

平和構築支援

JICAの取組み



平和構築はなぜ必要かー紛争の現状ー

今日、世界では約50の武力紛争が進行中で、現在も年間約8万人が犠牲になっています。武力紛争の大半は開発途上地域で発生し、紛争により発生した難民等の受け入れも9割近くは開発途上国が担っています。

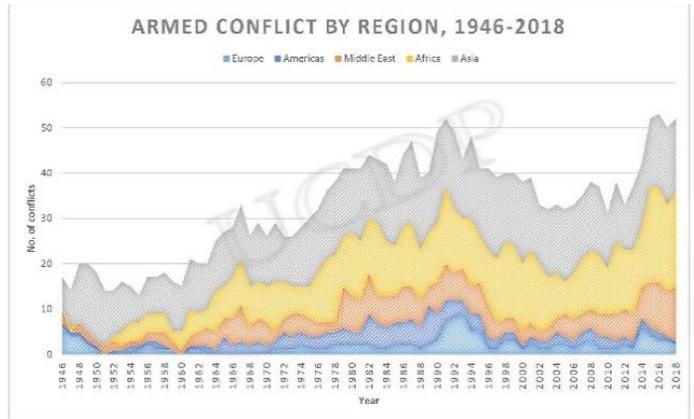
冷戦終結直後から1990年代前半にかけ各地で国内紛争が頻発し、紛争数・犠牲者数とも急増したものの、90年代後半以降、武力紛争は減少しました。しかし、2000年代半ば以降、件数・犠牲者数ともに再び増加傾向で、特にシリア危機の発生した2011年以降、犠牲者数が大幅に増加しています。

近年の紛争の特徴としては、国内紛争の多さに加え、再発する紛争が増加していることが挙げられます。さらに最近では、明確な軍事的勝利も和平合意もなく「紛争状態」か否か区別し難い状況が見られるようになってきました。

また、シリア危機以降、タリバン、ボコハラム、ISなどの暴力的過激主義(violent extremism)と呼ばれる集団が引き起こす紛争やテロが世界各地で頻発しています。

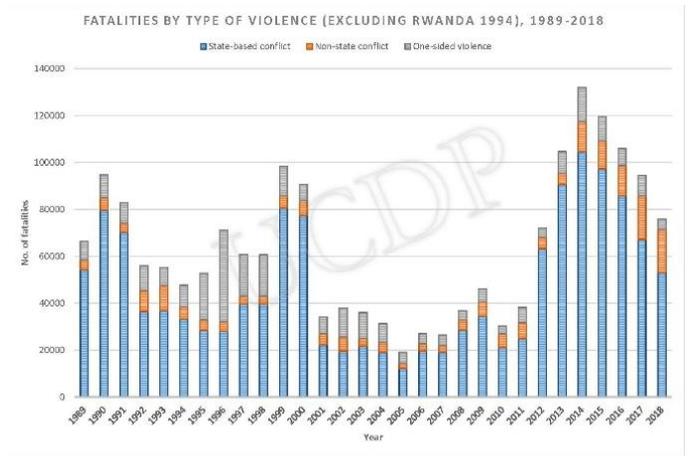
これらの紛争により、多くの人々が故郷を追われ、世界の難民・国内避難民は2018年末で7,000万人を超えました。彼らを受け入れる国や地域にも重い負担がかかり、人種や宗教による差別や排外主義の傾向が強まっています。

このような状況の中、今日、紛争の問題を抜きに途上国の開発を考えることはできなくなっています。



武力紛争数の推移(1946~2018)
出典:ウブサラ大学UCDP

© UCDP 2019



紛争犠牲者数の推移(1989~2018)
出典:ウブサラ大学UCDP

© UCDP 2019



銃撃を受けた家屋(ボスニア・ヘルツェゴビナ)

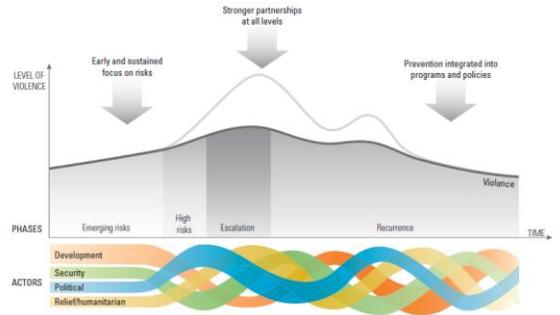
JICAの平和構築支援とは

1. 国際社会による平和構築の取組み

平和構築とは、単に紛争のない状態(消極的平和)ではなく、紛争の要因のない状態(積極的平和)を創出するため、紛争の要因を積極的に取り除き、平和を定着させる新たな社会の仕組みを作ることの意味しています。

