

## 第2章 平和配慮とJPCIA

本章では、「平和配慮」の概念について、また紛争予防・平和配慮の視点を政策、施策、事業、案件に組み込むためのマネジメント手法であるJPCIA (Japan Peace and Conflict Impact Assessment) を取り上げる。

### 2-1 平和配慮

#### 2-1-1. 平和配慮とは何か

平和構築支援は、紛争予防・緊急支援・復興・開発支援などの「平和構築直接支援」と、その他の通常の援助における間接的な平和構築支援、すなわち「平和配慮」に大きく分けられる。

ここでは平和配慮を、「平和構築直接支援以外の開発援助であっても、少なくとも紛争を助長する要因とならないように配慮（＝紛争予防）し、可能な限り平和を積極的に促進するように配慮すること」と定義する。

このような平和配慮の具体的な例として、例えば以下が挙げられる。

(1) 多様な民族が共存する国において、民族など特定の集団のみを援助の対象とすることにより集団間の対立を助長するような事態を回避し、融和を促進するという観点も含めて裨益対象者を検討する。

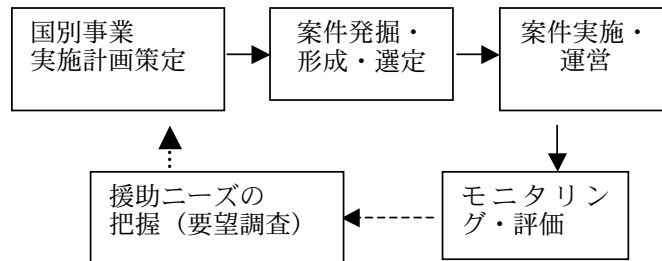
(2) 対象地域の文化・宗教・社会構造等の規範に抵触しないように配慮する。

なお、平和構築支援の対象となる国の状況は、例えば紛争は起こっていないが潜在的な紛争要因が存在している場合、紛争終結後の復興段階にある場合など、さまざまであるため、平和配慮に係るニーズも多様なものとなることが想定される。

#### 2-1-2. 平和配慮の具体的方法

このような平和配慮は、国・地域ごとの紛争要因（潜在的要因を含む）や紛争状況を把握し分析したうえで、国別の事業計画の中にも含めることから始め、個々の案件検討から実施、モニタリング、評価という事業サイクルに平和配慮の視点を統合することが重要である。

図2-1 国別事業実施計画の策定から事業実施までのサイクル



具体的には、上記の国別の事業実施サイクルに平和配慮の視点を統合させることであり、各段階において、平和配慮を明確に位置づけた国別事業実施計画の策定、当該計画に基づく案件発掘・形成・選定、平和配慮を取り入れた案件実施・運営・モニタリング・評価を行うことである。

現在検討を進めているJPCIA（本章第2項参照）は、復興開発支援のための手法にとどまらず、平和構築直接支援以外の通常の開発援助において平和配慮を促進する手法としても活用できる。また、上記の各段階において検討すべき事項は、たとえば「紛争分析」や「紛争予防のためのニーズの分析」（復興支援対象国の場合は「復興支援ニーズ分析」）の結果を国別事業実施計画の策定に反映させること、当該国の重点支援分野やプログラムの選定にJPCIAによるスクリーニングを統合させること、平和配慮項目を各案件の計画作成から実施・モニタリング・評価のサイクル全体に取り入れること、などである。

## 2-2 JPCIA

### 2-2-1. JPCIA開発の背景と経緯

多くの開発援助機関は、紛争経験国や緊張の高まる国々に対する支援を実施する過程で、個々のプロジェクトが紛争あるいは平和に及ぼす影響を審査・評価する必要性を認識してきた。この中で、カナダIDRC（International Development and Research Center）は、開発援助が平和あるいは紛争に対して与えるインパクトを計ることを目的として、PCIA（Peace and Conflict Impact Assessment）の開発に着手した。1998年3月に初めてPCIAについてのワークショップを開催し、その後フィールドテストを重ねた後、2001年6月に国際NGOであるFewerに開発を委託し、現在もその作業が継続している。また、EUやGTZを含む他の援助機関においても、PCIA手法の開発が進められている。英国のDFIDは、2001年6月、紛争分析の手法に焦点を当てたConflict Assessment手法及びガイダンスのドラフトを完成させ、現在組織内で決裁過程を踏んでいる。

