

目次

序文	iii
謝辞	v
用語解説	vii
方法論注	x
略語およびデータ注	xiii
概観	3
前文	3
パート 1：暴力の反復的な連鎖がもたらす挑戦課題	4
21 世紀の紛争と暴力は 20 世紀の型には当てはまらない開発問題である	4
紛争の悪循環：安全と正義，及び雇用へのストレスが脆弱な制度と一緒になった場合	8
パート 2：各国レベルで暴力の連鎖を打破するためのロードマップ	12
信頼を回復し，市民に安全と正義，及び雇用を提供する制度に転換する	12
国家という主体のための実際的な政策とプログラムへの手段	17
パート 3：暴力のリスクを削減する：国際的な政策の方向	25
軌道 1：市民の安全と正義，及び雇用を通じて暴力防止のための特別援助を提供する	28
軌道 2：国際機関における手続きやリスクと成果の管理を転換する	31
軌道 3：脆弱な国家に対する外からのストレスを削減すべく地域的・世界的に行動する	34
軌道 4：国際政策と援助にかかわる状況の変化を反映させて，低・中・高所得国や世界的及び地域的な機関からの支援を動員する	35
世界開発報告の枠組みと構成	40
PART I 挑戦	43
1 反復的暴力が開発を脅かす	45
国家間の戦争や内戦は 1990 年代初めにピークを打ってから減少している	45
現代の暴力はさまざまな形態を取りながら反復的・連鎖的に押し寄せてくる	47
暴力が開発に及ぼす影響は甚大である	52
反復的な暴力は共通の挑戦課題である	59
2 暴力に対する脆弱性	63
多種多様なストレスが暴力のリスクを高めている	63
制度的な正当性の弱さと暴力の悪循環	74
PART II 国家的・国際的な対応からの教訓	83
3 暴力から強靱性へ：信頼を回復し制度を転換する	85
制度の転換はなぜそれほど困難なのか	85
暴力を脱して強靱性を発展させる	88
あまりに多くを，あまりに性急に期待するな	94
多種多様な状況への適合	96
4 信頼を回復する：瀬戸際から決別する	105
各国の改革者から教訓を引き出す	105
十分に包容的な連繋	106
早期成果を実現する	114

5	市民に安全と正義、及び雇用を提供するために制度を転換する	127
	制度転換のペース設定と順序	127
	市民の安全	131
	司法	135
	雇用	140
	体系的に、しかし漸進的にどうすべきか	145
	連続的なプロセスとしての制度的転換	152
6	信頼醸成と制度転換に対する国際支援	157
	外部支援の約束と危険性	157
	国際システムの変遷	157
	信頼を醸成する	161
	制度的な転換を支援する	168
	二重の説明責任と行動のリスク管理	174
	国際的な関与の教訓	178
7	外部からのストレスを緩和するための国際的措置	183
	治安面での外部ストレス	184
	外部からの経済ストレス	188
	資源のストレス	194
	グローバルと国家の間で：地域的なストレスと地域的な支援	197
PART III	実際的な選択肢と勧告	207
8	各国別の実際的な指針と選択肢	209
	調理法のレシピではなく、原則と選択肢	209
	持続的な暴力防止と復興のための基本原則と各国固有の枠組み	209
	信頼醸成に対する実際的なアプローチ	212
	早期の成果を制度の転換に連動させるプログラム・アプローチ	215
	外部からの要因：外部からのストレスを削減し外部の支援を動員する	223
9	国際支援の新しい方向	229
	軌道1：市民の安全と正義及び雇用に投資することによって暴力の反復的な連鎖を防止する	230
	軌道2：国際機関の内部システムを改革する	235
	軌道3：外部からのストレスを削減する：新しい地域的・世界的な措置	241
	軌道4：低・中・高所得国や世界的及び地域的な機関からの支援を動員する	245
	継続的な世界学習プラットフォーム	248
	注	250
	参考文献についての注	274
	参考文献	276
	主要指標 2011	307
	主要開発指標	313
	索引	335

ボックス

1	2011WDR の諮問委員会	xi		
1.1	国家間戦争と内戦——1900 年から現在まで	46		
1.2	西アフリカにおける不安定性、政治的暴力、麻薬違法取引	51		
1.3	暴力的な犯罪と不安定性は高価な経済的コストを強要する	59		
2.1	暴力に関する経済的・政治的な理論と本報告書	65		
2.2	超国家的な組織犯罪と麻薬の違法取引がもたらすストレス	66		
2.3	中央アフリカにおける紛争の波及	68		
2.4	外的ストレス：マラの国外追放	69		
2.5	失業は暴力を引き起こすか？ 賛否両論	70		
2.6	同等の経済的要因は、政治的紛争と極端な水準の暴力的組織犯罪のリスクを生み出すか？	71		
2.7	人々は公正さを期待し不公平さを罰する	72		
2.8	人権侵害と将来の紛争リスク	73		
2.9	制度と暴力のリスクに関する定量的研究	75		
2.10	脆弱性、弱い制度・統治と暴力	77		
3.1	脆弱国家における非現実的な期待は発展にとって障害となる	86		
3.2	時期尚早の荷重負荷	87		
3.3	制度転換が急速な時期には暴力が増加することがある	89		
3.4	暴力防止に関する WDR の枠組みと理論	91		
3.5	「最適な」改革	93		
3.6	制度的な転換における最速の発展——現実的なレンジの推定	95		
3.7	楽観論あるいは希望的観測？	96		
3.8	状況固有の挑戦と機会のスペクトル	97		
3.9	南アフリカの移行からの教訓：信頼を回復し制度を転換する	101		
4.1	「すべての政治は地方から」	108		
4.2	ロサンゼルスにおけるギャング関連の殺人	109		
4.3	経済管理のためのシグナルと公約：リベリアの GEMAP	112		
4.4	パキスタン：変化についてシグナルを送るために予算を使う	113		
4.5	ハイチにおける早期の信頼醸成——挑戦と反省	115		
4.6	信頼を回復するには目に見える結果が 2 つ 3 つ必要なだけである：内戦、組織犯罪の暴力、国内の地域的な暴力の事例	116		
4.7	多種多様な部門とコアになる目標	118		
4.8	アフガニスタンではコミュニティ主導型開発が国家と社会の関係を強化している	119		
4.9	ネパール：他人を連れ込む——教育における政府能力を補完する	120		
4.10	ナイジェリア：治安部門における非政府能力の長所とリスク——パカシ・ボーイズ	121		
5.1	漸進的に経済改革を実験するという中国のアプローチ	128		
5.2	制度構築には時間がかかる。最初にやるべきことを最初にしよう——市民の安全と正義及び雇用	129		
5.3	暴力に対して政治・治安・開発の面で調整された対応策——ラテンアメリカにおける都市部の暴力・地域の暴力・組織犯罪の暴力からの教訓	130		
5.4	コロンビアにおける文民監視と民主的治安政策の確立	132		
5.5	困難な状況下におけるハイチでの警察の改革	135		
5.6	ラテンアメリカにおける革新的な法廷解決策	137		
5.7	腐敗に対抗する経験	139		
5.8	コンボとルワンダにおける価値連鎖の発展	141		
5.9	技術的には完璧ではないが状況に対しては頑健：レバノンにおける最適な電力の供給	142		
5.10	女性の経済的エンパワメント：ネパールにおける女性のエンパワメント・プログラム	145		
5.11	制度転換のペースを整える	147		
5.12	権限委譲や分権化は紛争管理に役立つが、漸進的に実施する方がいい	148		
5.13	開発アプローチによっては最も脆弱な環境下でも女性をエンパワーすることができる	151		
6.1	国際支援の利益：モザンビーク	158		
6.2	暴力の防止と対応に関する費用効果的なアプローチとしての長期的な調停に投資する	162		
6.3	エスカレーションの防止：2003-04 年のガーナにおける対話と妥協	164		
6.4	国内外の制度的パートナーシップ——グアテマラにおける CICIG	165		
6.5	迅速な行動？ ガーナはリベリアで電力の復旧を助ける	166		
6.6	アーガー・ハーン開発ネットワーク：地方の知識、長寿、現実的な期待	169		
6.7	ストップ・アンド・ゴーの援助：主要脆弱国における変動性	170		
6.8	最善慣行として費用見積もりを公表する？ 透明性と共謀の間のトレードオフ	173		
6.9	多国間信託基金：アフガニスタンと南スーダン	177		
6.10	西アフリカにおける暴力防止と復興に対する国際支援は不均一	181		
7.1	多国間動員解除・社会復帰プログラム：地域的な暴力への取り組み	185		
7.2	「紛争ダイヤモンド」のキンバリー・プロセス	187		
7.3	コカイン違法取引の経済学	187		
7.4	多数の禁止に向けた取り組み：南北アメリカにおけるコカイン	189		
7.5	専門家の意見：暴力を削減するために規制された麻薬の合法化	190		
7.6	世界銀行が資金供与したプロジェクトで、腐敗を抑制するために顧客諸国とパートナーを組む	193		
7.7	オーストラリア犯罪委員会の高リスク資金移動戦略	194		
7.8	食料不安にかかわる地域的・世界的なアプローチの増大	195		
7.9	土地に対する世界のアプローチ	197		
7.10	規範設定と暴力防止における地域の機関やイニシアティブの役割	198		
7.11	サービスを地域的にプーリングする	201		
7.12	平和に共通の経済的利害を生み出すヨーロッパの早期措置	202		
8.1	南アフリカ (1990-94 年) とコロンビア (2002 年以降) における信頼醸成	216		

- 8.2 コミュニティ・レベルのプログラム設計を
各国の状況に適合させる：アフガニスタン、
ブルンジ、カンボジア、コロンビア、
インドネシア、ネパール、ルワンダ 222
- 8.3 リベリアとモザンビークにおける腐敗防止アプ
ローチ 223
- 8.4 ハイチとナイジェリアにおける腐敗と資金洗浄を
防止するための二国間協力 225
- 8.5 国際的な人道援助から地方制度への段階的な移行：

フィーチャー

概観

- 1 暴力はどのように変化しているか 5
- 2 ストレスが高くて制度が弱い＝暴力の
リスクが高い 9
- 3 市民の安全と正義及び雇用のための信頼醸成・
制度転換にかかわる各国の経験 15
- 4 コアな手段 18
- 5 コミュニティ・レベルのプログラム設計を
国の状況に適合させる 24
- 6 暴力の影響を受けた諸国に対する
国際援助のパターン 27
- 7 国際機関における内部改革 32
- 8 地域的なイニシアティブと規範
及び基準 37

図 [B：ボックス, F：フィーチャー]

- F1.1 内戦に伴う死者は減少している 5
- F1.2 組織犯罪の暴力が和平プロセスを脅かす 6
- F1.3 貧困の格差は暴力に影響された諸国と
そうでない諸国の間で拡大している 6
- F2.1 紛争の推進動因に関する市民の見方はどうか？ 9
- F2.2 何が人々を反政府運動やギャングに
参加させるのか？ 9
- 2.1 脆弱性・暴力から市民の安全と正義及び雇用
にかかわる制度的な強靱性への移行 13
- F6.1 西アフリカでは国際支援は不均一——紛争
後支援は防止支援を凌駕する 27
- F6.2 援助の変動性は暴力の持続期間とともに
増大する 27
- F6.3 断続的な援助：主要な脆弱国における
変動性 27
- 3.1 脆弱で紛争経験という環境に関与した
ドナーにとっては二重の説明責任という
ジレンマがある 28
- 3.2 海外主体が国家の制度転換を支援できる
ように、治安・開発・人道の領域を横断的に
組み合わせた措置 29
- 1 『世界開発報告 2011』の枠組み——暴力に
対する強靱性を構築する 40
- B1.1.A 内戦は 1990 年初めにピークを打って、
それ以降減少している 46
- B1.1.B 内戦の死者数も減少傾向にある 46
- 1.1 ギャングと麻薬の違法取引は世界的な
懸念事項 47
- 1.2 テロの犠牲者 49
- 1.3 中央アメリカでは政治的な平和にも

- アフガニスタンと東ティモール 227
- 9.1 暴力の防止：市民の安全と司法改革への投資を優
先する国のアプローチ 233
- 9.2 柔軟な平和維持取り決め 240
- 9.3 暴力を防止する：市民の安全と司法改革への投資
を優先する 242
- 9.4 規範設定や暴力防止における地域的な組織とイニ
シアティブの役割 247

各章

- 1 現代の組織犯罪の相互連結し変転して
やまない性格 60
- 2 ネパール：ストレスと制度と暴力
及び正当性 80
- 3 コロンビアで治安を回復する 99
- 4 インドネシア：アチェで信頼を
回復する 123
- 5 中央アメリカにおける暴力——制度的
転換の深さが重要 154
- 6 2つの援助プログラムの物語——リベリアと
ギニア・ビサウ 179
- 7 中央アジア：外からの圧力と
外部からの援助 203

- かかわらず、犯罪的な暴力が
増加傾向にある 52
- 1.4 暴力は家族にさまざまな形で苦しみを
もたらす：暴力が近親者にもたらした
過去 3 年間の経験に関する調査に
対する回答 53
- 1.5 暴力の影響を受けた諸国と暴力を
経験していない諸国の間で貧困の格差が
拡大している 54
- 1.6 暴力が MDG 達成にとって重大な制約に
なっている 56
- 1.7 暴力影響国とそうでない国との間では
幼児死亡率の格差が拡大 57
- 1.8 暴力が成長に及ぼす影響は劇的かつ
永続的である 58
- B2.6 反乱運動とギャングは同じような動機で
人々を誘引している 71
- 2.1 何が人々をイデオロギー的に過激な運動に
参加させるのだろうか？ 74
- 2.2 食料価格の抗議および関連暴力は脆弱国家に
集中している 76
- B2.10 脆弱なままの諸国は内戦を経験する可能性が
非常に高かった 77
- 2.3 暴力・エリート間協定・弱い制度の悪循環と
反復的な暴力に対する脆弱性 79
- B3.3 混乱期における殺人：ソ連の例 89
- 3.1 WDR の枠組み：制度的な強靱性を強化
するための行動の反復的な循環 90
- F3 公共サービスと安全性に関しては
大衆の信頼が劇的に改善した 100

B4.8 官吏は全村人の利益のために働いているか? **119**
 B5.13A コミュニティ生活における女性の役割に
 関する意見:「男女の両方から尊敬されている
 女性が村にいるか?」 **151**
 F5b 中央アメリカ諸国における殺人率 **154**
 6.1 西アフリカにおける国際支援の不均一性
 ——紛争後支援が防止のための
 切り札となる **160**
 B6.7.A 暴力を経験した諸国では援助の変動性が高くなっ
 ている **170**

B6.7.B 1人当たりの援助支出(債務免除と
 人道援助を除く)の年変化率 **170**
 B6.8.A 入札価格の近接性は共謀がなければ
 考えられない **173**
 6.2 国民国家に対する国際支援——二重の
 説明責任のジレンマ **175**
 9.1 援助の形態をリスクに適合させる **238**

地図 [B: ボックス, F: フィーチャー]

B1.2 西アフリカにおける麻薬違法取引と
 紛争下の暴力(1990-2009年) **51**
 地図A 国境をまたぐ政治的な暴力が中央アフリカ
 全体に広がっている **68**
 地図A ネパールにおける政治的暴力の震源地
 シフト **81**
 F5a 中央アメリカにおける反復的暴力 **154**

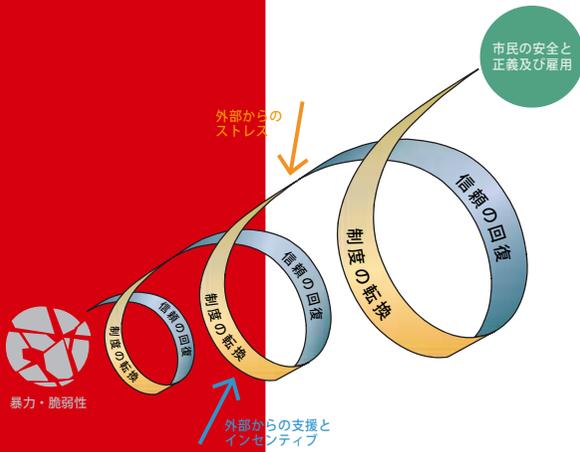
B7.4 南北アメリカにおける麻薬に対抗する
 国際協調の(分断された)現状 **189**
 地図 7.1 水の入手可能性, 脆弱性, アフリカの
 河川流域における紛争の可能性 **196**
 地図 7.2 サハラ以南アフリカの脆弱国家における
 地域的インフラの課題 **200**

表 [B: ボックス, F: フィーチャー]

F1.1 暴力はしばしば再発する **5**
 1.1 治安及び経済, 政治のストレス **10**
 2.1 制度的な転換における最速の進展
 ——現実的なレンジの推定 **12**
 1 章立て **41**
 2 区分表の例 **42**
 1.1 多種多様な形態の暴力にかかわる
 各国の実例 **48**
 1.2 各国はしばしば再び紛争に陥る **52**
 1.3 暴力的な紛争をもたらす男女別
 インパクト **54**
 2.1 治安と経済及び政治上のストレス **64**
 F2.1 ネパールの相互に結び付いている
 ストレス **80**
 F2.2 ネパールの管理職レベル国家公務員のカースト/
 民族グループ別構成(%) **81**
 F2.3 ネパールの多種多様な暴力
 (1960年-現在) **82**

B3.6 「国家の能力」の次元にかかわるシナリオ **95**
 7.1 商品の違法取引を阻止するために, 商品の物理的
 および市場の特性に注意を払う **186**
 7.2 行政を共有すれば, 脆弱で紛争の影響を受けた
 諸国がより良質な公共サービスを提供する
 手助けになる **201**
 8.1 状況固有の挑戦と機会 **211**
 8.2 信頼回復のためのコアな手段 **213**
 8.3 制度を転換するためのコアな手段 **217**
 8.4 成果測定のために考えられる指標 **221**
 8.5 コアな手段——外部からのストレスに
 取り組む国家的な措置 **224**
 9.1 信頼醸成と制度的転換を政治・治安・開発・
 人道の領域にわたって連動させるための
 国際的手段 **232**
 9.2 必須で入手可能な短期指標 **239**





概観

前文

集団的安全保障を維持する努力は人類史の中心にある。人間の安全は協調に依存しているという認識が、原始の時代から村落共同体、都市、国民国家などの形成を動機付ける要因であった。20世紀は破壊的な世界戦争、植民地闘争、イデオロギー紛争などの後遺症と、世界的な平和と繁栄を育む国際システムを設立する努力によって特徴付けられていた。このようなシステムはある程度成功を収め、国家間の戦争は以前に比べてずっと稀になり、内戦も数が減少している。

それにもかかわらず、不安定性が残っているどころか、それが現代随一の開発に対するチャレンジとなっている。15億人が脆弱性、紛争、あるいは大規模な組織犯罪の暴力にさらされた地域で生活しており、低所得の脆弱な国ないし紛争の影響を受けた国のなかで、国連のミレニアム開発目標（UN MDG）を1つでも達成したところはまだ一つもない。新たな脅威——組織犯罪や麻薬の違法取引、世界的な経済ショックに伴う暴動、テロリズムなど——が、国家間や国内の通常の戦争に対する継続的な関心に加わっている。世界中で多数の諸国が過去60年間に貧困削減について急速な進展を達成してきたものの、政治的・犯罪的な暴力の反復的な連鎖に特徴付けられた地域ははるか遠くに置き去りにされており、そこでは経済成長は阻害され、人間開発指標は停滞している。

今ではもっと安定した近隣地域に暮らしている人々にとっては、高所得国における繁栄と洗練された世界経済が世界の他の地域における極端な暴力や悲惨さと、どのようにして共存し得るのかは理解することが不可能かもしれない。アデン湾を通過する船舶を略奪するソマリア沿岸で操業している海賊は、既存の世界システムのパラドックスを例証している。世界の近代的な国民国家の繁栄と能力を組み合わせても、古代から存在するこの問題をどうして阻止することができないのだろうか？ アフガニスタンに対する国際的な関与が再開されてからほぼ10年間が経過したのに、平和の見通しが遠いように思えるのはどうしたことか？ 都市部のコミュニティ全体が麻薬密売人に戦慄を覚えているのはどうしたことであろうか？ 中東・北アフリカの諸国が、場合によっては持続的な高成長と社会指標の改善があるにもかかわらず、民衆の不満の爆発に直面しているのはどうしたことなのだろうか？

今回の『世界開発報告』（WDR）では次のような問いかけを行っている。すなわち、暴力のリスクに拍車をかけるのは何か、紛争の防止とそれからの回復という取り組みがなぜこれほど困難なのか、各国の指導者と開発・治安・外交などの面におけるパートナーは、世界で最も脆弱で暴力に引き裂かれた地域が安定した開発軌道を修復するのを助けるため



に何ができるだろうか？ **本報告書の中心的なメッセージは以下の通りである。すなわち、暴力の連鎖を打破するためには、市民に安全と正義、及び雇用を提供するための正当な制度と統治を強化することが決定的に重要である**、ということである。信頼を回復し、安全・正義・経済の諸制度を改革することは、過酷な紛争を経験した諸国でさえ1世代の間に可能である。しかし、21世紀型のリスクに取り組むためには、次のような「改装された」決然たる各国のリーダーシップと国際システムが必要である。すなわち、犯罪的・政治的な暴力の防止に向けた援助の最重視、国際機関の手続きの改革、地域レベルでの対応、低・中・高所得国間での新たな協調に向けた取り組みなどである。本報告書では有効な世界的措置について多層的なアプローチを想定しており、それは地方・国家・地域・国際機関がそれぞれの役割を果たすためである。

