

# 「世界は誰がために」

法学部 1 年 吉原優

## 0. 目次

1. 社会認識
2. 理想社会像・問題意識
3. 現状分析Ⅰ：強制避難民
4. 現状分析Ⅱ：発生国
  - 4-1 半無政府状態 (1)アフガニスタン (2)ソマリア
  - 4-2 政情不安定状態 (3)コンゴ民主共和国
  - 4-3 特殊状態 (4)コロンビア
  - 4-4 紛争状態 (5)シリア
5. 原因分析
  - 5-1 包括的原因
  - 5-2 半無政府状態 (1)アフガニスタン (2)ソマリア
  - 5-3 政情不安定状態 (3)コンゴ民主共和国
  - 5-4 特殊状態 (4)コロンビア
  - 5-5 紛争状態 (5)シリア
6. 政策
  - 6-1 包括的政策
  - 6-2 半無政府状態 (1)アフガニスタン (2)ソマリア
  - 6-3 治安悪化状態 (3)コンゴ民主共和国
  - 6-4 政情不安定状態 (4)コロンビア
  - 6-5 紛争状態 (5)シリア
7. 参考資料

## **1. 社会認識**

現代は、グローバル化社会である。資本や人々が流動化した結果、あらゆる政治的、文化的背景を持つ多様な考え方を持つ人や、様々な情報が、大なり小なり関わり合いを持つこととなった。その結果、各国の関係性がより密となり、複雑な利害関係を得たために、武力衝突は国家間の対立という構造をなくしつつある。そして一方で、情報伝達手段等の発達によって他国の情勢の可視化が容易となったことで、世界では国内紛争や、その後の政情不安定という問題が、より存在感を増した。

第二次世界大戦の終結後、植民地支配から独立した一部の開発途上国において、「開発独裁」という政体が現出する。「開発独裁」を布く政治家は、その経済的成果を国民に対し分配するという建前でもって、その政治制度の正当化を図ってきた。しかし、ある程度の経済発展を経て、国の経済がある程度安定すると、国民の考え方は、経済発展を目指す一方向的なものから、様々な要求をそれぞれが持つ、多様なものへと変化する。あるいは、経済発展の恩恵が自らに向いていないことに対して、不信感を抱くようになる。そして、国民は、自らの経済活動や思想が縛られていることに疑問を感じる。結果、国民が自由を求め、政権はその地位に固執するために、決裂をした両者は武力をもって衝突し、国内紛争は起きている。この流れは昨今のみならず続いているものであり、それは例えば、近年のエジプトを見ても明らかである。

また、冷戦という 2 種の大きなイデオロギー対立の終結、ソビエト連邦の弱体化、崩壊という一連の歴史的な流れの中で、世界はよりグローバル化の方向へと進み、特に政体や国家維持の考え方については、多様化の一途を辿った。それぞれ西欧の民主主義と、東欧の共産主義に与することによって起きていた国家内の集団間の対立が、宗教や文化、民族の対立として表面化するようになったのである。例えば、旧ユーゴスラビアの民族間紛争や、民主主義を求める運動から発展したカンボジア内戦等が、その顕著な例である。事実、冷戦終結の 1989 年から 1990 年代にかけて、一方で国家間紛争が事実上の消滅を遂げた中、世界では最も国内紛争が増加した。この時期に発生した国内紛争は、現在でも何らかの形で禍根を残している場合が多い。この時期発生した国内紛争の当事国は持続的に治安が安定しない傾向にあり、あるいは、継続的に紛争が続いている国も未だ存在している。

## **2. 理想社会像・問題意識**

私の理想社会像は、「自らの価値観が尊重される社会」である。

ここで価値観とは、個人個人が持ち得る、3 種類の選好のことを指す。身体の保持や行使といった生命に関する選好、人間としての生活を営むための物理的事物に関する選好、基礎教育等の社会生活に関する精神的な事柄に関する選好である。選好とは、他にある選択肢よりもあるものを好むことを意味し、これら選好、ひいては価値観に基づいた自己選択の機会と、その選択の実現努力が出来る環境が、人々に保障されるべきものである。もちろん、これらの保障以外にも、相互的な価値観の尊重は必須であり、この相互尊重の状態の

維持の下、人々は過剰な抑圧を受けることなく、その選択の実現努力が可能となる。

しかしながら、世界には、価値観に基づいた自己選択の機会と、その選択の実現努力を出来る環境が保障されず、それによって選好が尊重されていない人々がいる。それが、国内避難民である。国内避難民とは、紛争や暴動、圧政等によって、居住地からの移動を余儀なくされた結果、自国内の別の場所に避難した人々のことを指す。彼らは、国内に留まらざるを得ない状況の中で、生命を保持することが困難な状況にある人、物理的事物がもたらす人間的生活を営むことが難しい人、また、保持している多種多様な文化的背景を理解されていない人がおり、正に価値観が尊重されていない状況にある。

したがって、「『国内避難民』の人々が持つ価値観が尊重されていないこと」が、私の問題意識である。

### 3. 現状分析 I : 強制避難民

紛争や人権侵害等によって定住地からの避難を強いられている人々が、世界中に存在している。本来、人々は主権国家によって庇護されるべき、であるというのが現代の人権の考え方ではあるが、一方、現実には一定の政府あるいは行政機関の庇護を受けられず、更には、本人の希望に反し国籍を持っていない人々も存在する。彼らは、その発生要因も動向も様々ではあるが、国際社会からの庇護を求める人々である、ということは間違いない。

国連難民高等弁務官事務所(以下、UNHCR と表記)によれば、定住地からの強制避難を余儀なくされている人々は、2012年12月31日時点、世界中で4520万人にも上った<sup>1</sup>。この数字は、過去18年間でも最大のものである。また、強制避難者<sup>2</sup>の純増加数は760万人と、1日に平均2万3000人もの人々が避難を強いられていることも浮き彫りとなった(図1)。

図1. 一日当たり、新たに避難を余儀なくされた人の数 (2003 - 2012年12月31日現在)

(資料)UNHCR「Global Trend 2012」より引用

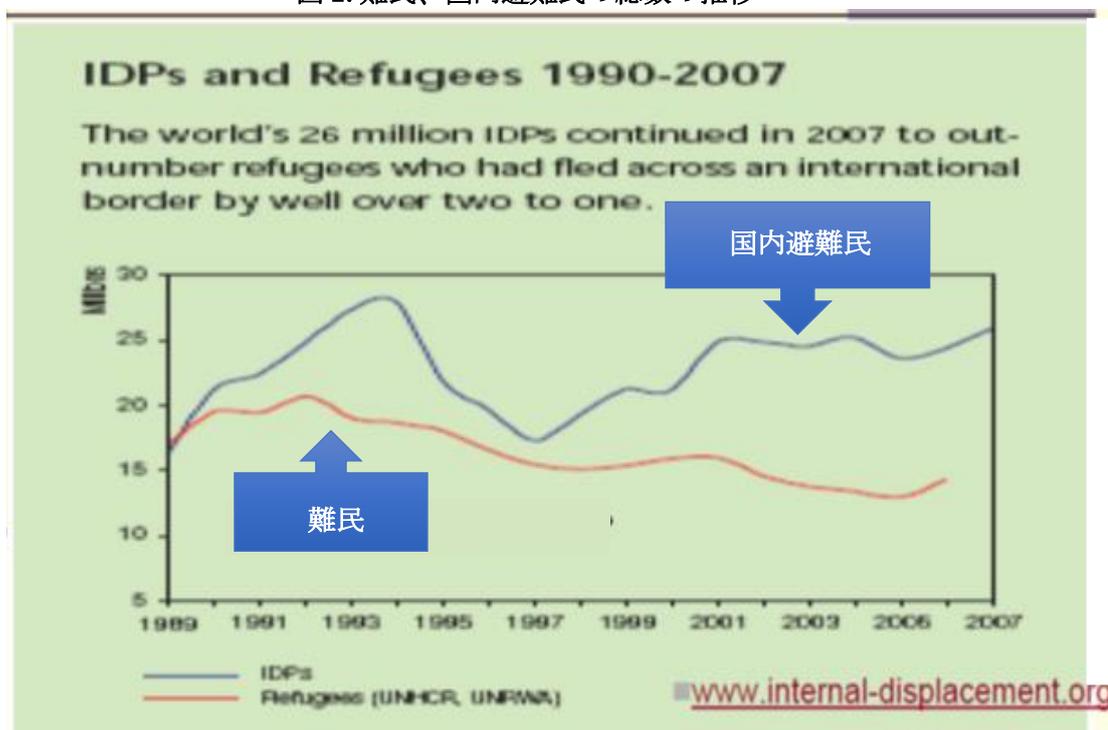


<sup>1</sup> UNHCR 本部「Global Trend 2012」より

<sup>2</sup> 一般的に「強制避難者」という語は存在しないが、本稿においては便宜上、このように表現する

強制避難の種類別に見ると、うち 1540 万人が難民<sup>3</sup>であり、2880 万人が国内避難民<sup>4</sup>となっている。昨今においては、特に国内避難民が極端な増加傾向にあり、2012 年中の純増加数も、難民 110 万人に対して国内避難民 650 人となっている(図 2)。

