

1) 議題案：

アフリカにおける紛争再燃危機と日本の援助事業：平和構築と人権擁護のために日本ができること

2) 議題の背景：

今この議題を取り上げる意義

本年5月にG7サミットが伊勢志摩で開催される予定となっているが、その直後の8月に第6回アフリカ開発会議（TICAD VI）が開催される運びとなっており、アフリカの平和構築も議題として注目を集めると考えられる。また、日本のODA政策においても、前回議題「アフリカにおける治安維持に関する日本政府の具体的行動指針および計画について」でも議論されたように、**2015年改訂の開発協力大綱**で「民生目的、災害救助等非軍事目的の開発協力を相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、その実質的意義に着目し個別具体的に検討する」との一文が加筆されたことから、アフリカでの**PKO**（国際平和維持活動）等に対し**ODA**が積極的に活用される可能性が高まっている。これらの新しい政策が実際に具現化されるにあたっての基本方針や指針の作成は喫緊の課題であり、今後も本協議会で引き続き継続審議されるべきものとする。

なぜ平和構築段階にあった国の紛争再燃予防に注目するのか？

その前提で、今回は紛争後平和構築の段階にあると思われていた国々での紛争予防に着目する。なぜなら、現在アフリカではブルンディやモザンビークなど、一旦は「平和の定着」が進みつつあると考えられた国で、紛争が再燃する事態が生じているからである。和平後の紛争再燃は「ポスト紛争国」において、最も警戒されなければならない現象であり、過去のTICAD等でも日本政府は「平和の定着」を掲げ、この再燃予防への関与と支援を表明してきた。これは、1990年代より日本が国際社会に訴えてきた「予防外交」とも合致する動きであった。紛争が起きてしまった後に生じるコストは中長期にわたるものであり、だからこそ予防こそ重要な手法であるとの提言は、現在も重要な意義を持つと考えられる。その観点からも、過去に平和構築に日本が尽力してきた事例が、その後紛争再燃の危機にあるとするならば、早期にこれを把握し、紛争予防のためのあらゆる手段を尽くすことが不可欠である。

開発協力大綱における「平和構築、ガバナンス、基本的人権の推進」重視

開発協力大綱では、日本の開発協力が狭義の「開発」だけでなく、「平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援を含める」広義の開発として明確に定義され、目的並びに基本方針として次を定めた。

(1) 「開発協力」の目的：

「国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により一層積極的に貢献することを目的として開発協力を推進する」

(2) 基本方針：

「ア 非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」

「イ 人間の安全保障の推進」が掲げられており、「人間の安全保障の考え方は、我が国の開発協力の根本にある指導理念。脆弱な立場に置かれやすい人々に焦点を当て、

その保護と能力強化を通じて、人間の安全保障の実現に向けた協力を行う。女性の権利を含む基本的人権の推進に積極的に貢献」

これらの点は、日本の NGO の多くの活動目的や指針にも合致しており、日々の活動において、その実現に努力しているところである。その努力の中には、現地での草の根レベルの協力だけでなく、日本の国際協力でこれが実現できるよう、具体的な援助事業や政策に関する調査研究に基づく政策提言活動が含まれる。

したがって、今回の時機（G7・TICADVI）を鑑みても、本協議会で積極的に取り上げるテーマである。中でも、以下のモザンビークの事例は、日本の平和構築政策や ODA のあり方を考える上で、重要な問いを投げかけていると考える。

なぜモザンビークを取り上げるのか？

1977 年から長期にわたる激しい武力紛争を経験したモザンビークでは、1992 年の包括的和平合意を受けて、1993 年には PKO 活動が展開し、日本の自衛隊がこれに参加する一方、1994 年には初の複数政党制選挙に日本からも多数の国際選挙監視団が派遣された。日本政府は、その後もモザンビークの復興、民主化プロセスに多額の資金を投じてきた。最近までは、「戦後復興の優等生国」として、平和・民主主義の定着が進んできた。その後、2009 年からは、日本の官民による援助・投資も盛んとなり、アフリカ最重要国となっている。そのため、日本のドナー・投資国としての同国への影響力はかつてないほど高まった。

