

第3章 政策の妥当性

3-1 日本の平和構築支援政策とその目的

外務省が2005年度に実施したODA第三者評価「平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価」においても整理されているように、開発の視点から日本が「平和構築支援」と位置付けられる支援を行うようになったのは、ODA中期政策(1999)のなかで「紛争・災害と開発」を重点課題の一つに位置付けて以降である。その後、東ティモールやアフガニスタンへの支援を通じてODAを通じた平和構築が定着していく中で、外交政策の一つとして平和構築支援を重視してきた。日本の平和構築支援に係る基本方針を明文化した政策文書としては、ODA大綱(2003)、ODA中期政策(2005)、「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」(2010)が存在する。また、国別援助計画や事業展開計画はこれらの政策を国レベルで具体化するための政策となっている。

まず、日本はODA大綱においてODAの目的を「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資すること」と明確に規定したうえで、重点課題の一つとして「平和の構築」を挙げ、「予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び国際機関を通じた援助を継ぎ目なく機動的に行う」こととしている。

さらに、ODA中期政策では、「平和と安定は開発の前提条件」であるとし、「平和の構築は、紛争の発生と再発を予防し、紛争時とその直後に人々が直面する様々な困難を緩和し、そして、その後長期にわたって安定的な発展を達成することを目的」としており、「紛争予防や紛争の終結段階における支援、紛争後の緊急人道援助、そして、中長期的な復興開発支援は、平和を定着させるために欠かせない」としている。人々が「平和の配当」を実感するため、「平和の構築に関する支援に当たっては、対立グループ間の対話など、和平のための政治的プロセスを十分踏まえて、これを促進するよう配慮」しつつ、「国際機関や、他ドナー、さらには国内の民間部門やNGOと協力しつつ積極的に貢献する」方針を明らかにしている。以上のように日本の平和構築支援政策の上位目標はODA大綱と中期政策に集約することができよう。

他方、「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」は、上位政策という位置付けというよりも、これまでのODAのあり方をプロセスの面を中心に見直し、より効率的・効果的なODA実施の方法を検討しようという趣旨である。その中で、日本の開発協力の重点分野として、「貧困削減」「平和への投資」「持続的な経済成長の後押し」を掲げているが、うち、「平和への投資」では「平和と安定はMDGs達成の前提条件でもある。紛争を予防し、再発を防ぎ、平和を定着させるため、緊急人道支援から、治安の確保、復興・開発に至るまでの継ぎ目のない支援(平和構築)を行う」としている。

こうした考え方は、外交の場において繰り返し表明されてきた。これらの政策文書にお

いて読み取れることは、短期的な復興支援のみならず中長期的な開発を視野に入れた「人間の安全保障」を日本として重視していることである。

3-2 本評価で取り上げる平和構築支援の対象国の定義と概要

第1章で述べたように、本評価では、OECD/DACのODA統計の中で「紛争、平和及び治安」に関連するカテゴリーとして分類されている分野への支援を「狭義の平和構築支援」と定義する一方、対象国の広義の「国づくり」や中長期的な「平和の定着」に資することを目的として実施されている「社会資本の復興」「経済復興」「国家の統治機能の回復」「治安強化」などを含めて、「広義の平和構築支援」と定義している。

大きな論点の一つは、そのように平和構築支援を広義にとらえた場合、平和構築支援の対象国や具体的事業として、どの国のどのような分野への支援を取り上げるかという点である。支援対象国については日本政府(外務省・JICA等)でも平和構築の支援対象としてどの国を含めるべきか、含めるべきでないかについては最終的に確認することができなかった。したがって、支援対象国を特定できないという矛盾を抱えたまま評価を行わざるを得ない事情がある。

そうした平和構築支援の対象国を特定する作業として、本評価では、国別に作成され公開されている「事業展開計画」において「平和構築」や「平和の定着」が言及されている国々を取り上げる。

