

日本国際平和構築協会
第 50 回オンライン・セミナー

「COVID-19 下での紛争と平和構築」
講演：坂根 宏治 氏
(国際協力機構 (JICA) スーダン事務所長)

2021年4月17日土曜日
20:00～21:30 (日本時間)
オンライン ZOOM ミーティング

【第一部：基調講演およびパネル議論】

1. 基調講演「COVID-19 下での紛争と平和構築」：坂根宏治氏 国際協力機構 (JICA) スーダン事務所長

冒頭、COVID-19 の下、(1)紛争の状況はどのように変化したか、及び(2)いかにして平和構築を推進すべきかとの問題認識が示されて、紛争については10年間に渡り増えており、国内紛争の国際化 (Internalization of Internal Conflicts) が顕著となってきている旨説明された。パンデミック前の状況分析として、(1)2019年に存在していた紛争(アフガン、シリア、イラク、アフリカ(マリから周辺国、ナイジェリアから周辺国、ソマリア周辺国に集中)、(2)テロリズムの動向(2014年をピークにイスラム国弱体化。一方タリバンが影響力拡大、(2019年)、及び(3)難民・国内避難民の状況(ヨーロッパで難民の流入が深刻な社会問題になる)ことが挙げられた。

COVID-19の感染による多大なる影響を受けているのはアメリカ、ヨーロッパ、インド、ブラジルである、一方で、紛争国、脆弱国の感染の発生は限定的であり、COVID-19の直接的な影響としては、アフリカでの紛争は2020年1月の統計との比較によると微増である旨説明された。そのため、紛争が激しい地域(例えば、中央アフリカ共和国・マリ・ソマリアでは、COVID-19と紛争とは直接的な関係にはないと推定され、スーダンにおいても、ダルフルの紛争地域では感染の影響は限定的であって、首都ハルツームでの感染が7割を占めている旨示された。

他方、COVID-19の間接的な影響として、下記6件の現象が生じている旨説明された。

(1) 社会経済的ダメージとして、対外債務が悪化してきており(新興国はGDP比で49%(2018年)から67%(2020年)に、途上国は43%(2018年)から49%

(2020年)まで拡大)、ザンビアのように債務不履行に陥る国も生じている旨説明された。

(2) 貧困が拡大しており、2019年は貧困者が6億4,300万人だったところ、COVID-19の影響により2020年には7億300万人、2021年には6億9700万になると考えられている(世界銀行による統計分析)。特に南アジア・サブサハラアフリカで貧困が増えると推定されている。

(3) また、紛争国脆弱国(FCV(Fragility, Conflict, Violence))における貧困に世界銀行は着眼しており、45%の貧困がFCVに集中している。

(4) 人々の社会に対する不満が増加してきており、2020年のロックダウンで抗議活動ができなかった期間を除き、政府に対するデモ活動が増加している。

(5) 政府による対応力の低下や国連PKOの活動縮小によりテロ組織は活性化している。特に、アルカイダ、IS・ボコ・ハラムは猛威を奮っており、人々の不満は高まっている。

(6) 和平プロセスが後退・停滞しており、例えば、トーゴやガンビアでは賠償金支払いプロセスも滞っている。

(7) 脆弱層に深刻なダメージが生じている。脆弱層には、エスニックマイノリティ、難民・国内避難民、無国籍者(Stateless)、女性、障害者、高齢者等が含まれるが、無国籍者など、身分証明ができない場合、多くの社会サービスから疎外され、また非正規雇用者は生計手段を失い、季節労働者は移動制限され、母国へも帰国できない、かつ生活保護ももらえない等の深刻な状況となっている。また、難民等がCOVIDを運んできた等のデマにより、脆弱層が批判や攻撃の対象となっている。ケニアでは難民キャンプを閉鎖するとの宣言も出されたが、脆弱層の問題をどのように解決するかが重要な課題となっている。

このような状況を踏まえると、COVID-19の発生に伴い、これまでの平和促進のプロセスが逆行しているということが出来る。

更に、紛争がなくなる理由として、UNDPの分析(テロリストグループ離脱者へのインタビュー)に基づき、様々な下記の要因が悪循環に関連している旨説明された。テロリストグループには、志願して参画した人々も少なからずいるが、彼らが参画した理由としては、政府・政治家への不満、民主化の問題、就業差別等の政治的な理由が上げられており、特に政府の不当な行動が決定的な理由と回答したのは71%にのぼっている。このような状況を見ると、暴力的過激主義の伸長を食い止めるには、国内のガバナンスと国際社会のガバナンスの変える必要がある旨、説明された。

