

第4章 結果の有効性

4-1 日本の平和構築支援の取組

4-1-1 日本の平和構築支援の総額

まず、日本の平和構築支援の全体像を把握し、どのような形でどのような国・分野にどの程度の投入がなされたかの全体像を把握する。評価の対象期間としては、2005年度に「平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価」がなされていることから、特に2005年以降に焦点を当てる。

第3章(3-2)で、2009年の『ODA国別データブック』の「ODAの基本方針・重点分野」、及び現時点で外務省HP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「狭義の平和構築支援分野」(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)への言及がある国をリストアップした。その国の数は、周辺国としての位置付けの国を除くと、合計26か国であった。

以下の表4は、その26か国のすべてについて、2004年から2008年までの5年間の日本のODA額を集計したものである。

表4 平和構築支援対象国への日本のODA支援実績
(単位:百万ドル、支出純額ベース、債務救済分を除く)

	2004	2005	2006	2007	2008	(04-08年) 合計
カンボジア	86.37	100.62	106.25	113.56	114.77	521.57
インドネシア	-318.54	1,223.13	-90.25	-222.46	-284.92	306.96
東ティモール	9.88	33.41	21.83	13.07	26.45	104.64
フィリピン	211.38	276.43	263.58	22.16	-280.72	492.83
スリランカ	179.53	312.91	147.47	44.16	96.69	780.76
ネパール	56.43	59.08	38.38	47.28	33.31	234.44
アフガニスタン	172.52	71.05	107.42	101.01	208.03	660.03
イラク	662.07	281.93	23.00	109.78	23.76	1,100.54
パレスチナ	9.00	5.80	78.23	48.68	30.30	172.01
ボスニア・ヘルツェゴビナ	22.21	16.69	16.13	5.39	10.60	71.02
マケドニア	4.24	11.27	9.46	20.18	21.39	66.54
アンゴラ	25.47	26.30	12.41	23.10	17.75	105.03
ウガンダ	11.84	14.44	21.78	27.51	57.01	132.58
ケニア	70.89	60.88	105.10	57.11	8.79	302.77
中央アフリカ	0.10	0.10	0.10	2.55	12.18	15.03
ブルンジ	0.21	0.25	10.78	8.38	23.25	42.87

コンゴ共和国	0.31	0.17	0.40	4.99	10.62	16.49
コンゴ民主共和国	0.66	19.33	23.16	22.93	51.22	117.30
コートジボアール	1.90	1.37	12.95	6.54	19.51	42.27
ギニアビサウ	0.01	0.03	0.04	1.08	5.83	6.99
リベリア	-	-	17.40	12.46	13.98	43.84
ルワンダ	0.83	2.20	12.74	19.53	17.75	53.05
シエラレオネ	0.19	1.76	11.26	13.89	14.13	41.23
スーダン	1.55	2.11	42.72	51.58	109.64	207.60
モザンビーク	19.41	14.77	106.83	27.77	23.72	192.50
コロンビア	-8.43	-2.24	-5.81	0.36	-6.89	-23.01

出所:OECD/DAC の ODA 統計より評価チーム作成。

上記の表 4 は、それぞれの国が日本の ODA 配分においてどの程度の重みを持つかを推測する上では有用であるが、その際に注意しなければならないのは、以下のような点である。

第一に、表 4 に記載されている平和構築支援対象国の中でも、とりわけ支援金額の大きいイラクやスリランカで支援金額の大きな比重を占めているのは、円借款による電力や道路・上水道などのインフラ案件である。こうした主として円借款(低所得国の場合は無償でインフラ整備がなされることも多い)を通じたインフラ整備は、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いることが多く、必ずしも「狭義の平和構築支援分野」への支援ではない。また、イラク、スリランカ、インドネシア、フィリピン等は、円借款による支援が大きな比率を占め、金額的に大きくなるため、無償資金協力による支援が中心の支援対象国との、金額的な比較は必ずしも適切ではない。特に、インドネシアの場合は、新規供与金額を過去の円借款の返済分が上回っており、DAC 統計上、支出純額ベースの支援金額実績はマイナスと計上されている。

更に、この表の中で特に議論となりうるのは、インドネシア、フィリピンやスリランカのように、対象国の国内の一部のみが紛争関連地域(インドネシアについてはアチェやマルク・西パプア、フィリピンについてはミンダナオ、スリランカについては北・東部)である国のケースである。そうした地域の平和の定着に関連した支援があるにしても、その支援対象国に対する全体としての支援は、大半は通常の開発支援であって、平和構築支援とは関係がないと考えられる。上記のインドネシア・フィリピン・スリランカの 3 か国は、いずれも支援金額が極めて大きな支援対象国であり、こうした国々への支援金額を合計して、それらをすべて平和構築支援とみなすことは、平和構築支援金額の積算する上で適切とはいえない。集計上の同様の問題は、他の支援対象国についても多かれ少なかれ存在する。

コラム1 スリランカにおける平和構築のための円借款供与の事例

スリランカ北・東部では、長年、反政府勢力である LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam: タミル・イーラム解放の虎) と中央政府が対立していたが、2002 年 2 月に停戦合意が成立した。これを受けて、2003 年 6 月に東京で「スリランカ復興開発に関する東京会議」が開催され、同会議で、和平交渉の早期再開と和平進展への努力を働きかけることや、今後 4 年間で最大約 45 億ドルの支援を行っていくことなどが表明され、日本は今後 3 年間で最大 10 億ドルの支援の用意がある旨を表明した。これを受けて JICA (当時の JBIC) は 2003 年以降、平和構築を支援するための円借款事業を実施した。

例えば、2005 年 6 月に借款協定が調印された「ワウニア・キリノッチ送電線修復事業」(借款金額: 12 億 7800 万円、金利: 0.75% (「平和の構築支援」金利適用)、返済/据置期間: 40/10 年、調達条件: 一般アンタイド) であり、これは、北部地域(ワウニア・キリノッチ)の約 75km の送電線の改修とキリノッチの変電所の再建などを行うことにより、北部の復興を支援し、紛争地域の住民の生活水準向上により和平プロセスを促進することを目的とした。また、この事業では対象地域の地雷除去も円借款で実施されることになっていた。更に、2005 年 12 月の津波災害を受け、2006 年 3 月には「東部州経済インフラ復興事業」(供与限度額: 44 億 6000 万円、金利: 0.75%、返済/据置期間: 40/10 年、調達条件: 一般アンタイド) の借款協定が調印された。

しかしながら、2006 年以降、反政府勢力の LTTE によるテロ活動や政府軍と LTTE 間の軍事衝突が頻発し、停戦協定は有名無実化し、北・東部全体の治安が悪化し、LTTE 支配地域及びジャフナ半島へのアクセスが遮断され、これらの事業は、遅延・中断を余儀なくされた。(ただし、2009 年にタミル人武装勢力が軍事的に駆逐される状況になるにいたって、再度、北・東部のインフラの復旧事業が実施されつつある。)

この事例のように、復興支援を進めるための想定が崩れ状況が変化した場合には、日本の支援が、復興や平和構築にどの程度貢献し、どのような効果をあげたかを評価するのは、極めて困難である。

4-1-2 狭義の平和構築支援分野への支援実績

以下の表 5 は、DAC の ODA 統計で「平和構築支援分野」とされている 6 分野の日本の支援金額(過去 10 年間)を取り上げたものであり、「狭義の平和構築支援」と見なすことができる。これらの分野に対する支援実績を整理したのが、以下の表 5 である。

