

「脆弱国家」への支援の方向性について

JICA研究所*

政策提言

1. 「脆弱国家」における支援には、国家機構の制度的・人的能力の向上という観点に加えて、住民の目から見た国家の正統性の確立という視点からのアプローチが必要である。その際、外部者は、性急に制度を押し付けるのではなく、慎重かつ長期的な視点で当事者の努力を支援することが重要である。
2. 治安維持や基礎公共サービス提供に欠けるために人間の安全保障が脅かされている国々においては、人々の経済的・社会的生活の建て直しが緊急の課題である。その際、さまざまな支援が長期的に持続可能な行政組織作りと社会開発につながり、住民への裨益が行政への信頼を生むように工夫することが重要である。
3. 治安や公共サービス面で一定の成果をあげた国家でも、経済格差、社会的排除、政治的抑圧などの問題が解決されないと、住民の間での正統性が弱まり、脆弱性が再び悪化する恐れがある。これらの課題に対処するよう中央政府に働きかけると同時に、草の根での弱者救済プロジェクトを進めることが望ましい。

ミレニアム開発目標(MDGs)達成が危ぶまれる国の多くは「脆弱国家」と言われる国である。

「脆弱国家」には武力紛争を経験した国が多く、紛争再燃のリスクも高い。

「脆弱国家」と言われる国々への関与が国際的な課題となっている。「脆弱国家」には、人間の安全保障が継続的に脅かされる状況が存在する。「脆弱国家」の多くは紛争中または紛争を経験した国であり、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」がともに脅かされている場合が多い。

コンゴ民主共和国やブルンジでは、紛争の影響から、今日なお多くの人々が難民や国内避難民としての生活を強いられている。チャドやシエラレオネでは、5人に1人が5歳までに命を落とす。こうした紛争や貧困は、「脆弱国家」に広く見られる。また、紛争が「脆弱国家」から周辺に飛び火したり、国際武装集団の拠点となることで、国際社会の安全保障にとって脅威となる場合もある。

政府が暴力や貧困から人々を守る能力が弱いのが「脆弱国家」である。そうしようとする意志が弱い場合もある。住民の希望を汲み上げ、その期待に応える能力を有する国家を形成することが、「脆弱国家」にとっての中心的な課題である。しかし、能力(キャパシティ)を高めつつ、住民から見て正統性(レジティマシー)を持った国家を造ることは容易でない。

JICA 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

Copyright©2010 JICA 研究所

<http://jica-ri.jica.go.jp/ja/index.html>

独立行政法人国際協力機構(JICA)研究所では、さまざまな学問領域で蓄積されてきた理論的かつ実証的知見と、開発途上国の現場で蓄積されてきた経験やデータを基盤とした研究を、5つの重点項目(「脆弱国家」「アフリカ開発」「ASEAN統合」「気候変動問題」「援助効果)」を中心に行っています。JICA 研究所ポリシーブリーフは、それら研究成果を踏まえて研究所としての提言をまとめ、開発問題に関わる個人・団体・機関に対して発信するものです。

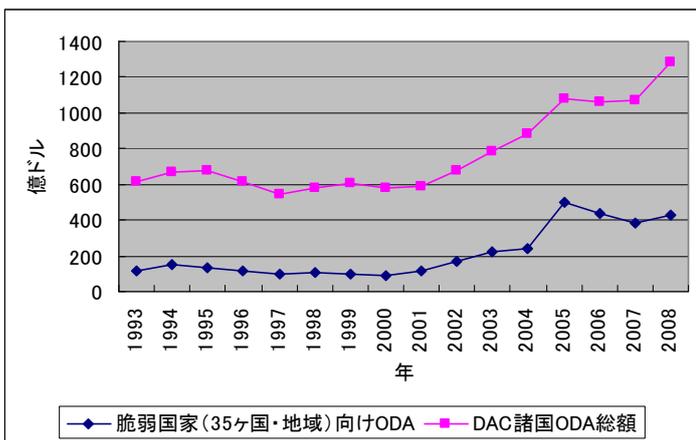
*本提言は、JICA 研究所がブルッキングス研究所・KOICA との共同研究の一環で行った脆弱国家研究に基づき、武内進一上席研究員と室谷龍太郎リサーチ・アシエイトが執筆した。

国際的に活用されている脆弱性指標等に拠れば、主な「脆弱国家」として以下の35ヶ国・地域が挙げられる。このうち26ヶ国・地域は武力紛争を経験したことがあるか、経験中である。

表1: 主な「脆弱国家」(35ヶ国・地域)

