA に伴う 2005 年暫定憲法により、大陸法から英米法への転換を定めたが、以前はケニアやウガンダで英米法体系の下、法律を学んだ法律家がいたものの、騒擾以降はスーダンにて法律を学び、シャリア法の影響を大きく受けている人材が中核となり、英米法体系とシャリア法の混在・衝突が生じている。

特に、判例が重要となる英米法体系であるにもかかわらず、判事はほとんどがハルツームで教育を受けているためシャリア法の知識はあるものの、英米法体系の理解は不十分である。

また、ジュバ大学法学部の講師陣についても、多くの講師がスーダンで教育を受けているため、英米法体系の教育を受けた講師との間で、1つの法律問題に関し異なる解釈をし、学生が混乱するといった事例もある。

移行期間開始後 3 カ月以内に設立予定であるアドホックな臨時司法改革委員会（JRC : R-ARCSS 署名各派、IGAD 代表、法律家で構成され、議長は IGAD 代表が務める）では、R-ARCSS の下、6 カ月以内に司法改革の検討、提案を行う予定であり、法体系の衝突についても見直しが行われる予定。

5) 慣習法法廷による不適切な紛争解決

南スーダンでは 2011 年移行憲法の下、伝統的権威（Traditional Authority）が司る慣習法が法令の一部とされており、地方では、司法機関が十分機能していないことも相まって、紛争解決の全体の約 60%が慣習法法廷によって行われている。2009 年に慣習法戦略が策定されたが、2013 年と 2016 年の騒擾の影響を受け、慣習法法廷の機能は著しく低下しており、本来、制定法に基づき処理されるべき刑事事件等も慣習法法廷で解決しているほか、慣習法法廷を取りしきる伝統的首長が法を十分に理解していないことにより、その判断が適正さを欠いたり、被害者が報復を受けたりすることがよくある。また、軍人や政府関係者等の権力者が罪を犯した場合に伝統的首長が何もできないようなケースもある。加えて、慣習法法廷の伝統的首長はほとんどが男性であるため、性犯罪の被害者である女性が事実上救済を受けられず泣き寝入りを強いられている。地方レベルでは、慣習法法廷の状況を監視する十分なメカニズムがなく、伝統的な慣習法法廷システムから裁判所による解決のシステムへの転換を今後進めていく必要がある。

なお、慣習法法廷の機能向上を念頭に、司法・憲法問題省では UNDP 等の支援で慣習法の調査を行い、Rumbek（Lakes 州）に慣習法センターを設置したが、紛争により機能停止し、また、ブリティッシュカウンシル等が伝統的首長とコミュニティとの間の対話促進を支援していたが、2019 年を最後に終了した。

6) 慢性的なインフラやマテリアルの欠如

司法全体として施設・機材が慢性的に欠如していることが確認されている。

裁判所では、移動手段や宿泊施設、建物等が不十分であるほか、地方では州政府が裁判官のオフィスを用意し、同オフィスを裁判所として利用しているような地域もある。

²⁶ 最高裁長官、司法・憲法問題省、弁護士会、ジュバ大学で構成される。Judiciary Act 2008 にある Judicial Service Council と同じ。

また、ジュバ大学法学部においても、キャンパス内には 8 の教室に加え、図書館も併設されているが、書籍は不足していることや、裁判所においても書籍不足が問題になっていることが確認された。加えて、ジュバ大学法学部や裁判所では、教材や訴訟資料等として活用する最新の判例をダウンロードするための電力やインターネット接続などの基本的なインフラ整備のニーズも確認された。

(9) 他ドナーによる支援

2005～2011 年頃までは、法・司法セクターの協力は、CPA 前後に、国連と世銀等がスーダン政府及び南部スーダン側 (SPLM) と合同で行った Joint Assessment Mission (JAM) のレポートに基づいて行われていた。同レポートは当時の法の支配の状況について詳細に示しており、各ドナーの介入の青写真となっていた。

一方、2013 年の騒擾により状況が一転し、それまで法の支配の促進もカバーしていた UNMISS のマンデートが、2013～2015 年にかけて市民の保護に限定されることとなった。この結果、UNMISS の支援は司法アクセス(アドボカシーや CSO への支援、人権に関する研修、移行期正義に関する議論など) 中心となり、UNDP では司法・憲法問題省及び裁判所支援を継続しながら、日本の資金により警察によるコールサービス (Emergency Call Centre : ECC) 導入を通じて人権侵害対応等も行った。UNDP は犯罪の統計情報に係るデータベースマネジメント等も支援し、2020 年初めには法の支配分野の支援実績をレビューし、新プログラムの形成を行っている。

法の支配への広範囲の対応は、現在は UNDP や UNMISS による支援が中心だが、法の支配が崩壊している状況において、法の支配の中核に関するプロジェクトを行っても意味がないという判断の下、ドナーは中央政府への直接関与を避けており、地方(州等)への支援にシフトしている。主に、巡回法廷等の司法アクセス促進に重点が置かれている。

司法・憲法問題省及び裁判所の機能強化支援としては、現時点では、Max Planck 財団 (EU とドイツの支援により協力。主に現役裁判官向け研修と憲法起草支援を実施) と UNDP 以外には特段の協力は入っていないが、司法・憲法問題省からは、これらの機関からの協力との重複を避けるよう要望があった。

法学教育分野では、過去に IDLO がジュバ大学法学部に協力し、教材の提供だけでなく、ウガンダ人の教育アドバイザーを派遣していた。同アドバイザーはパートタイムで働き、講師陣への研修を行っていたが、米国の資金による協力だったため、騒擾により協力が中止された。また、独立後には英国やドイツ等への留学等、スタッフへの奨学金プログラムもあり、南スーダン政府とエチオピア政府のコストシェアによる奨学金でエチオピアへの留学も実施されたが、途中から南スーダン政府が奨学金を払えなくなり、留学生自身が生活費等を支払わなければなくなったこともあった。現時点では同分野へのドナーからの支援は特段実施されていない。

裁判所に対しては、2011 年以降の法律と判例を集めた法令集を Max Planck 財団の支援で作成し、2020 年 3 月に配付された。

USAID は官報の印刷のための印刷機を導入したが、同印刷機は完全に停止し、官報は印刷されていない。

3-2 警察

(1) 政策、戦略、プログラム

南スーダンの警察（South Sudan National Police Service : SSNPS）は、2005年CPA直後に設置され、2011年独立後に最初の5カ年戦略計画（2013～2018年）を作成した。その後、R-ARCSS締結を受けて、同合意履行を視野に新たな5カ年戦略計画（5-Year National Policing Strategic Plan, 2020～2024）の作成を進め、2020年に発表した。UNDPとUNMISSが作成を支援し、同文書冒頭には両機関による協力への言及がある。同戦略計画では、ビジョン及びミッションを打ち出し、SWOT現状分析を行い、4つの戦略目標の下に合計23の目標を掲げている。また、各目標に対応する複数の活動を列挙し、時間軸、担当部局、指標を示したマトリックスを掲載している。目標レベルまでの概要を表3-2-1に示す。作成を支援したUNMISS国連警察（United Nations Police : UNPOL）によると、同戦略計画は警察官の専門性向上（professionalization）に焦点を置き、R-ARCSS治安セクター改革における警察のプライオリティにつき支援国に説明することが意図されている。

表3-2-1 警察5カ年計画（2020～2024年）骨子

ビジョン	人々が、脅迫、権力乱用、暴力、その他違法な行為の対象とならずに日常生活を送ることのできる安全な、安定した、安心できる国。
ミッション	犯罪を防ぎ、犯罪があれば闘い、調査し、法と秩序を維持し、人々と財産を守り、憲法と法令を遵守し執行する。
戦略目標（Strategic Goal）	目標（Operational Goal）
1.警察への信頼向上	<ul style="list-style-type: none"> ・警察サービスに対する人々の信頼と満足 ・生命と財産の保護 ・犯罪の抑止と摘発 ・犯罪者の逮捕と起訴 ・地域警察（community policing） ・すべてのプロセスにおけるジェンダー平等確保 ・ジェンダー・性に基づく暴力に係る抑止と調査の強化
2.組織能力構築	<ul style="list-style-type: none"> ・業務プロセス再構築（re-engineering） ・組織のコア・コンピタンスの向上 ・研修マスタープランの作成（ニーズ調査、教材作成を含む） ・研修教材の人権に係る部分の強化 ・採用、研修、人事管理におけるジェンダー平等確保
3.スキル・専門性の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・先進技術の導入 ・財務能力（financial capacity）の構築 ・施設に係るマスタープラン作成 ・組織マネジメントに係る能力強化 ・施設整備におけるジェンダー平等配慮
4.警察ガバナンスの強化	<ul style="list-style-type: none"> ・人材の最適な活用 ・物質リソースの最適活用 ・パートナー・ステークホルダーとの効果的な調整 ・職業基準（professional standards）ユニットの強化 ・勤務環境・厚生の向上

(2) 関連法規

2011年移行憲法²⁷では、法執行機関（law enforcement agencies）に係る章（Part 10、Chapter 2）の第 155 条にて警察の基本的構成と役割につき規定している。同条項では、警察庁長官（Inspector General of Police : IGP）は、所管大臣（内務大臣）の推薦に基づき閣議が承認したうえで大統領が任命し、国レベルと州レベルの警察は調整、協力するといったこと等が定められている。詳細は 2009 年警察法（Police Service Act）に規定されているが、その概要は表 3-2-2 のとおり。本調査を通じて把握した実態・現状を併記する。現在、R-ARCSS 履行の一環として、警察法を含む治安関連法の改正が進められているが、遅れており、また、法案は未公表である。

表 3-2-2 2009 年警察法の概要と実態・現状

2009 年警察法概要		実態・現状
指揮系統、軍との関係 (19 条、20 条、21 条)	<ul style="list-style-type: none"> 警察庁長官は主管大臣への報告義務を有する。 大統領が最高司令官（Supreme Commander）。大統領は SPLA（軍）の部隊を警察に配置する権限を有し、配置された軍部隊は警察機能を担う。 	<ul style="list-style-type: none"> 2016 年 ARCSS 後の治安セクター改革の一環として、SPLA から警察への移籍があった。治安関連機関の役割分担が不明確であるために SPLA 兵士が警察の役割を担う場合もあるようだが、SPLA 部隊の警察配置実績については未確認。
州警察との関係 (6 条、18 条、43 条)	<ul style="list-style-type: none"> 警察庁は州警察の基準設定、ガイダンス等を行い、州警察人事情報を把握する。 警察庁は州の要請により部隊を当該州・郡に派遣する。 警察庁長官は警察庁の年間予算を作成・執行し、州警視総監（State Police Commissioner）は州警察の予算を作成・執行する。 	<ul style="list-style-type: none"> 全国の警察は警察庁の一元管理下にあり、州の警視総監・警察機能はすべて同長官の指揮下にある²⁸。2009 年警察法と 2011 年憲法では分権化が想定されていたが、その後中央集権体制となった模様。
警察官・職員の免責、警察監察院 (51～55 条)	<ul style="list-style-type: none"> 職務遂行中に犯した殺人につき、警察官については大統領による承認がない限り、他警察職員については大臣ないし警察庁長官の承認がない限り、逮捕され刑罰を受けることはない。 警察監察院（Police Court）は、警察官・職員の犯罪・違法行為につき審査を行い、犯罪事案は所管大臣が警察庁長官の提案により刑事手続きに付す。 	<ul style="list-style-type: none"> （旧）ジュベック州警視庁では、同庁敷地内に監察院があり、懲戒免職処分等につき決定し、犯罪については、刑事手続きに付すとのこと。
給与・人事 (45 条、50 条)	<ul style="list-style-type: none"> 給与、待遇等については大統領が決定。詳細は、その他人事に係る事項とともに規則（Regulations）にて規定。 	<ul style="list-style-type: none"> 人事規則（Police Service Regulations）採択済み（後述）。

²⁷ 2011 年移行憲法は R-ARCSS 条文を反映し、修正移行憲法として制定される予定。「第 2 章」及び「3-1 法・司法」参照。

²⁸ 警察庁より聴取。

2009 年警察法概要		実態・現状
研修 (27 条、42 条)	<ul style="list-style-type: none"> ・警察大学校 (Police College) 入学資格につき規定。 ・警察委員会 (Police Service Council) は、研修ニーズ、研修教材作成、技術支援に係る調整等を担う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・Rajaf Training Centre と Police Training Academy で警察官の研修が行われている (後述)。

2009 年警察法に基づき、2010 年に施行規則 (Police Service Regulations) が採択された。同規則は 270 ページの文書で、下記 11 の規則で構成されている。

<ul style="list-style-type: none"> ・ Code of conduct ・ Disciplinary Regulations ・ Courts Proceeding Regulations ・ Service and Promotion of Officers Regulations ・ Transfers Regulations for Officers ・ Service and Promotion of Non-Commissioned Officers, Private and Technical Police Regulations ・ Financial Regulations ・ Vehicle Use Regulations ・ Housing Regulations ・ Custodies Management Regulations ・ Benevolent Fund Regulations

(3) 国家警察・地方警察の体制

1) 組織・職務

警察の組織体制について、もともとは 2011 年 10 月に内務省が組織図を採択し、その後 2013 年に改正が検討されたが、採択には至らなかった²⁹。R-ARCSS 治安セクター改革の一環として、元兵士の一部を警察に統合するために組織再編が必要となっているが、現在公表されている組織図は、上述の 5 年戦略計画 (2020～2024 年) に示されている図 3-2-1 となる³⁰。

²⁹ Research on the Police Sector (JICA 南スーダン事務所、2017、内部資料)。

³⁰ 「S」とあるのは州 (State)、「A」は特別行政区 (Administrative Area) で、それぞれ 32 と 1 と示されているが、2020 年 2 月の大統領決定により、10 州と 3 特別行政区の体制となり、現在は 10 州警察及び 3 特別行政区警察となる (5 年戦略計画の第 1 章にその旨記述されている)。

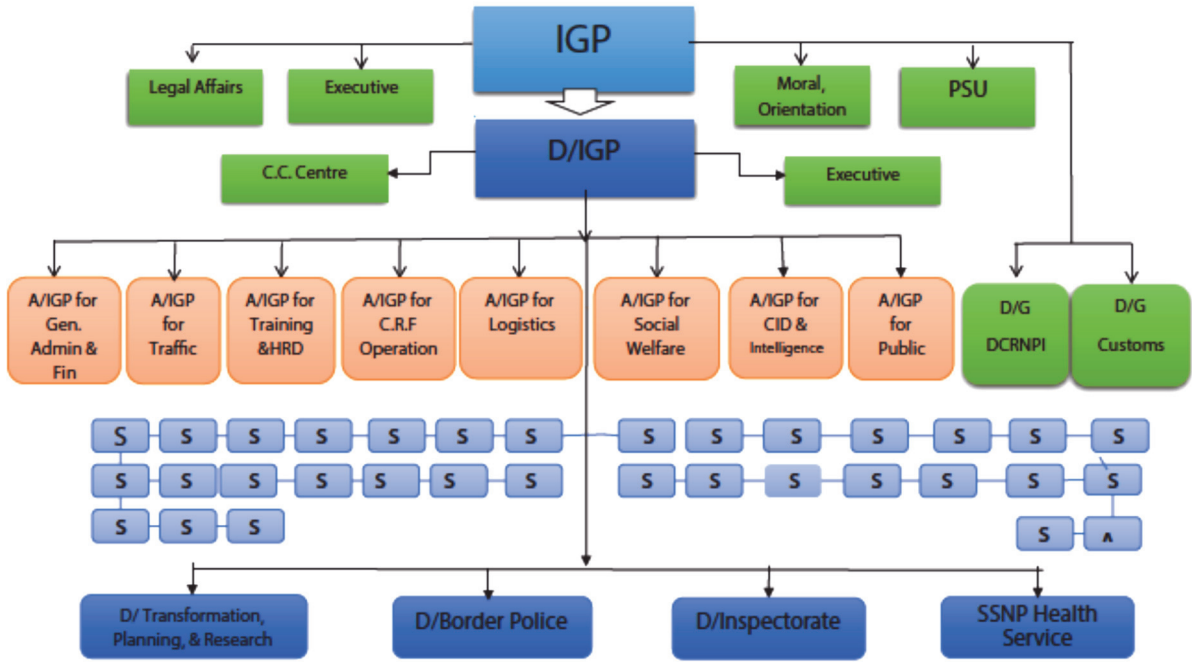


図 3 - 2 - 1 警察組織図 (5 カ年戦略計画 2020~2024 年掲載)

長官 (IGP) 直属部門と副長官 (D/IGP) 所属部門に分けて部署名の整理を試みると表 3 - 2 - 3 のとおり³¹。

表 3 - 2 - 3 警察庁部署

長官 (IGP) 直属部門	<ul style="list-style-type: none"> ・官房 (Executive) ・法務 (Legal Affairs) ・規律 (Moral Orientation) ・職業基準 (Professional Standards) ・国籍・パスポート・入国管理 (Nationality, Passport & Immigration) ・職業基準 (Professional Standards) 	
副長官 (D/IGP) 所属部門	<ul style="list-style-type: none"> ・官房 (Executive) ・C.C. Center ・総務 (General Administration) ・交通 (Traffic) ・研修・人材開発 (Training & HRD) 	<ul style="list-style-type: none"> ・C.R.F Operation ・調達 (Logistics) ・厚生 (Social Welfare) ・犯罪捜査 (CID & Investigation) ・Public
	<ul style="list-style-type: none"> ・組織改革・計画・研究 (Transformation, Planning & Research) ・国境警察 (Border Police) ・Inspectorate ・保健 (Health Service) 	
	<ul style="list-style-type: none"> ・州警察 (10)、特別行政区警察 (3) 	

³¹ 5 カ年戦略計画は 2020 年 3 月の現地調査時点では未公表だったが、その後 UNDP より提供を受けた。国境警察の組織図と職務記述書 (各 1 ページ) も同時に入手したが、その他については、現地調査にてヒアリングを行った部署以外は確認できていない。

各部署の組織図についても作成が進められているが、本調査中入手した国境警察につき、参考までに図3-2-2に示す。



図3-2-2 国境警察組織図

州レベルでは州警察本部長（State Police Commissioner）が警察機能を担う。前述（図3-2-1）のように、州警察はすべて国の警察庁の指揮下にあり、警察庁が州警察本部長と警察官の異動も決める体制となっている。州内には管区（Division）警察署、派出所（Station）、駐在所（Post）が置かれる体制となっている。5カ年戦略計画（2020～2024年）に記載された警察庁及び州警察の指揮系統上のポスト総数は表3-2-4のとおり。

表3-2-4 警察庁及び州警察の指揮系統上のポスト総数（5カ年戦略計画2020～2024年掲載）

警察庁長官（Inspector General of Police）	1
副長官（Deputy Inspector General of Police）	1
長官補（Assistant Inspector General of Police）	8
局長（Director General）	2
州警察（State Commands）	10
特別行政区警察（Administrative Area）	3
管区警察署（Divisional Commands）	129
派出所（Station）	432
駐在所（Post）	2,160

州警察の組織図については、2013年に作成された警察全体の組織図改正案に示されているが、現在の組織図については把握できていない〔旧ジュベック州の犯罪対応部署につき後述、(4)〕。参考までに、2013年改正案による派出所（Station）の組織は図3-2-3のとおり³²。

³² Research on the Police Sector（2017年、前出）。

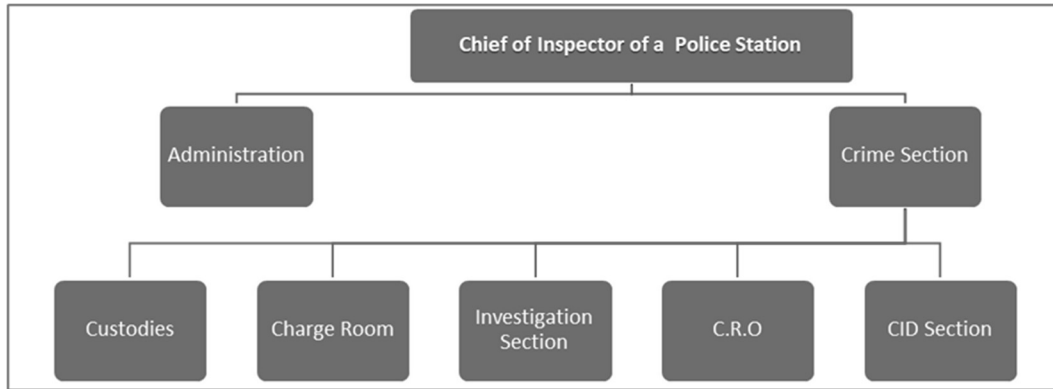


図 3 - 2 - 3 州警察派出所 (Station) 組織図 (2013 年時改正案)

警察の機能・権限については、2009 年警察法第 2 章第 7 条～9 条に全般的な規定がある。2011 年独立後、警察庁では包括的な組織レビューと支援ニーズ調査を行い、“Comprehensive Institutional Needs Assessment 2013～2017 (CINA)” として取りまとめ、長官、副長官、及び各部署の機能・権能については、CINA に記述されている³³。その後、5 年戦略計画 (2020～2024 年) の作成と並行して、新組織図と職務記述書の作成も進められた。

警察の全般的機能について、政府は警察よりも軍を重視し、予算配分が十分なく、また、軍に加えて、2014 年に設置された国家治安局 (National Security Service : NSS) が事実上警察機能も担い、特にジュバでは警察との競合状態をつくりだしているとの情報がある。地方では、そうした競合はないものの、治安維持に SPLA が対応する際に警察と一緒に行動するといったこともあるという³⁴。

5 年戦略計画 (2020～2024 年) では SWOT 現状分析を行っているが、強み (strengths) と弱み (weaknesses) が警察組織の現状を端的に表していると思われ、概要を表 3 - 2 - 5 に示す。

表 3 - 2 - 5 警察組織の現状 (5 年戦略計画 2020～2024 年現状分析)

強み (strengths)	弱み (weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 幹部のコミットメントとリーダーシップ ・ データ管理・コミュニケーションシステム (改善の余地あり) ・ 政策・手続き・手順の存在 ・ 人材育成制度 ・ 研修所 (3 カ所、他準備中) ・ ジュバ大学との連携 ・ 国境警察 (27 駐在所) ・ 地域警察 <ul style="list-style-type: none"> - Community Relation Committees (71 カ所) - ジェンダー・性暴力対応ユニット (8 州) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ インフラの不足 (建物、作業場、科学捜査研究所、車両、家具、通信・IT 機材等) ・ 人材不足 <ul style="list-style-type: none"> - 有能な警察官の採用が難しいこと、識字能力の低さ、法令に係る知識不足、研修機会の不足等 ・ 組織マネジメントにおける課題 <ul style="list-style-type: none"> - 文書・資産・情報管理の不備 - モニタリングシステムの不備 - 適材適所ができていないこと - 本庁・州間のコミュニケーション不足

³³ CINA は、行政組織 (administrative organizational assessment)、政策 (policy framework assessment)、研修ニーズ (training needs assessment)、資金 (funding assessment) に係るアセスメントとプログラム案 (programming guide) で構成される。Research on the Police Sector (2017、前出)。

³⁴ Policing in South Sudan : Transformation Challenges and Priorities (Small Arms Survey, 26 November 2017)。

強み (strengths)	弱み (weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> ・有能な機動隊 ・職業基準ユニットの強化等 	<ul style="list-style-type: none"> - 本庁への過度な依存による現場対応遅延 ・軍が頻繁に警察の役割を担うこと等

2) 予算

警察の年間予算について、その年の歳入見通しにもよるが、予算総額の1.5～4%程度となっており、うち80～90%近くを給与支払いが占める構造となっている（表3-2-6参照）。公務員給与の支払い遅延は警察でも同様であり、ジュバなどでの盗難増加を招いている³⁵。

表3-2-6 警察への予算配分³⁶

(単位：SSP 百万)

	2018/2019 年度予算	2018/2019 年度実績	2019/2020 年度予算
法の支配分野※予算合計	4,637	7,882	5,325
警察予算合計	2,491	3,200	2,941
内訳			
給与	1,037	NA	1,545
運営費	305	NA	297
資本支出	95	NA	-
州警察等への送金分	1,054	NA	1,099
(うち給与分)	1,020	NA	1,059
(参考) 治安セクター予算合計	12,007	49,465	20,598
政府予算総額	81,590	121,785	208,115
警察予算合計額に占める給与分の割合	82.6%		88.5%
予算総額に占める警察予算の割合	3.1%	3.9%	1.4%
(参考) 政府予算総額に占める治安セクター予算合計額の割合	14.7%	40.6%	9.9%

※警察のほか、司法府、司法・憲法問題省、内務省、刑務所、消防等を含む。

5カ年戦略計画（2020～2024年）には5年間の予算（Financing Plan）が示されているが、総額は約2,700万USD（公式為替レート換算で4,504SSP）に上っており、政府予算における警察予算の規模、及び給与が占める高い割合にかんがみると、同戦略計画を実施するためにはドナー資金が不可欠となる。

3) 人員

全国の警察官数について確定した数字はない。警察庁によるとおよそ56,000人で、退職年齢に達した者や死亡者等を差し引くと4万人くらいのことである。2017年時点のデータによると警察官総数は35,649人であり、その後大統領令により新規採用と政府軍(SSPDF)からの転籍が行われ、合計14,918人に上ったとされる³⁷。2019/20年度予算書には、50,567人の警察職員分の給与が計上されており、35,649と14,918を足した数字に近く、警察庁の発言と併せると、現状では約5万人ととらえられる。

³⁵ 旧ジュベック州警察等より聴取（2020年3月）。

³⁶ 2018/19年度・2019/20年度予算書（MoFEPウェブサイト）、及び別途入手した2018/19年度決算書概要（内部資料）。

³⁷ Research on the Police Sector（2017、前出）。

警察官は、Officer（幹部及び幹部候補生）、Non-Commissioned Officer（NCO、Officerの補佐）、Police Constable（巡査）の3職種に分かれるが、2017年時点のデータ内訳を表3-2-7に示す。Officerは全体の1割未満となっている。

表3-2-7 警察官数（職種、本庁・州別、2017年）³⁸

警視庁・州警察	Officers	NCOs	Police Constables	計
General Headquarters – Juba	767	3,470	4,365	8,602
Central Equatoria	348	1,116	1,638	3,102
Upper Nile	322	1,284	2,056	3,662
Eastern Equatoria	138	571	1,362	2,071
Western Equatoria	105	547	1,184	1,836
Unity	296	788	2,138	3,222
Lakes	229	1,388	816	2,433
Warrap	245	1,355	906	2,506
Western Bahr el Ghazal	217	1,044	1,185	2,446
Jonglei	403	2,108	1,126	3,637
Northern Bahr el Ghazal	202	1,068	862	2,132
合計	3,272	14,739	17,638	35,649

R-ARCSS 治安セクター改革の一環として、政府・反政府軍の兵士の一部が警察に統合されるため、現在新規採用は行っていない。警察に統合される元兵士について、最終的な人数は未確定である。UNDPでは、政府・反政府軍兵士の警察への統合を支援しており、既にジュバとボー（Bor）で反政府軍の元兵士が警察に吸収されたとのことである。新型コロナウイルス感染症流行の影響も加わり治安セクター改革は遅れているが、元兵士の警察への統合は進められている³⁹。

(4) 警察制度・活動概要、事件・事故発生状況（旧ジュベック州警察⁴⁰）

2016～2017年の州再編により中央エクアトリア州はジュベック、テレケカ（Terekeka）、イエリバー（Yei River）の3州に分かれ、それぞれに州警察本部長（State Police Commissioner、Assistant IGP：A/IGPとも称される）が配置された。旧ジュベック州警察管轄域は6管区（Division）に分かれ、合計3,000～4,000人⁴¹の警察官・職員を抱える。警察庁舎内には、取調室、留置所、銃保管庫などもあり、同じ敷地内の別の建物には監察院（Police Court）もある。警察監察院は、警察官の服務規程違反や不祥事について懲戒処分を決定する（警察官による犯罪は、刑事手続きでの対応となる）。

ジュバ管区警察署はジュバ市の庁舎内に置かれ、被害届受付所がある。同じ庁舎内に検察官のオフィスもある。管区内には派出所（Police Station）が5カ所あるが、建物はなくテン

³⁸ Research on the Police Sector（2017、前出）。

³⁹ UNDP 南スーダン事務所より聴取（2020年3月現地面談及び2020年11月オンライン面談）。

⁴⁰ 現地調査を行った時点ではジュベック州警察であったが、2020年2月の大統領決定により10州体制が回復されたため、現在は中央エクアトリア州警察となる。

⁴¹ 正確な人数は確認できていない。

トだけのところもあるとのこと。旧ジュベック州警察によると、派出所での犯罪への対応は以下の部署にて行われる。

部 署	主な任務
Information Office (Charge Room)	被疑者の登録、留置所収容
Investigation Office	取調べ、検察官への事件送致
Criminal Registry Office (C.R.O)	犯罪事案記録・文書管理、指紋採取
Criminal Investigation Department	犯罪捜査、呼び出し・逮捕状に係る命令
Criminal Stores	証拠品・紛失品の保管

同州警察では、年間の犯罪件数と刑事手続き状況について、記録を取っているが、犯罪の種類及び刑事手続きの段階につき表 3-2-8、3-2-9 に示す。2019 年の合計犯罪件数は約 3 万件、その半数強が盗難・侵入等であった。

表 3-2-8 犯罪分類（旧ジュベック州警察統計）

種類（大分類）	種類（小分類）
Crimes against the body	殺人、傷害等 9 種類
Crimes against public order	非合法集会、暴動等 5 種類
Crimes against properties	盗難、ウシ強奪、侵入等 14 種類
Morality, gender and marriage related crimes	強姦、人身売買、家庭内暴力等 10 種類
Crimes against country or government	反乱等、武器所有・供給の 2 種類
Crimes by or relation to public servants	贈収賄、職権濫用等 6 種類
Counterfeiting crimes	偽造等 2 種類
Drug crimes	不法薬物取引、所持・使用の 2 種類
Crimes affecting public health	食品偽装、公共水汚染等 4 種類
Traffic crimes	スピード違反、飲酒運転、交通規則違反等 9 種類
Other crimes	その他
Actions under criminal procedure code	殺人罪、その他犯罪

表 3-2-9 犯罪刑事手続き段階（旧ジュベック州警察統計）

刑事手続き状況
捜査中（Cases pending for investigation）
公訴提起（Cases submitted to court after completion of investigation）
不起訴処分（Undetected cases）
併合犯罪（Compounded cases）
有罪判決（Convicted cases）
公訴棄却（Acquitted cases）
判決確定（Cases in which final result declared by court after completion of trial）
裁判中（Cases pending trial before court）

(5) 地域警察活動状況

1) コミュニティポリシング

5 年戦略計画（2020～2024 年）では、コミュニティをパートナーとして地域を守るコミュニティポリシングを目標の 1 つに掲げている。もともとの根拠は 2009 年警察法にあり、同法第 15 条にて、コミュニティポリース（Community Police）を設置し、下記の目的へ向けて活動するとしている。

警察法第 15 条第 2 節（コミュニティポリースの活動目的）

- ・ 犯罪防止のためにコミュニティと警察とのパートナーシップを築く。
- ・ 警察とコミュニティとの関係を開発し強化する。
- ・ 人権の尊重を推進する。
- ・ 犯罪防止におけるコミュニティの役割を強化する。
- ・ 犯罪と非行に関連する問題や要因の性質を理解する。
- ・ 犯罪被害者への支援を提供する。

