

# ネパール平和省とその平和構築事業

谷川 昌幸

## The Peace Ministry and Its Peacebuilding Projects in Nepal

Masayuki TANIGAWA

ネパールが世界に先駆け2007年4月に設立した「平和省 (Peace Ministry)」がいま注目されている。平和省の正式名称は「平和復興省 (Ministry of Peace and Reconstruction)」であり、その直接の設置目的は、マオイスト人民戦争 (People's War) を終結させ、平和を回復し、社会復興を実現することである。これはいまのネパールにとって喫緊の最重要課題であり、ネパール政治における平和省の任務の重要性は改めて強調するまでもないであろう。

しかし、ネパール平和省が注目されるのは、単にそれだけではない。ネパール平和省は、理論的には「平和構築 (peacebuilding)」と「人間の安全保障 (human security)」を目的としているとよく、事実、この観点からも注目され始めている<sup>1)</sup>。平和構築や人間の安全保障というと、国家破綻かそれに近い途上国に国連や先進諸国が介入し、それら主導で平和と人権の回復を図るというイメージが強いが、ネパールの場合、たしかに一時国家破綻に近い状態に陥り国際社会の支援を受けたが、最悪の場合でも主導権はネパール側が握り、自ら主体的に平和省を設置し、平和省を中心に平和と人権を回復しようとしてきた<sup>2)</sup>。まだこの試みが成功するかどうか分からないが、時間がかかっても、もし成功するなら、ネパール平和省は今後の平和構築や人間の安全保障のモデルケースの一つとなるであろう。

ネパール平和省の活動は、このように普遍的意義を持ちうるものであるが、当面の直接の目標はあくまでもマオイスト人民戦争 (ネパール紛争) の解決である。そこで、以下では、平和省の設立過程と構成の概要を見た上で、比較的資料が豊富な「平和基金 (Peace Fund)」による平和構築事業を分析することによって、その政治的・理論的意義について考察し、また、それを踏まえて、日本の平和構築支援の在り方についても論及することにした。

### 1. ネパール平和省の設立

#### (1) マオイスト紛争<sup>3)</sup>

ネパール平和省の直接の設立目的は、マオイスト紛争の解決である。ネパールでは、「1990年革命 (民主化運動 I)」により立憲君主制の議会制民主主義が成立したが、社会経済構造は人々が期待したほどは改革されず、カースト差別や地方軽視は依然として存続していた。しかもそこに、1991年以降のインド経済自由化の余波が押し寄せ、ネパールの貧

1) 「平和構築」の概念については、篠田英朗 [2003], 第1章参照。

2) ネパール平和構築の特質は「外部からの大規模直接介入ではなく、国内当事者によりほぼ管理されていること」にある (Upreti, B. [2008], p.3)。

3) マオイスト紛争については、以下参照。Karki, A. & D. Seddon eds. [2003]. Lawoti, M. & A.K. Pahari eds. [2010]

富格差、地域間格差はむしろ拡大する一方であった。

この格差拡大は、既成政党の党利党略によりさらに助長された。ネパールには、インドと同様、社会主義や共産主義の長い伝統があり、1990年革命以降、社会主義の「 कांग्रेस党 (Nepali Congress [NC])」と共産主義の「統一ネパール共産党 (Communist Party of Nepal-United Marxist and Leninist [UML])」が勢力を伸張させ、議会の二大政党となった。しかし実際には、両党とも上位カースト寡占の体制内政党であり、カトマンズ中心の上位カースト既得権益の擁護に回ってしまった。1994年には下院選挙で統一ネパール共産党が勝利し、王制下の共産党政権が成立して世界を驚かせたが、それでもネパールの社会経済構造は少しも変わらなかった。というよりもむしろ、共産党単独政権下でも、のちの様々な連立政権下でも、自由経済化、市場社会化は着実かつ加速度的に進行し、貧富格差、地域間格差を拡大させていったのである。

しかし、1990年革命がそれまで抑圧されてきた下位カースト、少数民族、地方住民、女性らの権利意識を目覚めさせたことは事実であり、もはや彼らは忍従を習い性とする声なき被抑圧民ではなかった。彼らは伝統的差別と市場社会化による新しい格差に不満を募らせ、既成諸政党を見限り、反体制急進派の「ネパール共産党毛沢東主義派 (Communist Party of Nepal-Maoist [CPN-M])」(マオイスト)の支持に向かったのである。

マオイストは、反体制急進諸派が合流して1995年に結成され、翌1996年2月、武力革命を目標とする「人民戦争 (People's War)」を開始した。当初、人民戦争は一部過激派の暴力的反政府活動にすぎないと見られていたが、社会経済構造に起因する格差拡大と人民の権利意識の覚醒が背景にあり、ときとともに拡大し、21世紀にはいると、政府との全面戦争へと発展していった。2000年には地方の郡庁や警察署を攻撃し、郡人民政府を設立、2001年には国軍との本格的戦闘に入った。その後、情勢はマオイストに有利に展開し、2004年にはカトマンズなど少数の都市部を除く全土がマオイストの支配下かその強い影響下に入った。そして、2005年11月、マオイストは、専制化した国王を見限った議会派7政党と「12項目合意」を締結し、これに基づき2006年4月、7党とともに「民主化運動II」を闘い、これに勝利、王政打倒に成功したのである。

しかし、これで人民戦争が終わったわけではない。マオイストは、当初、1990年憲法体制(国王・議会派諸政党)と闘っていたが、2005年2月の国王親政開始により議会派諸政党が国王から離反すると、彼らと手を組み、「民主化運動II」により国王を打倒した。つまり、マオイストは国王との闘いには勝利したが、国家権力を完全に掌握したわけではなく、政府(議会派7政党)との関係ではまだ停戦状態のままであったのである。

その後、マオイストは2006年11月、国連立ち会いの下でネパール政府と「包括和平協定」を締結し、2007年1月、暫定憲法により成立した立法議会に参加した。そして、2008年4月の制憲議会選挙で議席の36%を獲得して第1党となり、同年8月にはプラチャング党首を首相とするマオイスト政権を樹立した。しかし、それにもかかわらず、マオイストはまだ自分の軍隊である人民解放軍 (People's Liberation Army [PLA]) を保有し、国軍をもつネパール国家とは停戦状態にあるにすぎなかった。プラチャングは、マオイスト党首としてはPLAを、そして首相としては国軍を指揮する、という何とも奇妙な立場に立つことになった。その後、国軍問題でマオイスト政権は崩壊し、2009年5月以降、統一共産党中心の非マオイスト連立政権となったが、マオイストが制憲議会の最大政党であることには

