

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

# 目 次

## 第2部 JICA 平和構築ガイドライン案

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

#### 図リスト

2 - 1 国別計画の類型に資する参考例 .....	7
5 - 1 紛争終結後の平和構築支援の枠組み .....	32
5 - 2 紛争終結後の復興支援の枠組み(時系列).....	33

#### 表リスト

2 - 1 平和配慮の参考例 .....	4
2 - 2 平和構築に資する国別計策定のための取り組み例 .....	5
3 - 1 ガバナンスのための具体的取り組み .....	14
3 - 2 選挙支援の具体的取り組み .....	18
4 - 1 人道緊急援助を取り巻く環境の特性と人道緊急援助が抱えている矛盾 .....	23
4 - 2 東チモールにおける JICA の緊急援助 .....	25
5 - 1 平和構築に積極的に関与する案件スクリーニングチェック項目(案).....	37
5 - 2 平和構築に配慮する案件スクリーニング項目(案).....	39
5 - 3 安全保障部門改革における JICA の援助概要 .....	44
5 - 4 DDR のための包括的アプローチ .....	49
5 - 5 紛争の犠牲になった子どもの数 .....	52
5 - 6 児童兵問題解決のための包括的アプローチ .....	53
5 - 7 小型武器規制の方策 .....	59
5 - 8 小型武器問題に対する国連の取り組み .....	60
5 - 9 対人地雷問題にかかる協力案 .....	69
6 - 1 平和構築におけるジェンダーに関わる問題 .....	77
6 - 2 平和構築におけるジェンダー格差是正に対する取り組み .....	80

#### BOX リスト

1 日加合同レビュー .....	9
2 ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおけるコンディショナリティについて .....	31
3 開発事業と小型武器 .....	60
4 カンボディアにおけるジェンダー支援事例 .....	79

## 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)	

## 第1部 本編( 別冊 )

本研究の実施体制

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 - 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

## 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)

## 執筆分担一覧

### 第2部

第1章	JICAの基本方針	黒澤
第2章	平和配慮	
2 - 1	平和配慮	小向 / 戸田
2 - 2	平和構築に資する国別計画の策定	戸田 / 榎木
2 - 3	アセスメント・評価	渡邊
第3章	紛争予防	
3 - 1	紛争予防 / 再発予防にかかる留意事項	小向
3 - 2	個別課題	
3 - 2 - 1	ガバナンス / 民主化支援 / 人権擁護	戸田
3 - 2 - 2	選挙監視	渡邊
3 - 2 - 3	平和教育	笹岡
第4章	人道緊急援助	
4 - 1	緊急援助にかかる留意事項	小向
4 - 2	緊急援助の方途	小嶋
第5章	復興・開発支援	
5 - 1	復興・開発にかかる一般的留意事項	黒澤
5 - 2	ギャップの問題	小向
5 - 3	個別課題	
5 - 3 - 1	平和構築とコミュニティの再生	三次
5 - 3 - 2	安全保障部門改革( Security Sector Reform )	黒澤
5 - 3 - 3	DDR( 兵士の武装解除、動員解除、社会復帰 )	黒澤
5 - 3 - 4	児童兵	小向
5 - 3 - 5	小型武器規制	黒澤 / 安倍
5 - 3 - 6	対人地雷問題	黒澤
第6章	共通課題	
6 - 1	援助協調、NGOとの連携	小林
6 - 2	安全管理及び補償の問題と対策	岡田
6 - 3	ジェンダー重視	大川
6 - 4	紛争と環境、貧困	大川

## 第2部 JICA 平和構築ガイドライン案 要約

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

具体的には、援助を実施する際の平和配慮や、平和構築支援の各段階(紛争予防、人道緊急援助、復興・開発支援)におけるJICAの取り組みの方策について分析すると共に、平和構築支援を実施する際の共通的な課題として、援助協調、ジェンダー等の課題への取り組みについて分析した。

### 第1章 JICAの基本方針

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。

### 第2章 平和配慮

JICAによる開発援助事業が、開発途上国の平和や紛争状態への適切な配慮に基づき、紛争予防にも貢献していくためには、平和構築の理解と配慮を徹底し、国別計画やプロジェクト・サイクルの中にも平和構築の概念を浸透させていくことが重要である。

### 第3章 紛争予防

持続可能な開発のためには、社会政治的緊張を管理し、それらが暴力にエスカレートするのを防ぐことができる組織や制度が必要であり、開発援助は、こうした持続的開発の基礎となるべき構造的安定のための環境づくりに大きな役割を果たす。また、経済開発の強化は、これらの努力にとって、重要、かつ必要不可欠な基礎となる。

紛争予防のためには、大きく分類して、以下の2分野が必要である。

1. 個人あるいは社会集団の対立の要因を縮小すること  
貧困削減、平和教育、人権擁護、DDR(武装解除、動員解除、社会復帰)等
2. それらの相違や対立を暴力的紛争へ転換させず、ポジティブなエネルギーとして結実させられるための体制や、メカニズムの構築  
ガバナンスの整備、民主化支援、選挙監視、安全保障部門改革(特に、警察・司法制度の整備)、小型武器規制、メディア支援等

## 第4章 人道緊急援助

難民・国内避難民や帰還民に対して時宜にかなった援助をすると共に、対立する一方の勢力だけに裨益していないよう「公平さ」に留意することが重要である。また、JICAとしても自ら有しているツールを磨き、迅速かつ効果的な緊急援助を実施できる体制の整備を検討する必要がある。そのためには、事前調査の強化、本格緊急援助の強化(パッケージ協力の強化)、NGO支援の弾力化、実施体制の強化、人材情報の整備、物資調達の迅速化等を検討していくことが必要である。

## 第5章 復興・開発支援

紛争後の復興支援に際しては、通常の開発援助とは異なる視点を持つことが重要である。復興・開発援助の最大の目的の一つは、紛争の再発防止であり、直接・間接的に紛争の再発予防につながる援助を実施すると共に、通常の実援助が、紛争の再発要因を助長しないよう十分留意することが重要である。また、現状ではほとんど実施されていない平和構築の新しい分野(安全保障部門改革、DDR、小型武器規制、児童兵対策、平和教育等)への支援を拡充する方策について継続的に検討することも重要である。

紛争後の和平復興においては、軍事的枠組み、政治的枠組み、及び開発援助を組み合わせた以下の6つの柱を網羅する包括的な平和構築支援を実施することが重要である。

1. 難民・国内避難民支援(緊急援助、難民・国内避難民帰還促進・再融和)
2. 治安維持(安全保障部門改革、DDR、小型武器規制、児童兵問題等)
3. 社会基盤整備(食糧の保障、基礎インフラ整備、保健医療の向上、教育支援、対人地雷問題等)
4. 行政制度構築(行政制度の整備)
5. 民主化促進(民主化支援、選挙支援、人権擁護、メディア支援等)
6. 経済復興(経済社会サービスの整備、産業振興、経済インフラの整備等)

## 第6章 共通課題

平和構築支援に際しては、NGO、他ドナー等との連携、貧困、ジェンダー、環境等他のグローバル・イシューへの配慮、平和構築に従事する人材の育成と確保に努めると共に、これらの援助人材の安全管理に十分留意することが重要である。



## 第2部 JICA 平和構築ガイドライン案

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

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

## 第1章 JICAの基本方針

冷戦終結後、地域紛争が多発すると共に、一般市民の被害が増大する状況において、また、緊急援助と復興・開発援助の間のギャップの問題、小型武器の規制、除隊兵士の社会復帰や難民の再定住、対人地雷等種々の課題を抱えている状況において、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、紛争予防、緊急援助、復興・開発支援において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、ODA中期政策や、G8サミット等においても、以下のとおり、紛争予防や紛争後の復興支援の必要性が謳われており、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必要であるといえる。

中期政策(1999年8月):「紛争と開発」が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を強調

九州・沖縄サミット(2000年7月):「紛争予防のためのG8宮崎イニシアティブ」:紛争前から紛争

## 第1章

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を確認

アクション・フロム・ジャパン(2000年7月): 紛争予防の各段階における援助の強化及びNGOとの連携促進を強調

従って、平和構築における開発援助の果たす役割や、我が国の政策を鑑み、ODAの実施機関であるJICAとしても、平和構築の必要性の理解に努めると共に、従来の援助の枠組みを超えて、柔軟な対応を行っていくことが必要である。JICAが平和構築支援に取り組んでいくためには、様々な法的な規制、援助人材の安全管理等の制約もあるが、かかる制約の中で最大限実施可能な方策を検討していくことが、国際社会の中でイニシアティブをとり、世界平和に貢献していくためにも重要である。従って、特に以下の点に留意しつつ、今後、平和構築への取り組みの強化を検討していくべきであると考えられる。

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

## 第2章 平和配慮

### 2 - 1 平和配慮

#### 1. 基本的な考え方

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

##### (1) 開発援助が平和や紛争に与える影響に配慮した計画の策定

開発援助が平和や紛争に与える正負の影響を認識し、可能であれば基本的に全ての事業において、それらの影響にあらかじめ配慮した事業の計画を行うことが望ましい。緊急援助や復興支援など平和構築に対する直接支援のみが平和構築に貢献する開発援助ではない。特に、既に紛争の惨禍に見舞われた国に対しては、当然のことながら、その影響を受ける周辺国、及び、今後紛争勃発の危険性がある国・地域に対する事業において、より慎重な平和配慮が求められる。(次項「平和構築に資する国別計画の策定」及び第3項「アセスメント・評価」参照)

##### (2) 「開発と平和」の関わりを総合的に捉える視点の重視

被援助国政府以外に域内の種々のアクターが当該国・地域の平和と紛争の問題に関わっていることを踏まえて、可能な限り、総合的な視点をもって平和配慮を行っていく。(5-3-1「平和構築とコミュニティの再生」参照)

##### (3) 他から学ぶ姿勢と新領域に挑戦する姿勢

JICAとしては、平和構築への取り組みが新しい分野への挑戦であることを踏まえ、他の援助機関や紛争経験国などの経験から学びつつ協力を進めることが必要である。人権擁護、平和教育、小型武器規制、メディアへの支援など直接的紛争予防のために重要とされている分野のみならず、運輸・交通インフラ、農業・農村開発などの従来の開発援助事業においても、そのような事業に対して、いかなるかたちで、平和への配慮を徹底していくか、という点においては、先達の知見を摂取し、かつ、これらとの連携を密接に保ちつつ事業を進める必要がある。しかしながら同時に、その中で、日本の強みを活かした協力を具体化すべくJICAとしての有効な貢献をしていくためには、能動的に新しい協力を創造していく姿勢を堅持することが大切である。

#### 2. 具体的な取り組みに向けて

既存の開発援助事業の枠組みの中で、「平和配慮」を行う場合、種々の態様がありえるが、その参考例をあげるとすれば次のとおり。

表2 - 1 平和配慮の参考例

期待される成果	具体的方策(例)
紛争や平和に関与しているアクターの行動に直接影響を及ぼす、あるいは、平和を促進するアクターのキャパシティを強化することによって平和を促進する	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農村開発に際して、その主たる裨益対象に動員解除された元兵士たちを含め、彼らの社会復帰を促進する(元兵士のみを裨益対象とすることはかえって彼らとその他の共同体住民との間の溝を深めてしまうこともありうるので、元兵士の帰属する共同体全般に対する裨益効果の発現に留意する必要がある)。</li> <li>・ 紛争による難民・国内避難民の帰還先における社会経済基盤の整備を通じて、当該難民等の帰還と社会復帰の促進を図る(現実には、帰還先の土地制度、特に、共同使用权などをめぐる実態が複雑で、農地開発などには困難を伴うことが多い。その点で、相互排他性の比較が少ない、社会インフラ(診療所、教育施設など)の方が取り組みやすいとの見方もある)。</li> </ul>
敵対しているアクター(民族グループ/市民社会等)の融和/和解を促進する	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 開発事業の実施に際して、対立していた勢力の双方からの参加を促進し、双方に裨益するプロジェクトを実施する過程を通じて、相互理解と融和促進の一助とする(特に、若い世代や子供を通じた融和の促進が有効であるという傾向がある模様)。</li> <li>・ 上記事業実施の過程において、和解のための場やコミュニティ間の協力の機会を準備する(既往の民主化セミナーなどの本邦研修の手法を活用することも考えられる)。</li> </ul>
社会経済的環境に影響を及ぼすことによって、平和を促進する	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ (経済社会開発の一環として)地雷・不発弾除去などを実施する。</li> <li>・ 基本的な経済社会インフラを再建する(通常の経済的便益に加え、相互依存と相互理解の促進という平和構築の視点からの社会的便益を狙って、運輸、通信インフラを整備するという方法もありうる)。</li> <li>・ 開発事業の実施において、経済社会開発にかかる行政システムにおける透明性とアカウンタビリティの向上を目指す(透明性やアカウンタビリティの向上は、行政能力の向上、行政の民主化を促進し、特に紛争の平和的な解決機能を担保する基礎となる)。</li> </ul>

## 2 - 2 平和構築に資する国別計画の策定

### 1. 基本的な考え方

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

#### (1) 平和構築に資する国別計画策定機能強化

我が国の国別計画は、当該国に対する外交政策及び援助政策を踏まえるべきものであると同時に、これまでの平和構築関連の開発援助事業の実施の経験から得られた教訓や、紛争経験国などにおける援助実施の現場で培われた知見などからのフィードバックを経て策定される必要がある。JICAとしては、まず、平和構築に資する国別計画策定の必要性について関係者全体の認識の共有化を図ったうえで、特に、紛争終結国や紛争の危険がある国などに対して重点的に、開発援助を通じた平和構築の可能性を幅広く検討し、援助プログラムや個別のプロジェクトのかたちを具体化して国別の事業計画に組み込んでいくことが求められる。さらにその過程で得られる知見に基づき、当該国の平和構築支援に向けた取り組み方針について政策過程に対して提案していくことも必要であろう。

## (2) 地域別の取り組み

JICAがこれまで参画してきた地域協力を通じて得られた教訓やその他事業実施の現場から得られている情報を踏まえ、国境を越えた平和構築の課題に対してJICA事業がより有効に対処するための事業実施のための方針や具体策を策定する。さらに、その過程で得られた知見を適宜我が国としての対地域援助政策にフィードバックする。

なお、これらの取り組みを推進していくに際しては、他の援助機関がそれぞれ策定している国別計画との整合性、補完性に留意する一方で、我が国の開発援助の長所を生かした特色のある平和構築への貢献のあり方を追求していく。

## 2. 具体的な取り組みに向けて

上記を踏まえ、平和構築に資する国別計画策定のためのJICAとしての具体的な取り組みの例をあげれば次のとおり。

表2-2 平和構築に資する国別計画策定のための取り組み例

## 平和構築に資する国別計画策定機能強化

## 1. 国別計画における平和配慮の徹底

各計画に組み入れられるプログラム及びプロジェクトに関し、当該国の紛争リスクの度合いに応じて、平和構築の視点からの検討を加える。

\*検討の度合いについては下記1.の類型化に応じ、検討の手法については次項「アセスメント・評価」2.(1)及び(2)により開発され制度化される手法に基づく。

## 2. 対象国・地域の類型化

対象国を、例えば、紛争国、紛争周辺国、ポストコンフリクト国(紛争経験国)、同国の周辺国、上記以外の要注意国、安定国などに類型化し、それぞれに応じた対応を検討する。(ただし、類型化自体を自己目的化するのではなく、各国の状態に適した国別の対応を促進するための手段として用いる。)(図2-1参照)

## 【参考】類型化の基準と主な対応(例)

## 紛争国

- ・紛争の有無、強度については、ストックホルム国際平和研究所(Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI)などが依拠しているウプサラ大学(Uppsala University)やハイデルベルグ国際紛争研究所(Heidelberg Institute of International Conflict Research)などのデータの活用が可能。例えば、ウプサラ大学の分類による中度及び強度の紛争(総計1000人以上の紛争起因の死者)が発生している国を指すという分類が可能。
- ・開発援助の実施上の制約は最も高いが、反面、平和構築のためのニーズは、緊急援助、(拡大)予防から種々の平和配慮まで最も多岐にわたる。全国的に紛争が展開されている状況

では当該国への開発援助による介入はごく一部の人道的介入を除き困難であるが、例えばスリ・ランカのように紛争が概ね局地化している場合は、当該地とその他の地域の間の和解促進の環境整備を支援するというかたちで支援は可能。

#### 紛争周辺国

- ・ 上記紛争国の周辺国。
- ・ 特に、大量の難民を受け入れている国については、重点的な対応が必要となる。

#### ポストコンフリクト国(紛争経験国)

- ・ 過去に紛争を経験し、紛争の被害からの復興を未達成し遂げていない国。
- ・ 紛争からの復興開発のニーズに加え、紛争が再発しないように配慮したり、あるいはそのための支援を行う必要あり。

#### 同国の周辺国

- ・ 難民の帰還促進等、ポストコンフリクト国に対する支援と密接に連携調整を図りつつ支援を進める必要あり。

#### 上記以外の要注意国

- ・ 例えば、ウブサラ大学の分類では、低強度の紛争(年間25人以上の死者。ただし総計1000人未満)、ハイデルベルグ研究所の分類では、武力紛争に至らない紛争発生国と軽度の武力紛争国などが含まれる。あるいは、早期警報に関する国連や研究機関、NGO( International Alert、 International Institute for Strategic Studies : IISS )などにより、武力紛争発生の危険が指摘されている国などを含めることもありうるだろう。

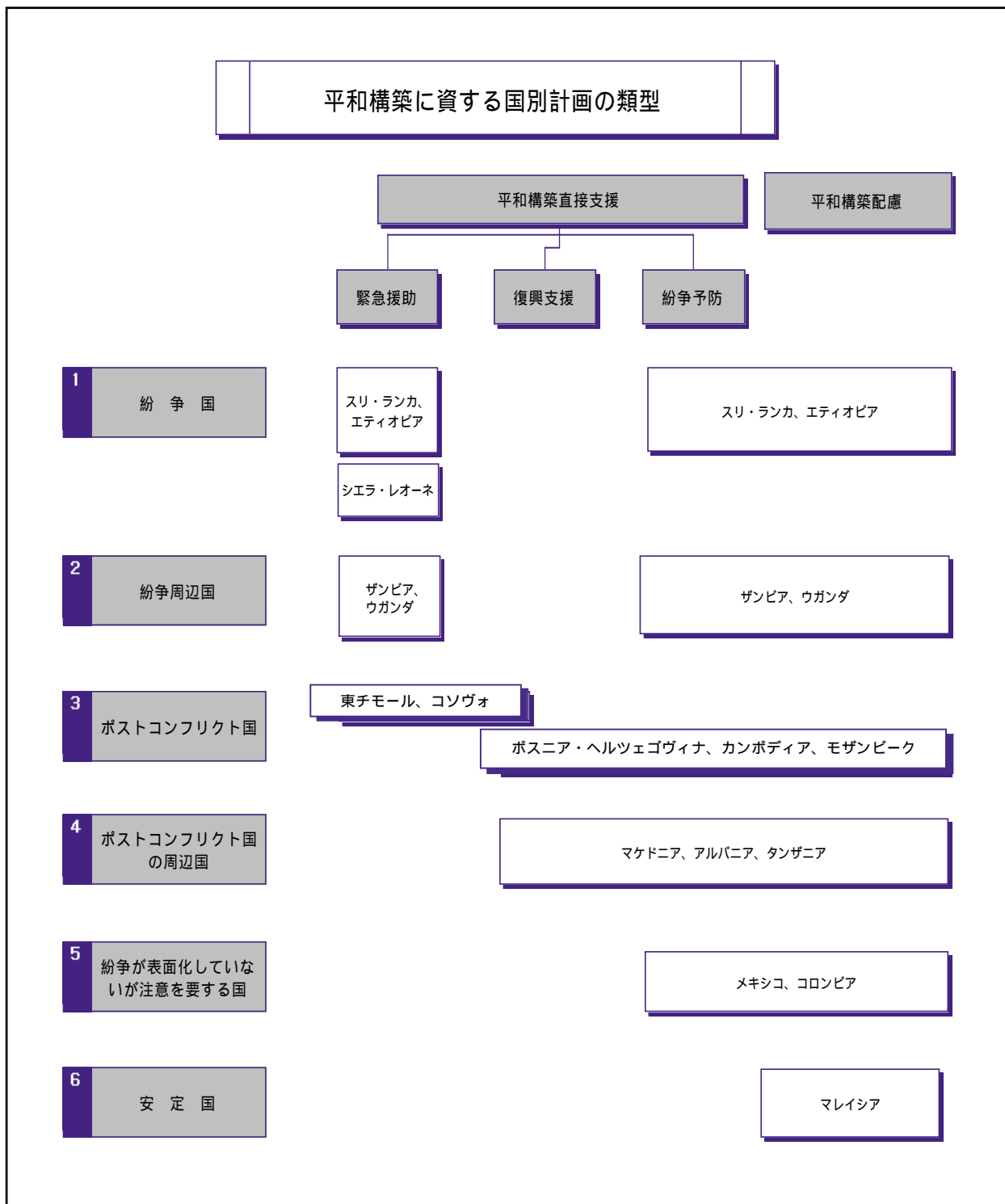
#### 安定国

- ・ 基本的には、平和構築のための直接支援は不要であり、通常の開発援助の実施に際しての平和配慮のみが必要とされる。平和構築の視点からは、安定国が増えていくこと、あるいは、安定国から他のカテゴリーに転落する国が出ないこと、という目的に配慮した開発援助の実施が求められる。

#### 地域別の取り組み

1. 対地域協力指針・計画の策定・拡充：国別計画に加えて、国境をまたぐ課題に対処し、当該地域内の地域協力機構などによる平和構築努力を支援するために、当該地域に対する協力に関する事業実施の指針や計画を策定する。
2. 地域協力のための事業形態の活用：既往の事業形態のうち、広域企画調査、広域開発調査、第三国専門家・研修など、対地域協力推進に適した事業形態を活用し、域内の平和構築に資する具体的プログラムや個別の協力プロジェクトを積極的に発掘形成する。

図2-1 国別計画の類型に関する参考例



## 2 - 3 アセスメント・評価

### 1. 基本的な考え方

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

### 2. 具体的な取り組み方法

#### (1) 全事業及びプロジェクトサイクルへの平和構築の視点の導入

JICA事業に平和構築を一つの視点として取り込み、国別援助計画策定時からプロジェクトの終了時評価に至る全ての段階において、援助がどの程度紛争要因や紛争助長要因の縮小に貢献したか、あるいは実施した援助が紛争を助長させるようなネガティブなインパクトを及ぼさなかったかという視点からの評価を行うことを制度として確立する。また、その必要性を職員に自覚させるべく、教育啓蒙を行うことが必要である。

#### (2) 平和構築の視点からのアセスメント・評価の制度化

プログラムのレベルや個別のプロジェクトのレベルにおいて、平和構築の視点からのアセスメント・評価が効率的になしうるように、評価手法を研究開発し、事業実施のサイクルにおいて制度化する。評価手法は、評価段階においてのみ独立して用いられるものではなく、計画の策定、事前の審査及び事業のモニタリング等、事業サイクルのすべての過程において適用される。

評価手法の開発に際しては、先行している他国・機関のアセスメント手法<sup>1</sup>を踏まえつつ、我が国のODA事業、就中JICA事業の特性を踏まえた平和構築の視点からの事前のアセスメントを含む評価手法を研究開発する。具体的には、平和構築にかかる評価指標を特定したうえで、その計測及び適用について方法論を定める。

#### (3) 関係各機関とのノウハウの共有

複数のドナーが既にこの分野で研究を重ねており、経験やノウハウも蓄積していることから、それらのドナーと情報を共有し、互いに相互補完していくことが望ましい。また、既に当該分野で先

<sup>1</sup> 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。



行しているドナーやNGOと協調して合同評価やパイロットプロジェクトを実施していくことが重要である。

#### (4) 他のアセスメント・評価手法との調整

平和構築にかかるアセスメント・評価は、手法としては環境影響評価や社会影響評価と重複する部分が多い。また、評価項目については、既に確立しているグッド・ガバナンスや民主化支援プロジェクトの評価項目と重なる部分が多いことから、類似評価手法との調整、相互補完が望まれる。

##### Box 1：日加合同レビュー

1999年9月に東京で開催された日本・カナダ合同シンポジウム「開発と平和構築」のフォローアップの一環として、日加平和構築合同レビュー(正式名称：Joint Canada-Japan Peacebuilding Learning Project)の実施が合意された。

同レビューの目的は以下の3点である。

- (1) 日本・カナダの政府機関・NGOが相互の平和構築プロジェクトをレビューすることにより、平和構築における経験や教訓を学ぶ。
- (2) カナダ側が開発中のPCIAを合同レビューの手法として使用することにより、PCIA手法を学ぶと共に、同手法の改善を図る。
- (3) 合同レビューのプロセスを通じて、平和構築分野における今後の日加の連携の方策について検討する。

2001年2 - 3月にグアテマラ、同年10月カンボディアに官民混合の日加合同調査団を派遣し、レビューを実施する予定。PCIAを実際のプログラムあるいはプロジェクトの評価のツールとして運用するには、PCIAそのものが概念的で未だツールとして活用しにくい面が多いので、本レビューのプロセスを通じて援助機関が使用し易いよう改善されることが期待されている。

