

「DAC 脆弱国取組原則」起草における 一担当者の取り組み

福田 幸正

公益財団法人 国際通貨研究所 客員研究員

E-mail: fukuda@iima.or.jp

要約

2007年4月、経済協力開発機構(Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)は、国際社会が脆弱国に対して開発協力を行う際、国家建設(state-building)を中心的な目的として集中すること、と謳った脆弱国支援の取り組みに関する最初の原則文書「脆弱な国や状況に対する良い国際関与のための諸原則」(Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations)を採択した。

当時、著者は日本のODA実施機関の一担当者として同文書の起草のためDACとの協議に加わり、10原則からなる同文書の核心的原則である原則3「国家建設を中心的な目的として集中すること」(Focus on state-building as the central objective)及び原則7「様々な背景を持つ現地の優先事項に様々な方法でアラインすること」(Align with local priorities in different ways in different context)に日本の主張を盛り込むことができた。即ち、原則3はDACの当初案では国家の主要機能の強化に偏重していたので、国家と国民の健全な関係性を示す文言を盛り込んだ。また、原則7はDACの当初案では方法論に偏重していたので、現場のリアリティーを踏まえるのが日本型アプローチとし、「現存する地場の制度の中から機能しているシステムを見出し、それを強化することが重要」という一文を加えた。

両主張とも特段異論なく採択されたが、原則3に関しては当時DAC加盟国の間で国家派と社会派の考え方の違いが背景にあり、日本の主張は両派のバランスとしての役割を果たした。また、原則7に関しては理想形を追求する欧米的アプローチとの対立を見込んだが異論なく採択されたのは、他のドナーも平和構築の実地体験などを通して日本的アプローチのような考え方を受け入れることができるようになっていたためと考えられる。なお、同文書起草と時を同じくしてOECD開発センターでは途上国のinformal institutionsに関する問題意識が共有され始めていたことも、これと流れを同じくするものと考えられる。

同文書採択から10年が過ぎたこの時点で、同文書起草に携わった当時の主な関係者を集め、国際的な振り返りをJICAが企画することを提案する。

キーワード

国家建設、脆弱国家、OECD（経済協力開発機構）、DAC（開発援助委員会）

はじめに

1990年代、冷戦終結を契機として多発した国内紛争に対して国際社会は国際的な平和活動への関与を強めていき、国家の破綻現象への関心を共有していった(武内 2013)。そして2001年9月11日の米国同時多発テロ事件以降、開発援助委員会(Development Assistance Committee: DAC)では国際安全保障と開発援助を関連させた脆弱国家(fragile states)に関する議論が進んだ。それは2005年頃から国家建設(state-building)の議論に収斂されていき、DACは2007年4月、それまでの2年間の協議を経て、国際社会が脆弱国に対して開発協力を行う際、国家建設を中心的な目的として集中すること、と謳った脆弱国支援の取り組みに関する最初の原則文書、「Principles for Good International Engagement in Fragile States & Situations」(以下、DAC原則)を採択した。

国際援助社会での開発を主導する主体を巡る議論は、「国家」から「市場」に振り子が大きく振れたが、米国同時多発テロ事件をきっかけに脆弱国への対応という文脈で国家建設という言葉が登場し、あらためて開発における国家の役割に焦点が置かれるようになった。ただしこの場合、国家と社会の建設的な関係構築と、それを促進させる国家の正当性と能力があらためて確認された。

著者は国際協力銀行(Japan Bank for International Cooperation: JBIC)開発金融研究所に勤務していた時期、DAC原則を起草する最終段階でDACでの協議に一担当者として参加する機会を得た。本稿では、DAC原則の起草に当たり、一担当者として如何に取り組んだかをDAC原則が採択されて10年を経た今、振り返りのプロセスと共に紹介させて頂くことにしたい。

本稿は、国際援助社会での原則策定の場で、日本の政府開発援助(Official Development Assistance: ODA)実施機関の一プラクティショナーが紛争国も含めた途上国での現場経験に基づく

提案を行い、それが受け入れられた実例を示すものでもある。日本では国際援助社会での議論についても往々にしてその結果の解釈が重視されているようだが、殊にこの事例のように基本原則を策定するような場合には、積極的に議論に参画することが重要と考える。

1. 脆弱国についての DAC の視点

「DAC原則」採択時(2007年4月)のDAC事務局担当者は、DAC原則採択とほぼ時を同じくして、The OECD's Work on Fragile States and Situationsと題した論考を公表している(Morcos and Röder 2007)。それは、当時のDACにおけるDAC原則を含めた脆弱国を巡るアプローチを概観したものであり、当時の議論をDACの視点からバイアスなく伝えているものと考えられる。以下は同論考のDAC原則に関連する部分を要約したものである。