警察庁ではこの規定を具体化するコミュニティポリシング政策（Community Policing Policy）とマニュアル（Community Policing Implementation Manual）を 2013 年に作成した⁴²。政策は、憲法、警察法、行動規範の条文を引用し、警察のビジョン、ミッション等を 3 ページほどに記した全般的な内容だが、マニュアルの方は、「パートナーシップ」の類型や意味について説明し、問題解決の方法や、コミュニティポリシング担当警察官の役割・責任等についても書かれ、やや踏み込んだ内容となっている。

コミュニティポリシング担当警察官の役割と責任

- ・ 担当地域を徒歩ないし車両で巡回して調査し、よく知るようになる。
- ・ 地理と目印となる場所を知る。教会、モスク、商業施設、政府機関、学校、複合施設、問題地域などを把握し、コミュニティ・プロフィールを作成する。
- ・ コミュニティとの会合を開催する。

⁴² Community Policing Policy（2013）、Community Policing Implementation Manual（2013）。後者表紙には UNPOL と UNMISS と書かれ、Policy とともに両機関が支援したと思われる。

- ・コミュニティとともに、問題を特定する。オフィスと携帯電話番号を設け、記録作成・保管システムを作る。
- ・コミュニティ・リーダー、事業主、公的機関代表、学校関係者、公共サービス提供従事者、その他影響力をもつ人々に連絡を取り、良好な関係を構築する。
- ・地域を歩いて人々と無作為に接触する。自己紹介し、先方連絡先を記録し、警察への連絡方法を説明する。コミュニティの課題や懸念について尋ねる。人々が抱える問題に関心をもつ。
- ・コミュニティポリシング担当警察官の役割を説明する。警察の他部署とどのように調整を行うかも説明する。
- ・現状を理想的な状況に変えるための計画を立て、考えを実行に移す。

同マニュアルでは、警察庁本庁に Community Policing Coordination Committee、各州警察に Community Coordination Office、各郡に Community Policing Coordination Office、郡・市の行政区に Community Policing Coordination Committee を設置するとしており、本庁及び各州に委員会が設置された。その後、州の委員会の多くは機能停止したが、本庁の委員会と一部の州の委員会は機能している⁴³。

郡・市の行政区 (Payam、Block Council) レベルでは、警察・コミュニティ委員会 (Police Community Relation Committee : PCRC) の導入が進められてきた。同委員会は警察派出所長 (Police Station Commander) とコミュニティから選出された代表が共同委員長を務める。2011年時点で全国30カ所に PCRC が設置されていたが⁴⁴、その後の騒擾の影響で機能低下したものの、現在、ジュバのほか、複数箇所⁴⁵で機能を続けている。UNPOL によると、2016年騒擾の影響を受けていた頃と比べると、2018～2019年にはコミュニティポリシングが機能するようになっている。

旧ジュベック州警察は JICA と UNPOL の支援にてコミュニティポリシングを進めている。警察庁幹部は、JICA 本邦研修参加後、旧ジュベック州6管区から各2名を選んで研修を実施し、警察官と住民の対話集会を開催し、犯罪について住民からの報告を受けて警察が対応するなどの動きにつながった。JICA は、ジュバ市内のグデレ (Gudele)、ムヌキ (Munuki)、マウナ (Mauna) にて、その他の地区は UNPOL が支援する。UNDP も参加し、啓発用資料や T シャツの供与などで協力している。2019年に JICA がジュバにて支援したコミュニティポリシング活動は表3-2-10のとおり。このほか、UNMISS と UNDP は、旧ジュベック州のジュバ以外の管区や西エクアトリア州 (Maridi 郡) などでもコミュニティポリシングの会合開催を支援している。会合では、住民による警察官への食糧提供が、住民・警察間の関係改善につながったとの情報も共有され、公務員である警察官と市民との間のあるべき役割分担が実現されていない面もあるようだが、警察官が住民の前に出て直接声を聞くことで、職業意識・責任感が醸成される効果はあるようである⁴⁶。

⁴³ 32州体制下のテレケカ (Terekeka)、ヤンビオ (Yambio)、ボー (Bor)、トリット (Torit)、ニムレ (Nimle) 各州。

⁴⁴ South Sudan Justice and Security Sectors Interim Review (2011、UNMISS、内部資料)。

⁴⁵ テレケカ (Terekeka)、ヤンビオ (Yambio)、ボー (Bor)、トリット (Torit)、ニムレ (Nimle)、ワウ (Wau)。これらは特別保護ユニット (SPU、後述) が機能している場所でもある。

⁴⁶ First Draft Report for Community Policing Project (2019、JICA 事務所、内部資料) 他。

表 3-2-10 ジュバにおけるコミュニティポリシング活動（2019年）

月 日	場 所	支援機関	住民参加人数	議論された主な課題
1/26	Aron Hotel	JICA	ジュベック州 全 6 管区住民 代表計 36 人	コミュニティポリシングの概念、警察・ 住民パートナーシップのあり方
3/2	Gudele	JICA	約 100 人	武装盗賊、情報共有の必要性、住民の警察 官への食糧提供による関係改善
3/14	Gumbo	JICA	約 200 人	コミュニティでの武器蔓延、薬物乱用、住 民・警察間の不信感、青少年非行、強姦
8/9	Palm Hotel	JICA, UNMISS, UNDP, UWO ⁴⁷	150 人	警察の犯罪対策と信頼獲得のために開発パ ートナーができること
9/28	Gudele	同上	約 700 人	夜間の治安、警官パトロールが不安定な状 況を生み出すこと、劣悪な道路状態のため に犯罪現場等へのアクセスが阻まれること
10/12	Munuki	同上	約 500 人	薬物乱用、青少年非行
11/14	Buluk	同上	約 300 人	道路状態の悪さ
11/26	Mauna	同上	約 700 人	住民・警察間の不信感

また、警察庁では、幹部職員の JICA 本邦研修後、交番制度にならい、Kushu（アラビア語で small shop という意味）と称するテント式警察オフィスをジュバ郡の地域に 27 カ所設置している。各オフィスに 5 人以上の警察官を配置して 24 時間体制を敷き、今後他地域にも展開する予定である。

2) 特別保護ユニット

警察庁では 2008 年頃から国連機関の支援を得て、性・ジェンダーに基づく暴力(SGBV)、紛争に関連する性暴力（CRSV）に対応するための特別保護ユニット（Special Protection Unit : SPU）を各州に設置した。警察官のほか、弁護士、社会福祉専門家が各 SPU に配置され、SGBV 事件への対応、保護、法的措置、医療、心理ケアなどのサービス提供機関との連携、コミュニティでの啓発活動などを進めた。現在はジュバにて機能を続け⁴⁸、他州でも PCRC（前述）が機能する箇所で活動が行われている。UNDP が警察官の研修を行ってきたが、研修を受けた警察官が研修後に異動となるといった事情もあり、警察官の研修が追いつかず、また、移動・通信手段、医薬品の不備等による課題が報告されている⁴⁹。

(6) 人材育成制度

1) 人材

南スーダンの警察官は、2005 年 CPA 直後の設立時の事情により、①スーダン政府警察官、②SPLA（当時の南部スーダン軍）にて警察の役割を担った元兵士、③警察の経験なく SPLA から移籍した元兵士、④新規採用者の 4 つのカテゴリーで構成されている。③のカテゴリーが大多数を占め、SPLA からの移籍当時、その多くは識字能力がなく、高齢であ

⁴⁷ 南スーダンの NGO、Uprooted Women Organization（UWO）。

⁴⁸ ジュバでは Malakia, Munuki, Gumbo, Miya Saba, Jebel, Lologo, Gudele に SPU が設置されている。

⁴⁹ Research on the Police Sector（2017、前出）。

ったり病気であったりした⁵⁰。特に識字能力については、現在も大きな課題となっている。

現在の警察官の教育水準について、警察庁によると、①入国・国境管理、犯罪捜査、ICT、事務作業等に従事できる人材と、②識字能力に限界があるがオペレーションを行う人材がいる。今後の新規採用においては識字能力を資格要件とするとのことである。

識字能力について、CINA 2013～2017（前述）では、Officer（幹部及び幹部候補生）、Non-Commissioned Officer（NCO、Officerの補佐）、Police Constable（巡査）のそれぞれについて、表3-2-11のような調査結果を掲載している。非識字者は全体の50%を占め、Officerでも34%、NCOでは50%、Police Constableでは54%に達している。また、英語話者数もOfficerでも51%と限定的であり、NCO、Police Constableでは35、30%と更に低く、英語教育の重要性も明らかである。

表3-2-11 警察官職種別語学・識字能力⁵¹

	合計人数	英語話者数 (%)	アラビア語話者数 (%)	非識字者数 (%)
Officer	3,272	1,675 (51)	482 (15)	1,115 (34)
NCO	14,720	5,115 (35)	2,227 (15)	7,398 (50)
Police Constable	17,638	5,378 (30)	2,799 (16)	9,461 (54)
合計	35,630	12,168 (34)	5,508 (15)	17,974 (50)

2) 研修制度・実績

警察庁は2011年独立前に、中央研修・開発ユニット（Central Training and Development Unit：CTDU）、警察研修所（Police Training Academy）、州研修・開発ユニット（State Training and Development Units：STDUs、10カ所）の設置を打ち出し、人材育成制度の整備を始めた。CTDUについてはブリティッシュカウンシルが支援した模様である⁵²。研修教材は、UNMISS（UNPOL）とUNDPの支援により作成された⁵³。

警察庁によると、現在ジュバの研修所は、①Officerを対象とするNational Police College及びNational Police Academy、②NCOを対象とするNCOs Instituteで構成されている。各研修所の概要は表3-2-12のとおり。これら研修所はすべて警察庁研修・人材開発担当長官補（Assistant IGP：A/IGP）の指揮下にある。このほか、州にも研修施設があるが、かつて全10州に設置された研修所はほとんどが紛争中に破壊され、現在Gadiang〔ジョングレイ州ボー（Bor）〕、Chuol Akol〔西バハル・アルガザル州アウィル（Aweil）〕の施設だけが残っているが、活用はされていない。

⁵⁰ UNMISS レポート（2011、前出）、Research on the Police Sector（2017、前出）。

⁵¹ Research on the Police Sector（2017、前出）。

⁵² Police Reform in Southern Sudan〔The North-South Institute（カナダ）、2009〕。

⁵³ Research on the Police Sector（2017、前出）。

表 3 - 2 - 12 警察官研修所（ジュバ）

研修所	対象及び内容
National Police College (場所：Rajaf) ⁵⁴	<ul style="list-style-type: none"> ・ Officer 新規採用者 ・ 2年間の研修(規律、倫理等の初期研修の後、課題別研修、研修後 diploma 取得) ➔ 2～3年の実務経験後、1年間の upgrading 研修
National Police Academy (場所：Rombur)	<ul style="list-style-type: none"> ・ Officer 経験者 ・ 行政及び司法など Officer の昇進に必須となっている科目について学ぶ
NCOs Institute (場所：Rajaf)	<ul style="list-style-type: none"> ・ NCO (Officer 補佐)

研修教材として、Curriculum Development Guide と題する 529 ページの文書⁵⁵が作成されている。講師は、学士・修士号をもつ上級警察官、元警察官が務め、法律や政府政策については大学関係者、有識者も担当する。National Police College の課程を終えた警察官の多くは、ジュバ大学学士課程（4年間）に進学し、毎年 150 人ほどの警察官が入学し、多くは法学部に在籍しているとのことである。現在、Officer 対象の研修は実施されていないが、R-ARCSS 治安セクター改革の一環として、政府・反政府派元兵士合計 7,000 人を対象とした NCO 育成研修が NCOs Institute にて行われている⁵⁶。研修施設では、適切な宿泊施設がなくテントのみであり、教材や水なども不足するなど多くの問題を抱えている。

研修教材の座学講座に係る部分の項目は表 3 - 2 - 13 のとおり。教材冒頭に Officers と NCO に分けて座学講座科目を並べた表が掲載されているが、教材の中味は同じであり、実際の研修においては、講師の判断により対象別に工夫されているものと思われる。

表 3 - 2 - 13 警察研修座学講座科目

科目	時間数	備考 (科目内容)
Introduction and orientation	15	
1 Constitutional law	11	
2 Penal code	14	
3 Criminal procedures	13	
4 Evidence act	11	
5 Compliments laws	15	Nationality act, passport act, immigration, traffic act 等
6 Police act	11	
7 Human rights	15	
8 International humanitarian law	11	
9 Police practical works	13	パトロール・監視方法、刑事訴訟法に対応する様式の紹介と書き方等

⁵⁴ National Police College と NCO 対象の Institute はいずれもジュバ市内の Rajaf (ラジャフ) という場所にあり、通称「ラジャフ」とよばれる。

⁵⁵ “Curriculum Development Guide for Training of Necessary Unified Police Forces”という題となっており、もともと警察官研修用に作成した教材を R-ARCSS 履行に活用する目的で体裁を調整した模様。

⁵⁶ 2020 年 3 月現地調査時点。

科目		時間数	備考（科目内容）
10	Criminal investigations	13	
11	Police regulations	13	Code of conduct, disciplinary regulation, police court procedures, service and promotion regulation 等
12	Community policing	11	
13	Gender based violence	11	
14	Counter terrorism	8	
15	Custom act	9	

研修教材の最初の約 10 ページには実地研修の説明もあり、身体動作や銃器の操作方法について説明されている。

Police practical works（表 3-2-13 の 9 番目の科目）では、パトロールや監視の方法が説明され、刑事訴訟法に対応する様式（First Information Report, Warrant of Arrest, Medical Report 等）と記入例なども示されている。

教材の大半は法令に関する説明であるが、その多くは法律をそのまま掲載しただけとなっており、基本的考え方や原則、法律の読み方などについての説明はされていない。また、南スーダンとしての法律がまだ存在せず、以前の法律が教材に掲載されている場合もある。例えば、道路交通法は、法案が 2011 年に国会に提出されたものの採択に至っておらず、スーダン時代の Road Traffic Act 1994 が有効であるはずだが、教材には 2005 年 CPA 前に SPLA/M として採択した Traffic Act, 2003 が“Laws of the New Sudan”⁵⁷として掲載されている、といった面もある。

3) 研修ニーズ

研修ニーズとして、警察庁長官（IGP）より次の要望が述べられた。

- ・科学捜査、犯罪捜査：日本製 DNA 鑑定機材を導入し、運営能力を構築したい。特に犯罪捜査局（Criminal Investigation Department : CID）が国際的水準に達するための研修が必要。
- ・入国・国境管理：テロリスト侵入等を防ぐため、国境管理能力構築が必要。
- ・警察職務に係る基準・手続き（standards, policies）の整備

また、警察庁研修・人材開発担当 A/IGP からは、警察官の多くは識字能力がなく、またアラビア語話者であり、英語での読み書き能力の育成が緊要だとの発言があった。初心者、初級、中級と段階的に教育し、最後はジュバ大学で学士号を取得できるようなシステムが必要であるとのこと。

警察の能力と研修ニーズに関し、UNPOL の見解は次のとおり。

- ・2016 年の騒擾後と比べて南スーダン警察の専門性（professionalization）は向上していると思われる。R-ARCSS の内容が実現すれば、更なるポテンシャルがある。例えば、レイプの加害者である警官、更には政府軍兵士を警察が逮捕するケースも出てきている。研修が増えれば、組織能力が

⁵⁷ SPLA/M 総司令官・党首のジョン・ギャラン氏は、スーダン全体の政治・社会を改革し“New Sudan”を打ち立てる構想を掲げ、2005 年 CPA に至る過程で、南部スーダンにて種々の法案の起草を主導した。

強化されるだろう。

- ・一般人が警官になるケースも多いが、軍人の警察への移籍も多く、警察官としての認識醸成や人権に係る理解などが必要。彼らに対する基礎研修を実施するよう警察庁に助言し、UNPOL も協力している。
- ・各州の警察については、UNPOL 初期調査によると、約 50%の警察官に研修受講経験がある。
- ・住民の視点からみた警察の印象について、コミュニティと警察との間の距離感はまだある。コミュニティポリシングが推進され、2018 年のリーダーシップワークショップでは Neighborhood Policing がトピックに含まれたといったよい動きもある。若者の間では警察官は軍人とともに人気のある職業だが、権力への憧れも背景にある。
- ・通信、移動手段の確保が課題。警察署のほとんどでは移動手段がない。州警察では捜査に必要な法律書や書式もない場合が多い。キャパシテイビルディングのためには、“capability”の整備も不可欠。

同じく警察への支援を続ける UNDP からは、軍からの転籍者について、通常、文民から警察官になった場合よりも、態度やマインドセットの変革が難しいとの発言があった。

(7) 国際機関・他ドナーによる支援

2011 年の国連ミッションレポート⁵⁸によると、その時点での警察支援ニーズと支援状況は表 3-2-14 のとおり。かつては（おそらく 2013 年騒擾前頃まで）英国が治安セクター開発・改革プロジェクト（Security Sector Development and Defense Transformation Project）を支援し、主要なドナーであった⁵⁹。

表 3-2-14 警察支援ニーズと支援状況（2011 年時点）

警察行政・監視機能	UNDP（警察庁アドバイザー、州警察法執行アドバイザー） UNPOL〔行政局（Directorate of Administration）の人事機能支援〕 英国
人事管理	UNPOL（警察官・職員データベース）
研修（警察大学校、州研修所等）	UNPOL ウガンダ 南アフリカ（ノルウェー資金、インフラ支援を含む） 英国（マネジメント、英語）
交通警察	UNPOL
インフラ（警察署・交番他オフィス、機材）	GIZ、英国、カナダ（通信設備） UNDP（衛星施設、研修所） UNDP、米国、ノルウェー（Rajaf 研修所設立）
※その他、入国管理、特別警護、外交団警護、家畜パトロール、薬物管理、科学捜査、国境管理等についてもニーズが記されているが、支援実績はなかった模様。入国管理については、その後日本政府より IOM を通じて支援が行われた。	

⁵⁸ UNMISS レポート（2011、前出）。

⁵⁹ The North-South Institute（2009、前出）。

現在支援する機関・国は、警察庁によると、UNPOL、UNDP 等国連機関、JICA のほか、ルワンダとスーダンである。警察庁はルワンダ警察と MoU を結び、2019 年に合計 40 名の南スーダン警察官がルワンダで警察を受け、今後も順次実施される予定となっている。また、スーダン警察との間で研修パッケージにつき合意し、スーダンでの研修が開始され、今後は南スーダンでも行う予定であるとのこと（研修言語はルワンダでは英語、スーダンではアラビア語である）。

UNPOL の支援概要は下記のとおり。

- UNPOL は約 2,000 名の体制で、約 700 名が警察への技術協力に従事し、約 1,300 名が、国内避難民居住地（Protection of Civilians : POC）5 カ所⁶⁰にて市民保護に従事。警察官研修、ワークショップ開催、啓発活動、インフラ整備（Quick Impact Project による警察署改修等）も実施。
- 2013 年騒擾後、国連安保理の決定により UNMISS のマンデートは国内避難民保護に限定されたため、警察支援は停止されたが、2015 年 ARCSS 署名後、また 2018 年 R-ARCSS 署名後にマンデートが復活。2018 年以降は全国で約 7,000 名の警察官（うち約 2,000 名は女性警察官）を対象に研修やワークショップ開催を行っている。
- 警察庁の 5 年間戦略計画の作成を（UNDP とともに）支援。
- 新人警察官への研修も実施するが、以前は研修全般を支援していたが、UNPOL のリソースの制約にかんがみて現在は全体研修の中でトピックを限定し、人権、ジェンダーに基づく暴力や、児童事件への対応等の課題に関し専門家による研修を行っている。例えば、3 カ月間の新人研修において 2 週間 UNPOL が研修を担当するといった方法で実施する。
- 2015 年 ARCSS の下で編成された政府・反政府派の統合警察（Joint Integrated Police）の研修も行ってはいたが、これについては取りやめた。
- JICA との連携によるコミュニティポリシング支援、UN Women との協働によるコミュニティでの犯罪予防キャンペーン等を行っている。UNDP とも協働し、研修、インフラ整備（警察署施設修復など）、機材提供等を支援する。

UNDP は、警察 5 カ年戦略計画、新組織図、職務記述書等の作成、政府・反政府軍兵士の警察への吸収、コミュニティポリシング等を支援してきた。2019 年より警察を含む法の支配セクター支援 5 カ年プログラムを検討し、2020 年 3 月に取りまとめている。警察分野では、施設整備・機材供与のほか、コミュニティレベルの警察機能向上に主眼を置き、コミュニティポリシングの強化・地理的拡大、住民啓発活動、緊急通報センター（ECC）の地理的拡大等が予定されている。コミュニティポリシングを通じて元兵士の警察への統合を進め、若者を対象とした啓発をスポーツやクラブ活動を通じて行うなど、アプローチも工夫する考えである。

(8) 課題

1) R-ARCSS 治安セクター改革警察分野の履行

治安セクター改革は R-ARCSS の主要な柱であり、2013 年末の騒擾以降の経緯にかんがみても、その進捗は南スーダンの安定を左右する要でもある。警察は、軍、国家治安局（NSS）とともに治安セクターの主要なアクターであるが、警察法を含む治安セクター関連各法の

⁶⁰ POC はジュバ、ベントウ（Bentiu）、ワウ、マラカル、ポーの 5 カ所。なお、その後、これら POC の運営責任は UNMISS から南スーダン政府に引き渡されることとなった。

改正を通じて各組織の役割・権限が明確化され、軍が現場で警察機能を担うといった状況が改善され、警察が本来の役割を発揮できるような制度環境の整備が求められている。

並行して、R-ARCSSに基づき選別された元兵士の警察官採用・配備を進めながら、人材育成と組織改革を着実に進めていく必要がある。警察は5カ年戦略計画（2020～2024年）にて能力構築とガバナンス・組織改革の必要性を認識し、必要な活動・投入を示している。実際は、これらは中長期の取り組みになると思われるが、R-ARCSSでは、履行期間最後に実施が予定される総選挙にて、警察が他治安関係組織とともに治安確保を行うことを想定しており、そのための最低限の組織能力と人材育成は不可欠である。

2) 人材育成

警察では、警察官の識字能力、特に英語での読み書き能力、法令に係る知識不足を認識しており、R-ARCSS履行の一環として警察に統合される元兵士の研修を行うと同時に、将来の新規採用においては識字能力を重視する方針を固めている。研修体制については、紛争の影響により州では機能していないものの、ジュバにはNational Police College、National Police Academy、NCOs Instituteといった目的・対象別の研修施設があり、また、ジュバ大学とも連携して警察官の研修を進めている。ただ、警察独自の研修教材について、本調査で把握できたのは1冊だけであるが、その内容は法令をそのまま写しただけであるなど、充実化の余地は大きい。警察では5カ年戦略計画（2020～2024年）にて、研修ニーズアセスメントを改めて行い、カリキュラムを作成するとしており、警察官の能力・知識レベルに合わせて、本質を要領よく伝え、実践的知識を身につけられるような教材の開発が必要と思われる。

一方で、コミュニティレベルの警察機能については、ジュバをはじめ一部の限られた地域ではあるが、コミュニティポリシング推進のための警察・住民対話集会開催など、一定の成果を上げており、JICAでもUNDP、UNPOLと連携し、協力実績がある。コミュニティポリシングを主導できる警察官人材は十分ではなく、警察全体の研修制度充実化を図りながら、現場で住民の信頼を得ながら活動できる警察官の育成を進めることが求められる。

また、警察の人材育成にあたっては、適材適所が図られ、研修後の異動は最小限にとどめて研修成果が活かされるようにするなど、研修内容と配属先の関係を注視しながら警察庁と対話を続けていくことも重要であろう。

3) インフラ・機材不足への対応

警察庁との面談においては、犯罪捜査のための機材等に係る支援ニーズが述べられたが、その他、特に州レベルの建物、車両、通信機材等、基礎的なインフラや機材の不足が問題となっており、ジュバの研修施設においても、適切な宿泊施設がなくテントで対応しているなど、研修環境は望ましい水準にあるとはいえない。政府財政状況にかんがみると、警察独自の対応には少なくとも当面は限界があり、UNDPの法の支配セクター支援プログラムでも一部対応する予定であるが、インフラ・機材面のニーズも看過できない。

3-3 選挙

(1) 政策、戦略、プログラム

南スーダン国家選挙管理委員会（National Elections Commission : NEC）は、戦略計画（2016～2018年）を有している。議会未承認ながら、NECの方針と活動を今後とも方向づけていくものと考えられる。同計画は国際パートナーの協力の下、作成されたものと推測されるが、戦略分野、目標、個別活動等で構成されており、概要は表3-3-1のとおり。

表3-3-1 国家選挙管理委員会戦略計画（2016～2018年）概要

分野1：組織の能力強化	
目標1	NECの組織基盤強化
目標2	運搬能力向上のための車両及びトラックの購入
目標3	事務所用家具、機材、備品等の調達
目標4	スタッフの採用と能力強化
目標5	効果的なICTシステムの開発
目標6	調査及び資料管理
分野2：自由で公正な選挙の実施	
目標1	自由で公正かつ透明性の高い選挙管理の実施
目標2	選挙区画定
目標3	選挙用機材及び物品の開発、調達、搬送等
分野3：有権者登録	
目標1	有権者登録のための広範かつ包括的な周知及び啓発
目標2	有権者名簿の正確性、透明性、信頼性の担保
分野4：広範な主権者教育と啓発	
目標1	選挙プロセスの全フェーズにおける包括的で広範な情報キャンペーン
目標2	メディアを通じた啓発
目標3	監視アクターの円滑な承認プロセス
目標4	国内選挙監視活動に対する支援
目標5	啓発活動全体のレビューと評価
目標6	調査、資料管理、記録保存の実施
分野5：パートナーシップとネットワーキング	
目標1	ステークホルダーとの協働関係の構築

他のLDC諸国の例にもれず、戦略計画の内容自体は総花的なものとなっている。政治的停滞が続くなか、具体的なアクションが起こされるには至っていないが、今後の協力を検討する際の基本資料の1つと位置づけられる。

(2) 関連法規

南スーダンにおける選挙関連法で主たるものは、2011年暫定憲法、2012年政党法、2012年選挙法である。暫定政府が2020年2月に樹立されたため、R-ARCSSに沿って以下の取り

組みが実施される予定であるが、同年 10 月現在、特段の進捗はみられない。

- ・政党法が国際スタンダードに沿ったものであるかどうかの確認及び必要に応じた改定（6 カ月以内）
- ・選挙法の内容が R-ARCSS に沿ったものとなるよう修正（7 カ月以内）
- ・ NEC の再編（12 カ月以内）
それぞれ、議会による承認が必要となる。

(3) 政府機関・選挙管理委員会等の体制（組織・予算・人員等）

2011 年暫定憲法に基づき、常設の独立機関として 2012 年に NEC が設立された。2015 年に予定されていた独立後初の選挙が延期となったため、選挙管理に係る具体的な業務はこれまで実施していないものの、選挙法改定へ向けた準備作業等に現在は取り組んでいる。

NEC の委員は 9 名で構成され、2020 年 10 月現在、メンバーは表 3-3-2 のとおり。

表 3-3-2 南スーダン NEC 委員リスト（2020 年 10 月現在）⁶¹

	Title	Name
1	Chairman	Hon. Abednego Akok Kacuol
2	Deputy Chairperson	Hon. Jersa Kide Barsaba
3	Chief Electoral Officer	Hon. MacMaika Deng
4	Commissioner	Hon. Anthony Mogga Ladu
5	Commissioner	Hon. Paul Marial Dot
6	Commissioner	Hon. Lawrence Sulubia Amin
7	Commissioner	Hon. John Dak Puok
8	Commissioner	Hon. Lawrence Deng Aluat
9	Commissioner	Hon. Thabo Abosuh Ajang

NEC の事務局にはオペレーション部、啓発・広報部、技術サービス部等があり、約 70 名の職員が在籍しているとされる。組織図は図 3-3-1 のとおり。

⁶¹ NEC 提供資料（内部資料）。

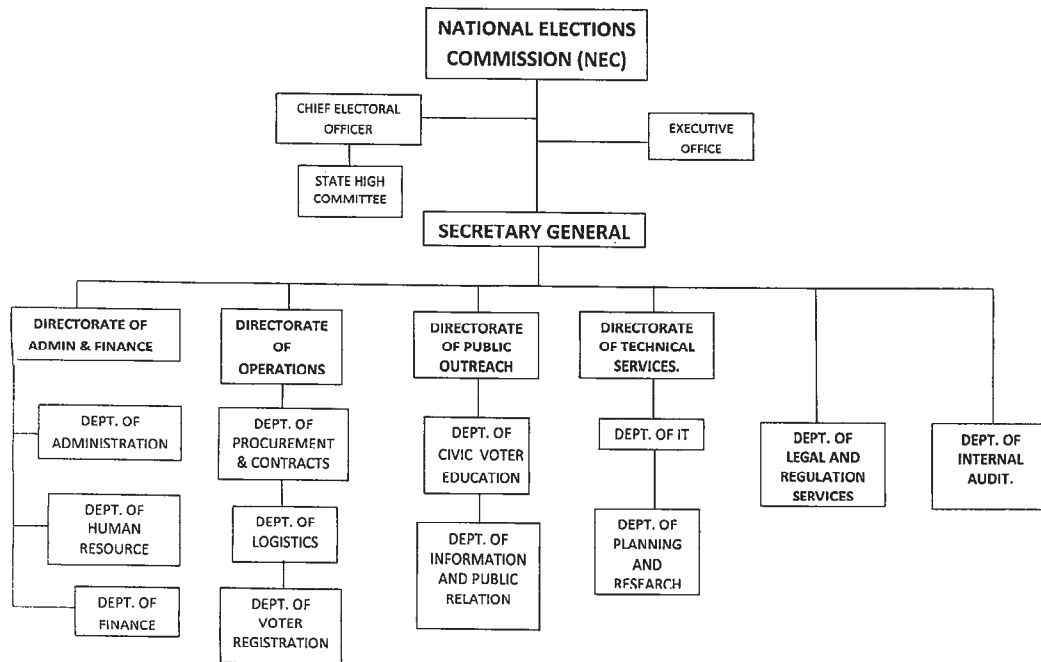


図 3-3-1 南スーダン NEC 組織図⁶²

NEC の出先機関として、州選挙管理委員会（State Elections High Committee、以下州選管）が 10 州に設置されており、約 250 名の職員が勤務しているとされる。組織図は図 3-3-2 のとおり。

