

平成 15-18 年度 日本学術振興会 科学研究費補助金 基盤研究(A)
「紛争と開発：平和構築のための国際開発協力の研究」(編) [*1]

Discussion Paper for Peace-building Studies, No.04 [Winter 2004]

No.04

The Operational Activities and the Role of the UNDP in Peacebuilding

Tsuyoshi OHIRA [*2]

Winter 2004

[*1] <http://www.peacebuilding.org/>

[*2] 北九州市立大学外国語学部助教授

平和構築における UNDP の活動と役割

大平 剛

冷戦の終結という世界史における一大変化は、新たな世界秩序の模索を促すと同時に、開発援助分野における地殻変動をももたらすこととなった。国連では、システム全体を挙げて紛争予防と平和構築に取り組むための改革が行われている。それは、国連システム全体に関わる制度上の改革だけではなく、現場で活動している機関が新たな活動に従事するために、機構の内部改革を並行して行うという2つの流れから構成されている。そのような改革の中心に位置するのが、国連開発計画（UNDP）である。

本小論では、UNDP の国連システムにおける位置づけの変化と、UNDP 自身の機構改革を取り上げ、国連による開発援助が平和構築という文脈においてどのように変容し、何を目指そうとしているのかを考察する。

はじめに

「平和構築」という言葉が国連文書で使われはじめてすでに十余年が経過し、その言葉自体は国際社会に定着した観がある。しかし、この間、この言葉がどの時点での活動を指すのか、また、どのような活動を含めるのか、といった議論が続けられてきたことも事実であり、それだけその意味する内容は不明確であったと言える。学界でこのような議論が行われるのと並行して、実務においては現場の実情を反映しての組織改革が行われてきた。本稿では、国連を例に取りあげ、平和構築を遂行する上で、どのような組織改革を行ってきたのかを明らかにする。その際に注目するのが、国連システム内で最大の開発援助

機関である UNDP であり、国連システム内におけるその役割の変化と UNDP 自身の機構改革を取りあげる。

時代を取り巻く変化、特に冷戦が終結したことによって新たな世界秩序が模索される中で、国連自体も改革を余儀なくされている。これまでの国連の歴史は改革の歴史であった、と言っても過言ではないほど、歴代の事務総長の下、様々な改革がこれまでも行われてきた。しかしながら、今回の改革は、冷戦の終結という大変化後に行われているものであり、国連システム全体に関わる制度の見直しを迫るものであると言えるのである。開発援助分野においても、従来の開発理念にはなかった要素が取り入れられることとなり、現在進められているこの分野における改革は、単に UNDP を中心とする開発援助関係機関の間での問題なのではなく、国連システム全体を取り巻く環境の変化として捉えなければならない。

本稿では、以上のような状況変化の下、UNDP を中心とした国連開発援助システムがどのように変容してきているのかを概観しながら、それでもなお残されている課題について考察を行う。まず、第1節においては、冷戦が終結したことによって、開発援助分野にどのような地殻変動があったのかを考察する。第2節では、そのような変化を受けて、国連がシステムとしてどのように機構改革を行ってきたのかを概観する。そのような国連システムでの機構改革を受けて、UNDP の内部組織にどのような変化が生じたのかを続く第3節では考察する。最後に、第4節では、UNDP が実際にどのような平和構築活動を行っているのかをいくつかの側面から分析するとともに、その問題点についての考察を行う。

1. 冷戦終結後の開発援助を規定する二つのベクトル

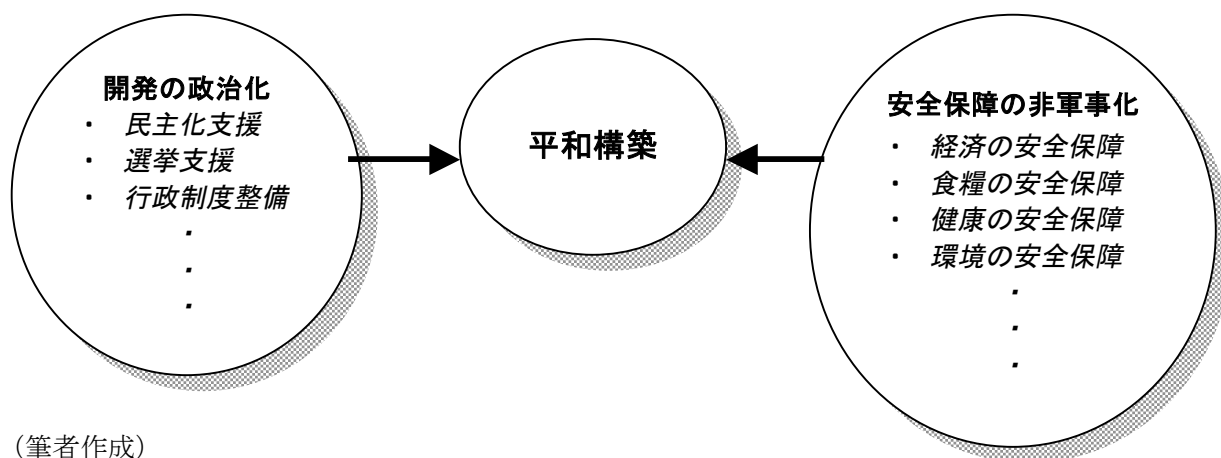
冷戦終結後から現在に至る世界状況を振り返ってみるとき、そこには開発援助分野における地殻変動をもたらしてきた要因を二つ認めることができよう。そのうちの一つは、それまでの援助アプローチの延長線上にあったものであり、連続性といった観点から捉えられるものである。もう一つは、冷戦終結という新たな事態の中で生じた要因であり、いわば非連続的な性質のものである。前者の要因としては、1980年代に多くの途上国において処方された、構造調整政策とその根底にある政策理念を挙げることができる。当時の政策は、サッチャリズムやレーガノミックスに代表されるように、新古典派経済学の影響を受けており、市場原理に任せて小さな政府を目指すものであった。その実現のために、世界銀行や IMF は、融資の際に一定の条件を満たすことを要求するといったコンディショナリティを課したのである。つまり、財政赤字削減、国営企業の民営化、補助金削減などを融資の条件に盛り込んだのである。これは、ある意味、途上国の国内政策への介入であった。このような介入が行われる中、経済的なコンディショナリティだけではなく、政治的