何らかわりはない。議会第1党のマオイストが、ネパール国家との関係では停戦状態にある、というのは依然として実に奇妙な状態である。しかし、いかに奇妙であれ、これが現実であり、したがってネパールには平和はまだ実現していないのである。

## (2) 平和省の設立と業務

ネパール平和省は、このマオイスト紛争を解決するため、停戦以前にネパール政府が設置した和平交渉機関をその前身としている。

2003年6月、ネパール政府は首相府内に「和平交渉調整局 (Peace Negotiation Coordination Secretariat)」を設置したが、この「調整局」による和平交渉は成功しなかった。そこで政府は2004年8月、首相を議長とする「高レベル平和委員会 (High Level Peace Committee)」を組織し、同年9月には政府事務局長の下に「高レベル平和委員会局」を設置した。この「高レベル平和委員会」は2005年3月に解散されたが、「委員会局」の方は2005年10月「平和局 (Peace Secretariat)」と改称され、その後も存続した。

2007年4月1日、政府は「平和局」を改組し、現在の「平和復興省 (平和省)」を設置した。この平和省は、前身の「平和局」の業務をすべて引き継ぎ、さらに平和構築のための広範な業務も新たに引き受けることになった。平和省の主要業務は、「ネパール政府 (業務分掌) 規則 (2007)」によれば、次のようなものである<sup>4)</sup>。

①平和構築・紛争処理・インフラ復興のための政策・戦略・計画・プログラムを作成し、実施すること。②平和協定・合意等の締結・実施・監視・評価に関すること。③永続的平和に必要な制度・手続き・技術に関すること。④平和構築や紛争処理に関する資料収集・調査・分析・評価。⑤紛争被害者や紛争避難民の救済。⑥平和プロセス高レベル監視委員会、真実和解委員会、平和・社会復帰諮問委員会、地方平和委員会に関すること。⑦平和基金による事業の実施と監視。⑧マオイスト戦闘員宿営所 (cantonment) の運営。⑨平和構築関係の政府諸機関・NGO・国際諸機関等の調整。

この業務分掌規則をみると、平和省の業務は非常に広範にわたっていることがわかる。総論的にまとめると、平和省は「永続的平和の構築により美しく平和な新しいネパールを建設することを効果的に支援する」ことを目標とする。あるいは、平和省は「現在の暴力の状況を終わらせ、持続的平和と開発促進を実現するため、制度や手続きを整え、専門技術的な様々な業務を行う」。平和省は平和構築のための「触媒 (catalyzer)」の機能を果たすのである<sup>5)</sup>。

## 2. 平和省の組織構成

平和省の組織構成は、図1のようになっている。最近 (おそらく2010年に入ってから) 改編され、以前は平和省のもとに設置されていた地方平和委員会が内閣のもとに置かれるなど、組織が拡大され複雑化している。理由は説明されていないが、おそらく平和構築事業の拡大、連邦制による地方分権要求の高まりなどへの対応であろう。

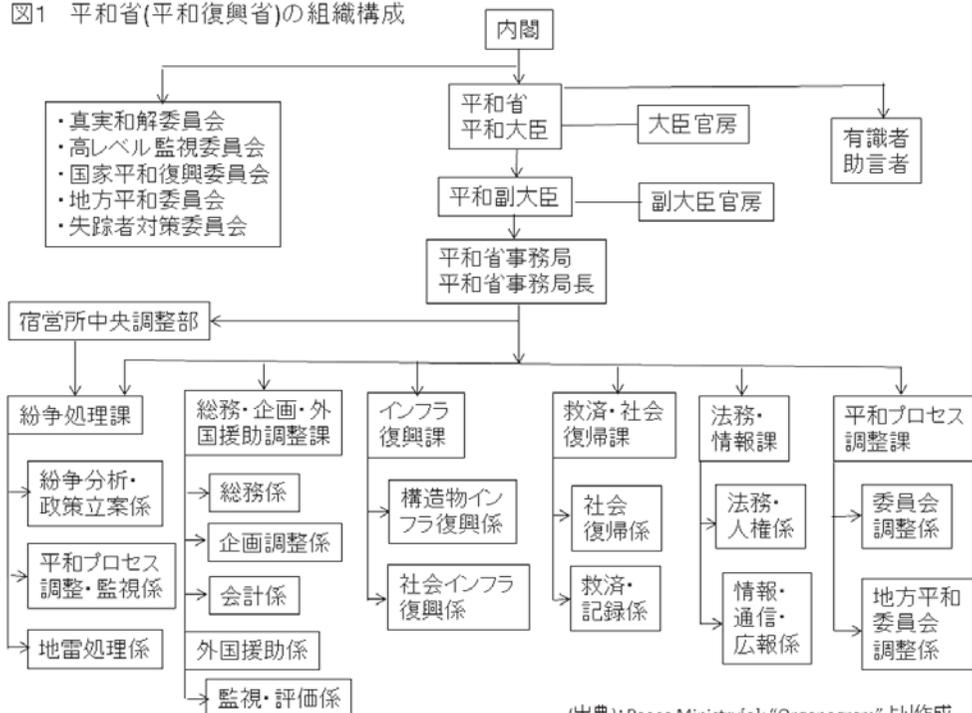
平和省本庁は、シンハーダーバー (政府中央官庁地区) 内にあり、職員は事務局長以下、約80名である。地方平和委員会は、2010年10月20日現在、全75郡のうちの70郡、全

4) Peace Ministry [a], "Mandates."

5) Peace Ministry [a], "Objective."