— * — * — * — * — * — * —

世界人口の7分の1を占める脆弱国¹の状況悪化によって国際社会の中でミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)達成が不安視され始めたこと、また、脆弱国は周辺国の経済成長に負の影響を及ぼすのみならず、紛争の場合はその影響は地域全体に波及する恐れがあり、更には世界の安全と繁栄に対する脅威となりかねない、との認識を背景にして、2003年9月、DACは脆弱国を対象とする作業部会(Learning and Advisory Process on Difficult Partnership)を設置した(2005年にFragile States Group(FSG)に改名)。

2005年1月、DAC加盟国の政府高官を対象に、英国DfID(UK Department for International Development: DfID)の主催(共催:欧州共同体(European Community: EC)、DAC、国連開発計画(United Nations Development

Programme : UNDP)、世界銀行 (以下、世銀) による「脆弱国に対する開発効果フォーラム」 (A Forum on Development Effectiveness in Fragile States) が開催され、その中で「脆弱国に対する良い国際関与のための諸原則」 (a set of principles for good international engagement in fragile states) を策定することが提案された。引き続き同年 3 月、経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and

Development : OECD) 主催の開発担当大臣・機関長級会合で DAC 原則のドラフト²が議論され前向きに受け止められたが、現場での実用性との観点から DAC 原則のドラフトをその後の 2 年間に 9 カ国の途上国で試行することになった³。その結果、2007 年 4 月、試行でのフィードバックを反映させた以下の改訂版 DAC 原則⁴が DAC 閣僚レベル会合で採択された。

DAC 脆弱な国や状況に対する良い国際関与のための諸原則 (2007 年 4 月採択) (Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations)

<前文 (Preamble) >

- ・脆弱国の指導者と人々の主体性が重要
- ・DAC 諸原則は国際支援の正の効果の最大化、負の効果の最小化に資する
- ・DAC 諸原則はパリ宣言⁵を補完するもの
- ・DAC 諸原則の長期的ビジョンは、地場の改革者が持続的成長を促進させるため国民と生産的に向き合える効果的で正当性のある強靱な国家制度を構築することを支援すること

<基本事項 (The Basics) >

1. 背景の理解から始めること (Take context as the starting point)
2. 無意識の負の影響に留意すること (Do no harm)

<国家建設と平和構築の役割 (The Role of State-Building & Peacebuilding) >

3. 国家建設を中心的な目的として集中すること (Focus on state-building as the central objective)
4. 予防を優先させること (Prioritise prevention)
5. 政治、治安、開発の相関関係を理解すること (Recognize the links between political, security and development objectives)
6. 包摂的、安定的社会の基礎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)

<実践事項 (The Practicalities) >

7. 様々な背景を持つ現地の優先事項に様々な方法でアラインすること (Align with local priorities in different ways in different contexts)
8. 国際アクター間で、実践的な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、関与を継続すること (Act fast...but stay engaged long enough to give success a chance)
10. 援助が見落とされる国、地域をなくすこと (Avoid pockets of exclusion)

DAC 原則ドラフトの試行の結果、改訂箇所は限定的なことが確認されるとともに、すべての試行において国家建設に関する原則3が最も重要な原則として認識された。同時に、それは一層の解釈や実施面での明確化が求められた原則でもあった。従来ドナーは国家の能力強化のための支援を得意としてきたが⁶、脆弱国の特徴は社会による国家の社会政治的受容度 (sociopolitical acceptance of state) がしばしば欠落しているか皮相的であることであり、このことはドナーにとっては脆弱国の国家のアカウントビリティと正当性 (legitimacy) の強化と、国家と社会の関係構築に一層焦点を置くことの必要性を意味した。このような国家建設の二側面、即ち、国家の能力の強化と、社会による国家の社会政治的受容が、DAC 原則最終版には十分反映された。国家建設とは単に国家機構の強化のための技術的な取り組みではなく、むしろ国家と社会の関係に焦点を当てて取り組むものであろう。

— * — * — * — * — * — * —

以上のように、DAC 原則採択によって平和構築において脆弱国の国家建設がその核心課題として位置付けられ、国家の能力 (capacity) とともに国家の正当性 (legitimacy) を高めることによって国家と社会の建設的な関係構築を促すことになる、という認識が DAC 加盟国間で

共有された。また、脆弱国の平和構築を効果的に支援するには、ドナー政府内における開発、外交、治安部門の一貫性が求められるため、従来、開発専担のフォーラムとして取り扱ってこなかった外交や治安に関するテーマが、DAC において DAC 原則採択を契機に一層議論されるようになった。なお、以上のように、DAC 原則では国家と社会の関係性をバランスよく取りまとめられているが、最近の脆弱国の国家建設の課題として以下のような点が挙げられている⁷。

- 外部主導の国家建設の難しさ (例：アフガニスタン、イラク等)
- 短期的安定を優先する結果、強権的な国家を支援することに繋がらないか？
- 国家レベルの制度構築に関心が集中した結果、人々が日常的に直面する問題が等閑視されていないか？

2. 国家建設を巡る議論

2.1 DAC 原則3ドラフトの修正

DAC での協議の結果、DAC 原則3「国家建設を中心的な目的として集中すること」は、次の比較表、図表 1.にある通り、当初案(2005 年)から最終版(2007 年)に修正された。

