

## 論説

### アフリカの脆弱国家：南スーダンへの日本の貢献からの示唆

渡邊 恵子

主任研究員

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社

#### 1. はじめに

脆弱国家への国際社会の関心は 2001 年の 9.11 米国同時多発テロ事件、その後のイラク、アフガニスタンへの軍事介入を契機に一気に注目を浴びてきた。2000 年前半から国際社会は脆弱国家、特に紛争影響国に焦点をあてながら脆弱国家に対する国際協力を行ってきたが、「脆弱国家」について統一的な定義は未だなされていない。しかし、ガバナンスや開発政策を実施する権力・能力が欠如している、国民の安全や生計を保障するといった基本的な国家の役割を果たすことができない、国民にとって政府が正当なものとして認識されていないなどの共通の特徴を持つ。世界銀行、OECD など国際機関や、DFID、USAID などの主要ドナー、または米国にある非営利団体の「平和基金」(Fund for Peace : FFP) 等ではそれぞれの定義で脆弱国家を特定している。しかし、そのいずれの場合でも脆弱国家と特定された国の多くはサブサハラ地域の国々が占めている。

一方、近年では脆弱性は多様かつ複雑なものであると認識され、これまで脆弱国家とされてきた国や紛争の影響を受けた国以外にも全ての国に脆弱性は影響を及ぼす課題であると広義に捉えられている。OECD による「脆弱性を有する国々2018」<sup>1</sup>では、脆弱性は 2030 年を目標とした持続可能な目標 (SDGs) 達成の大きな脅威であると警告し、時代とともに変化する脆弱性の要因への対応に新たなアプローチとともに国際社会による一層の対応を訴えている。

本稿では、脆弱国家のほとんどがサブサハラ地域の国々であることから、脆弱性の議論を長年リードしてきた OECD、世界銀行及び FFP の最近出された報告等<sup>2</sup>を基に近年の脆弱性に関する考え方について整理し、脆弱国家への国際社会の対応について概観する。最後に、2011 年に世界で最も新しい独立国となったが 2 年後には紛争が再発した南スーダンを事例に、日本の脆弱国家への貢献に関し考察する。

#### 2. 脆弱国家を取り巻く議論

OECD、FFP は 2005 年から、世界銀行は 2006 年から脆弱国家を特定したリスト化あるいはランキング化を行っている。最近の傾向として、OECD や世界銀行はこれまでの「脆弱

<sup>1</sup> OECD (2018) “States of Fragility 2018”

<sup>2</sup> 世界銀行 (2019) 「アフリカの鼓動」2019 年 4 月第 19 版 (“Africa’s Pulse”, April 2019, Volume 19)、OECD (2018) 「脆弱性のある国々2018」 (“States of Fragility 2018”)、FFP (2019) 「脆弱国家指標 2019」 (“Fragile States Index: Annual Report 2019”)。

国家」(Fragile State)という言葉を使わず、「脆弱性を有する国々」(States of Fragility) (OECD)、「脆弱性・紛争・暴力(FCV: Fragile, Conflict and Violence)に影響された国々」(世界銀行)と呼び、より広範に「脆弱性」(Fragility)を捉えなおし、持続可能な目標(SDGs)達成のために新しいアプローチを検討している。一方、FFPが使っていた「失敗国家指標」(Failed State Index)という名称は長年の議論の後、2014年から「脆弱国家指標」(Fragile State Index)に変更している<sup>3</sup>。

OECDでは、2005年以来、世界銀行のCPIA<sup>4</sup>やFFPによるデータを基に脆弱国を特定してきたが、国連ミレニアム開発目標が終わった2015年を機に、上記のとおり脆弱国家の定義をより広義に捉え、経済、環境、政治、社会、治安の5つの視点から特定している。具体的には、SDG16の目標(平和と公正をすべての人に)に関連する指標と広範なSDGの枠組みから計5つの指標(暴力、司法へのアクセス、説明責任と包括的な制度、経済的包摂性と安定性、そして社会、経済、環境によるショックや災害を予防および適合するための能力)を基に脆弱国を特定している。これは2016年に出した報告書<sup>5</sup>において脆弱性は、それまでのOECDによる脆弱国の定義「政府に基礎サービスを提供する能力が欠如している、あるいはその意思がない」や、世界銀行が下記のとおり当初、低所得国など経済面を重視して定義づけしていたのでは、脆弱性の一面しか理解することはできず、脆弱国への対応はより多面的な側面からの理解が必要との結論に至ったからである。同様に、制度面においても国家としての権威(Authority)、正統性(Legitimacy)、能力(Capacity)を重視してきたが、この考えについても中央レベルの国家のみならず地方におけるダイナミズム、社会と社会との関係まで分析する必要があることを提示している。

