

# 紛争と 開発協力



Institute of Development Policy Studies (IDPS)

NPO 法人 開発政策研究機構

### 表紙の写真

ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争では、多民族が共生する平和な町として知られたモスタルにかかるスタリ・モスト石橋も破壊されてしまったが、今は復元されて、美しいフォルムを見せる平和の象徴となっている。(本文56ページ)

# 紛争と 開発協力



Institute of Development Policy Studies (IDPS)

NPO 法人 開発政策研究機構



## まえがき

今年、2011年中に、世界の人口は70億人に達する。第二次世界大戦から暫くした1950年に世界人口が25億人であったことからすると隔世の感がする。これだけ多くの人々が、異なる言語、文化、信条、価値観などをもって住んでいるのだから、諍いが起るのは当然のことかも知れない。しかし、諍いが、時代とともに進歩する武器を用いた武力紛争となると、その影響は当事者間を超え広い範囲の問題となる。できるかぎり武力紛争を起こさないような環境をつくること、たとえ紛争が起きたとしても影響を最小限にとどめ和解に導くこと、そして、和解が永続的なものとなる環境を整えることが、地球市民として、また開発協力を携わる者として、我々の課題とされている。

「紛争と開発協力」のテーマは大きく、本ペーパーで光をあてることができるのは極めて僅かな部分でしかないが、NPO法人IDPSとして、設立当初から取り組むことを意図していたテーマの一つでもあるので、今回、IDPS会員が紛争国の現場で開発協力を従事した経験を基に、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ネパール、スリランカの紛争について取りまとめた。また、麗澤大学の成瀬猛教授には、パレスチナ紛争について特別寄稿いただいた。

本ペーパーは、紛争問題を学問的に探求しようとするものではない。紛争地域で実施された開発協力の最前線で考え、学んだことなどを、断片的ではあるが取りあげて考察している。いくつかの願望や提言も交えている。各章の記述が統一されていなかったり、執筆者の思いから少々ナイーブな記述もあったりするが、ご容赦いただきたい。

紛争国や、紛争の種がある地域での開発協力と取り組むにあたって、本ペーパーから何らかのヒントを得ることができ、協力の成果を一層発揮できるようになれば幸いである。



## 要約

本ペーパーは、紛争と開発協力についての考え方を整理してから、パレスチナ紛争、ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争、ネパール紛争、スリランカ紛争の各事例について考察している。

序説(1章)では、第二次世界大戦後も世界各地で武力紛争が勃発し、多数の死傷者(死者は1945～1999年に1,600万人)や難民(2009年末に3,600万人)を発生させていること、また、紛争にかかわるコストは年間2,500億ドル、世界の軍事支出は1.5兆ドルにのぼると推計され、これはDAC加盟国ODA総額(2009年に1,196億ドル)のそれぞれ2倍、13倍に相当すると指摘。平和構築に向けた安全保障の枠組としては、人間の安全保障、国家の安全保障、地球の安全保障の視点から相互補完的に対応策を講じる必要がある。紛争にかかわる課題や平和構築と取り組むスタンスとして、日本は、「共生」の思想を基に寛容性や調和を尊重する社会の構築に努めることが期待される。共生のアート(技法)としては、信頼醸成、社会的統合、経済的統合、物理的統合(Physical Integration)と統治システムの強化があり、コミュニティ、地域、国、多国間に「共生社会」や「共生圏」を創生するように努めることである。開発協力は「信頼醸成の手段」であり「平和への投資」であると考え、紛争国・地域での協力を知恵を集結し、紛争を予防し、平和構築に取り組むことが期待されている。

パレスチナ紛争(2章)は、イスラエルとパレスチナ間の問題だけでなく、中東和平、民族・宗教に根ざした世界各地の紛争やテロリズム問題などの根幹に位置づけられる紛争である。その最前線で、筆者が開発協力プログラムを組み立てた経験を踏まえて、パレスチナ紛争の表裏と日本の協力について解説している。イスラエルとパレスチナ、それぞれの歴史的トラウマともいえるDNAを理解し、人が介在する協力を実施して人心を和らげること、信頼醸成を図ることが肝要であると強調している。治安が比較的安定したジェリコ地域を中心に、策定された戦略と地域開発マスタープランのもとで、行政能力・社会サービス強化、農業・加工・流通振興、観光・都市開発の三つのプログラムを柱として、専門家が参加して多くの支援事業が実施されてきている。日本人が介在して現場で一緒に汗を流していること、パイロット事業などを通じて部分的ではあるが目に見える改善

も実施されていることなど、パレスチナ側からは評価されている。また、イスラエルやヨルダンとも連携して協力するアプローチも取られており、広域的な観点からパレスチナ紛争と取り組む必要性も再確認されている。パレスチナは、紛争予防や平和構築を実践で学び、課題に取り組む格好の場を提供している。

ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争(3章)は、東西冷戦の終結後、旧ユーゴスラビア連邦人民共和国が解体し、6つの共和国が独立した過程で(但し、コソボの独立を承認していない国がある)、1992～1995年の約3年半にわたって、ジェノサイドと称されるほどの激しい戦闘が繰り返された。和平合意では、ボスニア・ヘルツェゴビナ国という一つの国家が、ムスリム系およびクロアチア系住民が中心の「ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦」と、セルビア系住民が中心の「スルプスカ共和国」という二つの主体(Entity)から構成されることになった。和平合意から4年後に開始されたJICA「運輸・交通マスタープラン調査」団長を務めた筆者が、民族対立の歴史と背景を理解しつつ、二つの独立主体に受け入れられ得る開発案を取りまとめた苦難を振り返りながら、問題の解決策はコーディネーションを通じるだけでは見つけられず、関係者が共有できるビジョンを打ち出すこと、共生の概念を基に「自己の利益を他と共有することができる空間構造」の形成を支援することであると会得している。筆者が提案したビジョンは、EU加盟に向けたものであった。民族対立を超えた安定的な復興に向けてビジョンは共有され、その実現に向けた歩みが進展している。

ネパール紛争(4章)は、1996年から2006年にかけての約10年間、マオイストが王制の廃止、ヒンズー教国教の廃止、カースト制にともなう差別の廃止などを要求して起こした人民戦争であるが、紛争当事者の一方が敗北して収束したわけではなく、政府とマオイストが共通の敵とみなした王制が廃止されて終止符が打たれた。2008年5月には、制憲議会が開催され、国王の退位が命じられるとともに、国名も「ネパール王国」から「ネパール連邦民主共和国」に変更された。制憲議会選挙でマオイストが3分の1以上の票を集めて第一党となったが、連立政権は長続きせず、政党間の権力闘争が繰り返されて、長い間、新憲法の制定が遅れている。政党・政治体制の未熟さが社会不安を長引かせ、社会・経済発展も遅れさせている。このような状況にあって、2006年の和平合意以降のJICA協力は、連邦共和制の基での国造りに向けて、民主化・平和構築・行政能力の強化に焦点をあてている。具体的には、二つの傘(「民主化プロセス支援プログラム」と「行政機能強化プログ

ラムJ)のもとで、数件の技術協力プロジェクトが実施されている。コミュニティ・レベルでの紛争管理能力強化のため、「コミュニティ調停」支援にも参加している。しかし、ドナーとして、ネパールがどのような国に発展して欲しいと望んでいるのか、その姿は見えにくい。電力・給水不足など社会・経済インフラ整備の遅れも、社会不安に輪をかけている。政治体制が成熟するには時間がかかると予想されるので、ネパールの人々の期待に応え、ネパール政府による開発戦略の策定と実施に対する支援を継続することが求められている。

スリランカ紛争(5章)は、多数派シンハラ民族が少数派タミル民族を差別化しているとして引き起こされた民族ナショナリズムの紛争である。少数派は、当初穏健な立場で改善を協議したが、成果がでないことで次第に急進的武力勢力(LTTE)が台頭して、1983年の大暴動からはテロ行為を含めた戦闘に拡大した。漸く辿り着いた2002年の停戦合意後、日本も仲介に加わり、和平合意に向けた交渉が繰り返されたが、政府は2008年に停戦を破棄し、翌年にはLTTEを武力制圧して紛争が終結された。停戦合意後に一方が武力制圧した事例である。シンハラ民族とタミル民族が有史以来お互いに制覇を繰り返してきた歴史からしても、この武力制圧をもって紛争が解決されたとは受け取りにくい。1990～2007年の間、日本はトップドナーであり続けた。しかし、治安問題もあってのことだが、結果的には紛争当事者の一方を支援していたことになる。紛争終結後に、以前と同じような戦略で支援しているのは、民族問題の解決に導く支援とはなりにくい。第三者からしても公平と判断されるような国造りの方向を明確にして、土台造りから民族間の信頼関係を再構築する必要がある。

ここで事例として取り上げたパレスチナ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、ネパール、スリランカでも、日本は平和国家であるというブランドが認識されている。その他多くの国々でも平和国家のブランドは通じる。このブランドが持つポテンシャルを活かし、日本が紛争予防と平和構築に向けて一層貢献することが期待されている。日本の協力アプローチを固め、平和構築に資する開発協力を果敢に挑戦して、成果をあげなければならない。

## 目次

まえがき	i
要約	iii
<b>1章 紛争と開発協力（序説）</b>	<b>1</b>
1.1 紛争とその要因	1
1.2 平和構築と安全保障	6
1.3 紛争と取り組む日本のスタンス	15
1.4 開発協力を通じた平和構築の課題	20
<b>2章 パレスチナ紛争：立ちをはかる壁</b>	<b>27</b>
2.1 なぜ日本はパレスチナ問題にかかわるか	27
2.2 歴史的背景	30
2.3 紛争への介入	37
2.4 開発協力を通じた信頼醸成	39
2.5 将来の課題と日本の役割	45
<b>3章 ボスニア・ヘルツゴビナ紛争：民族対立を超えて</b>	<b>51</b>
3.1 二つの主体で構成された国家	51
3.2 公正・公平のバランス感覚	59
3.3 共通のビジョン	62
3.4 民族対立を超えた復興支援のために、何ができたか	68
<b>4章 ネパール紛争：困難が続く和平プロセスと国造り</b>	<b>77</b>
4.1 ネパール紛争とは（1996年から2006年まで）	77
4.2 総選挙から王制廃止、国造りへ	83
4.3 和平プロセスの進捗と課題	85
4.4 JICAによる民主化、国造り支援	89
4.5 将来の課題と日本の役割	93

<b>5章 スリランカ紛争：停戦合意から武力制圧へ</b> .....	97
5.1 紛争の背景と要因 .....	97
5.2 紛争解決に向けた仲介 .....	104
5.3 これまでの経済社会開発と支援 .....	107
5.4 紛争終結後の課題 .....	114
 参考資料・文献 .....	 121



# 1章 紛争と開発協力（序説）

世界の各地で紛争が絶えない。紛争の要因も多岐にわたり、平和構築に向けた取り組みも包括的であることが求められている。安全保障の枠組をどのように捉え、開発協力というソフトパワーを用いて、どのように平和構築に取り組めるか、とりわけ日本にどのような役割が期待されているか本章で考察する。

## 1.1 紛争とその要因

20世紀前半に世界は二つの大戦を経験した。その後、幸いにも第三次世界大戦に至らずに済んでいるが、世界各地で武力もしくは暴力をともなう紛争が絶え間なく発生し、多くの人命や資産が失われ環境が破壊されている。

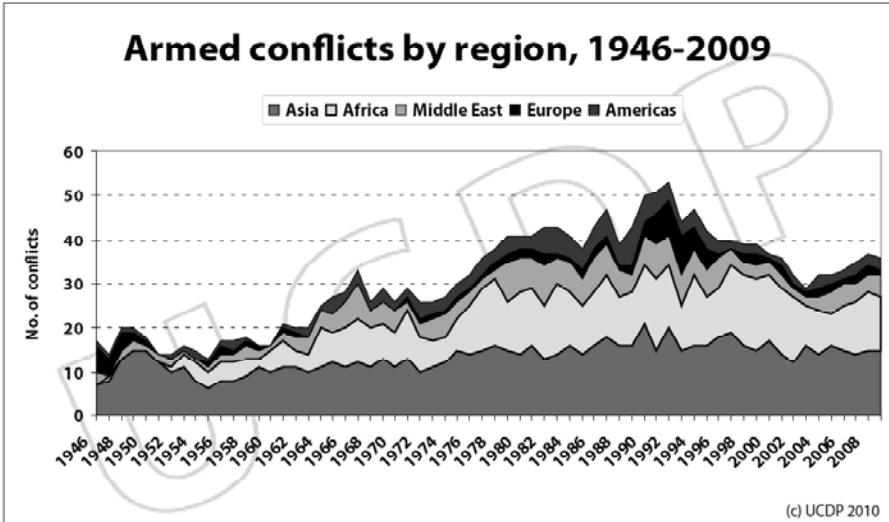
### 絶えざる紛争

第二次大戦後の武力紛争(死者 25 人以上の紛争)は、次図に示すと通りの件数にのぼっている。

第二次大戦直後、建国にともなう紛争(例：イスラエル・パレスチナ紛争)や国境設定にかかわる紛争(例：カシミール紛争)では、60年以上経過した現在でも解決に至っていない紛争がある。続く冷戦時代には、アジア・アフリカ地域などにおける二極の勢力圏争いや民族ナショナリズムの台頭によって、多くの武力紛争が発生した。冷戦後、二極によるバランス・オブ・パワーの箍<sup>たが</sup>が外れ、グローバル化による経済的統合と政治的分裂が同時に進む傾向や、不釣り合い(asymmetry)の内在が顕著化する傾向もあって、冷戦時代にも増して武力紛争が発生している。また、極端な宗教的信条などがテロリズムの温床となり、テロリズムをともなった紛争も増加している<sup>1</sup>。冷戦後の紛争は国内紛争が大多数を占めるが、紛争の影

1 公安調査庁の『国際テロリズム要覧』によると、2010年に世界で発生したテロは5,959件、死者は10,203人にのぼる。

響は周辺諸国にも拡大している。また、開発途上国では国内紛争が一旦収束した後に再発するケースも多く、紛争経験国の約4割で和平締結後5年以内に紛争が再発している。



(出所) Uppsala Conflict Data Program

武力紛争の件数 (地域別)

### 紛争のコスト

紛争による損害に関する総括的な統計資料はないが、1945～1999年の間の紛争(Civil War)による死者は1,600万人を超えたとされる。コンゴ紛争だけで死者は540万人に達した。負傷者の数は死者の何倍にも達する。死傷者による膨大な損失が、どれだけのコストに相当するか試算することは難しい。

紛争によって発生する難民も膨大な数にのぼる。国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)によると、難民支援対象者は3,600万人を超え、アジアおよびアフリカ地域の難民が約80%を占めている。難民が多いのは、パキスタン(474万人)、コンゴ(236万人)、スーダン(143万人)など

難民支援対象者

(人)

地域	支援対象者 (2008 末)	支援対象者 (2009 末)
アジア	16,932,900	18,567,000
アフリカ	10,429,900	10,475,600
中南米	3,400,300	3,740,400
その他	3,699,000	3,677,400
合計	34,462,100	36,460,400

(出所) UNHCR

である。パレスチナ難民は国連パレスチナ難民救済事業機関(UNRWA)が担当し、1948年の第一次中東戦争で住居・生計を失った人々およびその子孫も難民として登録しているので、その登録難民数は470万人に達する。2006年以降、国内避難難民(IDPs)の数は国外難民の数を上回っている。また、都市部への難民流入が増え(58%)、難民キャンプでの収容者(30%)を上回っている。このような難民問題に、どれだけの対策費と機会費用がかかっているか試算することも難しい。

紛争が無差別化する傾向も顕著である。紛争による公共施設(道路・橋梁などを含む)の損害、民間の生産施設、個人住宅など資産の損害も大きい。また、生計の悪化による病気の増加や心理的影響も顕著である。地雷などによる負傷者の数も年間2万人を超えるとされる。財政的には、平時に比べて、軍事費が年平均でGDPの1.7%増加するとの分析がある。世界銀行が既存の文献を基に分析したところでは、紛争にかかわるコストが年間約2,500億ドルにものぼると試算されている<sup>2</sup>。これは、DAC加盟国の年間ODA総額(2009年に1,196億ドル)の2倍を超える。

世界の軍事支出は、年間1兆5,480億ドル(2008年)にも達している<sup>3</sup>。この軍事支出額はODA総額の約13倍に相当し、国連の平和維持活動予算(2009年に約58億ドル)の実に270倍に相当する。

## 紛争の要因

紛争の要因は多様で重層的であることが多い。一般的に、「構造的要因」と「引き金要因」に分類・列挙されているが<sup>4</sup>、ここでは構造的要因として、①民族・宗教・文化的要因、②政治的要因、③経済的要因、④社会的要因、⑤資源的要因と、⑥環境的要因に区分して概観しておこう。

民族・宗教・文化のアイデンティティの相違が暴力や紛争に結びつきやすい。サミュエル・ハンチントンは『文明の衝突』で8大文明に区分し<sup>5</sup>、その断層帯で多

2 World Bank, "The Cost of Violence", March 2009

3 カナダの Project Ploughshares の報告に拠る。

4 JICA 課題別指針「平和構築」(2009年)には、DAC 他の援助機関が示す紛争要因が 機関ごとに要約されている。

5 サミュエル・ハンチントン著、鈴木主税訳『文明の衝突』は、西欧文明、イスラム文明、ロシア正教会文明、ラテンアメリカ文明、アフリカ文明、ヒンズー文明、中華文明、日本文明に区分。

くの紛争が発生すると指摘して、文明の衝突が世界平和にとって最大の脅威であると主張している。これに対して、世界で単一民族からなる国家は10%以下で、人口の75%以上を占める民族からなる国家も半数に満たないなど、文明は均質的でも静的でもなく、重層的かつ流動的なものであるとする意見や<sup>6</sup>、宗教を中心とした文明で人間を分類すること自体が政治不安を引き起こすなどの反論も多く提示されている<sup>7</sup>。ジョン・ロールズは『正義論』で、宗教上の不寛容や人権差別は正義に反すると断じている<sup>8</sup>。ジェフリー・ハインズも『宗教と開発』で、排他的な宗教倫理は人間の共存にとって不可欠な寛容に対する深刻な挑戦となると指摘している<sup>9</sup>。何れにしても、民族・宗教の不寛容性や、自らの文化のみに依存する普遍主義は紛争を招きやすい。

政治的には、冷戦時代の紛争要因が主としてイデオロギーの違いであったのに対して、冷戦後は民主主義やガバナンスの未熟さが紛争を招いていることが多い。冷戦終結時に76カ国だった民主主義国は今や120カ国を超え、民主化への移行が終了しない国々では民主的平和の理論が該当せず、紛争のリスクを高めている。政治家が排他主義的アイデンティティを基に権力を手に入れ強化することで紛争を深刻化させている国も多い。このような国々では、一般的に諸制度や腐敗体質の改善が遅れている(例えば、キルギス共和国での二度にわたる革命)。世界銀行は、組織の質(Quality of Institutions)やガバナンスが、紛争の主たる要因になると指摘している<sup>10</sup>。紛争国では、腐敗指数が高いことも示されている<sup>11</sup>。

経済的要因として、貧困問題がある。貧困・低成長・一次産品輸出への高い依存度は、国内紛争との相関が高いと指摘されている。「一人当たり所得が2倍になると紛争の可能性は半減する」とまで論じられている<sup>12</sup>。その信憑性は別として、経済的な格差が紛争要因となる可能性は高い。南アジアでの分析では、国内の開発が遅れた地域で紛争が発生するリスクが高いと指摘されている<sup>13</sup>。また、食糧の輸

6 ジョセフ・ナイ著、田中明彦・村田晃嗣訳、『国際紛争：理論と歴史』などの主張。

7 アマルティア・セン著、大石りら訳、『貧困の克服』などの主張。

8 ジョン・ロールズ著、川本隆史他訳、『正義論』改訂版、p.028

9 ジェフリー・ハインズ著、阿曾村邦昭・智子訳、『宗教と開発』、2011年、pp.125-133

10 World Bank, "The Causes of Civil War", Policy Research Paper 4254, June 2007

11 Transparency Internationalは約180ヶ国のCorruption Indexを毎年発表している。

12 World Bank, "Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy", May 2003

13 World Bank, "Conflict and Development - Lessons from South Asia", September 2010. この分析では、一人当たり所得と紛争の相関は低いとして、前述の"Breaking the Conflict Trap"とは異なる結論を導いている。

入依存度が高い乾燥気候帯の国では、食糧価格の高騰が不安定さを増幅している。経済的要因か社会的要因かは別として、雇用、特に若年層の失業が紛争と関係していることは強調されなければならない<sup>14</sup>。高い失業率は、若者を過激な行動に陥りやすくする。

社会的要因としては、教育・医療レベルの低さが貧困とあいまって紛争の要因となる。逆に、教育レベルの向上が旧体制を改革する原動力になって紛争を誘発することもある（エル・サルバドル紛争の例）。教育・医療・寿命などを基に算定される人間開発指数(HDI)と紛争の相関では、HDIを四分類すると、HDIの最も低い区分国の54%、低位国の55%が紛争の影響を受けているのに対して、中位国では24%、高位国では5%の国しか影響を受けていない<sup>15</sup>。近代化やグローバル化にとまなう大きな社会的変化によってアイデンティティが脅かされるときに、紛争のリスクは高まる。

資源にかかわる要因は、経済的要因ともみなされるが、それにかかわる紛争が多発していることから敢えて別項として取りあげておく<sup>16</sup>。水資源についていえば、世界に261ある国際河川が、総陸地面積の45%を占め、145カ国におよんでいる事実注目しなければならない。水にまつわる紛争は将来的にも一層深刻な問題となる可能性が高い。また、鉱物資源は、分布の不均一性がガバナンスの脆弱性ともあいまって、アフリカ諸国での紛争要因となっている（シエラレオネのダイヤモンド紛争など）。

環境にかかわる要因として近年注目されているのが、気候変動に関連した問題である。地球温暖化によって降雨パターンが変化し、天水農業に依存する脆弱な貧困農民が渇水・洪水等の影響を受け、不安定な状況に陥れられている。また、農産物生産輸出国での環境影響は食糧価格の高騰をもたらし、食糧の輸入依存度が高い国々（特に、中東・アフリカ諸国）で暴動を誘発し不安定性を高めている。

結論的に、20世紀の紛争経験から多くを学び、「どうしたら紛争が起こらなくてすむか」を真剣に考え、21世紀には紛争を極力少なくすることが求められてい

14 ILOの雇用情勢報告によると、世界の失業者は2010年に2億500万人にのぼる。

15 カナダProject Ploughsharesの分析に拠る。

16 途上国の貧困は先進国に加害責任があると主張するトマス・ボッケは『世界的貧困と人権』で、グローバルな制度的秩序の影響からして、グローバル資源配当の仕組みを提案している。

るといえよう。長い歴史で形成された DNA は容易に変るものではないが(第2章でパレスチナ紛争の事例を紹介する)、開発協力を手段として、種々の紛争要因を軽減・克服して平和構築に資することこそ、我々がグローバルに取り組みなくてはならない喫緊の課題である<sup>17</sup>。

## 1.2 平和構築と安全保障

紛争のリスクを削減し平和で安全な社会を築くには、安全保障の枠組を策定し、それが機能するように努めなければならない。国際政治においては、リアリズム(現実主義)、リベラリズム(自由主義)、コンストラクティビズム(構成主義)の見地から紛争や安全保障の枠組が論じられている。リアリズムでは、国際政治が他国と相互作用する個々の国家に終結するとの見解に基づく。リベラリズムの観点からすると、地球社会と呼べるものが国家と並んで機能し国際的舞台の一部を構成していると見る。一方、コンストラクティビズムでは、アイデンティティ、文化、規範、ガバナンスの重要性に注目している<sup>18</sup>。

このような視点から考察すると、安全保障の枠組と平和構築に向けた開発協力のアプローチを以下のディメンションに整理することができよう。但し、後述のとおり、それぞれの枠組やアプローチが排他的に採択・適用されるのではなくて、複数の枠組とアプローチが補完的に組み合わせられて適用されるものであると理解される。

- (1) 国家の安全保障：主権国家主義的(リアリズム)アプローチ
- (2) 人間の安全保障：国際協調主義的(リベラリズム)アプローチ
- (3) 地球の安全保障：地球統治主義的(コンストラクティビズム)アプローチ

### 国家の安全保障

国家は、その領土、主権者たる国民、良い統治に責任を負う。国際組織は国家を代替するものではない(国連憲章第2条は、国内管轄権内にある事項に干渉する権限を国際連合に与えるものではないとしている)。国家は、軍事力を含む方法で領土・主権を守る責任と義務を負う。個別の国家で義務を遂行できない場合は、

17 塩野七生は『日本人へ』で、パレスチナを厳しい状況に放置するのは「人間社会の恥である」と指摘している。

18 ジョセフ・ナイは『国際紛争』で、それぞれの視点から紛争問題を論じている。

集団的安全保障などの枠組を適用する。欧州諸国と米国は、集団的安全保障として北大西洋条約機構(NATO)を形成している。

欧州の安全保障は、軍事的な集団的安全保障としての NATO に焦点があてられがちだが、もう一方で、欧州安全保障協力機構(OSCE、1994年まではCSCE)を組織していることに注目すべきである。OSCEは、ヘルシンキ最終合意書で次の三つの領域で加盟国が合意している。即ち、①安全保障の政治として軍事的措置・軍事的信頼醸成措置と10原則、②経済、科学技術、環境協力、③人道その他の領域における協力である。このうち、軍事的信頼醸成措置(CSBM)は、防衛計画を含む軍事情報の交換、危機低減の方法、軍事活動の事前通報・視察・交流などを定めている。また、10原則は、主権・国境の不可侵、領土の保全、紛争の平和的解決、人権および基本的自由の尊重、民俗の平等権、国際法の義務履行、国家間の協力などを定めている<sup>19</sup>。これらは「協調的安全保障」の枠組と捉えることができる。このように、欧州連合(EU)は、集団的安全保障と協調的安全保障、そして経済的な共同市場をもって形成されているのである。

国家が経済的目標を含む広範な目標を追求するようになり、国家の安全に対する脅威も変化していることから、軍事的な安全保障のみが国家が追求する唯一の目標ではなくなってきている。貿易・投資が進むと、多層的な相互依存関係が深まり、そのような相互依存関係を基に国の安全保障を考えなければならない時代になっている。また、武力行使は、過去に比べて一層コストが高くつくものとなり、費用と効果の関係も変化している。国際的にソフトパワーの重要性が叫ばれていることからしても、国際協力・経済協力・開発協力を国家の安全保障の観点から考察し、一体的な戦略を組み立てる必要に迫られているといえるのではなかろうか<sup>20</sup>。

## 人間の安全保障

UNDPの『人間開発報告書』(1994年)で提唱された人間の安全保障は、人間を中心に据えて、地球市民の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる脅威に包括的に対

19 植田隆子著「平和と共生の欧州モデル試論」(国際基督教大学社会科学研究所編『平和・安全・共生』に所収)で論じられている。

20 米国の「Quadrennial Diplomacy and Development Review (QDDR)」は、外交、紛争・安全保障、開発協力を一体的にレビューしている。

処する能力と取り組みを強化しようとするアプローチである<sup>21</sup>。アマルティア・センと緒方貞子を共同議長とする人間の安全保障委員会によって提唱され、日本のODA大綱(2003年)でも開発協力の理念として捉えられている。「地球人」としての尊厳を認め合うことが人間の安全保障の根幹に据えられている。

人間の安全保障アプローチは、倫理的思考に裏打ちされたアプローチとされ、特に紛争の影響を受けた途上国への開発協力にとって重要な基軸となる。また、国家の安全保障と相互に補完的なアプローチでもある。紛争にかかわるあらゆる段階の支援にも適用されうる。但し、国連主導の貧困削減やMillennium Development Goals (MDGs)の推進と同時期に提唱されたこともあってか、脅威に曝された個々の弱者への支援が強調されすぎて、弱者を生んでいる社会そのものにあてられる焦点が呆けてしまっているきらいがある。また、包括的であるがゆえに、人間の安全保障を実現する個別の具体策や戦略が曖昧になりがちでもある。社会的・経済的視点からすると、雇用の創生と安定化をより重視するアプローチが求められてこよう。人間の安全保障において、雇用の創生に焦点があてられていないような印象を与えていることが、経済成長重視論との乖離を生んでいる一因ではないかと思われる。

人間の安全保障は、「ODA大綱」で開発協力の理念として掲げられたが、2010年の「ODAのあり方に関する検討」<sup>22</sup>では、理念や基本方針としては掲げられず、地球的規模課題の解決に向けたアプローチとして取りあげられ、国際的議論を深めて普及を図るとされている。世界の平和と繁栄の中でこそ日本の平和と豊かさが実現可能とするなら、安全保障に関する具体的アプローチと施策を一層掘りさげて考察することが求められてこよう。日本の安全保障政策の中で、どう開発協力を位置づけて戦略的に取り組むかを示すことも求められてくる。また、JICA課題別指針「平和構築」は、人間の安全保障が提唱された経緯を紹介しているが、平和構築支援の枠組で、どのように取りあげるかは明示していない。

## 地球の安全保障

資源、環境、世代間公平など、国家レベルを超えた地球規模での脅威に対する

21 人間の安全保障については、緒方貞子・アマルティア・セン共著『安全保障の今日的課題』、アマルティア・セン著『人間の安全保障』その他多くの著作がある。

22 外務省、「ODAのあり方に関する検討」(最終とりまとめ)、2010年6月

対策が課題とされる。これらの課題は、人間の安全保障や国家の安全保障に含まれるアプローチとして、あるいは補完的なアプローチとしても取り扱われる。

一つの例が水資源の問題である。前述のとおり、世界の145ヵ国で領土の一部が国際河川の流域に含まれる。水にまつわる紛争は、何世紀にもわたって深刻な国家間の紛争の種であったし、将来的にも多くの問題を引き起こしかねない。国際河川の権益については、「国際河川の非航行的利用に関する条約」、上流優先の論理、下流優先の論理などがあるが、実際の適用で種々紛争の原因となる<sup>23</sup>。例えば、メコン河は、下流4ヵ国はメコン河委員会の枠組ができているが、上流部の中国との合意はなく、紛争の種を抱えたままの状況にある。

環境問題は、地球的規模の脅威となり紛争の要因となる。国家の安全保障、人間の安全保障のアプローチで取り扱うことも可能だが、国際的なルール・規範を制定して取り組まなければならないことは、広く認知されているところである。自国の産業振興からして国益を優先させるだけでは解決が困難であり、「地球益」の視点から環境保全を捉える必要がある。前述のとおり、地球温暖化による気候変動が食糧価格の高騰や供給制約を招き、暴動や紛争を引き起こす可能性も高くなってきている。

一般的に、国際関係の倫理では、懐疑主義、国家中心的道義主義、世界市民主義(コスモポリタニズム)など異なる見方で議論されている。人間の安全保障も地球の安全保障も、主としてコスモポリタニ的な倫理を基盤としていると理解される。開発協力も個々の人々からなる社会の問題としてグローバルに捉えられることからして、コスモポリタニ的な倫理を踏まえることになる。いずれにしても、安全保障の枠組を多角的・重層的に捉えて柔軟に対応する必要がある。

## 安全保障と国益

国家は国益に則して行動する。しかし、国家がどう国益を定義するか明らかにしないと、国際システムでも国内システムでも、あまり意味をなさない。日本のODA大綱(2003年)が国益を前面にだし、「ODAのあり方に関する検討」(2010年)が「開かれた国益の増進」を掲げて日本を含む世界の共同利益を目指すとしている

23 村上雅博著『水の世紀』で解説され、多くの国々での紛争の事例が紹介されている。

が、国民が国益とは何かを理解することも、どのように支援・協力することが求められているかを理解することも難しい。

人間の安全保障でも、国益が何かは明確にされていない。しかし、人間の安全保障の論理からすると、国益は「国民益」であると理解することができる。その場合、国民とは裨益国の国民を対象とすることを一義的に考え、援助国の国民を二義的に考えることが原則であろう。2003年のODA大綱までは、裨益国の発展が援助国である日本の平和と繁栄に寄与するという「他利即自利」の思想<sup>24</sup>が貫かれていた。他利イコール自利であると同時に、他利は必ずしも自利でなく、あるときには犠牲を伴うこともあるという解釈である。国民は、自国の利益だけしか考えないやり方で国益を守ることを欲してはならない。

功利主義的な観点からすると、開発協力を①国際的に共有された価値観と、②日本の価値観・国益の二つの視点から捉えて、それぞれ公共選択理論を適用して優先的な協力プログラムを策定することになろう。地球の安全保障や人間の安全保障で国際的に共有された価値観を基に支援するプログラムと、日本の価値観や国益を重視して支援するプログラムに分けて考察し、それぞれ優先性を判断して支援することになる。いかなる国や機関も、何を優先し価値観を置くか、全て明らかにすることはありえない。しかし、国益を云々する限り、どのような考え方や政策をとるか、国民が理解するよう努めることは、国としての説明責任の範疇に含まれよう。

## 軍事支出の問題

破壊的な結果をもたらす武力紛争は、世界的な武器取引によっても誘発されている。アマルティア・センは、人間の安全保障の一環として武器取引と軍事支出について指摘している<sup>25</sup>。世界の軍事支出が1兆5,480億ドル(2008年)にのぼり、DAC諸国のODA総額の約13倍に相当することは前節で指摘したとおりだが、世界の武器輸出総額の66%は国連常任理事国(5カ国)から輸出されている<sup>26</sup>。しかも、輸出先の多くは、紛争問題を抱える途上国である。アフリカ諸国では、小火器の不正取引が紛争を深刻化させた。最近注目されることは、中国の武器・軍需

24 「他利即自利」の思想は、西田幾多郎の哲学に沿った考え方。

25 アマルティア・セン著、『人間の安全保障』

26 ロシアの世界武器貿易分析センターの資料に拠る。

車両等が、経済援助と抱き合わせのような形で輸出されていることである。紛争国では、平和的な手段よりも、軍事的な手段が優先されがちである。

紛争国では、国家予算に占める軍事費の割合が増加している。第5章で紹介するスリランカの紛争では、年間国家予算の約20%が軍事支出にあてられている。それだけ開発予算が削減され、社会的・経済的發展は遅れることになる。世界銀行による既存文献のレビューでは、世界平均で、紛争によって増加する軍事支出はGDPの2%を超えているとも指摘されている<sup>27</sup>。

日本のODA大綱は、援助実施の原則として「途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出などの動向に十分注意を払う」と明言している。開発協力についての政策対話では、紛争国での軍事費支出についても言及・指摘する必要があるだろう。