なコンディショナリティも課されるようになっていったのである。すなわち、民主化と援助とをリンクさせる動きである。このことは、1992年に閣議決定された日本のODA大綱の原則にも如実に表わされており¹、OECD/DAC加盟国の標準的な開発援助指針となっていたのである。援助というものは、元来、介入的要素を持っているものだが、1980年代以降は、あからさまにコンディショナリティが突きつけられ、それが常態化していったと言えよう。途上国の政治への外からの介入や干渉が、開発援助を通して行われたことから、「開発の政治化」と呼べる一つ目の現象が認められるのである。

次に、後者、すなわち非連続性について考えてみたい。冷戦が終結したことによって、世界はどのようにそれまでの世界と違ってしまったのか。東西冷戦の下で繰り広げられてきた援助合戦は、途上国内部における格差や不平等の基ともなってきた。ゲリラと政府との攻防には、米ソそれぞれの武器援助や資金援助が介在しており、ODAのような公共性の高い援助といえどもその例外ではなかった²。冷戦によって後ろ盾を失った政府に対して、民族や部族による反乱が続出し、内戦状況に陥る国が続出することとなったのは当然の帰結であった。このような状況に対して、国連はPKOを派遣するなどの対策を講じてきたが、往々にして成果を上げることはできなかった。内戦をどうやってくい止めれば良いのか、また、国家としての機能を喪失した国、いわゆる破綻国家³において、人々の安全をどうやって守れば良いのか、といった問題が国際社会に対して突きつけられたのであり、今現在もお、そのような問題の解決方法をわれわれは模索しているのである⁴。このような国際的な関心の下、国連の一機関であるUNDPは、1994年の人間開発報告書の特集に「人間の安全保障」を選定したのである⁵。そこには、開発の新たなアプローチとして注目される「人間開発」の理念が横たわっており、「人を中心に据える」という視点が重視されている。もやは、安全保障は、核攻撃に対する防衛といった国家安全保障を考えるだけでは不十分であり、経済・社会・文化などの個々の人間の生活を基本とする「人間の安全保障」をも含む必要があるとの認識が広がっていたのである。ここに、「安全保障の非軍事化」と呼べる二つ目の現象が認められる。安全保障概念は、「恐怖からの自由」を考慮に入れているだけでは不十分なものとなり、「欠乏からの自由」への対応を重視した概念へと変貌を遂げてきているのである。

以上のような現象を図示すれば図1のようになろう。二つの現象のベクトルが交差する部分に、現在の国際協力や開発援助の在り方が示されているのではないかと考えられる。では、一体、その交差している部分には何があるのか。その答えこそが、「平和構築」であると筆者は考える。すなわち、「開発の政治化」に含まれる活動としての民主化支援や行政制度の整備、「安全保障の非軍事化」に含まれる活動としての難民支援、経済復興、社会基盤整備などがそこには混在して含まれているのである。このことにより、開発援助機関には、これまでの開発プロジェクトとは異なる次元の活動までもその範疇に含めて活動しなければならない状況が生まれたのである。

図1 現在の開発援助概念図



(筆者作成)

2. 冷戦終結後の国連開発援助

上述したように、1990年代に多発化した内戦や破綻国家という新たな問題の打開に向けて、国連はそれまでの伝統的なPKOの形態から一歩踏み出し、平和執行型のPKOによる「人道的な介入」を試みた。これは、ガリ前事務総長がその報告書である『平和への課題』⁶で明らかにした概念を実現させた野心的な試みであったが、ソマリアにおける失敗に見られるように、その導入は時期尚早であったと言わざるを得ない。その一方で、国連エルサルバドル監視団(ONUSAL)や国連モザンビーク活動(ONUMOZ)に見られるように、従来の停戦監視のようなPKOよりも、より包括的な活動であるPKOが成功を収めた。この二つの国連平和ミッションにおいて、「開発」が果たす役割の重要性が認識されたと言われており⁷、このことが、以下で詳細に論じる「紛争と開発」議論に大きく影響を与えたものと言えよう。すなわち、紛争を解決するには直接的な要因の除去だけでは不十分で、根本的な原因の除去が必要であり、開発がそのための一つの手段となり得ると考えられたのである。このような認識が国際的な援助機関間で共有されるに至ったのである。

また、紛争が勃発して事後的に対処するよりも、紛争に至る前に行動を起こす方が、人的および物理的な資源だけでなく費用的にも損害が少なくて済む、ということが強調されるようになり、「予防」に重点を置く戦略が採用されるようになった。これには、旧ユーゴスラビア・マケドニア共和国(以下、マケドニア)における予防展開(preventive deployment)の成功が影響を与えたものと推測できる。マケドニアは、旧ユーゴ地域で次々に起こる戦争がいつか同国へと飛び火し、国内のアルバニア人とマケドニア人の対立を激化させるのではないかと懸念から、国連に対してPKOの予防展開を要請した⁸。結果、

マケドニアでは、国連 PKO (UNPREDEP) が展開している間、民族間の対立が表面化することはなかったのである⁹。このような成功事例を受けて、「予防」がキーワードとして脚光を浴びるようになったものと考えられる。国連では様々な予防的活動の総称として、「予防行動」(preventive action) が唱えられることとなり、「予防の文化」(culture of prevention) を構築することが推進され、それまでの「対応の文化」(culture of reaction) からの脱却を図ることが目指されるようになったのである。このような動きは、『国連の再生：改革に向けたイニシアティブ』¹⁰というアナン事務総長の報告書で提示された改革案が実行に移されることで加速化した。国連システムレベルにおける紛争予防に関する強化策としては、行政調整委員会 (Administrative Committee on Coordination) における早期警報 (early warning) に関する機能強化、事務次長レベルにおける4つの執行委員会の設置、機関間調整のための枠組み (Framework for Coordination) の発展、常駐調整官を中心とする現地レベルでの権限強化と共通国別評価 (common country assessment: CCA) および国連開発援助枠組み (United Nations Development Assistance Framework: UNDAF) の拡充が挙げられる¹¹。また、イタリアトリノにある国連システムスタッフ大学では、早期警報と予防措置に関する合同訓練が実施されており、国連システム内の多くの機関からの参加者を得て、この問題に関する情報や対処方法の共有が図られているのである¹²。特に、現地レベルでの能力強化に関しては、上記の CCA や UNDAF といった文書の作成時に、紛争予防の観点を取り入れることが目指されており、開発援助問題にとって紛争という要素が大きな比重を占めるようになってきているのである。

