

Title	南部スーダン危機対応における包括的アプローチの形成 : 米国とEUを事例に
Author(s)	川口, 智恵
Citation	国際公共政策研究. 23(2) P.25-P.37
Issue Date	2019-03
Text Version	publisher
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/71458">https://doi.org/10.18910/71458</a>
DOI	10.18910/71458
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

# 南部スーダン危機対応における包括的アプローチの形成

—米国と EU を事例に—\*

## Development of a Comprehensive Approach in Response to the Humanitarian Crisis in Southern Sudan

—The case of the United State and EU—

川口智恵\*\*

Chigumi KAWAGUCHI\*\*

投稿論文

初稿受付日 2018年4月5日 採択決定日 2018年12月6日

### Abstract

This paper examines the concept of the ‘comprehensive approach’ to humanitarian crises by closely reviewing the US and EU responses to the Southern Sudan humanitarian crisis prior to the Comprehensive Peace Agreement in 2005. In previous studies, researchers of the comprehensive approach have mainly focused on joint operations between civilian and military components, or among governmental agencies in the donor country. In this regard, civil-military cooperation had been the main topic of research on the comprehensive approach in humanitarian crisis. However, this paper argues that the discussion of comprehensive approach is not only limited to civil-military cooperation; and that it embraces the nexus between humanitarian, peacebuilding and development elements of response. This position is presented in the close examination of the US and EU cases as major donors of relief aid to Sudan. This paper primarily looks at the role of USAID/OFDA and ECHO as leading agencies in proceeding with a comprehensive approach of joint operations among governmental agencies and the nexus between humanitarian, peacebuilding and development activities.

**キーワード：**スーダン、危機対応、包括的アプローチ、米国、EU

**Keywords：** Sudan, Crisis Management, Comprehensive Approach, United States, EU

\* 本研究は科学研究費補助金（基盤 C：特設分野研究）「国際平和活動におけるアクター間協力生成の因果メカニズムに関する学際研究」（研究課題番号：16KT0159）および JICA 研究所「二国間援助機関による人道危機対応に関する比較研究」による研究成果の一部である。2017 年日本国際政治学会安全保障分科会およびその他の機会にコメントをいただいた先生方に深く感謝申し上げます。

\*\* 独立行政法人国際協力機構 JICA 研究所研究員

## 1. はじめに

今や、武力紛争とこれに付随して生じる人道危機の問題は、複雑かつ長期化しており、画一的なアプローチや単独主体によって解決できないことは明白である。かつては赤十字委員会や非政府の人道援助組織による緊急人道支援を主としていた人道危機対応に、国際社会が一丸となって取り組み始めたのは、冷戦終結後のことである。それ以来、緊急人道支援に平和活動、開発援助など様々な手段を組み合わせ、危機の種類に応じた人道危機対応の仕組みが発展してきた。本稿では、人道危機に対して行われる救援 (relief)、復旧・復興 (recovery)、予防 (prevention) という一連の活動に関する国際社会の対応の総称を「人道危機対応 (humanitarian crisis management)」と呼ぶ<sup>1</sup>。

冷戦以降、約 30 年間の経験を通じて、効果的な人道危機対応を実現するためには、2 つの課題があることが明らかになってきた。1 つは、危機発生後に行われる救援、復旧・復興、予防といった諸活動を、時系列的理解で段階的に行うのではなく (non-linear)、必要に応じて同時並行的かつ相互補完的に作用させることを目指す「諸活動の連続的实施 (continuum)」である。もう 1 つは、資源を有効活用し、より効果的な人道危機対応を導くため、人道援助機関、開発援助機関、平和維持部隊など機能分化的に発展した専門アクターの協力を促す「アクター間協力」という課題である<sup>2</sup>。この 2 つは、多国間機構や援助ドナー国の危機対応において「包括的アプローチ (comprehensive approach)」と呼ばれる政策的行動指針に内包される形で提唱されるようになった。

包括的アプローチに内在する「諸活動の連続的实施」と「アクター間協力」という 2 つの要請は、特に対テロ戦争以後、危機対応における行動原則として国際連合、北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: NATO)、欧州連合 (European Union: EU)、および各国の政策の中で制度化されてきた。そのため「包括的アプローチ」の研究は、まず、政策改善を促すための膨大な個別事例の研究としての蓄積が行われた。それが近年では、実態を理論的に分析し、理論化する段階に来ている。たとえば、人道危機にかかわる実施主体における包括的アプローチの内面化や制度化の程度を明らかにする研究や<sup>3</sup>、政策的な一貫性 (policy coherence) を従属変数として様々な包括的アプローチの実践を分析し、一般的分析枠組みを構築しようとする研究などである<sup>4</sup>。

しかし、これらの先行研究には、次のような問題点が見られる。一つは、前掲した課題のうちの一つ、「アクター間協力」という課題と制度化に関心が傾斜しており、なぜ「アクター間協力」が必要であるのか、なぜ人道危機対応が「包括的」である必要があるのか、人道危機対応の改善というそもそもの目的を見失いがちであるという点である。包括的アプローチの研究において、「アクター間協力」に関心が集中しがちな理由は、人道アクターと軍事アクター、人道アクターと開発アクター、さらには外交部、防衛部、開発部が、縄張りや縦割り意識を超えて協力するという事象に政治学的、行政学的関心が集まりやすいことが一因と考えられる。加えて、民軍協力や 3D (外交、防衛、開発)、PRT (Provincial Reconstruction Team) といった軍事的手段を非軍事的手段と組み合わせる人道危機対応の新規性や倫理面への関心が集まったことにあるだろう。つまり、現場の活動においても、研究におい

1 See Figure 2.3. Multilayered activities model in Atsushi Hanatani, Oscar A. Gomez, and Chigumi Kawaguchi eds., *Crisis Management Beyond the Humanitarian-Development Nexus*. London: Routledge 2019, p.29.

