

紛争影響下におけるレジリエンス支援の意味と課題

—シリア支援を事例に—

武藤 亜子¹

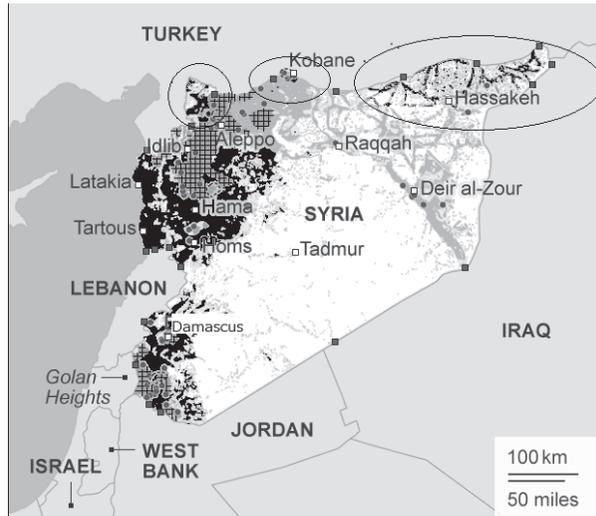
I. はじめに

「レジリエンス」は近年、自然災害や飢饉等のショックに対応し、そこから回復し、転換するという、被災地復興の三つのステップを現す概念として注目され始めた²。ここで「転換」が示すのは、ショックに晒された状況に対応し、回復を経て原状復帰しつつ、新たな変化を起こすことである。つまり元の状況に留まらず、より良い状況を生み出すことである。現在、欧米や日本が加盟する経済協力開発機構（Organization for Economic Co-operation and Development：OECD）はこのレジリエンス概念を、被災地復興への政策として位置付けるのみならず、紛争後社会の再建過程への政策にも適用している。アフリカの南スーダン紛争にも見られるように、現代の紛争は、停戦が容易に打ち破られたり、和平合意が一時的に成立しても維持できず、紛争の終わりが見えない状態のまま長期化する特徴を有しているケースが目立つ。シリア紛争も例外ではない。そうした中、国連機関はOECDの政策を踏襲し、紛争が続くシリア国内向け支援にレジリエンス概念を援用し、いわゆる人道支援対応計画を作成している³。

シリアでは2011年3月、南部の都市ダラアで民主化要求のデモが発生し、これを暴力で鎮圧したことに端を発した紛争は全土へ展開し、2012年に内戦状態と言われるようになる。国連は暴力停止と人道アクセスの確保を呼びかける安保理決議⁴を2012年4月以降、断続的に発出しているが、紛争が終結する見通しは立っていない。ロシアの拒否権発動により成立しない安保理決議も多発⁵し、紛争調停や解決における国連の機能は果たされていない。2014年7月にはISIL⁶が国家樹立を宣言し、これと対峙するクルド勢力ともども、紛争当事者に加わった。以降2017年半ばまで、主要勢力はそれぞれ、拠点とする地域を有す。

欧米や一部湾岸諸国はシリアの友人コア国⁷を構成して穏健な反政府勢力を支えているが、反政府勢力は、主にサウジアラビアが支援する勢力とカタールが支援する勢力との間で結束と分裂を繰り返し、政権に対峙できる勢力になっていない。ロシア、中国やイランは政権を支持している⁸。OECDの主要国はシリア国

地図1 主要な勢力を示したシリア勢力圏図



黒：政権、格子：反政府勢力、灰：ISIL、北部の円内の黒：クルド勢力
 出典：BBC, *Syria: Mapping the Conflict*, (10, July, 2015)を基に筆者作成⁹

内から撤退し、国連機関が常駐して支援を継続している。

一般に、開発途上国で紛争が発生すると開発支援は中断し、救済を主な目的とする人道支援が行われる。停戦・和平合意が結ばれたりその見通しが立つ頃になると、復興と将来的な開発を見越した支援が再開し、人道と開発の連携、橋渡しが行われる¹⁰。しかし、シリア紛争の場合は、復興と将来的な開発を見越した支援が実施できる状況とは言えない。国連機関は、レジリエンス概念をどのようにシリア国内向け支援に援用し、支援を実施しているのだろうか。

本稿では、国連機関がシリア国内で実施している支援における「レジリエンス」の含意や支援の内容を、いわゆるシリア人道支援対応計画から抽出する。そしてシリア国内向け支援における「レジリエンス」の含意が転換を含まない「部分的なレジリエンス」であることを示し、部分的なレジリエンス支援をシリアで行う背景、意義、課題を論じる。

