

ワシントンDC開発フォーラム

www.developmentforum.org

紛争と開発に関する今後の取り組みについて - 世銀の活動枠組みを参考としつつ -

2002年9月12日、ワシントンDCにて、政府、実施機関、世銀グループ・米州開銀・IMF、企業、NGO、シンクタンク・大学、メディア等の経済協力関係者27名が、紛争後地域の開発協力に関する今後の取り組みについて、昼食を交え個人の資格で意見交換を行ったところ、概要次の通り。

【ポイント】

1. 今までは紛争と開発の間に大きな溝があったが、現在の世銀加盟国のまさに4分の1はなんらかのかたちで紛争の影響を受けており、世銀としても対応するユニットが設置され、オペレーションが推進されている。また、より効果的な開発支援を実現させるためにも、復興前の和平段階から関与することが重要である。
2. 世銀の課題としては、(1)まだ紛争に関する知識と経験が浅いということ、(2)ローカル・オーナーシップを常に尊重するべきであるということ、(3)紛争後の国においては、開発支援に対するリターンリスクが高く今までは敬遠されがちだったが、今後は取り組むべきであること、(4)相手国の政府のみならず紛争当事者やNGOなど多様なコンタクトやネットワークを構築し活用する有用性を認識することなどが挙げられる。
3. 日本国民の平和を望む声は大きいですが、実際の行動としてまだ見えにくい。資金面ばかりが先走っている感があり、困難ではあるがマルチへの協力、日本発NGOの活動が期待される。
4. 日本の「顔の見える援助」の一環として、明石康氏、緒方貞子氏のように仲介・調整を担うパーソナリティが重要である。また、潜在的にそのような能力・経験を持っている人を育成して国際社会で経験・活躍させることも、今後取り組んでいくべきである。

冒頭プレゼンテーション担当：黒田和秀（くろだ・かずひで）

世界銀行紛争予防・復興ユニット上級知識管理オフィサー。国連にて自然災害問題や人道救援でアフガニスタン、アルメニア地震、モザンビーク、ヨルダン（湾岸戦争避難民支援）などをジュネーブで担当。1992年よりニューヨークに移り、前国連人道問題局（現在国連人道問題調整事務所）でルワンダ、北朝鮮などを担当。現在、世界銀行の紛争予防・復興ユニットで勤務。

（プレゼンテーション内容は発表者個人の見解であり、所属先、ワシントンDC開発フォーラムの立場を述べたものではない。）

1. はじめに

私は国連で 15-6 年間勤務した後、最近世銀に移った。今回のプレゼンテーションでは、まず結論を話し、その後、紛争予防、平和構築に関して世銀でどのような貢献をしているかについて触れたい。

2. 世銀と紛争予防・復興支援

(1) 紛争予防・復興ユニット設立の経緯

そもそも、世銀は第二次世界大戦後の復興支援を目的に設立された機関でもあることから、世銀は、紛争予防及び紛争後の復興支援で色々な役割を果たしてきている。1990 年代、特にボスニア紛争後は世銀の活動も顕著になり、世界十数ヶ国で紛争後の支援調整の役割を演じてきた。世銀は分権化された組織ではあるが、ボスニア、ユーゴ、アルゼンチン、エルサルバドル、モザンビークを見てもアプローチには共通するものがあり、紛争後の支援についても、これまでの business as usual のアプローチではうまくいかないということが教訓として得られた。これを受けて、1990 年後半にポスト・コンフリクト支援についての評価が行われ、(イ)世銀内には紛争に対する実施政策(operational policy)が存在しないことから、直ちに対策をとるべきであり、(ロ)小規模であれ、紛争後の国々の開発に対応する何らかのユニットの設置が必要、という結論が出された。その結果、「紛争後ユニット(Post Conflict Unit)」が設立され、それが最近「紛争予防・復興ユニット(Conflict Prevention and Reconstruction Unit)」に改称された。

(2) 開発協力と紛争に関する世銀の実実施政策

紛争予防といった新たな分野を開拓するのではなく、先ずは従来の枠内での至急の対応を可能ならしめるために、「復興支援実施政策」(Emergency Recovery Assistance Operational Policy)が 1995 年に策定された。汚職分野と同様に、紛争分野についても、世銀ではなく国連が面倒を見るべきだという見方が最近まで強く、現在でも世銀内部の法律関係者を中心に紛争分野における事業拡大に懸念を示す者も多い。Mission Creep といって、組織が色々なことに手を出すと課題ばかり増えて焦点がぼやけることへの懸念がある中、さらに政治的な要素が強い紛争分野への拡大ということで、その懸念が一層強くなるわけである。しかし、最近の東チモールの世銀加盟をもって世銀の加盟国は 191ヶ国になり、そのうちいわゆる紛争影響国(conflict-affected countries)は 40ヶ国程度にも及ぶ。これは加盟国全体の 4分の1にあたり、世銀としても、紛争関係であることを理由に目を閉じるわけにはいなくなってきた。

