

暴力的紛争の防止支援

Helping Prevent Violent Conflict

はじめに

暴力的紛争の広がりが開発と人々の幸せな生活に破壊的な影響を及ぼしており、国際社会は紛争防止と平和構築により強い関心を向けざるを得なくなっています。人々の苦しみ、民間人の犠牲者、難民の発生は戦争や紛争がもたらす結果の一部に過ぎません。戦争や紛争が生産、生計、インフラに与える影響は経済、環境、国家の正当性を損い、しばしば何十年にもわたる積極的な開発努力を台無しにしてしまいます。

冷戦後の暴力的紛争による犠牲者は500万人以上にのぼり、そのうちの95%は民間人です。世界の最貧国の3分の2以上は現在、紛争のさなかにあります。1980年から1994年に紛争に巻き込まれた国のおよそ半数はアフリカ諸国々でした（OECD Development Co-operation Report 2001第5章参照）。

また、紛争は持続不可能な債務につながります。約35の重債務貧困国（HIPC）は最終的にG7諸国の当初および拡充HIPCイニシアティブの債務削減適格国とされる可能性があるものの、そのうちの約12ヶ国（大半はサハラ以南アフリカ諸国）は、紛争の影響やガバナンスの問題のために債務帳消しの可能性が失われ、未だにHIPCイニシアティブが適用されずにいます（OECD Development Co-operation Report 2001第5章参照）。

OECD開発援助委員会（DAC）の「暴力的紛争の防止支援に関するガイドライン」は、この分野の政策立案者と専門家から成る「紛争、平和、開発協力に関するDACネットワーク」の7年にわたる活動に基づいたものです。本ガイドラインは政策の指針を示すとともに、以下の取り

組みを通じて暴力的紛争を防止するためのいくつかの基本的条件を強調しています。

あらゆる政府部門（開発協力プログラム、外交政策措置、貿易政策、国防など）において、紛争防止「レンズ」を統合し、「防止の文化」を育む。

戦争の政治経済学（汚職、犯罪行為、暴力的紛争の発生や恒久化に既得権を有している有力なグループや個人など）を考慮に入れる。

開発途上国がガバナンスおよび公的部門管理の不可欠な一部として、正当性とアカウンタビリティ（説明責任）を有する安全保障制度を構築することを支援する必要性に対処する。暴力的紛争状況に対する国際社会の影響力について、その可能性だけでなく限界も認識し、平和の推進と暴力の回避に向けて建設的に関与する。

社会が正義と和解という困難な問題に取り組むことを支援するとともに、女性や周辺グループを取り込んだ和平プロセスを支える。

地域的な協力や協議をサポートし、紛争の地域的側面に対処するとともに、地域的なアプローチや対応能力を強化する。

市民社会との連携を働きかける。比較的軽視されているのは企業（国内企業および国際企業）の果たす役割である。企業は暴力の防止や暴力につながる行動の回避に経済的、社会的に貢献できる。

ドナー間の調整を強化し、防止イニシアティブと暴力的紛争状況への対応を改善する。

「暴力的紛争の防止支援」は、紛争防止に関するDACのあらゆる指針を1冊にまとめたものです。パート1「暴力的紛争の防止支援：外部パートナーへのオリエンテーション」には、2001

年の閣僚声明と補足が掲載されています。パート2「21世紀初頭の紛争、平和、開発協力」は、1997年以降の最初の画期的な政策ステートメントとガイドラインから構成されています。開発担当大臣、開発援助を担当する機関のトップ、その他の高官は2001年4月、年次ハイレベル会合を開き、貧困削減と持続可能な開発を実現するための柱として紛争防止に取り組んでいく方針を再確認しました。この2つの指針は、1997年のデンバー・サミットと2001年にローマで開かれた外相会議において、G8により、開発協力が紛争防止と平和構築で果たす役割を高めていく上で重要であると認められました。

本政策フォーカスは、紛争防止に関する指針を策定し、紛争関連の開発支援への関心の高まりに応えるために、1995年以降行われてきた広範な作業の主要な結論を紹介するものです。本指針は、ドナーが紛争関与国や他の省庁と共同作業を進める際の手引きとなります。本指針は国際社会が援助や支援を調整する際に役立つとともに、開発途上国の政府、市民社会組織、企業のパートナーへのガイドとなります。DACの2002年と2003年の活動において、開発戦略をいくつかの種類の種類に適用する方法が模索される予定です。

囲み1：影響アセスメントと防止

紛争リスク・脆弱性分析と影響アセスメントにおいて、ある国が重大な紛争の危機に瀕していると思われた場合、外部の活動を以下の領域に集中させることで好ましい結果が生じると見られている。これらの活動の中には開発協力も含まれる。多くの場合、各国政府の活動を一致させることが求められる。

DACの「紛争、平和、開発協力に関するラテンアメリカ協議」では、紛争防止に関して次の点が指摘された。

外部の関係者は、紛争が変化する模様を知り、分析することによって、建設的な関与と暴力防止への支援をより効果的に行うことができる。

紛争は社会的変化の正常な一部分である。反対や異議申し立てのための正当な場を確保しておけば、社会が暴力に訴えないようにすることができる。社会にある対立的な傾向を抑圧すべきではない。人道法や人権規範、またそれらと地方の伝統的価値システムとの関係についての情報を広めることは、各集団が暴力行為を減らし、すべての抗争当事者のアカウントビリティを高めるための創造的措置を確立するのに役立つ可能性がある。チアパスの例からわかるように、暴力への文化的抵抗は戦争を和らげ、多くの人々を暴力に訴えないようにすることに貢献できる。

市民性や平和と社会連帯の文化を奨励することは、防止への投資となる。これはあらゆるレベルの正規及び非正規の教育を通じて行うことができる。

犯罪化、汚職、そして暴力の温床となる経済活動の出現は、「人間の安全保障」問題を引き起こし、ひいては国の安全保障を脅かす。代替の選択肢を拡充すれば、こうした傾向は抑えられるかもしれない。