新しい分析方法で特定した結果、脆弱国家として特定された国はそれまでのリストとほとんど変わらないが、貧困国に限らず中所得国でも高いレベルの犯罪関連の暴力があった国(ベネズエラ)や政治的に安定していても正統性が低い国(北朝鮮)、経済的に安定あるいは高い経済成長を行っている国(東チモール、アンゴラ)なども幅広くリストに入るようになった。

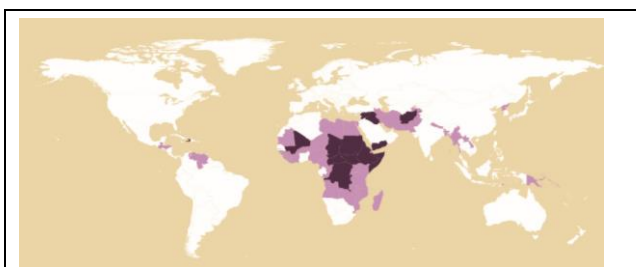


図1 脆弱性を有する国々

注) ■ 脆弱性を有する国 ■ 特に脆弱性が高い国  
(出所) OECD (2018)

2018年の報告書では、58カ国を「脆弱性を有する国」として特定しているが、図1で一見するとおりそのほ

<sup>3</sup> 脆弱性を広義に捉える他に、「脆弱国家」という言葉に対しては当事者国から否定的な反応も強かったことから「脆弱性を有する国」や「脆弱性への対応」という呼び方にしている。なお、本稿では便宜上これまでどおり「脆弱国家」として標記する。

<sup>4</sup> 世界銀行による国別政策・評価政策(Country Policy and Institutional Assessment)。①経済運営、②構造政策、③社会的包摂/公正、④公共セクターの運営と制度の4つのカテゴリーを基に各国を評価。譲許性の高い援助である国際開発協会(IDA)の融資を決定する際の主要参考指標。

<sup>5</sup> OECD (2016) “State of Fragilities 2016: Understanding Violence”

とんどが依然アフリカ諸国である。内訳ではサブサハラ地域が 36 カ国、中東・北アフリカ 7 カ国、アジア・欧州・オセアニア 11 カ国、ラテンアメリカ・カリブ諸国 4 カ国であった。

一方、世界銀行による現在の脆弱国のリスト<sup>6</sup>は、世界銀行による CPIA だけではなく、1) アジア開発銀行とアフリカ開発銀行も含めた 3 つの国際金融機関の CPIA の平均が 3.2 以下であること、2) 国連又は地域の平和維持軍や政治・平和構築ミッションが過去 3 年の間に運営されていたことの両方またはどちらかであれば「脆弱性を有する国」としている。2019 年のリストでは脆弱国 36 カ国中半数以上の 19 カ国がサブサハラ地域のアフリカ諸国であった。約 10 年前の 2010 年のリストと比較してみると、全体ではサブサハラ諸国は 37 カ国中 21 カ国であった。

アフリカ諸国で 2010 年のリストから除外された国は 5 カ国（アンゴラ、カメルーン、ギニア、サオトメ・プリンシペ、シエラレオネ）、逆にマリとモザンビークは 2010 年のリストにはなかった国である。その年のパフォーマンスによりリスト国の変化はあるが、多くのアフリカ諸国はほぼ 10 年経っても脆弱国のまま留まっている。

FFP による脆弱国家ランキングは、国の統治力が脆弱化する要因となる結束力（国家の安全に対する脅威、民兵等の存在の有無等）、経済、政治、社会・横断的視点から 12 の指標とその下の 100 以上のサブ指標を公開されているデータ及び専門家による分析により評点化し、1 指標 10 点（合計 120 点）でランク付けしている。90 点以上は「警告国」となり、いわゆる「脆弱国」といえる。2019 年版では対象 178 カ国中 31 カ国が「脆弱国」にランクされた。そのうちサブサハラ地域のアフリカ諸国は 22 カ国に上る。

図 2 は、上記 3 つの代表的な 3 機関による最近の脆弱国家を示したものである。OECD が近年脆弱性を一番広く定義していることから特定された国の数は多くなっているが、3 つの機関とも脆弱国として特定したのは 21 カ国（内、14 カ国がサブサハラ地域）のみであった。各機関により使うデータ、指標、分析方法が異なり、また、リストを作成する目的が異なっている。OECD は特にメンバー国に対し ODA の役割の重要性を訴え、支援の在り方や新しい効果的なアプローチを検討することに重点を置き、世界銀行は援助効果（パフォーマンスベース）の側面から資金分配を行うための資格を決定するために重点を置いている<sup>7</sup>。

