

第6章

村落レベルの開発活動とローカル・レベルの行政

——エチオピアにおけるNGOの経験から——

柴田久史

はじめに

日本国際ボランティアセンター（JVC）は、1984年末から1年間、エチオピアの北部ウォロ州において、大干ばつで飢えに直面した人々に対する緊急医療プロジェクトを実施した。その間、JVCの病棟で525名の方が亡くなったが、数千人の人々の命が救われた。しかし、すでに起きてしまった飢えに対処療法的にかかわっても飢えの本質的な解決にはつながらない。そこで、もっと本質的な問題解決に取り組んでいこうと「飢えた人々を救うより飢えない村づくり」を目指して、86年から総合復興プロジェクトを開始した。こうした長期展望に立った地域開発は、JVCにとっては初めての経験であった。しかし、地域開発を行っている間も、再度の干ばつ、内戦、革命などが起こり、政治的、経済的、社会的に相当に混乱した時期でもあった。その結果、開発をやるはずが干ばつによって何度も緊急食料援助を行ったり、活動地が内戦に巻き込まれて一時撤退したりした。また、内戦終結後に活動を再開しても活動地のマーシャは、まだゲリラ側の解放区のなかであったり落ちつかない状況での活動であった。

JVCは何度もエチオピアのプロジェクトの転換期をむかえていたが、組織的に十分な評価や分析をする力が足りず、エチオピアの人々の置かれている

厳しい状況への共感となんとかしたいという精神主義でプロジェクトを継続した。その結果、エチオピアのプロジェクトはさまざまな困難に直面することになった。JVCの組織的な力量不足とエチオピア側の政治、社会的混乱、環境破壊などのむずかしい要素が複雑に絡み合っていた。現地に派遣されたスタッフの苦労は、現地での日常生活においてもプロジェクト実施においても、JVCの数カ国のプロジェクト地のなかでも群を抜いていた。そうした懸命な取り組みにもかかわらず、1994年に活動地の第3州南ウォロゾーン（旧ウォロ州）マーシャから撤退することになった。撤退にいたるにはさまざまな理由があるが、その最大の要因の一つには地域行政との軋轢があった。

JVCのエチオピアのマーシャでのプロジェクトは、日本のNGOとして、アフリカにおいて組織的に大規模に展開された初めての開発活動であったと思われる。JVCが直面した数々の問題は、NGOの援助に関する本質的な問題点を多く含んでいるのではないかと考えている。そこで、エチオピアの事例をJVCの組織的な経験にとどめることなく、広く社会一般と共有することは大変有意義な意味をもつと考えて、この研究会に参加することに決めた。

JVCは、紆余曲折はあるものの1年以上の歳月をかけて現地のスタッフと東京スタッフが話し合っ、その撤退の原因を組織的に総括してきた。その結果、マーシャからの撤退を決意したものの、JVCはエチオピアから撤退はせず、今までの反省を生かして、ねばり強く今後もエチオピアにかかわりつづけていくことを決定した。

この研究内容において、JVCがエチオピアの行政とやりとりした手紙の内容を原文のまま公開することにした。その内容は個人や組織に対して大変センシティブなものや誤解に基づくものも含まれている。これを読まれた方については、エチオピア行政やJVCを単純に非難するのではなく、事実を客観的に真摯に見つめ、このような手紙がやりとりされた背景を読みとり、今後の援助のあり方をいっそう改善していくための素材として扱っていただけることを強くお願いしたい。

私は、ODAもNGOのプロジェクトも、失敗も成功も含めてもっと広く社

会に公開すべきだと考えている。しかし、その失敗した例のみが一人歩きすると、資金援助が受けられない（ODAに関しては予算カット）という経営上の困難に直面する。援助活動はパーフェクトではない。私たちは、困難な状況だからこそ、その地域に入って支援活動をしている。しかし、それは同時にプロジェクトのリスクが高い地域で活動することを意味している。この傾向は特にNGO側に顕著にみられる。プロジェクトを成功させたければ、人々があまり困っていない地域に入って活動すれば成功する確率も高くなる。つまり、援助は成功もすれば、失敗もするという多岐にわたる人々に共有してもらう必要がある。その共有がなければ、成功したときだけ資金援助が継続され、失敗から学んで次に新しい展開をしようとしているプロジェクトには資金は切られるという現実と直面する。援助団体は、援助しやすい地域だけを対象とするが失敗してもその事例を公にしないという立場をとりやすい（この議論は援助のきわめて本質論になるので、ここではこれ以上立ち入らない）。その点に関しては、ODAもNGOも同じ境遇に立っている。これでは、援助そのものの内容がけっして高まっていかない。なによりも、援助の目的である第三世界の人々の福利厚生にも役立っていかない。そして、援助の有効性を信じて税金を支払う国民を欺くことになるし、NGOの活動に期待して募金してくれる支持者に対しても不誠実な行為となる。

それ故、援助事例に関して、ODAもNGOの活動も成功も失敗も含めて情報を公開し、なぜ成功したのか、なぜ失敗したのかを分析、検証して、同じ過ちを繰り返さないことが非常に大切である。政府や民間を問わず、援助に関して同様の体験をしているはずであり、その経験が相互にシェアされていないことが援助の大きな問題のひとつである。

第1節 JVCの団体の性格

日本国際ボランティアセンター（JVC）は、インドシナ難民の大量流出を

きっかけに現地に駆けつけた日本の若者と在タイ大使館や日本人会の協力によって、1980年2月にタイのバンコクで設立された民間の国際協力団体(Non-Governmental Organization : NGO)である。設立当初は、開かれた自主的な組織であり、来る者は拒まず、誰でも参加できる組織であった。

難民の流出が新聞やテレビで報道されると、日本から自費で続々と20代の若者を中心に渡タイしてきた。その数は数百名を超え、JVCは日本からやってきた若者を難民キャンプに送り込むというボランティア派遣調整団体という役割を担った。JVCは難民救援団体という性格をもって設立されたが、活動内容や受益者を自己規定することをしなかった。参加した者のなかには、タイのスラム住民の生活の厳しさを目の当たりにして、国境の難民ではなくバンコク市内のスラムで活動を開始する者も現れた。

当時、JVCの事務局長であった星野昌子は、JVCの特徴を以下のように述べている。「JVCの組織は自発的な意志の集合体である。参加する若者は日本人以外のアジア人と自分を同じ人間同士としてとらえている。また、『地球市民の一人と自覚する』ところから何をすべきかを考える。日本が豊かになったから恵むのではなく、優れているから教えようとするのでもない。地球に生きながら、日本以外の国々やそこに住む人々を無視しようとする日本の将来は危ないと感じている。従って、基本的に相手を、そして相手の文化を尊重する姿勢をもつ。そして、非宗教的・非政治的集団である。」

1982年頃からJVCは大きな組織転機をむかえた。インドシナ難民問題は、日本社会を含め国際社会での関心もしだいに低下してきた。JVCは当時組織をあげて二つの意見で対立していた。タイで難民救援を行うために始まった団体だから難民問題が収束すれば、当然組織としても解散すべきであるという意見と、日本でやっと国際的に活動できる市民運動が生まれたのだから、この運動をタイだけでなく国際的に活動地を拡大すべきであるという二つの考えである。この時の状況を当時東京で働いていた田島は以下のように書簡で述べている。

「今をどう乗り切るかでJVCの10年先が決まるといっても過言ではありま

せん。確固たる国際的な市民協力団体の一つになりうるか、あるいはタイの1カ国だけで開発協力を地道にやっていくかは現在をどう捉え、どういう布石を打つかにかかっています。」1983年3月にJVCはスタッフ2名（筆者はそのうちの1人）をアフリカのソマリアへ派遣して救援活動を開始することによって、国際的な市民協力団体の道を選んだ。

第2節 エチオピア・プロジェクトの経緯

1983年7月からソマリアでエチオピア難民の自立促進農業プロジェクトに取り組んでいたJVCは、その同じ7月にイギリスのBBC放送によって、ソマリアの隣国エチオピアで深刻な飢えが発生していることを知り、なんとか医療救援の道を開けないかと模索していた。

JVCは現地の実状を把握するため、1984年11月に現地に視察団を派遣した。1カ月の調査の後、北部での医療救援をする計画を立てた。しかし、エチオピア政府は、「北部は土地がやせている。」「被災民を南部に移住させる計画がある。」「北部にはゲリラの拠点があつて治安に自信がもてない。」などの理由で、JVCの北部進出を断ってきた。粘り強い交渉によって、最終的に北部での医療プロジェクト計画が承認された。

このときから、JVCは1985年から1年間の緊急医療プロジェクト、86年から94年までの9年間の復興開発プロジェクトに従事してきた。この10年間のエチオピア・プロジェクトは、活動内容、組織戦略の変更、社会状況の変化などを考慮すると以下の5期に分けられる。

