



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4月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研

J R

01-08

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

2000年8月、国連アナン事務総長は、平和構築における国連の機能を強化するために、PKOの改革案(通称Brahimi Report)を発表し、加盟国の支援を要請した。この改革案には、国連PKO事務局の組織改革に加え、PKOの機能の見直し、文民警察や文民専門家の待機リストの作成、紛争にかかる情報や戦略的な分析を行うユニットの新設などが含まれている。こうした改革案を発表した背景には、これまでの国連PKOの体制の不備を反省すると共に、長年国連が和平達成のための努力をしているにもかかわらず、一向に紛争が減少しないという事実があげられ、この改革案は、世界各地で頻発する紛争の拡大を防ぐためには、PKOが平和構築活動を盛り込んだより強力な役割を果たしていくべきであるという姿勢を示したものである。

また1999年のケルンサミットでは、紛争予防が議題の一つとして取り上げられ、その重要性につき共通の認識がもたれると共に、2000年の九州・沖縄サミットの際のG8外相会合では、「紛争予防のためのG8宮崎イニシアティブ」が発出され、紛争前から紛争後まで全ての段階で、紛争予防への一貫した努力がなされるような包括的アプローチの必要性が謳われている。

このような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、紛争により生じた難民・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、前述のBrahimi Reportや、DACの場においては、新たに「conflict prevention lens」や、「do no harm, and do the maximum good」の必要性が指摘されている。これは、通常の開発援助が紛争要因を助長することのないよう事前に十分「conflict prevention lens」を通じてネガティブな要因を除去するよう努めると共に、通常の開発援助が最低限負のインパクトをもたらしないう「do no harm」に留意し、その上で、積極的に「do the maximum good」により、紛争予防や再発予防を行っていくべきであるとするものである。

1996年10月にカナダ政府により提唱された平和構築の概念は、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、和平達成において従来から重視されている軍事的枠組みや、PKO、予防外交、軍縮、調停などの政治的枠組みに開発援助を加えた3本の柱による包括的な取り組みである。紛争への対処は、第一義的には軍事的・政治的な努力が必要であるものの、併せて、紛争の背景にある様々な紛争要因の緩和のための紛争予防や、紛争が発生した際の人道緊急援助、及び、紛争後の復興のために開発援助の果たす役割が重要視されている。

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

はじめに

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、紛争予防と、紛争発生後の緊急人道援助や復興・開発のために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

1992年に発表された「ODA大綱」の基本理念において、「平和国家としての我が国にとって、世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命である」とすると共に、1999年8月に発表されたODA中期政策においても、「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、我が国がこれまで行ってきた開発協力についても紛争予防の観点から積極的に取り入れ、紛争を予防し、その拡大や再発の予防に資するような開発援助のあり方を強化することが不可欠との観点から、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。また、我が国のODAの実施機関である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、世界平和に貢献すると共に、国際社会に対してJICAの存在を強くアピールしていく上でも必要であるといえる。

他方で、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、JICAは、法的制約、安全管理上の問題、被援助国側の政治的不安定等の理由により、紛争中/直後の当事国に対する緊急援助、及び無政府/政府承認されていない国に対する支援については、必ずしも十分には協力ができない状況にある。現在は、JICAが直接協力を実施できない領域に関しては、国際機関やNGOを通して協力をを行っているが、援助スキームによる制約や、平和構築に従事する人材の不足、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、併せて、トップドナーとしての責務を果たし世界平和に貢献していくためには、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。

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対して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目指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。

目 次

第1部 本編

本研究の実施体制

平和構築研究会の各回の検討内容

執筆分担一覧

アドバイザー・コメント

要約

第1章 平和構築の概念と法的枠組み	1
1 - 1 平和構築の概念と開発援助の役割	1
1 - 2 平和構築実施に際しての法的枠組み	10
1 - 2 - 1 開発と平和をめぐる法的枠組み	10
1 - 2 - 2 PKO法・JDR法・JICA法の相互関係	14
1 - 2 - 3 その他関連法等	16
1 - 3 安全管理の問題	21
第2章 平和構築にかかる基本的課題	27
2 - 1 人道緊急援助をめぐる課題	27
2 - 1 - 1 緊急援助の現状と課題	27
2 - 1 - 2 ギャップの問題	35
2 - 1 - 3 人道緊急援助のあり方の検討	39
2 - 2 開発援助における平和配慮	47
2 - 2 - 1 平和配慮	47
2 - 2 - 2 平和構築に資する国別計画の策定	52
2 - 2 - 3 平和構築と地域社会開発	55
2 - 2 - 4 アセスメント・評価	59
2 - 2 - 5 ジェンダー重視	64
2 - 3 実施体制の強化	67
2 - 3 - 1 人材養成と確保	67
2 - 3 - 2 援助協調、NGOとの連携	71
第3章 今後の平和構築支援への提言	78
3 - 1 平和構築支援に対する基本的考え方	78
3 - 2 平和構築に関する理解の促進と配慮の徹底	79
3 - 3 平和構築直接支援の強化	84

3 - 4	人材養成と確保	92
3 - 5	援助協調の強化	94
3 - 6	安全対策措置の充実と補償制度の整備	100
参考文献リスト		106
略語表		109

図リスト

1 - 1	平和構築支援の枠組み	4
1 - 2	平和構築支援のプロセス	5
1 - 3	開発途上国の災害等への協力をめぐる法的枠組み	11
1 - 4	PKO 法・JDR 法・JICA 法がカバーする範囲	16
2 - 1	ギャップ概念図	35
2 - 2	我が国の復興援助システム	38
2 - 3	個別のアプローチ概念図	43
2 - 4	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	43
2 - 5	地域社会と紛争の概観	56
2 - 6	地域社会の概観	58
2 - 7	援助実施サイクルにおけるアセスメント・評価	60
2 - 8	「ジャパン・プラットフォーム」概念図	74
3 - 1	検討のオプションとアプローチ	85
3 - 2	平和構築直接支援強化のための検討の方向性のオプションと検討課題	91
3 - 3	オールジャパンとしての体制(試案)	105

表リスト

1 - 1	進行中の主要な紛争のタイプ	1
1 - 2	主要な戦争の死者の累計	7
1 - 3	災害の種類と日本の対応	15
2 - 1	災害の種類、救援活動の内容と担い手	29
2 - 2	国際平和協力活動(PKO 法)	30
2 - 3	国際緊急援助体制(JDR 法、JICA 法等)	30
2 - 4	日本の緊急援助の歴史	31
2 - 5	ルワンダ、クルドの難民救援活動、ホンデュラスのハリケーン救援の比較	32
2 - 6	人道的な国際救援活動と JDR の比較	34
2 - 7	法的枠組みの問題	41
2 - 8	アプローチの方策と検討課題	47
2 - 9	主な援助機関・国の平和配慮の動向	48

2 - 10	主な援助機関・国の平和構築に資する国別計画の策定の動向	53
2 - 11	アセスメント・評価の検討項目と対応策	63
2 - 12	ジェンダーに関わる問題	64
2 - 13	主な平和構築研修プログラム	69
3 - 1	NGO を介した我が国の支援スキーム	98
3 - 2	技術協力等における現状の安全情報収集・分析体制(参考).....	101
3 - 3	現状の補償根拠及び補償内容一覧(参考).....	104

BOX リスト

1	地域社会と紛争	56
2	地域社会の概観	58
3	紛争時におけるジェンダー問題の例	66

第 2 部 JICA 平和構築ガイドライン案(別冊)

本研究の実施体制
執筆分担一覧
要約

第 1 章	JICA の基本方針	1
第 2 章	平和配慮	3
2 - 1	平和配慮	3
2 - 2	平和構築に資する国別計画の策定	4
2 - 3	アセスメント・評価	8
第 3 章	紛争予防	10
3 - 1	紛争予防 / 再発予防にかかる留意事項	10
3 - 2	個別課題	13
3 - 2 - 1	ガバナンス / 民主化支援 / 人権擁護	13
3 - 2 - 2	選挙監視	16
3 - 2 - 3	平和教育	19
第 4 章	人道緊急援助	23
4 - 1	緊急援助にかかる留意事項	23
4 - 2	緊急援助の方途	24
第 5 章	復興・開発支援	28
5 - 1	復興・開発支援にかかる一般的留意事項	28
5 - 2	ギャップの問題	33
5 - 3	個別課題	35
5 - 3 - 1	平和構築とコミュニティの再生	35
5 - 3 - 2	安全保障部門改革(Security Sector Reform).....	39
5 - 3 - 3	DDR(兵士の武装解除、動員解除、社会復帰).....	45
5 - 3 - 4	児童兵	51
5 - 3 - 5	小型武器規制	57
5 - 3 - 6	対人地雷問題	63

第6章 共通課題	72
6 - 1 援助協調、NGO との連携	72
6 - 2 安全管理及び補償の問題と対策	75
6 - 3 ジェンダー重視	77
6 - 4 紛争と環境、貧困	80

Appendix(別冊)

1. 他機関の援助動向について	1
2. 現地調査報告書	131
(カンボディア)	
(ケニア)	
(ボスニア・ヘルツェゴヴィナ)	

本研究の実施体制

アドバイザー・グループ

草野 厚	慶応義塾大学総合政策学部	教授
多賀 秀敏	早稲田大学社会科学部	教授
佐藤 安信	名古屋大学大学院国際開発研究科	教授
仮野 忠男	毎日新聞社	論説委員
脇阪 紀行	朝日新聞社	論説委員
三好 皓一	企画・評価部	次長

座長

黒澤 啓	企画・評価部環境・女性課	課長
------	--------------	----

タスクフォース

笹岡 雄一	国際協力総合研修所	国際協力専門員 (2001年1月よりタンザニア企画調査員)
山本 愛一郎	評価監理室	調査役(2000年3月より2001年1月まで UNTAET 出向)
森川 秀夫	国際緊急援助隊事務局災害援助課	課長
岡田 実	総務部法務室	課長代理
小嶋 雅彦	青年海外協力隊事務局管理課	課長代理
大川 晴美	企画・評価部環境・女性課	課長代理
正木 寿一	国際緊急援助隊事務局災害援助課	課長代理
三次 啓都	農林水産開発調査部農業開発調査課	課長代理
戸田 隆夫	国際協力総合研修所	国際協力専門員
小林 勤	企画・評価部援助協調室	職員 (2000年10月よりジョルダン事務所)
渡邊 真樹子	無償資金協力部業務第一課	職員
甲口 信明	国際協力総合研修所調査研究第二課	職員(事務局兼務)
小向 絵理	企画・評価部環境・女性課	Jr. 専門員
榎木 とも子	企画・評価部環境・女性課	Jr. 専門員 (2000年4月よりタンザニア企画調査員)
安倍 誓子	国際協力総合研修所調査研究第二課	JICE 嘱託研究員(事務局兼務)

オブザーバー

胡摩窪 淳志	外務省経済協力局国際機構課	事務官(2000年6月まで)
西村 浩二	外務省経済協力局調査計画課	課長補佐(2000年7月から)

平和構築研究会の各回の検討内容

第1回研究会 平成11年10月8日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 研究会の目的と基本方針の説明 2) 実施体制、運営手順の説明 3) 基本方針・運営手順に関する意見交換
第2回研究会 平成11年11月29日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 識者による講演 「平和構築分野における二国間援助の役割」 外務省経済協力局政策課 粗 信仁課長 「緊急人道支援と開発のギャップについて」 外務省国際社会協力部難民支援室 平木場 弘人室長 2) 報告書骨子案の発表(第1章、第2章)
第3回研究会(公開) 平成11年12月21日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 識者による講演 「コンティニュームについて」 UNHCR日本・韓国地域事務所 斉藤 千香子 副代表 2) 報告書骨子案の発表(第3章)
第4回研究会 平成12年1月24日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 識者による講演 「平和構築に配慮した国別計画策定、案件形成」 アジア第一部計画課 加藤 宏 課長 2) 報告書骨子案の発表(第2章、第3章)
第5回研究会 平成12年3月2日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 報告書骨子案の発表(第2章) 2) アドバイザーによる意見発表(仮野 忠男 氏)
第6回研究会 平成12年4月14日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 識者による講演 「安全保障部門改革と小型武器規制の課題」 インターバンド代表 首藤 信彦 氏(東海大学教授) 2) 報告書骨子案の発表(第2章、第3章) 3) アドバイザーによる意見発表(多賀 秀敏 氏)
第7回研究会(公開) 平成12年5月22日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 識者による講演 「PKOの役割と限界」 明石 康 氏(元国連事務次長、日本予防外交センター会長) 「予防外交の可能性」 最上 敏樹 氏(国際基督教大学平和研究所所長、日本平和学会会長) 2) 報告書骨子案の発表(第3章)、現地調査案の発表 3) アドバイザーによる意見発表(脇阪 紀行 氏)
現地調査	カンボディア、ケニア;6月11日～19日 ボスニア・ヘルツェゴヴィナ;6月11日～24日
第8回研究会 平成12年8月2日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 報告書骨子案の発表(第3章) 2) 現地調査報告;カンボディア 3) アドバイザーによる意見発表(佐藤 安信 氏)
第9回研究会 平成12年9月29日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 報告書提言部「まとめと提言」(第3章)の検討 2) 現地調査報告;ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、ケニア 3) アドバイザーによる意見発表(草野 厚 氏)
第10回研究会 平成12年10月30日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 識者による講演 「日本の国際平和協力の現状と課題」 総理府国際平和協力本部事務局 大島 賢三 事務局長 「国際緊急援助隊(JDR)医療チームの現状と展望」 JDR 医療チーム支援委員会 太田 宗夫 委員長 2) 報告書案(第1部、第2部)の検討
第11回研究会 平成12年12月4日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 識者による講演 「人道緊急援助におけるNGOの役割」 特定非営利活動法人JEN 木山 啓子 事務局長 2) 報告書案(第1部、第2部)の検討
第12回研究会(公開) 平成13年3月9日	<ol style="list-style-type: none"> 1) 基調講演「平和構築支援におけるJICAの役割」 草野 厚 アドバイザー 2) アドバイザーによる総括コメント発表 3) 報告書ドラフトの最終検討;報告書概要の説明/質疑応答

執筆分担一覧

第1部

はじめに		黒澤
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	黒澤 / 笹岡
1 - 2	平和構築実施に際しての法的枠組み	岡田
1 - 3	安全管理の問題	笹岡 / 甲口
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	
2 - 1 - 1	緊急援助の現状と課題	小嶋
2 - 1 - 2	ギャップの問題	小向
2 - 1 - 3	人道緊急援助のあり方の検討	岡田 / 小嶋
2 - 2	開発援助における平和配慮	
2 - 2 - 1	平和配慮	小向 / 戸田
2 - 2 - 2	平和構築に資する国別計画の策定	戸田 / 榎木
2 - 2 - 3	平和構築と地域社会開発	三次
2 - 2 - 4	アセスメント・評価	渡邊
2 - 2 - 5	ジェンダー重視	大川
2 - 3	実施体制の強化	
2 - 3 - 1	人材養成と確保	笹岡 / 安倍
2 - 3 - 2	援助協調、NGO との連携	小林
第3章	今後の平和構築支援への提言	
3 - 1	平和構築支援に対する基本的考え方	黒澤
3 - 2	平和構築に関する理解の促進と配慮の徹底	戸田
3 - 3	平和構築直接支援の強化	岡田 / 小嶋
3 - 4	人材養成と確保	笹岡 / 安倍
3 - 5	援助協調の強化	小林
3 - 6	安全対策措置の充実と補償制度の整備	岡田

研究会に寄せて ～アドバイザー・コメント～

「平和構築 ～既存の枠組みを乗り越える」

慶應義塾大学総合政策学部

教授 草野厚

世紀の端境期である時代の節目に、JICAが「平和構築」という新しい取り組みを打ち出したのは、国際社会の状況の変容と密接に連動している。

裏切られた「平和」の夢

第2次世界大戦後の国際社会を振り返ると、1989年に終わった冷戦の時代と、それ以降の「ポスト冷戦期」の10年間に大別できる。冷戦期は米ソの2極が国際政治を仕切り、結果的には、危惧されていた第3次大戦などの大混乱もなく、「冷たい平和」が続いた時代だった。冷戦が終わり、これで核の恐怖から解放されて本当に平和になる、と思われた。しかし、その予測は完全に裏切られた。紛争が多発したのだ。

冷戦後の紛争の特徴はまず、大半が国内紛争という点だ。宗教や民族、部族をめぐる対立のほか、貧富の格差などが原因で、同じ国の中で複数の集団が骨肉の争いを繰り広げている。第2の特徴は、紛争の大半が開発途上国を舞台に起きていることだ。そのため、本来なら経済発展や市民生活の向上のために使われるべき資金や人材資源が戦闘に費やされて、ますます国力が疲弊して開発が遅れ、新たな紛争の火種となる不満や貧困が再生産される、という悪循環に陥っている。

この結果、実際に紛争で戦う戦闘員はもとより、紛争とは直接関わりのない一般市民も数多く犠牲になるケースが激増した。国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)の2000年のまとめでは、武力紛争や様々な迫害から逃れた難民や避難民などの総数は2230万人(うち国内避難民が690万人)に達する勢いだ。その被害者の大半が、子どもと女性である。

こうした紛争への処方箋として、国際社会はこれまで2つの方策をとってきた。1つは、紛争をある段階で凍結させ、それ以上拡大させないようにする国連の平和維持活動(PKO)だ。1950年代から各地の紛争の停戦監視や治安維持にあたり、冷戦後はますます派遣例が増えている。しかし、平和維持軍(PKF)を軸としたPKOの最大の問題は、「撃ち方やめ」というだけで、紛争の根本的な解決はできない点だ。また、PKOをめぐる費用の急騰や要員の相次ぐ犠牲は「いったん紛争が始まれば、その解決には人的にも資金的にも時間的にも非常にコストがかかる」という認識を広めた。

紛争原因をあらかじめ除去する

もう1つの処方箋が経済開発援助である。米ソ両陣営は1950年代から「援助合戦」を展開し、「第3陣営」の開発途上国はその恩恵で経済発展の足場を築いた。米英仏ソ、そして日本などの援助国側には「開発途上国の開発を後押しすれば紛争の遠因となる貧困は削減されるし、陣営が増えて強大になり、自国の国益にかなう」という思想が底流していたといえる。

しかし、この経済援助も既存の枠組みでは、PKOと同様に、あるいはそれ以上に、紛争を根本的に解決する特效薬にはなりえないことがわかってきた。それがどういうことか、私が最近視察してきた東チモールを例に説明してみたい。

東チモールでは争乱で市民生活が壊滅的な影響を受けた。未だに約13万人の難民が西チモールなどから帰還できておらず、その多くが「早く我が家に帰りたい」と望んでいる。だが、その我が家は焼かれ、壁は残っていても、屋根がない。そんな家に帰れたとしても、職はない。定住に欠かせないインフラも復旧のめどはたたない。中・長期的な医療を担う施設も壊され、看護婦や医者もいない。目の当たりにしたのは、既存の経済援助の枠組みの一つである人道緊急援助では対処できない問題が山積している状況だった。

そこで次に、復興・開発支援をしよう、という流れになるのだが、人道緊急援助とこの復興支援の間に相当の時間的間隔がある。いわゆる「ギャップ」と呼ばれる問題だ。いかにこの溝を埋めて、人々が平和に暮らせる環境を築くかが課題なのだが、旧来型のODAではそれは埋まらない。ではPKOが対処できるかといえば、それも難しい。

ならば、紛争を誘発する社会的条件をあらかじめ除去できるような新しい援助の枠組みを築こう - これが平和構築のエッセンスである。つまり、PKOなどの軍事的・政治的な枠組みに加え、紛争の予防・回避 紛争中、紛争直後の緊急期における人道援助 紛争終結後の復興・開発支援と再発防止、という3本柱を組み合わせた包括的な開発援助で平和を築こうと試みる新機軸だ。

援助事業の総点検を

この平和構築は、「紛争をすると結局は自分のところにツケとして回ってきて損なのだ」という考えを、市民の間に根づかせる営みとも言い換えられるだろう。成功のかぎは、「ギャップ」の問題をクリアした上で、開発援助が特定の人々の福利だけに役立てられて貧富の差が拡大し、新たな紛争の火種になるような事態をなくすことだ。その意味でも、JICAを含め、日本の援助関係者は過去の援助や現在実施中の協力案件が、この「平和構築」という文脈に照らすとどう位置付けられるのか、を早急に総点検すべきだ。

JICAがめざす平和構築が、必ず成果を上げるかどうかは未知数である。というのも、パレスチナ対イスラエルの争いの歴史をみるまでもなく、世界には宗教や文化に起因した「理屈ではない闘い」も多いからだ。そこで部外者が「開発」をツールに、平和的解決を図るのは容易ではない。だが、JICAの平和構築支援によって、問題解決の手段を武力紛争に頼っていた人たちが10%減るかもしれない。もしかすると30%減るかもしれない。逆にいうと、効果はその程度かもしれないが、それでも、挑戦することの意義は計りしれない。

もちろん、平和構築の営みは、JICAの努力だけでは達成できない。PKOといった国際的な軍事的、政治的枠組みと有機的に融合して初めて効果が期待できる。東チモールでも、韓国はKOICA(韓国国際協力団)やNGOのほかに、400人の軍隊が常駐して、復興・開発を後押ししていた。一方の日本は金額では世界一の貢献だが、「顔」は目立っていなかった。そのなかで、危険も伴うであろう「平和構築」に向かって、JICAは一步を踏みだした。では総体としての日本は21世紀にどのような国際協力をめざすのか。この問いへの答えも迫られてくるだろう。

「JICA 平和構築事業への提言」

早稲田大学社会科学部
教授 多賀秀敏

国際協力の分野で平和構築支援からのアプローチがクローズアップされてきた。紛争を未然に防ぐ、紛争の要因を除去する、再発を防止する、復興を支援するなどの一連の目的を、貧困の緩和、人権の充実、民主化の支援などと直結することによって、国際協力を考察する上での基本的観点を提供する概念となりつつある。

JICAがこれまで行ってきた国際協力を、平和構築の視点から捉え直してみると、これに該当する支援をすでに実施してきている。しかし、極端な言い方をすれば、項目が合致しているだけで、平和構築という認識のもとに実施してきたわけではない。従って、目的・体系性が弱く、十分な効果が上がっていない場合や、逆に通常の援助が紛争を助長する事態も結果としてあり得たと判断される。

今後、国際協力で貢献し、一定の成果を上げるためにも平和構築概念に基づいて国際協力を戦略的に体系化し、これにそってJICAにおいても独自の基本方針を策定することが必要になってきている。すなわち、平和構築概念を、明確化し、それをJICAの通常の業務に導入していくことが、急務である。そのための検討をしなければならない。

少し長くなったが、本研究会の役割は、以上のようにまとめられるだろうか。

要すれば、JICAはこれまでも平和構築支援にあたる協力を行ってきたが、それは極端な言い方が寛されるならば、開発、貧困撲滅などが主要到達目標で、それに添って各援助プログラムが考案されてきたが、今後は、開発、貧困撲滅は、その先にある単に紛争の未然防止や再発防止のみならず、民主化や人権の充実を包含する平和の構築を到達目標として行う、すなわち、援助に関するパラダイム転換を行うということに他ならない。

研究会で本報告をめぐる議論は長時間なされたので、以下に、現段階の施策として重点的に行ってほしい点についてのみ列挙する。

1. 総合的視点

- ・ 援助全体を、平和構築の視点から再構成する。

2. 間接的平和構築支援(紛争予防的段階)

- ・ 社会開発、貧困対策、Capacity Building に対する支援を、従来以上に、さらに拡充強化し充実していく。それを平和構築に直結する認識のもとに行う。
- ・ 紛争はそれぞれ独自の特徴を有する。従って最適対応も異なる。しかし、どのような紛争も、全く突発的であることは希である。日頃から、JICAのイニシアティブで、争点別、地域別に、JICA、関係省庁、専門家、NGOからなるコンソーシアムの準備をしておく。当該紛争における他との相違を検討して、きめ細かく即時対応しうる体勢を整えておく。

3. 直接的平和構築支援(紛争中、紛争後)

- ・ 紛争に起因する支援の対象には、優先順位が一般的に認められる。ジェンダー配慮、子どもの保護(紛争予防段階にも共通)が優先されなければならない。
- ・ 開放型難民キャンプにおける周辺・キャンプ内での共通事業支援
- ・ 閉鎖型難民キャンプにおける NGO 支援
窓口一本化などという官僚的な思考は排してきめ細かく対応する。例えば、Skill への fit(得意分野)、Stage への fit(紛争のどの段階に適するか)Setting への fit(得意地域)を常に考慮しておく。

4. 超間接的平和構築貢献

- ・ 評価手法の確立と『SIPRI 年鑑』規模と質の『紛争と開発』年鑑の発行
紛争によるコストの膨大さを認識せしめ平和的解決に導く科学的説得材料を確立する。
新たな紛争を招いたり、助長する支援、長期化させるはたらきをする支援を行わない客観的指標を蓄積する。

5. その他考慮すべき点

- ・ 安全配慮：現在実施されている安全度情報の精緻化と情報網のレベルアップ
出発前の危険対応訓練の充実：上記「超間接的平和構築貢献」との一体化
- ・ 身分保障
- ・ 連携の拡大強化：平和構築事業における地方自治体、NGO、大学・研究機関、企業などとの連携強化。「間接的平和構築支援(紛争予防的段階)」で述べたコンソーシアムに導くタイプの連携を日頃から常に心がける。

「平和と人権のための国際協力をめざして」

名古屋大学大学院国際開発研究科
教授 佐藤安信

なぜ、今、平和構築か？

およそ半世紀前に戦後賠償を1つの契機として始められ、高度経済成長と共に拡大してきた日本の政府開発援助(ODA)は今曲がり角に来ている。量的には世界一のODAも、国内の景気減退と財政再建、行政改革の圧力による削減はやむをえないところであろう。しかし、これは、21世紀のODAのありうべき姿を考え直し、その質を向上させるいい機会でもある。JICAの平和構築研究は、このようなODAのパラダイム・シフトを睨んだ野心的な試みである。

20世紀は、戦争の世紀ともいわれる。日本は欧米列強による植民地化の危機にあって、自らの独立のために富国強兵の名のもとに急激な近代化を押し進め、まさに戦争によって国家の安全保障を確かなものにしようとした。これが誤りであったという反省から日本国憲法の戦争放棄が明記されたのである。しかし、日本は世界の安全保障のための努力に参加することを放棄したのではない。むしろ、憲法前文第二段に謳われているように、国際平和を実現する責務を担うことを約束し、「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認」しているのである。第9条の戦争放棄も、その前提として、「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求(9条1項)することを宣言している点を見落としてはならない。すなわち、「人間の安全保障」のために非軍事的な国際協力をするを日本国民は半世紀前に誓っているのである。冷戦が終結して10年、国際平和が実現するどころか、抑圧からの解放によって紛争が顕在化し、武力衝突がますます多発している。日本ODAとその実施機関としてのJICAが、平和構築への非軍事的国際協力のために何をすべきかが今問われているのである。

開発と紛争の不可分性

開発と平和・人権は不可分である¹。平和・人権なくして開発はありえず、開発は平和・人権に資してこそ意味があるものである。経済開発が、それを必要とする人々の幸福を増進するものでなければならない。開発は成長の問題であると同時に分配の問題でもある。その果実が一部の者のみを利し、他の者がそのために害されるとすれば、その社会的不正義はやがて紛争を誘因するであろうし、他方、暴力の悪循環による脆弱で不安定な社会を持続可能な開発によって、紛争を武力によらず解決のできる強固な社会に誘導することができるかもしれない。この両面からJICAの事業を見直し、紛争後復興支援を強化し、紛争予防の見地に立った戦略的な国際協力が求められるのである。

¹ 平和なくして人権はありえず、人権のない平和は抑圧であるという意味で平和は人権とも不可分といわなければならない。

アドバイザー・コメント

この観点から、平和・人権の実現に必要なガバナンス強化のための協力、例えば、紛争を平和的に解決するための民主的政治過程と、独立した司法による「法の支配」の確立のための協力がますます重視されなければならない。

緊急人道援助への連携と直接参加

さらに、武力紛争発生前後だけでなく、紛争地への緊急人道援助についても、国連による平和維持活動や難民支援などの様々な人道援助にJICAが連携して協力し、場合によっては直接参加していくことが求められる。なぜなら、紛争の早期終結には復興への希望が必要だからである。しかしながら、日本の協力が非軍事的なものに止まる限り、そのための直接的援助は軍事力を必要としない限度に止めざるを得ない。すなわち、例えば医療、人権、ロジなどの専門家から成る民間主体の紛争地人道支援チームのような特殊部隊をJICAの緊急援助隊に別働隊として置き、定期的に訓練を積んでおき、要請から72時間以内に派遣できる態勢をとっておく。隊員の安全や、紛争地でのサバイバルのために、自衛隊員などの安全管理専門家を入れ、その装備としては正当防衛を行える程度の武器の携行を認める、ということが当面考えられよう。このためには、しかし緊急援助隊法をしかるべく改正し、また、近い将来、国際平和協力隊との調整を含めて、国際平和協法力も見直すことが求められよう。そのような仕組みの問題だけでなく、実際に派遣できる人材を養成確保することも必要である。そのためには、緊急援助隊だけでなく、青年海外協力隊などのこれまでの蓄積を活用することとともに、安全対策や事故の際の補償制度を整備するだけでなく、そのような緊急人道支援への参加を奨励するインセンティブを導入し、かつ派遣者が所属する機関のバックアップ態勢を整えるなど、政府のみならず広く民間の協力を求めやすくする努力が必要である。

21世紀の平和協力への挑戦

21世紀、人類は運命共同体としてより一層の紛争管理を必要とするであろう。われわれが、「平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永久に除去しよう」と努めている国際社会において、名誉ある地位を占める（憲法前文第二段）ため、JICAの本研究の成果が広く世界に歓迎されることを望む。さらに、その成果が実現されるよう忍耐強く着実に挑戦し続けていかれることを期待している。

「PBO について」

毎日新聞

論説委員 仮野忠男

2001年2月5日、ニューヨークの国連安全保障理事会で、紛争予防から紛争後の和解活動まで総合的に取り組む「平和構築活動」の具体化に関する本格的な論議が始まった。

論議に先立ってアナン事務総長は「ピース・ビルディングの第一の目的は、紛争を事前に防ぐこと、そして再発を防ぐことにある」と述べ、そのために効率的なシステムを国連機関と加盟国で作り上げる必要性を強調した。

国連安保理での論議のもとになったのは、2000年8月、事務総長の諮問機関「国連平和活動検討パネル」がまとめた報告書「ブラヒミ・レポート」であることは論をまたない。

同レポートの核心は 冷戦終結後の10年間で、国連のPKO(平和維持活動)は伝統型(国家間による戦争後の停戦監視、兵力引き離しなど)から、多目的・複合型(内戦型紛争の解決、平和構築を兼ねたものなど)へ変化した 多目的・複合型のPKOでは平和維持と平和構築が一体不可分である - と平和構築活動の重要性を指摘した点だろう。

これに関連して同パネルに、日本からただ一人参加した志村尚子・津田塾大学長は、多目的・複合型のPKOの具体例として国連カンボディア暫定統治機構(UNTAC)を挙げたうえで、「国連加盟国の中には『平和構築活動は正統なPKOの一部ではない』という認識が今でもある。そこでレポートでは『それは誤りだ。平和構築活動を組み込んだ複合型のPKOに取り組むべきだ。そうしないとPKO部隊はいつまでも撤退できないし、平和も持続しない』と強く勧告した」と語っている。

重要な指摘である。このレポートを受け、冒頭に紹介した国連安保理では、ピース・ビルディングを実施していくうえで、国連本部(政治局、平和維持活動局など)、国連開発計画(UNDP)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)など様々な機関を効率よく連携させるとともに、非政府組織(NGO)などの積極的な参加を求めるべきだとの声が多く出されたという。

このことは、国連が平和構築活動に強い関心を示し、そのための具体的な検討を開始したことを意味している。そうである以上、日本政府もまた平和構築活動に積極的に取り組む必要があるのではないだろうか。

2000年12月、ボスニア・ヘルツェゴヴィナで内戦後の平和定着・平和構築活動を進めている欧州安全保障協力機構(OSCE)の実情を見る機会があった。OSCEは国連機関ではなく、欧州を中心とした地域機構である。そうした違いはあるものの、平和構築活動の分野でのOSCEの経験や蓄積は貴重である。そのノウハウはアジア太平洋地域にも生かせる。日本としてもOSCEとの連携をこれまで以上に深めていくべきだろう。

国際社会のこうした動きを見れば分かることだが、国際協力事業団(JICA)が1年以上も前から、ほかに先駆けて平和構築活動の研究を開始したことは時宜を得たものとして評価できる。21世紀の日本の国際貢献のあり方を考えた場合、平和構築活動が重要な位置を占めてくると考えるからだ。

事実、ボスニア・ヘルツェゴヴィナでJICAは、紛争の再発を防止するための民族和解について堅

実な取り組みを続け、現地政府はもちろん欧米諸国や国際機関からも評価されている。但し、人的貢献の面から見れば、日本の顔はまだ十分に見えない状況である。

そうした中でとりわけ残念なことは、平和構築活動に関する日本の政治レベルでの論議が低調であることだ。

1999年、東チモール情勢が緊迫した際、自民党や民主党などがPKO協力法上の参加5原則の見直しや、平和維持隊 (PKF) 本体業務の凍結解除などについて検討する動きを見せたものの、東チモール情勢が安定した途端、そうした空気は一気に冷めてしまった。それどころか、現在進行中の東チモールの国造り(これこそ平和構築活動そのものだと思うのだが)に関しても政治は全く無関心と断言している。

2000年10月、米国の超党派の研究者らがまとめた対日政策提言「米国と日本 - 成熟したパートナーシップに向けた前進」は、日本のPKOへの取り組みについて「日本は平和維持や人道支援の活動 (ミッション) に全面的に参加すべきだ。そのために日本は、1992年に決めた自己規制 (PKF本体業務への参加凍結) を解除すべきだろう。その自己規制は、他の平和維持活動参加国に負担をかけている」とまで書いている。後段の「他の国への負担」というのは、東チモールPKOに日本は参加せず、その分、オーストラリアに重荷を負わせてしまったという意味である。

同提言は、ほかに「日本は集団的自衛権の行使に踏み込み」「負担の分かち合い (バードン・シェアリング) から力の共有 (パワー・シェアリング) に変えるべきだ」などとも書いている。

何もそこまで言わなくてもいいのに、という嫌悪感さえ持ってしまうが、ブッシュ新政権は、恐らくこの線で日本に軌道修正を迫ってくるに違いない。

日本としてそれにどう対応するか。日本なりの国際貢献戦略を描き、米国に逆提案するぐらいの気構えがほしいところだが、残念ながらそうした気運は今のところ日本政府内にはない。

それどころか日本の政治の現状を見た場合、今夏の参院選が終わるまでは混迷状態が続き、国際貢献論議などできる状況にはならない可能性が高い。いや参院選後も、その結果次第では、政治的混迷が続きかねない。

しかし、だからと言って手をこまぬいているわけにはいかない。国連の動き、米国の対日要求を見つつ、その一方で日本の憲法的制約を考えながら、日本なりの国際貢献戦略を提示していく必要がある。

その場合の有力な手立てとして、平和構築活動への全面参加が上げられる。

しかし、そのためには、以下の点の法律的な整理が必要である。私案を提示する。

1. 国際緊急援助隊法と平和維持活動協力法との関係を整理し、国際緊急援助隊が紛争後の平和構築活動にも参加できるようにする。
2. 平和構築活動への自衛隊の参加も促す。自衛隊はこの分野に関する研究、事前訓練を十分に実施しておく。自衛隊と JICA、NGO との連携、研修なども実施する。
3. 平和構築活動では文民警察官の需要が今後、ますます高まるのは必至だ。研修や訓練期間を十分にとり、事故にあった時の補償制度を確立した上で、文民警察官の派遣を増やす。
4. 平和維持活動協力法における参加5原則の見直しを進める。「紛争当事者の停戦合意」、「紛争当事者を含む受け入れ国の同意」、「中立性の維持」、「武器使用は自衛に限る」の4原則は堅持しつつも、特に「紛争当事者を含む受入国の同意」に関しては東チモールでの国連暫定統治機構の同意で

も派遣できるようにし、平和構築活動に早期に入れるようにする。

5. 事故にあった時の補償制度について官・官格差だけでなく、官・民格差を是正する。「ピース・ビルダー」は平等に扱われるべきだからだ。

「まずは発想の転換から」

朝日新聞

論説委員 脇阪紀行

途上国での地域紛争は、21世紀の世界が直面する大きな課題である。

南北間での貧富の格差の拡大、人口増加、民族や宗教対立がその背景にあることはいうまでもない。経済のグローバル化の負の側面が、「崩壊する国家」として表れつつある。

国際社会ではいま、この問題の解決を目指した取り組みが始まっている。しかし、日本では、大国間の軍事的な安全保障を重視する発想が未だに根強く残っている。

そうした点で、平和構築研究会が、地域紛争と平和の問題を真正面から取り上げ、論議した意義は画期的であったと言えよう。緊急人道援助から開発援助へのギャップの問題、国連平和維持活動(PKO)や緊急援助隊の活動との比較論は特に有意義だった。

開発論に紛争と平和のテーマが関わるプロセスは、開発論に環境のテーマが溶け込んでくる過程と似ているのかもしれない。環境配慮から始まり、環境プロジェクトは開発論の中で中心的な地位を占めるに至った。紛争配慮から始まる21世紀の開発論は、紛争と平和の問題なしに語ることはできない。

日本の開発援助やJICAの活動が、紛争と平和の問題に関わりがなかったわけではない。冷戦下のベトナム戦争やアフガン内戦には、周辺国を中心に経済インフラを中心とする戦略援助を行った。しかし、これらの関与に紛争解決への視点が希薄だったのに比べて、パレスチナ、旧ユーゴ、東チモールなど近年の経験は、平和構築のための貴重な経験と知見をJICAに与えてくれた。

その取り組みを強めるために、いくつか原則的な点を確認しておきたい。

第一には、大国間の軍縮や核廃絶が「絶対的平和」への道だとすれば、平和構築は、「相対的平和」を実現するための道筋でしかない。戦闘状態が停止したとしても、社会の内部に潜んだ矛盾が噴き出せば、その社会は紛争状態にたちまち戻ってしまう。平穏の中で暮らしてきた隣人たちが、憎悪と不安の中で殺し合う。相対的な平和はいつも崩壊するリスクを背負っている。だからこそ、平和構築の取り組みには、「より安定的な状態をめざす」心構えとともに、紛争再発防止への細心の注意や、独自の工夫が要求されるのだ。

第二には、千差万別な状況を踏まえた支援が必要である。道路を建設すれば、経済建設が始まるという楽観的な見方は通用しない。その道路によって、民族間の生活条件が変われば、社会は不安定化する。援助案件の紛争配慮を進めるためには、相手国の実情を把握し、地域の専門家を育てなければならない。現地の事務所の機能強化や権限の委譲もますます重要になろう。

第三に、状況が危険だからと一も二もなく腰を引く姿勢は改めたい。ただ、紛争後支援のための迅速な活動を行うためには、綿密な安全確認はもちろんだが、そのために必要な予算運用や組織改正が急務である。1950年代のコロンボプラン加盟に導入された要請主義などの手法をそろそろ見直し、必要な改善を断行する時であろう。そうした制度改革なしに、「顔の見える援助」の国内圧力のもと、相手国の実情も知らず、現地に飛んでも、派遣された専門家が苦勞するだけだ。突撃主義は無用である。

司法、警察といったガバナンスの強化へと支援の分野を広げる。JDR法など関連法制度の改正や

要件緩和によって、紛争に起因する難民への支援や国連統治下の地域への専門家派遣に道を開く。NGOとの連携を深める。そういった改革への努力を求めたい。

平和構築の取り組みは、法制度の改革やJICAの組織変更で完結するものではない。将来的には、平和協力大綱といった包括的な指針づくりも視野に入れておきたい。

報告書づくりの過程では、平和構築にJICAが果たす役割をめぐって、JICA法、PKO法やJDR法といった法的枠組みの論議が活発に行われた。その意義は否定しないが、アフリカや東南アジアなどの紛争現場の実態を踏まえた支援の可能性や限界についての論議が後回しになりがちだった。他の援助機関との連携や開発途上国の紛争の実態についての研究、報告の継続が望まれよう。今後浮上するPKO法をめぐる政治論議に振り回されないように、PKOに先行する形で、JICAができるところから、可能なかぎり実績を積み上げていく姿勢が何よりも求められよう。

政府と国民全体に、JICAの取り組みを応援する空気を育てなければならない。

「JICAは援助実施機関だから」という意識を改めなくては、JICAはもちろん、政府全体が貴重な資産を無駄使いすることになる。まず必要なのは、平和構築のために、JICAをいかにうまく使いこなすか、という発想への転換であろう。

平和構築研究会報告書(第1部本編)要約

第1章 平和構築の概念と法的枠組み

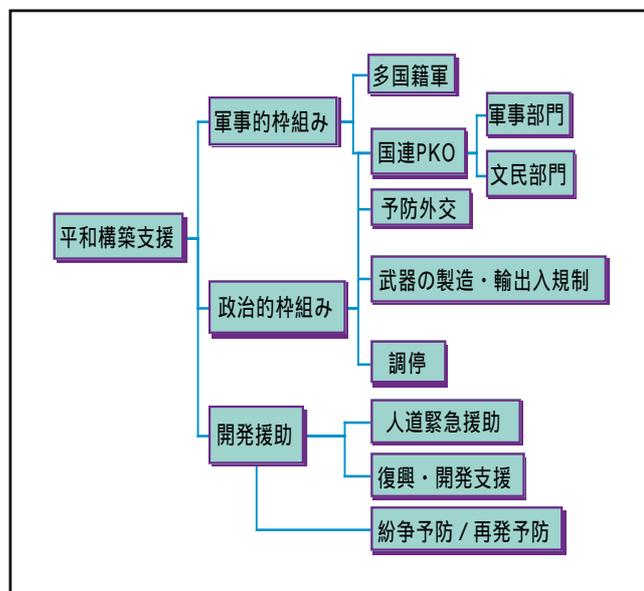
1. 平和構築における開発援助の重要性

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。従来、開発援助は紛争とは関係ないと思われがちであったが、以下のとおり、開発援助の果たす役割は重要である。

