
第3章

アフリカにおける平和構築と開発援助

工藤正樹

はじめに

本章は、アフリカの開発課題のひとつである平和構築を開発援助の観点から論じる。

平和構築と開発援助をめぐるのは近年、国内外でさまざまな議論が発表されている。そして、持続的な「平和」が和平合意や軍事介入のみでは構築し得ない点はおおむね了解されている。しかし、では具体的にどのような対応策が必要かという段になると意見は必ずしも一致をみない。たとえば既存研究では、ナショナリズムや民族差別などに根ざす政治・経済的な不満を紛争の主因と見なす論者に対して、経済的要因の重要性を強調する「貪欲と不満」論が鋭く対立している。このように問題の原因が判然としなければ、「平和構築の処方箋」を書くことは容易ではない。

そして、近年つとにその役割の重要性が着目されている開発援助の関係者にとっても、平和構築支援は必ずしも自明の開発課題ではないであろう。そこには、次に挙げるような平和構築の特殊な事情が関係していると思われる。

第1に、平和構築の場合、経済成長や農業生産性の向上など、その成果を図るための指標が明確ではない。平和構築の目的は一般に、紛争の再発防止と紛争の予防とされる。前者についてはポール・コリエ (Paul Collier) らが「紛争再発リスク」という概念を打ち出したが (World Bank [2003])、たとえば「紛争が起きなかった」ことを証明するのは容易ではない。

第2に、仮に紛争の再発防止や予防を指標化できたとしても、これらは開発援助だけで達成できるものではない。後述のように、平和構築では政治・治安・経済などを包括的に支援することが必要とされる。逆にいうと、開発援助のみによる「平和構築」の効果を計ることは一般に難しい。

第3に、平和構築支援は、通常の開発援助と異なり、特殊な状況下で行われる。平和構築の支援現場は、紛争リスクが高く、政治情勢も流動的な地域である。したがって、通常の開発援助とは異なる配慮が必要となる。この点も、平和構築支援が通常の開発援助と大きく異なる点である。

アフリカの開発援助と平和構築について考える際には、まず、関連の諸議論を踏まえておく必要があるであろう。そこで本章では、第1節で既存のさまざま

まな議論の整理を試みる。第2節でアフリカの紛争の特徴をおさえた上で、第3節では、第1節で提示した議論の枠組みに従って「平和構築と開発援助」の具体的な課題を検討したい。

本章は、既存文献の解題を主眼とする論文である。そうした作業を通じて「アフリカ開発援助の新課題」を平和構築の観点から捉える上で重要となるポイントを総括しておきたい。

第1節 平和構築と開発援助

1. 平和構築概論

平和構築は本来、優れて政治的な試みである⁽¹⁾。しかしながら、たとえば和平合意だけで持続的な平和を達成できないことは「紛争経験国の40%は、10年以内に紛争が再発するリスクを抱えている」という実証研究の成果が示すとおりである (Collier et al. [2006])。

そこで、紛争（再発）予防を実現する社会や制度を築くことが平和構築の主たる課題となる。そのためには、政治・治安・開発といった諸分野への包括的な支援が必要である (OECD/DAC [2006]; United Nations [2005])。政治分野では、憲法の制定や改正、大統領の選出、国政選挙の実施など、一連の政治改革に対する支援が代表的な例である。治安分野では、PKOなどによる軍事的活動のみならず、後述のように治安部門（システム）改革 (Security Sector/System Reform: SSR) といった治安制度自体の改善も支援対象となっている。次に開発援助についてみていきたい。

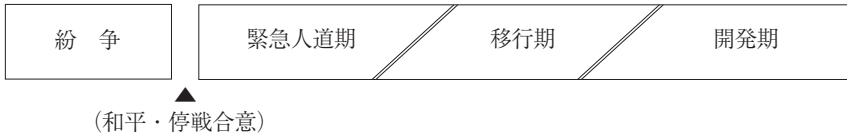
2. 開発援助の視点からみた平和構築支援

(1) 平和構築と開発援助をめぐる3つの議論

平和構築と開発援助についてはさまざまな議論や研究が存在する。代表的なものとして、たとえば、政策研究、紛争要因の研究、「do no harm」の3つが挙げられる。

第1は、開発援助アクターの取り組みや政策課題などを取り上げたもので、

図1 平和構築支援への取り組み（時期区分）



（出所）稲田 [2004; 2007] ; 国際協力機構 [2001; 2003] などを参考に筆者作成。

いわば政策研究である。たとえば、国際協力機構 [2001; 2003] は平和構築に関わる諸分野を整理し、具体的な課題を明らかにしている。ここでは和解支援や武器回収といった紛争の再発防止・予防に直接的に作用する支援だけでなく、ガバナンス支援や社会基盤の整備といった支援も含めて、具体的な支援分野を明らかにしている。また、稲田 [2007] は、平和構築支援を「緊急人道支援段階」、「脱PKOの移行期」、「持続的開発期」という形に分類した上で、各時期の支援を継ぎ目なく行うことの重要性を指摘している。