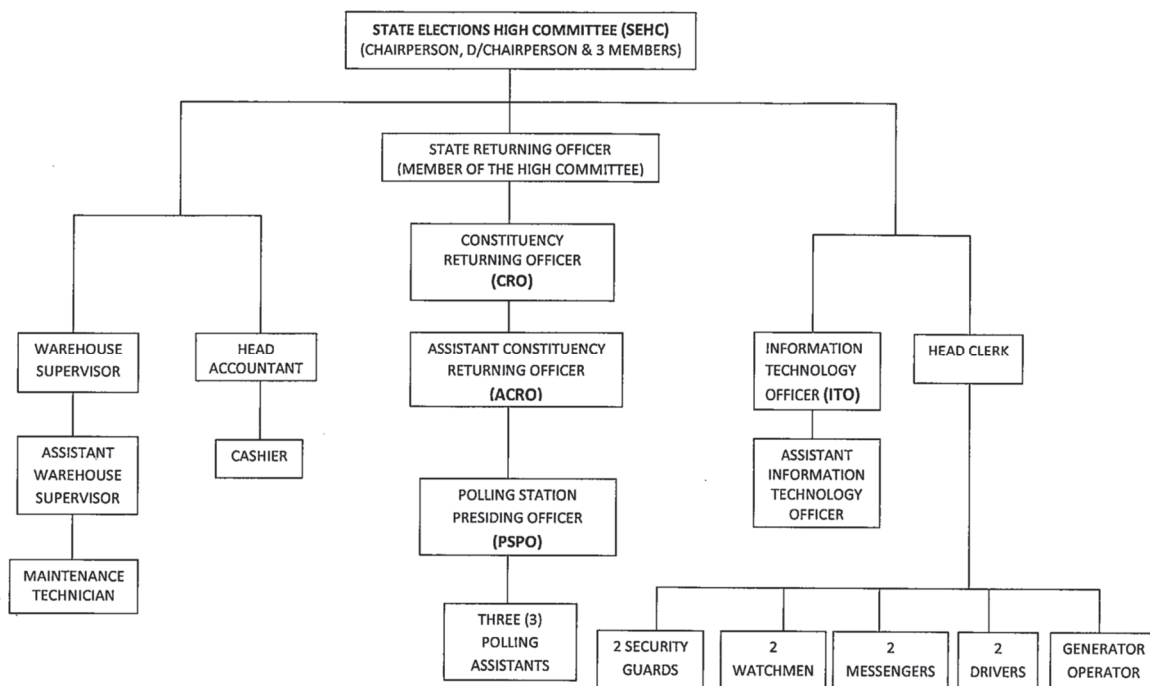


図 3-3-2 南スーダン州選管組織図⁶³

⁶² NEC 提供資料（内部資料）。

⁶³ NEC 提供資料（内部資料）。

2018年度の年間予算は2,931万747 SSPであるが、2019年11月現在、いまだ支出されていない。

選挙に関連する組織としては、2011年暫定憲法に基づき常設の独立機関として設立された政党評議会（Political Parties Council : PPC）があり、政党登録と政党の能力開発を任務としている。現在の評議員は5名（本来は8名必要）で、スタッフは多数。2019年11月現在登録されている政党は14党あり、表3-3-3のとおり。政府公報を通じて公表されている。

表3-3-3 南スーダン登録政党（2019年11月現在）⁶⁴

	政党名	略称	党首
1	African National Congress	ANC	Gen. George Kongor Arop
2	Sudan People's Liberation Movement	SPLM	Gen. Salva Kiir Mayardit
3	United Sudan African Party	USAP	Ust. Joseph Ukel Abanga
4	United Democratic Salvation Front - Mainstream	UDSF-M	Hon. Francis Ben Ataba
5	National Liberation Party	NLP	Nkrumah Anai Kelueljang
6	National Congress Party	NCP	Hon. Agnes Poni Lokudu
7	Democratic Change Party	DC	Hon. Onyoti Adigo
8	South Sudan Democratic Forum	SSDF	Dr. Martin Elia Lomuro
9	United South Sudan Party	USSP	Paulino Lukudu Obede
10	National United Democratic Front	NUDF	Hon. Kornelio Kon Ngu
11	South Sudan Democratic Alliance	SSDA	Ms Paskalina Philip Waden
12	SANU – National	SANU	Ms Thereza Cirisio Iro
13	United Democratic Salvation Front	UDSF	Rev. Emmanuel Sokiri Lugor
14	National Democratic Party	NDP	Hon. James Aniceto

政党の登録要件は、南スーダンの8州以上から4,000名以上、かつ1州から500名以上の署名を集めることとされており、提出書類が精査された後、PPCのスタッフが党の実態（事務所の所在、署名の真偽等）を確認し、問題がなければ登録される。要件を満たさずに登録が許可されなかった政党は、これまでに3～4党あったとされる。

PPCは政党の能力開発にも取り組みたい意向であるが、資金難から実施には至っていない。なおR-ARCSSによると、政党法の改定後2カ月以内に、PPCは再編される予定である。

(4) 選挙制度概要

南スーダンにおける直近の選挙は、独立直前のスーダン時代に行われた2010年のものである。同選挙は大統領、南部大統領、国民議会（450議席）、南部議会（170議席）、州知事、州議会の6種類の選挙が同時に実施されたものであり、複数政党による24年ぶりの選挙であった。有権者は18歳以上のスーダン国民、登録有権者数は当時のスーダン全土で約1,633万人（推定有権者数の約80%）、投票率は62%であった。

⁶⁴ PPC提供資料（内部資料）。

選挙制度については、大統領及び南部大統領が絶対多数制⁶⁵、州知事は相対多数制⁶⁶、国民議会、南部議会、州議会は拘束名簿式の小選挙区比例代表並立制に女性議員枠が設けられた大変複雑なものであった。任期はいずれも5年。概要は表3-3-4のとおり。

表3-3-4 2010年スーダン選挙制度概要

	選挙の種類	選挙区制		比例代表制	議席数に占める割合
		絶対多数	相対多数		
1	大統領	✓			
2	南部大統領	✓			
3	州知事		✓		
4	国民議会		✓		60%
5				✓	政党15%
6				✓	女性枠25%
7	南部議会		✓		60%
8				✓	政党15%
9				✓	女性枠25%
10	州議会		✓		60%
11				✓	政党15%
12				✓	女性枠25%

同選挙制度は、南スーダンにおける今後の選挙にもおおむね引き継がれるものと予想されるが、修正や変更が加えられる可能性がない訳ではない。なお、2011年に独立後、上院にあたる全州評議会（Council of States）が南スーダンにも設立されたが、議員はそれぞれの州議会によって選任されるため、国民による直接選挙は実施されない予定である。また暫定憲法には、基礎自治体における地方選挙も NEC が管理する旨の記述があるが、R-ARCSS において想定されている選挙は、国政及び州議会のみである。

(5) 過去の選挙実施実績

独立後に予定されていた2015年第1回選挙が延期となったことから、新国家南スーダンとしての選挙はこれまでのところ1度も実施されていない。他方で、独立以前の南部スーダン時代には、複数政党による選挙は5度実施されており、直近のものは2010年、その1つ前は20年以上前の1986年となっている（南北スーダン第2次内戦中であったが、南部スーダンにおいても実施された）。

2010年選挙時はハルツームに NEC、ジュバに南部スーダン地域選挙管理委員会（Southern Sudan High Elections Committee : HEC）、各州に州選管という選挙管理体制であった。南部スーダンにおける登録有権者数は4,680,640人、投票所数は5,764カ所。10州におけるそれぞれの有権者数、有権者登録所数、投票所数、一投票所における投票者数の平均値等は表3-3-5

⁶⁵ 得票数が過半数に達する候補者がいない場合、上位2名による決戦投票が行われる。

⁶⁶ 最も多く得票した候補者が当選となる。過半数を得たか否かは問われない。

のとおり。

表 3-3-5 2010 年選挙時の南部スーダン 10 州における有権者数、有権者登録所数、投票所数、一投票所における投票者数の平均値等⁶⁷

S/No	Name of State	Final Voter Roll	Registration Centre	Polling Centre	Average # Voter per Polling Centre	Polling Stations	Average # voters per Polling Station
1	Upper Nile (Malakal)	425,861	281	240	1,774.42	536	794.52
2	Jonglei (Bor)	566,439	323	242	2,340.66	671	844.17
3	Unity (Bentiu)	522,196	266	262	1,993.11	627	832.85
4	Warrap (Kwajok)	629,701	465	400	1,574.25	695	906.04
5	Northern Bahr-Al-Ghazal (Aweil)	452,257	191	181	2,498.66	602	751.26
6	Western Bahr-Al-Ghazal (Wau)	210,873	228	177	1,191.37	372	566.86
7	Lakes (Rumbek)	381,208	95	94	4,055.40	390	977.46
8	Western Equatoria (Yambio)	381,454	231	226	1,409.09	419	760.03
9	Central Equatoria (Juba)	536,877	499	449	1,195.72	815	658.74
10	Eastern Equatoria (Torit)	636,774	323	279	2,282.34	637	999.65
	Total Southern Sudan	4,680,640	2,902	2,550		5,764	

スーダン全土において有権者登録が行われたが、名簿はハルツームの NEC で一括管理され、ジュバへはプリントアウトされた冊子が届けられた。顔写真は撮影されておらず、有権者名簿も有権者 ID カードも文字情報のみであった。同有権者名簿は現在、冊子のみが南スーダン NEC に保管されており、電子データは（保管されていれば）ハルツームにあるとされる。

南部スーダンの場合、有権者 1 人につき 12 種類の異なる票を投じる必要があった。1 つの投票所に投票箱は 4 つのみで、種類の違う選挙を同じ投票箱に投票せざるを得なかったようである。投票用紙は色分けされていたため、集計作業において大きな問題は発生しなかったとされるが、有権者や投票所スタッフにとっては非常に複雑で、多くの無効票や集計ミスを生んだ可能性は高い。

暫定結果の公表には 7～10 日を要し、南部スーダンの結果についても、ハルツームにおいてまとめて公表された。結果発表後、緊張の高まる地域もあったようだが、治安維持のために軍も展開していたことから、大きな衝突には至らなかったようである。選挙後ほどなくし

⁶⁷ NEC 提供資料（内部資料）。

て、NEC、HEC、州選管は解散となった⁶⁸。

その後 2011 年、独立を問う住民投票へ向け、ハルツームに南スーダン住民投票管理委員会 (South Sudan Referendum Commission : SSRC)、ジュバに南スーダン住民投票管理局 (South Sudan Referendum Bureau : SSRB)、南スーダン 10 州のそれぞれに州事務所が設置された。有権者登録が改めて実施され、その際、登録に必要なものはスーダン国民 ID カードのみであった。

同住民投票は 7 日間にわたって実施された。前年の 12 票を投じる複雑な投票方法とは異なり、YES か NO かにチェックを入れるだけのシンプルなものであったため、投開票集計は比較的スムーズに行われたようである。めだつた衝突や暴動等も発生せず、結果発表までには 1 週間程度を要した。ハルツームの委員会がジュバの委員会の業務を妨げるようなことはなかった。

結果発表後、SSRC と SSRB のほとんどのスタッフは直ちに任務を離れ、両組織は年内に解散 (2011 年)。設備 (PC 等) は他の政府機関へ引き取られた。SSRB から現 NEC へ移ったスタッフはほとんどいないものと思われる。

その翌年の 2012 年、暫定憲法に基づき NEC が新設された。委員 9 名のうち 4 名は、解散した HEC と州選管の元委員やスタッフであるが、新事務局スタッフのほとんどは選挙管理業務の経験はないようである。暫定政権樹立後、1 年以内に NEC は再編され、選挙は約 3 年後に実施される予定。

(6) 今後の選挙計画

R-ARCSS によると次回の選挙は、暫定政府樹立後約 3 年後、正確には 36 カ月の暫定政府期間が終了する 60 日前までに実施されるとされている。その前段階として、暫定政府樹立後 6 カ月以内に政党法が、7 カ月以内に選挙法が見直され、1 年以内に NEC の再編が行われる予定である。

また R-ARCSS は、NEC が UN 及び AU に対して支援要請する可能性についてふれており、以下のような具体的な要請内容が既に記されている。

- ・ 国家選挙管理委員会事務局の設立
- ・ 有権者登録方法の決定と実施
- ・ 有権者登録及び選挙関連物品の調達
- ・ スタッフの能力開発
- ・ 安全管理
- ・ 投票、開票、集計等のオペレーション
- ・ 選挙結果の公表
- ・ 異議申し立て手続き
- ・ 主権者教育、選挙啓発
- ・ その他

これら支援内容について UNMISS は、事前協議が行われたことはないとする一方、書かれている内容自体は一般的な選挙支援のメニューであるため、何ら問題はないとしている。ま

⁶⁸ 選挙ごとに選挙管理委員会の設置と解散が繰り返される国が世界にはいくつかあり、スーダンやエジプトはその 1 つ。

た R-ARCSS には、NEC が他の国際パートナーにも技術協力を要請する可能性があること、投票日の 6 カ月前に有権者名簿が公表されること、国内外の選挙監視団を招待すること等が記されている。

(7) 主権者教育の実施状況

現 NEC が選挙前啓発や常時啓発を実施したことはないが、独立直前の 2010 年選挙においては、ポスター、リーフレット、ラジオ等を利用した選挙前啓発が旧選管によって実施されている。また、欧米ドナー等による支援を受けた多くの現地 NGO が、選挙前啓発を実施していたようである。常時啓発については未確認ながら、状況から推察するに、行われていた可能性は極めて低いと思われる。現地 NGO のネットワーク組織である南スーダン民主主義ネットワーク (South Sudan Network on Democracy : SSUNDE) によると、民主主義、選挙の意義、投票方法等に関して一定の理解に達している有権者の割合は高くない。

(8) 人材育成制度

人材育成のための制度等は NEC には存在せず、研修等は特段実施されていない。他方これまで、国際パートナーによる研修が国内外で実施されてきている。概要は「(10) 他ドナーによる支援」を参照。

(9) 課題

NEC 及び州選管の委員やスタッフが参加して実施された現地ワークショップを通じて明らかになったことは、選挙管理に必要なモノ、カネ、ヒトがどれも圧倒的に不足しているという現実である。よって、来るべき国政選挙を一定のレベルで成立させるためには、国際社会による資金及び技術両面における膨大な協力を必要とすることに疑いの余地はない。技術面に限って言えば、選挙管理に関するおおむねすべてのプロセス (有権者登録、主権者教育、投開票集計オペレーション等) において、業務内容の改善とスタッフ (委員、事務局とも) の能力開発が強く求められている。

(10) 他ドナーによる支援

国際選挙制度財団 (International Foundation for Electoral Systems : IFES) 等一部欧米ドナーによる支援が、独立以降 2017 年頃までは提供されていたようであるが、2019 年 11 月現在、NEC に対して現地で協力を実施している国際パートナーはいない。一方ここ数年、インド、韓国 (A-WEB⁶⁹)、南アフリカ等が NEC に対し、自国における研修を提供しているが、南スーダン現地における活動は実施していないようである。

独立以前は多くの国際パートナーが NEC に対する協力を実施していた。中心的な存在は、UNMISS、UNDP、UNOPS 等で構成されていた UN 選挙支援チームで、2010 年選挙時にはスーダン全土において、国際及び現地スタッフ合わせて約 500 名が配置され、おおむねすべての選挙管理プロセス (各種戦略、予算計画、スケジューリング、有権者登録、投開票集計オペレーション、主権者教育等) に対して技術及び資金協力を提供していた。他の国際機関で

⁶⁹ Association of World Election Bodies. 世界選挙管理機関協議会。100 カ国以上の選挙管理機関が加盟している。本部は韓国インチョン市。

は、EU が NEC に対する技術協力を実施しており、パイのドナーについては、UN の選挙支援バスケットファンド⁷⁰への資金提供や、選挙前啓発の分野等で活動していたようである。国際 NGO も活発な活動を展開していたようで、IFES は NEC への技術協力、IRI⁷¹、NDI⁷²等は政党の能力開発、カーターセンターは（技術協力ではないが）選挙監視を実施していた。「監視」については、AU や EU が大規模な国際選挙監視団を派遣していた。また、活動領域は不明ながら、International IDEA⁷³、EISA⁷⁴等も協力を実施していたようである。

南スーダンにおける今回の選挙には、これら国際パートナーはこぞ戻ってくるであろうと UNMISS の選挙支援担当者はみているようであったが、特に欧米系二国間ドナーの動きについては、本国の政治状況に大きく影響を受けるものと考えられる。

UN は、選挙の 2 年前を目途に支援を開始したい意向である。南スーダン政府から要請書が提出されれば、ニーズ・アセスメント・ミッションが派遣され、その結果を受けて支援の是非が検討される。「非」となる可能性は限りなく低く、協力分野も「すべてのプロセス」となることはほぼ確実である。スタッフの規模感としては、国際、現地合わせて 100 名以上になる可能性がある。

「国際」パートナーではないが、途上国における選挙においては、主権者教育や選挙監視を担う現地 NGO の存在が不可欠である。南スーダンにおいては、現地 NGO のネットワーク組織である SSUNDE が中心的な存在であり、前回の選挙及び住民投票の際は、主権者教育のための啓発グッズ（リーフレット、ポスター等）を作成したり、大学や市場等で啓発を行ったり、計 7,500 名の選挙監視要員を訓練のうえ、全土の投票所に配置したり、監視結果レポートを作成・公表したりしたようである。

監視員が逮捕されたり、投票所から追い出されたり等の問題点を同レポートで指摘する一方、監視員さえいなかった 24 年前の選挙と比べると大きな前進であったとする見方を示している。また、主権者教育活動の推進、使用言語への配慮、法の不備、選管スタッフの能力向上等について具体的な改善提案を行っている。近年は国際パートナーからの資金協力がほとんどなく、活動は極めて限定的になっているようだ。

EU、カーターセンター等は選挙監視を行い、制度面や技術面における課題や、次回選挙へ向けた改善点の提案等を詳細な監視レポートにまとめ、公表している。

3-4 地方行政

(1) 政策、戦略、プログラム

地方行政については、2011 年移行憲法⁷⁵にその原則が明記され、国家開発戦略（NDS、2018～2021 年）にて社会サービスやセクター横断的課題に関連して地方行政制度整備に言及されているが、制度のあり方や方向性について具体的に打ち出した戦略や政策は作成されてい

⁷⁰ 総額約 7,000 万 USD。拠出機関は DFID (1,500 万)、EU (1,200 万)、日本 (1,000 万)、デンマーク (800 万)、オランダ (700 万)、スウェーデン (700 万) 等。

⁷¹ International Republican Institute. 米国の共和党系 NGO。

⁷² National Democratic Institute. 米国の民主党系 NGO。

⁷³ International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 民主主義や選挙に関する研究や支援を実施している政府間組織。本部はスウェーデンのストックホルム。日本は資金協力をしている。

⁷⁴ Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa. アフリカにおいて選挙支援を実施している NGO。本部は南アフリカのヨハネスブルグ。

⁷⁵ 2011 年移行憲法は R-ARCSS 条文を反映し、修正移行憲法として制定される予定である。「第 2 章」及び「3-1 法・司法」参照。

い。

2011年移行憲法には、南スーダンには「10州（states）と基礎自治体（local governments）」で構成され、「市民へのサービス提供のために適切な行政レベルに権限を委譲（decentralize and devolve）する」という原則が明記された。その後、2013年末の騒擾後の一連の和平プロセスにおいて連邦制導入が焦点となった経緯があり、R-ARCSSでは冒頭に「連邦制は南スーダン国民が求める制度であり、RTGoNUは権限・資源を地方に移譲（devolve）する」と打ち出されている。権限・資源の地方への移譲をどのように具体化し、制度化するか、今後、R-ARCSS履行の一環として恒久憲法を起草・採択するうえでの争点となるとみられる。

(2) 関連法規

地方行政制度に係る関連法規として、2011年移行憲法のほか、2009年地方自治法（Local Government Act）がある。移行憲法の関連条文・附則、及び地方自治法の構成は表3-4-1、3-4-2のとおり。なお、移行憲法、地方自治法の両方において、州と基礎自治体に加え、伝統的チーフが司る機関（Traditional Authorities）も地方自治の一部を担うと明記されている⁷⁶。

表3-4-1 地方行政に係る憲法条文・附則（2011年移行憲法）

主な規定事項	Part Eleven : The States, Local Government and Traditional Authority	
州	Chapter I : States of South Sudan	
	Section 162	General Provisions
	Section 163	State Organs
	Section 164	State Legislative Assembly
	Section 165	State Executive
基礎自治体	Chapter II : Local Government	
	Section 166	Local Government
	Section 167	Traditional Authority
中央・州・基礎自治体の権限・共管事項等	Schedule A	National Powers
	Schedule B	Power of States
	Schedule C	Concurrent Powers
	Schedule D	Residual Powers
	Schedule E	Resolution of Conflicts in Respect of Concurrent Powers

⁷⁶ このほか、2011年移行憲法上、またその前の2005年暫定憲法上でも、各州は州憲法を有することとなっており、それぞれの憲法制定後、10州各州の憲法が起草・採択されている。その内容は確認できなかったが、司法・憲法問題省によると、州の法案起草能力には大きな課題があるとのことである。

表 3 - 4 - 2 2009 年地方自治法の構成

主な規定事項	The Local Government Act, 2009	
原則	Chapter I	Preliminary Provisions
	Chapter II	The Guiding Principles
自治体類型、自治体内行政単位	Chapter III	Decentralized System of Local Government
自治体設置基準・手続き	Chapter IV	Organization of the Local Government Councils
議会	Chapter V	The Legislative Council
首長・行政、行政機能	Chapter VI	The Executive Council
行政官・職員	Chapter VII	The Civil Service of the Council
計画・財政機能、財源	Chapter VIII	Local Government Planning and Finance
自治体所有地、管轄域内土地管理	Chapter IX	Land and Resources
慣習法・法廷	Chapter X	The Customary Law Council and Courts ⁷⁷
コミュニティ	Chapter XI	Community and Local Government
伝統的権威	Chapter XII	The Traditional Authorities
政府間関係、民間・NGO等との関係	Chapter XIII	Inter-Governmental Linkages
	Chapter XIV	Extra-Governmental Linkages
政省令に係る大統領権限等	Chapter XV	Miscellaneous Provisions
自治体設置基準	Appendix I	Criteria for the Creation of Local Government Councils
基礎自治体の権限、州の権限、共管事項等	Appendix II	Powers of Local Governments, Concurrent Powers, Residual Powers, Resolution of Conflicts in Respect of Concurrent Powers
	Appendix III	Local Government Functions

移行憲法では、国と州の権限・責任は別表（Schedule）A と B に、共管事項は別表 C に列挙され、その他の権限（Residual Powers、別表 D）については、国、州、基礎自治体のそれぞれの性質にかんがみて決定され、国と州の法律が矛盾する場合は、国法が優越するとしている（別表 E）。

地方自治法では、付属書（Appendix）II 及び付属書 III に権限・機能が列挙され、付属書 II には州と基礎自治体の共管事項も列挙され、競合が生じた場合の判断の原則が記されている。地方自治法では、同法施行のための政省令・規則（rules and regulations）が想定されているが、後述する複数のガイドラインが作成されているものの、下位法令は存在しない。

(3) 地方行政制度

1) 州及び基礎自治体の構造と特徴

移行憲法と地方自治法に基づく州・基礎自治体の構造と特徴を表 3 - 4 - 3 に示す。

⁷⁷ 郡裁判所、パヤム裁判所、ボマ裁判所につき規定。同法ではこれら法廷が州高等裁判所の管轄となっており、最高裁判所権限と競合するため、改正案が作成され、Law Review Commission に送付された。

R-TGoNU 樹立に伴い、R-ARCSS 権力分有方式が州・基礎自治体レベルにも適用されるため（後述）、本表ではそのことにも言及する。

表 3-4-3 州・基礎自治体の構造と特徴

自治体	根拠法	特徴
州 (State) ⁷⁸	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2011 年移行憲法 (州の役割につき 2009 年地方自治法にも規定あり) ・ R-ARCSS 	10 州
知事		もともと 2010 年総選挙にて選出。移行憲法上も公選だが、大統領による解任が相次いだ。RTGoNU 下では R-ARCSS 権力分有方式に則り、各党派が指名し大統領が任命。
州議会		2010 年の総選挙にて議員選出。移行憲法上も公選だが、R-ARCSS 権力分有方式に基づき各党派が決める。
基礎自治体 (Local Government)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2011 年移行憲法 ・ 2009 年地方自治法 ・ R-ARCSS 	79 郡、10 市 (Juba City Council 及び 9 州拠点の Municipal Council)
郡 (County) 市 (City Council、 Municipal Council) 町 (Town Council)		CPA 直後に 79 郡が認知された。郡は Payam (行政単位)、Boma (コミュニティ) で構成される。ジュバ市と他の市・町は大統領あるいは州知事権限で設置された経緯がある。RTGoNU 樹立に伴い、79 郡と 10 市の体制となった。
首長		法律上公選だが選挙未実施。州知事が任命。R-ARCSS 権力分有方式が適用され、各党派が決める。
議会		法律上公選だが選挙未実施。議員は首長の推薦により州知事が任命 (2010 年前後には住民による選出を工夫する郡もあった)。R-ARCSS 権力分有方式が適用され、各党派が決める。

10 州の体制は、2016～2017 年にキール大統領の決定により 28 州、更に 32 州に再編され、同大統領出身民族であるディンカ族に有利になる線引きであるとして、R-ARCSS 準備期間中も新暫定政権 (RTGoNU) 樹立の命運を握る大きな争点となった。同大統領は、2020 年 2 月 16 日に 10 州に戻す決定を下し、RTGoNU 樹立が可能となった。基礎自治体について、もともとの 79 郡 (County) が回復され、和平プロセス混迷の最中にジュバ市と同様の市 (City Council) に格上げされたワウ (Wau) とマラカル (Malakal) は、他州の拠点とともに Municipal Council とされ、10 州 10 市 79 郡体制となった⁷⁹。

2) R-ARCSS の下での州・基礎自治体再構成

R-ARCSS では、大統領府、閣僚、議会 (暫定議会及び全州評議会) について署名 5 党派にポストを配分する権力分有 (power sharing) 方式が採られたが、州・基礎自治体についても、配分のパーセンテージが決められた。RTGoNU 樹立後、各党派の間で州知事ポスト

⁷⁸ 2014 年に Jonglei 州 2 郡の地域が反乱軍の求めに応じて同州から分離され、Pibor 特別行政区 (Administrative Area) となった。RTGoNU 樹立に伴って、Abeyi (スーダンとの国境問題未解決)、及び Ruweng (元 Unity 州、油田を抱える) も特別行政区とされた。

⁷⁹ 地方自治理事会 (LGB) より聴取 (2020 年 3 月)。

の配分をめぐる交渉が続いたが、2020年6月に合意に至った⁸⁰。

表3-4-4 州・基礎自治体 R-ARCSS 権力分有方式及び州知事ポスト

	RTGoNU 樹立前の政権 (TGoNU)	RTGoNU 樹立前の反政府 4 党派 (R-ARCSS 参照)			
		SPLM-IO	SSOA	FD	OPP
州・基礎自治体	55%	27%	10%	-	8%
州知事ポスト 配分 ⁸¹	<ul style="list-style-type: none"> ・中央エクアトリア ・東エクアトリア ・レイクス ・北バハル・アルガザル ・ワラップ ・ユニティ 	<ul style="list-style-type: none"> ・西エクアトリア ・西バハル・アルガザル ・アッパーナイル 	<ul style="list-style-type: none"> ・ジョン グレイ 	-	-

州知事任命後、州副知事、州議会議長・副議長及び議員、閣僚（各州 17）、郡首長（計 79）の党派間配分についても交渉が行われ、合意が成立している⁸²。2020年10月末現在、各党派内で指名につき検討中の状況にある。

3) 州の構造

州は知事（Governor）を首長とし、議会（State Legislative Assembly）と行政機構で構成される。州知事、州議会議員は移行憲法上、公選であるが、前述のように R-ARCSS 権力分有方式の対象となっている。州知事、州議会ともにもととは 2010 年の総選挙で選ばれ、州議会については 2008 年選挙法にて、各州憲法が定めた議席数を、60%は小選挙区から、15%は比例代表制により、25%は比例代表による女性を選出すると定められた方式に沿って実施された。

州の行政機構について、各州憲法にて定めることになっており、財務、公務員、地方自治各省に加え、保健、教育、農業、公共事業等主要セクター省は各州に存在するが、他省庁は州によって差異がある状況であった。R-ARCSS の下、各州の閣僚数は 17 と合意され、今後各州にて、32 州体制の下で増加した省庁を統合し、再編することとなる。

CPA 後、各州は州開発計画及び年間予算の作成を開始し、2012 年には統計局（National Bureau of Statistics : NBS）の協力も得て各種統計を盛り込んだ 3 カ年州戦略計画（State Strategic Plan 2012/13～2014/15）を全 10 州が作成した。同計画には州の各機関に加え、国の出先機関の役割と計画も記されている。中央エクアトリア州と東エクアトリア州の計画に記載された州内行政機関は表 3-4-5 のとおり。

⁸⁰ アッパーナイル州知事については、SPLM-IO のポストとされ、同党指名者を大統領が受け入れなかったため、しばらく膠着状態が続いたが、大統領は合意するに至った（Sudans Post 2020年10月29日記事）。

⁸¹ Radio Tamazuji インターネット上記事（2020年6月29日）。

⁸² Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Committee (RJMEC) 2020年7～9月期報告書。

表 3-4-5 州の機関及び国の出先機関（中央エクアトリア州と東エクアトリア州の例）⁸³

セクター	中央エクアトリア州		東エクアトリア州	
	州の機関	国の出先機関	州の機関	国の出先機関
行政（public administration） ・法の支配	知事事務局 議会 地方自治省 議会省 内閣省 苦情処理局 ²⁾ Employees' Justice Chamber ²⁾	州法務局 平和委員会 警察 刑務所管理 野生動物保護 消防	知事事務局 議会 議会省 地方自治省 労働・公務員省	州法務局 平和委員会 警察 刑務所管理 消防 DDR 委員会
インフラ	インフラ省 水資源・灌漑省		運輸・道路省 住宅・公益事業省	
経済・アカウン タビリティー	財務・経済開発省 労働・公務員省 文化・情報省 投資庁 歳入庁	州公務員局 ²⁾ 交付金配賦・モニ タリング局 ²⁾ 復興開発基金？	財務・産業省 情報・通信省 歳入庁 投資庁	統計局支所
天然資源・社会 開発 ¹⁾	農業・森林省 天然資源・漁業省 組合・農村開発省 環境省 ジェンダー・社会 開発省 食糧安全局		農業・森林・農村 開発省 動物資源・漁業省 環境・野生動物・ 観光省	
保健	保健省		保健省	HIV/AIDS 委員会支 所
教育	教育省		教育・科学・技術 省	
人道			文化・社会省 人道支援・災害対 策省	救済・復興委員会 支所

1) 東エクアトリア州では天然資源のみのセクターとしている。

2) 国の出先機関であるか州の組織であるか未確認。

4) 基礎自治体の構造

基礎自治体は首長（City/Municipal Mayor、County Commissioner）が統括し首席行政官（Chief Executive Director あるいは Executive Director）が率いる行政部門⁸⁴と議会（Legislative Council）で構成される。州の首長・議員と同様、基礎自治体の首長・議員も

⁸³ Central Equatoria State Strategic Plan 2012/13 – 2014/15 (June 2012)、Eastern Equatoria State Strategic Development Plan 2012/13 – 2014/15 (March 2012) (内部資料)。各機関のセクター分類は州によって異なるようだが、本表では各州計画に記載されているとおりに示した。

⁸⁴ 地方自治法では首長、行政長官、各部門長が“Executive Council”を構成し行政意思決定を行うとしている。

移行憲法上公選とされているが、選挙は行われたことがなく、首長は州知事が任命し、議員は首長の推薦を受けて同じく州知事が任命する慣行となってきた。R-ARCSS が予定する総選挙は州も対象になると想定されているが、基礎自治体の選挙は将来の課題となっている。

行政部門には、州地方自治省から派遣される地方行政官（Local Government Administrative Officers : LGAOs）が複数配置されるとともに、教育、保健、インフラ、農業等の部局が置かれ、それぞれに州各省の職員が出向（seconded staff）する構造となっている。自治体で独自に採用する職員（local staff）もいる。

