

1) 議題案名

「秩序の不安定な地域におけるODAの評価について－イラク復興支援から学ぶ」

2) 議題の背景

2003年の米英連合軍によるイラクの軍事攻撃とサダム・フセイン政権の崩壊を受けて日本政府はイラクへの復興支援を開始した。同年10月にマドリッドで開催されたイラク復興支援国際会議で日本政府は「当面の支援」として無償資金協力を15億ドル、「中期的な支援」として円借款に35億ドルをプレッジした。2009年5月時点での外務省の報告によると無償資金・技術協力による支援で約17億ドルが支出済み、円借款については12案件（総額約2768億円＝約24.3億ドル）が借款契約調印済みである。

イラクへの復興支援はODA大綱の重点課題である「平和の構築」の観点から大きな意義があるとされている（ODAデータブック2008）が、50億ドルという巨額な援助を治安状況の制約やイラク政府のガバナンスの問題があるイラクで効果的に使うことは難しいのみならず、汚職、社会環境への影響、紛争要因の助長につながりかねないという指摘がなされてきた（ODA政策協議2003年第一回、二回、三回、2004年第一回、二回、三回）。特に無償資金協力は1, 2年の「当面の支援」としてプレッジされ2006年までに1,700億円以上が支出済みとなっている。この点平和構築とリスク管理の観点からどのように実施されたかの関心は高い。

昨年外務省はアフガニスタンに対して5年間で50億ドルの民生支援をプレッジした。また外務省は先般ODAの見直しを行う省内タスクフォースと外部有識者委員会を立ち上げることを発表している。このタイミングでイラクに対する支援を評価することは、紛争後の秩序の不安定な国に対する復興支援のあり方を検討する上で、またアフガニスタンへの支援を効果的に行ううえできわめて重要だと考えられる。

3) 議題に関わる問題点・議題にあげる理由

①イラクへの無償資金協力の評価

①-1) 評価の重要性とタイミング

イラクへの無償案件は2006年度までに大半が終了している。プロジェクト終了後4年を目途に行われるプロジェクト評価の実施時期を迎えている。2004年度第三回ODA政策協議会においてモニタリングや評価の実施についてNGO側からの質問に答えて外務省の担当者は以下のように回答している。「ODA大綱には、評価の実施と充実ということがあげられているとおり、当方としても評価の重要性は認識しており、また、イラク復興支援は平和の構築、大規模なケースでもあるので、ここで得た教訓を後々に生かしていく必要があるものだろうと思われます。ですので、案件の実施が進む中で、現地の状況を見ながらフォローアップしていくことが今後の課題であるのかなと思われます」。またプロジェクトごとの評価のみならず、治安の問題と現地政府のガバナンス限界という制約の中で立案・実施されたイラクへの無償資金協力に対して政策レベルの評価を行うことは紛争後の復興支援のあり方を学び、その教訓を今後のODAに生かす貴重な材料となる。

①-2) 評価の前提となるガイドラインの有無

また上記評価の前提として、無償資金協力の立案・実施過程における各案件のネガティブインパクトへの配慮をどのようなガイドラインを用い、いかに実施したか、あるいはできなかったかを評価することが重要である。2003年度第3回ODA政策協議会で、イラク復興支援の環境社会配慮についてのNGOからの質問に対して、外務省の担当者は「JICAの社会環境ガイドラインで言えば(A)や(B)に当たるものは、多分実施できないだろう。したがって今主として検討しているのは、既存の施設のリハビリ」であると答えている。04年の時点では熟慮の上での誠意ある回答と考えられるが、その後リハビリ案件以外のプロジェクトも立案されているなど事情の変化がみられる。ネガティブインパクト配慮の観点からレビューが必要なのは主に以下4項目である。

- ・ 人権への影響
- ・ 汚職への影響
- ・ 社会・環境への影響
- ・ 安全への影響

②平和構築の目的と紛争影響配慮を諮る評価の事例

②-1) サマワにおける自衛隊とODAとの連携について

自衛隊による復興支援およびその両輪として活用されたサマワにおけるODAの支援において自衛隊によるまたは自衛隊との協力による復興支援に関してその非代替性、費用対効果、ネガティブインパクトを避ける上でのリスクマネジメントを評価することは今後の同様の事例に対応するうえで、かつ国民に対する説明責任を果たす上で重要である。

②-2) 内務省への警察車両支援について

平和構築の達成目標と紛争影響配慮のバランスを総合的に検討して案件形成を行ううえで、無償資金協力案件の内務省への警察車両の供与はきわめて教訓的な事例である。警察車両支援が実施された2004年度当時内務省はシーア派政党のイラク・イスラーム革命最高評議会の牙城あったとされる。また内務省所属の秘密特殊部隊はバクダッドで誘拐・拷問・虐殺を繰り返していることが国連人権報告書で報告されている

4) 外務省への質問ポイント

【会議当日までに】

3)-①イラクへの無償資金協力の評価に関連して

- A) 無償資金協力のプロジェクト評価が行われたのであれば、評価の概要が分かる資料を提供していただきたい。
- B) 2004年度末に行った「平和の構築支援」の評価の報告書は公開しているか。公開しているのであれば提供していただきたい。またその後政策評価は行っているのであればその報告書も提供していただきたい。
- C) 無償資金協力のネガティブインパクト配慮が行われたのであれば、準拠するガイドラインの資料を提供していただきたい。

3)-②平和構築の目的と紛争影響配慮を諮る評価の事例に関連して

- A) サマワにおける自衛隊とODAとの連携について
サマワにおける自衛隊とODAとの連携についての外務省として評価を行なったのであれば評価資料を配布していただきたい。
- B) 内務省への警察車両支援について
内務省への警察車両支援の概要資料と、その評価が行われたのであれば評価資料を配布していただきたい。

【会議当日の質問】

- 3)-①評価の重要性とタイミングに関連して
無償資金協力の個々の案件の評価及び2004年以降政策評価を行なったかお聞きしたい。
行なったのであればその体制と方法を教えていただきたい（その場合は上記【会議当日までの質問】にある通り資料を事前に提供していただきたい）。行なっていないのであればその理由をお聞きしたい。また今後行う予定はあるかをお聞きしたい。
- 3)-②評価の前提となるガイドラインの有無に関連して
無償資金協力の立案・実施過程における各案件のネガティブインパクトへの配慮をどのようなガイドラインを用い、いかに実施したかをお聞きしたい。
- 3)-②平和構築の目的と紛争影響配慮を諮る評価の事例に関連して
 - A) サマワにおける自衛隊とODAとの連携について
サマワにおける自衛隊とODAの連携について外務省として評価を行ったか。行ったのであればその結果を共有していただきたい。特に自衛隊と連携することの非代替性、費用対効果、自衛隊と連携する上でのリスクマネジメントについてお聞きしたい。
 - B) 内務省への警察車両支援の評価について
内務省への警察車両支援を外務省としてどのように評価しているか。しているのであればその評価の結果を教えていただきたい。もししていないのであればその理由を教えていただきたい。

議題提案団体：JIM-Net、ヒューマン・ライツ・ナウ、日本国際ボランティアセンター（JVC）

担当者：日本国際ボランティアセンター（JVC） 谷山博史

連絡先：