- ・ 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。
- ・ 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となる。
- ・ 開発援助が、紛争により生じた難民・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。
- ・ 開発援助は、貧困撲滅や社会開発分野への投資、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の有効な手段の一つである。

また、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に留意することが求められている。

平和構築の概念は、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、和平達成において従来から重視されている軍事的枠組みや、PKO、予防外交、軍縮、調停などの政治的枠組みに開発援助を加えた3本の柱による包括的な取り組みである。本研究では、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、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。



開発援助の枠組みでは、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。

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

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

紛争予防 / 再発予防(紛争を予防・回避するための援助)

安全保障部門改革(Security Sector Reform : 軍 / 警察 / 司法制度等の整備)、武装解除 / 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(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)

1999年8月に発表された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、我が国がこれまで行ってきた開発協力についても紛争予防の観点を積極的に取り入れ、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、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。

2. 平和構築支援に際しての法的枠組みと安全管理

平和構築支援に関連する法的枠組みとしては、主なものとして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」)がある。

被害・災害発生前や、復興・開発期における開発援助は、「ODAの政策及び法的枠組み」¹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、(1)紛争に起因する被害の場合はPKO法の枠組み、(2)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、(3)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。このデマケー

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。

ションに関して必ずしも法律に明記されているわけではなく、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)としており、PKO法の成立に伴うJDR法との仕分けは、政府より国会答弁により行われている²。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、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。

また、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。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。

第2章 平和構築にかかる主な課題

1. 人道緊急援助をめぐる課題

PKO法はその活動として「国連平和維持活動(PKO活動)」、「選挙監視活動」、「人道的な国際救援活動」の3つに分けられる。しかしながら、このPKO法の「人道的な国際救援活動」は極めて実績が乏しく、これまで1994年のルワンダ内戦に人道目的で自衛隊員(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はあるが、HUREX³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。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⁴を満たさないケース
- (3) 単なる内紛、テロ等による災害(国際平和を危うくする恐れのない災害)

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が、その他にも予算面、実施体制面での課題もある。

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災害のみ対象とするという仕分けがなされた。

³ 「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)

⁴ 「PKO参加5原則」:(1)停戦合意が存在している、(2)受入国などの同意が存在している、(3)中立性を保って活動する、(4)上記1~3の原則が満たされなくなった場合、一時業務を中断または終了させる、(5)武器の使用は自己または他の隊員の生命、身体の防衛のために必要な最小限度に限る。

他方で、人道緊急援助にJICAが対応していくためには、以下のような問題があり、JICAとしても、必ずしも十分に対応できる状況にはなっていない。

	各法的枠組みに共通する問題群	法的枠組み別問題群
JDR 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 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 (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 政府答弁に基づき、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(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、例えば人権保護のための専門家派遣の根拠が見当たらない)されていることによる活動範囲の拡大の制約
JICA 法に 基づく協力		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

2. 開発援助における平和配慮

開発援助を実施する際には、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共に、通常の開発援助の中で、紛争の原因あるいは促進要因を取り除き、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ことも必要である。開発援助における平和配慮を推進していくためには、特に以下の3点を考慮していくことが重要である。

(1) 平和構築に資する国別計画策定

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組み込んでいくと共に、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する。

(2) 平和構築を踏まえた地域社会開発

地域社会における紛争処理能力の確立のための要素は大きく、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、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。

(3) アセスメント・評価

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、開発援助が平和構築の阻害となるのを回避するという視点が必要不可欠である。平和構築支援に際しては、通常の開発援助とは異なる配慮や評価指標が必要であり、開発援助の平和構築に対する正負のインパクトを評価する方法論を確立していくことが必要である⁵。

⁵ IDRC(カナダ)、DFID(英国)、EU等が、PCIA(Peace and Conflict Impact Assessment)手法やCIA(Conflict Impact Assessment)手法を開発中。

3. 実施体制の強化

平和構築に従事する人材の養成や確保のための体制が未だ十分ではなく、また、我が国のNGOも、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。また、紛争中や紛争終結直後の情勢が混乱している中であっては、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他ドナーとの連携・調整が必要である。特に多様化する援助課題への対応を迫られる中で、地域社会に密着したNGOの役割が注目されており、NGOとの連携も強化すべきである。

第3章 今後の平和構築支援への提言

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り、我が国が積極的に平和構築支援に取り組んでいくためには必ずしも十分な体制になっていない。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、本研究会では以下の提言案を検討した(但し、本提言は、本研究会限りの見解であり、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留めてある)。

1. 平和構築に関する理解の促進と配慮の徹底

ODAの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。具体的には、以下の方策の可能性を検討する。

(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

現行のODA大綱の見直し、国民の理解の促進のための平和構築についての説明や成果の報告等の充実等

(2) 平和への配慮の徹底

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・体制の整備・強化等

(3) 開発と平和に関する研究の強化

平和配慮を具体化していくための事例研究、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・評価手法の研究の推進と発信

2. 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は、実施基盤整備にかかる共通的な問題(実施体制、安全管理、補償制度等)を改善して

要 約

いくと共に、以下のように、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していくことが必要である。

- (1) 国際平和協力隊を活用した直接支援の強化：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) 国際緊急援助隊を活用した直接支援の強化：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) 技術協力を活用した直接支援の強化：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支援による直接支援強化：NGOへの支援を強化する方向性

このうち、国際緊急援助隊と、技術協力を活用した直接支援の強化の可能性について整理したものが別表である。今後、これらの中からどのオプションを実施に結び付けていくかについては、関係者間でさらなる議論が必要となると思われる。

	現行法令の枠内で検討可能な事項	法令改正を必要とする検討事項
国際平和協力隊の枠組み	<ul style="list-style-type: none"> ・ 迅速な予算執行が可能な仕組み ・ 要員の国家公務員採用手続きの迅速化 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「人道的な国際救援活動」のPKO5原則からの適用除外 ・ 「人道的な国際救援活動」の実施計画の閣議決定からの適用除外
国際緊急援助隊の枠組み	<ul style="list-style-type: none"> ・ PKOとJDRのデマケーションで明確化されていない災害に対するJDR派遣(例えば複合災害) ・ 緊急避難的運用による紛争に起因する被害へのJDR派遣 	<ul style="list-style-type: none"> ・ JDRの活動内容の拡大(被災民のニーズ調査のための専門家の派遣等) ・ JDRの対象とする災害の種類についての法令への明文規定
技術協力の枠組み	<ul style="list-style-type: none"> ・ PKOとJDRのデマケーションの政府解釈の見直しによるJDR派遣^(注) ・ 技術協力の一環としての小規模な実施(JICA法に基づく運用) ・ 国連機関との連携による協力の拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 技術協力の一環としての本格実施(全体を規定する枠組み法の制定) ・ 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
NGO支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 技術協力スキーム等の活用 ・ 後方支援の強化 	

(注) JDRを紛争に起因する被害にも派遣できるようにするためには、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。

3. 人材養成と確保

平和構築に従事する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。そのためには、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研修を行い、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)からの人材を訓練する必要がある。また、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ともに、各地域で経験を有するNGOなどのネットワークを構築する必要がある。

4. 援助協調の強化

平和構築支援においては、他ドナー、国際機関、NGO、民間企業等の様々な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。

(1) ドナーとの協調体制の整備

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 / 国際機関との協調を進め、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。

(2) NGO との協調

国内 NGO への支援に関しては、キャパシティ・ビルディング支援と具体的な活動における協調が必要と考えられる。また、他先進国 NGO や、特に現地事情に精通した被援助国側の NGO との協調を促進していくことも重要である。

(3) 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⁶や、経済インフラ整備等における技術力、安全管理等の面における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。

5. 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、危険に遭遇した際の適切な危険回避措置や、平和構築に従事する人員に何らかの被害が発生した場合のための十分な補償制度を整備していくことが必要であり、具体的には、以下の方策の可能性を検討する。

(1) 安全情報収集・分析機能の向上

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、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)」の配置等

(2) 危険回避措置の強化

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、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等

⁶ 平成13年度、地雷除去技術の研究・開発支援のための「研究支援無償(外務省予算、5億円)が認められた。

3) 補償制度の整備

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による「国際ボランティア補償支援制度」の強化、「平和構築支援」を対象とする新たな災害補償法の制定と財政的手当等

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

1. 冷戦後の紛争の特徴

冷戦崩壊のプロセスが始まったベルリンの壁崩壊の1989年以降を対象として、世界で生じている武力紛争には、いくつかの特徴がある。第一に、表1-1にみられるように、冷戦期以降の武力紛争の多くが国家間の戦争(inter-state war)ではなく、既存の国家や国家の新しい枠組みをめぐる国家内部の紛争(intra-state war)であるということがある。最左列の国家間の紛争は、1995 - 1997年時点では存在しておらず、残りの3つの列は国家内の紛争を表している。また、1989年から1996年までに発生した101件の武力紛争のうち95件が国家間ではなく国家の内部で起きているとの報告もある¹。1995年のガーリ報告でも、1990年以降の13カ月の間に設けられた11の平和維持活動(Peace-Keeping Operations: PKO)のうち、9つが国家内の紛争であった。この意味では、国家を主たる対象とし、国家間紛争を分析の主体とする伝統的な安全保障観により、今日の紛争を説明するのは難しくなっている。

表1-1 進行中の主要な紛争のタイプ(1995 - 1997年)

	国家間	革命 / イデオロギー	アイデンティティ / 分離	党派的	合計
アフリカ	0	3	8	2	13
アジア	0	4	10	2	16
ヨーロッパ	0	0	7	1	8
ラテンアメリカ	0	3	0	1	4
中近東	0	3	4	0	7

第二に、紛争の要因も多様である。表1では、ヨーロッパはアイデンティティと分離が紛争の主な要因になっている。バルカン半島や旧ソ連では、ソ連の崩壊によってイデオロギーのたがが外れ、移行経済の課題がうまれるなかで、これまで抑えられていた民族間の矛盾が噴出した。サブサハラ・アフリカ地域においては、植民地時代以降に人為的な国境線や資源の収奪という負の遺産を背負い、民族対立や貧困、環境破壊などの問題が蓄積している上、武力紛争の種となっている問題を平和的に解決するための国家や社会の諸制度や仕組み、つまりガヴァナンスが極端に弱い。また、アフリカのなかでも紛争の要因は多様である。現時点であげられる要因としては、アンゴラ、コンゴ民主共和国、シエラ・レオーネは資源、エリトリア、エチオピアは領土、スーダン、ウガンダ、セネガルは抵抗勢力、ブルンディ、ルワンダは民族対立の要素が強いとは言える。実際には、国家内部の紛争といっても、武器の流通、テロリズムや難民、複数国に及ぶ民族やアイデンティティなどの問題をめぐる外国からの介入がある。地域的な不安定性が国内政治に影響を及ぼす場合もある。コンゴ民主共和国のように、国内の紛争に周辺の7 - 8カ国が敵、味方となって軍隊を派兵するという事態も起きた。

¹ International IDEA (1998) p.14

² Hugh Miall (1999) p.80

第1章

また、民主化を求める動きが顕著になり、特にインドネシアなどの大国においては、民族問題を内包しており、経済改革の失敗などを契機にそれが独立の要求となり、東チモール、アチェ、パプア・ニューギニアのような紛争が生じている。

第三に、非戦闘員たる市民が被害者の大部分を占め、かつ社会的弱者の被害が顕著になっている。第二次大戦後、主に開発途上国においては150の主要な武力紛争により2800万人が殺戮された³。第一次大戦において全体の5%であった文民の死者は、第二次大戦後には50%に、そして1990年代においては80%に達しており、その殆どは女性と子どもといわれる⁴。さらに国連児童基金(UNICEF)によれば、1987 - 1997年に武力紛争で約200万人の子供が殺され、4 - 500万人の子どもが障害を負い、約1200万人の子どもが戦禍で家を追われた⁵。国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)は武力紛争や迫害から逃れてきた難民を約1,170万人、国内避難民(Internally Displaced Persons)を約690万人と見積もっている(2000)。

2. 平和構築の概念と枠組み

1992年当時の国連事務総長ブトロス・ブトロス＝ガーリにより「平和への課題」⁶という報告が行われた。これは冷戦終結と大国の協調という新しい時代の到来に応じて、1990年5月以降は安全保障理事会で拒否権は行使されなくなり、無力であった国連の安全保障部門を平和の中心的な役割に位置付けようとする試みであった。ガーリ提言は、これまでの平和維持(Peace-keeping)に限らず予防外交(Preventive diplomacy)、平和創造(Peacemaking)、紛争後の平和構築(Post-conflict peace-building)を行うことを提唱し、従来のPKOの限定的な活動を大幅に拡張しようとしたものであり、その後の国際社会に大きな影響を残した。同提言において、予防外交は「当事者間の争いの発生や現に存在する争いの紛争への発展を防ぐと共に、紛争が発生した場合の拡大を防止するための行動」と定義づけられている⁷。また、予防外交は紛争、暴力行為が発生する以前に解決することを目的とし、平和創造と平和維持は、紛争を停止させ、一旦回復された平和を保つために必要であり、紛争後の平和構築が国家及び民族間の暴力行為の再発を防止すると整理されている。この後1995年に発表された追補においては、引き続き紛争が頻発している状況に鑑み、紛争を未然に防止することの重要性が強調されているが、紛争予防は狭義に捉えられており、政治的枠組みによる紛争を予防する努力に焦点が当てられている。

開発援助の世界では、紛争の変化や対応手段の多様化の提言を受け、いかに応えるかが課題になっている。1997年の開発援助委員会(Development Assistance Committee : DAC)の「紛争、平和及び開発協力

³ International Institute for Strategic Studies (1997)

⁴ International IDEA (1998) p.15

⁵ UNICEF 国際シンポジウム「紛争のない世界を子どもたちへ」資料(1999)

⁶ ブトロス・ブトロス＝ガーリ(1992)

⁷ なお、他の言葉の定義は以下のように示されている。平和創造 - 「主として国連憲章第6章で想定されている平和的手段を通じて敵対する当事者間に同意を取り付けること」、平和維持 - 「現地に国連の存在を確立することであり、これまでは全当事者の承諾をもとに、通常は国連の軍事・警察要員が、また、しばしば文民も参加して行われている。平和維持は紛争の防止と平和創造の双方の可能性を拡大する技術」、紛争後の平和構築 - 「紛争の再開を防ぐため、平和を強化、固定化するのに役立つ構造を確認、支援する行動」

ガイドライン」においては、「暴力なしに紛争を管理する能力を強化することは持続可能な開発の基礎とみなすことができる」と平和構築の概念を説明した⁸。この考え方を支持したのがカナダで、平和構築を「暴力なしに紛争を管理する社会の固有能力を向上させること」と位置付けている。1996年10月にカナダ政府により提唱された平和構築の概念は、紛争が始まる前の段階の紛争予防、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 - 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、多国籍軍や国連平和維持軍（Peace-Keeping Force : PKF）、政治的枠組みにはPKO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)、武装解除 / 動員解除 / 社会復帰(Disarmament, Demobilization and Reintegration : 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1 - 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。

⁸ DAC (1995)

図1 - 1 平和構築支援の枠組み

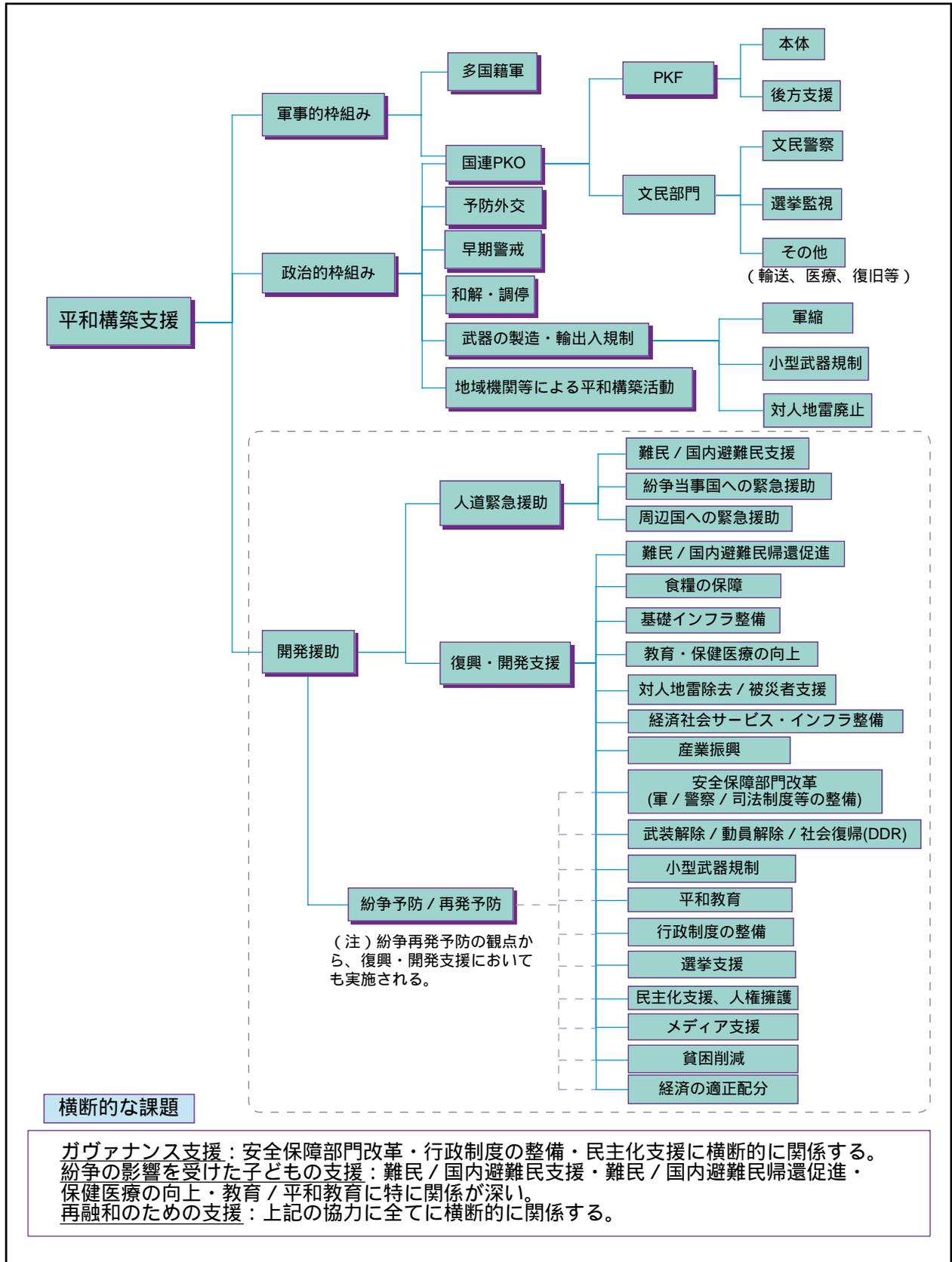
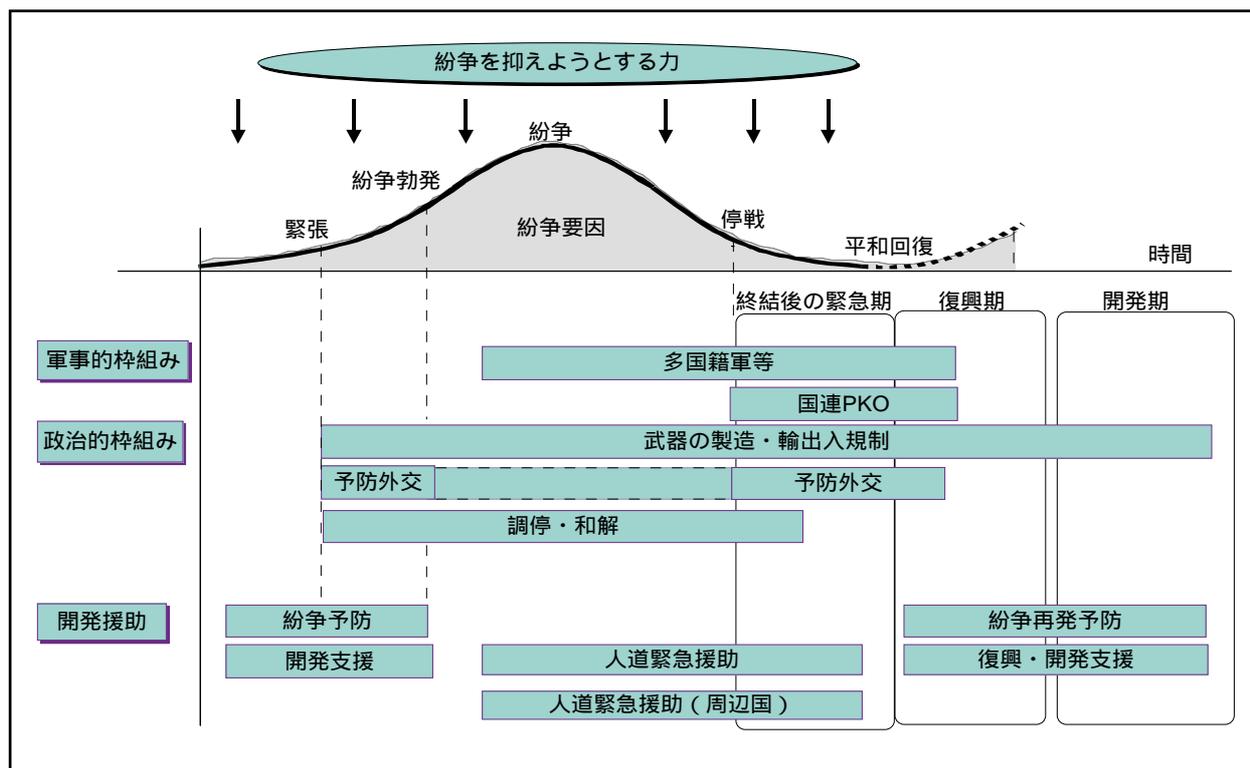


図1-2 平和構築支援のプロセス



3. 紛争と開発援助の関係

冷戦構造崩壊後の紛争のほとんどが、開発途上地域において生じ、また、最も貧しい国々の大半が、何らかのかたちで紛争を経験していることから、紛争が貧困と密接に関係していることは容易に推定されるが、紛争と開発援助の関係には次の2つの側面がある。

第一に、紛争が開発援助を不可能にし、あるいはこれまでの開発援助の成果を損なうという側面である。紛争は、国の経済社会開発の基盤となる社会の秩序や安寧を乱し、本来民生の向上や経済開発に向けられるべき人材や資金その他の諸資源の消耗、損傷を招くことから、国の発展を大きく阻害している。紛争の最中に当該地において開発援助を行うことは困難となる。しかも、紛争の惨禍は、物的損害のみならず民族対立などの人の心の中にまで及び、これらを払拭しつつ再び国の発展を志向することは容易ではない。カンボディアや旧ユーゴの例にみられるとおり、ひとたび紛争が起これば、そこから国を復興させるためには開発援助を含めた膨大な資源の投入が必要となる。

第二に、開発援助が紛争に対して正または負の影響を与えるという側面である。開発援助が紛争に対して与える好ましい影響とは、開発援助が本来の目的を追求することを通じて、紛争の原因あるいは促進要因となる低開発や貧困等を緩和するというものである。これに対して、好ましくない影響とは、開発援助が期せずして紛争を助長し、あるいは紛争が起こりやすい状況を招いてしまうというものである。これには、開発援助が特定の地域や政治勢力、社会階層、民族などに流入することによって当該国内の対立を助長する場合(カンボディアのロン・ノル政権に対する米国の援助など)、長期にわたる援助が当該国の自律性を失わせしめ問題処理能力を持たない脆弱な社会構造を生み出す場合(冷戦時におけるソマリアに対する東西陣営による援助など)、あるいは、市場経済化や構造調整などの急

激な変化が従来の安定的な社会を崩壊させ政治的対立などを激化させる場合などが想定される⁹。

4. JICAの平和構築支援の現状

JICAのこれまでの平和構築分野の主な取り組みは、以下のとおり。

(1) 紛争中・終結直後の緊急援助

紛争に起因する被害への人道緊急援助は、PKO法との関連で仕切りがあるため、例えば難民キャンプに対してJICAの緊急援助隊は派遣できないが¹⁰、難民の影響が直接・間接的に及んでいる周辺地域や、紛争終結直後の当事国/地域に対する技術協力については実施している。

1999年4～5月には、コソヴォ支援の一環として、マケドニアに短期専門家2名(医療分野)を派遣、6～7月にはマケドニアとアルバニアにて、紛争終結後の復興支援のニーズを調査するための企画調査を実施した。また、東チモールにおいては、2000年2月から、パイロット型の開発調査の一環としてクイックプロジェクトを実施し、水供給分野での導水管リハビリ、漏水対策等、道路復旧分野での路肩側溝の維持工事、南北道路の補修、地図作成分野での首都周辺の地形図作成等を行った。

(2) 復興・開発支援

これまで、カンボディア、東チモール、ニカラグア、エル・サルヴァドル、レバノン、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ(BH)、パレスチナ、モザンビーク等の国/地域において紛争後の復興支援を実施している。

復興・開発支援においては、市民生活再建及び経済全般の復興に資する基礎インフラ整備、職業訓練や雇用機会創出分野等への協力の他、地雷除去分野においても協力を開始している。カンボディアにおいては、プロジェクト形成調査を実施した後(1998年6月)、初の地雷無償案件¹¹が実施された。引き続きBHでもプロジェクト形成調査を実施した後(1998年8月)、地雷無償案件¹²が実施された他、モザンビークにおいてもプロジェクト形成調査を実施しており(1999年6月)、形成された案件の実施を検討中である。

また、カンボディアにおける除隊兵士に対する支援(専門家派遣、企画調査)、モザンビークにおける除隊兵士の再定住と農業開発(開発調査)等、新しい分野における支援も検討している。

(3) 紛争予防/再発予防

紛争を未然に防ぐためには、行政当事者の、民主主義、司法制度、公正な裁判、人権等に対する

⁹ 平井照水(1998)p.230

¹⁰ 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災害のみ対象とするという仕分けがなされた。

¹¹ 「地雷除去支援機材整備計画」(1999年3月)、第2期は2000年5月

¹² 「地雷除去活動機材整備計画」(2000年6月)

認識と理解が不可欠である。そのために、民主化支援の一環として、1999年度はタジキスタン、東アフリカ、2000年度にはアフリカ地域(ケニア・ザンビア・南アフリカ・マダガスカル・タンザニア・モザンビーク)、タジキスタン、ナイジェリアを対象に民主化セミナーを実施している他、ガバナンス支援としては、「行政管理」「犯罪防止」「国際捜査セミナー」等の集団研修を実施している。

選挙監視においては、1998年7月に実施されたカンボディアの総選挙に企画調査員及び専門家を2名派遣したのに引き続き、1999年6月に実施されたインドネシア総選挙に選挙監視の専門家20名を派遣した。

そのほか、貧困削減、環境保全等の様々な協力も紛争予防の範疇に入れられる。

補 論

1. 第二次世界大戦後の紛争

第二次大戦後、米ソのいわゆる冷戦(cold war)の進行とは別に、先進国での大規模な紛争はなくなったものの、途上国においては様々な規模の紛争は続いていた。表1 - 2は、1970年代後半から1995 - 1997年までの各地域における紛争の累計死亡者数である。開始時期については、カンボディア、アフガニスタンのように冷戦の時期に始まった紛争や、ルワンダやソマリアのように冷戦後に始まった紛争もある。

表1 - 2 主要な紛争の死者の累計(1995 - 1997)¹³

場所(国名)	開始年	死亡者数
カンボディア	1975	> 2million
アフガニスタン	1978	> 1-2million
スーダン	1983	> 1.5million
ルワンダ	1990	> 800,000
アンゴラ	1975 / 1992	> 500,000
イラク	1980	> 500,000
ソマリア	1991	> 400,000
リベリア	1989	> 200,000

冷戦期における安全保障とは、外国からの軍事的な脅威に対して国家及び国民を守ることを主たる目的としていた。しかし、米ソが仮に戦争を行い、核兵器が使われることは人類の共滅すら意味するものであった。米ソの軍事的対立は、代理戦争を除いてありえないものとなった。他方で途上国における地域紛争は頻繁に起こり、旧植民地宗主国も干渉を続けていた。国連においては、米ソの対立が279回にのぼる拒否権の行使をうみ、安全保障理事会の重要な決定は見送られ、国連憲章が想定した集団安全保障を担う国連軍が結成されることもなかった。PKOが始まるのは1956年のスエズ危機の時であるが、それは停戦監視などの局地紛争が大国間の対決に発展するのを防止することを目指すものであった。

¹³ Hugh Miall (1999) pp.25-27

2. 平和の概念

平和についてノルウェーのガルトゥングは、1969年に消極的平和と積極的平和を対置して説明した。消極的平和が戦争すなわち「直接的な暴力」のない状態であるのに対し、積極的平和は「構造的暴力」のない状態とされた。「構造的暴力」の要素には、貧困、飢餓、抑圧、疎外、差別などの国際・国内の社会的に不正な社会構造をあげている。つまり、単に戦争がないということでは平和とは言い切れず、社会に不正な構造があれば本当の平和ではないという考え方である¹⁴。暴力の対比は、戦いの不在を保つ平和維持(peace-keeping)と、公平な社会の形成を意味する平和構築(peace-building)の概念の対比にもつながる。PKOによっていったん紛争が終わっても、紛争の原因となる社会的な条件が変わらなければ、またいつか紛争は起こってしまうし、少なくとも暮らしている人々の緊張感は減らない。その原因の除去までを考察し、解決しようとするのが平和構築にあたるのである。つまり、PKOのような外部からの介入を行い平和維持を行っても、本当に心理的、物理的に平和な社会が建設されていないことから、PKO派兵が終わってしまうとまた混乱や紛争が再発したり、それがあらかじめ分かっているとサイプラスなど多くの地域のようにPKOを駐在し続けさせる状態になる。

開発途上国の不安定な自然、社会、国際環境や極度に行政、自治能力の低い場所においては、積極的な社会の安定をもたらす平和構築活動(PBO)が重要であり、このためにNGO及びODAが果たす役割は非常に大きいのである。

2000年8月に国連事務総長に提出されたブラヒミ・レポートにおいては、平和維持と平和構築の不可分性が紛争の早期終結に果たす役割が強調されており、その具体的方途として、国連事務局の従来の平和維持の担当である国連平和維持活動局に加えて、政治局も参加させてその活動を強化させるべきことが提言されている。

紛争が再発してしまう社会については、近年になって「複合的な人道危機(Complex Humanitarian Emergencies:CHEs)」という用語が使われるようになった。これは、紛争から解決、復興へと直線的に社会が移行するのが本来は望ましいが、多くの開発途上国社会では、紛争がサイクルのように発生しているという見方である。CHEsについては、いくつかの定義があるが、緊急で、人為性を含む複数の要因から成り、大規模な人口の死亡率に影響するという要素が共通している¹⁵。CHEsがうまれる背景には紛争と共に自然災害もあり、こうした緊急事態になるのを防ぐ能力が社会に備わっていない問題がある。こうした社会では、紛争に対して外部から介入して平和維持を行っても十分ではなく、平和構築を目指さないと紛争のサイクルからは抜けだせない。

¹⁴ Johan Galtung (1969)

¹⁵ Jennifer Leaning (1994), M.Toole and Ronald Waldman (1996)

3. 人間の安全保障

国連開発計画(UNDP)は、1994年の人間開発報告書(Human Development Report)でそれまでの人間開発(Human Development)のみならず、「人間の安全保障(Human Security)」を提唱するようになった。その中でマブール・ハクは、人間に対する脅威として次の7つをあげた。

- ・ 雇用と収入の確保
- ・ 基本的な食糧の保障
- ・ 疫病など健康面の不安がないこと
- ・ 環境破壊からの安全
- ・ 物理的暴力(女性や弱者に対する暴力、戦争、民族紛争)がないこと
- ・ 地域的・民族的社会における安全
- ・ 人権侵害や抑圧からの(政治的)保障

UNDPの「人間の安全保障」は、その前年に出版された1993年の人間開発報告書において開発における人間中心主義と国家ではなく一人一人の個人の安全が守られるべきとの考えが結合した概念として、「持続可能な人間開発(Sustainable Human Development)」などと共に、多少思弁的ではあるが、人間開発の下位概念の5つのうちの1つとして位置付けられるようになった経緯がある。

ハクによれば、人間開発とは、「人々の選択の幅を拡大する過程」として定義される。人間の安全保障とは、これらの選択権を妨害されずに行使でき、しかも今日ある選択の機会は今後も失われないという自信をもたせることであるという。このことから、人間の安全保障とは、人間開発をガバナンス、社会制度、そして人々の動機付けに関して支える幅広い考え方と捉えられる。同様に「人間の安全保障」を重視するドナーであるカナダも、「民主的発展、人権と基本的自由、法の支配、グッド・ガバナンス、持続可能な発展」が、武器管理及び軍縮同様、世界平和にとって重要であるとしている。

1998年12月の小淵総理の政策演説においては、人間の安全保障は、「人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的に捉え、これに対する取り組みを強化する考え」と説明された。これは、さきほどのガルトゥングの分類で捉えれば、戦闘や物理的暴力がないという消極的平和と、安全を脅かす包括的原因を取り除こうという積極的平和(平和構築)を含む幅の広い考え方である。「人間の安全保障」は、基本的には国家や社会の安全のみを追求する従来の安全保障観にある程度の疑問を投げかけ、人間や個人を中心に据えて安全保障観の再考を求める視点である。この意味では、相対的には、「人間の安全保障」は個人に力点があり、「平和構築」は従来の安全保障観とも両立するという意味では社会的な制度に力点があると対比することができるだろう。但し、こうした概念の分類を精緻に行う必要もないほど、今日の開発途上国、特に貧困国は「人間の安全保障」の課題に満ちている。「人間の安全保障」を幅広い視点で見れば、債務、紛争、貧困、エイズに苦しむアフリカなどの貧困国の開発問題などは、その全体像がまさに人間の安全保障の問題でもあるとも表現できるからである。

第1章

1 - 2 平和構築実施に際しての法的枠組み

1 - 2 - 1 開発と平和をめぐる法的枠組み

本項においては、まず開発と平和をめぐる現状の法的枠組みを概観し、以下、法的枠組みの中で特に重要と考えられる日本国憲法、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。なお、開発と平和をめぐる法的枠組みが現在の形となった経緯、その背景となった政策等については補論において補足することとする。

1. 法的枠組みの概観

開発途上国において自然災害、紛争に起因する被害等(以下「災害等」)が発生した場合、災害等の発生前から終息後の復興・開発まで、適用される法的枠組みを時系列的に示すと以下のようになる。これを概念的に図示すると図1 - 3のとおりである。

- (1) 災害等発生前.....「ODAの政策及び法的枠組み」¹⁶による。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。
- (2) 災害等発生後の緊急対応期.....災害等の原因に応じ、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的災害の場合はJDR法の枠組み¹⁷、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」により基本的にカバーされる¹⁸。
- (3) 復興・開発支援期.....「ODAの政策及び法的枠組み」による。

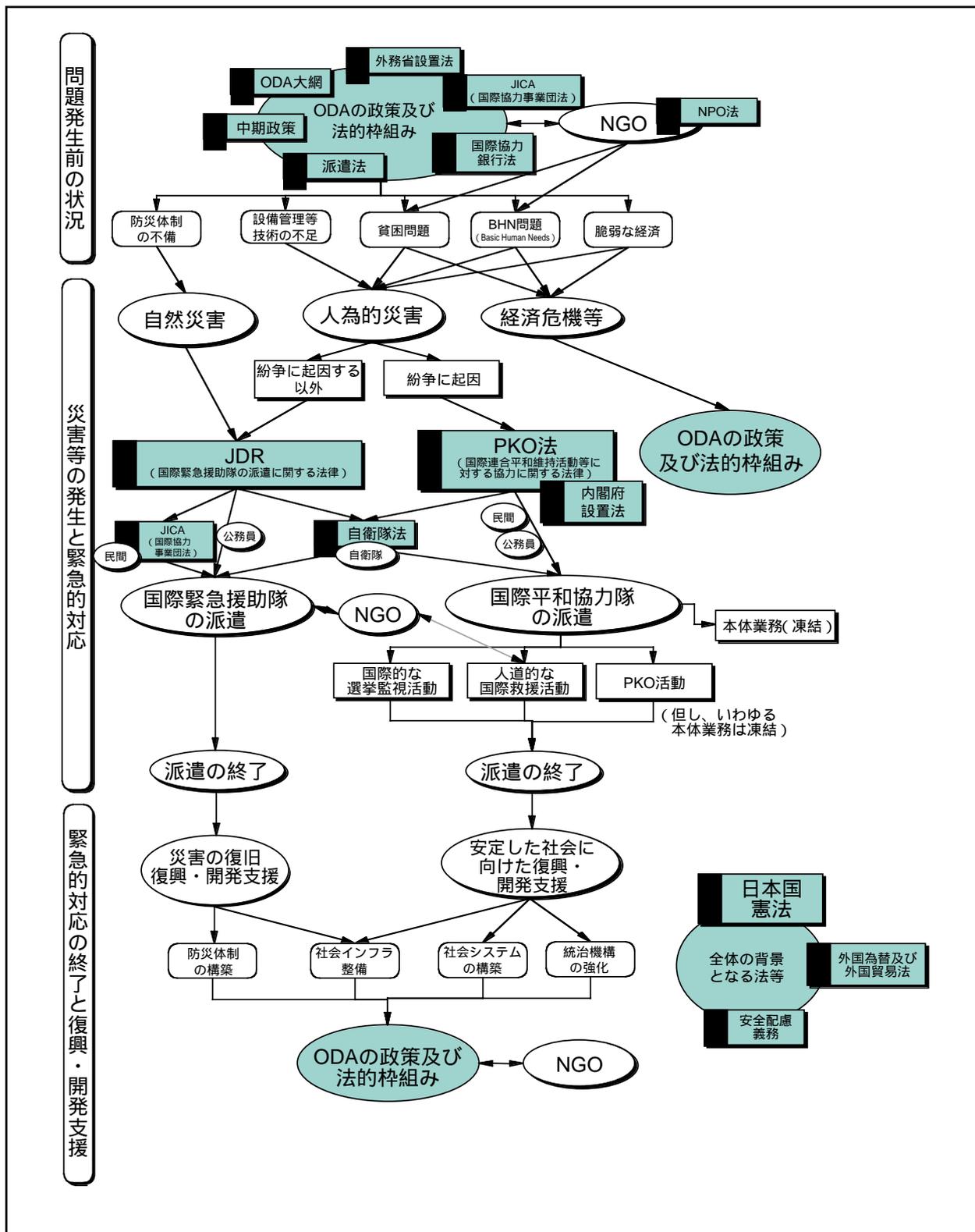
なお、時期にかかわらず、協力を考える上での全体的背景として特に理解しておくべき法律等としては、日本国憲法、安全配慮義務の法理(1 - 3「安全管理の問題」参照)が挙げられる。

¹⁶ 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。

¹⁷ ただし、JDR法においては「災害」の定義は必ずしも明示しておらず、デマケーションの根拠は政府解釈(国会答弁)による。

¹⁸ 実際に適用されるには、さらに各法が要求する要件を満たす必要がある。

図1-3 開発途上国の災害等への協力をめぐる法的枠組み



2. 憲法・国連憲章と平和構築

(1) 日本国憲法における平和主義

日本国憲法(以下単に「憲法」)の基本原則¹⁹のうちの一つである「平和主義」は、我が国が平和構築に取り組んでいく上での背景となる法思想として理解しておく必要がある。佐藤幸治著「憲法」²⁰によれば、憲法における「平和主義」は次のように理解される(以下筆者要約)。

第一次世界大戦は、現代戦争の悲惨さについて覚醒させるところとなり、その結果、平和維持のための国際機構として国際連盟が生まれ、また不戦条約(1928)が成立したが、第二次世界大戦を阻止できず、またその惨禍は第一次世界大戦のそれを大きく上回るものとなり、各国に一層真剣に平和維持の問題に取り組ませることになった。その結果、第二次世界大戦後生まれた憲法の多くが平和維持の問題を憲法の体系に取り込むに至った。

日本国憲法も、こうした潮流の中、

平和の問題を「平和のうちに生存する権利」という角度で捉え、戦争をもって「平和のうちに生存する権利」の侵害とし、

かかる「平和のうちに生存する権利」実現のため、戦力の不保持と交戦権の否認という方途を選んだ

ものと言える。

ここでのキーワードである「平和のうちに生存する権利(以下「平和的生存権」)²¹は、全ての基本的人権の享有を可能とならしめる基礎条件をなす権利であるが、これは他の基本的人権と異なり、我が国の意思だけで現実的に保障されるようなものではなく、平和で公正な国際秩序を維持するためには各国でそれぞれの努力が必要とされている。前文第2段の「われらは平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。」は、かかる国際平和維持のための我が国の積極的な努力や戦争回避行為、場合によっては戦争状態の排除を要請していることを示している。

(2) 「平和的生存権」と「国際協和主義」²²

(1)のとおり、「平和主義」は、人権侵害の集中的表現とも言うべき戦争を否定し、基本的人権という「人類普遍の原理」を共有する諸国家・諸国民との協力の下に、我が国が平和を追求するという「国際協和主義」に立ったものと位置付けられる。

¹⁹ 国民主権、基本的人権の尊重、平和主義の3つ。芦部信喜(1993)p.33

²⁰ 佐藤幸治(1981)pp.641 - 660

²¹ ただしこの権利については、人権の基礎にあってそれを支える理念的権利と言うことはできるが、裁判で争うことのできる具体的な法的権利性を認めることは難しいとされている。