58市のうちの7市, 全3,913村のうちの597村に設置されている<sup>6)</sup>。

図1 平和省(平和復興省)の組織構成



(出典): Peace Ministry[a]: “Organogram”より作成。

### 3. 平和省と3平和基金

ネパール平和省の活動は広範多岐にわたり, その全体像を具体的に知ることは容易ではないが, ただ外国資金援助を受けている事業については定期的に収支報告書が出されており, それらを見ることにより事業内容をかなり詳細に知ることができる。

ネパール平和構築のため, ネパール平和省と協力し事業を展開している主要な平和基金は, 「ネパール平和信託基金 (NPTF)」「国連ネパール平和基金 (UNPFN)」「国連平和構築基金 (PBF)」の3基金である。

#### (1) ネパール平和信託基金 (NPTF)

ネパール政府が国庫からの拠出や諸外国からの平和構築支援を受けるため2007年2月に設立したのが, 「ネパール平和信託基金 (Nepal Peace Trust Fund [NPTF])」「(「ネパール平和基金 (Nepal Peace Fund)」と呼ぶこともある)である<sup>7)</sup>。この平和基金は当初財務省の管轄下に置かれたが, 平和省の設立後, 基金による事業実施は平和省に移管され, 現在に至っている。

「平和基金(運用)規則」(2007年制定, 2008年改正)によれば, NPTFの概要は次の通りである。

6) *Himalayan Times*, 2010-10-20. 地方平和委員会については, Odendaal, A. & R. Olivier [n.d.]参照。

7) 当初の名称は「多国援助信託基金(Multi-Donor Trust Fund)」。

①基金は、平和大臣を長とする「基金運営委員会 (Board of Directors<sup>8)</sup>)」が管理運営する。基金事務局は平和省に置く。

②基金は、ネパール政府、外国政府、外国人、国際機関、在外ネパール人、外国慈善団体などから受け入れる。

③基金による主な事業：国内避難民の社会復帰支援、制憲議会選挙支援、PLA 宿営所運営支援、PLA 戦闘員社会復帰支援、平和構築関連機関の設立と支援、紛争被害地域の住民救済、地雷処理支援、公共施設復旧支援、その他の平和構築プログラムの支援、様々な平

表1 NPTFの平和構築事業 (2010.5.15現在)

(百万USドル)

事業名	事業総予算	NPTF 承認額
完了事業		
A1：仮設住宅	1.43	1.43
A2：基本インフラ	4.78	2.37
A3：連絡道路	6.79	4.81
A4：宿営所仮設インフラ	1.87	1.87
A6：宿営所保健プログラム (CHMP)	0.72	0.72
A6-1：CHMP II	0.80	0.80
A6-2：CHMP 宿営所全支所への拡充	0.38	0.38
A7：緊急保健プログラム	0.05	0.05
C1：有権者教育	2.17	2.07
C2：選挙スタッフ訓練	3.39	3.39
C1-2：制憲議会選挙有権者教育プログラム	2.96	2.96
C2-2：選挙関係スタッフ能力開発	3.27	3.27
C3：制憲議会選挙投票日のスタッフ派遣・配置	16.90	16.90
C4：制憲議会補充選挙2009	0.53	0.53
C5：憲法制定公聴会	4.06	4.06
F1：基金事務局運営費	0.03	0.03
小計 (完了事業)	50.14	45.64
継続事業		
A5：生活基盤保障	32.78	32.78
A6-3：CHMP III	1.13	1.13
A8：宿営所バイオガス・太陽光システム	0.34	0.34
A9：宿営所水道	0.50	0.50
B1：国内避難民救済	5.02	5.02
C6：選挙管理	36.83	5.14
D1：警察署再構築	13.87	10.83
E1：宿営所管理プロジェクト	1.37	1.37
E2：全天候型連絡道路・橋梁	6.08	6.08
F2：NPTF制度・組織支援	0.39	0.39
F3：平和基金局運営	0.17	0.17
小計 (継続事業)	98.48	63.75
合 計	148.62	109.39

(出典) Peace Ministry[b], No.9, p.15 より作成。

8) 当初の名称 "Steering Committee" から現行名称に改称。"The Board" とも呼ぶ。委員長は平和大臣、副委員長は財務大臣。国連基金拠出国も委員を出している。Peace Ministry[b], No.8, p.97.

和構築活動の調整。

NPTF へのネパール政府拠出金は、2010年5月15日現在、約7,299万ドルであり、平和3基金（NPTF・UNPFN・PBF）全体の約60%を占めている<sup>9)</sup>。

## (2) 国連ネパール平和基金（UNPFN）

「国連ネパール平和基金（United Nations Peace Fund for Nepal [UNPFN]）」は、ネパール平和構築支援諸国の要請により、2007年4月に設立された。ネパール平和信託基金（NPTF）を補完し、PLA 戦闘員資格審査や地雷撤去のような当事者の利害が絡みNPTFではやりにくい事業や、緊急を要する短期的プロジェクトを中心に援助することがUNPFNの主目的である。当初は2年間の予定であったが、2009年6月に延長が認められ、現在も継続中である。

UNPFN 事務局は国連開発計画（UNDP）の「多国援助信託基金局（Multi-Donor Trust Fund Office）」の中に置かれ、基金は「平和基金運営委員会（The Board）」により他の基金と調整しつつ運用される。

このUNPFNは「国連」を冠しているが、拠出国は発足時のイギリス、ノルウェー、スイス、フィンランド、デンマークの5カ国に、2010年参加の欧州連合（EU）とドイツを加えても、7カ国にすぎない。また、後述のように、NPTFとの関係も輻輳していて分かりにくいところが少なくない。

表2 UNPFN拠出国（2010.5.15現在）

拠出国	拠出額（百万USドル）
イギリス	20.476
ノルウェー	9.783
スイス	2.965
フィンランド	4.063
デンマーク	3.242
欧州連合	(5百万ユーロ)
ドイツ	(2.828百万USドル)
計	40.529

(注) 欧州連合とドイツは拠出予定。(出典) Peace Ministry[b], No.9, p.12より作成

表3 UNPFNの平和構築事業（2009.12.31現在）

(USドル)

事業名	実施機関	基金積立額	実施率 (%)
A1: IEDD/EOD処理（地雷処理）I-VII	UNOPS	4,080,582	100
A2: PLA戦闘員資格審査	UNDP	692,568	100
A-2a: PLA戦闘員資格審査（Ext 1）	UNDP	534,185	669
A3: 宿営所退去PLA成人戦闘員支援	UNDP	499,624	0
A6: PLA戦闘員除隊・社会復帰支援	UNDP	3,000,000	0
B1: 選挙監視センター	UNDP	195,218	29
B2: 選挙管理委員会への選挙支援	UNDP	384,500	13
E1: 紛争後社会統合プログラム	WFP	489,610	100
E1a: 紛争後社会統合プログラム（Ext 1）	WFP	398,153	100
E3: タライ地区女性ジャーナリスト訓練	UNESCO	20,049	36
計		10,294,479	91

(注) UNOPS=UN Office for Project Services. (出典) Multi-Donor Trust Fund Office[c], p.40より作成。

9) Peace Ministry[b], No.9, p.12.

