

開発・援助問題実務者のための理論情報誌

IDCJ FORUM 21

特集 / 平和構築



KEIRIN



この出版物は、競輪の補助を受けて製作しました。

表紙写真・ゴラジュデの難民センターにて配給をうける人々（ボスニア・ヘルツェゴビナ）
写真提供・特定非営利法人 JEN

目次
IDCJ FORUM 第21号
「特集 / 平和構築」

巻頭言葉 平和構築とODA 現状と将来への展望 山田 健二	3
総論 平和構築論の新段階 高橋 一生	11
Transforming the Security Sector : A Crucial Component of Building Peace Nicole Janic Ball	20
国際機関の取組み World Bank's New Perspective on Development and Conflict Kazuhide Kuroda	33
我が国の取組み 平和構築雑感 草野 厚	40
JICA平和構築支援への取組み 黒澤 啓	43
ジェンダーの視点 Civil Wars and Women : Recommendations for the International Community Krishna Kumar	56
紛争後の復興開発におけるジェンダーの課題とJICAの取組み 大川 晴美	63
NGOの視点 平和構築にむけての旧ユーゴスラビアでのJENの取組み 木山 啓子	68
PCPB (Post-conflict peace building) ・ DDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration) におけるNGOの役割と課題 松浦 香恵	72
事例研究 カンボディアにおける平和構築 現状と展望 米澤 慶一	75

執筆者紹介

略語表

ASEAN	Association of South-East Asian Nations	東南アジア諸国連合
CIA	Conflict Impact Assessment	紛争インパクト・アセスメント
CIDA	Canadian International Development Agency	カナダ国際開発庁
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会（OECD）
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration	武装解除 / 動員解除 / 社会復帰
DfID	Department for International Development	国際開発局（英国）
ECOWAS	Economic Community of West African States	西アフリカ諸国経済共同体
EU	European Union	欧州連合
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
HUREX	Humanitarian Relief Experts	人道救援専門家グループ
IDRC	International Development Research Centre	国際開発研究所
IEBL	Inter Entity Boundary Line	実体間境界線
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
JDR	Japan Disaster Relief Team	国際緊急援助隊（日本）
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力事業団
JVC	Japan International Volunteer Center	日本国際ボランティアセンター
LLDC	Least among Less Developed Countries	後発開発途上国
NATO	The North Atlantic Treaty Organization	北大西洋条約機構
NGO	Non-Governmental Organization	非政府間組織
OAU	Organization of African Unity	アフリカ統一機構
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	経済協力開発機構
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe	欧州安全保障協力機構
PCIA	Peace and Conflict Impact Assessment	平和紛争影響評価
PCPB	Post-Conflict Peace Building	紛争後平和構築
PKO	Peace-Keeping Operations	国連の平和維持活動
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNTAC	United Nations Transitional Authority in Cambodia	国連カンボディア暫定統治機構
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor	国連東ティモール暫定統治機構
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WID	Woman in Development	開発と女性

巻頭の言葉

平和構築とODA

現状と将来への展望

山田 健二 財団法人 国際開発センター 研究主幹

過去20年間における国内紛争は、20世紀のどの時代よりも多く、1980年以降、50カ国以上が長期間にわたる内戦に巻き込まれている。過去15年間では、低所得国60カ国のうち30カ国が紛争を経験しており、また同時期、世界の最貧国のうち18カ国が直接紛争の被害を受けたか、難民の主要受入国として何らかの形で紛争に巻き込まれている。これらの紛争の多くは数世代にわたって継続する傾向があり、開発の重大な制約条件であると同時に、貧困の主要な原因ともなっている。このような状況下で、伝統的な外国援助のアプローチは大きな挑戦を受けている。従来の援助は、一国の国内政治と関係なく、様々な分野におけるプロジェクト・プログラムを通じて生活水準の向上を図ることを目的として提供されるもの、という考え方が主流であった。しかし、世界中で頻発している紛争を、もはや開発にとっての外部的要因と考えるのは不可能となっている。

以上の認識から、1990年代中頃以降、多くの主要援助国や国際協力機関は途上国における平和構築の重要性を認識し、積極的な取り組みを行ってきた。例えば、米国は、1994年、米国国際開発庁（USAID）の中に移行イニシアティブ室（The Office of Transition Initiatives - OTI）を創設し、危機の中にある諸国に対して、平和的・民主的変革を迅速、柔軟、イノベティブに支援することを目指してきた。カナダ政府は、1996年10月、平和構築基金及び平和構築プログラムにより構成されるカナダ平和構築イニシアティブを提唱した。英国政府は、軍事紛争の頻度、期間、破壊度を減少させることは、DACで合意された貧困減少等の国際開発のターゲットを達成させるために不可欠な前提条件であるという考えに基づき、紛争減少政策を推進している。国際協力機関においても平和構築分野は中心的なテーマとなってきた。例えば、

世界銀行は紛争を開発を阻害する最大の要因と捉え、1997年に担当部署としてポスト・コンフリクト・ユニットを設置、他機関との連携を進めている。世界銀行には紛争後の途上国のための特別な基金として、ポストコンフリクト基金と日本ポストコンフリクト基金が設立されている。UNDPも、UNDPが唱道する人間の開発は人権が尊重され、緊張状態や紛争が暴力化しないことでのみ実践可能であるとして、平和構築分野を重視する。UNDPは危機に対して適切で迅速な支援を目指して緊急事態対応課（ERD）を設置、国連諸機関及びその他の人道救済機関と連携し、紛争地域と紛争後の平和的移行を目指す地域において人道支援にあたっている。

このようなドナー各機関の動向に比較すると、平和構築分野での我が国の対応は非常に遅いと言わざるを得ない。しかし、1999年、JICAに平和構築研究会が設置され、同分野における我が国の今後の対応に関する検討が始まった。

本号では、このような状況の中で、平和構築分野における政府およびNGOの支援策を探る手がかりとなるように、専門家の方々に自由に執筆していただいた。巻頭の言葉としては長くなるが、以下に執筆者の方々の論文を要約することによって、同分野における現状と課題、および将来の展望を検討したい。

高橋論文の目的は、激変する国際社会の中で、新参者の「平和構築論」が新たに脱皮せざるを得なくなりつつある状況を分析し、このアプローチの現状と問題点、将来の展望を示唆することにある。高橋氏によれば、1990年代中ごろから、狭義の平和構築論が和平協定後の一連の作業を指して平和構築という表現を使うようになった。

ここでは、和平協定直後の武装解除から選挙に至る時期を移行期とし、その後の兵士の社会復帰から国家の諸制度の構築の時期を平和構築

期、その後を開発期と分けて考える。しかし、1990年代後半になると、上記のコンセプトの現実性が薄くなってきた。

和平協定が締結されても、移行期から平和構築期へ、さらに開発期へと進む国がほとんどなく、多くの場合、これら諸国の課題が紛争の再発の予防であることが明確になってきたからである。また、国内全体が戦乱で荒れていなくても、政治的社会的対立で不安定になっている国にどのように対応すれば良いのかという問題も重要性を増してきた。このような状況の中で、紛争で脆くなった国、政治社会的対立などで不安定になっている国、等に対して国家、及び社会を総合的に強化することを目指す包括的平和構築論が出てくる。

高橋氏はヨンクマン（Jongman）の紛争段階説に依拠しながら紛争を5段階に区分する。すなわち、社会的安定度、制度の正当性共に高い第一段階の安定した状態、第二段階では、社会全体の軋轢が増加し、社会・政治の亀裂が拡大する政治的に緊張した状況になる。次に、政府の正当性の崩壊、党派政治の容認に特徴づけられる暴力的政治紛争の第三段階がきて、第四段階では党派間の対立と武力衝突もしくは政府の弾圧と反乱が顕著になる低強度紛争段階である。最後に、第五段階として、組織的な武力紛争、大量殺害、一般市民の大量排除が行われる高強度紛争状況になる。

高橋氏によれば、多くの紛争を経験した途上国は、第三段階から、第二段階になかなか移行出来ないことから、第二段階に移行したと見られるモザンビークのような例を、今後どの程度増やせるかが、大きな課題である。また、通常の開発協力が適用されるのは第一段階と第二段階の諸国で、第三段階にある途上国に対しては、平和構築論のアプローチが必要である。第三段階にある途上国は、この10年に紛争を経験した諸国と、紛争は経験していないが、暴力的な政治紛争のただ中にある諸国が含まれる。高橋論文では、紛争経験国にとっては紛争再発の予防、その他の諸国にとっては紛争予防が平和構築論の課題としてそれぞれの方策を検討している。また、低強度紛争諸国と高強度紛争諸国に対する対応策も論じている。

紛争の第三段階である暴力的政治紛争は、1990年代中ごろから増加傾向にあり、1998年からは

急激に増加した。また、1996年までは減少傾向にあった低強度紛争も1997年以降は増加に転じている。このような状況では、世界がグローバル・ビレッジ化しているとはとても言えない。第二次大戦中にすでに米国では、大戦後の世界の構築に大きな力が割かれていたが、同様のエネルギーをつぎ込んで、21世紀の世界を構築することが必要である。その際、包括的平和構築論は、新たな世界を構築するにあたっての一つの柱にならざるを得ないテーマであり、新たな社会関係の構築（social trust）と地球公共財との関係で概念化していく必要がある、という主張がなされている。

Nicole Ball論文は、平和構築の1分野である安全保障部門の改革を取り上げたものである。Ball氏は、1945年以降、ほとんどの戦争の根源的原因は国内状況に求めることができ、このパターンは21世紀においても継続するであろうと予測する。この暴力的な紛争を発生させる国内対立の原因は、政治・経済・社会的亀裂が複雑に絡み合ったものであり、権力を求める闘争が顕著な様相を呈している。途上国においては、これらの対立を調停する能力を持つ制度が公共部門と市民社会の双方で脆弱か、あるいは皆無である場合が普通である。したがって、経済政治面でのガバナンスの改善こそが紛争の変容と予防、従って平和構築にとって鍵となる。

Ball氏によれば、平和構築の目的は民主的政治制度の創設と強化、持続的で貧困を軽減する開発の奨励、協力的で非暴力的な社会関係の促進の3つである。しばしば軍隊が政治経済面で積極的役割を果たしている国は、権力の中央集権化と市民参加が欠如した政府形態、人権蹂躪を含む法による統治の無視、貧困軽減と持続的開発にマッチしない資源の配分、特に経済政治的権力の不正な配分と開発の果実の不正な配分、軍隊を管理・監視するためのシビリアンの能力の不足、等の特徴を有する。

しかしながら、軍隊は、常に否定的な役割を果たすとは限らない。軍隊は持続的開発、貧困軽減、福祉の向上に必要な安定的な環境を提供することによって平和構築に貢献することが出来る。そのためには、軍隊は、民主主義の原則に従い、シビリアンの管理下で、安全保障に関する平和構築のアプローチをとる必要がある、

と論じている。

民主主義原則によって指導される安全保障部門の特徴としては、民主主義原則と法の支配を尊重した軍隊のプロフェッショナリズム、安全保障部門を管理し、安全保障政策を策定する能力を有する文民指導者、裁判官の存在、人権擁護に対する高いプライオリティ、能力のある市民社会の存在、軍事関連マターに関する透明性の維持、隣国間の信頼醸成を促進する地域的アプローチの採用、等が挙げられる。

Ball氏によれば、民主主義的で、文民統制された安全保障部門なしには平和構築は成功しない。この安全保障部門の改革には、外国と国内のステークホルダー双方がガバナンスの強化に貢献できる。その場合は、以下に留意する必要がある。第一に、安全保障部門の変容への制度的アプローチを開発しなければならず、それには、外国と国内双方のアクターの協力が必要である。第二に、文民指導者、軍隊及び市民・政治社会のメンバーのための能力構築が図られなければならない。第三に、当該国の公共部門と非政府部門双方における既存の能力をレビューし、現地に存在しているものに基づいて改革が推進されなければならない。安全保障改革のためには、当該諸国の指導者が改革・変容プロセスにコミットしていることだけでなく、改革のための原則、政策、法、構造は当該国の歴史、文化、法的枠組と制度に根差したものでなければならない。また、改革プロセスは政府内、及び政府と市民・政治社会との間で、協議しながら進めなければならない、ことが論じられている。

草野論文は、平和構築に対する今後の我が国の支援のあり方を示唆するものである。この論文では、我が国におけるPKOやODAに関する重要な変化が指摘されている。第一の変化として、暫く沈静化していた国連PKO活動に関する議論が政治家の間で起こりつつある。現在の国際協力法（PKO法）は、国際紛争解決のために武力は行使しないとされた憲法9条との整合性を図るために、派遣5原則を骨格としている。また、可能な停戦の監視など本体業務への参加は凍結されているために、世界各国が行っている国際平和協力活動よりも、日本の活動範囲は狭い。草野氏は、日本のPKO活動は、憲法は

守っているが、「安全」なところにしか出かけておらず、PKO本来の目的とは矛盾していると指摘する。この状況への批判として、国連PKO活動への積極参加を標榜してきた自由党に加え、野党の民主党も、東ティモール暫定統治機構への自衛隊の参加が見られなかったことを契機に、この点を改めて問題にし始めた。

第二の変化は、ODAの分野で進展しており、構造改革のきっかけとなるであろう国別援助計画が外務省から、バングラデシュやタイを皮切りに発表されたことである。そして三番目の変化として、JICAが平和構築の勉強会を発足させた、ことが指摘されている。草野氏によれば、平和構築とは、ODAとPKOをつなぐ概念である。すなわち、ODAは平時、つまり基本的には治安が維持されている状況を前提とする。これに対して、PKOは、非常時、つまり戦闘行為は一応止んだが、当事者間では治安を維持できず、国連の力が必要な場合である。ただ、現実には、PKOが出勤し、一応の停戦状態が維持されても、直ちにODAが想定する平時が訪れるわけではない。しかし、紛争後の復興という視点では、道路や橋、発電、水道といった経済、社会インフラ、初等教育、警察や司法、徴税といった制度が早急に整備されなければならない。従って、被災国にとり、PKOの後、ODAの本格開始までの期間を、どう過ごすかが大きな関心事となる。平和構築はその落差を埋めようとするものであり、冷戦後の国際社会で、東ティモールのような内戦が頻発していることを考えれば極めて重要な考え方である。東ティモールでは、常時の開発援助を担ってきたJICAが、危険度3（渡航延期勧告）にもかかわらず、診療所の復興、道路や護岸の改修、飲料水の供給など人道緊急援助の実施に関する支援事業のために現地オフィスを立ち上げ、5名の職員が常駐している。草野氏は、このJICAの対応をODAの転換点といてよいほど画期的であると評価している。

1999年10月、JICAは、平和構築の概念を整理し、平和構築分野での協力のあり方への提言や、JICAの実践的方針であるガイドライン案を作成することを目的として、平和構築研究会を設立した。その中心メンバーである黒沢氏の論文は、この研究会の報告書ドラフトを基に、

これまでの検討結果について紹介したものである。

黒沢論文では、平和構築という概念を、紛争予防、紛争和解、復興支援までを網羅する全体的なアプローチであり、軍事的枠組と政治的枠組に開発援助を加えた3本の柱による包括的な取り組みと定義する。開発援助には、紛争予防、人道緊急援助、復興・開発支援と紛争後の再発予防が含まれ、平和構築における開発援助の重要性が指摘されている。すなわち、紛争は長期にわたる開発の成果を破壊し、その復興と開発には多大の時間と労力、資金を要することから紛争予防の重要性が高まっている。また、紛争は開発のための資源の効率的な配分を妨げ、開発のための障害要因となる。さらに、開発援助は、紛争により破壊された社会の復興開発、及び紛争要因の未然の除去と紛争の再発防止に資する有効な手段の一つである。

しかし、同時に、開発援助は紛争状況に負のインパクトをもたらすこともあり、通常の援助が紛争要因を助長することのないように留意するとともに、その上で、積極的に最大限のポジティブなインパクトを与えるようにすることが重要であると指摘されている。黒沢氏によれば、JICAはこれまで、カンボディアをはじめとして様々な国で復興支援を事実上行ってきた。但し、これらの復興支援は、必ずしも平和構築に配慮して実施されたわけではない。従って、いかにして通常の援助が紛争要因を助長しないようにしながら、効果的な平和構築支援を行っていくかが今後の課題となる。

以上の視点から、開発援助における平和配慮を推進していくためには、特に以下の3点を考慮していくことが重要である。第一に、平和構築に資する国別援助計画の策定である。国別の援助計画の中に、平和構築に直接資するような諸案件を組み込んでいくとともに、紛争を経験した国、あるいは紛争の危険が高い国に関しては、計画策定過程において、重点的に平和配慮の視点が反映されるような制度を構築することが重要である。第二に、平和構築を踏まえた地域社会開発を実施していくことの重要性である。すなわち、通常の開発援助に地域社会における紛争処理能力の確立のための要素を取り込んでいく必要がある。具体的には資源の管理能力（資源を持続的に利用する能力）、規範（資源

の公正な配分）、及び協議メカニズム（価値共有のための対話、利害調整能力）の3つである。第三に、平和を配慮したアセスメント・評価の実施である。平和構築支援に際しては、通常の開発支援とは異なる配慮や評価指標が必要であり、開発援助の平和構築に対する正負のインパクトを評価する方法論を確立していくことが必要である。このように、黒沢論文では、今後のJICAの事業に大きな変化が起きることが示唆されている。

黒田論文は、紛争と開発に関する世界銀行の新しい見解を要約している。まず、ポスト紛争国におけるこれまでの世界銀行の活動から得られる教訓と、2001年に採用された、開発協力と紛争に係る世界銀行の活動指針の特徴を紹介している。そして、紛争と開発において、現在、世界銀行が重きを置いている分野を整理している。

世界銀行は、世界の貧困軽減と生活条件の改善に専念する国際機関として、紛争を開発の主要な障害と見做して、紛争後の諸国に支援することに高いプライオリティを置いてきた。このことは1980年から1998年の間に、ポスト紛争国に対する世界銀行の融資が8倍に増大したことに現れている。

ポスト紛争国に対する世界銀行の重要な役割としては、まず援助調整が挙げられ、これまで世界銀行はドナー会合を数多く開催し、資源の動員、マクロ経済問題への調整されたアプローチの追及、ニーズと援助の動向に関する情報の提供を行ってきた。また、平和交渉時においては、平和協定のオプションに係る経済開発面でのアドバイザーとしての重要な役割がある。

復興支援における世界銀行の比較優位としては、マクロ経済の安定と物理的インフラの再構築に伝統的な強みを有している点が挙げられる。復興支援における重要なコンポーネントである人材育成（教育と保健）や社会的資本（ガバナンスと市民社会）においては、比較優位を持たず、同分野で成果を挙げてきた他の国際機関、二国間援助機関、NGOsとパートナーシップを形成することが提案されている。動員解除と帰還兵の社会復帰プログラムは、政治、安全保障、経済、社会の側面を考慮した包括的な準備と、多様な外国機関や政府機関の支援が必要である

ことが明らかになっている。世界銀行が同分野に関わるようになってから、同様のプログラムを実施するために途上国政府からの多くの要請を受けている。地雷撤去に関しては、世界銀行に比較優位はないと見ている。また、注目すべきは、どのようなプログラムを進める場合でも、その前に、新政府の実施能力の弱さ等の政治的現実を注意深く考慮することが重要で、国によっては、税収向上プログラムや行政改革、民営化など、従来、行われてきた方法を実施すべきではない場合もある、ということが指摘されている。

これまで実施されてきた世界銀行の経験を踏まえて、2001年1月に、世界銀行理事会は「開発協力と紛争に関する活動指針」を承認した。この指針の主な特徴としては以下が挙げられている。

- ・ 経済的社会的安定、及び人間の安全保障が持続的な開発にとって前提条件となる。
- ・ 紛争は当事国だけでなく、他の諸国にも影響が波及し、地域的な意味合いを持つ。
- ・ 同分野における世界銀行の分析作業の課題は、紛争の根源的原因、カタリスト、指標と政策インプリケーションの理解を向上することである。
- ・ 紛争によって影響を受けている加盟国へのタイムリーな支援を行うために、補完的な役割と共通の目標を有する二国間・多国間機関、特に国連と他の国際・地域機関、政府機関、市民社会、民間セクターと密接なパートナーシップのもとに活動を行う。
- ・ 世界銀行の活動目的としては、ハイリスク国に対しては、紛争の潜在的原因を最小化する開発援助を通じた経済成長と貧困軽減、紛争国に対しては、(1) 貧困軽減と社会経済資産の維持、(2) 緊急援助の社会経済的影響に関する情報提供、(3) 紛争の経済社会開発に及ぼす影響分析、(4) 将来の支援の準備、であり、紛争後途上国に対する目的は経済社会復興への支援である。

最後に、世界銀行においては、現在、(1) ポスト紛争国の債務問題への解決、(2) 制度能力の弱さと腐敗の蔓延といったガバナンスの問題、(3) 動員解除と帰還兵の社会復帰、(4) コミュニティ主導の開発活動への支援、(5) 紛争と開

発に関する「知識」の提供、という5つの分野が緊急課題として関心を集めていることが指摘されている。

Krishna Kumar論文は、Kumar氏を中心に米国国際開発庁（USAID）が行ったポスト紛争社会における女性と女性組織に関する複数国を対象にした事例研究に基づいたものである。同論文は、まず、女性やジェンダー関係の理解に関わる近年の内戦の重要な特徴を整理し、どのようなインパクトがあるかを抽出する。そして、国際社会への政策・プログラムに対するインプリケーションを論じている。

内戦の特徴としては、(1) 敵対グループは意図的に一般市民を対象とした暴力を加えること、(2) 内戦により、数多くの避難民および難民が発生すること、(3) 内戦では、経済の物理的、制度的インフラを意識的に破壊する努力がなされること、(4) 多くの場合、女性も内戦に参加すること、が挙げられる。このような内戦が女性とジェンダー関係に及ぼすインパクトの性質、強度、広さは社会によって違いがあるが、USAIDのケーススタディでは、ほとんどの内戦に共通して見られる以下のような直接的、間接的影響を明らかにしている。

- ・ 性的虐待と搾取
- ・ 心理的・社会的トラウマ
- ・ 家族に対する責任の増加
- ・ 貧困の増大
- ・ 労働市場への女性の参加の拡大
- ・ コミュニティレベルの活動や地方政治機関などにおける公共的な役割の増大

以上のように、内戦は女性の地位、役割、責任、物理的状況に大きな影響をもたらす。これらの多くは疑いもなく有害で破壊的であるが、プラスの影響もある。すなわち、内戦は女性にとって新しい経済的・政治的機会を与える場合がある。社会的・政治的参加の増大によって、女性は新しいスキルや自信を獲得するし、伝統の締めつけも破壊される。さらに、多くのポスト紛争国において起草され採用された新しい民主的憲法は、平等な市民的・政治的権利を女性に与えている。

以上の観点から、Kumar氏は国際社会に対して以下のような提言を行っている。

- (1) 精神的外傷に苦しむ女性や男性に対しては、当該地域の社会的文化的文脈を重視したコスト効果があり、独創的なプログラムを支援すべきである
- (2) 女性に対する性的虐待を阻止する努力を始めるべきである
- (3) マイクロ・クレジットプログラムを引き続きサポートすべきである
- (4) 女性のための所有権の改革を支援すべきである
- (5) 女性の福祉と進出を促進する女性組織の出現と活動を支援すべきである
- (6) ポスト紛争国における女性の政治参加を促進すべきである

大川論文は、紛争後の復興開発における女性及びジェンダーに関する問題点を整理し、それに対するJICAの取り組みを紹介している。また、JICAが取り組むべき今後の課題についても論じている。ポスト紛争国における女性およびジェンダーに関する問題については、Kumar論文と重複するところが多いが、避難先や難民キャンプでの問題、児童兵の問題、及び帰還兵士の社会復帰に関わる問題が新たに指摘されている。

大川氏によれば、これまでポスト紛争国に対してJICAが行ってきた復興支援は、上下水道や電力設備などの基礎インフラの整備、職業訓練への協力、地雷除去に対する協力を重きがかかれてきたが、女性への支援やジェンダーを重視した協力も実施されている。例としては、カンボディアにおけるソーシャル・サービス・プロジェクトや女性の健康を支援するプロジェクト、グアテマラにおける女子教育支援、モザンビークにおける除隊兵士の再定住と食糧増産のための村落開発調査と、その中における戦争で夫を亡くした女性に対する職業訓練や生活向上のニーズ調査、等が挙げられる。

同分野におけるJICAの今後の課題としては、以下が指摘されている。

- (1) 女性の意思決定過程への参画支援
- (2) 精神的・心理的回復を支援するためのカウンセリングの実施
- (3) 女性帰還兵士や紛争中やむを得ず売春を行っていた女性に対する社会復帰プログラム

- (4) 女性のための法律・制度の整備支援
- (5) 女性や女兒に対する基礎教育や識字教育、男女対象の平和教育や人権教育への支援
- (6) 女性世帯主を対象とした職業訓練、ならびに男性帰還兵に対する職業訓練
- (7) 男女を対象とする健康、リプロダクティブ・ヘルスの改善・向上支援
- (8) HIV / エイズを含む性感染症に感染した男女、子供を対象とした社会的施設やサービスの拡充支援

松浦論文では、途上国の平和構築に取り組む日本のNGOであるインターバンドの活動が紹介されている。インターバンドは、冷戦後の世界においては、紛争、貧困、人権侵害等、人間の安全が脅かされている状況で、その根源的原因を除去するために社会政治制度改革、民主化支援、紛争地に蔓延する銃の回収や小型兵器問題の啓蒙に取り組んでいるNGOである。インターバンドでは、小型兵器問題に取り組むためには「銃と開発」の視点を導入し、帰還兵士に新たな仕事や職を創出することが重要であるという認識から、2001年に「武装解除と帰還兵士の動員解除・社会復帰」プログラムを実施することを予定している。また、日本の平和構築NGOには、本格的な政治分析を行うスキルと、政治的に不安定な状況の中でのプロジェクトの形成、設計、実施、監視、評価の能力を高めることが課題である、と指摘している。上記の認識から、現在、JICAと日本の平和構築NGO、及びカナダ国際開発庁(CIDA)とカナダNGOの間で試験的に進められている、PCIA(平和紛争影響評価)に大きな期待が寄せられている。

木山論文は、1995年の Dayton 和平合意を受け、1996年1月より本格的に復興事業が始まったボスニア・ヘルツェゴビナで、1997年から実施された日本のNGOであるJENの平和構築・民族融和の事業を事例にして、その問題点及びNGOが平和構築において果たす役割を考察したものである。JENの事業が実施されたゴラジュデは、紛争中は周囲全体を「敵民族」に囲まれ、和平後も細い回廊と呼ばれる土地でかろうじてボスニア連邦に連結した地域で、近隣の町との民族融和がゴラジュデの再生にとって不可欠であった。そのためにJENは4段階に分けたイノ

ベイティブなアプローチを採用した。すなわち、第一段階（1997年～98年）では、他民族の地域への人の物理的移動を目的に、絵画、ポスター、詩、チェスのコンテストを双方の地域で1日ずつ実施し、第二段階（1998年～99年）で、何かの活動を一緒にする（単発的）ことを目的に、スポーツ大会、コンピュータコース等の職業訓練、子供のためのサマーキャンプ等が実施された。さらに第三段階（1999年～2000年）では、隣町間の共同活動を継続させる目的で、養蜂の技術訓練と蜂蜜生産、農業の指導などが行われた。そして第四段階（2000年～）では、養蜂組合の設立、道具・家畜等を共有した場合の管理システムの確立等が図られ、第三者の介入がなくても継続的な活動を持続させるシステムを作りあげた。

以上の成功事例から、民族融和と共生事業におけるNGOの果たすことができる役割として、(1) 草の根レベルで民族・共生を推進すること、(2) 比較的早い段階から計画し、実行に移すことができること、(3) 事業の効果を早く上げることが出来ること、等が論じられている。また、問題点としては治安の問題、事業実施のタイミングを判断する難しさ、ある地域での成功例を他の地域にそのまま適用できない点、等が指摘されている。

米澤論文はカンボディアの戦乱の経緯と背景、冷戦後の平和構築のプロセスを概観したうえで、カンボディアとドナーの今後の課題が論じられている。米澤氏によれば、平和とは単に交戦の続いていない状態を指すにとどまらない。「経済的困窮に苛まれず、人間としてまっとうな社会的権利を行使し、自らの属する集団の政治にきちんと参画し得る状態を実現すること」が平和の達成と言える状況であり、健全な社会生活を送ることができ、政治参加の保証を含む広い意味での貧困の撲滅が平和構築の目的であると主張している。

米澤氏によれば、パリ和平協定とUNTACに至る一連の国際支援は、単に和平を勧告・仲介するのみならず、その後の復興支援に向けて、カンボディア国民の社会的厚生を配慮した経済成長計画を含む青写真を明確に描いていた。従って、紛争時緊急支援と復交後開発援助との間に存在するギャップが存在しないという、稀な総

合的枠組みが構成されていた、という評価を紹介する。

しかし、カンボディアの平和構築における今後の課題は多い。なかでも政治的民主化と市場自由化に向けての環境整備に努力する必要がある。なぜならば、同国は今後も海外援助及び外国投資に経済成長を依存せざるを得ず、そのためには世界市場における既定標準に従う正規のメンバーとして公認されなければならないからである。ただ、政治的民主化・市場経済化の努力は極めて慎重である必要がある。性急な改革を実行すれば、特に社会のあらゆるレベルにおいて人材に乏しく、かつ社会意識も不十分なカンボディアにおいては、その改革そのものが社会に打撃を与えかねないからである。

一方、カンボディアを支援するドナー側の課題としては、ドナー間、及びドナー内部の組織間における、可能な限り、無駄を省いた政策協調が不可欠である。我が国においては、二国間援助を取り仕切る外務省と他の省庁とのより一層の政策的連携が望まれる。また、米澤氏によれば、カンボディアにおいては特定ドナーの従来型援助による個別影響力が強く、ドナー間の利害と政策の調整を図り、地元も巻き込みながら開発方針を策定していくという状況には程遠い。各国及び各援助機関の利害の追及は援助案件の成功を形成するための一要素であるが、利害を超えた協調も同時に求められている、との主張がなされている。

以上、執筆者の方々の論文を要約しながら、平和構築分野の現状、課題、将来の展望を示唆することに努めてきた。途上国における紛争と開発の問題は、政経分離に基づいた従来の我が国の開発援助を今後大きく変えていく潜在性を有している。日本の援助の歴史においては、平和構築は全く新しい概念であり、同分野における支援を巡っては援助関係者の間で当初は戸惑いや摩擦も予想される。しかし、日本は、第二次大戦後のドイツとともに、紛争後の復興を達成した世界の代表的な成功例として、国際社会から見られていることも事実である。我が国は敗戦後、社会経済復興を成し遂げ、量に関して言えば今や世界一の援助国になるまでに成長した。従って、日本が、敗戦後の復興をどのようにして成し遂げてきたかを分析し、それに基づ

いて平和構築に対する我が国の支援手法が確立されれば、紛争後の後遺症に苦しんでいる途上国の平和構築に大きな貢献をすることが出来るはずである。

平和構築論の新段階

高橋 一生 国際開発高等教育機構 国際開発研究センター 所長

はじめに

「平和」はあらゆる時代、あらゆる社会において重要なテーマであった。異なる時代背景は、異なる平和論を必要としてきた。第二次大戦後の冷戦期においては、一方において、核戦略論の帰結として相互確証破壊戦略に基づいた米・ソの「平和」、他方においてその脆い「平和」にとって代わる、より安定した国際社会、出来れば核兵器のない平和を求める平和研究が活発に行われた。冷戦終結に伴う世界の地殻変動により、脆い国家は次々と内戦や地域紛争に巻き込まれた。これが1990年代初期の状況であった。このような背景のもと、国連安全保障理事会の要請に応じて、国連事務総長は「平和の課題」を1992年に国連総会に提出した。ここでは予防外交（Hernandez, H.L. and Kuyama, S., 1995）が一つの中心課題として特定された。平和論が根底から変化し始めた。

相互確証破壊戦略でもなく、また「平和研究」でもない平和論が1990年代台頭してきたわけである。その一つはレジーム論の延長としてのガバナンス論（Young, O.R., 1999）であり、またもう一つの有力なアプローチはコンフリクト・レゾリューション論として冷戦期にも研究されていたものの新たな状況への適用であった（Miall, H., Ramsbothan, O., and Woodhouse, T., 1999）。これら、それなりに伝統のある方法論に対して、1990年代の途上国における紛争の激増という現実から出てきたアプローチの総称が平和構築論であった。この平和構築論は国際社会に出現して日が浅いだけに、まだその内容が不明確な点が多く、また日が浅いなりに、大きく変化しつつある国際社会の現実との関係で内容を変化させざるをえなくなっている。この小論の目的は、激変する国際社会の中で、新参者の「平和構築論」が新たに脱皮せざるをえなくなりつつある状況を分析し、現在の状況をできるだけ明確に把握し、今後のこのアプローチの展開についての展望をも試みることである。

1 包括的概念の台頭

古典的には、平和構築論は、国連において紛争処理機関としての安全保障理事会の諸機能に対比して、開発関連のUNDPその他の機関の機能を指して言う場合が多かった。国連における開発分野の拡大を、国連の平和維持機能との関係で定義しようとしたわけである。歴代の国連事務総長の発言に、国連開発諸機関を“peacemaking”のための機関として表現することが多く、特に1960年代の終わりのウ・タント事務総長からこの傾向が強まった（Eichelberger, C., 1970）。

それに対して、1990年代中頃になると、内戦や地域紛争が和平協定などによって、一応紛争状態がおさまり、その後の安定化の作業が膨大なことがはっきりした。また、難民の保護などの緊急人道支援と、長期の開発協力との間のギャップが大きいことも重要な課題として認識された。この和平協定後の一連の作業を指して平和構築という表現が使われるようになった。この作業を、さらに和平協定直後の武装解除から選挙にいたる時期を移行期とし、その後の兵士の社会復帰から国家の諸制度の構築の時期を平和構築期、その後を開発期と分けて考える場合もあった（Ball, N., 1996, 高橋訳 1998）。これが狭義の平和構築論であった。

しかし、このコンセプトは、1990年代後半になると現実性が薄くなってきた。それは、和平協定などが締結されても、移行期から平和構築期へ、さらには開発期へと進む国がほとんどなく、多くの場合、これら諸国の重要な課題が紛争の再発の予防であることが明確になりつつあるからである。すなわち、狭義の平和構築論の出番はほとんどなく、現実には脆い国が紛争によってさらに脆くなり、かろうじて紛争に再突入していないにすぎない、ということである。このような状況のもとに、平和構築論は、紛争の再発の予防を含まざるをえなくなった。また、1990年代の経験を通じて、紛争が起こった場合、

和平協定の見返りとして戦後復興案をも視野に入れることが、和平協定締結に結びつきやすいこともはっきりした。さらには、一国内で紛争が起きていても、必ずしも国内全体が戦乱で荒れているわけではない。現在のインドネシア、もしくは長期間続いているスリランカのような状況である。こういう国に対する開発援助は、安定地域を拡大するための支援という色彩を強く出すことも考える必要がある（中村尚司，2000）。