非合法的な経済活動や非合法的な貿易ルートはしばしば紛争を長引かせるとともに変容させる。例えば、コロンビアでは暴力的紛争に麻薬取引が絡んでいることが、政治的和平交渉を極めて難しいものになっている。これらの非合法活動は、国内および国際的法規の重要性と処罰に関する情報を普及させることである程度は防止できる。

なぜ紛争防止は重要なのか

暴力的紛争とそれが人々の生活に与える破壊的な影響によって、開発協力を行う国々は決意を新たにして平和と紛争防止に取り組む必要性に迫られている。暴力的紛争を防止するために、社会は様々な共同体が国内的にも国際的にも平和的に共存できるような自主的な協力関係を築き上げなければならない。紛争防止¹は貧困削減と持続可能な開発にとって重要である。開発機関は今や、紛争の周辺ではなく、紛争の中で活動したり、紛争に働きかけたりしていくとともに、紛争状況に対処するには平和構築を活動の柱に据える必要があるということを認めている²。これは、紛争後の復興と再建に向けて短期的に集中して取り組むという従来の姿勢から一歩踏み出した、長期的な関与への重要なステップである。

効果的に平和を構築していくためには、開発機関は、紛争前、紛争中、紛争後において開発途上国のパートナーと協力する必要がある。平和構築と紛争防止を促進するためには、援助機関は自国の他の省庁や国際社会の他の関係機関と協力しなければならない。「防止の文化」と徹底的な分析（平和と紛争の影響アセスメントやシナリオ構築など）によって、ドナーは持続可能な平和を実現するための共同作業を強化することができる。紛争の防止と管理の実効性を高めるには、政策についても、明確で、整合性があり、包括的で、調整されたものにする必要がある。関連の政策領域としては、貿易、金融と投資、外交、国防、開発協力などが挙げられる。こうした課題に応えるため、開発機関はこのデリケートな政治的分野により深く立ち入るリスクを受け入れるようになっている。

経済的繁栄、社会的発展、環境の持続可能性

と再生が開発協力の主要な目標であるが、それには構造的安定が必要とされる。構造的安定³には、社会の平和、法律と人権の尊重、社会的・経済的発展という相互に補強し合う目標が包含される。構造的安定は、変化に対応し、平和的手段による紛争処理ができるアカウンタビリティのある安全保障制度を含め、ダイナミックかつ代議制的な政治構造によって支えられている。

平和構築への効果的取り組みとは

過去の経験と調査から、紛争防止のための基本原則がいくつか明らかになっている。これらの原則は、一般的な外部関係者、また特に開発関係者に以下を求めている。

国際社会が平和を推進し暴力を回避させる行動をとる可能性及びその限界を認識すること。

平和へのインセンティブを与える建設的な関与と創造的なアプローチを用いること。

利点を最大化し、意図せぬデメリットを回避するには、整合性があり一貫した政策と包括的な手段が重要であるという、大きな犠牲を払って学んだ過去の教訓を踏まえて行動すること。

所有権を確保するため、透明性を保持し、意図を伝え、あらゆるレベルのパートナーとの対話を拡大深化させること。

平和構築と政策立案のプロセスに女性、男性、若者を積極的に関与させること。すべての関係者は、性別と暴力的紛争との間や紛争防止と解決との間に認められる明白な関連性をよく考慮する必要があること。

短期的な行動についても、地域、国、地方の状況の長期的な見通しと政治的、社会経済的な分析（囲み1、2を参照）を踏まえて、柔軟かつタイムリーに取り組むこと。

公共政策に対する地方の影響力を強化するとともに、社会的、政治的排除の問題に取り組むこと。

1. 「紛争防止」は暴力的な争い、論争、紛争の防止を意味し、短期的な対応策だけでなく、長期的な関与という考え方が含まれる。非暴力的紛争は社会の正常な一部分である。防止しなければならないのは、紛争や不安定化と集団的暴力につながりかねない活動を処理ないし解決するための、大規模な暴力の行使である。

2. ガイドラインの用語で開発機関が「紛争の周辺で活動している」というのは、危機的な状況や戦争前の状況下で活動している開発機関が紛争関連の問題を避けて通ろうとしている場合である。開発機関がそのプログラムを修正し、紛争を認識しようと努めている場合は、「紛争の中で活動している」といい、紛争を未然に防止するか、鎮静化させるか、解決しようとしている場合には、「紛争に働きかけている」という。

3. 「暴力的紛争の防止支援」第2部、囲み1の「用語とタイムフレーム」にある1997年のガイドラインで定義されている。構造的安定には、協力によって得られる利益はそれに伴うコストを上回るという考えに基づいた、社会の中の個人やグループ間および共同体間の自主的な協力が必要とされる。

囲み2：支援の戦略的枠組み：例示的チェックリスト¹

戦略的枠組みは、救済支援・復興プログラムに関する判断基準を明瞭に規定するものであり、基本的な政治的、経済的、社会的決定要因を明確化し、救済、再建、開発に充てられる資源の合理的な配分を行うための背景と論理を示す。戦略的枠組みはコンセンサス作りのプロセスであるとともにその産物であり、政府、地元の関係者、主な二国間ドナー、国際金融機関（IFI）との協議によって策定される。戦略的枠組みは、以下の問いに答えることが求められる。