2 川口智恵「紛争影響下における人道救援と開発の連続的实施：南スーダン事例からの考察」『国連研究』第 18 号、2017 年、129-150 頁。

3 Cedric De Coning and Karsten Friis, "Coherence and Coordination: The Limits of the Comprehensive Approach." *Journal of International Peacekeeping*, Vol.15, Issue 1-2, 2011, pp. 243-272; 山本慎一、川口智恵、田中 (坂部) 有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程』内外出版、2012 年。

4 Volker Hauck and Camillia Rocca, *Gaps between Comprehensive Approaches of the EU and EU member states*, Maastricht: ecdpm, 2014.

ても、アクター間協力が目的化することで、それがそもそも「諸活動の連続的实施」といった現場のニーズから生じた要請であることが見落とされてしまっている。そのために、アクター間の協力の成立に着目する研究は、包括的アプローチの目的である人々への人道ニーズに応えるという目的を検討する視点を失いがちであるという問題点が生じてきたのである。

先行研究におけるもう一つの指摘は、「諸活動の連続的实施」や「アクター間協力」を促進する「制度」に分析の焦点が集まることから生じる問題点がある。例えば、政治的リーダーシップや各アクターの組織的文化といった構造的要因やアクター要因の影響は、しばしば見落されがちな点である。さらに、前述のように、軍事的手段を含む人道危機対応のみが分析対象となることで、非軍事的手段によって構成される人道危機対応の分析は、希少である。その結果、既存の研究は、人道危機対応の「包括性」の全体的理解や改善に、部分的にしか貢献しないという問題点を抱えているのである。

本稿は以上の指摘すべてを改善するものではないが、上記の不足を埋めるため、包括的アプローチの制度化が進む以前に、非軍事的手段を含まない形で進められた事例を分析対象として、「諸活動の連続的实施」と「アクター間協力」がどのように立ち現れ、進められたのか、そのプロセスと要因を考察しながら、対スーダン人道危機対応における包括的アプローチの形成過程を明らかにする。具体的には、現在、包括的アプローチの制度化が進んでいる米国と EU の 2 つの実施主体が、「包括的アプローチ」という行動指針が登場する以前の 90 年代に、最も深刻な人道危機を抱えていたスーダン紛争に対しておこなった非軍事的な人道危機対応を取り上げる。米国と EU における包括的アプローチの萌芽的事例を検討することを通じて、いかなるプロセスによって包括的アプローチが形成されるのかを明らかにし、以上に挙げた先行研究の問題点の改善を試みるのが本稿の目的である。

本稿は、第 1 節でスーダン紛争の概要と 90 年代から 2000 年における国際社会の関与を整理する。第 2 節は、アフリカの角イニシアチブから端を発する米国による対スーダン人道危機対応における包括的アプローチの形成過程を考察する。第 3 節では、欧州委員会人道援助局 (European Community Humanitarian Office :ECHO) の創設以降に形成された EU による包括的アプローチの形成過程を、スーダンの事例から考察する。結論部では、米国と EU の事例を比較検討することを通じて、危機対応において包括的アプローチが形成されるプロセスの特徴、形成の促進要因と阻害要因について検討する。

## 2. 第二次スーダン内戦と九〇年代のスーダン人道危機に対する国際社会の関与

スーダン共和国は、1955 年の独立以降 55 年間以上にわたって、首都ハルツーム政府と反政府軍との間での紛争を経験した。「アフリカ最長の内戦」とも言われるこの紛争は、ムスリムとカトリック、アラブとアフリカ、北部と南部、民族の対立が混在し、ナショナル、エスニック、ローカル、リージョナルそしてインターナショナルといった様々なレベルと対立軸で戦われた複雑な紛争であった<sup>5</sup>。このいわゆるスーダン紛争には、1955 年から 1972 年までの第 1 次内戦、1983 年から 2005 年までの第 2 次内戦の 2 つが含まれている。本稿で注目する第 2 次内戦は、主にスーダン政府 (Government of Sudan :GOS) とスーダン人民解放運動/軍 (Sudanese People's Liberation Movement/Army : SPLM/A) との間で戦われたが、ハルツーム政府の工作によって南部に生じた武装集団と SPLM/A の間、そして

5 栗本英世『『上からの平和』と『下からの平和』-スーダン内戦をめぐって』『予防外交の新たなアクターを理解するための事例研究-地域機構・準地域機構』NIRA 政策研究、第 13 巻 6 号、2000 年 6 月、46-49 頁; Douglas H. Johnson, *Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Oxford: James Currey, 2003.

南部で生じたいくつかの武装勢力の間でも戦われた武力紛争である。

この内戦は、2005年に包括的和平合意（Comprehensive Peace Agreement: CPA）によって終結するまでの間に、200万以上の一般市民の犠牲者、55万人の難民、400万人の国内避難民という、当時、最悪の人道危機を生じさせた。長きに渡る内戦で生活を破壊された多くの人々が強制移動を余儀なくされ、暴力、飢餓や病気の犠牲となった<sup>6</sup>。それは、この内戦が一般市民を暴力の対象にしていたことに起因する。北部政府は、一般市民を巻き込みながら SPLA 支配地域に空爆を行い、多数の死傷者に加え、家畜や穀物を破壊し、強制移動を生じさせた。北部と南部の境目に位置するヌバ山地では、ハルツーム政府の政策により大量の人々が強制移動を余儀なくされ、その結果多くが命の危険にさらされることになった。他方、SPLA と対峙する武装集団は、村を焼き、殺害、レイプ、誘拐、略奪を繰り返しながら、SPLA を支持していると思われるコミュニティを破壊し、干ばつと強制移動を引き起こしていったのである。

スーダンにおいてこのような悲惨な人道危機が生じているという事実は、1988年ごろから人権団体やジャーナリストの報告によって徐々に国際社会の衆目を集めるようになり<sup>7</sup>、1989年にスーダン生命作戦（Operation Lifeline Sudan : OLS）と名付けられた史上初の人道援助コンソーシアムが設立された。OLS は、ハルツームのスーダン政府、SPLM/A、国連の三者合意の下、国連児童基金（United Nations Children's Fund : UNICEF）、世界食糧計画（World Food Programme : WFP）など国連機関と NGO がミッションやロジスティックを共有し、内戦下で苦しむ人々に援助を届けるという画期的なものであった<sup>8</sup>。この活動は2つの特徴を持っていた。1つ目は、活動の「生命線」の確保のため、国連機関がスーダン政府だけでなく、反政府紛争主体である SPLM/A とも交渉・調整するという手法が採られたことである。2つ目は、食料配布などの救援だけでなく、より開発に近い活動が実施されたことである。