紛争と開発協力政策の関連において、いくつか重要な視点を書き出すと次の通りになる(配布資料参照)。

- ・ 紛争が発生してしまったら、継続的な開発を遂行するとのゴールは達成できない。その面から見ても、紛争地域の国々に対する様々なプログラムをこれまで以上に拡

充・提供すべきである。

- ・ 紛争中の国に対しては全く支援をすべきでないとの従来の解釈に対し、(i) 紛争が起きやすい国、(ii) 現在紛争中の国、(iii) 紛争後の再建途上の国、において世銀として実際に活動をしていることから、これらの諸国に対して世銀も然るべき役割を果たす必要がある。

(3) ポスト・コンフリクト基金の創設

紛争に影響されている国に対して、世銀として何ができるか配布資料にまとめてあるが、資金面での支援体制について若干細かく紹介したい。一つは紛争予防・復興ユニットが持っている「ポスト・コンフリクト基金」がある。例えば、コンゴ民主共和国は世銀に対する債務があり、そのような国はデット・クリアランスを終えてから新規融資を用意することとなっているものの、クリアランスを待っている状態は遅すぎる。そこで、無償資金のポスト・コンフリクト基金が設置されたわけである。規模は100万ドルぐらいだが、簡単かつ早急に資金を用意することができ、融資先は政府に限ることはなく、NGO、シンクタンク等の機関への支援も可能であるとの柔軟性もある。コンゴ民主共和国の最初の資金援助は、武装解除のための50万ドルのプログラムに対するものであった。

さらに、援助国が世銀を通して用意する各種信託基金もあり、東チモールについて設立された基金などが良い例である。しかし、それだけでは足りないこともあり、例えばコンゴ民主共和国のケースでは、世銀のIDAグラントからも50万ドル用意され、その後にIDAクレジットの交渉が始まったという経緯もある。

アフガニスタンのケースについては、アフガニスタンの将来について、紛争中の段階から国連や援助国と意見交換をしたり、様々な分析をしたりしたことが役に立っている。ポスト・コンフリクトのためのマルチドナー・ファンドが用意され、IDAグラント100万ドルが出され、今後もIDAクレジットが用意される。

(4) 紛争に関する研究

世銀のインハウス研究部門である開発経済局(DEC)においては、2-3年前からポール・コリエ氏が紛争と暴力の経済的原因についての研究をしている。結論としては、天然資源に豊富であると、政府側、反政府側の双方が資源を保有するため、紛争が起こりやすく、また解決しにくい。この研究の一環で、石油、ダイヤモンドについて、シェルやBPなど一般企業側から如何に透明性を高めるようにするかというプロジェクトを進めており、これは先々週のWSSDでも取り上げられた。

3. 教訓と今後の課題

以上のように、世銀はポスト・コンフリクト国に対して、オペレーション、資金、政策という様々な面から貢献しているわけだが、その活動を通じての世銀としての過去の教訓と今後の課題について、以下のように簡単にまとめてみた。

- (1) 【ケース・バイ・ケースの対応】世銀もポスト・コンフリクトに対応するようになり相当知識が深くなってきたが、新しいケースが出てきた場合に、すぐ過去の教訓を当てはめようとする傾向が強い。同じミスを犯さないためには過去の経験から学ぶ必要性はあるにしても、紛争後の支援はケースごとに性質が全く違うことも意識しなければならない。コンゴ民主共和国のケースをアフガニスタンに当てはめようとするると逆にミスが生じやすくなる。それぞれの国情を良く知らなければ、良い政策をとることは出来ない。
- (2) 【ローカル・オーナーシップ】ウォルフェンソン総裁が2、3ヶ月前にアフガニスタンを訪問した後に話をしてしたが、世銀もアフガニスタンには客として
いるわけであり、アフガニスタンがすべて決めるべきであるし、世銀はそれをどのようにサポートしたらよいかということ
を常に頭をおくようにと述べていた。つまり、ポスト・コンフリクトにおいてもローカル・オーナーシップへの意識が重要である。
- (3) 【開発支援効果】世銀内部でも未だ議論がある問題ではあるが、開発援助の有効性からすると、紛争後の国々に対しては、融資を付けにくいという問題がある。コリエの研究によっても、中国に1ドルの融資をすれば1ドル以上のリターンが戻るが、ソマリアやシエラレオーネはインディケーター（指標値）が低いので、資金を用意しても、リターンが望めないとの問題がある。よって次々と資金を調達しなければだめである。しかし、昨年9月以後、国際社会のメンタリティに変化があり、脱落国を無視するとテロが起
こりやすくなるとの不安から、以前のようには無視すべきでないとの意見が強くなった。世銀内でもワーキング・グループが設置され、貧困撲滅のためにも開発効果が極めて弱い国に対して、支援枠を変えていかなければならないという議論もされている。
- (4) 【パートナーシップ】プロジェクトを進める上での問題として、パートナーシップの重要性がある。例えば、教育プロジェクトであれば、文部省でプロジェクトを用意して、そのリーダーシップのもとでプロジェクトを始めれば良いが、紛争後の国々に対する支援は、プロジェクトを行う場合に、一人のプレーヤーが単独(よって責任も単独)で進めるのではなく、パートナーシップに基づき、常に他のプレーヤーと調整して進めなければいけない。紛争関連でのパートナーシップとなれば、世銀にとっては難しい問題ではある。紛争後の支援に関わっていない場合に、ニュー・ヨークにある国連や援助国との関係も薄いまま、パートナーシップなしで紛争後の国での活動を始めると、問題を起こす可能性が高まる。ワシントンにいる世銀のカントリーチームが国連とよく話し合
って、ある程度分業し、責任をどこまでUNDP、どこまでUNHCR、どこまで世銀という形で調整することが重要となる。

