

GRIPS Development Forum Policy Minutes

No.16

December 2002

GRIPS Development Forum
Policy Minutes

ワシントン DC 開発フォーラム 政策議事録 No.16

人間の安全保障

発行:2002年12月

- 人間の安全保障と日本の国際協力を考える

緒方貞子

- 紛争と開発に関する今後の取り組みについて
としつつ

世界銀行の活動枠組みを参考

黒田和秀

人間の安全保障と日本の国際協力を考える

前国連難民高等弁務官
アフガニスタン支援政府特別代表
人間の安全保障委員会共同議長 緒方貞子

2002年11月7日

【ポイント】

1. グローバル化の進展などにより「国家による安全保障」の限界が認識され、国民を守るための新たなアプローチとして「人間の安全保障」が重要になってきている。
2. 人間の安全保障委員会は、本年12月のバンコク会合を経て、来年2月末までに最終報告をとりまとめて東京で発表する予定である。これを日本の外交政策・援助政策に組み込むとともに、世界中に広げたい。
3. 人間の安全保障は、保護とエンパワメントという2つの要素がある。国家による上からの保護も考えるが、それを補完・代替するものとして、コミュニティ・レベルでの能力強化が重要である。
4. アフガニスタンにおいても、保護とエンパワメントの相互作用に焦点を当てることにより、本当の安全保障が実現されるのではないかと考える。そのひとつとして、人道機関の緊急援助を中長期の開発援助につなげる「継ぎ目のない移行」が重要である。このため、UNHCR や日本が主導して地域開発を推進している。
5. その他、スリランカ、アンゴラ、ソマリア、スーダンなど同様の形での支援が必要な国が数多く存在する。プロジェクトをプログラム、開発戦略と結びつけるとともに、経済のみならず総体的・分野横断的な観点から開発への取り組みを推進する必要がある。

緒方 貞子（おがた・さだこ）

1927年東京生まれ。1963年カリフォルニア大学バークレー校で博士号取得。1976年から1979年まで日本政府国連代表部公使。1980年に上智大学教授に就任、1987年から国際関係学部長、1989年から外国学部長。1991年から2000年まで国連難民高等弁務官。2001年6月に人間の安全保障委員会の共同議長に就任。2001年11月より日本のアフガニスタン支援政府特別代表に就任。現在ニューヨークのフォード財団で執筆活動中。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、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. 国家による安全保障から人間の安全保障へ

人間の安全保障と開発の問題について、開発問題に熱心に取り組む実務者・研究者からの問題意識を伺う機会を得られてありがたく思う。

昨年6月より人間の安全保障委員会の共同議長として研究を行っている。安全保障は原則として国家による領土、国民、国是の保障ととらえられてきた。しかし、昨年9月11日のテロ事件を待つまでもなく、国家による安全保障の限界が認識されてきている。これは、軍事力の進展よりも、むしろグローバル化の進展により、国土と国民を守りきれなくなってきたことによる。国家の浸透性(permeability)の問題と言われているが、物・人・金・情報が自由に動き、国家が治安・経済・考え方を管理し守ることができないと明らかになってきた中で、それでも国家が国民をいかに守るかという課題が生じてきた。アルカイダによるテロにしても、自由に物・人・金・情報が流れるから発生しているものである。また、内紛の状況を数多く見てきたが、国家は国民に危害を与えることも多い。国民、人間を守ることが重要である。

2. 人間の安全保障委員会の発足と活動

小淵総理の時代に、アジア経済危機の中で社会的セーフティネットがないことが問題となり、人間の安全保障が強調され、それをもとに人間の安全保障基金が出来た。1億ドルを国連に信託基金として拠出し、人間の安全保障の考え方に沿ったプロジェクトを支援した。その中で、人間の安全保障の概念をどのように規定するのか、そして基金の用途についての基準をいかにつくるかが問題となり、そのための委員会を設置する時点で共同議長への就任を依頼された。私は人間の安全保障の概念規定について、1998～99年頃にスピーチをしたことがある。当時は、難民の支援・保護といった観点から、コミュニティ・レベルで力をつける方策が必要と述べていた。

結局、森総理とアナン国連事務総長が合意して人間の安全保障委員会が発足し、私とインドの経済学者のアマティア・セン氏が共同議長に就任した。役割分担としては、私が紛争関連の保護・強化を、セン氏が貧困・開発を考えるということで出発した。また、私は報告書を書いて棚に載せるだけではなく、政策・行動につなげることが重要と思い、セン氏も学者ではあるが同じ問題意識を持ってくれた。紛争と開発の両者が重なり合った部分に人間の安全保障を疎外する要因が見出され、それに対応する策が必要になると考えたので、その重なり合った部分に政策提言の大半を見出すべく作業を開始した。

今後の日程は、12月初頭に人間の安全保障委員会の会合をバンコクで開催し、その時までにある程度の内容のドラフトをとりまとめることとしている。それをたたき台に、同会合での議論を踏まえ、2月末までに最終報告をとりまとめて日本で発表し、数カ国語で出版し周知する予定である。また、最終報告が出される過程でシンクタンクやシビル・ソサエティの指導者と話して磨きをかけたい。日本政府は、人間の安全保障を外交政策・援助政策に組み込んでいきたいという考えを持っているので、このアプローチを世界中に広げるべく、世界の主要地域でこの仕事を続けていくような主

体を残したい。以上述べたように、私はかなり野心的なアジェンダを持っている。

3. 人間の安全保障の概念

それでは、どのような内容を人間の安全保障の中心として考えていたかと言えば、作業のための定義 (working definition) は、次のようなものである。

“The objective of human security is to protect the vital core of all human lives from critical and pervasive threats, in a way that is based on the participation of people as agents of change.”

この定義には、保護(Protection)とエンパワメント(empowerment)という2つの要素がある。まず、人間生活の一番の中心部分に対して保護を与える。それと同時に、コミュニティ・レベルに焦点を当ててエンパワメントをしていく。国家を無視するのではなく、国家による上からの保護も考えるが、それにもまして、それを補完・代替するものとして重要なのは、コミュニティ・レベルでの能力強化であろう。そのような考え方のもとで、報告書のとりまとめに努力している。

4. アフガニスタンでの実践

(1) 人間の安全保障の適用

以上のような観点から、ケース・スタディというのも語弊があるが、アフガニスタンにおいて、保護とエンパワメントの相互作用(interaction)に焦点を当てることにより、国家と社会、政府と国民という全体の図式の中で、本当の安全保障が実現されるのではないかと考えている。その意味では、ことさら平和構築というより、国家と国民の双方のレベルでの安全をいかに確保していくかということが問題である。

(2) 政府の構築

アフガニスタンは、ゼロからの出発である。一番弱いのは政府であり、政府が存在しないに等しい状況のもとで暫定政権が発足した。ロヤジェルガ(国民会議)も2年半後までの暫定的なものである。そこでは、保護・安全の確保のための上からの国家造りが必要であり、これから8万人のアフガニスタン国軍をつくらうと言っている。現在、アメリカを中心とした軍事行動によりアルカイダの残党を駆逐している。また、安保理決議に基づくISAFという国際治安支援部隊がカブールのみが存在しており、最初に英国がリードしていたが、現在はトルコ、今後はドイツおよびオランダがリードする方向である。その他、アフガニスタンには中央政府と軍閥が軍を持っているが、安全保障のためには訓練された国軍が必要であり、その形成の過程で軍閥が武装解除をして国軍に参加していくことが要請される。また、警察も必要である。しかし、まずは職員の給与が払えないので、税金を含めた国際的援助が必要となる。チモールでもルワンダでもそうであったが、アフガニスタンは国も広く行政もない状態なので、行政そのものに国際的支援を行う必要がある。

(3) 軍事介入・人道支援・復興支援の並行

もうひとつ大事なことは、ある程度の安全が保障されないと復興活動ができないという点である。アフガニスタンでは、戦争の最中から NGO や国際機関が入っていたが、十分な仕事ができる状況ではなかった。その中で最初に復興援助をやったのが人道援助機関である。ともかくたくさんの人がなんとか食べられ、なんとか生活していくように自助・自立を支援したのが人道援助機関であった。

アフガニスタンの場合、9月11日のテロ事件により、世界は初めてアフガニスタンのようなところがあることに気づいた。パキスタン、イランにはすでに250万人のアフガン難民がいたが、その支援のための費用を集めるだけでも苦労した。アフガニスタンに難民を帰還させるための「アズラ計画」を日本は UNHCR を通してやっていたが、タリバンの存在もあり困難であった。

9月11日のテロ事件は、アメリカにとって非常に大きなショックであった。アルカイダに対する米国の攻撃は不可避だったと思う。米国は、北部同盟というアフガニスタンの5%を傘下に置いていた勢力を使いながら戦争した。また、同情心や関心は強くなり、人道支援も始まった。しかし、再び危険な状況が発生するのを防ぐためには復興せざるを得ない。このため、復興と軍事介入が並行して始まった。ただし、安全でないとは復興できないという問題が存在していた。

