



事業戦略調査研究

平和構築

—人間の安全保障の確保に向けて—

報告書

2001年3月

目 次

第1部 本編 Executive Summary

序文

はじめに	1
第1章 平和構築の概念と法的枠組み	3
1 - 1 平和構築の概念と開発援助の役割	3
1 - 2 平和構築実施に際しての法的枠組み	5
1 - 3 安全管理の問題	6
第2章 平和構築にかかる基本的課題	7
2 - 1 人道緊急援助をめぐる課題	7
2 - 1 - 1 緊急援助の現状と課題	7
2 - 1 - 2 ギャップの問題	9
2 - 1 - 3 人道緊急援助のあり方の検討	9
2 - 2 開発援助における平和配慮	10
2 - 2 - 1 平和配慮	10
2 - 2 - 2 平和構築に資する国別計画の策定	11
2 - 2 - 3 平和構築と地域社会開発	12
2 - 2 - 4 アセスメント・評価	12
2 - 2 - 5 ジェンダー重視	13
2 - 3 実施体制の強化	13
2 - 3 - 1 人材養成と確保	13
2 - 3 - 2 援助協調、NGO との連携	14
第3章 今後の平和構築支援への提言	14
3 - 1 平和構築支援に対する基本的考え方	15
3 - 2 平和構築に関する理解の促進と配慮の徹底	15
3 - 3 平和構築直接支援の強化	16
3 - 4 人材養成と確保	19
3 - 5 援助協調の強化	19
3 - 6 安全対策措置の充実と補償制度の整備	21

図表リスト

図 - 1	平和構築支援の枠組み	4
図 - 2	平和構築支援のプロセス	5
表 - 1	人道的な国際救援活動とJDRの比較	8
表 - 2	法的枠組みの問題	9

序 文

戦後、焦土と化した我が国は、東西冷戦の狭間にありながら幸いにも戦争のない状況の中で順調に復興を遂げることができました。しかし、世界には今なお内戦や民族対立のために経済的な自立に至らないでいる数多くの国が存在し、そのほとんどが貧困下に置かれています。

国際社会は外交や軍事力を用いて戦争を回避すべく努力してきましたが、東西冷戦の終結に伴い国家間の戦争が減少し、そのかわりに一国内での紛争が多発するようになるなかで近年、外交、軍事力による平和の実現の努力を補完する新たな手段として「開発援助」による平和の実現に向けた支援の重要性がクローズアップされるようになりました。

こうした背景を踏まえ、JICAでは平和の実現に向けた開発援助の役割及び支援の方向性を検討する目的で1999年10月に調査研究「平和構築 - 人間の安全保障の確保に向けて - 」を開始しました。

調査と検討を進めるなかで、開発援助は紛争予防、緊急援助、復興・開発期と長期にわたる支援の多くに関わること、また、国際・国内の援助資源との連携や重層的な取り組みによって効果的に平和構築を達成できる有効な手段であること、紛争予防や再発を回避するために大きな役割を果たすこと、さらに、通常の援助において平和配慮を徹底することで紛争要因を除去し、平和の促進に貢献できること、など数々の可能性を見出しました。

一方で開発援助の様々な制約も指摘されました。対立している民族の再融和や、大人や児童に対する平和教育の成果の浸透には長い年月がかかります。援助要員の安全を確保するためには組織的な支援体制の強化と経験の蓄積が不可欠です。通常の援助を実施する際に紛争要因への影響をどう評価するのか、といった問題も今後の課題として残りました。

それでもこうして報告書を上梓することができたのは、一年半の長きにわたる研究であったにもかかわらず粘り強くご指導下さったアドバイザーの方々や、貴重な知見をご披露頂いた有識者の方々のご厚意によるものです。全ての方々のお名前をご披露することは出来ませんが、心より御礼申し上げます。

平和構築支援は決して易しい分野ではありません。しかし、研究の節々での公開セミナーを通じて数多くのNGOや若い学生の皆様の平和構築に対する期待と情熱に接することができました。今は小さな流れですが、将来大きな流れとなることでしょう。そうしたなかで、本報告書が我が国において平和構築支援に関する議論が深まる知的基盤を提供することができるならば、これに勝る喜びはございません。

平成13年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長 加藤 圭一

はじめに

平和構築における開発援助の重要性

国連や国際社会による取り組みの強化と並行して、近年、地域紛争への対処の手段として開発援助の果たす役割が重要視されてきている。これは、冷戦後に頻発している紛争により、長期の開発の成果が短期間で破壊され、その復興と開発には多大の時間と労力、資金を要する他、紛争は、本来民生の向上や経済開発に向けられるべき資金やエネルギーの浪費を招き、開発促進にとっての大きな阻害要因になっているという認識が高まってきていることによるものである。その結果、開発援助が、難民・国内避難民への人道的な緊急援助や、紛争により破壊された社会の復興開発に大きな役割を果たすのみならず、貧困撲滅や社会開発分野への投資、さらには長期的な経済開発や制度構築などを通じて、紛争要因を未然に除去したり紛争の再発を防ぐために有効な手段の一つであることが認識され始めている。また、近年、開発援助が紛争状況にもたらす負のインパクトの問題も指摘されており、通常の援助が紛争要因を助長することのないよう留意することも重要になってきている。

カナダを始めとして、世銀、UNDP、EU、USAID、DFID等既に多くのドナーが、平和構築の分野における開発援助に積極的に取り組んでいる他、DACにおいても、この分野でODAが一定の役割を果たすことができるものとの認識のもとに、1997年には「紛争、平和と開発協力ガイドライン」を承認し、引き続き紛争と開発の分野での開発援助のあり方についての検討を続けている。

我が国の平和構築支援の課題

ODA中期政策において、「紛争と開発」は重点課題の一つとして取り上げられ、我が国が紛争予防・紛争後の復興のために今後も積極的な役割を果たしていく必要性が謳われている。さらに、2000年7月には、「G8 宮崎イニシアティブ」を受けて、我が国政府は「アクション・フロム・ジャパン」を発表し、紛争予防の各段階における援助の強化及びNGOとの連携を進めることとしている。従って、平和構築における開発援助の果たす役割や、政府の方針に鑑み、我が国としても積極的に平和構築支援に取り組んでいくことが必要である。

平和構築に効果的に取り組んでいくためには、紛争が発生した際には、迅速な人道緊急援助を実施することや、緊急援助から復興・開発までの継続的な支援をしていくこと、及び、紛争の根本要因を究明し、紛争の予防や再発を予防すると共に、紛争後の復興開発のためには、様々な協力を組み合わせた包括的な協力をしていくことが必要である。しかしながら、現行のシステムでは、援助スキームによる制約や人材の不足、安全対策の不備、紛争にかかる情報や分析能力の不足、平和構築に対する認識の不足等により、我が国全体として見た場合、必ずしも十分な協力体制にはなっていないのが現状である。

平和構築のためには様々な複雑な要因が絡むことや、通常の開発援助が紛争にマイナスの影響を及ぼす可能性もあることから、平和構築に対するJICAとしての基本方針を策定し、体系的、戦略的な平和構築を捉えた協力を行っていくことが急務となっている。また、我が国全体の平和構築支援のあり方を再検討し、NGOも含め、より機動的な、そして、包括的な平和構築のための協力枠組みを整備していくことが必要である。

はじめに

本研究会の目的

こうした背景を踏まえ、特に開発援助に焦点を当て、平和構築における我が国やJICAの開発援助の取り組みのあり方について検討するために、1999年10月に本研究会を設立した。具体的には、平和構築の概念や、平和構築支援を行う上での制約要因を整理した上で、平和構築における様々な課題を分析すると共に、特定国(カンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、ケニア)を選定し、これまでの平和構築支援の取り組みをケーススタディとして分析した。これらを踏まえて、これからの平和構築支援に向けての具体的な提言やJICAの実践的方針であるガイドライン案についての検討を進めてきた。本研究会は、基本的には平和構築に対するJICAの取り組みのあり方を検討することを主目的としているが、JICAだけで平和構築に取り組むのは不可能であることや、特に緊急援助については、PKOとの関係を整理することが不可欠であることから、平和構築にかかる基本的課題や提言に際しては、PKOの問題も含めて検討した。

なお、本研究会は、外部有識者を中心とするアドバイザリー・グループの助言のもとに、JICA職員・ジュニア専門員から成るタスクフォースが実質的に研究を進めてきたものであり、本研究会による検討結果は、研究会の責任において発表されるものである。従って、本報告書の提言は、あくまでも研究会限りの見解であり、研究会という性格上、将来的に必要と考えられる方策についてのオプションの提示にとどめ、現時点でどのオプションが実現可能性があり、かつ望ましいかについての検討は行わない。また、第2部ガイドライン案は、平和構築において、現行のJICAの枠組みでできること、及び、短中期的に実施すべきと考えられることをとりまとめたものであるが、JICAのガイドラインとしての位置付けをもたせるためには、今後、JICA内部でさらなる検討が必要であるものと考えられる。

本研究会としては、地域紛争が多発している状況において、紛争予防や復興支援においてJICAの果たせる役割は大きく、また、通常の援助を行う際にも平和に配慮していくことが必要不可欠であると認識している。但し、平和構築については全てをJICAが実施すべきということを主張しているわけではなく、JICAとしてどこまで取り組むのかについては、本研究会の検討結果を基に、今後十分内部で議論を進めていくべきであると考えている。

第1章 平和構築の概念と法的枠組み

1 - 1 平和構築の概念と開発援助の役割

平和構築の概念と枠組み

平和構築とは、紛争予防、紛争和解、そして復興支援までを網羅する全体的なアプローチであり、従来の軍事的、政治的枠組みに加えて、開発援助を行うことにより、トータルな形で対処して和平を達成しようとする概念である。本研究会では、こうした平和構築の概念を、紛争発生の可能性を最小限化し、発生した紛争の拡大を防止し、紛争によるダメージを復興し、その地域の持続的開発に結びつけていくプロセスであり、平和構築の究極的な目的は、開発途上国にかかる能力を備えることにより、恒久的な自立発展を目指すことと解釈している。

図 - 1 は平和構築の概念を整理したものであり、軍事的枠組みには、多国籍軍やPKF(国連平和維持軍)、政治的枠組みにはPKO(国連平和維持活動)や予防外交、軍縮、調停などが含まれる。従来は、この2つの枠組みで取り組んできたものが、近年、新たに開発援助の果たす役割が重要視されてきた。開発援助の枠組みにおいては、以下の3アプローチによって、平和構築支援は実施される。

(1) 人道緊急援助(紛争中・終結直後の緊急期における人道援助)

難民 / 国内避難民支援、紛争当事国・周辺国への緊急援助

(2) 復興・開発支援(紛争終結後の復興・開発のための援助)

難民 / 国内避難民帰還促進、食糧の保障、基礎インフラ整備(住宅、保健医療施設、電気・水等のライフライン等)、教育・保健医療の向上、対人地雷除去 / 被災者支援、経済社会サービス・インフラ整備(道路、橋梁、通信施設等)、産業振興

(3) 紛争予防 / 再発予防(紛争を予防・回避するための援助)

(これらの支援は、紛争再発予防の観点から、復興・開発支援においても実施される)

安全保障部門改革(Security Sector Reform : 軍 / 警察 / 司法制度等の整備)、武器回収 / 動員解除 / 社会復帰(DDR)、小型武器規制、平和教育、行政制度の整備、選挙支援、民主化支援、人権擁護、メディア支援、貧困削減、経済の適正配分等

上記の3アプローチを時系列で表したものが図 - 2である。紛争前にできることは、政治的枠組みであれば、武器の製造・輸出入の規制や予防外交、また、開発援助の枠組みであれば、紛争予防や通常の開発支援が含まれるが、いったん紛争が起きると、開発援助でできることは、人道緊急援助に限られ、軍事的枠組みによる治安維持のための多国籍軍、PKOの派遣や、政治的な調停交渉を行っていくことになる。紛争が終結した直後は、引き続き難民支援や、難民帰還のための人道緊急援助が行われ、その後復興・開発支援が行われることになるが、その際には、紛争の再発予防に留意することが重要である。