II. シリア国内向けレジリエンス支援～人道以上、開発未満の模索

1. シリア人道支援対応計画とクラスター・アプローチ

シリア紛争が全土に拡大し始めた2012年9月、国内の人道支援ニーズの増大に伴い、国連機関はシリア人道支援対応計画を作成した。その後、人道支援ニーズ

の更なる拡大を受けて2013年の人道支援対応計画は2度作成され（2014年からは年1度）、2度目の人道支援対応計画より、効果的な支援のため、市民保護、物資搬送ルート確保、レジリエンス、支援従事者の能力強化、柔軟な対応の5つが戦略的な目標として設定された。レジリエンスについては「紛争の影響を受けたコミュニティのレジリエンス増進」と整理されている。

シリア国内向け支援には複数の国連機関やNGOがかかわるため、専門分野ごとにクラスターを構成して支援計画やオペレーションが進行する¹¹。クラスターはグローバル・レベルで食糧安全保障、キャンプ調整及び運営、早期復旧、教育、緊急シェルター、緊急通信、保健、輸送、栄養、保護、水と衛生の11から成るが、国毎に、実情に応じたクラスターとして構わない¹²。レジリエンスを戦略的目標の一つとしたシリア人道支援対応計画では、グローバル・レベルと同じクラスターはキャンプ調整及び運営（ただし2015年より新たに追加）、教育、緊急通信、保健、輸送、栄養、水と衛生であり、残る4クラスターは食糧と農業、早期復旧と生計、非食料（生活物資）とシェルター、保護とコミュニティ・サービス、と内容が変わっている。また、グローバル・レベルには含まれない調整クラスターが、当初から含まれている。次節以降、クラスターごとの支援内容の詳細を、シリア固有のクラスターから分かるシリア固有のニーズの洗い出しと、レジリエンスの三つのステップに即して分析する。

2. シリア固有のクラスターを通じた支援に見る部分的なレジリエンス

シリア固有のクラスターから、シリア固有の支援ニーズとして農業、生計、緊急対応とは異なる非食料とシェルター、コミュニティ・サービス、キャンプ外の調整、の5つがあることが確認できる。では、これらのクラスターを通じた支援は、レジリエンスの三つのステップのうち、転換を目指すと言えるであろうか。次ページの表1は支援内容を整理したものであるが、明確な転換を目指す要素は見受けられない。表の上から見てみよう。

グローバル・レベルのクラスターの食糧安全保障は食糧配布を主な活動とするが、表1では農業が追加され、食糧配布のみならず、住民が自立して必要な食糧を得ることが志向されている。実のところ、シリアは国土の25%が耕作可能地であり、農業のGDPに占める割合は減少傾向にあるが、1990年で約30%、2007年で約18%であった¹³。農業はシリアの基幹産業の一つと言ってもよい。レジリエンス増進を支援戦略の一つに位置付ける場合、紛争前から住民に一定のノウハウがあり、かつ自立的な食料確保を可能にする農業支援は、適切なアプローチと考えられる。更に、食糧確保のための農業生産や鶏の飼育が順調に進めば、住民の生計向上、支援に依存しない自立した暮らしを営む住民の増加につながるこ

表1 シリア固有のクラスターごとの支援内容

シリア国内向け支援におけるクラスター名	支援内容
食糧と農業	自立的に食糧供給を可能にする穀物の種や肥料、家庭菜園、住宅周辺での鶏の飼育や疾病管理支援等
調整 (キャンプ外)	支援を確実に届けるための通行許可、治安情勢確認、支援物資の一時保管場所確保等の各種調整
早期復旧と生計	がれき除去、廃棄物管理、職業訓練、基礎的社会インフラ（農業灌漑ネットワーク、上下水ネットワーク、電力ネットワーク、市場、妊産婦ヘルスケアセンター、保育園、学校）の復旧、これらを通じた雇用創出と生計向上等
非食料とシェルター	非食料物資（台所セット、衛生キット、寝具、おむつ、生理用品、衣服、プラスチックシート等）、空家修繕、仮設住宅の整備等
保護とコミュニティ・サービス	市民ステータス、身元保証、法律相談、メンタルケア、家族捜索支援、危機管理教育等様々な住民保護サービスの窓口対応と専門機関への仲介等

出典：次を元に筆者作成。正式名称は注2参照。下線部は筆者追記。

The Syrian Government, United Nations System and Other Humanitarian Actors in Syria, December 2013.

Syrian Ministries, National and International NGOs, and UN agencies, 2014.

Humanitarian Country Team, 2015.

The Whole of Syria ISG for the SGG, January – December 2016.

The Whole of Syria Strategic Steering Group (SSG) and partners, January – December 2017.]