このような現実を直面して、平和構築論は狭義のものから紛争で脆くなった国、もしくは政治対立、社会対立などで不安定になっている国、これら諸国に対して、国家、及び社会を総合的に強化することを指す、いわば包括的概念へと転換せざるをえなくなった。カナダがまずこの方向に動き始めた（Wirick, C., and Miller, R., 1998）が、この考え方はヨーロッパ、日本などにも影響を与えつつある。

包括的平和構築論を明確な概念とし、政策上も意味のあるアプローチとして練り上げてゆくためには、途上国の紛争に関連した現実との関係をはっきりさせておく必要がある。この観点から途上国の状況を分析している研究がいくつかあるが、その中で、ライデン大学のヨルクマン博士の作業が特に重要な示唆を与えてくれる。社会学者のヨルクマン博士はテロリズム研究から途上国の紛争問題に関心を持つようになった。世界の人権と紛争に関する地図を1990年代に入って作製し始め、その最新版を2000年に出版した（Jongman, A. J., World Conflict and Human Rights Map 2000, Leiden）。そこで、この数年来提唱している紛争段階説を次のように定義している。

- | |
|---|
| 第一段階：安定（社会的安定度、制度の正統性共に高い） |
| 第二段階：政治的緊張状況（社会全体の軋轢が増加し、社会・政治の亀裂が拡大） |
| 第三段階：暴力的政治紛争（政府の正統性の崩壊、ファクション政治の容認） |
| 第四段階：低強度紛争（ファクション間の対立と武力衝突もしくは政府の弾圧と反乱） |
| 第五段階：高強度紛争（組織的な武力紛争、大量殺害、一般市民の大量排除） |

この第二段階から第三段階への移行に際し、政治的危機が発生し、第四段階から第五段階への移行期に難民援助などの人道的緊急支援を必要とする、としている。平和構築論との関係でこの五段階説を考えてみると、まず第一段階は対象から除いてよい。この段階にある恵まれた途上国は極めて数が少ないが、コスタリカのように、例がないわけではない。第二段階は、むしろ政治・社会的に良好な部類に属すると言ってよいであろう。特に要注意は、第三段階である。ヨルクマン氏は、第二段階から第三段階への移行は政治的危機によって特徴付けられるというのであるから、この要注意カテゴリー諸国を特定するのはそれほど困難ではない。この状況では、観察が困難な場合が多いが、政治的衝突は年間100名前後の死者を出す場合が多いようである。多くの紛争を経験した途上国は、この第三段階から、第二段階になかなか行けないでいる。第二段階に移行したと見られるモザンビークのような例を今後どの程度増やせるかが、大きな課題である。

包括的平和構築論をヨルクマン・モデルを通して考えてみると、第三段階、第四段階、第五段階の諸問題との関係を明確にすることが重要であることがわかる。

2 暴力的な政治紛争と平和構築論

開発は社会の変化をもたらす、開発協力は社会の安定と革新の両方を視野におきつつ実施することを常に求められている。この通常の開発協力の発想が適用されるのは、第一段階と第二段階の諸国である。それに対して、第三段階にある途上国に対しては、平和構築論のアプローチが必要になる。

第三段階にある途上国は二つに分けて考える必要がある。一つのカテゴリーは、この10年程の間に紛争を経験した諸国であり、もう一つは、紛争は経験していないが、暴力的な政治紛争のただ中にある、という諸国である。紛争を経験した諸国の数は、分析の視点によって差があるが、およそ70カ国ほど（高橋一生，2000）であり、そのほとんどがこのカテゴリーに入る（Coletta, J., and Nesam, T., 1999）。サブ・サハラ・アフリカ諸国で紛争を経験してな

い国は、やはりほとんどがこのカテゴリーに入る。紛争にまでは至らなかったマグレブ、中近東、中央アジアのほとんどの国もこのカテゴリーに入る。市場グローバリゼーションの排斥力学によってマージナライズされつつあるほとんどの国が(高橋, 1998, 1999)このカテゴリーに入ると言ってもよいであろう。紛争経験国にとっては紛争再発の予防、その他のこのカテゴリーに入る国にとっては紛争予防が平和構築論の課題である。

(1) 紛争の再発予防

まず重要なことは和平協定の実施である。特に軍の解隊、選挙の実施など、プレスなども含んだ国際的監視下に行われる作業については一応よいとして、その他の作業で重要なものが多々ある。和平協定によって差はあるが、多くの場合以下のものを含む。

- 憲法の制定もしくは改正
- 諸基本法の制定もしくは改正
- 行政機構の強化
- 議会の設立
- 司法の確立
- プレス、教育、地方自治、市民社会などの強化

これらは全てキャパシティー・ビルディングの対象となる。実体を伴うには長期の努力を要するが、差しあたってこれらのセットを整えるのは、ほぼ新国家の設立と同様の作業が必要になる。人材不足が一番の隘路である。開発協力コミュニティが、不慣れなこれらの分野にどれだけ支援をできるか、なおかつ、当該国がどれだけ主体的にこれらの課題に取り組むことができるか、これらが現在大きな問題になっている。

次に、和平協定に必ずしも入っていないが、紛争再発の予防には決定的に重要ないくつかの課題がある。

紛争の直接的原因になった事柄の解決が企てられねばならない。善悪を明白にすることによって、初めて新たな社会の建設が可能になる場合がある。このようなケースは司法的手段が有効である。国内的処置の場合もあるし、また、国際的司法アプローチも徐々に強化されつつある。

しかし、白黒をはっきりさせることのみが問題を解決できることになるとは限らない。社会的な和解が重要になる場合もある。このような場合には、真理委員会(Truth Commission)を設立するアプローチがよくとられる。この委員会では、問題を公聴会などを通じて明確にし、社会全体でこの問題に取り組む、という手法をとる。1987年以來17カ国でこの方法がとられてきた(Search for Common Ground, 2001)。

司法的アプローチと真理委員会アプローチのどちらが、どのような状況で有効であるかについては、筆者は現在研究中であるが、説得力のある結論を出すにはもう少し時間を必要とする。紛争の種類、程度、社会的・文化的差など、いろいろな側面との関係で分析してゆかねばならない。

さらに、兵士の社会復帰が大きな課題である。手に職をつける必要があるし、経済活動が彼等の労働力を吸収できねばならない。また、兵士は殺人を生業としていたために、多くの部族社会では、袈ぎのためのお祓いをしないと社会に復帰を許されない。これらは、社会によって風習が異なり、正確な知見を必要とする。また、30万人ほどいるであろうといわれる児童兵の場合には、地域社会に復帰させる必要があるのも、特にこの袈ぎとお祓いの要素が重要になる。

宗教指導者、学者、部族指導者、労組指導者などが、社会建設に参加する仕組みが必要である。選挙やNGO活動、マスコミに加え、このような人達の積極的な参加があって、初めて社会の傷を癒やすことも可能になる(Garcia, E., 1997)。

(2) 紛争予防

紛争を経験していない、その他のこのカテゴリーに属する諸国は、国内がいわゆる“no peace, no war”の状況になっている。これらの諸国に対する援助機関の対応について、1997年にオランダの開発協力大臣、ヤン・ブロンク氏(当時)が問題提起をしてから、国際社会の大きなテーマとして取り上げられるようになった。冷戦期には、途上国における

紛争は、ほとんど米・ソの代理戦争であり、従って、いつ大きな紛争になっても不思議ではない、という状況であった。従って、援助コミュニティーにとって、紛争がはじまったら、直ちに国外へ脱出することが常識になっていた。しかし、冷戦終結後は状況が異なる。ほとんどの紛争の主な原因は、紛争国内部にある。政権闘争と部族対立、経済的利権、宗教などが結びついている場合が多い。この第三段階にある諸国では、政治的対立が表面化し、暴力沙汰が日常化しているが、必ずしも国内全体で武力衝突が起こっているわけではない。このような国が、むしろ途上国の一般的な姿になりつつある。この状況において、援助機関が、もし冷戦期のように店をたたんで脱走するのだとすれば、援助機関が活動できる国は極めて限られてしまう。ブロンク氏の問題提起は、状況によっては援助機関は積極的にこれらの国への支援をすべきではないのか、ということであった。

この問題提起に対して、ドナー・コミュニティーは、“yes”という反応をしつつある。しかし、多くの場合、ただ単に通常の援助活動を続け、それがその国の“開発”に役立っているはずであるとするだけである。従って、できるだけ紛争が直接関わっていない地域における通常の開発援助を行う、というパターンが一般的である。

今せっかくブロンク氏の問題提起に前向きな対応をしつつある諸援助機関に必要なことは、この第三段階にある諸国に対して、平和構築アプローチをとることである。そのためには、そのそれぞれの国の紛争の原因及び紛争の状況をよく把握しなければならない。その上で、対立・抗争を緩和する介入方法を探る必要がある。例えば、部族対立が中心の場合、対立する部族の子供達による河川のゴミさらい、あるいは部族融和のラジオによるドラマの放送など（Marks, J., 2001）多々できることがある。それらを積み上げることによって、この第三段階にある国を第二段階に移行させ、その後通常の開発協力を努力を注ぐ、というアプローチを考えてもよいのではなかろうか。

3 低強度紛争諸国

冷戦期には、核戦争以外全てを低強度紛争と定義していた（江畑謙介，2000）。しかし、ヨルクマンの定義では紛争による死者を年間100名から1000名を目処とし、それ以上を高強度紛争としている。

低強度紛争諸国の数は多い。紛争国のほとんどが内戦であるが、その大部分が低強度紛争の国である。対立する勢力間の武力衝突は、双方ともあまり組織化されていない場合が多い。武装されてはいるが軍としての規律に乏しく、略奪やレイプが日常化している場合が多い。また、政府側が権威主義体制をとり、反対派を抑圧する場合、反対派はゲリラ闘争的になりがちである。この際には、意図的に一般市民をターゲットにし、政治的な不安定さを拡大させようとする場合がある。このように、低強度紛争の場合には、一般市民が犠牲者になる率が高い。

この段階では、このような状況のもと、いかに高強度紛争に拡大するのを防ぐか、さらに、いかに第三段階の方向に移行させるかが課題である。国全体が不安定になってはいるが、武力紛争は国全体には広がってない。地域紛争では、このような状態への国連などの介入で成功例がある（明石康，2000）。しかし、国内紛争の場合は、多くの介入の試みがあるが、なかなかよい成果が出ていない。これら諸国に対する介入の仕方について整理して考えてみる必要がある。基本的には次の三点であろう。

- 対立を激化しない
- 対立そのものへの仲介
- 対立諸要素の緩和

(1) 対立を激化しない

これは、単に消極的なnon-actionを意味するのではない。時には、援助を一切打ち切った方がよい場合もありうる。しかし、暴力的な政治紛争国の場合と同様、援助を続けることが重要な場合もある。その場合、対立当事者に利敵援助ととられないような開発協力が重要である（中村尚司，2000）。これは、実際には実に難しい（平井照水，1998）。

国全体が不安定になっている状況で、しかし、紛争そのものには巻き込まれていない地域に対する援助が基本になる。一応、当該国

政府との合意のもとに行うわけであるが、このような地域を特定し、地域開発に焦点を当てることによって、国内に多少なりとも安定したコミュニティーを形成することは、開発協力にとっての新たなチャレンジである。このような介入は開発協力ののみが行いうる極めて重要なアプローチであり、その手法を練っていかねばならない。

(2) 対立そのものへの介入

主として、政治部門の作業である。実績があまり上がっていないが、その一つの理由は、国際的紛争に対する感覚をそれなりに身につけた外交官がこの任にあたる場合が多く、国内紛争の仲介には必ずしも適任ではないという点があげられる。国内の多くの紛争を手がけた政治家をこの任にあたらせる、ということを試みる価値はある。

しかし、外部からの仲介の主役は、おそらくカナダのピアソン・センター、米国のSearch for Common Ground、英国のInternational Alertなどの紛争解決NGOなのであろう。彼らの積み上げてきた経験は膨大なものがある。その経験を広げるために、彼らは研修にも力を入れつつある。日本にも予防外交センターが1999年に設立された。現在、主要な紛争解決NGOは、それぞれが自己完結的組織になっている。機能を拡大し、それぞれのスタッフを国際的にし、またウェブ・サイトなどを通じて透明性を高めている。これから必要なことは、これらNGO間の連携をはかることであらう。低強度紛争の原因、態様、段階など実に多様である。また、必要な情報は、実に膨大なものである。情報の共有と共にNGO間で機能特化をしてゆくことが必要なのであろう。

同時に、ODA関係機関、開発NGO、人道機関、人道NGO、さらには国連安保理などとの連携も重要な課題である。これらとの連携無しには、紛争解決NGOの機能は極めて限定されたものにとどまらざるをえない。平和構築同盟が必要になる。

(3) 対立諸要素の緩和

低強度紛争は、多くの場合複合緊急事態 (complex emergency) (Miall, H.,

Ramsbothan, O., and Woodhouse, T., 1999) と呼ばれるように、その状況が多様な要素を含んでおり、紛争の原因も多くの要因から成り立っている場合が多い。国家権力中枢の権力闘争、部族間対立、部族内抗争、文化、言語、資源管理、宗教、時には援助資金へのアクセス等々が絡み合って紛争状態になる。紛争状況を単純化しすぎると問題の複合性を見誤る。状況の分析には地域研究者、人類学者なども参加することが必要である。

一つ一つ要素をほぐした上で、問題によっては、例えば教育プロジェクト、環境保全プロジェクトなどにできる部分もあるであろう。これらを通じて紛争のポルテージを少しでも下げることが、援助の新しい課題である。多くの場合、国際NGO、現地NGO、及びODAもしくは国際機関の援助との連携が必要であらう。現地政府との合意は、名目のみになる場合もあろう。すでに、NGOコミュニティーにはかなりの実績があるので、国際社会全体がそこからレッスンを引き出す作業が必要である。研究機関が重要な役割を果たさねばならない場合もあろう。

これらの作業を通してできることは、おそらく対立諸要素の多少の緩和程度であらう。しかし、これらの作業を通して対立そのものへの介入を多少でもしやすくすることの意味は大きい。

4 高強度紛争諸国

2000年の中旬には、ヨルクマンの地図には26の高強度紛争諸国が印された (Jongman, A.J., 2000)。ヨーロッパ (4)、ラテンアメリカ (1)、東及び東南アジア (2)、中近東 (3)、アフリカ (11) である。この26の中で9カ国は低強度紛争国カテゴリーからの状況悪化、3カ国についてはこれまで彼の紛争地図に載っていなかったものである。年間死者1000名以上というこのカテゴリーの定義であるが、先進国地域以外全ての地域で高強度紛争が起こっているわけである。ヨーロッパでは、すでにその東の戸口までこの状況が押し寄せている。日本も、その周辺にこの波が迫っている。世界全体がかなり不安定になり、主要国の外交政策が漂流状態にある

のは、この高強度紛争の原因でもあり、また結果でもある。高強度紛争に対する対応が、地球社会全体の安定と繁栄のためには直接的影響があり、当事国のみならず、地球社会全体で取り組まねばならない課題である。対応は多面に亘らざるをえないが、まず次の三つが必要である。

人道支援
紛争解決
開発協力

(1) 人道支援

高強度紛争が起こると、多くの場合多数の難民が発生する。部族単位であったり、地域単位であったり、宗教単位であったり、またそれらが複雑に絡み合ったりと形態は多様である。また、国外への難民のみならず、1990年代に激増したアフリカの国内難民という新たなカテゴリーも大きな課題になりつつある。

また、難民というかたちで戦火から、もしくは政治的理由で逃げ出さない場合にも、紛争地そのもので負傷、貧困、疫病の蔓延で、難民にさえなれない多くの人が発生する場合も多い。

国際社会の人道支援は、これらの人々を対象に発動されるわけであるが、この場合発動するタイミングがよいかどうかという政治的な判断をする余地はほとんどない。現実的に、何ができる状態かを判断するのみであろう。国連難民高等弁務官事務所、国際赤十字、多くの人道NGO、二国間の援助機関など、それぞれが法的、政治的、財政的、人材上その他の特質、限界を持ちながら状況に応じて活動することになる。人道支援全てに有効に機能しうる機関はない。また、どんな機関も一切行動をとりえない、という状況もこれまたない。現実には、多くの人道支援組織間の役割分担のための調整が大きな課題である。資金面でも、ODAが減少傾向にある一方、人道支援支出は増加するという1990年代の傾向があるが、これからは多数の人道支援機関の役割分担と効率の向上ということが、国際社会から求められるようになるであろう。

(2) 紛争解決

高強度紛争になると、紛争解決における役割の中心がNGOから国連安保理、古典的な

外交的介入、地域機関などに移行する。この介入は、人道支援と異なり、とにかく行うことが重要であるという性質のものではない。タイミングが極めて重要である。炎が強まる状況への介入は、まず効果が期待できない。悪い最近の例は、2000年の中近東におけるインティファダに際しての米国クリントン大統領の介入である。2000年秋の大統領及びその他の国政選挙、自身の任期などのために、クリントン氏は2000年に時期尚早の介入をしたのであろう。しかし、インティファダが燃えさかりつつある時に、第三者が介入しても紛争が解決するはずがない。炎が燃え始める直前、もしくはその最盛期が過ぎた時点で介入することが、紛争解決の場合には大前提である。

その上で、誰がどのように介入するかが重要になる。国連安保理とNATOやECOWASなどの地域機関の間の役割分担が明確でなく、現状ではどの機関がより有効に機能しうるか、あるいは、時にはどの機関が先に手を出すか、ということに対応してきている。そのたびに、傾向としては、安保理が機能する場面が減少しているので、地域機関の行動の正統性が問題にされることが多い。このことが、紛争介入そのものへの疑念を増大させつつもある。国際社会全体で、国連安保理の現状そのもの（理念のみでなく）と地域機関の役割分担について明確なコンセンサスを形成する必要がある。1990年代の諸経験は、そのためのよい材料を提供してくれている。

(3) 開発協力

高強度紛争段階では、紛争の諸要因を個々に解きほぐし、その中で対応しうるものを特定し行動をとる、というアプローチの余地は極めて小さくなるであろう。社会全体が大きく動揺し、個々の対応の有効性は限られる。重要なことは、紛争が終結したら、その国はどうなるのか、国際社会がその国の復興・開発にどのように取り組むのかの見通しを与えることであろう。それを通して、紛争国内部の平和勢力を強化することである。

しかし、ここで問題なのは、現在の紛争解決の傾向と開発協力能力のギャップである。紛争解決における国連安保理の能力の限界の

認識が強まるにつけ、紛争地域の国際機関の紛争解決における役割が大きくなりつつある。紛争の周辺国からすると、行動をとらざるをえない、といった切迫感が強まり、従って、当該地域の国際機関の紛争解決のための介入が、その地域では正統性が高くなる。高強度紛争は、2000年にはほぼ世界全体に広まっているわけであるが、その中でも、一番集中しているのがアフリカである。ECOWASなどの介入の場面が出てくる。しかし、有効に介入し、なおかつ和平協定が結ばれた場合、その実施となると、かなりの額の外からの支援を必要とする。介入した周辺アフリカ諸国には、その能力がなきに等しい。そうすると、紛争を第五段階から徐々に段階を下げていくことが困難になる。

従って、ECOWASなどの地域機関と日本などの主要ドナー国及び世銀などが、例えばシエラレオネの復興開発について、どのような連携が組めるかが重要な鍵になる。高強度紛争国について、当該国、これら援助機関、さらにはNGOや場合によっては研究機関も参加し、復興・開発案の作製を試みる事が、紛争解決を早めることになるであろう。また、その後の紛争段階を下方に移行させるための有効な手段でもあろう。

このプロセスには、調停・仲介という政治・外交部門、紛争当事者（軍も含む）と、開発分野、さらには人道支援という異なった体質の人達が参加しなければならない。多くの困難が予想される。しかし、国際社会の現状は、これらの困難を乗り越えなければ、状況が悪化するのみである。困難を避ける選択肢を地球社会は持っていない。

5 結論と展望

ヨルクマン氏の紛争五段階説に従って現状の分析を試みたわけであるが、この数年間の傾向を氏は表1のように数量化している（Jongman, A.J., 2000）。

1989年に冷戦が終結し、その激震により多くの脆い国家が紛争に巻き込まれた。この激震に基づく紛争が、1990年代の中頃までには終息してきた。ところが、この1990年代の後半の数字を見ると、この終息がそのまま世界の安定化の方向には行ってないことが明確である。個々の紛争の状況を分析しないとはっきりとした結論を出すわけにはいかないが、およそ次のような傾向が見て取れる。暴力的政治紛争は1990年代中頃から増加傾向にあり、1998年からは急激に増加したが、それは二つの要因の集積であろう。一つは、冷戦の激震によって紛争が起きた1990年代初期のかなりの国は、一応第二段階まで改善したが、未解決の問題と新たな市場グローバリゼーション力学の排斥力とによって、また第三段階まで状況が悪化した。さらに、この市場グローバリゼーションの排斥力は、他の脆い途上国にも社会・政治上の緊張をもたらした。従って、その排斥力学が強まった1990年代の終わりから、第三段階の状況に悪化しつつある国が激増した、ととれるのではなからうか。

また、1996年までは減少傾向にあった低強度紛争も1997年以降は増加しに転じるが、これもやはりマージナリゼーションと大いに関係あるものと思える。さらに高強度紛争になると、1997年以後激増している。これは、段階を追った悪化に加えるに、一挙に高強度紛争状況が出てきていることも意味している。力学としては、やはりマージナリゼーションとの関係を考えざるをえない。

表1 近年における紛争の分類

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
高強度紛争	22	20	20	16	22	26
低強度紛争	39	31	59	70	77	78
暴力的政治紛争	40	44	45	114	151	178
計	101	95	124	200	250	282

21世紀初頭の世界の状況は、このように実に脆い。この状況に対する対応も、あまりはかばかしいものではなく、世界がグローバル・ビレッジ化しているとは、とても言えないし (Nye, J., 2000) 現在求められているのは、第二次大戦中にすでに米国では、第二次大戦後の世界の構築に大きな力が割かれていたが (Ruggie, J. G., 1996) 同様のエネルギーをつぎ込んで、21世紀の世界の構築をすることである。平和構築論は、今や新しい段階に達し、この論文の暴力的政治紛争、低強度紛争、高強度紛争の三つのカテゴリーを含まないと意味がなく、また、それは紛争予防、紛争解決、その後の平和への移行プロセス全てをも含まないと意味を成さないことがわかる。これら全てが密接に関連しているからである。

この論文は、その構想を練るのが目的ではなく、現状と問題点を指摘し、将来への展望への筆者なりの示唆を提出することが課題である。包括的平和構築論は、新たな世界を構築するにあたっての一つの柱にならざるをえない大きなテーマであり、それを小さく扱うことは的はずすことになる。その前提で考えると、包括的平和構築論は、

新たな社会関係の構築 (social trust) 及び
地球公共財

との関係で概念化してゆく必要がある。

(1) social trust

途上国世界が大きく荒れているのがわかったが、その一番大きな理由は、個々の途上国社会の基盤としての人間の社会的関係 social trust が失われつつある、ということであろう (フクヤマ, 2000)。植民地主義 (白石隆, 2000)、近代化、グローバル化という三つの大波を受け、家族、地域社会などを中心とした伝統的社会関係は大きな衝撃を受け、未だ確固とした新たな社会関係を築けないでいる社会が多い。制度としてのガバナンス以前の問題である。文化、歴史、環境などに応じた新たな社会関係の形成が、途上国世界の多くの国で課題になりつつある。教育、地域開発、保健医療、市民社会強化など多様な手法を動員しつつ、国際的支援を行ってゆくことが重要である。この極めて基本的な課題が、包括的平和構築論の一つの柱であ

ろう。

(2) 地球公共財

包括的平和構築を地球公共財 (カール, 1999) として位置づけ、地球的関心事項として概念構成するのが重要である。包括的平和構築は、地球社会にとってその活動を強化することによって他の活動が削がれるものではない、というアプローチが重要である。たとえ、ODAが部分的に使われても、それはODA本来の役割でもあるという概念構成 (高橋一生, 2001) が必要である。この点を明確にすることによって、地球公共財論は、包括的平和構築論のもう一つの柱になるものと思われる。

この二つの柱を中心として包括的平和構築論を組み立ててゆくことにより、新たな地球社会のガバナンスの一つの中心として、これを位置付けることが可能であろう。

参考文献

- ・ C. Eichelberger, *U.N., The First Twenty Five Years*, New York, Harper & Row. 1970.
- ・ H. L. Hernandez & S. Kuyama, *Strengthening of United Nations System Capacity for Conflict Prevention*, Geneva, United Nations Joint Inspection Unit, 1995.
- ・ 平井照水著「冷戦終結後の新たな紛争管理 予防外交」、加藤朗編『脱冷戦後世界の紛争』南窓社、1998年。
- ・ J. G. Ruggie, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, New York, Colombia University Press, 1996.
- ・ E. Garcia., ed., *A Time of Hope and Transformation: Sierra Leone Peace Process Reports and Reflections*, London, International Alert, 1997.
- ・ 高橋一生著『国際開発の課題1998』、国際開発高等教育機構、1998年。
- ・ ニコール・ボール著 高橋一生訳『平和の構築：開発協力の役割』国際開発高等教育機構 国際開発研究センター、1998年 (N. Ball, *Making Peace Work: The Role of the International Development Community*, Washington D.C., Overseas Development Council, 1996.)
- ・ C. Wirick & R. Miller, ed., *Canada and Missions for Peace: Lessons from Nicaragua*,

- Cambodia and Somalia*, Ottawa, International Development Research Center, 1998.
- ・高橋一生著『国際開発の課題1999』、国際開発高等教育機構、1999年。
 - ・インゲ・カール編 FASID国際開発研究センター訳『地球公共財』日本経済新聞社、1999年。
 - ・J. Coletta & T. Nesam, *From Reconstruction to Reconciliation : Development Outreach*, Fall, 1999.
 - ・H. Miall, O. Ramsbothan & T. Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, Polity Press, 1999.
 - ・O.R. Young, *Governance in World Affairs*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
 - ・明石康著「国連と予防外交」、伊藤憲一編『現代予防外交論』フォレスト出版、2000年。
 - ・江畑謙介著「低強度紛争と予防外国」、伊藤憲一編『現代予防外交論』フォレスト出版、2000年。
 - ・白石隆著『海の帝国』中興公論新社、2000年。
 - ・F. フクヤマ著『大崩壊の時代』早川書房、2000年。
 - ・中村尚司著「タミル・シンハラ対立研究」、伊藤憲一編『現代予防外交論』フォレスト出版、2000年。
 - ・高橋一生著「紛争と開発」、高橋一生編『国際開発の課題2000：マージナリゼーションに対する対応』国際開発高等教育機構国際開発研究センター、2000年。
 - ・A. J. Jongman, *World Conflict and Human Rights Map 2000*, Leiden, University of Leiden, 2000.
 - ・J. Nye, *Understanding International Conflicts, Third Edition*, New York, Longman Inc., 2000.
 - ・Search for Common Ground, *The Truth Commission Project*, Washington D.C., 2000.
 - ・高橋一生著「開発のパラダイム・シフト」、『アジア太平洋討究』第2号、2001年。
 - ・Marks, J., Search for Common Ground, <http://www.sfcg.org>, 2001.
-

Transforming the Security Sector: A Crucial Component of Building Peace

Nicole Janic Ball

Visiting Senior Research Fellow,
Center for International Development and Conflict Management,
University of Maryland

Introduction¹

In the early 1990s, peacebuilding was generally viewed as a series of activities designed to help countries recover from violent conflict. Even today, peacebuilding is associated primarily with post-conflict environments in some parts of the international community. The United Nations, for example, speaks of “post-conflict peace-building.” By the end of the 1990s, however, it was becoming increasingly common to view peacebuilding as a means of preventing and mitigating violent conflict within societies as well as helping them recover from such conflicts. This more comprehensive view of peacebuilding is exemplified by the definition employed by the Canadian government:

Peacebuilding is the effort to strengthen the prospects for internal peace and decrease the likelihood of violent conflict. The overarching goal of peacebuilding is to enhance the indigenous capacity of a society to manage conflict without violence. Ultimately, peacebuilding aims at building human security, a concept which includes democratic governance, human rights, rule of law, sustainable development, equitable access to resources, and environmental security. The pursuit of this goal in countries torn by internal conflict poses special and complex challenges.

Peacebuilding may involve conflict prevention, conflict resolution, as well as various kinds of post-conflict activities. It focuses on the political and socio-economic context of conflict,

rather than on the military or humanitarian aspects. It seeks to address this challenge by finding means to institutionalize the peaceful resolution of conflicts. External support for peacebuilding should supplement, not substitute, local efforts to achieve a sustainable peace.²

Effective peacebuilding thus requires a sophisticated understanding of the cleavages in society and the adequacy of mechanisms that can promote the peaceful resolution of disputes.

The roots of most wars fought since 1945 have been in local conditions, although these conflicts have often become regionalized, and it is likely that this pattern will continue in the 21st century. Internal disputes that have degenerated into violent conflict have been caused by a complex combination of political, economic, and social cleavages, with disputes over access to the levers of power being paramount. An extensive study of the causes of violent conflict undertaken by the UN University’s World Institute for Development Economic Research (WIDER), for example, has concluded:

...the causes [of conflict] are to be found in the interactions of power-seeking with group identity and inequalities...The violence is not, at least purportedly, the objective, rather it is instrumental, used in order to achieve other ends. Usually, the declared objective is political to secure or sustain power while power is wanted for the advantages it offers, especially the possibilities of economic

gains.

...As Cohen points out, "men may and do certainly joke about or ridicule the strange and bizarre customs of men from other ethnic groups, because these customs are different from their own. But they do not fight over such differences alone. When men do, on the other hand, fight across ethnic lines it is nearly always the case that they fight over some fundamental issues concerning the distribution and exercise of power, whether economic, political, or both."¹³

The institutions in both the public sector and civil society that should be capable of mediating these disputes in many non-OECD countries are typically weak or non-existent.

What is more, in countries such as apartheid-era South Africa, Yugoslavia under Slobodan Milosevic, Rwanda in 1994, or Zimbabwe today, civilian leaders have exploited the relative lack of countervailing democratic processes by fomenting violence or otherwise creating the conditions necessary to justify repressive actions against their populations.

In other countries, such as Indonesia, security forces have played a more autonomous role in preventing peaceful political change.

For these reasons, improving economic and political governance is key to conflict transformation and prevention, and hence to peacebuilding.

1 Security Sector Transformation and Peacebuilding

It is particularly important that the security sector be included in efforts to strengthen economic and political governance. Whether the security forces are instruments used by civilians to prevent an alteration in the balance of political and economic power or the security forces themselves act autonomously toward this end, they play a crucial role in creating the conditions that lead to violent

conflict and undermine efforts to build peace.

Peacebuilding consists of three main, interrelated objectives:

1. creating and strengthening democratic political institutions;
2. encouraging sustainable, poverty-reducing development;
3. fostering collaborative, non-violent social relations.

When the security forces play a central political and economic role in a country, it is almost inevitable that an environment inimical to the achievement of these objectives will be created.

Some of the key characteristics of countries with politically and economically active security forces are:

- the centralization of power and the lack of participatory forms of government,
- disregard for the rule of law, including the ability of the security forces to act with impunity and engage in serious human-rights violations,
- the failure to manage resources in a manner consistent with poverty-reducing, sustainable development, in particular the failure to facilitate a reasonably equitable distribution of economic and political power and a reasonably equitable division of the fruits of development, and
- inadequate civilian capacity to manage and monitor the security forces.

The security forces do not need to be a negative force. They can contribute to peacebuilding by providing individuals, social groups, and society as a whole with the safe and secure environment that is necessary for sustainable, poverty-reducing development and social well-being. For this to occur, however, a conscious effort must be made to ensure that the security forces are governed according to democratic principles, that they are controlled by civilians, and that they adhere to a peacebuilding approach to securi-

ty.

(1) A peacebuilding approach to security.

A peacebuilding approach to security is based on the recognition that although guaranteeing the security of the state against external aggression remains an important consideration in the 21st century, many societies face threats that either derive from internal causes or are transnational and collective in nature.⁴ Security policy should, therefore, be focused on finding nonviolent solutions to disputes at the sub-national, national, regional and international levels.

A peacebuilding approach to security has as its main objectives:

- a. protection against external aggression;
- b. maintenance of law and order;
- c. ability to counter internal threats to the constitutional power;
- d. ability to participate in regional defense;
- e. protection of borders and national waters;
- f. ability to use security forces to promote foreign policy objectives, including participation in peace operations;
- g. creation of an environment conducive to poverty-reducing, environmentally sound development strategies; and
- h. attention to regional and sub-regional issues such as AIDS, allocation of water resources, citizenship, and international crime.

(2) Democratic, civilian control of the security sector. Creating a democratic, civilian controlled security sector requires the involvement of a wide range of actors. Often the term “security sector” is considered to be synonymous with the term “security forces,” that is, those state organizations that have the right and responsibility to use force in the discharge of their duties. In the past, the term “security forces” referred primarily to the armed forces - army, air force and

navy. A broader definition is now widely used and the security forces are generally considered to include the armed forces, police and paramilitary forces, and the intelligence services.

However, the security forces are not the only national security actors. The civil authorities have important policy development and oversight responsibilities. Other state actors such as the judiciary, the correction service, and the custom service should also be included in the security family. Civil and political society have a role to play in developing policy and monitoring the activities of the security forces, as well those of the civil authorities. The activities of other non-state actors such as informal armed groups and private security firms must also be taken into account.

All members of what might be termed “the security family” should adhere to the fundamental principles of good governance in the security sector.

This requires first of all that security sector organizations, particularly the security forces, are accountable both to elected civil authorities and to civil society. They also should act in a non-partisan manner.

Second, security sector organizations should operate in accordance with international law and domestic constitutional law.

Third, information about security-sector planning and resourcing must be widely available, both within government and to the public. A comprehensive and disciplined approach to the management of the security sector must also be adopted. This means that the security sector should be subject to the same principles of public-sector management as other government sectors, with relatively small adjustments for appropriate national

security-related confidentiality.

Fourth, civil-military relations must be based on a well-articulated hierarchy of authority between civil authorities and the defense forces, on the mutual rights and obligations of civil authorities and the defense forces, and a relationship with civil society that is based on respect for human rights.

Fifth, the civil authorities need to have the capacity to exercise political control over the operations and resourcing of the security forces, and civil society must have the capacity to monitor the security forces and provide constructive input into the political debate on security policy.

Sixth, the political environment must be constituted so that civil society can actively monitor the security sector and be consulted on a regular basis on security policies, resource allocation, and other relevant issues.

Seventh, security force personnel must be trained to discharge their duties in a professional manner consistent with the requirements of democratic societies.

Eighth, fostering an environment supportive of regional and sub-regional peace and security has a high priority for policy makers.

2 Strengthening Good Governance in the Security Sector

Countries where the security sector is guided by democratic principles, is controlled by civilians, and has adopted a peacebuilding approach to security share a number of characteristics. In order to strengthen security sector governance, particular attention should be paid to developing these characteristics.

