

# JICA グローバル・アジェンダ（課題別事業戦略）

## 11. 平和構築

### 1. グローバル・アジェンダの目的

#### (1) グローバル・アジェンダの目的

暴力的紛争を発生・再発させない強靱な国・社会づくりに貢献し、平和で包摂的な社会を実現する。

紛争リスクを低減し、国・社会が危機に対応する能力を強化することを目的に、住民から信頼される政府をつくるための制度構築・人材育成と、強靱な社会を形成するためのコミュニティの融和と社会・人的資本の復旧・復興・強化を促進する。この目的のため、各国・地域において、政治・経済・社会の側面から不平等や疎外といった紛争リスク要因を分析し、国別・課題別の取組みにおいての平和の促進・紛争予防配慮を主流化し、JICA 全体の取組みで平和の促進・紛争予防を強化する。

#### (2) クラスターの目的

JICA 全体での平和構築に向けた取組みの中で、特に紛争発生・再発リスクの高い脆弱性の「ポケット」<sup>1</sup>に対して、クラスターとして、地方行政能力強化・強靱な社会の形成と信頼醸成に重点的に取組み、当該「ポケット」からの紛争発生・拡大を予防する。住民に最も近い地方行政を中心に包摂的な行政サービスの提供や共存可能な社会の形成に協力し、政府と住民及び住民間の信頼醸成を促進する。難民・避難民について、受入地域での信頼醸成に特に配慮し、ホスト・コミュニティと共存できる社会の形成を支援する。

また、国・地域毎に分野横断的に協力を束ねて平和の促進・紛争予防を促進できる場合には、地域部と協力して地域別の平和構築主流化クラスターを設定する。当面は、サヘル地域の平和と安定クラスターを設定し、他地域への展開を検討する。

### 2. 課題の現状と分析及び目的設定の理由

#### (1) 課題の現状と分析

##### 1) 暴力的紛争の被害

暴力的紛争は人命を奪うだけでなく、人々の心身に傷を負わせ、コミュニティを破壊する。暴力的紛争は生計を破壊し、貧困、飢餓を生み、保健、教育への影響も計り知れず、居住地を強制的に追われることもある。特に脆弱な女性や子供に対する被害は、性とジェンダーに基づく暴力（SGBV）を含め深刻である。紛争の被害や長期的な教育等への影響、復興にかかる負担を含めると経済的な被害は計り知れない。持続可能な開発は、平和で包摂的な社会を実現する持続的な平和（Sustaining Peace）がなければ達成できない。一方、紛争予防や平和の定着のためには持続可能な開発が不可欠であり、両者は両輪として達成

<sup>1</sup> 国・地域の紛争リスクを分析する中で、過去の紛争経験、制度構築・人材育成の遅れ、難民・避難民流入等の近隣国からの紛争要因の波及又は国際的な暴力的過激主義の浸透によって、特に注意が必要と判断される地域又は社会グループを、脆弱性の集中した箇所として、脆弱性の「ポケット」と呼ぶ。

される必要がある。

世界の武力紛争の数は2015年頃から再び増加し、2019年には54件と過去最高を記録し、年間8万人近くが犠牲になっている。世界の難民・国内避難民は8,000万人を超え、その内の86%は途上国が受け入れている<sup>2</sup>。世銀の分析では、2030年には極度の貧困の3分の2が脆弱・紛争影響国に集中し、現在も貧困率の最も高い43ヶ国は全て脆弱・紛争影響国かサブサハラ・アフリカの国である<sup>3</sup>。

コロナ禍は、国家機能や経済基盤の弱い脆弱・紛争影響地域に対して、公衆衛生と経済の両面で特に深刻な影響を与えている。ロックダウン等の影響で一時的に紛争・暴動が減少したが、政府の対応や経済停滞への不満、社会的な対立の激化により、コロナ禍により紛争・暴動は悪化の傾向にある<sup>4</sup>。

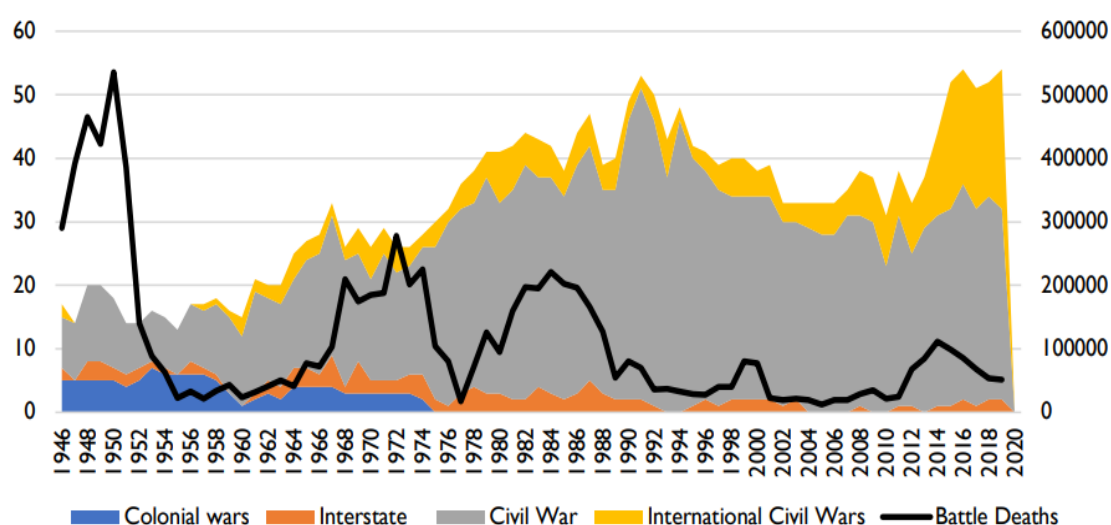


図1 : UCDP Database: <https://ucdp.uu.se/encyclopedia>

## 2) 包摂的で強靱な国・社会づくりの必要性

暴力的紛争の発生・再発予防のために、2000年代に紛争の原因についての研究と議論が盛んに行われ、アイデンティティ集団間の不平等（水平的不平等（Horizontal Inequality: HI））とそれに伴う不満、失業・経済格差等の経済的な理由、天然資源管理等のガバナンスの問題、法の支配等民主的制度の欠如等の理由が指摘された。国連PKO、開発援助、民主化支援等についての分析・議論を経て、紛争を再発させないためには、様々な紛争要因に対応し、紛争を未然に防ぐ国家の制度を作ることが必要という「**国家建設 (state-building)**」を重視する考えが、国際社会の主流として定着している。

