

## 第5章 プロセスの適切性

日本政府内における平和構築に向けた取り組みの遂行プロセスの適切性・効率性を検証する上では、関係局・課間の協議や調整プロセス、被援助側のニーズに関する被援助国や受け皿機関との協議の実施状況、他のドナー・国際機関との協議・調整プロセス、支援の役割分担、重複回避に関する協議・調整プロセスの適切性や効率性の問題が焦点となる。

本章では、こうした平和構築支援の政策形成プロセスに関する、組織体制、関連機関間の連携、多様なスキーム間の連携状況、他ドナーとの連携、開発と安全保障・治安分野との連携の状況と課題を整理し、その適切性・効率性を評価するための事実関係を整理・分析する。

これらについて、2005年のODA政策評価報告書「平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価」では、アフガニスタンにほぼ特化する形でプロセスを評価しているが、以下では日本の平和構築支援全体について定性的に検討することにした。また、以下では、サンプル的にいくつかの事例を盛り込む。そこでは必ずしもグッド・プラクティスのみを取り上げるわけではなく、現実の具体例を取り上げ、場合によってはそこに存在する課題を取り上げる。また、東ティモールについては、原則として第6章で取り上げるが、いくつかの事例について一般的な論点と関連するテーマについては、本章でもとりあげる。

### 5-1 計画策定・政策決定・調整の体制とプロセス

#### (1) 他ドナーの取組み

紛争後の難民・国内避難民支援や緊急復興・人道支援のニーズの高まりに対応して、国際社会の主要な支援機関はそれぞれに、こうした紛争後の緊急ニーズの高まりに対応する体制を強化しその支援を拡大してきた。

例えば、米国のUSAIDは2001年に、3カ月から半年程度の間迅速に支援を供与するためにこうした支援を専門に担当するOTI(Office of Transitional Initiatives)を設置した。イギリスは、2002年にAfrican Conflict Prevention Pool及びGlobal Conflict Prevention Poolを設立した。

また、国際機関についてみると、UNDPは、2001年には、Bureau for Crisis Prevention and Recovery(BCPR)という新しい部局を新設した。また、より小さいユニットではあるが機動的な対応を可能とするEmergency Recovery Unitも設立された。世界銀行の場合、1997年には社会開発部にPost Conflict Unitが設置された。この部局は2002年に、Conflict Prevention & Reconstruction Unit(CPPU)と改称した。2002年10月にはLICUS Unitが設置され、2004年にはLICUS Trust Fundが設立された。両者は、2006年に統合され、Fragile States Unitという名称になっている。こうした部局が支援スキームとして新たに設立した復興基金は、紛争後の緊急ニーズに対応して迅速な拠出を可能とすることが意図されている。

平和構築支援を適切かつ効率的に実施するためには、必ずしもこうした新たな組織設立を必要とするわけではないが、平和構築支援のための体制づくりや政策決定・実施・調整を円滑かつ効率的に進めるために、日本においては、どのような取組がなされ、近年どのような変化が

あったかについて、以下で整理する。

## (2) 政策の体制とプロセス

### (ア) 全体調整

平和構築は、政治プロセス、治安分野、復興・開発と極めて多岐にわたる異なる分野を包含する多面的なものであり、それらを有機的かつ戦略的に組み合わせることが求められる。しかし、これらすべてを統括したり調整したりする専門の組織は、日本政府内に必ずしもあるわけではない。

国連を中心とする平和構築は、外務省の総合外交政策局が担当している。総合外交政策局の中でも、国連の平和構築委員会(Peacebuilding Commission : PBC)や平和構築基金(Peacebuilding Fund : PBF)は国連政策課、国連PKOは国際平和協力室が担当している。但し、国際協力としての「平和構築」は国際協力局が担当している。

前節で述べたように、他国においては、近年、平和構築・復興支援に関連する援助担当組織として、紛争予防・復興支援を全体として調整する機関を設立している国も少なくない。日本の場合は、こうした新たな組織設立や改変はおこなわれておらず、外務省の中でも、平和構築や平和の定着についてとりまとめている課は存在しない。平和構築支援に関する外務省内の部局横断的な調整が必要な場合には、実質的に、総合外交政策局の総務課がその全体調整の役割を担っている。

また、国連PKOのように防衛省との省庁横断的な調整が必要な場合には、内閣府国際平和協力本部を通じた調整も必要になってくるが、国連PKOとODAの省庁横断的な連携の政策プロセスについては、5-5 で後述する。

### (イ) スキーム別から国別への課の再編

政策形成プロセス・体制に関して注目すべき近年の大きな変化(改善)は、国際協力局が、有償資金協力課、無償資金協力課、技術協力課、というスキーム別の編成から、2009年7月に、国別・地域別に再編され、国別担当課の機能が強化されたことである。現在の国別・地域別の体制は、スキーム横断的に効果的な支援の方策を総合的に検討できるという利点がある。

平和構築支援を支援対象国の国づくり全般への支援と広義にとらえた場合、支援対象国の国づくりに即し、様々な支援スキームを有機的に組み合わせて支援することが重要である。したがって、こうした機構改革は、平和構築支援を効果的に実施する上でも、意義のある変化であったと評価できる。

### (ウ) 国別援助計画の策定

平和構築分野を含め、効果的かつ戦略的な支援を実施するためには、「国別援助計画」があることが望ましい。しかし、東ティモールをはじめ、今回の評価の中で平和構築支援対象国とした国(26カ国)の多くは、国別援助計画が策定されていない。現在、外務省では、国別援助計画の制度を見直し、今後3年間で、すべてのODA対象国について「国別援助方針」を策

定するという方向で準備中である。

これまで、国別援助計画に代わるものとしては、要望調査時に外務省担当課が作成した、対象国の「国別留意事項」や「案件形成・審査指針」という文書が作られており、JICA が作成していた「国別援助実施方針」と、年一回の会合で支援計画・方針に関するすり合わせが行なわれていた。そうしたすり合わせを踏まえて、JICA にて作業用に作成されていたのが「事業展開計画」である。これは以前より毎年策定されていたが、行政文書ではなかった。すなわち、以前は JICA が外務省との支援計画・方針のすり合わせの中で作成しており、政府としての公式文書ではないまま実務上使われてきた。近年、公開されるべきという指摘があり、2009 年から政府の行政文書として外務省が公開するようになった。これは透明性のある支援政策策定を確保するという観点にたてば、重要な進展であるといえる。特に、平和構築支援対象国に関しては、広く公開されてきた「国別援助計画」がなく、その国別支援計画の詳細が一般には不明であったことを考慮すると、こうした「事業展開計画」の公開は、より大きな意味を持つ。

また、こうした国別援助計画の策定は ODA 政策全般に関わるものであるが、平和構築支援は、広義にとらえた場合、支援対象国の国づくり全体に関わるものであり、その支援を適切かつ効率的に実施するためには、支援計画をはじめ、以下で述べる支援政策策定プロセス、具体的な支援の決定、モニタリング等において、通常の開発支援政策のプロセスと同様に、より適切かつ効率的な政策プロセスが求められることはいうまでもない。

#### (エ) 支援政策の策定プロセス

平和構築支援においても、具体的な支援政策の策定プロセスは、先方政府との関係では、多くの支援対象国と経済協力政策協議が原則として毎年実施されている。例えば、東ティモールの場合、東ティモールを担当する国別開発協力第一課長が、東ティモールを訪問して先方の各大臣レベルと協議し、重点分野を確認するといった作業手続である。

その前段階として、年 1 回各国について外務省国別担当課と JICA の国別担当との間で事業展開計画について協議がなされている。主に JICA から支援実績の報告があり、それを踏まえて次年度の計画を協議・決定している。

#### (オ) 具体的な支援の決定

個々の具体的な支援対象国や支援金額や支援事業の決定は、まず一義的にはその支援スキームを担当する課がとりまとめていく。

例えば、平和構築で多く用いられる支援スキームであるノンプロジェクト無償に関していえば、その供与の対象国やタイミングや金額のとりまとめは、国際協力局開発協力総括課が一義的には担当しており、どこの国にどのような資金需要があるか、外交的意義は何か等をまとめており、国別課が意見を提出しながら供与の対象国やタイミングや金額等を具体的に固めていく事になる。各国別の支援の方策とその内容については、個々の国別担当課が担当している。

## (カ) モニタリング

事業評価としては、JICA 事業については JICA 自らの中間評価や終了時評価(円借款についてはプロジェクト終了の2-3年後に行なわれる事後評価や更にその後に行なわれる事後モニタリング)等がある。外務省では、主に政策レベルとプログラムレベルでの ODA 評価を実施している。平和構築支援に関連する事業についても、同様に、評価やモニタリングがなされており、それらの評価報告書は原則としてすべて公開されている。