図1は、上記の議論を踏まえて平和構築支援の取り組みを時期別に区分したものである⁽²⁾。第1段階は、「緊急人道期」であり、停戦監視などのためのPKOの派遣、そして紛争終結後に緊急に必要な物資やサービスなどを提供するものである。たとえば後者では、国連を通じた支援やNGOなどによる緊急保健サービスの提供や難民支援などがその代表例である⁽³⁾。なお、開発援助ではないが、平和を維持するためのPKOが投入されるのもこの時期である。

第2段階は「移行期」の支援で、暫定政府が樹立され、正統な政府を樹立するための諸改革が行われる。学校や病院の建設といったインフラ事業だけでなく、選挙支援などガバナンスの確立に向けた支援もこの時期に行われる（JICA [2006]）。

第3段階は、持続的な開発に向けた「開発期」である。この時期には、一般的に途上国の開発計画に従って援助が行われる。ここでは主に経済成長や貧困削減などを目指した支援が行われ、実態としては通常の開発援助とほとんど変わらないといえる。

これらのうち既存研究の多くが、第2段階である「移行期」を議論の中心に据えている。同様に、一般に多くの開発援助関係者が「平和構築支援」として念頭においているのも開発援助を用いた「移行期」の支援である⁽⁴⁾。とはい

え、次の2点も重要であろう。ひとつは、開発援助と前後・平行して行われる民間投資などの役割である。後述するように平和構築では、経済成長といった「間接要因」への支援も不可欠とされる。しかし、開発援助のみで経済成長が達成できないことは周知の事実であり、民間資金の役割も重要となってくる。いまひとつは、「移行期」以外、特に「開発期」における支援の重要性である。実証研究の成果が示すように移行期を脱した国でも紛争再発リスクは依然として高いことが多く、この段階の「平和」はいまだ脆弱なものである⁽⁵⁾。このため、平和構築では開発期の役割も重要である。政策研究では、こうした点も考慮に入れる必要があるため、本稿ではこれらの観点も含めて議論を展開したい。

第2の研究分野は、紛争の諸要因やその再発リスクに関する研究である。たとえば、伝統的な内戦研究では、民族間の差別やナショナリズムなどの政治的な要因に着目したものが多く（Berberoglu [2004]; Rothchild [1998] など）。また、不平等な所得分配と社会の不安定化との関係について取り上げた議論もある（Perotti [1994]）。それに対してポール・コリエ（Paul Collier）らは、紛争再発リスクとの関係では、不平等や民族的分断などの政治・社会的な変数の説明力は弱く、天然資源輸出の依存といった経済的な変数のほうが統計的に有意であるという興味深い実証研究を発表している（Collier and Hoeffler [2004]）。さらに近年の研究成果を集大成した2007年の著作の中でコリエは、経済成長率の上昇、所得増加、そして一次産品依存の減少と紛争再発リスク軽減との間に関係があることを指摘している（Collier [2007]）。また、具体的な研究成果は報告書などの刊行を待たねばならないが、紛争予防と開発援助の關係に着目した2007年のウィルトン・パークでの議論も注目に値する⁽⁶⁾。

第3は、メアリー・アンダーソン（Mary Anderson）の有名な「do no harm」の議論である（Anderson [1999]）。これは、本来「善」であるはずの開発援助が、実際には、紛争を助長する「害」にもなりうることを、現場の声を拾い集めることで実証したものである。

(2) 平和構築と開発援助の議論の整理

以上のように平和構築支援については論者ごとに各種各様の議論が存在しているため、「平和構築と開発援助」の議論の全体像をつかむことは容易ではない。そこで以下では、次のような形で既存の議論の整理を試みたい。第1に、紛争

表1 平和構築と開発援助の議論

		平和構築への影響	
		正	負
平和構築との関係	直接	<ul style="list-style-type: none"> • 和解支援 ① • AVR（兵器回収・破壊）支援 	<ul style="list-style-type: none"> • 軍事物資支援など ③
	間接	<ul style="list-style-type: none"> • 脆弱国家、国家建設支援 ② • SSR、AVR（格差是正）支援 • 経済成長、貧困削減などへの支援 	<ul style="list-style-type: none"> • 間接的に紛争を助長する支援 ④