4．日本と紛争支援

最後に、日本政府として、また日本のNGOとして、今後どのようにポスト・コンフリクトの問題に関わっていくべきかにつき話をしたい。

日本については、金ばかり出して、結果が見えないという側面がどうしても強い。国民についても、自分たちの税金を使うのであれば日本が貢献したという面を表に出して欲しいという思いが強く、それを受けて政府内においてもマルチを控えてパイを強化し、国民に納得してもらいたいという声が強くなると思う。特に経済情勢が悪いとODA額も減るので、そのようなニーズは強くなるだろう。

他方、マルチの世界から見ると、これまで日本の支援は資金面以外は頼れなかった面がある。実際の援助を実施する際のサブスタンスに関わる面となると、日本の場合はどうしても知識・ノウハウに欠けることから、そのような面において期待はされてこなかった。今の日本はまずはパイを強化しなければいけないであろうが、今後はマルチへの協力も強化する方向に進むことを望む。また、マルチへの協力強化が今後の日本にとっての大きな課題の一つだと思う。

日本人は、平和について大変興味があり、平和を望んでいるということを感じるが、平和を謳うだけでは結果が出ない。これまで以上に色々な案を出し、具体的な行動に移していかないと、目に見える結果は出ない。例えば、「イラクで戦争が起こるかわからないが、平和であるべきだ」といっても、実は米国は平和を達成するには武力を使う必要があると考えている等、平和に対するアプローチも様々なのである。日本には日本独自の意見があって然るべきであるが、漠然と平和を謳っているだけではなく、具体的な活動・行動が必要になってくる。確かに以前と違って、現在の日本のNGOは人道援助の面で活躍してきている。しかしもう少し先の段階における開発援助については、まだまだギャップがあると個人的には感じている。

【席上及び直後の電子メールによる意見交換】

1. ポスト・コンフリクト支援システムと日本の課題

- (1) 90年代はコンフリクトだらけで、ポスト・コンフリクトの分野が一種成長産業になった。世銀における東チモール支援のケースがよい例だが、最初に駆け込んで大体の情報を得ることができるフォーカル・ポイントとしての部局が組織内に存在することは極めて重要である。2年前に比べても知識は蓄積・整理されているので、さらに改善していく部分だと思う。
- (2) 世銀のいくつかのオペレーションを観察しながら、日本の今後の対応に参考になるのではないかと思う点を申し上げる。例えば東チモールのケースであれば、3年前、独立闘争が続く過程において、既に独立派リーダーは世銀とコンタクトをしており、紛争終結後の支援について意見交換をしていた。対インドネシア支援でパイプラインに載っていた事業の一部を切り離して振り向けることができたので、独立のための移行期間に入って非常に早い時点でコミュニティ開発支援の事業を開始することが出来た、という利点はあったものの、新政権指導者との既存のコンタクトがさまざまな面で立ち上がりの作業を容易にしていた。かなり多くの例において、コンフリクト状況の段階から、世銀はいろいろなアクターとのコンタクトを築いており、他のパートナーに情報を提