国家建設という考え方では、憲法制定、民主的な政治体制の確立、治安セクターの改革

<sup>2</sup> UNHCR Figures at a Glance: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

<sup>3</sup> 世界銀行 Fragility, Conflict & Violence: <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/overview>

<sup>4</sup> 例えば、International Crisis Group. The COVID-19 Pandemic and Deadly Conflict: [https://www.crisisgroup.org/pandemics\\_public\\_health\\_deadly\\_conflict](https://www.crisisgroup.org/pandemics_public_health_deadly_conflict)

等に加え、経済・社会開発に関する行政サービスを含め、能力と正統性を持った国家の制度構築が必要とされる<sup>5</sup>。そのような制度が十分に整っていない国・地域は「脆弱国・地域」と呼ばれる。国家建設の推進者の中には、民主的な制度の構築が持続的な平和につながるという Liberal Peacebuilding の考えを基に、民主化を強調する考えもあったが、アフガニスタン、イラクでの経験やアラブの春後の混乱、国連 PKO の性質の変化等もあり、外国からの介入で民主化と Liberal Peacebuilding を推進するような動きは弱まっている<sup>6</sup>。特に近年は、冷戦終結後に広がった民主化の波が停滞し、競争的権威主義や権威主義体制が定着する国が増加する<sup>7</sup>という「民主化の停滞 (democratic depression)」<sup>8</sup>と呼ばれる状況が起きている。

さらにコロナの感染拡大を受け、感染抑制のための政府の抑圧的な対応、強権化も見られ、コロナ禍を機に、民主主義が停滞し、強権的な統治体制が広がる恐れも広がっている。

各国・地域の状況に配慮しつつ、紛争を発生・再発させないためには、無理に民主化を押し付けるのではなく、それぞれの状況に合わせ、対話を通じて国・社会づくりを進めることが必要とされる。脆弱国・地域で求められるのは、政府が住民に対し、分け隔てなく（包摂的）、迅速かつ効率的に行政サービスを提供し、住民が国家に対し信任を与える、という制度構築と、コミュニティの中で異なる集団間での対立を回避し、共存が図られる強靱な社会・コミュニティの形成と言える。

### 3) 紛争の長期化と人道・開発の連携の必要性

紛争の性格の変化を見ると、2010年代に入り、大規模な内戦が減る一方、国内の一部地域での局地的な紛争が長期化する傾向が見られる。明確な軍事的勝利も和平交渉もなく、紛争状態か否か区別し難い状況が多数見られるようになっており、現在、難民の77%は長期化した難民状況（避難期間が5年以上）に置かれている<sup>9</sup>。

この結果、「紛争後」の平和構築という冷戦後型の平和構築の状況は減少し、国家の脆弱性への対応が求められているほか、長期化した難民・避難民に対しては、一時的な人道支援だけでの対応は困難になっている。難民・避難民受入地域において受入負担の緩和とと

<sup>5</sup> 「国家建設」という用語は、民主的な制度の構築が持続的な平和につながるという Liberal Peacebuilding の考えを基に、国際社会が紛争後の国に民主的な制度を持ち込んで国際秩序を安定させるという意図で使われる場合がある。これに対して、国家の形成や制度構築は本来は内生的であるべきとの批判もあり、実際に外生的な国家建設は成功していない。OECD. 2011. “Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Stability.”では、「国家と社会の関係に基づき国家の能力、制度及び正統性を強化する内発的なプロセス」という定義（OECD. 2008. “State Building in Situations of Fragility: Initial Findings”からの引用）を示しており、OECD-DAC では内発的なプロセスを支援することと解釈されている。

<sup>6</sup> 国連安保理での協調・合意も難しくなり、国連 PKO（平和維持活動）は1990年代には36件が開始されたが、2001～10年は11件、2011～20年には6件に留まるなど、国際社会が一体となった紛争後の平和維持・平和構築の事例は減少している。

<sup>7</sup> V-Dem Institute. *Democracy Report 2021*. <https://www.v-dem.net/en/publications/democracy-reports/>

<sup>8</sup> Larry Diamond による呼称。（<https://fsi.stanford.edu/news/%E2%80%99democratic-depression%E2%80%99-could-be-around-corner>）

<sup>9</sup> 世界銀行 Forced Displacement: <https://www.worldbank.org/en/topic/forced-displacement>

もに、受入国・地域の受容能力の強化が課題となっている。従来、紛争後支援の文脈では人道支援から開発支援への「切れ目のない」協力が謳われてきたが、人道機関も長期的な視点での活動が必要とされ、開発協力と協調して対応することが不可欠となっている。

#### 4) 紛争の国際化と暴力的過激主義 (Violent Extremism) の蔓延

長期化した紛争には、国境を越えて隣国に拡大したり、非国家武装勢力が不安定な地域を移動する動きもある。ウプサラ大学のデータベースによれば、2015年以後の紛争数の増加のほとんどは、近隣国に広がったり、第三国が介入する、国際化された国内紛争である<sup>10</sup>。特に脆弱・紛争影響国では、過激思想を持つグローバルまたは地域的なテロ組織の勢力拡大や、局地的に暴力的な支配を進めるISIS、アルカイダ、ボコハラムなどのテロ集団が標榜する暴力的過激主義のリスクが高まっている<sup>11</sup>。

