

第1章 評価の実施方針

1.1. 評価の背景と目的

紛争のない永続的に平和な社会の実現は人類全体にとっての願いであり、平和を希求する思いは、国連憲章をはじめとする国際社会の多くの合意文書でも謳われている。しかしながら、現実には、二次に亘る世界大戦が終結した後も、東西両陣営間における「冷たい戦争」が継続し、その間、いわゆる「代理戦争」の様相を呈した内戦や小国間の戦争などの「熱い戦争」も絶えることがなかった。

東西冷戦期においては、東西の片側の陣営が他陣営に属する国の反政府勢力を支援する等の動きも見られ、内戦を防ぎ当該国に平和をもたらすという動きとはむしろ逆の政策オプションが追求されることも多かった。また、冷戦期において「平和」とは、積極的に「構築」するものというより、戦争が勃発しないことにより実現されるもの、すなわち平和＝戦争の不在という、消極的な意味で捉えられることが多かった。むしろ、平和研究の第一人者であるヨハン・ガルトゥング¹が指摘したような貧困や人権抑圧といった「構造的暴力」のない状況を意味する積極的平和を実現することの重要性も1960年代頃より認識されてはいたが、積極的平和を実現するために国際社会が積極的に支援するということはなかった。むしろ、主要な開発援助国であった西側先進国の関心は、東西両陣営の冷たい戦争が熱い戦争に発展することをいかに回避するかという点に向けられ、内戦等への介入・支援も、ベトナム戦争への米中ソの介入やソ連のアフガニスタン侵攻に見られるように、冷戦下における大国間の代理戦争の様相を呈していたり、両陣営が自陣の勢力圏を拡大するために行われたりすることが多かった。

しかし、1980年代末に冷戦が終結すると、国際社会の取り組みにより各国の紛争を予防、解決し、戦後復興等を通じて、積極的に各国に平和を実現していこうという考えが強く打ち出され、平和を実現するためにいかなる政策手段を講ずるべきかという課題に強い関心が集まることとなった。

平和構築（peacebuilding）という概念は、1992年初頭に開催された国連安全保障理事会首脳会議での要請を受けてブトロス・ガリ国連事務総長（当時）が作成した「平和への課題（An Agenda for Peace）」以来一般的となった。その後、1996年にはカナダが「カナダ平和構築イニシアティブ」を打ち出したり、1997年には経済協力開発機構・開発援助委員会（Organization for Economic Cooperation and Development / Development Assistance Committee: OECD/DAC）が「紛争、平和と開発協力ガイドライン」を発表したりするなど、主要先進国や国際機関が平和構築を対外政策の重要な柱の一つとして扱うようになった。

我が国は、2000年7月に発表した『『紛争と開発』に関する日本からの行動－アクション・フロム・ジャパン』に示されているように、紛争下の緊急人道支援、紛争の終結を促進するための支援、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、一連の紛争サイクルのあらゆる段階で被害の緩和に貢献するため、政府開発援助（ODA）による包括的な支援を行っている。2003

¹ ヨハン・ガルトゥング（Johan Galtung、1930年－）は、ノルウェーの研究者であり、平和研究、紛争研究分野の第一人者である。1959年、オスロ国際平和研究所（Peace Research Institute, Oslo: PRIO）を創設し、雑誌 *Journal of Peace Research* の編集長として活躍したり、日本を含め世界各国で教鞭を執ったりするなど、世界における平和研究を主導してきた。

年に改定された新ODA大綱及び2005年に策定された新ODA中期政策には、「平和の構築」²が重点課題の一つとして盛り込まれている。そして今、世界各地における平和の促進を効果的かつ効率的に実施するため、これまでの取り組み及び実績をレビューすることが求められている。

このような背景の下、本評価は、平和の構築に向けた我が国のODAによる取り組みを総合的に評価し、今後のより効果的・効率的な支援実施の参考とするための教訓・提言を得るとともに、評価結果を公表することで国民に対する説明責任を果たすことを目的として実施された。

