

コロンビア政府における政策評価の課題

—犠牲者支援システムの事例—

中原 篤史

はじめに

2011年6月、サントス（Manuel Santos）政権は、内戦の被害者を包括的に支援するための「犠牲者・土地返還法」を施行した。長く続くコロンビア内戦では、国内避難民、除隊兵士、元パラミリタリー⁽¹⁾、対人地雷の被害者など、さまざまな社会問題が発生している。特に、国内避難民に関しては、1980年代から累計で550万人ともいわれるその規模や、公的に認定されなかった避難民が差別を受けながら極貧状態に置かれている状態は、深刻といわざるを得ない。憲法裁判所は2004年に、国内避難民のこうした状況は、人権侵害であり違憲であるという判決（T-025）を下した。その後、T-025判決フォローアップ特別法廷が設置された。その法廷でも、政府の支援が遅れており、国内避難民支援が進んでいないとして、毎年のように裁定など司法判断が出されて政府に対応を促すなど、改善にはほど遠い状況である。

本稿では、国内避難民支援が進まない主たる理由の一つとして、政府の政策形成とその評価の問題をとりあげたい。中央政府レベルでは、比較的早くから中央政府機関において欧米型の政策形成・評価の取組みが進んでいる。これは、ラテンアメリカ諸国の中でも特筆すべき点である。政策官庁では、積極的に各政策における数的評価を普及させようと試み、その政策自身を各自治体に普及させようとしている。しかし、数値での評価を

指向するばかりに、政策ではなく各個別の事業評価のような形になってしまっていたり、各自治体が政策をきちんと実行しているかを評価するためのランク付けが主眼になってしまったりしている場合が多い。そのことで、政策自体の実効性に問題を残しているのではないかと思われるものもある。その一つが国内避難民政策である。

国内避難民政策が進まない問題を、憲法裁判所は政府の怠慢と結論づけている。しかし、本稿では、そもそも実効性に問題を持つ政策実施のシステムに問題があるのではないかと指摘する。そこで、国内避難民支援問題における中央政府の政策を事例として、政策形成・評価の観点から若干の考察を試みたい。

I コロンビア国内避難民と支援制度

1. コロンビア国内避難民問題

コロンビアは、1960年代から現在まで、反政府ゲリラとの間で内戦状態にある。国内紛争は、紛争地の農民から住む土地を奪い、農民たちは避難民として都市部へ流入し、貧困階層として滞留していった。国内的に社会問題となったのは、都市部への集団的な避難が顕著になった1980年代である。2011年12月までで、政府に公的認定された国内避難民が約387万6000人に対して（表1）、NGOの「人権と強制避難の相談事務所（CODHES

表 1 国内避難民認定数と認定世帯数

(単位：人)

	～1997年	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	合計
難 民 認定数	15,838	44,575	39,614	266,894	357,815	432,772	224,215	213,748	250,122	297,665	368,497	392,366	362,413	321,404	285,834	3,875,987
認 定 世帯数	2,962	9,623	9,159	50,282	69,026	87,734	46,447	49,086	55,334	66,758	84,797	97,342	96,620	92,813	86,448	905,114

(出所) アクション・ソシアル Website (<http://www.accionsocial.gov.co/estadisticasdesplazados/DinamicaGeneral.aspx> 2012年12月23日アクセス)。

(注) 避難事実の発生と公的認定は時間差があるため(半年程度～数年)、表の人数がその年の難民発生数を表しているものではない。

: Consultoria para los Derechos Humanos y el Desplazamiento)」は、1985年から2011年末まで、政府に認定されなかった人たちも含めて累計で544万5406人に達していると発表している⁽²⁾。ただし、公的に認定されたからといって、生活再建に十分な支援を得ることができるとは限らない。この支援が十分に行き届かない状況が、国内避難民の都市滞留と貧困化を招いた。また、避難民ということが差別のシンボル化(スティグマ化)し、地域で差別されたり、避難民が貧困地域に移り住むことにより、もともとの貧困住民との間であつれきを生んだりするなど、さまざまな問題を生じさせてきた。

