第４章 評価結果

４.１. 「目的」の評価

４.１.１ 我が国の平和構築援助政策全般の「目的」の評価

（１） 我が国の平和構築援助政策とその目的

冷戦崩壊の流れを受けて国際社会が平和構築のために積極的な取り組みを開始する中、我が国も 1990 年代初頭より、今日平和構築支援と位置づけられる支援に積極的に取り組み始めた。例えば、カンボジア和平の実現やその後の復興援助に積極的に取り組んだことは我が国の平和構築支援の初期の例と言え、その後も、開発援助や国際平和協力法の下での人的貢献など可能な限りの手段を尽くして様々な国・地域の平和構築に取り組んできた。しかしながら、我が国政府が紛争予防、紛争と開発といった問題を明確に政策課題として打ち出すようになったのは 1999 年以降のことである。まず、我が国政府は、1999 年にODA中期政策を策定し、その中で「紛争・災害と開発」を重点課題の一つに位置づけた。さらに、我が国政府は、2000 年 7 月のG8 外相会合で「『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」（以下、「アクション・フロム・ジャパン」と呼ぶ）を発表した[72]。

アクション・フロム・ジャパンは、開発分野における紛争予防強化のための我が国の取り組み目標として、①紛争予防の各段階における援助の強化、②紛争予防の主体への協力の強化を二つの柱とする目標を打ち出した。前者においては、紛争予防支援から紛争時・直後の支援、復旧・復興支援、再発予防支援に至るまでの各段階で我が国が行うべき支援の内容を提示した。また、後者においては、NGO に対する支援の強化や人材育成強化のための国際機関に対する支援等を打ち出した。このように、アクション・フロム・ジャパンは、紛争地域に対する援助の重要性を所与のものと定め、紛争地域に対する我が国援助を強化するための目標を定めたものであった。

これに対して、そもそも我が国がどういう目的で紛争地域に対する支援・援助を行うのかという点については、従来、明確で一貫した目的が掲げられてきたわけではない。

しかしながら、我が国政府が各紛争国・地域に対して支援を実施するにあたって表明してきた各々の「目的」を見てみると、そこには一定の共通した方針が存在していたことが分かった。表 ４.１は、過去の外交青書及びODA白書・国別データブックで言及されている我が国の各紛争国・地域に対する我が国支援の「目的」を引用してまとめたものであるが、これらの「目的」を総合すると、我が国政府は、以下の点を重視して紛争国・地域に対する支援を行ってきたことが分かる[73]。

① 日本にとり重要なアジア太平洋地域の平和と安定を促す
例：カンボジア、東ティモール

---

[72] 外務省「『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－開発分野における紛争予防の強化のための日本の協力－」（平成 12 年 7 月）（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/prev/action_fj.html、アクセス日：2006 年 3 月 7 日）参照。

[73] 我が国の平和構築政策は、基本的に当該国・地域に対する政策として打ち出されてきているため、開発援助のみならず我が国の取り組みの全体方針を示すものとなっている。すなわち、ほとんどにおいて、平和構築“援助”政策の「目的」は平和構築“支援”政策の「目的」と同義である。

② 国際社会の一員としての（主要な）役割を果たす
例：ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボ、
③ 我が国及び国民の利益と安全を確保する
例：アフガニスタン、イラク、パレスチナ
④ 「人間の安全保障」を実現する
例：アンゴラ、シエラレオネ

したがって、ここでは、我が国の平和構築政策を上記の 4 つの点を重視した目的体系を有していたものと理解して、「目的」の評価を行うこととする。

表 4.1 紛争国・地域に対する我が国支援の「目的」

アジア	カンボジア	・ カンボジアに対する支援は「我が国外交上最も重要な地域の一つであるアジアの平和と安定に大きく寄与」するもの。 ・ カンボジアを支援することは我が国にとり「国際社会をリードする主導的な外交の展開」となる。
	東ティモール	・ 「東ティモールの安定と発展は、アジア太平洋地域の安定と平和のために重要」であり、日本は、同国の「平和の定着・国づくりへの取り組みに対して積極的に協力」する。
	フィリピン（ミンダナオ）	・ 「ミンダナオ地域の最貧困からの脱却と平和の定着に貢献するため、中長期的視野に立った持続的支援を行っていく。」 ・ ミンダナオ地域の問題は、「フィリピン一国のみならず、アジア地域の安定と繁栄にとって重要な問題」である。
	スリランカ	・ スリランカでは「平和構築及び復旧・復興が大きな課題」であり、日本政府は、「この平和構築及び復旧・復興プロセスの進展に貢献」していく。
中東	イラク	・ 「2003 年のイラク攻撃以降、戦後のイラクが中東地域の安定勢力となるため、テロに屈することなく国際協調を通じて平和と国づくりへの支援の必要がある。」
	アフガニスタン	・ 「日本が原油輸入の 8 割以上を依存する中東地域の平和と安定に寄与し、日本の石油の安定供給に加え、安全保障上の利益にも繋がる」 ・ 「アフガニスタンの安定への取り組みは、中東や中央アジアの地域だけでなく、世界全体の平和と安定、さらにはテロの根絶・防止にもつながる。」 ・ 「同時多発テロでは 24 名の日本人が犠牲」になっており、「日本自身の安全に深く関わってくる問題」である。したがって、日本は、「国際社会の責任ある一員として、アフガニスタンの復興に向けて積極的・主体的に貢献」している。
欧州	ボスニア・ヘルツェゴビナ（旧ユーゴ問題）	・ 旧ユーゴ問題は、「人道的観点から、また、冷戦終結後の国際秩序の構築にかかわる国際的な課題であるとの観点からも、グローバルな意味合いを有して」おり、「国際社会が協調して取り組むべき」問題である。日本は、このような立場から「ボスニア和平履行に積極的に貢献」している。
	コソボ	・ 「コソボの和平履行における国際社会の目標は、あらゆる民族が平和に生活できる民主的な社会を構築すること」にある。日本も「国際社会の一員としてこのような目標を達成する」ため、積極的に「和平履行に協力している。」 ・ 日本は、「G8 の一員として問題の解決に貢献」する必要がある。
アフリカ	アンゴラ	・ 「アンゴラの安定は、周辺諸国の安定にも影響する」 ・ 「アンゴラが依然として抱える内戦による難民・避難民の発生といった問題への対処に当たっては、『人間の安全保障』の視点を重視して支援を実施する。」
	シエラレオネ	・ 日本は「平和構築を対アフリカ支援の柱の一つとして掲げている。」 ・ 「ODA により、こうした脅威にさらされた個々人に焦点を当てた支援を行うことは、『人間の安全保障』の観点からも重要である。」
	ルワンダ	・ 「ルワンダの復興と安定は、依然として不安定な大湖地域の安定にとり重要である。」

（出所）外務省「外交青書」各年版、「ODA 白書」各年版、「ODA 国別データブック」各年版、その他外務省公表資料

（２） 我が国外交の基本方針と照らした平和構築援助政策の「目的」の妥当性

我が国の外交政策は、国際協調・国際貢献を重視し、一国平和主義ではなく、積極的に国際社会の平和に貢献することを旨としており、これは日本国憲法の基本原理の一つである「平和主義」に基づくものである[74]。日本国憲法の中で、「平和主義」に関わる重要規定は、前文、第 9 条第 1 項、第 98 条第 2 項である。

日本国憲法－抜粋（前文、第 9 条第 1 項及び第 98 条第 2 項）

前文

日本国民は、正当に選挙された国会における代表者を通じて行動し、われらとわれらの子孫のために、諸国民との協和による成果と、わが国全土にわたつて自由のもたらす恵沢を確保し、政府の行為によつて再び戦争の惨禍が起ることのないやうにすることを決意し、ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものてあつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する。これは人類普遍の原理であり、この憲法は、かかる原理に基くものである。われらは、これに反する一切の憲法、法令及び詔勅を排除する。

日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは、平和を維持し、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。

われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであつて、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従ふことは、自国の主権を維持し、他国と対等関係に立たうとする各国の責務であると信ずる。

日本国民は、国家の名誉にかけ、全力をあげてこの崇高な理想と目的を達成することを誓ふ。

第 9 条第 1 項

日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇または武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

第 98 条第 2 項

日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。

すなわち、日本国憲法は、前文において「平和的生存権」を確認し、その実現のために積極的・能動的な行為を要請しており、前文及び第 98 条第 2 項は、そのために国際社会と協調していくこと（国際協調主義）を定めている。また、憲法第 9 条 1 項は、平和を誠実に希求することを謳い、我が国として戦争と国際紛争解決手段としての武力行使等を放棄することを誓っている。

このような日本国憲法の「平和主義」の理念と照らして、先にまとめた我が国の平和構築政策

74 日本国憲法の平和主義の解釈と「平和構築」との関係については、JICA「事業戦略研究：平和構築－人間の安全保障に向けて－報告書」（2001 年 4 月）、pp.12-13 でまとめられている。

の「目的」は妥当であったと考えられる。すなわち、日本にとり重要なアジア太平洋地域の平和と安定を促す、国際社会の一員としての（主要な）役割を果たす、という目的は、国際協調を通じて自国のみならず近隣国や国際社会全体の平和と安定を実現しようというものであり、右に述べた「平和主義」の理念と合致している。また、我が国及び国民の利益と安全を確保するという目的についても、これは決して他国の犠牲のもとに自国の利益を安全を確保しようという目的ではなく、他国における平和と安定の実現と国際協調が我が国及び国民の利益と安全につながるという考えに立って掲げられている目的であり、右に述べた「平和主義」の理念と合致するものである。さらに、「人間の安全保障」は、欠乏からの自由(freedom from want)と恐怖からの自由（freedom from fear）を中核とする概念であり[75]、憲法前文が「ひとしく恐怖と欠乏から免れる」権利として謳う「平和的生存権」とその性質を同じくするものである。したがって、我が国が「人間の安全保障」を平和構築政策の「目的」に掲げていることは日本国憲法と照らして極めて妥当であると言える。

（３） ODA 大綱・中期政策と照らした平和構築援助政策の「目的」の妥当性

（イ） 旧 ODA 大綱（平成 4 年（1992 年））

平成 4 年策定の旧 ODA 大綱は、「開発途上国の安定と繁栄が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠」であり、「平和国家」としての我が国にとって、「世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命」であると定めている。

すなわち、国際社会の一員として主要な役割を果たし、紛争国・地域に平和と安定をもたらすという我が国の平和構築援助政策の目的は、旧 ODA 大綱の基本理念に合致していたと言える。また、我が国は、平和構築援助の目的の一つとして、アジア太平洋地域の安定を促すことを重視してきた。旧 ODA 大綱は、我が国が ODA を実施する際の重点地域としてアジア地域を筆頭にあげており、右目的は、この方針に合致していたと評価できる。

（ロ） 旧 ODA 中期政策（平成 11 年（1999 年））

平成 11 年策定の ODA 中期政策は、それまで我が国が紛争国・地域に対する援助に積極的に取り組んできた経緯を踏まえ、「紛争と開発」を重点課題の一つに位置づけ、紛争予防・紛争後の復興のため積極的な役割を果たすという方針を明確にした。

（ハ） 新 ODA 大綱（平成 15 年（2003 年））、新 ODA 中期政策（平成 17 年（2005 年））

平成 15 年に改定された新 ODA 大綱及び平成 17 年に策定された新 ODA 中期政策は、重点課題として「平和の構築」を掲げた。すなわち、新 ODA 大綱及び新 ODA 中期政策は、「平和の構築」の名の下で、紛争国・地域に対する援助に我が国として今後とも積極的に取り組んでいく方針を明確に示した。

---

[75] 例えば、国連人間の安全保障委員会「安全保障の今日的課題」（朝日新聞社、2003 年）参照

なお、旧 ODA 大綱と比較した新 ODA 大綱における変更点の一つとして、我が国 ODA の目的が「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」と定めたられたことがあげられる。すなわち、新 ODA 大綱においては、「世界と平和と安定」を重視するという旧 ODA 大綱に掲げられた従来の方針に加え、「我が国の安全と繁栄の確保」を重視するという方針が明確に打ち出されることとなった。既に述べたとおり、紛争国・地域に対して援助を行うにあたり、我が国政府はかねてより、我が国及び国民の利益と安全を確保するという目的を重視しており、我が国の平和構築援助政策の目的は、以前よりこの新 ODA 大綱の理念に合致していたということができる。

（４） 国際社会の取り組み・援助潮流と照らした平和構築援助政策の「目的」の妥当性

我が国が紛争国・地域の問題に積極的に取り組むようになったことは、国際社会の環境変化とそれに伴う国際社会の取り組みの変化の流れと合致している。冷戦終結を受けて、国際社会が紛争国・地域の問題に積極的かつ包括的に取り組むようになる中、我が国としても国際社会の一員として積極的な支援を行うようになった。また、我が国が紛争国・地域の問題に対処するためのツールとして開発援助を重視するようになったのも、国際社会の援助潮流と合致している。既に述べたとおり、OECD/DAC や世界銀行といった開発援助関連国際機関は、1990 年代に入り、紛争と開発という課題を開発援助の重要課題の一つとして位置づけるようになった。このように、紛争国・地域の問題に積極的に取り組むという目標を掲げることは、1990 年代以降今日に至る時期において国際社会の潮流となっており、我が国の取り組みはこのような流れに合致したものであると言える。

一方、我が国の平和構築援助政策の「目的」の中身は、国際社会全体または個別の国や国際機関が掲げる「目的」と照らしてどのように整理されるのであろうか。言うまでもなく、国際社会に平和と安定をもたらすことは世界全体の願いであり、平和構築の目的が文字通り全世界に平和を構築するということであれば、その目的を共有しない国や機関は無いであろう。ただし、実際には、紛争国・地域に対してある国や機関が援助する場合には、単に被援助国に平和を実現するというだけでなく、国際規模の課題解決や自国の利益等他にも理由があるのが通常である。まず、国際機関の場合には、それぞれの機関独自の任務があり、その任務との関係で紛争国・地域への関わりも規定される。例えば、世界銀行は、途上国の社会・経済開発支援を目的として設立された機関であり、近年は「貧困削減」を上位目標に掲げている。したがって、世界銀行が紛争国・地域の問題に取り組む際の最終目標は、その国・地域の貧困削減にある。

これに対して、国家の場合、自国の平和と安全の確保という目的が重視される場合が多い。例えば、欧米諸国や我が国がアフガニスタンの平和構築に努力しているのは、同国を再びテロの温床としないことが自国の平和と安全にとって重要であると認識しているからであり、EU 諸国がバルカン地域の安定化を重視するのはそれが結果的に自国の平和と安定にとり重要であると認識するからである。我が国がカンボジアや東ティモールといったアジア太平洋地域の国・地域の平和と安定に努力するのも同様の考えに基づいている。

また、国際社会で主要な役割を果たすという目的も我が国のみならず他国に共通して見られるものである。例えば、欧米諸国がアジア太平洋地域の紛争問題に取り組んだり、我が国が欧州地

域の紛争問題に取り組んだりするのは、これらの問題が国際社会が協力して取り組むべき問題であり、自国への直接的な影響にかかわらず主体的な役割を果たすことが国際社会の一員としての使命であると認識されているからである。

このように見ると、我が国がこれまで平和構築援助の実施にあたり、アジア太平洋地域重視、自国の安全・利益重視という方針を示してきたことは、決して我が国特有のものではなく、他国にも共通して見られるものであると理解できる[76]。

４．１．２　　我が国の対アフガニスタン平和構築援助政策の「目的」の評価

（１） 我が国の対アフガニスタン平和構築援助政策の「目的」

我が国の対アフガニスタン平和構築援助政策の「目的」を評価するにあたり、まずは、その中味を明らかにしておく必要がある。我が国は、アフガニスタンに対する平和構築支援に取り組むにあたり、開発援助部分に関する独自の方針を定めていない。したがって、我が国の対アフガニスタン平和構築“援助”政策の「目的」は、対アフガニスタン平和構築“支援”政策の「目的」と同義である。我が国政府の公表文書等によれば、我が国の対アフガニスタン平和構築支援政策の「目的」は以下のとおり整理される[77]。

① アフガニスタンの平和と安定を促す。
② アフガニスタンの平和と安定を促すことにより、日本が原油輸入の 8 割以上を依存する中東地域の平和と安定に寄与し、日本の石油の安定供給と安全保障上の利益を確保する。
③ アフガニスタンの平和と安定を促すことにより、同国が再びテロの温床となることを防ぎ、我が国及び国際社会全体にとっての脅威であるテロの根絶・防止を図る。
④ 国際社会全体の取り組みであるアフガニスタン支援に積極的に取り組むことにより、国際社会の一員としての責務を果たすとともに、国際社会における我が国のプレゼンスや信頼を高める。

また、我が国は、アフガニスタンに対して、「平和の定着」をモットーに掲げて支援策を展開することとした[78]。「平和の定着」構想は、2002 年 4 月に川口外務大臣（当時）がアフガニスタン出張を前にした演説で表明したものであり、①和平プロセス、②国内の治安、③復興・人道支援を 3 つの柱とする我が国の支援方針を示したものである。すなわち、我が国の対アフガニスタン平和構築支援政策は、大枠として図４．１のとおりの目的体系を有していたと言える。

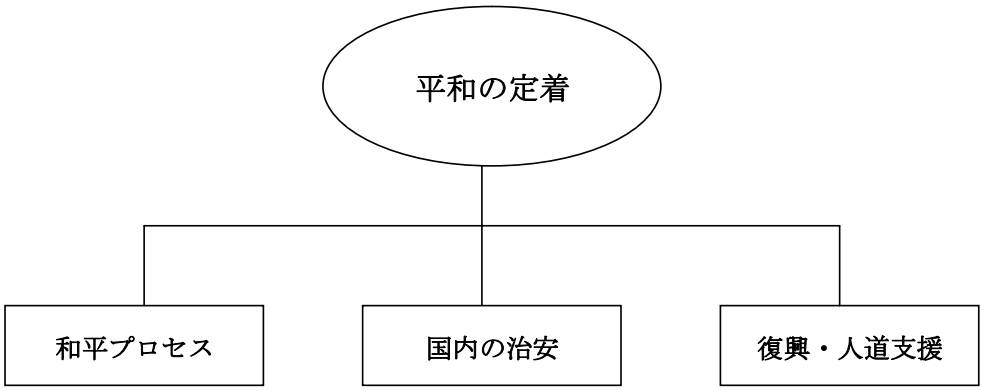
---

[76] 平和構築援助において、我が国がアジア太平洋地域を重視しているのに対して、欧米諸国はより歴史的、地理的に繋がりの深いアフリカを重視している。このような役割分担を考えると我が国がアフリカに対する平和構築援助に必ずしも積極性でないことを問題視することはできない。しかし、現実に紛争の多くがアフリカで発生しており、紛争と貧困の連鎖を断つことがこの地域の大きな課題であること、我が国として対アフリカ ODA 倍増を打ち出す等アフリカに対する積極的な援助姿勢を打ち出していることに鑑みると、今後は我が国としてもアフリカに対する平和構築援助により積極的に取り組むことが期待される。

[77] 例えば、外務省「アフガニスタン支援～紛争後の国家復興を支援する日本の新しい取組み～」http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/afghanistan/f_shien.html （アクセス日：2006 年 1 月 23 日）、外務省「政府開発援助（ODA）国別データブック 2004」、pp.264-269、外務省「アフガニスタンへの日本の貢献－『平和の定着』をめざして」（http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/pr/pub/pamph/afghanistan.html）。