国際機関に対して拠出された ODA 資金の使い方については、国際機関側にゆだねられていることも多い。また、具体的に個別の支援事業が特定されている場合(例えば、人間の安全保障基金の事業や国際機関に拠出された緊急人道支援等)では、事業実施にあたる国際機関から事業報告書が提出されているが、これらの事業報告書は原則として公開されていない。これらについても ODA 予算が使われていることには変わりがなく、透明性確保の観点から原則として公開されることが望ましい。

政策遂行のモニタリングや評価としては、評価・広報室が実施している評価事業がその一つといえ、「平和構築支援」に関しては、2005 年度に特にアフガニスタンに焦点をあてて評価が実施されている。

## 5-2 平和構築支援のツール

### (1) 多様な支援スキーム

欧米の多くの援助機関が主として贈与(グラント)を中心とした支援を重視しているのに対比すると、日本は ODA に関して、円借款(有償資金協力)を含めた多様な支援スキームを有した国である。上記のように、平和構築支援の分野を広義にとらえると、平和構築支援においても通常の ODA で使われる多様な支援スキームが活用されているといえる。

日本が平和構築のために行なってきた取組としては、ODA に限定せずに考えると、具体的には、予防外交・和解調停といった外交努力、自衛隊による国連 PKO への貢献、武器禁輸等の規制措置、地域機関や国際機関を通じた平和維持活動や緊急人道支援に対する関与と貢献、二国間 ODA を通じた人道・復旧・復興支援、政治・経済・社会制度の構築支援等、多岐にわたる。これには、JICA(国際協力機構)、外務省、防衛省・自衛隊、国際平和協力本部等の関連機関の活動など、様々な支援活動が含まれる。

上記の平和構築のための取組のうち、ODA によって実施される支援としては、難民・国内避難民への支援、和平プロセスの促進への支援(選挙支援等)、人道・復旧支援(基礎生活基盤の復旧等)、国内の安定・治安の確保のための支援(DDR、ガバナンス支援等)、復興・開発支援(インフラ整備等)などがある。

下記の表 16 は、特に ODA に限定して、平和構築支援に関わる日本の様々な支援スキームのうち主要なものを、一覧にした表である。

表 16 日本の平和構築支援に使われる主要な ODA スキーム

担当組織	主な支援スキーム	その概要
外務省	紛争予防・平和構築 無償	・社会復帰、小型武器回収、民族融和などの紛争予防・平和構築を目的として行う無償資金協力
	緊急無償	・災害対応支援・民主化支援・復興開発支援等のために緊急に供与される無償資金で、相手国政府への直接供与の他、国際機関・赤十字を通じて実施される場合も多い
	草の根・人間の安全保障無償	・途上国の地方自治体・NGO 等が現地で実施する比較的小規模な事業に対し、在外公館が行なう無償資金協力で、2003 年度に「草の根無償」から改称
	日本 NGO 連携無償	・2002 年度に、それまでの草の根無償のうち「日本の NGO を対象とするもの」及び日本の NGO に対して実施されてきた「NGO 緊急活動支援無償」を統合・拡充し、2007 年度に現在の名称に変更したもので、人道支援活動や地雷除去事業の支援など平和構築に関連する支援が少なくない
	人間の安全保障基金	・人間の安全保障に資する事業への支援を目的として、国連に設置された信託基金で、国連関係機関のみが支援要請可
財務省	国際開発金融機関の 信託基金等への拠出	・財務省が国際開発金融機関に対して拠出する信託基金で、世界銀行に対する日本社会開発基金(JSDF)や、ADB に対する貧困削減日本基金(JFPR)などがある
JICA	一般プロジェクト無償	・施設建設や機材供与など、各々が独立したプロジェクトとしての性格を有するものへの無償資金協力
	開発調査型技術協力 プロジェクト	・途上国の開発計画作成のために調査団を派遣し開発の青写真をつくる業務
	緊急開発調査	・緊急に必要な復興計画を策定するとともに、緊急に復旧すべき箇所について、協力の一部として現地業者との契約により工事を併せて実施するもの
	専門家派遣	・日本の行政官・技術者を途上国・国際機関に派遣し、途上国の開発計画の立案、助言、教育・訓練、指導等の業務を行なう
	研修員受入れ	・途上国の行政官・技術者を日本に受入れ、技術研修・訓練を行なう
	技術協力プロジェクト (技プロ)	・専門家派遣、研修員受入れ、機材供与を組み合わせ、特定の開発課題に目標を絞り、一定規模の投入・活動を 3~5 年程度行なうことによって成果をあげようとするスキーム
	草の根技術協力事業	・途上国の地域住民を対象とした日本の NGO 等の協力活動を支援する事業
	円借款(有償資金協 力)	・途上国政府に対し円建てで貸付ける ODA 借款

出所：外務省及び JICA のホームページ、ODA 白書等より評価チーム作成

以上の様々な支援の形態は、プロジェクト支援やプログラム支援、二国間支援や国際機関を

通じた支援などさまざまであり、単純にこれは平和構築に適しこれはそうでないというものではなく、異なる特徴をもつ様々な支援スキームをそれぞれの長所を生かしながらいま組み合わせて効果的な平和構築支援をつなげていくことこそが重要なポイントである。

日本の平和構築支援において、緊急人道支援や復興段階における支援では、特に外務省が様々なスキームを有している。例えば、外務省は「紛争予防・平和構築無償」及び「緊急無償」などの支援スキームを活用している。後者は、紛争直後の(場合によっては紛争下での)状況で、難民・国内避難民の救済といった緊急ニーズに対応するため、迅速な資金供与を行う支援である。

コソボや東ティモールにおいて供与したこうした緊急無償に関する評価レポートもでている。当初は、現地に大使館や JICA の事務所がないなど、現地での日本の支援体制がまだ整っていなかったため、UNDP と協力して緊急支援を行ったが、おおむね意義と効果があったという評価がなされている<sup>39</sup>。その一方で、UNDP といった外部機関への実施の委託に関しては、日本の無償資金の相当額が UNDP の行政経費に費やされたことや、いわゆる「日本の顔」が表に出にくいことなど、マイナスの面も指摘されている<sup>40</sup>。

また、近年、外務省の無償資金協力の枠の中で、「紛争予防・平和構築関連無償」(2002年度創設)といった新たな枠組みが登場し、この分野では、ODA 予算が削減される状況の中でも、予算が拡大してきた<sup>41</sup>。

また、2006年度には、「テロ対策等治安無償」、「防災・災害復興支援無償」、「コミュニティ開発支援無償」などの新しい支援のスキームが創設された。「テロ対策等治安無償」は、アフガニスタン・イラク等の治安対策分野への支援でも使われた。「防災・災害復興支援無償」は、防災・災害分野が多いが東ティモールなどでのインフラ緊急復旧支援などにも使われている。「コミュニティ開発支援無償」は、コミュニティの総合的能力開発支援を目的とするものであるが、包括的であり、また日本タイドではないため、他の支援スキームや他ドナーとの連携を行いやすい支援スキームであり、いずれも平和構築分野で有用な支援スキームとして数多くの具体例がある。

緊急人道支援では、自然災害の被災地や紛争後の地域での活動に多くの経験をもつ国際機関や国際赤十字などに資金を拠出して、間接的に支援することが多いが、近年、特に緊急人道支援の分野において、日本の NGO の活動を支援する枠組みが充実してきた。例えば、2000年に設立されたジャパン・プラットフォーム(JPF)は、その活動資金の大半が外務省からの ODA による支援によってまかなわれているほか、外務省の日本 NGO 連携無償や JICA の草の根技術協力事業等、NGO を通じた比較的新しいスキームの予算は拡大傾向にある。

他方、円借款は、平和構築分野でも、主として中長期の開発・復興段階の支援のツールとして使われている。例えば、円借款では、カンボジアで、シアヌークヴィル港緊急リハビリ事業

<sup>39</sup> UNDP (Evaluation Office), *Post-Conflict Assistance of the Government of Japan through UNDP in Kosovo and East Timor*, UNDP, 2002.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> 2008 年度及び 2009 年度にそれぞれ 120 億円の予算が計上されている。

(1999年)がなされた。また、スリランカにおいては、特に2002年の和平合意以降、それまで支援がなされなかった北・東部に対する円借款事業が実施された(コラム1参照)。

また、スキーム間の連携については、一般プロジェクト無償による事業と円借款の連携の必要がたびたび指摘されており、平和構築においても、緊急人道・復興段階から中長期の開発・復興段階への流れの中で、両者の連携をいかに強化するかは、引き続き大きな課題である。

JICAの開発調査は必ずしも迅速な対応を想定した枠組みではなかったため、特に「緊急開発調査」が、復興初期段階での小規模なインフラ整備・修復に使われることも頻繁に行なわれた。

また、様々な国際機関の支援スキームも重要である。1999年に国連に設立された「人間の安全保障基金」を使って、内外のNGOや国連関係機関に委託した支援活動も数多くなされている。