話題の性格からして、本レポートは異例な形で作成された。最初から各国の改革者がもっている知識を援用し、政治や治安の問題に関して専門知識を有する国連や地域機関と緊密に協働し、人間の安全保障という概念をベースにした。このようなパートナーシップが治安と開発の結び付きに関するわれわれの理解を共同して深めるといふ継続的な努力を推進し、本レポートの中にまとめた新しい事実の発見に関して実際的な行動を誘発することを期待したい。

パート1：暴力の反復的な連鎖がもたらす挑戦課題

21世紀の紛争と暴力は20世紀の型には当てはまらない開発問題である

20世紀の世界システムは国家間の緊張や一回限りの内戦に対処することを企図していた。国民国家間の戦争や内戦には一定の論理と順序がある。紛争の主体は主権国家であれ、明確に定義された反乱運動であれ、わかっている。仮に紛争がエスカレートして本格的な敵対行為が始まれば、敵対行為の最終的な終焉（勝利か敗北を通じて、あるいは交渉による解決を通じて）には、平和に戻っていく短い「紛争後」という局面が続く。世界シ

ステムは大体において、このような紛争のパラダイムを巡って構築されており、以下のような側面については各国と国際的な主体の役割は明確である。開発面では国民国家の繁栄と能力を促進すること（しかし、紛争が活発な時期には手を引く）、外交面では国家間および政府と反乱運動の間の紛争を防止し調停することが期待され、紛争後には平和維持活動や、救援の提供ということでは人道主義の面での役割が期待される。

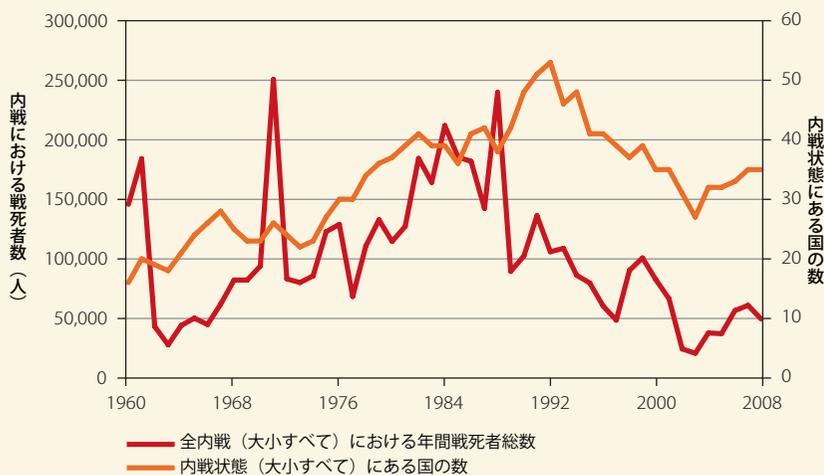
しかし21世紀の暴力¹は20世紀の型には当てはまらない。国家間の戦争や内戦は一部の地域では依然として脅威であるが、それは過去25年間に減少してきている。内戦による死者は依然として受け入れがたい犠牲をもたらしているが、1980年代との比較では4分の1にとどまっている（フィーチャー1、図F1.1）²。しかし暴力と紛争は消滅したわけではない。地球上の4人に1人、すなわち15億人強は、脆弱で紛争の影響を受けた諸国、あるいは犯罪的な暴力が非常に高水準な諸国で生活している³。しかし、国家間戦争の削減には成功しているため、残っている形の紛争や暴力は「戦争」か「平和」か、あるいは「犯罪的な暴力」か「政治的な暴力」といういずれの区分けにも適合しないものである（フィーチャー1、図F1.1-1.2および表F1.1参照）。

多数の諸国や国内地域は今でも、反復的な暴力、統治の弱さ、不安定性などの連鎖に直面している。第1に、通常は、紛争は一回限りの出来事ではなく、継続的かつ反復的である。過去10年間における内戦をみると、その90%は過去30年間に内戦が起こった諸国で発生している⁴。第2に、新しい形の紛争や暴力が開発を脅かしている。エルサルバドル、グアテマラ、南アフリカなど、暴力的な政治紛争を経て政治・平和にかかわる合意を成功裡に交渉した多くの諸国は、今や高水準の暴力的な犯罪に直面しており、それが開発にとって制約になっている。第3に、さまざまな形態の暴力は相互に結び付いている。政治的な運動はコンゴ民主共和国や北アイルランドにおけるように、犯罪的な活動から資金を確保することができる⁵。犯罪的ギャングはジャマイカやケニアにおけるように、選挙期間中の政治的な暴力を支援することができる⁶。国際的なイデオロギー運動はアフガニスタンやパキスタンで

フィーチャー 1 暴力はどのように変化しているか

図 F1.1 内戦に伴う死者は減少している

内戦の数が減少したのに伴い、このような紛争に伴う年間死者（戦死者）総数は、1988年の20万人以上から2008年の5万人以下に減少した。



出所：Uppsala/PRIO Armed Conflict dataset (Harbom and Wallensteen2010; Lacina and Gleditsch 2005); Gleditsch 他 2002; Sundberg 2008; Gleditsch and Ward 1999; Human Security Report Project, 近刊。

注：Uppsala/PRIO Armed Conflict dataset (Harbom and Wallensteen2010; Lacina and Gleditsch 2005) では、内戦は規模と種類によって分類されている。モニタリングの最低限度は戦死者が年間25人以上の小規模な内戦である。紛争当たりの年間戦死者数にかかわる推定値（低・高・ベスト）はLacina and Gleditsch (2005, 改訂 2009) に掲載されている。本報告書を通じてベストの推定値を用いている。ただし、それが入手不可能な場合には、低い推定値と高い推定値の平均を用いた。

表 F1.1 暴力はしばしば再発する

「紛争後」という国は本当にほとんどない。かつて紛争を経験した諸国では暴力の発生率が1960年代以降上昇しており、また、2003年以降に始まったすべての内戦はかつて内戦があった諸国で発生している。

10年間	紛争を経験したことがない諸国における暴力の勃発 (%)	紛争を経験した諸国における暴力の勃発 (%)	勃発件数
1960s	57	43	35
1970s	43	57	44
1980s	38	62	39
1990s	33	67	81
2000s	10	90	39

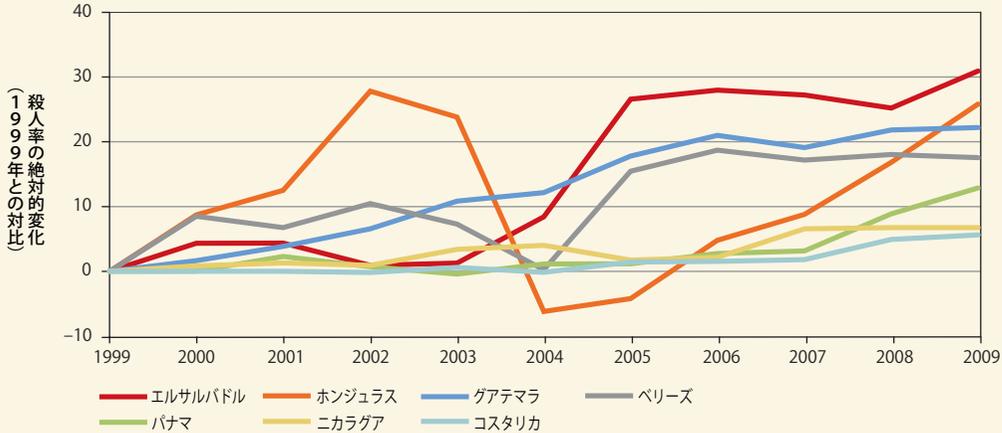
出所：Walter 2010; WDR チームの試算。

注：かつての紛争の経験には1945年以降のすべての重大な紛争が含まれる。

フィーチャー 1 暴力はどのように変化しているか (続き)

図 F1.2 組織犯罪の暴力が和平プロセスを脅かす

1999 年以降中央アメリカのどの国でも殺人が増加している。これには政治的な紛争への取り組みに関しては大きな進展を遂げた諸国も含まれる。しかし、これは何もユニークではない。南アフリカなどといった諸国も同じような第 2 世代の挑戦に直面している。

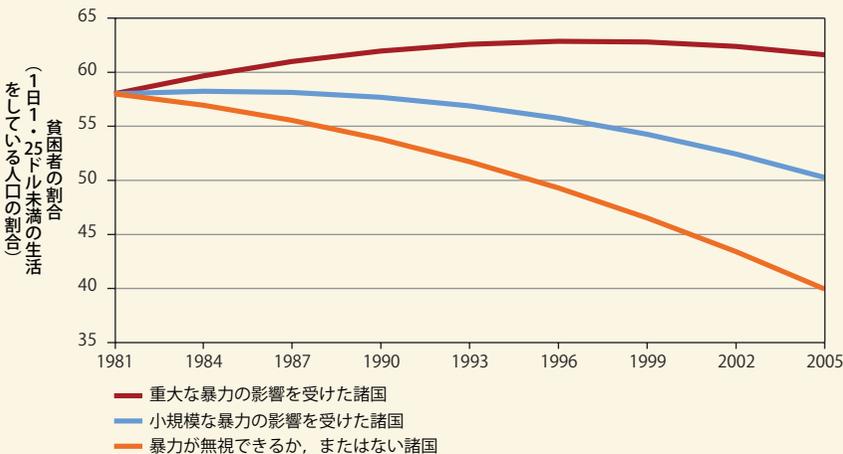


出所：UNODC 2007 に基づく WDR チームの試算；UNODC and World Bank 2007；各国情報源。
注：殺人率の基準年は 1999 年 = 0。

暴力はどのように開発を阻害するか

図 F1.3 貧困の格差は暴力に影響された諸国とそうでない諸国の間で拡大している

新しい貧困データが明らかにしているところによれば、貧困は世界の多くで減少しているが、暴力の影響を受けている諸国はおくれを取っている。重大な暴力（戦死ないし重大な戦争にも等しい殺人に伴う過剰な死亡）の影響を 3 年間にわたって受けた諸国は、貧困削減は 2.7%ポイントのおくれを取っている。



出所：Chen, Ravallion, and Sangraula 2008 の貧困データ (POVCALNET, <http://research.worldbank.org> で入手可能) に基づく WDR チームの試算。

注：貧困は 1 日 1.25 ドル未満で生活している人口の割合 (%)。

みるように、現地の不満と共同戦線を張ることができ、つまり、暴力に現在直面している諸国の大多数は多種多様な形で暴力に直面しているということである。第4に、中東・北アフリカにおけるように、政治的・社会的・経済的な変化が期待におくれを取っている諸国では、不満は変化を求める激しい要求にエスカレートすることがある。

このような紛争は反復的で相互に結び付いており、地域的・世界的に影響をもたらす。紛争を原因とする死、破壊、開発の遅延は、紛争に見舞われた諸国にとって悪いだけでなく、そのインパクトは地域的にも世界的にも波及していく。タンザニアなどのように開発面で進展を示している国は、紛争下にある隣国のせいで毎年GDPの推定0.7%を失っている⁷。難民や国内避難民は過去30年間に3倍に増加している⁸。世界の難民のほぼ75%はその近隣諸国で暮らしている⁹。

各国の政治的紛争、組織犯罪、国際化された不和などが相互に結び付いた新しい形の暴力は、暴力が富裕国と貧困国の両方にとって問題であるということの意味する。過去10年間におけるテロ攻撃による死亡者の80%以上は非西洋の標的にかかわるものであったが¹⁰、西ヨーロッパ18カ国に関する研究で明らかになったところによると、国際的なテロ事件が1件発生するごとに経済成長率は年0.4%低下した¹¹。1つの地域に対する攻撃は世界市場を通じて世界全体にコストを賦課することがある。例えば、ニジェール・デルタに対する攻撃は、石油価格の高騰という形で世界中の消費者に何十億ドルというコストをもたらしている¹²。リビアで暴動が発生した初期の頃、わずか4週間で石油価格が15%上昇した¹³。ヨーロッパ向けコカイン輸送の阻止は2003年以降4倍に増えているが¹⁴、今や西部アフリカなどといった地域でさえ、麻薬関連の暴力で甚大な影響を受けている¹⁵。

暴力を抑制しようという試みも極めて高価なものとなっている。例えば、いわゆるアフリカのホーン岬やインド洋における海賊行為に対抗するための海軍活動は、毎年13-20億ドルかかると推定されている。それに加えて、船舶の航路変更や保険料の上昇に伴う追加的なコストの負担がある¹⁶。また長期間にわたる暴力に対して自己防衛する家計や企業の努力は、大きな経済的負担となる。ラテンア

リカでは企業の35%、アフリカでは30%、東ヨーロッパ・中央アジアでは27%が、事業活動にとって犯罪が重大な問題であると指摘している。コストを負担する能力が小さい人ほどその負担が大きくなっている。サハラ以南アフリカの企業は他の地域と比べると、犯罪が原因で失っている売上の割合が高く、警備のための支出額が対売上比で大きくなっている¹⁷。

低所得の脆弱国あるいは紛争影響国のなかで、MDG（ミレニアム開発目標）を達成したところは一つもない。脆弱な紛争影響国の人々は他の途上国の人々と比べて栄養失調に陥る可能性が2倍強、子どもを就学させられない可能性が3倍強、子どもが5歳になる前に死亡する可能性が2倍強、清潔な水がない可能性が2倍強と高い。平均すると、1981-2005年に重大な暴力を経験した国は、そのようなことがなかった国との比較で貧困率が21%ポイント高くなっている（フィーチャー1、図F1.3）¹⁸。もっと裕福で安定した諸国でも暴力の影響を受けた国内の地域では同じような状況が現れており、開発におくれが生じている¹⁹。

このような紛争や暴力の反復的な連鎖は、その他の人的・社会的・経済的なコストを強要し、それが幾世代も続くことになる。組織犯罪の暴力が高水準であれば経済開発を妨害する。グアテマラでは、暴力が2005年にGDPの7%以上のコストをもたらした。これは同じ年のハリケーン・スタンによる損害の2倍強、農業・保健・教育向けの予算総額の2倍強に達する²⁰。内戦の平均コストは中規模の途上国にとってはGDPの30年間分以上に相当する²¹。大きな暴力事件が発生すると、貿易が元の水準を回復するには20年間かかる²²。換言すれば、大規模な暴力は自然災害や経済循環とは異なり、一世代全体にわたる経済発展を一掃することがある。

このような数字は人的な結末も伴っている。非常に暴力的な社会では、多くの人々は成人を迎える前に息子ないし娘の死亡を経験している。子供たちの帰宅が遅い場合、それは親にとっては彼らの命や身の安全を心配すべき十分な理由となる。したがって学校、職場、市場などに出かけるという日常的な経験は心配すべき機会となる。人々は家を建てたり、小規模事業に投資したりすることをためらう。それは一瞬にして破壊されてしまうかもしれないからで

ある。暴力の直接的な影響は主として若年男子——戦闘部隊やギャング・メンバーの過半数——に降りかかっているが、間接的な影響を不当にこうむっているのは女性と子供である²³。拘留者の96%、行方不明者の90%は男性である。しかし、難民や国内避難民の80%近くは女性と子供である²⁴。また、暴力は暴力を生む。虐待を目撃した子どもは後の人生で暴力を犯す傾向が高い²⁵。

それにもかかわらず、治安が再確立・維持されると、世界のなかでこのような地域は最大の開発利益を享受することができる。政治と犯罪の両面で長期間にわたる暴力を脱却した数カ国は、次のようにMDG（ミレニアム開発目標）に関する進展では最速の部類に入っている²⁶。

- エチオピアは改善された水へのアクセスを、1990年の人口の13%から2009-10年には66%へと4倍以上に引き上げた。
- モザンビークは初等教育修了率を1999年の14%から2007年の46%へと、わずか8年間で3倍以上に引き上げた。
- ルワンダは栄養失調の割合を、1997年の人口の56%から2005年には40%まで削減した。
- ボスニア・ヘルツェゴビナは1995年から2007年の間に、生後12-23カ月の子供にかかわる麻疹予防接種率を53%から96%に引き上げた。

紛争の悪循環：安全と正義、及び雇用へのストレスが脆弱な制度と一緒になった場合

紛争の対内的な原因は政治・治安・経済のダイナミクスから発生する²⁷。それにもかかわらず、暴力の原因と結果を分解するのは困難である。1人当たりGDPが低いほど、大規模な政治的紛争や高水準の殺人との強固な相関関係がみられる²⁸。市民の意識調査では反乱運動や都市ギャングに参加する動機として、若年失業が一貫して引き合いに出されている（フィーチャー2、図F2.2）²⁹。どこの国でも、より安全で力があると感じることができるということも重要な動機として指摘されている。これは雇用のダイナミクスが所得だけでなく、尊敬や地位（経済的機会に加えて社会的一体感を含む）とも関係がある、ということを示している既存の研究結

果とも整合的である。地域的・宗教的・民族的なグループに影響している政治的な疎外や不平等は、内戦のリスクが高いことと相関関係がある³⁰（市民の意識調査でも、貧困と並んで紛争の重要な動因として指摘されている。図F2.1参照）。一方、富裕家計と貧困家計の間の不平等は暴力的な犯罪のリスクが高いことと密接な相関関係がある（表1.1）。

外的な要因が暴力のリスクを高めることがある。外部に重大な治安上の圧力があると、新しいパターンの麻薬取引の場合と同じく、制度的な能力を圧倒することがある（フィーチャー2参照）。所得ショックも暴力のリスクを高めることがある。サハラ以南アフリカにおける降雨ショックに関する研究の結論によれば、内戦は降雨の少ない年月が続いた後に発生する確率が高い。1981-99年のアフリカ41カ国における所得ショックの代理変数として降雨の変動を使い、Satyanath, Miguel, and Sergentiは次のことを見出している。すなわち、経済成長率が5%低下すると、翌年に紛争が発生する可能性が半数の諸国で上昇している³¹。腐敗——違法な麻薬取引、資金洗浄、天然資源売却・国際的な契約・利権による収入の搾取などを通じて、一般的には国際的な結び付きをもっている——は、不満を煽り、国家制度や社会規範の有効性を蝕むことによって、暴力のリスクに対して一層有害なインパクトを及ぼしている³²。気候変動や天然資源を巡る競争から生じる新たな外部からの圧力はこのようなリスクすべてを高める懸念があろう³⁴。

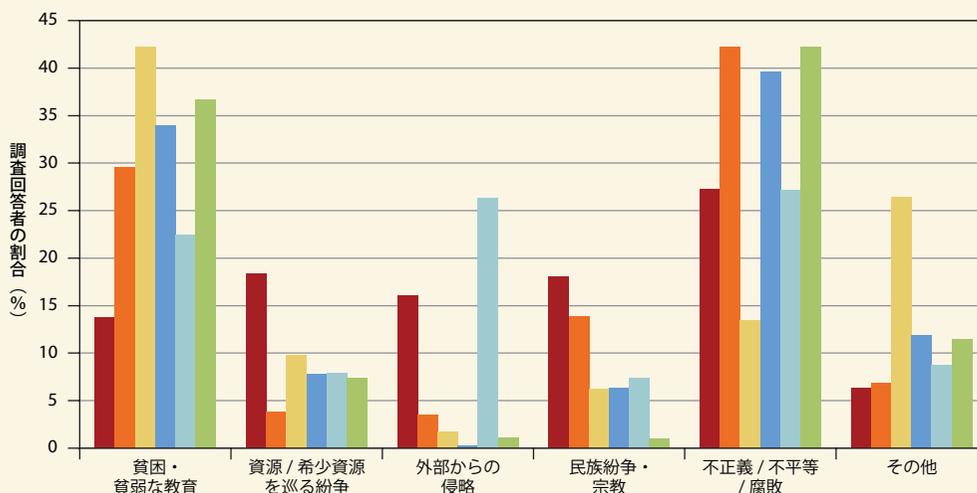
しかし多くの諸国は、高失業、経済的な不平等、組織犯罪ネットワークからの圧力に直面しているが、広範な暴力に繰り返し屈することはなく、むしろそれを抑制している。WDRのアプローチは次の点を強調している。すなわち、どんな社会（国家ないし地域）においても紛争や暴力のリスクは、**対内的・対外的なストレス**と「免疫システム」ないし**正当な制度**に具現されているストレスにかかわる社会的な対応能力の**組み合わせ**にあるということである³⁵。国家と非国家両方の制度が重要である。制度にはルール、法律、組織に加えて、社会的な規範や行動——党派や政治の相違を超越して協定を締結する指導者の能力、国民的・政治的な連帯強化を唱導する市民社会の能力など——が含まれる³⁶。国家、市場、社会制度が市民のために基本的な

フィーチャー 2 ストレスが高くて制度が弱い＝暴力のリスクが高い

正義及び雇用と暴力

図 F2.1 紛争の推進動因に関する市民の見方はどうか？

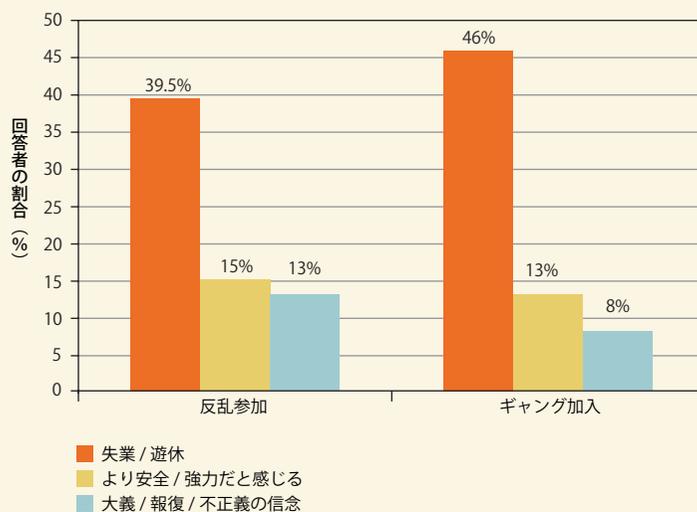
暴力の影響を受けた6カ国・地域で、全国を代表する標本や地域の混合を含めて実施した調査で、市民は自分の経済的な福祉に関連した問題（貧困や失業）と不正義（不平等や腐敗を含む）を紛争の一義的な動因として指摘した。



出所：Boås, Tiltnes, and Flatø 2010.

