

令和2年3月1日発行(毎月1回1日発行)昭和43年1月18日第3種郵便物認可 通巻759号

# 国際開発 ジャーナル

International Development Journal

国際協力の  
最前線をレポートする

M A R C H 2020  
No.759

3

<https://www.idj.co.jp>

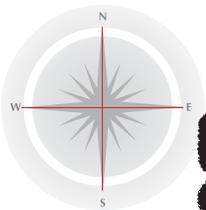
特集

## “負の連鎖” 断つ開発協力

平和構築における日本の役割は

IDJ REPORT

「中村後」を歩み出したペシャワール会



# 羅針盤

主幹 荒木 光弥

## 途上国援助“第3の波” 来日する途上国労働者の研修

### 新たなODA論争

周知のように、日本の人口減少は止まらない。その影響は建設現場での人手不足にとどまらず、全国各地の中小企業をはじめ農業分野、社会福祉分野にまで広がっている。

政府によると、中小企業の休業・解散件数は増加傾向にあって2018年は4万6,724件に達し、このままでは中小企業の廃業に歯止めがかからず、地域における雇用や技術が失われる恐れがあると将来への懸念を示している。もし大量の中小企業が廃業に追い込まれると、国内総生産（GDP）の22兆円が減少するという試算もある。

産経新聞（1月25日付）によると、ゼネコン大手の鹿島建設（株）は同社の工事を請け負う協力会社に就職するミャンマー人に対して、来日前に現地で安全教育などを施し、毎年100人規模を協力会社に派遣する方針を明らかにしている。

他方、地方を含む全国レベルで中小企業の海外展開を支援してい

る国際協力機構（JICA）副理事長、越川和彦氏によると、地方でも海外事業を支える人材不足に悩まされており、なかには進出した先で人を育てて、彼らを日本に連れて来て事業の推進役になってもらおうと考えている企業も現れているという。日本は人材確保という点で、まさに試行錯誤の時代を迎えている。

周知のように、中南米のブラジルやペルーから日系人が家族ともども来日して、日本各地で重要な労働力として存在感を高めている。ところが、多くは言葉の問題は言うまでもなく、生活習慣の面でも不自由な生活を強いられているという。そこで、途上国の現地感覚を身につけたJICAの青年海外協力隊OBを派遣して、日系人と日本社会との仲を取り持つ役割を果たしてもらおうという提案もある。

ところが、来日する途上国人材（労働者）への政府開発援助（ODA）ベースの国内支援は「ODAではない」と待ったをかける意見も聞かれる。これに対し

て、途上国援助（ODA）の最終目的は、その国の人びとの所得を増やし、貧困からの脱出を目指すことであるから、途上国の人びとにとって直接収入となる所得こそ真の援助ではないのか、との反論も聞こえてくる。

そこで目を海外に転じると、米国では途上国の人びとが本国に送金するお金こそ、直接的な援助として高く評価されている。次は少し古い話だが、筆者が2005年頃に取材した米国での同じケースの話述べてみたい。

### 際立つ送金援助

2004年頃、有名な『フォーリン・アフェアーズ』誌は、米国で働く途上国労働者からの本国送金は、2000年レベルで総額180億ドルに達していると報告していた。だが、『フィナンシャル・タイムズ』はこれを“開発に新たな燃料”を供給する途上国からの労働力輸出だと言い、2004年1月号の『ニューズウィーク』は“Migration Economy”と題する移民労働者

特集

# “負の連鎖”断つ開発協力 平和構築における日本の役割は

日本による平和構築支援が始まってから、30年近くが経つ。この間、紛争終結後の国家・コミュニティ再建を目指して、国連平和維持活動(PKO)へ自衛隊や選挙要員を始めとする文民を派遣するなど、数々の取り組みがなされてきた。しかしながら、国際情勢の変化に伴い求められる役割も変わりつつあり、日本は平和への貢献の仕方を再考する時期に差し掛かっている。