UNPFNによる平和構築支援事業は、次の6領域である<sup>10)</sup>。①PLA宿営所管理運営。PLA戦闘員の資格審査・登録および国軍統合・社会復帰、子供兵・無資格戦闘員の社会復帰支援。②選挙・統治・憲法制定支援、地方統治復興支援。③紛争被害地の緊急救援。④治安の維持・改善。⑤人権回復、和解促進支援。

(3) 国連平和構築基金 (PBF)

国連平和構築基金 (UN Peacebuilding Fund [PBF]) は、2006年に設立され、2010年10月現在、世界15カ国において100件以上の平和構築支援を行っている。基金管理はUNDPの「多国援助信託基金局」。

基金拠出は2010年2月現在、47カ国。日本は2千万ドル、全体の6%であり、予想外に少ない。上記UNPFNへはまったく拠出していない。

PBFによるネパール平和構築支援は、2007年12月28日付の国連事務総長発表により表明された。PBF援助は、UNPFN規準に準じて実施され、2010年2月現在、4事業に対し、676万ドルが拠出されている<sup>11)</sup>。

表4 PBF拠出国 (2009.12.31現在)

拠出国	拠出額(百万USドル)
スウェーデン	64 (19%)
イギリス	53 (16%)
オランダ	46 (14%)
ノルウェー	32 (10%)
日本	20 (6%)
その他	119 (35%)
計	334(100%)

(出典) Multi-Donor Trust Fund Office[c], pp.73-74 より作成

表5 PBFのネパール平和構築事業 (2009.12.31現在)

(USドル)

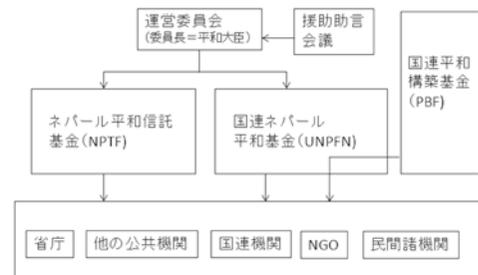
事業名	実施機関	予算額	進捗状況
B3: 移行期司法プロジェクト	OHCHR	1,999,830	継続中
D1: 平和のための青年雇用促進	ILO/FAO	2,656,000	継続中
B1: PLA子供兵・非資格戦闘員社会復帰支援	UNICEF	1,100,000	終了
B2: PLA女性戦闘員支援	UNFPA	1,000,000	終了
計		6,755,830	

(注) OHCHR= 国連人権高等弁務官事務所, UNFPA= 国連人口基金。  
(出典) Multi-Donor Trust Fund Office[a], No.3, p.23 より作成。

(4) 平和3基金の関係

これらNPTF, UNPFN, PBFの3基金は、いずれも平和構築を目的に設置されたものであり、しかもネパールでの基金支出には関係機関がネパール政府、国連、NGOなど多岐にわたるため、相互の関係が必ずしも明らかではない。また、平和基金の性格上、基金による平和構築事業も武器管理から選挙や生活支援まで無制限といつてよい

図2 ネパール平和基金



(出典) Multi-Donor Trust Fund Office[a]; No.3, p.17; United Nations Nepal[2008], p.8より作成。

10) Multi-Donor Trust Fund Office[b], pp.3-4.

11) UN Peacebuilding Fund[n.d.], cf. United Nations Nepal[2008].

ほど広範であり、さらに基金の流れも拠出申し出から事業実施による最終支出まで何段階もあり、資金的に見ても極めて複雑である。金銭にかかわることなので、各機関がそれぞれ実施報告書を出しているが、少し見ただけでは関連が不明確なところや、数字が合わないようになるところも少なくない。

しかしながら、これは人民戦争で国家破綻寸前の混乱状態に陥っていたところに、様々な援助機関が入ってきて、それぞれの考えで平和構築支援活動を始めたのだから、ある程度はやむをえないといわざるをえない。以下では、こうした点を考慮しながら、平和3基金によるネパール平和構築事業を分野別に整理し、検討していくことにする。

#### 4. 平和基金による平和省の平和構築事業

##### (1) PLA 戦闘員の資格審査と宿営所収容

平和省の最も重要な第一の任務は、「包括和平協定」(2006年11月21日)と「武器・軍管理監視協定」(2006年12月8日)に基づき、停戦を監視しつつ、人民解放軍(PLA)戦闘員の資格審査と登録を行い、有資格者を宿営所(cantonment)に収容することである。

人民戦争は、停戦時、ほぼ全土に拡大しており、PLA戦闘員も全国に展開していた。この状態で停戦を維持し平和構築を進めていくのは困難なので、政府と国連は「包括和平協定」と「武器・軍管理監視協定」の締結後、ただちに宿営所(本所7,支所21)を建設し、そこにPLA戦闘員を収容し、武器を保管する作業に着手した。

このうち宿営所の建設・維持は、後述のように、主にNPTF(ネパール平和信託基金)によりネパール政府機関が実施することになるが、PLA戦闘員の資格審査と武器の収容保管は、両当事者の利害に深く関わるので、資金はUNPFN(国連ネパール平和基金)が拠出し、実施は「国連ネパール・ミッション(UNMIN)」(2007年1月23日設立)が担うことになった。

国連安保理は、2006年12月1日、停戦監視団35人のネパール派遣を決定、一方ネパール政府は2007年1月、国連監視団補助のため退役グルカ兵111人による暫定監視団(Interim Task Force [ITF])の設立を決定した。このITFは、2007年1月中旬には編成され、1月17日からUNMIN監視団のもとでPLA戦闘員と武器の収容作業を開始した。PLA戦闘員資格審査には、UNDPとUNICEFの専門家たちも参加した<sup>12)</sup>。

PLA戦闘員の資格は、「武器・軍管理監視協定」(4.1.3)により、①2006年5月25日以前にPLA戦闘員となっていた者、②1988年5月25日までに生まれた者(2006年5月25日現在、18歳以上の者)である。この規準により、資格審査が7カ所の宿営所(Ilam, Sindhuli, Surkhet, Kailali, Rolpa, Nawalparasi, Citwan)で実施され、その結果、32,250人(または30,582人<sup>13)</sup>)が有資格者と判定され、宿営所に収容された。

その後、2008年12月までに再審査が行われ、その結果、8,640人は再審査に現れず、さらに宿営所収容にもかかわらず欠格の4,008人を差し引くと、PLA戦闘員は19,602人となった。内訳は、男性15,756人、女性3,846人。また、欠格者のうち2006年5月25日現在、18歳未満だった者(子供兵)が2,973人、期限後入隊者が1,035人であった<sup>14)</sup>。

12) UNMIN[2007], p.17. UNMINは正式発足以前に先遣隊が活動開始。また、UNICEF参加は子供兵対応のため。

13) 数字は報告書ごとに異なる場合がある。Multi-Donor Trust Fund Office[a], No.2, p.24では32,250人、Peace Ministry[b]の各報告書では30,582人。

14) Peace Ministry[b], No.1, p.17; No2,p.24.