基礎自治体職員（地方行政官、州各省出向職員、独自雇用の職員）については地方自治法に規定され（66～68条）、自治体配属の地方行政官の職位・人数等については、LGBの文書に記され、地方行政官研修教材（後述）に示されている。一方、各セクター部局と職員配置については、州の各セクター省に依存し、どこかに規定されている訳ではないようである。基礎自治体の行政組織は自治体ごとに異なると思われるが、州各省との関係でとらえるとおおそ図3-4-1の構造となっている。州各省からの出向職員は、首席行政官の監督下にあるが、州各省から技術的指導・助言を受けて業務を行う。

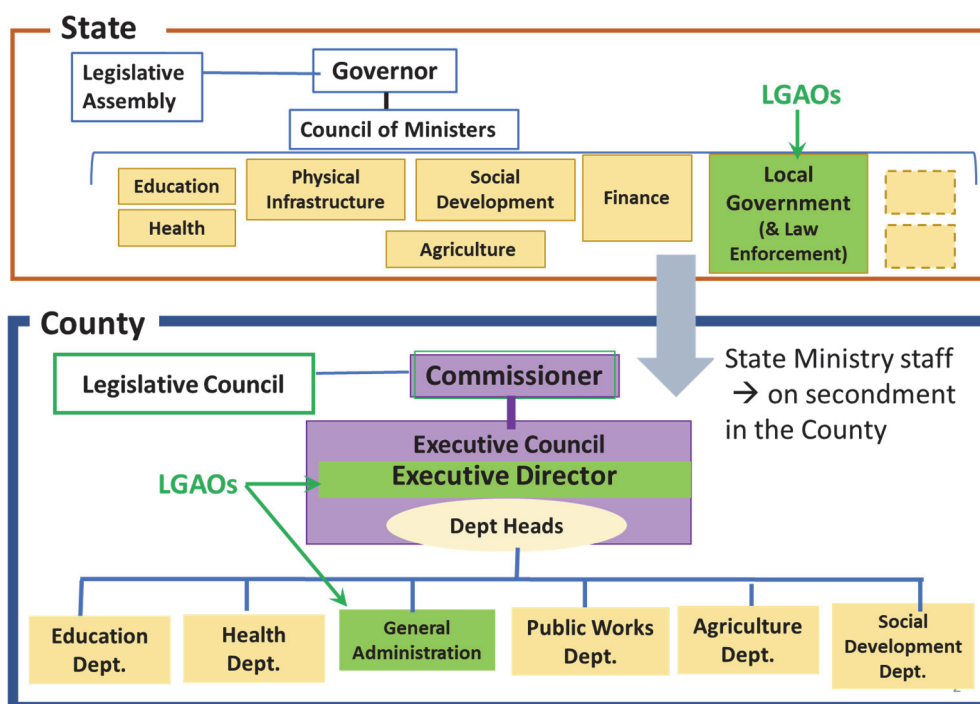


図3-4-1 州と基礎自治体（郡）の関係（省・部局及び職員）イメージ⁸⁵

市・町・郡は、地方自治法によると表3-4-6のように二層の行政区で構成される。行政区は地方行政官が率い、市やエクアトリア地域の郡などではセクター部局も置かれているが、下位行政区は伝統的チーフを長とする住民自治組織となっている。

⁸⁵ 世銀資金南スーダン地方自治・サービス提供プロジェクト（Local Governance and Service Delivery Project : LGSDP）内部資料を基に作成。

表 3 - 4 - 6 基礎自治体と行政区

自治体 (Council)	行政区	下位行政区
市・町 (City Council, Municipal Council)	Block Council	Quarter Council
町 (Town Council)	--	Quarter Council
郡 (County Council)	Payam (パヤム)	Boma (ボマ)

本調査中、旧ジュベック州（当時）地方自治省、ジュバ市、同市のムヌキ行政区、及びジュバ市に隣接する旧ルリ郡を訪問し、組織・人員、主要業務等につき聴取した。概要は次表のとおり。

〈旧ジュベック (Jubek) 州地方自治省〉⁸⁶

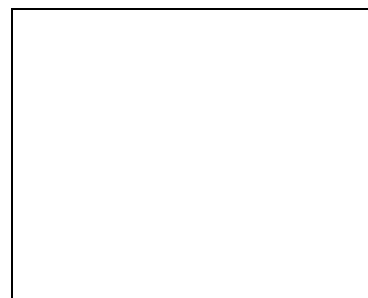
旧ジュベック州地方自治省 (State Ministry of Local Government, Law Enforcement and Parliamentary Affairs, SMoLG)		
Minister (空席)	2 名のアドバイザー (Local Government Advisor, Security Advisor) がいる。	総職員数：172 名〔補助職員 (unclassified staff) を含む〕
Director General	1 名 (最近まで旧 Luri County Executive Director であった人)	
Director for Local Government & Traditional Authorities	1 名が兼任。伝統的チーフについては Council of Traditional Authorities (CoTAL) があり、監督。	
Director of Training		
Director of Budgeting & Planning	1 名	
Director of Administration & Finance	1 名。同 Director の下に、Department of Human Resource Management (州公務員省からの出向職員) と Department of Accounts (州財務省からの出向職員) がある。	
基礎自治体 (Local Governments)		
ジュバ市及び 13 郡 (32 州体制時)。SMoLG と基礎自治体配属の地方行政官総数は約 200 名		

〈ジュバ市 (Juba City Council)〉

市長	市議会 (35 議員) 4~5 常設委員会
副市長 (総務とインフラ担当の 2 名)	
首席行政官 (CEO) (地方行政官)	
次席行政官 (Deputy CEO) (地方行政官)	
各部局 (8 部門) ・総務・人事 (administration) ・財務・計画 ・教育 ・保健・公衆衛生	

⁸⁶ 旧ジュベック州は、32 州体制下で設置された Terekeka、Yei River の 2 州と統合し、もともとの中央エクアトリア州に戻るようになったが、省の統合も必要となる。

<ul style="list-style-type: none"> ・公共事業（インフラ、土地管理等） ・農水・森林・畜産 ・社会福祉 ・治安（public order）
Block Councils（Juba Town, Munuki, Kator の3カ所） <ul style="list-style-type: none"> ・Deputy Director ・各部局
Quarter Councils（住民自治組織）



職員	795名。加えて、21の学校に配属される教員1,300名と診療所スタッフ125名を抱え、合計で2,000名を超える。地方行政官のほか、各セクター部局に州各省からの出向職員がいる（ほとんどが大学卒、一部は修士課程修了者）。
予算	2001年設立当初は500万 SSPであったが、2019/20年度は8億500万 SSP。 歳出内訳：Chapter 1（給与、手当等）30%、Chapter 2（運営費・サービス提供）30%、Chapter 3（インフラ・開発）40%。 歳入内訳：給与のみ国からの交付金を受けるが、その他はすべて自主財源。
課題	主要業務であり同時に最大の課題となっているのは、廃棄物管理、保健（診療所の充実）、教育（就学前教育、学校教育の充実）等。

〈ムヌキ行政区（Munuki Block Council）〉

副行政官（Deputy Director）（地方行政官）
部局ごと： 副局長（Deputy Director）が率いる。幹部職員とともに州各省からの出向者 <ul style="list-style-type: none"> ・財務 ・教育 ・保健 ・農業 ・動物保健等
18の Quarter Council（住民自治組織）

職員	720名（小学校3校の教員を含む）。うち300名は税・料金徴収担当（市場使用料、土地税、登録料等を現金で徴収し中央銀行の市の口座に送金する）。
----	---

〈旧ルリ郡（Former Luri County）〉⁸⁷

首長（County Commissioner）
首席行政官（Executive Director）（地方行政官）
部局： 局長・幹部職員は州各省からの出向者 <ul style="list-style-type: none"> ・人事・会計（州公務員省、財務省からの出向） ・教育 ・保健 ・農業

⁸⁷ 旧ルリ郡は10州体制下ではジュバ郡を構成するパヤムの1つであったが、州増加に伴う郡増加により郡に昇格した。2020年3月の訪問地時はまだ郡の体裁を保っていたが、再びジュバ郡のパヤムに戻る予定。ただし、ルリ郡としてパヤム機能を整備しており、パヤムが住民自治組織であるボマとなってしまうまいよう、何らかの方策を検討中とのことであった。

<ul style="list-style-type: none"> ・ 公共事業 ・ 社会開発等
4 のパヤム：地方行政官が率いる。
15 のボマ（住民自治組織）

職員	128 名（郡採用職員、補助職員を含む）。うち地方行政官は郡本部に 7 名、パヤムに 40 名。
歳入源	州交付金、資産税等地方税、手数料、過料、許認可料、投資収益、銀行・個人からの借入れ、コミュニティからの寄付（現金、現物、労働力提供）等。

(4) 中央政府の役割

州・基礎自治体に関する国レベルの調整や制度整備に係る検討やガイダンスについて、2005 年 CPA 後に、州は大統領府州担当室（State Affairs Office）、基礎自治体は地方自治理事会（Local Government Board : LGB）と分担された。

LGB の存在は、CPA が視野に入り始めた 2000 年代初め頃より、南部を代表する南スーダン人民解放運動（SPLM）の事務局として地方行政制度の検討を行ったことに端を発する。CPA 後、地方自治省（Ministry of Local Government）の設置も検討されたが、大統領に助言を行う位置づけの機関（Board）となった⁸⁸。LGB の役割について、地方自治法にて、①基礎自治体に係る政策及び法的枠組みの検討・作成、②基礎自治体によるサービス提供のための最低水準及び統一基準の検討・提案、及び実施のための調整を主任務とすること等が記されている（123、124 条）。LGB は UNDP、GIZ 等の支援を得て、地方行政官（LGAOs）研修のための教材を作成し、全国の地方行政官を対象とする研修も実施してきている。

大統領州担当室は、32 州体制の下で大統領による州統率が進み、その役割は影を潜めたが、一方で、R-ARCSS の前の 2015 年和平合意（ARCSS）締結後、連邦省（Ministry of Federal Affairs）が創設されている。同省は、和平プロセスのなかで、連邦制導入を唱える反政府派（SPLM-IO）の意向を受けて設置された背景がある。RTGoNU の下で同省は存続するが、名目上は州の監督を任務とするものの、実際の執行権限はなく、州とは何の関係もなく、情報共有を受けることもないという⁸⁹。南スーダンで「連邦制（federalism）」という言葉は、1956 年のスーダン独立に向けて南部が連邦制を求めた頃から登場し、その後 1980 年代に南部の分割を意図したスーダン政権と、開発の遅れに不満を募らせていたエクアトリア地域が呼応して分権を唱えた際に使われた経緯がある⁹⁰。2013 年の騒擾後、エクアトリアにて連邦制の声が上がり、SPLM-IO による連邦制要求へとつながった⁹¹。連邦省の背景にはこうした文脈がある⁹²。

加えて、国レベルでは、MoFEP が交付金の配賦・支出・モニタリングに関して、教育、保健、水資源、公共事業等セクター各省が州各省との指導・連携関係を通じて、州と基礎自治体に関与している。州公務員の人材育成（公務員研修）については、中央の公務員・人材育成省（Ministry of Public Service and Human Resource Development : MoPSHRD）の所掌ともな

⁸⁸ “Decentralization Review of Southern Sudan (2005-2011) and The Way Forward for South Sudan” (Office of the President supported by GIZ Governance Programme, 2011、内部資料)。

⁸⁹ 現地調査中連邦省より聴取（2020 年 3 月）。

⁹⁰ Rens Williams & David Deng, “The legacy of Kokora in South Sudan” (UPEACE Centre the Hague, November 2015) 他。

⁹¹ John Young, “South Sudan’s Civil War : Violence, Insurgency and Failed Peacemaking” (Zed Books, 2019)。

⁹² 連邦省は 2020 年 10 月 28 日にジュバで連邦制に係るワークショップを開催し、マシヤール第一副大統領も出席した（同日付 Sudan Post 記事）。また、2017 年に始まった国民対話（National Dialogue）は各州・地域での対話会合を終えたが、連邦制が主要関心事項として浮上している（国民対話事務局より聴取）。

っている（後述）。

(5) 地方財政制度

1) 交付金制度

州、基礎自治体ともに独自財源を有するが、歳入の大半を国からの交付金に依存する。2005年 CPA 後、南部スーダンでは州の重要性にかんがみていち早く交付金制度が導入され、2011年の独立後は数年間にわたって国家予算の約20～25%が州及び基礎自治体の交付金（一括交付金及び条件付交付金）に充てられた。財政面からみると、独立当初の南スーダンの分権化は比較的進んでいたといえる。州・郡への交付金の主な種類と推移は図3-4-2のとおり⁹³。

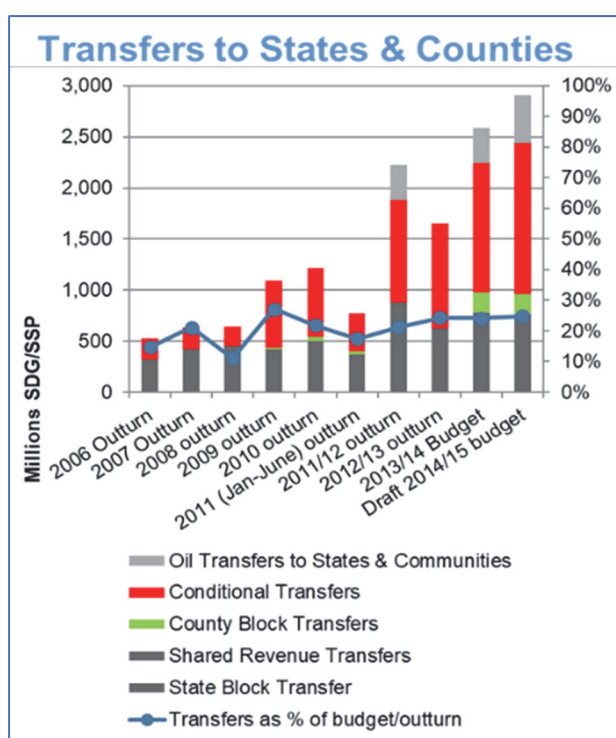


図3-4-2 州・郡交付金の種類と推移

州・基礎自治体の独自財源に関し、州については2011移行憲法179条に、基礎自治体については、2009年地方自治法74条に列挙されている。これまで6州にて州歳入庁（State Revenue Authority）が設置され、徴税を行っているが、具体的な課税ベース、課税率、徴収方法等については各州独自に決めて実施しており、国家歳入庁（NRA）に聴取したところ、同庁では税制全体の検討の必要性を認識している。基礎自治体も、郡も含めて税・料金の徴収を行ってはいるが、具体的手続きを定める法令もガイドラインも未整備であり、今後の課題となっている⁹⁴。なお、石油産出州については、2011年移行憲法下、純石油収

⁹³ Republic of South Sudan – Local Services Support (LSS) 2016/17 Review and Joint Points for Action for 2017/18 (Services Support (LSS) (30 June 2017), Experiences with Government of South Sudan Local Services Support 2011-2017 (27 January 2018) (内部資料)。

⁹⁴ 現地調査中過料について聞いたところ、例えば店舗前のゴミ集積につき保健局が衛生上問題ありと判断した場合に過料を科すなど、一定のルールはある模様。

入の2%が石油産出州に、3%が産出コミュニティに配分されることが、2011年移行憲法と2012年石油収入管理法にて定められている。

MoFEPでは、州一括交付金配分にあたり、当初一律に各州同額としていたが、2008年国勢調査の郡別人口データを活用し、資金の60%は各州同額、40%は人口に応じた額とする方法に切り替え、2011年度分予算から金額も増額して実施した。

郡向け交付金について、州交付金の導入とほぼ同時に郡一括交付金も設けられたが、州への拠出であったため、ほとんどの州では郡に知らせずに使ってしまったり、郡に代わって郡のオフィス整備等を行ったりするなどの状況が続いた。そうしたなか、郡一括交付金の制度整備を進めると同時に、教育、保健、水・衛生分野のサービス向上をめざして、Local Services Support (LSS) と称される取り組みが、MoFEP、教育・保健・水分野各省、LGBの協力により2011年に開始された。CPA後2017年初めまでMoFEPを継続して支援した英国Overseas Development Institute (ODI、DFID及びEU資金)の発案であり、彼らが各セクターを支援する他ドナーと協調して導いた経緯がある⁹⁵。LSS導入後の郡交付金の種類は表3-4-7のとおり。

表3-4-7 郡一括交付金及びセクター別条件付交付金 (2013/14年度～2015/16年度)⁹⁶

分野/種類	資本 (Capital)	運営 (Operating)	給与 (Salaries)
一括交付金	郡交付金 (CDG) ★パヤム開発交付金 (PDG)	☆郡行政機能用交付金	
教育	☆小学校建設交付金 (capitation grants for primary schools)	☆郡教育部運営費交付金	
保健		☆郡保健部運営費交付金 ・州・郡病院施設運営費交付金 (州向け)	
水		☆郡上水部運営費交付金	☆上水関連給与交付金

・従来からの交付金、★世銀資金案件 (LGS DP) を通じた交付金、☆LSS導入後の交付金。

州交付金について、国レベルでMoFEPを座長とし関連省庁が参加する州交付金モニタリング委員会 (State Transfers Monitoring Committee : STMC) が組織され、四半期ごとに各州から送付される報告書を確認したうえで、次の交付金拠出を決めるという方法が採られた。USAIDの支援でMoFEPと各州に統合財務システム (IFMIS、固有名詞はFree Balance) が導入され、USAID技術協力チームがMoFEP及び各州財務省に張りつくかたちで四半期ごとの報告書作成・提出と確認作業が行われた。郡交付金については、各州での郡交付金モニタリング委員会 (County Transfers Monitoring Committee : CTMC) の設置が決まったが、これについては、その後の騒擾の影響と技術支援縮小により、ほとんど機能していない。

2) 州・基礎自治体 (郡) の計画・予算作成

CPA後、国レベルの計画・予算作成と並行して、州及び郡の計画・予算作成が進められ、

⁹⁵ Local Services Support (LSS) 2016/17 Review and Joint Points for Action for 2017/18 及び Experiences with Government of South Sudan Local Services Support 2011-2017 (前出)。

⁹⁶ Experiences with Government of South Sudan Local Services Support 2011-2017 (前出)。

全 10 州及び多くの郡にて 3～5 カ年計画と年間予算が作成された。国レベルでは、10 に分類されたセクターごとに Budget Sector Working Group が設置され、国際機関・ドナーの参加も得て MoFEP が全体を取りまとめ、中期開発計画と予算を作成する仕組みが導入されたが、それにならって州レベルでも、州財務省の下に計画・開発委員会 (State Planning and Development Committee : SPDC) と 6 セクターごとの委員会が設置された。その構造の概要は表 3 - 4 - 8 のとおり。

表 3 - 4 - 8 州開発計画作成に係る委員会 (概要)⁹⁷

<p>State Planning and Development Committee (SPDC) : Membership</p> <ul style="list-style-type: none"> • The State Minister of Finance, Trade & Industry – Chairperson • The Planning Unit in the Ministry of Finance, Trade & Industry - Secretariat • The Director Planning in the Ministry of Finance - Secretary to the Committee • All Director Generals - Members • Chairperson of Specialized Committee of the State Legislative Assembly –Observer Member • Representative of Counties – Member (DG LG) • A representative of NGOs – Observer Member • A representative of UN Agencies – Observer Member • A special interest member - Chairperson of a Women Group – Member for Gender
<p>State Budget Sector Committees (SBSC) : Sectors</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accountability • Education • Health • Natural Resources and Humanitarian Affairs • Physical Infrastructure • Public Administration and Rule of Law

州の計画作成は、UNDP 等が大統領府州担当室を通じて各州にスペシャリストを配置して支援し、2012 年には UNDP の統計局 (NBS) 支援チームと連携により、各種統計を盛り込んだ 3 カ年州戦略計画 (State Strategic Plan 2012/13-2014/15) が全 10 州にて作成された。しかし、その後の騒擾とドナー資金縮小により更新はされず、また、州開発計画作成手続きについての法令ないしガイドライン等を通じた制度化も行われないうちとなっている。

一方、州の年間予算については、MoFEP が ODI アドバイザーの支援により毎年 2～3 月に各州を対象とした予算ワークショップ (State Budget Workshop) を開催し、州・郡交付金の配賦予定額 (indicative ceilings) を盛り込んだガイドラインを配付して説明を行う仕組みが採られた。32 州体制下でも MoFEP は可能な限りこの手続きを踏襲し、州の多くは年間予算作成を少なくとも形式上は続けた模様である。

基礎自治体の計画作成について、地方自治法では各自治体に計画室 (Planning Unit) を設け、基礎的サービスの提供について参加型方式により計画・予算を作成する手続きの原則が定められている (69～71 条)。LGB ではその手続きを詳述化し、3 カ年自治体計画作成ガイドライン (Participatory Planning and Budgeting Guide for Local Governments in Southern

⁹⁷ “Participatory Planning and Budgeting Guide for Local Governments in Southern Sudan” (LGB, 2011) (内部資料)。

Sudan) として取りまとめて 2011 年に採択した。郡の行政区であるパヤムとボマでの住民参加型方式による課題の協議とニーズの選定のプロセスが盛り込まれている。

同ガイドラインの実施は、UNDP、他国連機関、NGO 等が協力して進めたが、その後、MoFEP・LGB 共同実施による世銀資金地方自治・サービス提供プロジェクト (LGSDP) に引き継がれ、住民参加 (community engagement) プロセスがより詳細化された。LGSDP では一定の基準に沿って選定した郡を 2013～2018 年の間に合計 25 か所支援したが、その他の郡のほとんどでは、騒擾とドナー資金縮小・停止により、計画作成は行われていない。また、市・町については同ガイドラインは事実上対象外となっている。ただ、ジュバ市については州財務省計画局の支援でマスタープランが作成されている。

基礎自治体の予算について、2011 年頃より MoFEP と LGB は基礎自治体公共財政管理に係るマニュアル (Public Financial Management Manual for Local Governments) 整備を進め、2013 年に採択された⁹⁸。同マニュアルには予算書・決算書の様式もあり、基礎自治体の予算作成については同マニュアル記載内容に置き換えられた。同マニュアルの内容は、地方行政官インダクションコース研修教材 (後述) に反映されている。

(6) 人材育成制度

州の公務員採用・人材育成は、州労働・公務員省 (State Ministry of Labour and Public Service) の所掌となるが、中央の公務員・人材育成省 (MoSHRD)⁹⁹が研修教材を整備し、2013 年頃まで州公務員も対象として研修を行った (「3-7 公務員研修」参照)。また、MoFEP 及び中央の各セクター省が、州の各省所属公務員の研修も実施してきている。

基礎自治体について、前述のように、州地方自治省所属の地方行政官 (LGAO、Local Government Officer とよばれる) が首席行政官及び総務・計画・人事等担当として配属される制度となっている。シニアの地方行政官の多くは、スーダン時代にハルツームにて採用され、研修を受けて経験を積んだ行政官であり、現在も共通の帰属意識があり、自分たちは “Local Government Officer” であるというプライドをもつ。LGB にも地方行政官経験者がいるが、CPA 後に軍 (SPLA) 等から加わった人材もいる¹⁰⁰。

南スーダンの地方行政 (local administration、local government) に係る人材育成は、地方行政官の存在ゆえに、同行政官育成とほぼ同意味でとらえられ、公務員研修と並行して LGB が進めてきた経緯がある。以下、地方行政官の人材育成について経緯と現状を整理する。

州地方自治省と基礎自治体に配置される地方行政官は、LGB によると表 3-4-9 のとおり。

⁹⁸ “Public Financial Management Manual for Local Governments” (MoFEP and LGB, April 2013) (内部資料)。

⁹⁹ 以前は労働・公務員・人材育成省であったが、RTGoNU 樹立に伴い、労働省が別途設置され、公務員・人材育成省となった。

¹⁰⁰ CPA 後、南部スーダン政府の公務員は、①1990 年代の SPLA (軍) 改革の一環として設けられた文民統治機構 Civil Authority for the New Sudan (CANS) と②南部スーダン調整評議会 (CCSS) の 2 つの組織から採用された。現在の LGB 理事長 (Chairman) はハルツームで採用された地方行政官であり、1970 年代に英国パーミンガム大学留学経験もある。

表 3 - 4 - 9 州地方自治省及び基礎自治体の地方行政官（LGAO）職位¹⁰¹

State Ministry of Local Government		County/City/Municipal/Town Councils		
Grade	Title	Grade	Council	Title
2	Director General	2	City	Chief Executive Officer (CEO)
3	Director	3	City	Deputy CEO
4-5	Deputy Director		Municipal	CEO
7	Senior Inspector		Town	Town Clerk
8	Inspector		County A	Executive Director
9	Assistant Inspector		County B	
		5	City	Assistant CEO
			Municipal	Deputy CEO
			Town	Deputy Town Clerk
			County A	Deputy Executive Director
			County B	Executive Director
		7	City	Senior Inspector
			Municipal	Assistant CEO
			Town	Assistant Town Clerk
			County A	Assistant Executive Director
			County B	Deputy Executive Director
		8	City	Inspector
			Municipal	Inspector
			Town	Executive Officer
			County A	Executive Officer
			County B	Executive Officer
		9	City	Assistant Executive Officer
			Municipal	Assistant Executive Officer
			Town	Assistant Executive Officer
			County A	Assistant Executive Officer
			County B	Assistant Executive Officer

CPA 後、LGB は地方自治法案の起草に着手すると同時に、地方行政官の育成・研修を検討し、UNDP、GIZ 等の支援を得て、下記のように進めた。

2007 年	・全 10 州の地方行政官（LGAOs）が 3,500 名以上に達し、識字能力のない人材もいたため、スクリーニングを実施。1,583 名が合格（UNDP 支援） ¹⁰² 。
2008 ～2009 年	・各郡に最低 3 名研修を受けた LGAOs を配置することをめざし、全 10 州合計 274 名の LGAOs を対象に TOT（3 週間）を 5 回実施（UNDP 支援）。内容は、地方自治法、参加型計画作成、予算作成、財務会計、コミュニケーション・ファシリテーションスキル等（研修後 274 名のうち 215 名が合格）。 ・並行して、研修ニーズアセスメントを実施し、Orientation、Induction、Council Management の 3 段階からなる研修計画を作成 ¹⁰³ （GIZ 支援）。
2010 ～2011 年	・オリエンテーションコース教材作成（GIZ 支援）、実施（GIZ、USAID、CBTF ¹⁰⁴ 等支援）。
2012 年頃 ～	・インダクションコース教材準備開始。2013 年、2016 年騒擾後の中断を経て、教材見直し・修正及び充実化（GIZ 支援）。
2018 年	・32 州各州から 2 名の LGAOs を招へいし（合計 64 名）、ジュバにて研修実施（GIZ 支援）。（インダクションコースは 3 カ月で実施する内容であるが、予算制約のため

¹⁰¹ Induction Course for Local Government, Module 3 : Local Government and Some Selected Laws of the Republic of South Sudan (Local Government Board, 2017) (内部資料)。

¹⁰² JICA「南部スーダン行政能力強化に係る基礎情報収集・確認調査帰国報告（2010 年 12 月）」(内部資料)。

¹⁰³ “Local Government Training Needs Assessment 2009” (LGB with support from GTZ) (内部資料)。

¹⁰⁴ 欧州諸国とカナダが資金供出した Capacity Building Trust Fund。研修はオランダ自治体協会コンサルティング部門である VNG が実施した。

	1 カ月間で実施した。講師は研修教材作成を行ったジュバ大学教授等。)
2019 年	・各州 3 名の LGAOs を対象に (合計 96 名)、①大エクアトリア、②大バハル・アルガザル、③大アッパーナイルの 3 地域ごとに研修を実施 (①と③はジュバにて、②はワウの研修施設にて実施。講師は 2018 年研修で優秀な成績を収めたシニアの LGAOs 6 名とジュバ大学教授等) ¹⁰⁵ 。

研修教材作成にあたっては試行錯誤があったが、現在はインダクションコースとして取りまとめられ、活用されている。同コース教材の概要は表 3-4-10 のとおり。教材作成はジュバ大学 School of Business and Management の教授・講師が中心になって進め、LGB と地方行政官からのフィードバックやインプットを得、GIZ 専門家によるレビューを経て最終化された。

表 3-4-10 地方行政官インダクションコース教材概要¹⁰⁶

Local Government Induction Course		
The Facilitators' Guide		393 pages
Module 1	Brief Accounts of the Comprehensive and the Compromise Peace Agreements	50 pages
Module 2	The Governance	74 pages
Module 3	Local Government and Some Selected Laws of the Republic of South Sudan ※1	86 pages
Module 4	Local Government Finance	96 pages
Module 5	Community Development in Local Government	44 pages
Module 6	Disaster Management, Peace Building and Conflict Resolution	48 pages
Module 7	Cross Cutting Issues ※2	59 pages
Module 8	Human Resource Management in Local Government ※3	79 pages
Module 9	History and Development of Local Government in Sudan and South Sudan	61 pages

※1 Code of Criminal Procedure Act 2008, Code of Evidence Act 2006, Provisions Regarding Proof, Police Service Act 2009, Code of Civil Procedure Act 2007, Law of Contract 2008 が取り上げられている。

※2 Diversity management, gender, SDGs, environment が取り上げられている。

※3 Office management も含まれている。

LGB では、今後、2009 年に地方行政官研修計画を作成した当時から予定していた Council Management 研修実施へ向けて、教材作成を進めたい意向である¹⁰⁷。GIZ の地方行政官支援は 2019 年 12 月に終了し、LGB は新規支援を求めている。2019 年にワウで行った大バハル・アルガザル地域対象の研修では、旧ワウ州知事の発案で、3 郡の首長も参加し、熱心に研修を受講したとのことである。行政官のみならず、意思決定権限を有する首長や議員を対象とする研修ニーズもあり、Council Management 研修での対応が予定されている。

¹⁰⁵ 研修実施にあたっては、LGB が一定の基準を州に示し、州が参加する地方行政官を選定するアプローチとしたが、州知事や大臣の意向が優先されて選ばれてしまうケースがあり、LGB が介入したものの限界はあった。研修後には試験が行われ、数名が不合格となったとのこと。

¹⁰⁶ “Induction Course of Local Government Administrative Officers” Modules 1-9 (LGB, 2017) (内部資料)。

¹⁰⁷ 以前は当時の軍からの転籍者を念頭にオリエンテーションコースも実施されたが、その後はインダクションコースに吸収され、現在 LGB が考える研修プログラムはインダクション、Council Management の 2 段階構成となっている (LGB より聴取、2020 年 3 月)。

上述の GIZ 支援による研修実施に加え、これまで旧ジュベック州が 2 回、旧 Maridi, Terekeka、旧 Yei River 各州がそれぞれ 1 回、インダクションコース教材を活用して独自資金にて研修を実施している。これらはいずれもエクアトリア地域の州であるが、ジュバ大学教授によると、エクアトリア地域の教育・意識の水準が他地域と比べて高いことが背景にあるとのこと。第 2 回現地調査中、旧ジュベック州がインダクションコースの教材を活用し、下記のような研修を実施していた¹⁰⁸。