(1) Professional the security forces. While

professional security forces are, by themselves, no guarantee that democratic, civilian control will be established or maintained, building the professional capacity of the security forces is a critical element of the equation. Professionalization should encompass doctrinal development, skill development, rule orientation, internal democratization, and technical modernization and should emphasize the importance of accountability both to the elected civil authorities and to civil society and adherence to democratic principles and the rule of law. Officers need to possess a strong management capacity to ensure that the armed forces operate in a manner consistent with democratic practices. Doctrine, skills, and materiel should support a peacebuilding approach to security.

(2) Capable civil authorities. It is vital that the relevant civil authorities in the executive and legislative branches of government have the capacity to develop security policy and manage the security sector. To begin with, the relevant governmental and non-governmental institutions must exist and function proficiently including ministries of defense, justice, and internal or home affairs; independent ombudsmen's offices; civilian review boards; penal and correction institutions, legislatures; budget offices, audit units, and finance ministries.

Within the defense sector, it is important to have a civilian commander-in-chief, a civilian minister of defense, and a defense ministry independent of the military institution with a sizable civilian staff. At a minimum, civilians should staff the key policy- and decision-making positions. Civilians should also manage intelligence activities. The police force should be entirely independent of the armed forces and operate on the principle of policing by consent. The police should protect the free exercise of individual rights and freedoms by all citizens equally, as well as

protecting all citizens against criminal activity. In order to function effectively, the police require the support of the full range of institutions and organizations involved in the administration of justice: judiciary, the legal system, and the corrections system.

(3) High priority to human rights protection.

Respect for human rights must exist among civilians as well as the security forces. While the security forces are frequently the bodies responsible for violations of human rights, they are not infrequently working at the behest of civilian elites who seek to maintain or acquire positions of power. Additionally, both civilians and security force personnel may promote the creation of paramilitary groups whose function is to repress the civilian population or specific subgroups of civilians and prevent significant political or economic change. The creation of local militias in East Timor, Aceh and Irian Jaya by the Indonesian armed forces, the TNI, is a recent example of this latter type of activity.

(4) Capable civil society. Civil society encompasses a wide range of stakeholders, including non-governmental organizations, community-based organizations, professional associations, research and advocacy bodies, the media and religious groups. The importance of an effective civil society in promoting economic and political development is well established. Civil society also must be capable of monitoring security sector policies and activities and acting as a resource for the security community.

In its monitoring or watchdog function, civil society can engage the government on topics such as overall defense policy, expenditure and procurement proposals and decisions; the doctrine, size, structure and deployment of different security forces; training of foreign security forces; and, where relevant, the sale of weapons and weapon technology abroad and foreign deployments of national

troops. Such independent analyses are meant not only to challenge government policies but also to inform the debate and provide useful input into decision-making processes.

The media often play an important role in transmitting new ideas and encouraging debate.

Civil society acts as a resource for the security sector in a number of ways. Most fundamentally, it can provide a pool of knowledgeable individuals to fill government positions in relevant agencies. It also can provide specialized skills, such as human rights trainers, legal experts, financial experts and the like, either as adjuncts to specific programs or as military civil-affairs advisers.

Civilians should also have the capacity to staff review boards and other oversight bodies, conduct investigations for the government in research and analysis units, and take part in special panels created by the government or by quasi-governmental institutions to examine specific policy options and decisions.

(5) Transparency. Access to information on a broad range of subjects is critical to the effective and efficient operation of the public sector. Information about security policies, planning and resourcing is, however, often tightly held, including such basic information as the number of soldiers under arms, the type of weaponry in a country's arsenal, and the share of the country's budget allocated to the security sector. Although there are legitimate reasons to keep some information about the security sector confidential, basic information should be accessible both to the civil authorities and to members of the public.

Insufficient transparency risks undermining economic stability by facilitating the misallocation of resources. Therefore, expenditures on the armed forces, police, intelligence and other security-related items must be treated like other forms of public expenditure in terms of planning, preparation and legislative approval.

All security-related expenditures must be on-budget and security budgets should be subject to rigorous audits. Finance ministries and budget offices should have the capacity to analyze security spending. The legislature must have an independent capacity to evaluate the security environment and budget requests from the security forces. Legislators need to have access to relevant information in a timely fashion so that they can analyze and debate proposals before their adoption. Budget and audit documents should be in the public domain. Even information that is properly kept confidential must be shared with some members of the executive and legislative branches of government, and mechanisms need to be established to enable such reviews to occur.

Similarly, the security planning process should be as transparent as possible. Security policies should be subject to legislative debate and comments from the public. Defense programs in particular need to be reviewed from time to time, particularly when major changes in the internal or external security environment occur. Input from civil society will strengthen these reviews, and their findings should be made public. The central elements of security policies and policies on civil-military and civil-police relationships need to be enacted into law, along with disciplinary codes for the security forces.

(6) Regional approaches. Developing civilian management and oversight of the security forces, achieving transparency in military affairs, and attaining sustainable levels of security expenditure are all challenges confronted by many states. Consequently, there is considerable potential for countries with shared problems and experiences within the same geographic area to promote the main objectives of sound security sector governance by working together to reduce tensions and enhance mutual security. For example, experience

has shown that when part of a regional process of confidence building providing neighbors with access to information on military strategy, national procedures for planning, institutions involved in the decision-making process, force size, equipment, and procurement plans can have a beneficial effect on a country's external security environment. Similarly, small arms proliferation may be most effectively addressed in a regional context.

Regional and subregional dialogues and structures for security and cooperation can also enhance the internal security of participating countries. By increasing transparency and making it easier for civilians to oversee the activities of the security forces, regional confidence building measures can help improve security sector governance within individual countries. Additionally, when the information collected through regional and subregional mechanisms is made public, domestic transparency can benefit as well. This suggests that it is important for regional mechanisms to make public the information they gather.

3 Division of Labor Between National and External Actors in Transforming the Security Sector

Experience from previous reform processes indicates that three factors are especially important to efforts to transform the security sector in a manner consistent with democratic, civilian control of the security forces. These are:

1. The national leadership must be committed to a significant transformation and reform process.⁵
2. The principles, policies, laws, and structures developed during the reform process must be rooted in the reforming country's history, culture, legal framework

and institutions.

3. The reform process should be consultative both within government and between government and civil and political society.

Whether or not these conditions exist depends to a very large degree of domestic vision and political commitment to a process of reform and transformation. The development of this vision and commitment can be fostered by a public-private partnership, where experienced members of civil society encourage the government to engage in reform and are invited to participate in reform processes.

At the same time, experience from around the world suggests that appropriately designed and delivered external support can significantly benefit efforts to transform the security sector. External actors can raise the profile of developing democratic control of the security sector. They can do this through private policy dialogue and through public events, such as the meeting that the UK Department for International Development hosted in London in February 2000 and the one that the German government hosted in Bonn at the end of October 2000. External assistance can help legitimate and empower pro-reform forces, including civil society. The Southern Africa Civil-Military Relations Project, for example, has received funding from the British government while the Centre for Defence and Security Management at the University of Witwatersrand in Johannesburg and affiliated centers in other parts of Southern Africa have received substantial support from the Danish government.

External support also can provide critical technical assistance and supplement national financial resources. For example, a number of South Africans familiar with the activities of the British Military Assistance Training Team (BMATT) which has been helping integrate the different armed forces active on South African territory prior to the 1994 transition

have given BMATT high marks. In Bosnia, the International Police Task Force helped clarify what constitutes international policing standards.⁶

While there are international actors that can provide useful assistance to countries seeking to improve the governance of their security sectors, it does not automatically follow that reforming countries will always receive appropriate assistance. Nor does it automatically follow that reforming countries will make the best use of assistance provided. In consequence, too large a share of the relatively small amount of resources allocated for assisting the development of democratic, civilian control of the security sector are used inefficiently or do not have the desired effect.

In order to improve the quality of external assistance to countries transforming their security sectors, the donors of this assistance need to prioritize the following objectives: 1) develop a comprehensive approach to security-sector transformation; 2) improve the coherence of external interventions; 3) work to develop the commitment of national leadership to a transformation process; 4) build on what exists locally and take local ownership seriously; 5) make ample use of confidence-building measures, and 6) take a long-term view.

For their part, the stakeholders in reforming countries need to become informed consumers of external assistance designed to strengthen security sector governance. Informed consumers are characterized by the ability to identify what they need, who can provide it for them, and how to get value for money.

Translating that into using external assistance as effectively as possible in building democratic security sectors, there are three questions that government, civil society, and the security forces should consider:

- What is necessary for our country to achieve democratic control of the security establishment?
- What sort of assistance do we require to accomplish these tasks?
- Who can provide that assistance to us in the most cost-effective manner?

4 External stakeholders

(1) Developing a comprehensive approach to security-sector transformation. In the past, efforts to support security sector reform and transformation have been atomized. Attention has focused either on the armed forces or on the police, and insufficient attention accorded to the civil authorities responsible for managing and monitoring the security forces or to civil society. There has also been inadequate attention given to the linkages among these different actors and to the roles that each could play in helping to transform the security sector.

The broad objectives of support provided by external actors to security sector transformation should be to:

- a. help create an enabling environment for a transformation process or space for debate where incentives for such a process are lacking;
- b. assist local actors to understand the components of good governance in the security sector and to define the process by which they will achieve this objective;
- c. assist local actors in developing and institutionalizing mechanisms for developing, managing, and monitoring security policy;
- d. strengthen the capacity of the civil authorities to participate fully in the process of managing and monitoring the security sector, including ministries of defense, justice, foreign affairs, and internal or

- e. home affairs; the finance ministry, budget office, and office of the auditor general; legislatures; independent ombudsmen's offices; civilian review boards;
- e. strengthen the capacity of non-governmental and community-based actors such as professional organizations, research and advocacy institute, and universities to participate fully in the process of managing and monitoring the security sector;
- f. professionalize civilians through training, mentoring, and monitoring activities;
- g. pursue professional development of the security forces that imbues their members with an understanding of democratic, civilian accountability and strengthens their internal management capacity to implement and sustain reforms.

(2) Improving coherence. As we have seen, effective external support for security-sector transformation requires the collaboration of a wide range of actors, national, regional and international; governmental and non-governmental. Individuals with expertise in defense, policing, intelligence, managing security forces, defense budgeting, public-sector and fiscal management, foreign policy, the legislative process, development, and human rights need to develop methods of working together productively. This requires not only blending different types of expertise, but also engaging a wide variety of organizations with different goals and operating cultures. While such collaborations are not easy, they are vital to the success of a multidimensional transformation such as that required in the security sector.

For such collaboration to be effective, external actors need to be in agreement on the policy to be pursued vis-à-vis individual reforming governments. The organizations that provide assistance need to be transparent about the activities they are supporting so that both reforming governments and oth-

er external actors can understand the full range of programs underway.

Additionally, donor governments and multilateral organizations that provide a range of assistance (security, political, development) need to be in agreement internally. This agreement needs to cover both conceptual issues and specific activities. There have been numerous disconnects within bilateral governments: the financial and political imperatives of arms sales versus the objective of maximizing resources for development; balancing the need to improve military-related skills of armed forces with human rights considerations, and so on.

While these potential contradictions will never disappear entirely, it is important for governments and multi-task organizations such as the United Nations to discuss the problems in a frank and open manner and make good faith efforts to coordinate policies and programs.

To facilitate this process, governments and multilateral organizations need a comprehensive view of security-sector transformation and a policy outlining the principles underlying assistance they are willing to provide. They also need to delineate the areas in which they are to be involved. In order to achieve these objectives, it is necessary to first of all develop formal and informal channels of communication that function effectively within and between departments and secondly to build personal relationships that can transcend departmental or substantive divides.

At the international level, priority should be given to including issues pertaining to good governance in the security sector in coordination for and mechanisms such as the World Bank-led Consultative Groups, UNDP-led Round Tables, and peacekeeping missions.

Close cooperation between aid missions and the diplomatic community, including defense attaches and other security missions is also

essential. Embassies and foreign ministries need to make as much use of aid missions as possible, rather than fencing off security-related issues as has generally been the practice to date. For their part, development actors need to be open to such collaboration. Regional organizations and consortia of civil society organizations should also be viewed as key partners.

(3) Developing the commitment of national leadership. Without the commitment of national leadership, efforts to transform the security sector will fail. It is not necessary, however, for all relevant stakeholders to favor reforms before external actors broach the subject. As long as there are a number of well-placed, influential allies (including in civil society), external actors can do much to increase understanding of the transformation process and reduce opposition to it. Security-sector transformation should be a regular component of policy dialogue with governments in order to identify entry points for a transformation process. Ministries of finance are often eager to gain greater control over the resources allocated to the security sector.

Reviews of how to improve the efficiency of resource use in the security sector can begin to engage members of the security forces in broader discussions of organizational, institutional, and human-resource requirements for democratic, civilian-controlled security sectors.

External actors can provide incentives for governments to engage in security sector transformation, varying from situation to situation. Some governments may be attracted by the opportunity to work with advisers, especially military and police advisers, from particular OECD countries. Others may accept additional resources to include the security sector in ongoing state reform processes such as efforts to strengthen the management of the public sector as a whole or the budgeting process in particular or the ability of

legislative committees to function more effectively.

Much donor discourse has focused on conditionality. Such conditionality generally relates to the level or composition of military expenditure or agreements to not raid non-military budget lines for increases in military spending. While these are desirable outcomes, process-oriented conditions would be even more productive. For example, a country where preliminary dialogue has identified a base of support for improving security-sector governance might be required to include the security sector in public expenditure reviews.

(4) Building on what exists locally and taking local ownership seriously. External stakeholders experience a greater degree of success to the extent that they avoid imposing specific organizational structures and modes of operation. They must accept that there are different ways to achieve the end states of transparency, accountability, and civil management and oversight. The objective should be to empower governments to discover what will work best for them and civil society to participate effectively in the process.

Operationally, external actors can provide technical assistance to support efforts to learn about different management systems and structures for the security sector and to plan local transformation processes. If such technical assistance is provided, continuity is highly important. Local stakeholders are extremely pressed for time to reflect. Conflict-affected countries in particular face a myriad of urgent problems that are very difficult to prioritize and a limited number of people with the requisite interest and skills. Therefore, it is desirable to provide such countries with on-site personnel who can act as mentors to local stakeholders, in both the public and non-governmental sectors.

(5) Building confidence. Members of the security forces and civilians are often suspicious of each other's motivations and objectives.

The former may believe that civilians have no appreciation of security matters and will be unable to make decisions that are in the best interest of the security forces. Where security forces have been involved in human rights abuses or have pursued economic policies and corrupt practices that have severely weakened a country's economy, leaders of those forces are concerned that they will suffer retribution should civilian opponents gain power. Security force officers who have benefited personally from opportunities to engage in corrupt behavior may strongly resist the institution of democratic practices and genuine civil oversight. Additionally, with the introduction of good governance principles and practices, members of the security forces often fear that their budgetary allocation will decline and, as a direct consequence, that they will lose the ability to deliver what is expected of them.

For their part, civilians who have lived in repressive societies fear the security forces and often find it difficult to interact with them. The fact that they are frequently at a disadvantage in terms of knowledge of defense, intelligence, and policing matters further adds to the reticence of civilians to interact with representatives of the security forces. In such circumstances, there may be a role for externally-mediated stakeholder dialogue to build trust between civilian and military populations. Where there is a strong civil society capable of playing this mediating role, external financial support may suffice to get such a dialogue off the ground.

It is critical that external stakeholders proceed cautiously in their interactions with civilian and security-force actors and not assume a degree of familiarity and a relationship that exists in many OECD countries. It is also

critical to structure all activities relating to security-sector reform so that they build confidence among local actors.

(6) Taking a long-term view. Once embarked upon, it is critical that security-sector transformation be viewed as a long-term process, with the nature of progress shaped and conditioned by the pace of social and political change.

Many police advisers, for example, speak of ten to fifteen-year transformation processes.

In reality, the time frame for institutional transformation should probably be calculated in terms of a generation. Some donors are able to commit to three-year, and sometimes five-year, programs. Many others operate on one-year time frames. As institutional development and transformation take center stage, it will be preferable to think in terms of five-year, rolling forward-planning cycles.

External actors will need to consider at the outside whether they are able to commit to an end-state strategy of assisting governments to achieve a sufficient degree of reform so that the transformation is sustainable.

5 Domestic stakeholders

(1) What is necessary? There are at least two aspects to deciding what is necessary to achieve democratic, civilian control of the security sector. The first involves an assessment of both formal and informal institutions in the security sector. This assessment would ask questions such as: Which institutions should be involved in developing and implementing security policy? How should these institutions function individually and as a group if the objective is to increase democratic accountability, transparency and civilian control over the security forces?

What is the difference between how these institutions function at present and how we would like them to function in the future?

Are the financial and human resources

necessary for these institutions to operate in the desired manner available? If not, how should needs be prioritized? This assessment should be undertaken by all relevant actors: government, parliament, the security forces and civil society.

The second aspect of deciding what is necessary involves developing a preliminary plan of action which lays out both needs and priorities. This plan of action should be based on a preliminary assessment of the security environment and would be the first step in developing a strategic vision for the security sector. To the extent possible, such plans should cover the security sector as a whole as well as individual components of that sector - the various security forces, the ministry of defense, the office of the national security adviser, the organizations responsible for financial management and oversight of public expenditure, and so on. An effort should be made to prioritize the priorities identified by each component. These planning papers should be considered works-in-progress and be updated regularly.

Ideally the process of developing action plans should be a participatory and inclusive as possible. This is not an easy task for any government. The most recent Defence White Paper published by the British government in 1999, for example, was the first for which there was significant consultation with civil society during the document's development. Civil society organizations and parliament also need to develop their own plans of action.

(2) Are the resources available? Once institutional assessments have been conducted and preliminary action plans have been produced to the extent possible, the government, parliament and civil society should assess the additional financial, technical and material resources necessary to begin addressing the

priority issues. In some cases, it may be decided that in one or more areas, assistance is required to extend the institutional assessment or further amplify the preliminary action plan. In other cases, resources may be necessary to implement the action plan. It is always important, however, to be realistic in developing a wish list for external support and to try to identify those areas in which value-added can be maximized.

(3) Who is best suited to provide the necessary assistance? With a plan of action in hand and priorities identified for external resources, it is time to approach external stakeholders. In reality, the external stakeholders may well have already made their own approach and have very specific ideas about the types of assistance they will provide.

It is often very tempting to accept offers of assistance, even if there is not a good fit with one's own priorities. The temptation is particularly strong in an environment that is characterized by many pressing needs. Sometimes it makes sense to take advantage of these offers and sometimes it does not.

Some external stakeholders may need to be prodded into providing assistance. This is particularly likely to be the case with requests to development assistance actors for assistance in strengthening the capacity of defense ministries, improving security sector planning, or enhancing the capacity of relevant government bodies to manage the security budgeting process. While the tendency of the development agencies has in the past been to avoid involvement, they find it very difficult to ignore requests for assistance. The more specific the request and the more that it is couched in language that is recognizable to them, the more likely they are to respond positively.

Irrespective of whether offers of assistance are generated by external stakeholders or by

reforming governments, each offer needs to be scrutinized carefully for what it will bring and what it will not bring. Modifications to proposed assistance should be negotiated in order to enhance the likelihood that the assistance offered will respond to the needs of its recipient and contribute to implementing the strategic reform plan developed domestically.

6 Conclusion

Without a democratic, civilian controlled security sector, peacebuilding will not succeed.

Both external and domestic stakeholders have a role to play in strengthening governance in countries where the security sector is not accountable to democratically elected, civilian authorities and where the security sector is insufficiently transparent.

In considering the priorities for both external and domestic stakeholders in strengthening security sector governance, three issues stand out.

The first is that an institutional approach to security-sector transformation should be developed and it should be developed jointly by external and domestic actors. It is important that the different groups of external actors, security, political, development/financial, and non-state, work together in this effort. It is also important that all relevant stakeholders in the country undertaking a transformation and reform process be included.

The second priority should be capacity building, for civil authorities, members of the security forces, and civil and political society. If the security sector is to be democratic and managed effectively and efficiently, members of the security forces and civil oversight bodies need to understand the principles of democracy and public-sector and public-expenditure management along with good practices in areas such as defense budgeting,

planning, and procurement. Clarity about the hierarchy of authority between civil authorities and the security forces and about the mutual rights and obligations of the civil authorities, and the security forces is also critical. A relationship between the security forces, political society and civil society that is based on respect for human rights is also a necessity.

The third priority should be to build on what exists locally. While the security sector may not be the only component of the public sector where management needs strengthening, no country is a tabula rasa. The same holds true for civil society. There is a small but growing number of security experts in Africa, Asia and Latin America who are already working to improve the accountability and transparency of the security sector. External actors should begin by reviewing existing capacity in the public and non-state sectors when contemplating any support for security-sector governance.

under “ war, hunger and displacement. ” The Cohen citation is from A. Cohen, *Two Dimensional Man. An Essay on the Anthropology of Power and Symbolism in Complex Society*, Berkeley, CA: University of California Press, 1974, p.94.

- 4 For a comparison of the state-centric view of security and the “ new thinking ” on security in the developing world that began to emerge in the late 1980s and 1990s, see Gavin Cawthra, *Securing South Africa’s Democracy: Defense, Development and Security in Transition* London : Macmillan Press Ltd. , 1997, pp.7-26.
- 5 According to the Oxford Encyclopedic English Dictionary, en. Jpyce M.Hawkins and Robert Allen (Oxford, UK: Clarendon Press,1991), “ reform ” means “ to make or become better by the removal of faults and errors, ” and “ transform ” means “ to make a thorough, dramatic change in the form, outward appearance, character, etc. of ”.
- 6 United Nations Mission in Bosnia-Herzegovina, International Police Task Force, “ Commissioner’s Guidance for Democratic Policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina, ” May 1996.

Endnotes

- 1 This paper draws on work currently being undertaken by the author. ‘ Kayode Fayemi, ‘ Funmi Olonisakin, Martin Rupiya, and Rocklyn Williams on a governance approach to security sector reform under a grant provided by the Ford Foundation to Georgetown University.
- 2 The Canadian definition is found in the “ Peacebuilding Initiative Strategic Framework, ” www.acdi-cida.gc.ca. On th UN use of “ post-conflict peace-building, ” search its website. www.un.org, for that term.
- 3 Frances Stewart, “ The Root Causes of Humanitarian Emergencies, ” pp.1-42, in *War Hunger and Displacement: The origins of Humanitarian Emergencies*. Vol.I, ed. E. Wayne Nafzinger, Frances Stewart and Raimo Vayrynen, Oxford, UK: Oxford Unibersity Press, 2000. This chapter is available in PDF read-only format at: www.oup.co.uk by searching

World Bank's New Perspective on Development and Conflict

Kazuhide Kuroda Knowledge Management Officer, Post-Conflict Unit, The World Bank

Introduction

The World Bank began as a result of the termination of a major war. Thus, it was established at the Bretton Woods conference in 1945 with the mandate to support the reconstruction of Europe after World War II.

The Bank then concentrated on providing financial capital and rebuilding physical infrastructure.² In the post-Cold War era, the nature and scope of conflicts have changed.

Most of today's conflicts are not inter-state but internal wars fought with conventional weapons. These conflicts have tested the ability of the international community to address unprecedented devastation of human and social capital. In addition, low-income countries appear to be more prone to conflict : Nearly one-half of all low-income countries have experienced a major conflict since 1980.

Thus, the link between poverty and conflict has become more evident. The Bank, an institution committed to reducing poverty and improving living standards, views violent conflict as a major impediment to development. As a result, Mr. Wolfensohn, the Bank President, raised Bank assistance to countries emerging from conflict as a high priority. While the Bank carries out major operations in post-conflict countries, it also has undertaken an in-depth review of several past and ongoing operations to draw lessons in order to make more effective ongoing and future post-conflict reconstruction operations.

One key recommendation of the review was for the Bank to formulate an operational policy on post conflict reconstruction. In

January 2001, the Bank's Board of Executive Directors approved an Operational Policy on Development Cooperation and Conflict.

This paper therefore is intended to summarize Bank's new perspective on conflict and development. It does so first by outlining the major results of the review in Section 1. In Section 2, key aspects of the new Operational Policy are highlighted. In Section 3, the Bank's current areas of focus as they relate to conflict and development are summarized. It is followed in Section 4 by a conclusion.

1 Lessons Learned from Operations in Post-Conflict Countries

At the Bank's Annual Meeting in 1995, Mr. James Wolfensohn delivered a statement to emphasize the Bank's focus on post-conflict reconstruction. The remark showed Bank's readiness to assist post-conflict countries in meeting its enormous reconstruction needs and outlined the areas that development agencies, such as the World Bank, could tackle to bring about development which is sustainable and less conflict-prone. In fact, the Bank's involvement in these post-conflict countries had already become very substantial: Since 1980, the volume of Bank lending to post-conflict countries increased over 800 percent, to US \$ 6.2 billion, by 1998 and touched every region and economic sector.

As a result, the Bank's internal evaluation department decided to undertake assessment of the Bank's post-conflict reconstruction

portfolio to enhance the institution's ability to respond more effectively to the needs of societies rebuilding after conflict. Nine countries were carefully chosen for the case studies: Bosnia & Herzegovina, Cambodia, El Salvador, Eritrea, Haiti, Lebanon, Rwanda, Sri Lanka and Uganda. They represent different regions, phase of Bank assistance, and diversity in the causes of conflict.

The lessons learned from the case studies were published in a Report entitled "The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction". These lessons pointed to five areas for further improvement in relation to post-conflict operations: Bank's policy; Bank's role; Bank's comparative advantage and performance; inappropriateness of some conventional wisdoms; and appropriate institutional arrangements.

(1) Bank Policy on Post-Conflict Reconstruction

In 1970s and 1980s, the Bank undertook an increased number of emergency recovery activities, particularly in response to natural disasters. To ensure proper and consistent implementation of these activities, there was the operational policy on emergency recovery assistance. The policy defined an emergency as "an extraordinary event of limited duration such as a war, civil disturbance, or natural disaster". However, post-Cold War conflicts were more complex and it became increasingly clear that there was need for a policy formulated with post-conflict reconstruction as its theme. The Bank then had an internal group which produced a paper called "A Framework for World Bank Involvement in Post-Conflict Reconstruction" which was since published as a report entitled "Post-Conflict Reconstruction: the Role of the World Bank". The report contained useful policy guidance. It was viewed that this policy guidance could form the basis in drafting an operational policy on post-conflict reconstruction.

(2) Bank's Role

The Bank has a critical role to play in the early stages of post-conflict reconstruction.

One such role is aid coordination. To respond effectively to the massive and urgent needs, the donors must work in partnership among themselves and with the government whose capacity is very weak. The Bank often convened a donor conference which proved to be very effective in mobilizing resources, seeking a coordinated approach to macroeconomic issues, and providing information on needs and assistance flows.

It is desirable for the Bank to join in the undertaking of joint damage and needs assessment. The joint effort will enable effective coordination and cooperation among donors, government, and organizations providing assistance.

Another important role for the Bank, if invited to participate, is as adviser on the economic development dimensions of peace accord options during peace negotiations. The Bank participated in the peace negotiations of Bosnia and Herzegovina and of Guatemala and contributed to the peace process.

(3) Bank's Comparative Advantage and Performance

Supporting macroeconomic stabilization and rebuilding physical infrastructure have been the Bank's traditional strengths. It was found that monetary and fiscal stabilization packages of the Bank and the Fund (International Monetary Fund) that were negotiated with governments contributed greatly to lowering the current rate of inflation, one important indicator of macroeconomic stability. The Bank should thus continue to place a high priority in this area. The Bank also scored high in the area of rebuilding physical infrastructure.

Investment in human (e.g. education and health) and social capital (institutions of governance and civil society which foster

such basic behaviors as trust and participation) is an important component of post-conflict work in order to build a base for rebuilding the shattered economy and war-torn society. It was suggested that the Bank form partnership with other international and bilateral agencies and with NGOs that have solid record in the restoration of human and social capital.

There is a growing consensus on the importance of a program of demobilization and reintegration of ex-combatants into society.

A successful demobilization and reintegration program will not only have ex-combatants contributing to economic recovery but also greatly strengthen sustained peace. The Bank has been involved in several demobilization and reintegration programs. It has learned that the entire process requires a comprehensive preparation taking into account political, security and economic and social factors and roles to be played by different organizations and government entities. As the Bank was involved in several demobilization and reintegration programs, it began to receive more requests from governments to undertake a similar program in their countries. (Further elaboration in Chapter 3.)

In a post-conflict situation, often another important issue is demining. While demining is essential for humanitarian and economic reasons, the Bank does not have a comparative advantage in this activity. However, based on the 1997 Operational Guidelines on Demining, the Bank could assist in non-clearance activities, such as mine-awareness, when they are linked to a specific development activity.

(4) Inappropriateness of Some Conventional Wisdoms

It is important to first stress that many wisdoms learned over many years do apply in a post-conflict situation, such as client ownership and beneficiary participation. At the same time, it is evident that an exceptional approach is needed in a post-conflict situation

which has just emerged from a period of the devastation of human, social and physical capital. Consequently, it may be necessary to hold off some "conventional wisdoms" of development practice. Before proceeding with any programs, it is important to carefully consider the political realities of the situation, such as weak implementing capacities of the new government. In so doing, it may become apparent, for example, to not recommend a tax generation program, or civil service reform and privatization.

(5) Making Appropriate Institutional Arrangements

The key requirements in designing and implementing Bank's post-conflict reconstruction activities are flexibility and speed. In order to meet these requirements, it is important that Bank senior management give high priority to staffing and structuring post-conflict country teams.

Since the Report has been issued, the Bank has acted on a number of its recommendations.

2 Operational Policy on Development Cooperation and Conflict³

Taking the recommendation of the Report on Bank's experience in post-conflict reconstruction as mentioned above and building on the policy work which was carried, formulation of a policy on post conflict reconstruction was begun in 1997. Following internal consultations, as required by the procedures governing operational policies, the Bank shared the draft policy with UN agencies, NGOs, donor governments and governments of post-conflict countries and consultations were held in New York, Brussels, Rome and Kigali. During the drafting process, the focus of the policy was redefined to encompass not only post-conflict reconstruction issues but also to include pre-conflict phase. In addition, as

a result of one external consultation at which time a suggestion was made to emphasize cooperation. The title of the policy was subsequently changed from "development assistance" to "development cooperation". In January 2001, the Bank's Board approved an Operational Policy on Development Cooperation and Conflict.

While formulating the policy in the new areas touching on conflict, one of the paramount considerations was to ensure that the mandate of the Bank as stipulated in the Articles of Agreement⁴ is fully respected. This is important as conflict-related issues are often very political in nature.

The major features of the new policy are as follows:

- The Bank explicitly recognizes that economic and social stability and human security⁵ are preconditions for sustainable development. The Bank also recognizes that conflict not only affects the country or countries of the combatants, but also may spill over to other countries and have regional implications.
 - The Bank defines its objectives in relation to conflict-affected countries, including those emerging from conflict as well as to countries which are affected through their proximity and/or relations with those countries.
 - The Bank recognizes that the causes of conflict differ from country to country and that there is still much to be learned regarding the links between development assistance and conflict. The Bank's analytical work in this area attempts to increase understanding of the root causes, catalysts, indicators and policy implications of conflict.⁶
 - To be prepared for timely assistance in member countries that are affected by violent conflict, the Bank works, within its mandate, in close partnership with bilateral and multilateral agencies, particularly the United Nations and other international and regional institutions that have the major responsibility for peacekeeping and security, development and humanitarian assistance,
- with government authorities, and with civil society and private sector entities that have complementary mandates and common concerns.
- Heeding on the lessons learned for early engagement enabling prompt action later on, the Bank's engagement with countries begins if they are determined to be vulnerable to conflict. The objectives of Bank's work, therefore in these high risk countries, will be to promote economic growth and poverty reduction through development assistance that minimizes potential causes of conflict. For countries in conflict, the objectives will be, where possible, 1) to continue efforts at poverty reduction and maintenance of socioeconomic assets; 2) to provide, upon receiving a request from its partners, information on the socioeconomic impacts of emergency assistance; 3) to analyze the impact of conflict on economic and social development; and 4) to prepare for its assistance as opportunities arise. For countries emerging from conflict, the objective will be to support economic and social recovery.

3 Current focus

In order to make Bank's assistance more effective in conflict-affected countries, currently five areas of conflict and development work are receiving urgent attention: (1) financing issues of post-conflict countries; (2) governance; (3) demobilization and reintegration; (4) community-driven development; and (5) knowledge sharing and partnership.

(1) Financing issues of post-conflict countries

Financing issues of post-conflict countries are very complex which are beyond the scope of this paper. Among the most urgent financial issue relates to debt in post-conflict countries. Currently, IMF and the Bank are examining the issue in order to formulate

proposals which will be discussed at the IMF /Bank Spring Meeting.

Often in a post-conflict country, the Bank is confronted with a situation in which it is needed to intervene though it does not have a financial instrument. To redress this shortcoming, the Bank established a Post-Conflict Fund (PCF) in 1997 as a grant facility. Thus, PCF is to help the Bank respond rapidly to early reconstruction situations, support partnership, and gain a better operational understanding of conflict and development issues. As of December 31, 2000, total PCF disbursements had increased to \$ 16 million, across 74 projects. One key issue facing PCF is the growing demands for PCF support. Discussions with potential donors have started to enable their participation in PCF.

(2) Governance

Weak and so-called failed states have had a strong link to conflict. In many war-torn countries, power and wealth are kept within a handful of people while ordinary citizens are mired in poverty. Capacities of institutions are weak, and corruption becomes rampant. The Bank has launched a strong governance program which includes a global anti-corruption initiative, endeavoring to putting in place the necessary transparency and accountability mechanisms. While such a initiative is difficult to implement in a post-conflict country, efforts must be made as good governance will pave the way for a more inclusive society that is more conflict-resilient.

(3) Demobilization and Reintegration Program

The Bank is currently providing assistance to governments in design and financing of demobilization and reintegration program in over 14 countries aimed at transforming former combatants into productive civilians. Working in close partnership with the United Nations and donor governments, which

typically handle the security aspects, i.e. disarmament and weapons destruction, the Bank has worked on the reintegration side by assisting ex-combatants in covering their basic needs and subsequently providing support enabling them to begin a sustainable livelihoods.

Using the accumulated experiences, the Bank is making further refinements to its demobilization and reintegration program.

(4) Community-driven development

To more efficiently reach the people in need, the Bank has recently begun to focus on community-driven development. Within the context of a post-conflict country, this method is particularly attractive given the weak institutional capacity and the need for people to receive assistance quickly. In these situations, the Bank has established community-driven development funds which provide money at the disposal of local communities to make decisions, allocate to different activities and work jointly. Often former enemies are brought together in shared activities, thereby facilitating their reconciliation, i.e. reconciliation through reconstruction.