供している。日本も同様の働きかけを当然やっていると思うが、冷戦構造の崩壊や民主化の結果、各国で政治的アクターが格段に多様化していることに鑑みれば、現在の統治勢力だけではなく、広いステークス・ホルダーとの対話を一層強化することで、一旦ことが生じた場合、より迅速な対応が可能になると思う。それでも、個別の国として、現政権への敵対勢力との日常のコンタクトに限界があることはやむを得ず、その場合は、政治的色彩の薄い国際機関に、出資者として積極的にその役割を担わせ、意図的に活用することも有用ではないか。

- (3) 世銀の紛争後ユニットの名称が、紛争予防・復興ユニットに変わったというのは象徴的である。「ワンストップ・ショップ」としての比較優位の現れ、という点については、世銀内で事業を担う立場からすると、違和感とともに、反省を感じ得ない。ポスト・コンフリクトとされる、あるいはその予備軍とされる40プラス何十もの国の多くには、世銀は何十年も投資しており、あらためて別途「紛争予防」といいう看板を掲げることは、日々のオペレーションを通じた活動はいったい何だったのか？ 世銀が進めてきた経済・社会開発のアプローチでは、国内外の紛争の火種を取り除くことができないのか？という疑問を提示している。起きてしまった紛争について、「とりあえず駆け込む先」があることは組織として不可欠の要素であり、コンティンジェンシーとして世銀の優れた部分であると考えられる。しかし、クライアントの3分の1かそれ以上にも達する国々が紛争予防・復興ユニットのお世話になるという現実には、一ユニットの名称・機能云々を越えた、通常のIDA融資等の中でいかに紛争予防の配慮を考えるべきか、というメッセージかと受け止めている。
- (4) 相手にしなければいけないアクターが増えたという点について、他のドナーはNGOや非政府組織に支援の手を伸ばしているのに、日本の援助を見ていると、国家援助としてあくまでも国・政府組織を相手にするというドグマを持っている。そのドグマを変えないと全体から取り残されていくとの不安がある。例えば、ミャンマーのケースなどでは、相手が主権国でないという関係がもてないと相手にできないということで、国際的に相当取り残されてもかたくなにドグマを守っているようであり、変革の必要があろう。
- (5) 人道援助はプラットフォームが出来ているが、開発面については、ワシントンDC開発フォーラムでこのような勉強をしているのであれば、ここから構想や案を出し、日本に送り込んだらよいのではないだろうか。日本国内では平和主義が根っこになり、とにかく平和を謳えばよいというように走りやすい。その意味では構想や案を発信する場として、ワシントンは良い場所と感じる。
- (6) IMFとして東チモールに先週独立後最初のミッションに参加した。ポスト・コンフリクト支援にはいくつか段階がある。まずはピースビルディングとして、平和と安定という段階であり、次に開発としての国づくりの段階である。最初のピースビルディングのところは分かりやすいが、開発の段階はそうとは限らない。世銀が採っている方法は、「これがよい」と思われるものを実施し、それが可能でなければ他ケースからのベストプラクティスを提示して学んでもらおうとするものである。しかし、国や発展レベルによって同じことをやらせ

ても吸収できるかは異なる。やらせようとしてもあまりに無理がある場合があるので、これを世銀ではどう整理しているのか。

- (7) 世銀内では、紛争問題に関わった経験がある職員が極めて少ないのが事実である。現在はケース・バイ・ケースの対応を強いられており、コソボで紛争が起きた場合は、その際に人を集めて努力した。世銀内部は、この分野については専門教育に加えて経験も足りない。例えば、セネガルで地雷撤去のプロジェクトを始めたらよいのではないかという話がつい最近あったが、たまたまそこにいたロードエンジニアが地雷撤去を始めるということになったという具合である。少しずつ進歩はしていると思うが、当該部局で分からないようなことは、世銀内の他部局に問い合わせ、それでも分からなければともかく従来の方
法で進めるというアプローチがまだまだ強い。
- (8) 紛争の性質も変化しており、十数年の長期的な紛争もあるわけである。日本が援助するに際して、緊急人道援助と開発援助のつなぎ目に注目しないと良い援助ができない。例えば、紛争中またはポスト・コンフリクト国への教育援助（難民や国内避難民の教育を含む）などはつなぎ目に当たり、緊急援助であるか開発援助であるか、単純に分類できない分野もある。緊急援助において経験のある日本の NGO は多いが、政府開発援助機関が、それらの NGO が長期的な開発援助と繋がるような緊急援助ができるような環境をつくっていくべきである。