JICAも各機関から情報収集する一方、NGO等外部有識者を交えて2001年5月から検討会を定期的に開催し、日本型PCIA（JPCIA: Japan Peace and Conflict Impact Assessment）の開発を進めてきた。

### 2-2-2. JPCIAの概要と枠組み

JPCIAとは、事業の計画・実施・モニタリング・評価において紛争予防・平和配慮の視点を組み込んだマネジメント手法である。本手法を通じて、紛争要因、及び紛争再発要因等、復興時特有のニーズに包括的に対応すると共に、復興・開発支援案件の各側面において紛争を予防し、かつ平和を促進するための「平和配慮」の視点を、案件の計画-実施-評価に反映することを目的としている。JPCIAの特徴は、国レベルにおける事業計画に紛争予防・平和配慮の視点を組み込むための復興支援ニーズ分析と、プロジェクトレベルにおける紛争予防・平和配慮の視点を事業に組み込むための平和配慮アセスメントが連動していることである。具体的には事業レベルの平和配慮項目は各国の国レベルの紛争分析の結果から導き出されており、表中の国レベルの「復興支援ニーズ分析」とプロジェクトレベルの平和配慮アセスメントの「平和配慮項目」とが連動している。

JPCIAは、現状分析→国レベルの紛争分析→復興支援ニーズ分析→他の側面からのスクリーニング→支援分野の特定→ステークホルダー分析→平和配慮アセスメント→他の側面の考慮→プロジェクトの内容の確定の順番で分析が行われる。

評価にJPCIAを用いる場合には、評価5項目の視点と紛争予防・平和配慮の視点から評価する。紛争予防・平和配慮の視点を事業に反映することとは、「一般的平和配慮項目」と、国レベルの紛争分析から導き出された「平和配慮項目」にあげられている項目を事業に組み込むことである。評価結果から導き出された教訓は、復興支援ニーズ分析の区分BとCの項目にフィ

ードバックされる。PDMe（PDM評価版）を用いて1 + 5項目で評価した結果得られた教訓のうち、紛争予防・平和配慮に特化した事項は、一般的な平和配慮項目に加えらる。

### （1）現状分析

現状分析の目的は、紛争をもたらした諸要因や紛争勃発に至るまでのプロセス、並びに紛争勃発から紛争終結の一連の過程を把握することである。具体的には、紛争の経緯について時系列に整理し、紛争勃発の状況、紛争勃発後から和平合意へのプロセス、併せて紛争終結後の状況や現地における復興体制について分析する。

### （2）国レベルの紛争分析

国レベルの紛争分析の目的は、紛争が勃発した背景、及び要因を把握することである。紛争勃発にはさまざまな要因が異なる段階において絡み合っていることから、紛争要因を「構造的要因」「引き金要因」「永続要因」に分類した上で紛争分析を行う。

「構造的要因」は、もともと構造的に紛争を誘発する要因として存在していた要因であり（例：少数民族による独裁や貧富の差）、「引き金要因」は、紛争勃発の直接的な引き金となった要因である（例：周辺国の介入や隣国におけるクーデター）。構造的要因、引き金要因を分析する際はDAC、UNDPの分類を参考とする（表2-1参照）。「永続要因」は、紛争勃発後に発生し、紛争を継続させようとする要因である（例：戦争経済の発生、民衆間の憎悪・復讐心の増幅）。

これらの要因のうち、紛争中あるいは終結後消滅したものについては、その後の復興支援で考慮する必要がないが、紛争終結後も継続して残っている要因は再発要因となりうることから、復興支援の際考慮に入れるべき事項であるため、網掛けして次の復興支援ニーズの表の区分Aに記載する。

### （3）復興支援ニーズ分析

復興支援ニーズ分析においては、上記の紛争分析で確認された、紛争終結後も継続して残っている要因の他、紛争の結果新たに生み出された紛争を再発させうる要因、さらに再発要因とはなり得ないが国の復興のためには必要とされる復興ニーズを含めて包括的な復興支援ニーズ分析を行う。

復興支援ニーズは、表に記載されているとおり、区分A「紛争要因であり、紛争後も解決されていない事項」、区分B「紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項」

