

平成 26 年 10 月 25 日

拓殖大学大学院
国際協力学研究科
委員長 梶原弘和 教授

学位論文審査報告書

申請学位： 博士（国際開発）
学位申請者： 高原芳之
所属： 国際協力学研究科 国際開発専攻博士後期課程 1D702
論文題目： グアテマラ和平合意後の暴力問題と治安改善
—日本の ODA 動向の変化と新経済協力モデルの考察—
英文題目： Violence Problem and Public Order Improvement of Guatemala
After the Peace Agreement: A Study of New Economic
Cooperation Model and Changes in Japan's Official
Development Assistance Trend

審査委員会

主査	国際学部	教授	佐原 隆幸
副査	国際学部	教授	吉野 文雄
副査	政経学部	教授	松井 謙一郎

I. 論文の要旨

上記申請者の学位論文「グアテマラ和平合意後の暴力問題と治安改善—日本の ODA 動向の変化と新経済協力モデルの考察—」は、国際協力の新たなテーマとして注目度のあがっている平和構築支援の中での経済開発支援の役割について、中米で最後に和平合意がなされたグアテマラを事例にとり、その効果的な支援の在り方を提案する論文である。

従来日本の ODA 予算で行われる経済協力においては、紛争に起因する社会経済インフラ破壊の修復や地域社会の再建については、和平合意達成後状況の安定が確認されて以降時間をおいて実施されてきた。警察の通信機材の改善、科学的捜査能力の強化、交番制度の導入による警察—市民間のコミュニケーション改善、紛争地区への道路整備などアクセス改善による治安維持能力の向上への支援は行なわれてきたが、その取組のモデルについては明示的なものは存在していなかった。

本論文は、紛争の背景をなす社会階層間の対立や都市農村の文化的分断を視野に入れ、暴力の発生につながる社会的な圧力を如何に低減させるか、軍事的手段および政治的手段を下支えする社会経済開発のあるべき方向性とはいかなるものかを論じ、地域に根差した

警察制度の強化を軸に地域開発の実施主体の中に警察を参画させる新型 PRT (Provincial Reconstruction Team)を提案し、その妥当性をグアテマラの文脈の中で検証した。

地域紛争が多発する 21 世紀の途上国世界で、経済協力の役割を現地調査の結果も交えて具体的にかつ体系的に論じた著作はまれであることから、オリジナリティの高い研究としてその価値を示している。また憲法上の制約の中で軍事的な貢献の可能性が極めて限られている我が国の国際協力において、どのようにすれば平和構築分野の領域で存在感を出せるかを具体的に示した今日性のある論文となっている。

II. 論文の構成

本論文は 5 章から構成される。以下に、本論文の目次を示す。

【目次】

第 1 章 序論	1
第 1 節 論文の構成	1
第 1 項 問題意識	1
第 2 項 本論文の目的、構成	5
第 2 節 平和構築	6
第 1 項 平和構築の概念	6
第 2 項 平和構築モデルにおける地方復興チーム (PRT)	13
第 3 項 平和構築の日本の取り組み	28
第 2 章 先行研究およびグアテマラの現況	38
第 1 節 グアテマラの暴力問題	38
第 1 項 グアテマラ平和構築について	38
第 2 項 グアテマラ内戦の暴力の特徴	43
第 2 節 グアテマラ国内治安の状況	50
第 1 項 和平合意後の治安	50
第 2 項 治安改善対策	54
第 3 項 治安改善への協力	68
第 3 節 治安改善のためのモデル	73
第 1 項 アフガニスタン PRT と農村開発	73
第 2 項 紛争地域の農村開発とゲリラ対策	75
第 4 節 仮説の提示	80
第 3 章 事例研究「日本のグアテマラ平和構築支援と経済開発」	83

