

第5章 平和構築における開発協力の役割ー主要ドナー国の実施体制

渡邊 松男

1. はじめに

紛争を解決し平和を構築する上で、従来の国連の平和維持活動（PKO）や多国籍軍による軍事的な手段、軍縮や和平調停などの政治的手段に加え、政府開発援助（ODA）の役割は重要性を増してきている。特に（PKO を除く）軍事的オプションを持たない日本にとって、この分野を通じての「平和の構築・定着」に向けた貢献は、今後一層国際社会からの期待が高まると考えられる。

平和構築における ODA の役割については、紛争前、紛争時、紛争後のそれぞれの段階で、支援の形態が異なってくる（注1）。本稿はこれらの中で、主に紛争の終結以降の復興段階において、紛争の再発防止と当事国の長期の開発に貢献するために、開発協力が如何なる役割を果たすことができるかを検討する。そのために特に本稿では主要ドナーとして紛争分野において代表的な支援を行っている英国及びドイツ、多国間機関としてバルカン地域における主導的な役割を果たす European Union（EU）を取り上げ検証する。

本章の構成は以下のとおり。第2節では当該分野の支援対象分野を整理し、紛争終結後の段階別にマルチ及びバイの援助分野を概観する。第3節では EU の支援体制を、第4節、第5節ではそれぞれ英国、ドイツの当該分野における体制の詳細を検証する。第6節で欧州の諸機関の過去の協力活動のマクロレベル、ミクロレベルでの成果・影響を検証し、第7節で本稿を総括する。

2. 平和構築における協力ー支援分野

紛争終結後の国が典型的に直面する問題は、マクロ経済から環境問題まで多岐にわたる。それぞれの分野に対する処方箋（現地のニーズ）と、ドナー側が提供できる経済協力の具体的な分野は次表のように分類できる。

復興期における経済の特徴とその対応策

	特 徴	現地のニーズ	対 応 策
マ ク ロ 経 済	マクロ経済の不均衡 国民所得の低下、 税収低下・財政の疲弊 脆弱な金融システム	戦時経済からの脱却 財政均衡・歳入改善 インフレ抑制	歳出モニタリング 財政支援
生 活 産 動	生産・消費の収縮 資本の逃避、雇用悪化 生産人口の減少	生産設備の復旧 雇用拡大 市場メカニズムの整備	短期的効果が期待できるプ ロジェクト、 雇用創出、職業訓練
治 安	難民、治安悪化 (小火器、民兵の存在) 情報飢餓と混乱 通信・放送施設の破壊	難民の帰還・生活確保 元兵士の武装解除と社会復 帰 (DDR) 治安の回復 (警察・国軍) 情報伝達機能	難民帰還促進 マイクロクレジット DDR プログラム 治安部門改革モニタリング 通信インフラの再建
経 済 イ ン フ ラ	インフラの破壊 住居の破壊 物流の停滞	インフラ (道路、水道、電 力、通信等) の復旧 物流手段の確保	インフラ復興支援 住宅施設の建設 灌漑設備
社 会 サ ー ビ ス	社会部門 (教育・保健) インフラの崩壊・悪化 幼児死亡率上昇 就学率低下と人材不足	行政機能の回復 学校、病院などの再建 人材育成 (教員・医師)	公務員研修・訓練 公務員の所得補助 学校・病院再建 人材育成支援
制 度	諸制度の崩壊 (行政・司法・汚職) コミュニティの崩壊 民族・宗教間の対立 土地所有制度の混乱	制度再構築、 政府の信頼回復、汚職防止 コミュニティ再建、 和解促進、 土地所有権の確定	制度構築支援 (専門家派遣、研修) 和解促進型コミュニティ開 発 土地登記整備事業
資 源 環 境	環境破壊、 資源管理の混乱	環境回復・保護 資源管理の徹底	環境回復支援 資源管理制度支援

出所：日本紛争予防センター（2003、図表1-4）改変（注2）

しかし上記に挙げた分野は、（例えば和平協定の締結とともに）すべてが同時に実施されるべきものではなく、ドナー側及び受け手側の双方のキャパシティ及び各支援策の進捗状況を見ながらそれぞれ復興の段階に応じて支援される必要がある。

紛争の段階に対応した支援の可能性

対象分野	短期－紛争後初期	中長期－復興・開発段階
マクロ経済	財政支援 マクロ経済政策改革支援 銀行制度・融資制度の復旧	財政支出のモニター 民営化支援 金融制度の健全性監視
生産	生産活動再開のための補助金・低利融資 マイクロクレジット 短期的効果のあがる生産設備関連のプロジェクト実施 元兵士の雇用創出 若者への職業訓練 職業訓練機関整備 雇用創出のための投資の奨励	
治安・安全保障 警察・軍 地雷情報	難民帰還促進・支援 紛争寡婦・被害児・障害者など社会的弱者支援 就業のための技能研修、マイクロクレジット 元兵士の武装解除・社会復帰 治安の回復 警察組織と国軍整備支援 地雷・不発弾の除去・処理 通信・放送施設復旧	平和教育 →再建・整備
経済インフラ 交通・通信 電力・エネルギー	道路・鉄道・橋・通信網の復旧 送電線・発電所の復旧	→再建・整備 →再建・整備
上下水道 農業・灌漑	電源開発と代替エネルギー開発 飲料水供与（雨水・地下水） 上下水道の復旧 食糧確保 灌漑施設の復旧 農地や牧草地の復旧	→再建・整備 →再建・整備 耕作放棄地の開発
居住	テント等の供与 家屋の修復	住宅整備支援
社会サービス 教育 保健・医療	教育施設の復旧 教師の配置 再教育の機会提供 医療施設の復旧 保健教育 保健分野の職員配置 看護婦	→再建・整備 教員養成 →施設の再建・整備 保健婦・医師の研修・養成
制度 行政 民主制 土地 コミュニティ	職員の採用・研修 行政の地方分権化 司法制度再建 裁判官養成、法整備支援 地方分権化 選挙による正当性を保持する政府の樹立 所有権・境界線争いの解決 協同組合の組織化 地域組織	高度専門家の養成 土地登記整備 土地改革 (農民組合など)のキャパシティ・ビルディング

出所：日本紛争予防センター（2003、図表1－5）改変

このような状況を踏まえ、当該分野に対する主な二国間・多国間ドナーによるこれまでの対応は次のとおり分類できる。国連諸機関、英国、EUのECHO（次節参照）などグラント中心の援助機関は紛争終結前後から復興初期段階における緊急支援的な分野が中心となる。その後、中長期の「足が長い」開発協力については、世銀などの融資機関の役割が大きくなっていく。

紛争の段階に対応したドナーの支援分野

	緊急支援	短・中期の復興	長期の開発
国連 PKO	PKO の展開	暫定統治	
UNHCR	難民支援	難民の帰還・定住支援	
UNDP	緊急人道支援	難民支援 選挙支援 DDR（動員解除・復員） コミュニティ開発	コミュニティ開発 社会開発（教育・保健） 貧困削減
世界銀行		信託基金 制度づくり支援 DDR	社会開発 ガバナンス支援 経済改革支援 制度づくり支援 インフラ建設 財政支援
英 (DfID)	緊急人道支援	治安部門改革 ガバナンス支援	ガバナンス支援 社会開発 貧困削減
独 KfW GTZ DSE	緊急人道支援	基礎的インフラ ガバナンス支援 (警察・司法制度) 信頼醸成・和解	経済インフラ 社会開発 ガバナンス (地方分権、財政改革等)
EU ECHO EuropeAID EIB	緊急人道支援	難民支援 ガバナンス支援 基礎的インフラ	社会開発（教育・保健） 貧困対策 経済インフラ
EBRD		信託基金 キャパシティ・ビルディング	民間部門開発 制度づくり支援 (民主化・法制度等)