²² *Ibid.* p.83

憲法前文は、こうした人権の尊重、「平和的生存権」を実現するため積極的・能動的な行為を要請し、さらに憲法第98条第2項は、「日本国が締結した条約及び確立した国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする」として具体的に「国際協和主義」を謳っている。すなわち、「憲法の平和主義は、一国だけの観点からではなく、世界法的次元に立って平和愛好諸国の法的確信に合致するよう解釈しなければならない」²³のであって、憲法第9条の戦争放棄は、まさに「日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求²⁴」することを前提としているのである。

このように、憲法前文、第9条第1項、第98条第2項は、「平和的生存権」を「国際協和主義」により実現していくという義務を規定する一種のプログラム規定²⁵ともいべき性格を有している。

(3) 平和的生存権と国連中心主義

我が国が国際平和を誠実に希求し、平和的生存権を実現する具体的手段として、国連への協力を外交の基軸に据えるいわゆる国連中心主義がある。国連憲章は、日本国憲法の下敷きになったといわれるように、第1条第1項において、国際連合の目的は「国際の平和及び安全を維持すること」と定め、また同第2条第3項で「すべての加盟国は、その国際紛争を平和的手段によって国際の平和及び安全並びに正義を危うくしないように解決しなければならない。」、同4項で「すべての加盟国は、その国際関係において、武力の行使を(中略)慎まなければならない。」としている。

他方、国連憲章は、各加盟国が個別のおよび集団的な固有の自衛権を有するものとしている。従って、平和に対する脅威、平和の破壊および侵略行為が生じた場合には、安全保障理事会は非軍事的措置及び軍事的措置をとることができ(第41条、第42条)、これによって国際の平和と安全を維持しようとしており、必ずしも軍事的措置を否定していない点で日本国憲法と異なる。

(4) 平和的生存権と「人間の安全保障」

憲法前文第2段において「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」と規定している。一方、UNDPが提唱している「人間の安全保障」は「人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的に捉え、これに対する取り組みを強化する考え」と説明²⁶されており(1-1「平和構築の概念と開発援助の役割」補論参照)、これは憲法前文第2段と同じ思想的基盤を有する概念と見ることができる。「人間の安全保障」の概念は広義では「開発」を含むものであり、かかる意味で憲法の平和主義と「開発」は密接な関係を有していると言える。

²³ 砂川事件に対する田中耕太郎裁判官の補足意見(最大判昭34・12・16刑集13-13-3225)

²⁴ 憲法第9条第1項

²⁵ 憲法の権利保障規定のうちで、個人に対して裁判上の救済を受けることができる具体的な権利を付与するものではなく、国家に対しその実現に努めるべき政治的・道義的目標と指針を示すに留まる規定を指す。

²⁶ 1998年12月の小淵総理(当時)の政策演説「アジアの明るい未来の創造に向けて」

3. 「枠組み」を規定する JDR 法と PKO 法

災害等発生後の緊急対応期に適用される JDR 法と PKO 法は、いずれも「活動」に着目し、当該「活動」の目的、内容、原則、組織の権限、組織間の権利義務関係等の基本的な「枠組み」を規定するという性格を有する。

ODA についてはこのような「枠組み」を規定する法律が制定されていないのに対し、JDR 法と PKO 法がこうした性格を有することになった理由としては次の点があげられよう。

- (1) JDR と PKO の活動を展開するには、警察、消防、海上保安、自衛隊等のそれぞれ個別の根拠法を有する多岐に渡る既存の組織を円滑かつ迅速に動員する必要があること
- (2) これら組織に所属する要員が危険を伴う業務に従事するためには、明確な指揮命令系統と万一の場合の補償を行うための法的根拠を有しておく必要があること
- (3) したがって政府が所期の目的を達成するためには、あらかじめ活動の枠組みに法的根拠を有しておく必要性が高かったこと

4. 「行為能力」を規定する JICA 法等

他方、災害等発生前と終息後の復興・開発期等における「ODA の政策及び法的枠組み」は、JICA 法を始めとする ODA を担う各機関の個別の根拠法群によって構成されている。これら根拠法群は、いずれも組織の目的、業務内容、役員及び職員、財務会計等、組織の「行為能力」と組織の運営の基本原則を規定するという性格を有する。

「ODA の法的枠組み」についてはかねてより ODA 基本法制定の是非にかかる議論があるが、技術協力等の実施上は上記3のような活動の枠組みについての法的根拠を特に有さなければならない現実の必要性は必ずしも強くなく、ODA を実質的に担う各機関の行為能力についての法的根拠を有することで足りていることがあげられよう。

1 - 2 - 2 PKO 法・JDR 法・JICA 法の相互関係

前項において、これら3つの法律に関し、実際に適用される時系列的な相違、及び法律の性格の相違について整理したが、以下、法律相互の関係、特にデマケーションについて述べる。

1. PKO 法と JDR 法

両法の対象とする災害については、PKO 法は「紛争に起因する」被害を、JDR 法は「自然災害」「ガス爆発等の事故等の人為的災害」のみを対象としている。このデマケーションに関して必ずしも法律に明記されているわけではなく、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)」としており、PKO 法の成立に伴う JDR 法との仕分けは、政府より国会答弁により行われている。

JDR 法における「大規模な災害」には、戦争、内乱等戦闘地域における武力の行使による直接の被害は含まれないというのが従来からの政府答弁である。他方、PKO 法制定(1992年)前は、紛争に起因する間接的な被害については、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う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。

現在においては、PKO法制定時における政府答弁により、前述のとおり「紛争に起因する」か否かを基準とすることに整理されている。

現状を整理すると表1のとおりとなる。

表1 - 3 災害の種類と日本の対応

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)

2. JDR法とJICA法

JDR法の第5条は、「外務大臣は、第1条の目的を達成するため適当であると認める場合には、国際協力事業団に対し、……国際緊急援助隊として派遣するよう命じることができる。」と規定し、その附則第2条によりJICA法の改正を行って、JICAが国際緊急援助隊(以下「緊援隊」)を派遣できる根拠規定を整備した。このようにJDR法はJICA法と密接不可分の関係にある。

ここで注意しなければならないのは、通常の技術協力は、外交ルートで交わされた国際約束に基づき、国からJICAに対して交付された予算等によりJICAが事業主体となって実施されているのに対し、緊援隊については、隊を構成する警察、消防、自衛隊等がそれぞれの機関の固有の業務として、それぞれ機関の長の命令に基づき実施されるものであり、法的にはJICAは隊を構成する実施機関の一つとして位置付けられている点である。

他方、被災地においては、災害発生直後の緊急援助を必要とする段階から、徐々に災害復興の段階に移るものの、その過程で援助のニーズが途切れるわけではなく、被災地側から見れば、緊急援助から復興支援、さらには地域再開発への一貫した協力が望まれることになる。

この点、緊援隊の派遣が災害にかかる救助活動等を目的としている(JDR法第1条)のに対し、JICAが行う技術協力が当該地域の社会経済の発展に寄与することを目的として活動を行う(JICA法第1条)点で異なるものの、対象とする活動内容自体の境界線が法的に明確に示されていない。実際にもこれまで緊急援助と技術協力を有機的に連携されてきた例として2000年8月と11月に発生したトルコ北西部地震に対する支援がある²⁷。

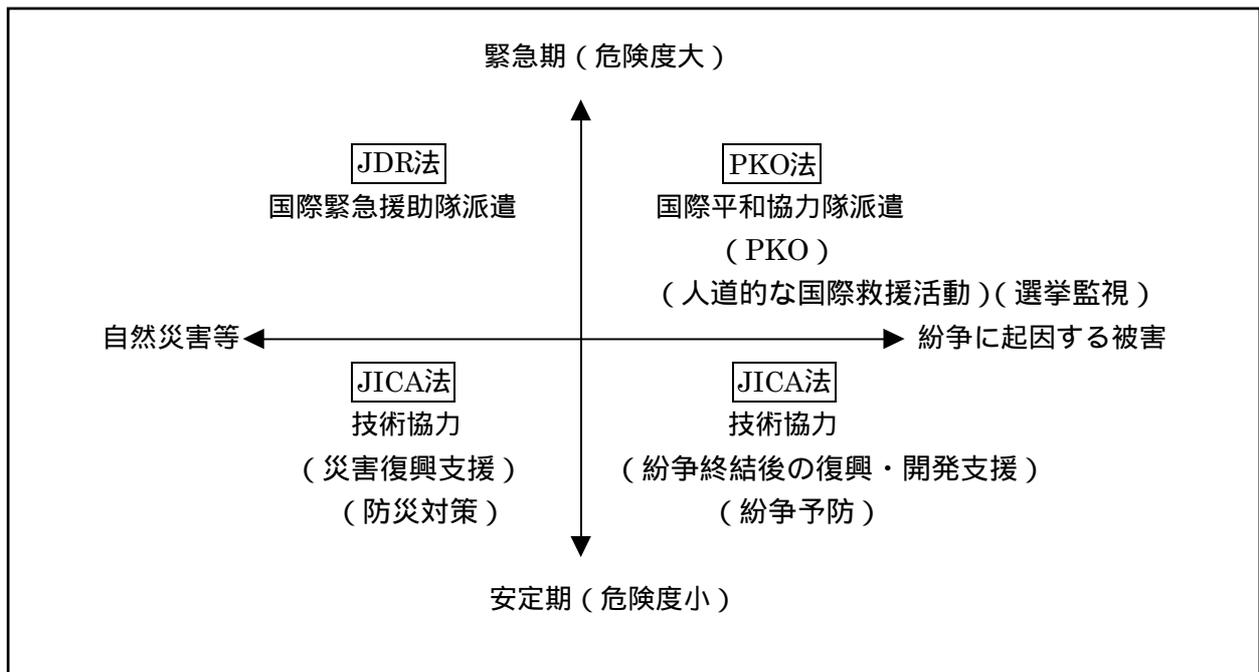
²⁷ 当該地震に対し、JDRが派遣されると共に、その後の復興・開発支援の一環として、個別専門家として建物危険度診断、仮設住宅村支援専門家が派遣され、また兵庫県と連携して震災復興の研修員の受入れを行っている。

3. JICA法とPKO法

JDR法の制定に伴いJICA法が改正されたのに対し、PKO法の制定はJICA法にもJDR法にも影響しなかった²⁸。これは、国際平和協力隊の派遣が内閣府国際平和協力本部により直接行われること、また既に述べた通り緊援隊と国際平和協力隊のデマケーションが法律でなく政策(政府答弁)により行われたことによると考えられる。また、技術協力と国際平和協力隊のデマケーションについては、政策(政府答弁)ベースでも特に明らかにされていない。

したがって、前項と同様、国際平和協力隊の派遣が「国際連合を中心とした国際平和のための努力に積極的に寄与する」(PKO法第1条)ことを目的としているのに対し、技術協力が当該地域の社会経済の発展に寄与することを目的として活動を行う(JICA法第1条)点で異なるものの、対象とする活動内容自体の境界線が法的に明確に規定されているわけではない。実際にもこれまで紛争後の復興・開発支援と技術協力が有機的に連携されてきた例(カンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ他)がある。以上の3つの法律がカバーする範囲を図1-4で概念的に示す。

図1-4 PKO法・JDR法・JICA法がカバーする範囲



1-2-3 その他関連法等

(1) 武器輸出三原則

1967年に、時の佐藤内閣が国会で明らかにした我が国の武器輸出に関する基本原則であり、3原則とは次の3つのいずれかに該当する場合は武器輸出を認めないことを指す。

²⁸ PKO法制定と同時にJDR法も改正されたが、これはJDRに自衛隊を参加可能とするための法的整備をPKO法制定のタイミングに併せて行ったものであり、JICA法とJDR法の関係とは異なる。

共産圏諸国向け
 国連決議により武器等の輸出が禁止されている国向け
 国際紛争当事国又はその恐れのある国向け

その後、1976年の三木内閣は、三原則対象地域以外への武器輸出も慎む、武器製造関係設備の輸出も武器に準ずる、との三原則強化の方針を打ち出した。我が国ODAの対象となる機材等についても、これらの原則が厳格に適用されるため、当該国に対する援助については、その内容について慎重に対応する必要がある。

(2) 外国為替及び外国貿易法

武器輸出三原則を法的に規定しているのは「外国為替及び外国貿易法」であり、その第48条に以下のとおり規定している。

「第48条 国際的な平和及び安全の維持を妨げることとなると認められるものとして政令で定める特定の地域を仕向地とする特定の種類の貨物の輸出をしようとする者は、政令で定めるところにより、通商産業大臣の許可を受けなければならない。」

補論

開発と平和をめぐる基本政策と関連立法の動き

政策と法令の制定は密接な関係を有する。本補論においては、我が国における「平和構築」に関連する基本政策文書と立法について概観するが、平和構築が新しい概念であり、従来「開発」と「平和維持」は別々の問題として取り扱われてきたことに鑑み、まず便宜的に開発援助分野と国際平和維持分野に分けて整理する。次に、両分野のこれまで関係を踏まえつつ、現行の基本政策を示していると考えられる文書において、「平和構築」がどのように位置付けられているかを整理する。

1. 開発援助分野

(1) 国際社会に復帰した我が国は、1954年にコロンボプランに加盟し、賠償、準賠償から経済協力がスタートした。経済の高度成長を迎え、経済技術協力を拡充するため、1961年、1962年にそれぞれ海外経済協力基金法及び海外技術協力事業団法が相次いで成立し、基盤となる体制が整備された。

1960年代には南北対立が新たな深まりを見せ、1970年代初めの石油ショック、1974年の「新経済秩序樹立宣言」により資源ナショナリズムの流れが本格化したことから、食糧、資源の確保は我が国の将来を左右する切実な課題となった。こうした動きの中、開発輸入業務を取り入れ、また海外技術協力事業団と海外移住事業団を統合する形で、1974年に「JICA法」が制定された。

(2) 他方、1970年代から1980年代にかけて、カンボディア内戦をはじめ地域紛争に伴う難民問題が国際

的関心事として浮上したことから、国際緊急援助体制の整備が図られ、その結果1987年にJDR法が制定された(同時にJICA法も改正)。

なお、JDR法が制定されるまで、同業務は「技術協力」の一環として実施されていた経緯がある。JDR法の制定(JICA法の改正)により、緊急援助が従来の技術協力から正式に独立して認められたことは、JICAが災害に対する直接支援を強化していく基盤となった。

- (3) 1990年代に入り、ODA総額においてDAC諸国の中で1位を占めるようになった我が国は、ODAの理念・原則を明らかにするため、政府開発援助大綱を閣議決定した。また、この間、環境、WID、貧困、教育、人口・保健等のグローバルイシューが新たな課題となると共に、援助のパラダイムが経済開発から人間中心の開発にシフトする動きを見せ、「人間の安全保障」の観点から、紛争予防、復興・開発支援等が新たな援助の対象として浮上した。

他方、我が国の経済の不振、財政改革等に伴い、ODA予算の頭打ちが明らかになったことから、ODAのあり方をめぐる議論が起こり、「21世紀に向けてのODA改革懇談会」等によりODA改革が提言された。また、これを踏まえた「政府開発援助に関する中期政策」が発表された。

2. 国際平和維持分野

- (1) 第2次世界大戦後の日本は、平和的民主憲法を制定し、戦力の不保持と交戦権の否認という方途を選んだが、東西対立の激化に伴う冷戦構造の恒常化等により、当初期待された国際連合の安全保障機能は、その展開を阻まれることとなった。他方、我が国も、ソ連、中国など近隣にあって安全保障にとって大きな存在である国とは、平和条約が成立せず、法的には戦争状態が継続することとなった。こうした中、我が国は日米安保体制の下、警察予備隊、自衛隊を設立することになった。

- (2) この間、1956年のスエズ動乱に対する国連緊急軍派遣、1960年のコンゴ国連軍派遣、1960年代から1970年代にかけてベトナム戦争等世界の平和維持に関し様々な出来事があったが、我が国における安全保障論議は、もっぱら日本の安全が中心的関心で、世界の平和維持に対する論点は大きく欠落していた。また、日本の安全といっても自衛隊が合憲か違憲か、日米安保条約のもとのアメリカの駐留が合憲か違憲かという憲法第9条をめぐる憲法論議が中心であった²⁹。

- (3) 1990年代に入り、冷戦後、世界では地域紛争や民族紛争が多数発生し、これらの紛争と平和の問題に対して、平和維持機構である国連の役割が期待され、かつ注目されるようになった。

冷戦の末期から、我が国は国連の平和維持活動に対する人的貢献の必要性を認識して、1987年にはPKOに対する文民要員の派遣の方針を決定し、実際インド・パキスタン、イラン・イラク、ナミビア、ニカラグア等への派遣を行っている。こうした動きを背景に、自衛隊の海外派遣の是非をめぐる国民的議論の中、1992年に国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律(PKO法)が制定され、国際平和協力の体制が一応整えられた。その後は同法に基づき、その都度国際平和協力隊設

²⁹ 原彬久(1996)p.256

置の政令を制定して派遣を行っている³⁰。

3. 開発援助と国際平和維持の関係

以上見てきたように、1980年代末に冷戦構造が崩壊するまでの間、経済開発を中心とする我が国の開発援助と、憲法第9条をめぐる国内的な議論に長い時間を費やした国際平和維持活動は、必ずしも密接な関連をもって行われてきたとは言いがたい状況にあった。

こうしてパラレルに推移した両分野が歩み寄りを見せたのが、1980年代の後半からの冷戦構造のほころびにより発生する地域紛争・民族紛争による被災民への緊急援助活動であり、また両分野を概念的にも共通の土俵に押し上げたのは、1990年代に入って提唱された「人間の安全保障」の概念である。1999年8月に発表されたODA中期政策において、「紛争・災害と開発」が7つの重点課題のうちの1つに数えられるようになったのも、「人間の安全保障」の概念がその理論的根拠を与えていることも理由の一つと考えられる。

4. 平和構築の位置付け

(1) 我が国の援助政策を明確に示す文書として1992年に閣議決定された「政府開発援助大綱」において、その「1 理念」で「……平和国家としての我が国にとって、世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命である。」としている。他方「2 原則」においては「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」「開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う」としてODA資金が軍事目的に利用されないよう留意する」との姿勢を表明しているが、必ずしも積極的・能動的に何らかの行為を行うとの表現とはなっていない。また「3 重点分野」においても、「平和」に関連した具体的な言及はない。

(2) 他方、7年後の1999年8月に発表された「政府開発援助に関する中期政策」においては、「重点分野」の中に「α1 紛争と開発」を掲げ、「我が国は……紛争予防、紛争後の復興のため今後も積極的な役割を果たしていく必要がある」と、そのため「紛争の予防のため、紛争の背景にある貧困や社会的弱者への対応に加え、いわゆる「良い統治」……行政能力の強化等の実現を重視する」「紛争後の平和構築及び復興に際し、難民や元兵士等の再定住及び社会復帰のための支援を積極的に行う」等、平和構築に向け積極的・能動的役割を果たしていくとの意図が明確に表明されている点が注目される。

(3) さらに、2000年7月に開催された九州・沖縄サミットに先立って開催された外相会合で採択された「紛争予防のためのG8宮崎イニシアティブ」においては、「G8首脳は1999年6月にケルンにおいて、武力紛争の予防を来るべき数年の優先事項とするとの決意を表明」したことを踏まえ、「地球社会に「予防の文化」を涵養せねばならない。」として、「紛争の要因が多様かつ複雑である」ため、「紛争前から紛争後まで全ての段階で、紛争予防への一貫した努力がなされる」ような「包括的アプローチ」が採用されるべきであるとしている。

³⁰ これまで政令に基づき、アンゴラ、カンボディア、モザンビーク、エル・サルヴァドル、ルワンダ、ゴラン高原、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、チモールにおいて国際平和協力隊が設置された。

具体的には、「小型武器」「紛争と開発」「ダイヤモンド不正取引」「武力紛争下の児童」「国際文民警察」の5つについてのイニシアティブをとることとしたが、このうち「紛争と開発」については特に次の3点についてイニシアティブをとるべきであることが確認されている。

開発援助戦略における紛争予防に関する考慮の促進

紛争を予防するための迅速な行動の確保のための支援の重視

紛争後の段階における緊急人道支援から開発援助への円滑な移行の確保

このように、平和構築については、我が国が議長国を務めた九州・沖縄サミットの成果のフォローの観点からも、今後一層政策的な重要性を帯びてくることが想定される。

5. ブラヒミ・レポートと国連ミレニアムサミット

2000年8月、国連平和活動に関して注目すべき文書として国連平和活動検討パネル報告書(ブラヒミ・レポート)が作成され、同9月に開催された国連ミレニアムサミットにおける安保理宣言及びミレニアム宣言に、ブラヒミ・レポートの提言を早急に検討することが盛り込まれた。

ブラヒミ・レポートの作成経緯、内容の骨子等は以下のとおりである。

- (1) 2000年3月の国連平和活動検討パネルにおいて、国連事務総長より同パネルに対し、平和活動にかかる国連の能力に関する現状評価及び右能力強化のための方策についての勧告を行うことを要請した。右パネル委員は、ブラヒミ・アルジェリア元外相(委員長)、志村津田塾大学学長他全10名である。
- (2) ブラヒミ・レポートは、過去10年間国連は「戦争の惨害から将来の世代を救済」するとの国連憲章の目的達成の遂行に失敗したとの現状認識を踏まえ、国連平和活動の3つの主要な活動たる紛争予防、平和維持及び平和構築に関し、現存制度の欠点にかかる評価、右変革にかかる現実的な解決策として約60の勧告を記述している。
- (3) ブラヒミ・レポートは、peacekeepersとpeace-buildersはinseparable partnersであるとして、従来の平和維持活動と一体となった平和構築活動の重要性を強調している。平和構築活動に関連する主なポイントは以下のとおりである。
 - ・ 過去10年間で、PKOは伝統型(国家間戦争後の停戦監視、兵力引き離し等)から複合型(内戦型紛争の解決・平和構築を兼ねたもの)へと変化している。
 - ・ 複合型PKOにおいては、平和維持と平和構築が一体不可分となり、勝者がいない紛争後の状況を創出するための展開や、現地政府が機能していない場合の法執行や行政権限の保持等が加わり、その任務が増加している。また現地情勢が極めて不安定であること等により、困難性が増大している。
 - ・ PKO活動の展開においては、「法の支配」及び人権擁護の推進のため、文民警察、文民専門家の積極的活用が必要であり、そのための待機リストの作成を行う。
 - ・ 平和活動に関する情報収集、分析能力を強化すべく、平和安全執行委員会に情報・戦略分析事

務局を設置する。

(4) ブラヒミ・レポートをフォローするため、安保理非公式協議が開催され、安保理としては同報告書の提言に基本的に同意し、詳細を検討するためにワーキンググループを設置している。安保理は同グループの報告を受け、さらに検討することになっている。また国連事務局においても、同報告書に基づく短期的な実施計画を既にとりまとめ、2001年2月を目途に中長期計画の作成作業を行っている³¹。

1 - 3 安全管理の問題

1. JICAの安全管理の現状と平和構築活動面での課題³²

JICAでは、国・地域の状況を「安全対策措置」に定める5段階の「危険度」に照らして分類し、専門家・調査団の派遣の可否や、派遣中の専門家・調査団、在外事務所員の退避の必要性・緊急性を決定する方式を採用している。また、危険度によっては安全管理課との協議が必要とされており、基準を満たしていれば必ず派遣が許可されるということではない。

この基準は厳格に運営されており、そのため通常の業務において危険の大半は未然に排除されることとなるが、一方、将来、平和構築支援活動に関する法律上、規程上の枠組みが整理され制度上派遣が可能となった場合でも、「危険度」の基準をクリアしない国・地域への職員、専門家の派遣は現実的ではない³³。

したがって派遣の前提として「危険度」基準の緩和条項の設置および適用条件の厳格化など安全管理の規定上の枠組みの見直しが必要となるが、現在の安全水準を可及的に維持するためには、同時に相対的に危険の高い地域での支援活動において積極的に危険を排除し、安全を高める能動的な安全管理体制や危機管理体制を整備・構築することが必要となる。

本節では、国際機関や国際NGOの実績やフィールドマニュアル等を参考に我が国が平和構築活動を行う場合に想定すべき安全管理体制について考察する。

2. 想定される安全管理の枠組み

平和構築支援における安全管理・危機管理は、組織的対応と要員個人による対応、その他現場独自の対応に大別できる。

³¹ 2000年10月20日に国連大学において行われた国連平和活動委員会報告書懇談会における報告による。

³² 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。

³³ 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。詳しくは2 - 1 - 2「緊急援助の方途」参照。

(1) 組織的な安全管理

1) 非緊急時の安全管理

危険レベルに応じて安全管理の枠組み(現地と本部の役割や権限の配分等)が柔軟に設定・変更されることが望ましい。危険レベルとその対応は、最新情報を反映して更新されていくこととなるため、組織的な連絡網は安全管理体制の強化の重要なインフラといえる。現地では受入国政府関係者や住民から得た地域的な情報が有益であり、その情報を適宜本部に報告する体制を確立することで総合的な情報分析が可能となる。

現地での安全管理の主要な権限と責任については、現地の責任者に帰属する範囲を明確にする必要がある。安全管理計画や援助要員の行動管理基準作成³⁴、安全管理手順の遵守、その他移動用車両など資機材の定期的整備の実施などがこれに該当する。安全管理内容の関係者への周知を徹底し、援助要員全員が正しい情報を共有することが危険の予測・予防・回避の要となる。

2) 緊急時の安全管理

総合的な情報分析を踏まえて危険の予測および事前回避の措置をとる必要があるが、突発的な事象が発生するか、急速に事態が悪化しつつあるときは、現場の判断が優先されるため、平時より本部との間での緊急時の権限の配分などを協議しておく必要がある。

現場では、想定しうる事態への対策及び手順を事前に検討・周知しておくとともに、そのほか、国内・国際スタッフ別の緊急撤退計画の作成や、車両へのサバイバルキットの装備、離合地点の確認および避難先での食料及び資機材の備蓄など、事態を想定した計画を事前に用意、承認を受けておくことが必要である。

(2) 要員レベルの安全管理

要員個人が自ら安全管理への配慮や危機管理を実践し、安全の確保を最優先に行動する必要がある。それが危険の最小化、潜在的脅威の回避の大原則である。

また、UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)や赤十字国際委員会(ICRC)では武器(地雷、手榴弾、小型武器等)の形状、構造、作用、さらに有効な護身・危険回避の方法についての講習会を開催したり詳細なマニュアルを用意して個人レベルでの安全確保の知識を強化している。また、政情不安定な地域で活動する場合、誘拐・拉致を想定した技術的な訓練、人質となった際の精神的、生理的な恐怖を軽減するためのトレーニングの必要性も指摘している。

(3) その他の安全管理

営舎や倉庫、備品などサイト全般の安全管理や、群衆に対する対処法(Crowd Control)などについても事前に確認する必要がある。支援要員による各種通信機材の特性の把握や通信方法の習熟、病気や怪我に対する初期治療、強度のストレスに対する精神面でのセルフ・ケアなどにかかる訓練も安全管理の重要な一部である。

³⁴ 例えば、現地調査で視察したケニアの難民キャンプ(Kakuma Refugee Camp)では、援助関係者は夜間のコンパウンド(支援要員の住居・居住区)からの外出は禁止されている。

難民キャンプでの支援において、内外の危険から難民を保護することは基本的にUNHCRのマンデートに属するが、実施パートナーとして支援を行う援助機関・団体も部族間のトラブル³⁵、周辺住民の感情面に対する措置や配慮が必要となる。難民の代表者から成る委員会を設けてトラブルの自治的な解決に委ねることも安全管理の有効な手段である。

3. 安全管理上の留意点

本節では、我が国が危険地域で活動を行うと想定した場合に安全管理上考慮すべきと思われる事項について紹介する。

(1) 活動の時期、内容による配慮

平和構築活動は平時・準緊張期の平和配慮から、紛争予防、緊急人道援助、復興支援まで含む広範な活動であり、また、地雷除去、選挙監視活動、難民支援など活動の内容も多岐にわたるため、安全管理の枠組みは共通メニューと個別メニューとに分類、整理されることが好ましい。平和配慮および紛争予防に関する活動では、反政府集団、民族主義的集団による組織的・非組織的襲撃に注意する必要がある³⁶。また、カンボディアでは、選挙監視活動を行う場合に、残存する地雷等の兵器に対する警戒が必要であったと報告されている。

(2) 危険の性質と対策

活動現場における危険の種類には、国レベルのマクロ的な事情と地域レベルのミクロ的な事情を反映したものなどがあげられる。

- 1) 国際的な事情としては外国勢力による攻撃や、他国から支援を受けた国内反政府武装勢力による攻撃³⁷があげられる。ICRC(1999)によると、国内紛争と異なり、国家間の武力紛争において人道的支援を実施する場合には、両軍の指揮系統が明確であること、活動時、移動時の安全にかかる政府関係者との接触が容易であること、国際人道法のもとでの義務についても忠実であることから、活動は比較的安全であると報告されている。
- 2) 国内紛争や国内での緊張状態においては、反政府または民族主義的武装集団、時には政府勢力による攻撃にも注意する必要がある³⁸。反政府勢力、ゲリラ勢力は必ずしも軍服を着ておらず、

³⁵ 難民キャンプ内では襲撃、強盗、強姦の発生が報告されている。また、部族間の争いが最近では1997年と1999年に発生し、数多くの死傷者が出た。そのため、UNHCRは抗争する両部族を遠隔地に配置換えする措置をとった(ケニアでの現地調査より)。

³⁶ 表面上紛争が顕在化していなくとも、近隣諸国や近隣の支援国から武器が流入している場合、資金源となる宝石・麻薬等が取引されている場合などは事態が急転悪化する可能性がある。

³⁷ 例えば、政府による特定宗教に対する弾圧が行われている場合、当該政府側への支援はその宗教を支援する武装勢力による攻撃の対象となる場合がある(ケニア、タンザニア米国大使館爆破テロ、エジプト・ルクソールでの邦人観光客射殺事件)。

³⁸ 反政府勢力の結束の程度が低かったり、規律や命令が末端まで行き届かない場合、武装解除が宣言された後も、村落レベルや幹線道路沿いに残党、ゲリラが活動している場合がある(例; UNTACのUNV、文民警察官射殺事件、タジキスタン国連監視団員射殺事件)。中央政府の支配が末端まで行き届いていない場合は政府勢力についても警戒が必要である。

識別が困難であること、また車両や通信機等は戦略的に狙われやすい点に注意を要する。また、国内の無秩序に乗じて戦闘を継続することで利益を得る集団による散発的・突発的攻撃を想定し、停戦後の残存勢力、民兵、盗賊による襲撃・強奪にも警戒しなければならない。

ICRC(1999)によると、これら低強度の(Low Intensity)紛争の場合が人道的支援の実施が最も困難で、細心の注意を払う必要があるとされている。戦闘の指揮命令系統が不統一であったり複数存在するため、指導者レベルとの接触が困難である場合が多い。また権力構造が不安定である場合、安全の約束が保証されない場合もある。

- 3) 一般的な問題として、金品や車両の強奪などの犯罪、テロ³⁹による差別・無差別の攻撃や、身代金目当ての誘拐等などに対する警戒が必要である。被抑圧民族感情を逆撫でして反感を買うことで争いに巻き込まれる可能性にも注意を要する。

(3) 難民キャンプでの支援活動

現地警察の護衛・パトロールや民間警備員を確保することで、周辺の地域よりも安全の程度を高めることができる。援助物資の輸送車への襲撃に対しては、夜間の移動を禁止するなどの行動管理の見直しの他に、現地警察と連携を組み、移動の際に警察の護衛やパトロールを実施する対策をとったことにより、被害が激減したという事例が数多く報告されている。我が国のPKO部隊が地域住民の生活必需品(飲料水)を提供したことで間接的に安全度を高める結果となったのではないかとの報告もある。

(4) 軍・警察、平和維持軍との活動

危険地域における活動においては、武器の保有を認められた現地の公的機関(軍、警察、等)のサポートを得て活動するケース、また、緊急人道支援においては、PKO部隊の護衛を得て活動するケースもありうる。

UNHCRのハンドブックにおいて、現地住民との良好な関係が安全管理には重要であり、また、対立する集団のなかで中立性と不偏性は身を守る上で非常に重要な原則であるとされている。

4. 安全配慮義務の履行

能動的な安全管理体制の構築は、支援要員の身体を確保するための重要な課題であると同時に、法的には安全配慮義務の範囲と内容を決定する要因となる。

- (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。安全配慮義務とは、昭和50年に最高裁判所が「当事者の一方又は双方が相手方に対して信義則上負う

³⁹ 資源の利権をめぐる既存の国内勢力の対立が過激化している場合、政府の姿勢が援助提供国寄りとなり、ドナー国民や政府要人に対するテロの危険が高まる(例;ペルーJICA農業技術者射殺事件)。また、政府の誘導により対抗勢力支配地に対する圧力として援助が実施され、その結果援助当事者に危害が及んだケースもある。

義務として一般的に認められるべきもの⁴⁰と定義付けて以来、使用者の債務不履行の理論として判例のなかで発展してきた。そして、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。さらに、後の判例では、契約の有無に拘わらず、実質的に指揮監督又は使用従属の関係を有する者の間には同義務を認めている。

- (2) 安全配慮義務の法理は、義務違反と認められた場合でも、その責任や罰を負わせるために直接適用できる法令が存在するわけではないが、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、損害賠償責任を負うとの判例上の考えである。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。

補論

国際機関の安全管理

人道的支援活動の実績を有する代表的機関として、本補論では UNHCR の安全管理について紹介する。

紛争地域や隣接国での難民への支援は、原則として受入国の要請に基づいて実施されるため、安全管理に関する一義的な責任は法・秩序に関する管轄権を有する受入国に帰属するという立場をとる⁴¹。我が国の PKO、ODA による支援も、原則的に受入国の合意を経て派遣される場合は同様であると考えられる。

安全管理体制は、それを追加・補完するものと位置づけられるが、活動時の安全管理、緊急時の対応や、援助要員の身体の安全の確保の方法などが詳細なマニュアルに包括的に整備されている。

1. 国連安全システム(UN Security System)

UNHCR の安全管理体制は、国連安全システムと呼ばれる安全管理の体系に依拠している。

国レベルでは国連の安全管理対策の責任者(指定担当官 Designated Official : DO)が事務総長に対して援助要員の身体の安全および機関の財産の保全に関する説明責任を有する。DOの主な役割と権限は、安全管理について受入国政府の当局者と定期的に接触し、必要な情報を入手し報告する、地域の安全計画(Security Plan)を策定する、職員、援助要員の安全に影響を及ぼす変化を逐次報告する、安全管理チーム(Security Management Team : SMT)を組織する、緊急時にローカルスタッフおよび国際スタッフの移動・撤退を実行する、などである。なお、現場が本部から遠方にあるときは当該地方に限って地方安全調整官(Area Security Coordinator : ASC)が任命される。DO または ASC は所定地域の安全を担当する安全監

⁴⁰ 最高裁判決昭和 50 年 2 月 25 日 民集 29 卷 2 号 p.143

⁴¹ なお、国連各機関は可能かつ実行可能な範囲においてのみ NGO スタッフに対して安全確保の手段を提供するが、法的な責任は負っていない。

第1章

視員を任命できる。

DOからの報告は国連本部の国連安全調整官(Security Coordinator : UNSECOORD)に報告され、各国の安全情報と併せて定期的に公表されると共に、重要な情報は適宜事務総長に報告され必要な措置がとられることになる。

2. 安全管理計画(Security Plan)

(1) 原則として安全管理計画は国別の特定の政治的・地政学的な環境を考慮して検討する。また同じ国内でも、サイト毎に計画の内容は異なる。

(2) 安全管理計画は、 予防(Precautionary)、 移動規制(Restricted Movement)、 移転(Relocation)、 計画中断(Program Suspension)、 撤退(Evacuation)、 の5段階に分けられ、危険のレベルに応じて本部と現場の担当官の役割と権限が明確に定められている。 ~ の各段階の宣言は通常国連事務総長の事前承認を要するが、緊急事態は事後報告が認められる。

(3) 安全管理計画の枠内で、各地の安全担当は各種の計画を立て、定期的に更新することとなっているが、状況に応じて計画のレベルや構造も異なる。安全計画の代表的な項目として、任務地周辺地域の安全・治安情報や、サイト内のゾーン別情報、本部・サイト・現地政府関係者を含めた連絡網、国際・国内スタッフおよびその家族の情報、緊急時の移転・撤退の手段、避難地・集合場所の情報などが記載されている。

(4) そのほか、安全管理計画の一部を構成する緊急撤退時計画(Contingent Evacuation Plan)は緊急時の機密書類、電子ファイル、財務データ、現金、通信機器、コンピュータ、車両の取り扱い及び処分等について各要員の役割を定めている。

医療撤退計画(Medical Evacuation Plan)においては国内外の医療機関の場所や提供される医療サービス内容の情報、移送手段、移送シナリオ等が記載される。移動管理計画(Movement Control Plan)には車両の所在を確認する方法や、無線による定時交信のルールが定められている。

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。

- ・「ブラヒミ・レポート¹」が指摘するように、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、その意味で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²
- ・他方、我が国のこの分野への取り組みは、これまでの歴史的経緯や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言わざるを得ないこと³

こうした認識を踏まえ、本項においては、紛争中・紛争終結直後の緊急期における人道緊急援助活動の現状と課題、緊急期から開発期に至るまでの援助のギャップの問題、人道緊急援助のあり方の検討の順で課題の詳細を整理する。

なお、以下便宜上、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「直接支援」）と定義することとする。

2 - 1 - 1 緊急援助の現状と課題

1. 緊急援助活動の現状

頻発する紛争や大規模な自然災害に対して国際的な「緊急援助」⁴が行われてきており、災害によって被害を受けた被災民の救援や被害の復旧は、国際機関、NGO、各国政府にとってますます重要な活

¹ 1 - 2「平和構築実施に際しての法的枠組み」補論5を参照

² 平成11年10月の総理府による外交に関する世論調査によれば、国際社会における日本の役割として「人的支援を含んだ、地域紛争の平和的解決に向けた努力などの国際平和の維持への貢献」が46.8%、「難民/国内避難民に対する人道的な支援」が42.2%であり、「開発途上国の発展のための協力」の15%を大きく超えている。

³ 草野厚(2000)

⁴ 「緊急援助」の定義は必ずしも明確ではないが、DACガイドラインでは「危機や暴力的紛争の犠牲者の緊急的な援助であり、主たる目的は人命を守ることである」と定義してある。一般的に紛争の場合の緊急期とは、紛争中及び紛争終結後から復興期までの期間。

動になってきている。特に国連においては国連憲章第1条でその目的の一つとして「人道的な問題の解決」への努力が明記されているが、この人道的な緊急救援活動はその規模、内容共に拡大する傾向にあり、PKOと並んで国連の重要な活動となってきている。

災害には原因別に地震、洪水、旱魃などに起因する「自然災害」、ガス爆発、構造物崩壊などの「人為災害」、そして戦争、内戦などに起因する「紛争に起因する被害」があるが、いずれの場合も人道的観点により被災者の人命を守ることを目的に、救助活動、医療活動、災害応急復旧活動等を行っている。特に紛争に起因する被害の場合、戦禍を逃れ国境を越えた「難民」や自国内で居住地を離れた「国内避難民」等が大量に発生し、被災者の人間としての尊厳を守るという人道的観点からのみならず、「難民問題」が国際社会の平和や安定にも深く関わっているという点からも、緊急に対策が必要な課題となってきている。

緊急援助の実際の活動を行う実施者としては、UNHCRや国際連合児童基金(UNICEF)、世界食糧計画(WFP)、世界保健機関(WHO)等の国際機関、赤十字関連機関、国際的なNGO、さらに各国政府が派遣する救援チーム等がある。近年特にNGOの活躍が著しく、国境なき医師団(MSF)、OXFAM等、その迅速性、専門性、資金力等それぞれの特長を生かした救援活動を行っている。

我が国の緊急援助活動は、これまでも国際機関等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組みの歴史が浅いこともありいまだ十分とは言えない状況にある。我が国の海外協力NGOについても開発援助型NGOの方が緊急援助型NGOよりも数も多く資金量も豊富な状況にある。我が国政府としては1992年に制定された「PKO法」によって一応法的体制は整備されたものの右法律に基づく「人道的な国際救援活動」は実績が少なく後述するように様々な課題を抱えている。またNGOについても2000年8月に「ジャパン・プラットフォーム」⁵が設立されたが、その評価は今後の活動を待たねばならない。いずれの場合も、情報の収集発信力、人材育成能力、資金力等に課題を有しており、今後の官民の一層の積極的な取り組みが必要である。

⁵ NGO、政府、経済界が一体となって難民発生時や自然災害の緊急援助を行うためのオールジャパンの枠組み。中核に人道救援活動を行う意志を持つNGOユニット(集合体)があり、会計や組織運営等の客観的基準を満たせば誰でも参加できる。政府(外務省)は、初動支援のための資金を提供し、調査旅費や現地事務所立ち上げ、通信、保管等の経費を支援し、企業(経団連)は機材、技術等の提供と貸与を行う。

表2 - 1 災害の種類、救援活動の内容と担い手

災害の種類	自然災害	人為災害	紛争に起因する被害
災害の種類	台風・地震・水害等	原油流出、ビル倒壊、列車事故など	政治・経済・社会・人種・宗教など複数の紛争原因による危機
救援活動	・ 緊急的な医療支援、食糧、衣料、医薬品等の物資の提供活動 ・ 技術支援活動	・ 緊急的な医療支援、防災資機材、医薬品等の提供活動 ・ 技術支援活動	「紛争終結直後の緊急期における被災民への対応」 ・ 緊急的な医療支援、食糧、衣料、医薬品等の物資の提供活動
活動の担い手	国際機関、各ドナー 緊急援助隊(日本政府 / JICA) NGO	国際機関、各ドナー 緊急援助隊(日本政府 / JICA) NGO	国際機関、各ドナー 国連PKO NGO (なお、難民の流出先である周辺国政府から要請がある場合の支援活動は、JICAも実施)