状況分析

どのような政治、経済、社会、安全保障環境が支配的か。

最近の動向、例えば多くの避難民の帰還などはどのような意味を持っているか。

これらの事象に対して政府は政策、ガバナンス、制度、経済運営上、どのように対応しているか。

マクロ経済の状況はどうなっているか。

国内や国外のどのような資金源を利用できるか。

リスク・アセスメント

調停の緊張やストレスに耐える政治的取り決めに達することができるか。

再建の着手に適切な環境を構築できるような安全状況にあるか。

外部支援は暴力的紛争の後遺症からの克服とより公正で人間的かつ生産的な社会の実現につながるプロセスの始動を後押しできるか。

プログラム対応

プログラムの目標、短期的な目的、長期的な

目的は何か。

紛争解決、和解、復興を目指すプログラムの中で、外部からの支援を要する主な要素は何か（例えば再統合と再建、能力強化、ガバナンス、司法制度など）。

これらの目標（基礎的な健康状態を維持するための食糧、水、シェルター、医薬品の供給、教育その他の社会サービスやインフラへの基本的なニーズを満たす経過的な「セーフティネット」、生産労働と持続可能な生計への復帰支援、現地社会に根ざした管理・行政システムの強化などを含む）に到達するためのロードマップはあるか。

ジェンダー戦略はあるか、あるいは安全保障部門改革、国家的和解、制度構築などの主要なテーマ別プログラムにはジェンダー戦略が策定されているか。

利用可能な予算を上記の各目標にどのように振り分けるか。

成功の要件

プログラムを成功裏に実施するために必要不可欠なものは何か。

地元のグループや共同体は自らのニーズを特定し、処理できるか。

女性が和解と再建において果たせる役割に特別な注意が払われているか。

国内の関係者と国際的な関係機関との間で効果的な調整が行われているか。

短期的ニーズと長期的ニーズをいかに調和し、依存状態をいかに避けることができるか。

あらゆる形態の直接的な支援について終了の仕組みは作ってあるか。

循環的費用を賄う資金源はあるか。

1. 支援の戦略的枠組みは、危機や紛争から再興しつつある国に重点が置かれがちである。紛争防止については、同様のアプローチは十分に整備されていない。

長期的に関与し、紛争防止「レンズ」を用いる

暴力的紛争をその根源で防止するために「上流へ遡る」ことは、開発協力に関係する国・機関、広くは国際社会の、共通の目標である。ドナーは、多くの分野の政策に一貫性と包括性を持たせるため、紛争防止「レンズ」を適用するようになっている。「レンズ」という用語は、紛争防止をあらゆる政策領域、あらゆるガバナンス領域（開発から貿易、投資、商業、国防、外交に至るまで）にいかに組み込むことができるかに目を向けるための比喩として用いられてい

る。これは防止文化の確立と言うこともできる。紛争に発展しそうな状況の展開を分析し、監視するといった具体的行動は、紛争を早期に探知し、抑止するためのステップである。多くのデータによれば、早期の防止行動がうまく機能すれば、事後に暴力を止めさせ、その被害を修復するよりはるかに安いコストで済む⁴。紛争防止レンズの一部として人権に注目することは重要であり、それは紛争状況下で開発協力その他の外部パートナー⁵がもたらす可能性のある副作用

を緩和するのに役立つ⁶。

ドナーは、あらゆる援助が紛争状況に影響を及ぼし、平和へのインセンティブになる場合もあれば負のインセンティブになる場合もあるということを認識している。ドナーは、国・地域レベルとプロジェクトレベルの双方で平和構築に取り組むことによって、開発プログラムが分裂した社会にどのような影響を及ぼすかをより正確に理解、監視、予測しようとしている。国レベルでは、ドナーは主な課題として民主主義、安全保障、より健全なガバナンスの促進に取り組んでいる。それを進める上で、ドナーに対しては以下が求められる。

紛争状況の進展に伴い顕在化してくる不満や欲望の要因を解きほぐし、分析する。

開発途上国のパートナーと緊密に協力して自らの行動とその影響を評価、監視、査定する適切な方法を考案する。これは特に、このタイプの開発協力は必ずしも「成果重視の援助」の一般的枠組みに合わないからである。

所得、雇用、公共サービスの伸びを促すため、援助が紛争に及ぼす影響への関心をマクロ経済の安定と構造調整を狙いとする政策策定にまで拡大する。

権力の分散と移譲、マイノリティや周辺グループの保護と取り込みを考慮し、紛争の非暴力的な解決を可能にする構造的安定に向けた民主的制度の強化を後押しする支援に的を絞り込む。

国にとって政党を結成することがいかに重要かを認識し、民主化プロセスの一環として、また暴力的紛争から平和への転換を促進する手段として、このステップを支援していく。民主的で包含的なガバナンスの視点は、このダイナミックなプロセスの重要な側面である。

国の広範な機能・活動や市民社会組織（Civil

Society Organisations - CSOs）との連携への支援を含め、紛争に適切に対応する国家的な能力の強化を極力サポートする。

多民族グループが大きく関与している活動を強化することによって多文化主義と多元主義を促進するとともに、この目標に向けて協力するパートナーを支援する。

監視・評価システムの構築は、これらの複雑で新しい開発協力の分野が抱えている難しい課題である。結果の共有、ベンチマークの確立、教訓の評価が、アプローチと調整の改善にとって極めて重要である。

OECDは現在、特に脆弱な状況下や紛争が起きやすい危機的な地域で紛争防止戦略をそのプログラムと政策に統合しようと努めている開発機関（およびその他の政府機関）をいかに支援していくか検討している。

安全保障による平和の確保

安全保障は、「人間の安全保障」を含め、持続可能な開発の極めて重要な土台である⁷。安全保障とは、人権侵害、物理的脅威、暴力、極度な経済的・社会的・環境的リスク、領土・主権への脅威から保護されることを意味する。安全保障は貧しい人々が生活を永続的に向上させていくための第一義的な前提条件であり、目標である。「貧困削減に関するDACガイドライン」及びあらゆる地域で行われた貧困層との協議では、基本的な安全保障が貧しい人々にとっていかに重要であるかが強調されている⁸。