出所：日本紛争予防センター（2003、表2-2-4）を改変

3. 多国間機関の援助－EUの活動と役割

(1) 概要

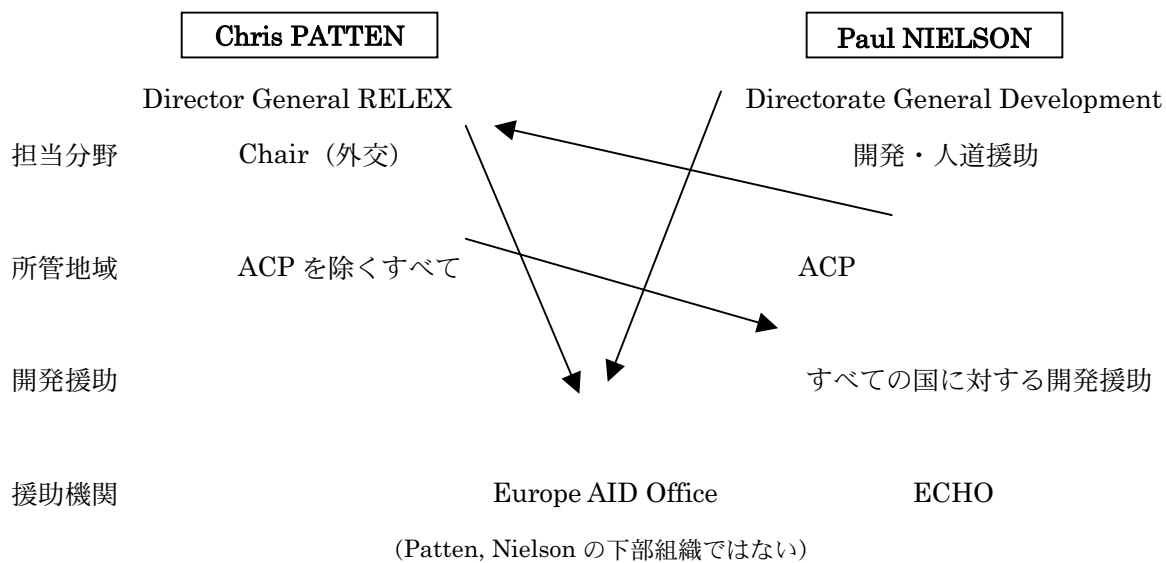
紛争・開発分野に対する欧州委員会 (EC) の支援は、開発援助、貿易政策、人道支援、社会・環境政策、外交・政治対話、国際機関・NGO との連携、その他危機管理プログラムを通して行われており、その体制はおおまかに以下のように分けられている。

- 緊急人道援助：ECHO (European Community Humanitarian Aid Office)、
- 開発援助政策全般：Directorate-General Development (DGD)
- その実施・評価：EuropeAID Co-operation Office
- 紛争後の復興プロジェクトに対するファイナンス：欧州投資銀行 (European Investment Bank : EIB)

ただし下図のとおり、外交委員会 (RELEX : des Relations Extérieures Commission) 内

での管轄は複雑に入り組んでおり、例えばバルカン紛争後の介入時に迅速な対応が取れなかった等の弊害も出ている。そのため EU は 2000 年より、一層の効率化、意思決定の迅速化を図り、援助体制全般の改革を実施している（実施と計画を分けることを目的にした、2001 年 1 月の EuropeAID の創設はその一環）。この改革ではプロジェクトサイクルにおける分業を行い、現場により多くの権限を移譲し、マネジメントの分権化を図る方向にある。また同時に、DGD – EuropeAID – ECHO 間の調整をより円滑化することも考慮している。

EC 外交委員会の援助体制



注 1：開発援助の問題では、パッテンは外交部門の責任者として対 ACP の援助政策にも関与する。

注 2：同様に、ニールソンも ACP 諸国担当として、これらの地域に対する EU の外交政策に関与する。

注 3：ECHO はニールソンの管轄であるが、EuropeAID は組織上双方から独立している。

注 4：ただし Patten は外交、Nielson は開発の DG として EuropeAID の活動を監督する。

注 5：以上の複雑な体系は（例えば相互監視するために）意図的に設定したものではなく、これまでの長い歴史の上で機能を追加、改廃の結果できあがったものである。現在系統を簡潔化することが検討されているが、具体的な絵はできていない。

注 6：ACP は「アフリカ・カリブ・太平洋諸国」の略

(2) 紛争分野への政策

EC は 2001 年に紛争に関する包括的な戦略を策定し、紛争の諸段階に応じた対応を以下のように規定している（注 3）。

- ① 紛争前段階：紛争につながる要因と通常の開発課題の両面から評価を行う。その際、他の機関・セクターとの連携を重視し、紛争予防ネットワークを構築する－i) 緊急時に素早

く対応できる（現地に派遣できる）専門家、ii）学術部門、iii）援助機関などとの間で調整。

- ② 紛争状況の悪化：緊急援助活動隊の派遣、緊急対応メカニズムを作っておく。短期の支援を長期の支援活動につなげていくための基金 (Seeds Fund) が有用。
- ③ 紛争中：依然として緊急対応メカニズムが重要。追加的な危機管理が必要。一例として、ネパールで紛争鎮静化プログラムを行っているが中東でも同様なものがある。
- ④ 紛争後：多様な方策を実施。伝統的な協力プログラムはより紛争に配慮したものになり、一方で ECHO による人道支援が拡大する。また、アフガニスタンの例にみられるように、信託基金方式の枠組みの中で特定プログラム（省庁設立など）に拠出する。これはバルカン紛争後の復興段階において、政策・実施の調整の問題から EU の対応は遅れがちであったとの反省に基づく。

(3) ECHO の活動 (注4)

ECHO は 1992 年に創設され、EU 非加盟国に対する人道支援の資金供与とプロジェクト管理を担当している。特に紛争分野に対する EU の支援の中では、必然的に ECHO が大きな役割を占める。その予算規模は 2001 年実績で 5 億 4,400 万ユーロに上り、その対象国は 60 カ国以上に上る。

ECHO の人道支援の地域配分は、ACP 諸国が全体の 33%、アジア (20%)、バルカン地域 (15%) がそれに続いており、重点を従来の東ヨーロッパから、コンゴ民主共和国、ソマリア、スーダン、シエラ・レオネ、アフガニスタン近隣などアフリカ・アジアの紛争地域へ重点をシフトしている。

活動対象分野は、難民などに対する緊急食糧及び医療支援、保健衛生、飲料水確保、(アクセス確保のための)道路建設、避難地付近の環境保護に加え、自然災害対策や赤十字を通じたマイクロクレジット (アフガニスタンなど)、農民への種の配布も行っている。

活動の方針と特徴として、第一に「忘れられた危機への対応」が挙げられる。これは紛争の長期化、治安の悪化による援助活動の制限、ドナーにとっての優先順位の低い地域といったことからドナーの関心が低下・喪失した地域を指す。このような対処すべき危機を選定する際には、本部での分析に加えメディアの報道及び他のドナーの動向にも注意を払っている。これによって現在では、アンゴラ、西サハラ、北コーカサス (チェチェン) をその対象としている。

第二に、ECHO 自体は現場での活動に直接関わっていない。ECHO と「パートナーシップ枠組み合意: Framework Partnership Agreement (FPA)」を結ぶ国連諸機関 (UNHCR など)、国際赤十字、及び NGO が実施しており、その内訳はそれぞれ 25%、10%、65% (金額ベー

ス)となっている。

パートナーシップの期間は5年間で、安定的な関係を構築すると共にパートナーごとの強み弱みを分析し、一層の効率化を目指している。また今年度はFPAの効果を高め、システムを簡素化し、金の使途だけでなく結果についてのアカウンタビリティを求めていく方針である。

パートナーの選定にあたっては効率性を重視し、ECHOの定める要件・基準を満たすことを条件としている。特にパートナー側の活動能力、人員政策、安全手続きを含む活動方針に焦点を当てている。また指標を用いたパフォーマンスの定期的な評価（FPA解消の可能性も含む）も同時に行っている。キャパシティ・ビルディングがECHOの戦略の一つであることから、パートナーとの信頼関係に基づいて、相互に学びあう開かれた関係の構築に努めている。

第三に、段階的撤退と他ドナー・プロジェクトとの連携がある。ECHOのプロジェクトはその計画段階から、「出口」についての明確なイメージをパートナーに持たせており、また援助対象国にもプロジェクトの終了についてのアナウンスも随時行っている。

引き継ぎの必要なプロジェクトについては、基本的に地元の組織・アクターに引き渡す方針であるが、そうでないプロジェクトについては単に段階的撤退を行う。引き継ぎ先がEU加盟国あるいは他のドナーの場合は、パートナーに引き継ぎの手順を組み立てさせている。この意味で、FPAには人道・復興分野だけでなく、開発分野にも通じた組織が望ましいとしている。特に紛争難民に対する緊急救援、復興、長期の開発のリンクを図るために、活動の枠組み、方策、評価指標を明確にし、より整合性と効果を重視する方向（「LRRD 戦略」－ Linking relief, rehabilitation development）にある。これにより、ECHOの緊急救援から他機関の中長期開発プログラムへのスムーズな委譲を実現することを目指している。