表 5 平和構築分野における主な援助実績(単位:百万ドル、約束額ベース)

年	治安制度 の運営・改 革	非軍事的平和 構築・紛争予 防活動	国連を通じた紛 争後平和構築	除隊兵士支援・ 小型武器管理	地雷除去	児童兵士 の予防・ 動員解除	合計
1999	0.00	0.00	0.00	0.00	4.13	0.00	4.13
2000	0.00	0.00	3.06	0.00	3.45	0.00	6.51
2001	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
2002	0.00	0.00	7.88	0.00	0.00	0.00	7.88
2003	0.00	0.00	0.06	6.47	6.19	0.00	12.72
2004	0.00	0.00	0.06	0.00	16.29	0.00	16.35
2005	0.00	3.42	0.00	4.23	0.00	0.00	7.65
2006	35.87	8.28	2.86	17.90	3.99	2.01	70.91
2007	12.25	11.72	0.00	13.45	0.00	2.80	40.22
2008	23.24	29.70	5.00	0.00	10.22	0.00	68.16
2009	10.69	12.30	50.31	1.68	20.96	0.00	95.94

出所: DAC 統計をもとに評価チーム作成。各分野の項目は、DAC 統計の英文項目をもとに調査団が適当と考える和訳を使用。

この表から、次の 2 点が示唆される。第一は、こうした「狭義の平和構築支援」に限定すると、その支援金額は、日本の「平和構築支援対象国」への支援総額よりかなり少ないことである。表 4 をもとに計算すると、一桁以上少ない水準である。

第二は、近年、とりわけ 2006 年以降、上記の「狭義の平和構築支援」分野への支援金額がそれ以前と比べて大きく拡大していることである。1999～2005 年の 7 年間の平均は 789 万ドル、2006 年から 2009 年の 4 年間の平均は 5283 万ドル、となりおよそ 6.7 倍に拡大している。この点は、表 4 において、2004 年から 2008 年の平和構築支援対象国への支援総額が増えていないことと対比すると、注目すべき特徴である。その「狭義の平和構築支援」の 6 分野の内訳をみると、「地雷除去」や「国連を通じた紛争後平和構築」への支援が以前から実施されているのに対し、「治安制度運営・改革」や「文民平和構築・紛争予防活動」が、近年特に増えている。

ちなみに、2005 年以降、分野別に支援が最も増えている国をみると、「治安制度運営・改革」、「文民平和構築・紛争予防活動」、「除隊兵士支援・小型武器管理」はアフガニスタン、2009 年の「国連を通じた紛争後平和構築」はパキスタン、「地雷除去」はカンボジアである。

コラム2 カンボジアにおける地雷除去分野での支援

上記の平和構築支援の分野別支援の中でも、以前から日本が重点をおいている分野として地雷除去分野の支援がある。カンボジアを例にとり、この分野の日本の支援について、概要を整理する。

日本は、CMAC(カンボジア地雷対策センター)に対し、1998年度以降、数次にわたる無償資金協力(主に地雷探査機材、地雷除去支援機材・車両等の調達)、地雷除去部隊への活動経費を目的としたUNDPへの拠出・草の根無償を通じた資金協力と、機材維持管理と情報管理専門家の派遣を通じた技術協力、地雷探査機材・除去機材の高度化を目指した研究支援無償を実施してきた。日本のこれまでの支援内訳の概要は以下の通りである。

(1) UNDP 信託基金及び ASEAN 統合基金への拠出: 日本は、UNTAC 直後に設立されたカンボジアにおける地雷除去のための UNDP の信託基金に拠出してきた。この UNDP 信託基金への拠出金の 1999 年から 2006 年の累計金額は 1152.6 万ドル(約 14 億円)であり、日本は、オーストラリア・オランダ・スウェーデンとならぶ主要な拠出国の一つであった。他方、日本は 2006 年 3 月、アセアン諸国の統合に向けた努力を支援すべく同諸国とともに JAPAN-ASEAN Integration Fund (JAIF) を設立し、2006 年から 5 年間で 75 億円を拠出することを決定した。この中で、インドシナ地域の地雷除去や不発弾処理の予算も確保され、タイ・ラオス・ベトナム・カンボジアでの地雷・不発弾除去を支援した。

(2) 草の根・人間の安全保障無償資金協力: カンボジアに対しては 1991 年度に開始された。また、地雷除去関連事業に特化した「対人地雷草の根無償」については、1998 年度に国際 NGO である Halo Trust に対する協力を、そして CMAC に対しては 1999 年度に協力を開始した。このスキームを通じた支援金額は、当初 1,000 万円が限度額であったが、2000 年度に 1 億円に引き上げられた。さらに、2003 年度からは、ほぼ毎年 2 案件が採択されており、CMAC 以外に Halo Trust と MAG を支援している。

(3) 一般プロジェクト無償(資機材の調達): 1998 年度以来、地雷除去活動機材整備計画として、合計 5 次にわたって機材調達を支援しており、1999 年から 2009 年の一般無償合計金額は 39.億 700 万円である。

(4) 技術協力: 2000 年度以来、CMAC に対して、長期・短期の専門家を繰り返し継続的に派遣している。

(5) 研究支援無償: 2005 年度以来、地雷除去機・地雷探知機の研究開発に係わる現地試験に対する「研究支援無償」を供与している。

(6) 日本 NGO 連携無償: 2006 年度以来、日本の NGO による地雷除去事業に対し、約 3.94 億円の資金協力を行っている。

4-1-3 紛争予防・平和構築無償

「紛争予防・平和構築無償」は 2002 年度に、ノンプロジェクト無償の枠の中で、新たに

設立された支援スキームであり、これまでの日本の ODA の仕組みでは十分に対応できなかった、紛争を経験あるいは紛争の緊張が高まっている開発途上国で実施されている紛争予防・平和構築プログラムへの資金協力を目的とするものである。2002 年から開始されたこの紛争予防・平和構築無償は、小型武器廃棄、元兵士・元戦闘員などの動員解除・武装解除・社会復帰(DDR)、地雷除去・不発弾処理、国民和解、被災者の精神・肉体的外傷治療、などを対象としたもので、上記の狭義の平和構築支援分野への具体的な支援スキームとしてはもっとも当てはまるものである。

以下の表 6 は、2002 年から 2008 年末までの国別の支援金額をまとめたものである。計 21 か国・地域に対し 38 件の支援を実施している。

表 6 紛争予防・平和構築無償の国別支援金額の推移(2002-2008)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	合計
アフガニスタン	0.00	41.65	30.00	48.27	32.48	0.00	19.69	172.09
イラク	0.00	0.00	0.00	3.77	10.35	0.00	0.00	14.12
パレスチナ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	8.09	8.09
レバノン	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.88	5.88
インドネシア	0.00	0.00	0.00	0.00	10.00	10.35	0.00	20.35
カンボジア	4.50	0.00	4.66	0.00	0.00	0.00	0.00	9.16
スリランカ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	5.39	5.39
東ティモール	0.00	4.65	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	4.65
アンゴラ	0.00	2.13	0.00	0.00	4.64	0.00	0.00	6.77
ウガンダ	0.00	0.00	0.00	0.00	2.34	0.00	0.00	2.34
コートジボアール	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.35	0.00	3.35
コンゴ共和国	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.47	0.00	2.47
コンゴ民主共和国	0.00	4.08	0.00	0.00	8.94	9.07	9.97	32.06
シエラレオネ	3.00	0.00	0.00	2.05	1.92	3.35	0.00	10.32
スーダン	0.00	0.00	0.00	7.64	0.00	17.41	9.97	35.02
中央アフリカ	0.00	0.00	0.00	0.00	2.27	0.00	0.00	2.27
チャド	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.97	9.97
ブルンジ	0.00	0.00	0.00	0.00	2.34	5.42	0.00	7.76
モーリタニア	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.50	0.00	1.50
リベリア	0.00	0.00	0.00	3.12	2.32	3.02	0.00	8.46
ルワンダ	0.00	0.00	0.00	0.00	2.34	0.00	0.00	2.34
合計	7.50	52.51	34.66	64.85	79.94	55.94	68.96	364.36