貧困と安全の保障されない状態は体系的に助長し合う。こうした意味で、安全保障への要件（囲み3参照）は、軍事攻撃からの防衛という古

4. 一例として、「致命的紛争の防止に関するカーネギー委員会」の1999年の推計によれば、1990年代に紛争が起きたか、紛争が起きそうな状況になった9ヶ国に対して効果的な防止措置が取られていれば、OECD諸国だけで1,600億米ドルを節約できた。この中には、紛争当事国が負担した計算不可能な人的コストは含まれていない（Michael E. Brown and Richard N. Rosecrance (eds.), *The Cost of Conflict*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham, 1999, page 225）。

5. 「外部パートナー」は、開発途上国の合法的なパートナーとなっている政府機関、非政府組織（NGO）、国際機関、開発銀行、二国間援助機関、民間セクター代表者などを指す。この意味では、OECD加盟国の開発機関のみならず、加盟国政府の省庁や部局も一定の役割を担えることになる。

6. これには、国際難民法、国際人道・人権法および子供の権利条約や女性差別撤廃条約などの条約を活用することが含まれる。

7. 「暴力的紛争の防止支援」第1部、第3章「安全保障と開発」は、人間の安全保障を提供する重要な一側面として、安全保障制度改革のプロセスについて取り上げているが、安全保障、持続可能な開発、人間の安全保障の関連については詳論していない。

8. 例えば、Voices of the Poor, World Bank, Oxford University Press, 2000を参照。

囲み3：安全保障関連の定義

「安全保障」は益々、人々や共同体が自由、平和かつ安全に生活し、ガバナンス・プロセスに完全に参画し、基本的権利を享受し、各種資源と基本的な生活必需品を手に入れ、自らの健康と繁栄を損なわない環境に居住するという、すべてを包括する条件と見なされるようになっていく。こうした幅広い理解の基礎となっているのは、人間の安全保障と国家の安全保障は補強し合っているという認識である。したがって、様々な国家機関やその他の組織には安全保障の何らかの側面を確保する責任がある、ということになる。このような安全保障の捉え方は、国連開発計画（UNDP）によって推進され、開発関係機関によって広く使われている人間の安全保障という幅広い概念と一致している。

「安全保障部門」には、治安部隊と治安部隊を管理するのに必要とされる所管の文民機関・プロセスが含まれるとともに、暴力や強制に対して国家とその市民の安全を保障する正式な権限を付与されている国家機関が包括的に含まれる（軍隊、警察・準軍事組織、諜報機関は同種の組織、司法・処罰機関、選挙で選ばれ適法に選任される、管理・監督を行うための文民機関〔議会、行政府、国防省など〕）。

「安全保障部門改革」とは、すべての関係者とその役割、職務、行動を含めた「安全保障制度」を、民主主義的な規範と健全なガバナンスの原則に合致した方法で管理・運営できるように変えることで、よって安全保障の枠組みをより正しく機能させるのに資するものである。

出所：“Security Issues and Development Co-operation: A Conceptual Framework for Enhancing Policy Coherence,” The DAC Journal, Vol.2, No.3.

典型的な必要条件を超えて、繁栄や身体・財産の保護にまで拡大しなければならない。国際、国家、地方レベルの政府や市民社会の関係機関が、生命、安全、権利への幅広い脅威からの人々の解放を目指す、これまでとは異なる安全保障の概念の下で協力し合うようになっていくのはこのためである。これは貧困層にとって特に重要である。

開発途上国が合法的でアカウンタビリティのある安全保障制度（国防、警察、司法、処罰制度など）を構築するのを支援することは、外部パートナーにとっても、リスクを伴うものの、優先課題となっている。安全保障制度改革は、健全なガバナンスに関する通常の一環として取り扱うべきである。これはドナーにとって極めて重要な領域であるが、安全保障制度改革の改善に直接関係する活動に關与する準備が全ての開発機関で同じように整っているわけではなく、またそれに関与する権限が付与されているわけでもない。開発機関はこうした活動への政府開発援助（ODA）の利用について合意しようと努めている段階である（囲み5参照）。

ドナーによる支援は、政府の所管の文民機関が治安部隊をより効果的に管理する能力を高めるのに役立つ。開発途上国では、あらゆる公共部門に適用されるのと同じ健全な公共部門管理

の原則を治安部門にも適用する必要性があるとの認識が高まっている。これらの原則には透明性、アカウンタビリティ、十分な情報に基づいた討議と参加などが含まれ、軍事費その他の安全保障関連支出を適切に計画し、実施していく上で重要な役割を果たす。こうした支援対象分野の1つとして、治安部隊を効果的に監督する立法機関の能力、特に所管の議会委員会の役割を強化することが挙げられる。

OECDでは、開発途上国とドナーが現在、この分野にベストプラクティス原則を確立するために、どのような安全保障制度改革に取り組んでいるかを調査している。

地域協力への支援

国内紛争の色彩が濃厚な場合でも、紛争には国境を越えたつながりや地域的なつながりがある。防止、平和維持、復興への戦略は地域的に設計することができる。多くの国家的な紛争については、国境を越えた影響を考慮し地域的な文脈で対処することが唯一有効である。地域的な協力と統合（経済、環境、その他の措置による）は、特に水などの希少な共有財の分野で、平和構築に貢献できる。ドナーによる支援は、関連の地域機関の能力強化に対して重点的に行われるべきである。