平和構築に対する国際社会の取組みは、軍事的枠組(多国籍軍・PKO)、政治的枠組(予防外交、調停・和平交渉)、経済・社会的枠組(人道支援、開発援助)から構成され、各々異なる主体(アクター)が取り組んでいます。

従来は、紛争前の緊張期から紛争後の復興・開発期に至る間、各アクターが事態の推移に沿って時系列的に取り組むことが想定されていましたが、近年は紛争の長期化・再発化に伴い、各アクターが同時並行的に関与することが紛争予防につながるとされています。



紛争に至る緊張フェーズの推移と各アクターの関与のあり方
出典: Pathways for Peace, World Bank, 2018.

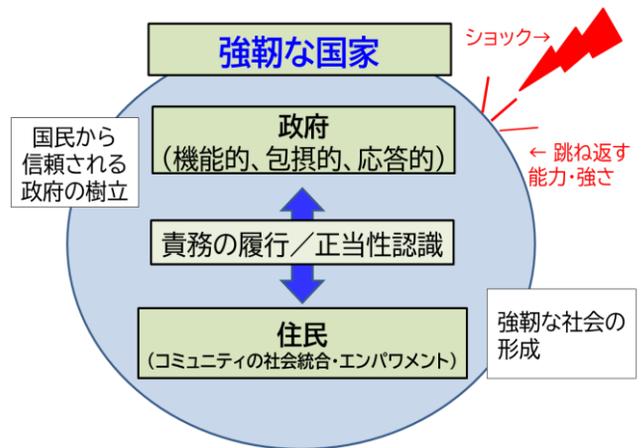
2. 普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現

2015年に日本政府が定めた開発協力大綱で、わが国は国際社会の平和と安定及び繁栄の確保により一層積極的に貢献することを目的として掲げ、それを実現するための重点事項として「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」を図ることとしています。この政府の重点事項に対し、JICAでは、「公正で包摂的な社会の実現」と「平和と安定、安全の確保」の2分野で貢献を行っています。

3. 紛争が発生・再発しない強靱な国を作る

「平和と安定、安全の確保」の分野において、JICAは、「1. 紛争を生み出さない強靱な国家建設」と「2. 公正かつ強固な統治能力を築く」ことを具体的な目標として取り組みを進めています。

1.については、①包摂的・機能的な政府と、共存が図られるコミュニティの醸成、政府と国民間の信頼関係の形成、②難民受入国の受入能力強化支援と難民の自立化支援、を主要な取り組み内容とし、2.については、③公正な治安維持機能・法執行機能の確立に向けた支援、④地雷・不発弾処理能力の強化、を主要な活動としています。国民から信頼される政府を形成することを通じて国家の正当性を確立することを目指すとともに、社会内の統合やエンパワメントを促進し、紛争を招くような内外からの紛争要因に対して耐性のある社会を形成することを目指す、との考えに基づいています。



COVID-19影響下の平和構築・「持続的な平和」に向けた取り組み

1. COVID-19の平和構築と紛争への影響

COVID-19の感染拡大は世界各地で深刻な被害を引き起こしています。あらゆる社会活動に被害が拡大し、ライフライン(食料安全保障、水、公共交通機関)、経済活動や労働環境、教育システム、社会やコミュニティの構造にまで影響を及ぼしています。

COVID-19の被害は開発途上国にも及びます。特に紛争影響国・地域は住民に行政サービスを提供するための人員と能力が元々充足していないうえに、外部からもたらされる紛争要因に対する耐性が脆弱なため、深刻な影響を受ける可能性があります。また、感染の拡大により進展中の和平交渉や政治的移行プロセスが中断・停滞すれば、平和構築や持続的な平和に向けた取り組みの継続にも悪影響を及ぼします。さらに、紛争の影響下にある地域には、潜在する恐怖や不安が増大し、コミュニティ内のグループ間の対立を煽り、非難の応酬で状況を悪化させるなど、深刻な事態が発生するリスクがあります。