出所：『国際協力ニュース』2008年11月14日「紛争予防・平和構築無償プロジェクト 実績全データ」、及び外務省『ODA データブック 2009』より、評価チーム作成。(注)単位:億円、歴年・交換(E/N)公文ベース

この表からもわかるように、2002年から2008年に実施された紛争予防・平和構築無償の約47.2%がアフガニスタンに向けられており、アフガニスタンはもっとも支援金額の大きい平和構築支援対象国である。

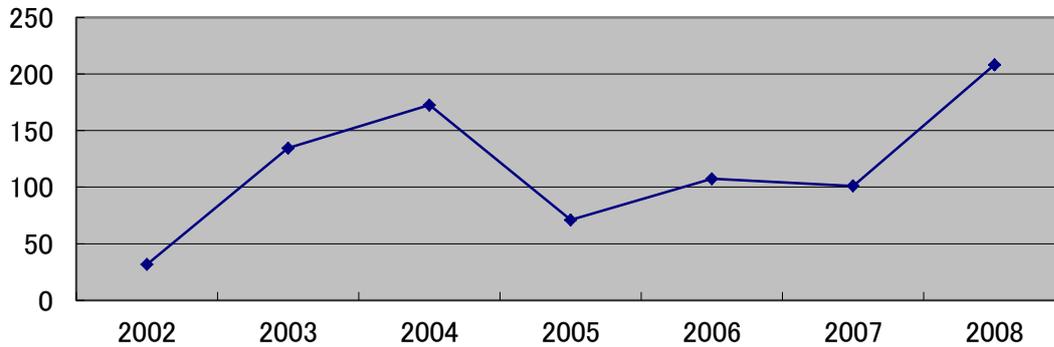
そこで、日本のアフガニスタン支援への取組みの概要を以下でまとめておく(コラム3も参照されたい)。以下の表7は、平和構築支援としてのアフガニスタン支援が本格化した2002年以降の、日本のアフガニスタン支援表明額の変遷を整理した表である。ただし、2002年から2008年までの日本のアフガニスタン支援のプレッジ(支援表明)総額は約20億ドルであるが、支出純額ベースでは、2002年から2008年の合計は、その半分程度の8億2,615万ドルである(図4参照)。表6に示されているように、2002年から2008年の「紛争予防・平和構築無償」によるアフガニスタン支援の総額(これは予算ベースであるが原則として年度内供与)は1億7209万ドルであり、支援実績の約20%を占めており、中核的な支援スキームであることがわかる。

表7 アフガニスタン復興支援のための国際支援と日本の貢献

時期	会議表明等	日本及び国際社会の支援金額、等
2002年1月	アフガニスタン復興支援国際会議(東京会議)	日本は2年6ヶ月で5億ドルの拠出を表明(JICA事務所開設)、国際社会のプレッジ総額45億ドル。2001年12月のボン会議にもとづく支援(「ボン・プロセス」)が始動。
2004年1月	ベルリン会合	日本は向こう2年間で約4億ドルの追加支援の実施と、2006年3月までの支援総額10億ドルを表明、国際社会のプレッジ総額82億ドル。
2006年1月	ロンドン支援国会	日本は4.5億ドルの拠出を表明、国際社会のプレッジ総額105億ドル。
2008年1月	パリ会合	日本は5.5億ドルの追加支援を実施することを表明(2002年以降の日本のプレッジ総額20億ドル)、国際社会のプレッジ総額200億ドル。援助枠組みとしての「アフガン・コンパクト」始動。ANDS(アフガニスタン国家開発戦略)の作成。
2009年11月	日本政府表明	これまでに約束した総額約20億ドル程度の支援に代えて、今後のアフガニスタン情勢に応じて、2009年からおおむね5年間で、最大約50億ドル程度までの規模の支援を行なう旨を表明。

出所: 評価チーム作成

図 4 アフガニスタンに対する日本の二国間 ODA 実績の推移



出所: 外務省ホームページ『ODA データブック』より評価チーム作成。単位: 百万ドル、支出順額ベース。

4-1-4 治安部門改革 (SSR) への支援

以下では、上記の「狭義の平和構築支援」の中で、2006 年以降に登場してきた「治安制度運営・改革」の分野、すなわち近年「SSR(治安部門改革)」としてとらえられる分野に焦点をあてて、その具体的な現状と事例、そこに見られる課題等について検討する。この分野を取り上げるのは、SSR(治安部門改革)は、狭義の平和構築支援の典型的な例であり、日本の場合 2006 年以降になって対応を強化しつつある分野であるからである。

「治安部門改革(Security Sector Reform: SSR)」は、近年、平和構築分野で急速に重要視されるようになってきた。この背景には、具体的事例として、アフガニスタンやイラクにおいて、治安分野への支援が不可欠であるという現実や、シエラレオネ・ギニアビサウなどの平和構築支援において治安分野が支援の柱として位置付けられるようになったことなどがあげられる。OECD/DAC においても SSR に関する分科会が設置され、日本の支援においてもこうした国際潮流への対応が見て取れる。

SSR とは、国家の中枢に位置する秩序維持を担う様々な組織(例えば、軍隊、警察、司法制度等)の実務能力の向上や民主的な組織への体質改善を目指して行われる種々の改革の総称であり、治安組織の改革を通じて、脆弱な国家の問題体質を改善し、紛争の再燃を防止することを狙うものである。SSR が高い関心を集めるようになった背景には、冷戦後、内戦が紛争の主要な形態となるとともに、正常な統治機能を失った国々の再建事業が国際社会にとっての重要な課題になってきたことが指摘できる。

治安組織として思い浮かぶのは警察や軍隊だが、SSR の対象となる治安組織の範囲は、それよりもはるかに広い。OECD/DAC のガイドラインでは、SSR の対象となる組織・集団・制度は、以下の四つに大別されている³⁰。

³⁰ OECD/DAC, *Security Sector Reform and Governance*, 2005.