国内避難民は、社会問題化してから、その数が増加した時期が2度ある⁽³⁾。1度目は、パストラーナ(Andrés Pastrana)政権時(1998～2002年)である。政権末期の政治・経済的危機によるガバナンスの弱体化に加え、和平交渉が事実上停止してしまったことによって、反政府勢力の支配地域が増加し、攻勢が強まった。その影響で、2000年頃から急激に難民認定者が増加した。2度目は、ウリベ(Álvaro Uribe)政権(2002～2006年、2006～2010年)発足後である。ウリベは国軍力、警察力の増強による強硬政策によって反体制勢力の制圧に成功し、一時的に国内避難民者数は減少した。しかしながら、内戦が戦場での戦闘行為からテロ行為が主体に変わっていったことや、一部の武力組織との和平によって、皮肉にも新たな

要因による国内避難民が発生した。すなわち、「パラミタリー」と呼ばれる、非合法の武装私兵組織の問題である。2005年のパラミタリーとの和平合意後、公的にはパラミタリーは消滅したが、元パラミタリーの暴力集団化や、パラミタリーの支配地域の空白化と、その空白地への反体制勢力の進出や、反体制勢力同士の武力衝突などにより、2004年以降、国内避難民数が急激に増加していった。

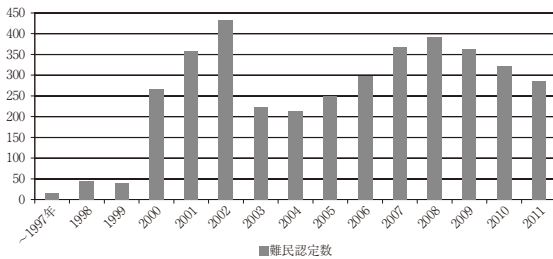
近年の国内避難民発生の特徴は、大量難民ではなく個別の避難に移行しており、現在では全体で80%が個別申請の国内避難民である。地域的には、それまでの集団避難はアンティオキア県、マグダレナ県、チョコ県、ボリーバル県、コルドバ県が主な地域であったのが(図2)、近年、個別難民が増加してからは、上記の県を含めて全国の農村部に難民排出地域が広がり、その数は、全県(32県)で805市(全自治体数:1101市)に及んでいる⁽⁴⁾。特に農村部は深刻であり、2011年の政府発表の国内避難民320万人のうち、約70%は農村部の住民であった。2005年の国勢調査では、農村部の人口は約1000万人なので(DANE [2005])、統計をとった時期は異なるものの、農村人口の約20%の人々が国内避難民化していることになる。コロンビアでは、農村人口の約70%が貧困状況にある。赤十字によれば、国内避難民となって農村部から都市に避難した人の99%が貧困者として滞留し、そのうち85%が極貧の状態にある(Carrillo [2009: 534])。農業で

自給自足的に生活している状態での貧困と、都市部での貧困は質が異なるため、より一層厳しい条件に置かれていると考えられる。また、避難によって放棄された農地は、国土の2.5%にあたる

約290万ヘクタールで、全耕作可能面積の約6%ともいわれる状況である（Pérez [2008]）。政府の社会的弱者支援機関であったアクション・ソシアル（Acción Social）の統計によれば、認定された国内避難民の49%は居住地の県外に避難しており、近隣への一時的な避難ではないことや、避難原因の40%は違法犯罪組織によるもので、避難の要因が反政府ゲリラとの内戦によるものだけではないことが読み取れる（Acción Social [2010: 7-8]）。

図1 国内避難民認定数の推移

(単位：千人)



(出所) アクション・ソシアル Website (<http://www.accionsocial.gov.co/estadisticasdesplazados/DinamicaGeneral.aspx> 2012年12月23日アクセス)。

一般的に、地方農村部の人たちが戦闘、脅迫などによって避難をする場合、生命の危険を感じて県都など近郊の地方都市にいったん避難してから、再度首都などの大都市へ避難する。理由としては、近郊の都市にはたいてい親類縁者や友人がいて助けを求めやすいが、時間がたつにつれて、出身地から近い生命の危険を感じることや、生活していくために雇用の機会を求めて大都市に再移動する傾向があるためである（Carrillo [2009: 527-546]）。