この資格審査の結果、欠格となった4,008人は宿営所から退去することになったが、彼らの社会復帰には十分な支援が不可欠である。そこで、UNPFNと国連平和構築基金(PBF)が資金援助し、UNDP, UNICEF, UNFPA(国連人口基金), ILO, FAOなどが中心になって生活用品支給, 職業訓練, 農業指導, 小規模事業支援, 就職支援, 学外教育などを実施することになった。宿営所からの退去は2010年1月6日から開始され40日間で完了予定とされているが、詳しい結果報告はまだ出されていない<sup>15)</sup>。

資格審査に合格し宿営所に収容された19,602人については、マオイストが全員の国軍統合を要求するのに対し、 kongress党や統一共産党は、国軍の激しい抵抗をテコに、数千人程度を国軍・治安部隊に受け入れ、それ以外は除隊・社会復帰させるべきだと主張している。この鋭い利害対立のため、19,602人のPLA戦闘員が処遇の決まらないまま不自由な宿営所生活を強いられ、一方、政府や平和基金は見通しのつかないまま多額の宿営所管理運営費を負担し続けている。後述のように、これも平和構築のコストである。

## (2) 武器管理・地雷処理

紛争後平和構築にとって、武器の収容・管理と地雷処理も初期段階の重要課題である。これも紛争当事者にとっては敏感な問題であり、中立的なUNPFNと国連機関が中心になり実施された。

PLA所有の武器については、UNMIN監視団が3,475個を登録し、各宿営所の保管庫に収納し監視している<sup>16)</sup>。国軍の武器ははるかに管理状態がよく、新規調達さえ監視しておれば、それほど問題はない。

次に、人民戦争中に敷設された地雷や爆発物については、UNMINとUNOPS(国連事業サービス機関)が中心になり国軍の爆発物処理訓練をする一方、イギリスの民間警備会社Armor Groupとも契約し、爆発物処理を進めている<sup>17)</sup>。ネパールは人民戦争中に多くの爆発物が仕掛けられ、いまでも危険な状態にある。国連機関を中心としたこの爆発物処理プログラムにより、2009年末までに地雷原数十カ所、爆発物数万個以上を処理し、なお継続中である<sup>18)</sup>。

表6 UNOPS爆発物処理(2007.6-2008.10)  
(万USドル)

事業名	国連機関	予算額
IEDD/EOD作戦(地雷処理)I-V	UNOPS	408
地雷処理情報の収集と検証	UNOPS	54
ネパール軍地雷処理訓練	UNOPS	23

(注) IEDD=爆発物処理, IEDD=簡易爆発物処理。

(出典) Multi-Donor Trust Fund Office[a], No.1-3より作成。

## (3) PLA宿営所の管理・運営

ネパール平和構築において最も重要な事業の一つが、PLA戦闘員を収容する宿営所の建設・管理・運営である。「包括和平協定」(4)には次のように定められている。

- ・宿営所(本所7, 支所21)を設置し、PLA戦闘員を収容する。
- ・PLA戦闘員の資格審査と監視は国連が行う。

15) Multi-Donor Trust Fund Office[a], No.2, pp.23-25; No.3, pp.25-26.

16) UNDP[2009], p.57.

17) Multi-Donor Trust Fund Office[a], p.16. Armor Groupは、高性能爆発物保管, PLA爆発物処理支援など、ネパール平和構築の重要な部分に参与している。平和構築の民営化モデルの一つとってよいであろう。

18) Multi-Donor Trust Fund Office[a], No.3, pp.22-25.

- ・宿営所 PLA 戦闘員への補給は政府が行う。
- ・PLA 戦闘員の統合・社会復帰は暫定内閣が行う。

宿営所には当初3万人以上の収容が見込まれていたが、再審査の結果、有資格者は19,602人になった。減少したとはいえ、これだけの戦闘員を収容する宿営所の建設・運営は資金的にも管理面でもたいへんである。具体的に見ていこう。

- ① 仮設住宅の建設：PLA 宿営所仮設住宅の建設は、当初、政府予算で着手され、2007年5月からはNPTFから拠出されるようになった。15人収容の住宅1,000棟の建設が承認され、1,003棟を建設して2008年4月完了<sup>19)</sup>。
- ② インフラ整備：宿営所内外の道路、上下水道、電力、電話、事務所、売店、保健センター等の整備にも、約1,000万ドル(2010年5月15日現在)がNPTFから支出されている<sup>20)</sup>。
- ③ PLA 戦闘員への生活費支給：NPTFは、宿営所収容PLA 戦闘員の国軍統合か社会復帰が完了するまで、生活費を支給する。対象：初回審査後30,852人、再審査後19,602人。給付額：1人60ルピー／日、3,000ルピー／月(日額は2008年9月より70ルピー、2010年初より72～110ルピーに引き上げ)。

この生活費支給は、原則としてネパール政府からのNPTF 拠出金によりまかなわれ、2010年5月15日現在、予算として2,426百万ルピー(33百万ドル)が計上されている。巨額であり、ネパール政府にとって大きな負担である<sup>21)</sup>。

- ④ 保健医療：NPTFは、宿営所内PLA 戦闘員と近隣住民のため保健医療サービスを行っている。7本所には医師と医療設備、21支所にはヘルスワーカーと簡易医療設備が配備されている。2009年7月16日以降の実績(延べ人数)は、治療2,460人、健康診断529,949人(戦闘員258,710人、近隣住民271,239人)。

また、宿営所内PLA 戦闘員の約20%は女性なので、国連平和構築基金(PBF)による女性対象プログラムもある。その一つとして、2009年8月には妊産婦保健クリニックが宿営所内に開設された<sup>22)</sup>。

#### (4) 国内避難民の社会復帰支援

ネパールでは、10年余の人民戦争により最悪期で約20万人の避難民が発生し、停戦成立後でも約5万人が郷里に帰ることができず避難生活を続けてきた。その実情を把握し、郷里や他の場所での社会復帰を支援するのがこのプログラムであり、平和省が中心になってNPTFによりムスタンとマナングを除く全国73郡で実施している。支援は次の3つの方法で行われている。

- ① 避難先からの帰郷費支給：1人300～1,000ルピー。受給者23,085人。
- ② 生活費・教育費・住宅再建修理費支給：
  - ・生活費：1人60ルピー／日、4ヶ月間。受給者21,184人。
  - ・住宅再建費：20,000ルピー／家族。受給者419家族。
  - ・住宅修理費：7,500ルピー／家族。受給者2,482家族。
  - ・教育費：16歳以下の子供2,400ルピー／人。受給者4,709人。

19) Peace Ministry[b], No.3, pp.7, 11-12.