## 平和の課題

グローバルな安全保障の枠組は、国連の最も重要な任務とされている。1992年、国連は「平和への課題」(An Agenda for Peace)<sup>28</sup>を発表し、停戦合意後に開始されていた平和維持(Peace Keeping)活動に限らず、紛争前の予防外交(Preventive Diplomacy)から、平和創造(Peace Making)、紛争後の平和構築(Peace Building)まで一貫した包括的な紛争解決の枠組を提唱した。これは、国連による集団安全保障の行き詰まりも背景にあったと指摘されている。平和の課題では、予防外交を補完するものとして、「予防開発」(Preventive Development)という概念も取り込まれている。

この概念を受けて、DACは「紛争、平和と開発協力ガイドライン」(1997年)を取りまとめ、紛争を回避する能力を強化することが持続可能な開発の基礎であり、開発協力を通じて紛争予防と平和構築を目指すべきであることを強調している。また、DACは紛争予防が貧困削減にも不可欠であるとして、「紛争予防ガイドライン」(The DAC Guidelines Helping Preventive Violent Conflict, 2001年)を発表し、開発協力に「紛争予防配慮」(Conflict Preventive Lens)を適用して、紛争予防文化を定着させることを提唱している。

27 World Bank, "The Cost of Violence", March 2009

28 "An Agenda for Peace"は、元国連事務総長ブトロス・ガリが1992年1月に発表。

集団的安全保障と協調的安全保障を組み合わせて進める EU は、紛争予防に関する手段とメカニズムを多様に備えていて、多面的に紛争予防に取り組んでいる。紛争予防に貢献する手段は、基本的に経済協力によるとして、開発協力、貿易、民主化支援、環境政策などを重視している。なかでも、開発協力は紛争予防にとって最も重要な貢献であると位置付けている<sup>29</sup>。

紛争予防や再発防止に向けて、開発協力を具体的にどう取り込むかについて、二つの施策が進められている。ひとつは、国連の下部機構として「国連平和構築委員会」が 2005 年に発足し、国別会合(Country Specific Meeting)で「総合平和構築戦略」(Integrated Peace-building Strategy, IPBS)の作成を開始して、シエラレオネを含むアフリカ 5 ヶ国を先ず対象として取り組んでいる。もう一つは、2001 年の同時多発テロを契機とし、国連、DAC、世界銀行および EU の共催で、「脆弱国家に関するシニアレベル会合」が開催され、「脆弱国家に対する効果的な国際関与のための諸原則」(Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, 2007)を取りまとめ、脆弱国家グループ(Fragile States Group, FSG)への効果的な支援を促進することとしている。2009 年には、紛争予防・開発協力ネットワーク(CPDC)と FSG が統合し「紛争と脆弱に関する国際ネットワーク」(INCAF)となった。JICA は FSG 諸国を対象として「平和構築アセスメント」(Peace-building Needs and Impact Assessment, PNA)を実施している。PNA は、開発協力事業の計画・実施・評価において、紛争予防で配慮すべき事項を洗い出すことを意図している。

JICA による PNA では、国レベルと事業レベルで不安定要素を把握し、不安定さを抑えることが可能かを査定することとしている。国レベルでは、10 数ヶ国を対象に PNA を実施しているが、国別援助方針(従来の国別援助計画から名称を変更することを外務省が 2011 年 1 月に発表)や、事業展開計画にどう反映するかが課題とされてこよう。また、過去に実施した事業等から学ぶ教訓をどう活かすか、どのような思想を貫き、人間の安全保障とどう取り組むか、どのような戦略をもって協力プログラムを策定・実施するかなど、さらに検討を要する課題は多い。

29 EU Commissioner Nielson, "Building Credibility: The Role of European Development Policy in Preventing Conflicts", February 2001

## 紛争への介入

国連憲章が、加盟国の内政に不干渉を原則としていることは既に指摘したとおりである。しかし、国内紛争の多発と人道的危機感から、国内紛争には憲章第7条で規定する国際的な平和と安全に対する脅威と認定して、合法的な介入の道を開いてきた。国内紛争への介入は、それを合法化・正統化する国連の決議が前提とされている。

国連の決議による平和維持活動(PKO)には、日本も国際平和協力法(PKO法、1992年)を制定し、派遣地区が非戦闘地域であることを前提に自衛隊を派遣している(これまでに、カンボジアなど10件)。また、人道的な国際緊急援助(ルアンダ難民支援など数件)にも参加している。自衛隊の派遣に加えて、文民部門でカンボジア暫定機構(UNTAC)に警察要員を派遣した。PKO参加では、自衛隊を派遣することが目的と捉えられがちだが、PKOとしてどのような成果をあげるかが問われるべきであろう。例えば、カンボジアでは、約600人の自衛隊員が派遣され道路を含む公共施設の緊急復興が実施されたが、PKOによる復興はあくまでも緊急復興であり(工兵隊的)、PKOが修復した道路が翌雨季の洪水で破損してしまうなどの事象も見受けられた。緊急復興と本格的復興とのあり方について、さらに技術的な検討(実施体制を含む)を加える必要があるだろう。また、PKO任務の終了後、動員した重機・機材などの活用方法についても検討する余地がある。さらに、PKO参加に関する政策評価も実施すべきではなかろうか。(ネパールへのPKO派遣については第4章で言及している。)

紛争を停止して和平に向ける外交的な働きかけは、極めて重要な課題とされる。民族・宗教・ナショナリズムが絡む紛争は、苦渋に満ちた、当事者間で解決困難な紛争に陥りやすい。両陣営の強硬派が、相手の強硬派をますます強硬にさせる。このように強硬派が支配する状況においても、第三者が公平な立場で、信頼醸成を育むことが求められている。紛争下の信頼醸成は、必ずしも国レベルの外交努力に限られるものでもない。和平活動に積極的なノルウェーは、先ず非政府組織(NPOなど)が紛争当事者間の信頼醸成に努め、その上で政府間の調停に引き継いでいる(パレスチナ、スリランカなど)。停戦合意後、現場で実施する開発協力を通じて信頼醸成に寄与する可能性もあろう。日本は、スリランカ紛争の和平に向け政府特使を派遣してノルウェー・国連などと協力した経験からも教訓を得て、多面的な連携で和平に取り組むことが期待されている。

## 紛争とジェンダー

紛争は暴力をとまなう。国家が支配する暴力、軍事的抵抗から生じる暴力、個人的な暴力など、暴力の恐怖は特に女性や子供に大きな影響を与える。国連婦人開発基金(UNIFEM)の「女性・戦争・平和」報告書は、紛争が女性にもたらす影響について詳しく報告している<sup>30</sup> (第3章で、ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争の悲劇に言及している)。紛争地だけでなく、難民となってからも労苦や恐怖が続く。人間の安全保障の視点からしても、紛争地域での開発協力ではジェンダーに特段の配慮が求められている。

具体的な支援策は、紛争地域の特性を把握して策定する必要がある。女性を裨益者と特定する支援策、社会的弱者として包括的に支援策を講じる方法もある。JICA 課題別指針「平和構築」では、特にジェンダー配慮について支援課題や留意事項を取りあげていないが、社会的弱者に含められていると理解される。具体的な開発協力案件でジェンダー支援を取りあげていなくとも、協力実施の現場ではジェンダー配慮に留意しなければならない。パレスチナ地方行政制度改善パイロット事業の実施では、UNIFEMと連携してジェンダー配慮に取り組まれていた。

ジェンダー配慮は紛争後の平和構築や国造りにも不可欠とされる。国連決議第1325号(2000年)<sup>31</sup>は、女性が実質的に国造りのプロセスに参加する必要があることを強調している。同決議では、女性と女兒の保護、権利、参加などに関して全18項目について決議している。また、2010年には「平和構築での女性の参加」(Women's Participation in Peace-building)として、特に紛争後の女性の復興参加について具体策を提言している。人間の安全保障の範疇で取り上げられることになろうが、このような決議を承知して取り組みに反映させる必要がある。

ジェンダー配慮とともに、子供に対する配慮が必要なことを痛感させられる。これは児童兵士の問題に限らない。長年にわたって紛争の影響を受けている地域では、教育機会等の制約は無論のこと、子供たちが周辺環境や親の影響も受けて社会的・心理的にトラウマの状況に置かれてしまう。幼児期や幼少期に受けた憎悪などの影響は、その後の平和構築にとって極めて深刻な問題となる。パレスチナのパイロット事業では、幼稚園児を対象とした協力プログラムも実施された

30 UNIFEM, "Women, War and Peace", Progress of the World's Women, 2002

31 Security Council Resolution 1325: General Women, Peace and Security, 2000

が、子供に対する平和教育は長い時間をかけ、地道に取り組まなければならない課題であると痛感させられた。



パレスチナの幼稚園児（撮影：筆者）

### 1.3 紛争と取り組む日本のスタンス

第二次世界大戦で敗戦した日本は、いわゆる平和憲法を定め、戦争放棄を世界に向けて約束した。日本国憲法の前文で、「…日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理念を深く自覚するのであって、平和を愛する諸国民の公正と審議に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは平和を維持し、専制と隷属、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思う。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」と宣言している。この平和宣言を踏まえ、日本としての国家の安全保障、人間の安全保障、地球の安全保障のあり方を自ら考えなければならない。自らの考えを持って、日本が世界に貢献することが求められている。紛争の影響を受けた国・地域に対する開発協力についても日本の考え方をもち、それに基づいて独自の貢献方法を編みだして支援することであろう。そのような姿勢を持ってこそ、日本が国際社会から評価されるようになるのではなかろうか。

#### 和と共生の思想

西欧の文明と価値観だけで世界の紛争を治め、平和を構築することができるだ

ろうか。アーノルド・トインビー（歴史の研究）、サミュエル・ハンチントン（文明の衝突）、梅棹忠夫（文明の生態史観）など多くの研究者は、日本文化が一つの文明圏として創生されていると指摘している。日本は、外来の文化・文明を受け入れながら、日本特有の感性と創造性を発揮して、独自の文化を練り磨いてきた。

このように創造性を発揮して形成された日本文化の一つの特徴は、「和」を尊重していることであろう。聖徳太子は17条の憲法(604年)の第1条で、「和をもって貴しとなす、さからうこと無きを宗とせよ」(以和為貴、無忤為宗)と定め、和が大切であること、いさかいを無くすことが根本であることを説いている<sup>32</sup>。第5条では、貧しき民に心を配ることも説いている。この和の精神が脈々と受け継がれ、人々の調和、自然との調和を尊重し、創造性を豊かにしてきたと考えられよう。20世紀前半、日本は調和とは正反対の道を進んでしまったことを反省し、バランスを取り戻さなければならぬと大方の日本人は考えている。

和の精神は「共生」の思想につながる。共生とは、差異あるもの、異質なものの社会的に平等な、文化的に非排他的な協調関係や、自立的なもの同士の相互活性化を意味する<sup>33</sup>。英語では、生態学用語とされ調和的統一を含蓄する「シンバイオシス」(symbiosis)、宴を意味して雑然な賑わいを求める「コンビビアリティ」(conviviality)、あるいは単に共存を意味する「コ・エクシステンス」(co-existence)が使われている<sup>34</sup>（本ペーパーでは、共生社会を Convivial Society と表現する）。黒川紀章は『共生の思想』で、「異質な、あるいは対立しているという建前は残したままで、お互いに中間的領域に何かを差しだし、共通の第三の領域を創りだそうという思想」だと論じ、異質な文化の共生、人間と技術の共生、人間と自然の共生、部分と全体の共生、宗教と科学の共生など、西欧文化中心主義を脱構築するための思想であると述べている<sup>35</sup>。

この共生の思想は日本的な思考であり、寛容性を尊ぶ思想である。紛争問題へ

32 アルマティア・センは、『人間の安全保障』その他で、聖徳太子の17条の憲法を度々引用し評価している。

33 川本隆史、哲学塾『共生から』、岩波書店、2008年、ほか。

34 西山雄二、『Co-existenceの地平：SymbiosisとConvivialityの間で』、UTCP オープニング・シンポジウム「いま、共生の地平を問う」、2007年。緒方貞子ハーバード大学講演「紛争解決・予防における『共生』の力」(2010年)では、共生をCo-existenceと表現している。

35 黒川紀章、『共生の思想』、徳間書店、1991年。黒川は、浄土宗の高僧・権尾弁匡が「共生(ともいき)運動」を展開したことなどの影響を受け、共生の思想に至ったと述べている。

の対応にあたって、開発協力の促進を図るにあたって、国際的役割と責任を果たすにおいても、念頭に置いておくのに相応しい考え方ではなからうか。多元的な価値を認め合う「地球共生社会」(Global Convivial Society)の創生という最終目的を実現するための公共財を提供する政策手段として開発協力を位置付けることになる<sup>36</sup>。紛争予防と平和構築においても、日本が果たすべき役割を考察し実践するにあたって根幹をなす思想と捉えることができるのではなからうか。

西欧の思想や価値観は、デカルトの二元論に見るように、善と悪、敵と味方、白と黒など二項を対比して選択するダイコトミー (Dichotomy)が支配的である。白黒つけるのに性急で、グレーではゲームにならないと思ひ込む。一方、日本の思想・志向では、多元性を認め相互に尊重しあったり、間に聖域を設けて容認しあったり、接点での寛容性を尊重したりして、宥和策が編みだされることが多い。寛恕の心で自他を共に生かす道を歩むことが勧められている。日本車のハイブリッド技術も、このような多元性を活かして創生されたとみなすこともできよう。西欧の価値観だけで紛争に対峙することが難しいなかで、日本の役割と責任が明らかにされてくるのではなからうか。

### 共生のアート（技法）

紛争地域の開発協力で、共生の思想をどのように具現化するかが問われてくる。筋金入りのテロリスト集団に対してはハードパワーも必要とされるが、まっとうな人々の心を掌握するためにはソフトパワーが活かされると考え、開発協力を通じてソフトパワーを発揮する方策を編みださなければならない。紛争問題に対処する共生のアート(技法)として、以下が考えられよう。

(1) 信頼醸成 (Confidence Building)： 異なる主義・主張が原因の紛争で、お互いに信頼関係が築かれなければ争いは治まらない。対立するグループ間に入り、双方の信頼を得ながら、共通の利益を見出し、対立グループ間の信頼醸成を育むことができる。筋論は筋論として、その他に理に合わないようなことも考えて、最終目的を実現する道を拓くことが求められる。開発協力は信頼醸成の手段 (Confidence Building Measures, CBMs)とされよう。資金や施設の提供だけではなく、人が参加することによって、また、人を介した協力によって、信頼醸成

36 後藤一美著「国際協力論序説」(鈴木佑司・後藤一美編著「グローバリゼーションとグローバルガバナンス」に所収)でも主張されている。

は可能となる。

(2) 社会的統合(Social Integration)： 紛争の解決には、不公正を解消して一定の公平性を担保することが求められる。民族、宗教、社会環境などの多様性を認め、多様な社会のなかで偏見を解消して公正な社会、共生社会の構築に努める。最低限の公共社会サービスを、できるだけ公平に提供するように開発協力を実施することであろう。

(3) 経済的統合(Economic Integration)： 貧困を削減して、経済的格差が拡大しないようなシステムを適用しなければならない。貿易・投資を通じた相互依存は、紛争予防にも資する。経済成長を通じて雇用を創生することも重視しなければならない。特権による不正や腐敗の排除にも、被援助国と援助国が連携して取り組まなければならない。

(4) 物理的統合(Physical Integration)： 異なるグループをつなぐインフラの整備は、情報・交流を促進し、社会的・経済的統合に資するばかりではなく、共生社会の基盤構築にも資する。国土や地域の発展を空間的に捉えて、長期的な視点から Physical Integration を促進する必要がある。

(5) 良い統治システム(Good Governance)の強化と人材育成： 紛争の影響を受けている国・地域では、特に法制度や統治システムを改善しガバナンスを強化する必要性がより高い。多様な社会において、諍いを起さない「統治の手腕」が必要とされているといえよう。あわせて、中長期的な視点から、教育を重視して人材育成を図る必要がある。

上記のアート(技法)は、開発協力の現場で既に適用・考慮されている事項であるが、紛争国・地域での協力においては特に配慮すべき事項として強調しておきたい。このような技法を用いて、共生社会の創生に向けた具体的な協力プログラム案を組み立てることができる。

## 共生圏の創生

欧州は共同体を構築して統合を進めている。経済統合の背景には、欧州文明や民主主義を基盤としているばかりでなく、集団的安全保障と協調的安全保障の枠

組を固めていることは前述したとおりである。欧州共同体は、平和で豊かな地域の創生を目指す一つの形態として、どのレベルまで完成され得るかは、平和構築と経済発展の観点からも興味深いところである。

東アジア共同体を構築しようという動きがある。ASEAN 諸国が目指している ASEAN 共同体を拡大するような形で、日中韓などを含めた東アジアに共同体を創生しようというものである。ひとつのシナリオとして考えられるが、現実的には多くの阻害要因や課題が指摘されている。欧州と比べると、東アジアは極めて多様で、文明の違い、人口構成、社会的価値観、政治システム(民主主義など)、経済規模の違いなどが大きいことから、東アジア共同体には否定的な主張もある<sup>37</sup>。確かに、欧州と東アジアの違いは十分理解しなければならない。

見方を変えて、共生の思想から考察するなら、東アジア地域であれ他の地域であれ、課題ごとの信頼醸成に努め、それぞれ「共生圏」を創生することは可能であろう。例えば、環境共生圏、防災対策共生圏、エネルギー・電力融通圏、物流共生圏、河川流域から成る水資源共生圏などが考えられ、広域地域での連携とネットワークを強化することが可能であろう。このような枠組は、紛争予防や安全保障に資することになる。このような共生圏の創生に積極的に寄与することも日本の役割ではなからうか。

国内紛争においても、多民族から成る地域を共生圏として捉えて、地域共生社会(Regional Convivial Society)を構築することを目指すことが望まれよう。例えば、スリランカで一つの灌漑システム内に居住する多民族が共生圏として機能するように支援することが望まれる。共生の思想に基づいた日本の開発協力を期待されるところが大きい(スリランカの事例については第5章で紹介する)。

## 日本の特性を活かす

共生の思想で相手を思いやる心が、相手の能力向上に寄与するキャパシティ・デベロップメントにつながっていることも日本の特性と見ることができる。日本の開発協力で、キャパシティ・デベロップメントを重視してきたことは評価されて然るべきであろう。紛争予防、平和構築においても、この特性を最大限に発揮する

37 例えば、渡辺利夫著『新 脱亜論』、『君、国を捨つるなかれ』や、古田博司著『東アジア反日トライアングル』などでも主張されている。

ことが期待される。JICA 課題別指針「平和構築」でも、紛争予防、復興・開発において、ガバナンスの強化とともにキャパシティ・デベロプメントを重視していることは的を射ている。

キャパシティ・デベロプメントは人を通じた協力である。それだけに、手間と暇がかかる協力である。ジックリ取り組む体制を整える必要がある。また、日本の特性とされる創造性を、相手方にも育んでもらえるようにすることも望まれる。紛争後の地域においては、日本人が当事者の間に入って、和の精神で共生社会を構築する能力を高めることが望まれている。

日本が戦後の復興を比較的短期間に果たした経験も、紛争で影響を受けた国・地域の復興で活かすことが望まれよう。戦後復興で技術的にも多くの知恵が結集され、成功も失敗も経験してきているからである。例えば、都市の復興においては、緊急的な復興事業とともに長期的な視点から都市・区画整理計画、道路整備計画などが策定された。このような経験を基に、復興支援が終わってから開発援助に取りかかるのではなく、早い段階から開発援助の準備に取りかかることが推奨される。また、超長期の国土開発計画を策定し、バランスのとれた国造りを目指した経験を活かし、そのメリットを活用することもできる。

日本は平和国家で、日本の協力は国家的野心をとまなわない協力であると被援助国から評価されているのは、日本のブランドでもある。このブランドを活かし、開発協力事業を優先させて、紛争予防、復興と国造りを支援することであろう。日本として、紛争の影響を受けた国・地域で協力する目的・方向を明確に世界に発信することが求められている。

## 1.4 開発協力を通じた平和構築の課題

紛争と復興、平和構築に関して、既に多くの研究や検討が進められてきている。ここでは、開発協力の現場の視点を踏まえて、平和構築に向けた日本の課題を取りまとめておきたい。

### 政策課題

ジョン・ロールズは『正義論』で、自由が平等に分配されること、社会的・経済

的不平等は最も不遇な人々の暮らしを最大限改善し公正な機会均等を充たすように改善されなければならないとしている<sup>38</sup>。最も不遇な人々の便益に資する開発協力は、公正な正義であるとされており心強い。正義が曖昧になりがちな紛争国において、開発協力で携わる人々を勇気づける。また、ロールズが主張するところの「互酬」は、共生に通じる考え方でもある。

正義に適った開発協力であっても、相手に「日本(人)は信頼に値する、尊敬すべき国(人)だ」と受け取られるようにならなければ意味をなさないし、成果もあがらない。開発協力というソフトパワーを使い、どのように紛争問題に対処し平和を築くか、政策的な議論が求められよう。「ODAのあり方に関する検討」(2010年)が、開発協力は「平和への投資」であると示したことは評価される。紛争を予防し、再発を防ぎ、平和を定着させるために、緊急人道支援から治安の確保・復興・開発に至る間で継ぎ目のない支援(平和構築)を行なうとしている。そのような考え方を、どのように具現化し成果をあげるかが問われている。それ故に、平和構築に取り組むインテリジェンスを高める必要に迫られている。

国際的には、日本の政策に対する理解と賛同を得る努力が一層求められよう。個人主義的に自らの利益を優先させる風潮が蔓延るなかで、日本の政策として、共生社会の創生を目指すことを人間・国家・地球の安全保障の根底に据えていることを世界に発信してはいかがであろうか。また、グローバル・パートナーシップが叫ばれる中で、腐敗や不正を助長しているような援助を実施している国や武器輸出と絡めているような国に対しては、国際的なルールの尊重や公正を確保するような支援に転換するように促す努力も政策的に求められている。日本としての安全保障政策と開発協力政策を、戦略的に再構築する時期にきているのではなかろうか。

最近の武力紛争では、攻撃・破壊が拡大する傾向にある。過激化する攻撃で、一般住民に供する水道施設など社会インフラまでもが対象とされてしまうことが多い。日本の敗戦が、徹底的にやっつけければ復讐が連鎖しない実例を示したと受け取られるのであれば、この事例は日本の特殊性もあってのことで、他に応用す

38 ジョン・ロールズ著、川本隆史他訳、『正義論』、2010年。ハーバード大学教授だったロールズは、大西洋戦争に従軍して日本軍との激戦を生き抜き、後に米国による東京などへの焼夷弾爆撃や広島・長崎への原爆投下は「正当化されない」と批判した。

るのは不適當であるばかりでなく正義にも反することだと理解させ、一般住民にまでおよぶ過剰な攻撃は控えるよう助言することも、日本に与えられた責務ではなからうか。この辺りも、政策課題として突きつけられている。

紛争の影響を受けている国々では、政策対話をより重要視しなければならない。要請主義を踏襲しては、公正な立場で協力することも難しくなる。日本のスタンスに対して理解を得るとともに、不公正を改めガバナンスを強化することなどについても要望し、不断の相互理解を深めることが望まれよう。また、紛争後の復興や平和構築にかかわる協力では、意志決定のスピードと柔軟性が求められることから、それに相応しい体制を整える必要もあろう。開発協力の政策機関が、草の根無償資金協力などの実施管理に拘っている余裕などないのではなからうか。

紛争の影響を受けた国々に限らず、人間中心の開発協力は手間と時間がかかる協力となる。また、紛争や平和構築への取り組みには、実施する要員の育成と増員も不可欠とされる。平和構築要員の育成が始められているが、実践の場で育てなければならない(第2章で、パレスチナは平和構築要員を実践の場で育成する良い機会を提供していると指摘している)。日本の特性を活かし、キャパシティ・デベロプメントや技術協力を重視するとすれば、政策的に予算の配分や実施機関の要員増強についても再検討する必要があるのではなからうか。それは、人への投資でもある。特に、紛争の影響を受けた国々での開発協力の現場では、日本人が介在して一緒に課題に取り組むアプローチが評価されているのである。そこで、日本人の創造性をいかに発揮して共生社会の構築に資することが期待されているのである。

## 実施面の課題

紛争予防や平和構築で取り組むべき課題については、既に多くの研究や報告がなされている。JICAは、課題別指針「平和構築」で包括的に課題を取りまとめ、紛争の影響を受けている国々にはPNAを実施している<sup>39</sup>。このようなガイドラインを参照し、どのようにしたら紛争が起らなくてすむかを考え、いかに戦略的かつ

39 J.P Lederach, "Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies", 1997 や、Reucler & Paffenholz, "Peace Building: A Field Guide", 2001 など、課題別指針やPNA調査項目に反映されている。

効果的に協力を実施して共生社会の構築を目指すかが問われているといえる。以下の事項にも留意して、取組の代替案を種々検討し、最良のアプローチを選択することが望まれよう。

(1) 信頼醸成手段(Confidence Building Measures)としての開発協力<sup>40</sup>：紛争の影響を受けている国々では、信頼醸成や安定化が目的であり、開発協力はその手段であると捉えられる。開発事業を通じて、いかに信頼醸成・安定化を図るかが問われている。事業の効果も、そのような視点から評価すべきであろう。

(2) 知恵の結集：PNA や協力戦略の検討では、広く英知を結集するよう心がけることが望まれる。当該国や類似事業で協力した専門家等が現場で学んだ教訓を活かすことも肝要とされよう。いかにネットワークを維持するかを含めて、英知を結集できる体制を整えるかが課題とされている。また、知恵と創造性をもとに組み立てる新たなアプローチを、柔軟に適用するシステムも不可欠とされよう。

(3) 優先度の評価：信頼醸成に向けた事業プログラムは多岐にわたる。資源が限られたなかでは、幾つかの代替案を編みだし優先性を評価しなければならない。例えば、民族が対立している国では、単民族を対象とするプログラムより多民族を対象としたプログラムの優先度を高くして然るべきであろう。また、ソフトとハードを組み合わせたプログラムも優先度が高くなるよう。

(4) 短期・長期の視点：より直近の関心事項と優先的に取り組まなければならないが、短期的な対応にあっても長期的視点から(国造り・人造りなど)考慮すべき事項を短期的対応にも反映することが望ましい。特に、インフラ整備では、Physical Integration を視野に入れて対応する必要がある。また、平和構築プログラムは腰を据えて長期的に取り組む必要があることも再認識すべきであろう。

(5) 政策から入るプログラムの立案：紛争の影響を受けた国々の開発協力でも、まず政策レベルで対応策を考察して、そこからプログラムやプロジェクトを組み立てて実施することが望まれる。やむをえずプログラムから入る場合でも、政策との連携について反芻的に考察しなければならない。例えば、国政レベルで地雷・

40 小泉肇、『Confidence Building Measures (CBMs) としての開発協力』、ECFA, 2005 新春特別号

不発弾処理問題を考察し、優先地域での処理と農村振興や民間投資促進をパッケージにして取り組むプログラムも考えられてこよう。

(6) 雇用の創生・安定化の重視： 社会環境整備を軸とした人間の安全保障と経済成長主義での共通課題は、雇用の創生と安定化である。特に、若年層の雇用を創出することは紛争の影響を受けている国々で喫緊の課題とされている。また、武装解除・動員解除・社会復帰(DDR)でも、旧兵士への職業訓練だけでは十分でなく<sup>41</sup>、経済開発やインフラ整備を通じて雇用を創生し安定化を図らなければならない。復興事業や経済開発では、どれだけ雇用を生みだせるかがカギとされている。

(7) 現場の判断重視： 紛争の影響を受けた国々では情勢の変化が著しく、迅速な判断を迫られる。リスク判断を含めて、現場の判断を重視すべきであろう。これは現地事務所と本部の関係のみならず、事務所と事業現場との間においても同様である。紛争国では、往々にして当事国政府の情報が加工されていることが多いことにも留意しなければならない。同様に、現場で紛争の影響を受けている当事者の声を、広く的確に伝えることも重要な課題とされよう。

(8) ガバナンス強化重視： 紛争国や移行国では、法制度を初めとした諸制度で多くの問題・課題を抱えているが、対応できる人材は限られている。ガバナンスの強化は極めて重要な課題であり、長期的な視点に立って、現地の言語で対応できる要員も養成する必要があるだろう。

(9) 平和教育のあり方： 紛争国では基礎教育の支援を重視するとともに、どのように平和教育を普及するかについても取り組む必要があることを痛感する。教員の養成や教材の開発を重視しなければならない。具体的なプログラムを試行的に実施しながら充実を図る必要がある<sup>42</sup>。

(10) 治安対策： 現場での活動で最も重要な課題である。JICA 課題別指針でも重視されているが、実際の対策は各現場の情勢によって判断しなければならない。

41 因みに、ベトナム紛争の終結後、南北送電線工事(500KV, 1,200km)などに除隊兵士が動員され、短期間に工事を完成させた事例もある。

42 紛争予防のための G8 宮崎イニシアティブ(2001 年)は、「武力紛争下の児童」について提言しているが、平和教育については言及していない。

この点でも、上記(7)項で指摘のとおり、事業現場の情報を最優先して判断するとともに、事業現場で必要とされる情報収集経費等にも柔軟に対処する必要がある。

これまで考察してきたとおり、紛争の影響を受けた国々に対する協力において、日本としての「国のあり方」が問われてきている。日本は、地球共生社会・地域共生社会の創生を目指して、開発協力というソフトパワーを最大限に活用し、国際的な役割を分担することが求められている。その役割を果たすことによって、日本は尊敬される国、魅力のある国になるであろう。しっかりした思想・哲学を土台に、それを具現化する政策と戦略を組み立てるインテリジェンスと実践の成果を積みあげて行く必要がある。

<小泉 肇>



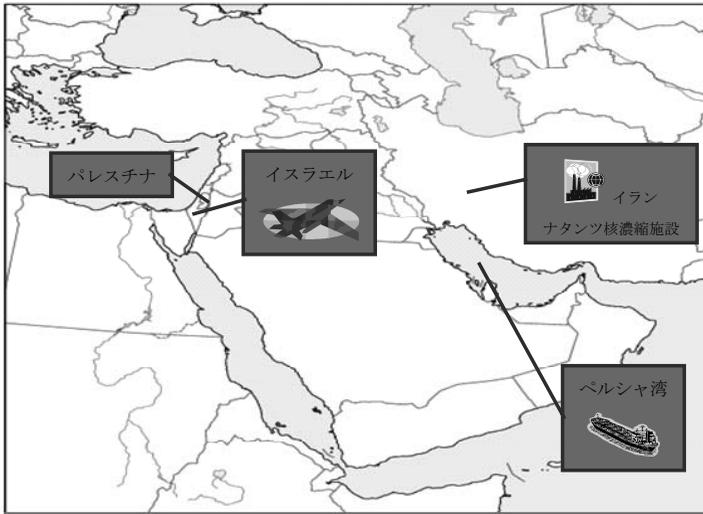
## 2章 パレスチナ紛争：立ちはだかる壁

イスラエルとパレスチナの紛争は、中東和平のみならず、世界の平和にとって最も重要かつ深刻な問題とされている。2011年、チュニジアに端を発してエジプトに拡大した大規模な市民デモ勃発の背景にも、停滞するパレスチナ問題がある。パレスチナ紛争を理解せずに、紛争を語ることはできないと思われるほどである。本章は、パレスチナ問題・中東和平問題を理解する糸口を示し、日本が開発協力を通じて果たす役割について考える機会としたい。

### 2.1 なぜ日本はパレスチナ問題にかかわるか

2013年某月某日の未明、イスラエルがアメリカから購入したステルス機能つきF35戦闘爆撃機の一団がネゲブ砂漠内の秘密基地から飛び立った。以前、イスラエルがイラクのオシュロス原発とシリアのデルズール郊外の原発と思しき施設を空爆して破壊したときと同様に、超低空飛行で進路を東に取った。攻撃目標は、イスラエルが最も危険視しているイラン国内のウラン濃縮施設だ。

無給油での長距離飛行が可能なF35戦闘爆撃機がアメリカからイスラエルに引き渡されるまでに、当初の想定よりもかなり長時間を要した。その間、国際政治の裏舞台では危険な駆け引きが続けられていたからである。アメリカおよび国際社会の圧力でイラン核開発疑惑を暴き阻止することができるか、それとも、業を煮やしたイスラエルが自国の安全保障を理由にイラン攻撃に踏み切るか、それがF35戦闘爆撃機のイスラエルへの引き渡しを延び延びになった主な理由である。もし、イスラエルがイランを攻撃すれば、その攻撃が成功か失敗かにかかわらず、ペルシャ湾を挟んだアラビア半島地域が戦争状態に突入する危険性は極めて高い。それも、核攻撃の危険性さえ含んだ大事態が想定される。勿論、ペルシャ湾岸から総原油輸入の約9割を依存している日本にとって、対岸の火事では済まされない。世界的なパニックや日本経済の壊滅をもたらすことは想像に危なくない。



(出所) 筆者

## アラビア半島周辺国

この想定はフィクションであり、その論拠を示すこともできない。ただ、現実として「あり得る」ということだけは、中東地域の政治学からして肯定せざるを得ない。イスラエルのイラクおよびシリア攻撃は現実の話であったからだ。既に、イランの核疑惑施設に対するサイバー攻撃で、前哨戦が始まっているのかもしれない。

では、日本が積極的に中東和平(パレスチナ問題)にかかわれば、最悪のシナリオを未然に阻止することができるのだろうか、答えは「ノー」である。理由は簡単で、イスラエルにとっての脅威はイランの核であって、パレスチナのハマスやレバノンのヒズボラとの抗争も、イスラエルにとっては日常であり、さほど脅威でもないのである。

一方、イラン側からすれば、パレスチナ問題の存在、即ち、パレスチナ問題が悪化すればするほどイスラム社会におけるシーア派イランのプレゼンスは大きくなり、彼等にとって究極の目的であるイスラム革命に近づく。イラン政権指導者が考えるところの新世界は、反米・反資本主義的でイスラム・シーア派的な新たな価値観の創出と、その運動がアラビア半島を中心としたアラブ世界に起こるイ

スラム革命なのである。勿論、そのようなイランの動きに対しては、スンニ派が中心のサウジアラビア等の保守的アラブリーダー達にとっては大変な脅威と映ることであろう。ウィキリークスが暴露したアメリカ外交文書の中に、サウジアラビアがアメリカにイラン攻撃を進言していた公電が含まれていたが、これを見たイスラエルがどれほど喜んだかは想像に危なくない。

冒頭に紹介したシナリオ、即ちイスラエルのイラン攻撃はあり得るオプションなのである。あってはならないオプションが起こらないようにするために、国際社会のイラン核疑惑への積極関与およびイランの内政改革推進への後押しが重要な課題とされているのである。あわせて、パレスチナ問題を少しでも良い方向に導く国際社会の関与が極めて重要な課題とされているのだ。