COVID-19がもたらした国内の課題の克服に、多くの国が専念せざるを得ない事態に直面していますが、そのままでは新たな紛争や暴力の発生や移動を強いられる人々の増加で、今まで取り組んできた平和構築や持続的な平和のための努力が無駄になりかねません。これまでの国際社会の努力を無にしないためにも、世界平和や紛争問題についての議論を進めることが大切です。

2. COVID-19の影響下でのJICAの平和構築

(1) 基本概念: 人間の安全保障

COVID-19は紛争影響国や地域に深刻な被害を及ぼし、民族的・宗教的マイノリティ、若者、女性、難民、国内避難民、無国籍者などの社会的に脆弱なグループが特に重大な被害を受けます。感染の拡大で社会が分断され、社会的不安や人々の不満が増大すれば、暴力的過激主義に対する期待を高め、政府に対抗する動きが生じる可能性もあります。人間の安全保障は、このような困難な状況に対処する基本概念であり、人間を中心に据え、個人の保護と権利の付与を通じて、すべての人々が尊厳を持って暮らし、恐怖や欠乏から解放された世界を築くことを目指します。また、SDGの「誰一人取り残さない」という中心的課題にも繋がっています。人間の安全保障は新しい概念ではありませんが、COVID-19の世界的感染拡大による影響の下、改めてこの価値を捉えなおし、JICAの平和構築の基本概念に据えて、推進していきます。

(2) 優先課題: 信頼醸成による社会の強靱性と連帯の強化

1) 制度構築: COVID-19の深刻かつ急激な被害の下、緊急・人道支援が重要な役割を果たしていますが、JICAは開発機関として、脆弱な紛争影響国や地域の制度構築を長期的に支援しています。制度構築は国家や社会が独立性、強靱性、持続性を保つために不可欠な要素です。COVID-19は政府が公共サービスを提供する機能を低下させるおそれがあります。包摂的で公正/透明かつ機能的なサービスの提供が大変重要であり、中央政府に加え、住民サービス提供の最前線となる地方政府は特に重要な役割を担っています。法の支配と公正かつ信頼性の高い法執行体制の確立も不可欠です。

2) 共存の促進: COVID-19の感染拡大により社会は分裂し、人々は孤立し、脆弱な立場にある人々は特に深刻な影響を受けます。国はこれらの人々を保護し、またCOVID-19の対応計画や公共サービスの提供に含めることで地域社会に包含していかなければなりません。公共サービスの不備は、社会に対するフラストレーションや住民と政府との対立を生み出しかねず、暴力的過激主義の温床になるリスクもあります。また、和平プロセスの停滞や逆行を回避するには、関係者間の意思の疎通と信頼関係の構築が不可欠です。COVID-19の影響により社会が分断されつつある状況の下、連帯と社会的多様性の尊重が重要です。

①-1 包摂的・機能的な政府と共存が図られるコミュニティの醸成

ミンダナオ支援 平和と開発



バンサモロ包括的能力向上プロジェクトにおける歳入向上支援による納税キャンペーンの様子

フィリピン南部に位置するミンダナオでは、40年以上にわたり紛争が続いていました。このような中、2014年にモロ・イスラム解放戦線(MILF)との和平合意が達成されました。2019年1月・2月に行われた住民投票を経て、バンサモロ・ムスリム・ミンダナオ自治地域(BARMM)の領域確定とバンサモロ暫定自治政府(BTA)の設立がなされ、2022年のバンサモロ自治政府の設立を目指した準備が進んでいます。

JICAは1990年代後半からミンダナオの紛争影響地域での開発ニーズに対応しつつ、多様なセクターに対して協力を行ってきました。MILFとの和平合意前の2013年からバンサモロ包括的能力向上プロジェクトを開始し、移行準備を進める組織と既存行政組織の双方に対し、ガバナンス、コミュニティ開発、経済開発分野の支援を行い、また、2019年7月から、新たに設置されたBTAに対して、バンサモロ自治政府設立に向けた支援を開始しています。

