

2019年度

NGOスタディ・プログラム最終報告書

提出日	2019年 12月10日	
氏名	小泉尊聖	
所属団体(正式名称)	シリア支援団体サダーカ	 団体印
派遣タイプ	実務研修型	
研修国	スイスおよびレバノン	
受入機関名	Geneva Center for Security Policy (GCSP), Fighters for Peace (FFP)	
研修期間	2019年5月10日～8年26日	
研修テーマ	内戦により分断が進んだシリア社会において、市民主導の平和構築の試みを可能とする国際社会、なかんずく日本からの支援のあるべき姿について考察する。	

1. 背景

元々宗派、部族、都市vs農村等々、シリア社会は均一なものではなかったが、ハーフィズ・アル・アサド前大統領の抑圧的な政権運営により国家としての統一は保たれていた。2011年からのシリア内戦により、人口2200万の国で40万以上の死者、500万の難民、600万のIDPが発生し、同国的一体性は崩れ、社会の分断は顕著になった。紛争以前からの民主化要求運動を重視するものはバシャール・アサド現大統領主導の復興プロセスを危険視する一方で、眼前の生活再建ニーズに手当したいものは政治移行より社会の安定と経済復興を優先する。戦争と共に進むシリア社会の分断を憂慮し、紛争中からシリア人同士の対話や協働を求めてきたNGOや国連関係者は、コミュニティにおけるネットワークの修復や信頼関係の再構築に務めている。

2012年に設立されたシリア支援団体サダークのミッションは①世界中の人々にシリアの日常や彼らの声を伝え、シリアで起きている紛争に終止符をうつための行動を促す、②ヨルダンやエジプトに住む脆弱なシリア難民の支援、③シリア支援にかかる様々な団体と連携し、シリアの紛争終結のアクションを行なうことにある。なかでも③を具体化するためにシリア和平ネットワークを2016年に発足させ、日本政府への政策提言および一般国民への啓発活動に尽力している。激変するシリア情勢に対応する目的により、サダークは2019年度上半期に外務省NGOスタディ・プログラムに応募し、小泉アドボカシー・グループリーダーを下記の二団体にフェローとして派遣した。シリアの平和構築のために、日本の政府と市民はどのような支援を行うべきか、同二団体での実務を通じ考察して新たな政策提言に繋げようと試みた。

1. Geneva Center for Security Policy (GCSP、ジュネーブ安全保障政策センター) : 1995年にスイス政府が設立した160か国からなる国際財団。国際協力・安全保障・平和に関する実務者の能力強化、対話機会の提供、政策提言等の活動を行う。冷戦中の軍縮政策に関するスイス人実務家の研修機関が前身となり、2019年現在独政府およびEUの資金でシリア危機に関する米・ロシア・トルコ・イラク・EU・国連等の関係国・機関有識者を招いたトラック1.5対話事業にも従事している。
2. Fighters for Peace (FFP) : 2013年に発生したアラウィー派と逊ニ派の衝突によるレバノン国内での内戦再発の可能性を危惧し、レバノン内戦の旧戦闘員達が戦争当時の敵対関係を超えて戦争反対の啓蒙活動を行うために結成した団体。主にレバノン国内で若い世代に暴力によらない紛争解決について啓発活動を行う。リビア、イラク、シリア人を対象とした活動も行っており、2019年にはカナダ政府の援助でシリア女性対象の国内融和プロジェクトを立ち上げている。

2. 本文

国連シリア特使のイニシアティブにより国連ジュネーブ事務所内に設けられたCivil Society Support Room(CSSR)は、シリア和平交渉の場にシリアの市民社会の声を反映させると共に、シリア危機発生後に雨後の筈のように生まれたシリア人によるNGO間の対話促進を目指した。5月、小泉はGCSPフェローとして、CSSRの設立および運営に携わる国連職員等関係者およびジュネーブを拠点とするシリア問題研究者と面談し、シリアの平和構築に向けた市民社会を通じてのアプローチの現状と課題の把握に努めた。6月下旬にはスイス・モントルー郊外のコートで行われたGCSP主催のトラック1.5対話事業に参画し、ロシア等現今のシリア危機関係国の政策決定権限者に近い有識者達と交流することで、情報収集を行った。7月からはベイルートに移り、FFPフェローとして同団体主催の平和構築プロジェクトに関わりつつ、レバノンからシリア国内支援に関わるドナーコミュニティおよびNGO関係者にインタビューして、シリア支援の課題について確認した。その結果、次のような気付きを得た。