世界銀行を通じた「日本社会開発基金(Japan Social Development Fund)」、ADBを通じた「貧困削減日本基金(Japan Fund for Poverty Reduction)」は、必ずしも紛争後の復興支援を目的とした支援スキームではないが、そのなかには、紛争後の状況での事業のために使われているものも少なくない。カンボジアの除隊兵士支援基金やアフガニスタンにおけるアフガニスタン復興信託基金等は、世界銀行がとりまとめる形でカンボジアやアフガニスタン支援に関して設立したトラスト・ファンドであるが、日本からは財務省及び外務省を通じてかなりの金額の拠出が行われている<sup>42</sup>。

以下では、そのなかから、紛争後の状況に対応して活用されることの多い支援スキームとして代表的な例である「緊急無償」と「草の根・人間の安全保障無償」の二つについて検討する。

## (2) 緊急無償をはじめとする緊急人道支援スキーム

「緊急無償」のスキームは、自然災害や紛争により発生した難民、国内避難民、被災者等の救済を目的として実施する支援であり、必ずしも紛争関連地域の平和構築を目的として実施する支援ではない。また、自然災害に対応する支援と紛争に対応する支援とは必ずしも明確に区別できない場合もある。

例えば、2010年に起こったパキスタンの洪水被害への対応では、多くの避難民がもともとアフガニスタン難民とされていた人々でもあり、自然災害に対応するものであると同時に、以前からその地域に存在する紛争とも関連している。また、2004年12月にスマトラ島沖で発生した津波のあと、インドネシアのアチェ地域に対して大規模な緊急人道支援がなされたが、これも紛争と自然災害が混在する複合的な人道支援であった。

「緊急無償」等の緊急人道支援スキームは、外務省国際協力局緊急・人道支援課が担当し、人道危機に際し、UNHCR(国連難民高等弁務官事務所)、WFP(国連世界食糧計画)、

---

<sup>42</sup> これら国連機関や世界銀行などの信託基金に対して拠出する支援形態を「マルチ・ドナー・トラスト・ファンド(Multi Donor Trust Fund)」といい、近年こうした枠組みを使った復興支援が増えている。

UNICEF(国連児童基金)、IOM(国際移住機関)、ICRC(赤十字国際委員会)、IFRC(国際赤十字・赤新月社連盟)などの国際機関等とも協力して実施されるものである<sup>43</sup>。

各国際機関への支援は、毎年拠出金として出される資金と、想定されていなかった何らかの災害・紛争が発生し、通常の拠出金では活動予算が足りない場合に、各国際機関のアピールに応じて緊急に供与される資金の2種類におおむね大別される。

例えば、UNHCR に対する支援としては、毎年拠出している年次拠出金(これは特定の国・地域へのイヤマークとノン・イヤマークからなる<sup>44</sup>)のほか、予期され得なかった災害や紛争の発生に対応した緊急無償(これは国や事業が特定されていることが通常)がある。更に、必要に応じて、補正予算や紛争予防・平和構築無償等、その他の拠出が行なわれることもある。

表 17 UNHCR に対する主要ドナーの支援金額の推移 (単位:万米ドル)

順位	2005 年		2006 年		2007 年		2008 年		2009 年	
	国	拠出額 (シェア)								
1	米	32,271 (29.5)	米	32,934 (30.5)	米	36,712 (28.9)	米	51,025 (31.9)	米	64,073 (37.3)
2	日	9,452 (8.6)	EC	7,957 (7.4)	日	8,970 (7.1)	EC	13,015 (8.1)	EC	12,695 (7.4)
3	EC	8,613 (7.9)	日	7,515 (7.0)	スウエ	8,517 (6.7)	日	11,087 (6.9)	日	11,055 (6.4)
4	スウエ	8,520 (7.8)	スウエ	6,806 (6.3)	EC	8,465 (6.7)	スウエ	10,537 (6.6)	スウエ	10,789 (6.3)
5	蘭	7,648 (7.0)	蘭	6,667 (6.2)	蘭	7,417 (5.8)	蘭	8,549 (5.3)	蘭	8,062 (6.3)
小計		66,504 (60.8)		61,879 (57.4)		70,081 (55.2)		94,213 (58.8)		106,674 (63.7)
他		43,058 (39.2)		46,137 (42.6)		55,782 (44.8)		65,598 (41.2)		64,889 (36.3)
総額		109,562		108,016		125,863		159,811		171,563

出所:外務省提供資料より作成。( )内は割合(%)。

表 17 は、日本及び主要ドナーの UNHCR に対する拠出金額の推移(2005 年から 2009 年)を示した表である。2005 年から 2009 年の 5 年間を見ると、主要 5 ドナーは米国・日本・EC(欧

<sup>43</sup> UNDP(国連開発計画)など、国連開発機関に対する支援は、地球規模課題総括課が担当している。

<sup>44</sup> 「イヤマーク」とは、特定の国・地域や分野・事業などにその用途を限定して供与する資金拠出の仕方であり、「ノン・イヤマーク」とは、そうした用途の限定なく、相手機関に供与される資金拠出の仕方を指す。

州委員会)・スウェーデン・オランダの5か国で変化がなく、上記5年間の金額で見ると、日本は米国に次いで第2位ないし3位のドナーである。

なお、日本の拠出金額には、上記の(1)年次拠出金、(2)緊急無償で UNHCR に供与された拠出金、(3)補正予算による拠出、等が含まれる。ちなみに、UNHCR に対する日本の拠出金の支援対象国ごとの内訳(どの国にどのくらいの金額が使われたか)については、年次拠出に国・地域別イヤマークとノン・イヤマーク(すなわち、特定の国・地域にその用途を限定して拠出した資金と、そうした用途の限定なく拠出された資金)が含まれることから、具体的な数値の算出は困難である。なお、他のドナーの拠出金についても、比較的イヤマークが多い米国やノン・イヤマークが多い北欧諸国など様々であり、その詳細は公表されていないため、支援対象国ごとの拠出内訳は不明である。

国際機関への拠出を通じた支援の意義としては、例えば、迅速な支援、国際機関の有する豊富な経験・知見やニーズ把握を生かした支援が挙げられる。また、人道支援が必要とされる場合は国境地帯や紛争状況下にあることも多く、治安上の理由から二国間支援や日本の NGO の活動が不可能な場合や、政治的な理由から二国間支援での対応が困難な場合に、国際機関への拠出を行なうことで人道支援が可能となる、あるいは政治的中立性が保てるといった点があげられる。

### (3)草の根・人間の安全保障無償

外務省の緊急支援無償のほか、「草の根・人間の安全保障無償」は、比較的規模は小さいものの、足の早い即効性のある支援として、紛争後の復興支援でよく用いられる。「草の根・人間の安全保障無償」は支援規模を原則1,000万円までとする小規模の案件を<sup>45</sup>、特に貧困地域において実施するものであり、裨益者が明確であり、その効果が比較的はっきりしている。特に紛争後の復興支援では、迅速性や機動性の面でも比較的使いやすいスキームであることから、復興支援のスキームの中核の一つとなっているとも言える。例えば、アフガニスタン復興支援では、2002年から2005年の約2年半に400以上の案件が実施され、効果をあげたとされる<sup>46</sup>。

また、コミュニティ開発や地方農村開発など、近年、開発援助コミュニティで広まってきている開発支援手法を、紛争後の復興支援や紛争関連地域での支援事業として、取り上げることも多くなってきた。こうした新しい開発支援手法に基づく支援事業は、例えば、カンボジア、フィリピンのミンダナオ地方、スリランカの北・東部などで実施されている。

例えば、フィリピンでは、日本政府は、2002年12月に、アロヨ大統領訪日の際に「平和と安定のためのミンダナオ支援パッケージ」を発表し、ARMM(ムスリム・ミンダナオ自治地域)政府を直接のカウンターパートとしたプロジェクトを実施するようになった。さらに、2006年7月アロヨ大統領訪日時に、「ミンダナオ和平プロセスに対するより積極的な貢献」を表明した<sup>47</sup>。

<sup>45</sup> 支援金額は、内容に応じ、最大1億円まで認められる。

<sup>46</sup> 外務省アフガニスタン支援担当者(当時在カブール大使館勤務)へのヒアリング。

<sup>47</sup> そうした中で、JICAは2006年10月に、ミンダナオ国際監視団(IMT: International Monitoring Team)に日

日本政府は、ミンダナオ和平による「平和の配当」を具体的に示すため、元紛争地域での草の根レベルの支援を集中的に実施してきた。以下の表 18 は、ミンダナオ(特に ARMM 地域)で実施された「草の根・人間の安全保障無償」の数とフィリピン全体の草の根無償に占めるその比率を示した表である。具体的には、2006 年度に 12 件が実施され、その後も毎年 10 件前後の規模で実施されており、また、2006 年度以降、フィリピンに対する草の根・人間の安全保障無償案件の半分から 3 分の 1 程度がミンダナオ、とりわけ ARMM 地域に集中的に投下されていることがわかる。