（出所）関連の文献をもとに筆者作成。

（再発）予防を主たる目的とする平和構築に対して、それを直接的に支援する開発援助と、間接的に支援する開発援助の2つが存在する。第2に、先にみたように、開発援助は平和構築に対して正の効果だけでなく、負の効果をもつ場合もあることにも注意が必要である。こうした2つの軸に基づいてまとめたものが表1である。

①正・直接

第1のカテゴリーは、平和構築に正の効果をもたらす支援のうち紛争（再発）予防に直接的に役立つ支援である。たとえば、和解支援や紛争の物理的な手段である小型武器の回収事業などが挙げられる。

②正・間接

第2のカテゴリーは、正の効果をもつ支援のうち間接的な支援である。これについては、まずOECD/DACで取り上げられている最近の開発課題である脆弱国家支援やSSR支援などが挙げられる⁽⁷⁾。これらの議論はアフリカに対する支援を多分に意識したものであり、後に詳しくみていきたい。また、近年の実証研究の成果は、経済成長なども平和構築に有意に作用することを示している。

③負・直接

第3のカテゴリーについては他国に対する軍事物資の援助などが考えられるが、これは一種の例外事項であり、本稿では詳しく取り上げない。

④負・間接

第4のカテゴリーは、「do no harm」の議論に関係するもので、アフリカの紛争の特徴を踏まえた上で検討する必要がある。

以上4つのカテゴリーをみてきたが、各カテゴリー間の関係にも着目する必要があるだろう。とりわけ重要なのは、①や②の正の効果をもつ支援であっても、やり方を間違えれば、支援が「負の効果」をもつ④に陥る可能性がある点である。したがって、いかなる形の支援であっても「平和構築支援」については、後述の「紛争配慮」が重要となる。こうした基本的な理解をもとに、次節以降で、アフリカにおける平和構築と開発援助の課題について考えてみたい。

第2節 アフリカの紛争と3つの特徴

1. アフリカ紛争小史

ここではアフリカの紛争の特徴を考えてみたい。ただし、近年の紛争について検討する前に、まずはアフリカの紛争小史を概観しておく必要があるだろう。特に19世紀以降、アフリカ大陸は5つの「紛争の波」にさらされたとされる(African Development Bank Group [2005])。

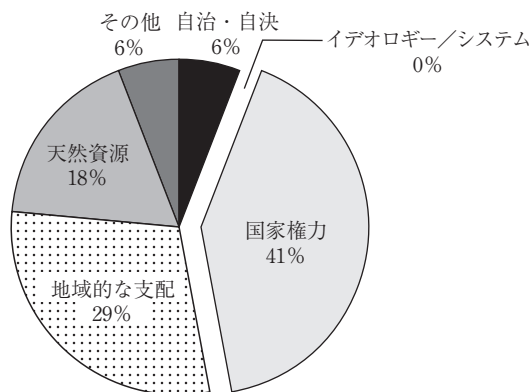
第1は、1800年代初頭からの列強による植民地支配が行われる前の時代で、資源や権力をめぐる闘争、奴隷貿易に伴う紛争である。「欲望と不満」の議論でいえば、「欲望」要因の強い紛争である。第2は、1890年代の植民地支配に対する抵抗闘争である。第3は、1960年代以降の独立闘争である。第2と第3の紛争は、主に列強支配に対抗するための闘争であり、「欲望」要因が皆無ではないにしても、「不満」要因が主要な原因といえる。第4は、エチオピアとソマリア間の「オガデン戦争」(1970年代) やリビアとチャド間のアオズ地域をめぐる紛争(1980年代)、エリトリアとエチオピア間の国境紛争(1990年代) など、独立達成後に発生した国家間紛争である。ここでは「欲望」要因が大きく関係している。そして第5の波は、国内紛争が頻発した1990年代である。ここでは国内グループの間の潜在的な不満、差別、憎悪などが、資源の獲得や権力の拡大などを求める政治的リーダーにより増幅された面もみられ、「欲望」要因も絡んでいる。このように歴史的には、時期や状況によって「欲望」要因と「不満」要因の作用に強弱がみられることがわかる。

2. アフリカの紛争の特徴

図2は、アフリカにおける紛争の原因を整理したものである⁽⁸⁾。全17件の「紛争」のうち要因としていちばん多いのは、41%を占める国家権力をめぐる争いである（7件）。次に多いのが、29%の地域的な支配（5件）、そして18%の天然資源をめぐる争いである（3件）。なお、アフリカ諸国を除く全世界の紛争データでは、全29件のうち、第1位が35%を占めるイデオロギーなどをめぐる争い（10件）で、第2位が29%の分離独立などを求める闘争（8件）となっており、アフリカの紛争と大きく異なる。