JICAは「強靱な国家・社会」に向けたモデルを提唱しており、そのためには、国民の信頼醸成と包摂的な社会の実現が必要であり、下記3件の必須条件を掲げている旨説明され

た。

- (1) 政府が国民に対し、法の支配などの普遍的な価値に基づき、「分け隔てなく」(包摂的)、公正かつ機能的で、また民意を反映したサービスを提供すること (inclusive, fair and functional government)。
- (2) 社会の多様なメンバー間が共存出来る公正かつ包摂的な社会づくり (co-existing society)。
- (3) このプロセスを通じ、政府と国民が相互に信頼で結ばれる (legitimacy)。

最後に、このような状況下、平和構築をいかに推進すべきかとの問いに、下記4件の課題が提案され、解決手段について考察された。

- (1) COVID-19 への対応 (抑制・支援)
- (2) 主要国間の積極的関与、協調。
- (3) 格差の是正、包摂的な社会づくり
- (4) 人道・開発・平和の Nexus

COVID-19 下での移動の制約がある中、JICA も従来のやり方でなく、新たな解決手段を見つける必要がある旨説明され、下記3件の重要性が強調された。

- (1) デジタル技術の活用
- (2) 新たなファイナンスモダリティの活用
- (1) パートナー化及びローカライゼーション：JICA が現地で動けなければ、動ける機関と連携。

まとめでは、「日本は何をすべきか？」との質問を軸に、日本の今日の国際社会での地位を勘案しつつ、先進各国が内向きになる中、相互依存社会に生きることを認識し、国際協調主義の推進役を担うべきであると提唱され、下記のとおり、提言された。COVID-19 は先進国に感染による直接的に被害をもたらした一方で、紛争国・途上国にも間接的な影響が生じており、紛争影響国や脆弱国では、より深刻なダメージが発生し、また脆弱層が危機的な状況に陥っている。ニューノーマルを考慮した予防策が必要となり、日本は国際協調主義の推進役となり、積極的に国際社会に関与・貢献することが必要である。

2. パネル議論 (1) 池田明子氏 国際連合食料農業機関上級総務担当官

主要な発言ポイント、以下のとおり。

- COVID-19 と貧困との関連性は顕著になってくると共に、PKO も変わっていく、具体的には縮小傾向となり、既存のようなものではなく、他のタイプになっていく可能性がある。
- COVID-19 は世界中の経済に影響を与え、国連にも大きな課題を突き付けて、

COVID-19 に関しては、PKO ミッションや FAO は国連全体として大きな課題として捉えている。

- PKO はロジスティクスが中心で移動制限が重要なので大きな影響を受けている。できることが限られていて、Zoom では代行できなく、従来では市民と一緒に活動をやるのが、現行対応できない。
- PKO を離籍して5年が経過するが、2015年、リベリア勤務でPKOに在籍した時に、エボラが発生し、現地では、「エボラは外国人が持ってきた病気」との固定観念から生じる対立があった。コンゴPKOでも同様な対立があり、COVID-19も対立の原因となっている。
- Troop Contributing Country と言われる PKO に兵を出す国は、COVID-19によりPKOへ参加できにくくなるかもしれない。UNITは3密であり、コロナが発生しやすい環境である。
- 国連はいままで、職員の Well-being に十分に留意してきていなく、あまり心の問題を扱ってきていなかった。COVID-19はそのような問題も表面化させた。
- 国連の今後の COVID-19 への対応としては、以前、エボラに基づき、PKO ミッションの Mandate を一時期変えたという経験から、安保理の承認を得て今後 Mandate を変えるかもしれない。
- WHO を含む医療と社会開発に方向転換していくのではないかと考える。

パネル議論（2）田辺圭一氏 東海大学准教授

主要な発言ポイント、以下のとおり。

坂根氏からは、COVID-19 による紛争と平和構築への影響に関する全体像の話がなされたため、現在、坂根氏が勤務しているスーダンの隣国であり密接な関係にある南スーダンの事例に焦点を当てた個別具体的な話とする。