ミンダナオ地域に対しては、これまでも様々な無償資金協力や円借款による事業が実施されてきたが、フィリピンに対する無償資金協力や円借款による事業に占めるミンダナオの比率は必ずしも高いとはいえず、特に ARMM に対しては「ARMM 平和・開発社会基金事業」<sup>48</sup>などが実施されているものの支援は限定的である。草の根・人間の安全保障無償におけるミンダナオ(特に ARMM 地域)の高い比率は、紛争後に住民に対して即効的に支援する上でのこの支援スキームの有用性を反映するものといえる。

表 18 ミンダナオにおける草の根・人間の安全保障無償案件の数

	ARMM 地域	ミンダナオ全体	フィリピン全体
2004 年度	0(0%)	1	20
2005 年度	1(4%)	2	23
2006 年度	12(60%)	17	20
2007 年度	9(53%)	10	17
2008 年度	11(73%)	12	15
2009 年度	8(42%)	8	19

出所:外務省ホームページの国別データより作成

### 5-3 国内主体間の連携

#### (1) 多様なスキーム間の連携

##### A. スキーム間連携の必要性

無償資金協力、技術協力、円借款のそれぞれの特徴を活かし、連携を図ることにより、支援を一層有効に活用することが可能となる。こうした、異なる支援スキーム間の連携の必要性については、これまでもたびたび指摘されており、2008 年の JICA と JBIC の統合や、2009 年

---

本人専門家を派遣し、その後現在まで 3 人の専門家を派遣している。

<sup>48</sup> この事業は、貧困の削減及び平和の定着を目的として、ミンダナオ島のなかでも激しい戦闘の後遺症により貧困問題が拡大・悪化している島南西部、ムスリム・ミンダナオ自治地域 (ARMM) において、世界銀行、カナダ国際開発庁との協調融資により、住民主導型の事業((ア)コミュニティ開発、(イ)地域インフラ整備)を行うことにより、持続可能な開発を支援するものであった。(2003 年 12 月に 24 億 7000 万円を上限とした借款協定 (L/A) を調印。)

の外務省国際協力局の支援スキーム別の編成から地域・国別の課編成への機構改革は、こうしたスキーム間連携をより円滑・効果的に進めるための組織改革の一端であったといえる。国別開発協力課が設置されたことにより、異なるスキーム間でどういう連携ができそうか、重複がないかという点を、より効率的に調整することができるようになった。担当国に関係する支援事案に関しては、担当課に稟議が回されてくるので、上記のような観点からチェックをかけ、各支援スキームの担当者とも協議をすることになる。

なお、実態として、国別開発協力課以外の課が所掌しているスキームを含め、どのスキームを組み合わせれば援助効果を高めることができるかという評価を行うのは時期尚早である<sup>49</sup>。とはいえ、無償資金協力、技術協力、円借款という異なるスキーム間の具体的な連携の例は少なくない。具体的には、以下のような連携事例がある。

## B. 無償・技術協力・円借款の連携の例

JICA と JBIC (国際協力銀行) が別機関であった時期には、JICA が実施した開発協力が円借款につながることもあったが、JBIC が独自にフィージビリティ・スタディ (F/S) を行なうことも多かった。今日、2008 年に両者が統合されたことによって、JICA の技術協力や開発調査を踏まえ円借款につなげていくケースは当然ながら増えており、組織統合は技術協力・開発調査と円借款のスキーム間の連携という点では、効果があったといえる。

また、JICA と JBIC の統合以前でも、例えば、平和構築支援対象国として円借款が多く供与されているスリランカでは、次のような連携事例があったとされる<sup>50</sup>。

### (ア) 無償資金協力でパイロット的案件を実施し、円借款で他地域にも拡大したケース

(JBIC によるスリランカでの「農村経済開発復興事業」の例が挙げられる<sup>51</sup>。これは JICA が農村開発案件をまず無償・技術協力でパイロット事業として実施し、その経験などを踏まえ、スリランカ中央政府は JBIC の円借款を使って同様な事業を、より広域的に展開した。)

### (イ) 「緊急開発調査」によって復興初期のインフラ関連事業を実施し、それを円借款で引き継ぎ拡大したケース

(スリランカ東部地域の幹線道路復旧を、まず JICA の「緊急開発調査」(技術協力)で実施し、それを円借款につなげていったという事例がある。)

<sup>49</sup> 外務省へのヒアリング。

<sup>50</sup> 国際協力銀行『平和構築とJBIC: 平和構築の概念整理とアフガニスタン事例研究(開発政策・事業支援調査)』2006年3月、第1部-第3章及び第4章を参照。

<sup>51</sup> 2003年3月借款協定調印。この事業は、スリランカ全土で大・中・小規模の溜池灌漑施設を再建するプロジェクトであり、その中心的な目的は、農村の開発復興を支援し、また、シンハラ人とタミル人が共存していく上で象徴的存在であった溜池灌漑施設を再興することであった。

### C. インフラ整備における円借款と技術協力の連携(能力強化との併用)

日本の復興支援において、金額的に大きな比重を占めているのが電力、道路、上水道施設などのインフラ整備である。

実際、紛争後の復興プロセスでインフラの復興・整備に対するニーズは極めて大きい。紛争後の多くの場合、道路や電気などの基礎的インフラの整備や水・医療といった基礎的社会サービスの提供は、人々の日常生活の回復にとって極めて重要であるばかりでなく、多くの場合、人々の生存そのものにも死活的な問題である。

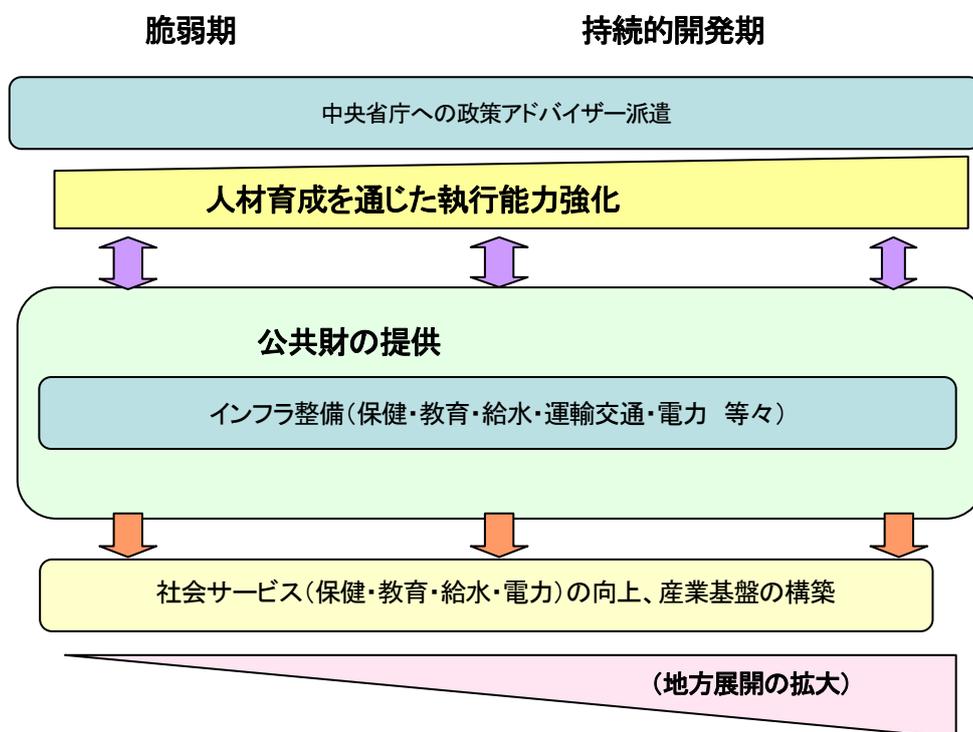
インフラ整備分野における日本の支援の大きな特徴の一つは、相手国政府を支援のカウンターパートとしてインフラの復旧・整備を資金面で支援する一方で、相手国の関連省庁の人材育成を通じて、相手国担当官庁(ライン・ミニストリー)の能力強化を重視するアプローチをとってきたことである。図8は、こうした日本の支援アプローチの特徴をまとめた概念図である。

例えば、カンボジアの復興支援の一環として、日本はプノンペンやシエムリアップ、シアヌークヴィルなどで浄水場建設や水道事業を支援してきたが、2003年からは、プノンペン水供給公社(PPWSA: Phnom Penh Water Supply Authority)及び地方水道を管轄する鉱工業エネルギー省(MIME)をカウンターパートとする、カンボジア水道人材育成プロジェクトが開始された<sup>52</sup>。こうしたインフラ整備への支援とそれを運営する省庁の運営能力向上、人材育成事業は、東ティモールにおいても、道路、電力、上水道分野でのインフラ整備と能力強化支援のセットという形で実施されている。

---

<sup>52</sup> 詳細は、JICA 研究所編(2008)『脆弱国家における中長期的な国づくり一国のリスク対応能力の向上にむけて』報告書の付属資料1「カンボジアの水道整備プロジェクト」を参照。