も期待される。一方で、支援内容は世帯が自立した暮らしを営むことに力点が置かれ、例えば輸出支援といった発展的な支援は含まれていない。ここから、志向されるのはレジリエンスの三つのステップのうち対応と一定程度の回復であり、転換には至らないことがわかる。

次に、表1の調整クラスターはグローバル・レベルのクラスターには存在しない。この点、シリア固有の事情を背景とすると考えられる。シリア人道支援対応計画によると、シリア国内では全土に支援の必要な人々がいて、その多くは親戚や知己を頼ったり、空き家や学校などの公共施設を利用したりしている。紛争により分断され、点在する人々へ支援を届けるには、様々な武装勢力の支配地域を確実に通過するための最新の治安情勢の把握、通行許可の取得、物資保管所の確保といった調整が必要なのである。本クラスターはレジリエンス増進に直接かかわるというより、他クラスターの活動を支援する、サポート・クラスターと考えることができる。

グローバル・レベルのクラスターの早期復旧は、表1では早期復旧と生計である。復旧の対象となるインフラの状況をまず見てみよう。電気や水・衛生設備へのアクセス率は2000年代半ばに90%を超え、初等教育終了率は男女とも100%、出生

10万人当たりの妊産婦死亡率も100名を切り、出生時平均余命は男性70歳超、女性75歳超であった¹⁴。道路の総延長は2010年現在69千km、その90%が舗装道路である¹⁵。これらインフラがどの程度破壊されているのか、正確に把握することは難しい¹⁶が、その復旧に技術者が必要であることはわかる。つまり、雇用が生まれれば、一般的には生計向上につながるが、インフラの復旧を実施する技術者が確保されなければ、これは実現できない。シリアの場合は、紛争前の人口2,240万人¹⁷、このうちシリア国外に逃れた難民が500万人以上¹⁸、国内避難民が600万人以上¹⁹という状況から、技術者は不足しているとよく言われており、人材育成のための職業訓練ニーズがあることも分かる。他方、紛争影響下でインフラを復旧し、かつより良いインフラへと発展に至らせるのは現実的ではなく、国連の支援が目指すのは基礎的な社会インフラの回復になる。レジリエンスの三つのステップの対応と回復であり、新たな変化や転換は含まれないことが分かる。

グローバル・レベルのクラスターの緊急シェルターは、表1では非食料とシェルターである。シリア固有の事情として、政府は移動を余儀なくされた住民に対し、できるだけ仮設住宅の提供を目指していた²⁰。この対応をレジリエンスの三つのステップに即して考えると、仮設住宅の提供ですべての住民が原状復帰や改善、つまり転換の段階に至れるわけではなく、やはり基本的には対応・回復を志向していたと考えるのが自然である。なお、2015年のシリア人道支援対応計画からは、それまでなかったグローバル・レベルのクラスターであるキャンプ調整及び運営がシリア支援においても追加された。国内避難民の増加に伴い、レジリエンスの最初のステップである対応に力点が移行していくことが分かる。

最後に、グローバル・レベルのクラスターの保護は表1では保護とコミュニティ・サービスである。キャンプ調整及び運営クラスターが2015年から追加されたとはいえ、多くの住民は避難先でもキャンプの外、コミュニティで暮らす。避難してきた住民に、コミュニティ・サービスの提供が支援されるということは、紛争前からの行政の仕組みが一定程度機能し続けており、国連機関はその機能を支援していると考えられることができる。つまり、保護とコミュニティ・サービス支援は紛争に対応し、回復のステップにあることはいかえりながら、すべての住民の原状復帰や状況の改善、転換に至っているとは言えない。

3. シリア国内向け支援全体に見る部分的なレジリエンス

前節では、シリア固有の事情に即した支援内容と、それらがレジリエンスの三つのステップにどのようにかわるか、分析した。グローバル・レベルのクラスターと共通の7クラスターに見る支援内容とレジリエンスの含意についても、前節の分析に即して考えられる。つまり、栄養、保健、教育、水と衛生の4クラスター

に見る支援内容は、コミュニティ・レベルの栄養指導、一次医療、基礎教育、小規模な上下水道設備のリハビリ等であり、これによりある程度の原状復帰がなされる。コミュニティ・レベルなのでレジリエンスの含意は対応・回復になる。

グローバル・レベルと共通するキャンプ調整及び運営クラスターで実施される支援も、場所がキャンプになるだけで、コミュニティで実施される他クラスターの支援（食料、保護、保健、教育、水と衛生など）と内容は同一であり、レジリエンスの増進は基本サービスへのアクセス確保を通じてなされる。ロジスティクス・クラスターを通じた支援も、基本的には既存あるいは復旧された輸送ルートを利用した安全な輸送手段、燃料、貯蔵施設の確保であり、レジリエンスの増進は生計向上、基本サービスへのアクセス確保を通じてなされる。いずれのクラスターも、レジリエンスの含意は基本的には対応・回復になるろう。