図 - 1 平和構築支援の枠組み

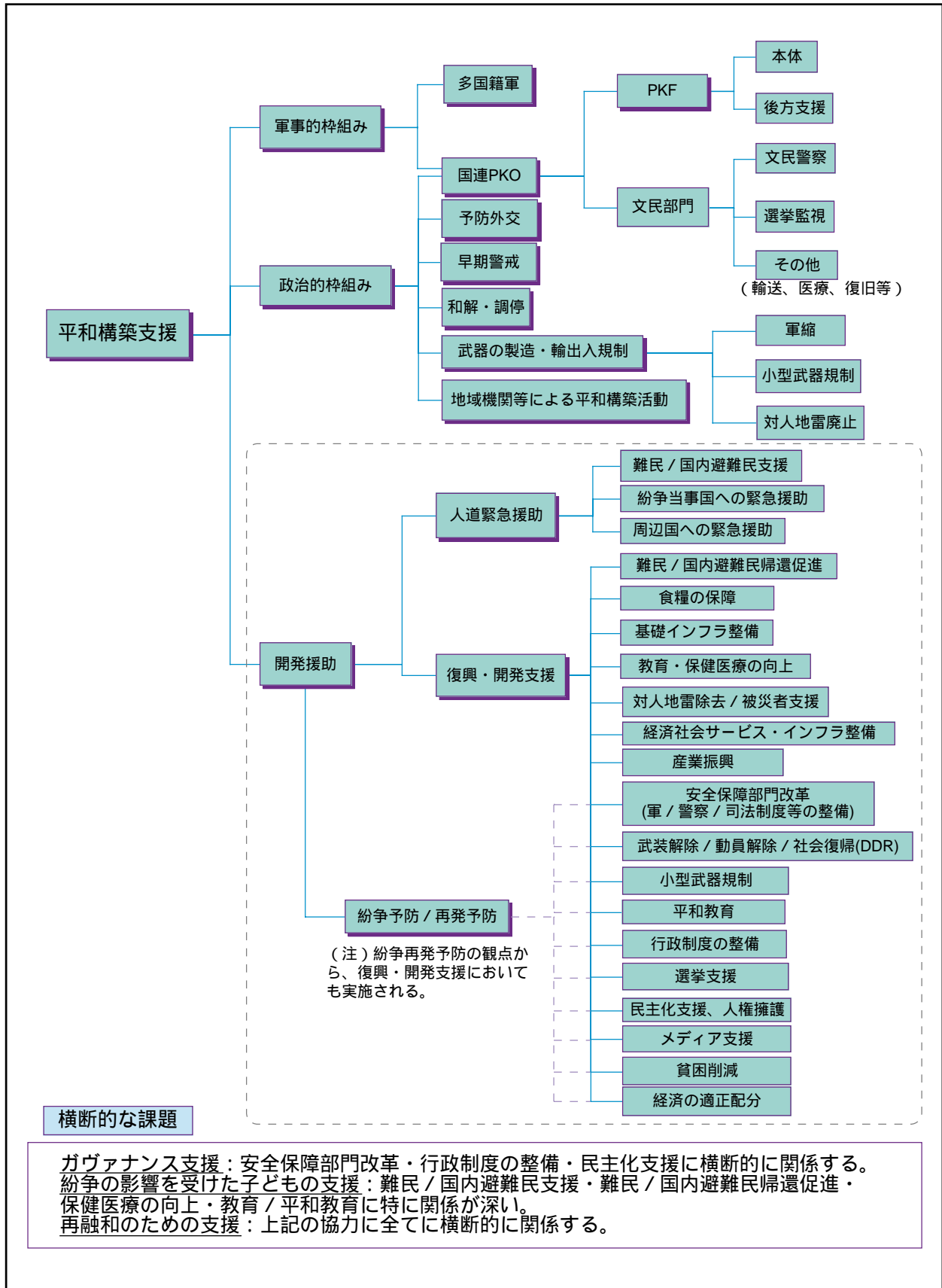
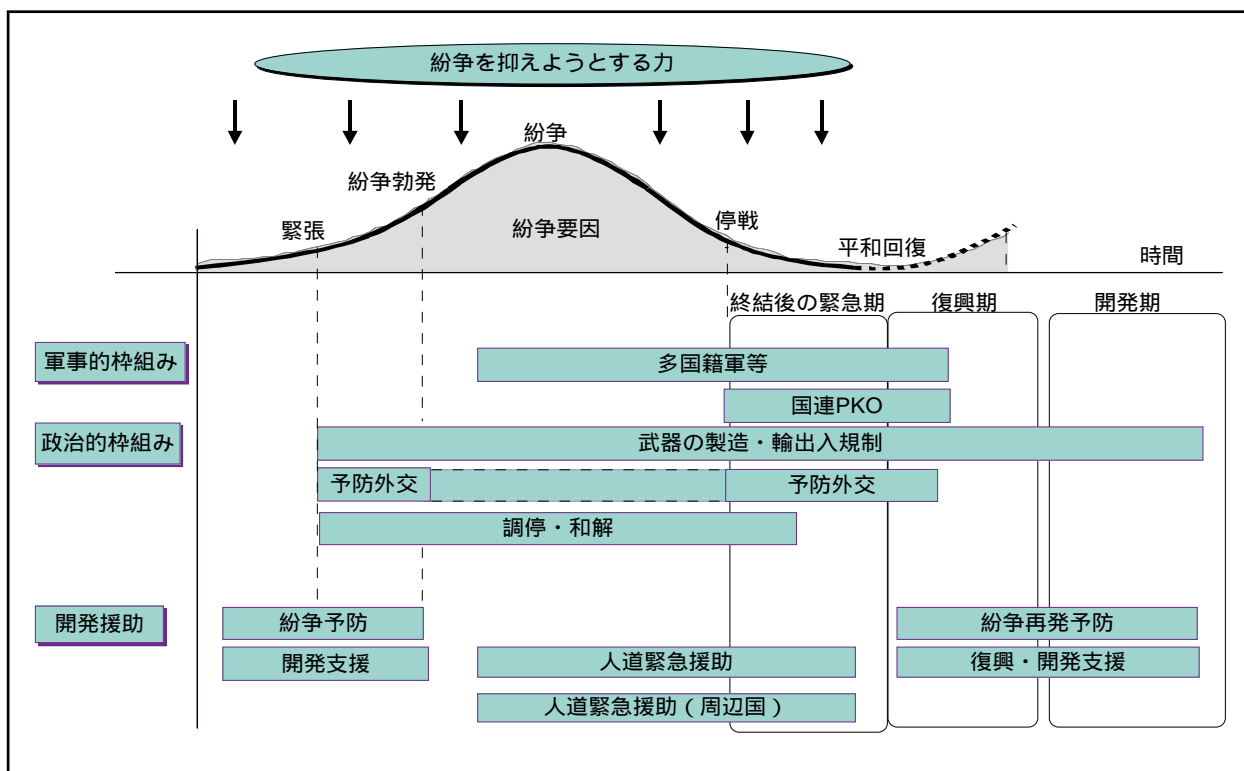


図 - 2 平和構築支援のプロセス



1 - 2 平和構築実施に際しての法的枠組み

本項においては、国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(平成4年6月19日法律第79号。以下「PKO法」)、国際緊急援助隊の派遣に関する法律(昭和62年9月16日法律第93号。以下「JDR法」)、国際協力事業団法(昭和49年5月31日法律第62号。以下「JICA法」)等の法的性格について整理する。

災害発生前や、復興・開発支援期における開発援助は、「ODAの政策及び法的枠組み」により実施される。この枠組みは政策面では「ODA大綱」及び「中期政策」、法律では外務省設置法、JICA法、国際協力銀行法等、ODAを担う各機関の個別の根拠法群によって構成される。他方で、災害発生後の緊急対応期においては、災害の原因に応じ、紛争に起因する被害の場合はPKO法の枠組み、自然災害及び紛争以外に起因する人為災害の場合はJDR法の枠組み、これら以外の原因による緊急事態(例えば経済危機)については「ODAの政策及び法的枠組み」によりカバーされる。

災害の種類		日本の対応
	自然災害	国際緊急援助隊(JDR法)
人為的災害	紛争に起因する以外の人為災害	国際緊急援助隊(JDR法)
	紛争に起因する被害	人道的な国際救援活動(PKO法)

¹ 厳密に言えば国際緊急援助はODAカウントされるが、ここでは便宜上JDR法はODAの法的枠組みに入れていない。

第1章

このデマケーションに関する規定は、法律に明記されているわけではなく²、特にJDR法においてはその対象について「大規模な災害」(第1条)としか規定していない。PKO法制定(1992年)前は、紛争に起因する間接的な災害については、一方の紛争当事者に加担することにならないこと、時間的もしくは空間的に武力行使と直接の関連がないこと、派遣人員の安全が確保し得ること等の諸要素を考慮し、当該災害が新たな災害として位置付けられる場合にはJDR法を適用してきた。湾岸戦争の際に実施したクルド難民への支援はまさにこの事例に該当した。

1 - 3 安全管理の問題

現在の安全管理体制

(1) JICAの安全管理体制

JICAでは、国・地域の状況を「安全対策措置」に定める「危険度」の基準に照らして5段階に分類し、専門家・調査団の派遣の可否を最終的に決定する方式を採用しており、通常の業務においては多くの危険は未然に排除されている。従って、「危険度」基準で安全と判断されない国・地域では、原則として活動を行うことはできない³。将来平和構築活動に関する法律上、規程上の枠組みが整理され、派遣条件が緩和されたと仮定した場合でも、原則として、上記「危険度」基準が適用されることが前提条件となる。

(2) 我が国の安全管理

上述のようにJICAの安全対策措置は、原則として「危険度」基準に応じて派遣の如何及び退避の必要性・緊急性を決定する。PKOを統括する内閣府国際平和協力本部は、同本部独自の「危険度」の基準は有しておらず、PKOの派遣の可否、撤収の決定に当たっては、現地の具体的な状況に照らして総合的に判断している。

安全配慮義務の履行

(1) 平和構築支援の実施主体は、危険の発生の可能性を予見し、予見された危険を回避するために必要かつ十分な措置を講じなければ、「安全配慮義務」の違反に問われる可能性がある。同義務は、単に雇用契約に限られるものではなく、他の契約関係においても判例上認められている。

(2) 安全配慮義務の法理は、安全配慮の欠如があり、その責任が当該相手方にある、かつ被害者が被った損害がその欠如と因果関係があることが証明されれば、相手方は、民法でいうところの不法行為、ないし安全配慮義務を履行しなかった債務不履行とみなされ、損害賠償責任を負

² 平成3年12月の第百二十二回臨時国会参議院国際平和協力等に関する特別委員会における答弁により、PKO法による人道的な救援活動は紛争によって生ずる被害を、JDR法による緊急援助は自然災害やガス爆発等の事故等の人為的な災害のみ対象とするという仕分けがなされた。

³ 国際緊急援助隊は安全管理基準の適用についての明確な基準はないが、紛争に起因する被害については派遣することはできない。

うとの判例上の考え方である。政府や援助機関が平和構築を検討する場合においても、こうした判例等の動向を踏まえつつ、活動に従事するスタッフに対する安全配慮義務の履行に十分留意する必要がある。

第2章 平和構築にかかる基本的課題

2 - 1 人道緊急援助をめぐる課題

平和構築支援を推進していくための我が国の基本的課題の一つとして、人道緊急援助のあり方がある。その理由は以下のとおりである。

昨今PKO活動の概念が変化し、従来の平和維持活動と、紛争後の平和構築活動が一体不可分のものとして観念されつつあることから、平和構築活動の初期の段階で実施される人道緊急援助の重要性が今後ますます高まることが想定されること

我が国がトップドナーとして、人道緊急援助において具体的な「目に見える」支援活動を実際に展開していくことは外交的にも重要であると考えられ、また国民の基本的な支持を得ていると考えられること

他方、我が国のこの分野への取り組みは、様々な制約要因等により経験が不足しており、現実には世界の各ドナーやNGOに遅れをとっていると云わざるを得ないこと

2 - 1 - 1 緊急援助の現状と課題

緊急援助活動の現状

我が国の緊急援助活動は、これまでも政府が国際機関に拠出する資金面では多大な貢献を行ってきたところであるが、人員の派遣や物資の供与など現場における活動については取り組みの歴史が浅いこともあり未だ十分とは言えない状況にある。

緊急援助のエアポケット

PKO法は、「国連平和維持活動(PKO活動)」、「人道的な国際救援活動」、「国際的な選挙監視活動」の3つの活動に対する協力を対象としている。しかしながら、この内「人道的な国際救援活動」に対する協力は極めて実績が乏しく、これまで1994年のルワンダ内戦に自衛隊員(医務官)を派遣した例、及び1999年に東チモールに国内避難民救援のために自衛隊の空輸隊を派遣した例、数件の物資協力はあがあるが、HUREX⁴で想定しているような一般の医師やレスキュー隊員を派遣した実績は一例もない。この結果、JDRがトルコや台湾地震の際に大活躍し内外で高い評価を受けた一方、コソヴォや東チモールにおいて我が国として十分な人道援助を行うことができなかった。

⁴ 「人道的な国際救援活動」に参加する隊員登録者制度(Humanitarian Relief Experts : HUREX)

第2章

このようにPKO法とJDR法との両者の狭間で、現実には日本として人道上緊急の対応が必要とされるにもかかわらず、以下のような対応不能のエアポケットが生じてきている。

- (1) PKO法の適用に時間がかかり過ぎ結果として不相当となるケース
- (2) PKO参加5原則を満たさないケース
- (3) 単なる内紛、テロ等による災害(国際の平和を危うくする恐れのない災害)

「人道的な国際救援活動」が抱える制約

上記エアポケットが生じている要因としては、「人道的な国際救援活動」が自衛隊の派遣を前提としたPKO法の中に位置付けられている制約によるところが大きい。その他にも予算面、実施体制面での課題もある。「人道的な国際救援活動」が抱えている種々の制約をJDRと比較しながらまとめると表-1のとおりとなる。

表-1 人道的な国際救援活動とJDRの比較

	人道的な国際救援活動	JDR
決定権者	閣議決定	外務大臣
要請	国連総会、安保理、経社理の決議、またはUNHCR等の国際機関からの要請(参加5原則をクリアすることが条件)	被災国または国際機関からの要請
予算	予備費	外務省交付金
実施体制	内閣府PKO事務局	JICA国際緊急援助隊事務局
登録制度	登録制度(HUREX)開始	・救助チームの登録者が警察・消防・海上保安庁で約1500名(本来業務) ・医療チームの登録者が約500名(ボランティア登録)
研修	その都度実施(HUREXは過去1回のみ実施)	・救助チーム登録者 2回 ・医療チーム 導入研修(新規登録者が対象) 2回 中級研修 3回 上級研修 1~2回 導入研修受講者は年間100名程度。登録者で実際に派遣が可能な割合は低い。
災害の種類	紛争に起因する被害	自然災害、紛争起因以外の人為災害
活動内容	医療(防疫)、被災民の捜索もしくは救出または帰還の援助、生活関連物資の供与、被災民を収容するための施設または設備の設置、被害を受けた施設、設備の復旧、自然環境の復旧、等(3条3号のヌ~レの業務)	救助活動、医療活動、災害応急活動および災害復旧のための活動
派遣時期	危機発生から1~2か月程度	派遣決定後48時間以内
派遣期間	特に決まりはない	2週間程度
自衛隊が参加する場合の武器携行	実施計画に定める装備である武器を携行できる(自己または自己とともに所在する他の隊員の生命又は身体を防衛するため)	武器の使用が必要と認められる場合はJDRを派遣しない(武器携行なし)。なお、JDRは、安全に対する配慮義務が両院で付帯決議されており、危険な地域への派遣は認められていない。

2 - 1 - 2 ギャップの問題

「ギャップ」とは何か

(1) 時間的ギャップ

紛争直後の緊急人道援助から、紛争が終結し、難民帰還が終了した後の国の復興・再建及び開発援助への移行が円滑に行われないことにより、その後の持続的開発に大きな支障をきたしている。ギャップの問題とは、こうした人道援助と開発援助の「ギャップ」あるいは「空隙」をいかに埋めて、継続的な協力を実施していくかという議論である。

(2) その他のギャップ

地域住民と難民の間のギャップ:難民流入以前から居住する地元民よりも、国際社会の支援を受けている難民の生活レベルの方が上回り、難民居住地域はもとより、難民受入国と難民を流出している国との間に不和が生まれる場合がある。

地域間/個々の紛争間のギャップ:コソヴォや東チモールのように、頻繁に報道され、ドナーの関心が高い紛争地域には支援が集まるが、そうでない地域、例えば紛争が多発しているアフリカ等については支援がなかなか集まらない現状がある。

2 - 1 - 3 人道緊急援助のあり方の検討

問題点の整理

人道緊急援助のあり方の検討を進めていくために、まず以下(1)人道緊急援助の根拠となる可能性のある法的枠組みに共通する問題(共通問題群)、(2)各法的枠組み別問題(個別問題群)の順で、問題点を改めて整理すると次のとおりである。