(4) アフガニスタン復興支援国際会議

昨年11月、ワシントン DC でアフガニスタン支援高級事務レベル会議が開催された。昨年、勝負がはっきりついていない頃、アフガニスタンに新しい政治主体をつくらうというボン会議プロセスがあった。この復興会議は、新しい政権をつくらうとする人たちへの政治的メッセージであった。小泉総理の英断により、日本はテロ対策立法まで行って、インド洋まで海上自衛隊を補給業務のため出動させたが、それ以上のことを日本ができるとはみられていなかったと思う。

ブッシュ大統領と小泉総理の会談で、小泉総理は復興の方は自分がやりたいと述べ、役割分担の話し合いがついた。その後、アフガニスタン復興支援のための国際会議を1月に東京で開催した。カルザイ氏も議長として訪日した。日本がとりまとめの役にあたり、総額で45億ドル、日本は5億ドルのプレッジを行った。国際機関も21機関が参加した。そして援助の実施の段階に入った。

(5) 人道支援と復興支援のギャップ

本年1月と6月にアフガニスタンを訪問し、援助がどのような形で実施され、どこに問題があるのか、そして日本としてどのように援助するのがよいかについて、やはり現場を歩かないとわからないので、それぞれ1週間位滞在して実情を見た。6月の段階でも痛感したが、援助はいまだに人道機関が行っていた。従って、人道機関の緊急援助を中長期の開発援助にどのようにつなげて、「継ぎ目のない移行(seamless transition)」を実現するかが課題となる。日本も以前より指摘していたが、この過程

で大きなギャップが起こり、人道機関は大変苦勞する。

ルワンダでも感じたことだが、物を与えても次につながっていかない。しかし、開発機関は相手国政府を通じて援助するので、相手国政府が弱いとなかなか進まない。それに対して、人道機関は柔軟に支援ができる。アフガニスタンについて、昨年 11 月の会議の際に、言葉としては seamless transition は大事と言ってくれていたが、本年 6 月に訪問した際にもいまだに実現しておらず、率直に言って非常に失望した。ペーパーがあっても人、モノという形で現地に下りていないのである。

(6) 人道機関主導の地域開発を推進

南部のカンダハル地域（パシュトゥーン族が主体）は、そもそも 4 年にわたる旱魃で苦しんでいるが、北部にいた少数のパシュトゥーン族が、タジキスタン・ウズベキスタン族中心の北部同盟の地域で迫害されて南部に逃げてきている。この結果、南部に国内避難民(internally displaced people)が何十万人も発生し、政府としても政治的に困難な状況になっていた。その結果、アフガニスタン政府から UNHCR に依頼がなされ、UNHCR が中心に対応することになった。

UNHCR は、難民のみならず国内避難民の帰還も担当することとなり、スピンボルダックにいる人をどのように帰還させるか、カンダハルの人と一緒に考えてきた結果、広域地域開発を日本がイニシアティブをとってやることになった。幸い政府が土地を持っていたので、周辺に農業地帯をつくり、スピンボルダックやチャマンの人を動かして、難民帰還定住の地域機関を設置した。国際機関やアフガニスタン政府を通すものの、地域開発事業には UNHCR が直接関与した。さらに、地域開発の第二弾として 4000 万ドル以上の支援を UNHCR、ハビタットなどを通して行うこととなり、人道機関が開発援助の入り口までやる形となった。これは人間の安全保障にとってはよい形である。

アフガニスタンの中央政府があり、それに対し国連の支援オフィスが設置されて、よく協議しながら調整を行うが、その中で日本が地域開発の大きな旗を振ることとなった。日本は 2002 年度（初年度）について 2 億 5 千万ドルのプレッジをしたが、現時点で 2 億 8200 万ドルという、プレッジを上回る支援をすることになった。

私自身、アフガニスタンについては、総理から頼まれたこと、そして UNHCR 時代にアフガニスタン難民にかかわっていたこともあり、アフガニスタンの人が少しでも自立するように、タリバン時代の方が良かったと思わないようにしたいと考えている。平和構築については、国際機関もそうであるが、縦割りで物事を考えすぎる。医療、女性、住居、教育といった縦割りの専門性を横断的プログラムの形にしていかないと、平和構築ができない。アフガニスタンは軍事行動と復興支援をつなげてやるところに大きなモデルとしての意味がある。そして、復興支援までなかなか到達しない緊急人道支援の実態がある中で、開発機関の出馬を待たずして人道機関に開発をやらせることにした。その中心は、先に述べたとおり地域開発である。カブールだけ援助しても仕方がない。確かに中央政府は援助しなければいけないが、同時に国民レベル、コミュニティ・レベルの支援が必要である。軍閥のもと兵隊としてしか暮らしたこと

がない人の武装解除も必要であり、そのために「平和のための登録(Register for Peace)」プログラムを開始するが、これも地域開発とつなげて進むのではないかと思う。「上から」と「下から」のダイナミックなつながりの中で、人間の安全保障に配慮した平和構築復興援助を実現していきたい。

5. おわりに

以上述べたような形の支援が必要な国がたくさんある。スリランカも内戦が続いた結果、UNHCRも支援しているが、日本に対しても要請が来ている。アンゴラも停戦が合意された。忘れられたソマリアやスーダンもある。このためには、戦略的な思考が重要である。昨今、何でも「戦略的」という言葉は使っているが、本当の戦略的思考にはほど遠い。プロジェクトだけではだめであり、それがプログラムにつながり、大きな開発戦略の中で生きるようにしないと効果がない。人間の安全保障委員会の仕事をどのように実際の国際社会に結びつけていくのか、そのような観点から工夫していきたい。

開発問題は、経済開発中心で考えるのではなく、総体的・分野横断的(holistic)に考えてほしい。数値であらわれるようなことばかりが開発の阻害原因ではない。全体を見て、目標はよくても経済が進まない要因として、体制、政治、権力、資源争奪(ダイヤモンドなど)が考えられる。人間の安全保障でも苦労しているのは、紛争があると開発は進まない点である。最貧10カ国は、いずれも紛争国である。他方、開発が進まないと紛争がおこるか否かという点については実証されていない。いかなる要因に着目していくべきか、今後示唆をいただきたい。

【席上および電子メールによる意見交換】

1. 紛争と開発に共通する政治的・社会的要因の重要性

- (1) 本年6月まで東チモールの復興を担当していた。緒方さんの話を伺って感じたのは、人間の安全保障、紛争と開発といった切り口からの説明ではあるが、単発のプロジェクトにとどまらない戦略的思考の重要性等、紛争あるなしにかかわらず、開発の観点からも「基本に戻れ(back to basics)」と指摘されたように思う。「紛争と開発」という課題は、「継ぎ目のない移行」の問題であると同時に、実際にはそれが断絶されることによる負の「サイクル」ないし「スパイラル」の発生の問題でもある。世界中で、復興への道のりが毎日のように断絶されて、それが大小の紛争につながっている。今回のテロ事件も、このような断絶部分が、ヒト、モノ、資金、情報が国境を越えて移動するグローバル化に伴い一層増幅されてインパクトが大きくなったものだと思う。

東チモールの経験を踏まえ、政治的な和解の役割について伺いたい。東チモールは、想定していたとおり、無事3年間で独立を達成した。この事例では、紛争自体はアフガニスタンと比べれば規模も小さく単純であったが、東チモール自身と国際コミュニティの協力の立派な成果であると考えている。こうした成果

をあげることができたひとつの大きな要素は、東チモールの指導層が進んで和解(reconciliation)の旗を振ったことにあるのではないかと思う。東チモールの指導層が本心からインドネシアと手を組んだかどうかはともかくとして、これが前向きな動きになった。この和解というソフトの要素が、たとえばアフガニスタンではどれくらい大きな位置を占めるのか、ネグリジブルなのか、梃子入れをする投資の価値があるのだろうか。

(緒方) チモールは規模は小さいが、西洋による植民地支配への敵対心に根ざした深刻な対立があったと聞いている。それが順調に推移したのは、指導層による和解によるところが大きい。和解と共生は難民問題解決のための中心的な課題であり、自分が難民高等弁務官の仕事を終えるに際しても、フォローアップの課題のひとつとして指摘した。私は、「Imagine coexistence」というプロジェクトを、学会の人と相談しながら作り、ボスニアやルワンダでも始めた。このモデルにしたのは都会での暴力(inner-city violence)への対応である。これは、パン屋や農場など、対立した人達が一緒に仕事をする場を与えるものであり、これを教育やレクリエーションにも広げていく。現在、アフガニスタン北部のパシュトゥーン人が南部のカンダハルにいるが、彼らが北部に帰れるよう、和解と共生のための同様のプロジェクトを考案中である。