## 第3章 紛争予防

### 3 - 1 紛争予防 / 再発予防にかかる留意事項

#### 1. 基本的考え方

1997年に発表されたDAC「紛争、平和と開発協力ガイドライン」においては、「紛争予防は緊張を減少させ、暴力的紛争の発生や再発を防ぐための短期的な行動」であるとし、「紛争が勃発しそうな ( conflict-prone ) 国や、戦争により破壊された ( war-torn ) 国において、緊張や暴力に訴えずに対立を管理できる社会の能力を強化することは、開発援助の重要な役割である」として、民主主義や法の支配の促進等、紛争予防における開発援助の果たすべき役割について謳われている。

異なる価値観や利害関係を有する人々で構成されている社会では、不平、不満、対立、論争が生ずることは不可避であり、社会・経済発展のプロセスにおいて、社会政治的緊張は避けられない。対立を平和裡に解決する国の諸制度 ( 国会、政府、自治体、政党、市民団体等 ) や、色々な社会メカニズムが機能しない場合には、これらの緊張の高まりが対立を暴力を伴う紛争 ( violent conflict ) に転換され、持続的な、人間中心の開発を大きく阻害する。社会集団が争う事自体は問題ではなく、それが暴力につながる争いに発展する事が問題であり、暴力的紛争の発生可能性を縮小させることが紛争予防である。従って、持続可能な開発のためには、社会政治的緊張を管理し、それらが暴力にエスカレートするのを防ぐことができる組織や制度が必要であり、開発援助は、こうした持続的開発の基礎となるべき構造的安定のための環境づくりに大きな役割を果たす。また、経済開発の強化は、これらの努力にとって、重要、かつ必要不可欠な基礎となる。

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

#### 2. 紛争の要因

紛争の要因は多様で複雑に絡み合っている。暴力的紛争が何故起きるかについては、構造的要因と、紛争のきっかけとなる引き金要因とに区別される<sup>1</sup>。

##### (1) 構造的要因 ( structural factors )

構造的要因は、長期的視点から見るべきであり、暴力的紛争につながる潜在的情勢を生み出すもので、以下が含まれる。

人口過密、富の偏在、政治や経済活動への参加機会の不平等性、資源をめぐる利権の集中、多民族社会等の社会構成の問題、グループ間の対立の歴史、暴力の遺産等

また、社会経済的構造の一定のパターンが、紛争につながることもある。例えば、国家を支配し、富、教育、地位へのアクセスを占有する政治的グループが存在するような階級化社会では、しばし

---

<sup>1</sup> DAC ( 1998 )

ば紛争が生じる高い危険性をはらんでいる。

#### (2) 紛争の引き金要因( accelerating or triggering factors )

紛争の引き金要因とは、対立を暴力的紛争にエスカレートさせる行動や決定である。例としては、以下があげられる。

急激な経済の停滞、国内の結束力の崩壊、軍隊等中央政権の国内におけるコントロール機能の変化、政府の権力や特権へのアクセス等権力の内部分配構造の変化、武器の流入、近隣諸国・地域機関の介入、人や資本の大量移動、社会経済的格差の拡大、民族や他の差異の搾取

さらに、Leonhardtは、上記二つの要因に加えて、一旦紛争が勃発すると、戦争経済や貧しい戦闘員の雇用の問題の他、憎悪や復讐心等から紛争を永続させようとする力が働くという永続要因( perpetuating factors )が存在することを指摘している<sup>2</sup>。

### 3. 早期警報( early warning )と早期行動( early action )

紛争予防の一つのツールとして、早期警報があげられる。早期警報は、潜在的紛争、あるいは暴力や人道的被害がエスカレートする兆候をモニタリングし分析するものであり、この分析が、早期行動の基盤となる。早期警報の政治、社会、経済的な指標には、軍事費、権力分配の法則、人権の状況、民族的暴力、人口移動、社会経済的不平等、基礎サービスの機能とアクセス、メディアの自由と多様性、過激グループへの対外支援等が含まれる。

早期警報を実施し、さらにその質を向上させるために必要とされるアクターは、起こりうる紛争について政策決定者に警告できる個人や機関、地域機関、及び現場の状況に精通したフィールド・ワーカーやローカル・パートナー等である。

しかしながら、潜在的に紛争が起きる可能性が高いことを事前に注意喚起することは難しく、また逆に紛争が差し迫った状況では、必要な行動をとることが難しい。政治的・社会的・経済的要因の分析能力や、分析枠組みが欠如していることが、早期警報を実施するための障害となっている上、仮に政策決定者に正確な情報が提供されても、情報と行動を結びつけるための十分な政治的意志が欠如している場合には、早期行動を実施することが困難であり、いかにして早期警報や早期行動を実施していくかは今後の課題となっている。今後、研究機関、国際機関、ドナー、NGO、被援助国政府等関係アクターが早期警報の基礎となる情報収集/分析能力を向上する方策を検討すべきである。

### 4. 紛争予防/再発予防のための方策

紛争予防のためには、大きく分類して、個人あるいは社会集団の対立の要因を縮小すること、それらの対立を暴力的紛争へ転換させず、ポジティブなエネルギーとして結実させられるための体制や、メカニズムの構築が必要である。

には、貧困削減、平和教育、人権擁護、DDR(武装解除、動員解除、社会復帰)等が含まれる。

には、ガヴァナンスの整備、民主化支援、選挙監視、安全保障部門改革、小型武器規制、メディア支援等が含まれる。

<sup>2</sup> Manuela Leonhardt( 1999 )p.26

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

補 論
-----

### グローバリゼーションと紛争の関係<sup>3</sup>

近年のグローバリゼーションは、富の偏在や社会経済的格差の拡大をもたらし、それらが紛争の要因となっていると共にその他の構造的要因や引き金要因の多くを助長し、結果として紛争を多発化させている。例えば、上記の紛争要因のうち多国籍企業や支配者層による資源をめぐる利権の集中、貿易や金融自由化の影響による急激な経済の停滞、政治の自由化による国内の結束力の崩壊、民主主義的政治制度の導入による政府の内部分配構造の変化、情報や移動の自由化による人や資本の大量移動などは、グローバリゼーションが加速しうる紛争要因と言える。

経済の自由化・近代化に関し、IMF / 世銀の経済自由化政策が紛争に与えた影響を指摘する報告もある<sup>4</sup>。民族紛争で揺れるルワンダに、IMF / 世銀が構造調整の一環として民营化や公務員の削減をコンディショナリティとして要求した結果、利権を失うのを恐れたフツ系の指導層がツチ系への圧力と搾取を強め、それがツチ系住民の虐殺の一因となった。

武器の流入に関しては、小型武器の蔓延により、政治的、経済的、民族的などの様々な対立が容易に武力紛争につながり、紛争を激化・長期化させると共に、紛争終結後も市中に残されたり国境を越えて不正に取り引きされ、紛争を再発させたり新たな紛争の誘因となっている。

また、紛争を増幅している要因としてメディアがあげられる。急速な情報通信技術の進歩により国際社会の情報に簡単にアクセスできるようになった結果、様々な自由化の波が国内に押し寄せたり国民の間の不平等感を高揚し、旧体制の崩壊や、政治権力との対立につながることもある。他方で、紛争状況においては政治的にメディアが利用されることもある。1992年に始まったボスニア・ヘルツェゴヴィナの内戦がメディア戦争と呼ばれたように、国民に対して民族主義を高揚すると共に、国際社会に対して、内戦の一方的な被害者である印象を与えるためにメディアによるプロパガンダが行われた。1994年のルワンダ虐殺では、フツ系の政党主導のラジオ局が、米国の扇情的なトークラジオの手法を用いてツチ系住民の撲殺キャンペーンを行った。このように、国民の情報へのアクセスが制限されていたり、政府による情報統制が行われている場合には、メディアが世論の形成に大きな影響を与え、紛争を増幅する結果にもなっている。

さらに、グローバリゼーションの進展は、工業化を地球規模に拡大し、その結果、環境問題を深刻化させ、環境汚染による地球温暖化や、天然資源の枯渇、砂漠化などを引き起こしている<sup>5</sup>。こうした環境問題

<sup>3</sup> 黒澤啓(2001)

<sup>4</sup> 1999年3月に行われたFASID「紛争と開発」研究会における東海大首藤教授の発表による。

<sup>5</sup> 山本吉宣(2000)p.8

は、人口の爆発的な増加とも相俟って、土地不足や食糧不足につながり、それが政府への不満となって暴動や紛争に発展したり、あるいは、新たな土地、水、資源を求めて人口の大量移動を発生させ、新たな移動先で、土地や水をめぐる紛争につながることもある。

### 3 - 2 個別課題

#### 3 - 2 - 1 ガヴァナンス / 民主化支援 / 人権擁護

##### 1. ガヴァナンスの定義

ガヴァナンスの定義は多様であるが、DACガイドラインにおいては、「経済社会開発のために社会の諸資源を管理活用するに際して、当該社会における政治的権威の行使や制御に関わるもの」と定義され、世銀もほぼ同様の立場をとっている。また、ガヴァナンスの主な構成要素として、法の支配、公的セクターのマネジメント、汚職の防止、軍事費の削減などがあげられている。1999年のDACの「参加型開発及びグッド・ガヴァナンスに関する非公式専門家会合」においては、ガヴァナンスが関わる領域として、民主化、人権、地方自治等が含まれている。ちなみに、1996年のJICAの「参加型開発とグッド・ガヴァナンスに関する援助研究」においては、ガヴァナンスを「国家のあり方（民主化等）」と「政府のあり方（行政能力等）」の2つの側面から分析している。

##### 2. 取り組みに向けての基本的な考え方(留意点と取り組み項目)

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

- ・ 紛争予防、再発の防止の観点から、民主的機関、立法機関の能力構築の支援、法の支配、紛争の平和的解決、市民に対する民主化・人権教育などを促進する。
- ・ これまでのガヴァナンス支援等に関する累次の取り組みから得られる教訓や知見を平和構築の視点から総括した上で、個別の地域・国の実状に即したメニューを適用する。
- ・ 国家や政府の非民主的傾向を助長することにつながる危険のある援助は行わない。また、主な取り組み項目としては、「民主的政治体制の確立支援」、政府の機能強化の中で特に権力や資源の分配に関わる「公正な社会制度の構築支援」、これらを監視し育てていくための「市民社会の能力強化」及びその他の個別の課題(子どもを含めた被災者への対応、除隊兵士の社会復帰、民族再融和促進等)などがあげられる。

##### 3. 具体的な取り組み

ガヴァナンス支援を通じた平和構築への貢献の具体的な取り組みの例、及びこれまでの我が国のガヴァナンス支援の特徴を踏まえた留意点等は次のとおり。

表3 - 1 ガヴァナンスのための具体的取り組み

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

#### 上記支援を実施するための留意点

- ・民主化支援やガヴァナンス支援は、政治的な領域に立ち入った協力であり、特に、我が国の価値観を一方向的に押しつけたりしないように注意する。
- ・従来の民主化支援においては、日本や他国の成功例や教訓事例を紹介しつつ、当該国・地域の人々(特に対立する政治勢力から参加してきた人々)が自ら考える「場」を提供するような協力を実施し効果をあげてきた例がある。
- ・民主主義に対する考え方が我が国と異なる国、政府に対する協力に際しては、比較的価値中立的な行政機能の強化を通じて、公正な社会制度の構築を支援するというアプローチもある。
- ・既往の制度が、当該国・地域の固有の文化、歴史、社会等に規定されていることを踏まえ、当該地に根ざす制度構築を目指すに際しては、当該地の人々の主体的参画を促すとともに、援助する

側も我が国及び我が国の被援助国における既往の成功体験に固執せず、当該地の実状を第一に踏まえて協力を進める必要がある。

- ・ 民主的な市民社会の構築は、基本的に、当該地の市民社会の自立的発展の動きに委ねるべき領域であり、ODAによる介入はあくまでもそのための側面的な支援に留まる。
- ・ 国際社会から民主化が強く求められている国に対する協力に際しては、当該国政府の民主化傾向を助長し、あるいは非民主的な傾向を抑制するという観点から、市民団体を支援する。例えば、人権団体と我が国のつながり自体が、当該国政府の人権抑圧を抑止する効果を生じることがある。
- ・ 個別課題への取り組みに関して先行する援助国・機関の経験や、あるいは、紛争経験国自体の経験から学びつつ、我が国としての効果的な協力の仕方を模索する。

## 補論

### ガバナンスをめぐる我が国の基本政策枠組み

#### 1. ODA大綱

ODA大綱の基本理念の中では、「(被援助国における)資源配分の効率と公正や『良い統治』の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する」としており「良い統治」は健全な経済発展を実現するための基盤と認識されている。また、大綱の「原則」において、「(3).....開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、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、(4) 開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力ならびに基本的人権および自由の保障状況に十分注意を払う」として、「良い統治」を構成する種々の要素が列挙されている(軍事支出、民主化、市場指向型経済、基本的人権、自由の保障等)。

援助の実施にあたり「良い統治」を促進するためには、大きく分けて二つのアプローチがある。第一は、被援助国の動きが大綱の原則に著しく反する場合に、援助を停止したり大幅に削減するなどの措置をとり、相手国に政策の変更や改善を求めることである。第二は、「良い統治」を構成する諸々の要素を直接的に育成・強化するような協力を行うことである<sup>6</sup>。

#### 2. 「民主的発展のためのパートナーシップ(PDD)」

我が国は、1996年のリヨン・サミットにおいて、PDDイニシアティブに基づき、途上国の民主化努力への支援を強化していくことを発表したが、その中では、パートナーシップの考え方に基づき自助努力を支援すること、法律・行政・警察・統治・選挙等の様々な分野における制度作り及び市民社会の強化に向けた「人作り」が中心となること、さらに民主化支援に際して人権の擁護と促進も踏まえらるべきであることが強調されている。

<sup>6</sup> 1999年ODA白書(概要版)より抜粋

## 第3章

### 3. ODA 中期政策

1999年のODA中期政策においては、紛争と開発に関し我が国がとるべき支援策として「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』、すなわ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」ことを表明している。

### 4. 「紛争予防のための G8 宮崎イニシアティブ」

2000年の九州・沖縄サミットで採択されたこのイニシアティブでは、G8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、「開発援助戦略における紛争予防に関する考慮」を促進するために、「民主的機関、立法機関、グッド・ガバナンス、法の支配、紛争の平和的解決、市民教育及びその他の構造的要素の促進のために、開発援助を活用すること」を目指すべきものとされている。

## 3 - 2 - 2 選挙監視

### 1. 基本的な考え方

紛争予防、再発防止のためには社会政治的対立を暴力的紛争へ転換させず、平和的な社会政治変革をもたらすポジティブなエネルギーとして結実させる体制やメカニズムが必要である。かかる観点から、平和構築に際してガバナンス支援や民主化支援の必要性が謳われ、民主的政治体制の平和的確立の手段として公正な選挙の実施の重要性が認識されるようになった。公正な選挙は国民・市民が社会の意思決定過程に参加するための具体的な手段の一つであり、かつ当該国政府の合法性の基盤構築に寄与するという点で、民主化が進むための必須条件と言える。

### 2. JICA の取り組みの基本的考え方

JICA には既に民主化支援やガバナンス支援の経験があり、選挙監視についても 1999 年 6 月のインドネシアにおける選挙支援に代表されるとおり、協力実績を有している。一方、選挙監視は選挙を実施する直前から直後までの援助に留まらず、事前事後準備として多岐にわたる援助を要する分野である。従って、今後紛争予防、再発防止という観点から民主化支援を強化していくのであれば、過去の協力実績の教訓や経験を生かしつつ、スポット的な選挙監視よりも一歩踏み込んだ中長期的かつ包括的な観点からの選挙支援を行っていくことが望ましい。

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



### 3. 具体的な取り組み

具体的な取り組みとしては、以下が考えられる。

#### (1) 選挙制度の確立及び法整備支援

選挙制度は旧宗主国の選挙制度がそのまま踏襲されたり、主要ドナーの選挙制度がそのまま流用されたりするケースが少ないが、選挙制度は本来当該国の実情、選挙実施後の政情の安定(政党間の力の分配)、実施に要する時間・労力・コスト等を考慮した上で、慎重に検討する必要がある。さらに、有権者数や地域的な特殊事情を加味した選挙区の設定や議席配分数の決定といった制度の詳細を詰める必要がある。ここでは各選挙制度にかかる詳細な説明は省略するが、小選挙区制を採用するか比例代表制を採用するかによって選挙結果に大きな違いが生じる。我が国は複数の選挙制度を併用し、双方の利点・欠点にかかる知識を有していることから、この分野で協力できるところは大きい。

また、選挙制度の選択と同時に、選挙法の整備、政党規制、候補者の選挙運動、政治資金、汚職、政党登録等にかかる規定等の整備を始めとする法的枠組みの整備も必要となる。さらには、それら関連規定を管理する選挙管理委員会の育成を視野に入れた技術協力の実施も望まれる。

#### (2) 選挙の運営管理支援

選挙を実施するにあたって、多岐にわたる事前準備が必要となる。上述したとおり、JICAはこの分野では既にある程度の協力実績を有するが、選挙直前にミッションを送り込んで短期的な選挙支援を実施するに留まらず、中長期的な観点から選挙に必要な協力を包括的に実施していくことが望まれる。具体的には、(特に紛争後独立した国の場合)地図作成や人口統計に基づいた選挙区の設定、インフラ(特に通信)整備、メディア支援、有権者登録支援、投票所の選定及び設営、投票用紙のデザイン(誰にでも分かりやすいデザインにすることが重要)、投票箱の生産・配布、投票用紙の運搬方法にかかる助言、コンピュータによる集計・速報システムの確立、集計・運搬に必要な資機材整備、投票所要員の訓練等があげられる。

#### (3) 有権者教育

多くの場合、当該国の国民にとって新しい選挙制度による選挙であったり、あるいは選挙自体全く初めてというケースも想定される。このような場合には、そもそも選挙の意義や投票の重要性という基本的理念の啓蒙教育が必要となる。さらに、どのような観点で候補者を選定すべきかといった説明や、無効票数をなるべく少なくするために、投票用紙の記入方法を周知徹底させることも必要不可欠である。現地NGOを活用した投票者教育を実施する意義は高い。

#### (4) 選挙監視

この分野ではJICAは既の実績を有しており、各投票所で公正に選挙が実施されたか、投票用紙の集計所までの安全な運搬、公正な集計作業等をモニタリングするのに加え、出口調査を実施し、速報を随時発信していくことを支援することも可能であろう。また、次回の選挙に備え、当該国民に

よる選挙監視員の育成も重要な協力分野である。

(5) 選挙後のフォロー

選挙監視団は通常選挙が円滑に実施されると当該国から撤退してしまう。しかし、選挙に敗れた政党ないし候補者が果たして選挙結果を受け入れるかという点は非常に重要であり、選挙後の動向如何で選挙の成否が決まることを考えれば、選挙後のフォローのためにドナーが引き続き残ることの意義は高い。また、選挙後になってから不正が摘発されることもあり、こうした不正に対する対処方法をアドバイスする必要もある。

表3 - 2 選挙支援の具体的取り組み

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

#### 4. 実施上の留意点

##### (1) 安全管理

選挙前後は政情が不安定になる可能性が非常に高い。安全情報の十分な収集、事前のブリーフィング、危機管理、現地でのバックアップ体制整備等の十分な安全対策を講じることが必要不可欠である。

##### (2) 政治的中立性の確保

選挙は非常に政治的色彩が濃いが、JICAが援助を実施するには、政治的中立性を保ち、先方のある政党に有利な援助を実施することでJICAが当該国民の価値判断に影響を与えないようにすることや、JICAが独自の価値観を押しつけないように留意すること、逆に当該国に政治的に悪用されないよう中立的な援助の実施が極めて重要である。選挙とはあくまでも当該国の国民がオーナーシップを持ち、国民自身の価値判断でリーダーを選出するためのものであるという認識を再度徹底する必要がある。

##### (3) 包括的な選挙支援

選挙支援では選挙当日の監視に注意が向きがちだが、前述したとおり、選挙のかなり前から入念な準備を要する。JICAが本分野での援助を積極化させていこうとするのであれば、選挙直前直後の援助のみならず、選挙実施に至る事前準備段階から関わっていくことが望ましい。特に制度整備、インフラ整備、人口センサスといったことは従来の援助として既に実績を有しており、JICAが経験を生かせる可能性は非常に高い。従って、治安が許す限り早期に援助を開始することができれば、包括的な選挙支援の実施が可能となる。

##### (4) 重層的なアプローチ

包括的な援助を実施するためには重層的なアプローチが求められる。法整備といった上流部分での支援から、選挙実施のためのロジ支援といった下流部分までを網羅しようとする、自ずと様々なアクターを活用する必要性が生じる。

インドネシアの選挙支援では、選挙監視の経験者とインドネシアの青年海外協力隊OB / OGのペアを各地域に分散させロジ支援にあたり、これが援助の円滑な実施に大きく寄与したと言われている。JICAは専門家、青年海外協力隊、NGO等多様なアクターにアクセスがあることから、協力的分野によって最適なアクターを選択し、援助を行うことが重要である。

### 3 - 2 - 3 平和教育

#### 1. 平和教育の重要性

暴力には、武力紛争や暴行のような直接的な暴力と、社会の差別や抑圧といった構造的な暴力があり、そして、それぞれに対応して「消極的平和」と「積極的平和」がある(Galtung)。途上国におい

ては、多くの場合に の段階の物理的な紛争の終結をしても様々な構造的な問題が残っていれば、へのステップには踏み出せずに紛争状況に戻ってしまう。構造的な問題は、政治、経済的な問題のみではなく、人々の心、精神のなかにも宿っている<sup>7</sup>。このような観点から、紛争に巻き込まれたり、巻き込まれやすい人々に対して、寛容、協調、連帯や非暴力の重要性を説く平和教育が現在注目されている。

## 2. 具体的な取り組み

カナダのNGOのCIIAN<sup>8</sup>は、平和構築を消極的な平和( 戦闘の停止 )と積極的な平和( 抜本的な解決 )の2つの段階として明確に捉えた活動を行っている。武力による解決ではなく、報酬と罰、法の支配、ヒーリングと再建等の正義を順番に現地のコミュニティに対して組み合わせて実施することにより「平和の構造」を構築する支援を行っている。また、紛争当事者に対して、対立する利害のほか、共有する利害と相補的な利害が存在していることを自覚させる啓蒙的なワークショップを実施している。

UNICEFは、1980年代半ば以降、暴力や平和についてガルトゥングと同じような観念に立って平和教育を支持してきた。そして、平和教育は基礎教育の主要な部分を占め、個人間のものから社会的、さらに地球的なレベルのものまで、あらゆる形態の紛争や暴力の防止、解決を目指すことを提唱している<sup>9</sup>。そして、平和教育が文化的なバイアスを持ち、異なる文化の押し付けになってはならない点を強調している。

平和教育の目的としては、以下を習得することにある。

- (1) 知 識：自身のニーズの自覚、紛争や平和の性質の理解、紛争の原因の理解、非暴力的な解決方法、調停プロセス、権利と責任、偏見等
- (2) スキル：コミュニケーション、主張、協力する能力、批判的思考、問題解決、代替的解決方法等
- (3) 態 度：自己の尊重、寛容、相違の尊重、ジェンダーの公正、共感、和解、連帯、正義、平等

教育を実践する場所としては、公教育及びノンフォーマルの学校内もあれば学校外のさまざまな機会( キャンプ、リクリエーション・プログラム、両親へのワークショップ、メディアの研修、インターネットなど )もある。

UNHCRと協力するNGOも難民キャンプで学校またはコミュニティ・ベースの平和教育プログラムを実施している。ケニアの難民キャンプにおいて、LWF( ルーテル教会全世界連盟 )というNGOが、米国、ノルウェー及びデンマークの支援を受けて1998年からパイロット・プロジェクトを実施している<sup>10</sup>。難民自身、言語や習慣の違う様々なグループから成り、キャンプでの生活一般に不満を持って

<sup>7</sup> H.Read( 1949 ) 周郷博訳( 1952 )

<sup>8</sup> CIIAN : The Canadian International Institute for Applied Negotiation

<sup>9</sup> UNICEF( 1996 )

<sup>10</sup> UNHCR( 1999b )

いる上、キャンプ周辺の住民との軋轢も生じている。このような環境のもとで当初学校ベースのプログラムが始まったが、それのみではコミュニティ(学校に通っていない)成人の態度や行動は変わらないので、コミュニティ・ベースのワークショップや成人用のノンフォーマル教育なども並行して行われるようになった。