内戦中にも、欧米諸国はスーダン北部を中心とした開発援助を続け、OLS や NGO を通じて多額の人道援助を行っていた。しかし、南部スーダンは豊富な資源があったものの北部政府を通じた開発援助は南部には届かず、紛争による荒廃も加わって、低開発どころか未開発の状態であった。また各地域を実質的に支配しているスーダン政府や SPLM/A は、救援活動を度々妨害した。その結果、南部の人々への救援は困難を極め、しばしば遅滞せざるを得なかった。苦肉の策として行われた飛行機による食糧投下は、コストがかかるだけでなく、本当に苦しんでいる人々に食料が渡っているか、援助効果を確認することが難しいというデメリットがあった。また国外から医療支援者を送り込んでも、医療物資を継続的に供給し、彼らの安全性を確保し留めおくことは難しく、コストが高いという問題も抱えていた。終わりが見えない危機の中で、効率が悪く、効果を測ることが難しい救援中心の援助をただ継続していくことに、ドナーの間では援助疲れが生じていた<sup>9</sup>。そのため、紛争が継続していることを前提とした援助へと方針の転換が必要とされたのである。その一つの解決策は OLS の設置であり、次に述べる米国と EU の対スーダン人道危機対応における援助政策の変更であった。

6 Alex de Waal, "Sudan: Patterns of violence and imperfect endings" in *How Mass Atrocities End: Studies from Guatemala, Burundi, Indonesia, Sudan, Bosnia-Herzegovina, and Iraq*, Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

7 Andrew Mawson, "Murahaleen Raids on the Dinka 1985-89." *Disasters*, Vol.15, Issue.2, 1991, pp.137-149.

8 Daniel Maxwell, Martina Santschi and Rachel Gordon, "Looking back to look ahead? Reviewing key lessons from Operation Lifeline Sudan and past humanitarian operations in South Sudan." *Working Paper*, No.24, October 2014.

9 Don Anderson et al., *Evaluation of U.S. Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan: Final Report*, Washington D.C.:USAID/OFDA, 1995, pp.6-7.



### 3. 九〇年代における米国の対スーダン危機対応

1985年以降、米国政府はスーダン共和国に対する人道援助を実施してきたが、1989年6月にイスラム原理主義政策を採るアル＝バシール政権が誕生し、米国とハルツーム政権の関係は悪化、90年代初頭にはスーダン政府に対する開発援助を停止し、周辺のエチオピア、エリトリア、ウガンダへ支援を通じて SPLM/A を支援するようになった<sup>10</sup>。米国は、スーダン政府には敵視政策を行いつつ、1993年には SPLM/A とマシャール派をワシントンに招聘し、議会の飢餓に関する特別委員会で意見聴取を行うなど、反政府側の紛争主体と緊密な関係を維持した。1993年に誕生したクリントン政権は、それまでの米国大統領には珍しくアフリカへの関心を示した大統領であったといわれたが、最初のアフリカ関与は、ソマリアへの平和強制行動の失敗という苦い門出を味わっていた。しかし、クリントン政権は、経済、軍事、民主主義と人権の促進など多角的なアフリカ外交政策の展開を継続する<sup>11</sup>。こうした状況の中、米国はスーダンに対しては反ハルツーム、親 SPLM/A の方針を貫き、直接的には人道援助を中心とした危機対応を行っていくこととなる。

#### 3.1 : 包括的アプローチの促進要因一：海外災害援助の方針転換

80年後半から米国の災害救援政策 (Disaster Relief Policy) は、メディアを通じた世論のプレッシャーなどから被災国との政治的関係に基づいた国益中心主義から人道主義へと方向転換を余儀なくされた。CNNによって大々的に報道されたエチオピアの飢饉など世界各国で発生する人道危機に対し、これまでにない大規模の人道援助を行うようになったのである。その結果、災害援助を担うようアメリカ合衆国国際開発庁 (United States Agency for International Development :USAID) 内に設置されていた海外災害援助局 (Office of U.S. Foreign Disaster Assistance :USAID/OFDA) の業務量は一気に増大した。しかし、徐々に組織的能力や予算、関与の一貫性という点で無理が生じていった。加えて、人道危機が発生してから活動を開始し、必要な物資を提供するという「救援」を中心とした即応的な人道危機対応は必ずしも長期的な解決にはつながらず、改善を要するという批判にさらされるようになる。1992年に米国会計検査院が作成した提言書は、人道主義に基づく災害援助自体は肯定しつつ、拡大した USAID/OFDA の予算や脆弱な体制を改善することとともに、OFDA の救援活動を USAID、特にアフリカ部の開発援助プログラムと統合することで長期的な支援を提供し、災害救援全体の効果を改善することを求めた<sup>12</sup>。つまり、より効果的な人道危機対応のためには、救援を担う OFDA と開発援助を行う USAID の開発部門との組織間連携とともに、救援から開発の連続的实施を行う、まさに包括的アプローチの必要性が提言されていたのである。その後、USAID/OFDA は、この提言書に基づく改革を実行に移していくこととなる。

#### 3.2 : 包括的アプローチの促進要因二：アフリカの角イニシアチブ

米国による対スーダン政策の1つは、周辺国であるエリトリア、エチオピア、ウガンダにして軍事援助および開発援助を供給することにより、スーダン包囲網を形成するという間接的関与であった。もう一つの政策は、1994年に開始されたアフリカの角イニシアチブ (Greater Horn of Africa

10 Anderson G Norman, *Sudan in Crisis: The Failure of Democracy*, Gainesville: University Press of Florida, 1999.

11 John F. Clark, "The Clinton Administration and Africa: White House Involvement and the Foreign Affairs Bureaucracies." *Issue: A Journal of Opinion* 26, No.2, 1998, pp.8-13.