(5) Knowledge sharing and partnership

In addition to its more traditional "banking" expertise, the Bank has recently begun to strengthen its effort to make its considerable amount of "knowledge" available to client countries and to general public, as the "Knowledge Bank". In this context, in order to deepen the understanding of economic causes and consequences of conflict, the Bank's Economic Research Group begun a major research on this issue.⁸ Policymakers are already gaining, as a result, much insight into the role of primary commodities, such as diamond and oil, in fueling conflict. On the social development side, Bank research⁹ found that societies possessing high social cohesion (e.g. high degree of trust, more inclusive and open societies) are better able

to manage tension thereby reducing the risk of outbreak of violent conflict.

As noted earlier, regarding partnership, the Operational Policy already highlights its importance. The Bank has recently strengthened its relations with partners, in particular with the United Nations. It now regularly participates in several UN meetings, such as the Executive Committee on Peace and Security and Inter-Agency Standing Committee which deals with humanitarian issues. In addition, when invited, the Bank officials attended meetings of the UN Security Council.¹⁰

The Post Conflict Unit, established in 1997 within the Social Development Department, continues to assure coordination on different actions taken related to conflict, in addition to administering the Post-Conflict Fund described above.

4 Conclusions

The Bank's vision is to work in partnership with governments, the United Nations, civil society and the private sector towards the goal of eradicating poverty and ending the scourge of violent conflict.

To this end, the new Operational Policy on Development Cooperation and Conflict for the Bank is an important milestone reflecting considerable experiences the Bank has gained from its recent post-conflict operations.

At the same time, the challenges are in implementation of the Policy. In this context, it is noteworthy that several country teams have already begun to operationalize elements of the Policy. Efforts will be made to facilitate other relevant country teams to do likewise. In addition, work in conflict thematic areas will be further strengthened.

In peace-building situations, one of the essential requirements for success is for each organization, by applying its strengths, to carry out its tasks defined in an overall framework agreed by all concerned. It is

hoped that the Bank's more proactive and systematic approach will contribute in making the overall efforts of the international community more effective thereby empowering the people in those countries to regain their livelihood and to develop more inclusive and equitable countries.

Disclaimer

This paper is written by the author in his personal capacity.

Endnotes

- 1 The World Bank includes both the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) and the International Development Association (IDA). The World Bank Group now consists of IBRD, IDA, the International Finance Corporation, the Multilateral Investment Guarantee Agency, and the International Center for Settlement of Investment Disputes.
- 2 John Stremalau and Francisco Sagasti in "Preventing Deadly Conflict: Does the World Bank have a role?" notes about successful transformations of Germany and Japan into major industrial democracies. In the case of Japan, in 1964, Japan was the World Bank's second largest borrower (after India), but by 1989 it was the Bank's second-largest (after the United States) and the world's leading provider of official development assistance.
- 3 The full text of the Operational Policy is available from the Bank website. www.worldbank.org/postconflict. The Operational Policy is complemented by the Bank Procedure on Development Cooperation and Conflict.
- 4 International Bank of Reconstruction and Development, Articles of Agreement, Article , Section 10; International Development Association, Articles of Agreement, Article , Section 6. The Articles explicitly prohibit the Bank from interfering in the domestic affairs of

a member of from questioning the political character of a member; only economic considerations are relevant to the Bank's decisions.

- 5 Whereas traditional definitions of security focused on military threats to a nation, human security means securing the well-being of people, that is ensuring that people's basic needs are met, in addition to their security.
- 6 One study undertaken by Paul Collier, Director of the Bank's Development Economics Group, is "Doing Well out of War: An Economic Perspective"
- 7 In 1998, with the agreement of the Japanese Government, an allocation of \$16 million was made from the Japan's Policy and Human Resources Development Program to establish the Japan Post-Conflict Fund. It complements PCF.
- 8 Details are found via its website <http://www.worldbank.org/research/conflict/>
- 9 Details are found in the study by Nat Colletta and Michelle Cullen of the Post Conflict Unit, "Violent Conflict and the Transformation of Social Capital".
- 10 The Bank took part in an open debate of the Security Council when it discussed Central African Republic, Guinea Bissau and East Timor. Separately, when the Security Council recognized that AIDS as a threat to international peace and security and held an open debate on the matter, for the first time, the Bank President, Mr. James Wolfensohn participated in a Security Council debate in January 2000.

ent, "Post-Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank" (World Bank, Washington, D.C., 1997).

- World Bank and Post-Conflict Reconstruction, Post Conflict Unit, Brochure, (World Bank, 1998).
- The International Bank for Reconstruction and Development, Articles of Agreement, (World Bank, D.C., amended effective February 1989); The International Development Association, Articles of Agreement, (Washington, D.C., September, 1960)
- World Bank Operational Manual: Operational Policies: Development Cooperation and Conflict, OP 2.30 (World Bank, Washington, D.C., January 2001). A copy of the Policy is available from the website: www.worldbank.org/postconflict
- Paul Collier, "Doing Well out of War: An Economic Perspective", "Greed & Grievance: Economic Agendas in Civil Wars", edited by Mats Berdal, David Malone (Lynne Rienner, Boulder, 2000).
- Nat J. Colletta and Michelle L. Cullen, "Violent Conflict and the Transformation of Social Capital" (World Bank, Washington, D.C., 2000)
- Nat J. Colletta, Markus Kostner, and Ingo Wiederhofer, "Case Studies in War to Peace Transition, The Demobilization and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia, and Uganda", World Bank Discussion Paper (World Bank, Washington, D.C., 1996)

Selected Bibliography

- John Stremlau and Francisco R. Sagasti, "Preventing Deadly Conflict: Does the World Bank Have a Role?" (Carnegie Corporation, New York, 1998), p 12.
- World Bank Operations Evaluation Department, "The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction" (World Bank, Washington, D.C., 1998).
- World Bank Social Development Departm-

平和構築雑感

草野 厚 慶応義塾大学 総合政策学部 教授

昨年、20世紀最後の年に、日本のPKOやODA（政府開発援助）に関心を持つ人々にとり、重要な、しかも嬉しいニュースが飛びこんできた。

総理府のPKO事務局長だった大島賢三さんが、国連の難民担当の次長に就任されたことだ。一昨年夏に大島さんが外務省の経済協力局長からPKO事務局長に転ぜられたときも、ODAとPKOはセットで考えるべきだと主張してきた私には、とても新鮮な人事に思えたが、今回は一層その感を強くする。広報担当の日本人次長が離任し、国連から最高幹部クラスがいなくなるという理由などもあったにせよ、こうした日本の外交政策目的に適った人事は嬉しい。人道担当の次長は、実施部隊である国連難民高等弁務官（UNHCR）事務所を指揮する重要な役割を担う。平和構築について盛んに議論されている折から、総理府でもPKO勉強会など地道な努力をされてきた大島さんの活躍に期待するのは私だけではないだろう。

PKOやODAに関して、重要な変化も起こりつつある。暫く沈静化していた国連PKO活動に関する議論が政治家の間で行われ始めたことだ。これは、昨年の通常国会で、国会内に憲法調査会が設置され、憲法9条を含めた見なおし論議が始まったことと関係がある。憲法9条といえば、自衛隊の海外派遣の合憲性が常に問題となる。現在の国際平和協力法（PKO法）は、国際紛争解決のために武力は行使しないと定めた憲法9条との整合性を図るために、いわゆる派遣五原則を骨格としている。当事者の停戦合意、PKO活動の中立性、参加に関する当事者からの招請、以上三つの原則が満たされなくなった場合の撤収、携行する武器は小火器に限定の五つである。ここでは詳述しないが、この原則があること、それに国際平和協力法では可能な停戦の監視など本体業務への参加は凍結されているために、世界各国が行っている国際平和協力活動よりも日本の活動範囲は狭い。平たく言えば、日本のPKO活動は国際標準を満たしていない。憲法は遵守しているが、「安

全」などところにしか出かけておらず、PKO本来の目的とは矛盾している。

この状況に批判が生まれている。党の方針として国連PKO活動への積極参加を標榜してきた自由党に加え、野党の民主党も、東ティモール暫定統治機構への自衛隊の参加が見られなかったことを契機に、この点をあらためて問題に始めた。遅きに失したとは言え一歩前進である。与党の動きが鈍く、野党が議論をリードしているところが興味深い。

ODAの分野でも、重要な進展があった。構造改革のきっかけとなるであろう国別援助計画が外務省から、パングラデシュやタイを皮切りに発表され始めた。ODAはいつてみれば、どのような案件に、どのように予算を配分するかという政策判断だが、それには途上国のあるべき姿について日本側に青写真が必要である。これまでもJICA（国際協力事業団）やJBIC（国際協力銀行）のような実施機関では国別援助計画はあったが、これは企画立案の機能をもつ外務省こそが、取り組むべき課題である。1980年代に国際貢献の名の下、右肩上がりに予算が増えたこともあり、途上国側の要請に応えることができたために、その必要はなかった。中央地方の財政赤字が666兆円を越えるなかで、自民党亀井政務調査会長の、ODA三割削減にみられるように、「よいことは予算が増えて当然だ」という議論は通りにくくなっている。そうした逆風を極力避けるためには、本格的な国別援助計画が必要不可欠だが、漸く始まった。

そしてもう一つ大きな出来事は、JICAが平和構築の勉強会を発足させたことだ（実際には、1999年秋に立ち上げ）。平和構築とは、簡単に言えば、冒頭述べたODAとPKOをつなぐ概念といてよい。途上国の開発支援であるODAは平時、つまり基本的には治安が維持されている状況を前提とする一方、紛争当事者の停戦合意を担保するために国連が行うPKOは、非常時、つまり戦闘行為は一応止んだが、当事者間では治安は維持できず、国連の力が必要な場合

を前提としている。ところが現実には、PKOが出勤し、一応の停戦状態が維持されても、直ちにODAが想定する平時が訪れるわけではない。ODAの関係者は、平時の協力を前提としているので、確実に治安が回復されていることが確認されなければ出勤しにくい。他方、紛争後の復興という視点では、道路や橋、発電、水道といった経済、社会インフラ、初等教育、警察や司法、徴税といった制度が早急に整備されなければならない。PKO部隊は、緊急援助の範囲内で道路整備など最低限のことは行うが、彼らの最大の任務は停戦合意の維持である。こうして、被災国にとり、PKOの後、ODAの本格開始までの期間をどう過ごすかが大きな関心事となる。平和構築は、その落差（GAP）を埋めようとするものであり、冷戦後の国際社会で、次に述べる東ティモールのような内戦が頻発していることを考えれば極めて重要な考え方である。

昨年の9月初旬、東ティモールを訪ねた私に、PKO司令官は「部隊とは言わない。一人でも二人でもいいから日本人の存在が必要です」と強調した。国連東ティモール暫定統治機構（UNTAET）は、昨年8月末の住民投票で独立派が勝利したことによって始まった戦乱に伴い、1976年以来占領してきたインドネシア軍が、国連派遣の多国籍軍に、追い出されたあとに設置された。カンボディアの復興と同様に、PKO部隊に加えて、統治機構を国連が肩代わりすることで、全面的に国造りに関与しようというのである。政府は自衛隊をはじめ暫定統治機構のPKO部門には派遣していない。非公式に伝えられるその理由は、PKO五原則のうち、当事者の一方が敗走しているから、少なくとも二つが成り立たないからだという。しかし、現在展開されている国連PKO22件のうちの、約三分の一の隊員が東ティモールに集結しているにもかかわらず、日本の存在がないのは異常である（もっとも、それは言い過ぎで民生部門の高橋副代表はじめ、JICAを含め日本人職員が50名余り常駐している）。

さまざまな理由が持ち出されるものの、結局は、前述した日本のPKO活動は、「安全」などところでしか行わないという原則に、東ティモールは抵触したからであろう。たしかに、独立に反対し、インドネシアとの併合を求める民兵組

織も、暫定統治機構がスタートした時点では、まだ不気味な存在であったし、日本の自衛隊が派遣されているゴラン高原に展開するPKOに比べれば、遥かに危険である。しかし、繰り返すが、平和が維持できないから、安全でないからこそPKOが必要なのである。

もっとも自衛隊や警察が参加すれば、国造りが自動的に行われるというわけではない。その意味では、日本の国際協力という観点からは、PKOへの積極的参加は必要だが、PKOもODAもともに積極的に行うべきというのは欲張りすぎで、得意な分野に特化すべきだという議論にも説得力はある。他方、日本を離れて、当事者の立場にたてば、前述したように平和構築という視点、PKOとODAの隙間を埋めるスキームが必要である。その中身の議論は他に譲ることにして、常時の開発援助を担ってきたJICAが、外務省発出の「海外危険情報」で危険度3（渡航延期勧告）にもかかわらず現地オフィスを立ち上げ、5名の職員が常駐していることは画期的である。診療所の復興、道路や護岸の改修、飲料水の供給など人道緊急援助の実施に関する支援業務のためである。相手国政府がないために、日本の援助は、東ティモール暫定統治機構や現地NGO、UNDPなど国連機関を通じている。そのプレッジ額は世界第一位である。

日本のあるべき援助の姿は、紛争当事国が停戦し、PKOが出勤し、国の再建に取り組み始めるその全過程で、必要なことが出来る体制を整えておくことであろう。10年ほどしか経験のないPKOに、本体業務にも参加せよというのは、武器の使用方法にも制限がある現状（緊急避難、正当防衛で説明できる範囲内。日本の隊員の身の安全が危険に晒されたときには救援のために発砲できるが他国の隊員に対しては不可）からすれば、説得力に欠けるという議論もわかる。しかしこれも本体業務への参加と同時に解釈を改めることが必要であろう。ならば、PKOの参加問題が実質的な進展をしない場合、日本は常時だけのODAでよいのかと問われれば、そうではない。その意味では、オフィスを開設し、本格的なつなぎとしての開発支援、復興支援を行おうとしているJICAの姿勢は、ODAの転換点といってよいほど画期的である。

もっとも、平和構築への理解は、日々の業務の忙しさもあってか、援助関係者はもとよりJICA

内部でも、いささか不十分である。いまだ、平和構築という考えかたが、援助の実施過程において十分に消化されていないからであろう。同様のことがPKO関係者の間にもいえる。両者が頻繁に意見や情報交換を行い実質的な協力関係が構築されれば、大島国連次長の国際的な活動への後方支援にもなるであろう。

JICAの平和構築支援への取り組み

黒澤 啓 国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課長

はじめに

1999年9月、外務省、JICA及びCIDA（カナダ国際開発庁）の共催により、日加ODA実務者の他、日加双方のNGO約50団体、学識経験者等の参加を得て、日本・カナダ合同シンポジウム「開発と平和構築」が東京において開催された。平和構築プロセスにおける開発協力の役割に関する共通の理解の促進、政府・NGOの協力の促進等を目的として開催されたこのシンポジウムを通じて、平和構築活動の全体像が明らかになり、さらに、1)平和構築についての域内ワークショップの開催、2)日加の官民合同による平和構築プロジェクトの評価、3)日加NGOの人事交流、4)平和構築分野のNGO活動の支援を中心に今後具体的方策を検討していくことが合意された。

これを契機として、JICAの平和構築に対する取り組みが本格的に始まることとなり、かかる意味で、本シンポジウムはJICAにとってのマイルストーン的な存在であったということが言える。このシンポジウムの準備に際し、当時JICAの中で平和構築という概念は殆ど浸透しておらず、まずはJICA内部で勉強会を開催したり、DACを始めとする種々の国際会議に参加し、平和構築の概念そのものの理解を深めることから始めることとなった。そうした状況において、既に多くのドナーが、平和構築における開発援助の重要性を認識して積極的に取り組んでいると共に、実はJICAも、カンボディアを始めとして様々な国で復興支援を行っており、実質的には平和構築に対する援助を実施していることが判明した。但し、これらの復興支援は、必ずしも平和構築に配慮して実施されたわけではなく、結果的には平和構築につながる援助であったかもしれない反面、紛争状況にマイナスの影響を及ぼしていたかもしれず、いかにして効果的な平和構築支援を行っていくか、また、いかにして通常の援助が紛争要因を助長しないようにしていくか大きな課題であると認識す

るに至った。

しかしながら、現在でも平和構築の概念や必要性がJICAで十分周知されているわけではなく、実際、多くの人が「平和構築とは何か？」に始まり、「平和構築はPKOの仕事であり、JICAは関係ないのではないか？」、「平和構築に対していったい援助で何かできるのか？」、「カンボディアや東ティモールで行っている援助と、平和構築とはどういう関係なのか？」という疑問を抱いているのが現状である。

こうした中で、平和構築についての理解を深め、効果的な平和構築支援を行っていくと共に、通常の援助における平和配慮の必要性を浸透させていくために、JICAの中に平和構築研究会を設立し、平和構築における開発援助の取り組みのあり方について検討を進めてきた。本稿は、この研究会の報告書ドラフトを基に、これまでの検討結果について紹介する（最終報告書は、2001年4月完成予定）。

なお、このような調査研究を実施する前に、JICAとしてどこまで積極的に平和構築に取り組む必要があるのかについて議論することが先ではないかとの批判もよせられている。しかしながら、平和構築の概念や課題、JICAの果たせる役割等を認識しないまま議論を進めても意味がなく、本調査研究は、かかる議論を行っていくために必要となる判断材料を提供するためにも重要であると考えている。また、既に多くの国でJICAが復興支援を行っている現状において、いかにして効果的な復興支援を行っていくかについて検討していくことは急務であると考えられる。

本研究会としては、地域紛争が多発している状況において、紛争予防や復興支援においてJICAの果たせる役割は大きく、また、通常の援助を行う際にも平和構築に配慮していくことが必要不可欠であると認識している。但し、例えばPKOに取って代わってまで全てをJICAが実施すべきということを主張しているわけではなく、JICAとしてどこまで取り組むのかについては、

本研究会の検討結果を基に、今後十分内部で議論を進めていくべきであると考えている。

1 JICA平和構築研究会報告書の概要

(1) 背景・目的

JICAは、紛争予防、紛争終結後の緊急期、復興・開発期の各段階において、平和構築にかかる協力を実施しているが、平和構築のためには様々な複雑な要因が絡むことや、通常の発援助が紛争にマイナスの影響を及ぼすこともあることから、平和構築に対するJICAとしての基本方針を策定し、体系的、戦略的な平和構築を捉えた協力を行っていくことが急務となっている。そのために、平和構築の概念を整理し、平和構築分野での協力のあり方への提言や、JICAの実践的方針であるガイドライン案を作成することを目的として、1999年10月、平和構築研究会を設立した。

(2) 調査研究体制

外部有識者を中心とするアドバイザリー・グループの助言の基に、JICA職員・ジュニア専門員から構成されるタスクフォースが実質的に研究を進めてきた（座長：黒澤環境・女性課長、事務局：JICA国際協力総合研修所調査研究第二課）。

アドバイザリーグループ

慶応義塾大学	草野厚教授
早稲田大学	多賀秀敏教授
名古屋大学大学院	佐藤安信助教授
毎日新聞社	仮野忠男論説委員
朝日新聞社	脇阪紀行論説委員
JICA企画・評価部	三好皓一次長

(3) 報告書の概要

本研究会は、基本的には平和構築に対するJICAの取り組みのあり方を検討することを主目的としているが、JICAだけで平和構築に取り組むのは不可能であることや、特に緊急援助については、PKOとの関係を整理することが不可欠

であることから、平和構築にかかる基本的課題や提言に際しては、PKOの問題も含めて幅広く検討した。但し、本研究会における検討結果や提言、JICAの基本方針等は、本研究会限りの見解であり、JICAにおいて組織決定されたものではない。

本報告書は、第1部本編と第2部JICAガイドライン案の2部構成とした。

第1部 本編

第1章 平和構築の概念と法的枠組み

平和構築の概念の整理と、平和構築を実施する際の根拠となる法的枠組み、及び、平和構築支援実施上の安全管理の問題について分析

第2章 平和構築にかかる基本的課題

人道緊急援助をめぐる課題、開発援助における平和配慮、実施体制上の問題等、平和構築を実施する際の基本的な課題についての現状を分析

第3章 今後の平和構築支援への提言

より機動的、能動的な平和構築支援を行っていくために我が国がとるべき方策を提言（但し、提言については、将来的に必要と考えられる方策についてのオプションの提示に留めてあり、どのオプションを選択していくかについては、今後の政策判断によるものである）

第2部 JICAガイドライン案

平和構築において、現行のJICAの枠組みでできること、及び、短中期的に実施すべきと考えられることをとりまとめた（但し、JICAのガイドラインとしての位置付けをもたせるためには、今後、JICA内部でさらなる検討が必要である）。具体的には、援助を実施する際の平和配慮や、平和構築支援の各段階（紛争予防、人道緊急援助、復興・開発支援）におけるJICAの取り組みの方策について分析すると共に、平和構築支援を実施する際の共通的な課題として、援助協調、ジェンダー等の課題への取り組みについて分析した。

2 平和構築研究会報告書（第1部本編）の主たる要点

(1) 平和構築の概念と開発援助の役割

平和構築における開発援助の重要性

冷戦終結後、地域紛争が多発すると共に、一般市民の被害が増大する状況において、また、緊急援助と復興開発援助の間のギャップの問題、除隊兵士の社会復帰や難民の再定住、対人地雷等種々の課題を抱えている状況において、従来の軍事的解決や政治的解決（PKOを含む）のみでは限界があることから、開発援助による平和構築支援の必要性が増大している。従来、開発援助は紛争とは関係ないと思われがちであったが、以下のとおり、紛争予防、緊急援助、復興・開発支援において開発援助の果たす役割は重要である。

- ・紛争により、長期の開発の成果が短期間で破壊され、その復興と開発には多大の時間と労力、資金を要する。
- ・紛争は、本来民生の向上や経済開発に向けられるべき資金やエネルギーの浪費を招き、開発促進にとっての大きな阻害要因となる。
- ・開発援助が、紛争により生じた難民・避難民への人道的な緊急援助や、紛争により破壊された社会の復興開発に大きな役割を果たす。
- ・開発援助は、貧困撲滅や社会開発分野への投資、長期的な経済開発や制度構築などを通じて、紛争要因を未然に除去したり紛争の再発

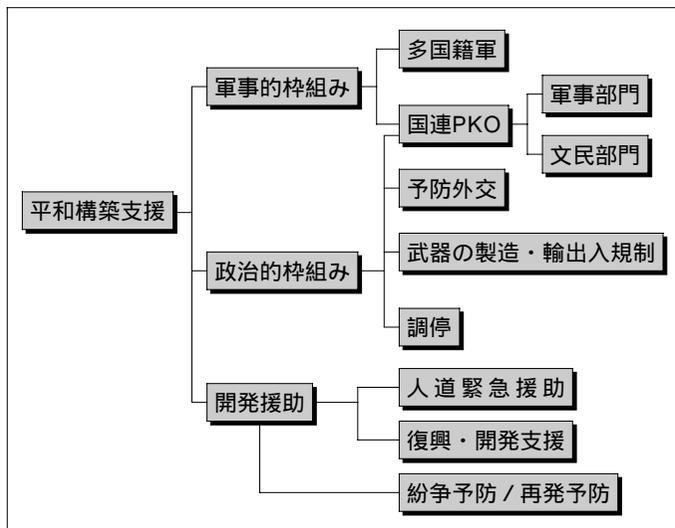
を防ぐための有効な手段の一つである。

また、近年、開発援助が紛争状況にもたらす負のインパクトの問題も指摘されており、新たに「conflict prevention lens」や、「do no harm, and do the maximum good」の必要性が指摘されている。これは、通常の援助が紛争要因を助長することのないよう事前に十分「conflict prevention lens」を通じてネガティブな要因を除去するよう努めると共に、通常の援助が最低限負のインパクトをもたらさないよう「do no harm」に留意し、その上で、積極的に「do the maximum good」により、紛争予防や再発予防を行っていくべきであるとするものである。従って、平和構築への直接的な支援を強化していくと共に、従来の開発援助を実施する際にも紛争の要因を助長しないよう十分平和構築に配慮していくことが求められている。

平和構築の概念

平和構築の概念は、紛争予防、紛争和解、そして復興支援までを網羅する全体的なアプローチであり、和平達成において従来から重視されている軍事的枠組や、PKO、予防外交、軍縮、調停などの政治的枠組に開発援助を加えた3本の柱による包括的な取り組みである。紛争への対処は、第一義的には軍事的・政治的な努力が必要であるものの、併せて、紛争の背景にある様々な紛争要因の緩和のための紛争予防や、紛争が発生した際の人道緊急援助、及び、紛争後

図1 平和構築支援の枠組み



の復興のために開発援助の果たす役割が重要視されている。本研究会では、こうした平和構築の概念を、紛争発生の可能性を最小限化し、発生した紛争の拡大を防止し、紛争によるダメージを復興し、その地域の持続的開発に結びつけていくプロセスであり、平和構築の究極的な目的は、途上国にかかる能力を備えることにより、恒久的な自立発展を目指すことと解釈している。

図1は平和構築の概念を整理したものであり、開発援助の枠組においては、以下の3つのアプローチによって、平和構築支援は実施される。

- (a) 人道緊急援助（紛争中・終結直後の緊急期における人道援助）
 - 難民・国内避難民支援、紛争当事国・周辺国への緊急援助
- (b) 復興・開発支援（紛争終結後の復興・開発のための援助）
 - 難民/国内避難民帰還促進、食糧の保障、基礎インフラ整備（住宅、保健医療施設、電気・水等のライフライン等）、教育・保健医療の向上、対人地雷除去/被災者支援、経済社会サービス・インフラ整備（道路、橋梁、通信施設等）、産業振興
- (c) 紛争予防/再発予防（紛争を予防・回避するための援助）
 - 安全保障部門改革（Security Sector

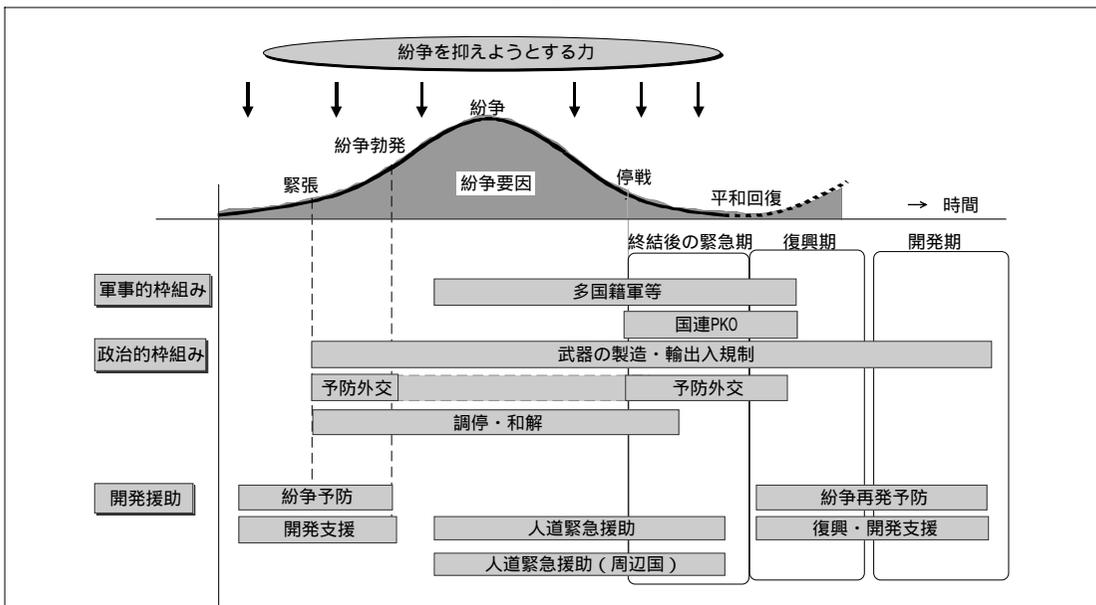
Reform：軍/警察/司法制度等の整備）、武装解除/動員解除/社会復帰（DDR^{註1}）、小型武器規制、平和教育、行政制度の整備、選挙支援、民主化支援、人権擁護、メディア支援、貧困削減、経済の適正配分等（これらの支援は、紛争再発予防の観点から、復興・開発支援においても実施される）

上記の3つのアプローチを時系列で表したものが図2である。紛争前にできることは、開発援助の枠組みであれば、紛争予防や通常の開発支援が含まれるが、いったん紛争が起きると人道緊急援助に限られ、軍事的枠組みによる治安維持のための多国籍軍、PKOの派遣や、政治的な調停交渉を行っていくことになる。紛争が終結した直後は、引き続き難民/帰還民支援のための人道緊急援助が行われ、その後復興・開発支援が行われることになるが、その際には、紛争の再発予防に留意することが重要となる。

JICAの平和構築支援の現状

1992年に発表された「ODA大綱」の基本理念において、「平和国家としての我が国にとって、世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命である」とすると共に、1999

図2 平和構築支援のプロセス



年8月に発表されたODA中期政策においても、「紛争と開発」は重点課題の一つとして取り上げられ、我が国が紛争予防・紛争後の復興のため今後も積極的な役割を果たしていく必要性が謳われている。さらに、2000年7月には、「G8宮崎イニシアティブ」^{注2}を受けて、わが国政府は「アクション・フロム・ジャパン」^{注3}を発表し、わが国がこれまで行ってきた開発協力についても紛争予防の観点積極的に取り入れ、紛争予防の各段階における援助の強化及びNGOとの連携を進めることとしている。従って、平和構築における開発援助の果たす役割や、政府の方針に鑑み、JICAとしても、紛争予防、紛争中・終結直後の緊急援助、復興・開発援助の各分野で、平和構築に対する協力を拡充すると共に、通常の開発援助が、紛争要因を助長することがないように十分な平和配慮をしていくことが必要であるといえる。

JICAのこれまでの平和構築分野の主な取り組みは、以下のとおり。

(a) 紛争中・終結直後の緊急援助

国際平和協力法との関連や、治安上の問題から、紛争中・終結直後の当事国に対するJICAの緊急援助には制約があり、例えば難民キャンプに対してJICAの緊急援助隊は派遣できないが、難民の影響が直接・間接的に及んでいる周辺地域に対する技術協力については実施している。1999年4月には、コソボ支援の一環として、マケドニアに短期専門家2名（医療分野）を派遣した。また、東ティモールにおいては、2000年2月から、パイロット型の開発調査の一環としてクイック・プロジェクト^{注4}を実施し、水供給分野での導水管リハビリ、漏水対策等、道路復旧分野での路肩側溝の維持工事、南北道路の補修、地図作成分野での首都周辺の地形図作成等を行った。

(b) 復興・開発支援

これまで、カンボディア、東ティモール、ニカラグア、エルサルバドル、レバノン、ボスニア・ヘルツェゴビナ（BH）、パレスティナ、モザンビーク等の国/地域において紛争後の復興支援を実施している。

復興・開発支援においては、市民生活再建及び経済全般の復興に資する基礎インフラ整備、職業訓練や雇用機会創出分野等への協力の他、地雷除去分野においても協力を開始し

ている。カンボディア及びBHにおいては、プロジェクト形成調査を実施した後、地雷無償案件^{注5}が実施された。また、カンボディアにおける除隊兵士に対する支援（専門家派遣、企画調査）、モザンビークにおける除隊兵士の再定住と農業開発（開発調査）等、新しい分野における支援も開始している。

カンボディア退役軍人自立支援

カンボディアでは、国家歳出、GDPに占める軍隊の経費が大きく、国家財政を圧迫していることから、軍隊の経費を縮小し、社会経済セクターへ転用して経済発展に利用することや、余剰兵士を除隊させて経済的に自立させ、市民生活に適應させることが急務となっている。

この問題に対処するために、1999年2月、東京で開催されたカンボディア支援国会合において、カンボディア政府と世界銀行が共同で策定した退役軍人自立支援プログラム（CVAP）が発表された。これに対してわが国が協力の意向を表明したことを受け、本計画の登録作業の技術支援を行う目的で、1999年8月にJICA専門家2名を派遣した。引き続き2000年7月、及び2001年1月に除隊兵士自立のための我が国の支援方策を探るため、企画調査員が派遣されている。

(c) 紛争予防/再発予防

紛争を未然に防ぐためには、行政当事者の、民主主義、司法制度、公正な裁判、人権等に対する認識と理解が不可欠である。そのために、民主化支援の一環として、2000年度はナイジェリア、アフリカ地域を対象に民主化セミナーを実施した他、ガバナンス支援としては、「行政管理」、「犯罪防止」、「国際捜査セミナー」等の集団研修を実施している。

選挙監視においては、1998年7月に実施されたカンボディアの総選挙に企画調査員及び専門家を2名派遣したのに引き続き、1999年6月に実施されたインドネシア総選挙に選挙監視の専門家20名を派遣した。

また、貧困と紛争は表裏一体の関係にあり、貧困問題が紛争要因の根底にあると共に、紛争が新たな貧困を生み出す結果ともなってい

ることから、貧困削減が紛争予防にとって重要な課題となっており、JICAでも、貧困削減のための様々な取り組みを行っている。

平和構築支援に際しての法的枠組みと安全管理

JICAが平和構築支援を行っていく根拠となる法的枠組みとしては、主なものとして「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（平成4年6月19日法律第79号。以下「PKO法」という。）、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」（昭和62年9月16日法律第93号。以下「JDR法」という。）、「国際協力事業団法」（昭和49年5月31日法律第62号。以下「JICA法」という。）がある。

災害発生前や、復興支援期における開発援助は、「ODAの政策及び法的枠組み」^{注6}により実施される。この枠組みは政策面では「ODA大綱」及び「中期政策」、法律では外務省設置法、JICA法、国際協力銀行法等、ODAを担う各機関の個別の根拠法群によって構成される。他方で、災害発生後の緊急対応期においては、災害の原因に応じ、(1) 紛争に起因する被害の場合はPKO法の枠組み、(2) 自然災害及び紛争以外に起因する人為災害の場合はJDR法の枠組み、(3) これら以外の原因による緊急事態（例えば経済危機）については「ODAの政策及び法的枠組み」によりカバーされる。（表1）

このデマケーションに関する規定は、法律に明記されているわけではなく^{注7}、特にJDR法においてはその対象について「大規模な災害」（第1条）としか規定していない。PKO法制定（1992年）前は、紛争に起因する間接的な災害については、一方の紛争当事者に加担することにならないこと、時間的若しくは空間的に武力行使と直接の関連がないこと、派遣人員の安全が確保し得ること等の諸要素を考慮し、当該災害が新たな災害として位置付けられる場合に

はJDR法を適用してきた。湾岸戦争の際に実施したクルド難民への支援はまさにこの事例に該当した。

また、JICAでは、国・地域の状況を「安全対策措置」に定める「危険度」の基準に照らして5段階に分類し、専門家・調査団の派遣の可否を決定する方式を採用しており、通常の業務においては多くの危険は未然に排除されている。「危険度」基準で安全と判断されない国・地域では、原則として活動を行うことはできない。将来平和構築活動に関する法律上、規程上の枠組みが整理され、派遣条件が緩和されたと仮定した場合でも、原則として、上記「危険度」基準が適用されることが前提条件となる。

従って、JICAが平和構築支援を行うにあたっては、上述のような法的枠組みや安全管理上の問題を十分考慮した上で実施することが必要となっており、これが逆に、迅速、かつ機動的な平和構築支援の実施の制約要因になっているとも言える。