まず、(ア) 政府直属治安組織(軍隊、警察、諜報組織、海上警備隊、国境警備隊等)、(イ) 国家の支配外にある様々な武装集団(反乱軍、民兵、ゲリラ、軍閥、組織犯罪集団等)、(ウ) 「法の支配」に関わる司法及び懲役関連機関(裁判所、検察、刑務所等)、さらに、(エ) 文民による治安組織監視機関・制度(内務省、国防省、議会、メディア、市民オンブズマン制度等)である。

このように、現在では、SSR の対象は、実際に治安の維持や回復にあたる組織だけではなく、その監視や監督を行う文民組織までを含む包括的な定義が唱えられるようになってきた。従って、以下では、(1)警察改革、(2)軍改革、(3)DDR(戦闘員の武装解除・動員解除・社会復帰)に加えて、(4)司法改革、(5)文民監視体制の強化を含めて、日本の支援活動について整理する。

(1) 警察改革

SSR の諸活動の中で、もっとも代表的な活動は警察改革である。国内の治安維持に直接関わる警察の改革は、紛争の解決と脆弱国家の治安問題とが結び付けられていく中で、比較的早くから注目されてきた。しかしながらこの分野での日本の支援は限定的である。国連PKOの中で警察協力に対するニーズは高く、国連からも訓練された警察官の要請は大きい。しかし、1992年のカンボジアの治安分野での支援に際しての高田警視の犠牲もあり、警察は警察官の海外派遣等の国際平和協力に関しては概してとても慎重である。その意味で、国際平和協力が本来任務とされている自衛隊とは、基本的な姿勢の点で異なる。

警察分野の具体的支援としては、通常の途上国支援のケースでは、例えばインドネシアにおける捜査・鑑識技術支援などがあるが、平和構築分野では、治安能力強化のための支援が求められることが多い。東ティモールにおいて、2008年にUNMITに対して2名の警察官が、教育マニュアルづくりに関して短期派遣されたケースがある。

なお、警察分野に対する支援は、近年、国連PKOにおいても重視されている分野であり、二国間支援を通じた警察分野支援と、国連PKOを通じた警察分野支援との整合性をいかに確保するかという点も、見逃せない課題である。例えば、東ティモールの国連PKOミッションであるUNMITを通じた警察支援と、JICAの支援スキームを通じた警察部門に対する支援とでは、両方とも警察という点では重なっている。UNMITについては2012年に撤退するといわれているが、それまでにいかに現地の能力強化を行うかが課題になっており、UNMITも東ティモール警察の能力強化を行っている一方で、JICAは受け入れ研修・講師派遣の形で行っている。前者は治安維持能力強化に重点があり、後者はコミュニティ・レベルでの紛争予防に重点をおいているとされ、国連PKOとODAの重点の違いを示している面もある。

(2) 軍改革

軍隊の改革については、警察部分を切り離し、警察との役割の違いを明確にすることが最重要の課題となる。警察の場合とは異なり、軍改革では肥大化した軍隊の規模を縮小

し民主的政府の統制下で機能する組織に改革することが主要な目的となる。

ただし、日本はこの分野では、警察分野にもまして慎重であり、具体的な支援の例はあまりない。例えば、途上国の軍の若手幹部候補生を日本の防衛大学校や防衛研究所の研修生として受け入れたりすることはなされてきたが、これは ODA の範囲外の活動である³¹。また、アフリカやアジアの PKO 訓練センターへの支援(財政、及び教官の派遣)を通じて、紛争後国の国軍改革を間接的に支援したり、自衛隊がエジプトのカイロにある PKO 訓練センターやガーナのコフィ・アナン PKO 訓練センターの支援をしたりしているが、これも ODA の枠外での支援である。

(3) DDR(戦闘員の武装解除・動員解除・社会復帰)

DDR と呼ばれる活動は、(ア)戦闘員(及び一般市民)の間に拡散した各種武器の回収、武器所有の登録制度の確立を行う「武装解除」、(イ)政府・反政府側のどちらか(または双方)の武装集団の規模を縮小、または完全に解体する「動員解除」、(ウ)戦闘員が経済的・社会的に市民社会に復帰できるように支援を与える「再統合」の三つのプロセスから成っている。具体的には、現金の支給や職業訓練等を通じて、元戦闘員たちに武器を捨て一般社会への復帰を促すことになる。

日本は、カンボジアで特に(ウ)の元兵士の社会復帰を農村開発の観点から支援した例があるほか、アフガニスタンでは、2002 年以來、DDR のフォーカル・ポイント(主導ドナー)として、資金的にも大きな貢献をおこなってきた。

(4) 司法改革

司法改革と呼ばれる活動は、(ア)「移行期の正義(transitional justice)」の実施と、(イ)長期的な司法制度(裁判所、検察、刑務所制度等)の整備、の二つに大別できる。「移行期の正義」(暫定司法と呼ばれることもある)は、内戦中に行われた様々な残虐行為や犯罪について、検察の捜査によって詳細を明らかにし、司法の場で裁く制度である。

日本は、カンボジアのいわゆる「ポル・ポト裁判」の資金の多くを提供したほか、東ティモールにおける「受容真実和解委員会」の活動に必要な資金の多くを拠出してきた。

(5) 文民監視体制の強化

近年の議論では、文民が外部から治安組織を監視する制度の重要性が再三強調されている。これまで残虐行為や腐敗に浸りきってきた治安組織に対して制度・意識改革を実施しても、自浄機能が働くことは期待しがたいためである。このような監視機関を代表するものは、政府内では議会、国防省、内務省、また文民の国防大臣、内務大臣等である

³¹ 「ODA大綱」では、「援助実施の原則」として「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」ことがうたわれており、こうした分野への ODA による支援はできない。他方、「元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰(DDR)や地雷除去を含む武器の回収及び廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援」は「平和の構築」のための支援として ODA を活用することが記載されている。

が、最近では、「市民社会(civil society)」を代表する報道機関や市民オンブズマン、マスメディア等の役割も強調されるようになってきている。

日本のこの分野での支援は、以前は極めて限定的であったが、近年は、東ティモール国防治安省の文民職員及び関連する NGO や青年会のような市民社会のアクターに対する平和構築研修(JICA 青年研修)や草の根技術協力を通じた能力強化の支援を実施しているような例もあり、次第に重視されてきている。

コラム 3. アフガニスタンにおける治安分野の支援

アフガニスタンは、日本の平和構築支援対象国として、最も支援金額の大きい平和構築の対象国である。日本は 2001 年以來、政治プロセス、治安の安定、開発支援の三つの柱を同時に支援してきた。治安の安定は、政治プロセス(選挙の実施等)や開発の前提として重要であるとの位置付けから、DDR、警察分野などにも関与しており、治安分野における支援に関して、アフガニスタンはもっとも様々な取組みがおこなわれてきた国である。以下の表 8 は、2005 年以前の取組(2005 年の ODA 評価(平和構築支援)で焦点を当てて分析された³²⁾と 2006 年以降の支援の動向を、新しい支援分野がわかるように整理した表である。

このなかで、とりわけ特筆すべきなのは、2008年から供与されるようになったアフガニスタン警察の増員に対応した給与補填のための財政支援の開始である。伝統的には、こうした給与負担などの運営費用に対する財政支援は、一時的・緊急的な措置であって開発効果が発現しにくい、または、持続性に欠けるとされて、積極的な実施がなされなかった分野である。しかし、アフガニスタンの今後の国づくりと開発を進める上で、治安は大前提であり、治安維持の制約要因となっている警察能力向上のための支援の意義が重視されたものであり、日本のODA史上初めてのケースである。2008年3月に約12億円、2009年3月に約141億円、2010年2月に約185億円、2011年2月に約226億円の無償の財政支援が、UNDPがとりまとめている信託基金(LOTFA: Law and Order Trust Fund for Afghanistan)を通じて供与されている。

³²⁾ 外務省「平成17年度外務省第三者評価『平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価—アフガニスタンを事例として』報告書」、2006年。