図2 コロンビア地図



2. 政府による国内避難民支援

一方、国内避難民への公的支援が本格化するのには、サンペール（Ernesto Samper）政権（1994～1998年）期であり、大統領直轄の貧困対策機関であった「社会連帯ネットワーク」により支援が実施された。1997年に法律387号が成立し、以後の政府の国内避難民支援に関する政策枠組み策定は、この法律を根拠にして計画されるようになった。それ以降の政府の国内避難民支援に関する政策枠組みは、2011年6月に第1448法、通称「犠牲者・土地返還法（Ley de Víctimas y Restitución de Tierra：以下、「犠牲者法」）」の施行まで続くこととなった。国内避難民とその支援は「犠牲者法」以降、除隊兵士や地雷被害者

(出所) d-maps ウェブサイト (http://d-maps.com/carte.php?num_car=4091&lang=en 2013年5月15日アクセス)。

(注) 地名は筆者による加筆。

なども含めて、包括的に「犠牲者」と呼ばれて支援されることとなった。

国内避難民支援の公的支援は、予防と保護、緊急支援、人道支援、社会経済安定化に分けて行われており、予防と保護はアクション・ソシアルや自治体、緊急支援の責務となり、人道支援は主にアクション・ソシアルが担当し、社会経済安定化は主として自治体（他、職業訓練庁など）の責任と、支援の主体が分かれていた。

暴力の被害者、または暴力組織からの脅迫など直接的要因、もしくは近隣の戦闘による生命の危険などの間接的要因で、元の居住地を捨てざるを得なくなった人たちは、よりどころがなければ既述の通り都市部に流れ着くケースが多い。そういった人々が公的支援を受けるためには、まず難民申請をしてアクション・ソシアルから認定を受けなければならない。その申請場所が各主要都市にある「支援およびオリエンテーション・ユニット（UAO：Unidad de Atención y Orientación）」である。その後、難民として認定された人たちは、緊急物資、住宅支援、職業訓練などの公的支援を受けられることになっている。政府の認定を必要とするのは、貧困層による偽装難民を排除するため、また各地を転々として繰り返し支援を受ける重複避難民を排除するためなどである。そのため、認定には数週間から数カ月かかる。認定されるか否かは個々の事情によるものの、2009年には認定数33万8049人に対して不認定は17万493人であり、約3分の1が不認定になっている（Acción Social [2010：10]）。認定されなかった人たちの多くは、既述の通り、そのまま貧困層に滞留し、物乞いのような生活を強いられるが、親類の支援や、教会など支援団体の支援を得て生活している避難民たちも少なくない。また、武装勢力から命を狙われるなど、生命の危険から難民申請をできない

人たちもいるが、公に表れることはないため、実際の人数は不明である。

こうした現実がある一方で、1997年の387号法施行当時は、内戦の悪化や、当時の大統領の麻薬カルテルとの関係などで政府の統治能力が弱体化し、公的支援すら十分に進まなかった。そのため、憲法裁判所は2004年にT-025判決で、こうした状況は避難民に対する人権侵害であり違憲であるとして、政府に対応を促した。憲法裁判所は当初、国家計画庁や（当時の）内務司法省など、中央政府の政策官庁に義務を課し、繰り返し裁定を出して、違憲状態を指摘するとともに政府に対して改善を求めた。憲法裁判所では中央政府に対して国内避難民支援の取り組みに関して、人権享受の保障、特別に保護と支援が必要な（先住民族、アフロカリブ系住民、障害者など）グループへの支援と保障、真実究明・正義・包括的回復などの権利の保障、をするよう指導している。コロンビアでは、左派の反体制武装勢力以外にも、パラミリタリーであったコロンビア自衛団連合（Autodefensas Unidas de Colombia：AUC）や麻薬組織から追われた国内避難民も存在している。近年、政府とパラミリタリーとの間で和平が締結され、パラミリタリーが解体されたが、それでも、その一部が暴力（犯罪）組織として残り、農村部を中心として農民を土地から追い出すなど、新たな国内避難民を生み出している。また、国内避難民を発生させないための予防政策がないことは、問題発生の当初からNGO「人権と強制避難の相談事務所」（COHDES [2012]）などにより指摘されており、国内避難民から犠牲者へと、支援策の対象が大きく変わっても、国内避難民問題の大きな改善はみられなかった。予防とは、究極的には内戦の終結やパラポリティカ（パラミリタリーと癒着する政治家）の排除であろう⁽⁵⁾。紛争当事者で