図 2. 難民、国内避難民の総数の推移



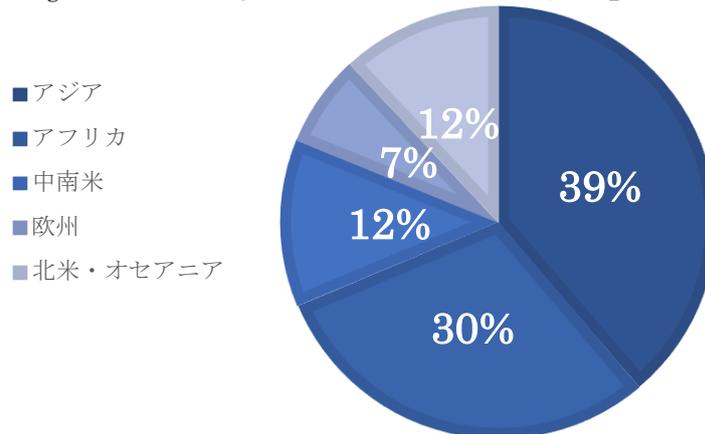
また、地域別にみると、アジア(中東)、アフリカ、ヨーロッパ、中南米の順にその数が多いことが分かる(図 3)。中でもアフガニスタン、シリア、イラク、ソマリア、コンゴ民主共和国、スーダンにおいては、難民、国内避難民ともにその発生主要国となっており、国内の問題に対する早急な解決が求められている。一方、紛争下でなく、あるいはアナーキー状態ではない国家であるはずのコロンビアの特徴として、国内避難民のみの著しい主要発生国である、ということも注目したい。これは非常に特殊な事例であり、コロンビアは、国内避難民対策に対してほとんど唯一の積極的国家として挙げることが出来る。

<sup>3</sup> 難民は、1951 年制定の「難民の地位に関する条約」において、「人種、宗教、国籍もしくは特定の社会的集団の構成員であることまたは政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けられない者またはそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まない者」と定義されている。

<sup>4</sup> 国内避難民は、1998 年に国連が作成した「国内強制移動に関する指導原則」において、「特に武力紛争、一般化した暴力の状況、人権侵害もしくは自然もしくは人為的災害の影響の結果として、またはこれらの影響を避けるため、自らの住居もしくは常居所地から逃れもしくは離れることを強いられたまたは余儀なくされた者またはこれらの者の集団であって、国際的に承認された国境を越えていないものをいう」との認識が示されているが、国際法規上、拘束力を持つ定義は存在しない。

### 図3. 難民、国内避難民、帰還民 出身地域

(資料)High School Times 『世界の難民は過去15年で最多に!!』を参考に会員が作成



国連の人権保護活動の一環として UNHCR が庇護対象をとしているのは、1050 万人の難民、1750 万人の国内避難民に加え、93 万 7000 人の帰還民<sup>5</sup>である。また、490 万人は国連パレスチナ難民救済事業機関からの援助を受けている状態であり、実質、条約上「難民」と定義されている人々の被庇護率は 100%であると言っても過言ではない。

難民、国内避難民、帰還民はそれぞれに相関関係を持っており(図 4)、また、UNHCR が、「UNHCR が支援できる難民に開かれた解決策は、自主帰還、庇護国における社会統合、そして第三国定住(本国への帰還・受け入れ国への滞在が不可能である場合に実施)の 3 つ<sup>6</sup>」であるという認識を持っていることから、これら問題そのものの解決策として一番理想的な方法は、国内避難民発生国の国内の環境整備なのである。

<sup>5</sup> 帰還民は、UNHCR 等の機関の援助を受け、元の定住地に帰還した人々を指す。

<sup>6</sup> 「UNHCR Japan 恒久的解決策」 <<http://www.unhcr.or.jp/html/durablesolutions.html>> より

#### 4. 現状分析Ⅱ：発生国

「3. 現状分析Ⅰ」の結論より、国内避難民発生国の国内環境整備が最も重要である、という観点から、本項以降においては、発生国を類型化し、その類型の代表国を挙げ、分析をしていく。なお、この代表国を分析することによる捕捉率は93%であり、また、他国の7%は、この類型化によって、地域性・文化性の観点から捕捉可能なものである。

##### 4-1 半無政府状態

###### (1) アフガニスタン<sup>7</sup>

アフガニスタンは、南アジアと中央アジアの中間に位置する多民族国家である(図5)。日本の約1.7倍に及ぶ67万平方メートルの国土と、3000万人の国民を有している。国民は100%がイスラム教徒であるが、85%がスンニ派であり、15%がシーア派であるが、両者の対立は顕著ではない。

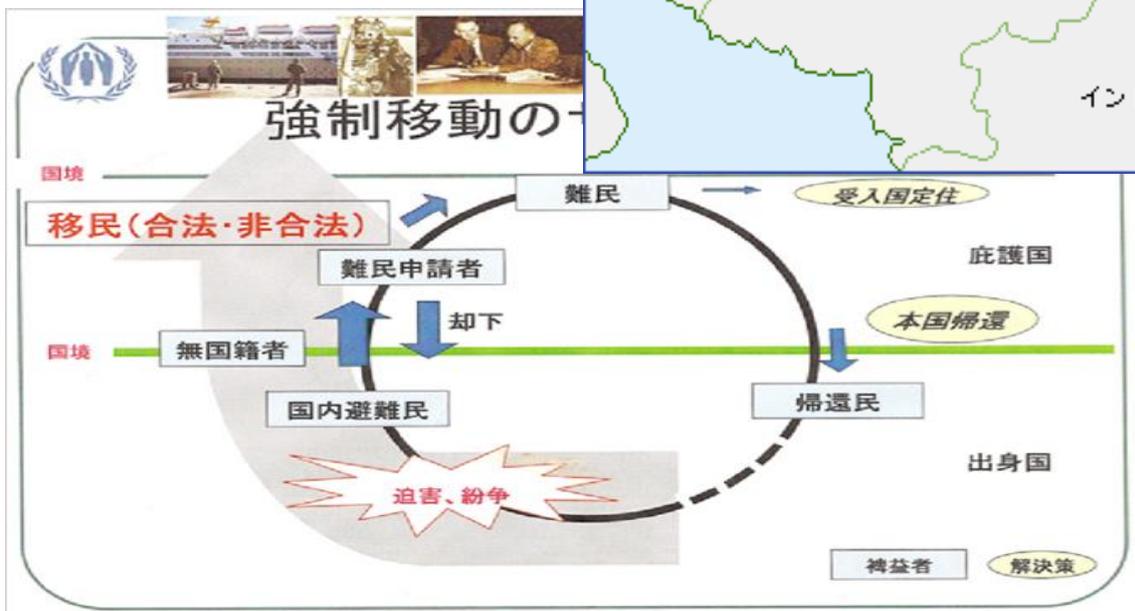
1979年のソ連侵攻、1992年の内戦開始以来、国の状況は悪化の一途を辿ってきた。内戦が一端の終結を見せた現在も国内の混乱状態は続いており、治安悪化