(2) 紛争・戦争の定義が複雑になり、以前から存在するような紛争に対処していただけでは将来の紛争は防げないのではないか。現在は紛争の数こそ少ないものの、一旦発生した後は長く続いている。間違っただけの人に対してもエンパワメントをした結果、治安が悪い国も多い。南米では、ペルーやエクアドルやコロンビア、そしてアルゼンチンやブラジルさえも治安が悪い。アルジェリアも然りである。アフガニスタンは偶然幸運で一面で報道されるが例外的である。グローバリゼーションにより、武器などは入手しやすく簡単に問題を起こせる。最終的には欧米等先進国政府の支援が必要になるが、このような長期的な問題に対して、どのように各国政府の支援を得ていけるのか。

(緒方) 人間の安全保障という観点からみると、不公正や差別など、紛争と貧困には共通する社会的要因が多い。本当の最貧層よりも、アッパーミドルとロウアーマドルの不安定性が問題である。従来、このような社会的要因の分析が弱かったが、今後援助についても優先的に取り組むべきである。日本が幸運だったのは、財閥解体、農地改革など、戦争がないととても難しい問題に敗戦直後に取り組んだことである。このような要因を究明した上で、コミュニティ・レベルで格差や不正の問題に取り組み、教育や仕事を与えることを通じて保障していく必要がある。中央政府を通じた支援で効果が上がる国は、きちんとした国であり、そもそも援助はいらない。

2. コミュニティ開発に際しての諸問題

(1) コミュニティ・レベルでの介入により途上国の社会構造に影響を与える開発援助を考えた場合、人権やジェンダーなど、外部から「国際基準」を持ち込ん

でよいのかという問題がある。オーナーシップの尊重が必要なのであれば、コミュニティの中の具体的に誰の声を聞けばよいのか。いわゆるエントリー・ポイントやステーク・ホルダーをどのように考えるべきかという問題であるが、そのための羅針盤について考えを伺いたい。

(緒方) 人権は普遍的な原則として大事な柱だと思うが、文化的・社会的な修正も不可欠である。女性のエンパワメントも大事だが、たとえばアフガニスタンでは80~90%が農村女性であり、明日の食糧を調達することが課題という中で、識字率の向上にどの程度焦点を当てるべきかといった問題がある。アフガニスタンには、(イ)大多数の農村女性(教育も受けておらず出産時の死亡率も高い)、(ロ)都市で一定程度教育を受けた地元密着型女性、(ハ)数は少ないが都市難民高度教育型女性の3種類の女性があり、(ハ)の声が一番大きい、その声だけを聞いてはいけない。まずは、現場にいることが重要である。あるべき最高の基準を押し付けてはいけない。

(2) コミュニティ・レベルの開発について、ポスト・コンフリクト国では人道支援が一段落ついて復興・開発に移行する段階で、2~3年以内にドナーからのリソース(金銭的、人的)が急激に先細りする傾向があり、このような状況の中でのプロジェクトの持続可能性(sustainability)についてはどのように考えるべきか。

(緒方) 私もその点で苦労した。危機状況においては資金の心配がない。しかし、危機が終わり、難民が本国に帰って1~2年すると状況が悪化する。プロとして、そのようなことが起きないようにする任務がある。危機状況での資金を永遠に得られることはないということを十分に認識して、人道支援が自助につながるよう、難民や貧困者が、翌年度には収入を上げられるような仕事を始めるように促すべきである。

3. 人間の安全保障の概念規定

(1) 私はジンバブエに勤務していた際、「人間の安全保障基金」の案件形成を行った経験がある。その際、苦労した点が2点ある。第一に、マクロとミクロの整合性である。マクロを扱う政策担当者は現場のダイナミズムを十分理解しないまま政策形成を行う傾向にある。他方、ミクロレベルの仕事を行うフィールド担当者は、政策形成の背景や目的などを十分に理解できないまま、案件形成を行いがちである。両者が整合性を持ち、人間の安全保障を実現していくことの難しさを感じた。

第二に、セクター別の「縦割りアプローチ」と、ホリスティックな「横断的アプローチ」の2つのアプローチの整合性である。セクターの専門家は自分の専門分野に特化した物の見方で主張してくる。しかし、農村社会構造はそう単純ではなく、横断的アプローチの重要性を認識したが、現実には、セクター別援助のバランス、さまざまなステーク・ホルダー間の力関係、内的・外的環境、災害・経済崩壊など突発事項等を把握し、バランス感覚を持って調整しな

ければならず、非常に苦労した。

緒方さんは現在、人間の安全保障の概念規定をしていらっしゃるそうだが、ポリシー・レベルだけでなくオペレーション・レベルまで想定し、政策・フィールド担当の両者が分かる言葉で「人間の安全保障」の規定をしていただきたい。その際、国・地域ごとに「人間の安全保障」の意味する事が随分異なるので、柔軟な規定と政策形成をしていただきたい。

(緒方)人間の安全保障委員会の報告書は、わかりやすく政策的なインパクトを持つものにしたいと思う。その際、世界中に均等ではなくとも、地域地域にフォロアアップする主体を発展的に置いていきたい。そのためにも、適切な概念規定が必要であると考えている。

(2) ご指摘の「人間の安全保障基金」の案件は私が昨年東京で審査を担当した。現段階では、人間の安全保障という概念自体も明確でなく、日本政府でもどのようになるか模索している。とりあえずのメルクマールは、具体的個人が裨益することと、コミュニティ・レベルの持続可能性(sustainability)を確保することである。しかし、言うは易く行うは難しで、これを文書上で確保するのは難しい。今後の作業に際しては、血の通った、実感できる、行動に移せるような概念規定を考えていきたい。

(3) 人間の安全保障の最終報告書では、開発と紛争が重なる部分での取り組みに焦点を当てるのか、それとも開発・紛争それぞれ部分での取り組みも重視するのか。

(緒方)個別の分野に特色のある問題も、分野をまたがって重複している問題もある。最終報告書では、教育、保健、社会保障など、各分野の独自の問題を指摘しつつも、解決の方策として共通のものがあることも示したい。

(4) 紛争中の国の開発援助はいかに行うのか。たとえば、ネパールでは国土の3分の1がゲリラの支配下にあり、中央政府の力が及ばない。これが7年続いており、すでに公式発表で7000人、実際には1万人以上が死んでいるようだ。政府の経済政策も必ずしもよくなく成長も遅い。ガバナンスの問題もあり、その結果、不満層の発生、紛争の激化、成長率のさらなる低下、貧困の悪化、これがさらにゲリラへのサポートを増加するという悪循環に陥っている。これに対して国際社会がどうやって助けていけるのか。問題の解決には軍事、政治、そして開発の3面からアプローチする必要があるが、援助する側としてはどういうフレームワークでどういった援助が可能かつ有効なのか、ご意見を伺いたい。

先ほどコミュニティ開発が解決の方策とのご意見だったが、そもそも安定したコミュニティがなく、常にゲリラの脅威にさらされているので、援助関係者もコミュニティから引き上げてしまう。ゲリラを融和すれば留まれるが、そうすると政府の意に反することとなる。また、地域開発のプロジェクトも中央政府がある以上、勝手にはできない。

(緒方) 戦争と復興の時点が分かればよいが、1990年代の紛争は国内紛争なので、紛争中と紛争後が分かれていない。このため、紛争の中で仕事をしなければならない。UNHCRも、以前は国境から越えてきた人を助けたが、今や紛争の中で仕事をしている。それでも、平和条約が出来れば仕事がしやすくなる。特に、国連機関が暫定的に統治をすれば(モザンビーク、カンボジアなど)わかりやすい。アフガニスタンは移行期間に国連が手伝っているにすぎない。通常、紛争中に被災者を守るには、紛争当事者との絶えざる交渉が必要になる。

- (5) 「人間の安全保障」は、昨今の官邸での国際平和協力懇談会、アフガニスタン支援、TICAD3、テロ対策の非軍事的貢献、平和構築無償の創設、NGOを通じた支援の機運などの一連の動きに鑑み、正に日本として内外に強く打ち出すべきイニシアティブだと思う。しかし、(イ)日本政府部内では担当部局が分散していて調整が難しく、(ロ)日本の一般国民は平和の問題には関心があるものの、「人間の安全保障」を理解・支持してもらうためには工夫が必要であり、また(ハ)日本以外の国々やドナー機関等に理解・支持してもらうためには、MDGsやPRSPなど開発に関する国際的な議論とかみ合うように概念化して提示する必要がある。以上のように、対政府部内、対国民、対国際社会の3つの正面で、「人間の安全保障」を効果的にアピールしていくためにはいかなる方策が適切か、お考えを伺いたい。

