

論説・インサイト

「DAC 脆弱国支援取組原則」への日本のインプットと 東日本大震災への適用*

福田 幸正
(公財) 国際通貨研究所

1. 「DAC 脆弱国支援取組原則」への日本のインプット

OECD の DAC (Development Assistance Committee : 開発援助委員会) は加盟先進国間で ODA 政策を調整する場である。DAC はその作業の一環として 2005 年から 2 年間の協議を経て、2007 年 4 月、「脆弱国支援取組原則」(Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations)を採択した。

著者は、本原則の草稿最終段階で DAC での協議に参加するという貴重な機会を得た。その間、日本として如何にこの原則草稿に取り組んだかを私見と共に紹介させて頂きたい。なお、わが国の国際協力の経験をこのような「原則」などの形で一般化し、国際社会の議論に還元させていくことも日本の重要な国際貢献のあり方と考える。

以下は同原則の最終的な骨子であるが、前文と 10 の項目からなっている。
一層理解を深めて頂くため、是非こちらの原典も併せてご覧願いたい。

(<http://www.oecd.org/dataoecd/61/45/38368714.pdf>)

DAC Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations (April, 2007)

DAC 脆弱国支援取組原則 (骨子)

Preamble (前文)

- ・ 脆弱国からの脱却はその国の指導者・国民が主導すべきもの
- ・ 国際アクターが「取組原則」を共有することによって、支援の「正」のインパクトを極大化し、「負」の影響を極小化することが重要
- ・ 援助する側は援助対象国の将来の姿として、正統性(legitimate)を有し、効果的(effective)かつ強靱(resilient)な国家制度(state institutions)の構築を目指す

* 本稿は SRID ニュースレターNo.413, 2010 年 6 月号の拙稿を改訂したものである。

The basics

1. 背景の理解からはじめること
(Take context as the starting point.)
2. 援助が負の影響を及ぼさないようにすること
(Do no harm.)

The role of state-building and peace-building

3. 国づくり (state-building) を主要目的として位置づけること
(Focus on state-building as the central objective.)
4. 予防を優先すること
(Prioritize prevention.)
5. 政治、治安、開発の相関関係を認識すること
(Recognize the link between political-security-development objectives.)
6. 疎外される人のいない安定した社会の基盤として差別撤廃を促進すること
(Promote non-discrimination as a basis for inclusive and stable societies)

The practicalities

7. 背景の異なる現場の優先事項に様々な形で応じること
(Align with local priorities in different ways in different contexts.)
8. 実践的な援助調整メカニズムに合意すること
(Agree on practical coordination mechanisms between international actors.)
9. 迅速に行動し、かつ 成功の芽が出るまで関与を継続すること
(Act fast but... stay engaged long enough to give success a chance.)
10. 援助の見落としを生じないようにすること
(Avoid pockets of exclusion.)

DAC などの国際機関は、先ずこのような大原則を掲げた後、それに基づく関連ガイドラインなどを整えていくというのが基本的な考え方であり、仕事のやり方だ。本原則もそのような発想に基づき取りまとめられたものである。

本原則策定の背景は、冷戦構造の終了後に、途上国では民族や宗教対立が絡む新たな形の紛争が頻発したこと、そしてそれに伴って紛争後の復旧・復興に対する支援のあり方が国際社会の中で強く認識され始めたことが挙げられる。

DAC の定義によると、脆弱国家 (fragile states) とは「対貧困政策 (pro-poor policies) を策定・実施する政治的意志が欠けている、またはそのような能力が弱い国」とされている。また、統計などの作成の便宜上、一応世銀 CPIA* の下方 5 分の 2 の途上国 (約 35 カ国) を脆弱国としている (* : CPIA: Country Policy and Institutional Performance

Assessment 被援助国の政策や制度の水準を指標化したもの)。そしてこれら脆弱国の多くはアフリカ諸国であり、またその多くが紛争経験国でもある。なお、DAC では国づくり state-building を次のように簡潔に定義している。

An endogenous process to enhance capacity, institutions and legitimacy of the state driven by state-society relations.