第1節 日本 <small>の</small> 平和構築	83
第1項 平和構築支援 <small>の</small> 具体的要領	83
第2節 日本 <small>の</small> 対グアテマラ平和構築支援	87
第1項 中米平和構築概観	87
第2項 グアテマラ平和構築支援	89
第3節 フィールド調査（グアテマラ <small>の</small> 経済開発援助 <small>の</small> 現況調査）	102
第1項 調査現況	102
第2項 分析	104
第4章 検証（治安改善対策 <small>の</small> 新モデル）	111
第1節 日本 <small>による</small> 治安改善協力	111
第2節 グアテマラ警察 <small>の</small> 新しい公共任務 <small>の</small> 展開	117
第3節 新型PRT	118
第4節 新型PRT <small>における</small> キャパシティビルディング	122
第5章 結論	126
注	132
参考文献	144

【図表一覧】

図1 JICA <small>による</small> 平和構築 <small>の</small> 概念	8
図2 JICA <small>による</small> 平和構築支援プロセス	9
図3 日本 <small>の</small> 平和構築支援フローイメージ	29
図4 グアテマラ及び周辺地域	39
図5 グアテマラ国内地図	72
図6 従来 <small>の</small> PRTモデル	119
図7 新型 <small>の</small> PRTモデル	121
表1 平和構築 <small>の</small> 移行モデル	11
表2 グアテマラ内戦概要	41
表3 グアテマラ内戦 <small>における</small> 主要アクター <small>と</small> 相互関係 <small>の</small> 構造	43
表4 フィリップ・ブルゴワ <small>による</small> 暴力 <small>の</small> 4類型	45
表5 ジェノサイド <small>に至る</small> 暴力 <small>の上昇</small> 要因	46

表 6-1	登録済武器数及び携行許可証数等の実態調査	47
表 6-2	違法所持武器数の実態調査	48
表 7	麻薬密売に関連する暴力の増加（事案紹介）	49
表 8	世界で最も危険な都市（2011 年）	51
表 9-1	日本とグアテマラの治安状況の比較	53
表 9-2	日本とグアテマラの治安機関の比較	53
表 10	中米地域の紛争後の和平と暴力の実態	53
表 11-1	2012 年犯罪別発生状況	55
表 11-2	2013 年犯罪別発生状況	56
表 12	グアテマラ犯罪統計（2005 ～ 2012 年）	58
表 13	内戦終結後の治安部門改革の比較	60
表 14	グアテマラの安全保障と新たなる脅威	67
表 15	グアテマラの紛争後の暴力と対策の実態	69
表 16	県別殺人発生件数 2012 年	70
表 17	「村落評価システム」による南ベトナムの村落分類	77
表 18	地域の状況に応じた戦場の策定	79
表 19	地域の状況に応じた行動方針	79
表 20	紛争要因の分類	84
表 21	JICA を通じた技術協力実施態勢の拡充	92
表 22	日本の対グアテマラ援助の経緯	93
表 23	対グアテマラ政府開発援助（ODA）実績	94
表 24	国際機関の対グアテマラ経済協力実績	96
表 25	日本の対グアテマラ援助実績（年度別・援助形態別）	99
表 26	諸外国の対グアテマラ経済協力実績	103
表 27	国際機関等調査対象及び質問と回答	106
表 28	日本政府機関等調査対象及び質問と回答	108
表 29	グアテマラ政府機関等調査対象及び質問と回答	109
表 30	日本の対グアテマラ経済協力実績	114
表 31	JICA の対グアテマラ ODA 事業規模	114
表 32	平和構築における軍民連携	122

Ⅲ. 論文の概要

論文の概要を章別に示せば、以下の通りである。

第 1 章では、本論文の論点を明らかにした。すなわち、冷戦終了後の地域紛争多発とい

った事態に対して、これを收拾する方策として世界銀行が主導する形で平和構築支援の概念が打ち出され、軍事的手段、政治的手段、開発援助による支援が連携を保ち、順次性をもって繰り出されるモデルが提示されたが、本論文では第一に、この平和構築支援の概念について整理した。第二に、21世紀に入り軍事的手段、政治的手段と開発援助による支援を統合させた新形態としてPRT(地方復興チーム)が導入されたが、アフガニスタンで展開した主要ドナーの取組を類型化し、これを過去の日本の平和構築への取り組みと対比させ、

