

2. 事業の概要と成果

(1)

上位目標の達成度

(2)

事業内容

ミャンマー政府・ミャンマー各少数民族武装勢力間で 60 年以上続いた紛争によって、社会的、経済的発展から取り残され、さらに国際社会からの支援が行き届きにくい状況にあった紛争被害地域の人々に対する食料配給支援によって、人々の食料不足軽減に寄与し、同時に配給計画から実施に至るまでミャンマー政府・少数民族武装勢力双方の同意・協力を得ていくことで、両者の信頼醸成に寄与するとともに、和平に対する人々の期待感を創出することができた。

＜紛争の影響を受けた人々を対象とした食料配給＞

60 年に亘る紛争や政情不安により、政府と少数民族武装勢力（Ethnic Armed Group 以下 総称として EAG）の関係は緊張状態にあるため、双方に対して慎重に調整していかなければならない現状を鑑み、双方の意向を取り入れながら事業を進めてきた。故に、計画通りに事業を遂行することは容易ではなく、状況に応じて柔軟に対処していくことが必要である。こうしたなか、食料配給に至るまでの調整は、ミャンマー政府・EAG の信頼関係の構築について配慮し、双方による協議・合意の上で進めていく仕組みを確立した。具体的には、EAG 及び州政府の合意の下、EAG 側の担当者を選出、また同様に食料販売業者を選定し、日本財団を含めた 3 者間で計画書を作成、食料支給を実施した。上記プロセスを経て、カイン州における EAG 地域紛争被害者に対して、以下の内容で食料配給を実施した。

各 EAG 地域紛争被害者に対する配給執行表：

EAG	対象地域	裨益者数 (計画時)	執行： 裨益者数 (世帯数)	配給開始日	*裨益期間 (1人あたり)		配給量							
							米 (kg)		油 (Liter)		塩 (kg)		豆 (kg)	
					計画	執行	計画	執行	計画	執行	計画	執行	計画	執行
KPC	カイン州	3,000	8,000(1,600)	2014年7月23日	90日	121日	135,000	483,532	9,000	11,088	2,700	3,430	18,000	3,920
DKBA	カイン州	3,000	8,130(1,514)	2014年7月23日	90日	119日	135,000	483,630	9,000	10,992	2,700	3,920	18,000	3,969
Former BGF	カイン州	1,000	6,280(1,309)	2014年7月23日	90日	40日	45,000	125,538	3,000	7,512	900	1,813	6,000	14,994
KNU Brigade 7	カイン州	4,000	18,432 (3,444)	2014年11月25日	90日	98日	180,000	907,333	12,000		3,600		24,000	
KNU Brigade 6	カイン州	4,000	63,949 (11,276)	2014年12月15日	90日	20日	180,000	642,684	12,000		3,600		24,000	
KNU HQ	カイン州	4,000	20,059 (3,633)	2015年1月19日	90日	97日	180,000	977,158	12,000		3,600		24,000	
合計裨益者数(世帯数)		19,000	124,850(22,776)	合計配布量			855,000	3,619,875	57,000	29,592	17,100	9,163	114,000	22,883

KPC: Karen National Liberation Army Peace Council

DKBA: Democratic Karen Benevolent Army

Former BGF: Former Border Guard Force

(EAG の内、当時軍政側の要請に応じ、国境警備隊 (BGF) に編入したグループ)

KNU: Karen National Union

Brigade: (旅団 以下 BG)

*裨益期間: 1 人あたりの米の消費量が 1 ヶ月 (30 日間) で 15kg とし算出

*計画時配給量: 裨益者数 (計画時) X 1 人 30 日間の食料の消費量 (米 15kg、油 1ℓ、塩 0.3kg、豆 2kg) X 3 ヶ月

*配給量: 配給する食料及びその購入量については、EAG と州政府間の協議により決定、KNU BG6・7、HQ は米のみを配給

食料配給の裨益者数においては、より多くの人々に支援を届けたいという EAG からの要請に応えるべく、各食料の購入単価を下げた結果、実際の裨益者数は、計画時の約 3～10 倍以上となり、合計 124,850 人に上った。尚、当該事業支援対象地域である KNU BG5 地域紛争被害者への食料配給については、KNU から BG5 地域の支援分を BG6・7、HQ 地域へ充当要請を受け、州政府の合意の下、それに応じ実施した。食料配給時には、引渡式を開催し、裨益者となる住民主体の適切な管理下、配給が行われていることを確認した。また、業者先とは、食料購入において直接調整し、食料保管する倉庫を視察し、配給計画書に沿って食料購入されているかを確認し、透明性を図った。