「事業展開計画」は、原則として、日本のすべてのODA対象国について国別に作成し、実施決定から完了までの段階にある個別のODA案件を、国ごとに設定した援助重点分野・開発課題・協力プログラムに分類して、一覧できるよう取りまとめたものである。2011年2月時点で確認できるのは、日本がODAの支援対象としている世界128か国(東アジア10か国、南アジア7か国、中央アジア7か国、中東15か国、アフリカ39か国、中南米31か国、大洋州12か国、欧州7か国)のうち、112か国については事業展開計画が作成済みであるが、その他16か国(中央アジア2か国、アフリカ2か国、中南米12か国)については事業展開計画が作成されていない。

なお、「国別援助計画」はODAの戦略性・効率性・透明性向上に向けた取組の一環として、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、開発計画や開発上の課題を勘案した上で、策定後5年間程度を目途とした我が方の援助計画を示すものである。国別援助計画の策定に当たっては、被援助国において在外公館、JICA現地事務所等で構成される現地ODAタスクフォースの意見を十分踏まえるとしている。

「国別援助計画」は主要な被援助国に関してのみ作成されており、数が限定されている(2011年2月時点で存在するのは29か国)。他方、「事業展開計画」は、112か国に対して作成されており、それぞれの国に対する日本政府の支援政策を把握することができる。

他方、以前から公表されてきた『ODA 国別データブック』は、すべての ODA 対象国について、「ODA の基本方針」ないし「重点分野」について記載する項目があることから、より網羅的に外務省の ODA 支援政策の骨子を把握することができる文書であり、また、より長期にわたって日本の支援政策を確認できる資料である。

そこで、以下では、2009 年の「ODA 国別データブック」の「ODA の基本方針・重点分野」、及び 2011 年 3 月時点で外務省ホームページにおいて確認できる「事業展開計画」の「援助重点分野、開発課題、協力プログラム」の中で、「平和構築」や「平和の定着」、ないし地雷除去や DDR・治安分野改革といった「狭義の平和構築支援分野」への言及がある国をリストアップし、その概要を整理した。なお、最右欄は、「国別援助計画」の有無である(便宜上、ある国が「○」、ない国は「×」、作成中の国は「△」とした)。

表 2 平和構築支援対象国の支援に係る国別政策

支援対象国	ODA の基本方針・重点分野	事業展開計画での言及(援助重点分野、開発課題、協力プログラム)	国別援助計画の有無
カンボジア	(これまで日本は、同国の和平及び復興支援に対し国際社会をリードする外交を展開し、また「平和協力国家」として責任ある役割)	(援助重点分野)持続的な成長と安定した社会の実現－(開発課題)対人地雷への包括的支援－(協力プログラム)地雷除去支援プログラム	○
インドネシア	アチェ、マルク等の平和構築・復興支援	(援助重点分野)平和と安定－(開発課題)平和構築・復興支援－(協力プログラム)災害対策プログラム	○
東ティモール	同国における平和の定着・国づくりへの取組に対し積極的に協力 平和の定着－研修事業等を用いた、警察、司法、青少年等の分野の支援	(援助重点分野)平和の定着－(協力プログラム)平和の定着支援プログラム	×
フィリピン	ミンダナオにおける平和と安定－(ア)最貧困地域からの脱却、(イ)平和の定着	(援助重点分野)ミンダナオにおける平和と安定－(開発課題)平和構築－(協力プログラム)平和構築プログラム	○
スリランカ	平和の定着と復興に対する支援-国際機関、NGOを通じた人道支援、紛争影響地域の住民生活・社会環境の改善のための支援、ガバナンス分野の支援等	(援助重点分野)平和の定着－(開発課題)紛争影響地域住民生活・社会環境改善	○
ネパール	民主化・平和構築－民主化プロセス支援、行政制度整備・強化	(援助重点分野)民主化・平和構築－(開発課題)民主化プロセス支援	×
アフガニスタン	「平和の定着」-政治(和平)プロセス支援、治安支援、復興支援を3つの柱として支援、治安能力の向上のための支援、反政府勢力の社会への再統合支援、持続的・自立的発展のための支援	(援助重点分野)治安の改善－(開発課題)DIAGをはじめとする治安分野改革	×
(パキスタン)	(パキスタンの平和と安定は、アフガニスタン、インドを含む中央アジア・南アジア全体の平和と安定にとって不可分)	(特別課題)国境地域安定化支援	○