1.2. 評価の対象

本評価は、ODAの政策レベル評価として外務省の委託を受けODA評価有識者会議が実施したものである。本評価は主として次の点を前提として実施されている。まず、本評価は、ODAを主たる対象としている。したがって、平和構築にかかるODA以外の取り組みは基本的に評価対象としていない。ただし、我が国の平和構築にかかる取り組みを検討する上で必要な限りにおいてはODA以外の取り組みも含めて検討の対象とした。このような前提に立っている中で、本報告書中では読者の誤解をできるだけ避けるために、平和構築に向けた我が国の取り組みのうち、ODAによる取り組みのみを指す場合には平和構築“援助”、ODA及びODA以外の取り組みを含め平和構築に向けた我が国取り組み全体を指す場合には平和構築“支援”という用語を用いることとした。第二に、本評価は、我が国のODA“政策”を主たる評価対象としている。すなわち、本評価は個別のプロジェクト・レベルではなく、政策レベルでの取り組みを主として評価することを念頭に置いている。第三に、本評価は主として外務省を中心とした日本政府による取り組みを評価している。したがって、表題に「我が国」と示しているとはいえ、民間企業やNGOの取り組みも含めて網羅的にオール・ジャパンとしての取り組みを評価しているわけではない。以上から、本評価は、平和構築に関し、基本的に外務省を中心とした日本政府のODAに関する政策レベルの取り組みを評価しているといえることができる。

次に、本評価で主たる評価対象とした平和構築の範囲を明らかにしておきたい。まず本評価の主たる対象は武力紛争にかかる平和構築である。冒頭の「評価の背景と目的」で触れたように、平和構築を最も広く捉えれば、貧困や人権抑圧がない状態を構築することまで平和構築に含まれる。すなわち平和構築を網羅的に論ずるためにはおおそ開発援助にかかわるあらゆる課題について論じなければならないことになる。確かにあらゆる開発援助活動に平和構築の視点を取り入れるという点でこのように平和構築を広く捉えることの意義はそれ自体として認められるものの、一方で今日平和構築という場合、ある国に武力紛争が起こらないような状態をもたらすといったように武力紛争と絡めた文脈で議論することが一般的である。したがって、本評価で平和構築とは主として武力紛争に関連する取り組みとして捉えられている。

ところで、平和構築を武力紛争に関連するものに限定してもさらに、その中で紛争に係るどの時期を主として扱うのかという論点が残る。例えば、武力紛争がまだ発生していない段階では武力紛争を発生させないための紛争予防の取り組みが重視される。また、武力紛争が発生している

² 新ODA大綱では「平和の構築」が重要課題として掲げられている。一方、一般には「平和構築」という用語が用いられることが多い。「平和の構築」と「平和構築」は表記上の違いに過ぎず両者間の意味の相違は存在しないため、本評価報告書では新ODA大綱及び新ODA中期政策における「平和の構築」という具体的な記述に言及する場合を除いては一律に「平和構築」という用語を用いることとした。

段階ではいかにして武力紛争を終結させるかが主たる課題となる。そして、武力紛争が終結してからはその国をいかにして復興させ、武力紛争のない平和な状態を継続させるかという取り組みに重点が置かれることとなる。このように武力紛争には様々なステージが存在する中で、新 ODA 大綱は、平和構築のための取り組みとして「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多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う」と述べており、紛争のあらゆるステージに応じた援助を行う方針を打ち出している。したがって、新 ODA 大綱の趣旨に鑑みれば、紛争のあらゆる段階における援助を評価の対象にすべきであることになる。しかしながら、実際に紛争にかかる昨今の援助活動を見た場合、その多くは紛争後の段階に集中して行われ、平和構築という用語とともに頻繁に議論される紛争後の時期に国際社会の最大の関心は置かれてきた。また、紛争国に対する我が国の平和構築援助も紛争後における平和構築に重点が置かれてきている。このような背景から、本評価においては、平和構築活動を紛争のあらゆるフェーズに関わるものとして捉えつつも、紛争後の取り組みに対して主たる焦点が当てられた形になっている。