以上のように、アフリカの紛争は、権力闘争、地域的な支配、天然資源が紛争の3大要因になっている。こうした特徴を踏まえて次節では、アフリカの平和構築について開発援助の観点からみていきたい。

図2 紛争の原因／アフリカ（2006年、N=17）*



(注) * 上記データでは紛争の件数が17になっているが、紛争の定義が広範なこと、また同一の紛争でも複数の原因がカウントされることがあるため、実際には17カ国で内戦があるわけではない。

(出所) Heidelberg Institute for International Conflict Research [2006] より筆者作成。

第3節 アフリカにおける平和構築支援と開発援助

ここでは第1節で整理した平和構築の枠組みにしたがって、具体的な開発援助の課題をみていきたい。すなわち以下では、第1に、平和構築に対する直接的な支援、第2に、間接的な支援、第3に、「do no harm」の観点から個別に検討する。

1. 直接的な平和構築支援

一般に、紛争の原因については民族間の差別や不和、排他的なナショナリズムといった政治的な要因や、所得格差や低成長といった経済的な要因などが指摘されている。このうち特に紛争の再発防止などに直接的に関係するのは、どちらかといえば政治的要因が多いものと考えられる。たとえば、日本が行っている「平和構築支援」のうち、これに関係するものとしては、和解支援などが挙げられよう。

また、直接的な支援のうち、先に取り上げた武器回収も有効である。これはOECD/DACの主要課題のひとつである「武装暴力の削減（Armed Violence Reduction: AVR）」とも関係するので、次の間接支援の項でみていきたい。

2. 間接的な平和構築支援

(1) SSRとAVR

SSRとは、当該国が自力で秩序を維持するための治安能力と制度の向上を図る一連の改革である。これは、先にみた平和構築の主要3分野のうち「治安」面に対する支援である。具体的には、国軍改革、警察改革、国境管理整備、司法改革、刑務所改革などの一連の治安システムの改革を包括的に行うことで、治安制度・能力を全体的に底上げしようという試みである（OECD/DAC [2007b]）。SSRは、アフリカの主要開発課題のひとつであるガヴァナンス改革の一環でもある。たとえば、和平合意後、目覚ましい復興を遂げたモザンビークでもSSRが実施されている。ただし、モザンビークでは「治安部門改革」という用語に対して現地の政府職員の間で一定の抵抗感があったとされる。というのも「改革」という用語はリストラなどを想起させるからである。そのため

モザンビークでは「治安部門開発 (security sector development)」という用語を用いていたという⁽⁹⁾。

AVRは、武力紛争の物理的な手段である小型武器や対人地雷を、開発援助を用いて削減しようとする試みであり、2007年頃からOECD/DACで本格的に議論されるようになった。これについては、2007年10月30日から31日にかけてナイロビで「武装暴力と開発に関する全アフリカ地域会合 (All-Africa Regional Meeting on Armed Violence and Development)」が開催され、アフリカ地域の特殊性を踏まえたAVRの具体的な議論が行われた。議場では、アフリカ諸国の参加者から「貧しい地域の子供たちは生活していくために兵士になる」、「生計を立てられない者が、他人の家畜を奪うために銃を手にする」といった現場の実例が報告された。

(2) 脆弱国家支援と国家建設

脆弱国家については今のところ統一的な定義は存在しないが、OECD/DACではその特徴を「対貧困政策を策定・実施する政治的な意思が欠けていたり、そのような能力が弱い国」と表現している⁽¹⁰⁾。脆弱国家の範囲については、CPIAという指標を援用して対象国を特定化しているが、その多くはアフリカ諸国となっている（具体的には主にCPIAの下位5分の2に該当する国）⁽¹¹⁾。

脆弱国家への支援は2001年に米国で起きた「同時多発テロ」事件が契機となって活発化した。以前はCPIA指標などに基づいてパフォーマンスの良い国を中心に支援が行われていた。しかし、ガヴァナンスや国家機能が弱い国が放置されると、いわゆる「テロ支援国家」や「テロの温床」になってしまうことが危惧されたのである。すなわち脆弱国家支援とは、それまでは所与条件として捉えられていた「政策・制度」を、中核的な開発課題として捉えて、それ自体の改善を図るものである。

こうした国への支援が難しいのは、それまでは援助効果などの観点から支援を控えられてきたガヴァナンスの脆弱な国に対して支援を行う点である。その中で、より具体的な議論が進められているのが、脆弱国家における「国家建設 (state-building)」の議論である。OECD/DACは、脆弱国家に取り組む際の原則を10の項目にまとめているが、国家建設支援はそのうちのひとつである (OECD/DAC [2007a])。OECD/DACの中でもいまだ議論は進行中だが、その要