イラク	平和の定着と国づくりへの支援、「平和の構築」の観点からも大きな意義	(援助重点分野)ガバナンス強化－(開発課題)治安関係機関の能力向上	×
(シリア)	(中東地域内の安定化を目指し、パレスチナ難民支援及びシリアを介してイラク、アフガニスタン等の近隣諸国に対する支援を実施)	(援助重点分野)地域安定化促進－(開発課題)地域安定化促進	×
パレスチナ	(和平プロセスの進展を促進するとともに、パレスチナ人の民生を安定させ、将来のパレスチナ国家実現を支援するという観点から、対パレスチナ支援を積極的に実施)	(援助重点分野)信頼醸成－(開発課題)信頼醸成	×
(ヨルダン)	(特に平和構築への言及無し)	(援助重点分野)平和への投資・地域間協力－(開発課題)周辺地域の安定化促進	○
(レバノン)	(紛争に際する緊急人道支援や対パレスチナ難民支援は、機に応じて迅速に実施)	(援助重点分野)パレスチナ難民支援－(協力プログラム)パレスチナ難民支援プログラム	×
(エジプト)	(地域安定化の促進、中東の平和と開発のための支援)	(援助重点分野)地域安定化促進－(開発課題)中東の平和と開発のための支援	○
ボスニア・ヘルツェゴビナ	平和定着支援－民族融和支援、帰還民支援、地雷対策活動支援等	(援助重点分野)平和の定着－(開発課題)平和の定着－(協力プログラム)平和の定着・民族の和解プログラム	×
マケドニア	平和の定着－民族混在地域における住民間の融和促進等	(援助重点分野)平和の定着－(開発課題)医療・教育サービスの提供	×
アンゴラ	平和の定着－元兵士・国内避難民・難民等の社会復帰・再定住、地雷対策(地雷除去、キャパシティビルディング、被害者支援)、ガバナンスの向上	(援助重点分野)平和の定着－(開発課題)元兵士・国内避難民・難民の社会復帰・再定住、地雷対策	×
ウガンダ	(特に平和構築への言及無し)	(援助重点分野)北部地域平和定着支援－(開発課題)北部地域復興支援	△
ケニア	平和構築・定着－2007年選挙後の混乱により影響を受けた国内避難民支援、ソマリア難民支援、平和支援訓練センター支援や政治的・経済的安定を図るための食糧関連支援	(開発課題)平和構築・定着－(協力プログラム)平和構築・定着プログラム	○
中央アフリカ	「平和の定着」の観点からも意義が大きい－復興・開発努力を支援	(特記)2008年6月、国連の平和構築委員会(PBC)の対象国となり、国別委員会が設置	×
ブルンジ	平和の定着:国際機関経由での紛争被災者・難民・帰還民支援、職業訓練等	(援助重点分野)平和の定着－(開発課題)平和の定着－(協力プログラム)平和構築プログラム ²⁷	×
コンゴ共和国	平和構築の観点－元民兵の動員解除・武器回収・社会復帰支援等を実施	[事業展開計画無し]	×