共通するクラスターの中で、緊急通信クラスターは他クラスターと比べて事情が異なる。支援内容は通信設備のリハビリであるが、通信セクターは紛争前のシリアにおいて、他セクターに比べて普及が進んでいなかった²¹。固定電話利用率は20%以下、インターネット利用率は2%程度であった。紛争に入って固定電話利用率は下がり、逆にインターネット利用率は4%に上昇した。携帯電話利用率を確認できるデータは紛争前も今も見いだせない。レジリエンスの三つのステップに即すと転換かもしれないが、紛争前の他セクターの比較的充実した状況に比べると、2%が4%になったことを転換と考えてよいかは疑問である。

以上から、シリア国内向け支援クラスターを通して見るレジリエンスの含意は、次の通り整理される。シリア国内で国連機関が実施する支援は、その戦略目標の一つにコミュニティ・レベルのレジリエンス増進を掲げ、基礎的な社会インフラの回復、住民の暮らしにかかわる基本サービスの提供、生計維持といった方策を、各クラスターに分散させて実施している。しかし、対応・回復・転換というレジリエンス三つのステップを実践できているわけではなく、ほとんどは対応と原状復帰、つまり回復を主眼としていた。

Ⅲ. 部分的なレジリエンス～援用の意味するもの

このような、部分的なレジリエンス概念がシリア国内向け支援に適用されたのは何故か。一つには、紛争前のシリアでは、前節で述べたように各種インフラや行政の仕組みが比較的整っていたことが考えられる。紛争に入り、行政機構は脆弱になったかもしれないが、なくなったわけではない。前述のとおり紛争前のシリアの人口は2,240万人、これまでの推定死者・行方不明者数は約461千人²²、近隣国で登録した難民は500万人以上、つまり、計算上は1,700万人近く（うち国

内避難民が600万人以上)がシリア国内で暮らす。住民の暮らしのインフラは、既存の行政機構が支えているわけである。国連機関が何らかの支援を行う場合、既存の行政の仕組みを活用することは効率的なやり方であろう。行政組織のキャパシティを維持することは、レジリエンスの三つ目のステップ、転換に備える上でも必要と考えられる。更に、シリア政府は国連機関による支援に際し、行政機構との協力に加え、シリア国内のNGOと協働することを求めている。協働の許可を得たNGO数も、2014年半ばで85団体²³、2015年末に131団体²⁴、2017年半ばには217団体²⁵にまで増加した。シリア人道支援対応計画2013改訂版と2014年版では、NGOの能力強化も目標の一つに掲げられている。これらシリア国内のNGOが、対応・回復という部分的なものであっても、レジリエンスのステップにかかわることで、紛争中の行政機能の維持及び紛争後の速やかな復興への橋渡しとなることが期待される。

部分的なレジリエンス概念が援用された背景の二つ目として、シリアがさほど支援依存に陥っていないことが考えられる²⁶。紛争前のシリア支援総額は対GDP比1%未満(2009年のみ約1.3%)、紛争に入ってから約7%と増加傾向にある。それでも、2011年に独立して以降、断続的に内戦が起きる南スーダン向け支援総額は、2012年に対GDP比約13%、2015年に18%に上る。シリアにおいても、紛争が長期化する中で救済を狙いとする人道支援だけが続くと、人道支援の実施メカニズムやそのための各種インフラが既成のものとなり、支援対象者の支援依存に繋がる恐れがある²⁷。長期化する紛争において、人道支援による対応というステップだけではなく、コミュニティ・レベルでの回復、つまり全国レベルではないが一定程度の回復というステップを実践したのが、シリア国内向け支援におけるレジリエンスの援用であった。

他方、レジリエンスの三つ目のステップである転換に至っていない背景として、シリア紛争には政権を含む複数の紛争当事者がかかわっていることが考えられる。シリアの友人コア国が支援する反政府勢力を国家として想定するようなレジリエンス支援を政権が受け入れることはなく、対応計画そのものが成立しなくなる。その逆も、コア国等との関係上難しい。現在も国連に籍を置く現政権の主権を尊重する、可能な範囲のレジリエンス支援は、転換に向かわない、対応と回復のステップに限られることになる。

IV. シリア国内向け支援の課題

前節で、政権との関係が転換に至らない、部分的なレジリエンス概念援用の背景にあることと、一定の国力を有すシリアでは部分的なレジリエンス概念を援用

する意味があることを示した。他方、政権は、冒頭述べたように、シリア全土を掌握しているわけではない。シリア紛争にかかわる国連の安保理決議は、2012年4月に第2042号²⁸が初めて採択され、その中で早くも人道アクセスの確保が求められた。2014年2月国連安保理決議第2139号²⁹でも人道アクセス確保が求められ、更に2014年7月に国連安保理決議第2165号³⁰が採択された。これにより、シリア当局への通知をもって、最も直接的な経路（紛争線、トルコ2か所、イラク1か所、ヨルダン1か所の国境検問所）を通して人道支援が届けられることが決定された。