点として少なくとも次の3点が指摘されている。

第1に、国家建設における中核的な課題は「政治的ガバナンス (political governance)」の確立にあること。第2に、国家建設における外部アクターの役割は主に2つで、上記の政治改革を被支援国に促すための政治的な関与、そして国家の公共サービス供給機能に対する支援である。第3に、そうした支援を行う際には事前に十分なアセスメントが必要である。国家建設への支援は、ガバナンスに問題のあることが多いアフリカ諸国に対して有効な間接支援となる可能性が高い。

(3) 経済成長など

第1節でみてきたように、統計的に経済成長なども紛争再発リスクの軽減と関係があることが近年、実証研究によって明らかにされてきた。ただし周知のとおり、経済成長は開発援助だけの問題ではない。たとえば、モザンビークはアフリカで紛争後に大きな経済成長を遂げた国の代表例だが、その際、民間投資を活用したモザール (Mozal) 社のアルミニウム精錬工場プロジェクトの成果が引き合いに出されることが多い⁽¹²⁾。

この「モザール・プロジェクト」では、オーストラリア・英国のBilliton社が主原料のアルミナを全量オーストラリアから輸入し、南アフリカ電力公社ESKOMがモザンビークの送配電会社MOTRACOを通じて電力を廉価で供給するなどして、世界トップクラスにまでコスト競争力を高めたとされる。資金の面ではプロジェクト・ファイナンスにより資金調達が図られており、日本の国際協力銀行のほか、世銀グループの国際金融公社 (International Finance Corporation: IFC) や英連邦開発公社 (Capital for Development: CDC)⁽¹³⁾、欧州投資銀行 (European Investment Bank: EIB) など多数の国際金融機関や輸出信用機関が参加した国際協調案件である⁽¹⁴⁾。2000年6月に商業生産を開始したこのプロジェクトは、「同国の輸出構造を変えた」とまでいわれている (The Economist Intelligence Unit [2006: 55])。たとえば2001年のアルミニウムの年間輸出額は3億8300万米ドルだが、これは同年の総輸出額 (7億300万米ドル) の実に54%を占めている。翌年2002年の生産額は、ほぼ横ばい状態の3億6100万米ドル (総輸出額の45%) であったが、2003年は5億6700万米ドル (54%)、2004年は9億1500万米ドル (60%) と、輸出総額の伸びとも連動してその後は

拡大傾向にある。こうしてモザンビークでは、それまで主要な輸出品目であったエビやカシューナッツなどに代わり、アルミニウムが輸出総額の大半を占めるようになり、モザンビーク経済の牽引役になった（The Economist Intelligence Unit [2006: 73]）。このようにモザンビークは民間投資が大きな経済成長を促進した紛争経験国の代表事例である⁽¹⁵⁾。

もちろん、こうした個別国の事例において経済成長や所得の向上が平和構築にどのように貢献したのか、その因果関係を科学的な手法で特定化することは厳密に言えば難しい。ただしモザンビークの例からもわかるとおり、一般的には、治安や政治情勢の安定とともに経済の発展も平和構築の不可分の要素として考えられている⁽¹⁶⁾。

3. 「do no harm」

平和構築の現場における開発援助は、それが紛争の助長要因になる危険性を常にはらんでいる。実際に、開発援助は権力闘争を助長したり、資源争奪戦を激化させたりすることがある（Anderson [1999]）。またアフリカでもよくみられるように、特にガバナンス機構が確立していない政治環境では、権力の行使が公共益の実現のために行われているのか、それとも私欲の追求のために行われているのか判然としない場合があり、注意が必要である。たとえば開発援助は原則として被支援国側の要請に基づいて行われる。しかし、そうした要請が政治指導者の出身地など一部の地域に偏っている場合、開発援助は紛争を助長する要因になり得るのである。

支援が一部の地域だけに行われることで地域間の所得格差が拡大し、ひいては紛争の助長要因となる危険性はよく指摘される。そうした観点からは、支援を個別に行う「点の支援」ではなく広範囲にあまねく行う「面の支援」が重要である。その点、日本のもつスキームのうち大規模な資金が活用できる有償資金協力の活用も有効であろう（国際協力銀行 [2003]）⁽¹⁷⁾。

さて、こうした開発援助がもつ負の影響をいかに回避していけばよいだろうか。残念ながら、これについての万能薬は存在しない。したがって、個別の紛争ごとにその特徴を分析し、現地のニーズを把握した上で、援助のもつ正負の影響を検討していくことが重要である。これは「紛争配慮アプローチ」と呼ばれている（OECD/DAC [2006] ; Paffenholz [2005]）。

そして、紛争配慮アプローチを具現化するために紛争アセスメント・ツールという分析のための道具が開発援助機関・国で策定されている。これについては特に次の2点が重要である（福田・工藤 [2007:125-126]）。