紛争中または紛争後の国・地域 (26) スーダン、アフガニスタン、ソマリア、コンゴ民主共和国、チャド、イラク、中央アフリカ共和国、ブルンジ、コートジボワール、ナイジェリア、ハイチ、アンゴラ、エリトリア、エチオピア、ギニア・ビサオ、シエラレオネ、イエメン、コンゴ共和国、リベリア、ウガンダ、東ティモール、ネパール、ケニア、ルワンダ、ボスニア・ヘルツェゴビナ、パレスチナ自治区
それ以外の国・地域 (9) ジンバブエ、ギニア、ミャンマー、パキスタン、北朝鮮、トーゴ、カメルーン、モーリタニア、ニジェール

図1: DAC加盟国によるODA総額と「脆弱国家」向けODAの推移(1993~2008年)



出典) World Development Indicators

これらの「脆弱国家・地域」に対するODAは近年増加傾向にある。2000年以降のODA増額の多くは「脆弱国家」に向けられ、「脆弱国家」向けの

ODAは全体の16% (2000年)から33% (2008年)に増加している。

提言1 「脆弱国家」における支援には、国家機構の制度的・人的能力の向上という観点に加えて、住民の目から見た国家の正統性の確立という視点からのアプローチが必要である。その際、外部者は性急に制度を押し付けるのではなく、慎重かつ長期的な視点で当事者の努力を支援することが重要である。

多額の支援にも関わらず、「脆弱国家」の状況は必ずしも十分改善しているとは言えない。原因の一つは、これまでの開発援助が行政能力の強化に集中し、「脆弱国家」のもうひとつの問題である、住民から見た正統性という視点が弱かったことにある。

長期的な安定と平和のためには、正統な国家が形成される必要がある。正統性のない国家は、国家への住民の反発を抑圧するしかない。抑圧に対する不満が溜まれば、紛争の再発につながることになる。

警察が治安維持能力を欠いていたり、政府が基礎的な保健・教育サービスを提供できなければ、どんな国でも住民は国家を正統なものを見なさないだろう。他方、こうした行政能力以外にも、統治が公平になされているか、自分たちの言語や文化が守られているかといった点も、国によっては住民が国家を正統とみなすための重要な要件である。

住民がどのような国家を正統と感じるかは、それぞれの国の歴史的、社会的、文化的背景によって異なる。他の国で成功したモデルを持ちこんでもうまくいくとは限らず、例えば紛争後性急に選挙が実施されたために、かえって状況を不安定化させた事例(例えば1992年のアンゴラ)もある。

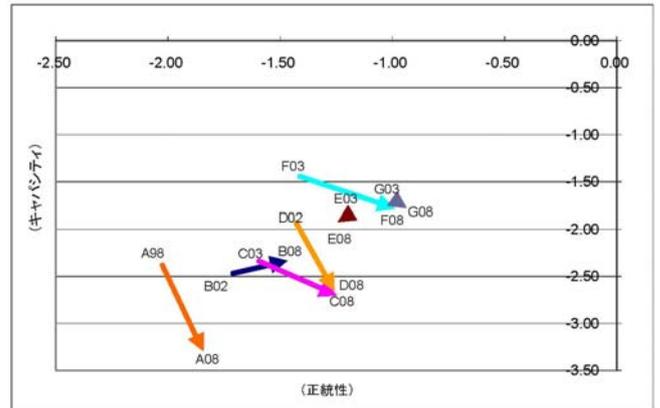
欧米諸国や日本でも、国家形成には長い時間がかかった。国家の形成とは、当該国に住む人々がその国に適した国家と社会の関係を探し続け、合意を形成していく長期間の内発的なプロセスであり、外部者が関与するときは、慎重かつ長期的な視点をもつ必要がある。

提言2 治安維持や基礎公共サービス提供に欠けるために人間の安全保障が脅かされている国々においては、人々の経済的・社会的生活の建て直しが緊急の課題である。その際、さまざまな支援が長期的に持続可能な行政組織作りと社会開発につながり、住民への裨益が行政への信頼を生むように工夫することが重要である。

「脆弱国家」の状況は国ごとに異なるので、それぞれの状況に応じた対策を取る必要がある。紛争を経験した国々がその後どのような変化を遂げたのか、世界ガバナンス指標(WGI)を使って分類すると(“Political Stability”を政府のキャパシティ、“Voice and Accountability”を政府の正統性の代理変数とする)、①キャパシティと正統性がどちらも改善していない国々、②キャパシティは改善しているが、正統性は改善していない国々、という2つの類型を抽出できる。

図2に示したのは、治安維持という国家の基本的なキャパシティの改善がなかなか進まず、正統性も改善しない国々(A~G)である。治安が悪い場所へは基礎的サービスを届けることも容易でない。そうした国家は住民に正統な国家とみなされないために、治安維持やサービスの提供が更に困難になる。こうした悪循環は「キャパシティの罫」と呼ぶことができる。