国際社会の日本への期待は、アサド政府による人権侵害を批判する西側の価値観に依拠しながらも、アサド政権と比較的良好な関係を保持し、紛争の当事者ではない立場を活かした日本の立ち位置に向けられていた。シリア社会同様に、ドナーコミュニティもまたシリア危機を巡って分断されている。『シリアの人権侵害の糾弾と政治移行が先か、それともシリアの安定と国民生活の復興が先か』とあたかも二者択一が迫られているかのように対立する国際社会において、国連を通じたシリア国内

支援を行いつつ、西側諸国とともにシリア政府の政治改革を求める日本政府の立場は中庸を行く外交として注目されていた。全く聞く耳を持たれていない欧米と違い、シリア政府にも物申す可能性がまだ日本政府には残されていると国連関係者等は発言している。もっとも、戦闘を有利に進め、紛争の勝利を信じて疑わないアサド政権のもとで他の紛争経験国のような包括的和平合意が結ばれる気配は薄く、從来に増して強化された警察国家かつ専制的な同政権にあってLiberal Peacebuildingで目指される民主化や人権の尊重、自治などが積極的に奨励されるとは考えづらい。しかしながらロシアやイランの力を利用したシリア政府の強権は新たな紛争の火種を含むものであり、今から紛争激化と再発を防いでいくことが重要と広く認識されている。

ジュネーブ国際開発大学院のAchim Wennmannはシリアのアサド政府のような専制的な体制下の平和構築について、「それはプログラムではなく、OS（オペレーションソフトウェア）的なものになる」と述べている。これまでの包括的和平合意などは期限を切って、目標達成に臨み、国全体が同合意の履行に向けて一致団結する建前に基く。こうしたプログラムの実施は現在のシリア国内事情からはほぼ不可能である。Wennmannがいう平和構築のOS化は、インフラであれ、都市計画であれ、様々な事業の実施にあたって、平和構築の配慮が貫徹されるものとなる。例えば、水供給システムのリハビリ案件であれば、住民主体の持続性のある水資源の共同利用により、地域の共生と社会関係資本の強化に資する事業デザインとする。つまり、紛争によってダメージを受けたシリアの社会関係資本の再生による平和構築を志向しない事業計画なら、オペレーションすらできないシステムとなる。外部者がシリア国内での事業をサポートするとしたら、教育であれ、医療であれ、インフラであれ、分野を問わず、分断されたシリア人社会の融合や共生につながるものでなければならない。アサド政権の独裁的な施政を下支えするものに陥れば、現存する紛争再発要因を助長してしまうことになるだろう。

こうしたシリア社会の再生の担い手は最終的には市民だが、シリア国内および周辺国におけるシリア人市民社会の活動スペースは一層収縮していることも確認されている。アサド大統領は紛争後の次なる敵はNGOを通じた外国からの影響であると公言し、シリア人NGOの多くがシリア国内支援の拠点とするレバノンでは、同国政府が労働許可を持たないまま国内に居住するシリア人NGO関係者の摘発に乗出し、トルコ政府はシリア人NGO関係者へのビザ発給を殆ど不可能なものにしている。さらに現在のシリア危機による、いわば“No War, No Peace”とも呼ぶべき膠着状態は最低10年以上続くとシリア支援関係者の多くは考えている。このようにシリア国内で自由に活動することは大変に困難であり、近日中に改善する見通しが乏しい中にあって、知恵を絞り、シリア政府当局の監視や介入を巧妙に避けながら、女性のエンパワーメントなどの社会変革につながる行動を地道に続けている人々は存在する。ボトムアップからのグッドガバナンスの構築と地域における社会的結束の再生に向けた市民の試みは細々ながらも現在続けられている。日本がシリアの根本的な平和構築に貢献するには、そのようなシリア人の草の根の取組を見つけ、長期に渡り支えていくことが重要である。