表 - 2 法的枠組みの問題

	各法的枠組みに共通する問題群	法的枠組み別問題群
PKO 法に基づく協力	1) 実施体制をめぐる問題 (a) 実施の基盤となる機能・施設等の不足 (b) 援助要員リクルートの困難	ア PKO5原則等、自衛隊派遣を念頭においた厳しい法的な派遣要件が課せられることによる制約 イ 実施計画の閣議決定、政令制定、隊員の国家公務員採用等時間を要する手続きが必要であることによる実施の制約 ウ 予算根拠を予備費とすることにより財政当局との協議を要することによる実施の制約
JDR 法に基づく協力	2) 安全管理をめぐる問題 (a) 安全配慮義務履行のための危険の予見と安全対策措置の困難	ア 政府解釈に基づき、紛争に起因する被害については派遣対象外となっていることによる制約 イ 活動の内容について法令に限定列挙されている(救助活動、医療活動、災害応急活動及び災害復旧のための活動が明示されているが、例えば法律専門家派遣の根拠が見当たらない)ことによる活動範囲の拡大の制約
JICA 法に基づく協力	(b) 万一の場合の補償制度の未整備(PKO 法に基づく協力を除く)	ア 実施要件として、「条約その他の国際約束」があることによる制約 イ JDR、PKOのように、「特殊任務」としての法的位置付けがされていないことによる、要員の任務に見合った補償制度の未整備 ¹³
NGO による協力		-

問題解決に向けての枠組み

上記のとおり、問題点を整理すると、共通問題群と個別問題群に分類される。

(1) 共通問題群

我が国のいずれの法的枠組み、実施機関も共通に抱える問題群であり、問題を解決することにより、初めて人道緊急援助強化の前提条件が整うと言える。以下、こうした共通的な基盤整備にかかる問題群解決のためのアプローチを「足腰強化アプローチ」と称する。

(2) 個別問題群

法制定から一定の時間を経過した時点でその問題点を洗い出し、平和構築活動の積極的推進という目標を再設定した上で、関連法令⁵で構成される法的枠組み自体を改めて包括的に見直し再編成するという「包括的アプローチ」が、選択肢として考えられる。

他方、現行の法的枠組み自体を大きく変更しないことを前提とした上で、個別法ごとに具体的にいかなる方向で改善の余地があるかを検討する「個別的アプローチ」が現実的な選択肢として考えられる。

個別的アプローチでは次の4つの解決の方向性が考えられよう。

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1) PKO法適用の要件を緩和し、「人道的な国際救援活動」の派遣を活性化する方向性2) JDR法の運用を見直し、一定の要件のもとで紛争に起因する被害に対してもJDRを派遣する途を開く方向性3) JICA法に基づく技術協力の要件を緩和し、人道緊急援助を含む直接支援が円滑に行えるスキームを整備する方向性4) NGOへの支援を強化する方向性 |
|---|

なお、個別的アプローチを整理すると図-3のとおり(網かけ部分は紛争起因の領域)。

2-2 開発援助における平和配慮

2-2-1 平和配慮

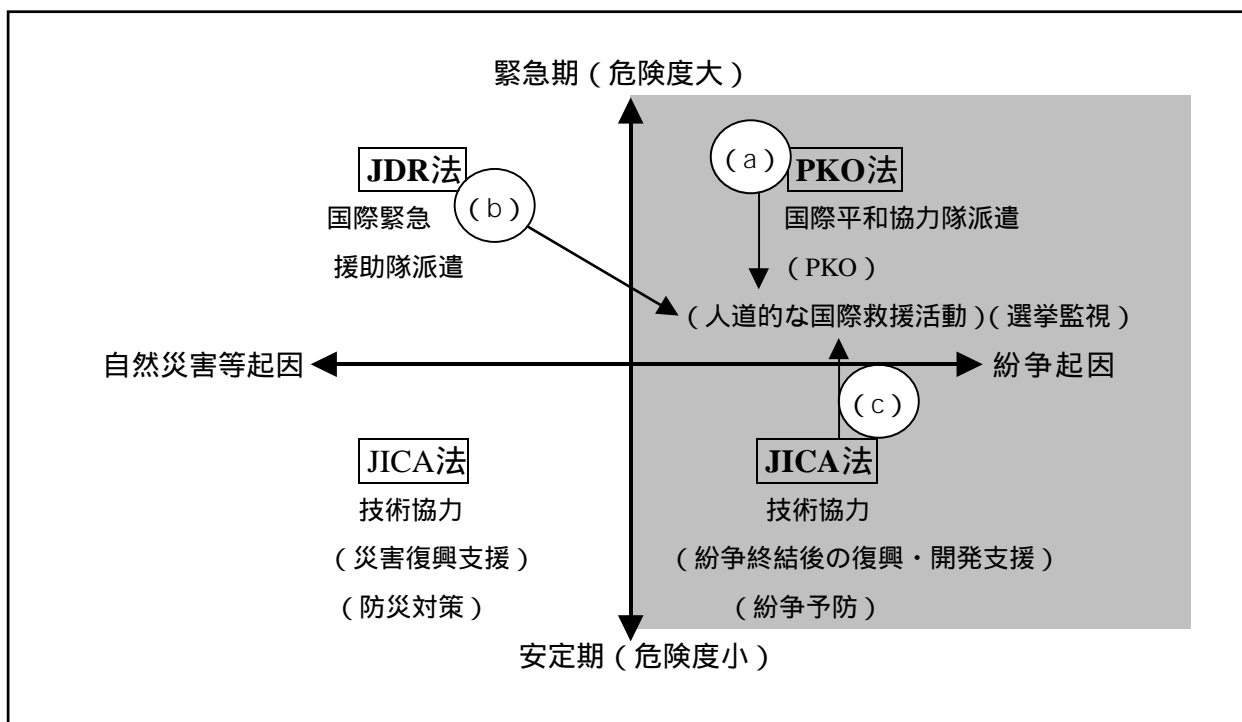
開発援助における平和配慮

開発援助における平和配慮には次の2つのアプローチがある。

第一は、開発援助が紛争の原因あるいは促進要因とならないように配慮するというアプローチである。特に、紛争を数多く経験してきた国・地域や脆弱な社会構造を有する最貧国などにおいては、開発援助がもたらす可能性がある負の影響の有無を幅広い視点からあらかじめ評価することが重要となる。

⁵ PKO法、JDR法、JICA法等

図 - 3 PKO法・JDR法・JICA法がカバーする範囲における個別のアプローチ



第二は、通常の開発援助において、紛争の原因あるいは促進要因を積極的に取り除き、平和構築を促進していくという視点から、より効果的な開発援助のあり方を追求するというアプローチである。あるいは、紛争の再発を防ぐために、紛争の惨禍に直接見舞われた地域や社会階層に対して重点的に援助を行うというものも含まれる。

2 - 2 - 2 平和構築に資する国別計画の策定

平和構築に資する国別計画策定の重要性

平和構築に資する国別計画の策定の意義は次の2点に集約される。

- (1) 紛争国、紛争経験国及び緊張が高まっている国に関しては、国・地域ごとの個別の紛争要因や紛争状況を踏まえた対応の重要性
- (2) 当該国における開発と平和の問題を総合的に捉え、戦略的に取り組むことの重要性

今後の課題

平和構築に資する国別計画策定に関して想定される基本的な課題は次のとおり。

- (1) 国別計画策定機能全般の強化とその中における平和構築支援の強化：
国別の援助計画計画の中に、平和構築に直接資するような諸案件をプログラムとして統合し組み込んでいく。
- (2) 国別計画策定過程における平和配慮の制度化：
特に、紛争を経験した国、あるいは紛争の危険が高い国に関しては、計画策定過程において重点的に平和配慮の視点が反映されるような制度を構築していく。

(3) 地域別の取り組みの強化：

国境を越える平和構築支援の諸課題に有効に対応するために地域全体としての取り組みに対する方針及び具体的な対応策を策定する。

(4) 他国の国別計画との整合性と補完性の確保：

既に他国や他の援助機関が策定している政策・計画を踏まえ、これらとの整合性や補完性に留意しつつ、我が国として有効な政策・計画を策定していく。

2 - 2 - 3 平和構築と地域社会開発

紛争と地域社会開発

地域社会における紛争処理能力の確立のための要素は、資源の管理能力(資源を持続的に利用する能力)、規範(資源の公正な配分)及び協議メカニズム(価値共有のための対話、利害調整能力)の3つに分けられる。この3要素は、通常の開発援助のなかで充分取り込まれるべきものである。逆に、この3要素に注意を払わず、無原則に外部からのインプットを持ち込むような地域社会開発を行った場合、それ自身が既存の秩序を破壊するだけでなく、新たな紛争の種を撒いてしまうことに十分留意する必要がある。従って、地域社会開発を行うにあたっては、最低限のラインとして紛争を助長しないことが求められ、そのためには、援助の配分を決める時点から平和に配慮していかなければならない。

2 - 2 - 4 アセスメント・評価

アセスメント・評価の必要性

紛争後の復興・開発支援や紛争要因を抱える国で援助を実施する際は、紛争の原因や紛争を助長させる要因を除去/縮小し、平和構築を推進させるためには何に留意すべきか、あるいは、開発援助が平和構築の阻害となるのを回避するためにはどういった配慮が必要なのか、という視点が必要不可欠である。

平和構築にかかるアセスメント・評価とは

平和構築にかかるアセスメント・評価とは、単に個々のプロジェクトが平和構築に及ぼした正負の影響を評価するに留まらず、援助実施サイクルの全ての段階に関わってくるものであり、以下の全てを含める必要がある。

- (1) ある国の状況の多面的分析・紛争の要因把握・紛争に関わっているアクター分析に基づき援助ニーズを把握し、国レベルの戦略的援助計画を策定すること
- (2) 個々のプロジェクトが平和構築に与える正負の影響を事前に審査し、その国の紛争状況が当該プロジェクトに与える影響を検討(リスク・アセスメント)して個々のプロジェクトを形成すること
- (3) 実施中のモニタリング及びリスク管理を行い、必要に応じて計画を修正すること
- (4) プロジェクト終了後、当該プロジェクトのインプットや計画の妥当性、目的の達成度、平和構築に与えた正負の影響評価を行うこと

(5) プロジェクトを通じて得られたノウハウをフィードバックすること

2 - 2 - 5 ジェンダー重視

平和構築におけるジェンダー重視の必要性

紛争中や紛争後において、以下のとおり、女性は男性と異なる問題を抱えることが多いため、平和構築において男女それぞれの置かれた状況や役割の違いを認識し、男女別に異なる支援や配慮を行うことが必要となる。

(1) 社会的問題

男女の社会的な役割や状況の相違に起因する問題。夫が兵士として出征したことにより女性が遭遇する貧困や労働負担の増大、紛争終結後同じ民族の人口を増やそうとすることによる過剰な妊娠・出産及びそれによる健康への影響、性及び生殖に関わる女性の権利の侵害など。

(2) 精神的問題

紛争により女性と男性が負う精神的な問題。女性や女兒への性的暴力による精神的苦痛とその後のトラウマ(心的外傷)、戦闘に起因する帰還兵士(女性も含む)のトラウマ、家族を戦争で失った人々の精神的苦痛など。

(3) 制度的問題

法律や意思決定過程への参加など制度的な問題。政治参加、選挙での投票や立候補、和平交渉への参加、女性への性的暴力を防止し加害者を告発する制度や法律が不備であること、土地や財産に関する女性の所有権が紛争後も認められないことなど。

2 - 3 実施体制の強化

2 - 3 - 1 人材養成と確保

人材養成の課題

平和構築に求められる人材としては、専門的技術を持ち、協調性・現地適応性などのパーソナリティを備えていることがあげられる。また、様々なアクターが関わる平和構築活動において、高いコミュニケーション能力、外国語能力、表現能力も必要とされる。

人材確保の課題

(1) JDR 医療チーム

緊急援助隊医療チームの課題としては、人材確保の困難さがあげられる。登録者が多いとしても、実際に派遣する場合、限られた時間で必要な人数を確保することは容易ではない。また、病院側としては、業務に携わる人材が医療チームとして派遣される場合に備えてバックアップできる体制を整えておくことが困難な場合もある。

第2章

(2) NGO

日本のNGOは歴史が浅く、また、資金面においても海外の大手NGOに比べると規模が小さいことから、人材の層が海外のNGOと比較して薄いことが課題としてあげられる。

2 - 3 - 2 援助協調、NGOとの連携

平和構築支援における援助協調の意義

平和構築における援助協調は、単に資源の有効活用、比較優位の活用といった枠を超え、持続的な平和を実現することを目的に、「平和構築支援」活動そのものの中にビルト・インされるべきものである。また、紛争中や紛争終結直後の情勢が混乱している中にある場合は、現地の正確な情報を得ることが難しいことから、現地のニーズを把握し、援助の重複を避けるために従来にもまして各アクター間の調整が必要である。また、特に多様化する援助課題への対応を迫られる中で、政治上の制約要因を持たず、地域社会に密着したNGOの役割が注目されている。

援助協調に関する我が国の具体的取り組み状況

平和構築支援における連携のための枠組み造りもいくつか試みられている。

(1) NGO 支援の強化

ジャパン・プラットフォームへの支援や、NGO活動への直接的な支援と併せ、NGO事業補助金の一環として「NGO海外研修支援制度」を実施。

(2) カナダ政府との協力

1999年9月日本・カナダ合同シンポジウム「開発と平和構築」(CIDA、外務省、JICAによる共催)を東京において開催し、平和構築支援活動の日加合同レビュー、第3国でのワークショップ、日加NGOの人事交流の促進、等のフォローアップ活動が合意された。

(3) UNHCR との共同事業

緊急人道支援と復興・開発支援とのギャップに対応するための試みが、JICAとUNHCRの間で進められており、アフリカ最大の難民受入国であるタンザニアで、2000年12月より共同事業を実施することが決定された。

第3章 今後の平和構築支援への提言

(注) 本章の提言は、あくまでも平和構築研究会限りの見解である。研究会という性格上、本章では将来的に必要と考えられる方策についてのオプションを提示し、現時点でどのオプションが実現可能性があり、かつ望ましいかについての検討は行わない。実際にどのオプションを使って実施に結び付けるかについての検討は、研究会が終了した後の段階であるという位置付けである。

3 - 1 平和構築支援に対する基本的考え方

ODA大綱、ODA中期政策、及び、2000年7月の「アクション・フロム・ジャパン」に基づき、積極的に平和構築支援に取り組んでいくことが必要である。しかしながら、上記支援を行っていくためには、法的制約、援助スキームによる制約、平和構築に従事する人材の不足や安全対策の不備、紛争にかかる情報や分析能力の不足、平和構築に対する認識の不足等、現状では様々な制約がある。従って、こうした状況を改善し、より機動的、能動的な平和構築支援を行っていくための方策として、本研究会では種々の提言案を検討した。