対象	筆記試験を経て選定された地方行政官候補約 315 名。ほとんどがジュベック州出身だが、隣接する Amadi 州の要請を受け、同州人材 14 名も対象とした（選定は、ジュバ大学教授らによる筆記試験と州地方自治省による面接により行った）。
期間	3 カ月
研修教材	LGB のインダクションコース全モジュール
講師	2018 年の LGB による地方行政官研修で選ばれた 6 名（Trainers）と外部講師（Tutors）12 名（ジュバ大学教授・講師等）。
研修所	ジュバ市内 Teachers' Training Centre
試験	研修後、モジュールごとに試験を行い、50 点（100 点満点）以上は合格者として州地方行政官として採用される予定。合格率は 75% くらいの見込みとのこと（旧ジュベック州は中央エクアトリア州、旧 Amadi 州は西エクアトリア州になるため、採用後はそれぞれの州で勤務することとなる）。
課題	州の予算は十分ではなく、発電機燃料費の工面や手当の支給に苦労している。

旧ジュベック州地方自治省によると、同州では、インダクションコースを含め、下記のような研修プログラムを予定している。他州でもほぼ同様の地方行政官研修プログラムが組まれている模様である¹⁰⁹。

↓	Induction	LGB の教材使用
	Military Training	州警察による研修（注：“Military”と称されるが軍による研修ではない。行進、敬礼、自衛のための小武器操作等について学ぶ）
	実地研修（field work）	3 カ月
	郡配属、勤務	
	Council Management Course	3 カ月（LGB の教材を使うはずだが未整備）
	このほか、Leadership training 等が予定されている。	

地方行政官と基礎自治体職員の採用と人事管理について、2014 年に公務員・人材育成省（MoPSHRD）と LGB が協力し、ドナー資金により基礎自治体人事マニュアル（Interim Local Government Human Resource Management Manual）¹¹⁰が作成された。同マニュアルは、州他省

¹⁰⁸ 現地調査中、研修現場を訪れ旧ジュベック州地方行政官より聴取（2020 年 3 月）。

¹⁰⁹ 旧ジュベック州地方自治省より聴取（2020 年 3 月）。旧ジュベック州地方自治省では、地方行政官 30 名を選び、計画・予算作成担当（Planning & Budgeting Officers）として育成するための研修も予定している（研修予算 357 万 2,360 SSP、実施は資金次第）。

¹¹⁰ “Interim Local Government Human Resource Management Manual” issued by the Ministry of Public Service and Human Resource Development and the Local Government Board（December 2014）（内部資料）。

からの出向職員にも適用される。しかし、その後の騒擾等の影響で、マニュアル内容は実施されていない。

(7) 他ドナーによる支援

1) 州

州の行政能力構築は、CPA 直後から州と基礎自治体を支援した UNDP を中心に、当時の南部スーダン不安定地域の地方行政を支援した USAID なども加わって協力が行われ、その後、公共財政管理に焦点を当てて、USAID、DFID、EU などが支援を開始したが、2013 年、2016 年の騒擾を経て支援は縮小・停止し、現在もほぼ同様の状況が続いている。

UNDP は 2006 年頃より、大統領州担当室を実施機関とする州政府支援プロジェクト (Support to the States Project : SSP) にて、近隣諸国等出身者をスペシャリスト (UNV) として雇用して各州の財務省等に配置し、州の中期計画と年間予算の作成を支援した。2010 年頃より、ODI (DFID、EU 資金) の支援により MoFEP が州の予算作成に係るガイドラインと様式を整備し、UNDP スペシャリストが各州の実施を支援するという連携体制が採られた。並行して、USAID の支援により、国レベルで導入された統合財務会計ソフト (IFMIS、Free Balance) が全 10 州に導入され、前述 (「(5) 地方財政制度 1) 交付金制度」) の四半期報告の仕組みが整備された。その後、USAID の州レベル支援は 2015 年に終了し、EU が一部の支援を続けたが、同年末に終了した。ODI の MoFEP 支援は 2017 年初めに終わり、MoFEP が一部州の予算作成につき支援を続けているが、州では Free Balance は使われず、制度機能は弱体化している¹¹¹。

MoFEP 内では Free Balance 活用が続けられ、同省では州での復活を希望している。しかし、USAID、DFID、EU などは、R-TGoNU が樹立されても、特に公共財政管理に係る問題の深刻さにかんがみ、当面、国、地方ともに政府制度整備に係る支援再開は考えていない。一方、UNICEF は最近グローバルレベルで公共財政管理支援を前面に掲げ、南スーダンでも州交付金に係るモニタリングメカニズム (STMC、前述) 回復の支援などに関心を寄せている。

UNDP では、2011 年頃より、ノルウェー政府の資金により、IGAD 諸国の公務員を国と州の各省に配置する行政機構支援プロジェクト (Public Administration Project、通称 IGAD プロジェクト) を開始し、上述の州政府支援プロジェクトに取って代わるかたちとなった。IGAD プロジェクトは 2019 年 7 月に終了し、後続案件として、同じくノルウェー政府資金により Governance and Economic Systems プロジェクト (通称 GEMS) が開始される予定である。GEMS では、R-ARCSS 履行上戦略的重要性をもつ国の機関のみを対象とし、州レベルでは、法の支配、和平・コミュニティ支援、公共財政管理 (州歳入庁支援) の各プロジェクトでの支援は続けるが、その他の分野でのスペシャリスト配置は、インパクトが薄れるという判断で行わないとのことである。

2) 基礎自治体 (群)

基礎自治体の行政能力構築支援は、CPA 後 UNDP、USAID、GIZ を中心に進められ、独立後は全国 40 郡の支援をめざす世銀資金案件も開始された。GIZ と世銀については、2018

¹¹¹ 旧ジュベック州財務省によると、Free Balance は維持管理不備のため使っていないが、手動式で報告書を作成し MoFEP (国) に送付しているとのこと (2019 年 12 月)。

～2019年まで支援を継続したが、いずれの組織も今後3年間くらいは後続案件を実施しながら様子見を続ける予定である。

UNDPはCPA直後にLGBを支援する地方自治体復興プロジェクト（Local Government Recovery Project：LGRP）を開始し、2012年頃までに以下のような活動を行った。

- | | |
|--------------|---|
| ・2007年 | ：全10州の地方行政官（LGAOs）スクリーニング（1,583名合格） |
| ・2008～2009年 | ：地方行政官に対するToT（3週間×5回、合計274名） |
| ・2010～2012年 | ：Participatory Planning and Budgeting Guide for Local Governments作成、79郡による計画・予算作成支援 |
| ・2010年、2012年 | ：10州各州にて、州知事の主催により全郡の首長及び主要職員が集って現状を報告し合い、課題について議論するCommissioners' Forumを開催 |
| ・2011年 | ：議員用オリエンテーションガイドライン（Councillors Induction Training Guide）案作成 |
| ・2011年 | ：全10州地方行政官に対する公共財政管理研修（3週間、79名） |

GIZは、2008年頃より地方行政官の研修ニーズアセスメントを行い、その後、研修教材の作成と研修実施を支援した。LGB敷地内に建物を建設し、GIZ地方行政支援チームが現在もオフィスを構えている。同建物内にはLGB職員のオフィス、大小の会議室、図書館もある。これまでの支援概要は下記のとおり。

- | | |
|-------------|--|
| ・2008～2009年 | ：地方行政官研修ニーズアセスメント、研修戦略作成 |
| ・2010～2011年 | ：オリエンテーションコース教材作成、研修実施
地方行政制度・分権化に係る調査研究 ¹¹² |
| ・2012年頃～ | ：インダクションコース教材（全9モジュール）準備開始 |
| ・2018年 | ：インダクションコース実施（地方行政官64名対象、ジュバにて1カ月） |
| ・2019年 | ：インダクションコース実施（地方行政官96名対象、地域別、
ジュバで2回、ワウで1回、各1カ月） |

GIZの地方行政官研修支援は2019年12月に終了したが、紛争影響下でも郡を中心とする行政（local administration）が重要であるとの判断から、2020年1月より数カ所の郡を選定して包括的に支援するRural Governance in South Sudanと称するプロジェクトが開始された。これまでどおりLGBをカウンターパートとして、一定の基準に基づき約5カ所の郡を選び、郡行政官の能力構築、住民参加の仕組みづくり、郡・コミュニティ対話促進のためのプラットフォームや女性の役割推進のためのプラットフォームづくり等の支援を行う予定である。地方行政官用インダクションコース教材を活用した研修は続け、一部教材の充実化を図る予定でもある¹¹³。

世銀は2011年に郡支援の案件形成を始め、MoFEPとLGBを共同実施機関として地方自

¹¹² “Decentralization Review of South Sudan (2005-2011) and the Way Forward for South Sudan (Office of the President supported by GIZ Governance Programme, 2011、前出)。

¹¹³ GIZオンライン面談（2020年11月）。対象郡選定は、新型コロナウイルス感染症流行のために遅れたが、2020年内には終える予定であるとのこと。より都市部に近い農村地域で、流動的な政治状況下でも機能する可能性が高い郡が想定されている。

治・サービス提供プロジェクト（LGSDP、通称 LOGOSEED、無償・有償資金組合せ）を開始した。コミュニティの単位として認識されるボマ（Boma）と郡の行政区に相当するパヤム（Payam）での住民参加方式により、道路、学校、保健施設、水・衛生（井戸等）の小規模案件につき合意形成し、郡レベルの技術審査を経て実施案件につき決定し、実施資金を MoFEP が政府交付金制度に乗せて郡に直接拠出するという一連の仕組みがデザインされ、2013～2018 年にかけて実施された。その基本的な構造と主な活動は図 3-4-3 のとおり。

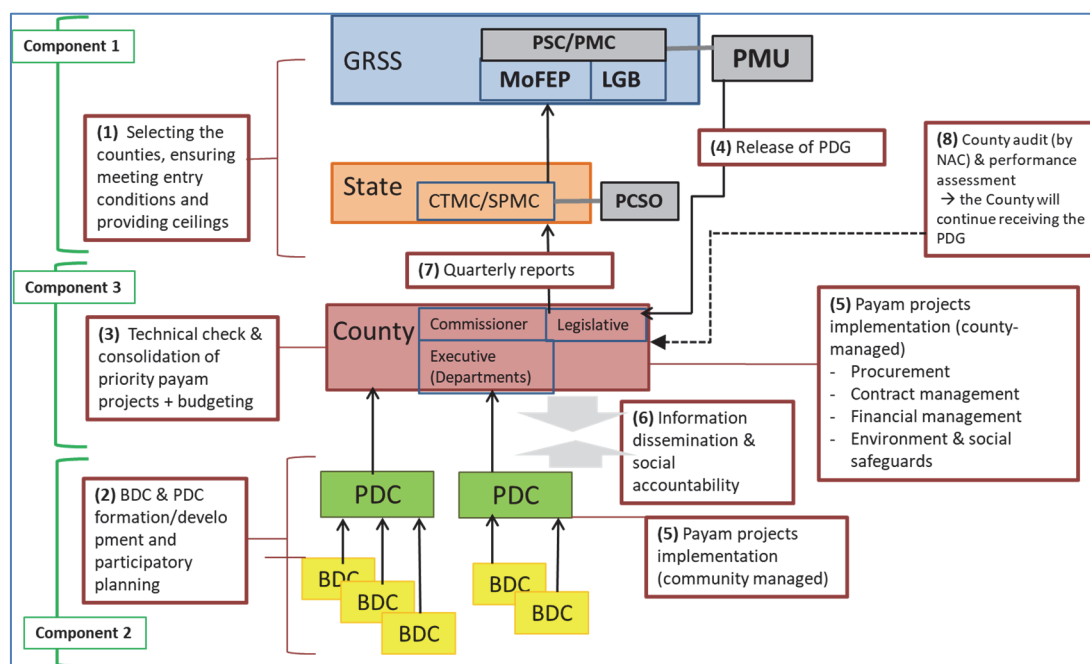


図 3-4-3 Local Governance and Service Delivery Project (LGSDP) 主要活動¹¹⁴

2013 年、2016 年の騒擾と州再編の影響により LGSDP の対象郡・コミュニティの目標は下回ったが、郡の行政能力構築、コミュニティレベルの組織（Payam Development Committee : PDC）形成、学校や診療所等の継続的運営など、一定の効果が報告されている。その概要は表 3-4-11 のとおり。郡組織強化については、予算作成、財務会計、施設設計、調達、事業選定、事業実施、維持管理の各段階について教材が作られ、研修が実施された。

表 3-4-11 LGSDP の目標と実績¹¹⁵

	目 標	実 績
コミュニティ組織形成・計画作成（community engagement）実施郡数	40	25
組織強化実施郡数	40	23
PDG 拠出郡数	40	14

¹¹⁴ LGSDP 作成（内部資料）。PDC は Payam Development Committee、BDC は Boma Development Committee を指す。郡行政能力強化について初期の頃はコンサルタント数名、その後コンサルティング会社が実施し、コミュニティ組織化・住民参加については複数の国際 NGO が地域を分けて担当した。

¹¹⁵ Implementation Completion and Results Report, Local Governance Service Delivery Project (September 10, 2019, The World Bank) .

PDC の機能継続が確認されたパヤム	80%	67.7%
維持管理体制が確立されたサブプロジェクト	80%	52%
完工 1 年後にサービス提供を続けるサブプロジェクト	80%	90%
パフォーマンス評価（2017 年実施）を経て次ラウンドにとどまった郡	80%	44.4%
<ul style="list-style-type: none"> ・対象州合計：7 州（Upper Nile, Unity, Jonglei を除く） ・PDG 配分額：1 人当たり 7 USD ・計画されたサブプロジェクト合計数：1,095 ・実施されたサブプロジェクト合計数：439（656 は延期） ・受益者数合計：656,023 人 		

世銀は、LGSDP 終了後、32 州体制の下で郡の統廃合が相次いだ状況を受け、パヤムレベルの住民自治機能を強化しながらインフラ整備を行う新案件（Enhancing Community Resilience and Local Governance Project : ECRP）の準備を進めた。LGSDP は MoFEP と LGB が実施機関であったが、ECRP ではこれら 2 機関が密接に関与するかたちをとりながら、UNOPS（インフラ整備）と IOM（PDC 組織化・強化）を実施機関としている。対象地域（州・郡）の選定については、LGSDP では、郡の組織能力構築も主眼であったため、人口、アクセスの容易さ、治安、他ドナーの支援がない/少ないこと、基礎的行政能力といったクライテリアにて毎年順次選定していたが、ECRP では、紛争影響、遠隔地、食糧不安といった脆弱性（vulnerability）に係るクライテリアにて選定する予定である。郡の組織能力構築は当面スコープに含まれないが、州・郡の機能につきアセスメントを継続的に行い、州・郡体制が本格的に回復すれば、郡支援再開の可能性を残すデザインとなっている¹¹⁶。

このほか、国連機関（UNMISS、UNDP）、USAID、EU、欧州ドナー諸国等が連携し、治安の安定等複数の要件を備える全国複数箇所にて、コミュニティの生計向上や基礎サービス提供を支援する Partnership for Recovery Resilience（PfRR）を推進し、西エクアトリア州ヤンビオ（Yambio）などで活動が進んでいる。州の知事・副知事のコミットメントを引き出しながら行っているとのことだが、州・基礎自治体の能力構築を直接の支援対象とはしていない¹¹⁷。

（8）課題

1) 州・基礎自治体と制度の再構築・強化

州及び基礎自治体ともに、32 州体制の下で増えた州・郡の再編が必要となっているが、2020 年 10 月現在、州知事は決まったものの、州閣僚、州議会、郡首長、郡議会等主要ポストへの指名・任命は終わっておらず、州・郡が再編を経て機能を再開するまでにしばらく時間を要するとみられる。32 州体制下では、新設各州に省が設置され、元来の州や郡からの職員異動が行われ、新設州・郡独自の雇用も行われたが、10 州体制に戻すには職員配置換えや解雇が必要となり、その過程を円滑に進める必要がある。州・郡主要ポストの任命後は、人事や行政運営が各党派や党派間関係の影響を受けて安定しない可能性があり、州・郡の支援にあたっては留意が必要である。また、2013 年末からの紛争により、州・郡

¹¹⁶ Project Appraisal Document : South Sudan Enhancing Community Resilience and Local Governance Project (UNOPS, The World Bank, July 21, 2020).

¹¹⁷ PfRR ウェブサイト (<https://www.southsudantprr.org>)、南スーダンで活動する VNG International 等より聴取。

の建物・施設が破壊されたり、機材・家具等が盗まれたりし、物理的な勤務環境の回復が必要な箇所も多い模様である。

こうした人事や物質面の再構築に加え、州・基礎自治体による開発計画・年間予算作成、事業審査・選定、ルールに基づく調達・施工管理、財務会計、決算報告書作成、加えて外部監査といった基本的な業務について、CPA 後約 10 年間にわたってガイドライン整備を伴う能力構築が行われたが、これらを回復し軌道に乗せることが必要となる。また、州・郡向け交付金についても、配賦・支出・モニタリングに係る制度構築が試みられたが、同様に回復し、強化・定着を図っていくことが望まれている。

また、中・長期的な課題として、州・基礎自治体の独自財源（税・料金）に係る制度整備も重要となる。州・自治体ともに独自財源を有するが、国レベルでは関税のほか、個人・法人所得税等の税制が整備されてきたが、州・自治体については憲法や法律に財源がリストされているだけであり、具体的な課税ベース、課税率、徴収方法等については各州・自治体独自に決めて実施している。州・自治体に一定の裁量を与えながらも、国全体の財政制度を視野に入れ、税・料金に係る原則を踏まえた標準制度の設計と導入が求められる。

加えて、税・料金徴収を進めるうえでも、市民の理解・協力を得ることは不可欠であり、そのために州・基礎自治体は、当然のことながら、責任・権限を有する行政サービスを継続的に提供し、その量・質を改善していくことが重要となる。基礎自治体レベルの選挙の実現には時間を要するであろうが、並行して、州・自治体ともに、必要な情報公開を適切な方法で行って市民に伝えると同時に、市民の声を行政に反映するアカウンタビリティの仕組みの構築も求められる。

2) 人材育成

前述したように、南スーダンの地方行政に係る人材育成は、LGB が主導してきた地方行政官（LGAOs）の育成とほぼ同じ意味でとらえられている。南スーダンの国家制度が脆弱であるなかで、州地方自治省と基礎自治体に配属される地方行政官が共通の帰属意識を持ち、研修を受けて任務を果たそうという、同国文脈においては比較的高い使命感を有するのを本調査にて確認した。

地方、特に遠隔地や紛争影響を受けた場所での州・基礎自治体の機能化にあたっては、道路等インフラ整備、交通手段の確保、事務所施設や職員住居の整備等、物質面での対応と、政府交付金を含む十分な財源の確保が必要となる。一方で、地方行政官の研修は、全国を対象に最近まで継続され、2020 年初めには中央エクアトリア州が独自資金で実施し、現在も GIZ が規模を縮小しながらも支援を続けている。研修教材を作成し研修制度整備を進めたこれまでの実績を活かし、研修内容の充実化と質向上を図りながら、実践的な知識を身につける人材の育成を中長期的視野で継続することが求められる。

3-5 公共財政管理

(1) 政策、戦略、プログラム

公共財政管理の制度整備については、2005 年 CPA 後、予算作成と財務会計を中心に進められ、一定の成果を上げた経緯がある。しかし、2013 年末以降の 2 度の騒擾を経て国際機関・ドナーによる技術協力は縮小ないし停止し、財務経済計画省（MoFEP）が年間予算の作成等基本的な作業は続けているが、特に政府調達、現金管理、支出について大きな課題を抱えて

いる。南スーダン移行行政権（RTGoNU）は、新型コロナウイルス感染症拡大による石油価格下落等の影響を受けた財政赤字に対応するため、2020年11月にIMF緊急融資を受けることとなったが、それにあたり公共財政管理戦略の作成をコミットした¹¹⁸。同戦略の作成と実施は今後の課題となるが、一方で、R-ARCSS第4章のほとんどは公共財政管理制度の整備・改革に割かれており、政策・戦略の大枠は同章に示されているといえる。同章骨子を表3-5-1に示す。

表3-5-1 R-ARCSS第4章（資源・経済・財政管理）の骨子

項目 (R-ARCSS 条文)	概要
組織改革（4.2～4.6）	
中央銀行 (Bank of South Sudan)	・中央銀行の組織・幹部、権限、機能等に係る法令再検討（独立性確保、監督・規制機能強化、理事9名のうち3名は女性とする等）、新総裁任命
財務経済計画省 (Ministry of Finance and Economic Planning)	・国家開発計画（NDS）検討・実施 ・公共財政管理の法令遵守確保、援助調整機能向上等
反汚職委員会 (Anti-Corruption Commission)	・反汚職法再検討、反汚職委員会の独立性確保、機能強化、検察局との連携確保、メディア・市民社会等との連携、反汚職に係るアフリカ及び国連条約加盟等、新委員長任命
会計検査院 (National Audit Chamber)	・会計検査院法再検討、同院独立性確保 ・新院長任命
新組織 (New Institutions)	・公共調達・資産処分庁、給与・報酬委員会等
法令改正（4.7） （下記（2）にて整理する）	
資源管理（4.8）	
石油収入	・石油収入管理法の実施（法律に基づく石油関連口座以外の口座の閉鎖、石油に係るすべての契約・借入れの洗い出し・確認・記録） ・石油セクターの職員の見直し、産出地域の住民雇用促進 ・石油販売システム整備・プロセス透明化、石油コンセッション契約の適正化（法令遵守） ・すべての石油関連収入を中央銀行の口座で管理 ・法令違反行為の犯罪検挙 ・石油・ガス委員会の監視能力強化 ・国有石油会社（Nile Petroleum Corporation）の改革等
土地、ナイル川・他水資源、農業・畜産・漁業・野生動物等の資源管理（省略）	
環境保護（4.9） （石油採掘・資源管理に関連した環境保護政策・法令整備、省略）	
歳入管理（4.10）	
・石油・非石油収入の国庫一元管理（a single treasury account）	

¹¹⁸ IMF2020年10月27日付南スーダン報告書。

項目 (R-ARCSS 条文)	概要
	<ul style="list-style-type: none"> ・国、州、基礎自治体による税・料金徴収制度整備 ・国家歳入庁（NRA）の機能強化
資源分配・歳入配分（4.11）	
	<ul style="list-style-type: none"> ・中央政府歳入の州・基礎自治体への分配。州・基礎自治体の権限・財源にかんがみた配分方法の決定。天然資源収入については州・基礎自治体への分配額増加。 ・財源配分モニタリング委員会（Fiscal and Financial Allocation Monitoring Commission）の強化
歳出管理（4.12）	
	<ul style="list-style-type: none"> ・公共調達、公務員給与支払い、コンセッション契約、政府借入れ、債務管理に係るシステムの強化（法令遵守） ・財務経済計画省による財政政策と中央銀行による金融政策の調整強化。政府財政規律強化。
借入れ（4.13）	
	<ul style="list-style-type: none"> ・中央政府及び州による借入れに係る法案検討、議会による採択（政府借入れに係る交渉の財務経済計画省への集約、政府・州による報告・データ提供の義務づけ等）
公共財政管理（4.14）	
	<ul style="list-style-type: none"> ・歳入、政府借入れ、政府契約に係るシステム整備・透明性確保 ・決算報告書の作成と議会への提出 ・会計検査院による会計検査の実施、議会及び州議会への報告 ・議会及び州議会による会計検査報告書の検討・審議 ・財務経済計画省、石油省、鉱業省、中央銀行、各セクター省の権限・報告・情報公開義務の明確化 ・石油・非石油収入管理、為替レート、予算プロセス、公共調達、給与支払管理、コンセッション契約、借入れ、債務管理に係る一連の公共財政管理制度の改革
経済開発基金（4.15）	
	<ul style="list-style-type: none"> ・零細・中小企業育成のための戦略作成、基金創設等
経済・財政管理庁（EFMA）（4.16）	
	<ul style="list-style-type: none"> ・経済・公共財政管理を監視する経済・財政管理庁（Economic and Financial Management Authority）創設。 ・理事会（Board）構成 <ul style="list-style-type: none"> － 会長：大統領 － 副会長：第一副大統領 － 理事：副大統領3名、財務経済計画省・石油省・鉱業省・道路橋梁省各省大臣、国家歳入庁長官、中央銀行総裁、公会計所掌議会議会委員会委員長、各党派代表、商工会議所・市民社会・女性・青年・学会代表 ・諮問委員会（Advisory Committee）設置：世銀、IMF、アフリカ開発銀行、東・南部アフリカ共同体（COMESA）、国連アフリカ経済委員会、UNDP、ドナー3機関で構成

これまでのところ、MoFEP は公共財政管理監視委員会（Public Financial Management Oversight Committee）を設置し、公共財政管理改革の準備に着手した。同委員会は、R-ARCSS にて予定される経済・財政管理庁（Economic and Financial Management Authority：EFMA）の

業務の一部を担うこととなり、EFMA の前身ともいえる¹¹⁹。

また、R-ARCSS を受けて既に会計検査院 (National Audit Chamber : NAC) が UNDP の支援 (ノルウェー政府資金) により戦略計画 (2019～2023 年) を作成したが、実施はこれからとなっている。

(2) 関連法規

2011 年移行憲法では、議会による予算案審議と採択 (第 88 条)、会計年度終了後 6 カ月以内の決算報告書議会提出 (第 91 条)、会計検査報告書の議会提出 (第 91 条)、石油収入安定化会計 (Oil Revenue Stabilization Account) の設置と運営 (第 178 条)、国庫の管理 (第 180 条)、政府借入れ (第 184 条)、会計規則 (第 185 条)、会計検査 (第 186 条) 等、公共財政管理の原則を定めている。

公共財政管理及び関連分野の法律については、その多くにつき R-ARCSS にて改正が必要とされているが、対象となる法律と改正作業の現状は表 3-5-2 のとおり。

表 3-5-2 改正対象となる公共財政管理関連法とその現状

R-ARCSS にて改正対象となる公共財政管理関連法	2020 年 9 月末時点の状況 ¹²⁰
2009 年 反汚職委員会法 (Anti-Corruption Commission Act)	
2011 年 会計検査院法 (National Audit Chamber Act)	国家憲法改正委員会 (NCAC) ¹²¹ レビュー中
2011 年 公共財政管理・アカウンタビリティ法 (Public Finance Management and Accountability Act)	NCAC レビュー中
2012 年 石油収入法 (Petroleum Revenue Act)	NCAC レビュー中
2012 年 石油収入管理法 (Petroleum Revenue Management Act)	NCAC レビュー中
2012 年 鉱業法 (Mining Act)	
2012 年 国家年金基金法 (National Pensions Fund Act)	
2017 年 国家歳入庁法 (National Revenue Authority Act)	

このほか、税制については 2009 年税法 (Taxation Act) があり、その後の改定を経て現在は 2016 年修正税法 (Taxation Amendment Act)、関税については 2013 年関税法 (Customs Service Act) が施行されている。また、公共調達について、2011 年独立前に法案が起草されたものの採択が遅れ、2016 年頃に公共調達・資産処分法 (Public Procurement and Disposal Act) が採択されている¹²²。

(3) 政府機関・関係機関の体制

1) 財務経済計画省 (MoFEP)

財務経済計画省 (MoFEP) について、2011 年移行憲法にて、財務大臣 (Minister of Finance)

¹¹⁹ RJMEC2020 年 4～6 月期報告書。

¹²⁰ RJMEC 2020 年 7～9 月期報告書。

¹²¹ NAC は R-ARCSS 準備期間中の課題であった憲法改正及び各分野法律改正作業を担っているが、今後は、法律再検討委員会 (Law Review Commission) が再構成されて法律検討・改正業務を引き継ぐ予定。

¹²² IMF 2019 年 4 条協議報告書。同法成立までは、2006 年暫定公共調達・資産処分規則 (Interim Public Procurement and Disposal Regulation) が施行されていた。

の年次予算案及び決算報告に係る役割が記され、詳細は 2011 年公共財政管理・アカウントビリティ法にて定められている。MoFEP の組織図は図 3-5-1 のとおり。予算書掲載の職員数についても表 3-5-3 に示す。

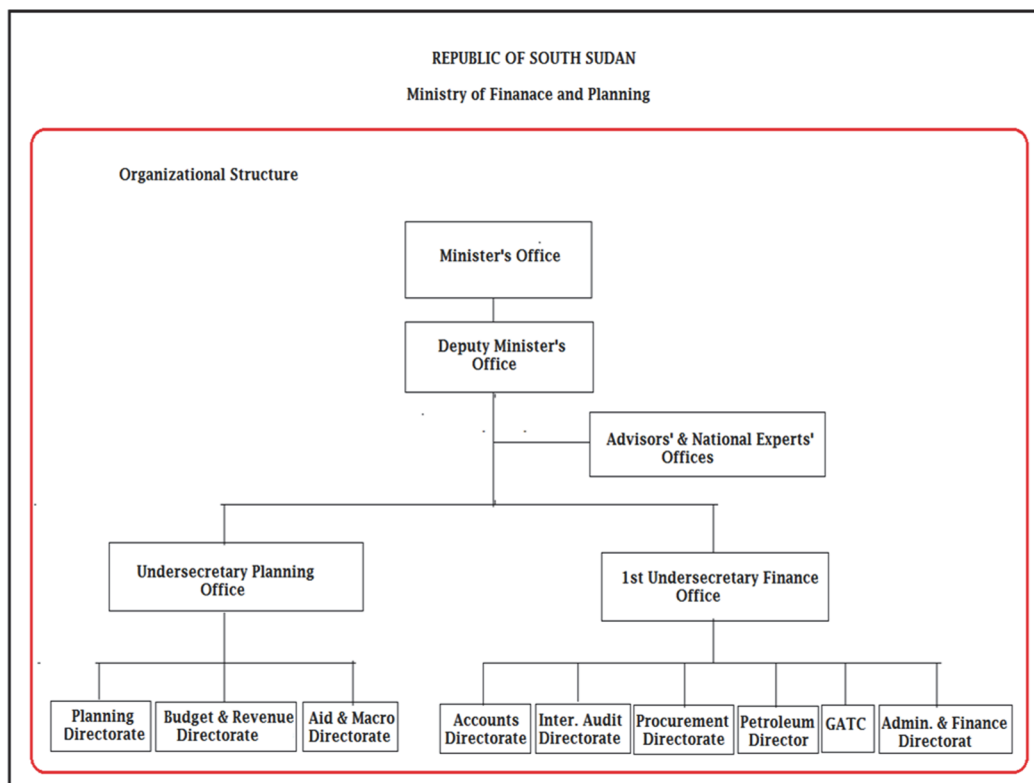


図 3-5-1 財務経済計画省（MoFEP）組織図¹²³

表 3-5-3 財務経済計画省（MoFEP）職員数（2019/20 年度予算書掲載どおり）¹²⁴

部局・機能	承認ポスト数	職員数
Administration & Finance	243	243
Treasury	187	187
Planning	105	107
Budget	74	74
Procurement	34	35
Internal Audit	51	49
GATC（研修所）	48	48
Petroleum	19	19
Taxation（税、国家歳入庁へ移管）	542	543
合計（税機能を含む）	1,303	1,305
税機能を除く合計	761	762

¹²³ MoFEP より入手（内部資料）。

¹²⁴ MoFEP ウェブサイト掲載 2019/20 年度予算書。予算書にはポスト・職員数が機能別に示されているが、それら機能は組織図掲載の部局と必ずしも一致していない。Taxaion（税）機能は国家歳入庁（NRA）の設置（後述）に伴い移管が決まったが、ここでは MoFEP の一部として示されている。

2) 国家歳入庁 (NRA)