図5. アフガニスタン

(資料)外務省ホームページ「アフガニスタン・イスラム共和国」より



図4. 強制移動

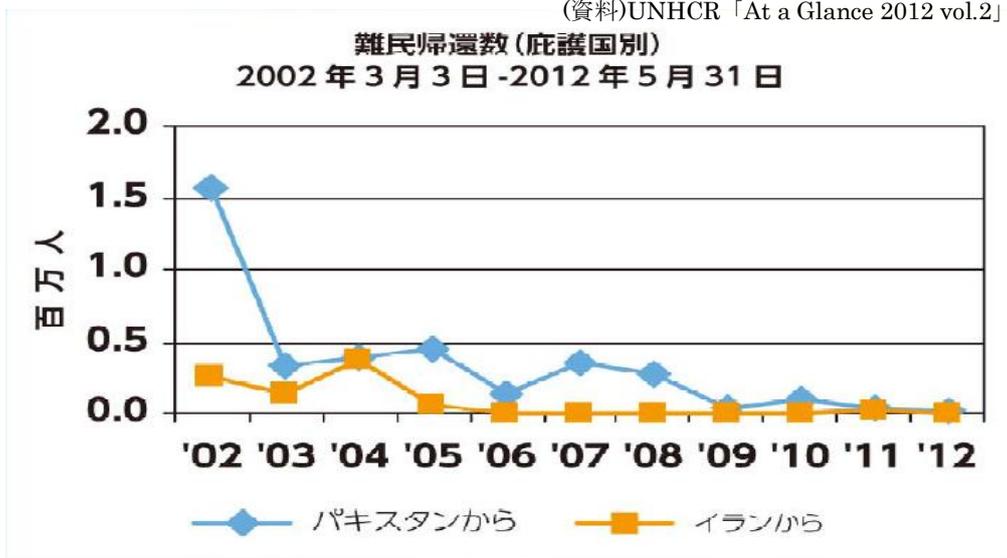


に加えて干害等の自然災害や食糧不足に見舞われたことで、400万人もの人々が、パキスタ

<sup>7</sup> 正式名称「アフガニスタン・イスラム共和国」

図 6. アフガン難民帰還数

(資料)UNHCR「At a Glance 2012 vol.2」より



ン、イランを中心とした周辺諸国で難民生活を強いられている。最大時には周辺諸国に停留していた 620 万人もの難民が、内戦終結を経て徐々に帰還しつつある(図 6)ものの、上記のような情勢が継続している中、2002 年から 2012 年までの 10 年間のうちにアフガニスタン国内へ帰還した 570 万人の帰還民のうち、60%もの帰還民が国内での生活再建が叶わず、国内避難民となっているのが現状である。国内においては、500 万人以上の国内避難民が存在するという統計が取られている。

アフガニスタンの平均寿命は約 40 歳(調査 187 カ国中 180 位)、更に、5 歳以下の子供の死亡率は 26%(調査 191 カ国中 189 位)、妊婦の出産時死亡率はに保温の 328 倍と、その保健環境は世界的に見ても最低水準となっている。また、衛生状況も著しく劣悪であり、「改善された水源を利用する人の比率<sup>8)</sup>」は全体で 22%、「適切な衛生施設を利用する人の比率<sup>9)</sup>」は全体で 30%である。加えて、これら

「衛生施設」である医療施設の 48%は他国 NGO によって運営されているものであり、保険医療分野における国家の脆弱さも見て取れる。

インフラ面においても、国家の能力の脆弱さは示されている。特に、電力の供給を受けられているのは人口のわずか 6%に過ぎない。農村部における道路整備や学校整備も未発達であり、衛生環境の整った学校は国内の過半数にも満たない。

教育面においては、1996 年来のタリバンの政策によって女子への教育が禁止されていたため、全体の識字率は 28%のうち、男性が 49%に対して女性は 17%である。かつては性差なく、比較的充実した教育を提供していた国ではあったものの、20 年間の内戦を経て、教育水準は低下の一途を辿っている。2004 年の憲法によって女性差別が禁止されたことで、

<sup>8)</sup> 「世界こども白書 2010」巻末資料より引用

<sup>9)</sup> 同上

教育格差に関する対策が打たれつつある。

また、アフガニスタンの最大の特徴として、地雷の存在が挙げられる。戦争の遺物として、現在もアフガニスタン全土には 1000 万個もの地雷が埋まっているとされており、年間 1500～3000 人の被害が発生している。地雷除去は、80%以上の国民が農業に従事するアフガニスタンにとっては重要な課題のひとつであり、被害者の保護と解決が急がれている。

図 7. ソマリア

(資料)外務省ホームページ「ソマリア連邦共和国」より



## (2) ソマリア<sup>10</sup>

ソマリアは、東アフリカに位置する、「アフリカの角」である(図 7)。日本の 1.8 倍となる 64 万平方キロメートルの国土と、約 1000 万人の国民を有している。国民のほとんどはイスラム教徒であり、女性の割礼など、未だに女性差別の文化が色濃く残っている。

1991 年に政権が崩壊したソマリアは、2012 年 11 月まで、21 年間の長きにわたり実質的な無政府状態となっていた。劣悪な治安状況の下、国は海賊発生の温床となり、また、その状況に追い打ちをかけるように大干ばつが発生し、多くの難民、国内避難民が発生した。「世界最悪の人道危機」とまで言われた状況は未だに尾を引いており、現在も、周辺諸国に 77 万人の難民が、そして、国内には 120 万人もの国内避難民が存在している。中でも、ある程度の支援は期待出来るキャンプのようなところで生活しているのは国内避難民全体のわずか 25%ほどの人々であり、その他 75%もの人々は、その存在の補足の困難さも含め、支援が行き届いているとは言えない状況である。

上記のような状況であるため、衛生状況は著しく劣悪である。5 歳以下の幼児死亡率は 36%と、世界 195 カ国中 194 位となっている点から、「安全な飲料水を使用できる人の割合<sup>11</sup>」は 29%、「適切な衛生施設(トイレ)を使用できる人の割合<sup>12</sup>」は 23%であり、また、国内でアクセスに大きな差がある、という特徴も挙げられる。また、子供の急性栄養失調率は 50%を越えており、100 万人近くの人々が緊急の食糧支援を必要としている状況もある。また、現在ソマリア全土において、医師は 267 人、医療スタッフは 358 人しかおらず、単純計算で、医師一人

図 6. アフガニスタン 基礎データ (資料)世界子供白書 2010 より

平均寿命	40 歳(調査 187 カ国中 180 位)
幼児死亡率	26%(191 カ国中 189 位)
水源利用可能率	22%(都市部：37% 農村部：17%)
衛生施設利用可能率	30%(都市部：45% 農村部：25%)
識字率	28%(男性：49% 女性：17%)

<sup>11</sup> unicef「ソマリア基礎情報 数字で見るソマリア」より引用

<sup>12</sup> 同上

当たり 22 万人の患者を受け持つ計算となっている。

国内インフラは、1991 年以降の内戦により著しく破壊されている状況であり、経済基盤は壊滅的な打撃を受けている。主要産業は牧畜と農業となっているが、大干ばつ等の被災から、インフラ復興は遠く、治安維持・安定に繋がる支援は急務とされている。

また、教育面においてもインフラ整備を含め、公的な環境整備は行われていない。1991 年の中央政府崩壊により、私営システムが教育分野には採用されており、15 歳以上の国民の全体識字率は 38%、うち男性は 49%、女性は 26%となっている。

図 9. コンゴ民主

(資料)外務省ホームページ「コンゴ民主共和国」より



#### 4-2 政情不安定状態

##### (3) コンゴ民主共和国

コンゴ民主共和国は、かつてベルギーの植民地であった、アフリカ大陸中央部に位置する共和政国家である(図 9)。日本の 6 倍にも及ぶ 234.5 万平方キロメートルもの広大な国土(世界第 11 位)を持ち、6780 万人の国民を有している。242 種類の言語があるが、仲介言語の普及によって補完されている。

1990 年以降は内政の混乱が生じたものの、30 年以上にわたり、独裁政権が維持された。1997 年のクーデターによって政治が混乱し、やがて国内紛争が、周辺諸国を巻き込んだ国際紛争へと発展した。現在は、1990 年代初頭から続く情勢不安は継続しており、未だに軍事衝突は続いている。このような状況の中、30 万人もの難民が周辺諸国へと避難し、また、国内では 290 万人もの人々が国内避難民として不安定な生活を送ることを余儀なくされている。

このような状況において、内紛による死亡者 540 万人のうち、軍の攻撃によって亡くなったのはたった 6%であり、残りの 94%の人々は飢えや病気で亡くなった、というデータからも分かるように、衛生環境は劣悪である。5 歳以下の幼児死亡率は 28%と、世界 195 カ国中 191 位となっており、また、「改善されたサービスを利用できる人口割合」においては、「水」が 45%、「衛生設備」が 24%となっている。

幼児死亡率	36%(195 カ国中 194 位)
飲料水利用可能率	29%
衛生施設利用可能率	30%(都市部：85% 農村部：24%)
識字率	38%(男性：49% 女性：26%)