12 United States General Accounting Office, *Foreign Disaster Assistance: AID Has Been Responsive but Improvements Can Be Made*, Washington D.C.: US Government, 1992.

Initiative :GHAI) の中で、非軍事的な包括的アプローチ、人道援助と開発援助を組み合わせた直接的関与であった。GHAI は、スーダンを含む 10 か国（ブルンジ、ジブチ、エリトリア、エチオピア、ケニア、ルワンダ、ソマリア、スーダン、ウガンダ、タンザニア）を対象として、食糧安全保障と紛争予防を目的とした「開発」援助戦略であった<sup>13</sup>。GHAI は、①アフリカのオーナーシップを確保する、②戦略的調整を促進する、③救援と開発を連携させる（Linking Relief and Development）、④地域レベルでのアプローチとして促進する、⑤地域の不安定性があることを念頭に置くという 5 点をプログラム実施の原則として、主に USAID と国務省によって実施される年間 1500 万ドル規模のプログラムの総称であった。つまり、GHAI は、米国政府によるスーダンを含むアフリカの角地域に対する人道危機対応が包括的アプローチとして形成されていたことを意味する。ここでいう包括的アプローチには 2 つの側面がある。1 つは、危機対応に含まれる救援、復旧・復興、開発、紛争予防という目的が異なる活動の連続的実施を担保すること、2 つ目はこれらの活動に関わるアクターの間に協力を促すという意味合いである<sup>14</sup>。通常、危機対応に関わる米国政府内のアクターは、いわゆる 3 D である国務省、国防省、開発援助を行う USAID、人道援助を行う USAID/OFDA に加えて現地大使館などが想定される。GHAI の場合、ワシントンと各現地に GHAI 移行チーム（Transitions Team）が設置され、ワシントンのチームは、USAID 本部から人道対応局（Bureau for Humanitarian Response :BHR）、海外災害援助局、アフリカ局（Africa Bureau）等、国務省から人口難民移民局（State Department, Bureau of Population, Refugees and Mitigation :PRM）、国防総省から国防長官府（Office of the Secretary of Defense, Special Operations, Law Intensity Conflict : OSD, SOLIC）などがメンバーとなった。現地では、USAID の各国事務所と地域経済開発室の東南アフリカ部（Regional Economic Development Services Office for East and Southern Africa）、国務省の PRM の現地駐在員が GHAI のチームに含まれた。このチーム編成、そして GHAI 起草の下敷きとなった報告書が、大統領のイニシアチブとして USAID、上・下院議員、国務省、国家安全保障会議（National Security Council :NSC）のメンバーによる現地調査を踏まえて提出されたことから伺い知れる通り、GHAI は米国政府挙げての戦略的、地域レベルの包括的アプローチであったといえる<sup>15</sup>。

### 3.3 : 包括的アプローチの阻害要因 : 組織文化・制度の違い

包括的アプローチを促進する提言や戦略があった一方で、人道援助部門と開発援助部門、さらには外交部門との組織文化の違いや縄張り意識が、包括的アプローチの促進を阻害してきた。これを改善するため GHAI チームは、GHAI の活動原則の一つである「救援と開発の連携」についてガイドラインを作成している<sup>16</sup>。このガイドラインには、従来、救援活動を主たる業務として実施してこなかった USAID における制度的な限界についての報告書が加えられている。要改善点としてまとめられた 5 点は、組織文化、法令・規則、資金・人材、プログラム策定、政策と手続である。興味深いのは、同じ USAID の中であって、主に救援に携わってきた部局と開発に携わってきた部局との間で、文化的・制度的「違い」が強調されている点である。BHR が所管する「救援」は、ワシントンを中心に、いつ

13 U.S. Government, "Breaking the Cycle of Despair: President Clinton's Initiative on the Horn of Africa." *Report of the Presidents Representative*, Washington D.C.: US Government, 1994.

14 山本慎一、川口智恵、田中（坂部）有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程』内外出版、2012 年; Oscar A. Gómez and Chigumi Kawaguchi, "The continuum of humanitarian crises management: Multiple approaches and the challenge of convergence." *JICA RI Working Paper*, No. 136, Tokyo: JICA Research Institute, 2016; 川口智恵「紛争影響下における人道救援と開発の連続的実施 : 南スーダン事例からの考察」『国連研究』第 18 号、2017 年、129-150 頁。

15 U.S. Government, "Breaking the Cycle of Despair: President Clinton's Initiative on the Horn of Africa." *Report of the Presidents Representative*, Washington D.C.: US Government, 1994.

16 *Linking Relief and Development in the Greater Horn of Africa: USAID Constraints and Recommendations*, Prepared by the Inter-Agency Team on Rapid Transitions from Relief to Development, The President's Greater Horn of Africa Initiative, Washington D.C.: USAID, 1996.

どこで起こるか分からない早発性 (quick onset) の自然災害に短期的に対応する制度設計となっていた。他方、AFR が所管する「開発」は、各国事務所を拠点とし、安定した環境下、長期計画に基づいて活動するという制度であって、いつ終わるともしれない紛争に起因した人道危機に対応する設計にはなっていない。また、80 年から 90 年代にかけてこの地域で発生した複合的危機に必要な資金を、BHR が AFR から借用し続けているという問題や、人材育成において「救援と開発の連携」を学ぶためのカリキュラムが不足していることを指摘していた<sup>17</sup>。つまり、総じてこの報告書は、人道援助と開発援助の異なる専門を持つ部門が連携するための制度の未整備が、「救援と開発の連携」の実現の障壁になっているとの認識が示されているのである。このことは、「諸活動の連続的実施」と「アクター間の協力」という 2 つの課題が、密接に関係していることを裏付けている。