(緒方) これまでの作業は、内容的な調査研究に重点を置いており、地域的なアウトリーチは、昨年12月の東京でのシンポジウムや本年6月のストックホルムでのセミナーなど限定されていた。来る12月にバンコクでセミナーを開催し、来年2月の東京での最終報告書発表に際しては、1日はシンポジウムに充てる予定である。その後、人間の安全保障委員会の委員は、アメリカが3人、欧州が3人、アフリカが3人となっているので、各地域内、大陸内で司令塔になり得る機関を皆で探していきたい。対日本国内ではまだまだ工夫が必要であり、日本政府部内についても司令塔をどこに置くのかをこれから考える必要がある。

- (6) Coexistenceは通常「共生」と訳しており、単なる混在による同居ではなく、proactiveに共に生きるという趣旨である。ただ、チームワークはよい方がいいわけで、かつて殺し合った異民族同士が協力して競争力のある生産をできるのか、実際には疑問である。実際には、というのは、手法の問題であり、コンセプトは間違っていないと思う。そうは言っても、誰が(どの機関が)、いつまで、どの様にして実施するのかという2W1Hは、コンセプト(理想)実現のための前提条件だと思うが、明確な回答はまだ存在しない。

「人道機関が開発援助の入り口までやる形となった。これは人間の安全保障にとってはよい形である。」とのお話があったが、ジュネーブでは大多数の支持を得ているとは思えない。むしろ、本来開発機関が時宜を得て来てくれさえすれば、人道機関は(開発を)やらずにすんだのに、という考える方が多数派(最近ではUNHCR内も)ではないかと思う。実際、ルワンダでもユーゴでも、最初からUNHCRが何年と時間を区切って残ったというより、開発機関が参入しないために他に選択肢がないままズルズル残されたという見方が一般的で

ある（その制約の中で UNHCR のパフォーマンスがよかったのも事実だが）、従って、紛争後の平和構築という、開発機関の早期参入が見込めない状況を所与として、人道機関のマンデートを再検討する、というのが現実的なアプローチではないかと思う。

このような現実的アプローチを標榜する際、人間の安全保障委員会の提言は興味・影響力・期待のいずれの点でも高いものがある。その関連で、「プロジェクトだけではだめであり、それがプログラムにつながり、大きな開発戦略の中で生きるようにしないと効果がない。」との問題意識には心から賛同する。しかし、現実には、UNHCR は「自らのプロジェクトを本件基金でいかにファイナンスするか」といった狭い観点に縛られている。他の機関も多かれ少なかれ、同床異夢（緒方議長の理想を、資金 プロジェクトという狭義に理解している点において）となっている恐れがある。本件委員会が提言を実施する能力を持たないことを考えると、この点は実に憂慮すべきことだと思う。現実に変化をもたらすために、本件委員会の提言がどの程度インパクトを持てるのか、それは報告書の「質」に加えて、実施機関の「能力」（理想の咀嚼、具体的な実施の双方）にもかかわってくるからである。望むらくは、本件委員会の提言を具体化する際に、もう一度緒方議長（要すればセン議長も）がワークショップなりを主催して、細かな方針やプロジェクトをプログラムに繋げる「横糸」について指導すべきと思う（そこに我が国が「日本的な味付け」をできればもっとよいだろうと思う）。

- (7) 94年に人間の安全保障概念が、UNDPの人間開発報告書によって広められようとした際、伝統的に安全保障の問題を扱ってきた人々のみならず多方面からこれに対して批判が出た。

ひとつは、対象領域が拡大してしまったことによって当該概念が机上のものとなり、operationalizationができなくなってしまう、というものである。実は、これに関しては、1970年代半ばに経済安全保障という概念が出てきた時、すでに、高坂正堯氏が同様の懸念を表明している。90年代後半、私は「人間の安全保障」という概念の実践的視点からの有用性について幾ばくかの議論したが、特に、ハードポリシーの渦中にいてこれを司ってきた当時の責任ある人々の多くは、この概念に対して懐疑的であった。ある人は、当該概念は安全保障問題の本質を見誤らせる危険がある、とまで言い放った。

誤解のないように申し上げるが、私は、人間の安全保障という考え方の導入に否定的なのではない。むしろ、過去10年近く、このような概念が実践の舞台で適用されることを待望してきた援助実務者のひとりである。ここで申し上げたいのは、その適用を成功裏に終わらせるために、想定される議論をしっかりと踏まえていくことの必要性である。

今般の議論でも指摘がなされたが、「人間の安全保障は、国家の安全保障を代替するものではない」という点が非常に重要である。4年前、栗栖薫子氏も同様に、「人間の安全保障論は、国家の安全保障に対置するものでも代替するもの

でもない」とし、さらに、「人間の安全という観点から国家の役割の重要性を、それに伴う負の側面を研究し、議論に組み込むという視点」が肝要である、と指摘している。無論、国家の安全保障は、人間の安全保障という概念からの刺激を得て、発展を余儀なくされる。特に、保障の対象として値する国家とは何か、そのような国家に至らしめるための方途は何か、という視点から、国家の安全保障論は今後更に深みを帯びていくことになる。

確かに、人間の安全保障論は、安全保障という営為が追求すべき究極の目標を明らかにしたが、必ずしも、そこに至る手段としての国家の活用と規制を含む具体的な方策までは導き出していない。紛争の開発に与える影響に関する検討（後述）は、まさにそのような方策について、開発援助実務というごく限られた領域から Bottom-up の思考で接近しようとする試みのひとつであるとも言える。

人間の安全保障委員会の議論は、とりあえず来春一区切りを迎える。しかし、今回の議論でも累次言及があったように、これを既往の行動（作為および不作為）の具体的改善にまで結びつけるための道のりは、ようやく始まったばかりである。人間の安全保障という言葉は、単に時流が生み出した流行り言葉として扱うのではなく、国際社会全体として、その実現に向けての倦むことなき努力が継続されなければならない。私も、開発援助の実務者としての立場から、大変ささやかではあるが、その努力の一端を担っていきたいと考えている。

4. アフガニスタン支援

- (1) 国際金融公社（IFC）は、アフガニスタンで民間セクターを通じてマイクロ・ファイナンスを始める予定である。アフガニスタンには銀行法も会社法もないが、アフガニスタン政府の保証が不要なので大変足が速い。日本政府も地域開発計画を進めるという話がある由だが、その中で民間ベースの協力は可能か。

（緒方）地方の開発は重要である。そのような配慮をせず、すべての開発プロジェクトがカブールに集中してしまうと、難民が地方に帰還しても食べていけないので、カブールに流れ込んでしまう。また、地域ごとに総合的な調整を行う形にすることが望ましい。そうすれば、アフガニスタン人は起業家精神があるので、民間セクターも入り易くなる。

- (2) 先週末から今朝にかけて、日本土木学会の会長ほか学会関係者が、ここワシントン DC を訪問されており、同学会の最近の興味深い活動について直接話を聞いたので、ここでご紹介したい。土木学会は長年、主に技術研究を中心としたアカデミックな活動を行ってきたが、昨今、NGO/NPO として国際貢献、途上国支援の活動を始めたそうである。その具体的な例が、カブール大学と提携して立案した「アフガニスタン国土復興開発ビジョン」である。ここに出来上がったばかりの報告書がある。日本の学会がこのような国際貢献活動を本格的に始めたこと自体がたいへん意義深いことと思うが、あえてここでご紹介する

のは、このスタディの視点ならびに考え方が現在の国際援助の流れに沿った質の高い内容だと思ったからである。たとえば、アフガニスタン自らが主体的にビジョンの立案に参加するようカブール大学と提携していることや、二国間援助等がバラバラにプロジェクト単位あるいは地域単位で入ってくる前に、まず国土全体のバランスを考慮した総合開発ビジョンを立案しようとしていることなどがあげられる。参加者は、大学教授と学会関係者を中心としながらも、国土復興に関する専門家、たとえば日本の全国総合開発計画（全総）に携わったことのある国土交通省の専門家も加わったようである。さらに、UN-Habitat、JBIC、JICA といった開発関係機関の協力も得たようである。今後、ここで報告された「ビジョン」が実際の復興援助方策につながることに期待するとともに、このような活動がさらに発展し、各種援助機関や NGO / NPO との協力のもとで国援助の質がさらに高まることに期待したい。

