

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—

拓殖大学大学院国際協力学研究科

国際開発専攻

1D702

嵩原 芳之

平成 26 年 10 月

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 日本の平和構築	83
第1項 平和構築支援の具体的要領	83
第2節 日本の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（グアテマラの経済開発援助の現況調査）	102
第1項 調査現況	102
第2項 分析	104
第4章 検証（治安改善対策の新モデル）	111
第1節 日本による治安改善協力	111
第2節 グアテマラ警察の新しい公共任務の展開	117
第3節 新型PRT	118
第4節 新型PRTにおける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

欧文略語表

略語	正式名称	日本語訳
AECID	Agencia española cooperación internacional para desarrollo	スペイン開発庁
ASEAN	Association of South - East Asian Nations	東南アジア諸国連合
BHN	basic human needs	人間の基本的ニーズ
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	ドイツ経済開発協力省
CAN	Andean Community	アンデス共同体
CARICOM	Caribbean Community	カリブ共同体
CEC	Committee of European Community	欧州共同体委員会
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico	歴史究明委員会
CERP	Commander's Emergency Response Program	指揮官緊急対応プログラム
CIA	Central Intelligence Agency	中央情報局
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala	グアテマラ無処罰問題対策国際委員会
CIMIC	Civil-military co-operation	民軍協力
CMO	Civil Military Operation	民軍作戦
CNAP	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz	和平国民審議会
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration	武装解除・動員解除・社会復帰

ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida	全国生活実態調査
EU	European Union	欧州連合
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz	国家平和基金
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional	ファラブンド・マルティ民族解放戦線
GCPP	Global Conflict Prevention Pool	国際紛争予防プール
HDI	Human Development Index	人間開発指数
ICRC	International Committee of the Red Cross	赤十字国際委員会
ISAF	International Security Assistance Force	国際治安支援部隊
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際開発機構
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊員
JVC	Japan International Volunteer Center	日本国際ボランティアセンター
LTTE	Liberation Tiger of Tamil Eelam	タミル・イーラム解放の虎
MINUGUA	Mision de Verificacion de las Naciones Unidas en Guatemala	国連グアテマラ検証団
MERCOSUR	Mercado Común del Sur	南米南部共同市場
NAFTA	American Free Trade Agreement	北米自由貿易協定
NATO	North Atlantic Treaty Organisation	北大西洋条約機構
NZAID	New Zealand's International Aid & Development Agency	ニュージーランド国際援助開発庁
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OEF	Operation Enduring Freedom	不朽の自由作戦

OHDACA	Overseas Humanitarian, Disaster, and Civic Aid	海外人道災害公共援助
ONUCA	Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamerica	国連中米監視団
ONUSAL	Mision de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador	国連エルサルバドル監視団
ONUEN	United Nations Observer Mission to Verify the Elections	国連ニカラグア選挙検証監視団
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil	自警団
PBC	Peacebuilding Commission	平和構築委員会
PCRU	Post Conflict Reconstruction Unit	紛争後復興ユニット
PKO	United Nations Peacekeeping Operations	国際連合平和維持活動
PNC	Policia Nacional Civil	国家文民警察
PROMETAM	Proyecto de Mejoramiento de Ensenanza Tecnica en el Area del Matematica	算数指導能力向上プロジェクト
PRT	Provincial Reconstruction Team	地方復興支援チーム
PSO	Peace Support Operations	国際平和支援活動
QIPs	Quick Impact Project	即効プロジェクト
SEPAZ	Secretaria de la Paz	和平庁
SICA	Central American Integration System	中米統合機構
SSR	Security Sector Reform	安全保障部門改革
UFCO	United Fruit Company	ユナイテッド・フルーツ社
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan	国連アフガニスタン支援ミッション
UNDP	United Nations Development Programme	国際連合開発計画

UNHCR	UN High Comissioner for Refugees	国連難民高等弁務官
UNICEF	Nations Children's Fund	国際連合児童基金
UNMISS	United Nations Mission in the Republic of South Sudan	国連南スーダン共和国ミ ッション
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemala	グアテマラ民族革命連合
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WFP	United Nations World Food Programme	国際連合世界食糧計画

第1章 序論

第1節 論文の構成

第1項 問題意識

21世紀以降における平和構築支援はグローバルな展開を必要とし、国家間の紛争が減少している反面、民族間の紛争や内戦及び宗教的対立に起因する紛争等が増加している。紛争を予防・解決する手段として、軍事的な手段や、予防外交、軍縮、調停等の政治的手段のみでは限界が生じ始めている。現在は、紛争の要因となる貧富の格差や、機会不平等を解決する側面から、平和構築手段として、開発援助が果たすべき役割が重要視されている。他方、開発援助は支援対象者や地域を十分に検討して選定しないと、却って紛争を助長する恐れがあることも近年指摘されている。

日本の平和構築支援は、政治的な配慮が大きいアジアを中心に実施されてきたが（カンボディア、東ティモール、アフガニスタン等）、世界の平和構築の趨勢や進展を考慮すると、アフリカ、中南米、中東等の日本から遠隔した地域にも支援の目を向けていくことが望まれている。同地域では物価高騰、通貨下落等の不安定要素と相俟って、執政者が独裁的傾向（親族占有）をもつ政権、政治家・官憲の腐敗や汚職、教育制度の廃退、差別、人権侵害等の平和構築支援にあたり支障となる問題を抱えている国が多い。

遠隔地域の、日本の平和構築支援の在り方については現状を調査・研究した上で、日本として可能性のある具体的な取り組みについて検討する必要があると考える。とりわけ中南米地域は、1990年代終末から現在にかけて平和構築プロセスが比較的堅調に推移しており、中でも和平合意を達成し内政的安定を進捗させたグアテマラ、エルサルバドル、ニカラグア等は「中米モデル」と称され平和構築の成功ケースとして挙げられている。

日本は、1990年代中頃から中米地域において政府開発援助（ODA：Official Development Assistance）を通じた積極的な経済開発協力を実施してきた。それは中米諸国の内戦が終息に向かうにつれ規模を拡

大し、20世紀末から21世紀にかけて、例えば対グアテマラについてはトップドナー国となり世界でも有数のプレゼンスを発揮している。平和構築支援の調査・研究にあたり、グアテマラをケーススタディとして捉え、日本がグアテマラ平和構築支援に関わった軌跡を追うとともに、平和構築における和平プロセスの現状とODAが如何に関連するのか検証し問題点や課題を明らかにすることで、今後の平和構築支援におけるODAの方向性と具体的施策を検討していきたいと考える。

また、最近日本のODAについてそのあり方が問われている。「戦争や地域の紛争など絶え間ない紛争に対してその予防や平和構築、新しい世界秩序の構築に先進国がどのように関わるのかが問われている。日本のODAも規模を誇る時代は終わり、その質が厳しく問われる時代に入ったと言わねばならない。」と渡辺（2003年）が指摘¹⁾しているところ、日本のODAはグアテマラの和平プロセスを順調に推移させる効果があったのだろうか。

中米地域では、1990年代に中米和平の達成に向け大きな前進が見られた。ニカラグアでは、チャモロ政権が91年中頃より治安悪化の原因となった元コントラの再武装闘争問題を解決するなど国内融和を図ってきた。エルサルバドルでは92年に和平合意調印をした。同合意に定められたスケジュールに則って、国連エルサルバドル監視団(ONUSAL;Mision de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador)の監視の下、ゲリラの武装解除及び市民生活への復帰の他、政府軍の改革、政治・司法・経済面での諸改革、文民警察の新設等が進められてきた。

グアテマラは中米最後の和平合意国となったが、内戦終結後ゲリラ等の反体制勢力の活動は消滅したものの、一般的暴力犯罪が増加した面での国内治安の悪化が著しく、狐崎（2009年）の報告²⁾によれば、その大きな要因としてグアテマラの歴史的背景から次のように説明している。

グアテマラの内戦の要因として、『大農園を多数占有する白人オルガルキア（寡頭支配層）が強力な政治的経済的権力を4世紀以上にわた

って維持してきた特性を持ち、先住民に対するレイシズムと搾取の歴史が内戦にも色濃く反映され、1970年代末から80年代初頭にかけて左翼ゲリラと先住民が結合する大規模な動員に発展したが、オルガルキアと軍部はジェノサイド戦略を持って先住民居住地域一帯を徹底的に破壊した。1961年から96年に至る国内武力紛争期において、死者20万人、行方不明者4万5千人に達する犠牲者のうち死者の90%が非戦闘員、83%がマヤ先住民と言われている³⁾。』として経済的対立や民族的対立が社会的暴力構造を生起させたと説明している。

また、同氏はグアテマラの構造的な暴力の存在を指摘するにあたって『政府統計では先住民比率は約52%であり、加害責任の93%が国軍と諸治安機関、3%がグアテマラ民族革命連合（URNG; Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca）、残りは不明と公表された。2000年2月歴史究明委員会（CEH; Comisión para el Esclarecimiento Histórico）は軍部の戦略を「ジェノサイド」と認定した。国連グアテマラ検証団（MINUGUA; Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala）の2004年12月の最終報告によれば「先住民族のアイデンティティと権利協定」、「社会経済及び農業問題に関する協定」の履行が著しく遅れており、新たな紛争の火種として懸念されると評価がなされている。』と報告している⁴⁾。

グアテマラは、紛争終結後の10年間で殺人件数が倍増するなど、治安状態が中南米で最悪の水準に陥ったうえ、殺人事件の99%が免責される司法制度の機能不全への不満が高まっており、グアテマラの平和構築における人権侵害と治安回復問題は深刻な課題となってきた⁵⁾。

内戦中は国内の治安は政府軍や自警団（PAC; Patrullas de Autodefensa Civil）により厳しく統制⁶⁾されていたが、和平合意後は政府軍やゲリラの戦闘は鎮静したものの一般犯罪は急激に増加する傾向を見せ始めた。MINUGUAの最終チームが撤収した2004年から増加傾向は著しくなり、2008年～2009年をピークとしてその後も減少する気配がない。治安の悪化は経済開発や観光開発の足枷となり、現政権も治安回復を喫緊の課題として捉えている⁷⁾。

このようなポスト紛争地域の新たな問題に対し世界銀行は、21世紀の紛争と暴力は20世紀の型には当てはまらない開発問題であるとし、暴力の反復的な連鎖をもたらす挑戦課題と位置づけている。特にグアテマラ、エルサルバドル、南アフリカなど、暴力的な政治闘争を経て政治・平和にかかわる合意を成功裏に達成した諸国は、今も高い水準の暴力的な犯罪に直面しており、それが開発にとって制約になっていると指摘している⁸⁾。

グアテマラの和平プロセスは冷戦の終焉に伴う平和構築モデルとして、ニカラグアやエルサルバドルの和平合意に続く中米最後の紛争地域の安定化を狙いとして進められた。また、内戦時における戦闘では政府軍やPAC等の先住民に対する虐殺・暴行等の人権侵害に対して、国際社会からの厳しい批判に晒されることで、米州地域や欧州地域の主要国及び国際機関等の圧力を含めた働きかけにより、段階を踏みながら和平プロセスを進捗させていった経緯がある。

このグアテマラ特有の暴力の蔓延は、和平合意後もグアテマラ社会に内在し続けており、警察力の未配置地域の存在や警察官の倫理・能力欠如は市民に不信を抱かせ、法の支配の要である裁判所や検察等の未整備が農村地区のリンチ（私的制裁）を派生させている⁹⁾。

かかる状況の中で、和平合意に基づいた7項目の主要プログラム¹⁰⁾は、グアテマラ政府の確実な責任の履行と、グアテマラ復興を援助する国際社会の両輪が噛み合っただけで初めて進捗していく状況にある。一方、和平合意の履行状況に関し、1990年代末から2000年代前半の間はポスト内戦の監視の意味で国民も関心があったが2000年代半ば頃から、和平の定着とともに冷戦後の新たな世界的経済枠組みや中米・カリブ地域共通の課題に対して関心が移り、内戦終結後の体制構築への関心は次第に薄れていった感がある。

グアテマラ内戦が終結し和平合意がなされてから16年が経過した。日本は、グアテマラに対するトップドナーとしての責任を十分果たし得たのだろうか、日本の対グアテマラODAは2000年をピークに徐々に減少し、2006年には無償援助を終了した。日本のODA動向は、和平

合意前後にどのように変化してきたのか、また他の援助主要諸国並びに国際機関との連携はなされていたのか、政府の優先課題である治安の改善に如何に関与してきたのか、暴力を引き起こす社会的圧力を低減させるうえで今後 ODA 動向はこれにどう対処してきたのか、またどこに向かっていくのか、その過程の中に暴力の蔓延に対処するよき処方箋は見いだせないのか、展望と課題を明らかにしていきたい。

第 2 項 本論文の目的、構成

在グアテマラ日本大使館の HP によれば、グアテマラの情勢は、2011 年の段階でも和平プロセスが履行されておらず、治安情勢の悪化や貧困問題の深刻化が指摘されている。2 国間で実施されてきた ODA 政策協議については、定期的実施されていることへの評価はあるが、平和構築への真正面からの貢献については実質的な議論はなされてきておらず、あくまでドナーグループの一員として応分の寄与を果たすという姿勢に終始してきたと指摘することも可能である。グアテマラに内在する人権侵害や治安回復対策に資する日本のアプローチは経済開発の促進を図る中で治安回復を確保し、投資を呼び込んでさらなる経済開発をもたらす好循環を形成するというものであり、並行して警察の組織的な発展を進め市民に寄り添う新しい警察像を探るといった形をとったが、これが効果を発揮することができたのか検証する時期に来ている。

(1) 本論文の目的

内戦が終結し和平が訪れた中米地域は、復興支援のための経済開発が行われているが、グアテマラ、エルサルバドル等の内戦経験国は、犯罪の増加や広範に活動する組織犯罪等による、新たな脅威が市民生活や社会経済の安定を阻害している。グアテマラで和平合意後、国際社会の援助が始まったが、一方で暴力的一般犯罪は増加しており、経済開発の促進に影響を与えている。内戦終結から社会の安定発展に至るプロセスで、治安改善は重要であり、その成否がグアテマラ社会成長への鍵を握っている。

本論文では、平和構築支援の調査・研究にあたり、グアテマラの平和構築プロセスをケーススタディとして捉え、グアテマラの平和構築と治安・暴力の相関関係を考察するとともに、グアテマラの治安回復問題に ODA が如何に関与すればいいのかその問題点や課題を明らかにし考えていきたい。

(2) 本論文の構成

第 1 章では、序論としてまず問題意識の概要を説明したが、続いて平和構築の概念について整理する。更に、復興支援の新形態である PRT に着目しその実情をアフガニスタンの例により確認する。また日本のこれまでの平和構築への取り組みについて整理する（第 3 項）。

第 2 章は、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する。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する。

第 3 章は、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する。

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する。

第 5 章では、結論として全体を総括し今後を展望する。

第 2 節 平和構築

第 1 項 平和構築の概念

(1) 世界の平和構築の推移

先ず、平和構築とは何かを確認することにしたい。国際社会で平和構築（peace-building）の用語が一般化したのは、ブトロス・ガリ国際連合第 6 代事務総長の報告「平和の課題」（1992 年、以下「ガリ報告」とする。）以降のことである¹¹⁾。

ガリ報告において、平和構築は、予防外交、平和創造、平和維持を補完する活動と位置づけられ、紛争終結後に「紛争再発を防ぐために、

平和を強固にする組織を支援し、平和への機会を高める活動」であると定義された。ガリ報告における平和構築の特徴は、それが紛争後のしかも平和維持活動の後の活動とイメージされたことで、内容的には経済、社会、文化、人道問題に取り組む持続的活動だと説明している。

その後、従来の国連の平和維持活動（以下 PKO とする。）のあり方が見直される中で、冷戦後の紛争に対して国連が平和構築も含む包括的で一貫性ある対応をとることを企図して「国連平和活動に関する委員会報告」（2000年、以下「ブラヒミ報告」とする。）が公表された¹²⁾。

ブラヒミ報告は、平和構築を「平和の基礎を組み立て直し、その基礎に基づき単に戦争がないという以上の状態を構築する手段を提供する措置」と定義している。ブラヒミ報告の特徴は、平和維持活動と平和構築活動が同時並行的に統合的に行われるべきこと、平和構築の具体的内容として、元兵士の社会統合、選挙支援、警察改革等を通じた法の支配の強化が重要視されたことであり、2000年以降の平和構築の様々な局面で重要な項目として挙げられている。

2004年には、国連改革のうちの平和や安全保障分野について検討する事務総長の諮問機関である「脅威、挑戦及び変革に関するハイレベル委員会」の報告「より安全な世界—我々の共有する責任—」が提出された。同報告は、平和構築の概念を従来よりも拡大して、紛争発生以前の予防活動から紛争終結後の復興開発までを含む長期的なものとして捉えた。2005年3月には、同年9月の国連首脳会合に向けて、アナン国連第7代事務総長が「より大きな自由を求めて」と題する報告を発表した¹³⁾。

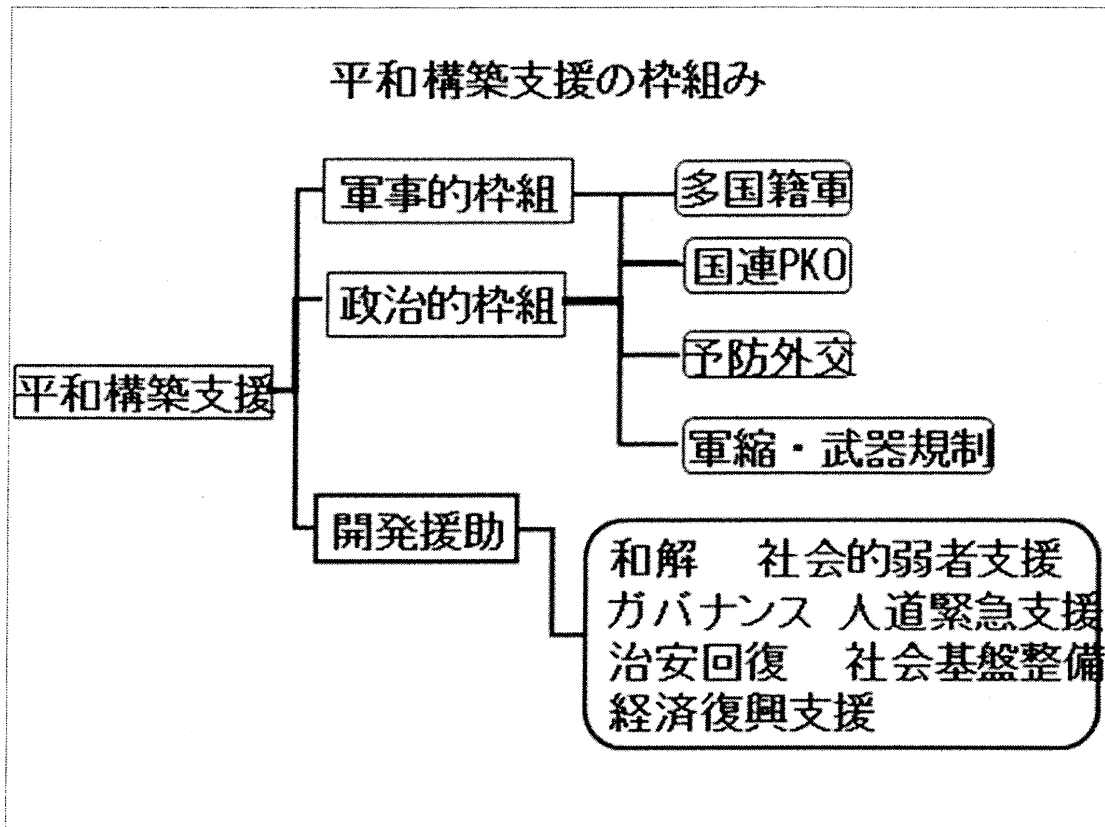
同報告は平和構築に関する定義を明示してはいないものの、平和構築活動の力点を紛争後に置いて、それが「紛争から永続的な平和への移行」を意味するものとして捉えた。また、同報告は、国連内に、平和構築を一貫して扱う機関として平和構築委員会（PBC; Peacebuilding Commission）を創設するよう提言した。2006年6月に平和構築委員会の第1回会合が開かれて、その活動が本格的に始まった。

国連において平和構築とは、「紛争後の段階において、永続的な平和

を達成するために、平和維持活動と密接に関わりながら、復興支援も視野に入れた、「一貫性を持った統合された活動」と捉えられている。

国際社会において平和構築の概念が醸成される中で、日本でも国際協力の一翼を担ってきた国際開発機構（JICA:Japan International Cooperation Agency）が2001年に平和構築のガイドライン作成に着手し始めている。JICAの平和構築の概念は、図1に示されるように紛争予防、紛争和解、そして復興支援までを網羅する全体的なアプローチであり、和平達成において従来から重視されている軍事的枠組みや、PKO、予防外交、軍縮、調停などの政治的枠組みに開発援助を加えた3本の柱による包括的な取り組みとしている。

図1 JICAによる平和構築の概念



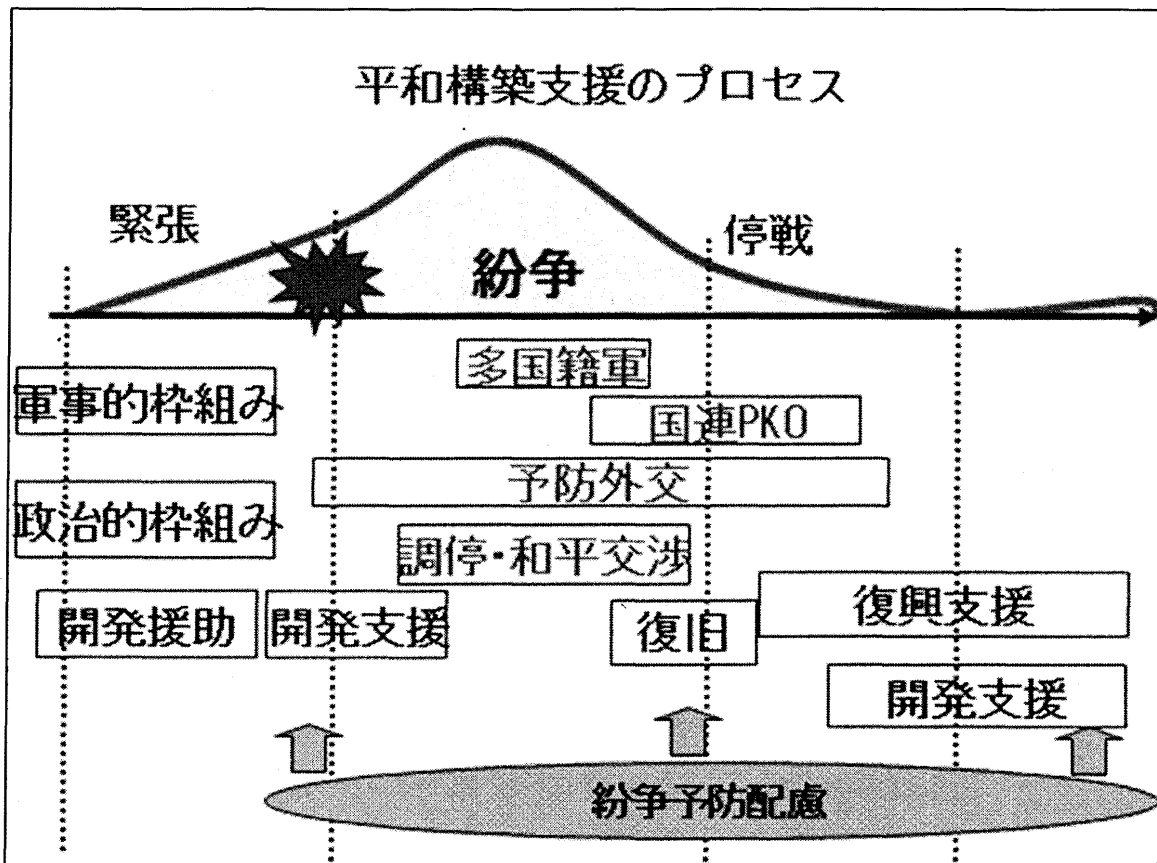
出典）独立行政法人国際協力機構『平和構築支援』2003年11月から筆者作成

平和構築の概念を、紛争発生の可能性を最小限化し、発生した紛争の拡大を防止し、紛争によるダメージを復興し、その地域の持続的開発に結びつけていくプロセスであり、平和構築の究極的な目的は、途

上国にかかる能力を備えることにより、恒久的な自立発展を目指すことと解釈している。

また開発援助の枠組みでは、図2に示すプロセスに従い、以下の3アプローチによって、平和構築支援は実施される。

図2 JICAによる平和構築支援プロセス



出典) 独立行政法人国際協力機構『平和構築支援』2003年11月から筆者作成

(ア) 人道緊急援助 (紛争中・終結直後の緊急期における人道援助) 難民/国内避難民支援、紛争当事国・周辺国への緊急援助

(イ) 復興・開発支援 (紛争終結後の復興・開発のための援助) 難民/国内避難民帰還促進、食糧の保障、基礎インフラ整備 (住宅、保健医療施設、電気・水等のライフライン等)、教育・保健医療の向上、対人地雷除去/被災者支援、経済社会サービス・インフラ整備 (道路、橋梁、通信施設等)、産業振興

(ウ) 紛争予防/再発予防 (紛争を予防・回避するための援助) 安全

保障部門改革（SSR:Security Sector Reform）、武装解除／動員解除／社会復帰、小型武器規制、平和教育、行政制度の整備、選挙支援、民主化支援、人権擁護、メディア支援、貧困削減、経済の適正配分等（これらの支援は、紛争再発予防の観点から、復興・開発支援においても実施される）

これまでに、多くの機関がそれぞれ平和構築の定義や概念を発表しているが、それらの定義を国際的に普遍化したものに統一するには至っていない。前述の国連事務総長による「武力紛争予防」報告書においては、平和構築は「紛争を超えて、平和の基盤を再構築するための活動であり、戦争の不在以上の基盤を構築するための手段を提供することである」と定義されている。

冷戦終結後、紛争の性質が変化してきたことに伴い、軍事的活動や、予防外交、調停などの政治的枠組み等の伝統的な取り組みに加えて、平和構築支援において開発援助の果たす役割が重要になってきている。平和構築支援の全体的な枠組みと其中での開発援助の位置づけを図示したものが表 1 である。

(2) 平和構築（支援）活動の諸段階

平和構築とは、紛争の原因と結果の両方に同時並行的に対処するための諸計画から成り、しかも、国内外の多様なアクターの参加する複雑な作業にならざるを得ない。平和構築活動の最終的な目標は、篠田（2000年）による平和構築活動の定義を参考にすれば、紛争の再発を防ぐ平和の制度化のための構造をつくり上げることと言えよう。したがって、日本や国際社会が行う平和構築支援活動も、その最終目標である平和の制度化の構造づくりの観点から組み立てられなければならない。

等（2007年）によれば、平和構築は概念モデル的に3つの段階で進捗するものとしている¹⁴⁾。第1段階は「安定化段階（The Stabilization Phase）」であり、第2段階は「移行段階（The Transition Phase）」であり、第3段階は「定着段階（The Consolidation Phase）」としている。

第1段階は「安定化段階 (The Stabilization Phase)」である。紛争の敵対行為が停止した直後の段階で、この段階の活動の焦点は安全な環境の確立と緊急人道援助計画を通じた紛争の直接的被害の処理であり、人道関連機関などで使われる「人道緊急事態」に対応する段階に相当する。安定化段階の後期には、中長期的な回復・復興活動のための準備作業（復興ニーズ調査や国際援助供与国会議開催など）も並行して進むことになる。

表1 平和構築の移行モデル

段階区分	焦点	アクターの状況	
第1段階 「安定化段階」	安全な環境の確立と緊急人道援助計画を通じた紛争の直接的被害の処理	国内の諸アクターが自らの生き残りと組織再編に専念	外部アクターが安定化段階で主要な役割
第2段階 「移行段階」	新たな正統性ある永続的な社会・政治秩序を構築	国内アクターの責任を重く	外部アクターから責任を移行
第3段階 「定着段階」	○新政府と市民社会を支援 ○永続的平和の構造を作為	国内アクター自身で計画・調整の全責任	外部アクターは、技術支援提供

出典) 等雄一郎「平和構築支援の課題」から筆者作成

この段階では、国内の諸アクターが自らの生き残りと組織再編に専念することが予想され、必然的に、外部アクターが安定化段階で主要な役割を担うことになる。ただし、外部アクターは、平和構築の基盤を根付かせるために、国内アクターの参加と彼らとの協議をあらゆる機会を捉えて行わなければならない。

平和構築の第2段階は「移行段階 (The Transition Phase)」である。一般的には、暫定政府の任命に始まり、可能な限り短期のうちに、新憲法を定める移行政府を選定するための選挙または正統化手続きを行

い、新憲法の制定とその規定に基づいた新政府を成立させる過程を通じて、完全な主権を有する正統政府が権力を掌握することになる。

移行段階の焦点は、新たな正統性ある永続的な社会・政治秩序を構築できるかどうかである。それは、機能する官僚制、法の支配及び永続的な社会経済システムの3つによって裏付けられた秩序でなければならない。内外のアクターの関係は、両者の連携の進展度合いを反映したものでなければならない。次第に国内アクターの責任を重くして、最終的に外部アクターから責任を移行するものでなければならない。

第3段階は「定着段階 (The Consolidation Phase)」である。定着段階の狙いは、新たに選出された政府と市民社会とを、以下のような広範な諸計画によって支えて、永続的平和の構造をつくり出すことである。すなわち、和解と国民創出 (nation-building) の促進、社会・経済的な復興の推進、治安機関改革による法の支配の徹底などを目指した諸計画である。

定着段階の初期または中期に、国連平和活動の軍事部門は撤収を開始し、平和構築支援活動における軍事部門のプレゼンスは低下することになる。一方、定着段階の最重要課題は、国連平和活動から国連のカントリー・チームと国内アクターに責任を委譲することである。したがって、定着段階では、国内アクター自身で計画・調整の全責任を負えるように、その能力開発に力点を置き、外部アクターの役割は、技術支援提供にまで低下させる必要がある。定着段階を迎えても、紛争当事者の和解が進捗しなければ、平和構築のプロセスは完全に終了したとは言えない。

グアテマラにおいて平和の構築は、周辺紛争国の和平合意が逐次達成されたこと、同国の内戦における人権侵害を憂慮する国際社会からの圧力が背景として挙げられる。グアテマラ平和構築の活動段階は、第1段階 (安定化段階) については、冷戦の終焉とともに内戦の対立構造が緩慢になったこと、グアテマラの内戦における人権侵害が国際的な批判を浴び、グアテマラ政府に対する圧力が高まり、政府国軍もこれを無視できなくなった背景もあり、和平を作為する国際社会及

び関係諸国の協力のもと、和平のための事前協議が複数回にわたって段階的に進捗したことが功を奏し、約2年程度でスムーズに第2段階（移行段階）へ進行することができた。

第2段階においては、和平プロセスの中で憲法制定の国民投票が可決したことで、引き続き当時の政権が正当性を得て統治を継続させ、憲法の改正への道筋を明確にし、反政府勢力に対して合法化して政治参加を認める姿勢がとられた。第3段階（定着段階）についても方針の公表は比較的スムーズであった。しかし、内戦時において甚大な人権侵害を受けた農村部の住民（殆どが先住民）と政府（軍）や自警団との和解や治安機関改革については十分なコンセンサスが得られておらず、軍の農村部におけるジェノサイドを指導した元軍高官や現場の実行指揮官等に対する裁判が進行していない状況であり、更に内戦の時期よりも特に一般犯罪や組織犯罪の対処が遅れて、国の制度の安定を遅延させているのがグアテマラの特徴であり、和解と国民創出の促進が進まないことで農村部の復興支援や都市部の治安の定着が未だ達成でいないのが課題である。平和構築プロセス末期の定着段階で長時間を要している状況にある。

第2項 平和構築モデルにおける地方復興支援チーム (PRT;Provincial Reconstruction Team)

次に国連平和支援活動における民軍協力（CIMIC;Civil-military co-operation）の形態として新しいPRTについてアフガニスタンの事例を主体に確認する。平和構築モデルにPRTが取り入れられたのは最近のこととされているが、実は半世紀以前のベトナム戦争における米軍のモデル村や、英国のマレー統治作戦の住民政策がルーツとなっており、農村開発を含有させた軍事作戦である。モデル村は軍のゲリラ減殺の一環として作戦行動として用いられたが、PRTは更に経済開発的要素を専門家によって行わせている。

前述の篠田によれば、「国際平和支援活動（PSO;Peace Support Operations）における民軍関係」は、平和構築支援活動を含む国際平

和支援活動において、近年増加してきた文民組織と軍の協力関係（「民軍協力（CIMIC）」）について代表される¹⁵⁾。民軍関係が近年緊密化した背景事情を考察した後、米軍と北大西洋条約機構（NATO; North Atlantic Treaty Organisation）軍の民軍関係に関する軍事原則（ドクトリン）及び、国連と赤十字国際委員会（ICRC: International Committee of the Red Cross）の民軍関係のガイドラインによれば、平和支援活動の安全確保の観点から、国連や ICRC もシビリアン・コントロールの確保を条件に、平和構築支援活動での軍の活用に必ずしも否定的ではないが、軍の活用にあたっては、平和構築の 3 つの段階ごとの特徴を踏まえた対応が必要だとされる。PRT はこの促進を図る活動として導入されたと考えられる。

（1）PRT とは

地方復興支援チームとは、国際紛争や内戦などにより荒廃した国土の復興を進め、平和を定着させるための新しいチーム形態である。紛争終結後も治安情勢が悪く、文民だけで活動するのが危険な地域では、復興支援活動を行うために、PRT と呼ばれる軍隊と文民の合同チームが活動している。このチームの軍事部門は、主に現地の治安維持を図り、文民部門（主に援助関係省庁の職員）は、地元の要望を調査しながら復興活動の計画や調整などを行っている。

PRT の歴史は、米国などの軍事攻撃によりターリバーン政権が打倒された後のアフガニスタンに始まる。米国と NATO 諸国が中心となり、2002 年末から現在まで活動している。また、フセイン政権が打倒された後のイラクにおいても、米国を中心に 2005 年 11 月から活動してきた実績がある¹⁶⁾。

アフガニスタンの PRT については、日本（陸上自衛隊等）の参加を望む声が以前から出ていた。米国は、イラク南部のサマワで人道復興支援活動を行っていた陸上自衛隊が、引き続き南部地域で PRT を担当すること、あるいは PRT に文民を派遣することを繰り返し打診していた。日本政府は、主として法的問題を理由に自衛隊の参加は困難との姿勢を崩さず、文民派遣についても、JICA が安全上の問題を理由

に難色を示したことを受けて、PRT への参加を見合わせてきた。

しかし、2007年1月、NATO本部を訪問した当時の安倍首相は、アフガニスタンにおけるNATOのPRTの人道活動と、日本の支援活動との協力を強化する意向を表明した。この際、PRTへの自衛隊あるいは文民の参加問題が議論される可能性は十分に出てくることが予想された。しかし、これまで国内ではPRTに対する関心や認知度は低く、議論の材料となる文献資料も少ないことから、PRT参加の検討が表面化するまでに至らなかった¹⁷⁾。

(2) 国家再建とPRT

当該政府が国内を実質的に統治できず、秩序の混乱や暴力の発生がみられる、いわゆる「破綻国家」(failed state)の再建を行う際には、①民主的政府の形成、②治安の回復、③経済復興・開発の推進という、3つの課題に取り組む必要があると言われる。特に、②なくして③を行うことは不可能である。PRTの活動は、①②③の全てを目的としているが、とりわけ、治安の悪い地域で復興活動を行う(②と③に同時に取り組む)点で特徴がある。治安が回復して復興が進めば、住民は新たな民主的な中央政府の存在を実感して支持するようになり、政府の統治が安定することになる。

アフガニスタンでは、①と③は、主に国連アフガニスタン支援ミッション (UNAMA; United Nations Assistance Mission in Afghanistan)、②は、米国を中心とする主要国が担当している。②に関して言えば、日本は多国籍軍やPRTには参加していないが、テロ対策特別措置法に基づいて、インド洋において海上監視活動を行っている米国などの艦船に補給支援を行っている。また、アフガニスタン政府の行う、元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰(DDR; Disarmament, Demobilization and Reintegration)の活動を積極的に支援してきた。