第1期：緊急救援プロジェクト（1985年2月～86年1月）

第2期：総合的農村復興プロジェクト（1986年1月～89年10月）

第3期：内戦による活動の中断（1989年10月～91年7月）

第4期：緊急救援を手がかりにマーシャでの活動再開の模索（1991年7月～92年9月）

第5期：食料援助からの脱却と農民主体の開発の模索（1992年10月～94年4月）

今回の論文のテーマは、第5期に起こったJVCと行政との摩擦とそれに続くJVCの撤退にいたる経緯を中心に論述し、なぜそうなったのかその原因を分析する。ただし、第5期に起こった摩擦の原因は、第1期から芽生えているので第1期から第4期までのプロジェクトの経緯やエチオピアの社会変化を簡単に述べる。

まず、最初にNGOがエチオピアで活動する際の制度的な枠組みと、今回の研究対象である地方の行政制度を、第1期から第3期にいたるメンギスツ政権時代と第4期、第5期の新政権に分けて概観する。

第3節 エチオピアの行政制度とNGOが活動する場合の制度的な枠組み

今回の論文のテーマでは、メンギスツ時代から新政権に変わったことによって、行政制度も大きく変化しており、その変化が実際にNGOの活動にどのように影響を与えたのかを検証することが重要である。JVCがかかわった1986年から94年までの9年間に、特にマーシャにおいては、メンギスツ時代（86～89年）、EPRDF⁽¹⁾の解放区時代（89～92年）⁽²⁾、新政権時代（92～94年）の三つの異なった行政制度時代を経験した。

1. メンギスツ時代の行政制度とNGOの制度的枠組み

メンギスツ社会主義政権の時代にNGOがエチオピアで活動する場合、中央政府の援助復興委員会（Relief and Rehabilitation Committee：RRC）と2種類の契約を交わした。一つは、一般合意書（General Agreement）で、この合意書を結ぶことによって、NGOとして正式に政府に承認された団体として登録される。もう一つは、プロジェクト契約書（Project Agreement）

で、個々のプロジェクトについて契約書を交わす。この2種類の契約書を交わして初めてエチオピアで活動できる。この時代は強固な中央集権であったため、2種類の契約を中央の援助復興委員会と締結すれば、地方においてもあまり問題なく援助活動が実施できた。つまり、NGOはプロジェクトサイトを独自に調査し、計画書を作成し、そのまま中央政府に提出して承認されれば活動は可能であった。

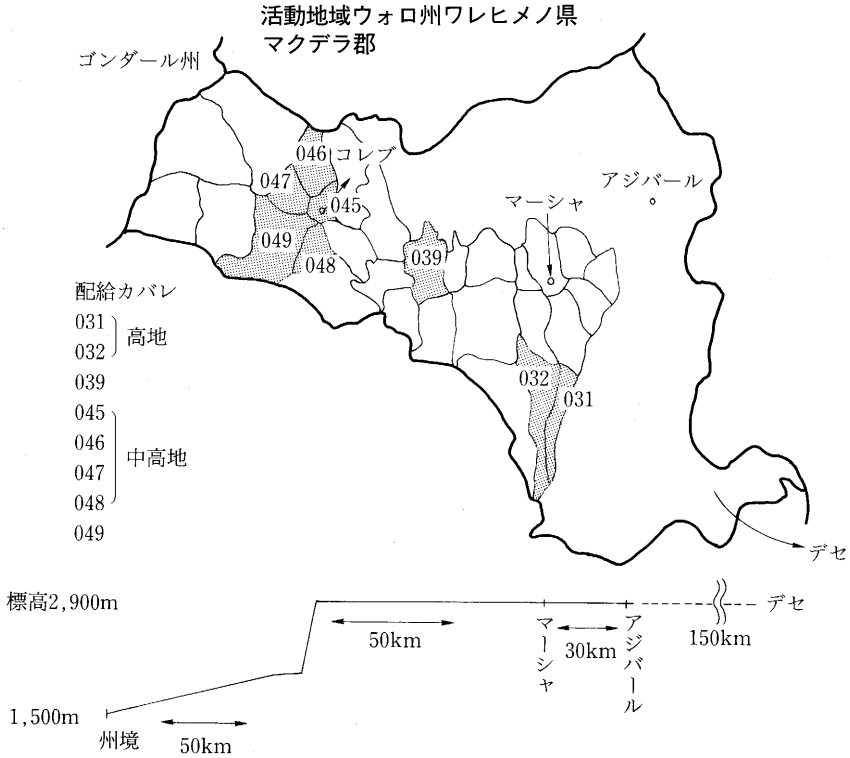
2. メレス新政権の行政制度とNGOの制度的枠組み

ところが、1991年5月にメンギスツ政権が打倒され、暫定政権が樹立されると国家制度が大幅に変更された。新政権は連邦制による地方分権を施行したため、契約書を交わすための手続きが大幅に変更された。一般契約書は以前と同じように中央政府と締結する。が、プロジェクト契約書に関しては、まず最小単位の行政区であるカバレ（集落）との合意、そしてワレダ（郡）、ゾーン、州へと下から上に提出していく制度に変更された。特に州政府の権限が強くなり、ここでプロジェクト内容について合意されれば、中央政府には問題なく追認される。この新しい制度になって実質的にワレダと州政府の権限が強くなった。

第4節 ワレダ（郡）の行政制度

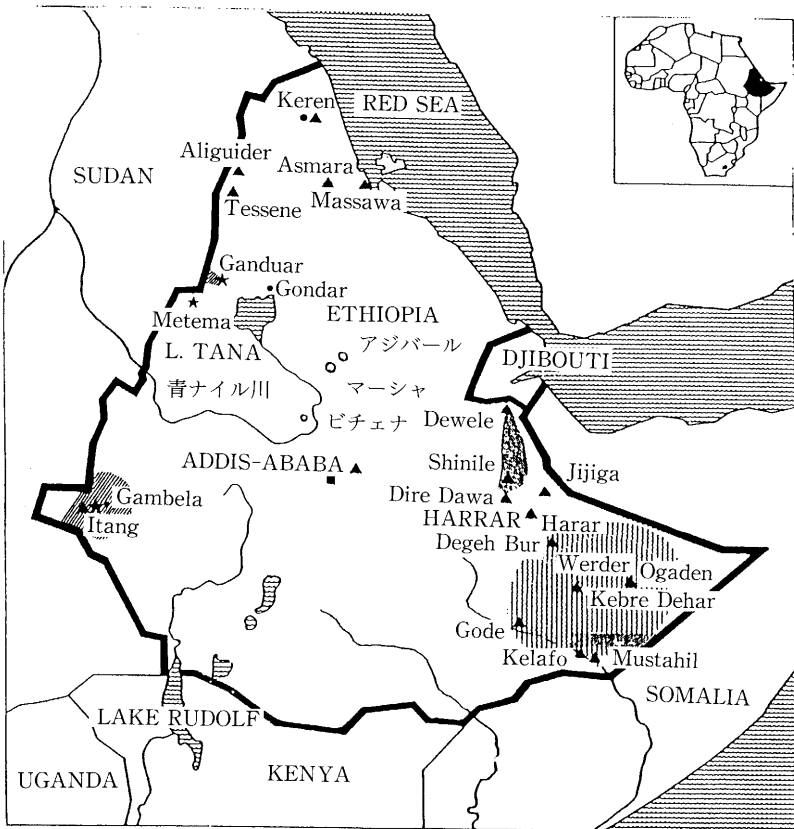
JVCが実際に活動するマーシャ地区は、メンギスツ時代はウォロ・クリル（州）、ワレヒメノ・アワラジャ（県）、マクデラ・ワレダ（郡）³⁾、マーシャ地区という行政単位であった。

新政権になると行政区の再編が行われた。今までクリルと呼ばれていた州の上位に、今までの州をいくつか統合した州連合（州）ができた。今まで州と呼んでいた単位の名称はゾーンとなった。そして、今までアワラジャと呼



んでいた県は消滅し、ゾーンの下にワレダが以前のまま配置された。新政府時代の行政区はリージョン (州)→ゾーン (ゾーン)→ワレダ (郡)→カバレ (集落) という順序になった。

マーシャの属するマクデラ郡には、01から053までの53の集落 (カバレ) がある。カバレは農民組合 (Peasant Association : PA) と重なっている。マクデラ郡の53のカバレは、地形のうえで三つに大きく分かれる。そのなかの一つが通称マーシャ地区と言われ、024から036の計13のカバレと一つの町 (カタマ) によって形成されている。そのマーシャ地区全体が、JVCのプロジェクトの対象地域であった。JVCは、マーシャ地区の町 (カタマ) に宿舎を建設して常駐し、その周辺のカバレ (集落) を対象にプロジェクトを行っ



ていた。

新政権樹立後、郡都になったマーシャ⁽⁴⁾には郡議会 (council) がつくられ、各カバレの村長 (Chairman) が郡議会を構成するようになった。さらにその郡議会のメンバーのなかから数名が執行委員会として選出され、郡長が最高責任者として存在している。村長、郡長は選挙で選ばれる地方政府の首長であり、その他に中央政府から出向している農業省や環境保全局の役人らがマーシャに駐在している。