あり、かつパラポリティカ疑惑のある政治家からの支持も多いサントス大統領の、内戦終結努力や汚職と闘う政治意志と手腕が試されている。

3. 中央・地方の国内避難民支援における制度的差異

コロンビアにおいては、中央政府、自治体にかかわらず、首長選挙終了後には開発計画が作成されなければならない、それが予算案作成時の根拠となる。1991年に制定された現憲法において、地方においては住民参加型の行政を担保するよう規定されており、中央政府でも国家予算立案時の財政支出根拠として「国家開発計画」立案が義務化されている。1994年の政令152号によって、基本的に自治体予算は、各自治体の開発計画に沿って作成される活動計画に基づいて立案される。例えば、県が県予算案を作成する際には、県開発計画の目標に沿って必要な予算が配分される。それを県議会が承認すれば、予算が成立することになっている。市の場合は、議会ではなく、市評議会の承認が必要である⁽⁶⁾。サントス政権では、2011年初めに『国家開発計画：国民みんなの繁栄2010-2014』（Plan Nacional de Desarrollo：Prosperidad para Todos 2010-2014）が策定、承認された。そのなかで、貧困削減を主眼とした「第4章 社会繁栄のための機会の平等」では、国内避難民支援について述べられている（DNP [2011]）。国内避難民支援については、憲法裁判所によって国内避難民の状況が違憲状態にあり、その改善のため、人権が守られているか否かを測る、「人権尊重指標（Indicador de Goce Efectivo de Derechos）」の適用が求められている⁽⁷⁾。しかし、自治体の開発計画では、中央政府のこういった政策は反映されていない。また、自治体の多くでは、国内避難民というテーマで支援をするので

はなく、ぜい弱階層や貧困階層に国内避難民を含めているケースもあり、相違がある。

4. 犠牲者支援政策への変更と問題点

憲法裁判所では、2006年に裁定006号を出し、各地方自治体に対して、国内避難民の人権が守られるよう、また持続的な国内避難民支援政策をとるよう命令を出した。その背景は、中央政府からの「各自治体に国内避難民支援への政治的優先度が低い」という報告が続いたことである。そのため、裁定006号では、各自治体に「国内避難民支援のための統一包括計画（PIU：Plan Integral Único）」の策定や、県・市の国内避難民支援委員会の設立と実施促進を行うことを命令した。しかし、自治体レベルでの支援は遅々として進まなかった。理由はいくつかあり、(1)パラミリタリーに近い右派、ゲリラに近い左派の双方の自治体首長が（パラミリタリー、ゲリラ双方が原因で排出される）国内避難民支援には目を向けない、(2)避難先で選挙権のない国内避難民に政治的優先度が置かれない、(3)予算、人員などに慢性的な問題を抱えている地方自治体にとって、国内避難民支援に優先度を置くことが難しい、などである。そのため、各自治体での統一包括計画策定は進んでいない。

憲法裁判所では、再三、中央の関連省庁に対して、この問題の解決ための支援をするよう司法命令を出しているが、中央省庁では、電話による自治体への支援状況のモニタリングや、法律研修などの支援にとどまり、本質的な問題解決のための支援は進まなかった。一方、内務司法省など中央省庁による法的枠組み作りだけは進展し、2008年には中央・地方のコーディネーションや権限のあり方を再構築するための「コーディネーション法」が制定された⁽⁸⁾。この法律では、各自治体首