紛争と開発の問題をリンクさせるということは、自ずと紛争勃発後の緊急人道援助と長期に及ぶ開発援助とを一つの流れの中で捉え直す必要性をもたらすこととなった。ガリ前事務総長の報告書である『開発への課題』¹³が発行されて以降、国連がシステムとして緊急人道援助と開発援助とを連携させるという動きは、UNDP の国連システム内での役割を再定義することにつながっていった。内戦が多発するという新たな現象への対応を迫られる中で、緊急人道援助活動を現地で調整する必要性が高まったこともあって、常駐調整官 (Resident Coordinator) が、通常は人道援助調整官 (Humanitarian Coordinator) の職も兼ねるという決議が総会で採択され、常駐調整官に国連による人道援助活動を現地で調整する役割が付与されたのである¹⁴。さらに、その翌年の総会決議において、UNDP の常駐代表 (Resident Representative) が、通常は常駐調整官の職も兼ねていることが再確認され、UNDP の常駐代表が、現地で国連システム全体の人道援助活動を調整することが確認されたのである¹⁵。また、復興と長期的開発とを一連の流れと捉えて、国連システムの開発援助機関が初期段階から緊急事態に関わることが、すでに 1992 年の段階で総会決議にも明記されており¹⁶、UNDP が人道援助活動に初期段階から関わることとされたのである。その他、アナン事務総長の改革プログラムによって、UNDP 総裁が国連開発グループ (UNDG)¹⁷の議長を勤めることや、UNDP が「平和および安全保障のための執行委員会」(Executive Committees for Peace and Security: ECPS) のメンバーに名を連ねることが示されたの

である¹⁸。このような一連の改革によって、災害や紛争に見舞われた特殊な開発状況下にある国々においては、UNDP が開発援助活動だけでなく、その他の諸活動をも調整するという役割が強化されることとなったのである¹⁹。

3. UNDP の組織改革

この節では、平和構築ならびに紛争予防との関係から、どのような組織改革を UNDP が行ってきたのかを概観し、その意義と問題点についての考察を行う。

まず、1996 年に、UNDP は新たな部署として緊急事態対応部 (Emergency Response Division: ERD) を創設した。ERD は、紛争などの人為的災害だけでなく、洪水などの自然災害にも対応する部署とされた。この部署が創設されたことによって、人道問題局(DHA、現 OCHA) との協力によって運営されてきた災害管理訓練計画 (Disaster Management Training Program: DMTP) が、完全に ERD 内に統合されることとなり、UNDP 主導の下、自然災害だけでなく、内戦が終結した国々や人道緊急事態による影響を受けた国々に対する訓練が、予防の観点から行われることとなったのである。また、1997 年の総会決議によって、自然災害に従事する権限が UNDP に付与され、災害時における国連システム内での役割も明確になった²⁰。ERD は、このように災害に対応する部署として創設されたが、2001 年 11 月をもって、「危機予防復興支援局」(Bureau for Crisis Prevention and Recovery: BCPR) に改組され、現在に至っている。BCPR は、自然災害ならびに人為的災害といった危機だけではなく、その後の復興にも重点を置いており、この改組が「紛争と開発」の議論を受けて、紛争後復興を重視するためのものであったことは自明である。

1990 年代半ばに ERD が創設されたことは、紛争後の緊急援助と長期的開発との間のギャップ²¹を解消するための措置の一環であると言え、緊急時から UNDP が関与することによって、その後の支援を容易にするというねらいが認められる。ただし、突発的な危機状況においては、ロジスティックスや資金調達を主な任務としており、現地での UNDP の活動は限られている。また、突発的な危機的状況とは言っても、政治的な問題を含む人為的災害が発生した直後に対処することは UNDP の性格上難しく、現状では自然災害にのみ即時対応が可能だということになる。このことは、ERD が BCPR に改組されて以降も任務内容に変更がないことから、人為的災害が発生した際に、UNDP 自身が現地で対応することを未だ困難にしていると考えられる。ちなみに、BCPR の C は crisis、すなわち「危機」を意味しているのであり、conflict=紛争を意味しているのではない。つまり、この部署が紛争に特化するのではなく、災害を含めた広い意味での「危機」に従事することが示されている。このことから、UNDP がその開発援助機関としての性格上、政治的な問題に直接的には関われないということを示していると推察できる。

次に、紛争の問題に関わることによって新たに生じてきた資金的な問題について、どのような内部改革を行ってきたのかを概観しておく。加盟国の自発的拠出金による UNDP のコア資金は、国ごとの開発プログラムやプロジェクトにその 55%がプールされることとなっており、それは TRAC 1 と呼ばれる。TRAC とは Target for Resource Transfer from the Core の略で、「コア資金からの資金移転目標」のことである。国々は3つのカテゴリーごとに、この TRAC 1 にアクセスすることとなる。まず、全体の 30%に相当する TRAC 1.1.1 は、即座に国ごとの配分へと回される。次に、20%を占める TRAC 1.1.2 は地域枠分とされ、最後の残り 6.6%にあたる TRAC 1.1.3 が特殊開発状況の国々、すなわち災害や紛争に見舞われた国に割り当てられることになっている。このような資金的方策は 1996 年から開始され、ERD がその運用を担当し、その後現在は BCPR が管理運営している。また、このようなコア資金による活動だけでなく、紛争予防と復興支援に関する特別の信託基金も設置されている。しかし、全体的に UNDP のコア資金が減少傾向にあることから²²、信託基金という枠があったとしても、紛争後や災害後の復興を目指そうとしている国々のニーズに十分応えていけるのかどうかは懸念される。