表1 プロジェクト地の地理的条件

	カバレ数	人口 (万人)	面積 (km ²)	人口密度 (人/km ²)
エチオピア全土		4,200	120万	35
ウォロ州		360	8万	45
ワレヒメノ県	134	36	3,300	109
マクデラ郡	53	14	1,700	82
マーシャ地区	13	8.3	900	92

(出所) JVC資料より作成。

第5節 プロジェクト地の地理的条件

エチオピア北部の高原地帯は人口密集地帯である。マクデラ郡は53のカバレ(集落)に分かれ、一つのカバレには平均650戸の農家があり、その人口は約2600人である。マーシャ地区(カバレ024~036)の13カバレには約1万世帯4万5700人が居住している。1世帯当たりの平均人数は4~5人である。全世帯主の2割から3割は女性で母子家庭も多い。人口のほぼ半数は15歳以下の若年層で占められる。一つのカバレの面積は3000ヘクタール程度で、エチオピア政府が適正規模とする800ヘクタールよりはるかに大きい。JVCが対象としたマーシャ地区は東京23区(約600平方キロメートル)の1.5倍の面積を有する広大な地域である。

第6節 プロジェクト開始から終了までの流れ

1. 第1期：緊急救援プロジェクト期(1985年2月~86年1月)

エチオピア北部ウォロ州ワレヒメノ県アジバールにおいて、病院を開設し

緊急医療活動と給食活動を行った。約200名収容可能なトタン製による四つの病棟およびテントにより重傷患者の入院治療を行うとともに1日約200人平均の外来患者の診察を行った。スタッフは日本人延べ15名とエチオピアの厚生省より派遣された医師、検査技師、保健衛生員と現地で雇用した約100名のエチオピア人で構成されていた。外来患者総数は、5万1157人、入院患者総数5674名、死亡者数525名であった。

JVCは、緊急医療プロジェクトを開始する時点では将来的に復興や開発など長期的なプロジェクトに展開する意思はもっておらず、「飢えた人々を救う」ことを目的とした短期的な緊急援助として位置づけていた。しかし、1985年9月下旬に東京事務所から2名のミッション（筆者はそのうちの1人）を送り、病院で働く30名のスタッフと話合いをもった。そして、JVC側から干ばつや飢餓がなぜ起きたのか質問してみた。それに対し、①雨が長く降らなかった、②農業の仕方を知らなかった（土地を酷使しつづけ、疲弊させた）、③木を切りすぎた、④老人たちはこの過酷な運命も神の思し召しと考えた、などの答えを得た。また、ミッションとエチオピアチームとのミーティングでは、医師として活動していた林は、「起こってしまった飢えに対処療法的に対応しても飢えの本質的解決にはつながらない。飢えた人々を救う活動から飢えない社会をつくる活動に展開したい。」と述べた。こうした話合いによって、次なる展開として、総合復興プロジェクトの実施が決定された。

活動地は、アジバールからさらに10数キロ奥に入ったマーシャ地区で活動することに決定した。マーシャ地区を選定した理由は、主に以下の3点であった。

- ①大きな町から離れていて行政サービスを受けにくい。
- ②マーシャ村からさらに60キロメートル離れたコレブからは、村人が徒歩で3日かけてアジバール村まで食糧配給を受けに来ている。飢えで病気になり、配給を取りに行くこともできず、ただ死を待っている人もいる。JVCは少しでもコレブに近づきたかった。
- ③マーシャ村の農業協同組合の人々は自分たちでなんとか貯水池を作る

など農業の方法を改善しようとして復興への自助努力の意欲は見られる。しかし、その方法がわからなかったり、資金不足、行政への対応のまずさなどから失敗してきている。そこで、彼らの復興努力を支援することに決めた。

こうした一連の経緯から、JVCは緊急から復興へという新しい援助の局面へと踏み込んでいくことになった。ここまでのJVCのエチオピアにおけるプロジェクトは、ボランティア精神に基づき、人道的、心情的な決定過程を経ている。また、住民の意見をくみ取ろうという姿勢はみられるが、地域行政の意見をプロジェクトに反映させることはほとんど考慮されていなかった。さらに、農業、植林、保健など総合復興プロジェクトに取り組むにあたっての必要な自然科学的（土壌、植生など）および社会科学的（地域の慣習、伝統的な社会秩序など）な事前調査やデータ収集は、実質的にはあまり重要視しなかった。

2. 第2期：総合的農村復興プロジェクト（1986年1月～89年10月）

プログラムの対象地域は、エチオピア北部のウォロ州ワレヒメノ県マクデラ郡マーシャ地区である。同地区は標高2700～3200メートルのテーブル台地の上に位置しており、面積は900平方キロメートル、人口8万3000人である。マーシャ地区には30の集落が点在し、そのうち当初は13の集落を対象とした。JVCが宿舎を設置したマーシャは、同地区の町（カタマ）の部分に当たる。このマーシャの町には小さな雑貨屋、飲み屋などがあり定期的に小さな市も開かれる。JVCはここを拠点に周辺の集落への総合復興開発活動を展開した。同プロジェクトは、「飢えない社会づくり」を大きな目標として、自然環境と調和した地域社会の食糧の自給および地域住民の生活の質的向上を目指した。

活動内容は、救援としての食糧配給とフォードフォーワーク^⑤を通じての復興活動の二つが柱であった。復興活動には、植林、チェックダム建設、泉

表2 JVC植林活動の成果

	1987	1988	1989	合計
植林面積 (ha)	45	40	140	225
苗木生産本数	399,500	329,870	384,000	1,113,370
植林本数	49,800	63,375	367,000	480,175
農家への配布本数	349,700	266,495	17,000	633,195

(出所) JVC活動報告書。

の保護、農業教室、母子保健、栄養教室、現金収入、種子銀行、道路建設などの総合的な活動が含まれる。活動の成果の一例を紹介する。

プロジェクトを開始した時期は、飢えから立ち上がるための復興期であった。そこで、同プロジェクトは、農民主導の活動というより、将来に農民の主体的な活動を生み出すためにJVCがイニシアティブをとってプロジェクトを進めるアプローチの方法であった。また、この期間はメンギスツ政権の末期にあたり、特に北部は内戦があちこちで起こり、政治的にはきわめて不安定であった。しかし、依然として中央政府の権限は強く、エチオピア政府はNGOの活動の条件として、食糧配布およびフードフォーワークを義務づけた。また、住民サイドも食糧配給の要求は強かった。食糧配給活動（無償の配給およびフードフォーワーク）は、飢餓の被害を軽減し、同時に道路整備や植林などの活動によって社会基盤の整備が進むという長所と同時に、援助活動が地域経済に組み込まれて大きく影響を与えたり、住民の援助への依存心を強めたりするという短所も顕著になってきた。

3. 第3期：内戦による活動の中断（1989年10月～91年7月）

マーシャが内戦に巻き込まれたため、一時アジスアベバに日本人スタッフ全員が撤退した。その後、ゴッジャム州で緊急救援を行ったが、ここにも内戦が拡大して日本人スタッフ全員がエチオピアから撤退した。

4. 第4期：緊急救援をきっかけとしたマーシャでの活動再開を模索
(1991年7月～92年9月)

1991年5月にメンギスツ大統領がジンバブエに亡命して、新政権が樹立され治安が安定した。そこで、JVCは91年8月にはマーシャを再訪して、活動の再開の可能性を調査した。その結果、同地で緊急食料援助を行いながら農村開発の可能性を模索するという戦略を立てた。この期間は安全性の問題も含めて大変厳しい状況に立たされていたので、海外で豊富な活動経験をもつスタッフが必要とされていた。しかし、JVCは農業技術者をはじめとして必要とするだけの人材を派遣することができなかった。この期間は、プロジェクト内容も新しい展望を出せず、人材も送れず八方ふさがりだった。そんなときに、92年6月にマーシャの宿舎に手榴弾を投げ込まれ、誰もけが人はなかったもののJVCは組織的な大きな転機を迎えることとなった。

5. 第5期：食料援助からの脱却と農民主体の開発の模索 (1992年10月～94年4月)

JVCには、あまりにも多くの要求が役人や地域の人々から出されていた。こうした状況をつくり出したのは、(今までのJVCの活動のやり方そのものに問題があったからである。今回の事件は、JVCがそうした要求を拒否していく過程で、地域から反発を買った結果起こったにちがいない) と考えた。エチオピア問題の全体会議において、「食糧配給は、エチオピア人の人間としての尊厳を奪い、依存心を増幅させている。食糧配給こそがエチオピアをだめにしている元凶である。エチオピアの農民を食糧配給という依存症から脱却させて、自立させることが最重要である。」という提案が、エチオピア人スタッフをはじめとするJVCエチオピアチームからなされた。そこで、JVCはそれを組織的な合意として、活動の戦略を大きく展開させることにした。また、1993年にはマーシャ地区にも十分な降雨があり豊作であった。地域社会は以前より政治的にも経済的にも若干安定してきており、また土地利