図表 1. DAC 脆弱国取組原則3. 国家建設部分 (3. Focus on state-building as the central objective.) の比較

| 当初案 (2005 年) | 最終版 (2007 年) |
|--|--|
| States are fragile when state structure lack capacity – or in some cases, political will – to deliver public safety and security, good governance and poverty reduction to their citizens. The long-term vision for international engagement in these situations must focus on supporting viable sovereign states. | States are fragile when state structures lack political will and/or capacity to provide the basic functions needed for poverty reduction, development and to safeguard the security and human rights of their populations. International engagement will need to be concerted, sustained, and focused on building the relationship between |

| | |
|--|--|
| <p>State-building rests on three pillars: the capacity of state structures to perform core functions; their legitimacy and accountability; and ability to provide an enabling environment for strong economic performance to generate incomes, employment and domestic revenues. Demand for good governance from civil society is a vital component of a healthy state. State-building in the most fragile countries is about depth, not breadth – international engagement should maintain a tight focus on improving governance and capacity in the most basic security, justice, economic and service delivery functions.</p> | <p>state and society, through engagement in two main areas. Firstly, supporting the legitimacy and accountability of states by addressing issues of democratic governance, human rights, civil society engagement and peacebuilding. Secondly, strengthening the capability of states to fulfil their core functions is essential in order to reduce poverty. Priority functions include: ensuring security and justice; mobilizing revenue; establishing an enabling environment for basic service delivery, strong economic performance and employment generation. <u>Support to these areas will in turn strengthen citizens' confidence, trust and engagement with state institutions.</u> Civil society has a key role both in demanding good governance and in service delivery.</p> |
|--|--|

註：下線箇所 日本のコメントが反映されたもの。

2.2 DAC原則3ドラフトに対する日本の提案

DAC原則3では国家建設（state-building）が the central objective と定冠詞付きで表されているように DAC 原則の核心課題とされたが、当初の DAC 原則3の案文では全体的に国家の機能の強化に偏った内容であり、かつ、抽象的、難解な箇所も見受けられた。そこで、「紛争後の復興への国民の期待を裏切りがちな脆弱国家であればこそ、国家の正当性（legitimacy）、説明責任（accountability）とともに、基礎サービスの提供能力などの主要機能（capacity）の向上があってはじめて、国民は国家に対する信頼と関係を強めることになり、平和構築が軌道に乗る」という考え方にに基づき、下記の一文を提案した。その際、アナン国連事務総長（当時）の国連平和構築委員会でのスピーチ（2006年6月23日）を参考とした⁸（下記のスピーチ概要

参照）。なお、この提案の中で、国家と社会の相互補強関係を強調するために、in turn という用語を用いた。

Support to these areas (註：legitimacy/accountability, capability of states) will in turn strengthen citizens' confidence, trust and engagement with state institutions. (「これら二分野（国家の正当性・説明責任と国家の能力）の強化は、ひいては市民の国家に対する信頼、信認を高め、市民の国家制度への参画を促すことになる」)

同提案は原案通り採択された。なお、この提案は後述の DAC 原則7と共に、外務省の DAC 主管課担当者の了解を得つつ行ったものである。

アナン国連事務総長

国連平和構築委員会 初回会合スピーチ概要 (2006年6月23日)

国づくり

- ・ 平和構築は単に紛争再発防止や物理的復興でないことは経験則
- ・ 主要任務は、憲法の枠組みと法の支配の下で、効果的な公的制度(public institutions)を構築すること
- ・ 紛争後、公正な社会が現れるという人々の期待は往々にして裏切られる
- ・ 国家制度(State institutions)に対する国民の信頼を回復させることが必須
- ・ 平和構築は、国家が国民に対する義務を果たし、同時に国民は自らの運命の主人公として参加の権利を行使するという国家、国民の間の社会契約 (social compact) を強化するもの

オーナーシップ

- ・ 援助量、援助調整の向上のみでは恒久的平和達成に不十分
- ・ 平和構築は国民のオーナーシップが必須。外部から移植されるものでない
- ・ 外部者(outsiders)は、いかに良心的であろうとも、紛争経験国の知見と意志に取って代わることはできない
- ・ 紛争経験国の人々こそ、その歴史的、文化的、政治的背景(contexts)を熟知。また、彼らの判断の結果責任は、彼ら自身が負うべきもの
- ・ 彼ら自身が平和構築の成果を実感することによってこそ、平和が永続するという希望が持てるもの

政治性

- ・ 国際社会は、平和構築を技術的な活動として取りかかるが、平和構築は本質的に政治的なもの
- ・ 国際社会は、地場の権力構造の理解はもとより、自らが政治的なアクターとなることを認識しなければならない

ちなみに、DAC原則の初稿はDAC事務局の依頼で Ashraf Ghani 氏 (アフガニスタン大統領、当時カブール大学学長) が筆をとっている。2007年1月に訪日⁹した Ghani 氏に著者が直接聞いてみたところ、「カブールは停電がひどいので、コンピュータも使えず、暗がり得手書きした」とのことだった。Ghani 氏は、紛争後のアフガニスタンの国づくりを実際手掛ける立場にあった人物であり、タリバン放逐後も軍閥が割拠するなか、中央政府に権力を集