3 - 2 平和構築に関する理解促進と配慮の徹底

政策的枠組みの強化を図る他、平和構築の必要性・考え方を援助関係者に浸透させ、体系だった平和構築支援を行うと共に、通常の援助を実施する際にも、紛争要因に対する負の影響を及ぼさないよう、平和配慮を十分に行うことが必要である。

(1) 平和構築に対する総合的政策枠組みの強化と理解の促進

1) 政策枠組みの強化

開発援助を通じた平和貢献のあり方を明記すべく、現行のODA大綱の見直しや、武力以外の手段による平和貢献に関する包括的な政策綱領の策定を検討する。

2) 政策枠組みの共有(理解の促進)

国民の理解の促進のために、平和構築についての説明や成果の報告などをODA白書等において充実させていく。

3) 理解促進のための環境作り(平和・人権教育への支援、メディアの活用、ITの活用)

(2) 平和への配慮の徹底

1) 包括的取り組み

紛争前から紛争後に至る一貫した平和構築努力の確保、及びこれに際して、政治、経済、社会的政策の広範な選択肢に基づく対応を確保する。

2) 具体的行動指針及び実施基盤の強化

援助機関や各種ODA事業ごとの指針、国・地域別の指針や事業計画などを策定し、さらにこれらの行動指針を事業実施に活かすための人員・体制を整備・強化する。

3) 紛争原因への取り組み等に関する協議、民間参画の促進等

平和構築への配慮が特に必要な国に対しては、政府間の協議に留まらず、学識者、援助の実務者やNGOを積極的に交え多様な視点からの議論を行う。

4) 「平和配慮」の方法論の開発と実践

ODA事業の計画策定～評価の事業サイクルを管理する手法の拡充を図る際に、平和配慮の視点が制度化されるように、手法の開発を促進し、事業に適用していく。

(3) 開発と平和に関する研究の強化

1) 実践的研究の推進と研究体制の強化

平和配慮を具体化していくために、事例研究、知見の蓄積に基づく援助手法の研究や、平和構築の視点からのアセスメント・評価手法の研究などを進めていく。

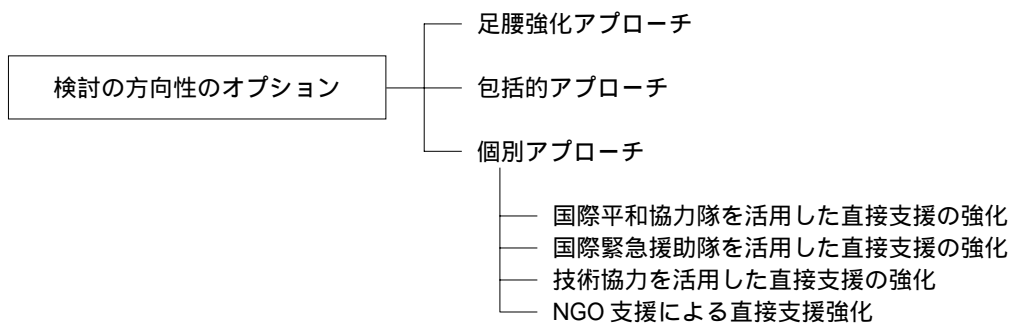
2) 研究成果の発信、活用

研究成果は可能な限り広く内外に発信していく。

3 - 3 平和構築直接支援の強化

迅速な緊急援助の実施や、緊急援助から復興・開発支援へのギャップを埋め、包括的な支援を行っていくために、国際緊急援助隊の活用強化や、技術協力の枠組みを見直すことにより、平和構築直接支援⁶の強化を図ることが必要である。

本稿では、検討の方向性の各オプション等において「現行法令の枠内で検討可能な事項」と「法令改正を必要とする検討事項」に分けて整理した。



(1) 足腰強化アプローチにおける検討課題

足腰強化アプローチは、実施体制や安全管理等、いずれの法的枠組み、実施主体にも共通的な基盤整備にかかる問題群解決のためのアプローチ。

現行法令の枠内で検討可能な事項

(a) 関係機関の問題の共有化と共同検討のための「場」の設定

実施体制及び安全管理をめぐる問題を関係機関で共有し、解決に向けた検討を共同で行っていくための懇談会や研究会等を組織していくことの検討。

(b) 直接支援のフォーカルポイントとしての拠点整備

直接支援をオールジャパンとして実施していくために必要な拠点(何らかの国際人道救援にかかるナショナルセンターを含む)整備の検討。

(c) 要員のリクルート環境を改善するための制度整備

現行のリクルート阻害要因を分析し、阻害要因を緩和するための施策についての検討。

⁶ 本稿では、紛争中・紛争終結後の人道緊急援助、復興・開発支援及び紛争予防のために、現場において展開される直接的な支援を総称して「平和構築直接支援」(以下単に「直接支援」と言う)と定義する。

法令改正を必要とする検討事項

(a) 直接支援の拠点整備のための法的措置

上記拠点整備を進めるための法的根拠が必要となった場合、その検討。

(b) 要員のリクルート環境を改善するための制度整備のための法的措置

リクルート阻害要因緩和のために必要となる法的根拠の検討。

(2) 包括的アプローチにおける検討課題

包括的アプローチは、平和構築活動の積極的推進という目標を再設定した上で全体的な法的枠組み自体改めて見直し再編成するというアプローチであり、基本的には法令改正を前提としたオプションとなる。「国際人道救援ナショナルセンター」構想のような具体的構想等を足掛かりとして議論を着実に積み上げ、具体的オプションを形成していくことも考えられよう。

(3) 個別的アプローチにおける検討課題

個別的アプローチは、現行の法的枠組みを自体を大きく変更しないことを前提とした上で、個別法ごとに具体的にいかなる方向で改善の余地があるかを検討するアプローチ。

1) 国際平和協力隊を活用した直接支援の強化

現行法令の枠内で検討可能な事項

(a) 迅速な予算執行が可能な仕組み

派遣の都度、予備費を財政当局に要求するという方式に代えて、あらかじめ予算措置を行っておくこと等による迅速な予算執行が可能な仕組みの検討。

(b) 要員の国家公務員採用手続きの迅速化

人材登録制度に基づいて民間から専門家が派遣される場合の採用手続き等の迅速化の手段についての検討。

法令改正を必要とする検討事項

(a) 「人道的な国際救援活動」の PKO5 原則からの適用除外

(b) 「人道的な国際救援活動」にかかる実施計画の閣議決定からの適用除外

留意事項

上記のうち、PKO5原則の適用除外等を行うというオプションを選択した場合でも、安全管理についてはPKO5原則適用の有無とは別に確実にを行うことが前提となる。

2) 国際緊急援助隊(JDR)を活用した直接支援の強化

現行法令の枠内で検討可能な事項

(a) PKOとJDRのデマケーションに関する政府解釈(答弁)で明確化されていない災害に対するJDRの適用(例えば、以下のようなケース)⁷

⁷ 現状でも既に明確化されているとの解釈もある。

ア 自然災害と紛争に起因する被害が同時に発生している複合起因災害

イ 内乱等の紛争が終息して政権確立後一定期間経過後も未だに大量の国内避難民が存在し、干ばつ等により生命の危機にさらされている場合

(b) 政府解釈(答弁)の「緊急避難」的運用による紛争に起因する被害へのJDRの適用

1)に該当しない場合でも、高度な行政判断により人道的観点から「緊急避難」的にJDRの適用可能性についての検討。

(c) 政府解釈(答弁)の見直し

JDR法には「災害」の定義が明記されていないため、法改正は必ずしも必要としないと考えられるところ⁸、現行法令の枠内の解釈の変更の可能性検討。

法令改正を必要とする検討事項

(a) JDRの活動の内容の拡大

現行JDR法では、救助活動、医療活動、災害応急対策及び災害復旧活動が限定列挙されているところ、その他の活動(例えば被災民のニーズ調査のための専門家の派遣等)の追加の可能性の検討⁹。

(b) JDRの対象とする災害の拡大についての法令への明文規定

JDR法における「災害」の定義を拡大し、一定の紛争に起因する被害にも適用が可能とする明文規定を置く可能性の検討。

留意事項

JDRを紛争に起因する被害にも適用する途を開くとのオプションを選択した場合でも、あくまで安全管理については確実に行うことが前提となる。

3) 技術協力を活用した直接支援の強化

現行法令の枠内で検討可能な事項

(a) 技術協力の一環として行う相対的に小規模な範囲の直接支援

技術協力を迅速かつタイムリーに行うため、国際約束を要件としないことの検討。

(b) 国際機関との連携による協力の拡大

国際機関が行う技術協力に対する協力の拡大の検討。

法令改正を必要とする検討事項

(a) 直接支援の技術協力の一環としての本格実施

平和構築活動の本格実施における、全体を規定する枠組み法の制定と、それに伴うJICA法の改正について検討。JICA法においては、難民・国内避難民支援や復興・開発支援そのものを業務の

⁸ 政府解釈の変更だけでは不可能であり、法改正が必要であるとの見解もある。

⁹ 活動内容を拡大すると、逆に機動性を失う恐れがあるので得策ではないとする見解もある。

内容とする明文規定がなく、またこれらを技術協力の一環として位置付け実施する場合は国際約束を実施の要件とする等、直接支援を実施する根拠として必ずしも整備がなされていない。

(b) 直接支援を技術協力として実施する要員に対する補償制度整備

直接支援に従事する要員についてのPKO及びJDRに準じた制度の整備の検討。

(4) NGO支援による直接支援の強化

既に「プラットフォーム構想」等が発足しているが、今後技術協力スキームの活用やJICAの後方支援によるNGO支援が考えられる。

3 - 4 人材養成と確保

我が国の援助人材の養成・確保に努めると共に、人材ネットワークの構築を図ることにより、平和構築に携わる人材の裾野を広げていくことが必要である。

平和構築分野での研修として想定されることは、一般的な開発から平和構築、平和構築とPKOにまたがる分野の需要を含んだ研修の実施あるいは研修への派遣があげられる。

(1) 平和構築研修

様々なレベルのアクター間の交渉、調整を含めた人道援助の適切かつ効果的な実施方法を中心に、日本のみならず広く開発途上国(当初はアジア・大洋州地域が中心)からの平和構築人材を訓練する必要がある。本研修は、e-Centreとのデマケーションや連携を考慮しつつ、必要に応じて弾力的に行われるべきであろう。研修・訓練の内容としては、共同計画の作成・実施、計画策定の能力向上、紛争解決コミュニケーション・スキルの向上、安全確保・危険予知、危険回避措置の訓練があげられる。

また、研修終了後の補完プログラムとして、研修に参加した機関ないしNGOが実際に平和構築活動を行う場合の支援を行う。難民支援、難民キャンプ周辺地域住民への支援に際しての情報・物資及び資金の提供、UNHCRが撤退した後の援助の継続なども想定される。

(2) 人材の確保

人道危機に迅速かつ適切な対処ができるように、派遣される人材を登録すると共に、各地域で経験を有するNGOなどのネットワークを作成する。具体的には、日本予防外交センターの「予防外交市民大学院」修了者、短期研修プログラムへ派遣した人材を登録し、必要時の派遣にそなえる。また、既に平和構築分野において活動している人材の登録や、青年海外協力隊のOB / OGの活用も検討していくことが考えられる。

3 - 5 援助協調の強化

平和構築支援においては、様々なアクターが関連していることから、これらのアクターとの連携を

図り、包括的な平和構築の目的の達成に取り組むことが必要である。

情報収集、共通目標の形成

一貫した平和構築支援を実現するためには、ドナー間の情報交換を緊密に行い、国際社会共通の目標の下に紛争の発生・再発を防ぐための支援が行われる必要がある。そのためには、平和構築支援手法にかかる情報収集、NGOとの情報交換、迅速な情報交換体制の整備が必要である。

ドナーとの協調体制の整備

我が国が平和構築支援に本格的に関与していくためには、協調相手の特色や優位性を考慮し、例えば欧州安全保障協力機構(OSCE)のような地域国際機関との協調を強化する等、さらに幅広く他ドナーとの協調を進め、我が国の協調手法の枠組みを形成していくことが有用である。さらに、こうした協調の枠組みの中にNGOを取り込み、複合的なアプローチをとっていくことが、協調の効果を高める上で有益である。

国内NGOとの協調並びに対話の強化

(1) キャパシティ・ビルディング

1) 人材養成

我が国NGOの人材の専門性を高めると共に、外務省の「NGO海外研修支援制度」を拡充し、NGO先進国である欧米の経験を我が国NGO自身が習得する機会を拡大していくことも必要である。

2) 人材確保

我が国NGOは、主に資金力の問題により、海外での緊急人道支援、復興・開発に必要な人員を送ることが困難な場合が多いことから、NGOが緊急時派遣のための人材を常時確保することができるよう、新たな予算を新設する支援方法が考えられる。

(2) 具体的な活動における協調

我が国はNGOを介したODA事業実施の枠組みをいくつか有しているが、実施手続き上迅速性に欠けたり、対象事業に制約が課されているなど、平和構築支援に必要とされる要素を満たさないスキームも含まれている。平和構築支援の特性を考慮すれば、これら既存の枠組みをより柔軟に運用できるよう改善を重ねていくことが望ましい。

(3) 政策レベルでの協調

NGOを単に政府事業を委託する相手としてのみではなく、政策レベルから対等のパートナーとして協調を図っていくことが求められる。

海外NGOとの協調及び情報の収集

他先進国NGOや特に、現地事情に対する理解が最も進んでいる被援助国側のNGOとの協調を促進していくことも重要である。

民間企業との協調

民間企業の技術力、資金力、情報力を活用することで、さらに平和構築支援の効果を高めることが可能である。例えば地雷除去機材等の開発や、経済インフラ整備、職業訓練等における民間企業の有する技術力、安全管理等の面における企業の持つ情報力は貴重なものであり、さらに、NGOの基盤整備支援の面で、民間企業が果たせる役割は大きい。

その他

治安維持要員の確保のための警察や自衛隊との協調の枠組みの整備、平和構築支援に対する国民の理解促進のための報道機関との協力、平和構築支援分野での方法論を確立していくための大学、研究機関との協調も重要である。

3 - 6 安全対策措置の充実と補償制度の整備

危険の予見や危険回避措置を検討するための情報収集・分析機能の向上を図ると共に、適切な危険回避措置や、平和構築に従事する人員の十分は補償制度を整備していくことが必要である。