同決議以降、UNOCHAのトルコ人道基金が設立され、トルコから主にシリア北部へ国境を越えて支援が行われるようになった。カナダやヨーロッパ諸国が拠出し、この基金の対応計画と報告書がシリア人道支援対応計画と別に作成されている³¹。しかし、その支援分野には農業、早期復旧、コミュニティ・サービスがない。食糧安全保障と生計分野で農業支援も行っている旨記載され、水と衛生分野で給水ネットワークの復旧に言及されているに過ぎない。拠出額も2014年は46.4百万ドル、2015年は49.4百万ドルであった（シリア向け支援総額は2014年に約2,080百万ドル、2015年に約2,572百万ドル）³²。更に、支援物資の到達率は、食糧安全保障と生計分野の56%が最高で、保護分野は1%であった³³。国境を越える支援は救済を狙いとするものが多く、支援の到達率も低い。政権の手の届く地域とそうでない地域の間には、支援の量・質ともに格差があった。

何らかの支援が必要な人は2015年現在でシリア全土に12.2百万人、このうちアクセス困難な地域に居住するのは約40%、4.8百万人という³⁴。国連機関が政権との折り合いをつけられなくなると、700万以上の人々への支援も断ち切られることになる。国連機関はシリア政府の主権を尊重しつつ、政権側地域の人々への支援ニーズに応えつつ、政権の手の届きにくい地域へのアプローチも模索し、考えられる対応をしたと言える。しかし、後者のレジリエンスは政権側地域に比べ、保たれていないことが分かる。

更に、政権の手の届きにくい地域で活動する団体の状況は、政権側地域に比べて複雑である。国境を超える支援に重要な役割を果たすのはNGOである。多くは紛争を契機に立ち上がり、能力が強化されることで対象地域のレジリエンス向上が見込まれるという³⁵。しかし、これら地域で活動するのは、NGOのみではない。シリアが内戦状態に入った2012年より、政権の力の弱まった地域で、地方委員会（Local Council:LC）と言う自治行政組織が立ち上がってきたことが確認されている。LCは、シリアのほぼ全土に、405団体が確認できた時もあり、支援物資も配布していた³⁶。しかし、ファビエ（Agnès Favier）は「LCの細則は地方ごとに異なるが、多くのLCは、2011年8月にバッシャール・アル・アサド

により公布された政令107号による行政部門に従って形成された」³⁷と、LCが既存の行政の仕組みに位置づけられていたことを示す。さらに、任意団体の調査によると、LCや武装勢力、ソーシャル・ネットワーク・サービスを主な媒体としたり6か月以上活動の痕跡のない団体を除き、シリア国内に802の任意団体が存在し、市民権、人権と自由、民族や宗教、政治の自由、メディア、緊急救援、保健、教育、社会サービス、開発と住居といった領域で活動しているという³⁸。LCと合わせると1000以上に上る。国連機関と協働するNGOの数倍の団体が、シリア全土の住民のため、様々な活動を行っているのである。

V. 終わりに

国連機関が実施してきたシリア国内向け支援は、レジリエンス概念を部分的に援用した。つまり、紛争というショックへの対応と回復という二つのステップに資する支援をねらいとし、農業、生計向上、インフラや住民サービス復旧などを実施し、行政機構とNGOを強化してきた。三つ目のステップ、転換は考慮されておらず、人道以上開発未滿の支援がシリア国内向け支援の特徴と言える。三つのステップを含む「レジリエンス」の語を用い、その一部のステップをシリア国内向け支援に援用することの妥当性は、今後検証される必要がある。

また、レジリエンスの三つのステップ、対応・回復・転換は概念上の区分であって、現実には三つのステップは切り分けることもできないし、段階的・時系列的に進むわけでもない。人道支援による対応と人道以上開発未滿の回復が多層的に同時に出現³⁹し、いつの間にか転換の要素が入り込むこともあろう。本稿では回復と転換を概念上、切り分けて論じたが、実際のところはどう考えればよいのか。シリア国内向け支援の例でいうと、各クラスターを通じて行われた支援の結果、各種指標が紛争前の状態にまで戻ることで、回復ステップを了したと考えられるかもしれない。この点も今後、対応と回復の境目とともに、検証される必要がある。