用制度も住民の側に立ったものに改善されつつあった。

JVCは食糧配給やフードフォーワークをしないで、自立型の援助を行うという新しい方針で活動を開始することにした。専門家を雇って水質、土壌、植生などの分析と地域のニーズなどの聞き取り調査を行った。半年間かけて調査を行い、その調査をもとにプロジェクト計画書を作成した。

食糧配給や物品の寄贈は基本的に中止する。ただし、緊急事態の場合は、最小限の緊急援助や物資援助を行う。あくまでプロジェクトの主体は、地域住民であり、彼らの主体的な活動をJVCが側面支援することにした。JVCの組織的役割は、①住民が自らの状況や問題点に気づくようにする。②住民の組織づくりを支援する。③住民の必要とする技術や情報を提供する。④初期段階での建築資材、資金融資、農具提供および貸付を行う。プロジェクトの内容は、①環境保全と回復、②農業改善、③生活改善、④社会基盤整備、⑤ネットワークづくりの5本柱とした。活動の課題としては、過去数年間実施してきた食糧配給やフードフォーワークを中止するにあたって、今まで形成されたJVCへの依存体質をどう乗り越えるのが焦点となった。

第7節 具体的な事実としての対立

JVCとマーシャの行政との対立が決定的になるのは、1994年の1月に入ってからである。それも当時の活動日誌（添付資料③「JVC活動日誌」を参照）を追っていくと突然という印象はぬぐえない。特に93年12月にJVCが提示したプロジェクト計画書に対してワレダ行政は承認している。その承認を得たことによって、JVCは新しい行政制度に則って、ワレダからゾーンへ、ゾーンから州へ、そして中央政府へと計画書を提出して最終的なプロジェクト合意書を交わした。しかし、合意書を結んだ翌月から妨害活動が活発化する。月を追うごとに役所との対立は激化し、だんだん身の危険さえも感じる事態となり、94年4月、ついにJVCはマーシャからの撤退を決意した。そこで、

撤退にいたるまでの経過を振り返って、どうしてここまで事態が深刻になってしまったのか考察する。

1. 直接的原因

資料③の活動日誌を見れば、上記したように1994年に入って、JVCに対するマーシャ行政の妨害工作は激化の一途をたどる。その結果、マーシャに駐在することそのものがきわめて危険な状態であると判断したことが撤退の直接的な理由である。それでは、危険と判断した事件の中身を抜粋してみると以下の内容になる。

- ①ワレダによるJVCと住民との集会の禁止（1月）
- ②JVCワレダから活動の停止要求（1月24日）
- ③コンパウンドへの投石（2月）
- ④小麦の倉庫の差し押さえ（封印）（4月14日）
- ⑤スタッフの拘束と車の差し押さえ（4月18日）
- ⑥命を狙われているとエチオピアスタッフを脅す（4月18日）

こうした事件の中心になって動いていたのは、三つのグループの人々であったと考えている。

第1のグループ：郡長をはじめとするワレダの役人

第2のグループ：農業省の役人

第3のグループ：元アシスタントワーカー（JVCの調べでは、以前にJVCのアシスタントワーカーとして働いていたが解雇されてJVCを恨んでいた人たち）

こうした一連の事件は撤退の直接的原因ではあるが、その原因を生み出した背景をみる必要がある。そこには長年にわたるJVCとのさまざまなやりとりがあって、こうした行為に及んだと思われる。そこで、この三つのグループはなぜJVCに反感を抱くようになったのか、「間接的原因」として考察する。

2. 間接的原因

一連の事件の重要な手がかりは、添付資料②「ゾーンの調査団レポート概要（第三次ミッション）」である。第三次ミッションは、JVCとワレダ行政との最後の話し合いに立ち会っている。さらに双方の言い分だけではなく、町の人や農民にもインタビューしている。その報告書は、中立的で正確な分析を行っている。JVCの主張として6点、ワレダ行政の主張として17点が挙げられている。同ミッションは両者の言い分を5点にまとめた。そのうち最初の3点、①活動における協力、調整の欠如、②ジェネレーターの件、③計画書の承認の件については相互に密接に関係した問題である。その行き違いになった点を指摘したい。

(1) プロジェクトの受益者についての行き違い

JVCは宿舎兼食糧の備蓄倉庫としてマーシャを利用したが、活動の対象とした人々は必ずしもマーシャの町の住民ではなかった。緊急救援においてはマーシャよりさらに奥地のコレブの人々であったし、農村開発においてはマーシャ周辺の農村地域が対象であった。しかし、それは資料②のワレダアドミの主張の「われわれのワレダからトラック7台分もの小麦を取っていった。」にみられるように、マーシャに備蓄してあった食糧を他の地域に配ることを快く思っていなかったと推測される。

JVCは、人道的見地から状況に応じて真摯に対応し、プロジェクト計画書に則り、それを誠実に実行してきた。1991年から約1年間、JVCはマーシャよりずっと貧しくて困難な状況にあるコレブの人々にニーズが高いと判断して、食糧配給を行った。しかし、コレブには十分な道路がなくロバか徒歩でしかアクセスできないため、トラックに食糧を乗せて現地まで運搬するわけにいかずマーシャで配給を行った。しかし、けっして豊かとはいえないマーシャの人々は、自分の町に備蓄してあった食糧が自らに配給されるのではな

く、別の地域の者へ自分たちの目の前で配られるということを感情的にはなかなか理解できなかったかもしれない。マーシャの町の人々にとっては、こうした行為は大きな不満につながっていたことはまちがいない。こうした時期には、行政や住民も含めた密なコミュニケーションが必要だったが、JVC側はスタッフ不足や地域社会への配慮が足りなかったために十分な地域への合意を得ないで活動をしてきた。

(2) 活動内容についての行き違い

JVCの活動内容も中心はあくまで農村開発で、マーシャの町のインフラ整備などは活動の守備範囲ではなかった。しかし、新しいマーシャの役人はJVCのその活動内容を理解していなかった。その推測を裏づけるのは、資料①の上から3行目「地域の人々が関心のあるのは、泉の保護や経済成長、都市基盤整備などの農村開発であるにもかかわらず、JVCはこのような地域住民の要請にまったく応えていない」という主張である。JVCの活動の目標や内容に、もともと経済成長や都市基盤整備は含まれていないので、彼らの主張は的を射ていない⁽⁶⁾。しかし、同じ行政区内で、街と農村を分けて、農村だけを対象として開発する計画は、JVCのマーシャ地区への影響力を考えると無理があったかもしれない。

(3) ジェネレーターを寄贈するにいたった背景と事後処理の行き違い

JVCは、マーシャとアンバマリウムとの郡都争いのなかで、マーシャの行政から発電機ジェネレーターを寄贈するように要請されていたがJVCはその要請を断ってきた。しかし、1992年9月に手榴弾を宿舎に投げられ、スタッフの人命にかかわる重大な問題が生じた。JVCは今まで町のさまざまな要求を断ってきたので、この事件の背景には町の人々のさまざまな不満があると判断した。また、町と農村のバランスを欠いた援助をしていたと反省した。翌月にはマーシャ行政から再びジェネレーターの寄贈を要求されたことを受けてJVCは、町の人々の不満を解消し、町と農村のアンバランスな援助を是正

するためにその要求を受け入れた。しかし、JVCにとっては、スタッフの人命にもかかわる重大な問題であり、活動の中心は農村にあったので一種の例外的な処置であった。しかし、ジェネレーターは高価なものなので、それが適切に使用されるようにJVCは寄贈するための条件を付けた。ジェネレーターを利用するには電柱の設定と電線の配置、および燃料の継続的購入など維持管理に資金も手間もかかる。そこで、JVCは設置後の維持管理やトラブルに巻き込まれるのを避けるため、そうした条件をすべて行政と住民側で準備するように要求した。

行政側は住民から資金を集め、電柱の建設を始めた。しかし、集められたお金は、どうも行政が使い込んでしまったらしく、電線が敷かれるまでにはいたらなかった。徴税されたのに電化されないの、住民は行政に不満をぶつけたと思われる。行政はその後JVCに電線を張ることを含めてジェネレーターの早期設置を求めてきた。行政は自らの責任を逃れるためにJVCに責任を転嫁したとしか思えなかった。そこで、JVCは条件を満たすまで寄贈を拒否し、JVCは本来行政に行くべき住民の不満を引き受けることになった。

(4) JVCを取り巻く地域環境の変化とプレゼンスの増大

暫定政権成立後、ワールドヴィジョンをはじめとして欧米のNGOは北部に戻らなかったため、JVCに対する期待は相対的に増大した。そこへ再度の干ばつが起り、緊急救援をワレヒメノ県全域で拡大するよう強い要請があった。そのうえ、1992年頃から南部に強制移住された農民や旧政府軍の兵士として徴兵された人々が帰還してきた。JVCには特に帰還兵士に対して緊急援助をするように強い要請があった。帰還兵士の存在は、行政にとっては脅威であり、彼らの機嫌をとることは行政にとっては大きな課題であったが、行政は自らケアできるだけの予算もないのでJVCに肩代わりさせようとしたのである。しかし、それをJVCが拒否したので行政側の怒りが増大したことはまちがいない。さらには、行政は兵士の不満のほこ先をJVCに向けようとしたのではないかと思われる。