図8 日本の支援アプローチの見取り図



出所: JICA 研究所(2009)『脆弱国家における中長期的な国づくり—国のリスク対応能力の向上にむけて—』報告書の図をもとに評価チーム作成。

こうしたインフラ整備と行政の能力強化を通じた社会サービスや産業基盤の量的・質的な拡大という日本のアプローチは、開発途上国の「国の能力」強化に一定程度貢献してきたとの評価もある<sup>53</sup>。また、当該国政府が保健・教育・給水・運輸交通・電力等の公共サービスを国民に提供する能力を拡大強化していくことを支援するということは、それらの事業により、当該国政府が国民からの信頼を獲得していくことを後押しすることに繋がり、それは政府の正当性や国としての安定につながる、という効果を持つものでもある。

## (2) 国内 NGO との連携

平和構築支援において NGO と連携する意義・メリットは、現地の事情に適合したよりきめこまやかな支援を可能にすることができるという点であろう。

平和構築支援に関連する分野での NGO との連携の主要なスキームとしては、一つにはジャパン・プラットフォーム (JPF)、もう一つは、日本 NGO 連携無償があげられる。

<sup>53</sup> 例えば上記、JICA 研究所編(2008)『脆弱国家における中長期的な国づくり—国のリスク対応能力の向上にむけて—』報告書。

JPFは、海外での自然災害や紛争後の復興支援等の際の日本のNGOによる迅速で効果的な緊急人道支援活動を目的として、2000年8月に、NGO、経済界、政府が共同して設立したシステムである。現在30以上の団体がJPFに登録して活動している。JPFは外務省のODA予算のみならず、経済会・企業や民間・市民からの寄付金によって運営されているが、その活動資金のもっとも大きな部分は外務省からのODA予算である<sup>54</sup>。

表 19 ジャパン・プラットフォームを通じた支援

年度	外務省支援事業(平和構築支援の例)	外務省供与資金 (千円)
2001	アフガニスタン緊急人道支援	580,000
2002	アフガニスタン難民・国内避難民支援事業、イラク緊急支援事業	610,000
2003	イラク人道支援事業 (右の追加供与資金は、イラク人道支援活動特定拠出)	1,000,000 (+1,700,000)
2004	アフガニスタン支援事業、イラク人道支援事業、スーダン・ダルフル人道支援事業	1,500,000
2005	イラク人道支援事業、リベリア人道支援事業	1,600,000
2006	イラク人道支援事業、リベリア人道支援事業、スーダン・ダルフル人道支援、スーダン南部人道支援、東ティモール人道支援、レバノン人道支援	1,700,000
2007	ヨルダン及びシリアにおけるイラク難民支援、スリランカにおける避難民の再定住支援、	1,302,451
2008	イラク人道支援、イラク避難民(ヨルダン)人道支援、スリランカ北部人道支援、パレスチナ自治区ガザ人道支援、スーダン南部人道支援事業	1,468,740
2009	イラク人道支援、イラク避難民(ヨルダン)人道支援、スリランカ北部人道支援、スーダン南部人道支援事業、パキスタン北西部人道支援	1,375,636

出所: JPF のホームページより評価チーム作成。外務省供与資金は、2006年度までは予算ベースで計上され、2007年度以降は実績ベースで示されているため、2006年度までの予算額の全てが平和構築支援事業に充てられているわけではない。

JPFを通じて支援がなされた紛争後の支援の対象国・地域を整理すると、表19のようになる。JPFを通じる支援としてはアフガニスタンやイラク・スーダンなどが主な支援対象国である。2003年度にはイラク支援事業として多額の支援金が供与されたが、その後はほぼ横ばいで推移してきた。

JPFは2000年8月に設立され、2001年5月に法人格をえたが<sup>55</sup>、外務省のJPFに対する支援スキームの近年の変化としては、2008年までは「6ヶ月間のNGO支援を最大1年間」支援できるとされていたが、2009年以降、紛争による被災者支援に関しては、「6ヶ月間の支援を最大3年間」支援できるように改定されたことがあげられる。この支援枠組みの拡大によって支援が拡大延長された例としては、JPFを通じた、2009年に開始したスリランカにおける帰還民

<sup>54</sup> 本来は経団連などの資金提供を通じた支援も意図されていたが、結果として政府資金(外務省の拠出金)に大きく依存している状況にあることに対する批判的見解もある。

<sup>55</sup> 設立時点では「ジャパン・プラットフォーム NGO ユニット」として法人格を得た。現在は、「ジャパン・プラットフォーム」の団体名で特定非営利活動法人として認められている。

の再定住支援プログラムがあげられる<sup>56</sup>。こうした支援は地道な息の長い取り組みが必要とされる分野であり、以前から、支援を原則1年に限定していることに対して現場のNGOから改善要請があり、それに対応した改善の例であるといえる。

アフガニスタンに対しては、2005年以降、治安情勢の悪化の中で、支援事業としてはしばらく実施されていなかったが、2010年度より再び重視されている。例えば、近年の新たな変化の例としては、緊急・復興支援を通じてアフガニスタン及びパキスタンの複合的人道危機の軽減・改善に寄与することを目的として、2010年から5年間の予定で外務省からの予算を受けつつあることがあげられる。第一フェーズは2010年7月から2011年12月までの18ヶ月間で、第一フェーズの予算総額を15億円とし、政府からの支援金を財源としている。

この新たな支援事業は、主としてアフガニスタン(特に治安状況の悪い南部を除く)と、アフガニスタンと国境を接するパキスタン北西辺境州に居住する一般市民を支援対象とし、支援重点分野としては、(ア)社会基盤の整備(学校建設、基礎インフラ整備など)、(イ)教育・保健の強化(教員研修、保健衛生教育など)、(ウ)平和構築(地雷回避教育など)である。狭義には(ウ)が平和構築分野であるが、(ア)(イ)を含めたすべてが広義の平和構築分野であると考えられることもできる。

なお、このアフガニスタン及びパキスタン支援は、治安上の制約から日本人職員が現地で活動しにくいことから、日本のNGOの現地スタッフ及び現地NGOを通じた「遠隔操作」方式がとられているのも大きな特徴のひとつである。「遠隔操作」方式とは、日本人職員は現地にとどまらずに、現地事務所の現地職員が事業実施をする方式である<sup>57</sup>。

## 5-4 二国間援助と国際機関を通じた援助の連携

### (1) 二国間援助と国際機関を通じた援助の連携の必要性とそのプロセス

支援を効果的に実施するには、二国間援助の支援スキームと国際機関を通じた援助の支援スキームを有機的に連携させることも重要である。

二国間援助と国際機関を通じた援助の連携については、2009年ごろから外務省内でも議論が進められてきているとされ、実際、外務省が2010年6月に発表した「ODAのあり方に関する検討 最終とりまとめ」でも、二国間援助と国際機関を通じた援助の連携の重要性が指摘されている<sup>58</sup>。

援助予算が全体として停滞ないし減少傾向にある中で、二国間援助で支援を増やすのは困難になってきており、必要な支援を効果的に進めるため、様々なスキームを連携させて実施し

<sup>56</sup> このスリランカ支援の事例以外にも、イラク避難民人道支援、スーダン南部人道支援に関して、複数年の対応が認められた例がある。

<sup>57</sup> こうした支援実施方式は、このJPFを通じたアフガニスタン支援に特殊なものではなく、国連による支援でも同様な支援方式が多用されており、日本のJICAによる支援でも、イラク支援ではヨルダンを拠点にした遠隔操作方式がとられている例もある。

<sup>58</sup> 外務省HPによる(「ODAのあり方に関する検討会—最終とりまとめ」2010年6月、21ページ)。

ようなインセンティブは強まっているのが実情である。

しかし、緊急人道支援など、国連機関を通じた支援は早いスピードが必要とされ、その一方、二国間の経済協力案件の形成には、相手国の要請を踏まえた時間のかかる手続が必要であり、こうした案件形成のための時間的なタイミングをあわせる事に関して、問題が少なくない。後述するように二国間の支援と国際機関を通じた支援が連携された事例もあるが、大使館や現地の国際機関の担当者(日本人の国際機関職員である場合には連携がとりやすい)など、属人的な要素に影響を受ける面も大きいとされる。

外務省内でも、二国間の支援を担当する課と国際機関を通じた支援を担当する課は異なっており、具体的な国に対して二国間の支援を担当する国別課が、国際機関を通じた支援と連携するようなプロセスについては、平和構築分野についていえば、まだ制度化されているとは言いえない。ただし、例えば東ティモールにおける道路案件に関して ADB と協調する話ができており、こうした場合、ハイレベル協議をする際に(多くは局長レベル)、国別課を通じて、国別の課題や要望の伝達が行なわれている。

一方、現地の大使館レベルでは、日本の貢献をアピールする観点から、国際機関経由の援助に関して理解度や熱意が不十分になりがちな傾向はあるが、関心がないということはなく、通常の支援業務において国際機関が絡むことは多い<sup>59</sup>。東ティモールについては、大使館では通常業務において国際機関が関係することが多く、他国と比べて業務量に占める割合は高いため、自ずと関心は高いはずであるとの認識が示された。