著者が本原則の草稿作成に参加したのは、2006 年後半から 2007 年前半までの約半年間という最終段階の短い期間であったが、それまでに DAC の中で様々な議論が積み上げられていたので、その収斂段階にタイミングよく参画することができた。また、このように重要な大原則を打ち立てる最終段階であればこそ、日本の経験を大いに活かしたいという強い思いで草稿作業に臨んだ。わが方が主張し、本原則に組み入れることができた主なものは次に挙げる通り、本原則の根幹をなす第 3 項と第 7 項に係るものである。

日本のコメント

- 3. 国づくり (state-building) を主要目的として位置づけること
(Focus on state-building as the central objective.)

このように、国づくり (state-building) が “the” central objective と定冠詞付きの「主要目的」と位置付けられており、数ある目的のうちの一つではないことを強調したものである。これはこれとして、当初のこの項目の解説文では、国家の重要性がやや強調され過ぎており、国民視線が希薄に感じられた。したがって、「国家がその任務として国民に対して基礎サービスを提供できてはじめて国民の間に国家に対する信頼感が育まれ、またそれが国家の正統性を強化することにもなる」という趣旨で、以下の文を第 3 項の最後に挿入することを提案した。

Support to these areas (著者註 : legitimacy, accountability, capability of states) will in turn (著者強調) strengthen citizens' confidence, trust and engagement with state institutions.

これは他の DAC メンバーとも共有する考え方でもあったので、わが方の原案通りに採択された。

なお、以上のわが方の趣旨を反映してのことと思われるが、Preamble (前文) に以下の文が加えられた。

The long-term vision for international engagement in fragile states is to help national

reformers to build effective, legitimate, and resilient state institutions, capable of engaging productively with their people to promote sustained development.

これはこれとして、より重要なコメントは以下に示す第7項を巡るものであったと考える。

- **7. 背景の異なる現場の優先事項に様々な形で応じること**
(Align with local priorities in different ways in different contexts.)

紛争直後の国など、アラインすべき制度やカウンターパートを見つけること自体に困難が伴うことが脆弱国で実際に直面する問題であろう。この点当初の解説文では抽象的な表現でドラフトされていたので、次の通りより現実的なアプローチを提案した。

It is necessary to carefully probe surviving and functioning local mechanisms, and utilize them, where appropriate, for short-term objectives, while designing and building sustainable systems in the longer term attuned to the country context.

すなわち、「残存し機能している現地（土着）のメカニズムを注意深く掘り起こし、それを短期的な目標達成のために活用すること。そしてその延長線上にその国に固有な社会経済のあり方に合致した制度の構築を支援することが必要である」という趣旨の案文を第7項の最後に挿入することを主張した。なお、機能している土着のメカニズムを見出す能力がドナー側に強く求められることは言うまでもない。

結果的には、DAC事務局の編集上の都合によって以下の通りとなった。

It is important to identify functioning systems within existing local institutions, and work to strengthen these.

このように原案より短くなったが、当初の当方の趣旨については他のDAC加盟国からは異論は示されなかった。

いつの間にか浸透した日本的アプローチ

実は著者は第7項での日本のコメントが他のDAC加盟国側と開発思想の衝突を引き起こしかねないものと覚悟していた。つまり、誤解を恐れず言えば、ないものを論じ、理想形を移植することを追求するのが欧米的アプローチとすると、ありのままの姿を認め、いかに拙く見えようも実際に機能しているものを拾い上げ、それを活用するという日本

的アプローチとのぶつかり合いである。ところが、わが方案は拍子抜けするくらいすんなりと受け入れられた。この点、次の様に考えてみた。

本原則が採択される以前から、先進各国は否応なしにアフリカやアフガニスタン等の紛争経験国、脆弱国への対応を余儀なくされてきた。彼らは普通の途上国とは全く異なる状況下で支援活動を行うことの難しさを思い知らされ、途上国目線に立つことの重要性を痛感したはずだ。そのような実地体験を経た先進国外交官・援助スタッフがそれぞれの首都に戻り、彼らの経験をそれぞれの国の脆弱国支援政策に反映させていったのだろう。したがって、援助する側の総意としての本原則策定のために DAC メンバーがパリに集った時には、コンセンサスを形成するのは実に容易だった、と考えられないだろうか。

著者は本原則の草稿作業には日本の貢献の痕跡を残そうと意気込んで臨んだ。しかし、これまで日本固有の開発アプローチと思われてきたものが、いつの間にかドナー共通のものになっていた、ということではないだろうか。