第1に、情報の精度に注意を払う必要がある。特に紛争後地域の情勢は極めて不安定である。また、分析ツールの分析結果は一定の条件の下で出された「推定値」にすぎない。そのため本来の分析結果は、平和構築支援を実際に進めながら書き改められていくべきものであって、紛争分析アセスメントで出された最初の結果はあくまで「第1ドラフト」のような位置づけにすぎない。

第2に、「情報の共有」の重要性である。どんな貴重な分析結果も、関係者の間で共有されなければ単なる宝の持ち腐れである。ここでいう「関係者」とは被援助側も含む。むろん、紛争分析の結果は機密な情報を含んでいることが多く、すべての情報を開示できるわけではない。特に支援活動に支障をきたす可能性のある情報をあえて開示する必要はないだろう。しかし他方で、援助側と被援助側との間で平和構築の「青写真」を共有していくこともまた重要である。こうした観点からは、たとえば双方の関係者を集めてワークショップを開催することも有効な手段となるだろう⁽¹⁸⁾。

以上のように、ここでは平和構築に関わる直接支援、間接支援、紛争配慮の3点を概観した。注目に値するのは、アフリカ諸国の中でも紛争後に目覚ましい復興を遂げた諸国では、多かれ少なかれ、平和構築の主要分野（政治・治安・開発など）に対して、これら3要素がうまく織り込まれた形で行われている点であろう。たとえば、モザンビークを例にとると、武装解除に始まり、政府の行政機構の改革、治安部門改革（開発）などが行われており、その中で開発援助も一定の役割を果たしている⁽¹⁹⁾。さらにモザンビークでは「非ODA」による支援が経済成長を加速化させており、こうした「間接支援」も平和構築を側面から支援する重要な要素になっていると考えられる。

おわりに

本章を総括すると、その特色は次のような点にあると考えられる。第1に、既存の議論では必ずしも十分に整理されていなかった平和構築と開発援助との

関係について、直接支援と間接支援に分類することで、そうした支援の役割を明確にすることを試みた。たとえば、それまでは「政治的要因か経済的要因か」といったように二律背反のものとして捉えられがちであった紛争要因についての議論を、こうした視点を用いることで整理することができたのではないかと考えている。すなわち、「どちらか一方」ではなく「双方とも重要」という視点である。

第2に、上記の議論をアフリカの開発という観点から具体的に論じた。その際には権力闘争といったアフリカの紛争の特異性を踏まえて、特に近年の開発課題である脆弱国家や国家建設に対する支援の重要性を強調した。

第3に、本章の第1節でとりあげた枠組みでは「do no harm」の視点も取り込んだ。すなわち、こうした直接・間接の平和構築支援は、潜在的に負の効果をもつ可能性がある。

以上を踏まえて最後に「アフリカ開発援助の新課題」について平和構築支援の観点から議論をまとめるとすれば、少なくとも次の3点が重要であろう。

第1に強調しておきたいことは、平和構築は本来、政治的な営みであり、したがって、それに対する支援も政治情勢に大きく左右される点である。アフリカ研究者の武内進一はこれを「援助は政治に従属する」という表現で的確に表現している⁽²⁰⁾。こうした開発援助の限界、なかならず平和構築支援の「政治性」を認識することは、平和構築支援に従事する際の基本認識として極めて重要である。

第2に、「開発期」の支援の重要性である。多くのアフリカ諸国は現在、移行期や開発期にある。そして、平和構築支援において開発期における長期の視点や民間資金の活用が重要であることは先に強調したとおりである。また平和構築においては一般に、政治面の支援と開発分野の支援で、それぞれの対象期間が異なる点も指摘しておきたい。政治分野の平和構築支援は、国政選挙の実施や正統政府の樹立などの一連の政治改革の円滑な実施をもって支援が一段落する。一般的には紛争終結後5年ほどで完了することが多いだろう。それに対して開発分野の「平和構築支援」では、そうした区切りは政治分野ほど明確ではない。しかしながら「10年で40%」という紛争再発リスクの議論を引くまでもなく、特に開発援助については10年以上の長期の視点から、こうした紛争再発リスクの軽減につながる国家建設や経済成長などの間接支援を積極的に行って