安全情報収集・分析機能の向上

(1) 現場レベル

情報収集、安全情報の発信、安全対策の企画調整を行うための「セキュリティオフィサー」の配置

(2) 国/地域レベル

開発途上国・紛争国/地域に駐在(巡回)し、政治・社会情勢の情報収集・分析を行うための「治安・安全問題専門調査官(員)」の配置

(3) 東京サイド

我が国政府、JICA等実施機関及び民間等が保有する安全情報を総合し、タイムリーな情報集約と専門的な分析を行うための「安全情報分析センター」の設置

(4) 情報通信技術(IT)の活用による情報の共有

すべての平和構築支援関連要員が、各レベルで収集、集約、分析した情報をリアルタイムでアクセスすることができる「安全情報ネットワーク」の構築

危険回避措置の強化

現場において、要員全体が適切に危険回避措置を行い、事件、事故等の発生を防止するための望ましい措置の試案として以下の点が考えられる。

(1) プロジェクトサイト及び居住地域の安全対策の実施(防犯施設、警備ガードマン等)、治安維持

第3章

機能を有する機関(警察、軍、PKO部隊等)による護衛等の直接的措置

- (2) 安全を確保するために必要な研修・訓練(危険予見と危険回避措置のシミュレーション等)の実施及び中核的、指導的な人材の育成
- (3) 安全を確保するために必要なノウハウの蓄積・マニュアルの整備
- (4) 危険回避及び退避に必要な機材(通信機、車両等)の整備と標準化
- (5) 現地における組織間のネットワーク化、他ドナーとの連携

補償制度の整備

- (1) 海外旅行保険への補助金増アプローチ

現行の「国際ボランティア補償支援制度」を強化し、例えば、戦争特約による保険料の増分の全額補助、死亡時給付額の上限額のかさ上げ、遺族年金保険の導入等を行う。

- (2) 共済組織への助成アプローチ

NGO等民間が自らの意思で財源を拠出し共済組織を設置する。共済制度を運営するに際し必要に応じ国が財政的、技術的な助成を行い側面支援する。

- (3) 労災保険の適用拡充アプローチ

労災保険特別加入制度の適用にあたり隘路となっている点について整理し、行政機関による柔軟な運用等により事実上の適用拡充を図る。

- (4) 国家公務員への採用アプローチ

現行の国家公務員への補償制度を活用するため、平和構築活動に関わる要員を当該活動期間国家公務員として採用する。

- (5) 新規立法(平和構築支援災害補償法(仮称))アプローチ

「平和構築支援」を対象とする新たな災害補償法を制定する。

目 次

第2部 JICA 平和構築ガイドライン案 Executive Summary

第1章 JICAの基本方針	1
第2章 平和配慮	2
2 - 1 平和配慮	2
2 - 2 平和構築に資する国別計画の策定	2
2 - 3 アセスメント・評価	3
第3章 紛争予防	4
3 - 1 紛争予防 / 再発予防にかかる留意事項	4
3 - 2 個別課題	4
3 - 2 - 1 ガバナンス / 民主化支援 / 人権擁護	4
3 - 2 - 2 選挙監視	5
3 - 2 - 3 平和教育	5
第4章 人道緊急援助	6
4 - 1 緊急援助にかかる留意事項	6
4 - 2 緊急援助の方途	6
第5章 復興・開発支援	7
5 - 1 復興・開発にかかる一般的留意事項	7
5 - 2 ギャップの問題	7
5 - 3 個別課題	9
5 - 3 - 1 平和構築とコミュニティの再生	9
5 - 3 - 2 安全保障部門改革(Security Sector Reform)	9
5 - 3 - 3 DDR(兵士の武装解除、動員解除、社会復帰)	10
5 - 3 - 4 児童兵	10
5 - 3 - 5 小型武器規制	11
5 - 3 - 6 対人地雷問題	12
第6章 共通課題	12
6 - 1 援助協調、NGO との連携	12
6 - 2 安全管理及び補償の問題と対策	13
6 - 3 ジェンダー重視	13
6 - 4 紛争と環境、貧困	14

図表リスト

図 - 1	国別計画の類型に関する参考例	16
図 - 2	紛争終結後の平和構築支援の枠組み	19
表 - 1	ガバナンスのための具体的取り組み	17
表 - 2	選挙支援の具体的取り組み	18
表 - 3	安全保障部門改革に対する支援の方策	20
表 - 4	DDRのための包括的アプローチ	21
表 - 5	児童兵問題解決への方策	22
表 - 6	小型武器規制の方策	22
表 - 7	対人地雷問題にかかる協力案	23

JICA 平和構築ガイドライン案

(注) 本ガイドライン案は、平和構築において、現行のJICAの枠組みでできること、及び、短中期的に実施すべきと考えられることをとりまとめたものであるが、本平和構築研究会限りの見解であり、JICAのガイドラインとしての位置付けをもたせるためには、今後、JICA 内部でさらなる検討が必要であるものと考えられる。

平和構築の基本概念、法的枠組み、平和構築にかかる様々な課題の他、長期的に取り組むべき方策については提言として第1部本編にとりまとめた。なお、本ガイドライン案のみを読んでもある程度内容が理解できるようにするため、第1部と若干内容の重複が生じている。

第1章 JICAの基本方針

冷戦終結後、地域紛争が多発すると共に、一般市民の被害が増大する状況において、従来の軍事的解決や政治的解決(PKOを含む)のみでは限界があることから、開発援助による平和構築支援の必要性が増大している。

また、ODA中期政策や、G8サミット等においても、紛争予防や紛争後の復興支援の必要性が謳われており、JICAとしても、紛争予防、紛争中・終結直後の緊急援助、復興・開発援助の各分野で、平和構築に対する協力を拡充すると共に、通常の開発援助が、紛争要因を助長することがないように十分な平和配慮をしていくことが必要であるといえる。

JICAが平和構築支援に取り組んでいくためには、様々な法的な規制、援助人材の安全管理等の制約もあるが、特に以下の点に留意しつつ、今後、平和構築への取り組みの強化を検討していくべきであると考えられる。

- ・ 紛争予防、緊急援助、復興・開発支援から成る平和構築に積極的に取り組んでいくための方策を検討する。
- ・ 通常のコラボの際にも、紛争の要因を助長しないよう平和に配慮する。
- ・ 平和構築の理解と配慮を徹底し、国別計画やプロジェクト・サイクルの中にも平和構築の概念を浸透させる。
- ・ 紛争に伴う難民問題については、難民流入等により影響を受ける周辺国への支援を含め、JICAとしても可能な限り積極的に緊急援助を行う。
- ・ 緊急援助から復興支援へのギャップを埋めるために、復興支援が早期に開始されるよう配慮する。
- ・ 復興・開発支援においては、紛争の再発要因に十分留意し、紛争の再発を未然に防ぐと共に、敵対していた勢力や民族間の再融和にも留意する。
- ・ 平和構築支援に際しては、我が国の他の援助スキームやNGO、並びに他ドナーとの連携を重視する。
- ・ 平和構築支援に際しては、貧困、ジェンダー、環境等他のグローバル・イシューにも配慮する。
- ・ JICA職員を始めとして、平和構築に従事する人材の育成と確保に努めると共に、これらの援助人

第2章

材の安全管理に十分留意する。

- ・現状ではほとんど実施されていない平和構築の新しい分野(安全保障部門改革、小型武器規制、児童兵対策、平和教育等)への支援を拡充する方策について継続的に検討する。

第2章 平和配慮

2 - 1 平和配慮

基本的な考え方

JICAによる開発援助事業が、紛争の要因を助長しないよう、開発途上国の平和や紛争状況に適切に対応すると共に、紛争の予防にも貢献するためには、以下の基本的事項に留意することが重要である。

- ・開発援助が平和や紛争に与える影響に配慮した計画の策定
- ・「開発と平和」の関わりを総合的に捉える視点の重視
- ・他から学ぶ姿勢と新領域に挑戦する姿勢

具体的な取り組みに向けて

既存の開発援助事業の枠組みの中で、「平和配慮」を行う場合の参考例は次のとおり。

期待される成果	具体的方策(例)
紛争や平和に関与しているアクターの行動に直接影響を及ぼす、あるいは、平和を促進するアクターのキャパシティを強化することによって平和を促進する	<ul style="list-style-type: none">・農村開発に際して、その主たる裨益対象に動員解除された元兵士たちを含め、彼らの社会復帰を促進する。・紛争による難民・国内避難民の帰還先における社会経済基盤の整備を通じて、当該難民等の帰還と社会復帰の促進を図る。
敵対しているアクター(民族グループ/市民社会等)の融和/和解を促進する	<ul style="list-style-type: none">・開発事業の実施に際して、対立していた勢力の双方からの参加を促進し、双方に裨益するプロジェクトを実施する過程を通じて、相互理解と融和促進の一助とする。・上記事業実施の過程において、和解のための場やコミュニティ間の協力の機会を準備する。
社会経済的環境に影響を及ぼすことによって、平和を促進する	<ul style="list-style-type: none">・(経済社会開発の一環として)地雷・不発弾除去などを実施する。・基本的な経済社会インフラを再建する。・開発事業の実施において、経済社会開発にかかる行政システムにおける透明性とアカウンタビリティの向上を目指す。

2 - 2 平和構築に資する国別計画の策定

基本的な考え方

平和構築に資する国別計画の策定に対して、JICAが積極的に参画し有効な貢献をするために踏まえるべき基本的な点は、次のとおりである。

- (1) 平和構築に資する国別計画策定機能強化
- (2) 地域別の取り組み

具体的な取り組みに向けて

平和構築に資する国別計画策定のための具体的な取り組みの例は次のとおり。

平和構築に資する国別計画策定機能強化

- (1) 国別計画における平和配慮の徹底: 各計画に組み入れられる事業プログラム及びプロジェクトに関し、当該国の紛争リスクの度合いに応じて、平和構築の視点からの検討を加える。
- (2) 対象国・地域の類型化: 対象国を、例えば、(1)紛争国、(2)紛争周辺国、(3)ポストコンフリクト国(紛争経験国)、(4)同国の周辺国、(5)上記以外の要注国、(6)安定国などに類型化し、それぞれに応じた対応を検討する。(巻末参考図 - 1 参照)

地域別の取り組み

- (1) 対地域協力指針・計画の策定・拡充
- (2) 対地域協力のための事業形態の活用

2 - 3 アセスメント・評価

基本的な考え方

アセスメント・評価には二つの目的がある。一つは平和構築支援プロジェクトの目標達成度や成果等の正のインパクトのアセスメント・評価である。もう一つは、平和構築支援プロジェクトないしは直接的には平和構築支援を目的としない通常の開発援助が、意図せずに紛争や紛争要因を助長してしまわないか(しまわなかったか)という負のインパクトのアセスメント・評価である。紛争後の復興・開発支援や紛争要因を抱える国で援助を実施する際は、それが平和構築を直接的な目的としようとしまいと、援助の実施前・中・後の各段階において、その援助が与える正負のインパクトを評価し、紛争の原因や紛争を助長させる要因を事前に除去/縮小することが必要である。従って、今後は、平和構築をひとつのクロス・セクター・イシューとして確立させ、平和への配慮という視点を全ての事業に適用させていくことが重要である。

具体的な取り組み方法

- (1) 全事業及びプロジェクトサイクルへの平和構築の視点の導入
- (2) 平和構築の視点からのアセスメント・評価の制度化
- (3) 関係各機関とのノウハウの共有
- (4) 他のアセスメント・評価手法との調整

第3章

第3章 紛争予防

3 - 1 紛争予防 / 再発予防にかかる留意事項

基本的考え方

開発援助や人道援助は、社会的な再融和、政治的な発展、物理的復興を支援することにより、脆弱な和平プロセスを強化することができる。従って、開発援助機関は、社会における多様性を認識し、受け入れ、和平プロセスにおいて幅広い社会グループが参加できるよう促進すると共に、紛争の根本要因(root causes)を軽減し、平和的方法で紛争を解決することのできる組織を支援すべきである。

紛争予防 / 再発予防のための方策

紛争予防のためには、大きく分類して、以下の2分野が必要である。

(1) 個人あるいは社会集団の対立の要因を縮小すること

貧困削減、平和教育、人権擁護、DDR(武装解除、動員解除、社会復帰)等

(2) それらの対立を暴力的紛争へ転換させず、ポジティブなエネルギーとして結実させられるための体制や、メカニズムの構築

ガバナンスの整備、民主化支援、選挙監視、安全保障部門改革、小型武器規制、メディア支援等

上記協力を組み合わせることで、紛争の要因を除去あるいは緩和することが期待される。特に、紛争終結後の再発予防に際しては、敵対していた民族間、グループ間の再融和を図ることが重要である。また、貧困問題が紛争要因の根底にあると共に、紛争が新たな貧困を生み出す結果ともなっており、貧困と紛争は表裏一体の関係にあることから、貧困削減は、紛争予防の観点からも特に重要である。

3 - 2 個別課題

3 - 2 - 1 ガバナンス / 民主化支援 / 人権擁護

取り組みに向けての基本的な考え方(留意点と取り組み項目)

JICAが、ガバナンス、民主化支援、人権擁護などへの貢献を通じた平和構築支援を推進していくには、ODA大綱その他の政策枠組みを踏まえ、特に次の諸点に留意する。

- ・ 紛争予防、再発の防止の観点から、民主的機関、立法機関の能力構築の支援、法の支配、紛争の平和的解決、市民に対する民主化・人権教育などを促進する。
- ・ これまでのガバナンス支援等に関する累次の取り組みから得られる教訓や知見を平和構築の視点から総括した上で、個別の地域・国の実状に即したメニューを適用する。
- ・ 国家や政府の非民主的傾向を助長することにつながる危険のある援助は行わない。

具体的な取り組み

ガバナンスを構成する種々の要素に対する支援を通じた平和構築への貢献の具体的な取り組み例は表 - 1(巻末)のとおり。

3 - 2 - 2 選挙監視

基本的な考え方

紛争予防、再発防止のためには社会政治的対立を暴力的紛争へ転換させず、平和的な社会政治変革をもたらすポジティブなエネルギーとして結実させる民主的な体制やメカニズムが必要である。公正な選挙は国民・市民が社会の意思決定過程に参加するための具体的な手段の一つであり、かつ当該国政府の合法性の基盤構築に寄与するという点で、民主化を促進するための必須条件と言える。

JICAの取り組みの基本的考え方

この分野の協力は多分に政治的影響を受けやすい分野であるため、JICAは政治的価値観を押しつけることなく、かつ逆に先方の一部の関係者の政治的意図に利用されぬよう留意する必要がある。また、社会的混乱の中での協力になるため安全管理に十分注意しながら、適切なタイミングでの協力実施が重要な鍵となる。実施に際しては十分な配慮が必要となるが、JICAが協力する意義は高く、また多様な協力可能性を持つ分野であると言える。

具体的な取り組み

今後紛争予防、再発防止という観点から民主化支援を強化していくのであれば、過去の協力実績の教訓や経験を生かしつつ、スポット的な選挙監視よりも一歩踏み込んだ中長期的かつ包括的な観点からの選挙支援を行っていくことが望ましい。具体的な取り組み例は表 - 2のとおり。

3 - 2 - 3 平和教育

平和教育の重要性

暴力には、武力紛争や暴行のような直接的な暴力と、社会の差別や抑圧といった構造的な暴力があり、そして、それぞれに対応して「消極的平和」と「積極的平和」がある(Galtung)。途上国においては、多くの場合にこの段階の物理的な紛争の終結をしても様々な構造的な問題が残っていれば、へのステップには踏み出せずに紛争状況に戻ってしまう。構造的な問題は、政治、経済的な問題のみではなく、人々の心、精神のなかにも宿っている¹。このような観点から、紛争に巻き込まれたり、巻き込まれやすい人々に対して、寛容、協調、連帯や非暴力の重要性を説く平和教育が現在注目されている。

JICAの取り組み方針

平和教育では様々な取り組みが行われており、我が国もNGO支援等多様な協力を展開していく潜

¹ Read, H(1949)『周郷博訳(1952)『平和のための教育』岩波書店)Education for Peace, Pearn, Pollinger & Higham, Ltd.