日本の取り組みの特徴は、憲法上の制約のもと軍事的手段については直接的貢献をせず(後方支援限定)、政治的手段と開発援助による支援を組み合わせる類型であると整理した。第三に本論文のテーマとして、1996年12月のグアテマラ和平合意後に却って深刻化した一般犯罪の増加と暴力問題への対処が、グアテマラの平和構築プロセスを完了させるうえで不可欠であるとの認識のもと、その具体的な方策を探る中で、日本型平和構築支援の有効性を検証することを設定した。

日本がグアテマラ平和構築支援に、ODAを軸として如何に関わるのか検証し、治安改善に携わる組織の能力形成に対して政府開発援助(以下ODA)を繰り出す日本型支援の方向性と具体的施策を検証しその妥当性を論証することを本論文のテーマとすることを述べ問題意識を明らかにした。

20世紀後半の中米に吹き荒れた内戦の発生と収束の推移の中でグアテマラは中米最後の和平合意国となり、ゲリラ等の反体制勢力の活動は消滅したものの、銃器が社会の隅々に流入し蔓延する銃社会文化が居座ることとなり、一般的暴力犯罪が増加し国内治安の悪化していることが、経済開発を遅滞させている原因となっている。ポスト紛争国の平和構築における新たな脅威である一般的暴力犯罪に対し、安全保障部門改革(以下SSR)の重要性、特に警察改革が内戦終結地域には喫緊の課題であるが、それへの対応に日本として積極的な貢献ができるモデルとは何か、援助動向を検証の必要性を問いかけた。

アフガニスタンの平和構築モデルに導入されたPRTは、紛争終結直後から導入され、平和構築の第1～第3段階(安定化段階、移行段階、定着段階)のすべての過程で実行されたが、第3段階(定着段階)にあるグアテマラの治安改善については、軍を主体としたPRTではなく、国家文民警察(以下PNC)を中心とした新しいPRTに可能性はあるのか、PNCに課された新しい公共任務の展開が市民社会との協働的な治安維持の効果を生み出すのか、これが日本にとって有効な平和構築支援モデルとなるのかを問いかけて、序章として論点設定をした。

第2章では、グアテマラ平和構築の先行研究とグアテマラの現況を整理し、本論文の意義と位置づけを説明した。併せて、農村地域の治安対策を振り返り、グアテマラにおいて妥当性の高い対策を仮説として提示した。

グアテマラの平和構築において内戦の経緯と変遷を整理し、グアテマラ内戦の暴力の特徴について、狐崎によるブルゴワの暴力の4類型をもとにグアテマラにあてはめ整理した。

和平合意後の治安状況については、中米地域の暴力の実態及びグアテマラの暴力の実態を説明するうえで、世界で最も危険な都市としてグアテマラシティがワースト20に含まれていること、更に、同国の違法武器の実態調査、麻薬犯罪に関連した暴力が増加していることを明らかにした。

以上のことから、グアテマラの犯罪別発生状況と SSR 整備状況との関連性、中米地域内戦終結国相互の SSR の比較等から、グアテマラの平和構築の第3段階（定着段階）における警察を主体とした地方復興のモデル（新型 PRT）の必要性を説明し、同モデルを構成する警察官を育成すること、これら警察官のキャパシティビルディングに関わること等で、日本の得意分野で平和構築に貢献しうる日本の ODA の新しいモデルとして提言した。

第3章では、事例研究として日本のグアテマラに対する平和構築と経済開発のアプローチを確認するとともに、現地調査結果に基づいて、他の援助国及び国際援助機関等との関連を明らかにした。

始めに日本のグアテマラ平和構築支援と経済開発の状況について、内戦中から和平合意後の現在に至るまでの日本の ODA 実績及び JICA 等の取り組みの成果を確認した。また、各国の主要援助機関及びグアテマラ政府機関に対する聞き取りを主体としたフィールド調査の結果をもとに、その動向と変化を明らかにした。