そのモザンビークでは、ここ数ヶ月武力衝突が生じており、今月に入ってから難民が大量流出し、紛争再燃の危険が生じている。これらの点は、日本国内ではほとんど報じられないが、これまで同国の平和と民主化に多大な貢献を額の面でもしてきた日本政府として、どのように紛争予防に寄与していくのか、またこの紛争拡大に加担しないために何をすべきでないのか、大いに検討すべき局面が到来している。この点を踏まえて本議題を緊急提案する。

モザンビークの平和構築と紛争再燃危機

モザンビークでは、1977 年より 16 年間の武力紛争が FRELIMO 政権と RENAMO との間で闘われた。1993 年より国連 PKO 活動が展開し、1994 年に初の複数政党制選挙が行われ、FRELIMO が政権与党を継続すること、RENAMO が最大野党として FRELIMO に肉薄する結果となった。日本も一連のプロセスに関与し、RENAMO を武装勢力から政治勢力に転換させるための「TRUST FUND（信託基金）」にも資金供与した。その後、現在まで 5 度の国政選挙を経て、現在も FRELIMO が政権与党として国政を担当し、RENAMO は最大の野党として国家にて役割を果たす。

しかし、ゲブーザ前大統領（2005 年着任）は、海外投資導入を打ち出し、鉱物資源開発やバイオ燃料・植林プランテーションのための土地投資が相次いだ。これが国民の圧倒的多数を占める小農の土地を奪う結果となり、各地で住民との間で紛争が生じた。現在は、アグリビジネスによる投資がこれに続いている状態にある。また、一期目後半（2008 年）頃から、同国のガバナンス、民主主義、人権に後退の傾向が現れ、2010 年には貧富の格差に対する民衆の怒りが暴動という形で発生し、首都機能が 3 日間停止となった。その後も、モザンビーク政府の民主的統治にかかわる姿勢は悪化し続けただけでなく、2013 年からは RENAMO との間で軍事的衝突が続いている状態にある。

この衝突は 2014 年末の総選挙直前に一旦は収まったものの、2015 年半ばに再燃し、隣国マラウイへの難民が確認されるようになった。特に、ここ 2 ヶ月の間に軍事衝突はエスカレートし、同国で最大の炭鉱が集中するテテ州から 4 千人を超える

難民の流出が UNHCR によって確認されている。これらの難民の 3 分の 2 以上が女性と子どもである。

日本とモザンビーク

このテテ州は、2009 年より日本政府が積極的に取り組む「ナカラ経済回廊開発」の先端部分に当たり、日本の複数企業（新日鉄、三井物産）も石炭開発に投資している。2014 年 1 月には、安倍首相がモザンビークを訪問した際にも、「ナカラ回廊開発」に 5 年間で 700 億円の援助が約束されており、日本とも関係の深い地域である。

3) 議題に関わる問題点（議題に上げたい理由）：

日本の援助が直面する課題

このように明らかに、モザンビークは、これまで歩んできた平和・民主主義の定着の道から、「逆コース」を辿っている状態にある。その中で、RENAMO の言動も擁護されるべきものではないが、FRELIMO 政府の統治のあり方、暴力を用いた解決を行おうとする姿勢は、国際平和を脅かしているだけでなく、「人間の安全保障」の理念に相容れないものとなっている。

さらに、前述「ナカラ回廊開発」の一環として 2009 年に調印され、2011 年から事業が開始されているプロサバンナ事業について、日本の NGO 宛に、モザンビークの政府系新聞 Noticias 紙の記者より、以下のメールが送られてきた。

「モザンビークには、プロサバンナ（* 訳者加筆：への反対）はクーデターを行うために使われているという分析もあります。つまり、別の政党、どれか私は知りませんが、が政権の座に着くために、フレリモ政府を引きずり降ろそうという試みだと言われています。コメントしたいですか？」

つまり、日本の援助であるプロサバンナ事業への懸念や異議、反対を唱えることが、「フレリモ政府を政権の座から降ろすためのクーデター」と政府側に受け止められている可能性が示唆されているのである。このことは、現在の同国が直面する軍事・政治状況を踏まえると、日本の開発援助に対し深刻な課題を突きつけており、紛争予防の観点からの喫緊なる総点検を求めていると考えられる。