(5) 新しい制度についてJVC側の不理解

行政側は再三JVCの協力姿勢を非難している。日常的な行為の積み重ねによって、JVCスタッフと役人との感情的な行き違いはかなり大きくなっていった。しかし、JVCは制度上の変更によってもたらされたプロジェクトへの影響を軽視していた。新しい政権になって、地方分権による連邦制が敷かれ、マーシャの行政の権限は相当強化されており、今までとは違った対応をする必要があった。

(6) JVCの戦略変更がもたらしたトラブル

また、「④スタッフの雇用とそれに関係すること」という点は、大量のアシスタントワーカーを同時期に解雇したことを指している。これは、JVCがプロジェクトの戦略を変更したことと関係している。フードフォーワークを問題視し、雇用型ではなく住民参加型へプロジェクトを変更するために雇っていたワーカーを大量解雇した。この主張は、JVC側にとって正当性はあるが住民側にとって失業を意味していた。特に町に在住するワーカーは、もともと農村開発というプロジェクトの受益者ではなく、そのプロジェクトに必要なスタッフとして雇用されていただけである。彼らにはどんなにフードフォーワークの短所を指摘し、戦略の変更を説明しても理解されなかったであろう。解雇は相当慎重にしなければならず、本人に対する十分な保障と行政や地域の有力者への説得と同意が必要であったろう。JVCはそうした配慮に欠けていた。「木の伐採について」は誤解に基づいているので省略する。

まとめ

1. マーシャ行政を取り巻く状況の変化

エチオピア政府の政権交代によって、新しい政治制度が施行された。新し

い制度は、地方分権であり、地方行政の権限の強化であった。マーシャの行政は、分権に伴い中央政府からの助成金は大幅にカットされ、自主財源の確立をしなければならなかったのではないかと推測される。マーシャでは、役人の給与が遅配されていることがわかっている。

内戦終了後もJVC以外の他のNGOは、北部から撤退したまま戻ってこなかった。財政ひっ迫と自己財源の確保という二重の問題をかかえた郡行政は、JVCに過大な期待を抱いたと推測される。1992年10月頃、アジバールとマーシャで郡都の争いが起こっている。マクデラ郡が郡都をアンバマリウムからマーシャに移した理由は、さまざまな要因が複雑に絡み合っている。しかし、JVCの存在が、遷都の動機の一つになったことはまちがいない。

さらに新しくマーシャで行政を行っているのは20歳代の若者⁽⁷⁾である。彼らは、NGOの役割を十分理解していなかったと思われる。彼らは、マーシャの開発のポイントを泉の保護、経済成長、インフラストラクチャーの整備と考えている。しかし、JVCはマーシャの町に居を構えているものの、実際の活動地はマーシャ周辺の農村であり、マーシャの町は開発の対象とはまったく考えていなかった。この方針は以前から首尾一貫している。しかし、第2期ではマーシャでも食糧援助が行われたり、アシスタントワーカーとして30名もの人々が雇用されて、マーシャの住民にも利益はあった。

2. JVCの戦略の変化と組織体制の問題

マーシャの行政担当者の期待とは反して、JVCは政権交代後、活動を再開するにあたって、食糧配給やフードフォーワークを長期に継続することはエチオピア社会にはプラスよりマイナスの効果が大きいのではないかと考えはじめた。そして、「エチオピアにおける援助問題の大きな要因の一つは、住民の援助に対する依存体質である」と結論づけた。そこで、食糧配給活動から完全撤退をし、大規模な活動を止め、そのため多くのアシスタントワーカーを解雇し、できるだけ資金を使わず物資を持ち込まず、人々の自発性を促

す活動に転換しようとした。この結果、食料援助と雇用というマーシャの町の人々への恩恵は途絶えることになった。

さらに、JVCはマーシャへ復帰後、JVCの人材リクルートがうまくいかず十分人材を送れなかったことや組織的に新しい展望を出せず活動が停滞していた。JVCはプロジェクトを全面的に立て直すために1年近く、マーシャの総合的な調査を行って再度計画書を作成していた。その結果、地域住民に対して、JVCの活動そのものが不鮮明なものとなった。

以上を総合してみると、今回のJVCとマーシャ行政との対立をもたらした原因は、

- ①ほぼ同じ時期に、マーシャの行政側とJVCの双方に大きな政策や戦略の変化が生じた。(行政側は分権に伴う制度の変化で今まで以上にJVCの資金を当てにしたが、JVC側は資金を使わない住民主体の援助に切りかえた。)
- ②それは相互にまったく望んでいない方向への転換であった。
- ③その食い違いが拡大していく過程で、今まで以上に相互の調整や話し合いが必要であったが、それが不十分であった。
- ④JVC側も1991年以後、活動が全体的に停滞して、地域住民にとっての役割が不鮮明となった。

以上の4点が絡み合いながら、相互不信が増大してしまった。その結果、緊張関係は極限まで高まってしまったと考えられる。

JVC側は、どの段階でマーシャから撤退を考えるべきだったかを問うことはむずかしい。JVCが適切なプロジェクト評価ができていれば、ここまで問題は追い詰められなかったであろう。もっと早い撤退があったかもしれない。しかし、第5期に活動を円滑に実施することができるとしたら、行政に対して以下の対応が必要であった。

- ①互いの開発の方向性について意見交換し、一致する点と相違点を明らかにする。
- ②その一致点は協力して活動し、相違点については相互にどこまで妥協

できるか接点を見い出す。

- ③行政側の要求があまりにJVCの方針とかけ離れていると判断すれば、JVCは撤退を決意すればよかった。

たとえこうした過程を経たとしても、JVCはやはり困難に直面していただろう。エチオピアで活動を開始した経緯が緊急救援であったため、JVCは1985年以来、大量の物資と食糧をこの地域周辺に配給してきた。また、その後も同地域は干ばつに直面し、食糧不足に悩んでいたもので、矛盾に気づいてはいたものの、食糧配給をやめられなかった。また、戦略を変更した92年以後も、JVCは住民の目の前にあるJVCの巨大な倉庫に数百トンの食糧を備蓄していた。そして、そのことは誰よりも住民がいちばんよく知っていた。備蓄食糧を前にして、食糧配給をしないと宣言することは矛盾が大きかった。住民は「JVCは物を配る援助団体」という位置づけをしており、それを脱却して「物を配らない開発団体」として生まれ変わることは、われわれ援助する側の論理としては可能でも、受益者である彼らにとっては受け入れがたい、理解しづらいことだったかもしれない。またエチオピアでは、すでに70年代の干ばつの時代から援助団体による食糧配給の歴史があった。エチオピアでは住民だけではなく政府機関も、海外NGOを「食糧を配る組織」として位置づける傾向はあった。

第2期の現地からの活動報告書にも、「JVCが小麦の配給をしないので小麦の値段が上がって困っている。」という住民の証言が述べられている。JVCのマーシャにおけるプレゼンスは、われわれが想像しているよりも何十倍も地域の人々にとって大きな存在であったと推測される。

NGOは一般的に「ODAの援助は住民のニーズにできていない」と批判してきた。そのODAのアンチテーゼとして、NGOは中央政府や地方行政の利益ではなく、住民利益を最優先する援助を目指してきた。また、NGOは、第三世界側の援助受入れ行政機関が、援助物資や資金で私服を肥やすケースを多々見たり、聞いたりしている。そうした構造に巻き込まれないために、意識的に役所を通さない援助を心がけてきた面もある。特に役所の介在を少

なくするという援助姿勢は、緊急事態や難民救援という異常事態や行政の管轄外の援助形態ではきわめて有効に働いた。

しかし、開発という地域住民を対象にしたプロジェクトを行う場合、そうした地方行政との関係をどうするかという点は、われわれにとって大きな盲点であった。私自身、1992年以降、東京事務所で開かれたエチオピアに関する組織的なミーティングにほとんど出席している。しかし、議題の多くはエチオピアの農民の行動や文化、農業技術、住民参加の手法など受益者に関する話題と、援助に関係する技術的な話題が中心であった。JVCと地方行政の関係を論じる議題はほとんどなかった。住民のニーズに応えようとするあまり行政を軽視していたと考えざるを得ない。

農村開発といってもその経済圏や生活圏を形成しているのは農民だけではない。町の住民、商人、そして行政など多面的なアクターや組織が地域を形成している。特に、エチオピアのプロジェクトに関しては、われわれが認識する以上にJVCの地域におけるプレゼンスは大きかった。JVCはかかわる対象者だけに活動を専念したり、その活動を地方行政に黙認してもらえるほど小さな存在ではなかった。

地域開発においては地域を形成する多面的なアクターや組織とどのような友好関係を形成できるかという視点は、われわれにとっては援助の技術的側面を解決すると同様に大きな比重を占める問題である。