コートジボワール 社会統合支援



社会統合について地域住民から意見を聞く様子

コートジボワールの大アビジャン圏のアボボ市及びヨブゴン市では、2010年の大統領選挙後の現体制支持派と旧体制支持派間の対立が政治・社会的騒乱に発展し、多くの住民が犠牲になり、社会インフラが破壊されました。JICAは「大アビジャン圏社会統合促進のためのコミュニティ緊急支援プロジェクト」(COSAYフェーズ1、2013-2016)を実施し、住民参加型のインフラ整備事業の計画・実施が、住民間の意識変化や関係強化に寄与したことが確認されました。2015年の大統領選挙は平和裏に終了しましたが、両市における住民間の緊張感や不信感、行政の不公平な公共サービスの提供といった社会統合の阻害要因が依然として残っていたため、「大アビジャン圏社会的統合促進のためのコミュニティ強化プロジェクトフェーズ2」(2017-2021)を実施しています。公平性や包摂性に配慮したCOSAYメソッド(公共インフラ整備事業の運営・実施を通じた包摂的な事業運営方法)を公共サービスの計画・実施段階に定着させることにより、これらの阻害要因の軽減を期待し、両市における住民間の関係修復及び社会統合の促進を図っています。

①-2 地方行政能力強化による政府と国民間の信頼関係の形成

スーダン 地方行政能力強化支援



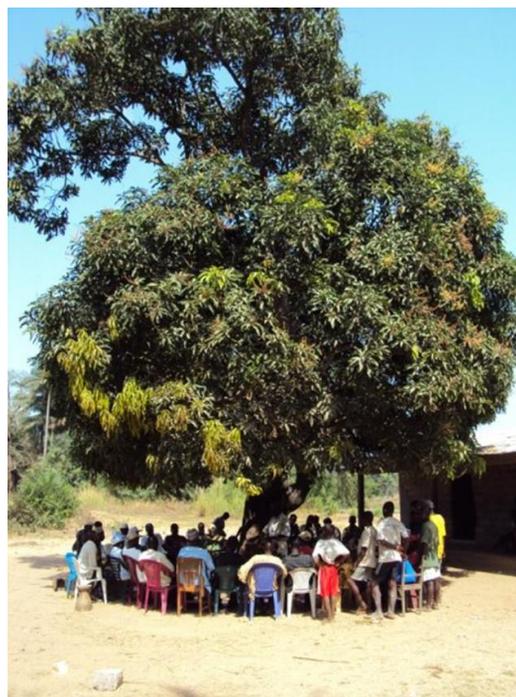
井戸の利用と維持管理について話し合う

スーダン西部のダルフル地方は、長期の内戦の影響で他の地域に比べ開発が立ち遅れています。JICAの「ダルフル3州における公共サービスの向上を通じた平和構築プロジェクト」(2015-2020)ではダルフル地方の3つの州を対象として、保健、給水、雇用、公共事業モニタリングの4分野で、各州の行政機関が住民やコミュニティのニーズを踏まえた公共サービスを提供する能力・仕組みを強化することで、紛争の影響を受けた住民の生活を改善し、住民の行政への信頼を段階的に醸成しています。

プロジェクトの実施が紛争の再発を招くことがないように、パイロットプロジェクトの選定には紛争影響への配慮が徹底されました。専門家とカウンターパートは、井戸建設の対象地区や職業訓練受講生を選定する基準を共に作り、公平で透明性の高い選定方法を採用して十分な説明を行い、選ばれなかった地域や人も納得できるように工夫しました。

シエラレオネ 地方行政能力強化支援

反政府勢力の蜂起により勃発した内戦が2002年に終結し、復興期から開発の段階へと移行しつつあったシエラレオネでは、2004年の地方自治法の施行以降、地方分権化を推進していました。しかし、地方自治体職員の人員・能力の不足などから、行政サービスや道路、給水施設などの社会経済基盤施設の整備が効果的に実施されないなどの問題を抱えていました。そこでJICAは、同国が推進する地方分権化を強化するため、地方自治体と住民が協働する「カンビア県地域開発能力向上プロジェクト」(2009-2019)を実施しました。エボラ出血熱の流行で一時中断を余儀なくされたものの、地域開発モデルの形成を通じて、地域開発の実施体制確立を支援するとともに、地域開発の担い手である地方自治体、県の下部組織であるワード委員会の能力向上に協力し、地方自治体の透明性や説明責任の明確化、住民との協働を通じた自治体とコミュニティ間の協力関係の強化に貢献しました。



マンゴーの木の下で地域計画について話し合う

② 難民受入国の受入能力強化支援と難民の自立化支援

ウガンダ 難民受入地域支援

コンゴ民主共和国、南スーダン等紛争影響国に囲まれたウガンダは、現在約120万人超の難民を受け入れており、その多くは長期化を余儀なくされています。ウガンダ政府は歴史的に難民受入れに寛容であり、難民は居住地・就労の自由を享受し、居住地を超えてウガンダ政府による社会サービスを受給しています。