GHAI チームは、「アクター間協力」の問題をさらに議論するため、USAID ワシントンと現地の連携 (collaboration) について検討する報告書を作成している<sup>18</sup>。GHAI チームが作成した報告書は、先に述べた紛争下における「救援と開発の連携」の実施にかかる制度的困難の認識に基づき「新しい仕事の仕方 (new ways of doing business)」が進行中であると、これらの実態と問題点を検討している<sup>19</sup>。注目すべきなのは、各国ごとの統合戦略計画 (Integrated Strategic Plan : ISP) の策定をその中心に据えていることである。アクター間の協力にはこれを促す行動準則となる戦略が必要となる<sup>20</sup>。ISP はまさに国単位で、USAID と国務省を中心に米国政府の投入資源を統合して、戦略的に配置することを目的としており、その策定過程において、ワシントンと現地におけるこの 2 つの組織の各部局の情報共有や連携を促し、政策一貫性 (policy coherence) を目指すためのツールであった。報告書は、ソマリアやスーダンのような複合的危機下にあつて、多様な政府アクターが関与し、「救援と開発の連携」が必要とされる国でこそ、ISP が必要という。なぜならば、政治性や人道性の高い複合的危機事態こそ、国務省による外交の下で USAID/OFDA や平和のための食糧 (Food for Peace: FFP) のような救援の部局が、開発部局と連携して政策効果を上げる必要があり、関連アクターの参加による ISP 策定プロセスはこれに貢献することが見込まれるからである。

こうした理想がある一方で、報告書は、国務省の中には、ISP 策定プロセスを USAID の音頭で行うことに不満を持つ者がおり、時に十分な協力を得られないことも記されている。興味深いのは、国務省側からは ISP を各政府アクターの資源配分も含めた合意文書とするのではなく、GHAI や NSC の省庁間会議で採択されるような特定の目的に対する overarching な目標や目的の確認程度にとどめ、ISP は USAID 内の資源配分の問題に限ることが提案されている点である。つまり、アクター間で「統合」への賛成には温度差があり<sup>21</sup>、組織間の競合が包括的アプローチを阻害する要因になりうることを示唆しているといえよう。

### 3.4: プログラム・レベルでの包括的アプローチの実現 : 「開発」援助プログラム STAR

1998 年、米国は、南部スーダンに対して「開発」援助プログラム「復旧のためのスーダン移行期支援 (Sudan Transitional Assistance for Rehabilitation :STAR)」を開始した。この援助プログラムは、GHAI の下、比較的安定しているとはいうものの、SPLM/A 支配地域において行われた援助プログラムとし

17 *Linking Relief and Development*, 1996, op. cit.

18 John M. Millar in collaboration with the USAID Greater Horn of Africa Initiative Transitions Team, *A Discussion Paper USAID/Washington and Field Collaboration in the Use of Central Resources*, Washington D.C.: USAID, 1996.

19 *Ibid.*

20 山本慎一、川口智恵、田中 (坂部) 有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程』内外出版、2012 年。

21 See, *Ibid.*, p.12.



て画期的であったが、GHAI が目指す危機対応における包括的アプローチが具現化したプログラムでもあった。理由の 1 つは、人道、開発、紛争予防の活動要素が組み合わせられ、「諸活動の連続的实施」が実現したこと、そして、国務省、USAID、USAID/OFDA、ナイロビ大使館など、米国内省庁のアクター間協力の下で形成、モニタリングされたという 2 つの要素がそろった事業であったからである。

1983 年以降、米国はスーダンに対する人道援助として多額の投資を行った。これらの支援は主に食糧援助の形をとっていた。これらは USAID の人道援助部門である BHR/OFDA と BHR/FFP、そして USAID/AFR (による国連食糧農業機関 : FAO や世界食糧計画 WFP への援助) を中心に行われてきた。前述したように、1989 年の米国とスーダン政府の関係の悪化は、米国を SPLM/A に接近させ、SPLM/A を現地の実質的権威 (Authority) として援助をその支配地域に振り分けさせる結果となった<sup>22</sup>。

まず、USAID/OFDA は南部スーダンでの活動を開始するため、1993 年 3 月、ナイロビにスーダン・フィールド・オフィスを設置した。1994 年にはクリントン政権による GHAI が採用され、USAID/OFDA は NGO に対する小規模の無償資金を提供することで「救援と開発の連携」事業を開始することとした。1994 年の会計年度について、OFDA は約 2 千 8 百万ドルを 15 の NGO 活動に対して積算している<sup>23</sup>。このうち 81% が南部における 3 つの「開発的な」セクターへの援助、具体的には緊急医療プログラム、小規模農業プログラム、道路復旧プロジェクトに充てられた。残りの 15% は、食糧援助、3% は水と衛生といった救援型の支援に充てられた。こうした事業は継続され、1997 年には OLS に関わっていない NGO の能力構築など援助の担い手の育成にまで取り組むようになった<sup>24</sup>。

1998 年 7 月下旬において採択された決議 267 号により、USAID によるスーダンでの活動は、紛争予防/緩和、平和、自律や民主化を促進する活動を統合するために拡大することとなった<sup>25</sup>。これを受けて国務省の人口難民移民局 (Bureau of Population, Refugees and Mitigation : PRM)、USAID の地域経済開発室スーダン現地事務所、USAID ハルツーム事務所、ナイロビの米国大使館が連携し、これまで南部で行ってきた事業を発展させた STAR プログラムの計画を策定した。1998 年に開始された STAR プログラム は、SPLM/A の能力および制度強化、草の根レベルで人々の間の和解を促進すること、小規模な経済的回復に関する活動、道路や農業システムの回復などに対して小規模基金を投入することで構成されており、紛争予防を加えたプログラムになっていた。つまり、STAR プログラムは「救援と開発」の連続的实施だけを目的としていたのではなく、同時に来るべき紛争から平和への移行の社会的基盤として SPLM/A の民生能力強化や草の根の和解を念頭に置いた平和構築事業でもあったのである<sup>26</sup>。

## 4. 九〇年代における EU の危機対応

### 4.1 : 包括的アプローチの促進要因一 : LRRD

EU における「諸活動の連続的实施」は、具体的には救援、回復、開発の連携をめざす LRRD (Linking Relief, Rehabilitation, Development) と呼ばれてきた。LRRD は、80 年代のアフリカ食糧危機での経験

22 Adele Harmer, "Aid to Poorly Performing Countries: Sudan Case Study." *Background Paper 5 for ODI study on Poor Performing Counties*, London : ODI, 2004, p.14.