近年暴力的過激主義が急速に社会に蔓延してきた理由としては、元々中央政府の統治の及ばない地域の存在・拡大と脆弱な国境管理がある。アフリカでのUNDPの調査では、暴力的過激主義に参加する要因として、教育の欠如、宗教的な勧誘、経済状況、政府に対する不満、民主的システムへの不信等が挙げられ、政府の政策が参加の決定的なきっかけとなると分析されており<sup>12</sup>、予防や被害者支援のためには経済・社会的な取り組みに加え、疎外感を持つ個人へのコミュニケーションの改善やメンタルヘルスケア等の心理社会的なアプローチも必要とされる。

#### (2) グローバル・アジェンダの目標設定の理由

##### 1) 紛争リスク・脆弱性への対応

持続的な開発には平和で包摂的な社会の実現が不可欠であり、平和構築とは、暴力的紛争を発生・再発させない社会のあり方を作ることである。この目的のために平和構築グローバル・アジェンダでは、暴力的紛争の発生・再発を予防するために必要とされる対応として、紛争リスクを低減し、国・社会が危機に対応するための制度構築と能力強化を推進する。

この目的のため、各国・地域において、政治・経済・社会の側面から不平等や疎外といった紛争リスク要因を分析し、JICA全体の国別・課題別の取組みによって紛争リスクを低減するとともに、紛争リスクに対応するための強靱な国・社会をつくる。このために、住民から信頼される政府をつくるための制度構築・人材育成と、強靱な社会を形成するためのコミュニティの融和と社会・人的資本の復旧・復興・強化を促進する。地域部と協力して国・地域的に分野横断的に協力を束ね、国・地域の平和と安定を推進するクラスターの設定を検討する。

この中で、特に紛争リスクが高い脆弱な地域については、紛争要因への配慮を特に重視

<sup>10</sup> UCDP Database: <https://ucdp.uu.se/encyclopedia>

<sup>11</sup> 暴力的過激主義は、二者以上の対立を前提とするものではなく、政治的を含む何らかの目的のための暴力による恐怖（特定、不特定）を与えるものであり、時として（二者以上の間での）紛争と呼べない状況もあり得る。ただし、本ペーパーでは人々の安全と生活に与える影響を考慮し、「暴力的紛争」及び「紛争」の中に一方的な暴力も含むこととする。

<sup>12</sup> UNDP (2017) "Journey to Extremism in Africa." (<http://journey-to-extremism.undp.org/>)

した協力として、行政の能力強化と社会の融和を通して政府と住民及び住民間の信頼醸成を促進するクラスターを設定する。住民に最も近い地方行政を中心に包摂的な行政サービスの提供や共存可能な社会の形成のための協力を重点的に行う。

## 2) 開発協力における紛争予防配慮と平和促進の主流化

開発協力は紛争予防・平和の促進につながることもあれば、紛争要因を助長することもあるため、紛争予防配慮 (conflict sensitivity)・平和の促進 (peace promoting) は JICA 全体への主流化が必要とされる。1990 年代以後、開発協力が暴力的紛争の発生と再発の予防に貢献できるという議論が進み、開発が紛争に及ぼす負の影響を回避するための「Do No Harm」の原則は定着している。また、可能な場合には紛争の予防に留めず、開発協力を通じて平和を促進することも出来る。世銀と国連が 2018 年に共同報告書「Pathways for Peace」<sup>13</sup>を公表するなど、開発協力機関が紛争予防と平和の促進に協力することが既に定着している。

平和構築グローバル・アジェンダでは、紛争予防配慮と平和の促進を国・地域・課題を超えて主流化し、JICA 全体の取組みでの紛争の助長を排除し、可能な限り紛争予防・平和の促進につなげることを目指す。

### (3) 国際的な取組み

#### 1) FCV (脆弱性・紛争・暴力) への対応

紛争後の平和構築・復興支援から、暴力的紛争の再発・発生の予防、紛争リスク管理へと視点が広がるにつれて、多くのドナー・国際機関は脆弱性の克服を課題の中心に据え、また暴力的過激主義や組織犯罪のような紛争に至らない暴力も含め、「FCV (脆弱性・紛争・暴力)」への対応を重視する姿勢を取っている。例えば世銀は IDA18 (2017~2020 年) でも FCV への取組み強化を掲げ、2020 年には FCV 戦略 (2020~25 年)<sup>14</sup>を公表し、①人的資本への投資、②マクロ経済安定と債務持続性、③雇用・経済機会の創出、④ (特に気候変動・環境悪化への) コミュニティの強靱性、⑤司法と法の支配、⑥治安セクターへの関与を重点課題として挙げている。

#### 2) 外交・安全保障との協調 (3Dアプローチ)

暴力的紛争の発生・再発を予防するには、国家の脆弱性に対応し、紛争を防ぐ制度を整える必要があるが、このためには国際社会による外交・安全保障上の関与も必要とされる。

「3D」(外交・安全保障・開発: Diplomacy, Defense, Development) と称されるとおり、開発協力は、政治、外交、安全保障の様々なアクターと協調する必要があり、外交、政治の影響、制約を受けることもある。また、紛争予防・平和促進の取組みは、包括的に国家の脆弱性に対応する必要があり、強靱性強化を含む多様なセクターへの支援と、多様なアクターの協調が図られている。

<sup>13</sup> World Bank and United Nations (2018) *Pathways for Peace*. <https://www.pathwaysforpeace.org/>

<sup>14</sup> <https://www.worldbank.org/en/topic/fragilityconflictviolence/publication/world-bank-group-strategy-for-fragility-conflict-and-violence-2020-2025>

米国はバイデン政権の成立に伴い、元国連大使のサマンサ・パワーを USAID 長官に指名するとともに、国家安全保障会議（NSC）の常設メンバーにも加え、「3D」の一体的な運用を掲げた。外交・安全保障と開発の政策が一層近づくと想定され、開発協力の紛争予防への貢献にも影響が予想される。

国連は、2018年に、あらゆるアクターが平和の実現のために連携することが必要であるとして国連事務総長報告「Peacebuilding and Sustaining Peace」<sup>15</sup>として発表し、世銀・国連の共同報告書「Pathways for Peace」では、紛争発生の原因として不平等・疎外・不正義（inequality, exclusion, and injustice）をあげ、紛争予防のために安全保障と開発が協力することを訴えている。