# “人道・平和・開発のネクサス”を強化せよ

## 国境を越え、長期化、複雑化する紛争に対応

冷戦の終結から約30年が経ち、世界の紛争は大きく変容してきた。かつてのような国家間の紛争は減少する一方、非国家アクターによる紛争が多発し、混迷を深めている。国連開発計画（UNDP）の組織改革で新設された危機局の初代局長で、紛争の予防から復興開発にわたる幅広い政策立案を担う岡井朝子氏の分析を聞いた。

### 非国家アクターの紛争が急増

冷戦終結後の1992年、日本で「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（PKO協法力）ができたが、平和維持活動（PKO）などに参画するには紛争当事者の停戦合意などがあることが前提だ。ところが、近年の紛争は、日本の法律が想定しているものと様相が大きく変わっている。世界では2010年を境に紛争が急増している。この傾向については、2018年に国連と世界銀行が共同編集した報告書「平和への道（Pathway for Peace）」が詳しい。

かつて主流だった国家対国家の紛争が激減し、今や過激派組織など非国家アクターによる紛争が主流となっている。アフリカでは非国家間の紛争が全体の6割を占める。武装勢力の数も増えており、例えば、シリア内戦における武装勢力は実に1,000以上存在する。

いわゆるイスラム国（IS）やボコハラムなどは、現地コミュニティの脆弱さにつけこみ、人々の不公平感や不満をうまく利用して浸透する。

こうした外的な勢力の介入によって紛争が複雑化、長期化しているのが大きな特徴だ。紛争が一段

落しても和平合意がないまま、争いがくすぶり、爆発を繰り返す。国別ではシリア、イラク、アフガニスタンが、死亡者が多い三大紛争国である。その次に多いのはソマリア、イエメン、ナイジェリア、スーダン、南スーダン、リビアなどだ。アフリカのサヘル地域やラテンアメリカでも紛争は尽きない。

### 平和構築の概念も見直し進む

こうした紛争の変質に伴い、平和構築は紛争終結後にだけやるものではなくなった。今は、紛争を未然に防ぎ、紛争中も仲介や信頼醸成措置などを通じてエスカレーションを抑え、ある程度の和平合意ができた後も、再発防止措置をとって、復興につなげる活動全般を指す「平和構築と持続」という概念の中で語られる。

昨秋亡くなられた緒方貞子さんは、人道援助と開発支援の間のギャップをつなぐ移行期支援を20年以上前に提唱した。紛争が長期化する今、人道援助も平和構築も開発も一体として同時並行的に取り組まないといけない。

世銀は2011年の報告書「紛争・安全保障・開発」で、紛争再発・暴力拡散の防止、脆弱性からの脱却のためには、国家機能や法

治の強化、雇用拡大などに注力すべきだと提言した。それ以降、紛争と脆弱性の根本原因に対処しなければ平和は訪れないとの考えが主流化した。世銀も、最近の増資にあたって「脆弱性・紛争・暴力（FCV）」に注力することを決め、特に予防の視点を強めている。

2015年に国連で採択された持続可能な開発目標（SDGs）は、国際社会の流れを変える大きなきっかけになった。SDGs達成のためには、紛争が最も大きな障害である一方、「持続的な平和」を達成するためには、SDGsが処方箋となる。過激主義が伸張し、その介入によって紛争が複雑化、長期化するのなら、その根本原因から対処しないといけない。

### 人道支援予算の膨張に危機感

前述の「平和への道」は、紛争予防の必要性をコスト面で説いた初めての報告書でもあった。二国間の政府開発援助（ODA）も含め、公的援助が人道支援に割かれる割合が2007年以降、急増している。紛争が頻発して難民対策などの必要性が増す一方で、経済開発や紛争予防に十分な金が回っていない。2018年に紛争予防に回ったのは脆弱国への公的援助全体