(4) EIBの活動 (注5)

EUの融資機関であるEIBの年間総融資額は368億ユーロ（2001年実績、署名ベース）に上り、そのうち約85%の312億ユーロがEU加盟国向け、その他準加盟国に27億、バルカン地方には319百万ユーロで、EU域外ではACP諸国の他、東欧・バルカン地域が大半を占めている。

EIBの融資対象は相手政府の保証を前提に、主に紛争後の復興段階における基本インフラ整備プロジェクト（交通、エネルギー、水資源開発、環境など）及び民営化及び中小企業支援が主な分野である。例えばモザンビークでは、内戦終結後第四次ロメ協定の枠組みで、電力システムや工業化プロジェクトに融資を行っている。また近年は自然災害・紛争地域（ホンジュラス、ニカラグア、コソボ、トルコなど）に人道援助として無償資金を供

与している。

EIB はプロジェクト案件総額の 50%以下となっており、大抵の場合他の金融機関との協調融資となる。このため、EIB が個別プロジェクトの「leading institution」を担当する場合は当然だが、その他の場合においても効果的な案件とするために資金需要調査などの段階から他機関との密接な連絡・調整を行っている。

(5) 紛争地域でのインフラプロジェクトの問題点

紛争終結後の地域におけるインフラプロジェクトに対する融資は、人道援助など無償による援助とは異なる様々な問題に直面する。

① メンテナンスか新規投資か？

特に紛争後の状況において、破壊された既存インフラの修復と、生産能力増強のための新規設備投資の選択に直面する。当然ながら優先順位は国によって異なってくるが、それを判断する合理的な基準はなく、アドホックベースで決定されているのが現状である。

② コスト回収の問題

高速道路、水道、電力、通信などのインフラのコスト回収は、現存する制度的な問題から制約がある場合が多く、長期の持続的なサービスの提供・拡充を困難にしがちである。これに対し、長期の財務状況のモニタリング制度などを確立する必要がある。これは案件の評価をする際、返済の状況と同時に最も重要なポイントの一つである。

③ 受け手国側の問題

紛争直後の段階ではガバナンスや相手国政府の能力に問題があり、プロジェクト管理や融資手続きに注意を払う必要がある。有効なキャパシティ・ビルディングを他の機関（特に世銀や EC 等の国際機関）に頼りながら、EIB は現実的に対応している。例えば（EIB の融資は相手政府の保証が前提であるため）コソボは依然として不安定であることから、グラントは受けているが EIB の融資は現段階では行っていない。

④ 行動のタイミング

特に紛争地域での活動は、融資においてもスピードが要求される。これは「平和の配当」を地域住民に示すという点で、人道分野とある程度共通する性質が求められるためである。この意味でも、融資機関は和平協定締結の前の段階から現地に入り、資金需要について青写真を作成するのが望ましい。

バルカンにおける EIB 融資

復興支援

EIB は西バルカン地方における紛争後の復興に対して、1999 年ケルンでの閣僚会議で採択された東南ヨーロッパ安定協定(Stability Pact)への参加を通じて融資を行っている(注6)。EIB は、交通・通信、環境保護、エネルギー及び大中小規模企業支援の基礎インフラの整備に焦点を当てている。EIB は「バルカン・タスクフォース」を行内に設け、東南ヨーロッパ(アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、クロアチア、ユーゴスラビア、マケドニア、ブルガリア、ルーマニア)の投資ニーズの評価、紛争後に優先的に行われるプロジェクトの選定を行っている。(西バルカン地域への融資は、1995 年から 2000 年の間に合計で 352 百万ユーロに上り、その内訳はマケドニア 130 百万、ボスニア・ヘルツェゴビナ 120 百万、アルバニア 102 百万ユーロとなっている。)

復興プロジェクトは、「クイックスタート・パッケージ」と「短中期(near-term)パッケージ」に区分され、前者は 2001 年 3 月までに立ち上がる資本投資、後者は経済効果が見込まれかつそれぞれの部門やプロジェクトで問題が無い投資と規定されている。これらプロジェクトは全体で 85 件が予定されており、総額は 40 億ユーロが計上されている。このうち 35 件(11 億ユーロ)がクイックスタートプロジェクトで、うち金額ベースで 7 割以上の 14 件(8 億ユーロ)を EIB が主導することになっている。残りの 50 件(全体で 30 億ユーロ)の near-term プロジェクトについては、EIB は 18 件(10 億ユーロ)に関与する予定である。EIB 主導の 14 件のクイックスタートプロジェクトは、7 件 548 百万ユーロの交通(道路・橋梁)インフラプロジェクトーボスニア・ヘルツェゴビナ 1 件 57 百万ユーロ、マケドニア 2 件 70 百万ユーロ、ブルガリア 2 件 150 百万ユーロ、アルバニア 1 件 34 百万ユーロ、ルーマニア 1 件 270 百万ユーロを含め、進展している。

経済発展・欧州統合に向けた融資

アルバニア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、マケドニアに対し、EIB は EC の閣僚評議会から拠出された 8,700 百万ユーロ(2000~2007 年)の予算で、主に交通インフラ、エネルギー、中小企業支援の各部門に焦点を当て、地元の金融機関を通じて融資を行っている。西バルカンへの EIB 融資は合計で 352 百万ユーロに上り、アルバニアでは 1995 年から交通、エネルギー、中小企業プロジェクトに対し 102 百万ユーロ、ボスニア・ヘルツェゴビナには 1999 年から交通、エネルギー分野に 125 百万ユーロ、マケドニアには 1998 年より交通分野に 130 百万ユーロが融資されている。EIB では当該地域への融資は、今後法制度や行政諸手続き等の整備が進むにつれて、一層増加する見通しを立てている。

ユーゴスラビアへの融資

ユーゴスラビアの民主化体制への転換に伴い、従来の人道支援プログラムに加え、前述のクイックスタート・パッケージのスキームで、2 件の交通インフラ(道路・水運)プロジェクトのフィジビリティスタディが行われている。(プロジェクト概算は 24 百万ユーロ)。また、交通部門への投資環境調査として 2.3 百万ユーロが計上されている。

EIB は旧ユーゴ時代 1977 年より、交通、エネルギー部門のプロジェクトに融資を行っており、1990 年までに総額 760 百万ユーロの融資実績がある。このうち 668 百万はスロベニア、クロアチア等と接続する高速道路及び鉄道の整備に、また 92 百万は電力網整備に向けられている。

4. 英国

(1) 概要

開発援助を担当する DfID (Department for International Development) の政策は、紛争対策に限らずすべて貧困削減の文脈で理論化されまた実施されている (注7) (注8)。従って支援の展開はこれを反映したものとなっている。

英国の紛争分野の支援は、DfID 内の CHAD (Conflict and Humanitarian Affairs Department) が主に担当しているが、他の部局(例えばガバナンス部門や地域担当)も政策決定及びプロジェクトへの資金供与の決定に関与している。CHAD は紛争予防と解決、難民・移民問題、紛争時の人権、緊急対応の準備及び非常時の計画・調整、災害、人道支援における軍の活用、国際機関との連携の各分野について、政策決定、アドバイス、支援を行っている。これに加え、英国政府の紛争問題への政策を決定する際の調整役を担っている (注9)。また国連諸機関の紛争・人道支援政策・援助実施への提言も DfID が担当する。

DfID の紛争抑制政策は、政治的社会的アプローチを採用し、様々なグループ間の公平な利害調整、人権推進、暴力を伴わない対立の解決を実現することにある。その上で紛争解決と既存の国・地域及び地球規模の問題への政策を統合し、平和構築に資する環境を整える方針を打ち出している。具体的には、経済発展によって紛争当事国の社会のすべての階層が裨益し、貿易・投資が公正に行われることを意図している。またその実現には良い統治、人権への配慮、法への準拠と人間の安全保障、ジェンダー問題の解消が不可欠であると認識し、この文脈で紛争の根本要因である不平等と貧困問題に対処する方針である。

紛争のアセスメント

2002年1月 CHAD は、紛争の再発防止に向けた開発政策の実効性を高めるために、i) 各種開発プログラムに対する紛争の負の影響、ii) 政策・プログラムが紛争を悪化させる危険性、iii) 紛争予防・抑制に向けた介入の実効性を高める方策について、評価を行うガイドラインを出した (注10)。