(2) 平和構築にかかる主な課題

人道緊急援助をめぐる課題

PKO法はその活動として「国連平和維持活動（PKO活動）」、「選挙監視活動」、「人道的な国際救援活動」の3つに分けられる。しかしながら、このPKO法の「人道的な国際救援活動」は極めて実績が乏しく、これまで1994年のルワンダ内戦に人道目的で自衛隊員（医務官）を派遣した例、及び1999年に東チモールに避難民救援の為に自衛隊の空輸隊を派遣した例はあるが、HUREX^{注8}で想定しているような一般の医師やレスキュー隊員を派遣した実績は一例もない。PKO法とJDR法との両者のはざまで、現実には日本として人道上緊急の対応が必要とされるにもかかわらず、以下のような対応不能のエアポケットが生じてきている。

(a) PKO法の適用に時間がかかり過ぎ結果と

表1 災害の種類と日本の対応

災害の種類		日本の対応
自然災害		国際緊急援助隊（JDR法）
人為的災害	紛争に起因する以外の人為災害	国際緊急援助隊（JDR法）
	紛争に起因する被害	人道的な国際救援活動（PKO法）

- して不適当となるケース
 (b) PKO参加5原則^{注9}を満たさないケース
 (c) 単なる内紛、テロ等による災害（国際の平和を危うくするおそれのない災害）
 上記エアポケットが生じている要因としては、「人道的な国際救援活動」が自衛隊の派遣

を前提としたPKO法の中に位置付けられている制約によるところが大きい、その他にも予算面、実施体制面での課題もある。「人道的な国際救援活動」が抱えている種々の制約をJDRと比較しながらまとめてみると表2の通りとなる。

表2 PKO方による人道的な国際救援活動と国際緊急援助隊の比較

	人道的な国際救援活動	JDR
決定権者	閣議決定	外務大臣
要請	国連総会、安保理、経社理の決議、または国際機関からの要請（参加5原則をクリアすることが条件）	被災国または国際機関からの要請
予算	予備費	外務省交付金
実施体制	PKO事務局（36名）	JICA（8名）
登録制度	登録制度（HUREX）開始	約2100名の登録（警察、消防等、医者、看護婦等、JICA職員）
研修	その都度実施（HUREXは過去1回のみ実施）	年6回実施
災害の種類	紛争に起因する被害	自然災害、紛争起因以外の人為災害
活動内容	医療（防疫）、被災民の捜索もしくは救出または帰還の援助、生活関連物資の供与、被災民を収容するための施設または設備の設置、被害を受けた施設、設備の復旧、自然環境の復旧等	救助活動、医療活動、災害応急活動および災害復旧のための活動
派遣時期	危機発生から2ヶ月後程度	48時間以内
派遣期間	1ヶ月以上	2週間程度
自衛隊が参加する場合の武器携行	武器を携行できる（自己または自己とともに所在する他の隊員の生命又は身体を防衛するため）	武器の使用が必要と認められる場合はJDRを派遣しない。（武器携行なし）

他方で、人道緊急援助にJICAが対応していくためには、下記の表3のような問題があり、JICAとしても、必ずしも十分に対応できる状況にはなっていない。

開発援助における平和配慮

開発援助における平和配慮には次の2つのアプローチがある。

第一は、開発援助が紛争の原因あるいは促進要因とならないように配慮するというアプローチである。特に、紛争を数多く経験してきた国・

地域や脆弱な社会構造を有する最貧国などにおいては、開発援助がもたらす可能性がある負の影響の有無を幅広い視点から予め評価することが重要となる。

第二は、通常の開発援助のオプションの中で、紛争の原因あるいは促進要因を積極的に取り除き、平和構築を促進していくという視点から、より効果的な開発援助のあり方を追求するというアプローチである。あるいは、紛争の再発を積極的に防ぐために、紛争の惨禍に直接見舞われた地域や社会階層に対して重点的に援助を行

表3 JICAの緊急援助にかかる課題

	各法的枠組みに共通する問題群	法的枠組み別問題群
JDR法に基づく協力	<p>実施体制をめぐる問題</p> <p>ア 実施の基盤となる機能・施設の不足</p> <p>イ 援助要員リクルートの困難</p> <p>安全管理をめぐる問題</p> <p>ア 安全配慮義務履行のための危険の予見と安全対策措置の困難</p>	<p>ア 政府解釈に基づき、紛争に起因する人為的被害については派遣対象外となっていることによる制約</p> <p>イ 活動の内容について法令に限定列挙（救助活動、医療活動、災害応急活動及び災害復旧のための活動が明示されているが、例えば人権保護のための専門家派遣の根拠が見当たらない）されていることによる活動範囲の拡大の制約</p>
JICA法に基づく協力	<p>イ 万一の場合の補償制度の未整備</p>	<p>ア 実施要件として、「条約その他の国際約束」があることによる制約</p> <p>イ JDR、PKOのように、「特殊任務」としての法的位置付けがされていないことによる、要員の任務に見合った補償制度の未整備^{注10}</p>

うというものも含まれる。

従って、開発援助における平和配慮を推進していくためには、特に以下の3点を考慮していくことが重要である。

(a) 平和構築に資する国別計画策定

国別の援助計画の中に、平和構築に直接資するような諸案件を組み込んでいくと共に、紛争を経験した国、あるいは紛争の危険が高い国に関しては、計画策定過程において重点的に平和配慮の視点が反映されるような制度を構築する。

(b) 平和構築を踏まえた地域社会開発

地域社会における紛争処理能力の確立のための要素は、資源の管理能力（資源を持続的に利用する能力）、規範（資源の公正な配分）及び協議メカニズム（価値共有のための対話、利害調整能力）の大きく3つに分けられる。この3要素を、通常の開発援助の中に取り込んでいくと共に、逆に、この3要素に注意を払わず、無原則に外部からのインプットを持ち込むような地域社会開発を行った場合、新たな紛争の種を撒いてしまうことに十分留意する必要がある。

(c) アセスメント・評価

紛争後の復興開発支援や紛争要因を抱える国で援助を実施する際は、紛争の原因や紛争を助長させる要因を除去/縮小し、平和構築を推進させるためには何に留意すべきか、或いは、開発援助が平和構築の障害と

なるのを回避するためにはこういった配慮が必要なのか、という視点が必要不可欠である。平和構築支援に際しては、通常の開発援助とは異なる配慮や評価指標が必要であり、開発援助の平和構築に対する正負のインパクトを評価する方法論を確立していくことが必要である^{注11}。

(3) 今後の平和構築支援への提言

法的制約、援助スキームによる制約、平和構築に従事する人材の不足や安全対策の不備、紛争にかかる情報や分析能力の不足、平和構築に対する認識の不足等、現状では様々な制約があり、わが国が積極的に平和構築支援に取組んでいくためには必ずしも十分な体制になっていない。こうした状況を改善し、より機動的、能動的な平和構築支援を行っていくための方策として、本研究会では以下の提言案を検討した。

平和構築の理解の促進と配慮の徹底

ODAの政策的枠組みの強化を図る他、平和構築の必要性・考え方を援助関係者に浸透させ、体系だった平和構築支援を行うと共に、通常の開発援助を実施する際にも、紛争要因に対する負の影響を及ぼさないよう、平和配慮を十分に行う。具体的には、以下の方策の可能性を検討する。

(a) 平和構築に対する総合的政策枠組みの強化と理解の促進

現行のODA大綱の見直し、国民の理解の

- 促進のための平和構築についての説明や成果の報告等の充実等
- (b) 平和構築への配慮の徹底
援助機関や各種ODA事業ごとの指針、国・地域別の指針や事業計画などを策定し、さらにこれらの行動指針を事業実施に活かすための人員・体制の整備・強化等
- (c) 開発と平和に関する研究の強化
平和配慮を具体化していくための事例研究、知見の蓄積に基づく援助手法の研究や、平和構築の視点からのアセスメント・評価手法の研究の推進と発信

平和構築直接支援の強化

前述した緊急援助にかかる問題点を改善し、迅速な緊急援助の実施や、緊急援助から復興開発支援へのギャップを埋め、包括的な支援を行っていくためには、実施基盤整備にかかる共通的な問題（実施体制、安全管理、補償制度等）を改善していくと共に、個別法ごとに具体的にいかなる方向で改善の余地があるかを検討していくことが必要である。個別法に係る具体的な検討の方策としては、以下の4つのアプローチが考えられる。

- (a) 国際平和協力隊を活用した直接支援の強化：PKO法適用の要件を緩和し、「人道的な国際救援活動」の派遣を活性化する方向

性

- (b) 国際緊急援助隊を活用した直接支援の強化：JDR法の運用を見直し、一定の要件のもとで紛争に起因する被害に対してもJDRを派遣する道を開く方向性
- (c) 技術協力を活用した直接支援の強化：JICA法に基づく技術協力の要件を緩和し、人道緊急援助を含む直接支援が円滑に行えるスキームを整備する方向性
- (d) NGO支援による直接支援強化：NGOへの支援を強化する方向性

これらのアプローチのうち、国際緊急援助隊と、技術協力を活用した直接支援の強化について、現行法令の枠内で検討可能な事項と、法令改正を必要とする事項に整理したものが表4である。なお、本研究会では、これらのオプションの提示にとどめており、それぞれのオプションの実施可能性までは検討していない。これらのオプションの他に、既存の法的枠組み自体を改めて包括的に見直し、再編成するというアプローチも選択としてありうるが、今後、これらの中からどのオプションを実施に結び付けていくについては、関係者間でさらなる議論が必要となると思われる。しかし、我が国が迅速な緊急援助を行う体制になっていないとの批判がある一方で、その体制を改善していくためには、

表4 JICAの緊急援助の改善のためのオプション

	現行法令の枠内で 検討可能な事項	法令改正を必要 とする検討事項
国際緊急援助隊の 枠組み	<ul style="list-style-type: none"> PKOとJDRのデマケーションで明確化されていない災害に対するJDR派遣 緊急避難的運用による紛争に起因する被害へのJDR派遣 	<ul style="list-style-type: none"> JDRの活動内容の拡大（人権保護／調査のための専門家の派遣等） JDRの対象とする災害の種類についての法令への明文規定
	<ul style="list-style-type: none"> PKOとJDRのデマケーションの政府解釈の見直しによるJDR派遣（注） 	
技術協力の枠組み	<ul style="list-style-type: none"> 技術協力の一環としての小規模な実施 国連機関との連携による協力の拡大 技術協力手法・内容の開発・研究体制強化 	<ul style="list-style-type: none"> 技術協力の一環としての本格実施 直接支援を技術協力として実施する要員に対する補償制度整備

（注）JDRを紛争に起因する被害にも派遣できるようにするためには、政府解釈の変更だけでは不可能であり、法改正が必要であるとの見解もある。

かなりの努力が必要であるということは否めない。

人材養成と確保

平和構築に従事する我が国の援助人材の養成・確保に努めると共に、人材ネットワークの構築を図ることにより、平和構築に携わる人材の裾野を広げていくことが必要である。そのためには、様々なレベルのアクター間の交渉、調整を含めた人道援助の適切かつ効果的な実施方法を中心に研修を行い、日本のみならず広く途上国（当初はアジア太平洋地域が中心）からの人材を訓練する必要がある。また、人道危機に迅速かつ適切な対処ができるように、派遣される人材を登録するとともに、各地域で経験を有するNGOなどのネットワークを構築する必要がある。

援助協調の強化

平和構築支援においては、他ドナー、国際機関、NGO、民間企業等の様々なアクターとの連携を図り、包括的な平和構築の目的の達成に取り組むことが必要である。

(a) ドナーとの協調体制の整備

例えば欧州安全保障協力機構（OSCE）のような地域国際機関との協調を強化する等、さらに幅広く他ドナー／国際機関との協調を進め、我が国の協調手法の枠組みを形成していくことが有用である。さらに、こうした協調の枠組みの中にNGOを通じた事業を取り込み、複合的なアプローチを採っていくことが、協調の効果を高める上で有益である。

(b) NGOとの協調

国内NGOへの支援に関しては、キャパシティ・ビルディング支援と具体的な活動における協調^{注12}の二段階のアプローチが必要と考えられる。また、他先進国NGOや、特に現地事情に精通したSNGO（被援助国側のNGO）との協調を促進していくことも重要である。

(c) 民間企業との協調

民間企業の技術力、資金力、情報力を活用することで、さらに平和構築支援の効果を高めることが可能である。例えば地雷除去機材等の開発^{注13}や、経済インフラ整備等に

おける技術力、安全管理等の面における情報力は貴重なものであり、さらに、NGOの基盤整備支援の面で、民間企業が果たせる役割は大きい。

安全対策措置の充実と補償制度の整備

危険の予見や危険回避措置を検討するための情報収集・分析機能の向上を図ると共に、危険に遭遇した際の適切な危険回避措置や、平和構築に従事する人員に何らかの被害が発生した場合のための十分な補償制度を整備していくことが必要であり、具体的には、以下の方策の可能性を検討する。

(a) 安全情報収集・分析機能の向上

情報収集、安全情報の発信、安全対策の企画調整を行うための「セキュリティーオフィサー」の配置、開発途上国・紛争国／地域に駐在（巡回）し、政治・社会情勢の情報収集・分析を行うための「治安・安全問題専門調査官（員）」の配置等

(b) 危険回避措置の強化

プロジェクトサイト及び居住地域の安全対策の実施（防犯施設、警備ガードマン等）、治安維持機能を有する機関（警察、軍、PKO部隊等）による護衛等の直接的措置、安全を確保するために必要な研修・訓練（危険予見と危険回避措置のシミュレーション等）の実施、及び中核的、指導的な人材の育成等

(c) 補償制度の整備

例えば、戦争特約による保険料の増分の全額補助、死亡時給付額の上限額のかさ上げ、遺族年金保険の導入等による「国際ボランティア補償支援制度」の強化、「平和構築支援」を対象とする新たな災害補償法の制定と財政的手当等

3 平和構築研究会報告書(第2部JICAガイドライン案)の主たる要点

(1) 平和配慮

JICAによる開発援助事業が、途上国の平和や紛争状態への適切な配慮に基づき、紛争予防にも貢献していくためには、平和構築の理解と配慮を徹底し、国別計画やプロジェクト・サイ

クルの中にも平和構築の概念を浸透させていくことが重要である。

(2) 紛争予防

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

紛争予防のためには、大きく分類して、以下の2分野が必要である。

(a) 個人あるいは社会集団の対立の要因を縮小すること

貧困削減、平和教育、人権擁護、DDR（武装解除、動員解除、社会復帰）等

(b) それらの相違や対立を暴力的紛争へ転換させず、ポジティブなエネルギーとして結実させられるための体制や、メカニズムの構築

ガバナンスの整備、民主化支援、選挙監視、安全保障部門改革（特に、警察・司法制度の整備）、小型武器規制、メディア支援等

(3) 人道緊急援助

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

(4) 復興・開発支援

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

することが重要である。

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

難民・国内避難民支援（緊急援助、難民・避難民帰還促進・再融和）

治安維持（安全保障部門改革、DDR、小型武器規制、児童兵問題等）

社会基盤整備（食糧の保障、基礎インフラ整備、保健医療の向上、教育支援、対地雷問題等）

行政制度構築（行政制度の整備）

民主化促進（民主化支援、選挙支援、人権擁護、メディア支援等）

経済復興（経済社会サービスの整備、産業振興、経済インフラの整備等）

平和構築支援に際しては、NGO、他ドナー等との連携、貧困、ジェンダー、環境等他のグローバル・イシューへの配慮、平和構築に従事する人材の育成と確保に努めると共に、これらの援助人材の安全管理に十分留意することが重要である。また、現状では殆ど実施されていない平和構築の新しい分野（安全保障部門改革、DDR、小型武器規制、児童兵対策、平和教育等）への支援を拡充する方策について継続的に検討することも重要である。

本稿は著者の研究会の検討結果をとりまとめたものであり、必ずしもJICAの公式見解ではないことをお断りしておく。

注

注1 DDR（Disarmament, Demobilization and Reintegration）：兵士を武装解除、動員解除し、社会復帰させるプログラム

注2 2000年7月12日～13日、九州・沖縄サミットの一環として、宮崎市にてG8外相会合が開催された。会合では、地球規模の問題（紛争予防、軍縮・不拡散・軍備管理、テロ、国連改革、犯罪、環境等）及び地域情勢（朝鮮半島、東チモール、インドネシア、バルカン、南アジア、中東和平、アフリカ等）についての議論が行われ、「紛争予防に関するG8宮崎イニシアティブ」がとりまとめられ、公表された。

注3 紛争予防に効果的に取り組むためには、紛争の様々な要因に対して包括的に対処することが重要であり、我が国がこれまで行ってきた開発協力についても紛争予防の観点を積極的に取り入れ、紛争を予防し、その拡大や再発の予防に資するような開発援助のあり方を強化することが不可欠との観点から、紛争予防の各段階における援助の強化及びNGOとの連携を進めることとしている。

注4 開発調査の一環として施設整備等を行うためのパイロット事業

注5 カンボディア：「地雷除去支援機材整備計画」（1999年3月）第2期は2000年5月
ボスニア・ヘルツェゴヴィナ：「地雷除去活動機材整備計画」（2000年6月）

注6 厳密に言えば国際緊急援助はODAカウントされるが、ここでは便宜上JDR法はODAの法的枠組みに入れていない。

注7 平成3年12月の第百十二回臨時国会参議院国際平和協力等に関する特別委員会における答弁により、PKOは紛争に起因する被害への人道援助、JICAの緊急援助は自然災害やガス爆発の事故等の人為的災害への援助とすることで整理がなされた。

注8 「人道的な国際救援活動」に参加する隊員登録者制度（HUREX：Humanitarian Relief Experts）

注9 「PKO参加5原則」：（1）停戦合意が存在している、（2）受け入れ国などの同意が存在している、（3）中立性を保って活動する、（4）上記1～3の原則が満たされなくなった場合、一時業務を中断または終了させる、（5）武器の使用は自己または他の隊員の生命、身体の防衛のために必要な最小限度に限る。

注10 国家公務員及び地方公務員については、生命又は身体に対する高度な危険が予測される特殊な職種については、法令により、50%を上限とした加算措置制度がある。また海外における業務としては、生命又は身体に対する高度な危険が予測される状況の下において外国領事業務に従事するもの、PKO法及びJDR法に基づく業務に従事するものについて、この加算措置を準用する制度がある。他方、生命又は身体に対する高度な危険が予測される状況の下における技術協力は加算措置準用の対象とは扱われていない。

注11 IDRC（カナダ）、DfID（英国）、EU等が、PCIA（Peace and Conflict Impact Assessment）手法やCIA（Conflict Impact Assessment）手法を開発中であるが、未だ完成されたものではない。

注12 NGOとの協調の枠組みとしては、外務省の「NGO事業補助金」、「NGO緊急活動支援無償」、「草の根無償」、郵政省の「ボランティア貯金制度」、JICAの「開発パートナー事業」、「開発福祉支援事業」の他、2000年8月には、「ジャパン・プラットフォーム」が設立された。同プラットフォームは、我が国NGOの連合体を中心とするユニットであり、政府のみならず民間企業も資金拠出を行い、また民間企業からは車、薬品、機材、さらには技術、ノウハウ、情報の提供も得て、紛争や自然災害等の発生時に現地に出向くNGOが、これらリソースを使用して素早く救援に出向けることを目指すものである。

注13 平成13年度、地雷除去技術の研究・開発支援のための「研究支援無償」（外務省予算、5億円）が認められた。

参考文献

- ・ ODC著、高橋一生訳『平和の構築：開発協力の役割』、FASID、1996年
- ・ World Bank, Post-Conflict Reconstruction-The Role of The World Bank, 1998
- ・ UNDP, Working for Solutions to Crisis - The Development Response -, 1998
- ・ IIDEA, Democracy & Deep-Rooted Conflict, 1998
- ・ CIDA, Peace in Progress : Canada's Peacebuilding Initiative, 1998
- ・ DAC, Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century, 1998
- ・ 福島安紀子著「平和構築 多国間安全保障の新たな取り組み」、『NIRA政策研究』、1998年、Vol.11、No.11、76 - 81頁
- ・ 仮野忠雄著「これからの国際貢献 平和構築活動（PBO）の有効性」、『官界』、1999年12月
- ・ 草野厚著「東ティモールと日本のPKO」、『中央公論』、1999年12月
- ・ UNHCR、2000 Global Appeal

- ・黒澤啓、小向絵理著「平和構築支援における開発援助の枠組み」、『国際開発学会第11回全国大会』、2000年12月
 - ・JICA 『事業戦略調査研究「平和構築」報告書ドラフト』、2000年12月
-

Civil Wars and Women: Recommendations for the International Community

Krishna Kumar

Senior Social Scientist and Team Leader,
Democracy Humanitarian Assistance Sectors,
Center for Development Information and Evaluation,
The United States Agency for International Development (USAID)

Introduction

Several factors have contributed to the growth of civil wars in many parts of the world during the post-cold war era. The rising economic expectations in the midst of stagnant economies, political repression of minority groups by authoritarian regimes, demand for democracy and human rights by the marginalized segments of populations, and the mobilization by ethnic groups for political and economic power have been major contributing factors. In many countries, physical disasters led the simmering political discontent to develop into a full-fledged intrastate conflict. Interventions by outside powers and economic interests have also abated many civil wars. While many civil wars, which engulfed the world, have been resolved in recent years, others - Angola, Chechnya, Georgia, Kashmir, Somalia, Sudan and Sri Lanka - go unabated inflicting untold sufferings on the innocent people.

This paper focuses on the impact civil wars on women and gender relations. It is divided into three sections. The first section discusses important characteristics of recent civil wars that are relevant to the understanding of their impacts on women and gender relations, while the second section identifies some of these impacts. The last section outlines a few policy and programmatic implications for the international community. This paper is based on a multi-country study on women and women's organizations in post-conflict societies, directed by the author at the U.S.

Agency for International Development (USAID).

The fieldwork for the USAID study was undertaken in Bosnia and Herzegovina, Cambodia, El Guatemala, Georgia, Guatemala and Rwanda.

Several expressions have been used throughout this paper, which deserve brief explanation to avoid confusion. Civil wars refer to violent intrastate conflicts, in which insurgents seek regime change, resulting in changes in the existing constitutional arrangements of the state and/or its national boundaries.

Intrastate conflict is used as synonym for civil war. International donor community refers to all bilateral and multilateral governmental and non-governmental organizations, agencies, associations and other groups that are engaged in humanitarian or developmental assistance.

The 'postconflict' society indicates a wartorn society in which hostilities have ceased and a legitimate government established but which has yet to reconstruct its economy and polity.

1 Characteristics of Civil Wars

Civil wars share some common characteristics, which have direct and indirect implications for women and gender relations.

First, despite the adjective 'civil', these conflicts are totally uncivil in the sense that belligerent parties deliberately seek to inflict violence on civilian populations. It is estimated that nearly 95 percent of the casualties in intrastate conflicts are of the civilian populations (OECD, 1999). In interstate wars, the

warring nations are obliged to follow international norms to minimize direct harm to civilian populations. Although these norms are not never fully enforced, they tend to circumscribe the combatants' behavior. No such norms exist for insurgents or ruling government, resulting in the massacre of innocent people including women and children. Moreover, in many recent civil wars, particularly Bosnia and Herzegovina and Rwanda, innocent women were specifically targeted for sexual abuse. Rape was used as a weapon of war.

Second, civil wars contribute to the displacement of a significant segment of the population. Because of economic disruptions, shortages of food and, above all, physical and psychological insecurity, people flee from their homes. Some go to the other parts of the country, while others seek refuge in neighboring countries. The majority of the internally displaced persons and the refugees tend to be women and children. The displacement of people profoundly affects the lives of men and women. It contributes to the erosion of the family ties, new roles and responsibilities for women, weakening of social control, and extreme poverty and deprivation. All these factors affect existing gender relations. Moreover, women who have to live in refugee camps often receive literacy and vocational training and are exposed to new ideas and ways of living. Many have also the opportunity to participate in the activities of the camp. Camps can be an educational experience for women coming from the traditional societies.

Third, there is a conscious effort in civil wars to destroy physical and institutional infrastructure of the economy. Warring factions lay waste to buildings, factories, roads, and other types of infrastructures. They even destroy crops and agricultural facilities to create food shortages and political instability. It is therefore no wonder that civil wars have been characterized by famine and food

insecurity in many countries. In countries like Cambodia, Sudan, Somalia and Rwanda, millions would have starved but for the timely assistance from the international donor agencies. Like men, women and children tend to suffer.

Fourth, women often participate in civil wars, which directly and indirectly affect their gender roles and responsibilities. In El Salvador, 25 percent of the forces of FMLN (Farabundo Marti National Liberation Front) were women. Women actively participated as combatants in Cambodia, Eritrea and Palestine and were also involved in ethnic cleansing in Bosnia and Rwanda. In many recent civil wars, women performed important roles in military operations, particularly in medical, transportation, communication, and intelligence operations. As a result of their participation in civil wars, many women acquire new skills and experience. Some go to assume leadership roles in social and economic spheres once the war is over, while others disillusioned with the male dominated political leadership found organizations to promote women welfare. For example, in El Salvador, women leaders unhappy with the political leadership of FMLN, which despite its rhetoric did little to promote gender equality, founded a nonpartisan organization, Dignas, to promote women's welfare and empowerment.

The above four characteristics of civil wars should be kept in view while analyzing the effects of civil wars on women and gender relations.

2 Effects of Civil Wars on Women and Gender Relations

The nature, intensity and breadth of impacts of civil wars on women and gender relations vary from society to society depending upon the nature, location, duration and intensity of the conflict as well the social, economic

and political situation of the country. Moreover, the class and caste differences among women also circumscribe the overall impacts of intrastate conflicts. Nonetheless, USAID case studies identified some direct and indirect impacts of civil wars on women and gender relations, which tend to be common in most civil wars.

(1) Sexual Abuse and Exploitation: The tragedies of Bosnia and Rwanda, where rape has been an essential tactic of ethnic cleansing are well documented. In these two countries, women were raped - often in the presence of their spouses, parents and other family members, to humiliate and terrorize the members of particular ethnic groups. However, USAID studies also indicate that sexual abuse and misconduct on relatively large scale also occurred in Cambodia, El Salvador and Guatemala. For example, in Guatemala's Commission for Historical Clarification recorded the testimony of thousands of abused women, which came as a surprise to many leaders and experts who seemed unaware about the pervasive abuse. It was not uncommon that the security forces, stationed to protect the civilian population in remote areas, themselves abused and mistreated women.

Rebel militia in Angola, Liberia, Mozambique and Sierra Leone abducted young women and kept them as sexual slaves. When the conflict was over, these women were abandoned.

Most of them had difficulty in adjusting afterward. Often their families and communities spurned them. Without resources or work experience, they became destitute beggars or prostitutes.

Civil wars and the resulting poverty, family disintegration, and erosion of the community also contributed to prostitution. For example, in Cambodia, economic desperation led some families to sell their daughters, while in Rwanda poverty and demographic imbalance caused by genocide have contributed to

prostitution. War also created demand for prostitution by separating families and stationing young male soldiers away from their homes. There is some evidence that the presence of UN peacekeeping forces during and after the crisis increased demand for sexual workers in many countries, including Cambodia, Liberia, Mozambique, Sierra Leone and Rwanda.

(2) Psycho-social Trauma: The brutalities of war - separation from loved ones, forced migration, sexual abuse, starvation and exposure to extreme violence - left deep scars on the psyche of both men and women. There is considerable anecdotal evidence suggesting that significantly large number of women were traumatized in all case study countries - Bosnia, Cambodia, El Salvador, Georgia, Guatemala and Rwanda. These women experienced high level of anxiety and stress in their daily lives. They displayed symptoms typical of trauma, including listlessness, chronic fatigue, anguish, recurrent recollection of traumatic incidents, and depression.

What has been remarkable is the fact that despite their trauma, the suffering women demonstrated tremendous courage and resilience. Most of them continued to perform their normal tasks. Often their suffering remained unvoiced and was expressed in the abusive relationships with their spouses and children. It is some times suggested that many of these women could survive because they had no time to reflect over their predicament. The pressing needs of their families and children kept them going. Experience of Georgia also shows that displaced women appeared to have adjusted better than their male counterparts. Although man became passive and moody, women took to outside work to feed their families.

There is some evidence to suggest that the culture specific beliefs have helped many traumatized women to manage, if not overcome, their trauma. For example, in Cambodia

many traumatized women sought refuge in Buddhist pagodas, conducting meditation. The belief in the law of karma also helped these women, as they thought that their good deeds will be rewarded in future while the perpetrators of crime and violence will be punished in the next life. Religion has been also cited as a soothing influence on the plight of traumatized women in Rwanda. However, it is too early to make any generalization. Concerted research focussing on indigenous approaches to psychological healing are needed to test their efficacy in the conditions of war and severe violence.

(3) Increased Family Responsibilities: Women's family responsibilities increased for many reasons. First, women had to assume greater economic responsibilities during civil wars because of inflation, food scarcity and a general decline in the standard of living of the family. The problem was that these added responsibilities did not necessarily result in a corresponding decline in their household chores. In all case-study countries women continued to cook, wash clothes, and care for children despite spending more hours on farms and other jobs.

Moreover, women had to look after other family members who were displaced by conflict.

For example, civil wars in countries like Mozambique and Rwanda left thousands of children as orphans. They also led to the separation of children from their families. The burden of raising these children often fell on extended families or neighbors, with women shouldering most of the responsibilities.

Moreover, often the internally displaced people went to live with their relatives and friends, contributing to the added burdens on these families.

Finally, civil wars also contributed to an increase in the number of women-headed households. More men than women died in conflicts. Moreover, the prolonged absence of men from their families led to permanent

separation, and divorce. The women heads of households generally had to shoulder additional economic and social responsibilities in all the countries in which the study was conducted. They virtually became the sole providers of their families and had also to perform many tasks, which are traditionally done by men.

(4) Increased Poverty and Its Consequences:

There is some anecdotal evidence that the number of women living in poverty increased disproportionately compared with the number of men living below the poverty line. In any case, the consequences of poverty were generally worse for women than for men. Because men controlled most of the household assets, the household allocation of food and resources was often biased towards men and boys. More importantly, as the nurturers of their families, women usually sacrificed their own welfare for that of other family members. It was widely reported, for example, that they preferred to go hungry rather than distributing the available food among all family members.

Cultural traditions also conspired against women and girls. When there was a choice in the allocation of resources for medical or educational purposes between boys and girls, it often ended in the favor of the former.

Often girls' enrolment in schools in conflict zones declined, although the decline can be partly attributed to the problem of pervasive civilian insecurity. Parents might have felt more insecure in sending their girls than boys to schools.

Economic conditions of the women refugees were slightly better than of those living in war zones. Women refugees received food and shelter and had access to health and educational facilities. Consequently, while refugee women suffered from social and psychological deprivations like other uprooted groups, they did not face abject poverty and deprivation. On the other hands, the internally displaced men and women, who

generally did not receive substantial assistance from the international community or their own governments, were usually in the worst economic situation.

(5) Labor force Participation: Women participation in the labor force increased as a result of civil wars. Because of acute labor shortages, general scarcity and declining standard of living, increased number of women were forced to enter labor markets.

The experience of case study countries shows that women put additional labor on their farms. For example, the responsibility of managing farms fell on the heads of the women headed households. While some of them could depend on the generosity of their neighbors and relatives, others had to perform heavy agricultural operations themselves. The conditions of the women headed households lacking access to cultivable land was invariably worse. They had to work as sharecroppers or landless labor.

One positive consequence of many civil wars was that women were able to enter in many industries and occupations, which were closed to them prior to conflicts. In Cambodia, for example, women were recruited to textile, construction, salt and rubber industries during the country's prolonged civil war. As a result of their employment, they acquired experience and expertise and the public perceptions about their role in these industries changed.

Consequently, women have continued to work in these industries since then. Lebanon also provides an interesting example. Women were employed as bank tellers during Lebanese civil war. Labor shortages led to the erosion of social taboos on Muslim women working in the banking sector. Women are now routinely employed in banks and financial institutions.

The experience of case study countries indicates that most women seek employment in the informal sector. As most of them, especially in developing countries, lack

marketable skills and experience, they take to selling foods, vegetables, clothes and other household items. Micro-credit projects have generally helped these women entrepreneurs.

Although women are always significant part of the informal sector, their number increased during and after the war.

(6) Expansion of Public Roles: Civil wars also contributed to the expansion of women's public roles. Many women became active at the community level. They organized formal and informal groups to provide relief to vulnerable populations. For example, women in Bosnia and Herzegovina managed day-care facilities and voluntary health services in the seized communities. Women also participated in the distribution of food aid in Rwanda and in El Salvador they founded organizations to press for the release of political prisoners and to provide relief to the victims of political repression.

Women also actively participated to support war efforts. They raised funds, organized public meetings and marches, and mobilized public opinion for war in the name of ideology, ethnicity and nationalism. Women joined militias in Cambodia and El Salvador, and they played supporting roles in military operations in other countries by managing auxiliary services such as health and intelligence. Of course, some women also campaigned for peace.

In the absence of men, women often took charge of local political institutions. During 1985-88 in El Salvador, 33 out of 262 mayors elected (nearly 13 percent) were women. Because they had organized politically before peace accords, women also won seats in the parliament. In Cambodia, after the fall of the Pol Pot regime, women's representation in village councils increased dramatically. Other countries, including Lebanon and Mozambique, witnessed a similar phenomenon.

The above discussion, though brief it is, indicates that civil wars profoundly affected

the statuses, roles, responsibilities, and material conditions of women. While many of these effects were undoubtedly harmful and devastating, some of them were positive as well. In many countries, civil wars opened new economic and political opportunities for women. As a result of their increased participation in social and political life, women often acquired new skills and confidence. The stranglehold of the tradition was broken. Moreover, the new democratic constitutions, which were drafted and adopted in many postconflict societies, granted equal civic and political rights to women.

2 Recommendations for the International Community

On the basis of its findings, USAID's study made many recommendations for the international community. A few of them are mentioned below;

First, the international community should support cost-effective, incentive programs that use indigenous approaches to treat traumatized women and men. International programs for treating traumatized women have suffered from many limitations. They are often short lived and reach only a microscopic segment of the population. They tend to ignore the social and cultural contexts and propose solutions that might not be relevant to victims. The international donor community should explore new ways and fashion programs that are both cost effective and relevant to the traumatized populations.

Second, the international community should step up efforts to prevent sexual abuse of women. While it is important to help women victims through counseling and social and economic rehabilitation efforts, it is still more important to prevent the occurrence of sexual abuse. International organizations and experts have put forward several proposals; protect witnesses; train international peacemakers in

gender issues; promote more women to international judicial posts; raise awareness of and punishment for international trafficking of women; and finally treating sexual violence within the definition of torture under the UN 1994 Convention Against Torture And Other, Cruel, Inhuman Treatment and Punishment.

Such proposals should be carefully reviewed and endorsed by the international community.

Third, the international community should continue to support micro-credit programs. Although no substitute for removing structural barriers to the advancement of women, such programs do provide much needed relief to women. Moreover, they promote self-reliance and entrepreneurship. The experience of the international donor community about the effectiveness of micro-credit programs targeted to women has been quite encouraging in the postconflict societies.