23 Don Anderson et al., *Evaluation of U.S. Humanitarian Assistance Strategy for Southern Sudan: Final Report*, Washington D.C. : USAID/OFDA, 1995, p.1 and 7.

24 O'Toole Salinas A. and D'Silva B.C., *Evolution of a Transition Strategy and Lessons Learned: USAID-Funded Activities in the West Bank of Southern Sudan, 1993 to 1999*, Washington D.C. : USAID, 1999.

25 BHR/OFDA, *BHR/OFDA Annual Report for Fiscal Year 1998*, Washington D.C. : USAID/OFDA, 1998, p.49.

26 USAID, "Appendix: Greater Horn of Africa Peace Building Project Case Study Four, Local Level Intergroup Peace Building in Southern Sudan: An Assessment of Effective Practices" in *The Effectiveness of Civil Society Initiatives in Controlling Violent Conflicts and Building Peace: A Study of Three Approaches in the Greater Horn of Africa*, Washington D.C. : USAID and MSI, 2001.

によってその必要性が認識されるようになった人道援助の行動原則であり、1996年には、LRRDに関する EC 報告書が策定され、EC の人道危機対応における指針となってきた<sup>27</sup>。そのため、LRRD は主に ECHO の活動に関連しているが、国際協力・開発総局 (The Commission's Directorate-General for International Cooperation and Development :DG DEVCO)、外交部 (当時 RELEX、現在の European External Action Service : EEAS) の活動をも対象にしたものである。LRRD は、救援と開発の間に「リハビリテーション」という復旧と復興の間に位置するグレーゾーンの活動を入れ、救援と開発という 2 つの活動だけでは取りこぼすニーズがあることを示唆し、この 3 つを同時並行的、またはスムーズに行うことで制度的には明確に区分された人道援助と開発援助のシナジーを生じさせることを目的とした。これを実現するためには EU 内で人道援助を担う ECHO と開発援助を担う DEVCO そして EEAS など他機関の調整や連携が必要であることを報告書は示した。筆者が 2015 年、2017 年に行ったインタビューにおいても、2001 年の改訂後も LRRD の重要性は変わらず認識されており、人道危機対応にかかわる EU 諸機関の間に深く根付いているとあってよいだろう。

#### 4.2: 包括的アプローチの阻害要因か促進要因か : ECHO の設立と活動拡大

そもそも欧州経済共同体 (European Economic Community: EEC) を発展的に継承した EU にとって、人道援助は中核的問題ではなかった。しかし 1991 年に頻発した人道危機、クルド難民の流出や旧ユーゴスラビア紛争の勃発を契機に、EU は人道援助を提供するための手続きを整備する必要に迫られたのである。そこで 1991 年、EC は ECHO の設置を決定した。大隅によると、ECHO の設置には 3 つの目的があった<sup>28</sup>。1 つ目は、対外関係総務局、開発総局、農業総局がそれぞれにアドホックかつ独自に展開してきた人道援助を一元化して、効果的な支援を実施すること。2 つ目は、人道援助に関わる「局 (office)」を作ることによって、緊急事態に対する迅速かつ機動的な対応を確保し、効率的援助の実施を図ること。3 つ目は、EC 加盟国及び国際機関や NGO などの履行機関との間の調整を行うことにより効果的な援助を目指すことであった<sup>29</sup>。ここに見て取れるのは、ECHO の設置は、人道援助を扱う専門機関を EU 内に別途設置しようというもので、包括的アプローチとは異なる動きであったことである。ECHO のマンデートは、緊急時の救命に加え、長期間に及ぶ危機下での支援物資の配布、短期間の復旧・復興、危機に伴う移動に対する支援、および戦争による負傷者保護の支援であった。

冷戦後に多発した人道危機に対する EU の行動として、人道援助に特化した組織を作り、軍事力に依存せず非軍事的な力で危機に対応するという方向性、非政治的な人道援助を推進するというアプローチは国内外の高い支持を得た。その結果 ECHO は、政治的駆け引きから離れた EU のソフトパワー、EU の良心を代表する機関として、独自の存在感を得ていくこととなった<sup>30</sup>。ECHO は他の部局に比べて、現地の活動における高い自律性を構築するようになったのである。たとえば、EEAS や DEVCO は現地の EU 代表部に所属して EU 全体の外交政策の下で活動するのに対し、ECHO は非政治的な活動として、個別の現地事務所とスタッフを持ち、支援の計画から評価まで全てを独自に行うことができた。こうした ECHO の自律性の高さは、政府間機関の一部でありながら人道援助機関としての非政治性が深く刻まれていたことに由来する。

27 CEC (Commission of the European Communities), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)*, COM (96)/153, Brussels: EC, 1996.

28 大隅宏「2007年ブリュッセル・コンセンサス：EU共通人道救援政策の構築」『社会イノベーション研究』、第6巻第1・2号、2011年3月、22-42頁。

29 大隅、前掲書。

30 Helen Versluys, "European Union Humanitarian Aid: Lifesaver or Political Tool?" in Jan Orbie ed., *Europe's Global Role*, Burlington: Ashgate, 2008, pp.91-115.

これに加えて、次の 2 つの期待が ECHO をますます自律的かつ肥大化させたとの指摘がある。1 つは、EU 共通の外交・安全保障政策の実働機関が不在の状況下において、ECHO が紛争管理や予防に参与することを期待される安全保障化 (Securitization) である。2 つ目は ECHO が、救援や短期の復旧・復興以上の活動、開発的な活動にまで乗り出す開発化 (Developmentalization) である<sup>31</sup>。その証左が、1994 年に ECHO に設置されたグローバル・プランと呼ばれる長期化した危機に対する基金の設置である。グローバル・プランによって ECHO は、6 か月から 1 年と比較的短くあるものの、危機を予防するための事業を ECHO の担当者が実施者である NGO 等とともに準備することができる。つまり、ECHO はグローバル・プランを通じて危機発生後の救援、復旧・復興だけでなく、その後の開発を視野に入れた LRRD の技術的・資金的供給者になることができるようになったのである。ECHO が LRRD をほぼカバーできるつまり「諸活動の連続的实施」を担うことができるとなれば、「アクター間協力」は必要ではない。被災者のニーズが十分に満たされるのであれば、一つの組織で危機対応を行うことも否定するものではなく、ECHO の高い自律性は「諸活動の連続的实施」のために「アクター間協力」を必要としないという意味で、包括的アプローチの阻害要因ともみなしうるといえよう。