いく必要がある。開発期における平和構築支援を怠り、紛争が再発しては元も子もないからである。

第3に本章が重ねて強調したいのは包括的な視点の重要性である。本章は、これまでは個々に論じられてきた「平和構築と開発援助」に関わる諸議論を、4つの分類を用いてひとつの枠組みに整理した。一般化を志向する既存研究の多くは「不満か貪欲か」、「政治要因か経済要因か」、あるいは「構造要因か引き金要因か」という2項の対立軸に基づく視点を提示している。もちろん、これらが重要な視点を提示していることは論を待たない。しかし現場の担当者が留意すべきは、現実のこうしたさまざまな側面や諸論を排他的にとらえるのではなく、すべてを可能性のある選択肢として見る視点であろう。同じように、実際の平和構築やその支援を考えるにあたって最も重要なことは、おそらく、本章で整理したような直接支援と間接支援、そして紛争配慮といった要素を個別にみるのではなく、包括的にとらえる視点である。こうした包括的な視点は「アフリカ開発援助」を捉える際にも重要になるのではないと思われる。

【注】

- (1) 平和構築の政治的側面について詳しくは次を参照。上杉 [2006]；篠田 [2003; 2006]。
- (2) ただし、こうした概念区分自体が援助のギャップを生じさせるとして、あえて概念区分を用いない開発援助機関もある。
- (3) ただし一般に、緊急支援や難民支援については、紛争中から行われていることも少なくない。
- (4) たとえば、和平合意後15年あまりが経過した「開発期」のモザンビークで筆者が実施した聞き取り調査では、この段階の開発援助を「平和構築」として捉える認識は極めて希薄であった（モザンビーク外務省、企画開発省、内務省、UNDP〈国連開発計画〉などへの聞き取り調査、2007年11月6—7日、於：マプト）。
- (5) 移行期は正統政府の樹立をもって一段落する（一般には和平合意から4～5年かかる）。他方で、コリエらの研究が示すように、紛争後10年間の紛争再発リスクは40％である（Collier et al. [2006]）。
- (6) JICA [2007] *Developing a Conflict Prevention Plan for Africa*. (<http://www.jica.go.jp/english/resources/field/2007/nov21.html>——2008年1月10日アクセス

ス)

- (7) ただし、脆弱国家やSSRの支援が直接的に平和構築に貢献する場合もあり得る。いずれにしても、ここで強調しておきたいのは、分類それ自体もさることながら、直接・間接という2つの支援を視野に入れた包括的な視点の重要性である。
- (8) 上記データにおける「紛争」とは、「国家に付随する価値をめぐる利益の対立で、一定の期間と規模をもち、少なくとも2つの主体間で争われ、そうした利益の追求とその勝利により決着するもの」と定義される。すなわち、これは武力紛争と非武力紛争の双方を含めている。
- (9) 聞き取り調査、UNDPモザンビーク事務所、2007年11月6日、於：マプト。
- (10) DAC/CHAIR 3, 1 February 2005, OECD/DAC.
- (11) CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) は世界銀行で用いている指標。「マクロ経済政策」、「構造政策」、「公平な成長と貧困削減に関する政策」、「ガバナンスと公共セクターの成果」という4分野の政策や制度の水準に応じて、被支援国を分類している。
- (12) モザール社のウェブ・サイトも参照 (<http://www.mozal.com/>——2008年3月1日アクセス)。
- (13) 旧称は「Commonwealth Development Corporation」。
- (14) モザールのアルミ精錬所支援プロジェクトについては、国際協力銀行 [2002: 8-9] 参照。
- (15) モザンビークは紛争終結後の1992年から年平均8%の経済成長率を達成している。経済データについては、IMF [1992-2007] などを参照。
- (16) たとえばアフガニスタンを事例に、現場の実務担当者の立場からそうした点を洞察した良書として、駒野 [2005] がある。
- (17) ただし、資金規模が大きいことは逆に負の影響も大きいことを意味する。たとえば特定地域だけに、こうした大規模な支援を投入した場合、それが格差の拡大を招く可能性がある点にも注意が必要である。
- (18) たとえば、国際協力銀行では、「移行期」の段階にあったスリランカにおいてフィールド調査も含めた「平和構築の調査研究」を実施し、その研究成果をワークショップなどを通じて関係者間で共有している (国際協力銀行 [2003])。なお、双方の関係者を集めたワークショップも、やり方を間違えれば、逆に対立するグループの敵対心をあおってしまう結果になりかねず、実際には相当慎重な配慮が必要である。
- (19) もちろんこれら平和構築に関する諸改革はすべてが円滑に行われたわけでは

- く、地域社会の対立の問題など、課題もある（船田クラーセン [2007]）。
- (20) 第4回「アフリカ開発援助の新課題——TICADⅣへの政策提言」研究会での報告（2007年12月14日、於：東京）。