[78] 外務省「アフガニスタンへの日本の貢献－『平和の定着』を目指して」、p.4 等参照。

図 4.1 我が国の対アフガニスタン平和構築支援政策の目的体系



（出所）外務省各種公表資料

（2） 我が国外交の基本方針と照らした対アフガニスタン平和構築援助政策の「目的」の妥当性

アフガニスタンは長く内戦状態にあり、西・中央アジアから中東にかけての広範な地域の不安定化を助長する要因とも考えられてきた。このため、同国の和平実現は国際社会にとっても長年の課題であり、我が国も外交努力を行っていた。そして、2001 年 9 月 11 日に米国で同時多発テロが発生してからは、アフガニスタンのタリバン「政権」と結びついた国際テロ組織アルカーイダとの「対テロ戦争」の最前線という位置づけがなされた。さらに、タリバン「政権」の崩壊後は、同国が再びテロリストの温床とならないよう同国に平和と安定をもたらすことが国際社会の共通目標とされている。このように国際社会がアフガニスタンの平和と安定のために協力して取り組む中で、我が国も国際社会と共同歩調を取り、上記のような「目的」を掲げて対アフガニスタン支援に取り組んできた。

上記 4.1.1（2）で述べたとおり、我が国は、日本国憲法の基本原理の一つである「平和主義」の原理に基づき、国際社会の平和の実現のために国際社会と協調して積極的・能動的に努力していくことを外交の基本方針としている。我が国の対アフガニスタン平和構築援助政策は、上記で述べたとおり、国際社会と協力してアフガニスタンの平和と安定を図り、中東地域及び西・中央アジア地域の安定を促すとともに、同国が再びテロの温床となることを防ぐことで国際社会全体の平和と安定に貢献することを目的としている。このような我が国の対アフガニスタン平和構築援助政策の「目的」は右に述べた我が国外交の基本方針に合致していると考えられる。

また、我が国の対アフガニスタン平和構築援助の「目的」としては、我が国をテロの脅威から守る、我が国への安定的な石油供給を確保する、という「目的」も掲げられている。言うまでも無く、自国及び国民の利益と安全の確保は、いずれの国にとっても外交政策の基本となるものである。したがって、我が国が対アフガニスタン平和構築援助政策の「目的」を定めるに際して、我が国の安全・利益という点を重視したことは、我が国の外交政策上の判断として妥当であったと言える。

（３） ODA 大綱及び ODA 中期政策と照らした対アフガニスタン平和構築援助政策の「目的」の妥当性

ここでは、ODA 大綱及び ODA 中期政策と照らした我が国の対アフガニスタン平和構築援助政策の「目的」の妥当性を検討する。我が国が対アフガニスタン平和構築支援政策である「平和の定着」構想を発表したのは 2002 年 4 月のことであるが、この当時、我が国 ODA 政策のガイドラインとなっていたのは、平成 4 年（1992 年）策定の旧 ODA 大綱と平成 11 年（1999 年）策定の旧 ODA 中期政策であった。また、その後、我が国がアフガニスタン援助を進める間、平成 15 年（2003 年）には現行の ODA 大綱（以下、新 ODA 大綱と呼ぶ）、平成 17 年（2005 年）には現行の ODA 中期政策（以下、新 ODA 中期政策と呼ぶ）が策定された。すなわち、我が国の対アフガニスタン援助の実施期間は新・旧両方の ODA 大綱及び中期政策の時期にまたがっており、それぞれについて妥当性を検討する必要がある。

（イ） 旧 ODA 大綱（平成 4 年（1992 年））及び旧 ODA 中期政策（平成 11 年（1999 年））

平成 4 年の ODA 大綱は、「開発途上国の安定と繁栄が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠」であり、「平和国家」としての我が国にとって、「世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命」であると定めている。我が国の対アフガニスタン援助は、国際社会と協力し、同国の平和と安定ひいては地域及び国際社会の平和と安定に貢献することを目的としており、旧 ODA 大綱が定める右理念に合致していた。

平成 11 年の ODA 中期政策は、それまで我が国が紛争国・地域に対する援助に積極的に取り組んできた経緯を踏まえ、「紛争と開発」を重点課題の一つに位置づけ、紛争予防・紛争後の復興のため積極的な役割を果たすという方針を明確にした。我が国がアフガニスタンの「平和の定着」のために積極的な援助を行う方針を掲げたことは、旧 ODA 中期政策に右重点課題が掲げられていることと照らせば妥当なことであった。

（ロ） 新 ODA 大綱（平成 15 年（2003 年））、新 ODA 中期政策（平成 17 年（2005 年））

平成 15 年に改定された新 ODA 大綱及び平成 17 年に策定された新 ODA 中期政策は、重点課題として「平和の構築」を掲げた。すなわち、新 ODA 大綱及び新 ODA 中期政策は、「平和の構築」の名の下で、紛争国・地域に対する援助に我が国として今後とも積極的に取り組んでいく方針を明確に示した。

新 ODA 大綱及び新 ODA 中期政策が「平和の構築」を重点課題に掲げたことは、アフガニスタンに対する援助を含め我が国が紛争国・地域に対する援助に積極的に取り組んできた経緯を踏まえたものであり、順序としては対アフガニスタン援助の方が先にあったと考えられるべきであろう。ただし、新 ODA 大綱及び新 ODA 中期政策の策定以降については、その時期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」の妥当性を新 ODA 大綱及び新 ODA 中期政策と照らして評価することは可能である。この点、我が国政府は、新 ODA 大綱及び新 ODA 中期政策の時期も一貫して「平和の定着」構想を掲げて対アフガニスタン平和構築支援に積極的に取り組んでおり、我が国の取り組みは「平和の構築」を重点課題に掲げる新 ODA 大綱と新 ODA 中期政

策の方針に引き続き合致しているということができる。

なお、我が国の対アフガニスタン平和構築支援政策である「平和の定着」構想は、そもそも開発援助政策としてのみ掲げられたものではない。すなわち、外交的手段、開発援助その他できる限りの手段を用いて我が国が対アフガニスタン支援を行っていく際の総合的な方針を示したものであり、我が国政府としては「平和の定着」構想の下での目的を単に開発援助という手段によって達成しようと考えたわけではなかった。この意味で、ODA という手段については、ODA として可能な範囲で（ODA 大綱との関係で言えば、ODA 大綱と合致する範囲で）活用されることが念頭に置かれていた。

この点に関連し、ODA大綱と我が国の対アフガニスタン援助との関係について、2003 年 10 月に古田肇経済協力局長（当時）が国会において、アフガニスタンでのDDRについては日本が支援するのは元兵士の登録と社会復帰の為の訓練であり、軍事的用途にはあたらないことを説明している [79]。他方、2005 年 10 月には在アフガニスタン日本国大使館元DDR班長の伊勢﨑賢治氏が国会の参考人として発言した中で、武器廃棄に至らない武装解除を含むDDRがアフガニスタンで秩序をもたらすために必要な取り組みであったとして、ODA大綱とDDRの関係を再整理することを提起している [80]。右を受けて、評価チームとしてはこれに関わる事実関係について調査することが必要と考えた。

ここではまず、ODA 大綱の関連部分を見てみたい。まず、旧 ODA 大綱では「２．原則（２）」において、新 ODA 大綱では「Ⅱ．援助実施の原則（２）」において「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」という原則が示されている。

また、新 ODA 大綱においては、「Ⅰ．理念　３．重点課題（４）平和の構築」の中で、ODA を活用すべき分野として、「元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰（DDR）」があげられている。

さらに、新 ODA 中期政策においては、「３．重点課題について（４）平和の構築」の中で、「ODA 大綱との整合性に留意しつつ、・・・雇用創出を通じた除隊兵士の社会復帰・・・等を支援する。」と述べられている。

アフガニスタンで実施された DDR が新・旧 ODA 大綱と新 ODA 中期政策と照らしてどのように整理されるのかという点について外務省としては次のような立場を取っていることが確認された。外務省は、DDR のうち武装解除について、軍が実施する部分及び回収された武器が再利用されることを前提とする部分等に関しては、新 ODA 大綱の「II. 援助実施の原則」（２）の「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」との原則に照らして問題となるおそれがあるとしている。また、武装解除に対する援助を ODA と見なせるかどうかについては国際社会でもまだ議論がなされているところであり、今のところ武装解除に対する援助を ODA と見なすという国際的合意がないことから、我が国だけ独自に武装解除支援を ODA と見なすことは難しいとのことであった。

実際に、本評価で行われたインタビューにおいては、武装解除のうち軍が実施する部分及び回収された武器が再利用されることを前提とする部分等に対して日本の資金は用いないという外務本省の方針を受けて、在アフガニスタン日本国大使館よりANBP[81]に対して申し入れが行われてお

[79] 第 157 回国会・参議院・国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会第 5 号委員会（2003 年 10 月 9 日）議事録
[80] 第 163 回国会・参議院外交防衛委員会第 3 号委員会（2005 年 10 月 20 日）議事録
[81] アフガニスタンにおける DDR 実施機関。

り、ANBPも日本の立場を理解し、そのための措置を取っていたことが確認された[82]。

また、本評価チームは、DDRを実施したANBPに対する我が国を含む各ドナーの拠出実績及び我が国政府に対する収支報告を確認した。表４．２に見るとおり、我が国はANBPに対する最大の拠出国であり、累積で見るとANBPに対する全ドナーの拠出金の約 65%が我が国からの拠出金となっている。特に、DDRが開始された当初の 2003 年の時点では[83]、全ドナーの拠出額の 90%以上を我が国の拠出金が占めていた。一方、表４.３は、我が国がANBPに対して拠出した資金がどのような予算に割り振られ、これまでどれだけ支出されたのかを示したものであり、ANBPより在アフガニスタン日本国大使館に対して提出されたものである。この資料が示す限りでは、我が国の資金は武装解除には用いられていない。また、表 ４.３では、2003 年の支出について詳細が示されていないが､同年の内訳については 2003 年のANBP年次報告で 表 ４.４のとおり報告されている。

以上により確認されたことをまとめると次のとおりとなる。日本政府は、アフガニスタンにおいて DDR 支援を行うにあたり、最初の D、すなわち武装解除（Disarmament）のうち軍が実施する部分及び回収された武器が再利用されることを前提とする部分等に対する援助は行わないという方針を定め、ANBP その他の関係機関に我が国の立場を説明し、このような我が国の立場は関係機関から理解を得られていた。また、実際の支出の段階においても、ANBP は我が国の立場を理解した運用を行い、我が国政府もこれを確認していた。一方、ANBP による収支報告を見ても､我が国資金が武装解除には“使われていない”ことを確認することはできなかった。例えば、DDR が開始された当初である 2003 年の時点において ANBP に対する全ドナーの拠出金の 90%以上が我が国の拠出金となっているが、同年の我が国の拠出として報告されている人件費（Personnel）、設備費(Equipment)等が武装解除のための経費を含むのか否かを確認することはできなかった。

すなわち、結果として本評価においては、国会において指摘されたような ODA 大綱に関わる問題が実際に存在したことを確認することはできなかった。一方で、このような問題が生じていなかったことも確認することはできなかった。したがって、上記のような指摘について、本報告書で明確な結論を下すことはできなかった。

---

[82] 当時及び現在の在アフガニスタン日本国大使館関係者に対するインタビューによれば、これら関係者は、アフガニスタンにおける武装解除に対して我が国 ODA による支援が行えないのは､武装解除によって回収された武器が将来、国軍によって再利用されることが予定されているためであると理解し、右理解に基づいて申し入れを行っていたとのことである。なお、アフガニスタンにおける武装解除は、ANBP 及び国防省という文民機関によって実施されたものであり、軍によって実施されたものではない。

[83] ANBP は 2003 年 7 月に設立された。その後、2003 年 10 月に発出された DDR 実施に関する大統領令に基づき、同年同月より DDR の試行段階が開始された。

表 4.2 ANBP に対する各ドナーの拠出実績（金額及び時期、単位：ドル）

年	月	日本	英国	カナダ	米国	オランダ	EC	ノルウェー	スイス	計
2002			500,000							500,000
2003	1									0
	2									0
	3	**35,598,291**								35,598,291
	4		3,500,000							3,500,000
	5									0
	6									0
	7									0
	8									0
	9									0
	10									0
	11									0
	12									0
2004	1		201,214							201,214
	2									0
	3	**27,522,936**		7,462,687						34,985,623
	4		2,000,000	2,573,082						4,573,082
	5									0
	6									0
	7									0
	8			498,757						498,757
	9									0
	10		4,000,000							4,000,000
	11		210,000							210,000
	12		4,000,000		4,000,000					8,000,000
2005	1					2,652,519				2,652,519
	2									0
	3	**28,571,428**	4,500,000							33,071,428
	4			5,371,900						5,371,900
	5									0
	6				3,500,000				500,000	4,000,000
	7									0
	8		225,000				1,900,000	757,636		2,882,636
	9									0
	10									0
	11									0
	12									0
	合計	**91,692,655**	19,136,214	15,906,426	7,500,000	2,652,519	1,900,000	757,636	500,000	140,045,450

（出所） UNDP, Afghanistan's New Beginnings Programme 2005 Third Quarter Report (UNDP AFG/03/M05/ND/34/00011031), p.8 より評価チーム作成

表 4.3 ANBP に対する我が国拠出金の予算／支出実績（単位：ドル）

	予算	支出	利用可能残高
活動1-プロジェクトマネジメント	5,158,571.00	1,733,750.57	3,424,820.43
活動2-HALO Trust	500,550.00	500,550.00	0.00
活動3-社会復帰	55,528,756.99	26,736,407.79	28,792,349.20
活動4－建設	1,159,436.00	949,920.83	209,515.17
活動5－情報技術	2,545,644.55	1,765,948.11	779,696.44
活動6－政府支援	2,582,462.00	693,099.00	1,889,363.00
活動7－啓発活動	613,121.00	525,557.49	87,563.51
活動9-UNOPS	2,167,030.00	1,876,116.86	290,913.14
Conversion	4,089,132.99	4,089,132.99	0.00
2003年の支出	12,981,632.50	12,981,632.50	0.00
5%GMS	4,366,317.00	2,592,605.80	1,773,711.20
合計	91,692,654.03	54,444,721.94	37,247,932.09

（出所）ANBP 資料（在アフガニスタン日本国大使館より入手）

表 4.4 ANBP に対する我が国拠出金の 2003 年支出額内訳（単位：ドル）

費目	2003年支出
人件費	2,355,081.97
契約費 （動員解除・社会復帰を含む）	2,421,130.20
設備費	7,268,661.98
雑費	154,267.86
合計	12,199,142.01

(出所) ANBP 年次報告書 2003 年

（Afghanistan's New Beginnings Programme Annual Report 2003）

（４） 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我が国政策「目的」の妥当性

我が国が「平和の定着」構想を掲げて対アフガニスタン平和構築支援に取り組むこととなったのは、国際社会及びアフガニスタン自身による取り組みの流れを踏まえたものであり、我が国援助の「目的」設定は国際社会の取り組み及びアフガニスタンのニーズと合致するものである。アフガニスタンにおける平和構築に向けた今日までの取り組みは、2001 年 12 月のボン合意を受けて進められてきたものである。ボン合意は、タリバン「政権」崩壊以降のアフガニスタンにおける国家建設の進め方について国連を中心とする主要関係諸外国の関与の下、アフガニスタン各派[84]が集まって合意されたものであり、国連安全保障理事会決議によって支持されたものである[85]。そして、その後今日に至るまで、国際社会は一致して、かつ、アフガニスタンと協力して同国の平和構築に取り組んできている。

また、我が国が「平和の定着」構想の下で①和平プロセス、②国内の治安、③復興・人道支援という 3 つの柱を掲げたことも、国際社会の取り組みの全体像及びアフガニスタン自身のニーズに合致したものであった。例えば、アフガニスタンにおける平和構築の基礎となっているボン合意においては、和平プロセスの道のりが示されるとともに、このために国際社会が支援をしていくことが謳われている。また、治安については、附属書 I において、治安のためのアフガニスタン自身の取り組みを国際社会が支援していくことが謳われている。さらに、復興支援について、附属書Ⅲは、アフガニスタンの復興のために国際社会が積極的な支援を行うことを求めている。今次現地調査においては、アフガニスタン政府、他国、国際機関、NGO のいずれの関係者からも我が国の「目的」体系は、国際社会の取り組み及び現地ニーズと合致しているという見解が得られた。

さらに、我が国の取り組みとして評価されるべきなのは、国際社会及びアフガニスタンの取り組みにおける「目的」の共有のために主導的な役割を果たしてきたことである。例えば、復興支援の分野では、2002 年 1 月に開催されたアフガニスタン復興支援国際会議を東京で開催し、共同議長の一員として国際社会及びアフガニスタンの共通認識の形成に尽力した。また、治安分野については、2003 年 2 月にアフガニスタン「平和の定着」東京会議を開催し、アフガニスタンにおける治安部門改革（SSR）に向けた国際社会及びアフガニスタンの取り組みを促進させる役割を担った。

---

[84] ただし、米軍等の攻撃対象であったタリバンは和平交渉に参加していない。また、アフガニスタン国内に存在した数多くの武装勢力のうち、北部同盟以外の武装勢力は和平交渉に参加していない。

[85] S/RES/1383(2001)

（５） 諸外国・国際機関の取り組みと比較した我が国の対アフガニスタン平和構築援助政策の類似点・相違点

これまでに述べたとおり、我が国の「平和の定着」構想は、国際社会及びアフガニスタン自身との間で合意されたアフガニスタンにおける平和構築の枠組みにしたがって設定されたものである。したがって、我が国の対アフガニスタン平和構築支援政策の「目的」は、諸外国・国際機関の考える「目的」と共通するものであると言える。しかし、同じ「目的」体系の中でどの分野に重点を置くかは、国家間で違いが見られる。例えば、治安分野においては、ボン合意において諸外国が国際治安部隊を派遣することによってアフガニスタンの治安回復・維持を支援することが合意され、その後、安保理決議 1386 に基づいて展開した国際治安支援部隊（ISAF）に欧州諸国やカナダが自国部隊を派遣している。これに対して、我が国は、アフガニスタン国内には自衛隊を派遣せず、テロ特措法に基づき、インド洋上よりアフガニスタンでの作戦に関係している国際部隊に対する給油を行う等の支援を実施してきている[86]。

また、開発援助分野の取り組みに限った場合でも、各国が重点を置く分野には相違が見られる。表４．５は主要諸外国の対アフガニスタン復興支援の目的と重点分野をまとめたものである。例えば、米国は民主主義及び市場経済の推進を重視する方針を打ち出しており、カナダや英国は地方・農村住民の生活改善に重きを置いていることが分かる。このように各国の間で重点分野が異なるのは、各国毎に関心の比重が異なることに加え、現地ニーズの観点からもドナーの援助が異なる分野に適切に分散されることが望ましいことから、ドナー間で重点分野が異なること自体は問題ではなく、むしろ歓迎されるべきものであると言える。また、ドナー間で重点分野が異なるのは、ボン合意に至る協議やアフガニスタン復興支援国際会議等の復興支援にかかる国際調整の場における協議を通じて、ドナー間の役割分担について議論がなされてきている結果でもある。一方、ドナー間の役割分担が異なる中で最も重要なのは、このように異なる重点分野を持ったドナー間の取り組みが適切に調整され、現地ニーズと照らして適切な資源配分が図られるメカニズムが整っているかという点であろう。この点については後段の「プロセス」の評価において検討することとする。