4. UNDP による平和構築活動

すでに述べたように、BCPR（「危機予防復興支援局」）の業務内容における危機とは、災害と紛争の両方における危機を意味しており、その両方における予防と復興のための活動を BCPR は行っている。そのため、UNDP の危機予防復興支援業務は、「司法・治安部門改革」、「地雷対策」、「小型武器削減、武装・動員解除」、「自然災害対策」、「復旧支援」、「紛争予防と平和構築」の6つの領域を含むものとなっている²³。しかしながら、本稿では、冷戦終結後の新たな世界状況における UNDP の活動を考察の対象とするため、自然災害における予防とそこからの復興は考察の対象から外すこととする。その上で、残りの業務内容である紛争に焦点を絞り、紛争予防と紛争後復興のそれぞれについての考察を行うこととする。

4.1 紛争後復興活動

UNDP が紛争後の復興に従事することは、復興支援自体が生活基盤関連のインフラ整備を含むことから、これまでの開発業務とそれほどの違いはないと考えられる。しかしながら、「紛争」後という特殊状況下であるため、国内避難民の再定住や地域社会への再統合

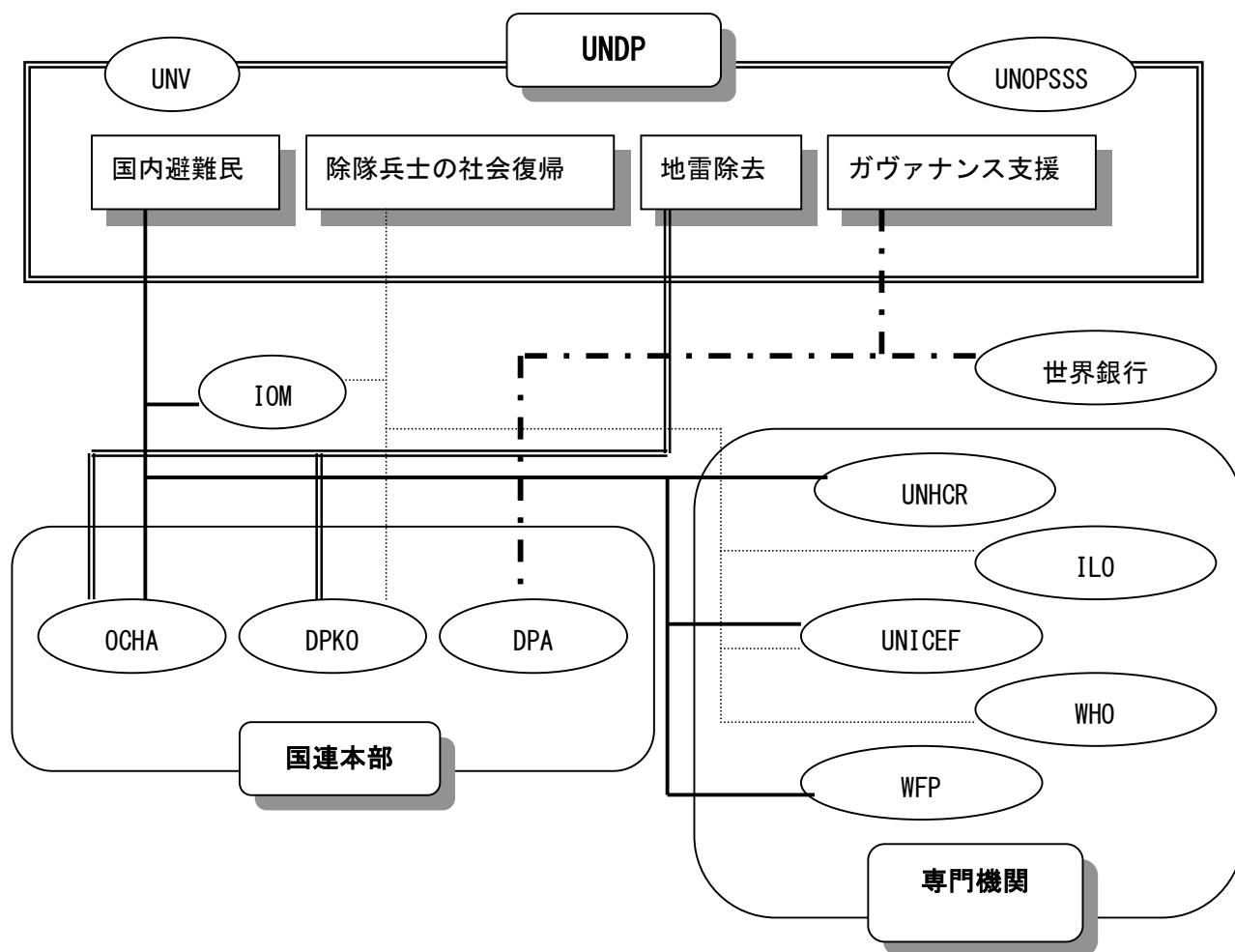
支援、除隊兵士の社会復帰、地雷除去作業といった新たな活動に取り組む必要性が生じたのである。UNDP 執行理事会 (Executive Committee) は、いわゆるニッチ (niche) に取り組むとして、これらの領域への関与を決定したとされる²⁴。このような決定がなされた1997年当時の見解を図示したものが図2である。他の国連機関の活動といかにかうまく調整していくかが、大きな鍵になっていることが容易に理解できる。では、何故このように他の機関との調整が必要な活動を UNDP は選んだのか、という疑問が生じる。UNDP の見解に基づけば、これら三つの活動は、特定のグループを対象とするのではなく、あくまでも地域ベースの再統合計画という枠内で実施されるという。グループを対象とした場合には、難民の保護を行う UNHCR や、児童の問題を扱う UNICEF といった機関との競合や活動の重複が生じるおそれがあるためであり、集落などの地域をベースにした「面」での取り組みを行うというのである²⁵。また、「持続可能な人間開発」を目指す UNDP にとって、人々の再定住はその第一歩であり、再統合に関するプログラムが選ばれたのである。

国内避難民の問題に UNDP が関わる理由は、彼らがキャンプ地から元々住んでいた場所へと帰還してしまうと、もはや UNHCR の援助対象者ではなくなってしまうという現状があったからである。そこで、UNDP は国内避難民を直接の援助対象とはせず、その帰還した社会を対象とする開発援助を行うことにしたのである²⁶。次に、除隊兵士の社会復帰に関しては、武装解除と動員解除が短期的な取り組みであるのに対して、社会復帰は長期的で終わりの見えない活動であり、人材の育成や能力開発という観点から UNDP がこの問題に関わることになったのである²⁷。さらに、地雷除去活動に関しては、総会決議によって UNDP に従事する権限が付与されており²⁸、国連システム内での合意がすでに得られていた。地雷除去活動は、人道支援物資の輸送路を確保するための活動として緊急救援期に行われるが、人々の生活を元通りに戻すには、農地などに埋設された膨大な数の地雷を除去しながら開発を続けていかなければならず、その期間は長期に及ぶ。そこで、UNDP は地雷除去訓練などを実施し、途上国政府自らが能力を構築できるように支援するとしているのである²⁹。