図 F2.2 何が人々を反政府運動やギャングに参加させるのか？

同上の調査によって、若者がなぜ叛徒ないしギャング・メンバーになるのかに関して指摘された主因は非常に似ており、両者とも失業が支配的である、ということが発見された。ただし、好戦的なイデオロギー運動の新規加入は必ずしもそれが主因ではない（第2章）。



出所：Boås, Tiltnes, and Flatø 2010.

表 1.1 治安及び経済、政治のストレス

ストレス	内部	外部
治安	・暴力とトラウマの遺産	・侵略、占領 ・国内叛徒に対する海外支援 ・国境をまたぐ紛争の波及 ・国境をまたぐテロリズム ・国際的な犯罪網
経済	・低所得水準、反乱の低機会費用 ・若年失業 ・天然資源の富 ・深刻な腐敗 ・急速な都市化	・価格ショック ・気候変動
司法	・民族・宗教・地域の競合 ・真の、ないし主観的な差別 ・人権侵害	・少数民族グループないし宗教のグループの処遇にかかわる主観的な不平等・不正義

出所：WDR チーム。

注：上表は網羅的ではないが、紛争の原因やその相互関係に関する学術文献で指摘されたり、WDR の協議や調査で提起されたりしている重要な要因をとらえている³³。

安全、正義、経済的機会の提供に失敗していると、紛争はエスカレートすることがある。

要するに、制度的な正当性と統治が最も弱い諸国や国内地域は暴力と不安定性に対して無防備であり、対内的・対外的なストレスに対応する能力が欠如している。制度的な能力と責任感は政治的暴力と犯罪的暴力の両方にとって重要なのである（フィーチャー 2 参照）³⁷。

- ・一部の地域——21 世紀への変わり目以前におけるコロンビアの周辺地域³⁸、あるいは現在のコンゴ民主共和国³⁹ など——では、国家は国の多くの部分でほとんど存在しないに等しく、暴力的な武装集団が権力と資源を巡る地方における競争で優位に立っている。
- ・暴力に影響されているほとんどの地域は、紛争を平和裡に調停する協調能力の不足に直面している⁴⁰。一部の諸国では制度が民族・地域・宗教の相違を包摂しておらず、国家制度は——北アイルランドで和平合意が成立する以前の数十年間にわたってちょうどそうであったように——党派的であるとみられている⁴¹。一部のコミュニティでは、社会的な分裂のせいで、エリートが支配する国家と貧しいコミュニティの間で、暴力の源泉に対処するための有効な協調が制約されている。
- ・かつてのラテンアメリカ、現在のアジアやアフリカでみられる急速な都市化は社会的な一体感を弱めている⁴²。失業、構造的な不平等、武器や違法麻薬の市場に対するアクセス増大など

は社会的な一体感を崩壊させ、犯罪ネットワークやギャングに対する脆弱性を高めている。

- ・制度的な能力の弱い諸国は 2008-09 年の食料ショックの際に、暴力的な社会暴動に見舞われやすかった⁴³。
- ・一部の諸国は威圧や庇護のネットワークを通じて安定性の維持に努めたが、腐敗や人権侵害が高水準にある諸国では、将来的に暴力が爆発するリスクを高めている（フィーチャー 2 参照）。

なぜ暴力が同じ国や国内地域で形を変えて繰り返されるのかを説明する際には、制度の弱さが特に重要である。制度が最も弱い社会でさえ、定期的な平和の発生を享受する。ソマリアの南中部は過去 30 年間にわたり少数のエリート層による合意に基づいて、紛争が少ないという幕間を享受している⁴⁴。しかし、ソマリアを初めとする各所における一時的なエリート間の協定は、正当性のある国家や社会の制度が発展しない限り、持続的な安全と開発の基盤を提供するものではない⁴⁵。そのような合意は総じて短命である。というのは、ストレスに適応し、変化に合わせて適合するには、あまりにも個人化され狭量だからである。新しい対内的・対外的なストレス——指導者の死、経済的ショック、組織犯罪の麻薬取引ネットワークの侵入、新しい機会ないしレント、海外からの治安上の干渉など——が発生するなかで、それに対応するための持続的な能力がない⁴⁶。したがって、暴力が繰り返されるのである。

正当な制度に焦点を当てるといことは西洋の制度に収斂するということの意味するものではない。

諮問委員会メンバーからの意見：世界開発報告 2011

ホルヘ・モンターニョ，国際麻薬統制委員会のメンバー；元駐米メキシコ大使；WDR 諮問委員会のメンバー

外部からのストレスの役割

麻薬・人身の不正売買，資金洗浄，天然資源・野生動物の違法採取，偽造，知的財産権の侵害などは儲かる犯罪活動であり，そうでなくても脆弱な途上国の社会政治・司法・治安の構造に組織犯罪が侵入するのを助長している。

例えば，中央アメリカでは，20年も前に政治的な安定性を取り戻した数カ国が今では国家の衰退に直面している。国家の制度にこのような犯罪の猛攻撃に対応する強さが欠如しているのである。超国家的な組織犯罪は一部のカリブ海諸国を，ヨーロッパや北アメリカに向かう不法な麻薬と人々が移動する回廊に転向してしまっている。ボリビア，コロンビア，ペルーは世界的に重要なコカイン生産国の地位を引き続き維持する一方，メキシコは移民・麻薬の消費・武器生産などの面で世界最大の市場と国境を接して

いることを背景に，前例のない暴力の波に洗われている。西アフリカは南アメリカ発でヨーロッパに向かう麻薬にとって新しい通路になっている。アフリカのなかには天然資源の不法な採取に苦しんでいる諸国がいくつかあるし，アジアはアフガニスタンに由来する大量のアヘンを貿易するハブになっている。組織犯罪の未曾有の侵攻で多数の脆弱な国家は崩壊する可能性がある。そういった諸国の制度が組織犯罪関連暴力の犠牲になってしまうからである。世界の多くの地域でみられる不安定な経済開発は，このような違法な活動を統合する刺激剤を提供しており，途上国で遭遇する免責の結果として引き続き繁栄することになるだろう。

WDR のコメント：制度の弱さは暴力の反復的な連鎖を説明する共通の要因である

Collier, Fearon, Goldstone, North, Wallis, Weingast 他の業績を土台にして，政治学者の Jim Fearon と Barbara Walter は WDR 用に計量経済分析を行った。すなわち，一般的な法の支配と政府の有効性，腐敗が低いこと，人権の保護が強力であることなどが，内戦の勃発・再発や犯罪的な暴力に伴う高殺人率のリスクが低いことと相関関係があるかどうかをテストしたのである。Fearon の発見によれば，自国の所得水準からみて統治指標が平均を上回っている諸国は，今後 5-10 年以内に内戦が勃発するリスクが著しく低くなっており——30-45%も低い——，その関係は殺人率が高い諸国についても当てはまる。この業績は政策世界における従来の方向性（紛争と脆弱性に関する国際ネットワークは平和構築と国家建設が連動していることを強調していた）を確認するものである。

説明責任に関する措置はこの計算では能力に関する措置

と同じように重要である。Fearon の発見では，過去において政治的な恐怖の水準が高かった諸国では，現在でも紛争が発生する可能性が高い。Walter の発見では，政治的な囚人や法的手続き外の殺人の件数が大幅に減少すると，人権侵害が高水準な諸国との比較で，内戦再発の可能性が 2-3 倍低下する。彼女はこう指摘する。「このような結果に関する妥当な解釈は，政府による抑圧・侵害が高まると，このような政府は交渉相手として当てにできないという不満とシグナルの両方を作り出す。これはそれほど強制的でなく，もっと説明責任を負わせるアプローチの方が内戦リスクを大幅に減少させるということを示唆する」。説明責任にかかわる他の措置も重要である。法の支配や腐敗に関する措置は官僚の質に関する措置と同程度ないしそれ以上に重要である。

歴史をみると，外国の制度的なモデルが特に植民地の後遺症のゆえに⁴⁷，国家開発にとって有益でないことが判明した多くの事例に溢れている。それが機能ではなく形式を重視したからである。現在でも同じことが当てはまる。イラクでは，連合国暫定当局が環境から観光までのあらゆるテーマに関して，苦闘している担当省庁と並行して委員会を設置し，国の社会的・政治的な現実との関係が希薄なモデル法が制定された⁴⁸。南側の諸国相互間における組

織形態の移転でさえ，もし地元の条件に適合していないと逆効果になることがある。一部の諸国で素晴らしい成功を収めた，真実・和解，腐敗防止，人権などに関する委員会は，他の諸国ではうまくいくとは限らない。本報告書で明らかになるように，知識の共有からは利益が享受できるが，現地の状況に適合していることが条件となる。本レポートからすると，「最適な」制度が重要である。

表 2.1 制度的な転換における最速の進展——現実的なレンジの推定

下表は 20 世紀における最速の改革国が基本的な統治転換を達成するのに要した時間的なレンジを示す

指標	下記のペースで下限にまで達するのに要する年数	
	最速 20 カ国	下限超過までの最速国
官僚の能力 (0-4)	20	12
腐敗 (0-6)	27	14
政治に関与している軍人 (0-6)	17	10
政府の有効性	36	13
腐敗の管理	27	16
法の支配	41	17

出所：Pritchett and Weijer 2010.

パート 2：各国レベルで暴力の連鎖を打破するためのロードマップ

信頼を回復し、市民に安全と正義、及び雇用を提供する制度に転換する

不安定性の連鎖を打破し、その再発リスクを削減するためには、各国の改革者とその国際的なパートナーは、市民に対して持続的な水準の安全・正義・雇用を提供できる正当な制度を構築する必要がある。武装した暴力に従事することによって、尊敬や認識を享受する可能性のある集団に対してではなく、社会的に合法的な活動に従事するグループに対して、社会の正当な持分を提供したり、違反を適切かつ公正に罰したりする必要がある。

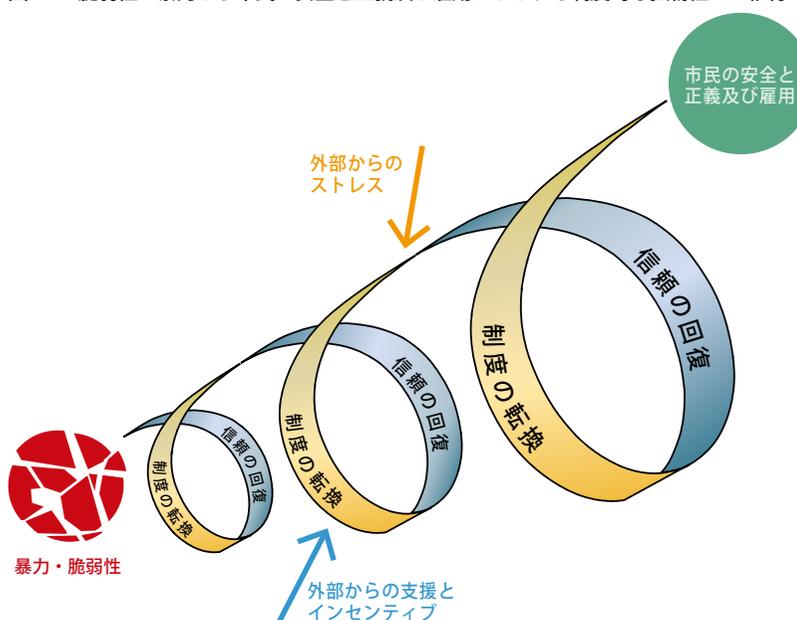
しかし、制度の転換は——常に困難であるが——脆弱な状況下では特にむずかしい。第 1 に、暴力と不信の実績がある諸国では、期待があまりに低くて、いかなる政府の約束も信じられることがなく、協調行動は不可能であるか、または期待があまりに高く、過渡期に既存の制度では実現不可能な急速な変化の期待が生み出されるかのいずれかである⁴⁹。第 2 に、暴力に対して長期的には強韌性を高める多くの制度的な変化は往々にして短期的になるリスクを帯びている。どのような重要なシフト——選挙の実施、庇護ネットワークの解体、治安サービスに新たな役割を付与すること、意思決定の分権化、弱者グループをエンパワーすることなど——でも、勝者だけでなく必ず敗者も生み出す。敗者は組織化に優れていることが多く、変化に抵抗する。第 3 に、外部からのストレスは進展を脱線させることがある。

暴力の繰り返しを阻止できる正当な制度の創設は

率直に言って遅々としている。それは一世代を要する。最速の転換を遂げている諸国でさえ、制度的なパフォーマンスを現在の脆弱国——例えばハイチ——の水準から、ガーナなどうまく機能している制度化された国家の水準にまで引き上げるまでには、15-30 年間を要している（表 2.1）⁵⁰。良いニュースは、制度を転換するというこのプロセスは 20 世紀後半には著しく加速化しており、良い統治に対する市民の要求やその供給に役立つ技術が増加しているということだ。まさに一世代での進展というのは極めて迅速といえる。このテンポで進展すれば、現在のアフガニスタン、ハイチ、リベリア、東ティモールなどといった諸国にとっては、顕著な開発利益になるだろう。

WDR（世界開発報告）の基本的な枠組みは、暴力の反復的な連鎖を阻止し、継続的な強韌性の水準に到達するために、短期的にも長期的にも必要とされる行動にかかわるダイナミクスに関して学んだことに焦点を置いている。このような連鎖をどうやって打破するかに関するわれわれの知識は限定的である。本報告書では既存の研究、国別研究、各国改革者との協議などから抽出した教訓を列挙してある。とりわけボスニア・ヘルツェゴビナ、チリ、コロンビア、ガーナ、インドネシア、リベリア、モザンビーク、北アイルランド、シエラレオネ、南アフリカ、東ティモールなどの経験は、本報告書では頻繁に引き合いに出されている。これはこのような地域はすべて依然として挑戦やリスクに直面してはいるものの、暴力がエスカレートするのを防止したり、あるいは後遺症から回復したりすることにおいて、多大な成功を収めているからである。本報告書に掲載したこれらを初めとする諸経験は、高所得国・中

図 2.1 脆弱性・暴力から市民の安全と正義及び雇用にかかわる制度的な強靱性への移行



出所：WDR チーム。

所得国・低所得国、政治的・犯罪的な脅威、制度的な状況（強固な制度は存在するものの、包容性や責任性の問題から正当性の挑戦に直面している状況から、能力の弱さが重大な制約となっている状況まで）などさまざまなレンジに広がっている。

脆弱で暴力的な状況と安定的で発展している環境の間には、根本的な相違がいくつかある。第1は、幅広い制度的な転換に乗り出す前に、集団行動に対する**信頼を回復する**必要性があるということである。第2は、**市民に安全と正義、及び雇用を提供する制度への転換**という優先付けである。第3は、**外からのストレス**を抑制するための地域的・国際的な行動の役割である。第4は、必要とされる**外からの支援**の特殊な性格である。

このようなプロセスにとって重要な制度的な転換と良い統治は、脆弱な状況下では違う働きをする。目標はもっと焦点が絞られている。すなわち、市民に安全・正義・雇用を提供するように制度を転換することにある。紛争や暴力のリスクに直面している場合、市民の安全・正義・雇用は人間の安全保障を達成するために、保護の重要な要素となる⁵¹。制度的な変化のダイナミクスも異なる。外からのストレスと制度的なチェック・アンド・バランスの弱さの組み合わせを原因とする金融危機が適切な相推と

なるだろう。そのような状況下では、危機を管理できる国家リーダーの能力に対する信頼を回復するために、多大な努力が必要である。過去との真の決別を意味する行動を通じて、また、このような行動を定着させ、逆転されることはないという点を示すことを通じて、リーダーシップを発揮すべきである。

信頼の醸成は政治的な調停や金融危機で使われるが、開発の世界では稀にしか使われない概念⁵²であり、暴力に直面している場合、より永続的な制度変化への前奏曲になる。なぜか？ 信頼が低いということは、政治的・財政的・技術的な支援を提供する必要がある利害関係者が、前向きな成果が可能であると信じるまで協力しないということの意味する⁵³。しかし、信頼醸成はそれ自体が目的ではない。金融危機の場合とちょうど同じように、市民に安全・正義・社会に対する経済的な持分を提供するような制度に転換されて、暴力の再発が防止されない限り、進歩は持続的ではあり得ないであろうと考えられるからである。

ちょうど暴力が繰り返されるように、信頼を醸成して制度を転換する努力も典型的には連鎖的なスパイラルをたどる。脆弱性と紛争を脱却した諸国はしばしば決定的な1つの「一か八か」の動因ではなく、図 2.1 が例示するスパイラル的な軌道のように

多数の移行動因を通じてそうなっている。国家のリーダーは時間をかけて国に対する信頼を醸成し、制度を転換しなければならなかった。朝鮮戦争後の韓国における安全保障・政治・経済面での過渡期や、ガーナ、チリ、アルゼンチンの軍政からの過渡期（社会の規範や統治に関する対内的な競争が繰り返された）が例として指摘できる⁵⁴。プロセスを繰り返すと、協調的な規範や能力が発展し、成功が成功に積み重なっていくという好循環が生まれる余地ができる。スパイラルの各々の環について、同じ2つの局面が次のように繰り返されることになる。すなわち、制度的な転換の深化や統治成果の強化に先立って、前向きなチャンスが得られるという信頼が醸成されるということである。

信頼を醸成する——十分に包容的な連合と早期成果

国家は単独では信頼を回復することはできない。暴力と脆弱性という状況下における信頼醸成には、十分に包容的な連合を形成する意図的な努力が必要とされる。アチェ州や東ティモールでは2006年に暴力が再発したが、インドネシアはそれから回復する過程における暴力への取り組みでは意図的な努力を払った。また、チリも政治的な過渡期ではそうした。連合が「十分に包容的」であるといえるのは、それが信頼醸成と制度転換の初期段階を実施するのに必要な関係者を包摂している場合である。必ずしも「すべてを含む」必要はない⁵⁵。十分に包容的な連合は2つのルートで作用する。①一般的なレベルでは、変化を求める国家的な支援を醸成し、政府や社会の他の部門との協調に加えて、地域的な近隣諸国、ドナー、投資家などとの協調を通じて、適切な関係者を巻き込むことによる。②地方的なレベルでは、優先課題を特定しプログラムを実現することによる。十分に包容的な連合は、犯罪的な暴力に影響されている地域のコミュニティ指導者、企業、市民社会との協調を通じて、政治的な暴力とまったく同じように犯罪的な暴力にも適用される。女性の組織も含めた市民社会は、信頼回復や回復・転換の弾みを維持するのに、しばしば重要な役割を果たしている。それは和平協定の継続的な進展を強要するのに、リベリア女性イニシアティブが果たした役割でも例証されている⁵⁶。

利害関係者に協働を得心させるためには、過去との本当の決別を示すシグナル——例えば、社会的弱者の政治的・経済的な疎外、腐敗、あるいは人権侵害の終了など——に加えて、そのような変化を固定化（ロックイン）し、それが逆戻りすることはないという点を証明するメカニズムが必要である。チャンスや危機の時期にあっては、迅速で目に見える結果も、暴力的な脅威に対処し、制度的・社会的な変化を実施する政府の能力に対する信頼を回復するのに役立つ。国家とコミュニティ、国家と非政府組織（NGO）、国家と海外機関、国家と民間部門などといった組み合わせのパートナーシップは国家の実現能力を増強する。1つの分野における措置は他の分野の成果を支援することがある。治安活動は貿易や通行の安全や雇用を生み出す経済活動を促進する。社会的弱者に提供されたサービスは正義に関する考え方を下支える。十分に包容的な連合を支援するためのもっと詳しいアプローチは、以下の各国主体の実際的な政策やプログラムに関するセクションで説明する。

市民に安全・正義・雇用を提供するよう制度を転換する

社会が一時期に吸収できる変化の量には限度があるし、脆弱な状況下では多くの改革は成功裡に実施することができる前に、信頼と能力を構築する必要がある。転換措置に関して「速すぎる」と「遅すぎる」という間で適正なバランスを取ることが決定的に重要であり、移行に成功した諸国から基本的な教訓がいくつか浮かび上がっている。

第1に、シンガポール独立後の開発でみるように（フィーチャー3参照）、市民の安全・正義・雇用について責任をもつ制度を改革するための早期行動を優先することが決定的に重要である。公的財政や天然資源の不正取引から発する違法な金融フローを防止することが、このようなイニシアティブを下支えるのに重要である。現地の条件に適合した実際の「最適な」アプローチが必要であろう。例えば、レバノンでは経済回復のために必要な電気を内戦中に回復した。単位当たりのコストは高かったものの、民間提供者の小規模なネットワークを通じるものであった⁵⁷。ハイチで2004年から2009年に成功した警察の改革は、部隊から虐待者を追放し、