中させることがまさに新政権にとっての死活問題だった¹⁰。したがって、そのような背景から DAC 原則初稿は、国家の役割に焦点が置かれることになったものと考えられる。なお、著者が 2006 年末の DAC 会合に出席した際、DAC 原則を取り扱う作業部会 (Fragile States Group: FSG) の議長を務めていた世銀の Sarah Cliffe 女史に直接聞いたところ、DAC 原則は Cliffe 女史自身がドラフトした、とのことだった。Ghani 氏も世銀出身であり、いずれ

にしても実質的に世銀主導で DAC 原則の初稿がドラフトされたことになり、したがって、初稿では国家の機能に軸足が置かれたものとなった。

2.3 国家建設を巡る他ドナーの動向

DAC 原則起草参加当時、著者は DAC 原則 3 は修辞上の明確化の問題としてさほど重要視しておらず、むしろ後述する DAC 原則 7 を巡る議論に重きを置いていた。しかし、今回文献調査を進める中で、次の通りあらためて DAC 原則 3 における日本提案の位置づけが明らかになった。

前述にもあるように、国家建設の定義の明確化の要求は多くの試行対象の途上国から呈されたが、ドナー側にも見解の相違があったとのことである。当時の DAC 会合関係者とのインタビューを踏まえた Nay の論考によると (Nay 2014, p.226)、国家の役割を強調する米、英、世銀に対して、仏、独、ノルウェーなどは国家と社会の関係性の強化に重点を置いていた (両者の見解の相違については、DAC 原則起草プロセスの最終段階で参画した著者は当時認識していなかった)。

米・英・世銀を中心とする国家派と、仏・独・ノルウェーを中心とする社会派の双方の主張は、各国・機関の意見調整を主要任務とする DAC 事務局が調整することになるが、ともすれば国家派に傾きがちな議論を社会派にも配慮するため、結果的に日本の提案は修辞的にも効果的に DAC 事務局に活用されたものと推察される。即ち、図らずも、日本は国家派と社会派の間のバランスの役割を果たしたことになる。なお、前述の Nay の論考 (p.222) では、以下の通り日本は社会派を支持した旨述べているところが興味深い。

Within the OECD-DAC, coalitions of interests were assembled, uniting agencies and governments in accordance with their priorities in fragile situations. For example, France, Germany and Norway built an alliance to promote an alternative approach focusing on state-society interaction in understanding of fragility; agencies from the UK and Japan lent ‘outside’ support to this initiative, as the commitment of the three governments represented a good opportunity to strengthen the nascent fragile states concept.

更に、以下の通り DAC 原則の前文に下線引きした一文が加えられた。DAC 原則 3 に関する日本提案を DAC 事務局に提示する際、「往々にして社会から信頼されない脆弱国家が、社会との建設的な関係の好循環を起こすためには、まずは治安維持を含めた基礎サービスの提供能力を高め、社会から見た国家の正当性を高めることから始めることが必要」など、累々 DAC 事務局に説明しており、このような国家と社会の関係性あつての国家といった日本側提案の趣旨を DAC は前文に反映したものと推察される。

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.

なお、本稿執筆に際し、大変参考になった増島 (2017) には、「・・・示唆的なのは、国家建設が脆弱国家を対象とした開発協力において中心的重要性を持つことを初めて謳った

2007年の文書では、当初策定されていたドラフト文書においてみられた国家機構への偏重が修正されていることである。」(p.211)とあるが、以上のように日本が絡んでいたのである。

3. アライメントを巡る議論

3.1 DAC 原則 7 ドラフトの修正

アライメント (Alignment) とは、被援助国政府の国内制度を尊重し、援助の内容や実施方法をそれに沿ったものにしていくことを指す。しかし、殊に紛争直後の脆弱国では、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実際に直面する問題であろう。その点、DAC の当初案は抽象的、難解な表現が散見されていたが、最終版ではそのような表現は少なくなっている。更に最後から

二番目の文章が加わり、途上国の国民へのサービス提供に当たり、ドナー側が政府を迂回し、parallel systems¹¹を作ってしまう事を戒めている。これは多くの途上国が国づくりに逆行するものとして批判している切実な課題であり、そのような途上国側の声が反映されたものと思われる。最後の文章も新たに加わったものであり、脆弱国におけるアライメントという DAC 原則 7 のタイトルに相応しく、「現存する現地の制度の中で実際に機能しているシステムを見出し、それらを強化していくことが重要」とし、それまでに挙げられたさまざまな対応策を包含する原則として、DAC 原則 7 を締めくくっている。なお、この最後の文章も、日本の提案の結果、挿入されたものである。