²⁷ 2006年7月、PBCの対象国となり、国別委員会が設置。

コンゴ民主共和国	平和の定着とガバナンス向上支援－警察分野での支援を継続・司法分野の人材育成支援など	(援助重点分野)平和の定着－(開発課題)人道・緊急援助－(協力プログラム)難民・帰還民プログラム	×
コートジボール	「平和の構築」の観点－大統領選挙支援及び元兵士の武装解除・動員解除・社会復帰(DDR)などの平和構築支援を可能なものから実施	[事業展開計画無し]	×
ギニアビサウ	平和構築に資する支援を行なっていく方針－国際機関を通じて平和構築支援を実施	(特記)2007年12月、PBCの対象国となり、国別委員会が設置	×
リベリア	(2007年2月に1990年以降停止していた二国間援助を再開する旨発表－首都圏基盤の復旧、等)	(特記)2010年9月、PBCの対象国となり、国別委員会が設置	×
ルワンダ	(既に内戦後の復興段階を卒業し経済開発に力点)(特に平和構築に関する言及なし)	[特に関連言及なし]	×
シエラレオネ	「平和の定着」を重視した支援を実施－難民や除隊兵士、障害者や女性・子供など社会的弱者の社会統合・参画のための協力、経済成長を通じた平和の定着	(特記)2006年2月開催のTICAD平和の定着会議において、「平和の定着」の重点国(同年7月、PBCの対象国となり、国別委員会が設置。)	×
スーダン	平和の定着を積極的に支援－紛争被災民・社会再統合支援	(援助重点分野)紛争被災民・社会再統合支援－(開発課題)帰還民再定着及び再統合の促進、DDR促進、地雷対策の強化	×
モザンビーク	(特に平和構築への言及無し)	(特記)国家再建と経済社会開発を着実に進展させている平和定着のモデル国	×
コロンビア	平和の構築－紛争の結果生じる社会的・経済的問題への対応、紛争の構造的要因の低減	(援助重点分野)平和の構築－(開発課題)紛争の結果生じる社会的・経済的問題への対応－(協力プログラム)紛争の被害者・共生和解プログラム	×
合計国数	20 か国(平和構築・平和の定着への言及のある国。周辺国は除外)	23 か国(特記のみの国も含む、周辺国は除外)	8 か国

出所：評価チーム作成

『ODA 国別データブック』で、「ODA の基本方針・重点分野」に「平和構築」ないし「平和の定着」に言及のある国の数は合計20か国である。この国の数には、「平和構築」ないし「平和の定着」という言葉を含まないパレスチナ、周辺地域の安定という位置付けの国(パキスタン・シリア・ヨルダン・レバノン・エジプト)、及び、すでに平和構築の段階を過ぎた国(カンボジア・ルワンダ・モザンビーク)は含んでおらず、これらの国もすべて含めると29か国となる。

他方、「事業展開計画」の「援助重点分野、開発課題、協力プログラム」の中で、「平和構築」や「平和の定着」、ないし後述する(OECD/DACのODA統計の中で「紛争、平和及び治安」に関連するカテゴリーとして分類されている)「狭義の平和構築支援分野」への言及がある国の数は22か国で、(特記)のみで言及されている国(すなわちパキスタン・ギ

ニアビサウ・リベリア・シエラレオネ・モザンビーク)を含めれば 27 개국である。他方、この数字には周辺地域の安定という位置付けの国(すなわちパキスタン・シリア・ヨルダン・レバノン・エジプト)が含まれており、これを除くと、23 개국となる。

この両者(最大 29 개국及び 27 개국)のどれかに該当する国(すなわち表に掲載された国)の総数は、合計 31 개국であり、そこから周辺地域の安定という位置付けの国(上記の表の国名が括弧でくられた 5 개국)を引くと、26 개국となる。すなわち、定義の仕方によるが、広義には、これらの 26 개국が平和構築支援の対象国と判断することができる。

ここで、非 ODA 分野を含めた平和支援について含めれば、さらに対象国の特定が困難になる。ただし、それら諸国の抱える問題(内生・外生要因)、紛争勃発(の原因)、紛争終結から平和の定着に至る移行過程に注目すると、例えば、「東ティモール型(国連主導)」「アフガニスタン・イラク型(米軍主導)」「スリランカ型(局地紛争)」「スーダン型(周辺国)」等と類型化することにより、一定の整理は可能である。

表 3 紛争から平和の定着に至る過程:類型化

紛争前		紛争中	紛争後		
予防外交 経済制裁	平和創造 ²⁸ 平和強制	平和 維持	人道支援	移行期	開発 (中長期)
タイプ 1(東ティモール:国連主導型)					
独立運動・住民投票 UNAMET 発足	民兵による破壊活動・多国籍軍	UNTAET 発足・国連 PKO・人道支援開始	UNAMISSET 発足・ PKF 続行/無償・技 協	完全独立 PRSP 策 定	
タイプ 2(アフガニスタン:米軍主導型)					
タリバン政権 9.11 同時多発テロ	北部同盟・米軍圧 勝 ボン合意	東京会合 ISAF 発動 難民・IDP 支援	DDR・憲法制定、選 挙 正式政府樹立	ボン、ロンドン 会 合 ANDS	
タイプ 3(スリランカ:局地紛争型)					
タミル人(独立派)によるゲリラ化	LTTE 活動激化 停戦(⇒中断)	LTTE 制圧、戦闘終 結			
タイプ 4(スーダン:周辺国)					
(隣国スーダン故、原則内政不介入)	ダルフル情勢悪 化、難民流入	南北和平合意オスロ 会議、難民支援	難民受け入れ地域開 発	難民帰還	