2004年現在、UNDP は上記のようなこれまでの活動を整理して、危機予防と復興に関する活動を「紛争予防と平和構築」「復旧支援」「司法・治安部門改革」「地雷対策」「小型武器削減、武装・動員解除」「自然災害対策」の6つのカテゴリーに分類している。このうち、従来はガバナンス支援とされていた活動は、「司法・治安部門改革」という名称に変更されている。これは、UNDP におけるガバナンスという用語自体に対する考え方の変容と関係があると考えられる。元々、UNDP では、ガバナンスに関してはグッド・ガバナンスという用法を用いてきたが、昨今では、民主的ガバナンスという用語を使用するようになり、政治的な価値基準を導入するようになっている。すなわち、独裁的な政権であっても、経済的には良好な国家運営をしている場合、従来はグッド・ガバナンスという用語が用いられ、それ以上の価値判断はされてこなかった。しかし、近年は、民主的という言葉をかぶせることで、そのような経済的な意味合いにのみ限定されるケースは

排除されることになってきている。このことから、UNDP の性格がより政治的色彩を強めてきたことが認められるのである。ここに、第1節で考察した「開発の政治化」という現象の一端が垣間見える。

図2 UNDP の新たな活動と国連システム



(出所) UNDP document, DP/1997/CRP.10, 1997 を基に筆者作成。

(注) あくまでも主要機関のみが図示されており、この他にも問題領域ごとにいくつかの関連機関がある。

4.2 紛争予防活動

この項で考察する活動こそが、およそ 40 年にも及ぶ UNDP の活動の歴史の中で、大きな転換を意味する活動であると言える。前項の紛争後復興における活動は、その状況が特殊であるとは言え、これまで UNDP が取り組んできた活動に通じるものであり、農村開発や人材育成の一環であると言い換えても良い内容を含むものであった。しかしながら、ここで述べる活動は、明らかにこれまでの UNDP による活動とは異なるのである。その要因の一つは、活動の原点が、国連がシステムとして推進している「予防」であるということである。また、二つ目の要因は、それが政治的な色彩の強いものであるという点である。大きな転換点を迎えることとなったその活動について考察を試みる。

早期警報システム³⁰

早期警報システムを構築する動きは、国連本部レベル、特に事務総長の下でもこれまでに実践に移されようとしたことがあり、目新しいものではない³¹。また、食糧危機や核・原子力に関してのものなど、これまでに早期警報に関するシステムは個々の機関によって構築され運用されてきた³²。しかし、今回 UNDP が取り組んでいる早期警報システムは、これまでのものとは次の二点において大きく異なるのである。一つは、国連システム全体で構築を模索している紛争予防装置に、UNDP による早期警報システムが組み込まれている点である³³。もう一つは、それが紛争という極めて政治性の高い問題を扱うということであり、下手をすると当該国政府と国連との関係を悪化しかねない問題を孕むということである。何故、このようなリスクが認識される中で、早期警報システムの構築に国連はシステム全体として乗り出すことにしたのだろうか、また、何故、UNDP がこの任務を引き受けることになったのであろうか。

良く知られるように、ルワンダにおける内戦が勃発した際、国連現地職員からの警報が国連本部に向けて発せられたにもかかわらず、この警報は本部レベルで無視されたと言われている。その結果、あのような大規模なジェノサイドを阻止することが出来ず、国連は批判の矢面に立たされることとなった。ただ、状況を政治的に判断した場合、自国の PKO 部隊を混乱が生じた後の現地へと派遣することには、どの加盟国も躊躇するであろう。紛争勃発後の PKO 派遣を巡っては、加盟国の政治的意思の有無が問われ、国連が立ち行かない場面が往々にして生じるのである。このような加盟国の政治的な判断がある中でも、抑圧に苦しむ人たちの現状を看過することは出来ない、というのが国連の立場であり、それ故に国連はジレンマに陥ってきたのである。しかし、ルワンダで露呈したような負の側面が国連にはある一方で、同じ時期に、国連が紛争を予防することの出来た画期的な出来事があった。それが、すでに述べたマケドニアにおける PKO の予防展開による成功であった。

紛争が勃発した後では加盟国の協力を得にくい。紛争が勃発する以前に手を打つことが

出来れば、多大な損失を回避することが出来る。しかし、マケドニアのように事前に PKO の派遣を要請してくるようなケースは、まずもってないと言わざるを得ない。また、国連には自らそのようなきな臭い場所へと介入する権限も今のところない。そこで、現地国政府との関係を損ねることなく、その国の経済、社会、政治に関するデータを長期にわたって収集し、そのトレンドを分析することによって危機の兆候を把握し、事前に危機を察知した上で当該国政府との対話を模索しようとするシステムの構築が始まったのだと考えられる。これが、南東欧地域で進められている早期警報システムの性格である。「早期警報システム」という名称が用いられてはいるが、それは誤解を招きやすい。正確には、「早期警報を発するための情報収集活動」と呼ぶべきではないか、というのが筆者の考えである。

では、何故、UNDP がこのような活動を担うことになったのか、という二つ目の疑問が残る。これに対しては、すでに述べたように、UNDP という機関の持つ比較優位と国連内部での UNDP に対する権限強化とが関係している。UNDP は世界中で 130 以上の国または地域に現地事務所を構えており、組織としてのネットワークを構築している。このことは、他の機関よりも現地の事情に精通し、かつ現地で活動している様々な援助機関との関係が他の国連機関よりも深いことを意味している。また、紛争が勃発した際に速やかに対応ができるという迅速性も備えている。これらの要因により、これまで指摘されてきた、緊急救援期から復興期そして長期的開発に至る期間におけるギャップ問題を解消させることが出来るのではないか、という期待が UNDP に寄せられていると言えよう。さらに、中立的および非政治的という UNDP がこれまで培ってきた性格によって、現地国政府との良好な関係が築かれてきたことも重要な要素である³⁴。このような広いネットワークと分権的性格が UNDP の比較優位であり、早期警報システムの構築は、その優位性を有効活用したものであると言える。また、既に第 2 節で述べたように、国連システム内の改革において、UNDP に現地での国連システム全体の活動を調整する権限が強化され、UNDP を柱とした開発援助分野での機構改革が進められてきたことも、UNDP が早期警報システムというこれまでとは次元の異なる分野に関わることとなった原因であろう³⁵。