なお、本評価においては、ケース・スタディ国としてアフガニスタンを取り上げ、現地調査を含む詳細な調査を行った。本評価は政策レベルの評価であるため、重点評価対象国としては、我が国が平和構築にかかる政策を明確に掲げて取り組んできた国を選ぶ必要があった。アフガニスタンは、我が国が「平和の定着」構想という平和構築関連の政策としてははじめて明確な政策を掲げて大規模な開発援助を行ってきた国であり、本評価の重点評価対象国として妥当であると判断された。ただし、アフガニスタンのみをもって我が国の平和構築政策の評価を行うことは決して妥当ではないのは明らかであり、本評価では、国内調査で可能な範囲でカンボジア、コソボ、パレスチナ自治区、東ティモール、スリランカ、イラク、アフリカ諸国等の他の紛争国・地域に対する我が国の平和構築関連の取り組みを整理し、評価することとした。

1.3. 評価の方法

1.3.1 評価の枠組み

本評価を行うにあたり、まず、評価の視点、評価項目、評価指標を示す評価の枠組みを作成した。ここでは、外務省が実施する政策レベル評価の基本方針³にならい、目的、結果、プロセスの3つの視点から評価の枠組みを作成した。

(1) 目的

「目的」の視点においては、まず、我が国の平和構築援助政策の目的について、我が国上位政策と照らした妥当性の検討、及び、国際社会の取り組み・援助潮流との比較を行うこととした。つづいて、ケース・スタディ国としたアフガニスタンに対する我が国の平和構築援助政策について、我が国の上位政策と照らした妥当性、及び、国際社会の取り組み及びアフガニスタンのニーズと照らした妥当性を検討することとした。また、我が国と他国・国際機関との平和構築政策の「目的」の類似点・相違点について、アフガニスタンのケースに着目しつつ比較検討することとした。

(2) 結果

「結果」の視点においては、まず、我が国の平和構築援助政策一般について、結果の有効性・インパクトの検証を試みることにした。つづいて、ケース・スタディ国としたアフガニスタンに対する我が国の平和構築援助政策について、インプット及びアウトプットの確認、成果及びインパクトの評価を行うことにした。なお、ここでは、インプットについてはアフガニスタンに対する我が国援助全体のインプットを確認することとした一方で、アウトプット、成果及びインパクトを含む評価については、平和構築援助としての重要性や我が国政府の方針等を踏まえて重点評価対象を特定し、評価を行うことにした。

(3) プロセス

「プロセス」の視点においては、我が国の平和構築支援政策実施プロセスを主としてケース・スタディ国であるアフガニスタンのケースを中心に検討しつつ評価を行うことにした。まず、適切性・効率性の項目において、①日本政府内におけるプロセス、②被援助国機関との協議・調整プロセス、③他ドナー・国際機関との協議・調整プロセスについて評価を行うことにした。さらに、発展性の項目を加え、我が国の平和構築援助実施プロセスが過去の取り組みを通じてどのように発展してきているかを検証することとした。

³ 外務省「ODA 評価ガイドライン（第2版）」（2005年5月）。

表 1.1 評価の枠組み (その1)