長の義務として、地方国内避難民支援委員会が統一包括計画を策定・実施し、開発計画および予算と結びつけるメカニズムを定める、と取り決めた。しかし、既述の通り、計画はあっても実効性のない計画が策定されるなど、支援が進まなかった。その後、2010年12月に、憲法裁判所は、内務司法省による自治体支援に対して裁定を出し、「明らかに粗末なもので、回覧文や連絡、要請の送付、電話による直接モニタリング、教育的講演会や説明会の実施、回覧文や連絡文で要請された情報を送付する義務を繰り返す政令や決議の発行、さらに最近では、専門の作業グループを形成する提案などでしかない」と厳しく指摘した⁽⁹⁾。憲法裁判所は聴聞会を実施して、政府による政策遂行状況の聴取を行った。2011年10月には、さらに裁定を出し、「国内避難民の人権状態が違憲である状態は続いており、政策が遂行されている部分もあるが、逆に後退しているものもある」と指摘して、聴聞会を開催するよう司法判断を下した⁽¹⁰⁾。このように、ここ数年は、憲法裁判所が聴聞会とそのためのレポート作りを指示し、聴聞会では政府の取り組みの遅さと政治的意志の欠如が指摘され、翌年また同じく聴聞会のための裁定が出され、中央政府の政策官庁がそれに追われる、といった状態を繰り返してきた。

自治体レベルでは、法令に沿ってさまざまな計画は存在しているが、(1) 統一包括計画があっても、それが開発計画と結びついていないため予算化ができない、(2) 予算編成時に多分野でさまざまな計画が存在しているが故に、各部署で計画内容が考慮されていない、(3) 計画があっても予算がない、などの問題がある。(1)は、開発計画にない事業を予算化することはできない。そのため、開発計画に国内避難民支援に関する記述がない場合、予算根拠を示すことができなかつたり、多く

の自治体は国内避難民支援という枠組みではなく「社会的ぜい弱層」、「貧困層」として事業化したりしている。後に作成された、国内避難民のみを対象にした統一包括計画は、これとすり合わされていないため、計画は存在するものの、実態が伴わない場合がある。(2)については、コロンビアの自治体では、毎年9月前後に各担当が年度の計画、実施状況、成果などをもとにして次年度の予算を編成するが、その際に中央政府による法令によって、国内避難民支援はもちろん他にも女性、先住民、貧困などさまざまな分野に計画が存在している。それを、膨大な業務を抱える少数の職員で調整しながら予算編成をすることは、極めて複雑かつ煩雑な業務になっているため、計画内容はほとんど省みられることはない。(3)については(1)と関連しているが、予算根拠を法令に基づき中央からの補助金として、実施のための予算根拠が乏しいままでプログラムやプロジェクトを羅列させた計画の自治体も少なくない⁽¹¹⁾、という問題が生じている。

2011年6月の犠牲者法施行以後は、国内避難民支援は、犠牲者支援という包括的なくくりとなった。犠牲者法では、新たに政府は「犠牲者への包括的支援・権利回復のための国家計画」を策定し、支援にあたらなければならないとしている。そのために、大統領府のアクション・ソシアルに「犠牲者への支援・権利回復特別局」が新設された。その後、アクション・ソシアル自体が社会繁栄庁(DPS: Departamento para la Prosperidad Social)に改編された。これらの事務局機能と、そのコーディネーションが、社会繁栄庁の職責の一つとなった。また、中央政府レベルに、新たに「犠牲者への包括的支援・権利回復のための国家システム」が創設されることになった。その構成メンバーは、32の政府関係機関で構成された。また、

地方レベルでも、県・市において、それぞれ「犠牲者への包括的支援・権利回復のための県（市）委員会」の設置が義務づけられており、首長がリーダーシップをとることになった。