20) Peace Ministry[b], No.4, p.11; No.9, p.15.

21) Peace Ministry[b], No.1-9.

22) Peace Ministry[b], No.3, p.29; No.9, p.25-26.

・諸経費：5,000 ルピー／人。受給者 17,375 人。

③ 農業融資：20,000 ルピー／件。未実施。

国内避難民については、2007年10月現在、確認されているのが約2万5千人であり、これまでの支給者数にほぼ見合っている。しかし、避難民の実態は把握しにくく、割当予算495万ドルでまかなえるかどうか今のところ分からない<sup>23)</sup>。

(5) 警察再建支援

人民戦争では、警察が攻撃目標となり、地方の警察署はほぼ壊滅状態になっていた。そこで平和省は、緊急課題である地域の治安回復のため、NPTFによりマナング、ムスタン、カトマンズ、バクタプール、ラリトプールをのぞく全国70郡で警察署の再建を支援することになった。予算1,387万ドルで2009年11月25日に着手、庁舎・武器保管庫等の再建や、性差別のない警察組織の構築が進められている<sup>24)</sup>。

(6) 市民教育・選挙支援

「包括和平協定」が前文で「自由公正な制憲議会選挙の実施への決意を表明」しているように、ネパール平和構築は「選挙実施→制憲議会開設→憲法制定」をその積極的な平和構築事業の中心においている。平和省も、この基本目標に従い、NPTF予算の約30%を制憲議会選挙のため割り当て、多くの関連事業を実施してきた。

① 市民教育：ネパールの人々にとって、制憲議会選挙は初めての経験であり、したがってその意義や仕組みを十分に説明し理解してもらうことが、選挙成功のためには何よりもまず必要なことである。ネパール人民が自分たちで憲法をつくり平和を実現していくための市民教育、有権者教育である<sup>25)</sup>。

たとえば、「制憲議会選挙のための有権者教育プログラム」（選挙管理委員会担当、2007年6-9月）の実績は、次の通りである。掲示板175個、ステッカー100,000枚、各言語ポスター1,200,000枚、パンフレット2,600,000冊、ラジオ放送（16言語）59回、TV放送14回、選挙スタッフ訓練用品配布39,231個、選挙実施担当幹部訓練30人、開発区別選挙実施訓練308人、郡別選挙訓練9,231人、有権者教育派遣ボランティア8,400人<sup>26)</sup>。

また、「制憲議会選挙2064有権者教育」（選挙管理委員会担当、2008年1-7月）では、これまで政治から疎外されてきた少数民族、女性、被差別諸集団を主な対象に、情報提供、選挙啓発が実施された。有権者教育ボランティア8,568人を3,915の村、58の市に派遣。ポスター715,000枚、パンフレット2,960,000冊、カード4,000,000枚、図表30,000枚の配布、ラジオ・TV放送400回、新聞広報696回など<sup>27)</sup>。

② 有権者登録支援：ネパールの住民登録はまだ不完全であり、民主的統治のためにも、制度を整え、住民登録を促進する必要がある。「有権者登録キット」（NPTF、選管担当、2009.11-）はそのためのプログラムであり、27億2,545万ルピー（3,586万ドル）の巨額予算により、住民登録IDカードを作成し、写真付き有権者名簿を作成している<sup>28)</sup>。

23) Peace Ministry[b], No.9, p.31-32.

24) Peace Ministry[b], No.9, pp.35-36.

25) Peace Ministry[b], No.1, p.17.

26) Peace Ministry[b], No.1, p.18.

27) Peace Ministry[b], No.3, pp.27-28.

28) Peace Ministry[b], No.9, pp.33-34.

③ 選挙実施支援：制憲議会選挙は、「包括和平協定」(前文)では2007年6月14日までに実施と定められていたが、政治的混乱のため2007年11月22日に延期され、さらにまた2008年4月10日に再延期され、ようやく実施された。平和省は、この選挙実施過程をにらみつつ、NPTF, UNPFI, PBF などからの資金拠出をえて、様々な選挙支援プログラムを実施した。

たとえば、「選挙スタッフ訓練」(NPTF, 選管担当, 2007.9 終了)では、選挙スタッフ幹部訓練18人、地域選挙スタッフ訓練389人、選挙用機器取扱指導15人、コンピューター取扱指導75人、計数訓練73人を実施した。このプログラムは第2期(2007年9月開始)以降に継承されている<sup>29)</sup>。

また、「制憲議会選挙2064のための選挙スタッフ能力開発」(選管担当, 2008.2-2008.7)は、2008年4月10日の制憲議会選挙のためのプログラムであり、選挙スタッフ249,690人が教育訓練を受け、立候補予定者や政党関係者ら3,750人が選挙手続きの説明を受けた<sup>30)</sup>。

さらに「制憲議会選挙スタッフ派遣」(NPTF, 選管, 2008.3.24-2008.7.16)では、全国240選挙区の投票所21,182カ所に選挙スタッフ236,031人を派遣し、選挙実施に当たらせた。その結果、選挙はおおむね公正かつ効率的に行われ、再投票は106投票所にとどまった<sup>31)</sup>。

## 5. ネパール平和構築と日本の支援活動

### (1) 社会復興としての紛争後平和構築

平和省の平和構築事業は、ここで考察した平和基金によるものだけでも極めて広範多岐にわたり、その目的達成には想像以上の資金と時間と忍耐が必要である。平和構築は、停戦後、和平交渉がはじまってからの方が、多くの利害が錯綜し、はるかに複雑で困難なのである。

紛争後平和構築の目標は、一つには、崩壊した社会秩序の再建、つまりは新憲法の制定、新国家の建設である。そして、この意味での平和構築においては、国際社会は、支援とはいいつつも、結局は国際社会が望ましいと考える新憲法の制定へ向けて被支援国を誘導して行かざるをえない。これは、私自身がネパールでしばしば経験し、そのつど国連関係者やその意をくむネパール知識人たちと激しい議論になる点である。国際社会は、「要請された」ということを口実にネパールに自分たち、つまりは西側先進国の考える新憲法を押しつけていく。それは、ときにはあまりにも強引、傲慢と見えることさえある。しかしながら、その一方で、もし国際社会がネパール側にすべて任せてしまったら、新憲法の制定が困難なこともまた冷厳な事実である。紛争後平和構築において、「要請」を口実に上から介入しすぎると、反発を招き、失敗する。逆に、当事者任せにしすぎても、やはり失敗する。ここが新憲法制定——新国家建設——支援の難しいところであり、国際社会は誠実たらんとすればするほど、関与の仕方が複雑となり、経費も増大していくのである。

その一方、紛争後平和構築は、生活再建でもある。ネパール紛争でも、特に地方の人々

29) Peace Ministry[b], No.1, pp.19-20; No.2, pp.36-37.