＜事業実施におけるモニタリング＞

現在も緊張状況が続いている EAG 支配地域へのアクセスは制限されているため、一般的に、外国の支援団体が同地域に入ることは、非常に困難であり、細心の注意が必

要である。日本財団によるモニタリングにおいても、同様の配慮が必要であり、本事業が新たな対立の要因となることを回避し、さらに両者の信頼醸成を促進するためには慎重な調整が不可欠である。上記を考慮し、EAG 傘下の Civil Society Organization (CSO) の協力を得てより多角的アプローチで情報収集を行い、裨益者の現状及びニーズを把握し、併せて事業運営管理上の課題を特定・改善できるモニタリング実施体制を確立し、実行した。さらにモニタリングを通して得た情報を集約し、より客観的且つ広い視点で事業の効果・適正の評価を行った。

(ア) EAG 傘下の CSO によるモニタリング

裨益者が暮らす地域へアクセスが可能な EAG 傘下の CSO にモニタリングを委託し、以下の目的及び内容に基づき実施した。

目的:

- 裨益者の置かれている現状及びニーズを特定し、今後の支援計画に必要な情報収集を行う。
- 食料が計画に沿って適切に裨益者に配給されているかを確認し、配給の透明性とアカウンタビリティを図る。
- 本事業の主な当事者である 3 者間（EAG、ミャンマー政府、日本財団）の信頼醸成に加え、EAG と裨益者間の信頼関係も促進する。

内容・方法:

裨益者が居住する地域へのアクセスが可能な CSO 主導で、実施方法・内容について確認の上、日本財団が作成したモニタリングシートに基づき実施した。モニタリングシートの項目は、対象地域及び村名、裨益者数（世帯数）、各食料の配給量、輸送ルート（食料の引渡し地点から終点まで）等の定量的アプローチと裨益者に対するインタビューを通して、食料配給に対する感想、直面する課題等を捉える定性的アプローチから構成される。

上記を踏まえ、今後の事業運営管理に活用すべく、CSO によるモニタリングの結果を集約し、データベース化した。

(イ) 日本財団による食料引渡し時の現地調査

現在も緊張状態が続く EAG 支配地域へのアクセスは制限されているが、食料引渡し時の機会を活用し現地調査の実施を EAG・州政府に要請し、以下の目的・内容で調査を実施した。

目的:

- 裨益者の直面する現状・課題、特に社会的基盤に対するニーズを把握する。
- コミュニティーとの信頼関係を構築する。
- 食料配給の調整における課題を明らかにし改善を図る。

方法・内容:

老若男女問わず裨益者である様々な層の住民（村長、若者、女性、教師等）に対して幅広くインタビューを実施した。ヒアリング内容は、食料配給支援に対する反応、裨益者の生活に密接に関わる治安、経済状況、医療・教育へのアクセス、また平和に対する期待感等の聞き取り調査も併せて行った。外国の支援団体に対する対象地域へのアクセスが制限されているため、裨益者が直面する課題・現状把握においては、(ア) のモニタリングが重要な役割を果たしていたが、食料配給を通して築いた EAG と州政府との信頼関係を基に、日本財団による現地調査の実施を双方に働きかけ、可能な限り実施した。当該地域事業においては、Former BGF、KNU BG 6・

	7、HQ の食料配給対象地域で現地調査を実施し、より多くの裨益者のニーズ把握及び集約を図った。 また、上記モニタリングと連動して、下記の情報収集によるモニタリングを行い、事業の方向性・適正さを確認した。 (ウ) カウンターパート Myanmar Peace Center (MPC) からの助言 本事業カウンターパートの MPC は、政府と EAG 間の停戦合意又政治状況等、事業遂行に影響を与える重要な機関であるため、常に MPC の助言を考慮し、併せて緊密に連携しながら、事業調整を進めてきた。 (エ) 地元メディアの反応 政府と EAG が緊張状態にあるため、MPC の助言により積極的な広報活動は敢えて避けている中で、本事業に対する報道ぶり、また本事業が生み出す社会的影響・反応を客観的に分析し、事業の方向性を確認した。特に、本食料配給支援に関する新聞記事等を分析すると、本支援に対するメディアの反応は好意的であり、事業の適正を図る上で一つの指標となった。 (オ) NGO・国連関係者会議による情報収集 本事業に関連する NGO・国連関係者の定例会議に参加し、停戦合意の進捗、政治状況、支援における課題等、日々流動的に変化する情報を精査の上、事業の適正・方向性を確認した。また、定期的会議に加え非公式に NGO 等の関係者との会合を重ね情報収集を図った。
(3) 達成された成果	(ア) 食料配給を実施した EAG 地域の紛争被害者 124,850 人が直面している食料不足の軽減に寄与した。 (イ) モニタリングの一環で CSO 及び日本財団が実施した裨益者へのインタビュー結果を集約すると、総じて裨益者は食料配給支援に対して歓迎する姿勢を示しており、外国の支援が届き難い現状の中で、本食料支援が裨益者の食料不足軽減に留まらず、生活状況の改善にも寄与する結果となった。 (ウ) 従来対立していたミャンマー政府と EAG の双方が紛争被害者のため食料配給計画から実施に至るまで一貫して協力・尽力した結果、本支援を通して人々に和平の果実を直に実感する機会を提供した。 (エ) 上記モニタリングを中心に、多角的アプローチによるモニタリング実施体制が構築され、新たに住居、貯水タンク、浄水設備、道路、学校、クリニック等の生活基礎インフラに対するニーズが確認できた。 (オ) ミャンマー政府・EAG が互いに強い不信感を抱いており、関係の改善が課題となっていた状況下で開始した本事業であったが、双方に対し、中立かつ粘り強い交渉と柔軟な姿勢で臨んできた。その結果、後述する通り、双方はもとより、当財団も含めた三者間における信頼醸成が構築され、今後の紛争被害者支援をより持続的かつ効果的に進めるための実施・協力体制が確立された。 ＜ミャンマー政府・EAG の関係改善＞ ミャンマー政府・EAG 相互の不信感により、日本財団の立会いがなければ、調整会議についても開催できない状況にあったが、日本財団は常に双方に対して中立的な立場を強調し、ミャンマー政府、EAG の仲介役に努めてきた。日本財団が配給の計画立案から実施まで徹底して双方と連携・協力したこと