(3) PRTの経緯

(ア) アフガニスタン

PRTを発案し実行に移したのは、米国である。当初米国は、アフガニスタンの復興には関与しない方針であったが、残存するターリバ

ーン勢力の掃討作戦を行うために必要な現地住民の支持を得る目的で、2002年4月、ブッシュ大統領はアフガニスタン復興への関与を表明した。その後、統合地域チーム（Joint Regional Team）と名づけられた民軍共同のチームをアフガニスタン各地に派遣するアイディアが出され、この構想を強く支持したアフガニスタン移行政権のカルザイ議長（のち、正式政権の大統領）の要望により、単に部隊の地方展開ではなく、政府支援、治安回復、復興が主目的であることを示す名称に改められた。これが「地方復興支援チーム」（PRT）である。

2002年12月、米国がアフガニスタン東部パクティヤ州ガルデズに最初のPRTを設置し、その後、担当国や活動地域が拡大された¹⁸⁾。当初は、「不朽の自由作戦」（OEF; Operation Enduring Freedom）参加国のPRTが多数であったが、徐々に国際治安支援部隊（ISAF; International Security Assistance Force）の担当諸国に引き継がれた。2006年10月には、ISAFがアフガニスタン全土の治安維持指揮権を米軍から引き継いだことに伴い、25ヶ所に展開していたPRTは全てISAFの指揮下に入った。しかし、担当国の間で、組織や活動のあり方はかなり異なっていた。この点は後で詳しく説明する。

なお、事後的にはあるが、PRTには一定の法的根拠が付与されている。ISAFの活動期間を延長することを定めた国連安保理決議（1563号、2004年9月17日）のなかで、NATO諸国の主導によるPRTの活動を拡大することに歓迎の意が示された。また、アフガニスタン支援のためのロンドン会議で採択されたアフガニスタン協定（Afghanistan Compact、2006年2月1日）では、2010年末まで、PRTは安全と安定を促進してアフガニスタンの統治能力を増進させるとされた。

（イ） イラク

PRTは、イラクにおいても活動している。2005年11月に、北部のニネヴェに最初のPRTが設置された。2006年3月現在、4ヶ所に展開中であり、英国やイタリアも1ヶ所ずつ担当し、最終的には18州全部に設置する方向で進められた。また、18ヶ所のPRTのうち、8

カ所を米国、4ヶ所を同盟国、6カ所をイラクが担当する計画となった。

この際、米国はイラクの南部地域のバスラで、日本が PRT を担当できないか繰り返し打診していたが、当時日本政府はこれを見送りバスラの PRT は英国の担当となった経緯がある¹⁹⁾。

(ウ) PRT への批判

一方、PRT の活動に対しては、主に既に紛争地域で人道援助活動を行ってきた NGO 関係者側から批判が寄せられている。主なポイントは、以下の4つのおりである。

- ① 軍が復興活動を行うことにより、人道援助団体の活動と混同される。そのため NGO の中立性が疑われ、武装勢力などから攻撃対象とされうる。
- ② 人道援助は本来 NGO の領域であり、そこに軍が進出することで、活動領域の区別があいまいになる。軍の役割は安全な環境の提供であり援助ではない。
- ③ PRT の復興活動はばらまきで、現地のニーズを反映していない。また非効率的で、人道団体の援助と重複する。
- ④ 軍事目的のために、PRT の援助活動を利用している。

これらをみると、特に軍が復興活動を行うことへの批判が強いことが分かる。しかし、全ての NGO が PRT に反対しているわけではなく、その立場も必ずしも一貫しておらず、PRT が行う治安部門の改革に関して該当しない点もある。

(4) 各国の PRT の状況

(ア) 米国

米国 PRT の 1 チームの人員規模は、50 人から 60 人程度である。チーム構成員の大半は軍人であり、軍事部門には、部隊警護、管理、諜報、医療、兵站などがあり、さらに民事部隊 (Civil Affairs Team) が含まれている。文民は 1 割弱程度で、国務省、国際開発庁 (USAID: United States Agency for International Development)、農務省の職員である。PRT の指揮官は軍人で、文民を含めた PRT の構成員は PRT 指揮官の指揮下に置かれている。また、軍主導のもとに民軍各部門が

統合されている。

復興活動の特徴は、現地住民の「人心を掌握する」(winning hearts and minds) ために、学校や診療所の建設といった、小規模だが成果が見えやすい事業として即効プロジェクト、(QIPs:Quick Impact Project) に力点を置いていることである²⁰⁾。この背景には、NGO などの反対により、PRT が人道支援や復興活動を包括的に調整することをあきらめ、QIPs の実施に重点を移したという経緯もあった。しかし、軍事組織が復興活動を行うことに対する NGO 側からの批判は根強く、彼らとの関係にも影響を及ぼしている。

QIPs は、90 年代始めにバルカン半島において、現地に展開する部隊の活動や警護に資するために導入開始された。アフガニスタンでも目的が同様であったことから、QIPs が PRT の中心的な活動に据えられ、復興活動のノウハウを持つ民事部隊がその担い手とされた。目的と手段において、軍の論理が前面に出ているのが特徴である。ただし、QIPs には USAID から資金が出されている。派遣された USAID 職員が、PRT や現地住民と相談して適切なプロジェクトを選定しているので、QIPs における USAID の役割も大きい。

米国が QIPs に重点を置いた理由は、PRT を設置した地域が、アフガニスタンの東部と南部であり、そこではタリバンの残存勢力に対する掃討作戦が継続されていたからである。戦闘が収まらない地域では、軍事の論理が優先されることはむしろ自然とも言える。一方、比較的治安が安定した地域では、PRT へのアプローチも異なってくる。

米国の PRT では、文民の役割が不十分であるとの指摘がある。国務省職員は、現地指導者などとの信頼関係の構築に積極的な役割を果たしているようだが、採用人数が少ないうえ、短期で募集されて訓練不足のまま派遣されていた。十分に訓練された経験豊かなスタッフを派遣し、文民要員の役割を高めるべきだとの指摘がなされている。

この点に関しては 2006 年に改善の動きが見られた。1 つ目は、派遣前の文民に対して 45 日間のトレーニングが開始されたことであり、2 つ目は、文民を主要な構成員とする PRT がパンジャール州に設置され

たことである。復興事業に用いられる資金は複数あり、それぞれ長短があるようである。PRTの指揮官が自主裁量で使用できる資金は少なく、複数の異なる資金源に対し調整や申請をする必要がある。

一方、USAIDの資金で行なわれているQIPsは、2003年度以降、1億3,730万ドル（約150億円）程度であり、2006年度までに600以上のプロジェクトが完了させた。従来USAIDの資金は多額で、主に道路や橋などのインフラ整備事業に使用されているが、全体の5パーセントしかPRTでは使用されず、残りは国連機関を通じて使用先が決定され支出されている。国連機関が行う事業にはUSAIDの職員は関与できないことになっている。USAIDは移行イニシアティブ室（OTI:Office for Transition Initiatives）を設置し、政治的安定、平和と民主化の進展、市民の政治参加を支援する目的のために使用される資金を確保しており、このなかにはメディア支援も含まれている。

米国防総省の海外人道災害公共援助（OHDACA:Overseas Humanitarian, Disaster, and Civic Aid）は、主に軍による治安維持能力を向上させるために、軍の活動を目に見えるようにして、現地住民の支持を獲得することを目的とした援助資金である。学校建設は可能だが、政府建物の建設は不可というように用途が限定されている。

米国防総省の指揮官緊急対応プログラム（CERP:Commander's Emergency Response Program）は、PRTの指揮官が人道援助や復興事業に迅速に対応するための援助資金である。当初の資金源は、発見されたイラク・バース党の不正資金を押収したものである。CERPの規模は小さいが、USAIDやOHDACAに比べて素早く弾力的に利用できるのが有益と言われている。2万ドル以下のプロジェクトに限定されており、現地の要望に応じて学校、診療所、給水などの小規模事業を行っている。

米国は、インフラの整備が治安維持のカギであると認識して、QIPsに重点を置いた活動を行ってきた。しかし、現地の状況を十分考慮せずに、物を作ることのみを急いだといった点も指摘されている。QIPs以外には、治安維持のためのパトロール活動を行っており、2004年頃

からは、現地の治安部門（国軍や警察）の育成・改革（SSR:Security Sector Reform）や、現地政府の統治能力向上のための支援に重点を移している。

（イ）英国

英国 PRT の 1 チームの人員規模は、100 人前後である。軍事部門は、複数の連絡チーム（PRT の統率とパトロール）、部隊防護、兵站、現地雇用者などから成っている。文民は 1 割程度で、外務省や国際開発省（DFID:Department for International Development）の職員である²¹⁾。このほかに、米国国務省、農務省、USAID などの代表も加わっている。PRT の指揮官は軍人だが、文民部門は比較的自由に活動している。活動報告も指揮官ではなく、所属する組織に直接行っている。文民部門の自律性を基礎として、民軍が協力して PRT を運営している。また、NGO などとの関係は比較的良好である。

復興活動の特徴は治安維持活動であり、地域の治安維持を目的としたパトロール活動や、国軍や警察の育成や改革（SSR）に力を入れていることにある。英国の PRT は、アフガニスタン中央政府の権威の地方拡大と復興の促進という 2 つの目的を、主に治安環境の改善によって達成しようと考えている。

パトロール活動では、機動視察チーム（Mobile Observation Team）に特徴がある。これは、5～6 人から成る軽武装のチームで、各地域に短期間滞在して、現地の情勢視察や現地住民との対話を行い、PRT の活動を周知し、信頼関係を築く努力を行っている。

治安維持に関しては、2003 年に、対立していた二つの武装集団の間に入って対話させ紛争を回避した経験があり、武装勢力とは戦闘を避け交渉を重視する姿勢で臨んでいる。

治安部門改革の分野は多様で、軍や警察の育成以外にも、DDR、法整備、麻薬対策などにも各々取り組んでいる。例えば DDR に関しては、UNAMA の地域事務所と緊密に連携しながら武装解除作業を監視している。

復興活動と省庁間連携において、PRT の軍事部門は直接復興事業

を監督、調整、実行していない。DFID の資金により小規模の復興事業は行うが、その際には、既に現地で NGO が行っている事業との重複を避け、様々な当事者と対話しつつ事業促進の努力をしている。

DFID の活動は独立性が高く、PRT だけではなく UNAMA やアフガニスタン政府とも復興プロジェクト選定の相談をしている。USAID に比べ、対応が早いとの評価もあるが、DFID が力点を置いている SSR 関連の復興事業と、USAID の資金によるインフラ整備事業との協力関係が不明確であると指摘されている。

復興活動の資金には、国際紛争予防プール (GCPP:Global Conflict Prevention Pool) という仕組みがある。これは、外務省、国防省、DFID が共同で管理する資金で、2001 年 4 月に三省庁間での戦略の共有や資金の有効利用を目的として設立されたものである。2002 年 6 月には、SSR 支援、統治能力向上、地元メディア支援の 3 つを重視した「アフガニスタン戦略」が採用され、2003 年以降、複数のプロジェクトに資金が提供されている。GCPP には、外務省や国防省が主導する短期的なアプローチ (予防外交や軍事介入など) と DFID が主導する長期的なアプローチ (復興支援) とを連携させる役割がある。PRT は、安全な環境を提供することで、GCPP の活動に貢献している。

省庁間連携の試みとしては、2004 年 9 月に外務、国防、DFID が共同して設立した紛争後復興ユニット (PCRU:Post Conflict Reconstruction Unit) がある。PCRU は紛争後の「安定化」活動の一貫性を高めることを目的とし、統合された計画や評価を行い、短期間でスタッフを現地に派遣する能力があるとされている。2005 年には、カンダハールやヘルマンドにチームを派遣して、現地の安定化計画を実施している。

以上のことから、英国は米国とは異なり、治安回復を PRT 活動の中心に位置づけている。また、PRT の基本的な考え方として、決まった型式はなく、それぞれが現地の治安、経済、社会状況などに合わせる必要があるとしている。例えばマザリシャリフの英国 PRT は成功しているが、他地域にそのまま適用することはリスク管理上実施してい

ない。英軍は現地人とのコミュニケーションを重視し、信頼関係を好転させており、地方住民は PRT と軍との区別がつかず支持が低い状況であるが、都市住民は PRT の展開により治安が改善されたと認識して支持が高いとの指摘がある。治安確保、省庁間連携、UNAMA や NGO との関係などの観点から、総じて英国の PRT は、成功裡に進んでいると考えられる。

(ウ) ドイツ

ドイツ PRT の 1 チームの人員規模は、200 人から 300 人で、米英に比べ大規模である。特徴は、厳格に民軍各部門が分離されていること及び文民の割合が多いことである。軍人の指揮官とそれと同格の文民代表（外務省代表）が 1 人ずつ置かれている。文民部門の自律性は高いが、民軍間の連携はあまり密接ではない。

軍事部門は、管理、部隊防護、兵站、医療などに分かれている。文民は全体の約 1 割強程度であり、外務省、内務省、経済開発協力省（BMZ: Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung）の職員である²²⁾。このほか、開発政策の調整をするための代表ポストも置かれている。文民の割合が多いため、復興活動において長期的かつ組織的対応が可能であるとの見方がある。

ドイツ政府のアフガニスタン政策の原則では、PRT の任務は、UNAMA の強化、SSR の支援、復興支援活動の遂行の 3 つが挙げられている。

ドイツの民軍両部門の活動と関係において、軍事部門はパトロール活動により住民との信頼関係を醸成することに主眼を置いている。一方、復興支援に携わる文民を防護する任務は、必ずしも強調されていない。また、文民部門との取り決めに従い井戸掘りや橋の修復等の、部隊防護に資するための短期で小規模な事業も行っている。しかし、長期に及ぶ復興事業は行っていない。

軍の役割が限定されており、活動範囲が半径約 30km と限定されていて危険な地域を回避している。例えば、クンドゥズは一大麻薬生産地帯でありながら、本国政府からは麻薬対策の軍事作戦を制限されて

いる。麻薬対策は、内務省と BMZ が担当している²³⁾。

PRT の文民部門の活動を調整しているのは、外務省職員であり、UNAMA との意見交換も行っている。BMZ 職員は、各省及び他の支援組織との間で復興事業の調整を行っている。各省は、自らのスタッフやプロジェクトの費用を負担しており、民軍両部門間では、毎週実務レベルで会合が開かれている。

ドイツの PRT は、軍事部門の活動が消極的なために、治安の改善や現地住民との信頼関係構築といった面での効果が、英国に比べてやや小さい感がある。

(エ) ニュージーランド (以下 NZ と表す)

NZPRT の 1 チームの人員規模は約 100 名であり、組織面では、米国と同様に、軍主導で統合されている。PRT のトップである指揮官は軍人 (陸軍大佐) である。軍事部門には、パトロール隊長 (少佐)、部隊警護、輸送、衛生、通信、通訳などで構成されるパトロールチームが 5 つあり、それぞれがバーミヤンの各地区を担当している。このほかに、米軍の民事部隊も加わっている²⁴⁾。

文民部門は、米国の国務省、USAID、農務省及び英国の DFID の職員が若干名所属している。NZ の国際援助開発庁 (NZ AID; New Zealand's International Aid & Development Agency) の代表者はいない。

米国の PRT は、必要に応じてアフガン全土に展開している戦闘部隊や兵站部隊などから支援を受けることができるため 50 名程度であったが、NZ の場合は、一定規模の戦闘や兵站部門を擁した自己完結型の部隊を編成する必要があったため、100 人程度の人員を必要とした。ただし、必要不可欠な兵站面では米軍の協力を受けている。また、派遣人員は、活動が困難な冬には 90 名程度、夏には 120 名程度に増加させるなど、弾力的に運用している。PRT の基地は、NZ 国防軍、警察訓練センター、物資保管庫の 3 つの部分から成っている。

2003 年 NZ 政府は、米英両国からアフガニスタンへの PRT 派遣について打診を受け、首相・内閣府、外務貿易省、統合軍本部、国防省

による作業チームでの検討がなされた。現地に派遣された偵察チームの調査を踏まえて、PRTに100人規模の部隊を12ヶ月間派遣すべきとの提言が出され、同年9月にバーミヤンのPRTを米国から引き継ぐことになった。

復興活動の特徴は治安維持活動であり、NZはPRTの使命として、SSR、統治の改善、社会資本整備、教育、経済開発の5つを挙げているが、これらを達成するための留意事項として最も重視しているのが、現地住民と良好な関係の構築である。

活動面での中心は、各地域のパトロールである。熟練した兵士で構成された各チームは、現地情勢を把握し、地元住民との対話を通じて信頼関係を構築するという、PRTの耳目となる活動を行っている。バーミヤンの治安は比較的安定しているため、これまで武装勢力などからの大規模な攻撃を受けたことはなく、戦闘による死傷者は出ていない。ただし、常に攻撃される場合を想定して警戒し、応戦できる態勢を整えている。

また、2名の警察官がバーミヤンのPRTに派遣されており、同地にある警察トレーニングセンターでアフガニスタンの警察官訓練を行っている。これは治安部門改革への協力の一環である。現地へ派遣される警察官は、軍による事前のトレーニングを受けている。

NZPRTは、現地の要望を聞き、かつアフガニスタン全土のプロジェクトを決定するUNAMAと緊密な協議を行いながら、どの事業を行うかを調整し決定している。活動上の困難な点として現地に残る賄賂の習慣や契約の不履行などを挙げている。

復興事業は、NGOと協力、調整をしながら行っており、内容は司令官に報告されているものの、PRT指揮官は前面に出ず、米国国務省の担当者に対して国連機関やNGOと共同作業をするよう勧めるといった形で関与している。復興事業は軍が執行しているが、資金はNZAIDから出ているので、その監督を受けている。復興事業の多くは、地元企業や国際企業などに発注され、PRTの工兵部隊も協力している。安全な環境確保には成功しているが、復興活動に関しては課題がある。

多くの分野で復興事業を行う必要があるが、全体的な復興計画がないため優先順位をつけるのが難しく、今後は現地において農業、教育などの各専門家の関与が必要であるとしている。

PRTが行う復興事業には、主に NZAID が資金を提供している。当初 2,000 万 NZ ドル（約 15 億円）を提供しており、2006 年以降の 3 年間で、さらに 1,500 万 NZ ドルを拠出した。NZAID は、現地に代表を常駐させていないが、1 年に 1 度職員を訪問させて情報交換やモニタリングをしている。また、派遣する国防軍のローテーションやトレーニングに関しても、適宜助言を与えている。復興事業に関しては、国防省や国防軍と常に相談や提案を行っている。

また、NZ の PRT の支援のもとに、常駐している米国の USAID の代表及び陸軍民事部隊が、米国が有する資金を利用して事業を行っている状況にあるが、NZ 国防省は、復興活動において NZAID は重要な柱であるので、将来的には現地に代表を送り、米英の PRT のように本国の援助機関の代表が常駐し、省庁間の連携や意思疎通をより円滑にすることが重要と考えている。

NZ 政府は、PRT 派遣の意義は、NZ の利己的な国益追求ではなく、破綻国家の支援という国際的な課題の解決に参画することにあるとし、未だ公式かつ独立の評価はなされていないが、国防省や統合軍の認識では、治安状況の改善という点で成功を収めており、国内外から概ね肯定的な評価を得ているとしている。現段階では、長期的な視点や政治、軍事、経済、法秩序などの複数の基準が必要なため、各地域の事情や本国政府から受ける制約などが異なるので、米英など他国の PRT との比較は難しいとしている。

一方、NGO 関係者の見解は、NZ の PRT は、現地の文化的多様性に敏感であり、また米国のように復興事業のバラマキをしていないため、比較的的成功しているという印象である。しかし、「紛争後の平和維持に際し、軍の存在は安全な環境を提供するために必要であるが、それは一時的であるべき」という NGO 側の基本的な主張とは異なるので、原則論としては賛成できない。国際開発協議会と NZAID は定期

的に意見交換をしており、意見の違いはあるが良好な関係である。

NZ の PRT は、活動面では英国との共通点が多く、治安回復の面で成果を挙げている一方、復興事業の実施プロセスでは課題も見受けられる。バーミヤンの PRT にいた米国 국무省の代表は、NZ 軍は文民と共同する経験が豊富なため、米国よりも効率的だと評価している。

NZ の担当者は、PRT の活動で重要なのは、現地の情勢に合わせた対応をとることと、政府だけでなく現地社会との関係を重視することであり、NZ のモデルは、他地域にそのまま適用できるものではないとしている。この点は、英国と同様の考え方である。

(5) PRT 今後の課題と日本の検討

PRT は、各国とも試行錯誤を重ねながら進行中の活動であるため、現段階で評価を行うのは時期尚早である。一方、今後改善すべき課題として、次のような点が指摘されている。

- ① 民軍間及び関係省庁間で活動目的や情報を共有し、連携を強化
- ② 文民との協力に対する軍人の意識改革が必要
- ③ 派遣する文民の募集やトレーニングのシステムを改善と能力向上
- ④ 復興活動に関しては、国際機関や NGO との対話や協力を重視
- ⑤ 期的な QIPs よりも、現地社会の能力向上のための長期的な取り組みを重視
- ⑥ 活動における資金の柔軟性、長期計画、文民専門家の関与が必要
- ⑦ 情報公開や活動評価のシステムを整備

日本の国際協力における PRT への取り組みは、法的問題及び実現性の点から見ると、現状では自衛隊や警察による PRT への参加や支援は困難であると言われている。

自衛隊が PRT に参加する場合、その活動のなかに、現地の武装勢力や盗賊などの違法行為を取り締る治安維持任務も含まれる。任務遂行中に攻撃された際には、応戦する必要に迫られるが、これは憲法第 9 条が禁じる「武力の行使」に該当するおそれがあるので、困難とされている。また、他国主導の PRT に後方支援を行うことも、現行のテロ対策特別措置法の趣旨から外れるため、検討の余地はあるものの、困

難とされている。

川上（2007）は、「日本にとって一番受け入れられやすいのはドイツ型であろう。自衛隊は文民の任務への関与は最小限に押さえ、一方文民は軍に縛られることなく自由に活動する。いずれの型の場合も PRT の軍事部門は「自軍を護る」任務に限定されているので、自衛隊が大規模な戦闘行為を行う必要はない。文民は NGO や国連機関とも密接に連携をとることが可能となるので、復興活動はおそらくスムーズに効率よく進むと考えられる。」と日本の PRT 参加の形を提案している。

一方、文民（警察官や援助担当者）を他国軍主導の PRT に派遣して、現地の警察官の教育・訓練や復興活動の支援などを行うことは、国際協力の一環として可能かとも思われる。ただし、日本の警察が自らパトロールや捜査・逮捕といった活動を行うことは、警察庁が治安状況の悪い国における治安維持活動は困難であると認識していることから払拭される環境が必要と考えられる。

PRT は従来の復興支援活動に加えて、安全確保（治安維持）や警護も任務として加えることや、武器使用の基準を緩和することなどが記述されているといわれる。仮に将来、このような内容の法律が成立したならば、PRT 参加の是非についても検討される可能性があると思われる。

日本政府は、いかなる場合が憲法で禁じられている集団的自衛権の行使に当たるのかについて、個別具体的な事例を研究する姿勢である。具体的には、公海上で自衛隊と共同行動中の米国艦艇への攻撃や、海外で国際協力活動中の自衛隊と共に活動している他国軍への攻撃に対して、自衛隊が反撃することなどが挙げられている²⁵⁾。

日本が自衛隊あるいは文民を PRT に派遣することが現実問題となったならば、現地調査と計画策定が重要となる。PRT のあり方は、現地情勢と派遣国の考え方に大きく左右されている。そのため、NZ のように現地調査チームを派遣して綿密な調査を行い、派遣の可否判断などを行うことが求められる。次に、派遣人員の規模や組織、関係機

関の連携、資金拠出などの計画を策定する際には、他国の模倣ではなく、現地調査の結果に基づいて自国の経験とビジョンから検討することが重要である。PRTの原則的な目的は各国共通であるが、そこに至る手法と実績の部分において、当該国の平和構築支援活動の真価が問われる。

第3項 平和構築の日本の取り組み

(1) 日本が捉えた初期の平和構築

冷戦後の国際社会では、民族・宗教・歴史などの違いによる対立から地域・国内紛争が多発しており、その被害者の大多数は、子どもを含む一般市民である。紛争は、難民や国内避難民を発生させ、人道問題や人権侵害問題を引き起こす。また、長年の開発努力の成果を損壊し、莫大な経済的損失を生み出すことから、紛争は避けねばならず平和と安定は開発と発展の前提条件といえる。

国際社会では、2005年、アナン国連事務総長(当時)報告を踏まえ、国連総会と安全保障理事会では、平和構築委員会の設立が共同決議された。この委員会では、紛争状態の解決から復旧、復興および国づくりに至るまでの一貫したアプローチに基づき、紛争後の平和構築と復旧のための統合戦略の助言や提案を目的として活動している。

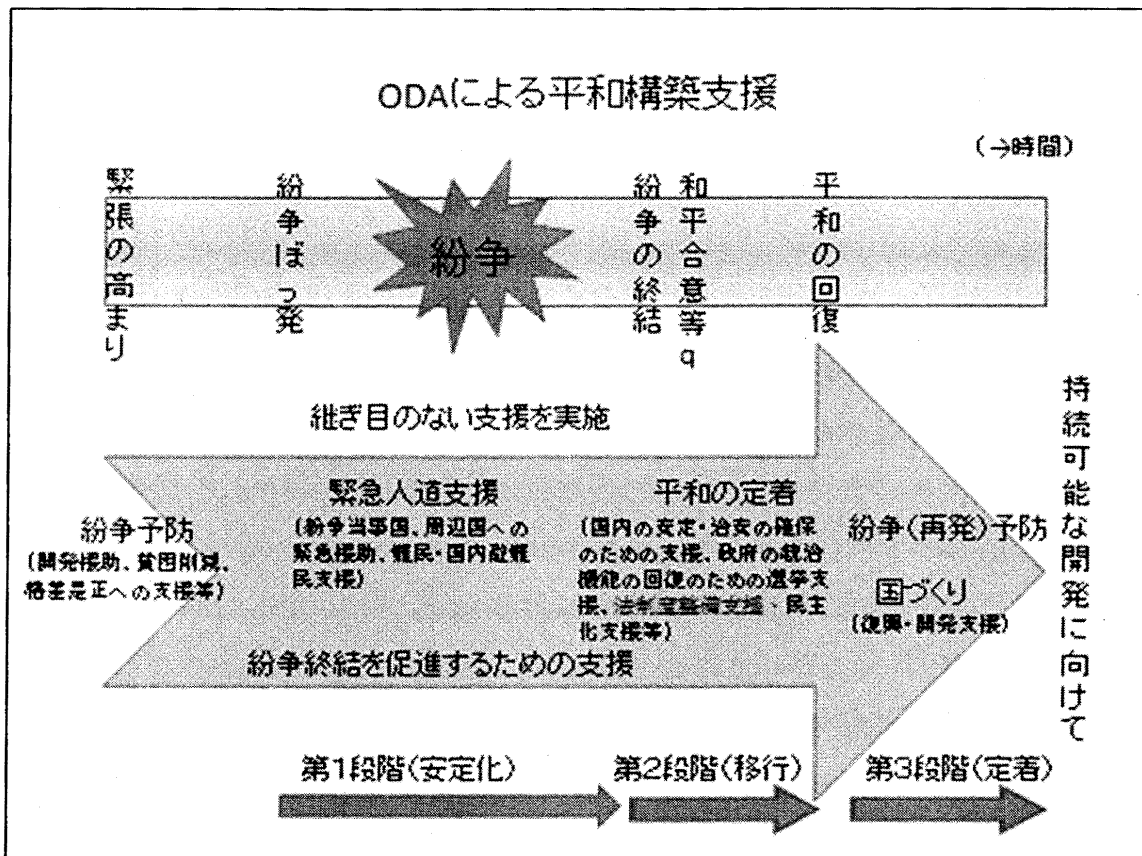
政府開発援助大綱や中期政策においては、平和の構築を重点課題の一つとして掲げており、そのプロセスにおいて継ぎ目なく支援を行い、平和と安定を確保することを目指している。具体的には、紛争下における難民支援や食糧支援などの人道支援や、選挙支援など和平(政治)プロセスに向けた支援を行い紛争の終結を促すことである。

紛争終結後は、平和の定着に向けて、元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰への取組、治安部門の再建など、国内の安定・治安の確保のための支援を段階的に実施するとともに、難民や国内避難民の帰還、再定住への取組を進め、基礎インフラの復旧を行うなど、復興への道筋をつけ、さらに定着した平和を確立し、次の紛争が起こらないよう、国家、経済、社会の再建に向けて、行政・司法・警察機能の強化、経

済インフラや制度支援、保健や教育といった社会セクターへの取組を進めていくことが重要である。図3は、日本が考える平和構築支援のフローをイメージしたものである。

日本は、継ぎ目のない支援を行うため、国際機関経由の支援と、無償資金協力、技術協力、円借款という二国間の支援を組み合わせで対処している。2007年度には、インドネシアに対して、紛争予防・平和構築無償資金協力として同国のアチェにおける紛争被害地域再生のため、既存の情報・カウンセリング・紹介サービスセンターを活用し、研修やカウンセリング、支援計画作成の支援を国際移住機関経由で実施した。

図3 日本の平和構築支援フローイメージ



出典) ODA 白書 2013 年度版から筆者作成

また、レバノン北部のパレスチナ難民キャンプであるナフル・エル・バーリド難民キャンプでは、国連パレスチナ難民救済事業機関を通じ

て、帰還難民の生活環境の改善や地域社会の能力構築にを旨し、シェルターなどの住宅支援やプレハブ校舎の建設などを実施した。

そのほかにも、日本は、これまでイラク、アフガニスタン、スーダン、カンボジア、スリランカ、コソボ、東ティモール、ネパールなどにおいて平和の構築への具体的な取組を行ってきており、今後とも、同分野に政府開発援助を活用した取組を積極的に行うとしている。

(2) 主要な平和構築支援状況

アフガニスタンへの支援による和平・復興への取組が世界全体の平和と安定、さらには、テロの根絶・防止にもつながるという考えに基づき、日本は一貫して支援を継続してきた。2002年には、「アフガニスタン復興支援国際会議（東京会議）」を主催し、45億ドル以上の国際社会からの支援を確保した上、最大5億ドルの支援を表明した。その後の様々な会議において、追加支援を表明し、2008年7月末までに、総額約14.5億ドルの支援を行っている。2008年度の動向として、2008年6月のアフガニスタン支援国会合（パリ会合）では、当面の間の支援として、新たに5.5億ドルの支援を表明し、プレッジ総額は20億ドルとなった²⁶⁾。

日本のアフガニスタン支援は、政治プロセス・ガバナンス、治安の維持、復興の3つの柱から成り立っており、政治プロセス・ガバナンスに対する支援については、国家の枠組みを形成する基本システムの回復を目的にしている。例えば、暫定政権への行政経費支援や、2004年10月の大統領選挙とそれに続く2005年9月の議会選挙における監視支援などが挙げられる。治安の改善に対する支援については、DDR、地雷対策、警察支援など、平和の定着に必要な治安回復のための支援を行っており、特にDDRプロセスは、日本が主導的な立場で協力し、2005年には、約6万人の元兵士の武装解除・動員解除が、また2006年には動員解除された元兵士の社会復帰支援が終了し、2007年度現在においてはDDRの枠組外であった非合法武装集団の解体を支援した。

復興支援は、緒方貞子アフガニスタンに関する総理特別代表(当時)の2002年のアフガニスタン訪問を踏まえた提言(緒方イニシアティ

ブ)を踏まえて実施しており、現在のアフガニスタンは、緊急人道支援を要する段階から復旧・復興支援の段階を経て、本格的な開発支援を必要とする段階に移行しつつあり、アフガニスタン国家開発戦略に沿って着実に実施している。日本は、アフガニスタンの持続的開発のため、同国の主要基盤産業であり、最大の従事者数を抱える農業の活性化を目指した地方総合開発およびインフラ整備を行っている。

また、長年の戦乱により破壊された国の教育システムの再生に向けて、2006年度以降、JICAを通じて識字教育の強化を行っている。2007年度には、紛争予防・平和構築無償資金協力として、ユネスコを通じ、アフガニスタンの9県を対象に、識字能力強化のための識字教材開発、識字センターなどの建設、識字用トレーナーの育成などを支援した。

平和構築の現場で求められるものは、多様化し複雑になってきている。これらに対応するため、日本は2007年度から、現場で活躍できる日本やアジアの文民専門家を育成する「平和構築人材育成事業」を実施している²⁷⁾。

一方で、2008年8月、日本のNGOに所属する邦人職員が殺害されるなど、アフガニスタンでは、予断を許さない治安状況が続いている。このような状況においても、日本は国際的な役割を果たすべく、援助関係者の安全確保に特に注意しつつ、同国に対する様々な支援活動を行っている。

(3) 国別による日本の平和構築への取組み

(ア) アフガニスタン

日本は、これまで一貫してアフガニスタンへの支援を実施しており、2001年10月以降の支援総額は約49億3,500万ドルに上る。

2012年7月8日、日本は、「アフガニスタンに関する東京会合」をアフガニスタンと共催した。東京会合においては、カルザイ・アフガニスタン大統領、潘パンギムン基文国連事務総長、クリントン米国务長官(当時)をはじめとする約80の国および国際機関等の代表が参加する中、治安権限移譲後の「変革の10年」(2015年～2024年)にわたるアフガニスタンと国際社会の新たなパートナーシップを示す

「東京宣言」を公表した²⁸⁾。日本は、アフガニスタンに対し、2012年より概ね5年間で開発分野および治安維持能力の向上に対し、最大約30億ドル規模の支援を行うことを表明した。また、アフガニスタンと周辺諸国との地域協力を促進する観点から、アフガニスタンの周辺諸国に対し、総額約10億ドル規模の支援を行うことを表明した。

(イ) パキスタン

2001年の米国同時多発テロ後に国際社会と協調してテロ対策を行うことをパキスタンが表明して以来、日本はパキスタンに対して積極的な支援を行っている。2009年4月には、東京において日本政府と世界銀行とが共同でパキスタン支援国会合を開催し、日本は同国に対し2年間で最大10億ドルの支援を表明した。さらに、同年11月には「テロの脅威に対処するための新戦略」を発表し、パキスタンの持続的で安定した発展のために、経済成長、マクロ経済改革や貧困削減、アフガニスタンとの国境に位置し、国内外武装勢力の温床となっているハイバル・パフトゥンハー州（旧北西辺境州）および連邦直轄部族地域の人々の生活の安定などを重点分野とし、10億ドルを超える支援を着実に実施した。

(ウ) イラク

日本は、2003年10月にマドリードで開催された復興支援国際会議に先立ち、当面の支援として15億ドルの無償資金協力による支援を表明し、同会議においてはこれに加え、中期的な復興需要に対して円借款により最大35億ドルまでの支援を行うことを表明した。無償資金協力についてはこれまでに表明額を超える約16.7億ドル分を実施し、円借款についても19案件で計41億ドル分の交換公文(E/N)に署名しており、2003年の50億ドルの国際公約を達成した。これらに加え、技術協力で約5,000人以上のイラク人に対して研修を行ってきたほか、2008年には計約67億ドルの対イラク公的債務を削減する救済を完了した。

日本政府は、イラクが「戦後復興」の段階から「自立発展」の段階に円滑に移行するよう、「経済成長のための産業の振興と多角化」、「経

济基礎インフラの強化」、「生活基盤の整備」に重点を置きつつ支援を行っていく考えを表明している。

(エ) パレスチナ

日本は、ODA 大綱の重点課題である「平和の構築」の観点も踏まえつつ、パレスチナに対する支援を中東和平における貢献策の重要な柱の一つと位置付け、特に 1993 年のオスロ合意以降、米国、欧州連合 (EU; European Union) などに次ぐ主要ドナーとして、パレスチナに対して総額約 13.5 億ドルの支援を実施している。具体的には、日本は、東エルサレムを含むヨルダン川西岸地区の社会的弱者やガザ地区の紛争被災民等に対して、その悲惨な生活状況を改善するために国際機関や NGO 等を通じた様々な人道支援を行うとともに、民政の安定・向上、行財政能力の強化、持続的経済成長への促進のためにパレスチナ自治政府を積極的に支援し、将来のパレスチナ国家建設に向けた準備とパレスチナ経済の自立化を目指した取組も行っている。