表 8 アフガニスタンにおける SSR に関連する日本の支援

2002－2005 年ごろ	2006 年以降
<p>DDR(元兵士の武装解除・動員解除社会復帰)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国連とともに DDR のリード国を務める ・DDR 実施のための UNDP プログラム(ANBP)に対し、約 1 億ドルを支援 ・約 6 万人の元兵士を対象とした DDR は 2006 年 6 月に完了 ・5 万の武器、10 万の重火器を回収 ・社会復帰支援は農業、地雷除去、小規模ビジネス等 	<p>DIAG (非合法武装集団の解体)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・DDR に引き続き、DIAG も日本がリード国を務める ・非合法武装集団 2,000 グループのうち、564 グループを解体(2009 年 5 月時点) ・約 10 万の武器がアフガニスタン政府の管理下に置かれる ・DIAG が実施された地域で、67 の開発プロジェクトを実施 ・NATO との協力(カブールにおけるアフガニスタン国軍の余剰弾薬管理能力強化) <p>警察改革・能力強化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ニムルーズ県(アフガニスタン・パキスタン・イラン国境)の国境警察施設建設(2008 年) ・タハール県(アフガニスタン・タジキスタン国境)における国境管理施設建設(2008 年) ・警察庁によるアフガニスタン警察研修(2008 年～) ・2009 年の大統領選挙及び県議会選挙の実施に向けて、約 8 万人の全警察官の給与の半年分相当を支援(1 億 2,480 万ドル)(2009 年) ・警察車両の供与(2005 年～)

出所：評価チームとりまとめ

4-2 インプット(ODA 供与実績)からみた有効性

4-2-1 比較優位性の分析

日本の平和構築支援が脆弱な経済基盤を復興・整備するための手段として、運輸・通信・エネルギー分野等日本のインフラ支援を重視してきたが、本章では、平和構築支援において、暗黙の了解となってきたインフラ分野における比較優位性が活かされた援助が供与されてきたか、という点を分析する。ここでは、サンプル的にアフガニスタン、東ティモール、イラク、スリランカ、スーダン、コンゴ民主共和国をとりあげて、日本をはじめとする各ドナーのインフラ・非インフラ部門への支援を比較することにより検証を行う。

表 9 平和構築支援:インフラ(運輸・通信・エネルギー等) (単位:百万ドル)

	アフガニスタン	東ティモール	イラク	スリランカ	スーダン	コンゴ民
日本	2.1	2.4	16.0	234.2	2.4	1.1
米国	900.2	8.9	199.1	4.2	51.9	0.7
英国	100.1	0.0	5.9	2.6	31.2	17.4
世銀	102.8	0.5	31.8	87.4	0.0	183.5
その他(主要ドナー)	35.5 (ドイツ)	1.8 (ノルウェイ)	1.8 (スウェーデン)	10.9 (韓国)	10.8 (カナダ)	124.2 (AfDB)

出所: DAC-CRS(2009) 数字は供与済額

表 10 平和構築支援:非インフラ(教育・保健等) (単位:百万ドル)

	アフガニスタン	東ティモール	イラク	スリランカ	スーダン	コンゴ民
日本	55.2	3.3	3.8	32.9	63.0	25.4
米国	1491.9	12.3	1527.4	11.9	166.2	72.6
英国	163.5	0.1	29.0	3.5	127.9	99.4
世銀	146.4	3.3	0.1	93.4	0.0	210.3
その他(主要ドナー)	285.4 (EU)	46.8 (オーストラリア)	31.0 (ドイツ)	25.7 (EU)	52.9 (ノルウェイ)	102.7 (ベルギー)

出所: DAC-CRS(2009) 数字は供与済額

まず、スリランカは円借款を供与しているということがあり、道路を中心とするインフラの整備に多額の ODA 資金投入額で他ドナーを大きく離している。他方、それ以外の紛争経験国については、総額では、日本の ODA 資金投入額は他ドナーと比べて特に多くはない。2009 年についてみると、アフガニスタンにおける日本のインフラ貢献額は米国の約 450 分の 1、イラクにおいても同国の 13 分の 1、東ティモール、スーダンにおいても米国の半額以下となっている。イラクは円借款供与可能国なので、同国の復興開発ニーズを鑑みればスリランカと同額以上の資金が提供されても不思議ではない。

他方、教育・保健等の非インフラ部門に対する供与額についても、これらサンプル国のうち日本が突出して資金供与を行っている国は見当たらないものの、イラク、スリランカを除く各国において日本は、非インフラ部門に対してインフラ部門への支援を上回る供与を行っている。

また、支援国に対する日本のインフラ支援と非インフラ支援の比率と国際比較をみると、アフガニスタンでは、日本が 2:55(百万ドル)であるのに対し、米国では 900:1500(百万ドル)≒3:5 ということ、むしろ米国におけるインフラ援助比率が日本より高いという実態が明らかである。他の支援国については、東ティモールでは日本が 2.4:3.3(百万ドル)≒8:11 であるのに対して、米国は 8.9:12.3(百万ドル)≒3:4 で、日本のインフラ援助比率が高い。同様の計算方法で、イラク、スリランカでは日本のインフラ援助比率が高く、スーダン、コンゴ民では逆に非インフラ援助比率が高い結果となっている。

この数字だけでは正確に分析しきれないが、仮に日本にはインフラ支援においてドナー国の中でも比較優位性が高いという定説を受け入れるとするなら、アフガニスタンやスーダン、コンゴ民においてはインフラ分野の比較優位性を生かした援助があってもよいという考え方もあり得よう。つまり、2009年DAC-CRS統計上の供与実績に鑑みれば、アフガニスタンに関しては、もう少し、道路や橋、発電所といったいわゆるインフラに対して金額的にも供与することにより、日本の援助の比較優位を生かすことができるのではないか。ただ、比較優位と言っても日本の建設業がこれまであまり入ってこなかった国、安全面などの問題で入ることに躊躇するようなリスクの高い国については、何らかの工夫がない限りインフラ支援を増やすことは困難である。このように、比較優位の議論はどちらかといえばドナー(供給)側の事情に左右されやすく、被援助国(需要)の側からみた視点というのは必ずしも反映されていない。スリランカでは日本のインフラ技術・企業が求められていても、コンゴ民では必ずしも状況が同じではないということである。

4-2-2 紛争リスクとインプット(ODA 供与額)の関係

平和構築支援の対象国の定義に関してあいまいさが残る中で、評価者によって異なる恣意的な基準で選定された平和構築支援対象国を対象として評価するのではなく、より客観的な指標で示される途上国の「紛争リスク」に注目し、リスクの高い国に対して適切な支援が行われてきたかを評価する方が、より精度の高い分析が可能である。

ここで定義される「紛争のリスク」とは現実に紛争が顕在化しているか否かではなく、紛争に発展するような社会状況が潜在的に存在するかということである。換言すれば、当該社会において紛争の起こりうる状況(内生・外生要因)が発生した場合に、紛争が起こるまでどの程度持ちこたえることができるか、すなわち紛争リスクへの「脆弱性」(vulnerabilities against risks of war)を検討することが重要である。

脆弱性については様々な指標が計測・発表されているものの、ここでは時系列的に整合性のあるデータが確保されているという観点から米国のジョージ・メイソン大学国際政策研究所(The George Mason University Center for Global Policy)が毎年発表する

「国家脆弱性指数」(State Fragility Index: SFI)³³を使用する。データは 1995 年から 2008 年の時系列データである。³⁴

なお、SFI の定義は以下の通り。

脆弱性指数(SFI) = 有効性スコア + 正当性スコア (最高 25 点)

内訳:

有効性スコア = 治安の有効性 + 政治的有効性 + 経済的有効性 + 社会的有効性 (最高 13 点)

正当性スコア = 治安上の正当性 + 政治的正当性 + 経済的正当性 + 社会的正当性 (最高 12 点)