[86] 国際平和協力法に基づくアフガニスタンへの自衛隊派遣は、停戦合意の存在等の原則が満たされないため困難である。

表 4.5 主要諸外国の対アフガニスタン復興援助の目的及び重点分野

国・機関	基本的立場・目標	重点分野	
米国 (USAID)	• 民主化促進を通してアフガニスタンのより安定した生産的な国への移行を支援する。 • 市民のニーズに対応して法治及び安定した経済・社会開発を支援する。	• 民間主導による経済繁栄（インフラ、経済成長、農業） • 市民参加による民主政治（選挙、議会のサポート、メディア、法治、市民社会） • 教育と保健	
カナダ (CIDA)	• アフガニスタンを安定させる。 • アフガニスタンのガバナンスを強化する。 • アフガニスタンの人々の生活を改善する。	• 地方生活と社会的保護 • 安全と法治 • 農業と天然資源管理 • アフガニスタン政府への予算運用支援	
英国 (DFID)	• 安定し、かつ、安全なアフガニスタンを目指す。 • テロリズム根絶と麻薬撲滅に持続的に取り組む自立した経済、強い組織、多民族社会体制を確立する。 • 貧困削減、人権状況改善を促す。	• 生活（地方インフラ、農業） • 経済運営と援助の有効性（アフガニスタン政府の財政・予算枠組みの強化、ドナーの協調による暫定アフガニスタン国際開発計画の完了） • 国造り（行政改革、治安組織の強化）	
ドイツ (GTZ)	• アフガニスタンにおいて、持続可能な基盤づくりを促し、人々の生活環境を改善する。	• 経済復興と職業訓練 • 給水セクターの改善 • エネルギー供給の改善 • 暫定優先地域としての法の支配の促進 • クンドゥス県における開発重視の緊急援助	
スウェーデン (SIDA)	• 国連、国際機関及びスウェーデン NGO を通してサポートする。 • アフガニスタン政府の開発プログラムをサポートする。	• 教育 • 難民支援 • 政府支援	• 道路 • 干ばつ対策
デンマーク (外務省)	• アフガニスタンの復興と人道状況の改善を支援する。	• 教育（学校の再建、教育の質向上） • 地方開発（生活環境の向上）	
ノルウェー (外務省)	• 人道援助からより長期の復興開発援助まで一貫した支援を行う。	• 教育と職業訓練 • 生活と社会的保護 • 行政と経済運営	• 帰還民と国内避難民 • 国家警察と法執行機関 • 地雷対策

（出所）各国政府及び援助機関ホームページならびに公表文書より評価チーム作成

４.２.　「結果」の評価

４.２.１　　我が国の平和構築援助政策全般の「結果」の評価

これまで見てきたとおり、我が国は従来、紛争国・地域の平和と安定の実現のために積極的な支援を行ってきている。しかしながら、ある国・地域の平和と安定は、言うまでもなく我が国の取り組みだけで実現されるものではない。また、紛争に苛まれる国に平和と安定をもたらすためには、開発援助活動だけでなく、政治的、軍事的な取り組みが必要とされ、これらの活動の総合的な成果として国・地域の平和と安定が促されることが期待されている。

このように平和構築という取り組みがアクターの面でも活動分野の面でも総合的な取り組みであるということを踏まえると、我が国の平和構築援助の「結果」を評価することは容易なことではない。例えば、我が国が地雷除去のための援助を行っていたとしよう。地雷除去を行うことは、住民の安全状況を改善し、経済発展の基盤を整備するために重要な取り組みであり、この活動を援助することはその国に平和と安定をもたらすために必要不可欠なことである。しかし、我が国が援助する地雷除去活動が成果をあげていたからといって、そのことだけでその国の平和と安定が促されているわけではない。我が国が「平和の定着」構想で掲げたとおり、和平プロセス、治安の改善、復興・人道支援といった多面的な活動があって初めてその国・地域の平和と安定が全体として促されるのである。したがって、我が国の平和構築援助がある国・地域の平和構築に貢献したか否かをみるためには、個別の国・地域毎に我が国のあらゆる取り組みと諸外国・国際機関の取り組み、さらに当該国・地域自身の取り組みを全て明らかにし、当該国の現在置かれている状況との関係ををつぶさに比較検討する必要がある。しかしながら、我が国が平和構築援助を実施した全ての国・地域について、我が国のみならず諸外国・機関や当該国・地域自身の援助までつぶさに調査し評価を行うことは、本評価に与えられた使命ではなく、時間的・人的制約にも鑑みれば困難である。したがってここでは、我が国が平和構築援助を実施してきた主要な国・地域の現在の状況を概観することによって、我が国を含む国際社会の援助がどのような成果をあげてきたのかを検討する際の一助にしたいと考える。表 ４.６は、我が国が平和構築援助を実施してきた国・地域の現在の状況を政治面、治安面、経済面からまとめたものである。この 3 つの側面からまとめたのは、我が国が対アフガニスタン支援以降掲げてきた「平和の定着」構想の下で柱とされている①和平プロセス、②国内の治安、③復興・人道支援の 3 項目に合致するからである。

我が国が積極的な平和構築支援・援助を実施してきた国・地域の状況を見て分かるのは、我が国及び国際社会が目指す平和の実現が決して容易ではなく、短期間で実現されるものではないという現実である。確かに、ここであげたカンボジア、東ティモール、ボスニア・ヘルツェゴビナといった国々は、今日では武力紛争は発生しておらず、その意味で以前と比較して平和な状況を享受している。しかし、今日我が国を含む国際社会が目指す平和とは、第 2 章で議論したとおり、単に武力紛争の不在を意味するものではなく、民主制度の下で基本的人権が保障され、自由経済の下で人々が貧困から免れるようなより積極的な平和の実現を目指すものである。このような基準と照らせば、これらの国々に平和を実現するという目標に向けて我が国及び国際社会はまだまだ道半ばにいると言わざるを得ない。

表 4.6 我が国が平和構築支援を実施してきた主な紛争国・地域の現状

対象国・地域	政治情勢	治安情勢	経済情勢
カンボジア	国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）の下で概ね自由・公正な選挙を経て新政権発足。1997 年の連立与党間の武力衝突以外は比較的安定した政権運営が続いているが、真に自由で民主的な国家建設には未だ課題が多い。	武力衝突の危険性は少なくなったが、一般犯罪やテロの脅威は存在。	経済成長はしているが、2004 年の一人当たり国民総所得（Gross National Income: GNI）は 350 ドルであり、低開発国（Least Developed Countries: LDCs）の一つ。貧困削減が課題。
東ティモール	国連東ティモール暫定行政機構(UNTAET）の下で自由・公正な選挙が実施され、2002 年に独立。ただし、行政能力は未だ脆弱であり、引き続き国際社会による支援が必要。	武力衝突の危険性は大きく低下したが、一般犯罪が増加。	2004 年の一人当たり GNI は 510 ドルと LDC であり、貧困削減が課題。今後増加する石油・ガス収入をうまく活用することが課題。
スリランカ	2002 年 2 月、スリランカ政府とタミール・イーラム解放の虎（LTTE）の間で停戦合意。しかし、その後和平プロセスは必ずしも順調に進んでいない。	2002 年の停戦合意は基本的に遵守されている。しかし、安定した状況はあくまで右合意履行が継続することが前提。	一人当たり GNI は 1990 年の 490 ドルから 2004 年には 1,010 ドルにまで増加し、紛争下にかかわらず経済発展が進んでいる。
ボスニア・ヘルツェゴビナ	1995 年のデイトン合意に基づき民族横断的な政権運営を行う。	EU 部隊が駐留し、治安情勢は安定。	経済復興は比較的順調に進み、2004 年の一人当たり GNI は 2,040 ドル。
イラク	国民投票による新憲法承認、国民議会選挙の実施と民主化プロセスは進展。	民主化プロセスの進展を阻害しようとする勢力が活発に活動しており、治安情勢は予断を許さない。	フセイン政権下の経済制裁の下で経済活動は停滞。国際社会の支援で復興に取り組むが、前提となる治安回復が課題。

（出所）外務省「ODA 国別データブック 2004」他各種資料より評価チーム作成。ただし、各国 GNI は World Development Indicators Online（アクセス日：2006 年 2 月 6 日）の数値（Atlas method, US$）。

４．２．２　　我が国の対アフガニスタン平和構築援助政策の「結果」の評価

我が国がアフガニスタンに対して実施した平和構築援助の「結果」の評価を行う。ここでは、「結果」の評価に関する詳細な議論に入る前に、「結果」の評価にあたり評価チームが取った基本方針について述べておきたい。

第 1 章の評価の基本方針で述べたとおり、本評価においては、アフガニスタンをケース・スタディ国として同国に対する我が国の平和構築援助政策を詳細に調査し、評価を行うことにした。これまで見てきたとおり、アフガニスタンにおいては、国際社会の支援の下、ボン合意にもとづく和平プロセスが進展し、復興・開発が進みつつあるも、国内では未だ武力衝突が頻発し、平和構築に向けてあらゆる努力が行われている状況にある。すなわち、アフガニスタンが現在置かれている状況に鑑みれば、アフガニスタンにおいて行われている援助はいかなる援助であっても何らかの意味で同国の平和構築に寄与しており、アフガニスタンに対する援助は全て平和構築援助であるというのが、我が国政府及び開発援助関係者に共有されている認識である。したがって、評価チームもこのような認識を共有し、アフガニスタンに対する我が国の援助は全て平和構築援助であるという前提に立って本評価に取り組むこととした。

しかし一方で、本評価は平和構築援助の評価であって、アフガニスタンの国別評価ではないという点にも注意を払う必要があった。確かに、アフガニスタンに対して実施されている援助が全て平和構築援助なのであれば、全ての援助について調査・評価することが望ましかったのは言うまでもないであろう。しかしながら、本評価に与えられた時間的・資源的制約の中において、アフガニスタンに対する援助を全て調査・評価すれば、国別評価としての意義は高まるにしても、個別の援助が持つ平和構築援助としての意義の検討は薄くならざるを得ないと考えた。このような考えから、本評価においては、アフガニスタンに対する援助全体を同じウエイトで調査・評価していくのではなく、平和構築援助としての意義が強いと認められ、かつ、我が国政府が重視していた分野を選び、重点的な調査・評価を行うという方針を取った。

実際に重点分野を選定するにあたっては、インタビュー等を通じて我が国政府関係者の認識を把握しつつ、我が国政府の援助規模や平和構築援助としての意義を考慮して検討を進めた。その結果、本評価においては、①武装解除、動員解除及び社会復帰（DDR）、②緒方イニシアティブ、③幹線道路支援の 3 つの援助を重点評価対象とすることとした。これらの 3 分野を選んだのは、一義的には、我が国政府関係者が対アフガニスタン援助の実施にあたり、これらの 3 つの分野を重視していたことが確認できたためである[87]。また、これら 3 分野における我が国の援助は、金額的にも他分野と比較して大規模な拠出が行われており、かつ、平和構築援助として独自の意義を持つものであると考えられたため、評価チームとしてもこれらの 3 分野を重点対象として調査・評価することが妥当であると判断した。特にアフガニスタン現地調査においては時間的制約から主としてこれら 3 分野に絞って調査を行った。

一方で、これら 3 分野以外についても、アフガニスタンの平和構築援助として重要であると思われる援助については、国内インタビュー及び文献調査を中心として評価を行うこととした。まず、右重点 3 分野では直接にはカバーされていない「平和の定着」構想の 3 本柱の一つである和

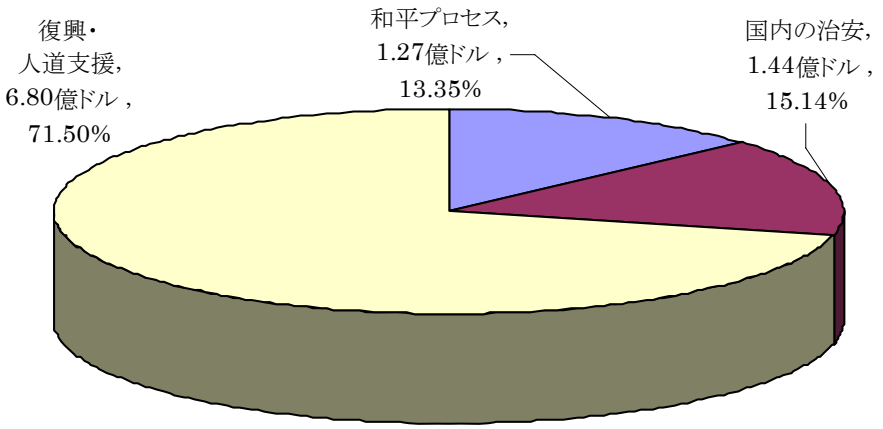
[87] 例えば、駒野欽一「私のアフガニスタン：駐アフガニスタン日本大使の復興支援奮闘記」（明石書店、2005 年）、pp.165-167 を参照。このような方針が取られていたことは、外務省関係者に対するインタビューからも確認された。

平プロセスの下で実施された主要な援助である行政支援について評価を行った。つづいて、国内インタビュー等を通じて、アフガニスタンにおいては、草の根・人間の安全保障無償資金協力が平和構築へのインパクトに配慮して実施されていたということが確認されたため、草の根・人間の安全保障無償資金協力の平和構築援助としての成果・インパクトについて評価を行った。

（1） 我が国の対アフガニスタン平和構築援助のインプットの全体像

ここでは個別の援助の「結果」の評価に入る前に、我が国の対アフガニスタン平和構築援助のインプットの全体像を把握する。我が国は、2 度の国際会議（我が国主催のアフガニスタン復興支援国際会議（2002 年 1 月）及びアフガニスタン国際会議（於：ベルリン、2004 年 4 月））において、あわせて 9 億ドルの援助を表明した。さらにその他 1 億 4,900 万ドル規模の人道支援の実施を加えて、2006 年 3 月末までに 10 億ドルの援助を実施することを表明している。これに対して、我が国は、2005 年 9 月までの時点で 9 億 5,100 万ドルの援助を実施・決定している。我が国がこれまで実施・決定済みの援助の内訳を「平和の定着」構想の 3 本柱に沿って示したのが 図 4.2 である。これによれば、我が国の対アフガニスタン援助のうち約 71.5%にあたる約 6 億 8,000 万ドルが復興・人道支援分野に向けられていたことが分かる。これに対して、和平プロセスに対する援助は 1 億 2,700 万ドルで全体の約 13.35%、国内の治安に対する援助は 1 億 4,400 万ドルで全体の約 15.14%であった。

図 4.2 我が国の対アフガニスタン平和構築援助実績（2001 年 9 月-2005 年 9 月）
（「平和の定着」構想の 3 本柱による内訳）



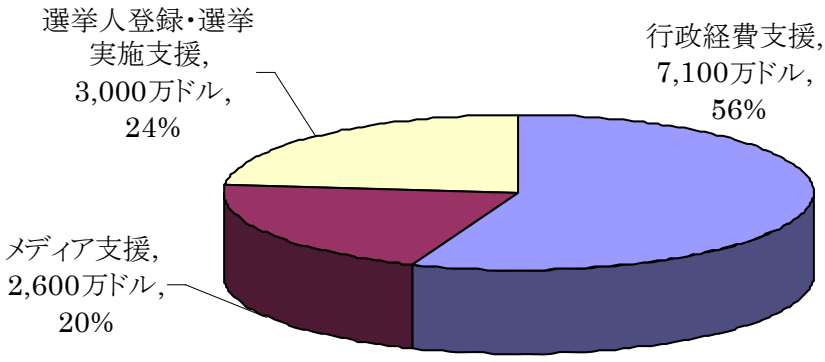
（出所）外務省資料（2005 年 9 月付）より評価チーム作成

インプットの全体像から確認できるのは、我が国政府が「平和の定着」構想で掲げた 3 つの柱全てにおいて開発援助を用いた支援を行っていることである。確かに 3 本柱のうち、人道・復興支援の柱の下での拠出額が最も多額になっている。しかしこれは人道・復興支援関連の活動に最も資金を要するからであり、この柱と比較して我が国が和平プロセスと国内の治安という 2 つの柱を軽視していたことにはならない [88]。むしろ、我が国が開発援助というツールを用いる際に、和平プロセス、国内の治安の２つの柱にもしっかりと目配せがなされていたことが評価されるべきであろう。

図 4.3から図 4.5は、これら 3 本柱のそれぞれの柱毎の内訳を示している。まず、和平プロセスに対する援助の中では、約 56%（約 7,100 万ドル）が行政支援となっている。これには、ノン・プロジェクト無償資金協力によるアフガニスタン暫定政府への支援が含まれている。つづいて、選挙人登録･選挙実施支援が約 24%（約 3,000 万ドル）、メディア支援が約 20%（約 26 百万ドル）となっている。次に、国内の治安に対する支援の中では、約 75%（約 1 億 700 万ドル）がDDR支援となっている。つづいて、地雷対策支援が約 21%（約 3,000 万ドル）、警察支援が 3%（約 500 万ドル）、麻薬対策支援が 1%（約 200 万ドル）という順になっている。

最後に、復興・人道支援の中では、幹線道路支援の占める比率が最も高く、この柱の全体の約 26%（約 1 億 7,300 万ドル）が同支援に向けられている。つづいて、人道支援が約 22%（約 1 億 4,900 万ドル）、難民・国内避難民再定住支援が約 15%（約 1 億 400 万ドル）、農業・農村開発が約 7%（約 4,800 万ドル）という順になっている。

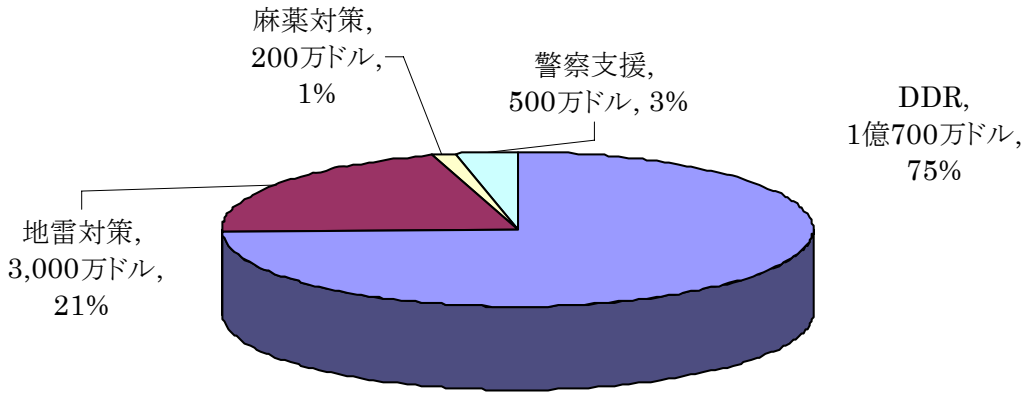
図 4.3 「和平プロセス」の柱の下での我が国援助の内訳（2001 年 9 月-2005 年 9 月）



（出所）外務省資料（2005 年 9 月付）より評価チーム作成

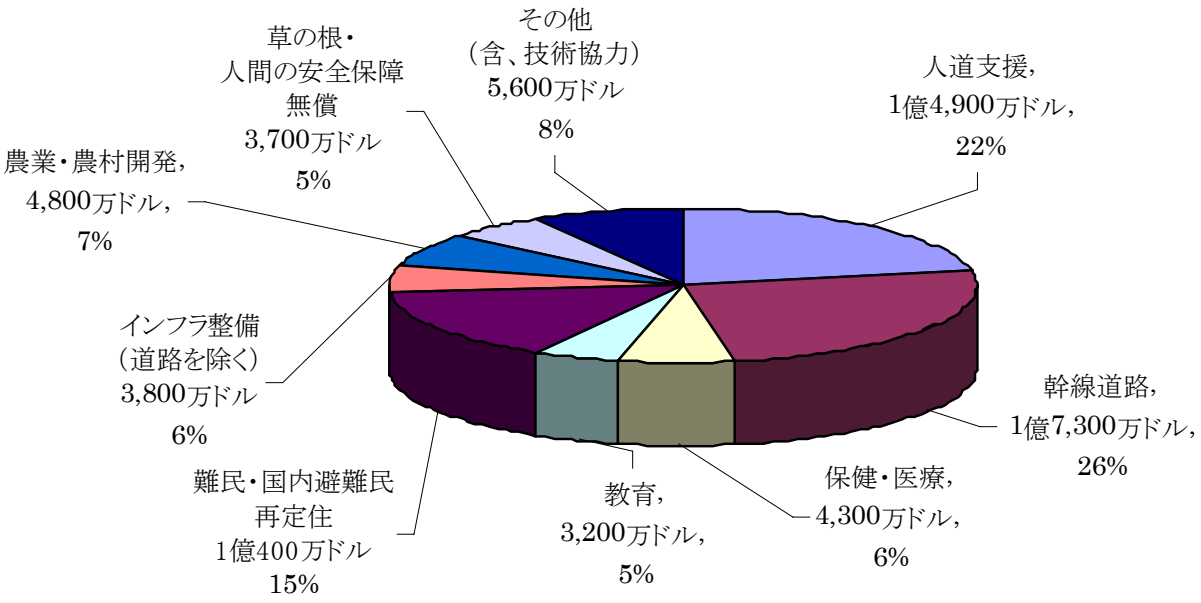
[88] 実際、平和構築支援の現場で開発援助よりも多額の経費を必要とするのは部隊の派遣・維持経費である。しかし開発援助で行える範囲だけを見た場合、我が国が「平和の定着」構想で掲げた 3 本柱の中では、人道・復興支援に最も資金が必要とされると考えられる。