### 3) HDP（人道・開発・平和）ネクサス

紛争の長期化と国際化に伴って、難民・避難民問題も拡大・長期化しており、長期化する難民に対しては人道支援を継続するのではなく、中長期的な開発の視点での協力が一層求められている。ICRCが2016年に人道機関としての「Protracted conflict」への関わりについて報告書<sup>16</sup>を発表するなど、人道支援機関が中長期的な視点に立って開発協力機関と協力する機会が増えており、国連PKOを含む外交・安全保障の平和アクターを含め、「HDP（人道・開発・平和）ネクサス」として多様なアクターの協調が呼びかけられている。

2016年に世界人道サミットが開催され、2018年には難民グローバルコンパクトに合意、2019年にはグローバル難民フォーラムが開催された。OECD/DACでも2019年にHDPネクサスについてのDAC提言<sup>17</sup>を発表し、人道機関、開発機関、平和構築に関わる機関（国連PKO等）が平和の推進に向けて連携を促進することの重要性が確認された。

また、世銀も難民・避難民問題に対して、受入れ国・地域への支援や難民・避難民の経済活動支援を強化している。近隣国の紛争・難民の影響を受けたIBRD国に対してはGCFF（Global Concessional Financing Facility）を2016年に設置し、IDA18には難民支援特別枠（IDA Refugee window）を設け、UNHCRと協力して難民受入国に対して政策改善を促し、対応策を支援している。世銀は報告書「Forcibly Displaced」（2017）<sup>18</sup>で難民・避難民が受け入れ先で経済活動を活性化する可能性にも着目しており、難民・避難民を人道支援の対象としてとらえるのではなく、経済活性化、民間資金動員の可能性も議論されている。

#### （4） 日本政府の政策的重点

日本政府は**人間の安全保障**を外交政策の柱に掲げ、2015年2月に策定された開発協力大綱では、開発協力の目的として、国際社会の平和と安定及び繁栄の確保を掲げ、3つの

<sup>15</sup> <https://www.un.org/peacebuilding/policy-issues-and-partnerships/policy/sg-reports>

<sup>16</sup> ICRC (2016) “Protracted conflict and humanitarian action: some recent ICRC experiences” [https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file\\_list/protracted\\_conflict\\_and\\_humanitarian\\_action\\_icrc\\_report\\_lr\\_29.08.16.pdf](https://www.icrc.org/sites/default/files/document/file_list/protracted_conflict_and_humanitarian_action_icrc_report_lr_29.08.16.pdf)

<sup>17</sup> <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5019>

<sup>18</sup> World Bank (2017) “Forcibly Displaced : Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts” <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25016>

基本方針のうち人間の安全保障の推進を含む2つの方針<sup>19</sup>が平和構築と密接に関わる内容となっており、更に「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」を重点課題の一つとし、この中で「紛争後の緊急人道支援から復旧復興・開発支援までの切れ目のない平和構築支援」を行うことが謳われている。特に難民問題については、日本政府はグローバル難民フォーラム（2019年12月）で、人間の安全保障に基づくHDPネクサスの推進を主要な貢献<sup>20</sup>として提示している。

また、日本政府は2013年12月に制定された国家安全保障戦略では、**国際協調主義に基づく積極的平和主義**を掲げ、「平和で安定し、繁栄する国際社会を構築すること」を目標としている。同戦略では、「国際社会の平和と安定」が日本の国家安全保障のためにも重要であるとの認識の下、「我が国がとるべき国家安全保障上の戦略的アプローチ」全6点のうち3つにおいて平和構築に関連する記述がされている<sup>21</sup>。積極的平和主義は2015年8月の戦後70年談話でも言及され、「世界の平和と繁栄にこれまで以上に貢献」と述べられている。

日本政府は、国際協調主義に基づく積極的平和主義に沿って、2016年のTICAD6において安倍総理（当時）が**自由で開かれたインド太平洋（FOIP）**の構想を発表。FOIPは、「法の支配を含むルールに基づく国際秩序の確保、航行の自由、紛争の平和的解決、自由貿易の推進を通じて、インド太平洋を『国際公共財』として自由で開かれたものとする」として、この地域における平和、安定、繁栄の促進を目指すものとされており、法の支配に基づく平和と安定を希求するものと言える。

なお、アフリカについては、2019年のTICAD7ではアフリカのオーナーシップを尊重し、紛争予防、制度構築、ガバナンス強化等に向けた支援を行う**アフリカの平和と安定に向けた新たなアプローチ（NAPSA）**<sup>22</sup>を提唱している。

### 3. 日本・JICAが取り組む意義

#### (1) 国際社会への貢献、積極的平和主義の実践

国際社会の一員として、「平和国家としての歩みを引き続き堅持し」、「国際社会の平和と安定及び繁栄の確保に、これまで以上に積極的に寄与していく」ことは、国家安全保障戦略で積極的平和主義の立場から掲げられている基本理念。日本は、第二次大戦と戦後の復

<sup>19</sup> 「非軍事的協力による平和と繁栄への貢献」と「人間の安全保障の推進」の2つである。

<sup>20</sup> 第三国定住による難民の受入れ拡大、シリア人留学生の教育機会の提供、と合わせて3つが主要な貢献策として提示されている。

<sup>21</sup> ①「国際社会の平和と安定のためのパートナーとの外交・安全保障協力の強化」の一環として、中東・南アジアやアフリカの平和構築への積極的貢献が謳われている。②「国際社会の平和と安定のための国際的努力への積極的寄与」の一環として取り組む「国際平和協力の推進」においてPKOへの積極的協力が謳われ、その中に「ODAとの連携」推進が明記されている。③「地球規模課題解決のための普遍的価値を通じた協力の強化」に「開発問題及び地球規模課題への対応と『人間の安全保障』の実現」が掲げられ、平和構築を含むODA全般が位置付けられている。

<sup>22</sup> アフリカのオーナーシップの尊重及び紛争やテロの根本原因に対処するとの考えの下、①AUや地域経済共同体（RECs）などによる紛争の予防、調停、仲介といったアフリカ主導の取組、②制度構築・ガバナンス強化、③若者の過激化防止対策や地域社会の強靱化に向けた支援を行うもの