小泉研修員のレバノン出発前日にイスラエルがベイルート南部のヒズボラの広報施設を攻撃し、同帰国後にはテロとの戦いの一環で米軍がイドリブのアルカイダ系組織を爆撃する、さらにトランプ大統領の米軍撤退発言に続くトルコ軍のクルド勢力との抗争の激化等々、シリアの問題が他国(地域)、具体的にはレバノン、パレスチナ、イスラエル、米国、イラン、トルコ、クルド等々の抱える様々な課題とリンクしており、シリア一国のみを対象とするアプローチではシリア危機の抜本的解決が困難であることも明白である。例えばレバノンではパレスチナ難民支援をマンデートとするUNRWAと難民支援に特化されたUNHCRの間でスムーズな連携は行われておらず、国際機関の役割が縦割りになっている故に、シリアから来たパレスチナ難民、シリアから来たシリア難民、レバノンに以前から居住するパレスチナ難民の間で無用な軋轢を生む事態さえ報告されている。シリア難民により経済的に圧迫されるとからホストコミュニティに生ずる反感以外にも、シリア人の存在はレバノンやヨルダンの国の本来のあり方まで脅かすExistential problemとして捉えられている。とはいえ、シリア難民が周辺国から故郷に帰還する条件は未だ整わず、安易な帰還促進は彼等の安全に危険な結果を齎しかねない。シリア問題は少なくとも、東アラブ（西アジア）全体を視野に入れアプローチする必要がある。

3. 考察・提言

3-1 結論

戦闘が続くイドリブの将来に影響を与えるのはトルコ・ロシア間の交渉、クルド地域の去就については米国・トルコ・ロシア間の交渉、いわゆるテロとの戦いの調整については米国・ロシア間の交渉、イスラエルとヒズボラの対立については後ろ盾の米国・イランの駆け引き等々、シリア国内で展開される軍事行動を前にして、様々な大国間の交渉以上に直接の被害者であるシリア市民が発言力を持っているとは言い難い。シリア国内の暴力行為の停止を目指す消極的平和の実現にあたって、シリアの市民社会は国連主導のジュネーブ対話プロセス同様に無力である。さらに国土の3分の2程度とはいえ、アサド大統領を中心とした支配体制は残り、その独裁的な強権政治は一層強化されつつある。アサド夫人が主導するシリア国民信託やシリア赤新月社などのアサド政権に近い団体、およびFaith Based Organization (FBO) である正教徒団体等を除けば、当局から干渉されることなく、市民が自由に結社して、社会改革のために表立った行動をとれる場合ではない。隣国のレバノンやトルコでも確認されたように、シリア人の市民社会スペースは以前にも増して縮小している。

8年に及ぶ紛争は国内各地で社会関係資本の劣化を進め、IDPおよび難民は経済の貧困のみならず、関係性の貧困に直面する。ホストコミュニティとIDPの共存、宗派間の共生、民族間の互助など、融合されるべき人々はいても、アサド政権にシリア社会の統合を目指す様子は見られない。かえって、難民帰還の該当者を取捨選別したり、反体制派の影響が強かった地域の再建に本腰を入れなかつたり、シリアにdemographic engineeringと呼ぶべき情況を生み出したりするなど、国内融和からは程遠い姿勢を示している。このままでは戦闘行為が停止したかに見える地域においても、紛争再発の可能性は消滅しない。多くの国民が分断される現状にあっては、地域における社会的結束や社会関係資本の再構築が必要であることはいうまでもない。消極的平和の達成では影響力を発揮できなかった市民であるが、シリア社会が内包する構造的暴力を解決する長期的な平和構築の過程において、市民の自発的なイニシアティブとエンパワーメント、さらには、それらを担う青年の育成が必須である。