私は他のNGOの問題を十分に把握していないので、この問題はNGO全般に言えるのか、それともJVCが固有に直面した問題であるかは言及しにくい。しかし、ソマリア、南アフリカでの私の活動経験やJVCのアジアのプロジェクトでの葛藤を振り返ってみると、地方行政との関係のあり方はプロジェクトを遂行するうえで、大変重要な要素となっている。今後、NGOは地方行政を単なる援助の側面的支援者や阻害要因と位置づけるのではなく、住民と同様に開発の鍵を握る重要なパートナーとして位置づけし直すことが大切である。

- 注(1) エチオピア人民革命民主戦線：エリトリア人民解放戦線（EPLF）とティグレ人民解放戦線（TPLF）が共闘態勢を組み、他の民族戦線を糾合して1989年1月に結成。
- (2) JVCは1989年10月に、内戦の激化に伴いプロジェクトを一時中断して現場から撤退した。91年5月に暫定政権が樹立され、JVCは同年8月には再度マーシャに戻った。解放区の時代は表向きは91年5月の暫定政権樹立をもって終了したが、実際には92年6月の地方選挙の実施までは解放区時代と同じ行政が行われていた。そこで、ここでの区分は実際に行われていた事実上の行政時代区分に従って分けた。
- (3) エチオピアの行政単位の名称について日本語に適切な言葉がないので、上記のカッコ内の名称で統一する。(添付資料④参照)
- (4) 正式にいつマーシャが郡都になったのかはわからない。解放区時代に同地区がEPRDFの軍事拠点となっており、行政の中心は事実上はアンバマリウムではなくマーシャであった。また、マーシャは同地域周辺では最大規模の定期市が開かれており、歴史的には商業や交通の中心地であった。1992年6月の地方選挙の実施後、旧郡都であったアンバマリウムと解放区時代の拠点として力をもったマーシャとの間で、郡都争いが起こった。しかし、アンバマリウムには、過去にドイツの援助でもらったジェネレーターがあり、町は電化されて井戸用のポンプもあった。そこで、同地区の役人は郡都をマーシャにするために、アンバマリウムに張り合えるだけの基盤整備をしようと、JVCにジェネレーターを要求した。
- (5) フードフォーワークとは、労働の対価として現金ではなく食糧を支払うという、援助の一つの方法論である。ただ食糧を配給するだけでは人々の依存心を増長させてしまうため、労働の対価という形にして依存心を最小限にしようという意図である。また、活動を通じて地域社会の改善なども意図されている。JVCの行ったフードフォーワークは正確に言うと3種類のタイプがあった。
- ①緊急救援のためのフードフォーワーク：必ず何か仕事をしてもらうように配慮するが、目的は緊急事態に対応する食糧配給である。
 - ②復興開発のためのフードフォーワーク：泉を守るとか植林などの活動を行うことを目的として、住民に参加してもらうために食糧を配る。
 - ③給与に代替するフードフォーワーク：アシスタントワーカー（AW）とワーカーに対する給料としての食糧配布。
- (6) 前政権時代の役人はプロジェクトの内容を理解していたかどうか確認できない。前政権時代の役人も実はプロジェクト内容を理解していなかったが、以前はプロジェクトに関する権限がなかったので黙認していただけかもしれない。つまり、権限の委譲が行われたために今まで顕在化していなかった地

方行政とNGOの行き違いが明るみに出ただけかもしれない。

- (7) 新政府は、メンギスツ政権時代に役職に就いていた者はすべて解雇または拘留し、同政権に徴兵された者も除外された。また、ハイレセラシエ時代に役職に就いていた者も役人になれないという規定を作った。その結果、1980年代後半に解放軍に参加した者が登用されたため、その多くはほとんど20代の若者であった。

<参考文献>

『NGOの挑戦』上下、メコン社、1990年。

『アジバール病院』連合出版。

児玉由佳「多民族国家エチオピア——変わりゆく民族問題——」（『アフリカレポート』No.22、1996年3月）。

資料①

マクデラワレダの郡長らがゾーンに提出した手紙⁽¹⁾

1994年3月19日

JVCの活動に関して

JVCはマーシャの活動を1986年以来続けていて、非常に長期間にわたって活動している。しかし、この間、前政権の時代から現在に至るまで目に見える成果を出していないことは明らかである。地域の人々が関心のあるのは、泉の保護や経済成長、基盤整備などの農村開発であるにもかかわらず、JVCはこのような地域住民の要請にまったく応えていない。JVCの活動の主眼はスタッフの個人的な利益の追求である。例えば、1993年にJVCは当時のアシスタントワーカーたちを南部に連れていき、開発の活動をするとして4万5000ブルを浪費したが、何の成果も得ることができなかった。さらにこのアシスタントワーカーたちは開発の活動に非常に興味をもっていたにもかかわらず、JVCは彼らが活動を展開していくのに適していない、積極的でないとして解雇した。

また、1994年はJVCの活動に何の成果も見られないうちに、時が過ぎようとしている。われわれが、JVCにプロジェクト計画書の承認をわれわれから得るように指示した際に、彼らは「ワレダには関係ない。それはリージョンと中央政府によって承認されるのだ。」と答えた。

JVCの活動を評価する際に、一般的に言えることは、JVCは単に時間つぶしと静養のためにここに滞在し、仕事はしないということである。

以下、JVCが行ってきたことを記す。

- (1)JVCは地域の許可、アドミニストレーションの許可なく苗床の木を切り、彼らの娯楽のための居間を建設しようとした。
- (2)JVCのコンパウンドは12ヘクタールあるが、それは業務や開発活動にまったく使われることなく放置され、ただ家畜を肥やし、ラバを飼育するためにのみ利用されている。さらに彼らはコンパウンドで牛をさばき、肉を仲間と分け合った。
- (3)JVCの車は彼らの個人的な移動にのみ使われているが、一方で問題なのは交通手段がないために2人の妊婦が死んだことである。
- (4)彼らの活動の主な目的はマーシャやコレブの市場で買い物をしてアジスアベ

バに帰ることである。

- (5)JVCは農民に道徳も技術も提供しなかった。近年人々は道路の補修作業にかかわってきたが、人々によると「道路はほとんどJVCのために利用されているにすぎず、JVCの利益のためにわれわれはこれ以上道路の補修維持の作業には参加しない。」と言っている。また、JVCは人々の目先をごまかすために前のSを解雇し、別のS⁽²⁾を連れてきたが、単に人物が変わっただけで、なんら改善は認められなかった。
- (6)地域の一般的な問題を解決するために、関連省の役人とともにJVCと会議を開こうと3度呼んだが、JVCからはなんら応答がなかった。すなわち、JVCの目的は農村開発活動ではないから、彼らは会議に参加しただけでなかったのである。
- (7)以前、住民からJVCが反発を受けていた頃、住民を落ちつかせるためにJVCは1台のジェネレーターをマーシャの人々のために持ってくることを約束し、またそれを1993年6月までに引き渡すことを約束したが、彼らはジェネレーターを持ってこなかった。

われわれはここに一般に述べた(1)から(7)までのコメントに対して、ゾーンのアドミニストレーションからできるだけ早い返答を期待している。

最後にわれわれの結論である。(1)から(7)までコメントで述べたように、JVCの活動と行為は地域住民を農村開発の活動に巻き込んではおらず、むしろ人々をだまし続け、木を彼ら自身の都合で切って使っている。1986年から1994年までの彼らの滞在中、地域住民はなんら技術的、物質的な援助を受けることがなかった。JVCは自分たちの興味を満足させるためにここに滞在しているにすぎない。したがって、われわれは人々の不平不満に基づいて、こうして報告書を書かざるをえないのである。また、われわれはJVCにわれわれのフレダから一刻も早く出ていくよう要求するものである。

われわれは、JVCに1994年3月31日までにジェネレーターをマーシャの人々のために持ってくるよう強く要求した。ゾーンのアドミニストレーションがこれに応答し、行動を起こしてくれることを願っている。

注(1) 原文はアマハリ語。

(2) 前任のスタッフと後任のスタッフがたまたま同名であったことを指す。

資料②

ゾーンの調査団レポート概要

1994年4月25日付

4月20日、ワレダにてワレダカウンセルの役員、JVC代表およびスタッフ、ワレダ環境省、教育省、保健省、大蔵省の代表により、以下の議題について話し合いがもたれた。

- (1) JVCとワレダの両者からの話に基づき、何が問題（誤解）の原因であるのか？
- (2) 今までのJVCの活動はどういうものであったのか。現在何をしているのか。（JVCの過去と現在）
- (3) JVCは計画書をRRCに承認されるまでに、あるいはプロジェクトが開始されるまでに何をすべきなのか。どのようにして、ワレダとの協力関係を回復するのか。
- (4) JVCが関係省庁、ワレダアドミニストレーション、地域住民と今後どのように協力体制を保ち、活動を継続できるか。