第4章

在能力をもっている。まずは、ケニアの難民キャンプでの事例のように、住民が生活を共有している空間において、対立する集団に対して双方の違いを認識し納得させる教育がある。キャンプにおいては、付随的に文化的なアトラクションなども重要である。次のステップは、こうした理解・交流促進活動を隣接し、反目しあうコミュニティのなかで応用、実践することである。この段階ではさらにデリケートな対応が求められ、協力することが逆効果になる恐れもあるので、NGOを含めた援助実施機関は、経験を積んでから徐々にコミュニティ・レベルの平和促進活動に取り組むのが望ましい。

コミュニティ・レベルの平和促進活動としては、対立する集団同士の偏見を取り除いたり、共通の価値や利害を見出させたり、人権の尊重や非暴力主義を教えるなどのノンフォーマル教育、選挙や司法の意義を教えるなどのガバナンスの普及、及びこれらに日常の開発援助をリンクさせる内容がある。

第4章 人道緊急援助

4 - 1 緊急援助にかかる留意事項

基本的な考え方

紛争中や紛争終結直後の緊急期に行われる人道緊急援助は、一般的に、難民・国内避難民や帰還民に対する支援が中心となるが、併せて平和構築と再融和を側面支援することが期待されている。その際、ドナーは、対立する一方の勢力だけに裨益していないよう留意し、援助が公平に行われるようにすべきである。また、人道緊急援助を実施することにより、被援助側に援助に対する依存性が生まれやすいので、これを避けることも重要である。

援助機関の留意点

対外援助が逆効果のインパクトを与えないよう、モニターシステムを確立し、人道緊急援助が異なるグループに与える社会的インパクトを調査することが重要である。また、民族、宗教、政治等の異なるグループは、暴力紛争から受ける影響もそれぞれ異なることから、異なるニーズに対応した人道緊急援助や復興援助を行うことが、援助のインパクトと費用対効果を高めるためにも重要である。

自立を促進し、対外援助が継続することへの依存性を避けるためには、危機の初期段階から長期的計画を導入することが必要である。「ギャップ」の議論で見られるように、人道緊急援助の後に続く復興・開発支援にスムーズな引き継ぎが可能となるよう、人道緊急援助にも開発援助のノウハウや理論を少しずつ加えていくことが求められている。

4 - 2 緊急援助の方途

JICA の取り組みの基本的考え方

紛争に起因する被害に対する人道緊急援助に関しては、PKO 法と JDR 法とのデマケーションによ

り、例えば難民キャンプへJDRを派遣するという方途は現時点では閉ざされていることから、これまで協力実績は非常に少なかった。しかしながら、最近の東チモール等の紛争被害においてJICAが緊急的な援助を行ってきている例も増えてきている。緊急援助から開発援助までのギャップを埋める上でも、JICAが有している復興開発のノウハウや人材リソース等は今後国際的にもますます注目されてくると思われ、JICAとしても自ら有しているツールを磨き、迅速かつ効果的な緊急援助を実施できる体制を整備する必要がある。

JICAの人道緊急援助の取り組み方法

- (1) 事前調査の強化
- (2) 本格緊急援助の強化(パッケージ協力の強化)
- (3) NGO支援の弾力化
- (4) 実施体制の強化
- (5) 人材情報の整備
- (6) 物資調達の迅速化

第5章 復興・開発支援

5 - 1 復興・開発にかかる一般的留意事項

復興・開発援助の目的

紛争後の復興支援に際しては、通常の開発援助とは異なる視点を持つことが重要である。復興・開発援助の最大の目的の一つは、紛争の再発防止であり、直接・間接的に紛争の再発予防につながる援助を実施すると共に、通常援助が、紛争の再発要因を助長しないよう十分留意することが重要である。具体的には、紛争の敗者等、特定のグループを排除した偏重な援助の実施は紛争再発の要因になりうることから、バランスのとれた援助を実施すると共に、特に、紛争の敵対グループ間、多民族間の再融和や、帰還民、除隊兵士の社会への再統合に十分配慮し、紛争を再発させる要因を縮小していくことが必要である。

重点支援分野

紛争後の和平復興においては、民族間や、敵対していたグループ間の再融和を促進することが恒常的な和平を達成する上で重要であり、そのためには、軍事的枠組み、政治的枠組み、及び開発援助を組み合わせた以下の6つの柱(巻末図 - 2)を網羅する包括的な平和構築支援を実施することが重要であると考えられる。

- (1) 難民・国内避難民支援
- (2) 治安維持
- (3) 社会基盤整備

第5章

- (4) 行政制度構築
- (5) 民主化促進
- (6) 経済復興

紛争後の平和構築支援に際して配慮すべき事項

紛争の要因や紛争終結後のニーズは国・地域によって個体差があり、一つの事例をもってそのまま他のケースに適用することはできないが、平和構築という新たな課題に対応していくためには、個々の事例や経験から教訓を引き出して、それらを積み重ねることにより、ある程度の普遍性、共通性を持った平和構築支援のための取り組み方法を策定していくことが必要であると考えられる。

5 - 2 ギャップの問題

JICAの取り組みの基本的考え方

平和構築支援に包括的な枠組みで取り組むことにより、人道緊急援助と復興・開発支援の間のギャップを埋めていくことが、紛争再発の防止及び国際社会の安全保障を確保する上で重要であると考えられる。

JICAの具体的取り組み方法

ギャップを埋めるための援助の中でJICAが協力を実施できる範囲は、現時点では、緊急時の周辺国への支援と復興援助である。

(1) 緊急時の周辺国への支援

紛争による難民の影響が直接・間接的に及ぶ周辺地域への技術協力を拡充し、かつ可能な限り早期に緊急援助を開始するためには、治安状況も含め、紛争国及びその周辺地域の社会状況を的確に分析する能力を向上すると同時に、緊急期に対応するためのノウハウをJICAに蓄積する必要があると考えられる。

(2) 復興・開発支援

JICAが現状よりも早期に復興支援を開始するためには、東チモールに対する支援で見られたように、暫定統治機構を被援助国政府とみなしての協力の実施や、団法や規律の柔軟な解釈によるスキームの適用等、既存の枠組みの中での柔軟な対応が求められる。他方で、「開発福祉支援事業」、「開発パートナーシップ」という新しいアプローチを活用したNGOとの連携、あるいは情報/経験/知識等の共有により、オールジャパンとしての総合的なギャップ問題の解決に貢献していくことも重要と思われる。

5 - 3 個別課題

5 - 3 - 1 平和構築とコミュニティの再生

平和構築への積極的関与 - 新たな秩序形成

積極的な平和構築への関与とは、内戦によって既存の秩序が破壊された社会に対し、地域住民、地方行政、あるいは政府との合意形成と新たな秩序形成を促す開発援助である。

地域社会開発²に向けたガイドライン

(1) 平和構築に積極的に関与する国・地域

1) 案件スクリーニング

平和構築が必要とされた国・地域における、紛争の要因の把握、要請内容との関連性、正負のインパクトの有無、を審査することを目的とする。負の関連がある場合については、要請内容の修正を図る、あるいは事前調査の際に内容修正を先方と行うことを条件とすることが望ましい。

2) TOR 作成における考え方

案件の目的が直接的に秩序形成ではなくとも、プロジェクトの成果に、対立関係にあるアクターとの秩序形成を必ず含めることとする。

(2) 平和に配慮する案件

平和へ配慮する地域社会開発とは、通常、我々が行っている地域社会開発において、紛争を助長しない、紛争の要因を除去する(すなわち紛争予防)ことを意味する。

1) 案件スクリーニング

開発援助の関与は、地域社会の既存秩序に必ずインパクトを与える。従って案件のスクリーニングにおいては、原則として、負のインパクトを与えないことを最低限とし、更に正のインパクトを与えることを考慮しなければならない。

2) TOR 作成における考え方

基本的な考え方は、資源の持続的な利用と公正な資源の配分、貧困層、ジェンダーや少数民族等に起因する社会的弱者のエンパワーメント等を組み込むことである。

5 - 3 - 2 安全保障部門改革(Security Sector Reform)

安全保障部門改革の定義

安全保障部門は、暴力や威圧的行動から国家と市民の安全を確保するための正式なマンデートを有する国家機関、及び、これらの機関を管理・監視する責任を有する文民組織を含み、具体的には以下を意味する。

(1) 軍隊、パラミリタリー、及びそれらを管理する国防省のような文民組織

² 地域保健医療、感慨開発、社会林業、地方電化など、地域住民の生計に大きく関与する、インパクトを与えるような案件を、広義の意味で地域社会開発に含めるものとする。

- (2) 諜報組織
- (3) 警察(国家、地方警察、国境警備含む)、税関
- (4) 司法、刑罰システム
- (5) 上記を管理・監督する市民組織

JICA の取り組みの基本的考え方

安全保障部門改革は、途上国の治安の改善、政治的安定、開発の促進、及び信頼性の確保のために必要不可欠である。安全保障部門改革のためには被援助国の能力構築が重要であることから、JICAとしてもこの問題に取り組んでいくことが必要であると考えられる。

安全保障部門改革に対する支援の方策

安全保障部門改革に取り組むためには、軍事的枠組み、政治的枠組み、及び開発援助により、制度的アプローチ、現場アプローチ、社会的アプローチ、政策アプローチを組み合わせる包括的に取り組むことが重要である(巻末表 - 3 参照)。

5 - 3 - 3 DDR(兵士の武装解除、動員解除、社会復帰)

DDR とは

紛争後の復興支援の最大の目的の一つは、紛争の敵対グループ、帰還民や除隊兵士の和解 / 統合に寄与し、紛争を再発させる要因を縮小していくことであり、そのためには、特に、兵士の「武装解除」、「動員解除」、「社会復帰(市民社会への再統合)」プログラム(DDR : Disarmament, Demobilization and Reintegration)を実施することが治安の改善、紛争再発防止のために不可欠である。

JICA の取り組みの基本的考え方

兵士の動員解除と市民生活への再統合は、政治的安定と戦争被害を受けた社会の再建にとり重要であり、紛争中に対立していたグループ間の信頼醸成を築く上でも有効である。武装解除や動員解除に対する支援には様々な制約があるが、特にDDRの成功の鍵を握ると言われている除隊兵士の社会復帰の分野ではJICAが果たせる役割も大きいことから、今後JICAとしてもDDRへの取り組みへの可能性を検討すべきであると考えられる。

DDR のための包括的アプローチ

DDRに取り組むためには、制度的アプローチ、現場アプローチ、社会的アプローチ、政策アプローチを組み合わせる包括的に取り組むことが重要である(巻末表 - 4 参照)。

5 - 3 - 4 児童兵³

紛争と子ども

子どもが紛争の影響を受けている例として、死傷の他に、性的虐待、孤児、難民、精神的外傷など

³ 18才未満の兵士

があげられる。近年、UNICEFをはじめとする国際機関、ドナーが「紛争の影響を受けた子ども(War-affected children)」を主要課題として取り上げ、問題改善に取り組んでいる。特に、紛争の犠牲者としてではなく、紛争への子どもに関与も大きな問題となっている。近年の紛争のほとんどの場合において児童兵は存在し、世界30以上の国において、現在約30万人にものぼり、その大半は15才以下と言われている。

JICAの取り組みの基本的考え方

児童兵問題を改善する重要な柱の一つである国際条約の署名、批准や推進等については、JICAとして貢献しうところは小さいが、通常JICAが行っている子どもに対する支援の中に元児童兵を含めることは可能と思われる。一方、間接的な支援として、この分野にノウハウのあるドナーや国際機関との情報交換を通じて現状分析や研究を推進すること、及びこの分野で活動しているNGOに対して、開発福祉支援や開発パートナーシップを通じて支援することも考えられる。

児童兵問題改善への方策

児童兵の問題に対処するには、制度的アプローチ、現場アプローチ、社会的アプローチ、政策アプローチを組み合わせることで総合的に取り組むことが重要である(巻末表 - 5 参照)。

5 - 3 - 5 小型武器規制

小型武器問題とは

最近の紛争では、短銃や自動小銃、機関銃など、比較的小さく携行可能な小型武器が使用されている。冷戦中に紛争地域に大量に流入し蓄積された小型武器は世界中で5～6億とも言われ、紛争を激化・長期化させると共に、紛争終結後も市中に残され、治安を不安定にし、紛争を再発させる誘因となっている。

JICAの取り組みの基本的考え方

小型武器の規制は、安全保障部門改革や児童兵、及びDDRと相互に密接に関連した問題である。従って、小型武器の回収・廃棄そのものに対する支援をJICAが直接実施することは困難であるものの、規制のための開発途上国の能力開発や、武器回収との見返りで実施される教育機会等への支援は既存の援助の枠組みでも実施が可能であり、今後JICAとしても本分野へ協力していく必要性は高いものと考えられる。

JICAの具体的取り組み方法

小型武器問題に取り組むためには、制度的アプローチ、現場アプローチ、社会的アプローチ、政策アプローチを組み合わせることで包括的に取り組むことが重要である(巻末表 - 6 参照)。