以下、いくつかの二国間援助と国際機関を通じた援助の連携のパターンと課題について、具体的事例をとりあげながら検討する。

## (2) 国連関係機関との連携

平和構築支援においては、緊急人道・復旧段階から中長期の開発・復興段階への流れの中で、両者の連携をいかに強化するかが、大きな課題とされてきた<sup>60</sup>。日本の平和構築支援においては、特に紛争関連地域での緊急人道支援に関しては、(近年、JPF の強化などの方策がとられてきたものの)人的・組織的なリソースがいまだ十分とはいえず、国際機関(とりわけ国連人道支援機関)との連携は不可欠である。

### (ア) 国連機関を通じた支援

日本は、国連関係機関への拠出を行っており、その供与額は、UNHCR や UNDP など、人道支援や平和構築の分野で大きな役割をはたす国連機関の活動資金のうち、大きな比率を占めている。UNHCR に関していえば、近年では、米国に次ぐドナーである年もある(2005、2007、2010 年)。

<sup>59</sup> 外務省へのヒアリング。

<sup>60</sup> 例えば、国連に設置された緒方貞子、アマルティア・センを議長とする「人間の安全保障委員会報告書である『安全保障の今日的課題』(Human Security Now)、等。

なお、国連機関の中でも、UNHCR、UNICEF、WFP など、人道支援機関への拠出は緊急・人道支援課が管轄し、開発機関である UNDP への拠出は地球規模課題総括課が管轄しており、両者の所管は異なる。

#### (イ) トラスト・ファンドへの拠出

また、国連関係機関、例えば UNDP 等が、特定の国や地域の開発のために信託基金(トラスト・ファンド)をつくって各国からの拠出をもとめることがあるが、こうした国連関係機関が信託基金のホスト役となる場合、外務省が資金拠出をおこなう。近年では、紛争と関連した地域・国に対するトラスト・ファンドの数は増大している。

とりわけ、1999 年に国連に設置された「人間の安全保障基金(Trust Fund for Human Security Fund: TFHS)」に対しては、日本がその予算の大半を拠出している。

### (3) 無償と人間の安全保障基金(HSF)との連携

#### (ア) 連携の困難さ

二国間支援である無償資金協力と国際機関を通じた支援である人間の安全保障基金とは、外務省内でも担当課が異なる。前者は主として国別開発協力課であり、後者は地球規模課題総括課の担当である。

UNICEF、WFP 等に対する国際機関を通じた援助でも、支援案件を特定した二国間援助に近い案件を実施することがあるが、無償資金協力で実施しにくいものを人間の安全保障基金で実施してもらう等、連携を図る必要性は小さくない。特に国連機関や JICA など様々な支援機関の強みを生かしながら復興から開発に向けた支援を効果的に進めていく上で、国際機関を通じた援助と二国間援助の連携について必要性は小さくないものの、実際にはあまり実現できていない。そうした状況の中で、以下のような連携例もある。

#### (イ) 連携の具体例ーコンゴ民主共和国における無償とHSFとの連携の事例

コンゴ民主共和国で、コミュニティ開発支援無償と人間の安全保障基金が連携して包括的支援を行っている例がある。すなわち、コンゴ民主共和国イツリ県において、2007年から2010年にかけて、コミュニティ開発支援無償により UNICEF 経由で2件の支援がなされたが、その事業と人間の安全保障基金による事業を組み合わせた支援が実施されている<sup>61</sup>。

コミュニティ開発無償は技術協力等との連携を念頭に置きながら総合的なコミュニティ開発を支援する、2006年度に新設された支援スキームである。紛争関連地域での日本人専門家による技術協力が容易ではないという現実がある一方で、人間の安全保障基金ではインフラ支援に使用できる資金の上限が決まっているという、スキーム上の制約がある。そこで、コミュニテ

<sup>61</sup> UNDP、UNICEF、UNHCR、FAO の共同実施による“Community Empowerment and Peace-building in Ituri (CEPI)”と称する人間の安全保障基金による事業(516万ドル)であり、これは基礎的社会サービスへのアクセス、農業生産、若者の雇用拡大のための研修、難民・国内避難民の社会統合、教育の拡大、等を包括的に支援する事業である。

イ開発支援無償でインフラ(関連施設の建設)、人間安全保障基金でソフト系の支援を行い、支援スキームの補完をするという連携がなされた。なお、「コミュニティ開発支援無償」は緊急無償ではないが、日本タイドではなく、UNICEF 等の国際機関にも供与可能である。

上記のコンゴ民主共和国の例は、無償資金協力(二国間援助)と人間の安全保障基金(国際機関を通じた援助)連携の例として重要である<sup>62</sup>。

#### (4)世界銀行との連携

##### (ア)PRSP プロセスと援助協調

近年、多くの途上国で PRSP(貧困削減戦略文書)を世界銀行が中心となってとりまとめる体制が進行しつつあり、こうした国際的支援の枠組みの強化は、紛争後の途上国においても例外ではない<sup>63</sup>。こうした状況の中で、他国間援助の枠組みの中で、日本としてどのように目に見える支援を行っていくのかという課題がある。外務省も、世界銀行との関係での連携の在り方について、近年、議論を進めている。また、PRSP の中で他ドナーと連携の例や、分担や補完を行っている例もある。

平和構築支援においても、援助協調は欠かせない観点である。「現地 ODA タスクフォース」という形で大使館と現地 JICA 事務所の連携が強化され、「オール・ジャパン」の体制づくりが強化されており、こうした体制づくりは、現地で数多く開催されるようになったドナー会合に、手分けして出席する上でも不可欠の体制づくりであるといえよう。

例えば、東ティモールにおいても、2003 年以降、セクター別戦略にもとづくセクター別投資計画(Sector Investment Program: SIP)の会合が次第に頻繁に開かれるようになった際、現地の大使館・JICA 担当者は少人数だが、こうした会合に調整しながら極力出席していた。

##### (イ)世界銀行及び世界銀行主導の信託基金への拠出

日本政府(管轄は財務省)は、世界銀行、アジア開発銀行等の国際開発金融機関(MDBs)の大口拠出国として、世界銀行等の復興支援の支援政策に関して、理事会等を通して影響力を行使している。また、世界銀行等の MDBs では、投票権につながる拠出の部分だけでなく、

<sup>62</sup> この連携事例については、『外交』Vol.5、32ページで、緒方貞子 JICA 理事長も、次のように紹介している。「特筆すべきものとしてコンゴ民主共和国イツリ県における平和構築・復興開発プロジェクトがあげられる。平和維持活動を行う国連コンゴ民主共和国ミッション(MONUC)から UNHCR や UNICEF 等の人道援助機関、UNDP や JICA 等の開発援助機関がそれぞれの専門性を生かしながら、人々の保護と能力向上の組み合わせによって地域に共生を作り出し、和解と復興を促進している。この事業は、平和維持から平和構築・復興開発への移行期に対応する国際協力のモデルとなり得るものであり、他の地域においても同様の事業の検討が始まっている。」

<sup>63</sup> 多くの紛争後の国では PRSP は実施されていない。その原因は、政策形成能力の弱さ、行政組織の未整備・能力欠如、歳入管理・予算プロセスの未熟さ、政策の透明性や説明責任の欠如、等である。スーダンやアンゴラでも当初 PRSP 導入の努力がなされたが、これらの国においてはその後、国際社会と共有する透明性を持った PRSP 作成の手続きは放棄されている。一方、東ティモールやリベリアでは PRSP の導入にむけた努力がなされ、これらの国においては、国の開発計画において PRSP に近い手法が導入されている。(稲田編(2009)第 11 章、等参照)

投票権につながらない技術協力への資金供与の面でも、日本は多額の資金を供与している。この面での日本の貢献は極めて大きい。

また、世界銀行等 MDBs(国際開発金融機関)の信託基金(トラスト・ファンド)への拠出を通じた貢献もあり、これまでも、とりわけ世界銀行やアジア開発銀行(ADB)を通じ、カンボジア、東ティモール、アフガニスタン等に対して、対象国と分野を絞った支援を行ってきた。また、近年、世銀等 MDBs がとりまとめる国際的支援枠組みは復興支援で大きな役割を果たしており、この分野での財務省をつうじた日本の国際機関向けの支援は、「日本の顔」が直接的に表にでないものの、重要なスキームである<sup>64</sup>。

援助モダリティの議論の中で、こうした信託基金やコモンバジェット等のプールファンドへの志向が国際的な潮流として存在するが、その一方で、平和構築支援対象国政府の能力や基本的行政機構の脆弱さから、こうした信託基金への拠出と効果的な技術協力や能力強化を組み合わせる必要性が主張されており、その意味でもいくつかの支援スキームを連携させる必要性は高い。

#### (ウ)外務省と財務省の間の連携強化

外務省と財務省との間でも、近年、連携に向けた協力と努力が進展してきており、以前のように、外務省が世界銀行と連絡ができないというようなことはなくなっている。日本(財務省)が世界銀行に拠出している PHRD や JSDF などについても、財務省と外務省及び世界銀行の合同で会合を持ち、連動性が高まるようになってきている。