---

<sup>6</sup> 世界銀行での脆弱国への対応は、2001 年から低所得で特に政策、制度、ガバナンスが低い国々（LICUS : Low Income Countries Under Stress）への対応を考えるタスクフォースを立ち上げて行われた。2006 年には LICUS 諸国のリスト化を行い、2010 年にはその名称を「脆弱国リスト」と変更している。これらは主に CPIA による評点値が 3.2 以下の国々としている。2011 年以降には脆弱性は時代とともに変化し、より幅広く捉える必要があることから、リストの名称を「脆弱性を有する国の調和リスト」として発表している。

<sup>7</sup> 最近ではリストにより脆弱性をより多面的アプローチで分析すべき国のリストとしての役割も担っている（<http://pubdocs.worldbank.org/en/586581437416356109/FCS-List-FY16-Information-Note.pdf>）2019 年 7 月 10 日アクセス。

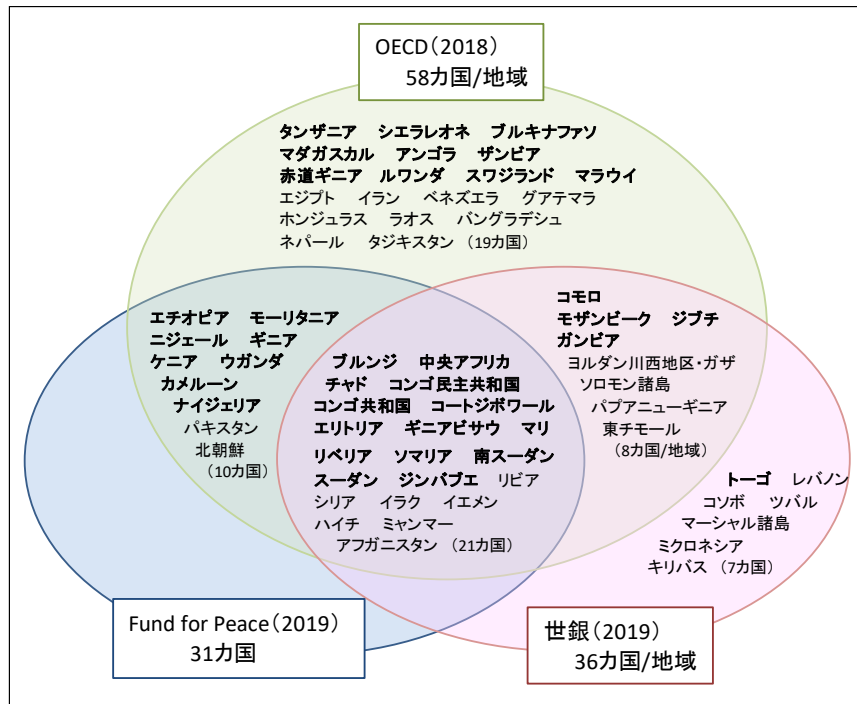


図2 OECD、世界銀行、平和基金（FFP）による脆弱国リスト

(出所) OECD: “States of Fragility 2018”, 世界銀行: “Harmonized List of Fragile Situations” (2019年度)、FP: Fragile State Index 2019 (指標 90 点以上の「警告」レベルの国を抽出) から筆者作成。太字はサブサハラアフリカ諸国。

このような指標化はどの時点でのデータを使うかで評価も異なっており、現時点での「点」として判断であるという批判も多かったが、15年近くも継続していることで長期的な傾向を分析することができるようになっている。

### 3. アフリカの脆弱国家の現状と支援の動向

OECD (2018) によると、2016年は過去30年のうちで最も暴力的な紛争を経験した年となった。2万6千人近い人々がテロの犠牲となり、約56万人が暴力により命を失ったほか、今まで住んでいた場所を難民として、あるいは国内避難民として離れなければならなかった人の数も過去最大となったと報告している。そして、最悪のケースとして、国際社会が今後新たに何もしなければ2030年までに世界の最貧困層の80%以上が脆弱な状況の中で生活するようになると国際社会に危機感を訴えている<sup>8</sup>。脆弱性への対応は二国間ドナー、地域機関や国際機関、市民社会、民間セクターが協働で立ち向かう21世紀の中でも最も重要な課題であると指摘している。すなわち、そのほとんどを占めるアフリカ諸国への対策が鍵となっていることを意味する。