インフラとしての産業面の整備も急務となっており、失業率 50%を数える都市部や、海賊の温床となっている地方の産業安定は必須である。また、付随する状況として、除隊兵士や少年兵の社会統合が求められる。特に、3

(資料)外務省「国別援助方針の概要 [27]ソマリア」より

万人ほどの少年兵が戦闘に利用され、ひどい地域では兵士全体の 60%~70%が少年兵だった、というデータも存在する。加えて、コンゴ民主共和国の全土には豊富な資源が埋まっているにもかかわらず、長年の紛争で資源開発が出来ていない点も考慮に入れられるべきであろう。

教育面では、初等教育の有償化を図っており、貧困層の親たちは入学金を払うことが出来ないため、初等教育への登録率は国民の約半分である。また、識字率に関しては全体が 67%であり、男性 90%、女性 54%と、男性は決して低い水準ではないものの、男女間の差が目立っている。

図 13. コロンビア

(資料)外務省ホームページ「コロンビア共和国」より



### 4-3 特殊状態

#### (4) コロンビア

コロンビアは、南米の北部に位置する国家である(図 13)。日本の 3 倍となる 114 万平方キロメートルの国土と 4600 万人の国民を有している。1960 年代から、土地に関する内戦が続いており、難民はほぼ 100%が国内へ帰還したものの、約 550 万人は国内避難民として、国内で避難生活を送っている。比較的豊かな資源を有している国家であり、経済も発展している最中であるが、ジニ係数<sup>13</sup>が高いことから、貧富の差は激しく、その点から見ても国内の状況が不安定であることが窺える。

衛生状況も決して劣悪な状況ではない。事実、5 歳以下の幼児死亡率は世界 195 カ国中 93 位であり、決して低いとは言えず、例えば「環境の持続可能性<sup>14</sup>」に関して、「改善された水源を継続して利用できる人口<sup>15</sup>」および「改善された衛生施設を継続して利用できる人口<sup>16</sup>」は共に 90%を越えている。

インフラ面での課題は、脆弱な道路インフラの整備であると言える。経済状況の格差から、地方の環境整備が行き届かず、また、都市部での就労に必要な身分証明書が地方部には行き届いていない、という問題も挙げられる。

しかし、文化面、

#### 図 10. コンゴ民主 基礎データ

教育面においては

(資料)外務省「国別援助方針の概要 [16]コンゴ民主共和国」より

幼児死亡率	28%(195 カ国中 191 位)
飲料水利用可能率	45%
衛生施設利用可能率	24%
初等教育登録率	概要 [11]コロンビア」より引用

<sup>15</sup> 同上

<sup>16</sup> 同上

決して最悪な状況ではなく、成人識字率 93%、特に、性差がほとんどない点が特徴として挙げられる。初等教育就学率も 87%と、

1990 年の同国(69%)の比率と比べても、今後の発展可能性が期待出来る。

図 15. シリア

(資料)外務省ホームページ「シリア・アラブ共和国」より



#### 4-4 紛争状態

##### (5) シリア<sup>17</sup>

シリアは、中東・西アジアの共和政国家である。日本の半分ほど、18.5 万平方キロメートルの国土を持ち、2240 万人の国民を有している。国民の 90%がイスラム教徒であり、イスラム教内の派閥が内戦に深く関わっているとされている。実質的には独裁体制をとってきたものの、2011 年の反政府運動、内戦開始以前は、周辺諸国と比較的に見れば良好な状態を維持している国家であった。2008 年時の統計では、衛生環境はおおむね良好であり、「環境持続可能性の確保」に関し、「改善された水源を継続して利用できる人口」は 89%、「改善された衛生設備を継続して利用できる人口」は 93%。また、成人識字率は 84%、初等教育就学率は 95%と、教育面においても高い水準を維持していた。

しかし、2011 年、アラブの春の影響を受け反政府運動が活発化し、世界最悪とも言われる内戦が勃発したことにより、治安状態は極端に悪化することとなった。2010 年までの統計によれば、シリアは、最大の難民受け

図 14. コロンビア 基礎データ

(資料)外務省「国別援助方針の概要 [11]コロンビア」より

飲料水利用可能率	93%
衛生施設利用可能率	90%
識字率	93%(男性に対する女性の識字率：99%)
初等教育就学率	87%(1990 年：69%)

入れ国の一角を占めていた。100 万人単位のクルド人難民の難民キャンプをいくつも有しており、難民受け入れによって、大きな財政負担を強いられていたほどである。

しかし現在、周辺諸国へ逃れたシリア難民は 200 万人を超え、国内避難民に至っては 400 万人を超過するという難民・国内避難民発生国の上位を占めつつある。治安状況は著しく劣悪であり、また、内戦の激化により国内避難民に対してあらゆる十分な支援も行き届い

<sup>17</sup> 正式名称「シリア・アラブ共和国」

ていない状況である。

図 16. シリア 基礎データ(2008年統計)

(資料)外務省「国別援助方針の概要 [11]シリア」より

飲料水利用可能率	89%
衛生施設利用可能率	93%
識字率	84%(男性に対する女性の識字率：90%)
初等教育就学率	95%

## 5. 原因分析Ⅱ

本項においては、上記において述べた各国の状況を踏まえ、第一に「包括的な原因」を述べ、その上で、個別的な原因を分析していく。

### 5-1 包括的原因

国内避難民への保護・支援活動に関しては、国連組織内には、専門機関が存在していない。そのため、今日における国内避難民の支援活動は、国内避難民に関する業務を専門としていない機関が、自らの職務領域に照らす形で兼務している。

しかし、国内避難民の保護・支援活動に関して、特化した組織が職務に当たっていない現在、国内避難民の保護が充足しているとは言えない。そこで、以下に2つ、国内避難民に関する業務を行う代表的な機関を例示する。

#### (1) UNHCR の支援活動

UNHCR は、国内避難民問題が難民問題と類似していることや、難民の帰還に際し国内避難民の問題は無視できないものであるとして(図 4)、これまで国内避難民に関する活動を、他組織と比べては広範に行ってきた。

本来、彼らは「難民」保護に関して活動する機関であり、国内避難民の保護・支援は、「難民」に関する活動に付随する形で行われてきた。そのため、国内避難民の保護活動をするにあたり、UNHCR の対応には不備が見られる。UNHCR に対し、特定の国家の国内避難民に対する支援の要請があった場合でも、難民の保護を前提とする彼らの基準に対応しない限りは、関与の妥当性が欠如していると判断され、その要請が却下されることがあるのである。実際に、1990年代に数十万人規模の国内避難民を発生させたペルーにおいては、国外への「難民」流出のリスクが見られないとして、UNHCR の活動との関連性の薄さからその保護を行わない、という事例があった。一方で、隣国コロンビアでは、同国政府からの要請を受け、国内避難民の保護に携わっている、という事例もある。

また、そもそも、1993年の緒方貞子高等弁務官が、「問題の規模は、いずれの機関にしても、そのキャパシティとリソースの限界をはるかに超えるものであり、国連とその他の人道機関による、包括的かつ協同的な取り組みを必要としている」と述べていることから分かるように、UNHCR は、国内避難民問題を一手に引き受けることへの留保も示しているのである。

これらを鑑みれば、国内避難民の保護・支援活動を UNHCR が主体的に行っていることで、国内避難民の保護に関して不備が生じていることが分かる。

#### (2) 国連人道問題局・国連人道問題調整事務所の調整活動

国連において、問題解決の領域が複数の機関にまたがる場合には、機関間調整というものが行われてきた。これは特に、専門機関を持たない国内避難民の問題に関しては重要視

されたものであり、1990年代よりその活動が展開してきた。

1991年のイラク北部での人道支援において、その対応がスムーズに進まなかったことの反省を踏まえ、国内避難民問題での緊急支援について、国連組織間の調整活動の必要性が認識された。1992年には、国連事務総長の提案によって、国連人道問題局（以下、DHAと表記）が国内避難民問題に関する機関間調整を行うこととなった。また、この活動は1998年の国連組織の機関間調整の仕組みの見直しを受け、政策立案、提言活動、活動調整の強化を目的とし、従来のDHAを引き継ぐ形で、国連人道問題調整事務所(以下、OCHAと表記)に引き継がれている

しかし、2003年に国連事務総長に提出された人間の安全保障委員会報告書は、「OCHAを通じて、調整、計画、モニタリングの強化が図られてきたが、国内避難民のための実効的なプログラムの実施は欠いたままである」との評価を行っている。また、世界食糧計画が国内避難民に対し食糧支援を行った際に、他の国連組織による活動が為されていないことで、食糧以外の基本的な人道上のニーズが満たされなかったという報告もあった。