興経験を踏まえ、いかなる紛争も、法の支配を尊重し、力の行使ではなく、平和的・外交的に解決することを原則としており、軍事的な協力には制約がある反面、開発協力を通じて平和を追求する協力が可能。

加えて平和の実現は、開発の推進の前提条件となっていること、また脆弱国・紛争影響国で貧困などの開発の諸課題が集中していることから、開発の課題解決のためにも平和構築は積極的に実施していく必要がある。

## (2) 日本の経験・普遍的価値の共有

日本は、非西洋から当時の国際社会の環境に適応して国家の制度を作り発展した、明治維新以後の国家建設の経験を有している。公議輿論の原則に基づいて、非西洋の国をつくり上げた経験は、現在の脆弱・紛争影響国に共有し、活用することが出来る。

この日本の経験は、力と監視によって治安を維持する国づくりとは異なり、国際協調主義に基づいて、普遍的価値をそれぞれの国の事情に合わせ、対話を重視し、法の支配に基づき個人の尊厳が守られる国をつくることを支援することで、国際社会において国際協調主義の強化にもつながる。

また、戦後復興や東日本大震災等の災害時の対応およびその後の復興経験は、社会や行政機能が混乱した状況での復興と制度構築の経験としても、脆弱・紛争影響国の行政官に多くの示唆を与える。

JICA は日本国内のリソースとの強いつながりを持っており、日本国内の経験を途上国の現場に活用することができる。日本と途上国の関係者をつなぐことにより、JICA を通じた事業だけでなく、JICA の事業終了後も持続的な関係を構築し、世界の平和の実現への貢献にもつながる。

## (3) JICA の人間の安全保障アプローチ

JICA の開発協力の特徴である相手国政府との対話を通じた制度構築・能力強化は、脆弱・紛争影響地域でもオーナーシップの促進や社会の信頼醸成に有効と評価されており、強靱な社会・制度作りに貢献が可能。また、相手国の考えを尊重しながら、インフラ整備や民間セクター開発等多様な手法で包括的に経済・社会開発を促進することで、紛争要因に対応し、紛争予防に貢献が可能。このような JICA のアプローチは、保護と能力強化を組み合わせることで紛争をはじめとした脅威を予防する仕組みを作り、命・暮らし・尊厳を守る、**「人間の安全保障 ver.2.0」**を実践するアプローチと言える。

また、JICA は 1990 年代以後に平和構築支援を強化しており、その中でも特に UNHCR 等の人道機関との対話・連携の豊富な実績を有し、難民・避難民への対応をはじめ、HDP ネットワークへの対応については開発協力機関の中でも有数の知見・経験を有している。

なお、過去の平和構築支援の経験から、JICA には以下のような教訓が蓄積されている。

- ① 早期の「平和の配当」の実現により人々の平和への期待を確保すること
- ② サービスデリバリーを担う地方政府の能力強化
- ③ 政府に対する信頼向上のための行政サービスの公平性・透明性の確保
- ④ 行政だけでなく、住民自らの紛争解決能力を支援すること



⑤ 紛争の敗者、少数派、ジェンダー等包摂性に配慮すること

4. グローバル・アジェンダの目的への貢献のシナリオとクラスター

(1) グローバル・アジェンダの基本的な考え方及びアプローチ：人間の安全保障アプローチによる紛争予防と強靱な国・社会づくり

平和構築グローバル・アジェンダは、JICA 全体で紛争を発生・再発させない強靱な国・社会づくりに貢献し、平和で包摂的な社会を実現することを目的とする。

平和構築は、政治・安全保障上の動向にも影響され、開発協力とは全く別の文脈で紛争が発生・再発することが避けられない場合もあるため、それらの動きも考慮し、必要な場合は外交・政治・安全保障アクター等とも連携して対応する。

強靱な国・社会づくりにおいて、JICA は、住民から信頼される政府をつくるための上からの政府の能力強化・制度構築と、強靱な社会を形成するための下からの住民・コミュニティの能力強化 (empowerment) という、保護と能力強化を組合せた人間の安全保障アプローチを取る。住民から信頼される政府をつくるためには、社会サービスやインフラ整備を含めた機能的、包摂的、応答的な (functional, inclusive, and responsive) 行政サービスの改善、法整備支援等の法の支配の強化等が必要とされる。一方、強靱な社会の形成のためには、コミュニティの社会統合・エンパワメントや、社会・人的資本の復旧・復興・強化、雇用の創出等の経済の活性化も含めた幅広い取り組みが必要とされる。これらが両立し、社会関係資本 (social capital) の強化も含めて政府と住民が信頼関係に基づきそれぞれの役割を果たすことで紛争リスクを低減し、国・社会が危機に対応する能力を強化する。