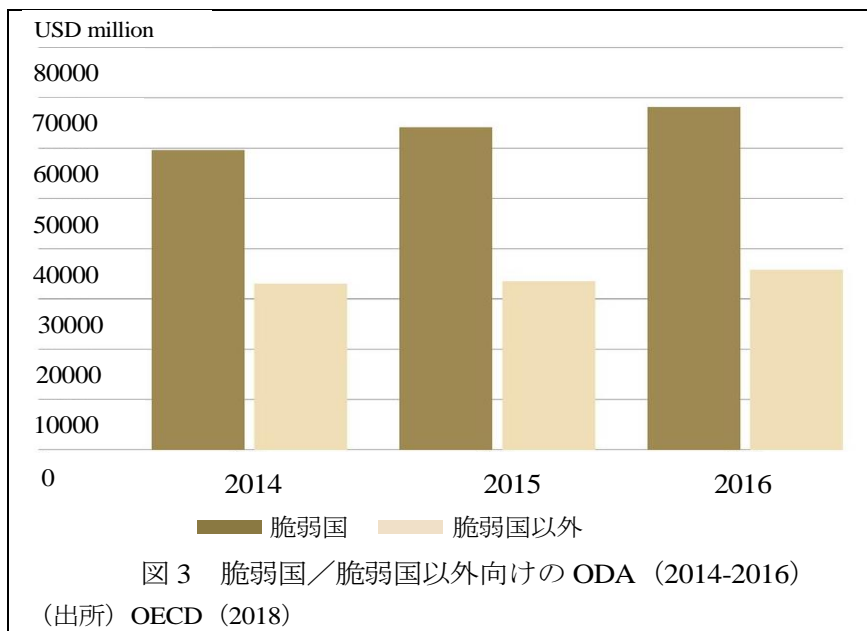
世界銀行による報告書「アフリカの鼓動」(2019年4月)は、サブサハラ地域の2018年

<sup>8</sup> 世界銀行の脆弱国家の定義によると、2030年までには世界の最貧困層の46%が脆弱国になることになると推計している。(https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview) 2019年6月27日アクセス。

の経済成長の見通しは 2017 年の 2.5%を下回り 2.3%になると分析している。域内の成長は 2019 年には 2.8%まで回復するとみられるものの、2015 年以降一度も 3%には到達しないことになる。同報告書では脆弱国の半分以上がサブサハラ地域であり、2017 年には世界の約 28%にあたる約 3 億人の人が同地域にいることから、同地域における脆弱性への対応が極めて重要であると指摘する。特に同地域のごく少数の国が抱える脆弱性により 2015 年から 2018 年の間の同地域の経済成長を毎年 0.52%ポイント押し下げた。これは 5 年間で経済成長を 2.6%ポイント引き下げる計算である。脆弱性を引き起こす要因に取り組むことはサブサハラ地域のアフリカの多くの国の経済の回復に不可欠であると指摘する。ルワンダやエチオピアのように脆弱性の要因を軽減した国々では成長率が回復し、民間セクターからの投資環境も魅力的になっている例もある。脆弱性は多面的で複雑な問題であり、時には一国内では対応できない問題も多くあるため、経済協力を行う地域機関やサブ地域機関が平和や安全に関しても取り組むことを提示している。特に同報告書では、アフリカ全体の経済の飛躍のために「デジタル経済」が貢献することを説いている。携帯電話は広くアフリカに普及しているが、インターネットへのアクセスはまだアフリカの人口の 27%に達していないと指摘する。アフリカの包括的な成長、革新、雇用創出、サービス提供及び貧困削減に IT を活用した経済が貢献するが、IT 環境整備のみならず、人材育成や制度などのビジネス環境整備の充実も欠かせないと報告している。

OECD (2018) によると、図 3 のとおり、2016 年の脆弱国と特定された 58 カ国への ODA は 682 億米ドルであり、脆弱国家以外の国向け (67 カ国) の 358 億米ドルに比べると多い。2009 年から 2016 年までのトレンドでは 26%増となっている。しかし、この増加のほとんどが人道支援である。人道支援の同期間の伸びは 144%となっており、ODA の 1/4、最も脆弱性の高い 15 カ