Fourth, the international donor community should support property right reforms for women. Women are usually denied legal rights to land and other resources owned by their dead husbands, fathers, or other close relatives. Consequently widows and single women are unable to engage in many productive activities during civil wars and even after. The international community should not only press for the legal rights, but also for the effective implementation of these rights.

Fifth, the international community should support the emergence and functioning of women's organizations, which promote their welfare and advancement. USAID studies show that both during and after the conflict, many new women's organizations emerge and the old ones revitalize. These organizations undertake a wide range of activities to deal with the pressing problems facing women, empowering them in various ways. It is recommended that the international community should assist the emerging women's organizations as an integral part of its efforts to reconstruct and rehabilitate the

wartorn societies.

Finally, the international community should promote political participation of women in postconflict societies. Without their active participation in political processes, women cannot gain and maintain gender equality. Postconflict societies generally offer openings for increased women's participation. Often new democratic constitutions are promulgated that provide for women's rights. There are women leaders who have acquired skills, confidence and visibility as a result of their involvement in economic and political affairs during civil wars, and are in a position to assume public roles and responsibilities. Moreover, postconflict societies are more receptive to new ideas. The international community should encourage the political leadership of these countries to recruit more women in political and administrative positions.

Moreover, it should provide assistance to nonpartisan women's organizations that promote their participation in local and national affairs.

Endnotes

- 1 The views expressed here represent the personal opinion of the author and should not be attributed to the U.S. Agency for International Development.

Bibliography

- Kumar, Krishna, "Women and Women's Organizations in Postconflict Societies: The Role of International Assistance" Washington D.C.: The U.S. Agency for International Development, 2000
 - Kumar, Krishna (ed.) "Women in Intrastate Conflicts: Impacts, Women's Organizations and International Assistance", Boulder, Colorado : Lynne Rienner Publishers, 2001.
-

紛争後の復興開発におけるジェンダーの課題とJICAの取り組み

大川 晴美 国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課長代理

はじめに

国際協力事業団（JICA）は我が国の二国間ODAの実施機関として、開発途上国を対象に開発援助を実施している。JICAが実施する開発援助の課題や分野は多岐にわたるが、最近では平和構築に貢献していくことも重点課題の1つに位置づけられている。

冷戦終了後もアフリカをはじめとして各地で民族紛争や内戦が後を絶たないが、これらの紛争が与える影響は女性と男性では異なり、また紛争へのかかわり方も男女で異なることが多い。

本稿では、まず最初に紛争後の復興開発における女性及びジェンダーに関し何が問題となっているのか、その概略を述べる。次にこれらの問題にJICAがどのように取り組んでいるか、その現状を紹介し、最後に今後JICAが取り組むべき課題について述べる。

1 紛争後の復興開発における女性及びジェンダーの問題

近年の紛争では、軍人や戦闘員だけでなく一般の市民が被害者となることが増える傾向にある^{注1}。紛争時において、爆撃による死傷、家屋の損壊、食糧や物資の欠乏、教育や医療など社会サービスの低下などは全ての市民に関わる問題であるが、紛争が与える影響が男女で異なることも多い。また、紛争から受ける影響だけでなく、紛争への関与のあり方が男女で異なることも多い。しかしながら、紛争とジェンダーの関係について、これまで十分調査されたり的確な対処がなされてはこなかったといえる。

紛争と開発援助との関係においては通常、紛争時や紛争終結直後の緊急支援、紛争後の復興・開発支援、及び紛争予防の3段階に分けられ

るが、ここでは特に紛争後の復興・開発支援とジェンダーとの関係に焦点を当てることとする。

まず最初に、復興・開発支援を効果的に実施するためには次のようなジェンダー問題が存在することを確認する必要がある。

(1) 女性への性的暴力

女性や少女へのレイプを含む性的暴力は、紛争地において頻繁に行われてきた。ルワンダやボスニアでは、民族のアイデンティティを強化するために敵対する民族のアイデンティティを消すという「民族浄化」(ethnic cleansing)が行われ、女性への性的暴力が頻発した^{注2}。ボスニアの内戦では1991年から95年にかけて民族間で数万人規模のレイプが行われ、また1998年に始まったコソボ紛争では多くのアルバニア系女性がレイプされたといわれる^{注3}。このような性的暴力の被害女性・女兒は精神的に深い傷を負い、その後も長期間にわたり精神的な後遺症から抜け出すことが難しくなる^{注4}。

(2) 児童兵の問題

最近では、少年ばかりでなく10代の少女が兵士となって住民の虐殺に加わるなど、加害者となる場合も増えてきている。これらの少女は誘拐、洗脳されて兵士となった被害者でもある。

戦闘が長引くと、大人だけでなく10才以上の子供も兵士として動員される場合がある。西アフリカのシエラ・レオネでは、10才前後から10代半ばの年代の少年・少女が居住地の村から誘拐・洗脳されたうえ、反政府軍に訓練され村人を大量虐殺するようになったといわれる。誘拐され兵士となった少女たちは、戦うことに加えて男性兵士の身の回りの世話を強要されたり、強制的に性的関係を持たされるという事実が報告されている^{注5}。これらの少年少女はこのような環境のもとで暴力や戦闘に対して無感覚にな

るよう仕向けられ、紛争が終結しても通常の生活に復帰し適応することが難しく、地域社会からも受け入れられなくなる^{注6}。

(3) 避難先や難民キャンプでの問題

紛争が起こると、被害を避けるために紛争地から逃れて安全な場所に移動する人々、すなわち国内避難民や国境を越える難民が生じ、難民キャンプが形成される。これらの難民の約8割が通常、女性と子どもであるという^{注7}。

避難先や難民キャンプでは食糧、水が不足し、住居も簡易で生活環境が劣悪であるため、伝染病の発生や栄養失調などにより健康が脅かされやすい。

難民キャンプやその周辺では、自分と子供の生活を守る手段として避難民の女性が売春を行うこともあり、避妊や感染症の知識不足や避妊具が入手できないなどの理由により、さまざまな性感染症の罹患率が高くなっている^{注8}。そのため紛争終結後にこれらの女性が村や地域社会に戻った際に、社会に受け入れられないという問題もある。女性だけでなく男性の帰還兵士も戦争に赴いた先で複数の相手と性交渉を持ち、その結果さまざまな性感染症を自分たちの地域社会に持ち帰ることも問題となっている。

(4) 女性の労働負担

成人男性の多くは兵士として紛争に参加し女性や子供、高齢者が地域に残されるため、女性が実質的な世帯主となり生計を支えることが多くなる。カンボディアでは内戦が終結し10年が経過した現在でも全世帯の約25%が女性世帯主で、特に農村地域での戦争未亡人の割合が高い。しかしながら女性は男性に比べて職業教育や専門分野の教育を受ける機会が少ないため、家族を扶養するのに十分な収入を得られる雇用機会が限られ、雇用された場合でも賃金が男性より低い傾向がある^{注9}。紛争に男性が動員されると、農村においてそれまで主に男性が従事していた仕事、例えば家畜の飼育や農産物の市場での売買なども新たに女性が担当することになるため、女性の労働負担が増すという問題がある^{注10}。

(5) 帰還兵士の社会復帰に関わる問題

カンボディアやグアテマラのように長期間紛争や内戦が続いてきた国では、成人男性は兵士

としての訓練を長期間受けてきており、紛争終結後にコミュニティに戻った時に職業技術・技能をもたないため就業機会を得ることが難しいという問題がある^{注11}。中には読み書きができず、社会の動向をほとんど関知していない人々もいる。帰還兵士（男性・女性）は、長い間戦場という特殊な状況下で暴力・殺人・略奪・レイプなどの様々な経験による精神的外傷（トラウマ）を負うことが多く、平和社会に円滑に適應していくことに困難を伴う。例えばパレスティナでは、紛争時に暴力を受けた経験をもつ男性兵士はそれがトラウマとなり、帰還後家庭や職場で暴力を頻繁に行行使する傾向があり、その被害者の多くを女性が占める^{注12}。

また、女性が兵士として紛争に参加した場合は、家族や地域社会の人々からの偏見があるため、その後の社会復帰が男性兵士よりも困難な場合もある。

(6) 意思決定の場への女性の参加

女性は紛争のない時期においても意思決定を行う組織や機関への参加やアクセスを男性と平等に確保できないため、ほとんどの場合女性はこれまで政府間や関係者間の正規の和平交渉に参加していない。その結果として、女性の意見やニーズが和平交渉やその後の復興開発に反映されないことが多いという問題がある^{注13}。

また、紛争が終結しても女性は政治への参加が制限され、紛争前と同様に選挙権や被選挙権を持つことができない場合もある。さらに、復興支援に携わる国内外の援助関係者や平和維持部隊なども、女性に対する性的暴力や女性の人権侵害に関し紛争終結後にどのように対処すべきかを認識していない場合が多い^{注14}。

(7) 女性の法的な権利

開発途上国の伝統的な婚姻法や相続法は女性が財産を所有することを認めないものが多く、紛争で夫を失った妻はそれまで夫の名義であった土地や財産を所有する権利を認められず、財産を放棄させられてしまう場合が多い。法律上は土地や財産の所有権の男女平等が保障されていても、慣習として女性が所有できないか男性より著しく不利である場合も多い^{注15}。この問題については1998年に紛争にかかわる女性の土地・財産の権利に関する会議がルワンダで開催さ

れたが、その後も大きな改善は見られない^{注16}。

2 JICAにおける取り組み

これまでJICAはカンボディア、東ティモール、ニカラグア、グアテマラ、エルサルヴァドル、レバノン、ボスニア・ヘルツェゴビナ、パレスティナ、モザンビークなどの国や地域で紛争後の復興支援を実施している。特に、市民生活の再建及び経済全般の復興のために上下水道や電力設備などの基礎インフラの整備、職業訓練への協力、地雷除去に対する協力を行ってきたが、女性への支援やジェンダーを重視した協力も実施している。

カンボディアでは現地のNGOや日本のNGOの活動が成果をあげているが、JICAは1997年に開始した「開発福祉支援事業」により、現地のNGOと連携して女性を含む住民の自立や紛争で心に傷を負った人々の精神的なケアを図るソーシャル・サービス・プロジェクトや、女性の健康を支援するプロジェクトを実施している。

中米のグアテマラでは1996年に36年間にも及ぶ内戦が終結し、JICAも現在、さまざまな分野でグアテマラの復興開発支援に力を入れている。その1つが女子教育への協力であり、専門家や青年海外協力隊員の派遣などにより、初等教育におけるさまざまな男女格差を改善し、民族・文化・言語の多様性を尊重した教育内容を向上させるための支援を行っている。実施にあたっては、外務省所管の無償資金協力による小学校建設や学校図書への供与などを組み合わせ、また米国国際開発庁（USAID）、国連開発計画（UNDP）とも連携しながら協力を進めている。UNDPには日本政府がWID（Women in Development：開発と女性）推進のために拠出した「WID基金」があり、グアテマラの子供教育支援のためにこの基金も活用している。

アフリカのモザンビークでは内戦が長期間続き1992年ようやく終結したが、JICAは2000年7月、南部のマプト州で除隊兵士の再定住と食料増産のための村落開発調査を開始した。この調査では、戦争で夫を亡くした女性に対する職業訓練や生活向上のニーズ調査も行った。

3 今後の取り組み

以上のようにJICAはジェンダーを重視した復興開発支援に取り組んできたが、今後さらに取り組むべき次のような課題も残されており、こうした課題も踏まえてさらに復興・開発支援を拡充していく必要がある。

(1) 意思決定過程への参画

女性も平和な社会を作り出すための重要なアクターであることを認識し、和平交渉など重要な意思決定の場に当該国・地域の女性も参画することが重要である。

復興開発における女性の役割や武力紛争が与える女性への影響については、1995年に北京で開かれた世界女性会議でも議論され、また2000年6月にニューヨークで開催された女性2000年会議でも大きく取り上げられた。これらの会議の場で参加者たちは、紛争や復興開発におけるジェンダーに関する問題の解決策として女性を特別に保護することを要求したのではなく、女性がエンパワーメントする形での解決を望んだといえる。力をつけた女性の参画により、紛争後の復興や平和の確保もより効果的に進むと同時に、紛争の再発予防にも貢献することができる。

(2) カウンセリング

通常の開発援助と紛争後の復興開発支援が異なる側面は、紛争により身体的被害だけでなく精神的な被害を受けた人々に配慮しなくてはならないことである。紛争により人々が受ける精神的な影響は、紛争中の経験がどのようなものであったかにより異なる。トラウマを負った人々がそれを除き、紛争終結後に通常の社会生活を営んでいくためには、復興開発支援プログラムの一環として精神的・心理的な回復を支援するためのカウンセリングを組み込む必要がある。

特に、紛争中にレイプなど性的暴力を受けた女性や女子のトラウマを除くためには、女性のカウンセラーを配置し、カウンセリングの内容が当事者以外に知られないための特別な配慮が必要である。

(3) 社会復帰プログラム

女性帰還兵士や紛争中やむを得ず売春行為を

行った女性が、偏見なく家族や地域社会に受け入れられ社会復帰が可能になるよう、帰還兵士や売春を行っていた女性に対し、また地域社会の人々に対してもジェンダーに配慮した社会復帰のための精神的なケアを行う必要がある。

(4) 法律・制度の整備

政治や選挙への男性と平等な女性の参画、及び土地や財産への男性と平等な権利を保障する法律・制度の整備について支援する。

(5) 教育

教育を受ける機会が限られていた女性や女兒に基礎教育や識字教育を受ける機会を保障する。教育を受けることにより雇用を得る機会が増し、女性自身の自信回復にも寄与する。また、紛争予防の方策の1つとして男女を対象に、異なる文化や民族の融和を促進し、相互理解と受容を奨励するための平和教育や人権教育を実施することを支援する。

(6) 職業訓練

紛争後増加した女性世帯主が家族を養っていくのに十分な現金収入を得ることを支援するための職業訓練を実施することも重要である。また、軍人としての訓練しか受けておらず職業技術・技能を持たない男性を対象とする職業訓練も実施し、雇用機会を得られるよう支援することも重要である。

(7) 健康、リプロダクティブ・ヘルス

女性だけでなく男性も対象とする家族計画教育の実施、避妊具の供与、安全な出産間隔についての知識の普及、出産前・出産後の健康管理を含む女性の健康全般に関わるリプロダクティブ・ヘルスを改善・向上させるためのサービスの拡充に係る支援を行う。

(8) HIV/エイズを含む性感染症

紛争中のレイプや売春などによりHIV/エイズを含む性感染症に感染した女性、性交渉によりHIV/エイズに感染した男性、及び母子感染によりHIV/エイズに感染した子供を治療・看護するための社会的施設やサービスの拡充を支援する。

JICAは「人間中心の開発」を重視し、紛争で被害を受けた人々や貧困層の女性や子供、障害者など社会的・経済的に不利な状況にある人々に直接、効果が及ぶような援助、あるいは開発途上国の人々の生活が向上し貧富の格差の縮小に寄与するような援助にも一層重点を置くようになってきている。また、開発途上国で活動するNGOとの連携・協力を強化し、草の根レベルでの協力を推進するとともに、日本の国民が幅広く国際協力に参加することを支援する方策を拡充してきている。今後もこれらの取り組みをさらに進めていく予定である。

*

本稿は著者の個人的見解であり、必ずしもJICAの公式見解ではないことをお断りしておく。

注

注1 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Democracy and Deep-Rooted Conflict, 1998

注2 Lourdes Sajor, Indai Violence Against Women in Times of War, in Women, Violent Conflict and Peacebuilding: Global Perspectives. International Alert, London, 1999

注3 堂本暁子 国際シンポジウムUNDP人間開発報告書2000「人権と人間開発」基調講演「人権と平等」(2000年7月7日)

注4 Lourdes Sajor, Indai, 前掲書

注5 Impact of Armed Conflict on Children, <http://www.unicef.org/graca/>

注6 UNICEF web site, <http://www.unicef.org/newsline/pr22.htm>, 2001, Save the children web site, http://193.129.255.93/emerg_updates/sierraleone3.html, 2001

注7 UNHCR web site, <http://www.unhcr.ch/fdrs/ga99/women.htm>

注8 Salameh, Dalal Struggling for Peace in Palestine, in Women, Violent Conflict and Peacebuilding: Global Perspectives. International alert, London, 1999.

注9 国際協力事業団 国別WID情報整備調査(カンボディア、ヴェトナム、1995年3月)

注10 Naraghi-Anderline, Sanam with Manchanda, Rita, From the Village Council to the Negotiat-

ing Table: Women Building Peace, in Women, Violent Conflict and Peacebuilding : Global Perspectives, International Alert, London, 1999.

注11 UNDP, UNDP/Japan women in Development Fund - Cambodia, Fujisankei communications International Inc., 2000 (ビデオ)

注12 Salameh, Dalal. Struggling for Peace in Palestine, in Women, Violent Conflict and Peacebuilding: Global Perspectives. International Alert, London, 1999

注13 Canadian International Development Agency (CIDA), Gender Equality & Peacebuilding: An Operational Framework, 1999

注14 CIDA前掲書

注15 国際協力事業団 国別WID情報整備調査 (カンボディア、ヴェトナム、1995年3月)

注16 CIDA前掲書

平和構築にむけての旧ユーゴスラビア でのJEN^{注1}の取り組み

木山 啓子 特定非営利活動法人 JEN 事務局長

はじめに

旧ユーゴスラビア連邦共和国は、1991年に始まり、5年間にわたる内紛によって5つの国に分断される事となった。特に、ボスニア・ヘルツェゴビナやクロアチアでは、隣人同士が武器を取って殺し合うといった様な悲惨な戦闘が繰り広げられ、ムスリム・クロアチア人が共同戦線を張るボスニア連邦と、セルビア人共和国の対立は深まっていった。ボスニア・ヘルツェゴビナでは、1995年末の Dayton 和平合意を受け、1996年1月より大々的な復興事業が始まった。民族紛争ともいわれるいわゆる「ボスニア紛争」後、ほぼ旧前線を境に二つの実体（民族）として存在し続けるこの国が、一つの国として機能していくためには、民族融和及び共生を図っていく事が急務、不可欠であり、また、新たな戦闘の予防という意味でも重要であった。しかし、戦闘終了直後のボスニア・ヘルツェゴビナではこうした事業に即座に着手する事は困難であった。本稿は、実際に1997年から実施された平和構築・民族融和の事業の事例を見ながら、その問題点及びNGOが平和構築において果たす役割を論じる。

1 4つの段階における事業の内容

(1) 第一段階

背景

第一段階における平和構築事業の直接的な目的は、人々の物理的な移動であった。これによって、更なる平和構築事業の下地を作るのがねらいであった。ボスニア・ヘルツェゴビナは和平協定によって取り敢えず2つの実体に分けられて、戦闘を終結させたわけであるが、この和平

協定によって決められた実体間境界線‘Inter Entity Boundary Line (IEBL)’は、基本的に戦闘を展開していた当時の前線である。1996年には、行動の自由が約束されていた外国人でも、IEBLを越えて行き来する事には抵抗があった。ほんの数ヶ月前まで前線を境に戦闘を展開していた各民族であれば、尚更の事である。戦闘終結当初、IEBLには検問所が設置され、それぞれの地域の治安を守る役割を果たしていた。しかし、同時に検問所では身分証明書の検査が行われるため、人々はIEBLを越えて行き来する事がある意味恐れていた。この交通の自由を確保するため、様々な団体が各方面でも事業を行っていた。その一例としては車のナンバープレートを統一するという事業があった。ナンバープレートが統一されていれば、従来のナンバープレートの様に、一目でどちらの実体の出身者かを見分ける事が出来ないため、IEBLを越えて行き来しても行った先で迫害を受けにくくなる。しかし、実際には人々はどうしても必要でない限り移動する事はなかった。

JENの事業はゴラジュデという地域とその周辺で行われた。民族融和及び共生の事業の必要性は特にこの地域では高かった。紛争中はゴラジュデは飛び地になっており、周囲全体を「敵民族」に囲まれて、食料支援も中々届かず、近隣の町、チャイニチェなどはゴラジュデと同じ回教徒が大量虐殺された地として名高かった。和平後も細い回廊と呼ばれる土地でかろうじてボスニア連邦に連結しているゴラジュデは、近隣の町との民族融和がこの地の再生に不可欠であった。

事業内容

表1にある通り、人々がIEBLを越えて反対側に行き、無事に帰ってくる事ができると実感

してもらふ。具体的には、子供達を対象に絵画、ポスター、詩、チェスの展覧会兼コンテストを行い、人々（主に子供達）にこの催しに参加してもらった。ここで子供達を対象者として選んだのは、子供であるという事で、周辺住民をいたずらに刺激する心配がないからである。大人は紛争中は兵士であり、互いに顔を知っている者同士で戦った為、紛争中の所業によっては復讐される可能性すらある。しかし、子供は戦闘に参加していないため、比較的受け入れられやすいだろうという推測からである。実際にはゴラジュデとチャイチェに一日ずつ行きコンテストを行い、入賞者の子供達に商品を授与した。

事業効果分析

実際に2日間に大型バスに延べ4台分の子供達が2日間に移動した。多くの親達が治安状況に対する懸念を示したが、国連軍の保護監視の下、移動は無事に終わった。これによって、初めて移動を実現した家族が多数あり、強い懐疑が多少なりとも軽減された。

(2) 第二段階

背景

第二段階における直接的な目的は、双方の実体の人々が何かを一緒にやる事であった。この時期は未だ緊張が高く、人々が敢えてIEBLを越えて移動しようということは全くない。ましてや何かを一緒にやる、という事は殆ど考えられなかった。第一段階ではたった一日ずつの移動であったが、第二段階では、一定期間同じ場所に通って来て一つの活動を一緒に行った。また、第一段階では懸念された大人の多数の移動もこの時期から行われた。

事業内容

具体的には、コンピューターコース、英語コース等の職業訓練コースや、子供達のためには、サマーキャンプへの参加を実施した。大人の移動のためには、スポーツ大会などを実施した。これによって、より長時間、より多数の民族間接触が実現した。また、コースが終わって参加者達が地元に戻った後も積極的に民族共生を進めてもらえるように、地元のコミュニティーのリーダー的な役割を果たしている若者達を中心

に参加者の選考をしたため、コース終了後も民族融和のための事業が進められた。

事業効果分析

全ての参加者は、これらのコースに参加する事で、紛争勃発以来初めて、「別民族の人々と一緒に」何かに携わる事になった。これだけでも大きな前進ではあったが、これに付随して様々な事例が観察された。例えば、紛争勃発以来訪れる事のなかった「別民族」に属する友人を訪ねる人や、このコースを通じて知り合った「別民族」の級友とコース終了後も連絡を取り合っている人などがいた。

また、毎日通って来ている、もしくは林間学校と一緒に参加していても、嫌がらせを受けるなどの例は報告されていない。

これらの活動によって、一緒に何かをする事に対する恐れが大幅に軽減されたと思われる。

(3) 第三段階

背景

第三段階の目的は、継続的に別民族同士に一つの（もしくは複数の）チームとなって共同作業をしてもらおう事にある。両実体共通のナンバープレートも定着し、人々は用事があればIEBLを越えて移動する事も多くなった。しかし、継続的に民族間で共同作業を積極的にしようという動きは見られない。この頃には、他の要素（土地・家屋の所有権問題など）に促されて少数派帰還が増えてきた。そこで、特に帰還した少数派の人々が帰還先に定着出来るよう、継続的共同作業の場を提供する事が目的とされた。また、この頃には、サラエボ周辺の村にも帰還が進んでおり、これらの人々の定着支援としても、平和構築事業が実施された。ボスニア全体でも地域差はあるものの、サラエボはゴラジュデ同様紛争当時飛び地になっていたため、ゴラジュデ同様の民族間の緊張があった。更に、事業実施地域の村は、和平合意によって別民族側に統合されたため、紛争中この地域を支配していた民族が和平合意以後に避難したという背景がある。従って、どちらの事業も、帰還した少数派と既にそこに住んでいた多数派との共同作業を促進するという点に重点が置かれた。

事業内容

養蜂事業の技術指導等を通じて、両民族に共同作業をしてもらう。こうした経済的支援に直接結びついている事業は、協力し合う事で互いの利益が高まるため、機会の提供の仕方を工夫すれば、その後の第三者の介入がなくても民族共生が進む可能性を秘めている。

事業効果分析

これらの事業は、参加者個々人の経済的な再建に直結しているため、参加者達の技術指導の授業を継続する意思は充分にあった。結果として、殆ど全員が技術指導を終え、養蜂事業を開始する能力を身につけることが出来た。

(4) 第四段階

背景

第四段階の目的は、「第三者の介入がなくても民族共生が進む可能性」をより確かな物にして行く事である。そのために、共同で利益を生む事業のシステムを自主的に作ってもらうよう働きかけ、これを実現してもらった。

事業内容

具体的には、養蜂事業の実施の際に必要な機械をグループで共有してもらい、本人達のイニシアティブによって、それに必要なアレンジを遂行してもらった。これを協同組合のような「組織」にし、こうした協力関係を長く続けてもらえるようなシステムを作ってもらった。

事業効果分析

養蜂組合の成立のお蔭で、継続的な民族共生の体制が整ったと言える。今後これをいかに利用・発展させていくかは、参加者達それぞれの意思による。しかし、紛争で破綻してしまった生活を経済的に再建するための、極めて限られた機会であるので、参加者達は極めて意欲的であった。これを手がかりに、更に民族共生・融和が進んでゆくものと考えられる。

2 民族融和・共生事業におけるNGOの果たす役割

いうまでもなく、NGOは独自の性質を持っている。草の根レベルで対象者と向き合う事や、政府、国際機関などでないため、政治色が薄い場合が多いこともその特徴であるし、こうした民族融和・共生事業においては紛争当事者でない事もその存在意義の一つである。

(1) 草の根レベルで民族融和・共生を推進する

NGOが果たせる役割の中でも重要なのは、個人レベルで対象者を事業に取り込んでいく事であろう。対象者がグループになっている場合、数人が民族融和に積極的でも、意見の集合体になってしまうと、全体意見として融和に積極的になれないことがある。しかし、NGOは草の根レベルで対象者達と向き合うので、対象者達も個人レベルで自分の意思に従って動き易い。その結果、規模は小さくても融和・共生が進むと考えられる。

(2) 民族融和・共生の事業を比較的早い段階から計画し、実行に移す事が出来る

紛争の当事者でないという点ではNGOは他の国際機関、政府などと同じであるので、これはNGOに限った事ではないが、紛争当事者達は怒り、恨み、不信、恐怖心、不快感、自分の民族の中での自分の立場への配慮などから民族融和・共生の事業を積極的に進めようとしにくい場合が多い。こうした時、紛争当事者でない機関や者が早い段階から取り組む事で、大きな効果を上げる事が出来る。前述のゴラジュデのケースでも、第一、第二段階までは、紛争前には頻りに訪れていた場所でありながら、紛争後はこの事業に参加するまでIEBLを越えて相手側の地に足を踏み入れた事がなかった、という人が、参加者の殆どであった。また、こうした参加者が出発前に参加地に住んでいる人への連絡を頼まれたり、地元に戻って参加地の様子を周りの人々に話し、それに勇気付けられてIEBLを越えて相手民族の地に行くケース等が多く観察された事は、こうした事業が実際の民族融和・共生を促進するという好事例であると思われる。

(3) 民族融和・共生の事業の効果を早く上げる事が出来る

これは、NGOが紛争当事者でない事のもう一つの利点である。NGOは紛争当事者でないので、敵民族の人よりは客観的且つ公平であると双方から信頼されやすい。紛争当事者が計画した事業でないから、参加者達は参加出来る。当然のことながら、参加者数が小さければ小さいほど効果は小さい。又、経済状況の厳しい中で、こうした事業がなければ、他人でしかも別民族の人と共同事業をするようなことはあり得ない。しかし民族融和・共生の事業として紛争当事者でないNGOが計画したものであるから参加者が集まる訳である。

3 問題点

(1) 問題点の一つは常に治安である。安全さえ確保されていれば、工夫次第で事業への参加者数は増加するので、事業成功の確率が高い。しかし、何かことが起きてしまった場合は、ただ単に事業が成立しなかつただけでなく、民族融和・共生に対して大変マイナスの影響があるので、治安には細心の注意が払われなければならない

ない。必要であれば、国連軍や国際警察の協力を得るべきである。

(2) もう一つの問題点は、いつ、事業を開始するかである。前述の通り、出来るだけ早期に事業実施を開始する事が望ましいが、時期が早すぎる場合には、安全確保が難しくなる場合が多い。この見極めのためには、民族に関する迫害の事件などの数が減少した、聞き取り調査の結果参加しても良いと言う人が増加した等、何らかの判断基準を設定する必要があるが、必ずしもこの基準はどんな場面にも適用出来るわけではないことが問題である。

(3) 上述の判断基準のみならず、民族融和・共生の事業は、それぞれに状況が大変異なるので、ゴラジュデやサラエボでのこの成功例が常に他の地域の他の民族紛争終結後に適用できない事が難点である。

注

注1 旧称は、日本緊急救援NGOグループ (Japan Emergency NGOs)

表1 平和構築に向けての旧ユーゴスラビアでのJENの取り組み
民族共生を目指しての4段階の事業実施

段階 / 実施時期	具体的目的	実施例
第一段階 1997～98年	他民族の地域への人の物理的移動	絵画・ポスター・詩・チェスのコンテストを双方の地域で1日ずつ実施等
第二段階 1998～99年	何かの活動を一緒にする (単発的)	スポーツ大会・職業訓練(コンピューターコース等)・子供のためのサマーキャンプ等
第三段階 1999～2000年	何かの活動を一緒にする (継続的)	養蜂の技術訓練と蜂蜜生産・農業の技術指導等
第四段階 2000年～	継続的な活動を持続させるシステムを作る	養蜂組合の設立・道具/家畜などを共有した場合の管理システムの確立等

PCPB(Post-Conflict Peace Building)・ DDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration) におけるNGOの 役割と課題

松浦 香恵 インターバンド 事務局長

1 「失われし環(MISSING LINK)」 の解明に向けて

近年、国際社会においては、平和構築に向けた開発援助の貢献を求める声が高まっている。冷戦後の世界においては紛争・貧困・そして人権侵害が蔓延し、人々の安全を脅かしている。そうした中、インターバンドは、その根源的原因である社会政治制度改革・民主化支援・紛争地に蔓延する銃の回収や小型武器問題の啓蒙に取り組んでいる。

インターバンドは、近年国際社会で取り沙汰されている、いわゆるGAP理論^{※1}にあるような停戦と開発の間に存在している単に物理的・時間的な溝(GAP)を埋めるための活動を行うという立場をとらない。そうではなく、停戦と開発の間にあるものは何であり、それを何によってつなぎ、あるいは何によって埋めるのかという判断をより精緻な観察と実践によって形成して行こうとする方法をとる。紛争時の緊急援助と停戦後の復興支援の間にあるものを単純な「断絶(GAP)」ではなく「失われし環(MISSING LINK)」と捉え、「紛争前に存在した社会を回復するためには、『社会(社会の最小パッケージ)』が必要である」という仮定の下に、様々な社会再生のための試みを行なっているのである。

紛争によって、社会構造、経済システムそして統治システムが崩壊した地域において必要とされるのは、たとえ小規模であっても、網羅的・全体的にすべての人間の営みに関わる分野をカバーする「社会の芽(Germ of Society)」であり、そのような「社会の最小パッケージ」が地元の民衆から立ち現れることへの力添えについて、NGOは多くの経験と資源を持ち、多

様な役割を演じることが使命であり、かつ可能であると信じている。

2 「銃と開発」の視点の背景

1999年の国連総会において、国連が2001年7月に「小型武器非合法取引のあらゆる側面に関する会議」を開催する事を決定した。また、昨年の9月にはカナダ・ウィニペグにおいて、多くのNGOや各国政府関係者の参加を得て進められた「紛争と子供」シンポジウムが開催され、紛争と子供に関する提言がまとめられた。こうした極く一部の例にとどまらず、近年国連・世銀・各国政府は小型武器の蔓延に対処する取り組みに前向きな姿勢を見せている。しかし、世界中に広まっている推定7200万丁にも及ぶ小型武器のルートを絶つことは、非常に困難であり、武器の不法取引の規制ですべてが片付く問題ではない。さらに紛争後の「武装解除と元兵士の動員解除・社会復帰」(Disarmament, Demobilization and Reintegration)に関する調査・研究は、緒についたばかりである。しかし、この分野にこそ紛争国が復興をとげるための重要な要素があり、今までの「開発」の視点では、抜け落ちた問題が浮かび上がってくる。つまり、安定した開発に国家が取り組もうとしても、交戦を指向する、あるいは能力的に可能な武装勢力が存在する限り、再び銃による安易な解決が図られる社会が存在する。兵士が大量にいるということは、その地域の生産人員が少ない。生産人員が少ないということは(有効需要を持つ消費人口も少なく)、経済的に豊かではない。経済的に豊かでない地域は、どうなるか というと、結局は(そこでの兵士以外の人口の多く

も元兵士や元ゲリラの)であり、そうした人々の)就労機会がないためにまた銃器をとって戦う、という悪循環の構図が成立するのである。

このような背景から、平和構築に携わる実務家及び理論家の間で近年たたかわされている議論が、「銃と開発」の問題、そして「銃と未来を取り替える」という発想である。例えばそれは、アルバニアやユーゴスラビアにおける銃の回収、中南米においてはグアテマラなどで武装解除をする代わりに村全体のインフラ整備を支援する(また、銃を捨て鋤、そして土木作業機材を手にするることによる地域コミュニティの地道な発展を期すという考え方の普及)という現実の手法に反映している。

この点について日本のNGOが実施者として取り組んだ数少ない実例としては、1992年にモザンビークで実施された「Guns to Hoes(銃から鋤へ)」という地元コミュニティ支援の取り組みがある。しかし、ここで明らかになったのは、「銃を回収し、武器を持たなくなるように働きかけても、現地の人々が武器を手放さない」ということで、「動員解除対象となる兵隊のために新たな仕事・職業の創出を行うこと」が、実質的な紛争予防の必要条件であったという事である。さらに、最も重要な発見は、「地域で信頼を得ているゲリラ軍と政府軍の両方に対して、説得力を以て話ができる人物の協力を得る」ことの必要性であった。

そして最終的に本件プロジェクトを動かし、成功に導いた要因として 常に必ずしも宗教的権威の介在を必要とする訳ではないのだが、支援側NGOによる教会との円滑な協力関係の構築を挙げることができる。本件は、村落単位の小規模平和構築プロジェクトであっても、「銃と労働農具を取り替える」または「銃を農作物種子と交換する」など、「未来への希望を人々の心の中に育成しつつ、銃と生産用具との交換を推進する」という手法が効果的に作用したことを確認し得るひとつの好個な事例である。

インターバンドでは、2001年2月からDDRのプロジェクトをカンボディアにおいて進めていく計画であり、そこでは、以上に見た「銃とものを変える」という発想の下、「銃と開発」という点に焦点を絞って、現地で既に展開している他の開発プロジェクトとの協調・連携を図りつつ、試行的な支援事業展開を行なっていく