紛争アセスメントをア) 紛争の分析、イ) 紛争に対する国際社会の反応の分析、ウ) 戦略とオプションの展開の三段階に分けている。ア) には構造、アクター、動向の分析が含まれ、イ) には、外部の反応の概観作成、開発政策とプログラムの見取り図作成、紛争と平和に対する影響の予測が行われる。またウ) では紛争に対するその他の反応に影響を及ぼす戦略と DfID の政策・プログラムのアプローチを見直すことが検討される。

これを用いて、「紛争前」の状態にあったキルギスタンについてアセスメントが実際に行われている。その結果、以下の五点を DfID が果たす重要な役割として提言している。

- ① プロジェクトアセスメントの段階に紛争予防の基準を含める。このアセスメントでは既得権益層が自らの目的を達成するために紛争を利用するような状況を抽出する。
- ② キルギスタン政府職員の出身民族と利害の分散について広範なモニタリングを該国政府と共同で実施する。

- ③ 紛争に対する地元住民の理解と社会の連帯を高めるために、コミュニティレベルの活動及び特定地区における平和構築プログラムに UNDP と共同で参画する。
 - ④ 紛争当事者間の共通の認識と分析及び戦略を策定するために、当事者と緊密に連絡を取る。ここでは麻薬取引人と政治エリートをつながり、宗教・政治団体の麻薬取引への関与、国内の政治闘争と権力交代の可能性についての包括的な分析が焦点となる。
 - ⑤ 国際金融機関と共同で、貧困削減の枠組みが様々な階層に裨益しそれが紛争の分析に基づくものであることを担保する施策を打つ。
- 以上のように、このアセスメントを採用することにより、ドナーの援助諸施策に対して抜本的なインプリケーションを見出すことが可能であるとしている。

(2) 紛争解決に向けた戦略

DfID の紛争に取り組む具体的な戦略として、緊張状態を緩和し安定した平和状態を構築するために、以下のそれぞれの目的について活動を行っている。

社会の調和を図り阻害要因を除去するために、①当事者間の対立の解消と紛争の予防を行うことを可能にする地元・国レベルのキャパシティ・ビルディングを、良い統治を通じて達成する。②市民社会を含むあらゆる関係者を取り込んだ対話・協力を促進する。③マイノリティの権利擁護に留意する。④メディアを活用した情報提供を行い、破壊行為を煽動するようなプロパガンダに対処し、紛争被害者への配慮を同時に行う。⑤紛争時における多国籍企業の責任ある行動についての指針を示しこれの遵守を推進する。

対立・紛争予防の国際的な枠組み支援のために、①国連の役割を強化する。②旧英連邦、地域機構の平和構築における役割を強化する。③先進国と途上国間の相互信頼醸成と、平和解決・維持への共同参加を促す。④EU と ACP 諸国との間のロメ協定、コトヌウ協定の枠組みを活用した EU の政策形成を支援する。

戦争の拡大を抑制するためには、①当事国の過大な軍事支出を抑制させる。②小火器の不法輸出を抑制するための国際協力を推進し、紛争当事国内での武器の拡散を防止する。③地雷の撤去を行う。

治安部門への支援では、①当事国の治安状況の評価体制を整備し、適正かつ調達可能な武器選定を支援する。②市民に対する治安部門のアカウントビリティを高め、軍事支出の透明性を確保する。③人権を尊重し民主的な社会を担保するように治安部隊の訓練を施す。

人権保護の方策は、①国際赤十字と連携し、国際人権関連法への準拠を当事者・国に促す。②市民社会・NGO、UNHCR と緊密に連携する。③児童の保護に努める。特に少年を兵士として利用することを取り締まるためのメカニズムを構築する。④難民・国内避難民保護の国際的な枠組みへの準拠を促す。⑤国際戦犯裁判所の創設を推進する。

紛争後の平和構築を実現するための留意点としては、①締結された和平協定を実施するた

めの適切な支援を、適切なタイミングで当事者に行う。②和平プロセスにおいて、多国間機関の柔軟かつ迅速な対応を促す。③兵士の武装解除、帰還、再定住のための就職斡旋・雇用創出プログラムなどに対し支援する。

治安セクター改革支援 (注11)

治安は持続的開発を実現する上で不可欠な条件であり、貧困層にとっても最大の懸念材料である。治安セクターの問題は、個人やコミュニティを暴力から守るという観点と共に、軍事費によって本来国の開発に使われるべき予算をクラウド・アウトするという問題も考慮されなければならない。同時に、多くの場合軍隊は政権維持のために使われ、また警察組織も予算不足のため機能せず汚職の温床となっている。これら治安組織は他の公共部門と同様、効果的な管理、透明性の確保、アカウンタビリティの保持が必要である

このような問題意識に基づいて、DfID は当事国のガバナンス (国の安全保障及び治安のアカウンタブルな管理のための政府・政治・司法の枠組み) を支援する主要な役割を果たすことを主眼としている。また防衛省は防衛政策、軍備と人員の管理などについて助言し、軍事訓練と装備を提供する責任を負っている。その他の面では外務省 (和平協定への政治的支援、民主化・法の支配・人権の尊重)、内務省 (警察改革)、文民治安・情報部門がそれぞれの分野からアドバイスを行うこととしている。

(3) 成功・失敗からの教訓

ここでは過去の DfID 支援のケースから、成功・失敗・改善点を列挙し、紛争分野における教訓を抽出する。

(a) ビジョンと行動

従来の地域紛争に対するドナーの反応は概して遅れがちであった (EU の項参照)。効果的かつタイムリーな支援を行うために重要なことは、「政治」、「軍事」、「開発」の各部門がパッケージとなった総合的な援助戦略を以って紛争問題に対応することである。また紛争再発の危険を回避し持続的な開発を実現する意味でも、ドナー側の長期的な関与が必要とされることから、「長期的なビジョンと短期のタイムリーな行動」を可能にする具体的な戦略が求められている。

(b) 武力の必要性

シエラ・レオネの成功例にみられるように、(特に国連にとっての教訓として) 実効性のある PKO 活動を行うためにも、当事国の当面の安定を担保するような (強制力を伴う) 武力による介入が不可欠である。

(c) 紛争後の課題

平和の配当は、一般民衆を含む当事国すべての関係者が実感できる形で、かつ早いタイ

ミングで与えられなければならない。特に元兵士に対して戦闘を行わないインセンティブを提供することが必要である。特に武器を持つことで手っ取り早く手に入れられる「力」の存在を知った少年兵士への対応がとりわけ重要な点として挙げられる。

この意味でも、当事国政府は素早い対処をする必要があり、短期のキャッシュフローを確保させることが重要である。この対処が遅れると再び紛争状態に逆戻りすることもある。このためには受け手側の管理能力の問題からたとえ援助資金が一部非効率に使われる可能性があったとしても、ドナーは資金をすばやく拠出することを優先する必要がある。

(d) 軍の解体と改革

民主的かつアカウンタビリティが確立された治安セクターを構築しなければならない。DfIDはこの分野における国連とNGOの共同プログラムに資金を提供するとともに、英国軍の在籍経験者を職員に据え専門家の観点から助言を行っている。また上記囲みで言及したように、外務省と防衛省間の政策調整を行い、アドバイザーグループを設けウガンダなどで活動を行っている。ここで注意を払うべき点として、冒頭の目的を達成するために、市民・文民と軍が共に改革プロセスに参加することが重要である。

5. ドイツ

ドイツの援助体制は多元的という点において日本のそれと似ている。BMZ（連邦経済協力開発省）がドイツ全体のODA予算の7割を所掌し、開発協力政策の立案を担当する。また、GTZ（ドイツ技術協力公社）が技術協力を、KfW（復興金融公庫）が資金協力（無償及び有償資金協力）とNGO支援、そして人材教育などの人的協力をDSE（Deutscher Stiftung für internationale Entwicklung：ドイツ国際開発財団）/CDG（Carl Duisberg Gesellschaft）がそれぞれ担当する（注12）。

(1) BMZ

先述の通りGTZ、KfWの助言を受けて開発協力政策の立案を行っているBMZはこの二つの実施機関を持ち、援助ツールとしても融資、グラント、技術支援とを使い分けている。BMZはその基本戦略（注13）において、開発政策を経済、社会、環境、政治状況を改善することを通じて、紛争の根本原因を取り除く、あるいは減じるべきものとして位置づけている。その上で紛争予防、解決、紛争後の復興を、広義の安全保障として捉え、政治、経済、環境、社会の安定を包括的に取り扱う対象としている。