諮問委員会メンバーからの意見：世界開発報告 2011

フィーチャー 3 市民の安全と正義及び雇用のための信頼醸成・制度転換にかかわる各国の経験

南アフリカにおける信頼醸成

ジェイ・ナイドゥ、栄養向上のためのグローバル同盟議長；南アフリカ労働組合会議の元書記長；南アフリカの元復興開発大臣；南部アフリカ開発銀行の元総裁；WDR 諮問委員会メンバー

(WDR 2011, 第 3 章からの要約)

南アフリカでは、1994 年の移行の「動因」に当たっては複数の移行点が行先した。それが主唱者に議論をシフトさせる努力を要求し、プロセスに信頼をもたらすことになった。アフリカ民族会議（ANC）連合側にとって、これにはより広範囲にわたるより包容的なアプローチへのシフトと、国民党や白人向けにインセンティブを確保する必要性の認識が含まれた。国民党側にとって、これにはグループの権利や少数派の保護という考え方から、個人の権利と多数派支配という考え方へのシフトが含まれていた。政党間で信頼を維持するためには、不可逆的と考えられる特定のシグナルが決定的に重要であった。1994 年の選挙後、早期成果を 2 つ 3 つ——母子の健康管理を含め、水供給を改善するためにコミュニティ構造を活用することなど——実現することが、新しい政府に対する信頼を維持するためには重要であった。

成功だけでなく、他の諸国が南アフリカの経験を検討する場合に有益な機会の喪失もあった。これには若者向けの雇用創出と犯罪的な暴力のリスクに対する注目度が低かったことが含まれる。成人としてアパルトヘイトとの闘争を生きてこなかった新しい世代に対して、新しい民主国家のなかで強力な持ち分——および経済的な機会——が提供されることを確保する、という重要な必要性にわれわれが本格的に取り組みなかったということである。

また、1994 年は民主化と和解のプロセスの頂点になるという前提が強すぎた。憲法的な国家に転換するというこの意味と、民主化や説明責任の深化だけでなくその実現にかかわる継続的な市民社会の役割に対してはあまり関心が払われなかった。さらに、人種差別、不平等、社会的疎外に関しては、もっと深く、もっと徹底した継続的な議論をする必要があった。

すべての政治は地方的で、安全と正義及び雇用に対する早期の関心

ジョージ・ヨー、シンガポールの外務大臣；WDR 諮問委員会メンバー

(WDR 2011, 第 4-5 章からの要約)

努力が成功するためには地方レベルから始まらなければならない。地方の成果を強調しないと、市民はより良い生活を提供できるのかどうか政府の能力に対する信頼を失う。地方コミュニティで治安を回復し、信頼を醸成し、雇用を創出し、サービスを提供する措置が、国家発展の土台となる。大都市で成果を上げるだけでは十分ではない。相互不信がひとりでは増殖しかねない民族的・宗教的な不和の場合、治癒と回復のプロセスが始まる前に、すべてのグループによって公正で不偏だとみられている地方自治体が必要不可欠である。それが 1960 年代に人種暴動が発生した際にシンガポールが経験したことである。信頼されるリーダーは決定的な違いをもたらすことができる。

制度の構築には時間がかかる。特に治安の改善と雇用の提供など緊急なことを最初を実施すれば、人々が将来に関して有望に感じるのに有益であろう。そうなると、成功が

将来の成功の条件を生み出す。実際のアプローチをしないと、新しい制度は一般人の心や考え方に定着しない。建国初期のシンガポールにとって、優先度は安全、法と秩序、投資・経済成長に好意的な条件の創出にあった。信頼がすべてであった。1 年以内に徴兵制度が導入された。秘密結社やその他の犯罪的な活動は抑圧された。腐敗は漸進的に根絶された。投資と雇用創出を促進するために、労働や土地取得に関する法律が早期に改正された。その当時の多数の途上国における通念に反して、われわれは保護主義を回避して、多国籍企業の投資を促進した。変化の政治を管理するのはいつでも挑戦課題であった。

鍵は人々の信頼を獲得することにあった。持続する制度は人々の尊敬と愛情によって維持されている。それは最低でも一世代を要するプロセスである。

諮問委員会メンバーからの意見：世界開発報告 2011

フィーチャー 3 市民の安全と正義及び雇用のための信頼醸成・制度転換にかかわる各国の経験（続き）

安全通行にかかわるコロンビアの信頼回復

マルタ・ルシア・ラミレス・デ・リンコン、Fundación Ciudadanía en Acción（財団）理事長；コロンビアの元上院議員・証券委員会委員長；コロンビアの元防衛大臣・元外国貿易大臣；WDR 諮問委員会メンバー

（WDR 2011、第 5 章からの要約）

われわれが 2002 年に直面した挑戦は、コロンビアが破綻国家になるのを阻止することであった。これは市民を誘拐やテロから保護することを意味した。また、ゲリラ、準軍事部隊、麻薬取引業者などによる攻撃から、インフラ、道路、民主的な制度を保護することも意味した。このようなグループは車をハイジャックし、国内を横断して旅する人々を誘拐した。2002 年の選挙を前にした数年間にわたってこの問題が悪化していたため、政府は道路や高速道路における安全の回復を重要な優先課題に設定した。「コロンビア万歳、横断旅行をしよう」（“Vive Colombia, Viaja por ella”）として広く知られている一大プログラムを策定した。

政治的なプロセスの拙速とスピードを混同するな

ラクダール・ブラヒミ、国連事務総長のためのイラクおよびアフガニスタン向け元特別代表；WDR 諮問委員会メンバー

（WDR 2011、第 5 章からの要約）

政治的なプロセスのスピードを拙速と混同しないことが重要である。アプローチがあまりに拙速にすぎると、われわれが支持しようとしているアプローチとは反対の効果を促進しかねない。比例選挙による民主主義というイラクにおける 2005 年の実験にかかわる国際社会の高い望みは、宗派間の暴力を緩和するどころか増加させる権力闘争を生み出し、後に拙速に起草された憲法は実施が困難であることが判明しつつある。同様に、アフガニスタンにおける 2009 年の選挙は戦争直後における制度的な正当性という理解を強めるどころか、それに挑戦するものであることが判明した。

選択肢は相互に排他的ではない、もっと包容的で感応的

このプログラムは国中の道路や高速道路のコントロールを、人々に恐怖をもたらす武装グループの違法な手から取り戻すことを目指すものであった。政府はコロンビアの人々にこわがらずに、自分の車を運転して国内を旅行するように勧奨する一方で、道路を保護し、人々の安全を確保するために、大規模な軍事・諜報・警察の作戦を展開した。このプランを通じて、政府は人々に祖国を返還し、貿易や観光を復興することを試みたのである。特に、このプランは新政権成立後の非常に早い段階で実施されており、コロンビア社会に信頼と希望を回復するというブレイクスルーをもたらした。

な統治に対する大きい世界的な要請があり、選挙はそれを提供するための重要な手段になり得る。しかし、それらのタイミングには慎重な配慮が必要である。民主的な伝統というのはどの国でも相当な時間をかけて発展してきている。現在の民主化に向けた努力も同様に、歴史的な遺産や既存の政治的な分裂に対する配慮が必要である。それは社会的な転換という継続的なプロセスであり、確認可能な「事件」というよりも、チェック・アンド・バランスを提供する広範なレンジの制度の発展としてみなければならない。民主化は選挙で始まったり終わったりするものではないのである。

非常に基本的な仕事の規律を回復することに焦点を置いていた⁵⁸。

第 2 に、市民の安全・正義・雇いを重視するということは、政治的な改革・分権化・民営化・社会的弱者に対する態度の変化などを含め、ほとんどの他の改革は順序良く、一定期間にわたってペースを考えて行う必要があるだろうということを意味する。このような改革を体系的に実施するためには、制度の網（例えば、民主化には選挙以外にも多数の

チェック・アンド・バランスが必要である）と社会的態度の変化が必要となる。北アイルランドの平和を下支えしている権限委譲、チリ・インドネシア・ポルトガルにおける民主制への移行など政治的な移行にかかわるいくつかの成功例は、10 年ないしそれ以上の期間にわたる一連の措置を通じて実現している。

例外もある。民主的な参加からあるグループを排除していることが、明確で支配的な不満の原因であ

る場合には、選挙にかかわる迅速な措置は道理に
適っている。戦後の日本や韓国における土地改革の
ように⁵⁹、それまで改革を阻害していた利害が減
少した場合、迅速な措置は機会の窓が開くとそれを
活用することができる。しかし、ほとんどの場合、
体系的で漸進的な措置が最もうまく機能するよう
である。

外からのストレスに取り組み国際的な支援を動員 する

組織犯罪や麻薬取引ネットワークの侵入、近隣諸
国における紛争からの波及効果、経済的ショックな
どといった外からのストレスは、暴力のリスクを増
大させる重要な要素である。脆弱な状況下では、こ
のような外部圧力の多くはすでに現存しており、そ
れに対応する制度は総じて脆弱である。仮にそれ
に取り組みないとすれば、あるいは仮にそれが増大
すれば、暴力の防止やそれからの回復という努力は頓
挫する。安定的な開発環境におけるよりもずっと頓
挫の懸念が大きい。そのため、外的ストレスへの取り
組みは、暴力の防止と暴力からの復興に向けた努力
についての国家戦略や国際支援の中核的な部分でな
ければならない。

国際援助は脆弱な状況下ではやはり異なっている
必要がある。信頼醸成に関して速やかな成果を生
み出す必要性を考えると、スピードには特別なプレ
ミアムが付く。協調的で十分に包容的な連合の構
築や市民の安全・正義・雇用を重視するためには、
広範な国際的な能力——例えば、人道的援助や開
発援助に加えて、調停、人権、治安援助など——を
統合して協働させる必要がある。政治状況が脆弱
で、説明責任を確保する現地システムの能力が弱
い場合、承認や制裁のメカニズムなど国際的な
インセンティブも有意義な役割を果たす。最近ク
ーデターが発生した西アフリカの小国の例を考
えてみよう。状況を平和裡に解決する現地のメカ
ニズムは限定的で、憲法が規定している軌道に
戻れ、というアフリカ連合(AU)と西アフリカ
諸国経済共同体(ECOWAS)からの圧力は決
定的に重要である。したがって、責任を有する
リーダーシップに対する地域的・国際的な承認
は、国家レベルでのインセンティブと説明責任
のシステムを強化するのに一定の役割を果たす
ことができる。

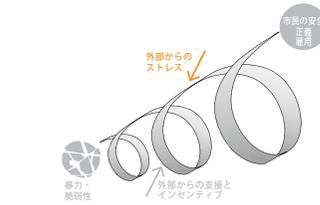
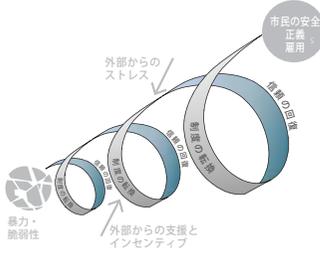
国家という主体のための実際的な政策とプログラムへの手段

WDRでは脆弱な状況下における暴力防止・復興
アプローチに関してさまざまな考え方を列挙して
いる。そのためのレシピを処方する料理本を
目指しているわけではないものの、国ごとに政治
的な状況が異なり、1つのサイズですべてに
適合する解決策というものはない。信頼醸成
措置や制度構築アプローチの選択は各国に
適合していなければならないが、経験からわ
かっている一連の基本的な手段はその適合の
ベースになり得るだろう。このようなコアな
手段には、過去の決別を例証し、前向きな成
果に対する信頼を醸成する、協調的な連合を
形成するためのシグナルや公約メカニズムの
選択肢が含まれる。また、速やかな成果や
市民に安全・正義・雇用を長期にわたって
制度的に提供することができるプログラムの
説明もこれに含まれる。本報告書ではまず
基本的な手段を提示し、その上でリスクと機
会に関する各国固有の評価を利用して、各
国のさまざまな状況に合わせて戦略やプロ
グラムをどう調整するかを検討する。

協調的で十分に包容的な連合を形成するための政治的・政策的なシグナル

信頼と協調的な連合を最も頻りに構築するシ
グナルに関しては、各国に横断的に驚くべき
共通性がある(フィーチャー4参照)。それには
国家ないし地方レベルでの信頼できる役職
者の指名、透明性、場合によっては、差別
的な法律などマイナスとみられる要因の除
去などにかかわる迅速な措置が含まれる。
治安部隊は不安定な地域に対する関心とい
う前向きなシグナルとしてだけでなく、特
定の部隊にこのコミュニティと不信ないし
虐待の実績があるかを政府が認識してい
るがゆえに交代させる、というサインとし
ても配置転換することができる。情報の
透明性と意思決定のプロセスを改善する
ための措置は、持続的な制度転換の土台
を築くだけでなく、信頼を醸成するの
に重要であろう。

シグナルは将来的な措置——2つ3つの重要な
早期成果の選択、軍事・警察の計画にお
ける市民の安全目標重視、政治改革・分
権化・過渡期の司法にかかわるアプロ
ーチや予定の設定など——の公表にも
なり得る。政治的・政策的なシグナルが
範囲と時限



フィーチャー 4 コアな手段

信頼を回復する

シグナル： 将来の政策と優先課題	シグナル： 即時の措置	公約メカニズム	支援措置
<ul style="list-style-type: none"> 市民の安全にかかわる目標 政治改革・分権化・腐敗・過渡期の司法にかかわる重要な原則と現実的な予定表 国家・コミュニティ・NGO・国際能力の混合 	<ul style="list-style-type: none"> 参加型プロセス 地方の治安・司法・開発の成果 支出における透明性 治安部隊の再活用 差別的な政策の撤廃 	<ul style="list-style-type: none"> 執行機関の独立性 独立的な第三者によるモニタリング 各国・海外による二重鍵システム 1つ以上の重要な機能にかかわる国際的な執行 	<ul style="list-style-type: none"> リスク・優先度評価 不作為コストの報道 2つ3つの早期成果に関する単純なプランと進展の指標 戦略的な報道

制度を転換する

市民の安全	司法	雇用・労働関連サービス
根本的な改革と「最適な」アプローチ		
治安部門の改革： <ul style="list-style-type: none"> 市民に安全の利益を実現するように設計 現実的なパフォーマンス成果の反復と司法機能に連動した能力の増強 市民による監視・審査・予算支出の透明性を通じた犯罪網の解体 農村部・コミュニティの警察に関しては低資本システムを利用 	司法部門の改革： 独立性と治安改革との連動；基本的な取り扱件数の処理強化；伝統的な/コミュニティのメカニズムに基づく司法サービスの拡張 腐敗防止措置の段階的導入： レント・システムを解体する前に、公益のためには国家資源が利用できることを証明；レントの支配をコントロールし、社会的な説明責任メカニズムを活用する	多部門にわたるコミュニティのエンパワメント・プログラム： 市民の安全・雇用・司法・教育・インフラを組み合わせる 雇用プログラム： 民間部門の雇用創出にかかわる規制の簡素化とインフラの修復、長期的な公的プログラム、資産拡大、価値連鎖プログラム、非公式部門支援、労働移動、女性の経済的エンパワメントと資産拡大 人道的提供と社会的保護： 国際的な提供からの計画的移行を念頭に置く マクロ経済政策： 消費者物価の変動性と雇用を注視
漸進的で体系的なプログラム		
<ul style="list-style-type: none"> 特殊な安全機能にかかわる段階的な能力と説明責任 	<ul style="list-style-type: none"> 政治・選挙の改革 分権化 過渡期の司法 包括的な腐敗防止改革 	<ul style="list-style-type: none"> 民営化など構造的な経済改革 教育・保健の改革 限界化されているグループの包容

外からのストレスに取り組む各国の措置

市民の安全	司法	雇用・労働関連サービス
<ul style="list-style-type: none"> 国境に関する協力 軍事・警察・金融諜報 	<ul style="list-style-type: none"> 供給・需要サイドの対応策を調整 管轄区をまたぐ共同の捜査・訴追 公式/非公式システム相互間の連動形成 	<ul style="list-style-type: none"> 補完的な行政能力のプール 国境をまたぐ開発計画の策定

総合的な進展を証明するために採用可能な成果指標

	市民の安全	司法	雇用・労働関連サービス
短期	<ul style="list-style-type: none"> 暴力死 安全の増減に関する意識調査データ 	<ul style="list-style-type: none"> 福祉が時間とともに、また、他との比較で増大しているか否かに関するグループ（民族・地理・宗教・階級など）別の意識調査 国家制度に対する信頼や腐敗に関する意識調査 	<ul style="list-style-type: none"> 雇用機会が増加しているか否かに関する感じ方 価格調査（実質所得面での意義をみるため）
長期	<ul style="list-style-type: none"> 犠牲者の調査 	<ul style="list-style-type: none"> 歴史的に現実的な時間枠内における成果と進展度に焦点を当てた統治指標 垂直的・水平的な不平等と司法サービスへのアクセスに関する家計調査データ 	<ul style="list-style-type: none"> 雇用・労働力参加に関する家計データ

性の点で現実的であり、実現可能であることを確保することが期待を管理するのに重要である。国家計画や予算プロセスのなかによりどころを置いて、必要な対外的な支援を事前に国際的なパートナーと議論しておくことができるからである。

シグナルが将来の措置に関係している場合、それが実際に実施され逆転されることはない、という点を利害関係者に納得させる公約メカニズムがあれば信頼性がさらに高まるだろう。実例としては、コロンビアやインドネシアの独立的な多部門にわたる執行機関や、ASEAN-EU 共同のアチェ監視団など第三者モニターが指摘できる⁶⁰。共同で運営されているリベリアにおける統治・経済管理援助プログラム⁶¹、グアテマラにおける免責問題対策国際委員会(CICIG)⁶²、あるいは国連の平和維持活動使節団が警察の執行責任を有する場合など、国際機関を巻き込んだ1つないしそれ以上の機能をもつ単一または、いわば「二重鍵」権限も、制度的な能力と説明責任が脆弱な場合は公約メカニズムになる。

このような変化のシグナルに関する強力な戦略的コミュニケーションは常に重要である。行動や政策変更はそれがあったことや、それがより大きなビジョンのなかはどう適合するかがわかっていない限り、人々の行動に影響を与えることはできない。危機がエスカレートするリスクが国家リーダー全員によって十分認識されていない場合、不作為の結果に関する正確で必然的なメッセージを提供すれば、進展に向けた弾みを刺激するのに役立つであろう。経済的・社会的な分析はこのメッセージを支援することができる。暴力の増加と制度の弱体化が国や地域が開発の進展という面で、隣国や地域に大きなおくれを取る原因になっていることを示したり、脅威の増大に対処しなかった諸外国が開発面で深刻かつ永続的な結末に直面していることを示したりすることができる。WDRの分析は以下のような明確ないくつかのメッセージを提示している。

- 反復的な暴力の連鎖がはびこり、市民が国家から遊離させられている地区を無視できる国や地域は1つもない。
- 失業・腐敗・疎外は暴力のリスクを高める。また、国家の繁栄に対する利益を全員に付与する正当な制度と統治は、多種多様な暴力から保護

してくれる免疫システムになる。

- 正義と雇用に下支えされた市民の安全は、脆弱な状況下では素晴らしい目標である。
- 指導者は暴力がエスカレートないし再発する前に、チャンスをものにする必要がある。

信頼を回復し制度を転換するための国家プログラムの設計

さまざまな各国の経験から浮上してくるコアなプログラム手段は、焦点や優先課題に関する各国の教訓を反映して意図的に少数に抑えられている。すべてが小プロジェクトではなく、大規模な国家的ないし地域的なプログラムとして実施される設計となっている。それには次のようなものが含まれる。すなわち、コミュニティ構造と国家を結び付ける多部門プログラム、治安部門の改革、司法の改革、国家的な雇用にかかわる政策・プログラム、市民の安全・司法・雇用創出を支える電気や社会的保護など関連サービス、腐敗に対する段階的アプローチ。また、継続的な暴力防止、政治改革、分権化、過渡期における司法、教育改革（市民の安全・司法・雇用に関する早期改革が進展を見せ始めると体系的な注視が必要になる）にとって決定的に重要なプログラムも含まれる。

プログラム設計で有効な上位5つの教訓は次の通りである。

- 不安定な地区における国家と社会のボトムアップ関係を支援するプログラム。これには暴力防止、雇用・同関連サービスの提供、地方ベースの司法・紛争解決へのアクセスなどにかかわるコミュニティ・ベースのプログラムが含まれる。実例としては、高所得国から低所得国に至るまでの広範な範囲の諸国におけるコミュニティの警察活動、アフガニスタンの国家連帯プログラム、ラテンアメリカの多部門暴力防止プログラムが指摘できる⁶³。
- 治安と司法という優先分野における制度的な転換のための補完プログラム。初期の改革プログラムは次のようにすべきである。すなわち、単純で基本的な機能（刑事事件の処理、十分な基本的捜査、逮捕手続きなど）に焦点を絞る、秘密ないし犯罪的なネットワークを解体するため

に市民の監視、審査、予算・支出の透明性を盛り込む、警察能力の増大が拘留期間の長期化や犯罪者を法の適正な過程なしにコミュニティに野放しになることにつながる状況を回避するために、警察と民事司法制度の改革ペースを連動させる。