図2:キャパシティの罫に陥った国々



出典) World Governance Indicators

このような状況では、暴力や貧困に曝された人々の緊急のニーズに対応し、彼らの経済的・社会的生活の建て直しを図ることが、国家形成の基礎として第一に必要である。

同時に、住民への支援をおこなう際、行政によるサービス提供が評価され、行政に対する信頼が醸成されるような工夫がなされれば、国家の正統性を高めることに貢献するであろう。国づくりが進めば、社会開発の恩恵を継ぎ目なく人々に届けることができる。

中央政府が十分なキャパシティや正統性を有していない状況では、住民に最も近いコミュニティ・レベルで実施する支援が突破口になり得る。プロジェクト実施を通して住民の信頼を勝ち取れば、国家への支持を徐々に積み上げる可能性が開ける。同時に、中央政府の能力強化支援も粘り強く行うべきだろう。アフガニスタンでのコミュニティ開発評議会を通じた支援はこうした努力の好例である。

Box1: アフガニスタンのコミュニティ開発評議会 (CDC: Community Development Council)

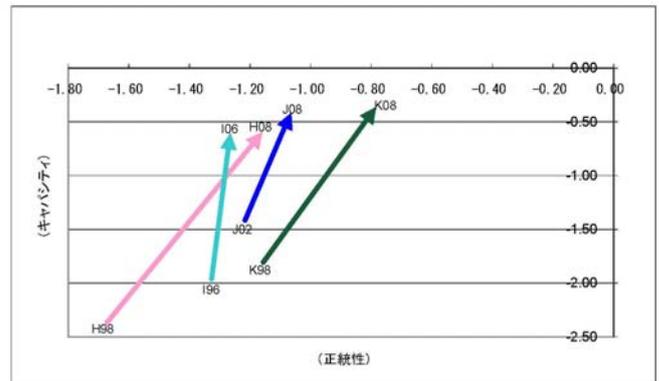
国家連帯計画 (National Solidarity Program) の下で、農村復興開発省と世界銀行は、住民の意見を直接聞くために村単位での CDC 設置を支援した。CDC のメンバーは村ごとに民主的に選ばれ、自分たちの意見に基づく支援プロジェクトが実現したため、住民の CDC への信頼は厚い。JICA では、隣り合った CDC 同士が共同で住民の意見に基づくプロジェクトを実施するために、CDC のクラスター化を支援している。CDC への信頼が徐々に国家形成につながることを期待される。

提言3 治安や公共サービス面で一定の成果をあげた国家でも、経済格差、社会的排除、政治的抑圧などの問題が解決されないと、住民の間での正統性が弱まり、脆弱性が再び悪化する恐れがある。これらの課題に対処するよう中央政府に働きかけると同時に、草の根での弱者救済を進めることが望ましい。

図3に示した国々 (H~K) は、政権の安定性という点で大きな成果をあげたが、正統性の改善については疑問の余地が大きい。これは、紛争直後にうまく住民の期待に応えた国々も、時間の経過とともに広がる住民の新たな期待に必ずしも応えられていないことを示唆する。

人々の要求は最低限の「人間の安全保障」の提供から、経済的な公正、社会的な包摂性、政治への参加、文化・宗教的な欲求等へ多様化する。ところが、これらの国々の政府には治安維持を実現した支配力があるために、新たな社会の要求に応えるインセンティブが弱い。初期の正統性の強さが、新たな事態への対応を鈍らせるという意味で「正統性の罠」と呼べる状態である。

図3: 正当性の罠に陥る危険性がある国々



出典) World Governance Indicators

こうした事態を放置すれば国家の正統性を弱め、最悪の場合紛争再発につながりかねないので、変化する社会の欲求に対処するよう中央政府に働きかけることが必要である。先進国からの圧力が逆効果になりかねない課題に関しては、地域機構によるピア・レビューの体制整備も有効な手段となり得る。また、社会的・経済的に不利な立場にある弱者への支援策を進め、彼らの不満を緩和することも重要であろう。

Box2: 地域機構の役割: AU と ASEAN の事例

どのような政府を「正統」と考えるかは、文化・歴史によって違うことが多い。そのため、民主主義や人権といった国際基準を地域の実情に合わせて適用することが重要であり、地域機構の役割が注目されている。例えば、アフリカ連合 (AU) はガバナンスについて相互監視をおこなっている。ASEAN は国内問題への不干渉を原則とするが、「ASEAN 憲章」の中で民主主義、法の支配、人権尊重等を謳っている。ASEAN 事務局では、地域統合の促進と地域の安定のために、憲章の精神の定着を進めようとしている。

(2010年12月)