- (緒方) カブール大学が突出することはやむを得ないと思うが、他の大学にも協力してほしい。国土復興のためには見取り図も必要であり、ガーニー蔵相は大変強力な人で全部調整しようとしているが無理はある。アフガニスタン幹線道路建設について、米国と日本の協力によりやっと動き始め、世銀、アジア開発銀行や EU なども分担している。それとも関係するが、日本の援助として引き続き大きなインフラをやることも大事だと思う。
- (3) 自分が担当している旧ソ連・東欧では、高い教育水準を保ち、設備、地元産業、民度もそこそこにあるが、アフガンにはそのいずれも乏しく、天然資源も少ない。このような状況下では、ソーシャル・キャピタルをコミュニティ開発の形で育てるのがよいと思う。日本には一村一品運動というモデルがあるが、このように村や町といった地元のコミュニティにオーナーシップを持たせながら、それを公的支援によりサポートすれば、起業家の発想が生きるようになる。道路などのインフラも大切だが、自分達が持っているものは何か、就業につながる産業は何かを、自分達で考えさせることが重要である。
- (4) 世銀では、国際紛争、内乱は貧困問題への取り組みにあたって最も重要な問題と認識され、各種の取り組みがなされている。紛争そのものがもたらす悲惨な結果も勿論だが、紛争をもたらす原因となる国内の分極化、制度的・社会的資本の欠如といったものが、開発の方面での阻害要因と本質的には同根のものであり、これに対してどう取り組むかが、紛争の防止と開発援助の両方にとって重要な課題となっていると思う。従って両者は不可分の問題である。これらに対し、世銀は従来のマクロ的な構造調整アプローチから、貧困へのフォーカス、Empowerment の重視、参加型の PRSP へ転換を図っている。従って、人間の安全保障が Protection と Empowerment を両輪とした緊急支援と開発の継ぎ目のない体制を目指すことには大賛成だ。参加型の開発により紛争国にとって最も大切な Social Capital や Institution をつくるのが、より根本的な紛争の再発防止にもつながると思う。

さて、このような考え方に沿ったパイロット・ケースがアフガニスタンの復興支援である。世銀は、昨年以來アフガン復興にひとつのパートナーとして参

加してきたが、UNHCR や Habitat は長期にわたりアフガニスタンの現地で参加型の地域開発をリードしてきており、我々もこの経験に学びながら協力しているところである。世銀は、道路などのインフラの緊急復興も担当しているが、最も力を入れているものの1つは、現地の NGO を通じた地域開発プログラムである。これは、日本政府から世銀に拠出してもらっている日本社会開発基金 (JSDF) を使い始められた制度である。アフガンで最も必要としている農村の復興を市民社会の手で行おうとするプログラムで、日本の NGO もその運営委員会に参加している。また、中央・地方政府の Capacity Building を目的とした JSDF のプログラムでは、Habitat と協力して農村開発に取り組んでいる。このように日本の世銀への拠出金がアフガン復興の参加型開発を支えているのである。

さらに、アフガンの教育担当のタスク・マネジャーは日本人女性で、年間ほとんど現地で指揮をとっている。よく言われることだが、紛争の防止には、女性の社会的な参加と発言力の向上が重要な要素である。このため、世銀ではまず、女性の初等教育への復帰を最優先している。教育の分野も日本の NGO が協力できる分野だが、教育省はなるべく自分で学校建設やカリキュラム作成を行おうとの意向で海外の NGO をあまり使いたがらない。これは、早く中央政府の機能を確立するという必要性と海外 NGO の高コストが原因である。日本の NGO やコンサルタントが何かの面で貢献するとすれば、これらの問題を克服する付加価値を示さなくてはならない。

また、最近世銀が力を入れているものの1つとして、通信情報技術 (ICT) の開発への利用があげられる。アフガニスタンの農村部の開発のためには、中央と農村部の通信の整備が重要な要素になる。政府による電話網の普及も重要だが、農村社会の Empowerment については、多目的コミュニティ情報センターを住民の手で建設することが有効な手段と考えられている。日本の NGO はすでにカブールで衛星通信を利用した学校ベースの情報センターづくりに取り組んでいる、世銀と一緒にこのスケール・アップを図り、日本の技術・コンテンツを活かしながら、e-ガバメント、保健、教育、社会復帰などの多目的に活用することも考えられる。世銀では 12 月 2 日に多目的コミュニティ情報センターについてのセミナーをアフガニスタンの NGO も招いて行うことにしている。ICT の開発への活用も含め、人間の安全保障のイニシアティブが今後新しい開発のコンセプトに積極的な取り組みを図ることを期待する。

5. 紛争と開発に対する日本の取り組み

- (1) 人間の安全保障、紛争と開発、平和構築の分野について関係者の方々の話を伺い、また各種の報告書、議事録や論文等を読み始めたのは最近のことだが、日本で本問題にかかわっている人の多さに大変印象づけられた。安保・人道・開発の各方面での研究者、実務家、コンサルタント、NGO など、所属母体も幅広い。

日本は、第二次大戦の経験などから、平和の重要性については広く認識され、

日本人の心の琴線に触れる問題も多いと思う。他方、軍事面での関与については、カンボジアに始まる PKO 派遣等で徐々に変化しつつあるものの、引き続き慎重論が強い。おおまかな議論で恐縮であるが、非軍事的手段で平和を広める直接的な機会を、この人間の安全保障、紛争と開発、平和構築の分野は提供していると思う。しかし、今後、このような問題意識を効果的に広く一般国民、政府部内、そして国際社会に対して広め、日本の貢献を強化するためには、その3方向への働きかけを統合しつつ持続・発展させていくための核が必要になってくるのではないかと思う。

現在、「人間の安全保障」の概念と政策的意味合いについて、人間の安全保障委員会で作業が進められ、並行して国際平和協力懇談会でも日本の政策について議論がとりまとめ段階にある。その両者を結びつけ、更にアフガニスタンやスリランカなどの事例、そして国際的な議論の動向も視野に入れる形で、全体像や今後の方向性をわかりやすく示す作業は不可欠である。折しも、11月1日の経済財政諮問委員会提出外務省資料では、「平成15年度のODA予算要求」の前提となる「ODA戦略」として、「人間の安全保障(貧困、教育・人材育成、感染症等)」と、「平和構築の重視(難民・国内避難民援助、元兵士の動員解除・社会復帰、地雷除去、初期復旧)」の2点を掲げている(残りの2点は「アジア地域への重点配分」と「国民参加・顔の見える援助の推進」)¹。

このような追い風の中で、DC 開発フォーラムも、そのネットワークを活用し、関係者間の知見の共有・深化や具体的行動での連携を通じて大きな波をつくるために何らかの貢献ができればよいと思う。

- (2) 国際協力銀行開発金融研究所では、平成14年度開発政策・事業支援調査(Special Assistance for Development Policy and Projects: SADEP)として、「紛争と開発: JBICの役割」と題する以下の3つの調査を実施している。

平和構築に資する開発援助の理論と手法

(「紛争と開発」に関する近年の議論、理論的枠組みの整理、下記調査結果も踏まえたJBICへの提言を行うもので、3つの「紛争と開発: JBICの役割」調査の総論と位置づけている。)

スリランカの開発政策と復興支援

(スリランカでは、1983年以来、国内で紛争が続いてきたが、政府と「タミール・イーラム解放の虎(LTTE)」との間で2002年2月に無期限停戦協定が締結された。本調査は、北東部支援を中心にして平和構築に資する我が国およびJBICの役割・支援の方向性を検討するもの。)

西・中央アジア地域の安定のための開発政策

(アフガニスタンを中心に、政治・軍事・外交等の動きにも留意しながら、周辺国支援を含めて平和構築に資する我が国およびJBICの役割・支援の方向性を検討するもの。西・中央アジア地域とは、タジキスタン、アフガニスタン、パキスタン、ウズベキスタン、トルクメニスタン、キルギスタン、イラ

¹ <http://www5.cao.go.jp/shimon/2002/1101/1101item4.pdf> 参照。

ン。)

本件調査の背景・目的については、紛争地域の平和構築に対する開発援助の役割に関しては OECD-DAC・国連・世銀・欧米等が中心となって研究されてきたが、最近では日本国内でも外務省・JICA・FASID・日本紛争予防センター・NIRA・IDCJ 等を中心に研究の蓄積が図られつつある。しかし、国連や国際機関を通じた支援や、無償資金協力による緊急性の強いプロジェクトの実施について議論が深まっているのに対し、二国間の有償資金協力実施機関がどのような貢献できるかについては、ほとんど議論されていないのが現状である。このような背景から、本調査では JBIC が、二国間の有償資金協力実施機関として、紛争の予防・緩和、復興支援という側面に対して、国際機関・政府・NGO 等と連携しつつ、いかなる役割を果たし得るかを検討する。

本件調査の実施体制については、上記分野・地域に知見を持つ学識経験者を中心に委託して実施している。また、調査はできるだけオープンにすすめており、途中段階での検討会・報告会には、本行職員の外、学識経験者、日本政府、JICA、NGO 等の方も参加して頂いている。

スケジュールについては、本年 7 月から来年 1 月までであり、本年 12 月にはスリランカでの現地ワークショップ、来年 1 月末には 3 つの調査全体にかかわるワークショップ（東京）を開催予定である。

6. 開発が平和に与える影響

- (1) 「紛争 / 平和が開発に与える影響については理解できるが、開発が紛争 / 平和に与える影響については如何」という疑問を緒方貞子さんが発せられたのを、今回を含め 3 回お聞きした。私も 90 年代半ばから同じ疑問を持ち、これに応えようとしてきたが、少なくとも学術的見地からは残念ながら納得のいく答えを導き出すことには成功しなかった。