SFI と紛争勃発の確率と紛争の期間には相関関係がある。特に、SFI が 20 以上の Extreme Fragile のカテゴリーの場合には紛争状態にあるケース (War Years) がのべ 125 期間、6 割以上に達する (計測方法: のべ紛争期間を全期間・国で除したものを 66.1%)。

表 11 SFI と紛争リスク(1996-2007)

SFI	のべ紛争期間(国×期間)	紛争確率(%)
0~3	2	0.38
4~7	7	2.27
8~11	42	9.46
12~15	90	20.3
16~19	64	19.3
20~25	127	66.1

出所: Global Report 2009

なお、2009 年時点における SFI 上位国は以下の通りである。

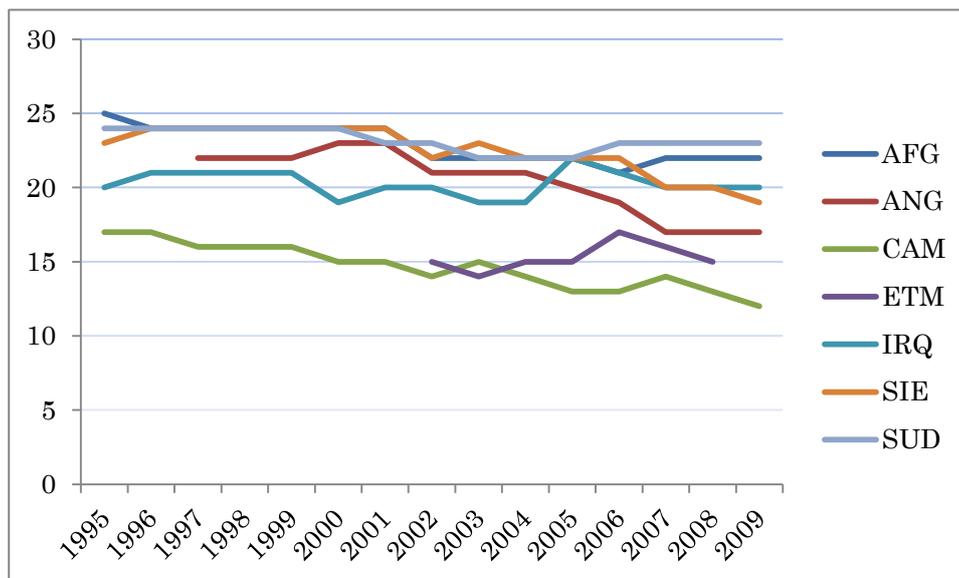
³³ Global Report 2009: Conflict, Governance, and State Fragility を参照
<http://www.systemicpeace.org/peace.htm>

³⁴ 他の脆弱性指標としては、次のようなものがありそれぞれ一長一短ある。The Foreign Policy Fund for Peace “Failed States Index”は専門家による判断で、2005 年までのデータのみ。The Brookings Center for Global Development “Index of State Weakness in the Developing World”は 2005-06 年のデータに基づく 1 か年限りの指標で時系列分析には適さない。

表 12 2009 年時点における SFI 上位国

	SFI	Effectiveness	Legitimacy
SOMALIA	25	13	12
CONGO DR	23	12	11
SUDAN	23	11	12
AFGHANISTAN	22	12	10
CHAD	22	12	10
ETHIOPIA	21	11	10
MYANMAR	21	11	10
IRAQ	20	10	10
SIERRA LEO	19	11	8
BURUNDI	18	12	6
CEN AFR REP	18	10	8
LIBERIA	18	11	7
NIGER	18	9	9
NIGERIA	18	9	9
RWANDA	18	10	8

図 5 主な紛争経験国 SFI 推移



注：AFG(アフガニスタン)、ANG(アンゴラ)、CAM(カンボジア)、ETM(東ティモール)、IRQ(イラク)、SIE(シエラレオネ)、SUD(スーダン)

前節では、日本のODA供与額(インプット)からみた場合の有効性を評価する場合、各国別のODA供与額(総額)で分析したが、ここでは、「一人当たりのODA受領額」からみた有効性を論ずることとする。その根拠としては、被援助国を横並びにして有効性を比較するには、大小異なる国を同列には論じられないため、比較可能な指標として調整するためである。すなわち、同じ、100万ドルの資金でも、人口1億人の国に供与するよりも、人口100万人の国に供与する方が平和構築に影響を与える内生・外生要因へのインパクトは大きいと考えられるからである。

表 13 SFI 別一人当たり ODA 受領額配分(1996-2009)

SFI	日本	DAC平均
0-5	6%	9%
6-10	30%	22%
11-15	30%	26%
16-20	25%	24%
20-25	10%	20%

出所: Global Report 2009

上表が示すように、脆弱性が危険度水域(20 以上)において、日本の ODA 供与は全体の 10 パーセントと、DAC 平均の約半分の水準となっている。逆に、脆弱性の中高程度(6-20)に日本の ODA 供与が集中している。また、低リスク国については DAC 平均を下回っている。

このことが示唆することは、日本の ODA は紛争リスクの極めて高い国(アフガニスタン、イラク、コンゴ民、シエラレオネ等)に対して供与されているというよりは、むしろ、中高レベルの国(カンボジア、東ティモール等)に集中しているということである。日本政府としてどちらかといえば、紛争リスクの高い国に対する ODA 供与を回避しようとする対応が反映されているといえよう。その背景として日本の援助で大きな割合を占める円借款が、収益性や債務返済可能性の観点からしてあまりリスクの大きな国には出せないという事情もあると考えられる。

ところで、ODA と制度(institution)の関係には大きく二つの考え方がある。一つは、制度改善を「条件」として ODA を供与するべきという考え方、もう一つは、ODA を供与して制度改善を働きかけようという考え方である。これまで一部の援助関係者の中では、世銀をはじめとするドナーは前者、日本は後者のアプローチをとっているとの暗黙の了解³⁵があった。しかし、紛争リスクに関する「脆弱性」の極度に高い国に ODA を積極的に供与することは試みられなかったことが示唆される。

ただし、この結果のみでは日本の平和構築支援が「意図的な」紛争リスクの回避であったか、「結果としての」(意図せざる)リスク回避であったのか断定することは困難である。というのは、そもそも平和構築支援は地域的要因(例えば東南アジア重視等)や外交的な要因にも左右されるからである。一方、欧米ドナーは歴史的・経済的な関係がより密接なアフリカの脆弱国に ODA 供与してきたこともあり、結果として、SFI で示されるリスクの高い国に対する供与につながったという側面も否定できない。

³⁵ 例えば、大門毅(2007)『平和構築論:開発援助の新戦略』(勁草書房)における分析に詳しい。

4-3 アウトカム・インパクトからみた有効性

4-3-1 分析方法

1-1 で示したように、日本の平和構築の「結果」(アウトプット・アウトカム)を評価することは、多面的・重層的な平和構築を可視化・指標化して評価する技術的な困難に加え、平和構築に影響を与える、内生・外生要因の存在、さらには、日本以外のドナーあるいはODA 以外(国連 PKO、外交、軍事活動、経済制裁等)の介入等の影響を鑑みれば、日本の支援(ODA)も両者の因果関係を明確に分析することは困難である。加えて、有効性指標設定の困難もある。つまり、本来は平和構築の成果(アウトカム・インパクト)を測る直接的な効果指標としては、プロジェクトごとに設定されたプロジェクト目標(例えば除隊兵士の職業訓練プロジェクトであれば訓練を受けた元兵士の数等)をとるべきではあるが、実際には様々な国の状況に応じてセクターや支援スキームが混在するため、こうした指標を使用することはできない。したがって、平和構築支援の「アウトプット」に関しては直接に測定することはできず、「インプット」からの推定(例えば、ODA により整備されたインフラの規模)に頼らざるを得ない。