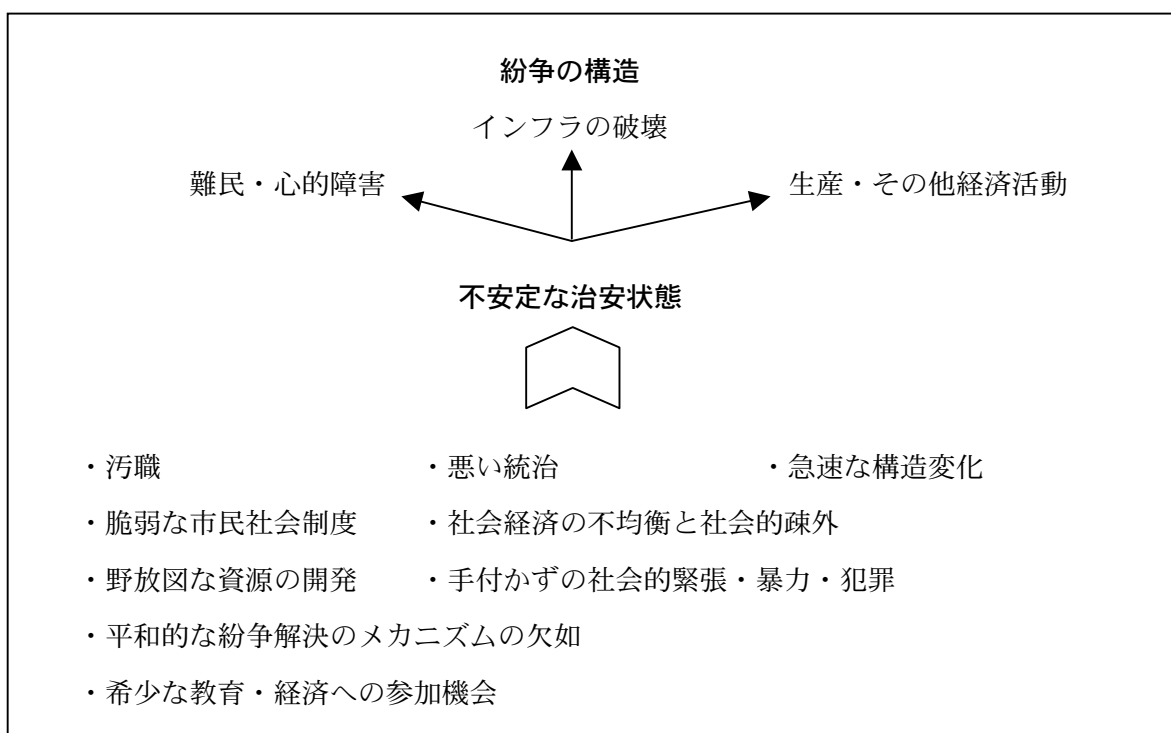
紛争予防の観点では、開発協力において、開発プロセスへの住民の参加重視、良い統治実現への支援等を重視し、また貧困に焦点を当てる事により紛争予防につながるとの意識があり、人間の安全保障の確保に努めている（注14）。また同時に、開発協力は非暴力手段による紛

争解決のメカニズムに資するものであるとの位置付けに基づいて、(特に小火器の拡散を抑制するとの観点から)非武装化、武器管理、武器輸出管理は危機を予防する方策として重要視している。

また、紛争解決においては、人権の尊重、社会正義、法の支配、住民参加による意思決定、自然資源の保護、世界のすべての地域の発展の機会、平和的な手段を基本とし、紛争地域の管理には、国及び国際レベルの調整に基づき、(例えば軍事的及び非軍事的な統治のバランスなど)個々の状況に応じた政治戦略が必要であるとしている。融資については、比較的安定した状況下でのみ可能であるとの認識で、紛争終結後直後はグラントで支援し、社会の安定度合いをみてインフラ整備等の借款案件を適用する方針である。

(2) GTZ

紛争分野においては、EUのECHOと同様、緊急援助を担うGTZが中心となっている(注15)。GTZでは、紛争の予防措置が継続されてこそ紛争後の復興活動が持続的になりえると認識されている。このためには、暴力的紛争につながる構造的要因への対処が不可欠である(下図参照)。



出所：GTZ (2002f) *Rehabilitation and Crisis Prevention – The GTZ Service Package*, mimeo.

復興は単なるインフラの再建や経済の立て直しだけでなく、経済的政治的構造の強化、社会の癒しと再構築が含まれ、同時に治安レベルの引き上げが達成される必要がある。これら

が担保されない限り、紛争の激化という悪循環に陥ることが過去の事例からうかがえる。この循環を断ち切るためには、地元住民が復興プロセス及び国の再建に関わらなければならない。

復興活動には膨大な資金的投資が必要となるが、多くの場合当事国の能力の限界を超えた額であり、同時に個々のドナーや基金が単体で賄えるものでもない。このような状況の中、復興プロセスの確たるコンセプトと実施メカニズムを示すとともに、ドナー間の異なる優先事項を調整しながら、実効性のあるプログラム管理を遂行する必要がある。

GTZ のアプローチ

過去 10 年以上の実績のなかで紛争予防・復興面での具体的活動として、①インフラの再建、②食糧確保、③経済及び雇用、④和解の促進、⑤安全保障と暴力行為の予防、⑥行政機構の再建などを中心に様々な支援策を実施してきている。

- ① 地元の物理的・社会的インフラの再建：これはコミュニティ主導の開発において基礎となる要素で、民間あるいは公共の建物（学校、公民館、道路、小規模の橋、排水設備など）が、自助努力ベースで行われる。難民、地元住民、帰還兵士といった異なる社会集団を統合するプロセスを成功させるには、コミュニティに根ざした組織によるキャパシティ・ビルディングが不可欠である。これにより互いの協力関係が醸成され、平和的な共存の基礎が形成される。
- ② 食糧確保：紛争中の天然資源の破壊は、農機具、種、肥料及び耕作のノウハウの提供によって対処されうる。加えて、農業支援はキャパシティ・ビルディングの一環としても機能する。単純だが確実な農業技術は地元の知識と融合させることでさらに強固なものとなる。「Food-for-work」及び「Food-for-assets」といった協力形態は、構造的な食糧不足に対処し、脆弱なコミュニティが自ら保有する資源を開発に投資することが可能となる方策である。
- ③ 経済及び雇用の推進：紛争によって破壊された地元・地域レベルの経済サイクルを、以下の方策によって復活させる。この比較的短期のプログラムは、できる限り多くの人々が基本的な所得を確保し、地元・地方レベルでの経済成長の端緒とすることが目的である。
 - ・コミュニティベースの組織及び産業の訓練、キャパシティ・ビルディング
 - ・企業ネットワーク、産業組合への支援
 - ・マイクロファイナンス
 - ・小規模企業及び雇用創出への支援
- ④ 和解の促進：心的障害を受け深く分断された社会が互いの信頼関係を構築することは、和解を達成し安定した社会をする上で不可欠なプロセスである。GTZ はこの分野におい

て、真実と和解委員会、オンブズマン（パーソン）、過去の不法を取り扱う組織への支援を行っている。平和ジャーナリズムの原則と慣習に沿って、社会の癒しに貢献すると期待されるメディアへの支援を行う。また、対立する集団間の実質的な和解の実現とトラウマを地元レベルで緩和するアプローチは、コミュニティ復興に際して多くのケースで実施されている。

⑤ 人間の安全保障と暴力行為の予防：紛争が深く根付いた社会では、(上記の社会的癒し以前に) 治安は最も基礎的な要件である。国家が十分な安全を保障できないならば、地元・地域レベルで確保せねばならない。ここでは動員解除や（少年兵を含む）兵士の再定住がその中心となる。現地の状況にもよるが、GTZ の支援はさらに、コミュニティの自警団、地雷の危険に対する注意喚起、小火器の制限、また個人・集団間の非暴力的解決に向けたキャパシティ・ビルディングも含む。ここでは男児が（暴力行為の犠牲者であり最もそれらに加担する危険性があることから）活動の焦点となる。

⑥ 地元レベルの行政機構の再建と強化：社会の再建に際し、住民に直結しそれらの活動を支援するような行政・制度が機能することが不可欠である。コミュニティにおける制度を再興・強化する活動を、政策的な面も含め支援している。具体的な支援は、必要とされる職場環境を整えるための物的支援及び訓練・キャパシティ・ビルディングといった形態になる。コミュニティの代表が互いに訪問し、暴力的紛争から立ち直るための情報を交換することを促す。