このほか平和教育の新しい動きとしては、以下のような動向がある。

- (1) ガルトゥングは、Transcend Method(超越法)という新しい紛争解決の方法を提唱している。紛争解決ではなく紛争転換を目指し、対立集団の妥協点を調整するのではなく、より根本的な問題を外部の関係者も呼び込んで実現しようとする。これと類似のアプローチとしては、例えば、北アイルランドに対する米国の議員を含む和平交渉プロセスがあり、また現在形成中であるが、スリ・ランカに対する北欧諸国の和平プロセスがあり、外部からの援助やメッセージ、外部者の存在が当事者間の平和構築への合意形成にとって重要な存在となる<sup>11</sup>。
- (2) UNESCOは、日常生活における非暴力が現実的にいかなる意味をもつのかを世界中の子どもに知らせようと、2000年を平和文化年と宣言した。
- (3) 先進国でも校内暴力が問題になり、「いじめ」の手段や頻度が激化している。カナダの一部の学校では、この傾向に対抗するために、仲裁、暴力防止、反いじめキャンペーンなどを含めた予防的アプローチを採用している。カナダのNGOのCBIE<sup>12</sup>は、カナダの学校で培われた経験が国際社会でも利用できることを提唱している<sup>13</sup>。
- (4) ボスニア・ヘルツェゴヴィナでは、UNHCRが子どもを対象にいくつかのサッカークラブを支援し、3民族混じったトーナメントを実施したり、UNDPが青年を中心に文化の差異、紛争緩和、平和教育などのワークショップ形式やサマーキャンプを通じた再融和事業を実施している。また、日本のNGOであるJENは、コンピュータ講習、チェス大会、アートフェスティバル、サマーキャンプ、スポーツ大会などを開催し、異なる民族が一緒に何かを行うための環境造りを支援している<sup>14</sup>。

### 3. JICAの取り組み方針

このように平和教育では多様な取り組みが行われており、我が国もNGO支援(例えばJICAの開発福祉支援)等多様な協力を展開していく潜在能力をもっている。まずは、ケニアの難民キャンプでの事例のように、住民が生活を共有している空間において、対立する集団に対して双方の違いを認識し

<sup>11</sup> Johan Galtung(1997)

<sup>12</sup> CBIE : Canadian Bureau for International Education

<sup>13</sup> 1999年9月に開催された日本・カナダ合同シンポジウム「開発と平和構築」での発表による。

<sup>14</sup> 平和構築研究会現地調査時の聞き取り調査結果(2000年6月)による。

納得させる教育がある。キャンプにおいては、付随的に文化的なアトラクションなども重要である。これが最も基礎段階の平和教育であろう。次のステップは、こうした理解・交流促進活動を、隣接し反目しあうコミュニティのなかで応用、実践することである。この段階ではさらにデリケートな対応が求められ、協力することが逆効果になる恐れもあるので、NGOを含めた援助実施機関は、経験を積んでから徐々にコミュニティ・レベルの平和促進活動に取り組むのが望ましい。

コミュニティ・レベルの平和促進活動としては、対立する集団同士の偏見を取り除いたり、共通の価値や利害を見出させたり、人権の尊重や非暴力主義を教えるなどのノンフォーマル教育、選挙や司法の意義を教えるなどのガバナンスの普及、及びこれらに日常の開発援助をリンクさせる内容がある。その際、援助の分配には公平さや公正さが求められることは言うまでもないが、公正な援助であっても紛争の両当事者のあいだで援助を打ち切れなくなるようなリスクについても十分配慮しておく必要があるだろう。

## 第4章 人道緊急援助

## 4 - 1 緊急援助にかかる留意事項

## 1. 基本的な考え方

紛争中や紛争終結直後の緊急期に行われる人道緊急援助は、一般的に、難民・国内避難民や帰還民に対する支援が中心となるが、併せて平和構築と再融和を側面支援することが期待されている。しかしながら実際は、対立する勢力の関係を悪化させたり、政治的コントロールの闘争における利害関係を助長する等期待とは逆の効果を及ぼすこともある。従って、人道緊急援助は非常に重要な役割を果たすが、その際、ドナーは、対立する一方の勢力だけに裨益していないか十分に留意し、援助が公平に行われるようにすべきである。

また、人道緊急援助を実施することにより、被援助側に援助に対する依存性が生まれやすいので、これを避けることも重要である。人道緊急援助に際しては、人命を救助するという短期的目的と、紛争の再発要因の縮小という長期的目的を同時に満たすよう努力することが必要である。

こうした、人道緊急援助を取り巻く環境の特性と、人道緊急援助自体が本質的に抱えている矛盾について下記の表にまとめた。

表4 - 1 人道緊急援助を取り巻く環境の特性と人道緊急援助が抱えている矛盾

人道緊急援助を取り巻く環境の特性	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 闘争中の勢力は、特に食料などの人道援助物資へのアクセスを独占し、これらの物資の管理を通じて政治権力の強化を図ろうとする。</li> <li>・ 人道緊急援助が、本来戦闘中の政府や反政府側が行うべき市民の緊急ニーズへの対応や、紛争の政治的解決の責任回避につながり、結果的に紛争を長期化させることもある。</li> <li>・ 国内避難民や、紛争により影響を受けたその他のグループよりも、帰還難民に援助が集中することにより、これらのグループ間の緊張が高まることもある。</li> </ul>
人道緊急援助が抱えている矛盾	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 紛争直後に種子や農業資材を無料で農家に配布することは、食糧不足の解決にはつながるが、これが継続すると、農家の援助に対する依存性を生む結果となる。従って、このような短期的な援助は、自立と和解を促進するという長期的な目的とは相反することとなる。</li> <li>・ 地理的に人が密集している場合には、援助物資の配布が容易であるが、逆に、人々を通常の生活方法から遠ざけることにより援助への依存性を高め、社会的統合(social cohesion)を弱める。</li> <li>・ 地方への援助に際しては、NGOを活用することにより、しばしば援助が地方自治組織を通さずに行われて、これらの組織が弱体化される可能性がある。最初の段階では、やむを得ないが、状況を見つつ、地方組織へのハンドオーバーは最優先されるべきである。</li> </ul>

## 2. 援助機関の留意点

援助が、期待されたのと逆の効果を与えないよう、モニターシステムを確立し、人道緊急援助が異なるグループに与える社会的インパクトを調査することが重要である。これらの調査を通じて、例えば、紛争から便益(地位、経済的な暮らし、政治的支援等)を得ているグループが紛争和解に政治的障害を生じさせていないかを監視することも必要である。

また、民族、宗教、政治等の異なるグループは、暴力紛争から受ける影響もそれぞれ異なることから、異なるニーズに対応した人道緊急援助や復興援助を行うことが、援助のインパクトと費用対効果

を高めるためにも重要である。特にジェンダー配慮は優先的に行われるべきであり、援助機関は、男性と女性の新しい役割を開発し、新しいネットワークを構築する支援をすべきである。意志決定に女性を参画させ、効果的な参加のメカニズムを支援することが、ジェンダーに配慮したアプローチの主要な要素である。このためには、ジェンダーに配慮したプログラム立案ができる人材の育成が必要である(6 - 3「ジェンダー重視」参照)。

紛争状況では、ドナー諸国のメディアや世論が、人道緊急援助の対応に強い圧力をかけ、大規模な援助の方針に影響を与えることがあるので留意すべきである。

災害援助を専門とする機関や NGO は、緊急期において重要な貢献をしているが、長期的なニーズには配慮せずに、人命救助や罹災の救済に集中している場合も少なくない。自立を促進し、対外援助が継続することへの依存性を避けるためには、危機の初期段階から長期的計画を導入することが必要である。「ギャップ」の議論で見られるように、人道緊急援助の後に続く復興・開発支援にスムーズな引き継ぎが可能となるよう、人道緊急援助にも開発援助のノウハウや理論を少しずつ加えていくことが求められている(5 - 2「ギャップの問題」参照)。

### 4 - 2 緊急援助の方途

#### 1. JICA の取り組みの基本的考え方

紛争に起因する被害に対する人道緊急援助に関しては、JICAとして国際緊急援助隊(JDR)と通常の技術協力との二つのアプローチが考えられるが、前者については国際平和協力法(PKO法)とJDR法とのデマケーションにより、例えば難民キャンプへJDRを派遣することはできない。

従って、技術協力(JICA法)の枠内でのアプローチを模索することになるが、そもそも人道緊急援助そのものが伝統的な技術協力(カウンターパートに対して技術を移転する)とは異質のものを含んでおり、また「難民支援」も直接的なJICAの守備範囲とは考えられなかった等の理由により、これまでこの分野での協力実績は非常に少なかった。

しかしながら、最近のコソヴォや東チモール等の紛争に起因する被害においてJICAが間接、直接的に緊急的な援助を行ってきている例も増えてきている。緊急援助から開発援助までのギャップを埋める上でも、JICAが有している復興開発のノウハウ、その豊富な人材リソース等は今後国際的にもますます注目されてくると思われ、JICAとしても自ら有しているツールを磨き、迅速かつ効果的な緊急援助を実施できる体制の整備を検討する必要があると考えられる。

#### 2. JICA が行う協力の範囲

##### (1) 紛争中・紛争直後における周辺国に対する援助

紛争当事国以外の周辺国に対する緊急援助は、以下のとおり、これまでもいくつかの協力実績があり今後もJICAの貢献が期待される。周辺国には紛争当事国からの難民が流入し、難民のみならず難民受入国の住民までが経済的社会的困窮状態に陥るケースが多く、人道的観点から協力の意義は大きい。周辺国から要請が出にくいという一面はあるが、安全の確保、実施体制等の面では比較的問題は少ない。



## 1) タンザニアにおけるルワンダ難民支援(1996年)

ルワンダ難民の一斉帰還の際にタンザニアのカゲラ州において給水、医療活動を実施。

## 2) マケドニアでのコソヴォ難民支援(1999年)

難民の医療サービス向上のために医療専門家を派遣。またその後のニーズ調査のために企画調査員を派遣し、難民キャンプとキャンプ跡地の再整備、環境衛生、環境影響評価等の分野で専門家を派遣。

## (2) 紛争終結直後の緊急期における当事国への援助

紛争終結直後の緊急期において紛争当事国への緊急援助は、安全の確保、国際約束の締結等のハードルは依然高いものの、東チモールでの実績を踏まえJICAとしての協力の可能性は広がった。

表4-2 東チモールにおけるJICAの緊急援助

<p>1. 人道緊急援助の期間：1999年10月から2000年6月まで<sup>1</sup></p> <p>2. 協力の3つの柱：インフラ復旧・整備、人材育成、コミュニティ開発</p> <p>3. 特徴</p> <p>(1) 迅速かつ現場裁量型のプロジェクト形成調査の実施： 事前に外務省等と具体的対処方針を決めて、現地で支援パッケージを提示した。</p> <p>(2) クイックプロジェクトの実施： パイロット型の開発調査の一環として、水供給(導水管リハビリ、漏水対策等)、道路復旧(路肩側溝の維持工事、南北道路の補修)、地図作成(首都周辺の地形図作成)等を実施し、現地の雇用確保、即効性に配慮した。</p> <p>(3) NGOの活用： 開発福祉支援を活用して、稲作農家復興(CARE)、保健システム復旧(World Vision Japan等)市場整備(アドラ)等を実施。</p> <p>(4) 企画調査員、要請背景調査団、帰国研修員等の活用： 要請書の取り付けなしに派遣できる企画調査員、調査団のスキームを活用して、各種案件の形成、専門家を派遣を行った。また耕耘機を研修員に対するF/U機材として供与した他、医薬品を医療特別機材として供与した。</p> <p>(5) 東チモール緊急支援委員会の設置： 地域担当理事を委員長に関係部長から成る委員会を設立し、事業部間の調整及び意思決定を迅速に行った。</p> <p>(6) 協力対象： 各協力実施にあたっては、国連東チモール暫定統治機構(UNTAET)を協力対象として実施。</p>
--

<sup>1</sup> 2000年6月に開催された東チモール支援国会合(於：リスボン)において、同国に対する人道緊急援助が右時点で終了段階に入っている旨確認されている。

### 3. JICAの人道緊急援助の取り組み方法

今後、JICAが人道緊急援助を強化していくためには、以下の方策を検討していくことが必要である。

#### (1) 事前調査の強化

緊急援助活動は事前調査と本格救助の二つの段階に分けられるが、特に的確な情報収集を行い、どこにどのような内容の援助をどの規模で行うかを決定する事前調査の役割は大きい。またこの段階で、国際機関やNGO等との連携、調整も重要な仕事である。

JICAとしては、大使館、現地JICA事務所等からの情報収集、裁量の大きいプロジェクト形成調査団の迅速な派遣、適切な調査団のメンバーの選定(災害の全体的な状況を把握できる団長、各分野の専門家(医者、エンジニア、ロジスティシャン等、調整員等)、事前調査の段階からのNGOとの連携促進等、に配慮する必要がある。

#### (2) 本格緊急援助の強化(パッケージ協力の強化)

緊急援助の主な活動としては、従来の医療、災害復旧の実施の他、復興・開発支援に向けての中長期的観点から社会基盤整備、治安維持支援、民主化支援、行政制度構築、経済復興支援等の分野での計画策定も幅広くその対象として捉える必要がある。JICAの有している専門家派遣、機材供与、開発調査等の各ツールをこれらの活動ごとに有機的に関係させパッケージとして整備する必要がある。基本的には「ヒト」を中核にして、「モノ」と「カネ」とを結びつけるようなものが望ましい。具体的には東チモールの経済復興支援(農業)のように、専門家+機材+開発調査+NGO支援というようなものをあらかじめJICA内で調整しておく必要がある。また、それぞれのツールについて緊急時にいかに迅速に各種手続きを行うのかについてもあらかじめ十分検討しておく必要がある。

#### (3) NGO支援の弾力化

JICAのNGO支援は、開発福祉支援と開発パートナー事業の二つであるが、両者とも緊急援助を想定して作られたものではなく、申請方法(NGOが案件を発掘しなければならない)手続き、実施の条件等が複雑で時間がかかるものになっている。緊急時にはよりスピードがあり、簡素なものに弾力的に対応する必要がある。なお、NGOが現地で活動するにあたっての安全確保については、JICAとしても最大限の配慮を行わなければならない。

#### (4) 実施体制の強化

JICA本部に、関係各部との連絡調整にあたるための人道緊急援助を統括する部署を設置したり、または、東チモールの場合のような委員会を設置する他、在外においても近隣事務所の所員を一定期間動員するなど、現地のサポート体制を強化する必要がある。

#### (5) 人材情報の整備

JICA内部及び外部の人材の確保、訓練が極めて重要である。緊急援助隊の登録者の活用の他、専門家経験者、民間コンサルタント、青年海外協力隊OB/OG、NGO等の人材データベースを整備

し、緊急時の要員確保を適切かつ迅速に行う必要がある。

#### (6) 物資調達の迅速化

物資の調達には事前に調達して備蓄しておく方法とその都度調達する方法がある。後者はさらに日本で調達し輸送する場合と現地で調達する場合に分けられる。実際にはこれらの組み合わせで必要な物資を調達することになると思われるが、備蓄コスト、輸送コストの節約面から物資はできるだけ現地調達が望ましい。いずれにしても緊急期においては、調達手続きのより一層の迅速化、簡素化が必要である。

### 4. 実施上の留意点

#### (1) 安全管理

安全情報の十分な収集、事前のブリーフィング等の十分な安全対策を講じることが、本緊急援助実施の前提条件である。

#### (2) 要請主体

当該国政府が機能しているケース、東チモールのように国連の暫定行政機構が存在しているケース、政府ないしはこれを代替する組織がないケース等が考えられる。特権免除、免税措置等の問題もあり、ケースバイケースで要請主体及び国際約束の内容を検討することになるが、東チモールの例は参考になろう。

## 第5章 復興・開発支援

### 5 - 1 復興・開発にかかる一般的留意事項

#### 1. 復興・開発援助の目的

紛争後の復興支援に際しては、通常の開発援助とは異なる視点を持つことがまず重要である。復興・開発援助の最大の目的の一つは、紛争の再発防止であり、直接・間接的に紛争の再発予防につながる援助を実施すると共に、通常の開発援助が、紛争の再発要因を助長しないよう十分留意することが重要である。

復興・開発支援においては、基礎インフラの整備、兵士の武装解除・動員解除・市民社会への再統合、治安の回復と安全保障機能の改革、人権尊重の確立、難民の再定住、行政・司法制度の改革、選挙の実施、経済/社会の活性化等、同時に多くの援助を行わねばならないが、その際に、常に紛争の再発予防の観点に留意することが必要である。具体的には、紛争の敗者等特定のグループを排除した偏重な援助の実施は紛争再発の要因になりうることから、バランスの取れた援助を実施すると共に、特に、紛争の敵対グループ間、多民族間の再融和や、帰還民、除隊兵士の社会への再統合に十分配慮し、紛争を再発させる要因を縮小していくことが必要である。

#### 2. 重点支援分野<sup>1</sup>

ボスニア・ヘルツェゴヴィナ(BH)での現地調査<sup>2</sup>結果を踏まえると、紛争後の和平復興においては、民族間や、敵対していたグループ間の再融和を促進することが恒常的な和平を達成する上で重要であり、そのためには、軍事的枠組み、政治的枠組み、及び開発援助を組み合わせた以下の6つの柱(図5-1)を網羅する包括的な平和構築支援を実施することが重要であると考えられる(また、図5-2は、これらの援助が、紛争終結後のどの時期に実施されるかの目安を示したものである)。

##### (1) 難民・国内避難民支援

大量の難民は、受入国の経済的・社会的重荷となり、政治的な不安定を引き起こすことから、難民の安全な本国への帰還は、地域の安定の維持にとり重要である。従って、帰還民の再統合は国家の再融和に向けての最初の重要なステップであり、帰還民に対して、食料、生活物資、水、衛生、住宅へのアクセスを確保すると共に、再融和教育や、帰還した際の安全を保障することが重要である。また、特定グループに対する支援はかえってグループ間の緊張を増長させる要因となりうることから、民族あるいは難民・帰還民の区別の無い支援が重要である。

<sup>1</sup> 2000年12月国際開発学会第11回全国大会「平和構築支援における開発援助の枠組み(黒澤、小向)」を基に本稿を執筆

<sup>2</sup> 2000年6月に、本平和構築研究会の一環として、ボスニアで、紛争終結後の和平復興支援プロセスを調査するための現地調査を実施。

## (2) 治安維持

平和の礎を強化し紛争の再発を防止するためには、治安の維持が不可欠である。そのためには、多国籍軍やPKOにより紛争終結後の一定期間は強制的に治安の維持を保つことが重要と思われる。また、併行して徹底した安全保障部門改革により、軍・警察・司法制度等の改革を行うことが重要であり、その際には、人権を尊重し、複雑な土地、家屋、地権、そして資産などの問題を解決する良い司法制度の確立は融和には欠かせない。この他、小型武器を含めた武器の取り締まりや不正取引の規制及び兵士の動員解除や市民生活への社会復帰(DDR)を行うことも重要である。

## (3) 社会基盤整備

内戦の長期化した国は経済的にも社会的にも甚大な被害を被っており、社会基盤の整備が重要である。そのためには、基礎的なインフラ(住宅・水・電気等のライフライン)の整備に加え、保健医療分野への支援が不可欠な他、帰還民の社会復帰や復興・開発を進めていくためには、食糧を保障すると共に、開発の阻害要因となる地雷除去や、被災者支援、地雷回避教育も重要である。また、教育制度の整備や、平和教育を行うことも民族再融和において非常に重要であるが、BHのように異なる民族間で教育制度を統合することは難しい側面もあり、協力に際しては十分な配慮が必要である。

## (4) 行政制度構築

国家の再建や新政府の樹立のためには、行政制度を整備することが不可欠であり、そのためには、法整備や政府機構の整備等を支援することが必要である。BHにおいては、車両登録ナンバーの統一が、両エンティティ間の行き来を容易にし、民族再融和を促進する要因となったように、こうした制度を整備していくことも必要である。併せて、援助の受入れ能力を高めるための政府の能力構築、行政官、技術者等の人材育成をはかっていく必要がある。

## (5) 民主化促進

政治や経済活動への参加機会の不平等性は紛争の要因となりうることから、民主化を促進していくことが紛争の再発予防のために重要である。BHにおいても、3民族に裨益する事業や各民族に共通の基準を提供することが共存を可能とすること、民族・難民・帰還民の区別無い支援が民族融和に一定の貢献をしており、一方に対する支援だけではかえって緊張を増長させることが指摘されている。

また、公正な選挙により、国民から見ても国際社会から見ても正統性があり、かつ有効に機能する政府を樹立する事が必要である。但し、選挙は政治機構を構築する上で重要なメカニズムであるが、それ自体では民主主義は持続せず、内戦後の国においては、選挙により短期的にはむしろ政治勢力を両極化させたり、さらには、選挙結果が守られなかったり選挙が操られたものになってしまった場合には、和解はなかなか達成されない。

併せて、民主主義の浸透のためには、良い政治家を育成すると同時に彼らを監視する市民社会の育成が重要である。また、人権擁護、独立したメディアの支援により民主化の促進を支援すること

が必要である。

#### (6) 経済復興

貧富の格差や、経済の悪化、失業率の増大は紛争の再発要因となりうるため、紛争の再発を防止し復興・開発を図っていくためには、経済的な自立が重要である。紛争後の国は、経済復興のために内外から資金を調達する必要があることから、まずは、復興のためのマクロ経済の枠組みを構築し、その上で、経済インフラの整備や産業振興により、経済的な発展を支援していくことが必要である。企業の民営化や道路や鉄道などのインフラの整備を進めて、貿易を活性化していくことも必要であると考えられる。また、経済発展は雇用創出の面からも重要であり、特に、貧困層を対象にした農業、農村工業、中小企業、インフォーマル・セクターの育成などによる収入向上や、基礎的な社会サービス、農村インフラ、マイクロ・クレジット等の整備を行うことが必要である。

### 3. 紛争後の平和構築支援に際して配慮すべき事項

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

#### (1) 包括的・多面的支援の実施

BHにおいては、上記6つの柱について、軍事的枠組み、政治的枠組み、及び開発援助を組み合わせた支援を行う必要性が認識された。紛争後の復興支援においては、上記6つの柱を基本として、さらに個々の国・地域の紛争要因や多様なニーズを勘案した上で重点支援分野の検討を行い、包括的な支援を行っていくことが必要である。またその際には、大規模支援と草の根の支援、トップダウンとボトムアップのアプローチ、経済分野への支援と社会分野への支援等、多様なニーズに対応する多面的支援を実施することが効果的である。例えば、ある程度強制的に国家レベルの制度・政策を融和促進の方向へ変えていくアプローチと、一般市民を対象として小規模だが長期的支援によって、個人ベースにおける融和を促進するアプローチを組み合わせることにより、総体的な民族再融和を効果的に促進できるものと考えられる。

#### (2) 紛争要因の分析

紛争の要因は多様で複雑に絡み合っており、また、各当事者により見解も異なることから、要因を特定するのは困難であるものの、可能な限り紛争要因を分析しそれらの要因を除去していくと共に、新たな再発要因の有無にも留意し、早期に対応していくことが重要である。

### (3) 紛争再発防止の観点への配慮

紛争後の復興支援の最大の目的の一つは、紛争の敵対グループ、帰還民や除隊兵士の和解／統合に寄与し、紛争を再発させる要因を縮小していくことである。そのためには、復興支援を行う際には、紛争の再発要因を助長することがないように十分留意すると共に、敵対していたグループ間の再融和に努めることも重要である( Box 2 参照 )。

#### BOX 2 : ボスニア・ヘルツェゴヴィナにおけるコンディショナリティについて

従来、我が国は、援助の供与に際してコンディショナリティを付与することを差し控えてきたが、平成12年度、モスタル市公共輸送力復旧計画(無償資金協力)に際し、モスリムとクロアチアに分かれて東と西に2社あったバス会社について、2民族の融和を促進するため、この2社を一つにした東西統一都市交通公社の設立をバス供与のコンディショナリティとした。

### (4) 被援助国のオーナーシップ

民族の再融和には、民族間の平等が大切であり、各民族に裨益する事業や各民族に共通の基準を提供することが共存を可能とする。情報収集、意思決定の際には民族、対立するグループ、様々なレベルの市民社会を平等に参加させると共に、そのためのキャパシティの強化が必要である。同時に、あらゆる立場の人(政治家、一般市民、労働者、性別、年齢)に幅広くコンタクトすることも重要である。また、持続的発展を図るには、オーナーシップの育成が必要であり、被援助側が意思決定を行っていくような環境づくりに配慮すべきである。

### (5) 援助協調

平和構築支援に際しては、上記6つの柱を一つのドナーが全て実施することは困難であり、国家、国際機関、NGO、民間等、様々なアクター間の協力が不可欠なことから、これらのアクターとの連携を強化していくことが必要である。従って、NGO、国際機関、他ドナーとの適切な役割分担、援助協調を行い、様々なアクターの協力を適切に組み合わせることにより、包括的に現地のニーズを満たすことが重要である。

### (6) ギャップの問題への対応

紛争直後の緊急人道援助と、国の復興・開発援助の間の「ギャップ」問題に対処するには、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認識されている。従って、我が国はギャップを埋めるための方策として、国際機関／他ドナー／NGOとの連携強化や、JICAによる復興支援をなるべく早い段階で開始していくことが必要である(5 - 2「ギャップの問題」参照)。