また、2006 年 7 月以降は、将来のイスラエルとパレスチナが平和的に共存し、共に栄えていくための日本独自の中長期的な取組として、日本、イスラエル、パレスチナおよびヨルダンの 4 者による域内協力により、ヨルダン溪谷の社会経済開発を進める「平和と繁栄の回廊」構想を提唱し、現在その具体化に向けて、ジェリコ市郊外の農産加工団地建設に取り組んでいる。同農産加工団地は、ヨルダン川西岸地域で作られた農産物を加工し、パレスチナ内外に流通させることを目的としており、将来的には約 7,000 人の雇用を創出することが見込まれている。

(オ) スーダン・南スーダン

日本の対アフリカ外交にとって、平和構築は重要課題の一つである。中でも、南北スーダンの安定はアフリカ全体の安定に直結することから、両国はアフリカにおける平和の定着支援の重点国の一つとして位置付けられている。日本は、2005 年以降スーダンおよび南スーダン両国に対し 11 億ドル以上の支援を実施している。今後、DDR の支援といった平和の定着に関する支援を継続するとともに、平和の定着を両

国の国民が実感し、再び内戦に逆戻りすることがないように基礎生活分野等に対する支援を行うとしている。

具体的には、スーダンに対しては、紛争被災地域を中心に、人間の基本的ニーズ（BHN;basic human needs）の充足の確保および食料生産基盤の整備を重視した支援を行っている。南スーダンに対しては、上述に加え、インフラ整備やガバナンス（統治）分野を重視した支援を行っている。また、2012年から南スーダンにおいて、国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS; United Nations Mission in the Republic of South Sudan）に派遣されている自衛隊施設部隊が活動中であり、南スーダンの安定と国づくりに日本が一体的に取り組むため、同部隊の行う活動と連携した ODA 案件を実施している。

（カ） 中南米地域

中南米諸国の多くは、日本にとって、民主主義や市場経済などの価値観を共有する重要なパートナーである。地理的に日本とは離れているが、日本人移住者とその子孫である日系人を「架け橋」に、伝統的に友好的な関係を築いている地域でもある。同地域は東南アジア諸国連合（ASEAN; Association of South - East Asian Nations）とほぼ同じの 5.5 億人の人口を擁し、域内総生産は 2.95 兆ドルと ASEAN の 2.8 倍にもなる大きな市場となっている。

中米統合機構（SICA; Central American Integration System）や南米南部共同市場（MERCOSUR; Mercado Común del Sur）、カリブ共同体（CARICOM; Caribbean Community）、アンデス共同体（CAN ;Andean Community）といった地域統合の動きや諸外国との間での自由貿易協定の締結によって、この地域の存在感を高めている。また、近年の資源価格の高騰とも相まって、鉄鉱、銅鉱、銀鉱、原油、天然ガスなどの鉱物資源やバイオ燃料や食料資源の供給地としても注目を浴びている。

中南米諸国の平均所得は、政府開発援助対象国の中では比較的高く、自由経済を維持している一方で、貧困や国内での貧富の格差が著しいのが同地域の特徴である。アマゾン川流域などに広がる熱帯雨林に代

表される豊かな自然が存在することから、地球規模の課題である環境・気候変動問題への取組も重要となっている。

日本は政府開発援助を通じて、経済関係の強化などの課題への支援、地域統合の促進を含む広域的な支援、南南協力支援などを行っている²⁹⁾。経済関係の強化としては、中南米地域の持続的な経済発展を支援するため、インフラ整備や裾野産業振興、中小企業育成、職業訓練などの分野で協力を行ってきた。2007年度においては、エクアドルの職業訓練強化のための技術協力プロジェクトを採択した。さらに、2005年4月に発効した日本・メキシコ経済連携協定（EPA）に関連した中小企業・裾野産業支援などが進められている。また、この地域の歴史的な課題となっている貧困と所得格差の改善のため、保健医療、教育、水と衛生、農村開発などの社会開発分野での支援も実施している。

中南米地域では、アマゾンの森林減少のほか、オゾンホール拡大、気候変動によるアンデス氷河の減退やハリケーンなどの自然災害の多発といった環境問題も深刻化しつつあり、これらに歯止めをかけ、また影響を緩和するため、公害対策や自然環境保全、防災などの面での支援を展開している。例えば、オゾン層観測強化プロジェクトや日本の観測衛星のデータを利用したアマゾンの違法伐採の取締監視能力強化、中米でのコミュニティの防災能力向上のための支援などを行っている。また、パナマでは、パナマ湾浄化といった大都市の公害対策も支援している。

平和構築分野では、ハイチやコロンビアなどで政情不安や国内武力抗争が継続しており、平和の定着に向け、コミュニティ開発や食糧援助、国内避難民や投降兵士家族への職業訓練などの支援を行っている。効果的・効率的な援助政策の実施のため、中南米地域に共通した開発課題について複数国に利益となる広域案件の形成を進めている。

また、経済連携を強化するため、日本は、地域統合に向けた動きに対して協力をしている。中南米地域の地域統合イニシアティブであるメソアメリカ統合発展計画（旧プエブラ・パナマ計画）や南米インフラ統合計画に対して協力している³⁰⁾。例えば、広域開発無償資金協力と

して、「日本・中米友好橋建設計画」をエルサルバドルおよびホンジュラス政府へ、また、「新マカラ国際橋建設計画」をエクアドルおよびペルー政府に対し実施することを決定した。

国境を越える感染症の対策にも協力している。熱帯病であるシャーガス病対策に積極的に取り組んでおり、2002年にはグアテマラ、2004年以降はエルサルバドル、ホンジュラスと対象を拡大した。また、地域の子どもの基礎学力向上のために、2003年にホンジュラスで実施し、高い評価を得ている「算数指導能力向上プロジェクト (PROMETAM; Proyecto de Mejoramiento de Enseñanza Técnica en el Área del Matemática)」も、グアテマラ、ニカラグアなどに対象の範囲を広げている³¹⁾。

コロンビアは、40年以上前から武装勢力と政府軍との武力抗争が続く中で対人地雷が使用されてきた結果、地雷被害者数が世界で最も多い国の一つである(2005年・2006年には被害者数が世界第1位となり、年間1,000人以上が被害に遭いました)。コロンビアの2005年の国勢調査によると全人口の6.3%に当たる265万人が障害者であるとされている。

地雷被害者を含む障害者のリハビリテーション体制の強化が差し迫った課題となっており、JICAは2008年から2012年の4年間にわたり、地雷被害者の多いアンティオキア県および、リハビリ拠点となり得る病院があるバジェ県を対象に、技術協力プロジェクトを実施した。

コロンビア地雷被災者を中心とした障害者総合リハビリテーション体制強化プロジェクト 技術協力プロジェクト(2008年8月～2012年8月)である³²⁾。

日本の平和構築の取り組みは、2000年以降、世界各国の取り組みの変化に伴い発展変化しつつある。特に、アフリカや中南米地域の取り組みの拡大は注目されつつある。中南米は前述のグアテマラ、ニカラグア、エルサルバドル、ホンジュラスに加え、広域の連携としてコロンビア、ブラジル、パナマ等との連携や協力が始まりつつある。三角協力と呼ばれる経済援助の形態も普及し、今後の平和構築に臨むにあ

たり日本単独ではなく、日米関係並びに NATO の枠組みや、他国との提携を結んだ平和構築支援の形成が行われている。

憲法上の制約から、治安維持や回復に直接的な貢献はできないが、農村開発や警察訓練組織の能力強化など日本の得意分野での貢献が求められる事例が増えてきている³²⁾。その中で PRT についても、これを避けるのではなく効果と実績を良く把握して、日本独自の新しい住民密着型の PRT を案出する時期に来ていると考える。

第2章 先行研究およびグアテマラの現況

本章ではグアテマラの暴力問題等に関する先行研究と、内戦から平和構築への経緯及び和平合意後のグアテマラの経済開発と国内治安の現況を明らかにする。

第1節 グアテマラの暴力問題

第1項 グアテマラ平和構築について

(1) グアテマラ内戦の経緯と変遷

グアテマラの内戦について年代別に焦点をまとめたのが表2である。構成は、1950年代から1990年代まで10年ごとの時系列区分とし、各年代のトピックは国際環境の変化及び内戦の特性をまとめたものである。また、グアテマラ及びその周辺地域の地勢は図4のとおりであり、4つの国との陸路と太平洋及びカリブへの海路を保有している。

第2次世界大戦後1945年、国民投票で大統領に就任したアレバロ大統領、及び1951年に同政権を継いだアルベンス大統領により、10年間自由進歩的な施政が行なわれた。

1950年代は米国からの内政干渉による内戦環境が醸成された。先ずアルベンス政権は、「農地改革」の一環として、1953年2月にグアテマラ国内にあるアメリカ合衆国の大手企業のユナイテッド・フルーツ社(UFCO; United Fruit Company)の土地接收を発表した。この際にグアテマラ政府は同社に対してその土地評価額と同額の支払いを行ったものの、同社は強く反発した。世論の高まりとユナイテッド・フルーツ社の要請を受けた米国アイゼンハワー政権は、社会主義的な改革を推し進めたアルベンス政権を「容共的」で「脅威」とであると分析していた中央情報局(CIA; Central Intelligence Agency)を中心にして、アルベンス政権に対する露骨な内政干渉と政権転覆計画の実施に乗り出した。

1954年6月25日に、反アルベンス派の亡命グアテマラ人で、アメリカ合衆国政府およびCIAからの豊富な資金支援を受けたカルロス・カステイージョ・アルマス元陸軍大佐は、隣国エルサルバドルの首都

のサンサルバドルで「グアテマラ反共臨時政府」樹立を正式発表した。

図4 グアテマラ及び周辺地域



出典) グアテマラ HP より筆者作成

アメリカ合衆国は直ちにこれを承認し、アルマスはアメリカ合衆国及びCIAから武器援助を受けた傭兵軍を率いてグアテマラ国内への侵攻を始め、軍部からの支持を失ったアルベンスは6月27日に大統領を辞任し亡命した。アルベンスの改革姿勢に共感していた軍の青年将校は軍を離脱し反政府軍を組織し、ジャングルに籠ってゲリラ戦を開始した。その後これらの反政府軍は社会主義政権となったキューバを経由したソビエト連邦からの資金的、軍事的支援を受けて勢力を増し、

1960年以降のグアテマラ内戦を巻き起こすこととなった。

1960年代～1970年代は、内戦の発生とテロ及び内戦地域が首都近郊から西部高地へ拡大した¹⁾。反乱勢力に対する軍の近代化を進め、軍情報機関の強化と農村部及び都市部における社会統制の強化が図られた。1963年には米国からグアテマラに情報機関の強化のため軍事顧問が送られている。

1970年代にはゲリラ活動が活発化し、政治家や財界人の誘拐が頻発した。これに対しグアテマラ政府は死の部隊の活動を拡大させるとともに、グアテマラ東部におけるゲリラ支持基盤と、都市部の反対派やゲリラ指導者の間の関係を断つため、体系的な暴力戦略を推進したり外出禁止令を布告している。1976年以降は弾圧が厳しくなると、それに対して社会運動も激化している。一方、米国はベトナム戦争の敗北により1975年以降は外交政策を変化させ、1977年カーター大統領は人権外交を背景にグアテマラへの武器売却を禁止した。

1980年代前半は内戦が激化し、軍やPACによる人権侵害が顕在化した。焦土作戦と称した一般市民への弾圧が展開される中、ゲリラ側も1982年にグアテマラ民族革命連合（URNG）を結成し対抗した。また、この時期から多くの難民が発生し周辺国へ流入し始め、国連難民高等弁務官（UNHCR:UN High Commissioner for Refugees）がメキシコ・チアパス州でグアテマラ人難民の救援を開始している²⁾。

1980年代の後半は民生移管と内戦地域の縮小が図られた。1985年に新憲法が制定され、民生移管のための総選挙が実施された。1987年には中米和平協定（エスキプラスⅡ）が合意され、1988年米国は政治的交渉による中米危機の解決を目的として支援を開始した。

1990年代前半は、冷戦の終焉及び国際社会強調機運が盛り上がりを見せ始めると、内戦は一挙に終息に向かった。1991年ホルヘセラノ大統領はURNGと和平交渉を開始した。1992年エルサルバドルが内戦を集結する傍ら、グアテマラではリゴベルタ・メンチュウのノーベル平和賞授賞により先住民運動が前進し始め、1993年米国はクリントン大統領が国際社会及び米州機構とともにグアテマラ法的秩序回復の

支援を始めると、和平交渉も進展し「包括的人権協定」が調印された。

以上の経緯と変遷を経て、1990年代後半に平和構築準備と和平合意が成立することとなった。

表 2 グアテマラ内戦概要

年 代	内戦変遷の詳細
1950年代 (米国の干渉による国内情勢不安・内戦環境の醸成)	1954年6月、米国の支援を得たカスティージョ大佐率いる国民解放運動(MLN)武装勢力がアルベンス政権を打倒した。 1960年大統領のイディゴラス将軍は財政難やキューバ侵攻勢力の軍事訓練に国土を提供したことで軍若手将校の反乱が発生し、グアテマラ・ゲリラの源流となった。
1960年代 (内戦の発生、テロ活動の活発)	1966年の大統領選挙では革命党(P R)のメンデスが20年ぶりの文民大統領として選出され、左右両方の過激分子によるテロ活動が活発化し、米国、スペイン、独の大使等がゲリラにより殺害、アラナ大統領は就任後約1年間戒厳令を敷きゲリラ分子殲滅を進めた。
1970年代 (内戦地域の拡大化)	1978年に誕生したルーカス政権は左右穏健派の連合政権として発足 1979年7月のニカラグアにおける左派のサンディニスタ革命政権の成立、同年10月にエルサルバドルでクーデター発生と内戦状況の深刻化
1980年代前半 (内戦の激化、人権侵害問題の顕在化)	1980年1月の農民・ゲリラグループによるスペイン大使館占拠・炎上事件(40名死亡)も起こり、ゲリラ活動は地方先住民族農民を巻き込み1982年2月には、4大ゲリラ組織が統一組織グアテマラ国民革命連合(URNG)結成を宣言した。 1982年、リオス・モント将軍を議長とする軍事評議会が成立し、65年憲法を廃止し国家基本法を制定した。リオス・モント大統領が就任した。対ゲリラ掃討作戦の一環として当局による数々の虐殺事件や人権侵害事件が発生し、当国の人権状況に対する国際的な非難も高まった。

<p>1980 年代後半</p> <p>(新憲法公布と民政移管、内戦地域の縮小化)</p>	<p>メヒア国防大臣はリオス・モントを失脚させ、同政権は 1984 年 7 月に新憲法の公布、大統領及び国会議員選挙を行なった。</p> <p>キリスト教民主党 (DCG) のセレン候補が 86 年 1 月大統領に就任し、20 年ぶりの民政移管が達成され、同日、新憲法も発効した。</p> <p>セレン大統領は、「積極中立」政策を唱え中米和平にイニシアティブをとりニカラグア紛争の解決 (1987 年) に大きな役割を果たした。</p>
<p>1990 年代前半</p> <p>(冷戦終焉と国際社会協調、内戦の終息)</p>	<p>1990 年の選挙では、連帯行動運動党 (MAS) のセラノが大統領に選出された。セラノ政権はマクロ経済の改善に尽力したが、政府批判、人権問題等をめぐり、マスコミ、宗教関係者、経済団体及び市民団体とセラノ大統領との関係が悪化した。1993 年 5 月、セラノ大統領は憲法一時停止措置を宣言し、セルフ・クーデターを図ったが、国内外からの強い反発をうみ、僅か 6 日間でパナマへ亡命した。</p>
<p>1990 年代後半</p> <p>(平和構築準備と和平合意)</p>	<p>1994 年 1 月国連の仲介で、政府・軍・URNG がメキシコ市で「和平交渉再開の枠組合意」に署名、6 月歴史の真実究明委員会 (CEH:Comisio'n para Esclarecimiento Histo'rico) 設置</p> <p>1995 年 3 月先住民族の権利とアイデンティティー憲章」が成立</p> <p>1996 年 1 月アルバロ・アルス大統領就任、5 月政府、URNG との和平交渉に合意、9 月「民主社会における市民権と軍の役割強化に関する法律」成立：治安のために内務省に PNC を設置、自衛警備団 (PAC) を廃止 12 月政府と URNG 包括的和平協定に調印 (翌年 5 月 URNG の武装解除完了)</p>

出典) 筆者作成

グアテマラ内戦の主要アクターとそれらの狙いや支援母体をまとめたのが表 3 である。内戦は、冷戦の影響により東西の代理戦争の呈を成し始め、グアテマラ政府は米国政府の強い支援を受け、軍に対する顧問派遣受け入れや CIA による画策で、ゲリラの封じ込めと共産化を防ぐ対策を進めた。また、戦闘が地方へ拡散する中で自警団を利用して終始ゲリラの掃討を図ったが、先住民が主要アクターのそれぞれに

多く参加したことで、部族間の対立抗争と相俟って、ジェノサイドを引き起こす環境が醸成された。更に、戦闘に参加しない市民も背景に貧富の格差が対立要因としてあり、構造的な暴力をグアテマラ社会に根付かせる温床となった。

表 3 グアテマラ内戦における主要アクターと相互関係の構造

主要アクター	主体	狙い	支持母体	友好勢力	主要代表者
グアテマラ政府 (軍)	右派軍事 政権	共産化の排除	アメリカ政府 (CIA)	アメリカ メキシコ	リオス・モン ト
自衛警備 団 (PAC)	政府の政 策・支持	自衛による治安の 回復 (浄化)	グアテマラ政 府 (軍)	パラミリタリ ー準軍事組織	不詳
反政府軍 (URNG)	旧アルベ ン ス 派 (EGP、 FAR、 ORPA、 PGT)	抑圧政策の破棄 大土地所有の廃止 先住民とラディー ーの 平等	ソヴィエト 政府	キューバ、 ニカラグア、 エルサルバ ドル	ガスパル・イ ロム
市民 (富裕 層)	ラディー ー	富の独占、労働力の 確保	ユナイテッド フルーツ社等	大地主、資産 家等	不詳
市民 (貧困 層)	インディ ヘナ	土地の分配、人権の 保護	国民和解委員 会・カトリッ ク教会等	海外亡命連 絡会 UNHCR等	リゴベルタ・ メンチュウ

出典) 筆者作成

第 2 項 グアテマラ内戦の暴力の特徴

(1) グアテマラ内戦の暴力とジェノサイド

狐崎は、人類学者フィリップ・ブルゴワがエルサルバドル内戦と紛争後社会における暴力の態様について分析したモデルをグアテマラに

当てはめて整理している。その概要を表示したのが表 4 である³⁾。主要アクターは内戦の当事者であるグアテマラ政府（軍）とその下部組織であった PAC、これに対抗したのが反政府軍としてゲリラの連合体である URNG である。一般市民を富裕層と貧困層に区分した。主体はアクターの構成主要素であるが、ラディーノとは植民地時代にグアテマラに根付いたスペイン系血統の民族で、インディヘナとはマヤ系血統の先住民を指している。支持母体は、主要アクターに対する支援基盤を成す母体であり、友好勢力はそれに準じ支持する集団である。また、主要代表者はアクターの中の著名な人物として、その氏名が広く知られている者がいる場合に代表者として挙げている。グアテマラ内戦の暴力について概要を整理すると次の通りである。

まず、グアテマラの歴史や人種構成を背景とした②の構造的暴力に起因して、第 2 次大戦後の米国の干渉や国内情勢不安の影響で①の政治暴力が、1960 年代の左翼ゲリラと政府軍の内戦噴出を結果として招いた。次に、内戦の実態として②の構造的暴力と③の象徴的暴力が重なり、レイシズムからの解放及びゲリラ運動として国家に対抗する武装闘争が拡大し展開していくこととなった。

和平合意後は、グアテマラ社会に内在していた④の日常的暴力が表面的に都市部を中心に悪化傾向となり、内戦時の軍情報機関の解体是正不備やゲリラの武装解除や武器の回収の不徹底、戦闘員の社会復帰の不備に起因する「暴力の民営化」（軍情報部関連の諸勢力と犯罪集団の結合）がおり、これらによる国家の治安・司法制度への挑戦が顕著になった。

更に、②と③の解決、克服ができなかった結果、新たなる問題として人種化された新たな暴力の火種（土地権利闘争や鉱山開発紛争）が顕在化してきたことがあげられる。即ちグアテマラにおいても、①から④へ暴力の態様が推移するなかで重点的かつ短期的な対策は講じ易いが、②と③に対する中・長期的な対策を着実に講じなければ暴力の発生を終息させる真の平和構築には至らない。しかるにその実効を挙げるには相当の時間と施策が必要となる。

表 4 フィリッパ・ブルゴワによる暴力の 4 類型

分類	内容	形態
①直接的政治暴力	国家と対抗勢力双方が用いる物理的暴力と テロ	軍事的弾圧、拷問 武装抵抗運動
②構造的暴力	慢性的暴力	政治的経済的抑圧 社会不平等
③象徴的暴力	レイシズム	内面的屈辱 不平等の正当化
④日常的暴力	個々人の中で日常的に起るマイクロレベルの 暴力	一般犯罪 家庭内暴力

出典) 狐崎知己『現代グアテマラにおける政治暴力の変容』p89～p90 をもとに筆者作成

更に、グアテマラ内戦は軍部がゲリラ殲滅作戦と称し、先住民等に対して多くのジェノサイドを計画的に実施することとなったが、その経緯について表 5 に整理した。内戦の各アクターは、それぞれの目的と思惑に偏重することが災いして、相互に相手の兵力、編成・装備、戦術的可能行動等について、過大評価や過小評価したことで、戦術的な見積もりを誤ったことから、戦場における錯綜と心理的恐怖を増幅させることとなり、これらから結果としてジェノサイドへのエスカレーションを招いた。

例えば、ゲリラは政府軍の能力が農村地帯まで及ばないと考え、先住民の動員も多くは期待できないと考えていた。しかし、先住民はゲリラが戦闘において多大な成果を挙げ、不平等な搾取と弾圧から農村部を早期に開放してくれると考え、政府軍に対して農村部でのゲリラ制圧が充分果たせないと甘く見積もってしまった。このことが、政府軍の焦土作戦を引き起こす遠因となった。政府軍はゲリラ勢力が組織的な戦闘を実施することを警戒する一方で、農村部において然程勢力を根付かせることなく弱体化するであろうと考えた。しかし、ゲリラは農村部に浸透し予想外の先住民の動員を獲得した。そのために政府軍は、農村部を徹底して破壊する目的でジェノサイドに至った。

つまり、3つのアクターは相互に相手の評価判定を誤ったため、ゲ

リラは政府軍はジェノサイドを使用して軍事的勝利を収め、ゲリラはその意味で戦略的な敗北を喫した。また先住民らは農村部における生活基盤そのものを破壊・蹂躪される結果を招いてしまったのである。

このジェノサイドに関するグアテマラ政府の責任と、先住民に対する補償等について十分な決着を得られていない。真相解明なしには和平プロセスの進展に暗い影を落としている。とりわけ北部地域（ウエウエテナンゴ県、キチェ県）の激戦地区は、多く農村が壊滅したこと、そして当該地域は現在では復興支援の重点地域になっている。

表 5 ジェノサイドに至る暴力の上昇要因

アクター	評 価	結 果
ゲリラ	政府軍及び先住民双方の能力を過小評価	○ 支持基盤である先住民の間に大規模な被害 ○ 戦略的敗北
政府軍	ゲリラの能力を過大評価 先住民の動員力を過小評価	○ ジェノサイドによる過剰な政治暴力の行使 ○ 軍事的勝利
先住民	ゲリラの能力を過大評価 政府軍の能力を過小評価	○ ゲリラの組織能力を上回る過剰動員を自ら引き起こす ○ 生活基盤の破壊

出典) 狐崎知己『現代グアテマラにおける政治暴力の変容』p92をもとに筆者作成

(2) グアテマラの治安・暴力問題

和平合意後のグアテマラの治安悪化を警鐘し、問題提議しているミルナ・マック財団⁴⁾は、2009年12月に公表した報告書「グアテマラにおける<新しい戦争>の枠組みの中での不安定と治安面での統治能力の喪失」によれば、いくつかの資料の情報を分析し現状を以下のよう

(ア) グアテマラの新しい戦争

強力に武装した犯罪組織が現在の「戦争」の主役である。同組織は上納金を要求し、誘拐し、そして公共交通機関の運転手を次々に殺害し

ている。また違法に、闇市場で入手した武器を利用しているが、政府は国防省内部に武器弾薬管理局という専門部局を設けているにもかかわらず、そのコントロールができずにいる。

犯罪組織は犯罪による調達資金と、正規市場あるいは闇市場を通じて容易に武器が入手できる環境の中で、暴力集団を育成し支配地域を拡大し、一般市民生活を脅かしている。これら闇の治安組織は、組織犯罪の権益に挑戦する者即ちコミュニティリーダー、新聞記者、政治家、そして司法当局者に対する脅迫や殺害を繰り返している。

(イ) グアテマラの犯罪組織

軍人や、現役そして汚職で解雇された警察官をリクルートし、闇の治安部隊⁵⁾が形成されている。特に、膨大な資金を投入して育てている軍の特殊部隊カイビル (Kaibil) の隊員が利用されている。闇の組織以外に、犯罪集団マラス (Malas) やパンディジャス (Pandillas) と呼ばれる組織が存在する。同集団も武装し首都の街区で犯罪による脅威を与えている。恐喝、要求に応えなければ殺害し、自分たちの支配地域の青少年男女を暴行し仲間に入ることを強要し、その勢力を拡大している。

これらの犯罪組織には武器が容易に供給され利用されている。表 6 の示すように武器の流通はコントロールが効かない状況であり、犯罪組織は強力な武器も容易に入手することができる。1999 年から武器弾薬の管理に関する法案が議会で審議されているか、業界団体の圧力のもと未だ法律は制定されていない。

表 6-1 登録済武器数及び携行許可証数等の実態調査

国	グアテマラ	エルサルバドル	ホンジュラス	ニカラグア	コスタリカ
登録済武器	252,514	149,719	151,002	90,122	148,000
携行許可証	24,200	149,719	151,002	82,025	42,241

出典) Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADEZ)

報告書では、グアテマラにおいて正式に所有されている火器は 25 万丁にのぼると言われ、すでに中米において最多数の武器が存在して

いるが、これ以外に違法に所持されていると思われる武器が約 80 万丁存在するとし、殺人事件の死者の 8 割はこれら武器によるものであると指摘している。

表 6-2 違法所持武器数の実態調査

国	グアテマラ	エルサルバドル	ホンジュラス	ニカラグア	コスタリカ
未登録武器	800,000	280,000	650,000	160,000	97,000

出典) Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADEZ)

しかし、現在のグアテマラには、これら犯罪に対処できる司法制度も治安制度も十分に確立していない。警察は脆弱で汚職が常習化している。警察機構は政府により改善が施されているが、一般市民からは猜疑心と怯えをもって見られ不信を余儀なくされている。これまでも犯罪に関わった警察官の浄化の取り組みが進められてきたが、全体として不十分であり、大半の場合は解雇されるのみで法的な処罰が適正になされていない状況にある。

(ウ)暴力と犯罪の様相

「新しい戦争」の中で、一般犯罪から組織犯罪へと変貌し、マラスやパンディジャスは暴力と犯罪を蔓延させ、治安制度を崩壊に導き中央政府の不安定要因の一因を成してきた。2008 年 1 月から 11 月に約 5000 人が殺害され、最近 5 年間の平均で 10 万人につき 46 人が殺害されている（日本は 10 万人に約 1 人）。人間の安全保障たる安全・生命、財産が危険にさらされているだけでなく、民主的な政治モデル自体が危機に瀕している。

①特記すべき事件

暴力や犯罪は終戦後 10 年余りで広がってきたものであるが、最近顕著なものは公共交通機関、バスの運転手や助手の殺害⁶⁾である。表 7 に示すように麻薬密売に関わる誘拐、恐喝、そして前述の闇の組織による処刑などの問題も存在している。

表 7 麻薬密売に関連する暴力の増加（事案紹介）

2007年2月	エル・サルバドルの中米議会の議員殺害
2007年2月	事件に関与したとして逮捕された元警官の刑務所内での処刑
2008年3月	麻薬密売人同士の銃撃事件 12人が死亡（サカパ県）
2008年4月	誘拐対策局の（元）局長殺害
2008年7月	上記事件を扱っていた予備検事の殺害
2008年10月	元警官処刑に関与した容疑者の逃亡を幫助した女性の刑務所内での殺害
2008年10月	上記の事件の数日後、同女性刑務所の所長殺害
2008年10月	同刑務所の暴動で元警官処刑に関与したとされる容疑者の所内での殺害
2008年11月	観光バスが焼かれニカラグア人 15名オランダ人 1名死亡（サカパ県）
2008年11月	密売人組織の抗争で 17人が死亡（ウエウエテナンゴ県）

出典）ミルナ・マック報告書文中から筆者作成

マラスや組織犯罪の拡大、国家制度の弱体化は中米域内各国でも散見されるものである。しかしグアテマラにおいて問題を深刻化させているのは、犯罪組織の構成員が治安関連の政府機関、司法府、行政府、立法府等に浸透していることであり、汚職の構造と裁判の非効率（免責）が再生産されていくことにある⁷⁾。

②現状と戦略の乖離

グアテマラでは年間に約6千人が殺害されているが、最近の数カ月の間でも治安・司法面において国家の統治能力喪失が見られ、国民の信頼感も急速に失われている。和平協定以来、司法部門の強化などに多くの援助と資金が投入されたにも関わらず、徹底した改善はなされなかった。1997年に設置された国家文民警察の設置と改革のプロセスは2000年には停滞し、専門的な能力を有する人員は欠如し公共秩序を保証する能力がない状況にある。

③危機の中での政策と前進

警察を管轄する内務省ではこれまでに改善に取り組んできたが成功おさめてはいない。警察の強化のために警察学校の増加、人員増等が必要とされている。2008年現在18000人程度の警官の数を30000人にする増員計画があるが、短期間で実現する可能性は低い。十分な予算がないため俸給も低く危険な職業である警官を志す者も多くは得られない。制度の脆弱さに加えて、警察の弱体化を狙った計画的な動きも存在するとも言われ、内務省や警察の権威失墜を機会に、軍や民間警備会社が活動範囲を広げようとする動きがある⁸⁾。

④軍と市民の安全

治安の悪化を理由に、治安維持のための軍の参加を求める声があるが、軍の参加による治安維持という方向は避けるべきである。治安維持への軍の参加はあくまで一時的、側面的なものに限定し明確に規定すべきである。ミルナマックの報告書にれば、警察の弱体化を放置し

軍に委ねる、もしくは民間の警備サービスに委ねる方向に陥ることは避けるべきであり、国民の安全を保証するのは国家の重要な役割であり、これを放棄することなく文民警察の強化に取り組みことが重要であると結論付けている。

第2節 グアテマラ国内治安の状況

第1項 和平合意後の治安

(1) 中米地域の暴力

中米地域では1980年代から1990年代にかけて内戦を経験した。1990年代末までにすべての国が和平協定を締結したものの、内戦の後遺症は永続的で、社会の安定成長に対し甚大かつ否定的な影響を及ぼしている。紛争が終結しても麻薬違法取引や組織犯罪などの新しい暴力が増加傾向にある。内戦中に他の諸国に避難を余儀なくされた国民は約200万人と推定され、帰還難民問題等を含めて紛争がもたらしたトラウマは長期に渡って持続する暴力の文化を派生させている⁹⁾。

最近では対外的ストレスとして、中米地域を通過する麻薬輸送量の

増加が挙げられ、このストレスが暴力を誘発する要因と見られる。コロンビアの麻薬カルテルが解体され、輸送ルートの支配を巡る競争が激化し、グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラスの北部三角地帯の諸国を中心に中米他国に影響を及ぼした。現在、南米で生産され米国へ輸送される麻薬の大半は、中米を経由してメキシコまたはカリブ諸国に到着している¹⁰⁾。

中米地域では、最大で 30 万人余の **Malas** 「マラス」と呼ばれるギャングが居ると推定され、過去 10 年間に殺人件数が著しく増加している。特にグアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラスでは、他の中米諸国と比べて殺人率が著しく高い。2009 年にグアテマラでは 6,450 件の殺人が記録されたが、有罪判決は 40% (231 件) であった。エルサルバドルでも免責水準は 90% と非常に高い。2005 年では殺人の法的な有罪判決は 4% に留まっている。これらの数値は、中米地域の蔓延する暴力が、対外的な助長要因からの刺激を受けて、各国の治安制度の環境に対して、どのようにアプローチしているか把握ができるため、当該国における暴力水準がどのレベルにあるのか説明できることを裏付けている¹¹⁾。中米地域共通の課題として、免責水準の高いことや殺人等の凶悪犯罪者が有罪判決に至らない環境は、社会的に相当なストレスを伴うため、早急な改善策を講ずる必要がある。

表 8 世界で最も危険な都市 (2011 年) (件数単位: 1 件)

順位	都 市	国	年間殺人件数	都 市 人 口 (人)	殺人件数/10 万人
1	サンペドロスーラ	ホンジュラス	1,143	719,447	158.87
2	シウダー・フアレス	メキシコ	1,974	1,335,890	147.77
3	マセイオ	ブラジル	1,564	1,156,278	135.26
4	アカプルコ	メキシコ	1,029	804,412	127.92
5	ディストリトセントラル	ホンジュラス	1,123	1,126,534	99.69

6	カラカス	ベネズエラ	3,164	3,205,463	98.71
7	トレオン	メキシコ	990	1,128,152	87.75
8	チワワ	メキシコ	690	831,693	82.96
9	ドゥランゴ	メキシコ	474	593,389	79.88
10	ベレン	ブラジル	1,639	2,100,319	78.04
11	カリ	コロンビア	1,720	2,207,994	77.90
12	グアテマラ	グアテマラ	2,248	3,014,060	74.58
13	クリアカン	メキシコ	649	871,620	74.46
14	メデジン	コロンビア	1,624	2,309,446	70.32
15	マサトラン	メキシコ	307	445,343	68.94
16	テピク都市圏	メキシコ	299	439,362	68.05
17	ヴィトーリア	ブラジル	1,143	1,685,384	67.82
18	ベラクルス	メキシコ	418	697,414	59.94
19	シウダーグアヤナ	ベネズエラ	554	940,477	58.91
20	サンサルバドル	エルサルバドル	1,343	2,290,790	58.63

出典) Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C.2012.