しかし、国内避難民支援ではすでに「国内避難民支援のための国家計画」、大統領がリーダーシップをとる閣僚級の「国内避難民支援のための国家評議会」や、実際の政策立案・フォロー・調整を担当する「国内避難民支援のための国家システム」、地方自治体レベルでは「国内避難民支援のための地方委員会」が創設されている。それに加えて新たに「国内避難民支援拡大委員会」などが憲法裁判所裁定に従い創設されていた。拡大委員会をはじめとして、筆者もこれら委員会に何度も参加したが、法令に従い開催することが目的化してしまっており、実施の意味が不明確な委員会も少なくなかった。人員、財政ともに不十分な地方自治体で（そもそも国内避難民支援委員会すら開催していない自治体も多なかで）、対象を犠牲者に広げた委員会の実効性には疑問を持たざるを得ない。例えば、県下に40市を抱える県の知事は、県レベルの委員会のほかに、県内各市の犠牲者委員会でも合計40の委員会の実施責任をもつことになる。県知事がイニシアチブをとることは実質的



カリ市国内避難民支援委員会。（筆者撮影）

に不可能である。

前述の状態であるにもかかわらず、すべてを犠牲者として統合してしまうと、1回の集会で、国内避難民支援以外の土地、住宅、雇用などの分野別、そして高齢者、子供など世代別、アフロ、先住民など民族別など、さまざまなテーマが設定されている犠牲者の各課題すべてを議論することは極めて困難である。これまでの国内避難民支援システムですら、地方レベルでは機能しているとはいえず、非効率な支援状態であるのに、そのシステムを名前を変えて犠牲者支援システムに変更しても、自治体レベルの行政負担が膨大になるばかりであろう。コロンビアの多くの自治体では、この分野に多くの人員や予算を割けず、1人～数人の担当者のみで対応している。しかも、法令に基づき、中央省庁への国内避難民支援対応状況のレポート作成で精一杯ということも多し。こういったコロンビアの政策形成・評価の問題の発生要因を次節で考察したい。

II コロンビアの政策形成・評価概観

コロンビアは、1980年後半の財政危機に対応するために行政改革を試みた。新自由主義的政策をとり、小さな政府を目指した。その政府の効率化をはかるため、おのずと評価の必要性が生じた。1991年の新憲法において、それは明文化され、憲法第343、344条において、行政における事業評価の枠組み策定と実施を国家計画庁（DNP: Departamento Nacional de Planificación）の職務として割り当てた。

それを受けて、1992年には国家計画庁の改編が行われるとともに、新たに行政評価の枠組み作りと実施が職責として取り入れられたが、実際には1994年まで具体化されることがなかった。

1994年に、政府の政策文書によって「公共投資の実施能力強化を目的として国内各公的機関に評価の文化を取り入れるため」政策評価を政策的に実施することが決められた。民間の経営手法を公共部門に取り入れ、マネジメントを成果指向にする新公共経営（ニュー・パブリック・マネジメント）を取り入れた。コロンビアでは当初、成果重視を基本として具体的目標が設定された公的事業運営を目指していた（DNP [2010: 10-11]）。同年には、国家計画庁に、公共政策を評価するユニットとして国家行政評価システムが創設された。そこでは当初、教育省、職業訓練庁、社会保障庁など12の政府機関で政策的数値的な到達目標が設定されて、それらへの取り組みが開始された。

しかし、本来は異なるはずの政策評価（政策内容に関する評価）と、行政評価（事務の効率や達成度に関する評価）が分類されているわけではなく⁽¹²⁾、混同して使われている。加えて、コロンビア政府の政策評価は、当初から財政削減を数値化するため導入されており、財政の効率的利用などに着目されなかったため、各自治体においてメリットもなく、積極的導入のインセンティブにはならなかった。

2001年に反体制勢力に対する強硬姿勢を唱えたウリベ政権では、国家財政の多くを国軍などに割り当てなければならず、そのため、さらなる予算削減と地方への権限委譲などが行われた。中央政府では、国家計画庁を中心に、財務公債省などが参画し、「行政改革プログラム」の取り組みが始まった。その改革の中では、特に、予算編成、調達、契約、職員雇用、行政手続などに焦点を当てた改革となった。再選を果たした第2期ウリベ政権の国家開発計画では、前期から引き続き財政支出の削減を主目的とした行政評価を行い、結果として2009年までに国内総生産の5.6%にあたる約247億