日本は、ここに登場する当事者たるイスラエルにも、イランにも、パレスチナにも政治色なく均等にかかわれる G8 のメンバー国である。1973 年の第一次石油ショック以来、日本は、急いで中東諸国への外交的な関与を強めた。とりわけ、中東地域への ODA は、中東諸国と日本の友好の証として戦略的に投入された。その外交努力の成果として、今や、中東の主だった国々に JICA 事務所が存在し、中東地域内の各国に特徴的な技術・経済協力の足跡を残している。日本は間違いなく、国際社会の中で強力な地域内ネットワークを持っているドナーなのである。問題は、そこまで築き上げられたネットワークの有効性に価値を見いだしていないことではなからうか。また、見いだしていたとしても、そのネットワークを戦略的に生かすアイデアとイニシアティブに欠けていることではなからうか。

2009 年の国連年次総会で、麻生太郎首相(当時)は国際社会に向かって、日本が世界の安定勢力として機能することを強調し、そのイニシアティブを「自由と繁栄の弧」構想として紹介した。その中で具体的な取り組みの事例として、日本の中東和平への積極的関与をコミットしている。また、麻生元首相が中東和平問題を「外交の銀座四丁目」と称したように<sup>43</sup>、世界中が常に関心を持って見ている問題である。中東和平の促進に有効な外交手腕を発揮することは、国際的な評価につながり、国際政治・経済においても日本のプレゼンスが高まることに結びつくに違いない。

43 麻生太郎著『自由と繁栄の弧』、幻冬舎文庫、2008 年

## 2.2 歴史的背景

イスラエルとパレスチナが辿ってきた歴史については、旧約聖書、新約聖書の他にも多くの文献があるし、政治に関してもまた然りである。史実に基づく歴史、複雑に絡み合う政治についても、名だたる宗教学者、歴史学者、政治学者による解説書も多い。したがって、ここでは第三者である日本人がパレスチナ紛争問題にかかわるうえで、紛争当事者が抱えている歴史的トラウマや価値観にかかわるDNA的な部分を理解するために、その背景を概説しておこう。

### イスラエルのDNA

旧約聖書によれば、イスラエル人もアラブ人も同じ血を分けた兄弟であり、ヨルダン渓谷を中心とする「カナン」と呼ばれる地域に住んでいた民族が両者の起源とされている。その後の歴史の中で、イスラエル人は幾度となく絶滅の危機に晒され、その都度、奇跡的に生きのびて現在に至っている。例えば、紀元前1000年頃、エジプトに移住したイスラエル人はファラオから迫害を受け、モーゼの指揮のもとエジプトを脱出し、数十年の放浪の末にカナンに戻ってくるまで、一行は幾度か絶滅の危機に晒された。また、紀元前700年頃にはバビロニア(現在のイラク)の捕囚となり、奴隷として重労働を課せられた時期もあった。その後、ペルシャ(現在のイラン)のクロス王の恩赦によりカナンへの帰還を果たすが、平和は長続きせず、ローマ軍によってエルサレムを破壊され、最後に立てこもって抵抗を続けたマサダ砦も陥落して、籠城していたユダヤ人<sup>44</sup>は、ほぼ全員が自害を遂げている<sup>45</sup>。

ここまでは、聖書に書かれているユダヤ人の歴史であり、科学的な立証がどの程度されているかは別として、ユダヤ人が古代史・中世史において幾度となく絶滅の危機を掻い潜ってきたことは間違いない。その後、ユダヤ人は世界中に離散し(ディアスポラと呼ばれる)、長い苦難の道を歩むことになったが、マサダで起きた史実を二度と繰り返さないという意味で『ノーモア・マサダ』を誓いの言葉としてイスラエルに住むユダヤ人は心に刻み込んでいる。

やがて、世界中に離散したユダヤ人には苦悩がつきまとった。特に多数のユダ

44 本章で「ユダヤ人」と呼称する場合には、ユダヤ教信徒を意味し、必ずしもイスラエル人とは限らない。  
45 死海の西、断崖が連なるマサダの史跡には訪問者が絶えない。

ヤ人が移り住んだヨーロッパとロシアでは、猛烈なユダヤ人排斥運動に晒されて、ゲットーと呼ばれる隔離居住区に押し込まれ、ナチス政権下では700万人ものユダヤ人が「ユダヤ人」という理由だけで虐殺された。現在、ユダヤ人の人口は世界中で約1,500万人といわれているが、第二次世界大戦の終了時点で残されていたユダヤ人の数は、かなり減少していたと推定されている。

このような歴史を通じて、ユダヤ人の歴史的トラウマとDNAが形成されたに違いない。今でも『ノーモア・マサダ』の精神は、教育の場や兵役の場を通じて引き継がれ、ユダヤ人の断固たる姿勢の源となっている。要すれば、過去の教訓からして、妥協は破滅への始まりであり、従順は死を意味するということである。

このようなイスラエルのメンタリティーを知れば、前述したイラクとシリアへの先制攻撃、イランへの爆撃の可能性、そして、レバノン爆撃やガザ爆撃で多くの一般市民の犠牲を強いても、それを国連の場などでいかに非難されようとも、自らの主張を曲げないイスラエルの姿勢が理解しやすくなるであろう。

## パレスチナのDNA

それでは、パレスチナ側の歴史と歴史的トラウマないしDNAはどうだろうか。紀元前3000年の昔、アブラハムの息子イサクが世継ぎに指名されると、腹違いの息子イシュマイルは母親と共に荒野に追放され、その後、イサクがイスラエル人の祖先となったことは詳しく旧約聖書でも述べられているが、イシュマイルの子孫がアラブ人になった物語は残されていない。現在、アラブ人と称されている民族はアラビア半島を起源とし、7世紀にアラビア半島を中心に広がったイスラム教を信じ、コーランに書かれたアラビア文字を言語とする人々をアラブ人と称するようになった。その後、イスラム教の広がりとともに、アラビア語を使う地域も拡大したことから、現在はアフリカ北西部からエジプト、スーダン、ソマリア等を含む広い範囲までアラブと呼ばれるようになっていく。

中世の歴史のなかで、アラブ人とアングロサクソンとの抗争は夙に有名で、エルサレムは繰り返し支配者が入れ替わった。もっとも、アラブ人は遊牧の民であったことから近年まで国境の観念は持っておらず、欧米諸国がオスマントルコを打倒した際、アラブ人の民族主義を煽り、戦勝後の民族独立を約束していたところから、アラブ地域内での種々の問題が発生したといっても過言ではない。

特に、欧米列強が行った三枚舌の外交(フセイン-マクマホン往復書簡、サイクス-ピコ条約、バルフォア宣言など)がアラブを分断し、パレスチナ問題を惹起して、イスラエルを極めて頑迷な単独主義へ導いたといってもよいだろう。当時のパレスチナは特段の地域を指していなかったが、現在のイスラエルからシリア、レバノン、ヨルダンにまたがる地域にパレスチナ人は居住していた。

そこにヨーロッパでの迫害を逃れたユダヤ人が大量に流入し、信託統治していたイギリスに対するテロ攻撃の激化と、ユダヤ人とパレスチナ人の抗争の深刻化に、イギリスは信託統治を放棄し国連に解決を委ねるが、不平等な土地分割決議に怒ったアラブ側がイスラエルを攻撃し、その後、四次にわたる中東戦争が勃発している。

しかし、パレスチナ人の本当の悲劇は、中東戦争が収束してから始まっている。同胞アラブの不甲斐ない敗戦の連続により次第に居住地域を失い、独自のパレスチナ抵抗運動を試みるもののヨルダン、レバノンなどからも厄介者扱いを受け、最終的には470万人にもものぼる難民が海外に流出し<sup>46</sup>、残ったパレスチナ人は未だにイスラエルの占領下にあるヨルダン川西岸および、イスラエルの入植地こそ無くなったが完全隔離状態下の狭いガザ地域に閉じ込められている。

このような仕打ちや扱いを受けてきたパレスチナ人は、国際社会に依存しつつも(依存せざるを得ない状況が続いている)、国際社会を基本的に信用していない。また、同胞のアラブ諸国については、対イスラエルでは連帯を唱えながらも、基本的には彼等を信用していない。

ここまで、簡単にイスラエルとパレスチナの置かれてきた歴史的な境遇を概観し、なぜイスラエルとパレスチナが互いを信用せず、疑心暗鬼に駆られているかを概説してきた。要すれば、そのような両者の歴史的トラウマと他人を簡単には信用しないメンタリティーを育んだのは「国際社会の責任」であるということ、パレスチナ紛争や中東和平を理解するためには最低限承知しておかなければならない。

46 パレスチナ難民の数は、UNRWAの統計に拠る。

## 水紛争の歴史

イスラエル・パレスチナ紛争が、水紛争の歴史でもあったことも指摘しておかなければならない<sup>47</sup>。19世紀に始まったシオニスト運動(パレスチナの地にユダヤの祖国を創ること)は、20世紀に入って入植者が増加し水源の確保が不可欠とされ、ヨルダン川流域での水資源の争奪戦となった。シオニスト主導者は、国際的な同意を得られないまま、ヨルダン川上流のバニヤス、ヤルムーク、ハスパニ川の沿岸に土地を買収し、ティベリアス湖をパレスチナ領土枠に入れ込む交渉に成功した。当時のヨルダン(トランス・ヨルダン)は放牧民が住むだけで、水資源は深刻な問題ではなかった。シオニストは、パレスチナに住むアラブ遊牧民が土地と水を必要とするなら、アラブ遊牧民はチグリス・ユーフラテス河の流域に移住すればよいとの見解であったと伝えられている。

1948年のイスラエル建国によって水需要は大きく変化し、その後1967年の第三次中東戦争まで水資源問題に関する国際緊張と政治論議が高まったが、国際共同開発構想は挫折し、イスラエルとヨルダンが各々単独に開発を進めることにされた。第三次中東戦争で勝利したイスラエルは、ヨルダン川上流のゴラン高原を占領し、ヤルムーク川の水利権を拡大した。もともと、ヨルダン川流域面積の3%を占めるに過ぎなかったイスラエルが、ヨルダン川流域の水利権の大半を得ることになったのである。

パレスチナ西岸地域は、ヨルダン川の水資源を失ったばかりでなく、地下水の利用も制約されてしまった。パレスチナ側に認められた地下水利用権は推定布存量の17%程度で、利用にはイスラエル・パレスチナ合同水委員会(Joint Water Commission, JWC)の承認が必要とされていることから(1995年のオスロ合意II)、実際のところ、合同水委員会でイスラエル側の承認を得ることが難しい状況が今でも続いている。

西岸地域の地下水は、水需要の拡大によって(イスラエル入植地の需要拡大も影響)地下水位が低下する傾向にある。また、総じて石灰岩地帯であるため、汚水が地下水を汚染させてしまいかねない。地下水の汚染防止は、パレスチナのみでなくイスラエルにとっても喫緊の課題とされている。

47 パレスチナの水紛争については、村上雅博著『水の世紀』に詳しく解説されている。

### それぞれの立場

1993年9月に結ばれたオスロ合意では、5年間の移行期間を置いた上で、順次、パレスチナが自治を確立し、1999年にはパレスチナが独立国家となる筈だった。しかし、2000年7月に米国のキャンプデービッドで行われた和平会議に臨んだイスラエルのエフド・バラック首相とパレスチナのヤーセル・アラファトPLO議長は、数日間にわたるギリギリの交渉の末に、和平合意協議を決裂させてしまった。決裂の理由は、バラック首相の提案に対して、アラファト議長が難民帰還問題に関して最終的に同意しなかったためといわれているが、その本心がどうであったか、今は亡きアラファト議長の胸の奥を知る術もない。ただ、その時点で、難民問題に関して妥協点を見いださせていれば、パレスチナはガザと西岸地域の大部分の返還を受け、東エルサレムを首都とするパレスチナ国家を樹立することができたであろうと考えると、パレスチナは歴史的な好機を失ったともいえよう。



1947年国連分割決議案

2004年時点でのイスラエルとパレスチナ(ほぼ現状)

イスラエル領

ヨルダン川西岸  
(三重県程度の広さ)

ガザ地区  
(東京23区程度の広さ)



現在のイスラエルとパレスチナ

(出所) UNOCHA

キャンプデービッドの和平会議決裂を契機に、イスラエル労働党は一気に支持を失い、「パレスチナに一切妥協しない」と公約した右派リクード党のアリエル・シャロンが首相に当選し、政権は右傾化した。1993年のオスロ合意以降も、イスラエルの和平反対勢力はガザとヨルダン川西岸内に入植地を拡大して、イスラエ

ル領土の既成事実化を図る行動にでていますが、2000年以降、この動きは一気に拡大し、占領地内の至る所に政府公認の入植地、非公認の入植地が広がっていった。

入植地がパレスチナ領内に虫食い状に広がっていけば、当然の結果として、領地の返還問題はより一層複雑になる。実際に、ヨルダン川西岸内部には70以上のイスラエル入植地が点在している。

キャンプデービッド和平会議決裂後の2000年9月、シャロン首相は警官1,000名を伴って、イスラム教徒にとって三大聖地のひとつアル・アクサーモスクのあるエルサレム旧市街神殿の丘に立ち入ったことを切掛けとして、実現しない独立に対するパレスチナ人の憤懣が爆発した形で第二次インティファダ(大衆蜂起)が勃発した。この時、アラファト議長はパレスチナ大衆の怒りを取める行動にはでなかった。恐らく、キャンプデービッド和平会議決裂を選択した自分の判断を正当化し、第一次インティファダで国際世論のパレスチナ支持を勝ち取った「夢よ、もう一度」の思いがあったのであろう。しかし、結果的には、イスラエルに治安維持強化の理由を与え、占領をさらに強化させる形になってしまった。

### 立ちはだかる壁

2001.9.11の同時多発テロでアメリカが宣言した「テロとの戦い」は、イスラエルに益々有利な状況を作り出したといえる。その後の第二次インティファダはイスラエル一般市民も標的にした自爆攻撃へとエスカレートし、テロと報復が繰り返された。ついに、イスラエルは治安維持が容易ではないガザからの入植地撤去を強行するが、これは決して和平への礎として行われたものではなく、治安維持にかかる膨大な財政的理由と、入植地がガザ内にあるが故に、過激派對策が徹底できないことが理由だったからであると推測される。

ガザからの入植地撤去と並行して、イスラエルはヨルダン川西岸のパレスチナ領とイスラエル領の境界に沿って、テロリストの侵入阻止の名目で、巨大な分離壁を建設し始めたのである。建設開始当時、分離壁が第三次中東戦争の際に占領したヨルダン川西岸とイスラエルとの境界線(グリーンライン)に沿って立てられれば、それが実質的な国境ラインになるとして賛否両方の議論があった。しかし、実際の分離壁はヨルダン川西岸内に建設された大規模なイスラエル入植地を全てイスラエル側に取り込むような形(パレスチナ側に食い込むような形)で建設され

てきている。



(撮影:筆者)

### 分離壁

この一連のイスラエル側行動は、少なからずパレスチナ側の内政に影響を与える形になった。ユダヤ人入植者がガザから出ていったことに関して、ハマス等の過激派グループは「武装闘争の勝利」として、大いに武装闘争路線の正当性を誇示する宣伝活動を行った。また、入植地が無くなった後のガザの実質支配をめぐる、パレスチナの党派間で内輪もめが勃発し、ファタハとハマスの抗争がエスカレートした。ガザの実質支配がハマスになってガザの治安状況は一見良くなるかのように見えたが、現実にはイスラエル側の攻撃で破壊が進んでしまった。一方、ヨルダン川西岸地区は厳しいイスラエルの治安管理下で、経済状況は極端に悪化した。ファタハの党首であり PLO の議長兼大統領でもあったアラファトが 2004 年 11 月に死去した後、2006 年 1 月に行われた PLC 選挙(パレスチナの国会に相当)で、ファタハが大敗しハマスが政権を奪取する。その後、パレスチナ内政は極めて不安定な状況となり、イスラエルのレバノン侵攻やガザ攻撃を誘発することにもつながった。

その間、国際社会からの働きかけもあり、一時は挙国一致内閣構想が協議されたものの物別れに終わり、パレスチナ内政はハニア首相がいるガザをハマスが実効支配し、アッバース大統領が率いるファタハがヨルダン川西岸を表面的には実効支配している形が継続している。現在の状況を概観し端的に表現すれば、ガザのパレスチナ人は陸封され手も足もでない。西岸は表向きには平静を保ち、経済状況の回復とも相まって、西岸内のパレスチナ人は取り敢えずの現状を受け入れている。

イスラエルの現政権は、パレスチナ問題に関しては現況をなるべく長引かせ、その間に、国際社会におけるイスラエルの立場を改善し、イランの核問題解決に対して有利な状況を作りだそうとしているかに見受けられる。もっとも、アルカイダ等のイスラム過激派は、そのような状況を逆に利用して、レバノンのヒズボラへの支援、ガザの過激派への支援はもとより、中東地域内での対立関係(イスラエルとイラン、シーア派とスンニ派等)を扇動しようとしていることだろう。2011年1月にエジプトで発生した大規模なデモは、ムバラク大統領の内政に対する不満ばかりでなく、パレスチナ問題をめぐる対米・対イスラエル外交への憤りが背景にあることを忘れてはならない。イスラエルが自国の安全保障を金科玉条のごとく主張してパレスチナ問題を先送りしようとすればするほど、イスラエルにとってのリスクが膨らむことになる。このことを、イスラエルも国際社会も、改めて認識しなければならない。

### 2.3 紛争への仲介

パレスチナ紛争が、国際政治に直接的・間接的に大きな影を映しだしていることはこれまで述べてきたとおりであるが、重要なことは、膠着した現状をパレスチナ内政、イスラエル内政の所為にして放置しないことである。現状を放置しておいて、ガザのハマスが消滅し、ヨルダン川西岸からユダヤ人入植者がいなくなって、西岸とガザを合わせたパレスチナ国家が誕生するだろうか。答えは「ノー」だ。放置しておけば、ガザ内にはハマスも統制がきかない超過激集団が発生し、エジプトから地下トンネルを通じて強力な武器がガザに持ち込まれてイスラエル攻撃に使用される危険性も、また、ガザ内で訓練された過激派分子が世界各地に出て行き、アルカイダや他の過激派に吸収される危険性も増すことになろう。一方、ヨルダン川西岸では、ユダヤ人の入植活動が進行し、東エルサレムは完全に孤立してパレスチナ国家の国境線画定が事実上不可能になるに違いない。和平に何の進展もなければ、2～3年後には、チュニジア・エジプトから中東地域に広まりつつある反米・反イスラエルの嵐ともあいまって、パレスチナ問題が暴発する危険性が高まることになる。再び世界のどこかで大きなテロ事件が発生すれば、イスラエルがイランを攻撃する口実も整ってしまう。

それゆえ、国際社会は何としても中東和平を前進させなければならない。そのためには、アメリカの強力なイニシアティブが必要とされるが、アメリカそのもの

が国際舞台での影響力を取り戻す間、西側諸国、とりわけアメリカと同盟関係にある日本としては、世界の安全保障の観点から、アメリカを支えるような形で紛争仲介に乗りだすことが期待されているといえよう。日本の安全保障のことだけをアメリカに求めるのではなく、日本がソフトパワーを生かしてパートナーを務めることこそ日米パートナーシップの成熟した姿ではなからうか。

現在、中東和平を推進する為の枠組みとして、国連・米・露・EUの四者による「カルテット」が形成されているが、日本は、幸か不幸か、その枠組みには入っていない。

1993年のオスロ合意から2009年までに、日本政府はパレスチナに対し約760億円にのぼる無償資金協力を提供しているが<sup>48</sup>、戦略的に和平推進のために投入されてきたかどうかは疑問視される。なぜならば、無償資金協力のほとんどが国連や国際社会を通じた人道支援であって、「人」を通じた人的な支援は極めて限られているからである。その背景には治安問題もあったが、紛争解決のためには、いかにして紛争当事者間に対話の「プラットフォーム」を築くかがより重要なこととされている。日本が、世界の中で安定勢力の旗頭として評価・支持されるためには、「金だけだして、人はださない」ということでは評価も支持も得ることはできない。まして、紛争の仲介者として機能できるような日本の人材を育てることもできない。

湾岸戦争で、日本は130億ドルにもおよぶ巨額の資金を提供したにもかかわらず、湾岸戦争後にクウェート政府が国際社会に向けて発した謝辞のなかに「日本」の国名は挙げられなかった<sup>49</sup>。これは、日本にとっては衝撃であり屈辱でもあった。そのことでも、人的な貢献の重要性を認識したことになった筈である。事実、自衛隊の海外派遣を検討することにはつなげた。

しかし、本来の意味での紛争仲介は、武器を持って平和維持活動に従事することではなく、紛争関係にある、または、紛争後の復興の最中にあって、荒廃した人心を和らげ、共生社会の構築に務めるように導くことではないだろうか。勿論、銃弾や砲弾が飛び交う最中に、丸腰の民生支援を行うことはできないし、明らか

48 2010年度ODA白書に拠ると、2009年度までの無償資金協力の累計額は764.1億円。

49 1990年に湾岸戦争が終結した際、クウェート政府がニューヨークタイムズにだした全面広告で、ともに戦った50余りの国々の名前を挙げたが、日本の名前は記されていない。

に外国人がターゲットになっているような治安が極端に悪いところにも手はだせない。しかし、停戦が合意され、治安当局が機能する状況が作られた段階では、開発協力を展開し、平和構築要員(平和維持活動、選挙支援、開発援助等に従事する訓練された専門家)を必要な装備と共に躊躇なく送りだすべきであろう。大事なことは、平和構築要員を育成することであるが、これは一朝一夕にできることではない。各分野の専門家でありながら、政治・経済、地政学、歴史・宗教、心理学などの見識まで兼ね備えていなければ、紛争当事者間の適切な仲介はできないし、リスク管理にも長けていないと自らを守ることもできない。

パレスチナを含む中東和平の現場は、最も難解な平和構築現場でありながら、同時に、紛争予防や紛争仲介の専門家育成するのに最も適した現場であるともいえよう。なぜならば、日本人は和平の仲介者としてパレスチナ、イスラエルを含めた関係者から歓迎されており、西岸地域では今のところ日本人が直接攻撃の対象となることは、まずないと想定されるからである。(勿論、紛争地に絶対的な安全は無く、身を守るのはあくまで自分であることに変わりはない。)

## 2.4 開発協力を通じた信頼醸成

中東和平に詳しい防衛大学の立山良司教授は、パレスチナとイスラエルの間を取り持てる日本の役割の重要性を強調して、次のとおり述べている<sup>50</sup>。『両者の威信がかかっている政治的な駆け引きに比べ、両者にとって利益が共有できる経済関係に問題を転換できれば突破口を見いだすことはできる。つまり、政治問題を経済問題に置き換えることができれば、歩み寄れる可能性がある。』出口のない政治的な対立構造を、妥協点が見いだせる別の形の構造に変換できれば、政治トラックをバイパスする形で、次の地点へ進むことができる可能性を示唆している。

### JICA 支援の始動

2001年8月、筆者がJICAパレスチナ事務所長として赴任したとき、事務所はほとんど休閑状態であった。当時、平和構築や紛争当事者の信頼醸成を目的とした開発協力など存在していなかったといっても過言ではない。ODA提供の前提条件は、被援助国の内政が安定していて、サステナビリティ（持続発展性）が

50 立山良司著『イスラエルとパレスチナ—和平への接点をさぐる』、中公新書、1989年、および、『中東和平の行方—続・イスラエルとパレスチナ』、中公新書、1995年

見込まれ、そのうえで、邦人専門家や協力隊員の安全が担保されることであった。当時のパレスチナ情勢は、どの条件からも、ほど遠いものであった。

治安を理由にパレスチナ領に行くこともできなかったことから、イスラエル側を徹底的に観察することでアイデアが芽生えた。それは、①日本の対パレスチナ支援の究極の目的は中東和平であることから、イスラエルを巻き込む必要性を強く認識したこと、②イスラエルとパレスチナの対話を促進するためにも、両者と結びつきが強いヨルダンをパートナーに含めること、③援助を実施するとしても、当初は規模が小さなものにならざるを得ないので、地の利がある場所に集中して事業を行うこと、④小型のプロジェクトを生かすためにも複数のプロジェクトを関連づけてプログラム化を図ること、そして、⑤あらゆる手を尽くして政治的なモメンタムを作りだすこと、以上5つのポイントを念頭に置くことである。

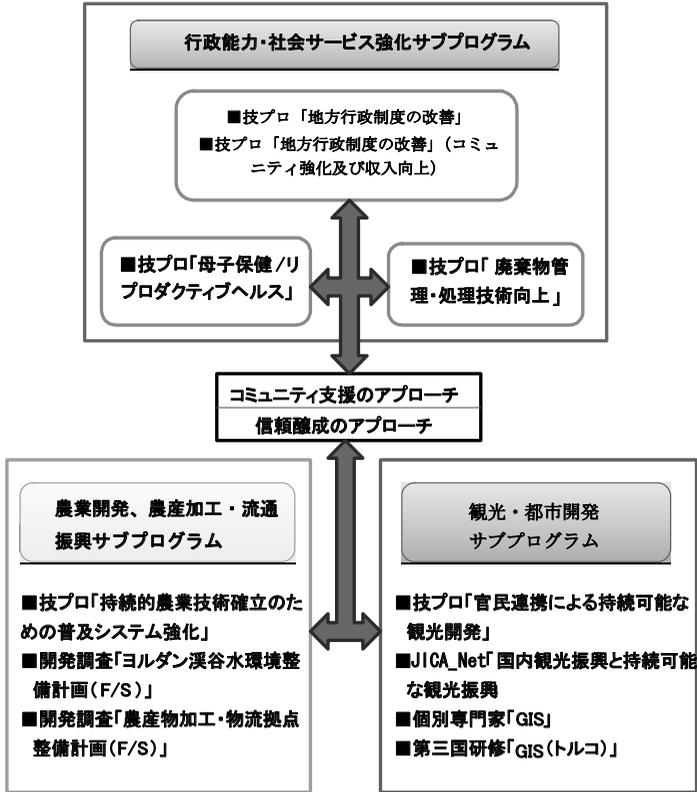
これは、それまでの考え方とは違うアプローチではあったが、中東和平という大きな枠組から捉えて、現場で日本の専門家が関係者と協力し合うプログラムを目指すものであった。当面は、治安の安定した西岸のジェリコ地域を中心に協力することとした。日本側関係者に説いて回った結果、幸いにも提案が承認される運びとなり、まず三つの技術協力プロジェクト(地方自治、廃棄物管理、母子保健)が小さく立ち上げられた。同時に、マスタープラン開発調査で、ジェリコおよびヨルダン渓谷地域の総合開発計画の青写真を描き、短期・中期的な取り組み戦略を策定する運びとなった。

## ジェリコ地域の復興支援

ジェリコおよびヨルダン渓谷の地域総合開発計画は<sup>51</sup>、従来 JICA が実施してきた地域総合開発計画の手法を踏襲しながらも、日本が短期的・中期的に支援するのに相応しいプログラムを、短期間(実質3ヵ月間)に策定する調査であった。基本的な開発コンセプトは、当該地域内の住民およびイスラエルを含めて関係するステークホルダーの信頼醸成を図り、当該地域に「共生社会」を構築する基盤を創生することである。言葉で信頼醸成や共生社会の構築というのは容易いが、地域住民は多くのアラブ社会に見られるように、氏族を単位として集団や村落を構成しているので組織間の信頼関係は希薄で、種々の既得権益・利害も絡み合ってい

51 本調査は、JICA が紛争国等で事業実施の迅速化を目指すために設定した「ファスト・トラック」案件の第1号である。調査のチームリーダーは小泉肇が務めた。

る。また、イスラエル側とは敵対関係にあることから、容易に共生社会を築くことはできない。そのため、ジェリコおよびヨルダン渓谷の受益者のみならず、パレスチナ政府関係者、イスラエル関係者、ヨルダン政府関係者とも意見交換を重ねて、支援プログラムの原案が策定された。この地域総合計画案を基に、JICAとして取り組むプログラム案が策定されている。



(出所) JICA

ジェリコ地域開発プログラム相関図(2007年末現在)

この開発調査では、住民・コミュニティが参加して小規模な事業を試行するパイロット事業も実施され、ある程度は目に見える協力を実施したことも評価された。このようなパイロット事業は、調査後に実施された地方行政強化コミュニティ活性化支援、持続的農業技術確立のための普及システム強化支援、ヨルダン渓谷

水環境整備計画調査でも、それぞれの分野で実施されている。パレスチナ側は、JICA 支援の現場で日本人が指導して参加型の開発を志向していることを、欧米による支援とは異なるものとして高く評価している。母子保健・リプロダクティブヘルスの支援、廃棄物管理・処理技術向上の支援に対する評価も高い。パレスチナ側は、このようなアプローチでの支援をガザ地域にも拡大したいと期待していたが、2006 年からガザ地域の治安情勢が悪化して協力できないことは残念なことである。

### 平和と繁栄の回廊

ジェリコおよびヨルダン渓谷の地域総合開発計画が策定されたのを受けのようなタイミングで、2007 年7月、小泉純一郎首相(当時)がイスラエルとパレスチナを訪問し、経済的な分野での積極的に支援する日本の平和推進イニシアティブとして、「平和と繁栄の回廊」構想を推進することが正式に提案された。「平和と繁栄の回廊」構想は、イスラエル・パレスチナ・ヨルダン・日本の四者間で、パレスチナを中心に据えながらも関係国の発展に資する開発事業を協力して推進しようとするものである。イスラエル側が「平和と繁栄の回廊」に関して日本政府に提出した書簡には次のとおり述べられている。『Israel endorses and welcomes the Japanese initiative to develop an agro-industrial park and logistic centers within the overarching concept of the “Economic Peace Corridor” along the Jordan Rift Valley.』

この回廊構想は、パレスチナ・イスラエルとヨルダンの国境を流れるヨルダン川に、日本の無償資金協力で建設された国境を跨ぐ二つの橋梁、すなわち北側で1998 年竣工のシェイク・フセイン橋と、南側で2001 年竣工のキング・フセイン(アレンビー)橋が成果をあげていることもモメンタムとなっている。ヨルダン渓谷を横切る回廊は、物理的統合(Physical Integration)によって「地域益」に資することが期待されている。将来的には、三カ国に留まらず、東はイラク・イラン方面に、西はエジプトから北アフリカ諸国までつながる回廊に発展することが期待されよう。

「平和と繁栄の回廊」構想には、外交的なイニシアティブが不可欠であることから、「四者協議」と呼ばれる外交的な話し合いの場も設定された。アレンビー橋に近いジェリコに造成が予定されている農産加工団地に関わる事項についての協議

を主体に、事務レベルでの会合と閣僚レベルでの会合が半年に一度の割合で開催されることになった。このような外交的な場を通じて、地域の共通課題についても話し合い、日本が中東和平に貢献することが期待されている。

### 平和構築を視野に入れた三角協力

パレスチナを占領下に置いているイスラエルを、いかに中東和平に巻き込むかが重要なポイントとされている。イスラエルは、自国にとってメリットがない和平協議には巻き込まれたくないが、平和条約を締結しているエジプトとヨルダンとの経済協力は歓迎するところである。開発協力の視点からすると、イスラエルには世界の先端を走る優れた技術が多い。乾燥地帯における節水灌漑の技術や循環型水利用もその一つである。中東地域は乾燥した地域が広がり、水資源の有効活用は地域に共通した重要な課題とされる。そこで、イスラエルの秀でた技術を中東地域に伝授して、地域の共栄を図ることに協力する道を拓くことを試みた。

具体的には、イスラエルとエジプトで節水灌漑について技術研修を実施するプログラムを、日本政府とエジプト政府が共同して資金や機会を提供することから始めた(イスラエル・エジプト・日本の三角協力、2006～2008年)。エジプト側にイスラエル技術者が出向いたり、エジプト技術者をイスラエルに招いたり、日本からも専門家が参加して研修が実施された。このプログラムには、イスラエルおよびエジプトの政府機関のみならず、エジプト南部での灌漑農業振興を目指した「国土改造20ヵ年計画」の関係者も多数参加し、研修事業は高い評価を受けた。

イスラエルおよびヨルダンとの三角協力も2008年から推進された<sup>52</sup>。JICAの国際協力専門員がアンマンに駐在し、「地域農業技術開発センター」<sup>53</sup>にイスラエル技術者も招いての研修やイスラエル国内での研修を通じて、節水灌漑技術の普及のため研修するプログラムが実施されている。2011年2月には三国による合同評価が実施されている。このような三角協力も、技術的交流を通じて信頼醸成を図り、ひいては中東和平に向けた環境を築き上げることに資することになろう。

なお、パレスチナからJICAが受け入れた研修生は、これまでに総勢3,600名

52 ヨルダン側の実施機関は National Center for Agricultural Research and Extension (NCARE)

53 地域農業技術開発センターは、アラブ共同体が出資してヨルダンに設立された施設。

を超える<sup>54</sup>。種々の分野で技術研修を実施してきたことで、現地での開発事業の実施や行政に役立っている。研修生はネットワークを形成して、特に日本人専門家の滞在が困難なガザ地区で、このネットワークを通じた支援がガザ住民に提供されている。日本の地道な技術協力は、このような活動にも活かされている。

### アドボカシーの取組

紛争の影響を受けた国々の現場で、JICA、専門家、コンサルタントなどが地道な技術協力を汗を流すだけでなく、そのような活動に対する理解を広める努力も必要とされている。理解者を増やすことで、信頼醸成の輪も広がることになる。

パレスチナを対象としたワークショップやセミナーは、プロジェクトごとに実施するばかりでなく、協力の意図と全体像を把握してもらう努力が続けられた。なかでも特記されるのは、ヨルダン川西岸地域の中でも過激派が多いといわれているナブラス市ナジャーハ大学の大講堂で、血気盛んな大学生に対して行なった日本の和平イニシアティブに関するセミナーである。当時、一部の不理解者から、日本の支援は「イスラエルばかり利する協力・・・」などと風評を流されたこともあったのだったが、日本のイニシアティブについて話すことによって不信感を拭い去り理解を深めることができた。話せば解る人達である。

イスラエル側に向けたアドボカシーも、政府関係者、イスラエル軍関係者、諸大学、NPO や NGO グループなど広範囲にわたって実施された。各ドナー向けの説明も大使館と連携して実施された。紛争の影響を受けた国々では、大使館と JICA 事務所の連携は一層重視されることが望まれるところであろう。

