

新 ODA 実施体制における平和構築のあり方

1. 議題案：新 ODA 実施体制における平和構築のあり方

2. 背景：昨年末に始まった ODA 実施体制の改革は、1) 閣僚レベルでの司令塔設置及び外務省の企画立案体制の改革による戦略性の強化、2) JBIC より円借款業務、外務省より一部無償資金協力を新 JICA に承継することでの一体化、効率性の強化、が柱となっている。一方、「戦略」の中身に関しては、目下 1) 対テロ支援の強化、2) エネルギー資源の安定確保、3) 地域（アジア）ネットワーク支援、4) アジアの経験のアフリカへの伝播、となっており新 ODA 大綱の目的で書かれた「我が国の安全と繁栄」を強く意識したものとなっている。今年 6 月に閣議決定されたインドネシアへの ODA による武器供与（巡視船艇）は、その一つの現れであろう。他方、昨年、国連改革の一つの成果として「平和構築委員会」が新設されたように、平和構築支援がますます重要になっており、日本が平和構築として何をすべきかという課題は、国内外の関心を集めている。

3. 議題にあげたい理由：

日本が平和構築支援として何をすべきかという戦略議論は、様々な観点から総合して考えるべきものである。例えば、1) 「人間の安全保障」との整合性という理念レベルの議論、2) 過去の実績と教訓を踏まえたパフォーマンスに関する議論、3) 他機関やアクターとの調整や比較優位などの効率性に関する議論、4) 政治性の強い環境の中で実施するために何を配慮すべきかというプロセスの議論、5) 憲法や国際基準との整合性などの正統性の議論など。しかし、これらの議論を十全な形で行うには、それぞれ何らかの形で政策制度を整え、国内外において説明責任を果たし、評価を加えていくことが必要であるにも関わらず、日本の ODA の場合、それは充分になされているようには思えない。この観点から、この度新しい ODA 実施体制に変わるに当たって、どのような政策制度を整える必要があり、どのように国内外に説明責任を果たし、評価を充実させていくのかということについて、様々な現場において平和構築支援の経験を積んできた NGO と意見交換を行うことは極めて意義あることと思われる。

4. 事前に確認しておきたい点：

- 1) 平和構築に関して、日本が考える「戦略」について、「平和構築パンフレット」以外に公に公表されたものはあるか？
- 2) 平和構築を実施するに当たっては、Do No Harm の原則が重要であるが、既存の環境社会配慮ガイドラインでは十分ではなく、別途「紛争影響評価アセスメント」などが必要だが、そのような制度枠組みは研究中のものも含めて整えようとしているのか？
- 3) 「対テロ支援」は、活用の仕方によっては、「人間の安全保障」とは相容れないものと

なる可能性が高い。この観点から、「人間の安全保障としての平和構築とは何か？」について、省内でどのように検討しているのか？

4) 紛争は一つ一つ異なるものであり、一般的なモダリティは存在しないという認識は広く関係者の間で共有されており、「良い事例」は理論から演繹的に導き出されるものではなく、過去の教訓から学ぶことが最も効果的であると言われている。その観点から、アフガニスタン、イラク、フィリピンなどの事例をどのように分析・総括しているのか？

5) 平和構築においては、政策上の一貫性の重要性が指摘されている。この観点から、上記のような「紛争分析」を文書化し、国別援助計画などに反映させることが必要と思われるが、現在はどのような体制になっているのか？

5. 論点：

1) ODA 実施体制の改革に関するこれまでの議論を見ると、「戦略性」はトップダウンの形で一貫させようとしているように思われる。援助は、本来、ボトムアップで考えるべきというのが、半世紀にわたる援助の実績と経験から導き出された原則である。司令塔の位置づけ及び役割も含めて、戦略一貫性はどちらの方向性で図ることになるのか？また、特に平和構築という政治性の強い支援活動にあっては、どのように考えるべきと思われるか？ボトムアップの戦略性を図るためには、どのようなメカニズムが必要と考えられるか？特に、司令塔の透明性を高め、草の根の経験と声を反映させるためにはどうすべきか？

2) 紛争分析を行い、政策に反映させるキャパシティの問題

効果的な平和構築支援を行うためには、現場経験の蓄積と教訓の反映が不可欠である。新しい ODA 体制の中で、この機能はどかが担い、どのように充実させていく予定か？また、そのために現場の情報収集や NGO との意見交換をどのように行うべきと考えるか？例えば、イラクにおいて政権は発足したものの治安は悪化の一途を辿り、内戦状況にも近い。また、米軍の徹底議論も現実味を帯び始めた中であって、イラクがどのような状況になると予測しているのか？また、それに対してどのような予防措置 (Prevention) を行い、事が起こった際に備えてどのような対応策 (Preparedness) を図ろうとしているのか？

3) 人間の安全保障の視点を反映した紛争影響評価アセスメントの必要性

人間の安全保障という理念を政策から実施まで一貫させ、他の関連政策との横断的な調整を図り包括的に平和構築を行うためには、平和構築に特化した政策制度メカニズムと実施体制が必要である。これに関して、①外務省の平和構築政策企画立案体制はどのようなになっているのか？②JICA・JBIC にある環境社会ガイドライン以外に紛争影響評価アセスメントの整備やそれを国別援助計画に反映させる仕組みの検討は行われているのか？

4) 平和構築に関する日本の考え方について市民と意見交換する場

ODA が再び国内外の市民の信頼と支持を獲得するには、何よりも透明性と説明責任が果たされるアカウンタブルな ODA とならなければならない。平和構築は、治安や政治プロセスとの密接な関係の中で実施されるものだけに、往々にしてトップダウンになりがちであり、透明性も欠けるきらいがある。それだけに、市民への公開性と説明責任は、より意識的に行われなければならないと考える。昨年から始まった国連改革パブリックフォーラムなどは、そうした開かれた議論が行える場であるが、その他にカナダで毎年行われる平和構築コンサルテーションのように、平和構築に特化して公開性の高い形でパブリックコンサルテーションが必要と思われるが、外務省はどのように考えるか？

議題提案団体：日本国際ボランティアセンター、ODA 改革ネット・東京