評価対象: 平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価調査 評価対象時期: 1992 年度～2004 年度			
評価視点	評価項目	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
目的	妥当性	<p>[平和構築援助政策全般]</p> <ul style="list-style-type: none"> 我が国の上位政策と照らした我が国の平和構築援助政策の目的の妥当性 <ul style="list-style-type: none"> 我が国の平和構築援助政策の目的は、外交政策の基本方針と照らして妥当であったか。 我が国の平和構築援助政策の目的は、経済協力政策の上位政策 (ODA 大綱、ODA 中期政策) と照らして妥当であったか 国際社会の取り組み・援助潮流と照らして我が国の平和構築援助政策の目的は妥当性であったか。 	<p>◆文献調査</p> <ul style="list-style-type: none"> 「紛争と開発」に関する日本からの行動：アクション・フロム・ジャパン (平成 12 年 7 月) 政府開発援助大綱平成 4 年、平成 15 年 政府開発援助 (ODA) 中期政策平成 11 年、平成 17 年 国際平和協力懇談会報告書 総理大臣・官房長官・外務大臣等政府要人の発言記録 (記者会見録等) その他日本政府公表文書
		<p>[アフガニスタンに対する平和構築援助政策]</p> <ul style="list-style-type: none"> 我が国の上位政策との関係における我が国の対アフガニスタン平和構築援助政策の目的の妥当性 <ul style="list-style-type: none"> アフガニスタンの平和の定着を目指すという我が国の政策目的は、我が国外交政策の基本方針と照らして妥当であったか。 アフガニスタンの平和の定着を目指すという我が国の政策目的は、我が国の経済協力の上位政策 (ODA 大綱、ODA 中期政策) と照らして妥当であったか。 我が国の対アフガニスタン平和構築援助政策の目的は、国際社会の取り組み及びアフガニスタンの人々のニーズと照らして妥当であったか。 	<p>◇ヒアリング</p> <ul style="list-style-type: none"> 外務省 被援助国政府 他ドナー (含、国際機関) NGO
類似点・相違点		<p>[平和構築援助政策全般及びアフガニスタンに対する平和構築援助政策]</p> <ul style="list-style-type: none"> 平和構築に向けた我が国の政策と国際社会の平和構築政策との類似点・相違点 <ul style="list-style-type: none"> 国連が掲げる平和構築政策との類似点・相違点 OECD/DAC 等の主要国際機関の平和構築関連援助政策との類似点・相違点 他の二国間ドナーの平和構築関連援助政策との類似点・相違点 	<p>◆文献調査</p> <ul style="list-style-type: none"> Agenda for Peace、Supplement to Agenda for Peace Report of the Panel on UN Peace Operations OECD/DAC Guideline “Helping Prevent Violent Conflict” OECD/DAC Guideline “Security System Reform and Governance” 各国・各援助機関の援助政策、平和構築政策に係る報告書、ステートメント等 <p>◇ヒアリング</p> <ul style="list-style-type: none"> 外務省 被援助国政府 他ドナー (含、国際機関) NGO

表 1.2 評価の枠組み（その2）

評価対象: 平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価調査 評価対象時期: 1992 年度～2004 年度			
評価視点	評価項目	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
結果	有効性／ インパクト	<p>[平和構築援助政策全般]</p> <ul style="list-style-type: none"> 我が国の平和構築援助全般の結果の有効性・インパクトの確認 <ul style="list-style-type: none"> 我が国が平和構築援助を実施した国・地域が我が国を含む国際社会の支援の結果、どのような状況にあるかを確認する。 <p>[アフガニスタンに対する平和構築援助政策]</p> <ul style="list-style-type: none"> 我が国の対アフガニスタン平和構築援助のインプット及びアウトプットの確認、成果及びインパクトの評価 <ul style="list-style-type: none"> 対アフガニスタン支援全般のインプットの確認： <ul style="list-style-type: none"> 日本の対アフガニスタン援助総額、平和の定着構想（和平、治安、復興の3本柱）に沿った分野別金額を確認 重点分野支援のインプット及びアウトプットの確認、成果及びインパクトの評価： <ul style="list-style-type: none"> 日本の重点支援分野とされている①武装解除、動員解除及び社会復帰（Disarmament, Demobilization, and Reintegration: DDR）支援、②緒方イニシアティブ、③幹線道路整備の3分野を中心にインプット及びアウトプット及びアウトカムを確認。 <p>アウトプット例：供与施設、機材数等 DDR 支援：社会復帰指導員育成専門家数、元兵士職業訓練設備数等 緒方イニシアティブ：学校数、灌漑施設数、医療施設数等 幹線道路整備：道路整備必要資機材等</p> <p>アウトカム例： DDR 支援：武装解除・社会復帰兵士数 等 緒方イニシアティブ：帰還難民数、就学児童数 等 幹線道路整備：輸送・移動時間、交通量等</p> <p>インパクト例： DDR 支援：政治プロセス進展に与えたインパクト、治安状況に与えたインパクト 等 緒方イニシアティブ：緒方イニシアティブによる援助の相乗効果、住民和解へのインパクト 等 幹線道路整備：政治プロセス進展に与えたインパクト、治安状況に与えたインパクト、住民和解に与えたインパクト 等</p>	<p>◆文献調査 （インプット、アウトプットの確認、結果の有効性の評価）</p> <ul style="list-style-type: none"> 外務省資料（記事資料、プロジェクト概要、事後評価報告書等）、国際機関資料（プロジェクト中間報告、最終報告）等（インパクトの評価） World Development Indicators 外務省「政府開発援助（ODA）国別データブック」 等 <p>◇ヒアリング</p> <ul style="list-style-type: none"> 外務省、現地日本大使館、JICA 事務所 被援助国政府 他ドナー（含む、国際機関） NGO 裨益者（住民等）