国際フォーラムの場を通じて、信頼醸成に資する日本の協力と和平イニシアティブについて発表する機会も得られた。国連本部人道支援局が開催した「パレスチナ支援国際会議」(ヨルダンのアンマンにて 2008 年 2 月に開催)では、それまでに実施された JICA 支援の経験を踏まえて、和平に向けた取組と課題について理解を得るように努めた。国内においても、広島大学平和構築連携融合事業 (HiPeC) フォーラムでの講演を含め、多くの機会を捉えてパレスチナ問題と中東

54 2009 年までの研修生受入は累計で 3,630 名(日本での研修 763 名、パレスチナでの研修 1,710 名、第三国での研修 1,157 名)。

和平について理解を深めるように努めた<sup>55</sup>。このようなアドボカシーが、紛争と開発協力について理解を深めることにつながることを期待したいものである。

## 2.5 将来の課題と日本の役割

中東を巡る情勢は流動的であり、日々刻々と変化している。パレスチナ紛争の複雑さを考えると、将来を展望することは容易なことではない。イスラエル入植地問題に関する米国の仲介が頓挫してから僅か一ヶ月後に、ロシアのメドベージェフ大統領がパレスチナのジェリコを訪問してアッバース大統領と会談した。中国もパレスチナ問題に関心を払っているに違いない<sup>56</sup>。最近の動きとして注目されるのは、エジプトが仲介して、ファタハとハマスが統一政府樹立に合意したこと、また、アメリカのオバマ大統領が発表した中東新戦略のなかで、イスラエルとパレスチナの国境を第三次中東戦争前の1967年ラインと規定したことである。

国際政治の次元での展開は別として、紛争と開発協力の視点からこれまでの協力を振り返ると、取り組むべき幾つかの課題を指摘することができる。

### パレスチナの課題

1993年のオスロ合意では、1999年までにパレスチナ独立国家が樹立されるシナリオであったし、その後2008年までには達成しようとの目論みもあったが実現しないまま現在に至っている。政治・外交的な交渉を進展させる一方で、いずれの日にか独立することを想定して、国家としての基盤を固めることが不可欠とされる。国造りの視点からした課題には、以下の事項が含まれてこよう。

(1) 組織・制度の強化： 国家としての組織・体制を整える必要がある。特に、行政組織と制度は、公正なガバナンスを遂行するために強化しなければならない。個人的主張が強く、コミュニティも氏族ベースで組織されているため<sup>57</sup>、合意形成に至るプロセスを明確化することが求められてくる。どのような行政単位として民主的に統治・運営するか固めることが課題とされている。曖昧な体制や不明確なプロセスは、新たな国内紛争の種になりかねない。

55 筆者がパレスチナ滞在中に毎月発信した「パレスチナ通信」も関係者の理解促進に寄与していた。

56 パレスチナ PLO 幹部の非公式情報では、中国が中東和平カルテットのメンバー（国連、米、露、EU）に新たに参画したがつているとのことであった。

57 コミュニティでの合意は、村落の長老や宗教指導者の裁定を仰ぐことも多い。

(2) 雇用創生の重視： 統計的には一人当たり GDP が 1,000 ドル前後であるが(世界銀行統計では 2006 年に 802 ドル)、物価がイスラエル経済に連動して高いため、可処分所得は全般的に低い。雇用、特に若年層の雇用が問題で、失業率は 28.4% (西岸で 23.4%、ガザで 39.6%、2006 年国連人道調査部)と極めて高い。そのため、貧困率は 55.6%にのぼる。他のアラブ諸国と同様、雇用の創生と安定化は経済のみならず政治的にも重視しなければならない課題である。失業問題は、高学歴失業者が過激思想に走るリスクも高め、紛争を拡大しかねない。

(3) 資本と人材の活用： 雇用を生みだすための産業振興には、民間資金の国外流出を防ぎ、投資がしやすい優遇策や貿易実務および技術支援を提供できるインキュベーション機能を拡充させる必要がある。また、在外パレスチナ人の資本と人材・能力をパレスチナで活かす仕組みをインキュベートする必要もある。

(4) 権益の公平性： 歴史的に、法的な権益が曖昧な部分が多い。例えば、水利権はオスマントルコ時代の権益が踏襲され、公共の便に供するには適していない。新たに水資源が国家の資産と法令化されても、実際には適用されていない。公文書保管の明確化などとあわせて、権益の公平性を確保する施策をとる必要がある。

(5) 税制のあり方： 適正な公共サービスが提供されていないから、諸税や公共料金を負担できないとの主張もあるが、国家としての役割を果たすには適正な税制は不可欠とされる。税制のあり方についての検討を進め、然るべき段階で適用することが求められる。(JICA の地方行政強化プロジェクトで、地方税制のあり方について提言している。)

## イスラエルの課題

交渉のバーゲイニング・パワーを強める意図もあろうが、戦闘による極端な破壊行為は慎むべきであろう。開発協力の視点からすると、以下の事項にも配慮することが望まれよう。

(1) 地球市民である意識の醸成： イスラエルにとって最も困難な課題であるが、自らが信じる宗教の中で唯一神と契約を交わしたにしろ、イスラエル国民 700 万人は地球市民 70 億人の一員である(人口比にして 1,000 分の 1)という事実を認識し、国際社会と調和・共生することこそ、イスラエル国民にとって最も重要な安

全保障になるという認識に立たなければならない。イスラエルが相手としているのは、国際社会なのである。

(2) 経済関係の改善： 一定の経済問題は、政治問題と切り離して協力し合うこと、あるいはパレスチナ経済がおかれた立場を理解することが望まれる。例えば、土地問題については、イスラエルが農業用地を拡大する必要性は低く(GDPに占める農業の割合は3%以下)、産業立地からしても農業労働者の確保が問題とされている(パレスチナ労働者の雇用が停止されて以降、農業労働力はエジプト、タイ、ベトナムなどの労働力に依存)。経済政策からすれば、インティファダ以前の状況に戻る可能性を探ることが望まれよう。

(3) 共通利益の追求： 経済面で、共通の利益を探り協力して追求することが望まれる。例えば、限られた地下水の利用では、自国の利益だけでなくパレスチナ側にも配慮し、共通の課題として地下水管理を徹底することが望まれる。また、パレスチナの観光振興は、同時にイスラエルの観光振興に結びつく。観光産業の振興で共通の利益を追求すること、そのための体制を整備することが望まれよう。

(4) 公正性の確保： 一旦パレスチナと合意された事項については、公平な立場で合意を遵守すべきであろう。例えば、水資源の配分について、地下水の利用枠を守ることが求められる(入植地拡大と地下水利用拡大は関連している)。また、交通の分断も、治安面を考慮しても公正な正義とは見なしがたいものであろう。公正性を欠くことは不信感を助長する。不信感が募れば些細な衝突であっても憎悪となり、テロのリスクを増幅させかねない。過剰な対応を慎み、徐々に信頼関係を築く努力が求められよう。

(5) 環境の保全： 環境の荒廃は自国の問題だけではなく、周辺国を含めた地域の問題である。特に、水環境の悪化はイスラエル、パレスチナ、ヨルダンにとって深刻な問題となる。イスラエルが、ティベリアス湖の水資源を自国に導水してしまったために、ヨルダン川は排水路と化してしまったばかりでなく、死海の水位が年々低下する問題や地下水の塩水化問題も引き起こしている。周辺国を含め(環境共生圏)、環境と生態系の保全に取り組むことが望まれよう。

## 日本の役割と課題

日本が積極的に「平和と繁栄の回廊」を推進してきたことは、パレスチナおよびイスラエル、ヨルダンから評価されている。この回廊は、当面は農産加工の促進や物流の改善を意図して三ヶ国を対象としているが、将来的には東側・西側に延びて、中東全体の平和構築に向けた回廊とすることも期待できる。「四者協議」も活用しながら、中東和平に向けて日本が積極的に働きかけることが期待されている。

パレスチナの西岸地域では、2008～2009年に無償資金協力が再開されて、学校建設、道路建設、コミュニティ開発などの案件も順次開始されていることは喜ばしい。人間の安全保障の視点からも、包括的プログラムとして支援する展示場になり得よう。世界各国の人々やドナーが訪れる「外交の銀座四丁目」で、日本の開発協力が評価されることになる。ただ、パレスチナの現状を見渡すと、現行の路線で十分とはいえない。アフガニスタン紛争も、アラブ諸国での他の紛争も、パレスチナ紛争が根源にあることを思い起こし、パレスチナ紛争の解決に向けた支援を一層拡大することが望まれよう。

パレスチナおよび中東の和平に取り組むにあたって、考慮することが望ましい事項について以下の点を指摘しておきたい。

(1) 中東地域の支援戦略： パレスチナ紛争を考察するためにも、中東和平への貢献策を検討するためにも、広域的視点から中東全体を捉えて支援戦略を検討することが望まれる。エジプトを含むアラブ諸国でのパラダイムシフトも起っている。欧米の視点から中東を見るだけでは、日本としての戦略的な支援策は生れにくい。開発協力の視点から、中東地域全体の支援戦略を考察すべきではなかろうか。中東地域として、どのように「平和と繁栄の回廊」を発展できるか、アラブ地域の共通課題とされる失業問題・雇用創生などにどう対応できるかも考察の課題に含まれよう。

(2) 組織・制度の強化に向けた協力： パレスチナ国家の樹立を前提にした組織・制度の強化は重要な課題とされる。既に、JICAが地方行政の強化につき協力してきたが、一段上のレベルで、国としてのシステムを築くための体制強化が求められている。このような政策レベルでの協力を強化することが望まれよう。

(3) 人を介した復興支援： 第2.3節で指摘したとおり、1993年のオスロ合意から2009年までのパレスチナ支援(無償資金協力で約760億円)は、国際機関を通じた支援が主体であったが、徐々に日本人が介在した技術協力が増加されてきた。欧米の支援に比べて、JICAの協力では日本の専門家が介在してキャパシティ・デベロプメントを重視している協力であることが現場で評価されている。信頼醸成は人を介して取り組まれるものである。この点を再認識して、多くの技術協力をプログラムとして展開することが望まれる。また、パレスチナでの協力は、平和構築に携わる人材を現場で育成する格好な機会を提供していることも忘れてはならない。

(4) 先進技術の活用： 日本の先進技術を適用するプログラムの実施も期待される。例えば、日照時間が長いパレスチナでの太陽光発電技術、加工技術など、開発協力事業で活用することが望まれる。また、節水灌漑などイスラエルの先進技術をパレスチナのみならず中東の乾燥地域に普及することも望まれよう。課題は、どのように先進技術を活かすシステムをインキュベートするかであろう。

(5) 日本の特性を活かした協力： パレスチナで実施されている母子保健・リプロダクティブヘルスの協力は、「母子健康手帳」の普及を含めて高い成果をあげている。このようなプログラムを、他のアラブ諸国でも推進することが期待されよう。UNICEF、UNIFAMなど国際機関との連携で「中東母子保健イニシアティブ」を促進することも考えられる。

(6) NGOsと青年海外協力隊の活動： ヨルダン川西岸地域は、治安情勢も安定化している。NGOsによる協力も、一層積極的に支援することが望まれよう。また、青年海外協力隊の派遣も、情勢を判断して実施に踏み切ることが望まれる。

(7) アラビア語要員の養成： パレスチナに限らず、アラブ諸国で人を中心にした開発協力を促進するために、アラビア語を駆使できる要員を育成する必要がある。人間中心の開発、組織・制度の改善などに取り組むには、言葉の問題が壁になりかねないからである。中長期的に、アラビア語要員を養成することが課題とされよう。

20世紀は、パレスチナにとっても中東にとっても「争いの世紀」であった。21世紀には、人口増加を含む社会構造の変化、資源の枯渇、情報を操るものと操られるものの格差が拡大し、厳しい時代になるであろう。奪いあうよりも、共生の道を探る中に、新たな価値観を持った地域共生社会が創生されることを期待したいものである。中東和平の今後の展開は、人類が選択すべきは「争いか共生か」、改めて考えなければならないというメッセージを発信している。

<成瀬 猛>

## 3章 ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争：民族対立を超えて

旧ユーゴからの独立を巡って勃発したボスニア・ヘルツェゴビナ紛争は、約3年半にわたる厳しい民族間の戦闘であったが、漸く1995年に和平合意に漕ぎつけた。平和構築と安定に向けた日本の協力の一環として「ボスニア・ヘルツェゴビナ国運輸・交通マスタープラン調査」が実施されている。同調査を通じて、民族対立を超えた安定的な復興支援のために何ができたか、平和構築の課題に最前線で取り組んだ経験を事例として紹介する。

### 3.1 二つの主体で構成された国家

#### デイトン以来だねえ

春には未だ遠く雪が薄く街角を覆う2001年2月、ボスニア・ヘルツェゴビナ国外務省のある会議室に集まった高官達が、お互いに握手をしながら笑みを浮かべて言った。『デイトン以来だねえ〜』と。テーブルの上には、20ページほどのドキュメントが置かれている。表紙は、「ボスニア・ヘルツェゴビナ国運輸・交通マスタープラン調査」のドラフト・ファイナルレポートに関する議事録。そして5つのサイナーの名前が印字されている。TVクルーが入室し、外務省担当者が挨拶に立った。『本日、JICA チームにより策定された全国運輸交通マスタープランに合意するために、4名の代表がここに集まりました。この4者が同一文書にサインをするのは、我が国にとっては新たな歴史を踏み出す一歩です。JICA チームの努力に感謝したい。』調査団にとっては、一年半の苦闘と努力が報われた瞬間であった。

表紙には、以下の名前が記載されていた。

- ボスニア・ヘルツェゴビナ国 外務省次官
- ボスニア・ヘルツェゴビナ国 民生通信省運輸交通担当次官
- ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦 運輸通信省大臣
- スルプスカ共和国 運輸通信省大臣
- JICA 調査団長



ボスニア・ヘルツェゴビナ共和国は、旧ユーゴ連邦を構成した共和国の一つで、人口約 430 万人。民族構成は、ムスリム系 44%、セルビア系 33%、クロアチア系 17% だった。旧ユーゴ連邦の崩壊が進むなか、1992 年 4 月、同共和国の独立を巡って民族間で紛争が勃発し、多くの犠牲者(死者 20 万人、難民 200 万人)がでた。その後 3 年半を経て、1995 年 12 月、米国オハイオ州デイトン市で和平合意条約が締結された。この合意によって、ボスニア・ヘルツェゴビナ国は、ムスリム系およびクロアチア系住民が中心の「ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦」、およびセルビア系住民が中心の「スルプスカ共和国」という二つの独立主体(エンティティ、Entity)から構成される一つの国家とされた。それぞれの主体が独自の政府を有するなど、高度に分権化されている。

その後は、NATO 軍を中心にした部隊 SFOR (Stabilization Force) が軍事的な治安部隊として<sup>58</sup>、また、上級代表事務所(Office of the High Representatives, OHR)が政治的監視・調停役及び民生の安定を注視する機関として駐留し、戦争の再発を抑止すると同時に、国際社会の政治的圧力を行使している。

58 デイトン合意以降のボスニア・ヘルツェゴビナにおける平和維持活動の軍事部門は NATO 中心の平和安定化部隊(SFOR)が担当していたが、2004 年 12 月より SFOR を引き継ぐ欧州連合部隊 アルテア(EUFOR Althea)が展開している。

## ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争とは(1)

### 紛争の始まり

ユーゴスラビア解体の動きの中で、ボスニア・ヘルツェゴビナは1992年に独立を宣言したが、独立時に約430万人の人口のうち、民族構成の33%を占めるセルビア人と、17%のクロアチア人・44%のボスニャク人(ムスリム人)が対立し、セルビア人側が分離を目指して4月から3年半以上にわたり戦争となった。両者は全土で覇権を争って戦闘を繰り返した結果、死者20万、難民・避難民200万が発生したほか、ボシュニャク人女性に対するレイプや強制出産などが行われ、第二次世界大戦後のヨーロッパで最悪の紛争となった。

1991年6月、クロアチアの独立宣言をきっかけに、クロアチア警察軍とユーゴスラビア連邦軍との間で武力衝突が勃発した(クロアチア紛争)。それを契機に、ボスニア・ヘルツェゴビナの独立を求めるボスニャク人・クロアチア人と、独立に反対するセルビア人との間で対立が深まり、セルビア人はクロアチアと同様に自治区を設立して独立の動きに対抗しようとした。だが、当時ボシュニャク人主導だったボスニア・ヘルツェゴビナ政府は自治区設立を認めなかったため、セルビア人との間で武力衝突も生じるようになった。

そのような状況の中、セルビア人の反発を無視し、ボスニア・ヘルツェゴビナ政府は1991年10月に主権国家宣言を行い、1992年2月29日から3月1日にかけて独立の賛否を問う住民投票を行なった。住民投票は、セルビア人の多くが投票をボイコットしたため、90%以上が独立賛成という結果に終わる。これに基づいて、ボスニア・ヘルツェゴビナは独立を宣言、4月6日にはECが独立を承認し、5月には国際連合に加盟した。独立に不満を抱いていたセルビア人は、ECの独立承認をきっかけに大規模な軍事行動を開始し、翌日にはボスニア・セルビア議会がボスニア北部を中心に「スルブスカ共和国」の独立を宣言した。

(Wikipedia: ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争より引用)

JICA 調査団がこの調査を開始したのは1999年11月。 Dayton 合意を受けた停戦から丸4年が経っていた。しかし、銃弾でハチの巣状態にされた民家や、焼き焦がれたままの新聞社ビルの残骸など、激しい戦争の爪痕はそこここに残っていて、ちょっと郊外に出ると、地雷が埋まっていることを示す黄色いテープで立ち入り制限された地域がいたるところにあった。地雷除去作業が進められても、二つのエンティティの境界域にある夥しい数の地雷を取り除くには、更に10年以上かかるといわれていた。戦争の爪痕は、しかし、こうした物的な状況だけでない。人々の肌の1ミリメートル下には、かけがえのない家族を、また、愛する恋人を殺され傷つけられた恨みと悲しみが消えていない。そのことは、この国で全国統一を図る運輸交通システムの復興・開発のシナリオを描く調査作業を開始して直ぐに実感することになる。

### サラエボ・ショック

三民族のムスリム人、セルビア人、クロアチア人は、それぞれ、ボスニア語、セルビア語、クロアチア語を使い、イスラム教、セルビア正教、カトリックを信じている。生活文化や価値観も違っているこの民族が、一つの領土の中で平和に暮らしていた時間は歴史的にも長い。もし、一つの「躓き」と、何かの「弾み」がそうさせなければ、あれほど多くの犠牲者をだすこともなく、国際社会から称賛される平和国家のまままでいたかもしれない。しかし、現実とは違った。

筆者を団長とした JICA 調査団が、ボスニア・ヘルツェゴビナの首都サラエボに乗り込んだのは、1999 年の秋深い時期。JICA 開発調査の手順に沿って、高官への表敬、関係者への挨拶から始まった。そのとき、ボスニア・ヘルツェゴビナ国の民生通信省担当の高官から、最初の一打を浴びせられる。我々は、これから始まる調査の目的、調査アプローチと方法、成果イメージそして調査スケジュールなどを取りまとめたインセプション・レポートを持参して説明した。そして、この調査がボスニア・ヘルツェゴビナの人達との共同作業となるよう、関係省庁代表からなるステアリング・コミッティの編成と、調査団と協働するカウンターパートの人選を求めた。最初は、にこやかに我々の要請を受け入れてくれていた彼は、インセプション・レポートの序章に記載された二つの英単語、「Civil War」と「Nation」に目を止めると、にわかに表情が険しくなった。彼は静かに口を開いた。『君達は、この国の本当のことが解っていない。先の戦争は決して「Civil War」ではない。一民族が他民族を侵略した「War」そのものだ。また、その悲劇を引き起こしたなかに「National」という国家意識があった。我々はこの意識を超えようと戦っているのだ。この二つの単語を使うレポートは受け取れないし、そのことを理解できない「よそ者」に、この国の将来を託したくない。』

島国に住み、幸いにも他民族からの侵略もなく、市民戦争で市民を犠牲にしながらか自由を勝ち取った経験もない「平和ボケの頭」に下った鉄槌だった。我々がこの国でやるべきことは、サンタクロース的な物資の支援ではない。彼らが日本に期待したことは、この難しい多民族国家が将来に向けて目指すべき一つの灯を、彼らと共に見つけて提案することである。そうであれば、我々はこの国の平和と戦争の歴史をしっかりと認識し、真に賢明でなければならぬことを強く心に刻んでおかなければならぬと認識させられた。この指摘を受け、インセプション・レポートの中の Civil War を War に、Nation を State に書き換えることになるが、

1分もかからないこの作業が持つ意味はあまりにも大きかった。そして、このショックを通じて、単なる「よそ者」であってはならないという自覚が、それは途上国援助の前線で働くコンサルタントとしては当たり前前の戒めではあるが、より確かなものとして我々の心の中に刻むこととなったのである。

実は、バルカン地域を含むヨーロッパの民族問題の本当のところを、日本人は感覚的にも理解できていないし、そのことが大きく災いするかもしれないと懸念して、当初から調査団員の半数は欧米人で構成していた。この出だしのショックを機に、調査団内で真剣な議論が始まり、団内の結束は意識的にも高められた。

### ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争とは (2)

#### 紛争の経過

紛争の開始直後は、その数と装備の質において、ユーゴ政府の支援を受けるセルビア人勢力が優勢であった。ボシュニャク人勢力は装備の質で劣り、クロアチア人勢力は数の面で劣っていた。セルビア人勢力は、最初の攻勢でボスニア・ヘルツェゴビナ全土の6割以上を制王、サラエボを包囲する。クロアチア人勢力は、ヘルツェゴビナ西部の確保に専念、ボシュニャク人勢力は残るサラエボ、スレブレニツァ、ゴラジュダ、ジェバなどの主要都市を含む3割弱を必死に防衛するという状況になった。

1993年春、ボシュニャク人勢力とクロアチア人勢力の間での対立が深まり、クロアチア人勢力は同年8月にヘルツェグ=ボスナ・クロアチア人民共和国の樹立を宣言した。セルビア人勢力と争う地域が少なくなっていたこともあり、クロアチア人勢力はセルビア人勢力と同盟を結ぶ。モスタルなどでは、ボシュニャク人勢力とクロアチア人勢力の間で激しい戦闘が開始された。これにより、ボシュニャク人勢力は一層の苦境に立たされた。

94年に入ると、アメリカの圧力によりクロアチア人勢力が再びボシュニャク人勢力と同盟を結んだ。3月1日にはワシントンで、ボシュニャク人・クロアチア人の連邦国家が結成されることも決定された。これは、アメリカによる対セルビア人勢力弱体化への第一歩であった。4月10日から11日にかけては、小規模なものではあるが、北大西洋条約機構(NATO)によるセルビア人勢力への空爆が実施された。NATOによる空爆に加えて、秋ごろからは、アメリカによるボシュニャク人・クロアチア人勢力に対する軍事援助も開始された。

これにより勢いづいたボシュニャク人勢力は、10月下旬、セルビア人勢力に対して、ビハチ周辺で攻勢に転じる。これを支援するため、11月21日および23日にNATOによる3度目の空爆が実施される。繰り返される空爆に対し、セルビア人勢力は少数・軽武装で活動していた国際連合保護軍兵士を人質として拘束するという手段をとった。これにより、国連保護軍に兵士を派遣しているイギリス・フランスとさらなる空爆を求めるアメリカとの間で意見が対立、NATOは機能不全に陥る。紛糾した事態は、ジミー・カーター元アメリカ大統領による和平交渉で打開された。これによって、95年1月1日から4ヵ月間の停戦が実現した。

(Wikipedia: ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争より引用)

## モスタルの悲劇

ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争が何であったか、モスタルの町が教えてくれる。モスタルは、「クロアチア人とムスリム人、さらにセルビア人など多民族が共存する平和の町」として長く世界に知られていた。その町は、サラエボから幹線国道を約 100 km 南下した、ネレトバ川を挟んで位置する歴史都市で、15 世紀のオスマントルコ時代に特に栄えた。モスタルの地名は、ネレトバ川にかかる石橋「スタリ・モスト」にちなみ「橋を守る人」を意味するという。さらに約 60 km 南下すると、アドリア海の玄関、港町のプローチェにつながる。プローチェは、複雑な国境線の仕業でボスニア・ヘルツェゴビナ国領ではなくクロアチア領に属するが、ボスニア・ヘルツェゴビナにとっては唯一の貿易港であり、また、後で述べる汎ヨーロッパの運輸交通回廊に指定された重要港湾でもある。海の玄関とサラエボの間に位置するモスタルからは、スルプスカ共和国の首都バンニャルカにも直接つながる幹線道路があり、国内交易の要衝である。そして、三民族をつなぐ扇の要である。



(撮影：下村剛史)

今は復元されて美しいフォルムを見せる平和の象徴  
スタリ・モスト石橋（世界遺産）

我々がこの町を訪れた当時、激しい戦争の爪跡はそこここに残っていた。強い衝撃を受けたのは、わずか幅 10 数メートルの街路を挟んで建つ、三階建アパートの廃墟の前に立ったときだった。その街路は、ムスリム人家族とクロアチア人家族が住む街区を分けていたという。全ての石造りの窓枠には、夥しい数の銃根

の跡が刻まれている。銃を向け合ったのは兵士同士か、住民同士であったのかは解らない。しかし、おそらく銃を向けた相手の顔も姿もはっきりと目視できたであろうし、あるいは、昨日まで挨拶を交わしていた人達だったかも知れない。その場に立ったとき、言葉が出ない衝撃の裏で、頭に浮かんだ言葉は「ジェノサイド」、民族浄化を意図した集団殺戮の姿である。

ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争は、詰まるところ領土問題なのだと、筆者自身、後になって気づくのだが、各当事者はそれぞれ自民族の勢力圏を拡大することを目的とし、紛争は「陣取り合戦」の様相を呈した。自民族が安定的に住める土地を確保するために、自勢力の支配下に住む異民族を排除し、勢力圏を民族的に単一にする「民族浄化」が行われたのである<sup>59</sup>。

多民族共存の象徴であったネレトバ川にかかる石橋「スタリ・モスト」は、当時は破壊されたままであった。崩壊された石の断片が集められ、UNESCOの支援で復元作業が開始されようとしていた。気が遠くなるほど複雑なジグソーパズルに似たその復元作業が、崩れた人々の心、わだかまりの心を修復するために積み重ねる作業と同じように重要に思えた。川原に立ち、写真で見たあの美しい石橋の姿を空中にイメージしながら、その作業の完成と同時に、ジェノサイドという忌まわしい事実を乗り越えて欲しいと祈る気持ちであった。

### 繁華街を歩く若者の姿

ここに、ウェブから引用した一枚の写真がある。ジュバニッチ監督の映画「サラエボ、希望の街角」の一カットで、主演したルナ役のズリンカ・ツヴィテシッチの生き生きとした写真である。ボスニア戦争後15年を経たサラエボの街で、再生を求めて懸命に生きる男女の物語であるが、一見平和に見えても、痛ましい内戦を経たその街には、奥底に決して癒えない深い傷がある。ジュバニッチ監督は、ボスニア・ヘルツェゴビナの民族紛争の傷跡を、若いカップルの心のすれ違いを

59 ウィキペディア (<http://ja.wikipedia.org/wiki/>)には「民族浄化」について以下の説明がある。ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争において、異民族に対する各種の嫌がらせや差別的な待遇、武器の没収、資産の強制接収、家屋への侵入と略奪、見せしめ的な殺人や強姦によって、その地域の異民族が退去せざるを得ない状況に追いやる方法や、強制追放、強制収容、あるいは大量虐殺によって物理的に異民族を地域から取り除く方法がとられた。従軍可能年齢にある男性は各地で集団殺害や強制収容の対象とされた。また、女性らは強制収容後、組織的に強姦を繰り返し、妊娠後暫くしてから解放することによって出産せざるを得ない状況に追い込まれた。家父長的な男権社会の影響が残るボスニア・ヘルツェゴビナの村部では、女性を強姦によって妊娠させるこの方法は、効果的に異民族を排除する方法として用いられた。

通して描いている。ルナとアマルは共にイスラム教徒だが、ライフスタイルは西欧化し自由に暮らしている。だが、ルナは家を失った避難民、アマルも元兵士で、彼の飲酒も内戦の悪夢を忘れるためなのだ。戦争のむごい記憶は、決して消えることはない。とはいえ、同じように悲劇を経験していても、アマルがイスラム原理主義に救いの道を求めるのに対して、ルナは一人の人間として、内戦の大きな要因の一つである宗教から自由でいたいと強く願う。



ジュバニッチ監督作品「サラエボ、希望の街角」ルナ役のズリンカ・ツヴィテシッチ (<http://www.saraebo-kibou.com/>)

今もなお、街角に集う多くの若者は、アメリカやヨーロッパのファッションや音楽を楽しみながらも、内面にこうした心の葛藤を抱えて生活している。

調査団で雇用した秘書兼通訳のセルビア人女性が食事をしていたときに、ふと心を明かしてくれたことがある。『あの戦争は、人間の心の残酷さと、集団意識の恐怖を教えてくれた。学校で、昨日まで一緒に仲良くランチを食べていた友が、今朝は憎しみを持った目で見据える。そして、二度と口を利くこともなく、友情は一夜の内に敵愾心に変わった。あの状況を思うと、何故なんだろうという思いで心が痛む。恐らく、社会学と心理学の永遠のテーマになるのでは・・・』と。因みに、彼女は、調査が終了した後、都市計画を学ぶために米国留学し、今は、結婚してギリシャで働きながら、博士号取得を狙って頑張っている。平和を支える都市計画を目指して。

### ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争とは (3)

#### 戦闘終結

1995年春、4ヵ月停戦の期限が切れると、再び激しい戦闘が始まった。セルビア人勢力とボスニャク人勢力の間では、セルビア人勢力が最後の攻勢に出た。7月にはボシュニャク人勢力が保持していたスレブレニツァ、ジェパカ陥落、サラエボ、ゴラジュデも激しい攻撃にさらされた。一方、セルビア人勢力とクロアチア人勢力の間では、クロアチア軍と連携したクロアチア人勢力が優勢であった。戦闘は、ボスニア・ヘルツェゴビナではなく、隣接するクロアチア国内のセルビア人居住区で行われた。この間の5月から7月にかけて、セルビア人勢力の攻勢に対し、NATOはセルビア人勢力の拠点を攻撃することで対応した。また、6月3日にNATOは、国連保護軍の保護を目的とする緊急対応部隊を設立、セルビア人勢力による人質作戦への対応を行った。8月28日、サラエボ中央市場に砲撃が行われ、37人が死亡する事件が起きた。この事件をきっかけに、NATOはこれまでにない大規模空爆・デリバリット・フォース作戦を実施する。8月30日から9月14日まで(9月2日から4日は一時停止)というこれまでにないものであった。この結果、セルビア人勢力は、クロアチア方面で敗退しただけでなく、ボシュニャク人勢力からの反撃を支える力も失った。これにより、セルビア人勢力も和平交渉への本格的な参加を決定し、10月13日には停戦が実現して戦闘が終結した。

#### 和平合意

戦闘中もボスニア・三分割案などによって和平が模索されたが、NATOによるセルビア側への攻撃を含んだ介入によって停戦となった。1995年10月、アメリカ合衆国クリントン大統領が内戦の当事国間による平和協定妥結を発表した。そして11月に、アメリカ・デイトンのライト・バターン空軍基地に内戦の当事国であるボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア、ユーゴスラビアの各大統領が集まり、43ヵ月間にわたった内戦終結のための平和協定に仮調印した。12月、NATOは6万人のボスニア和平実施部隊(IFOR)派遣を承認し、12月14日にはバリで和平が公式に合意(デイトン合意)・調印されて戦闘は終息した。

合意により、クロアチア人・ボシュニャク人がボスニア・ヘルツェゴビナ連邦、セルビア人がスルプスカ共和国というそれぞれ独立性を持つ国家体制を形成し、この二つが国内で並立する国家連合として外形上は一国と成すこととなった。領土配分は、スルプスカ共和国が約49%、ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦が約51%とされ、両国はそれぞれの主体が独自の警察や軍を有するなど高度に分権化された(その後、軍は統合された他、警察制度についても改革が議論されている)。

(Wikipedia: ボスニア・ヘルツェゴビナ紛争より引用)

## 3.2 公正・公平のバランス感覚

### 調査団事務所の試練

調査は始まった。調査団の事務所は、ボスニア・ヘルツェゴビナ国の首都であるサラエボに設営した。当然と思われたその判断に、二つのエンティティの一つスルプスカ共和国からクレームがついた。何故、こちらに事務所を置かないの

か？ 将来を見つめる共同作業をしているのに、こちら側と日常的な議論ができないのは困るというものだ。そのクレームを受けて事務所をスルプスカ共和国の首都であるバンニャルカに移せば、同じクレームが、もう一方のボスニア・ヘルツェゴビナ連邦からくることは明らかであるし、調査団を二つに分ければ団内の業務に支障がでてくる。また、二つの事務所を維持する予算もない。だからとって、このクレームを退ければ、スルプスカ側が調査拒否することも十分に予感された。

結局、調査団を二つのチームに分けることにした。二つの事務所に二人の副総括を責任者として置くことにして、彼らに覚悟を決めてもらった。そして、全体の責任を負っている筆者は、週の前半はサラエボにいて、後半はバンニャルカに移動することとした。その距離は約 200 km。信頼できる若者をドライバーとして雇い、山岳道を 4～5 時間かけて毎週移動した。そして、サラエボ事務所にはボスニア人の秘書兼通訳を、またバンニャルカ事務所にはセルビア人秘書兼通訳を置いて、日常的なコミュニケーションを絶やすことがないよう彼女達に求めた。民族対立を超えてひとつの国として統合し、持続的な発展の途を求めて、2020 年を見据えながらボスニア・ヘルツェゴビナ国の全国運輸交通マスタープランを策定するという JICA 調査の目的は、現実問題として達成可能なもののだろうか。出だしから躓き、調査団を分断するという判断をしたとき、自分達の立場の不安定さ、任務到達への長い距離を思い、正直なところ心に空しい風が吹き抜けるのを感じざるを得なかった。

それでも調査は淡々と進められた。調査団員の道路、鉄道、航空、内航水運の各担当専門家は全員優秀だった。誰もが、コンサルタントしてプロの仕事振りを見せてくれた。交通運輸システム整備計画の合理性を確保するにはデータが不可欠であるが、紛争前のデータは見つかったものの、紛争後はまともな調査はしていない。人や物の移動状況や流通システムのどこに機能不全があるのかを調べ、産業・経済の復興状況と将来の発展可能性を探る必要がある。そのため、調査団は本格的な全国交通実態調査の実施を計画した。この調査が終わった後も平和が続く限り、国が定期的実施できるように、国際的スタンダードに沿った調査を準備した。それを知って、それまで眠っていた大学の教授達やプロフェッショナル達が起きだしてきた。交通計画の基本に戻って研究ができるし、紛争前のデータと比較できれば、国の活動がどこまで回復してきたかを知ることができる。関心は一挙に高まってきた。

