

## 平成19年度 第4回JBICI / BBL

### 「平和構築と開発援助」

2007年8月10日(金)

於：国際協力銀行開発金融研究所

#### 【報告者】

開発金融研究所 工藤正樹 専門調査員(平和構築担当)

#### 【趣旨】

「平和構築支援」はODA大綱において4つの重点課題のひとつに挙げられている。本BBLでは以下の3点を軸に議論を展開し、これら3本の「タテ系」に平和構築を巡る最新の学術・実務動向という「ヨコ系」を織り込みながら「開発援助から見た平和構築支援」の要点について報告を行った。

- (1) 平和構築(支援)は、何を目指しているのか
- (2) 平和構築支援は、通常の開発援助と何が異なるのか
- (3) 平和構築支援において円借款は有効か

JBIC 関係者ほか約 50 名が参加し議論が行われたところ、報告のポイントおよび質疑応答の概要は以下のとおり。

#### 【報告のポイント】

##### (1) 平和構築(支援)は、何を目指しているのか

- 平和構築は「紛争が再発しない社会や制度」を目指すもの。つまり、「単に紛争がない状態」だけではなく「紛争が再発しないような状態」を実現するもの。いわば、漢方薬で患者の体質改善を図るような地道な作業。

##### (2) 平和構築支援は、通常の開発援助と何が異なるのか

- 平和構築支援という文脈であっても、開発アクターが行うのは開発援助であることに変わりはない(配布資料1の「支援形態」を参照)。
- ただし、紛争に何らかの形で関係する地域に対する支援となるので、通常の開発援助とは異なる配慮が必要となる(=紛争配慮アプローチ)。それを具現化するための一手段が「紛争アセスメント・ツール」。すなわち、ドナーの視点からみた平和構築支援とは「開発援助 + (紛争配慮アプローチ)」
- 紛争配慮アプローチの要点は、開発援助が平和構築支援にもたらす正の効果を極大化し、負の効果を極小化すること(= do no harm )。

- 具体的な例をとしては、主に3つの形態が考えられる（試案）。
  - （形態1：通常の開発援助）通常の開発援助であるが、当事者の意図せぬところで支援が平和構築になんらかの影響を及ぼす場合
  - （形態2：直接支援）支援が平和構築支援に直接的に影響を及ぼす場合
  - （形態3：間接支援）開発援助の個々のプロジェクト目標（農村開発やインフラ整備など）が間接的に平和構築に影響を及ぼす場合
- 開発援助機関・国が行う「平和構築支援」の大部分はおそらく 形態1 か 形態3 に該当するものと考えられる。

### （3）平和構築支援において円借款は有効か

- 開発援助一般と平和構築支援の関係を考えると、たとえば「経済成長が紛争再発リスクを軽減」することについては統計的にも有意な検証結果が出ている（一般的な相関関係は認められる）。
- しかし、たとえば個別の現場で「経済成長が紛争再発リスクを軽減」するかどうかの実証は難しい。というのも、「紛争再発リスク」が軽減するかどうかについては、通常多くの要因が関係しており、それは複合的な因果関係構造になっているため（個別の因果関係の把握は、通常困難）。
- したがって、「紛争再発リスク軽減」という「結果」に対して、開発援助や経済成長などの「要因」が及ぼす影響のみを単体で特定化することは難しい。特に現場では紛争分析などにより、定性的に一応の因果関係を予測しているのが実態ではないか（それは、あくまで仮説の域をでない）。
- 「円借款の有効性」を 正の影響 と 負の影響 の双方から考察した場合、まず正の影響については、たとえば「経済成長が平和構築支援にも有効」という統計結果からも分かるとおり一般論としては有効であると考えられる（経済成長につながる有償資金協力の場合）。
- 次に 負の影響 を軽減する上での比較優位を考えると、比較的規模の大きい円借款の場合「面の支援」が可能である点がひとつの特徴ではないか。たとえばスリランカの事例では「特定地域のみへの支援が国内の格差感を拡大し、紛争が助長される可能性がある」と指摘されていたために、この点に配慮して広範囲に均霑（きんてん）的な支援を実施している。