ペソの削減を行った（DNP [2010]）。現サントス政権でも、政策評価の基本路線には変化はみられず、ウリベ政権を踏襲しており、サントス政権の国家開発計画にも数値目標が置かれている。サントス政権の『国家開発計画2010～2014年：みんなの繁栄』のなかで、国内避難民支援に関しては、後述する「第4章 社会繁栄のための機会の平等」で、貧困削減の文脈で整理されている。しなしながら、同計画は全体で700ページ以上あるにもかかわらず、国内避難民支援に関しては9.5ページしか割かれておらず、国内避難民支援があまり重視されていない。

このように、中央政府が決定した国内避難民支援政策を、トップダウンで地方自治体レベルに落とすが、一方で自治体レベルで国内避難民支援計画が別途、すり合わされない形で存在している。政策が、論理的整合性を伴うように形成されていない。

そのため、政策目標設定に関しても問題があり、例えば事業執行が目標であるかのような、インプットを重視する傾向がいまだにある。人権尊重指標では「年度内に予算の90%を使用したので、その政策はほぼ成功裏に遂行された」などの評価に終わることがある。また、国内避難民支援政策における政策評価は、あたかも行政努力だけで解決できるかのような枠組みになっている。しかし、実際には内戦の問題、歴史的に存在する貧富の格差の問題、大土地所有による経済独占など、構造的な問題から生じている部分もあり、そういった問題の解決なしに、行政努力だけでの解決は困難であろう。当初、2010年から2014年の5年間の中期政策である人権尊重指標には、所得創出政策があった。しかし、起業支援という施策では、具体的事業すら設定されていない項目も、2011年の段階でまだ残っていた。つまり看板はあっても中

身はなかった。また、全体的傾向としては、中央省庁や公的企業でも、主に単体で行えるものに関しては比較的支援が進展しているものの、中央省庁・公的機関・自治体など多くのステークホルダーが関係する政策の実施状況が悪かった。国内避難民支援の実施責任の多くは、自治体の首長にあると法的に規定されている。しかし、前述の通り多岐にわたる政策が設定されていて、そして、中央省庁の職責や、行政努力だけでは実現不可能な政策があることに加えて、自治体の首長の権限は限定的であり、実態にそぐわないのである。つまり、憲法裁判所などが指摘するような、自治体と首長の問題解決だけでは、根本的な解決は難しい。

むすび

以上述べてきたように、国内避難民支援の枠組み作りについては、一定の評価が可能である。しかし、中央政府においては制度化された支援策でも、中央と地方との間で十分な調整がないため、各ステークホルダーがそれぞれの思惑で支援策を実施するような状態では、実効性のあるものにはならないであろう。また、中央政府が人権尊重指標を策定して明確な数値目標を出したのであれば、少なくともそれに対して予算配分を行うべきである。そして、中央政府と地方自治体の間でそれぞれの開発計画が整合的であるよう、すりあわせが行われるべきである。地方交付金や、各省庁がもつ予算の中で、人権尊重指標を達成させるような各施策に対する補助金やプログラムを明確にして、その補助金リストのようなものが作成され、各自治体に普及させることで、人権尊重指標の自治体への普及と達成がなされるのではないだろうか。本来、犠牲者支援の理想は、「中央と県」「県と市」などの間で、統一的な包括計画の整合性が保たれることである。これまでのように、国内避

難民支援の政治的優先度が高い自治体や、ほとんど国内避難民は存在しないが比較的予算に余裕のある自治体から順に、国内避難民支援のための統包括計画が策定され、中央の計画や、県の計画と整合性がない状況で、「点」で国内避難民支援が実施されてきたことは、見直される必要があるだろう。国内避難民支援システムと代わり映えのしない犠牲者支援システムを見る限り、今後の犠牲者支援においても、国内避難民支援と同様の問題を抱えることになり、システムとして機能させるには、まだ課題があると思われる。