（例：小型武器の氾濫）、区分C「紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項（例：失われた人材の育成）」に分類される。区分Aは、「1. 国レベルの紛争分析」で列挙された要因のうち、紛争終結後も継続して残っている要因（表1で網掛けされた要因）がそのままここに入る。区分B、区分Cは表2-2「紛争要因（参考）」を参考と

して、それぞれの国・地域の独自の状況に合わせて当てはまるニーズを列挙する。これらのニーズは、支援計画を策定する際の便宜を考慮し、「緊急援助」「和解」「治安維持」「社会基盤整備」「ガバナンス」「経済復興」「社会的弱者支援」に分類して表に記載する。この7項目はJICAで復興・開発支援の重点分野に定められている。

#### (4) スクリーニング

CAP (Consolidated Appeal Process)、CG会合、先方政府の国家計画、我が国の当該国に対する外交政策、他のドナーの活動状況等の情報を参考にして、復興支援ニーズ分析で列挙された課題のスクリーニングを行う。

#### (5) 支援分野の特定／プログラム目標の設定

スクリーニングの結果優先度の高いものとして選択された復興支援ニーズを、JICAの7つの復興・開発支援重点分野「緊急援助」「和解」「治安維持」「社会基盤整備」「ガバナンス」「経済復興」「社会的弱者支援」に分類して支援分野を特定し、それぞれのニーズに対応するプログラム目標も併せて設定する。モニタリング、事後評価の場合には、実際の支援分野が、紛争分析・復興支援分析から導き出されたニーズにどのように対応しているかを評価する。

#### (6) ステークホルダー分析

プロジェクト実施地域において、どのようなステークホルダーが存在し、それぞれのステークホルダーがいかなる特徴や関心事項をもっているかを分析する。さらに、平和を推進する可能性のあるステークホルダー、紛争要因を助長する可能性のあるステークホルダーや要素の確認も行う。ステークホルダー分析は、次のステップである、平和配慮アセスメントのうち、一般的な平和配慮項目のチェックを行う際の参考情報となる。

具体的には、対象となるプロジェクトに関係するステークホルダーを列挙し、政府関係者、裨益者、地域グループ、ドナー／NGOのカテゴリーに分類する。その上で各ステークホルダーの民族／政党分布、ジェンダー分布、及び国の特性を勘案して、紛争や対立関係に関連する事項を新たな項目として適宜加える。さらに、それぞれのステークホルダーに関し、特筆すべき留意事項があれば補足説明を加える。

#### (7) 平和配慮アセスメント

平和配慮アセスメントの目的は、それぞれのプロジェクトが紛争や平和とどのような関係にあるかを検証した上で、平和を促進するための対策を検証することにより、個々のプロジェクトを実施する際に、紛争を予防し平和を促進することである。

全ての国、全てのプロジェクトに共通して配慮すべき「一般的な平和配慮項目」として、「適切な援助対象の選定」（明確な選定基準の設置）、「量・質的に公平な援助の分配」（民族、

地域、性別、及び対立するグループ間における援助の公平な分配)、「実施上の透明性の確保」(情報の開示、協議手段の有無、市民の調整・対話能力の有無)、「ステークホルダーの公正性」(カウンターパートやプロジェクト実施者を含む主要なアクターの公正性)、「和平を加速するアクターの参加」の5つの項目を設定し、プロジェクト形成に活用する際は、対立していたグループの片方だけに援助が偏らないように配慮するなど、紛争を助長する可能性を縮小し、併せて和解に熱心な市民グループのリーダーを事業実施の際、協力者として取り込むなど、平和を促進する可能性を広げるよう配慮する。評価に活用する際は、プロジェクト実施にあたって5つの項目に配慮されていたか精査する。

次に、紛争分析から導き出された平和配慮項目(「紛争要因、再発要因とプロジェクトの因果関係」として、復興支援ニーズ分析で区分A「紛争要因であり、かつ紛争後も解決されていない事項」と区分Bの「紛争の結果生み出された紛争再発要因」に挙げられた課題を羅列し(区分Cは紛争再発要因ではないため除外)、これら各事項に対して対象プロジェクトがどのような影響を及ぼすか判断し、ネガティブな影響を縮小・削減するために講じるべき対策を検討する。