紛争と貧困の「共存」については、相関分析を用いなくても極めて明らかな傾向が見られる。古いデータで恐縮ながら、人間開発指標 HDI1997 とウツパサラ大学などによる紛争データの関係を見てみると、HDI 下位国の 60% が 1989 ~ 98 年の間で紛争を経験。同上位・中位国では 32%、先進国では 17% と、きれいに傾向が出る。しかしながら、ここから「開発によって平和になる」という命題を導き出すことはできない。ただし、この点は、論理的には「紛争によって貧困になる」という命題に関しても同様のことが言える。学問的には極めて興味深い課題であり議論は尽きない。他方、時間と知識の制約の中で、一定の成果をあげることを強いられている実務者の感性からは、果たしてこの問題に解答が得られなければ先に進めないのか、という疑問も出てくる。

では、どうすればよいか。まず、「開発と紛争は、社会の変化を促すという点において共通の性格を有している」という認識と「開発によって平和になるこ

ともあれば、紛争が助長されることもある」という認識の2つから出発してみたいと思う。開発は、「創造的破壊」であり、社会を貧しい状態から別のより望ましいとされる豊かな状態に移行させる変化を慫慂する営みである。それには痛みを伴う。元来、人為に無謬性はなく開発によって当該社会には必ず積極的に評価できる変化とそうでない変化が生じる。他方、武力紛争とそうでない紛争の双方を含む広義の紛争にも二面性がある。ひとつは、社会変革を促す積極的な側面であり、いまひとつは、武力紛争に転化し暴力が行使されることによって生じる悲惨な影響に関する消極的な側面である。建設的な紛争管理が失敗し、紛争が暴力行為を容認するようになると、紛争は文明の基礎となっている社会構造を破壊する力に変わる。

ここから極めて当然の認識が導かれる。すなわち、「ある状態にある社会に対して、ある種の開発は平和を助長し、また別のある種の開発は紛争（武力紛争）を助長する」というものである。ここで問われるのは、まさに、「開発の中身」なり「開発の在り方」である。この議論は、「開発」という概念をひとつのイデアル・タイプス（理念型）と理解して行う議論よりは生産的である。さまざまな開発営為を因数分解し、どのような開発が平和を助長するのか、を問い続けること、という実践訓がここから出てくる。

冒頭触れた緒方さんの発せられた疑問に応えようとすることは有益である。ただし、その際、開発を十把一絡げではなく、種々の態様があるという現実認識に則して、どのような開発営為、あるいはそのための開発援助がどのような影響を与えるのかという点を見て、これを積み上げていく必要があると考える。

更に議論を進め、上述の実践訓を反転して、そもそも紛争を助長する様な開発は今後追求すべきでないとするれば、ここで「有意の開発を問い直す」というところに至る。たとえば、政府開発援助の中に、仮に平和を助長するものと、紛争を助長するものがこれまであり得たとすれば、今後は、前者に限定して援助が行われるべきであるということになる。つまり、「開発に資する援助」から「開発と平和に資する援助」へのパラダイム転換が、開発援助の実践者としての私の現時点での回答（解答？）である。

その転換はすでにこの数年来実質的に始まっている。5年ほど前から進められた JICA の平和構築での研究では、開発援助に際しての「平和配慮」という概念を取り上げ、今、援助実務の舞台でこの概念の内部化が進められている。ここから「開発と平和に資する援助」への転換にはさほどの距離はない。ちょっと乱暴に言えば、一昔前、開発における環境配慮の導入から始まって、「持続的開発」という概念でもって止揚した process を、今まさに開発と平和の文脈においても適応すべき時が来ているということである。

さらに、平和の概念の構成要素、すなわち「暴力の不在」と「正義の実現」という2つの要素を巡っても、実はもっと立体的に議論を展開すべきだが、これはまたの機会にしたい。

- (2) 先日、長年 USAID に勤務した実務家による紛争と開発に関する著書²の発表会に出席した。同著では、パキスタン、ルワンダ、スリランカ、ユーゴ、マレーシア、タイ、ブータン、モザンビーク、モーリシャス等のケース・スタディをもとに、開発が紛争に与える肯定的・否定的影響（更には紛争の原因）を分析した後、紛争を予防する形で途上国支援をするための各種の方策を考察していた。その結論で最初に強調されていたのは、極めて当然のことではあるが、「（平和に）害のあることは行わない（do no harm）」の原則であった。実務家の実感なのか、先の意見と共通するものを感じた。

なお、質疑の場で、人間の安全保障（特にコミュニティ・レベルの保護とエンパワメント）について有効なアプローチと考えるか質問したところ、有益ではあるが、それが機能するためには国内紛争当事者間の政治的合意・和解が前提となるとの反応であった。

7. スリランカの事例からの考察

- (1) 再建の担い手となる、戦災地域の地方行政・コミュニティの崩壊を防いで芽を残すための紛争中の投資は、無駄なようでも重要である。たとえ漏れが大きくても、結局より効率的な人助けかも知れない。

最近の事例では、ポスト・コンフリクト状況への対応として、地方行政の再建、コミュニティの能力向上を図るという発想は共有されている。ここではさらに遡って、短期的に実効性がなくても、また持続性に疑問があっても、紛争継続時から、地方の行政なりコミュニティを壊滅させないために、最低限のリソースの投入を意図的に続けることに意味があるのではないかと考える。いわば、厳しい旱魃時にも、救荒作物が塊茎で生き延びることを確保するような最低限の手当てである。

スリランカがもし、歴史的和平を達成し、忌避されていた北部・東部の開発が開始されるとすれば、すみやかな実施を可能にするひとつの重要な要素は、紛争地域の行政機能が存続しているかどうか、事業を請け負う、そして人材を提供するコミュニティの機能がタイミングよく再起動することができるかどうか、であると考えられる。単純比較はできないが、受け皿がなくなった場合の投入（物理的な戦闘・地雷といった脅威が最小である場合でも）がいかに難しいかは、行政機能を一時喪失した東チモールの事例で経験したところである。もちろん、ここでの経験を振り返れば、物理的脅威さえ排除できれば、行政の建て直しは時間の問題であると割り切ることも可能だが、土台が残っていることの価値は計り知れない。

過去一世代の間、スリランカにおいて、短命に終わった和平への動き（小さい「ポスト・コンフリクト」状況）は片手に余るほどあった。90年代初めのある時、そのような機会のひとつ（後から振り返れば数カ月で潰れた）に、UNHCR

² Robert J. Muscat. 2002, *Investing in Peace: How Development Aid Can Prevent or Promote Conflict*.

の助けを得て、LTTE が実効支配するある紛争地域を訪問した。印象に残るのは、戦闘の狭間にありながら、か細くとも行政機能が存続していたことである。それが可能だったのは、UNHCR、赤十字など外部リソースの存在があったことは明白だが、それだけではなく、不十分で遅配ばかりではありながらも中央からの予算が流れ、それが最大の雇用の機会としての地方行政を存続させ、地方経済をまわすシードマネーとなったことがあげられると思う。LTTE はおそらくその機能（保健医療など）を尊重して、あるいは合法的にその地域に資金が流れ込むルートを維持するため、そうした末端行政機能に壊滅的打撃を与えることを避けていたものとする。経済合理性からみれば不健全極まりない状況であっても、一定の相互依存のベースを残しておくことは、紛争後の足がかりとして必要なのかもしれない。

- (2) 国際社会が紛争当事者に白黒のレッテルをつけない場合は、紛争当事者の信任を受けた組織が honest broker となり、国際社会がそれを通じて支援する方が、継ぎ目のない「移行」を考えるより効果的ではないかと思う。

当時スリランカにおいて、UNHCR は本来のマンデートから踏み出したかに見えるような活動も実施していた。代表的事業のひとつは、数年間戦火から逃げ惑う避難民に定住の機会を与えるため、地方の行政と組んで、主戦場になりがちな戦略上の要所から離れた土地を確保し、住宅建設の資材を調達・供給し、耕作を支援するという事業で、また海岸部では、小規模船外機を提供し、従来からの漁民の生活向上と避難民との摩擦回避を図っていた。

そうした活動が、人道援助機関のものとしてふさわしいか、効率的であるかといった議論は当時もあった。しかし、紛争の当事者双方から信任されなければ内容の如何によらず事業は動かない、そして紛争当事者にとって honest broker は一時に何人もいない、という現実がある。開発事業の担い手にボタンタッチできない理由は、手を上げて参入する組織が出て来ないためではあるが、さらにその理由は、紛争当事者は同時に沢山の組織を信用しない、組織もすべての当事者から十分に信用されていないことを自覚しているからにほかならない。必要なのは信用の裏付けであり、その信用を早期に獲得する組織は国連機関であったり世銀であったり事例によりさまざまながら、多くの場合 UNHCR が先陣を切る、というのが私の理解である。