2015年 ARCSS には、歳入一元管理のために、国家歳入庁 (NRA) の設置が盛り込まれ、それを受けて、2016年 国家歳入庁法 (National Revenue Authority Act) が制定され、2018年 に関税・国税・料金徴収を一括して行う NRA が設置された。内務省傘下の税関と MoFEP 税務局が NRA に移管されることとなり、現在、閣議が採択した組織図に基づいて、職員の採用が行われている¹²⁵。長官 (Commissioner-General)、副長官 (Deputy Commissioner-General) が就任し、理事会 (財務経済計画省大臣、中央銀行総裁等 9 名で構成) が設置されているが、本格的に機能するのはこれからとなる¹²⁶。税関機能については、2011年より JICA にて専門家派遣及び技術協力プロジェクトによる支援を行い、現在、NRA 税関部門に対する支援として技術協力プロジェクトフェーズ 2 を実施中である。

なお、州レベルでは、2011年 独立前後に一部州にて、州財務省から切り離すかたちで州歳入庁が設置された。中央エクアトリア、西エクアトリア、東エクアトリア、西バハル・アルガザル、ワラップ、ジョングレイの 6 州の歳入庁について、UNDP が能力強化を支援 (日本政府資金) しており、今後他州にも展開される予定である。

3) 会計検査院 (NAC)

会計検査院 (NAC) については、2011年 移行憲法にて次のように定められている (第 186 条 1~10 項)。

- ・独立機関として会計検査院 (NAC) を設置。大統領は議会の 3 分の 2 以上の承認を得て院長を任命する。
- ・NAC は国・地方のすべての政府機関の歳入と歳出につき会計検査の基準を設定し、会計検査を行い、毎年、大統領と議会に報告書を提出する。

NAC の組織・機能の詳細については 2011年 会計検査院法 (National Audit Chamber Act) に規定されている。NAC は、もともと 2006年 に設立され、2007年 には政府の監査を行って報告書¹²⁷を発表した。同報告書では予算を度外視した支出等の指摘を行ったが、議会での発表後棚上げにされ、その機能を果たすことができない状況が続いてきた。前述のように R-ARCSS を受けて、NAC では UNDP の支援 (ノルウェー政府資金) により戦略計画 (Strategic Plan、2019~2024 年) を作成したが、その骨子は下記のとおり。

1. 独立性強化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2011 年会計検査院法改正、施行規則の作成・採択 ・ NAC の会計検査実施 ・ 十分な年間予算の確保等
2. 会計検査の質と効果の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・ 年間会計検査計画の作成と実施 ・ アフリカ英語圏最高会計検査機関組織 (AFROSAI-E) 基準に則った会計検

¹²⁵ 本調査では組織図は入手できていない。

¹²⁶ IMF 2020 年 10 月 27 日付南スーダン報告書。NRA 初代長官にガーナ人専門家が抜擢・採用されたが、2019 年 8 月に解雇され、その後 2020 年 10 月にタンザニア人専門家が任命された。

¹²⁷ South Sudan National Audit Chamber, The Report of the Auditor General on the Financial Statements of the Government of Southern Sudan for the Financial Year ended 31st December 2007 to the President of the Government of South Sudan and the South Sudan Legislative Assembly. (注: 2011 年独立前の会計年度は 1~12 月。会計検査院長は設立当初から現在まで、会計士の資格を有し元スーダン駐日大使でもある Steven Wondu 氏。)

	査マニュアルの作成と活用 ・会計検査報告データベース整備等
3. 内部組織・ガバナンスの強化	・年間計画作成・モニタリング・報告の実施 ・リーダーシップ・マネジメントスキル強化 ・NAC 内部監査の実施 ・IT ユニット設置、IT 戦略作成、職員の IT スキル向上 ・新庁舎建設工事完了
4. 人材育成	・人事政策・評価システム等作成・実施 ・年研修計画の作成・実施 ・職員給与体系見直し ・職員福利厚生充実等
5. 啓発活動	・ステークホルダー戦略作成・実施 ・広報機能充実（ウェブサイト活用を含む） ・公認会計士協会（Professional Accountancy Organization）設立 ・反汚職委員会及び検察局との連携強化

同戦略計画に盛り込まれた NAC 新組織図は図 3-5-2 のとおり。予算書掲載の現在の職員数を表 3-5-4 に示す。新組織体制導入を始め、戦略計画の実施は今後の課題となっている。

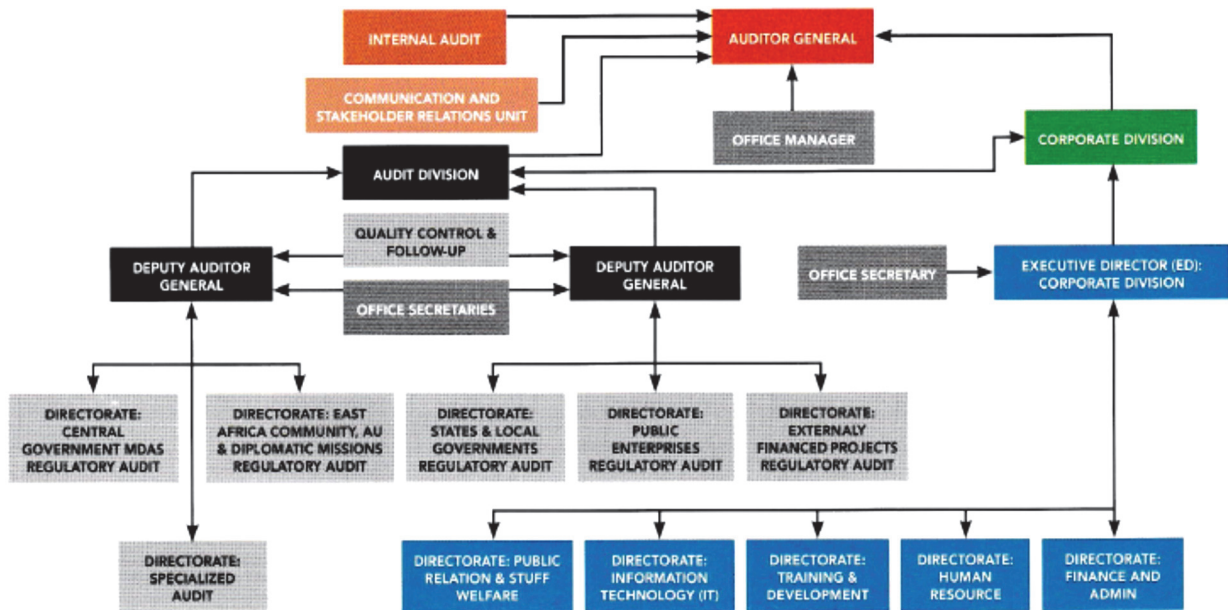


図 3-5-2 会計検査院（NAC）新組織図¹²⁸

¹²⁸ NAC 戦略計画（2019～2024 年）掲載。

表 3-5-4 会計検査院職員数（2019/20 年度予算書掲載どおり）¹²⁹

部局・機能	承認ポスト数	職員数
Administration & Finance	97	97
Audit	92	92
State Offices Administration	94	94
合計	283	283

4) その他

公共財政管理に関係する政府機関としては、このほか、反汚職委員会（Anti-Corruption Commission）、財源配分・モニタリング委員会（Fiscal and Financial Allocation & Monitoring Commission）があるが、いずれも R-ARCSS にて再構成・改革の対象となっている。また、経済統計を所掌する国家統計局（NBS）も関連機関である。

(4) 公共財政管理に係る状況概要

1) 財政構造

南スーダン政府の財政は石油収入に大きく依存し、歳入に占める石油収入の割合は 2011 年独立時点で 98%と極めて高い水準にあり¹³⁰、非石油収入（non-oil revenue）の増加が大きな課題となってきた。その後、税・料金収入の制度整備が進んで徴収額は増加を続け 2019/20 年度の実績は石油収入 73%、非石油収入 27%となった。同年度の非石油収入の内訳は、個人所得税（非石油収入推定実績合計額の 54%）、物品税（酒税、たばこ税、航空旅客税等、同 18%）、売上税（同 12%）、事業収益税（同 12%）、関税（同 5%）となっている¹³¹。

歳出については、人件費（公務員給与）が 40%以上を占め、セクター別では治安部門（軍・国家治安局等、警察を除く）が 30~40%を占めてきたが、2019/20 年度の実績では、人件費 20%、治安部門 12%となった。治安部門偏重の構造には改善がみられるといえるが、人件費については、公務員給与支払いの数カ月間の遅延が常態化しており、未払金が翌年度に繰り越され、実質的な変化はない可能性がある。教育・保健等の社会サービスの支出は 1~4%と依然低い水準にとどまっている。加えて、前述（「第 2 章 2-1 政治状況及び政府の構造」）したように、2020/21 年度は新型コロナウイルス感染症の影響による石油価格下落を受けて、歳入が激減して大幅な財政赤字が見込まれている。IMF では 2020 年 11 月に 5,230 万 USD の緊急融資に踏み切り、赤字分の 30%が補填されることになるが、他ドナーによる追加支援や譲許性の高い融資が必要な状況にある¹³²。2014/15~2019/20 年度の分野・セクター別歳入・歳出実績を表 3-5-5 に示す。

¹²⁹ MoFEP ウェブサイト掲載 2019/20 年度予算書。

¹³⁰ MoFEP ウェブサイト掲載 2011 年度予算書（注：2011 年 7 月独立前の会計年度は 1~12 月）。

¹³¹ MoFEP ウェブサイト掲載 2019/20 年度第 3 四半期決算書（年度推定値掲載）。

¹³² IMF 南スーダン報告書（2020 年、前述）。

表 3-5-5 歳入・歳出構造 (2014/15~2019/20 年度予算実績)¹³³

年度	2014/15	構成比	2015/16	構成比	2016/17	構成比	2017/18	2018/19	構成比	2019/20	構成比
歳入											
石油収入	4,667	42%	7,553	37%	19,076	59%	※	50,870	98%	66,302	73%
非石油収入	1,420	13%	4,022	20%	16,074	50%		28,005	54%	24,605	27%
グラント等	89	1%	234	1%	510	2%					
純借入分 (借入-返済)	4,915	44%	8,784	43%	-3,586	-11%		-26,988	-52%		
合計	11,091	100%	20,593	100%	32,074	100%		51,887	100%	90,907	100%
歳出											
給与	5,714	48%	7,487	43%	13,539	41%	※	24,376	20%	30,678	20%
運営 (Operating)	2,548	21%	4,208	24%	12,523	38%		69,487	57%	66,189	44%
投資 (Capital)	2,548	21%	4,208	24%	12,523	38%		6,145	5%	24,465	16%
州交付金 (Transfers)	2,560	21%	2,986	17%	3,623	11%		17,396	14%	16,857	11%
その他 (2018/19以降: R-ARCSS履行)	479	4%	45	0%	384	1%				7,379	5%
利払い等	126	0%	702	0%	882	0%		3,932	3%	4,356	3%
合計	11,940	100%	17,527	100%	32,840	100%		121,336	100%	151,709	100%
セクター別歳出											
アカウントビリティ	596	5%	3,332	20%	4,627	14%	※	32,861	27%	57,561	38%
経済機能	633	5%	249	1%	398	1%		680	1%	508	0%
教育	544	5%	668	4%	960	3%		3,611	3%	6,679	4%
保健	264	2%	283	2%	410	1%		577	0%	480	0%
インフラ	194	2%	556	3%	386	1%		757	1%	14,019	9%
天然資源・農村開発	323	3%	411	2%	599	2%		866	1%	762	1%
中核機能 (Public Administration)	1,275	11%	2,853	17%	9,299	29%		18,173	15%	31,003	20%
法の支配 (警察を含む)	1,465	12%	2,009	12%	3,661	11%		7,882	6%	15,042	10%
治安 (軍・国家治安局等)	5,467	46%	6,410	38%	11,651	36%		49,466	41%	17,946	12%
社会・人道支援	57	0%	98	1%	194	1%		6,912	6%	348	0%
その他	1,002	8%	0	0%	0	0%				7,379	5%
合計	11,820	100%	16,869	100%	32,185	100%		121,785	100%	151,709	100%

※MoFEP ウェブサイト上に情報なし。

2) 税制

2009年に税法 (Taxation Act) が導入され、現在は2016年改正税法 (Taxation Amendment Act) が施行されている¹³⁴。関税については、2013年関税法 (Customs Service Act) がある。加えて、毎年の予算作成プロセスの一環として作成し議会承認を得る歳入法 (Financial Act) にて税・料金徴収について定める仕組みとなっており、当該年度の歳入法も適用される税法、2016年修正税法、及び2019/20年度歳入法によると、税の種類は表3-5-6のとおり。

表 3-5-6 税の種類

税	課税ベース
個人所得税 (personal income tax)	個人による小売り・製造・取引・農業生産・専門的サービス提供等を含む経済活動からの所得 (月額 601 SSP 以上)
事業収益税 (business profit tax)	法人登記を行った小企業 (年間総売上高 100 万 SSP まで)、中企業 (同 1,000,001 SSP~30,000,000 SSP)、大企業 (同 30,000,001 SSP 以上) の利益
物品税 (excise tax)	酒・たばこ・ソフトドリンク・車両・ガソリン等の購入代金、航空旅客運賃、通信料、保険料等
売上税 (sales tax)	国内製造物品・サービスの販売額、輸入品の販売額
関税 (customs duties)	輸入品 (国内生産に使う原材料・中間物等を除く)

¹³³ MoFEP ウェブサイト掲載各年度 (翌年度) 予算書を基に作成。2019/20 年度セクター別歳出については財務経済計画省より別途入手。(注: 合計額は予算書記載額を転記したが、各費目を足し合わせた額と異なっている場合もある。)

¹³⁴ 2016年修正税法では、課税ベースの明確化、最低課税対象額及び税率の引き上げ等が行われた。

毎年の歳入法では、このほか、各種登録・ライセンス料、使用料金等の種類及び額・率を定めている。

3) 財政規律

予算作成については CPA 後制度整備が進められたが、予算執行については調達法規を度外視した慣行が続き、また 2008 年から導入された統合財務管理情報システム (Integrated Financial Management Information System : IFMIS) による対応にも限界があり¹³⁵、大きな課題となってきた。国際メディアや研究機関は、次のような事例を報告している。

- ・ 2008 年に当時の南部スーダン政府が 100 万 USD 相当のソルガム (モロコシ) を買い入れた際、151 企業に対して契約額以上の支払いを行い、290 企業に対し契約がないままに支払いを行ったことが判明。検察局が調査を開始したが、未解決¹³⁶。
- ・ 在南スーダン石油会社は石油省、政府軍と癒着して戦闘に協力し、アフリカ他国や欧米の企業家が、南スーダン政府高官・軍人らと癒着し、資源収入・公金を横領する仕組みをつくり上げてきた¹³⁷。
- ・ 南スーダン政府は 2016~2018 年の間に政府・軍への食糧・資材供給のために合計 14 億 USD の契約を、調達規則に従わずに有力企業家が関与する 4 社と締結した¹³⁸。

特に 14 億 USD に上る調達法令外の契約については、2019/20 年度の政府予算規模 (実績) が約 9 億 USD であることにかんがみると、公共財政管理における課題の深刻さを表している¹³⁹。こうした事態に対し、大統領も問題視する発言を行っているが、最近では、会計検査院長が R-ARCSS 履行に係るワークショップにて、汚職を扱う特別裁判所 (economic crime court) の設置が必要であると主張し、注目を集めた¹⁴⁰。

4) 債務管理

2011 年公共財政管理・アカウンタビリティ法では債務につき次のように定めている (第 35~48 条)。

- ・ 政府による借入れは議会承認が必要。
- ・ 借入れは MoFEP のみが政府を代表して行う。
- ・ 累計借入額は GDP 20%、年間返済額 (金利及び元本) は歳入の 5% を上限とする。
- ・ MoFEP 次官は債務管理システムを設置し運営する。予算案の議会提示の際に、債務に係る詳細報告書を議会に提出する。

MoFEP にはコモンウェルス事務局の支援で債務管理ソフトが導入され、歳入予測についてはノルウェー政府の支援で「South Sudan Model」という名称のソフトが導入された。だが、これらドナーの支援が終わった後、MoFEP では更新に係る些細なことがわからず、現

¹³⁵ Budget Strengthening Initiative (BSI) South Sudan Handover Report (2018) (内部資料)。[注：BSI は DFID 及び EU の資金で MoFEP への技術協力を行った英国 Overseas Development Institute (ODI) のプログラム名。]

¹³⁶ [South Sudan to Probe 'Dura Saga' Grain Swindle | Voice of America - English \(voanews.com\)](#), [Audit body urges gov't to form economic crimes court to try corrupt officials over 'Dura Saga' - Sudans Post](#).

¹³⁷ The Sentry, "The Taking of South Sudan : The Tycoons, Brokers, and Multinational Corporations Complicit in Hijacking the World's Newest State" (September 2019), "Al-Cardinal : South Sudan's Original Oligarch" (October 2019), "Untapped and Unprepared : Dirty Deals Threaten South Sudan's Mining Sector" (April 2020), "Making a Killing : South Sudanese Military Leaders' Wealth, Explained" (May 2020).

¹³⁸ <https://www.occrp.org/en/investigations/as-south-sudan-seeks-funds-for-peace-a-billion-dollar-spending-spreed>. 同報告にある一部企業家は、米国政府の制裁対象とされた。

¹³⁹ 本調査中、MoFEP より同省では政府契約と債務を把握できていないとの発言があった。

¹⁴⁰ [Audit body urges gov't to form economic crimes court to try corrupt officials over 'Dura Saga' - Sudans Post](#) (前出)。2020 年 11 月に NCAC が開催したワークショップでの発言。

には活用されていない。また、同省では、対外債務と国内債務を網羅的に把握する必要があるが、法律の規定にもかかわらず、例えば石油省をはじめとする他省・機関が締結する契約に関する情報入手が課題となっており、R-ARCSS 第4章でも重視されている。

IMF は、新型コロナウイルス感染症対策に取り組む低所得国及び新興市場国に対する緊急融資を開始し、南スーダンに対しては2020年11月に5,230万USDの融資を決めた。決定にあたり、債務状況と見通しにつき次のような判断を示している¹⁴¹。

- ・南スーダン政府はカタール国有銀行からの借入れについて2015年に返済不能に陥ったが、2020年に返済条件変更につき同銀行と合意した。R-ARCSS 締結後、経済は回復基調にあり、債務の持続性も好転しつつあった。しかし、新型コロナウイルス感染症の影響を受けた石油価格下落、為替レートの悪化等により財政収支、経常収支ともに悪化し、2020/21年度の資金ギャップは2億7,200万USDに上るとみられる。既に世銀が新型コロナウイルス対策で2,000万USDのディスバースを予定し、IMF 緊急融資と合わせて7,200万USDとなるが、残り2億USDについては、財政改革とドナー資金での対応が必要。
- ・移行政権は新型コロナウイルス対策を早期に講じ、公共財政管理に係る課題については、改革戦略作成、国庫一元管理、経済・財政枠組みにかんがみた予算作成プロセス、現金・支出管理の改善、中央銀行による財政赤字補填の停止等にコミットしており、これら努力にかんがみると債務持続性は問題ないものとみられる¹⁴²。ただし、ストレステストの結果によると、南スーダンの債務負担能力は3段階分類(Weak/Medium/ Strong)の「Weak」である。
- ・公的債務のGDP比率推移と予測は表3-5-7のとおり¹⁴³。

表3-5-7 公的債務のGDP比率推移と予測

(単位: %)

年度	実績	暫定値	推定	予 測				
	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25
公的債務 GDP比	46.1	32.7	40.8	41.7	40.9	37.2	32.2	29.2
対外債務 GDP比	37.8	26.7	28.3	30.1	31.7	29.5	25.7	23.5

(5) 予算作成プロセス

2011年公共財政管理・アカウントビリティ法では予算作成プロセスにつき下記のように定めている(第25、26条)。

¹⁴¹ IMF 南スーダン報告書(2020年、前述)。

¹⁴² 原文は、“The country is no longer in debt distress, and the prudent medium-term fiscal and debt policies to which the authorities have committed, debt is assessed to be sustainable on a forward-looking basis.”

¹⁴³ 2019/20年度の対外債務構成は、世銀(IDA)6%、アフリカ開銀2%、中国輸出入銀行11%、カタール国有銀行46%、アフリカ輸出入銀行28%、石油収入事前受取り分(oil advances)7%。

翌会計年度の予算作成プロセス	
11月15日まで	MoFEP 大臣は閣議に対し、歳入見通し及び3年間中期予算枠組み（MTEF）・各年暫定予算上限額（indicative budget ceilings）案を提出。
	閣議承認後、MoFEP 大臣は各省庁・機関（Spending Agencies）に3年間の暫定予算上限額を提示。各省庁・機関が作成した予算案を MoFEP がレビュー。
2月末まで	予算案の大統領承認後、MoFEP 大臣は3年間予算案を議会経済・開発・財政委員会に提出。
3月15日まで	MoFEP 大臣は、議会経済・開発・財政委員会によるレビュー後、修正を反映し、最終予算案を閣議に提出。
3月末まで	閣議承認後、MoFEP は各省庁・機関に対し、最終予算上限額を提示し、詳細予算作成を指示。
5月15日まで	MoFEP 大臣は最終予算案を大統領に提出。 大統領は最終予算案を議会に提出。
6月末まで	議会は45日以内に最終予算を採択。期限内に採択に至らない場合は、大統領令による予算を採択。
7月1日	新会計年度開始

予算作成プロセスを率いる MoFEP では、成果（アウトプット）志向の予算作成をめざし、各省庁・機関を、アカウントビリティ、経済機能（Economic Functions）、教育、保健、インフラ、天然資源・農村開発、中核機能（Public Administration）、法の支配、治安、社会・人道支援の10のグループに分類して進める仕組みを導入した（「第2章 表2-1-4」参照）。予算作成プロセス整備は2005年 CPA 直後から始まったが、MoFEP 内部で支援を行った ODI（Overseas Development Institute、英国）によると下記のように漸進的に進められた¹⁴⁴。

2006年	計画作成の枠組みなしに支出のみを考えて予算を作成。各省庁・機関のほとんどは手書きか MS Word にて、上限額を度外視して作成した。
2007年	予算セクターワーキンググループ設置。MoFEP よりガイドラインと様式が提示されたが、ほとんど無視され、1年で水力発電所や石油精製所を建設するといった非現実的な計画・予算もあった。そのために、各セクターの目的を示しただけで、後は支出のみを示した予算となった。
2008年	各セクター・各省庁の計画と予算を関連づける予算作成が可能となった。ただし、ある省の車両費がどの活動に使われるのかといったリンク付けが可能となる勘定科目体系ではなかった。
2009年	ほとんどの省庁・機関は IT スキルをもつ人材を雇用し、Excel での予算案作成が可能となった。予算上限額概念も定着し始めた。支出項目と活動をリンクする勘定科目体系が整備され、予算執行モニタリングの準備が整った。

ODI による継続的な支援は2017年に終了したが、MoFEP では、年間予算作成については職員らが自力で、少なくとも形のうえでは続けてきている。Open Budget Survey¹⁴⁵では2019

¹⁴⁴ “Planning and budgeting in Southern Sudan : starting from scratch : Lessons for planning and budgeting systems in post-conflict settings” (ODI Briefing Paper, October 2020) .

¹⁴⁵ 世界各国の大学・研究機関等が構成する International Budget Partnership が各国の予算作成プロセスと公開状況につき毎年公表を行うもの。Open Budget Survey 2019 | International Budget Partnership

年の評価にて、南スーダンの予算について次のように判断している。

	100 点満点中スコア（対象国数：117 カ国）	
	平均	南スーダン
予算作成プロセスの透明性 （Transparency）	45	7 （参考） ブルンジ 6 ソマリア 3 スーダン 2
予算作成プロセスの包摂性 （Public Participation：行政各部門・立法・監査機能の関与の度合い等）	14	11 （参考） タンザニア 9 マダガスカル 6 ソマリア 2 ブルンジ 0 スーダン 0

同サーベイでは、南スーダンの予算書、決算書、監査報告書等について 2017 年と 2019 年の実績を比較し、図 3-5-3 のように評価している。MoFEP ウェブサイトには承認済み予算書は掲載されているが、支出報告・決算書は 2016 年頃よりほとんど公表されておらず、また監査報告書も内部文書にとどまっている模様であり、本調査での把握内容とほぼ一致している。

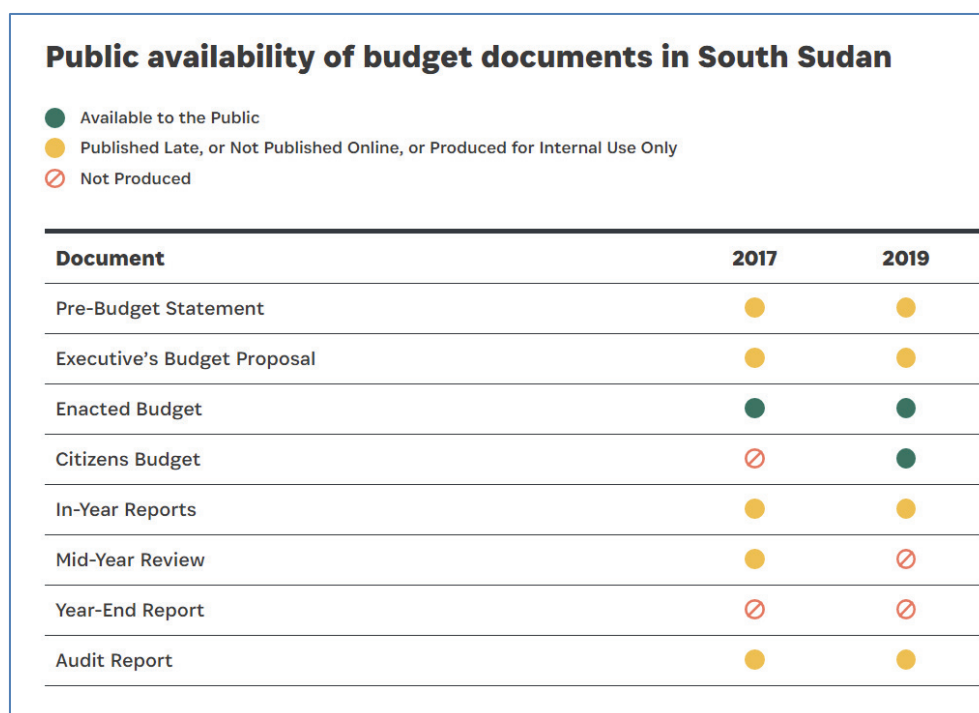


図 3-5-3 Open Budget Survey 南スーダン評価結果（2017 年及び 2019 年）¹⁴⁶

¹⁴⁶ 同上。Citizen Budget については、2019/20 年度予算につき UNICEF の支援により MoFEP が作成した。

MoFEP では予算作成、執行、報告作成の円滑化のために 2008 年より、USAID の支援により統合財務管理情報システム（IFMIS）を導入し、2011 年からは州レベルにも展開した。

(6) 人材育成

公共財政管理に係る人材育成は、CPA 以降、ODI（DFID、EU 資金）及び USAID を中心とする MoFEP に対する技術協力を通じて進められた。また、国内の研修制度整備のために、MoFEP の傘下に Government Accountancy Training Centre（GATC）が複数棟の建物を伴って設置され、CBTF（Capacity Building Trust Fund、ノルウェー・オランダ・スウェーデン・英国等各政府及び EU の合同基金）の資金により、研修教材の作成と MoFEP 他省庁及び州政府を対象とする研修が行われた。GATC 研修プログラムの概要¹⁴⁷は表 3-5-8 のとおり。

表 3-5-8 GATC 研修プログラムの概要

科 目	対 象	日 数
公共調達計画作成	各省庁・機関の調達・予算・財務担当者、購入を担当する全職員	半日×5日+1日
政府勘定科目体系	各省庁・機関の会計担当	半日×4日
政府支払プロセス	各省庁・機関の収入・支出管理担当	半日×4日
小口現金管理	各省庁・機関担当者	半日×4日
予算執行	各省庁・機関の幹部及び財務担当者	3日
歳入管理	料金徴収を行う機関の徴収・記録・管理担当者及び監督者	半日×4日
州交付金管理	州交付金関連業務に係る中央及び州政府担当者	半日×5日
現金管理プロセス	各省庁・機関の現金ニーズ予測・現金管理担当者	半日×4日
予算作成プロセス	各省庁・機関の予算作成・対 MoFEP 説明担当者	半日×5日
情報技術（IT）初級・中級・上級	スキルに応じ全職員	各コース 5日

2 度の騒擾を経て、国際機関・ドナーによる技術協力は縮小・停止し、GATC に係る CBTF の支援も終了したため、その後、GATC の施設は種々の会議やワークショップ等に活用されるだけとなった。現在行われている人材育成支援としては、JICA による税関能力強化支援のほか、UNDP、アフリカ開発銀行等による支援がある（後述）。

本調査中インタビューを行った MoFEP について、マクロ経済局より、データ収集・分析、歳入予測、レポート作成、政策立案等に係る支援が必要との発言があった。また、同局では統計局（NBS）や中央銀行の統計を活用してデータ分析を行う必要があるが、Excel の高度機能などにつき専門家の指導が必要な状況にもある（そのためにデータの整合性が確保できず、レポートの質に問題があると同局職員自ら認識している）。

また、計画局より、職員の研修に加え各職員の職務明確化（職務記述書作成）、及び局全体の組織能力向上、さらに、各省計画部門の強化と、MoFEP 計画局との関係強化も必要との発言があった。

¹⁴⁷ GATC Short Courses for Public Financial Management（2011 年、内部資料）。

(7) 他ドナーによる支援

ODI は CPA 直後から、南部/南スーダンを紛争影響国における公共財政管理制度整備のモデル国と位置づけ、MoFEP 内部に専門家を配置して 2018 年初めまで、予算、会計、歳入、マクロ経済、援助調整機能を中心に技術協力を続けた。当初は UNDP を経由して (DFID 資金)、その後は直接 DFID の資金により 2017 年 10 月まで支援を行い、2017 年末～2018 年 4 月まで EU 資金により断続的に専門家を派遣してフォローを続けた¹⁴⁸。

会計機能については、同じく CPA 直後から USAID が Core Institutional Structures Project (CORE)、Core Economic Governance Institutions (CORE II) の 2 つのプロジェクトを通じて 2015 年まで支援を行い、統合財務会計システム (IFMIS) の MoFEP 及び他省への導入、2011 年からは全 10 州財務省への導入も行った (IFMIS はその後、MoFEP では使われているが、他省と州では機能停止している)。

加えて、上述の CBTF が MoFEP GATC を対象に公共財政管理に係る研修制度整備支援を行った。また、ノルウェー政府も、MoFEP 及び石油省に専門家を派遣を行った。ノルウェー政府は、現在、R-ARCSS のモニタリングを率いる IGAD 傘下の合同モニタリング・評価委員会 (Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Commission : RJMEC) に財政・石油担当専門家を派遣し、間接的な支援を続けている。

UNDP も、CPA 直後より、当初は ODI 専門家を MoFEP 内に配置して、またその後もエコノミストの配置を続け、計画作成と援助調整機能を支援し、現在も継続している。

UNDP では、また、州財務省他関連省に人材を配置し、ODI 及び USAID 専門家と連携して州計画・予算作成や、歳入庁が設置された州での同庁支援を行った。2017 年より新たな公共財政管理プロジェクト (アフリカ開発銀行及び日本政府資金) を開始し、中央エクアトリア、西エクアトリア、東エクアトリア、西バハル・アルガザル、ワラップ、ジョングレイの 6 州の歳入庁の能力強化、州開発計画・予算作成支援に注力している。今後資金の用途がつけば他 4 州にも展開する予定である¹⁴⁹。