2. 日本における人材育成

- (1) 日本には、世界に知られるパーソナリティがもっと必要である。緒方貞子氏や明石康氏のようなメディアへのインパクトが強い人たちに一層の活躍をして頂き、国民の理解を得て、日本社会・世論をリードして欲しいと思う。この分野で、最終的に重要なのは「人」である。例えば、緒方氏のような人材が世界中を回ることにより、日本国内で記事になり、国民の知識を増すことになるが、逆にそのような人がいなくなれば、関心も減る。現在は、大島氏が国連事務次長として国連人道局で走り回っている。世界各地の和平交渉を見ると、アメリカの場合はカーター元大統領の存在が大きい。大学教授でも、いろいろな人材が非公式に関与している場合があり、日本に関しても今後ある程度期待して良いのではないだろうか。
- (2) 紛争分野における日本の人材育成が必要であることは事実である。横田洋三教授など国内では活躍している人材はいるので、そのような人がどんどんスピークアップし、いろいろなケースに関わっていけばよいのではないだろうか。例えばノルウェーは小さな国だが、中東和平交渉に関わった。研究者が研究や教務のみならず、実世界における活動に関与してもらうことが重要であろう。特に人材のネットワークがあれば効果的であり、川上から関わっていくことが支援につながる。そしてやはり、最後にこの人ならというパーソナリティが必要である。ある意味で潜在的に能力、経験を持っている人をブラッシュアップして、国際社会に出していくべきである。

- (3) ネットワークということであれば、今ワシントンで活動している人たちの中でも、日本に帰って組織の代表をしたり、学生の場合でも同級生が将来、途上国の大臣になるかもしれない。現在あるコネクションは重要である。このようなネットワーキングの議論は国内で始まっているわけであり、ワシントンから違った面で貢献できる点であろうと思う。

3. ポスト・コンフリクトにおけるオーナーシップの問題

- (1) ローカル・オーナーシップといっても、誰を信じればよいのかが疑問としてある。開発屋が間違いを犯しやすい原因は、「国を尊重して」という発想にあるだろうが、利害対立が残っている紛争後の国では、一体誰の声を聞けばよいのかが迷いがあるだろう。例えばオクスファムは「正統なリーダーシップ」を見つければよいというが、如何なものか。
- (2) 例えばアフリカの場合は、リーダーシップの問題が大きい。国内のトップレベルは英米大学で博士号を持っていたりして、最上層およびそれに準ずる層の知的レベルは高いが、その次のレベルになると不安がある。ハーバード大学の教授にでもリーダーシップ・トレーニングを委託すれば良いという案もあるが、トレーニング対象者がいない場合が多いし、いたとしてもその次のステップでのサポートがない。東チモールのようにカリスマ的リーダーがいれば、そのリーダーシップにまかせて支援層を強化すればよいが、そのようなリーダーがいない場合は、Community -Driven Development (CDD) ということ、ステート・レベルでのエントリーポイントはあきらめて、地域に入ってリーダー育成を試みるという方法がある。世銀の中ではCDDが新しい「流行語」になっており、様々な場でCDDを試すべきという声が強い。結果こそまだであるが、アフガニスタンでもCDDについては何千万ドルもの資金手当てがなされている。トップレベルがだめならCDDで、という風潮が世銀内であることは事実である。

4. 外交政策からの関与

- (1) 日本において外交政策と開発政策をリンクさせるべきかという話がよく議論されるが、日本が紛争後の復興支援に参加することを考えた場合、紛争解決の際の交渉や調停に積極的に関わっていかないと、復興支援におけるリーダーシップ、発言権をもてないのではないだろうか。結局は開発だけの問題でなく、外交により関わるということだと思う。
- (2) 外交からの関わりについては、立場によるのではないであろうか。世銀は、和平交渉に入っていないので、政治的な参加をすべきでないという見方もあるが、例えばブルンジではアルーシャなどで経済面でのアドバイスを与えていた。日本の場合は、何らかの形で和平プロセスに関わらないと、後で資金支援のプライスタグをもらうだけとなる。最終的には、政治的な面からの判断となろう。

- (3) 紛争後の復興支援に関しては、日本人は感情的な面があって支持を得やすい。政府のなかでも、和平構築の段階で関わるべきだという声がある。最近でも、アフガンや中東にも関わろうとしている。