2. 我が国の緊急援助の歴史と特殊性

我が国政府としての組織的な緊急援助活動の歴史は、1979年から1982年までの3年間にわたってのタイ・カンボディア難民救済のための医療専門家チームの派遣にさかのぼる。その後、このような開発途上国での緊急援助のニーズの増大に対し、より迅速に医療関係者の派遣を行う体制を整備する必要性が提起され、1982年に「地震などの自然災害やガス爆発などの大規模な緊急災害に対し、医師、看護婦等をあらかじめ登録しておき迅速に医療チームを編成し、被災地に派遣する」ための国際救急医療チーム(JMTDR)が発足した。JMTDRはJICAに事務局を置き、1984年のエチオピア旱魃災害救援を第一号に1985年のメキシコ地震、コロンビア火山災害等にも活躍した。その後医療活動のみならず瓦礫の下から被災者を救い出すレスキュー活動も含めた総合的な災害救済体制の整備の必要性も認識され、1986年に救助チームや専門家チームも加えた国際緊急援助隊(JDR)が発足した。翌1987年には国際緊急援助隊法(JDR法)が制定され、法的根拠が明確に位置付けられ、救助チームのメンバーとしては警察庁、海上保安庁、消防庁、防衛庁⁶等が制度的に協力することになった。

このJDR法はすでに第1章で述べたように、紛争に関係のない自然災害やガス爆発などの人為的災害のみを対象とする旨、上記JDR法の法案審議の過程で明確に整理されていた。しかし1991年の湾岸戦争の際に、難民・国内避難民救済に参加する必要性が生じたが、当時我が国にそのような事態に対応する法律や体制が無く、国際緊急援助隊を準用すべく、国内避難民に対して紛争と直接関係のない新たな自然災害が発生したと考えを整理し、JDR医療チームを派遣した。しかしながらこのような対応は国会等で強い批判を浴び、紛争に起因する被害を対象にする法律の制定が強く望まれるようになった。またJDR法もより大規模な災害に迅速に対応するために自衛隊の参加を可能とすべく修正を加えることになり、1992年「国連平和協力法(PKO法)とJDR法改正が国会で成立、同年施行された。

両法律の制定に当たって、対象となる災害を前述のとおり再整理すると同時に、緊急援助隊への自衛隊参加については、生命の安全が確保できないようなところへは派遣しないとして武器の携行を禁

⁶ 防衛庁の参加は1992年6月のJDR法及び自衛隊法の改正後。

止し、派遣に当たっては外務大臣が防衛庁長官と協議するだけで派遣できるように整理(PKO法では参加5原則⁷に合致していること、閣議決定等が必要)されたのが特徴的であった。

これまでの我が国の緊急援助の歴史をまとめたものが表2 - 4である。PKO法成立以来、PKO活動が6件、選挙監視活動2件、人道的な国際救援活動2件の実績がある。

表2 - 2 国際平和協力活動(PKO 法)

	国際平和協力業務(人的協力)	物資協力
国連平和維持活動 (PKO)	(1) いわゆる PKF 業務(凍結中) 武力紛争の停止の遵守状況の監視、武力解除の履行の監視等。 緩衝地帯等における駐留、巡回。武器の搬入または搬出の検査、確認。 放棄された武器の収集、保管、処分。停戦線等の設定の援助。 捕虜の交換の援助。 (2) 選挙投票等の監視等。警察行政事務に関する助言、指導、警察行政の監視。 その他の行政事務に関する助言、指導 (3) 医療、被災民の搜索、救出、帰還の援助。被災民に対する食糧、衣料、医薬品等の配付。被災民を収容するための施設等の設置。紛争により被害を受けた施設等の復旧、整備。紛争により汚染等の被害を受けた自然環境の復旧。輸送、保管、通信、建設等。	必要な物資の供与
人道的な国際救援活動	上記(3)の業務	同上
国際的な選挙監視活動	選挙投票等の監視等	同上

表2 - 3 国際緊急援助体制(JDR 法、JICA 法等)

人的援助(国際緊急援助隊)	物的援助	資金援助
(1) 救助チーム (警察庁、海上保安庁、消防庁、防衛庁) (2) 医療チーム (JICA に登録されている医師、看護婦、調整員等、防衛庁) (3) 専門家チーム(災害復旧、対策)	(1) 援助物質 (生活必需品、医薬品等の供与) (2) 民間援助物資の輸送 (JICA が実施)	(外務省が実施)

⁷ 「PKO参加5原則」(1)停戦合意が存在している、(2)受入国などの同意が存在している、(3)中立性を保って活動する、(4)上記1～3の原則が満たされなくなった場合、一時業務を中断または終了させる、(5)武器の使用は自己または他の隊員の生命、身体の防衛のために必要な最小限度に限る。

表2 - 4 日本の緊急援助の歴史

年 代	主な災害発生国・地域	年	我が国の取り組み(主なもの)	
			紛争に起因する被害 (PKO関連)	自然災害 (JDR及びJICA法)
1960年代前半 1970年代前半	ナミビア、ルワンダ 東ベンガル、ウガンダ、チリ キプロス			
1970年代後半	インドシナ、エチオピア カンボディア	1978		カンボディア難民救急 医療事業(JICA)
1980年代前半	アフガニスタン、南ア、 ソマリア等	1982		国際緊急医療チーム (JMTDR)設立
1980年代後半	モザンビーク リベリア	1987		国際緊急援助隊法成立
		1989		象牙海岸リベリア 被災難民(JDR)
1990 1991	スリ・ランカ ソマリア、クルド、旧ユーゴ リベリア	1991		クルド難民救援国際 緊急援(JDR)
1992	シエラ・レオーネ アンゴラ	1992	国際平和協力法成立、 アンゴラ選挙監視要員 (PKO)	国際緊急援助隊法改正
	カンボディア		カンボディア文民警察、 施設部隊等(PKO)	ニカラグア地震(JDR)
1993		1993		
1994	モザンビーク	1994	モザンビーク選挙監視、 輸送部隊(PKO)	エジプト地震(JDR)
	エル・サルヴァドル		エル・サルヴァドル選挙 監視(PKO)	
	ルワンダ		ルワンダ難民救援隊派遣、 空輸隊(人道支援)	インドネシア火山噴火 物災害(JDR)
1995 1996	チェチェン ゴラン高原	1996	ゴラン高原派遣輸送隊 (PKO)	バングラデシュ洪水 (JDR)
				エジプトビル崩壊 (JDR)
1997		1997		タンザニアにおけるル ワンダ難民支援(JICA)
				インドネシア森林火災 (JDR)
1998 1998	ホンデュラス(ハリケーン) ボスニア・ヘルツェゴヴィナ	1998	ボスニア・ヘルツェゴヴィ ナ選挙要員	国際緊急援助隊に 自衛隊初参加(JDR)
1999	トルコ地震 台湾地震 東チモール	1999	東チモール文民警察(PKO) 東チモール国内避難民救援 活動(人道支援)	トルコ緊急援助隊 (JDR)
				台湾緊急援助隊(JDR)
2000	ボスニア・ヘルツェゴヴィナ		ボスニア・ヘルツェゴヴィ ナ選挙監視	マケドニアに対する コソヴォ難民支援 (JICA)

(注) PKO活動、選挙監視活動、人道的な国際救援活動

3. 「人道的な国際救援活動」の課題

(1) ルワンダとクルドの難民救援活動の比較

前述したようにクルド難民救援活動に対してはJDR法で対応し、その後PKO法が整備されたためルワンダ難民に対してはPKO法の人道的な国際救援活動で対応した。両者のケースを比較したのが表2 - 5である。参考までに自衛隊が参加したホンデュラスのハリケーン救援も比較した。

この結果明らかになることは、PKO法の枠内で派遣されたルワンダのケースは、災害の種類、活動内容等が同じにもかかわらず、JDR法で派遣された2ケースより災害発生時から救援隊派遣までの期間が大幅に長いこと、さらに診療活動も被災地から離れたゴマ市内での二次医療であったこと等が特徴的であった。当然、現地における治安状況(ルワンダは武器を携行した)や受入状況等に差があり一概に比較できないが、適用する法律(JDR法とPKO法)によって実際の援助活動がどのように違ってくるのかを知る上で非常に参考になるとと思われる。

表2 - 5 ルワンダ、クルドの難民救援活動、ホンデュラスのハリケーン救援の比較

	ルワンダ難民救援活動 (対コンゴ民主共和国)	クルド難民支援 (対イラン)	ホンデュラス ハリケーン支援
災害の区分	紛争に起因する難民	紛争に起因する難民	ハリケーン
規模	難民約175万人	難民約100万人	被災者82万人
災害発生時期	1994年7月～	1991年4月～	1998年10月27日
適用法律	PKO法「人道的な国際救援活動」	JDR法	JDR法
派遣期間	9月21日～12月25日	4月12日～6月19日	11月13日～12月8日
チーム構成	自衛隊のべ283名 空輸隊118名	民間の医師、看護婦、 JICA職員(のべ50名)	陸上自衛隊80名、 航空自衛隊105名 外務省、JICA20名
主な活動	ゴマ市内での二次医療 (のべ2100人診療) 防疫、給水活動	診療活動	被災地での診療活動 (のべ4031名診療) 防疫活動

(2) 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。これまで述べてきたような人道的な緊急援助活動に直接関係するものは「人道的な国際救援活動」である(PKO法の第3条第3号、又～レまでの活動)。⁸ 災害の発生原因によって両者が区別されたとはいえ、JDRとこの「人道的な国際救援活動」はその活動内容(医療、救助等)、必要とされる要員(医者等)等において共通点が多い。事実「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)には、JDRに登録しているJICA職員等を(本人の意思を確認の上)登録することが検討されている。しかしながら、この内「人道的な国際救援活動」に対する協力は法律制定以来、極めて実績が乏しく、これまで1994年のルワンダ内戦に人道目的で自衛隊員(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るが、HUREX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。またルワンダに医師(自衛官)を

⁸ PKO活動、人道的な国際救援活動ともに医療活動等の緊急援助を行えるが、前者が国連の統制下で行われるのに対し、後者は各国が独自に援助活動を行う点に特徴がある。

派遣した際も3度にわたり事前調査団を派遣するなど救援隊を派遣できたのは災害発生時から2ヶ月以上も経過してからであった。参加5原則の審査、閣議決定、政令等の手続きに非常に多くの時間を要し、緊急時への即応体制という点では大きな課題があることが浮かび上がってきた。

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。コソヴォや東チモールでは多くの国際的NGOや日本のNGO、さらにはUNHCR等の国際機関、さらにはカナダや米国等の政府機関が活躍する中で、我が国の人的貢献は極めて低かったと言わざるを得ない。

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、対応不能のエアポケットが生じてきている。紛争に起因する被害に対して、以下のケースにエアポケットが生じている。

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

実施計画の閣議決定、制令による協力隊の設置に時間がかかり危機発生から派遣までに2か月程度の時間を要してしまう。また、大規模な災害(外交政策上のインパクトの大きいもの)のみに限定されるという面もある。

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(国際平和を危うくする恐れのない災害)

(3)「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、前述のとおり「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。特に人材リクルート(登録)やその研修、事務局の体制、備蓄基地等はJDRと重複するところが多く、相互での協力連携が必要である。「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てみると以下のとおりとなる。

1) 実施計画の閣議決定、政令による協力隊の設置等の枠組みの制約(JDRは外務大臣が決定)

閣議決定の手続き、財務当局への予算要求等の手続きにより、協力隊本隊の派遣は人道危機発生から2ヶ月近く要してしまう。さらに、閣議決定の手続きを経る必要があることから、外交上のインパクトのある大型の人道危機のみに限られてしまう傾向がある。

2) 5原則等の法律の要件充足必要性による制約

人道的な国際救援活動といえども、参加5原則の充足が必要である。また派遣にあたっては、国連総会等の決議、または国連機関(UNHCR等)からの我が国への要請が必要である。

3) 予備費での対応による制約(JDRは外務省交付金)

派遣の都度予備費を財政当局に要求する必要がある。

4) 国家公務員への採用による制約(JDRは地方公務員や民間の現職参加)

派遣される隊員をその都度国家公務員へ採用する必要がある。そのためには隊員候補者本人、所属先の長、国際平和協力本部長の三者の合意が必要で、右手続き等に時間を要している。

また民間の者を派遣する場合は、所属先への人件費補填がない。さらに、給与の支払にあたっての「格付け」や手当の算定に多大な時間がかかる。

5) 人材リクルート(HUREX)上の制約

平成10年6月から登録手続きを開始したが、十分な人材が不足し研修も不十分である。特に医療分野については、開発途上国、災害現場における活動経験を有する医療関係者が限られていること、また右経験を有する医師の中で熱帯医療や感染症等の分野の医師の割合が低く、現場の医療ニーズと必ずしも合致しない場合が多い等の制約がある。また研修についても、我が国には人道緊急援助に関する専門的研修機関がほとんどない状況にある。

6) 実施体制上の制約

募集(登録)、訓練、情報収集/分析、会計、ロジスティック(通信、輸送、機材等)の実施体制が脆弱。PKO事務局のスタッフ数も不足。

表2-6 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。

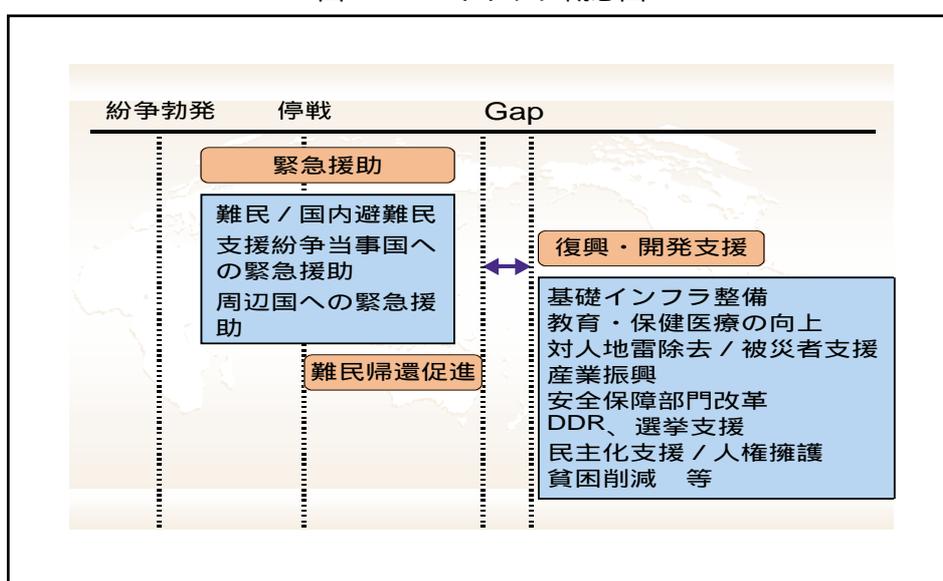
2 - 1 - 2 ギャップの問題

1. 「ギャップ」とは何か

(1) 時間的ギャップ

ギャップの問題とは、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、コンティニューム(continuum)支援ともよばれている。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。こうした時間的ギャップにかかる現状の問題点は、大きく以下の3点に分類される。

図2 - 1 ギャップ概念図



1) 緊急援助による受益者の援助への依存

緊急援助においては、食糧を始めとして、医療サービス、給水施設等が無償で与えられてしまうために、受益者側に自立・自助努力の意識が生まれにくい体質になり、緊急援助から復興、開発協力とフェーズが移行していく際の大きな問題点になる。

2) 資金の問題

紛争直後は国際社会における注目度も高いために資金調達をしやすいが、長期化した緊急援助や、復興支援には援助国の関心が薄れてしまい、資金不足に陥る例が多い。資金調達の制約は大きな障害となっている。

3) 調整機関の引き継ぎ

近年の紛争は概して難民や国内避難民を大量に伴うことが多いので、緊急援助はUNHCRが中心

となって調整されることが多い。難民帰還までを一区切りとして業務縮小に向かうUNHCRを引き継いで、当該国政府の行政組織が十分に機能していない時期に、大規模の復興支援事業の調整を担う機関・組織を早期に見つけることは、中長期的な復興・開発へ向けて重要である。しかしながら、緊急援助と開発援助の事業採択から実施までのスピードの違いや、大部分の事業を国際NGO等へ委託して実施しているUNHCRと、現地政府や現地NGOのキャパシティを向上させることに主眼を置く開発援助機関の手法の違い等が障害となり、円滑な引き継ぎがなされない場合がある。また、紛争からの復興、その後の持続的な開発に結び付けるには、緊急援助及び復興援助実施時から開発援助のノウハウを組み入れ、その国/地域を自立発展に導くような開発型アプローチに配慮する必要がある。

(2) その他のギャップ

上記時間的ギャップの他に、地域住民と難民の間のギャップの問題がある。難民キャンプが形成され、急激な資金投入や援助実務者の流入によってインフレが起こり、その地域の経済のバランスが崩されることが多々ある。それが要因となり、難民ではなく、元々その土地で生活していた地元民の生活が困窮する。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問題である。また、難民の流入による環境破壊が多大な影響を及ぼしていることも問題である。

また、時間的ギャップの問題に関しては、この問題に対する国際社会の意識が高まってきたのか、昨今のコソヴォや東チモールへの国際社会の「時間的ギャップ」への対応は改善されてきたように見受けられる。他方で、新たなギャップの問題として、地域間/個々の紛争間のギャップがあげられる。ドナーの関心が、ケースあるいは地域によって異なり、コソヴォや東チモールのよう、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. ギャップを埋めるための方策

ギャップ問題を改善するには、復興支援にかかる国際的枠組みの構築が必要である。緊急援助実施機関と開発援助実施機関、各国ドナーと国際機関及び国際開発金融機関の間に、復興支援に関する共通理解が欠けており、これらを協議する枠組みもなかった。そのため、それぞれのフェーズに区切って見れば、援助調整の努力はされてきたものの、紛争中、終結直後、復興、開発へとつながる国際社会としての一連の一貫した援助を実施することが非常に難しかったといえる。

また、復興支援に関与している機関が個々に個別具体的ケースについて連携の方策を協議することや、そのような協議を通じてお互いの援助システムやノウハウを理解し学びあうことも、ギャップのない一貫した援助の実現に資する。結局、一機関が紛争勃発時から復興開発の時期まで一貫して援助を実施することは不可能であり、いかにアクター間の理解を深め、効果的に連携協力を行っていくかがギャップを埋める鍵となる。

外務省難民支援室作成の「緊急援助から開発への移行(コンティニユアム)に関する基本的な考え方」

(平成9年3月4日)においては、ギャップ問題に対処する方策として、人道援助機関による緊急援助と開発援助機関による復興・開発援助の各々のマンデート・利点を生かした有機的な連携、バランスの取れた同時並行的活動の実施、及び開発援助機関の早期介入の必要性が指摘されている。

3. 国際社会の対応

ギャップの問題を援助実務者や研究者など関係するアクターの間で共有すると共に、ギャップを埋めるための具体的な方途を探ることを目的に、アメリカのブルッキングス研究所にて「ブルッキングス・プロセス」が開始された。1999年1月には、UNHCR緒方難民高等弁務官、世銀ウォルフエンソン総裁の提唱により、第1回ブルッキングス円卓会議が開催され、国連諸機関や国際開発金融機関のみならず、主要ドナー、DAC及びNGO等のハイレベルの代表者が一同に会して、人道援助と開発援助という既成の枠組みを超えて、紛争が頻発している国際社会の現状に柔軟かつ的確に対応するための方策を検討するための協議が行われた。1999年7月に第2回円卓会議が開催され、UNHCR、世銀、UNDPが中心となって、シエラ・レオーネ等におけるギャップ問題に具体的に取り組むべく、国際機関、主要ドナー国、国際金融機関、裨益国を関与させる「パートナーシップイニシアティブ」の形成に向けて取り組んでいくことが合意された。2000年2月にはUNHCR、世銀、UNDP合同調査団がシエラ・レオーネ、象牙海岸、リベリア、ギニアに派遣された。

一方、国連のIASC(Inter-Agency Standing Committee)は1998年11月に、紛争後の再統合に関するReference Groupを設置し(UNDPが議長)⁹、特に緊急援助と開発援助のギャップを埋める問題に焦点を当て、紛争と紛争後の復興に関する包括的アプローチを検討している。IASCにおいては、緊急援助と開発援助のギャップは、制度、政治、権力の不在、国際社会と地元政府のスピードの違い、持続性の5点の問題が大きいとされている。2000年1月から4月にかけて、アゼルバイジャン、BH、コンゴ共和国(Congo Brazzaville)、リベリア、ソマリアの5ヶ国にて、紛争後の移行期において、特に再統合及び復興にかかる主要な問題に対応するための新しい、実用的な解決方策を検討することを目的に調査団を派遣した。この結果をもとに、IASCの紛争後の復興政策の実用的アクションプランに反映させていく予定である。

4. 我が国の援助とギャップ問題

JICAの協力に際しては、始めに企画調査/プロジェクト形成調査により案件の発掘・形成をし、その後一般無償や技術協力の開始に至る場合が多い。しかしながら、後に入ってくるJICAの事業とNGO・国際機関への拠出を通じた間接的な協力の間の情報交換、及び双方の継続性の視点の理解は十分ではなく、真の意味でギャップを埋めるための支援が実施されていないのが現状である。

また、日本のODAに関する法的制約、開発途上国の安全管理の問題や政治的不安定等の理由により、紛争中・紛争直後の当事国に対する緊急援助、及び無政府/政府承認されていない国に対する支援については実施が困難である。現在は、そのようなJICAが直接協力を実施できない国・地域に関しては、外務省による国際機関への拠出や緊急無償、及びNGO補助金や草の根無償等で、他の機関や

⁹ 国連政務局、同PKO局、世銀、児童と武力紛争に関する国連事務総長特別代表等、ギャップの問題に関連するアクターが通常のIASCメンバーに加えて参加している。

組織を通して協力することにより、我が国全体としての継続的な援助の実施を試みている。二国間援助が開始されるのは、停戦後治安等の状況が落ち着いてからである。

(1) 緊急援助

紛争が勃発すると、我が国は通常、以下のスキームにより、紛争当事国ないし周辺国の難民キャンプを主体として援助を実施する(なお、難民の影響が直接・間接的に及んでいる周辺地域に対しても、治安上、政治上の問題がない場合には無償資金協力や技術協力を実施している)。

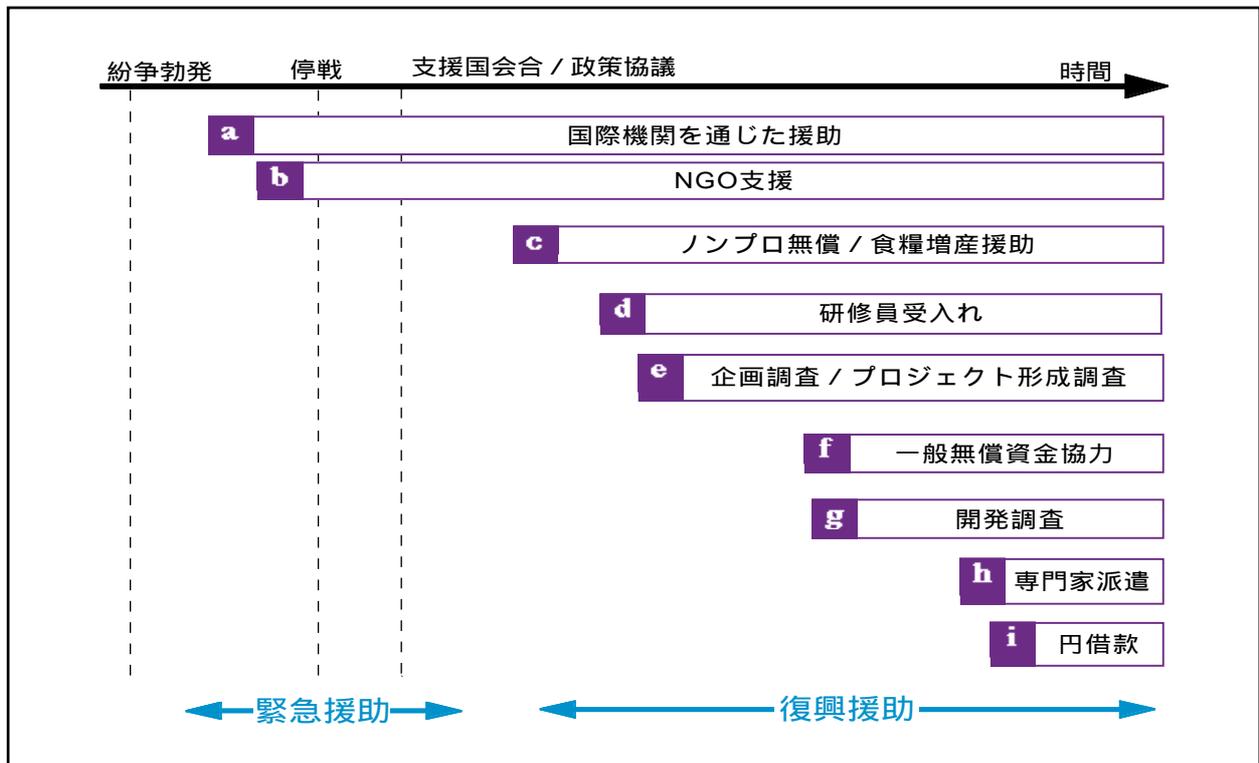
- ・ 拠出金ないし緊急無償による UNDP、UNHCR などの国際機関を通じた援助
- ・ 草の根無償資金協力、NGO 補助金等による NGO 支援

(2) 復興・開発支援

一般的に、紛争後の復興・開発においては、和平合意後の支援国会合や政策協議の結果を踏まえ、国際機関を通じた援助や、NGO支援から開始すると共に、必要に応じて、食糧援助や緊急に必要な物資の輸入を支援するノン・プロジェクト無償資金協力や、食糧の増産計画を支援するための食糧増産援助を実施する。政情が安定した段階で、JICAによるパイの技術協力が開始されるが、治安が不安定な場合が多いため、JICAの協力も研修員受入れから開始し、次に企画調査やプロジェクト形成調査による案件発掘を行った上で、通常の技術協力や無償資金協力を実施することが多い。安全管理の問題から、専門家派遣はなかなか開始できないのが実情である(図2 - 2)。

ボスニア・ヘルツェゴヴィナ(BH)の場合、1995年12月の Dayton 合意以後、我が国は4年間で

図2 - 2 我が国の復興援助システム



5億ドルのプレッジをし、その上で、図 - 3aから図 - 3g、及び図 - 3iの円借款を供与する他、選挙監視団も派遣するなど、多面的にBHの平和構築に協力しているが、専門家派遣は2000年度になってやっと実施されたばかりである。また、東チモールの場合には、a、b、d及び、eにあたる経済協力調査(2000年1月)を実施し、その結果に基づきgの開発調査、及びhの専門家派遣等を実施中である。

一方、ギャップの観点からみた日本のODAの技術的な特徴として、無償資金協力は外務省の同じ課が緊急無償から一般無償まで扱ったり、先般のコソヴォ紛争への緊急時の周辺国支援としてJICAが実施したマケドニア/アルバニアに対する技術支援が、通常の開発援助と同様の主管課/手順であったこと等、必ずしも緊急援助と開発援助を明確に区別したアプローチを取っていないことがあげられる。

ギャップ解決のための支援を強化していくには、DACを始めとする会合、セミナー及びシンポジウム等に積極的に出席し、情報やノウハウ等を交換することを通じて国際機関や他ドナーとの連携を強化していくことや、個別に国際機関・援助機関と公式・非公式に協議を重ねて、平和構築及びギャップを埋める支援のための具体的連携方策について検討を重ねることが必要である。

コソヴォ、東チモール等紛争が頻発している現状を鑑みて、無政府の状況でも暫定統治機関を被援助国とみなして協力を実施する等、フレキシブルに対応することが必要であり、様々な困難点を徐々に克服し、可能な限り早期に復興援助を開始していけるような方策を検討していく必要がある。

また、ギャップを生じさせる原因のうち法的な側面からの要因を整理すると以下ようになる。

- 1) JICA法において技術協力の要件となっている「条約その他の国際約束」を、紛争後の混乱した状況の中でタイムリーに形成することの困難性
- 2) 復興・開発支援のターゲットとなるべき地域の治安の不安定性と、これによる安全配慮義務の観点からの要員派遣の困難性

1)については、現行法の枠内で、JICA法第21条第1項第7号の目的達成業務のうち「国際連合及び関係機関その他の国際機関の行う技術協力に対する協力」として位置付けたり、同第6号の付帯業務として行える企画調査員の派遣やプロジェクト形成調査を活用するという方法で対処しているが、いずれも限定された範囲の協力¹⁰にならざるを得ないため、平和構築への協力を拡充する場合には、JICA法改正の可能性を含め、法的な手当てを検討していく必要がある。

2)については、安全配慮義務履行を前提とした協力のあり方を検討する必要がある。

2 - 1 - 3 人道緊急援助のあり方の検討

1. 問題点の整理

上記2 - 1 - 1及び2 - 1 - 2で述べた課題を解決に導いていくためには、どのような検討の方向性があり、それぞれどのような困難を有していると考えられるのか。

¹⁰ 例えば「国際連合及び関係機関その他の国際機関の行う技術協力に対する協力」の認可書においては「業務の実実施計画の概要」として、「専門家又は調査団の派遣」「専門家又は調査団の推薦」「機材調達に関する協力」「その他の協力(調査並びに資料・情報の収集、連絡等)」の4点しか規定されていない。

第2章

こうした観点から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、(2)各法的枠組み別問題の順で、問題点を改めて整理すると次のとおりである。

(1) 各法的枠組みに共通する問題群

1) 実施体制をめぐる問題

実施体制にかかる問題点については、以下の2点に整理できる。

(a) 実施の基盤となる人材・機能・施設の不足

- ・人道緊急援助の中核機能を担うプロジェクト管理、ロジスティック、安全対策等において中核となりうる要員の不足
- ・情報収集/調査研究機能の不足と拠点となる施設の未整備
- ・人材の登録と研修・訓練機能の不足と拠点となる施設の未整備

(b) 援助要員リクルートの困難

- ・人道緊急援助に迅速に対応でき、かつ適切な技術を有した援助要員の不足
- ・組織的バックアップ体制が得にくい等、職場環境の制約

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

- ・人道緊急援助のサイトで想定される不安定かつ流動的な状況による、危険の予見の困難
- ・危険の予見の困難に伴う効果的な安全対策措置の困難、及び臨機の対応の困難

(b) 万一の場合の補償制度の未整備

- ・PKO法に基づく協力は全員国家公務員に採用され、国家公務員の補償制度を適用されるが、その他の協力形態においては、必ずしも補償制度が整備されていない。

(2) 法的枠組み別問題群(上記(1)で示した共通問題は除く)

1) PKO法に基づく協力

PKO法に規定する「人道的な国際救援活動」を行う場合の問題点について、改めて整理すると以下の通りである。

(a) 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

(b) 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

(c) 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

2) JDR法に基づく協力

JDR法に基づき国際緊急援助隊を派遣しようとした場合の問題点について、改めて整理すると以下のとおりである。

- (a) 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
- (b) 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

3) JICA 法に基づく協力

JICA法に基づき技術協力の一環として緊急的な協力を行おうとした場合の問題点について、改めて整理すると以下のとおりである。

- (a) 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¹¹
- (b) 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¹²

4) NGO による協力

近年、NGO事業補助制度が整備されつつあり、またNGOと政府、経済界が連携する「プラットフォーム構想」が2000年8月に発足したが、他方、NGOの財政基盤、人的リソース、運営ノウハウ等の面で必ずしも磐石ではない実態がある。

以上を表に整理すると以下のとおりとなる。

表2 - 7 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		-

¹¹ 紛争後の人道緊急援助や復興・開発支援段階においてこの要件を迅速かつ円滑に満たすことが難しいケースが少なくない。また東チモールのように実質的に政府機能が停止し、そもそも国際約束を締結する通常の相手方に欠く場合もあり得る。

¹² 3 - 6「安全対策措置の充実と補償制度の整備」参照

¹³ 3 - 6「安全対策措置の充実と補償制度の整備」参照

2. 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「各法的枠組みに共通する問題群」と「法的枠組み別問題群」に分類される(以下便宜的に前者を「共通問題群」、後者を「個別問題群」とする)。以下、共通問題群、個別問題群の順で、問題解決の方向性について考察する。

(1) 共通問題群

共通問題群については、我が国のいずれの法的枠組み、実施機関(団体)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

上記のような個別問題群が発生しているのは、概ね以下の原因が考えられる。

1) 現行の各関係法令制定の背景、目的、経緯等が様々であること

2) 特にPKO法制定過程において、自然災害、人為的災害、紛争に起因する被害等、発生しうる事象をできるだけ網羅的にカバーするというよりも、紛争によって生ずる被害への対応(中でも自衛隊への対応)についての立法府、行政府のコントロールの確保が重視されたことがあげられる。従って、現状の法的枠組みがそもそも立法府の意思を反映して形成されていることから、そうであれば現状はその当然の帰結でありやむを得ないとの見方もありうる。

他方、そうはいつでも現実に必要とされる人道緊急援助を一層強化するため法的制約を緩和するとの観点から、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¹⁴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アプローチ(以下「包括的アプローチ」)が、選択肢として考えられる。

また、上記の議論とは別のアプローチとして、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アプローチ(以下「個別的アプローチ」)も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。

- (a) 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
- (b) 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¹⁵

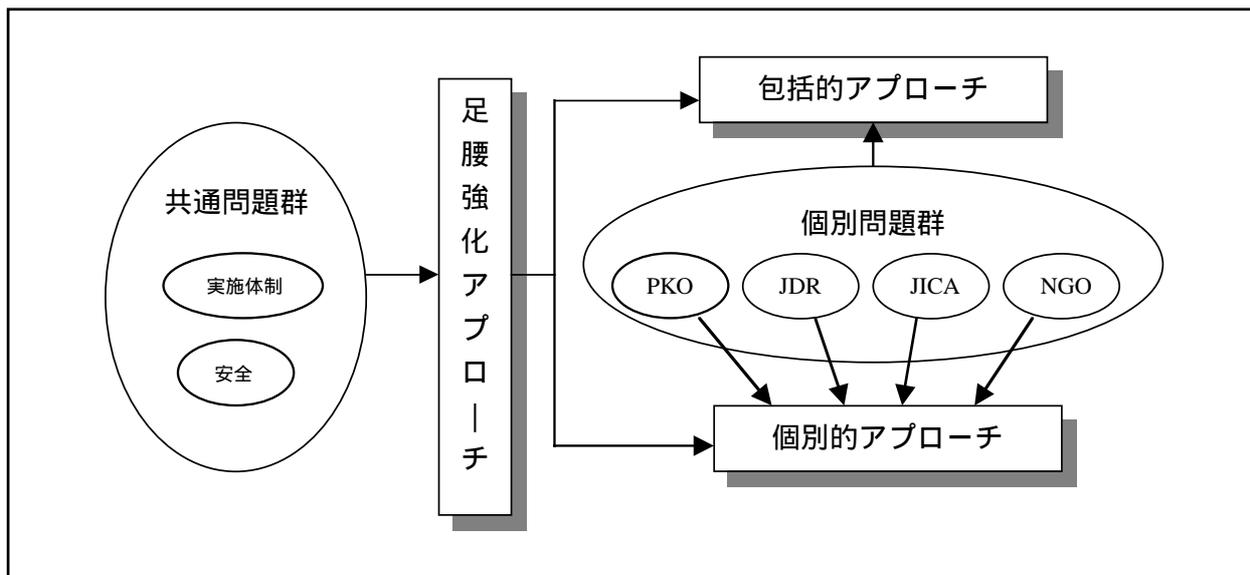
¹⁴ PKO法、JDR法、JICA法等

¹⁵ JDRを紛争に起因する被害にも派遣できるようにするためには、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。

- (c) 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
- (d) NGO への支援を強化する方向性

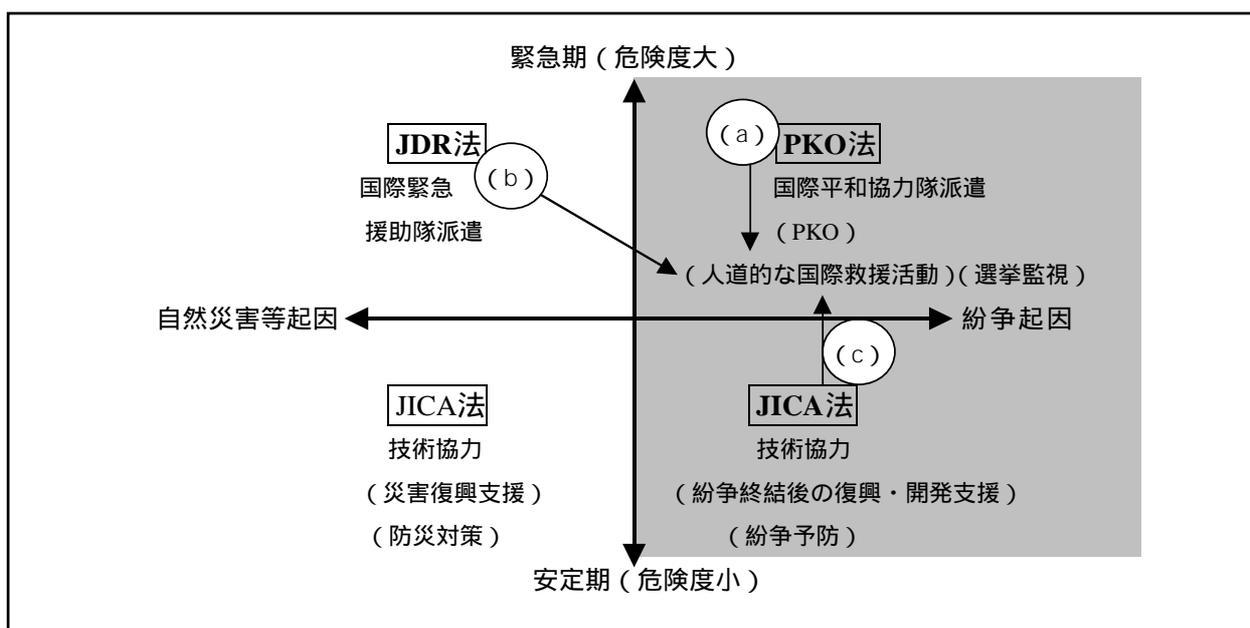
以上のアプローチを概念図で示すと図2-3のとおりである。

図2-3 個別的アプローチ概念図



なお、個別的アプローチを第1章の1-2-2「PKO法・JDR法・JICA法の相互関係」図1-4の座標軸に位置付ければ、図2-4のとおりとなる(網かけ部分は紛争起因の領域)。

図2-4 PKO法・JDR法・JICA法がカバーする範囲における個別的アプローチ



3. 足腰強化アプローチの方策と検討課題

以下、足腰強化アプローチによる方策と、検討課題の整理を試みる。

(1) 関係機関の問題の共有化と共同検討

共通問題群に属する問題の解決にあたっては、オールジャパンとして関係機関において問題意識を共有し合い、組織の壁を超えた経験の共有化や共同の検討作業を行う。かかる方法により、ノウハウの蓄積、それぞれの機関の投資の合理化、充実した人材ネットワークの構築を促進し、また共同検討の成果が現場における組織間の相互補完、有機的な連携につながっていくことが期待できるが、実施体制をめぐる問題の解決には相当の時間はかかるものと思われる。

(2) オールジャパンとしての拠点整備

上記(1)をさらに進めた場合、ノウハウ、人材ネットワーク、情報等を一元的に集約・管理する拠点として、例えば自然災害と紛争に起因する被害の双方を対象とする「海外人道援助」の基本的な足腰体制を強化するためのフォーカルポイントとしての国際人道救援にかかるナショナルセンター(仮称)を設立することが考えられる。ここでは自然災害と紛争に起因する被害の双方を区別せず、双方に必要な人材登録制度、人材訓練、研修、情報収集、調査研究等を行うようにすれば、合理的・効率的な内容と言える。実現のためには相当強い政治的リーダーシップと世論の支持が必要と考えられるが、我が国が他のドナーに伍する人道緊急援助を目指す場合、こうした規模の抜本的な実施体制の整備は避けられないものと考えられる。

(3) 人道緊急援助を支える世論の支持と社会環境の醸成

人道緊急援助を担うのは「人」であり、必要な援助要員が必要なタイミングで協力に参加できるための世論の支持と、具体的な制度に裏打ちされた社会環境の醸成が必要である。特に現状では参加を打診された医療専門家が憂いなく飛び出せる体制が十分整備されている病院は極めて限定されており¹⁶、こうした社会環境が変化しなければ、到底安定した実施体制構築は困難と言えよう。

他方、例えば補助金制度や、政府からの指定病院制の導入等の何らかの制度的支援により援助要員を取り巻く社会環境の好転が見込まれるのであれば、かかる仕組みを積極的に検討する必要がある。

4. 包括的アプローチの方策と検討課題

以下、包括的アプローチによる方策と、検討課題の整理を試みる。

(1) 平和構築に即した法的枠組みの見直し

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、関連法で構成する法的枠組み(以下単に「法的枠組み」)自体を改めて見直し再編成するというアプローチである。例

¹⁶ 第10回平和構築研究会におけるJDR医療チーム支援委員会太田委員長の講演による。

例えば紛争中・紛争後の人道緊急援助、復興・開発支援及び紛争予防の全体を包括的にカバーし、これらの円滑な実施を促進することを目的とする平和構築のための新たな「枠組み法」の制定も方策の一つとして考えられよう。

他方、現行の法的枠組みは、そもそも我が国の国際貢献のあり方をめぐり一連の国民的議論の中、政治的にも極めて重要な案件として、立法府において長時間にわたり審議された上での結論としての性格を有している。こうした経緯を考慮すれば、法的枠組み自体の見直しについての具体的なイメージを持ちにくい側面がある。

(2) 包括的アプローチとオールジャパンとしての拠点整備

上記3(2)で触れたとおり、「国際人道救援ナショナルセンター構想」においては自然災害等と紛争に起因する被害の双方を区別しておらず、双方に必要な人材登録制度、人材訓練、研修、情報収集、調査研究等を行うことを基本コンセプトとしている。包括的アプローチを検討する場合は、新たな枠組みの中にこのようなオールジャパンとしての拠点整備を位置付けることも一案となろう。