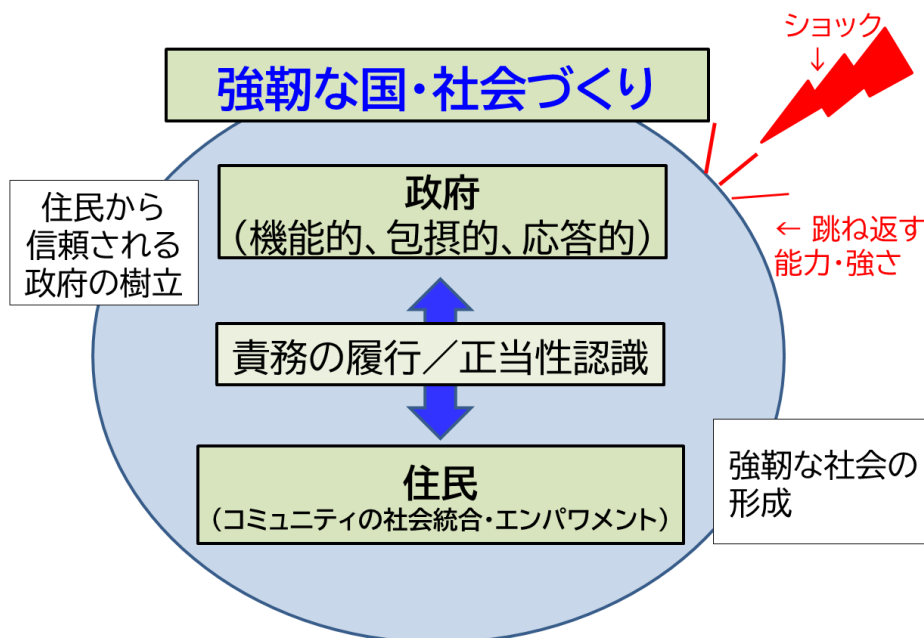


図2：強靱な国・社会づくりを目的とした平和構築支援

グローバル・アジェンダの目標は、JICA 全体で強靱な国・社会づくりを進めることであるが、グローバル・アジェンダ全体の指標は設定しない。ただし、平和、強靱性 (resilience)

の他、代理変数になり得る信頼、社会関係資本 (social capital)、社会的結束 (social cohesion) 等についての評価手法・指標については、国際的な議論への参画等を通して検討する。

## (2) 主流化：平和の促進・紛争予防配慮の主流化

JICA 全体で平和構築に向けて協力を進めるには、各国・地域において、政治・経済・社会の側面から不平等や疎外といった紛争リスク要因を分析し、国別・課題別の取組みにおいての平和の促進・紛争予防配慮を主流化することが必要とされる。紛争要因への負の影響を最小限に抑えつつ (Do No Harm)、紛争の根本原因は政治・経済・社会の脆弱性にあると考え、国・地域毎に存在する脆弱性について JICA のすべてのセクターの協力を通じて低減を図る。

平和構築室では、各国・地域の脆弱性と紛争リスクを政治経済的に分析し、JICA の国・地域への関与による平和の促進・紛争予防配慮についての助言を行う。例えば、政府機能の公平性・透明性・包摂性、民族・宗教・政党等の対立構造、対立構造を踏まえた水平的不平等、中央政府・地方政府への信頼、若年層の経済・社会状況、国際的なテロ組織・武装集団の影響等について、国・案件毎に紛争要因への配慮を進める。国別開発協力方針の協議、JCAP の作成、案件の審査等の段階で、これらの紛争要因を分析する。また、他のグローバル・アジェンダとも協力し、各課題・各案件において、紛争要因に配慮した案件形成、案件実施中の紛争リスクへの配慮、案件評価においての紛争要因への配慮等を進める。この際、PNA (平和構築アセスメント) 等を活用し、平和構築の視点からの分析・審査を促進する。

また、政治・安全保障での国際的な動向等への配慮、治安の悪い地域での遠隔での案件監理、資金協力実施上の留意点・工夫等のアプローチについて、平和構築室にて知見・経験を蓄積し、類似の課題を抱える協力を活用する。

国・地域の平和と安定を推進するために、特に重点地域については、地域部と協力して分野横断的に協力を束ね、平和の促進・紛争予防への貢献を目標とするクラスターの設定を検討する。例として、現時点では、アフリカ部と協力して TICAD8 に向けてサヘル地域の平和と安定について分野横断的なクラスターの設定を試行し、他地域での類似のクラスター設定を検討する。

### 例：【サヘル地域の平和と安定クラスター】：

#### ● クラスターの目標

サヘル地域 (\*) を紛争が発生・再発しない、安定した強靱な地域にするため、住民から信頼される政府の樹立と強靱な社会の形成を目指す。

これまで JICA が各セクターで取り組んできた、住民主体・住民参加を促す協力アプローチを展開し、サヘル地域における「人間の安全保障」実現を目指す。

\* 主たる対象地域は G5 サヘルを形成するモーリタニア、マリ、ブルキナファ

ソ、ニジェール、チャドの5ヶ国としつつ、必要に応じて周辺諸国を含める。

\* 指標は、3重点分野（ガバナンス／安全、レジリエンス／人間開発、経済・社会インフラ整備）毎に設定を検討。

#### ● クラスタでの主な協力内容

特に暴力的過激主義の影響を受ける脆弱な地域を念頭に、非紛争地域で培ったアセットの活用・展開を図り、国家の機能を回復・強化することで住民の政府への信頼回復を図りつつ、教育・農業・雇用の充実を通じて暴力的過激主義への傾倒を抑制し、社会の強靭性を高めていく。

サヘル地域の変化する軍事・政治・経済の状況に対応し、国際機関等と連携しながら JICA の協力アセットの広域的活用、日本・JICA の経験還元を図る。G5 サヘル事務局が定める4つの軸に基づき、軍事面を除き、①ガバナンス／安全（地方行政（難民・避難民対応を含む）、司法アクセス、警察研修等）、②レジリエンス／人間開発（みんなの学校、保健、食料安全保障等）、③社会・経済インフラ整備（道路、電力等）を JICA のサヘル地域協力における重点分野とする。

なお、邦人渡航の困難な地域も多いことから、国際機関連携（外務省実施の事業を含む）を積極的に活用する。

### (3) クラスタ：脆弱地域における地方行政能力強化・強靭な社会の形成と信頼醸成

平和構築グローバル・アジェンダの取組みのうち、過去の紛争経験、制度構築・人材育成の遅れ、近隣国からの紛争要因の波及又は国際的な暴力的過激主義の浸透によって特に紛争リスクの高い地域（脆弱性の「ポケット」）に対して、クラスタとして、紛争要因への配慮を特に重視した協力を進める。住民に最も近い地方行政を中心に、政府と住民及び住民間の対話を通じた課題の解決と融和を進め、信頼醸成を促進する。具体的には、技協・資金協力を活用し、（特に治安上の制約のある地域で）国際機関とも連携して、包摂的な行政サービスの提供や共存可能な社会の形成を支援する。難民・避難民についても、受入地域での信頼醸成において特に配慮し、ホスト・コミュニティと共存できる社会の形成を支援する。