第5章

5 - 3 - 6 対人地雷問題

背景

対人地雷は、紛争や敵対行動が終結した後も、除去が終わらない限り、敷設後50年以上も有害であり続け、農地での食料生産を妨げ、難民の帰還や再定住を阻害するなど開発への障害となる。このため、1997年3月の対人地雷東京会議において、地雷問題は「人道問題のみならず、平和と安定の維持や復興計画への障害」と位置付けられるなど、国際社会が一丸となって除去及び廃止に取り組む必要性が強調されている。

JICAの基本的考え方

対人地雷問題への協力は、紛争後の復興支援の一環として多くの国で大きな援助需要が存在する分野である。通常の開発援助を行う際にも対人地雷の除去が問題になる場合もある他、地雷の犠牲者に対する支援も大きなニーズがあり、支援の意義は非常に高い。従って、支援に際しては、無償資金協力や技術協力を有効に活用していくとともに、我が国の援助スキームで対応できない場合には、他のドナーや資金ソースと連携しつつ賄っていくような可能性も模索した上で、結果として対人地雷問題の解決についての包括的なプログラムが実施されるよう努力することが望ましい。

JICAの具体的取り組み方法

対人地雷問題に包括的に取り組んでいくためには、対人地雷の非合法取引規制のための法令整備などの制度的アプローチ、地雷除去、被災者支援等の現場アプローチ、被援助国側の認識を強化するためのメディアの活用や政策協議の場での協議等を含む社会的アプローチや政策アプローチを組み合わせることが重要である。このうち、現場アプローチでは、大別して表-6(巻末)の4分野への協力が必要であると考えられる。また、こうした直接的な支援に加えて、プロジェクトを実施する際に対象地域の地雷を除去するという間接的支援も必要であると考えられる。

第6章 共通課題

6 - 1 援助協調、NGOとの連携

平和構築支援の観点から今後JICAが他ドナーやNGOとの協調に関して実施すべきと思われる施策としては、他ドナーとの調整や迅速な意思決定を実現していくための平和構築支援担当課の設置や、対象国もしくは対象国を兼括する在外事務所に対する権限委譲などの体制整備が考えられる。さらに、他ドナーやNGOとの具体的な協調の促進も重要であり、例えば、UNHCRとは、難民キャンプ周辺(Refugee Affected Area:RAA)のコミュニティ支援、難民キャンプ跡地復興支援での協調、また、NGOに対しては、情報の交換、共有、現場での連携協力の強化、支援スキームの充実等が考えられる。また、国内NGOのみならず、在外事務所を通じて欧米先進国をベースとしたNGOやローカルNGOの情報収集を強化することや、報道機関、大学、研究機関との協調も必要であると考えられる。

6 - 2 安全管理及び補償の問題と対策

具体的な対応

(1) 安全情報収集・分析機能の向上

- 1) JICA が平和構築支援を展開する現地における「セキュリティーオフィサー」の配置
- 2) 平和構築支援を展開する国における安全対策クラークの増員、安全対策連絡員の配置(JICA 事務所未設置国)等の体制整備
- 3) IT 技術の活用による、現場と東京サイド / 当該国サイドとの情報の共有化の促進
- 4) 安全情報の分析能力向上のための専門的ノウハウの蓄積と人材の育成

(2) 危険回避措置の強化

- 1) より危険度が高い地域に派遣する場合の対策についての基礎研究の実施、マニュアルの整備
- 2) 危険度が高い地域に派遣する場合の現地における治安維持機能を有する機関(警察、軍、PKO 部隊等)による護衛のあり方の検討、安全確保のための措置の導入
- 3) 危険回避及び退避に必要な機材(通信機、車両等)の仕様の標準化、必要な予算措置

(3) 補償制度の整備

- 1) 平和構築支援のための要員への、JDR 隊員と同様の「特別補償」、海外旅行傷害保険の付保を行うことを可能とするための予算措置、内部規程等の整備
- 2) 国家公務員災害補償法及び地方公務員災害補償法等において、平和構築支援業務に対し、JDR 及び PKO 業務と同様の加算措置が適用されるような法的手当がなされるよう、当局への働きかけ

6 - 3 ジェンダー重視

JICA の取り組み方針

次にあげるようなジェンダー重視の基本的方策を、人道緊急援助、復興・開発支援、紛争予防の全てにおいて適用するよう努めることが求められる。

- (1) 女性と男性それぞれの置かれた状況やニーズ、制約要因等を十分に把握する。
- (2) 男女で異なるニーズ、制約要因がある場合には、開発援助において異なるアプローチを採用する。
- (3) 女性と男性が「機会の平等」のみならず「結果の平等」すなわち結果として女性と男性が平等に便益を享受できる平等が得られるよう対応する。
- (4) 女性と男性の双方が平等に、あらゆる意思決定過程に主体的に参画する。
- (5) 援助する側の組織や体制におけるジェンダー重視を併せて促進する。

JICAの具体的な取り組み方法

(1) 社会的問題に対する取り組み

特に紛争後の復興・開発支援において、教育、職業訓練、性感染症、性と生殖に関する健康と権利、コミュニティでの受け入れ、性別役割分担等の分野での取り組みが重要である。

(2) 精神的問題に対する取り組み

全ての復興・開発支援プログラムにカウンセリングを実施できる体制を組み込む。特に、性的暴力を受けた女性や女児のトラウマを除くために、女性のカウンセラーを配置するなどの特別な配慮が必要となる。

(3) 制度的問題に対する取り組み

- ・ 和平交渉の場に女性が参画することを促進する。
- ・ 復興支援に携わる援助関係者を対象に、女性の権利、女性に対する暴力への正しい認識と対処方法などについて、研修および情報の普及を行う。
- ・ 政治や選挙への男性と平等な女性の参画、及び女性の土地や財産への権利を保障する法律の整備を当該国政府に働きかける。
- ・ 性的暴力から女性と子供を保護するために必要なあらゆる措置を講じるよう支援を行う。
- ・ 難民女性及び子供を暴力から守り、食料・水及び社会・保健サービスへの男女平等なアクセスを保障するための効果的な措置をとる。
- ・ 平和構築に関わる政策の決定や実施にあたっては、ジェンダー専門家との連携により事前にジェンダー影響調査・評価・分析を行う。

6 - 4 紛争と環境、貧困

紛争と環境問題の関連

紛争の要因としての環境悪化の問題は人口増加、貧困、民族対立などと複雑に絡み合っているため、環境分野の協力と共に人口家族計画、貧困削減、農業分野の協力なども同時に実施していく必要がある。

環境分野の協力に関しては、紛争予防の観点から通常環境分野の協力においても、特に経済開発が遅れ生活環境や自然環境が劣悪な地域において環境分野の協力を強化すべきである。紛争周辺国への難民支援においては、難民や周辺住民の生活環境や自然環境の保全・回復が促進されるよう、衛生状態悪化の防止と改善、森林資源の回復、農業生産などを重視することも必要である。

紛争と貧困の関連

紛争終結直後は経済全体が疲弊しているため、破壊されたインフラの復旧、金融市場や株式市場の回復、農産物の流通などの基本的な経済機能の回復が優先される。これらの機能が回復し経済全体が安定した後、国内に民族や地域間の経済格差が存在する場合は民族・地域住民等との間の対立を緩和す

るため、より低所得で開発の遅れている民族・地域住民を優先的に支援することが重要である。そのためには援助関係者による当該政府とのねばり強い対話と、対立する民族・地域住民等に対する当該政府による説明・説得が不可欠である。

図 - 1 国別計画の類型に関する参考例

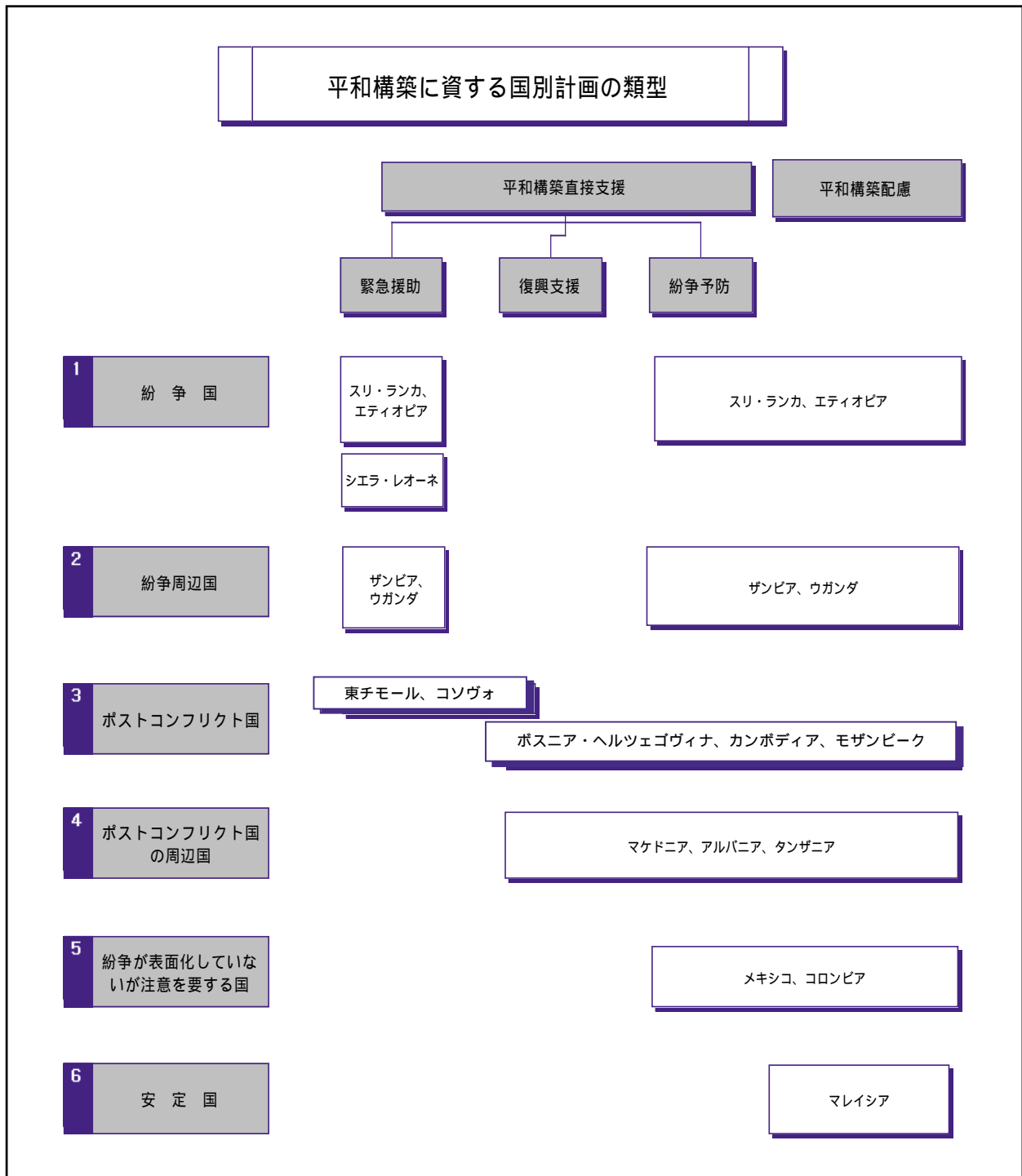


表 - 1 ガヴァナンスのための具体的取り組み

分野	具体的取り組み(例)
<p>民主的政治体制の確立支援</p> <p>市民を国政に参加させ、政府の合法性の基盤を構築する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ポストコンフリクト国、紛争の危険のある国などを重点対象とした民主化支援 ・民主的選挙支援(選挙資機材の供与、監視員の派遣等に加え、選挙法等関連諸規範の整備支援、選挙管理委員会等の自立のための能力構築支援等) ・平和と民主化のための教育 ・平和と民主化促進等を目的とした市民団体の能力構築支援、活動支援 ・平和、民主化の研究支援 ・末端行政単位等における住民自治支援
<p>法の支配</p> <p>客観的で信頼できる、独立した議会 / 司法制度を構築する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・民主的法制度の整備支援 ・紛争の平和的解決のための司法制度の整備支援 ・市民に対する法学教育等の支援 ・専門家による現行の法のレビュー ・慣習法を持続的、普遍的な法に開発するための支援 ・議会 / 法廷の復旧、改築、機材整備
<p>公共部門運営</p> <p>社会や国の経済にとって非常に重要である、教育、医療、インフラ等基本的サービスを提供する公共部門のアカウンタビリティ、透明性、管理能力を向上する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・行政制度の整備支援(警察、行政監察、会計検査等を含む) ・地方自治の円滑な促進支援 ・経済活動等を規定する法制度整備 ・情報公開の促進支援 ・司法、警察、刑務所における手続きの向上 ・汚職対策支援(公務員管理制度の見直し、内部監査及び外部監査制度の構築、強化支援、人件費確保・適正化のための技術支援等)
<p>人権擁護</p> <p>性別、民族、宗教、部族、社会・経済的立場に関わらず、全ての人々の人権を尊重するという基本的理念を開発途上国と共有する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・人権擁護等を目的とした市民団体の能力構築支援、活動支援、ネットワーク構築 ・平和、民主化、人権関連の研究支援 ・人権教育(特に警察、司法、公務員、軍、医療従事者等) ・メディア育成支援 ・少数民族に対する支援 ・子ども(児童兵を含む)、女性、紛争被災者等の人権保護制度の構築・運用支援
<p>その他個別の課題への取り組み</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・兵員削減に対する支援 ・軍属の社会復帰制度の構築・運用支援 ・民族融和、平和共存を促進する文化の醸成、制度構築等(融和プログラムの推進、自治区の設定、和解のための真相究明と対話支援、メディア活用による教材作成支援等)