表 1.3 評価の枠組み（その3）

評価対象: 平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価調査 評価対象時期: 1992年度～2004年度			
評価視点	評価項目	評価内容、指標	情報収集方法・収集源
プロセス	適切性・ 効率性	<p>[我が国の平和構築援助全般及び対アフガニスタン支援]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 日本政府（主に外務省）内における平和構築に向けた取り組み（特に対アフガニスタン）の遂行プロセスの適切性・効率性 <ul style="list-style-type: none"> - 関係局課間の協議・調整プロセスの適切性・効率性 等 • 被援助国との協議・調整プロセスの適切性 <ul style="list-style-type: none"> - 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、適切性 • 他のドナー・国際機関との協議・調整プロセスの適切性 <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>◆文献調査</p> <ul style="list-style-type: none"> • 日本政府内における関係局課との協議記録 • 我が国と被援助国、他ドナー等との協議記録等 <p>◇ヒアリング</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外務省、現地日本大使館、JICA 事務所 • 被援助国政府 • 他ドナー（含む、国際機関） • NGO
	発展性	<p>[我が国の平和構築援助全般及び対アフガニスタン支援]</p> <ul style="list-style-type: none"> • 日本政府の平和構築援助実施体制（本邦及び現地）の変化の態様と発展性 • 日本政府の平和構築援助実施プロセスの変化の態様と発展性 	<p>◆文献調査</p> <ul style="list-style-type: none"> • 日本政府内における関係局課との協議記録等 <p>◇ヒアリング</p> <ul style="list-style-type: none"> • 外務省、現地日本大使館、JICA 事務所

1.3.2 評価調査の実施手順

本評価は、国内文献調査、国内インタビュー、アフガニスタン現地調査によって進められた。国内においては、外務省をはじめとする援助関係政府機関、学識経験者、NGO に対してインタビューを行うとともに、国内外の文献による調査を行った。ついで、国内調査を踏まえて、2005 年 11 月にアフガニスタンにおいて現地調査を行った。さらに、現地調査を踏まえて追加の国内インタビュー、文献調査を行い、最終報告書を作成した。

- 1) 国内文献調査
- 2) 国内インタビュー
- 3) アフガニスタン現地調査（インタビュー及びサイト視察）
（現地調査日程及び訪問先については 巻末付録資料 1 参照）

なお、この場を借りて、今次評価に際して国内及びアフガニスタンにおいてインタビューにご協力くださった我が国政府及び援助機関関係者、アフガニスタン政府関係者、国際機関関係者、NGO 関係者、学識経験者、その他の皆さまに改めて感謝申し上げます。

1.3.3 評価調査の実施体制

本評価にかかる調査及び検討作業は、以下の体制によって実施された。

今里義和 評価主任（東京新聞論説委員／ODA 評価有識者会議メンバー）＊
佐藤安信 アドバイサー（東京大学教授・大学院総合文化研究科「人間の安全保障」プログラム）

評価コンサルタント

加藤義彦 三菱総合研究所海外事業推進センター主任研究員
水田慎一 同 研究員
篠田英朗 広島大学平和科学研究センター助教授＊
上杉勇司 同大学平和構築連携融合事業研究員＊
山根達郎 同 研究員
清水 研 ビコーズ・インスティテュート・プロジェクト事業部チーフ＊