図5 - 1 紛争終結後の平和構築支援の枠組み

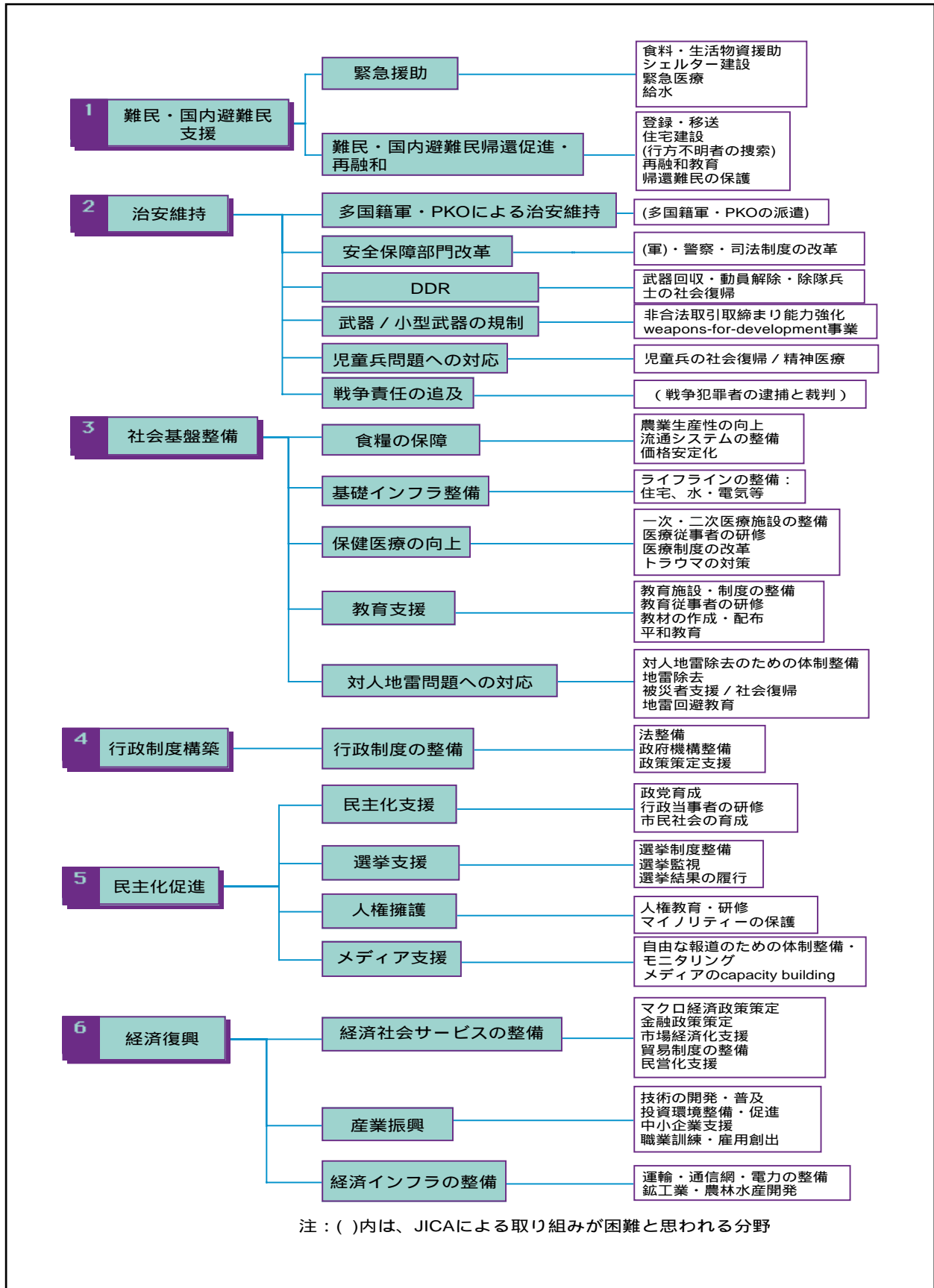
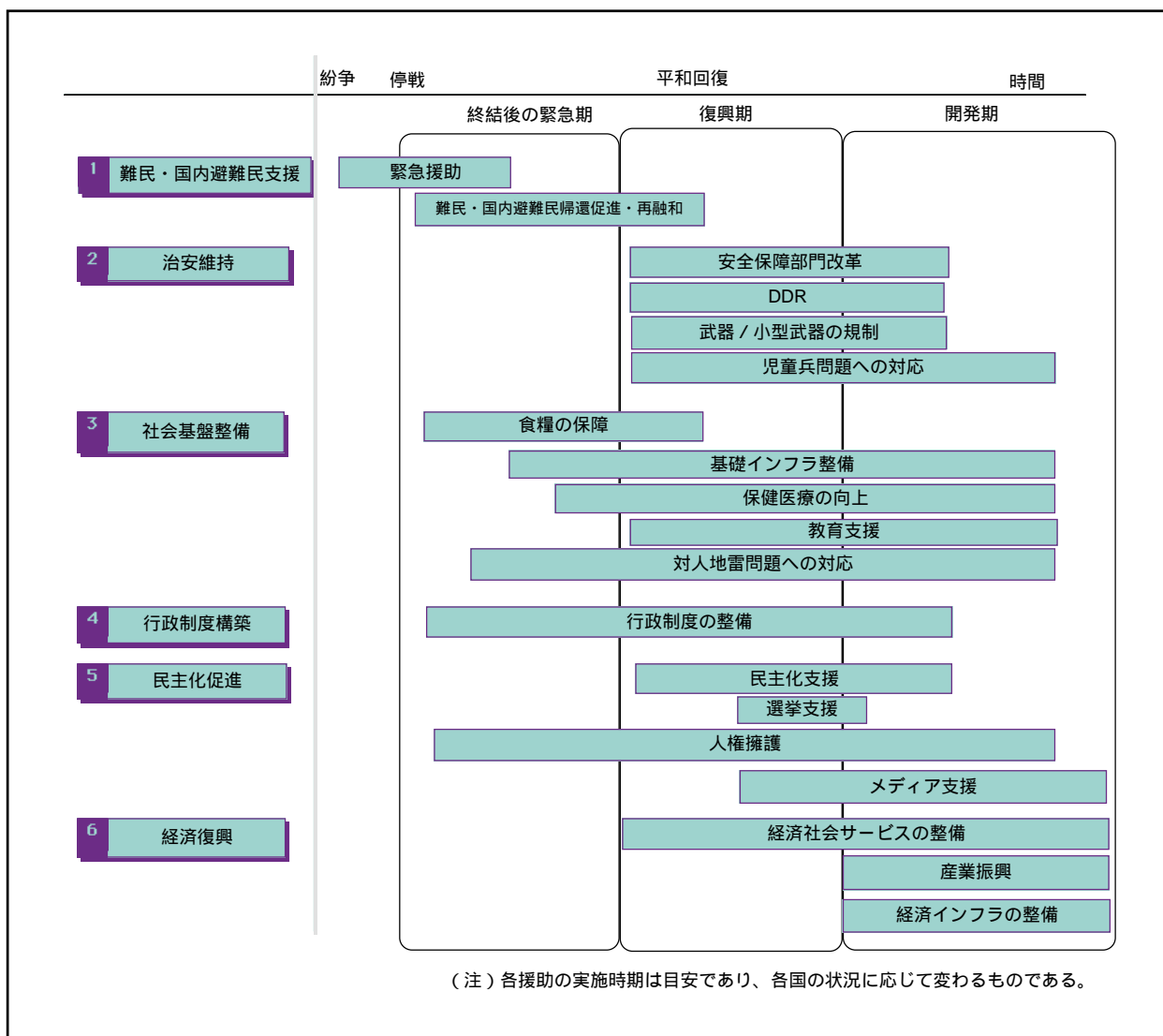




図5 - 2 紛争終結後の復興支援の枠組み(時系列)



## 5 - 2 ギャップの問題

### 1. JICA の取り組みの基本的考え方

平和構築支援に包括的な枠組みで取り組むことにより、JICAも人道緊急援助と復興・開発支援の間のギャップを埋めていくことが、紛争再発の防止及び国際社会の安全保障を確保する上で非常に重要であり、そのための現実的方策を模索する必要がある。

### 2. JICA の具体的取り組み方法

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

(1) 緊急時の周辺国への支援

JICAの緊急援助隊による協力は、現状では、PKO法との関連で、紛争に起因する被害に対しては派遣することができない。他方で、紛争による難民の影響が直接・間接的に及び周辺地域への技術協力は実施している<sup>3</sup>。かかる協力を拡充し、かつ可能な限り早期に緊急援助を開始するためには、治安状況も含め、紛争国及びその周辺地域の社会状況を的確に分析する能力を向上すると同時に、緊急期に対応するためのノウハウをJICAに蓄積する必要があると考えられる。

(2) 復興・開発支援

復興・開発支援の開始を早めることによってギャップの縮小に貢献することが考えられるが、現状では以下のような制約要因がある。

一般的に紛争の周辺国もポストコンフリクトの国も治安が不安定である。JICAの技術協力は、安全管理の観点から危険度の高い国においては実施が難しく、協力を開始するタイミングについて慎重にならざるを得ない現状にある。また、JICAの主要な技術協力は、相手政府の要請に基づいて実施されるので、基本的には紛争中/終結直後の無政府の状況、あるいは我が国が政府承認していない国においても実施が難しい。その他の要因として、紛争の周辺国/ポストコンフリクトの国は政情が不安定であり、紛争が再発または飛び火する可能性が高いため、長期的・持続的な開発援助が主体のJICAの協力は実施にあたって慎重になるという側面もある。

これらを克服し、JICAが現状よりも早期に復興支援を開始するためには、治安状況も含め、紛争国及びその周辺地域の社会状況を的確に分析する能力を向上すると共に、東チモールに対する支援で見られたように、暫定統治機構を被援助国政府とみなしての協力の実施や、団法や規律の柔軟な解釈によるスキームの適用等、既存の枠組みの中での柔軟な対応が求められる。

他方で、「開発福祉支援事業」、「開発パートナーシップ」という新しいアプローチを活用したNGOとの連携、あるいは合同シンポジウムや会議等を通じた情報/経験/知識等の共有により、オールジャパンとしての総合的なギャップ問題の解決に貢献していくことも重要と思われる。

(3) JICAとUNHCRの連携協力<sup>4</sup>

ギャップを縮小するためには、空隙の期間を短縮することだけに限定されず、復興・開発支援の視点を持ち合わせた緊急援助、あるいは緊急援助の視点を持ち合わせた復興・開発支援を実施することによっても、問題改善に貢献することができる。そのために、緊急援助を実施している機関と開発援助を実施している機関がお互いの経験・ノウハウを紹介しあうことが効果的である。

2000年7月にUNHCR-JICA第1回定期協議が開催され、JICAとUNHCRの連携協力の具体的方策について協議されている。この連携協力は、緊急援助と復興・開発支援の間の時間的ギャップを埋めることよりもむしろ、UNHCRの支援が難民に偏重しているところをJICAが地元のコミュニティ/難民受入国に対して協力を実施することにより、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ている。同時に、人事交流などを通じて、お互いの組織の専門性(緊

<sup>3</sup> 4 - 2「緊急援助の方途」参照

<sup>4</sup> 第1部本編3 - 5「援助協調の強化」、6 - 1「援助協調、NGOとの連携」参照

急援助と復興・開発支援のノウハウ、利点、困難点等)について理解を深めることが期待されており、これにより、ギャップの問題をより現実的に把握する一助になりうる。

## 補 論

1998年3月に、難民キャンプ周辺地域あるいはキャンプ跡地へのJICAの協力案件を発掘するために実施されたタンザニアにおけるプロジェクト形成調査「大湖地域環境・コンティニューム支援」において確認された教訓を以下に示す。

- ・ 緊急支援から開発支援の間のコンティニューム支援を実施するためには、難民帰還直後から事業実施できるよう難民滞留中から準備に入る必要がある。一方、難民の影響を受けている住民に対して最も効果的な支援は難民がまだキャンプに居る時期に開始される適切な支援である。
- ・ 難民流入による影響の範囲は難民キャンプ周辺のみならず広範囲に及ぶ。水の確保、水源の汚染、過度な森林伐採による環境破壊、道路の損傷、難民が持ち込んだ病気及び衛生状態の悪化に伴う病気等の保健医療問題、食糧確保等多岐の問題が生じているので、総合的なアプローチが重要かつ効果的。
- ・ 他ドナー、NGOとの連携が重要。
- ・ 難民が流入してくる地域は辺境地域が多いので、人の派遣を伴う支援を検討するためには、安全対策上、通信手段の確保、移動の確保、安全な宿舍の建設、緊急避難計画の策定等考慮すべき。
- ・ 機動的な支援を可能にするため、草の根無償の効果的な活用を検討すべき。

### 5 - 3 個別課題

#### 5 - 3 - 1 平和構築とコミュニティの再生

##### 1. 平和構築と地域社会開発

###### (1) 地域社会開発の考え方

我々が行う各種プロジェクト・調査のうち、地域住民を直接の裨益者やターゲットグループとするものを、広義の意味で地域社会開発に含めるものとする。具体的には、地域保健医療、灌漑開発、社会林業、地方電化など、地域住民の生計に大きく関与するインパクトを与えるような案件である。

###### (2) 平和構築への積極的関与 - 新たな秩序形成

積極的な平和構築への関与とは、内戦によって既存の秩序が破壊された社会に対し、地域住民、地方行政、あるいは政府との合意形成と新たな秩序形成を促す開発援助である。東チモールにおいては、土地・水資源の配分が規範のないまま占有されて既得権が発生し、以前の資源配分の秩序が崩れ新たな秩序が形成されていない。また、グアテマラでは、平和協定に基づく先住民との和平プ

プロセスの途上にあるが、先住民と政府との間の信頼関係を築くには至っていない。このような国々では、食糧生産や保健医療の整備といった生計向上に向けた地域社会開発が不可欠であるが、そのプロセスにおいて新たな秩序形成を促すことを行うことが必須である。

### (3) 平和への配慮 - 多様性と秩序への関与

一般的に、開発途上国の多くは、複数の異なる民族、異なる主義主張、貧富の格差など極めて多様である。そこにおける地域社会とは、このような多様性の中で、独自の秩序を形成し生計を維持している。開発援助の多くは、何らかの形で地域社会に外部資源を投入、あるいは外部者の関与を与えるため既存の秩序に正負両方のインパクトを与えることとなる。特に外部資源の投入は、既存の資源配分に関する秩序を一旦は崩すことであり、そこから新たな秩序形成を促すのか、資源紛争に陥るのかは開発援助の関与にかかっているといえる。

## 2. 地域社会開発に向けたガイドライン

まず、平和構築を積極的に行うべき国あるいは地域をJICAとして特定することを前提とする。これによって平和構築に積極的に関与する案件と、平和に配慮する案件の二つに大きく分けてガイドラインを説明する。

### (1) 平和構築に積極的に関与する国・地域

#### 1) 案件スクリーニング

平和構築が必要とされた国・地域における 紛争の要因の把握、要請内容との関連性、関連性のある場合、正負どちらのインパクトを与えるのか、を審査することを目的とする。紛争を助長するような負の関連がある場合は、要請内容の修正を図る、あるいは事前調査の際に内容修正を先方と行うことを条件とすることが望ましい。

スクリーニングに必要なチェック項目(案)は表5-1にまとめた。チェックの範囲は横軸に、チェック項目は縦軸に記した。チェック項目は大項目と中項目に分けたが、要請書段階においては中項目を念頭に置きつつ大項目の範囲で簡易スクリーニングを行い、事前調査等の段階で中項目に関する項目を仔細なスクリーニングを行うこととする。

#### 2) TOR 作成における考え方

案件の目的が直接的に秩序形成ではなくとも、プロジェクトの成果に、対立関係にあるアクターとの秩序形成を必ず含めることとする。案件を実施する段階においては、平和条項や対立軸を解消するコンセンサスが結ばれている復興段階であることから、ここで指す秩序形成とは、それを具体化する行為となる。

中米のように政府側と先住民との対立が顕在化した国においては、政府行政機関と地域住民との秩序、すなわち両者の関係を構築することを、事業プロセスを通じて行うことになる。関係構築のためのコンポーネントとしては、地域住民自身が行政との交渉を可能とするようなエンパワメントが、行政においては地域住民との対話を可能とするための機能の強化が含まれよう。

表5 - 1 平和構築に積極的に関与する案件スクリーニングチェック項目(案)

要請書段階	事前調査段階		要請背景	目的	妥当性	対象地域	裨益者	活動内容	成果	外部要件
紛争区分の確認	資源紛争									
	価値紛争									
紛争対立軸の確認	民族									
	社会成層( 貧富の差、ジェンダー等 )									
	住民と政府									
紛争処理に関する 既存制度の確認	政策・平和条項									
	制度・法律									
	地域社会内の規範									
紛争処理に関連する 事業内容	対象地域と対立軸との関係									
	裨益者と対立軸との関係									
	* ステークホルダーの範囲									
必要な秩序形成の範囲	地域社会内( 社会成層等の内部環境 )									
	地域社会外( 行政、市場等の外部環境 )									

\* 案件に関与するステークホルダーの範囲と紛争との関連

そして、開発援助の主体は、行政と地域住民との間を介在する機能が求められる。また、この事業自身が、他地域においても展開できるような再現性を持たせるということも活動の成果に据えることが必要である。

### 3) モニタリング・評価

秩序形成はそれ自身がプロセスであることから、定量的な指標を設けることは困難である。むしろ、モニタリング・評価自体も秩序形成のプロセスの一環として考えるべきであり、対立軸にあった当事者が参加して行うことが望ましい。そして、達成度の測定にあたっては、PRA(参加型農村調査法)あるいはワークショップ等による協議を通じて、彼らがその時点でどの程度秩序形成を行うことができたのかという判断を基準とすべきであろう。

## (2) 平和に配慮する案件

平和に配慮する地域社会開発とは、通常、実施している地域社会開発において、紛争を助長しない、紛争の要因を除去する(すなわち紛争予防)ことを意味する。言い換えれば、地域社会における資源の持続的な利用と公正な資源の配分、

貧困層、ジェンダーや少数民族等に起因する社会的弱者へのエンパワーメント、

及び を可能とする秩序の形成

を行うことであり、これは、地域住民の自立につながり、また参加型開発の概念とも一致する。

### 1) 案件スクリーニング

開発援助の関与は、地域社会の既存秩序に必ずインパクトを与える。従って案件のスクリーニングにおいては、原則として、負のインパクトを与えないことを最低限とし、さらに前述した、

、を組み込んだ正のインパクトを与えることを考慮しなければならない。

まず、負のインパクトについて見てみよう。地域社会へのインパクトは、援助による外部から資金、情報や技術サービスが導入されることに起因するものである。従って、これら資源を投入する地域社会の妥当性を審査しなければならない。考慮すべき事項としては、対象地域社会外(資源が投入されない地域社会)との軋轢と対象地域社会内(裨益者とそうでない者)における軋轢がある。既に、対象地域社会外や裨益者外へ政府や他ドナーから資源の投入が行われている、あるいは計画されており軋轢が生じる可能性が低い、対象地域社会や裨益者に資源が投入されることに対しステークホルダーの合意形成が得られているなど、マクロな視点での資源配分のあり方とこれに対する合意形成を検証する必要がある。

次に、正のインパクトであるが、これは実施内容に関わるものであり、 から の要素が要請内容に組み込まれているかどうかを審査する必要がある。

具体的なスクリーニングのチェック項目(案)としては表5 - 2のとおりである。

## 2) TOR 作成における考え方

基本的な考え方は、既に述べた ~ を組み込むことである。もちろん、既存の地域社会システムがこれらの要件のいくつかを備えている場合もあるため、事前のベースライン調査を実施することにより、これらを見極めることが重要である。その上で、不足している機能や能力を支援する内容とすべきである。

## 3) モニタリング・評価

2 - 1積極的に関与する国・地域(3)モニタリング・評価で述べた内容と同様に、秩序形成の一環としてモニタリング・評価を取り扱い、裨益者とステークホルダーによるPRAあるいはワークショップ等による協議を通じて、彼らとその時点でどの程度秩序形成を行うことができたのかという点を重視すべきである。

表5 - 2 平和構築に配慮する案件スクリーニング項目(案)

	要 請 背 景	目 的	妥 当 性	対 象 地 域	裨 益 者	活 動 内 容	成 果	外 部 要 件
資源配分の妥当性								
対象地域の選定 (地域社会外)								
裨益者の選定 (地域社会内)								
実施内容の妥当性								
資源の利用と配分								
社会的弱者の認識								

\* 隣接する地域社会、行政など

\*\* 地域社会内のコミュニティ、民族、社会成層、移民など

\*\*\* 難民・国内避難民、除隊兵士、児童兵、戦争孤児、戦争寡婦等

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

#### 1. 開発課題としての安全保障部門改革

##### (1) 安全保障と開発の関係

従来、開発援助と軍事援助とは明確に区別され、開発援助機関は経済開発や貧困削減を、また、軍事援助は冷戦体制の同盟強化に使われていた。冷戦体制下では、安全保障とは国際システムの安定や第三世界の体制の維持と同意語であり、第三世界への援助は、軍事援助、開発援助、人道援助を含めて、開発途上国の貧困や公共福祉よりも、ドナーの戦略的、イデオロギー的関心により密接にリンクしていた。しかしながら、冷戦体制の終結により、民主主義の強化と人権/グッド・ガヴァナンスの促進の必要性が高まってきた結果、開発・人道援助機関が、積極的に安全保障部門改革に関与するようになってきた。

##### (2) 安全保障部門改革の定義

安全保障部門は、暴力や威圧的行動から国家と市民の安全を確保するための正式なマンデートを有する国家機関、及び、これらの機関を管理・監視する責任を有する文民組織を含み、具体的には以下を意味する。特に、これまで軽視されてきた安全保障機関を管理・監視する市民組織の役割や、司法の役割が重要視されている。

- 1) 軍隊、パラミリタリー、及びそれらを管理する国防省のような文民組織
- 2) 諜報組織

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

### (3) 改革の必要性

効果的で説明責任のある( accountable )安全保障部門を有することが、社会と個人の安全を保障するための前提条件である。もし、国家が市民に対して最低限の安全保障を提供できない場合には、経済開発は停滞し、生産的投資が減少するばかりでなく、ますます個人や社会が自らの手で安全と保護を確保しようとする結果、私的軍隊、自警団員、非合法の武器、組織化した犯罪により、武力化した紛争が生じやすくなる。

また、ある状況下では、安全保障部門の予算不足や不適切な予算配分により、警察の給料の不払い、汚職の増加、モラルと生産性の低下をもたらす。安全保障部門(特に軍隊)が政治権力を有している場合には、軍隊に必要以上の予算が配分され、汚職が生じたり、安全保障部門が平等の経済開発にマイナスの影響を及ぼす結果となる。

従って、こうした状況から抜け出し、治安の改善、政治的安定、及び信頼性の確保を図るためには、社会経済開発と併せて、安全保障部門改革にも取り組む必要がある。

## 2. JICA の取り組みの基本的考え方

1990年代は、多くの国で暴力的紛争と長引く人道的危機が生じており、また、その他の比較的平和な国においても、基本的な安全保障の欠如が目立っている。軍、警察、司法制度などの安全保障機関が適正に機能を果たすための能力と専門性に欠けている場合には、犯罪、自警行為、社会的暴力等が生じやすく、国家は外からの脅威にさらされやすくなる。また、適正に管理されていない安全保障機関は、乏しい公的資金を浪費しやすく、こうした状況では、社会経済的・民主的な開発は極端に制限される。

安全保障部門改革は、開発途上国の治安の改善、政治的安定、開発の促進、及び信頼性の確保のために必要不可欠である。安全保障部門改革のためには被援助国の能力構築が重要である他、ドナー間で統一した政策を持つことが必要になってきていること、及びODAの枠組みでも実施可能な方策があることから、JICAとしてもこの問題に取り組んでいくことが必要であると考えられる。

## 3. 安全保障部門改革に対する支援の方策

安全保障部門改革に取り組むためには、軍事的枠組み、政治的枠組み、及び開発援助により、制度的アプローチ、現場アプローチ、社会的アプローチ、政策アプローチを組み合わせる包括的に取り組むことが重要である(表5-3参照)。

### (1) 制度的アプローチ

安全保障部門改革にかかる様々な制度を整備すると共に、安全保障と地域間協力促進のための効果的な地域的安全保障メカニズムを構築することが重要である。軍事戦略、軍隊の規模、武器の調



達計画などの情報開示を含む地域間の信頼醸成は、軍事化や紛争に導く緊張を減少させると共に、地域的な信頼醸成が各国の軍事費削減につながることにもなる。安全保障協力のための地域的なフォーラムとして重要な役割を果たしている OSCE<sup>5</sup>、OAU<sup>6</sup>、SADC<sup>7</sup>等のイニシアティブに対して支援することも必要である。また、併せて、より強力な武器取引の規制を促進すべきである。