また、UNICEF は、社会サービスの観点からグローバルレベルで途上国の公共財政管理制度整備・強化を重視し、南スーダンでは、SDG 資金を活用して UNDP との合同公共財政管理プログラムを立ち上げた。公共財政管理について比較的実績のある西エクアトリア、中央エクアトリア、西バハル・アルガザルの 3 州を対象に、統合的財政枠組み (Integrated Finance Framework) の導入と、社会サービスへの予算配分・支出について支援を行う予定である¹⁵⁰。

アフリカ開発銀行も、UNDP 経由の支援のほか、会計検査院 (NAC) や国家歳入庁 (NRA) を対象に、研修や人材雇用資金の提供等を行っている。

R-ARCSS に伴う公共財政管理制度整備・改革全般について、IMF と世銀も遠隔での助言・支援を続けている。

(8) 課題

公共財政管理について、R-ARCSS では第 4 章ほぼ 1 章分を費やして対応を打ち出しており、課題は多岐にわたる。前述 (「3 - 5 公共財政管理 (1) 政策、戦略、プログラム」) したよう

¹⁴⁸ Budget Strengthening Initiative (BSI) South Sudan Handover Report (2018、前出)。

¹⁴⁹ UNDP 南スーダン事務所オンライン面談 (2020 年 11 月)。

¹⁵⁰ 同上。Strengthened National and Subnational Public Financial Management (PFM) mechanisms in South Sudan for Increased Budget Allocations To Social Service Sector | Joint SDG Fund

に、2020年11月のIMF緊急融資発表にあたり、南スーダン移行政権（RTGoNU）は公共財政管理戦略を取りまとめることにコミットした。既に、公共財政管理監視委員会（Public Financial Management Oversight Committee）が財務大臣を委員長として設置されたが、国家歳入庁（NRA）の本格的な機能化と並行して、同委員会が主導する各分野の整備・改革が必要とされている。IMFが緊急融資決定にあたって取りまとめた報告書によると、主要課題は下記のとおり¹⁵¹。IMFと世銀では、これらに係る技術支援を予定している¹⁵²。

- ・ 国庫一元管理（Single Treasury Account）の実現
- ・ 現金管理の強化
- ・ 政府借入れのMoFEPによる一元管理
- ・ すべての滞納金の確認と支払い
- ・ 石油を担保とした政府借入れ及び契約のレビュー・確認
- ・ 反汚職委員会及び会計検査院の強化
- ・ 公共調達・資産処分庁の設置
- ・ 生体認証による電子給与支払システム導入
- ・ 財源配分・モニタリング委員会（FFAMC）の強化
- ・ マクロ経済・財政枠組みの強化
- ・ 予算作成と執行プロセスの強化

3-6 メディア

(1) 政策、戦略、プログラム

南スーダンにおいてメディア分野を所管するのは情報通信郵政省（Ministry of Information, Communication Technology and Postal Services¹⁵³：以下「情報省」）である。調査時点で、同省における政策、戦略、計画は確認できなかった。

(2) 関連法規

2011年に独立した南スーダンはいまだ、「市民的及び政治的権利に関する国際規約」「経済的・社会的及び文化的権利に関する国際規約」等、主要な国際人権文書（国際人権法及び一般的な人権保護のための法源として機能する条約・その他の国際文書）に署名しておらず、国際場裡で達成すべき人権関連の課題は多い。

国内法については、2011年の暫定憲法第2部「権利の章典」第24条が表現の自由を、第32条が情報へのアクセスを保障している。同国政府は2013年、上記暫定憲法規定に基づき、民主的なメディア環境を実現するためのメディア関連3法（Media Authority Act, 2013、Right of Access to Information Act, 2013、Broadcasting Corporation Act, 2013）を採択した。

Media Authority Actは①公益のための独立した複数のメディアを発展させる観点からの規制、②メディア産業を監督する独立規制機関の設立及び権限・機能・職責の定義、③同独立規制機関による計画及び周波数管理に関する権限の行使、について定めることを目的としている。Right of Access to Information Actは①憲法で規定された情報へのアクセス権の施行、②

¹⁵¹ IMF南スーダン報告書（2020年、前出）。

¹⁵² 同上。

¹⁵³ 情報・放送省（Ministry of Information and Broadcasting）から2016年5月に名称変更となった〔国際協力機構2019、「南スーダン放送局組織能力強化プロジェクト事業完了報告書」（内部資料）〕。

公益のための最大限の情報開示の促進、③情報へのアクセス権を確保するための効果的なメカニズムの設立、④その他付随する事項、について定めることを目的としている。Broadcasting Corporation Act は南スーダン放送局 (SSBC) の設置を通じた質の高い放送及び公共放送サービスの独立、情報の自由な流通及び公益に関する関連事項の促進、について定めることを目的としている。

このうち、Media Authority Act は、Norwegian People's Aid の支援を受け、南スーダン・メディア開発協会 (Association for Media Development in South Sudan : AMDISS)、南スーダン・ジャーナリスト組合 (Union of Journalists of South Sudan : UJOSS)、南スーダン・ロー・ソサエティ (弁護士で構成される NGO)、Gurtong (メディア関連の NGO) 等の協力により作成されたもので、同法施行により政府の検閲や治安組織の介入が根絶されることが期待されていた。しかしながら 2018 年、開明的な同法の趣旨を歪曲する形で関連規則¹⁵⁴ (Media Authority Regulations on Print Media 2018, Media Authority Regulations on Broadcasting Media 2018, Media Authority Regulations on Accreditation of Journalists 2018) が策定され、これによって、本来、いかなる規制からも解放されているべき活字メディアの登録が義務づけられたほか、放送・活字両メディアの記者個人もすべて 3 カ月ごとに活動の承認を受けざるを得なくなり、個人情報や当局に掌握されたジャーナリストの取材活動は大幅に制限される結果となった。

また、取材活動にかかわる「名誉棄損」については、多くの民主国家で「民事化」が主流となるなか、南スーダンでは独立前の 2008 年に制定された刑法で犯罪事由として規定され、独立後も、同規定に基づく、あるいは同規定の恣意的解釈による取材活動の制限や記者の身柄拘束が頻発している。

(3) 南スーダンメディアセクター全体の現状及び課題

2005 年の和平合意以降、活字メディアが次々に発刊され、2011 年の独立までに The Citizen、Juba Post、The Independent など新聞 14 紙、雑誌も 3 誌 (Southern Eye、South Sudan Post、Gurtong Focus) が相次いで刊行された。独立後も多色刷りタブロイド紙 New Nation (ノルウェーの NGO が支援) が発刊されるなど、都市部に限定されるものの、一時は活字文化が活況を呈する兆しもみられた。放送メディアについては、地上波 TV 局は国営 1 局 (SSTVR、のちに公共放送局化して SSBC) のみ。衛星を含めても TV は国内では他に Ebony1 局だけという状況だった。ラジオについては、SSBC ラジオ部門のほか、最盛期は 36 局が登録していたが、ほとんどがドナー、国際機関、NGO の資金援助を受けたコミュニティー FM だった。こうしたラジオ局のうち、国連ミッションの委託を受けスイスの NGO が運営する Radio Miraya は、国内で段階的に FM 送信網を拡大しながら、地元出身の記者に OJT を通じた訓練を実施。カトリック系 Bakhita や米政府が支援していた Eye Radio とともにジャーナリズムの底上げに一定の貢献を果たしてきた。

しかし、2013 年 12 月の武力紛争勃発以降、南スーダンのメディア環境は著しく悪化する。翌 2014 年 8 月に上記 Bakhita が「反政府勢力に資する放送を続けている」として一時閉鎖されたのを皮切りに、2015 年 1 月には、少なくとも 5 人のジャーナリストが報道内容の報復と

¹⁵⁴ Media Authority Act 第 67 条第 1 項“The Authority may on the recommendation of the Board make Regulations for effective implementation of the provisions of this Act, provided that such Regulations are not inconsistent with this Act or any Government procedures for subsidiary legislation”が関連規則制定の根拠となっている。

して射殺され、同年2月には英字紙 National Mirror が「政府を批判する記事を掲載した」と糾弾され治安部隊の襲撃を受けた。

和平合意の受入れをめぐり、キール大統領に対する国際社会の圧力が強まった2015年8月には、伝統ある英字紙 Citizen のほか、ラジオ番組制作会社やアラビア語日刊紙が相次いで活動停止に追い込まれている。

2018年、Media Authority Act の関連規則が策定されて以降も、治安組織による脅迫やいやがらせ、記事の事前検閲・削除が継続、メディア側からは治安組織と独立メディア機関を同一視して警戒する声も聞かれるなど、ジャーナリズムは窒息状態にあるとよい。

2019年10月現在、国内で最も広いカバー・エリアをもつ国連ミッションの Radio Miraya (全土の72%をカバー) は、登録をめぐるトラブルで Media Authority と「敵対 (hostile)」関係にあり、政府関係者には同局のジャーナリストに協力しないよう通達が出ているという。また、こうしたメディア環境の悪化に伴い、2019年10月現在発行されている新聞は英字紙では Juba Monitor、Witness、The Dawn、Agamaron 等、アラビア語紙では Al Watan、Al Maugif 等の極めて少数となっている。ラジオ局は Bakhita、Miraya、Eye Radio、SSBC、Equity Broadcasting Corporation、Radio 1 等の複数の放送が存在するもののドナーによる支援の減少に伴い、活動が大幅に制限されている。調査における聞き取りでは、複数のインタビュー先から、南スーダンのジャーナリストの間で「自己検閲 (self-censorship)」が広がっているとの発言があった。また、Media Authority によって法律上の根拠もなくレターによってメディアが閉鎖されている事例や、海外のメディアへの取材不許可、といった事例もあるようである。

他方で、Media Authority の存在によって治安機関によるメディアへの介入が改善されているとの声も聞かれた。情報省の高官によれば、Media Authority の存在により、治安関係者のメンタリティが変わり、報道内容に不満がある場合も (メディアに直接ではなく)、Media Authority に不平を伝えるようになったとのことであった。また、Media Authority が治安関係者とメディアの仲裁役 (arbitrator) として機能しているとの声もメディア側から聞かれた。

(4) Media Authority をとりまく現状

Media Authority は上述の Media Authority Act, 2013 に基づき、2016年に設立された独立規制機関であり、独立したメディアの発展をめざし、メディアの監督を行っている。

Media Authority は独立機関であるため、情報省の傘下ではなく、独立して意思決定を行うことが可能であり、オペレーションも独立している。そのため、レポーティングラインは情報省に対してではなく、情報大臣と直につながっている。

Media Authority Act では、Media Authority は役員会 (Board of Directors) に加えて、8つの委員会等を構成することになっている (press and broadcast complaints council, hearing panel, media appeals board, legal committee, complaints and monitoring committee, broadcast frequency licensing committee, public affairs and education committee, engineering and technical standards committee)。しかしながら、これらの委員会等はいまだ構成できていない状況である。また、職員数は役員及びスタッフ合わせて19名であり、本格的に稼働できる人数には到底足りていない。なお、調査時点において、予算はすべて政府により賄われている。

調査時点においては、Media Authority は治安機関の介入を防ぐ目的によりメディアの登録

審査・ライセンス発行、事実に基づいていない記事の差し止め、記事についての事実内容確認、海外のジャーナリストの取材時のクリアランス支援等を実施している。

(5) Information Commission をとりまく現状

Information Commission は Right of Access to Information Act, 2013 に基づき 2015 年に設立された独立機関である。そのトップである Commissioner は大統領に任命されており、大統領及び国会に対してレポーティングを行うが、情報省へのレポーティングの義務はない。

Information Commission はさまざまな主体からの請求を受けて情報公開を担当する機関である。請求が到達したら Commissioner による調査が行われ、調査の結果必要であれば Commissioner より政府に対して書面で公開を要求する流れとなっている。

UNESCO の支援（後述）により、戦略計画（Strategic Plan）が 2019 年 10 月に完成。同戦略計画では、1) Building effective demand for, and use of, public information、2) Foster effective implementation and compliance with the right to access to information act 2013、3) Enhance implementation of the right to access to information act 2013、4) Increase the institutional capacity of the information commission、5) Develop and implement monitoring, learning, and evaluation procedures の 5 つの柱を掲げている。

調査時点で、年間予算は 1,200 万 SSP ほどである。情報公開請求に際して少額の費用を徴収することとされているが、それにより Information Commission を運営していくのは困難であるため、今後も政府予算により運営されていく見込みである。職員数は調査時点で 34 名であったが、新たに 17 名分の予算が確保されており、採用中とのことであった。

(6) SSBC をとりまく現状

2013 年に採択された Broadcasting Corporation Act は、大統領の署名を経て、2014 年 9 月に発効。2012 年 12 月に始まった JICA の技術協力プロジェクト「南スーダン放送局組織能力強化プロジェクト」による能力開発と並行し、SSTVR の公共放送局化に向けてのプロセスが進行した。プロジェクトでは改組された放送局を真の報道機関とすべく、ジャーナリスト・番組制作者・放送技術者に対し、日本の経験を共有する OJT が行われ、ジャーナリズムが少しずつ浸透していった。2015 年 9 月には、治安当局が SSBC の編集者に対し、反政府勢力の主張を取材・収録したテープの提出を要求。同編集者がこれを拒否して逮捕されるなど、同局ジャーナリスト達の間には、着実にプロフェッショナルリズムが根づきつつあることを感じさせる状況も生まれた。

その一方で、新公共放送局の「経営委員会」（9 名で構成。情報大臣が国会に候補者リストを提出。国会の承認を経て大統領が任命）のメンバー選考が難航。上記 Act 第 3 条 10 項の規定（「大臣はメディア協会及び市民社会と協議のうえ、…候補者リストを議会に提出…」）に従い、AMDISS が「中立的な有識者」を候補として提案したが、最終的には治安当局関係者 1 名が委員に選ばれるなど、政府の影響を払拭し得ない体制での船出となった。

2016 年 2 月に正式発足した経営委員会は、初代 SSBC 会長として情報大臣に近い人物を選出した。同会長は「公共放送局は政府の政策を批判しない」等を内容とする政府寄りの“Editorial Policy”を発出。また放送業界未経験の側近を TV 局長に据えるなど、「公共放送局化」プロセスに逆行する局運営を展開したが、腹心の同 TV 局長が業務上横領容疑等で逮捕

されたことに続き、会長自身も、2020年4月、情報省の省令により解任された。

同会長の在任中には、ジュバ近郊の送信所が燃料不足や整備不良で機能停止し、中波ラジオ放送の送信圏が首都周辺（FMラジオと同程度）に限定されるようになったほか、TV衛星放送も一時は契約上のトラブルで停波の危機に直面するなど、放送局の運営が危機的状況に陥った。

SSBC に対する支援は日本のほか、中国政府がスタジオ棟・送信塔等、主にインフラ面のサポートを継続している。調査時点で、スタジオ棟の建設工事が既存の SSBC 棟の横で実施されていた。

なお、R-ARCSS1.19 条において、合計 20 の Commissions and Institutions を再編・再構成することとされており、その中に SSBC も含まれている。これについてはこれまでの SSBC との面談からも特段言及されたことがなく、どのように実現されるのか不明なるも、引き続き留意が必要である。

(7) 他ドナーによる支援

南スーダンのメディア分野に対してはいくつかのドナーが支援を行っている。ドナーと政府によるセクターワーキンググループが 2017 年頃まで実施されていたが、調査時点では再開されていないとのことである。

各ドナーの支援について、まず、UNESCO は南スーダン政府と協力し、表現の自由及び情報へのアクセス改善を支援している。特に、メディア関連 3 法により Media Authority とともに設立された Information Commission に対しては、同委員会と共同で「戦略プラン」を完成（2019 年 10 月）させるなど、新設機関の機能向上を下支えする支援を継続している。加えて、コミュニティラジオの建設や、ジャーナリストの能力強化も支援している。

バイの主要ドナーも南スーダンの独立前後からメディア分野を支援しているが、南スーダン政府とは一定の距離を置きつつ、メディアに対する直接支援や、ラジオ局を運営する NGO をサポートする等の活動を展開している。米は USAID が 2009 年以来、コミュニティラジオや民間活字メディアの支援を実施してきたが、最後のメディア・プロジェクトとなるラジオ局支援も 2020 年末に終了予定（トランプ政権発足後は南スーダン政府への直接支援は全面的に停止。側面支援も段階的に減少）。英は BBC メディア・アクションが 2011 年以降、ラジオ局を中心に①社会活動改善のための番組制作支援及び②メディア強化のための能力開発を実施している。前者については、和解に焦点をあてたラジオドラマや、女子教育プログラム等を全土のラジオ放送局で放送している。後者については、ラジオ番組制作・編集の研修を行う等している。また、英国大使館が UNESCO と共催で、ジャーナリストの育成セミナーを開催するなど、独立メディア及びジャーナリストの支援が主な活動内容となっている。このほか、Article 19 や Norwegian People's Aid など国際 NGO が、表現の自由を守るための法整備支援を積極的に実施し、上記メディア 3 法策定にかかわっている。

3-7 公務員研修

(1) 政策、戦略、プログラム

公務員制度については、2011 年移行憲法にその原則が明記され、同年制定された公務員法（Civil Service Act）にて詳細が規定され、研修についてもふれられている。また、2011 年の

独立前後、及び 2015 年の最初の和平合意（ARCSS）締結後に、国際機関・ドナーの支援を得て人材育成ニーズアセスメントが行われ、研修教材の整備が進められた経緯がある。

R-ARCSS では、RTGoNU による取り組みの 1 つとして、公務員制度の抜本的改革（radical reform of the civil service）を行うとしているが（第 1.2.10 条）、制度及び研修のあり方や方法について、中長期の視点で改善・充実化を検討するのは、今後の課題となっている。

(2) 関連法規

2011 年移行憲法では第 139～141 条（Part 9, Chapter I）にて、各省次官を含む中央・地方の公務員は、教育や研修に依拠する資格、経験、適性、実力に基づいて採用、任命されると規定し、公務員委員会（Civil Service Commission : CSC）が公務員制度に係る政策立案を担うとしている。

2011 年公務員法（Civil Service Act）は、立法府（議員）、司法府（裁判官）、軍・警察等の治安機関（軍人、警察官等）、司法省の法律専門職を除く公務員に適用される。その概要は表 3-7-1 のとおり。同法では、公務員省（Ministry of Public Service : MoPS）が同法執行のためのモニタリングと調整を行い、公務員委員会と協力して制度改善に係る検討・決定を行うとしている。公務員省は、その後の省再編により労働・公務員・人材育成省となり、2020 年 2 月の RTGoNU 樹立後に労働に係る機能が分離されて公務員・人材育成省（MoPSHRD）となった¹⁵⁵。移行憲法に明記された公務員委員会（CSC）については、一度設置されたものの、その後機能せず、R-ARCSS では同委員会を、他複数の委員会・公社等とともに再構成するとしている。

表 3-7-1 2011 年公務員法の概要

The Civil Service Act, 2011		主な規定事項
Chapter I	Preliminary Provisions	目的、定義等
Chapter II	Institutions and Posts Responsible for the Implementation of This Act	公務員法の実施に係る各機関及び各官職の責任
Chapter III	Rights and Obligations of Civil Servants, Officials and Employees	公務員の権利と義務
Chapter IV	Post Classification and Career Development	公務員の種類とグレード
Chapter V	Personnel Establishment	各省・機関の組織図、職務記述書、職員名簿、予算の作成
Chapter VI	Filling Vacancies and Appointments by Promotion or Recruitment	採用・昇進・異動・出向に係る原則、基準、手続き〔非常勤職員（temporary employment）の雇用を含む〕
Chapter VII	Remuneration of Civil Servants, Officials and Employees	公務員給与・手当、支払手続き
Chapter VIII	Award of Salary Increment	昇給及びベースアップ
Chapter IX	Performance Evaluation	人事評価の原則と年次評価手続き

¹⁵⁵ 本調査現地調査時点では労働・公務員・人材育成省であったが、公務員・人材育成部門の次官、局長らと面談を行った。本稿では公務員・人材育成省（MoPSHRD）と記す。

The Civil Service Act, 2011		主な規定事項
Chapter X	Training and Development	研修と人材開発（注：1条のみ。詳細は規則で制定）
Chapter XI	Staff Leave	休暇
Chapter XII	Redundancy and Redeployment	余剰人員と再配置
Chapter XIII	Termination of Service	退職、解任
Chapter XIV	Discipline	服務規律
Chapter XV	Administrative and Legal Grievances	公務員による不服申立て
Chapter XVI	Miscellaneous Provisions	雑則（グレード表、人事評価基準、誓約書等のひな型）

2011年公務員法の下位法令として、2012年公務員規則 (Regulations) があるが、公務員法、公務員規則ともに改正が予定されている¹⁵⁶。

(3) 公務員制度

1) 法律上の制度

MoPSHRD は、公務員法（第 24～26 条）により、各省庁の組織図、職員配置、職務記述書、職員名簿について所掌するが、その概要は下記のとおり。

組織図 (Organization Chart)	各省庁は組織図及び各部局の業務分掌表を作成し、MoPSHRD に提出する。MoPSHRD はモデル業務分掌表を作成する。
職員配置 (Establishment Structure)	各省庁は、組織図に従って部局ごとの職員配置書案を作成し、MoPSHRD に提出し承認を得る。
職務記述書 (Job Descriptions)	各省庁次官は、職員配置図に従って職務記述書を作成する。MoPSHRD はモデル職務記述書を作成する。
職員名簿 (Nominal Rolls)	各省庁は組織図及び職員配置書に基づき年間給与支給の対象となる職員名簿と人件費予算案を作成し、MoPSHRD の承認を得る。MoPSHRD は人件費予算案承認後、財務経済計画省に提出する（事務・補助職員 ¹⁵⁷ の給与については各省庁が承認権限を有する）。

公務員の採用手続きも公務員法（第 28～36 条）に規定されているが、MoPSHRD によるとその概要は下記①～④のようになる。

各省庁		公務員・人材育成省 (MoPSHRD)
① 採用ニーズ・要望を伝える	→	② 空席を確認し公示を承認
	←	
③ 公示、書類審査、面接を実施し、結果を MoPSHRD に報告	→	④ 採用手続きを確認したうえ、採用を承認

¹⁵⁶ MoPSHRD では公務員規則改正案を起草し、2018年に司法・憲法問題省に送付したが、その後動きはない。UNDP では新プロジェクト (GEMS、後述) にて法令起草支援を予定している。

¹⁵⁷ 公務員グレード (grade) 13～17 に相当 (表 3-7-2 参照)。

		[注：2011年公務員法第33条によると、公務員グレード11以上（表3-7-2参照）についてはMoPSHRDが直接任命する。]
--	--	---

公務員法第40条には非常勤職（temporary employment）の規定もあり、これについてもMoPSHRDが各省庁の要望を検討し、承認することになっている。

MoPSHRD内の採用手続きは同省採用局（Recruitment Department）の任務となっている。独立機関として、閣議に直結する採用理事会（Recruitment Board）を設置することがかつて検討されたが、現在はR-ARCSSの下で再構成が予定される公務員委員会とMoPSHRDの機能強化に焦点が置かれている¹⁵⁸。

2) 公務員給与

公務員給与はMoPSHRDが案を作成し閣議承認を経て施行される。2019/20年度時点の公務員給与・手当は表3-7-2のとおり。特に2016年以降、インフレにより生活費を賄えない水準に下がったものの、抜本的な改定は行われていない。給与・手当を合わせた最高額14,500 SSPは、2020年の公定為替レート（167 SSP = 1 USD）では87 USD、市場レートでは47 USD（あるいはそれ以下）だが、世銀の報告書（後述）によると、2007年の最高月給・手当合計額は1,250 USDであり、深刻な下落であることがわかる。また、特に2016年の騒擾以降、数カ月に及ぶ給与の遅配が常態化し現在も続いており¹⁵⁹、公務員の勤務環境は厳しい状況にある。RTGoNU樹立後、MoPSHRD新大臣¹⁶⁰が新給与体系につき閣議での審議を進め、2021年にも採択される可能性はある。

表3-7-2 公務員給与・手当（2019/20年度予算書掲載）

グレード	月額給与（SSP）	月額手当（SSP）	月額住宅手当（SSP）	月額給与・手当合計（SSP）
1	8,000	1,500	5,000	14,500
2	7,000	1,250	4,000	12,250
3	5,000	1,000	3,000	9,000
（本表では省略）				
11	1,500	350	1,200	3,050
（本表では省略）				
13	1,300	250	900	2,450
（本表では省略）				
17	800	200	500	1,500

3) 公務員制度整備の経緯と現状

2005年CPA以降の公務員制度整備の経緯・経験とその後の状況について、世銀が2017年と2019年に報告書¹⁶¹を取りまとめている。これら報告書の内容を基に、MoPSHRDより

¹⁵⁸ UNDP 南スーダン事務所より聴取（2020年11月オンライン面談）。

¹⁵⁹ IMF 2020年10月27日付南スーダン報告書。

¹⁶⁰ 元西エクアトリア州知事 Joseph Bangasi Bakosoro 氏。

¹⁶¹ South Sudan Governance Analysis : Building Sustainable Public Sector Capacity in a Challenging Context (Revised Draft, January

聴取した情報と併せて以下整理する。

- ・2005年CPAの後、南部スーダン政府（GoSS）は、英国統治時代と1960～1970年代のソ連の影響を受けたスーダンの政府制度に基づいて形成された。南部・南スーダンの法令では、政府に、各省・機関に加えて分野別委員会（CommissionあるいはCouncil）が設置される構造となっているが、2つの流れによる混成の結果である。
- ・南部スーダン政府の公務員は、①1990年代のSPLA（軍）改革の一環として設けられた文民統治機構（Civil Authority for the New Sudan：CANS）、②南部スーダンの主要拠点を統治していたスーダン与党（National Congress Party：NCP）、南部スーダン調整評議会（CCSS）の2つの組織から採用された。2004～2005年に行われた国連と世銀による合同アセスメント・ミッション（Joint Assessment Mission：JAM）では、人口1,000万に対し1%という標準公務員数にかんがみて、南部スーダン政府公務員につき中央統治機構で3～4万人、教育・保健・治安維持等現場レベルで6～7万人が必要と推定した。しかしながら、大量の兵士を吸収する必要があったことから、軍（SPLA）と治安関連機関の雇用が増大し、2014年の推計によると、公務員総数は人口の3.5%、給与予算は政府予算全体の62%（GDPの約13.8%）を占めるまでに至った。また、公務員全体の83%を軍・治安関係者が占める構造となり、政府予算配分の偏りを招いた。
- ・公務員の学歴について、2008年の推定によると、全体の38%を占める上級公務員（グレード1～9）のうち、高校卒業後の学歴を有するのは18%にすぎず、元兵士の採用を優先するために、内戦中に外国で教育を受けたディアスポラの採用は進まず、彼らはむしろ西洋化した南スーダン人と見なされ敬遠された。
- ・大量の人材を雇用するニーズと社会保障制度の不備により、政府各部署に幽霊職員が増えたことに対応して、MoPSHRDは2008年から電子給与支払システム（South Sudan Electronic Payroll System：SSEPS）を導入し、各州にも展開した。その結果、全国の公務員15万人以上が把握され、300以上の省庁・機関の職員給与がSSEPSにより支払われる仕組みが構築された（2013年時点で警察だけでも全職員の20%に相当する約1万人の幽霊職員が明らかになり、更なる調査が進められた）¹⁶²。
- ・2005年暫定憲法ではMoPSHRDに公務員採用・昇進・研修に関し広範囲の権限を与えたが、実際の権限は各省庁が握り続け、憲法に規定された公務員委員会（CSC）も、中立的監督機関という概念が根づかず、設置されたが機能はしなかった。各州では、当初州財務省が人事権を握っていたが、2010年に州MoPSHRDが設置された。
- ・MoPSHRDは2008年からのSSEPS導入に伴い、増大する給与予算に対応するため、公務員をスクリーニングし、無資格者を解雇するとともに、新規採用にあたっての資格審査を義務づける制度を検討し、2011年に提案を取りまとめた。しかし閣議で拒否され、担当大臣は辞任し、幕引きとなった。
- ・MoPSHRDによると、公務員採用制度は上述（「(3) 公務員制度 1) 法律上の制度」）のとおりだが、実際は各省庁が独自に採用を行う状況が続いてきた（世銀報告書では、

2017) 及び Paths between Peace and Public Service : Comparative Analysis of Public Service Reform Trajectories in Post-conflict Countries – South Sudan Case Study (2019)。

¹⁶² 2013年末の騒擾以降、北東部などで多くの公務員が反政府軍に入り、一方で、政府側は武装勢力への取引材料として公務員ポストを与えるといった動きがあった。その結果がSSEPSに反映されたかは未確認。いずれにしても、現在SSEPSは機能していない。

2005年のMoPSHRD設置以降、本来の採用制度は機能しなかったとしており、UNDPでも同じ認識である)。公務員法が規定する非常勤職員としての採用も多く、本来、非常勤職でもポストにつきMoPSHRDの承認が必要だが、承認なしの採用が常態化している。その場合、そうしたスタッフの給与はSSEPSを通さず、各機関の「独自収入」¹⁶³から支払われた(ただし、機材の故障等の要因により現在SSEPSは機能していない)。

(4) 公務員人材育成

1) 公務員研修制度

公務員研修制度の整備は2005年CPA後に開始され、2009年に研修教材(“Building Honest and Effective Public Services for the People of Southern Sudan : Public Service Master Curriculum” : 通称「マスターカリキュラム」、DFID支援)が作成された。並行して、中央政府にて5名、各州で5名のリードトレーナー(合計55名)が選ばれて、TOTが実施された。マスターカリキュラムは36科目で構成され、うち30科目について研修講師用マニュアルの作成も行われ、2009～2010年にリードトレーナーにより、中央政府及び州政府の全公務員を対象に職種別の研修が実施された。その後、DFIDの支援は2010年に終わり、2013年末の騒擾以降の影響も受けて、リードトレーナー55名のうち20名が離職し、その他も離散してしまい、現在は、中央でも5名のうち3名しか残っていない状況にある¹⁶⁴。

マスターカリキュラムの構成分野・科目、研修日数、想定する対象は表3-7-3のとおり¹⁶⁵。研修対象は、公務員法の適用対象となる全公務員となる。州地方自治省所属の地方行政官(LGAO)の研修は地方自治理事会(Local Government Board : LGB)が統括しているが(「3-4 地方行政」参照)、地方行政官はMoPSHRDの研修対象でもあり、過去に受講している。現在、UNDPがマスターカリキュラムの見直しを行っており、R-ARCSSの内容を取り込み、国際水準の公務員服務規律を反映するなどの更新を予定している。更新版カリキュラムに基づいて、かつてのリードトレーナーの一部を活用しながら、中央・州レベルでTOTを展開する予定である。

表3-7-3 公務員研修マスターカリキュラムの構成

分野	科目	日数	対象
1. Orientation to Public Service: What it means to work in public service	1.1 Government Overview: Constitution, CPA, GOSS, GONU and the three Arms of Government 1.2 Ministries, key Departments & Roles within the Government's Constitutional offices 1.3 Processes & Procedures in the Public Service 1.4 Role of a Public Servant, Code of Conduct and Responsibilities	6日	全公務員、特に新規採用者。
2. Governance: Managers and staff	2.1 Good Governances practice 2.2 Ethics and Regulations	8～9日	主に上級・中級職。2.1、2.2、