上記以外に、GTZ では受け手側からの要望によって、分権化、国家機能の強化など広範な支援を行っている。

(3) KfW の紛争分野での活動

KfW は対象国の所得水準と分野に応じてグラントと世界銀行 IDA 条件に準ずる譲許的ローンを使い分けているが、援助業務の約 3 分の 2 はグラントによる支援である。グラント・ローンともにプロジェクト業務手続き（審査・監理・評価など）は共通で、その財源は BMZ 予算によるグラントと市場調達資金である（途上国向けローンについてはドイツ政府がリスク保証を行う）（注 16）。グラント対象は最貧国に限定されるが、貧困削減・環境保全分野についてはすべての途上国も対象となる。

KfW の年間予算は 365 億ユーロに上り、その内約 90%弱がドイツ国内及び EU 向け、そして約 10%の 33 億ユーロが途上国向けの融資及びグラントで構成される（ともに 2001 年実績）。地域配分ではアジア・オセアニア地区が 41%を占め、分野別では経済インフラが 34%、社会セクターが 23%である。

KfW ではその金融支援の面での紛争予防と平和構築について、(a)紛争当事者間の balan

ス、(b)広範なインフラ整備、(c)都市における潜在的な暴力の可能性減少、(d)分権化と民主化、(e)国境を越えた資源管理、(f)和平協定の実施支援、(g)兵士、難民の帰還支援の7つのアプローチを掲げている(注17)。また近年のKfWの変化として、不安定な地域にも積極的に活動するようになってきたことや、対象国の少数層の存在をより意識した案件形成を行うようになってきた(Armbruster 2002)。

紛争当事者間のバランス：紛争当事者間の利害を建設的に調整することにより紛争の潜在的な可能性に対処してきている。関係するすべてのグループ、特に従来不当な扱いを受けてきた集団・地域の意思決定プロセスへの参加が、紛争地域における開発プロジェクト成功のための必須条件である。また、当事者共通の利益となる開発プロジェクトへの融資は、特に地元レベルにおける当事者間の対話及び平和的な利害のバランスを作り上げることを支援することができる。

広範なインフラ整備：特に紛争によって破壊された地域の復興段階、あるいは危機に直面する移行国において、目に見える物理的なインフラの再興は(平和の配当という)良いサインを示すことであり、従って紛争当事者間の対話と和解といった危機予防の諸方策を支援するものとなる。これを達成するためには、社会投資基金プログラムや、校舎・医療施設などの小規模のインフラプロジェクト融資を伴う雇用対策が適している。これら個々のプロジェクトは、地元のグループあるいは行政によって原案が作られ、民間あるいはNGOによって実施される。同時にこれらのプロジェクトは、地元住民へのインフラの改善に貢献し、一時的ではあるが雇用と所得の機会を提供するという二つの効果を生んでいる。これらのプロセスを通じて社会環境の安定化に貢献している。

都市における潜在的な暴力の減少：参加型の貧困対策を主眼とした都市部における開発プロジェクトは、大都市の低所得地区(特に将来の希望を失っている若年層)で問題となっている暴力を緩和する効果が期待できる。

分権化と民主化：いくつかの中央集権国家では、従来一般市民の利害に対して反応が鈍く、また特定の階層や地域を社会的・経済的に差別してきており、これが紛争の大きな要因となってきた。これに対し、地元のマーケット用のホールやバスターミナルの建設といった小規模の地元密着型の融資の実績がある。ここにおいても他のアプローチと同様、地元住民がプロジェクトの選定を行い、建設段階においても積極的に関わっている。これによって、貧困地域の住民の利害をすくい上げ、非暴力的な紛争解決を行う上で重要な環境を作り出すことができる。

国境を越えた資源管理：水資源へのアクセスと利用をめぐる、中東などにおいて潜在的な紛争を引き起こす要因となっている。特にイスラエルとパレスチナ自治区では、上下水

の過剰使用が原因の紛争が幾度となく発生してきた。このため、オスロ和平協定には、特に水に関する調整協議会の設置が盛り込まれた。この中で、ドイツは水道の供給と下水処理に焦点を当てた協力を実施している。この国境をまたぐ水管理プロジェクトを通じて、非常に困難な状況の平和的解決に向けた対話を促進するモメンタムを提供することを期待している。

和平協定の実施支援：紛争当事者間で合意された平和協定の履行に向けて、政治的な制約から実施には至らないものの、協定実施を支援しうる資金協力がいくつかある。構造調整策における経済改革のコンディショナリティのように、民主化改革の実施や和平協定の遵守が資金協力のそれになっている。このような政治的なコンディショナリティを実行させるには、大規模の資金と大国の政治的な圧力が必要とされることから、このアプローチには多国間機関の関与が不可欠である。またこのようないわば「平和プログラム」は紛争地域に対する包括的な戦略の一環として捉えられるべきである。例えば、避難民の帰還などの地方レベルのプロジェクトにも、政治的コンディショナリティは付加されうる。

兵士、難民の帰還支援：内戦終了後に暴力が再発する可能性を取り除くという目的から、兵士・ゲリラの帰還と市民社会への再定住は、決定的に重要である。KfWはこの分野では、ウガンダにおける兵士の武装解除、エル・サルバドル、ガテマラ、ニカラグア、パレスチナ自治区における難民の再定住を実施してきた。ボスニア・ヘルツェゴビナでは EU プログラムの一環で、難民の住宅建設への融資、雇用創出と社会的緊張緩和を目的とした中小企業への融資を行ってきた。

(4) その他の公的機関－DSE、BICC

DSE/CDG：基本的にドイツ政府予算で運営される政府組織 DSE はその主要な任務である外交官訓練プログラム以外に、良い統治への支援を通じ紛争予防にも貢献してきた（注18）。現在は、民間セクターへの支援をおこなってきた CDG (Carl Duisberg Gesellschaft) と統合の過程にある。そのなかで民間の教育訓練へと重点がシフトすることが想定される。

DSE の外交官訓練過程では、紛争予防及び危機管理プログラムとして、アフリカの主要な地域機構（西アフリカ経済共同体、南部アフリカ共同体等）の国々の外交官などを対象に、短期で3カ月程度、長期では2～3年の訓練プログラムを実施している。この中では紛争の分析、OSCE といった他の地域機構の経験を共有することなどを通じ、互いの信頼関係を促進する活動などを行っている。重点地域はアフリカ、中東、アジアで、紛争予防と関連する活動としては、途上国の地方自治体向けのトレーニング、帰還兵士の再就職等も行っている。また行政機能の強化活動も行っており、これが紛争後支援の性格を持っていると認識されている。

Bonn International Centre for Conversion (BICC) は、1994年に設立され、主として北

Westfaren 州政府予算で運営されている (注19)。その活動の中心は軍民転換であり、特に地理的な優先順位は設けていない。活動範囲は国防予算の削減、旧ソ連の軍需産業など軍事に関連した調査、動員解除、小火器などの削減計画、紛争状況の包括的な研究等が含まれる。BICCの規模は約35人のスタッフで、調査部門よりはプロジェクト実施部門が中心であるが、資金的には不足気味である。

紛争後の支援分野は元来活動の焦点ではなかったが、冷戦後の状況の中でより多くの資源が投入されつつある。特に動員解除、小火器の削減、治安部門改革が重要である。動員解除に関しては、1999年休戦以後のソロモン諸島の案件に力を入れている。

6. 平和構築における開発協力の影響

(1) マクロレベルの影響

これまで述べてきた紛争への様々な開発協力が当該国に与えてきた影響はどうであったか。EC (2001)、GTZ、KfW の年次報告書など各機関のレポートを援用し検証する (注20)。まずマクロレベルの正の影響としては以下の点が挙げられる。第一に、貧困緩和、地域間の経済格差の是正、(土地などの) 資源の獲得のための紛争の解決、雇用機会の創出に焦点を当てた開発協力策によって、「伝統的な」紛争原因を除去・緩和することが可能である。第二に、復興を通じた短・中期の政治社会的安定について、和平協定は締結されたが潜在的な紛争の再発要因が残る国に対して、開発協力によって状況を安定させうる (注21)。第三に、開かれた政治、参加、民主化紛争に対する認識について、開発協力に伴う(ドナー側の受け手国に対する) 政治的圧力はこの面に関して決定的な影響力がある (注22)。第四に、援助スタッフのプレゼンスによる治安の達成、人権の尊重、ドナー国のスタッフが現地に滞在することで高度の政治的透明性が確保される。例えばルワンダにおいては、武装民兵の行動やその他武装勢力の暴力に歯止めがかかり、治安状況の好転と人権の尊重に貢献した。そして第五に、経済改革・構造調整を通じて暴力に訴える集団の利権を除去することに効果が観察された。(例: エチオピアにおいて、政府企業の民営化などを通じて利権構造を除去するのに貢献した。)