予定である。

3 平和構築NGOの効果的な事業の実践に向けて

現在、JICAと日本の平和構築関連NGO、そしてCIDA(Canadian International Development Agency:カナダ国際開発庁)とカナダNGOの間で実験的に進められているのが、PCIA(Peace and Conflict Impact Assessment:平和紛争影響評価)の実施である。これは、カナダの研究機関であるIDRC(International Development Research Center:国際開発研究所)が推進している新たなアプローチで、開発活動の影響を予想、監視、評価するために体系的な枠組みが利用されている評価手法である。現代のような複雑系における紛争は、包括的に理解し、関係する複数の要素とその関係全体を解決の方向に導く努力が必要となってくる。そのような中でNGOの活動自体が、ひとつの支援活動を実施する事により平和構築上の新たな弊害を呼び起こす可能性が存在する限り、プロジェクト形成や実施において方向性を見失う危険性があり、それを客観的かつ冷静に分析・評価するスキルと高度な専門性が関係者やスタッフに求められている。PCIAは、そうした状況への対処を考える上で有力な手掛かりを提供するものであり、特に政治状況の不安定な地域における開発介入(development intervention)がもたらす平和および紛争への影響評価について、厳密かつ体系的な分析手法の確立を図っている。

PCIA手法によりODAの有効性を向上させる事によって、平和構築への一層の貢献を果たす事が望まれる。また従来のODAプログラムおよびプロジェクト(スキームとしては一般に平和構築/紛争予防の観点欠けている)を、特に政治的に不安定な状況下における効果的運用について配慮しつつ再設計し、確実に「平和構築」の特性をもたせる 換言すれば、「平和構築」という切り口によって従来のODAのあり方を根本的に読み替える 必要がある。

今後日本の平和構築関連NGOには、本格的な政治分析を行うスキルの向上と、政治的に不安定な状況におけるプロジェクトの形成、設計、

実施、監視、評価の能力を高めることが要求されている。日本・カナダの平和構築シンポジウムが行われて以来、(JICA CIDAを代表とする)官、(NGO同士を代表とする)民ともに交流が続き、はや2年目を迎えようとしている。双方のプレーヤーによる共同調査は、活発な議論の下に順調に進んでいる。日本の平和構築NGOが紛争を解決するための努力と実験を積み上げ、将来的には「平和」を分析する独自の手法が生みだされる事は、そう遠い将来の夢ではないと希望している。

インターバンド：

市民による政策立案によって、日本そして国際社会を改革することを目標に、首藤信彦東海大学政治経済学部教授を代表として1992年7月に設立された。主な活動内容としては、予防外交・国際紛争解決・平和再建活動を軸に、文中にも触れたモザンビークでの「銃から鋤」プロジェクトへの参加、ハイチにおける民主化支援(国連・OAU選挙監視団への参加)、ルワンダでの平和再建支援活動などが挙げられる。組織名称のインターバンドとは、「共通の目的を持って行動する小集団(band)を、縦の関係ではなく横に広がるネットワークとして互いを結び付ける(Inter-)」ものとして理解されたい(インターバンド・ホームページ：<http://www2.gol.com/users/sutoband/shiminband.htm>より抜粋)。

注

注1 平和構築に関わる理論家の間では、平和構築プロセスを 紛争予防、 紛争時緊急支援、 紛争後復興支援の3段階に分けて考える(そして復興後には再度紛争が生じないように、新たな紛争予防段階に入る)ことが通説となっており、特に紛争時の緊急支援と紛争後の復興支援との間に時間的ギャップ(紛争時に危険を賭して現地での支援に当たる部隊と、紛争後の復興・開発援助の実施者 通常彼らは安全な状況での作業を前提としている とでは、主体がまるで異なるところから生じやすい)と物理的ギャップ(医療・衛生や住民の生命の安全確保などを最優先する紛争時緊急支援と、インフラ整備等 平時の開発援助に近い紛争後復興支援とは、

自ずから性格が異なり、一方の計画・実施における専門家が他方の援助に関わろうとしても容易ではないところから生じやすい)が繋く発生するために、援助の一貫性・効率性が損なわれないように配慮を要すると唱える理論。現在では関連した議論がさらに進み、特に我が国では憲法第9条との絡みで、軍装部隊との協働が事実上不可能であるため、ギャップが生じやすい点が議論の焦点となっている(JICAにおける事業戦略調査研究会「平和構築～人間の安全保障の確保に向けて～」(1999年10月～2001年3月)での討議などはその好例である。なお、他の参照資料としては、CIDAホームページ(<http://www.acdi-cida.gc.ca/INDEX-E.HTM>)情報が優れており、そこから“ What we do ” “ Major Global Issues ” のコーナーに入り、“ Peacebuilding ” の項を選択されたい)。

カンボディアにおける平和構築

現状と展望

米澤 慶一 株式会社 ニッセイ基礎研究所 社会研究部門 副主任研究員

1 戦乱の経緯と背景

カンボディアにおける内戦・紛争の歴史については、これまでも多くが語られており、今さら煩瑣な説明は要しないと思われる。従って、以下ここでは必要不可欠と思われる簡略な背景説明にとどめさせて頂きたい。

9世紀初頭にインドシナ半島ほぼ全域に及ぶ版図を誇ったクメール帝国も、14世紀以降は周辺国の侵食による弱体化が進み、かろうじて王制は持ちこたえたものの、1863年にはフランスの保護下に置かれる属領となった。その後太平洋戦争下における日本の支配を経、大戦終結後の1953年ようやくフランスからの独立を宣言するに至る（正規の独立は翌年のジュネーブ会議において国際的に承認されるまで待たねばならなかった）。

現国王ノロドム・シアヌークは、1941年に初めてカンボディア国王として即位し、その後日本及びフランスの植民地支配、そして隣国ヴェトナムにおける対米戦争、東西冷戦、中ソ対立などの国際政治の荒波に揉まれながら、地勢上微妙かつ困難な位置にあるカンボディアの国家経営の舵取りを担うこととなった。

1955年に王位を父スラマリットに譲り、その後は摂政的立場から国政を担当し（1960年の父王死去からは国家元首就任）、基本的に東西いずれの陣営にも与しない中立政策をもって外交に臨んだ^{注1}。

1970年3月、シアヌークの外遊中に米国の後押しを受けたロン・ノル元帥がクーデターを起こし、国家元首の地位を奪取。中国に逃れたシアヌークは北京で亡命政権「カンボディア民族統一戦線」を樹立し、以降カンボディア国内では20年にわたる殺虐と砲火の日々が続く事となる。

親米派ロン・ノル政権と、王党派及び左派勢力連合との内戦が激化する中、擡頭してきたの

が中国に支援された波尔・ポト率いる急進左派クメール・ルージュである。1975年4月、クメール・ルージュは首都プノンペンを制圧し、実権を掌握する。以後、きわめて単純かつ徹底した農本主義的共産経営の理想「人は自らの肉体と、自然なる大地を資本として得た収穫以外は、一切のものを口にしてはならない」を実現すべく、全ての私有財産を廃し、都市住民を農村部に移住させ（多くの場合、「ブルジョアの情弱文化に汚染された世代からの悪影響を断絶すべく」親と子を引き離し）、強制労働に従事させるという政策が実施された。その過程では知的労働や理性に基づく懐疑・反論が徹底的に弾圧され、住民の相互監視システムの中で「異端分子」、「階級の敵」そして「無用な穀潰し」が次々と告発され、「粛清」されていった^{注2}。この暴虐の嵐は、ヴェトナムの支援を受けた東部方面軍管区ヘン・サムリン師団が1979年1月にプノンペンに侵攻するまでの間、4年の長きにわたって続き、強制労働及び虐殺の犠牲者は200万人に及ぶと推定されている^{注3}。

クメール・ルージュ（波尔・ポト派）はタイ国境地域へと撤退したものの、カンボディアの戦火は終わりを告げなかった。中国に拠点を置くシアヌーク派民族統一戦線は、ソン・サン元首相に率いられたクメール人民民族解放戦線と共に波尔・ポト派との共闘を宣言し、民主カンボディア連合政府（三派連合政権）を樹立するに至る（1982年6月）。国際社会は自国の利害に基づき、それぞれにカンボディア政府の「正統」を認定する。プノンペンに入ったヘン・サムリン政権をいち早く支持したのはソ連及びラオスであり、逆に米国や日本などの西側諸国そして中国は、ヘン・サムリン政権の首都制圧を「ヴェトナムによる隣国侵略」として非難した（米国はかつて自らが支援したロン・ノル政権を打倒した波尔・ポト派を支持する側に回ったのである）。1979年2月、中国は総兵員20万

人余にも及ぶ大規模地上軍をヴィエトナム国境地帯に投入し、中越紛争が勃発する。同年秋の国連総会は紛糾を極め、最終的にソ連、ヴィエトナム、ラオス等のヘン・サムリン政権支持は35カ国、民主カンボディア政権支持は米国、中国、日本等71カ国という票決の下、民主カンボディアに国連の代表権が与えられることとなった。カンボディア内戦は東西対立の外交軸の中で、代理戦争の様相を呈してきたのである。

2 平和構築への道

以上に見た様に、カンボディア内戦の激化を呼んだものは東西冷戦下における国際政治上の利害という外的要因であり、その終息の契機となったのも、以下に見る様に冷戦の終結という外的条件の変化であった。

1980年代後半に入り、ソ連から先ずベレストロイカと共に緊張緩和の提案がなされ、1989年にはベルリンの壁の崩壊に呼応して、マルタでは東西両首脳による冷戦終結宣言が発表される。こうした状況下にあつては、インドシナの小国内で共に覇を競う政権同士が武力を奉じて睨み合っている図式など最早ソ連にとっても米国にとってもお荷物以外の何物でもなくなる。実際、ソ連からの援助を絶たれたヴィエトナムは、カンボディア領内の駐留軍を維持する事が不可能となり、冷戦終結宣言に先立つこと8ヶ月、1989年4月に撤退を表明し、同年9月には総兵員の撤収を終えている^{注4}。ただし、冷戦の終結とそれに伴う「外圧」の低下は（少なくとも短期的には）カンボディア国内における緊張緩和にはつながらなかった。駐留ヴィエトナム軍が居ることによって辛うじて保たれていた武力バランスが崩れ、ポル・ポト派に再起を図る大攻勢の機会を与えたからである。冷戦終結による世界的な緊張緩和とは裏腹に、かえってその事がカンボディアの国内紛争を煽る結果となった。

しかし、カンボディアにおける当事者達も明らかに疲弊していた。1987年12月、パリ郊外でのシアヌーク＝フン・セン（ヘン・サムリン政権首相。当時）会談を皮切りに、1988年には初の4派非公式会合が開催されるなど数多くの和平の試みが陰では互いに権謀術数の限りを尽くしていたとは言うものの、カンボディア人自

身の手によってなされる様になった。

こうした動きを受けて国際社会も調停に乗り出し、1989年7月にはフランスとインドネシアが共同議長となり、パリにおいて「カンボディア和平のための国際会議」（通称パリ会合）が開催された。そして1990年10月には、4派の受諾に基づき創設されたカンボディア最高国民評議会（Supreme National Council of Cambodia：SNC）、国連安全保障理事会5常任理事国及び日本等を含む18カ国の同意の下、「カンボディア紛争の包括的政治解決に関する協定」（パリ協定）が締結され、長期にわたり続いた国内紛争もここに公式に終止符が打たれた。

しかし国内の不安定要因が全て除去された訳ではない。各派閥が武装解除を全くしていなかったという事実よりも寧ろ、和平以後の治安の悪化が問題になった。つまり、和平成立により軍事的な統制が緩み、もとより強制徴用されてきた兵士の間から武器が流出したり、あるいは自分達自身が武装犯罪を犯すといった事件が頻発した。更には遠隔の山間部などでは、師団/軍管区レベルの組織的な不法森林伐採が目立ち始めた。タイとの国境地帯を拠点とするポル・ポト派はかねてより木材及びルビーなどの鉱物資源を兵站としていたが、軍事・政治的対立が
いまだ予断を許さない状況にあつたと言うものの一段落した時点で、人々の関心は一挙に経済活動へと向かい、暴力装置としての軍ポル・ポト派のみならずカンボディア国軍もによる収奪が活性化したという訳である^{注5}。

こうした現実に鑑み、紛争時緊急支援から紛争後復興支援をブリッジする営みとして考え出されたのが、国連カンボディア暫定統治機構（United Nations Transitional Authority in Cambodia：UNTAC）である。「一日100万ドルの壮大な実験」（明石康UNTAC特別代表）とまで言わしめたこの試みは、結果的に成功を収める。しかし、首途においてその前途は多難であった。

パリ協定に基づき、UNTACが活動を開始したのは1992年2月。先ず最初の目標は各派閥全軍の武装解除であったが、それに頑強に抵抗したのがポル・ポト派であり、ついにUNTACは即時の武装解除については断念せざるを得なかった。さらにポル・ポト派はUNTAC起草による選挙法のSNC可決にも叛意を示し、武力によ

る妨害が日を迫る毎に増え、UNTAC側にも多くの犠牲者を出すに至る。最終的に同年5月、ポル・ポト派不参加のまま、国連監視下におけるカンボディア総選挙が実施された。結果、王党派であるフンシンベック（FUNCINPEC^{注6}）が第1党となり、旧ヘン・サムリン政権の人民党が第2党、ソン・サン派の仏教自由民主党が第3党となった。ポル・ポト派の本選挙への不参加は、政権掌握はもとより同派合法化の最後の機会を失わせる事となり、結果的に同派の命脈を断ち、1990年代末の自滅的瓦解、ポル・ポトの自派内での拘束と暗殺すら噂される突然の死、そして現在も続く同派幹部の国際法廷における戦争犯罪処断の問題へとつながっていく。

同じく92年6月には制憲議会が開かれ、民主主義と人権尊重を謳うカンボディア王国憲法（The Constitution of the Kingdom of Cambodia）が制定され、シアヌークが国王として国家元首に選出された。7月には選挙結果を不服とする人民党との調停を図るべく、シアヌーク国王の勸奨により、同国王の息子でもあるフンシンベック党首ノロドム・ラナリット第1首相と人民党党首であるフン・セン第2首相による共同首相制の暫定国民政府が誕生した。その後制憲議会は国会へと移行し、内閣は仏教自由民主党も加えた3党による連立政権が成立した。

かくしてUNTACは、カンボディアにおける対立各派の武装解除には頓挫したものの、停戦の実現及び総選挙の監視といった最大目標を成功裡に終え、国土復旧並びにポル・ポト時代にタイ国境地域に逃亡した難民の帰還支援の基礎を築いた上で、1993年9月にその役割を終えた。

総選挙をボイコットしたポル・ポト派は、その後しばらくの間カンボディアにおける最大の不安定要因であり続けた。しかし執拗に繰り返されるテロ行為は国際社会における評価をさらに低下させ、またプノンペン首都圏やアンコール・ワット周辺に集中する投資や外貨獲得の恩恵にもあずかれず、孤立と窮乏は一層深まっていった。1996年8月にはポル・ポトの側近であった最重要幹部の一人であるイエン・サリが主力部隊と共に投降し、統制を失った同派は事実上の命脈を断たれた。そうした状況下でポル・ポト自身は1997年6月に派内で拘束され、1998年4月には突然不慮の死を遂げる。同年12月には、

同派最後の実力者幹部とも言えるキュー・サムファンとヌオン・チアも王国政府に投降し、ここにポル・ポト派は完全に崩壊した。

共通の敵を失えば自陣営内において派閥抗争が始まるのは人の世の常である。冷戦後の欧・米・日そして中国といったGlobal Power同士の駆け引きと同様、元々イデオロギー的にも共通項の少ないFUNCINPEC 人民党の連立政権は対立を露わにしていっていった。ポル・ポト派が徐々にその影響力を低下させていく中で、先述の様にプノンペン首都圏及びアンコール・ワット周辺の活況に加え、何よりもカンボディアの経済規模にとっては膨大な^{注7}援助資金の取り扱いを巡って、FUNCINPECと人民党の間の「権益」抗争は深刻化していき^{注8}。また、「第3勢力」であるポル・ポト派の帰順についても意見は対立した^{注9}。そしてついに1997年7月5日、シアヌーク国王は北京、ラナリット第1首相はフランス、そしてフン・セン第2首相はヴェトナムに滞在中という一瞬の間隙を衝いて^{注10}、プノンペン市内において両派部隊の武力衝突が発生する。3日間に亘る戦闘の後、軍事的に優位にあった人民党軍が首都を制圧し、ラナリット第1首相の国外追放を宣言した。対してラナリットはフランスから、今回の政変はフン・セン第2首相によるクーデターであると強く批難する声明を発表した。

本政変は、思うに任せない状況の一挙打開を図ろうとしたフン・センの奇立ちに端を発しているとするのが大方の見方であるが、カンボディアが国として支払った代償も大きかった。即座に当初予定されていたASEAN加盟が延期され、二国間及び国際機関からの援助もほぼ凍結された。さらに同年9月には国連代表権も事実上剥奪され、国際社会の厳しい批判を浴びる事となる。また、当初パリ協定で予定されていた1998年5月の総選挙も延期を余儀無くされ、選挙の公正・平和裡の実施が外国援助再開の一つの要件となっていった。

1998年1月、ラナリットの帰国と安全を保証し、総選挙への参加を認める事などを謳った4項目から成る日本からの政情安定化提案に対し、両派はこれを受諾。ラナリットはポル・ポト派との連携協力の罪に問われ、法廷で有罪判決を受けた後、恩赦を付与されて帰国という運びとなった。UNTAC以降初の総選挙も、当初予定

より2ヶ月遅れで同年7月に実施され、人民党が国会全議席122のうち過半数の64議席を獲得し、第1党となった。第2党のFUNCINPECと第3党のサム・レンシー^{注11}党は選挙に不正があったと告発したが、結局FUNCINPECと人民党は11月のシアヌーク国王仲介による党首会談の末、フン・セン首相 ラナリット国会議長という体制による連立内閣を結成することで合意に至った。同年12月には国内政情の回復が認められ、国連代表権が回復。翌1999年4月には積年の悲願であったASEAN正式加盟が実現した。

かくして大規模な組織的戦闘は絶え、カンボディア国内は長い年月の末ようやく静謐に帰した。しかしながら、その「平和」のあり様は未だに幾つかの留保条件や不安材料に取り巻かれている。次項ではその危機の位相を詳述する事としたい。

3 課題と展望

平和を構築するに当たっては、平和とは何かという問いが先ず存在する。その定義には諸説有るが、平和とは単に交戦の続いていない状態を指すにとどまらないという点は、平和学（Peace Studies）、安全保障論（Security Studies）の専門研究家及び実務家の間でも広く検討されているところである。カンボディアを例に採れば、前述の様に単に治安と統制の面で見ると、パリ和平協定成立以降よりもヘン・サムリン政権と三派連合政権が対峙・交戦を続けていた1980年代の方が寧ろ安定していた。極端な話、軍事独裁などによる抑圧的統制の下では確かに戦闘状態もなく、治安も保たれる事が多い訳であるが、それを誰も 少なくとも国際社会での多数意見においては「平和」とは呼ばない。経済学者アマルティア・センは貧困を、「貧困とは単なる貧乏（経済的貧困）のみを言うのではなく、健全なる社会生活を送ることの出来ない状態（社会的貧困）、市民社会の一員として当然行使し得るはずの政治参加の権利を剥奪ないしは抑圧された状態（政治的貧困）も指す」と定義している^{注12}。この考えはまた「平和」の概念にも通底する。経済的困窮に苛まれず、人間としてまっとうな社会的権利を行

使し、自らの属する集団の政治にきちんと参画し得る状態を実現する事こそが平和の達成に他ならない。換言すれば、狭義（＝経済的貧困のみ）ではなく、広い意味での貧困の撲滅こそが、平和構築の実現であるとも言い得るのである。

パリ和平協定、そしてUNTACに至る一連の国際支援の展開が優れていた点は、単に和平を勧告・仲介するのみならず、その後の復興支援に向けての青写真を明確に描いていたところにある^{注13}。そこでは当然経済成長の推進が計画され、さらにはカンボディア国民の社会的厚生にも配慮がなされていた^{注14}。紛争時緊急支援と復興後開発援助との間に繋く存在する懸隔、平和構築に係る技術論の通説で言うところのいわゆる“Gap”が存在しないという、きわめて稀な総合的枠組が構成されていたのである^{注15}。

但し、肝腎なのはその後の展開である。

先ず、政治の推移については概ね先に見た通りである。結果論として言えば、いつ何どきポル・ポト派との大規模交戦が始まりかねない状況を見事に回避したと言える。しかし、1997年7月の政変にも見る通り、カンボディアにおける政治文化は、未だ「力こそ正義（Might is right.）」の武断政治的性格を帯びている点は否定出来ない。法は存在してもその運用が恣意的に行われるという、いわゆる「法の支配（rule of law）」原則の不在が、この国の政治・経済・社会の何れの分野においても暗い影を投げかけているのである。

さらに「力こそ正義」という場合、力は単に武装暴力を指すばかりでなく、その装備・運用を可能とする資金の保有・アクセスも含んでいる。平たく言えば利権政治の横行である。しかし一方で、政治的腐敗（corruption）は貧困国の常であり、カンボディアにおいても公務員平均給与が月額25～30ドル 閣僚クラスの給与も公式には同程度の月額である という現状では、緊急措置として公務員にもある程度の「副業」や「役得」を認めねば、現実問題として人々の生活が破綻してしまうとする説もきわめて首肯し得るのである^{注16}。

問題は、仮に当面は些細な不正を見逃したとしても、それが本当に経過措置で済むのかという点である。武断政治ないしは利権政治的風土、そしてそれを無抵抗に傍観する庶民意識は一朝一夕に生まれてきたものではない。もとより

「王族と百姓しかいなかった国」、「自然に何も働きかけなくても食える国」において、ヴェトナム人の下にクメール民族を組み込むというフランス一流の「愚民政策」支配の屈辱と、国家人口の3割を それも法治国家、民主国家、技術立国の礎となるテクノクラートや中流層の大半を 自国民の手によって根絶やしにしたボル・ポト時代の惨禍を経て、幾世代にも亘って身につけざるを得なかった生存技術と表裏一体の文化である。

対して、そうした文化のあるがままを受け入れ、寧ろ欧米的民主政治や人権意識を基礎とした社会制度の構築自体に無理と傲慢さがあるとする説もある。いわゆる国際社会における「正論」としてのgood governanceの実現に正面切って批判を投げつける人は一人もいないであろう。しかし、かつての「開発独裁」時代のインドネシアに見るまでもなく、現在のタイなどに於ても、社会運営の伝統的手法としての「口利き」や「縁故主義」は存在する（日本に於てもそれは同様であり、建前論の強烈な米国でもそうした社会技術は利用されている。東南アジアと日米との違いは程度の差であり、本質における相違ではない^{注17}）。そうした「社会を円滑に動かすための一手法」としての癒着や縁故主義や役得といったものを、文化的に完全否定するアプローチに疑念を呈する考え方も有力である。かつて「アジア的価値」を一元的キリスト教歴史主義及び欧米的民主思想^{注18}に対抗して打ち出したリー・クワン・ユーの説などはその代表であり^{注19}、最近でもアルビン・トフラーは、少なくとも短期的に見た場合、政治的民主化や市場自由化が必ずしも経済成長や復興を約束する訳ではないとし、その好例としてアジア経済危機以降のマレーシア（マハティール首相による統制色・保護主義は一層強まり、IMF等の構造調整提案には耳を貸さなかったものの、国家経済は順調な立ち直りを見せた）とインドネシア（IMF支援の「優等生」でありながら、財政赤字軽減策のための租税公課増大や公共料金値上げなどが民衆の反感を買い、首都圏の争乱などにより国家基盤そのものが危機に瀕した）の比較を挙げている^{注20}。

しかし、これだけの考察と配慮を経た後でなお、やはりカンボディアは政治的民主化と市場自由化に向けての環境整備に努力する必要がある

と言わざるを得ない。何故ならば、カンボディアは今後も海外援助及び外国投資にその経済成長を依存せざるを得ず、世界市場における正規メンバーとして公認されるためには、そのクラブにおける規則 それには一部非論理的ないしは不公正な要素があると認められるにも関わらず、既定標準として機能する、いわゆるde facto standardも含まれる に従う必要があるからである。特に資金移動の世界は、全世界レベルでの自由化が最も進んだ分野であり、アングロ・サクソン流を主流とする運用制度が世界を覆っている。しかし、司法や政治あるいは労働資源の世界には金融の様に国境を超えた活動の自由は未だ存在しない。そしてその間のギャップこそが時として金融の投機的短期移動にとっては膨大な利益の源泉となり、その際に敗北（＝市場での損失）を被るのは制度の運用技術に乏しく、運用資金の絶対額が少量で、未成熟かつ自由化を急いだ諸国市場におけるプレーヤーであることは我々がアジア経済危機において痛切に学んだ教訓である^{注21}。それだけにカンボディアの政治的民主化・市場自由化の努力は、きわめて慎重である必要がある。「何が何でも」といった性急な自由化は、一部政治家の対外的見栄を満足させるに過ぎない。ここでいう「努力」は、寧ろ急がない事への努力である。先に、縁故主義等の社会技術及び文化について、「東南アジアと日米との違いは程度の差であり、本質的な相違ではない」と述べたが、逆に言えば「程度の差」は確実に存在するという事である。その「程度の差」を認めずして性急な改革を実行すれば、特に社会のあらゆるレベルにおいて人材に乏しく、かつ社会意識も（欧米的な意味の成熟に）不十分な カンボディアにおいては、その改革そのものが社会に打撃を与えかねないという認識は全ての国家開発担当者（当然ドナーも含む）にとって必須であると言える。例えば、昨今旧ボル・ポト派を巡る国際戦争犯罪法廷の開催が主張され続けているが、多くの人も指摘する様に、いまだ国内北西部に隠然たる勢力を擁するイエン・サリはもとより、旧ボル・ポト派幹部でもあった現政権要人をいたずらに刺激することが、この国にとって真に幸福であるかどうか、徹底して考え詰められる必要がある。もし最悪の場合新たな内戦が勃発すれば、直接かつ最大の被害を受けるのはカンボディア国民

(それも庶民)であり、少なくとも外国人ではない。過去の責任を曖昧にしろという意味ではない。しかし過去の責任を性急に追い詰める行為は、責任追求を回避したり誤魔化したりする行為と安易さにおいて何も変わるところはない。

社会の中堅層を悉く失ったカンボディアにおいては、発展を志向する意志を保持しながら同時に時間を稼ぎつつ人材や他の経済・社会的条件を整える事こそが、真に国家全体のcapacity buildingとなる点を看過してはならない。UNTAC終了後間もなく、筆者がカンボディアを初めて訪れた際、(それは「人的資源開発」をテーマとした調査だったために一層強烈に映ったのだが)最も深刻に受け止められたのはやはり社会のあらゆるレベルにおける人材の枯渇と、そして人々の社会的無気力、一種の精神面の荒廃^{注22}であった。筆者は当時の調査報告書に次の様に書いている。「カンボディアが今後、順調にその発展の歩みを続けて行くための基礎条件は、以下の5点に収斂される。 政情の安定、マクロ経済の安定、インフラの整備、法制度の整備、人心の安定、遵法意識の定着、人材育成。(中略)しかし、人々の間に法律を遵守する気持ちがなければ、いかに優れて厳格な法律が制定されても、それは画に描いた餅に終わる。『 人心の安定、遵法意識の定着、人材育成』はそうした意味において国家の発展に欠くべからざる条件であると言える。だが法意識が社会一般に定着するためには、法治国家そのものに対する人々の信頼感が存在していなければならない。その点でカンボディアは極めて荒廃した現状にある。先述の如く、長年の戦乱は庶民をして政治、そして政府というものに対する抜き難い不信感を抱かせるに至った。これに教育制度も崩壊したことも加えて、現在のカンボディア国民の大半は、納税の概念すら持たないと言われている。こうした現状を鑑みるに、同国民に遵法と社会性の意識を植え付けるのは容易ではなく、恐らく長い年月を必要とするであろうことは想像に難くない。しかしこの問題が克服されないことには、これまでに挙げた『インフラの整備』や『法制度の整備』等の条件がいかに完備されようとも、それを運営する段階で必ず頓挫し、国家の継続的發展など望むべくもない。個々の国民が社会性と職業技能を持った市民として育てられたことを、程度の差

こそあれ何らかのかたちで社会に感謝できる様な社会を築かない限り、真の意味での『政情の安定』や『人心の安定』を見ることはない。この意味において、『人材育成』は国家の安定的発展のための手段であると同時に、国家存立の目的であり、国家のあり方を評価するための一つの尺度であると言える。」^{注23}この考えは現在も有効であろう。

確かにポル・ポト時代の悲劇は重く暗い影をカンボディアの人々の心に残している。それを「貴重な体験」として前向きに受け止めるとは決して誰にも言えるものではない。しかし同時に起こってしまった事は元に戻せはしない事も歴史的事実であり、たとえ口には出さなくともそうした現実を踏まえつつ力強く立ち上がる以外に、カンボディア国民が今を生きる途はない。例えばかつてUNTACの駐留により、プノンペンを中心として巨大な消費需要が突発的に発生した。これはカンボディア経済(特に流通小売業)にとって「特需」であったが、同時に急激な通貨の「ドル化現象」(dollarization)も生じた。リエルは補助通貨となり、マネーサプライ管理による中央銀行の金融政策は何ら実効を持たなくなってしまった訳である。しかし数年の後、ドル化した同国経済は、1997年当時のアジア金融危機におよそ何らの影響も受けないという望外の強みを発揮したのである。こうした事例はしょせん怪我の功名、ないしは不幸中の幸いとして片付けられる類いのものかも知れない。しかし、そうした歴史上の偶然が幾つか重なり合って、ある種の不幸が幸運へと転化し、国の繁栄の少なくとも契機となった例があることもまた心に留めておく必要がある^{注24}。

カンボディアの様々な開発の局面において、急いではならない、あるいは急ぐことの出来ない理由は他にもある。その最たるものは地雷である^{注25}。「悪魔の発明」とも言われ、意図的に殺傷力を抑え、負傷した兵士を看護するために他の兵士も後方に退がらざるを得ず、敵の戦力減少を図るには恰好の兵器として対人地雷は存在する。素材にプラスチックが使われる様になって以降、コスト的にも安価となり、対人地雷は一層世界的に「普及」していった。ポル・ポト派がタイ国境周辺の山岳地帯を拠点としていたために、北西部遠隔地を中心として無数の地雷がポル・ポト派、政府軍のいずれによって

も埋設された。被害は兵士のみならず、特にボル・ポト派が瓦解した昨今では、埋設地雷の多くが付近住民の生活圏にあるために、農作業の行き帰り、山中での狩猟採取の最中に農民が被害にあうケースが大半を占める。近年減少傾向にあるとは言うものの、国内全体で累計4万人にのぼる被災者が存在すると言われている^{注26}。地雷除去作業の実施組織としては、UNTAC時代より端を発するCambodia Mine Action Centre : CMAC^{注27}が精力的な活動を続けているが、未処理埋設地雷の数は未だに400万から600万個とも言われ、住民が安心して生活を送ることの出来る環境を築くには気の遠くなる年月が必要であるとされている^{注28}。就労人口の70%、GDPの43%を占める農業はカンボディアの基幹産業であり、さらに内戦の終結により余剰兵力を動員解除した後に、元兵士を吸収する地域は農村部が中心となることを考え併せると、地方部での地雷撤去作業は、たとえ犠牲者の数は減少傾向にあっても、これまで以上に熱心な継続性が要求されると言える。

UNTACの時代以来、兵員の動員解除 (demobilization) は積年の課題である。特にボル・ポト派の脅威が去った現在では、ただでさえ逼迫した国家財政の負担を軽減するためにも (軍事支出は経常予算の4割を超える^{注29})、demobilizationプロセスを成功裡に進めることは最重要国家課題の一つである。しかしながらその実施は困難を極める。先ず兵士の多くが少年時代から強制徴用された者であったり、ボル・ポト時代を生き延びた無教育な世代に属しているため、特種技能や知識を要する職業はもちろぬ、農作業に従事する事もままならない^{注30}場合もあるという点である。また、食糧支給がやっと確保されていた状態で兵役に就いていた者も多く、社会復帰に取りあえず必要な資金も技術も欠落しているのが実情である。安定した平和状態を築くためには、一連の武装解除、動員解除、社会復帰といういわゆるDDR (disarmament, demobilization and reintegration) パッケージの成功が必要であるとするのが平和構築理論の通説であるが、カンボディアにおけるプログラムはまだその緒に就いたばかりであり、今後の推移を注意深く見守る必要がある。

Cambodia Veterans Assistance Program: CVAP (第1次) は1996年に計画・策定され、

実施準備にまで当たっていたところで1997年政変によりなし崩しの中止を余儀無くされた。再び第2次CVAP実施が検討され、その内容が発表されたのは、ボル・ポト派が既に完全崩壊した1999年2月の対カンボディア支援国会合 (東京開催) の時点であった。14万人にも及ぶと見られていた国軍総兵員 (投降した旧ボル・ポト派兵士を含む) のうち、2002年までに段階的に合計3万1500人を削減し、平和裡に社会復帰させることを骨子としている。プログラム全体の予算総額は約4500万ドルと見積もられ、昨年終了したパイロット・プログラムには220万ドルが計上された。本プログラムの背景には常に世界銀行の資金・技術支援があり、本件の成功が世銀コンディショナリティの一要素としても位置付けられている^{注31}。2000年8月、プログラムの最初段階である除隊登録及びパイロット・フェーズが終了し、約1500名の兵士が袋詰めの米150kg、缶詰、生活用品そして240ドル相当の現金という「社会復帰支度セット」一式を受け取って退役手続きを済ませた。現段階で登録名簿に記載された兵員総数は約15万6000人で、そのうち名前のみで本人が実在しない、いわゆる「幽霊兵士」(ghost soldiers) の数は約1万5500、また女性退役軍人省に移管される寡婦9500名を除き、最終的に3万1500名の動員解除終了後の国軍総兵員数は9万9500名になるものと計算されている。

民間への銃器の蔓延が深刻であるカンボディアにおいては、本件プロセスについては慎重の上に慎重を重ねて成功に導く必要がある。無論兵士の登録段階で携行兵器提出をID発行との交換条件で義務付けても、それ以前に武器を横流ししていたり、秘匿されたりしては武装解除の意味を成さなくなる。しかし、あらゆる機会を捉えて粘り強い活動を続けて行かなくては、国全体に溢れる銃器の削減は為し得ず、カンボディア社会の安全保障は永遠に達成されないのである。ドナーにしても、危険と手間を伴う割には国際的にも国内的にもappealingではない面を持つ武器回収プロセスへの支援は及び腰になる国/機関が多いことは否定出来ない^{注32}。しかし、先にも見た民心の状態 争乱や人の死への一種の不感症、そして根強い政府への不信感 は、常に身近にある武器と貧困によって一層悪化させられているという悪循環を、どうに