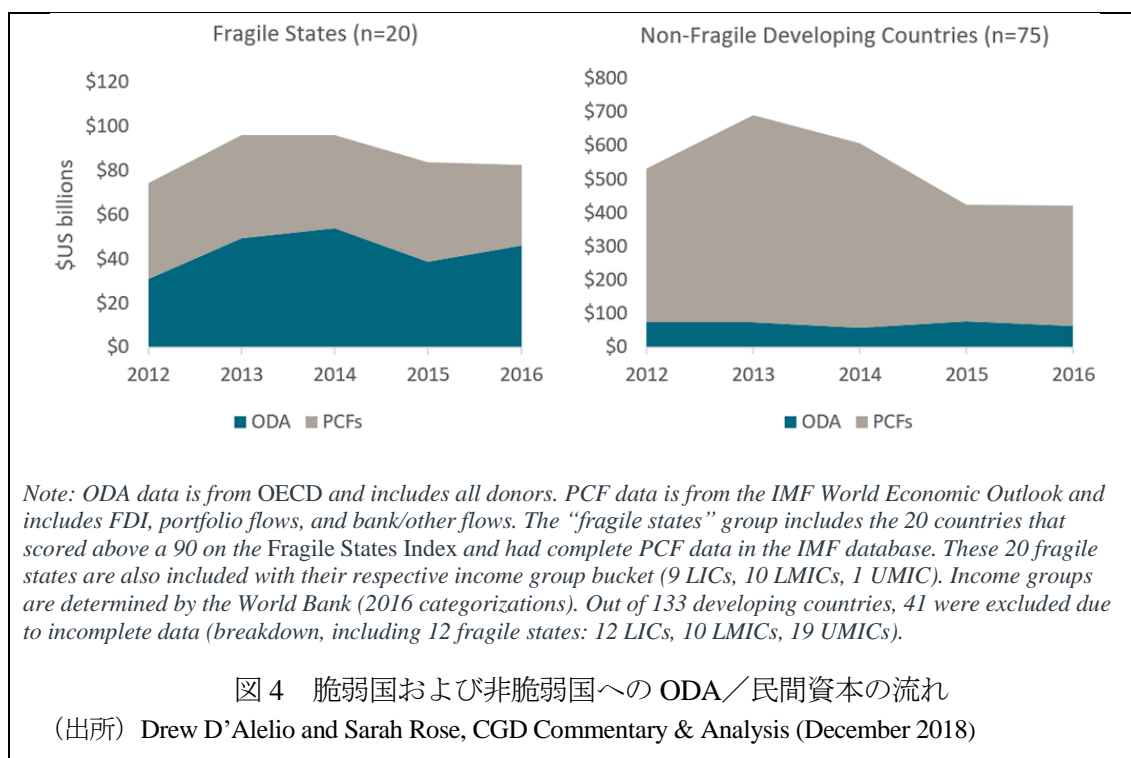
国<sup>9</sup>に至っては ODA の半分が人道資金援助になっている。更に、2015 年から 2016 年の 1 年間だけで人道支援は 38%も伸びたが、その期間には脆弱国家向けの通常の開発資金は伸びていない。脆弱性の要因に直接対処する長期的な開発への資金ではなく、緊急・



<sup>9</sup> 15 カ国中 10 カ国がアフリカ (ソマリア、南スーダン、中央アフリカ、コンゴ民主共和国、チャド、ブルンジ、エチオピア、エリトリア、スーダン、マリ) 他 5 カ国はイエメン、アフガニスタン、シリア、ハイチ、イラク。

人道的な目的から結果的には長期的な人道目的に使われ人道支援に援助資金が使われる傾向が高くなっていると指摘する。

また、図4のとおり、近年開発途上国への資本の流れは全体ではODAよりもFDIなど民間資金（PCF：Private Capital Flow）の方が圧倒的に多くなっているが、脆弱国家においては、以前としてODAの役割が高いことがわかる。このことから、脆弱性への対応に働きかけるようなODA資金をいかに効果的に使うかがより重要な課題となっているといえる。



#### 4. 国際社会の脆弱国支援の新たな動き

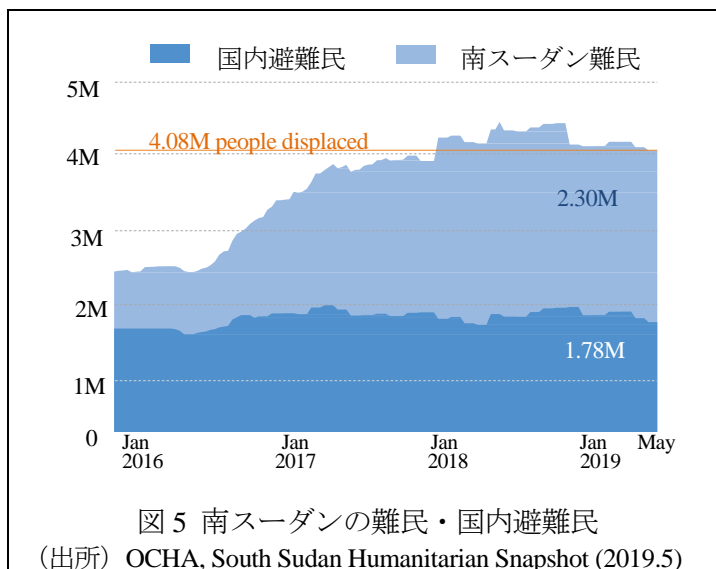
このような中、脆弱国に対する新たな国際社会からの動きもみられる<sup>10</sup>。イギリスは2015年から援助の半分は脆弱国に配分することになっている。世界銀行は2016年に開かれたIDA第18次増資の場で、脆弱性に直面している国々およびリスクが高まっている国々に対する支援総額を倍増することに合意した。アメリカはUSAID、国務省、国防総省が共同でイラクとシリアでの経験を基に「安定化支援に関するレビュー」報告書を発表している。また、上記3機関が脆弱国10カ国に対し脆弱性への対応として「10年計画」を立てることになった。さらに、USAIDは、「紛争予防・安定局」（Bureau for Conflict Prevention and Stabilization）を新設し、脆弱性・紛争予防に関する分析と実際の対応との調整を持たせるようとしている。また、2017年には、フランス、ドイツ、EU、アフリカ開発銀行、UNDP、