## 1%の格差との葛藤

調査過程を通じ、中間成果についての意見交換や計画技術の移転を進めるとき、また、関係者の意見を必要とするとき、広く関係者を招いて技術ワークショップやセミナーを実施した。全体を議論するものとは別に、道路、鉄道、航空、内陸水運等の分野毎にそうしたワークショップをシリーズで実施する流れも作った。そんな中で、だいたい終盤に差ししかかった頃だが、道路ネットワークの整備計画案ができあがったので関係者からの意見聴取を目的としたワークショップを開催した。調査団は、道路計画の基本理念、ネットワーク構造のあり方、需要予測の結果、そして、将来の道路整備計画など、その提案に至るまでの論理的な道筋と計画的な根拠を示しながらスライドを使って説明をする。そして、最後の一枚のスライドにさしかかったとき、事件が起きた。その最後のスライドには、提案した道路事業を総括した表で、整備種別毎の道路延長と概略事業費がエンティティ別、州別に取りまとめられていた。

最初、スルブスカ側から強い調子の意見がでた。『この計画はおかしい。到底受け入れられない。道路整備に向けられる事業費予算が公平でないからだ』と主張する。公平でない？そんな筈はない。「公平の議論」は必ずしも単純ではないが、少なくとも、こうした事業費の数字は、先進国が復興支援のために予定された予算の配分を示唆するものでもあるので、特に慎重に進めてきた。この国にとって、そのことが最も敏感であることを、調査を積み上げる過程で学んできたし、それゆえに、人口一人当りの事業費に割り戻して、二つのエンティティに差がでないように、細心の注意を払った数字を提示している。そのことを説明すると、彼は、人口当たりの数字に差があると主張する。自分の計算では1%の誤差がありスルブスカ側が小さいと。

1%の誤差？それは、小数点以下の数字を繰り上げるか繰り下げるかの違いであって、実質的な差はないと断言できるし、また、人口の数値にしても、そこまで厳密な意味で正確なものではないと答えると、それが彼の心に火をつけることになった。『1%の誤差でも、こうした表になった数字でそれが見える以上、それを認めることはできない。我々の中に分裂を産む火種になるし、自分としては、そのことに目をつぶったまま共和国政府幹部に報告できない。』

その場でちょっと数字を直せば済むかもしれないし、提案内容は何にも変わら

ない。しかし、彼の興奮した顔は、それだけで済む問題ではないことを物語っている。筆者は、調査団としてとるべき細心の注意を怠ったことを詫びて、この表を撤回し、後日、再提出することを約した。たった1%の誤差に目くじらを立てるのはおかしいと、さらに主張することもできたかも知れない。しかし、このとき、自ら戒めるべき重要なことに改めて気づいたのである。

JICA 調査団の提案は、彼らにとっては国際社会からの提案であると受け止められる。そして、日本という国はどちらかを加担しているだろうか、日本は中立かつ公平であると信じたいが、日米の親密な関係を意識して、やはりムスリム人寄りなのではないか。彼らは、絶えず、そうした疑念を持って会議に臨んでいるのである。彼らの心にある戦争の傷は、復興支援という形で介入する国際社会に対して、敵と味方を嗅ぎ分けるバランス感覚となっている。それは、1%の違いさえも受け入れられないほど、極度に高い感度なのである。当時、米国のオルブライト国務長官がこの国を訪問したが、ムスリム側についているとして、スルプスカ側からの反発が強く歓迎されなかった。カンボジアの平和構築をリードした国連の明石康氏も調停に入ったが、糸をほぐすことはできなかった。二人とも経験豊かな外交のプロではあるが、この国が、国際社会に対して求めている「厳しいほどの公平性の意識」に真剣に向き合っていただろうか？

我々は外交官ではない。しかし、この国の持続的な平和を望みながら、そのために仕事をするのであれば、彼らの内在する意識を認め、それにしっかりと寄り添っていく必要がある。平和は、相手を許す許容力、相手を受け止める包容力、相手に譲る寛容力がなければ成り立たないかも知れないが、民族紛争に陥った現実の政治・社会にとって重要な平和の原理は、そうした教条的な規範ではなく、「相手より少しでも優位にありたいが、それができないとしても、相手に少しでも劣ることはできない」としたバランス感覚なのだ。

### 3.3 共通のビジョン

#### エンドレス・コーディネーション

三角関係の難しさは男女の関係だけに留まらない。お互いが意識し合う中では、それが政府機関同士であっても、ときに、相互の関係が致命的に複雑になることがある。前述のように、我々は、調査の過程でセミナーやワークショップを

企画し、関係者(ステークホルダー)を招いて議論をする。開催主体は、JICA 調査団とカウンターパート機関(三つの省)。まずは、議題のプログラム(案)をつくるが、形式的にでも彼らの同意を得る必要がある。さて、そこからが問題である。まず、例えば、ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦のカウンターパートのトップに会って説明を始めるが、彼からは決まってひとつの質問が来る。『あちらにはもう相談したのか?』と。あなたが最初だというと、本気になって議論が始まる。冒頭のあいさつの順番はこうしよう。パネルの参加者は誰それが良い等々。それは、それでOK。その意見を入れて修正した案を持って、もうひとつのエンティティのカウンターパート・リーダーに会う。彼からも決まって質問が来る。『あちらにはもう相談したのか?』と。『向こうは既に了解済みだ』と答えたら事態はこじれてしまう。『何故、こちらと先に相談しないのだ。このスピーチの順番はだから間違っている』等と議論は振り出しに戻るどころか、泥沼に入ってしまう。そして、国として統括するボスニア・ヘルツェゴビナ国のカウンターパートである民生通信省と会って『両者の意見が食い違って困っている。調整して欲しい』と相談すれば、『何故、私のところに最初に相談に来ないのだ。ここはこう直すべきだし、これは必要な・・・云々。』調整するどころか、余計に混ぜ返してしまうことになる。

エンドレスの持ち回りコーディネーションは、これだけに留まらない。一事が万事それである。セミナーやワークショップのプログラム問題は、むしろその事態解決は簡単。誰の意見も入れないものをこちらで作成して、それで実施する。実際問題、だからといって誰にも大きな被害はないし、それで致命的になることもない。「無視したな!」と思われても、当方は平然と遣り過すだけである。しかし、ビジョンや、戦略議論、優先プロジェクト選定などで無視することはできない。混沌とした世界の迷路に迷い込むような事態に陥ることもある。また、カウンターパートとのこうした調整事項が、あまりにも低次元レベルであったり、多くの議論が反対のための反対に終始したりする例も少なくない。どうすれば、一つの方向に議論を集約していけるだろうか?

### 共通のビジョンは何か

あるとき、「ボスニア・ヘルツェゴビナ国は2015年を目指してEU加盟する」というビジョンを提示してみようと閃いた。当時、復興事業もままならず、未だ多国籍軍の監視下にある状況で、このビジョンを言いだすのは勇気がいることであった。しかし、ひとつのワークショップを企画し、OHR、SFOR、NATOなどの国

際統治機関の参加を求め、その中でカウンターパート達に向かって議論を投げかけてみた。『ボスニア・ヘルツェゴビナ国は、2015年までにEU加盟を果たすというビジョンを提案したい。そのビジョンに向かって将来を考えよう。そして、これからの技術的な議論は、EU基準(EU Directives)に沿ったものとしたいが、どうか?』

明らかに、彼らの目色が変わった。国際統治機関の連中も「えっ?」といった感じだった。しかし、彼らからは反対意見は出ない。それどころか、NATOの出席者からは「良い考えだ」と支持発言が続いた。

和平合意で得られた安寧、それは、少なくとも自分の町、自分の所属するエンティティの領土の安全が、国際的な約束で保証されたものであった。しかし、多くの人は、それ以上の空間的な広がりまで安全意識を向けることは難しい状態であったと思う。ボスニア・ヘルツェゴビナ国という国家の単位に広がったとき、その安全に信頼は置けない。むしろ、その国家という単位が邪魔になるとさえ思っている人は多い筈だった。そんな中で、一気に、汎ヨーロッパ国家連合の一員として自分たちの将来を考えることは、大いなる飛躍に違いなかった。

因みに、汎ヨーロッパ地域の中で、ボスニア・ヘルツェゴビナ国の位置は戦略的にも重要視されていた。アドリア海に面する港プローチェを起点に、この国を南北に縦断し、クロアチア領を通過してハンガリーの首都ブタペストに繋がる国際物流ルート「コリドー Vc」があり、汎



(出所) <http://www.mtr.ro/traceca/english/maps.html>

ボスニア・ヘルツェゴビナ国は、汎ヨーロッパ地域の運輸交通ネットワークの中で戦略的な位置を占めている。アドリア海のプローチェ港(クロアチア領)からボスニア・ヘルツェゴビナ国内を南北に縦貫する「コリドー Vc」が認定されている。

ヨーロッパ・ネットワークの一部となっている。このことをボスニア・ヘルツェゴビナから見れば、このコリドー Vc を使えば、全てのヨーロッパ主要都市と高規格の交通手段で繋がる事を意味しており、経済開発戦略を作る上で、この事を重視する必要があった。

しかし、当時の現実、このコリドー Vc として位置付けられた主要国道さえも、至るところに爆弾によるダメージがあり修復されていなかった。EU 支援による緊急リハビリ・プログラムの中で最優先事業として整備が進められてはいたが、事業の進捗は復興を急ぎたい産業経済の速度に合っていないかった。



(写真：JICA 調査団 1999 年)

ボスニア・ヘルツェゴビナ国の経済的な脊髄である南北幹線。コリドー Vc と認定された幹線国道であるが、紛争のダメージから立ち直れていなかった。

もう一つ、この国がヨーロッパの一員としての役割・機能を果たすべきことがあった。それは、北部国境を東西に流れる国際河川「サヴァ川」の水運機能を回復することである。サヴァ川の水源はアルプス山脈。スロベニア、クロアチア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、セルビアの各国を流れ、セルビアの首都ベオグラードでドナウ川に合流する。紛争前は、重要な国際内航水運ルートとして機能していて、物流に果たす内航水運の役割は小さくなかったが、そうした重要性ゆえに、紛争中、無数の機雷がこの川に設置された。我々が調査に入った当時、その機雷の除去作業が進まず、船舶の航行は止まったままであった。我々の調査では、この内航水運の国際的機能を回復し、鉄道、道路と一体的に連動する「インターモーダル・システム」の構築を提案したが、それには、この国の意識を EU に向ける意図もあった。

今から思えば、このワークショップが一つの大きな転機になったように思う。気のせいだろうか、それまで右往左往していた議論の方向性が、なんとなく落ち着いてきた。カウンターパート達の視点は、地平線を見渡すことができるように

上向いてきたように思えた。このワークショップは丘陵地に立つローカルホテルのミーティングルームを借りて実施したが、その丘の向こうに、あの紛争の戦没者や犠牲者が眠る夥しい数の墓地が広がっていた。その墓地がホテルから直接視界に入ってくることはなかったが、会議室前のロビーから丘を眺め、あの膨大な犠牲を乗り越えなければならない現実の重さを感じたことを今でも覚えている。

このワークショップを踏まえて、我々は復興から発展に向けた整備シナリオを提示した(下表参照)。目標年次 2020 年までを 3 フェーズに区分し、運輸交通部の主要戦略として、フェーズ 1 (2000-2005)では、既存施設の復旧と安定化に集中。フェーズ 2 (2006-2010) では全ての輸送機関の完全な機能回復と近代化、そして、フェーズ 3 (2011-2020)で、欧州ネットワークへの統合準備を提案した。

社会経済及び産業開発と連動したフェーズ別交通整備シナリオ

セクター	社会経済開発の 主要課題	運輸交通部の 主要戦略	制度整備の重点
フェーズ 1 (2000～2005)	経済回復と過渡期への対応	現在設備の復旧と安定化	計画されている交通セクターの制度的再編成の促進
フェーズ 2 (2006～2010)	生産基盤の再構築と改革	すべての輸送機関の完全な機能回復と近代化	持続的な資源活用のための制度改善
フェーズ 3 (2011～2020)	国際競争力強化に向けたさらなる経済基盤強化	欧州ネットワークへの統合準備	欧州基準に向かっての整備

(出所) ボスニア・ヘルツェゴビナ国運輸交通マスタープラン調査 (JICA, 2001 年 3 月)

## 共存と共生

第 1 章(第 1.3 節)では、「共生」の基本概念が、紛争解決や戦災復興を助ける重要ファクターの一つではないかと仮説を立てた。この経験には、その仮説を裏づける一つのヒントが隠されていると思う。旧ユーゴ連邦の時代がそうであったように、「共生」概念が社会規範として、また、政治理念として機能していた状況下では、自民族のことを際立て他と比較することは必要ないし、少なくとも、物理的にも精神的にも危害を及ぼす相手として他民族を意識することはなかったであろう。自民族の利益を、他と共有することによって初めて安全が保障されるという政治・経済状況を作りだすことに依って、紛争を抑止する安全装置機能を持つことができた。

旧ユーゴ時代、社会主義という経済運営メカニズムの中ではあったが、平和を享受したボスニア・ヘルツェゴビナ国の人々は、その「共存と共生」の意味と、それがもたらす本当の便益を知っていただろう。そして、歴史の中で、他の存在を否定するまでに極まった民族間の争いがもたらした結果も承知している。尊厳ある自己保全と、公平と安全を国際社会に求め続けることが、停戦協定を結んで間もないその当時、二つのエンティティが取る政治的姿勢であった。しかし、その先に思いを巡らすとき、持続的な安全を保障する新たな仕組み(秩序の構造)を何としても作っていかなければならない。誰もがそれを求めていたに違いない。

EU加盟という新たな帰属意識を喚起したとき、カウンターパート達の眼の色が変わったと感じたのは、多分、新しいイメージの「共生」に思いを巡らし、自分達の行方に一筋の灯を見たからではないかと思う。「共生」と「破壊」の両方を知り、その二つの境で流れた多くの血(愛する人から流れた血も)を知っている彼らが描く「共生」の概念は、我々の薄っぺらな議論から想起できる「共生」ではないかもしれない。しかし、我々ができることは、その共生概念の中に立ち入って議論することではなく、「自民族の利益を他と共有することができる空間構造」の形成を支援することではないかと思う。ボスニア・ヘルツェゴビナ国が汎ヨーロッパ圏の中で確かな存在として位置づくように、広域交通ネットワークの組立を提案したのは、地域から国へ、そして、国から国際世界へと「共生圏」を広げるためであった。

我々は、紛争や利害関係不一致のもとで解決策を見つけるには、コーティネーションだけに頼っていてもエンドレスになってしまいかねないことを経験した。そこに新しいビジョンや新しい知恵を創案し、灯をかざして照らしださなければ、解決に導くアプローチは見だしにくい。そして、安全と安定を希求する人々に、「共存と共生」という規範的ではあるが人間の奥深いところに眠る理念・概念を喚起すること、刺激することが大切であることを教えてくれた。

現在、EUおよびNATO加盟は、民族を超えた共通目的となっており、ボスニア・ヘルツェゴビナ政府はこの目標に向かって国際社会の支援を得ながら諸改革に取り組んでいる<sup>60</sup>。我が国も、2004年にEUと共催して「西バルカン平和定着・経済発展閣僚会合」を東京で開催し、ボスニア・ヘルツェゴビナおよび周辺国の

60 因みに、ボスニア・ヘルツェゴビナの隣接国クロアチアは、2013年7月を目途にEUに加盟することがEU首脳会議で承認されている。

地域協力を支援する三方針、すなわち、持続的で均衡のとれた経済発展のための条件整備、貧困撲滅、EU 統合の加速を目標として掲げた。また、2008年6月にEUとの安定化・連合協定(SAA: Stabilization and Association Agreement)を締結して、EUとの共生に向けた努力が続けられている。目標通り、2015年までにはEU加盟の実現が図られ、新たな「共存と共生」の枠組みを形成することが期待されている。

### 3.4 民族対立を超えた復興支援のために、何ができたか

#### 三種の計画図

調査は終盤に差しかかった。これまで曖昧なままであった事態の諸輪郭が次第にクリアになり、将来に向けてどこから何を始めれば良いのか、開発のシナリオや戦略を具体的に描けるだけの材料も揃ってきたし、議論も煮詰まってきた。あとは、これら材料を使って、いかに説得力を持った計画として料理するかである。開発コンサルタントとしての腕の見せどころ、各団員の仕事振りも真剣味を増し、もう一段ギヤアップされたように思えた。そして、最後の一筆をする前に、それまでの業務成果の報告と、開発シナリオ・戦略、そして、それを実現するためのプロジェクト・プログラムの提案に対するボスニア・ヘルツェゴビナ側の承認を得るために、それぞれのエンティティの運輸交通当局と意見調整をする必要があった。前述の「1%の格差事件」を経験し、また、エンドレスの持ち回りコーディネーションを切り抜けてきた我々だから、説得の準備には抜かりはない…。勿論、その筈だった。

しかし、事態は思わぬところから湧きあがった。鉄道ネットワークを描いた計画図を前にして代表が言った。『これは、ボスニア・ヘルツェゴビナ国としての計画だが、スルブスカ共和国の計画ではない。この計画図を自国の議員に示して承認を求めることはできない』と。我々は、最初、彼が言っている意味が理解できなかった。スルブスカ共和国は、ボスニア・ヘルツェゴビナ国を構成する一つのエンティティだ。だから、ボスニア・ヘルツェゴビナ国の計画として描かれた図には、当然スルブスカ共和国とボスニア・ヘルツェゴビナ連邦の計画が含まれている。これは当然の議論なのに、彼は何を言っているのだろうか？

こちらの顔色から戸惑いを感じ取って、彼は言葉を続けた。『君たちが示してい

るスルブスカ共和国の計画図には、ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦の計画も描かれている。我々は、自国の将来に責任を持つ立場であるが、もう一つのエンティティの将来は、我々の承認するところではない。したがって、ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦の領土部分は白抜きにして、この計画図から一切を消して欲しい。』

エンティティ間の国境線は、右手と左手の指を差し込んだように複雑に入り込んでいる。もし、一方を白抜きにしてしまえばネットワーク・ユーティリティとして機能している鉄道ネットワークの意味はなく、表現できるのは、点線と、その先に突如として現れる所在無い線でしかない。調査団長として当然、そのことを言い返した。しかし、彼は言う『表現される鉄道線が点線であっても構わない。図柄が美しくなくても良い。それが現実だ。とにかく、このままでは我が方政府が承認することはできない。一方を消して欲しい。』こちらも、『我々は、この一年間、二つのエンティティが連携して復興し、将来に向けて共に歩むことを願いながら仕事をやってきた。その結果の一つがこれだ。一方の為にもう一方を計画図から消すことはできない』と主張する。議論は噛み合わない。噛み合わないけれども、引き下がる訳には行かない。長い議論の末に出てきたアイデアはこうだった。『調査団は、三種類の計画図書を準備してはどうか？一つは君らが願ったボスニア・ヘルツェゴビナ国としての全体計画。あとの二つは、それぞれのエンティティが議会で承認するために必要な、それぞれのエンティティ計画。エンティティ計画には他方の計画は白抜きとすること。そうすれば問題は解決だ。』この言葉を聞きながら、本当の解決はさらに遠のくように思えた。そして、絶望感に言葉を失った。

## ルート選定

翌日、ボスニア・ヘルツェゴビナ連邦側の担当高官に説明に行く。同じようなクレームが来るかと構えていると、彼はそこには触れない。しかし、幹線道路ネットワーク計画図を前にして、その図面を叩きながら言った。叩いている場所は「モスタル」。『担当官からは、調査団の道路担当者と何回も話し合ったと聞いている。でも、話し合った結果が反映できていないではないか。市街地の西側を通るバイパス計画は認められない。東ルートにするようにいった筈だ』という。こちらからも説明する。『当然、我々は二つの代替案を詳細に検討した。東側ルートでは、どうしても山岳・丘陵部が多くなり、自然災害、環境問題が起りやすいだろう。沿道開発効果も大きく期待できないし、建設費もかなり高くなる。おおよそ経済効果が認められない投資はすべきでない。総合的な相対比較から、西側ルートを

提案している。私の方では、担当レベルでこの提案を了解していると聞いているが・・・。』

彼の顔が紅潮してくる。『調査団の理屈は幾らでも聞く。しかし、不公平を招く西ルート案を受け取る訳にはいかない。』不公平？ 突如として、こちらの頭が混乱してくる。比較結果の優劣を不公平とっているのか・・・？ いくら信頼できる通訳とはいえ、人を介しての会話である。表現を間違えているのかもしれない。改めて聞くが、しかし、間違っていないという。そして彼女は言葉を添えた。『西ルート沿道にはクロアチア人集落が多い』と。

調査の後半、筆者は「よそ者」意識を拭うためもあって、サラエボ市街地の南東部の小高い丘の途中にあるアパートを借りて、団員とシェアして住んでいた。トラム駅からサラエボ川を渡って10分程、夜は上り坂を、朝は下り坂を歩いて事務所に向かう。調査の終盤で思わぬ厳しい障害にぶつかり、この仕事を本当にキッチリと終わることができるのだろうか、毎日不安がよぎる。自信を持って作成した将来計画、綿密に組み立てた報告書、それらが相手に受け取られない。このことは何を意味するか？ 答えは簡単。日本のODA予算(=国民の税金)を無駄に使ったのだからコンサルタントとして失格。二度とこの業界で仕事をすることはできないだろう。

毎日のように起きる問題。モスタルのバイパス案件のことを聞きつけたクロアチア人の代議士が事務所を訪ねてきた。『西ルートは経済合理性に叶っている。調査団もそう主張していると聞いた。その主張は曲げないで欲しい。やっと、我々と考えを共有できる専門家が現れた。このバイパス問題と長く取り組んできたが、光がさしたようだ。君たちJICA調査団に感謝している。クロアチア人を代表して礼を言いたい』と、滔々としゃべり、最後には薄い涙を浮かべていた。こちらは、YESともNOともいえず、薄笑いを浮かべたまま、彼を事務所から送り出した。その後、スタッフと目を合わせても言葉がない。お互い首を振るだけだ。

板挟みというやつで、いよいよ追い詰められた。普通のストレスには強い方だが、今回ばかりは事情が違う。まったく質の違ったストレスが押し掛かってくる。我々は、所詮はコンサルタント。何万人の犠牲を払った民族的な確執を取り除き、平和を持続する為の計画が描けるなどと、思い上がった結果がこれだ。なに一つで

きやしない。帰ろう。尻を捲りあげて帰ろう。調査団を引き上げよう。その先に何が起きるか、今はどうでも良い。オルブライトだって、明石さんだってできなかったのだから、我々にできる筈なんかない……。

### 天空からの啓示

それは、将に晴天の青空で、陽射しがまばゆい朝だった。アパートを出て下り坂をトラム駅に向かいながら、そう考えていた。ふと、右斜め前の遠くにそびえるモスクのミナレットを見上げた<sup>61</sup>。それは明るく太陽照らされて輝いていた。その時、低い声が、とても低い声が天から聞こえてきた。『信じることをやれば良い』と、その一言だった。何かに撃たれたように思えた。

事務所に着いて早速スタッフに指示した。これまで通りの計画で行こう。変更することはしない。我々が信じるように、それを報告書に取りまとめようと。そして、それぞれの代表者に再度会うために、アポイントメントを取ってもらった。そして、彼らに会った時、揺るがない気持ちで言った。『私を、私達を信じて欲しい』と。



(写真：JICA 調査団)

あの日太陽に照らされたモスクのミナレットは白く輝いていた。

勿論、それで全てが片付いたわけではない。モスタル・バイパスは、最初の提案どおり、西ルートで決着した。しかし、計画図書を三つ作成せよという彼らの主張は、紆余曲折の末に、最終的には認めざるを得なかった。編集作業のために、大きな負担が自分やスタッフに押ししかかってくるが仕方ない。しかし、それぞれのエンティティ計画に盛り込んだ図面は、他方のエンティティ領の計画を消すのではなく、薄くシェードをかけることにした。自国の領土にハイライトを当てるのは政治的な意図から仕方ないとしても、他方の存在を否定してはならない。その

61 ミナレットは、イスラム建築でモスクに付設されるバルコニーのある尖塔

共生の考えと気持ちを彼らに伝えて、理解を得た。

あの時に天空から聞こえた声のトーンは、今も耳の奥にしっかりと残っている。ただ、英語だったか日本語だった定かでない。

## バイブルとする

なんとか、ドラフト・ファイナルレポートの作成まで漕ぎつけた。その成果を広く関係者に伝えるために、スルプスカ共和国の首都であるバンニャルカで、調査団とボスニア・ヘルツェゴビナ国政府の共催でセミナーを開催した。自国のステークホルダー（政府、学識経験者、民間、NGO等）を招聘するのは勿論のこと、国境を接する隣国、セルビア共和国とクロアチア共和国の交通・運輸行政担当者も招待した。また、上級代表事務所(OHR)、治安部隊(SFOR)、NATO、EU Commission, 欧州安全保障協力機構(OSCE)などの国際機関や、主要国大使館の代表も招いた。丸一日を費やしたこのセミナーには、200名を超える人々が最後まで参加してくれた。これまでも、欧州各国が多様な援助を進めてきており、その都度、ワークショップやセミナーを開いていたが、このセミナーの反響は極めて大きかった。道路、鉄道、航空、港、内陸水運など全てのサブ・セクターを総合的に扱った「全国運輸・交通マスタープラン」は、デイトン合意以来、初めての試みであったし、また、あまり馴染みのない日本人チームが、ここヨーロッパまで来て何をいうのだろうか？との好奇心もあったのだろう。

最終局面で実施するこうしたセミナーで、成果を報告し、参加者の関心を惹きつけ、そして揺るぎない信念を持って質問に応えるのは、開発コンサルタントとしての矜持と責任をかけた任務である。誇りを持っていうと、このセミナーは、大成功であった。参加者の誰もが我々の仕事に惜しみなく称賛を送ってくれた。

このセミナーから3ヵ月後、同じ都市、バンニャルカで、民生統治責任を負うOHRが主催する「ボスニア・ヘルツェゴビナ国際運輸復興会議」が二日間にわたって開催された。議長はOHR代表(当時カナダ人)で、自国高官、欧州各国代表、国際機関等から総勢500人近い参加者があった。会議の初日、午前の最後に、約40分間の「JICA調査報告セッション」がプログラム化されていた。筆者は、JICA調査団の代表として壇上に立った。多分野にわたったこの計画で、言うべきことを言い切るには40分のプレゼンテーションでは足りない。聴衆の関心が続いてい

ることを感じ取って構わずしゃべり続けた。結局 60 分を費やして終えた。

その後、議長は『予定されている午後のセッションを一部変更して、JICA 調査で提案された計画を中心の議論をする』と宣して昼食に入った。午後からの議論は実に充実したものであった。質問に答えるのは、ボスニア・ヘルツェゴビナのカウンターパート達。国際機関や他国代表から繰り返される質問に、自信を持って明確に答えていく。「ああ、彼らはこの計画を自分の物にしたな。」オーナーシップは完全に彼らに移ったことを感じたその時、心から喜びが込み上げてくる。雑段の一角で、笑顔で座っている筆者の心中を、多分、彼らは察してくれたことだろう。

この会議の初日の締め括り、議長総括で彼はこう述べた。『今後、ボスニア・ヘルツェゴビナ国の復興と将来の発展に向けて、国際機関も各国も支援を惜しまない。JICA レポートがその道筋を明確に示してくれている。我々はこれを「バイブル」とする。』大きな拍手が沸き起こった。

### 最後の夕食会、願いは一つの国旗の下で・・・

最終セミナーを終えた日の夕方、スルプスカ共和国側大臣主催の夕食会が催された。この案件を管理している JICA ウィン事務所長の出席もあり、調査団全員が達成感を感じながら、セルビア・ワインに悪酔いすることもなく、実に楽しい時間が流れた。会の途中、調査団を代表して何かを言えとの催促があった。筆者は、盛り上がった雰囲気にも水を差すかもしれない心配はあったが、二つの願いがあると話し始めた。

ひとつは、2002 年のワールドカップ予選では達成できなかったが、2006 年のドイツ・ワールドカップでは、ボスニア・ヘルツェゴビナ国一つの旗の下で戦って欲しいと。それまで、代表チームはあったが、ムスリム人に偏った編成で、国の代表チームとして国民の認知が低かった。



ボスニア・ヘルツェゴビナ国旗、この旗の下で・・・。

もうひとつ、これから観光振興に力を入れて欲しいと。旧ユーゴ時代の 1984 年、二回目の開催を狙う我が「札幌」と競り合い、共産圏で初めてサラエボが冬季オ

リンピックの開催地となった。当時、選手の宿泊施設の整備が追いつかず、多くのサラエボ市民が選手や関係者達をホームステイで迎えたとの話を聞いていたので、彼らのホスピタリティは本物であることを確信していた。そして、なによりも、多くの観光客を迎えて多くの目に見られていることが、紛争の抑止になると思ったからである。この意見が影響したとは思わないが、この“お願い”は、後日二つとも実現していった。クロアチア、セルビア人選手が加わった代表チームがワールドカップ予選、欧州選手権で戦ったし、また、JICAは、その後、技術協力プロジェクト「エコツーリズムを中心とする持続可能な地域振興プロジェクト」(2007年～2009年)を実施して、新たな地域産業としての観光を育成するための技術支援を行った。

本調査の実施後、この観光案件に限らず、マスタープランが意図したところを踏まえていくつかの日本 ODA 無償案件が実施された<sup>62</sup>。しかし、緊急案件として提案した鉄道リハビリ案件、サヴァ川海運システム整備、バンニャルカ国際空港整備、サラエボの代替空港整備等は、日本の資金援助が届くよりも先に、欧州復興銀行 (EBRD) や EU さらには西欧各国の支援が先行した。ここはやはりヨーロッパの一部。日本の援助政策が、現地の息遣いを感じて機敏に対応するには若干の距離があることも事実である。また、2000年代に入り、NATO 軍のセルビア紛争への介入、アメリカ軍を中心としたイラクやアフガニスタン攻撃など、戦争の火種はバルカンから中東へと移り、世界の関心はテロとの戦いに移行した。そうした流れの中で、バルカン地域の安定的な平和構築に向かおうとしていた日本の ODA の行き先も方向転換して、ボスニア・ヘルツェゴビナ支援の必要性を声高に主張する政府関係者がいなくなったのも事実である。2005年以降、毎年数件の小学校教育環境整備や地雷除去支援のための「草の根・人間の安全保障無償資金援助」や、研修員受け入れ事業は続くものの、運輸交通インフラ整備を進める動きは残念ながら途絶えている。

### 民族対立を超えた安定的な復興支援のために、我々は何ができたか？

本章で紹介したのは、民族紛争で苦しむバルカン地域の一つの国で、日本の ODA で実施した一つの開発協力の最前線レポートである。この国が、民族紛争の暗い歴史を乗り越えて、社会経済の安定と持続的な平和が保障される将来を築

62 ドボイ橋およびモドリッチャ橋建設計画(2005～2006)、道路維持管理用機材整備計画(2007)など。

いてもらいたいと、壮大な目標を掲げて乗りこんだ我々は、その目的の大きさ故に、七転八倒の苦しみを負いながら、それでも、勇気を持って向かっていったドンキホーテ的なドラマでもある。しかし、本当に伝えたかったことは、我々の苦しみや悩み、そして、それらを超えて辿り着いた成果の自慢話ではない。日本で暮らす日常の中では想像すらできない複雑な国の成り立ち、民族のコンプレックス、そして、なにが民族紛争の根底にあるか、それを示唆したかった。そして、このような敏感な国で、援助国側が最新の注意を持って臨むべき点は、ここで紹介した「1%の格差問題」に象徴されるように、援助資源の配分に「公平」であること、そして、「モスタル・バイパス問題」が象徴するように、必ずしも完全な公平でなくても、経済学のいう「パレート最適」<sup>63</sup> 状態に事態を改善することなど、公平とバランスに対して決して不用意な支援であってはならない点である。

日本は、歴史的にもバルカン地域に領土的野心を持ったことはないし、これからも、そうした野心を持つことはあり得ないであろう。それゆえ、ボスニア・ヘルツェゴビナ国のどの民族からも、警戒心を持たれることはなかったし、東洋の特異な民族である日本人の言葉に真摯に耳を傾けてくれた。日本のこうした中立の立場は、この地域の平和へ貢献をする上で極めて重要であり、国際社会の中で確固とした位置を占めることができるであろう。そして、国際援助コミュニティや政府間での高いレベルで、その戦略的なポジションの維持は、勿論、必須のことであるが、同時に、現場の最前線に立つ援助のプレーヤー達が積み上げるひとつ一つの成果の意味は、それと同じ位に重いものであることを指摘しておきたい。

調査から10年が経過した。10年前、10年後の今日状況を見据え、さらにその先の時間を展望しながらマスタープランを描いたが、どのように政策が動き、計画が実現したか、そのとき、信念を持って描いたシナリオは本当に正しかったか、調整・修正すべき点かないかなど、開発プランナーが果たした過去の成果を、改めて今レビューするの必要を感じている。そのレビューを通じて見えるものは、計画の技術論ばかりではなく、日本を含む国際社会や援助機関が、ボスニア・ヘルツェゴビナ国の平和と安定に果たした役割あるいは功罪であろう。また、援助資源の配分に対して、あれほど敏感であったカウンターパート達の「公平」への意識は、時間とともに、豊かさとともに、「寛容」と「許容」を認めるようになっていく

63 パイレート効率性とも呼ばれるマイクロ経済の資源配分に関する概念。資金配分を行なう際に誰かの効用(満足)を犠牲にしなければ、もう一方の効用を上げられない状態。

だろうか、あるいは、資本主義のもとで顕在化した経済的格差を前にして、公平・公正の意識をより精鋭化しているのではないか、冷静な視点から見据えてみたい。

そして、「共存と共生」のフレームワークとして提案したEU連携・加盟が、今後のボスニア・ヘルツェゴビナ国の安定的・持続的な発展にとって有用であるかどうかを確認し、真に有用であると結論したとき、バルカン地域の「平和の定着」を最重要とする我が国ODA政策は、具体的にどのようなアクションを取れば良いかを見つめ直すことも必要であろう。

新しい歴史は、「勢いを持った時間」が押し広げる。ある時期、その時間の中にいて、もがきながらも、その時の勢いが平和と安定の流れの方向に向いて欲しいと、開発コンサルタントという職能に限界を感じながらも、その職能の矜持をかけて、純粹に、そして、懸命に努力した。我々に何ができたか？ その答えは、「それだけ」かもしれない。が、我々のその成果が、川面に投げだした小石の様に、一時の波紋を作るだけに終わってほしくないと思う。そして、今できることは何か？ その時の流れが、決して逆流しないで欲しいと祈ることである。