また、インパクトの測定については、先に述べた制約があるが、ここでは、こうした困難を踏まえつつ、日本の ODA を中心とする支援策の平和構築へのインパクトの一側面を評価する方法の一つとして、変化率に注目するアプローチを試みる。すなわち、平和構築の指標(例えば脆弱性)をとりあげ、それに影響を与えうる内生・外生要因を考えたとき、「他の条件を一定として」仮に日本の ODA 支援額のみが変化した場合に、当該指数がどの程度変化したかを考える³⁶ことである。本報告書では、計量経済学的手法を用いて、「日本のODA 支援の増分」と「平和構築の動態を示す指標(脆弱性等)の増分」の相関関係(ただし、必ずしも因果関係ではない)を示す。

4-3-2 データ

インパクト分析を行うに際して使用するデータは以下の通り。

- (1) SFI(脆弱度指数): 既出
- (2) 紛争の深刻度(変数名: ACTOTAL)

データソース: MAJOR EPISODES OF POLITICAL VIOLENCE (MEPV) AND CONFLICT REGIONS, 1946-2008 Monty G. Marshall, Center for Systemic Peace www.systemicpeace.org

³⁶ 数学的には、これを、「偏微分」(partial derivative)と呼ぶ。すなわち、平和構築という関数($f(x)$)を形成する多変数の内生・外生要因(x)に対して、1つの変数(例えば日本の ODA 支援: x)を除く全変数をいったん固定して定数と見なし、当該成分のみを変数として動かして、その増分(Δx)と、関数の増分($\Delta f(x)$)の変化率を考える手法である。

紛争の深刻度は国内で起きた紛争（国内で発生する民族紛争、内戦）がもたらす死者の数、難民・国難避難民発生の有無、ないし経済活動へのダメージにより指標化されるもので、最高値は14となっている。こうした紛争が顕在化していない場合には0と記録される。データは1975年から2009年まで収集している。ただし、冷戦後に独立した途上国などもあり、必ずしも全期間のデータがそろっているわけではない。

(3) Databank International のデータソース(1975～2009年)

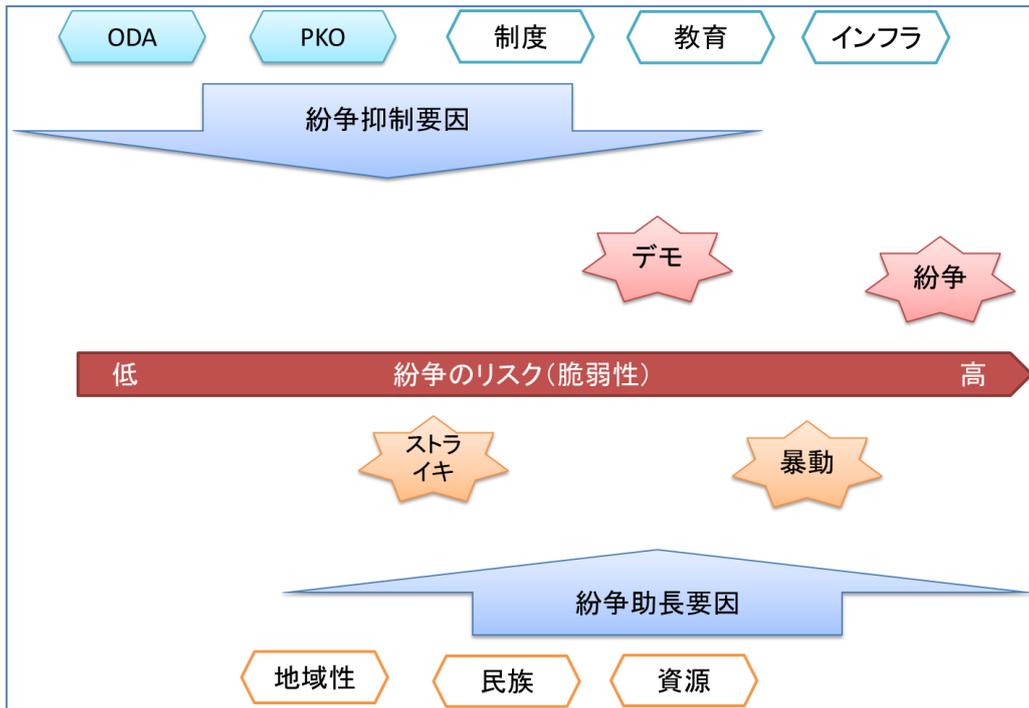
変数	(記号)
暗殺(Assassinations)の発生数	Domestic1
ストライキ(General Strikes)の発生数	Domestic2
ゲリラ活動(Guerrilla Warfare)の発生数	Domestic3
政府危機(Government Crises)の発生数	Domestic4
粛清・追放(Purges)の発生数	Domestic5
暴動(Riots)の発生数	Domestic6
反乱・革命(Revolutions)の発生数	Domestic7
反政府デモ(Anti-Government Demonstrations)の発生数	Domestic8

4-3-3 分析方法(日本の平和構築支援に係る計量分析)

計量分析にあたり、次のような仮定をおく。国内紛争に至らない場合であっても、人々の不満がある程度一定水準以上に膨らむと様々な形態(反政府デモ、ストライキ、暴動など)をとってあらわれ、それがさらに高まると紛争にエスカレートする。「紛争のリスク」は暴動等の形で顕在化しない場合には、記録されにくく、「潜在化」(latent)する。そして、なんらかの経済的・社会的・政治的要因が人々の不満をおおっている。それらの要因とは何か、そして、(日本の)ODAはこうした不満除去への積極的な役割を果たし得るのか、といった問題を解き明かすため、ここでは「潜在変数」(latent variable)が存在する場合の推計方法として一般的に用いられているTobit(トービット)モデルによる推計³⁷を行う。モデル・イメージとしては下図の通りである。脆弱性で示される紛争のリスクを助長する要因(上矢印)と抑制する要因(下矢印)が相克しており、リスクが一定以上に高まると、反政府デモや暴動、紛争という形をとって「顕在化」する。

³⁷ 同様の観点から、別の計量分析(Poisson/Negative Binomial Regression)も試みているが、ほぼ同様の結論を得ている。

図 6 紛争のリスク(脆弱性)と抑制・助長要因と顕在化の関係図



これらを、より正式な Tobit モデルは以下の関係式であらわすことができる。

$$\begin{aligned}
 Y &= \beta X + \varepsilon = Y^* && \text{if } Y^* > c \\
 Y &= 0 && \text{if } Y^* \leq c
 \end{aligned}$$

ここで Y^* は紛争につながるリスク要因であり、ある数値 c 以上の値をとると暴動等の形をとって顕在化する。ただし、 c 以下の数値であれば、顕在化せず、 0 として記録されると仮定する。 X は Y^* に影響をあたえらる説明変数(内生・外生要因を含む)で、ここでは一般的に「経済・社会・制度インフラ」及び「ODA 供与(=受領)額」等と定義する。 Y^* は先にあげた、暴動・ストライキ等の反政府活動(記号では domestic1~domestic8)等の数字であり、人々の不満を表す指標と考える。 X は経済インフラの具体例は道路、電力など、社会インフラの例は教育、医療など、制度インフラの例は法制度などである。Data Bank International のデータ(1975~2009)を使用して以下の説明変数(x)を使用する。