<sup>10</sup> 以下の国際社会の動きは Drew d’Alelio, “US Aid to Fragile States: Where Does the Money Go?” June 11, 2018, Commentary and Analysis, Center for Global Development (<https://www.cgdev.org/blog/us-aid-fragile-states-where-does-money-go>) から引用。(2019年7月10日アクセス)。

イタリア、スペイン、イギリス、ルクセンブルク、オランダ、デンマークが協力して「サヘル同盟」を設立し、脆弱国でもあるサヘル諸国（モーリタニア、マリ、ブルキナファソ、ニジェール、チャド）に対し、2018年から2022年までの5カ年で500の地域プロジェクト（60億ユーロ）を実施することを発表している。IMFは2017年<sup>11</sup>に脆弱国における財政能力強化に関する報告書を発表し、これまで脆弱国で行ってきた技術支援をレビューし、今後の教訓を提示している。

## 5. 南スーダン支援からみた日本の脆弱国へ貢献

南スーダンはどの機関の脆弱国リストでも毎年上位にくる脆弱国家として位置づけられている。南スーダンは2011年7月にスーダンから分離独立した世界で一番新しい国である。スーダンとの20年以上にわたる紛争から2005年に「南北包括和平合意（CPA）」を締結し、6年間の暫定期間を経て2011年に南北スーダンの分離を問う住民投票の結果、国民の祈願であった分離独立が果たされた。筆者は2006年から「統一スーダン」の時代から関わっており、住民投票にもPKO監視団として参加した経験があることから、独立に対する住民の熱い思いは肌で感じていた。世界銀行は紛争後の国の40%は10年以内に再び紛争状態に戻っている<sup>12</sup>と論じているが、南スーダンもそれにあてはまってしまった。独立した2年後の2013年末には、今度は南北ではなく南スーダン国内で大統領派と副大統領派が衝突し、再び内戦状態に陥った。内戦の要因は政治的対立から民族間の紛争に発展し、そして南スーダンの国家予算の9割を占める石油の利権も絡んできている。その原油生産には中国の投資が大きく、南スーダンでのプレゼンスも無視できない存在になっている。原油生産は独立以前の1日約50万バレルから17万バレルと落ち込んでいる。単純に現在の1バレルの価格65ドルを基に計算すると、1日約24億円もの資金が消えてしまっていることになる。もちろん原油の精製、スーダンへのパイプライン使用料、そして原油生産の投資元は中国やマレーシアなどであり全てが南スーダンに入るわけではないが、紛争により南スーダンの経済はますます破綻してしまっている<sup>13</sup>。



<sup>11</sup> Building Fiscal Capacity in Fragile States, June 14, 2017, IMF

<sup>12</sup> 世界銀行年次報告書 2009

<sup>13</sup> 独立後に起きた紛争前の南スーダン経済は石油収入があっても、そのほとんどを治安維持のため、軍事費やスーダンとの紛争中に兵士・民兵として戦った人々への恩給などに費やしており、人々の教育や保健など社会サービスへの資金はドナー頼りになっていた。過度な資源依存の上、資源の効率的な使用がされておらず、

OCHAによると、図5に示したとおり紛争以降急激な難民・国内避難民（IDP）の増加は落ち着いてきたものの、2019年5月時点で230万人がウガンダ、スーダン、エチオピアなどの隣国へ難民として逃れ、178万人が国内避難民となっている。南スーダンの人口が約1,200万人であることから、人口の約3分の1が紛争の影響で自分の家を離れなければならない状態にある、というまさに世界的にも最大級の人道危機国となっている。

日本は2005年にスーダン政府と南部の反政府勢力とのCPAが締結以来、スーダンの地方政府として「南部スーダン」を二国間・国際機関を通じた援助など様々なツールを駆使し、復興開発・人道支援を展開している。また、平和及び安全維持分野において、国連が展開しているPKOミッションに2012年1月より自衛隊施設部隊も派遣してきた。2017年5月に部隊の活動は終了したが、現在も国連南スーダンミッション（UNMISS）司令部に自衛官4名が派遣されており、日本がPKOに人的貢献を行っている唯一の国となっている。