5. 個別的アプローチの方策と検討課題

以下、個別アプローチにおける4つのアプローチについての方策と、検討課題の整理を試みる(共通問題群に属するものは除く)。

(1) 国際平和協力隊の活用アプローチ(図2-4の(a))

PKO法の対象とする業務のうち直接支援に寄与するスキームの活性化を図るアプローチ。具体的には、例えば「人道的な国際救援活動」についてはPKO参加5原則からの対象外化又は適用の基準の緩和、また要員の国家公務員としての採用等の手続きについては簡素化の可能性を検討する。

本アプローチが実現すれば、紛争中・紛争終結後の緊急人道援助から復興・開発支援のうち医療面及びインフラの復興面について相当貢献することが期待できる。

他方、行政事務に関する助言等ガヴァナンスや紛争予防に関する業務は「国際連合平和維持活動」のカテゴリーに規定されており、「人道的な国際救援活動」では対応できないことから、「人道的な国際救援活動」業務の見直し等の問題が依然残る。また、PKO5原則の適用の見直しに立ち入ることになるので、問題の政治化や法改正の困難が予想される。

(2) 国際緊急援助隊(JDR)の活用アプローチ(図2-4の(b))

第1章1-2-2で述べたように、PKO法とJDR法の対象は、PKO法制定時の政府答弁により、災害・被害の原因によって仕分けされているが、右運用を緩和し、紛争に起因する被害であっても、例えばPKO法が適用されずかつ一定の要件を満たすものについてはJDR法を適用する途を開くアプローチ。

本アプローチが実現すれば、紛争終結後の人道緊急援助から復興・開発支援のうち医療面及びインフラの復興面について相当貢献することが期待できる。

他方、行政事務に関する助言等ガヴァナンスや紛争予防に関する業務はJDRの任務に規定されて

いないことから、JDR業務の見直し等の問題が依然残る(業務の見直しを行う場合法改正が必要と考えられる。)こと、政府解釈の変更を伴うので、政府部内の調整に困難を伴うことが予想される。

(3) 技術協力の枠組みの活用アプローチ(図2-4の(c))

従来、基本的に復興・開発支援以降の段階を対象としている技術協力の枠組みを人道緊急支援段階まで適用し、社会秩序回復を上位目的とする技術協力から、復興・開発支援、紛争予防までを一貫した技術協力として実施するアプローチ。

本アプローチが実現すれば、時系列的にも一貫して、対象分野も相当広い範囲を包括的にカバーしてプロジェクト性のある協力を実施できることが期待できる。

他方、実施の要件として国際約束の締結を求める場合、協力が迅速かつ円滑に進まないことが想定されることから、国際約束を要件としないようなJICA法上の手当が望ましい¹⁷。

(4) NGO支援の強化アプローチ

従来、基本的に復興・開発支援NGOがメインであったNGO支援を人道緊急支援NGOまで拡大し、またJICAが有するノウハウ、制度等を活用したバックアップによりNGOへの支援とNGO-JICAとの連携を強化するアプローチ。

本アプローチが実現すれば、NGOの特長を活かしたきめの細かい協力が一層活発化し、政府ベースの協力と相互に補完することにより全体的に効果的な協力を実施できることが期待できる。

基本的に枠組み上の大きな問題はないものと考えられるが、新たな予算措置、バックアップ制度の構築、連携の手法の確立等の検討が必要となる。

なお、連携の一環としてJICAがNGOに対し事業を委託する形式をとる場合、JICAは他の事業における安全管理の水準、方法等に準じ、NGOと協力して危険回避努力を行うことになる。

以上個別のアプローチにおける4つのアプローチを表で整理すると表2-8のとおりとなる。

¹⁷ 右見直しを行うにはJICA法改正又は目的達成業務としての政府認可が必要となる。

表2 - 8 アプローチの方策と検討課題

	内 容	メリット	課 題	必要な方策
国際平和協力隊の活用アプローチ	「人道的な国際救援活動」の柔軟な対応（PKO5原則等の適用除外）	人道緊急援助、復興・開発支援における医療、インフラ復興面での協力強化	1 行政事務についての助言は「人道的な国際救援活動」で対応困難 2 PKO5原則見直しによる政治問題化	1 PKO法改正
国際緊急援助隊（JDR）の活用アプローチ	JDRの紛争起因災害への柔軟な対応（適用への途を開く）	人道緊急援助、復興・開発支援における医療、インフラ復興面での協力強化	1 行政事務についてはJDRで対応困難 2 PKOとの仕切りに関する政府解釈変更に伴う政府部内の調整	1 JDR法改正 2 政府解釈変更
技術協力の枠組みの活用アプローチ	技術協力の枠組みを人道緊急援助段階まで適用	時系列的にも、対象分野も相当広い範囲で包括的かつ一貫して協力可能	国際約束が実施の要件となっている	JICA法改正又は当該業務の政府認可取得等法的手当
NGO支援の強化アプローチ	復興開発支援NGOがメインであったNGO支援を人道緊急援助NGOまで拡大。「プラットフォーム」等へのバックアップ強化。	政府ベースで実施が困難又は制約が大きい分野の対応が可能となり、トータルとして整合性のある協力を実施できる。	基本的に枠組み上の大きな問題はないが、新たな予算措置、バックアップ制度の構築、連携の手法の確立等の検討が必要となる。	予算措置と制度の検討

2 - 2 開発援助における平和配慮

2 - 2 - 1 平和配慮

1. 開発援助における平和配慮

開発援助のあり方を紛争と平和という文脈において捉え直すことが、開発援助を通じた平和構築への貢献の第一歩となる。

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（本章2 - 2 - 4「アセスメント・評価」参照）。民主化や民族融和などによる安定した社会の構築・維持に対して積極的でない政権に対する支援を控えることもこのアプローチに含まれる。また、負の影響を避けつつ慎重に裨益対象を選択することも重要である。例えば、民族紛争の後の復興支援において、低所得者層のための住宅建設を支援する際に、その裨益者が特定の民族に偏った配分をする場合、あるいは、各民族が被った戦災とのバランスを欠く配分をする場合は、いずれも、民族間相互の融和努力を殺ぐことになりかねない。

第二は、さらに踏み込んで、通常の開発援助のオプションの中で、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。例えば、仮に同程度の雇用創出効果が期待される2つのプロジェクトがあるとして、ある援助の直接の裨益者には中間層以上が多く、もう一方の援助の直接の裨益者には貧困層が多い場合、社会階層間の格差を緩和し対立の激化を回避する観点から後者の援助を選ぶことが平和構築の観点からもより有効である場合はそれを選ぶという具合である。あるいは、紛争の再発を積極的に防ぐために、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。(なお、このアプローチに関する DAC における最新の議論(Incentive / Disincentive 論)については本稿末尾の補論参照)

2. 国際社会における議論と取り組み

冷戦構造の崩壊を期に、平和構築のための具体的な方策として、緊急援助や紛争後の復興支援、さらに紛争予防など、いわゆる平和構築のための直接支援のみならず、種々の開発援助に際して平和配慮が必要であるという認識が定着しつつある。

これらの傾向を示す主な援助機関・国の動向については表2 - 9のとおり。

表2 - 9 主な援助機関・国の平和配慮の動向

<p>経済協力開発機構(OECD)開発援助委員会(DAC)</p> <p>紛争が開発に甚大な影響を与えていることを踏まえ、武力に訴えることなく社会の諸問題を解決していくための能力の強化への取り組みを始めとする平和構築のための種々の取り組みを開発援助における重要課題として位置付けた上で、旧来の経済成長、貧困緩和を目指す援助の中で平和への配慮を徹底しつつ、さらに、民主化、グッド・ガバナンスを目指すものまで、幅広いアプローチがあるという認識¹⁸のもとで、これらについての具体的な取り組みについて非公式専門家会合などを通じて検討中(このうち特に平和配慮に最も関わりの深いインセンティブに関する議論については補論参照)。</p>
<p>世銀</p> <p>世銀は、平和の実現や平和の維持を直接担う機関ではない、としつつも、開発の面での責務を通じて、平和への努力を間接的に支援することが出来る、という認識のもとで、1997年にPost-Conflict Unitが設置されてから特に通常の開発援助やPost-Conflict Fundなどを通じた復興支援に力を入れてきた¹⁹。</p>

¹⁸ DAC(1998)pp.1-3

¹⁹ "Overview of World Bank Activities in Fiscal Year 1999", *The World Bank Annual Report 1999*, 及び本報告書 Appendix「他機関の援助動向について」

<p>UNDP</p> <p>紛争予防と紛争解決、持続的開発などがそれぞれ個別の課題ではなく、複雑に絡み合った関係にあるとの認識に基づき、それらの課題へのアプローチとして、ガバナンスに着目した援助のあり方を検討する調査研究を開始²⁰。</p>
<p>米国²¹</p> <p>近年、通常の開発援助に際しても紛争の予防及び再発予防に配慮した援助の重要性が認識されてきている。特に紛争終了直後2年間における迅速な介入を通じた紛争再発の防止の観点から、開発援助の重点的な投入が重視されている。</p>
<p>カナダ</p> <p>人間の安全保障のための基本戦略において、武力なしに紛争を管理する社会固有の能力向上を重視し、紛争後復興及び紛争解決に加え、紛争予防を課題として明示している。紛争予防の例としては、対立の要因を取り除くことを目的としたコミュニティ・レベルのイニシアティブや、政党間のコミュニケーションの断絶を防ぐ対策などが試みられている。また、紛争予防における国連と地域的組織の役割強化のセミナーの開催などを通じて、紛争予防のための知見の蓄積、交換なども行っている。</p>
<p>英国</p> <p>紛争が永年の開発努力を破壊しかつそれによって最も貧しい人々が影響を受けるという認識に基づき、平和構築分野における援助方針として「紛争減少政策」を推進しているが、この政策目的を、開発援助の国別、地域別そしてグローバルプログラムに統合することを始めた。国別の援助プログラムを作成する際に、「紛争評価(Conflict Appraisal)」を導入し始めたところである。(国別プログラムへの統合に関しては、次項2-2-2「平和構築に資する国別計画の策定」参照)</p>
<p>スウェーデン</p> <p>平和は、開発、民主化、人権保護に向けての基盤形成に必要な要素であり、また持続的な平和構築のために開発が不可欠であるとの認識に基づき、政策目標として、国際社会における予防的環境の醸成や予防手段の強化を掲げている。紛争拡大防止に向けての支援の推進などに努めるとともに、(通常)開発援助プログラムの評価及びフォローアップの段階において紛争分析を取り入れることなどを目指している。</p>
<p>EU</p> <p>紛争への対応が、より予防的なものに変化するに伴い、EU内における紛争に関わる政策決定権限の重心は、開発途上国対応の一部局や人道的援助部局から、対外関係を統括する部局に移行しつつある。</p> <p>開発援助を通じて平和を促進させるために、例えば、ヨーロッパ開発基金(EDF)の支出に際して、EU-ACPパートナーシップ協定に基づき、紛争予防や平和構築と当該支出との関連性が必ず検討されなければならない仕組みを作り適用している。</p>

²⁰ PROMOTING CONFLICT PREVENTION AND CONFLICT RESOLUTION THROUGH EFFECTIVE GOVERNANCE: A CONCEPTUAL SURVEY AND LITERATURE REVIEW, <http://magnet.undp.org/Docs/crisis/mapexercise.htm>

²¹ 主な援助国に関しては、本報告書 Appendix「他機関の援助動向について」参照

3. 我が国の取り組み方針

1999年の政府開発援助に関する中期政策では、「冷戦終結以降も後を絶たない地域紛争は、人道上の問題を引き起こすと同時に、それまでの開発努力の成果や環境を破壊する」という認識に基づき、紛争の背景にある貧困や社会的弱者への対応を重視する姿勢を示している。

また、先般の九州沖縄サミットにおいても「G8宮崎イニシアティブ」のとりまとめを主導したが、同イニシアティブにおいては、政治、経済、社会の広範なメニューから紛争に対処すること（「紛争予防の手段の包括性」）の必要性を唱えている。このイニシアティブを受け、我が国は国連小型武器基金へのさらなる拠出など、平和構築のための直接支援に対して積極的な姿勢を示すと同時に、「紛争と開発に関する日本からの行動（アクション・フロム・ジャパン）を発表し、開発援助において紛争予防の視点を取り入れ、多様な観点から紛争と開発の関係に配慮した援助を推進することの重要性を強調している。

補論

DACにおける最新の議論（Incentive / Disincentive 論）のポイント

1. Incentive / Disincentive とは何か

Incentive / Disincentive についての議論は、DAC「紛争、平和と開発協力タスクフォース」において1998年より取り組まれている「紛争状況に影響を及ぼすものとしての開発協力 Incentive / Disincentive の利用とその限界（人道援助と開発援助が被援助国の平和への原動力を促進するために、どのように使用されるか）」に関する研究にて取り扱われ、1999年の5月には事例研究に関するワークショップが開催された。

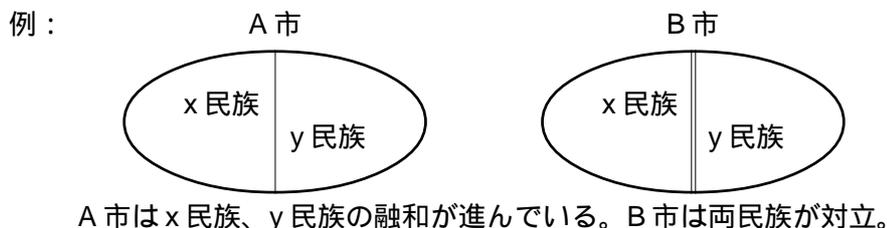
平和への Incentive / Disincentive²² とは、被援助国の平和を促進するために、人道援助及び開発援助がどのように使用されるかという議論である。最も重要なことは、開発援助は意図しようがしまいが、紛争状況に対して正負の影響を与えるという事実を認識し、その上でどのように開発援助を紛争や紛争要因を縮小していくように使用するかということである。援助のための限られた資金をより効果的に使用し、ネガティブな使用を避けるためには、援助国や国際機関が認識を共有し、協力をコミットメントして、共通した政策を持つことが重要である。

²² カーネギー委員会は「Prevention of Deadly Conflict」において、「Incentive とは、被援助国に特定の行動をとらせるための、ドナーによる報酬（reward）の提供」と定義付けている。しかし、DACでの議論においては、Incentive と Disincentive をより広い概念として捉えている。

「The Influence of Aid in Situation of Violent Conflict / 」²³における Incentive / Disincentive の定義

Incentive - 平和を支持する力を強化することを目的とした援助の使用
 Disincentive - 暴力を支持する力を弱め、くじくことを目的とした援助の使用

また、IncentiveもDisincentiveも、条件付き / 条件無し、被援助側の要請の有無、早急な反応が期待されているかいないにかかわらず適用される。



	条件なし	条件付き
incentive	両民族の融和が進んでいるA市に病院を無償で建設する。	B市からも両民族を平等に受け入れることを条件に、A市に病院を無償で建設する。
disincentive	B市の両民族から研修員として受け入れ、保健医療についての研修を一緒に受講させる。(これによって敵対心を緩和する)	B市に対して、両民族を平等に受け入れなければ、無償で病院を建設しない、研修員も受け入れない旨申し入れる。

(説明)

隣り合うA市とB市にそれぞれ異なる民族XとYが居住している。A市はXとYの民族融和が進んでいるが、B市は民族対立が存在している。X民族とY民族の融和を促進し、平和を支持する力を強化するために、ドナーが医療分野で開発援助をincentiveとして使用する場合、条件のないincentiveの例としては、民族融和が進んでいるA市に無償で病院建設を実施すること、また、条件付きincentiveの例としては、同様、融和が進んでいるA市に無償で病院を建設するが、融和が進んでいないB市から両民族を平等に受け入れることを条件とすることが考えられる。一方、民族融和を阻害している勢力を弱めることを目的に、開発援助をdisincentiveとして使用する場合、条件のないdisincentiveの例としては、融和の進んでいないB市の両民族から研修員を受け入れ、保健医療分野の研修を実施すること、条件付きのdisincentiveとしては、同様B市に対して両民族を平等に受け入れなければ、病院建設も研修員受入れも実施しない旨申し入れることが考えられる。

2. 開発援助が平和を促進するためにドナーが留意すべき事項

平和を促進するために、開発援助をIncentive / Disincentiveとして使用する際、その効果を最大限にするために特にドナー側が留意すべき重要な点がいくつかあげられている。

(1) 開発援助と紛争 / 平和の関係についての認識

政府に限らず被援助国の全てのアクターが、開発援助が平和や紛争を助長しうることを認識した上で、意図的に開発援助を暴力 / 平和の原動力へ影響を及ぼすために使用するという明確な目的意識を持って、プロジェクトを立案、実施する。

²³ 2000年2月に開催されたDAC非公式タスクフォース会合において、4ヶ国の事例研究を踏まえて執筆された Synthesis Report の改訂版

第2章

(2) 新たなアプローチの開発

外交、軍事、財政、貿易等を含めて、一貫性がある包括的な政策をODA関係者以外も交えて策定することや、安全保障部門等政治的にセンシティブな領域を含めた新たな領域においてODAを活用する方策も考慮すべきである。また、明確な地域的戦略を開発することも重要。

(3) 人材育成

紛争と開発という分野は比較的新しいことから、平和と紛争という視点を持って開発を考えることができる援助実務者の育成は急務であり、それなしに徹底した紛争分析や現地に蓄積されている平和の原動力のための資源の確認は不可能である。歴史的背景、社会的不平等性や分裂、潜在的暴力、外部アクターの役割を理解できる新しい種類の知識、及び人的資源開発のために投資することが必要である。

(4) 現場への権限委譲

素早い展開にタイミングよく現場主導で調整の取れた対応を可能にする、分権的意志決定システムを構築すると同時に、分権化を支えるローカルアクターの育成も考慮されるべきである。

(5) 援助調整

紛争状況にかかる援助に限らず、援助効果をあげるためには援助調整は重要であるが、紛争によって概して被援助国が脆弱な状況においてはドナーの与える影響は通常より大きく、一層の援助調整が必要とされる。ドナー会合等正式な形式の調整のみでなく、インフォーマルな意見交換を充実させること、政策レベルに留まらず、実施レベルでの調整も緊密化すること、戦略的・政治的調整を考慮に入れることも留意されるべきである。これらの点を認識した上で、援助調整実施にあたっては、透明性の確保、ローカルオーナーシップの尊重、意志決定の分権化、ドナー間のリーダーシップの明確化に細心の注意を払い、多様性に対応するための新しいメカニズムの開発や合同評価の実施を検討していくことが援助効果の向上に結実すると考えられる。

2 - 2 - 2 平和構築に資する国別計画の策定

1. 平和構築に資する国別計画策定の重要性

開発援助における平和配慮の推進に際して、最も有効な手段の一つが、国別計画の策定に際しての平和構築の視点の導入である。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。

第一に、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である。全ての紛争は、その生成、収束の過程において、当該地域社会に固有の政治、経済、社会及び文化的状況に規定されており、これらの国・地域ごとの特性を踏まえて平和構築を捉えることが重要となっている。平和構築に関する知見は、国・地域が持つ固有の状況の中において検討されることによって具体的な有効性を持つ。

第二に、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である。

平和構築は、緊急援助や復興支援などの直接的な方法のみならず、通常の開発援助における平和配慮を含めた総合的な取り組みの中で追求されるべきである。開発と平和の問題が密接に関連していることに鑑み、平和の問題のみを切り離して対処するのではなく、当該国・地域に対する総合的な取り組みの中で、開発と平和の関連性を重視した計画の策定が重要となっている。

2. 国際社会における議論と取り組み

国際社会における平和構築支援の近年の新しい流れとして、地域に対する総合的なアプローチ(DAC)や、全ての援助対象国における潜在的紛争要因の極小化(世銀)など、新しい兆候が見られる。また、英国などのように、国別の援助計画の策定に際して、紛争評価²⁴を行うなどの試みを進めているところもある。主な援助機関・国の主な動向については表2 - 10のとおり。

表2 - 10 主な援助機関・国の平和構築に資する国別計画の策定の動向

<p>DAC</p> <p>1997年に策定したガイドラインでは、国別の取り組みに加えて、複数の国の地理的集合体としての地域ごとのアプローチの重要性が強調されている²⁵。特に、小型武器規制、管理強化や難民への対処、あるいは紛争の原因となる資源の管理など、国境を越えた取り組みが必要とされている領域における地域ごとの総合的な取り組みを重視している。</p> <p>さらに、同ガイドラインでは、紛争経験国などにおいて、各援助機関が連携協調して、共通の包括的な枠組みにおいて当該国の平和構築の努力を支援すべき旨強調している²⁶。</p>
<p>世銀²⁷</p> <p>紛争に関する援助の対象国・地域として次の3つに区別している。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 全ての加盟国：経済発展と貧困緩和を通じて紛争の潜在的要因を極小化する。 2) 紛争の被害を被っている地域：平和維持やそのための能力構築に必要な資源を提供する。紛争の構造分析、貧困への影響など紛争分析も行う。 3) 紛争からの移行国：移行を支援するための戦略的な援助を行う。
<p>UNDP</p> <p>紛争経験国・地域(アフガニスタン、ルワンダ等6カ国並びにアフリカの角地域及びパレスチナの2地域)に対して、「復旧のための戦略的枠組み(Strategic Framework of Assistance for Recovery)」の策定を進め、紛争状況とこれに対する取り組み方針についての認識の共有化に努めている。</p>

²⁴ 「紛争評価」については、2 - 2 - 4 「アセスメント・評価」参照。

²⁵ DAC (1997) p.73-

²⁶ *Ibid.* p.19-

²⁷ 以下、各援助機関、国ごとのさらに詳細な情報に関しては、本報告書 Appendix「他機関の動向について」参照

<p>米国</p> <p>紛争経験国に対する移行支援として、アンゴラ、コロンビア、旧ユーゴ等、14カ国・地域で、復興支援を行っている。移行支援の対象となる国・地域の選定に際しては、米国の国益にとっての重要性、支援可能な状況、地域全体としての安定性等が基準としてあげられている。</p>
<p>カナダ</p> <p>紛争の影響を受けた国あるいはその危険性が高いと考えられる国・地域に対しては、CIDAが管理する「カナダ平和構築基金(Canadian Peacebuilding Fund)」によって対応し、人権侵害調査、紛争解決技術の教育、武器回収などに関する事業が推進されている。これらの、いわば応急手当から通常の国別の開発援助事業に移行するに際しては、各地域部局が平和配慮をしつつ、国別の計画を策定している。</p> <p>さらに、その他の国・地域においても平和配慮はなされており、例えば、特に紛争予防の観点から外務・国際貿易省が管理する「カナダ平和構築プログラム(Canadian Peacebuilding Program)」の枠組みにおいて、NGOとの意見交換、ネットワーク化の推進などが行われている。</p>
<p>英国</p> <p>国別の援助プログラムを作成する際に、「紛争評価(Conflict Appraisal)」を導入し始めたところである。紛争経験国に対する支援としては、平和条約を実行するための支援、兵士の武装解除、動員解除、社会復帰の促進支援などに重点が置かれている。</p>

3. 我が国における取り組み方針

1999年の政府開発援助に関する中期政策では、「冷戦の終了に伴い民主化と市場経済化を本格的に進める国々が増える一方で、貧困や低開発も原因となって、紛争や国内対立が継続・激化する地域も見られる」との認識に基づき、地域別の援助のあり方に関して、例えば、中近東地域では「中東和平プロセス支援のための協力」、アフリカ地域では「地域の安定の基盤となる民主化・紛争予防や紛争後の復興支援に関する支援」などを重点課題としている。さらに国別援助方針において、各国個別の状況に応じ、内戦復興からの支援(ニカラグア)、ODA 大綱を踏まえ、かつ、核関連政策に留意した対応(パキスタン)などが当該国に対する援助の重点課題あるいは留意点として明記されている。但し、国・地域の状況に応じた対応は、あくまでも個別的なものであり、世銀のように平和構築支援の必要性などから対象国・地域の類型化等を行っていない。また、英国などのように国別計画の策定に際して、平和配慮を行ったり、あるいは、事業の事前評価を実施するような仕組みは制度化していない。

4. 今後の課題

以上を踏まえ、平和構築に資する国別計画策定に関して想定される我が国にとっての基本的な課題を整理すると次のとおり。

- (1) 国別計画策定機能全般の強化とそこにおける平和構築支援の強化: 我が国においては、国別の援助計画策定作業は、援助重点国を中心に進められているが、これらの機能自体の強化が、国・地域に対する総合的な平和構築支援の前提となる。その上で、当該計画の中に、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: 国毎の個別の状況を踏まえたうえで、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²⁸。
- (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当該国が含まれる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: 平和構築支援のニーズなどに応じて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

1. 地域社会と紛争

(1) 地域社会における紛争の概念

地域社会の状態は、大きく、「秩序」と「紛争」に大別されるが、それらはいずれも社会システム²⁹を構成する行為者(個人、集団、組織を含む)同士の関係の一つとして位置付けられる。すなわち、一定の秩序が形成され、その下で住民(あるいは民族や集団、組織)が共存している社会と、その秩序が破壊され、住民同士が対立している紛争状態の社会である。

この紛争という状態は、複数の行為者が、それぞれが掲げている目標の両立が困難であることを意識しつつ、それらの目標の達成を行おうとしている社会関係ないしは社会過程と定義される。例えば、住民間の希少な森林資源の利用をめぐる争い(利害紛争)や、住民それぞれが相容れない価値を持ち、それがために目標の達成が困難な場合に生じる争い(価値紛争)である。

(2) 紛争処理のメカニズム

地域社会においては、通常、紛争を解決(あるいは防止)するメカニズムとして、「規範(例えば共有資源を利用/保全するための規則や問題を解決するための協議メカニズム)があり、近代国家においては「法制度」がそのメカニズムを担っている。

長谷川³⁰によれば、社会システムにおける秩序とは、行為者の行為を一定程度規定するもの、言

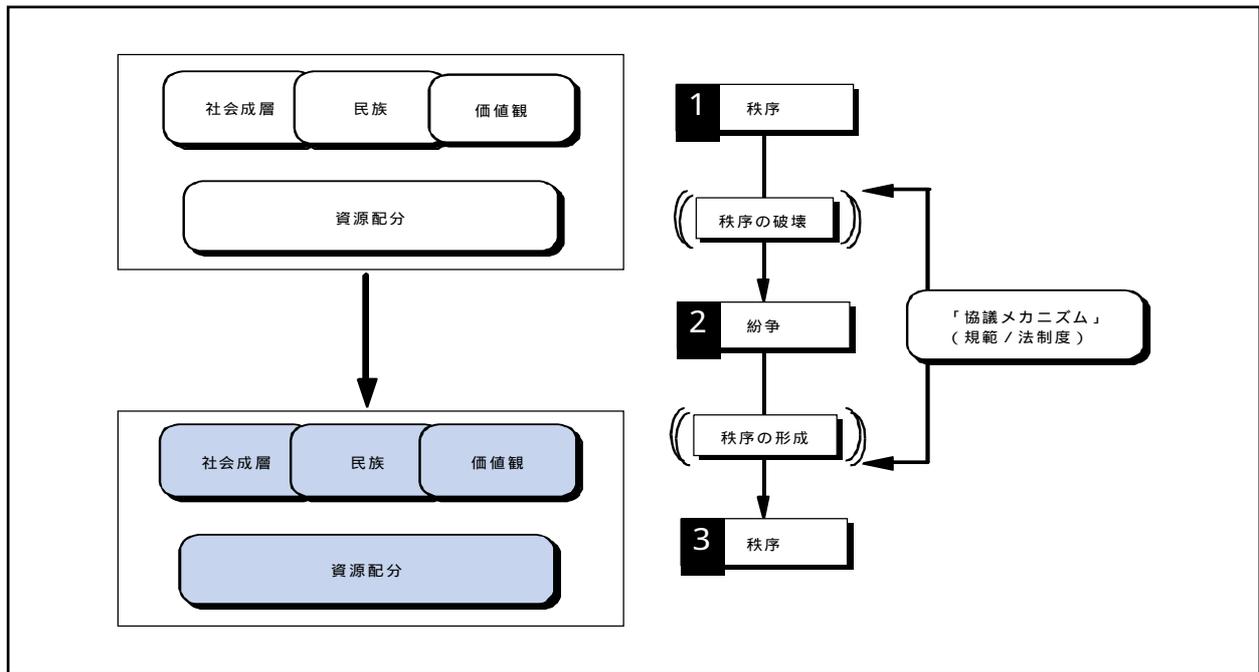
²⁸ この際、一見紛争と無関係とされる国・地域においても、より強固な平和の構築に向けて開発援助を活用するという観点、あるいは、紛争に対して脆弱な社会構造の現出を回避するという観点から、平和配慮をする必要性は生じうる。

²⁹ ここで言う社会とはミクロレベル、例えば地域共同体、あるいは地域共同体間(ある広がりを持った地域社会内)を一義的に示す。

³⁰ 長谷川公一(1997)p.127

い換えれば一定限度内の紛争を許容しうる弾力的なものと説明している。他方で紛争の規模が秩序の許容範囲を超えると秩序が崩壊し、新たな秩序を形成する。従って、紛争は秩序を形成する社会変革の過程と説明することもできる。長谷川は、それら秩序の形成原理として、権力、利害の一致、共有価値、コミュニケーションを掲げている。例えば、権力³¹は上位の者が下位の者を従わせる形で秩序を形成し、利害の一致や価値の共有は、先にあげた利害紛争や価値紛争を回避するための秩序形成である。そしてコミュニケーションは、秩序の形成を促進する手段として位置付けることができる。

図2 - 5 地域社会と紛争の概観



Box1：地域社会と紛争

上図は、地域社会の概観を示したものである。地域社会は、権力の有無や貧富の差といった上下の社会成層が存在し、また民族構成や宗教などの異なる価値観といった縦の成層が存在する。このような社会構成のもとに、天然資源、情報といった資源配分が規定されている。例えば、インドの地方村落であれば、カースト制度に基づく力関係や土地資源の配分などが規定されているであろう。この社会構成の維持や資源配分のあり方が「秩序」である。しかし、この既成の社会構成を壊すような動き、すなわち秩序の破壊が紛争状況である（長谷川の指す秩序の許容を超える紛争）。既存の権力構成を覆す、あるいは大量の移民や国内避難民などが流入することによって民族構成のバランスを崩す、よそ者が来ることによって資源配分のバランスを崩すなど、内的・外的要因がそこには存在する。この紛争の終結は、新たな秩序の形成の誕生であり、以前とは異なった社会構成や資源配分の状況が出現する。

なお、このような紛争を武力に訴えずに解決していくためには、新たな秩序作りのための協議メカニズムを地域社会が内在化させることが必要であり、それでも解決できない、あるいはそのようなメカニズムが存在しない場合には、その解決手段としての裁判といった、国の法制度といったより上位の規範・制度が整備されなければならない。

³¹ 権力は力関係であり、政治的、社会的、経済的権力が存在する。加えて、武器も権力の象徴である。

(3) 平和構築と援助

今までの議論において、我々は、秩序を価値中立的なものとして扱い、そこに良い秩序、悪い秩序という価値判断を与えていない。例えば、大土地所有者といった地域の有力者が、経済的に住民を支配下においている状態や、軍事独裁政権が治めている国家なども、秩序が形成されているのである。紛争についても同様なことが言えるであろう。秩序や紛争そのものに価値判断を加えることは必ずしも容易ではないが、開発援助を行う者としては、秩序や紛争の性格、目的によって関与の度合いを考えなければならず、そこには秩序に対する価値判断を与えなければならない。

開発援助の目的が、地域住民の福利の向上であるということに立脚すれば、そこに求められる秩序とは、基本的人権が保障され、暴力を伴わない秩序ということが可能である。すなわち、人間の安全が保障される秩序が良い秩序であり、その秩序の形成、あるいは形成に資することが、平和構築であると定義することができるであろう。

2. 平和構築と地域社会開発

(1) 紛争とガバナンス

冷戦終結後に発現している紛争の多くは国内紛争であり、このことは、政治、経済のグローバル化の進展に伴い、国家間においては地域安全保障などによる「秩序」が形成されつつある一方³²、いくつかの国々は国内の秩序が未確立、あるいは新たな秩序形成に向けての過渡期にあるといえることができる。

ここで、国内紛争を社会システムの視点で捉えてみたい。国家も社会システムである以上、国内で発生する「紛争」は、その要因から「利害紛争」と「価値紛争」に大別できる。現状の資源分配の規範、制度が社会構造上不適当であれば、紛争はそれを調整するメカニズムであり、新たな規範、制度を生み出すことができる。これに対し、「価値紛争」においては、それぞれの行為者が相容れない価値を持っていることが所与であり、解決には困難が伴う。秩序の形成には、価値観を同一にする、あるいは異なる価値観であっても両者が歩み寄る、共存していくというプロセスが求められる。

これら一定の紛争を許容する秩序を国家レベルで考えた場合、それは法律といった制度構築、利害調整を図る行政能力の向上、異なる価値観を政治の場に体现できる民主制度の導入といったことが求められ、それはガバナンスに対する支援に他ならない。従って、国という地域社会の上位のレベルで紛争予防を図るには、ガバナンスを構築することが不可欠である。

(2) 紛争と地域社会開発

一方、国家は地域社会、さらにその下位にある共同体によって構成され、それぞれが社会システムを形成している。

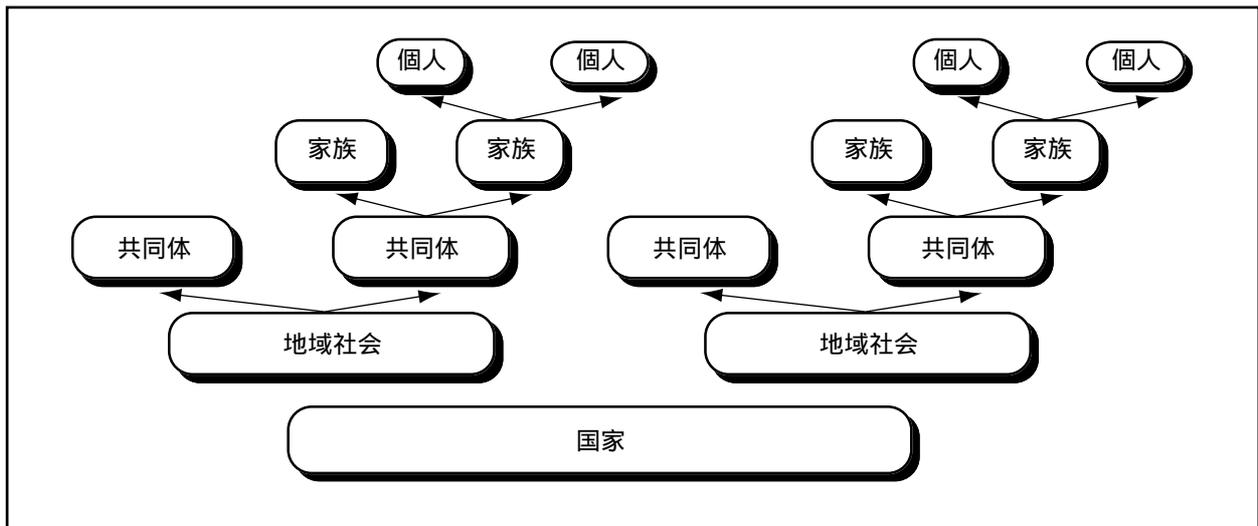
この、地域社会における紛争については既に前述したとおりであるが、ここでは国家のガバナンスに相当するものとして、地域社会における紛争処理能力の確立が求められる。その要素は大き

³² インド、パキスタンのように国家間紛争は存在するが、他国や国連の関与、国際世論といった秩序は一定程度存在する。民主化や人権などに対する援助国のコンディショナリティの付与もある種の秩序といえよう。

く、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、地域開発における共通事項であり、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。つまり、限られた水資源や森林資源を持続的に地域社会が利用するには、それに必要な技術的能力が求められ、また、資源に貧困層がアクセスできるようなルールを確立しなければならず、利用や配分に関する異議に対する調整能力を備えなければならない。従って、我々が行おうとする地域社会開発は、平和構築の視点についても配慮することが必要なのである。

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。援助自体が外部からの関与である以上、それ自身が既存の秩序にインパクトを与えることは疑いようもないことである。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。

図2-6 地域社会の概観



Box 2 : 地域社会の概観

上図は、国家とその構成を示したものである。国家という社会は、地域社会から構成される。この地域社会とは、地方自治体という行政区分と一致している場合もあれば、地理的な区分(山間地や流域)や民族的な区分となっている場合もある。さらにその下位には集落などで成立している共同体があり、それは家族から構成される。

この構成は、あくまで基本形であり、地域社会を超えた共同体間のつながりや、Kinshipといった血縁的なつながりにより共同体を超えたつながりもある。また、政治団体などは、伝統的社会とは異なる共同体を構成するものであろう。とりわけ、植民地により人工的に国境が確定された国家が多数を占めるアフリカなどでは、地域社会が国境をまたいでいることも多い。

2 - 2 - 4 アセスメント・評価

1. アセスメント・評価の必要性

紛争予防あるいは紛争後の復興・開発を目的とした平和構築支援を実施する際に、紛争が顕在化していようとしていまいとセンシティブな状況にある国では、特定の社会集団や地域を偏重したり排除した援助が実施されることで国内の敵対関係が助長され、援助が平和構築の推進を妨げる結果(ネガティブ・インパクト)をもたらしてしまうことも少なくない。また、平和構築を目的としていない「従来型」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うケースもある。

従って、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。

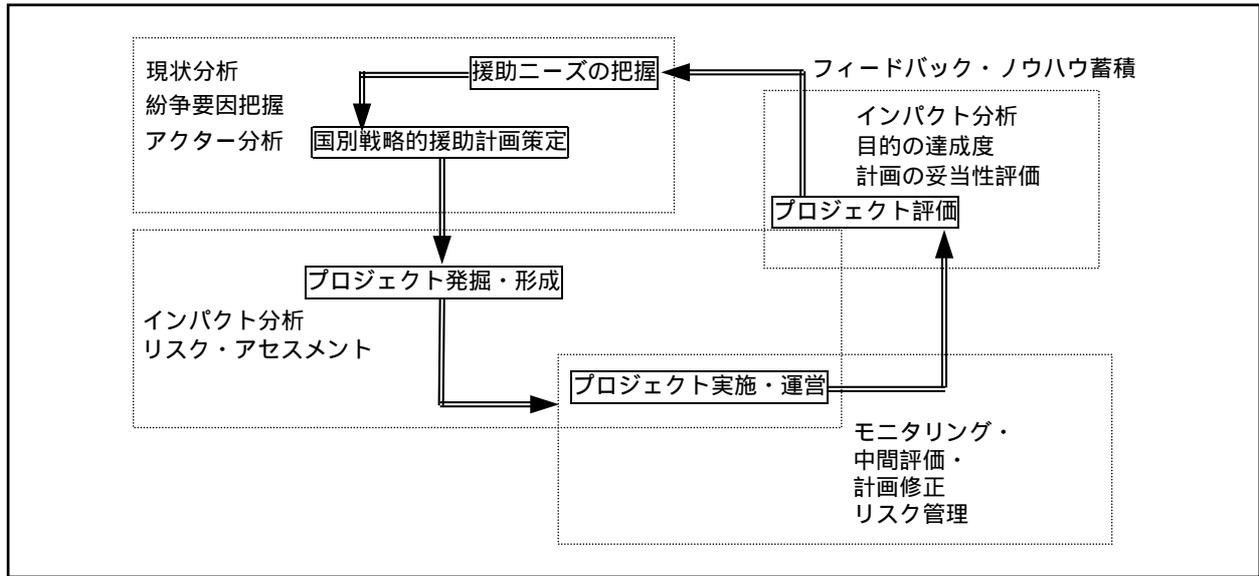
平和構築支援に際しては、通常の開発援助とは異なる配慮や評価指標が必要となる。しかし、現在のところは未だ個々のプロジェクトの「教訓」だけに留まっており、開発援助の平和構築に対するポジティブ/ネガティブなインパクトをシステムティックに評価できる方法論は確立されていない。

2. 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、環境影響評価や社会影響評価同様、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る。すなわち、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、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、プロジェクト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、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、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、全てを含める必要がある。

紛争要因や状況は多岐にわたり、インパクト分析や紛争要因把握に必要な評価指標をチェックリストのように列挙することは困難であり、評価の柔軟性を損ねる恐れがある。しかし、社会文化・経済・政治・治安分野で最低限考慮すべき項目を複数設定し、計画立案からプロジェクト実施まで一定の項目に基づいて評価することで、ある程度一貫性のある平和構築支援の立案形成及び実施が可能になる。

図2-7 援助実施サイクルにおけるアセスメント・評価



3. 国際社会の取り組み

上述したような方法論の確立及びプロジェクトへの早期適用の必要性は認識されており、各ドナーが現在様々なコンセプトや指標、方法論を考案し、それらを活用したパイロット・プロジェクト実施の動きが活発化している。主な事例は以下のとおり。

(1) DFID

1996年以降、DFIDは従来策定していたCountry Strategy PapersやCountry Assistance Papers(CSP/CAPs)に紛争という項目を設け、紛争に関するプログラムの立案形成を促すようになった。1997年には、紛争国や地域で実施されるプロジェクト全てについて、平和構築への正負の影響を明確にするよう規定され、職員向けのワークショップも開催するようになった。1999年には、“Conflict Reduction and Humanitarian Assistance”Policy Statementを公表し、Conflict Impact Assessmentの必要性を謳っている。また、Overseas Development Instituteに依頼して、評価指標案を作成している。さらには、International Alert及びSaferworldに委託したプロジェクトで実際に右指標を用いた評価を実施予定である。

(2) CIDA

1998年以降、Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction(CPR)Networkのワーキング・グループにおいて、平和構築への影響を評価するための指標を作成し始めている。また、後述するIDRCのPeace and Conflict Impact Assessment(PCIA)Projectにも協力し、複数のプロジェクトで実践的な評価手法の確立を目指している。

(3) IDRC(International Development Research Centre)