出所:評価チーム作成

²⁸ 平和創造(peacemaking)・平和強制(peace enforcement)はもともと『平和への課題』(1992)(Agenda for Peace)においてブトロス・ガリ事務総長(当時)により提唱された概念である。その後いろいろな議論を経ているが、ここではこのまま掲載している。

「東ティモール型(国連主導)」: 国連による統治機能に依存する場合
例: カンボジア、コンボなど

「アフガニスタン・イラク型(米軍主導)」: 米軍など(国連軍以外の)外国の軍事力が駐留し治安維持する場合
(アフガニスタン・イラク両国以外は該当なし)

「スリランカ型(局地紛争)」: 国全体が分裂するほどのインパクトではないものの、長年続く分離独立運動などが問題となる場合
フィリピン、ネパール、ウガンダなど

「スーダン型(周辺国)」: 紛争が周辺国に影響を及ぼし広範囲に平和構築支援が必要とされる場合
パレスチナ、リベリアなど

3-3 上位政策との整合性

3-3-1 国際的な優先課題との整合性

日本の平和構築支援政策が「国際的な優先課題との整合性」ないし、「他ドナーとの関連性」の観点から妥当であったかについては、支援国全体としてみた場合と、個別の支援国それぞれについてみた場合に分けて考える必要がある。

支援国全体としてみた場合、日本の平和構築支援の中心的な考え方として「人間の安全保障」を据えてきたことは、「人間開発」の概念を反映したミレニアム開発目標(MDGs)との整合性という観点からしても、妥当であったと考えられる。

ただし、この「人間の安全保障」の概念が国際社会にも受け入れられてきたかという点、議論が分かれる。例えば、「平成22年度 外務省政策評価書(事務事業評価版)」によれば、日本の平和構築支援の中心理念である「人間の安全保障」に関しては、国際的に必ずしも認知されていないという指摘も一部にあったが、日本の外交努力により、近年は状況が変化しているとのことである。また、「人間の安全保障フレンズ会合」の第6回会合(2009年6月)を踏まえ、2010年4月に「人間の安全保障に関する国連事務総長報告」が発表され、また、同年5月の国連総会では初めて人間の安全保障に関する公式討論が開催された。こうした日本の外交努力により実現したプロセスにより、同年7月には人間の安全保障に関する初の総会決議が採択されるなど、国連における人間の安全保障の概念普及は一定の進展をみたと総括している。さらに、首脳・閣僚級の多国間会合(G8 ラクイラ・サミット、第17回 APEC 首脳会議等)及び二国間会合(EU、メキシコ等)

の協力文書において「人間の安全保障」への言及を確保し、国際機関等のハイレベルも人間の安全保障の重要性につき発言するなど、国際社会全般における同概念の普及にも一定の進展が見られた。さらに、政府関係機関、外交団、国際機関、研究機関、NGO、報道関係者、多数の一般市民が参加するシンポジウムの開催により、研究機関との連携強化を含め人間の安全保障に係る議論の活性化・普及において相当な進展があった。

さらに、非経済協力分野を含めた、国連安全保障理事会、平和構築委員会等の場で議論されている平和構築に関するさらに幅広い国際的な議論の中でも、ODA 大綱や ODA 中期政策、国別援助計画などにみられる「ガバナンス」「民主化」「能力開発」などの政策項目については、日本が重視してきた平和構築政策の上位政策との整合性はおおむね図られていたと評価できる。

では具体的に日本が行ってきた平和構築支援の実態から、他ドナーとの援助協調に関して整合性があったかという点では、今回事例研究を行った東ティモールに関しては、初期の段階から、極めて高い整合性を確保しながら支援を行ってきたと評価できる。現地ドナー会合に現地大使館として必ず人を派遣し、とりわけ日本として重視するセクター・課題別の作業部会にも積極的に関与してきた。さらに、国連現地ミッション代表や UNICEF・UNDP 局長級人事に日本人を配することにより、現地国際援助コミュニティにおける日本のプレゼンスを高めることに貢献している。