他方負の影響として、第一に、紛争当事者の一つである政権を支援しその権力基盤を強化し、また国の財政の大部分を援助に頼る中で、政権側の戦費を賄うことにもつながることがある(ファンジビリティの問題)。第二に、支援の可否によって誤ったシグナルを示す場合がある。エチオピアにおいては、開発協力が政治対話の開始や ODA と民間協力の効果的な調整につながらなかったとの反省がある (注23)。ルワンダにおいては政権側の行動に対し明確な非難が欠如しかつ (ODA という) 間接的な肯定によって、反政府側の平和的抵抗を阻害することに結果としてなった。第三に、特定集団や地域及び政治エリート(の地盤) に対する開発協力は、パトロン-クライアント関係や汚職構造を助長し紛争のインセンティブとなる。エル・

サルバドルでは改革に消極的であったキリスト民主党への（間接的な）支援が批判されている。第四に、開発協力の伴う政治改革の圧力に対し、政権側の暴力的報復を誘引した。ケニアでは、短期間ではあったが反政府的なメディアへの嫌がらせ、民族間の衝突につながった。第五に、援助を与えることにより、政権に対し行動を促す圧力が弱まり、紛争原因を取り除くことを阻む結果となった。（例：ルワンダに対するドイツの過剰援助）

(2) ミクロレベルの影響

個々の開発協力プロジェクトが国全体に及ぼす影響は軽微であるかもしれないが、地域・地元のレベルでは重大な影響を及ぼしうる。紛争分野への対応プログラムは概して肯定的なインパクトが観察されている。動員解除及び兵士の帰還について、ドイツはエチオピアにおけるメンギスツ政権の崩壊直後、あるいはエル・サルバドルにおいていくつかのプロジェクトを実施し、一定の成果を収めてきた。だがエチオピアにおける GTZ のティグレ族兵士に対する支援が政治的緊張を招いた。これは GTZ の支援がティグレ支配による「防衛的村落」を設けるものとして捉えられ、地元のアムハラ族とエリート階層に不協和音を生じさせた。またエルサルバドルにおけるドイツの資金協力による元兵士向けの住居建設プロジェクトは、二つの対象となる層（ゲリラと通常の兵士）の間の必要性の相違から、大きな成果は得られなかった（注24）。インフラ復興と社会・政治・経済安定プログラムの分野では、例えばマリやスリランカにおけるプロジェクトでは、経済格差が緩和され紛争の構造的要因への対応がなされた結果、治安が回復し民族間の対立が解消されるなど一定の成果を収めている。

他方、紛争を直接対象とする以外のプロジェクトでは負の影響も観察されている。エル・サルバドルにおけるガバナンス支援（地方分権化）では、政府の支配構造を強化し抑圧的な体制を助長する結果となった。村落レベルの能力強化を目指したプロジェクトでは、紛争地域の村落に対する政府の影響力がかえって増大し、それに対しゲリラ側が村長の暗殺など暴力的な方法で抵抗する自体が発生した。

7. 平和構築と開発協力のありかた

本章では、紛争以後の状態にある国に対して開発協力がいかなる役割を果たし得るか検証した。一般に開発協力といってもその対象分野及び具体的な方策は多岐にわたる。また和平協定締結直後から短・中期の復興、また長期の開発に至るそれぞれの段階では異なるニーズが存在することから、ドナー側の対応も各段階に対応する必要がある。また紛争の要因あるいは紛争後の政治・社会・経済状況は個々のケースによって異なることから、単純な類型化に基づいた支援は現地の緊張を再燃させる恐れがある。この点については、過去及び現在行われている当該分野の事例を積み重ね、引き続き詳細な分析が必要である。これによって現在の支援活動をより効果的に行う、

あるいは潜在的な紛争の危機がある地域の予防に資することが可能となる。

二国間援助の形態が英国や EU の ECHO などのようにグラント化に向かっているなか、無償資金協力、技術協力、有償資金協力と三つのスキームを持つ日本は、平和構築において大きな役割を果たすことができる。すなわち紛争直後の緊急支援から長期の開発を視野に入れたインフラへの融資など、すべての段階をカバーできることによる。この意味でドイツの事例は大いに参考になろう。Klingebiel (1998 ; 1999) によれば、当事国政府は資源をより柔軟に使えることから、当然ながら資金協力を最も期待する。また資金協力の性格上、ドナー側の人員が実際に現地に滞在するのは他の形態に比べ少ないことも受け手にとっては都合の良いものである。これを踏まえれば資金協力は、(政策対話やコンディショナリティなど) 効果的な条件を受け手国に受け入れさせやすい。技術協力はそのプロジェクトサイクルを通じてドナー側の管理が行き届きやすく、個々のプロジェクトへの影響力が保たれる。また紛争当事国以外の体制が整っていることから、比較的不安定な状況においてもプロジェクトの執行が可能である。従って各スキームの長所を活かした援助体制の組み合わせによって、効果的な支援が可能となる。

さらにボスニア・ヘルツェゴビナの事例では、日本は過去の歴史的・宗教的しがらみあるいは特定の政治色がなく、三つの勢力に対して公平な対応を行っているとの定評がある。このために特に和解プログラムにおいて他国に比べ日本のプロジェクトがスムーズに行われている。以上のことから今後の紛争および平和構築において、日本はその特徴を活かし主導的かつ効果的な役割を果たすことができると考えられる。

－ 注 －

1. 平和構築における経済協力の枠組み及び各段階での具体的対象分野は以下に詳しい。国際協力事業団(JICA) (2001a)、『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 Executive Summary』、国際協力総合研修所；JICA(2001b)国際協力事業団、『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、第一部本編』、国際協力総合研修所；JICA(2001c)『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 Appendix』、国際協力総合研修所；JICA(2001d)『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、第二部 JICA 平和構築ガイドライン案』、国際協力総合研修所。なお二国間の有償資金協力についての詳細な議論は、日本紛争予防センター(2003)、『紛争と開発：JBIC の役割(平和構築に資する開発援助の理論と手法)に係る開発政策・事業支援調査』、mimeo 参照。
2. 日本紛争予防センター(2003)参照。
3. European Commission(EC) (2001) *Communication from the Commission on Conflict*

Prevention, 11 April, COM(2001)211 final. [Brussels: EC]

4. ECHO(Humanitarian Aid Office), European Commission(EC). (2002a) *ECHO at a Glance*. [Brussels: EC] ; ECHO (2002b) *Remembering The Forgotten: The Work of the European Commission's Humanitarian Aid Office in the Great Lakes Region and the Horn of Africa*. [Brussels: EC] ; ECHO (2002c) *Sustaining hope in a changing world, ECHO 2001*. [Brussels: EC] ; ECHO(2002d) *ECHO Aid Strategy 2002*, mimeo.
5. European Investment Bank(EIB). (2001a) *EIB Financing in the Balkans*. [Luxembourg: EIB] ; EIB(2002a) *Activity Report 2001*. [Luxembourg: EIB] ; EIB (2002b) *The EIB Group in the Year 2001: Projects financed and statistics*. [Luxembourg: EIB]
6. 旧ユーゴ地域では Dayton 合意後の 1996 年から活動しており、99 年にはコソボでも支援を行った。ボスニアのケースでは支援についての政治的意思が先にあり、欧州のイニシアティブでいわゆる「Stability Pact」を形成し、世銀、EBRD、EIB 等の協力関係ができ上がった。そこで支援内容に優先順位をつけ支援の重複を避けている。世銀は構造調整計画に重点を置き、EBRD は民間セクターに焦点をあて、EIB は基礎的インフラの建設に注力している。またセクターごとに協調融資もある。だが実際にはドナー間の調整は順調ではない。支援の重複は多発し、援助の全体を把握できていないのが実状である。
7. 例えば紛争と貧困の関係について DfID は、紛争は人々の生命や社会経済を破壊し、基礎的サービスへのアクセスを減少させるものとして捉えている。また難民という形で大規模な人の移動をもたらす人権を蹂躪するばかりでなく、長期的にも社会の分裂を引き起こすとす。近年の紛争は主に最貧国で発生しており、その犠牲者のほとんどは貧しい階層である。このことから、紛争及びその帰結である上記の被害を減少させることは、貧困削減及び究極的な開発の目標を達成する上で不可欠なものであると考えている。(www.dfid.gov.uk/policieandpriorities/files/conflict_reduction.htm)。
8. Department for International Development(DfID). (1997) *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*, White Paper on International Development. [London: Her Majesty's Stationary Office, UK] ; DfID(1999a) *Working in Partnership with The African Development Bank*. [London: DfID] ; DfID (2000a) *Country Strategy Paper - Bosnia and Herzegovina*. [London: DfID] ; DfID (2000b) *Country Strategy Paper - Indonesia*. [London: DfID] ; DfID (2000c) *Achieving sustainability – poverty elimination and the environment*. [London: DfID] ; DfID (2000d) *Working in Partnership with The Asian Development Bank*. [London: DfID] ; DfID (2000e) *Working in Partnership with The United Nations World Food Programme*. [London: DfID] ; DfID(2000f) *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*, White Paper on International Development. [London: Her