5 . ポスト・コンフリクトにおける世銀の付加価値

- (1) 世銀の付加価値について伺いたい。世銀が通常の融資業務の一環としてポスト・コンフリクト地域に関わる、というのであれば理解がしやすいが、現在の潮流は、もっと以前の政治的交渉の段階から世銀が積極的に関わるということのようである。このような段階で、世銀がグラントを出したり、地雷除去に関わることなどは、世銀としての付加価値とは何だと考えておられるのか。何故国連でなく世銀がやるべき話なのか。
- (2) まず世銀にとっての付加価値は、国別にあるということが重要だと思う。アフリカ諸国は何らかの形で紛争に関わっているわけであり、もし世銀が紛争問題に関心がなければ、アフリカから撤退した方が良い。ということで、アフリカ地域については、ミニ・ポストコンフリクト・ユニットを作り、政策アドバイスをしている。アジア地域については、国別に見てみて、特にスリランカや東チモールなどで圧倒的に世銀の付加価値がある。ラオスも欧州・中央アジアについても、国別に世銀の付加価値を考える必要がある。
- (3) 国連と比較しての世銀の付加価値に関してだが、開発においては世銀はショッピングモールの存在であり、ワンストップで全部アドバイスを提供できるという機能がある。開発分野をすべてを一括して取り扱っていることから、パッケージとして対応することができる。それに対して国連の場合は、紛争関連については安全保障理事会により枠が用意されると動きやすいという利点はあるも、支援を受ける側からすればワンストップ・ショップが出来ず、子供のことはユニセフだが、難民だったら別の機関に行けとなる。また、国連は無償支援だけなので資金供与が短期的であるが、世銀は長期的に支援をすることが出来るとのメリットもある。なお、世銀が非常に巨大な組織という誤解を与えるのも危険であることは留意したい。
- (4) ポスト・コンフリクトにおける避難民の扱いについては、世銀内部ではまだ政策がまとまっておらず、専門家間で検討している段階である。余りにもアジェンダが多すぎるという声もあるが、避難民も数が多く、無視することはできないので、いくつかの国を取り上げ、より真剣に考えようという段階にある。

6 . コンフリクトの定義

- (1) コンフリクトといっても、単に治安が悪いというレベルから戦争が始まる、無政府状態になるといういろいろな状態までがあるが、世銀におけるコンフリクトの定義を知りたい。

- (2) 定義の話になると、それはそれで結論がないのが実情であるが、自分が使用しているのは Conflict-affected という概念である。どの国が Conflict-affected であるかについては、世銀内のカンントリーディレクターに判断を任せる。例えば、インドやパキスタンは含まれないことになる。また、この概念であれば、隣国で紛争が起こっている場合も含みうる。結局、何が重要かというところ、コンフリクトは何かという議論よりオペレーションとして何をやるかということである。

7. 日本にとって今が「紛争と開発」への体系的・戦略的な取り組みの好機

- (1) 「紛争と開発」の問題は従来より様々な部面で取り上げられているが、特に今年に入って、日本として本問題に体系的・戦略的に取り組むための機運が高まっているように思われる。具体的には、
- ・ 内閣官房の国際平和協力懇談会（本年5月設置、年内から来年にかけて報告・）実施段階に）
 - ・ 人間の安全保障委員会（緒方・セン共同議長）における作業（日本が他機関等と協力しつつ推進、来年に最終報告書を発出し「行動計画」を提示）
 - ・ アフガニスタン支援における日本の各種イニシアティブ（「平和のための登録」、「緒方イニシアティブ」等）
 - ・ 川口大臣アンゴラ訪問（本年8月）、TICAD3開催（来年10月）
 - ・ UNHCRとの協力拡大（緒方高等弁務官以来の関係深化、最近のJICAとの人事交流等）
 - ・ 紛争予防・平和構築無償の新設（本年4月、120億円）
 - ・ 紛争関連地域での日本のNGOの活躍と関心の高まり
 - ・ テロ対応が継続する中での日本の人道・復興面での貢献の必要性
- などがあげられる。これらをすべて盛り込めば、日本として、「紛争と開発」の分岐点から理論から具体的な行動に至るまで包括的な形でメッセージと貢献を世界に示すことができると思う。
- (2) このためには、組織や部局を超えての戦略的なリーダーシップの発揮が不可欠だと思われる。上記の各項目のそれぞれをきちんと準備・実施するだけでも大変な作業であり、担当部局の事務負担も相当なものになると思うが、それだけでは全体戦略がなかなか描けない。組織的にも、「紛争と開発」という観点から全体のとりまとめを行う政府部内の部局自体が必ずしも明確ではなく、戦略策定どころか認識共有、更には情報共有自体も容易ではない。例えばオーストラリアは本年6月にPeace, Conflict and Development Policyというポリシーペーパーを出しているが、日本としても、このように包括的な形で本分野での政策が提示できれば良いと思う。
- (http://www.ausaid.gov.au/publications/pdf/conflict_policy.pdf)
- (3) 幸い、JICA事業戦略調査研究「平和構築」報告書（2001年3 - 4月）には、包括的な政策提言がまとめられている。
- (http://www.jica.go.jp/activities/report/field/2001_03.html)

また、内閣官房の国際平和協力懇談会では、席上資料及び詳細な議事録が公開されている。(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai/index.html>)
これらを参考にしつつ、本フォーラムにおいても、(「評論家」にとどまるのではなく) 議事録作成やインフォーマルなメールでの意見交換や情報共有、そして適当な機会での会合開催等を通じて、特に情報・知見の共有と政策の構想といった面で、今後、何らかの具体的な貢献ができればよいのではないかと考える。