国内避難民問題においては、このように、その対応における組織的空白がしばしば指摘されてきた。実際、国連特有の縦割り行政とも言える状況下において、それぞれの機関が独立性を重んじるあまり、自己の職務権限、あるいは活動領域に固執し、他の機関との調整を疎んじる傾向にあると言われている。

そのため、これまで国連組織間では国内避難民問題における責任分担を明確化出来ておらず、実際の現場での調整のアプローチが機能していないという問題までが露出している。それは、1999年に国内避難民の状況を視察したホルブルック駐国連大使(当時)が指摘していることでもある。

## 5-2 半無政府状態

### (1) アフガニスタン

アフガニスタンにおける最大の問題点として、政府の統治能力の脆弱さが挙げられる。アフガニスタンにおいては、タリバン政権崩壊後、2004年に現行憲法が制定され、民主選挙が行われる形で行政府が選択されている。現在の政権は2009年に大統領選挙で過半数の支持を得たカルザイ大統領であり、その政権運営能力が期待されていた。しかし、行き届かないインフラ整備を含めた政策により、2004年時に熱望された政権への国民の期待度は、徐々に下降しつつあった。本年はアフガニスタンにおける初めての平和的政権交代の年でもあるが、国内の統治能力は期待できるのか。以下に分析する。

インフラ面については、サイード・ジャワード駐米アフガニスタン大使が、アフガニスタンの状況をこのように語っている。

「アフガニスタンでの治安面での問題はテロによって作りだされている。しかし、これは、テロリストやタリバーンがアフガニスタンで大きな力を持っていることを意味しな

い。むしろ、アフガニスタン政府が行政サービスを提供したり、市民を保護したりする能力に限界があることが問題だ」。アフガニスタンの日常生活を脅かしているのは、テロリストの攻勢だけでなく、援助不足ゆえにアフガニスタン政府がうまく統治能力を確立できないことにあるとサイド・ジャワード駐米アフガニスタン大使は強調する。「民衆の必要を満たせるようにカブールの行政、統治能力を改善しないことには、軍事作戦だけでは状況の改善は見込めない」。ジャワードは、「われわれは、アメリカそして国際社会が、テロリスト勢力を壊滅した後のアフガニスタンが国家として持ちこたえられるように統治能力の整備に投資することを望んでいる」と指摘し、「アフガニスタンで平和を勝ち取らない限り、対テロ戦争はうまくいかない」と語った。

——タリバーンがアフガニスタンに対する攻勢を今後強めていくと多くの人が考えている。タリバーンによる攻撃と脅威は、アフガニスタン国内でどの程度深刻に受け止められているのか。

サイド・ジャワード タリバーンは今後、攻勢を強めてくるとわれわれも考えているが、アフガニスタンの人々は、それを深刻な脅威とはみなしていない。アフガニスタンの治安部隊、北大西洋条約機構（NATO）および米軍部隊が防衛態勢を整えつつあるからだ。アフガニスタン治安部隊は、民衆を攻撃から守る能力を強化しようと、NATO、米軍部隊と密接に協力している。

——戦略国際問題研究所（CSIS）が最近発表したアフガニスタン情勢レポートでは、一中略一治安問題だけでなく、司法制度、社会サービス、電力供給などの問題にも触れ、中央政府への政治的支持が低下していく危険にも言及している。

われわれは、アメリカそして国際社会が、テロリスト勢力を壊滅した後のアフガニスタンが国家として持ちこたえられるように、統治能力の整備に投資してくれることを望んでいる。

アフガニスタン民衆の不満が高まらないようにすることが重要だ。タリバーン政権が倒れ、国際社会はアフガニスタンに関与するようになってからすでに5年が経つが、電力の供給を受けているのは人口のわずか6%にすぎない。治安を改善し、道路、エネルギー供給、学校、診療所などの日常生活のためのインフラを整備する必要がある。ブッシュ政権は総額118億ドルのアフガニスタンへの追加支援の承認を議会に求めているが、そのうちの一部が、こうした生活インフラの改善と整備に直ちに投資されることを期待する。援助を直ちに民衆に与え、再建計画を実施することが急務だ。（「フォーリン・アフェアーズ・レポート」2007年3月号）

では、なぜこのような指摘が為されるに至ったのか。それは、国際社会におけるアフガニスタンへの国際支援の“出し惜しみ”に起因する。

アフガニスタンへの国際的支援のうち、政府が手にするのはそのうちのわずか5%であり、12%がアフガニスタン再建のために設立された基金へとプールされ、特定の条件を満たせば政府が資金を引き出すことが可能となる。しかし、残りの82~83%は、アフガニスタン政府が自由に出来ない範囲にあり、統治機能を充実させるには及ばないのである。それだけでなくとも外部依存型の財政を持つアフガニスタン(図17)の切迫状況はいかほどのものか、想像に難くない。また、地雷除去活動に関しても、その復興のための政策は急務であるが、必要予算は約10億ドルであり、その対策を講じるための資金が圧倒的に不足している状況である。

図17. アフガニスタン 財政状況(100万ドル)

(資料)国際協力機構「1387年度アフガニスタン国家予算の成立」より

歳入	2625.43
内国歳入	887.50
ドナーからの支援	1737.93
歳出	2695.35
歳入 - 歳出	-69.92

では、なぜ諸外国はアフガニスタンへの直接の支援を行っていないのか。上記のサイド大使はこのように語っている。

——なぜ、国連、世界銀行、日本、アメリカなどの援助機関や援助提供国に事情を説明し、政府の判断で利用できる資金の比率を増やして欲しいと働きかけないのか。

すでに援助機関、援助提供国への個別の働きかけは行っている。援助機関、援助提供国の法律によって援助の使途がそれぞれ規制されており、個別に見直しを求めざるを得ない状況だ。

われわれの優先課題を理解し、われわれの必要性を満たせるように柔軟に対応してくれる国や機関もあるが、法的、あるいは歴史的な制約ゆえに、政府への直接援助に難色を示す国や機関もある。

われわれはアフガニスタンで国家建設を試みており、そのためには、アフガニスタン政府の統治能力を整備することが不可欠だ。だがよく耳にするのは、「残念ながら、統治・行政能力のない政府に直接援助を与えることはできない」という口上だ。

だが考えて欲しい。資源を持てば能力を手に入れることができる。適切な資源がなければ、政府の限られた能力さえも奪い取られる。政府の行政・統治能力を強化していくには、

政府のスタッフを訓練し、給料を支払う必要がある。そうしないかぎり、統治能力は確立できない。(「フォーリン・アフェアーズ・レポート」2007年3月号)

医療分野においては、次の問題が挙げられる。それが、教育の男女間格差である。男女間の識字率の格差は先にも述べた通りであるが、その結果、なにが引き起こされるのかといえば、医療面での人材の絶対的な不足である。教義として女性が家族以外の男性に肌を触らせてはいけないイスラム教徒の人々に対しては、出産時なども含め、必然的に女性の医療スタッフが必須となる。しかし、アフガニスタンの現状として、女性への教育不足により、医療スタッフとしての人財育成がそもそも行えない状況なのである(図18・図19)。

図 18. アフガニスタン 医科大学の卒業生数

Faculty	Male	Female	Total
Kabul	345	119	464
Alberuny	43	0	43
Kandahar	52	2	54
Herat	84	14	98
Balkh	94	40	134
Ningarhar	50	2	52
Khust	62	0	62
Total	730	177	907

souses : Human Resources for 3year Policy and Strategy 2008-2010, Afghanistan MoPH; 2008. June

図 18. アフガニスタン 看護学校卒業生数

Year	Total	Male	Female
2006	107	92	15
2007	63	57	6
2008	53	43	10
2009	23	13	10
2010	14	1	13
Total	260	206	54

Intermediate health school聴取り

では、なぜ女性に対する教育が行き届かない状況であるのか。

JICAの「パキスタン国ノンフォーマル教育推進プロジェクト」の大橋知穂プロジェクトアドバイザーは、アフガニスタンの女性が教育を受けられない理由は地域や経済状況によって異なる、と強調する。経済状況の未発達は、女性教育への必要性を陰らせる、というのである。また、京都女子大の内海教授は、アフガニスタンにおける教育問題について、「(この問題を解決していくには)適切な場所に学校を建てたり、女性の教員を養成したりするなど、女子の生活に適応する学校や制度を作れるよう支援することが必要だ」と指摘する。インフラ面を含めた教育支援を“する側”の工夫が必要とされているのである。しかし、この点に関してもやはり財源不足が一番の原因となっている。教員の人件費、教員育成費、女子教育を含めた教育に関する人財育成には年間20億ドルの資金が必要となるが、上記にもあるように、環境整備は困難を極めている。