日本の対グアテマラ平和構築支援の状況、特に ODA 実績の現況、平和構築後の課題や新 JICA の一元的活動の中で、技術協力、無償資金協力、政府資金援助のトレンドを把握するとともに、フィールド調査において世界銀行、米国国際開発庁 (USAID)、国際連合開発計画 (UNDP) 及びスペイン開発庁 (AECID) 等の国際機関等に対し、農村開発、経済開発の政策、治安回復と農村開発の関連や相互の連携要領について、在グアテマラ日本大使館、在グアテマラ JICA 駐在員事務所等の ODA 計画、和平プロセスに対する成果、農村開発の要領についてのインタビュー結果を詳細にまとめた。その結果、対グアテマラ支援について日本を始め各主要援助国及び国際機関等は、農村開発に十分な関心はあるがその地位・要領（特定地域及び自治体への支援の有無）に差があること、相互の連携について協議を行い拠出金額の割合を調整するものの、統合的な連携プロジェクトの形成には至っておらず、援助の現場で各組織の意向を確認し我が国としてリーダーシップを発揮する余地は十分残されていることが確認された。

グアテマラ政府側の取り組みについては和平庁 (SEPAZ)、和国民審議会 (CNAP) 及び PNC 等から同様のインタビューで確認した。グアテマラの農村開発に多くの機関が取り組んでいるが、その連携要領や支援重点に相違があるが、治安に携わる警察官の能力改善は優先されるとの共通認識があるとともに、アフガニスタン方式の PRT をグアテマラに導入する環境にはないとの見解を得た。

以上のフィールド調査及び分析から、先住民を多く抱えるグアテマラの農村コミュニティの特性を考慮した治安改善の施策が期待されること、グアテマラ経済開発の中で農村開

発に併行して地方農村の警察力の整備拡充が必要なこと等について妥当性が高いことを確認した。

第4章では、治安改善への貢献を内包した形による新経済開発モデルを、日本が提示できる平和構築支援モデルとしてその特徴を分析しその妥当性を検証した。

グアテマラの喫緊の課題である治安回復を目的として、日本が行っている協力現況について内容を検証するとともに、平和構築の第1段階（安定化段階）におけるアフガニスタンで注目されたPRTを参考に、治安改善対策を定着させるような新モデルを提案した。また、日本の対グアテマラの重要課題と、日本による治安改善協力の現況、特に国際協力機構（JICA）の警察官能力育成協力（三角協力による）の実効性や、PNCの新しい公共任務の展開、農村の治安維持と住民の生活基盤を支える取組み、各県出身特に西部高地の出身の警察官を、出身地に近い警察署に再配置し、犯罪予防の重要な施策として開始されている状況を説明した。

新型PRTは、平和構築の第3段階（定着段階）にある今の時期が、治安回復と経済開発をリンクさせる好機といえる。また、日本が他の諸国と協力するプロジェクトを進めるメソッドの一つとして活用できる。新型PRTはコミュニティとの融合であり、治安部門を担当する警察官は、地域の連携を強化するとともに一般犯罪や組織的犯罪から地域コミュニティや市民を保護することが狙いであるとした。

一方、グアテマラ政府も内務省管轄の警察官に対し、他の行政機関（教育省、保健省、地方自治体等）と連携する公共任務を付加することで、地域と警察官の融合を狙った地域自治のシナジー効果を図ろうとする動きが見られ、市民の青少年健全育成、麻薬撲滅運動、教育相談、保健相談に至るまで、警察官が地域のアドバイザーとなり市民生活を補助できるような態勢に展開させることで、地域により密着したPNCに組織再編する努力が実行されていることを確認した。

PNCが行う警察官キャパシティビルディング（三角協力含む）や、一般教育訓練、装備・器材等の整備支援について、JICAを中心とした日本のODAがバックアップしていく形で継続的に協力が展開されており、農村開発と治安改善、観光開発プロジェクト等がパッケージとして実施されており、日本の得意分野でかつてのグアテマラ内戦の当事者を巻き込み実質的な利益共同体を形成し和解を促進させ、未来志向でコミュニティ再編を作為する協力が進展していることを確認した。