この事例では、さらに 10 年間戦闘が続いたことを考えれば、たとえば定住促進事業の成果の持続性は正直申してあまり期待できない。しかし、ここで最初のポイントに戻るが、その地域での行政の末端、住民へのインプットを続け、時々やってくる梅雨の晴れ間のような平穏時に、彼らが戦闘から逃げ惑うだけの生活に終わらず、建設的活動に参加できる機会を断続的に提供したことの成果は、これから現れるのではないかと考える。スリランカで和平が達成された場合は、かつて一部研究者の間で議論されたような連邦制といった方向に向かうのか、「独立」について合意をみないまま域内への援助資金の投入をまずは受け入れるというあいまいさのなかで双方が実利を求めて動くのか、はたまた別の道が探られているのか、最新の動きはよくわからないが、いずれにせよ、

開発事業の当事者として、北部・東部の末端行政およびコミュニティの役割は、少なからぬものがあるはずである。それが、和平を持続させられるかどうかのバックストップにもつながるのではないかと考える（そのためには、事業を続けられる間に、武装勢力に声の大きさを負けない勢力に育てられるかどうか課題である）。

当時現地では、UNHCR は、軍・LTTE 双方の車両と目礼ですれ違う関係を維持していた。また、通り過ぎる UNHCR の車を見かけると建築中の小屋から駆け出してきて手を合わせる避難民の姿を何度も見た。こうして受け入れられるためには、火事場で実効性のある事業を実施する能力とともに、説教したくなる気持ちを抑え、すべての当事者に honest broker として認められるための並々ならぬ営業努力を傾注するという投資が必要となる。その投資ぬきに「継ぎ目」を議論しても、現場での状況は変わらないだろう。また、honest broker が必要な段階においては、その数は少ないほど受け手は対応しやすく、さらに誰もが honest broker となるべく営業することは、大変不経済でもある。

以上の観察から乱暴な結論を申し上げるなら、こういうケース（国際社会が紛争当事者に白黒のレッテルをつけない場合）では、誰であれ、早期に信任を受けたいいくつかの組織が honest broker となっていくところまで行く、国際社会はそれを支援する形でかかわる（信任を受けようと競合するのではなく、信任を受けた組織をしっかりと支える）ということなのではないだろうか。現場の当事者が他の人々の声を率直に聞くつもりになるまでは、サービスを提供する側の都合にすぎない人為的なマンデートの違いで「継ぎ目」の議論をしてもしかたがない、と考える。2000年5月の3機関（世銀、ICRC および UNHCR）合意も、実質的にこの現実を反映したものであると理解している。

- (3) 国際社会が紛争の一定の段階で旗幟を鮮明にし、当事者の一方ないし間に挟まったグループの側に立つ場合のメリット・デメリットは、これから否応なく学ばなければならない。

国際世論、あるいは個々の第三国に、紛争の当事者を善玉と悪玉に峻別する覚悟があり、現場にその判断を正当化する状況がある場合は、勝者と組むことで信任を勝ち取り、サプライサイドの意向で人道・復興・開発支援をよりやりやすく調整する余地が生まれるだろう。その場合には、参加のためのハードルは一気に下がり（信任チケットが多数発行される）、ドナー間で「継ぎ目のない移行」の実現のための議論を重視する価値があるように思われる。最近の事例では東チモールがこれに該当し、国際社会の判断がよい結果をもたらしている。一方、この選択肢は、足並みがそろわなかった場合に、かつてのビアフラ戦争のような惨状を生む。どのようなリスクが生まれ、さらにそれをどう克服していくのか、これから嫌というほど我々は学ぶことになるのだろう。

この方式の副産物は、おそらく、国際世論上の勝者に、紛争相手に対して和解のイニシアティブをとりやすくすること、勝者のグループの中でそういうイニシアティブをとることが世論として定着する余裕を提供することであると考

える。当然、和解のイニシアティブには、副作用として世論が割れるリスクが存在するので、国際社会は先回りすることなく、あくまで後追いで支援するという姿勢が必要であろう。その上で、共存を可能にするための、現地の状況に見合った（ワークする）支援方法の開発に共に傾注することには意味があると考ええる。

8. その他

- (1) アフガニスタンでは軍事行動と復興援助が同時に進行したとのお話があったが、イラクへの軍事介入に伴う難民の発生に、国際社会はどのように対応するのか。世界や日本の援助機関、NGOを含め、緒方さんの目から見て、世界はあり得るべき人道・復興支援のニーズに対して準備ができているか。

(緒方) 国際社会は、1991年のクルド難民ですでに大きなチャレンジを経験している。私は、イラクの大量破壊兵器の開発が望ましいとは思っておらず、また国連の出した査察ミッションが十分な仕事をできなかったということも認識している。しかし、今の時点で軍事行動をとることが本当に必要なのか、どのような余波があり、それにどのように対応するのか、私としては説得されていない。また説得的な形で伝わっていない。イラクに対する軍事行動が世界的なテロ対策の観点からプラスかマイナスかもわからない。難民も発生できればよい方で、そもそも逃げられない場合もある。爆撃の効果についても予測がいろいろあり、その後に安定が達成されるかも見通しが不明である。

- (2) 大学院で開発と公衆衛生を勉強しているが、たとえばアフガニスタンでは乳幼児の死亡率、出産後の死亡率も高いと聞いており、一番大切なのは母親の知識と意識向上だと思う。しかし、日本の製薬会社など民間セクターからは、このような問題に対して会社の理念や開発問題についての考えが聞こえてこない。他方、ファイザー社など欧米の民間セクターはエイズ薬に対する考え方などウェブサイトに掲載されている。今後、日本の民間セクターをどのように開発問題に巻き込んでいくべきか。

(緒方) 日本国民がもっと声を上げることが重要である。政府に期待するよりも、国民が声を上げていけば、それにより日本の製薬会社など民間セクターも反応する。ファイザー社がエイズ薬などに前向きなものも国民からの声があるからである。

- (3) 貧困の差が大きくなる中で、日本をはじめとする先進国は難民をもっと受け入れていくべきか。

(緒方) 日本政府は難民をもっと受け入れるよう審査制度を改善すべきと考える。しかし、難民と移民の混同が見られる。難民は政府による迫害によるものであり、このためには難民条約が存在する。それに対して、移民は貧しい人が動いているのでなく、教育を受けた人が一層よい機会を求めて動くものである。ま

た、移民が来なければ経済がもたない国・地域もあり、カリフォルニアやドイツがこれに該当する。しかし、移民については各国経済と絡むので各国とも縛られたくない。

最近では移民・移動労働者に関する政策調整が必要になってきており、国連事務総長も問題として意識している。難民の保護を実現するためにも、人権を重視・尊重した移民政策が重要である。

【参考リンク】

人間の安全保障委員会

<http://www.humansecurity-chs.org/>

人間の安全保障という概念の意味や「人間の安全保障委員会」の設立経緯など。

OECD (DAC) 開発関連ガイドライン

<http://www.oecd.org/EN/documents/0,,EN-documents-15-nodirectorate-no-24--15,00.html>

OECD (DAC) の開発関連のガイドラインが一覧できる。その中で、Helping Prevent Violent Conflict は、1997 年の紛争と開発に関する guideline を踏まえ 2001 年に作成されたもので、DAC における現在の紛争予防と開発に関する議論のベースになっている。

世界銀行紛争予防復興ユニット

<http://www.worldbank.org/conflict>

国際平和協力懇談会

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai/index.html>

現時点における日本の関係有識者の問題意識の所在などを知るうえで有益。

外務省の人間の安全保障ホームページ

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/index.html>

日本政府の取り組みのうち、人間の安全保障に直接関連した内容が一覧できる。

JICA 調査研究報告書

<http://www.jica.go.jp/activities/report/field/index.html>

JICA の調査研究報告書が一覧できる。特に「平和構築」に関する報告が参考になる。

ワシントン DC 開発フォーラム

<http://www.developmentforum.org>

当フォーラムの過去のセッションの記録が一覧できる。平和構築に関しては、2002 年 9 月 12 日に世銀の黒田和秀氏がキックオフしたセッションの記録が参考になる。

IDCJ Forum・平和構築特集 (2001 年 3 月)

<http://www.idcj.or.jp/4Publications/forum21.pdf>

国際開発ジャーナル・国際平和協力特集（2002年8月）
<http://www.idj.co.jp/books/bn.html#0208>

緒方貞子さんのワシントン DC 日米協会講演（2002年11月6日）
Building Peace: Joint Commitments by Japan and the United States
<http://www.us.emb-japan.go.jp/ogataspeech110602.htm>