DAC 原則 7 の当初案(2005年)と最終版(2007年)を比較したのが次の図表 2.である。

図表 2. DAC 脆弱国取組原則 7. アライメント部分 (7. Align with local priorities in different ways in different contexts.) の比較

| 当初案 (2005 年) 当初は原則 4 | 最終版 (2007 年) |
|---|---|
| <p>4. Align with local priorities and/or systems.</p> <p>Where governments demonstrate political will to foster their countries' development but lack capacity, international actors should fully align assistance behind government strategies. Where alignment behind government-led strategies is not possible due to particularly weak governance, international actors should nevertheless consult with a range of national stakeholders in the partner country, and seek opportunities for partial alignment at the sectoral or regional level. Another approach is to use 'shadow alignment' – which helps to build the base for fuller government ownership and alignment in the future - by ensuring that donor</p> | <p>7. Align with local priorities in different ways in different contexts.</p> <p>Where governments demonstrate political will to foster development, but lack capacity, international actors should seek to align assistance behind government strategies.</p> <p>Where capacity is limited, the use of alternative aid instruments —such as international compacts or multi-donor trust funds—can facilitate shared priorities and responsibility for execution between national and international institutions.</p> <p>Where alignment behind government-led strategies is not possible due to particularly weak governance or violent conflict, international actors should consult with a range of national stakeholders in the partner country, and seek</p> |

| | |
|---|---|
| <p>programs comply as far as possible with government procedures and systems. This can be done for example by providing information in appropriate budget years and classifications, or by operating within existing administrative boundaries.</p> | <p>opportunities for partial alignment at the sectoral or regional level. Where possible, international actors should seek to avoid activities which undermine national institution-building, such as developing parallel systems without thought to transition mechanisms and long term capacity development. <u>It is important to identify functioning systems within existing local institutions, and work to strengthen these.</u></p> |
|---|---|

註：下線箇所 日本のコメントが反映されたもの。

3.2 DAC原則7ドラフトに対する日本の提案

DAC 原則 7 の最後の文章の当初の日本案は次の通りだった。

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.

即ち、「残存し機能している現地のメカニズムを注意深く掘り起こし、適切な場合にはそれを短期的な目標達成のために活用することが必要。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馴染むシステムを設計・構築すること」という内容の案文を、DAC 原則 7 の末尾に挿入することを主張した。

DAC 事務局から、編集上の都合で以下の通り短縮したい旨打診があった。DAC 事務局の対案でも、大筋で当初の日本案の趣旨を反映しているものと判断し、これを受け入れることとした。

It is important to identify functioning systems

within existing local institutions, and work to strengthen these.（「現存する現地の制度の中で実際に機能しているシステムを見出し、それらを強化していくことが重要」）

このように原案より短くなったが、当初の日本案文の趣旨について、DAC 原則採択時に OECD 日本代表部からあらためて説明してもらったところ、他の DAC メンバーからは特段異論は出なかったとのことである。

3.3 日本提案のベース

DAC 原則が起草最終段階に入る直前の 2006 年 7 月 7 日、著者は国際開発機構（当時は国際開発高等教育機構）（Foundation for Advanced Studies on International Development : FASID）国際開発援助動向研究会（第 55 回）に参加した。同研究会の議題は、「日本の役割再発見－国際援助の潮流の「影の部分」への「対抗力」－」（発表者：下村法政大学教授（当時））¹²。その要旨は、次の通りであった。

「現在の国際援助コミュニティにおいて支配的潮流となっている新しい理念・戦略・アプローチに関し、見落とされがちな「影の部分」として、「ドナーの視点の優越」、

「支援アプローチの現場離れ」が指摘された。前者に関しては選択的援助の潮流や、真のオーナーシップの欠如がもたらすジレンマ、後者に関しては貧困削減戦略ペーパー (Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP) を題材とし、形式的な制度の偏重がもたらす弊害が取り上げられた。

その上で、今後日本が新しい潮流の推進に積極的に貢献するだけでなく、「影の部分」を問題提起して対応策を示し、国際援助コミュニティが見逃しがちな「影の部分」への「対抗力」となることが提言された。具体的には、途上国の制度・政策面の弱点の指摘と、その改善策の提示という国際援助コミュニティの標準的なアプローチではなく、途上国の社会経済システムに内在する強みを掘り起こして活用するという「強みの育成」が提案された。」(議事録の抜粋)

以上は日本の開発協力のプラクティショナーとして極めて納得感のある提言と受け止め、DAC 原則 7 に対する日本提案の考え方のベースとした。

3.4 DAC で起こらなかった議論

当時、著者は DAC 原則 7 での日本のコメントが他の DAC 加盟国側と開発アプローチの衝突を引き起こしかねないものと覚悟していた。即ち、前述の FASID 研究会の発表にもあるように、形式的な制度・政策変更に集中し、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であるとすれば、そのままの現実を認め、ないものよりも細々ながらも機能しているものを見極め、活用するという日本のアプローチとのぶつかり合いである。ところが、前述の通り DAC 原則 7 に対する日本案は、