こうした地域（特に難民・避難民の影響を受けている地域、暴力的過激主義の浸透リスクを抱える地域）は遠隔地・辺境地であることも多く、課題別事業戦略（グローバル・アジェンダ）の観点からは対応が難しい場合も多い。他方、上から仕組みを押し付けるのではなく、住民の声を聴きながら行政サービスの仕組みを作る、押し付けではない制度作りは JICA の強みが発揮できる分野であり、他ドナーの手が届かない地方部での行政サービス改善（資金協力でのインフラ整備を含む）には、現地の社会の状況に合わせて対話を促進することで住民と政府の関係を構築し、住民に直接政府が接する機会を活かして政府と住民の信頼を醸成するという意義がある。また、地域社会の信頼醸成や人道機関とも連携

した難民・避難民の影響への対応等の特別な配慮も JICA の過去の経験を活かすことが出来る。多くの国で他ドナー・国際機関がガバナンス・行政機構の制度整備を支援しているが、住民に最も近い末端の地方行政までは支援の手が届いていないことが多く、JICA の現場での協力が効果的と言える。また、紛争被害者支援や暴力的過激主義の予防のための心理社会的な支援、地雷・不発弾除去等、脆弱・紛争影響地域に特有な課題への対応も必要である。

クラスターの対象地域は、脆弱性の「ポケット」の中でも、過去の日本・JICA の協力の知見・経験を踏まえて、TICAD 等の国際会議の動向も見据えつつ、①地域住民の信頼醸成に取り組む基盤がある、②難民・避難民の受け入れを含む HDP ネクサスへの対応経験が活かせる、③過去の協力の経験を他地域に展開できる、ことを基準に選定する。特に TICAD8 に向けた NAPSA の具体化を含む「平和と安定」への貢献（アフリカの角及びサヘル並びに近隣の類似事例であるコートジボワール及びシエラレオネ等）、ミンダナオ和平プロセスへの貢献、グローバル難民フォーラムで日本政府が支援強化を表明している HDP ネクサスへの対応（ウガンダ北部、ザンビア現地統合等）、ミャンマー・ラカイン州からの避難民問題等は重点課題とする。アフガニスタン及びパキスタン、中東地域、東南アジア地域については、グローバル・アジェンダ全体の取組みの検討と主流化を進めた上で脆弱性の「ポケット」への対応を検討する。

また、外交・政治上の配慮については日本政府及び国際機関と情報共有・協調を図るとともに、治安上の問題がある地域については、国際機関との連携で JICA の協力モデルの面的展開を図る。

#### 【脆弱地域における地方行政能力強化・強靱な社会の形成と信頼醸成】：

##### ● クラスターの目標

紛争影響国において、住民に最も近い地方行政を中心に、対話を通じた包摂的な行政サービスの提供や共存可能な社会の形成に向けた支援により、政府と住民間の信頼醸成を促進するとともに、難民・避難民問題について受入地域において共存できる社会の形を支援する。

【指標★】50 か所の自治体・関係機関において、政府と住民間の信頼関係の向上を意識した包摂的な行政サービスの提供が推進される。

【指標★】政府と住民間の信頼関係の醸成など包摂的な行政サービスを理解している行政官が 1000 人育成される。

【指標】包摂的な社会の実現に向けた知見を得た行政官・住民が育成される。  
(延べ 24,000 人)

\* なお、信頼醸成や強靱性については、右のアウトプット指標に留めず、計測方法について検討する。

● クラスターでの主な協力内容

- ① 紛争影響地域における地方行政能力強化支援：発展から取り残されるリスクのある地域・民族等及び紛争被害者に対する支援のための包摂的、機能的な行政サービス提供能力の支援（地方、中央。資金協力によるインフラ整備を含む）、共存できる社会の形成（生活インフラの整備、スポーツを通じた信頼醸成等）、暴力的過激主義の浸透を予防する社会経済支援・心理社会的支援（若年層への支援）、政府と住民及び住民間の信頼醸成（例：ミンダナオ、コートジボワール、シエラレオネ、ナイジェリア、サヘル地域、コロンビア）
- ② 難民・避難民受入国・地域における受入能力強化支援等の「HDP ネクサス」対応：難民・避難民の受入国・地域の受入能力支援・緊張緩和、難民・避難民の生活環境改善支援（資金協力によるインフラ整備を含む）、自発的な帰還・定住支援、ホスト・コミュニティ支援（例：ウガンダ北部、ザンビア現地統合、ミャンマー・ラカイン州からの避難民）
- ③ 地雷・不発弾除去等の紛争起因の課題への対応（例：カンボジア、ラオス）

## 5. グローバル・アジェンダ、クラスターに関する戦略的取組の工夫

### (1) 国際機関等との連携

UNDP、UNHCR、世銀等の国連機関等との連携については、日本政府の拠出金との連携を含めて協調を強化し、各国の政策への影響力を強化するとともに、事業のインパクトの面的展開を図る。具体的な例は以下の通り。

- 長期化する難民・避難民の課題に対応するため、受入国政府との協力関係構築のため、UNHCR 等人道機関との連携を継続・強化する。また、受入国政府の難民政策の変更は政治的に JICA 単独での交渉が難しい場合が多いため、難民支援特別枠（IDA Refugee window）を有する世銀との協力を強化する。（例：UNHCR・世銀が難民受入国に難民への行政サービス提供を働きかけ、JICA が当該地域の地方政府の対応能力強化を図る。）
- 治安上の問題で JICA が直接関与できない地域については、JICA の地方行政等のモデルを UNDP 等の国際機関による面的展開に活用する（外務省補正予算との連携も含む）。（例：JICA の職業訓練協力の取組みモデルを UNDP が紛争影響地域に展開。）
- 脆弱性の「ポケット」でのインフラ整備を含むコミュニティのニーズへの対応について、遠隔地であることや治安等の理由からプロジェクト型無償での対応が難しい場合には、プログラム型の資金協力の他、（日本政府の拠出金を含めて）国際機関の資金を積極的に活用する。（例：JICA が作成支援した地域開発計画について、地方自治体の実現のための資金として世銀 IDA Refugee Window を活用。）
- 特に脆弱な地域での地方行政の強化に JICA が取り組んでいる場合、中央政府の制度改善等については UNDP や世銀等のプログラムと連携し、国全体の制度構築と地方行政の強化を連動させる。
- 平和・人間の安全保障への貢献の手段・測定手法等についても、国際機関との議論