図 4.4 「国内の治安」の柱の下での我が国援助の内訳（2001 年 9 月-2005 年 9 月）



（出所）外務省資料（2005 年 9 月付）より評価チーム作成

図 4.5 「復興・人道支援」の柱の下での我が国援助の内訳（2001 年 9 月-2005 年 9 月）



（出所）外務省資料（2005 年 9 月付）より評価チーム作成

つづいて、我が国の対アフガニスタン援助の人的投入として JICA 専門家の派遣実績を確認する。表４.７は 2005 年 11 月 1 日現在までのアフガニスタンへの JICA 専門家派遣実績をまとめたものである。これによると我が国は、2001 年 12 月の暫定政府時から 2002 年 6 月の移行政府成立を経て 2005 年 11 月までの期間において、短期専門家、個別専門家、技術協力プロジェクトの下で派遣された専門家を含めて総計で 195 名の JICA 専門家をアフガニスタンに派遣してきている。さらに分野別で見ると、教育分野の専門家が最も多く 57 名、つづいて保健・医療分野が 52 名、平和の定着分野が 35 名、農業・農村開発分野が 19 名という順になっている。

さらに、各分野についてさらに詳細な内訳を示したのが表４.８である。これによれば、技術協力プロジェクトの下で派遣された専門家数としては、教育分野のノンフォーマル教育強化プロジェクトで派遣された専門家数が最も多く 26 名であった。次に多かったのが、平和の定着援助の中に位置づけられる元兵士の社会復帰のための基礎訓練プログラム・プロジェクトとカンダハール帰還民社会復帰コミュニティ支援計画であり、それぞれ 14 名ずつの専門家が派遣されている。一方、個別専門家については、極めて多岐にわたるアフガニスタン政府機関に派遣が行われているが、JICA 専門家が最も多く派遣されたのは保健省の 29 名であり、教育省が 22 名と 2 番目に多かった。つづいて女性課題省への派遣が 9 名、農業・家畜・食糧省への派遣が 7 名という順になっている。

表 ４.７ 我が国の対アフガニスタン援助における人的投入
（JICA 専門家派遣実績、2005 年 11 月現在）

分野	技術協力プロジェクト	個別専門家*	合計
保健･医療	21	31	52
教育	35	22	57
運輸･交通	0	1	1
農業･農村開発	7	12	19
水資源開発	0	5	5
女性･弱者支援	4	9	13
平和の定着支援	28	7	35
その他	0	13	13
合計	95	100	195

＊暫定政権時（01年12月22日～02年6月）に派遣の短期専門家を含む

（出所）JICA

表 4.8 我が国の対アフガニスタン援助における人的投入
(JICA 専門家派遣実績:分野別内訳、2005 年 11 月 1 日現在)

技術協力プロジェクト

分野	人数
保健・医療	
結核対策プロジェクト	11
リプロダクティブヘルスプロジェクト	9
医学教育プロジェクト	1
合計	21
教育	
ノンフォーマル教育強化プロジェクト	26
教師教育強化(STEP)プロジェクト	7
障害児教育強化プロジェクト	2
合計	35
運輸・交通	0
合計	0
農業・農村開発	
国立農業試験場再建計画プロジェクト	7
合計	7
水資源開発	0
合計	0
女性・弱者支援	
女性の経済的エンパワーメント支援プロジェクト	4
合計	4
平和の定着支援	
除隊兵士の社会復帰のための基礎訓練プログラムプロジェクト	14
カンダハル帰還民社会復帰コミュニティ開発支援計画	14
合計	28
その他	0
合計	0
技プロ合計	95

個別専門家

分野	人数
保健・医療	
保健省	29
公衆衛生省	2 注1
合計	31
教育	
教育省	22 注2
合計	22
運輸・交通	
公共事業省	1
合計	1
農業・農村開発	
農業・家畜・食糧省(旧農業・畜産省)	7
村落開発省	2
旧灌漑・環境省	3
合計	12
水資源開発	
鉱工業省	5
合計	5
女性・弱者支援	
女性課題省	9 注3
合計	9
平和の定着支援	
DDR委員会	4
労働社会省	1
憲法委員会	2
合計	7
その他	
援助調整庁(AACA)(3名)	3
旧灌漑・環境省(4名)	4
情報通信省(5名)	5
財務省(1名)	1
合計	13
個別専門家合計	100

注1)暫定政権時(01年12月22日～02年6月)に派遣の短期専門家
注2)暫定政権時(01年12月22日～02年6月)に派遣の短期専門家2名を含む
注3)暫定政権時(01年12月22日～02年6月)に派遣の短期専門家1名を含む

(出所) JICA

（２） 我が国の対アフガニスタン平和構築援助の「結果」の評価：重点３分野の評価

以下では、①DDR、②緒方イニシアティブ、③幹線道路支援の重点３分野について、我が国がどのような達成目標を掲げてどのようなインプットを行い、それによりどのようなアウトプットが生み出され、その結果としてどのような成果、インパクトがあったのかを確認・評価する[89]。

（イ） 武装解除、動員解除及び社会復帰（Disarmament, Demobilization and Reintegration: DDR）

① 達成目標

アフガニスタンにおいてDDRが実施された主要な目的は、同国内の各地に群雄割拠していた旧国軍部隊（軍閥勢力）を解体することによって治安を改善し、中央集権による国家の建設を進めることにあった[90]。同時に、DDRを中央政府の主導の下で進めることで、中央政府の求心力を高めることも狙いとされていた。また、中央政府の求心力を高めるという意味においては、ボン合意に基づく政治プロセスと足並みを揃えて進められることが目標とされた[91]。

② インプット及びアウトプット

DDR分野における我が国のODAによるインプットとしては、まず、アフガニスタンにおけるDDR実施機関であるANBPに対する資金拠出があげられる。我が国は、アフガニスタンにおける治安部門改革５分野のうち、DDR分野において国連アフガニスタン支援ミッション（UNAMA）とともに主導国をつとめることとなり、ANBPの立ち上げに尽力した[92]。その際、ANBPの活動資金は、ドナーからの拠出金によって賄われることとされ、我が国はDDR分野の主導国として最大の資金拠出を行った（前出表４．２参照）。ANBPに対する我が国の資金拠出は同機関の実施する動員解除及び社会復帰事業を支援するためのものであった。

次に、我が国は、JICAを通じて、主として社会復帰（Reintegration）を対象とした援助を実施してきている[93]。JICAは、2003年６月よりDDR担当の企画調査員を派遣し、同年６月及び９

---

89 インプット、アウトプット、成果（アウトカム）の定義は以下のとおりである（外務省「ODA評価ガイドライン（第２版）」）。
- インプット：開発インターベンションに使用される財政的、人的及び物質的資源。
- アウトプット：インターベンションの結果として生み出される産出物、資本財及びサービス。インターベンションから生じた変化であって、アウトカム（成果）達成に関連する変化を含むこともある。
- アウトカム（成果）：インターベンションのアウトプット（産出物）によって達成されると見込まれる、または達成された短期的及び中期的な効果。
- インパクト：開発インターベンションによって直接または間接に、意図的にまたは意図せずに引き起こされる、肯定的、否定的及び一次的、二次的な長期的効果。

90 紛争国であるか否かにかかわらず、ガバナンスが強化されることは、その国の国民が平和で安定した生活を実現するために必要な条件である。ガバナンスの強化は必ずしも中央政府の強化を意味しないが、アフガニスタンにおいては、中央政府が脆弱な中で軍閥が群雄割拠する状態が継続してきたことが同国の不安定要因であったと考えられており、そのため、中央集権の強化が重視されている。

91 アフガニスタンにおけるDDRの概要については
囲み ４-１参照。

92 アフガニスタンの治安部門改革５分野及び主導国・機関は次のとおりであった：新国軍創設（米国）、DDR（日本とUNAMA）、警察再建（ドイツ）、麻薬対策（英国）、司法改革（イタリア）。

93 JICAによる元兵士社会復帰支援に関するこれまでの活動履歴の詳細については巻末資料６を参照。

月にプロジェクト形成調査団を現地に派遣した。これらを受けて、2004 年 1 月から長期専門家（職業訓練アドバイザー）の派遣を開始した。さらに、これらの現地業務費を使い、労働市場調査（NGO に委託）、職業訓練指導員の訓練（Training of Trainers: TOT）、DDRプロセスを監視する国際監視団（International Observer Group: IOG）への機材貸与及び活動費提供（企画調査員現地業務費）を実施した。また、これらの援助の一方で、JICAは、2002 年から 2003 年にかけて数回にわたりDDR専門家を短期専門家として派遣し、DDR全体のフレームワーク作りにあたらせた。さらに、これらの取り組みを受けて、2005 年 4 月からは、2008 年 3 月までの予定で、技術協力プロジェクトとして「除隊兵士の社会復帰のための基礎訓練プロジェクト」を実施している。右技術協力プロジェクトの現在までの資金規模を算出することは技術的に困難であるが、人的投入としては、前出表４.８にあるとおりこれまで 14 名の専門家が派遣されている。

さらに、我が国は、元兵士訓練施設の建設及び元兵士訓練プログラムの実施のためにこれまでに合計で 10 件、総額で 3 億 3,592 万 1,642 円の草の根・人間の安全保障無償資金協力を実施した（表４.９）。また、NGO による社会復帰支援活動に対する援助としては、日本 NGO 支援無償による元兵士の社会復帰プログラムに対する援助（2004 年度、1 件、3,675 万 2,061 円）も実施された。加えて、我が国は、2003 年 11 月、「国家緊急雇用計画(National Emergency Employment Programme: NEEP)」を通じた元兵士の雇用促進支援のために世界銀行経由で 1500 万ドルの援助を実施している。

DDR 分野における我が国の援助のアウトプットは次のとおりである。まず、ANBP に対する援助については、主として、ANBP の人件費、必要資材の購入、活動経費にあてられた。JICA による資金投入は、日本人専門家派遣や、現地人の本邦への研修員受け入れ事業の他、その実施のために現地において真に必要な研修用機材の購入や、訓練施設の補修等にあてられた。草の根無償資金協力及び日本 NGO 支援無償資金協力による資金は、主として、訓練施設建設のための資材調達費、人件費や職業訓練実施のための資材購入費、活動費にあてられた。

表 ４.９ 草の根・人間の安全保障無償資金協力による元兵士社会復帰支援

年度	件名	実施機関	種別	金額（邦貨）
2003	除隊兵士に対する移動職業訓練施設創設計画	新開地における開発協力機構	国際NGO	¥9,682,652
2004	カブール市除隊兵士のための職業訓練センター建設計画	ウムラン復興サービス	ローカルNGO	¥36,421,990
2004	カンダハール県ダマン郡における除隊兵士のための職業訓練センター建設計画	アフガニスタン復興協会	ローカルNGO	¥32,301,720
2004	クンドゥーズ県除隊兵士のための職業訓練センター建設計画	アフガニスタン開発復興サービス	ローカルNGO	¥29,319,730
2004	ジャウズジャン県シェベルガン市における除隊兵士のための職業訓練センター建設計画	復興建設協会	ローカルNGO	¥39,727,820
2004	ナンガルハル県ジャララバード市における除隊兵士のための職業訓練センター建設計画	アリアナ復興建設協会	ローカルNGO	¥37,596,460
2004	バーミヤン県除隊兵士のための職業訓練センター建設計画	ハザラットスルタン建設協会	ローカルNGO	¥36,238,730
2004	バルフ県マザリシャリフ市除隊兵士のための職業訓練センター建設計画	アフガニスタン農業支援協会	ローカルNGO	¥38,861,350
2004	パクティア県ガルデズ市除隊兵士のための職業訓練センター建設計画	アフガニスタン復興技術サービス	ローカルNGO	¥37,112,900
2004	ヘラート県除隊兵士のための職業訓練センター建設計画	社会支援のためのアフガニスタン女性協会	ローカルNGO	¥38,658,290
合計				¥335,921,642

（出所）外務省

囲み 4-1 アフガニスタンにおける DDR の概要

1. 背景

(1)四半世紀に及ぶ内戦の結果、各地に軍閥(Warlord)が割拠するアフガニスタンにおいては、和平プロセスの進捗に応じた「銃の支配」から「法の支配」への転換が重要であり、中央政府の下に各地の軍閥・武装勢力の元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰(DDR)が進められることは、ボン合意でも確認されている。

(2)アフガニスタン政府はDDRを含む治安部門改革(SSR)をG8各国が主導する国際社会の支援を得て進めている。

2. 実施体制

(1) 政策・意思決定は、アフガニスタン政府（国防省、動員解除・社会復帰（Demobilization and Reintegration:DR）委員会）が、プロセスを主導する日本及び国連アフガニスタン支援ミッション(UNAMA)とともに DDR 運営委員会や国防省定例会合で協議。右意思決定に基づき、国防省、アフガニスタン新生計画(ANBP:DDR 実施機関)等が事業実施。

(2) 対象は、移行政権国防省傘下の旧国軍。当初は財務省から給与を得ている 10 万名が想定されていたが、各部隊が提出するリストを検証し、実際に部隊を解体するまでは正確な数は不明。最終的に 6 万名前後と推定されて DDR が開始された。他方、各軍閥・地方司令官が擁する民兵や内務省傘下の部隊の取扱いも課題。

(3) 社会復帰プログラムについては、国連の委託を受けて各種国際機関や NGO が、職業訓練、農業、地雷除去訓練等の支援を実施。

3. 主要日程

(1) 準備段階

2002 年 5 月　川口外務大臣のアフガニスタン訪問
2003 年 2 月　DDR 国際会議（於：東京）
2003 年 7 月　ANBP 本部開所式
2003 年 9 月　国防省改革

(2)試行段階(Pilot Phase)

2003 年 9 月　DDR に関する大統領令発表、DDR 実施規定の確定
2003 年 10 月　DDR 試行段階開始(2004 年 3 月まで)

(3)本格段階(Main Phase)

2004 年 3 月　DDR 本格段階に関する大統領令
2004 年 5 月　DDR 本格段階 1 開始(2004 年 7 月まで)
2004 年 7 月　DDR 本格段階 2 開始(2004 年 10 月まで)
2004 年 9 月　DDR 加速化のための大統領令
2004 年 10 月　DDR 本格段階 3 開始(2005 年 3 月まで)
2005 年 3 月　DDR 本格段階 4 開始(2005 年 6 月まで)
2005 年 7 月　最後まで抵抗していたカブール第 1 師団が武装解除に応じ、7 日、武装解除完了式典。
2006 年 6 月　社会復帰プログラム終了予定。

(出所) 外務省資料

③ 成果及びインパクトの評価

アフガニスタンにおける武装解除は、試行段階から本格段階にかけて段階的に実施された。その間、武装解除は必ずしも当初の予定どおり順調に進んだわけではないが[94]、2005年6月末までには目標であった6万人の武装解除が完了された。2006年1月現在時点の情報によれば、武装解除された元兵士数は63,380人となっている[95]。また、武装解除終了後も引き続き社会復帰のための取り組みは継続されており、ANBPによれば2005年12月末の時点でこれまでの累計で60,646人が社会復帰の対象となり、30,016名の社会復帰が完了しているとの報告がなされている[96]（なお、2005年7月時点におけるANBPによる社会復帰事業実績の分野別内訳は（表　４.１０参照））。もちろん、DDRの成果を数字だけで判断するわけにはいかないが、右目標値を達成できたことはアフガニスタンのDDR活動が成果をあげていることの一定の目安とすることができよう。

ところで、このように予定の変更がありながらも武装・動員解除が目標どおりの成果をあげることができたことによるアフガニスタンの平和構築に対するインパクトはどのように評価されるべきであろうか。アフガニスタンにおいて DDR に従事してきたアフガニスタン政府関係者、国際機関関係者、他ドナー関係者、我が国政府関係者の間で意見が一致するのは、DDR の実施が和平プロセスと足並みを揃えて実施されることにより、和平プロセスの進展を助けるとともに、中央政府の求心力を高めることに貢献したという点である。もとよりこのようなインパクトを定量的に計測することは困難であるが、2004年秋には大統領選挙を経て正式なアフガニスタン政権が発足し、2005年秋には議会選挙を経て同年12月に国会が開会するというようにボン合意に沿って政治プロセスが順調に進展していることはこのようなインパクトの証左と言える。

一方で、DDR がアフガニスタンの治安改善に与えたインパクトは限定的であるというのが大方の見方である。これにはいくつかの理由がある。まず一つ目の理由は、そもそもこれまでの DDR プロセスに参加してきたのはアフガニスタンにいる全ての武装勢力ではなく、旧北部同盟としてボン合意に参加し、移行政府下で旧国軍（カブール中央軍、第１～９軍）として編入された武装勢力に限定されているからである。したがって、これら以外の多くの武装勢力が武装解除されぬまま残存しているため、治安状況の改善は限定的とならざるを得ないのである。このような状況に鑑み、アフガニスタン政府は、2005年6月、残存する非合法武装勢力の解体(Disbandment of Illegal Armed Groups: DIAG）を開始しており、この取り組みを推進することがアフガニスタンの治安改善のための鍵となっている。もう一つの理由は、タリバンの残党と見られる勢力やこれを支持する勢力による活動が活発化していることである。アフガニスタンにおいては、2001年のボン合意以降、年を経るにつれ自爆テロの件数が増加する等治安情勢が悪化しており、2005年に入ってからも、特にタリバンの残党等が潜伏していると見られるパキスタン国境付近のアフガニスタン南部地方を中心に治安情勢が極めて不安定な状況が続いている。このような状況を改善するため現在もなお米軍を中心とした掃討作戦が継続されている。

次に、アフガニスタンのDDR活動に対する我が国援助の貢献の度合いを検討したい。アフガニ

---

94 例えば、2003年10月の「DDR に関する大統領令」では、①武装・動員解除の完了は公正な民主選挙の実施に不可欠であること、②武装・動員解除を１年以内に完了させることが盛り込まれた（伊勢﨑賢治「武装解除－紛争屋が見た世界」（講談社、2004年）、p.155）が、実際には予定どおりに武装・動員解除は終了しなかった。

95 http://www.undpanbp.org、アクセス日：2006年1月24日

96 在アフガニスタン日本国大使館からの情報による。

スタンのDDR活動に対する我が国援助の貢献の度合いを検討するにあたっては少なくとも次の 2 点に留意しておかなければならない。それは、第一に、アフガニスタンのDDRに対する我が国の支援は、ODAによる活動と非ODAによる活動が密接に組み合わされて実施されており（アフガニスタンのDDRに対する我が国支援の全体像（開発援助以外の支援を含む）は 表 4.１１参照)、ODAによる援助部分だけを切り離してその貢献度を評価することは適当ではないという点である。さらに、もう一つの点は、ODAによる支援部分についても、個別のプロジェクトや専門家派遣等は我が国援助の全体像に配慮しつつ実施されてきたものであり、個々のプロジェクトの成果だけを切り離してその成果を見ることは必ずしも適当ではないということである。以下ではこれらの点に留意しつつ、アフガニスタンのDDRに対する我が国援助の貢献度を検討する。