囲み4：平和と紛争への影響 - スリランカにおける 給水プロジェクト二件の比較

スリランカのガル・オヤ水管理プロジェクトは、開発と平和構築の両方に利益をもたらした。興味深いのは、その平和構築的な機能は、開発基準に従って設計・実施されたプロジェクトにとって全く付随的なものであったという点である。異なる民族的、社会経済的背景を持つ構成員の相互利益を増進することによって、このプロジェクトは共同体どうしが激しい紛争を繰り返す中でも何とかうまく行った。そして、おそらく更に重要なのは、プロジェクトの結果、水管理の範囲を越えて、共同体間の協力を推進する特別な機関が作られたことである。言い換えれば、このプロジェクトはスリランカの特定の地域において平和へのインセンティブに大きなプラスの影響を及ぼしたのである。

スリランカのもう1つの給水プロジェクト 大規模なマハウェリ・プロジェクトの一部であるマドゥル・オヤ・プロジェクト は、開発プロジェクトで平和構築的な要件が考慮されない時の危険性を示している。マドゥル・オヤ・プロジェクトは多くの開発目標にかなうように設計されたが、共同体間の内戦という状況の中で人々を移動させ、再定住させるという極めて政治的な問題について十分な検討を行わなかった結果、失敗に終わることとなった。このプロジ

ェクトでは、移動させたシンハラ人の村民をパチカロア地区に再定住させるはずであったが、パチカロア地区はタミル族が人口の3分の2を占め、民族的緊張が高まっていた。プロジェクトの実施以前から、東部の人口構成ひいては政治的なバランスを変えてしまう、いわゆる西岸計画への反対は臨界点に達していたのである。

ガル・オヤ・プロジェクトは、平和構築についてどのような教訓を示しているのだろうか。開発プロジェクトとしての成功に寄与した要因のいくつかは、平和構築の成功にもつながった。この理由の一つとしては、徹底的な住民参加方式の開発アプローチがとられたことが挙げられる。(手段及び目的として) 徹底した住民参加を重視したことで、平和構築に明白な影響をもたらす次のような運営原則が生まれた。

- 同じ人員を継続して確保し、学習プロセスをより確実なものにする。
- 様々なポジションに就いている協力的で意欲ある人材のネットワークを築く。
- 党派的な政治的関与を避ける。
- 適切な共同体指導者を迎え入れ、その定着を図る。
- 偏狭な利己的発想に囚われない。

麻薬取引、組織犯罪、テロの根絶や不法ないし不正な武器取引、さらに武器売買全般の取り締まりにおける地域的、下部地域的な協力を支援していくには、外交政策上の行動を調整することが必要とされる。調整された外交政策上の行動は、和平交渉と地域の平和維持能力を支え、人権、難民、和平イニシアティブ、民主化を保護する地域ネットワーク構築を後押しするとともに、安全保障制度改革プロセスの確立に役立つ。外国投資家を含めた企業部門も地域協力で一定の役割を果たせる。

「地域の問題を地域で解決」しようとする姿勢は、原則的には好ましいが、(東ティモール、コソボ、シエラレオネ、グレートレイクス・中央アフリカ地域、中央アジアなどのように) 国際社会全体による地域への支援策が必要とされる状況もある。

和平、正義、和解

国際社会(援助機関を含む)は、暴力発生前

の平和構築を支援し、和平へのプロセスと機会をサポートするとともに、社会が暴力的紛争発生後に複雑な正義と和解の問題に取り組むのを手助けし、民主主義の基本原則を促進することができる。簡単な方程式は無いが、基本的な国際的法規に則った国家的解決を支援する方法はある(囲み4参照)。

いったん平和が勝ち取られたと見なされると、ドナーは市民社会よりも国家への支援を重視する傾向がある。紛争中にドナーが市民社会に対してのみ支援していた場合でもそうである。しかし、ドナーは市民社会による平和構築イニシアティブへの支援も早期に開始し、継続していくべきである。

暴力的紛争が他の地域では継続ないし激化している場合でも、しばしば局地的に和平が成立することがある。社会の全域を和平プロセスに取り込むには、一層の努力が必要とされる。紛争で引き裂かれた地域では、社会の周辺ないし脆弱な層は、意思決定や正式の和平プロセスに

囲み5：政府開発援助としての和平関連援助の適格性

1950年代と60年代における集団的国際支援努力の草創期から、国際的な報告と比較の目的で、政府開発援助（ODA）として分類・計算されるべき援助の特徴と境界の定義を一致させるため、援助国による合同作業がDACで行われてきた。これまで常に適用されてきた基本基準は、援助がODAに算入されるには、経済的な発展及び繁栄の推進を主な目的とし、金融面で最低のコンセッションナリティ・レベルを満たす形で、特定の開発途上国に対して、あるいはそのために、DAC加盟国の公的部門から供与されたものでなければならない、ということである。

援助国の大部分とは言わないまでも、その多くは数十年にわたり他の形態による海外援助を供与しているが、そうした援助についての報告は適宜、国内および国際に行われている（DAC報告書では「その他の政府資金（OOF）」に計上されている）。DAC加盟国の統計専門家はODAの適格性に関するルールの解釈について討議し、DACの審議が全てそうなるように、決定は全会一致で行われた。

1990年代になって平和、安全保障、開発との密接な結び付きへの認識が高まるとともに、関連分野におけるドナーの活動が活発化し、それに伴ってこれらの支出のODAとしての適格性という問題が盛んに議論されるようになっていく。しかし、いくつかの項目に関してはDAC加盟国がコンセンサスに達するのは必ずしも容易ではない。その理由の1つは、こうした援助のある種の形態については、その主要な目的が開発にあるかどうかについて判断が分かれるからである。更に、冷戦の経験から安全保障関連の援助は特にデリケートな性質を帯びている（一部の国では法律上の制限が課されている）ことや援助を受けた治安部隊がその後人権侵害や近隣諸国への攻撃などを行った例もあることで、問題は一層こじれている。加えて、1990年代に一部の和平関連の海外援助が大規模化したことで、ただでさえ減少傾向にあり、限りあるODA支出が、中核的な開発協力活動ではなく、他の予算によ