表 8 は 2012 年に調査した世界の治安のワースト 20 であるが、中米の各都市がこれに多く計上されていることから、中米の治安の悪さが世界でも高いことが理解できる。特にホンジュラス、グアテマラ、エルサルバドル及びメキシコは国土が隣接していることから地域的な深い関連性があると考えられる。

(2) 和平合意後の治安全般状況

表 9-1 及び表 9-2 は 2012 年におけるグアテマラと日本の治安状況及び治安機関の比較であるが、グアテマラ全国の犯罪の発生率は日本の約 42 倍であり、首都グアテマラ市内では更に発生倍率は高くなっている。一方、治安機関の比較では人口比に対する警察官の配置状況は日本の約 1/2 に過ぎない。すなわち、グアテマラは多くの犯罪が発生する環境とそれを取り締まる警察官が不足していることが理解できる。この治安機関の要員たる警察官が不足している現況から、グアテ

マラの治安現況は早急に改善する必要性があると認められる。

表 9-1 日本とグアテマラの治安状況の比較

2012年の犯罪発生状況		グアテマラ	グアテマラ市内	日本
殺人	件数	5,155	1,741	1,051
	犯罪発生率 (%)	35.04	55.16	0.83

犯罪発生率 = 人口10万人あたりの犯罪発生件数

表 9-2 日本とグアテマラの治安機関の比較

治安機関の状況	グアテマラ	グアテマラ市内	日本
人口 (万人)	1,471.3	315.6	12,712
警察官 (万人)	1.7		25.6
警察官の占める割合 (%)	0.0012		0.0020

出典) グアテマラ共和国: 2011年の国立統計院、日本国: 2010年の総務省統計局から加筆作成

表 10 中米地域の紛争後の和平と暴力の実態

項目	主要な要因と実態
暴力の種類	内戦、麻薬違法取引犯罪 (国内、国境をまたぐ)・マラス等の暴力
関連要因	和平合意、停戦、選挙、政治の不安定性・一般犯罪の急増
主要助長要因	暴力・トラウマの後遺症、国際的犯罪網の存在、ギャング・メンバー容疑者の社会復帰、社会的・経済的な収奪という受け止め方、若年失業、人権侵害
主要関係者	政府、武装グループ、難民、元戦闘員、紛争犠牲者、市民、国際的パートナー
制度的環境	司法・治安の制度における説明責任と能力に関わる厳しい制約

出典)「世界開発報告 2011」世界銀行より筆者作成

表 10 は、中米地域の紛争終了後の和平プロセスの経過から暴力増加に移行した要因を特徴的にまとめたものである。『世界開発報告』では、ストレス (Stresses) とは組織暴力と相関関係にある政治・社会・安

全・経済に関わるリスクと定義されており、司法や治安制度が弱いという特徴を持った環境下で複合的なストレスが助長要因として作用する場合に、暴力は発生する可能性が高くなるとしている。対内的なストレスの場合は、各国のコントロールができる能力範囲内を示し、対外的なストレスの場合は、地域的ないし世界的なダイナミクスに由来すると説明している。つまり、内的な面は国内の統治管理能力（いわゆるガバナンス）の範囲を示しているのであり、外的な面は当該国の周囲を含めた地域的な環境、中米地域は単独の国家のみによる努力では、地域情勢として治安回復は難しい状況にある。また、同地域に世界的な治安動向が関わってくることは無論である。

暴力の種類における内戦経験は、エルサルバドル、ニカラグア、グアテマラが共有し、麻薬違法取引犯罪やマラスの暴力的一般犯罪はホンジュラスも含めて経験しているように、その関連要因も中米各国の共通点としてあり、主要関係者は関わりあう者の多種多様な範囲を示している。この2項の関わり方が紛争後の暴力発生要因の分析を容易にし、制度的環境により治安悪化改善のための根本的な課題として整理することができる。

第2項 治安改善対策

(1) 治安の対外的ストレス

中米にとって顕著な対外的ストレスは、1990年代の米国によるマラスの国外追放であった。追放された主要なマラスの一つにマラ・サルバトルチャ（La Mala Salvatorucha）があり、これは1970年代末から1980年代初頭にかけて、主としてエルサルバドルやグアテマラからの難民や米国への移民を中心にロスアンゼルスで組織された犯罪集団である¹²⁾。

同報告書によると1996年米国議会では不法移民改革及び移民責任法が成立し、1年以上の拘留という判決を受けた非米国市民は出身国へ送還されることになった。1998～2005年に米国は違法移民16万人に加えて、重罪判決を受けた約46,000人を中米に追放した。エルサル

バドル、グアテマラ、ホンジュラスは追放者の90%以上を受け入れた。その多くはマラスのメンバーで米国には幼少時期に入国していた。彼らは、母国とはいえ生活の馴染みのない国に送還されたため、米国で自らに保護と幫助をしてくれた組織構造を再現し、マラ達は地元の若者を誘引し組織をそれぞれの母国で創設発展させた。

米国の行った国外追放が全ての中米諸国に同様の影響を与えたわけではない。例えば米国からニカラグアへの追放率は比較的lowく全追放者の3%以下に留まった。追放率の高いエルサルバドル、グアテマラ、ホンジュラスでは、ニカラグアよりも暴力的なマラスが形成された¹³⁾。

表 11-1 2012 年犯罪別発生状況

		1月	2月	3月	4月	計
殺 人	銃器使用	380	325	348	283	1,336
	小計	444	380	407	358	1,589
傷 害	銃器使用	339	322	320	343	1,324
	小計	457	445	473	531	1,906
窃 盗 強 盗	車 両	637	583	595	548	2,363
	バイク	346	370	349	369	1,434
	旅行者	11	10	9	11	41
	路上強盗	154	161	153	159	627
	バ ス	13	9	9	8	39
	その他	314	312	347	386	1,359
	小計	1,475	1,445	1,462	1,481	5,863
性的暴行		48	43	45	56	192
行方不明		239	243	231	280	993
誘拐		9	6	5	7	27
その他（家庭内暴力等）		145	165	162	194	666

総合計	2,817	2,727	2,785	2,907	11,236
-----	-------	-------	-------	-------	--------

出典：グアテマラ国家文民警察（2012）

表 11-1 と表 11-2 は、グアテマラの犯罪別発生状況の 2012 年と 2013 年の 1~4 月半期の同期比較であるが、殺人と傷害等の凶悪犯罪が明らかに増加しており、治安悪化が著しくなっている。他方、車両窃盗、路上強盗、旅行者への被害が減少している¹⁴⁾。

しかし、総計ではこの 4 ヶ月で 3% 上昇していることや、同比率で次期以降も推移すると、年間の総累積件数は上昇する。グアテマラの犯罪発生増加は予断を許さない状況にある。

表 11-2 2013 年犯罪別発生状況

		1 月	2 月	3 月	4 月	計	前年比
殺 人	銃器使用	418	371	393	376	1,558	222
	小計	504	441	465	461	1,871	282
傷 害	銃器使用	348	312	335	333	1,328	4
	小計	518	472	525	517	2,032	126
窃 盗 強 盗	車 両	533	435	438	504	1,910	-458
	バイク	432	402	414	453	1,701	267
	旅行者	5	5	7	2	19	-22
	路上強盗	141	118	158	165	582	-45
	バ ス	6	11	12	10	39	0
	その他	348	237	325	377	1,287	-72
	小計	1,465	1,208	1,354	1,511	5,538	-325
性的暴行		49	64	56	57	226	34
行方不明		235	253	314	438	1,240	247
誘拐		6	4	3	3	16	-11
その他（家庭内暴力）		136	165	182	169	652	-14

等)						
総合計	2,913	2,607	2,899	3,156	11,575	339

出典：グアテマラ国家文民警察（2013）

表 11-1 と 11-2 に関し、2012～2013 年にかけて殺人が 15% 上昇しており、銃器使用も増加に大きな影響を与えている。傷害の計は増加しているが銃器使用は反対に減少している。これは、銃器以外の手段による何らかの犯罪へのアプローチが増えている結果と見られるが、原因は直ぐに特定できる状況にはない。また、行方不明者が増加していることで、少なくとも犯罪被害者は増加しており、最終的に殺人被害者となるか誘拐被害者となるか不明であるが、誘拐が減少している事実から考えれば、前者の可能性が高いと判断できよう。

グアテマラは内戦中に死者及び行方不明者が約 20 万人以上にも及んだことから、習慣的に何らかの意図で連れ去って目的を達成する犯罪者が現存すると考えられる。2013 年の現地調査において、3 月にリオスモント元将軍が逮捕され裁判となり、5 月に有罪判決が出され国内において起訴賛成派と擁護派の激しい攻防（デモストレーション、アジテーション等）があった¹⁵⁾。

国内の政治的イベントや大きな事件においては、内戦時の犯罪の免責を追求する側とそれを阻止する側とで現在も対立構造が深く横たわっている。国内犯罪における行方不明者の多さはグアテマラの際立った治安上の特徴となっている。

表 12 グアテマラ犯罪統計 (2005 ~ 2012 年)

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	前年比
殺人	銃器使用	4,239	4,610	4,776	5,237	5,405	5,009	4,676	4,266	-410
	小計	5,338	5,885	5,781	6,292	6,498	5,960	5,681	5,155	-526
傷害	銃器使用	4,292	4,923	4,480	5,212	5,573	5,242	4,350	3,956	-394
	小計	6,095	6,055	6,238	6,960	7,603	7,452	6,237	6,086	-151
窃盗強盗	車両	7,264	5,766	5,543	5,886	6,629	6,741	7,334	6,940	-394
	バイク	1,214	1,395	1,858	2,872	3,159	3,938	4,626	4,901	275
	旅行者	114	101	101	82	53	52	64	95	31
	路上強盗	2,782	1,890	2,236	1,883	1,689	1,346	1,506	1,830	324
	バス	226	180	168	159	143	128	117	122	5
	その他	5,699	5,525	4,551	3,920	3,905	3,501	3,541	3,879	338
	小計	17,299	14,857	14,457	14,802	15,578	15,706	17,188	17,767	579
性的暴行		314	289	318	385	401	496	569	655	86
行方不明		1,456	1,419	1,324	1,221	1,347	1,362	2,411	3,457	1,046
誘拐		52	57	98	213	162	133	124	83	-41
その他・家庭内暴力等		2,774	2,295	2,276	1,845	2,175	2,305	2,165	2,014	-151
総合計		33,328	30,857	30,492	31,718	33,764	33,414	34,375	35,217	842

出典：グアテマラ国家文民警察 (2013)

表 12 においては、2005 年～2007 年の間は緩やかに減少していた犯罪件数が 2008 年を境に増加に転じ、2009 年をピークとして 2010 年まで横ばいとなり、2011 年～2012 年の間は 2007 年に比較し約 13% の増加を見せている。特に、2008 年及び 2009 年の殺人件数は顕著になっている。

(2) 中米地域内戦終結後の治安部門改革

中米地域における内戦は、再発することなく和平が維持できた意味で平和構築の成功例であるが、内戦終結後の治安部門改革（SSR）は表 13 に整理したように、それぞれの経緯が異なり必ずしも同一状況になり得ない状況にある。

内戦終結後に中米各国は治安部隊、情報部隊、警察、司法制度等の SSR に着手した。グアテマラやエルサルバドルには包括的な和平合意にそのような改革が盛り込まれたが、ニカラグアでは終戦と同時に改革が実施された。エルサルバドルでは 1992 年 1 月調印された和平合意にしたがって、軍隊の規模が削減され（6 万人から 1 万 5 千人へ）、特殊部隊と 2 つの警察部隊が解散された。一方で社会復帰したゲリラや元警察官及び新規採用を統合し、新たなる PNC(国家文民警察;Policia Nacional Civil)が創設された¹⁶⁾。1996 年 12 月のグアテマラの和平合意にも一部に同様の要素が盛り込まれ、軍隊と警察機能の再定義、軍隊の削減、特殊部隊の解散、文民警察の改革（国家文民警察への改編）が行われた¹⁷⁾。

一方、ニカラグアではサンディニスタ民族解放戦線が完全な勝利を得た。そのため SSR を実施する力はグアテマラやエルサルバドルよりも大きかった。ニカラグアでは治安部隊と司法制度はともに十分な改善がなされ、加えて警察の広範な改革、武器統制にかかわる法律や国家的な指針の採択、対象を絞ったコミュニティ取締りの実験、武装暴力のリスクに焦点を絞った公衆衛生プロジェクトが着手された。

ニカラグアの国家警察の近代化には、警察学校内でジェンダーベースでの暴力に関する研修モジュールの追加など男女平等を主体とし、女性の参加を増やすための多くのイニシアティブが盛り込まれた。また、女性警察署の導入、資格要件の改革、透明な昇進要件の導入、家族に優しい人事政策の導入、女性警官の労働条件を評価・改善するための作業部会設置が実施された¹⁸⁾。

エルサルバドルはニカラグアと対照的に明確な勝者がいない軍事的な膠着状態のまま終結した。そのためファラブンド・マルティ民族解放

戦線（FMLN; Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional）は、軍部の大規模かつ根本的な改革の実施と引き換えに裁判官の資格審査の要求を放棄した。他方、軍部は初めて文民による将校の審査、元 FMLN の新しい国家文民警察への統合を受け入れた¹⁹⁾。

グアテマラの包括和平合意は、エルサルバドルの教訓をもとに交渉されたもので、同様の成果を挙げようとする国際社会からの激しい圧力が背景にあった。基本的に政府軍がゲリラに対して勝利する態勢にあったが、政府軍並びに国家に属するグループ（自警団：PAC）らの犯した残虐行為が国際社会の厳しい批判に晒され、政府側が譲歩を余儀なくされた経緯がある。政府軍の幾つかの部隊が廃止され、国家文民警察の改編が行われ、組織制度の変化により警察官の能力もやや向上したが、治安面では大幅な改善に至っていない。ゲリラに代表される反体制勢力は消滅したものの、麻薬違法取引ネットワークという新たな問題に伴った暴力的一般犯罪が急増している²⁰⁾。

表 13 内戦終結後の治安部門改革の比較

区 分	内戦集結の形	治安部門改革のプロセス	治安の状態
ニカラグア	○左翼ゲリラが勝利 ○ゲリラ軍の合法化	○治安・司法制度改善 ○武器統制政策 ○公衆衛生プロジェクト	警察力の安定による犯罪の抑止
エルサルバドル	○勝敗なし→選挙でリーダーが選出された ○軍事的膠着化 ○ゲリラ解体	○元ゲリラ社会復帰 ○軍の大規模な改革 ○警察への再統合	○警察力の強化途上 ○組織的犯罪集団の脅威
グアテマラ	○政府軍が優勢	○和平プロセス遅延	○警察力の脆弱

	○国際批判による政府側の譲歩 ○ゲリラ解体	○軍の一部削減 ○警察の改編・教育	○組織的犯罪集団の脅威
--	--------------------------	----------------------	-------------

出典) 筆者作成

(4) 中米地域における国連による平和構築活動の実態

(ア) ニカラグア

a 国連中米監視団 (ONUCA; Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamerica) 1989.12.3~1992.1.17

職務権限: ① 不正規軍及び反乱運動への援助停止

② 一国の領域の他国攻撃のための利用禁止

1979年ニカラグアにクーデター勃発に端を発して、中米諸国の間では政権の在り方を巡り内戦が発生し、これら紛争の解決は中米諸国の自発的努力により進められていた。

1983年メキシコ、コロンビア、ベネズエラ、パナマの4各国によるコンタドーラグループが結成され、1985年に同支援グループとしてアルゼンチン、ブラジル、ペルー、ウルグアイで結成され、1986年に両グループ8か国は常設政策協議機構(リオ・グループ)を結成した²¹⁾。

1987年1月に国連と米州機構の事務総長が、リオ・グループの外相らと中米五カ国を歴訪し協議を行い、同年8月「中米における確固たる恒久的平和確立のための手続(グアテマラ合意)」に合意した。

1989年2月の中米五カ国大統領の共同宣言(コスタ・デル・ソル宣言)により、ニカラグアの内戦終結と和平プロセスの実施にあたり、以下の項目について国連及び米州機構に対し検証また実施機関の設置を要請した。

① 1990年2月25日までの選挙実施

② グアテマラ合意の安全保障面の検証

③ 選挙過程検証

④ コントラ及びその家族の自発的解体、本国帰還、再定住の促進

同年7月、国連事務総長とニカラグア政府は、国連ニカラグア選挙

監視団（ONUVEN）の設置に合意した。同年 11 月国連中米監視団（ONUCA）の設置を了承した。

1990 年 3 月安保理は、ONUCA の職務権限を拡大し、安全保障地帯（5 個設定）からニカラグア政府軍の撤退、コントラの武装解除促進を実施させた。

1992 年 1 月の ONUCA の職務権限終了とともに、グアテマラ合意の全面達成は国連エルサルバドル監視団（ONUSAL）に継承された。

b 国連ニカラグア選挙検証監視団

（ONUVEN;United Nations Observer Mission to Verify the Elections）1989.8～1990.2

職務権限：選挙監視

1989 年 8 月から 90 年 2 月まで、200 人 からの監視団が派遣された。独立国への国連選挙監視団の派遣は初めての試みだった。選挙監視を主眼としていたが、同時期のニカラグアでの選挙も国際社会の選挙関与の新しい形態を印象づけた。

1989 年 3 月に正式にニカラグアの外務大臣からの国連事務総長への選挙監視の要請を受けるにあたって、前例のない主権国家内部での選挙監視であったがゆえに、事務総長はニカラグア情勢の特殊性を強調した。その特殊性の要素とは、他の四中米諸国の支持、総会の勧告、選挙準備過程から監視を行うことである。

同年 8 月、ONUVEN が創設され、237 人のスタッフ(日本からは 6 人)で選挙活動期間からの包括的な監視作業にあたった。

選挙に付随して中米での地域機構として、国際支援・検証委員会、ONUCA がそれぞれ創設されたのも、難民帰還や不正規軍・反乱軍への援助の停止などの治安事項を多国間で実現していくためだった。

1990 年 2 月の大統領選挙に際し、ONUVEN は公正で自由な選挙が行われることを検証した。選挙の結果、1979 年の革命以来政権を握ってきた左派サンディニスタが敗れ、右派・野党連合（UNO）のチャモロ女史が勝利をおさめた²²⁾。

(イ) エルサルバドル

国連エルサルバドル監視団 (ONUSAL; Mision de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador) 1991.7.26～1995.4.30

職務権限：① 国民の人権侵害の救済

② 人権擁護官及び人権 NGO との協力・強化

1979 年軍部左派がクーデターを起こし軍民評議会政権を発足させた。FMLN などの左翼ゲリラは、反政府運動を激化させ国内は内戦状態になった²³⁾。

1987 年中米 5 カ国のグアテマラ宣言が発表され、1989 年 12 月から ONUCA が派遣された。

1990 年 2 月にニカラグアで選挙が実施され、同国の情勢が安定するに及んで安保理は ONUCA を発展解消し、エルサルバドルを対象を絞った ONUSAL を発足させた。

1992 年安保理は ONUSAL の職務権限を拡大し、停戦監視及び治安維持を任務とした。ONUSAL の軍事部門は当初 380 人の監視団を配置し事後 2 回にわたり規模を縮小した。治安維持部門は 16 人の警察官があたり、旧治安維持組織から市民警察を育成し移管させた。移行期間中はエルサルバドル人の暫定警察援助隊を編成し治安維持にあたらせるとともに、人権部門、選挙監視部門の支援を行った。

同年 12 月戦争が終結すると、エルサルバドル政府は ONUSAL の職務権限を再度拡大し、1994 年実施予定の選挙監視を要請した。

1994 年 3 月合法政党と認められた FMLN 含む 20 の政治政党が参加し、最終的に国民共和同盟の政権が誕生した。新政権が平和合意文書を履行するまで、ONUSAL の任期が延長された。

1995 年 4 月任期満了に伴い ONUSAL は撤退するが、その検証と周旋の任務を継承するために事務総長の要請により国連エルサルバドル使節団 (MINUSAL) が任命された。

(ウ) グアテマラ

国連グアテマラ検証団 (MINUGUA ;Mision de Verificacion de las Naciones Unidas en Guatemala) 1997.1.20～1997.5.14 (～2004.11.15)

1990年国連総会決議の基づき、人権侵害が著しいグアテマラに調停を開始し、数度にわたり政府及び反政府ゲリラ勢力との話し合いの場を提供した。

1994年「人権に関する包括的合意」に両勢力が合意し、同年9月国連総会は、国連グアテマラ人権監視及び人権に関する包括的合意の約束履行のための派遣団(前期 MINUGUA)の設立を決議した。MINUGUAは上記合意の履行状況の検証に携わり、辺境地域に至る国内に人権監視員、法律専門家、先住民問題専門家お及び警察官250名を派遣した。

1996年12月政府とグアテマラ民族革命連合(URNG)との間で最終的な和平合意が調印された²⁴⁾。

1997年1月155名の軍事監視団及び医療団を派遣し、以下の3項目の新しい任務を反映して名称を国連グアテマラ検証団(後期 MINUGUA)とした。

- ① 敵対行動の正式な停止
- ② 両勢力の分離と双方への終結
- ③ 旧グアテマラ民族革命連合の武装解除と動員解除の確認

同年3月3日停戦が成立し、武器回収、地雷回収が行われ URNG 兵士2928名が武装解除され、政府から暫定的身分証明書が付与された。同年5月に同勢力の武器、弾薬、爆薬等のリストをグアテマラ内務省に手交した。これに政府及び MINUGUA 軍事監視員が署名し検査団の任務は終了した。

検証団帰還後も MINUGUA 人権監視団はグアテマラに留まり、軍事監視以外の検証・組織設立の活動を継続した。

2004年11月国連はグアテマラの平和構築について、1996年合意の達成は不十分としながらも、MINUGUAの必要な任務は達成したとして撤収した。

平和構築では、広義の立場に基づく警察改革支援が主流になってきた。ここで重要なのは、従来の警察改革支援も平和構築における警察改革支援も効果的な警察を目指す点では同じである。ただし何を持って効果的とするかが変化してきている。警察の作戦遂行能力に加えて警察の説明責任も改革の目標として追求されるようになった。「民主的な警察」を目指す形で政策に反映されている。民主的警察の模索という方向性の第1の変化は、警察機構自体に問題がある場合、旧警察を改革し新しい警察を構築することが選択肢となったことである。

エルサルバドルでは、1992年に締結された和平合意に基づき、ONUSALが内戦中に人権侵害を犯した警察機構を解体し、旧警察官の人数制限措置のもと、軍隊からも政党からも独立した警察が新設された。第2の変化は、民主化を標榜することにより警察改革支援の横のつながりが認識されるようになった。警察の説明責任を迫するということは、警察は何について、どのような手続きのもと、誰に対して説明責任を負うのか明らかにすることを意味している。エルサルバドルの事例のように警察内部の改革も重要であるが、警察が説明責任を負う司法制度などの外部監査組織を改善することも警察改革支援と関連付けて検討されるようになってきている。

(5) 軍政から民生への移行

1990年代は中米地域の大きな変革潮流があった。ニカラグアやエルサルバドルの和平合意と、平和構築プロセスにおける軍政から民生への統治移管である。狐崎は、これら統治移管を軍民関係の転換として捉える中で、軍事政権から民主体制への移行に関する種々の理論が定義されている反面、構造調整政策の政治的経済的影響に関する包括的な理論構築は着手したばかりと指摘している。中米地域は、1990年代初頭は、ホンジュラスを皮切りに民主選挙が始まったものの、未だ定

着する環境ができておらず、ニカラグア、エルサルバドルでは反政府ゲリラの参加した一回目の選挙が始まった時期である。

グアテマラではセラノ大統領がセルフクーデターを行い失敗している²⁵⁾。また、民生移管後に頻繁に露呈した政治家の汚職は、市民から政治への信頼を獲得することができないでいたが、軍部の上層部幹部が同様なことをしても軍民関係におけるタブーとして免責特権が克服されていないと指摘している。表 14 は 1993 年の軍民関係が転換する中で、グアテマラ国防省の安全保障に対する報告書の概要を整理したものである。

グアテマラ国防省は内戦当時、グアテマラの安全保障上の脅威を外的脅威を内的脅威に区分して、内戦の生じている国を取り巻く治安情勢、周辺諸国等の環境について関連付けながら、内戦から派生する要因について分析している。外的脅威には、中米諸国共通の外的脅威として 1980 年代から中米を経由する麻薬違法取引の急増している状況や、グアテマラの反政府武装勢力（ゲリラ等）に対する国外からの資金援助の継続を指摘している。更に、麻薬と同様に南米から米国へ向かう移民の中継点となっていることや、米国への非合法入国が果たせなかった者、強制送還された者等が国内に留まっていることが経済社会問題に発展する脅威としている。

軍政から民政へ移管されるこの時期は、中米なかんずくグアテマラに対し大きな影響及ぼした米国との関係、戦争避難民として、もしくは一般的な理由で移民となった者が、米国からグアテマラへ逆流して犯罪組織を構成する要因になったことを指摘している。

北米自由貿易協定（NAFTA; American Free Trade Agreement）についても、米国と密接な経済関係を構築するために、中米経済の変革をするためには、十分な技術援助と投資がなければ、旧来型の経済的依存度が強化されることで脅威をもたらすとしている²⁶⁾。

また、近隣諸国からの国境を越えた自然資源の収奪などによる生態系の破壊についても、環境破壊を引き起こす外的な脅威項目であると指摘している。これらグアテマラの外的脅威には、潜在的に米国政府

に対する政治的なメッセージも多分に含まれていることが認識できる。

表 14 グアテマラの安全保障と新たなる脅威

区分	項目	概要
外的脅威	麻薬	麻薬組織の保有する経済力・軍事力は中米共通
	反乱運動支援	反政府武装勢力への国外からの資金援助
	移民	米国へ非合法入国ができないまたは強制送還
	NAFTA	地域経済自立のため十分な技術援助と投資が不可欠
	生態系の破壊	近隣諸国からの非合法的な自然資源収奪
内的脅威	政治的不安定	民主的政治の未成熟と紛争の再燃の可能性
	社会経済状況	人口爆発による社会経済問題の深刻化と緊張
	組織的一般犯罪	治安能力の低迷と犯罪組織のネットワーク拡大
	テロ	歴史的变化を受容しない過激派集団の存在
	域内移民	中米諸国からの移民流入による社会経済悪化

出典)「冷戦後の中米」第4章 p119 から筆者作成

内的脅威としては、中米の民主的な政治文化と制度の構築に時間を要することで、政治的不安定な状況が新たな紛争を引き起こす可能性を指摘している。人口爆発は中米共通の課題でもある中、将来的にあらたな社会経済的な問題と発展することを懸念している。内戦が終結へ向かう中で、組織的かつ暴力的一般犯罪は拡大していく傾向を見せつつあり、警察・司法制度の未整備による国家の治安統治能力の低いことが、外的脅威の麻薬違法取引等とも関連した犯罪組織のネットワークに対応しきれない状況にある。更に、旧態然とした政治テロ組織が存在することや、周辺諸国からの移民流入が約 50 万人に達し、その多くが主に経済的理由からの流入であることで、国内の社会経済問題を急速に悪化させていることを指摘している。グアテマラ政府は軍民関係が転換する中で、あらたなる安全保障の真の脅威について、極貧層の存在と増加をもたらす権力構造や暴力構造であることを認めつ

つ、国際的麻薬違法取引組織や対外経済依存等の脅威に対し、軍が蓄積してきた組織、制度、人的能力等を問題解決に活用することを模索している。

以上のようなグアテマラの安全保障について、客観的な視点から情勢を分析する中で、グアテマラは内戦を早期に終結させて、新たなる脅威への取り組みに着手することになった。これらのことは36年間の内戦がいかに国家にとっての損失であったか、グアテマラ政府側も深く認識し、これ以降政治から軍部を遠ざけて行こうとする国家ないし国民の気運の高まりの原因となったと考えられる。

第3項 治安改善への協力

(1) 国内外の制度的な協力関係

グアテマラは腐敗・犯罪防止のため、国連との合意を通じ2007年にグアテマラ無処罰問題対策国際委員会（CICIG; Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala）²⁷⁾を設置した。CICIGの使命は「犯罪の捜査・訴追に責任を負うグアテマラ国の制度を支援・強化・補佐する」ことにある。これは国家がマラヤ犯罪暴力に対処するのを援助するための、国際的な公約メカニズムが活用された数少ない事例として挙げられる。

CICIGは捜査の専門技術については、独立的で国際的なものと現地に依拠する方式に区分し、国内の事件についてはグアテマラ検察当局に事件捜査手法を指導している。CICIGは特別検察室を検察庁の中に設置し、国家文民警察、内務省、検察庁などに対して技術援助や能力構築支援（キャパシティビルディング）を提供している²⁸⁾。

表15は、前述の表9の様式に現在のグアテマラの状況を当てはめたものである。グアテマラの状況も中米の状況に類似しているが、グアテマラ独自の状況として、先住民に関する弾圧に対し、政府軍やPACの責任を看過してしまう社会観念のあり方に特徴がある。また、今後の治安改善の政府側の問題点である警察と司法機能の回復は、制度環境改善の課題である。

表 15 グアテマラの紛争後の暴力と対策の実態

項 目	主要な要因と実態
暴力の種類	内戦の後遺症、犯罪・ギャング（Mala s）暴力の増大、麻薬違法取引
関連要因	危機の高まり、変化に向けた充分でない余地
主要助長要因	麻薬違法取引と暴力の犠牲者や弱者グループによる不正義や免責という受け止め方から生じている外部からの圧力の増大
主要関係者	政府、野党、犠牲者、ギャング（Mala s）、国際的な麻薬ネットワーク、市民、地域的パートナー、幅広い世界的なパートナーシップ
制度的環境	警察や民事司法制度能力が低い、説明責任に関わる過去の問題

出典)「世界開発報告 2011」世界銀行より筆者作成

グアテマラの治安状況を国内の地域(図5)ごとに観察してみると、西部、東部、首都圏部・南部(海岸部)及び北部によってその差異が現れている。表16は殺人に焦点をあて地域ごとに整理したものである。これを地域別に分析してみると、東部や首都圏部・南部の発生件数が高くなっている。これは東部や首都圏は、主要幹線道路で繋がり人や物の流通が活発であることと、国境を接した地域であること、従来からマチスモ的文化の強い地域であることが凶悪犯罪の発生が高くなっている理由として挙げられる²⁹⁾。西部及び北部(ペテン県を除くウエウエテナンゴ県、アルタベラパス県、キチェ県)の激戦地区は、多くの農村が壊滅したことで復興支援の重点地域になっているが、この地域が最も殺人発生件数が低くなっている。これは西部地域等先住民らの警察や司法に対する不信感とあいまって、犯罪者等に対する自らの裁きとしてのリンチの実行が、自治能力の存在を現すとともに犯罪抑止につながる治安維持の方法として継承されていると考えられる。

グアテマラ西部高地の先住民のコミュニティ自治について、先住民の変化について池田(2012年)によれば、グアテマラ国家の民主化運動の中で、マヤ人の復権はマヤによる政治権力の掌握や民族政治(エ

スノポリティクス) を目指しているのではなく、国家成員の多元性を

表 16 県別殺人発生件数 2012 年

県 (発生率順)	殺人件数 (2013)		人口 10 万人あたりの犯罪発生件数		人口 (2011)	
	順位	順位	順位	順位	順位	順位
CHIQUIMULA	339	3	91.40	1	370,891	15
ESCUINTLA	559	2	79.74	2	701,016	7
ZACAPA	167	10	75.35	3	221,646	21
SANTA ROSA	229	7	66.07	4	346,590	16
IZABAL	250	5	60.47	5	413,399	14
GUATEMALA	1,741	1	55.16	6	3,156,285	1
JALAPA	173	9	54.33	7	318,420	17
JUTIAPA	236	6	54.12	8	436,076	13
PETEN	330	4	51.70	9	638,296	8
EL PROGRESO	72	16	45.54	10	158,092	22
SACATEPEQUEZ	76	15	24.00	11	316,638	18
QUETZALTENANGO	185	8	23.44	12	789,358	6
SUCHITEPEQUEZ	115	13	22.27	13	516,467	10
RETALHULEU	53	18	17.42	14	304,168	19
CHIMALTENANGO	95	14	15.50	15	612,973	9
SAN MARCOS	135	12	13.24	16	1,019,719	4
HUEHUETENANGO	145	11	12.68	17	1,143,887	2
BAJA VERAPAZ	33	19	12.20	18	270,521	20
ALTA VERAPAZ	115	13	10.33	19	1,112,781	3
SOLOLA	30	20	6.86	20	437,145	12
QUICHE	55	17	5.77	21	953,027	5
TOTONICAPAN	22	21	4.62	22	476,369	11
合計	5,155		35.04		14,713,764	

出典：グアテマラ国家文民警察（2013）

認め、民族の差異の承認と国民間における和解——寛容性の創造——ということに関連しているように思われる。同じ国家空間に生きる成員がそれぞれのコミュニティの文化の差異を承認することは、文化の認識論であると同時に政治的な決定でもあるとしている。

グアテマラは、都市部に比較して地方農村部における治安が良好であることの理由として、歴史的に裏付けされる先住民のマヤ文化に対する価値観や独自の宗教観念が継承されていることがあげられる。

西部高地の例として、先住民のリーダーが自治しているコミュニティが一般犯罪を抑止している状況は、グアテマラの今後の治安改善に役立つ政策のヒントを示唆し始めている。

池田によれば、グアテマラにおける県の行政責任者は中央政府からの任命であり、地方自治体の政治に介入する権限を持っていない³⁰⁾。地方自治に権限をもつのはムニシピオの首長アルカルデ（alcalde：「町長」と呼ぶ）であり、役職は住民の直接選挙により選出される³¹⁾。このことにより住民は、県民であるという文化的アイデンティティこそ持つが、政治的アイデンティティの帰属はそれぞれのムニシピオにあるという意識を強く持つ。ムニシピオの同質性は、植民地時代からの教区や地理的境界に由来し、また事実、先住民共同体では民族衣装あるいは方言などの文化的同一性が保たれてきた経緯がある。

町長は、議会を構成する町会議員（regidores）を任命し、また役所を運営する司法（juez de paz）、警察（policía o aguaciles）および共益管財人（síndicos）も任命する権限を有していた。また時に一定の徴税権をもち、首長には比較的強い権限が与えられていた（Código municipal: Decreto número 1183, 1957年）（Adams 1970; Nyrop 1983）。しかしながら、内戦期以前では、町長職が人口においては少数派のラディーノに独占され、多数派の男性先住民は「公民＝宗教階梯組織あるいはカルゴ体系（civil-religious hierarchy or Cargo System）」と呼ばれる、プリンシパーレス（principales）をリーダーとして祭事組織を形成し独自の集団と規範を持っていた³²⁾。内戦終結

後の現時点においては内戦期以前の集団やルールが復活してきており、外部者からのアプローチも彼らの価値観を十分に汲み上げることが求められる。

図5 グアテマラ国内地図



出典) グアテマラ HP より筆者作成

第3節 治安改善のためのモデル

第1項 アフガニスタン PRT と農村開発

(1)活動経緯

PRT は、アフガニスタンの復興支援に登場した平和維持活動の形態のひとつで、2002年頃導入された比較的新しい形態といえる。その由来はベトナム戦争時の南ベトナムにおける米国の反乱鎮圧作戦であるとも、英国の統治下にあったマレー領における反乱鎮圧作戦がモデルとも言われており、反乱鎮圧の余りに過剰な武力行使で住民に敵愾心を持たせぬよう、反乱勢力に加担させることなく、むしろ味方に引き入れるのが狙いである。つまり住民懐柔策の一環として行われてきたのが PRT の起源である。

一般的に PRT の基本概念・基本戦略は、統治 (Governance)、治安 (Security)、開発 (Development) という平和構築の3つの局面に総合的に対応するために、統治や開発を担当する文民組織と治安を担当する軍事組織が、一つのチームとして行動することにある。

2001年12月に米国の支持するカルザイ政権が暫定的に立ち上がり、連合軍はアルカイダやタリバンの残党を追撃する一方で、カルザイ政権の基盤強化を支援する活動を展開し始めた。アフガニスタン全土の治安を守るための組織はなく、各地に生じた力の空白を北部同盟に加わった軍閥が各個に埋めている状態になった。アフガニスタンの各地で群雄割拠の状態が形成される中、カルザイ政権の基盤を強化し、安定を図り、復興を進めることで「平和配当」を地方の国民に付与することが求められた。合わせて、政権の合法性・正当性を持たせるために、選挙を遅延なく実施することが要求された。

このような状況下で、米国国防省は、2002年11月に PRT の原型となる統合地域チーム (JTR: Joint Regional Team) 構想を打ち出し、アフガニスタン合同軍司令部の統制下に試験的に3か所 (ガルデス、バーミヤン、クンドゥス) に展開させた。その後、2004年治安が比較的安定した北部、2005年西部、2006年東部及び南部に展開し、PRT の管轄を連合軍から ISAF の指揮権をもつ NATO へ移譲した。

PRTの基本構成は、文民部門と軍事部門に大別され、米国を例にすると、文民部門は国務省、米国国際開発庁、農務省の職員とアフガニスタンの内務省の職員によって構成され、軍事部門はPRT指揮官、実働部隊（民事、工兵、憲兵等）、防護部隊（歩兵等）、戦闘支援部隊（調達、食糧、衛生等）、管理部隊（総務、通信、通訳等）で構成された。

(2)アフガニスタン PRT の課題

アフガニスタンで活動したPRTは2007年に10か国以上が参加し25か所まで展開を拡大した。その特徴を大別すると軍主導型（米国、スペイン、オランダ、ノルウェー、ニュージーランド）、民主導型（英国、カナダ）、民軍対等型（ドイツ、イタリア、トルコ、リトアニア、ハンガリー、スウェーデン）に分かれる。PRTは民軍が協力する相互補完性や機動性がメリットとして挙げられるが、問題点は、文民組織と軍の仕事の手法や文化が異なることで、十分な連携が図れ無いたことが挙げられるとともに、そのために相互理解を醸成する準備期間が必要なことが挙げられる。また、軍が即効プロジェクト（QIPs: Quick Impact Projects）や復興事業に関与することに賛否両論があり、その評価は一定でない。

PRTは、QIPsを実施することで現地住民の人心掌握する（支持を勝ち取る）ことに主眼を置いていることが多く、この点が人道援助機関等から批判を受けてきた経緯がある。PRTは安定化作戦のひとつとして位置づけられ、復興開発案件を速やかに実施することで政府の影響力を当該地域に拡大することを目的としている。この点を、治安回復のための必要不可欠な要素と評価するのか、軍と人道援助機関との境界を曖昧にするために、人道的空間を侵食し兼ねないと危惧する評価で割れているのが現状である。アフガニスタンのPRTは、これまでの支援からの教訓と反省を踏まえておらず、被支援国のニーズに応えるように中期的な計画に沿って問題の解決を図ってはいなかった。また、軍によるQIPsには、その場しのぎ傾向が多く持続性がないことから、人道援助を行う機関の存立基盤を弱めることとなってしまった。