アフガニスタンの DDR に対する我が国の最大の貢献は、同分野における主導国として、資金的な側面においても、政治的な取り組みの側面においても、ドナーの中で最も積極的な貢献をし、DDR プロセスの進展に総合的に貢献したという点にある。我が国は、DDR の主導国として UNAMA と協力しつつ、DDR の実施計画を策定したり、アフガニスタン政府や関係国との話し合いをリードしたりするなど積極的な役割を果たし、高いプレゼンスを示した。そして、我が国が DDR の主導国として果たした役割はアフガニスタン政府、諸外国・国際機関、さらにはアフガニスタン国民に広く認識され、高く評価されている。このような我が国の総合的な貢献を定量的に計測することは困難であるが、右に述べたような具体的な成果や今次評価において確認された各方面からの評価を踏まえれば、我が国が DDR 分野の主導国として果たした貢献は大きかったと評価することが妥当である。

表 4.１０ ANBP 社会復帰事業実績の分野別内訳

	社会復帰																					
	社会復帰合計		農業		職業訓練・斡旋		小規模企業		地雷除去		国軍（ANA）		国家警察（ANP）		契約チーム		教師訓練		その他		社会復帰不参加	
	Pilot	MP	Pilot	MP	Pilot	MP	Pilot	MP	Pilot	MP	Pilot	MP	Pilot	MP	Pilot	MP	Pilot	MP	Pilot	MP	Pilot	MP
クンドゥズ	1,049	6,037	639	3,895	215	850	34	1,072	126	0	1	80	2	4	24	78	0	11	8	43	0	4
カブール	1,844	19,880	413	6,434	974	4,821	129	4,484	278	197	14	3,495	10	16	26	103	0	300	0	11	0	19
ガルデーズ	608	1,752	277	702	230	532	32	236	0	0	39	278	8	1	19	2	0	0	2	1	1	0
マザリシャリフ	1,868	5,255	713	2,588	756	617	95	1,542	231	70	9	235	0	13	0	101	0	69	32	14	32	6
カンダハール	719	4,417	344	1,687	214	1,053	33	1,101	92	232	14	74	4	75	1	134	0	2	5	43	12	16
バーミャン	n/a	2,615	n/a	2,174	n/a	242	n/a	188	n/a	0	n/a	4	n/a	6	n/a	0	n/a	0	n/a	0	n/a	1
ジャララバード	n/a	3,476	n/a	885	n/a	1,823	n/a	550	n/a	0	n/a	62	n/a	30	n/a	89	n/a	18	n/a	15	n/a	4
ヘラート	n/a	5,475	n/a	1,910	n/a	1,021	n/a	2,372	n/a	0	n/a	12	n/a	0	n/a	82	n/a	26	n/a	34	n/a	18
合計	6,088	48,907	2,386	20,275	2,389	10,959	323	11,545	727	499	77	4,240	24	145	70	589	0	426	47	161	45	68
割合(%)	100%	100%	39.2%	41.5%	39.2%	22.4%	5.3%	23.6%	11.9%	1.0%	1.3%	8.7%	0.4%	0.3%	1.1%	1.2%	0.0%	0.9%	0.8%	0.3%	0.7%	0.1%
総計	54,995		22,661		13,348		11,868		1,226		4,317		169		659		426		208		113	
総計に占める割合(%)			41.2%		24.3%		21.6%		2.2%		7.8%		0.3%		1.2%		0.8%		0.4%		0.2%	

注）Pilot: 試行段階
MP: 本格段階

（出所）UNDP/ANBP, Evaluation of the Reintegration Aspects of DDR in Afghanistan's New Beginnings Programme, dated July 14, 2005.

表 4.1.1 アフガニスタンの DDR に対する我が国支援の全体像

支援形態	武装解除	動員解除	社会復帰
ODA による支援	• ANBP の立上げ及び事業運営（含、司令官インセンティブ・プログラムによる司令官 3 名の訪日招聘）のために合計 9100 万ドルの無償資金協力を UNDP 経由で供与 （紛争予防・平和構築無償 2002 年度、2003 年度、2004 年度） • 在アフガニスタン大使館 DDR 班長を JICA 専門家として派遣		
			• JICA による元兵士社会復帰事業に対する支援 • 「国家緊急雇用計画（NEEP)」を通じた元兵士の雇用促進支援（1500 万ドル、2003 年 11 月、世銀経由） • 草の根・人間の安全保障無償資金協力による元兵士訓練施設整備等支援 • 日本 NGO 支援無償による元兵士訓練プロジェクト支援
ODA 以外による支援	• アフガニスタン「平和の定着」東京会議（DDR 国際会議）の開催（2003 年 2 月） • 現地の日本大使、大使館 DDR 班によるアフガニスタン政府への DDR 促進の働きかけや助言 • アフガニスタン政府と国際社会側との協議では日本大使が議長を務める • アフガニスタン政府による軍閥・地方司令官との直接交渉を側面支援		
	• 国防省、ANBP（DDR 実施機関）による武装・動員解除を監視する国際監視団の組織		

（出所）外務省公表資料及びインタビューより評価チーム作成

次に、我が国の貢献を個別の援助活動毎に確認したい。まず、我が国援助の規模を定量的に確認することができるのは、ANBPに対する資金援助である。既に見たとおり、我が国のANBPに対する拠出額は、ANBP立ち上げ当初の 2003 年の時点においては、全ドナーの拠出総額の 90%以上を占め、2005 年までの累計においても 65%以上の割合を占めている。アフガニスタンにおけるDDRはANBPの存在なくしてはできなかったことであり、我が国はANBPへの積極的な資金貢献を通じてアフガニスタンのDDRプロセスに貢献したと言える。我が国が主導国として資金面以外でも高いプレゼンスを示せたのは、この資金貢献があったことが寄与していることは間違いない[97]。

また、我が国が DDR の主導国として積極的な役割を果たし、高い評価を得ることができたのは、専門性があり意欲のある人材をすばやく配置することができたことによるところも大きい。第一に、我が国政府は、同国に対する見識が高く現地語を解し、平和構築に意欲の高い大使を起用したが、同大使の見識、語学力、意欲はカルザイ大統領をはじめとするアフガニスタン政府関係者との信頼関係を深める上で重要な役割を果たした。また、同大使は現地語でメッセージを伝えることができ、現地メディアを積極的に活用したことから、我が国が DDR 主導国であることを含め平和構築援助に積極的に取り組んでいることを一般に知らしめるのに重要な役割を果たし

[97] ただし、我が国の資金貢献の規模が適正であったか、我が国援助が政策的な効果を発揮するために効率的に利用されていたかについては慎重な検討が必要である。この点、ANBP に対する拠出金については、その資金マネジメントに改善の余地があったことが我が国援助関係者によって指摘されている（4．3．1 我が国の平和構築援助「プロセス」の適切性・効率性の評価（5）他ドナー、国際機関との協議・調整プロセスの適切性・効率性を参照)。

た。さらに、我が国政府が、DDR 分野で豊富な経験と知識を持つ外部人材を初期段階で迅速かつ柔軟に登用し、在アフガニスタン大使館に配置することができたことが、我が国の活躍に大きく寄与している。

さらに、我が国は、元兵士の社会復帰支援の分野で様々な援助を実施し、貢献をしてきている。まず、既に述べた DDR 主導国として果たした貢献や ANBP に対する大きな資金貢献は、アフガニスタンにおける元兵士社会復帰支援活動全般に対する貢献としても捉えられる。ANBP は、DDR 全般の実施機関であり、ANBP が現時点までに達成した元兵士の社会復帰事業にかかる成果は、我が国の貢献の賜物であるといえる。例えば、定量的に見れば、2006 年 1 月現在時点までで、ANBP の下で述べ 63,380 人の元兵士が社会復帰事業に移行したという実績は、我が国の貢献の成果であると捉えることができる。

これらに加え、我が国は、ANBPやアフガニスタン政府関係機関と調整しつつ個別の元兵士社会復帰事業に取り組み、成果をあげてきている。JICAは、2003 年以降、アフガニスタンにおけるDDRプロセスの進展に応じて、関係機関と協議・調整しつつ、社会復帰事業への貢献のあり方を慎重に検討しつつ援助を実施に移してきており [98]、2005 年 11 月の本評価現地調査の時点までで約 600 名 [99]の元兵士に対する職業訓練を実施していた。また、我が国は、NGOに対する援助を通じて元兵士の社会復帰を支援してきている。例えば、ドイツのNGOは、我が国の草の根・人間の安全保障無償資金協力の援助を受けて移動式施設を用いた職業訓練を実施してきており、同団体による活動全体として、過去 2 年半の間に 4,000 から 5,000 人の職業訓練を実施したとのことである [100]。また、日本NGO支援無償の支援によって実施されたプロジェクトにおいては、平和教育、元兵士の社会復帰、地雷除去を柱とする活動が行われ、元兵士の社会復帰では、90 名の直接訓練生とその家族を裨益者として生み出した [101]。

元兵士の社会復帰支援を直接の目的としない援助案件においても、元兵士が裨益するよう案件形成・実施に配慮がなされている場合もある。例えば、アフガニスタンで数多く実施された草の根・人間の安全保障無償資金協力の下での建設案件については、プロジェクト開始段階において、在アフガニスタン日本大使館と実施団体との間で、プロジェクトの遂行にあたって雇用される非熟練労働者の中の一定比率を元兵士から雇用することについて合意を締結するという工夫がなさ

---

98 JICA による元兵士社会復帰支援事業の計画策定・実施にあたっては、DDR プロセス全体の目標や日程の変更がなされたり、その間、アフガニスタンと国際社会との協議が難航したりした経緯から、それら経緯を見守りつつ慎重に進めざるを得ない側面が存在した。例えば、次のような経緯があった。DDR の対象となる兵士数は当初 10 万人と見込まれていた。このような中、2003 年 12 月に JICA は現地に調査団を派遣し、UNAMA、ANBP に対するインタビュー調査を行ったところ、ANBP だけでは 10 万人全体をカバーすることはできないという見通しが表明されたため、JICA として ANBP でカバーしきれない範囲に対する支援を実施する可能性について打診したところ、ブラヒミ国連事務総長特別代表より「非常に良い考えであるので、是非進めてもらいたい」旨の回答を得た。また、DDR プロセスは、国防省改革の動きによって DDR の開始が遅れたり、国際社会とアフガニスタン国防省との交渉が難航したりしたために、全体の進捗が遅れていた。このような中、JICA は当時の進捗状況にあわせて DDR プロセス全体の進捗を想定するとともに、全体で 10 万人の支援対象者が発生することを想定しつつ、元兵士に対する職業訓練を日本の専門家によって直接に実施するよりも、アフガニスタン人の職業訓練指導員の訓練（TOT）を通じた支援が望ましいとして計画を立てた。しかし、その後、武装解除の対象となる兵士数が約 6 万人に下方修正となり、武装解除・動員解除プロセスが当初予定よりも早く進捗したため、JICA は、当初予定していた職業訓練指導員訓練（TOT）により育成した指導員による訓練ではなく、NGO への委託契約による訓練を実施することにした。

99 JICA 関係者に対するインタビューにもとづく。

100 NGO に対するインタビューにもとづく。

101 NGO に対するインタビューにもとづく。

れ、これまでに述べ人数で約 2 万人が裨益したとのことである [102]。また、2003 年度の緒方イニシアティブ・フェーズ 4 の援助を受けて国連アフガニスタン地雷除去センター（United Nations Mine Action Center for Afghanistan: UNMACA）よって実施された地雷除去プロジェクトでは、約 770 名の元兵士が地雷除去員として養成された [103]。

このように一定の成果をあげてきた我が国の社会復帰支援であるが、例えば、JICAによる技術協力のように援助プロセスの改善によって、より高い成果があげられたのではないかという反省の声も聞かれている [104]。

なお、当初の 6 万人という計画の下で進められてきたDDRが既に終了しつつあることを受けて、我が国の職業訓練支援は、元兵士を主要な対象とした支援から、より広くアフガニスタン人一般を対象とした支援に重点がシフトしてきている [105]。もとより、アフガニスタンにおいて職業訓練を必要としているのは元兵士だけでなく、これまでも、元兵士以外をも対象として職業訓練が実施されてきた。ただし、ドナーの関心が元兵士に対する援助に集中していたことも確かであり、かえって元兵士とそれ以外の人々の間で不公平感が広まるおそれもあった。また、アフガニスタンにおいては長期にわたる内戦により職業人材が不足しており、アフガニスタン人一般の職業訓練は課題となっている。これらの状況に鑑みれば、我が国政府の職業訓練支援がアフガニスタン人一般をスコープに含む形で実施されることには妥当性がある。今後は、アフガニスタン全体の開発計画に即した職業訓練支援ができるようアフガニスタン政府や他ドナーと緊密に協議しつつ、我が国の支援計画を検討していくことが重要である。

写真 1 草の根無償資金協力によって建設されたカブール市内職業訓練施設

[102] 在アフガニスタン日本国大使館関係者に対するインタビューにもとづく。
[103] United Nations Mine Action Center (UNMACA), Mine Action for Peace: Project Report (December 2004)
[104] この点については、４．３プロセスの評価において詳しく議論する。
[105] JICA によれば、JICA としては当初より DDR のニーズ逓減を見越して、DDR 終了後は一般のアフガン人への職業訓練を実施することを想定しており、このような背景から、労働省をカウンターパートとし、職業訓練指導員訓練（TOT）により一般の指導者を育成していたとのことである。

（草の根無償資金協力援助によって建設されたカブール市内の元兵士職業訓練用の施設。現地訪問時にはまだ内装工事中であった。：現地調査団撮影）

（ロ） 緒方イニシアティブ

① 達成目標

緒方イニシアティブは、緒方貞子アフガニスタン支援総理特別代表が 2002 年 6 月のアフガニスタン訪問を踏まえて示した考えをもとに、我が国政府が緒方同代表の名を冠して緒方イニシアティブと呼ぶこととした援助政策イニシアティブである[106]。

緒方イニシアティブは、緒方貞子総理特別代表の言葉をそのまま借りれば、アフガニスタンにおける諸課題に対して「コミュニティの復興支援という形で共有点を見出す形」で、「他の国とも協調し、他の国にも分担を求めつつ」取り組むという考えに基づいている[107]。このような緒方総理特別代表をベースとして、我が国政府は、

囲み 4-2のとおり緒方イニシアティブを打ち出した。すなわち、緒方イニシアティブは、①人道から復旧・復興への継ぎ目の無い支援を行うこと、②優先地域を対象とする総合的な開発計画を推進すること、の 2 点を主たる目標とし、この目標を達成するために、UNAMA を調整機関として我が国政府が主体的に関与しつつ、国連実施機関の取り組みを推進していくことが目指された。

② インプット及びアウトプット

緒方イニシアティブは、フェーズ 1 からフェーズ 4 までの 4 段階にわたって実施され、我が国は、全フェーズ合計で 98,493,491 ドル（約 120 億 1,620 万円）を拠出した。この資金は全て国際機関に対して拠出されたものであり、各機関に対して拠出された金額の内訳は表４．１２のとおりであった。

[106] 我が国がアフガニスタンにおいて重点地域を定め、複数の国連実施機関を束ねて難民の帰還・再定住のための支援を実施するという考えは、緒方イニシアティブによってはじめて示されたわけではなく、1998 年から 1999 年にかけて既にアズラ計画及び拡大アズラ計画という名の下で同様の取り組みが行われていた。アズラ計画及び拡大アズラ計画の詳細については巻末付録資料 4 参照。

[107] 緒方貞子総理特別代表は、2004 年 12 月のアフガニスタン訪問時に「麻薬対策、元兵士の市民社会復帰、さらには、帰還民の定住（緒方イニシアチブ）といった諸課題がコミュニティの復興支援という形で共有点を見出す中で、我が国としては他の国とも協調し、他の国にも分担を求めつつ、カンダハール、マザリシャリフ等、地域を特定して支援を進めていく試みが求められている」と述べている。

表 ４.１２ 緒方イニシアティブの下での我が国拠出実績（拠出先別内訳、単位：ドル）

	フェーズ 1	フェーズ 2	フェーズ 3	フェーズ 4	全フェーズ計
ICRC	3,140,655	452,718			3,593,373
UNDP/UNMACA/ UNOPS		4,860,366			4,860,366
UNDP NABDP			1,854,000		1,854,000
UNHABITAT		2,603,095	2,923,393		5,526,488
UNHCR	12,799,341	11,541,913	8,827,150	2,300,500	35,468,904
UNICEF	10,821,321	9,155,252	4,466,046	3,195,892	27,638,511
UNMACA				3,181,804	3,181,804
UNMAS			3,782,772		3,782,772
WFP		12,587,273			12,587,273
全機関計	26,761,317	41,200,617	21,853,361	8,678,196	98,493,491

略称:

ICRC: International Committee of the Red Cross－赤十字国際委員会

UNDP: United Nations Development Programme－国連開発計画

UNDP NABDP: UNDP Afghanistan National-Area Based Development Programmes－
UNDP アフガニスタン国家総合開発プログラム

UNHABITAT: United Nations Human Settlements Programme－国連ハビタット（国連人間居住計画）

UNHCR: United Nations High Commissioner for Refugees－国連高等難民弁務官事務所

UNICEF: United Nations Children's Fund－国連児童基金

UNMACA: United Nations Mine Action Center in Afghanistan-国連アフガニスタン地雷対策センター

UNMAS: United Nations Mine Action Servie: 国連地雷対策サービス部

UNOPS: United Nations Office for Project Services－国連プロジェクト・サービス機関

WFP: World Food Programme－国連世界食糧プログラム

（出所）外務省資料より評価チーム作成

囲み 4-2 緒方イニシアティブの概要

1．考え方

（1） 人道から復旧・復興への継ぎ目のない支援

- 人道支援と復興支援の間に生じる援助の空白を回避することが必要。
  →復旧支援に注目、復興支援が本格化するまでの今から 1 年間が極めて重要。
- 現状のニーズに合致し、緊急な対応が求められる支援を段階的に検討。
  →1 年間を幾つかのフェーズに区切り、段階を重ねて重層的な支援を実施。
- 国連機関を中心に実施可能な個別具体的なプロジェクトを取り纏める。
  →実施機関の間の援助調整が重要、世銀・ADB や二国間の支援も呼び込む。

（2） 優先地域を対象とする総合的な開発計画

- 復興に向けた総合開発のモデル地域を創り、国際社会にアピール。
  →カンダハール、ジャララバード、マザリシャリフを中心とする優先 3 地域。
- 地域の復旧及びコミュニティ自立促進に重点を置いた総合支援を検討。
  →人道支援ではなく、復旧支援、持続可能な支援、雇用創出等を重視。
- 各地域毎の特殊事情に合わせた複数の分野に亘る支援を検討。
  →難民・避難民の再定住、麻薬対策、地雷関連対策等を盛り込んでいく。

2．援助調整

（1） UNAMA が統括し、全体調整を図る。

- 地域情勢を把握の上、各援助機関にガイダンスを与える。
- アフガニスタン側（移行政府や地方当局の関係者）との調整も実施。

（2） UNHCR、UNICEF、WFP が中心となって実際の援助調整を実施。

- カブールでの全体援助調整会合の他、各地域毎の調整会合も実施。
- 実施機関の間で情報交換や援助協調を行い、有機的な連携を図る。

（3） 日本国大使館において定期的協議を開催。

- カブールの日本大使館において、定期的に各援助機関の活動状況を確認。
- さらに、情勢把握、情報及び意見交換を行い、より効果的な支援の実施を目指す。

（出所）外務省「日本による地域総合開発支援～緒方イニシアティブ」（2002 年 10 月）
（http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/afghanistan/ini.html、アクセス日：2006 年 1 月 25 日）

緒方イニシアティブの下での我が国の資金投入は、表 ４.１３のとおり、難民・避難民に対する支援、帰還民の再定住支援、地域総合開発支援等のための資機材の購入及び活動費にあてられ、仮設住居、飲料施設、基礎インフラ、農業用インフラ、教育サービス、職業訓練サービス、雇用創出サービス等のアウトプットを生み出した。