復興開発・人道支援分野では、表1に2011年からの援助形態別実績を示した。実際は2011年以前から「統一スーダン」への支援として国際機関を通じた人道支援を展開している。独立してからは図6のとおり復興開発援助が順調に伸び、政府への基礎的サービスの提供能力向上やジュバ近郊にナイル川に唯一架かる橋の新設<sup>14</sup>やジュバ市の水道施設の建設など大規模な無償資金援助も開始された。スポーツを通じた民族融和支援、メディア支援など平和構築ならでのユニークな支援も行ってきた。しかし2013年末に紛争が激化し、こうした開発支援の一部は中断し、開発支援のレベルも下がり、2015年からは人道支援と開発支援の割合がほぼ同じになっている。

表1 日本の対南スーダン援助形態別実績（年度別）（単位：億円）

年度	円借款	無償資金	技術協力
2011	—	2.6	19.58 (19.58)
2012	—	63.47	17.14 (17.13)
2013	—	62.39	23.19 (23.18)
2014	—	76.33	10.02 (10.01)
2015	—	28.25	10.56 (10.56)
2016	—	5.01	7.02
累計	—	238.05	91.05 (87.48)

- (注) 1. 年度の区分及び金額は原則、円借款及び無償は交換公文ベース、技協は予算年度の経費実績ベース  
 2. 2012～2015年度の技協においては、日本全体の技協の実績であり、2016年度の全体の実績については集計中であるため、JICA実績のみ。（ ）内はJICAが実施している技術協力の実績及び累計。  
 3. 四捨五入の関係上、合計が一致しないことがある。

(出所) ODA データブック（外務省）各年。

<sup>14</sup> 既存の橋は1974年に作られた食料援助を運ぶために作られた仮設橋であり、老朽化している。



現在、南スーダンには昨年9月によく代表的な紛争当事者間<sup>15</sup>で和平協定（R-ARCSS）<sup>16</sup>が調印され、その実施準備を行っているところである。和平交渉にはウガンダ、スーダン、エチオピア等の近隣国及び2005年の南北包括的和平合意でも中心的な調停役を担ったアフリカ連合（AU）や政府間開発機関（IGAD）<sup>17</sup>が支援を行ってきたが、この調停役であるIGADに対し日本は財政的な支援を行ってきた。日本がこのような和平プロセスに支援を行うのはこれまでなかったことである。

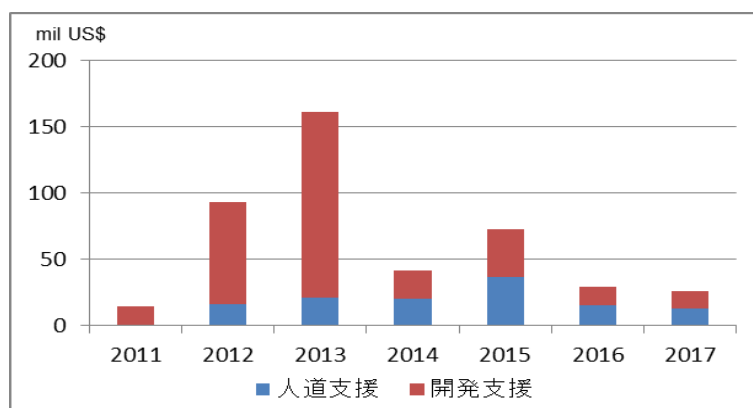


図6 南スーダン向け日本の援助（開発・人道支援）  
（出所）OECD/CRS データより筆者作成

東（2019）<sup>18</sup>によると、2017年度補正予算で獲得したIGADを通じた南スーダン和平支援の約3.8億円のうち、約2.6億円をIGAD事務所経費や渡航費等に使われ、また、残りの1.2億円でIGADがR-ARCSSの政治プロセスの履行を支援するためのワークショップ開催、南スーダン事務所運営費などに支援されている。東は、R-ARCSSが締結できたのはIGADの役割が大きく、他ドナーが様子見している中、日本のみがIGADの和平プロセス支援に協力したことを考えると、日本の協力がなければR-ARCSSもまだ実現できなかったかもしれないと論じる。これは、日本のODAが開発のみならず開発の段階に入る前の和平プロセスにも十分活用できることを意味する。上述のとおり、脆弱国にはODAの役割が重要であることを考えると、脆弱性に対応するためのODAの最適なモダリティが何かを日本も真剣に考える必要がある。

南スーダンには再び紛争に陥ってしまったが、これまで南スーダンに対する国際社会からの紛争予防も含め国づくりへの努力はすべて無駄であったわけではない。もちろん今後国際

<sup>15</sup> 署名していない紛争当事者も一部いる。

<sup>16</sup> 正式名は Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan。「南スーダンにおける衝突の解決に関する合意（衝突解決合意）」

<sup>17</sup> Intergovernmental Authority on Development。東アフリカ各国を中心にして1996年に設立された地域機構。メンバー国はジブチ、エリトリア、エチオピア、ケニア、ソマリア、南スーダン、スーダン、ウガンダ。