異論なく受け入れられた。

内発型発展を理念的・抽象的に論じるのではなく、日本のアプローチと欧米的アプローチとの相互作用という具体的な事例研究を通じて考察する試みは非常に少なく、そうであればもっとも望ましい形であろうが、前述のように、日本案は異論なく DAC に受け入れられた。即ち、本事例では、現場のリアリティーを踏まえた日本の主張が DAC という国際場裏での論争の結果、欧米の主要見解を乗り越えた、というようなストーリーとはならなかった。この点について、考えられる説明は次の通りである。

- 米国同時多発テロ事件 (9.11) 後、国際社会は「テロとの戦い」の下、イラク、アフガニスタンなどの復興に関与することを余儀なくされた。
- 国際社会が紛争経験国の現場で実際に困難な任務に取り組む中で痛感したことは、DAC 原則に挙げられたような現地目線を持つことの重要性であった。そして彼らは、現場で苦を共にする者同士として、このような実感を共有した。
- 外交官や援助スタッフである彼らがそれぞれの首都に戻り、その実地体験を政策に反映させていったので、DAC 原則策定のためのコンセンサス形成は容易であった。

このように、DAC 原則 7 の日本案が異論なく受け入れられたということは、脆弱国支援の実地経験を通して、国際援助社会がこれまで見落しがちだった「影の部分」にも目を行き届かせるようになってきたことを示していると考えられる。従来、現場のリアリティーを踏まえた日本の主張は、理想形を移植しようとする思考形態の欧米型の主流見解に無視されがちだったが、紛争経験国のような脆弱国では、日本のアプローチは共有される可能性がある。また、脆弱国とは、国家の能力と国家の正当性が相対的に低い途上国を指すのであれば、日本のアプ

ローチは脆弱国のみならず、途上国全体でも共有されうることを示唆している。

以上に加えて、DAC 原則起草作業が佳境に入っていた 2006 年当時に DAC で議論されていた関連課題を当たってみると、informal institutions があげられる。このテーマは OECD 開発センターの 2006 年度の業務プログラムとして実施され、まさに DAC 原則の起草が最終段階に入った 2006 年 12 月 11 日、12 日の二日間にわたり、「Informal Institutions: How Social Norms Help or Hinder Development」とのタイトルでセミナーが開催された（同セミナーの内容をまとめた冊子は、ドイツ経済開発協力省からの資金提供により OECD 開発センターが出版）。同セミナーの講演者・パネラーは、欧米からの参加者とともに、途上国からは、南アフリカ、ケニア、タンザニア、コートジボワール、インド、タイ、の研究者、実務家、社会活動家などが参加した。DAC からは Richard Manning 議長（当時）も参加し、DAC と informal institutions との関係、それを踏まえた今後の DAC の活動の見通し等を述べている。途上国の非公式な制度をいかに開発、貧困削減に活用するか、というのがテーマであり、非公式な制度と公式な制度を対立するものとして捉えるのではなく、究極的には両制度の融合を課題としている。これも欧米諸国が「影の部分」に目を向け始めた証左の一つととらえることが出来よう。当時、日本は開発センターから脱退しており¹³（2000 年 1 月に脱退、2016 年 6 月 1 日から復帰）、そのためもあってかこの議論は日本では知られていない模様だが、当時 OECD では、このように真摯な議論が緒についていたのであった。そうであれば、日本のアプローチを強調するばかりでは、日本は議論から取り残されかねない。10 年前には機会を逸したかもしれないが、OECD 開発センターで informal institutions が取り上げられた事は、

日本的アプローチと欧米的アプローチの対話、収斂が進みうる可能性を示唆しているものと考えられる。なお、前述した DAC 原則 7 の日本案には、institutions という用語はなかったが、DAC 事務局の対案では、institutions という用語を用いており（It is important to identify functioning systems within existing local institutions, and work to strengthen these.）、これは OECD 開発センターでの informal institutions を巡る議論を念頭に置いたものと推察される。これも、DAC 原則 7 に関する日本案に対して議論が起こらなかった背景の一つと考えられる。

3.5 DAC 事務局が削除した部分

DAC 原則 7 に対する日本案文は、編集上の理由として DAC 事務局によって短縮されたことは前述の通りである。最終版になって初めて、DAC 原則の 7 から 10 は、The Practicalities（実践事項）というサブタイトルの下に納められており、最終版の日本案は、あらためてプラクティカルな意味づけがなされたことになる。当初の日本案に含まれていた「長期的にはその国の背景に合致したシステムを設計・構築すること」は、実践事項として馴染まないのが削除したということになる。しかし、削除された部分の「その国の背景に合致したシステム」を尊重するという考え方は、欧米的なガバナンス基準から見ると劣っている国の在り方をそのまま容認する議論にもつながる恐れがある。したがって、各国コメントの取りまとめを主要任務とする DAC 事務局としては、日本案をそのまま DAC 加盟国間の議論に諮ることによってあらたな論争を惹起し、わざわざ最終版の決着を遅らせるようなことなどするはずもなく、編集上の理由との口実で調整したとも考えられる。いずれにしても DAC 事務局最終案に対しては、「影の部分」に光が当たったことで可とし、また今