<長山 勝英>

## 4章 ネパール紛争：困難が続く和平プロセスと国造り

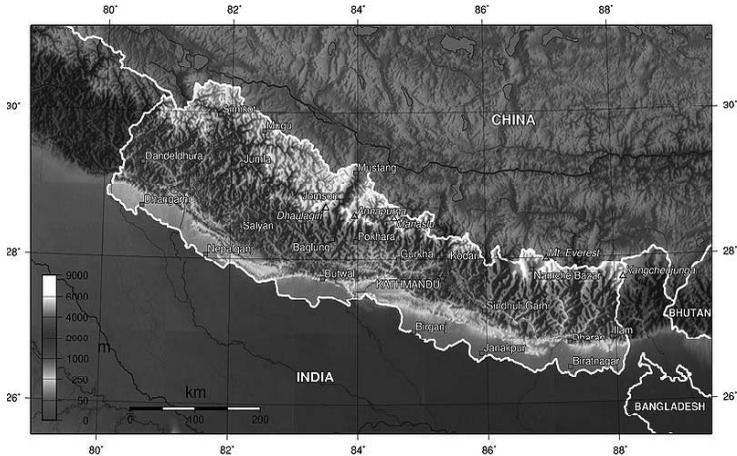
ネパールでは、1996年から10年以上にわたって、王制廃止を目指すネパール共産党毛沢東主義派(マオイスト)とネパール国軍との間で内戦が繰り広げられた。2006年11月に、マオイストとネパール政府の間で「包括的和平合意」が成立し、その後、ドナーの支援も受けながら和平プロセスに着手している。しかし、マオイストを含む主要政党間の権力争いは続き、和平プロセス、民主化、そして国造りのすべてが遅れている。ネパールには、日本を、政治、社会経済開発など多くの面で学ぶべき先輩国とみなしている人々が多い。こうしたネパールの期待に応え、平和構築と民主化を目指すネパール政府および国民に協力するために、日本はどのような役割を果たすべきだろうか。本章は、約10年間にわたるネパール紛争の概要、和平合意後の総選挙から王制廃止、暫定政権誕生の流れ、和平プロセスとドナー支援における課題を整理し、日本の開発協力の方向性を検討する。

### 4.1 ネパール紛争とは(1996年から2006年まで)

ネパールは、北を中国、南・東・西の三方をインドに接し、アジアの二大国に周囲を囲まれた内陸国である。国土面積は140,800km<sup>2</sup>で、本州を除いた日本の面積にほぼ等しい。人口は約2,880万人(2008年)。国土の北側は8,000m級の山々がそびえる山岳地域、南側は高温多湿で肥沃なタライ平原(マデシュ地域)、その中間には標高1,000～2,000mの丘陵地域が広がる。内陸国であること、急峻な山岳地域を抱えること、人口増加率が高いことなどから、多くの貧困層を抱えていて、南西アジアで最も一人当たり所得水準が低い後発開発途上国である。

ネパールはヒマラヤに代表される大自然や、ヒンズー教やチベット仏教に関連した歴史・文化など有形無形の観光資源を豊富に有しており、従来、観光産業は

基幹産業の一つであった。しかし、1996年に始まったマオイストとネパール政府間の紛争によって治安が悪化したため、観光業は低迷を余儀なくされた。また、治安の悪化は、海外からの投資や輸出にとっても大きなマイナス要因となった。



(出所) Wikipedia 縮尺は実際の縮尺を反映していない。  
ネパールの地形

2006年の包括的和平合意以降、和平プロセスは遅々として進んでいない。観光客数は若干増えつつあるが、電力を中心とするインフラ整備は立ち遅れ、乾季には一日16時間程度の計画停電となっている。水不足も深刻で、このような基礎インフラの未整備は、観光のみならず製造業の振興にも大きな阻害要因となって、経済回復の兆しは見えていない。2009～2010年の経済成長率は、天候不順による農業生産高の低下や電力不足による長時間停電の影響もあって3.5%に留まった。海外出稼ぎ労働者からの仕送りやドナーからの開発援助に大きく依存する同国の経済は、紛争が終結しても、依然として危機的な状態が続いている。

### 王政とバンチャャット制

日本人にとっては、ヒマラヤの山々に抱かれたのどかな王国というイメージのネパールであるが、どのような経緯で国内紛争が起り、そして和平合意に至ったのか、ネパール統一の時期に遡って、その経緯を概観しておこう。

1769年、第10代ゴルカ王は、それまで複数の小国に分かれていたネパールを

統一し、「シャハ王朝」による統治が始まった。その後1814～1816年には、英国東インド会社と戦って敗れ、一部領土を失って、ほぼ現在の領土となった。その折に締結された「スゴウリ講和条約」では、ネパール兵がイギリス軍傭兵に志願できるという条項が含まれ、ゴルカ兵が生まれた。ネパールは、現在でも、英国、インド両国に毎年ゴルカ兵を提供し、貴重な外貨収入源の一つとなっている。

1846年に起こった宮廷内の虐殺事件の後、ラナ家が世襲で宰相の地位に着くことにされ、宰相政治が始められた。シャハ王朝は、そのまま続いたものの、所詮傀儡であった。ネパールは、第一次世界大戦、第二次世界大戦には連合軍として参戦している。1951年、インドに亡命していたトリブバン国王が帰国して王位につき、立憲君主制をとることを宣言した。ここで100年以上にわたったラナ家の支配は終わる。1959年には、初の総選挙が行われ、ネパール会議派が政権をとった。しかし、この政権は革新的な政策を進めたため、当時のマヘンドラ国王との間に軋轢が生じ、1960年に国王がクーデターにより議会を解散して全閣僚を逮捕した。この後、1962年に制定された新憲法では、「バンチャーヤット制」と呼ばれる間接民主主義が導入された。バンチャーヤット制では、一切の政党活動が禁止され、政治権力は国王に集中された。後に、バンチャーヤット制の是非を問う国民投票が行われたが、その折、僅差で賛成派が上回って存続が決まり、1990年の民主化運動まで、ネパールの民主化は進展をみることがなかった。

### 民主化の盛り上がりとマオイストの誕生

1990年、ネパール会議派および共産系の7政党が、複数政党制の復活を求めて共闘を開始した。こうした政党による民主化の動きは、当初、国民から支持されなかったものの、警官隊が市民のデモに発砲して死者が出てからは民主化運動が盛り上がりを見せた。社会情勢に追い詰められた当時のビレンドラ国王は、国営テレビを通じてバンチャーヤット制の廃止と複数政党制の復活を宣言せざるを得なくなった。同年、国民主権の新憲法が制定され、翌1991年には複数政党制による総選挙が行われてネパール会議派が勝利した。しかし、ネパール会議派政権は、バンチャーヤット時代と変わりなく反対勢力への弾圧政策をとり、またネパール会議派内では勢力争いが続いたため、各首相の任期は短く政情が安定することはなかった。1994年にネパール統一共産党が最大政党となり、今度はネパール会議派とネパール統一共産党の間での勢力争いが激化した。貧困の深刻さが増す国民生活の現状を無視して政権争いを続ける政党に対して、国民の期待と信頼

は大きく低下した。

1949年にインドで組織されたネパール共産党は、バンチャーヤット時代に度々分裂・合併を繰り返して、大小の複数政党となっていた。これらの共産党のうち、地下政党として活動してきたネパール共産党エカタ・ケンドラと、同党の表の政党である統一人民戦線ネパールは、それぞれに分裂し、1995年3月に、プラチャンド率いるエカタ・ケンドラ一派と、バブラム・バツタライ率いる統一人民戦線ネパール一派が合併し、ネパール共産党毛沢東主義派(マオイスト)が生まれた。もっとも、誕生した当時のマオイストは小さな政党にすぎなかった。

マオイストは地下に潜行して反政府活動を進めた。1996年2月、マオイストはネパール政府に対して、王制の廃止、ヒンズー教国教の廃止、カースト制にともなう差別廃止などを中心とした40ヵ条のメモランダムを提出した。このメモランダムのなかで、「もし政府が、これらの要求に1996年2月17日までに関心を示さなかった場合、反政府運動を開始する」と宣言した。しかし、メモランダムは政府から無視され、当時のデウパ首相はインド訪問に出かけてしまったことから、マオイストは期限を待たずに、1996年2月13日、国内4郡で警察などを襲撃して「人民戦争」を開始した。当初、ほとんど国民には知られていなかったマオイストであるが、政治的なプロパガンダ活動に加えて、ネパール会議派やその支持者、警察や警察への情報提供者、村の金貸しなどを襲撃して殺害したり負傷させたりする活動を展開して、次第に勢力を増強していった。

2001年6月、ビレンドラ国王を含む王族10名が死亡するという「ナラヤンヒティ王宮事件」が発生した。王子が、自分の両親である国王、王妃をはじめとする王族を、マシンガンなどの火器で殺害したとされるこの異常な事件は、国内外から大きな注目を集めた。しかし、王室は早々に被害者の遺体を火葬して詳しい捜査は行わず、事件の真実は闇に葬られた。ネパール政府は事件の真相を隠そうとする王室に抗議しなかったが、マオイストは「陰謀説」を主張し国民の注目をひきつけ、これがきっかけとなってマオイストは勢いを増したといわれている。しかし、2001年に米国で起こった同時多発テロ(9.11)以降、反テロの風潮が高まったことから、一転して、ネパール国内外におけるマオイストに対する風向きは厳しくなった。米国、英国、インドからは、ネパール政府に対する軍事援助が増加された。

## 全面的な武力闘争

2001年のナラヤンヒティ王宮事件の後に王位についたギャネンドラ国王(ネパール・シャハ王朝最後の国王となった)は、デウパ首相が率いる内閣を罷免して直接統治を始めた。議会に力はなく、国軍を掌握する国王とマオイストの間での内戦が続けられた。海外からの支援によって増強された(王室)ネパール国軍がマオイスト掃討に投入される一方で、王室への不満を高め武装した農民がマオイストに合流するなど、混乱に拍車がかかり、ネパール政府とマオイストの全面的な武力闘争が展開されることとなった。以後、犠牲者の数は急増し、和平合意までに1万3,000人を超える死者をだすこととなった。

その後、政府軍とマオイストの間で何度か和平交渉が持たれたが合意に至らず、マオイストは全国8つの自治区に人民政府を樹立した(2004年1月)。同年6月、国民の声に押されたギャネンドラ国王は、再びデウパを首相に任命したが、2005年2月には再度、議会・内閣を停止して絶対君主制を導入し、非常事態を宣言した。自分の手に権力を取り戻したかった国王によるクーデターであったが、これが契機となって、反王制、和平合意への動きが急速に進展することになる。

2005年5月から、主要7政党は国王の直接統治に反対して共同運動を開始し、8月には、それまで立憲君主制を指示してきた最大政党のネパール会議派が党総会において党綱領から立憲君主制を削除することを決定した。マオイストは、7政党による民主化運動のために、9月から3ヵ月間の一方的停戦を宣言し、翌月には、7政党との共闘方針を決定した。さらに、11月には、7政党とマオイストのリーダーがインドで会合を開き、国王による直接統治を終結させて、新憲法を制定するための制憲議会選挙を行う運動を進めることなどにつき12項目の合意に達した。

## 和平合意に向けて

2006年1月、治安部隊が大規模なマオイスト掃討作戦を開始したことから、マオイストは停戦を破棄し、都市部での武装活動を活発化させた。以後2月から4月にかけて、7政党とマオイストによるゼネストや、学生や市民によるデモが続き、デモ・集会禁止令を発令した政府(警察隊)との間で衝突が頻繁に起こり、多くの逮捕者をだすとともに、デモに参加した一般市民の中に死者がでた。4月半ばに、インド、中国、米国の駐在大使と国王が会見しているが、その後も政府と市民に

よるデモ隊との衝突は続き、反王室の運動は拡大していった。

2006年4月24日、ギャネンドラ国王は「主権を国民に戻し、2002年5月に解散した下院を復活する」ことを宣言し、これを受けて、7政党はゼネストを中止し、マオイストは3ヵ月間の停戦に入った。4月末には、4年ぶりに下院議会が開催され、制憲議会選挙を実施することを可決した。さらに、国王の全特権を廃止し、王室ネパール軍の改革を行うための「下院宣言 2006」を可決した。この宣言をもって、国王はほとんどの特権を失った。ただし、この下院宣言は、王制廃止と共和制の実現には触れておらず、この後、国王に儀式的役割だけを残したセレモニアル王制とするか、王制を廃止するか、様々な議論が起こった。当時のコイララ首相は、セレモニアル王制としてでも王制を残そうと努めたが、これはネパールでマオイストを含めた共産党政権の出現を避けたかったインド、米国などの意向が反映されたものだったといわれている。

2006年5月、政府とマオイストの間で三回目の和平交渉が始まった。これまで地下に潜行してほとんど公に姿を見せなかったマオイスト党首プラチャンダは、メディアのインタビューに答えるようになり、6月には首相官邸において、コイララ首相との間で首脳会談を行った。半年後の同年11月初め、7政党とマオイストの間で「6項目合意」が成立し、11月21日、ついに「包括的和平合意」に達した。和平合意では、2007年6月までに、新憲法制定のための制憲議会選挙を実施すること、国王には行政に関連するいかなる権限も与えないこと、故ビレンドラ国王とその家族の資産をネパール政府の支配下に置いて基金を設けること、ギャネンドラ国王が相続したすべての資産を国有化すること、王制を残すか否かは制憲議会の初日の議会で決めること、制憲議会選挙を自由で公正に実施するためにネパール軍とマオイスト軍(人民解放軍)を国連の監視下に置くことなどの具体的な内容が盛り込まれた。



包括的和平合意後に雨乞いの儀式  
マチンドラナートの山車を楽しむ  
パタンの住民たち

こうして2006年11月21日、ネパールで約10年間続いた紛争に終止符が打たれ、和平プロセスと、民主化、国造りがスタートした。ネパール国民は、10年振りに訪れた平和を喜び、再び、ネパールの伝統的な祭りを楽しむこともできるようになった。

## 4.2 総選挙から王制廃止、国造りへ

和平合意を受けて、暫定議会では暫定憲法改正案が取りまとめられ、2007年12月の暫定議会において、ネパールが連邦民主共和制となることが盛り込まれた暫定憲法改正案が承認された。2008年4月には制憲議会選挙が実施され、マオイストが3分の1以上の票を集めて第一党となった。しかし、過半数を獲得できなかったために、政権をとるには連立内閣にせざるを得なかった。

### ネパール連邦民主共和国

2008年5月28日、ネパール制憲議会が招集され、全会一致で王制廃止と連邦共和制をとることが可決され、「ネパール王国」から「ネパール連邦民主共和国」に国名を変更すると宣言された。同時に、ギャネンドラ国王は退位し、6月中旬までに王宮を退去するよう命じられた。

王制廃止反対派による抗議活動が懸念されたが、ギャネンドラ国王および息子の Paras 王子は、Narayan Hiti 王宮事件をはじめとする彼らの言動からして、国民の人望を失っていたため、この決定以降、6月11日に国王が王宮を去った後も大きな騒ぎは起こらなかった。王制廃止が決まった前後の全国紙には、Narayan Hiti 王宮事件の背後にギャネンドラ国王がいたとされることから、「血塗られた手を持つ国王がやっと退位する」という見出しが一面トップに載ったり、国内外に莫大な私有財産を持つとされるギャネンドラ国王を批判して、国民から搾取



ギャネンドラ国王を揶揄する  
全国紙掲載のイラスト

したネパール貨幣(ルピー)柄のスーツを着た姿のイラストが掲載されたりする有様であった。240年間続いた一国の王室の幕切れとしては、実に寂しいものであった。

ネパール連邦民主共和国となって、国章は、国王の頭飾りがトップに配された従来のものから、ネパールを構成するヒマラヤのある山岳地域、緑の丘陵地域、肥沃なタライ地域(黄色)の三地域が、国花のシャクナゲで囲まれ、男女が握手してジェンダー平等を示す新たな国章となった。国旗については変更なく、ネパール王国時代のものでそのまま使われている。もともと、ネパール王国の王家と宰相であったラナ家が使用していた二つの三角気を組み合わせて簡略化したことに由来していることから、変更すべきとの声も上がっている。



前述のとおり、2008年4月の制憲議会選挙では、議席数の3分の1以上をマオイストが占めた。過半数を占められなかったことから、マオイスト単独政権とはならなかったが、マオイスト党首のプスパ・カマル・ダハル(プラチャンダ)を首相とするマオイスト主導の連立政権が誕生した。この連立政権においても政党間の権力闘争が絶えず、結局、9ヵ月後には首相がテレビで引退演説して連立政権は解散された。その後は、第二政党である統一共産党(UML)から、ネパール首相、ついでカマル首相が政権トップの座につき、UML主導の政権が二度続いて現在に至っている。

中央政府はこのような状況にあって、地方行政も大きなダメージを受けたままである。紛争中に、マオイストに反対した多くの地方行政のリーダーは迫害され、

追放または殺害された。地方議会選挙は10年以上も行われていないため、地方行政代表者は不在のまま、中央から派遣された行政官によって(複数の村の行政官を兼務する者も多い)地方行政サービスが行われている。地方行政リーダーの選挙が行われるまでには、憲法が改定され、中央での選挙が行われてからのステップとなるため、今後少なくとも5年はかかるだろうといわれている。ドナーは、中央政府の能力向上や地方分権化の確立などに向けて様々な支援を行っているが、政府側のドナー依存体質、汚職体質は変わっていない。ドナー側の支援調整が十分とはいえないが、ネパール政府側の調整能力も未熟なままである。

### 4.3 和平プロセスの進捗と課題

2006年11月の和平合意を受けて、2007年1月には、国連において、国連ネパール政治ミッション(UNMIN)を設立することが採択された。以降、2011年1月まで、UNMINが国軍と人民解放軍を監視していた。

#### 政党間の闘争

2006年11月に包括的和平合意を結ぶまでの和平プロセス初期段階では、ネパール会議派コイララ首相が率いる政府が、交渉の席でマオイストの武装勢力解体を要求し、マオイストの入閣や議会解散を遅らせることに注力していた。しかし、マオイストは「政府側に負けたわけではない」として、早期武装解除を拒否し続けたため、マオイスト武装勢力の武器と兵士の管理に関する問題は、包括的和平合意が成立するまで、そして成立した後も、和平プロセスの主な障害の一つとなった。マオイストは、マオイスト軍と国軍であるネパール軍を対等に扱うことを要求し、国連による武器管理システムを決める際にも、「One-key System」(マオイストのみが武器庫の鍵を持つ)を主張した。マオイスト以外の主要政党や国軍などの勢力は、マオイストの武装勢力は特定思想に染まった集団であるとし、これを党から分離して解体しない限り、マオイストを信頼することはできないとして、早期の解体と武装解除を求め続けた。各政党によるマオイスト武装勢力に対する認識の違いは、軍の統合問題に最も顕著に現れている。

2007年8月、約2,000人のマオイスト党員が集まり、第5回拡大会議が開催された。同会議では、マオイスト指導層が和平プロセスにおいて他の政党に対して妥協しすぎたことに批判が噴出した。例えば、包括的和平合意と暫定憲法をつく

るプロセスで、マオイストは制憲議会の選挙システムと、共和制を宣言することの二点でネパール会議派に妥協した。マオイストは完全比例代表制度を主張してきたが、議席の半分を小選挙区制で選ぶことで合意。共和制移行を暫定憲法に含めることに関しても、ネパール会議派の反対に屈した形となった。マオイスト指導層は、制憲議会選挙の実施を最優先としたために、これらの問題では妥協したとしている。

和平プロセスは、2008年4月に制憲議会選挙が終わった直後から、ペースが遅くなってしまった。前述のとおり、選挙は大半の予測に反して、マオイストが全議席の3分の1以上を獲得して最大政党となった。第一党として、マオイストは当然、自党が政権を率いる権利があると期待したが、コイララ首相は、様々な条件をだして、なかなかマオイストに政権を引き渡そうとはしなかった。結局、ダハルが首相に就任したのは、総選挙から4ヵ月もたった8月であった。

2009年4月に、ダハル首相がネパール軍の参謀長を罷免する動きに出ると、ヤダヴ大統領がこれを覆し、ダハル首相の辞任へとつながった。2010年5月に、統一共産党のネパール首相辞任を求めて全国ゼネストを始めたときには、一般国民の反発にあい、ゼネストを中止せざるを得なくなった。ダハル首相が率いるマオイスト政権は9ヵ月と続かなかった。続いて、統一共産党のネパールが率いる政権が誕生すると、まもなく、マオイストはネパール首相辞任とマオイスト主導政権の復活を求める運動を議会と街頭で始めた。マオイストは議会ボイコットを続け、予算案の認可を妨害し、政権議会選挙後の和平プロセスの最大の焦点である新憲法制定の作業にまで影響をおよぼすようになった。

ダハル首相が辞任してマオイストが野党に回ると、政党間の不信と、その結果起こる対立はますます増強され、新憲法制定のプロセスはさらに遅れた。2010年5月に、ネパール首相が辞任することで合意が成立して、制憲議会の任期を一年間延長することが議会で可決されたが、その後、ネパール首相は、再度マオイスト軍の問題を理由に辞任を遅らせた。6月30日に、ついにネパール首相が辞任すると、主要三政党であるマオイスト、ネパール会議派、統一共産党の各党が、政権をねらって首相選挙に立候補した。ほぼ半年の間に計17回の首相選挙が行われたが、首相はなかなか決まらず、その間、ネパール首相が暫定政府のリーダーを務めた。最終的には、統一共産党のカナル議長が新首相に選出された。このよ

うに、和平プロセスは国家権力をめぐる政党間の闘争の犠牲となることが多く、今後もさらなる遅れが予測される。

制憲議会選挙で第一党になったマオイストではあるが、実際には議会議党になりきれず、多くの問題を生みだしている。例えば、包括和平合意に調印した日に、マオイストは Young Communist League (YCL) を再結成した。YCL は、和平合意後であるにもかかわらず、紛争時と同様に独自に犯罪者を罰したり、寄付金を強制的に集めたりするなどの活動を始めた。YCL が関連した暴力事件が頻発するようになると、他の政党や国際社会から YCL 解体が要求された。また、マオイスト系の労働組合員が主要メディアを襲ったり、制憲議会議員が議会場に銃を持ち込んだりするなど、武器と武装勢力に頼る傾向は変わっていない。マオイストは、「新憲法が制定されるまでは、党から軍を分離しない」という方針のもと、武装勢力を憲法制定に利用しようとした。このため、他政党の間には「マオイストはいまだに暴力を捨てていない」と、彼らへの不信を深めることとなった。

一方、マオイストの指導層たちは、第一党となって首都圏都市部で暮らすようになってから、次第にブルジョア的な暮らしぶりになり、党内に階級ができたとの批判を受けている。マオイスト指導層が、黨員に将来へ向けての明確な指針を示せないでいることも、党内の風紀の乱れや不満分子の増加につながっている。

### 国連平和維持活動

外国勢力による介入は和平合意以前からあったが、和平合意後の和平プロセスに入ってから、インド、中国、米国などからの干渉がますます顕著になった。マオイスト軍の統合問題では、インド政府がネパール政府や軍に対して統合させないように圧力をかけていると報道された。2010年6月、ネパール首相の辞任を受けて議会で首相選挙が始まると、インド政府の元外務次官がネパールを訪れ、政党リーダーにロビー活動を行った。マオイストは、「インド政府はダハル議長が首相に選ばれることを阻止することを目的とした」と主張。同年9月には、マオイストの国際局チーフが、中国人とされる人物に、首相選に勝つための議員買収の資金を電話で要求しているテープが民間テレビで放送された。このテープは、在カトマンズのインド大使館員からメディアに提供されたことが明らかになり、インドの政治的干渉として批判されるとともに、マオイストと中国政府との関係にも疑惑が生じた。

国連ネパール政治ミッション(UNMIN)は、国連安全保障理事会決議第 1740 号により設置され、2007 年 1 月～2011 年 1 月までの 4 年間、マオイストの武装解除の監視、およびネパール紛争終了後の制憲議会選挙の準備を行うための国連平和維持活動を行った。UNMIN には、非武装の軍事監視要員として、日本からも自衛官 6 名が 4 次 にわたって派遣された。

UNMIN は、和平合意後に実施された 2008 年の制憲議会選挙を支援し、恙なく停戦監視を行ったことから表面的には両方の使命を達成したといえる。しかし、平和構築にとって肝心のネパール政府軍へのマオイスト軍(人民解放軍)の統合は実現できなかった。また、制憲議会選挙は行われたが、ネパールにおける民主化は未成熟であり、選挙後には各政党がますます権力争いに熱心になった。結局、停戦状態ではあったが、UNMIN はネパールの平和構築プロセスを期待されたとおり進めることはできなかった。

ネパール平和プロセスが完了しないまま、ネパール政府が UNMIN の活動延長の要請をしなかったため、UNMIN 任務は 2011 年 1 月で終了することとなった。ネパール首相率いる政府は、当初から、UNMIN が「マオイスト寄りだ」、「マオイスト軍の宿営地の管理がうまくいっていない」などと、UNMIN 批判を繰り返してきた。軍の統合問題が解決するまでは UNMIN を必要とするとしてきたマオイストではあったが、ネパール首相の方針に従うこととなった。

UNMIN のネパール撤退は、国連のネパール介入を嫌うインドが、国連安保理に働きかけて実現したといわれる。ネパールは、インドと中国という二つの大国に挟まれているが、経済面ではインドに大きく依存している。インドとの国境に位置し人口が集中するタライ地域では、国境を越えて人々が行き来し、インド・ルピーが主要通貨として使われる。インド人が経営するビジネスは多く、インド民間企業により発電所建設と電力輸出などの事業も実施されている。他方、中国によるインフラ整備などの援助は、ネパールの開発にとって不可欠とされ、中国の影響も強力なままである。ネパールは、UNMIN からは多額の資金を受け、そして中国とインドの二大勢力の間でうまく立ち回り、最後には UNMIN を追いつくというしたたかさを持つとする見方もあるが、それが真実であるかどうかは今後の情勢を見守るほかない。

## 新憲法制定の遅れ

UNMIN 終了後、和平プロセスは誰が、どう進めるのか。2008年10月に設置された軍統合特別委員会(議長：首相)の下に、4人から成るタスクフォースが設けられ(2011年3月)、元マオイスト兵士の軍統合のモダリティー、復帰パッケージについて検討が進められている。軍統合特別委員会の下には、国軍や政党の代表から成るテクニカル委員会、国軍、警察、政党の代表から成る事務局、各政党の代表から成るタスクフォースが置かれ、話し合いが続けられている。遑って2011年2月に、マオイストはマオイスト軍を軍統合特別委員会にゆだねることに合意した。これにより、マオイスト軍の国軍への統合プロセスは、同委員会主導のもとに進められることとなった。マオイスト兵士には、マオイストを続けるなら、国軍には入れない。マオイストのままでも、政府側の方針に従うなら警察官になれる。政府の方針に従えないなら、国軍にも警察にも加わることはできないとの選択肢が示された。軍の統合については、今後もその進捗が注目されるところである。

こうした和平プロセスを進めるために、新憲法を制定することがマオイストを含めた政党に課せられた最大の責任だが、憲法制定の作業は大幅に遅れている。憲法制定における最重要課題としては、①統治の形(大統領制、議会制)、②連邦制(どのような単位とするか)、③選挙システムが挙げられる。2010年5月28日に制憲議会の任期が切れて、1年間任期を延長し、さらに延長後の2011年5月28日の期限にも新憲法の完成は不可能であった。このため、期限はさらに3ヵ月間延長されている。ここで完成されなければ、ネパールの政情は新たな混乱期を迎えることとなろう。

## 4.4 JICAによる民主化、国造り支援

ネパールに対する最大の二国間援助国である DFID を含めた多くのドナーは、紛争中、治安の悪化のために支援を縮小したものの、和平合意の兆しが見え始めたころから援助を拡大させた。日本は、紛争中も大幅な援助額の減少はなく支援を継続してきた。紛争前および紛争中は、円借款による発電所建設事業および無償資金協力による道路建設案件や学校建設案件などのインフラ整備案件が中心であった。

## 民主化とガバナンス強化

2006年の和平合意以降、JICAは、連邦共和制のもとでの国造りを支援するため、民主化・平和構築・行政能力強化の分野を主体に支援している。これらの分野は、JICAとして援助実績が比較的少ない分野ではあったが、「民主化プロセス支援プログラム」と「行政機能強化プログラム」の二つのプログラムのもとで実施されている。「民主化プロセス支援プログラム」では、制憲議会選挙支援、制憲議会の能力強化、法整備支援、民法および関連法セミナーなどを実施している。また、「行政機能強化プログラム」では、国家計画委員会を中心としたカウンターパート機関とともに、中央および地方政府の能力向上のため技術協力「モニタリング評価システム強化計画(SMES)」を実施した。

さらに、地方行政能力の向上を目指して、「ジェンダー主流化および社会的包摂促進プロジェクト(GeMSIP)」、「地方行政強化を通じた流域管理向上プロジェクト(PWMLGP)」、「コミュニティ内における調停能力強化プロジェクト(COMCAP)」などの技術協力プロジェクトを通じた援助を実施している。GeMSIPおよびPWMLGPの成果は、ネパール政府が推進している「地方行政能力向上プログラム(LGCDP)」にも貢献することが期待されている。2010年度からは、「民主化プロセス支援プログラム」のもとでの「ラジオネパールを通じたメディア能力向上」、および「行政機能強化プログラム」のもとでのSMESプロジェクト・フェーズ2も開始された。

**選挙管理委員会支援：** 日本政府は、2008年の制憲議会選挙の際に、投票箱を無償で提供した。これをきっかけとして、2009年から、JICAは「選挙管理委員会の能力強化」を支援してきた。主な活動としては、本邦研修、タイでの第三国研修、日本人専門家によるネパール国内での研修等が含まれる。ここでは、政党管理、有権者教育、有権者登録、国会訪問、選挙見学、メディアの役割などの項目がカバーされている。ネパール国内での研修では、UNDPと共同で全国の選挙管理行政官約100名を対象とした研修を実施している。この協力は、新憲法制定後に行われる予定の次期総選挙および地方選挙が実施されるまでの一時的な支援とされている。今後、新憲法に沿って選挙方法が定められるので、その動きにあわせて時宜を得た支援が必要となろう。前述のとおり、選挙に関連する問題は主として政党と治安問題の問題であり、マオイストを含めた政党のキャパシティ・ビルディングを併せて行う必要もあるので、二国間援助の枠組みでどう取り組むか

は課題とされよう。他方、自国の政治的・外交的目的として支援するドナーも少なくないことから、次期総選挙および地方選挙の管理に対する支援は、ドナーが込み合う分野となることも予想される。

**法制度整備支援：** ネパールでは、基本的には、150年前に制定された民法・刑法が一つとなった「ムルキアイン法典」が運用されている。同法典は、カースト制度の重視、男性優位の傾向が強いことから、民主化を進める上で、法制度の近代化が強くと求められている。JICAは、民法を改正するための草案作成に協力している。具体的には、ネパールの最高裁判事や法務省行政官を対象に、日本での法制度整備分野の有識者との議論および研修、日本からの専門家派遣などを行い、日本および他国と比較しながら、民法の草案作成を支援している。法制度の整備は、民主化の定着とガバナンスの向上にとって、最重要課題とされている。

### コミュニティ・エンパワメント

ガバナンス強化をコミュニティレベルで支援しているのが「コミュニティ調停支援」である。紛争後の和平プロセスの中で、地方行政の人材と予算の不足から、政党間のトラブルや、土地・水などの資源や開発事業の便益をめぐる住民間の対立が表面化するケースが多くみられる。民主化によって民族やカーストに対する問題意識は高まっているが、問題は依然として存在する。さらに、富裕層と貧困層の格差も拡大している。こうしたコミュニティにおける対立は、将来、新たな紛争要因に発展しかねない。コミュニティでは、従来の長老等による仲裁が機能しなくなり、また地方選挙が行われていないため、地方行政レベルでは、郡開発委員会や村落開発委員会の住民代表が不在の状況が続いている。このような背景のもとで、2002年以降、援助機関および現地NGOは、司法へのアクセス改善と平和構築を目的として、住民から構成される「コミュニティ調停人」の育成を支援している。一方、政府では、コミュニティ調停の制度化を目指し、司法省および最高裁判所が「調停法」の草案を作成中である。

JICAは、日本が長年にわたってシンズリ道路建設を行ってきたシンズリ郡とマホタリ郡をパイロット郡として、コミュニティ調停能力を中心とした紛争管理能力強化のための技術協力プロジェクトを開始した。司法の力が弱い地方レベルでは、コミュニティ調停の需要が大きく、社会的弱者に対するエンパワメントのツールとしても有意義な支援となっている。UNDPをはじめとするドナーが活動範囲

を拡大してきており、JICA として、リーガルエイドやバラリーガルエイドなどの活動と調整を図り、インパクトの面的・質的拡大を図ることが求められているといえよう。調停法が成立した後は、国内でのコミュニティ調停人によるコミュニティ調停の制度化に貢献することが期待される。

JICA ではコミュニティ調停支援に加えて、前述のとおり、ジェンダー主流化および社会的包摂促進のための技術協力プロジェクトを実施している。ネパールでは、ヒンズー教の影響を強く受けて、女性に対する男性の優位、エスニック・グループや職業によって細かく分けられたカーストが依然として深く浸透している。社会的包摂の実現には、長い時間が必要とされよう。

ネパールの人々にとって、欧米諸国から持ち込まれた開発の概念や理論を理解することは難しい。計画づくりの研修を行うだけでは、現状は変えられない。JICA の技術協力プロジェクトを通して、コミュニティとともに、ジェンダーを超え、カーストを超えて、日本の経験に基づいた協働による「村おこし」を実践することも効果的なアプローチではないかと思われる。開発課題が、少しずつ改善されていくことを自分たちの目で見て体験することによって、徐々に、「共生社会」が築かれ、「差別や紛争に立ち向かえる社会」が実現することを期待できようになる。

## 社会インフラの整備

民主化やガバナンスを強化し、技術協力を行うだけでなく、日本には、社会・経済インフラ整備への支援が期待されていることを忘れてはならない。「箱モノ」援助への批判はあるが、紛争の防止と民生の安定には、最低限のインフラ整備は不可欠とされる。

ネパールでは、毎年、水不足とエネルギー不足が深刻である。首都カトマンズでも、乾季には公共水道の前にポリタンクを持った長い列ができる。一年を通じて計画停電が実施され、停電時間は少ないときでも2時間、多いときには16時間～18時間の停電となる。観光産業や製造業が受けるダメージは極めて大きい。また、自動車やオートバイの急増は、首都圏道路のキャパシティをはるかに超えて、交通渋滞や排気ガスによる大気汚染も深刻である(特に、カトマンズ盆地)。廃棄物処理施設の整備も遅れており、街には収集されないゴミが散乱して、雨季には伝染病の感染源ともなっている。