#### (8) プロジェクト内容の確定

特定された支援分野に基づいて挙げられている復興支援ニーズに対応した形で設定されたプロジェクト目標を達成するための成果/活動/投入を決定する。その際ステークホルダー分析並びに平和配慮アセスメント、他の側面の考慮を経て紛争予防・平和配慮の視点が組み込まれる。

表2-1JPCIAフローチャート

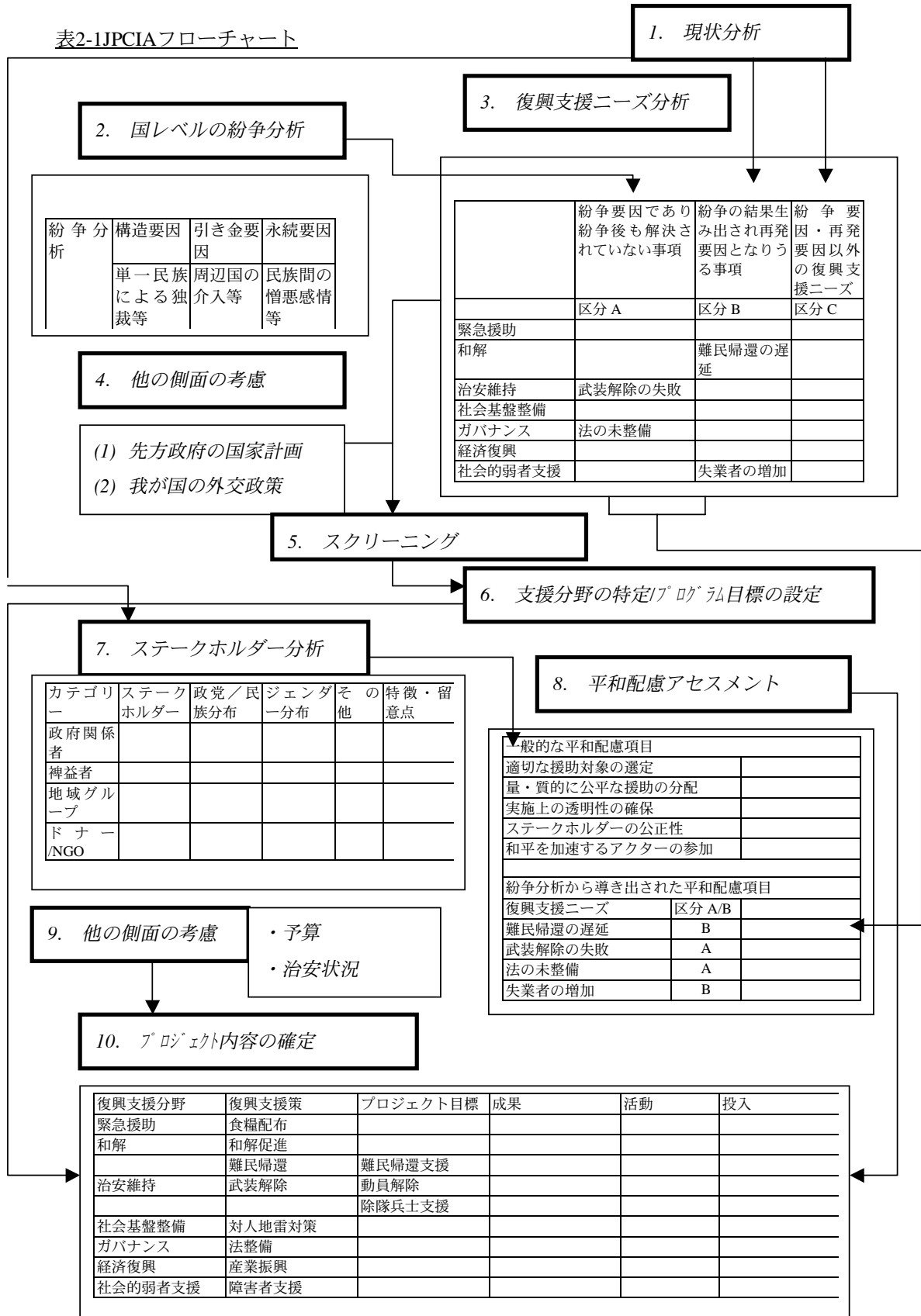
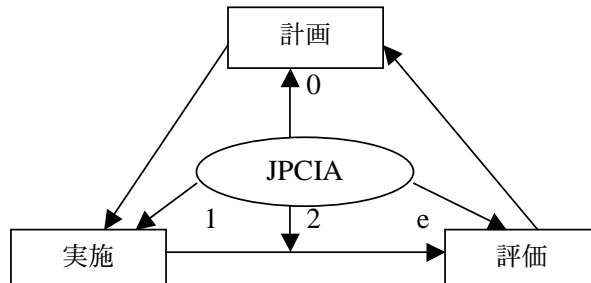