また、非 ODA 分野ではあるが、同地で展開された国連 PKO は現地政府、現地援助コミュニティにおいて高く評価され、国連 PKO ミッション終了後も語り継がれており、こうしたことも日本のプレゼンス強化に間接的に寄与している。

以上のように、東ティモールにおける日本の支援は、国連 PKO、二国間援助、国際機関を通じた援助を含め、援助コミュニティの中においてもモデル・ケースとして捉えられており、援助協調において果たした役割は少なくない。

東ティモール以外の国においても、日本は国連平和構築委員会の議長を務めるなど、平和構築支援に関する国際的な潮流をリードしてきた国の一つとして認知されている。なお、平和構築委員会では、2007 年 6 月から約 1 年半務めてきた同委員会の議長職を、2009 年 1 月にチリに引き継いだ後も、組織委員会メンバーとして、また、2011 年 2 月から 1 年間は、教訓作業部会議長として、これまでの平和構築支援の経験と知見を最大限活用し、対象国(ブルンジ、シエラレオネ、ギニアビサウ、中央アフリカ共和国、リベリア、ギニア)における平和構築戦略の策定と実施にイニシアティブをとってきている。

また、2010 年 4 月に開催された第 1 回平和構築と国家建設に関する国際対話²⁹(では、

²⁹ 原題 International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding。参加者は、東ティモール、リベリア、コンゴ(民)、ブルンジ、中央アフリカ、シエラレオネ、南部スーダンの脆弱国のほか、日本をはじめとするドナー国、世銀や DAC などの国際機関、市民社会からの代表者。

成果文書である「ディリ宣言」の作成の過程において、脆弱国と MDGs 達成との関係、国家建設の目標における正義の在り方、リードコーディネーターの在り方、「行動計画」作成にあたってのジェンダー問題の重要性等を指摘するなど、会議に積極的に関与し、同宣言の採択に貢献した。この事例が示すように、最近の傾向としては、日本政府として国際的な平和構築の潮流を所与として「受け身」でとらえるのではなく、むしろ積極的に関与し、世論を形成する方向を示している。

3-3-2 途上国の開発ニーズとの整合性

本節では日本の平和構築支援が途上国の開発ニーズとどの程度整合していたかという点について検討を行う。この点については、国ごとに状況が異なるため、全体として整合していた、いないということを一一般論として分析することは難しいと考えられる。

本評価では東ティモールの現地調査(第 6 章)を通じて、このことを詳細に検討しているが、現地政府関係者からは日本の政策はおおむね好意的にとらえられており、また政府内部に専門家としてアドバイザーを送るなど、日本として先方政府の開発政策策定の「核心」部分(予算制度、開発計画策定等)において関与することにより、日本の支援策との整合性をむしろ積極的にとろうとする姿勢も見られた。

東ティモールにおいては、非 ODA 分野との連携も図られ、紛争終結直後から自衛隊施設部隊による国連東ティモール支援団(UNMISSET)の活動に必要な道路、橋等の維持補修、給水所の維持管理等簡易補修等の後方支援、及び小学校のグラウンドの敷地造成などの民生支援業務を行っていた。こうした ODA と非 ODA の連携した活動は、東ティモール政府関係者からもドナー側関係者からも、同国の初期復興ニーズに合致した重要な支援であった旨評価されている。

2002 年以降、東ティモールで国家開発計画及びセクター別の開発計画が策定されるようになってからは、その枠組みの中で日本も前述のとおり重点分野を定めて支援してきたと評価できる。東ティモールでは「貧困削減戦略文書」(PRSP)に相当する政策文書として、年度別の「国家優先課題」(National Priorities)があるが、ここ数年の治安の安定化とともに、日本としても重視しているインフラ(道路・水)が上位に掲載されるようになったことは、日本の支援政策と被援助国側の優先順位が整合している(整合するように日本として働きかけた)一例とみなすことができよう。