シリア社会の分断は国際社会にも投影されている。シリア政権の人権侵害と抑圧的な施政を批判する英米等の西側諸国は、復興支援は現政府を認めるものであり、例えば教育分野においてはNGOが運営する無料塾なら支援できるが、教育行政の一環となる公立学校のサポートはアサド政権を支援することに繋がるために実施できないとの立場をとっている。南部ダラー県が政府軍により掌握されからは、英米等の西側諸国は同地域での支援を引上げざるを得なかった。それまで1000近くあったNGOはドナーコミュニティからの支援金が枯渇したために同地での活動を停止せざるを得ず、NGOの数自体、百分の一にまで減少した。シリア政府を正面切って支援するのは、ロシア、イラン、中国、ハンガリー等である。紛争により破壊されたインフラを復旧させるだけでも3000億ドルもの資金が必要と国連西アジア経済社会委員会は試算するが、経済制裁の対象となるシリア・ロシア・イランにそれだけの資金調達能力があるか疑問であり、ロシアは国連の場で西側の大国に対しシリア復興支援に携わるように要請している。中国の資金力に期待する向きもあるが、新自由主義的な投資ではなく、地域社会の再生や紛争再発要因の軽減に資する支援になるか疑問視される。こうした状況を打破するにあたり、国連関係者や平和構築研究者からは西側の伝統的なドナーコミュニティの中にあって、シリア政府と比較的良好な関係を維持する日本政府の積極的な役割が期待されていた。

3-2 本研修成果の自団体、NGOセクターの組織強化や活動の発展への活用方針・方法

シリア支援団体サダーカは「Stop killing in Syria」のモットーのもとにシリア国内における紛争終結を目指してきた。2019年現在もイドリブ県周辺、クルド人地域、イスラエルからの攻撃等の軍事行動は継続しており、決して本来の目的が実現したとはいえない。しかしながら、同時に停戦が常態化した地域もシリア国内には多くあり、そこでは暴力行為の停止の永続化を求めて、各地域に内在する紛争再発要因に手当てすることが喫緊の課題となっている。そのためには紛争予防配慮と紛争によりダメージを受けた社会関係資本を再生させる観点からのアプローチが必要である。

以上の観点からサダーカが行ってきたアドボカシー活動を展開していくことが重要になっている。具体的には：

1. 日本政府に対する政策提言に「暴力行為の停止」のほかに、「紛争再発予防配慮の徹底」と「社会関係資本の再生」に向けたシリア支援の重要性を加える；
2. 日本国民への啓発事業として、表面的な暴力行為は停止しても、シリア人の日々の生活から伺われる紛争再発の可能性と、その予防に必要な支援の重要性について訴える；
3. 実際に日本のNGOがシリア国内で何らかの形で紛争再発予防と社会関係資本の再生に貢献しうるパイロットプロジェクトを実施できるように、シリア和平ネットワーク関係者内で議論する。
4. シリアの平和構築のための日本国内の市民のネットワークのスコープを東アラブ（西アジア）全体に広げて、これまでパレスチナ、イラク、レバノン、クルド地域等々で個別の活動を続けてきた諸団体が連携して、同地域全体の平和構築に向けた政策提言および啓発活動に関われるようなプラットフォームを作る。