注

- (1) 非合法の武装私兵組織。もともとは1960年代に合法化された集落を守る「自警組織」に端を発するが、それが大土地所有者の私兵組織や、組織自体が麻薬密売などを背景にして自律し、暴力を行使して農民の土地収奪や違法取引、政治家との癒着など国内問題を発生させた。土地収奪に際し、農民たちが国内避難民として大量発生する一因ともなった(中原[2012: 72-83])。
- (2) CODHES [2012: 8]。同報告によれば、国内避難民以外に、2010年までで国外への避難民が39万5577人存在している。
- (3) Acción Social が公的認定制度を導入して、統計を取り始めてからの数値。
- (4) Acción Social [2010: 6] による。2009年1月から2010年6月までの統計。
- (5) パラポリティカの詳細については、中原[2012]を参照。
- (6) ボゴタ市、カルタヘナ市、サンタマルタ市など、特別区に指定されている自治体も同じ。
- (7) Corte Constitucional, Auto 109-2007 (憲法裁判所2007年裁定109号)により設定された指標。人権が守られている状態を、「住宅」「保健」「教育」「食糧」「所得創出」「身分(アイデンティティー)」「生きる権利」「統合への権利」「自由の権利」の9つの分野で評価するため、それぞれに指標が設定されることになった。その後修正され、12分野で35

の施策が設定された。指標については、その後のサントス政権の「国家開発計画」で政府の指標として設定され、議会の承認を得ている。しかし、(1) 中央政府の責任機関は決められているものの、教育、保健に代表されるように、実際には地方自治体に分権されているものが多く、中央省庁の努力のみでは実現不可能なものが多い、(2) 「予防」や「収入創出」のように行政努力だけでは達成できない指標も多く、雇用が担保されるか否かは、地域の経済事情に拠るところも大きい、(3) 心理ケアのように、事業の執行をもって達成されたとする指標が存在している、(4) この人権享受指標はそれ自体が即物的であり、例えば国内避難民という被害者と、それを発生させた加害者の「和解」や「共生」の問題や「(生命の危険から) 保護」など被害者が持つ人権に対する配慮が欠如している、などの課題を残している。

- (8) Ley1190-2008. Diario Oficial No. 46.976 (2008 年 1190 号法)。
- (9) Corte Constitucional, Auto 383-2011 (憲法裁判所 2011 年裁定 383 号)。
- (10) Corte Constitucional, Auto 232-2011 (憲法裁判所 2011 年裁定 232 号)。
- (11) 例えば、カルタヘナ市統一包括計画など。
- (12) 一般的に、行政における政策体系は、順に「政策」-「施策」-「事務・事業」という階層構造になっている。その流れで業務が遂行されるとすれば、「政策」レベルに相当する部分の評価が政策評価、「施策」部分が施策評価、「事務・事業」に相当する部分が行政評価である。ただし、これら一連の流れにおいて政策が事務・事業を含むととらえて、政策評価が本稿でいう行政評価をも含めていることもあるが、基本的には異なる。

参考文献

- 上山信一 玉村雅敏 伊関友伸編著 [2001] 『実践・行政評価』 東京法令出版。
- 中原篤史 [2012] 「コロンビア地方政治の脆弱性：2011 年地方選挙の事例」『ラテンアメリカ・レポート』 Vol.29 No.1 アジア経済研究所。
- Acción Social [2010] *Observatorio nacional de desplazamiento forzado-dinámica del desplazamiento forzado*, Bogota: Acción Social.
- Carrillo, A. [2009] “Internal Displacement in Colombia: Humanitarian, Economic and Social Consequences in Urban Settings and Current Challenges,” *International Review of the Red Cross*, Vol.91, September 2009. (http://journals.cambridge.org/abstract_S1816383109990427 2013 年 1 月 10 日アクセス)。
- CODEHS [2012] *Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento*, No.79 2012. Bogota: CODEHS.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) [2005], *Censo de población y vivienda de Colombia Año 2005*. Bogota.
- DNP [2010] *Evolución de sinergia y evaluaciones en administración del Estado*, Bogotá: Dirección Nacional de Planeación.
- [2011] *Plan Nacional de Desarrollo : prosperidad para todos (2010-2014)*. Bogotá: Dirección Nacional de Planeación.
- Péres, F. [2008] “Forced Displacement among Rural Women in Colombia” *Latin America Perspective*, November 2008, No.35: pp.5-10.

(なかはら・あつし／元東北大学専任助手)