<sup>18</sup> 東大作「現地報告：イラクと南スーダン・平和構築の課題」外交、Vol. 55 May/Jun. 2019

社会からのこれまでの協力や支援をレビューし、今後の教訓に生かす作業は必要であるが、日本が行ってきた地道な技術協力支援や給水施設やナイル架橋など目に見えて多くの人に裨益する事業、NGO を通じた市民社会への支援は、少なからず南スーダン政府や市民に「平和の配当」を届けることができ、そして彼らからの信頼も得るようになっている。

最後に、南スーダンの事例を通じて特に脆弱国家の中でも紛争影響国への日本の貢献についていくつか示唆を示したい。

### 1) 和平プロセス段階からの介入

日本が和平プロセスに介入したのは歴史的にもつながりが深いミャンマーやスリランカの和平プロセスなどはあるがそれ以外ではこれまでほとんど行っていない。従来日本の本格的な支援や介入は基本的には紛争和平が成立してからである。分離前の統一スーダンに対しても同様であった。しかし、今回南スーダンが内戦に再び陥り、これまで和平プロセスや復興支援にも積極的であった欧米ドナーが様子見している中、和平プロセスのため中心的な役割を担う IGAD への財政的支援を行ったのは日本のみであった。これまで培った南スーダンとの信頼関係を基にこのような仲介的な支援を行うことは、結果的には今後の有効な復興支援や開発へとつなげてゆけると考える。東 (2019) はこのような対立する当事者同士の対話の促進する和平プロセスのための仲介的な支援の役割を「グローバル・ファシリテーター」と呼び、日本が紛争影響国で担える新しい役割であると強調する。紛争国との歴史的な関係や信頼度により、日本はミャンマーやスリランカのように当事者同士の調停役を担ったり、また調停する場を設定するような支援もできるだろうし、南スーダンでの支援のように調停役を担う地域機関への財政支援という形にもなるだろう。また、スポーツを通じた民族融和や正しい情報を国民に知らせるためのメディア支援等も有効であろう。さらに、インドネシアとアチェとの紛争の際に和平プロセスを促進させたのは、人権問題を提起したアムネスティインターナショナルやヒューマンライツウォッチなどの非政府アクターである<sup>19</sup>。こういった非政府アクターとの協力も視野に入れることも考えられる。しかし、やはり顔の見える人的な支援を伴って行っていくことが、真の意味での「グローバル・ファシリテーター」になり得ると考える。

### 2) 市民社会における下からの支援の継続

脆弱性への支援は政府の能力強化や制度構築のみならず、市民が自立できるような支援を行うことが重要である。中央政府のみならず、地方における基礎的なサービス提供能力の向上、また市民社会に直接届けられるような支援（例えば NGO を通じた支援）など、上（国家）への支援とともに市民レベルの能力を高める（強靱性）支援を粛々と続けていくことが脆弱性を取り除くためには重要である。

### 3) 支援の継続とプレゼンス

---

<sup>19</sup> Timo Kivimaki and David Gorman (2007) “Case Study: Non-Governmental Actors in Peace Processes, The Case of Aceh”, The Centre for Humanitarian Dialogue, ([https://www.files.ethz.ch/isn/57186/NGO\\_Peace\\_Processes\\_Aceh.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/57186/NGO_Peace_Processes_Aceh.pdf)) 2019年7月16日アクセス。

脆弱国への支援の基本のひとつに、長期的なコミットが必要なことは認識されている。治安の問題など制約はあり困難な面はあるが、支援の継続は信頼関係の構築やその後の支援のつながりに大きく関わる。筆者はミンダナオ支援に関しインタビューを行った経験があるが、政府関係者、学者、また反政府勢力や市民からも、他のドナーは紛争が激化するとみんな出て行ってしまったが、日本だけは残って支援を続けてくれた、とほとんどの人が回答していた。このような信頼関係の上に立ってこそミンダナオの和平プロセスに日本が大きな役割が担え、そしてミンダナオ和平に関する日本による復興開発支援も順調に進んでいると考える。現在、南スーダンにおいて現地での活動も少しずつ再開されてきているが、長期的な視点に立った支援の継続が必要である。そして、上記1)にあるとおり、財政的な支援や国際機関を通じた支援の継続も重要であるが、日本としてのプレゼンスを見せ続けていくことが信頼関係をより高め、今後の復興開発支援に非常に重要な要素となるであろう。

南スーダンの将来は南スーダン人が決めていかなければならないが、紛争当事者や IGAD や AU など和平プロセス関係者以外にも、石油産業のみならず農業等への投資でプレゼンスの高い中国の影響、隣国との政治関係、特に今回の R-ARCSS 締結に尽力したスーダン大統領の失脚による影響など不透明な要因も多い。日本はこのような動きも見据えつつ、南スーダンの和平プロセスの一翼を担う存在になることを期待したい。