## (2) 現場アプローチ

### 1) 安全保障機関の制度 / 能力構築

安全保障部門改革は、幅広い経済発展にとっての前提条件である。効果的な警察が存在しない場合には、治安の悪化により、通常の市民生活を困難にする。政府の治安部隊そのものが治安の悪化の原因となっている場合もある。従って、軍隊 / 警察 / 司法・刑罰制度の改革により、安全保障機関の制度 / 能力構築を図り、これらの機関が合法的機能を果たすようにすることが必要である。また、並行して、軍事費の削減を行っていくことも重要である。

### JICA の具体的支援方策

#### (a) 警察の改革

開発途上国では警察による犯罪検挙率は一般的に低く、市民や社会自らが自己防衛せざるを得ない結果、組織的犯罪や汚職が蔓延する。特に重要な役割は、文民警察制度の開発を支援することであり、また常に、司法制度の改革と市民による監視メカニズムの強化と併せて行われるべきである。そのためには、専門家派遣、研修員受入れによる警察制度 / 法的枠組みの構築及び人権、国際人道法、ジェンダー等についての警察官の研修、犯罪捜査技術の向上<sup>8</sup>を行うと共に、民族、ジェンダー等に配慮した警察官のリクルートについても働きかけるべきである。

#### (b) 司法・刑罰制度

警察が効果的に機能し、治安部隊による人権侵害を防ぐためには、安全保障機関の司法による監視メカニズムが重要である。裁判官、弁護士、人権活動家のための国際法や人権分野の研修及び裁判制度の強化、裁判官の独立性の強化、司法制度改革のための研修 / 専門家派遣の他、司法図書館や弁護士協会への支援も可能であると考えられる。刑務所システムは犯罪防止に重要であるが、本分野への協力の経験が我が方にあまりないことから、当面は難しいものと考えられる。

### 2) 人権、民主的統治と法制度の強化

安全保障部門改革のためには、法制度、よく機能した司法・刑罰制度、民主的な統治が必要である。法的被害者への救済を提供する追加的メカニズムとして、人権のオンブズマン・クラブの

<sup>5</sup> OSCE : Organization for Security and Cooperation in Europe

<sup>6</sup> OAU : Organization of African Unity

<sup>7</sup> SADC : Southern African Development Community

<sup>8</sup> 中米高等警察研修所に協力を実施した他、平成12年度の集団コースとして、犯罪防止、薬物犯罪取締セミナー、国際捜査セミナー、国際鑑識セミナー、上級警察幹部研修、国際捜査共助セミナー等を実施予定。また、平成12年度には、カンボディアの交番制度導入に協力予定。

関心も高まっている。安全保障機関がより広い社会を反映するよう組織の社会的構成などの問題にも留意する他、人権侵害の抑制にも取り組むべきである。

#### JICAの具体的支援方策

法整備支援<sup>9</sup>のための研修/専門家派遣、民主化セミナーの開催、警察/裁判官/弁護士の人権研修、紛争や人権侵害の犠牲者に対する法的援助や支援が考えられる。司法制度へのアクセスの改善も、特に貧困層にとっては必要である。

#### 3) 安全保障部門のマネージメントと予算の透明性の促進

安全保障部門の問題は、その活動や資金の説明責任が欠けていることに起因する。安全保障部門の管理・監視のためには、市民社会を強化し、安全保障問題についての一般市民の知識を深め、優先順位や政策決定プロセスにおける透明性と市民の参加の促進を図ることが必要である。市民社会、女性団体、メディア、一般世論、立法府は、安全保障機関の行動の監視ばかりでなく、銃の反対キャンペーンや除隊兵士の社会への再統合を支援するなど、社会の改革においても重要な役割を果たしている。

また、安全保障部門の政策や予算について、定期的に公表することも重要である。予算の構成について正確な情報を提供することにより、国家予算に占める割合や政策についての透明性が増すばかりでなく、予算の執行も効率的となり、汚職や無駄を減らすことができる。

#### JICAの具体的支援方策

市民による安全保障部門の管理や監視及び安全保障政策のモニタリングのためには、市民の専門性の強化、独立した監査機構の設置、市民による警察や刑罰組織の監視のための委員会の設立等が必要である。これらの分野では、研修員受入れや専門家派遣、並びに、開発福祉支援事業等によるNGOを活用した人権保護、司法の管理にかかる市民の研修を支援することが考えられる。議会も、安全保障部門の市民による監視を確保するために重要な役割を果たすことから、国会議員の研修も必要である。また、公共セクター予算の管理能力を高めることが、国防予算の管理の改善につながることになる。

#### (3) 社会的アプローチ

先進諸国は、軍事援助や武器輸出の促進と、安全保障部門改革支援の間の潜在的な矛盾に特別な注意を払うべきであり、防衛産業や武器の輸出促進政策が開発途上国の改革にどのような影響を与えているかについて留意すべきである。安全保障部門改革については、開発途上国だけの問題ではなく、先進諸国にも密接に関わる問題であることから、各国の安全保障部門の状況を十分把握すると共に、マスコミ等を活用して国際世論の構築を図ることが必要である。

<sup>9</sup> 平成8年度よりヴェトナム重要政策中枢支援「法整備支援」、平成11年度よりカンボディアの法制度整備支援を実施中。

#### JICAの具体的支援方策

情報整備や、他ドナーとの情報交換等により、開発途上国の安全保障部門についての状況の把握に努めると共に、マスコミやJICA定期刊行物/国際協力キャンペーン等にて安全保障部門改革の問題を取り上げることにより、日本国内及び被援助国における安全保障部門改革の理解、関心を向上させることも重要である。

#### (4) 政策アプローチ

開発援助機関は、安全保障部門改革の観点を援助活動に組み入れると共に、ドナー間での調整を密にし、政策の一貫性を保つべきである。また、開発政策において安全保障部門改革のメインストリーミングを図るために、国別援助戦略の中に取り込むと共に、これらの課題を常に開発途上国政府との政策対話に含めることも必要である。

#### JICAの具体的支援方策

開発途上国政府との政策対話において、安全保障部門改革を重要課題として取り上げることにより、安全保障部門改革における各国の援助ニーズや過度の軍事支出を減らす可能性について協議することも重要である。また、必要に応じて、プロジェクトの実施に際し安全保障部門改革をコンディショナリティとしたり、安全保障部門改革を、国別援助指針や国別評価の中にも含めることも検討すべきであると考えられる。

#### (5) その他

上記の方策と併せて、小型武器規制、兵士の武装解除・動員解除・社会復帰(DDR)、児童兵の問題に取り組むことが、安全保障部門改革に対処していく上で必要である。

### 補 論

#### 国際社会の取り組み

##### 1. DACによる取り組み

安全保障と開発の関係はDACにおいても重要課題であり、安全保障部門改革についての政策研究が実施され、「紛争、平和と開発タスクフォース」において検討が続けられている。この政策研究では、安全保障部門改革に関して、以下を指摘している。

- ・ 軍事への関与は政治的に微妙な問題であり、また、多くのOECD諸国は、安全保障に関連する活動への開発援助の使用には法的制約があり、開発と軍事援助の間に明確な区別を設けている場合が多い。
- ・ 開発アクターがどのような役割を果たすことができるかは、それらの能力にも依存するが、公共歳出に参与しているアクターは、これを安全保障部門にも拡大したり、安全保障部門を管理するための市

表5 - 3 安全保障部門改革における JICA の援助概要

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

上記の他、DDR、児童兵、小型武器規制にも取り組むことが必要

民の能力構築を支援することも可能であり、開発援助による本分野への協力のニーズは大きい。

- ・ 全ての開発援助は、紛争を助長したり、社会の不平等や不安定を増進させる可能性を有している。開発途上国において適切な組織的枠組みや十分な安全保障が確保される前に、急速な変革を強いると、政治的対立を悪化させる可能性がある。また政治的なsensitivityにより、被援助国政府側が対外援助を拒否することがあることを理解すべきである。

## 2. EU 諸国による取り組み

安全保障部門改革分野では、EU諸国が積極的であり、特に英国、フランス、ドイツなどは国防省と開発援助機関とが連携して本分野に取り組んでおり、国防省が開発途上国の軍隊の改革や能力構築を行い、開発援助機関がそれ以外の分野での支援を行っている。

警察分野においても、EU諸国はアジア・アフリカ諸国に対して多くのプログラムを行っており、例えば、スペインはモザンビーク警察の再組織化、英国は、ボツワナ、レソト等の麻薬や汚職に対応する能力開発のための警察の強化や、警察の戦略の策定及び市民組織による監視に協力している。

司法制度の分野では、DANIDAが積極的であり、ナイジェリアでは人権分野での裁判官の研修、モザンビークでは裁判制度のインフラ整備、司法制度改革へ協力した他、スウェーデンは南アフリカの判事補の教育やタンザニアの司法制度の改善、フィンランドはアルーシャ(タンザニア)の国際裁判所の支援を行っている。

また、EUは、2000年1月に、安全保障部門改革のためのガイドライン「Security sector reform in developing countries : an EU perspective」を作成した他、英国のDFIDも2000年2月に軍事支出の管理に関するセミナーを主催するなど、同分野では主導的役割を担っている。

### 5 - 3 - 3 DDR(兵士の武装解除、動員解除、社会復帰)

#### 1. DDR とは

復興支援を行う際には、紛争の再発要因を助長することがないように十分留意すると共に、敵対していたグループ間の再融和に努めることも重要であり、特に、兵士の「武装解除」、「動員解除」、「社会復帰(市民社会への再統合)」プログラム(Disarmament, Demobilization and Reintegration : DDR)を実施することが治安の改善、紛争再発防止のために不可欠である。

安全保障部門改革の一環として軍隊の改革を行う際には、特にDDRを効果的に行っていく必要がある。DDRは、除隊兵士が効果的に市民社会に再統合された場合にのみ成功に終わると言われており、除隊兵士の社会への復帰が、その後の社会情勢の安定や治安維持にとっての重要な鍵となる。社会復帰は、元戦闘員が身の安全を感じ、報復の危険性もないような安全で安定した環境においてのみ成功する。

なお、武装解除については、除隊兵士の武器を回収するだけでは不十分であり、一般市民に幅広く蔓延している小型武器の規制や回収、及び余剰武器の破棄を併せて行っていく必要があることから、小型武器の項で取り上げるものとする(5 - 3 - 5「小型武器規制」参照)。

## 2. DDRの一般的なプロセスと支援ニーズ

一般的にDDRは以下のプロセスにより行われるが<sup>10</sup>、開発援助だけで取り組むのは困難であり、軍事的、政治的枠組みと併せて包括的な取り組みが必要とされる。

### (1) 武装解除 / 動員解除

- ・ 兵士の動員解除は、武器と軍服を引渡させ、最終的な除隊まで待機させるために、まず、兵士をキャンプ(宿営)に集めることから始まる。この宿営は、通常、国連の軍事監視員により監理され、兵士と武器の数量を確認し、紛争当事者間の信頼を醸成するために重要な期間である。
- ・ 通常、水、食糧、衛生などのキャンプに必要なものは賄えるが、兵士の給料の支払いは遅延していることが多く、この分野での支援が必要とされる。様々な政治的要因が絡むため、キャンプの期間は事前に予想することは困難である。
- ・ キャンプ期間は、動員解除される兵士の正確な数を決定したり、また、兵士の有する技術、社会的地位、期待などを調査する機会となり、社会復帰計画を策定する際の有益な参考となる他、兵士やその家族に、市民社会で期待されることについてのオリエンテーションを行ったり、職業相談や訓練を行うことも可能である。

### (2) 社会復帰

- ・ キャンプから出ると、除隊兵士の希望する地域(通常は出身地域が多い)に移送される。
- ・ 社会復帰のための最初の支援は、数ヶ月から2年程度にわたる生活の基礎的サービス(住居、医療、食糧、衣料)を除隊兵士に提供することである。これは、現金、バウチャー、物資により提供される。また、除隊兵士やその家族がコミュニティに入る際に障害となるものを軽減することも必要である。
- ・ これらの援助は無限に続けるべきではなく、動員解除の際には、兵士に対して、援助の期限を伝えるべきである。但し、重度の障害を負った除隊兵士は長期的に支援すべきである。
- ・ 兵士以外にも、未婚の母、レイプ被害者など、伝統的な村落や家族へ統合されることが難しいグループがいることを常に考慮すべきである。

## 3. DDR実施上の留意点

上述のとおり、DDRの実施に際しては、開発援助だけで取り組むのは困難であり、また、多くのアクターが絡むことから、それぞれの関連するアクターが以下の点に留意の上、包括的な支援をしていくことが必要である。

### (1) プログラムの一貫性と和解プロセスの促進

DDRプログラムの実施に際しては、除隊兵士が市民社会に再統合され社会復帰するまでの長期的 / 持続的なビジョンを持つと共に、敵対派が軍事活動を行わず、復興プロセスに参加するための和

---

<sup>10</sup> DAC(1998)

解プロセスを支援することも重要である。

#### (2) プログラムのモニタリングと柔軟性の必要性

反乱軍は政府に対する唯一の対抗する力を放棄することに躊躇し、政府軍は軍人の数を減少することは政治力を失うと感じて、動員解除に対して心理的／政治的に消極的な場合がある他、それぞれ特有の状況／要因により、軍隊の解体はかなり実施が遅れる場合がある。宿営が長引くと兵士に対するサービス費用が益々高くなり新たなニーズが出てくる可能性もあるため、プログラムのモニタリングや評価を行い、適宜計画を修正していくことも必要である。

#### (3) 除隊兵士への支援分野

除隊兵士の市民社会への社会復帰は、通常、雇用機会が少なく起業活動も限定されているような経済停滞の状況下で行われるため、除隊兵士が犯罪を犯す危険性が高い。退職手当は短期間の救済でしかなく、経済再建のためのプロジェクトや、職業訓練、技術認定、職業の斡旋なども併せて実施されるべきである。その他、精神的リハビリ、除隊兵士の適正な職業技術の開発、除隊兵士を代表し、権利を守るための退役軍人組織の設立も支援すべき分野である。

#### (4) 受け入れるコミュニティへの支援

戦争時の破壊の責任を有する除隊兵士に対する恨みが、市民社会への再統合を難しくしている場合もある。また、援助は兵士だけではなく家族も対象とすべきである。除隊兵士はコミュニティからの支援を得ると、より迅速な社会復帰が可能となる。計画段階やサンプリング調査において、コミュニティの退役兵士支援に対する態度や能力を調査することが望ましい。除隊兵士の社会復帰に際しては、戦争の被害を受けた地域社会の経済復興等、社会的再統合の側面により配慮すべきである。

#### (5) 特に配慮すべき除隊兵士

低い階級の兵士は、若年で徴兵されたため、教育水準が低く、社会に通用する技術や労働市場での経験がないものが多い他、身体的・精神的な障害を有するものも多く、社会的弱者といえる。社会復帰計画は、社会的弱者のニーズも考慮すべきであり、障害者、慢性疾患、子ども、女性、高齢の兵士には特別な配慮を要する。

#### (6) アクター間の調整

動員解除計画は、早い段階で多くのアクター(軍隊、政府、ドナー、NGO、兵士、地域社会)との協力が必要である。軍隊は、動員解除される兵士の数と階級を確認し、動員解除による便益のパッケージについて政府と合意すべきである。これらのプログラムで重要な役割を果たすNGOも、計画段階から関与させるべきである。動員解除される兵士の希望や、兵士が帰還するコミュニティの意見も計画に反映されるべきである。また、全体的な動員解除・社会復帰の方向性を定めるとともに、ドナー間の調整のためには、市民も参加したコミッションを設立することが有効である。

(7) 軍 / 軍人の関与の縮小

武装解除、動員解除から社会復帰まで一貫した計画の立案、実施が必要であるが、実施事務局を文民で構成するなど、武装解除以降は、軍 / 軍人の関与を縮小し、文民主体の実施体制を構築したほうが、ドナーからの支援が得やすい。

4. JICA の取り組みの基本的考え方

兵士の動員解除と市民生活への再統合は、政治的安定と戦争被害を受けた社会の再建にとり重要であり、紛争中に対立していたグループ間の信頼醸成を築く上でも有効である。紛争後の状況において、しばしば政府にとっての最優先課題であり、様々な側面のDDRプログラムに対する支援のニーズは高い。DDR が十分に行われないと、給料が未払いであったり訓練されていない部隊が、強盗や略奪を行ったり、既存の体制に反乱を起こすために再動員する可能性もあることから、効果的なDDRプログラムを策定することが必要である。

我が国の場合、ODA 大綱により軍隊組織への支援が規制されていることから、武装解除や動員解除<sup>11</sup>に対する支援には様々な制約があるが、特にDDRの成功の鍵を握ると言われている除隊兵士の社会復帰の分野ではJICAが果たせる役割も大きいことから、今後JICAとしてもDDRへの取り組みの可能性を検討すべきであると考えられる。

5. JICA の具体的取り組み方法

DDRに取り組みするためには、表5 - 4の制度的アプローチ、現場アプローチ、社会的アプローチ、政策アプローチを組み合わせる包括的に取り組むことが重要であり、その中で、JICAの援助の枠組みで可能なものを実施していくべきである。

具体的にはDDRに対して現行の援助スキームで実施可能と思われる方策としては以下があげられるが、DDRには、対立していたグループの兵士の融和や、信頼醸成など特殊な配慮を要する場合が多いので、支援に際しては、現地の事情に精通した人材を活用することが望ましいと考えられる。

(1) 動員解除

武器と軍服を引渡させ、最終的な除隊まで兵士を待機させるための動員解除センター( 宿営 )は、暫定的な施設であり、また、治安上の問題もあることから、一般無償や通常の技術協力にはなじまないと考えられる。しかしながら、同センターにおいて実施される兵士の有する技術、社会的地位、期待などについての調査や、兵士やその家族に対して実施される市民社会で期待されることについてのオリエンテーションや市民教育、職業相談 / 訓練については開発福祉支援事業により、また、同センターの整備 / 運営や、除隊兵士に対する生活物資の供与は草の根無償や、見返り資金の活用等<sup>12</sup>により実施することが可能であると思われる。

<sup>11</sup> 動員解除の兵士の登録に関しては、カンボディアに対して、1999年にJICA専門家を派遣した実績がある。

<sup>12</sup> カンボディアの動員解除では、除隊兵士の生活物資供与、社会復帰段階において、除隊兵士への基礎的サービスの供与をノンプロ無償の見返り資金にて実施した。



表5 - 4 DDRのための包括的アプローチ

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

開発援助での取り組みが可能と思われる分野

## (2) 除隊兵士の社会復帰

### ・ 職業訓練、障害者への職業訓練

職業訓練を通じて、除隊兵士の社会復帰を支援することが必要である。特に長年軍隊にいた兵士は、技術や働いた経験がないために、除隊後に職が見つけれず、生計をたてることができないことが多い。障害を負っている除隊兵士に対しては、特別に配慮した職業訓練も必要である。しかし、後述するが、職業訓練分野の支援に関しては、労働市場と整合した計画立案が重要である。

### ・ 基礎教育 / 識字教育、平和教育

基礎教育を受けていない兵士に対しては、基礎教育や識字教育を実施することも必要である。また、紛争により残虐性が刺激されたり、復讐心が根深く残ると、その個人の社会復帰が困難になったり、あるいはそのネガティブな感情がコミュニティ及び地域の大意を占めるようになると、紛争の再発要因となることから、平和の重要性を認識し、人権を尊重する人を育成するための平和教育を実施することも重要である。除隊兵士と併せて、彼らを受け入れるコミュニティにも同様の教育を実施することで、彼らの社会復帰を円滑に実施することを容易にすることができる。

・雇用の創出、経済活動の推進、地域開発

除隊兵士の社会復帰を促進するには、職業訓練のみならず、雇用の創出、経済活動の推進、地域開発が必要である。経済停滞が続くと、失業率も高まり、政治情勢が不安定になると共に、治安も悪化し、紛争再発の可能性も出てくることから、経済活動の推進を図ることが重要である。多くの開発途上国は農業が主要な産業であるが、特に国民の大部分が農民の場合には、農村開発を支援することで、多くの失業した除隊兵士を吸収すると同時に、コミュニティへの融和を促進することができる(具体例：カンボディアで実施中の三角協力、モザンビークで実施中の除隊兵士の再定住と農業開発(開発調査))。

・障害を負った除隊兵士への長期的な医療、カウンセリングの提供

障害を負った除隊兵士に対しては、長期的に医療や社会復帰のための支援を行うと共に、紛争によりトラウマを受けた除隊兵士に対しても、長期的なカウンセリングにより、適切なケアを施していくことが必要である。

・国際世論の構築・動員、状況の把握・共有

JICA 定期刊行物や国際協力キャンペーン等にてDDRの問題を取り上げることにより、日本国内及び被援助国におけるDDRの理解、関心を向上させることも重要である。

・政策対話

政策対話にDDRの問題を取り上げることにより、被援助国におけるDDRの理解、関心を向上させると共に、必要に応じて、あるプロジェクトを実施する際にDDRの促進をコンディショナリティとすることも検討すべきである。

補 論

国際社会の取り組み

1. DAC等の国際会議での議論

DDRについては、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」にもその重要性が指摘されている他、CPRなどの紛争に関わる国際会議でもしばしば議題として取り上げられており、各ドナーの関心は高い。既に世銀を始めとして、多くのドナーが取り組み始めており、国際会議の場でも、DDRは広い意味でのマクロ経済プログラムの一環であり、通常の開発プログラムに組み入れるよう配慮すべきであるとの意見が多く聞かれる一方で、DDRは危険を伴う上に、非常に政治的な活動なので、ドナーにとっては難しい分野であるとの意見も聞かれる。但し、DDRを実施する際に特にポイントとなるのは、軍の再編成と政治改革である他、除隊兵士が社会/経済的に復帰することが重要であり、特に雇用の確保がポイントであるとの点については、多くのドナーが一致した意見である。

## 2. カンボディアの例

1999年2月に開催されたカンボディア支援国会合において、以下を目的とする退役軍人自立支援プログラム( Cambodia Veterans Assistance Program : CVAP )が表明され、ドナー国への支援要請がなされた。

- ・ 1998年の国家歳出の35.8%を占める軍隊の経費を20%程度に縮小し、GDPに占める割合も3%から2%程度に押さえて、その分を社会経済セクターへ転用して国の経済発展のために利用する。
- ・ 148,000人と推定されている兵員のうち31,500人を除隊させる。
- ・ 除隊した兵士及びその家族を経済的に自立させ、市民として社会生活に適應させる。

本プログラムは、世銀が中心となって協力しているものであり、我が国政府も協力の意向を表明し、本計画の登録作業の技術支援を行う目的で、1999年8月にJICA 専門家2名を派遣した。これまでに兵士の登録が終了し、2000年からは、世銀の計画のもとに、兵士の除隊、社会復帰のためのパイロット・プロジェクトがUNDP や GTZ により全国の4ヶ所で開始され、JICA の協力可能性を検討するために、2000年7月及び2001年1月に、除隊兵士自立のための我が国の支援方策を探るため、企画調査員が派遣されている。

### 5 - 3 - 4 児童兵

#### 1. 紛争と子ども<sup>13</sup>

冷戦体制崩壊後、世界各地で頻発している地域紛争において、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が指摘されており、これに伴い、子どもも様々な形で紛争の影響を受けている。また、紛争中で最低限尊重されるべき国際人道法を無視した武力勢力も多く、これがさらに紛争の子どもへの影響を増幅させている。

子どもが紛争の影響を受けている例として、死傷の他に、児童兵、性的虐待、孤児、難民、精神的外傷などがあげられる。1990年代以降、軍人以外の市民の死傷者は全体の80%ほどを占めているといわれている<sup>14</sup>が、その大半は女性と子どもである。近年、UNICEF を始めとして、いくつかの国際機関、ドナーが「紛争の影響を受けた子ども( War-affected children )」を主要課題として取り上げ、問題改善に取り組んでいる。しかしながら、紛争の影響を受けている子どもの正確な人数等実体を把握することは容易ではなく、現在も UNICEF が様々なデータを編集している最中である。

<sup>13</sup> 補論 2.(1)児童の権利条約参照

<sup>14</sup> International IDEA( 1998 )

表5 - 5 紛争の犠牲になった子どもの数(1987 - 1997 累計)

出典：UNICEF

死亡	200 万人
重度の障害	600 万人
孤児	100 万人
家を追われる	1200 万人
心に傷を受ける	1000 万人

\*地雷の被害を受けている子ども 800人/月

2. 児童兵<sup>15</sup>

紛争の犠牲者としてではなく、紛争への子どもの関与も大きな問題となっている。近年の紛争のほとんどの場合において児童兵は存在し、その数はアフリカ地域(リベリア、アンゴラ、ソマリア、ルワンダ他)、中近東地域(イラク、パレスチナ他)、中米地域(エル・サルヴァドル、コロンビア他)、アジア地域(カンボディア、アフガニスタン、ミャンマー他)等、世界30以上の国において、現在約30万人にもものぼり、その大半は15才以下と言われている<sup>16</sup>。この30万人の中には、武器を持たされて前線に駆り出されている子ども、後方で物資輸送に従事させられている子どもの他、女子の場合は大人の兵士の性的搾取の対象とされている子どもが含まれている。