- 「基本に戻る」雇用創出プログラム。このようなプログラムには次のようなものが含まれる。周辺化されたり暴力の影響を受けたりしたコミュニティも含め、インドやインドネシアが全国的に展開した大規模なコミュニティ・ベースの公共事業、民間部門の規制の簡素化、及びインフラ面での隘路（特に脆弱で暴力的な地域では事業にとって第1の制約要因である電気）への取り組み、コソボやルワンダのコーヒーや酪農、及び観光のイニシアティブにみられるような、生産者と市場を統合する金融や投資へのアクセス⁶⁴。
- 警察部隊に女性スタッフや性差別に固有なサービスを導入したニカラグアやリベリア、及びシエラレオネの改革でみられるような、治安・司法・経済のエンパワメントにおける女性の関与、ネパールにおける経済的エンパワメントのイニシアティブ（これは女性グループに対して金融やビジネスの研修提供を通じて、不安定な地域でそれまで分裂をもたらしていた性差別の役割に対処した）⁶⁵。
- 統治の良さを証明することができるような焦点を絞った新しい腐敗防止イニシアティブ。その手段には次が含まれる。すなわち、リベリアの森林監視やモザンビークの関税徴収におけるように、大規模な腐敗が発生しやすい機能をモニターするために民間部門の能力を活用する。これには社会的な説明責任メカニズムが組み合わさっている。支出の透明な公表と資金が意図された対象に確実に届くように、コミュニティや市民社会によるモニタリングを活用するものである⁶⁶。

このようなプログラムを通じて目標にできる早期の信頼醸成の成果には、輸送ルートに沿った移動の自由、電気の普及率、会社登記件数、創出された雇用日数、訴訟の処理、審査ないし起訴を通じた免責

の削減などが含まれる。ここで決定的に重要なのは、早期成果は国家機関の士気を改善させ、後の制度構築にとって適切なインセンティブを生むということである。

例えば、仮に治安部隊に反乱軍兵士を殺した人数ないし捕虜にした人数、犯罪者の逮捕数などに基づく目標が設定されたとすると、暴力の再発を防止しようとしているコミュニティとの長期的な信頼を構築するインセンティブはまったくなく、主に強圧的なアプローチを頼りにする可能性があろう。市民の安全（移動の自由など）に基づく目標は、それとは対照的に、国家的な統一性と国家と社会の友好的な関係を下支えする治安部隊の役割にとって、長期的なインセンティブを生み出す。同様に、仮に公共サービスや公共事業がトップダウン型の国家プログラムを通じてのみ提供されたとすれば、コミュニティが暴力防止の責任を負ったり、あるいは国家機関が男女を問わずすべての脆弱な市民を保護することについて責任を取ったりするインセンティブはほとんどないだろう。国家と非国家のアプローチや、ボトムアップとボトムダウンのアプローチを混合した方が、長期的な制度転換にとってはより良い土台になる。

人道的な援助からの段階的な移行も制度を転換する重要な部分になる。現在のストレスが国家の制度的な能力を大幅に圧倒している諸国では、国家の改革者は早期成果を実現すべくしばしば国際的な人道主義の能力に助けを求める。このようなプログラムは生命の救助、信頼の醸成、国家能力の増強などに有効であり得る。しかし、このような機能を国家機関に移管するのに必要な時間に関して決断をする際に、むずかしいトレードオフが発生する。例えば、食料プログラムについてなら、これは一般に現地では収穫前に配給を段階的に廃止することや、可能ならば政府の社会的保護機関と協調しながら、一般的な配給から対象を絞ったプログラムに移行することを意味する。保健・教育・水・衛生に関しては、国家ないし地方の機関の能力が高まるにつれて、国際的な役割が時とともに徐々に削減していくことを意味する。東ティモールにおける保健サービスの提供がその事例であった。当初は国際的な提供であったが、それが政府による国際的な NGO への外部委託、最終的には政府管理へと移行した⁶⁷。

国境をまたぐ地域的なイニシアティブ

社会にはみずからの制度を孤立して転換する贅沢さはなく、経済的ショックからであろうと、麻薬取引や国際的な腐敗からであろうと、外から発生する圧力を同時に管理する必要がある。このような問題の多くは個々の国民国家によるコントロールを超越しており、本報告書の最終節では外的なストレスを減少させるための国際的政策を検討する。国家のリーダーは麻薬取引などに関して二国間協調に加えて、広範な地域的なし世界的な協調を推進するのに大きな役割を果たすことになるだろう。考えられるイニシアティブには以下のものがある。

- 純粋に軍事作戦ではなく、市民の安全と正義、及び雇用という共通目的に基づいて、不安定な国境地帯全体にわたり治安と開発の両方に関する協調を議論する開放性。国境をまたぐ開発計画立案には教訓を共有する特別な取り決めが含まれるだろう。しかし、不安定な国境地帯の開発プログラムを設計・モニターする正式な共同取り決めを指向し、不安定な内陸地域が市場にアクセスするのに役立つ具体的な規定の制定に動くこともできるだろう。
- 腐敗や資金洗浄と戦うためにハイチやナイジェリアが（アメリカやイギリスとともに）したように、暴力を扇動しかねない腐敗事件を捜査し起訴する共同プロセスがある⁶⁸。これらは脆弱な管轄区で能力を構築し、1つの管轄区だけでは達成できない成果を実現することができる。

国際支援を動員する

国際支援にかかわる制約の一部は、多国間機関の本部やドナー諸国で確立された政策やシステムに原因がある。このような問題に関する措置は「国際的な政策の方向」と題するパート3で議論する。各

国の指導者や現場のパートナーは国際システムに対するこのような広範な変化を個人的には決定することはできないが、既存の支援の利益を最大化することはできる。

各国のリーダーと現場の国際的なパートナーが、安全・正義・開発の分野にわたって明確なプログラムの優先課題を設定していると助けになる。各国の経験が示唆しているところによれば、信頼を醸成するためには2つ3つの速やかな成果と、狭く現実的に定義された制度構築の努力だけに焦点を絞る必要がある。優先事項は非常に限定的な数の明確なプログラム——不安定な地域におけるコミュニティ・ベースの介入策、幹線道路における安全と移動の自由など——で説明した方がよい。その例としては内戦後のリベリア⁶⁹や、2002年の犯罪的な暴力に直面していたコロンビア⁷⁰が指摘できる。優先プログラムを決定するのに国家予算編成のプロセスを使えば、治安担当省と開発担当省の間でメッセージを調整し、実施に関して協調関係を発展させることができる。

成果を示しリスクを管理するという国際パートナーのニーズを注視していることによって、国家リーダーは外からの援助からより良い成果を生み出すこともできる。国際的なパートナーには独自の国内的な圧力がある。援助が誤用されていないことを証明したり、成果をみずからの努力に帰属させたりしなければならないためである。リスクや成果に関する率直な意見交換は相違を橋渡しする方法を見出すのに役立つ。インドネシアでは、例えば、津波やアチェ平和協定を受けて、政府はドナーと次のことに合意した。すなわち、受け入れる援助はインドネシア復興庁とドナーによる「共同ブランド」とし、両者が危機後における国家と社会の関係の正当性を強化すると同時に、目に見える成果を示しリスクを管理できるように特別な

状況固有の挑戦と機会の範囲	
暴力の種類: 民事か、刑事か、越境か、国内地域か、イデオロギーなものか	
移行の機会: 漸進的/限定的から変化に向けた即時か重要な時間的余裕	重要な利害関係者: 国内対海外、国家対国家以外、低所得者層対中・高所得者層
重要なストレス: 内部対外部からのストレス、グループ間の分裂が高水準か低水準	制度的な挑戦: 能力の程度・説明責任及び包容性の程度

透明性の措置を整備した。政府と市民および国家と国際パートナーの間の「二重協約」はアシュラフ・ガニ (Ashraf Ghani) とクレア・ロックハート (Clare Lockhart) が最初に提案したものであるが、これもドナー資金にかかわる二重の説明責任を明確化することによって、リスクにかかわるさまざまな見方、対応のスピード、国内制度との長期的な関係を管理するための方法である⁷¹。

成果をモニターする

プログラムの成功を評価し、問題が発生すればそれに適合するためには、各国の改革者と国際パートナーには暴力削減の全体的な成果や、安全と正義、及び雇用の目標に対する市民の信頼に関する情報も定期的な間隔で必要になる。ほとんどの途上国にとって、MDG (ミレニアム開発目標) とそれに関連した目標や指標は重要な国際的な枠組みとなっている。MDG は幅広いベースの人間開発にかかわる注目度を引き上げ、脆弱性と暴力に直面している諸国にとっては重要な長期目標にとどまっている。しかし、暴力防止・復興の進展との直接的な関連性においては欠点がある。MDG は市民の安全と正義をカバーしていない。進展が遅いため、国家リーダーや国際パートナーに対して、進歩の分野を指摘し、新しいあるいは残っているリスクを特定する迅速なフィードバック・ループを提供することができない。

MDG に関する有用な補完物は、暴力の削減、信頼の醸成、市民の安全、正義をより直接的に測定している指標であろう (フィーチャー 4)。市民の世論調査データは多くの脆弱で紛争の影響を受けた諸国では紛れもなく欠如しているが、それがあればこの役割を果たすことができるだろう⁷²。中・高所得国においては世論調査を使って頻繁に、進展やリスクに関するフィードバックを政府に提供しているが、低所得の脆弱国ではほとんど使われていない。安全性改善の直接的な測定値も速やかな進展を示すことができる。暴力死に関するデータは収集がある程度容易であるが、それによって最大の利益を享受する諸国——低所得の脆弱国——ではそういうデータは入手不可能である。雇用データも改善が必要である。

各国の事情に合わせて戦略やプログラムを差別化する

一般に経験から基本的な一連の手段が出てくるが、各国は自国の状況を評価して他国からの教訓を自国の政治的な状況に適合させる必要がある。各国が直面するストレス、制度的な挑戦、効果を生むために巻き込む必要のある利害関係者、移行要因の種類などはそれぞれ異なっている。相違は黒か白かという単純なものではなく、広範囲にわたっている。各国における暴力の現れ方、対内ストレスと外部からのストレスの組み合わせ、制度的な挑戦はそれぞれ異なり、しかも時とともに変化する。しかし、すべての諸国がこのような問題に関して何らかのミックスに直面している。本報告書では以下に示す単純な差別化を通じて、各国の状況に関して最も重要な相違の一部をカバーしている。

各国の改革者とその国際パートナーは、自国の政治的な状況を考慮しつつ、信頼醸成と制度的な改革の各局面で2種類の決定を行う必要がある。第1は、変化に向けて「十分に包容的」で協調的な連合を形成するのに役立つシグナルの種類を決定することである。すなわち、直ちに行う措置とその早期成果についての発表と長期的な十分に包容的な政策に関する発表の両方である。第2は、制度的な転換に乗り出すための優先プログラムの設計に関する決定である。

政治的及び政策的なシグナルを区別するに当たって、直面するストレスの種類と効果的な行動のために支援が最も必要とされる利害関係者かどうかを考慮することが重要である。民族的・地理的・宗教的な分断が紛争に関係しており、このグループの協調が進展にとって決定的に重要なところでは、重要な役職者の指名にかかわる信頼性は個人がグループ間の溝を超えて尊敬を集められるかどうか依存するだろう。腐敗が深刻なストレスであったところでは、重要な役職の任命についての信頼性は個人個人の誠実性にかかわる評判に依存することになるだろう。

移行要因の種類も相違をもたらす。日本や韓国では終戦後に、東ティモールでは新国家の誕生時点で、リベリアでは戦後初の選挙の後で、ニカラグアでは軍事的な勝利後に、ルワンダでは大虐殺を受けて、ケニアの連立政府や改革の交渉という他の状況下で現存するよりも、長期的な政治的、社会的、制度的

な変化を速やかに発表する大きな余地があった。

諸グループの制度的な能力、説明責任力、信頼も早期の政策発表にかかわる選択や予定表に影響する。強力ではあるが、(独裁的な支配からの一部の過渡期におけるように) 排他的・虐待的・説明責任がないため違法だとみられてきた制度を有する諸国では、信頼醸成のためには透明性、参加、正義に関する措置の方が、財やサービスの提供よりも短期的には重要かもしれない。社会的な連帯が党派的になっているところでは、広範な改革を試みる前に、グループ間で信頼を醸成する時間が必要かもしれない。例えば、南アフリカでは、リーダーはアパルトヘイト後初めて選挙を実施する前に⁷³、憲法改正と諸グループ間における信頼の醸成のために、賢明にも時間的な余裕を許容した。また、北アイルランドでは治安と司法の機能の委譲は、信頼と説明責任が増大するまで延期された⁷⁴。

核となるメッセージは次の通りである。すなわち、ある一時点における暴力の特定の表明は、暴力の反復的な連鎖を許している制度の欠点に比べれば重要なものではないということ、そして、政治、コミュニティ、犯罪にかかわる暴力に成功裡に取り組んでいるアプローチには大抵は共通性があるということだ。しかし、暴力の種類別構成は確かに戦略に影響する。民族的、宗教的、地理的なグループ間の不平等は内戦のリスクとして重要である。したがって、雇用プログラムやサービスはこのようなグループ間の公平性と機会の橋渡しをするのを目標にするだろう。しかし、組織的な犯罪的暴力にとって、富裕層と貧困層の間の不平等は(民族的、宗教的なアイデンティティとは無関係に)もっと重要である。強力な国際的リンクを有する暴力——組織犯罪やイデオロギー運動による国際的な新人補充など——に対しては、国際協力の強化が必要である。

各国の状況もプログラム設計にとって重要であり、現地の政治的な条件に「最適」であることを要する。例えば、多部門的なコミュニティ・アプローチは、コートジボワール、グアテマラ、北アイルランドなど互いに状況が非常に異なる状況下でも有効なこともあるが、コートジボワールと北アイルランドではもっと注意が必要であり、このアプローチが1つの民族ないし宗教のグループを対象にしているのではなく、グループ間の絆を構築するものとして

みられることを確保しなければならない。コロンビアとハイチの両国は司法部門における改革を検討しているが、ハイチでは説明責任と能力の問題がより大きな挑戦であり、改革もそれを考えて設計されなければならないだろう⁷⁵。排他性と説明責任の挑戦に直面してはいるが強力な制度を有する中所得国にとって、プログラム設計、成功、機会の逸失などに関する教訓は、主としてラテンアメリカ、インドネシア、東ヨーロッパ、南アフリカにおける民主体制への移行など同じような状況に直面したことのある諸国から得られるだろう。したがって、各国の改革者や国際パートナーは介入を巡る政治経済学を徹底的に考慮し、プログラム設計をその状況に適合させる必要がある(フィーチャー5)。

どの国も自国の政治的な状況に最適な戦略とプログラムを設計するためには、リスクと優先課題を独自に評価する必要がある。紛争後及び危機後のニーズ評価など国際的評価の手段はリスクや優先課題を特定することができる。このような評価は以下によって強化することができよう。

- 危機後だけでなくリスクが増大している時も含めて、過渡期間のさまざまな時点において、評価を定期的かつ頻繁に適合させる。
- 移行の要因、ストレス、制度的な挑戦、利害関係者、市民に安全と正義、及び雇用を提供する制度の固有な特徴を特定する。
- フォーカス・グループや世論調査を通じて、市民や利害関係者の視点から優先課題を特定する。その事例としては、復興の優先課題を策定するに当たって、それを行った南アフリカをあげることができる。また、国境地帯における暴力の源泉を評価するのに当たって、それを行ったパキスタンをあげることができる⁷⁶。
- 過去の努力の歴史を明示的に検討する。コロンビアは2000年代初めに暴力に取り組むため、それまでの努力の長所と短所の再検討に際してそうした⁷⁷。
- 発見した優先課題の数や予定表に関してもっと現実的になる。危機後のニーズ評価に対して国連・世界銀行・EUが共同で勧告した変更がその例といえる。

フィーチャー 5 コミュニティ・レベルのプログラム設計を国の状況に適合させる

対象国：アフガニスタン、ブルンジ、カンボジア、コロンビア、インドネシア、ネパール、ルワンダ

紛争後のコミュニティ開発プログラムの基本的な要素は単純であり、幅広い各国の状況に適合させることができる。国家の傘下にあるすべてのコミュニティ・プログラムは、基本的に、優先順位を決定するコミュニティの意思決定メカニズムと、それを実施するための資金と技術支援の提供で構成されている。このようなモデルのなかで多数の変形があり、さまざまな移行の動因だけでなく、さまざまな種類のストレスや制度的な能力に適合させることができる。相違の重要な源泉は、コミュニティにおける意思決定の方法、資金をコントロールしている人、プログラムの政府内における位置付けの3つである。

多種多様なストレス、制度的能力、説明責任がコミュニティの意思決定に影響する。多くの暴力的な地域では事前に存在していたコミュニティ評議会は破壊されていたか、またはすでに信用を失っていた。重要な第1歩は信頼できる参加型の代表制を再確立することにある。例えば、ブルンジでは、現地のNGOが民族別の境界線をまたいで参加コミュニティにおいて代表的なコミュニティ開発委員会の選挙を組織化した。同様に、アフガニスタンの国家連帯プログラムは村全体によるコミュニティ開発評議会の選挙で始まった。しかし、アチェ、マルク、スラウェシ、カリマンタンなど紛争の影響を受けた地域にかかわるインドネシアのプログラムでは、新たな選挙は実施されなかった。コミュニティ評議会はほとんど無傷で、国の法律がすでに地方について民主的な村会選挙を規定していた。また、インドネシアはコミュニティ間の緊張を最小化するために、交付金をイスラム教とキリスト教の村に分離することを実験した。ただし、最終的には、このようなコミュニティの分断を橋渡しすべく共通の資金と評議会を使うことにした。

制度的な挑戦が異なれば、やはり資金管理者の決定に影響する。プログラムは以下の事例でみられるように、信頼を醸成するという第1の目的と、資金の紛失ないしエリート層による資源の支配というリスクの

トレードオフを比較考量しなければならない。

- インドネシアでは、地方の能力がかなり高く、小区域の評議会が財政管理ユニットを設立していて、それが日常的に監査を受けてはいるが、財政パフォーマンスのあらゆる側面に関して全面的な責任を負っている。
- ブルンジでは、分権化全体の進展欠如とコミュニティ構造を通じた資金のモニタリングにかかわる困難から、資金管理の責任はNGOパートナーにとどまっている。
- アフガニスタンの国家連帯計画では、議会在簿記の研修を受けている間に、NGOが当初は資金管理の責任を負ったが、1年も経たない間に一括交付金は議会に直接移譲された。
- コロンビアでは、重要な制度的挑戦は国家をコミュニティに接近させて、政府の治安機関と文民機関の間の不信を克服することにあった。そこで資金は個々の政府省庁が保有するが、活動の承認は現地事務所の多部門チームによって行われている。
- ネパールでは、コミュニティ・プログラムは全レインジにわたっている。資金を監視する一義的な責任をパートナーのNGOに預けているプログラムがある一方、同国の大規模な村の学校プログラムなどその他のプログラムでは、コミュニティの学校委員会が学校施設の法的な所有者であり、政府資金を使ってスタッフを採用・訓練することができる。

コミュニティの意思決定構造がどのように正式な政府とどのように整合性をとるかは、移行動因の種類によって影響する。紛争を潜り抜けてきた多くの諸国は、コミュニティの早期対応プログラムが導入されるのとちょうど同じように、重大な憲法改正や行政改革を実施することになる。コミュニティ評議会と姿を現しつつある政府構造の整合性を取るのはむずかしいかもしれない。例えば、アフガニスタンの国家連帯計画では、2007年副大統領条例に基づいて設置された

コミュニティ開発協議会は、国の行政構造への正式な統合が依然として検討されている。カンボジアのセイラ・プログラムでは、国連開発計画（UNDP）の指揮下で協議会が設置されて、その後、政府の新しく形成されたコミュニオン構造に移管された。ルワ

ンダでは、大虐殺を受けて変化により大きな余地をもたせるべく、協議会は最初から政府の分権化計画のなかに統合された。

出所：Guggenheim 2011。

パート3：暴力のリスクを削減する：国際的な政策の方向

国際的な措置は安全や繁栄の改善に大きな利益をもたらしてきている。第2次世界大戦後のヨーロッパ、インドネシア、韓国、リベリア、モザンビーク、北アイルランド、東ティモールの献身的なリーダーが、海外からの支援なくして、どうやって自分の国ないし地域の安定化を図ったかを想像することはむずかしいであろう。脆弱で紛争の影響を受けた国で働いている大勢の人々は、各国の努力を支援しようとしている献身的な専門家である。しかし、彼らは違った状況や目的のために設計された構造、手段、プロセスによって妨害を受けている。具体的に言えば、20世紀型パラダイムに典型的な一種の戦後援助を提供するプロセスは存在しているものの、政治的、犯罪的な暴力の反復的連鎖の防止や、市民に安全と正義と雇用を提供できるような制度への転換にかかわる挑戦に苦闘している諸国を助けることにはほとんど関心が払われていない（フィーチャー6、図6.1）。国際機関の内部プロセスはあまりに遅く、あまりに分断され、並行的なシステムにあまりに依存し、撤退があまりに早く、そして国際的な主体の相互間には著しい分断がある。

国際システムにおける一連の防止手段は改善しており、世界的・地域的な調停能力は増大し⁷⁸、暴力を調停する地方と国の協調的な努力を支援するプログラムは増加している。その実例には以下が含まれる。国連開発計画（UNDP）と国連政治局（UNDPA）⁷⁹が支援しているガーナの平和委員会や、米州開発銀行（IADB）による市民の安全のためのコミュニティ・プロジェクトがある。このようなプロジェクトは確かに市民の安全、正義、雇用に関連する活動をしばしば支援しているが、外交や安全保障、及び開発にかかわる思想の主流ではない。国連、地域、及びNGOが後援した調停が、次にみ

るように広範なケースで重要な役割を果たしている。西アフリカにおけるAU-UN-ECOWASの調停、アフガニスタンのボン合意受諾に関する国連の説得、アチェにおける人道対話センターや危機管理イニシアティブなどNGOによる努力⁸⁰などである。