後これを梃に DAC での議論を発展させることも可能なので、自分は敢えてここでは議論を起すことはせず、DAC 事務局案を受け入れることにした。

なお、以上のように日本提案を DAC 原則に反映できたのは、DAC 担当者の手腕によるところが大きかったものと考えられる。即ち、著者の直接の相手となったのは、DAC 事務局の担当者であり、彼の主要任務は、各国からのコメントをくみ取り、DAC FSG 共同議長（当時世銀職員 Sarah Cliffe 女史）や DfID、米国などの主要メンバーと調整し、DAC 原則を DAC 加盟国の総意として円滑にまとめ上げることだったからだ。著者と DAC 担当者とのやり取りは専らメールベースで行われたが、著者は DAC 原則 3 及び 7 に関する日本の提案を行う際には、このペーパーで述べた趣旨を丁寧に説明することに努めた。これに対する DAC 担当者の反応は、真摯なものだった。

4. 提言

DAC 原則起草への取り組みを踏まえ、次の通り提言する。

- (1) 効果的発信を行うためには、国際的な原則やルール作りの機会を捉えること

本稿では、DAC 原則という脆弱国支援の基礎文書での日本の関与のケースについて述べたが、基礎文書に引き続いてこれに沿ったガイドラインなどの派生文書が作成されていくことになるので、初期の段階で日本の考え方を組み込んでおくことが重要となる。

- (2) 原則、ルール作りに参画するからには、属人的ではなく体制を整えて当たること

DAC 原則の起草に当たっては、日本はその最終段階で原則 3 と 7 という DAC 原則の核心部分に貢献できた。しかし、これは多分にたまた

ま担当が回ってきた者の属人的な取り組みに頼るところが多く、組織の後ろ盾も特段なかったため、担当者の人事異動に伴い、DAC とのコンタクトは立ち消えとなった。なお、国際場裏での議論では、特定分野の専門家を活用することは有効だが、基本的な合意形成などの重要な局面では、責任ある立場の者が主導しなければならない（国際会議への出席・発言も含め）。

- (3) OECD 日本政府代表部（DAC 代表）のイニシアティブが重要

いくら実施機関の JICA がルール作りなどに取り組みうとしても、日本としてのイニシアティブがなければ、国際場裏では限界がある。なお、2010 年、OECD 日本政府代表部（DAC 代表）は、DAC の FSG を引き継いだ「紛争と脆弱国際ネットワーク」（International Network on Conflict And Fragility : INCAF）のファシリテーターを勤め¹⁴、そのこともあって、同年実施された DAC 対日審査¹⁵では、日本の INCAF への貢献が高く評価された。

- (4) 国際的な原則、ルール作りに効果的に参画するためには、国際場裏に関わる担当者への調査研究成果のバックアップが必要

DAC 原則 7 に対する日本提案は、FASID 国際開発援助動向研究会での下村教授の発表が考え方の裏付けとなった。なお、同研究会は、2010 年 3 月以降開催されておらず¹⁶、このようなフォーラムの再開、開設が切に望まれる。

- (5) 日本のイニシアティブによる脆弱国支援のあり方を考える国際対話の意義

DAC 原則が採択されてから 10 年が過ぎた。この時点で、DAC 原則の起草に携わった当時の主な関係者を集め、国際的な振り返りと今後の展望について議論するシンポジウムなどを JICA が企画することを提案する。主な海外からの招請候補者は本稿で既に言及した次の面々が想定される。

- Ashraf Ghani アフガニスタン大統領(当時、カブール大学学長)
- Sarah Cliffe ニューヨーク大学教授
Director, Center for International Cooperation
(当時、世銀職員、DAC FSG 共同議長)
- Richard Manning オクスフォード大学客員研究員(当時、DAC 議長)
- Stephan Massing 世銀 Senior Strategy and Operations Officer(当時、DAC 担当者)

注釈

¹ DAC による脆弱国(2007 年当時)とは、貧困削減政策を策定・実施する政治的意志に欠け、あるいはその能力が弱い国。その多くは紛争経験国でガバナンスの弱い国。世銀が行う国別政策制度アセスメント(CPIA)の第 4・5 分位に含まれる国。現在では、世銀、ADB、AFDB の平均 CPIA が 3.2 以下あるいは国連・地域機構の平和維持・平和構築活動が過去 3 年以上行われている国を指す。

² [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD\(2005\)8/REV2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD(2005)8/REV2&docLanguage=En)

³ 試行対象 9 カ国(試行実施担当国・機関) コンゴ民(ベルギー)、ギニア・ビサウ(ポルトガル)、ハイチ(カナダ)、ネパール(英国)、ソロモン諸島(豪州、NZ)、ソマリア(世銀、英国)、スーダン(ノルウェー)、イエメン(国連、英国)、ジンバブエ(欧州委員会)

⁴ <http://www.oecd.org/dac/conflict-fragility-resilience/docs/38368714.pdf>

⁵ 「援助効果向上にかかるパリ宣言」(於「DAC 援助効果向上ハイレベルフォーラム」、パリ、2005 年): 合意事項 ①被援助国の主体性(ownership)、②被援助国の開発戦略・制度の尊重・整合(alignment)、③ドナー間の援助手続の調和化(harmonisation)、④成果主義(management of development results)、⑤相互説明責任(mutual accountability)

⁶ DAC 原則の脚注には次の通り state の定義が示されており、国家の能力強化といった場合、行政(中央、地方)のみならず、立法、司法の機能強化も含むものと考えられる。

The term “state” here refers to a broad definition of the concept which includes the executive branch of the central and local governments within a state but also the legislative and judiciary arms of government.