東ティモール以外の国については、表 3 に示した紛争のタイプ及び平和構築後の移行期の程度・進捗、さらには日本外交にとっての重要度などにより、関与の度合いが異なっている。それにより、多様な平和構築支援のニーズのうち、日本としてどの程度まで担当するかが変わってくる。ただし、こうした温度差があるもの、近年の日本の援助の傾向として、ガバナンスや法整備などの分野を含め、相手国にとって優先順位の高い政策レベルでの関与・貢献を行っている。例えばアフガニスタンにおいても、東ティモール同様に政策

の中核部分(予算制度を含むマクロ政策、地域計画、教育制度など)に影響を与えてきた。他方、日本と経済的・文化的に距離のあるアフリカ諸国については、そこまでの深い関与・貢献を行ってきたという材料は援助政策等の文書には見当たらなかった。しかし、「要請主義」の範囲内で「自助努力」を支援してきたという意味では、上位政策との整合性の面において大きな祖語はなかったと結論付けることができる。

3-3-3 日本の上位政策との整合性

平和構築支援がどの程度「日本の上位政策」との整合性がとれていたかということについては、供与された個々の事業が上位の政策体系と整合していたか、というよりは、国別援助計画や事業展開計画で想定されている援助重点分野が平和構築支援の上位政策体系(図 2)と整合されているか、という観点での検証が必要である。検証の方法としては、国別援助計画・事業展開計画が策定されている国については、それらを当該上位目標と照らし合わせて判断する。

例えば、東ティモールについては、2011年3月現在、国別援助計画が策定されていないが、事業展開計画(2010年度)では以下の記載がある。

東ティモール【援助重点分野】

- a 行政基幹部門の人材育成・制度づくり
- b インフラ整備・維持管理: 経済・社会インフラ整備と維持能力向上
- c 農業・農村開発: 生産性向上と食糧安全保障のための環境整備
- d 平和の定着: 法の支配の確立
- e(その他): MDG 目標達成に向けた取組

援助重点分野はいずれも ODA 大綱・ODA 中期計画で想定されている分野(人間の安全保障を中心とする開発政策)であり、整合性は確保されている。また、紛争終結から平和構築・復興開発への移行が進み、安定化していることを反映して、支援の重点は支援当初の治安維持等の分野から、人材育成・制度、インフラ、農村などの中長期的な分野にシフトしてきていることも示唆している。

その他の平和構築支援対象国においても、以下の事業展開計画に示されている援助重点分野は、おおむね ODA 大綱・ODA 中期政策で想定された、平和の構築・定着分野との整合性は確保されており、上位政策との整合性はほぼ確認できる。ただし、整合性がとれている中であっても、平和への移行の度合いによって、援助重点分野は若干異なっている。例えば、東ティモール同様、移行がある程度進行して、援助重点分野が中長期の経済・社会開発分野に移っている国は以下の通りである。

ボスニア・ヘルツェゴビナ

- a 平和の定着
- b 市場経済化：民間セクター開発
- c 環境保全

マケドニア(旧ユーゴスラビア)

- a 市場経済化：民間セクター開発
- b 平和の定着：医療・教育サービスの向上
- c 環境保全

ルワンダ

- a 人的資源開発：科学技術教育・訓練の強化
- b 地方開発：農業・農村開発
- c 経済基盤整備・産業開発：経済基盤整備・ビジネス振興

アンゴラ

- a 経済開発
- b 平和の定着
- c 人間の安全保障

また以下の国は紛争の終結から年月を経て復興への道筋はついているものの、ガバナンスをはじめ、制度の脆弱性などが障害となって本格的な経済基盤の整備に至っていない、アフリカを中心とする国である。日本の平和構築の上位政策と整合性をとりつつ、日本としては経済・社会の基盤づくりや人材育成を行っている。