8 . 平和構築・復興支援における世銀の限界と日本の貢献の可能性

- (1) 当日、平和構築・復興支援の分野の世銀の「強み」として開発のワンストップ・ショッピングができるというようなことが言われていたが、では一体世銀の「弱み」というか、比較的「強み」といえるが改善されるべきところはどこなのかというようなことを考えてみた。そうした世銀が比較的弱い分野を分析、さらに補強(資金・人材面)することもまた日本の貢献になるのではないか。また、平和構築・復興支援を国際社会の一つのシステムと見るとき、必ずしもマルチが良いかバイが良いかの二分論で分析される必要はなく、マルチとバイの両方が相互補完的にシステムの中で働くということを理解することが重要であると思う。
- (2) あえて言うならば、世銀の限界はその支援を経済・社会復興にしか向けられないところにあるような気がする。このことは、平和構築・復興支援の分野に携わる人道緊急・開発援助 NGO にも言えることだと思う。USAID の Krishna Kumar は紛争終了後の復興支援のセクターを大きく三つ(政治的・経済的・社会的復興)に分類しているが、彼によると過去の国際社会の復興支援への対応は政治的復興の分野で極めて遅れている(Krishna Kumar ed., 1997, *Rebuilding societies after civil war* 参照)。その一方で、政治学者や紛争解決法の研究者の間では、90年代、世界各地で見られた武力紛争の多くが国内政治制度の未発達(特に、社会における紛争の民主的解決能力の欠如等)に起因するというようなことがいわれているのである。要するに、平和構築・復興・紛争解決のためには国内政治制度の再構築が不可欠であるはずなのですが、世銀の復興支援ではこの分野(ここでいう政治制度構築の支援は行政に焦点を当てた世銀のガバナンスセクターとは少し違う)はまったく扱われていない。
- (3) 簡単な理由としては世銀協定の中の業務の政治的制約にあるわけだが、一般的に世銀が上手く機能できないこの政治的復興の分野にこそ UNDP などの国連機関やバイの援助機関の比較優位があるように思われる。それゆえ、国際社会全体の平和構築・復興援助における現在の対応力を考えると、今後、日本政府が政治的復興の分野(実践的には民主化支援になるであろう)に投資してゆくことには大きな意義があるように思われる。とはいっても、経済的・社会的復興の分野では国際社会はすでに万全かというわけでは全くないわけで、開発という広い分野の中でも「紛争予防・平和構築」はまだまだ実験段階にあるような気がする。自然災害・国際紛争(international conflict)からの復興と

国内紛争からの復興プロセスには大きな違いがあるということはよく指摘されていることだとは思いますが、簡単に言えば、前者、特に自然災害からの復興が国内の旧システムの再建を重視する一方で、後者は内戦要因を排除した新しいシステムを国内に作り出すことを目指す。おそらく、歴史を通じて国際社会(世銀を含め)の自然災害や国家間紛争(international conflict)からの復興支援には比較的良い評価が与えられるものの、国内紛争後の復興支援で十分な実績を残しているとは言い難いのではないのだろうか。

- (4) 例えば、民族紛争後のエスニシティーの問題(エスニシティーがいかに関わるのかはケース・バイ・ケースだと思うが、異なるエスニック・グループ間の緊張は武力紛争の直接原因となるよりも、紛争そのものの結果であると考えられる)は理論的には平和構築の枠組みで対処が可能であるのだろうが(例えば分離・独立、或いは教育政策など)マイクロレベルでの政策実践に目を向けたとき、果たして国際社会(国連・世銀・NGOを含む)は本当に紛争予防・平和構築の実践的ノウハウを身に着けているといえるのだろうか。実際は、この分野ではマクロレベルでの規模の小さな紛争管理のパイロット・プロジェクトがまだまだ必要であると思われる。紛争管理の理論を、パイロット・プロジェクトを通じて実証したりするところが日本の援助機関の貢献が可能な分野なのではないだろうか。国内紛争の直接・間接原因はエスニシティーに関連した問題の他にもいくつもあるといわれている。そのような諸原因を開発政策・プロジェクトを通じていかに扱っていくのか、理論上ではともかく、実践ではまだまだ未解決な部分が多いと思われる。平和構築・復興開発の諸理論をフィールドレベルで実証してみることが日本の貢献できる領域であるかもしれない。
- (5) また、当日議題にはならなかったが、復興・開発期における民間企業の役割というのもまだまだ日本ではあまり注目されていないような気がする。実際、この分野は(人道的支援における企業の役割に比べ)世界的にもまだまだ未開発だという指摘があるように、もし日本政府と企業が復興支援におけるパブリック・プライベート・パートナーシップのひとつのモデルのようなものを世界に提示できれば、それが世界の平和構築の理論と実践における日本の貢献になるとと思われる。
- (6) 広い意味の平和構築という問題に関連していえば、人道緊急援助分野における日本の取り組みは根本的に拡大される必要があるのではないだろうか。2002年のDACの統計によると日本の人道緊急援助分野(自然災害支援含む)での支出はODA総費の0.6%となっている。どのレベルを見て十分とするかは議論の余地があるものの、アメリカ11%、英国12.5%、独国6%と比べると、この分野が日本のODA戦略の中で軽視されていると批判を受けるのは避けられないのではないだろうか。ちなみにDACメンバーの中でこの0.6%は最低の数字であるようだ。
- (7) 昨年、JICAの平和構築研究会の最終報告書は、紛争地域への人道緊急援助における日本政府の対応の遅れの理由の一つとして法的枠組みの不整備(PKO