説明変数	(記号)	内容
所得	GDPPC	一人当たり GDP(米ドル)
インフラ	TRAFFIC	一人当たり商業車台数
交易	TRADE	一人当たり輸出額(自然対数)
教育	EDUCATION	初等中等教育就学率
政治制度	POLITICS	政治的安定性

アフリカ	AFRICA	サブ・サハラアフリカ諸国(ダミー変数)
ODA(全体)	ODAPC	一人当たり ODA 受領額*
ODA(全体)	ODAPC1LAG	前年度一人当たり ODA 受領額*
ODA(日本)	ODAJPC	日本からの一人当たり ODA 受領額*
ODA(日本)	ODAJPC1LAG	日本からの前年度一人当たり ODA 受領額*
PKO	UNPKO	国連 PKO 活動実績(ダミー変数)

* ODA は米ドル/ディスバース額

ここで、政策変数(policy variable)として ODA 受領額(一人当たり)を検討する。ただし受領額は全ドナー(OECD/DAC 加盟国及び国際機関)からの受領額と日本からの受領額についてそれぞれ検証を行う。また、ODA のインパクトが一定のラグを伴って顕在化するかどうかという点についても検証を行うものである。

推定結果の詳細については、別添表(巻末表)に記載した通りであるが、結果の概要は以下の通りである。

表 14 インパクト評価計量分析結果(概要)

被説明変数 説明変数	紛争の深刻度	ゲリラ活動	暴動	脆弱性
所得		負の相関		負の相関
インフラ	負の相関	負の相関	負の相関	負の相関
教育		(弱い負の相関)		
交易	負の相関	負の相関	負の相関	
アフリカ	負の相関	負の相関	負の相関	正の相関
政治制度	正の相関	正の相関	正の相関	
ODA(日本)	負の相関	負の相関	負の相関	負の相関
ODA(全体)	負の相関	負の相関	負の相関	負の相関

注: 詳細は(別添)表参照

ここでいう「被説明変数」は顕在化した紛争のリスクとみなすことができ、そのリスクと相関している主な「説明変数」を別添表(巻末)から抽出したものの³⁸である。顕在化の度合い、質は異なるがいくつかの共通項について分析したい。

³⁸ 計量分析については、相関関係が有意なものについては、ODA単位あたりの紛争軽減への効果がどのくらいであるのか、相関関係が有意なものについては、因果関係についてより(ラグをとる以外に)明確な結論が出せないか、日本からのODAと他の国からのODAの効果の比較を行うのであれば、両方を同時に説明変数に加える推定を行うべきではないかなどの課題は残るものの、本調査では割愛した。

(1) 所得(負の相関): 所得の上昇が紛争リスクと負の相関がみられる。UNDP 発行の『人間開発報告書』(2005)の分析が示す「1人当たり年間所得が250ドルの国が内戦へと突入する確率は、所得が600ドルの国の2倍に上る」ことも裏付けている。ただし、このことは「所得が低いから紛争のリスクが高いのか、紛争のリスクが高いから所得が低いのか」ということでは必ずしもなく、むしろ「紛争の罨」(ポール・コリア)とも呼ぶべき低所得と紛争リスクの悪循環が見られるということを示唆するものである。

(2) インフラ(負の相関): 道路や橋、水道、発電所といった基礎的な経済基盤が整備されていることと紛争のリスクには負の相関関係がみられる。ここでも、紛争リスクがないことが経済インフラの整備・開発を促進し、それが民生向上を通じて紛争のリスクを低減させる(逆の場合は、紛争リスクが高いために開発事業が展開できず、さらに紛争リスクを高める)という循環が存在することを示唆するものである。

(3) 教育(弱い負の相関): 教育など人的資本の整備と紛争のリスクには直接的な強い相関関係は見られなかった。こうした分野への投資はすぐには効果があらわれるのではなく、育成された人的資本が行政や経済の仕組みを動かす時間までの、ある程度のタイム・ラグを持った効果が生じてくることに起因すると考えられる。その点、所得向上やインフラ整備などと比較すると紛争リスクの低減に対する「即効性」は低い。

(4) 交易(負の相関): その国が国際経済とどの程度統合されているのかを一人当たり貿易額(対数)をもとに考えると、国際経済との結びつきの高さと紛争のリスクには負の相関関係がみられる。逆に、国際経済との結びつきが低い、孤立している度合いが高まるほど、紛争リスクが高まるという関係がある。国内紛争であっても、その発生リスクは国際的な要因(外生要因)にも左右されているということを示唆している。

(5) 地域性(アフリカ)(負の相関): 地域性と紛争のリスクの関係を検討するため、アフリカ諸国のデータについてダミー変数を用いて分析したところ、有意な負の相関がみられ、ただし、脆弱性指数については有意な正の相関がみられた。アフリカという地域性は紛争リスクに対する脆弱性という意味では高い一方、他地域に比べ、実際に暴動やデモといった形で顕在化しているものは少ないということを示唆している。

(6) 政治制度(正の相関): アフリカの例が示すように、脆弱性は高い一方で、顕在化が少ないということは何を示唆しているのか。仮説としては、デモや暴動という形での意思表示行動を許容する安定した(民主的な)政治制度があるということもできるだろう。実際に、データ上では小規模のデモや暴動は南アジアを中心とする議会制民主主義が比較的成熟した地域で頻発している。政治制度と「顕在化」した紛争リスク(脆弱性指数を除く)の間の正の相関はそうした仮説を裏付けるものとなっている。

ODA については、全体・日本とも負の相関関係が確認されたが、この点については、以下の節で述べる。

4-3-4 政策的示唆

まず、ODA に関するデータからは、ODA は OECD/DAC 諸国、日本いずれのケースでも、また、同年・1 年前(タイム・ラグ)の有無にかかわらず「負の相関」が確認された。すなわち、ODA(一人当たり)が増えるということと、紛争リスク(潜在的なもの、一部顕在化しているものいずれも)が低下するということが、統計的に連動しているということである。この両者には一方通行の因果関係ということではなく、他の説明変数でもすでに見られたような、好循環・悪循環の関係があるということである。

さらに、タイム・ラグ(すなわち紛争リスクの計測年より以前の ODA 供与額)を分析し、そこにも負の相関関係が確認されたことによって、限定条件付きではあるがそこには ODA のインパクトに関するひとつの示唆を引き出すことができる。すなわち、平和構築の支援を目的として供与された ODA が実際の効果をもたらすのには時差があるということである。

また、相関係数をより詳細にみってみると、日本からの ODA 供与の係数が DAC 諸国全体の ODA 供与の係数よりも絶対値で大きい。一概には言えないが、これは日本の ODA がより効率的・効果的に平和構築に寄与していることを暗に示唆するものであると言えなくもない。

他方、インパクトの一つとして、ODA と並んで日本の平和構築支援の両輪となっている国連 PKO についても、その活動状況と、紛争リスクの程度について、相関関係を調べた。しかし、国連 PKO の有無についてはほとんどの場合、紛争リスク(一部顕在化したもの)と「正の相関」が確認された。すなわち、PKO が実施されている国・期間ほど暴動・ストライキなど一部顕在化した紛争リスクが高いことを示唆している。ここには必ずしも直接的な因果関係を認めることはできないが、一つの可能性として国連 PKO 活動によって国内の治安が維持され潜在的な紛争のリスク(すなわち脆弱性)は低下したものの、国家の存亡に影響を与えないほどの小規模の反政府活動は顕在化しているとみることもできよう。