日本国際ボランティアセンター（JVC；Japan International Volunteer Center）の長谷部（2008年）によれば、アフガニスタンにおける ISAF や米軍の PRT は NGO との援助のやり方の相違があり、PRT そのものに疑問を抱いたため次のような論点のアドボカシーを日本政府に対して提出している³³⁾。

- ① PRT の援助活動の専門性、効率性、公正性における疑問
- ② PRT の援助活動の軍事組織と文民組織との境が不明瞭なため援助関係者の中立性を脅かす可能性
- ③ 現地住民の軍関係者と文民混同で援助関係者の安全脅威が高まり。

この状況下では、本来必要とされている NGO の支援がアフガニスタン国民に行き届かず、結果として非人道的な状況を生み出しかねない。

これらアドボカシーは、現状の PRT の限界を指摘するものであり、軍事組織を主軸にしていることが活動の障壁となっていることがわかる。更に、PRT が地元の人々に不信感を与えている現状や、PRT の活動が被支援国の政府の政策との連携が薄い上、PRT 間の統一性に欠けることや、援助と引き換えに情報提供を促すことまでしたり、物資を上空から断続的配布したりすることで、人道支援態勢に混乱を及ぼしていることが他の NGO 等支援団体が長期間にわたり築いた地元住民との信頼基盤を損なっているとしている。

第2項 紛争地域の農村開発とゲリラ対策

(1) 紛争地域の農村性

紛争地域の平和構築において、都市部と農村部によってアプローチが変わる。それは、農村がゲリラの攻撃対象であったり、逆に温床となったりすれば軍の攻撃対象となる特性があるからである。また農村部は都市部に比較して貧富の格差が少ないと言われるが、全般的に所得水準は低く、しばしば極貧状態が生起する。

ハンチントンは農村（農民）と革命について、土地所有の不平等著しく農民の生活状態が過酷な地域で発生した農民の自発的に生じた蜂

起によって、革命勢力としての農民の重大な役割を改めて評価する状況が生まれたとしている。この状況は、発展途上国において 19 世紀後半から 20 世紀にわたる間に顕著になっており、近代化の革命の中で農民が革命に占める関係は大きくなっている。更に同氏は、近代化が農民の労働と福祉の状況を悪化させるとし、西欧的な土地所有の概念は、伝統的な共同体システムを崩壊させ経済破綻に陥る危機に追い込んでいるとした。ラテンアメリカでもコミュニティ共有の土地所有をアシエンダ（大地主経営の農園）に代えてしまったことは、このことを裏付けている³⁴⁾。

グアテマラでは 20 世紀初頭において、都市部の労働組合が結成されたが、アルベンス左翼政権時代の 1949 年に農村部における農業労働者の組合が認められ、5 年間でグアテマラ農民連合は 20 万人以上に達した。しかし、1954 年アルマスが政権を奪取したことで、非合法化されると、農村部の運動は 19 世紀時代に逆行することとなる。このことは、土地問題や民族主義運動と関連して政府に対する不満のきっかけとなり、軍部を離脱した若手将校と農村部は接近していくこととなる。

(2) ベトナム戦争における農村開発

1965 年アメリカは南ベトナムにおいて「パシフィケーション」（平定作戦）を行った。平定作戦は軍事作戦と並行して行われ、共産化した村を解体し、解放民族戦線の勢力地域の分断とサイゴン政府側の工作員の配置を行い南ベトナム解放軍の弱体化を目的とした。その要領は、先ず軍事作戦で村を破壊し解放民族戦線を掃討した。その後、新しい学校を建て、医療サービスを行い、橋や道路を建設して住民の安全を保障した。そのうえで、政治的思考、徴税、徴兵、教育等のあらゆる分野において政府の支持が行き届くように行われた。つまり、平定作戦によって政府支配地域の拡大を図ったのである。

革命開発工作員養成センターは戦闘技術と農業技術の両方を教育する訓練センターであり、米軍の指導を受けたベトナム軍将校が同センターの所長となり、青年層男女に対し約 3 か月半「武装宣伝」「民生問題」「行政」「新生活運動」等の教育訓練を施し全国に配置した。

1966年には表17に示すような村落評価システムを導入し、農村開発を数値化して管理した。

表17 「村落評価システム」による南ベトナムの村落分類

評価段階	評価別村落数	安全指標のみ	支配人口数
A	216	705	66万9700人
B	1854	2075	346万2000人
C	3196	2903	411万7000人
D	2221	1920	210万3000人
E	472	356	33万1000人
F	3989	—	280万4000人
G	702	—	—
H	157	—	—
総計	12807	—	1348万6700人

出典) ベトナム戦争全史 p173 から筆者作成

(3) ベトナムのゲリラ対策と農村の再構築

1962年から1964年にかけて、南ベトナム政府はアグロビル「総合農村」から発展させた「戦略村」³⁵⁾計画を策定し、住民から解放民族戦線の影響を排除し物理的な支配を強めていった。合わせて米国の軍事顧問団は自由砲撃地帯を設定するため、「強制移住村」を設定し、住民を戦闘地域から能率よく退去させた。これらの政策は、当面の戦局改善には効果があったが、長期的なビジョンにかけることで土地問題や社会問題を生起させたほか、難民発生の一因となった。一方、解放民族戦線側も戦略村を破産させる行動をとり、解放民族戦線の下部組織を拡大させ破壊工作を成功裏に進めた。政府軍とゲリラの農村を通じた熾烈な争いは、のちに住民の虐殺等へのエスカレーションを引き起こすこととなった。

南ベトナム政府を支援する米国軍事顧問のエドワード・ランズデールは、1950年代初頭フィリピンにおいてマグサイサイ国防相らと対ゲ

リラ戦略を展開した。ゲリラの温床となりうる農村地域への政府軍による住民保護と食糧、教育、保健等の支援を施す作戦で、住民側の信頼を獲得しゲリラの浸透を防ぎ、その基盤拡大でゲリラを弱体化させた成功例があった。しかし、フィリピンで反政府ゲリラ「フクバラハップ」を封じ込めたランズデール大佐らの手法はベトナムにおいては効果がきわめて低かったといえる。即ち、ゲリラ側の組織及び戦力も進化していたのである。

(4) グアテマラのゲリラ対策

グアテマラにおいては、1960年から1996年まで36年間続いた内戦のあいだに、20万人以上の人々が殺害され、440の先住民共同体が地上から消滅したとされているが、もっとも最悪の時代は1982年3月から1983年8月までのエフライン・リオス・モント「クーデター」大統領による「フリホーレスと銃」のスローガンのもとの徹底した、グアテマラ焦土作戦の時代であった³⁶⁾。

焦土作戦の代表的な「ソフィア作戦」は1982年7月8日、エクトル・マリオ・ロペス・フエンテス参謀総長の署名により命令され、1982年7月16日から作戦開始、1982年8月19日まで続いた。これはエル・キチェのイクシル地方においておこなわれたもので、「武装ゲリラを根絶することを目的」としておこなわれた。

グアテマラにおける農村地域のゲリラ対策は、住民を積極的に戦争に関与させる方法を模索したこと、また、農村共同体の社会文化的特徴に関する研究をしたことである。表18のように戦場を策定し、政府軍のゲリラ追討を容易にするため、ゲリラの影響力が大きいレッドゾーンとゲリラの影響が小さいピンクゾーンを設定し、全く影響のないホワイトゾーンでの戦場を区分した。

表19は軍が各戦場地域の状況に応じた行動方針をまとめたものである。レッドゾーンにおいては住民の接触から行動を統制しつつ安全を保障して、当該地域での政治的組織及び活動等の情報を入手する。更に、農村の抱える経済的な問題等に改善を施すことを挙げている。

表 18 地域の状況に応じた戦場の策定

名称	戦場区分
レッドゾーン	ゲリラ統制下にある地域
ピンクゾーン	ゲリラの浸透地域
ホワイトゾーン	ゲリラの不在地域

出典) 「グアテマラ虐殺の記憶」から筆者作成

ピンクゾーンでは、ゲリラの影響力が拡大する前にモデル村を構築し、住民相互の監視体制を構築して、住民同士の連携を分断しつつ軍への統制に服従させることとしている。ホワイトゾーンにはゲリラが存在していないため、住民への行動方針は特に定めていない。

これらの農村対策は、フィリピンやベトナムにおける農村部のゲリラ対策に共通しており、フィリピンやベトナムにおいて試された成果を米国の軍事顧問団がグアテマラ政府及び軍部に対してアドバイスしていたものと考えられる。

表 19 地域の状況に応じた行動方針

名称	行動方針
レッドゾーン	住民と接触する 住民の統制を遂行する 住民に安全を保証する 当該地域で組織する政治的組織の情報を入手する 社会経済分野での改革と問題
ピンクゾーン	モデル村の構築：村落共同体開発への代替策 国家に対して最も反抗的な住民を心理的に中和し打倒 一望監視効果、恒常的監視下である意識の植付け 社会的に安全統制、罰と恐怖、社会的分断を通して人々に自責の念を軍部への感謝の念の植付け 軍部に忠誠を尽くす地域権力を構築

出典) 「グアテマラ虐殺の記憶」から筆者作成

第4節 仮説の提示

紛争地域の平和構築において、冷戦の終焉に伴う力の空白や制度の不安定、政府の機能不全等に起因して、治安が悪化することが世界的に常態化している。治安の回復や改善についてはそれぞれの紛争地域の特性によって異なるが、紛争終結の最終段階に PRT を投入し、治安回復と経済開発を並行して進めていくことで一定の成果があることはアフガニスタン平和構築の例で証明されている。

一方、内戦の紛争時期よりも停戦後に一般犯罪や組織犯罪が増加することで、社会の正常な機能や市民の安全が損なわれているこの状況において、新しい平和構築の形として、かつ紛争の再発防止や犯罪抑止の観点で、停戦後に復興が本格的に展開する時期には、従来の軍よりより市民に近い PRT 的な平和構築支援が必要になっているのではないだろうか。

グアテマラの平和構築における治安改善は、アフガニスタン等の PRT の成功に求めることができるが、従来の PRT は軍と民との連携形態であったのに替えて、警察を軍の代わりに組み込むことで、地方の治安改善と経済開発をより促進させることができるのではないかと考察する。

アフガニスタンの PRT は地域住民に必ずしも信頼されて受け入れられてはいない。中央政府の統治は脆弱であり地域の治安が不安定な状況下で、地方の軍閥や反政府勢力が跋扈する中において、SSR が並行的に実施されているが追いつかない状況にある。NGO からも軍の活動における様々な問題点が挙げられているが、それは軍の持つ強みが負の部分に覆われているように、真に地方を復興させるためには、地域住民との融合が不可欠である。住民と対峙するような活動は慎まなければならない。

軍が他の地域に転用されたり、当該地域のパトロールを中断するような状況になれば、再び治安が悪くなり紛争が再燃した例はアフガニスタンの軍による PRT の活動限界を示している。また、成功した PRT の編成や手法は他の地域に必ずしも通用しないことは、各国

の PRT 等が認識している。即ち、国、地域、治安状況、開発状況及び復興の目的・方向性によって、PRT の編成や手法を変化させ適合させていく必要があるのではないか。

適合の仮説として、従来の軍主導の PRT でなく、警察主導の PRT を編成する。そして、そのための警察官を育成する方がより効果的ではないかと考えてみる。基本的に軍は武力が強力であり、部隊単位で作戦等に運用される。一方、警察は軍に比して武力は小さいが、地方自治体及び村落等のコミュニティ毎に少人数単位で配置運用されていることが多い。地域住民との接触度は軍よりも警察が高くなる。

従来の PRT は、外部アクターたる平和構築支援国の軍隊を核として編成されており、平和構築の程度が安定化段階であれば当該軍が主体となる可能性はあるが、寧ろ紛争当事国の軍または警察に責任を持たせるような内部アクターによる移行段階を速やかに開始することが重要ではないか。特に、新政府または新政権の樹立に伴って、永続的な社会・政治秩序を構築するためには、当該国民の参画意識と奉仕行動の基盤拡充が求められてくる。

内戦で相当のダメージを受けたグアテマラの農村開発を促進するうえで、先住民に受け入れられることや、地域の治安を守り信頼を得ることは、内戦時の人権侵害がトラウマとなっているグアテマラの国民（その多くが先住民）にとって、軍の存在より警察の存在のほうが受け入れられ易いと考えられる。

グアテマラの早急な治安回復が望まれている今こそ、グアテマラの警察を主体とした地方復興の形も見えてきている。グアテマラは平和構築の定着段階を迎えようとしているが、警察力の整備が途上の段階で、重武装かつ組織的な犯罪集団に治安の安定を脅かされている。治安の回復のために、グアテマラ軍も主要幹線道路の警戒に当たり協力をする例もあるが、各コミュニティや住民に対しては警察が一義的に関与し責任を果たそうとしている。グアテマラ政府は治安の回復を優先課題として認識しており、国際機関や主要援助国

もそのニーズを受け止めており、其々の計画でグアテマラ政府への支援を行っている状況である。

日本の ODA において、基本的に軍を援助する要件はない。グアテマラ軍が国内の治安に寄与するための活動があっても、軍を整備・強化する案件形成は確立されないのである。他方、警察への案件は枚挙に暇がないくらい形成され、特に中南米地域では、JICA の三角協力が成果を見せ始めている。これは日本の ODA によって、警察力の整備された国が整備途上の国に対して開発協力を行うものである。限りある ODA 財源をより効果的に指向させることで、開発援助を促進させるこの方式は日本の将来的な ODA のあり方を示唆していると考えられる。

グアテマラの平和構築プロセスは進展しており組織的な反体制勢力は消滅している。しかし DDR で十分に回収できなかった銃器が蔓延し暴力的一般犯罪がなかなか抑制できない状況にある。グアテマラ政府は治安の回復に力を注ぐ中で、警察官の質的変革を鋭意努力している。それは警察を中心とした地域住民参加型の秩序回復および地域開発型の PRT（新型 PRT）が求められるが、日本の ODA において実績を上げたモデルは同様の指向性を持ち合わせている。

グアテマラ平和構築における新型 PRT の提言は、平和構築が定着しつつある国への経済開発にあたり、日本が独自のプレゼンスを発揮しながら、量から質へ移行する新しい時代の ODA をデザインすることにもなり、国際社会に対する貢献において日本が新たな存在感を発揮して行くことに繋がるものがある。

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」

本章では事例研究として、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する。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する。

第1節 日本の平和構築

第1項 平和構築支援の具体的要領

(1) 平和構築支援と開発援助

平和構築については1992年、ガリ元国連事務総長は「平和への課題 (Agenda for Peace)」という報告書を公表した。この中で国連は、紛争勃発後、停戦合意が結ばれて初めて開始される平和維持活動に限らず、紛争前の予防外交・紛争予防、平和創造、紛争後の平和構築という紛争勃発前から紛争終了後を含めた包括的な紛争解決のための枠組みを提示した。

開発援助については、1997年に開発援助委員会(DAC; Development Assistance Committee)が「紛争、平和と開発協力ガイドライン」を発表し、暴力無しに紛争を回避できる能力を強化することは持続可能な開発の基礎であり、開発援助も予防外交、軍事行動、経済制裁等の方策に加えて紛争予防と平和構築における役割を果たすべきであるとしている。DACは表20に示すような紛争要因を区分しており、グアテマラ内戦の場合は構造的な要因として、白人系ラディーノと先住民等との貧富の格差、22に及ぶ先住民の多民族社会等の社会構成があり、欧米企業資本と関わりの深い寡占実業家グループによる利権の集中があった。内戦発生の引き金要因として、米国による介入と軍部の対立により国内の結束力の崩壊があげられ、東西冷戦下の代理紛争的な面で、中米地域に多くの武器の流入があったことがあげられる。

表 20 紛争要因の分類

構造要因	引き金要因
富の偏在・貧富の格差	急激な経済の悪化
参加機会の不平等	国内の結束力の崩壊
利権の集中	内部分配構造の変化
対立の歴史	武器の流入
多民族社会等の社会構成	周辺諸国の介入

出典) DAC による

以上のような変遷を経て、現在では、平和構築の概念は紛争予防、平和創造、復興支援までを網羅する全体的なアプローチであり、和平達成において従来から重視されている PKO 等の軍事的枠組みや、予防外交、軍縮、調停等の政治的枠組みに、開発援助を加えた 3 本の包括的な取り組みであるとされている。

日本も近年、開発援助に多く携わってきているが、その主要な目的は長期的な国益とする意見がある。小浜（2005 年）によれば「我々が豊かな生活を享受できるのは世界の平和が維持されているからであり、日本の世界に対する多くの輸出入や国境を越えた経済活動がスムーズにできるのは当たり前のことではない。」とし、「援助は日本が使える対外手段の最大のものである、日本のような資源のない国が世界平和から利益を受けている以上、それに対する貢献を忘れてはならない。効率的で有効な援助が不可欠であることは言うまでもない」としている。¹⁾ 平和構築の現状を把握する上で、開発援助は重要なファクターであり、開発援助の成否は平和構築の進捗に大きな影響を及ぼすと考えられる。

(2) 開発援助による取り組み

日本は、ODA 大綱（1992 年）の基本理念において、「平和国家としての我が国にとって、世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力にふさわしい役割を果たすことは重要な使命である。」と発表した。1999 年 8 月に発表された「政府開発援助に関する中期政策」では、「紛争・災害と開発」を重点課題の一つとして取り上げてお

り、紛争は「人道上の問題を引き起こすと同時にそれまでの開発努力の成果や環境を破壊する。紛争の予防、解決、紛争後の平和構築と復興は、開発の観点からも国際社会の大きな課題である。」としている。

2)

2000年7月の九州・沖縄サミットでは「紛争予防のためのG8宮崎イニシアティブ」が採択され、地球社会の「紛争予防の文化」を定着させる必要性と、紛争前から紛争後までの全段階における、紛争予防の一貫した努力がなされるよう次の3点を基本とする包括的アプローチの必要性が謳われた。³⁾

- ① 開発援助戦略における紛争予防に関する考慮の促進
- ② 紛争を予防するための迅速な行動の確保のための支援の重視
- ③ 紛争後の段階における緊急人道支援から開発援助への円滑な移行の確保

このイニシアティブを受けて日本政府は、「紛争と開発に関する日本からの行動－アクション・フロム・ジャパン」を発表し以下の重点事項を示した。

- ① 民主主義の基盤の強化
- ② NGO、国際機関、民間との連携の重視
- ③ 紛争再発防止に向けた復興・開発支援等

(3) 外交的な取り組み

外交的な取り組みにおいては東アジア地域が著しく盛んな状況であり、アジアの平和構築支援において、日本政府は外務省及びJICA等の活発な支援施策を展開し積極的な外交活動で働きかけている。

カンボディアでは、1992年のカンボディアの和平・復興及び安定に向けた取り組み以来、継続的に紛争国の復興・開発のための努力を行ってきた。また、インドネシア・アチェやスリランカでは、停戦合意後ではあるものの和平協定の締結前に東京において会議を開催し、和平協定を加速するための積極的な外交努力を行っている。

1992年6月には、「カンボディア復興閣僚会議」を主催し、1996年7月には国際支援の援助調整会合として「第1回カンボディア支援国

会合」を開催した。更に、1997年7月政治的膠着状態打開のための4項目案を提出し、1998年の選挙に際しては資金協力及び人的支援を行った。

東ティモールにおいては、1999年東京で「東ティモール支援国会合」を開催し、日本の東ティモールへの支援を国際社会及び東ティモールにアピールした。

アフガニスタンでは、2002年1月に「アフガニスタン復興支援会議」を東京で開催し、アフガニスタン暫定政権がボン合意に従ってアフガニスタンの和解、復興及び開発のプロセスを追求するとの決意を再確認し、国際ドナー・コミュニティの政治的な支持を表明する機会を提供した。

インドネシアでは、2002年12月に「アチェにおける和平・復興に関する準備会合」を東京で開催し、インドネシア政府と自由アチェ連合との対話を促進させる側面支援を行った。また、2003年5月にアンリ・デュナン・センターの仲介により、両者の対話を東京で実現させた。その他、同年6月に「スリランカ復興開発に関する東京会議」を開催し、51か国、22国際機関の参加を得て「東京宣言」を採択し、和平プロセスの開始、連邦制の導入、暫定行政機構の早期設置、会議結果のタミル・イーラム解放の虎（LTTE; Liberation Tiger of Tamil Eelam）への伝達を決めるとともに、ドナーによる支援が平和構築のプロセスの進捗状況に応じて行う「リンケージ」の考え方を確認している。⁴⁾

(4) 軍事的な取り組み（PKOへの参加）

国際連合平和維持活動（PKO; United Nations Peacekeeping Operations）は、国連等により世界各地の紛争地域の平和の維持または回復を図る手段として行われているもので、日本はこれらの国連を中心とした国際社会の平和と安全を求める努力に対し、資金面だけでなく人的な面でも協力を行っている。

日本のPKOへの参加は1989年のアンゴラからであり、1990年代

の国内論争を経て PKO 派遣の足固めをした感がある。以降、カンボディア、ゴラン高原、東ティモール、ハイチ等に参加し、2012年には南スーダンへの派遣を実施している。また、コアリション型ではイラク、アフガニスタン周辺（インド洋）、ジブチ等に派遣している。

中米では PKO の派遣実績はないが、国連の要請による選挙監視団のエルサルバドル及びグアテマラへの派遣や1998年10月のホンジュラスに対する国際緊急援助隊の派遣等がある。

しかしながら、世界の動向からすれば消極感があり、また経済力に見合う十分な人的支援とは言えない。これは戦後、日本の国際社会への政治的復帰及び経済振興の過程において諸外国への復興支援に対して国内外の世論からも、賠償から始まる ODA 以外に協力する選択肢を持ちえなかった事に起因する。つまり、日本の経済的余力を具体的に使用できる範囲は暗黙裡に軍事部門を外すところに限定されてきた結果と考えられる。

第2節 日本の対グアテマラ平和構築支援

第1項 中米平和構築概観

(1) 中米地域の平和構築

中米地域は、1987年の中米和平合意を受けニカラグアで翌年停戦合意が実現し、1990年国連監視下で自由選挙が行われ革命政権から政権が交代した。1992年エルサルバドルで和平合意が実現し、1994年内戦後初の総選挙が行われた。グアテマラでは、1996年国連の調停の下に政府と民族革命連合との間で最終的和平合意が署名され、35年に及んだこの国の内戦は終結した。各国でゲリラ勢力の武装解除と合法政党化、総選挙の実施、軍・警察組織の改革、法制度改革など民主政治の確立に向けた改革が進められた。

中南米は、米国や欧州の干渉を受けてきた歴史的経緯があり、現在でも文化的、経済的な関係が深いことから相互の関心は高い。日本とは、20世紀初頭に移民政策を通じて交流が始まり、同地域においても日系世代の世襲に伴い益々繋がりが強くなってきており、在留邦人も

含めた日本人コミュニティが発達した例として、アルゼンチン、ブラジル、パラグアイ、ペルーなどの国が代表的である。グアテマラは、19世紀末に商売を営んだ日本人がいたが世襲はなく、最近のグアテマラの在留邦人数は300人程度（2006年）に留まっている。

またグアテマラでは、1996年に和平合意が達成され軍事政権から民主化体制に移行した。以降約10年余にわたり、和平プログラムの進行に日本もODAを主軸にグアテマラ平和構築支援に関わってきている。グアテマラでは軍部と旧ゲリラ勢力の和解が成されたものの、高い失業率や一般犯罪増加等の問題はむしろ深刻化し、社会基盤整備や社会的弱者支援へは未だ十分に手が届いていない。

(2) グアテマラの平和構築後の課題

国土面積108,889k m²（日本の約3.5分の1）、人口約1,368万人（出典：2008年国立統計院推計、中米5か国中最大）を有し、国民の約38.4%（出典：全国生活実態調査 ENCOVI; Encuesta Nacional de Condiciones de Vida—2006）を先住民族が占めるグアテマラ共和国においては、長年にわたり軍事政権が続いてきたが、1985年の民主的選挙により1986年に16年ぶりに民政移管が実現した。また、1996年12月にアルスー大統領（現グアテマラ市長）は、反政府ゲリラ（グアテマラ国民革命連合）との間で「最終和平協定」に署名し、36年間にわたり継続した中米最長の内戦に終止符が打たれた。当初の和平協定履行期限は2000年末までであったが、2009年7月の時点においても、完全履行の目処は立っていない。

国際連合開発計画（UNDP; United Nations Development Programme）によると、2006年のグアテマラの人間開発指数（HDI; Human Development Index）は中南米地域においてハイチに次いで2番目に低い。また、貧困率は51.0%、極貧率は15.2%（出典：ENCOVI—2006）であり、中でも農村地域における貧困率は70.5%、極貧率は24.4%、さらに、先住民族のうち74.8%は貧困層、27.2%は極貧層に属し、貧困率及び極貧率の地域・民族間格差は依然として大きい。

2008年1月に就任したコロン大統領は、「連帯」、「ガバナビリティ」、「生産性」及び「外交」の4つを柱とする政権の基本方針をもとに、特に貧困層や先住民等の「持たざる者」により大きく裨益するような施策を優先的に実行している。就任直後に、公的社会投資において優先すべきプロジェクトを明確にし、政策的に重複や無駄をなくすことを目的として、関係省庁・基金間の調整・審査・採択を一元的に担う「社会連帯審議会 (Consejo de Cohesión Social)」を発足させ、また、同年4月には、地方農村部の経済社会開発に関する諸政策の実施を調整し、貧困撲滅を図ることを目的とした「農村開発審議会 (Comisión de Desarrollo Rural)」を発足させた。

さらに、極貧世帯の児童の教育及び保健サービスへのアクセス向上を目的とした「条件付支援金交付制度 (Mi Familia Progresá)」⁵⁾、青少年の非行防止等を目的として週末に校舎を開放し文化・芸術・スポーツ活動を奨励する「青少年児童センター (Escuelas Abiertas)」⁵⁾、その他「基礎的食糧配給プログラム (Bolsas Solidarias)」⁵⁾、「貧困者用給食施設プログラム (Programa de Comedores Solidarios)」⁵⁾等の貧困者・地方農村地域に重点を置いた新規社会福祉プログラムを大統領夫人の主導のもと推進し、貧困撲滅及び格差是正に努めている。

過去、コロン政権は、最大の輸出相手国である米国向けの輸出の落ち込み、米国からの海外移民送金及び観光収入の減少等の影響を受け低迷する国内経済の活性化に向けた打開策を見出せず、税収の大幅な減少による緊縮財政を余儀なくされ、地方交付税及び公共投資の削減等の措置を迫られた。また、これら厳しい経済情勢への対処と同時に、治安改善（一般犯罪、組織犯罪・麻薬取引対策他）、貧困削減、教育・保健医療サービスの向上、雇用情勢の回復等を課題として挙げていた。

5)

第2項 グアテマラ平和構築支援

(1) 日本の対グアテマラ ODA 現況

日本は、近年グアテマラに対する二国間援助の主要供与国となっているが、両国関係も経済技術協力が中心となっている。1996年末の最

終和平協定署名以降、日本の援助は和平プロセスの支援に重点を置いてきており、グアテマラの経済開発及び民主化に大きな役割を果たしてきた。2000年1月に就任したポルティージョ大統領は、その大統領就任式スピーチを始め様々な機会に、日本との関係の重要性を確認する発言を行っており、2001年5月に訪日した。

1987年の「青年海外協力隊派遣取極」以降（表19）、対グアテマラ青年海外協力隊派遣者数は着実に伸びており、累計400名を越える。2006年5月1日現在、グアテマラで活躍している青年海外協力隊員（JOCV; Japan Overseas Cooperation Volunteers）は計53名（シニア海外ボランティア5名を含む）、農業、工業、保健衛生、教育、環境、文化・スポーツ等幅広い分野でグアテマラ社会に貢献している。

日本皇室との関係では、1997年9月、アルスー大統領（当時）の招待により常陸宮同妃両殿下のグアテマラ公式訪問が実現した。両殿下のグアテマラ御訪問は、日本皇族として史上初めての中米御訪問であり、日本としてハイ・レベルでのグアテマラ和平実現に対する祝意を伝達する機会となり、更には和平後の日本の対グアテマラ復興支援等の協力姿勢が改めてプレイアップされた。⁶⁾

（ア）グアテマラ開発計画の現状

a 「国家計画（Plan de Gobierno）」：コロン政権の「国家計画」は、大統領選挙期間中（2007年）に発表された「希望計画（Plan de la Esperanza）」に基づくものであり、先住民及び貧困層のニーズに基づく社会開発推進に重点を置きつつ、国民対話を通じた国づくりの必要性を強調している。基本方針は、①「連帯（Solidaridad）」：貧困や経済格差削減、社会インフラ整備等、②「ガバナビリティ（Gobernabilidad）」：組織犯罪・マラス（青少年凶悪犯罪集団）対策等による治安の改善、司法の強化による法治主義の確立等、③「生産性（Productividad）」：外国投資誘致・輸出促進等、及び④「外交（Regionalidad）」：米国・近隣諸国との連携強化等の4つの柱からなる。

b MDGs：グアテマラ政府は、全世界が取り組むべき共通の開発課

題として設定された MDGs を開発政策の重要な柱の 1 つとして位置付けている。現在のところ、8 つの目標のうち、特に目標 1：極度の貧困と飢餓の撲滅、目標 4：乳幼児死亡率の削減、及び目標 5：妊産婦の健康の改善について進捗が遅れており、これらの目標達成のためには、経済成長の加速化、徴税率向上による財政基盤の強化、社会投資の拡大等が不可欠である。⁷⁾

(イ)日本のグアテマラ ODA 現況

1990 年代中米地域の国内紛争が逐次終結していくなか、荒廃した国土を復興し人心の安定を図るために平和構築と復興支援が進められた。平和構築手段の中の経済開発による対策として日本の ODA が活用された。グアテマラに対しては内戦の途中段階から ODA が投入され、日本は 1995 年から 2000 年までトップドナー国としてグアテマラの経済復興に関与した。当時は、中米紛争が東西冷戦の代理戦争という様相を呈していたが、中米地域への政治経済的安定化に対する西側陣営の要求も高まりつつあるなか、同地域への関与を強めていた米国とパートナーシップを結ぶ形で、世界第 2 位の経済大国であった日本は遠隔の中米地域への ODA を拡大した。

1998 年以降は、ODA を主体とした JICA の開発援助がさらに顕著になり（表 21）、JICA・JOCV 駐在員事務所が開設されると専門家、調査員、JOCV 等が多数派遣され、ODA の規模も（表 21）99 年には 6 千 7 百万ドルを超え前年の約 2 倍に拡大した。

ODA に関しては大使館、JICA とグアテマラ政府の間でレベルに応じた調整や会議が成され、和平プロセスに直結または関与する案件を優先させる形で案件が形成された。多国間にわたる援助案件や治安回復案件（特に警察力強化）においては、日本は米欧のドナー国に地歩を譲る場合が多く見られた。例えば、グアテマラの旧宗主国であるスペインは国家文民警察に多数の教官を派遣し、警察学校及び警察庁中枢の教育、訓練、人事、監理分野にわたって育成指導にあたり、米国においては中米を経由する麻薬ルートの際戒阻止と、自国の麻薬撲滅キャンペーン（水際作戦）の一環を兼ねて、麻薬対策官を派遣して内

務省麻薬対策官や警察官の捜査能力向上を図る等の警察力強化に携わることで影響力を及ぼしていた。

(ウ) 和平プロセスへの協力

日本は JICA を通じて、警察無線やパトロールバイク等の機材供与を行ったが、制度の強化や人材育成についてはスペインに多くを任せてきた。隣国のエルサルバドルやコスタリカ等では交番制度を導入したいとの希望があり、日本へ任国の警察幹部を招致し警邏システム(交番制度)を研修させていたがグアテマラとの間では実現はされなかった。⁸⁾一方、グアテマラの和平プロセスの中でゲリラ等の武装解除と社会復帰が進められたが、日本は特に社会復帰の一環として、再教育と技術スキルを与えて製造、車両整備、農林業、水産業、観光等の雇用促進を図るための支援を行った。ゲリラには先住民が多く参加していたため、先住民婦女子等の識字教育や学校教育指導を合わせて行うとともに、乳幼児保護のための保健衛生指導や伝染病予防対策等の普及教育を JOCV によって活発に行い、グアテマラの和平プロセス促進に一定の効果を与えてきた。

表 21 グアテマラに対する JICA を通じた技術協力実施態勢の拡充

1977年3月28日	技術協力協定締結(1978年5月16日発効)
1987年9月29日	青年海外協力隊(JOCV)派遣取極締結
1989年4月	JOCV調整員事務所開設
1998年4月	JICA/JOCV駐在員事務所開設
2003年10月1日	JICAの独立行政法人化
2003年10月	JICA駐在員事務所としてのステータス確立

出典：在グアテマラ日本国大使館ホームページより筆者作成

表 22 によれば、1996 年以降日本の援助が増加してきたが 98 年のハリケーン「ミッチ」の自然災害復興目的の緊急援助を契機に、グアテマラに対する援助は拡充した。さらに、ポルティージョ政権時は ODA 政策協議が計画され援助規模を飛躍的に増額させることとなった。また、2003 年には米国においてグアテマラに対する主要援助国会

議が開催されると、2005年には日本とグアテマラ2国間の現地ODA政策協議も開始された。この会議は日本のODAに対してグアテマラ側の要望を反映する目的で開催され、2005年は交際協力50周年として日本のグアテマラに対する経済協力の謝意として、青年海外協力隊員に対する叙勲等が行われた。2008年のリーマンショック後においても、経済協力の規模は減少傾向にあったものの、グアテマラとの現地ODA協議は継続実施された。

表 22 日本の対グアテマラ援助の経緯

暦年	情 勢	事 象
1977		技術協力協定締結
1984		研修員受入開始
1987	ニカラグア停戦 87 エル・サル停戦 92	青年海外協力隊派遣取極締結 JOCV 派遣開始
1997	グアテマラ停戦 96 アルスー政権	最終和平協定署名 (1996年) → 援助拡充ハリケーン「ミッチ」 98
2000	ポルティージョ政	ODA 政策協議 (6月)
2002	権	経済協力政策対話 (11月)
2003	(同時多発テロ 2001)	対グアテマラ支援国会合 (CG) 参加 (2月、於：ワシントン)
2004		ワシントン CG フォローアップ会合参加 (5月、於：グアテマラ市)
2005	ベルシェ政権	第1回現地 ODA 政策協議 (9月) 国際協力 50周年 経済協力対話 (4月) JOCV に対するケツァール勲章変勲 (5月)
2006		第2回現地 ODA 政策協議
2007		日・グアテマラ外交関係樹立 70周年
2008		第3回現地 ODA 政策協議 (7月) 日・中米サミット (8月)

2010	コロン政権 (リーマンショック 08)	熱帯性低気圧「スタン」→緊急援助及び災害復興支援 第 4 回現地 ODA 政策協議 (7 月) 経済協力方針会議 (7 月) 気候変動に関する中米・カリブ首脳会合 (5 月) (サンペドロスーラ宣言：我が国の「クールアース 50」 及び「クールアース推進構想」を賛意をもって受け入れ る旨表明)
	(イラク戦争終結 10)	第 5 回現地 ODA 政策協議 (6 月) 新 JICA の誕生 (10 月) 第 6 回現地 ODA 政策協議 (8 月)

出典：在グアテマラ日本国大使館ホームページより筆者作成

グアテマラに対する主要援助国は表 23 のとおりであり、内戦時の 1994 年は米国がトップであったが、和平合意後は日本がトップドナーとなり、次いで米国、ドイツ、スペインと続いている 2001 年以降、米国に首座を明け渡し日本は 2 位となり、2006 年以降は 3 位へと順位を後退させた。

表 23 対グアテマラ政府開発援助 (ODA) 実績

(支出純額ベース、単位：百万ドル)

暦年	1	2	3	4	5	DAC 計	日本分率
1994	米国 54.0	日本 43.0	ドイツ 17.7	ノルウェー 8.0	オランダ 6.6	157.3	27.3 %
1995	日本 37.1	米国 37.0	ドイツ 27.5	オランダ 13.5	ノルウェー 11.8	161.4	23.0 %
1996	日本 44.6	米国 29.3	スペイン 17.5	ノルウェー 15.1	オランダ 12.3	141.2	31.6 %
1997	日本 49.8	米国 35.0	ドイツ 31.7	スペイン 23.9	オランダ 16.5	212.7	23.4 %
1998	日本	米国	ドイツ	オランダ	スペイン	181.7	20.1 %