30) Peace Ministry[b], No.4, pp.27-28.

31) Peace Ministry[b], No.3, pp.31-32.

の生活基盤が破壊されてしまい、そのままでは、いくら立派な憲法をつくっても彼らには何の救いにもならない。したがって、紛争後平和構築においては、人々の生活基盤を回復すること、つまり「人間の安全保障」が必要不可欠となるのである。しかしながら、これは援助側にとっては援助が無際限に拡大していくことを意味する。本稿で考察したネパール平和基金による平和構築事業をみても、それがいかに容易ならざることかは一目瞭然であろう。平和構築支援は生活保障の肩代わりとなりかねないのである。

しかし、それにもかかわらず、いかに難しかろうと、国際社会には、紛争に苦しむ途上国の平和構築を支援する義務がある。詳しくは別稿に譲るが、ネパールのような途上国の紛争の多くは、先進諸国の直接的・間接的な干渉や搾取によって引き起こされているからである。そのすさまじさは、この二十数年間のネパール観察を通して、私自身、幾度も痛感させられたところである。現在でも、先進諸国は、ネパールに自由市場社会化を押しつけ、地方を疲弊させ、商品としての労働者を大量に生み出し、彼らを低賃金労働者として外国に連れ出し、稼いだわずかばかりの賃金は本国に送金させ、かくして本国に預金利子 14% (2010年9月現在) のバブルを発生させ、目もくらむばかりの格差社会を現出させている。マオイスト人民戦争は先進諸国が引き起こしたといっても、あながち言いすぎではあるまい。したがって、国際社会、特に先進諸国には途上国の平和構築を支援する義務があるのである。

(2) 日本のネパール平和構築支援

こうした観点から日本のネパール平和構築支援について見てみると、日本の対ネパール政府開発援助はたしかに 2007 年実績で 4,864 万ドル (DAC 諸国では第 3 位) にのぼるが、全体としての戦略性に乏しく、平和構築としては十分な効果を上げていないといわざるをえない。むしろ、日本のネパール平和構築支援も一つの統一パッケージ (表7) となっている。しかしながら、UNPFN のような明確な支援枠組をつくり、平和省を通して目に見える形で支援し、世界世論に広く訴えかけている西欧諸国と比べると、日本の平和構築支援はバラバラの印象を与え、ネパールにおける存在感も極めて希薄であるのが現状である。

さらに、ネパールというよりはむしろ日本にとって問題なのが、陸上自衛隊員のネパール派遣である。日本政府は 2006 年 12 月、改正防衛省設置法・自衛隊法を成立させ、防衛庁を「防衛省」に格上げする一方、自衛隊の海外活動を「付随的任務」から「本来任務」へと格上げした。この格上げされた防衛省の、本来任務としての自衛隊海外活動の初仕事として選ばれたのが、陸自隊員 6 名の「ネパール政治ミッション (UNMIN)」派遣だったのである。

しかも、この派遣は、2007 年 3 月 28 日に設立されたばかりの「陸上自衛隊中央即応集団 (CRF)」からの派遣とされた。CRF は、国際平和協力と国内緊急事態 (テロ、ゲリラ

表7 日本のネパール平和構築支援パッケージ (2007年3月)

人的貢献	国連ミッションへの派遣	自衛隊員 選挙専門家
	選挙管理委員会スタッフの本邦研修	
	要人・政府幹部等の派遣	
	選挙監視団派遣	
資金的貢献	緊急人道支援	
	民主化・平和構築支援	
	食料援助	
	貧困農民支援	

(出典) <http://www.peacebuilding.jp/seminar/071010arita.pdf>

など)への対応を任務としている<sup>32)</sup>。CRFは、自衛隊海外派遣と軍民協力促進の尖兵であり、その最初のモデルケースとして選ばれたのが、陸自隊員のUNMIN派遣だったのである。

一言で言えば、この陸自隊員のUNMIN派遣は、ネパールのためというよりは、日本政府のためである。先述のように、ネパールには国連がいち早く停戦監視団を送り、知識・経験ともに豊富な元ゴルカ兵を組織して停戦監視を始めていた。日本が陸自隊員を送る必要はなかったし、そもそも自衛隊海外派遣は明白な憲法違反である。それでも、あえて陸自隊員をネパールに派遣したのは、これを自衛隊海外派遣と軍民協力のモデルケースとして利用するためであったとしか考えられないのである。

たとえば、ネパール派遣自衛隊員はCRF司令部直属となっているし、第一次派遣隊員の1人は、帰国後、CRF報道官を経て、「国際協力センター」初代所長に就任した。また、CRF国際活動協力隊(駒内駐屯地)では、ネパール帰国隊員が教員団に加わり、NGOもいくつか参加させ、軍民協力(民軍協力)の訓練をしている<sup>33)</sup>。

ネパールは遠くの小さな国だが、日本では非常に人気が高く、ヒマラヤや象、寺院、山村など、魅力的な被写体に満ち満ちている。防衛省や自衛隊はすでにそれらをふんだんに使って自衛隊ネパール派遣の宣伝を繰り返している<sup>34)</sup>。陸自隊員のUNMIN派遣が、ネパールのためというよりは、自衛隊海外派遣と軍民協力促進のためのモデルケースとして利用されていることは明白であろう。

### (3) グローバル化と日本の非軍事的平和貢献

以上に見てきたように、ネパールの平和構築は、グローバル化の今日では、世界社会の義務であり、また当然日本の義務でもある。そして、今日の平和構築の主要部分は結局は人々の生活保障・人権保障としての「人間の安全保障」にほかならないから、いかに困難とはいえ、日本は国際社会と協力し、いま以上に積極的にネパールの人々の生活基盤復興に努力しなければならないのである。