紛争関連開発分析手法 (CDA)

紛争予防に関するもう一つの取り組みとして、UNDP が着手し始めた Conflict-related Development Analysis (CDA) と呼ばれる紛争分析手法がある³⁶。近年取り入れられたこの手法は、紛争予防という観点を開発のプロセスの中に取り込むために、まず紛争そのものの内容理解に努めることから始められる。2001 年から 2002 年にかけて、まず、グアテマラ、ネパール、ナイジェリア、ギニアビサウ、タジキスタンで紛争アセスメントが行われた。この手法を用いることによって、紛争の原因とその力学、現在行われている開発援助プロジェクトへの影響を理解し、どのような開発を行えば紛争に結びつかないかを探る

ことになる。2004年にはインドネシア³⁷、ソロモン諸島、それに西アフリカにおいてCDAが行われることになった。

CDAには2つのレベルでの分析が含まれる³⁸。一つは、戦略 (strategic) レベルのものであり、もう一つは、プログラムレベルのものである。前者では、その国が持つ構造的な脆弱性に焦点を当て、紛争に関わるすべての関係者の分析を行い、紛争に至るパターンと傾向を探るとともに、紛争を加速させたり紛争の引き金になる要因を検討する。そのような分析を通じて、どのようなアクターが暴力的でない方法で紛争を鎮めることが出来るのかを探ることになる。後者のプログラムレベルにおける分析では、既存のプログラムを検証してどのような制約や障害があるのかを見極め、紛争予防という観点から、どのような新たな方向性を打ち出すべきなのかを吟味することとしている。

このCDAという新たな取り組みがどれほど有効かを検証するには、まだ相当の時間を要するだろう。各地域や国で実施されたCDAの情報を入手し、どのような紛争要因がそこから導き出されたのかの分析をまず始めなければならない。その際には、世界銀行のConflict Analysis Framework (CAF)や、JICAが開発したPeacebuilding Needs & Impact Assessment (PNA)、CIDA等のPeace and Conflict Impact Assessment (PCIA)といった、他の機関が開発している紛争分析手法による分析結果と照らし合わせながら、UNDPによる分析結果についての総合的な検証を行う必要がある。次にすべきことは、そのような分析結果が、既存のプログラムにどれほどの影響を与えて内容の修正をもたらしたかの検証である。最後に、長期的なスパンにたつて、CDAが紛争要因の除去に貢献したかどうかの検証を行わなければならない。その際には、紛争要因を検証するために、部族間や民族間あるいは地域間における様々な格差に関する経済社会的データが必要になるだろう。

おわりに

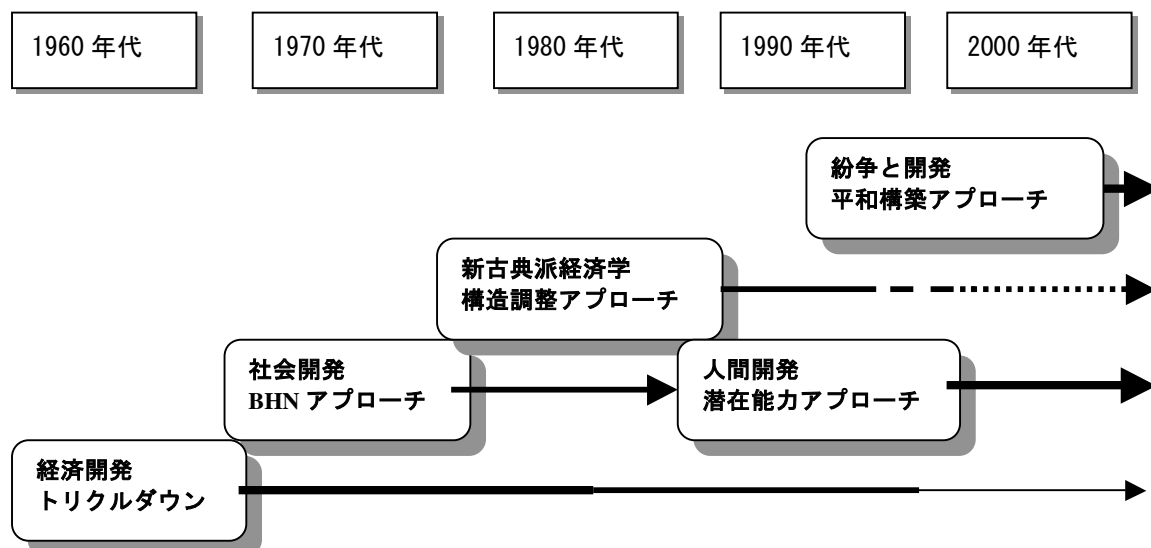
本小論では、国連開発援助システムが、UNDPを中心にしながらどのように変容してきたのかを明らかにした。およそ40年に及ぶUNDPの活動の歴史において、現在の組織改革ほど大きな転換はこれまでになかった。と言うのも、農村の開発や人材の育成といった、これまでの経済・社会開発の在り方とは全く異なる新しいアプローチの導入が必要となり、それが「紛争」という極めて政治的な 이슈と深く関係しているからである。紛争に関わるにあたって、紛争の前後での活動が必要になったが、紛争後の活動自体はこれまでの開発援助の型とさほど変わりはない。むしろ、大きな変化と言えるのは、紛争前の活動についてである。そこに、今回の改革が持つ意味が凝縮されている。

