

## 復興支援

**実施地域** ボスニア・ヘルツェゴ  
ヴィナ



## 1. 評価調査の概要

## (1) 評価の目的

JICA は、和平合意後のボスニア・ヘルツェゴヴィナに対して、1996年から2000年までの約5年間、復興支援のために様々な協力を実施してきた。本評価は、こうしたJICAの取り組みを評価し、教訓・提言を得るため日本の国際貢献と平和構築活動に造詣の深い毎日新聞論説委員の仮野忠男氏に団長を依頼し、実施されたものである。

## (2) 調査団の構成

団長・総括：仮野 忠男 毎日新聞社論説委員

評価計画：富本 幾文 JICA オーストリア事務所長

## (3) 調査日程

2000年12月10日～12月20日

## 2. ボスニア・ヘルツェゴヴィナの現状

ボスニアの内戦は、1992年4月、旧ユーゴスラヴィアにおける独立問題から始まった。ムスリム（イスラム教徒）<sup>1)</sup> 勢力とクロアチア人勢力が独立を支持したのに対し、独立に反対、もしくは新ユーゴスラヴィアへの編入を求めるセルビア人との間に争いが生じ、これら3民族による内戦へと発展した。

その後、1995年初頭から夏にかけて、NATO（北大西洋条約機構）軍による大規模な空爆がセルビア人勢力に対して行われ、後の同年11月1日から米国オハイオ州デイトンで和平交渉が開始された。同月21日には和平合意（デイトン合意）の仮署名が行われ、翌12月14日、パリで和平基本合意が正式調印された。

内戦前のボスニア・ヘルツェゴヴィナの人口は

438万人（1991年）であったが、内戦後には292万人（1995年）に激減し、死者は20～30万人、負傷者は100万人にも達した。また、国内避難民は約130万人、国外に脱出した避難民は125万人にのぼった。

2000年現在、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ全体は2つのエンティティ（国家内国家、国家に準ずる独立性の強い地域）に分割されたままである。一方がムスリム・クロアチア人勢力による「ボスニア・ヘルツェゴヴィナ連邦（面積にして51%）」であり、他方がセルビア人勢力による「スルプスカ共和国（同49%）」である。1997年1月、中央政府に内閣にあたる「閣僚評議会」が設置されたものの、2つのエンティティ政府との調整が難航するなど、政治面でもなお混迷が続いている。

経済状態も内戦前の3割程度にしか戻っておらず、失業率は40%にも達する。中央政府の統計によると、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ連邦側の1995年のGDPは10億ドル（約1,229億円）で、これは内戦前の1990年と比較すると、8分の1に過ぎず、1人あたりGDPも200～500ドル（約2万5千円～6万円）程度でしかない。紛争による工業施設に対する物理的破壊の度合は60%に及び、工業生産は内戦前の5～10%にまで落ち込んだ。「スルプスカ

注1) 15世紀のオスマン帝国によるセルビア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ征服を受け、セルビア人やクロアチア人の間に自発的にイスラムに帰依する者が続出した結果、外見もセルビア人やクロアチア人と変わらず、セルボ・クロアチア語も話すムスリムが生まれた。内戦前の旧ユーゴスラヴィア政府は、ムスリムとして独自のアイデンティティを形成してきた彼らの独自性を認め、セルビア人、クロアチア人とは異なる民族集団として認めている。

共和国」側の工業生産も多くの分野で内戦前の5～10%にまで下落している。

しかし、 Dayton合意後は、国際社会の支援などで復興の兆しが見え始め、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ連邦側では、1996年の1人当たりGDPは、対前年比35%増の728ドル（約9万円）であり、翌年も約35%の経済成長を記録している。特に1999年4月に民営化プロセスがスタートし、国際社会が求める「自立できる経済」を目指し始めた。ただし法整備を含めてまだまだ問題は山積している。

一方、 Dayton合意の不履行から国際社会の支援が停止されていたスルブスカ共和国側でも、1998年1月に穏健派のドディック政権の発足以降、ドナー各国の援助が本格化している。

また、未帰還難民は60万人にのぼるほか、300万基と推計される地雷の処理といった問題などが山積したままである。

治安面については安定しているように見えたが、今回訪問したサラエヴォとモスタルの2都市では、どこへ行っても平和安定化部隊（SFOR）や国連文民警察官タスク・フォース（IPTF）の姿が目につき、ボスニア・ヘルツェゴヴィナは、まだ国際管理下にあるといえる。