しかし、このようなプログラムは依然として大規模には提供されていない。軍隊に対する支援よりも、警察や司法制度を整備するための国際援助を受ける方がずっとむずかしい。国際的な経済援助自体も雇用創出よりも、マクロ経済政策、保健、教育向けの方が享受しやすい。国連の警察能力、理論的な開発、訓練は増大したものの、本格的には司法能力に結び付けられていない。一部の二国間機関は治安と司法の改革向けに特別な援助を提供しているものの、その能力は他の分野と比べて相対的に新しく、発達が不十分である。国際金融機関や二国間経済援助は第一義的には雇用よりも経済成長に焦点を当てる傾向にある。市民の安全と正義はMDGでは言及されていない。

上述したプログラムすべてにおいて、外交・安全保障・開発——時には人道——の行為者による連動した行動が必要とされる。しかし、このような行為者は総じて優先課題を評価して、独自のプログラムを別途策定し、各国の改革者が統合したプログラムを当然のことではなくむしろ例外とするのを助ける努力をする。国連の「統合使節団」や各種の二国間や地域的な「全政府」イニシアティブや「全システム」イニシアティブは、開発・外交・安全保障の戦略や作戦を統合する挑戦に取り組むために形成されている⁸¹。しかし、分野が違えば、目標、計画の時間枠、意思決定プロセス、資金調達の流れ、リスク計算の種類も異なる⁸²。

素早い支払いと迅速な配備施設を確立しようとしている国連、国際金融機関、二国間ドナーの努力にもかかわらず、援助は往々にして到着が遅い。援助

は小プロジェクトに細分化されていて、政府が努力を少数の重要な成果に集中することが困難になっている。経済協力開発機構（OECD）が2004年に調査した脆弱な11カ国では、ドナー1カ国当たり平均38の活動を実施しており、各プロジェクトの平均規模はわずか110万ドルにすぎなかった。制度的転換の挑戦にインパクトを及ぼすには総じて規模が小さすぎる⁸³。援助ドナーは脆弱国ではしばしば国家制度と並行するシステムを通じて活動している。すなわち、開発援助のためには別のプロジェクト・ユニットがあり、人道主義的なプログラムは国際的なNGOを通じて実施されている。平和維持活動の使命や一部の種類のドナー援助の期間延長にかかわる進展にもかかわらず、システムは紛争後の機会と援助の乱高下に対する短期的な焦点によって制約されている⁸⁴。カンボジア向け援助にかかわる最近のヨーロッパ委員会の調査によると、全プロジェクトの35%以上は継続期間が1年以下、66%は3年以下である。もっと一貫した持続的な援助が必要であるにもかかわらず、脆弱国に対する援助は非脆弱国向けよりも乱高下がずっと大きい。変動性は2倍であり、効率性の推定損失は受領国にとってGDPの2.5%に達している（フィーチャー6、図F6.2、F6.3）⁸⁵。

外からのストレスに関する地域的・世界的な措置がリスク削減の重要な部分となるが、援助の方は依然として一義的には個別国レベルに焦点を置いている。麻薬違法取引に対処する一部の革新的なプロセスは、需給両サイドのインセンティブと、先進国・途上国両方の複数利害関係者の努力を組み合わせている⁸⁶。その1つは、紛争ダイヤモンドの売却を阻止するためのキンバリー・プロセス認証制度である⁸⁷。それにもかかわらず、需給両サイドの措置と先進地域及び途上地域間の協調を組み合わせた共同責任という一般原則が欠如している。既存の努力は腐敗した取引に由来する「お金を追跡する」ために使われている金融システムの弱さと分断に苦しんでいる。また、それは強力で豊かな財源を有する地域的なアプローチではなく、脆弱で重複する多国籍間努力の増加によって制約されている。アジア開発銀行やEUの古くからの地域プログラム、国連政治局の地域事務所、世界銀行による地域的貸出にかかわる最近の増加のようなくつかの例外にもかかわ

らず、ほとんどの開発ドナーは地域支援ではなく主に各国支援に焦点を当てている。

国際的な状況はますます複雑になってきている。冷戦の終焉は暴力と紛争の影響を受けた地域に対する国際支援について、コンセンサスの新時代を迎え入れる可能性があった。実際には、過去10年間に複雑さがかえって増大し調整問題が継続している。政治・治安・人道主義・開発の面で、各国の状況に関与している主体はむしろ数が増えている。責任をもつ各国のリーダーシップについて基準を設定する法的な取り決めは、時とともにより複雑になってきている。1948年の国連ジェノサイド防止条約には有効な条項が17、2003年の腐敗防止条約には455ある。OECD諸国のなかでは、治安と開発援助の相対的な役割や各国機関を通じた援助に関して意見が分かれている。連帯支援を享受した歴史がある中所得国からの援助増加は、貴重な新しいエネルギー・財源・アイデアだけでなく、国際パートナーの意見相違という新たな挑戦も持ち込んでいる。WDRの協議では、各国主体、地域機関、中所得国、OECDドナーの間で、統治を改善するのに各国のリーダーシップから何が現実的に期待できるか、どの程度の期間にわたってか、良い統治の「形」対「機能」（選挙か、あるいはもっと広範な民主的な慣行やプロセスか、実際に腐敗を最小化することか、あるいは公共調達法や腐敗防止委員会を創設することか）などに関して、意見の相違がしばしば暴露されていた。

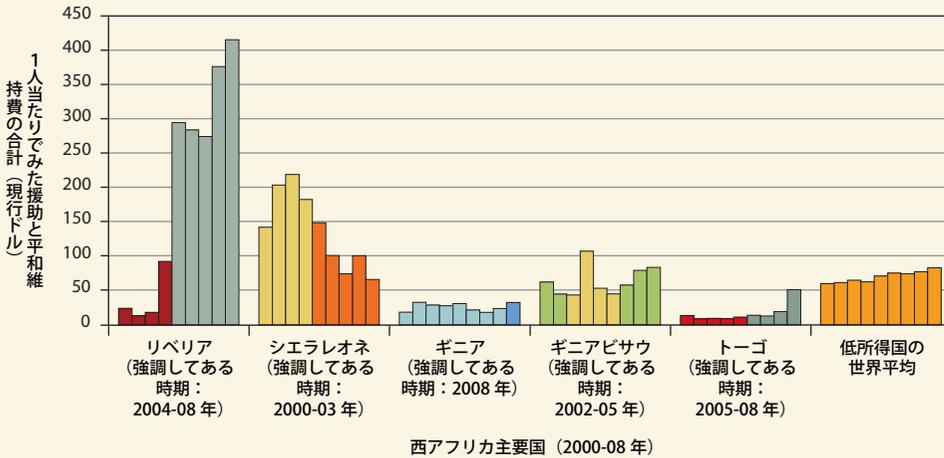
二重の説明責任が国際的な行動の核心にある。社会が脆弱性を脱却するのを助けるためには、各国や地域の機関を通じた迅速な、スマートで、長期的な関与が必要であることが国際的主体にはわかっている。しかし、OECDの紛争と脆弱性に関する国際ネットワークが強調しているように⁸⁸、彼らはドナー・プログラムにおける浪費、乱用、腐敗、成果の欠如に関する国内批判のリスクに対して極めて敏感でもある。国際的主体はパートナー国のニーズに加えて、自国の市民や納税者に対しても説明責任を負う必要があり、このような期待は相反することがある（図3.1）

ドナーの行動変更が遅いのはこのような基本的なインセンティブに由来している。例えば、並行的なシステムを通じた小プロジェクトを実施すること、

フィーチャー 6 暴力の影響を受けた諸国に対する国際援助のパターン

図 F6.1 西アフリカでは国際支援は不均一——紛争後支援は防止支援を凌駕する

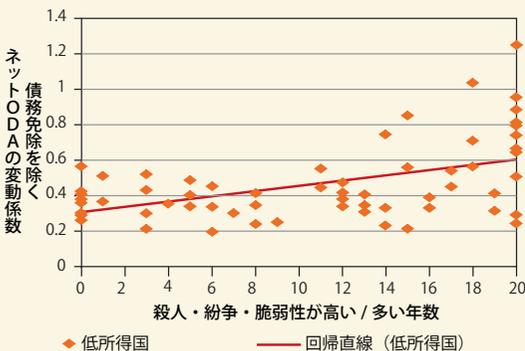
防止の進展や困難にかかわる 1 回限りの概念を受けて、紛争後の移行を過度に重視することにつながっている。内戦後の諸国に対する援助や平和維持援助の金額は、紛争エスカレーションの防止に苦闘している諸国に供与されている金額を大幅に上回る。



出所：OECD 2010d に基づく WDR チームの試算。

図 F6.2 援助の変動性は暴力の持続期間とともに増大する

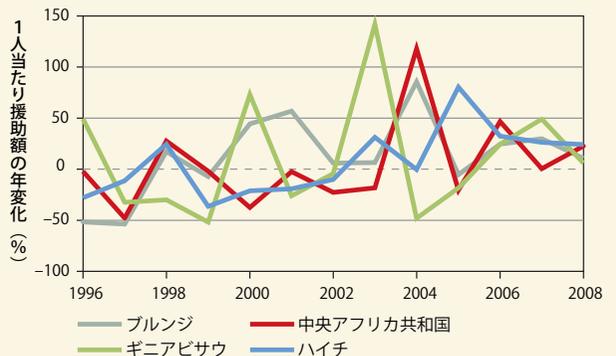
過去 20 年にわたり、脆弱性・暴力・紛争などを長期間にわたり経験した諸国ほど、援助についても大きな変動性を経験している。図 F6.2 の示すところによれば、債務免除を除いたネット政府開発援助 (ODA) の変動係数は、1990 年以降に経験した暴力が長期にわたる諸国ほど高くなっている。右肩上がりの傾向線に反映されているこの関係は統計的に有意であり、次のことを示唆している。すなわち、20 年間にわたる暴力を経験した諸国は、平均すると、暴力を経験しなかった国との比較で、援助に関して 2 倍の変動性を経験している。収入の変動性はすべての政府にとって著しいコストとなっているが、脆弱な状況下では特にそうだといえ、改革努力を脱線させ、制度構築を阻害する懸念がある。



出所：OECD 2010d に基づく WDR チームの試算。

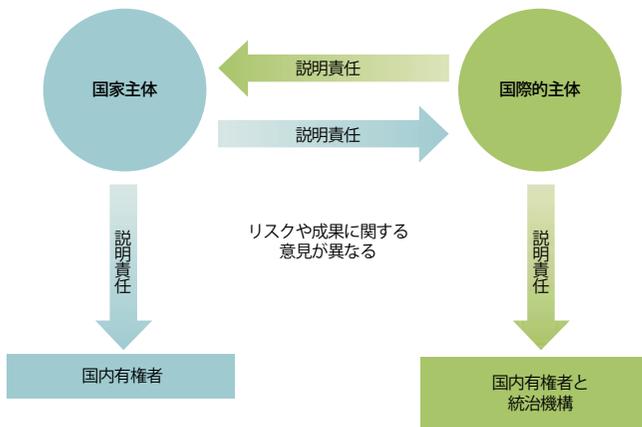
図 F6.3 断続的な援助：主要な脆弱国における変動性

下記の 4 カ国は例証を提供している。ブルンジ、中央アフリカ共和国、ギニアビサウ、ハイチに対する援助総額は、ある 1 年に 20-30% 減少したかと思うと、翌年には 50% 増加することも特に稀ではなかった（このような統計から除外されている人道支援や債務免除を含めれば、変動性はもっと高くなるだろう）。



出所：OECD 2010d に基づく WDR チームの試算。

図 3.1 脆弱で紛争経験という環境に関与したドナーにとっては二重の説明責任というジレンマがある



出所：WRD チーム。

変化の「機能よりも形式」に焦点を置くこと（選挙、公共調達モデル法、反腐败委員会、人権委員会などの重視）、リスクの高い制度構築への関与を回避することなどはすべて、成果にかかわる国内の期待や失敗の批判をドナーが管理するのに役立つであろう。今日の多くのドナーにおける厳しい財政環境を受けて、ジレンマは小さくなるどころかもっと顕著になりつつある。国内圧力はドナー間の分裂にも貢献している。というのは、腐敗、男女平等、海外援助で国内に経済的な利益があることを示す必要性などに関する国内圧力は、国によって強弱がかなり違うからである。納税者に対する説明責任はドナーの援助では望ましい側面である。しかし、国内の期待を現場における援助のニーズや現実と適合させることが挑戦課題となっている。

多角的な対応はもっと安定的な環境に適していた歴史的な取り決めにも制約を受けている。例えば、国際金融機関の公共調達の手続きは、安全の継続、国家の制度能力について妥当な水準、競争的な市場という前提に基づいている。したがって、安全の条件がプロジェクトの設計から入札までの間に変化したり、少数の適格な政府機関が複雑な調達用の書類作成に苦闘したり、競争したり動員する用意のある適格請負業者の数が非常に限定的だったりする状況に困難を感じている。同様に、国連事務局は元々総会に対する本部ベースの助言サービスと事務局としての機能のために設計された公共調達システムを開発した。しかし、平和維持活動が打ち出されると、このようなシステムは背景

や目的の相違にもかかわらず、ほとんど適応させることなしに拡張されている。

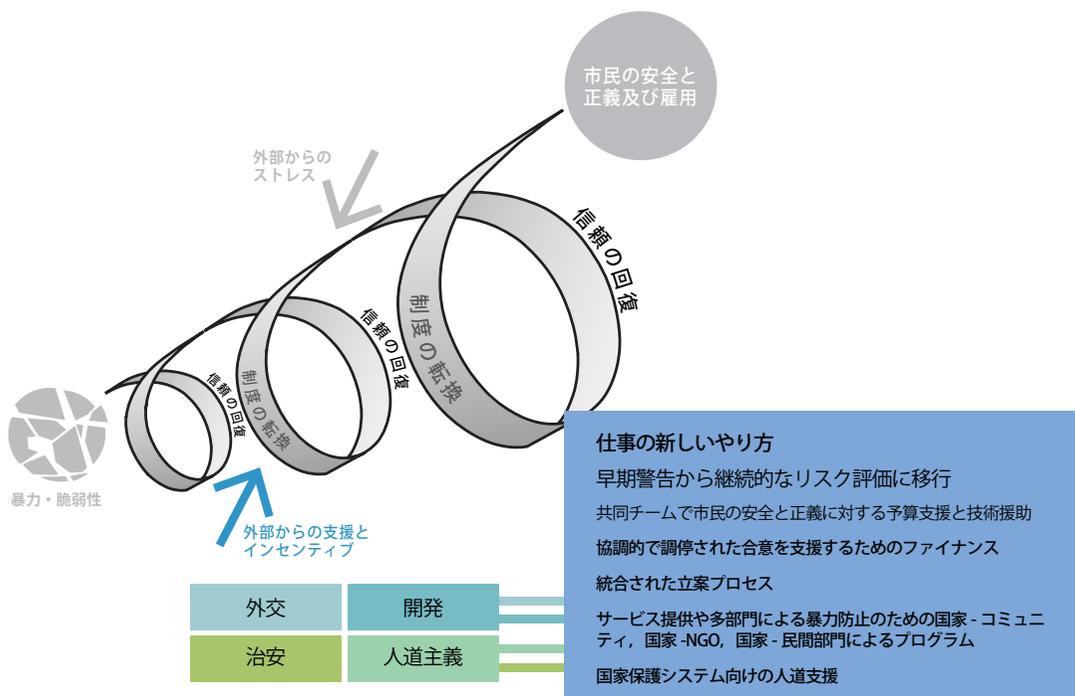
信頼を回復でき、リスクの再発を防止できるアプローチという真の変化を達成するためには、国際的主体は治安と開発にかかわる世界的な対応を改善すべく、次の4つの軌道を考慮することができる。

- **軌道1**：紛争直後とリスクが増大する状況の両方における防止を目標としながら、市民の安全と正義、及び雇用に対して、より一層統合した特別な援助をさらに供与する。
- **軌道2**：各国の努力を支援するために、信頼を回復し、長期にわたって制度構築を促進する迅速な措置を実施すべく、国際機関の内部システムを改革する。
- **軌道3**：外からのストレスに関しては地域的および世界的に行動する。
- **軌道4**：国際的な政策や援助にかかわる情勢の変化を反映すべく、低・中・高所得国および世界的・地域的な機関から支援を動員する。

軌道1：市民の安全と正義、及び雇用を通じて暴力防止のための特別援助を提供する

治安と開発のリンクは大規模な政治的・犯罪的な暴力を防止しようとするすべての地域に当てはまる。政治的及び犯罪的な暴力はともに、「枠

図 3.2 海外主体が国家の制度転換を支援できるように、治安・開発・人道の領域を横断的に組み合わせた措置



出所：WDR チーム。

を外れた」思考，すなわち伝統的な開発のパラダイムを超越して考えることを要求する。市民の安全と正義や雇用にかかわる不満に関する問題は「主流の」開発にとって周辺的ではない。それは形を変えながら次のいずれにとっても問題である。すなわち，国内の都市部や農村部で暴力に直面しているもっと大きくもっと繁栄している諸国，再発を防止する必要のある紛争や脆弱性から回復しつつある諸国，新たなあるいは再発性の社会的な抗議や不安定性の脅威に直面している地域などである。市民に安全と正義，及び雇用を提供する制度を強化することが，暴力と不安定性の防止にとっては決定的に重要である。そのような措置はあらゆる暴力事象を防止できる「特効薬」ではないものの，暴力発生の確率を変化させることや継続的なリスク削減にとって決定的に重要である。

成功している暴力防止と回復策からの重要な教訓は，安全と正義，及び経済的ストレスは結び付いているということである。軍事だけ，司法だけ，あるいは開発だけの解決策を通じて解決を試みるアプローチは失敗するだろう。脆弱な環境下では，治安・司法・経済的転換の要素を組み合わせた一連の

特殊なプログラムが必要である。しかし，このような分野は二国間でも多国間でもそれぞれ相異なる機関によってカバーされており，単一の総合的なプログラムの枠組みの下に組み合わせられた措置は稀である。特別な一連の組み合わせられた治安，司法，及び開発プログラムは触媒効果を狙って，このような挑戦に取り組む各国の協調努力を支援する必要がある。そのようなプログラムを支援するための国際機関のアプローチには，次のような変化が望まれる（図 3.2）。

- 制度的な正当性の弱さや内外のストレスが，暴力防止と平和的な改革プロセスの能力に対する関心を示している場合，散発的な早期警告から継続的なリスク評価に移行すること。
- 政治，司法，治安，人道主義，及び開発の分野をカバーする国家計画を支援する単一のプロセスを各国に提供するために，現在の評価・立案のメカニズムを簡素化する。
- 調整の美辞麗句から，治安と司法及び現地雇用と関連サービス向けに（それぞれ使命や専門知識の範囲内で）組み合わせられたプログラムの支援

である。雇用創出のための他の優先プログラムには、特に電気と交通を中心とするインフラを支援する投資がある。第3のプログラム群はスキルや仕事の経験に投資するもの、生産者・取引業者・消費者の間の結び付きを開発するもの、ファイナンスや、例えば、低所得層向け住宅などを通じて、資産へのアクセスを拡大するものなどである。雇用創出に焦点を当てた現在の国際金融機関や国連のイニシアティブは、脆弱性、紛争、暴力に影響を受けた地域の固有のニーズに明示的に取り組むべきである。このような状況における雇用創出は若者に生産的な役割と職業を提供し、この報告書で提示した脆弱な状況における最適な雇用政策の事例を評価し拡張することによって、物質的な利益を超越する可能性があることを認識しなければならない。世界の雇用研究は若年雇用が提起するリスクの再検討を含むべきである。

このようなアプローチは有益であろう。しかし、もっと顕著な国際的努力が打ち出されない限り、大量の若年失業者を背景とした圧力が継続する可能性がある。もっと大胆なアプローチをとれば、開発機関、民間部門、財団、NGOの能力を統合した新しい世界的なパートナーシップによって、高失業と社会的離脱が紛争リスクに寄与している諸国やコミュニティへの投資を活性化することができる。プロジェクト・ファイナンス、中小企業に対する助言支援、訓練・職業紹介、保証などを通じて、雇用創出に第1の焦点を当てたイニシアティブは、コミュニティにおける良い統治、協調能力、社会的寛容、若い人々の社会的・経済的な役割の認識を促進することができよう。統合すべき民間部門の能力には、不安定な地域で取引や投資をする（地元企業家との結び付きを生み出す）大企業だけでなく、遠隔の不安定な地域との接続性やそこでの訓練を支援することができる技術系の会社も含まれるだろう。

軌道2：国際機関における手続きやリスクと成果の管理を転換する

市民の安全と正義、及び雇用にかかわる迅速で継続的な統合的なプログラムを実施するには、国際機関内部の改革を行う必要がある。平和構築と国家建

設に関する国際対話の一環として定期的に会合を開催し始めたg7+グループ（紛争の影響を受けた脆弱な諸国）の指導者にとって、特に公共調達手続きを中心とした国際機関内部の手続きを改革することが、国際的改革としては第1位の提案であった⁹¹。国際機関は予算、スタッフ、承認、外部委託などの手続きが何カ月もかかり、受領国の制度的な能力について非現実的な前提を置いているのでは、信頼を回復し、あるいは深みのある制度的な支援を提供するのに迅速な対応はできない。このようなプログラムを効果的に実施するためには、国際機関のシステムとしては次の4つの原則に基づいて根本的な変換が必要である（その実施にどうアプローチするかに関してはフィーチャー7でカバーされている）：