¹⁶³ 簿外予算か運営費予算の流用と推察される。

¹⁶⁴ 中央レベルに残っている3名のうち1名はMoPSHRD研修局長(Director General for Training)。本調査中、当時の名簿を基に中央エクアトリア州のリードトレーナーの追跡を試みたが、みつからなかった。

¹⁶⁵ マスターカリキュラムはMoPSHRD担当局には1冊しかなく、作成を支援したDFID経由でソフトコピーを入手することができた。MoPSHRDではTOTの記録なども残っておらず、文書管理上の課題もある。

分野	科目	日数	対象
understand the importance of good governance & how to promote it	2.3 Formulating and Setting policy 2.4 Governing Bodies 2.5 Governance Structure for South Sudan 2.6 Setting Direction and Strategy 2.7 Basics of Operating Models 2.8 Diversity Management		2.8 は全公務員。
3. Management practices: Knowing what being a manager is all about	3.1 Management practices overview 3.2 Role of a Manager 3.3 Planning 3.4 Organizing 3.5 Controlling 3.6 Directing-Leading 3.7 Managing Change 3.8 Records Management & Filling	13 日	上級・中級職。
4. Personal & Professional Development: Skills to progress professionally & personally	4.1 Interpersonal Skills 4.2 Making Clear Presentations 4.3 Effective meetings 4.4 Communicating Electronically 4.5 Personal Styles & Preferences 4.6 Problem Solving Methods 4.7 Communication Skills 4.8 Managing Interpersonal Conflict 4.9 Decision Processes 4.10 Influencing Skills 4.11 Coaching and Counselling 4.12 Managing Small Projects 4.13 Time & Personal Management	16～ 20 日	主に上級・中級職。一部は準専門・技術職。
5. Leading Organizations: Skills & knowledge for strategic leadership	5.1 Leading Organizational Overview 5.2 Vision, Mission & Values in Organizations 5.3 Setting Strategic Direction 5.4 Strategic Planning 5.5 Leading Organizational Change 5.6 Organizational Culture 5.7 Designing Organizations for Purpose 5.8 Developing Teams 5.9 Engaging & Aligning staff 5.10 HR Planning & Resourcing 5.11 Overview of HR Practices 5.12 Governance Overview	15～ 16 日	上級職。中級職の昇進準備にも活用。
6. Support Staff: The roles and duties of support staff	6.1 Role of a secretary 6.2 Role of a messenger 6.3 Customer Care 6.4 Ethics & Code of Conduct for Support staff	4 日	補助職（秘書、事務員、メッセンジャー、清掃員、受付

分野	科目	日数	対象
			係等)。
7. Functional Overview: Understanding the different functions that managers have to deal with	7.1 Public procurement 7.2 Basic Accounting and Finance in Government 7.3 Legal Aspects of Public Administration 7.4 Planning and Budgeting 7.5 Information Technology 7.6 Human Resources	8日	上級・中級職、及び複数任務兼任の準専門職。
8. Human Resources: -Understanding good people management practices	8.1 HR Policy and Procedures 8.2 Developing Staff 8.3 Setting Pay and Promotions 8.4 Job Descriptions 8.5 Managing Performance 8.6 Hiring and Termination 8.7 Employee Assistance	11～13日	上級・中級職、及び人事担当者。

公務員研修施設については、Human Resource Training Center (HRTC) がジュバに建設され上述の研修時に活用されたが、騒擾時に破壊されて再建設が必要となり、現在、UNDP が支援準備を進めている¹⁶⁶。なお、財政・財務会計分野については、財務経済計画省の管轄下の Government Accountancy Training Center (GATC) が整備され、こちらの建物は健在である。

世銀報告書 (2017年)¹⁶⁷によると、HRTC や GATC を活用し、2016年頃までに実施された公務員研修の概要は表3-7-4のとおり。ジュバ大学行政学部 (School of Public Service : SPS) でも公務員育成を行っており、同学部も含まれている。

表3-7-4 公務員研修実績 (2016年頃まで)

研修プログラム (場所)	対象公務員数	研修概要
Kenya School of Government (ナイロビ)	255	行政、リーダーシップ、マネジメント、事業計画・管理、コンピューター
KSG (ジュバ、HRTC)	836	監督スキル、電子記録管理、広報、クライアントサービス、パフォーマンス評価、公共財政管理、会議運営・議事録作成、報告書作成、チェンジマネジメント、人事管理等
KSG (ナイロビ)	414	公衆衛生、野生動物保護、観光・公園管理、航空管制、ラジオ・TV番組作成、郵便サービス、消火活動
Windle Trust (南スーダン各地)	616	英語
ジュバ大学 School of Public Service (ジュバ)	51	行政学修士課程

¹⁶⁶ UNDP では、HRTC が完成するまでの間、JICA が支援した多機能研修所 (Multipurpose Training Center、労働省管轄) を利用して TOT を行う予定である。

¹⁶⁷ South Sudan Governance Analysis : Building Sustainable Public Sector Capacity in a Challenging Context (2017、前出)。

研修プログラム（場所）	対象公務員数	研修概要
GATC （ジュバ及び4州）	1,323	英国公認会計士研修プログラム、購買・サプライ研修、公共財政管理短期コース等
合 計	3,495	

また、同じ世銀報告書によると、公務員研修につきこれまでに行われた調査及び作成された教材等は表3-7-5のとおり（2009年作成のマスターカリキュラムを含む）。

表3-7-5 公務員研修に係る調査、作成教材等（2016年頃まで）

公務員研修関連文書	作成年	支援機関
A country-wide training needs assessment undertaken （10州を含む）	2009年	CBTF
Training modules and materials（未完成）	?	CBTF
Master Curriculum for Public Administration and Management	2009年	DFID
Government of South Sudan – Strategic Capacity Building Study	2010年	USAID
A further technical needs assessment	2012年	African Capacity Building Project
South Sudan Civil Service Training and Capacity Development Policy	2013年	?
Report on the Skills Audit of the Republic of South Sudan （MoPSHRD）	2016年	Kenya School of Government （世銀）

公務員人材育成の一環として、2010年よりケニア、エチオピア、ウガンダのIGAD加盟国より公務員が派遣され、中央政府各省庁及び州政府に配置されて、各分野政策・制度整備の支援とともに座学研修やOJTも行われた（ノルウェー政府資金・UNDP運営、後述）。

2) 公務員人材育成の経緯と教訓

前述の世銀報告書（2017年）¹⁶⁸では、CPA以降の公務員人材育成について、南部・南スーダン政府部門の能力構築という観点から振り返り、その経験を整理・評価し、今後へ向けての提案を行っている。その要旨を本稿に記しておく。

- ・南部スーダンはCANS、CSCCの経験はあったものの、正式な行政機構運営の経験がないままに、コソボや東ティモールのように国連暫定統治機構によらない国づくりを開始した。その過程での和平へ向けての政治的な取引と、効果的・効率的な政府制度の整備は両立せず、教育・能力に基づく採用も一部では進んだが（例：2013年の調査によると89%の会計職が会計に係る資格・学位を有していた）、兵士・人々の間で「平和の配当」として政府勤務への期待が極めて高く、より優秀なディアスポラを活用する政府側の意思欠如と相まって、政府の能力構築を妨げた。

- ・2004～2005年の国連・世銀による合同アセスメントミッション（JAM）では、政府の能

¹⁶⁸ South Sudan Governance Analysis : Building Sustainable Public Sector Capacity in a Challenging Context（2017、前出）。

力構築についてのベースラインと 2011 年の達成目標を下記のように示したが、当時の支援国側の期待水準は非常に高かった。

	2004～2005 年時ベースライン	2011 年目標
公務員制度・4 能力	CANS の下、基礎的な制度と人材はあるものの、ほとんど無から構築する必要あり。内戦中の仕組み・手続きは極めて流動的で、制度としては機能していない。	責任感、倫理感があり、モチベーションの高いプロの公務員が、民主的な制度を通じて、公共サービスを提供する。
分権化・地方行政	公共サービスは NGO、国連、協会団体等が担い、ごく初歩的な地方行政の仕組みがあるのみ。	中央、州、基礎自治体レベルで政府制度が明確な役割分担に基づき、効率的、効果的に機能する。政府間財政制度も整備され、民主的な発展と平和に貢献する。
公共財政管理	制度・能力ともになし。	透明で説明責任のある公共財政制度が整備される。

- ・ 公務員人材育成について、近隣諸国の人材を活用するなど南南協力が進み、その点は評価できる。また、MoPSHRD は、公務員研修の計画・実施を主導し、国内の研修制度構築・定着を試みた。しかしながら、支援国側の期待が非常に高い一方で、短期的な支援や、開始しては停止といったアプローチが続き、同時に、政府のコミットメントにも限界があった。
- ・ 今後について、世界の紛争影響国の経験にかんがみると、早急な変容を試みても 20～30 年はかかり、南スーダンは今後も課題が山積み、治安・政治が安定しない (volatile) 状況が続くとみられる。そうしたなか、支援国の財政事情も相まって、一貫性のない支援が行われる可能性があるが、将来を見すえながら次のような現実的支援を行う必要があるだろう。

① 治安が安定しないなかでも、カリキュラム開発等可能な支援を行う。
② 研修は場当たりの (ad hoc) 内容・アプローチではなく、日々の業務に役立つ内容を継続して行うことが重要。財源の制約にかんがみて、国内研修制度の整備・充実化に焦点を当てる。
③ 公務員採用・昇進制度改革は困難であり、避けた方が賢明である。しかし、採用後の人材に焦点を当てた研修支援は必要。また、各種ガイドライン等の整備や既存ガイドラインの周知を徹底させ、採用・昇進については法令・ガイドライン順守状況をモニターし、よい事例につき広報を行う、人事情報・データベース管理システムを強化するといった支援も重要。

この報告書の取りまとめとほぼ並行して、MoPSHRD では Kenya School of Government (KSG) と契約し、公務員能力のアセスメント (Skills Audit、世銀資金) を行った。同省、保健省、教育・科学・技術省、道路・橋梁省、及び 7 州の公共事業省を対象に公務員の能力調査を実施したものである。文献調査に加え、前述のリードトレーナー 16 名を活用して 600 名以上を対象に質問票調査とフォーカスグループインタビューを行った。調査結果の

概要は下記のとおり。

- ・約半数がスキル不足。多くが過去5年間に何らかの研修を受けているが、一部の質には問題があった。
- ・必要とされる研修は、役職・省によって異なるが、①マネジメント、②コンピューター・ITスキル、③リーダーシップ、④人事管理、⑤英語、⑥事務、⑦OJT。
- ・研修の実施と並行し、省の政策と、職員の昇進・キャリア開発の方向性を明らかにし、動機づけを促す必要がある。
- ・教育・科学・技術省を除く省では職務記述書がなく、あっても曖昧な内容であり、職務記述書整備と改善が必要。また、省の組織や人事に関する文書が存在しないか、あっても配付されておらず、これら文書の整備とアクセス方法の確保も必要。

同調査は、その後の騒擾の影響で結果が活かされずに今日に至っているが、今後の公務員研修プログラムを再構築していくうえでの出発点となると思われる。研修と並行して職務環境の改善も必要という提案は、前述の世銀報告書での提案と重なる部分がある。

(5) 他ドナーによる支援

公務員人材育成については、表3-7-5に示したように、CPA以降複数のドナーがニーズ調査、方針・計画作成、教材作成等を支援したが、世銀資金による公務員能力アセスメント（Skills Audit）が行われた後、2016年の騒擾となり、一貫した制度整備を試みる支援は停止された。

一方、UNDPでは、2010年に開始した行政機構支援プロジェクト（Support to Public Administration、通称「IGADプロジェクト」、ノルウェー政府資金）を継続し、IGAD加盟諸国政府の公務員を選定し、中央政府各省庁と州政府の主要省庁に配置した。同プロジェクトは2019年7月に終了し、後続案件として、Governance and Economic Management Supportプロジェクト（GEMS、ノルウェー政府資金）が開始されることとなった。GEMSのMoPSHRD支援コンポーネントでは、下記の活動を予定している。

- ・公務員研修所（HRTC）の修復（再建設）
- ・マスターカリキュラムの更新（現在同カリキュラム見直し中）
- ・TOTによるトレーナー（公務員）再育成、中央・州レベルでの研修実施
- ・公務員制度に係る政策・法令の検討、法令改正
- ・給与支払システムの整備（電子IDカードによる勤怠管理を検討中）等

(6) 課題

1) 公務員研修システムの回復と充実化

南スーダン政府では、現在、州・郡幹部ポストの任命が遅れているものの、中央及び州レベルで公務員は勤務を続けている¹⁶⁹。公務員制度については、政府全体で採用が法律の規定に合致しないかたちで行われているなど課題は多く、R-ARCSS履行の一環として改革が予定されている。一方で、1950年代から長年紛争状態にあり、2011年に独立に至ったも

¹⁶⁹ UNDP南スーダン事務所より聴取（2020年11月オンライン面談）。ただ、各州省庁機能状況や公務員勤務状況は治安や政治状況によりさまざまと想像される。郡レベルについては確認できていない。

のこの 2 度の騒擾を経験した経緯から、政府が主要な雇用吸収先となっており¹⁷⁰、当面は、政治的安定のための妥協と、公務員制度改善とのバランスを取っていかざるを得ないだろう。そうした文脈においても、政府の職に就いている公務員の研修は必要であり、かつて導入が試みられた国内の研修システムを回復し、内容の充実化を図っていくことが求められている。UNDP はそのための MoPSHRD 支援を開始したが、国内トレーナー育成のための各分野の専門家等、更なる投入が必要とされている。

国内研修システム整備の一環として、全国の公務員をオンラインツールなどをつないで経験を共有したり、困難な勤務環境下にあっても法令やガイドラインを遵守し、創意工夫により活躍する公務員に焦点を当てて広報を行ったりするなど、公務員が互いにモチベーションを与え合い、相互学習できるようにする仕組みづくりも、費用対効果の観点からも意義があると思われる。

また、研修の物理的環境整備も重要であり、UNDP がジュバの研修施設の再建設を支援する予定であるが、研修生宿泊施設、職員オフィス等附属施設、また、地方での研修施設整備も必要となっている¹⁷¹。

2) 職務と研修内容の関連性強化

公務員制度整備の一環として、各省庁・機関の組織内機能と職務の明確化も必要となっている。現在あるマスターカリキュラム（表 3-7-3）には、組織設計や職務記述書についての単元もあり、職務記述書の構成、盛り込む項目、作成方法などが研修内容に盛り込まれている。こうした内容につき学んだ後、あるいは並行して、研修生が所属する省庁・機関の機能・職務が明確化されるのが理想であり、そのためのフォローアップを行い、研修成果が日々の業務に役立つよう確保する仕組みづくりが重要と思われる。

また、各省庁・機関の内部では、当該組織や業務に係る文書があっても共有されず、一元管理もなされていない場合が多いが、各セクター省庁の技術支援に含める等方法を工夫し、地道ではあるものの、文書管理とアクセスのシステム整備を着実に進めることも重要であろう。

¹⁷⁰ 2014 年の世銀報告書によると、市民の 40%が 1 年以内に、50%が 2 年以内に政府に職を得ることを期待している〔UNDP より入手した MoPSHRD 業務に係るレポート（内部資料）記載〕。

¹⁷¹ 南スーダンでは三大地域（大エクアトリア地域、大アッパーナイル地域、大バハル・アルガザル地域）の間のバランスを図ることが重要であり、少なくとも各地域に 1 カ所の公務員研修所があると望ましいとの発言が UNDP よりあった。

第4章 南スーダンのガバナンス分野に対する今後の協力の方向性

4-1 ガバナンス分野に対する協力の重要性

現在の南スーダン共和国にあたる地域は、スーダンの独立に先立つ 1955 年から独立を挟んで 1972 年まで、更に 1983 年から 2005 年までハルツームの中央政府と南部の間で長期にわたる内戦が継続していた。また、独立後も、2013 年から 2017 年にかけて、騒擾が断続的に継続する状況であった。

こうした状況下で、国家の統治機構の整備及び人材育成は行われておらず、統治機構の整備やガバナンス分野における人材育成は、独立を達成した南スーダンにおいて喫緊の課題であるといえる。併せて、かかる人材育成を行ううえで、民主主義、法の支配、基本的な人権の尊重といった基本的な理念を共有し、内在化させていくことが重要である。

現在、南スーダンでは 2017 年に合意された R-ARCSS に基づき、3 年間の移行期間内に制度改革を完了し、独立後、初めてとなる総選挙を実施することが最大の課題である。JICA としてもこのプロセスが円滑に実施されるよう、開発協力を通じて支援していくことは極めて重要であり、ガバナンス分野の支援はその柱の 1 つとなるものである。

今回の調査では、ガバナンス分野のうち、法・司法、警察、公務員、地方行政、選挙、メディア及び公共財政管理の 7 つの課題を主たる対象として実施した。その結果を一言でまとめるならば、いずれの課題においても、大きな課題に直面しており、支援の必要性は高いといえる。

2011 年 7 月の独立後、2013 年以降南スーダン国内では騒擾が継続してきたが、政府間開発機構 (IGAD) による仲介を受け、2017 年 12 月には敵対行為の停止が合意され、2018 年からは R-ARCSS に基づく和解プロセスが開始されており、2020 年 3 月には暫定国民統一政府も発足するに至った。短期的には、R-ARCSS で合意されている 3 年後の総選挙の実施に向けて、その前提となる諸改革を進めていくことが急務であるとともに、中長期的には、南スーダンが平和で安定した国として発展していく基盤としての国家機構が機能し、法の支配が実現する体制を確立していくことが課題となる。2005 年の包括的和平合意に基づき南部スーダン自治政府が樹立されたことをきっかけとして、国際機関や欧米各国がさまざまな支援を実施し、ガバナンスセクターにおいても、法令・制度の整備及び人材の育成を行ってきた。今回の調査を通じて、こうした支援が一定の成果をもたらしていたことを確認できた。しかしながら、こうした成果も 2013 年以降の騒擾以降、多くが失われ、人材、施設、資金のいずれもが不足する状況となっている。今回の調査では、直接調査できたのは首都ジュバに限られるが、首都においても、さまざまな課題に直面していることから、地方の状況は更に深刻であることと推定される。

一方、JICA は 2009 年以降、ガバナンス分野での協力を開始し、これまでは、技術協力プロジェクトを通じて公共放送、税関行政に関する支援を行うとともに、その他のガバナンス分野の課題についても、課題別研修を通じて支援を行ってきた。これまでの協力の成果を更に発展させるうえでも、本分野での協力を継続し、拡大していくことが重要である。

4-2 具体的な協力の方向性

今回の調査の結果を踏まえた具体的な協力の方向性は、以下のとおり。

(1) メディア

南スーダンにおける民主主義の実現を図るうえで、国民が政治的な意思決定に必要な情報にアクセスできること及び健全な世論の形成されることは重要であり、R-ARCSS に基づき3年以内に独立後初めての総選挙の実施が求められているなかで、メディアに期待される役割は引き続き大きいといえる。とりわけ、公正・中立・正確な情報の全国への提供を担う公共放送に対する支援は重要である。こうした観点から、South Sudan Broadcasting Corporation (SSBC) に対する技術協力プロジェクトを継続し、SSBC の報道、番組制作等の能力の向上を図っていく。また、インフラ整備が遅れている南スーダンにおいては、依然としてラジオが主要な媒体であり SSBC が公共放送としての機能を十二分に発揮するうえで、ラジオ放送の聴取が全土で可能となることが重要であることから、無償資金協力を通じたラジオ放送に必要な施設・機材の整備も検討し得る。

また、報道の自由を担保し、政府等によるメディアに対する介入を防ぐために、独立して規制にあたる機関（メディアオーソリティ等）の能力強化を支援していくことも想定される。また、表現の自由、情報のアクセスの保護を主題とする国別研修を通じて、広くメディア関係者が意見を交換し、報道の自由についての共通理解を形成する場の提供も想定される。

(2) 選挙管理支援

上述のとおり、3年以内の総選挙実施が想定されているが、南スーダンでは、独立後、1度も選挙が行われておらず、独立以前の選挙管理委員会もいったん解散され、現在の国家選挙管理委員会には実務の経験を有するスタッフがいないのが現状である。このため、次期総選挙の実施にあたっては、国連等による全面的な選挙支援が行われるものと想定されるが、今後も選挙を定期的に実施していくうえで、選挙管理に関するすべてのプロセスの業務改善と選挙管理委員会のスタッフの能力強化は急務である。R-ARCSS に基づき、今後、選挙法の改正及び選挙管理委員会の再編成が行われる予定ではあるが、現在の選挙管理委員会の委員及び事務局関係者（国家及び州レベルの双方を想定）を対象に何らかの支援を開始し、実務者の裾野の拡大をめざす。また、今後、国連等による選挙支援に先立ち、早期に協力を開始し、日本のプレゼンスを確保することも求められる。

具体的には、日本の選挙管理の実務を紹介し、南スーダンの課題を特定し、改善方法を探るべく、国家及び州レベルの選挙管理委員会の委員及びスタッフを対象とした国別研修の実施が想定される。また、国家選挙管理委員会の再編後には、その能力向上を支援することを目的に個別専門家を派遣することも考えられる。

(3) 地方行政

騒擾が終結し、これまで十分に行われてこなかった行政サービスを全国で提供していくうえでは、地方行政の強化、とりわけ、地方行政官の能力強化が大きな課題である。こうしたニーズは存在するものの、当該分野の協力については、第一に、地方行政を担う公務員の採用、育成については、イギリス統治時代に導入された制度が、現在でも存続しており、かかる制度を通じて登用されることが地方行政官の間において、一種のステータスとして位置づけられており、こうした制度の見直しについては当事者との十分な議論が必要と思われること。第二に、今後、憲法改正及び州制度の再編が行われることから、これらの方向性を見定

める必要があること、第三に、地方行政官の能力強化については、既に他ドナー（例：ドイツ GIZ）による協力が行われており、こうした協力との重複を回避する必要があることといった理由により、当面は課題別研修への参加及び帰国研修員へのフォローアップ協力等での支援を行うものとし、より大規模な協力の可能性及び協力を行う場合の具体的な協力内容については、慎重に検討すべきものと考えている。

なお、基礎自治体である郡の体制が脆弱であることを踏まえると、長期的な支援の方向性としては、州による郡に対する支援体制の強化、例えば、専門的な技術面での支援を組織的に行うための体制の整備・強化を図ることが想定される。

(4) 公務員制度

公務員の能力強化は、ガバナンス分野のみならず、他の分野においても、国民に対するサービスデリバリーを実現するうえで重要な課題である。

今回の調査では、内戦前には DFID 等他ドナーの支援を通じて、中央及び州レベルでの TOT を担うリードトレーナーが養成され、また研修カリキュラムや教材も作成されるなど、公務員研修制度を改善・強化する取り組みが行われたことが確認された。こうした過去のアセットを活用しつつ、公務員研修制度の再活性化を図ることが想定される。他方、UNDP が本分野での支援を検討している模様であり、今後、協力を具体化するにあたっては、更なる情報収集が必要である。

(5) 警察

騒擾の終結後、南スーダン国内の治安を維持するうえで、警察の役割が重要となるが、これまでの騒擾で人材が流出していることに加え、R-ARCSS に基づき反政府軍の元兵士も統合するかたちで、新たな警察を構成することが求められている。しかしながら、新たに警察に加わった人員は、法の支配等基本的な考え方に対する理解を欠いており、再訓練が必要となっている。さらに、治安状況の改善を図るうえで、警察と市民との関係の改善にも関心を有しており、課題別研修の帰国研修員等が中心となって、交番制度の導入等の取り組みを進めている。

警察分野においては、日本側のリソースが極めて限定されていることから、技術協力プロジェクト、個別専門家等のスキームによる支援は難しいものの、UNPOL との連携による現地国内研修や、日本の警察 OB の協力を得た課題別研修のフォローアップ協力といった支援を検討していく。

(6) 法・司法

南スーダンは独立後、従来のイスラム法からコモンロー（英米法）への転換を図った。しかしながら、法・司法分野での人材はそもそも不足しているうえに、既存の法曹人材についても、基本的な法の支配の概念に対する理解やコモンローに対する理解が不十分である等の課題があり、法曹人材全般の能力強化を図るとともに法曹人材の養成についても改革の必要がある。加えて、裁判所や検察局の施設や法令集、判例集等の図書等も整っていないのが現状である。

日本が大陸法系の国であるということもあり、南スーダン側の日本に対する要望事項は、

ハード面での支援が中心であった。

具体的な協力に関しては、短期的には、課題別研修への参加を通じて、日本の実務及び世界の動向に対する理解を深めることが想定される。また、やや中長期的なものとしては、第一に、法曹教育を強化する観点から、ジュバ大学法学部の教職員を念頭に、長期研修を通じた人材育成を図ることが考えられる。第二に、近隣国における第三国研修や南スーダンでの現地国内研修を通じた現任者の再教育等も今後の協力として想定され得る。さらに、より長期的には、カイゼンの手法と組み合わせるかたちで、裁判所の事件管理能力向上を支援する取り組みが想定される。

なお、本分野においては、協力を開始するにあたっては、UNDP やドイツ (Max Planck 財団) 等が長年支援を行っており、こうした先行ドナーとの調整が必要である。

(7) 公共財政管理

公共財政管理に関しても、南スーダンは多くの課題を抱えており、R-ARCSS でも歳入管理、歳入配分、歳出管理、債務管理、会計及び監査等の改革がうたわれている。本分野は重要な分野ではあるものの、日本としてのリソースの提供可能性を踏まえて、今後の展開を検討する。現時点では、税関分野における技術協力プロジェクトに加え、課題別研修を通じ人材育成を図っていく。また、南スーダンにおいては石油収入が国家収入の大きな割合を占めることから、資源収入管理能力の強化を図り、その透明性を担保する採掘産業透明イニシアティブ (EITI) へのコミットメントを図ることも中期的な協力としては考えられる。

4-3 協力上の留意点

(1) 中長期的な協力の必要性

一般的にガバナンス分野での協力は、関係者の意識の変革が必要となることから、中長期的に取り組むことが求められるが、騒擾期の人材流失や基礎的なインフラの不足といった南スーダンの現状を踏まえると、南スーダンに対するガバナンス分野での協力は、通常よりも長期間にわたり継続していくことが必要である。

(2) ドナー連携

また、南スーダンに対しては、多くのドナーが既にガバナンス分野での協力を実施しており、今後、和平プロセスの進展を受け、協力を中断していたドナーによる支援再開も想定される。さらに、課題が山積している南スーダンにおいては、それぞれのドナー単独での対応では、協力の効果は限られたものとなる。こうしたことから、JICA がガバナンス分野での協力を今後展開していくうえで、他ドナーとの調整を行い、案件の実施にあたっては協調を図っていくことが、極めて重要となる。したがって、他のドナーとの密接な情報交換を図るとともに、JICA の取り組みについても積極的に発信していくことが求められる。

(3) アフリカ域内のリソースの活用

多くの調査対象機関から、東アフリカの近隣国のリソースを活用した支援についての言及があった。既に実施中の公共放送や税関に対する技術協力プロジェクトでは、既に近隣諸国の C/P 機関での OJT 等の取り組みも行われており、今後、新たに協力する分野についても、

こうした支援方法を積極的に検討していくことが望まれる。

参考文献

書籍、公開報告書・資料

- Douglas H. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil War*, Oxford, 2003 (updated in 2007)
- Douglas H. Johnson, *Federalism in the history of south Sudanese political thought* (Rift Valley Institute Research Paper, 2014)
- International Monetary Fund, *Staff Report for the 2016 Article IV Consultation (South Sudan, February 28, 2017)*, *Staff Report for the 2019 Article IV Consultation (South Sudan, May 15, 2019)*, *Request for Disbursement Under the Rapid Credit Facility (South Sudan, October 27, 2020)*
- John Young, *South Sudan's Civil War: Violence, Insurgency and Failed Peacemaking* (Zed Books, 2019)
- The North-South Institute, *Police Reform in Southern Sudan* (2009)
- Overseas Development Institute, *Planning and budgeting in Southern Sudan: starting from scratch: Lessons for planning and budgeting systems in post-conflict settings* (ODI Briefing Paper, October 2020).
- Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Commission (RJEMC), *Report for the Period of 1st January to 31st March 2020*, *Report for the Period of 1st April to 30th June 2020*, *Report for the Period of 1st July to 30th September 2020*
- Small Arms Survey, *Policing in South Sudan: Transformation Challenges and Priorities* (26 November 2017)
- Rens Williams & David Deng, *The Legacy of Kokora in South Sudan* (UPEACE Centre the Hague, November 2015)
- Roger Alfred Yoron Modi, *Freedom of Expression & Media Laws in South Sudan* (Virtue Book Publishers, 2019)
- UNOPS and the World Bank Project Appraisal Document: *South Sudan Enhancing Community Resilience and Local Governance Project* (July 21, 2020)
- The World Bank, *Impact of Conflict and Shocks on Poverty: South Sudan Poverty Assessment 2017* (June 2018)
- The World Bank, *Implementation Completion and Results Report, Local Governance Service Delivery Project* (September 10, 2019)
- The World Bank Group, Arden Finn et al., "Job Outcomes in the Towns of South Sudan: Jobs, Recovery, and Peacebuilding in Urban South Sudan – Technical Report I" (2020)
- The World Bank, *Paths between Peace and Public Service: Comparative Analysis of Public Service Reform Trajectories in Post-conflict Countries – South Sudan Case Study* (2019)
- The World Bank, *South Sudan Governance Analysis: Building Sustainable Public Sector Capacity in a Challenging Context* (Revised Draft, January 2017)
- Zach Vertin, *A Rope From The Sky: The Making and Unmaking of the World's Newest State* (Amberley Publishing, 2018)

参照ウェブサイト

外務省南スーダン共和国基礎データ：https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/s_sudan/data.html

南スーダン政府：[Government of the Republic of South Sudan - Official Portal \(goss-online.org\)](http://goss-online.org)

南スーダン政府財務経済計画省：[Ministry of Finance and Planning | Republic of South Sudan \(mofep-grss.org\)](http://mofep-grss.org)

ニュース関連ウェブサイト：<http://www.newsnow.co.uk/h/World+News/Africa/South+Sudan>

IGAD：<http://southsudan.igad.int/>

Joint SDG Fund：[Strengthened National and Subnational Public Financial Management \(PFM\) mechanisms in South Sudan for Increased Budget Allocations To Social Service Sector | Joint SDG Fund](http://www.joint-sdg-fund.org)

Max Planck Foundation：[South Sudan – Max Planck Foundation for International Peace and the Rule of Law\(mpfpr.de\)](http://www.mpfpr.de)

Open Budget Survey：[Open Budget Survey 2019 | International Budget Partnership](http://www.openbudgetsurvey.org)

UNDP：[UNDP in South Sudan](http://www.un.org/ndp)

UNMISS：<https://unmiss.unmissions.org/>

UNOCHA：<http://unocha.org/south-sudan>

UN Security Council Report, Chronology of Events, South Sudan：
<https://www.securitycouncilreport.org/chronology/south-sudan.php>

The Sentry：[Reports - The Sentry](http://www.thesentry.org)

South Sudan National Dialogue：[Home - You Are Welcome | South Sudan National Dialogue \(ssnationaldialogue.info\)](http://ssnationaldialogue.info)