開発が紛争問題に関わるようになった背景には、これまでの開発援助アプローチの潮流が関係していると考えられる。すなわち、1980年代以降の構造調整政策に見られる経

済政策への介入主義と、その延長線上にある政治的コンディショナリティは、今日の援助の基本的な考え方に影響を与えていると見るべきである。また、そのようなこれまでの援助の本流とも言えるものに、1990年代後半以降加わったのが「平和構築」のための開発アプローチであると捉えられる（図3参照）。このような流れは、ある意味、当然だったのかもしれない。これまでの援助が手をつけずにいた領域、あるいは手をつけられずにいた領域こそが、援助の効果を失わせるものであったとの認識が生まれてきたのである。このことは、1990年代になって、国家の役割に関する議論が開発援助機関において盛んになり、ガバナンスという言葉で国家運営の健全性を問うようになったことから明らかである³⁹。また、そこに「民主的」という言葉が被せられ、経済のグローバル化に伴う価値や規範のグローバル化によって、多様なはずの国家形態を一つの型に収斂させていこうとする大きなうねりが、途上国に押し寄せていると言えるのではないだろうか。

UNDPを中心とした国連開発援助システムも、このグローバル化の大きな流れの中で捉えるべきであり、「開発の政治化」と「安全保障の非軍事化」という2つのベクトルが交差した領域に位置すると考えられる「平和構築」での活動内容に、その傾向を認めることができる。民主化支援や行政制度整備といった事項は、欧米の価値基準を反映したものであり、そのような制度の途上国への移転が果たして可能なのかどうかは、今一度検討すべきではないだろうか。また、紛争予防のための情報収集活動については、国際社会が人道的と称して介入するための口実を提供することにならないとも限らない。カナダを中心とする国々によって『保護の責任』論が展開され、国連決議などの手続きを踏んだ上での事だと限定してはいるものの、最後の手段としての人道的介入もやむを得ない、と主張していることには注意が必要である。下手をすると、米国のイラクに対して取ったように、今後は先制攻撃を正当化する根拠として早期警報システムが使われかねない。早期警報システムによる分析結果に基づき、当該国政府との対話をいかに首尾良く進めていくかが国連に課せられた課題であり、それが成功してこそ国連に存在価値があるのだと言えよう。開発援助がもはや経済社会領域におけるものではなくなった今日、新しい開発アプローチとそれに伴う諸課題が国連には突きつけられているのである。

図3 開発援助アプローチの変遷



(筆者作成。なお、矢印の太さと実線ないし点線は、その影響力の強弱を表す)

-文末註-

¹ 新旧それぞれの ODA 大綱における原則 4 では、「開発途上国における民主化の促進、市場経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う」との文言があり、その運用においては、民主化に取り組んでいる国に対して援助を増やすといったポジティブ・リンケージ、逆に取り組んでいない場合に援助を減らすといったネガティブ・リンケージの事例がある。

² 例えば、日本の ODA によってインドネシアに供与された移動用の無線監視車両は、インドネシアが東ティモールの抵抗勢力であったファリンティルの活動を傍受するために使用されたと言われている (村井吉敬「戦争協力と人権侵害の ODA」藤林泰・長瀬理英編『ODA をどう変えればいいのか』コモンズ、80-106 頁)。この ODA 供与自体に元々そのような意図があったのかどうかは定かではないが、慎重さを欠いた援助によって、被抑圧者が一層苦しむ事となったのである。

³ 破綻国家 (failed state、collapsed state) の意味内容に関しては、納家 (2003)『国際紛争と予防外交』有斐閣、114-129 頁を参照。

⁴ このような問題意識の下、カナダを中心としたグループが、抑圧下にある人民を助けるためには、国際社会による介入が時として必要であるとする『保護の責任』(Responsibility to Protect) という報告書を作成した。この報告書で示された指針が、アナン事務総長の意向の下で結成されたハイレベルパネルによる国連改革報告書にも影響を与えたと言われている。

⁵ UNDP, *Human Development Report 1994*, New York, Oxford University Press, 1994.

⁶ Boutros-Ghali, B., *An Agenda for Peace*. 2nd ed. New York: United Nations, 1995.

⁷ Ginifer, Jeremy, "Development and the UN Peace Mission: A New Interface Required?" in Jeremy Ginifer (ed.), *Beyond the Emergency -Development within UN Peace Missions*, London: Frank Cass, 1997, p. 4.

⁸ このような決断を下したのは、マケドニア大統領であったキーロ・グリゴロフであり、彼の指導力を評価し直すべきだとの主張がある（千田善（2002）『なぜ戦争は終わらないか』みすず書房、73-80頁）。

⁹ しかしながら、マケドニアに展開していたPKOの駐留延長をめぐって安保理で中国が拒否権を行使し、PKOが撤退した後に、懸念されていたアルバニア人との衝突が生じた。中国が拒否権を行使した背景には、マケドニアが台湾と国交を結び、台湾による技術協力を受け入れることを決定したことが影響していると言われている。

¹⁰ UN Document, A/51/950, 1997 ("Renewing the United Nations: A Programme for Reform").

¹¹ アナン事務総長の報告書 A/55/985-S/2001/574, paras. 66-72.

¹² 2003年3月現在、訓練が1998年に開始されて以来、1,216名の参加実績がある。そのうちの19%は国連外からの参加者である（Christine MacCallum and Pierre Robert, *Early Warning and Preventive Measures: Building UN Capacity*, UNSSC, Tulin, 2003, p.17）。

¹³ Boutros-Ghali, B., *Agenda for Development*, New York: United Nations, 1995.

¹⁴ UN document, A/RES/46/182, para. 39, 1992。ちなみに、2000年4月現在、11人の常駐調整官が人道援助調整官を兼任している（UNDP document, DP/2000/18, para. 16, 2000）。

¹⁵ UN document, A/RES/48/209, 1993.

¹⁶ UN document, A/RES/46/182, para. 40, 1992.