また、財務省(開発機関課)から外務省へ、という一方的な受け身の連携ではなく、現地レベルで案件形成の段階から、大使館経由で世界銀行等の現地事務所と相互に連絡をとるようになってきている。その意味で、財務省と外務省の連携は、以前と比べて格段に改善され高まっているといえる。

### 5-5 国連 PKO と ODA の連携

#### (1)連携プロセス

歴史的に言えば、日本は、我が国より要員を派遣した国連 PKO が展開した国(カンボジア、東ティモール、ハイチ等)に対し、多くの ODA も供与してきた。

例えば、日本が初めて陸上自衛隊部隊を派遣した国連 PKO(UNTAC:国連カンボジア暫定統治機構)が展開したカンボジアについては、国連 PKO とそれ以外の協力を含めた総合的な協力がなされ、和平プロセスにも関与した。1992 年以降近年まで、日本は一貫して ODA 供与のトップ・ドナーであり、包括的な支援を行ってきた<sup>65</sup>。こうしたこれまでの国連 PKO や ODA を

<sup>64</sup> トラスト・ファンドは、各国の資金を集め、その使い方等についてある程度の合意形成が必要なため、緊急時の機動性の面ではやや欠ける。また、トラスト・ファンドは開発の遅れた地域に重点的にやるべきで、さもなければ「大海の一滴」ようになる、との意見もある。

<sup>65</sup> 2009 年よりカンボジアにおけるトップ・ドナーの地位を中国に譲ったとの指摘もなされている。(中国は

つうじた支援については、カンボジア政府より折に触れて感謝の表明がなされており、評価は高い。

東ティモールに関しては、2002年から2004年に国連PKO(UNMISSET)に派遣された日本の自衛隊部隊が道路や橋の維持・補修を行ったほか、ODAもさまざまな形で供与されてきた。(国連PKOとODAとの具体的連携の事例については、下記(2)イ参照。)

国連PKOとODAの連携については、そもそも、国連PKOとODAとでは支援の仕方が異なり、国連PKOは、基本的に紛争起因の支援であり、短期的・緊急的な性格を有するのに対し、ODAは時間をかけて行う事業が多い。例えば、国連PKOに要員を送るどうかといった決定は短期的な判断であり、国連PKOの派遣には通常、緊急性が求められるのに対し、ODAは要請主義に基づき、手続を重視しながら時間をかけて事業を進めていくため、日本が国連PKOへの要員派遣を決定して、それに対応し連携したODAを計画・実施するのは、一般的には容易ではない。このような事情を踏まえ、紛争後の緊急段階における国連PKOと緊急支援をどのように組み合わせ、また持続的開発にODAを使ってどのようにつなげていくかが課題となる。

近年、多くの紛争関連地域でより包括的な平和構築活動が数多く設置されてきている現状の中で、こうした制約をのりこえて国連PKOと開発支援を連携させることは、ますます重要になっている。実際、後述するように、2010年のハイチでの大地震に対応した復興支援のように、国連PKOと同時並行で緊急的な支援がなされているケースもある。

#### (ア)国連PKOへの要員派遣の組織調整

国連PKOへの要員派遣を通じた支援の政策・方針の策定は、外務省の中では総合外交政策局の国際平和協力室が担当しており、ODAを担当しているのは国際協力局である。国連PKOとODAがともに関係し、当該国に対する支援方針の策定に関して調整の必要がある場合には、地域課が調整を行うことになる。

また、国連からPKOの派遣要請が日本政府にあった場合、外務省(ニューヨークの国連代表部から本省の国際平和協力室へ伝達)が関係省庁に情報共有し、国連PKOの主管官庁である内閣府国際平和協力本部事務局がとりまとめる形で、関係省庁(外務省、防衛省、警察庁等)との調整を行う。日本政府と国連が効果的に連携するためには、外務省から関係省庁へ国連からの情報を密に共有し、関係省庁が緊密に連携していくことが必要である。

国連ミッション自体としても、国連PKOへの要員派遣自体はニューヨークの国連本部(主としてPKO局)が担当し、派遣時期などの派遣手続きは同じくニューヨークの国連本部で調整され、具体的手続きを現地ミッションと調整する場合もある。

ハイチの例では、地震からの災害復興であるため、自衛隊に強みがあるということで国連からの派遣要請があり、要請から約2週間で現地に自衛隊部隊派遣できたのは、そうした調整が比較的うまくいった例といえる。国連も、日本が迅速に自衛隊部隊を派遣したことを高く評価している。また、国際緊急援助隊が災害救助で先遣隊的に派遣されていたこと、政治的な即決な

---

DACに加盟しておらず正確なODA供与額が不明であり、推計にもとづく。)

どの要素も、迅速な派遣が可能となった背景としてあげられる。

#### (イ) 国連 PKO ではない場合の支援調整(アフガニスタン、イラク等)

平和構築に関連する支援対象国では、治安分野は重要な課題であるが、国連 PKO が派遣されているわけではない事例も少なくない。アフガニスタンやイラクは、国連以外が治安分野を担っている代表的な例である。

国連 PKO は通常、総合外交政策局の国際平和協力室が担当するが、こうした場合、関係部局の所掌の問題で、例えば、アフガニスタンの PRT(地方復興チーム)は地域課が総合外交政策局安全保障政策課等と連携しながら担当する。(アフガニスタンでは PRT は国連の枠組みではなく ISAF の枠組みであるため)。

#### (ウ) 国連 PKO と開発の連携・調整の課題

平和維持から平和構築への移行、すなわち国連 PKO からより包括的な平和構築活動への移行は、いずれも国連事務局が中心的役割を担うことが多い。そのため、国連事務局(PKO 局と政務局)を中心に、国連ミッションのマンデート(任務)の内容や実施状況、そのために必要な国連 PKO 部隊の派遣規模や派遣・撤退の時期など、平和維持から平和構築への移行に関する議論が行われ、その間の連携は比較的スムーズであるとされる(国連政治ミッションとなるケースもある)<sup>66</sup>。それと比較すると、平和構築から開発への移行に際しては、UNDP 等多くの機関が関係しており、連携にはより多くの工夫が必要である<sup>67</sup>。

外務省においては、国連 PKO は総合外交政策局、ODA は国際協力局が担当しており、国連 PKO と ODA の連携のためには、関係部局の間の情報共有・連携が必要不可欠である。なお、国連 PKO と ODA の双方を含めた平和構築支援に向けた省内全般の幅広い連携になると、調整するとすれば、総政局の総務課がその役割を担うことになる。

## (2) 国連 PKO と ODA との連携例

具体的に、国連 PKO と ODA による支援がうまく連携をとってなされた事例はあるのかどうかについて検証してみる<sup>68</sup>。以下で、国連 PKO と ODA の連携が行われたハイチの事例と、東ティモールの事例を紹介する。

#### (ア) ハイチの事例

2010 年に突発したハイチにおける大地震のあと、シグノ結核療養所の瓦礫除去のニーズが

<sup>66</sup> 日本国際問題研究所『PKO 以外の国連現地ミッションの調査』日本国際問題研究所、2010 年 3 月。(HP で入手可能)。

<sup>67</sup> 日本国際問題研究所編『平和構築における諸アクター間の調整』日本国際問題研究所、2007 年。(HP より入手可能)

<sup>68</sup> 本文で取り上げた事例以外にも、イラク(サマーワ県)の陸上自衛隊による人道復興支援と ODA による開発支援の連携についての事例もある。

あったことを踏まえ、国連 PKO (MINUSTAH: 国連ハイチ安定化ミッション) が、自衛隊部隊及び韓国部隊にがれき除去の指図を行い、自衛隊部隊が韓国部隊と共同で瓦礫除去作業を実施した。その後、同療養所の給水設備などを ODA (草の根・人間の安全保障無償) で支援したという事例があった。

この連携は、組織的には、外務省本省では、地域課 (中南米局カリブ室) と国際協力局国別開発協力第二課と総合外交政策局国際平和協力室の連携であった。現地レベルでも、自衛隊部隊、大使館等、の連携が行われた。

なお、同療養所で国連 PKO と ODA の連携が成立した背景としては、以前から現地で ODA 支援を行っているという経緯があり、地震災害に対するフォローアップがしやすかったこと、及び、ODA の草の根・人間の安全保障無償資金協力は、ハイチ政府からの支援要請は必要なく、機動的に対応しやすかったことがあげられている。また、ハイチのケースでは、基本的には国際機関の要請があって両者が同時に供与されることが可能となったという経緯があり、その意味ではやや特殊なケースと見なすこともできる。