＊現地調査団メンバー

また、本評価の実施にあたっては、以下の外務省関係局・課室、国際協力機構（JICA）及び国際協力銀行（JBIC）関係部局の協力を得た。

外務省：大臣官房警備対策室、在外公館課、国際社会協力部政策課、総合外交政策局国連政策課、国際平和協力室、軍縮不拡散・科学部通常兵器室、アジア大洋州局南東アジア第一課、南東アジア第二課、南西アジア課、欧州局中・東欧課、中東アフリカ局中東第

一課、中東第二課、アフリカ審議官組織アフリカ第一課、アフリカ第二課、経済協力局政策課、開発計画課、国別開発協力第一課、民間援助支援室、国別開発協力第二課、技術協力課、有償資金協力課、無償資金協力課

JICA：企画調整部人間の安全保障グループ、事業評価グループ、中東・欧州部アフガニスタン支援チーム

JBIC：開発業務部企画課、開発第3部第1班、開発セクター部社会開発班、開発金融研究所

1.3.4 評価の制約

(1) 評価スコープの広範性・多様性と照らした現地調査を含むケース・スタディの限定性

平和構築援助を必要とする紛争国・地域をめぐる政治的、経済的、社会的、文化的、民族的、歴史的、地政学的その他の状況は多様であり、それに応じて、平和構築援助のあり方も多様である。このような多様性に鑑みれば、本来であれば、様々なケースについて詳細なケース・スタディを行って教訓を導きだすべきであった。しかし、今回は時間・予算的制約から、現地調査を含む詳細なケース・スタディを行えたのはアフガニスタンのみであり、必然的に評価の多くをアフガニスタンの事例に依存しなければならなかった。したがって、平和構築援助の中でも、紛争中から紛争直後のフェーズだけしか詳細に検討できていない。中長期的フェーズでは、安定と紛争再発予防策の検討も必要であり、例えば、開発援助スキームの中でも、円借款の役割の重要性は認識できるものの、本調査では十分に踏み込んで評価・提言につなげることはできなかった。

(2) 現地調査における不安定な治安情勢による訪問範囲の限定性の制約

アフガニスタンにおいては、現在も国際テロ組織アルカーイダやタリバン掃討のための米軍等による軍事作戦が続き、タリバン等の武装勢力による攻撃が援助関係者等の文民に対しても行われる治安上極めて不安定な状況にある。このため、治安に配慮し、訪問先・視察先を限定せざるを得なかった。

(3) ODA 評価という制約

平和構築という取り組みにおいては、我が国が「平和の定着」構想で示したとおり、援助の側面のみならず、政治的側面、軍事的側面が不可分に結びついて存在している。したがって、平和構築のための我が国の取り組みを評価するためには、本来であれば、我が国の政治的取り組み、軍事的取り組みを含めて総合的に評価する必要がある。しかし、評価者としてはこのような必要性を認識しつつも、本評価が ODA 評価であるという位置付けに鑑み、基本的に開発援助を対象として評価を行った。

(4) 基礎データの未整備

平和構築援助を必要とするような紛争直後の国や政情が不安定な国では、政府、民間セクターとも脆弱であり、様々な基礎的な統計やデータが整備されていないことが多い。今次ケース・スタディ国を行ったアフガニスタンについても、まだ政府が脆弱であり、民間セクターも育っていないことから、十分な統計やデータが整備されていないことが多かった。

(5) 「平和構築」を計測することの困難性

平和構築援助の目的は、支援対象とされる国や地域に平和を構築することである。しかし、「平和」が何であるかについての定義は組織や論者によって多様であり、実務界でも学問界でもその定義に関するコンセンサスは得られていない。このため、「平和」をはかる統一的な尺度も存在しない。したがって、「平和構築援助」という取り組みを総合して、その目的が達成されたか否か、目的に向かってどの程度の前進が得られているのかということを確認に定量的に評価することは困難であり、本評価ではそのような評価はできなかった。