UNHCR	難民・避難民に対する仮設住居、飲料水等の提供、基礎的インフラ整備、農業用水整備、緊急所得創出事業（道路修復等）、職業訓練、等
UNICEF	国内避難民・帰還民に対する基礎教育統合支援、学校整備、教職員訓練、教員養成、地域主導型教育インフラ整備、学校及び地域社会の飲料水・衛生環境整備、伝染病感染予防、母子保健保全、栄養失調対策、衛生環境改善、児童兵士の社会復帰事業、等
ICRC	難民・避難民に対する支援（食糧）薬品、医療機材等の供与
WFP	「Food for Work」事業（基礎的灌漑施設整備、井戸掘削、基幹道路整備、土堤防建設、等）
UNHABITAT	仮設住宅建設、水供給システム改善、雇用と所得の創出「アフガニスタンまちづくり再建事業」
UNMACA	地雷啓蒙、地雷除去、犠牲者支援、等

表 ４.１３ 緒方イニシアティブの下での各機関の活動内容

注：各機関の正式名称については表４.１２参照

（出所）外務省資料、各国際機関報告資料より評価チーム作成

③ 成果及びインパクトの評価

ここでは緒方イニシアティブの成果として、緒方イニシアティブという「政策」が目標とした成果が現れているかどうかを検討の対象とする。すなわち、ここでは、緒方イニシアティブの下で実施されたプロジェクトの成果を評価することを目的としていない。例えば、緒方イニシアティブの下で実施された各種プロジェクトは、カンダハール、マザリシャリフ、ジャララバードの3 都市を中心とする地域で実施され、これらの地域における難民・避難民の帰還・再定住、住民の生活改善に着実な成果をもたらした[108]。この点において、我が国の援助は評価できるものである。しかし、これら個別プロジェクトの成果は本評価における主たる関心ではない。ここでは、緒方イニシアティブという「政策」が目指した、人道から復旧・復興への継ぎ目の無い支援を行うこと、優先地域を対象とする総合的な開発計画を推進すること、そして、そのために国際機関や他ドナーと協力・協調して援助に取り組むといった目標が達成されたかどうかを評価することとする[109]。

---

[108] 緒方イニシアティブの下での活動は多地域・多岐にわたるためここでは個別具体的な成果については言及しない。個別具体的な成果については巻末付録資料 5 参照。

[109] 我が国政府がイニシアティブを掲げる場合、当該イニシアティブの下で実施される個別の援助活動は必ずしも全く新しい援助ではなく、従来の援助活動を束ねて○○イニシアティブと呼んでいる場合が多い。緒方イニシアティブについても、これまで個別に実施されてきた国際機関向けの援助を束ねて緒方イニシアティブと命名した

このような視点に立つとき、結論から言えば、緒方イニシアティブの目標達成度は残念ながら限定的であったといわざるを得ない。もちろん、緒方イニシアティブが目標とした成果をあげた側面もある。例えば、マザリシャリフは緒方イニシアティブが比較的成功した例であると言える。マザリシャリフにおいては、緒方イニシアティブが当初予定していたとおり、徐々にではあるが、関係する国連実施機関が緊密に協力していく雰囲気が醸成され、これらの機関が共同して緒方イニシアティブ関連のプロジェクトのモニタリングを行ったり、将来の支援計画を共同で立案したりする段階にまで進んでいた。すなわち、地域開発を軸にして関係機関が協力して継ぎ目のない支援を実施していくという緒方イニシアティブの考え方がマザリシャリフにおいては具体的にあらわれていたと言うことができる。

しかしながら、マザリシャリフで見られたような成果は、緒方イニシアティブの下での取り組み全般に見られるものではなかった。特に、国連実施機関のアフガニスタンにおける本部が集まるカブールでは、緒方イニシアティブの考えを共有し、関係機関が連携して援助を進めるような状況は存在しなかった[110]。緒方イニシアティブについては、2003 年 6 月にフォローアップ調査が行われ、同調査報告書では、カブールでインタビューした国連機関関係者の中で緒方イニシアティブの理念を包括的に理解しているものは少なく、同イニシアティブを単に資金拠出の形として理解する関係者も多かったという問題点が指摘されていた[111]。本評価における現地調査では、右報告書における指摘点をも踏まえながら、関係者に対するインタビューを実施した。今次調査におけるインタビューでは、緒方イニシアティブの理念やアプローチは理解し、これを支持する旨の発言が多く得られ、この点での理解は以前よりも進んでいる様子が伺えたが、同時にこれら関係者からは、緒方イニシアティブの理念やアプローチには賛同できるもの、極めて野心的なものであり、その実現のためにはよりしっかりとした枠組みやツールが必要であったという問題点が指摘された。

このように緒方イニシアティブが目標としていた関係機関の緊密な連携が十分に実現しなかった原因としては、そもそもとして、独立性が高く互いに競争意識が高い国連諸機関を束ねていくことが困難な取り組みであったということがあげられる。緒方イニシアティブが提唱された背景には、従来縦割り文化が強く十分な連携がなされてこなかった国連諸機関を地域開発という枠組みを用いて結びつけ、継ぎ目の無い支援をより効果的に実現していくことが必要であるという認識があった。このような緒方イニシアティブの目標は、国連機関関係者が指摘しているとおり、極めて野心的なものではあったが、そのような野心的な取り組みを実現するためだけのコミットメントと努力が我が国を含む関係機関から求められた。しかしながら、結果としては、関係機関からの十分なコミットメントと努力を得ることはできなかった。

緒方イニシアティブの成功には、関係機関の理解と協力が必要であったことから、その成果が不十分であった原因を我が国の取り組みだけに求めることは適切ではない。しかし、我が国は緒方イニシアティブの提唱国として、その理念及びアプローチの十分な理解を促進し、その効果的

ものであり、このような類型に該当する。このように考えると、緒方イニシアティブの成果とは、同イニシアティブがなかった場合と比較して同イニシアティブが存在することによって従来どおりの援助についてどのような異なる成果があがったかを見るものであると考えることもでき、この評価は With/Without の視点からの評価であるとも言える。

110 緒方イニシアティブ立ち上げ当初の方針では、UNAMA が中心となり大使館が協力して関係機関の調整にあたることとされていたが、実際にはこのような方針は十分に実施に移されていなかった。

111 外務省「アフガニスタンにおける地域総合開発支援『緒方イニシアティブ』フォローアップ調査団（平成 15 年 6 月 11 日－21 日）報告書」（2003 年 7 月）

な実施を促すためにより積極的に努力する必要があったと考えられる。実際、我が国政府は、緒方イニシアティブを重点支援と位置づけながらも、在アフガニスタン大使館に緒方イニシアティブに専念できる担当官を配置するなどの十分な投入をしてこなかった。今となっては仮定の話でしかないが、仮に在アフガニスタン大使館にプロジェクト・マネジメント能力、語学能力、リーダーシップに優れ、国連諸機関を束ねられるだけの人材が配置され、緒方イニシアティブに専念できる機会を与えられていれば、このイニシアティブはより良い成果をあげられていたのではないかと考えられる。なお、緒方イニシアティブの終了後、我が国は、同イニシアティブの考えを受け継ぐ支援として、2005 年度に紛争予防・平和構築無償資金協力による支援としてUNDPが実施する「持続的平和のための地域開発計画」に対して 18 億 2,700 万円の資金協力を実施することとした[112]。この支援においては、緒方イニシアティブのもとで関係機関の連携が不十分であったとの反省に立って、在アフガニスタン日本国大使館、国連諸機関及びアフガニスタン政府関係機関が一堂に会する運営委員会（steering committee）を設立し、案件の進捗状況を相互に確認しながら支援が実施されているとのことである。

また、現地調査の際、国連関係者より緒方イニシアティブの問題点として、同イニシアティブが人道支援から復興支援まで継ぎ目の無い支援を目指していたにもかかわらず、フェーズ 4 に至って日本の援助が不足し、復興活動に取り組む国連実施機関に対する援助が十分に行われなかったという点が指摘された[113]。このことは人道援助から開発援助への継ぎ目のない移行を目指すことが本旨であった緒方イニシアティブにとっては残念な結果であったと言わざるをえない。ただし、そのような結果となった経緯・理由については、我が国政府関係者、国連実施機関関係者、国連人間の安全保障基金関係者それぞれの認識があるようであり、必ずしもお互いの認識が一致するわけでもないようである。関係者間の間で理解の相違がある中で、ここで確定的なことを述べることはできないが、今後への教訓としては次のようなことが言えよう。まず、我が国の認識いかにかかわらず、国際機関の側で資金援助が約束されているという認識がもたれており、そのための活動計画が作られていてしまったのであれば、今後の我が国の取り組みにおいてはそのような誤解が生じないように緊密なコミュニケーション等を心がけていく必要があろう。また、仮に日本側として資金計画の見通しに不十分さがあったのであれば、今後の取り組みにおいては十分な資金見通しをもって援助に取り組むか、そのような見通しが困難である場合には被援助側に誤解を生じさせないようやはり十分なコミュニケーションをとっていく必要があろう。また、そもそも、このようなクレームが国連機関関係者から出てくる背景として、緒方イニシアティブは資金拠出の枠組みではなく、継ぎ目の無い援助に取り組むために関係機関が緊密に連携しつつ援

112 外務省記事資料（www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/anken/zyoukyou/h_17/050706_4.html、アクセス日：2006 年 1 月 23 日）参照。

113 この指摘を踏まえて、現地調査団が我が国政府関係者及び国連関係者に対して詳しくインタビューを行ったところ、以下の事実関係が明らかとなった。我が国政府は、緒方イニシアティブの下で人道支援から復興支援への継ぎ目の無い支援を行うためフェーズ 4 までの援助を予定していた。緒方イニシアティブの下での援助は、フェーズ 1 からフェーズ 3 までは緊急無償資金協力によって行われていた。これに対して、フェーズ 4 については緊急無償資金協力だけでは十分な資金工面ができないため、外務省は、我が国が拠出している国連人間の安全保障基金を用いることを検討していた。しかしながら、結果的には、緒方イニシアティブ関連プロジェクトに対する援助のために国連人間の安全保障基金は用いられず、一部の国連実施機関については緒方イニシアティブによる援助を期待してプロジェクト形成を進めていたにもかかわらず援助を受けることができなかった。国連人間の安全保障基金が用いられなかった背景には、緒方イニシアティブ関連プロジェクトに対する援助のために国連人間の安全保障基金の資金が用いられることについて同基金から承認を得ることができなかった経緯があることが指摘された。

助に取り組むという理念を持つ政策イニシアティブであったという点についての理解が十分でなかったのではないかという疑問が残る。この点、2003 年 6 月のフォローアップ調査の際に、国連機関関係者の多くが緒方イニシアティブを資金拠出の枠組みであると認識していたという結果が得られており、我が国として理解促進のための一層の努力が必要であったと言えよう。

なお、緒方イニシアティブの下での地域総合開発の取り組みは、平和構築の観点から予期されていなかった正のインパクトをもたらした。マザリシャリフにおける例であるが、普段は全く口を聞かない異なる派閥と強い繋がりを持つ各省庁の代表が緒方イニシアティブの下で同じテーブルを囲んで議論する機会を持つようになったとして、国連関係者から平和構築に対するポジティブな例として指摘されていたとのことである[114]。

写真 2 緒方イニシアティブの下で修復された家屋

（緒方イニシアティブの下で UNHCR が行った支援によって屋根が修復された家屋。：現地調査団撮影）

[114] 外務省「『緒方イニシアティブ』フォローアップ調査団報告書」（前掲）、p.16

（ハ） 幹線道路整備支援

① 達成目標

アフガニスタンの幹線道路は長年の紛争もあって劣悪な状態にあり、社会・経済活動の大きな障害となっていた。特に、アフガニスタンは内陸国であるために、陸路の整備は交通網整備の中でも最も重要な課題と認識されていた。

幹線道路整備支援による達成目標は言うまでも無く、幹線道路の整備とそれによる交通の便の向上であるが、さらにインパクトとして、アフガニスタンの復旧・復興促進、難民・避難民帰還促進、異なる民族間の往来が増加することによる国民和解促進が期待された。

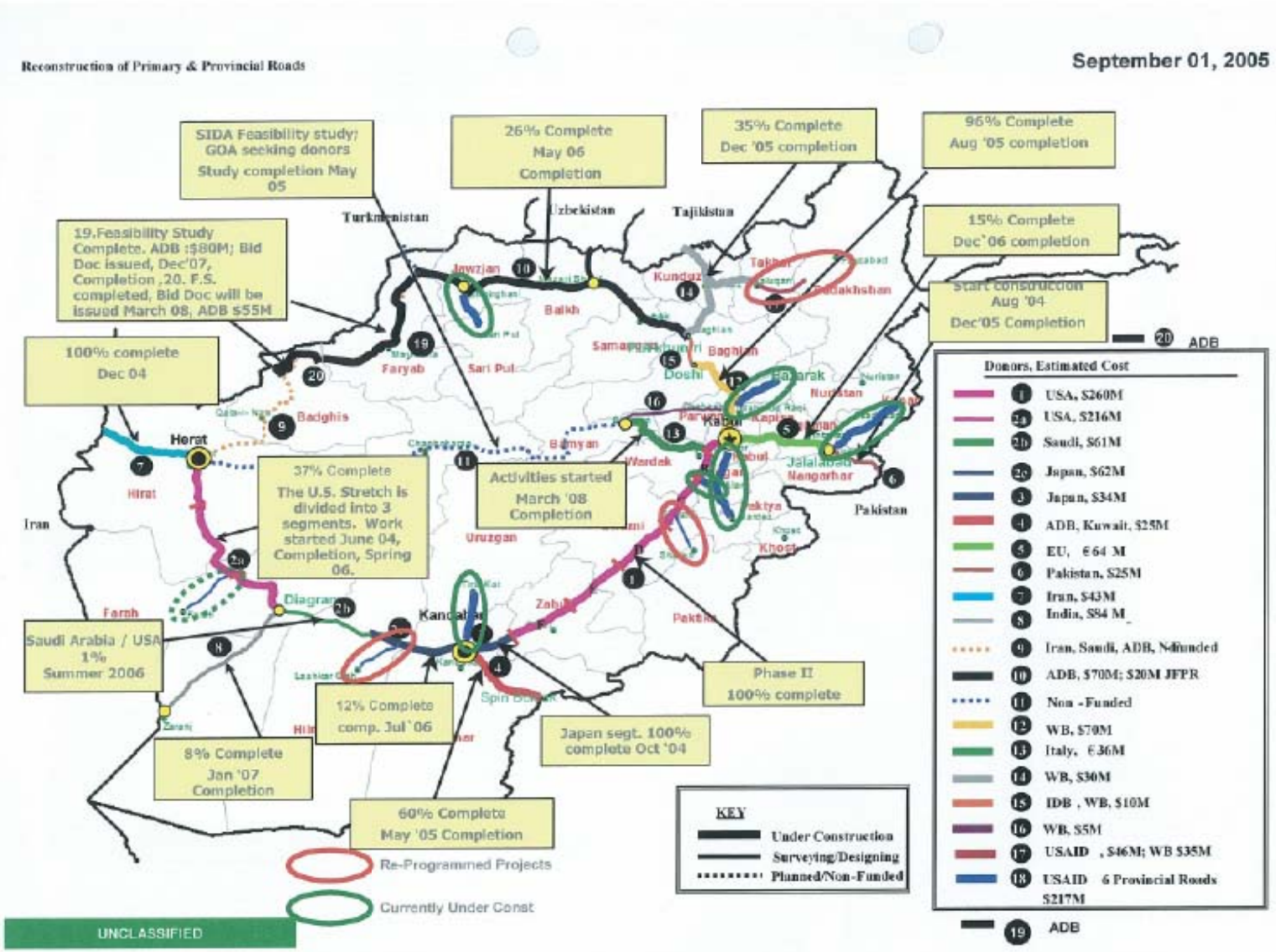
また、我が国にとって、アフガニスタンの幹線道路整備支援は、良好な日米関係の維持・促進という点からも重視された。2002 年 9 月の日米首脳会談において日米両首脳は、アフガニスタンの幹線道路整備支援に両国が共同で取り組むことに合意し、我が国の一連の援助は右合意を踏まえて実施されたものであるからである。

② インプット及びアウトプット

国際社会によるアフガニスタンの幹線道路整備支援の全体像を示したのが 図 4.6 である。このうち、我が国は、カブール・カンダハール・ヘラートの幹線道路整備支援（道路整備地域の地雷除去支援を含む）のために総額で 146 億円の援助を実施した（表 4.1 4）。また、我が国はJICAによる緊急開発調査（緊急復興支援調査）により、カブール市及びカンダハール市ならびにその周辺地域の道路改修・整備を行った。これらの緊急開発調査のために我が国が投入した資金は約 4 億 9,740 万円である（同表）。さらに、我が国は、無償資金協力による市内道路整備、草の根・人間の安全保障無償資金協力及び日本NGO支援無償資金協力による幹線道路沿線やその他地方の道路整備も実施しており、これらを合計してアフガニスタンの道路整備のために我が国がこれまでに実施した支援は総額約 165 億 3,240 万円となっている（同表）。

我が国が拠出した資金は、道路整備に必要な資機材の購入、道路建設にかかる人件費、コンサルタント経費等にあてられた。また、道路整備のために行われた地雷除去活動のために拠出した資金については、地雷除去に必要な機材の購入、地雷除去要員の人件費その他活動経費にあてられた。