最後に第5章では、結論として論文全体を総括し、日本が引き続きODAによる国際社会での協力を実践し、世界平和に貢献していく中で、平和構築のグランドデザインを援助国としての立場で独自のデザインを持っておく必要があるとした。

平和構築を支援するにあたり、移行プロセスの全般の段階や時期における重点形成することが肝要であると述べるとともに、警察を主体としたPRTを構成することで警察官のキ

ャパシティブUILDINGを同時並行的に行うことは、グアテマラの将来に有益な支援プロジェクトになり得るとし、地域警察活動の三角協力をコンポーネントとして組み入れることは検討に値する創意工夫であると結論付けた。

グアテマラの平和の定着を確実にするためには、農村開発と治安維持をリンクさせ地方復興を進める新型 PRT を念頭に置いて国際協力を行うことが重要であり、憲法上の制約で軍事的貢献を後方支援に限定せざるを得ない日本が、平和構築に実質的に貢献していく一つの有効な選択肢であることを主張して、本論文の意義とした。

本論文は、一方でグアテマラの平和構築の現場で活動する関係者から証言を集め、他方で日本のODAの動向を分析し、ODAを軸として平和構築にどのようにかかわりうるか、具体的に新経済協力モデルを提案し、ともすれば存在感が薄かった平和構築分野における日本の国際貢献を進展させる方向性を提案したという意味で、新領域を切り開いたといえる意義のある論文として仕上がっている。

III 本審査内容

審査日時：平成 26 年 10 月 25 日 13:00-14:00

審査委員：国際学部 教授 吉野文雄 (副査1)

政経学部 教授 松井謙一郎 (副査2)

国際学部 教授 佐原隆幸 (主査)

場所： D館 201 教室

審査過程：冒頭高原芳之より、審査論文の内容についての口頭説明を行なった。対象、方法、先行研究、仮説、検証事項、本論文を通じて付加した知的貢献部分について審査論文の要点を10分間説明した。続いて平成26年6月9日に行った予備審査において指摘された事項5点について、指導項目ごとに論文の中でどのような加筆修正を加えて改善したかを説明した。その後審査員より加筆修正が満足のいくレベルに達しているか、さらに補強すべき部分についての有無の確認が行われた。

松井教授より：

- (1) 平和構築概念のレビューを書き足す部分は十分。
- (2) グアテマラの暴力の構造と特徴を解明する部分で、中米諸国との比較を求めた部分は十分。ただしエルサルバドルでも警察を主体とした新型 PRT があてはなるかどうかには言及してほしい。
- (3) 軍を中心とした PRT と警察を中心とした新型 PRT の違いについての説明は十分。ただし新型 PRT の中核となる警察の公的任務が既存の行政組織の中にどう組み込まれるかの記述を付加してほしい。

- (4) スペイン語の文献資料の明示については十分。

吉野教授より

- (1) 分量は博士論文として十分なところまで達している。資料の補足も十分。
- (2) 中米諸国との比較の処理も適切。
- (3) 部分的に表現に揺らぎが見える。また単語の使い方が不適切な部分があるので指摘しておいたが、訂正が必要。確認されたし。

佐原教授より

- (1) 新型 PRT の中核をなす警察の公的任務に関して、これが単なる交番システムの導入でなく、グアテマラの地方行政の改編にどうつながるのか、将来のビジョンを語った部分を再吟味して付加してもらいたい。
- (2) 今回指摘のあった部分は、論文の骨格部分の修正が必要なほどの修正要求ではないので、これがどのように改善については、主査が審査委員に代わって確認をすることで最終確認とする（審査委員全員合意）。

V. 審査委員会結論

学位論文審査委員会は、事前に提出された学位論文申請書、学位論文要旨、学位申請者略歴等をもとに、数回の会合を重ね厳重な審査を行った。最終的には、平成26年10月25日の審査委員会における口頭試験により、審査委員会は審査員全員一致で学位申請者に対し、提出論文が「博士（国際開発）」の学位授与に値するものであることを認めた。審査委員としてその内容は満足のいくものと確認し、若干の修正事項については主査が最終確認をすることをもって本論文は学位論文としての要件を満たすものとすることを認定した。