JICAは長期化する難民問題に対し、2014年以来稲作振興プロジェクトを通じて難民及びホストコミュニティ農家向け陸稲栽培技術を指導してきた他、北部ウガンダにおける地方自治体の計画策定能力強化プロジェクトをベースに、自治体の開発計画に難民ニーズが取り込まれるよう直接・間接に支援してきました。さらに2017年の難民連帯サミットにおいて表明された難民受入れ地域のニーズ調査を通じて特定された優先度の高いインフラ事業の実施を支援しています。

これらを通じて、難民の自立促進、受入れ地域の負担軽減を図り、難民のレジリエンス強化に貢献しています。



行政官へのトレーニングの様子

シリア周辺国支援(難民・受入国支援)

シリア出身の難民数は世界最大の670万人にのぼります(2018年末時点)。ヨルダン、トルコ、レバノン等の難民を受け入れている周辺国への負担が増加する中で、JICAは多様な事業方式(技術協力、無償資金協力、円借款、自然災害の際の緊急支援など)を活用し、様々なセクターで難民・受入国支援を実施しています。例えば、難民受け入れに伴う財政負担軽減のための財政支援や、生活向上支援、基礎インフラへの深刻な負荷に対応する上下水道整備や廃棄物処理は、受入地域の人々と難民双方の役に立つ重要な取り組みです。加えて、シリア難民に対する人材育成事業「シリア平和の架け橋・人材養成プログラム(JISR)」では、2017年から2021年の5年間にシリア難民の若者最大100名を日本に受け入れることとし、50名が日本に留学中です(2019年8月時点)。



水耕栽培を通じた生計向上研修(座学の様子)

パレスチナ 難民キャンプ支援

パレスチナ難民は世界最大の難民グループで、発生から70年以上が経過しました。インフラの劣化や援助の減少により、難民キャンプでの生活は年々厳しくなっています。JICAは「難民キャンプ改善プロジェクト」(2016-2019)で、パレスチナ自治区ヨルダン川西岸地区の3か所の難民キャンプで、パレスチナ解放機構難民問題局(PLO-DORA)とともに、女性・若者・高齢者・障害者など様々な属性の住民の代表がキャンプの課題と将来を話し合うフォーラムを作り、住民のニーズに基づくキャンプ改善計画を策定し、内外の資金を導入して改善事業を実行するメカニズムを構築しました。これまで発言の機会がなかった住民がキャンプの生活環境改善活動に積極的・能動的に関わるようになり、異なる世代や状況にある住民間の結びつきが強まって、コミュニティへの帰属意識や一体感が生まれています。



キャンプの課題を抽出し、対策を話し合う

③ 公正な治安維持機能・法執行機能の確立に向けた支援

仏語圏アフリカ(治安セクター支援)

国家が法の支配に基づいて民主的な統治を行うことは、紛争が発生・再発しない強靱な国づくりの根本です。なかでも、警察は市民に最も近い公権力であり、紛争影響国での日常生活に大きな影響力を持つ存在です。

JICAはコートジボワール、コンゴ民主共和国、マリで、国連と連携し、現職警察官の捜査スキルや規律・職業意識の向上のための継続的な研修を中心とした協力を行ってきました。治安維持及び国民の生命・財産の保護機能の強化を通じ、国と地域の安定化を支援しています。



警察官の訓練計画を準備する(コンゴ民主共和国)

④ 地雷・不発弾処理能力の強化

地雷・不発弾対策支援(カンボジアほか)

開発しようとする地域に地雷や不発弾が埋設されていた場合、その探査・除去には多くの費用、手間、時間がかかります。加えて、現場での探査・除去は熟練の作業員にしかできません。

JICAは1999年からCMAC(カンボジア地雷対策センター)に対する技術協力(専門家派遣)を開始し、情報システム、ロジスティクス、組織マネジメントといった分野の能力強化を支援してきましたが、近年では、カンボジアと同様に地雷・不発弾汚染に悩むイラク、コロンビア、ラオスといった国々に対する支援として、著しい成長を遂げたCMACをリソースとした第三国研修(南南協力)を行っています。

JICAはこれからも、CMACとの間で培った強力なパートナーシップに基づき、世界の地雷・不発弾対策を支援していきます。



地雷探知犬の訓練手法の研修(カンボジア-コロンビア)



地雷探査手法の研修(カンボジア-イラク)

平和構築支援実施概況(2019年8月現在)