#### (イ) 東ティモールの残置機材問題

国連 PKO と ODA の連携の難しい事例として、東ティモールでの自衛隊が残した道路補修機材やコンテナなどの残置機材問題があげられる。

自衛隊は、2004 年の国連 PKO の撤収に際して、ブルドーザーなどの道路補修機材の維持管理補修の方法を教えて譲渡した。外務省及び JICA は、同じく 2004 年より、ODA を活用して、建設機材の維持・管理に係る人材育成等を行ってきており、高温多湿な気候、過酷な使用環境、耐用年数が近付きつつある中で、修繕しつつ活用してきている。しかし、東ティモール政府側の維持補修管理の能力が十分ではなく、その機材が十分に活用されるには至っていない<sup>69</sup>。残置機材の維持管理について、被援助国の能力強化をどこまで支援すべきかは難しい課題である。

なお、残置機材のうち、プレハブについては、2003 年 (自衛隊撤退前) に東ティモール側に譲渡がなされた。当初は WFP や NGO がその機材を活用していたが、その後、財務省やインフラ省が一部活用するに留まった。しかし、2010 年 10 月に東ティモール側が改修し、「語学センター」として活用している<sup>70</sup>。なお、このプレハブについては東ティモール財務省、先のブルドーザーなどの重機については、公共機材管理院 (IGE) が管轄しており、こうしたカウンターパートの運営能力の違い (すなわち財務省の運営能力の方がより高い) も、活用状況を左右する要因といえる。

<sup>69</sup> 公共事業では、政府が業者に工事を委託することが多く (地方事務所が直接工事を実施することもある)、政府が所有する機材は使用されにくいという制約がある。機材貸与の仕組みがあるが、時間がかかったり値段が高いといった課題により十分活用されていないのが現状であり、こうした政府所有の機材を特定の業者に貸与する仕組み等、実施に関する諸問題への対応も必要とされる。なお、大使館の見解としては「機材が可能な範囲で活用されてきている」とのことである。

<sup>70</sup> 東ティモールの飛び地であるオイクシに新設された「KANTARO 語学センター」。

### (3)アフガニスタンにおける PRT と ODA との連携

アフガニスタンでは、治安状況の悪い地方での支援案件を実施する新しい援助手法として、PRT(地方復興チーム:Provincial Reconstruction Team)と称する、軍人が警護しながら文民の援助要員の活動を支援する方法がとられるようになっている。日本政府は、2009年5月より、外務省職員4名を、リトアニアが主導するゴール県チャグチャランでのPRTに派遣し、草の根・人間の安全保障無償による支援等を実施している。日本政府は、2010年12月時点で、16のPRTと連携した100の草の根無償プロジェクト(初等教育、職業訓練、医療・衛生)を実施しており、そのうちの44件が、上記のチャグチャランでのPRTを通じて供与されたものである。

こうしたPRTを通じた支援については、日本の世論のなかには、軍と援助活動との連携について賛否両論があることは確かである。しかし、PRTの形態をとる支援は、支援の届きにくい地域にもバランスよくかつきめ細かく支援する必要性に応えるものであり、アフガニスタンのPRTを通じた草の根支援は、そうした必要性に対応する効果的な支援ツールとして、特にアフガニスタン政府をはじめ現地においては肯定的に評価されている<sup>71</sup>。

## 5-6 政策プロセスの評価と課題

本章で検討した平和構築支援に関する政策プロセスの様々な側面について、評価できる面と課題が残っている面とに分けて、以下で整理する。

「政策の体制とプロセス」については、国際協力局の課編成が、スキーム別の編成から、2009年7月に、国別・地域別に再編され、一つの国別担当課で無償・有償・技術協力など、多様な支援スキーム全体をみることができるようになったことは、平和構築支援においても評価できる変化である。その一方で、平和構築支援の対象国の多くは、国別援助計画が策定されていない状況である。また、平和構築は、政治プロセス、治安分野、復興・開発を有機的かつ戦略的に組み合わせることが求められる。これらすべてを統括・調整する専門組織は、日本政府内には存在しない。そのような組織が必須というわけではないが、平和構築に関係する組織間の調整・連携をいかに進めるかは引き続き大きな課題である。

「多様な支援ツール」については、2006年にいくつかの新しい支援スキームが創設され、平和構築においても有用なスキームとして活用されている点は評価できる。今後の課題は、緊急人道・復興段階から中長期の開発・復興段階への流れの中で、新しいスキームを含め、様々な支援スキームをどのように戦略的・有機的に連携させていくかという点である。

「国内主体間の連携」については、特に、NGOと連携した形でのODA資金を使った支援は、近年さらに重視されており、その活動も拡大傾向にある。また、異なる支援スキーム間の具体

<sup>71</sup> アフガニスタンにおけるPRTを通じた支援活動の実態については、次の文献が参考になる。折笠・今井・宮澤・石崎『アフガニスタン奮闘記』文芸社、2011年。

的な連携の例も見られる。しかし、各スキーム全体を見て、どのスキームとどのスキームを組み合わせれば最適になるかというところまでは調整ができていないとは必ずしもいえず、異なるスキーム間の戦略的な連携に向けては一層の取組みが必要である。

例えば、二国間援助と国際機関を通じた援助の連携についても、連携ないし補完して実施しようというインセンティブは強まっており、外務省と財務省との間でも、近年、連携に向けた協力と努力が進展してきている。現地レベルで案件形成の段階から、大使館経由で国連機関のみならず、世銀等の現地事務所と相互に連絡をとるようになってきていることは評価できる。その一方で、平和構築支援の対象となる特定の具体的な国に対して二国間の支援を担当する国別担当課が、国際機関を通じた援助と連携するようなプロセスについては、まだ制度化されているとは言えず、実際にはあまり連携できていないのが実態である。

「国連 PKO と ODA の連携」については、支援の仕方が組織的にも手続的にも異なり、両者の連携を計画的・戦略的に行なうためには工夫が必要である。平和構築から開発への移行に際しての関係機関の間の連携は、関係機関が多岐に渡ることから、今後、さらに意識的な取組みが必要である。

表 20 政策プロセスの評価のまとめ

	評価できる面	限界・残された課題
<b>1. 政策の体制とプロセス</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国際協力局の課編成が、有償資金協力課、無償資金協力課、技術協力課、というスキーム別の編成から、2009年7月に、国別・地域別に再編され、一つの国別担当課で無償・有償・技術協力など、多様な支援スキーム全体をみるできるようになった。</li> <li>・国別援助計画に代わるものとして「事業展開計画」があり、2009年から政府の行政文書として外務省が公開するようになり、透明性が高まった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平和構築支援においては、政治プロセス、治安分野、復興・開発を有機的かつ戦略的に組み合わせることが求められるが、これらすべてを統括したり調整したりする専門の組織は、日本政府内に必ずしも存在するわけではない。</li> <li>・平和構築支援の対象国の多くは、国別援助計画が策定されていない状況である。</li> <li>・国際機関に対して拠出されたODA資金の使い方についても、具体的に個別の支援事業が特定されている場合は、透明性確保の観点から、それらの事業報告書も原則として公開されることが望ましい。</li> </ul>
<b>2. 多様な支援ツール</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「紛争予防・平和構築無償」などの新しい支援スキームが作られ、平和構築支援において活用されている。</li> <li>・「草の根・人間の安全保障無償」が紛争後の即効的な支援スキームとして多用され、草の根レベルで効果をあげている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・緊急人道・復旧段階から中長期の開発・復興段階への流れの中で、様々な支援スキームをどう戦略的に有機的に連携させながら使っていくかが、引き続き大きな課題である。</li> </ul>

<p><b>3. 国内主体間の連携</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・異なるスキーム間の具体的な連携の例は少なくない。</li> <li>・近年、NGOと連携した形でのODA資金を使った支援は、より重視されその活動も拡大傾向にある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・どのスキームを組み合わせれば援助効果を高めることができるかという評価を行うのは時期尚早。</li> <li>・近年、JPFの強化などの方策がとられてきたものの、日本全体として、人的・組織的・資金的なリソースがいまだ十分とはいえない。</li> </ul>
<p><b>4. 国際機関を通じた援助と二国間援助の連携</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国際機関を通じた援助・二国間援助の連携を含め、様々なスキームを連携させて実施しようというインセンティブは強まっている。</li> <li>・外務省と財務省との間でも、近年、連携に向けた協力と努力が進展してきている。</li> <li>・現地レベルで案件形成の段階から、大使館経由で世銀等の現地カントリー・オフィスと相互に連絡をとるようになってきている。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・具体的な国に対して二国間支援を担当する国別担当課が、国際機関を通じた支援と連携するようなプロセスについては、平和構築分野においては、まだ制度化されているとは言いえない。</li> <li>・無償資金協力と人間の安全保障基金との連携については、実際にはあまり実現できていない。</li> </ul>
<p><b>5. 国連PKOとODAの連携</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・紛争直後の平和構築の手段として、ODAと国連PKOの両方の取組みがなされた例はいくつかの国で存在する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国連PKOとODAとの連携は計画的・戦略的とは必ずしもいえず、関係部局の情報共有・連携を強化する必要がある。</li> <li>・平和構築から開発への移行に際しては多くの機関が関係しており、それら関係機関の間の連携が引き続き大きな課題である。</li> </ul>