って賄った方が適切と思われる活動に使用され得ることに対する懸念も強まっている。他の予算からの支出の一部がODAに分類されると、その支出は国内総生産（GNP）比0.7%という国連のODA目標の算出にカウントされる。そうなること、従来の援助活動ばかりでなく、そうでない援助活動までODA目標の達成に寄与してしまうことになる。

数年にも及ぶ加盟国間の討議の結果、様々な援助に関してODAとしての適格性について合意が得られた。例えば、国連による紛争後の平和構築活動、動員解除、軍事用から民生用への生産施設の転換、開発目的による地雷撤去などへの援助である。文民による警察、警察・司法改革、裁判制度の監視など、文民による安全保障関連の開発活動のいくつかもODAに含めることができる。国防や軍事に係わる問題や部門への文民による監視への支援についてはODAとしての適格性は認められていない。

2000年12月現在、他の幾つかの和平関連活動についてもODA適格性が審議されているが、まだコンセンサスは得られていない。これには例えば、軍隊、憲兵隊、警察などの治安部隊の役割や諜報、外交、裁判・処罰制度などの安全保障メカニズムの役割について調査する安全保障審査への支援などが含まれる。安全保障関連支出の管理、軍隊改革及び訓練や人権などの分野での慎重な軍事力行使、安全保障問題に関する文民的専門知識、文民による軍隊監視、地域の信頼構築・平和維持能力、児童兵士の徴用防止、海外の安全保障問題に関する開発途上国の調査能力強化などについてもODA適格性が検討されている。

総じて、ODA適格性を拡大して安全保障部門による支出を含めることへのコンセンサスは得られていない。一部の加盟国は、何らかの活動の一部をODA適格と見なせる場合でも、そうした項目を特定し、正当化するのとは極めて難しいと懸念を示している。

ほとんど参画できない可能性がある。何とか生き残り、地方の非公式レベルで和平交渉を行い、和平を実現させる女性の能力は十分に認められている。女性は地方レベルで取り込まれる傾向があるが、国家レベルの和平交渉にも女性を関与させるために、できることはたくさんある。

紛争後の正義と和解の問題で極めて重要な

は、くすぶる不満や逆襲への対策として、オープンで継続的なコミュニケーションを促進し、暴力的紛争への逆戻りを回避することである。この点では超党派的で平和構築的なメディアを支援していくことが重要である。

紛争の再発を回避するには、長期的・短期的な和平は以下の措置にも依存している。

女性や子供の兵士を含めた元兵士の動員解除と武装解除。

紛争に追い立てられたり、巻き込まれたりしたすべての人々（女性、男性、若者、子供、元兵士）の社会への再統合。

和平プロセスを支援する際に、ドナー、国際社会、開発途上国は、再統合という課題は雇用と経済成長にかかっているが、再統合を完全に実現できるのは和解によってのみであるということを理解する必要がある。

平和へのパートナーシップ

平和構築は各集団間の信頼と協力にかかっており、パートナーシップの拡大深化によって補強される。正当な国家機関と健全な市民社会は最終的に互いを必要としている。しかし、「失敗した」国や「失敗しつつある」国ばかりでなく、多くの国でも正当性が危機にさらされている。この兆候が見られるのは、国家が社会を抑圧及び搾取し、国内紛争を助長し、「保護者」としての中核的機能を放棄した場合である。ドナーが抑圧的体制に関与するのは時に問題をはらんでいるが、同時に、完全に関与を止めてしまっても、悪影響をもたらしたり、外国が無関心であるというシグナルとして受け止められたりする恐れがある。ある種の紛争状況下では通常のパートナーシップを維持するのは困難ないし不可能である。しかし、過去の経験と現実が示唆するところによれば、国際機関などの外部パートナーは、排除されている人々や反対勢力との連携を含めて、政府と市民社会組織とのパートナーシップを促進する上で重要な役割を果たすことができる。パートナーシップの範囲と種類は国の状況によって判断しなければならない。

紛争防止に向けてドナーが開発途上国と効果的なパートナーシップを構築するには、ドナー間の一貫性と調整を強化することが極めて重要な必要条件となる。開発協力関係機関間のパートナーシップを強化しようとする最近の動きは、紛争問題への取り組みや、より効果的な調整を行う上で格

好の機会となっている（包括的開発枠組み、国別貧困削減戦略、国連開発援助枠組みなど）。

人道援助機関と開発協力機関が建設的な関係を結ぶには目標の共有、計画立案プロセスへの共通のアプローチ、調整メカニズムが必要であることがいよいよ明らかになっている。こうした取り組みを調和させる際に、これらの責務を担うドナーおよび人道援助機関は極めて長い移行期間を通じて緊密に協力していく必要がある。

企業との連携

パートナーシップの経済的および社会的貢献が最大になるよう後押しするとともに、紛争を悪化させないようにするための、企業（地元企業、国内企業、国際企業）とのパートナーシップについても拡大の余地がある。このためには時に外部パートナー政府と暴力的紛争を悪化させる行動を取っている企業との対話が必要となる。

今ではほぼ全ての開発途上国が、持続可能な開発を実現できるだけの経済成長を達成するには活発な民間部門の活力、ノウハウ、効率性が必要であると確信している。権利とルールに基づくアプローチによる民間部門主導の雇用と所得の伸びを促進していくことは、紛争防止の基本的かつ長期的要素である。

既に多くの企業が、企業の社会的責任に対する新たなアプローチを採用するとともに、収益性、社会的責任、健全な環境慣行という「トリプルボトムライン」の追求へと動き始めている。企業の経済的利己心を啓蒙すれば、企業を暴力的紛争の脅威を含む地域の問題の解決に向けて活動する企業市民として関与させることができる。ドナーは内外の実業界において紛争防止問題への意識向上策を実施することなどによって、こうした動きを支えるべきである。