## (2) ソマリア

ソマリアにおける衛生環境の著しい劣悪さにおける原因としては、長年の無政府状態によるインフラ整備の遅滞、また、劣悪な治安状態の下での支援活動の困難さにあるということが出来る。日本政府が、「新政権は、治安を早期に安定させ、荒廃したインフラを復興し、基礎的な教育や保健サービスを提供するとともに、繰り返される干ばつに対する人々の対応力を強化し雇用を創出することが求められている<sup>18)</sup>」とソマリア国内の課題を示している通り、これまで行政が機能していなかったため、そして、治安が著しく悪劣であるためにインフラ整備や、それに伴う衛生・教育環境の整備が行われていなかったことが、分析として挙げられる。特に、長年の紛争状態の継続による不安定なソマリア情勢は、ソマリア沖・アデン湾で発生している海賊の温床ともなっている。治安の安定化を図るためには、ソマリア海賊の存在は阻害要因を担うと言える。

また、食糧の支援、また、それに伴う治安の悪化に関しては、「転用のディレンマ<sup>19)</sup>」・「依存のディレンマ<sup>20)</sup>」が原因として挙げられる。ソマリアにおいては、配給用食糧の多くが、紛争当事者や武装集団などによって盗まれたり、横流しされたりする事態が発生している。例えば、ソマリア赤新月社が挙げた事例によれば、配給所に運ばれる食糧 200 袋のうち、護衛に 100 袋、運転手に 10 袋、長老と配給所の監督者に 50 袋が流用され、被災者に配給されたのは残りのたった 40 袋のみだったという。また、過度な食糧支援が農業生産競争力の低下を招いた、という事例も確認されている(図 19)<sup>21)</sup>。

図 19. 表：CARE によるモガディシオ市南部の穀物価格の調査(シリング/kg)

	1992.7	1992.8	1992.9	1992.10	1992.11	1992.12	1993.1	1993.2	1993.3
ソルガム	3788	2349	1458	866	855	791	720	661	500
小麦	3233	2824	1858	1100	910	824	745	657	550
トウモロコシ	4800	2674	1733	1266	1199	1041	891	763	625

また、教育面での問題点としては、ソマリアにおける少年兵の存在が挙げられる。治安状態が著しく劣悪であるソマリアにおいては、軍事力の一部として少年兵が用いられており、その数は 2~3 万人とも言われている。そのため、インフラ面と合わせて教育が行き渡らない原因ともなっている。

<sup>18)</sup> 外務省「国別援助方針の概要 [27]ソマリア」より引用

<sup>19)</sup> 上野友也「ソマリア内戦における緊急人道支援のディレンマ」より引用

<sup>20)</sup> 同上

<sup>21)</sup> 内戦激化以前の 1992 年 7 月と食糧支援が為された 1993 年 3 月では、極端に価格が異なる

### 5-3 政情不安定状態

#### (3) コンゴ民主共和国

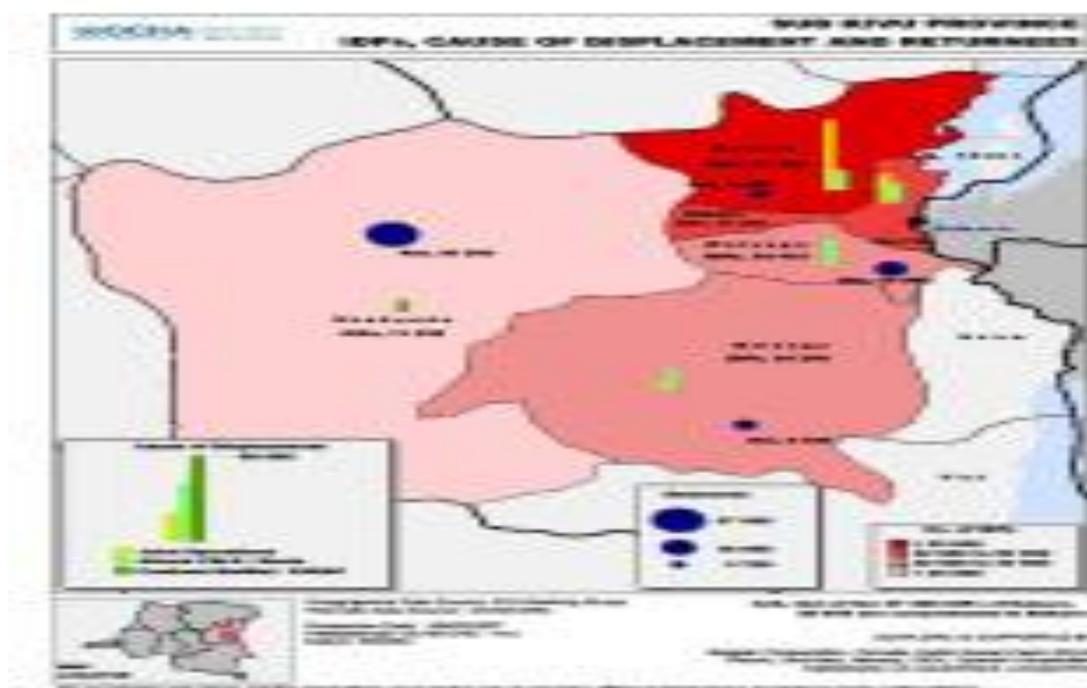
コンゴ民主共和国は、1990年代から2000年代初期にかけて、国内紛争およびそれに引き続く混乱の時代を経験した。2006年、同国初の民主選挙によって選出された現大統領の下、和平プロセスが進行し、徐々に安定化への道を進みつつあるが、除隊兵士、少年兵たちの社会的統合が行われていないこと、そして、地方へのインフラが未整備であることに関しては、それぞれが国内避難民発生に関する重大な原因である。

まず、少年兵の存在。原因分析でも述べたように、紛争における武力集団の実に60%~70%が少年兵であったというデータが存在するほど、元兵士の社会適応や、少年兵の問題は根深い。また、幼いことから少年兵として過ごしてきた若者は、あるいは長く武器を糧にして生きてきた元兵士に対しては、武器を捨てて暮らすことを“教える”ことからの支援を必要としており、結果的に“働く”意識を持つことが出来なかった若者が、国内避難民になっている。コンゴにおいては290万人の国内避難民農地、10%が元兵士、あるいは少年兵であり、その存在は看過できないものとなっている(図20)。

また、コンゴの地方に避難している国内避難民に対して支援をする際、インフラがあまりにも未整備であり、アクセスが妨げられている、とUNHCRは報告している。そのため、わずかな資源を争う、という住民同士の衝突が勃発しており、その衝突が二重の国内避難民発生に繋がっている。また、資源が足りないことで都市への人口流入が増加することで治安が悪化し、ここにおいても国内避難民発生の原因の一端となっている。

図20. コンゴ 少年兵出身地域

(資料)NPO 法人テラ・ルネッサンス「忘れさられた戦争」より



#### 5-4 特殊状態

##### (4) コロンビア

コロンビアにおける国内避難民発生は、貧富の差に起因すると言うことが出来る。2006年の『人間開発報告書』によれば、コロンビアのジニ係数は0.586で、世界9番目に所得格差のある国となっている。また、人口の1%が土地の50%を所有しているとも言われており、都市部の発展に対して、地方の貧困の相対化が起きており、その結果、国内避難民が発生しているのである。また、この貧困におけるもう一つの弊害は、麻薬の栽培である。地方では、貧困のために麻薬の栽培が横行しており、それを取り締まる名目で、政府が麻薬栽培地域に化学薬品を散布した。その結果、麻薬だけでなく他の合法的作物をも壊滅してしまい、地方圏の農民は困窮、国内避難民となってしまった人々が、コロンビア全体の国内避難民の37%にも及ぶのである。

そして、地方における身分証明書の配布も、コロンビアにおける重要な課題となっている。地方の人々にとって、身分証明書は身を守るために必要なものである。政府から公的サービスを受けるために身分証明書は必須であり、これがなければ、公的に保障されることなく、二重的に避難民として生活しなければならなくなるため出逢う。