¹⁷ 2001年3月現在のUNDGのメンバー機関は次の19の機関である。UNDP、UNFPA（国連人口基金）、UNICEF（国連児童基金）、WFP（世界食糧計画）、IFAD（国際農業開発基金）、ODCCP（国連薬物統制犯罪防止事務所）、UNAIDS（国連エイズ合同計画）、UNCTAD（国連貿易開発会議）、UNCHS（国連人間居住センター）、UNDESA（国連経済社会局）、UNHCHR（国連人権高等弁務官事務所）、UNIFEM（国連婦人開発基金）、UNOPS（国連プロジェクト・サービス機関）、五つの国連地域委員会、および武力紛争地域児童のための国連事務総長特別代表。これら19の機関からなるUNDGは年間50億ドル以上の資金を投入して、持続可能な開発と貧困撲滅のための資金割当てを行っている（UNDP東京事務所におけるUNDGに関する文書を参照）。

¹⁸ UN document, A/RES/52/12A and B. ECPSのメンバーは次の通りである。DPA（政務局）、DPKO（平和維持局）、OCHA（人道問題調整部）、DDA（武装解除問題局）、OLA（法務室）、UNDP、UNICEF、UNHCHR、UNHCR、児童と武力紛争のための事務総長特別代表、国連安全保障調整官。

¹⁹ UNDP document, DP/2000/18, para. 13, 2000.

²⁰ UN document, A/RES/52/12A, 1997.

²¹ 本稿では紙幅の関係上、「紛争と開発」議論で問題となっている「ギャップ問題」等については触れることが出来ない。詳しくは、以下を参照のこと。Moore, Jonathan, *The UN and Complex Emergencies*, Geneva: UNRISD, 1996. Green, Reginald Herbold and Maria Mavie, "From Survival to Livelihood in Mozambique" in Maxwell, Simon and Margaret Buchanan-Smith (eds.), *Linking Relief and Development, ids bulletin*, Vol. 25, No. 4, pp. 77-84, 1994. 三次啓都「ポスト・コンフリクトー紛争後における緊急援助と長期開発とのギャップについて」『国際協力研究』Vol. 15, No.1, 93-99頁, 1999年。深田博史「人道援助と開発援助の間のギャップを如何に埋めるか」『IDJ』, 60-62頁, 1999年6月号。小向絵理「平和構築」三好皓一・高千穂安長編『国際協力の最前線』玉川大学出版部, 124-139頁, 2001年。

²² UNDP document, DP/2001/4, paras. 58-60.

²³ UNDPのホームページ参照。URLは、<http://www.undp.org/bcpr/>（アクセス日：2004年12月11日）。

²⁴ UNDP document, DP/1997/CRP.10, 1997.

²⁵ UNDP document, DP/2000/14, 2000.

²⁶ DP/1997/CRP.10, *op.cit.*, paras. 13-19. Lewis (1999) は、このような方針を支持するとともに、難民帰還の際にも、これまでは必要最小限の物資を国境で渡すのみであったが、帰還民が疲弊しきった土地で生活を営んでいけるように長期的な支援を行う必要があるとの指摘をしている (Lewis, Neryl, “Refugees and the Internally Displaced” in Geoff Harris (ed.), *Recovery from Armed Conflicts in Developing Countries*, London: Routledge, 1999, pp. 189-203.)。

²⁷ Lewis, Neryl, Geoff Harris and Elisa dos Santos, “The Demobilisation and Reintegration of Ex-combatants” in Geoff Harris (ed.), *Recovery from Armed Conflicts in Developing Countries*, London: Routledge, 1999, p. 129.

²⁸ UN document, A/RES/53/26.

²⁹ DP/1997/CRP.10, *op.cit.*, paras. 28-31.

³⁰ 日本語訳では「早期警戒システム」とされている。元の Early Warning という英語の意味内容からすると、一般的には「早期警報」が適切であると判断し、ここでは警戒ではなく警報を使用する。しかしながら、実際に UNDP が南東欧で進めているこのシステムは、警報を発するというような活動ではなく、本文中にもあるように、状況の分析を通じて、当該国政府に対して警戒を促す程度のことであるため、このような日本語訳が使用されているのではないかと考える。

³¹ デクエヤル事務総長時代の 1987 年、フォークランド（マルビナス諸島）紛争の後に、事務総長直属の情報収集研究室（Office for Research and Collection of Information: ORCI）が創設されるとともに、国連情報センター（United Nations Information Centers: UNICs）を加盟国に設置して情報収集能力を向上させるなどの改革が行われた。

³² 例えば、FAO（国連食糧農業機関）の場合は、食糧問題に特化した「地球規模の情報と早期警報システム」（Global Information and Early Warning System: GIEWS）を、OCHA（人道問題調整室）の場合は人道問題に特化した「人道的早期警報システム」（Humanitarian Early Warning System: HIEWS）を、また IAEA（国際原子力機関）の場合には原子力に関する早期警報システムを構築している。

³³ 国連システム全体では、「早期警報に関する調整のための枠組み（UN Framework for Coordination on Early Warning）」が設けられている。詳しくは、拙著「UNDP による紛争予防への取り組み—南東欧における早期警報システム構築に関して—」『北九州市立大学外国語学部紀要』第 110 号、117-139 頁を参照）。

³⁴ The Nordic UN Project, *The United Nations in Development*, Stockholm, Almqvist & Wiksell International, 1991.

³⁵ これまでに早期警報システムのための報告書を作成したのは、ブルガリア、ルーマニア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、コソヴォ、アルバニア、マケドニア、セルビア・モンテネグロといった南東欧の国々である。他に、ウクライナ及びクリミア自治共和国、タジキスタン、モルドヴァが報告書の作成に関心を示している。しかし、南東欧においては、すでにセルビア・モンテネグロが早期警報に関する報告書の作成を中止しており、人身売買や麻薬といった、バルカン諸国が地域として抱える問題の解決が困難になっているという問題がある（詳しくは、拙著、前掲論文を参照）。

³⁶ CDA は英国国際開発省（DfID）の手法をモデルにしたと言われている。また、その手法を確立する際、International Development Research Centre と FEWER との議論が大いに参考になったようである（FEWER, *Conflict Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance & Peace-building-Tools for Peace and Conflict Impact Assessment*, Vol. 1, Issue 2, pp. 4-6, 2003）。

³⁷ インドネシアの場合、北マルク、マルク、中央スラウェシの 3 カ所において CDA のためのワークショップを開催し、インドネシア政府の担当機関が CDA を計画、調整、運用できるような技術協力を行うこととしている。

³⁸ CDA の詳細については、FEWER, *op. cit.* を参照。

³⁹ 例えば、世界銀行の『世界開発報告』1997 年度版では、「開発における国家の役割」が特集されている（World Bank, *World Development Report 1997: The State in A Changing World*, Washington, Oxford University Press, World Bank, 1997）。