近年特に児童兵が増加している背景として、紛争そのものの数が増加していることもさることながら、紛争の長期化により大人の死亡が増加し、兵士のなり手が不足していること、戦場が町や村に移って、軍や銃器が子どもと近くなったこと、強制的に子どもを兵士にしようという力が動いていること、銃器が簡易化・軽量化していること、小型武器の世界的拡散が進んでいること、冷戦終結後、紛争の性質が変化し、戦闘員と非戦闘員の区別が難しくなっていること等、多様な要因が考えられる。また、子どもが兵士となる直接的なきっかけも、強制的に正規軍、あるいはゲリラ軍に誘拐される場合、兵役年齢に達していないのに徴兵される場合の他、子どもが自発的に入隊する場合等様々である。子どもを利用する側が、精神的圧迫を与えたり、洗脳する等、社会的状況に支配されやすい子どもに対して、子どもが自発的に兵士になりたいと思うように、巧妙に意図的な力を働かせていることも報告されている<sup>17</sup>。物質的欲求の他、紛争によって両親等を失った孤独感、無力感あるいは復讐心も子どもの自発的な入隊を促す要素となっている。これらの要因が複雑に関連しているために、問題の解決がより困難となっている。

子どもが兵士として戦うということは、子どもの精神発達時期に、必要な基礎教育を受けることができない上に、異常な体験をし続ける状況に置かれることであり、これを克服するには時間と努力が必要とされ、子どものその後の人生に大きなマイナス影響を与える場合が多い。武力紛争の中で、殺戮、拷問、レイプの被害者となったり、あるいは目撃したりする上、紛争によって地域社会の伝統的価値観やモラルが崩壊し、多くの元兵士の子どもが心の拠り所を失って、紛争終結後も精神的障害を

<sup>15</sup> 18才未満の兵士

<sup>16</sup> UNICEF

<sup>17</sup> セーブ・ザ・チルドレンホームページ  
<http://www.savechildren.net/>(英語) <http://www.savechildren.or.jp/>(日本語)

抱えたまま生きることを余儀なくさせられている。また、児童兵の問題は、治安、地雷や小型武器、人間の安全保障、経済問題、児童労働、人権等様々な重要な問題と原因 - 結果の関係で複雑に相互関与している。

### 3. JICA の取り組みの基本的考え方

紛争終結国の紛争再発を予防するには、若い世代への教育、しいては、国を再建する人材の育成が重要である。紛争中兵士として過ごした児童兵は、精神的なダメージが大きく、残虐性や復讐心が残っていたり、あるいは基礎教育を受けていないことで社会復帰が困難な場合が多い。彼らを、紛争再発の火種ではなく、次代の平和を構築する一員とするために、支援する意義は大きい。

JICAはこれまで児童兵を直接対象とした援助は実施していない。日本の援助の枠組みにおいて、兵士に対する直接支援は困難である。また、国際条約の署名、批准や推進等は、児童兵問題を改善する重要な柱の一つであるが、JICAとして貢献しうところは小さいと思われる。逆に、通常JICAが行っている子どもに対する支援の中に元児童兵を含めることは可能と思われ、またこれが現段階においてJICAがこの課題に直接的に取り組む唯一の現実的方策と思われる。

一方、間接的な支援として、この分野にノウハウのあるドナーや国際機関との情報交換を通じて現状分析や研究を推進すること、及びこの分野で活動しているNGOに対して、開発福祉支援や開発パートナーシップを通じて支援することも考えられる。

表5 - 6 児童兵問題解決のための包括的アプローチ

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

開発援助での取り組みが可能と思われる分野

### 4. JICA の具体的取り組み方法

児童兵の問題に対処するには、制度的アプローチ(法・枠組み整備等)、現場アプローチ(直接支援)、社会的アプローチ(国際世論の構築)、政策アプローチ(政策による問題改善)を組み合わせることで総合的に取り組むことが重要である。

また、当然のことであるが、紛争そのものを予防することが、児童兵を減少させることに大きく貢

献する。他方で子どもを対象とした援助を実施する際に、児童兵も支援対象に含めた支援をすることも問題改善に貢献すると思われる。

児童兵問題改善に直接資する具体的方策として以下があげられる。また、児童兵に対する援助は特殊な配慮を要する場合も多いので、現地の事情に詳しい現地の人材の活用や現地におけるワークショップ等を通じた支援、トラウマ治療等紛争の特殊性を理解した人材の活用などの工夫が必要である。

(1) 元児童兵の職業訓練( 専門家派遣、プロ技、JOCV 等 )

職業訓練を通じて、武装解除 / 動員解除された元児童兵の社会復帰を支援する。除隊した兵士はその後、職が見つけれず、生計をたてることができないことが多いが、児童兵の場合には、兵士になる前に技術を習得したり、働いた経験がないために、より困難な状況に直面する可能性が高い。彼らに職業訓練を行うすることで、生計をたてる術を与えるのみでなく、他の成年 / 子どもと一緒に訓練を受けることを通じて、コミュニティの一員として社会復帰する一助とする。ただし、職業訓練終了後、雇用を得られず結局ストリートチルドレンとなったり、再度強盗等を働くことがないよう、慎重なモニタリングが必要である。

(2) 地域開発による元児童兵の社会復帰( 開発調査、プロ技、専門家派遣等 )

児童兵に限らず、除隊兵士の社会復帰を促進するには、職業訓練のみならず、地域開発が必要である。多くの途上国は農業が主要な産業であるが、特に国民の大部分が農民の場合には、農村開発を支援することで、多くの失業した除隊兵士を吸収すると同時に、コミュニティへの融和を促進することができる。

(3) トラウマ治療( 専門家派遣等 )

被害者として、また時として加害者として紛争を経験すると、紛争終結後もトラウマに悩まされることがある。特に精神が成熟していない時期に非日常的な経験をした子どもの場合、その後の適切なケアが必要である。この際、土地固有の文化や宗教を尊重したカウンセリング等を活用すると、元児童兵のコミュニティへの受け入れを容易にすることができる。

(4) 平和教育( 域内ワークショップ、開発福祉支援、JOCV 等 )

紛争により残虐性が刺激されたり、復讐心が根深く残ると、その個人の社会復帰が困難になったり、あるいはそのネガティブな感情がコミュニティ及び地域の大意を占めるようになると、紛争の再発要因となる。平和の重要性を認識し、人権を尊重する人を育成するために、大人、子ども双方に対する平和教育は重要である。元児童兵だけが対象ではなく、彼らを受け入れるコミュニティにも同様の教育を実施することで、彼らの社会復帰を円滑に実施することを容易にすることができる。これは、紛争を経験した地域を開発する際に、平和教育のコンポーネントを含めることによって支援することができる。

## (5) 初等教育 / 識字教育(無償、専門家、JOCV等)

通常の教育分野の支援を実施する際に、元児童兵を対象者として含めることで、彼らの育成に貢献する。同様に、初等教育を受けられなかった元児童兵に対しては、識字教育を実施することによってその後の雇用の確保の支援とする。

## (6) 国際世論の構築・動員、状況の把握・共有(広報)

JICA定期刊行物や国際協力キャンペーン等にて児童兵の問題を取り上げることにより、日本国内及び被援助国における児童兵の理解、関心を向上させる。

## (7) 政策対話(プロ確、政策協議)

政策対話に児童兵の問題を取り上げることにより、被援助国における児童兵の理解、関心を向上させる。

## 補 論

## 1. 児童兵に関する国際社会の取り組み

いくつかの国際機関、ドナー、NGO等が積極的に児童兵の問題に関与している。

## (1) 国連

国連は1993年の総会において、「児童に対する武力紛争の影響」に関する研究を実施することを決定し、現在使用している基準の適応性、予防手段の強化、紛争における対人地雷を含む無差別な武器の使用等武力紛争状況からの子どもの保護、肉体的及び精神的回復と社会復帰の促進の4点について、国際社会がどのような行動をとるべきか提言をまとめることとなった。この任務を果たすべく、1994年6月、国連本部にグラサ・マシェル女史(モザンビーク元教育大臣)が、初代「児童と武力紛争に関する国連事務総長特別代表」に任命され、1997年9月よりオララ・オトゥヌ氏(ウガンダ元外務大臣)に引き継がれた。現在の児童と武力紛争に関する国連事務総長特別代表の主な職務は、紛争下の児童の保護の進展状況、障害要因を分析、当問題に対する社会の関心の啓発促進、児童の権利委員会、国連専門機関等との協力、政府、関係国際機関等間の国際協力の推進とされている。

## (2) UNICEF

UNICEFは、1999年5月にstaff working papersとして、武力紛争と児童に関する国際的基準や条約、及び国連・国連機関による取り決めや文書を包括的にとりまとめた「Children in Armed Conflict」を提出している他、他の国際機関と協力しつつ、主導的に「紛争と子ども」分野への支援を実施している。

## (3) CIDA

「紛争の影響を受けた子ども」を平和構築の重要課題の一つとしており、具体的には Coalition to Stop

## 第5章

the Use of Child Soldiers(下記参照)への支援、 UNICEF 児童兵の動員解除/再定住プログラム(リベリア、ウガンダ)の支援、 児童と武力紛争に関する国連事務総長特別代表(上記)の活動支援、 子どもの人権擁護のためのトレーニングの実施、「児童の権利条約選択議定書」採択のための国際会議の開催があげられる。

### (4) DFID

DFID は、紛争を減少させる戦略の一つとして「紛争状況における人権擁護」をあげており、それに子どもの徴兵阻止の支援を含めている。

### (5) Coalition to Stop the Use of Child Soldiers( NGO の同盟)

Coalition to Stop the Use of Child Soldiers は、深刻な児童兵の問題に対処するために、UNICEF、ICRC 等の支援のもと、人権分野や子どもを対象に活動している NGO 等多くの団体の参加を得て1998年に発足した、NGOの同盟団体(本部:ジュネーブ)である。本団体の活動目的は、 児童兵の問題を多くの人に理解してもらうこと、 児童兵に関する国際法の枠組みを発展させること、 児童兵に関する研究を実施することであり、現段階では本団体は直接プロジェクトは実施しておらず、現地 NGO のキャパシティ・ビルディングの支援を通じて、子どもの徴兵の防止、児童兵の除隊、除隊した児童兵の社会復帰を支援している。次の活動計画としては、10 - 15 国を選定し、ドナーや NGO の情報交換を緊密化し、状況分析を行い、現地の専門家を育成することとしている。2000年5月には、ネパールにて「子どもの傭兵防止アジア会議」を主催した。

## 2. 制度整備のための支援

### (1) 児童の権利条約

1989年に採択された児童の権利条約第一条において、18歳未満の全ての者を「児童」と定めているが、第38条において軍隊への徴募・戦闘行為への直接参加の最低年齢は15歳未満とされている。徴募・戦闘行為への直接参加の最低年齢を15歳より引き上げる「児童の権利条約選択議定書」が2000年5月、第54回国連総会にて採択された(2000年12月現在署名国数75、批准国3)。

### (2) 国際刑事裁判所設立条約

現状では、実際に子どもを徴兵した責任者を処罰する制度が確立していないため、国際刑事裁判所の設立が急務とされている。国際刑事裁判所は、紛争にかかる戦争犯罪や重大な人権侵害を犯した個人を裁くための国際管轄権を有した常設司法法廷であり、子どもを徴兵した責任者を処罰する機能も有する。これにかかる設立条約は1998年に採択されたものの未だ発効されておらず、発効されるためには60ヶ国の署名・批准が必要である(1999年7月26日現在、83ヶ国が署名、3ヶ国批准。日本は未署名、未批准)。



## 5 - 3 - 5 小型武器規制

1. 小型武器問題とは<sup>18</sup>

最近の紛争では、短銃や自動小銃、機関銃の他、対戦車ミサイルや手榴弾など比較的小さく携行可能な小型武器が使用されている。1945年以来、戦争の死傷者の90%以上は小型武器によるものである。冷戦終結後、世界各国で軍備の縮小が進む中で、これまで備蓄されてきた膨大な武器が大量に世界中に流出した結果、現在、小型武器は世界中で5～6億とも言われている<sup>19</sup>。小型武器の蔓延により、政治的、経済的、民族的などの様々な対立が容易に武力紛争につながることとなり、紛争を激化・長期化させると共に、紛争終結後も市中に残されたり、国境を越えて不正に取り引きされ、治安を不安定にし、紛争を再発させたり、新たな紛争の誘因となっている。さらに、小型武器による一般市民の武装化も問題になっている。被害者が自衛のために武装したり、武装難民となって他地域に侵入する結果、侵入を防ぐために民兵が登場することとなる。現在、世界の地域紛争では民兵が蔓延しており、紛争の長期化をもたらしている。

小型武器問題で対象とする武器には、一人で運搬し使用する「小火器」、2～3人で運搬・使用する「軽兵器」、それに弾薬や爆発物などが含まれ、具体的には、拳銃、AK47やM16を始めとする自動小銃、携帯用小型ミサイルなどがある。特にAK47(カラシニコフ銃)は組立も単純なため、開発途上国を含む約70ヶ国で生産されている。なお、対人地雷は、小型武器の一種であるが、1997年に対人地雷禁止条約が締結されたので、一般に小型武器問題の対象からははずされている。

## 2. 小型武器問題に対応する際の留意点

内戦終結に伴って実施される兵士の武装解除では、兵士は終結場所で少なくとも一つは武器を提出しなければならない。しかし、兵士は一つ以上の武器を持っていることが多く、また、紛争当事者は、和平プロセスがうまく進まない場合のために武器を隠し持っていることが多いことから、兵士の武装解除だけで余剰武器がなくなるわけではない。

さらに、一般市民にもかなり武器が出回っている場合も多く、社会に幅広く蔓延している小型武器をなくすためには、まず、十分な雇用機会、武器が必要なくなるほどの良い治安、武器貿易をなくすための近隣諸国の努力などが必要である。

また、これまで武器の回収のために、武器の買い取り方式(buy-back)が一般的に行われてきたが、武器の価格の設定が困難なことや、buy-backのスキームが、武器の需要を生み出すことから、国全体や大規模にはなかなか成功していない。また、紛争が長期にわたって続いているような地域では、武器の入手は国境を越えて容易なことから、買い取り方式だけでは、出回っている武器の数をそれほど削減することはできないのが現状である。

<sup>18</sup> 外務省発行「紛争と小型武器」パンフレット参照

<sup>19</sup> UNDP(1999)p.54

### 3. JICAの取り組みの基本的考え方

小型武器の規制は、安全保障部門改革や児童兵、及びDDR(兵士の武装解除、動員解除、社会復帰)と相互に密接に関連した問題である。安全保障部門改革の一環として、小型武器の規制は重要な要素の一つであり、また逆に、安全保障部門改革を促進し、治安の回復を図ることにより、小型武器の需要を減少させることができる。児童兵が増加している要因の一つは、武器が小型化・軽量化していることや、こうした小型武器が社会に幅広く蔓延していることによるものであり、児童兵の問題に対処していくためには、小型武器の規制にも取り組むことが必要である。また、DDRの一環として兵士の武装解除だけを行っても不十分であり、市民に幅広く蔓延している小型武器の規制や回収を行わなければ、一般社会から武器をなくすことはできない。

従って、小型武器の回収・廃棄そのものに対する支援をJICAが直接実施することは困難であるものの、規制のための開発途上国の能力開発や、武器回収との見返りで実施される教育や農業開発等への支援は既存の援助の枠組みでも実施が可能であり、今後JICAとしても本分野へ協力していく必要性は高いものと考えられる。また、JICAの援助スキームで対応が困難な場合には、外務省の小型武器基金の活用を検討していくことも一案であると考えられる。

### 4. JICAの具体的取り組み方法

小型武器問題に取り組むためには、制度的アプローチ、現場アプローチ、社会的アプローチ、政策アプローチを組み合わせる包括的に取り組むことが重要である。また、小型武器規制に関しては、供給サイドの問題が、需要サイドの問題と併せて取り組まれるべきであり、武器の非合法取引規制を強化していくとともに、公共の安全保障の維持や、武器の不正取引の監視・防止、余剰武器の回収と破壊のための国家能力の向上を支援することが必要である。

このうち、現場アプローチでは、大別して表5-7の4分野への協力が必要であると考えられる。

#### (1) 治安の回復

警察・司法制度等の改革による安全保障部門改革を行うことにより、開発途上国の社会秩序の維持と治安の安定を図り、小型武器の需要を減らすことが重要である。また、併せて、平和や民族共存の必要性を教えるための平和教育や、小型武器の危険性についての市民教育を実施することにより、子どもや一般市民レベルに対する啓蒙を行っていくことも必要である。

#### (2) 開発途上国の能力開発

##### 1) 武器の非合法取引の取り締まり能力強化/法整備

武器の非合法取引の取り締まりを強化するためには、警察の能力強化や、非合法取引を規制する法令の整備が重要であり、そのための研修<sup>20</sup>や専門家派遣が可能であると考えられる。カンボディアで検討されているような「交番」制度導入のための支援のニーズも高いものと思われる。

<sup>20</sup> 集団コースとして、犯罪防止、薬物犯罪取締セミナー、国際捜査セミナー、国際鑑識セミナー、上級警察幹部研修、国際捜査共助セミナー等を実施。

## 2) 国境 / 税関管理の支援

国内での取り締まりを強化しても、多くの国では近隣諸国から容易に武器が流入していることから、国境での不正流入を防ぐための国境 / 税関管理の強化のための支援が必要であり、そのための研修<sup>21</sup>や専門家派遣が可能であると考えられる。

表5 - 7 小型武器規制の方策

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

開発援助での取り組みが可能と思われる分野

## (3) 武器回収 / Weapons for development project

既にUNDPを始めとするいくつかのドナーは、武器の買取(buy-back)や、武器と引き換えに農機具や教育を受ける機会などを供与するプログラム(Weapons for development project)を実施している。小型武器の回収そのものをJICAが実施するのは困難であるが、武器の回収と交換に農機具や教育機会を供与するプログラムが実施されている場合には、農業技術の普及や農村開発、ないし、教育施設の整備、識字教育等の分野でJICAが協力できるものと考えられる。パキスタンで実施されたJICAの農業開発プロジェクトでは、銃をもって戦っていた住民が、銃を鋤に代えて農業を行うようになったとの報告もある。

<sup>21</sup> 集団コースとして、税関行政等を実施。

**Box 3：開発事業と小型武器**

パキスタンのミタワン地区は貧困な地域であると同時に、伝統的に武装している住民が多かった。1995年から1999年までFAQ(国連食糧農業機関)は、日本基金を活用して(5年間で125万ドル)同地域の流域開発事業(Mithawan Water Shed Management)を実施した。我が国は同事業と連携して、無償資金協力「ミタワン地区流域保全施設建設機材整備計画」(1997年度、4.45億円)を実施した。同事業で綿花等換金植物の栽培が成功し、地域の所得が向上したところ、同事業が終了する段になって、同様の事業を自分の村でも実施して欲しいと隣の村から村長以下何人かの村びとが何も武器を持たずに訪問した。この地域において、他の村に丸腰で訪問することは長年考えられなかったことであった。これは開発事業により地域の収入向上が動機づけとなって、地域住民が武装活動を行うよりも、生産活動に従事することに関心を持ち、自発的な武装解除が推進された例であると言える。

**(4) 政策の一貫性の確保**

JICAにおいても、小型武器の問題への理解を深めると共に、政策対話においてこの問題を取り上げることにより、各国における小型武器の問題についての認識を高めたり、必要な対策を講じていくことが重要であると考えられる。また、上述のとおり、武器の回収などJICAが直接実施できない分野や、平和教育のように、NGOにノウハウがある分野も多いことから、本分野での取り組みに際しては、従来以上に、他ドナーやNGOとの情報交換、援助協調に努めることが重要であると考えられる。

**補 論**

**国際社会の取り組み**

**1. 国際連合**

**表5 - 8 小型武器問題に対する国連の取り組み**

小型武器政府専門家パネルの主な勧告	国連小型武器政府専門家グループの主な勧告
<p>小型武器削減のための措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 治安の向上とそのための経済協力の奨励</li> <li>・ 和平合意やPKOの文脈での小型武器問題の取り入れ</li> <li>・ 警察・税関・国境警備等の国際協力の強化</li> </ul> <p>予防のための措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 余剰な小型武器の移転の自制</li> <li>・ 武器の非合法取引に関する国際会議の開催</li> <li>・ 刻印(マーキング)や製造・取引業者に関する調査研究</li> </ul>	<p>とるべき措置</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 安保理の武器禁輸措置の効果的な実施</li> <li>・ 紛争終了地域における復興・開発支援</li> <li>・ 紛争地域への小型武器の移転の自制</li> <li>・ NGO等市民社会との協力</li> <li>・ 小型武器製造時の刻印(マーキング)と国際的な情報の共有</li> <li>・ 小型武器の製造・取引業者の規制に関する研究</li> </ul>

1995年にブトロス・ガリー国連事務総長が、報告書「平和のための課題(追補)」で小型武器への取り組みの重要性について述べ、小型武器についての議論が開始された。これを受け、1996年に16カ国からなる「小型武器政府専門家パネル」が国連に設置され、1997年には23の勧告を含む包括的な報告書がまとめられ

た。さらに、これをフォローアップするため1998年に設置された「国連小型武器政府専門家グループ」(23ヶ国)も27の勧告を含む報告書を1999年にまとめた。2001年には「国連小型武器非合法取引のあらゆる側面に関する国際会議」<sup>22</sup>が開催される予定である。

## 2. UNDP

UNDPは、小規模なトラスト・ファンド(小型武器拡散の削減・予防支援のための信託基金)を有しており、これまでに、アルバニア、ニジェール、ソマリア、エル・サルヴァドル、カンボディア、ペルー、コソヴォで小型武器回収のためのプロジェクトを実施してきた。また、西アフリカのモラトリウムを支援するため、同地域における武器回収・国内法整備・除隊兵士の市民社会復帰等を促進するためのプロジェクト(Programme for Coordination and Assistance on Security and Development : PCASED)を実施している。

## 3. EU / EU 諸国

EU 諸国は、1998年10月に16カ国の西アフリカ首脳が合意した西アフリカ諸国経済共同体(Economic Community of West African States : ECOWAS)の小型武器モラトリウム(小型武器の輸入と製造を3年間禁止)を支援した他、英国は南アフリカの小型武器規制法案作成に、ドイツはモザンビークの小型武器回収プロジェクトに協力している。

## 4. カナダ

平和構築の重要課題として小型武器問題をあげており、小型武器拡散防止のための平和構築基金プロジェクト(モザンビーク等)、DDRの促進、フィールドでの国家及びコミュニティ・ベースの小型武器管理の努力の支援、小型武器拡散の与える有害な影響に対する意識向上等に協力している。

## 5. NGO

1998年8月に行われたNGO会合で、個人・地域社会・国・国際社会の小型武器問題に対応し、小型武器拡散に対する行動を促進するための方策が議論され、その結果、1999年5月に40カ国200団体が加わって、小型武器問題に関する国際NGOネットワーク(International Action Network on Small Arms : IANSA)が発足した。

IANSAの主な目標は以下のとおりである。

- (1) 小型武器の需要の削減、暴力の文化の転換、警察・軍の改革、元兵士の武装解除・再統合、児童兵使用の禁止
- (2) 小型武器供給の停止、国内での小型武器管理強化、不正取引への取り組み、市民の小型武器入手の削減

## 日本政府の取り組み

日本は、国連総会への関連決議案の提出、国連小型武器政府専門家パネル(1996 - 1997年)と同グルー

<sup>22</sup> UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects、2001年7月開催予定。

## 第5章

プの(1998 - 1999年)の議長を務め、1996年以降毎年東京で小型武器ワークショップを開催している。また、紛争後の武器回収や復興・開発のため、1996年にマリに100万ドル、1998年にシエラ・レオネに96万ドル、1998年にUNDPを通じてアルバニアに10万ドルを支援。1999年と2000年には小型武器問題のため国連に創設した小型武器基金に約127万ドルを拠出した(1996年から2000年までの日本による支援と拠出の総額は約360万ドル)。

日本では、武器輸出三原則等に基づき、海外への武器輸出は行っていないが、今後の小型武器問題の解決に向け、3つの目標を掲げている。

### (1) 国際的な規範の強化

紛争中の地域、紛争終了地域、紛争潜在地域への武器流入(特に不正取引)を予防するための国際的な規範の強化

### (2) 国際的な支援

紛争の原因となる貧困への取り組みのほか、紛争終了地域における復興・開発支援、特に治安の安定、紛争再発の予防のためのDDRに関する支援を実施

### (3) 2001年の国連小型武器会議の成功とフォローアップのための取り組み

また、2000年の九州・沖縄サミット外相会合で採択された「G8宮崎イニシアティブ」では、小型武器問題についての取り組みが打ち出され、日本政府は小型武器の回収・廃棄や元兵士の武装解除のための国連の小型武器基金に新たに60万ドルを拠出する旨表明した。

## カンボディアの例

カンボディアでは、長期にわたる内戦により小型武器が拡散しており、一般市民も容易に小型武器を手できる状況にある。また、治安維持のための警察機構が有効に機能しておらず、自衛の必要性から武器を所有することもある。経済協力及び民間投資の促進のためには治安の回復・改善が必要であることから、小型武器問題に対する様々な取り組みが進められている。