カナダ政府直轄の研究機関であるIDRCは、1997年にDACで承認された「紛争、平和と開発協力

ガイドライン」を受けて、1998年3月に初めてPCIAのワークショップを開催した。ここで開発援助が紛争と平和にもたらすインパクトへの配慮とその評価手法の確立の重要性を提唱した。現在もPCIA Projectを継続しており、開発途上国側の専門家などのキャパシティ・ビルディング、パイロット・プロジェクトの実施、PCIAに関するデータベースの構築等が計画されている。

(4) EU / EU 諸国

EUも独自に International Alert 及び Saferworld に既存の PCIA にかかる資料の分析及び Conflict Impact Assessment(CIAS)Tool という実務者向けの評価指標リストの作成を委託している。

ドイツのGTZは紛争のリスク・アセスメントのための定量的な指標を開発し、IDRCと共同で、右指標を用いた地方分権化とコミュニティ再建プロジェクトをモザンビークで実施する予定である。

ノルウェー外務省は、過去6紛争国で実施したプロジェクトが平和構築にどの程度寄与したかという評価及びそれらの経験から抽出された評価指標をまとめたレポート「Norwegian Assistance to Countries in Conflict」を作成した。

(5) 世界銀行

世銀は1998年に Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction を発表したが、これをより具体的なOperational Policyへと発展させ、世銀が紛争国で実施した援助が平和構築に及ぼした影響を包括的に評価できる指標を作成させる必要があるとしている。現在世銀の Post-Conflict Unit が中心となり、Conflict Analysis and Impact Assessment(CAIA)を策定している。

(6) NGO

NGOの動きとしては、International Alert や Saferworld が積極的な役割を担っている他、Canadian Peacebuilding Coordination Committee(CPCC)というカナダのNGOの協議体が過去NGOの培ってきた紛争国での援助から抽出した lessons-learned framework を策定している。その他にも、NGOと大学の共同研究や、政府機関からの出資で研究機関がNGOと共同でパイロット・プロジェクトを実施するなど、PCIAの実用化に向けた動きは活発化している。

4. アセスメント・評価する際の留意点

(1) 明確な相関関係の欠如

平和構築にかかるアセスメント・評価には、紛争要因の除去や縮小に援助がどの程度貢献したかという積極評価と、あるグループや地域に偏重した援助を行うことで、かえって紛争を助長させることがなかったかという消極評価との2通りある。しかし、紛争には様々な外部要因が複雑に絡んでおり、援助が果たしてどの程度平和構築に影響したのかは見えにくい。特に紛争再発防止を含む紛争予防は復興・開発支援と異なり、「何も起こらなかったこと」を評価することになるため、非常に困難を伴う。

従って、復興・開発支援以外の場合には、ベースライン・サーベイを基に、援助が平和構築にネガティブな影響を及ぼさなかったこと及び将来的に紛争予防に資するような先方のキャパシティ・

ビルディングにどれだけ貢献したかを評価することを主眼に置かざるをえない。

(2) 柔軟かつ簡素なプロセスの必要性

開発援助の平和への配慮とは先にも述べたとおり、従来開発援助で実施されてきたアセスメント・評価と全く異なるものという訳ではなく、通常のアセスメント・評価の延長として捉えるべきものであり、基本的にはいかなる援助事業にも平和構築の観点を含めるべきである。つまり、国毎の戦略的援助計画(プログラム)を立案する段階、プロジェクトを形成する段階、プロジェクトを実施する前の段階、実施中の段階、実施後の評価段階と、プロジェクトサイクル全般で随時適用されなければいけないものである。重要なのは、煩雑な方法にするのではなく、誰もが容易に適用でき実践に生かせるような方法・プロセスを確立することである。従って、紛争国の状況やプロジェクトの及ぼしうる影響の大きさに応じて簡易な評価と、当該国関係者も含めた参加型評価手法とを使い分けることも一つの方法である。

さらに、紛争国で実施されるプロジェクトは外的要因に影響を受ける部分が大きく、適宜状況に合わせてプロジェクト内容を変更する必要があることから、それを評価する指標も柔軟に変更できるような仕組みを確立しておくことが重要である。

(3) 緩やかな評価指標の設定

紛争の要因は多岐にわたり、全ての要因を網羅するような評価指標を設けることは困難である。また、複数のドナーが提唱しているように、現場レベルで容易に適用できるようにとチェックリスト方式にしてしまうと、膨大な数の評価指標を設ける必要が生じるのに加え、そこに含まれていない要因は見落とされてしまう可能性もある。従って、考慮しなければならない必要不可欠なポイントについて評価を行っていくという方法が現実的であると思われる。評価項目として必要不可欠なものと思われるものは以下のとおり。

- 1) 社会文化的要素に関連するもの: すなわち主義 / 価値の相違に相当するような民族問題、宗教問題、歴史的問題等
- 2) 政治的資源の不公正な分配に関連するもの: 民主主義の有無、地方分権化の動向、政治腐敗、司法制度の公正性、中立的なメディアの有無、階級が存在、公共サービスへのアクセス等
- 3) 経済的資源の不公正な分配に関連するもの: (民族間・社会集団間・地域間・宗教グループ間の) 貧富の格差、経済の不安定性、天然資源の不公正な分配、失業者数等
- 4) 治安上の問題に関連するもの: 軍隊の中立性、警察の公正性、周辺国との争いの有無、テロやゲリラグループの有無、武器の流通等

(4) ドナー間の協調とコンセプトの統一

開発援助の平和構築に対するポジティブ / ネガティブなインパクトをシステムティックに評価できる方法論は未だ確立されておらず、そのコンセプトは個々のプロジェクトの評価に留まるものから、戦略的援助計画立案時の紛争要因分析まで含むという考え方もある。また、その手法についても、チェックリスト方式や参加型方式等、複数の手法が提唱されている。現在多くの援助機関(NGO

を含む)が様々なコンセプトを考案しているが、今後はそれらを共有し、最大公約数的なものにまとめていく必要がある。国際会議の場で情報交換がなされても、それは結局断片的な情報交換にすぎず、それぞれの機関がお互いの情報収集に多大な労力を費やしているのが現状である。ついては、現在IDRCが構築しようとしているPCIAのネット上のフォーラムのような場を大いに活用し、自らも情報を提供しつつ、PCIAについてまとまった情報が入手でき、かつ相互補完しつつ平和への配慮にかかる評価手法を充実させていく試みが必要である。

(5) ローカル・オーナーシップの確保

紛争国における援助実施に際しては、現地の事情に精通していない第三者が判断を誤ってかえって紛争を助長してしまうことに陥ることが少なくない。従って、現地事情に精通し、かつ中立的な立場にある現地の人間をカウンターパートとして確保する必要がある。特に平和への配慮にかかる評価手法については、現地のノウハウを反映した評価指標を設けることが非常に重要となる。

さらに、紛争国で実施されたプロジェクトが当該国や地域にいかなる影響を及ぼしたのかを評価できる能力を現地側につけさせることで、将来的に当該国や地域の開発計画策定も可能になるはずである。平和構築支援は計画も実施も評価もドナー側が全てやるのではなく、最大限先方を巻き込み、先方のキャパシティ・ビルディング及びオーナーシップの醸成が重要である。その意味で、各機関が計画しているように、まずは当該国のアカデミックを含めたパイロット・プロジェクト実施の意義は高い。

表2 - 11 アセスメント・評価の検討項目と対応策

	検討項目	対応策
1. 政治分野		
グッド・ガバナンス	<ul style="list-style-type: none"> ・ 正統性のない政権を支援していないか。 ・ 一部の政府関係者にのみ利権が偏っていないか。 ・ 過剰な援助で先方政府の援助依存体制を助長していないか。 ・ 中央政府のみをC/Pとすることで、中央と地方の対立を悪化させていないか、住民の政治参加の機会を阻んでいないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一部のエリート層のみを対象とするのではなく、様々なレベルの人間をカウンターパートとする。 ・ ローカル・オーナーシップの醸成に留意し、主導権は先方に持たせる。
司法整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定の民族/宗教グループ/社会集団に有利な法整備になっていないか。 	
2. 経済分野		
貧富の格差	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定の民族/宗教グループ/社会集団に援助が偏っていないか。 ・ 特定の地域に偏重した援助を実施することで、地域間格差を助長していないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 可能な限り公正な資源の分配を心がける。
天然資源の不公正な分配	<ul style="list-style-type: none"> ・ 特定の地域に援助を特化することで、不要な人口流入を招いていないか。 ・ 天然資源の分配バランスを崩していないか。 ・ サステナビリティのない過度な開発を強いていないか。 ・ 天然資源の管理を特定の集団に委ねていないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域的にバランスの取れた援助を実施する。 ・ 歴史的に慣例化している資源の分配方法を尊重する。 ・ 環境影響評価を実施する。 ・ 全ての利用者グループから構成される管理委員会を設置する。

第2章

3. 社会分野		
民族や宗教による格差 / 差別	<ul style="list-style-type: none"> ・ある特定の民族に偏重した援助を行うことで、他民族の反感を招いていないか。 ・特定の宗教グループに偏重した援助を行っていないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・複数の民族を協力対象とする。 ・複数の民族の代表者からなるプロジェクト委員会を設置し、各民族間の融合を図る。 ・複数の宗教グループに均等に協力を実施する。
歴史的な固有制度の存在	<ul style="list-style-type: none"> ・その土地固有の部族制度 / 首領制度を無視していないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ローカルカウンターパートの協力を得て、プロジェクト内容や進め方を再考する。
4. 治安 / 安全面		
軍隊や警察の中立性	<ul style="list-style-type: none"> ・警察や軍隊の中立性を審査せずに援助を実施していないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・警察や軍隊の体制に問題がある場合は、所与のものとしてせず、改革を求める。
テロやゲリラグループの存在	<ul style="list-style-type: none"> ・援助がテロやゲリラグループに流用されていないか、もしくは協力サイトがテロやゲリラグループとつながっていないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・NGOと連携し、先方のアクター分析を行うと同時に、援助実施後もモニタリングを継続的に実施する。
武器の流通	<ul style="list-style-type: none"> ・高額で武器を買い取るなどして、逆に武器の流通を促進させていないか。 	<ul style="list-style-type: none"> ・武器を返せば現金を提供するのではなく、現物支給とする等、プロジェクトの内容を再考する。

2 - 2 - 5 ジェンダー重視

1. 総論：平和構築におけるジェンダー重視の必要性

近年、開発途上国で起きている紛争の特徴は、被害者として、あるいは紛争当事者として一般市民の関与が増大していることである。これに伴い、紛争の被害者、あるいは加害者としての紛争への女性の関与も以前より増大してきている。

紛争中や紛争後において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。

平和構築においてジェンダーに関わる問題は社会的問題、精神的問題、制度的問題に大きく分けられるが、これらは互いに関連し合っている。

表2 - 12 ジェンダーに関わる問題

<p>(1) 社会的問題</p> <p>男女の社会的な役割や置かれた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、紛争終結後少しでも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。</p>
<p>(2) 精神的問題</p> <p>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。</p>
<p>(3) 制度的問題</p> <p>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。</p>

2. 紛争時における問題

多くの場合、戦闘の中心となるのは男性であり、男性は戦闘による身体的・精神的な影響を受ける。一方、女性は難民や被災民、低所得による貧困、時には性的暴力の被害者として紛争の影響を受けることが多い。

紛争中や紛争終結直後においては、特に次のようなジェンダーに起因する社会的、精神的、制度的な問題が見られる。社会的問題と精神的問題、社会的問題と制度的問題は重複する部分も多い。

(1) 社会的問題

紛争当事国では敵国軍や敵対する民族・集団による略奪の際に女性へのレイプ等性的暴力が頻発する。また、家族のうち男性が戦場に赴き、残された女性が生活に困るような場合、生存の手段として売春を選ぶ女性も見られるが、知識や避妊具の不足により性感染症に感染する割合が高く健康を脅かされることになる。一方、戦場に赴いた男性は買春により、知識や避妊具の不足もあり性感染症に感染する可能性が高くなる³³。

兵士として紛争に参加するのは男性が多いため、紛争中や紛争後のコミュニティでは女性、子ども、高齢者の人口が多くなり、実質的な女性世帯主が多くなる。これら女性世帯主を含め残された女性は、基礎的な教育を受けたり職業上の技能を習得する機会が少ないため家族を扶養できるだけの収入を得られる雇用機会が少なく、貧困に苦しむことが多い。農村においては農作業や家事に加えてこれまで主に男性が担当していた仕事(たとえば大型の家畜の世話、市場での農産物の売買など)も行わねばならず、女性の労働負担は急激に増える³⁴。

何百万人にもものぼる世界の難民・国内避難民の約80%は女性と子どもである。彼らは財産、物資及びサービスの剥奪、故郷へ帰る権利の剥奪とともに、女性や少女への性暴力及びその他のジェンダーに基づく虐待を受けやすい³⁵。

(2) 精神的問題

上記のとおり、紛争中は女性や女兒へのレイプが頻発する。レイプを受けた女性や女兒の精神的苦痛は大きく、長期間トラウマが残る。

(3) 制度的問題

紛争中に性暴力の被害にあった女性が告発できる制度や環境が整っていないために、加害者の告発や被害者への補償を行うことは困難である。その理由の第一は、加害者が武力を背景とする「権力者の犯罪」であることによる。また、性暴力を受けた女性は被害者であるにもかかわらず、往々にして家族やコミュニティから「汚れた」存在として指弾される。そのため加害者を告発することによりさらに深い精神的な傷を負うことになる。

³³ Naraghi-Anderline, Sanam with Manchanda, Rita(1999)p.10

³⁴ *Ibid.* p.10

³⁵ UNHCR 1999 Global Appeal-Refugee Women, <http://www.unhcr.ch/fdrs/ga99/women.htm>

このように、加害者を告発することを妨げる社会的・心理的な障害が存在し、またこれらの障害を越えて被害者女性が加害者を告発できるような制度は整備されていない。

国際社会においては、紛争における性暴力の加害者を告発し被害者を救済するための国際法が不十分であるとの認識のもとに、1998年にローマで開催された国際刑事裁判所規程に関する外交会議は国際刑事裁判所設立条約を賛成多

Box 3：紛争時におけるジェンダー問題の例

特にルワンダやボスニアのように指導者が民族のアイデンティティを主張し合い民族間対立が激化する場合、女性は敵対する民族としての側面に加え、女性というジェンダーのために性的暴力の対象となる。1991年から1995年にかけて、ボスニアの内戦では民族間で数万人規模のレイプが行われた。1998年に始まったコソヴォ紛争では、多くのアルバニア系女性がレイプされたという報告もある。³⁶

数で採択した。同条約が対象とする犯罪はジェノサイド、人道に対する罪、戦争犯罪などであるが、強姦、強制売春、強制妊娠等の重大な性暴力も対象としている。被害者と証人のプライバシー及び安全を確保すべきことが規程され、また被害者に対する損害賠償の規程が盛り込まれたことは評価される。しかしながら同条約には国家主権を超える権限を持たないという限界がある³⁷。国際人道法や国際人権法により各国の主権を越えて紛争中の女性への性暴力を裁く権限を持つ国際機関は、未だに存在しない。

紛争中はほとんどの場合メディアが統制されるため、一般市民がメディアから紛争に関する正確な情報を得る機会が限られる。女性の識字率が男性より低い場合は、女性が新聞・雑誌など活字メディアから情報を得ることが難しい。

3. 紛争終結後における問題

紛争の被害者・加害者としての女性の関与も増大していることから、紛争後の復興・開発においては次のようなジェンダーに起因する問題が見られる。

(1) 社会的問題

長い間紛争や内戦が続いてきた国では、男性は兵士としての訓練しか受けておらず、紛争終結後、家やコミュニティに戻っても職業上の技術をもたないために十分な収入を得ることは難しい³⁸。女性が兵士として紛争に参加した場合は、家族やコミュニティなどからの偏見があり、その後の社会復帰が男性兵士よりも困難なことがある。民族間の紛争の場合には、紛争終結後少しでも同じ民族の人口を増やそうとするため、女性は過剰な妊娠・出産を強いられ性と生殖に関する健康と権利が脅かされやすい。

(2) 精神的問題

紛争中に性的暴力を受けた女性や女兒は、紛争終結後も長期間にわたりトラウマに苦しむ。戦場で戦った兵士(女性も含む)の場合も戦場という特殊な状況下での過酷な体験によりトラウマを負う

³⁶ ミシェル・デイラス(2000)

³⁷ 古沢希代子(1999)pp.194-197

³⁸ UNDP / Japan Women in Development Fund -Cambodia- UNDP, 2000(ビデオ)

ことが多く、平和社会に円滑に適応していくことが困難な場合が多い。紛争時に暴力を受けた男性兵士は帰還後も家庭や職場で暴力を振るう傾向があり、女性が被害者になりやすいとの報告もある³⁹。また、家族を戦争で失った遺族の精神的苦痛も男女ともに大きい。

(3) 制度的問題

紛争後においても紛争前と同様に、女性は意思決定を行う組織や機関への参加やアクセスの機会が限られるという状況が依然として存在するため、女性は和平交渉や復興計画への参画から除外されることが多い⁴⁰。また紛争終結後も女性は選挙権及び被選挙権が制限されたり、これらの権利があっても行使しにくい場合もある。

4. 紛争予防にかかる課題

出産、子育て、家族の健康等の再生産活動とコミュニティの形成・維持のためのコミュニティ活動は、通常、女性が中心的な役割を果たす場合が多い。女性が中心的に担うこれらの再生産活動及びコミュニティ活動は、地域社会の平和と安定に貢献する。また、人々の多様なニーズや生活形態を受容できる社会は、多様性を認め対立や争いを未然に予防できる社会であるといえる。男女が平等に参加し、個人や少数(マイノリティー)の意見が尊重、反映される民主的な社会の構築は、紛争予防・平和構築の促進材料となる。

このような社会の構築のため、紛争のない状態においても、ドナーはジェンダーの視点を重視した民主化支援や貧困削減支援に取り組むことが求められる。

民主化支援においては立法・行政・司法制度の整備支援が重要となるが、これらの政府の意思決定機関に女性が男性と平等に参画していくことが必要である。民主的な選挙制度の整備にあたっては、選挙権及び被選挙権において女性が男性と平等な権利を保障されることが必要となる。

貧困を削減し男女の経済的格差を是正するためには、女性に対する雇用機会の拡充や男女の賃金格差の是正とともに、女性に対する基礎教育や技術・技能習得機会の拡充、農林水産業における女性の労働に対する正当な評価、家庭内の無償労働に対する正当な評価などが重要である。紛争のない状態においてもこれらの目標に向けた取り組みを行うことが、間接的に紛争予防を強化することにつながるという。

2 - 3 実施体制の強化

2 - 3 - 1 人材養成と確保

1. 人材養成と確保の目的

紛争の終結時期における平和構築活動(PBO)に対処するためには、効果的な危機管理が行えるよう

³⁹ Salameh, Dalal(1999)

⁴⁰ United Nations(2000)Chapter II. para. 23

に国内外の平和構築分野の人材(JDR の登録人材や NGO、援助・PKO 関係者)を研修・訓練することが必要である。人材の養成と確保の求められる活動は、多岐に及んでいる。本稿では、JDR医療チーム、NGO の最近の動きを含む既存の国際的な平和構築研修の概要をまとめることとする。

2. 人材養成の課題

この分野で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、交渉能力も必要とされる。

これまでのところこのような人材は海外で研修を受けたか、留学ないし勤務した経験のある人材であることが多い。これを e-Centre(補論(5)参照)のように日本国内で養成していくことが、今後の中長期的課題である。同時に、海外で養成された人材をいかに日本社会(援助機関、NGO)に定着させることができるかという点が急務である。

3. 既存の平和構築研修

現在、JICAにおいては、緊急援助隊派遣前の研修として、医療チームの研修は、登録希望者を対象とした「導入研修」、登録者を対象として知識・技術の向上を目的として行う「中級研修」、さらに医療チームの指導的役割を果たすことが期待される登録者を対象として海外の研修に派遣する「上級研修」がある。救助チームの研修は、登録隊員を対象とした「機材習熟訓練」、中隊長クラスのリーダーを対象とした「リーダー研修」がある。また、JICA 専門家の赴任前に実施する専門家派遣前研修においては、外国語研修を NGO スタッフに公開している。NGO の例として、赤十字国際委員会では、ハワイ大学などの協力を得て Health Emergency in Large Population(HELP)コースを開設している。これは保健分野のコースであるが、人道救援活動に携わる人材に求められている知識や理論も含まれている。その他、平和構築研修を中心に据えたプログラムの内容・動向については補論のとおりである。

4. 人材確保の課題

以下のとおり、JICA の JDR にしても、日本の NGO にしても、日本の場合には欧米社会と異なり平和構築の支援体制が弱いことに十分留意しなければならない。こうした社会的な条件は、世論の形成をバックとした時間のかかるプロセスを経なければ形成されないものと考えられる。

(1) JDR 医療チーム

緊急援助隊医療チームにかかる課題として、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、その中から対応しうる必要な人数を確保することは容易ではない。この理由としては、日本の病院側が、短期間とはいえ業務に携わる人材が医療チームとして派遣される場合、不在の間のバックアップできる体制を整えておくことが困難であることが多いということがあげられる。

(2) NGO

海外の大手 NGO は、人材確保の方策として、人材を発掘し、緊急時などの派遣に備えて登録をする制度がある。その場合、外部人材を公募する場合と自社のネットワークの中から確保する場合とに分けられる。前者の例として国境なき医師団(MSF)、後者の例としては国際赤十字、CARE があげられる。また、Red R(Registered Engineers for Disaster Relief)は、自ら救援活動を実施することはないが、救援活動のための人材を発掘、登録し、登録者のための研修を行い、人道救援機関や NGO に紹介する機関である。当面はRed R との連携により日本の NGO の機能を強化することも重要かと思われる。

日本の NGO については、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。その理由として、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他、一般管理経費が少ないために組織が弱体であることがあげられる。

補 論

表2 - 13 主な平和構築研修プログラム

(1) 日本予防外交センター
<p>1999年に予防外交事業の実施を担う人材の養成と確保のための「予防外交セミナー」および「海外研修」が実施され、それを発展させた「予防外交市民大学院」のコースが2000年度実施された。国際問題に関心を持つ者全般を対象としており、応募資格として 年齢35歳まで、大学卒またはそれに準ずる学力のある者、英語力堪能で、パソコン操作能力のある者という条件があげられている。</p>
<p>プログラムは、国内研修(1ヶ月)と海外研修(2ヶ月)から構成される。国内研修では予防外交に関する理論研究科目、日本の国際貢献、日本・海外の NGO に関する政策研究科目、アジア地域を中心としたケーススタディを学ぶ事例研究科目の講義を受ける。海外では、日本予防外交センター南西アジア代表事務所付属海外研修施設(スリ・ランカ)において、同センター実施プロジェクトである予防外交ワークショップや人権知識普及プログラム実施を補佐するなどの実務研修を受ける。</p>
(2) レスター・ピアソン記念平和維持活動訓練センター：The Lester Pearson Canadian International Training Centre(カナダ)
<p>1994年にカナダ政府により設立された。任務は、平和維持のあらゆる側面について研究・教育・訓練を通じてカナダの国際平和・安全保障・安定に対する貢献を高めることである。研修は大きく二つに分けられており、PKO部隊の将校となる軍人へのプログラムは年2回、約5週間の研修が組まれている。他方、10日間程度の集中プログラムが複数組まれ、全てのプログラムにおいて受講者・講師ともに軍人・民間人が参加している。これらのコースは、入門レベルから上級レベルまで段階別に用意されている。講座例としては、PKOパートナーシップの学際的な協力、交渉のコモン・グラウンド、難民と国内避難民、DDRなどがあげられる。</p>
(3) ハーバード大学ケネディ・スクール：Initiatives in Conflict Management：Planning for Civil-Military Cooperation(米国)
<p>1999年より始まった Civil-Military 協力の計画策定の1週間程度のプログラム。対象者は、軍、</p>

国連、援助機関、NGOのシニアクラスで、実際の紛争現場を想定したシミュレーションと計画や交渉についてのクラスから構成される。米国では1997年に大統領から政府に複合緊急事態に対処するCivil-Mil(民間と軍隊)の協力の拡大につき大統領決定指示(Presidential Decision Directorate : PDD)第56号が出されている。これにより政府は軍、国際機関、NGO間でハイレベルのInter-agency joint planningを行うことが求められ、それは国際的な協力に至る性格のものとなった。本プログラムは、国際情勢の変化や米国内のPKO体制現地化の気運を受けて米軍、国連、援助機関、NGOに加えて途上国の軍幹部を多数招請して実施されており、米軍の地域司令部がスポンサーをしている。2000年5月に行われた国際的な参加者の構成は軍(内局・制服を含む、大佐以上)37名、外務省4名(大使2名)、NGO4名、援助機関2名、UN4名、内務省2名、学者・メディア各1名となっている。

(4) UN-CIMIC(OCHA : 国連人道援助調整室、ジュネーブ)

CIMICはCivil Military Cooperationの略でUNOCHAが国際的な人道救援の反応、効率と効果をあげるために実施している。コースはAwareness Levelでは国際的な緊急事態の初心者にEmergency Environmentに焦点をおいて説明、緊急事態におけるオペレーションや組織を管理するスキルの評価を学習するシミュレーション型の研修を行い、Operational Levelでは人道援助の本部業務に見合ったUN-CIMIC Course(実際にCivil-Milの活動に従事している人を対象に様々な関係組織の資源の利用や共同計画の作成の仕方を学習するシミュレーション型の研修)、フィールド業務に見合った緊急事態対応オペレーション・コース、そして仕上げのStaff LevelではUN-CIMIC Staff Course(UNに関する知識を前提に共同計画、交渉、情勢報告、オペレーション全体の評価についてのスキルを学習、終了時点でliaison officersになることが期待される)がある。期間は、各1週間以内である。

(5) e-Centre(UNHCR)

UNHCRは2000年8月に日本にThe Regional Centre for Emergency Training in International Humanitarian Response(略称e-Centre)を設立した。設立の目的は、近年、世界各地で多発する紛争に伴う人道的危機に対して、アジア・大洋州地域の緊急援助体制を強化し、速やかに援助要員を派遣できるよう同地域のNGO、政府関係者、国際機関職員などを対象とした研修を行うことにある。

UNHCR、ウィスコンシン大学緊急援助センター、Inter Works(民間の緊急援助を専門に扱うコンサルティング会社)のOB職員などがトレーニングにあたる。参加者としては、我が国を含むアジア・大洋州地域のNGO、政府関係者、国際機関職員を対象としている。

当初3年間のトレーニング・プログラムの内容は、インターネットや郵便を利用した通信教育(期間は6ヶ月。内容としては、派遣計画、緊急対応計画、緊急対応管理、対外折衝マネジメント、緊急支援・アドバイス)、2週間のワークショップ(日本とアジア・大洋州地域で開催。内容は国際人道援助の基礎)、1週間の上級ワークショップ(日本で開催。内容は早期警報と派遣計画)、特別講座(一般にも公開)、トレーナー養成講座(約1週間、日本とアジア・大洋州地域で開催)となっており、全て英語で行われる予定である。

2 - 3 - 2 援助協調、NGO との連携

1. 平和構築支援における援助協調の意義

援助資源を有効に活用し、各ドナーの比較優位を効果的に相互補完すべしとの認識は、今日の開発援助の世界で広く共有されており、最近では国際社会の一部から、各ドナーの援助資源を一元化したうえでフラッグシップを捨てた援助を行うべきであるという議論や、援助手続を共通化すべきである等の議論までなされている。こうした動きは、冷戦終結後、援助課題や援助対象国の多様化が進む一方、欧米主要援助国の間で「援助疲れ」が顕在化し援助資源も減少するという状況下、いわば活路を見出すための国際社会の自然な対応であると言える。

一方、「平和構築支援」の視点から見た援助協調の場合、相互補完もさることながら、紛争がそれまでの開発援助の成果を一瞬にして壊滅させ、また紛争当事国に留まらず世界的な不安定要因を造り出すという事実に鑑みれば、開発援助の効果を最大限に高めるためにドナーが払うべき努力はさらに大きなものとなる。しかも、開発援助が時によって紛争国に対してネガティブなインパクトを与える可能性がある点を考慮すれば、各ドナーは援助の実施側面のみならず政策面でも共通認識を持って対処すべきである。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、紛争が起こった場合、紛争中や紛争終結直後の情勢が混乱している中においては、現地の正確な情報を得ることが難しいことや、紛争直後には各ドナーが一斉に緊急援助を開始することから、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。

援助を取り巻く大きな潮流の1つとして、援助機関と市民社会との関係強化の動きをあげることができる。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活動を行うNGOの役割が注目されている。先進国援助機関の多くでは、既に事業の実施を契約ベースでNGOに委託するケースが多く見られ、例えばUSAIDは予算の40%をNGOに振り向けている他、CIDAでは、プログラムのほとんどをNGO、大学、民間コンサルタント等に委託する形で事業を実施している。

平和構築支援の文脈で捉えても、紛争予防、人道緊急援助、復興・開発支援いずれのステージにおいても、NGOは重要なアクターのひとつとなってきた。特にNGOへの期待が高まる理由の一つとして、紛争の性質が様々な国家間や民族間の利害対立をその背後に有しており、国際機関や各国ドナー政府だけでは対応できない複雑なものに変容してきていることがあろう。NGOの活動は比較的国家の利益に制約されず、被災者のニーズに直接応える点が特徴であり、また「人間の安全保障」重視という観点からもますますNGOの役割は大きくなっていくものと思われ、主要アクターとして援助協調の枠組みに取り入れることは不可欠である。

2. 各ステージにおける援助協調

DAC「紛争、平和と開発協力ガイドライン」やギャップに関する国際社会の議論等を踏まえ、各ステージでの援助協調のあり方を、概ね次のように整理する。

紛争予防期：

各援助アクターが日常より開発援助の与えるポジティブ、ネガティブなインパクトの可能性について相互に留意し、CG 会合等の場を通じて共通の認識を共有していく必要がある。その上で、極力早い時期から、ネガティブ・インパクトの軽減、ポジティブ・インパクトの最大化を目指した援助協調を図る努力が必要である。そのためには、この時期に国際機関のリーダーシップにより共通目標が設定され、目標達成に必要な戦略や支援の枠組みが形成されることが望ましい。共通目標に関しては、現在世銀/IMFのイニシアティブにより開発途上国においてPRSP(Poverty Reduction Strategy Paper)⁴¹の策定が進んでいるが、紛争予防のための共通目標も、こうした既存のフレームワークに反映させていくことが必要であろう。また、紛争予防期の支援では、人権・貧困対策、平和教育、小型武器規制等の分野で、NGOが実施する草の根支援が果たす役割が大きいことから、共通戦略や支援の枠組みの中にこうしたNGOの活動を取り込んでいくことが必要である。

紛争が発生した場合：

紛争直後には各アクターが一斉に人道緊急援助を開始する局面に入るが、この時期は最も情報が錯綜することから、援助の重複を避けるためにきめの細かい援助協調が必要となる。各ドナーが常に最新の情報を共有し、他ドナーの活動との補完性に留意しつつ、迅速に必要な支援を実施できる体制が必要である。また、この局面においても機動性に優れたNGOの活動は不可欠であるが、NGOを活用するドナーは機動性のみを目を奪われず、緊急支援であればこそ、その活動内容をよりしっかり吟味する必要がある。

紛争後の復興・開発支援：

インフラの整備を中心としたハード支援に始まり、職業訓練や人材育成等多数の開発ニーズが発生する。復興・開発支援の内容は、紛争終結後の当事国の社会的・経済的安定回復の成否に影響する。言い換えればこのステージの支援がバランスを欠いたり効果の期待できないものに終わった場合、紛争の再発をも誘引しかねないことから、共通目標の設定や支援内容の優先付けを行い、NGOも含めた各アクターが、それに沿って活動を行うことが重要である。さらに、緊急人道支援からのスムーズな移行が行われないういゆるギャップ問題への対応のためには開発援助機関と人道緊急援助機関との協調の枠組み強化が重要となる。なお、平和構築の究極の目的が自立発展的な平和の創造にあることに鑑み、一連の援助協調の過程では、被援助国のキャパシティ・ビルディングの視点を保つことが重要であり、援助協調そのものに当初より被援助国を参加させることが肝要である。

⁴¹ 多くの開発課題に包括的に取り組む開発アプローチとして、世銀により提唱されたCDF(Comprehensive Development Framework)の概念を具体化し、貧困削減のための戦略を明確化することを目的としたもの。PRSPにより主に対象国の社会セクターにおける具体的な開発計画が規定されることとなる。重債務貧困国(HIPC)債務削減イニシアティブ適用国は原則としてPRSPを策定すること、またHIPCのみならずIDA及びIMFのPRGF(Poverty Reduction and Growth Facility)が支援する全てのプログラムにもPRSPを適用することとなっている。2002年中には72カ国がPRSPを完成する予定である。PRSPは、基本的に途上国のオーナーシップにより策定されることが前提であるが、特定国の開発計画とその実行そのものに直接結びついており、援助協調のフレームワークとしては、今後従来にない役割を担うことになると考えられる。

3. 援助協調に関する我が国の具体的取り組み状況

我が国政府は、ODAの側面から平和構築に貢献しようとの動きを着実に進めつつ、国際社会に対するアピールも積極的に行っている。こうした動きと並行して、平和構築支援における他のアクターとの協力にかかる枠組み造りもいくつか試みられている。

(1) NGO 支援の強化

1) ジャパン・プラットフォームへの支援

国際的なNGOと比較して、日本のNGOはその人的、財政的基盤が脆弱であることが指摘されてきた。特にこの傾向は日本の場合、開発援助型NGOより緊急援助型NGOに顕著であり、このことが紛争等の緊急援助において日本のNGOのプレゼンスが低かった原因となってきた。例えば、UNHCRは、インプリメンティング・パートナーとして世界中のNGOにその難民支援事業を委託しているが、日本のNGOは他国のNGOに比して情報収集能力が限られ、また初動段階での出遅れからインプリメンティング・パートナーとして活躍する機会が限られるという状況が生じている。

このような背景の中、日本政府は近年様々なNGO支援策を打ち出してきた。外務省の「NGO事業補助金」、「草の根無償」、郵政省の「国際ボランティア貯金制度」、さらにはJICAの「開発パートナー事業」⁴²「開発福祉支援事業」⁴³等である。しかしながらこれらは従来の開発援助型NGOの支援を目的としたものが多く、NGOによるプロジェクトの企画立案を前提とした上で、要請、審査等のプロセスを経るのに時間を要し、また人件費や事務経費等の経費については原則として支援対象外であった。地震や紛争のような緊急時の際には、政府機能が停止し情報も錯綜する中で、難民キャンプの設営から、食料の配付、医療活動等の様々な活動を開始せねばならず、いわばプロジェクトの企画立案以前の支援策が必要となってきた。

これらの課題を解決する為、外務省は最近「NGO緊急活動支援無償」⁴⁴を開始したほか、2000年8月に設立された「ジャパン・プラットフォーム（次ページの概念図参照）への支援を行うこととしている。同プラットフォームは、我が国NGOの連合体を中心とするユニットであり、政府のみならず民間企業も資金拠出を行い、また民間企業からは車、薬品、機材、さらには技術、ノウハウ、情報の提供も得て、紛争や自然災害等の発生時に現地に出向くNGOが、これらリソースを使用して素早く救援に出向けることを目指すものである。外務省は、紛争や自然災害について外務省や国際機関が有する情報の提供、被災国政府や国際機関との調整・折衝面でジャパン・プラットフォームへの支援を行うほか、被災地での初期調査、現地での体制整備、応急救援活動等

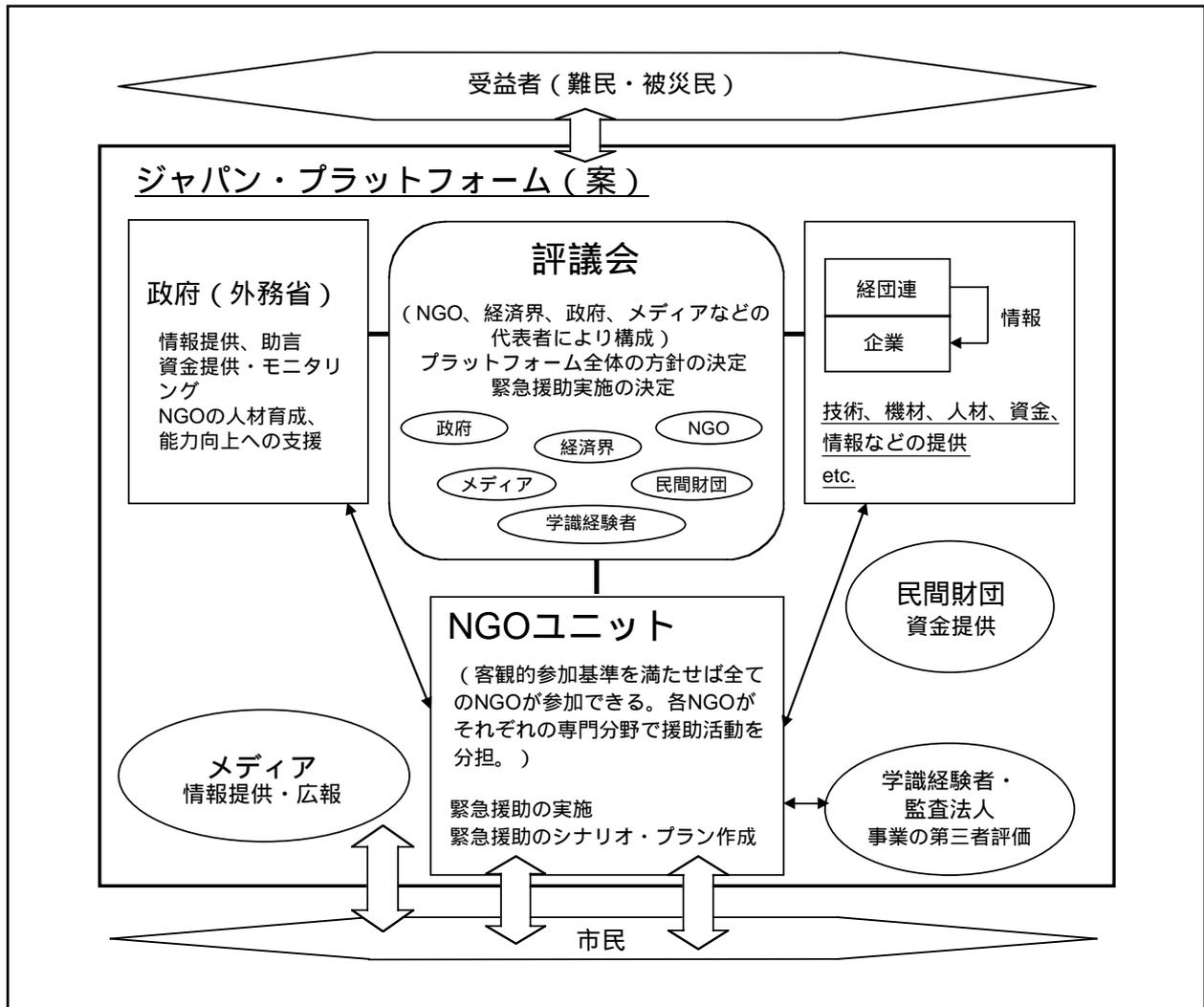
⁴² JICAが我が国の民間援助団体もしくは大学、地方自治体、民間会社又は公益団体等に事業の実施部分を包括的に委託して実施する技術協力事業。

⁴³ 開発途上国において地域に密着した開発協力活動を行う民間援助団体、公益団体又は地域組織及び派遣専門家等の活用により、当該国の政府の認容を得て、JICAが当該国の住民参加により実施するモデル事業。

⁴⁴ 我が国NGOが実施する緊急人道支援活動に対して、渡航費、滞在費、現地事務所の設営・維持費などプロジェクト立ち上げ・展開に要する現地での間接経費の手当てを含め幅広い経費を支援することを狙いとして、平成12年度より導入された制度。

のための資金を拠出し、あらかじめプールすることとしている。同プラットフォームは設立後間もないことから、実際の活動を待たねばその評価は難しい。しかし、政府、民間企業も一体となり、緊急援助活動の初動(紛争直後や地震直後等)におけるNGO支援を行う場ができたことは画期的といえよう。

図2 - 8 「ジャパン・プラットフォーム」概念図



2) NGOの人材育成、能力向上支援

NGO活動への直接的な支援と併せ、その人材育成や能力向上を図るための我が国政府の支援も、外務省がNGO事業補助金の一環として1999年度に取り入れた「NGO海外研修支援制度」⁴⁵に見られるとおり、近時その整備が進んでいる。

また、緊急援助型NGOに関しては、ジャパン・プラットフォームと時を同じくして、2000年8月、日本政府が国連に設立した「人間の安全保障基金」からの拠出を得て、UNHCRのイニシア

⁴⁵ 我が国の国際協力NGOが組織の機能強化や人材育成を図るため、職員を欧米諸国及び開発途上国のNGO組織等に派遣して行う海外実務研修の旅費や現地滞在費を支援するもの。

タイプによりe-Centreが日本において旗上げされた(2-3-1「人材養成と確保」補論参照)。既述の「ジャパン・プラットフォーム」がNGOの具体的な活動をサポートするものであるのに対し、e-Centreへの支援はその基礎となる人材育成、能力向上を目指すものといえる。

(2) カナダ政府との協力

日本政府とカナダ政府は、1999年9月「開発と平和構築」と題したシンポジウム(CIDA、外務省、JICAによる共催)を東京において開催した。カナダ政府は、1996年に平和構築イニシアティブを打ち出し、従来軍事的枠組みを中心として語られてきた平和構築の議論に、開発援助というツールを取り入れた新たな概念を提唱している。本シンポジウムでは、開発援助がいかんして平和構築に貢献しうるのかを中心に、日加双方の政府関係者、NGO、学術関係者の間で議論が深められた。なお、平和構築におけるNGOの役割の重要性は、このシンポジウムにおいても大きく取り上げられ、日加双方のNGOの関係強化も含めて、今後平和構築分野における日加間の協調を深めていく旨が合意されている。さらにシンポジウムでは、日加関係者による平和構築支援活動の合同レビュー、平和構築途上にある第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、については既に説明した「NGO海外研修支援制度」も活用して、シンポジウムに参加したいいくつかの日加NGO間で短期交流が実現している。また、についてもNGOを中心に据えた形で準備が進められている。