	36.5	33.1	24.2	21.4	17.7		
1999	日本 67.4	米国 51.8	ドイツ 22.6	スペイン 18.5	スウェーデン 18.2	230.7	29.2 %
2000	日本 67.1	米国 58.0	英国 23.2	ドイツ 18.7	スペイン 14.5	230.3	29.1 %
2001	米国 63.60	日本 45.70	オランダ 21.15	スペイン 16.53	ドイツ 15.54	201.18	22.72 %
2002	米国 64.73	日本 29.40	オランダ 20.64	ドイツ 19.00	スペイン 17.51	199.61	14.73 %
2003	米国 67.94	日本 37.40	スペイン 23.54	ドイツ 18.95	オランダ 16.98	216.04	17.31 %
2004	米国 53.54	日本 25.37	ドイツ 23.29	スペイン 22.39	オランダ 20.92	203.67	12.46 %
2005	スペイン 38.92	米国 38.36	日本 32.84	オランダ 26.42	ノルウェー 20.95	219.09	14.99 %
2006	スペイン 223.79	米国 67.25	日本 38.86	スウェーデン 32.63	オランダ 20.00	445.14	8.73 %
2007	スペイン 252.85	米国 45.71	スウェーデン 28.74	オランダ 25.22	日本 17.65	412.43	4.28 %
2008	スペイン 255.87	米国 70.35	オランダ 27.42	スウェーデン 27.30	ドイツ 18.81	465.63	2.28 % (10.60)

出典：経済協力開発機構開発援助委員会（OECD-DAC: Organisation for Economic Co-operation and Development - Development Assistance Committee）

1996年の最終和平協定署名以降、日本政府はグアテマラ政府との間でODA政策協議を実施（2003年以降は年1回の頻度で実施）。ODA

政策協議は、グアテマラ政府の開発政策や援助需要を十分把握すると同時に、日本の援助方針を示し、グアテマラ国の開発戦略の中で日本の援助が十分生かされるよう、グアテマラ国の開発政策と日本の援助政策の調整を図ることを目的としており、協議実施毎に対話を通じて対グアテマラ協力重点分野及び開発課題につき最適化を図り、援助の効果的な実施に努めている。

2010年8月に開催された第6回現地 ODA 政策協議の結論として、現行の協力重点分野は「持続的開発（東京宣言フォローアップ）」、また、開発課題は「環境管理」及び「地域間格差の是正」の2つである。グアテマラの平和構築への流れが定着する中で、JOCV の派遣取極めが締結され、紛争の影響が少なくなり国際援助機関等の人員も拡大し、より多くの援助案件が実施されることで、内政にプラスの効果を与えている。

2013年の現地調査において、ODA 政策協議の議題や進捗状況等の詳細資料について、また、グアテマラ援助国会合等で合意された復興支援の全体的な枠組みと達成された事項について、関係機関等に質疑をしたが、これらの総合的な資料を確認することはできていない。

表 24 国際機関の対グアテマラ経済協力実績

(支出純額ベース、単位：百万ドル)

暦年	1位	2位	3位	4位	5位	その他	合計
2003年	CEC 25.09	NFPA 10.27	UWFP 2.48	UNTA 1.07	UNICEF 0.83	-10.42	29.32
2004年	CEC 23.26	UNTA 1.18	UNICEF 1.09	IFAD 0.77	UNDP 0.75	-15.46	11.59
2005年	CEC 29.99	WFP 3.64	UNTA 2.45	UNICEF 1.03	UNDP 0.95	-5.02	33.04
2006年	CEC	WFP 4.93	IFAD 1.97	UNTA 1.62	UNDP 0.98	-4.65	36.50

	31.65						
2007年	CEC 30.76	WFP 2.46	IFAD 1.59	UNTA 1.25	UNICEF 1.10	-2.76	34.40

出典) OECD/DAC 注) 順位は主要な国際機関についてのものを示している。

表 24 からは、国際機関のグアテマラに対する経済協力のなかで、欧州共同体委員会 (CEC; Committee of European Community) 次いで国際連合世界食糧計画 (WFP; United Nations World Food Programme)、国際連合児童基金 (UNICEF; Nations Children's Fund) 等が混在しているが、トップの CEC が支援主体となっている。これからも欧州の中米に対する関心度の高さが窺えることができ、2004 年に落ち込みがあったが支援実績は平均 3 千万ドルで推移している。特に 2005～2007 年は、ODA 実績でスペインが 1 位になったのと時期を同じくしている。(表 23)

前述の小浜によれば、経済協力の地域分担で「欧州はアフリカの後発国の開発に、米国がラテンアメリカの開発に、日本がアジアの開発に第一義的な責任を負うという縦割りの考えを肯定する」⁹⁾ 指摘があるが、一概にそうとは限らない。ラテンアメリカに対しては、旧宗主国のスペインが関与し、その他の国も旧植民地の宗主国であった欧州列国がいまだ何らかの影響力を残している可能性がある。

(2) 日本の対グアテマラ ODA 戦略の変化

2001 年以降は、日本はトップドナー国としての地位を米国に明け渡し 2004 年までは 2 位に留まったものの、2005 年にはその米国もトップの座をスペインに明け渡すことになり日本は第 3 位に下がった。

2007 年日本は国内景気の回復が頂点に達していたが、対グアテマラの ODA 予算をピーク時の 4 分の 1 である 1 千 7 百万ドルまで大幅に削減し、5 位にまで転落した。その後更に ODA の規模を縮小させてきている。

ODA の規模は必ずしもその国の経済状態を反映していない。米国にせよスペインにせよ国内景気は必ずしも堅調に推移しておらず、むしろ景気低迷の出口を必死に模索している。2011 年秋、G20 加盟国は

2012年に向けての最大の課題は、EUによるギリシャ経済救済であるとしているが、その最大の懸念は、ギリシャの次にスペインやイタリア等の財政悪化準備国がなし崩しに破たんしていくことと警戒されていた。米国も、2008年リーマンショック、サブプライム問題が完全に払拭できているわけではなく、2013年に入り、ようやく景気の回復兆候が見えてきた状況である。

これら米欧諸国は、世界景気が低迷している中でも、国際貢献や平和構築に関する協力支援やODAを惜しまないのはなぜだろうか。一方、今年にGDPで中国に遂に抜かれはしたが、経済大国第3位である日本が国際協調の重要なステージである平和構築のODAを極端に減少させたのは何故だろうか。

表22によれば、2003年以降ODAに関する政策会議が、ほぼ毎年6回にわたり実施されてきているがその詳細は明らかにされていない。グアテマラの日本に対するニーズが小さくなり規模の縮小に至ったのか、更に、ODAの内容や分野にどのような変化があったのか疑問が生じてくる。少なくとも日本側のグアテマラ平和構築におけるODA戦略に何らかの変化があったのは事実であろう。¹⁰⁾

日本のODA戦略の変化の有無についての結論は時期尚早であり、本報告においては避けることとするが、予想される理由のひとつとして挙げられるのが、日本政府のODA実施地域の重点形成の変化である。変化理由の第1は世界情勢の変化であり、それは2001年9.11に端を発する米欧資本主義とこれに反発する勢力の衝突である。前項で述べたとおり、日本は西側というよりむしろ米国とのパートナーシップの堅持に起因して方向変換をしていったのではないか。

米国は和平合意が達成された中米よりも、不安定の弧であるアジアへのシフトを望んでいたのではないだろうか。変化理由の第2は日本の景気の低迷が長期化したことである。1990年代は失われた10年と揶揄され、アジア通貨危機に端を発した世界規模の通貨下落と金融不安、その後のビックバンによる金融市場の再編成は貿易立国日本の景気を後退させ、政府も民間も活力を失ってしまったため予算の見直し

削減に迫られ内政重視にシフトしたことである。

他方、この頃国際貢献分野では世界の期待に応じて日本の参加が強く叫ばれるようになり、外務省はジャパン・プラットフォームを立ち上げ民間部門及び国際 NGO を後押しするようになり、防衛省はゴラン高原、東ティモール、インド洋やイラクに自衛隊部隊を順次派遣し、内閣府 PKO 事務局はネパール、スーダン、アフガニスタンに自衛官、警察官、民間有識者等の平和構築の軍事（治安）分野での派遣拡大を図っていたのが対照的な現象となっていた。¹¹⁾

表 25 日本の対グアテマラ援助実績（年度別・援助形態別）

（支出純額ベース、単位：百万ドル）

暦年	贈 与			政府貸付等	合計
	無償資金協 力	技術協力	計		
1969	0.00	0.01	0.01	0.00	0.01
1970	0.00	0.01	0.01	0.00	0.01
1971	0.00	0.01	0.01	0.00	0.01
1972	0.00	0.03	0.03	0.00	0.03
1973	0.00	0.20	0.20	0.00	0.20
1974	0.00	0.26	0.26	0.00	0.26
1975	0.00	0.16	0.16	0.00	0.16
1976	0.80	0.59	1.39	0.00	1.39
1977	0.00	2.19	2.19	0.00	2.19
1978	0.00	2.23	2.23	0.00	2.23
1979	0.73	1.22	1.95	0.00	1.95
1980	1.06	1.61	2.67	0.00	2.67
1981	0.00	1.98	1.98	0.00	1.98
1982	0.05	1.25	1.30	0.00	1.30
1983	0.00	1.48	1.48	0.00	1.48

1984	0.00	1.47	1.47	0.00	1.47
1985	0.00	1.29	1.29	0.00	1.29
1986	0.26	2.32	2.57	0.00	2.57
1987	0.29	2.23	2.52	0.00	2.52
1988	0.34	4.03	4.36	0.00	4.36
1989	0.30	3.64	3.94	0.00	3.94
1990	0.46	4.86	5.31	0.00	5.31
1991	8.86	6.02	14.88	0.00	14.88
1992	4.27	6.22	10.49	0.00	10.49
1993	16.95	8.34	25.29	12.65	37.94
1994	8.20	9.25	17.45	25.51	42.96
1995	15.95	13.56	29.51	7.58	37.09
1996	24.48	12.66	37.14	7.50	44.64
1997	36.98	8.51	45.49	4.26	49.75
1998	15.62	6.63	22.25	14.26	36.51
1999	35.37	9.58	44.94	22.43	67.37
2000	30.72	13.31	44.03	23.01	67.05
2001	25.97	17.98	43.95	1.75	45.70
2002	18.72	12.10	30.82	-1.43	29.40
2003	20.10	9.97	30.07	7.34	37.40
2004	11.00	7.63	18.62	6.75	25.37
2005	20.20	6.98	27.18	5.66	32.84
2006	27.47	8.70	36.17	2.70	38.86
2007	14.83	7.39	22.22	-4.57	17.65
2008	5.97	8.24	14.21	-3.61	10.60
2009	1.19	10.01	11.20	14.77	25.97
累計	347.14	216.15	563.23	146.56	709.80

出典：政府開発援助（ODA: Official Development Assistance）白書 * 国際機関を通じた援助を除く

日本政府は、2005年2月に新ODA中期政策を策定した。それによると新ODA中期政策は、1999年のODA大綱のうち、考え方や取組等を内外に対してより具体的に示すべき事項を中心に記述しており、ODA大綱の基本方針の一つである「人間の安全保障の視点」、4つの重点課題（「貧困削減」・「持続的成長」・「地球的規模の問題への取組」・「平和の構築」）、「効率的・効果的な援助の実施に向けた方策」各項目を取り上げている。

(3)新 JICA の一元的活動

3 スキームの実施を一元的に担うことから、途上国のニーズに応じた最適な援助スキームの運用が可能となる。また、3 スキームを一元的に運用することによって、更なる援助効果の向上が期待される。また、表 25 を参照して以下のことが特徴づけられる。

(ア)技術協力について

1969年から1975年までは微小の援助はあったものの、1977年技術協力協定締結（78年5月発効）後、援助実績を増加させ1987年の青年海外協力隊（JOCV）派遣取極締結以降は飛躍的に伸びてきており、1995年～96年の和平合意前後の時点で1350万ドルとなり1977年の約6倍に達している。

和平合意のプロセスにおいて一旦減少したが、2000年以降増加し続け、2001年の1800万ドルがピークとなった以降、700万ドル程度で横ばいに推移しており2009年に再び増加に転じている。これらは、技術協力におけるJOCVの活動が直接影響しているのもあって、平和構築のどの時期に実績が増加したかが解る。

(イ)無償資金協力について

1979年～80年に微小の援助はあったが顕在化したのは1991年以降である。東西冷戦の終焉に伴い中米の国内紛争も落ち着きを見せ始め、同地域へのODA活動が可能となったと考えられる。1997年の3700万ドルと99年の3540万ドルの2回のピークがあり、その後は隔年に増減を繰り返す状況であり2000年以降は2006年の2700万ドルから減少傾向にある。

(ウ)政府貸付援助について

1993年頃から始まったのは、グアテマラの内政的な安定と政府の信用回復が認められた時期と考えられる。翌94年の2500万ドルを初期のピークとし、1999年の2240万ドル及び2000年の2300万ドルが後期のピークであり、2001年以降は著しく減少したほか貸付けがマイナスに転じた局面もあり、逐次減少傾向にあったが2009年に再び1500万ドルにまで増加している。

これは、グアテマラのコロン現大統領と日本の菅前総理との間で、日グ経済協力に関する会合が開催された時期と合致しており、両政府の経済協力の意向が反映されたと考えられる。

第3節 フィールド調査(グアテマラの経済開発援助の現況調査)

第1項 調査現況

(1) グアテマラの現況

2012年4月、モリナ政権は82%の支持を得て新指導体制をスタートさせた。同政権は主要指導項目として3つの合意の実行を挙げている。即ち①「税制」(税収の改善に向けた税制協約の国会承認)、②「貧困者対策」(貧困層の栄養改善計画の国会承認)、③「治安と社会公正」(治安改善に向け国家警察と軍の関係強化)である。

2013年1月モリナ大統領は、国家和平基金(FONAPAZ;Fondo Nacional para la Paz)を廃止した。同基金は、和平合意に基づき設立されて以降、長年に亘り貧困関連プロジェクトを実施してきたが、汚職の温床であるとの指摘があり、政権発足当初から同基金の汚職根絶に向けて取り組んできたが期待した成果は得られなかったとしている。グアテマラは和平合意の履行状況を政府自ら監視する制度を立ち上げているものの、政府要員の汚職は絶えず、よって国際社会からの指弾を受ける要因を払拭できていない。

(2) 各国の援助協調の現況

先進諸外国の対グアテマラ経済協力の状況は表26の通りであるが、2005年から5年間にわたりスペインがトップドナーであったが、最近

の2年間は米国がトップドナーに入れ替わり、その援助額も他国と比較し群を抜いている。スペインは、ヨーロッパの経済危機の影響と多くの失業者を抱える問題等を有し、現在も旧宗主国として関与しているものの総援助額は2011年では2008年の1/5まで落ち込んでいる。

日本は、2008年の景気後退時期を除き上位に名を連ねており、2010年は3位の地位を回復したが2011年にはまた6位に後退している。その他主要援助国はスウェーデン、オランダ、ドイツであるが、援助額は日本と比較して増減が緩やかで、一定量かつ安定した援助を実施している。

表 26 諸外国の対グアテマラ経済協力実績

(支出純額ベース、単位：百万ドル)

暦年	1位	2位	3位	4位	5位	うち日本	合計
2005年	スペイン 38.92	米国 38.36	日本 32.84	オランダ 26.42	ノルウェー 20.95	32.84	220.54
2006年	スペイン 223.79	米国 67.25	日本 38.86	スウェーデン 32.63	オランダ 20.00	38.86	447.42
2007年	スペイン 252.85	米国 45.71	スウェーデン 28.74	オランダ 25.22	日本 17.65	17.65	415.19
2008年	スペイン 255.87	米国 70.35	オランダ 27.42	スウェーデン 27.30	ドイツ 18.81	日本 8位 10.60	469.66
2009年	スペイン 113.43	米国 83.89	オランダ 28.35	スウェーデン 26.27	日本 25.97	25.97	341.37

2010年	米国 104.96	スペイン 92.85	日本 41.24	スウェーデン 27.95	オランダ 19.55	41.24	352.85
2011年	米国 102.05	スペイン 45.92	スウェーデン 30.54	オランダ 18.57	ドイツ 18.17	日本 6位 15.23	288.95

出典) OECD/DAC

第2項 分析

(1) 現地調査の分析

2013年9月に現地調査を実施し、グアテマラ政府等の和平合意プロセスの状況や各国及び各国際機関の開発援助現況についてインタビュー形式で調査をした。以下、各表についてはその概要を整理したものである。なお、現地調査において被調査機関等から資料提供の有無や、回答内容の精粗に差があり、評価・分析についてはそれらを勘案し総合的に行った。なお、インタビューにおける質問項目は共通事項であり、その他としMINUGUAとの連携成果、武装解除・動員解除及び社会復帰(DDR)検証、産業振興、先住民の教育・保健支援、治安対策(支援含む)等への取り組みを含めて聞き取りを行った。

表27はグアテマラに所在する主要な国際機関に対し、経済開発における農村開発及び治安回復の考え方を主体に調査を行った結果を整理したものである。特に、農村開発では内戦時にモデル村政策が進められた経緯があり、治安改善と農業指導の実態がどのように行われているのかを確認するとともに、アフガニスタンに導入されているPRT等の支援策¹²⁾がグアテマラにも適用できるかどうかの質問を政策担当主務者にインタビュー形式で調査した。

各機関とも農村開発には十分な関心を持っていたが、その地位・要領には考え方に差がある。世界銀行及びUNDPはグアテマラ政府との調整が主体で、特定の地域や自治体等への直接的な援助は行っていない。

スペイン開発庁（AECID; Agencia española cooperación internacional para desarrollo）は一部特定地域にも援助している。米国開発庁（USAID）は、特定の地域や自治体を自ら選定した援助についても実施している。

他国・各機関の連携については、調整会議で協議は行うものの連携プロジェクトの形成には至っていない。この理由としては、各国や機関の思惑があることやグアテマラ政府との関係や立場が微妙に異なっている背景がある。また、連携による援助の足並みを揃えるという発想はなく、仮にあったとしても拠出金額の割合を調整する程度に留まっている。

治安回復と並行した援助をする上で PRT 的な支援策については、グアテマラの内戦時の状況において軍民一体化した作戦は適合しないとの意見が多く、PRT をグアテマラに導入する環境にないとの指摘があった。ゲリラや反政府軍に攻撃される村落を守りながら経済開発を進めるのが PRT であり、組織犯罪集団から村民を守るのは警察の任務であるので、まずは警察能力の改善が優先するという見解にある。

アフガニスタンでは地方において戦闘が継続する中で、国際治安支援部隊（ISAF）に参加した各国の PRT は農村開発を並行して進めた。一方、グアテマラにおいては 1980 年代の戦闘が一番激化した時期においても、他国軍の介入をグアテマラ政府が受け入れなかった。和平合意が平和裏に締結される前後に MINUGUA が介入したが、PRT を作る環境にはなかったと考えられる。

一方、PRT は軍を主体に構成されるのが一般的だが、有能な警察集団を主体にした場合は、直接主権が侵される心配がないことから、グアテマラ政府も受入れを検討した可能性は否定できない。即ち PRT は、内戦や紛争当事国の状況に適合させた復興支援チームで編成することが望ましく、必ずしも軍主体でなくても良いという柔軟な発想が、今後の課題である。

表 27 国際機関等調査対象及び質問と回答

質問項目 調査対象	農村開発の 地位・要領	経済開発に関 する重点施策	治安回復と農 村開発の関連 性	他国・主要援 助機関との連 携	PRT 的な 支援策
世界銀行	<ul style="list-style-type: none"> ・政府へ資金援助 ・自治体への直接関与はしない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ SAT 機能強化 ・ 貧困、暴力撲滅の財政支出監督 ・ 西部地域の銀行支援 	特になし	<ul style="list-style-type: none"> ・ UN や EU へのプログラム等への関与 ・ 連携程度 10% (米国、日本、独、スペイン等) 	内戦時には共産主義者、左翼の存在があり PRT は機能しない可能性大
USAID	<ul style="list-style-type: none"> ・ 都市部と農村部に区分して実施 ・ 東部地域や沿岸部等のプロジェクト 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 食料の安全保障 ・ 乳幼児の保健 ・ 初等教育 (気候変動対策) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 都市部に比較優位がある。 (西部高地は不平等、不公平な環境が少ない) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ G13 における月例会議 ・ グ政府と 2 者間のプロジェクト ・ 治安改善対策の会議、調整 	PRT の能力発揮と効果について予測できず、導入の環境にない。
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> ・ 貧困削減のための重要な手段 ・ 帰還難民等の定着性の向上 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 食料援助 (Hambre zero) ・ 農作物増産 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 先住民の法の遵守と自治能力 ・ 土地確保の困難性を改善 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 治安改善に関して力点を置いている。 ・ 平和構築プログラム (AECID 等) 	・ 軍の治安統制行為に賛否がある。
AECID	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政府と直接実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 食料援助 ・ 農業技術援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経済開発による不公平の 	<ul style="list-style-type: none"> ・ スペイン独自 	PRT の前に警察能

	・西部地域は自治体と直接実施 (サンマルコス)	助 ・女性への暴力防止支援 ・幼児虐待防止	是正が犯罪抑止に関連	・G13の会議等の場を通じて調整	力の改善の必要性がある。
--	----------------------------	-----------------------------	------------	------------------	--------------

出典) 筆者作成

表 28 は日本政府機関等に対する同様の調査結果を整理したものである。質問項目は、対グアテマラの ODA 及び和平プロセスに対する成果についても加えて確認した。ODA に関しては、和平合意後の経済援助の経過に伴う方針の変化を具体的に確認することができた。

1997～2002 年頃までの 5 年間は和平のインパクトを助長するように日本側も多くの案件を形成してきたが、2006 年以降は無償援助を終了したことに象徴されるように、量から質へのシフト、技術援助等を主体とした「顔の見える援助」を全面に押し出しコストパフォーマンスを意識した ODA を目指している¹³⁾。

表 20、表 21 における共通質問として他国・主要援助機関との連携の回答は、日本をはじめ各国及び各機関ともに、その連携の状況は調査前の予想を下回ることとなった。共通して言えることは、援助に関する会議は行うが調整のみであり、合同の案件形成や共同のプロジェクトは殆ど実施はされておらず、今後もその計画は無いようである。その理由としては、経済援助が広範囲かつ多様であること、それぞれの思惑（経済開発に関する政治戦略）が異なるために統一・統合が困難であるというものが大半であった。

しかし、この点は今後の国際社会の課題でもあり、日本としても限りある ODA 財源を如何に有効に活用するかという点で、各国・各機関との連携要領を模索する必要がある。また、グアテマラ政府との ODA 政策会議が 2010 年以降実施されていない理由として、グアテマラ政府側から日本政府側へのアプローチが先方の都合で一時的に保留になったことがあげられ、政権が 4 年毎に交代することで経済援助に関する案件の持続性が低くなる懸念が指摘されており、2013 年度の早

期再開が望まれるとのコメントを得ている。

表 28 日本政府機関等調査対象及び質問と回答

質問項目 調査対象	ODA 計画の 推移	和平プロセ ス に対する成 果	農村開発の 地位・要領	他国・主要援 助機関との 連携	PRT 的 な支援 策
在グ日本大 使館	・量より質を 重視した ODA へのシ フト ・コストパフ ォーマンス重 視	・PNC への 機材供与	・厳選した草 の根の実施 ・食料安全保 障に関するプ ロジェクト	・G13 の会議 等の場を通 じて情報の 共有	・日本政 府とし て検討 してい ない。
在グ JICA 駐 在員事務所	・政策のイン プットと制度 化 ・地方能力強 化プロジェク ト	・和平道路 の建設 ・PNC への キャパビル (三角協 力)	・農村地域の ける貧困削減 ・先住民への 経済普及教育	・UNDP との プロジェク ト ・AECID と 無償文化協 力として協 力実施	・過去の 経験か ら軍、警 察に抵 抗感を 保持

出典) 筆者作成

表 29 はグアテマラ政府機関の中で和平プロセスを推進またはモニターする機関及び治安機関である警察等に対し、特に和平プロセスの進捗と国内治安状況について確認するとともに、経済開発または農村開発に連携した関連施策について尋ねた結果を整理したものである。グアテマラの和平プロセスについては、当初 MINUGUA が 2002 年まで約 6 年間にわたり全般履行状況をモニターしていたが、撤収後はグアテマラ政府の和平庁 (SEPAZ; Secretaria de la Paz) や和平国民審議会 (CNAP; Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de

Paz)が担当省庁等として、その進捗を把握はしているが組織や予算は脆弱であり、監視機能として十分な体制にないことが問題点として挙げられていた。

また、治安対策に関心は高いものの治安回復と農村開発に関する関連性では、農村地域で生活する先住民と、首都や近郊都市で生活する市民との文化圏や思考の相違を指摘しており、特に農村部における警察への不信感が未だ高いこと、警察が未配置であっても農村独自の自治が機能していること、農村部の先住民たちの自我保守的な傾向が近代化を遅らせる一因になっていること等、農村地域の特有の文化圏形成は「今後もセンシティブな課題としてグアテマラに残って行くであろう」とコメントしている。

国家文民警察（PNC）はグアテマラの治安改善に鋭意努力しているが、警察官の数は国内の地方農村地域まで十分に配置されていない。現在 28,000 名の増員態勢を目指すとともに、幹部警察官の飛躍的能力向上を目的に警察幹部学校を設立し署長要員を育成している。警察官に対する不信感の要因として犯罪捜査能力や公衆道徳観念が低いことが指摘されているが、警察官になる人の教育レベルは初等教育終了程度が平均であり、法的知識も不十分なことから人権侵害行為が行われたり、本人及び家族の貧困等の経済的な理由から、各階級レベルで汚職が発生¹⁴⁾していることは他の中米地域等でも指摘される問題でもある。

表 29 グアテマラ政府機関等調査対象及び質問と回答

質問項目 調査対象	和平プロセス 進捗と治安状 況	経済開発に取 り入れた施策	治安回復と農 村開発の関連 性	治安対策また は業務に関わ る問題点
和平庁人権委 員会	・和平合意前か らの問題(人権 侵害)	・特になし	・民族構成上の 特性である先 住民問題はセ	・戦後の一般犯 罪及び麻薬犯 罪増加

			ンシティブ	
和平国民審議会	<ul style="list-style-type: none"> ・履行状況は緩慢 ・土地問題（非正規登録、偽証登録） 	・特になし	<ul style="list-style-type: none"> ・農村部の先住民は近代化を拒む傾向（自我保守的） ・警察力未整備の地域と警察官への不信感 	和平庁の専門機関であるが予算と人員に制約
国家文民警察	<ul style="list-style-type: none"> ・警察力の向上のため 28,000 態勢を目指す。 ・警察幹部学校の設立（署長要員） 	特になし。	<ul style="list-style-type: none"> ・西部地域への警察官の配置 ・農村地域で信頼される警察官の育成（汚職排除） 	<ul style="list-style-type: none"> ・組織犯罪特に麻薬違法取引対処の専門技術の向上 ・警察官に対する人権保護等の基礎的教育の必要

出典) 筆者作成

第4章 検証（治安改善対策の新モデル）

この章では、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、アフガニスタンの平和構築で注目された PRT をもとに、治安改善対策を定着させるような新モデルを提案する。

第1節 日本による治安改善協力

(1) 日本の対グアテマラ ODA の重点課題

日本の対グアテマラ ODA の方針は、持続可能な社会・経済開発への支援であり、社会・経済開発が堅実なものとなるよう、貧困地域の社会・経済開発に焦点を当てた持続可能な成長の促進に貢献、自然災害に対する脆弱性に対処するため、日本の技術・知見を活用して同国の環境・防災分野における支援を行うこととしている。

また、留意事項として①広域協力について、中米地域では、地域統合に向けた取組が進められていることに鑑み、日本として中米統合促進及び広域協力を留意し、②治安改善への協力については、グアテマラ政府は治安の強化を重要な課題と位置付けており、「日本も同政府の治安対策への取組に留意しつつ可能な範囲での支援を検討する」とした ODA 基本方針を打ち出している¹⁾。

(ア) 対グアテマラ ODA の重点課題

① 貧困地域の社会・経済開発

地域間の格差は政治・社会状況の不安定化を招く要因であり、その結果、経済成長を阻害する可能性がある。このため、貧困層・先住民族が多く居住する地域において社会開発（保健・衛生、教育等）及び経済開発（交通インフラ、中小零細企業、農村開発等）支援を行うことで、都市部との格差是正に貢献し、持続的・包摂的成長を促すこととしている。

② 環境・防災

水質汚濁や廃棄物処理による生活環境の悪化や頻発する自然災害に対する脆弱性に留意し、日本が有する知見を活用したクリーンエ

エネルギーの導入などの環境保全や災害リスクの軽減、災害発生時の対応など防災分野における支援の実施を予定している。

(イ) 日本による治安改善協力

中南米各国が共通して直面していた問題は、警察官が絡む犯罪や汚職、麻薬組織との関係など、市民が警察に対して抱いていた暗いイメージをどのように払拭するかであった。日本の協力によってつくられた、ブラジルモデルの交番システムとその導入・普及プロセスは、同様の背景と課題を抱えた各国にとっても格好のモデルであった。

南米ブラジルのサンパウロ州軍警察では治安改善のために地域警察の概念を導入し、「市民と共にある市民のための警察」を目指して、日本の交番制度に着目して1997年から独自の交番システムを導入した。日本はJICAを通じてこの取り組みを2000年度から2011年度まで11年間にわたり、専門家派遣や日本での研修を通じて支援してきた。その結果、サンパウロ州に適応した交番システムのモデルが確立され、そのモデルは着実に州内に普及・定着し、さらにブラジル全国へと拡大が図られている。

(2) JICAの警察官能力育成協力（三角協力の実効性）

JICAが考案した効果的なODA施策として三角協力がある²⁾。近年治安改善の面で、ブラジルと同様に治安問題を抱えていた中米諸国に広がった。JICAはエルサルバドル、グアテマラ、コスタリカ、ニカラグア、ホンジュラスを対象に2008年からブラジルで研修を行い、交番システムに基づく地域警察活動の三角協力を実施している。

各国から、ブラジルによる本格的な協力を要望する声が多数上がったため、2009年からホンジュラスとの間でブラジル人専門家派遣による三角協力プロジェクトを立ち上げるとともに、2012年3月には中米諸国に対するさらなる協力の推進・強化を目的として、JICA、ブラジル国際協力庁、サンパウロ軍警察の間で三角協力協定を締結している。今後は、エルサルバドル、グアテマラ、コスタリカにおいて三角協力プロジェクト³⁾の立ち上げが期待されるところである。

グアテマラの隣国であるホンジュラスは、近年、コカインなどの麻薬の南米から北米への主要ルートとなっており、麻薬犯罪組織間の抗争やマラ（ギャング）の横行により、一般市民が巻き添えになることも日常茶飯事となっている。2011年の国連薬物犯罪事務所の報告によると、同国の殺人発生率は世界最悪で、毎日19人以上が殺人により命を奪われている⁴⁾。こうした状況に危機感を抱いたホンジュラス政府は、治安状況改善には市民参加による防犯体制の強化が不可欠と考え、市民が安心して暮らせる街づくりを目指し、2009～2012年の4年間、「地域警察活動支援プロジェクト」を実施した。

日本はJICAが中南米地域で積極的に取り組む三角協力の形をとり、日本の交番システムを適用したブラジル、サンパウロ州軍警察の取り組みを導入している。グアテマラにおいても現在、地域警察活動は導入され始めており、その活動実績も有効に蓄積されている⁵⁾。

表30は2006年～2011年代の日本のグアテマラに対する経済協力実績だが、グアテマラに対しては2006年に原則として一般無償を終了しており、そのため日本の援助実績は減少している。2008年にはリーマンショックの影響で急激な落ち込みを見せたが、2010年には実績を4倍に拡大してきたものの、2011年には前年の1/2に落ち込み再び減少に転じた。日本は中米の主要国としてグアテマラに重点を置いているが、2000年代初頭時期の「量の援助」から「質の援助」へ傾向が切り替わりつつあり、今後も技術協力へのシフトが顕著となる傾向にあると予想される。

限りあるODA予算で十分な成果を上げるために、他の機関や他国ODAとの連携は欠かせない。また、予算額が減少しても効果の持続を図っていくことが求められる。また、地域での連携も必要であり、特に中米地域においてグアテマラの治安改善を成功させることは、エルサルバドルや、ホンジュラスへの波及効果も期待できるため、経済開発の地域連携も視野に入れるべきである。

表 30 日本の対グアテマラ経済協力実績

(支出純額ベース、単位：百万ドル)

暦年	政府貸付等	無償資金協力	技術協力	合計
2006年	2.70	27.47	8.70	38.86
2007年	-4.57	14.83	7.39	17.65
2008年	-3.61	5.97	8.24	10.60
2009年	14.77	1.19	10.01	25.97
2010年	14.59	15.25	11.40	41.24
2011年	7.93	5.91	8.84	22.68
累計(1968年)	161.15	362.39	227.55	751.04

出典) OECD/DAC

表 31 は、その技術協力の根源である人員の派遣状況推移であるが、2000 年初頭は一時的に 100 名を超えた専門家やボランティアの派遣は減少しつつある。他方、グアテマラ側の研修員受け入れは増加に転じており、技術協力のプロジェクトが横ばいで推移していることもあり、グアテマラの技術者を育成して確実な技術移転を実施しようとしていることがわかる。これらの変化は即ち、低コストで持続性の高い ODA を目指していることに依拠している。

表 31 JICA の対グアテマラ ODA 事業規模

年度	研修員受 入(人)	専門家派遣 (人)	ボランティア派遣 (人)	技プロ (件)	開発調査 (件)
2006年	93	27	61 (JV 56, SV 5)	6	1
2007年	102	28	51 (JV 45, SV 6)	10	—
2008年	92	40	42 (JV 37, SV 5)	12	—
2009年	119	44	36 (JV 32, SV 4)	10	—
2010年	111	61	27 (JV 23, SV 4)	12	—
2011年	142	33	11 (JV 9, SV 2)	10	—

出典) JICA グアテマラ駐在員事務所 (JV:青年ボランティア、SV:シニアボランティア)

(3) 平和構築手段としての PRT

日本のグアテマラ平和構築支援がピークを迎えた 2002 年頃、国際社会の関心は中央アジアにあるアフガニスタンに向けられていた。2002 年 2 月に東京で開催されたアフガニスタン復興支援会議では累計総額 45 億ドル以上の援助が確約され、日本も 2001 年から 10 年間にわたり約 25 億ドルの復興支援を行ってきた。そのような中で PRT は新しい形の平和構築支援として開始された。

アフガニスタンは中央政府の統治を地方に影響を拡大する目的で PRT 推進することになったが、PRT の基本理念である「平和構築の 3 つの局面（治安、開発、統治をいう）に総合的に対応するために、軍事組織と文民組織を一つのチームとして行動させること」については、アフガニスタンの国内治安は地方部族が群雄割拠しており、文民機関が活動できない戦闘地域においては、市民に平和の配当を付与する意味でも有効であるとの見方が強かった。一方、文民組織と軍事組織の調整や意思統一が不十分であるとの指摘や、国際 NGO 等からは軍による横暴かつ無計画な経済援助が、現場を混乱させているとの批判もあり、平和構築手段としての有効性について未だ十分な承認を受けてはいない⁶⁾。

前述の長谷部によれば、JVC がアフガニスタンにおいて活動中に、現地で米軍 PRT との業務上のトラブルが起り、赤十字国際委員会を介して抗議を行った事案が発生している。NGO 側の見解として、現地を混乱させる米軍 PRT と同類を見なされることで、現地住民からの信頼を損ない自分たちの活動に支障があると判断されたことが抗議の要因としている。JVC は 2007 年 1 月にアフガニスタンで活動する複数の NGO と共同で日本政府に対して、PRT 支援強化に関する公開質問状を提出している。この公開質問状及び要望書を通じたアドボカシーは以下のとおりである⁷⁾。

- ① PRT の援助活動の効率性、専門性、公正性への疑問について。
- ② PRT 援助活動は援助関係者の中立性を脅かす危険性がある。
- ③ 軍関係者と文民が混同されることで、援助関係者等への安全性の