図 4.6 アフガニスタンの道路セクターに対する支援（ドナー毎の支援区間及び支援額、2005 年 9 月 1 日現在）



（出所）アフガニスタン公共事業省資料

表 4.14 我が国のアフガニスタン道路整備援助実績

年度	案件	スキーム	供与先／実施機関	分類	金額
1. 幹線道路等整備支援 （無償資金協力）					
2002	カブール・カンダハール間幹線道路	無償:緊急	アフガニスタン移行政府		¥773,000,000
2003	カンダハール・ヘラート間幹線道路地雷除去支援	無償:緊急	UNDP	国際機関	¥627,000,000
2003	カンダハール・ヘラート間幹線道路整備計画	無償:道路セクター・プログラム	アフガニスタン移行政府		¥8,400,000,000
2003	カンダハール及びカンダハール近郊道路整備・建設計画	無償:道路セクター・プログラム	アフガニスタン移行政府		¥1,800,000,000
2003	カブール・カンダハール間幹線道路整備計画	無償:道路セクター・プログラム	アフガニスタン移行政府		¥3,000,000,000
小計					¥14,600,000,000
2. 主要都市道路整備（緊急開発調査（緊急復興支援調査）及び無償資金協力）					
2002-2003	カブール市南西部復興計画及び公共交通計画（道路改修部分）	開発調査	アフガニスタン移行政府		¥114,760,000 注1
2002-2004	カンダハール市緊急復興支援調査（道路整備・改修部分）	開発調査	アフガニスタン移行政府		¥382,986,000 注2
2005	バルフ県マザリシャリフ市内道路整備計画	無償:道路セクター・プログラム	アフガニスタン政府		¥1,200,000,000
小計					¥1,697,746,000
3. その他道路整備支援					
2003	パルワン県トトムダラ村道路修復計画	無償:草の根	インターナショナル・ブア・コンサーン	国際NGO	¥8,376,764
2003	ヌーリスタン県ウィガル道路建設計画	無償:草の根	ネシェイグラム村長老会	地方公共団体	¥9,737,796
2003	ナンガルハル県バティコット郡道路及び側溝整備計画	無償:草の根	独立人道支援協会	ローカルNGO	¥7,306,580
2003	ナンガルハル県アチン郡バンダル谷道路建設計画	無償:草の根	アブドゥルハック基金	ローカルNGO	¥9,688,264
2003	ナンガルハル県カマ郡サンガルサライ・デガジ道路整備計画	無償:草の根	アブドゥルハック基金	ローカルNGO	¥9,718,886
2003	パクティア県サファリ・ガラク道路整備計画	無償:草の根	アクバルザダ再建発展農業協会	ローカルNGO	¥9,410,226
2004	ウルズガン県シャリスタン市道路整備用機材供与計画	無償:草の根	シャリスタン郡公共団体	地方公共団体	¥9,009,000
2004	ゴール県ラルサンジャンガル市道路整備用機材供与計画	無償:草の根	ラルサンジャンガル郡公共団体	地方公共団体	¥9,009,000
2004	バーミヤン県パンジャブ市道路整備用機材供与計画	無償:草の根	パンジャブ郡公共団体	地方公共団体	¥9,009,000
2004	バーミヤン県ヤカウラング市道路整備用機材供与計画	無償:草の根	ヤカウラング郡公共団体	地方公共団体	¥9,009,000
2004	バーミヤン県ワラス市道路整備用機材供与計画	無償:草の根	ワラス郡公共団体	地方公共団体	¥9,009,000
2004	パクティア県ガルデズ市道路整備用機材供与計画	無償:草の根	ガルデズ市役所	地方公共団体	¥9,009,000
2004	ワルダック県ベスード第一郡道路整備用機材供与計画	無償:草の根	ベスード第一郡公共団体	地方公共団体	¥9,009,000
2004	ワルダック県ベスード第二郡道路整備用機材供与計画	無償:草の根	ベスード第二郡公共団体	地方公共団体	¥9,009,000
2004	サリプル県サヤド道路における橋建設事業	無償:NGO	ピース ウィンズ・ジャパン	日本NGO	¥8,583,152
2004	カンダハール県カルズ道路及び排水溝修復計画	無償:草の根	アフガニスタン復興救済協会	ローカルNGO	¥8,079,830
2004	カンダハール県クルチャアバッド地区道路修復計画	無償:草の根	アフガニスタン復興救済協会	ローカルNGO	¥8,240,210
2004	カンダハール県ダンド郡ザカルシャラフ地区道路修復計画	無償:草の根	アフガニスタン復興救済協会	ローカルNGO	¥8,008,000
2004	ナンガルハル県カマ郡デガジ・カマ橋間道路修復計画	無償:草の根	アブドゥルハック基金	ローカルNGO	¥8,817,160
2004	ナンガルハル県バティコット郡ダマン道路修復計画	無償:草の根	独立人道復興協会	ローカルNGO	¥9,872,940
2004	ナンガルハル県バティコット郡ハジヤン道路修復計画	無償:草の根	アフガン・ドイツ援助調整協会	ローカルNGO	¥9,881,960
2004	ナンガルハル県ベスード郡における道路及び排水溝修復計画	無償:草の根	アフガン建設協会	ローカルNGO	¥9,897,800
2004	ヌーリスタン県パシャガル村道路整備計画	無償:草の根	アフガニスタン援助調整協会	ローカルNGO	¥8,789,000
2004	バーミヤン県ワラス郡における道路及び排水溝修復計画	無償:草の根	文化開発機構	ローカルNGO	¥9,900,000
2004	ラグマン県タジカリ村道路・排水渠修復計画	無償:草の根	アフガン建設協会	ローカルNGO	¥8,741,260
2005	ヘラート県シンダンド郡チャンガン道路整備計画	無償:草の根	アフガン・ドイツ援助調整協会	ローカルNGO	¥9,538,622
小計					¥234,660,450
合計					¥16,532,406,450

注1） カブール市南西部復興計画および公共交通計画の総額は309,911,000円であり、うち道路改修部分が114,760,000円である。

注2） カンダハール市緊急復興支援調査の総額は557,361,000円であり、うち①市内バイパス道路舗装工事(全体工事): 151,131,000円、②カブール-カンダハール幹線道路改修工事:29,663,000円、③カンダハール市内道路整備:151,131千円（6Km分）及び51,061,000円（2.3Km分）の合計382,986,000円が道路改修・整備部分である。

（出所） 外務省資料より評価チーム作成

③ 成果及びインパクトの評価

我が国による幹線道路整備支援については、着実に実施されて既に成果をあげているものと、アフガニスタンの不安定な治安情勢を主たる原因としてプロジェクトが中断しまだ成果があがっていないものがある。

既にプロジェクトが終了し成果を出しているのは、カブール・カンダハール間の道路整備支援である。我が国は、カブール・カンダハール間道路のうち、カンダハールを基点とする 50kmの区間を整備した。我が国の援助は二段階で行われた。第一プロジェクトでは、50km区間の簡易舗装工事が行われた。これにより、我が国が舗装した区間を含めカブール・カンダハール間道路全体の移動にそれまで約 15 時間を要していたのが、約 5 時間で走破できるようになった[115]。また、第二プロジェクトでは、50km区間の本格舗装工事が行われ、これまで約 2 時間を要していた当該区間の通行が約 30 分までに短縮され、完成直後の交通量は 30%増加し、さらに増加が見込まれるという[116]。アフガニスタン国内の主要幹線道路建設プロジェクトの中で、竣工・完工検査を経てアフガニスタン政府が正式に引渡しを認めたのは、本評価の現地調査を実施した 2005 年 11 月の時点までにおいて、カブール・カンダハール道路の我が国担当工区のみであり、質及びスピードの観点からもこの案件は評価されよう。

また、カブール・カンダハール間の道路整備が進んだことによるインパクトとしては、定量的に確認できたわけではないが、道路沿線地域の経済活動が活発化したことや治安状況が改善したことが現地関係者の意見として聞かれた。ただし、仮に一部の地域で治安状況が改善したとしても、それは幹線道路が整備されたことよりも、ISAF の活動等他の要因によるところが大きいものと考えられ、このような意見はあくまで参考意見として捉えられるべきであろう。

一方で、カンダハール・ヘラート間の道路整備支援については、本評価現地調査の時点で、安全問題をめぐって半年以上工事が中断されている状況にあり、まだ当初期待されたとおりの成果があがっていなかった。工事が中断されていることについては、我が国政府関係者及び民間関係者との間で協議が行われてきてはいたものの、2005 年 11 月の現地調査実施時点において有効な解決策がまだ見出されていない状況であった。

この問題をめぐる経過を検討することによって導き出される教訓は、平和構築援助に常に付きまとう問題である「安全」の問題について我が国政府側も企業側も事前の段階でできうる限りの十分な見通しと準備をしておくべきであったということ、「安全」面における流動的な状況に柔軟に対応して判断を下したり対応を変えたりすることができるような体制や制度の整備を十分備えておくべきであったということであろう。

平和構築援助は、紛争が起こっていた、あるいは紛争が完全には終結していない状況においてそこに平和をもたらすために行われる援助である。したがって、援助に従事する人々は死に至る危険と背中合わせの状態で活動を行わなくてはならない場合もある。また、紛争地域の状況は流動的である場合が多く、援助活動を開始した時点で比較的安全であると思われても、早ければ一昼夜の間に治安情勢が様変わりしてしまうこともある。したがって、ある程度安全な状況を前提として援助を開始するとしても、治安情勢の悪化に対してどのように対応するかは常に念頭に置

[115] JICS ホームページ（http://www.jics.or.jp/jigyou/nonpro/afg1501.html、アクセス日：2006 年 1 月 26 日）
[116] JICS ホームページ（http://www.jics.or.jp/jigyou/kinkyu/afg1504.html、アクセス日：2006 年 1 月 26 日）

かれてなくてはならず、情勢変化に応じて有効な対応策が講じられるようになっていなければ、効果的な平和構築援助は実施できない。

アフガニスタンの場合、2001 年 12 月のボン合意を経て今日に至るまで、反政府勢力・テロ勢力による武力攻撃や自爆テロは継続的に発生しており、特にカンダハールが位置する南部方面は常に治安情勢が流動的な地域である。したがって、カンダハール・ヘラート間の道路整備の計画時点や工事開始時点において、同道路整備の活動地域で治安が悪化することは十分に認識されていたはずであり、右に述べたような平和構築援助の前提に立てば、情勢変化に応じた対応策が当然に講じられていなければならなかったはずである。しかしながら、我が国政府及び関係者は十分な対応ができていなかった。まず、仮に治安情勢が悪化した場合に邦人の活動が許されなくなるのであれば、当初より、邦人の関与が必要となるような工事計画が立案されるべきではなかった。一方、仮に邦人の関与が必要とされるような工事を前提とするのであれば、仮に治安情勢が悪化した場合でも邦人の安全を守りつつ工事を継続できるような十分な安全措置が講じられておくべきであった。さらに、もし、邦人安全確保と工事継続の両立が困難な場合には、工事の中断という選択肢も念頭に置かれている必要があった。そもそも、緊急性を要求される場合には、道路に限らず、高い品質よりも、速やかに整備されることが現地のニーズを満たすという意味で望ましいことがある。このような現場のニーズにさらに安全管理という問題が加わる場合には、「質」を一定程度犠牲にしなければならないということも念頭に置いておくべきであろう。

また、仮に今回のような問題が発生するような可能性が当初に想定されていなかったのであっても、想定されていないような問題が発生した時に直ちに善後策を打ち出せるような検討体制、意思決定メカニズムが存在している必要があった。今回の場合、外務省経済協力局や領事局を中心とした関係部局の担当者の間で問題解決の必要性は強く認識されつつも、有効な解決策が見出されないまま時間が過ぎてしまった。今後は、迅速に意思決定が行われるような関係者間の調整向上が望まれる。

なお、アフガニスタンにおける我が国の道路セクター支援は、異なる支援スキームを活用し、幹線道路整備支援だけでなく、主要都市の道路や地方の道路を含めて整備することで、我が国援助による平和の配当を幅広く感じてもらえるよう工夫がなされていた。すなわち、緊急無償資金協力及び道路セクター・プログラム無償資金協力により幹線道路が、緊急開発調査により主要都市市街道路が、さらに草の根・人間の安全保障無償資金協力により地方のコミュニティ道路が整備されるというように復層的な援助が実施された。また、我が国の道路セクター支援では、道路分野の専門家が派遣され、道路維持管理、道路財源、道路基準等といった側面を含めて持続可能性に配慮した支援がなされ、そのための人材育成への協力も行われている。このように平和の果実を実感させることや持続可能性を高めていくといった平和構築の側面からのインパクトを意識した我が国の総合的な取り組みは評価されるべきものであり、今後の取り組みにおいても参考とされよう。

写真 3 緊急開発調査によって整備中の道路

（JICA による緊急開発調査によって整備中のマザリシャリフ市内の道路の一部、現地の人々の生活改善に貢献している：現地調査団撮影）

（３） 我が国の対アフガニスタン平和構築援助の「結果」の評価：その他分野の評価

ここでは、右重点 3 分野以外に、「平和の定着」構想の 3 本柱の一つである和平プロセスの柱の下での重要な支援として、行政支援を取り上げ「結果」の評価を行う。また、支援分野ではなくスキームであるが、アフガニスタンでは、草の根・人間の安全保障無償資金協力が平和構築支援としての効果に配慮して実施されていた経緯があったことから、同協力についても「結果」の評価を行う。

（イ） 行政支援

① 達成目標

我が国は「平和の定着」の 3 本柱の一つに和平プロセスを掲げ、このプロセスを支援するためにも援助を最大限に活用することとした。我が国が和平プロセスの下で実施した援助は、大きく分けて行政支援、メディア支援、選挙人登録・選挙実施支援の 3 つに分類される。このうち、行政支援の目的は、中央政府に必要な財源を手当てすることでガバナンスを強化し、アフガニスタン国内の政治的安定を促進することであった。

② インプット及びアウトプット

我が国は外貨支援として 2002 年度に 60 億円、2004 年に 12 億円、合計で 72 億円（約 7,100 万ドル）のノン・プロジェクト無償資金協力を実施した。これらの援助は、アフガニスタン政府が経済構造改善のために必要とする原材料の輸入決済にあてられることとなった。具体的にはアフガニスタン国内で需要が高いディーゼル・オイルの輸入決済にあてられることとなった。我が国資金によって輸入されたディーゼル・オイルはアフガニスタン国内で販売され、それによって得られた資金は「見返り資金」として積み上げられ、積み上げられた資金はアフガニスタン復興信託基金（Afghanistan Reconstruction Trust Fund: ARTF）に編入され、我が国政府とアフガニスタン政府との間で合意する開発プログラム／プロジェクトに用いられることとなった。

ノン・プロジェクト無償資金協力のうち、実際に「見返り資金」として積み上がった金額については、これを管理する日本国際協力システム（Japan International Cooperation System:JICS）より在アフガニスタン日本国大使館に対して月例報告がなされており、2005 年 12 月度の月例報告によれば、2005 年 12 月末現在における「見返り資金」の積立額の合計は 33,498,436.07 ドルとなっている。

「見返り資金」については、実際に同資金が積み上がった段階で日本政府とアフガニスタン政府との間で使途協議を行い、アフガニスタン予算に反映されることとなっている。このような協議を経て、実際に予算に反映された「見返り資金」の金額を示したのが 表 ４.１５である。一方、ここで予算に反映された予定額が実際に予定どおりに執行されているかどうかは、日本政府側としても十分に把握できていないとのことであり、今次評価において確認することはできなかった。

表 4.15 アフガニスタン政府予算書における日本のノン・プロジェクト無償資金協力コミット額等

財源	対象プロジェクト	SY1383会計年度コミット額	SY1383会計年度拠出額	SY1384会計年度新規コミット額	コミット額総計
日本のノン・プロジェクト無償資金協力		11.00	0.00	26.00	37.00
	AFG/03178 ヘラート電力網修復・拡張	5.00	0.00	0.00	5.00
	AFG/0622001 旅券発行			1.00	1.00
	AFG/05166 アフガニスタン安定化プログラム (Afghanistan Stabilization Program (ASP))	6.00	0.00	6.00	12.00
	AFG/0051201 国家連帯プログラム (National Solidarity Program (NSP))			5.00	5.00
	AFG/05531 個別警察装備(Individual Police Equipment)			4.00	4.00
	未分配資金(Unallocated Fund)			10.00	10.00

Note: SY1383会計年度＝2004年3月20日－2005年3月20日
SY1384会計年度＝2005年3月21日－2006年3月21日

(出所) President of the Islamic Republic of Afghanistan 1384 Budget Decree

③ 成果及びインパクトの評価

我が国がノン・プロジェクト無償資金協力として拠出した資金のうち、見返り資金として積みあがった金額及びアフガニスタン政府予算に編入された金額は、既に確認したとおりである。これに対して、アフガニスタン政府予算に編入が予定されていた我が国援助資金が実際に予定どおりにアフガニスタン政府予算の中で執行されたか否か、それによっていかなる成果があがったかは、今次調査においては、情報の不足により確認することができなかった。したがって、我が国の行政支援の成果及びインパクトについて確認することはできなかった。

しかしながら、本評価においては、我が国の行政支援にかかるいくつかの論点及び評価を確認することができた。第一に、アフガニスタン政府が東京でのアフガニスタン復興支援国際会議を端緒とする復興プロセスの初期段階から一貫して我が国に対して財政支援を強く求めていたことが分かった。これに対して、我が国が実施したのがノン・プロジェクト無償資金協力であるが、これとともにANBPの設立及びこれに対する支援も行政経費を支援して欲しいというアフガニスタン政府の要望を考慮したものであったことが確認された。アフガニスタン政府は DDR の実施のための経費が必要であったが、我が国政府は DDR を担当する国防省等に対する直接の財政支援はできなかった。そのため我が国政府は、アフガニスタン政府ではなく他に独立した機関が設立されれば当該機関に対する資金的貢献は可能であると考えた。このような考えにより実現したのが ANBP の設立であった。

ところで、ノン・プロジェクト無償資金協力は、ARTFやアフガニスタン法秩序支援信託基金（Low and Order Trust Fund for Afghanistan: LOTFA）といったアフガニスタン政府の財政支援を目的とした基金に直接資金を拠出するものではない。英蘭等の欧州諸国は、これらの基金に直接に多額の拠出をしており、我が国とは対照的である。この点、現地調査の際も、財政支援に積極的な英国からは我が国も財政支援により積極的であるべきであるという主張がなされた[117]。しかしこのような他国の指摘にもかかわらず、アフガニスタン政府からは我が国の方針を理解しており、制約がある中でノン・プロジェクト無償資金協力という手段を用いてARTFに対する支援を行ってくれることは高く評価するという声も聞かれた。

なお、財政支援については、外務本省及び在アフガニスタン日本国大使館関係者より、我が国

117 英国等の欧州ドナーが財政支援に積極的なのは政府に直接資金を供与することにより政府の能力強化が促されると考えるからである。

の平和構築援助のスキームの一つとしてより積極的に検討されるべきであるという意見が聞かれた。これらの主張の理由としては、財政支援に対して現場でニーズが高いことに加え、アフガニスタンのような治安情勢が不安定な国においてはプロジェクト型援助の実施には限界があり、より効率的・効果的な援助実施手段として現場への援助関係者への配置を削減できる財政支援が望ましいことが挙げられた。

もちろん、財政支援が妥当であるかどうかは、財政支援が持つ開発援助としての効果やアフガニスタン政府のような脆弱な政府の予算に対して直接資金供与をすることの財政リスク等を考慮する必要がある。一方で、アフガニスタンのみならず、紛争を経験したばかりの国は、多くの場合、自立的な国内経済を有しておらず、本来自助努力を期待すべき基本的な税収がほとんどないことから、外国支援なしには国家運営自体が成り立たないという切迫した事情が存在する。

以上を踏まえると、平和構築の一環として財政支援を実施するか否かは、財政支援に対する現地政府・社会のニーズ、財政支援が有する財政管理上のリスク、我が国援助体制等を総合的に考慮して検討される必要があると言える。

（ロ） 草の根・人間の安全保障無償資金協力

① 達成目標

草の根・人間の安全保障無償資金協力は、開発途上国の地方政府、教育・医療機関、及び途上国において活動する NGO 等が現地において実施する比較的小規模なプロジェクトに対して資金協力を実施するものである。草の根・人間の安全保障無償資金協力で援助するプロジェクトは最終的には外務本省が決定するが、プロジェクトの発掘・選定については現地大使館に相当の権限が与えられている。このような同スキームの性質を踏まえて、アフガニスタンにおいては、在アフガニスタン日本国大使館が主導する形で草の根・人間の安全保障無償資金協力について実施方針が立てられ、同国の平和構築のために戦略的に活用されることとなった。

関係者の話等から、アフガニスタンにおける草の根・人間の安全保障無償資金協力の活用方針をまとめると以下のとおりとなる[118]。

- 地方のレベルで草の根・人間の安全保障無償資金協力を実施することで、広く平和の配当を実感させて地域の不満を解消し、地域の安定化を促す。とくに、女性や子どもなど最も困っている人たちを助けることに重きを置く。
- DDR、緒方イニシアティブ、幹線道路整備という重点分野の援助を円滑に進めるために、周辺住民の支持を得たり、周辺地域の安定化を促したりするために草の根・人間の安全保障無償資金協力を柔軟に活用する。特に、これら重点分野の大規模プロジェクトに従事する邦人関係者の安全状況改善に対する効果を重視する。
- 我が国のアフガニスタンにおける平和構築援助活動全般を円滑に行うことができるよう、地方の有力者や住民との関係を構築するとともに、地方の情報をより良く得られるようにするために草の根・人間の安全保障無償資金協力を活用する。

[118] 駒野欽一、前掲書、pp.168-169、元在アフガニスタン日本国大使館関係者、外務本省関係者に対するインタビューにもとづく。

② インプット及びアウトプット

アフガニスタンにおける草の根・人間の安全保障無償資金協力の実績は 表 ４.１６のとおりである。実施件数は、2002 年度末までの累計では 39 件に過ぎなかったが、2003 年度以降は飛躍的に増加し、2003 年度は 144 件、2004 年度は 227 件が実施され、2001 年度から 2004 年度までの累計では 410 件となっている。