(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の間で進められている。1999年以降、両機関の間ではハイレベル、実務レベルの協議が重ねられ、2000年7月には第1回のUNHCR-JICA定期協議が開催された。この協議において、今後の両機関の具体的協調の方策が話し合われた結果、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。具体的には、UNHCRとJICAがタンザニアにて合同プロジェクト形成調査を実施のうえ、同国キゴマ州の難民キャンプ周辺地域において日本側の開発援助案件を発掘、実施するというものである。この協調内容は、緊急援助と開発援助の時間的ギャップを埋めるというよりも、むしろ難民への直接支援を行うUNHCRを補完する形で、日本側が難民受け入れの影響で自然環境の悪化を始めとしたネガティブな影響を受けている周辺住民への支援を行い、難民受入国であるタンザニア政府の負担を軽減すると共に、難民キャンプと周辺コミュニティ間のギャップを埋めることを狙ったものである。

本案件を皮ぎりに、今後とも両機関間の人事交流等を通じた情報交換を促進し、ギャップ問題への対応に向けた共同作業を模索する方向で合意がなされている。

国際社会の取り組み

1. DAC 非公式タスクフォースによるガイドライン

開発援助や人道緊急支援を通じた平和構築活動における援助協調は、国際社会の議論の中でも重要なコンポーネントとして位置付けられている。1997年5月にDAC「紛争、平和と開発タスクフォース」が採択したガイドライン(以下、ガイドライン)においては、援助協調の目的を、援助資金の効率的、効果的使用、被援助国の優先順位や政策に基づいた援助の配分、国内調整にかかる被援助国側の負担の軽減とし、そのためには次の5点が考慮されるべきとしている。

(1) 共通の戦略的枠組みの形成

援助協調は、個々のドナーの活動やイニシアティブが共通目標の達成にどのように貢献するかというコンセンサスに基づいて行われるべきものであり、このコンセンサスに基づき、ドナーはプログラムの内容や優先順位、及びドナー毎の政策や役割を明示した共通の戦略的枠組みを形成すべきである。この枠組みがセクター別、地域別の援助資金の配分や、アクター間の役割の明確化、主要課題に向けての共通のアプローチを決定するための指針となる。

(2) 柔軟な援助資金と手続き

紛争当事国は、紛争直後には資金不足、人材不足に陥っており、経済状況のさらなる悪化回避や基礎的なサービスを提供するために、緊急的な資金の導入を必要としている。ドナーによる支援計画の策定、援助の実施手続、さらに資金の動員は、状況の変化にタイムリーに対応できるようにするべきである。

(3) 国際アクター間でのリーダーシップ

共通の戦略に対するコンセンサスを得る上では、被援助国のキャパシティ、オーナーシップを促進すると共に、ドナー側においても調整メカニズムの構築が必要であり、そのためには調整役の存在が必要である。リーダーシップをとるべきドナーには、様々なリスクをとる意志、被援助国の文化、歴史、言語等への理解、過去の経験、能力・資金動員上のキャパシティが求められる。通常、こうしたリーダーシップは、公正性の観点から国連を始めとした国際機関にその責任が求められる。

(4) フィールドレベルでの協議・情報交換のメカニズム

平和構築における援助協調メカニズムは、状況変化への即応が必要なことや、草の根レベルでの支援の重要性が高いこと等から、各ドナーは可能な限り在外事務所に権限を委譲すべきである。また、共通の目標に向けて援助協調を進めていくにあたっては、情報の共有化と状況分析の共通理解が必要である。さらに、こうした情報の共有に際しては、各ドナーが実施する支援内容等を把握するための体系的な方法の確立や、混乱を避けデータベースの作成を容易にする意味で、用語の統一を図る必要がある。

(5) 援助協調資金のイヤマーク

援助協調のためにはある程度資金力が必要である。本来援助協調の役割を担う国連機関は、予算不足から援助協調の責任を十分に果たせないことが多い。

さらに、ガイドラインでは、上記の5点を考慮した上で援助協調のために各ドナーがとるべき方策として、個々の関心よりも調整機関により提案されたプログラムや政策を支持し共通の戦略の範囲内で協力を実施すること、援助実施手続きを簡素化すること、共通の政策・プログラムの実施のために設立された信託基金に拠出すること、データ整備のための情報収集に協力すること、5調整機関への人員派遣により積極的に援助協調に参加することをあげている。

一方、ガイドラインの中でNGOは重要なアクターとして位置付けられ、援助協調の枠組みに組み込む必要性が強調されている。その上で、効果的な援助協調のメカニズムがない場合は、NGOの援助が優先ニーズから逸れる可能性がある点を指摘し、NGOを実施機関として活用するドナーが、資金を供与したNGOの実施能力やその支援内容を確認する責任を有するとしている。NGOによる支援の効果を上げるためにドナーが行うべき具体策としては、管理費やリカレント・コストを含め、NGOの活動に対する資金拠出の共通基準を設定する、資金拠出の透明性を確保する、NGOの活動に対する監督やアカウンタビリティに関する基準を設定する、ローカルNGOの活動促進への支援を行う等の措置があげられている。

現在、DAC「紛争、平和と開発タスクフォース」では、ガイドラインをより具体化し、被援助国の意見も取り入れた実用性のあるものとするべく議論が続けられている。援助協調に関しては、例えば共通戦略の策定に各国の外交戦略が絡み、調整に時間がかかることが考えられ、また資金のイヤマークは、取り上げ方次第ではドナー間に認識のずれを生じることも予想される。今後の具体化の過程の中で、ガイドラインを絵に描いた餅としないためにも、十分に議論を尽くすことが望まれる。

2. CPR

平和構築支援にかかるドナー間の情報交換の場として、CPR(Conflict Prevention and Post-Conflict Reconstruction Network)がある。CPRは、紛争と開発をテーマに、開発系のドナーを中心に自由に意見交換をする非公式な会合として、1997年10月より年2回開催されており、2000年12月には第7回目の会合が実施された(第8回は、2001年6月にJICA主催で日本で開催予定)。現在、CPR内に設立されたワーキング・グループを中心に、これまで様々なドナーや研究者が実施してきた研究成果を基に、早期警報(Early Warning)、紛争の影響を受けた子ども(War-affected Children)、紛争とジェンダー(Conflict and Gender)、小型武器規制(Small Arms Control)といった課題に関し、さらに実用的な指針を作成すべく作業が進んでいる。CPRには、世銀や国連機関等多くの国際機関やUSAID、CIDA、DFIDを始めとした主要二国間ドナーが参加しており、JICAも第4回の会合以来出席を続けている。

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り、JICAとしての総意ではない。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

1992年に発表された「ODA大綱」、1999年8月に発表されたODA中期政策、及び、2000年7月に発表された「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り、具体的には、中期政策で掲げられた以下の支援を行っていくべきであると考えられる。

- ・紛争の予防のため、紛争の背景にある貧困や社会的弱者への対応に加え、いわゆる「良い統治」、則ち公正かつ適正な資源配分、人権保障への配慮、政治・経済面での適切な制度・プロセスの確立、行政能力の強化等の実現を重視する。
- ・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、緊急対応のための人道的支援を積極的に行う。その際、NGOの役割の重要性に配慮する。
- ・紛争後の平和構築及び復興に際し、難民や元兵士等の再定住及び社会復帰のための支援を積極的に行う。
- ・公正な政治・経済制度の確立、行政能力強化のための支援に加え、国内統合や経済面での復興に不可欠なインフラの整備を支援する。

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り、平和国家として、また、トップドナーとしての責務を果たしていくには必ずしも十分な体制になっていない。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ところ、各提言案の骨子は以下のとおり。

平和構築の理解の促進と配慮の徹底(3 - 2)

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。併せて、ODA事業における平和配慮を具体化していくための実践的研究体制を強化していく。

平和構築直接支援の強化(3 - 3)

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、法的枠組み、実施体制、安全管理等制約要因を克服していくための基本的考え方の整理や具体的方策を早急に検討し、平和構築直接支援の強化を図る。

人材養成と確保(3 - 4)

平和構築に従事する人材が不足している現状に鑑み、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。

援助協調の強化(3 - 5)

平和構築支援においては、他ドナー、国際機関、NGO、民間企業等の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。

安全対策措置の充実と補償制度の整備(3 - 6)

緊急期はもとより、紛争終結後の復興・開発期においても、平和構築支援の現場は必ずしも安全とは言えない状況にある場合も多いことから、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に何らかの被害が発生した場合のための十分は補償制度を整備していく。

前述のとおり、これらの提言案は、研究会限りの提案であり、現時点では実現可能性までは検討されていない。従って、今後、関係者間で検討の上、重要と思われる提言案については、関係者とも調整しつつ、実現に向けて必要な方策を講じていくことが望まれる。また、こうした方策に加え、今後、ギャップの問題、児童兵、対人地雷問題、小型武器規制等様々な課題に対し、国際社会の取り組みとの連携を図りつつ、既存の援助スキームの弾力的な対応により積極的に取り組むと共に、既存のスキームで限界がある際には、引き続き新しい援助の枠組みを検討していくことが必要であると考えられる。

3 - 2 平和構築に関する理解の促進と配慮の徹底

1. 取り組みの全体像

我が国のODAによる平和構築への取り組みの強化に際しては、必ずしも、これまでのODAとは別に何かを新たに始めるということではなく、むしろ、これまでのODA政策やODAの諸事業について平和構築の視点から見直すということが重要である。開発途上国・地域の開発にかかる諸問題が、同国・地域の平和と紛争の問題と密接不可分に結びついていること、そして、ODAが、これまでその意図の有無に拘わらず、平和と紛争の問題に対して直接間接に様々なかたちで関わってきたことを明確に認識することがODAにおける平和構築に向けての第一歩となる。

このように平和構築の視点¹を導入することは、ODA事業の政策と実施のそれぞれのレベルにおいて必要であり、これを総合的に追求していくことは、結果としてODAのあり方全般の見直しにつながる可能性がある。具体的には、ODAに関する基本的な政策枠組みなどに関わる政策レベルの課題から、ODAの各種事業、国・地域ごとの具体的な行動指針や事業計画の策定などの実施レベルの課題、さらには、開発と平和の研究強化に関する課題などを含め、様々な視点からODA全体を見直すことにつながるものである。特に政策枠組みに関わる改革を実行するためには、ODAの抜本的な改革を厭わない強い政治的意思が不可欠である。

このような基本認識に基づきつつ、本項では、我が国ODA全般に対する提言として、(1)平和構築に関する総合的政策枠組みの強化とこれに関する理解の促進、(2)事業の計画、実施過程における平和に対する配慮の徹底及び(3)これらを支える研究の強化の3点について略述する。

2. 具体的な取り組みに向けて

(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

開発と平和に関する我が国の考え方は、1992年に閣議決定された「ODA大綱」や1999年に策定されたODA中期政策を踏まえ、2000年7月の九州・沖縄サミットにおいて我が国が主導して策定した「紛争予防のためのG8宮崎イニシアティブ」及び我が国独自の主張としての「紛争と開発に関する日本からの行動」(アクション・フロム・ジャパン)などによってより一層明確な行動を伴うかたちで表明されてきている。その延長上において、今後、平和貢献に関する我が国の積極的な姿勢をより鮮明なものとしていくことについて今後さらなる議論の進展が望まれる。その際、具体的には、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大綱を見直すことや、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ことも今後の課題として想定しうるであろう。

補足説明

1992年に閣議決定されたODA大綱は、「基本理念」において、世界の平和を維持するために国力に応じた役割を果たすことを我が国の重要な使命であるとしている。また、援助実施にかかる「原則」において、開発途上国の軍事動向等がODAの実施に際して「注意を払うべき事項」として捉えられている。

1999年8月に外務省が公表した「ODA中期政策」は、紛争の予防、紛争に伴う難民問題、紛争後の平和構築及び復興などに関し、政策方針を表明している。

¹ 2000年8月に国連事務総長を経て国連総会に提出された今後の国連平和維持活動のあり方についての報告書(Brahimi Report)5ページにおいて、「国連システムにおける開発諸団体は、人道的あるいは開発の諸活動に関し、紛争予防のレンズを通して見ていかなければならない」として、開発における平和の視点の重要性を強調している。

1996年5月、OECDのDACが採択した「新開発戦略(21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献)」は、「2015年までの貧困人口割合の半減」を含む7つの具体的な目標と達成すべき期限を設定したが、その中には、平和構築への言及あるいはこれを念頭に置いた具体的な目標設定は含まれていない。DACは、1997年、「紛争、平和と開発協力ガイドライン」を公表し、紛争の理解と開発の関係から紛争予防と平和構築への地域的枠組みに至るまでの政策策定に関する指針をとりまとめたが、さらに、この指針に具体性を持たせ、かつ各地域の被援助国の意見を反映させるために検討を重ねている。

2000年7月、九州・沖縄サミットで公表された「紛争予防のためのG8宮崎イニシアティブ」は、1999年6月のケルンサミット及び同年12月のベルリンにおけるG8外相会談などを受けたG8としてのコンセンサスであり、国際機関、地域機関、各国、NGOその他の主体がそれぞれの活動や政策を紛争予防の観点から捉え、紛争予防の目的に向けて努力することをコミットするよう促進することにより、地球社会に「紛争予防の文化」を涵養することの必要性を説いている。同イニシアティブでは、紛争予防のための努力は、国連憲章を含む国際法の遵守、民主主義、人権尊重、法の支配、グッド・ガバナンス、持続可能な開発、及び国際の平和と安全の基礎を構成するその他の基本的価値に基づく必要があることを確認している。

さらに我が国は、同イニシアティブを受けて、「紛争と開発に関する日本からの行動(アクション・フロム・ジャパン)」を公表し、紛争の拡大や再発の予防に資するような開発援助を強化することが不可欠との観点から、ガバナンス支援、NGO・民間との連携重視、復興・開発支援事業の強化などに包括的に取り組んでいくことを表明している。

ODAの枠組みにおける平和構築の扱いの再検討

平和構築に関する協力活動をどの程度までODAの枠組みに含めていくかについては、DACの統計作業部会を中心として議論が進められている。これらの議論の一つの延長線上にあるものとして、将来的には、ODAの定義や呼称、あるいはODA概念そのものを見直すことにより、開発と平和の双方に資する国際貢献について新しい枠組みを構築しようとする議論が行われる可能性がある。我が国としては、このような将来の可能性にまで幅広く目配りしつつ、種々の視点から選択肢の検討を含め、あらかじめ十分な議論がなされることが望まれる。ちなみに、その選択肢の一つとして、紛争起因の貧困問題への支援など、平和構築への直接的な支援をODAから切り離し、OPA(政府平和援助、Official Assistance for Peace)などという新しい概念を創出するといった選択肢も想定しうるものと思われる。

2) 政策枠組みの共有(理解の促進)

我が国のODAを通じた平和構築への取り組みは、累次の政策表明を受けて強化されてきているところであり、これらについては、近年のODA白書においても、人間の安全保障の考え方や、あるいは具体的にカンボディア戦後復興支援についての説明がなされるようになってきている。今後、アクション・フロム・ジャパンの表明を受けて、ODAを通じた平和構築の取り組みはさらに強化されることが予想されるが、これに際しては、特に国民の理解の促進が重要である。そのためには、従来以上に、これら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

せていくと共に、必要に応じて、我が国が世界の平和貢献のために、いかなる政策理念や考え方にに基づき、どのような活動を行ってきたか、どのような課題が残されているか、などについて、総合的な視点からとりまとめた刊行物などによってさらなる理解を求めていくことも検討に値する。その際、英文の資料も併せて作成し、平和構築に関する我が国の取り組み姿勢について諸外国の理解と共感を得ていく努力も重要である。

また、国際協力に関して既に構築されている情報ネットワークを活用しつつ、平和構築に向けての政策、取り組み状況、課題解決に向けての意見交換、各種照会への対応などに関する情報を広く共有するための「場」(情報クリアリングハウス)を拡充していくことも検討に値するであろう。

3) 理解促進のための環境作り

(a) 平和・人権教育への支援

武力によらない平和の実現を追求することの重要性について認識を深めるため、平和教育やその基盤となる人権教育などを、国内及び開発途上国・地域の双方を対象として推進するためにODAをより一層活用していくことも、平和構築への取り組み強化に際しての選択肢の一つとして考えていくべきであろう。その中には、例えば、南アフリカにおける「真実和解委員会」(TRC)による諸活動や「寛容教育」(Tolerance Education)、ユーゴ内戦前夜において形成されつつあった市民団体(特に女性のイニシアティブによって多民族から構成された市民組織)の諸活動のうち、公正な介入が可能と想定されるものに対して、我が国が側面から支援することを通じて、我が国が学びつつ、そこから得られた知見を他の開発途上国・地域などに還元していくといった対応²も将来における可能性としては想定される。さらには、我が国が積極的に推進してきた教育分野の協力において、平和・人権教育の側面を適宜加味していくといった対応なども重要であろう。

(b) メディアの活用、ITの活用

紛争の予防、あるいは逆に紛争の扇動などにおいてメディアが果たしてきた重要な役割を踏まえ、メディアの活用を通じた平和的文化社会土壌の醸成に資する協力を積極的に展開することが必要である。特に、メディアを活用した民族融和などを推進してきたNGO等の経験に学び、これらを支援することを通じて、我が国としての知見を培っていくことも今後の援助の新展開を考えるうえで重要であろう。その際、紛争の背景や根本原因の複雑さなどについての認識と対応策について検討しているメディアの努力を支援したり、さらに、紛争状態への移行を阻止したり、紛争中における人権侵害等を抑制するために、正確な情報を共有すること、そしてそのために特にITを活用することなども想定される。

² 紛争後の国における民族の和解促進などに対して外部から適切な介入を行うことは非常に難しい。しかしながら、これらについては一部の途上国及びこれに協力する外国援助団体などによって、地道な努力が続けられている。例えば、南アフリカ、ルワンダ・ブルンディ、旧ユーゴ等において、成功と失敗の経験が蓄積されつつある。このような領域に我が国が踏み込んでいくとしても、いきなりそのデリケートな部分に立ち入ることは困難なことが多く、むしろ、施設等の基盤整備などのハード面での支援やその他ソフト面の協力にしても、現地の諸活動を側面あるいは下から支えるといったアプローチが至当であろう。そのようなプロセスに参画することから得られる知見を活用すると共に、経験を積んできている組織、人材との一層の連携を図ることにより、将来的には、より踏み込んだ協力が可能となる。

(2) 平和への配慮の徹底

1) 包括的取り組み

G8宮崎イニシアティブを踏まえ、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ことが必要である。(本章3 - 3「平和構築直接支援の強化」及び3 - 5「連携強化」参照。)

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あるいは平和構築のための個別課題に関する指針などを策定し、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・強化することが必要である。(本章3 - 3「平和構築直接支援の強化」、3 - 4「人材養成と確保」及び「第2部 JICA 平和構築ガイドライン案」参照。)

補足説明

国別の指針・計画に関しては、多様な開発途上国・地域の中で、平和構築の視点から、どこにどの程度の配慮が必要か、といった点を関係者内で明らかにすることが重要であり、そのための方法の一つ(案)として、ODAの対象となる国・地域に対して、紛争の経験の有無及び紛争勃発の可能性の多寡などから判別して、いくつかのカテゴリー(例えば、紛争国、紛争周辺国、ポストコンフリクト国、ポストコンフリクト国の周辺国、紛争が表面化していないが注意を有する国、安定国の6つ)に分類したうえで、それぞれのカテゴリーにおける緊急援助、復興支援、紛争予防、平和配慮のあり方をそれぞれ検討していくといったアプローチがありうる(「第2部 JICA ガイドライン案」2 - 2 - 2「国別計画・案件形成」参照)。ただし、これらの類型化が固定してしまうことのないように状況に応じ随時見直すことが必要である。また、これらの類別に際しては、紛争の早期警報関連の指標や平和紛争影響評価に用いられるデータなどを参考にしつつ、これらを合成して、「平和指数 / 紛争危険度指数」等を開発し参考指標として使用するといったことも想定される。

体制強化に関しては、現場の責任体制と権限の強化が最も重要であり、専門スタッフの要注国への重点配置、域内人材の共有と機動的活用、平時からのスタッフの訓練・意識強化等が課題として挙げられる、また、関係援助機関(本部)における平和構築への取り組み全般を推進するための専門部署の創設等も選択肢の一つとして検討すべきであろう。ただし、そのような専門部署のみが平和構築に専念するのではなく、あくまでも全般的な取り組み強化の推進役として機能することが重要である。

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

平和への配慮が特に必要な国(紛争勃発が懸念される国を含む)に対しては、顕在化している諸問題に加え、紛争の根本原因の除去に対してODAが果たしうる役割などについても更に突っ込

んだ検討が望まれる。また、これに際しては、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ことが必要である。その際、特に、平和構築の視点からの事業の事前評価(アセスメント)が重要となる。(「第2部 JICA 平和構築ガイドライン案」2 - 3「アセスメント・評価」参照)

(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

ODA事業の実施において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、実務者と研究者の双方が密接な連携の下に進めていく。特に、開発と平和の双方に通暁した専門性を涵養し人材を育成し実践的な研究を推進する体制を強化していくことが必要である。(本章3 - 4「人材養成と確保」参照)

2) 研究成果の発信、活用

研究成果は社会的公共財として可能な限り無償で広く内外に発信していく。開発専門誌の拡充や開発と平和に関する研究誌の創設、開発と平和に関するホームページの開設(外国への発信も想定)などを通じて、発表の機会を増やすと共に、懸賞制度等のインセンティブを設けたり、更に、現実的な提言を含む研究を促進するために、平和構築に貢献する提案型制度(現行の提案型の技術協力制度の拡充)なども検討に値する。

3 - 3 平和構築直接支援の強化

2 - 1「人道緊急援助をめぐる課題」において人道緊急援助をめぐる課題について整理し、人道緊急援助のあり方の検討について基本的枠組みを示した。我が国が直接支援を強化していくに際しては、法的枠組み、実施体制、安全管理等、多岐にわたり、かつ複合的な制約要因がある。まずはこれら制約要因を克服していくための基本的考え方の整理や具体的方策を、政府、関係政府機関、NGO等が連携して真剣かつ粘り強く検討する必要がある。少なくとも方向性・道筋なりとも早急に整理すべきである。

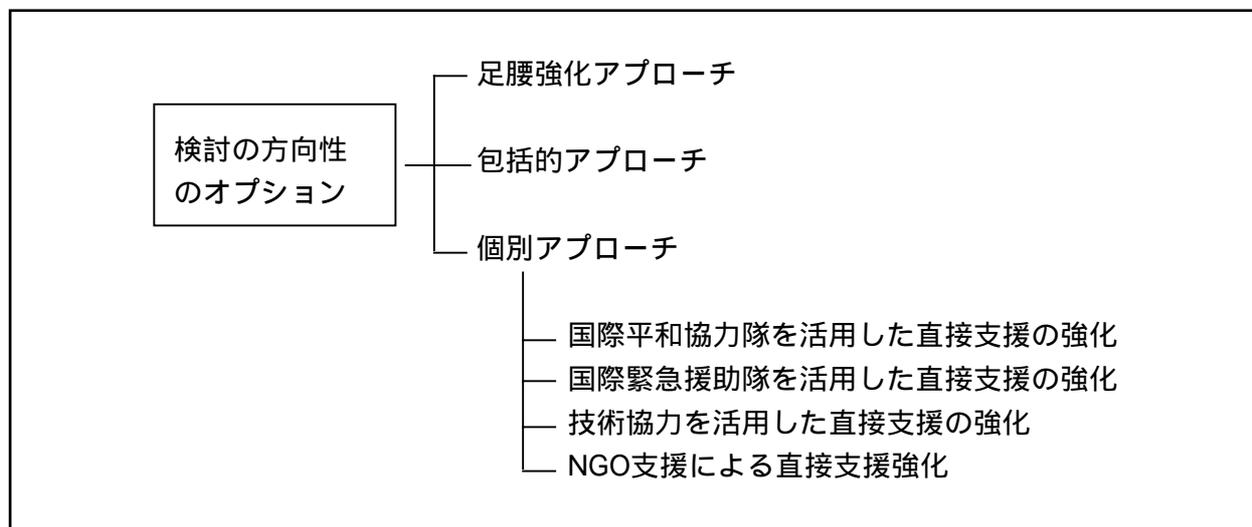
かかる観点から、本項は、2 - 1を踏まえ、検討課題の整理と検討の方向性のオプション等を鳥瞰的に示すことを主たる目的³とし、今後の検討の一助としたい。なお、各オプション等においては、「現

³ 各オプションの内容の評価については、さらに我が国援助リソースの詳細の調査等に基づき、かつ我が国行政府の政策判断等を加味して、多方面から慎重に検討する必要がある。

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。

検討のオプション等の全体の構成は図3 - 1のとおりであり、各アプローチの検討課題を含めた全体象については図3 - 2に示した。

図3 - 1 検討のオプションとアプローチ



1. 足腰強化アプローチにおける検討課題

2 - 1 - 3「人道緊急援助のあり方の検討」で述べたとおり、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である。

(1) 現行法令の枠内で検討可能な事項

1) 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。

2) 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。

3) 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。

(2) 法令改正を必要とする検討事項

1) 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。

2) 要員のリクルート環境を改善するための制度整備に必要な法的措置

上記リクルート阻害要因緩和のための施策を実現する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

2-1-3で述べたとおり、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。2-1-3の4で述べた背景・経緯等を踏まえれば、本アプローチについては相当強い政治的意思と国民世論の熟成が必要とされることを念頭に置く必要があり、まずは右動向を見極める必要がある。

他方、「国際人道救援ナショナルセンター」構想のように実施側で検討されている具体的な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

2-1-3で述べたとおり、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である。

(1) 国際平和協力隊を活用した直接支援の強化

PKO法に規定する「人道的な国際救援活動」については、これまでルワンダ難民支援のために自衛隊部隊を派遣した事例と、東チモールにおいて国内避難民救援のため空輸隊による物資の輸送を行った2例の他、数件の物資協力のみであり、今後、「人道的な国際救援活動」を柔軟かつ迅速に実施しようとするオプションを選択する場合には、「足腰強化アプローチ」で掲げた課題以外に少なくとも以下の点についての検討が必要となる。

1) 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

「人道的な国際救援活動」のための人材登録制度(HUREX)に基づいて民間から専門家が派遣された実績は未だないが、現実に稼働する場合は、採用手続きに相当の時間を要することが想定されるところ、迅速化の手段についての検討。

2) 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

「人道的な国際救援活動」がPKO法における国際平和協力業務の一環として実施されることからPKO5原則を満たすことが要件となっている(すなわち、自衛隊の派遣も民間の医療専門家を派遣する場合も同じ基準・手続きとなっている)ところ、「人道的な国際救援活動」の柔軟性を確保するため、PKO5原則からの適用除外についての検討(自衛隊の派遣については適用除外しないとの選択肢もありうる)。

(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
上記1)と同様の検討

3) 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、例えば停戦合意が形成されず安全が確保できない状況にもかかわらず「人道的な国際救援活動」を行うという意味ではなく、あくまで安全管理についてはPKO5原則適用の有無とは別に(当然停戦合意等の状況を参考にしつつ)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

国際緊急援助隊については、様々な困難があるもののこれまで数多くの自然災害等において実績を積み、いずれも高い評価を得ている。こうした経験と人材を活用することにより、2-1-3で述べたような医療面やインフラ復興面での比較優位性を活かした効果的な援助を行おうとするオプションを選択する場合、「足腰強化アプローチ」で掲げた課題以外に以下の点について検討が必要である。

1) 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については必ずしも政府答弁の中で明らかになっていないところ、JDRの適用可能性についての検討⁴。

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) PKOとJDRのデマケーションに関する政府解釈(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

(a)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。

例えば、従来の政府解釈(答弁)によればPKO法に基づく国際平和協力隊を設置することが適当であるが、他方

- 正式な設置を待っていた場合多くの人命が失われるのが明らかである
- その場合国際的な要請にも応えられず、外交的なマイナスが大きい
- 時機を失した場合国際平和協力隊を設置する目的が十分達成され得ない
- 安全面については確保されていることが明らかである
- 緊急避難的なJDRの派遣について国民の理解が得られている

といった事態が現に発生している場合等が想定される。

⁴ 現状でも既に明確化されているとの解釈もある。

(c) PKO と JDR のデマケーションに関する政府解釈(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、必ずしも法改正は必要としないところ、現行法令の枠内の解釈の変更の可能性検討⁵。

2) 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、その他の平和構築に関連する活動(例えば被災民のニーズ/調査のための専門家の派遣)のための活動内容追加の可能性の検討⁶。

(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。

3) 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、例えば停戦合意が形成されず安全が確保できない状況にもかかわらずJDRを派遣するという意味ではなく、あくまで安全管理については確実にを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

技術協力については、2-1-3で述べたように、幅広い分野を包括的にカバーし、プロジェクト性のある協力を実施できるという比較優位性がある。このオプションを選択する場合、「足腰強化アプローチ」で掲げた課題以外に以下の点について検討が必要となる。

1) 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。

現行のJICA法の枠内でこれを実現するには、法技術的にはJICA法21条第1項第7号の「目的達成業務」として新たに外務省の認可を得て実施することが唯一の方法である⁷。

ただし、「目的達成業務」は、本体の事業のどれにも合致しない業務について外務大臣の認可を条件として特に実施が認められる「補完的」な業務であり、認可の審査においては一定規模以上の業務を行おうとした場合、きちんと法改正で対応すべしとの判断が示されることが想定されるた

⁵ JDRを紛争に起因する被害にも派遣できるようにするためには、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。

⁶ 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。

⁷ 技術協力の根拠規定であるJICA法第21条第1項第1号は「条約その他の国際約束に基づく技術協力の実施に必要な次の業務」として、以下研修員受入、専門家派遣、機材供与等を列挙している。他方、同条同項第7号は「前各号に掲げるもののほか、第1条の目的を達成するため必要な業務を行うこと。」と規定し、また同条第2項は「事業団は前項第7号に掲げる業務を行おうとするときは、主務大臣の認可を受けなければならない。」としている。

め⁸、小規模な事業に限られるものと考えられる。

なお、昨今の行政改革の一環として検討されている特殊法人改革の一環として法改正が行われた場合、かかる規定の存続については不透明な要素がある。

(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。

例えば、東チモールへの協力にあたっては、援助の立ち上げ期においてはJICA法21条第1項第7号の「目的達成業務」のうち「国際連合及び関係機関その他の国際機関の行う技術協力に対する協力業務」として位置付け実施したが、他方、同認可業務で対応可能な業務は、専門家派遣と調査団派遣にほぼ限定されており⁹、総合的な直接支援は困難である。

したがって、同認可書を改正し、研修員受入れ、機材供与、ボランティア派遣等を追加して協力メニューを充実させることにより、一定の協力拡大は可能なものと考えられる。

2) 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¹⁰(JDRにおいては1987年にこれを実施)。

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内容とする直接の明文規定がなく、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。

また、直接支援において消防、警察、自衛隊等の要員を動員する場合、JDRと同様、根拠となる枠組み法が必要となり、かかる枠組み法が整備されていない場合、組織的な協力を得られない可能性がある¹¹。

(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

PKO及びJDRに従事する要員については、任務に応じた一定の補償制度が整備されているが、技術協力の一環として直接支援に従事する要員については、かかる特別の補償制度が未整備のところ、PKO及びJDRに準じた制度の整備の検討(3-6「安全対策措置の充実と補償制度の整備」で詳述)。

具体的には次の方法が考えられる。

ア 現行の関係法の改正を積み上げる等により、実質的にPKO、JDR従事者と同等の補償を確保する方法

⁸ これまで新たな事業が付加され、JICA法改正が行われた事例として、無償資金協力実施促進業務と国際緊急援助隊業務があるが、それぞれJICA内で専門の部局が設置される程度の事業の規模であった。

⁹ その他のスキームについては、UNTAETとの国際約束締結手続きが可能となった後にJICA法21条第1項第1号の技術協力として実施されている。

¹⁰ JDR法制定前の医療チーム派遣(JMTDR)については、技術協力の一環として、JICA法21条第1項第1号に基づき実際されていたが、緊急援助の拡大に伴い、法整備が行われた経緯がある。

¹¹ 地方公務員がJDRに参加する場合は、補償の確保の問題等から、本来国の事務であるJDRを地方公共団体の事務であるとみなす根拠となる法律が必要となる。これに対し、通常の技術協力については、いわゆる地方公務員派遣法に基づく地方公共団体の条例によって、派遣職員とする措置をとり、JICAが当該派遣職員に事務を委嘱する形式をとる例が多い。

イ 平和構築全体を規定する枠組み法を制定し、その中に、新たな補償の根拠を規定する方法

(4) NGO 支援による直接支援の強化

NGO支援については基本的には現行法の枠内で検討可能と考えられ、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 - 5「援助協調の強化」で詳述)。

4. オプションの組み合わせの可能性

上記1～3については、必ずしも取捨選択的ではなく、相互補完的な関係でありうる。これらの組み合わせについては、詳細な検討を待つ必要があるが、概ね以下のことが考えられる。

(1) 足腰強化アプローチ + NGO 支援強化の先行的実施

2 - 1 - 3で示した共通問題群に対応した足腰強化アプローチについては、その他のアプローチを検討するための前提条件となるため、まずはこのアプローチを優先して検討する必要がある。また、NGO支援については、制約要因が他のアプローチに比べ深刻ではないので、足腰強化アプローチと並行して着手することが可能であると考えられる。

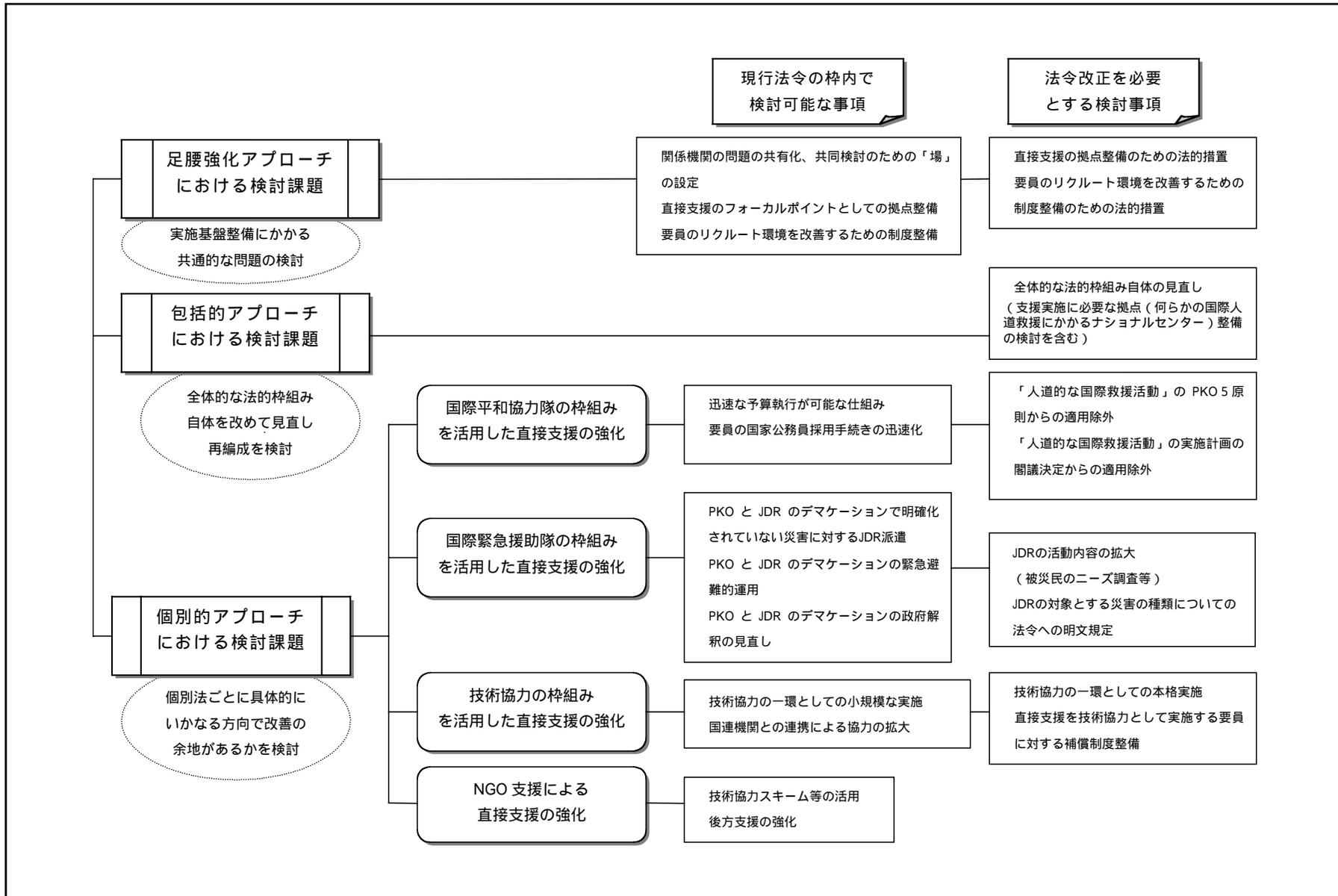
(2) 個別アプローチにおける現行法令の枠内で検討可能な事項の早期検討

包括的アプローチと個別アプローチは基本的には選択的な関係にあるが、他方、現行法令の枠内で検討可能な事項については、できることから着手することが望ましい。例えば、技術協力を活用した直接支援については東チモール等の事例を参考にまず目的達成業務の認可取得に着手するのも一案である。

(3) 上記(1)、(2)を踏まえた基本的方向性の意思決定

上記(1)による足腰強化及び議論の深化等と上記(2)による検討を踏まえつつも、法令改正を必要とする検討事項も含む方向性の決定は、国民世論の動向を踏まえ、立法府及び行政府において明確に示されることが必要である。右決定に基づくオプションの組み合わせと、それまでに進めている実務レベルでの検討を土台に、直接支援強化の新たな具体的方策を具体化することになる。

図3-2 平和構築直接支援強化のための検討の方向性のオプションと検討課題



3 - 4 人材養成と確保

本節では、平和構築分野における我が国の人材養成と確保の内容がどうあるべきかについて検討する。

平和構築分野での研修は既にe-Centreなどの既存の研修コースが整備されつつある。我が国の難民支援の現状から言えばそれらの研修を当面は活用することが考えられるが、基本的には欧米で実施されているプラクティスに従った研修であるので、日本のNGOや関係者に適合した研修を将来的には追加していくべきだろう。しかし、今後日本予防外交センターやe-Centreの研修内容が発展していく場合にも、全体としてこの分野で望まれる研修内容とは何かについてあらかじめ検討しておく必要がある。追加的な研修の中身として現時点で必要と想定されることは、一般的な開発から平和構築へのリンク、平和構築とPKOに隣接する分野の安全管理を含んだ研修の実施がある。これを将来的には国内でさらに充実させていく必要があるが、当面は海外での研修コースなどに我が国の人材を派遣していくことが考えられる。また、人材養成に際しては、政府・JICA・NGOが密接に連携すること、または政府・JICAがNGO側を強力に支援することが必要となるだろう。

また、そのような研修の修了生をJICAなどが登録し、派遣時に備えての人材の確保体制を構築することに努めることも必要である。

1. 平和構築研修

平和構築研修の実施は、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行い、日本そして将来的には広く開発途上国(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設定されていくべきであると考えられる。将来的にはe-Centreの研修の運営について外務省とJICAがUNHCRと協力・提携することも考えられる。難民援助のケア・アンド・メンテナンス期(流入が安定した時期)におけるUNHCRのサダコ・キャンプのような場所においては、実地研修(OJT)が重要である。また、医師会など潜在的に派遣される人材を有する団体で開催されている勉強会において、平和構築についての基本的な講習を行うことも検討するべきであろう。

(1) 研修・訓練の内容

研修・訓練の主な内容としては、以下の項目があげられる。

1) 共同計画の作成・実施

人道援助及び開発援助の政府系、国際機関及びNGOなどの異なるアクター同士の計画の調整、また、副次的には日本やアジアのPKOなどのCivil-Mil(民間社会と軍隊)協力について実際のケースに基づき学習する。

2) 計画策定の能力向上

人道的緊急事態から復興開発に至るまでの各段階における援助機関、NGOなどの計画策定能力の研修を行う。

3) 紛争解決コミュニケーション・スキルの向上

紛争・対立当事者に対する仲裁・和解の手法、平和教育について学ぶ。

4) 安全確保・危険予知、危険回避措置の訓練

(2) 研修・訓練の対象者、実施期間

上記の研修・訓練の対象者は、以下のとおりである。

- 1) 紛争収拾・解決に関わる平和構築 / PKO関係者に対しては、上記(1)の全項目につき2週間程度の研修・訓練を行う。(e-Centreの研修も現在同程度の長さであり、これ以上の期間設定は参加者が集まらないことになる恐れがある。)
- 2) 通常の平和構築に携わる援助 / NGO関係者に対しては、上記(1)のうち比較的一般的な内容である第2項目と第4項目のみ1週間程度研修・訓練を行う。

(3) 平和構築研修とJDR / NGO / PKOの活動の関係について

1) JDR

将来的な可能性として紛争に起因する被害をも対象にJDRが派遣されるようになった場合には、紛争に起因する被害に派遣される人材を新たに登録する必要があることから、登録の前提としてこのコースを受講する必要がある(e-Centreなどへの研修参加がこの内容を代替できる可能性もある)。

2) NGO

- (a) 貧困撲滅やガヴァナンス、社会開発に関わっている NGO に対して紛争関連対応の計画策定や対応スキルを与えることで、より積極的な平和構築への関わりを期待することができる。
- (b) 総じて公共セクターに属するアクターとの計画調整や交渉の方法を学び、リーダーシップやコンセンサス作り、援助物資配分等の能力を高める。
- (c) コミュニケーション・スキルの領域では、日常社会の対立・闘争から和解・統合へのプロセスのコミュニケーション能力、利害の一致を見出し対立を収束に向かわせるための戦略、平和教育の実施能力などを形成する。