### (1) カンボディア政府の取り組み

カンボディア政府の具体的取り組みは以下のとおりである。

- ・ 警察機能の強化
- ・ 小型武器問題に関する法の整備
- ・ 啓蒙セミナーの実施
- ・ 武器の回収(現在では検問所を設置し、武器携行者の取り締まりを行っている)
- ・ 回収した武器の保管庫・保管記録の整備

警察機能の強化については、我が国に対し、「交番」制度導入のための支援要請があり、2001年1月にJICA 専門家が交番セミナーを開催した。

## (2) 国際機関、EU、NGOの取り組み

- ・ UNESCO : 「平和の文化」教育のため、小・中学校を対象にカリキュラム支援などを実施。
- ・ EU : 包括的小型武器規制法案の作成、武器管理簿の作成支援、Weapons for developmentパイロット・プロジェクトのための調査実施。
- ・ NGO : NGOの連合体であるWGER(Working Group for Weapons Reduction in Cambodia)による小型武器の監視・情報収集活動、啓蒙活動、ネットワーク活動。

## (3) 我が国の取り組み

2000年7月、カンボディアの小型武器問題の現状及び我が国の協力可能分野を検討するための外務省ミッション(軍備管理軍縮課主管)が派遣された。

5 - 3 - 6 対人地雷問題<sup>23</sup>

## 1. 対人地雷問題の背景

冷戦終結後の地域紛争等において、対人地雷は安価に製造できることから多用され、カンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ(BH)、アンゴラ、モザンビーク等世界の60カ国以上の国に1億個以上の地雷が敷設されており、さらに毎年約200万～500万個の地雷が新たに敷設されているともいわれている。対人地雷による死傷者は毎月2000人以上にものぼり、世界に25万人の負傷者がいると推測されている他、被災者1人に対し、外科手術やリハビリ、義手・義足の供与などにより、3000ドル以上が必要と推測されている。

対人地雷は、道路、学校、農地、住宅の周辺及び内部などに無差別に敷設されているため、子どもや農民、婦人など一般市民を無差別に突如として殺傷する。しかも、紛争や敵対行動が終結した後も、除去が終わらない限り、敷設後50年以上も有害であり続け、農地での食料生産を妨げ、難民の帰還や再定住を阻害するなど開発への障害となる。このため、1997年3月の対人地雷東京会議において、地雷問題は「人道問題のみならず、平和と安定の維持や復興計画への障害」と位置付けられるなど、国際社会が一丸となって除去及び廃止に取り組む必要性が強調されている。

## 2. 対人地雷問題の概要

## (1) 軍事的地雷除去(Military Demining)と人道的地雷除去(Humanitarian Demining)

地雷除去には軍事的地雷除去と人道的地雷除去の二種類がある。軍事的地雷除去は、本来戦略的に重要な地域・場所において、敷設箇所が明確になっている地雷のみを軍事的目的から除去するため、危険物除去率は、80%程度とされている。これに対し、人道的地雷除去は、地雷による犠牲者をなくし、安全を確保した土地に住民を帰還させ、居住、農業、開発を可能にすることを目的とし

<sup>23</sup> 本項は「対人地雷問題に対する我が国の協力の方向性」黒澤啓、菊池智徳、国際協力フロンティア誌1999年7月号を基に編集した。

て、全ての地雷、不発弾( Unexploded Ordnance : UXO )などの危険物を99.6%の精度<sup>24</sup>で除去すること( Mine Clearance )を意味する。

### (2) 対人地雷の種類

地雷には、大別して、対戦車地雷と対人地雷が存在し、確認されているだけで、世界には360種類以上の地雷が存在する。対人地雷には、爆破型地雷( 爆破力で脚部を攻撃するもの )、破砕型地雷( 地表の物陰などに隠し金属の破片や金属球を飛ばすもの )、跳ね上げ式地雷( 一定の高さに跳ね上がり頭部や胴体を攻撃するもの )など多くの種類があり、安いものでは製造コストが3～10ドル程度と言われている。また、その他にも、手製の仕掛け爆弾やクラスター爆弾のように、不発弾となって地雷と同様の効果をもたらすものもある。

### (3) 地雷探査と処理の技術

地雷の探査・除去は、一般に、地雷原の特定 灌木等の障害物の除去 地雷探査 地雷処理 安全確認という一連のプロセスを経て実施される。地雷探査の方法は、大別して、手作業、機械探査、地雷犬による探査があるが、BH、カンボディアではほとんどが手作業により行われている。

現在、BHやカンボディアで一般的に行われている方法は、まず灌木や草木を手作業により伐採した上で( カンボディアでは、草木の除去が全体の作業の7割近くを占めている )、金属探知機により地雷を探査すると共に、併せてプロッター( アイスピックの様な形状の金属棒 )により地面を少しづつ刺して地雷を探し、地雷を発見した場合には、地雷を掘り出していく。除去された地雷は、現場で爆発させたり他の場所に移動した上で爆破させる方法などにより処理されている。最後に、地雷を除去した土地が本当に安全になったかの確認作業が行われる。

地雷除去の効率に関しては、地雷除去現場の状況、天候等によって作業効率が大きく変わるため一概には言えないが、BHの例では、手作業による場合、2.6～8.0m<sup>2</sup>/日/人で、単価は300～500DEM / m<sup>2</sup>( 1DEM 約70円 )と言われている<sup>25</sup>。

### (4) 地雷除去実施機関

地雷除去に直接従事する実施機関としては、軍隊、政府機関、NGO、地雷除去会社、UNHCRなどがある。

地雷除去を実施する政府機関は、国家の地雷除去事業の中核組織ともいえるべき組織であり、カンボディアではCMAC( Cambodia Mine Action Centre : カンボディア地雷対策センター )、タイではTMAC( Thailand Mine Action Center : タイ地雷対策センター )、BHではBHMIC( Bosnia and Herzegovina Mine Action Centre : BH地雷対策センター )がそれぞれ設置され、地雷除去の他に、国全体の地雷情報の管理、地雷処理後の土地の安全認定などの機能を果たしている。こうした国家組織による地雷除去以外に、地雷除去に従事するのが、NGO、地雷除去会社、UNHCR等である。地雷除去会社は、主に米国、南アフリカ、ジンバブエなどに存在する会社で、収益事業として地雷を除去しており、委託元は世銀やNGOなどである。

<sup>24</sup> 国連の地雷除去基準

<sup>25</sup> 1998年8月プロジェクト形成調査時の聞き取り調査結果による。



### 3. JICAの基本的考え方

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

なお、JICAが対人地雷問題に関わる場合の団法上の解釈に関しては、法務室の見解では、国際協力事業団法により事業団の業務の範囲は、団法第21条第1項に全て定められているが、これらの規程は、協力の対象について限定していないので、地雷除去専門家の派遣や地雷除去にかかる機材供与を行うことは問題とならないとしている。他方で、JICAの業務は、団法第1条の目的に合致していなければならないが、この点についても、法務室の見解では、住民の安全を脅かし、産業発展の阻害要因となっている地雷の除去にかかる協力をを行う場合には、その協力が第21条第1項の業務によって行われる限り問題ないとしている。

### 4. JICAの具体的取り組み方法

対人地雷問題に包括的に取り組んでいくためには、対人地雷の非合法取引や製造・使用規制のための法令整備などの制度的アプローチ、地雷除去、被災者支援、社会復帰・職業訓練、地雷回避・認知教育の各分野における現場アプローチ、被援助国側の認識を強化するためのメディアの活用や政策協議の場での協議等を含む社会的アプローチや政策アプローチを組み合わせることが重要である。

このうち、現場アプローチでは、大別して表5-9の4分野への協力が必要であると考えられる。また、こうした直接的な支援に加えて、プロジェクトを実施する際に対象地域の地雷を除去するという間接的支援も必要であると考えられる。

#### (1) 地雷除去支援

- ・地雷対策支援実施体制の強化

現地政府機関による地雷除去実施体制の構築は、国の主体的な地雷除去事業の第一歩である。従って、こうした組織の円滑な立ち上げと計画の遂行を支援するためには、地雷対策センターへの運営管理機材(車輜、コンピューター、通信機器等)<sup>26</sup>供与やアドバイザー派遣(運営管理部門、情報システム、地雷除去計画等)<sup>27</sup>の協力が考えられる。また、地雷対策センターの運営資金を補完するために、UNDP信託基金等に対し、例えば緊急無償による拠出や、さらにまた、将来的に

<sup>26</sup> 無償資金協力により、カンボディア(1999、2000年)には、灌木除去機、金属探知機、無線機器、パソコン、除去員用防御服等、また、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ(2000年)には、救急車、車輜、金属探知機、除去員用防御服等を供与した。

<sup>27</sup> カンボディアに対し、車輜維持輸送技術アドバイザー(2000年)、情報通信システム上級技術アドバイザーを派遣した(1999、2000年)。

は、被埋設国間同士の協力(南南協力または三角協力)を支援するための協力を行うことも検討に値するであろう。

なお、地雷除去員に関しては、除去員養成のための特殊訓練技術が我が方にはないことから、我が方で対応可能な分野は訓練用機材供与のみと考えられるが、他方で、除去員を養成しても予算不足のために養成された除去員を十分雇用できないという状況もあることから、本分野については先方のニーズを十分見極める必要がある。

・地雷データベースの整備

地雷対策センターの情報処理部門において、地雷原情報の管理・分析やデータベースの整備、地雷地図の作成、加工がGIS( Geographical Information System )などのコンピュータ技術を用いて実施されている場合には、この分野において技術協力を実施できる可能性がある<sup>28</sup>。また、地図作成技術や一般利用者への地図情報提供サービスの分野においても、我が国の技術や行政上の経験を効果的に移転できる可能性がある。

・地雷探査・除去・処理

地雷除去員の安全を確保するための防御服に加え、除去に先立って行われる埋設地域の灌木・草木の伐採のための伐採器具や、地雷探査のための金属探知機などの機材が不可欠である。また、金属探知器は、1台20～30万円程度のものであるが、精度・感度を常に一定レベル以上の性能を保つためには定期的に更新する必要があり、供与する必要性は高い。

また、地雷除去に関する国連規格では、除去員の安全性を確保するために、通信機器や救急車の配備を義務づけている他、除去員の輸送についても基準を設けている。従って、かかる基準を満たした作業環境を作ると共に、作業効率や安全性を上げるためには通信機器や除去員輸送用の車輛、及び、除去現場待機用の救急車などの関連機材の供与も必要である。

(2) 被災者支援(救急医療・医療リハビリ)

地雷被害が軍人から一般市民に変化していること、また、一般人の中でも農民や子どもの被害が比較的多いことなどに鑑み、地雷被災者の緊急医療からリハビリテーションによる社会復帰という一貫した医療サービスに対する支援を中心に今後の協力を検討していくべきである。

・被災者マップ等データベースの整備

地雷被災者の被災場所、被災状況、医療サービスの状況、リハビリ、社会復帰状況等、被災に関連する種々の情報をデータベース化することが、今後の被害を減少させていくと共に、救急医療体制の整備や被災者の社会復帰を促進していくために重要である。従って、かかるデータベース整備に必要となる情報管理機材の供与が協力対象として考えられる。

<sup>28</sup> カンボディア、ボスニアに対して、無償資金協力により、GIS 機材を供与した。

#### ・ 救急医療、外科手術、医療リハビリ

当分野においては、必要な医療関連施設や老朽化した医療機材の整備に大きな援助需要があるのみならず、救命救急医療、外科手術、整形手術、リハビリ療法の分野でも技術レベルの向上・強化等人材育成の必要がある。

通常、地雷被災者は、まず最初に救急車で最短の外科病院に運ばれる場合が多いが、救急車や病院施設の不備により、適切な処置を受けられずに死亡するケースが多い。従って、救急医療の整備にかかる医療機材、外科手術関連機材、救急車の供与や、これらの分野での技術協力のニーズが高い。

医療リハビリは、被災者の社会復帰を促進していく上で重要であり、被災者のリハビリを行うリハビリセンターでは、理学療法や運動療法などの各療法の分野で人材育成の需要があると共に、リハビリ施設や関連の機材、医療施設に通院できない患者に必要な巡回医療のための特殊車輛などにおいても大きな援助需要が存在する。特に、CBR(Community Based Rehabilitation)センターのような地域に根差したリハビリ・センターの整備に協力していく意義は高い。また、義肢は地雷被災者のリハビリと社会復帰に必須であり、義肢(義手や義足)や義肢の材料の供与、義肢製作にかかる機材供与や技術移転等について援助の需要がある。

#### (3) 社会復帰・職業訓練

当分野では、心身の障害を克服して社会復帰できるまでの職業訓練に大きな援助需要が存在する。具体的には、職業訓練に必要な施設の建設や関連機材の整備、職業訓練の技術分野での援助が必要である。また、中長期的には、身体障害者の雇用を促進するための社会的制度の分野でも協力の検討が可能である。

さらに、紛争終結地域特有の問題として、戦争後遺症、または特有の精神障害であるPTSD( Post Traumatic Stress Disorder : 精神的な外傷後ストレス症候群)の問題がある。

#### (4) 地雷回避・認知教育( Mine Awareness )

地雷の存在する危険地域や地雷の種類及び地雷の危険性等に関する情報を一般市民に提供する地雷回避・認知教育の分野では、一般市民に対する新聞、テレビ、ラジオなどによる情報提供の他に、学校の児童向けの教育や、避難先から帰還する国内避難民向けの情報提供など特定の集団に対する情報提供の必要があり、地雷被災をなくすための施策として非常に重要なものである。

#### (5) 地雷配慮( 対人地雷問題に留意したプロジェクトの計画・実施 )

地雷が埋設されている国に対してプロジェクトを実施する際には、その特殊性を理解した上で立案/実施されるべきである。例えば、地雷除去の計画と地域開発計画の整合性、地雷で居住できない土地が大きいことによる人口の局地集中・過密、地雷原のために自分の土地に戻れない国内避難民の問題、地雷原及び除去終了地の所有権の問題、住民の地雷に対する恐怖心、地雷被災者の社会復帰などは、通常のプロジェクトを実施する際にも密接に関連してくる事項である。

また、プロジェクト予定地に地雷が埋設されている場合には、対人地雷無償資金等により民間の

除去会社に委託して地雷を除去するようなコンポーネントをプロジェクトの中にも含めることも検討すべきであると思われる。

#### 5. 対人地雷除去分野への協力における留意点

##### (1) 援助協調(他ドナー、NGOとの連携)

地雷除去分野では、我が国の支援の内容が、地雷除去機材や周辺関連機材の供与が中心となることから、我が方の協力だけで地雷除去を実施することは困難であり、従って、我が国が供与する機材等の活用において、他ドナーやNGOとの連携を考慮することも必要である。また、地雷被災者支援分野で、国際機関(世銀やWHO)が、地雷被害も含めた戦争被害者支援計画(M/P的な計画)を策定している場合には、こうした全体計画のもとに他ドナーとの調整を図りつつ具体的な支援の内容、方向性を検討していくことも必要であろう。

##### (2) 地雷除去試作機の導入

機械的な方法を導入することにより除去作業の安全性を高め、除去の効率を上げることから、地雷の探査と除去を目的とした機材供与のニーズは高い。

但し、現在開発中の地雷探知・除去機械のほとんどは、試作段階であるか、特許申請中であるため、必ずしも性能評価の確立した製品ばかりではない。従って、かかる機材の導入に際し、現地での性能試験を必要とする場合には、技術者の派遣や性能試験にかかるコストも含めてODAの枠組みで実施すべきである<sup>29</sup>。その他、地雷除去を必要としている土地の特性に応じて地雷除去機械の性能を発揮できるかどうか、大型重機の場合には、地雷埋設現場に輸送できるかどうか、及び、現地の組織が地雷除去機の運転・管理・保守を財政的、技術的に遂行する能力があるかどうかも併せて十分に見極める必要がある。

##### (3) 地雷犬ニーズへの対応

地雷犬は、特に地雷原の特定には有効で、手作業と地雷犬を組み合わせると探査効率が5～8倍に増加するとも言われている。しかし、犬の訓練に時間を要することや、訓練した犬が高価であること(一匹数百万円)、犬の食料等維持費がかさむこと、及び、地雷犬を扱うハンドラーも併せて養成する必要があること等から、その有用性は十分わかっていながら未だ余り普及していない。従って、地雷犬に対するニーズは高いが、我が国には地雷犬やハンドラーの訓練にかかる専門技術がないことから、現状では地雷犬そのものの供与は難しいと思われる。

##### (4) 再定住計画・土地利用計画との調整の必要性

紛争終結後においては、土地所有権に混乱が生じていたり、土地の所有権や相続権を証明する書類が焼失しているために、地雷除去後の土地管理や資源管理をめぐって、新たな混乱が起こる場合がある。カンボディアにおいては、地雷を除去した土地(もともと農地で農民の所有地であった)が、

<sup>29</sup> 一般無償資金協力によるカンボディアへの地雷除去関連機材供与(平成10年度)に際しては、草の根無償により、事前に供与機材の性能試験を実施した。

有力者に占有され、元来の農民のもとに土地が戻らないというケースが報告されたことがある。かかる事態を防ぐために、居住していた人々が、地雷が残存している地域に危険を承知の上で居住している事例もある。従って、帰還住民の再定住計画や土地利用計画の調整ができるまでは、土地を一時的に「立ち入り禁止地帯」として地雷処理を控えた方が望ましい場合もありうると考えられる。

表5-9 対人地雷問題にかかる協力案

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

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

## 補論

## 対人地雷をめぐる国際社会 / 我が国の取り組み

## 1. 対人地雷規制にかかる国際社会の取り組み

1996年10月にカナダ政府が開催した対人地雷の世界的禁止に向けた国際戦略会議に端を発するオタワ・プロセスを通じて対人地雷禁止条約(オタワ条約)が作成され、1997年12月にオタワで調印式が行われた(1999年3月1日から発効)。同条約は、対人地雷の使用、貯蔵、生産、移譲等を禁止し、その廃棄等を義務付けるとともに、地雷除去、被害者支援分野の国際協力・援助等について規定することを基本としており、事実上例外なしの全面禁止条約として評されている。

上述の対人地雷全面禁止に向けての国際社会の動きに呼応して、1990年代より国連を始めとする主要ドナーが、人道的地雷除去や被災者支援分野での援助に本格的に取り組み始めた。

この分野で主導的役割を果たしているのは国連であり、国連地雷除去信託基金を設立して、国連の実施する様々な地雷除去活動を支援している。また、UNOCHA(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)は、地雷除去や、救急医療等の各分野での国際標準規格を策定しており、各国で実施されている人道的地雷除去は、同規格に基づき実施されている。その他、UNHCRは紛争から避難した国内避難民の帰還を促進するために住宅地やその周辺の地雷除去を、UNDPは各国の地雷対策センター等の組織の運営や地雷除去計画の作成、地雷除去事業予算の資金支援の他に技術的助言のためのアドバイザーの派遣など人的貢献を、また、UNICEFは、主に地雷回避教育と地雷被災者支援分野で赤十字国際委員会(ICRC)などと連携しつつ広範な活動を展開している。その他、世銀、米国、英国を始めとして、EU、ドイツ、フランス、カナダ等も、国連地雷除去信託基金への拠出を含め様々な形で対人地雷問題に取り組んでいる。

## 2. NGOの取り組み

オタワ・プロセスを始め、一連の対人地雷全面禁止運動の原動力となったのは、NGOの連合体「地雷を禁止する国際キャンペーン(International Campaign to Ban Landmines: ICBL)」であり、ICBLは対人地雷全面禁止条約(オタワ条約)の実現に向けた交渉プロセスにおいて重要な役割を果たし、1997年にノーベル平和賞を受賞した。

地雷除去分野における国際的NGOとしては、MAG(英国)、HI(フランス)、NPA(ノルウェー)、HALO Trust(英国)等がある他、いくつかの我が国のNGOも同分野での協力を実施している。また、被災者支援分野では、HI(フランス)、国境なき医師団(MSF)、ヘルプエイジ(英国系NGO)等が地雷被災者支援分野で活動を展開している他、ICRCは地雷回避教育などの分野で広範な活動を展開している。

## 3. 我が国の取り組み

我が国は、1997年3月には「対人地雷に関する東京会議」を主催した他、1997年12月には「対人地雷全面禁止条約(オタワ条約)」に署名(1998年9月30日に批准)するとともに、「犠牲者ゼロ・プログラム」を提唱し、対人地雷の「犠牲者ゼロ」を目標に、普遍的かつ実効的な対人地雷の禁止の実現と地雷除去活動支援・犠牲者支援の強化を車の両輪とする包括的なアプローチを取ることが不可欠との考えを表明した。さらに、

このプログラムを实践すべく、「今後5年間を目途に100億円規模の支援を行う」旨を表明し、地雷除去関連施設、機材の拡充等にかかる協力、義肢製作や職業訓練等についての技術協力、医療・リハビリ等に関連した施設や機材の供与などを無償資金協力により積極的に行うことを表明した(これに関連し、平成11年度予算として、対人地雷対策無償22億円が新規に認められた他、平成12年度より、草の根無償の運用が改善され、地雷案件については上限額が1億円に引き上げられると共に、除去作業のための人件費も支援対象として認められた)。また、1999年8月に発表されたODA中期政策においても、対人地雷問題への対応の必要性が謳われている。

上記我が国政府の方針を受け、JICAはカンボディアにおいてプロジェクト形成調査を実施した後(1998年6月-7月)初の地雷無償案件「地雷除去支援機材整備計画」(4.70億円)のE/N署名が1999年3月になされた(第2期は2000年5月11日にE/N署名)。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「地雷除去活動機材整備計画」のE/N署名が2000年6月5日になされた他、モザンビーク(1999年6月)においてもプロジェクト形成調査を実施しており、形成された案件の実施を検討中である。

その他にも、我が国政府は、1989年以降、国連地雷除去信託基金への拠出を始めとして、アフガニスタン、カンボディア、旧ユーゴ(BHも含む)、中米などの地雷除去活動に必要な資金協力を実施してきた他、草の根無償資金協力により、義足供与や身体障害者センター修復計画等に支援を行ってきた実績がある。

## 第6章 共通課題

### 6 - 1 援助協調、NGO との連携

第1部3 - 5「援助協調の強化」で整理した提言に沿い、平和構築支援の観点から今後JICAが他ドナーやNGOとの協調に関して実施すべきと思われる施策は以下のとおりである。

#### 1. 平和構築支援担当課の設置

平和構築支援の性格に照らし、他ドナーとの調整や迅速な意思決定を実現していくために、少なくとも、課もしくは室レベルでの担当部署を設置する。担当部署の機能は以下のとおりである。

- (1) DAC や CPR 等国際社会における議論への積極的参加を通じた、平和構築支援の手法や紛争予防等にかかる情報の入手機能
- (2) 上記情報等を基にした、平和構築支援にかかる JICA の政策立案機能
- (3) 対象国への具体的な支援に関する他ドナーやNGOとの協調窓口機能
- (4) 対象国への支援実施にかかる地域部に対するサポート機能

#### 2. 在外事務所への権限委譲

対象国もしくは対象国を兼括する在外事務所に対し、予算を含めた意思決定上の権限委譲を行う。このためには、在外ベースの判断で実施できる事業のクライテリアや予算規模をあらかじめ定めておき、平和構築支援対象国として指定された国もしくは当該国を兼括する在外事務所に期限を定めて権限委譲を行う方法がより実現性が高い。この際、平和構築支援の性格に照らし、権限を委譲する予算額や期限に関し柔軟な対応が可能となるような工夫も必要である。また、権限の委譲と共に本部からの企画調査員等の派遣により、対象事務所を人材面からサポートすることも考えられる。

#### 3. 他ドナーとの具体的協調の促進

##### (1) CIDA との協調

まずは、プロジェクトの合同レビューや第三国でのワークショップ等、現在CIDA / JICA間で合意されている平和構築支援分野での具体的な協力を着実に実現し、双方の経験の共有を促進する<sup>1</sup>。次のステップとしては、こうした共同作業の経験を生かし、両機関の協力による具体的な支援案件を形成していく。また、こうした協調を一過性のイベントとして終わらせるのではなく、将来にわたって支援手法や政策面での意見・情報交換を行えるよう、定期的な協議の場を設定する。

##### (2) UNHCR との協調

UNHCRとの協調をさらに発展、拡大させていく。既に具体的な協調が開始されているが<sup>2</sup>、ギャツ

<sup>1</sup> 現在合意されている CIDA と協調の詳細は第 1 部 2 - 3 - 2「援助協調、NGO との連携」参照

<sup>2</sup> 第 1 部 2 - 3 - 2「援助協調、NGO との連携」参照



プの縮小という協調目的は、広く国際社会にインパクトを与え得るものであり、今後とも積極的に具体的な取組みを強化していくことが重要である。今後JICAがUNHCRとの具体的協調をさらに促進していくにあたっては、大きく分けて以下2つのアプローチが考えられる。