これは、憲法により軍隊を放棄した日本にこそ期待されている国際平和貢献の在り方である。たしかに、紛争地には非武装の自衛隊を派遣し平和構築に当たらせるべきだという主張もある。たとえば、伊勢崎賢治は、UNMIN派遣自衛隊員は「もちろん非武装です。こうした国連軍事監視のミッションに積極的に参加して、日本のブランドにするのはどうでしょうか」と提案している<sup>35)</sup>。しかし、前述のように、少なくともネパールのような国については、これは全くの誤りである。停戦後のネパールは、陸自隊員を必要とせず、事実、ネパール国内では陸自隊員の活動はまったくといってよいほど知られていない。ネパール平和構築事業の大半は非軍事的なものであり、陸自隊員は不要である。それでもなお陸自隊員を派遣しているのは、他の目的、つまり日本の軍事化促進のためにほかならない。日本の軍事化をもたらすような平和構築支援は、決して本物の平和構築支援ではない。日本国民は、非武装であれば自衛隊を派遣してもよいといった危険きわまりない謬見に惑わ

32) 中央即応集団HP (<http://www.mod.go.jp/gsd/crf/pa/>) 参照。

33) 吉田鈴香 [2009] 参照。

34) 中央即応集団「UNMIN」(<http://www.mod.go.jp/gsd/crf/pa/>) : 内閣府国際協力本部「ネパール」([http://www.pko.go.jp/PKO\\_J/result/nepal/nepal01.html](http://www.pko.go.jp/PKO_J/result/nepal/nepal01.html)) など。

35) 伊勢崎賢治[2010], pp.192-193. 彼は自衛隊UNMIN派遣について、こうも語っている。「あれはいいと思いますね。[中略] 9条護憲派には、自衛隊に関するものは何でもだめだ、みたいな固定観念もあるようだけれど、それは間違っていると思う。むしろ、こういった非武装の軍事監視は、平和憲法の精神を体現するものだと僕は考えます」(マガジン9「伊勢崎賢治さんに聞いた・その1」<http://www.magazine9.jp/interv/isezaki/index.html> [2010年10月30日閲覧])。

されることなく、たとえば吉岡達也（吉岡 [2008]）もいうように、憲法前文と第9条が要請する非軍事の平和構築支援にこそ努力を傾注すべきであろう。

**[参考資料]**（インターネット資料の最終確認 2010 年 10 月）

- Adhikari, Bipin [2010], *Nepal: Design Options for the New Constitution*, Nepal Constitution Foundation, Faculty of Law, TU.  
*Himalayan Times*, <http://www.thehimalayantimes.com/>  
 Karki, A. & D. Seddon eds. [2003], *People's war in Nepal*, Adroit Publishers.  
 Lawoti, M. & A.K. Pahari eds. [2010], *Maoist Insurgency in Nepal*, Routledge.  
 Martin, Ian [2010], *Nepal's Peace Process at the United Nations*, vol.1, Himal Books.  
 Multi-Donor Trust Fund Office[a], *Consolidated Annual Progress Report on Activities Implemented under the United Nations Peace Fund for Nepal*, No.1(23 Jul.2008), No.2 (23 Jun.2009), No.3 (4 Jun.2010), <http://mdtf.undp.org/>.  
 Multi-Donor Trust Fund Office[b], "United Nations Peace Fund for Nepal: Terms of Reference," 29 Jun.2009, <http://mdtf.undp.org/document/download/1907>.  
 Multi-Donor Trust Fund Office[c], *Consolidated Annual Progress Report on Activities Implemented under the Peacebuilding Fund*, No.3, 25 Jun. 2010, <http://mdtf.undp.org/>.  
 Odendaal, A. & R. Olivier [n.d.], "Local Peace Committees: Some Reflections and Lessons Learned," <http://www.gppac.net/uploads/File/Programmes/EWER/I4P/%20LOCAL%20PEACE%20COUNCILS.pdf>.  
 Peace Ministry[a], 平和省ホームページ <http://peace.gov.np/>.  
 Peace Ministry[b], *Four - Monthly Progress Report*, No.1 (2 Oct. 2007, pub. by Ministry of Finance), No.2 (15 Feb. 2008), No.3 (15 Jun. 2008), No.4 (15 Nov. 2008), No.5 (28 Feb. 2009), No.6 (30 Jun. 2009), No.7 (15 Nov. 2009), No.8 (21 Apr. 2010), No.9 (n.d.), [www.nptf.gov.np/](http://www.nptf.gov.np/).  
 United Nations Nepal [2008], "Priority Plan for Peacebuilding Fund Nepal 2008," [http://www.unpbfd.org/docs/Nepal\\_PBF\\_Priority\\_Plan.pdf](http://www.unpbfd.org/docs/Nepal_PBF_Priority_Plan.pdf).  
 UN Peacebuilding Fund[n.d.], "UN Peacebuilding Fund: Preventing a Relapse into Violent Conflict," <http://www.unfbf.org/index.shtml>.  
 UNMIN[2007], "Interim Task Force," [http://www.unmin.org.np/downloads/publications/ITF\\_Booklet.pdf](http://www.unmin.org.np/downloads/publications/ITF_Booklet.pdf).  
 Upreti, Bishnu [2008], "Framework for management of post-conflict transition in Nepal: Some issues and concerns," 28 Dec. 2008, [http://www.nepaldemocracy.org/conflict\\_resolution/Framework%20for%20Post%20Cn%20Mgt-revised%2029%20Dec%2008%20latest.pdf](http://www.nepaldemocracy.org/conflict_resolution/Framework%20for%20Post%20Cn%20Mgt-revised%2029%20Dec%2008%20latest.pdf).  
 伊勢崎賢治 [2010], 『国際貢献のウソ』 筑摩書房。  
 外務省 HP, 「国別データブック（南アジア）」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/09\\_databook/pdfs/02-00.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/09_databook/pdfs/02-00.pdf)  
 篠田英朗 [2003], 『平和構築と法の支配』 創文社。  
 吉岡達也 [2008], 『9条を輸出せよ！非軍事・平和構築の時代へ』 大月書店。  
 吉田鈴香 [2009], 「続・ただ今、陸上自衛隊国際活動教育隊に滞在中！」『日経ビジネス』 HP 版 (<http://business.nikkeibp.co.jp/index.html>), 2009.9.30.

[本稿は科学研究費研究「ネパールにおけるマオイスト紛争と平和構築の課題」による研究成果の一部である。]