アフリカ全体の政治潮流の理解にモザンビークの事例が提起できること

安定しつつあった政治社会情勢が急変しているモザンビークの現状は、一国のみの現象ではなく、アフリカ全体に見受けられるものである。その底辺には、これらの国で深刻化した社会格差、民主統治やガバナンスの悪化、人権侵害の問題が横たわっていることが分かる。独立後のアフリカ諸国の政治変動は、大まかにいって以下のような変遷を辿ってきた。

- ① 冷戦下における独裁体制や国際介入のある大規模紛争
- ② 冷戦直後の和平と複数政党制の導入、他方で一部に大規模暴力の発生
- ③ 90 年代末のガバナンスや平和と民主主義の定着への国際社会の後押し
- ④ 2000 年の債務帳消し、貧困撲滅が国際合意に
- ⑤ 2000 年代における和平、ガバナンス、民主化における一定程度の成果

しかし、この時期から、アフリカを「最後のフロンティア/市場」と捉え、投資・援助合戦が新興国もこれに加わる形で生じ、平和・民主主義・ガバナンス状況の軽視が伝統的ドナーを含めて顕著になっていった。さらには、「対テロ戦争」の影響もこれに加わり、ガバナンスの悪化が急速に進んでいる。

以上から、モザンビークの事例は、アフリカ全体との関わりを考えていく上で良い問題提起を行ってくれるものとする。

4) 外務省への事前質問：

特に論じたい点

紛争予防は、日本政府が国際社会に唱えてきたアプローチであり、そのための制度（例えば、環境社会ガイドラインや PNA などのセーフガードポリシー）を最大限に活用することが責任あるドナーとして重要な局面にあると考える。その点から、紛争予防が不可欠な現象が起きている現実を踏まえ、日本政府がドナーとしてこれらの制度を活用していくのかの考えについて知り、それに基づいて議論を行いたい。

また、ナカラ回廊開発に従事してきた日本政府・JICA として、現在その先端部分で生じている紛争状況と難民流出について、どのように考え、対応しようとしているのかを教えてください、それに基づいて NGO としての建設的な提案をしたい。

具体的な事前質問項目

- ① アフリカ全体における民主主義、ガバナンス、人権状況の現状の理解
- ② モザンビークで生じている武力衝突と難民流出状況についての理解と支援の可能性
- ③ モザンビークの政情、ガバナンス、人権状況の理解
- ④ ナカラ回廊開発への影響
- ⑤ 現地進出の日本企業への説明状況
- ⑥ プロサバンナへの疑義や反対が「クーデター」とレッテル貼りされていることについての認識の有無
- ⑦ このようなレッテル貼りに対して、ドナー国としてどのように対応するかの考え（特に、開発協力大綱、環境社会配慮ガイドラインや PNA との関係から）

5) 議題に関わる論点：

モザンビークは、「戦後平和構築の優等生」として日本政府にも評価されてきたが、日本の官民が同国に深くコミットし始めた 2009 年頃から急速に平和・民主統治・ガバナンス・人権の面で「逆コース」を辿りつつ、現在に至っている。この「逆コース」の最大の被害者は、日本の「人間の安全保障」で最も重視している脆弱な立場に置かれている人びとであり、その圧倒的多数が小規模農民である。

以上を踏まえると、和平終結から 20 年を経てなお「紛争後平和構築」の視点が重要性であり、「Do No Harm」の原則はますます重要となっていることが分かる。紛争予防、そして人権擁護の観点からも、日本の政府開発援助が、受益国社会の平和・民主主義の定着や人びとの人権擁護のために活用され、それらが侵害される危険が生じたらすぐに予防外交的な措置を講じられるようなセーフガード的な制度が確立されることを望む。

同様に、このような紛争後平和構築の課題に直面する国々や地域に対する政府開発援助のあり方は、たとえそれが農業開発案件であろうとも、紛争予防の考え方、セーフガード的な制度の活用が極めて重要である点について、共に考え・論じたい。

以上の議論を経て、日本がアフリカの平和構築に真の意味で貢献できるドナーとして高く評価を得られるように、日本の市民社会もまた寄与することができればと考えている。

* 本議案の協議内容の背景については、別添資料 1 と資料 2 をご参照下さい。