（配布資料）

1. 発表資料
2. 配布資料1「表 平和構築支援に対する主要な開発援助機関・国の取り組み」
3. 配布資料2「代表的人物・著作・研究の『震源地』」 / 基礎文献

## 【意見交換の主なポイント】

### (1) 平和構築支援と通常の開発援助との違い

- 平和構築支援は「平和構築」という大目標に向けて、外交やPKOなど様々な手段のうちの一つと位置づけて考える必要がある点が、通常の開発援助との違いではないか。
- 「平和構築支援と開発援助の相違点」ということを考えると、着眼点が異なれば「相違点」も異なるはず。これはいわば、ひとつの対象に対して別の角度から光を当てているようなもので視点により複数の「相違点」が認められるはず。重要なのは、異なる角度から「照射」されたそれぞれの「違い」を把握していくこと。それにより相違点の本質が浮き彫りにされていくのでは。

### (2) 日本の平和構築支援と世界への発信

- 「平和構築」は日本が世界に発信すべき得意分野のひとつであり、日本には世界と共有すべき多くの知見があると考えている。そうした観点からベスト・プラクティス（好事例）を今後拾い集めていくべき。
- JBICの好事例についても今後、体系的にまとめて行く必要があると思う。

### (3) 平和構築支援と紛争配慮の視点

- 通常の開発援助との相違点を「通常とは若干異なる配慮が必要」という形で表現しているが、これは「若干」どころではないと思われる。
- 以前、紛争アセスメント・ツール研究の第一人者のひとりである Thania Paffenholz 氏と、この点を話し合ったことがある。その時に大変印象的だったのは「援助関係者は誰か人が死ぬまで do no harm の重要性に気がつかない」という彼女の言葉。また、彼女からは大型の道路案件で紛争配慮への対応を誤ったがために人身被害を出してしまった例を教えてもらった。インフラ案件といえども do no harm は無関係ではない。

### (4) 支援と3つの概念モデル

- プレゼン資料では3つの概念モデル案を提示しているが、通常の開発援助を実施しているプロセスの中で、その支援が平和構築に資する場合もあるのでは。概念モデルについては、さらに検討していくべき。

#### ( 5 ) 円借款と「面の支援」

- 「面の支援」を平和構築における「円借款の比較優位」という風に位置づけているが、大規模であるがゆえに「面の支援」が「負の影響」をもたらした場合の影響はひときわ大きいはず。この点はマイナス面としても捉えられるのでは。

#### ( 6 ) 「援助のギャップ」問題

- 以前、「緊急人道支援・復興支援・開発という時系列的な区分は開発援助業界ではすでに使われていないのか」という問い合わせを受けたことがある。今のところ日本ではこうした区分を使用しているが、「こうした区分が援助のギャップを生じさせる」として、すでに使用していないドナーもある。このように、まずは概念規定の問題から入るのも一案。

#### ( 7 ) 平和構築支援と周辺地域への支援

- スリランカでは北東部が係争地域となっているが、そこへの直接的な支援が難しい場合、周辺地域への支援を行うことになる。しかし、周辺地域における地道な開発努力がそのまま「平和構築」になっていく、というロジックは若干無理があるように感じている。平和構築支援として、2つのプロセスを確実に結び付けていくためには何かもうワン・ステップが必要ではないか。
- オックスフォード大学の Paul Collier 教授が最近、「発展途上国」といわれる国の中でも最底辺に位置する「もっとも貧しい 10 億人 (The Bottom Billion)」に着目した著作を発表した (Collier 2007)。その中でアフリカの内陸国の経済発展を促すための一方策として、「周辺国が発展すれば、波及効果で当該国の経済成長も押し上げる」という議論を展開している。これは、国家間の地域関係に着目したものだが、おそらく (上記のスリランカの事例のように) 一国内の地域関係にも適用可能な議論であると思う。

( なお今回の報告は個人の資格に基づくものであり国際協力銀行の公式見解ではありません )