脅威が高まる恐れがある。

(4) 低強度紛争における民軍協力の経緯

PRT の原型は米軍のベトナム戦争時の民軍連携にあり、それは対ベトコン戦略の一つである農村で展開された民軍協力 (CIMIC) 活動である。民衆とベトコンを分離し、情報源の遮断や物資調達の阻止、人的供給の抑止を図ろうとした。つまり農村における教育、公共事業、農業、輸送、通信、公衆衛生、医療等の経済発展や社会発展に貢献できるあらゆるレベルの活動を、主に米軍を使用して民生活動をお行う民事作戦である。小柳(2010年)によれば、米軍は「ベトナムにおける民生活動による民意の獲得」に失敗し、もうひとつの戦争に負けたことが、南ベトナムにおける戦略的敗北を喫した原因であったとしている。米軍が農村における医療活動も、同じ米軍による激しい戦闘行動に逆機能となる結果を招いたと指摘している。

アフガニスタンにおいても、米軍は民意を獲得していない。最新の装備や技術等を投入しても、強引かつ未計画に実施すれば成果は上がらない。民生活動は取り組みに時間と労力が伴い、成果に即効性はない。軍が作戦の進行に焦ることで、民意を獲得できなおいばかりかチームとして行動する文民組織にも影響を及ぼしてしまうのである。

米国はベトナム戦争の屈辱的な敗北から、低強度紛争における戦略のなかに軍事作戦とともに非軍事作戦 (文民組織の導入) の新たなる取り組みを始めたのである。米軍の低強度紛争の戦略では、反乱鎮圧、反乱支援、テロリズム対策、麻薬撲滅活動、平和維持活動、平時における緊急活動等の6つの柱からなる。

1980年代に台頭する中南米の共産主義者に対して、低強度紛争の施策として民事活動を強力に推し進めたのは、米国のレーガン政権であった。グレナダ、ニカラグアの共産政権やエルサルバドルやグアテマラの共産主義陣営に与する反政府勢力の存在は米国にとって驚異であり、ベトナムの教訓から CIMIC を基調とする民軍作戦 (CMO; Civil Military Operation) のあり方を変容させていったのである。

第2節 グアテマラ警察の新しい公共任務の展開

グアテマラにおける治安改善について、PNC改革の実態を調査するにあたって、PNCのHP参考文献を活用し、市民社会との共同して治安を維持する観点から整理することで、各国の援助が有効かつ持続的な効果をもたらしているか確認する。

2014年3月、グアテマラ市Z6に所在する警察学校から、合計1058名の警察官が所定の教育を終え国内各県の警察署に再配置された。教育はPNCの新計画方針を主体に受講し、地方共同体の警察の在り方、抑止行為、警察実務処理等を再配置後に実施していく予定である。警察官らは、熟練した物理学的な捜査技術を身に付けることで、知識と有効性、理解力、実行力、自己制御（評価）、推察力、装備使用能力、射撃訓練を終えてチマルテナンゴ県、サカテペケス県及びトトニカパン県に再配置されることになる。

グアテマラの農村にこれらの警察官が認識されることが達成されることで、警察組織が積極的に維持活動できる。そのために各警察官は、従来の勤務ぶりを是正して、警察の信頼と人心を獲得することを目指すことになる。この一人一人の変化が住民に寄り添う形となり、不品行を無くし住民を危険に巻き込まない活動となる。

更に、警察官に対し本来任務に加えて公共任務という新しい任務が付与されて、警察官が住民の生活基盤を支える取り組みも開始されている。内務省は公共任務の導入で、全ての捜査活動を強化することになり、犯罪予防のための計画方針は「飢餓ゼロ」と「治安・平和と正義」と10,000人以上の青少年（18歳～24歳）に対し、国内の各県において栄養失調、暴力、青少年に関わる困難な問題、環境保護、健康、教育、共同体利益等のための活動を行うと発表している⁸⁾。

PNCは、より市民生活を拡充するために、警察官の再教育を実施した。PNCの新計画方針の業務は「友達と警邏による犯罪予防」と呼ばれている。約1200名が再配置されるのは、トトニカパン県、サカテペケス県、チマルテナンゴ県等の、出身地に近い警察署の署長、幹部、巡査等である。幹部及び巡査に対して行われた現実化養成コース訓練

は、拳銃射撃、犯罪予防学、刑法の補講、リーダーシップ及び人的強化、警察技法、犯罪捜査、調書作成法、実務知識について、警察学校で実施された。

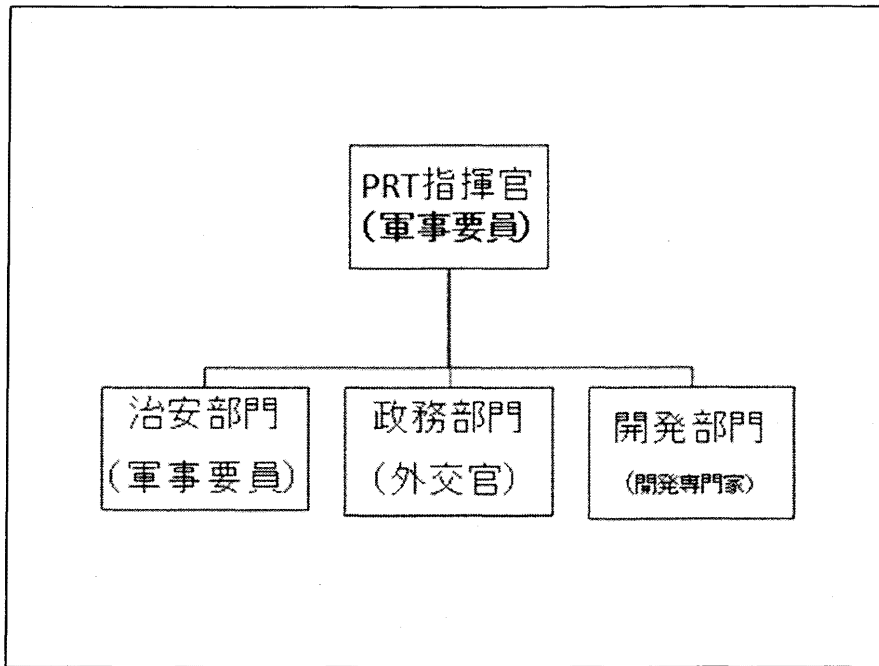
グアテマラ内務省は、犯罪予防の重要な施策は、地域住民と情報を共有できる大きな利点があり、地域言語を話し地域を良く知ることで、地域出身の警察官が共に家族に近いところで勤務することは、犯罪防止策として妥当性があるとしている。

第3節 新型 PRT

2001年にグアテマラの平和構築支援に関わる援助案件について、日本とカナダが合同で調査を行った。翌2002年6月に発表された、日加合同平和構築評価調査報告のグアテマラの平和構築について、対グアテマラ ODA 政策を策定・実施するうえで平和構築及び平和配慮に対する在グアテマラ日本国大使館の意識は高かったものの、全体として見れば日本の ODA は、政策・実施いずれのレベルにおいても、これまで平和構築及び平和配慮に対する意識は必ずしも十分ではなかったとの指摘があるように、これまで日本の経済開発支援は、グアテマラ平和構築における貢献度が評価されていない。

日本が平和構築分野で開発援助に重点を置き、軍事的枠組みについては外してきた可能性があることは既に述べたが、全く関わらなかった訳ではない。特に PNC 改革に対する援助として機材供与は初期の段階で着手していたし、その後の警察官の育成プログラムにも協力しており、最近では警察官のマニュアル作成にも支援をしている。グアテマラの平和構築が定着しつつある今こそ、治安回復と経済開発をリンクさせる機会といえる。そのような環境下に、日本が他の諸国と協力しつつプロジェクトを進めていくメソッドとして新型の PRT がある。従来モデルの PRT において、図6のような組織を構成し軍がコミュニティの治安を守りつつ、PRT 内のその他の部門の安全を確保して、被援助国政府や地方自治体との経済開発の調整を進め、開発専門家やアドバイザーが具体的な開発プロジェクトを企画実施してきた。

図6 従来の PRT モデル



筆者作成

グアテマラにおいて、治安対策と経済開発を並行して効率良く実施するために PRT は有用であろうか。フィールド調査の中でその導入が難しいと言う意見が多かったが、それは従来の PRT が軍主導であり、グアテマラ国民とりわけ先住民の軍に対するアレルギーが強いことから反発を招くことを危惧していたことが理由として上げられる。

一方で、治安の悪化が経済開発の障害となることも事実であり、警察の強化が第一優先であるとの意見は多数を占めていた。PRT は民軍協調型や民軍分担型などがあり、紛争を終えて平和構築の途上にあるグアテマラにおいては後者が当てはまるであろう。また基本的な PRT の考え方として、当初は文民要員に比し軍事要員の比率が高いが、治安情勢の改善に伴って、文民の比率が上がっていくことが想定されている。

グアテマラにおいては、1980 年代の戦闘が激化した時期は政府が他国の軍を介入させることは許容しなかったし、冷戦の真ただ中で国際社会もそれができなかったのが実情である。しかし、90 年代に入り冷戦構造が崩壊した後であれば、PRT 導入の機会があったといえる。

和平締結後のグアテマラ治安は戦闘やテロから凶悪化する一般犯罪へと形態を変えていった。軍の圧力が解かれた地域では警察力が未整備あることと相俟って犯罪を増発させることとなった。幹線道路で一般車両やバス等が強盗に襲われたり、地域のコミュニティ内で銀行や商店に犯罪集団が闊歩する状況が生起し、一般の市民生活に暴力を通しての脅威を与えるようになった。従来の PRT モデルは、グアテマラでは導入されることがなかったが、仮に導入が検討されたとしても先住民が多い地方農村では、過去の人権侵害経験がトラウマとなり軍が許容されることはなかったと予想される。

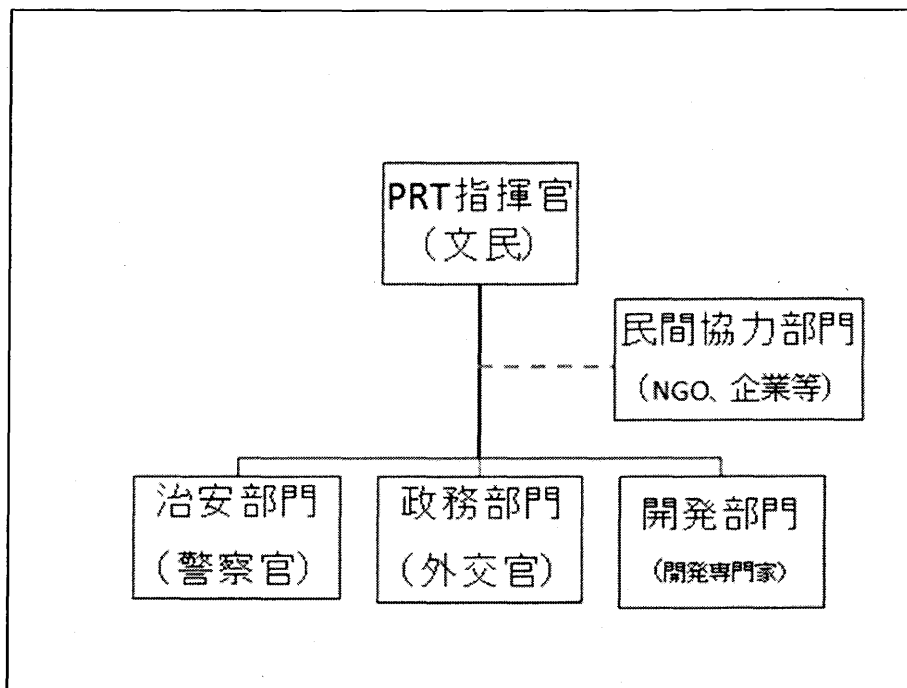
そこで、改善を加えたのが図 7 に示す新型の PRT モデルである。新型の PRT はその指揮官を文民としている。

これは PRT のチームリーダーの特性を変化させ、コミュニティとの融合を図るうえで文民を据え付けることで、先住民等の警戒を解き許容性を向上させることが狙いである。更に、治安部門を警察官にすることで、PRT の活動中のみならず活動後の将来においても、地域の治安を担当する警察官を教育しかつ、地域との連携を強化させることが狙いである。市民と警察の信頼関係が構築されることで、安定的かつ持続的な治安改善が図れることとなる。また、民間協力部門を創設し開発 NGO や民間企業等をチームに取り組みすることで、経済開発の促進と拡充を図ることができる。治安改善の進捗と経済開発の速度は相互の相乗効果で飛躍的な向上が図ることができる。

グアテマラやエルサルバドルのように、内戦が終結が順次実施されたものの、SSR が十分でなかった場合、戦闘の減少に伴う治安機関の後退は地域を不安定にする環境を生起させ、軍の統制が過剰であったがゆえに、本来地域社会の治安を担う警察や司法機関が十分に機能しない状況が常態となってしまう。軍による地域社会の統制から警察による統制に移行させるためにも、PRT に警察を組み込んで警察力の強化と地域社会でおこる一般犯罪や、組織的な犯罪集団から地域コミュニティや市民を保護しつつ、内戦で破壊されたインフラの復興、学校教育、保健医療、食糧増産等の経済開発プログラムを新型 PRT

に有機的に活動させることが必要となる。

図7 新型の PRT モデル



筆者作成

冒頭の報告書では、和平プロセスに貢献するかどうかをプロジェクト選定のための判断基準にしており、基本的にはすべてのプロジェクトが平和構築に関連しているとの認識だが、本部担当者やプロジェクト関係者がどの程度平和構築を念頭に置いて援助を実施しているかは疑問であると指摘し、プロジェクトが平和構築に関連はしていても、平和構築に貢献しているかどうかは別問題であり、この点について援助関係者の平和構築に対する認識を共有するとともに、直接的な平和構築支援（紛争の予防／再発予防、復興・開発支援）のあり方や、間接的な平和配慮のあり方（紛争要因を助長しないような援助）について浸透させていくことの必要性があるとしている。

新型 PRT は、平和構築支援に関わるチームの各アクターが相互調整を容易にでき、官民の幅広い機能を含有させることによりプロジェクトを促進させ、また治安回復と経済開発をリンクできる体制を形成することを目指している。

第4節 新型 PRT におけるキャパシティビルディング

(1) 軍・民の共同連携

米国の軍事関連の戦略研究から民生分野の公共政策・経済予測や分析のシンクタンクであり、様々なコンサルティング分野への活動を実施しているランド (RAND) 研究所⁹⁾ は、2000 年に軍と文民組織の共同連携に関するレポートを発表したが、軍隊が人道支援に寄与できる分野として①人道支援の提供、②人道支援の保護、③難民と国内避難民の援助、④和平合意の履行、⑤治安の回復等の分野があると提示しており、その詳細は表 32 の通りである。

表 32 平和構築における軍民連携

分野	寄与できる項目	特徴
人道支援の提供	援助物資の搬送と分配 通信連絡手段の提供 予防接種や応急手当等の緊急医療	文民組織の能力的限界を補完
人道支援の保護	援助物資の分配の安定確保 文民組織の保護 空港・港湾の安全確保	軍事力の本質的 3 機能を最大発揮 ① 抑止②強制・誘導③拒否抵抗
難民と国内避難民の救助	難民キャンプの建設と運営 キャンプ内治安と安全の確保 難民帰還及び再定住に対する支援	軍隊の非伝統的役割として付加
和平合意の履行	国連安保理決議による制裁 兵力引き離し	紛争の再発及び現存の争いの紛争発展を防止 武装解除・動員解除・社会

	武装解除	再統合
治安の回復	治安部門改革 ガバナンス、法の支配 司法制度の構築	軍が警察補完的

出典) ランド研究所報告書から筆者作成

(2)警察官のキャパシティビルディング

新型 PRT における最大の効果は、治安部門を担当する警察官と地域との融合にある。グアテマラの場合、先住民等に対する暴力的弾圧の歴史があり、都市部と地方農村部の経済的格差、教育、保健衛生の整備の優劣がある。官憲等による人権侵害も根強く、警察官も法的知識や捜査技術等が低く、個人の徳燥や教育資質的に十分でないこと面が窺われる。

警察官のキャパシティビルディングは、新型 PRT を作るうえで必須の課題である。日本は JICA を通じてコミュニティ警察の育成に取り組んできた実績がある。また、その育成方式は三角協力を主体とする、ブラジルという第 3 国の協力を活用してきた。日本と中南米は風土や習慣が異なるが、グアテマラとブラジルは似通った文化圏にあり、言語の相違（スペイン語とポルトガル語）はあるものの、相関性があることから教育の理解度において、そのハンディは極めて小さいと考える。

ブラジルは日本の交番システムを導入し、サンパウロにおいて定着させた経験がある。そのサンパウロにグアテマラから警察官が研修へ行き帰国後にワークショップを計画し、PNC の地域コミュニティ対策のためのマニュアル作りが準備されている。グアテマラ警察が自らの能力向上に着手したことは経済開発協力の成果であろう。日本は、グアテマラ警察に対する機材供与や本邦からの警察教官を派遣するような初期の協力形態から、第 3 国を通じた協力を推進してより効果の高い協力を低コストで実現する形態に変わろうとしている。量や規模の ODA から質の ODA へ移行する代表的なプロジェクトになることが期待されている。グアテマラの警察が自らのキャパシティビルディング

に着手したことは、より持続的な経済協力を可能なものにすることで日本としてもその後押しを着実にすることが、グアテマラの平和構築支援に大きく貢献できることとなる。

現在グアテマラでは、JICAの三角協力という方式での警察官キャパシティビルディングの取組みが行われている。日本が今まで行ってきいていなかったグアテマラ警察への人材育成を、三角協力による実現を目指しているのは、ブラジル警察における交番制度導入による、ブラジルの治安改善が一定の成果を収めた結果であり、中南米地域でのパートナーシップを促進するうえでも期待される施策と考える。

(3) 農村開発と新型 PRT 導入

グアテマラの警察官を主体とする新型 PRT 導入にあたっては、JICA が中南米地域で重点形成してきた警察官教育を更に発展させる必要がある。それは、キャパシティビルディングを終えた警察官による民事活動フィールドワークの実践である。農村開発において社会開発プロジェクトが積極的に取り上げられており、日本のみならず各国の ODA や各援助機関の支援は、2000 年の国連ミレニアム開発目標においても貧困削減と農村開発プロジェクトへの取り組みに合意してきたところである。

農村開発で日本の ODA が得意とししてきたのが、技術協力におけるパイロット方式である。佐藤（2008 年）によれば、途上国の農村開発案件でパイロット方式が好まれる理由として、短期間にある程度の目に見える変化（女性の組織化、グループ活動の活性化、収入向上活動による現金獲得など）を達成しやすいことを挙げている。反面、パイロット地域にドナーが資金・資材・政治力を投入しすぎると、当該地域の住民に依存心が強まり、プロジェクト終了後の「持続性」「自立発展性」が損なわれる危険性もあると指摘している。

グアテマラも他の中米諸国同様に、経済援助に依存する傾向を持っており、日本は持続可能な援助と将来的に援助からの卒業を誘導してきている。グアテマラ警察への三角協力はその切っ掛けを作る役割をすることと為るであろうし、状況によってはグアテマラ側からパイロ

ット方式で地域警察官の育成プログラムを実施することが可能である
と考える。西部高地のいずれかの地域を限定するか、または予め抽出
した村落においてモデルケースをスタートさせることで、グアテマラ
警察官のキャパシティビルディングの成果を自他共に確認することが
できれば、更にパイロット地域の拡大が望めるであろう。

新型 PRT を編成して同様のパイロット方式による挿入を図れば、シ
ナジー効果的な農村開発と治安の改善が発展していくことができよう。

また現在実施中の地域開発・観光開発プロジェクトにおいてかつて
の激戦地区を縦貫する国道沿いで、地域の誇りとなる観光資源を発掘
し、これを用いて民生の底上げを図ろうとする試みが注目される。地
域住民としての雇用や食品生産による雇用拡大、宿泊ビジネスの展開
伴う観光開発は、同時にかつて争った地域社会の諸集団を協働させ、
未来志向のコミュニティを再建する契機を作為する。あわせて地域の
誇りを取り戻し自立心の強いコミュニティ作りを進める側面もあり、
ここに地域のリーダー層の一部として警察を参加させることで、より
永続的な治安改善の仕組みを創造し、その意味から新型 PRT に実体を
付加する国際協力ともなっている。

従来日本の ODA については、平和構築への真正面からの貢献につ
いては実質的な発言は少なく、ドナーグループの一員として応分の寄
与にとどめ他国の後方支援的な役割に終始してきたといわれることが
多かった。しかしそのような日本の姿勢も、中南米地域を見渡した南
南協力による警察の新しい役割の導入と展開支援、農村地域での産業
振興に現地警察を積極的に活用する地域開発への支援をつうじて平和
構築プロセスの最終段階である「平和の定着」に対する貢献をより積
極的に推し進める形に転じつつある。グアテマラに内在する人権侵害
や暴力の蔓延に対処するうえで、地域開発の促進を図るアクターとし
て警察を育成し、平和の定着を確保し、投資を呼び込んでさらなる経
済開発をもたらす好循環を形成するアプローチが存在感を増している。

第5章 結論

恒久的な平和と社会生活の安定は、全世界の国や人々の切なる願望である。しかし、ある地域に平和が訪れても、他の地域で新たな紛争が勃発している。これが21世紀の現状である。係る情勢の中で日本は、世界の平和にますます意欲的に貢献していこうと考えている。

2014年9月の国連総会において、安倍晋三首相は日本の国際社会に対する貢献を高めていくことを表明した。平和構築への貢献、特に国連PKOに対する協力は今後増加していくことが予想される。平和構築は、紛争予防等に始まり復興支援に至るサイクルの繰り返しであり、その活動に終わりが無い。対象地域も日本の周辺に留まらず、アジア、アフリカ、中近東及び中南米とカバー範囲は広大である。全ての紛争に全力に関わっていくことは限界がある。

ODA白書において、その地域の日本の国際協力の在り方をトピックしているが、今までに強く関わってきた地域に対する援助を急激に減少させれば、援助した国の平和の定着を遅らせるだけでなく、新たな不安定要因を生じさせる恐れがある。グアテマラの平和構築に対する日本の援助はその兆候が出ていた。日グ両国だけでなく、日本と中米地域との関係にも影響が広がらないように、特に政府要人レベルでの交流を継続させる必要がある。

在グアテマラ日本大使館の資料によれば、日本からの要人訪問は大統領就任式参加がメインであるが1987年～2000年まで間隔は疎らで2000年以降も年1回程度である。

一方、グアテマラからの訪日は1990年～2000年までは、会議出席がメインで間隔は日本側と同様のペースであるが、2000年以降は2001年～2004年までの間が15回と極端に増加している。これはポルティージョ政権時の日本に対する異様な接近度が認められる。同大統領は親日派として知られているが、後に資金洗浄疑惑や公金横領の疑いで逮捕起訴された経緯を見れば、日本との友好協力を築くだけでなく公私混同や私腹を肥やす汚職のモデルケースとも見られ、日本側の十分な配慮が欠けていたように思われる。

平和構築における経済開発や援助は、世界共通の国際貢献フレームであるが、2 国間の考え方や被援助国の態勢は十分に熟知する必要があり、他国との連携も必要不可欠であることから、その事前調査を直実に積み上げておくことが求められる。多くの年月と費用を費やした結果、援助国が十分に復興できないのは援助国側の責任もあると考える。

1. 平和構築のグランドデザイン

グアテマラの和平プロセスは順調に推移したのであるだろうか。在グアテマラ日本大使館の HP におけるグアテマラ情勢において、2010 年の段階でも和平プロセスが履行されておらず治安悪化傾向にあるとの指摘がされている。¹⁾² 国間で実施されてきた ODA 政策会議については、実施されていることへの評価はあるが、裏を返せば平和構築への寄与が十分でないとの指摘することも可能である。つまり ODA の実施が現実の課題と乖離してしまっていて、必要な時期・対象に必要な ODA が成されていないことへの改善のために、政策協議の必要性を迫られたのではないかと考えられるのである。

平和構築のグランドデザインは、援助国、当事国、周辺国と様々な立場で描かれることとなるが、その主体はどこであるか明確に認識する必要があるし、日本は独自の立場でのグランドデザインを持つておくことが肝要である。平和構築における ODA は、全般の段階や時期を判断したうえで、何に重点を置きどの位の速度で実施することができるのか検討しておくことが肝要である。

実績を求めるあまりに、十分精査しないまま規模とその累積だけを見ることは避けなければならない。限りある国家予算を、国益に合致しかつ効果的な国民のコンセンサスが得られる状態の ODA を案出していくことが原則であろう。グアテマラの和平プロセスに ODA が与えた影響はあると思うが、治安回復等の遅れが指摘され和平合意の履行ができていないという現実を踏まえ、今後の復興支援の中で ODA の関わりは従来の方法に囚われない新たな方策を模索する時期に来ていると考える。

2. グアテマラの平和構築プロセスの今後の方向性

平和構築支援においては、治安を回復させることが鍵となる。治安回復は停戦、復興、開発という和平プロセスの着実かつ段階的進行の前提条件である。武装を解除してかつ生命の安全が保障されることで、ようやく武器を所定の時期、場所で回収することができる。戦闘能力のみを安易に取り上げることは現実的には反発があり困難である。また、特定の集団のみの武装解除は成り立たないのである。伊勢崎によれば、アフガニスタンにおける武装解除を例にあげ、日本は兵士の社会復帰事業だけを選択して援助した傾向があると指摘している²⁾。グアテマラの和平プロセスも同様のアプローチをしていた可能性がある。

平和構築支援は各国、国際機関が役割分担をして進めてきたが、MINUGUAを主体とする国連停戦監視団が武装解除を実施し、スペインや米国は警察等の再教育を実施した。日本は警察の機材整備や和平地域の道路整備こそ実施したが、これは日本の援助の中では一部にとどまり、主要部分は社会基盤強化に向かい、病院・医療、給水・浄水、エネルギー、食糧増産等に注がれた。これは、グアテマラ社会に内在する構造的暴力及び象徴的暴力の除去に貢献するという意味で中期的な観点からは、平和構築プロセスの進展に貢献するものと言える。しかし、治安回復に直結するプログラムの形になっていなかったことから、平和構築プロセスの短期的な課題、即ち暴力の再発を防ぐための条件を確保するという課題に対して十分な対応となっていなかった。被援助国のニーズに順次性を持って答えていくという観点からは、治安対策にあたる支援各国及び国際機関との協調をより緊密にしていくとともに、社会基盤強化の対象の選定基準の中に、旧紛争地区および周辺地区を加えていくなどの工夫も求められよう。

グアテマラの治安は和平合意後の紛争の再発がないことや、経済発展の景況は段階的に向上しつつあり一定の成功を収めている。また、内戦終結の際に武器の回収が十分に確認されないまま、軍の撤収と未成熟な警察の引き継ぎによって、都市部を中心に一般犯罪を増加させた一時的な混乱はあったものの、地方農村部は先住民のマヤ文化に帰

属するコミュニティ回帰により、いわゆるコミュニティによる自治機能が復活したことで徐々に一般犯罪を抑制する傾向にある。しかし、中米地域にネットワークのある犯罪集団等のグアテマラ国内での拡散・浸透の影響は、成長途上の PNC が組織的な犯罪組織への対処が課題として残っている。

平和構築の第 3 段階である平和の定着を確実にするために、各援助アクターはグアテマラの自助努力を最大限に引き出すような形かつ継続性のある援助を捻出しなければならない時期に来ている。市民生活を脅かす組織犯罪集団には、警察を軍のように武装強化するのではなく、市民と一体化した警察官を育成するために、地域のパトロールや犯罪捜査に留まらず、市民を直接的に支える公共任務を付加させる取り組みは、今後グアテマラ警察が市民と一体化して組織犯罪に対処できるコミュニティ自治を構築する布石となるであろう。

グアテマラ PNC は国家文民警察であり、まさに市民と一体化した警察を目指そうとしている。紛争時に軍のジェノサイドや人権侵害がトラウマとなり、完全な精神的和解を迎えるのには未だ多くの時間を要する。地方の農村開発に治安維持をリンクさせるためには、地方復興の新型 PRT 的な形が最も受け入れられ易く、新型 PRT の組織も定型に囚われることなく、それぞれのコミュニティの歴史、風土、経済、教育等の特性に応じたフレキシブルな構成員の選定が必要である。

平和構築の第 1 段階（安定化）から第 2 段階（移行段階）はアフガニスタンの軍主体の PRT 導入となったことは理解できる。しかし、平和構築の完成段階である第 3 段階（定着段階）においては、平和構築の基盤が根付き自助努力で治安維持が持続可能な支援のメソッドを与えることが肝要である。警察を主体とした PRT を構成することは、警察官のキャパシティビルディングを同時並行的に行うこととなり、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考える。

3. 治安改善が経済発展に反映

グアテマラの和平プロセスは 2016 年には戦後 20 年目の節目を迎えようとしている。そして、内戦からの復興は各国の経済開発を通じて、

同国を発展途上の段階から脱却させようとしている。中米の一角を成すグアテマラは、北米及び南米を始め中米・カリブ等周辺諸国の影響を受け、相互に関与しながら経済活動を行っている環境にある。経済活動や経済発展を妨げる主要因の一つに国内の治安悪化が挙げられるが、グアテマラにおいても国内治安と経済開発は、密接不可分な意味で車の両輪に例えることができよう。両輪が双方同じバランスと回転であれば、車はスムーズに動き、その速度の向上も期待できるが、片方の動きが鈍くなれば忽ち速度は低下し、ともすると真直ぐ進むことができなくなる可能性もある。即ち、治安が確保されず経済開発も促進させることができなければ、グアテマラの和平合意の一つである社会経済的側面と農業問題に関する協定等の進捗も危ぶまれる。

日本はグアテマラに対する経済援助を継続して行っている。今後もその動向は基本的に変わらないであろう。その理由は、中米地峡が南北アメリカ大陸を結ぶ重要な政治・経済ルートであり、グアテマラは中米最大の経済発展国であるからである。同地域においてグアテマラは経済的なポテンシャルが高く、将来的に日本の経済活動の中米カリブ地域進出のための基盤となる国の一つになり得る。グアテマラの治安が改善されなければ、日本の経済的アプローチは達成できない。日本とグアテマラの関係だけに留まらず、治安改善を経済援助の柱の一つとして、日本と他の援助国の利益に繋げていくことが必要である。

例えば、現在の日本の取り組みの中で JICA の三角協力は、コストパフォーマンスにおいて画期的なアイデアである。日本の ODA の動向は量から質へ変わる大きな転換期を迎えている。日本独自の技術や知見を日本国内から持ち出し、他の国で熟成発達させることで、利益を日本だけで享受するのではなく、他国と共有する ODA の取り組み方が望まれよう。

また、ポスト紛争国の平和構築から経済開発の段階において、治安の安定は必須条件であり、そのための努力と創意工夫は過去の歴史をから学ぶことができる。一例として、アフガニスタンで一定の成果があった PRT をそのまま他の地域に導入するのではなく、PRT の成分

組成をその土壌に適合させていくことが重要である。グアテマラには、従来の軍主体の PRT ではなく警察を主体とした PRT を導入して、その中に日本の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と考える。

注

第 1 章

- 1) 渡辺利夫 1939 年生まれ拓殖大学学長 経済博士 『ODA (政府開発援助)』中央公論新社 2003 年 p150 第 6 章 2 項「ODA 改革」に詳しい。
- 2) 狐崎知己 1957 年生まれ専修大学経済学部教授、専攻国際関係論、ラテンアメリカ地域研究、グアテマラ研究の第一人者であり同国の人権侵害問題に深く取り組んでいる。
- 3) 日本政治学会編『政治における暴力』年報政治学 2009、現代グアテマラにおける政治暴力の変容 p87
- 4) # p88
- 5) 本稿での治安とは、一般的に国家社会の秩序の状態を言い、治安維持は自由主義国家の安定した国民生活の前提的な基盤である。また治安維持のために法律を定めて司法機関・警察を組織することを前提とする。治安とは総合的・複合的な現象形態であるため、客観的に捉えることは難しいが、凶悪犯罪などが頻発する地域は概して治安が悪いといえるので犯罪発生件数などに示されることが多い。
- 6) 飯島みどり、狐崎知己『グアテマラ虐殺の記憶』岩波書店 2000 年 p.84 第 3 章「共同体への攻撃」に詳しい。
「1980 年代、一般市民をモデル村に集中させ、軍は共同体を統制する戦略をとった。(中略) 政府軍自体、あるいは軍務委員や PAC を通じて敷かれる統制が共同体の動きに計り知れない影響及ぼした。」としている。
- 7) 在グアテマラ日本大使館の月報によれば、「2013 年 3 月 14 日、政権発足 1 年を迎えたモリナ大統領は、文化宮殿において同政権発足 1 年の施政報告を行った。(中略) 同政権が掲げる「平和・治安・社会公正」、「飢餓ゼロ」、「財政・競争力」の 3 つの合意に加え、汚職、震災復興、在外同胞にかかるこれまでの成果と 2013 年の課題についても言及した。」としている。
- 8) 『世界開発報告 2011』p. 4、多数の諸国や国内地域は今でも、反復的な暴力、統治の弱さ、不安定性などの連鎖に直面しているところ、その理由を「第 1 は継続的かつ反復的、第 2 は新しい形態の紛争と暴力、第 3 は様々な形態の暴力は相互に結びついている。」としている。
- 9) グアテマラで見られる暴力・犯罪の特徴の一つに、農村部における集団暴行・リンチ(私刑)がある。リンチは、内戦下及び内戦後、政府による法の統治能力が喪失し、市民への安全

提供が確保されない状況の下、コミュニティもしくはリーダーが、コミュニティ全体にとって負の行為であると判断した犯罪に対する紗罰の一環として成されてきた。(Geneva Declaration: Guatemala en la Encrucijada de una violencia Transformada 2011)

- 1 0) ①包括的人権協定、②武力紛争により影響を受けた人々の再定住協定、③グアテマラ国民に対し苦痛を与えた人権侵害と暴力的行為に関する真相究明委員会の設置協定、④先住民族のアイデンティティと権利協定、⑤社会経済的側面と農業問題に関する協定、⑥文民権力の強化と民主体制における軍部の役割に関する協定、⑦URNGの合法性への復帰のための基盤協定。
- 1 1) 平和構築という発想は、『平和への課題：予防外交、平和創造、平和維持』のなかで紛争終結後に「紛争の再発を避けるために平和を強化し、堅固にする諸構造を見つけ支えるための行動」と定義されていた。同報告書のなかでブトロス＝ガリ事務総長は、予防外交 (preventive diplomacy) を「当事者間に抗争 (disputes) が生起することを防ぎ、現存する抗争が紛争 (conflict) に発展する (escalating)のを防ぎ、紛争が勃発したときにはその拡大を制限する (limit) ための行動」と定義して用いている。
- 1 2) アナン事務総長により、国連の平和・安全保障活動の見直しを行うための国連平和活動検討パネルを招集され、2000年8月17日、平和維持活動 (PKO) のあり方について提案を行った報告である。アルジェリアのラフダール・ブラヒミ前外相が議長を務めたことから、ブラヒミ報告と呼ばれる。国連の平和活動を、(1)紛争予防と平和創造、(2)平和維持、(3)平和構築に分けた上、それぞれの分野での改革の必要性を訴えている。
- 1 3) 2005年ニューヨークにおいて、「ハイレベル委員会」報告書及び「ミレニアム・プロジェクト」報告書を踏まえたコフィ・アナン国連事務総長の報告「より大きな自由を求めて」(In Larger Freedom) が公表された。概要は、1. 欠乏からの自由 (開発)、2. 恐怖からの自由 (平和と安全)、3. 尊厳をもって生きる自由 (法の支配と弱者の保護)、4. 国連強化 (国連の機構改革) からなる。
- 1 4) 等雄一郎 国立国会図書館調査及び立法考査局 外交防衛調査室主任
- 1 5) 1968年生まれ、東京外国語大学 大学院総合国際学研究院教授 2007年より広島平和構築人材育成センター (HPC)を通じて、外務省委託「平和構築人材育成事業」の運営にあたる。著書『平和構築と法の支配：国際平和活動の理論的・機能的分析』など
- 1 6) カルザイ議長も「統合地域チーム (JTR)」の展開を支持したが、単に部隊のアフガニスタン全土への展開ではなく、政府支援、治安回復、復興が主目的であることを示す「地方復興支援チーム (PRT :Provincial Reconstruction Team)」へ変えられ、アフガニスタン政府支援