JVCの主張として：

- ①ワレダのアドミは、JVCと農民とのミーティングを妨害してきた。
- ②ワレダのアドミからの許可なしに、JVCは農民に対するトレーニングもミーティングもできないことになっている。
- ③ワレダのアドミは、JVCについて事実無根のレポートをゾーンに提出した。
- ④ワレダのアドミは、RRCによって承認されたJVCの計画書に合意しておきながら、その直後にJVCは何もしていない、これからも何もしないと言い触らし、JVCにこの地を離れるように要求する手紙をよこした。
- ⑤RRCが、ワレダのアドミに対して事態の解決をみるまでJVCの活動に協力するよう要請したにもかかわらず、アドミは受け入れなかった。
- ⑥ワレダのアドミは、JVCの保管する小麦をアドミに引き渡すように手紙で要求し、JVCが公式の手続きを踏むよう要請したにもかかわらず、JVCへの制裁行為をほめかした。
- ⑦ワレダのアドミは、小麦の倉庫を差し押さえ、さらに彼らの権利として力づくでJVCの所有物さえも取り上げることができると主張してきたため、JVC

は4月22日午後6時半に生命の危険を感じ、現地コンパウンドを離れざるをえなかった。

ワレダアドミの主張として：

- ①JVCの計画書は人々のニーズを反映していない。計画書は専門家に認可されていない。
- ②これまでのJVCの活動は、他のNGOと違って何の成果も上げなかった。
- ③援助の名の下に来る小麦と資金が地域の人々に届かない。
- ④JVCに雇用されている人には多くの問題があり、JVCと地域住民との架け橋になりえない。
- ⑤JVCの車は、個人物資の輸送や取引に使われている。
- ⑥彼らのコンパウンドは、開発のためではなく家畜を肥やすのに使われている。また、土地は内部の人々や町の住民で親しい人だけのために使われている。
- ⑦彼らはデセやアジスアベバに買い物に出かける以外は何もしていない。
- ⑧彼らは以前植えた木を住民の許可なく、あるいは購入せずに切った。
- ⑨ワレダによって開発委員会が結成されたが、JVCはそのミーティングに呼んでも参加しない。
- ⑩計画書は実施されず1年が経過した。
- ⑪住民にジェネレーターを寄贈すると約束しておきながら実行していない。
- ⑫RRCが小麦を（ワレダのアドミに）引き渡すように指示したにもかかわらず、実行していない。
- ⑬正規の手続きを経ずに、手紙を持ってきてわれわれのワレダからトラック7台分もの小麦をとって行った。
- ⑭われわれが何かリクエストしても、JVCはリージョンだけがわれわれに指示できると言って協力しない。
- ⑮ワレダカウンスルの許可なしにデセに引き上げた。（4月22日の件）
- ⑯ワレダに協力せず、否定的な態度で問題を悪化させ、人に罪を押しつけている。
- ⑰住民はJVCを信頼していない。

調査団の理解として：

調査団は、これらの事項を以下の五つにまとめて意見交換し議論した。

- ①活動における協力、調整の欠如
- ②ジェネレーターの件
- ③計画書の承認の件
- ④スタッフの雇用とそれに関係すること
- ⑤木の伐採について

しかしながら、問題はあくまで住民とJVCの問題であり、まずは住民の意見を聞くということで話はまとまった。調査団はPA027, 028, 034およびカタマ（マーシャの町）をそれぞれ訪れ、JVCに関する質問（JVCは何をしたか、JVCは留まるべきか去るべきか）をした。その結果、およそ8割の人々がJVCを支持していることがわかった。JVCはこの2年間これといった活動はしていないが、以前は良い活動をしていた。今後、JVCが留まるのなら協力するという。しかし、少数の人は去ったほうがよいと言っている。町の人々は、彼らが金を出したにもかかわらず、JVCはジェネレーターを持ってこない。スタッフたちは住民には何ももたらさず、自分らばかり利益を得ているのでJVCは去ったほうがよいと言っている。

基本的に調査団の判断によれば、問題は両者にあるといえる。しかし、ワレダのほうに問題を悪化させたより多くの原因がある。

調査団による解決へ向けての提案：

- ① 計画書が公的に認可され、合意書が締結されるまで、JVCは短期的な計画を立ててリージョンのNGOに関する規約と方針に則って、関係機関の協力の下に活動を継続する。万一、問題が起きた場合にはゾーンの委員会に報告しその解決を待つ。
- ② ゾーンの委員会は、計画書が認可されるために必要な協力をし、許可された後は合意書に則り、ワレダのアドミに対して明確な指示を出さなければならない。
- ③ ワレダの開発委員会は以下の点に基づき、住民から正確な情報を集める義務がある。
 - a) JVCのスタッフの安全とその物資を保証し、人々には協力を促す。JVCの許容量と活動の目的にそぐわない要求が人々からもちあがらないよう配慮する。
 - b) 無用な妨害を避け、JVCが法的に健全な協力体制のもとに活動ができるように、ワレダには法的指導の文書が送られるべきである。
 - c) JVCの目的を尊重し、公的に結ばれた合意書に基づき、ワレダはJVCの存在と権利を守らなければならない。
- ④ 個人が問題を起こした場合、その個人は法に則って裁かなければならない。ワレダの委員会は、そのことをゾーンに報告する義務がある。
- ⑤ ワレダからの言い分のなかで、最も重要なポイントはジェネレーターに関することである。しかし、JVCは今日まで約束を果たしていない。もし、この約束が果たされれば問題は好転するであろう。今後、JVCは問題を避けるためにこの種の約束は避けるべきであり、関係機関に相談するのが望ましい。
- ⑥ ワレダカウンセラーは、その許容量を越えた問題に直面した場合、ゾーンに報

告しなければならない。その責任を越えた行為、つまりJVCの物資管理、倉庫の差し押さえ、JVCスタッフに対してその地を離れるようなことなど強要してはならない。ワレダは、不法行為を行った個人に対して、法に則った事務的な手続きができるのみである。

調査団のコメントとして：

- ①現状のJVCの活動は満足できるものではなく
- ②JVCの計画している活動は、人々のすべての問題をカバーするわけではないが、われわれは彼らの協力が必要である。したがって、JVCが活動を続けられる環境が用意されるべきである。

資料③

JVC活動日誌

- 1989.10 マーシャは解放戦線側に陥落して解放区になり、JVCは撤退した。
- 90.6 エチオピア人スタッフの中核の6人がJVCを離れる。
- 91.5 エチオピア人民革命民主戦線（EPRDF）が首都を制圧、メンギスト大統領がジンバブエへ亡命
暫定政権樹立
- 91.7 エチオピア全政党会議で統治憲章採択する。新政権は分離・独立までも容認した民族自決権や大幅な地方分権化、民族ごとの連邦制を導入した。
メレス暫定大統領就任
- 91.8 マーシャでの活動再開を決定する。
役所からある人物を雇うように圧力がかかる。
- 91.8 東京からミッションが来る。
コレブで干ばつが起こる。
- 91.10 JVCエチオピア人スタッフが、タイプライター盗難の容疑で逮捕される。
役所から再度前出の人物を雇うように圧力がかかる。
- 91.11 JVCにリリーフコミティのメンバー（警察、郡、農業省など）として参加し、従うように要求してくる→JVCはその要求を拒否する。
- 91.12 RRCと6カ月の緊急救援の契約を結ぶ。
コレブとコソで食糧配給を実施（マーシャには配らない）する。
- 91.1～92.3 コレブでの配給はトラックがアクセスできないためマーシャで行われた。
- 92.1 食糧輸送を開始する。
強制移住地から農民が帰還したり、旧政府軍兵士が戻ってくる。
このころはマーシャは正規の行政ではなく、EPRDFの解放区の形態であった。
- 92.3 村人の調査開始。村人との集会在可能になる。
エチオピア人スタッフが逮捕されるが、すぐに釈放される。

- デモが起こる。
- 92.5 農民に農地が再配分される。
ワールドヴィジョンをはじめ欧米のNGOは北部に戻らなかったため、JVCに対して緊急救援をワレヒメノ県全体に拡大するよう強い要請が出された。
- 92.6 正式な政権樹立のために地方選挙の実施、帰還した旧政府軍兵士に緊急救援をするように圧力がかかる。JVCはそれらの要請を断る。
ジェネレーターを要求される。
エチオピア人スタッフへの圧力がかかる。
- 92.8 旧政府軍兵士への緊急救援の代替案として、下半期の活動で県全体に食糧配給を少しでもするように圧力がかかる。JVCはその要求を受け入れ、アジバールとラガンボで食糧配給を行うという計画とした。
エチオピア人スタッフへの脅しが起こる。
- 92.9 宿舎に手榴弾を投げられる。
- 92.10 マーシャの町（カタマ）への援助としてジェネレーターを要求される。JVCはその要求を受け入れる。
マーシャの役人はエチオピア人スタッフのやり方への不満を募らせる。
アンバマリウムとマーシャで郡都の争いが起こる。アンバマリウムにはジェネレーターがあったがマーシャにはなかったため、この争いに勝つためにジェネレーターを要求したと思われる。
- 92.9～93.1 ほとんど動きなし。
- 93.1 チームとして、緊急・復興から開発への移行期には食糧配給もやむを得ないと判断する。
- 93.2 JVCの新しい方針を農民に説明する。
- 93.3 マーシャに農業省の役人23人が入る。
- 93.4 農民のやる気をおおるが具体的な戦略はなかった。
- 93.4 JVC代表は3月に病気で一時帰国する。エチオピアに再赴任するのは7月となった。
- 93.5 ワレダからJVCの活動は小さすぎると指摘を受ける。
アシスタントワーカー26人を解雇する。
- 93.10 昨年度のエチオピアでのJVCの活動報告書を作成、その内容についてワレダのカウンシルから承認を得る。また、その活動報告書をゾーンのアドミニストレーションに提出する。
- 93.12 ジェネレーターを購入する。