〔参考文献〕

＜日本語文献＞

- 稲田十一編 [2004]『紛争と復興支援——平和構築に向けた国際社会の対応』有斐閣。
- [2007]「ポストPKOから中長期的な開発支援への移行期と諸アクター間の調整」（日本国際問題研究所『平和構築における諸アクター間の調整』平成18年度外務省委託研究）5-30ページ。
- 上杉勇二 [2006]「紛争後選挙と選挙支援」（大芝亮・藤原帰一・山田哲也編『平和政策』有斐閣）243-265ページ。
- 工藤正樹 [2006]「主要な開発援助国・機関の援助動向：平和構築支援への取り組み」（『開発金融研究所報』第29号）71-83ページ。
- 国際協力機構 [2001]『事業戦略調査研究「平和構築——人間の安全保障の確保に向けて」』。
- [2003]『課題別方針：平和構築』。
- 国際協力銀行 [2002]『国際協力銀行レポート：GLOBAL EYE』。
- [2003]『紛争と開発：JBICの役割（スリランカの開発政策と復興支援）』。
- 駒野欽一 [2005]『私のアフガニスタン——駐アフガニスタン日本大使の復興支援奮闘記』明石書店。
- 篠田英朗 [2003]『平和構築と法の支配——国際平和活動の理論的・機能的分析』創文社。
- [2006]「平和構築における政治・法制度改革」（大芝亮・藤原帰一・山田哲也編『平和政策』有斐閣）227-242ページ。
- 武内進一編 [2000]『現代アフリカの紛争——歴史と主体』アジア経済研究所。
- [2007]『アフリカにおける紛争後の課題——共同研究会中間成果報告』アジア経済研究所。
- 福田幸正・工藤正樹 [2007]「開発援助からみた平和構築支援：紛争アセスメント・ツールの類型化を通じて」（『開発金融研究所報』第33号）109-128ページ。
- 船田クラーセンさやか [2007]「モザンビーク紛争終結後の平和構築の課題——地域社会における対立の深化」（武内進一編『アフリカにおける紛争後の課題——共同研究会中間成果報告』アジア経済研究所）。

望月克哉編 [2006] 『人間の安全保障の射程——アフリカにおける課題』アジア経済研究所。

<英語文献>

African Development Bank Group [2005] “Overview of Post-Conflict Recovery and Reconstruction: Experience and Lessons Learnt,” (Paper Presented at a Brainstorming Retreat Organized by the Commission of the African Union, for the Permanent Representatives of the African Union Member States, Durban, Republic of South Africa, 4 and 5 September).

Anderson, Mary B. [1999] *Do No Harm: How Aid Can Support Peace - or War*, London: Lynne Rienner Publishers (大平剛訳 [2006] 『諸刃の援助——紛争地での援助の二面性』明石書店).

Berberoglu, Berch [2004] *Nationalism and Ethnic Conflict: Class, State, and Nationalism in the Age of Globalization*, Oxford: Rowman & Littlefield.

Collier, Paul [2007] *The Bottom Billion*, New York: Oxford University Press.

Collier, Paul and Anke Hoeffler [2004] “Greed and Grievance in Civil War,” *Oxford Economic Papers*, Vol.56, pp.563-595.

Collier, Paul, Anke Hoeffler and Måns Söderbom [2006] *Post Conflict Risks* (WPS/2006-12, Center for the Study of African Economics, Department of Economics, University of Oxford).

Heidelberg Institute for International Conflict Research [2006] *Conflict Barometer*.

International Monetary Fund (IMF) [1992-2007] *World Economic Outlook*.

Japan International Cooperation Agency (JICA) [2006] *Handbook for Transition Assistance*.

Lederach, John Paul [1997] *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, Washington, D.C.: United Nations Institute of Peace Press.

Organization for Economic Co-operation and Development/ Development Assistance Committee (OECD/DAC) [2006] *Preventing Conflict and Building Peace: A Manual of Issues and Entry Points*.

——— [2007a] Principles for Good International Engagement in Fragile States.

——— [2007b] *Handbook on SSR: Supporting Security and Justice*.

Paffenholz, Thania [2005] “Peace and Conflict Sensitivity in International Cooperation: an Introductory Overview,” *Internationale Politik und Gesellschaft*, Heft 4, pp. 63-82.

- Perotti, Alesino [1994] “The Political Economy of Growth: A Critical Survey of the Recent Literature,” *World Bank Economic Review*, 8, No.3.
- Rothchild, Donald [1998] *The International Spread of Ethnic Conflict*, Princeton: Princeton University Press.
- The Economist Intelligence Unit [2006] *Country Profile 2006: Mozambique*.
- United Nations [2005] *In Larger Freedom: towards Development, Security and Human Rights for All*, Report of the Secretary-General.
- World Bank [2003] *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*, Oxford: World Bank and Oxford University Press (田村勝省訳『戦乱下の開発政策』シュプリンガー・フェアラーク東京).