3) PKO

- (a) PKOの民生・後方支援に従事する人材に対する平和構築との効果的な連携、共同の計画評価のフレームワークの作成、開発途上国の現地理解の促進などを果たさせるために、本研修を受講してもらおう。
- (b) PKO参加者には民間・政府・自衛隊 / 外国の軍・援助機関(バイ / マルチ)・NGOとの多様な連携を様々な機関の相違を超えてよりよく相互に折衝・運営できるように配慮することが重要である。

(4) 教員の確保

研修の教員については、人道緊急援助に長年の経験を有するUNHCR等国际機関のOB / OG、現職のNGOやNGOのOB / OG、援助関係者の他、PKOや軍関係者の招聘も時には必要である。また、2000年7月に日本で開始されたUNHCRのe-Centre、日本予防外交センターの研修等との連携も視野に入れる必要がある。

(5) 研修終了後の補完プログラム

研修後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。これは研修を通じて形成された人材のネットワークを活用するもので、海外の NGO に対しても通用しうであろう。特に、難民支援、難民キャンプ周辺の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 が撤退した後の復興・開発援助の継続などにおいても活用することが想定される。

2. 人材の確保

1.の研修を受けて、平和構築及び複合的な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 JICA などがあらかじめ登録すると共に、各地域で経験を有する NGO などとの人材ネットワークを作成する必要がある。これは NGO 同士の自主的な活動もあり、政府・援助機関と NGO との連携強化も課題である。

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、リストを作成、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も行う。それに加え、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。それにより、潜在的な人材層を発掘し、将来的には外務省及び JICA において人材のリストを作成し、共有する体制を作り、派遣が必要な際に十分な人材を確保できるようにしておくことが望まれる。

また、e-Centre の展望としても、国際的な人道危機の対応機関の設立と国際的な認知、積極的に対応する十分な人材の育成、日本の政府、NGO だけでなく、アジア・大洋州地域の国々や UNHCR とのネットワークの強化、日本の NGO、地域のカウンターパートが能力を高めることなどがあり、日本側としてもこうした UNHCR のイニシアティブに連携し、活動を拡充していく必要がある。さらに、これに PKO とのネットワークも必要に応じて形成していく必要がある。

最近の「ジャパン・プラットフォーム」構想のような NGO 活動強化の気運のなかで、それぞれの NGO が緊急時の支援方法などについて即時対応できる体勢を整えると共に、人材の養成・確保にも努めることが求められるだろう。また、平時は NGO 間でスタッフの研修・人材交流やワークショップ・意見交換などを行い、連携を強化する。NGO と JICA 間では既に「NGO-JICA 相互研修」として、相互の援助・協力の理念や手法を学ぶ研修が開催されているが、この研修を平和構築分野にても開催し、連携を強化する。また、併せて、平和構築 NGO、開発 NGO の経営基盤の強化のための様々な措置を検討していくことが必要である。

3 - 5 援助協調の強化

平和構築支援において、援助協調は一つのコンポーネントとして組み入れられるべきものである。我が国は、少なくとも量的には世界のトップドナーであり、既に平和構築に貢献する支援を多く実施してきている点を考慮すれば、国際社会におけるプレゼンスは決して低いものではない。今後特に国際社会との協調を進めていく上で応分の役割を担っていく姿勢が重要である。

既に我が国政府は国際機関や NGO との協調に関し一部取り組みを始めているが、本項では我が国

が今後取り組むべきと考えられる点を改めて整理する。

1. 対応部署の設置、フィールドへの権限委譲

窓口部署の設置及びフィールド・レベルへの権限委譲は、我が国平和構築支援の効果的実施の観点で重要であるが、援助協調の側面からもその必要性は高い。平和構築支援は国際社会が一体となって取り組む必要があり、そのためにはドナー相互の情報交換や共通目標の設定に向けた調整が肝要である。既にドナーの多くは平和構築支援の重要性を認識し、平和構築支援に関する専門部署を設置¹²の上、それぞれに重点課題を打ち立てて体系的な取り組みを行っている。我が国も国際社会との対等な議論を行っていくと共に、情報を集中させてそれら情報に基づいた統一かつ迅速な意思決定を行えるよう、対応部署を設置することが望ましい。

さらに、緊急時にはタイムリーな情報を収集し、また時によっては意思決定そのものがフィールド・レベルで行われることが援助の迅速性の上で重要である。従って、フィールド・レベルで執行できる権限の内容、予算規模等のクライテリアを平常時より整備し、緊急時と判断された際に同クライテリアに基づいて即時に権限の委譲を行えるようしておくことが必要である。

2. 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、緊急的な人道援助が必要とされる時のみならず、紛争予防期及び復興・開発支援期においても、ドナー間の情報交換が緊密に行われ、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。我が国もDACの会合やCG会合等への積極的な参加等を通じて必要な情報を収集するとともに、それらの情報を我が国の支援策に反映させていく努力が不可欠である。併せて、トップドナーとして積極的に自らの考えを提示し、さらに情報交換の枠組み造りに貢献していくことも重要である。情報収集、共通目標の形成に関しては、我が国として特に次の点を考慮することによりその効果を高めることが期待できよう。

(1) リーダーシップの尊重

多くのドナーが援助協調に参加する平和構築支援のケースでは、共通目標の形成段階から常に公平性を伴ったリーダーシップが必要である。DACガイドラインにも謳われているとおり、基本的には国連を始めとした国際機関や地域国際機関がこうしたリーダーシップを担うことが必要と思われるが、トップドナーである我が国は、リーダー決定の調整に積極的に関与するべきである。この際、我が国としても各ドナーの利害や思惑を乗り越えて、公平な視点を持って関与する必要がある。

(2) 共通目標の既存の協調フレームワークへの取り込み

現在、包括的な援助協調のフレームワークとして、世銀/IMF主導によるPRSPの策定が進行している。こうした枠組みがある以上、紛争の可能性を有する国のPRSPに平和構築支援の共通目標

¹² 例えばUNDPのERD(Emergency Response Division)、世銀のPCU(Post-Conflict Unit)が、また二国間援助機関ではUSAIDのOTI(Office of Transition Initiatives)、CIDAのPeacebuilding Unit、DFID(英国開発省)のCHAD(the Conflict and Humanitarian Affairs Department)等があげられる。

をうまく取り込んでいくことが、効率的かつ効果的であり、我が国もPRSPの内容に平和構築の視点が反映されるよう努力を払うことが望まれる。

(3) 平和構築支援手法にかかる情報収集

平和構築支援のあり方に関しては、未だ国際社会においても確立された方法論はなく、DACやCPR等を通じて各ドナーが議論を続けているところである。平和構築支援では国際社会の一体となった取り組みが重要な要素であり、焦点となる課題や手法面においても、あらかじめ各ドナーの基本認識の共通化が必要である。我が国もそうした場や個別のドナーとの対話、交流を通じて継続的に情報を収集し、今後の方策に反映させていくことが望ましい。

(4) NGOとの情報交換

紛争の予兆やその要因、対応策に関する情報は、迅速かつ的確に把握される必要がある。しかしながら、紛争は貧富の格差や宗教・民族の相違等の社会的要因に根ざして発生するケースが多く、市民社会レベルでの実情や問題点をいち早く察知する必要があるが、公的援助機関のみでは、こうした情報をタイムリーに得る能力に限界があると思われる。一方、市民社会密着型支援の担い手であるNGOは、時として援助国政府を凌ぐ情報収集能力を有していると考えられ、我が国として積極的に情報収集の枠組みに取り入れていくことが有用である。国内NGOとの情報交換の場としては、当面既存の「外務省・NGO定期協議会」や「JICA・NGO定期協議会」を発展的に活用することが考えられるが、さらに、国際NGOや現地NGOからの情報を入手する努力が必要である。

(5) 迅速な情報交換体制の整備

特に緊急人道支援期には、各アクターが素早く現地情報を共有し一体的な行動をとる必要があり、そのための枠組みが整備されることは、国際社会にとり大いに有益である。我が国は、九州・沖縄サミットにおいて、IT(Information Technology)分野への貢献策として今後数年の間に150億ドルの拠出を行う旨表明しており、既に衛星を利用したコミュニケーション等の分野で世銀との協力策が模索されている。今後、平和構築支援分野での我が国の貢献の一つとして、同分野での情報共有化の重要性に鑑み、ITを通じ我が国主導により枠組み構築を図っていくことも考えられよう。

3. ドナーとの協調体制の整備

我が国は、既に国際機関及び二国間援助機関との間で平和構築支援を視野に置いた協調関係の形成を目指しており、既にCIDAやUNHCRとの間で協調を進めている(具体的な協調の内容は2-3-2「援助協調、NGOとの連携」参照)。

将来的に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¹³

¹³ 協調相手の特色や優位性を活かした協調という点については、例えばCIDAとの協調については、NGOとの関係において長い経験と実績を持つCIDAと、NGO支援を強化したい我が国とが共通目標として「NGOを通じた支援」を前提とした協調を進めており、またUNHCRとの協調では、UNHCRが大きな関心を寄せているギャップ問題に対し、我が国が開発援助の経験を活かして呼応するという形で協調を開始している。

し、例えばバルカン半島や中央アジアでの紛争予防、復興支援活動に強みを持つ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。今後様々な機関との協調の枠組みを模索していくにあたっては組織・事業手法等にかかる相互理解が重要であり、必要に応じて人事交流を通じた関係強化を図ることが望ましい。また、UNHCRとの協調のように、協調の目的がギャップ問題への対応といういわば国際社会全体の課題を背景としている場合、その協調の経験は広く他ドナーにも共有され、国際社会全体の取り組みへと面的拡大が目指されるべきものであり、ドナー間の会合の場等において積極的に情報を発信していく必要がある。さらに、こうしたドナー間の協調の枠組みの中にNGOを通じた事業を取り込み、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。

なお、こうしたドナー間の援助の枠組みを考える際には、それぞれの「役割分担」を意識することが必要である。特に平和構築支援における開発援助は、その効果が最大限に引き出される必要があることから、各ドナーが協調によるアウトプットの全体像を描きつつ基本的には自らの比較優位に特化した活動を行うことが望ましい。

4. 国内NGOとの協調並びに対話の強化

NGOは平和構築支援において欠くべからざる重要なアクターである。我が国NGOも平和構築支援の枠組みの中に積極的に取り込んでいく必要があるが、そのためには事業実施の基盤が脆弱な国内NGOへの支援策を打ち出していくことが必要不可欠である。国内NGOへの支援に関しては、キャパシティ・ビルディング支援と具体的な活動における協調の二段階のアプローチが必要と考えられる。一方で、官によるNGO支援という枠組みのみならず、我が国政府がNGOをODAの担い手、対等のパートナーと目して協力関係を構築していくことが望ましく、政策レベルでの協調の強化も検討する必要がある。なお、NGO支援は「平和構築支援」という側面のみ矮小化して検討されるべきものではなく、広くODAの担い手としての支援が求められているが、本報告書の目的に照らし、本項では、特に平和構築支援に関連して必要と思われる施策を書き出すこととする。従って、一般論として語られるべき施策(例えばNGOの財政基盤の強化など)については触れていない。

(1) キャパシティ・ビルディング

現時点では我が国NGOの人的、資金的な活動基盤は他先進国のそれと比べて脆弱であると言わざるを得ない状況にある。NGOの具体的な活動に対する支援により、NGOの活躍の場を増やし市民社会におけるNGOの地位を向上させると共に、並行して基盤強化への直接支援を行うことがより効果的である。具体的な方向性としては、次のような枠組みが考えられよう。

1) 人材養成

我が国NGOが国際社会で他のNGOと肩を並べて活動を行うためには、人材の専門性を高めることが必要である。人材育成に関しては、既にUNHCRのイニシアティブにて設立されたe-Centreにより、NGOを中心とした人道緊急援助人材の研修・訓練を実施する体制が構築された。しかし平和構築支援に関与すべきNGOは緊急支援型NGOのみではなく、紛争予防や復興・開発支援において開発型NGOの関与が求められる。今後、開発型NGOの研修・訓練の枠組みも、併せて検

討していく必要がある。また、既に外務省が「NGO海外研修支援制度」を取り入れているが、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

一般的に我が国NGOの有する人材は圧倒的に不足しており、海外での人道緊急支援、復興・開発に必要な人員を送ることが困難となる場合がある。この背景には、主に資金力の問題からNGOが余裕を持った人員を備上できないといった状況があり、こうした事態に対応する方法として、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

既に、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おり、平和構築支援の各ステージ毎に利用可能なスキームを下表のとおり分類することが可能である。

現状では、全てのステージにおいてNGOとの協調の枠組みは整備されている。しかし、平和構築支援という切り口で見れば、外務省のジャパン・プラットフォームへの支援、緊急活動支援無償を除いては、本来、平和構築支援を想定したスキームではなく、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良を重ねていくとともに、例えばジャパン・プラットフォームへの支援を拡大する形で、ODA予算の一部を「平和構築支援」ファンドとしてプールし、緊急支援型NGOのみならず開発援助型NGOに対しても調査段階から実施段階に至るまで、迅速かつ柔軟な資金提供を行う体制を整えることが望ましい。

表3-1 NGOを介した我が国の支援スキーム

ステージ	活動内容	スキーム(ファンド)
紛争発生	紛争予防	外務省：草の根無償、NGO補助金 JICA：開発パートナー事業、小規模開発パートナー事業 ¹⁴ 、 開発福祉支援事業、民間提案型プロジェクト形成調査 ¹⁵
2～3カ月後	調査緊急支援	外務省：ジャパン・プラットフォームへの支援
	緊急リハビリテーション	外務省：NGO緊急活動支援無償
紛争終結後	復旧、復興支援	外務省：草の根無償、NGO補助金 JICA：開発パートナー事業、小規模開発パートナー事業、開発福祉支援事業、民間提案型プロジェクト形成調査

¹⁴ 開発パートナー事業に比べてより小規模な事業を国内NGOや大学、地方自治体への委託を通じて実施する事業。事業規模は百万～10百万円、事業実施期間は1年。本スキームの対象事業には、難民キャンプにおける保健衛生施設の整備、識字教育、帰国難民への職業訓練等が含まれている。

¹⁵ 調査を実施する団員は3名、分野(NGOは保健分野、民間企業はIT、温暖化防止)調査期間(1.5ヶ月)等を限定した上で、NGOや民間企業の発意により、途上国の実情に即した案件を発掘すべく、2000年度よりJICAの事業として取り入れられたスキーム。

(3) 政策レベルでの協調

NGOが、政府ベースではカバーできない地域密着型支援の担い手であることに鑑みれば、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。既に、本項2.「情報交換・共通目標の形成」において、NGOとの情報交換の場として「外務省・NGO定期協議会」や「JICA・NGO定期協議会」を活用する方策について触れたが、こうした場において、情報交換に限らず平和構築支援の対象国への支援方針について意見交換を行い、我が国としての方針に積極的に反映させていくことが肝要である。政策レベルで共通認識を形成することにより、各スキームを通じた事業実施レベルにおいても、よりスムーズなNGOとの協調が可能となろう。

(4) NGOの選別

ODAが税金を財源とする事業であり、国民への説明責任がある以上、我が国政府としては、事業の実施能力や管理能力、さらには資金繰り上の安全性といったシビアな視点から事業を委託するNGOを選別する能力が必要である。NGOとの連携が今後一層拡充されていくことを考慮すれば、国内NGOとの協調を所掌する外務省やJICAが、NGOの格付けを実施できる体制を整えることが望ましい。選別過程においては、事業実績や財務状況など可能な限り計測可能な基準を設定することとし、情報をオープンにしていくことが重要である。政府によるNGOの格付けに対してはNGOサイドからの抵抗も予想されるが、将来的に政府・NGO間の健全な関係を構築し、NGOを取り入れたより効果的なODA事業を実現していくためには必要な措置と思われる。

5. 海外NGOとの協調及び情報の収集

平和構築支援が国際社会と一体となった取り組みを必要とする以上、国内NGOに留まらず、他先進国NGOや被援助国側のNGOとの協調を促進していくことも重要である。但し、既述のとおり既存の開発福祉支援事業、草の根無償資金協力は平和構築支援を想定したスキームではないため、機動性に欠けている。平和構築支援において効果的に海外NGOとの協調を実施していくためには、資金使途を大幅に拡大した上で、大使館やJICA事務所に一定の予算権限を委譲し、現地の判断で迅速な支出が行えるような仕組みを整える方法が考えられる。また、海外NGOに関してもその実績や事業実施能力等にかかる情報を平時より整備しておくことが必要である。特に、平和構築支援においては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との協調を強化する意義は高く、在外公館やJICAの事務所を通じた情報収集や関係構築を強化していくことが望ましい。

6. 民間企業との協調

既に、開発パートナー事業や民間提案型プロジェクト形成調査等、民間企業との協調のフレームがいくつか設定されているが、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。まず、技術力の活用に関しては、例えば地雷除去機材等の開発¹⁶や復興・開発支援時の経済インフラ整備、職業訓練等において、民間企業が活躍できる余地は大

¹⁶ 平成13年度、地雷除去技術の研究・開発支援のための「研究支援無償（外務省予算、5億円）が認められた。

きい。また、全世界的なネットワークを有する企業の持つ情報力は、安全管理等の上で貴重なものであり、NGOや政府が有する情報と併せて活用することにより、平和構築支援におけるバックアップ体制の構築に大きく貢献するものと考えられる。さらに、既にジャパン・プラットフォームにおいていくつかの企業が資金や物資の提供を行うこととなっているが、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。我が国政府としては、こうした活動への民間企業の参加を促すために、例えば、技術開発に対して税制面での優遇措置を講じたり、一定の基準を設けた上で平和構築活動に貢献した企業を認定し、企業イメージの向上に役割を果たすといった方法も一案であろう。

7. その他

(1) 治安維持要員の確保

平和構築支援の現場においては、多かれ少なかれ治安悪化の問題が存在し、援助関係者の安全確保は重要な課題である。3-6「安全対策措置の充実と補償制度の整備」で、安全確保のために「セキュリティオフィサー」や「治安・安全問題専門調査官(員)」を現場、国/地域レベルで配置する提言がなされているが、そうした人材の確保のため、平時より警察や自衛隊との協調の枠組みを整え、必要に応じて専門家の派遣を迅速に行える体制を整備することが望ましい。

(2) 報道機関との協力

今後平和構築支援への取り組みを強化していくには、世論の支持が重要である。そのためには、マスメディアを通じ、日本の平和構築支援の現状やその意義に関する積極的な情報提供を行い、国民の理解を促進していくことが必要である。マスメディアの協力を得るため、例えばマスコミ関係者の平和構築支援現場の視察や、NGOを含めた平和構築支援関係者との定例的な情報・意見交換の場を創設する等の方策が考えられる。

(3) 大学、研究機関との協調

大学や研究機関による平和構築支援研究を促進することが、我が国の平和構築支援分野での方法論を確立していく観点から有益である。そのためには、大学・研究機関による平和構築支援関連のセミナー開催や、海外の研究機関との共同研究等への支援制度を設けるといった方法が考えられる。また、研究結果の実務への活用を強化する意味から、例えば大学・研究機関と外務省・JICA、NGO関係者との定期的な意見交換の場を設けることも有益である。さらに、将来的に平和構築支援分野での研究者の裾野を広げるとともに、より実務に則した研究を促進する意味で、援助関係者が実務経験を活かして博士号を取得できるような制度の創設を大学関係者に働きかけることも考えられよう。

3-6 安全対策措置の充実と補償制度の整備

1-3「安全管理の問題」を踏まえ、本項においては、安全管理面及び補償面に関し十分検討しておくべき事項をあげるとともに、考えられる方策について提言する。

1. 安全情報収集・分析機能の向上

(1) 安全情報収集・分析機能向上のための留意点

危険の予見、危険回避措置を検討するための基礎情報と判断材料を提供することを目的として、特に次の点に留意するべきと考えられる。

- (a) 現場における情報収集・分析機能の強化
- (b) 現場を支える国/地域、本邦での情報収集・分析の強化
- (c) 多岐にわたる実施主体間の情報ネットワークと安全対策における相互協力

(2) 望ましい体制

これらの留意事項を踏まえたオールジャパンとして望ましい体制の試案は以下のとおりであり、概念を図3-3に示す。

1) 現場レベル

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

2) 国/地域レベル

「治安・安全問題専門調査官(員)」を配置し、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。

3) 東京サイド

「安全情報分析センター」を設置し、我が国政府(在外公館を含む)、JICA等実施機関及び民間(安全コンサルタントを含む)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。

4) 情報通信技術(IT)の活用による情報の共有

現場 国/地域 東京を結ぶ「安全情報ネットワーク」¹⁷を構築し、全ての平和構築支援関連要員(政府、JICA、NGO等)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システムを構築する。

表3-2 技術協力等における現状の安全情報収集・分析体制(参考)

	我が国政府	JICA	我が国 NGO
現場レベル	(在外公館員の出張)	(事務所員、下記安全対策要員の出張)	セキュリティオフィサーの配置の事例あり
国/地域レベル	在外公館による邦人保護業務の一環	事務所設置国 安全対策クラークの配置 事務所未設置国 安全対策連絡員の配置	(ケースバイケースと考えられる)
東京サイド	外務省領事移住部を主管とする邦人保護業務の一環	本部安全管理担当部署及び各事業担当部署	NGO本部
情報の共有	外務省海外危険情報発出(危険度の発表)	JICA及び関係者内の共有	(ケースバイケースと考えられる)

¹⁷ 必ずしも安全情報に限定せず、幅広い情報の共有を検討。

2. 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必要があるが、その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) 厳しい環境での安全を確保するために必要な研修・訓練(現地での実際の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

3. 補償制度の整備

平和構築支援の実施主体が最優先で実施すべきことは上記1及び2であるが、これらで最善を尽くしたにも関わらず、不幸にして人員に何らかの被害が発生した場合は、可能な限り手厚い補償措置を行うことが望ましい。

かかる観点から、まず現状の課題を整理し、次に補償制度の整備についての方向性について検討する。

(1) 現状の課題

以下のとおり、公務員/JICAベースにおいては、生命又は身体に対し高度な危険が予測されるJDR、PKOを含む特殊任務を行う場合の補償との格差が発生し、NGO等については労災保険等の公的な補償制度の対象になりずらく、民間の海外旅行保険に依存せざるを得ない状況にある。

1) 公務員の補償制度における課題

国家公務員及び地方公務員については、生命又は身体に対する高度な危険が予測される特殊な職種については、法令により、50%を上限とした加算措置制度¹⁸がある。また海外における業務としては、生命又は身体に対する高度な危険が予測される状況の下において外国領事業務に従事するもの、PKO法及びJDR法に基づく業務に従事するものについて、この加算措置を準用する制度¹⁹がある。

¹⁸ 国家公務員災害補償法第20条の2「警察官、海上保安官その他職務内容が特殊な職員で人事院規則で定めるものが、その生命又は身体に対する高度な危険が予測される状況の下において、犯罪の捜査、被疑者の逮捕、犯罪の制止、天災時における人命の救助その他の人事院規則で定める職務に従事し、そのため公務上の災害を受けた場合、(中略)当該額に百分の五十を超えない範囲内で人事院規則で定める率を乗じて得た額を加算した額とする。」

上記の人事院規則で定める特殊な職員は、警察官、皇宮護衛官、海上保安官、監獄官吏、入国警備官、麻薬取締官、警察通信職員、建設省地方建設局等に所属し河川又は道路の管理に従事する職員、運輸省地方航空局に所属し消火救難業務に従事する職員等が該当。また特別職の公務員については個別法により規定されているが、例えば自衛官については、防衛庁の職員の給与に関する法律に基づき、国家公務員災害補償法に準拠し加算措置が可能になっている。

¹⁹ 人事院規則16-2「在外公館に勤務する職員、船員である職員等にかかる災害補償の特例」

他方、生命又は身体に対する高度な危険が予測される状況の下における技術協力は加算措置準用の対象とは扱われていない²⁰。

2) JICA ベースでの補償制度における課題

公務員以外のJDR隊員は労災保険に加入しているが、労災保険には特殊任務に対する加算制度はない(他方、公務員は各補償法に基づく補償であり、1)のとおり加算制度が適用される)。

この加算制度にかかる公務員と公務員以外のJDR隊員との格差を是正することを目的に、公務員以外のJDR隊員に関し平成7年度よりJICA 予算として「特別補償」が認められ、公務員に準じた補償(但し一時金として)が認められている。但し「特別補償」についてはJDR隊員についてのみ認められる措置であり、技術協力の一環として平和構築支援活動を行っても、現行規程では危険度に応じた加算措置の制度がない。

3) 民間(NGO)ベースでの補償制度における課題²¹

労災保険が「雇用関係」を前提とした制度であることから、労災保険でのカバーが限定的となっている。

したがって海外派遣人員に対する補償の手段としては、民間保険会社が販売する海外旅行傷害保険に加入する例が多いが、戦争特約付となることから保険料が高額となったり、保険会社の紛争地域の査定が困難か時間がかかるため、緊急時に即時に対応できない場合があったり、また死亡時で5000万円の一時金が上限であり必ずしも充分とは言えない等の課題がある。

なお、現在NGO、経済界、外務省等において、人的及び財政的資源及びノウハウの相互協力を行う「プラットフォーム構想」において、安全/補償問題も議題の一つとなっているとのことから、ここでの議論の内容を踏まえつつさらに課題を整理する必要がある。

(2) 平和構築支援要員に対する災害補償制度の整備の必要性

上記(1)の課題に対応するためには、

- 1) 公務員、JICA における他の特殊任務との補償格差の是正
- 2) NGO 等民間の要員に対する適切な補償制度の整備

が必要となるが、方策を検討する場合の基本的考え方として、次の2つが考えられる。

第一は、「平和構築支援」を担う要員は多様であり、国はNGO等民間が行う活動を側面から支援する、あるいは万一の場合にNGO等民間を支えるという限定的な役割であるべきであるとの考え方である。

第二は、「平和構築支援」は高度な国益的視点から行うものであり、国として法的にきちんと位置

²⁰ 上記2の人事院規則においてはPKO法及びJDR法に基づく業務の他、「もしくはこれに準ずるものとして人事院が定める業務に従事し、そのため公務上の災害を受けた場合においても、同様とする。」としているが、具体的な定めはPKOの輸送業務に関する通達のみとなっている。

²¹ 本項については一部のNGOからのヒアリングによるものであり、必ずしも全てのNGOに該当しない。

表3-3 現状の補償根拠及び補償内容一覧(参考)

	補償根拠	補償内容	備考
国家公務員	国家公務員災害補償法等 人事院規則等	療養補償、休業補償、障害補償、 遺族補償(年金、一時金)、葬祭補償、 傷病補償年金	警察官等にかかる 特例
地方公務員	地方公務員災害補償法 地方公務員災害補償法施行令	療養補償、休業補償、傷害補償、 遺族補償(年金、一時金)、葬祭補償、 傷病補償年金	特殊公務(警察、 消防等)に従事する 職員の特例
自衛隊員	防衛庁職員の災害補償に 関する政令	療養補償、休業補償、障害補償、 遺族補償(年金、一時金)、葬祭補償、 傷病補償年金	特例の適用あり
JICA(緊急援助隊)	労働者災害補償法 内部規程(特別補償制度) 海外旅行保険への加入	療養補償、休業補償、障害補償、 遺族補償(年金、一時金)、葬祭料、 傷病補償年金	死亡、傷害、疾病 労災法上の特例は ない
JICA(一般)	労働者災害補償法 国際協力共済会への加入	療養補償、休業補償、障害補償、 遺族補償(年金、一時金)、葬祭料、 傷病補償年金	労災法上の特例は ない
民間(NGO等)	(労働者災害補償法) 海外旅行保険への加入	(労災加入の場合は上記と同じ) 死亡、傷害、疾病	

付け、この業務に携わる要員については、公務員、実施機関職員、NGO等民間を問わず、国が一律に補償を行うべきであるとの考え方である。

現状においては、いずれの考え方を取るべきかについて必ずしもコンセンサスが得られる状況にないと言わざるを得ず、また実際に「平和構築支援」を法的に位置付け、これを特別な補償の根拠とすることは相当ハードルが高いことは容易に想像できる。

したがって、本項においては、以下第一の考え方に基づくものから第二の考え方に基づくものまで想定されるオプションを列挙することに留めることとする。

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」²²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

現行の労災保険制度を活用するため、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。

²² 外務省予算により、一定の要件を満たす団体が海外旅行傷害保険を派遣者に対し掛けた場合、経費の1/2を負担する制度。ただし、労災保険特別加入制度の適用を受ける場合等は対象外となっている。

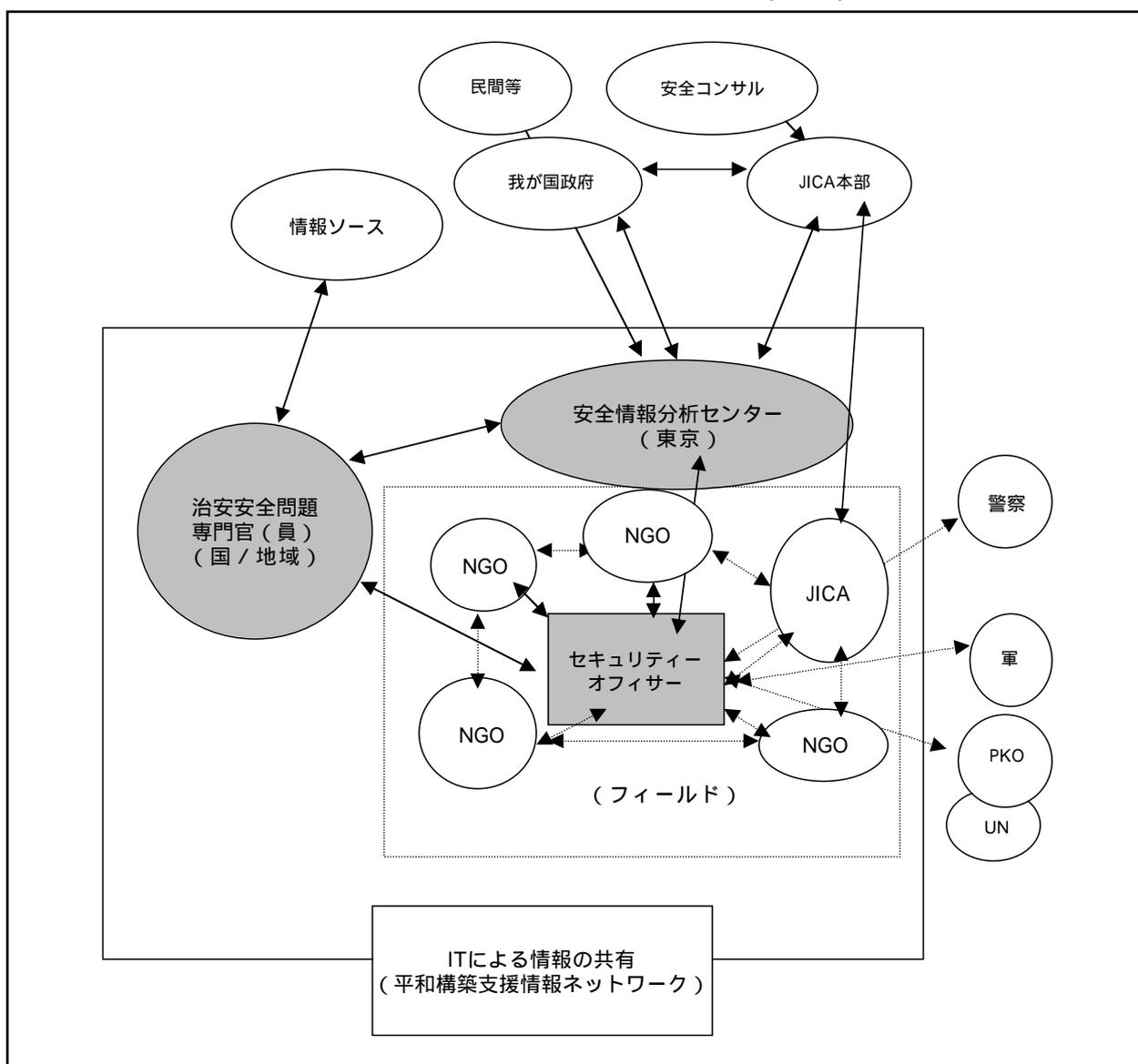
4) 国家公務員への採用アプローチ

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。現行のPKO法に基づく活動を国家公務員以外の者が従事する場合、この方式をとっている。

5) 新規立法(平和構築支援災害補償法(仮称))アプローチ

平常時の技術協力に比し危険の度合いが高い平和構築活動に伴う補償の財源を、一般の事業主が応分の負担を抛出している労災保険制度に求めず、「平和構築支援」を対象とする新たな災害補償法を制定し、これに基づき財政的手当を行う²³。

図3 - 3 オールジャパンとしての体制(試案)



²³ この場合、何が「平和構築支援」となるのか規定するために、基本法の制定が必要となる可能性がある。

参考文献リスト

- ・ 芦部信喜(1993)『憲法』岩波書店
- ・ 石弘之(1998)『地球環境報告II』岩波新書
- ・ 外務省(1999)『ODA 白書(概要版)』
- ・ ---(2000)『紛争と小型武器』パンフレット
- ・ 勝俣誠(1999)『アフリカの地域紛争と予防外交』『国際問題』477号
- ・ ---(1997)『和解のための経済的条件 - サハラ以南のアフリカを中心に』『NIRA 政策研究』10巻1号
- ・ 仮野忠男(1999)『これからの国際貢献 - 平和構築活動(PBO)の有効性』『官界』1999年12月
- ・ Galtung, J.(1997)『平和的手段による紛争の転換 - 超越法 - 』『平和文化』
- ・ 黒澤啓、菊池智徳(1999)『対人地雷問題に対する我が国の協力の方向性』『国際協力フロンティア』1999年7月号
- ・ 黒澤啓、小向絵理(2000)『平和構築支援における開発援助の枠組み』『国際開発学会第11回全国大会』
- ・ 黒澤啓(2001)『グローバリゼーションと開発援助の新たな課題』『反グローバリズムの検証』文眞堂
- ・ 草野厚(1999)『東ティモールと日本のPKO』『中央公論』1999年12月
- ・ ---(2000)『政治家は東ティモール支援の真実を知れ』『中央公論』2000年12月号
- ・ 国連開発計画(1997、1999)『人間開発報告書1997』『人間開発報告書1999』
- ・ 国連難民高等弁務官事務所(UNHCR) (1998)『人道援助と開発援助のギャップを如何に埋めるか - Brooking Round Table』
- ・ 佐藤幸治(1981)『憲法(第三版)』青林書院
- ・ ニコル・ポール、タミー・ハレビー(1996)『平和の構築：開発協力の役割』(高橋一生訳) (財)国際開発高等教育機構(FASID)
- ・ 長谷川公一(1997)『社会学入門 - 紛争理解をとおして学ぶ社会学 - 』日本放送出版協会
- ・ 原彬久(1996)『国際関係学講義』有斐閣
- ・ 平井照水(1998)『冷戦終結後の新たな紛争管理 - 予防外交 - 』『脱冷戦後世界の紛争』南窓社
- ・ ブトロス・ブトロス＝ガーリ(1992)『平和への課題』国連広報センター
- ・ ---(1995)『平和への課題』第2版 国連広報センター
- ・ 福島安紀子(1998)『平和構築 - 多国間安全保障の新たな取り組み』『NIRA 政策研究』Vol.11、No.11
- ・ 古沢希代子(1999)『ジェンダー・ジャスティスを求めて - 戦争及び武力紛争下における女性への暴力』岡本三夫・横山正樹編『平和学の現在』法律文化社
- ・ ミシェル・デイラス監修(2000)『女性と暴力』未来社
- ・ 山本吉宣(2000)『国際システムの変容 - グローバリゼーションの進展』『国際問題』No. 489
- ・ ユニセフ国際シンポジウム(1999.11)『紛争のない世界を子どもたちへ』資料

- Brookings Institution(1999)*Roundtable on the Gap between Humanitarian Assistance and Long-term Development*
- CIDA(1998)*Peace in Progress: Canada's Peacebuilding Initiative*
- ---(1999)*Gender Equality & Peacebuilding: An Operational Framework*
- DAC(1995)*Conflict, Peace and Development Cooperation*
- ---(1998)*Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*
- EU(CPN)(1999)*Peace-Building & Conflict Prevention in Developing Countries: A Practical Guide*
- Galtung, J.(1969)*Violence, Peace and Peace Research*
- International Institute for Strategic Studies 資料(1997)
- International IDEA(Institute for Democracy and Electoral Assistance)(1998)*Democracy and Deep-Rooted Conflict: Options for Negotiations*, Stockholm
- Leaning, J.(ed.)(1994)*Medicine and Global Survival*
- Leonhardt, M.(1999)*Conflict Impact Assessment of EU Development Cooperation with ACP Countries: CPN Analysis and Evaluation Paper*
- Miall, H. et al.(1999)*Contemporary Conflict Resolution* Polity Press: Cambridge, UK
- Naraghi-Anderline, S. with Manchanda, R.(1999)"From the Village Council to the Negotiating Table: Women Building Peace" *Women, Violent Conflict and Peacebuilding: Global Perspectives*, International Alert, London
- 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.
- Salameh, D(1999)*Struggling for Peace in Palestine, in Women, Violent Conflict and Peacebuilding: Global Perspectives*, International Alert, London
- Toole, M. and Waldman, R.J.(1996)*Refugees and Displaced Persons: War, Hunger, and Public Health*, Columbia University, New York
- United Nations(2000)*Further Actions and Initiatives to implement the Beijing declaration and Platform for Action*
- UNDP(1998)*Working for Solutions to Crisis-The Development Response-*
- UNHCR(1998, 1999a)*1999 Global Appeal, 2000 Global Appeal*
- ---(1999b)*Peace Education Programme Pilot Project-Kenya Progress Report*
- UNICEF(1996)"Anti-War Agenda" *The State of the World's Children 1996*
- USAID(1999)*Agency Performance Report*
- World Bank(1998a)*Conflict Prevention & Post-Conflict Reconstruction: Perspectives and Prospects*
- ---(1998b)*Post-Conflict Reconstruction-The Role of The World Bank*

関連文書サイトアドレス

- ODA 大綱
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/seisaku_1/sei_1f.html
- ODA 中期政策 同上
- アクション・フロム・ジャパン
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/ugoki/0007/p1.html>
- 紛争予防のための G8 宮崎イニシアティブ
<http://www.g8kyushu-okinawa.go.jp/j/documents/initiative.html>
- Brahimi Report
http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/
- DAC ガイドライン
<http://www.oecd.org/dac/htm/pubs/p-cpdc.htm>
- 児童の権利条約(Convention on the Rights of the Child)
<http://www.unicef.org/crc/crc.htm>

略語表

BHMAC	Bosnia and Herzegovina Mine Action Centre	BH地雷対策センター
CDF	Comprehensive Development Framework	包括的開発フレームワーク
CG	Consultative Group	支援国会合
CHEs	Complex Humanitarian Emergencies	複合的な人道危機
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
CMAC	Cambodia Mine Action Centre	カンボディア地雷対策センター
CPR	Conflict Prevention and Post-conflict Reconstruction Network	紛争予防、紛争後の復興ネットワーク
CVAP	Cambodia Veterans Assistance Program	カンボディア退役軍人自立支援プログラム
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会
DANIDA	Danish International Development Agency	デンマーク国際開発庁
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration	兵士の武装解除、動員解除、社会復帰
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	欧州復興開発銀行
ECOWAS	Economic Community of West African States	西アフリカ諸国経済共同体
EDF	European Development Fund	欧州開発基金
EU	European Union	欧州連合
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	国連食糧農業機関
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
HIPCs	Heavily Indebted Poor Countries	重債務貧困国
HUREX	Humanitarian Relief Experts	「人道的な国際救援活動」に参加する隊員登録者制度
IANSAs	International Action Network on Small Arms	小型武器問題に関する国際NGOネットワーク
ICBL	International Campaign to Ban Landmines	地雷を禁止する国際キャンペーン
ICRC	International Committee of the Red Cross	赤十字国際委員会
IDRC	International Development Research Centre	国際開発研究センター(カナダ)
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
JBIC	Japan Bank for International Cooperation	国際協力銀行
JDR	Japan Disaster Relief Team	国際緊急援助隊
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
JMTDR	Japan Medical Team for Disaster Relief	国際緊急医療チーム
JOCV	Japan Overseas Cooperation Volunteers	青年海外協力隊
KOICA	Korea International Cooperation Agency	韓国国際協力団
MSF	Medicins sans Frontières	国境なき医師団
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋条約機構
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation	ノルウェー開発協力庁
OAU	Organization of African Unity	アフリカ統一機構
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	経済協力開発機構
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe	欧州安全保障協力機構
PBO	Peace-Building Operations	平和構築活動
PCIA	Peace and Conflict Impact Assessment	紛争影響評価
PKF	Peace-Keeping Force	国連平和維持軍
PKO	Peace-Keeping Operations	国連平和維持活動
PLO	Palestine Liberation Organization	パレスチナ解放機構
PRA	Participatory Rural Appraisal	参加型農村調査法
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略文書
PTSD	Post Traumatic Stress Disorder	精神的外傷後ストレス症候群
SADC	Southern African Development Community	南部アフリカ開発共同体
Sida	Swedish International Development Co-operation Agency	スウェーデン国際開発協力庁
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute	ストックホルム国際平和研究所
TMAC	Thailand Mine Action Center	タイ地雷対策センター
TRC	Truth and Reconciliation Commission	真実和解委員会
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	国連人道問題調整官室
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNOPS	United Nations Office for Project Services	国連プロジェクト・サービス機関
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia	国連カンボディア暫定統治機構
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor	東チモール暫定統治機構
UNV	United Nations Volunteer	国連ボランティア
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WFP	World Food Programme	世界食糧計画
WHO	World Health Organization	世界保健機構