⁷ 武内進一「紛争はなぜ起こるのか: 平和のための開発」、IDEAS 公開講座、於 JICA 東京、2017 年 4 月 22 日

⁸ <http://www.unis.unvienna.org/unis/en/pressrels/2006/sgsm10533.html>

⁹ https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jbic/report/review/pdf/34_04.pdf

¹⁰ 著者は、JICA 専門家として 2002 年 10 月から 2004 年 3 月の間、Ghani 氏が長を務めるアフガニスタン援助調整庁、財務省に勤務した。

¹¹ parallel systems: 途上国の国民からみて、基礎的サービスの直接の提供者が政府とドナーの二者が併存する状態。概してドナーは途上国政府に比べ圧倒的にサービス提供能力が優れており、そのままの形では政府としての正当性が損なわれてしまう。

¹² 議事録

<https://www.fasid.or.jp/files/library/kaigou/minutes55.pdf>

配布資料

<https://www.fasid.or.jp/files/library/kaigou/handout55.pdf>

¹³ http://www.oecd.emb-japan.go.jp/itpr_ja/00_000210.html

¹⁴ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/chiteki_kouken/incaf.html

¹⁵ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac.html>

¹⁶ https://www.fasid.or.jp/library/4_index_detail.shtml

参考文献

- 稲田十一(編)、2009、『開発と平和—脆弱国家支援論』、有斐閣。
- 遠藤貢、2015、『崩壊国家と国際安全保障—ソマリアにみる新たな国家像の誕生』、有斐閣。
- 小川周、2017、「リビアの地政学リスクとイスラーム過激派の動向—「非統治空間」への着目」、山内昌之(編)、『中東とISの地政学:イスラーム、アメリカ、ロシアから読む 21世紀』、朝日新聞出版。
- 尾和潤美、2014、「開発援助政策の変遷と限界—OECD 開発援助委員会での議論を通じて—」、大林稔・西川潤・阪本公美子(編)、『新生アフリカの内発的発展—住民自立と支援—』、昭和堂。
- 国際開発高等教育機構(FASID)、2008、「平成19年度 外務省委託グローバリゼーションと国際開発研究「脆弱国家の開発戦略」研究報告書」。
- 国際協力機構(JICA)、2008、「脆弱国家における中長期的な国づくり:国のリスク対応能力の向上にむけて」。
- 篠田英朗、2013、『平和構築入門—その思想と方法を問いなおす』、筑摩書房。
- 高野秀行、2013、『謎の独立国家ソマリランド:そして海賊国プントランドと戦国南部ソマリア』、本の雑誌社。
- 武内進一、2013、「紛争後の国家建設」、日本国際政治学会(編)、『国際政治』、174号。
- 藤原帰一・大芝亮・山田哲也(編)、2011、『平和構築・入門』、有斐閣。
- 増島建、2017、『開発援助アジェンダの政治化—先進国・途上国関係の転換か?』、晃洋書房。
- Commission on State Fragility, Growth and Development. 2018. *Escaping the fragility trap*, London School of Economics and Political Science (LSE) and the University of Oxford's Blavatnik School of Government. <https://www.theigc.org/wp-content/uploads/2018/04/Escaping-the-fragility-trap.pdf>
- Jütting, J., et al., (eds.). 2007. *Informal Institutions: How Social Norms Help or Hinder Development*, Development Centre Studies. Paris: OECD Publishing.
- Morcos, K. & Friederike Röder, A. 2007. *The OECD's Work on Fragile States and Situation, Transforming Fragile States-Examples of Practical Experience*, Baden-Baden: Nomos.
- Nay, Olivier. 2014. "International Organisations and the Production of Hegemonic Knowledge: How the World Bank and the OECD Helped Invent the Fragile States Concept". *Third World Quarterly*, 35 (2).

本バックグラウンドペーパーは、「日本の開発協力の歴史」研究プロジェクトに有益な知見・資料・情報などを提供することを目的として作成されたものです。併せて、本研究成果を一般の方々にも広く紹介するために国際協力機構研究所のホームページにて公開しております。引用される場合は、出典の明記をお願いします。なお、ペーパーの内容は、著者の見解であり、国際協力機構の公式見解ではありません。

独立行政法人国際協力機構 研究所
〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5
Tel:03-3269-2911 Fax:03-3269-2054