#### 1) 難民キャンプ周辺( Refugee Affected Area : RAA )のコミュニティ支援

UNHCRの支援は基本的に難民を対象としていることから、難民流入以前から居住する地元民よりも難民の生活レベルの方が上回り、地域あるいは国家間の不和を生むことがある。また、概して難民キャンプは、開発が遅れている地域に形成されることが多い。そこで、難民キャンプ周辺のコミュニティを対象とした支援をJICAが実施することによって地域全体の開発に貢献する。既にUNHCRとの間で取組みが始まっているタンザニアでの協力事業はこのアプローチに基づいている。

#### 2) 難民キャンプ跡地復興支援

概して難民キャンプは開発が遅れている地域に形成されることが多い上、難民の流入は自然環境破壊等多大な影響を及ぼしており、難民帰還後も深刻な問題となっている。JICAが当該地域を復興することによって地域の開発の基盤づくりに貢献することができる。

双方のアプローチにおいて実際事業を実施する際には、治安/危険度の問題、開発のニーズの問題及び被援助国政府の優先度の問題が克服されなければならない。また、難民キャンプ周辺に支援する場合には、JICA事業の裨益者は地元民に限るのか難民も含めるのか等(区画分けされていない難民キャンプもある)、UNHCRや先方政府と早期から調整することが不可欠である。加えて、UNHCRの事業は基本的に緊急対応であるため、JICA事業と成果品の質に大きな違いがうまれることが予想される。これによって、地域の人口移動を引き起こさないよう留意が必要である。

### (3) その他ドナーとの協調

今後平和構築支援におけるノウハウの蓄積や国際社会による一体的な取組みという命題への対応を強化していく意味からも、各ドナーの特徴を踏まえつつ広く協調の枠組みを模索していく。

#### 1) 情報・意見交換の実施

まずは、各主要ドナーとの間で意見・情報交換を行う場を設けることが、協調の足がかりとして考えられる。現在、JICAは世銀、アジア開発銀行、USAID、CIDAとの間で定期協議を行う場を設けており、この際に平和構築支援に関する協議を織り込むことが可能であろう。さらに、定期協議の場を設けていないDFID、GTZ、EU、OSCE等他の主要ドナーとの間でも、平和構築支援に関し情報交換の場を設けるよう働きかけていくことが望ましい。

#### 2) 協調手法のメニュー作成

具体的な援助協調案件レベルでは、ドナー相互が得意分野を補完し、各々の優位性を活かすこ

とが効率的且つ効果的である。今後、多くのドナーと協調を進めていく中で、各ドナーの特徴を考慮し、JICAの持つ様々なスキームをどのように組み合わせしていくのが効果的か、といったベスト・ミックスのあり方を考えていくことが望ましい。

#### 4. NGOとの協調

JICAとNGOの協調を検討する場合、以下の点に留意する必要がある。

第1に「JICAによるNGO支援」という観念のみにとらわれず、対等のパートナーとしての協調も模索すべきこと、第2にJICAもNGOも人的貢献という点で共通しており、人材養成、安全確保、補償の整備等において共通の課題を有していること。第3に緊急支援時には現場で共に活動する可能性が大きく、情報、オフィス、輸送、通信等の面での連携協力が必要であること。第4にNGO活動においても人道緊急支援と復興・開発支援の段階にギャップがみられ、この空隙を埋めるための支援が必要であること。第5にジャパン・プラットフォーム及び「アジア・大洋州地域国際人道支援センター」へのJICAとしての貢献策を検討すること。具体的なJICAのNGO支援策として以下の可能性を検討することが考えられる。

##### (1) バックアップ・プログラムの整備

###### 1) 情報の交換、共有

それぞれが持つ安全情報や現地の情報等をNGOと共有する場を設ける。具体的にはJICA・NGO定期協議会の場を利用する他、必要に応じて、別途連絡会の場を設ける。さらには、インターネットを活用して情報ネットワークを構築する。

###### 2) 人材養成面での協力

JICAの実施する研修にNGOも参加し、安全面での配慮や緊急時での対応等について基礎的ノウハウを身につける場を提供する。またはe-Centre<sup>3</sup>における研修などUNHCR等が実施する研修に参加する経費をJICAが支援する。さらに、間接的な支援としてUNHCRが日本で行う研修に関し、施設の提供等による貢献を行う。

##### (2) 現場での連携協力の強化

###### 1) 物的支援

JICAの所有するオフィスの共同使用を含む便宜供与、車輛、通信機器等の貸与、ノウハウの提供等。

###### 2) 調達支援

物資やサービスの調達業務に関する便宜供与、ノウハウの提供を行う。

##### (3) 支援スキームの充実

開発パートナー事業や開発福祉支援事業、民間提案型プロジェクト形成調査等既存のNGOとの

<sup>3</sup> 「アジア・大洋州地域国際人道支援センター」(第1部2-3-1「人材養成と確保」参照)

協力の枠組みにおいて、一連の平和構築支援を想定し、手続きの簡素化(迅速性の確保)を工夫する。また、対象事業の制約や対象国の制限を緩和する。既存の枠組みを利用することが困難であれば、新たに平和構築のためのNGO支援予算を確保し、スキームを創設する。

#### (4) NGOの事業実施能力にかかる情報の整備

国内NGOとの関係を所掌する国内事業部国内連携促進課の機能を拡大し、例えば事業実績、財政状況等の基準を基にした国内NGOのランク付けを行い、事業委託を行うための基礎情報とする。

### 5. 国際NGO、ローカルNGOの情報収集、交流強化

国内NGOのみならず、在外事務所を通じて欧米先進国をベースとしたNGOやローカルNGOの情報収集を強化する。さらに、平和構築支援が必要となった場合にスムーズな業務委託ができるよう、平時より在外ベースでこれらNGOとの情報交換を行う場を設ける。

### 6. その他

#### (1) 報道機関との協力

対象国や対象事業を絞り、NGOを含めた平和構築支援関係者と報道機関関係者を集めた意見交換会、もしくは小規模セミナーを年数回程度実施する。また、報道機関関係者を加えた平和構築支援現場の視察調査団を派遣する。

#### (2) 大学、研究機関との協調

上記(1)のセミナーに、国内の大学や研究機関からの参加を呼びかける。また、大学関係者や研究機関関係者との定例的な意見交換会を設ける。さらに、JICAの委託研究の枠組みにより、これら機関が行う単独の研究事業や海外機関との共同研究を促進する。

## 6 - 2 安全管理及び補償の問題と対策

### 1. 基本的考え方

本件の問題の所在とオールジャパンとしての取り組むべき事項については第1部3 - 6「安全対策措置の充実と補償制度の整備」で述べたとおりであるが、このうちJICAとして取り組むべき事項と、その基本的考え方については次のとおりである。

#### (1) 安全情報収集・分析機能の向上

情報収集と分析能力向上のためには、「ヨコ」と「タテ」、すなわち情報網がカバーする範囲をさらに広げることと情報の質を高める(正確な情報を迅速に)ために必要な対策を行うことが必要となる。またこれら情報交換がリアルタイムで行えるようにするためには、IT技術を用いたネットワークの構築が有効である。

(2) 危険回避措置の強化

危険回避措置を強化するためには、ソフト面とハード面があり、いずれを欠いても目的を達成できない。ソフト面としては、危険回避措置のためのノウハウの集積、ハード面としては実際に危険回避を行うための設備、機材等の整備や護衛が必要となる。

(3) 補償制度の整備

平和構築支援のために派遣される要員への補償が、JDR、PKOで派遣される要員と同水準で補償されるような制度の整備と財源の確保が必要となる。

2. 具体的な対応

上記の基本的考え方を踏まえ、以下の点について検討を行い、実施に移すことが必要と考えられる。

(1) 安全情報収集・分析機能の向上

- 1) JICA が平和構築支援を展開する現地においては、専任の「セキュリティオフィサー」を配置することを原則とし、「セキュリティオフィサー」に対し、職責に応じた研修・訓練を実施する。
- 2) JICA が平和構築支援を展開する国において、在外公館、JICA 事務所の設置体制を考慮しつつ、安全対策クラークの増員、安全対策連絡員の配置(JICA 事務所未設置国)等の体制整備を行う。
- 3) IT 技術の活用による、現場と東京サイド/当該国サイドとの情報の共有化を促進する。
- 4) 安全情報の分析能力向上のため、この分野での専門的ノウハウの蓄積と人材の育成に努める。

(2) 危険回避措置の強化

- 1) 従来行ってきた安全対策や事件の事例等を踏まえつつ、より危険度が高い地域に派遣する場合の対策についての基礎研究を実施し、マニュアルを整備する。このマニュアルについては、必要に応じ NGO 等を含む全ての平和構築支援要員が共有できるものが望ましい。
- 2) 上記基礎研究等において、危険度が高い地域に派遣する場合の現地における治安維持機能を有する機関(警察、軍、PKO部隊等)による護衛のあり方を検討し、安全確保のための直接的措置の導入を図る。
- 3) また同基礎研究等において、危険回避及び退避に必要な機材(通信機、車両等)の検討を行い、仕様の標準化を行いつつ、必要な予算措置を行う。

(3) 補償制度の整備

- 1) 平和構築支援のための要員が派遣される場合、JDR 隊員が派遣された場合と同様の「特別補償」を行い、また海外旅行傷害保険の付保を行うことを可能とするための予算措置を行い、内部規程等を整備する。
- 2) 国家公務員災害補償法及び地方公務員災害補償法等において、平和構築支援業務に対し、JDR

及びPKO業務と同様の加算措置が適用されるような法的手当がなされるよう、当局に働きかける。

### 3. 留意事項

#### (1) 基礎研究の必要性

平和構築支援を実施する場合の安全対策措置に関しては、JICAにおいて紛争後の不安定な環境の下での協力経験が十分蓄積されていないことから、2.の(2)で触れたように、他ドナーの事例等を研究しつつ、専門的観点から我が国として取りうる方策を策定しマニュアル化するための基礎研究が必要と考えられる。かかる基礎研究を実施する場合は、政府、実施機関、NGO等の実施主体となる機関の関係者が幅広く参画し、成果を共有することが望ましい。

#### (2) 政府、NGO と連携した安全対策の実施

第1部3 - 6図3 - 3においてオールジャパンとして望ましい体制を示したが、かかる体制構築はJICAのみでは対応困難であり、政府、NGOとの連携、負担・責任等のシェアが必要となる。平和構築支援を行うにあたっては、体制を構成する実施主体間の連携を促進し、全体として整合性のとれた安全対策を実施するための関係者連絡会議等を組織していくことが望ましい。

## 6 - 3 ジェンダー重視

### 1. 紛争時及び紛争後におけるジェンダーの問題

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6 - 1 平和構築におけるジェンダーに関わる問題

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

(3) 制度的問題

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

2. JICA の取り組み方針

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

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

3. JICA の具体的な取り組み方法

(1) 社会的問題に対する取り組み

特に紛争後の復興・開発支援において、次のような取り組みが重要である。

- 1) 教育:教育を受ける機会が限られていた女性や女兒に基礎教育や識字教育を受ける機会を提供する。これにより女性は雇用を獲得する可能性が高くなり、女性自身の自信にもつながる。さらに、教育を通して紛争によって低下したコミュニティのモラルの向上、将来への希望を持つことも期待できる。
- 2) 職業訓練:基礎教育や識字教育だけでは、夫を失った女性が家族を養っていくために十分な現金収入を得る機会が少ないので、職業訓練を実施する。小規模事業を始めたくても資金がない女性を支援するためにはマイクロ・ファイナンスが有効な手段であり、マイクロ・ファイナンスをこれらの女性が利用しやすい条件を整備することが重要である。その際、女性に貸し付けた資金が本人以外の者により目的外に使用されることのないよう、ある一定の期間、貸し手側がきめ細かく管理する必要がある。
- 3) 性感染症:紛争中にレイプや売買春などにより性感染症に感染した女性および男性のための、カウンセリングを含む医療サービスが必要となる。また、母子感染により性感染症に感染した子供に対する医療サービスも必要となる。
- 4) 性と生殖に関する健康と権利:女性だけでなく男性も対象にした家族計画教育を実施する。避妊具、安全な出産間隔、出産前・出産後の健康管理の知識など、性と生殖に関する女性の健康と権利を改善・向上させるための教育と情報の普及を行う。同時に、性感染症対策・予防についての教育と情報の普及を行う。
- 5) コミュニティでの受け入れ:女性帰還兵士が偏見なく家族やコミュニティに受け入れられる

ように、これらの女性及びコミュニティの人々に対して受け入れのためのプログラムを実施する。

- 6) 性別役割分担:男性が紛争に参加している間、それまでの伝統的な性別役割分担が崩れ、これまでは男性の仕事とされていた職業への女性の進出や意思決定の場への女性の参加が進むが、男性兵士の帰還によりこうした動きを後退させないよう支援する必要がある。

## (2) 精神的問題に対する取り組み

すべての復興・開発支援プログラムにカウンセリングを実施できる体制を組み込む。特に、性的暴力を受けた女性や女児のトラウマを除くために、女性のカウンセラーを配置する、カウンセリングの内容が本人とカウンセラー以外に漏れないよう徹底する、などの特別な配慮が必要となる。

### Box 4 : カンボディアにおけるジェンダー支援事例

カンボディアで実施している開発福祉支援事業「社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサービス」において、カンボディア社会福祉省とNGOのカンボディアソーシャルサービスはJICAの支援によりソーシャルサービスセンターを3カ所に設立し、ソーシャルワーカーの育成、女性を含む社会的弱者へのカウンセリングサービスなどの提供を行い、成果をあげている。

## (3) 制度的問題に対する取り組み

- 1) 男性だけでなく女性にとっても望ましい社会が実現されるよう、和平交渉の場に女性が参画することを促進する。このことは、2000年6月に開催された国連特別総会「女性2000年会議」においても強調された<sup>3</sup>。また、和平交渉に携わる政府関係者に対しジェンダー研修や情報の普及を行うとともに、女性が意思決定を適切に行えるような訓練・支援を行う。
- 2) 復興支援に携わる外国援助関係者を対象に、人権としての女性の権利、女性に対する暴力への正しい認識と対処方法などについて、ジェンダー専門家が研修及び情報の普及を行う。カナダと英国はすでにトレーニング・パッケージを作成している<sup>4</sup>。
- 3) 政治や選挙への男性と平等な女性の参画、及び女性の土地や財産への権利を保障する法律の整備を当該国政府に働きかける。
- 4) 紛争においては国際人権法及び人道法の規範を十分に尊重し、特にレイプ、強制売春その他の性的暴力から女性と子供を保護するために必要なあらゆる措置を講じるよう支援を行う。
- 5) 難民女性及び子どもを暴力から守り、食料・水及び社会・保健サービスへの男女平等なアクセスを保障するための効果的な措置をとる。
- 6) 平和構築に関わる政策の決定や実施にあたっては、ジェンダー専門家との連携により事前にジェンダー影響調査・評価・分析を行う。すなわち、様々な活動への女性の参加を阻んでいる要因、女性のニーズ、取ろうとしている政策やアプローチが男女それぞれに与えると予測される影響を事前に評価し、女性に著しく不利な影響が予想されるような政策・アプローチは採用しない。

<sup>3</sup> United Nations( 2000 )

<sup>4</sup> CIDA( 1999 )

表6 - 2 平和構築におけるジェンダー格差是正に対する取り組み

分類	協力対象	ジェンダー格差	取り組み
人道緊急援助	紛争周辺国の難民支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>レイプ等性的暴力、売春の増加</li> <li>女性世帯の増加による労働力の不足</li> <li>多産多死、兵力としての男児尊重</li> <li>職業軍人・動員としての参戦の差</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>レイプ等性的暴力、強制売春の防止と被害者の保護</li> <li>ジェンダー別の紛争トラウマへの対処</li> <li>食糧・水その他の便益を男女平等に受けるための配慮</li> </ul>
	紛争当事国への緊急援助		
	周辺国への緊急援助		
復興・開発支援	難民の帰還促進	<ul style="list-style-type: none"> <li>帰還難民に対する社会的受容のジェンダー差</li> <li>インフラ整備のニーズの違い</li> <li>教育レベルの差による雇用機会のジェンダー差</li> <li>職業訓練を受ける機会のジェンダー差</li> <li>労働力としての男児優遇</li> <li>必要な技術・技能の違い</li> <li>帰還兵士に対する社会的受容のジェンダー差</li> <li>HIV / エイズ等感染症への対応の相違</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ジェンダー別の紛争トラウマへの対処</li> <li>男女別ニーズ調査</li> <li>職業訓練 / 雇用にかかる男女の平等機会の確保</li> <li>女性に対する職業訓練及び技術技能習得機会の拡充</li> <li>女性に対する基礎教育の拡充</li> <li>女性の役割に対する社会的理解の促進</li> <li>男女のニーズの相違に配慮した感染症対策</li> </ul>
	対人地雷除去 / 被災者支援		
	基礎インフラ整備		
	経済インフラ整備、経済社会サービス整備		
	雇用機会の創出、職業訓練の拡充		
	人材育成		
	武器回収・動員解除・社会復帰(DDR)		
民主化支援			
紛争予防	民主化支援、ガバナンス、人権	<ul style="list-style-type: none"> <li>立法府・行政府・司法への参画の差</li> <li>参画差による意志決定への反映の差</li> <li>男性に比べ女性貧困者の割合が多い</li> <li>男女の賃金格差</li> <li>家庭内の不平等な分配</li> <li>教育レベルの相違によるメディアへのアクセスの差</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>立法府・行政府・司法への女性の参画促進</li> <li>各政策のジェンダー影響調査・分析の実施</li> <li>女性の雇用機会の拡充</li> <li>女性に対する基礎教育の拡充</li> <li>女性に対する技術技能習得機会の拡充</li> <li>農林水産業における女性の労働に対する正当な評価</li> <li>家庭内の無償労働に対する正当な評価</li> <li>紛争予防のための平和教育に対する女性の役割強化</li> <li>女性に対する基礎教育の拡充</li> </ul>
	貧困削減、経済成長による所得の平等な分配		
	平和教育		
	メディアの支援		

## 6 - 4 紛争と環境、貧困

### 1. 紛争と環境問題の関連

#### (1) 武力紛争がもたらす環境破壊

世界各地で多発している武力紛争は、建造物やインフラの破壊のみならず、1990年に勃発した湾岸戦争における原油の大量流出による海洋汚染や破壊された油田から排出された煙による大気汚染に見られるように、深刻な環境破壊をもたらすことがある。また、火災による森林消失、化学兵器の使用による人体や自然環境への悪影響<sup>5</sup>なども深刻な問題である。紛争による環境破壊は短期間

<sup>5</sup> 1999年のコソヴォ紛争でNATO軍の使用したウラン劣化弾による放射能汚染が問題になっている。



に大規模に行われるが、破壊された環境の復興は成果が出るまでに長期間を要する。

### (2) 環境破壊がもたらす紛争

環境の悪化が紛争の原因となったと考えられる例もある。ルワンダでは1960年代にはうっそうとした森林に覆われていた山々が、1990年頃には人口増加と耕地拡大により急速に失われていった。そのため1990年代に入り牧畜民と農耕民との間で土地をめぐる争いが激化したところに長年の部族抗争がからんで憎悪が増大し、部族間の虐殺にまで発展した。エル・サルヴァドルの内戦、ドミニカ共和国とハイティの争いなども農地、森林、水資源、漁業資源などの自然環境・自然資源の枯渇が民族対立や貧困、経済的不平等などが結びつくことにより、紛争に発展した例であるといわれる<sup>6</sup>。

水資源をめぐる争いも、エジプトとナイル川上流の国々における洪水、取水、汚染などをめぐる論争、メコン川流域国による水の分配、ライン川やエルベ川の汚染をめぐる関係諸国間の論争などに見られるように、各地で起こっている。

### (3) 難民と環境

紛争により発生する難民キャンプは、もともと開発が遅れ生活環境が劣悪な地域に形成されることが多い。このような地域に難民が流入することにより、水の不足、水源の汚染や伝染病の流行、燃料や居住用の過度な森林利用など、様々な環境の悪化をもたらす。

### (4) JICAの取り組み

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

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

復興・開発支援においては、従来の地雷や各種の不発弾の除去に加えて、化学兵器その他の兵器がもたらす有害物質による汚染、核施設や兵器工場の破壊による汚染などへの対策も併せて行っていくべきどうか今後検討すべきであろう。

## 2. 紛争と貧困の関連

貧困問題と紛争は密接な関係にあり、貧困が紛争要因の根底にある一方で、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、新たな貧困を生み出すなど、開発促進にとっての大きな阻害要因になっている。

<sup>6</sup> 石弘之(1998)pp.180-197

### (1) 紛争の要因としての貧困問題

1990年代前半のルワンダ内戦、1989年のセネガル・モーリタニア紛争、1980年代のエル・サルヴァドルの内戦では、生活や所得を自然環境に依存している人々が干ばつや自然資源の枯渇により生存を脅かされたことにより、政府や他の民族・部族との対立・衝突に発展したとの報告もある<sup>7</sup>。ペルー、フィリピン、ネパールなどでは、民族や地域などの間の所得格差や経済的不平等が政治的対立と絡み合い国内でテロや反政府活動を促している。ボスニア・ヘルツェゴヴィナの内戦の主たる要因の1つは民族間の対立であるともいわれるが、その背景には経済格差がある。また、貧困とは反対に、アフリカでは金、ダイヤモンドなどの稀少鉱物資源の利権をめぐる争いも武力紛争の要因の1つとなっている事例が多い<sup>8</sup>。

貧困が紛争につながる例として、土地をめぐる問題がある。紛争により農民が先祖伝来の土地を離れれば、そこに、近隣の農民や難民・国内避難民、あるいは、帰還した難民が流入し、土地を占拠する結果、帰還した農民と、現実に土地を占拠している住民との間で、土地所有権をめぐる新たな紛争が発生することになる。また、絶対的貧困状況にある人々の中にさらに新たな国内避難民が流入した場合、土地や水を巡って紛争が生じることになる。特に、貧困層の場合には、土地所有権についての合法的な解決措置や司法制度へのアクセスも限られていることから、武力による紛争につながりやすいと言える<sup>9</sup>。

### (2) 紛争の結果としての貧困問題

紛争終結後、ほとんどの場合国内経済は悪化し、国民の多くは生活物資が欠乏する。紛争の結果、国内外に流出した難民・国内避難民は住んでいた土地から追われる上、所有物を失い、キャンプ内では衣食住の面から最低限の生活を強いられる。また、貧困層は、紛争の際に平和的解決措置としてとられている経済制裁の犠牲者にもなる。経済制裁は、本来、紛争当時国政府を対象としたものであるが、政治的コネのある人や裕福な人たちは、そうした影響の多くを回避でき、結局貧困層が最も被害を受けることになる。ハイティでは、経済制裁の間、飲料水の供給が半分に減らされ、ごみの回収も止まった他、主食となる食糧の価格が5倍に高騰し、栄養失調児の割合が5%から23%に上昇したと言われている<sup>10</sup>。

紛争後の経済復興は長期間を要する困難な道のりである。地雷や不発弾が大量に埋設されている国では、これらの除去に莫大な経費を要する上に土地の利用が制限されるため、経済復興が進みにくい。

### (3) JICAの取り組み

紛争終結直後は経済全体が疲弊しているため、破壊されたインフラの復旧、金融市場や株式市場

<sup>7</sup> 勝俣誠(1997)p.55

<sup>8</sup> 勝俣誠(1999)pp.54-56、石弘之(1998)pp.184-194

<sup>9</sup> 1999年3月に行われたFASID「紛争と開発」研究会における東海大首藤教授の発表による。

<sup>10</sup> UNDP(1997)p.78

の回復、農産物の流通などの基本的な経済機能の回復が優先される。これらの機能が回復し経済全体が安定した後、国内に民族や地域間の経済格差が存在する場合は民族・地域住民等との対立を緩和するため、より低所得で開発の遅れている民族・地域住民を優先的に支援することが重要である。そのためには援助関係者による当該政府とのねばり強い対話と、対立する民族・地域住民等に対する当該政府による説明・説得が不可欠である。

紛争のない時期において、安定した経済発展、所得分配の平等化、貧困の削減を達成するための支援を行うことは、紛争予防の観点からも重要である。また、近年の地域紛争の特徴として、非戦闘員たる市民が被害者の大部分を占め、かつ貧困層などの社会的弱者の被害が顕著になっている。教育や守るべき財産のない人々がより紛争の被害を受けやすいとの報告もあり<sup>11</sup>、紛争予防のためには、識字率を高め、情報を与え、持続的な経済成長と人間開発を通じて、より豊かにすることが必要であると言える。

このように、貧困問題が紛争要因の根底にあると共に、紛争が新たな貧困を生み出す結果ともなっており、貧困と紛争は表裏一体の関係にあると言える。しかも、これらは相互に助長しあうことから、紛争を予防しない限り、貧困削減は難しく、また、貧困を削減することが紛争予防にもつながることになる<sup>12</sup>。

---

<sup>11</sup> Ryokichi Hirono( 2000 )

<sup>12</sup> 黒澤啓( 2001 )

## 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)χ(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)χ(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・デイルス監修(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](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/](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	Médecins 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