ドナーは現在、DACを通じて、平和構築と暴力防止に向けた企業の活動を支援するために援助機関が果たし得る役割について調査している。

9. 禁輸破りのダイヤ密輸に対する国連安全保障理事会の取り組みとそれに続く大手ダイヤ国際取引業者による紛争ダイヤ密売撲滅措置によって、国際社会がこれらの問題への重大な対策をとる見込みは高まっている。

10. 国際商取引における外国公務員への贈賄防止条約、OECDコーポレート・ガバナンス原則、OECD多国籍企業ガイドライン、援助資金による調達に係わる汚職防止案に関するDAC勧告。

悪影響をもたらす経済活動への 対抗措置

しかし、外部パートナー（公的および民間）は、紛争の火種となる密輸、レント・シーキング、不正資源取引などの根絶を支援していく必要がある。これは、紛争ダイヤなどに対するG8や国連による禁輸を通じて行うことができ⁹、また、その他の国際的取決めによってサポートできる¹⁰。ドナーは、有力なグループやネットワークが暴力的及び非暴力的な手段によって紛争を恒常化させることでその既得権を拡大すると

いう暴力的紛争の政治経済学を考慮するとともに、紛争を引き起こすような腐敗し民族的に偏向した経済慣行にも留意する必要がある。

詳細情報

本政策フォーカスに関する詳細については、マッシモ・トマソーリ（TEL 33-1-4524-9026、massimo.tommasoli@oecd.org）、フランチェスカ・クック（TEL 33-1-4524-9008、francesca.cook@oecd.org）、リサ・ウィリアムス（TEL 33-1-4524-9027、lisa.williams@oecd.org）まで照会願いたい。

暴力的紛争の防止支援に関する閣僚声明： 外部パートナーへのオリエンテーション

開発担当大臣、援助機関トップ、開発協力を所管するその他の高官は、2001年4月、経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC）のハイレベル会合で、本閣僚声明とそれに附属する1997年DACガイドラインへの補足を承認した。

紛争防止は貧困削減追求にとって不可欠の要素である。

暴力的紛争が広い範囲で再発し、破滅的な影響をもたらしていることを受けて、我々は平和を構築し、紛争の問題に取り組んでいく決意を新たにした。我々は、紛争防止はパートナー諸国が持続可能な開発という観点から貧困を削減し、経済成長を促進し、国民生活を向上させることを支援する我々の取り組みにとって不可欠の要素であることを再確認する。我々は、自国政府の各省庁にわたって一貫して共有されている紛争防止の文化を、開発途上国との合同作業において促進していく意向である。我々は、紛争、平和、開発協力に関するDACガイドラインの補足である、「暴力的紛争の防止支援：外部パートナーへのオリエンテーション」を承認する。この補足は主に（国内または国際的なグループ間の）集団的紛争に係わるものである。また、グループ及び個人に対する国家暴力についてもある程度取り上げている。

一貫した政策は、我々の活動が最大限の効果をもたらすのに役立つ。

我々は、紛争防止に影響を及ぼす我々の貿易、金融、投資、外交、国防、開発協力政策間の一貫性を高めるよう努力する。我々は、脆弱性分析、平和と紛争の影響アセスメント、シナリオ

構築などのアプローチによって暴力的紛争のリスクと原因を分析する能力を強化する。これは、紛争を防止するための一貫した戦略と機会を特定する上で役立つ。

悪影響をもたらす経済活動に対抗し、汚職を撲滅し、密輸を根絶することが重要である。

暴力的紛争の政治経済学を理解し、考慮に入れることが重要である。有力なグループ、企業、個人は、暴力的または非暴力的な手段を用いて、暴力的紛争を発生並びに恒常化させることで既得権を得ることができる。武器の拡散を制限することが重要であると同様、外部パートナーは、公的パートナー、民間パートナーの違いを問わず、密輸、不正資源取引、レント・シーキング、暴力的紛争の火種あるいはその目的となる経済資源のフローの根絶を支援していく必要がある。これは、G8および国連による紛争ダイヤ等禁輸措置、国際商取引における外国公務員への贈賄防止条約、OECDコーポレートガバナンス原則、OECD多国籍企業ガイドライン、援助資金による調達に係わる汚職防止案に関するDAC勧告など、国際的な共同行動によって行うことができる。

調整の強化は紛争への対応改善につながる。

暴力的紛争によって最も大きな打撃を受けて

いるのはアフリカである。しかし、世界のあらゆる地域が広範な暴力的紛争を経験し、人命と開発が壊滅的な影響を受けている。我々は、意思決定の調整を強化することによって、暴力的紛争への防止イニシアティブと対応策を改善する。これには、可能な場合には、分析の共有や、効果的に調整され、合意された行動への戦略メカニズム及び枠組みが伴う。

タイムリーな行動を促し、支援することは、紛争が暴力へと発展するのを防ぐことに役立つ。

永続的な平和と構造的安定には長期的なプロセスが必要とされる。我々は、集団的暴力の勃発を未然に防止するため、早期の行動を促し、支援するとともに、特にリスクをはらんでいる社会において協力を強化していく。これが可能な場合には、人的にも、政治的、環境的、経済的にも、事後に暴力的紛争を止めさせ、その被害を復旧するよりもはるかに低いコストで済む。

我々の行動は基本的な原則を指針とする。

過去の経験、調査、開発途上国との協議から、紛争防止戦略を支える基本原則がいくつか明らかになっている。

国際社会が平和を後押しし、暴力を回避させるための行動をとる可能性及びその限界を認識する。

平和へのインセンティブを与えるよう建設的に関与し、創造的アプローチを用いる。利益を最大化し、意図せぬ損害を避けるため、整合的で一貫した政策と包括的な手段が重要であるという、大きな犠牲を払って学んだ過去の教訓を踏まえて行動する。