- 治安と開発の成果の間には結び付きがあることを認める。
- 信託されたプロセスは脆弱で暴力に影響された状況下、すなわち不安定で、競争力のある市場がなく、諸制度が脆弱な現実をベースとする。
- 行動のリスクと行動しないリスクのバランスを取る。
- リスキーな環境下で制度が脆弱な場合、革新と関与を要求するプログラムについては、ある程度の失敗を予想して、それに応じて適合させる。

ドナーのリスク管理も現地の状況に適合した「最適な」実現メカニズムではなく、第一義的には本部コントロールに依存している。このアプローチではドナーのリスクは管理できるかもしれないが、現場の制度構築にかかわる真の進展は制約される。代替策としては、国内機関を通じたより迅速な関与に取り組むものの、リスクと成果を管理するために援助を提供する方法を変更してみることが考えられる。リスク許容度が高くて、各国の予算や機関を介してより直接的なアプローチを取ることができるドナーもあれば、より厳しい監視ないし実施に関して国家以外の関与を必要とするドナーもある。補完的な選択肢としては次の3つが指摘できる。

- 各国の機関を通じて関与する場合には、監視や実施のメカニズムを変更する。リスクに適合する監視メカニズムには以下が含まれる。すなわ

諮問委員会メンバーからの意見：世界開発報告 2011

フィーチャー7 国際機関における内部改革

迅速な措置？ ガーナがリベリアの電気復旧を助ける

エレン・ジョンソン・サーリーフ、リベリア大統領；WDR 諮問委員会メンバー

リベリアでは 2005 年の選挙後に、新政権が 100 日計画を発表した。それには首都の特定地域における電気復旧が含まれていた。これは国家に対する信頼を回復し、経済活動や基礎サービスの回復をジャンプスタートさせるのを後押しするためである。リベリア政府は ECOWAS の支持を得て、さまざまなドナーに支援を求めるアプローチを行った。新政府には実施に必要な財源と制度能力が欠如していたためである。国連、世界銀行、アフリカ開発銀行、EU、USAID などを含む伝統的なドナーはどれも、自分たちの通例の制度下では、この努力に必要な発電機を望む時間枠内に提供することができなかった。リベリア政府は最終的にはガーナ政府から援助を確保することに成功した。同国が発電機を 2 基提供してくれたおかげで、一部の都市部では

電気の復旧が実現した。

リベリアの経験は 2 つの重要な教訓を示している。第 1 に、迅速な成果をあげることと現地の人々に進歩を例証することにより実状を示し、各国政府と国際パートナーが早期に協議することが必要である。第 2 に、特定の種類の援助を提供できないドナー・システムの硬直性という挑戦課題がある。事実、EU、USAID、世界銀行は他の種類の支援（燃料、送電線の修復など）ならば、電気システムのために 100 日以内に提供することが可能であったが、どのドナーも発電機という具体的な必要性には対応できなかったのである。まさしく、危機状況下にある諸国向けのいわゆる手続き上の順応主義を修正すべく、既存の政策やプロセスを再考する必要がある。

WDR のコメント：さまざまな状況下で国際機関の内部改革に WDR の原則を適用する選択肢

<p>治安と開発成果の連動を受け入れる</p>	<p>不安定な状況下における経済的・社会的な介入は、市民の安全と正義という成果に貢献するように設計すれば正当化できる（上述したリベリアの電気プログラムでは、電気供給の持続可能性ではなく、政府に対する市民の信頼増大がプログラム成功の適切な指標といえるだろう）。治安プログラムは開発成果（例えば貿易の拡大）に貢献するように設計することができるだろう。そのためには諸機関は自分の伝統である「技術的な」領域の枠外にある成果にかかわる指標を使って、前述した統合的なプログラムの枠組み内で協働する必要があるだろう。</p>
<p>予算と信託のプロセスを次のような現実の世界に基づかせる：不安定性・完全に競争的な市場の不存在・弱い制度</p>	<p>不安定性が高い場合、介入の費用便益は短期間のうちに激変することがある。それが管理予算と人員計画には柔軟性があつた方がいい理由である。プログラム予算については、一部のプログラムの有用性発揮が将来的なことであれば優先順位を慎重に決定し、迅速な措置の利益が大きい場合には契約のスピードを重視すればいい。競争的な市場が小さく透明でない場合、違った調達コントロール方式——可変ベースの契約に基づく国際的な事前入札、地域市場の知識をもって直接交渉を許容する契約プロセスなどが適切であろう。制度的な能力が不十分な場合、手続きは受領機関に代わって一部の活動を執行する柔軟なメカニズムとともに、法の適正な過程の最も単純な水準にまで絞り込む必要がある。</p>
<p>作為のリスクと不作為のリスクについてバランスをとる</p>	<p>自然災害の分野以外で、国際的な主体は自分たちの支援の遅れが暴力の可能性を高めるとか、有望な改革努力を脱線させるとかいうリスクよりも、普通は自分たちの支援が浪費ないし乱用の批判を受けるという形で裏目に出るリスクに敏感な傾向にある。現場の国際スタッフに、より大きな責任と説明責任を分権化すれば、不作為のリスクに対する感応度を高めることができる。ドナー資金の支出や活動について目標としている予定表との対比で、実績（および遅延の理由）を透明な形で公表することも有益であろう。</p>
<p>リスクな環境下におけるプログラムについてはある程度の失敗を予想し、それに応じて適合させる</p>	<p>プログラムが成功すれば収益性は高いため、国際援助は暴力的な状況下でも高い失敗率を負担することができる。しかし、ほとんどの援助はそのように機能しているわけではない。ドナーはリスクな環境下でも安定的な環境下と同じような成功度を期待している。より良いアプローチは、脆弱で暴力の影響を受けている状況を支援するためには、ベンチャー・キャピタル投資にかかわる民間部門の原則を適合させることである。すなわち、どれが最善の機能を示すかを見極めるため多種多様なアプローチを実験する、高い失敗率を受け入れる、厳格に評価して速やかに適合させる、機能するアプローチの規模を拡大する、などである。</p>

ち、予算支援から政府のシステムを通じて「追跡された」支出への移行⁹²、また定期的な報告と内部統制のメカニズムから、独立に財務をモニターする機関・苦情を独立的にモニタリングする機関・独立的な技術機関への移行である。実施メカニズムの変更には以下が含まれる。コミュニティ構造、市民社会、民間部門、国連、その他の国際的な執行機関が、その国の機関と共同でプログラムを実施する。

- 極端に大きなリスクがあり、ドナーが通常なら関与を停止する状況では、「二重の鍵」（相互チェック）のメカニズムにおけるように、各国のコントロール・システムを補完する執行能力をもつこと。すなわちそのメカニズムでは、各国と国際機関の共同理事会の統治のもとで、国際的なライン管理部門が各国の主体や国際機関のプロセスと並行的に機能する。このような選択肢をすべての政府が採用するとは限らない。そうでない場合、人道主義的な経済・社会プログラムを実施するのに、現地の人員やコミュニティ構造を利用すれば、現地の制度的能力重視の態度を依然として維持し、海外への現地スキルの頭脳流出を緩和することができる。
- 予算について透明な編成を行うという前提の下で予備費を増額しておく。統治が乱高下する場合、政治的及び平和維持使節団のための予算に加えて、開発プログラムの予算は予備費が大きいと利益を享受することができる。新しいリスクや機会が発生した場合に、支援全体を混乱させることなく、活動や実施メカニズムを調整することができるからである。そのような偶発事態——例えば、仮に特定の合意されていた統治措置が悪化したとすれば、追加的な監視メカニズムが採用される——に対応するための予算編成前提は、受領する政府と国際機関の統治機構の両方にとって透明でなければならない。

大規模な成果を上げるためには、マルチ・ドナー信託基金による資金のプーリングも有効な選択肢である。というのは、受領国政府に対して大きなプログラムを、国際パートナーに対しては自国の拠出金を大幅に凌駕するプログラムを支援する方法を提供するからである。また、リスクをプールするのに有

効な方法でもある。浪費、乱用、腐敗のリスクの責任を、個々のドナーの肩から多国間システムにシフトできるためである。マルチ・ドナー信託基金は一定の状況下で素晴らしい成果を実現している。例えば、アフガニスタン復興信託基金（ARTF）やアフガニスタン法秩序信託基金（LOFTA）を通じたアフガニスタンにおける一連のインパクトの大きいプログラムの資金調達、ヨルダン川西岸・ガザにおける1990年代半ばのホルスト基金に基づいた草創期のパレスチナ自治政府向けの立ち上げ時に必須の費用およびシステム維持費の支援、平和構築委員会傘下でネパール向け資金調達の触媒になったことなどがそれである⁹³。しかし、マルチ・ドナー信託基金のパフォーマンスはさまざまで、遅いという批判や期待値に対する管理が欠如しているという批判などがある。また、各国システムを通じて作用する場合の成功度はまちまちである⁹⁴。治安及び司法と開発プログラムを上述の国際機関内部改革と組み合わせれば、このリスクの軽減に役立つだろう。

国際機関は一世代にわたる制度変換という現実コスト上昇を伴わないで対応するためには、どうやって援助の期間を長くするかについて慎重に考える必要がある。長期化している危機下における人道的なプログラムについては、現地の要員、現地購入、コミュニティ・ベースの提供を支援する既存のイニシアティブをもとにすれば、制度構築に対するインパクトを高めると同時に単位コストを引き下げることができる。平和維持活動に関しては、もっと柔軟な取り決めに活用する余地がある。それには水平線を越えた安全保障が含まれる。これは国外の軍事部隊が緊張状態の際に現地部隊を補完したり、あるいは海外の平和維持部隊が撤退後も影響力を行使したりするものである（本報告書に対してAUおよび国連平和維持活動局から提起された意見）。調停や外交ルート推進のための資源投入も容易であろう。なぜならば、これらは低コストであり、紛争の確率を下げるからである。

開発機関からすると、市民の安全と正義及び雇用にかかわる成果を実現している——あるいは社会的な一体感や人間・制度の能力を単に維持している——プログラム向け資金の流れの変動性を削減すれば、それはコスト全体を増やすことなくインパクトを高めることができる。既に述べた通り、変動性は

援助の有効性を大幅に削減する。脆弱で紛争の影響を受けた諸国では社会的・国家的な制度の構築には援助の持続性が必要であるにもかかわらず、その変動は他の途上国と比べて2倍と極めて大きくなっている。変動性削減のためには、以下を含めいくつかの選択肢がある。すなわち、適切な形態に基づいた援助の下限額を供与する（第9章で助言委員会の委員ポール・コリエが提言しているように）、特定の種類のプログラムが有効で大規模に実施できる能力を証明している場合には、最も脆弱な国に対して援助の割当額を上乗せする（これは世界開発センターの最近の研究レポートで提案されている）⁹⁵、開発援助委員会（DAC）の枠組みの下で脆弱で紛争の影響を受けた国家における大規模で長期的なプログラム向けに、援助のうち多くの割合を充当する。

国際機関の内部改革を完成するためには、成果に関する指標は脆弱で暴力に影響された状況における優先課題にもっと密接に関連したものにすべきである。各国の主体と国際パートナーにとってコアとなる手段には、MDGを補完し、短期と長期の両方の進展をよりよく把握できる指標の提案が含まれる（フィーチャー4参照）。国際機関——外交、安全保障、援助の分野を横断して——がこのような指標を用いれば、より統合的な対応に向けたインセンティブが増大するであろう。

軌道3：脆弱な国家に対する外からのストレスを削減すべく地域的・世界的に行動する

違法な麻薬取引に対する有効な措置には、麻薬の生産国と消費国の共同責任が必要である。違法な麻薬取引の広範囲に及ぶインパクトを阻止するためには、次のような認識が必要不可欠である。すなわち、一国だけによる有効な措置は単に問題を他の諸国に押しやるだけなので、地域的・世界的なアプローチが必要である。供給、加工、小売の市場が集中していて、モニターが容易であれば——ダイヤモンドの不正取引のように——、多角的な利害関係者であるその生産者と消費者の運動を組み合わせた禁止に向けた取り組みは有効であり得る。ダイヤモンドにかかわるキンバリー・プロセスや採取産業透明性イニシアティブに加えて、新しい天然資源憲章と最近の世界銀行と国連貿易開発会議（UNCTAD）、

及び食糧農業機関（FAO）の国際的な土地購入にかかわる基準に関するイニシアティブについても、同じような効果が期待できる。麻薬違法取引については、違法な生産地と加工施設が非常に細切れであることから状況が複雑になっている。そのような状況下では供給サイドの禁止措置だけでは効果は限定的であろう。ギャングやカルテル相互間の競争は生産国や通過国で高水準の暴力を生み出す恐れがある。需要サイドと供給サイドの措置のさまざまな組み合わせの費用便益を探索することが、より決定的な需要サイドへの措置を下支えするための第一歩となるだろう。

麻薬や天然資源の不法取引にかかわる措置の中心は、「お金の跡を追跡する」、すなわち不法な金融フローを追跡することである。中央アフリカや西アフリカのように不法な麻薬取引や腐敗の深刻な影響を受けている地域については、ほとんどの諸国は精緻な金融取引に関する情報を収集し分析する、あるいは違反者を捜査して起訴するのに必要な国家的能力といえるようなものは何もっていない。腐敗ハンター国際連合や盗難資産回収イニシアティブ（STAR）など国際社会が腐敗問題に取り組むのに役立つイニシアティブと並んで、次の2つの重要な措置がこの努力を推進するのに有益である。すなわち；

- 世界的な金融取引の大半が行われている十分な数の諸国における金融フローの戦略的な分析能力を強化する。疑わしいフローを分析し、情報を交換することに積極的になるだけでなく、金融センターの開放性と金融情報部門の能力を強化することに協調的に努力すれば、不法な金融フローを探知し、盗難にあった資産を回収する世界的な能力は大幅に増大するだろう。国際金融機関も戦略的な分析を実施して、それを影響のあった諸国向けに利用可能にすることができる。プライバシーを尊重するためには、個別口座の情報ではなくフローの集計値の変化によれば良いであろう。
- 先進国や金融センターは脆弱で暴力の影響を受けた諸国の法執行当局との共同捜査について公約を拡大する。この公約の一環として、脆弱で暴力の影響を受けた諸国の法執行当局と一緒に、能力構築プログラムを実施するこ

ともできる。上述したように、イギリスとナイジェリア、アメリカとハイチの事例がそれに該当する⁹⁶。

地域的な措置は前向きな機会を対象にすることもできる。ドナーは国境をまたぐ地域的なインフラ—およびさまざまな形態の行政や経済の面での地域協力—に対する金融・技術支援を増やす際に、そのなかで暴力の影響を受けた地域を優先することができる。そのような支援は以下のような諸形態をとり得るであろう。

- **国境をまたぐ開発計画策定。** 国際主体は市民の安全と正義、及び雇用に関する措置を統合した国境をまたぐ活動の機会をもっと綿密に支援することができる。地域的ないし国境をまたぐ政治的な協調がそれほど確立していない場合でさえ、国境をまたぐ開発計画策定に対する国際支援は依然として、二国間政府の努力に対応して支援することができる可能性がある。貿易や通行にかかわるインフラや、信頼の漸増を支援する国境をまたぐ健康プログラムなど開発問題を活用するのである。世界銀行の統治構造によって最近合意されたように、脆弱な内陸地域による市場アクセスに対する特別金融の供与も国境をまたぐ開発協力を促進するもう1つの方法である。
- **共同の地域的な行政能力。** 地域内の行政能力をプーリングすれば、国家は単独では管理できないような制度的な能力を発展させることが可能になる。カリブ海には共同裁判所、西アフリカには共同中央銀行の適例がある⁹⁷。このようなイニシアティブは確立までに時間を要するが、それは困難な国家の制度的転換を補完し、地域的・国際的な開発機関からの援助を享受する価値がある。

具体的な国境をまたぐイニシアティブにかかわるこのようなやや漸進的なアプローチではなく、国際的なドナーは地域的なアプローチをファイナンスするためにもっと大きな措置をとることができるだろう。そのようなイニシアティブの原則は国際機関の技術・金融能力と組み合わせて、現地

の政治的な知識と地域機関の正当性をベースに事を進めることである。国際機関と協調した地域機関を通じる実施であれば、そのような努力はすでに成功裡に地方的な能力をプーリングしているイニシアティブからの教訓を適合させることができるであろう。また、次のような既存の国境をまたぐ協力から教訓を学ぶことができる。すなわち、大メコン圏地域における協調⁹⁸、不正麻薬取引や経済統合に関する西アフリカのイニシアティブ⁹⁹、かつて紛争の影響を受けたことのある国境地帯のためのEUプログラム¹⁰⁰である。それは地域機関の政治的なイニシアティブ（アフリカ連合の国境プログラム¹⁰¹やASEANの地域イニシアティブ¹⁰²など）を、国際的なパートナーからの金融・技術面の専門知識で支援することになるだろう。

気候変動が気象、土地の入手可能性、食料価格に及ぼすインパクト（それぞれが今後は紛争リスクにインパクトを及ぼす）を追跡するためには、さらなる研究がやはり必要である。現在の研究が示唆しているところによれば、気候変動それ自体が紛争を牽引することはないだろうということである。ただし、おそらく急速に悪化する水の入手可能性が既存の緊張や制度の弱さを越える場合を除く。しかし、一連の相互関連した問題が脆弱な国家に対して圧力を高めている。これらはさらなる研究と政策面の関心を必要としている。

軌道4：国際政策と援助にかかわる状況の変化を反映させて、低・中・高所得国や世界的及び地域的な機関からの支援を動員する

脆弱で暴力の影響を受けた諸国に対する国際援助の状況は過去20年間で変化しており、連帯支援享受の歴史を有する中所得国からの援助と政策提案が増加している。いくつかの地域機関も治安と開発の問題について大きな役割を果たしている。それにもかかわらず、世界の紛争と暴力、それに対応する責任あるリーダーシップの規範、国際援助の形に関する議論は、南部の主体ではなく北部の主体によって牽引されているところが大きい。平和構築と国家建設に関する国際対話はこのような不十分な事態に取り組むべく創設された。

WDR チームは伝統的なドナーのパートナーに加

えて、暴力の影響を受けた諸国、地域的な政策立案者、地域機関と広範な協議を実施した。意見の一致をみた分野——制度構築と統治、市民の安全・正義・雇用の重視など——も多いものの、意見が分かれた分野もあった。前述したように、このような意見の相違には次のようなことが含まれる。すなわち、責任ある国家のリーダーシップが統治の改善ということについて何を現実的に期待できるか、どの程度の期間内で、また良い統治に関しては「形」か「機能」か、などということについてである。主観的な二重基準も WDR の対談者によって批判を受けた。これは独自の内部的な統治問題に直面しているドナーの諸国や組織の感情を反映しており、彼らは脆弱な途上国における短所にもっと謙虚さをもってアプローチすることができた。先進国も腐敗、賄賂、人権侵害、公的財政にかかわる説明責任が不十分といったことから無縁ではない。したがって、良い統治の基準の効果的な実施は先進国においても挑戦課題であり、暴力に影響された地域で国際社会が行政や治安の面で役割を果たしている場合は特にそうだといえる。

責任のあるリーダーシップの規範については、協調支援が欠如している点は懸念材料である。なぜならば、世界的な規範の普及は暴力のリスクを削減するのに決定的に重要だからである。合憲性・人権・腐敗にかかわる認識と制裁のメカニズムに加えて、特に報奨と説明責任を提供する国内制度の能力が弱い場合、地域的・世界的な基準は各国の改革者に対して支援とインセンティブを提供してきている。例えば、政府の違憲な変更に対するアフリカの基準と地域的な対応を規定した 2000 年のロメ宣言は、クーデターが 1990 年代の 15 件から 2000 年代に 5 件に減少したことと関係があり¹⁰³、過去 5 年間における増加にもかかわらず、合憲的な政府を回復するというアフリカ大陸の措置は一貫して強硬である。

高・中・低所得国の間で以下のような若干控え目な措置をとることによって、暴力と開発という共通の問題に関して、世界的にも地域的にも協調を強化することができる。

- **南々および南北両方の交流を増やす。** 現在脆弱で暴力の影響を受けている状況下にある諸

国に対して、南と南の国々の間での適切な能力と教訓を提供する膨大な潜在性がある¹⁰⁴。みずからが最近移行を経験した低・中所得国は、同様の諸国に対して多大な助言が可能であろう。本報告書でも例示されている事例は次の通りである。すなわち、ラテンアメリカ諸国は都市部における暴力防止や治安・司法の改革、中国は雇用創出、インドは地方の公共事業や民主的な慣行、東南アジアやアフリカ諸国は紛争地域におけるコミュニティ主導型開発に関して、それぞれ意見を提示している。それにもかかわらず、南北交流はやはり重要である。南北両方の多くの諸国、地方、都市は制度的な能力はさまざまではあるが、いくつかの同じようなストレスに直面している。プログラムのアプローチ——不正麻薬取引への取り組み、元ギャングや疎外された人々の社会への統合、民族的・宗教的に分断されているコミュニティ間における寛容と社会的な絆の涵養など——には、他の人々にとって適切な教訓があるだろう。そのような交流があれば、暴力の挑戦が途上国にとって固有ではなく、途上国だけが解決策の発見に苦闘しているわけではない、という広い理解が強まるだろう。