により、双方の信頼関係を促進し、結果として日本財団の立会いがなくとも、自主的に双方の意思で会議が開催されるに至った。また、これまでヤンゴンや州政府事務所での調整会議を敬遠していた武装勢力側も、会議の為であれば積極的に指定場所に出向くようになり、紛争被害者支援を目的に、二者間で開催される会議の数も増加した。

<現地調査の実施の受入れ>

本事業開始当初は、外国の支援団体による EAG 支配地域での現地調査は厳しく制限されており、ミャンマー政府及び EAG からの許可取り付けが困難な状態であった。通常、外国の団体が現地調査を実施する場合、実施の 1 ヶ月以上前に管轄の州政府・EAG に申請することが求められることが多く、審査も厳しい。日本財団による現地調査も例外ではなく、当初、困難を極めたが、配給調整による双方の信頼関係の構築に伴い、本事業の意義が理解され、調査を要請すれば、上記の申請プロセスを求められることなく、速やかに許可を取り付けることが可能となった。また地域によっては双方から調査実施の要請を受けるまでに至っている。

<ミャンマー政府の姿勢の変化>

事業開始当初、停戦合意が締結されておらず且つ緊張状態にある中、EAG と連携・協力して進める EAG 支配地域の紛争被害者支援についてミャンマー政府は消極的であったが、本支援が紛争被害者の生活状況改善に多大なインパクトをもたらし、両者の信頼関係の構築及び和平促進に必要な不可欠なファクターであると認知されると、食料配給計画書の立案の段階から、積極的に EAG と連携して参画するなど、EAG との協力関係を構築する姿勢を示すようになった。

(カ) 本支援が紛争被害者たちの生活状況の改善に裨益し、ミャンマー和平に寄与していることがミャンマー政府・EAG より高く評価されていることを受け、日本政府、日本財団のミャンマー和平プロセスの枠組みにおける重要な地位を築いた。また、紛争被害者が平和且つ安定した暮らしを得るため、継続的な支援が求められる中で、官民連携して取り組んでいる本支援は国際機関・関係者等から関心を集めており、国内外問わず、今後一層の注目を集めることが期待される。

(キ) 上記の成果を集約すると、裨益者が安心して暮せる生活を希求する現状において、ミャンマー政府及び EAG と連携・協力して進めた本食料支給実施体制そのものが、停戦合意及び政治協議に向けて重要な局面にある和平プロセスを後押ししており、紛争被害者支援を通して和平促進を本義とする本事業の社会的意義についても再確認された。

(4) 持続発展 性	(ア) 本食料支援に対して裨益者を含め政府、EAG から高い評価を受けており、両者の信頼醸成及び和平促進寄与が強く認識されていることを受け、両者から食料配給について追加支援の要請を受けている。 (イ) 上記支援要請に加え、継続的な裨益者支援を目的に、紛争被害者を対象とした復興支援事業の支援要請を KNU 及びミャンマー政府より受けた。本復興支援事業は、日本政府、JICA、本邦 NGO、日本財団に対してのみ支援要請の打診を受け、現時点で他の諸外国及び国際機関は本事業のステークホルダーとして含まれていない。理由としては、先述の通り本支援に対する高い評価、また本支援により三者間の信頼醸成に大きく貢献していることが認められ、日本側のみ要請したと MPC より説明があった。KNU 及び州政府の合意の下、決定した復興支援事業のニーズは、本事業のモニタリングにより特定されたそれと一致しており、学校、病院等のインフラ整備を中心とした支援内容となっている。今後、食料配給事業により確立した三者間の協力体制を軸に、日本財団がミャンマー政府・EAG 側の窓口となり、先述の関係者と連携し、事業を遂行することで合意した。また、本復興支援事業をモデルケースとして、他地域の紛争被害者支援に拡大する計画である。
---------------------------	---