かして断ち切る試みを（特効薬的解決法はない事を認めながら）諦めずに継続する姿勢が、カンボディアの社会・経済・政治全ての分野における発展と平和を期する上での必要条件として求められていると言えよう。

4 結びにかえて 日本：真のトップ・ドナーとしての条件

金額上最大の援助国として日本のカンボディアにおけるプレゼンスは大きい。1994年から1998年にかけて、カンボディアのODA純受取額における二国間援助ベースで30.2%、国際機関等多国間援助も含めた総額ベースでも21.1%のシェアを我が国ODAは占めている^{注33}。その事実が反映しているとは必ずしも断定できないが、筆者が現地での調査経験並びに国内外の援助関係者から風聞する情報から判する限り 社交辞令を多少割り引いたとしても、日本の援助に関する評価はすこぶる良好である。カウンターパートである現地政府機関は日本の意向を努めて斟酌し、政府要人も日本の援助関係者に対してはきわめて丁寧な、時には明らかに高い優先順位を日本に与えていることを他国にすら顕わにした対応をし、かつ個人的な交際のレベルで胸襟を開いた話をする機会も多い。また、UNTACの実施や対カンボディア支援国会合主催などにおいて常に積極的な役割を演じ、国際政治の表舞台において戦後初めて主導的立場を取り続けている継続的努力も、当然ながら日本の存在感と影響力をいやが上にも高めている。

しかしながら、カンボディア側からは滅多に聞かれることはないものの、日本側関係者の間では 我が国援助の有効性がある程度認めつつも同時に 自己批判の弁が絶えないのもまた事実である。

その最たるものに、我が国援助の定見 少なくとも長期的展望に基づく支援計画 の無さが挙げられる。無論この点は単年度予算主義の弊害や現地サイドへの権限移譲が不足しているとの指摘とも絡み、多年にわたり幾度となく論じられてきた点でもあり、今さら敢えて言上げるまでもない事項であろう。また、その認識に基づき、外務省並びにJICAは国別の援助政策 / 事業実施計画策定を近年開始している事も周

知の事実である。

それでもなお現実は我が国ODAの有効性を広く知らしめるに至っていない。

援助の有効性をどう評価するかについても諸説あり、たとえ「日本謹製」の御墨付きが各プロジェクト / プログラムに堂々と明示されていなくとも、「陰徳を積む」ことを良しとして、カネと人手を出しても一切の口出しや自己宣伝はしないという方策もあり得る。しかし、ODAを外交用具として自国利益の実現のために充分に活用し、かつスポンサーである納税者に対するaccountability（説明責任）を果たそうとする姿勢から鑑みれば、ODAのvisibility（見栄えの良さ）の問題は避けて通れない。国会やメディアをはじめ、およそあらゆる機会を通じて日本国民がこの点について議論を重ね、最終的にODAについては「陰徳を積む」ことが是であり、カネの威光を笠に着ることは厳に戒めるべきであると決議すれば別だが、年金財源の不足や巨額の赤字国債発行に悩む現実を踏まえれば、やはり我が国の国際政治的・経済的プレゼンスを一層高めるために（1）援助受入国における宣伝効果と、（2）将来の経済効果として跳ね返ってくるだけの市場環境の整備にODAがどれだけ役立っているかという視点をないがしろにする訳にはいかない。（筆者が前項で触れた事柄：「カンボディアの長期的幸福という視点から、拙速の開発を急いではならない」という主張とは、本項における文脈は隔たり、場合によっては相矛盾する点がある様に受け止められるかも知れない。事実論理的にはそうである。前項における立論は「カンボディアの視点に立ったカンボディアの幸福を探る方途」を探っていたのに対し、本項では別にドナー、それも我が国の利害に立ってものを言っているのである。開発援助はドナーと受入国の双方が参加して成立する営為である。カンボディアが鎖国的孤立を以て国家経営を果たし得るのであれば、諸外国への斟酌は不要であるが、それは不可能であることは先にも述べた。駆け引きや妥協といった外交的副産物を当然のものとして受け止めつつ、双方の「幸福」の達成なくしては「平和」は 途上国の国内にも国際的にも 成立し得ないのである。）

具体的には例えばdemobilizationプログラムとの絡みである。本件を（地域ではなく）テ

マとして担当するのは世界銀行本部のPost Conflict Unitであり、主財源は同じく世銀のPost Conflict Fundである。我が国の拠出分への依存度の高い同基金を用いた援助プログラムに、我が国の「顔」が見えない、と偏狭なナショナリズムを持ち出すつもりは全くない。問題は、その世銀の動きに対して、最重要スポンサーの一人である日本がいかに有機的・整合的な方針を以て協力体制を布いているかという点にある。無論、DDRの第1段階である武装解除すら完了していないカンボディア国軍のdemobilizationを、最終的には各兵員の社会復帰を成功裡に終了させるところまで面倒を見るには、膨大な資金投下と、何よりdemobilizationをシステム化して運用するだけの人的側面の支援が不可欠となる。例えば兵士への支度金支給が危険であるという判断に基づくならば^{注34}、除隊兵士への直接支給額を極力抑え、そこでプールした金額を基にtrust fundを創設し、兵士の居住する地域開発の原資とする。さらにその基金を証券化し、各兵士に証券を給付することによって、個々の兵士を「資本家」としつつ地域開発への参加意識を持たせるといった方法も考えられる^{注35}。しかしこれだけの基金の運用と地域開発、そして一方で動員解除プログラムを同時進行で実施するには、UNTAC並みとは言わないまでも、ドナーからの相当な人的レベルの支援が不可欠となる。これだけの壮大なプログラムを、日本世銀を中心に、多くの二国間及び多国間ドナーに対して働きかけ、調整を取りつつ包括的に進めていくことは現実的に困難である。また、我が国が平和構築支援のためのODAという点においては、国内の法律も含む体制整備が未だ整っていない事によって、自ずから対応可能な支援には限界がある。特に交戦中にはないと言うものの、武装勢力を直接相手にする武装解除のプロセスにおいては、こともまた明らかである^{注36}。さらに、我が国援助の内輪の文脈：認可権限の仕切りが問題を輻輳させている。国際金融機関としての世銀への援助政策決定権限を持つ財務省と、在外公館を通じ国家への二国間援助を取り仕切る外務省との間の政策調整のギャップがある。両省のみならず他の省庁との政策的連携が切望されることは言うまでもない。

先日、(財)国際開発センターが事務局をつとめる日本評価学会が設立されたが(2000年9月)

開発援助の有効性と効率性を考えた場合、本稿での議論においても「評価」の問題は重要となる。すなわち、開発援助政策評価の中に「日本としての支援政策の一貫性・整合性」が確保されているかどうかを、重要な観点として取り込むべきである。また、有効かつ効率的援助の執行を目指す場合、我が方及びカウンターパートにおける政策立案並びに実施を担当する個々の組織・人材の実績評価にまで踏み込む必要がある。

以上諸々の制約条件が存在する事を承知の上で、なおかつ我が国援助を効率的な外交用具として役立てるために、「外交政策という大樹の下に、各地域及び各途上国への戦略的援助方針を一貫性と整合性を以て体系的に組み込む」努力を今後も望みたい。特に平和構築支援という、きわめて分野横断的で、紛争後途上国を相手にするという特殊環境下、戦争によって負った心の傷に苛まれる人々が常態として存在する環境は、それだけで平時の開発援助環境とは異なる

での困難な事業を成功に導くためには、ドナー間、そして一箇のドナー内部の組織間における、可能な限り無駄を省いた政策協調が不可欠である。紛争は人間とその社会の様々な局面を、時に明白に、時に目に見えぬ形で破壊していく。社会の外部からの来訪者がそうした破壊された場所において、些かなりとも復興のための貢献を果たし得るとすれば、「何を変え、何を変えざるべきかを峻別する冷静さと知恵」を有している時に限られると言っても過言ではない。その際にもし自身や自身の属する組織の利害にとらわれ、援助目標がきわめてフラグメント化していったとしたら、多面的に破壊された社会・経済・政治そして人心は、そうした援助のあり方を容易に呑み込んで無効化するであろう。

こうした国際開発援助の現状にあって、世界銀行によって近年主導されている貧困削減戦略(Poverty Reduction Strategy: PRS)プログラムの試みは、各参加者が明晰な自覚を以て運用に臨む限り、真の意味におけるドナー間調整を果たし得る一つの機会であると言える。それはセクター・プログラム・アプローチ^{注37}やコモン・バスケット・ファンド^{注38}などの新しい援助スキーム概念に単純に寄り添うものではなく、ドナーが個々の支援政策を互いに「情報公開」しながら、なおかつ地元政府や地域住民の参加

も促しつつ、共通の「大政策」を開発対象セクター毎に造り上げようとする可能性を拓くものである。カンボディアの現状は残念ながら、日本を代表とする特定ドナーの従来型援助による個別影響力が強く、ドナーが喧々々々の議論を繰り広げつつ、地元も巻き込みながら開発方針を策定していくという状況には程遠い。また、他の多くの途上国においても、特定のセクターを特定の有力ドナーが仕切るという「利権争い」が前面に出て来ているところが多く、「政策の共有化」という最も肝腎な部分がないがしろにされている傾向がある。

本項の冒頭にも述べた様に、各国及び各援助機関の利害というものを我々は現実のものとして受け止める必要があり、その利害関係者の「幸福」の達成も、援助案件の成功を形成するための一要素であることを認めねばならない。同時に、平和構築という、場合により危険で多様かつ根深い問題に向き合わねばならない事業を国際開発援助の対象とする場合、その各ドナーの利害を超えた協調も同時に求められるという矛盾。これはまた別の利害の相克であるを、我々は前向きに理解し、様々な次元における利害に向き合い、苛立たず、相克を調停しつつ事業推進に当たる必要がある。

以上、カンボディアにおける平和構築プロセスについてそれが現在も進行中のプロセスであることを改めて認識しつつ概観した。そして、我が国においてははまだ多くそれを実行に移す政治的判断があるか否かは別としてそのプロセスの支援に果たし得る役割と課題があることも確認した。言うまでもなく、本稿における論説並びに何らかの意見表明については、決して日本政府や関連公共機関はもとより、(財)国際開発センターの見解を代弁するものではなく、ひとえに筆者の個人的視点に基づくものであり、全ての責めは筆者に帰すべきものであることをお断わりしておく。

最後に、本稿をまとめるに当たって、創設時より筆者のオブザーバー参加を認めて下さった国際協力事業団(JICA)事業戦略調査研究会「平和構築 人間の安全保障の確保に向けて」座長・黒澤啓氏(企画・評価部 環境・女性課長)及びカンボディアにおける動員解除プロ

セスや地雷除去支援活動等に専門的な分析を加えられた小向絵里氏、戸田隆夫氏、そしてカンボディア現地にて貴重な御助言を頂いた松田教男JICA事務所長、黒田和秀氏(世界銀行Post Conflict Unit上級専門家)、Mr. Sok Chenda, Secretary General, The Council for the Development of Cambodia: CDC(当時)、Mr. Kao Kim Hourn, Executive Director, Cambodian Institute for Cooperation and Peace: CICP等、内外数多くの関係者/専門家諸兄姉に対し、その御提供頂いた情報、御指摘並びに討議の成果なくしては本稿は成立し得なかった点、略儀ながら多大なる感謝の意を表させていただきます。

注

注1 「カンボディアは1964年以降、社会主義体制に移行し、ベトナム戦争では北ベトナムの解放戦線側を支持した」とする説も国際政治経済分析において有力である。しかしここでは(シアヌークの採った外交方針の政治学的分析が本稿の主旨ではないため、詳しい理由の記述は省くが)、シアヌークが東西対立の冷戦下に独自の時に理解に苦しむ、奇を衒った印象を与えることは否めないが、全方位外交を展開していたとする論説を採るものとする。

注2 子が親を告発・断罪することも稀ではなく、村の寄り合いとも言うべき「人民裁判」において動議が即決されるや、被告は一晚のうちにこの世から姿を消すこととなった。勿論、過酷な強制労働のさ中に、ろくに食糧も医療薬剤も与えられず死んで行った人々も多い。

注3 地方に「下放」された知識人や中産テクノクラートだけでなく、中央でも反体制的と見なされた人々は次々と強制収容所に収監され、酸鼻な拷問の末に虐殺された。当初はポル・ポトの信奉する原始共産主義の理想にそぐわない人々の尋問・矯正を意図していたものが、最終的にはただひたすらに拷問・殺戮をそれも効率的に繰り返すことを目的とするように変質していった。プノンペン市内にあるトゥール・スレン(Tuol Sleng)収容所はその代表的存在であり、現在は博物館として往時の惨禍を今に伝えている。

注4 また、ベトナムの最重要政策課題は、ド

イモイ（刷新）等、国内経済開発の分野に明らかに移行していた。

注5 古くからの住民及び当時からカンボディア国内で様々な支援活動を続けていた地元並びにJVC（日本国際ボランティアセンター）など国際的なNGOへの聞き取り調査に基づく。

注6 「独立、中立、平和的及び協力的なカンボディアのための民族統一戦線」（原語クメール語）。

注7 カンボディアの1998年度予算総額（歳出ベース）は約390億円（US\$ 1 = ¥110. とした場合）であり、同年度の東京都青梅市の一般会計予算額とほぼ同じである（The Economist Intelligence Unit, *Country Profile: Cambodia, Laos 1999 - 2000*, p.29.及び青梅市ホームページにおける財政情報<http://www.city.ome.tokyo.jp/07.htm>参照）。また、同年における純ODA総額は約371億円（為替レートは同じくUS\$ 1 = ¥110. と仮定）にのぼり、ほぼ国家予算総額に拮抗している（OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1994 - 1998*, (2000), p.113.）。

注8 経済官庁である経済財務省、中央銀行、そして援助受入窓口であるCDC（Council for the Development of Cambodia）などの閣僚ポストを巡っては激しい綱引きが陰で（時には公けに行われていた。さらに（残念ながら）LLDCには当然の事として、公共行政資金運用を巡る汚職・流用（corruption）も深刻な問題として指摘されている。

注9 軍事的に劣勢であったFUNCINPECは、ボル・ポト派の軍事力を取り込もうと画策し、独自の和平交渉を進めてきた。その点を強く懸念した人民党との関係は日を追って険悪となった。他にも様々な要因はあるが、このボル・ポト派との関係及び援助資金等を巡る利害対立が1997年7月における武力衝突の直接原因であるとされている。

注10 フン・セン第2首相はヘン・サムリン政権時代より友好関係にあるヴィエトナムに援軍を乞い、ラナリット第1首相は事前に不穏な情勢を察知して国外へ逃亡したというのが大方の見解である。従って、前線の兵士はともかく、両首領にとって本政変は「既定の事実」であった可能性が高い。

注11 元FUNCINPEC幹部。急進的自由民主主義擁護者として知られ、1994年には政府高官の汚

職を公然と批判した事により、財務大臣の職を解かれる。1995年にサム・レンシー党を創設。以後も一切妥協のない政府批判を繰り返し、人民党首フン・センによる暗殺の謀議も一部メディアにより伝えられている。

注12 特に平明かつ簡略にこの説が語られているテキストとして、Amartya Sen, "Will There Be Any Hope for the Poor?," *TIME*: Vol. 155, No. 20, (May 22, 2000)がある。

注13 Mr. Sok Chenda, Secretary General, The Council for the Development of Cambodia: CDC (当時)及びHRH Prince Sisowath Sirirath, Co-Minister, Ministry of National Defense, The Royal Government of Cambodiaへの取材（1999年2月）そしてJICA「カンボディア国別援助研究会（第6回）」（2001年1月19日）における今川幸雄元駐カンボディア特命全権大使の発言に基づく。

注14 1993年9月、UNTACが活動を終了するのと同じくして施行されたカンボディア王国憲法には、計画経済から市場経済への移行が明記されている。なお、国民一人一人の福利厚生への配慮も国家計画の中で謳われているが、現実には外国ドナーに配慮した「作文」の域にとどまり 政治意識を持つ数少ないカンボディア市民の大半も「人権の尊重は国全体が『食べる』ようになってからだ」という意見を口にする、社会開発の実現については今後の課題である。

注15 UNTACは、国内の統治権を一時代行する形で、カンボディア政府に代わる政治的権威として君臨していた訳であり、いわば「政治開発援助」という他にあまり類例を見ない支援を行っていたと言える。本文中にも触れた様に、明石康UNTAC特別代表が「一日100万ドルの壮大な実験」と述べた理由もこの点にある。また、停戦には合意しても、武装解除には応ぜず、総選挙もボイコットした上に武力による脅迫と妨害を繰り返すクメール・ルージュの存在も、間断ない監視を念頭に置いた継続的援助のあり方を必要としたと言える。

注16 ここ数年におけるプノンペン市内の生活水準では、家族5人（プノンペンでは平均的世帯である）を一月養うには200～300ドルの現金を必要とすると言われる。公務員給与は絶対額が少なく、よく遅配する事も考え併せると さらに失業者対策もあって、政府がなかなか公務員

削減を実施に移せず、個人給与の絶対額増加は到底望めないことも含め、厳格な職務遵守を期待すること自体が無理であり、仮に厳格な取締りを行なったとしても、何ら行政の向上につながるどころは無いとすら言い得るであろう。また、多くの閣僚は 外国人の公式訪問は別として 何かしらの面会申し込みを受ける度に、必ず「面会料」を請求する。ちなみに7月政変の頃のラナリット第1首相(当時)の面会料の相場は2000ドルだったと伝えられている。こうした(場合によっては収賄となりかねない)収入が取り締まりの対象とならず、各省の長がそうした収入を得ている状況下では、組織の下で働く中堅以下の官僚に「ひたすら職務に精励する事」を強要すること自体が矛盾しているかも知れない。

注17 経営管理学 (business administration) の世界では、「縁故入社は将来のビジネス利得を先取りするための比較的確実な投資の一態様である」とする説もある。

注18 フランシス・フクヤマの『歴史の終わり』(Fukuyama, Francis, *The End of History and the Last Man*, (New York: Free Press, 1992)) における、冷戦終結後の米国・西欧型自由民主主義の世界普遍的理念としての君臨の主張などがその最たる例である。

注19 元来意見表明の明確な政治家で、演説やインタビュー等多くの機会に自説を展開している。最新の文献資料としてはLee, Kuan Yew, *From Third World to First: The Singapore Story, 1965 - 2000*, (New York: HarperCollins Publishers, 2000) が挙げられる。

注20 2001年2月12日付讀賣新聞朝刊。

注21 この問題はアジアあるいは途上国にのみ限られていない。EU諸国市場ではロシアン・マフィアの資金洗浄(マネー・ロンダリング)後のアンダーグラウンド・マネーが猛威を振るっている。欧州における経済統合が急がれた結果、それに追いつかない政治統合、そして司法統合の間隙を衝かれた形となっている。

注22 異邦人の感傷は当然割り引いて考える必要がある。また、加害者の暴力的情念に満ちた殺伐を感じた訳でもない。しかし確実に物理的/社会的暴力を受けた末の精神の障害は、個人・社会の此処かしこに見て取れたのは事実である。

注23 (財)国際開発センター『通商産業省委託 平

成7年度総合開発計画調査 アジア太平洋地域における人材育成基盤整備総合調査』(1996年3月) p.121。

注24 例えば戦後日本経済にとっての朝鮮戦争特需である。その「特需」が無くとも日本経済は自力更生を果たし得たかも知れない。また何より、戦争の勃発は寧ろ本来あって欲しくない類いの出来事であったかも知れない。それでも戦争が起きたことは事実であり、その「起きてしまった事」を契機に、日本経済が第2次世界大戦後の荒廃からの立ち直りのきっかけを掴んだこともまた事実なのである。

注25 地雷除去については、当然ながら急務である。ここで言う「急いではならない」という意味は、(文中後でも触れる様に)急ぎたくても急げない地雷撤去作業の桎梏が、カンボディアにおける農村開発の進展を「急いではならない」ものとしている事を指している。

注26 Cambodia Mine Action Centre (CMAC) 資料による。年間被災者の数は、1997、1998年には1700人を数えていたものが、1999年には1000人台、2000年上半年期には500人を割るところまで低下している(DMO Cambodia, *Cambodia Monthly Mine Incident Report 2000*)。

注27 1992年、SNCにより創設。当初は任意団体であったが、UNTAC終了後、国家機関として改組された。地雷除去以外の活動としては、不発弾処理や地域コミュニティへの注意喚起・宣伝活動、地元住民との協力の下での地雷埋設情報収集などが挙げられる。CMAC所長は政府内役職序列としては閣僚級の扱いを受ける。

注28 熟練度にもよるが、地雷撤去はすべて手作業であるため時間が掛かり、散布型地雷の開発と共にわずか1分間で1000個の地雷が敷設できる様になったのに対し、撤去個数は全世界で年間に10万個が限界であるとも言われている(「カンボジア地雷撤去キャンペーン」ホームページより。<http://homepage1.nifty.com/cmcc/>)。

注29 1998年度実績。

注30 ポル・ポト派占拠地域内において農作業にも従事していた、言わば屯田兵は除く。

注31 当初予定されていた各兵士への配付支度金1200ドルという数字に対し、多くのドナーより疑問の声が寄せられ、一律240ドルという水準に落ち着いた。それ以来、世銀は自らの「調整機能」(coordinatorship)と、地元カンボディアの自

主性 (ownership) をあくまで強調している。なお、本項における出典は、主として1999年2月対カンボディア支援国会合配付資料、The World Bank, “Project Concept Document on a Proposed Credit of SDR (US 15 Million Dollar Equivalent) to the Kingdom of Cambodia for a Demobilization Project,” (December 6, 2000) *Phnom Penh Post*, “World Bank Denies Demob. Process Corrupt,” (November 24 - December 7, 2000)、同 “The Day after Demob.: Old Soldiers Find Themselves Left High and Dry,” (November 10 - 23, 2000) *The Times of India Online*, “Cambodia Completes Pilot Demobilization Plan,” (16 July 2000, <http://www.timesofindia.com/>)による。

注32 我が国はPKO法や緊急援助体制整備との絡みもあり、この分野における積極的活動は、カンボディアに限らずいまだ展開されていない。また、武器輸出が貴重な外貨獲得資源である諸国や国内における武器統制が政治問題化している諸国においても、他国での武装解除支援は積極的に取り組みたい話題ではないこともまた明らかである。

注33 OECD, 前掲書、p.113. 第2位のフランスの数字がそれぞれ12.7%、7.6%であることを考え併せると、群を抜いて多額の支援をしていることが分かる。

注34 それまでの生活環境・習慣に照らしてみた場合、賭博や酒、女に全て費消し、今後の生活資金とはならず、家族をも窮迫の状態に追い込む恐れがある。

注35 1999年3月、先に記したCDC事務総長Mr. Sok Chendaへの現地取材に基づく。

注36 この点における論説は、本号掲載の黒澤啓氏(国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課長)執筆の論文に詳しい。

注37 1990年代半ば以降、英国国際開発援助庁(DfID)等を中心として検討が繰り返されている新たな援助態様。冷戦後の先進国の「援助疲れ」の潮流に鑑み、「援助の効率性」という観点から、多くのドナーによる援助重複を回避すべく、対象被援助国の各セクター毎に支援戦略を策定しようとするもの。多くの場合、「援助資金の効率的運用」という目標とも関連して、コモン・バスケット・ファンド方式と抱合せで論じられる。

注38 (上記参照)なお、セクター・プログラム及びコモン・ファンドに関する詳細な資料としては、Peter Harrold and Associates, *The Broad Sector Approach to Investment Lending - Sector Investment Programs*, (The World Bank, Africa Technical Department Series #302, 1995)等が挙げられる。

参考文献

(本文中において引用特記なき参考文献は以下の通り：

- Brown, Frederick Z., and David G. Timberman, ed., *Cambodia and the International Community: the Quest for the Peace, Development and Democracy*, (New York: Asia Society, 1998)
- Kao, Kim Hourn, and Jeffrey A. Kaplan, *Dynamo or Dynamite?: Cambodia & Future in ASEAN*, (London: ASEAN Academic Press, 1999)
- Kevin, Anthony Charles, *Cambodia and Southeast Asia*, (Canberra: Strategic and Defense Studies Center, Australian National University, 1999)
- Reichler, Luc, and Thania Paffenholz, ed., *Peacebuilding - A Field Guide*, (Boulder, Colorado: Lynn Reinner Publishers, 2001)
- United States Congress, “Cambodia, Post Elections and U.S. Policy Options: Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations,” (Washington: U.S. G.P.O., 1998)
- Kingdom of Cambodia, *First Five Year Socioeconomic Development Plan 1996 - 2000*, (Phnom Penh: The Royal Government of Cambodia, January 1997)
- Ministry of Economy and Finance, *Macroeconomic Management 1994 - 2002*, (Phnom Penh: The Royal Government of Cambodia, April 05, 2000)
- The World Bank, *Memorandum of the President of the International Development Association and the International Finance Corporation to the Executive Directors on a Country Assist-*

ance Strategy of the World Bank Group for the Kingdom of Cambodia, (Washington: The World Bank, Report No.: 20077 - KH, February 7, 2000)

- ・今川幸雄著 『カンボジアと日本』、連合出版、2000。
- ・藤本亜弓著 『カンボジア トンレサップ河畔にて』、東洋出版、1998。
- ・下川裕治・中村正人著 『戦無派日本人のカンボジア』、徳間書店、1994。)

執筆者紹介 (五十音順、敬称略)

大川 晴美 (おおかわ はるみ)

- ・国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課 課長代理
- ・専門分野：開発経済学、国際関係論
- ・1985年に国際協力事業団入団。青年海外協力隊事務局、研修事業部、フィリピン事務所、東京国際研修センター、林業水産開発協力部等を経て現職にいたる。上智大学大学院外国語学研究所国際関係論専攻(修士)修了。

木山 啓子 (きやま けいこ)

- ・特定非営利活動法人 JEN 事務局長
- ・専門分野：難民・避難民支援、緊急救援
- ・1994年より同団体旧ユーゴスラビア地域、地域代表として難民・避難民支援活動に従事し、述べ14の事務所を統括、緊急救援から復興開発の多岐にわたる分野での事業を実施。事業の多くは国連難民高等弁務官 (UNHCR) 事務所、外務省、郵政省、諸財団などよりの委託事業。2000年7月より現職。米国ニューヨーク州立大学バッファロー校社会学大学院修士課程終了。

草野 厚 (くさの あつし)

- ・慶應義塾大学 総合政策学部 教授
- ・専門分野：政策決定論、経済摩擦の政治学的分析、日本の外交、アメリカ政治
- ・国際大学助手、東京工業大学助教授等を経て現職に至る。著書、著作論文を数多く執筆し、開発援助の分野においては『ODAの正しい見方』(ちくま書房、1997年)等が挙げられる。東京大学大学院社会学研究科博士課程修了。

黒澤 啓 (くろさわ さとる)

- ・国際協力事業団 企画・評価部 環境・女性課 課長
- ・専門分野：国際開発政策、平和構築
- ・1980年4月に国際協力事業団入団。外務省経済協力局政策課、在ポリヴィア大使館、国連開発計画 (UNDP) 事業政策評価局、国際協力事業団企画部企画課等を経て1999年4月より現職。1996年より、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、パレスチナ等の和平復興支援にかかるプロジェクト形成調査に従事。現在は、平和構築、環境、ジェンダー等のグローバル・イシューに係るJICAの政策立案、調整を担当。東京大学大学院修了(分析化学専攻)、青山学院大学大学院修了(国際経済学専攻)。

KURODA, Kazuhide (黒田 和秀、くろだ かずひで)

- ・Knowledge Management Officer, Post Conflict Unit, The World Bank
- ・専門分野：Humanitarian Assistance and Post-conflict Assistance
- ・Has sixteen years of experience in the provision of humanitarian assistance to complex emergency countries or countries struck by natural disasters. Some of the countries covered include Afghanistan, Burundi, North Korea, Armenia, Azerbaijan, Georgia, Persian Gulf Crisis, Mozambique and Rwanda. Organized with the Government of Japan, the World Conference on Natural Disaster Reduction held in Yokohama in 1994. Master of Business Administration, from McGill University, Montreal; Bachelor of Science from the University of Waterloo, Ontario, Canada. Studied also at l Universite de Paris II, France, and Delft Institute of Technology, the Netherlands.

Krishna Kumar (クリシュナ クマール)

- ・ Senior Social Scientist and Team Leader for Democracy and Humanitarian Assistance Sectors, the Center for Development Information and Evaluation, the U.S. Agency for International Development (USAID)
- ・ 専門分野 : Humanitarian Assistance, Transnational Cooperation
- ・ Prior to joining USAID in 1985, Dr. Kumar directed a program of studies and research on transnational economic cooperation at the East West Center, Hawaii. He is at present directing a series of multinational evaluation studies to analyze the social and political rehabilitation of war-torn societies and the role, which the international community could play in this process. He has completed studies on post-conflict elections, processes of social reconciliation in the aftermath of conflicts and the intrastate conflicts and gender issues. His most recent edited books are "Rebuilding Societies After Civil Wars" (1996) and "Postconflict Elections, Democratization and International Assistance" (1998) both published by Lynne Rienner Publications. His forthcoming book "After War: Women and Women's Organizations in Postconflict Societies" will be released in 2001.

高橋 一生 (たかはし かずお)

- ・ 財団法人 国際開発高等教育機構 国際開発研究センター 所長
- ・ 専門分野 : 国際政治経済分析、国際開発援助政策
- ・ コロンビア大学東アジア研究所研究員、ニューヨーク市立大学ラルフバンチ国連研究所主任研究員、経済協力開発機構 (OECD) 開発協力局主席事務官、事務総長室連絡調整課長、笹川平和財団参与等を経て、1996年10月より現職。2000年より(財)国際開発センター理事。
このほか、環境庁エコ・アジア委員、通商産業省産業構造審議会経済協力部会委員、外務省アセアン基金諮問委員会委員、通商産業省経済協力懇談会委員、早稲田大学非常勤講師、国際大学客員教授、東京大学大学院総合文化研究科客員教授、政策研究大学院大学客員教授、世界銀行国際顧問グループ・メンバー、ヨーロッパ評議会南北センター執行委員、21世紀のための世界水委員会委員等を歴任。2000年9月に世界の水問題に関する国際覧人会議、東京クラブを設立、共同議長。2001 - 2003年、アジア太平洋地域代表として国際開発協会の世界理事会メンバーとして選出される。コロンビア大学大学院政治学博士課程修了。

Nicole Janic Ball (ニコール ジャニック ボール)

- ・ Visiting Senior Research Fellow, Center for International Development and Conflict Management, University of Maryland, College Park
- ・ 専門分野 : 紛争の予防、解決、及び紛争時緊急支援等一連の平和構築活動に係る研究
- ・ Fellow, Overseas Development Council, Washington, D.C. (1991.8 - 2000.12) Consultant, OECD Development Assistance Committee (1998) Consultant, USAID/Office of Transition Initiatives (1998) Consultant, World Bank, Post-Conflict Unit (1998/1999) Consultant, World Bank, Public Sector Unit, Poverty Reduction and Economic Management Division (1999 - 2000) を経て、2000年12月より現職にいたる。

松浦 香恵 (まつうら かえ)

- ・ INTERBAND (インターバンド) 事務局長
- ・ 専門分野 : PCPB (Post Conflict Peace Building、紛争後平和構築)
- ・ 教員勤務の経験を活かし、青年海外協力隊員として「難民再定住・農村開発プロジェクト (カンボディア)」の初等教育支援に携わる。1998年カンボディア、1999年インドネシア両総選挙、1999年東ティモール住民投票の監視に参加し、1999より現職。「CIDA-NGO Peace Building consulta-

tion」(Ottawa, 2000.3),「PCIA (Peace Conflict Impact Assessment) 共同調査」(Guatemala, 2001.2) 等に参加。「平和構築」の分野でカナダのNGOと共同プロジェクトを行っている。立教大学文学部教育学科卒業。4月から一橋大学社会学部地球社会学科に進学予定。

山田 健二(やまだ けんじ)

- ・財団法人 国際開発センター 研究主幹
- ・専門分野：国際関係論、比較政治学、開発行政
- ・1991年に財団法人国際開発センターに入職。主にアジア諸国のカントリースタディをはじめ、軍事費と援助、参加型開発、中国の農村開発等、多くの調査プロジェクトを手掛ける。平和構築分野では、国際協力事業団委託「平和構築 人間の安全保障を求めて」の調査で、他のドナー、国際協力機関やNGOの動向を取りまとめた。また、ニューヨーク大学と米国社会科学研究委員会共催の「Pledge of Aid」プロジェクトの研究メンバーも務めている。

米澤 慶一(よねざわ けいいち)

- ・株式会社 ニッセイ基礎研究所 社会研究部門 副主任研究員
- ・専門分野：外交政策(地域専門：東南アジア、環太平洋諸国) 社会開発政策
- ・慶應義塾大学経済学部卒業後、外資系企業勤務を経て、タフツ大学フレッチャー国際法・外交大学院修士課程修了。1995年2月より2001年2月まで財団法人 国際開発センターに勤務。2001年3月より現職。UNTAC終了直後の外務省委託国別調査以来、カンボディア行きは10余回を数える。

編集後記

編集作業はオーケストレーションの仕事に似ていると言われる。確かに数有る優れた素材（楽団の場合、個々の楽器が奏でる音）を、ひとつの調和に向けて統べていく指揮者の手練は、編集子にとって理想とすべき羨望の頂きの彼方にある。

さて、IDCJ Forum本号の出来栄は、と振り返ってみるに、内心忸怩たるものを禁じ得ない。これほどの幅広い、かつそれぞれの専門分野において深い知識と経験を有する執筆者に恵まれ、開発援助 とくに我が国政府開発援助（ODA） にとって今まさに今後の指針を問われつつある新たなる地平とも言うべき心躍るテーマを与えられながら、各執筆諸氏の意図を十分に反映しつつ、それが最も有効な形で読者の理解へと伝わるような再構成を、幾分でも果たし得ただろうか、と自問するたびに長嘆息を強いられるのである。事ここに至って、もとより非才の編集子にそのような課題を見事に捌き切る能力など誰も期待はしていないのだから、「個々の力ある原稿をして己れを語らしめる」という当初の編集方針に立ち返るべきであるという声に素直に従うこととしたい。

なお、本号の成立は（財）国際開発センター企画広報室の堤華子、藪田みちる両氏の献身的努力によるところが大きい。末筆ながらこの場を借りて感謝の意を述べさせて頂く次第である。（米澤慶一）

IDCJ FORUM 第21号

2001年3月30日 印刷

2001年3月30日 発行

発行人 河合 三良

編集人 山田 健二、米澤 慶一、寺田 幸弘、堤 華子、
藪田みちる

発行所 財団法人 国際開発センター

〒135-0047 東京都江東区富岡2丁目9番11号 京福ビル

TEL 03-3630-6911 (大代表)

FAX 03-3630-8120

<http://www.idcj.or.jp>

© 財団法人 国際開発センター

Printed in Japan 印刷：三好印刷株式会社

ISSN 1341 - 9978



International Development Center of Japan (IDCJ)

(財) 国際開発センター

〒135・0047 東京都江東区富岡2丁目9番11号 京福ビル TEL : 03-3630-6911 (代表)