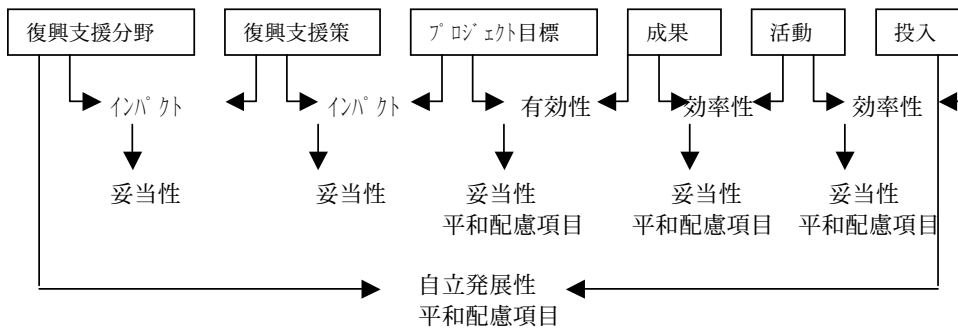
図 2-2

JPCIA のサイクル



モニタリング・評価

復興支援分野	復興支援策	プロジェクト目標	成果	活動	投入
緊急援助	食糧配布				
和解	和解促進				
	難民帰還	難民帰還支援			
治安維持	武装解除	動員解除			
		除隊兵士支援			
社会基盤整備	対人地雷対策				
ガバナンス	法整備				
経済復興	産業振興				
社会的弱者支援	障害者支援				



平和配慮項目：「8. 平和配慮アセスメント」の表の一般的な平和配慮項目と紛争分析から導き出された平和配慮項目



表2-3 DAC、UNDPによる紛争要因の分類例

	構造的要因 (structural factors)	引き金要因 (accelerating/triggering factors)	永続要因 (perpetuating factors)
DAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人口過密</li> <li>・富の偏在</li> <li>・政治や経済活動への参加機会の不平等性</li> <li>・資源をめぐる利権の集中</li> <li>・多民族社会等の社会構成の問題</li> <li>・グループ間の対立の歴史</li> <li>・暴力の遺産等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・急激な経済の停滞</li> <li>・国内の結束力の崩壊</li> <li>・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</li> <li>・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</li> <li>・武器の流入</li> <li>・近隣諸国・地域機関の介入</li> <li>・人や資本の大量移動</li> <li>・社会経済的格差の拡大</li> <li>・民族や他の差異の搾取</li> </ul>	
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> <li>・構造的なマクロ経済問題</li> <li>・特定のグループの政治的・経済的意思決定または機会へのアクセスからの制度的な排除</li> <li>・民族、部族、ジェンダー等を理由とした制度的な不平等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・思想、宗教、民族間の差異の誇張及びその濫用</li> <li>・マクロ経済における急速な・大幅な変化によって不況や所得格差がもたらされ、機会へのアクセスがさらに困難になること</li> <li>・行政機関の能力低下及び行政サービスの崩壊、政治運営の失敗及び腐敗による行政に対する信頼の低下</li> <li>・構造調整計画等、人間開発の分野にマイナスの影響を与えるような形での公共部門の行き過ぎた改革</li> <li>・表現の自由及び集会の自由の抑圧</li> <li>・極めて限られた国家収入源、税徴収機能の弱体化、非効率的な国家予算・支出管理制度</li> <li>・政治的な空白及びそれに伴う法秩序の悪化、犯罪の増加</li> <li>・独裁者の個人的な崇拜</li> <li>・環境劣化による経済へのマイナス効果</li> </ul>	
Leonhardt (1999)			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