と復興をチームの活動の主な目的とすることとなった。(川上 P5)

- 17) 川上は「日本が国際貢献として ISAF の PRT を担うとするならば、アメリカ型、イギリス型、ドイツ型の3つの型のうちどの型が最もふさわしいであろうか。国内機構、政府レベルでの習慣や考え方、国際貢献に対する姿勢、実績などを考慮しなければならない。」としている。(川上 P16)
- 18) パクティヤー州はパシュトゥーン人の強固な地盤であり、同州のパシュトゥーン人ナショナリストには、ロヤ・パクティーカーを再結成しパシュトゥーニスタンを建国しようと言う主張がある。同州はさまざまな問題を抱えているものの、同国南東部で最も安定した地域の1つであり、社会資本を再構築するために着実な努力が払われ、成果が表れている。地域復興支援チーム(PRT)がガルデズに基地を置き、治安と復興を支援している。
- 19) イラク南部の中心となる同国第2の都市で、バスラ県の県都である。石油パイプラインの終点で、石油製品の積出港。メソポタミア南部で生産された穀物やナツメヤシなどの輸出港でもある。イラク戦争が勃発すると、2003年3月から5月にかけてイギリス軍とイラク軍の間で戦闘が行われた。2005年1月に新政権の下で選挙が行われ、2007年に駐留していたイギリス軍の段階的な撤退が始まった。イギリス軍の撤退後、2008年に新イラク軍とマフディー軍との間で戦闘が行われた。
- 20) QIPs とは、国連 PKO が行う国連平和維持活動の一環で行われる小規模かつ\$25,000 という低価格で、最長3か月という短期間で実施されるプロジェクトを指し、主に国連 PKO 職員と地元住民や他の支援活動組織との「信頼構築」を目的に行われている。
- 21) 英国国際開発省(DFID)は、1997年5月労働党のブレア政権の発足に伴い、外務省の下部機関(海外開発庁(ODA: Oversea Development Administration))から、「開発」を担当する独立した省として誕生した。DFIDは閣内大臣の下で、援助の政策立案から実施までを一元的に実施している。
- 22) ドイツ連邦経済開発協力省(BMZ)は援助を所管する独立した省として1961年に設立され、二国間援助(技術協力・資金協力)や欧州諸国等の多国間援助、世界銀行等の国際金融機関への拠出等を担当しており、ドイツのODA予算のほとんどがBMZに計上されている。職員数は現在約650名で、600名がドイツ国内で勤務し(500名はボン所在、100名はベルリン所在)、残り50名が途上国等のドイツ在外公館等に出向している。
- 23) アフガニスタン北部の都市で、クンドゥーズ州の州都。Kundus、Kundûz、Qonduz、Qondûz、Konduz、Kondûz、Kondoiz、Qhunduz などともアルファベット表記される。幹線道路によっ

て、西のマザーリシャリーフ、南のカーブル、北のタジキスタン国境と結ばれている。人口は 264,100 人（2006 年の公式推計）、マザーリシャリーフに次いでアフガニスタン第 5 の都市である。

2 4) アフガニスタンのほぼ中央部、カーブルの北西約 240 km に位置する、パーミヤン州の州都である。人口は 73,200 人（2006 年の公式推計）。パーミヤンはハザラジャート最大の都市で、ユネスコの世界遺産（文化遺産）に登録されているパーミヤン渓谷の文化的景観と古代遺跡群で知られる。発音の転訛により、「パーミアン」などとも表記される 1998 年、ターリバーンの攻勢の前にパーミヤンは陥落し、2001 年 3 月にはターリバーンはパーミヤン遺跡の 2 体の大仏（磨崖仏）を爆破して国際的な非難を浴びた。

2 5) 2014 年 7 月 1 日に閣議決定された国家安全保障会議決定によれば、「(中略)「国家又は国家に準ずる組織」が敵対するものとして登場しないことを確保した上で、国際連合平和維持活動などの「武力の行使」を伴わない国際的な平和協力活動におけるいわゆる「駆け付け警護」に伴う武器使用及び「任務遂行のための武器使用」のほか、領域国の同意に基づく邦人救出などの「武力の行使」を伴わない警察的な活動ができるよう、以下の考え方を基本として法整備を進める。(以下略)」としている。

2 6) 2008 年 6 月 12 日パリにおいて、参加国：68 カ国及び 17 の国際機関（共同議長であるサルコジ大統領、カルザイ大統領、潘国連事務総長の他、G8、EU、アフガニスタン近隣諸国、国際金融機関、ISAF 参加国等の関係レベル）。この他に、ブッシュ米大統領夫人が出席した。目的は、アフガニスタン政府の策定した 5 年計画であるアフガニスタン国家開発戦略（ANDS）の完成を受け、アフガニスタンの復興・開発に関する国際社会の政治的なコミットメントを再確認と、ANDS の実施ための資金的なコミットメント（プレッジ）を得ることであった。

2 7) この事業は、平和構築の現場で必要とされる実践的な知識および技術を習得する国内研修、平和構築の現場にある国際機関などの現地事務所で実際の業務に当たる海外実務研修、ならびに修了生がキャリアを築くための支援を柱としており、2012 年までに 226 名の日本人およびその他のアジア人が研修コースに参加した。その修了生の多くが、南スーダン、シエラレオネやアフガニスタンなどの平和構築の現場で活動している。

2 8) 2012 年 7 月東京において、国際社会が「変革の 10 年」（2015 年～2024 年）における、アフガニスタンの自立に向けての開発面の努力を支援することにコミットし、支えていく（「アフガニスタンを見捨てない」との戦略的メッセージを発出することを狙いとし、これを実質

的に支えるものとして、国際社会とアフガニスタン政府の間のパートナーシップを具体化や、アフガニスタンの持続可能な開発に向け、アフガニスタン及び国際社会の相互責任を明確化するとともに、それを定期的に確認・検証するメカニズム（相互責任に関する「東京フレームワーク」）を創設した。

29) UNDP によれば、南南協力（SSC: South-South Cooperation）とは、「南（途上国）」の国・地域同士が政治、経済、社会、文化、環境、技術などの分野において、幅広い枠組みのなかで協力することを指している。また、2つ以上の国・地域が開発についての知識、技術、資源や南南協力の専門知識の共有により、互いに開発目標を達成することを目指す。近年では、途上国間での貿易、対外直接投資（FDI）、地域統合、技術移転など、多様な形態で南南協力が行われている。

30) プエブラ・パナマ計画（PPP）は、メキシコの南東部 9 州からパナマまでを含むメソアメリカ地域の社会・経済発展を推進するため、フォックス・メキシコ前大統領のリーダーシップ及び中米諸国の政府の支援によるイニシアティブである。現在はメキシコ、ベリーズ、グアテマラ、エルサルバドル、ホンジュラス、ニカラグア、コスタリカ、パナマ及びコロンビアの 9 ヶ国が加盟国、ドミニカ共和国及びエクアドルがオブザーバー加盟として加盟している。

31) 教員研修担当者の能力向上を通じて、GUATEMATICA 教材の使用状況の改善及び小学校教員の算数指導力向上を図る算数指導力向上プロジェクト・フェーズ II (GUATEMATICA II) に対する技術支援要請が、グアテマラ政府から日本政府へなされ、同国の現職教員研修は 2009 年 6 月下旬より教員再教育プログラム（PADEP-D）に一本化された。PADEP-D は 2017 年までに全国の現職教員に 2 年間の課程を履修させることにより、短大卒と同様の資格を付与する。

32) 日本人の専門家の派遣やコロンビア人の日本での研修などの結果、コロンビアの医療機関において、地雷被災による身体の切断障害および視覚障害に対するリハビリマニュアルが完成し活用されるようになり、医師、理学療法士、作業療法士等のリハビリの専門家がチームになって、障害者の個々のリハビリに取り組む体制が強化された。

33) 2002 年 4 月にアフガニスタン治安支援国会合（Afghanistan Security Donors Conference）がスイスのジュネーブで開催された。ここで、アフガニスタンでは①新国軍創設、②警察改革、③司法改革、④麻薬対策、⑤DDR の 5 つの分野で SSR が必要であることが定められた。そして、その後の G8 会合の場で、各分野の「主導国(lead nation)」が決められ、①新国軍創設はアメリカ、②警察改革はドイツ、③司法改革はイタリア、④麻薬対策はイギリス、⑤DDR は日本という役割分担が決定された。

第 2 章

- 1) 内戦期の後半に激化するグアテマラ西部高地への軍部による対反乱作戦は、先住民に対する虐殺と国外難民を増加させたと言われているが、内戦期全体で 20 万人の犠牲者と 45 万人の国外難民を生んだと推計されている。そして 2005 年までの国外移民数は総計で 140 万人に及ぶとされている (Migration Policy Institute, Washington D.C.)。
- 2) グアテマラ内戦の難民は、メキシコ国境にあった UNHCR のチアパス州やベラクルス州の難民キャンプから、内戦後本国に帰還した者がほとんどだが、アメリカ合衆国に政治難民化した先住民もいる。グアテマラでの民政移管後の 1986 年以降、グアテマラでは経済的な理由によるメキシコ経由でアメリカへの非合法移民が増加し、アメリカ国土安全保障省 (Department of Homeland Security) の推計では 2000 年では 29 万人であったものが 2009 年のグアテマラの合法移民 18 万人、非合法 (unauthorized) 移民数は 48 万人に増大した (Hoefler et al. 2010)。
- 3) 参照 Phillip Bourgois [The power of violence in war and peace]2001 より
- 4) Fundacion Myrna Mack 1990 年 11 月人類学者のミルナマックがグアテマラ軍人に殺害され犯人は米国で逮捕された。1993 年に跡を継いだヘレンマックが理事長となり、人権保護団体としての財団として発足した。
- 5) いわゆる内戦時の死の部隊 (Death Squads : Equadores de la muerte) 反共、反テロの暗殺作戦をしたグループと同様の意義を指す。
- 6) 2 月に公表された人権組織 GAM の報告書によると、ここ 14 ヶ月で 155 人の運転手が殺害されたが、逮捕された容疑者は 3 人にすぎないという。さらにマラスによるゆすりの対象として教員が狙われるケースが出てきており、この 2 ヶ月で 8 人の教員が殺害されたという。
- 7) GAM の報告書によると、2006 年 1 月から 2008 年 10 月のここ 34 ヶ月間に公訴された数は 671889 にのぼるが、裁判で判決まで出された事件は 6 パーセントにすぎない。
- 8) 民間の警備会社は 5 万から 6 万、非正規のものを入れると 15 万にも達するといわれ、規制やコントロールも十分ではない民間の警備会社の増加は、権利の保障が不平等になるだけでなく、容易に組織犯罪と結びついていく温床となり易い。
- 9) 『世界開発報告 2011』 p. 154 第 5 章「市民に安全・正義・職を提供するために制度を転

換する」に詳しい。

- 10) 『世界開発報告 2011』 p. 189 第 7 章「多数の禁止に向けた取り組み：南北アメリカにおけるコカイン」に詳しい。
- 11) 外務省 HP 海外安全対策情報「グアテマラ治安情報の取り纏め」
- 12) 正式にはマラ・サルバトルチャ。エルサルバドルを中心にグアテマラ、ホンジュラスの出身者で構成されアメリカをはじめ近年急速に世界各国に勢力を拡大している。構成員は全世界に 10 万人とも言われている。米財務省は自国内のギャングに対して初めて金融制裁を宣言した。現在世界で最も危険な組織の一つ。
- 13) 『世界開発報告 2011』 p. 69 第 2 章「暴力に対する脆弱性：マラの国外追放」に詳しい。
- 14) これは、路上の要点に立つ交通警察の配置による抑止効果、一般市民が自己防護のために車両の窓ガラスにスモークフィルムを貼り、内部透視対策を常態化させていること等も努力成果の一因であることが考えられる。
- 15) 筆者が 2013 年 9 月グアテマラ現地調査の際、裁判に関わる関係者に対する圧力や嫌がらせも多くあった旨現地の人々の話を聞く機会があった。
- 16) 国家文民警察は 1996 年の和平合意に基づき、軍隊と警察が分離され、1997 年に内務省の下に創設された。
- 17) 新しい文民警察のモデルは「警察は市民の生活と安心及び人権と自由を守る」というスローガンに編成された。2009 年コロン前大統領政権下、文民警察の組織改革の委員会が設けられ、2010 年以降、再編成、犯罪捜査制度、警察官養成制度、警察官機能のスーパービジョン制度の再生度設計が進められている。
- 18) 『世界開発報告 2011』 p. 155 第 5 章「制度的な能力・包容性・説明責任」参照
- 19) 『世界開発報告 2011』 p. 155 第 5 章
- 20) 2013 年 6 月 4 ～6 日、グアテマラ中部サカテペケ県アンティグア市において第 43 回 OAS 総会が開催された。同総会において、米州における世界的な麻薬問題に対する包括的政策に関する「アンティグア宣言」が採択された。
- 21) 中南米 12 カ国で構成される政策協議機構。ラテンアメリカの多様な政策課題を協議するために 1986 年に設立された。メンバーは、中米紛争の平和的解決を目指すコンタドーラ・グループ（コロンビア、メキシコ、パナマ、ベネズエラ）と、コンタドーラ支援グループ（アルゼンチン、ブラジル、ペルー、ウルグアイ）の 8 カ国でスタートしたが、後にエクアドル、ボリビア、チリ、パラグアイが参加。

- 2 2) ビオレータ・チャモロ (Violeta Barrios de Chamorro, 1929 年 10 月 18 日 -) は、ニカラグアの政治家。反体制派新聞『ラ・プレンサ』の社主だった夫ペドロ・チャモロを、1978 年にソモサ政権に暗殺された後、政治家となった。1990 年から 1997 年までニカラグアの大統領を務めた。チャモロ家はニカラグアで多くの政治家・軍人を輩出した家系。同国に電信、鉄道を初めて導入し、教育を振興した P.D.チャモロ (在任 1875 年—1879 年)、1916 年に米国に運河建設と海軍基地設置の権利を与えるブライアン・チャモロ条約を締結した E.チャモロ (在任 1917 年—1921 年)、その叔父 D.M.チャモロ (在任 1921 年—1923 年) などの大統領を生んでいる。
- 2 3) 1980 年 10 月 10 日、反米・反極右政権の左翼ゲリラ連合体として結成。ソビエト、キューバ、ニカラグアの共産圏の軍事支援を受け、エルサルバドルの共産化を目指した。1991 年にソ連が崩壊し、友好国からの援助が激減し、これ以上の戦闘が不可能になると、1992 年には内戦を終結させ、議会主義路線の合法政党として選挙に参加、2009 年大統領選挙で同党候補のマウリシオ・フネスが勝利したことで、2009 年 6 月 1 日初めて政権に就いた。
- 2 4) 「グアテマラ民族革命連合」(URNG) は、愛国的・革命的・民主的な人民政府の樹立を目指して、テロを実行する左翼武装組織であった。「武装人民革命機構」(OPRA)、「貧民ゲリラ軍」(EGP)、「武装反乱軍」(FAR)、「グアテマラ労働党」(PGT) が結集した連合組織であり、1982 年 2 月に設立され、最高指導者はセザール・モンテスが務め、政治組織は「グアテマラ愛国者連合委員会」(GCUP) とした。エルサルバドルの「ファラブンド・マルティ民族解放戦線」(FMLN) と密接な関係を持つとされる。
- 2 5) 1990 年の選挙では、連帯行動運動党 (MAS) のセラノが大統領に選出された。セラノ政権はマクロ経済の改善に尽力したが、連立与党を組む国民進歩党 (PAN) と、91 年 9 月のベリーズ承認をめぐって対立し、これ以降は国民中央連合 (UCN) 及びキリスト教民主党 (DCG) との三党協調体制へ移行。92 年後半から、政府批判、人権問題等をめぐり、マスコミ、宗教関係者、経済団体及び市民団体とセラノ大統領との関係が悪化した。93 年 5 月、セラノ大統領は憲法一時停止措置を宣言し、セルフ・クーデターを図ったが、国内外からの強い反発をうみ、僅か 6 日間でパナマへ亡命した。
- 2 6) カナダ、メキシコとアメリカ合衆国によって署名され、北アメリカにおいて 3 か国による貿易圏を生み出した自由貿易協定である。1992 年 12 月 17 日に署名され、1994 年 1 月 1 日に発効した。NAFTA の影響は、肯定的なものも否定的なものも含め、経済学者によって定量化され、世界銀行が発行した「ラテンアメリカとカリブ海諸国のための NAFTA の教訓、

Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean」、 「NAFTA が最初の 10 年間に北米に与えた影響、 NAFTA's Impact on North America The First Decade」 や国際経済問題研究所が発行した「NAFTA 再考、 NAFTA Revisited」などの発行物において報告されている。

27) 2006 年 12 月に国連とグアテマラ政府の間で設置が合意され、2008 年 1 月に正式発足し、グアテマラ市内に事務所を開設、活動を開始した。C I C I G は、検察庁を技術的にサポートすることを目的として、麻薬・人身取引、密輸等の組織犯罪や、これに絡む警察・刑務所・税関・移民局等の汚職に関する捜査・訴訟関連手続きを行っている。

28) 途上国の能力構築。現在、途上国は WTO のルールや規律を遵守する上で、さまざまな困難に直面しており、このことが新ラウンド交渉への参加を躊躇する原因になっている。しかし、新ラウンドの成功には途上国の積極的参加が不可欠であるため、途上国に対し、協定についてのセミナーの開催、産業育成・中小企業人材育成としての研修員の受け入れや専門家の派遣等の技術支援を行うことによって、途上国が交渉に参加できる能力をつけていくことが必要となっている。(外務省 HP 用語解説より)

29) マチスモ【machismo】 ラテン・アメリカのメスティソ社会において男らしさを強調する言葉。マチスモは男らしさを強調する生き方を意味し、メスティソ社会の価値観を代表する。ヨーロッパ地中海世界に共通にみられる、家族や社会的名誉をにやう男らしさを重視する傾向が、主としてスペインを通じてラテン・アメリカに入り定着したと推測される。決闘などの習慣はマチスモの名残である。

30) 池田 光穂 (いけだ みつほ、1956 年生まれ 文化人類学者 大阪大学教授

1983・87 年青年海外協力隊 (JOCV) 隊員としてホンジュラス共和国保健省に派遣著書に『マヤ学を学ぶ人のために』共著 (八杉佳穂編) 世界思想社 2004 年 4 月、『コンフリクトと移民』大阪大学出版会 2012 年 3 月がある。

31) ムニシピオは基礎自治体であり、地方自治体の最小単位をいう。また、アルカルデは一般的に市長や町長を指す。

32) 桜井三枝子：大阪経済大学人間科学部・人間科学科教授博士 (上智大学、地域研究)

によれば、スペイン語のカルゴ (Cargo) は「荷物、負担、職務、責任」を意味しており、伝統的共同体の成員男性は一生を通じていくつもの役職を果たしていく過程で、その共同体の中での威信を高めていく。この制度は政治行政的・宗教的階梯制度 (Civil religious hierarchy) とか、階梯システム (Ladder system)、カルゴ・システム (Cargo system) などと呼ばれる。

33) 1980 年 2 月に、タイの難民キャンプによって結成された団体であり、認定 NPO 法人であ

る。日本の技術の持ち込みや新しい機械の供与でなく、現地の知恵と自発的意思を生かす手助けを担うことを重視している。日本国外では朝鮮民主主義人民共和国、カンボジア、タイ、ラオス、アフガニスタン、イラク、パレスチナ、スーダン、南アフリカ、以上の 9 地域で活動している。

34) より多くの富と社会的地位を持つものがその独占権を獲得し、それに対して富もなく社会的地位も低い者が、その土地の伝統的な特権を失うこととなる。

35) 「戦略村」計画は、1962年春に開始され、南ベトナムの約1万1300の村落に警察や自警団を配置し、ゲリラの影響を受けた住民の抵抗運動を厳しく監視し、解放戦線の下部組織の壊滅を図った。まず、全体的に安定した一連の村落を構築し、それを他の地域へ拡散し、軍事的、行政的手段を用い住民を懐柔させた。

36) 【5月11日 AFP】中米グアテマラの裁判所は10日、1960年代の内戦時に先住民を大量殺害したとして、ジェノサイド（大量虐殺）や戦争犯罪の罪に問われていた当時の独裁者、エフライン・リオス・モント（Efrain Rios Montt）元将軍（86）に対し、禁錮80年の有罪判決を言い渡した。リオス・モント元将軍にはジェノサイドで禁錮50年、戦争犯罪で禁錮30年の刑が下されたが、上訴する意向を明確にしている。

第3章

- 1) 小浜裕久『日本の国際貢献』（勁草書房、2005年）第3章 P49
- 2) 国際協力総合研究所『平和構築支援』（独立行政法人国際協力機構、2001年）P4
- 3) 『平和構築支援』（独立行政法人国際協力機構、2001年）P14
- 4) この場合のリンケージとは外務省、JICAが他の国際機関やNGO等との間において、国際協力施策の手法として国際協力平和構築支援と開発援助、人道支援と開発援助、経済協力と開発援助などを相互に関連させて行うことにより、プログラムの補完強化や相乗効果を狙うことを指している。
- 5) 「グアテマラ国別データブック」外務省 HP、P781 参照
- 6) 「日本とグアテマラの二国間関係」在グアテマラ日本国大使館 HP 参照
- 7) 同上
- 8) 筆者は1998年4月から2001年7月まで在グアテマラ日本大使館に勤務した。当時のグアテマラ復興支援には、治安回復が優先課題であり新編された国家市民警察の強化について、日本や欧米各国（旧宗主国）が積極的に実施していた。

9) 第3章 P71

- 10) ODA政策会議の詳細は明らかにされていないが、2010年JICAの事業展開計画によれば「西部高原地域のケツアルテナンゴ県、ソロラ県、トトニカパン県農村部における生活改善を図る手段として、食糧の安全保障、安全な水の供給、保健サービスと基礎教育の提供、また生計向上のための農業及び地場産業振興などを通じ、人々の生活そのものに焦点を当てた分野横断的な支援を行う。」を基本方針としている。
- 11) 内閣府PKO事務局HPには、2011年12月現在派遣されている自衛隊のPKO部隊派遣として、UNDOF(ゴラン高原)、MINUSTAH(ハイチ)、UNMIT(東ティモール)、UNMISS(南スーダン)等の活動現況を公開している。
- 12) PRTは2002年頃アフガニスタン①政府の地方への影響の拡大、②治安の回復、③復興の促進を目的に導入され、軍民の一体化したチームで軍人及び国務省、米国開発庁等の文民で編成され、地域の安定化作戦の中で援助案件(QIPs:即効プロジェクト)を活用して人心を掌握した。その後、ISAFでは広く活用された平和維持活動
- 13) ODAは日本の税金を使うため、支援は日本からだとわかるように宣伝すること(日の丸等)が戦略的に重要であるとの外務省及びJICAの考え方の一つ。これに対し被援助成果の蓄積が重要との批判もある。
- 14) 2013年6月13日、ケツアルテナンゴ県サルカハ市にあるPNCの派出所が9ミリ口径の拳銃を携行した少なくとも10人組の男性による襲撃を受け、警官8名及び副検査官1名が殺害された事件に関し、ボニージャ内務大臣は21日までに警察官1名及び麻薬組織関係者13名を逮捕したと発表した。殺害された9名の警察関係者は、麻薬組織と関係があったことから、同組織の資金を横領したことが原因で殺害された可能性が高いと見られている。
(在グアテマラ日本大使館の6月月報)

第4章

- 1) 基本方針の中の留意事項にある「可能な範囲での支援を検討する」との文言は2013年に付加された文言
- 2) 三角協力とは、2つの途上国と先進国もしくは国際機関の3アクターで形成される、ドナーや国際機関など、途上国以外の協力機関から支援される南南協力(南南協力とは、開発途上国同士の協力を指し、協力の中でも技術協力と経済協力のこと)を指す。日本はこの分野で30年という長い経験を有しており、二国間協力の成果を他の途上国に普及する三角協力に

携わってきた。国際機関を通じた南南協力支援は、1996年より、日本-UNDP パートナーシップ基金を通じて、多国間協力機関を通じた南南協力を支援してきた。

- 3) 中南米各国の共通した問題は、警察官が絡む犯罪や汚職、麻薬組織との関係など、市民が警察に対して抱いていた不信感の払拭である。ブラジルモデルの交番システムとその導入・普及プロセスは、同様の背景と課題を抱えた各国にとっても格好のモデルとなっている。
- 4) 「表 1 世界で最も危険な都市（2011年）」参照
- 5) 2011年時点で各 Departamento に Comisaria が 26 箇所、Estacion が 64 箇所、Subestacion が 321 箇所設置されており、日本の交番に相当する施設はない。各州に地域警察活動を実施する警察官が少なくとも 1 人は配置されている。（JICA 資料）
- 6) 「脱国際協力」第 2 部 NGO 市民社会と国際協力 p174～p181 に詳しい。
- 7) ICRC との調整によりアフガニスタンの米軍司令部は「米軍部隊は緊急時を除き、NGO が運営する資料施設での活動を禁ずる。」との命令を発出
- 8) この活動は内務省が着手し、社会開発、健康、文化・スポーツにおいて、青少年協議会のような形で国家育成プログラムとして、約 11,900 名の青少年に自覚を促すテーマとし目標としている。公共任務に就いた職員は、728 時間、報酬は Q8.75/h で 1 年半の期間であり、その支出は担当各省庁が負担している。
- 9) 1946 年にアメリカ陸軍航空軍が、軍の戦略立案と研究を目的とした ランド計画 Project RAND として設立したのが始まりで、アメリカ合衆国の公益と安全のために、科学、教育、慈善の促進を目的として」設立された非営利組織。自ら宣言した目的は自らの「高い品質と客観性」を使って「調査研究を通して政策や意思決定を改善することを助ける。」としている。

第 5 章

- 1) グアテマラでは 1996 年の和平協定締結以降、反政府組織の活動や国際的なテロ組織の細胞組織の活動は確認されていないものの、犯罪組織による殺人、強盗、誘拐などの凶悪事件が頻発し、国家文民警察によれば、2010 年の誘拐事件は 133 件（2009 年は 162 件、2008 年は 182 件、2007 年は 98 件）と引き続き多数発生している。
- 2) 伊勢崎賢治『国際貢献のウソ』筑摩書房 2010 年 p193～p194

参考文献

(日本語文献)

- アルセニオ・バリサカン (野沢勝美訳) 『フィリピン農村開発の構造と改革』アジア経済研究所 1994 年
- 飯島みどり、狐崎知己 『グアテマラ虐殺の記憶』岩波書店 2000 年
- 池田光穂 『地方分権における先住民コミュニティの自治：グアテマラ西部高地における事例の考察』ラテンアメリカ研究年報 No32 2012 年
- 石井章編 『冷戦後の中米 (紛争から和平へ)』アジア経済出版会 1996 年
- 伊勢崎賢治 『国際貢献のウソ』筑摩書房 2010 年
- 伊従直子 『グアテマラ先住民の女たち』明石書店 1997 年
- 伊藤裕子 『「新しい戦争」「伝統的」米比軍事関係』亜細亜大学国際関係紀要第 12 巻第 1 号
- 稲田十一 『開発と平和』有斐閣 2009 年
- 稲田十一 『紛争と復興支援』有斐閣 2004 年
- 上杉勇司・青井千由紀編 『国家建設における民軍関係』国際書院 2008 年
- 上杉勇司・藤重博美・吉崎知典編 『平和構築部門における治安部門改革』国際書院 2012 年
- 内海成治編 『国際協力論を学ぶ人のために』世界思想社 2008 年
- 大倉由布子 『紡ぎ織りなす村落共同体アイデンティティ』上智大学バロアメリカ研究所 2013 年
- 小倉貞男 『ヴェトナム戦争全史』岩波書店 1992 年
- 小田博志編 『平和の人類学』法律文化社 2014 年
- 外務省 『日本の国際協力 2008 年版 ODA 白書』2009 年 2 月
- 外務省 『日本の国際協力 2013 年版 ODA 白書』2014 年 2 月
- ガブリエル・コロ (陸井三郎訳) 『ベトナム戦争全史』社会思想社 2001 年
- 加茂雄三、狐崎知己他 『ラテンアメリカ第 2 版』自由国民社 2005 年
- 国際開発学会 『貧困のない世界を目指して』同友館 2010 年

小浜裕久『日本の国際貢献』勁草書房 2005 年

小柳順一『民軍協力 (CIMIC) の戦略』芙蓉書房出版 2010 年

桜井美枝子『グアテマラを知るための 65 章』明石書店 2006 年

サミュエル・ハンチントン (内山秀夫訳)『変革期社会の政治秩序 (上・下)』サイマル出版 1972 年

サミュエル・ハンチントン (鈴木主悦訳)『分断されるアメリカ』集英社 2004 年

下村恭民、稲田十一他『国際協力』有斐閣 2009 年

ジェニファー・ハーバリー著 (中川聡子他訳)『勇気の架け橋』解放出版社 1999 年

城山英明編『紛争現場からの平和構築』東信堂 2007 年

鈴木 紀・滝村卓司編著『国際開発と協働 (NGO の役割とジェンダーの視点)』明石書店 2013 年

鈴木 俊『国際協力の農業普及』東京農業大学出版会 2006 年

篠田 英朗『ポスト冷戦時代における国際社会の国内選挙支援』広島平和科学第 22 号 広島大学 2000 年

田村勝省訳、『世界開発報告 2011 : 紛争、安全保障と開発』 *World Development Report 2011*

チェ・ゲバラ (甲斐美都里訳)『ゲリラ戦争 (キューバ革命軍の戦略・戦術)』中公文庫 2008 年

独立行政法人国際協力機構『平和構築支援』2003 年 11 月

独立行政法人国際協力機構『平和構築支援』2009 年 9 月

友松篤信・桂井宏一郎編著『実践ガイド国際協力論』古今書院 2010 年

日本国際連合学会編『持続可能な開発の新展開』国際書院 2006 年

日本国際連合学会編『新たな地球規範と国連』国際書院 2010 年

日本政治学会編: 狐崎知己『現代グアテマラにおける政治暴力の変容』年報政治学 2009 年

等 雄一郎『平和構築支援の課題』レファレンス 平成 19 年 3 月号

藤井嘉祥『農村ー都市労働移動におけるグアテマラ先住民の特異性』上智大学バロアメリカ研究所 2004 年

藤岡美恵子『脱「国際協力」－開発と平和構築を超えて』新評論 2011年
細野昭雄、遅野井茂雄、田中高『中米・カリブ危機の構図』有斐閣社 1987年
松岡完『1961ケネディの戦争』朝日新聞社 1999年
丸谷吉男『欧米先進諸国とラテンアメリカ』アジア経済研究所 1989年
三浦亜矢子・狐崎知己他『平和・人権・NGO』新評論 2004年
水野正己・佐藤寛編『開発と農村』アジア経済研究所 2008年
山田満編著『新しい国際協力論』明石書店 2010年
山本慎一・川口智恵編著『国際平和活動における包括的アプローチ』内外出版 2012年
渡辺利夫 『ODA（政府開発援助）』中央公論新社 2003年

(外国語文献)

Andrea L.Hoshmand, "Provincila Reconstrucion Teams inAfghanistan," 2005,
Abbink, Jon/ Ineke van Kessel (eds.) 2005: Vanguard or Vandals. Youth politics and Conflict in Africa.Leiden, Boston.
Addison, Tony 2005: Agricultural Development for Peace. UNU-WIDER Research Paper No.2005/07, Helsinki.
Brotherton, David C. 2007: Toward the Gang as a Social Movement, in: John M. Hagedorn (ed.)2007: Gangs in the Global City. Alternatives to Traditional Criminology. Urbana, Chicago,
Brown, B. Bradford/ Reed W. Larson/ T. Saraswathi (eds.) 2002: The World's Youth: Adolescence in Eight Regions of the Globe. Cambridge University Press. Cambridge.

CNAP “Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz-CNAP” 2011.

CNAP “Acuerdo sobre aspectos Socioeconomicos y Situacion agrarian” 2011.

CNAP “Acuerdo sobre Fortalecimiento del poder Civil y Function del ejercito en Una sociedad Democratica” 2011.

Craig Cobane, “Provincial Reconstruction Teams and Security Assistance : Comments on an Evolving Concept.” DISAM Journal of International Assistance Management, Vol.27, No.4, Summer 2005, F&G Editores “Condenado por Genocidio sentencia condenatoria en contra de Jose Efrain Rios Montt” 2013.

International Security Assistance Force, “ISAF Provincial Reconstruction Teams (PRTs) .”5 Oct, 2006.

Jean Marie Simon” Guatemala eternal primavera eternal tirania” #3 2012.

Jonathan Goodhand with Paul Bergne, “DFID Evaluation Report 647, Evaluation of Conflict Prevention Pools : Afghanistan.” London : Department for International Development, March 2004

Julia Hett, Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan : Das amerikanische, britische und deutsche Modell. Berlin : Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, 2005,

Julie Lopez Gerardi “Muerte en el Vecindario de Dios” 2012.

Manuel R. Villacolia O. “Fusiles, racism y protesta la historia politica de Guetemala” 2012.

Mark S. Martins, “The Commander's Emergency Response Program.” Joint Force Quarterly, Issue 37, April 2005,

Michael J. Dziedzic and Colonel Michael K. Seidl, “Provincial Reconstruction Teams : Military Relations with International and Nongovernmental Organizations in Afghanistan.” United States Institute of Peace Special Report, No. 147, September 2005,

Naciones Unidas "Guatemala Analisis de la situacion de Paiz 1998-2008" 2009.

Naciones Unidas "Guatemala Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2010-2014" #1 2011.

Peter Viggo Jakobsen, "PRTs in Afghanistan : Successful but not Sufficient." DIIS Report, 2005:6, April 2005

Peter Viggo Jakobsen, PRTs in Afghanistan: Successful but not sufficient, Danish Institute for International Studies, DIIS Report 2005:6, 2005.

Robert Borders, "Provincial Reconstruction Teams in Afghanistan : A Model for Post-Conflict Reconstruction and Development." Journal on Development and Social Transformation, Vol.1, November 2004,

Roberto Zapeta Zacarias " Mi testimonio de la Guerra es la paz" 2013.

Special Report, United States Institute of Peace, September 2005.

Center for Humanitarian Cooperation, "The Provincial Reconstruction Team (PRT) in Afghanistan and its role in reconstruction," 2003.

"Speech by Prime Minister Shinzo Abe at the North Atlantic Council, "Japan and NATO: Toward Further Collaboration." " January 12, 2007.

Tomomi Kozaki , "Civic Identities in Latin America" keio Univ. Press Inc 2008.

USAID, "Afghanistan: Provincial Reconstruction Teams." January 2006.

USAID "la Policia que queremos Plan de continuidad Reforma Policial" 2012.

William Stanley "Enbling Peace in Guatemala The story of Minugua" 2013.

(文献データ)

『グアテマラ情報』、在グアテマラ日本大使館
<http://www.gt.emb-japan.go.jp/>

『対グアテマラ政府開発援助』在グアテマラ日本大使館
<http://www.gt.emb-japan.go.jp/>

『グアテマラ国別データブック』、外務省
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/09_databook/pdfs/06-08.pdf <http://>

『ケネディと東南アジア』
<http://www.maedafamily.com/isan/jfkasia01.htm>

『キューバ危機・危機への鼓動』
<http://www.maedafamily.com/cuba/usa.htm>

『開発と権利のための行動センター』
<http://homepage3.nifty.com/CADE/>

『JICA グアテマラ経済開発データ』
http://www.jica.go.jp/story/media/media_54.html

http://www.jica.go.jp/topics/scene/20130117_01.html

http://www.jica.go.jp/topics/news/2013/20130415_01.html

1) Inestabilidad y pérdida de gobernabilidad en el sector seguridad, en el marco de una “guerra nueva” en Guatemala Fundación Myrna Mack, 2008.12

2) Armas pequeñas y desarrollo en sociedades post conflicto, IEPADEZ, 2006 <http://www.iepades.org/Publicaciones.html>

3) Informe sobre la situación de derechos humanos y hechos de violencia durante los meses enero y febrero 2009, GAM, 2009.2
<http://www.gam.org.gt/public/publi/pdf/Informefebrero2009.pdf>

4) Foreign and Commonwealth Office, “Afghanistan : Paper on UKPRTE Experience.” 20 January, 2005. <<http://www.fco.gov.uk/Files/k>

file/UK%20paper%20on%20its%20PRT%20experience.pdf#search='
prt%20fco