- 93.12.13 1994～96年の3年間のプロジェクト計画書を作成。ワレダアドミニストレーションからその内容を支持する公文書を受け取る。
- 93.12.14 最終のプロジェクト計画書を完成させる。リージョン3のRRB（バハルダール）に提出する。
- 93.12.17 RRBバハルダールより計画書の内容承認とRRCアジスアベバへの推薦文書を受け取る。
- 93.12.23 RRCアジスアベバに計画書とRRBバハルダールからの推薦文書を提出、同時にプロジェクト合意書の締結を要請する。
- 93.12.26 現地代表は一時帰国する。
- 94.1 プロジェクト計画書の内容に従って、泉の保護の対象地の選定、モデルハウス建設用資材調達を始める。また、並行してDA（Development Assistant：開発補助員）の公募を行う。この頃からワレダによって「JVCと住民との集会の禁止命令」が出る。また、ワレダはJVCに対して車の借用、ジェネレーターの設定、小麦の配給など強引な要求が目立ち始める。
- 94.1.24 ワレダからプロジェクトの正式な合意書、ゾーンからの承認書などの提示を要求される。さらに提示のあるまでは活動を停止せよとの命令が届く。
- 94.2 なんとかゲリラ的に住民とコンタクトを取りながら活動を継続する努力をする。しかし、コンパウンドへの投石などの事件が数回発生する。
- 94.3.8 JVCは、ワレダに地域の治安を守るように要請する文書を提出する。
- 94.3.19 JVCはデセのアドミニストレーションの代表M氏にマーシャでの問題を解決するよう依頼する。M氏は解決に向けて努力することを約束する。
- 94.3.21 JVCはワレダの農業省の役人の振舞いに対して対処するように要請する文書を提出する。
- 94.3.22 ワレダレベルの農業省、環境省の役人との会議で、将来のJVCの活動計画について話し合い、合意される。
- 94.3.23 ワレダがJVCはマーシャから出て行くべきである旨を伝えたゾーンへの文書が届けられる。
- 94.3.25 マーシャ駐在のコーディネーターらは日本へ一時帰国する。
- 94.3.29 JVCはバハルダールのリージョン3の農業省の副代表B氏と会い、マーシャで起こっている問題の解決の方策について相談する。とにかくゾーンの公式見解を得ることが先決とのアドバイスを受ける。

- 94.3.30 リージョン3のカウンシルのメンバーのA氏にマーシャの状況を説明する。早々この日、デセのRRCはワレダに対してJVCの活動に協力するようにとの文書を出す。また、デセのゾーンからの連絡により、ゾーンはすでにこの問題について委員会を組織して対策を検討していることを知る。
- 94.3.31 バハルダールからデセに行き、ゾーンを訪ねる。ゾーンは「すでに今日ミッションをマーシャに送ったから、すぐに追いかけるように」とJVCに告げる。
- 94.4.1 早朝マーシャにミッションを追いかけて出発したが、ミッションはマーシャに来ていないことが判明する。マーシャのJVCスタッフと今後の対策を検討する。
- 94.4.4 デセからの第1ミッションがマーシャに到着する。
- 94.4.5 ミッションは夕方マーシャを出発する。しかし、JVCには何の連絡もなかった。
- 94.4.6 デセのゾーンのM氏（ミッションの総指揮）をアジバールでつかまえ、マーシャの件はどうなったか尋ねるが、「そんな話は聞いていない。とにかく、このミッションの目的はJVCとは関係ない」と答える。この日、3名のJVCスタッフはそのままデセに戻り、役所は休日のため翌日アジシアベバに戻る。
- 94.4.12 Dr. BとGがアジシアベバの事務所に来て、皆でマーシャの件についての具体的な対策を練る。マーシャでは、JVCはワレダから活動の中止を命令する文書を受け取り、RRCデセからのJVCとの協力を要請する文書を無視する内容に言及してあった。
- 94.4.13 JVCは14日にデセで再び第2ミッションが組織されて、RRCデセの代表とゾーンの内政問題部のヘッドがマーシャに向かうという情報を得て、彼らに合流すべくデセに行く。しかし、そのミッションはすでに13日の朝に出発していた。

JVCはミッションを追いかけてマーシャに行くが、第2ミッションは到着していない。ワレダは、JVCに小麦とラバを要求する文書をよこす。夕刻、ワレダの副議長I氏が警察を連れてJVCマーシャ事務所を訪問する。そして、小麦をワレダに譲るよう命令、またラバも提供するよう命令する。JVCは、「RRCからの依頼やゾーンからの今回の事態に対する正式な返答、指示が出るまでは対応できない。」とワレダに伝える。その直後、ワレダはJVCの倉庫を強引に封印する。加えて、「翌日にはさらなる手段を取る用意がある」との旨をJVCに通告する。JVCスタッフの全員は、身の危険を感じ、いったんアジバールまで避難した。

- 94.4.15 早朝、スタッフは2手に分かれ、一方はアジバールからデセに戻り、事態の收拾をゾーンに再度依頼するため、デセRRCに提出した。もう一方のグループは、アンバマリウムで第2ミッションの到着を待ったが現れなかった。
- 94.4.16 アジバールに避難していたスタッフも全員、デセに引き上げる。
- 94.4.18 エチオピア人スタッフ3名は、第2ミッションに会うためにマーシャに向かう。3名のうち1名は連絡係としてアンバマリウムに残り、残りの2名は途中で会ったEPRDFの兵士2名を連れてマーシャに入る。第2ミッションは現れず、スタッフ2名はそのままワレダに拘束され、車を差し押さえられる。2名は武装された農民から命を狙われていることをワレダから伝えられる。
- 94.4.19 アンバマリウムに残ったスタッフは、マーシャに行ったスタッフ2名が拘束されたことを知って、連絡のためにデセに1人で帰る。ゾーンの行政はJVCの要請に基づき、第3ミッションを組織していた。そのミッションにJVCのスタッフ2名が拘束されたことを伝える。マーシャで拘束されていたスタッフ2名は、ワレダの隙をついてマーシャからバスやトラックを乗り継いでデセまで帰ってくる。
- 94.4.20 第3ミッション（ゾーンの行政から2名、デセのRRCと農業省からそれぞれ1名）およびJVCから4名と武装警官2名でマーシャに入る。夕刻より深夜まで、ワレダのカウンシルと会議を行う。
- 94.4.21 この日も引き続き会議を行う。午前中は地域住民からの意見収集に当てられる。夜遅く、会議が終わり、そこで約束した事項について署名する。
- 94.4.22 昨日の署名にもかかわらず、ワレダは町の人々を扇動して、JVCのトラックと小型発電機を差し押さえる。第3ミッションとJVCのスタッフは、小型車のみでデセに戻る。
- 94.4.25 JVCは第3ミッションに対して態度表明をする文書を提出する。同時にミッションはゾーンへの報告書を作成した。そして、ゾーンの書記に事態を報告する。JVCに対しては、午後にもゾーンでカウンシルが会議を開きゾーンとしての対応を正式に表明する旨を約束する。
- 94.4.26 ゾーンのカウンシルは集まらず、書記もほかの用事で外出する。代理の者が夕刻それぞれのカウンシルのメンバーから意見をまとめて調整することにする。
- 94.4.27 代理の者から一応ゾーンの公式見解として、「JVCの活動の環境を保障すること、ワレダに対して忠告すること」を伝えられる。デ

- セに滞在していたJVCスタッフはこの日全員アジスアベバに戻る。
- 94.5.5 東京からのスタッフ2名が派遣され、JVCエチオピア人チームに合流し、今回の一連の事件に対する対応を協議する。
- 94.5.9 JVC内部で今後マーシャで活動を継続するかどうか議論する。結論として、JVCはマーシャから撤退することを全員で合意する。
- 94.5.11 ゾーンから公式なコメントを述べた文書がJVCに提出された。同時に第2ミッションが第3ミッションよりもマーシャに遅れて入り、そのときのマーシャの様子を伝える報告書が提出される。JVCはバハルダールを訪れ、RRBバハルダールに非公式にマーシャでの活動を中止する意向を伝える。

資料④

エチオピア政府の行政制度