- **国際援助は地域的な統治に向けた努力の後に続いた方がよい。** 合憲性に関する AU や一定の紛争や自然災害の状況下における ASEAN (フィーチャー 8) の場合のように、地域機関がイニシアティブを取ると、加盟国に対する影響力の点で大きな比較優位がある。地域機関がもっている潜在的な会議開催の役割は、WDR の協議においても高・中・低所得国の対談者が広く認めるところであった。統治規範の適用を議論する地域的なプラットフォームの支援は、主体性を高めるのに効果的な方法である。統治の重大な改善ないし悪化(クーデターなど)にかかわる対応策を二国間および多国間の主体の間で議論するために、明確な方式を採用すれば、情報の共有や、国際的な機関等にとって受け入れがたい拘束力をもつ責務を作り出すことなく、協調的な対応策の可能性が改善されることになるだろう¹⁰⁵。

諮問委員会メンバーからの意見：世界開発報告 2011

フィーチャー 8 地域的なイニシアティブと規範及び基準

危機防止と回復における ASEAN の経験

スリン・ピッスワン, ASEAN 事務総長; WDR 諮問委員会メンバー

ASEAN の状況のなかでは多数の紛争が煮えたぎっている。しかし、同地域には紛争の調停・解決に関して独自の経験がまったくないというわけではない。それどころか ASEAN は重要な役割を果たしてきている。ASEAN という地域と一部のメンバーが貴重な貢献をし、そのプロセスから教訓を学んだ事例としては以下のものがある。すなわち、1997-1999 年のカンボジア紛争における ASEAN トロイカ、1999 年以降の東ティモール平和維持活動、2005 年にアチェ和解、2008 年 5 月のミャンマーにおけるサイクロン・ナリギス災害など。常に外交的なジグソーパズルをするように、平和というタペストリーを織り、手元にある入手可能で適した素材から最善の形態とパターンを即席に作ってきた。

われわれが学んだ 1 つの重要な教訓は、ASEAN の構造は加盟国との間に微妙な問題がある場合には、会議を召集するという重要な政治的役割を果たせることである。インドネシアと東ティモールの平和維持活動に参加する ASEAN 諸国との間には高水準の相互信頼があった。われわれは「ASEAN」軍リーダーが積極的なリーダーシップの役割を担う共同指揮下で軍隊を提供することによって、「不干涉」という厳格な原則を迂回した。また、インドネシアは招聘状を発行することによって、すべての ASEAN パートナーが来援するのを容易にした。ミャンマーでは、ASEAN はサイクロン・ナリギス後の政府との対話について中心的な役割を果たし、13 万人以上の男女や子供たちが死亡し、さらに大勢の人々が外傷するという状況に直面していた被災地を国際援助を受けるために開放するのを支援した。

第 2 の教訓は、自分の地方に関する知識、政治的な会

議招集の役割、他のパートナーの技術的な能力の間で、われわれは能力について有益な組み合わせを発見することができるということである。サイクロン・ナリギス後の回復を支援するわれわれの仕事は世界銀行からの技術チームによって支援され、国連と共同して実施された。アチェ監視団の場合、われわれは貴重な技術的な知識を持ち込んだ EU からの同僚と協働した。

第 3 は、われわれが遂行するこの種の活動が増えれば、われわれの能力も増強するだろうということである。東ティモールについては、フィリピン・韓国・タイの間におけるアメリカなど地域外のパートナーに支援された、長年にわたる共同の軍事訓練や演習が成果を上げた。現場の軍隊はいかなる遅延もなしに、意思疎通・協力・共同作戦の実施が可能であった。ただし、東ティモールにおける経験も能力増強につながっている。ミャンマーの場合、ASEAN の役割はインドネシア・シンガポール・タイなど多くの加盟国からのスタッフ——災害後の復興を管理したり、また、事務局内における能力を構築したりすることでも広範な経験を有する——を有効活用するというにあった。一部のドナー・パートナーとの能力構築の長期プログラムと連動して、このような経験は将来的に新しい挑戦に直面するわれわれの備えをより十分なものとしてくれる。政治的な紛争や自然災害救援にかかわるこのような努力の累積的な結果として、ASEAN が開発協力の戦略を調整する能力を向上するのに役立つ。われわれは地域における散発的な暴力や緊張を抑止することを学び、それが人々にとって共通の安全と持続可能な繁栄を目指したコミュニティ開発努力を脱線させることを許さないだろう。

国際的な規範と基準についてのコンセンサスを再確認する——地域的な組織の役割

ルイズ・アルブール，国際危機グループ理事長；元国連人権高等弁務官；WDR 諮問委員会メンバー

人命の尊さなど普遍的な価値に基づくのか、それとも国際的な法律のルールに基づくのかは別として、普遍的に認められている規範がいくつかあり、それは国連憲章を初めとする国際的な法律文書にも反映されている。

このような規範はそれ自体として実施的なものではなく、文化的多様性の権利を含むことから、その解釈は地方や国家や地域の多様性を反映していなければならない。「西洋価値観」の輸出に対する抵抗は規範自体の拒否ではなく、特定規範の異質な表現方法の拒否でしかない可能性がある。

地域的な制度が普遍的な規範と地方的な習慣との距離を橋渡しすることができる。このような習慣ないし慣行は本質的に、国際社会が連帯の拠り所としているコアな国際原則に適合しなければならない。さもなければ、文化的多様性が単に国際的な枠組みに優先し、それを蝕むことになる。

例えば、司法部門では、制度的なモデルや手続きの均一性から、司法の実際の遂行については顕著な相違はみられないかもしれない。しかし、公平性、不偏性、透明性、誠実性、憐れみ、最終的には説明責任などに基づく紛争の裁定は多くの形を取り得る。

国際的な主体は開発に対する援助において、実質ではなく形式の輸出には抵抗し、その本当の普遍的な性格を阻害するのではなく高める規範の地域化を受け入れなければならない。同じ精神で、地域的な主体は、文化的に適切な方法で、国際的な規範を翻訳し、それに順応しない慣行は否定しなければならない。

さらに、普遍的な規範によって設定された基準は抱負であることを、すべての人々が認めなければならない。パフォーマンスの指標は、ある一国における、共通の普遍的な理想に向けた、進歩、停滞、あるいは後退を反映するべきである。

- 責任あるリーダーシップを認めるためにイニシアティブを拡大する。** 率直で透明な批判には常に一定の役割があるものの、脆弱な状況における批判だけに焦点を当てているように思える北側のアプローチは分裂をもたらすことがある。アフリカのリーダーシップに対するモ・イブラヒム賞などのイニシアティブは、さまざまな分野のリーダー（例えば、腐敗に対して永続的なインパクトをもっている大臣や、治安分野の改革を成功裡に実施した軍事リーダーなど）を認める形に拡大することができるだろう。採取産業透明性イニシアティブなど多国間利害関係者のイニシアティブは、資源からの収入・支出の透明性を改善した個別のリーダーやリーダーシップ・チーム——政府、市民社会、会社のどこでもいい——を認めるという条項を検討することができる。

統治改善のスケジュール表に対する期待がもっと焦点が定まり現実的であれば、それも国際援助の受領国、中・高所得国の国際パートナー、国際的・地域的な機関の間における意見相違を埋めるのに役立つだろう。治安や開発の進展についての標準的な分

析では取り上げられていなかった大きな不満と統治変更についての大きな期待を示している。最近の社会的抗議運動に照らして考えると、これは特に重要である。迅速な改革者が達成してきた現実的な一世代という時間枠内で、各国が制度や統治の改善を実現する軌道に乗っているのかどうか、また、政治的な安全や開発の領域にわたる各国制度の正当性やパフォーマンスにかかわるトレンドを、市民がどう考えているのかに焦点を当てた指標が必要である。フィーチャー 4 で示した指標は、ルイズ・アルブールが指摘しているように（フィーチャー 8）、進展と停滞、及び悪化を比較する簡単な方法になるだろう。そのような指標が制度の形（成立した法律や腐敗防止委員会の創設など）ではなく、成果を測定することを確保することも重要である。というのは、革新的な国家的措置を抑圧するのではなく奨励し、低・中・高所得国機関の間で学習を促進することも確実に重要だからである。脆弱国、ドナー、軍隊派遣国、地域機関を一堂に会する国連の平和構築委員会は、統治転換にかかわる進展やリスク、現実的な予定表のより良い追跡方法に関して助言できる未開拓の可能性をもっている。

この概観の冒頭で、ソマリアの海賊、アフガニス

タンで継続している暴力、米州における麻薬違法取引からの新たな脅威、北アフリカの社会的抗議運動から発生した紛争などは、現在の世の中でどのようにして発生し得るのだろうかという疑問を提供した。短く答えれば、そのような暴力は、治安保障、司法、経済展望に関して、人々に持ち分を供与できる制度を生み出すことができない短期的な解決策では抑制できないということである。社会というのは外部から転換することはできないし、ましてや一晩では不可能である。しかし、市民の安全と正義、及び雇用を支援する地方や国や世界の制度を強化するための、各国リーダーと国際パートナーの持続的で協調した努力があれば進展は可能である。

本報告書のすべての勧告には中心に世界的なリスクの分担という概念がある。リスクは徐々に変化しており、安定性に対する新たな脅威が国際的な組織犯罪や世界的な経済不安から発生してくる。国際的

な勢力関係の状況も、低・中所得国が世界における経済的な影響力や世界的な政策思想に対する貢献度に占めるシェアを増大させていることを受けて、やはり変化している。このような変化を受けて、国際的な主体は世界的なリスクを集团的に、また平等なパートナーとして管理するアプローチを根本的に再考する必要がある。真の変化には強力な論拠が必要である。しかし、二重の論拠が存在する。すなわち、脆弱性と暴力は開発にとって重大な障害となっており、もはや貧しい遠隔の地域あるいは都市部だけに限られていない。過去 10 年間に人々の世界には、テロリズム、麻薬取引の拡大、商品価格にかかわる上昇圧力、国際的に移動性の高い難民の増加など、不安定性の侵入が顕著となっている。したがって、反復的な暴力の連鎖を打破することは、緊急の行動を要する共有の挑戦課題なのである。

世界開発報告の枠組みと構成

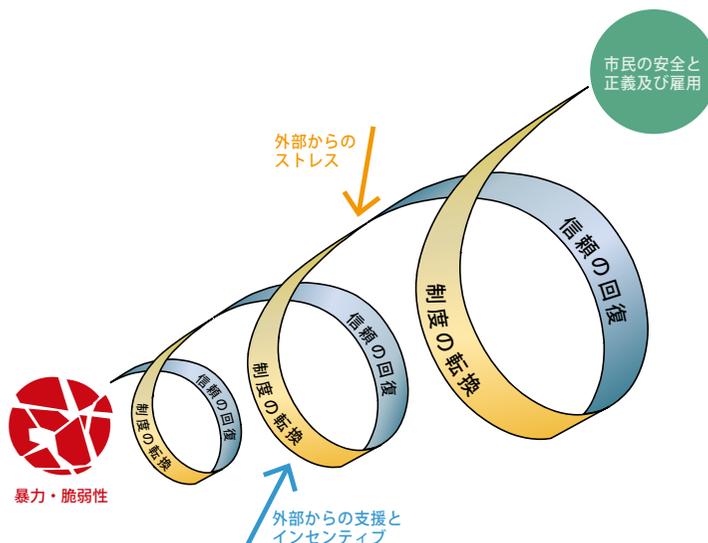
本報告書はストレス——内部的なものと外部からのものの両方——が制度的な弱さと組み合わせると、暴力のリスクが高まると主張する。この挑戦を受けて、各国はどのようにして暴力を防止し、あるいは免れてきたのか？ WDRの枠組み（図1）が示唆するところによれば、まずは信頼を回復して、それから市民に安全と正義、及び雇用を提供する制度に転換する必要がある。

安全と開発の相互関係は人間の安全保障という概念の下で議論されてきている。これは恐怖からの自由、欠乏からの自由、尊厳をもって生きる自由を包摂する¹。人間の安全と繁栄を中心に据えることによって、人間の安全保障は広範囲わたる脅威——貧困と暴力両方から——とそれらの相互作用に取り組んでいる。人間の安全保障に関する委員会による2003年の報告書を土台に、国連総会やその他のフォーラムでは人間の安全保障に関する重要性が認識されている。本報告書では、人間の安全保障が重要であり、それが人間を焦点の中心に据えることを

重視しているのを認める一方、物理的な暴力からの自由や暴力の恐怖からの自由に対するわれわれの焦点を鮮明にするために、「市民の安全」という用語を頻繁に使用している。人間の安全保障という概念のなかで恐怖からの自由という側面にかかわる議論を補完したい、というのがわれわれの願いである。

この枠組みはスパイラル（渦巻き）として図示されている。国が連続的に移行する動因を通過して行くなかで、このようなプロセスが時の流れにそって繰り返されるからである。一連の目先の優先課題が解決されても、他のリスクや移行の動因が出現し、ストレスに対する制度的な強靭性を補強するために連鎖的な措置が必要される。「唯一の軌道」というものではなく、制度は持続的な安全を生み出すために必ずしも西洋モデルに収斂する必要はない。実際には、現地への適合が最善である。さらに、進展は一世代という期間において可能であるが、すでに組織犯罪の反復的な連鎖を経験してきた地域は持続的な安全を一夜にして創出することはできない。スパ

図1 『世界開発報告2011』の枠組み——暴力に対する強靭性を構築する



1 人間の安全保障の重要性は以下で認められてきている。2005年の世界サミットで採択された2005年の国連総会決議、2009年の国連総会報告書、2010年の国連総会決議などに加えて、アジア太平洋経済協力会議、G8、世界経済フォーラムなど他のフォーラムである。次を参照。Commission on Human Security 2003; UN General Assembly 2005b, 2009, 2010.

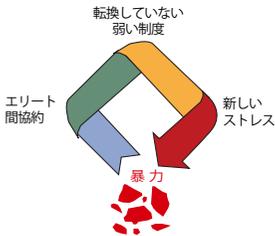
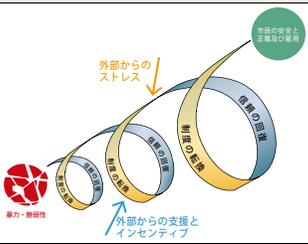
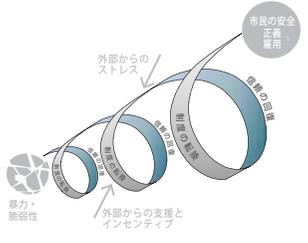
イラルの下の矢印は、外からの支援とインセンティブがこの国家的に主導されているプロセスを助け、上の矢印は外からのストレスがそれを脱線させかねない、ということを示している。

ここでは表1に各章の要約を示すことによって、WDRの全9章にかかわる道路地図を提示する。

純粹に犯罪的な理由による暴力に直面している諸国と、政治的な紛争や内戦に直面している諸国では、変化のダイナミクスは類似している。ストレスや制度的な特性が多様な諸国でも、あるいは国内の一部地域で暴力に直面している中・高所得国を含め、所得水準がさまざまな諸国でもやはりほぼ同じである。そうは言っても、本報告書の枠組みは、

対象事例の具体的な特徴を考慮に入れて、文脈に沿って適用されなければならない。このような区別が本報告書を通じて探求されている。第4-8章における国別事例研究からの教訓には、例えば、簡潔な「区分表」が組み込まれている。それは該当する暴力の種類、移行時の動因、重要な利害関係者、重要なストレス、直面している制度的な挑戦などを要約したものである(表2)。このような表は、経験に基づいて、暴力を防止し、緩和し、それから回復するための適切な戦略を設計する際に、考慮に入れるべき重要なダイナミクスの簡単な評価を提供している。

表1 章立て

パート1：挑戦	
 <p>暴力・脆弱性</p>	<p>第1章 反復的暴力が開発を脅かすでは挑戦課題を探求する。その挑戦課題とは次の通りである。組織犯罪の暴力や内戦の反復的な連鎖であり、地方・地域の開発を脅かし、ミレニアム開発目標の世界的な未達の主因となっている。</p>
 <p>転換していない 弱い制度</p> <p>エリート 間協約</p> <p>新しい ストレス</p> <p>暴力</p>	<p>第2章 暴力に対する脆弱性では暴力につながる内外両ストレスと制度的な要因の組み合わせを検討する。その主張は次の通りである。有能で、説明責任のある正当な制度が、暴力に対する強靭性が社会によって異なっている共通の「失われた要因」である。制度的な転換に注意しないと、その国は暴力の悪循環にさらされかねない。</p>
パート2：国家的・国際的な対応からの教訓	
 <p>外部からの ストレス</p> <p>市民の安全と 正義の雇用</p> <p>暴力・脆弱性</p> <p>エリート 間協約</p> <p>外部からの支援と インセンティブ</p> <p>成功した移行</p>	<p>第3章 暴力から強靭性へ：信頼を回復し制度を転換するでは、WDRの枠組みないし「好循環」を提示する。各国がどのようにして脆弱性や暴力と成功裡に決別したかを示すべく、研究と事例研究を集大成している。短期間で信頼を回復するために、市民の安全・正義・雇用を支援する連合を動員し、時間をかけて国家制度を転換している。これはたくさんある移行の動因をとらえ、累積的な進展を構築するという反復プロセスであり、一世代を要する。</p>
 <p>外部からの ストレス</p> <p>市民の安全 正義 雇用</p> <p>暴力・脆弱性</p> <p>エリート 間協約</p> <p>外部からの支援と インセンティブ</p> <p>成功した移行</p>	<p>第4章 信頼を回復する：瀬戸際から決別するでは、利害関係者の「十分に包容的な」連合を動員し、成果を上げることによって、信頼を回復した各国の経験から得られた教訓を検討する。しばしば政府と非政府のリーダーシップを組み合わせた協調的な連合が、変化に向けた国民的な支持を形成して、過去との不可逆的な決別についてシグナルを送る。信頼が低い状況下で信頼を回復するためには、速やかに成果をいくつか上げなければならない。というのは、変化に関する政府の声明は具体的な措置がなければ信頼性がないためである。</p>

<p>市民の安全・正義・雇用</p> <p>外部からのストレス</p> <p>外部からの支援とインセンティブ</p> <p>暴力・脆弱性</p> <p>制度の転換</p>	<p>第5章 市民に安全と正義、及び雇用を提供するために制度を転換するでは、市民に安全・正義・雇用を提供し、武装集団に対する違法なファイナンス供与を阻止するために、根本的な改革を優先する、という点に関して各国の経験を検討する。複雑な紛争という状況下で制度的な転換を推進するに当たって、事例研究が強調しているところによれば、完璧主義が進展の敵であってはならない。実際の、「最適な」アプローチが当座の挑戦に取り組むために用いられてしかるべきである。</p>
<p>市民の安全・正義・雇用</p> <p>外部からのストレス</p> <p>外部からの支援とインセンティブ</p> <p>暴力・脆弱性</p> <p>制度の転換</p> <p>国際的支援</p>	<p>第6章 信頼醸成と制度転換に対する国際支援では、国際支援からの教訓を各国のプロセスに適用する。いくつかの顕著な成功には注目しながらも、次のように指摘している。国際的な介入はしばしば細切れで、参入は遅いが脱出は速く、国際的な技術援助に依存しており、並行的なシステムを介して実施されている。本章では国際的な措置動はなぜ変化が遅いのかを検討する。国際的主体はリスクを回避し迅速な成果を実現せよ、というみずからに対する国内圧力に反応してきている。国際システムのなかで、どの部分をとるかによって——例えば、主体が中所得国か OECD 諸国によって——直面する国内圧力が異なり、結合力のある支援を阻害している。</p>
<p>市民の安全・正義・雇用</p> <p>外部からのストレス</p> <p>外部からの支援とインセンティブ</p> <p>暴力・脆弱性</p> <p>制度の転換</p>	<p>第7章 外部からのストレスを緩和するための国際的措置では、紛争リスクを高める外部からの治安・経済・資源のストレスと戦うための国際的措置からの教訓を提示する。ストレスは麻薬や天然資源の違法取引から、食料の供給不安やその他の経済的ショックまでと広範囲にわたる。本章では、このような脅威を管理するための地域的で国境をまたぐイニシアティブからの教訓にも取り組んでいる。</p>
<p>パート 3：実際の選択肢と勧告</p>	
<p>市民の安全・正義・雇用</p> <p>外部からのストレス</p> <p>外部からの支援とインセンティブ</p> <p>暴力・脆弱性</p> <p>制度の転換</p>	<p>第8章 各国別の実際の指針と選択肢では、各国および国際的な改革者が広範な制度的な挑戦、ストレス、さまざまな形の暴力に直面している諸国で、複数の移行動因をとらえて、信頼を回復し、制度を転換するための実際の選択肢を提示する。</p>
<p>市民の安全・正義・雇用</p> <p>外部からのストレス</p> <p>外部からの支援とインセンティブ</p> <p>暴力・脆弱性</p> <p>制度の転換</p> <p>国際的支援</p>	<p>第9章 国際支援の新しい方向では、国際的な措置に関して4つの軌道を明らかにする。第1に、市民の安全・正義・雇用を通じて暴力防止に投資する。第2に、信頼醸成と長期にわたる制度面での関与に向けたより速やかな援助を提供するために、国際機関の内部手続き問題を改革する。第3に、対外ストレスに対しては地域レベルで行動する。第4に、低・中・高所得国の知識と資源を動員する。</p>

表2 区分表の例

<p>暴力の種類: 内戦の後遺症, 政治・犯罪・ギャング関連の暴力, 麻薬違法取引</p>	
<p>移行の動因: 変化に向けた余地は控え目, 大統領選挙, 強力な国際支援</p>	<p>重要な利害関係者: 政府, 投資家, 野党, 元戦闘員, 犠牲者, 平和維持部隊</p>
<p>重要なストレス: 暴力・トラウマの後遺症, 不満・不信, 根深い腐敗, 失業</p>	<p>制度的な挑戦: 経済・治安・政治の分野における説明責任・能力の制約</p>