更に、シリア国内向け支援に部分的なレジリエンス概念が援用されたのは、実際には政権の支配地域が主であり、政権の手の届きにくい地域との間には格差があった。しかし、2015年のシリア人道支援対応計画では、シリア全体アプローチ（Whole of Syria）が提唱されている。予算は別に管理されているようではあるが、クラスターごとの支援計画や想定するプロジェクトは、統一的な記載になった。このことは、支援する側にとっては、支援の重複を防ぎ、全体を把握し、3つの拠点の情報共有が進むといった効果が期待できる。政権も他二つの拠点の併記を容認している。一方で、シリア国内拠点とトルコ拠点からの支援額や内容の

格差は、2015年のシリア人道支援対応計画では全体の中に埋め込まれ、見えにくくなった。同計画以降のモニタリングレポートも、拠点ごとではなくなった。戦局が変化し、北部の主要都市アレッポも政権側に奪還され、国境を超える支援の必然性自体が薄れているのかもしれない。しかし、シリアという国全体のレジリエンスを考える場合、可能な限り地域バランスに配慮した支援を行う必要がある。

また、全国レベルで、多種多様な団体が様々な活動を行っていることも伺えた。任意団体の設置に政府登録が義務付けられるシリアで、千以上の団体が活動していることは、もともと一定の国力を有すシリアの、底力を感じさせる動きではあろう。他方、シリアの国の仕組みを超えるような、新たな国の在り方を提案するには至っておらず、任意団体の活動は、一部の点で繋がっていても面的な広がりには至っていない、と捉えることができる。更に、紛争以降、100名以上の国連機関・NGO関係者が殺害され、50名以上が拘束ないしは行方不明になっている（どの勢力によるか判然としない場合も多い）⁴⁰。国連の支援拠点間の情報共有が進むと、安全確保のために秘匿されてきた各種団体の個別情報管理には、一層注意を払う必要がある。

本稿は、紛争影響下でレジリエンス概念を構成する対応・回復・転換のステップがどのように実践されるのか、シリア国内向けの支援を事例に検証した。既存のインフラや行政機構を活用し、国内のNGOと協力することで、対応・回復のステップを実践し、紛争影響下であってもインフラや行政の仕組みを一定程度維持しうる可能性があることを示した。今後、このような人道以上開発未満の支援の在り方を探求していくことで、長期化する脅威の中の支援モデルの形成に寄与するかもしれない。紛争下でも救済に留まらない、一定程度の原状回復に資する支援を可能にする概念の精緻化を、進めていく必要がある。

注

(Endnotes)

- 1 独立行政法人国際協力機構研究所主任研究員。なお、本稿の分析や所見は筆者個人のものであり、所属先のものではない。
- 2 レジリエンス概念は、心理的ストレスや自然生態系の破壊からの回復について研究が進み、更に自然災害からの被災地復興において注目されるようになり、紛争からの復興にも援用されている。例えば次を参照。
Holling C.S., “Resilience and Stability of Ecological Systems”, *Annual Review of Ecology and Systematics* 4(1973).
Jeffrey Alwang, Paul B. Siegel and Steen L. Jorgensen, “Vulnerability: A View from Different Disciplines”, *Social Protection Discussion Paper No.0115* (June 2001).
Christophe Béné, Rachel Godfrey Wood, Andrew Newsham and Mark Davies, “Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction”, *Programmes IDS WORKING PAPER*, Volume 2012 Number 405; *CSP WORKING PAPER* Number 006 (September 2012).
Macleman Hugh, OECD, M9 iller Amira Malik, SIDA, and Marty Louise, OECD, *Resilience Systems Analysis: Learning & recommendations report*, 2015
- 3 シリア人道支援対応計画は次の通り作成されている。
Government of the Syrian Arab Republic, *Humanitarian Assistance Response Plan September 2012*.
Government of the Syrian Arab Republic, prepared in Coordination with the United Nation System, *Humanitarian Assistance Response Plan (1 January – 30 June 2013)*.
Prepared in coordination between the Syrian Government, United Nations System and Other Humanitarian Actors in Syria, *Revised Syria Humanitarian Assistance Response Plan (SHARP) January – December 2013*.
Participated by Syrian Ministries, National and International NGOs, and UN agencies, *2014 Syrian Arab Republic Humanitarian Assistance Response Plan (SHARP)*.
Humanitarian Country Team, *2015 Strategic Response Plan Syrian Arab Republic*.
Prepared by the whole of Syria ISG for the SGG, *Humanitarian Response Plan January – December 2016*.
Produced on behalf of the Whole of Syria Strategic Steering Group (SSG) and partners, *Humanitarian Response Plan January – December 2017*.
- 4 例えばS/RES/2042 (2012), S/RES/2139 (2014), S/RES/2165 (2014).
- 5 ロシアはシリア紛争に入って以降8度、安保理決議に拒否権を発動している。例えば <http://www.bbc.com/japanese/39586021>, 2017年12月12日アクセス。
- 6 いわゆる「過激派組織イスラミック・ステート」、ISIL (Islamic State of Iraq and Levant) については、例えば次を参照。外務省、「第1章2 2014年の国際情勢と日本外交の戦略的展開」『外交青書』、2015。なお、ISILは2017年半ば、首都と主張するシリア北部のラッカ市から撤退した。
- 7 アメリカ、イギリス、フランス、ドイツ、イタリア、サウジアラビア、アラブ首長国連邦、カタール、エジプト、ヨルダン、トルコを指す。例えば次を参照。
Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, *Friends of Syrian People Core Group Meeting held in Paris*,
<http://www.mfa.gov.tr/friends-of-syrian-people-core-group-meeng-held-in-paris.en.mfa>, 2017年9月21日アクセス。