#### 4.3: 包括的アプローチの阻害要因：構造的要因

スーダンは、EU にとって旧植民地国である ACP 諸国 (アフリカ・カリブ海・太平洋諸国) の一つであった。しかし、ヨーロッパ議会は、1990 年スーダンの人権侵害状況に鑑み、スーダンへの開発援助を停止し、ロメ協定に基づく経済協力による特権制度も停止した。ハルツームの EC 代表部は、開発援助の停止を受けて、政治的対話を通して人権状況を改善する努力を継続していた。同時に、ハルツーム政府を相手としたスーダン北部への人道援助の調整窓口も担っていた。ECHO はナイロビのオフィスからスーダン南部への人道援助を担っていた。ハルツームの EC 代表部は、スーダン政府との政治的対話を継続するために、SPLM/A を南部の実質的支配者と認めておらず、南部での ECHO による人道援助は、ECHO に資金援助を受けている国際 NGO と SPLM/A 支配地域コミュニティとの直接対話を通じて実施されていた。当時の EU による危機対応における包括的アプローチは、EU の人道援助政策の方針を規定した 1996 年 EU 理事会規則を法的枠組みとして、その下に連なる人道 4 原則、LRRD、ニーズ・ベースド・アプローチなどの政策概念によって、RELEX、DEVCO、ECHO が緩やかに協力する方向性が示されていた。しかし、こうした連携は RELEX、DEVCO の活動が同一空間に存在する場合に可能であり、事務所の場所やオペレーション区分が、EC 代表部は北部、ECHO ナイロビは南部と、地理的にも役割的にも分断されるような状況では成立するはずはなかった。1 つの主権国家に対して、南北に分かれて別々にオペレーションを行わざるを得ない特殊な状況が、フィールドにおける EU のスーダン危機対応における包括的アプローチを困難にしていたといえる。以下では、こうした阻害要因の存在があつたにも関わらず、対スーダン人道危機対応において包括的アプローチが実現した事例を紹介する。

#### 4.4 : Humanitarian Plus Program にみる EU 包括的アプローチのスーダンにおける実現

1994 年には、ECHO によるスーダンへの人道援助は 2 億 600 万ユーロに上っていた。その半分以上は、国際 NGO を通じた短期間の人道援助であった。グローバル・プランはあるものの、人道援助機関という性質上、ECHO が資金提供する事業の大半は短期間の「救援」活動であり、紛争の長期化の

31 Versluys, op. cit.



中で ECHO に資金提供を受けた国際 NGO の活動は、人々を援助依存にしていると非難されていた。また、ECHO の救援活動には平和構築的要素は含まれず、南北紛争よりも深刻化していた部族間の紛争に対して、EU が無力であることが問題となっていた<sup>32</sup>。開発援助を行う DEVCO が不在の状況下で、ECHO は、NGO の「救援」事業計画を「開発」寄りの活動にするよう NGO から出されるプロポーザルの中に開発的な要素を滑り込ませるといった工夫をおこなっていた<sup>33</sup>。

1999 年に始まる EU 改革の中で、2000 年 5 月、閣僚理事会による「人道援助の評価」と題された決議が採択されると、ECHO のスリム化を図る方向性が明示され、ECHO の事業拡大に歯止めがかけられた。LRRD が EU の政策理念の一つにあるとはいえ、ECHO が担い得るのは救援及び復旧というマニフェストであるとの規定に立ち戻れば、他部局との役割分担と相互補完の関係性を踏まえて、事態を打開しなければならなかったのである。そのような状況の中、2000 年 3 月に SPLM/A が、ECHO が資金提供している NGO に対して SPLM/A との MOU を結ぶようを求めた際、ECHO は南部スーダンからの撤退を決定した。米国と異なり EU は SPLM/A を実質的支配者と認めず、不正な徴税に強く反対する姿勢を示したのである。EU は外交政策において北部政府との関係を正常化するための建設的関与 (Constructive engagement) を外交政策として採用していたが、ECHO は、外交とは別個に存在する中立的な人道機関であるという立場を貫いたのである。

一方で、南部での活動を停止した ECHO は DEVCO と DG Relex に対し、開発援助を開始するように要求した<sup>34</sup>。その結果 2000 年 11 月、EU 開発基金 (European Development Fund :EDF) から Humanitarian Plus プログラムを開始するための拠出が決定した<sup>35</sup>。このプログラムは、開発援助の不在を埋めるものとして、1 千 5 百万ユーロを拠出するものであったが、通常の開発援助形態であるスーダン政府を通じた援助ではなく、特別に設置される資金管理部門 (Program Management Unit :PMU) によって運用され、NGO によって実施される。複数年度の資金提供が可能で、目的は、食糧安全保障、基本的医療、水、衛生などの基本的な公共サービスの自立をコミュニティレベルで促すこととされた。EU は、この基金を有効活用するため、初めて EU 開発援助基金にローカル NGO がアクセスすることを認めた。それまで南部スーダンでプレゼンスがなかった DEVCO は PMU において ECHO と協力し、Humanitarian Plus プログラムを管理することとなった。ここに対スーダン人道危機対応における EU の包括的アプローチが実現したのである。

## 5. 考察

以上、本稿では、米国と EU という 2 つの危機対応ドナーが、「包括的アプローチ」という行動指針が登場する以前の 90 年代に、当時世界で最も深刻な人道危機を抱えていたスーダン紛争に対して実施した人道危機対応を、包括的アプローチの実現の背景とプロセスから考察してきた。

まず、米国事例では、海外災害援助の方針転換と OFDA の活動拡大を背景に、GHAI という地域戦略の中で「諸活動の連続的実施」、そして、米国政府内におけるワシントンと現地、国務省と USAID、USAID 内の開発と人道部門との間で全政府アプローチともいえるべき「アクター間協力」が議論、制度化されていったことが示された。また、これを制度化する試みとして国別政策レベルでは ISP の策定、

32 Harmer, op. cit.

33 Terhi Lehtinen, "The European Union's Political and Development Response to Sudan." *European Center for Development Policy Management Discussion Paper No.26*, Maastricht :ecdpm, 2001, p.21.