評価団訪問時における、ボスニア・ヘルツェゴヴィナで活動中の主な国際機関などは次のとおりである。



路上チェスを楽しむサラエヴォ市民。平和が戻ってきたということだろう

#### ◇和平履行評議会（PIC）

Dayton合意に基づき日本を含む約40か国及び約20の国際機関で構成。

#### ◇上級代表事務所（OHR）

PICの下部機関で民生面での和平履行を監督する。

#### ◇平和安定化部隊（SFOR）

NATO主体で構成され、現在2万人。停戦直後は6万人であった。

#### ◇国連による国際警察タスク・フォース（IPTF）

現在、1,600人で編成。

#### ◇欧州安全保障協力機構（OSCE）

#### ◇国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）

#### ◇欧州連合（EU）の他、日本、米国などの各ドナー国

#### ◇世界銀行、欧州復興開発銀行（EBRD）、世界通貨基金（IMF）

#### ◇各NGO

サラエヴォだけでも、各国から1万2,000人が入っているという。日本からは9団体が活動中である。

独立問題を契機とした紛争後の平和構築や、将来に向けて国造りを進めている東ティモールでは、国連東ティモール暫定統治機構（UNTAET）のトップとして国連事務総長特別代表（国連暫定行政官）がおり、その下に治安維持部門として軍事監視団や平和維持軍が存在している。

ボスニア・ヘルツェゴヴィナでの構成を東テ

イモールのケースと比較した場合、UNTAETや国連暫定行政官に相当するのがPICやOHRであり、軍事監視団や平和維持軍に相当するのがSFORやIPTFということだろう。

違うのは、東ティモールでは国連が前面に出ているのに対し、ボスニア・ヘルツェゴヴィナではEUやNATO、OSCEが前面に出ていることである。

### 3. 評価の視点

本評価における評価の視点は以下の4点である。

#### (1) 案件形成・実施段階における平和構築配慮の状況

JICAの協力が紛争再発防止や民族再融和に果たした役割は、どのようなものであったか。

#### (2) 復興支援のための国際社会の枠組みにおけるJICAの位置づけ

他ドナー、NGOとの連携・協調はうまくとれているのか。平和構築との関連はどのよ

うなものであったか。

#### (3) プロジェクトがボスニア・ヘルツェゴヴィナに与えた正負の影響（インパクト）

開発援助は平和を促進しているか、逆に紛争を助長していないか。

#### (4) OSCEの平和構築活動の評価と、JICAとの協力関係の可能性はどのようなものか。

### 4. 評価の結果

#### (1) 案件形成、実施段階における平和構築配慮の状況

＜結論＞紛争再発防止や民族再融和に配慮した平和構築支援が行われている。

##### ◇根拠1：サラエヴォ市、バニャルカ両市の公共輸送力復旧計画（2000年度計画）

本プロジェクトはムスリム人の首都サラエヴォ市、セルビア人の首都バニャルカ市に、それぞれバスを調達する事業である。内紛を行っていた2民族に平等に裨益したことで、結果的にバス整備事業が、民族間・都市間のバランスに寄与した。

特に重要なのは、サラエヴォ市の場合、民族間の壁を越えて2つのエンティティ間をバスが往来しているため、往来が頻繁になればなるほど、民族の再融和にプラスにはたらくと考えられることである。その意味からも、2都市でのバス整備事業には、「平和構築の視点」が貫かれていると言ってよい。

##### ◇根拠2：モスタル市の公共輸送力復旧計画（2000年度計画）

サラエヴォ市、バニャルカ市に続き、新規事業としてモスタル市にも、バス調達のための無償資金協力が実現に向けて動いている。クロアチア人とムスリム人の融合都市である同市は、1993年1月、東側地域のムスリム系住民と西側地域のクロアチア系住民との間で激しい戦闘が起こり、双方とも大きな被害を受けた。

援助対象となるモスタル・バス公社は、戦前はモスタル市の東側（ムスリム側）に位置し、モスタル市全域をカバーするとともに、国際便も運航していた。しかし戦後、西側（クロアチア側）でバス会社が独立し、市内便と国際便の



サラエヴォ市内を走る日本の無償資金援助協力によって調達されたバス



営業を始め、会社は2つに分かれた形となった。

そうしたなか、1998年に運輸通信省から日本に対して、「2つのバス会社に、バス52台を支援してほしい」との要請があった。これに対して日本は民俗の異なる2つの会社間の協力を促進すべく、「民族双方の了解、合意を紙に書いて提出してほしい」と要求した。両民族はそうした条件を受け入れ、合意書をまとめ（1999年9月）、バス供与に関する正式な要望書を日本に提出した。それから1年後の2000年9月、東西の会社は再び1つになった。従来、日本は援助の供与に際して、「条件」を付与することは差し控えてきたが、このモスタルに案件については、「条件」の付与が成功したケースであり、特筆に値する。民族の再融和を促進し、平和構築・平和定着を図るという意味で評価できる。その後、2000年9月に基本設計調査が行われ、最終的に40台の調達に必要な資金を提供することとなった。実際にバスが公社に引き渡されるのは、2002年の早い時期の見通しであるという。