- 8 例えば次を参照。青山弘之『シリア・アラブの春顛末記』2015年12月18日、<http://syriaarabspring.info/?p=25020> 2017年9月22日アクセス；特にロシアとの関係については、例えば廣瀬陽子『シリアに介入するロシア』2015年10月16日、<http://wedge.ismedia.jp/articles/-/5484> 2017年9月22日アクセス。
- 9 本稿はアレッポが政権に奪還される前を取り上げるため、2015年当時の地図を掲載する。なお、紛争当事者間の境界線の多くははっきりしておらず、戦局の変化に応じて流動的である。
- 10 人道から開発を繋ぐ支援については、例えば次を参照。
川口智恵「紛争影響下における人道救援と開発の連続的実施—南スーダン事例からの考察—」『国連研究』、2016。
2016年4月25日に独立行政法人国際協力機構にて開催された「二国間援助機関による人道危機対応に関する比較研究」第2回執筆者会合に提出された、次の原稿。研究の成果全体は書籍として刊行予定である。
Chigumi Kawaguchi, *Comparative Analysis of Donor Approaches to the Continuum under a Fragile Peace: The Case of South Sudan*; Ryoji Tateyama, *The Syrian Civil War: Politicization of Crisis and Challenges and Dilemmas for Humanitarian Response*.
- 11 2005年にIASC (Inter-Agency Standing Committee) (機関間常設委員会) が定めたクラスター・アプローチとは、複数の国連機関が人道支援を実施するに際し、専門分野毎にクラスターに分かれ、ニーズ調査、優先順位付け、対応計画作成等を各クラスターのリード機関が中心となって取りまとめることでその責任を明確にするとともに、支援の届かないギャップや重複を避けることを目的とする、人道支援の調整メカニズムを指す。国連人道問題調整事務所、UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) のホームページ参照。<http://www.unocha.org/japan/international-humanitarian-system>, 2017年12月11日アクセス。
- 12 *Ibid.*
- 13 The World Bank Group, *World Development Indicator*, ただし2007年以降のデータは取得できない。<https://data.worldbank.org/>, 2017年12月11日アクセス。
- 14 *Ibid.* ただし、同指標によると、紛争に入り、初等教育終了率と男性の出生時平均寿命は急激に落ち込んでいる。
- 15 世界・道路総延長距離ランキング。シリアは222国中67位。データは国により1999年～2014年のものではばらつきが大きいので、順位の確度は高くない。しかしシリアのデータは2010年であり、一定規模の舗装道路を有していることはうかがえる。<http://top10.sakura.ne.jp/CIA-RANK2085R.html>, 2017年12月2日アクセス。
- 16 2014年に比べて2015年の輸出は20%減、公共消費は33.1%減、2015年の貧困率は85.2%、学校のドロップアウト率は45.2%であったという。Syrian Policy Research Center, *Confronting Fragmentation!: Impact of Syrian Crisis Report* Quarterly based report (2015): 7-8.
- 17 *World Development Indicator*.
- 18 UNHCR, *Syria Regional Refugee Response: Inter-Agency Information Sharing Portal* <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 2017年12月2日アクセス。
- 19 UNOCHA, *Syria Arab Republic*, <http://www.unocha.org/syria>, 2017年9月27日アクセス。
- 20 Participated by Syrian Ministries, National and International NGOs, and UN agencies, *2014 Syrian Arab Republic Humanitarian Assistance Response Plan (SHARP)*: 94.
- 21 *World Development Indicator*.
- 22 死者数・行方不明者数は次によると461千人。
<http://www.newsweek.com/sixth-anniversary-syrian-conflict-looms-war-monitor-says-465000-killed-or-567181>, 2017年9月28日アクセス。別の情報では2016年2月現在で死者