COVID-19 による南スーダンの和平プロセスへの影響としては、国軍統合等の治安改革や和平に向けた政治プロセスの停滞が挙げられる。政治プロセスへの影響としては、2018年に締結された「再活性化された紛争解決合意」に規定された暫定政府の樹立がようやく2020年2月になってなされたものの、暫定議会の招集が遅延していることが挙げられる。これにより、すでに失効した前議会がいまだに居座る状態を生み出してしまっている。また、現行の暫定憲法を改訂し正規の憲法を制定する工程が行き詰まりを見せていることも挙げられる。さらに、暫定政府樹立後3年と定められている暫定期間の終了日の60日前までに実施することが規定されている総選挙に向けた関連委員会や、政党の要件などを協議する政党協議会の発足が立ち遅れており、選挙の実施が危ぶまれている事態となっている。政府がこれらの遅延は COVID-19 による已むえないものとしていることに対し、そもそも和平プロセスの停滞は政府の政治的意思の欠如であり、COVID-19 を口実としているだけの批判も上がっている。

次に、COVID-19 下における最近の南スーダン政治の力学の変化について言及する。2021 年 3 月には、キール大統領の元アドバイザーであり与党の重鎮の立場にある人物がキール大統領の退陣を要求し、また国軍の高官もキール大統領辞任を求めるデモが平和的なものである限り鎮圧することはしないとの声明を発出するなど、本来、キール大統領に近い立場にあるはずの側から公然と退陣を促す声が出始めている情勢となっている。さらに、軍や警察、警備隊などの実力部隊の中から、反主流派のマシャール第一副大統領とキール大統領の退陣を求める書簡がキール大統領に突きつける動きも出てきている事態となっている。さらに注目すべきは、その書簡の中で、キール大統領自身の政治的意向を実現するために自ら主導して推し進めてきたとの批判もある国民対話構想において、2020 年 11 月に行われた最終ラウンドの国家レベル対話の場でキール大統領の退陣を求める声が挙がったと指摘されていることである。このように、COVID-19 への対応をめぐる行政能力不足を背景にキール大統領の統治基盤の弱体化が露呈し始めている点を提起しておきたい。

第 2 部：自由討論

自由討論のセッションでは、長谷川理事長の司会進行に基づき、下記の質問が展開され、下記のとおり、参加者から主要な回答及び発言があった。

1. 質問

Q1. FCV の国々の貧困が 45%を占めているとのことだが、指導者の運命がどのくらい COVID-19 に委ねられているか。

Q2. COVID-19 をニューノーマルとする前提に立つ場合、どのように開発に従事することが重要か。

Q3. ブラジルの状況はどうか。経済活動は続けているが、政権は脅かされないのか。どの程度の COVID-19 が政権に影響があるのか。

Q4. COVID-19 の感染状況については、各機関から IT 技術ベースでデータを政府に提供しているのではないか。

Q5. JICA の COVID ポリシーは何か。

Q6. 信頼関係づくりでは、政府の役人が一番重要となる。カウンターパートを選ぶ基準が

あれば聞かせてほしい。

2. 回答者（発言順）

（1） 坂根宏治氏 国際協力機構（JICA） スーダン事務所長

紛争影響国の多くでは、COVID-19の感染は、トッププライオリティイシューとはなっていない。むしろそれ以外の政治、治安、経済等の問題が、より深刻な問題となっている。COVID-19に関して、JICAは「世界保健医療イニシアティブ」の下で、保健医療体制の強化により対応力強化を図っている。カウンターパートの選定については、JICAはむしろ相手国の要請に基づいて実施するため、要請のプロセスで対話しながら、先方の実施する意思等を確認して案件を形成している。

（2） 篠田英朗（東京外国語大学教授）

2020年の武力紛争は統計的には少し減少したがアフリカでは増加した。COVID-19の影響としては保健行政の負担が政府にかかり、反政府組織には関わらなかった結果、テロ組織とされるような非国家主体の動きは活発化したとは言えるように思われる。

（3） 井上健副理事長

坂根氏が使用した「JICAの肩幅」という言葉について。JICAは肩幅という言葉を使うことによって、JICAの事業の範囲を自ら限定しているが、それは、JICAの機構法に基づいているものではなく、長年の慣習でしかないのではないか。緒方貞子元理事長は、自らのイニシアティブで平和構築事業の肩幅を広げたのだから、これからは職員は民主化支援の分野などで肩幅を一層広げて行ってほしい。