#### 5-5 紛争状態

##### (5) シリア

チュニジアでの「アラブの春」から派生的に発生したシリア内戦は、今年で3年目迎えるが、未だに内戦はやむ気配がないため、難民は流出し続け、国内避難民は日々刻々と増加の一途を辿っている。

当初は、民主化デモから派生し、政府 vs 反政府の構図をとっていたはずのシリア内戦ではあったが、次第に二極化の構図から離脱し、反政府側の組織が多極化しつつあることから、内戦の收拾はより困難を極めている。2013年10月には、アメリカ合衆国、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、エジプト、ヨルダン、カタール、サウジアラビア、トルコ、アラブ首長国連邦の11カ国がシリア反体制派の代表とロンドンで会合を開いたが、あくまでも反体制派の一部でしかない、という代表者であったため、内戦の根本的解決は先送りとなっている。

## 6. 政策

### 6-1 包括的政策

「国内避難民」の保護体制に関して、国連内に「国内避難民」を専門とする機関を設置することを、包括的な政策として提言する。また、「国内避難民」の保護に際しては、実務主体を NGO 団体とし、国連組織はあくまでも管轄という職務範囲に留めた形の、保護体制の確立を提言する。

そもそも、「国内避難民」とは、その概念としてもあるように、国際法の定める国境を越えていない、いわば国家の内部で「難民」化していると言っても過言ではない人々のことである。そのため、なんらかの形で彼らの保護のために、あらゆる国家の政治的思惑が内在する国連組織が国家の内部に入る、ということは、ともすれば国家に対する内政不干渉の原則や、主権尊重の原則を侵しかねない。そこで、本政策においては、「国内避難民」の保護活動に際して、その実行主体を NGO 団体と定めるのである。NGO 団体は、その名の通り政府組織ではない存在であり、彼らが「国内避難民」の発生国内に入り込むにあたっては、上記した原則にはなんら抵触することはないからである。

しかしながら、「国内避難民」を総じて保護・支援するためには、NGO 団体のみの行動では、その活動範囲が限られてしまう場合が往々にして存在する。それは、資金的な面において、あるいは、治安や「国内避難民」の情勢など、国連でなければ得られない情報の面などにおいて発生する問題である。そういった面を鑑みれば、NGO 団体には国連組織の管轄下に入ることにメリットがあると考えられる。また、一方で、国連の活動として諸団体が活動を行うにあたっては、NGO 団体にはデメリットも存在する。「国内避難民」の支援活動を行っている NGO 団体の多くは、「国内避難民」の避難にあたり、避難先コミュニティとの調整活動も行っている団体が多い。そして、ここにおいて重要となるのが、彼らが NGO 団体として現地との調整活動にあたっているということであり、つまり、国連の看板を背負うことによって、国連の活動に対して不信感を抱く現地のコミュニティには受け入れられなくなってしまう、という問題が起こる可能性なのである。加えて、そもそも国連の看板を背負うことによって、彼らが襲撃対象となってしまうことも、また起こるのである。実際、ボスニアにおいて、NATO がボスニアに対し空爆を行った際に、その軍事活動を理由として、国連の平和維持関係者や人道支援関係者が襲撃に遭い、殺害されるということが起こった。

しかし、このように現地コミュニティとの調整活動を行っている彼ら NGO 団体は、「国内避難民」の保護・支援活動に関する詳細かつ重要な経験を持っている場合が多い。そのため、どうしても大規模に活動せざるを得ない国連が、個々に存在する「国内避難民」を救うためには、NGO 団体の持つそうしたアビリティは必要不可欠となる。

そこで、ここにおいて定言するが、国連組織である OCHA を「国内避難民」保護・支援活動の管轄組織とし、その職務内容を、NGO 団体活動の調整、情報の提供、および「国内避難民」活動の際の、行政府との調整活動とするものである。この政策においては、NGO

団体に対しその独立性を重んじた上で、活動地域やその内容に関し、国連組織がマンデートを行う。

ここにおいて OCHA を「国内避難民」の管轄組織と設定するメリットは、OCHA それ自体が既存の機関であり、また、国連機関間ではあるものの、「国内避難民」保護活動について調整活動の経験を持っている、という点である。急務である「国内避難民」の保護に際しては、制度構築の緊急性というものが必要であるため、この政策はその緊急性を重視し、なおかつ、「国内避難民」の保護が円滑に行われる、というものとなった。

## 6-2 半無政府状態

### (1) アフガニスタン

環境整備や国土開発など、主要分野での政府の能力を更に高めることが、国民や支援国の信頼を維持するため、ひいてはアフガニスタンの長期的な安定のために不可欠となる。そのため、アフガニスタンに関する支援政策は、以下 2 点に関して提示する。

- i. インフラ面の整備に関して、アフガニスタンへの支援金の使用緩和
  - ii. 教育面の整備に関して、女性の社会進出に関する理解の促進として、NGO の活用重視
- また、地雷除去活動に関しては(i)の政策が包括し、更に、医療面の充実に関して、インフラおよび人材の整備に関しては(i)が、女性に対する医療の充実は(ii)がそれぞれ有効に関連するものである。

i. アフガニスタンへの支援金は、年間総額で 100 億ドルを超えている。しかし、先にも述べたようにアフガニスタン政府が使用可能な資金はそのうちの 12%程度であり、年間約 17 億ドルほどである。しかし、治安維持の分野で 40%、あるいは水源や干害対策等の喫緊性のあるインフラに対する整備が 20%を占めている一方、教育分野に関しては 10%以下、3 億ドルほどしか用いられておらず、教育分野の全国的な普及にかかる資金が全体で年間 20 億ドル以上であるというデータから鑑みれば、以下に不十分かは明確である。また、地雷除去や地雷被害者の支援に関しても年間 2 億ドルの予算が必要であるとされているが、その活動の大半を NGO 組織等に頼らざるを得ず、政府としての信頼は大きく傾いている。そこで、アフガニスタンに対する支援金約 150 億ドルの使用緩和を行い、各政策に対しての分配を政府主導型に移行する。その際、ODA 支援国の反発を最小限とするため、世界銀行のグループ機関である IDA との収支報告を徹底化する。ここで、IDA は 2009 年、その取り組みとしてアフガニスタン国内の分析を行っており、その開発に関連して、知識と経験を有しているためである。

ii. アフガニスタンでは今も男女隔離などの伝統文化が根強く残り、その伝統文化が女性の生き方を規定している。更に、アフガニスタン女性との定義は一概には困難であり、居住地（都市部か農村部か）や民族、階級、年齢、婚姻の状態により、女性への規制が異なっ

ている。開発援助事業にジェンダーの視点を取り入れる際には、関係者から無用な反発を招かないよう、細心の注意を払いながら慎重に進める必要がある。そのためには、開発援助事業の計画段階で、当該分野における綿密なジェンダー分析が不可欠であり、その結果に基づいて、地域や家庭内で多大な影響力を持っている男性、特に家長や宗教指導者等の理解を求めることが必要である。例えば、Grace (2005) は、NGO と地域社会との交渉の結果、寡婦が、それまでは社会的に認められていなかった果樹園での農作業に従事できるようになり、現金収入源を獲得した事例や、女性がコミュニティ内で家畜を共同管理することに対し、世帯の収入向上につながるなら、と男性が参加を許可した事例を紹介している。これは NGO 活用の重要性を示しており、ここにおける政策は「6-1 包括的政策」の実施が重視される。

これら政策により、アフガニスタンの政府機構の安定化が図られ、国内避難民問題の解決に寄与することとなる。

## (2) ソマリア

以下、ソマリアの安定化の政策として、3 種類の観点から論じる。

- i .治安対策の観点から、雇用の創出によるソマリア沖の安定化
- ii .「地方への人道支援」の観点から、食糧支援の分散

まず、ソマリアにおける治安対策として、水産業の整備が挙げられる。ソマリア沖は世界的にみてもマグロの有数な好漁場であり、ソマリア本土をマグロ漁の水産基地にすることで、治安悪化の一翼を担っているソマリア海賊を漁師に、そして水産業者へと変身させることが可能となる。ソマリア政府に対して交渉や協力を促し、ソマリア本土での開発を進め