ウガンダ

- a 人的資源開発：初等後教育強化
- b 基盤生活向上：生活用水供給、保健サービス向上
- c 持続的経済成長：経済成長促進、

ギニアビサウ

- a 貧困削減

シエラレオネ

- a 地方農村開発

b 経済・社会基盤整備

ブルンジ

- a 基礎生活環境改善
- b 平和の定着

リベリア

- a 保健：母子保健の改善
- b 首都圏基盤の復旧

以下のアフリカ諸国は、紛争終結からまだ移行の過程が進んでおらず、脆弱性も高く、紛争の再発リスクが高いと考えられる国であり、支援の方向性も上記のアフリカ諸国よりも、より人道・復興支援に重点を置いたもの（難民・国内避難民支援、人道支援、DDR（武装解除、動員解除、再統合）、地雷除去等）が中心である。こうした短期的視野の支援も ODA 大綱や中期政策が想定する支援に含まれており、政策目的との整合性の面では問題ない。

コンゴ民主共和国

- a 社会サービスへのアクセス改善：保健・医療サービスへのアクセス改善、安全な水と衛生へのアクセス改善、コミュニティ開発
- b 平和の定着：治安セクター改革・ガバナンス改善、人道・緊急援助
- c 経済開発：雇用促進、経済インフラ整備

スーダン

- a 紛争被災民・社会再統合支援：帰還民再定着及び再統合の促進、DDR 促進、地雷対策の強化
- b 基礎生活向上支援：保健医療、水・衛生、基礎教育、技術教育・職業訓練、インフラ整備

中東の紛争を経験したないし紛争中地域についても、紛争当事者間における和解促進、治安維持、民生安定化を中心とする短期的な課題が重点分野となっている。ただし、経済基盤が比較的整備されている国（イラク、パレスチナ）と脆弱な国（アフガニスタン）においては、整備すべき経済基盤の優先順位は以下のように、自ずと異なる。

アフガニスタン

- a 治安の改善: DIAG(非合法武装集団の解体)、警察支援等
- b インフラ整備: 道路、空港、カブール首都圏開発等
- c 農業・農村開発
- d 教育及び保健・医療等の基礎生活分野: 学校や医療施設の建設・整備、人材育成等

イラク

- a ガバナンス強化: 国民和解及び行政機関の能力向上
- b 生活基盤整備: 医療の質向上、教育・文化面の環境整備
- c 経済成長の基盤強化: 石油・ガスセクターの基盤強化、農業・鉱工業基盤強化
- d 民間セクターの活性化: 電力復興、運輸及び通信基盤整備

パレスチナ

- a 人道支援を含めた民生の安定向上化支援: 生活基盤整備
- b 国づくり・改革支援: 行政能力向上・民主化
- c 信頼醸成支援
- d 経済自立化支援: 生産セクター開発

アジアにおける平和構築支援地域としては、南アジアの 2 か国(スリランカ・ネパール)がある。これら 2 か国においては、内戦状況が解消されてからの月日の経過は比較的浅いものも、もともと紛争が国家の存亡を揺るがすほどの規模ではなかった。また、紛争による損害が、少なくとも道路などのいわゆるフィジカル・インフラの損傷という意味では大きくなかった。したがって、支援重点分野も平和構築一色とはなっていない。平和構築という目的をもった支援策を特定の分野・地域(例えばスリランカであれば北・東部地域)に集中して行っていたというのが実態であろう。

スリランカ

- a 平和の定着(人道復旧支援): 紛争影響地域住民生活・社会環境改善
- b 経済基盤整備: 電力事業の改善、交通運輸インフラ整備、都市環境の改善
- c 外貨獲得能力支援: 産業振興・投資促進、観光振興
- d 貧困対策支援: 農漁村・地方開発、社会サービスの改善
- e 防災: 災害対策
- f(特別課題): クールアース・パートナーシップ

ネパール

- a 地方の貧困削減：農業・農村開発、基礎教育、保健、
- b 民主化・平和構築：民主化プロセス支援、行政制度整備・強化
- c 社会・経済基盤整備：運輸交通、電力、水供給、都市環境
- d(特別課題)：南西アジア広域支援、クールアース・パートナーシップ

3-4 まとめ

以上のように、日本の平和構築支援政策は、国際的な優先課題、国内上位政策、途上国の優先課題に対し、おおむね整合性をとりながら、支援各国の実情、紛争の特徴、平和の定着度や復興期への移行の進捗などを考慮しながら行われてきたと考えられる。