法と JDR 法との両者の狭間に落ちる多くの紛争に起因する人為災害への迅速な直接参加が法律上困難)を指摘していたが、法的枠組みをめぐる議論はその後どのように進んでいるのだろうか。

- (8) 日本は、戦後 1964 年まではインドに続く額の貸付を受けていた国であったが、それが 50 年後には第二位の抛出国へと変貌した。戦争直後の日本と現在のカンボディアとはあまり変わりはないとも言えよう。日本は米国の占領下であったし、食糧不足もあったが、目の見張る勢いで経済復興を通じて、ここまでたどり着いた。そこまでの結果を出したということで、戦後の日本がどのように立ち直ったかということを探ってみれば、現在のポスト・コンフリクトの問題に当てはまるところもそれなりにあろう。日本なりのパラダイムがあるのかも知れない。日本のケースについて、より深く研究しても良いのではないだろうか。

9 . 人道緊急・復興・開発援助のギャップ

- (1) 当日、人道緊急援助と復興・開発援助との「ギャップ」の話が少しあったが、これは何もこの二つの領域にとどまらず、平和構築という大きな理論的枠組みの中で、安全保障 (PKO に限らず)、紛争解決・管理、長期的経済・政治・社会開発、基本的人権等といった各領域が現在でもバラバラに考えられ、実践されている気がする。これは、開発 NGO に身を置く者の自己批判でもあるのだが、「紛争予防・解決は外交官に、紛争中における人道的支援は緊急援助 NGO に任せておけばよい」というようなメンタリティーがまだまだ根強くあるような気がする。その一方で、人道緊急援助 NGO のオペレーションにはまだまだ長期的開発といった視点が入り入れられる余地があると思われる。
- (2) 連携・協調の促進はいつも決まって言われることだが、仮に、日本の NGO が経済・社会開発の分野よりも緊急援助の分野で比較的優位な立場にあるとするならば、そうした日本の人道緊急援助 NGO と欧米の開発 NGO との連携、特に、両者が接点を見出しやすい復興プロセスにおけるジョイント・プロジェクトのようなものを外務省が積極的に支援していくというのはどうだろうか。
- (3) 復興プロセスにおける日本の人道緊急援助の NGO と欧米の開発 NGO とのジョイント・プロジェクトは平和構築・復興における連携・協調の促進という点のみならず、双方のキャパシティビルディングという点からも効果が期待できるのではないだろうか。実際、持続性やオーナーシップ、ローカル・キャパシティビルディング、参加などのといった現在の「開発」の視点は、まだまだ人道緊急援助のオペレーションに取り入れられる余地があるであろうし、その一方で、紛争地域特有の政治・経済・社会状況などは人道緊急援助の NGO 側から開発 NGO に伝えられることが可能なのではないだろうか。さらに、「ギャップ」の問題を扱うには、NGO セクターに限らず、人道緊急援助を理解する開発専門家と開発を理解する人道緊急の専門家の存在が不可欠であると思う。

- (4) 連携・協調に関してもう一言付け加えると、紛争終了早期の段階で、世銀の PRSP プロセスのようなものが復興援助戦略を形成するために導入されることはできないものだろうか。アフガニスタンの例を見ても、ボン合意プロセスをはじめ、その後の復興支援戦略形成のプロセスには(紛争当事者の参加が見られる一方で)どうも紛争の被害者達や NGO の積極的な参加が見られなかったように思える。今後、日本でもスリランカの国別援助計画が策定されるということだが、その計画の中に現地の視点、特に紛争の被害者たちの視点を取り入れられることを望む。

(以上)