数470千人という。

<https://www.hrw.org/world-report/2017/country-chapters/syria>、2017年9月28日アクセス。

- 23 United Nations Security Council, *Report of the Secretary General S/2014/611*.
- 24 United Nations Security Council, *Report of the Secretary General S/2015/962*.
- 25 United Nations Security Council, *Report of the Secretary General S/2017/733*.
- 26 GDP は United Nations, *World Statistics Pocketbook 2012-2015*、支援額の対GDP比は OECD, Creditor Reporting System の1995年 - 2015年のデータを基に筆者算出。
- 27 Humanitarian Country Team, *2015 Strategic Response Plan Syrian Arab Republic*: 11, 31.
- 28 S/RES/2042 (2012), para. 1.
- 29 S/RES/2139 (2014), para. 6.
- 30 S/RES/2165 (2014), para. 2.
- 31 UNOCHA, *Response Plan for the Syrian Humanitarian Operations from turkey: July 2014-June 2015; Country Based Pooled Fund - Turkey: Annual Report (2014)*; UNOCHA, *Turkey Humanitarian Fund: Annual Report (2015)*; UNOCHA, *Turkey Humanitarian Fund Annual Report (2016)*.
- 32 *Ibid.* 2016年報告では、国境を超える支援の実績額は93.3百万ドルであり、前年に比べて2倍以上の実績となった。しかし、OECD Creditor Reporting System（注26参照）による2013年～2015年（2016年は未集計）のシリア向け支援額全体に照らすと微々たる割合である。
- 33 UNOCHA, *Turkey Humanitarian Fund Annual Report (2015)*:16.
- 34 *Ibid.*:5.
- 35 *Ibid.*:10.
- 36 Local Administration Councils Unit and Norwegian People's Aid Organization, *The Indicator of Needs for the Local Councils of Syria (2013)*. なお、国連機関とNGOによる支援との関係は不明である。
- 37 Agnès Favier 'Local Governance Dynamics in Opposition-Controlled Areas in Syria' Narbone Luigi, Favier Agnès, Collombier Virginie eds., *INSIDE WARS: LOCAL DYNAMICS OF CONFLICTS IN SYRIA AND LIBYA* a European University Institute (2016):12.
- 38 Citizens For Syria, *Mapping the Syrian civil Society actors: Phase one (2015)*.
- 39 注10参照。
- 40 United Nations Security Council, *Report of the Secretary General S/2017/733*.

Abstract

The meaning and problem of resilience-based international assistance to a country under the influence of conflict – the Case of assistance to Syria

Ako Muto

In recent years, the term “resilience” has attracted attention as a policy concept. The concept of resilience consists of three steps: coping with shocks such as natural disasters and famine, recovery to the original situation and transforming societies to a better situation than the original one before the shocks. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), of which the European countries, the United States and Japan are members, not only advances resilience as a policy concept for dealing with disasters, but also suggests that it is useful in the case of post-conflict situations. United Nations (UN) Agencies have also advanced this concept to support communities affected by protracted conflict, even before the post-conflict phase, setting this as one of the strategic objectives of the Syrian Humanitarian Assistance Response Plans (SHARPs).

Generally, when armed conflicts break out in assistance-receiving countries, development projects will be suspended and humanitarian assistance with the primary aim of relief will be substituted. Humanitarian assistance is of help in the coping step but it doesn't aim at assisting the recovery step. Assistance anticipates full recovery and transformation intending future development restarts upon the green light for a cease-fire or peace agreement. However, in the case of the Syrian conflict, despite the protracted conflict situation without any possibility of a cease-fire, UN Agencies have conducted resilience-based assistance. This paper discusses how UN Agencies adopted the resilience concept to enable the assistance to Syria.

It is suggested that the resilience-based assistance is possible in the Syrian context because prior to the conflict, Syria had well-developed infrastructures such as electricity, water supply and sewerage, schools and hospitals, and the

administrative mechanisms to support this. Humanitarian assistance for Syria could be made utilizing existing administrative mechanisms. In fact, based on SHARPs, UN agencies and NGOs in Syria supported food production and the return of fundamental social infrastructure even partially to its original condition, supporting residents livelihoods through this support, as well as supplying community services for residents. This meant that UN Agencies intended not only to conduct coping assistance but also recovery assistance to return to the original situation at the community level. Through this assistance, the administrative mechanism was somehow kept, the capacity of NGOs was strengthened, and to some extent residents could recover their life in the community. However, the UN Agencies' assistance didn't cover transformation directed towards future development or producing a better situation than the original because there was no green light to do this. Moreover, in hard to reach areas of Syria, humanitarian assistance mainly aimed at relief was carried out, and the concept of resilience, though the term was mentioned in SHARPs, was not applied.

Assistance aiming at coping and recovering, which could be considered as a “partial resilience concept”, might have the possibility of becoming a model of assistance beyond relief only and, at the same time, offer new hints on how development actors can be engaged in a protracted conflict situation. Such a model of assistance requires further elaboration.