本原則の第一稿は DAC 事務局の依頼でアシュラフ・ガーニ氏 (Ashraf Ghani 元アフガニスタン財務大臣) が筆をとっている。著者がガーニ氏から直接聞いたところ「カブールは停電がひどいので、コンピュータも使えず、暗がりのなか鉛筆で書き下ろした」とのことだった。祖国アフガニスタンの国づくりに心血を注いだガーニ氏のドラフトを受け入れるまでに、DAC メンバーは途上国の目線に降りてきたのだ。

2. 東日本大震災への「DAC 脆弱国支援取組原則」の適用

「DAC 脆弱国支援取組原則」は主に途上国の中の脆弱国を対象としたものであるが、一時的に脆弱性に見舞われた中進国や先進国にも適用できる旨、その前文で指摘している。確かに、従来に予想をはるかに上回る大災害に見舞われたら、どんな先進国でも一時的には脆弱国状態に陥るだろう。また、そのような大規模災害後の復旧・復興に取り組む際の基本姿勢には、先進国、途上国にかかわらず共通したものがあるはずだ。以下の通り、そのような視点であらためて「DAC 脆弱国支援取組原則」の各項目を東日本大震災に当てはめ、私見を交えた解説文を付してみた。こうして見てみると、専ら紛争の火種を抱えた脆弱国を念頭に置いた同原則の 5. (政治、治安、開発の相関関係を認識すること) 以外は、基本的に東日本大震災への取り組みにも適用できそうだ。

1. 背景の理解から始めること（1）

被災地側こそ、その地方の固有の歴史的、文化的、政治的背景を熟知しているものであり、外部支援者は被災地側の知見と主体性にとって代わることはできない。外部支援者は多くのことができる一方、やれることには自ずと限界があることや、やってはいけないこともあることを自覚すべきである。

2. 支援が負の影響を及ぼさないようにすること（2）

外部支援者が善意から良かれと思ってやったことが必ずしも良い結果をもたらすとは限らない。特に、被災地側のやる気、自力更生の気概を損ねるようなことは避けるべきである。

3. 国づくりを主要目的として位置付けること（3）

- 被災地の復旧・復興もさることながら、周辺地域や国全体の課題解決や活性化に資することも念頭に置くこと。
- 被災住民支援は一義的には地元の行政の責任である。外部支援者は一時的に低下した地元の行政のサービス提供能力を補完することを意識し、行政に協力することを念頭に置くこと。無頓着に行政をバイパスしてはならない。但し、被災住民側は様々な意味で弱い立場に置かれていることもあり、行政に対し正当な要求を行う余地がある場合は、外部支援者は積極的に両者の橋渡し役を担う。その過程を通して、住民と行政の新たな建設的な関係を育むことができる。

4. 被災地側の能力を活かした復興を支援すること（4、7）

残存し機能している被災地のメカニズムを掘り起こし（被災地側自身、自らの能力に気付いていない場合がありうる）、それを少なくとも短期的な復旧の達成のために活用すること。そしてその延長線上に、その地域に固有な社会・経済のあり方に沿った災害に強い故郷づくりを支援すること。

5. 実践的な支援調整メカニズムに合意すること（8）

行政も含め、多くの支援団体が被災地支援に関与することになるが、効果的な支援実現のために、維持し易い柔軟な調整メカニズムを機能させることが重要である。なお、調整メカニズム自体が支援の足枷となってはならない。

6. 迅速に行動し、かつ復興が軌道に乗るまでは関与を継続すること（9）

ともすれば外部支援者は熱しやすく冷めやすい。長丁場を覚悟することが求められる。

7. 支援の偏り、見落としを避けること（6、10）

特に弱者（障害者、高齢者、乳幼児、子供、妊産婦、外国人など）やアクセスの悪い地域が取り残されないよう配慮すること。

註：（ ）は対応する DAC 脆弱国支援取組原則

前述の通り、「DAC 脆弱国支援取組原則」草稿に際しては、日本はこれまでの途上国支援を通して培ってきた知見を国際社会に還元することに努めた。今度は、同原則を東日本大震災の復旧・復興に当てはめ、それを通して得た知見をあらためて国際社会に還元することにしてはどうだろうか。それは今回の大震災で日本が国際社会から受けた厚情に対する知的小返しになる。同原則が特に強調するように「国づくりを主要目的として位置付けること」を念頭に置いてわれわれ自身が身を持って復興に取り組むことは、途上国に対して国づくりの範を示すことにもなるはずだ。

以上