る。ここで重要となるのが英国である。ソマリアの旧宗主国である英国は既に人的なネットワークを張り巡らしているため、ソマリア海賊対策でイニシアチブを発揮できるような条件を、ある程度獲得している。そこから、国際海事機関 (IMO)、国連開発計画 (UNDP) 等の国際機関も連携し、ソマリア本土に水産基地を建設できるよう、現実的構想が可能となる。破綻国家ソマリアが荒廃した状況から脱出するには、経済的な自立のための生産活動は不可欠である。ソマリア海賊は遠洋航海のノウハウも持っており、マグロ水産業の振興は決して実効性の高い政策である。

ii .住民の発展を促す開発援助の方法を緊急人道支援にも適用すべきだとの主張がある。この論の代表的な論者であるメアリー・B・アンダーソン、ピーター・J・ウッドロウは、自然災害やその他の災害に遭った住民は外部からの援助を待つことなく互いに助け合うものだとは指摘し、現地住民による共助によっても被災者を救助できない場合には、外部から

の援助が必要であると述べている。彼らは、このような外部からの援助は、被災者が目下必要としている物資を提供するのではなく、住民の共助する能力、すなわち住民のもつ危機への対処能力を向上させることを目的として行われ、将来の開発援助を視野に入れた緊急援助をするべきだと主張している。そこで、ソマリアにおける政策としては、「食糧の有償販売」が挙げられる。この政策は、収入が少なく食糧を購入できない人には無償援助を行い、それ以外の人に対しては、援助物資の売却を通して市場に食糧を供給し、支援する方法である。事実、スーダン共和国での援助活動をしていた国際人道機関は、穀物、豆類を売却した。この支援方法は、先に述べた「転用のディレンマ」・「依存のディレンマ」両者を解消するものであり、事実、スーダン共和国では多くの民衆の栄養状態を改善させただけでなく、市場も活性化させた。ソマリアの導入において問題であった“無政府状態”が解決された現在、この政策は有効性を帯びることとなる。

### 6-3 政情不安定状態

#### (3) コンゴ民主共和国

コンゴへの政策としては、以下2点を提示する。

- i .元兵士の社会再統合、そして国家としての労働力確保として、DDR<sup>22</sup>の導入
- ii .地方のインフラ整備に関して、地元の力を使う

i .コンゴにおける少年兵の社会統合については、DDR の導入を提言する。DDR とは、大まかに言えば元兵士の社会再統合を目指すプログラムであり、現在は試験的に、ミャンマー一等の民主化導入地域において実施されている。武装集団に属していた15万人を対象とし、「武装解除、動員解除、社会復帰または出身国へ帰還させること」を目的に開始され、ミャンマーにおいては世界銀行を中心に2億7200万ドルを拠出、これまでに約10万2148人の元兵士と、30219人の少年兵を武装解除し、うち元兵士の86%、少年兵の75%が、無事に自活的生活を営むに至っている。試験的な取り組みであり、心理的ケアの困難さ等を含めた問題を孕んではいるが、コンゴにおける国内避難民の問題は、新内閣の5か年計画に鑑みた際、人的資源が必須であるため、労働力人口の確保としても、この政策は有効であると言える。

ii .地方へのインフラ整備に関して提言するのは、コンゴ国内の労働力の活用である。コンゴの都市部での失業率が50%を越え、更に、都市部への人口流入によって治安が悪化していることを鑑みれば、国内労働力の活用が必要となる。しかし、現在のODAによるコンゴ国内のインフラ整備は国家主体が67%を占めており、また、贈与比率の低い援助が多いことから、コンゴ国内の多くの人材を労働力として雇っていないことが現状である。ここで

---

<sup>22</sup> Disarmament (武装解除)、Demobilization (動員解除)、Reintegration (元兵士の社会復帰、もしくは社会再統合)

政策として訴えるのは、「6-1. 包括的政策」において訴えた、国連組織と NGO の連携によるインフラ整備である。これにより、効果的にコンゴ国内へ資本を促し、労働力を活用することが出来るのである。

#### 6-4 特殊状態

##### (4) コロンビア

コロンビアにおける貧富の差の解消のための地域開発政策として、地域の組織を振興すること、地域の住民が自発的にビジネス活動を含む地域振興事業を実施すること、その結果、地域の社会経済の質を向上すること、地域格差・社会格差を是正すること等が重要事項として挙げられる。

そこで、本項においてあげるのが、日本の大分県で始まった一村一品運動(以後 **OVOP** と表記)である。この運動は、住民の自発的な創意工夫や地域の文化の尊重を重視しているものであり、文化振興を重視しているコロンビアの農村部においては非常に有用な政策となる。コロンビアにおける地域開発のニーズに合致した戦略としてコロンビアから注目を受けており、JICA による短期専門家 2 名(一村一品運動推進、地域振興)の派遣と、地域別・国別研修(OVOP 運動推進: 29 名参加済)の実施支援を実施、これまでに OVOP 概念の普及や全国 32 県中 29 県から 213 件の応募があったものの、現在はうち 3 件のみでしか実施されていない理由として、中央委員会としての結束が不十分、行政機関その他関連機関の支援スキームを十分に活用できていない等の問題が指摘されている。同国における一村一品運動は、平和構築と地域の復興に向け、住民の関係性の回復と共同・協働・団結を通じた地域共同体の強化を目指すことが可能である、という有用性を広く示す必要性がある。

そこで、次に挙げる政策と両立させることで、これを可能にする。それが、身分証明書交付時のフォーラムである。身分証明書の交付は、現在コロンビア政府が行っているが、その捕捉率はわずか 34% である。そこで、JICA や日本の NGO 等と協力関係を気付き、広く身分証明書を行き渡らせ、尚且つその際に OVOP 運動を交付する、という政策により、コロンビア国内における問題点を解消することが可能となる。

#### 6-5 紛争状態

##### (5) シリア

シリアにおいて、未だに紛争への解決性が見出されていないことは、原因分析においても述べた通りである。そこで、本項においては、紛争下の国内避難民支援に関し、一点の政策を打つ。それが、国内避難民の救出である。

かつて、グルジアにおける国内避難民救済の際、UNHCR は内戦状態の中、国内避難民に対する支援が不可能であるとして、護衛部隊として PKF を招聘して国内避難民の救出活動をするに至った。準備期間は 3 ヶ月超であり、UNHCR の理念を超過するため、以降この政策は実行されるには至っていないが、グルジアにおける本政策の実施時、対象として

いた 50 万人を完全に救出した。そこで、本政策において重要となるのが、「6-1 包括的政策」における国連組織と NGO の関係である。グルジア救出の際、UNHCR と協力関係にあった OCHA が統括組織であるため、経験則を活かした救出が可能となる。また、ここにおいて当初想定される救出人数は、国内避難民のセクターに避難している 50 万人を想定しており、成功段階で徐々に人数拡大も可能となるため、本政策の有効性は確かなものである。

## 7. 参考文献

- 保坂修司(2010)「アフガニスタンは今どうなっているか」 KIAS
- 柴田久史(1993)「ソマリアで何が？」岩波書店
- 草場安子(2002)「コンゴという国」明石書店
- 飛内悠子(2011)「国内避難民」とは誰か」上智大学アジア文化研究所
- 小尾尚子(2004)「難民問題への新しいアプローチ？」国際書院
- 市野川容孝、小森洋一(2007)「難民」岩波書店
- 田沼武能(2005)「難民キャンプの子どもたち」岩波新書
- 「UNICEF 統計表」 <[http://www.unicef.or.jp/library/pdf/haku13\\_09.pdf#search](http://www.unicef.or.jp/library/pdf/haku13_09.pdf#search)>  
(2014/02/10 アクセス)
- 「外務省 各国・地域情勢」 <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/index.html>>  
(2014/02/10 アクセス)
- 「UNHCR Japan ホームページ」 <<http://www.unhcr.or.jp/html/index.html>>  
(2014/02/05 アクセス)
- 「国際開発協会：アフガニスタン」  
<<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL.html>>(2014/02/17 アクセス)
- 「国際協力機構：1387 年度アフガニスタン国家予算の成立」  
<<http://www.jica.go.jp/afghanistan/office/information/machi/11.html>>  
(2014/02/17 アクセス)
- 「上野友也：ソマリア内戦における緊急人道支援のディレンマ」  
<<http://www2.odn.ne.jp/kamino/NewFiles/somalia-rev.pdf#search>>  
(2014/02/10 アクセス)
- 「竹田いさみ：ソマリア海賊の現状と対策」  
<[http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H23\\_Sea/03\\_Takeda.pdf#search](http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H23_Sea/03_Takeda.pdf#search)>  
(2014/02/10 アクセス)

以上