Majesty's Stationary Office, UK] ; DfID(2001a) *The causes of conflict in Sub-Saharan Africa: Framework Document*, October. [London: DfID] ; DfID (2001b) *Making government work for poor people – building state capability*. [London: DfID] ; DfID (2002a) *Conflict reduction and humanitarian assistance*, www.dfid.gov.uk/policieandpriorities/files/conflict_reduction.htm. (2002年8月1日) ; DfID (2002c) *Loans or Grants: IDA's Confessional Lending Role*, www.dfid.gov.uk/News/News/files/bg_ida_grants.htm. (2002年8月1日) ; DfID (2002d) *Working to reduce poverty- Highlights from DfID's Departmental Report 2002*. [London: DfID]。

9. 紛争問題へのアプローチは、DfID が防衛省と連携を取りながら進められるという点で、一般の開発課題へのそれとは異なる。
10. DfID(2002b) *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*. [London: DfID]
11. DfID は外部の研究機関・コンサルタントを積極的に活用し、その開発政策・戦略策定に大きな役割を与えている。このため紛争関連分野においても、紛争の研究、政策・プログラムの理論化はドナーの中で最も進んでいる。ここでは上記に挙げた治安部門の改革に対する支援のガイドライン(DfID 2002h)を基に、DfID の当該分野に対する政策を検討する。
12. この他にマルチの援助には、世銀など国際開発金融機関、国連諸機関、欧州開発基金への拠出が含まれる。特に EU 及び欧州開発基金を通じた支援の合計は ODA 予算全体の約2割を占める。なお信託基金などコモン・バスケットに対しては、ドイツの現政権は国際協調を重視する考え方であり、今のところこの方式に協力的な姿勢である。
13. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ). (2000) *BMZ Spezial Nr. 18: Crisis Prevention and Conflict settlement – The German Government's Overall Strategy on Crisis Prevention and Conflict Settlement of April 7*. [Bonn, Germany: BMZ]
14. Armbruster, W. (2002) Interview by Inada, J., 11 September, [Bonn: BMZ (Federal Ministry for Economic Cooperation & Development)]
15. GTZ(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit). (2000) *Security-Sector Reform in Developing Countries: An Analysis of the International Debate and Potentials for Implementing Reforms with Recommendations for Technical Cooperation*. [Eschborn, Germany: GTZ] ; GTZ(2001a) *Towards Gender Mainstreaming in Crisis Prevention and Conflict Management: Guidelines for the German Technical Cooperation*. [Eschborn, Germany: GTZ] ; GTZ(2001b) *Conflict Analysis for Project Planning and Management: A practical guideline – Draft*, mimeo ; GTZ(2002a) *Developing Education and Youth-Promotion Measures with Focus on Crisis Prevention and Peace-Building*. [Eschborn,

- Germany: GTZ] ; GTZ (2002b) *Nepal Country Study on Conflict Transformation and Peace Building*. [Eschborn, Germany: GTZ] ; GTZ(2002c) *Partnership for sustainable development: Inputs for international cooperation*. [Eschborn, Germany: GTZ] ; GTZ (2002e) *Disaster Risk Management – Working Concept*. [Eschborn, Germany: GTZ]
16. 債務削減の場合には毎年 BMZ は KfW に対し損失補填を行っている。KfW は市場調達資金に BMZ の利子補填をうけて譲許的融資を供与するが、この場合もドイツ政府によるリスク保証がある。ただし ODA 予算の制約のため、近年は市場資金調達を拡大しており、KfW は 2000 年に初めてドイツ政府のリスク保証なしで融資を供与する等、融資条件の多様化を試みている(当該融資は OOF 分類)。
17. KfW. (Kreditanstalt für Wiederaufbau) (2000) ‘Crisis Prevention and Crisis Management’, <http://www.kfw.de/en/entwicklungszusammenarbeit/news38/archive86/onfocus67/CrisisPrev.jsp>
18. Schirmer, W.G. (2002) Interview by Inada, J., 10 September, [Bonn: German Foundation for International Development (DSE)]。
19. Brzoska, M. (2002) Interview by Inada, J. , 11 September, [Bonn: Bonn International Centre for Conversion (BICC)]。
20. GTZ (2002d) *Annual Report 2001 – Shaping Sustainable Development*. [Eschborn, Germany: GTZ] ; KfW (2002) *2001 Annual Report on Cooperation with Developing Countries*. [Frankfurt: KfW] ; Klingebiel, S. (1998) ‘United Nations Development Cooperation: Challenges and reforms at the end of the 1990s’, *German Development Institute Briefing Paper*, 2/1998. [Berlin: German Development Institute] ; Klingebiel (1999) *Impact of Development Cooperation in Conflict Situations: Cross-section Report on Evaluations of German Development Cooperation in Six Countries*, Reports and Working Papers, 6/1999. [Berlin: German Development Institute]。
21. だが、直近の(2003年3月時点)ボスニア・ヘルツェゴビナでの現地調査におけるインタビューにおいて、すべてのドナー機関が、異口同音に現状のまま SFOR (Stabilisation Force in Bosnia and Herzegovina) が撤退すれば紛争が再燃する可能性を指摘している。これは民衆レベルでは平和に対する希求は強いものの、政治勢力の動向が依然不安定であることによる。
22. 民主化が融資のコンディショナリティとされた事例は、ケニアにおいて有効に働いた。多くの場合明示的な政治的性格はないが、参加型のアプローチの推進により分権化が促され、地元レベルに権限が委譲される。これによって紛争要因が緩和され、逆に解決メカニズムが強化される事例が観察されている。
23. 1990年当時エチオピアはサブサハラ・アフリカでは最大の被援助国で、援助は政権にとっていわば生命線であった。しかしドナーからは単独政権、言論の制限、人権阻害に対し何ら批判

はなかった。ドイツは世界のエチオピア向け援助の8%を占めており、何のコンディショナリティもない援助は、少数民族によるエチオピア政府と密接な協力関係に貢献した。(同時に反政府勢力からは批判された。政治的要因を排した援助は、結果として社会全体へのコントロールと一部の社会集団を疎外することとなった。

24. 動員解除の進め方についてはいくつかのアプローチがある。世銀は直接融資を通じたアプローチを好むが、IOM(国際移住機構)は大規模な雇用プログラム、インフラづくりによる環境整備に重点をおいている。UNDPは両者の中間であり再教育や小規模融資を行っている。新しいアプローチとして、コミュニティを対象とした(個々人ではなく)村全体を支援する考えが登場している。援助スタイルはそれぞれの機関の異なるイデオロギーと長年の経験に基づいており、何が適当なアプローチかに関して唯一の答えがあるわけではないが、①誰を対象とするかー住民全体か兵士のみか、②地元の制度構築の2点がポイントとして挙げられる。この分野でのドナー間調整の核としては、UNDPあるいは世銀が主導的役割を果たすこともある。ただしプロジェクトの調整と実施は別であり、また異なるアプローチが競合することもある。例えばアンゴラではUNDPと世銀が競合し、エリトリアでは世銀の関与は単なる融資に終始する対応が問題となった。コソボでは状況が高度に政治化され UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo) は動員解除に関与しようとしなかった。1年以上経ってようやく IOM (International Organization for Migration) が入ったが未だ問題が残されたままである。このような状況で一つの方策として考えられるのは資金的な支援であるが、ドナーの対応は鈍い。職業訓練も有効であると考えられるが、安全が確保されることが前提であるため、危険な状況下で支援活動はできない (Brzoska, M. 2002)。