## (2) 復興支援のための国際社会の枠組みにおける JICA の位置づけ

＜結論1＞ JICA の協力に関しては、国際社会から「おおむね評価されている」と感じた。

### ◇根拠1：

OHR の関係者は、「日本の援助は好意的に受け取られている。反米感情、反欧州感情が強い分だけ、日本には好意的だ。」と評価している。もっとも「日本は気前よくカネを出す“理念なきおカネ持ち”という見方もある」との厳しい指摘もあった。この項の冒頭で、「おおむね評価されている」と書いたのは、そのためである。

日本の援助に理念がないわけではない。人道援助、緊急援助とも、ボスニア・ヘルツェゴヴィナにとって良かれと思って実施されている。しかし、現地の人々にその理念がみえていないとすれば、残念な事態といわざるを得ない。

その点に関して、UNHCR 代表部からは、「日本は援助についての広報活動をもっと充実するべきだ」と指摘された。同代表部は、EU の例を引き合いに出しながら、「例えば、EU が住宅



破壊されたままのサラエヴォ市内のビル

の提供を行ったとする。その場合、EU はビデオを作ったり、看板を立てたりするための広報予算を潤沢につけてくる。『ちゃんと広報しなさい』というわけだ。これは見習ったほうがいい」と提言しているが、重要な指摘であろう。

理念が見えないもう1つの要因としては、人的貢献の薄さもあるのではなからうか。この点に関しては、「顔の見える貢献」が必要であり、今回の調査でもいくつかの意見を聞くことができた。大使館及び JICA の増員の必要性を感じると同時に、青年海外協力隊の派遣も治安状況の良化とともに期待できるのではないかと感じた。

ボスニア・ヘルツェゴヴィナで活動を展開する国際機関への日本人の派遣については、経済部や法務部について、OHR から要望もあったようである。

このように、日本からの人の派遣については、現地からの期待も大きく、「顔の見える貢献」の実現が望まれる。

◇根拠 2 :

ボスニア・ヘルツェゴヴィナ外務省の復興・援助調整課長は、日本の協力は活発に実施されており、成果を上げていると高く評価し、あわせて全国を対象としている開発調査「運輸交通マスタープラン調査」に関して、交通インフラの必要性を認識し、歓迎の意向を示した。

前述のようにボスニア・ヘルツェゴヴィナにおいては、現状では2つのエンティティ政府が実質的な国内の政治・経済の実権を握っているため、国家としての合意形成は至難の業で、そのなかでの復興支援は困難を極める。

そうした環境のもとで、日本は常に現地の政治機構を尊重し、中央政府を通じた取り決めに基づいて、支援を続けてきた。2つのエンティティ政府と3民族のバランスに、格別に配慮している点も際立っている。その結果、中央政府から高い評価と信頼を得て、他のドナーに先駆け、初の国家開発計画となる「運輸交通マスタープラン調査」を JICA が実施するという結果に結びついた<sup>2)</sup>。

このマスタープランを実施に移すための、F/Sの要請書が政府から提出された。実現されれば、これこそ、国家の再建に向けた平和定着・平和構築活動の一環である。

<結論 2>他のドナーや NGO との関連も一定の成果を上げている

◇根拠 1 :

UNHCR 代表部は、「UNHCR と JICA とは、



サラエヴォ市内の市場。内戦中ここに砲弾が撃ち込まれた

難民問題で連携を深めているが、人道援助から開発援助への切り替えが行われている現在、民族共存のパイロット・プロジェクトについても協調していきたい」と語っていた。これまで以上の協力・連携を進めてほしいものである。

◇根拠 2 :

家畜小屋の修理事業を実施中の「JEN」や、小学校の修復や住宅の再建などに取り組んでいる「World Vision」などと JICA との情報交換も行われていた。

さらに、「World Vision」は、身体障害者への車椅子の提供、地雷被害者のリハビリセンターの運営、トラウマ・ヒーリング（心的外傷を癒すための取り組み）の実施などについて、日本政府及び JICA とのさらなる協力を期待していた。

◇根拠 3 :

日本とイギリスとの間で、両エンティティをまたぐ送電線の建設が計画されていた。日本が資材調達のための資金を提供し、イギリスが建設工事を受け持つことになっていたが、イギリス側の政策変更により工事が中止されてしまった。ボスニア・ヘルツェゴヴィナ政府は、世界銀行などに借款を要請、世界銀行もこれを受け入れた。2001年に工事が始まれば、日本の無償資金協力によって調達された資材が、使われることになっている。ただし、世界銀行による工事が遅れることも予想される。

(3) プロジェクトがボスニア・ヘルツェゴヴィナに与えた正負の影響（インパクト）

<結論 1>正の影響としては、(1)の結論ですで紹介したように、紛争再発防止や民族再融和の面で成果が出つつある。

<結論 2>負の影響としては、援助に依存しがちな側面がみられ、自力更正努力が足りない感があった。

◇根拠 1 :

今回、サラエヴォ市、モスタル市の2都市で、3か所の病院を訪問した。全体として、日本の無償資金協力によって調達された各種医療機材

注 2) JICA フロンティア、2000年12月号