ADBは、一時頓挫していた日本との協調融資によるメラムチ導水プロジェクトを再開したが、ネパール政府のプロジェクト実施能力が低いいため、プロジェクトの進捗は遅い。発電所建設や道路整備事業も同様の状況で、遅々として進まない。こうした現状では、民生の安定を望むことは難しい。ネパール政府も各ドナーも、民主化と国造りを進めるという同じ目標を持っているからには、ネパール政府の実施能力やオーナーシップを高めるためのガバナンス強化を進めつつ、社会インフラ施設の整備に対しても支援を強化する必要があるだろう。さもなければ、新たな不安要因・紛争要因ともなりかねない。水や電力の供給、道路整備、廃棄物処理、環境対策などの社会インフラ整備をどのように進めるか真剣に協議して、必要な手立てを講じなければならない。

## 4.5 将来の課題と日本の役割

紛争中、多くのドナーは、政府に対して支援を提供する代わりに、NGOや市民社会組織を援助パートナーとして支援してきた。このため、NGOは乱立気味で、援助慣れして自立性に欠けるというネパール特有の状況を生みだしている。他方、中央および地方政府の行政能力の弱さは、拡大してきていると受け取れる。

紛争後は、平和構築プロセス、貧困削減およびミレニアム開発目標(MDGs)達成への支援が主体とされており、地方行政、教育、保健などの開発分野では、プールファンド・ドナーによる財政支援中心の協力が提供されている。しかし、中央および地方政府の行政能力は弱く、政党間の勢力争いがますます活発化している現状では、開発事業の計画策定や予算執行の大幅な遅れ、非効率な予算投入、汚職、資源や便益の不透明な配分などの問題に、改善の兆しは見られない。こうした状況で、プールファンドによる財政支援を提供してきたドナーたちは、遅々として進まない開発事業や汚職に対して政府に抗議をしつつも、その対応に頭を痛めている。

### 発展に向けた課題

紛争後のネパールでは、紛争による影響に加えて、カーストや民族間の対立、ドナーからの援助慣れなどの長年にわたる社会問題が原因となって、開発をとりまく環境は悪化しつつある。政党間の権力争いは止まることを知らず、インフラ整備の遅れによる電力不足や水不足の深刻化も、こうした状況に拍車をかけてい

る。汚職、治安の悪化、政党による介入と脅迫、頻繁なバンダ(ゼネスト)などにより、ほとんどの開発事業は計画通り進めることができず、成果が上がっていないのが現状である。このため、今後、ネパールにおいて無償資金協力、技術協力を実施し、円借款を再開していくにあたっては、このような事業運営におけるリスク分析および管理を一層重視しなければならない。

ネパールは、10年間にわたる内紛を経験した「紛争影響国」であることを忘れてはならない。その紛争は、どちらか一方が敗北して収束したわけではなく、双方が共通の敵とみなした王制を廃止して終止符が打たれた。それゆえに、紛争後は武力闘争に代わって政権をめぐる争いが激しくなり、紛争後の平和構築のために不可欠とされる課題が片づいていない。こうしたことが、社会や開発事業に与えている影響について、常に留意する必要がある。例えば、土地問題は未解決で、軍統合問題は進行中であり、戦争犯罪問題も未解決である。軍統合問題や戦争犯罪問題は法整備支援やコミュニティ強化に、土地問題は農業関係の案件に影響を及ぼすことになる。特に、ネパールが、いまだ抱える紛争要因(紛争状態に戻ってしまう可能性)に留意し、JICA事業が負の影響を与えないような援助を提供することが求められている。

パリ宣言合意後は、その原則に基づいて援助するよう努力されてきたが、限界も見え始めている。例えば、パリ宣言にかかわる議論は、具体的行動につながるものが少なく、モダリティー論議に固執してしまうことなどが挙げられる。こうした傾向は、政策レベルでの議論に終始することが得意なネパールの政治家および行政官にも強く、肝心の自国の開発事業実施体制の改善にはつながっていない。

財政支援推進型のドナーは、実際に汚職問題があるとしても、政府に財政管理をやらせてみないと彼らの能力は向上しないという論理で支援している。こうしたプールファンド・ドナーのグループと、汚職があっては財政支援ができないとするノンプールファンド・ドナーのグループの間には、基本的な考え方の乖離がある。ただし、予算執行能力が低いことや汚職の問題からして、ドナー間では財政支援については一時期よりも熱が冷めてきている印象を受ける。ドナーは、援助協調というより、援助効果、開発効果向上の観点から、政府による戦略策定や実施を支援する必要があるが、ドナー会議などにおいては、援助協調そのものが目的となっているようにも見受けられる。

## ネパール国民の期待に応える日本の支援とは

セクター・プログラムにより開発事業が進められている教育や保健などの分野では、JICAとして技術協力プロジェクト一つで貢献しようとするのは困難な状況にある。技術協力プロジェクトで生み出すパイロットおよびモデルの普及は、フォローアップする資金援助があれば可能だが、中央および地方政府の財政状況からして、彼らが独力で普及し、その効果に持続性を期待することは現実的ではない。技術協力を優先するアプローチは重要であるが、その場合でも、国家政策におけるニーズを見極め、他ドナーの活動も考慮し、他ドナーで不足しているところ、日本が得意なところを狙って支援する必要がある。これまでと同様に、ガバナンス強化支援を促進することは、戦略的にも妥当と思われる。

和平合意後、多くのドナーが民主化・平和構築支援を展開している。こうした分野の支援には日本は未だ十分実績を積んできているとはいえないが、選挙管理、法整備など、ネパール政府からの強い要請に基づいて支援が行われている。ネパール側は、欧米諸国のドナーは、ガバナンスにかかわる問題などに口をだすだけだと考え、日本ならば、ネパール政府および国民の考えや価値観を理解しつつ、技術協力を提供してくれるのではないかという期待があるものと推測される。

政策面での日本の貢献としては、JICAが教育や保健分野、農業分野、そしてインフラ整備の分野などで蓄積してきた実績に基づいて、具体的な開発施策や対策、グッド・プラクティスなどを効果的に示すことが重視されよう。国造り全般を視野に入れた協力が期待されているといえる。国際機関は政策レベルに対して支援し、他ドナーは財政支援を中心としていることから、ネパールの中央政府の役人に限らず、他ドナーもほとんど地方に出向かない。こうした中で、現場の課題やニーズを熟知し、開発政策や計画に反映させることができるのはJICAであると考え、自らの知見や経験を活かした支援を展開することが望まれているといえよう。

2011年3月11日、東日本震災復興が発生した際に、ネパールの人たちは日本を支援しようと限られた個人からの収入から寄付を集め、日本大使館へ義捐金を贈った。テレビのニュースで報じられる大災害に遭って、挫けずに対処して行こうとする東北の人々の姿に感銘するネパール人は数多い。欧米諸国のようなトップダウン型ではなく、インドや中国のように政治的な意図から支援しない日本は、

彼らにとって、まだまだ学ぶことが多く、自国の開発を進める上で手本としたいアジアの先輩国である。

こうしたネパールの人々の期待に応えるためにも、日本の知見や経験を活かしながら、ネパール政府および他ドナーに対して自らの考えを明確に主張しつつ、ネパールの国造りを支援し続けることが期待されている。

<石田 洋子>

## 5章 スリランカ紛争：停戦合意から武力制圧へ

1980年代に激化したスリランカの民族紛争は、多数派シンハラ民族と少数派タミル民族が2002年に停戦合意し和平への機運が高まったが、その後に停戦が破棄され、2009年に政府軍がタミル民族のLTTEを武力制圧して紛争は終結された。紛争下、開発協力がどのように実施され、紛争終結後にどのような課題を抱えているか本章で考察する。

### 5.1 紛争の背景と要因

スリランカの民族紛争を理解するため、スリランカの国土と民族、歴史と政治について概観し、紛争の要因を考察しておこう。

#### 国土と民族

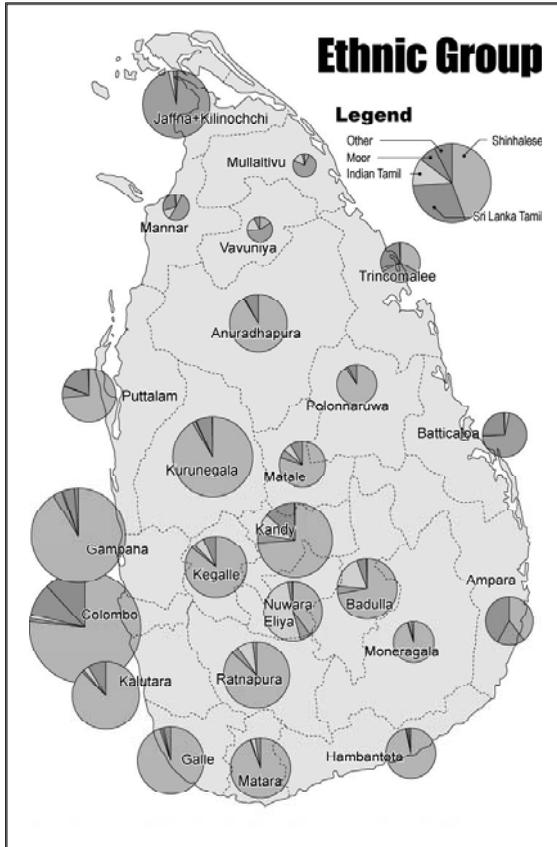
インド亜大陸の南端の島で「インド洋の真珠」とも称されるスリランカは、65,610 km<sup>2</sup>の国土面積と2,045万人(2009年)の人口を有している<sup>64</sup>。熱帯性モンスーン気候に属し、南西部は湿潤だが、北部・東部は年間平均降雨量が1,000 mm以下の半乾燥地帯が広がる。国土の21%を占める湿潤地帯に、総人口の57%が居住している。このような自然環境は、都市の発達や経済活動の展開に少なからず影響を及ぼしている。

スリランカの民族構成は、シンハラ人が73.9% (1981年、以下同じ)、スリランカ・タミル人が12.7%、インド・タミル人が5.5%、スリランカ・ムーア人(イスラム系)が7.1%、マレー人が0.3%、植民地支配者の子孫(バーガー)が0.3%、その他0.2%から成る<sup>65</sup>。スリランカ・タミルは古くから島の北部に住む民族で、例えば、ジャフナ県人口の86.2% (2007年推計では99.9%)を占める。一方、インド・タミル人は、

64 中国大陸の南端に位置する台湾(人口2,312万人)と類似。但し、台湾の先住少数民族は人口の1.6%で、スリランカの民族構成とは異なる。

65 スリランカは1981年と2001年に国勢調査を実施しているが、2001年の統計は紛争の影響もあって北部・東部の民族構成が集計されていないため、1981年の統計を引用。

イギリス植民地時代に中部高原のプランテーションに移住した人々で、ヌアラエリア県人口の42.7%（2001年に50.6%）を占めている。また、スリランカ・ムーア人は、10～15世紀にインド洋交易を行っていたアラブ人の末裔である。このように、スリランカは歴史的に外部から移住してきた人々によって形成された多民族国家である。



(出所) JBIC、「スリランカ国 国土開発計画の構想」  
スリランカ県別民族構成

民族の多様性は、宗教の多様性にもつながる。シンハラ人の多くは仏教徒で、仏教人口は総人口の69.3%（1981年）を占める（1911年統計では60.3%）。一方、スリランカ・タミルとインド・タミルはヒンズー教（1981年に15.5%、1911年は

22.8%)、ムーア人はイスラム教(モスLEM、1981年に7.6%、1911年は6.9%)である。また、植民地時代に布教されたキリスト教はカトリックが6.9%、プロテスタントが0.7% (1981年)を占める。

スリランカの人口増加率は、1981～2001年の1.31%から2001～2009年には1.10%に低下し、高齢化社会に入りつつある。そのなかにあって、東部に多く住むイスラム系人口の増加率が比較的が高いことは留意しておかなければならない。また、人口構成からすると、比率の高い15～24歳の若年層で失業問題が顕在化していることも指摘される。人口密度はシンハラ人主体の南西部で高く、コロンボ首都圏への人口一極集中がシンハラ・ナショナリズムに輪をかけ、調和のとれた国土の発展に支障をきたしかねないことも懸念される。一方、東部地域では、シンハラ(仏教)、タミル(ヒンズー教)、ムーア(イスラム教)が混在している。例えば、トリンコマーリー県の2007年人口構成は、シンハラ25.4% (1981年は33.4%)、タミル28.6% (同34.3%)、ムーア45.4% (同29.3%)である。

## 歴史

スリランカの歴史は、紀元前5世紀にインドのウイジャヤ(Vijaya)王子の長男がスリランカに移住したのがシンハラの前代と伝承されている。その後、アシカ(Asoka)王の息子マヒンダ(Mahinder)によって仏教が伝えられた。紀元前3世紀には、南インドのタミル人がアヌラーダプラにあったシンハラ王国を征服、その後はシンハラ王国とタミル王国の奪還が繰り返された。1073年までのアヌラーダプラ時代にも、シンハラ王朝とタミル系チョーラ王朝が王位の争奪を繰り返している。ポルトガルの植民地時代(1505～1658の約150年間)、その後のオランダの植民地時代(1658～1796の約150年間)は、カトリックが布教された。

イギリスの植民地時代(1802～1948の約150年間)は、コーヒー、紅茶、ココナツ、ゴムなどのプランテーションが開拓され、イギリスは1828年からインド・タミル人を労働力としてプランテーションに入植させた。また、タミル人の行政官を重用して統治にあたらせるなどの施策も講じられた。一方、イギリスによるキリスト教の布教に対して、19世紀後半から仏教復興運動が起り、スリランカを「仏法の島」と唱える先鋭的な民族主義活動も始められていた。

1948年、スリランカは英連邦内の自治領として独立したが、スリランカ人が国

家一丸となって独立を勝ちとったのではなく、インド、パキスタンの独立にともなって、半自動的にスリランカは独立した。独立後、多民族が居住する地域では、学校でシンハラの子供とタミルの子供が机を並べて学ぶ姿があった。民衆レベルでは、シンハラとタミルの通婚もあった。現在でも、アヌラーダプラの仏教寺院の境内に、ヒンズー教の神が祭られているような状況にある。

しかし、シンハラによる民族ナショナリズムは、1956年の総選挙で選ばれたバンダーラナーヤカ政権によって煽り立てられた。同政権は、シンハラ語を公用語とするなど排他的な政策をとり、シンハラ・ナショナリズムを駆り立てることで政治的影響力の拡大を目指した。これに対抗して、多くのタミル勢力グループが組織され、対話を通じて解決を図ろうとする穏健派も多かったが、次第に過激派のタミールイーラム解放の虎(LTTE)が反政府武力勢力として台頭してきた。LTTE台頭の背景には、対話を進展させないシンハラ政権への不信感が心情的にLTTEへの期待感につながったとみられる。そして、1977年、1981年、1983年の大暴動が引き起こされている。

このように、スリランカの歴史を振り返ると、シンハラとタミルの民族紛争は紀元前から繰り返されてきた問題であり、2009年にシンハラ政権がLTTEを武力制圧したことは、繰り返されてきた歴史の一齣と捉えることもできる。

## 政治とナショナリズム

スリランカの民主化は、1931年に制定された「トノモア憲法」に端を発している。21歳以上(その後18歳以上)の男女に普通選挙権が与えられて、インド・タミル人も5年以上スリランカに居住した者には選挙権が与えられた。しかし、選挙で圧倒的多数を得たシンハラ政権は、インド・タミルの政治的権利を制限するなどの施策をとり、土地開発令(1934年)や村落共同体令(1938年)では、実質的にインド・タミル人に対して制約が課せられた。

民族間の対立を深刻化させたシンハラ・ナショナリズムは、シンハラ民族が高貴なアーリア人であると考え、他の民族・コミュニティとの差異を強調し、敵意や憎悪を煽り立てることで民族的・宗教的な争いを拡大してきた。それが政治と直結され、シンハラ優遇政策が実行されている。危機感を抱いたタミルが結束し、次第に過激な武装派が政治勢力としても台頭し、武力紛争に至っている。

1983年の大暴動後、インド・スリランカ和平協定(1987年)によって進出したインド軍がLTTEとの仲介に失敗し撤退(1990年)したが、インドとの和平協定は一部シンハラ人の反発を引き起こし、人民解放戦線(JVP)やスリランカ自由党などの政党が激しく抵抗した。このように、強硬派の台頭が相手側の強硬派をますます強硬にするという、多くの紛争に見られるプロセスを踏んでいる。特に、JVPは左翼政党として暴力活動を拡大し、多くの統一国民党幹部を暗殺したとされる。JVPは帝国主義と市場経済政策に反対し、高い失業率の青年や、腐敗政治を不満とする人々を惹きつけて組織化を図った(JVPは日本国内にも日本委員会を組織した)。一部の仏教グループもJVPに加担している<sup>66</sup>。

1994年の総選挙で、自由連合(PA)のクマーラトゥンガがLTTEとの和平を公約に掲げて大統領に就任し、公用語としてシンハラ語、タミル語、英語が採択され、連邦制度も選択技の一つとして検討された。クマーラトゥンガ政権は、一般タミル人とLTTEを切り離してLTTEには強行に対抗する方針であったが、戦闘とテロが止むことはなかった。2001年に統一国民党(UNP)が政権をとり、ラニル・ウィクラマシンハ政権が誕生してLTTE側と協議に入り、LTTEは分離独立の要求を放棄して、自治権確立の条件交渉を進めることで停戦に合意した(2002年)。しかし、2004年の総選挙でUNPは敗退の憂き目にあう。市場経済化の推進で経済発展の成果が農村の貧しい層に行き渡らなかったことなどが要因となり、貧困層の支持を失う結果を招いたと指摘されている。

2005年に就任した統一人民自由連合(UPFA)党首マヒンダ・ラージャパクサは、総選挙で41議席を獲得したJVPを与党第2党として取り込み政権の安定化を図った。この連立政権で、話し合いによる紛争解決の道は狭められたこととなる。2008年1月、政府はLTTEとの停戦合意を破棄して軍事的な制圧を強め、遂に2009年5月にはLTTE掃討作戦を成し遂げ、30年近くにわたった紛争は一応の終止符が打たれた。ラージャパクサ大統領が武力でLTTEを制圧した背景に、中国が影で果たした役割を見逃すことはできない<sup>67</sup>。同じような民族紛争(チベット問題、ウイグル問題など)を抱える中国の強硬姿勢と同調するような形で、中国から武器を調達して、LTTEの武力制圧にあたったとみられている。また、大統

66 因みに、中道・共生・知足を説く仏教の教えに反して、なぜ一部仏教グループが過激な活動に走るのか、サルヴォーダヤ運動を率いるA.T.アリヤラトネに筆者が問い質したところ、「彼らは本当の仏教徒とはいいがたい」とのことであった。

67 ラージャパクサ大統領は、就任前後に通算8回中国を訪問したと報道されていた。

領の出身地であるハンバントータの港湾建設に対する中国政府の戦略的な支援も（真珠の首飾り戦略）、双方の利害を一致させてのことである。地政学的に、スリランカと中国の接近がインドとの関係に与える影響を含めて十分考察しなければならない。

## 紛争の要因

1977年、1981年、1983年と続いた暴動とその後の武力紛争は、多くの犠牲者を招く結果となった。特に、1983年の暴動は極めて悲惨な状況で、首都コロンボでも、10万人以上のタミル人が襲撃事件にあったと報道されている。暴動やテロ行為による犠牲者の数は6～7万人に達したとされている。また、国内難民(IDP)は、2002年に80万人に達し（このうち停戦合意後の2004年末の段階で約39万人が帰還）、2009年の内戦終結時点では約29万人にのぼった。



(2003年1月、撮影：筆者)

戦闘で破壊された家屋

前節で概観したとおり、現代のスリランカ紛争は民族・宗教、歴史的・政治的背景など多くの要因から起った紛争である。これ等の要因は、以下のとおり要約される。

**民族ナショナリズム：** インドからスリランカに移住したシンハラ人(仏教)とタミル人(ヒンズー教)は、紀元前から王国の争奪を繰り返してきた歴史を背負っている。イギリス植民地から独立した際には、国家としてのアイデンティティ高揚や改革が図られず、民族的アイデンティティが助長された。特に、シンハラ政

権によって、国籍・選挙権の制約、シンハラ語の公用語化、土地開発や村落共同体での制約などのシンハラ優遇政策がとられた。このような政策に対抗して、タミル人の反発が次第に精鋭化している。

**民族と宗教：** 仏教発祥の地とされるインドはヒンズー教が主体となり(インドの仏教人口は2001年に0.8%)スリランカを経て仏教が伝播したインドネシアもイスラム教が大勢を占めるようになり、スリランカのシンハラ民族は仏教を守るように運命づけられた選民であるという意識が醸成され、シンハラ・仏教ナショナリズムが形成されてきた。中道・共生の思想を説く仏教を信じるシンハラ人の一部が過激な暴力闘争に組み込まれた背景には、19世紀にキリスト教宣教師が寛容性に欠ける二項対立関係で敵対的・攻撃的な布教活動を行なったことが遠因として指摘されている。このようなことは、将来的にシンハラ人とムーア人(イスラム教)の関係でも発生しかねないことである。

**機会の不平等：** シンハラ・ナショナリズムの台頭で、種々の活動で民族差別、機会の不平等などが顕著なものとなった。国籍・選挙権付与、土地配分に加えて、大学入試・進学や雇用機会でもシンハラ優遇による不平等があったとされている。特に、若年層の失業問題は過激な行動を助長しかねない。経済的な貧窮化や剥奪感、政権批判に向けられるよりもタミル人に向けられ、公正な機会均等は達成できない状況に陥ってしまった。

**エリート意識：** スリランカ社会には階層的な意識が根強くある<sup>68</sup>。イギリスによる統治やイギリス式教育制度を通じてエリート意識が深められている。これが、シンハラのエリート意識にもつながっているのであろう。シンハラ人が仏教を守るように運命づけられた選民であるとの意識も、エリート意識に通じているといえよう。また、1977年から市場経済に転換し、経済的な格差拡大によるエリート層の台頭も背景として指摘される<sup>69</sup>。民族紛争を煽り立てたのは、戦闘による被災の実態を十分認識せずに、プライドを傷つけられることを嫌がるエリート意識の高い人々であったとされている。

68 総じて、スリランカの人々から「ごめんなさい」という言葉をあまり聴かない。自己の立場を守るスリランカ人気質にも、階層意識が背景にあることが窺える。

69 例えば、シンハラ・エリート階層は子供を海外に留学させたりして、なるべく軍隊に行かせないようにしていたということも聞かれる。

このような要因が絡み合って、民族間、階層間の信頼関係が崩れ、スリランカの紛争が悲惨な結果をもたらした。2009年にLTTEを武力制圧したことによって一応の紛争終結をみているが、上述したような紛争要因が解消されたとはいいいがたい状況にある。

## 5.2 紛争解決に向けた仲介

1983年に暴動が過激化してから約20年、漸く2002年に停戦合意に漕ぎつけた。その後、和平に向け様々な交渉が繰り広げられた。

### 和平に向けた仲介

紛争解決に向けて、先ず動いたのがインド政府であった。1985年、インド政府はブータンのテンプーでタミル組織グループと協議し、その後もデリーで協議を重ね、スリランカの行政を県単位でなく州単位にして権限移譲することにしたが（デリー協定）、相互の信頼醸成には至らなかった。1987年、インド軍はジャフナ半島に介入して、インド・スリランカ和平協定が結ばれた。インドが介入した背景には、南アジアにおけるインドの立場を維持すること（中国など大国の介入を避けること）、スリランカ民族問題に圧力をかけることで他のインド国境地帯での問題解決にも資すると判断したものと見てとれる。しかし、LTTE側のゲリラ戦闘に抗しきれず、インドは1990年に撤退を余儀なくされた。

1994年に就任したクマラトゥンガ大統領は、翌年LTTEと一時的停戦に合意したが、戦闘が再開されるに至って和平交渉再開の糸口を探るためにノルウェーに仲介を求めた<sup>70</sup>。ノルウェーは、NGOやNPOの平和活動家が紛争当事者間の信頼関係を築いてから政府が調停に乗りだすプロセスをとっており、ノルウェー政府が調停役を演じ始めたのは2000年のことである。2001年の総選挙で、「分裂した島に平和をもたらす」ことを公約とし選出されたラニル・ウィクラマシンハ政権は、2002年2月にLTTEとの停戦合意に漕ぎつけた。シンハラ政権およびLTTEの双方にとって、米国の同時多発テロ(2001.9.11)の発生が間接的に影響していたとみることができる。

70 ノルウェーは独自の軍拡に走るよりも国連中心主義でプレゼンス強化を図っている。1993年にはパレスチナ紛争を和平協定(オスロ合意)に導いた。ノルウェーの戦略は、(国防)益を地球(世界)益に一致させる戦略と受け取れる。

日本政府が和平交渉に参画したのは、停戦合意を受けてスリランカ復興支援の機運が高まり、東京で復興支援会議の開催が予定されたのを前後してのことである。日本政府は、この会議(2003年6月)で、復興支援に10億ドルの支援をコミットし、あわせて和平交渉に政府特使を派遣することを表明した。

裏話になるが、ノルウェーの仲介が始められた2000年、工業大臣からJICA調査を実施していた筆者に、日本も和平交渉を後押ししてもらえないかと非公式な希望が伝えられたことから、日本が協力できるのは資金面でサポートすることではないかと考え、10億ドルの支援(期間は限定せず)ができないか、外務省に相談した。しかし、日本はノルウェーのような小国とは立場が異なること、複数年の支援コミットはできない原則を理由に、そのような支援は困難とされた。工業大臣夫妻が自爆テロで殺害されたのは、その後しばらくしてからのことであった。2001年の同時多発テロで世界情勢が変るとみて、スリランカで活動していたノルウェーのNGO代表と話し合ったところ、ノルウェーと日本で交渉を進展させるためにも、日本は資金だけではなく人的にも貢献すべきではないかと進言された。改めて資金的・人的な貢献につき非公式に外務省に相談するとともに、ノルウェーNGO代表からはノルウェー政府に相談した。日本政府が前述した支援をコミットしたのは、それから半年ほどしてからのことである。このような裏話を敢えて紹介したのは、そのような働きかけがきっかけになることもあり得ることを理解するためである。

ノルウェーと日本政府が仲介して和平交渉が繰り返されたが、政府側とLTTE側が和平合意に至ることはできなかった。どれほどスリランカ政府が戦略的だったかどうかは別として、結果からすると、日本の開発協力と和平仲介に向けた善意が手玉に取られてしまったとみなされても致し方ない。ここは、多くの教訓を学ぶ機会としなければなるまい。

## 武力制圧

ラージャパクサ大統領は、2008年1月に停戦協定を破棄してLTTEへの攻勢を強め、遂に2009年5月に武力制圧によって紛争を終結させた。

中国が、ラージャパクサ政権による武力制圧を影で支えたことは、政府軍が中国製武器や車両を動員していたことから窺い知ることができる。少数民族問題

に対して強硬姿勢で対峙する中国と歩調を合わせるような対応であった。中国としては、自国の民族問題に対する姿勢を正当化するばかりでなく、インド洋に面したハンバントータに(ラージャパクサ大統領の出身地)大型港湾施設の建設を支援して「真珠の首飾り」戦略と称されるインド洋シーレーンを確保するという戦略が功を奏したことになる。このような中国の介入で、スリランカを取り巻く地政学的な情勢は大きな変化をもたらすことになった<sup>71</sup>。さらに、スリランカ民族紛争が、間接的であれ中国の支援を得て武力制圧で終止符が打たれたとすれば、他の紛争国においても話し合いを通じた解決策ではなく武力制圧に訴える動きを助長しかねないことは危惧されることである。

ラージャパクサ政権が戦略的に意図したか否かは別として、中国との接近は、インド、ひいては米国を牽制する結果を招くこととなった。また、開発協力の分野で中国の影響が強まることは、スリランカの開発事業において不透明性が一層増すことにもつながることになる。

武力制圧により紛争を終結させたラージャパクサ政権は、「過去の教訓和解委員会」(LLRC)を設立して、2010年8月に第1回公聴会を開催している<sup>72</sup>。この公聴会では、北部・東部への政府軍のプレゼンス拡大が戦後治療プロセスに障害となるとの見解も指摘された。また、西欧諸国は、武力制圧にあたって人権侵害があったと主張している<sup>73</sup>。和解委員会だけで、民族間の信頼醸成を図ることは容易なことではなからう<sup>74</sup>。特に、欧米などに逃避している120万人にもものぼるとされる在外タミル人(ディアスポラ)がいることを忘れてはならない。

武力制圧で達成されたスリランカの平和が、本当の平和といえるのだろうか。開発協力の視点からすると、平和構築の土台が今後どう固められるかにかかっていると見ることができよう。敗戦で統治され平和が築かれた日本の実例をもって

71 因みに、中国は国連人権委員会(2009年5月)でスリランカ政府の主張をサポートした。また、スリランカは中国の要請に応え2010年ノーベル平和賞授与式に欠席した。

72 アパルトヘイト政策で南アフリカが1996年に始めた「真実和解委員会」に類似。内戦終結後のシエラレオネ、リベリアなどでも取り入れられた戦後処理モデルのひとつ。

73 人権侵害は、国際的NGOの国際危機グループ(ICG)の「Crisis Watch」でも度々発表されていた。しかし、国連人権委員会(2009年5月)はLTTE側の侵害に焦点をあてたスリランカ政府の主張に沿った決議を採択した。

74 LLRCによる調査とは別に、国連事務総長が任命した3名の専門家パネルが調査して、2011年3月末に報告書を提出している。LLRCの最終報告書との整合性、信憑性の問題が派生してくることも想定される。

再現を試みることは困難であろう。日本の開発協力や善意が再び手玉に取られて、平和構築の土台を固めるのとは逆の方向に向かわないように、細心の注意を払う必要があるといえよう。

### 5.3 これまでの経済社会開発と支援

スリランカの経済社会開発がどのように紛争下で展開され、援助機関が支援してきたか、その概要を取りまとめ、そこから学べる教訓を整理しておこう。

#### 開発政策

1977年に発足したジャヤワルダナ政権が国家統制的な経済政策から市場経済政策に転換して以来、国際金融機関や西欧諸国が経済支援を拡大し、多くの開発事業が進められることになった。マハウエリ河流域開発は、経済支援の対象として中心的な役割を果たしたといえる。マハウエリ開発は、中部高原多雨地域の水資源を東部の乾燥地帯に供給するとともに、水力発電によって拡大する電力需要に対応することを主眼としている。

市場経済に移行したものの、基本的に教育と保健医療は国が無償で提供するという社会主義的な政策は変更せず、このために国家予算の多くを割かなければならない状況が続いている。また、紛争の継続により、軍事費支出が大きな負担となった。例えば、1982年の軍事予算は歳出総額の7.5%であったが、1990年に18.6%、1995年には28.0%を占めている。2008年の停戦破棄、戦闘再開で軍事費も拡大し、武器調達が延払であれば紛争集結後も返済が続くことになる(2011年度予算では歳出総額96億ドルのうち、軍事予算は19億ドルで約20%に相当)。

セクターごとに、スリランカの経済情勢を概観すると以下のとおりである。

農業セクターは、稲作とプランテーション作物が基幹作物である。稲作は灌漑施設の整備が進められたこともあって、2002年には米の自給をほぼ達成した。ここで留意すべきは、紛争地帯であった北部・東部で稲作が復興されると、総生産量が15%程度拡大することになり得ることである。一方、プランテーション作物(主に紅茶、ゴム、ココナツ)は、民営化され土地配分されたにもかかわらず、輸出額は1970年に90%を占めていたものが、2008年には20%まで低下した。適切に苗木を植え替えるなどの維持管理を怠ったことにもよる減少で、民営化を活かすこ

となくイギリス植民地時代の遺産を食い尽くしてきたような状況にある。GDP に占める農業セクターの割合は、1990年の24.2%から、2000年に17.6%、2008年に15.3%に低下している。

工業セクターは、紛争の影響を顕著に受けた。国内資本の工業は零細企業が主体で、海外直接投資(FDI)は紛争による治安問題が壁となり限られた投資に留まっている。また、治安問題は、製造業の一極集中(コロombo首都圏に72%集中、1998年UNDP調査)を招くことにもつながった。1990年代後半からは中国製品の輸入が増加し、輸入代替産業は徐々に駆逐される状況に立ち至った。FDIによって、繊維縫製業などがコロombo首都圏の工業団地を中心に振興されたことで、ある程度まで雇用が吸収されたが<sup>75</sup>、農業セクターからの雇用を吸収する受け皿としては十分でない。(JVPは、FDIによる投資は帝国主義の手先であるとして反対しているが、それに代わる雇用機会の創出策を提案していない。)工業セクターがGDPに占める割合は、1990年の28.9%から、2000年に29.9%、2008年には30.6%と緩やかな拡大に留まっている。

サービス・セクターでは、豊かな自然環境と史跡などをプロダクトとする観光セクターが有望視され、1970年代から促進されてきた。しかし、観光セクターも、スリランカ紛争と治安の悪化が大きな阻害要因とされ、経済成長に大きく寄与することができていない。サービス・セクターも、約46%がコロombo首都圏に集中している(1998年、UNDP調査)。GDPに占めるサービス・セクターの割合は、1990年の46.9%から2000年に52.5%、2008年に54.1%と比較的に緩やかな拡大を示している。農村からの余剰労働力が、工業セクターよりもサービス・セクターに吸収されていることがうかがえる。

インフラストラクチャーの整備も遅れており、イギリス植民地時代の遺産に依存している部分が多い。コロombo港が日本の支援で改善されたが、道路、鉄道の改善は産業振興にとって十分なレベルに達していない。電力供給は、マハウエリ河流域開発で水力発電が整備されたものの、需要の増加に供給が追いつかない状況が続いている。国全体としてのインフラ整備をどのように進めるか、課題は残されたままである。

75 例えば、JICAが1993年に調査し(筆者が調査団長)、円借款で実現したシータワカ工業団地(73 ha)は、約14,600人の雇用を創生して地域の振興に寄与している。

上述のとおり、開発政策は紛争の影響を大きく受けたにもかかわらず、外国援助の恩典を受けて<sup>76</sup>、スリランカの経済成長は1990～2000年の平均で年率4～6%を達成し、2002～2009年にも3～7%の成長を遂げている。また、教育と保健医療が無償で提供されていることもあって、MDGsの指標は比較的良好的なレベルを維持している。人間開発指数(HDI)も比較的が高い<sup>77</sup>。