オーナーシップを確保するため、透明性を保持し、意図を伝え、あらゆるレベルのパートナーとの対話を拡大深化させる。

早期に平和構築イニシアティブを支援し、和平プロセスが達成されたと考えられる場合でも、そのイニシアティブを継続する。平和構築・政策立案プロセスに女性、男性、若者を積極的に関与させる。

短期的な行動についても、地域、国、地方の状況の長期的な見通しと政治的、社会経済的な分析を踏まえて、柔軟かつタイムリーに取り組む。

地方政府が公共政策に影響を与える能力及び社会的、政治的排除の問題に対処する能力を強化する。

人間の安全保障は貧困層の生活の永続的改善にとって極めて重要である。

暴力、極度の経済的・社会的困窮、環境悪化を防ぐことは、貧困削減に関するDACガイドラインで強調されているように、貧困削減に欠かせない。国連安全保障理事会決議1325に反映されているとおり、安全保障と平和を強化するためには、紛争防止、社会復帰、和平交渉、平和活動のあらゆるレベルにジェンダーの視点を取り入れる必要がある。

健全なガバナンスは正当性とアカウンタビリティのある安全保障制度を必要とする。またそれは、国内及び国際的な影響をもたらす。

我々は、パートナー諸国が紛争を防止するためには正当性とアカウンタビリティのある安全保障制度を構築する必要があるということを認識する。これは、健全なガバナンスと公共部門管理の基本的な一部分である。安全保障制度改革には、透明性の促進、法の支配、アカウンタビリティ、十分な情報に基づく討議、安全保障制度を適切に監督するための立法能力の強化等が含まれ、軍や警察から司法・処罰制度、外務省、貿易省、商業省、市民社会組織（CSO）等に至るまでの幅広い機関が関わってくる。この改革は安全保障関連の支出を適正化する上で重要である。政府開発援助（ODA）適格性には制限があることから、OECD諸国がこの分野の活動を支援する際には非ODA予算に頼らざるを得ないかもしれない。

連携の拡大深化は暴力的紛争の防止に役立つ。

正当な国家機関と健全な市民社会は互いに強化し合う。我々は防止への取り組みを強めるために、国家および市民社会（女性団体を含む）との連携を強化する。法の支配を蔑ろにし、大規模な人権侵害を犯し、民間人を攻撃目標にし、近隣諸国で騒乱を助長したり戦争をしたりする政府にどのように関与していくか、あるいは極端な場合にはそうした政府に関与すべきかどうかという難しい問題が生じる。

対話と平和構築のための余地を残しておけば、社会が再統合、正義、和解という難しい問題を処理しやすくなる。

暴力的紛争に追い立てられたり、巻き込まれたりしたすべての人々（女性、男性、若者、子供）の社会への再統合は開発協力の重要な課題

である。これには兵士の動員解除と武装解除も含まれる。再統合は雇用と経済成長にかかっているが、再統合を完全に実現できるのは和解によってのみである。

我々は、社会が暴力的紛争後の正義と和解という難しい問題に取り組むのを支援する。簡単な方程式は無い。しかし、開発協力等の形で外部から関与することは可能で、対話と平和構築の道筋をつけ、基本的な国際規範に則った解決を支援するといった方法がある。

企業は暴力的紛争の防止を積極的に支援できる。

健全な企業市民になる方法、紛争を引き起こ

す行動の回避、暴力の防止への経済的及び社会的貢献についての企業の意識を高めるため、我々は企業（国内および国際企業）とのパートナーシップを奨励する。

健全なガバナンスは平和への基本的条件である。

恒久的平和は、ガバナンス、人間の安全保障、民主主義、法の支配と人権の尊重、男女平等、公正で開かれた市場経済という基本原則に依ると同時に、国、地域、国際レベルの健全なガバナンスにもかかっている。我々は平和の構築に向けて一体となって努力し続けることを確約する。

[関連図書]

- ❖ The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict
Part I: Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners
Part II: Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century
ISBN: 92-64-19507-6 ¥1900 pp.160
- ❖ OECD DAC Journal 2001, No. 2, Volume 3
ISBN: 92-64-19840-7 ¥5650 pp.192
- ❖ Development Co-operation Report 2001
ISBN: 92-64-19187-9 ¥5650 pp.292
- ❖ Development Co-operation Report 2000
ISBN: 92-64-19000-7 ¥5650 pp.296

[関連ウェブサイト]

- ❖ DAC: www.oecd.org/dac/governance/conflict/
- ❖ Carnegie Endowment for International Peace: www.ceip.org
- ❖ Conflict, Security and Development Group: www.csdg.kcl.ac.uk
- ❖ Developing Effective Conflict Prevention Strategies: www.caii-dc.com/ghai/strategies.htm
- ❖ International Alert: www.international-alert.org
- ❖ International Business Leaders' Forum: www.iblf.org
- ❖ International Crisis Group: www.crisisweb.org
- ❖ International Food Policy Research Institute: www.ifpri.cgiar.org
- ❖ International Peace Research Institute: www.prio.no

この冊子の全体、または一部の複製使用や翻訳をご希望の場合は、
「©OECD. Reproduced by permission of the OECD」と出典を明記することを条件に、無料で許可されることとなります。

本資料は、OECDパリ本部情報局広報課が、事務総長の責任下で作成した『OECD Policy Brief』の邦文仮訳です。
英語版はOECDパリ本部のウェブサイト（<http://www.oecd.org/>）でご覧いただけます。

OECD東京センター 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2-2-1 日本プレスセンタービル3F

Tel 03-5532-0021 Fax 03-5532-0035

E-mail: center@oecdtokyo.org URL <http://www.oecdtokyo.org>

最寄駅：地下鉄千代田線・日比谷線「霞ヶ関」C-4番出口