3-3 テーマに関する日本の国際協力分野への提言

シリア支援とくに人道支援と復興支援の定義について、欧米の伝統的ドナーコミュニティとロシア・イランは共通の理解に立てないでいる。ドイツおよびEU等はDo no harmの観点から、紛争の当事者であるシリア現政府の強化につながりかねない支援は教育・医療などの人道的なものであっても行えない。さらに停戦状態が続いている地域であっても、国連安保理決議第2254号の定める政治移行プロセスが始まらない限り復興支援はありえないとの立場を貫いている。現在も戦闘が続くシリア北西部には300万のシリア人が居住し、UNOCHAの統計ではシリア全体で1170万人が人道支援を必要とされている。実際にはどの勢力が支配している地域にいるかで、そこを支援できるドナー、できないドナーはおのずと決まる現実があり、国際社会総体として効率的な投資や援助協調をシリア国内で実施することは容易でない。日本はノルウェーやスイス同様に、シリアでは比較的中立なドナーと理解されており、シリア支援について国際協調が実現するような役回りが期待される。とくに日本はシリアに於ける水・農業・エネルギー・都市計画・考古学調査・中小企業等の諸分野における技術協力について豊富な経験と実績を有し、新しいシリアの国家建設が科学的な証拠に基づく計画のもとに行われ、アサド政権内部の恣意的な復興計画の運営により紛争再発の可能性が高まらないように貢献すべきである。そのためには日本政府の対シリア経済協力実施体制を強化する必要があり、近年ダマスカス市内に事務所を復旧したスイス開発協力機構（Swiss Agency for development and Cooperation, SDC）同様にJICAダマスカス事務所への日本人スタッフの派遣再開や在シリア日本大使館経協班の充実等、人的なテコ入れが重要である。同時にシリア政府に働きかけて、将来の国家再建計画の枠組みに民主化と紛争再発予防の考え方方が十全に含まれ、シリア市民による草の根の民主化や社会的結束、社会関係資本の再構築に向けたイニシアティブが抑制されることのないように説得すべきである。

4. 団体としての今後の取り組み方針

当初から小泉アドボカシー・グループリーダーの海外派遣は、サダークの今後の取り組みを決定する重要なミッションと位置付けており、上記レポートの考察・提言部分は特に重要である。サダークがこれまで行ってきたシリアの暴力の停止は、今後も引き続き訴えていくと同時に、紛争後に残る新たな紛争や混乱の火種が懸念される中、NGO等の実務家、研究者等、シリア国内外の様々な関係者からの情報を収集し、現状を分析していくことが重要と考えている。また、シリア人の主体的な動きを尊重する重要性は改めて理解しつつも、同地域の不安定要素の一部となっている国際社会の動きにも引き続き注視をする必要があり、日本のみならず欧州、ロシア、トルコ等の市民グループ、実務家や研究者との交流も今後はより重要となると考えている。サダークでは、現状分析の手段の一つとして、これまでアドボカシーを中心に行ってきた方針を若干変更し、シリア国内での事業を実施することで、より詳細に国内の状況を理解することに努めたいと考えている。一方で、サダークの活動を今後も同レベルで続けていくことが人員のキャパシティ上難しい現状も鑑み、2020年以降はサダークも発起人グループであるシリア和平ネットワークに重点を移して、本地域の暴力の軽減はもちろん、様々な関係する人たちとの交流を増やすことで信頼関係の醸成や地域全体の安定化、更には根本的な問題解決即ち、暴力や紛争のない社会づくりに向けた活動を実施していく方針である。

5. その他

5-1 本プログラムや事務局側に対する提案・要望等

今回は受入先機関に本研修員の受け入れを打診するにあたり、客員フェロー（研究員）としての立場での受入が提示された。これは研修員の自由な研修活動を担保するためであり、受入先機関もインターンを遇するのと同様な配慮および指導を必要とせず、受入やすかったように考えられる。また受入先機関からは研修員の経験やネットワークに基づくインプットに期待することもあったようで、結果的に受入先機関、研修員双方のワインワインの関係が築けた。本プログラムは日本の市民社会の担い手であるNGOの能力強化のためであり、参加NGOの中堅幹部が対象となる。“相手から学ぶ”ことが大前提ではあるものの、受入先機関への謙譲の姿勢を示しインターンとしての受け入れを模索した場合、手のかかるインターンを受け入れる余裕がないと断られることもある。これはプログラムに将来参加するNGOへのアドバイスとなるが、各NGOの中堅幹部を派遣することで生ずるコストに釣り合うだけの効果を得るには、インターンとしてではなく、自立した研修活動ができるフェローとしての立場からの受入先機関候補へのアプローチも有効である。

5-2 写真



Geneva Center for Security Policyにて



Fighters for Peaceにて



帰国後に行われた明治学院大国際平和研究所及びシリア和平ネットワーク共催報告会ポスター