に積極的に関与する。

## (2) 課題別研修・国別研修の活用

脆弱・紛争影響国は、治安面において邦人が渡航しプロジェクトを実施することが困難な地域が多いことから、治安情勢に左右されない、課題別研修・国別研修を積極的に活用し、本邦研修と現地 F/U と連動させて制度構築・人材育成を行っていく。

- 例：本邦研修と現地活動を組み合わせてサヘル諸国の地方行政官の能力強化と現場での実践能力向上を支援。

課題別研修・国別研修では、特に戦後復興や災害復興に関して、日本の地方自治体における住民参加型の取り組みの経験・知見を脆弱・紛争影響国とつなぐことで、復興、包摂的な行政サービスの提供、共存可能な社会の形成の参考とする。

## (3) JICA チェア・開発大学院連携

日本の明治維新後の国家建設の経験について、対話や権力者の自制等の社会のあり方を共有し、脆弱・紛争影響国の国家建設への応用を図るため、JICA チェアや開発大学院連携を通じて、各国の若手指導者層等に日本の経験の共有を進める。脆弱・紛争影響国の留学生に対しては、日本の明治維新後の国家建設、戦後復興、震災後復興の経験について、開発大学院連携のプログラムを通じて学ぶ機会を提供する取り組みを検討する。特に明治維新後の国家建設については、JICA チェアによる知見共有の機会提供を推進する。また、将来の行政を担う若手行政官（国によっては行政官志望の学生等も対象とする）は、参加型住民開発による地方行政についての知識を育成するとともに、知日派人材として育成する。

また、平和構築は分野横断的な性格を有することから、脆弱・紛争影響国に関わる日本人人材・民間企業関係者、留学生・帰国研修員等の現地人材のネットワークの強化を図る。

- 例：帰国研修員・留学生の中で、特に日本の国家建設の経験に関心の高い者をネットワーク化し、JICA チェアでも第三国からの視点として講義するなど、国家建設の経験共有の教材の深化を図る。

## (4) 民間資金動員・民間連携事業の促進

難民・避難民の経済活動の活性化、HDP ネクサス等に対して、社会インパクト投資を含む民間資金動員の議論が盛んになっていることから、新たな経済活動の促進手段として民間資金の動員に積極的に取り組む。この際、日本の民間企業・投資家へのアウトリーチに加え、JICA の強みである、現場での制度構築・人材育成及び M/P 等の計画作り・案件形成の知見と経験が有効に活用できる関わり方を検討する。

- 例：JICA が難民・避難民の受入れ能力強化を図っている地域で、政策環境の改善・人材育成に取り組み、難民・避難民の経済活動のための民間資金を呼び込む。
- 例：難民キャンプ支援の中で、ファンドレイジングの活動を含め、民間からの資金調達を促進する。

## (5) イノベーション、デジタル・トランスフォーメーション (DX)

行政制度・インフラ整備が遅れた脆弱地域において特に有効と思われるデジタル技術等について、積極的な活用を検討する。脆弱・紛争影響国は、邦人の渡航が制限されることが多く、遠隔での事業実施が求められることも多いことから、遠隔での案件監理等への DX を推進する。また、不足しがちなデータ収集の効率化のための DX、政府と住民の間及び住民間の信頼醸成において、既存のツールではできない取組みが可能になるデジタル技術についても、活用の可能性を検討する。

- 例：既存の行政データが不足している脆弱・紛争影響地域で、デジタル・ツールや人工衛星データを活用し、迅速なデータ収集に基づいて行政サービスのニーズを把握して対応する。

## (6) スポーツと平和

民族融和・信頼醸成の取組みにおいては、スポーツと平和の取組みを検討する。

- 例：コミュニティでのインフラ整備にスポーツ施設を加え、住民間の交流・相互理解促進を図る。
- 例：紛争影響地域での教育案件にスポーツ活動を加え、生徒・住民の相互理解の推進、全国大会の開催により地域を超えた交流の促進を図る。

## (7) ネットワーク化

地雷・不発弾処理<sup>23</sup>等、紛争由来の特定課題について、国・地域を超えた知見共有が有効と思われる場合には、関係者間のネットワークの強化を図る。地雷・不発弾処理分野は、国・地域を超えた課題であり、高度な専門性が必要とされる一方で、関係するアクターとの連携を通じた包括的な取組が必要とされているところ、日本政府を含む関係者間のネットワーク強化を図る。ネットワーク化により、例えばカンボジアのように紛争当事国として蓄積した自身の知見・経験を他国での問題解決に活用する。

## 6. その他 留意事項

- (1) コロナ対応：脆弱・紛争影響地域におけるコロナ危機の影響等についての調査を実施する。コロナ感染状況に応じて遠隔対応を活用するが、平和構築の取組みにおいては社会の融和や信頼醸成等、遠隔では対応が困難な要素もあるため、更なる工夫を検討する。コロナ禍の紛争・脆弱性への影響、強権的な統治体制の浸透等の影響を確認し、政府と住民の信頼に基づく統治体制づくりを推進する。
- (2) 実施体制上の工夫：JICA 全体での取組みを推進するため、関連する課題部・地域部・在外事務所・国内機関及び関心を有するスタッフに対して平和構築 KMN を活用した JICA 内セミナーやニュースレター等を通じて情報共有・認識共有を図る。また、特に HDP ネクサスについては国際機関等との認識共有が必要となるため、国際会議等の基

<sup>23</sup> 対人地雷・不発弾問題の改善への貢献は、軍縮・不拡散及び国際平和協力に関する日本の協力の中では高く評価されている。

準作りの対話に積極的に参加し、円滑な協調を図る。

**(3) 他グローバル・アジェンダの主流化への対応**：特にジェンダーについて、SGBV 等での協調を図る。また、DX、スポーツについては、5. (5) (6) で述べたとおり。

以上