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

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 黒田 和秀

2002年9月12日

【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、現在の世界銀行加盟国のまさに4分の1は何らかの形で紛争の影響を受けており、世界銀行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. 世界銀行の課題としては、(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の高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あげられる。
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。

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。国際連合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)などジュネーブで担当。1992年よりニューヨークに移り、前国際連合人道問題局(現在国際連合人道問題調整事務所)でルワンダ、北朝鮮などを担当。現在、世界銀行紛争予防・復興ユニット勤務。

本稿は発表者個人の見解であり、所属先、政策研究大学院大学、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

私は国際連合で 15～6 年間勤務した後、最近世界銀行に移った。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界銀行でどのような貢献をしているかについて触れたい。

2. 世界銀行と紛争予防・復興支援

(1) 紛争予防・復興ユニット設立の経緯

そもそも世界銀行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、紛争予防および紛争後の復興支援でいろいろ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界銀行の活動も顕著になり、世界十数カ国で紛争後の支援調整の役割を演じてきた。世界銀行は分権化された組織ではあるが、ボスニア、エルサルバドル、モザンビーク、カンボジア、レバノン、ルワンダをみ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、世界銀行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、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界銀行の実施政策

紛争予防といった新たな分野を開拓するのではなく、ま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も、世界銀行ではなく国際連合が面倒を見るべきだという見方が最近まで強く、現在でも世界銀行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、組織がいろいろ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界銀行加盟をもって世界銀行の加盟国は 191 カ国になり、そのうちいわゆる紛争影響国(conflict-affected countries)は 40 カ国程度にも及ぶ。これは加盟国全体の 4 分の 1 にあたり、世界銀行としても、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とおりになる。

紛争が発生してしまったら、継続的な開発を遂行するという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さまざま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、において世界銀行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界銀行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界銀行として何ができるか、ここでは資金面での支援体制について若干細かく紹介したい。ひとつは紛争予防・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。たとえば、コンゴ民主共和国は世界銀行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など柔軟性もある。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、援助国が世界銀行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よい例である。しかし、それだけでは足りないこともあり、たとえばコンゴ民主共和国のケースでは、世界銀行の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際連合や援助国と意見交換をしたり、さまざま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

世界銀行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いか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、世界銀行はポスト・コンフリクト国に対して、オペレーション、資金、政策というさまざまな面から貢献しているわけだが、その活動を通じての世界銀行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】世界銀行もポスト・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のと逆にミスが生じやすくなる。それぞれの国情をよく知らなければ、よい政策をとることはできない。
- (2) 【ローカル・オーナーシップ】ウォルフエンソン総裁が2~3カ月前にアフガニスタンを訪問した後に話をしていたが、世界銀行もアフガニスタンには客としているわけで、アフガニスタンが全て決めるべきであり、世界銀行はそれをどのようにサポートしたらよいかを常に念頭に置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】世界銀行内部でも未だ議論の余地があるが、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。世界銀行内でもワーキング・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も、支援枠を設け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。たとえば、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よいが、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、1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、世界銀行にとって難しい問題ではある。紛争直後の支援にかかわっていない場合に、ニューヨークにある国際連合や援助国との関係も薄いまま、パートナーシップなしに紛争後の国で復興支援活動を始めると、問題を起こす可能性が高まる。ワシントンにいる世界銀行のカントリーチームが国際連合とよく話し合っ、ある程度分業し、責任をどこまで UNDP、どこまで UNHCR、どこまで世界銀行という形で、調整することが重要となる。

4. 日本とポスト・コンフリクト支援

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かかわっていくべきかを話したい。

日本は、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ほしいという思いが強く、それを受けて政府内で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、マルチの世界からみると、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かかわる面となると、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ひとつだと思う。

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。これまで以上にいろいろな案を出し、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。たとえば、「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」と言っている、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など、平和に対するアプローチもさまざまなのである。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。

【席上およ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。世界銀行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) 世界銀行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。たと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、すでに独立派リーダーは世界銀行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できた、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、世界銀行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・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) 世界銀行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、世界銀行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、世界銀行は何十年も投資しており、あらためて別途「紛争予防」と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？ 世界銀行が進めてきた経済・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界銀行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、1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。たとえば、ミャンマーのケースなどでは、相手が主権国でないと関係が持てないということで、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、ワシントンはよい場所と感じる。
- (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造りの段階である。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。世界銀行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、これを世界銀行ではどう整理しているのか。

- (7) 世界銀行内では、紛争問題にかか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。世界銀行内部は、この分野については専門教育に加えて経験も足りない。たとえば、セネガルで地雷撤去のプロジェクトを始めたらい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、世界銀行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。日本が援助する際、緊急人道援助と開発援助のつなぎ目に注目しないとよい援助ができない。たとえば、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・世論をリードしてほしいと思う。この分野で、最終的に重要なのは「人」である。たとえば、緒方氏のような人材が世界中を回るにより、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、大島氏が国際連合事務次長として国際連合人道局で走り回っている。世界各地の和平交渉をみると、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、日本でも今後ある程度期待してよ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かかわっていけばよいのではないだろうか。たとえばノルウェーは小さな国だが、中東和平交渉にかかわった。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、川上からかか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ク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。

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迷いがあるだろう。たと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、いかがなものか。
- (2) たと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よ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かった場合は、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。世界銀行の中ではCDDが新しい「流行語」になっており、さまざまな場で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、という風潮が世界銀行内に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かかわっていかないと、復興支援におけるリーダーシップ、発言権を持たないのではないだろうか。結局は開発だけの問題でなく、外交によりかかわるといふことだと思ふ。
- (2) 外交からのかかわりについては、立場によるのではないだろうか。世界銀行は、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、たと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かかわらないと、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る。

- (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。政府の中でも、和平構築の段階でかか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かかわろうとしている。

5. ポスト・コンフリクトにおける世界銀行の付加価値

- (1) 世界銀行の付加価値について伺いたい。世界銀行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かかわる、というのであれば理解しやすいが、現在の潮流は、もっと以前の政治的交渉の段階から世界銀行が積極的にかかわるということのようである。このような段階で、世界銀行がグラントを出したり、地雷除去にかかわることなどは、世界銀行としての付加価値とは何だと考えておられるのか。なぜ国際連合でなく世界銀行がやるべき話なのか。
- (2) まず世界銀行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かかわっているわけであり、もし世界銀行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よい。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・ユニットをつくり、政策アドバイスをしている。アジア地域については、国別にみて、特にスリランカや東チモールなどで圧倒的に世界銀行の付加価値がある。ラテンアメリカ・欧州・中央アジアについても、国別に世界銀行の付加価値を考える必要がある。
- (3) 国際連合と比較しての世界銀行の付加価値に関してだが、開発においては世界銀行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。それに対して国際連合の場合は、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・ショップができず、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、国際連合は無償支援だけなので資金供与が短期的であるが、世界銀行は長期的に支援をすることができるとのメリットもある。なお、世界銀行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、世界銀行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。あま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、世界銀行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、世界銀行内のカンントリーディレクターに判断を任せる。たとえば、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、何が重要かということ、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す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」の問題は従来からさまざま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」の分野で理論から具体的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、さらには情報共有自体も容易ではない。たと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よいと思う¹。

- (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²。

また、内閣官房の国際平和協力懇談会では、席上資料および詳細な議事録が公

¹ http://www.usaid.gov/au/publications/pdf/conflict_policy.pdf 参照。

² http://www.jica.go.jp/activities/report/field/2001_03.html 参照。

開されている³。

これらを参考にしつつ、本フォーラムにおいても、「評論家」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界銀行の限界と日本の貢献の可能性

- (1) 平和構築・復興支援分野の世界銀行の「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、では一体世界銀行の「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。そういう世界銀行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1つのシステムとみると、必ずしもマルチがよいかバイがよ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、世界銀行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 にもいえることだと思う。USAID の Krishna Kumar は紛争終了後の復興支援のセクターを大きく3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⁴。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言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だが、世界銀行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界銀行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、世界銀行協定の中の業務の政治的制約にあるわけだが、一般的に世界銀行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）に投資して行くことには大きな意義があるように思われる。とは言っても、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

³ <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai/index.html> 参照。

⁴ Krishna Kumar ed., 1997, *Rebuilding Societies after Civil War* 参照。

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つくり出すことを目指す。おそらく、歴史を通じて国際社会（世界銀行を含め）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だろうか。

- (4) たとえば、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紛争にかかわるのかはケース・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（たとえば分離・独立、あるいは教育政策など）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（国際連合・世界銀行・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付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、日本が貢献できる領域であるかもしれない。
- (5) また、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。どのレベルをみ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ひと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 2 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ジアとはあまり変わりはないともいえよう。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場所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よ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) 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 2 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取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いわれることだが、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ー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・キャパシティービルディング、参加などといった現在の「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、世界銀行の 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みても、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、特に紛争被害者の視点が入り入れられることを望む。