## 日本と他ドナーの支援

スリランカに対する日本の経済協力は、1977年に同国が市場経済に移行した時点から本格化した。1980年代から民族紛争が激化したが、スリランカは民主主義国家であり市場経済国の一員であること、また日本のシーレーン上に位置していてエネルギー安全保障の観点から重要であるとして、日本の支援は拡大された。各地でテロが発生していたが、紛争が国土全体の内戦にまでには至らず、援助の実施体制は整っていると判断されて、支援が継続されてきた<sup>78</sup>。また、スリランカが親日的な国であり、国際交流も盛んであったことも背景にあった<sup>79</sup>。日本は、1990年代から2007年まで、対スリランカ二国間援助のトップドナーであり続けた。

日本の支援は、技術協力、無償資金協力、有償資金協力を組み合わせて提供されている。支援の動向は円借款の動向に現れている。次表に見るとおり、1976年から2010年までに、合計115件、総額7,650億円の借款が供与されている。

対スリランカ円借款(1976 - 2010年累計)

セクター	件数	金額(億円)	主要案件(億円)
運輸	32	2,593	コロンボ港(850)、南部高速道路(367)
電力	20	1,452	コタマレ(393)、サマナラウエア(370)、ククレ(212)
通信	6	568	コロンボ通信(447)
灌漑・農業	11	447	マハウエリ(228)、ワラウエ(123)、プランテーション(59)
工業	7	352	工業団地(38)
上下水道	10	722	コロンボ(95)、キャンティ(192)
都市農村環境	14	785	
商品借款	15	734	1976-91年にほぼ毎年供与
合計	115	7,653	

(出所) JICA 円借款案件検索から作成

76 因みに、2007年の外国援助(約16.7億ドル)は、GDPの4.5%、政府支出の17%に相当する。

77 2010年のHDIは0.658で、世界第91位(タイが92位)

78 スリランカは多額の援助を受け入れていたが、債務不履行に至ることなく返済がなされていたので、円借款の年次供与国として重視されてきた。

79 サンフランシスコ講話条約で、スリランカ代表ジャワルデナ(後に大統領)が「憎しみは憎しみによって止らない。愛によってである」と仏教の心を説いたことは良く知られている。また、スリランカ国際アイバンク登録者の角膜によって、何千人もの日本人が光を取り戻すことができた。

日本の資金協力が1980年代後半に拡大したのと、タミル分離主義に対する武力攻撃が厳しさを増した時期が一致するとの指摘がある<sup>80</sup>。日本の支援が側面的にシンハラ・ナショナリズムを支えることになったと見なされても致し方ない。要請主義を旨とし、コンディショナリティを課さない援助の結果でもある。他方、開発協力に対する支援によって、国の財源を軍事費に回すことを助けたのではないかとの指摘もある。因みに、2009年の外国援助総額が約20億ドルであるのに対して、2011年度の軍事予算は約19億ドルにのぼる。この点は、さらにマクロ的分析が必要とされよう。また、マハウェリ河流域開発が、シンハラ人の入植と勢力拡大に寄与していたのではないかという指摘もある<sup>81</sup>。開発支援の対象地域がシンハラ地域に限定されていたことは確かであるが、その一因はタミル地域の治安情勢が開発協力の実施を阻んでいたためでもある(例えば、マハウェリ開発システムB灌漑地区)。

紛争の影響を受けていた北部・東部地域における日本の協力は、2002年の停戦合意まで、草の根無償、人間の安全保障無償による少額の支援に留まっている。また、停戦合意後の草の根無償も主に北部・東部に向けられている。その他の支援がシンハラ地域に開発協力を集中せざるを得なかったのは、主として治安問題と要請主義に起因している。

2002年の停戦合意を受けて、当初シンハラ地域に限定されていた農村経済開発復興事業(PEACE-1, 円借款)<sup>82</sup>の対象地域を北部・東部地域にも拡大して支援が開始された。また、JICAの提案型技術協力(PROTECO)で、北西部マナー県での復旧・復興計画(MANRECAP)<sup>83</sup>と東部トリンコマリー県の農業農村復興計画(TRINCAP)<sup>84</sup>も開始された。両計画とも、住民参加と運営による復興(Community Managed Rehabilitation, CMR)で、厳しい治安情勢の下で実施された。マナー県のMANRECAPは、紛争終結後にMANCAPとして対象地区を拡大して国内難民(IDP)の再定住に向けた支援が継続されている。他方、停戦地域での復興には農民の生活安定が優先課題であるとの判断から、北部・東部の溜池灌漑改修事業

80 JBIC、「紛争と開発(スリランカの開発政策と復興支援)」、2003年

81 JBIC、同上

82 農村経済開発復興事業(PEACE-1)、円借款60.1億円、実施期間2003～2011年

83 JICA、コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興プロジェクト(MANRECAP)、2004～2008年(対象は10村、1,528世帯)

84 JICA、トリンコマリー県住民参加型農業農村復興開発計画(TRINCAP)、2004～2008年(対象は3地区6村、3,807世帯)

を調査し(PEACE-2としての実施を想定)、段階的な実施を提言している<sup>85</sup>。更に、JBICは「国土開発計画の構想」を予備的に調査したが、本格的な調査には至っていない<sup>86</sup>。

トリンコマリー県での復興支援は、信頼醸成の取り組みで好例を示している。トリンコマリー県は、シンハラ人、タミル人、イスラム系ムーア人が混在しており、多民族地区を優先的に支援するプログラムが推進された。TRINCAP(県内10村を対象)では、モラウエワ郡で多民族からなる二村(シンハラ・タミル混在村とシンハラ・ムーア混在村、808世帯)を対象として、民族間の信頼醸成を図ることを目指し、村民が協働して農業生産改善やインフラ改修にあたっている。停戦合意後の2005年から停戦破棄後の2009年までの間、治安情勢が極めて不安定な状況のもとで、日本人コンサルタントが現場でシンハラ、タミル、ムスリムの村民とともに、復興事業を実施している。復興に汗した村民は『一緒に村の施設を復興しているときに平和を感じる』と心境を語っている。また、『日本人がいてくれることで自分達の「心の平和」が得られる』と語っている<sup>87</sup>。これこそ将に、紛争影響下における開発協力の意義そのものであると受け取ることができよう。このような現地住民の声は、広く両国民に伝えたいものである。TRINCAPが紛争終結後に続けられていないことは残念なことである。

同じモラウエワ地区で、PEACE-1(円借款)によるモラウエワ灌漑システムの改修工事(1,600 ha、1,600世帯)が実施されている。この一つの灌漑システムの受益地には、上流部にシンハラ農民、中流部にタミル農民、下流部にはタミルとムーア農民、最下流部にはシンハラ農民が居住し、それぞれ農民組織を形成している。営農活動は各農民組織で実施されるが、システム全体の作付計画や水管理は全農民組織の代表による合意で運営される。一つの灌漑システムで、多民族が信頼関係を基に共生社会を築いて一緒に運営する事業である<sup>88</sup>。今後、政治的な介入で不公平な配分にならないように運営・管理されるよう期待したいものである。東部地域の溜池灌漑システムで多民族を受益者とし改修が必要とされるシステムは、優先案件だけで他に10件近くある。TRINCAPによる支援の拡大とともに、多

85 JBIC, *Agricultural and Rural Rehabilitation in the North East and Central Region of Sri Lanka*, 2004

86 JBIC, 「スリランカ国 国土開発計画の構想」、2003年

87 トリンコマリー農業農村復興計画チームリーダー山岡茂樹の報告。

88 PEACE-1事業のプロジェクト・マネージャー井川卓也の報告。

民族コミュニティの信頼醸成を育む改修事業を優先的に実施することが望まれよう。

日本の NGOs や国際的な NGOs も民族・宗教間の信頼醸成に向けて支援している。例えば、日本紛争予防協会は、日本政府の資金も得て、地雷の除去のプログラムを実施している。日本財団はコロポ郊外で義肢装具士養成学校を設立し、相互理解の促進を試みている。スリランカの NGO「セワランカ財団」は、農村部での支援に加えて、2005 年から宗教間の信頼醸成を目指した会議も開催している。CARE、Oxfam など多くの国際 NGOs も北部・東部で支援活動を展開している。

ドイツ(GTZ)は、紛争下の東部トリンコマリー県で、総合食糧安全保障プログラム<sup>89</sup>を支援していたが、2002 年の停戦合意後まで継続することなく終了した。また、ノルウェー (NORAD) がバティカローア県で農村復興事業(DERBA)を実施したが停戦合意後に拡大することはなかった。支援に対するニーズと、支援のタイミングについて教訓を学ぶことができよう。

世界銀行の対スリランカ支援は、マハウェリ流域開発への支援を中心に拡大された。しかし、同流域での灌漑事業は収益性が低いと判断して撤退したばかりでなく、マハウェリ開発省を解体する方向で圧力をかけた(Mahaweli Authority として存続)。流域の農業振興を収益性だけで評価するか、社会性も加味して評価するかの問題は残されている。停戦合意の後、世界銀行は北東部で灌漑農業復興事業(NEIAP、2002～2005 年)を支援し、住民参加による灌漑施設の修復を支援している。この事業では約 4,700 戸を対象に修復事業が実施されたが、ディスパース(実施に対する支払)に意が注がれ、信頼醸成まではプログラム化されていない。紛争終結後も、北部地域の復興支援事業(ENRep、NELSIP)<sup>90</sup>などでの支援に取り組んでいる。

アジア開発銀行も同様に北東部でコミュニティ復興開発事業(NECORD、2002～2006 年)を実施し、溜池灌漑の修復を含めた農村復興に取り組んだ。また、北部への幹線道路である国道 9 号線の改修も緊急支援の一環として協力している。

89 GTZ, Integrated Food Security Program (IFSP), 1998-2002

90 World Bank: Emergency Northern Recovery Project (ENRep, 5,000 万ドル) および North East Local Service Improvement Project (NELSIP, 6,500 万ドル)

但し、この道路改修計画は既存道路幅での改修に限られ、中長期的な視点に立った道路の拡幅は視野に入れていない。緊急復興と復興計画策定の問題として改めて考察しなければならない。アジア開発銀行も世界銀行も経済復興に向けて支援しており、同じ農業・農村復興でも、日本の支援が信頼醸成を含む社会的側面を持たせて協力しているのとはアプローチが少し異なっている。

中国が、2008年から対スリランカ二国間援助のトップドナーとなったことは注目される場所である。中国の支援は、ハンバントータ港建設の支援に見られるように政治色が強い。加えて、経済協力と軍需品の輸出をリンクさせているとみられる点も危惧される。中国からの軍需品が助けになって、ラージャパクサ政権がLTTEを武力制圧したとしたら、先に5.2節で指摘したとおり、他のアフリカ諸国の紛争においても話し合いによる解決ではなく武力制圧によって紛争を終結（解決ではない）させる事例を示したことになるのではないかと危惧される場所である。

## 教訓

これまでに実施されてきたスリランカの開発事業の実施と支援から、以下の点を含め、多くの教訓を学ぶことができる。

1) 長期的な開発ビジョンや国造りフレームワークの欠如： 紛争の継続と度重なる政権の交代などもあって、長期的な開発ビジョンや国造りフレームワークが描かれていない。開発の優先度も、政権や政党の主張に左右されて、どのようにバランスがとれた国土の開発を進めるかの方向が定まらずに推移している。

2) マハウェリ流域開発の成果と見直し： 中期的な開発フレームワークが策定されていたのは、マハウェリ流域総合開発計画に限られる。世界銀行は、マハウェリ流域開発から撤退したが(特に灌漑事業の収益性を問題とした)、水資源が限られた北部・東部地域での活用は引き続き重要な課題とされる。水の価値が変化していること、農産品の需給が変化していることも考慮して、改めてマハウェリ流域水資源の有効活用について見直す必要がある。

3) 主義・主張と合意形成の未熟性： 早くから議会制民主主義がとられたが、政党による主義・主張も、個人の主義・主張も必ずしも一貫したものではなく、

また合意形成に対する手法も未熟であった。住民は総論で開発事業に賛同しながら、各論では住民個人がネガティブな影響を被る心配があると種々の方法で反対することが往々にして見受けられる。

4) 用地問題： 公共用地は限られている。開発事業に係わる用地取得の補償費が当初低く定められていたこともあり、土地収用は多くの開発事業で問題を生じさせた。ここでも総論賛成・各論反対がネックとされた<sup>91</sup>。適正な補償と代替用地等に関する合意形成についての改善が求められよう。

5) 紛争地域に対する支援： 人道的な支援に留まっている。日本の支援では、治安問題が最大のネックとされたためでもあるが、協力スキーム枠を超えて支援する方策がとり得るか、検討の余地があろう。

6) 人材の育成： 教育レベルは比較的高いが、必ずしも開発事業に適した人材が育てられてきている訳ではない。開発事業の実施を通じて実践的な技術を習得する機会を増やす必要がある。また、地方分権にともない、州政府機関の行政能力強化も急務とされよう。

7) 透明性と説明責任： 腐敗の問題は、スリランカでも指摘されている。特に、中国の援助と影響が拡大すると、その傾向が助長されかねない。開発事業における透明性の確保と説明責任の担保は、一層重視されなければならない。

8) 自然環境への影響： 開発事業の進展による自然環境への影響拡大は見逃せない。例えば、開発事業の拡大で、象が住民居住地域にも現れて被害をもたらしている。自然環境との共生を図らなければならない。

## 5.4 紛争終結後の課題

スリランカの民族対立は1980年代に激化し、2009年のLTTE制圧で一応終結された。しかし、スリランカの歴史を振り返るなら、シンハラ・ナショナリズムが容易に消え失せるとは考えにくい。また、シンハラ、タミルの人口増加率が低下

91 例えば、コロンボ・カトナヤケ空港間の高速道路建設は、詳細設計まで進みながら(1990年度円借款)土地問題もあって実施できなかった。

するなかで、イスラム系人口の増加率は比較的高く、経済的基盤も築きつつある。過激な感情に駆られる民族間の対立が、再び起らないとも限らない。

紛争の影響を受けた北部・東部地域で、政府は援助機関の支援を得て早く開発事業を展開したいとしているが、民族和解に向けた政治的・政策的な取り組みに関する協議は、LLRCの最終報告書を含め顕著な進展をみていない。そのような中で、北部地域へのシンハラ資本の進出が加速されるなど、タミル中心だった地元経済にも影響がはじめており、今後の懸念材料にもなっている。

### スリランカの政策課題

紛争が終結し、スリランカ国民ひとり一人が自己を抑制して、国民全体として一番大切なものが何か、「公」とは何かを考えて、国家のアイデンティティを考え直さなければならない。それには、一旦立ち止まり(Stand-still)、歴史を振り返り(Roll-back)、そして新しい国造りのあり方(Innovation)に取り組むことではなかろうか。国家の発展は国民ひとり一人の自覚に拠る。単に経済的な復興と繁栄を目指すだけではなく、復興を通じて信頼醸成を図り、多民族の融和を進める政策が欠かせない。具体的に、優先的な取り組み課題として、以下の事項が指摘される。

1) 信頼醸成の促進： シンハラ人の多くは仏教徒で、その教えである「共生」の思想を基に多民族間の融和を図らなければならない。また、「中道」の教えを基に、極端な思想・行動に走らない社会を築き上げることが求められる。開発計画においても、共生社会の構築を目指し信頼醸成に資する開発、差別を是正する開発、調和のとれた開発計画の策定と実施が課題とされよう。

2) 被災地の緊急復興： 1983～2002年の戦闘、停戦破棄(2005)から紛争終結(2009)までの戦闘で被災した地域(特に北部・東部)は、極めて悲惨な状況に陥っている。また、国内難民(IDP)の帰還・再定住と生活の安定化も緊急を要する。スリランカ政府は、復興段階は終了したとして早く開発事業に取り組みたい意向を示しているが、被災地域の現状を十分把握して、被災民への復興支援を最優先しなければならない。

3) 秩序ある復興プログラム： 紛争終結に前後して、タミル人居住地区からタミル人を追いだしたり、紛争終結後に土地所有が明確でなかった紛争地区にシン

ハラ人が入植を進めたり、一部で無秩序が罷り通っている。制圧者と被制圧者の立場ではなく、どのように公正性を担保し、お互いに信頼醸成を図るかが課題とされている。

4) 長期的な国造りの骨格： 緊急復興と並行して、長期的な国造りの方向と骨格を見定めることが肝要とされる。例えば、国道の復興にあたっては、長期的な交通量想定を基に道路拡幅を緊急復興の段階から想定し確保しておく必要がある。さもなければ、従来と同じように道路や輸送施設の整備に混乱をきたすことを繰り返すことになろう。国勢調査を実施して基本的な統計指標をアップデートする必要もある<sup>92</sup>。

5) 調和のとれた国土開発： 民族紛争の一因は、グローバル化と市場経済化の進展が格差をもたらしたことにもあるので、短期・中長期的に、いかに調和のとれた国土の開発と保全、経済社会の開発を実現するかが課題とされる。コロンボ首都圏への過度の集中を避けることも必要とされる<sup>93</sup>。

6) 産業振興の戦略： 国として産業をどのように振興するかの戦略が検討されてきていない。農業開発でも工業開発でも、国としての総合的な振興策に欠ける。その際、スリランカの地政学的な位置づけについても十分考察する必要がある。インド経済圏との連携、中国経済との結びつき、ASEAN 経済圏との関係など、広域的な視点からスリランカが立つ戦略的な位置と対応策を編みだす必要に迫られている<sup>94</sup>。

7) 環境の保全： 開発の進展と紛争が織りなした自然環境の悪化に対処しなければならない。開発地域と保全地域が接することでバッファゾーン(里山的な地帯)が減少したことも環境問題を一層深刻化させている。環境面でも、自然と人間社会の共生が課題とされている。

8) 行政の透明性： 地方分権をどのように進めるかも含めて、開発行政のある

92 1981年、2001年に国勢調査が実施されているが、2001年の調査は不完全なもので、状況の変化を踏まえた統計資料は諸計画の策定に必須。

93 バンコク圏への一極集中が、タイの政情不安の一つの要因とされていることから教訓を学ぶことができる。

94 類似した台湾の経済開発戦略からも学ぶことが多い。

べき姿を検討し、効率的・効果的な開発事業の実施を担保する組織と制度を改めて検討することが望まれる。あわせて、開発にまつわる腐敗や不正等に対処する方策も確立する必要がある。特に、中国の進出によって不透明さが増幅されることも懸念され、強い公正感に基づく対応が不可欠とされよう。

## 日本の戦略的支援

2007年まで、日本は対スリランカの二国間援助でトップドナーであった。その地位が中国にとって代わられたといえ、再びトップドナーを目指す必要はなからう。日本としては、スリランカが多様性を尊重して共生社会を築くことを目指すプログラム、平和構築の土台を固めるプログラムを選別的に取り上げて支援してはいかかであろうか。いつまた民族ナショナリズムが暴走し、紛争の再発につながりかねないことを念頭においておく必要があろう。

そのためにも、要請主義に基づく協力案件の設定は見直して、政策対話を通じて協力プログラムを設定することが望まれる。信頼醸成に資する開発協力、共生社会の構築に向けた開発協力を推進する目的を共有しなければならない。平和構築アセスメント(PNA)を基に、戦略的かつ効果的な国別支援プログラム(Country Program)を策定することである。カントリー・プログラムの検討・策定においては、以下の事項にも配慮することが望まれよう。

1) 日本の戦後復興の経験を活かした協力： 日本が戦後復興で適用し成功したアプローチ、不首尾に終わったアプローチから学び、スリランカの復興で適用可能なアプローチを助言することが望まれる。例えば、戦後の区画整理と道路整備は、植民地時代の遺産を基に組み立てられているスリランカの輸送システムや都市部の復興に応用することができる<sup>95</sup>。復興を急ぐあまり、環境・文化などの調和を欠いたり、景観に無頓着であったりした不首尾から学ぶ教訓も活かすことが望まれる<sup>96</sup>。

2) 人道的緊急復興支援： スリランカ北部の被災地域は厳しい惨状におかれている。マナー県の復旧・復興支援を早々開始し、シームレスに支援を続けている

95 2002年に北部・東部の溜池改修計画についてタミル技術陣と協議した際に、日本の戦後復興の経験から学びたいと意欲を示していた。例えばジャフナ、キリノッチ、リンコマリーなどの復興では緊急復興の段階から将来の道路拡幅を念頭に入れた開発計画とすることなどで適用され得る。

96 東郷和彦著「戦後日本が失ったもの」でも指摘されている。

ことは評価される。同様に、トリンコマリー県などでの農村復興支援も拡大することが期待される。その際、多民族が居住する地区を優先し、信頼醸成と共生社会の構築を図ることが望まれる。教育分野では、平和教育への取組支援の可能性を検討することも望まれよう。

3) 国土開発フレームワークの策定： スリランカがどのような発展を志向するか、人口・民族構成を含む社会的要素、経済的な産業立地の要素、インフラ整備の要素などを総合的に考察し、国土の空間的発展の姿を描き、関係者が共有することが望まれる<sup>97</sup>。仮にスリランカ側の参加が期待できない場合でも、日本側で調査して支援戦略策定のベースとすることが得策と考えられる。

4) 民間投資の動向把握と支援策： 日本とスリランカの経済関係が将来的にどのような関係になるか考察する必要がある。あわせて、スリランカの産業振興がどのように発展する可能性があり、どのように雇用を創生するかも考察する。それには、スリランカとインドの関係、SAARC 中での位置、ASEAN との関係、中国との関係など多くの要素が影響してくる。その上で、民間投資の促進に必要なインフラ施設の整備に関して、支援の方策を検討することであろう。東部のトリンコマリー港(天然の良港)と周辺地域の振興に対する支援は、そのような視点から考察されてこよう。

5) ドナー連携の強化： 中国の支援が増大し、シンハラ・ナショナリズムの弊害を増幅しかねない支援や、説明責任に欠ける支援が増えることも危惧される。日本は他ドナーとの連携を今まで以上に強化し、スリランカが公正でバランスのとれた発展を遂げ、紛争の再発を予防することを促進するように連携することが望まれよう<sup>98</sup>。

6) 政策対話の重視： 要請主義から政策対話に転換し、どのように共生社会を築いて行くか協議することが肝要とされよう。スリランカ側に注文すべきところは注文して支援策を編み出すことが望まれる。過去の教訓も十分反映して、中長期的な支援戦略とカントリー・プログラムを策定しなければならない。

97 JBIC が 2003 年に予備的に検討した「国土開発計画の構想」を発展させた調査となる。

98 「中国・DAC 研究グループ」を通じた働きかけの可能性も検討することが望まれる。

スリランカが紛争を繰り返すことなく、多民族国家として共生社会を築いて欲しいと誰もが願っている。その願いを叶えるためには、過去の趨勢とは異なる新しい戦略で支援しなければならない。どのような協力や貢献ができるかが問われてきている。

<小泉 肇>



## 参考資料・文献

### 〈1章〉

- アルマテティア・セン著、大石りら訳、『貧困の克服』、集英社新書、2002年
- アルマテティア・セン著、東郷えりか訳、『人間の安全保障』、集英社新書、2006年
- 伊勢崎賢治、『紛争屋の外交論』、NHK出版、2011年
- 稲田十一、『紛争と復興支援』、有斐閣、2004年
- 植田隆子、『平和と共生の欧州モデル試論』、国際基督教大学社会科学研究所編  
「平和・安全・共生」に所収
- 梅棹忠夫、『文明の生態史観』、中公文庫、改訂版、1998年
- 緒方貞子・アルマテティア・セン、『安全保障の今日的課題』、朝日新聞社、2003年
- 外務省、『ODA大綱』、2003年
- － 『ODAのあり方に関する検討』(最終とりまとめ)、2010年6月
- 川本隆史、『共生から』、哲学塾、岩波書店、2008年
- 黒川紀章、『共生の思想』、増補改定、1991年
- 小泉 肇、『Confidence Building Measures(CBMs)としての開発協力』、ECFA 2005  
新春特別号
- 笹岡雄一、『「紛争予防と開発協力」研究における認識枠組とガバナンスの重要性』、  
国際協力研究 Vol.24, No.1, 2008年
- 佐藤安信、『紛争と開発』、JICA 研究所客員研究員報告書、2001年
- サミュエル・ハンチントン著、鈴木主税訳、『文明の衝突』、集英社、1998年
- － 『文明の衝突と21世紀の日本』、集英社新書、2000年
- JICA、課題別指針『平和構築』、2009年
- － 『紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック—PNAの実践—』、2010年
- － 事業戦略調査研究『平和構築—人間の安全保障の確保に向けて』、2001年
- － 国際協力叢書『人間の安全保障』、国際協力出版会、2007年
- ジェフリー・ハインズ著、阿曾村邦昭・智子訳、『宗教と開発』、麗澤大学出版会、  
2011年
- 塩野七生、『日本人へ リーダー篇』、文春新書、2010年
- ジョセフ・ナイ著、田中明彦他訳、『国際紛争：理論と歴史』、有斐閣、2002年
- ジョン・ロールズ著、川本隆史他訳、『正義論』、改訂版、紀伊国屋書店、2010年

- 鈴木佑司・後藤一美編著、『グローバリゼーションとグローバルガバナンス』、  
法政大学出版局、2009年
- 高橋一生・武者小路公秀編著、『紛争の再発予防』、FASID、2001年
- トマス・ポッケ著、立岩真也監訳、『世界的貧困と人権：なぜ遠くの貧しい人への義務があるのか』、生活書院、2010年
- 中村政則、『経済発展と民主主義』、岩波書店、1993年
- ニコル・ボール、タミー・ハレビー共著、高橋一生訳、『平和の構築：開発協力の役割』FASID、
- 西山雄二、『Co-existenceの地平：SymbiosisとConvivialityの間で』、UTCP オープニング・シンポジウム「いま、共生の地平を問う」、2007年
- 古田博司、『東アジア・イデオロギーを超えて』、新書館、2003年
- 村上雅博、『水の世紀—貧困と紛争の平和的解決にむけて』、日本経済評論社、2003年
- 森本敏・横田洋三編著、『予防外交』、国際書院、1996年
- 山田満、『平和構築とは何か』、平凡社新書、2003年
- 山田満他編著、『新しい平和構築論—紛争予防から復興支援まで』、明石書店、2005年
- 渡辺利夫、『新 脱亜論』、文春新書、2008年
- 『君、国を捨つるなかれ』、海竜社、2010年
- GTZ, “Promoting Good Governance in Post-Conflict Societies”, 2004
- International Peace Research Institute, Oslo (PRIO), “Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: Getting Their Act Together”, 2004
- John Paul Lederach, “Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies”, 1997
- Luc Reyhler & Thania Paffenholz, “Peace-Building: A Field Guide”, 2001
- Nielson, “Building Credibility: The Role of European Development Policy in Preventing Conflicts”, 2001
- OECD, The DAC Guidelines “Helping Prevent Violent Conflict”, 2001
- Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, 2007
- Security Council Resolution 1325: General Women, Peace and Security, 2000
- United Nations, “An Agenda for Peace”, 1992
- UNIFEM, “Women, War and Peace”, Progress of the World Women, 2002
- World Bank, “Breaking the Conflict Trap”, 2003
- “Conflict and Development: Lessons from South Asia”, 2010

- “The Cost of Violence”, 2009
- “The Causes of Civil War”, Policy Research Paper, 2007
- “World Development Report 2011: Conflict, Security and Development”

## 〈2章〉

- 麻生太郎、『自由と繁栄の弧』、幻冬舎文庫、2008年
- 立山良司、『イスラエルとパレスチナー和平への接点をさぐる』、中公新書、1989年
- 『中東和平の行方―続・イスラエルとパレスチナ』。中公新書、1995年
- 広河隆一、『パレスチナ』、岩波新書、2002年
- 村上雅博、『水の世紀―貧困と紛争の平和的解決にむけて―』、日本経済評論社、2003年
- JICA、『パレスチナ ジェリコ地域開発計画調査最終報告書』、2006年
- 『パレスチナ地方行政制度改善プロジェクト(パイロット事業)事業完了報告書』、2010年
  - 『母子保健に焦点を当てたりプロダクティブヘルス向上プロジェクト終了時評価調査報告書』、2008年
  - 『ジェリコ及びヨルダン渓谷における廃棄物管理能力向上プロジェクト終了時評価報告書』、2008年
  - 『ヨルダン渓谷水環境整備計画調査最終報告書』、2008年
  - 『太陽光を活用したクリーンエネルギー導入計画準備調査報告書』、2010年

## 〈3章〉

- アルマティア・セン著、大石りら訳、『貧困の克服』、集英社新書、2002年
- 緒方貞子・アルマティア・セン、『安全保障の今日的課題』、朝日新聞社、2003年
- 長有紀枝、『スレプレニツァーあるジェノサイドをめぐる考察』、東信堂、2009年
- 外務省 『ODA 大綱』、2003年
- 『ODA のあり方に関する検討』(最終とりまとめ)、2010年6月
  - 『国別データブック』(ボスニア・ヘルツェゴビナ)
- 小泉 肇、『Confidence Building Measures (CBMs)としての開発協力』、ECFA 2005
- JICA 課題別指針『平和構築』、2009年
- 『紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック―PNA の実践―』、2010年
  - 『ボスニア・ヘルツェゴビナ国運輸交通マスタープラン調査』、2001
- 柴 宜弘、『バルカンを知るための65章 エリア・スタディーズ』、明石書店、2005年

- 山田満、『平和構築とは何か』、平凡社新書、2003年
- ロバート・J. ドーニャ、ジョン・V.A. ファイン著、佐原徹哉訳、『ボスニア・ヘルツェゴビナ史－多民族国家の試練』、恒文社、1995年
- World Bank “Breaking the Conflict Trap”, 2003
- － “The Causes of Civil War”, Policy Research Paper, 2007
  - － “World Development Report 2011: Conflict, Security and Development”

#### 〈4章〉

- 小倉清子、NHK ブックス『ネパール王制解体 国王と民衆の確執が生んだマオイスト』、日本放送出版協会、2007年1月
- 小倉清子、『ネパールの和平プロセスとその問題』、JICA 勉強会での発表資料、2010年12月
- 外務省、『ODA 国別データブック 2010』、外務省、2010年
- 中田麻美子、企画調査員最終報告『ネパール平和構築・援助協調』、JICA での発表資料、2011年3月
- JICA、『ネパール国実績レビュー』和文要約、JICA、2010年5月
- Wikipedia「ネパール」：  
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%8D%E3%83%91%E3%83%BC%E3%83%AB>

#### 〈5章〉

- 荒井悦代、『スリランカー内戦終結から1年』、アジア経済研究所、2010年
- 川島耕司、『スリランカと民族—シンハラ・ナショナリズムの形成とマイノリティ集団—』、明石書店、2006年
- JICA、『スリランカ国コミュニティ・アプローチによるマナー県復旧・復興プロジェクト(MANRECAO)総合報告書』、(株)エムアンドワイコンサルタント、2008年
- － 『トリンコマリ県住民参加型農業農村復興開発計画(TRINCAP)総合報告書』、日本工営(株)、2009年
  - － 『スリランカ民主社会主義共和国、工業振興・投資促進計画』、2000年
- JBIC、『紛争と開発：JBICの役割』(スリランカの開発政策と復興支援)、2003年
- － 『スリランカ国：国土開発計画の構想』、コーエイ総合研究所、2003年
  - － Agricultural and Rural Rehabilitation in the North East and North Central Region of Sri Lanka, Final Report, 2004

Sugiura Mikiko, Lessons from Japan's Post-Conflict Support of Sri Lanka, Asian Journal, Volume 2, Number 1, 2010

田中雅一、『スリランカの民族紛争—その背景と解釈—』、紛争地域現代史(3)、同文館

東郷和彦、『戦後日本が失ったもの』、角川書店、2010年

中村尚司、「スリランカ報告」、NPO 法人パルシック、

－ 「国別 NGO 研究会(スリランカ)の結論及び提言」

World Bank “Social Development Notes: The Dynamics of Conflict, Development Assistance and Peace-building, Sri Lanka 2000-2005, February 2006

## 《執筆者紹介》

### 小泉 肇（こいずみ はじめ）〈1章、5章担当〉

IDPS 正会員。インドシナ紛争下のメコン河流域開発に従事したのを皮切りに、スリランカ、ミャンマー、カシミール、アフガニスタン周辺地域、パレスチナ、北東アジアなど紛争国、紛争影響国での開発協力に従事。スリランカでは、1992年以降、工業開発計画、北部・東部農業農村復興計画、国土開発計画構想などの調査を総括。

### 成瀬 猛（なるせ たけし）〈2章担当〉

麗澤大学外国語学部国際交流・国際協力専攻コース教授。大学(土木工学専攻)卒業後、青年海外協力隊員としてシリア派遣。帰国後、民間企業社員としてイラク駐在時にイラン・イラク戦争を体験。JICA 専門家としてエジプトに長期滞在。JICA 職員となつてからはバングラデシュ事務所員、ケニア事務所次長を歴任し、最後はパレスチナ事務所長として日本の中東和平協力の土台を築いた。約20年の海外滞在歴の内、中東勤務は約12年。その内パレスチナ勤務は6年におよぶ。

### 長山 勝英（ながやま かつひで）〈3章担当〉

IDPS 正会員。(株)バリュープランニング・インターナショナル代表取締役社長。ボスニア・ヘルツェゴビナ国運輸交通マスタープランの調査団長を務める(1999～2001)。多くのJICA 開発調査、世界銀行による開発プログラム調査に従事。紛争下のスリランカでは、保健医療制度改善の調査も総括。

### 石田 洋子（いしだ ようこ）〈4章担当〉

IDPS 正会員。(一般財)国際開発センター理事、評価事業部長。多くの社会開発計画調査と評価業務を総括。ネパールでは、JICA 技術協力プロジェクト「モニタリング評価システム強化計画」および「小学校運営改善支援プロジェクト」で総括を務め、2006年以降、ネパールの開発にかかわってきた。また、日本の対ネパール支援の援助効果を評価する「ネパール実績レビュー」にも従事。

## <IDPS 双書>

### <IDPS 開発戦略ペーパー>

- 01 『戦略的な国造りフレームワーク策定と支援策』
- 02 『紛争と開発協力』

### <IDPS Occasional Paper>

- 01 『心を耕す 一八田與一に学ぶ開発協力の取り組み方』
- 02 『開発は事業と捉えよ 一久保田豊に学ぶ開発協力のあり方』



## 紛争と開発協力

---

2011年9月1日 初版第一刷発行

編者 小泉 肇

発行所 DTP出版

〒135-0042 東京都江東区木場2-18-14  
電話03-5621-4531・FAX03-5621-4530

---

ISBN978-4-86211-280-4 C3031

© Printed in Japan