表 - 2 選挙支援の具体的取り組み

分野	具体的取り組み(例)
法 / 制度 / 枠組みの整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 選挙法の整備 ・ 政党規制の整備 ・ 選挙活動、政治資金、不正等に関する諸規定の整備 ・ 不在者投票のための規定整備 ・ 選挙制度の選択、確立 ・ 選挙区毎の選挙管理委員会の設立及び訓練
選挙実施の基盤整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 選挙区設定のための基礎データ収集(地図、人口センサス等) ・ 集計や結果速報のためのインフラ(特に電気、通信、道路)整備 ・ 客観的報道ができるメディアの育成 ・ 有権者登録支援 ・ 有権者登録支援
選挙実施のロジ支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 投票所の選定及び設営 ・ 投票用紙のデザイン、配布 ・ 投票用紙の運搬方法にかかる助言 ・ 投票用紙の集計、運搬に必要な資機材供与 ・ 投票箱の生産、配布 ・ コンピュータによる速報システム、集計システムの確立 ・ 投票所要員の確保 / 訓練 ・ その他の必要な資機材や二重投票防止用インク等消耗品の整備
選挙教育	<ul style="list-style-type: none"> ・ 平和 / 民主化の理解を促進するための教育 ・ 有権者に対する選挙の意義、選挙制度、投票方法等の教育 ・ 選挙管理人、選挙監視員の教育 / 訓練
選挙監視	<ul style="list-style-type: none"> ・ 適正な選挙実施のためのモニタリング(二重投票防止、投票用紙の適正管理等) ・ 出口調査 ・ 投票用紙の安全な運搬支援 ・ 集計作業支援 / モニタリング(不用意な修正防止、無効票の判断にかかるアドバイス等) ・ 集計結果速報発表支援
選挙後のフォロー	<ul style="list-style-type: none"> ・ 選挙時の不正調査及び対処 ・ 選挙結果の受け入れ状況モニタリング ・ 選挙後の政情のモニタリング ・ 選挙システムの改善点の抽出 ・ 選挙に要したコスト、時間、労力のレビュー ・ 次の選挙へのフィードバック

図 - 2 紛争終結後の平和構築支援の枠組み

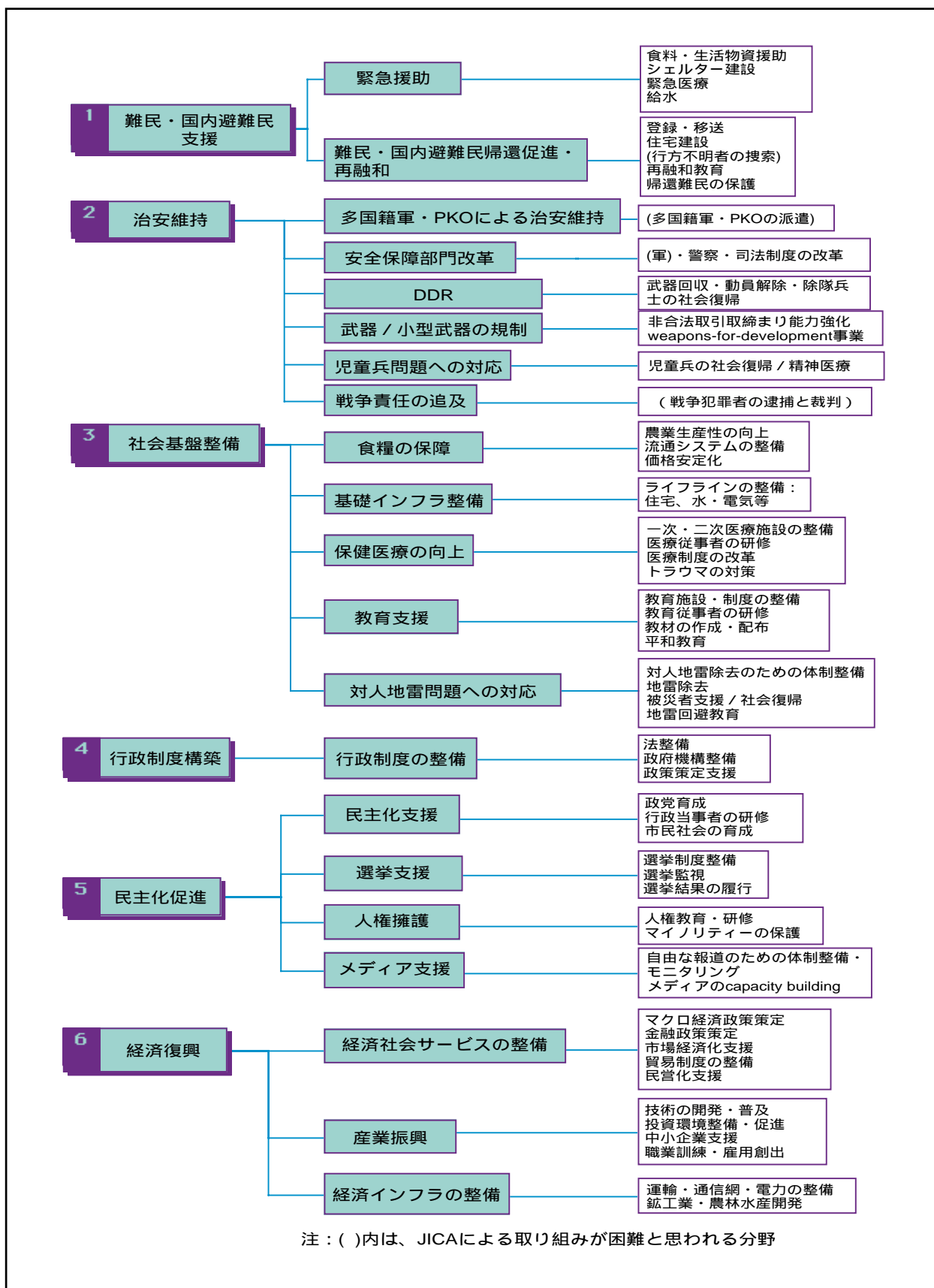


表 - 3 安全保障部門改革に対する支援の方策

	大分類	中分類	JICA の具体的支援概要	
制度的	国際的な枠組みの整備	国際的な枠組みの整備 / 制度の構築		
		武器の取引規制		
		地域的安全保障メカニズムの構築		
現場アプローチ	安全保障機関の制度 / 能力構築	軍隊の改革 / 軍事支出の削減	<ul style="list-style-type: none"> ・ 警察制度の構築 ・ 交番制度の導入 ・ 警察官の研修 ・ 犯罪捜査技術の向上 ・ 民族、ジェンダー等に配慮した警察官のリクルート支援 	
		警察の改革		
	人権 / 民主的統治 / 法制度の強化	司法・刑罰制度の改革	<ul style="list-style-type: none"> ・ 裁判官、弁護士、人権活動家の研修 ・ 裁判制度 / 裁判官の独立性の強化、司法制度改革のための支援 ・ 司法図書館、弁護士協会支援 	
		法整備支援	・ 法整備研修	
		民主化支援	・ 民主化セミナー	
	安全保障のマネジメントと予算の透明性の促進	市民による管理の強化	人権と法制度を尊重した治安維持方法の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 警察、裁判官、弁護士の人権研修 ・ 法制度や裁判へのアクセスの改善 ・ 人権侵害の犠牲者に対する法的援助や支援 ・ 人権オンブズマンの設立
			安全保障支出の管理の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 安全保障問題(防衛予算・計画・管理、人権保護、司法の管理等)にかかる市民の研修 ・ 国会議員の研修 ・ 市民による監視委員会の設立
		安全保障政策のレビュー / モニタリング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 財政管理システムの強化 ・ NGO の教育 ・ 安全保障部門の監視のための市民社会の能力構築 	
		状況の把握・共有	安全保障部門にかかるデータの整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 途上国の情報整備 ・ 他機関との情報交換
	社会的	国際世論の構築	マスコミを通じた情報の共有	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定期刊行物、キャンペーン等にて安全保障部門改革の問題を上げる
政策	政策の一貫性の推進	開発政策における安全保障部門改革のメインストーリーミング	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国別援助指針 / 国別評価等に安全保障部門改革を取り入れる ・ 政策対話における協議 ・ 制度の改革 / 法整備 / 人権尊重等をコンディショナリティとする 	

上記の他、DDR、児童兵、小型武器規制にも取り組むことが必要

表 - 4 DDRのための包括的アプローチ

	内 容	ドナーの役割
制度的アプローチ	国際的な枠組みの整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国際的な法整備支援 / 制度の構築 ・ 武器の取引規制
現場アプローチ	武装解除 動員解除	<ul style="list-style-type: none"> ・ 武器の回収・廃棄(詳細は「小型武器」の項参照) ・ 兵士の登録 ・ 動員解除センター(宿営)の整備 / 運営 ・ 除隊兵士への生活物資供与 ・ 動員解除キャンプにおける除隊兵士の技術 / ニーズ調査 ・ 近隣諸国からの除隊兵士の帰還、IDカードの発行 ・ 除隊兵士に対する市民教育 ・ 除隊兵士の出身地 / 帰還地への輸送
	社会復帰	<ul style="list-style-type: none"> ・ 職業訓練、障害者への職業訓練 ・ 基礎教育 / 識字教育、平和教育 ・ 除隊兵士への基礎的サービスの供与 ・ 除隊兵士を受け入れる社会への受入れ体制整備 ・ 雇用の創出、経済活動の促進、地域開発 ・ 女性が家長である家庭へのマイクロ・クレジット ・ 障害者除隊兵士への長期的な医療、カウンセリングの提供 ・ 退役軍人組織の設立 ・ 元児童兵の教育とカウンセリング ・ 教会、女性グループ等の地域社会組織を通じた再統合活動
社会的アプローチ	状況の把握・共有	<ul style="list-style-type: none"> ・ DDRにかかるデータの整備
	国際世論の構築	<ul style="list-style-type: none"> ・ マスコミを通じた情報の共有 ・ 定期刊行物、キャンペーン等にてDDRの問題を取り上げる
政策アプローチ	政策の一貫性の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 開発政策におけるDDRのメインストーリーミング ・ 政策対話にDDRの問題を取り上げる ・ 被援助国に対し、DDRの促進をコンディショナリティとする

開発援助での取り組みが可能と思われる分野

表 - 5 児童兵問題解決への方策

	内 容	ドナーの役割
制度的アプローチ	国際的な法 / 制度 / 枠組みの整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国際刑事裁判所設立条約の署名 / 批准 ・ 関連する国際法の批准 / 推進
現場アプローチ	児童兵への直接支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 子どもを保護するためのローカルキャパシティの構築 ・ 児童兵の武装解除 / 動員解除 ・ 元児童兵の職業訓練 / 社会復帰 ・ トラウマ治療 ・ 平和教育(大人・子ども対象) ・ 初等教育 / 識字教育 ・ 被援助国の子どもに関する法等の整備
社会的アプローチ	国際世論の構築、状況の把握・共有	<ul style="list-style-type: none"> ・ 定期刊行物、キャンペーン等にて児童兵の問題を取り上げる ・ 児童兵にかかるデータの整備 ・ マスコミを通じた情報の共有
政策アプローチ	政策による問題改善	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政策対話に児童兵の問題を取り上げる ・ 被援助国に対し、関連条約の署名 / 批准をコンディショナリティとする

開発援助での取り組みが可能と思われる分野

表 - 6 小型武器規制の方策

		具体的方策
制度的アプローチ	国際的な規制	<ul style="list-style-type: none"> ・ 武器の非合法取引規制強化 / 法令整備 ・ 国連小型武器政府専門家会合の強化
現場アプローチ	治安の回復	<ul style="list-style-type: none"> ・ 安全保障部門改革(警察・司法制度等の改革) ・ 平和教育
	開発途上国の能力開発	<ul style="list-style-type: none"> ・ 武器の非合法取引の取り締まり能力強化(警察と税関の能力の強化) ・ 国境 / 税関管理の支援 ・ 小型武器の危険性についての市民教育
	武器回収	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農機具、教育機会等との交換による武器の回収(Weapons for development project) ・ 雇用機会の創出 ・ 武器の回収 / 廃棄
	DDR	5 - 3 - 3 DDR 参照
社会的アプローチ	状況の把握・共有	<ul style="list-style-type: none"> ・ 小型武器に関するデータの整備 ・ 小型武器問題についての研究強化
	国際世論の構築	<ul style="list-style-type: none"> ・ マスメディアでの報道 ・ 定期刊行物、キャンペーン等にて小型武器の問題を取り上げる
政策アプローチ	政策の一貫性の促進	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政策対話での協議

開発援助での取り組みが可能と思われる分野

表 - 7 対人地雷問題にかかる協力案

大分類	小分類	協 力 内 容	
		無償資金	技術協力
地雷除去	実施体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> 地雷センターの運営管理機材供与 地雷除去員訓練用機材供与 (運営資金の供与) (地雷除去作業保険コスト) 	<ul style="list-style-type: none"> 地雷センターへのアドバイザー派遣 (地雷除去員の訓練)
	地雷データベースの整備	<ul style="list-style-type: none"> 情報管理機材供与 	<ul style="list-style-type: none"> GIS / GPS 技術の移転
	探査・除去・処理	<ul style="list-style-type: none"> 地雷探査・除去関連機材供与 地雷探知器 防御服 草刈り機 除去員輸送用車輛供与 通信機器供与 地雷除去現場用救急車供与 地雷除去機、灌木除去機供与 地雷探査機材供与 地雷犬訓練施設整備 (地雷犬の供与) 	<ul style="list-style-type: none"> 探査技術の移転 (除去技術の移転) (処理技術の移転) 車輛整備技術の移転 (地雷犬の訓練) (地雷犬ハンドラーの訓練)
被災者支援	被災者マップ等データベース整備	<ul style="list-style-type: none"> 情報管理機材供与 	<ul style="list-style-type: none"> 情報管理・分析・処理技術の移転
	救急医療	<ul style="list-style-type: none"> 救急医療用機材供与 救急医療器具 救急車 被災者移送用の通信機器 救急用病院、診療施設の整備、医療機材供与 	<ul style="list-style-type: none"> 救急医療分野の技術移転 救急看護技術の移転
	外科手術	<ul style="list-style-type: none"> 外科手術施設整備、機材供与 麻酔関連材供与 	<ul style="list-style-type: none"> 外科・再形成手術分野の技術移転 麻酔技術の移転
	医療リハビリ	<ul style="list-style-type: none"> リハビリ施設の整備 リハビリ用機材供与 リハビリ患者移送用車輛の供与 義肢製作施設の整備、機材供与 	<ul style="list-style-type: none"> 理学療法等リハビリ技術の移転 義肢製作技術の移転
社会復帰・職業訓練	<ul style="list-style-type: none"> 職業訓練施設の整備、関連機材供与 	<ul style="list-style-type: none"> 職業訓練分野の技術移転 身体障害者福祉分野の技術移転 (精神障害者の精神医療) 	
地雷回避・認知教育	<ul style="list-style-type: none"> 地雷回避・認知教育計画の作成 広報用ポスター、ラジオ番組の作成 	<ul style="list-style-type: none"> 地雷回避・認知教育教材の作成 地雷回避・認知教育用教材の供与 	
地雷配慮	<ul style="list-style-type: none"> 対人地雷問題に留意したプロジェクトの計画・実施 		

(注) ()内は、現時点では我が国の二国間協力による支援が難しいと思われる分野