34 Lehtinen, op. cit.

35 このプログラムへの基金は南北双方に対する基金であったが、ECHO は SPLM/A 支配地域への関与を避けたといわれている Harmer op. cit.



そして具体的なプログラムとしては STAR プログラムが実現したことを示すことができた。この事例研究により、米国としてどのような方針で海外災害援助を行っていくかという大きな方針転換、クリントン政権による地域戦略であった GHAI という政治的なイニシアチブを一つの契機として、米国による危機対応における包括的アプローチの原則が形作られ実現したことが示された。

次に、EU の事例では、LRRD の政策概念化によって包括的アプローチが行動原則となっていたものの、ECHO が拡大していく中で ECHO 単独による LRRD 実現が生じていったことが観察された。それには、スーダンのような複雑化した長期化内戦下では、人道援助以外の活動ができないという構造的な問題も影響していた。しかし、ECHO の活動が整理され、LRRD 報告書が本来示していたアクター間協力による諸活動の連続的实施へと方向修正がはかれると、Humanitarian Plus プログラムを通じた ECHO と DEVCO の間の「協力」によって、EU の対スーダン危機対応における包括的アプローチが実現した。しかし、米国事例とは異なり、90 年代における EU の危機対応は ECHO が中心となって工夫しながら実施してきたものであり、包括的アプローチの立役者は DEVCO ではなく ECHO であったといえる。したがって、90 年代の EU の包括的アプローチは、Humanitarian Plus の成立というプログラムへの抛出レベルの連携はあったものの、米国との比較において、LRRD という「諸活動の連続的实施」に加えて、「アクター間協力」を実現していたということは難しく、部分的に包括的アプローチが実現した事例といえよう。

この 2 つの事例研究は、各ドナーが GHAI ガイドラインや LRRD といった「諸活動の連続的实施」を、90 年代半ばには行動原則として確立していたこと、そしてこれを実現するために「アクター間協力」を必要とした経緯を如実に示している。すなわち、人道危機対応が「包括的アプローチ」として形成されるプロセスには、被災者のニーズに即した活動の実施を前提として、アクター間の組織的文化や手続の変更が促されるというメカニズムが存在することが明らかとなった。さらに、米国では大統領のイニシアチブによる GHAI が、EU では ECHO の創設という政治的決定を契機として、現場の政策実施者の経験的な要請として認識されていた「諸活動の連続的实施」が行動指針として明文化されていたことが理解された。したがって、包括的アプローチの形成には、その契機として政治的関与が存在することが確認できた。本稿の事例研究では詳細の説明に至っていないが、USAID による包括的アプローチへの取り組みは、クリントン政権下の政府の歳出削減政策に伴って USAID が 1996 年から開始した予算節約、人員削減の影響も受けていることも影響していると考えられるが、この実証は今後の課題としたい。

	促進要因	阻害要因
米国	<ul style="list-style-type: none"> <li>海外災害援助の方針転換と会計検査院の提言</li> <li>アフリカの角イニシアチブ</li> <li>GHAI ガイドライン</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>組織文化・制度の違い</li> <li>縦割り意識</li> </ul>
EU	<ul style="list-style-type: none"> <li>LRRD の行動原則化</li> <li>ECHO の活動縮小と DEVCO への働きかけ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ECHO の高い自律性・活動の拡大</li> <li>南北に分断された EU 諸機関の配置</li> </ul>

表 1 包括的アプローチの促進・阻害要因

## 6. おわりに

本稿は、先行研究が、軍事的手段を含む人道危機対応からのみ包括的アプローチを分析しており、非軍事的手段によって構成される人道危機対応があることを見落としていることを指摘し、人道と開発といういわゆる文民アクターが主体となって構成する非軍事的人道危機対応の事例を考察した。その結果、民軍協力を包括的アプローチの事例とする研究において指摘されてきたマンデート、専門性、事業形成手続、資金区分、組織哲学や文化の違いが、異なるアクター間の協力を阻害するという傾向は、文民アクターの間でも存在することが確認できた。

また、STAR と Humanitarian Plus という 2 つのプログラムの具体的成立は、制度が不在の状況においても「諸活動の連続的实施」と「アクター間の協力」が実現されるケースが存在することを示しており、制度的要因に傾斜した包括的アプローチ研究の不足を補完することができたといえよう。

最後に、本稿は、政策的観点から今後の研究の改善において考慮すべき点を指摘する。紛争を起因とした複合的危機への対応は政治性が高く、軍事的手段が採られるのか非軍事的手段が採られるのかといった高次の政策決定と、被災者のニーズベースで取り組まれる包括的アプローチとは別の政策課題である。しかし、政策決定の結果、人道危機対応がいかなる手段で構成される場合であっても、異なる手段の間、アクターの間で被災者のニーズに応えることを第一義的な目的として問題解決に向けた包括性を担保することが「包括的アプローチ」の含意である。したがって、人道危機対応の改善に向けた包括的アプローチの研究は、それが軍事的な手段を含むか含まないかに関わらず、観察される理論の発見に貢献すべきである。このことは、今日、軍事の実施主体を独自に持たない EU が難民危機に直面しながら、非軍事的な人道危機対応の研究を蓄積し、最も先駆的な包括的アプローチを急速に制度化していることから理解することができる。より幅広い協力の可能性と事例分析を通じて、人道危機対応の全体的理解や政策改善につながる研究を行うことを今後の課題として、本稿を締めくくるとする。

### 【付記】

本稿は、JICA 研究所「二国間援助機関による人道危機対応に関する比較研究」および平成 28-30 年度科学研究費補助金（「基盤研究（C）課題番号：16KT0159」）による研究成果である。

また、本稿は筆者の個人的見解であり、所属団体を代表するものではありません。