表 ４.１６ アフガニスタンにおける草の根・人間の安全保障無償資金協力実績
（2001－2004 年度、単位：円）

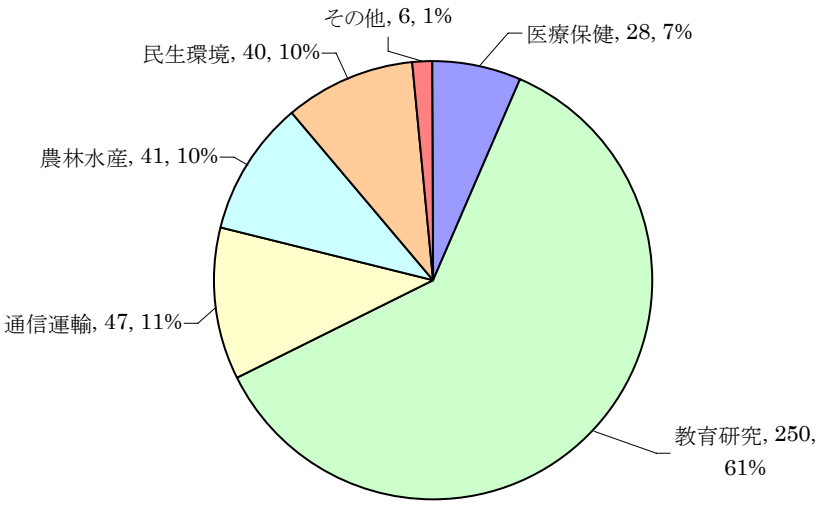
分野	年度	2001	2002	2003	2004	2001-2004 合計
医療保健	件数	1	4	10	11	26
	金額	8,361,515	29,488,254	84,538,192	86,064,440	208,452,401
教育研究	件数	0	22	76	152	250
	金額	0	172,942,930	615,800,246	1,621,110,040	2,409,853,216
通信運輸	件数	0	2	15	30	47
	金額	0	11,839,246	123,644,072	255,277,660	390,760,978
農林水産	件数	0	1	14	26	41
	金額	0	3,843,366	115,589,998	213,488,550	332,921,914
民生環境	件数	0	6	26	8	40
	金額	0	40,798,996	191,713,728	248,583,170	481,095,894
その他	件数	2	1	3	0	6
	金額	16,998,662	9,991,800	203,307,876	0	230,298,338
全分野合計	件数	3	36	144	227	410
	金額	25,360,177	268,904,592	1,334,594,112	2,424,523,860	4,053,382,741

（出所）外務省データより評価チーム作成

また、分野別に見ると、教育研究分野が件数、総額とも最も多く、いずれにおいても全体の約 60%を占めている（図４.７及び図４.８）。教育研究分野における草の根・人間の安全保障資金協力の多くは、各種学校の修復・建設に使われ、その他、各種研修の開催経費にも用いられた。教育研究分野の内訳をさらに詳しく示したのが表４.１５であり、小学校整備支援の占める比率が最も大きくなっている。

教育研究分野以外の分野における草の根・人間の安全保障無償資金協力のアウトプットは次のようになっている。医療保健分野では、クリニックや病院等の医療施設の建設や看護訓練等が行われた。通信運輸分野では、道路、橋等の交通インフラの修復・建設等が行われた。農林水産分野では、灌漑施設修復・整備、農業機械供与等が行われた。民生環境分野では、井戸堀等による上水施設の整備、マーケット整備等が行われた。その他分野では、地雷除去活動に対する援助、難民・避難民支援等が行われた。

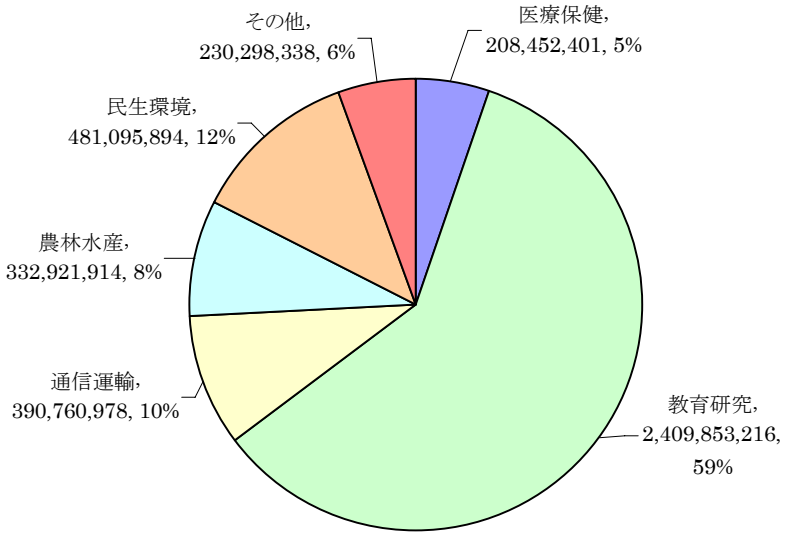
図 4.7 アフガニスタンにおける草の根・人間の安全保障無償資金協力実績
（分野別件数、2001-2004 年度）



表記：左より分野、件数、パーセント

（出所）外務省データより評価チーム作成

図 4.8 アフガニスタンにおける草の根・人間の安全保障無償資金協力実績
（分野別金額、2001-2004 年度）



表記：左より分野、金額、パーセント

（出所）外務省データより評価チーム作成

表 4.17 アフガニスタンにおける草の根・人間の安全保障無償資金協力
（教育研究分野内訳、2001-2004 年度）

小学校建設・整備

年度	件数	金額
13	0	0
14	1	6,660,468
15	21	165,395,034
16	90	832,006,780
合計	112	1,060,105,779

中学校建設・整備

年度	件数	金額
13	0	
14	1	9,765,856
15	21	192,297,864
16	30	274,287,420
合計	52	532,836,333

高校建設・整備

年度	件数	金額
13	0	0
14	0	0
15	10	96,482,602
16	15	123,659,140
合計	25	220,141,742

その他学校建設・整備（小・中・高の区別が不明なもの）

年度	件数	金額
13	0	0
14	17	135,848,220
15	11	76,862,928
16	4	29,322,920
合計	32	242,034,068

その他教育（職業訓練、教員養成、障碍者教育センター、ワークショップ等）

年度	件数	金額
13	0	0
14	3	20,668,386
15	12	75,079,166
16	4	35,594,790
合計	19	147,418,985

除隊兵士職業訓練センター建設

年度	件数	金額
13	0	0
14	0	0
15	1	9,682,652
16	9	326,238,990
合計	10	335,921,642

（出所）外務省データより評価チーム作成

③ 成果及びインパクトの評価

本評価は、草の根・人間の安全保障無償資金協力の個別案件の評価を目的としたものではないため、個別の案件の成果を全て確認した訳ではないが、現地調査の際に草の根・人間の安全保障無償資金協力のプロジェクト現場を実際に視察したり、現地政府関係者、他ドナー関係者、現地ジャーナリスト等にインタビューを行ったりした結果、草の根・人間の安全保障無償資金協力による援助は、現地で目に見える成果をあげ、国際援助関係者及びアフガニスタン人双方から高く評価され、その存在と成果は広く知られていることが分かった。こういった反応からは、アフガニスタンの人々に広く平和の配当を実感させること、日本に対する現地の人々の支持を得ることといった我が国政府関係者が平和構築という目標に向けた独自の成果として期待していた効果が実際に現れていたと評価するのが妥当であろう。

草の根・人間の安全保障無償資金協力がこのように平和構築援助として独自の成果をあげることができたのは、在アフガニスタン日本国大使館関係者をはじめとする我が国援助関係者が、成果をあげられるような仕組みを考え、それを実行に移す努力をしていたことに負うところが大きかったと考えられる。例えば、在アフガニスタン日本国大使館の経済協力担当官は、草の根・人間の安全保障無償資金協力の案件発掘・形成のために自ら積極的に地方出張を行った。日本人が直接に足を運ぶことによって、現地有力者や一般住民との緊密な関係を築くことができ、現地ニーズを的確に把握することができた。このように築きあげられた関係は、治安情報の入手など邦人保護の観点からも重要な役割を果たした。また、草の根・人間の安全保障無償資金協力のプロジェクトについては原則として完成式典が開かれ、都合の許す限り在アフガニスタン日本国大使が自ら完成式典に足を運び、現地語を用いて現地住民に語りかけた。また現地メディアも積極的に招待し、メディアを通じて我が国の援助は広く広報された。このような取り組みが重なった結果、個々としては小規模な草の根・人間の安全保障無償資金協力が全体としてより大きな効果を持つことができた。

しかし、このように在アフガニスタン日本国大使館の担当者や大使が広く地方を飛び回ることは、援助の途中段階から困難となった。これは、主としてアフガニスタンの治安情勢の悪化によるものであり、従来は自由に陸路移動により地方出張が許されていたのに対して、治安悪化を受けて、陸路移動は一切許可されなくなった。このように治安悪化を受けて現地大使館員の移動を一定程度制限することは危機管理上やむを得ない判断であったと考えられるが、現地大使館で援助にあたっていた関係者からは、治安情勢の収集等の安全対策を強化する必要から、陸路移動が制限された後においても、地方への出張の必要性は強く認識されていたことが確認された。アフガニスタンのように治安情勢が不安定な中で地方出張を頻繁に行うことは確かにリスクを伴うことである。しかし、アフガニスタンにおける従来の取り組みを見る限り、我が国政府関係者が一定のリスクを取りながらも地方に足を運び、現地の有力者や住民との関係を結び、情報入手ルートを確立することで、邦人の安全に貢献するという側面もあった。この事例は、現地においては、危険な中にあっても、できる限りの事前準備と安全対策をした上で現地有力者や住民との関係構築のために一定程度の広範囲の活動が必要とされる場合があるということを示していると言えよう。

囲み 4-3 アフガニスタンにおける対人地雷対策支援と女性支援

ここでは本評価の制約に鑑み、詳細な評価対象として取り上げることができなかったものの、アフガニスタンに対する平和構築支援を考えるにあたって重要な支援であると考えられる、対人地雷対策支援と女性支援について取り上げ、問題状況及び我が国の援助動向について概観する。

（1）対人地雷対策支援

（イ）アフガニスタンの地雷問題

アフガニスタンは、世界でも最も深刻な地雷問題を抱える国の一つであると言われている。アフガニスタンが多くの地雷を抱えているのは長年にわたる内戦のためである。最初にアフガニスタンに地雷が埋設されたのは25年以上前であると言われ、それ以来多くの市民が地雷の犠牲となってきた[119]。多くの地雷は1979年から1989年にかけてのソビエト連邦（当時）支配下の時代に埋設されたものであるとされている[120]。加えて、1992年から1996年にかけての内戦期、1996年から2001年にかけてのタリバン「政権」期にも多くの地雷が埋設されたとされている[121]。

地雷や不発弾（Unexploded Ordnance: UXO）による犠牲者（死者、負傷者）は、1999年には少なくとも年間1,700人以上を数え、毎日5人から10人が地雷の被害にあっていたとされる[122]。その後、国連機関、二国間ドナー、NGOによる支援の下で地雷除去、地雷啓発が進められた結果、地雷犠牲者の数は低下してきているが、2004 年時点でも、地雷・不発弾等による犠牲者は年間878人にのぼっており引き続き深刻な問題となっている[123]。

地雷・不発弾の問題は、人道上深刻な被害をもたらすのみでなく、復興・開発の障害となっており、アフガニスタンに平和と安定をもたらすために取り組むべき重要な課題である。

（ロ）我が国の援助

我が国は、「平和の定着」構想を発表してアフガニスタン援助を本格化した2002年よりも以前からアフガニスタンの地雷問題に対する援助を行ってきている。まず、我が国は、1988 年から1997年にかけて国連を通じて地雷除去支援を目的とした資金拠出を行い、総額で約1,700万ドル（約21億6,900万円）を拠出した[124]。その後、我が国は1997年12月の対人地雷禁止条約（オタワ条約）の署名式に際して「犠牲者ゼロ・プログラム」を発表し、対人地雷除去と犠牲者支援の強化を通じて積極的な援助を行うこととした。「犠牲者ゼロ・プログラム」の下で我が国は1998年1月から2004年3月までにかけて総額で約133億円の援助を実施したが、そのうち最も多い約34%にあたる約45億円の援助がアフガニスタンに対して行われた[125]。

---

119 Afghanistan, Landmine Monitor Report 2005 (http://www.icbl.org/lm/2005/afghanistan.html#Heading126、アクセス日：2006年1月26日)
120 Ibid.
121 Ibid.
122 Afghanistan, Landmine Monitor Report 2000(http://www.icbl.org/lm/2000/afghanistan、アクセス日：2006年1月26日)
123 Afghanistan, Landmine Monitor Report 2005
124 外務省資料にもとづく。
125 外務省「平成16年度外務省第三者評価『対人地雷対策支援政策評価』報告書」（2005年3月）

（２）女性支援

（イ）アフガニスタンの女性問題

アフガニスタンでは、歴史的に女性に対する様々な「自由の制限」が課せられ、女性の能力向上、社会参画の機会が奪われてきた。アフガニスタンにおいては 1919 年の独立以降、政変のたびごとに女性に関する基本政策が変更され、振り子のように大きな揺れが繰り返されてきたが、その中で、村落社会での女性の位置づけは、女性に対する婚姻・教育・移動などに関する、「自由の制限」を基本としてきたようである[126]。

また、アフガニスタンでは、1979 年以降 23 年間にわたって国内が戦乱状態に入り、多数の難民・国内避難民が生まれるとともに、多数の戦闘員、市民の生命が奪われた。このような中、戦乱による死者の多くは男性であったため、寡婦や女性孤児が多く発生したり、女性の高齢者が増えたりするなど、女性の生活が極めて困難な状況に置かれている。

アフガニスタンのこのような現状に鑑み、同国における女性問題にあらゆる側面から取り組むことは、同国の平和と安定のために重要な特別な課題であるとの認識がアフガニスタン政府側及びドナー側双方にもたれ、積極的な取り組みがなされている[127]。

（ロ）我が国の援助

我が国は、アフガニスタンの女性が置かれた困難な状況とそれに対する援助の必要性を強く認識し、女性問題への対応を意識した援助を積極的に行ってきている。まず、アフガニスタンの女性問題に対する我が国政府の政策レベルでの取り組みとしては、2002 年 2 月 26 日の内閣官房長官決定によって設立されたアフガニスタンの女性支援に関する懇談会の活動をあげることができる。同懇談会は、2002 年 2 月 27 日の初会合以降合計で 5 回の会合を開催し、2002 年 5 月 31 日に「アフガニスタンの女性支援策について」という報告書を発表した。同報告書は、①政治・制度的枠組み、②教育、③保健医療、④産業・職業、⑤基礎インフラ、⑥平和・安全の 6 つの分野において我が国が取り組むべき支援策について提言を行った[128]。

一方、実際の援助としては、専門家派遣、NGO 支援を中心とした援助が実施されてきている。例えば、女性課題省に対しては 2005 年 11 月現在までの間に累計で 9 名の JICA 専門家が派遣された（前出表４.８参照）。また、JICA は技術協力プロジェクトとして女性の経済的エンパワーメント支援プロジェクトを 2005 年 2 月から 2008 年 2 月までの予定で実施しており、これまでのところ 4 名の専門家が派遣されている（同表参照）。

また、草の根・人間の安全保障無償資金協力の実施にあたっても女性支援を重視している。例えば、表 ４.１８は、我が国が 2001 年度から 2004 年度までに実施した草の根・人間の安全保障無償資金協力のうち教育研究分野支援全体に占める女性支援の割合を示したものである。これに

（http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/index/shiryo/hyouka.html）

126 アフガニスタンの女性支援に関する懇談会「アフガニスタンの女性支援策について」（2005 年 5 月）（http://www.gender.go.jp/afgan/houkoku/index_haf01.html、アクセス日：2006 年 1 月 26 日）

127 そのような認識の表れとして、例えば、アフガニスタン政府の中には、女性問題を専門に取り扱う官庁として女性課題省が置かれている。

128 アフガニスタンの女性支援に関する懇談会、前掲書

よれば、教育研究分野の草の根・人間の安全保障無償資金協力のうち、累計で件数にして 18.8%、金額にして 17.1%が女性を対象としたプロジェクト（女子校建設プロジェクト、女性に対する職業訓練プロジェクト等）となっている。また、女性支援の占める比率は年々増加してきている。

表 4.18 アフガニスタンにおける草の根・人間の安全保障無償資金協力（教育研究分野における女性支援の比率）

	件数			金額		
年度	全体	女性	%	全体	女性	%
2001	0	0	－	0	0	－
2002	22	3	13.6%	172,942,930	25,512,030	14.8%
2003	76	10	13.2%	615,800,246	66,952,014	10.9%
2004	152	34	22.4%	1,621,110,040	315,966,530	19.5%
合計	250	47	18.8%	2,538,458,549	434,127,801	17.1%

（出所）外務省データより評価チーム作成

写真 4 草の根・人間の安全保障無償資金によって建築された女子学校

（この女子学校で使われている机や椅子は DDR の職業訓練所で作られたものである。：現地調査団撮影）

４．３．　「プロセス」の評価

４．３．１　　我が国の平和構築援助「プロセス」の適切性・効率性の評価

（１）　我が国平和構築援助政策の策定プロセスの適切性・効率性

我が国は、平和構築支援政策または平和構築援助政策という一般的な政策体系を持ってこなかった[129]。このため、これまである国・地域の紛争への対応については、外務省の中で当該国・地域を担当する地域局が中心となり、我が国の外交政策の総合調整や安全保障分野における対国連政策を担当する総合外交政策局、そして経済協力を担当する経済協力局を加えた主として 3 つの局が関わってある国・地域に対する平和構築支援政策（援助および援助以外を含む全体的な支援策）を立案してきた。

アフガニスタンに対する援助の場合、同地域を担当する中東アフリカ局中東第二課が中心となり政策策定が行われてきた。アフガニスタンについては、2001 年 9 月 11 日の米国における同時多発テロ発生以前より、中東第二課が中心となり、経済協力局等と協議して同国の平和と安定を促進するための支援策が検討・遂行されていた。また、タリバン「政権」の人権抑圧やテロ支援に関する非難決議の採択等にあたっては、安全保障面での対国連政策を担う総合外交政策局とも連携して政策の遂行にあたってきた。

2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ発生以降は、国連安全保障理事会によってテロ非難決議が出され、米国等により自衛権を根拠に武力攻撃が開始される中、現行憲法下では集団的自衛権は行使できないという立場を取る我が国は、国際社会、特に我が国の同盟国である米国との協力をいかにして具体化していくかを高度に政治的なレベルから判断せざるをえない状況に置かれた。このような中、同時多発テロ発生直後の我が国の対アフガニスタン政策は、右に述べた外務省の関連局課に加え、総理大臣官邸、防衛庁、財務省といった政府の関係当局が積極的に関与する形で立案・遂行されることとなった。

これに対し、2001 年 12 月にボン合意が成立し、2002 年 1 月に東京でアフガニスタン復興支援国際会議が開催され、アフガニスタンに対する平和構築支援のプロセスが軌道に乗り始めるとその後の我が国の政策立案・遂行は外務省中心に戻っていった。これは、「平和の定着」構想の下で行われる我が国の支援のほとんどがODAというツールを用いて行われることとなったためである[130]。

それでは、我が国の対アフガニスタン支援を方向付けることとなった「平和の定着」構想はどのような経緯でどのような関係者が関与して策定されたのであろうか。本評価では「平和の定着」構想の成立に至った細かな事実関係について確認することはできなかった。よって、ここでは詳細なプロセスについては評価することはできない。しかしながら、「平和の定着」構想の策定・発表に至る過程では、国際社会での議論、アフガニスタンのニーズに十分に留意して議論がなされたこと、日本としてアフガニスタン支援に戦略的に取り組むために命名も含めて日本として独自

[129] 第 1 章で述べたとおり、本報告書では、ODA による平和構築支援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む平和構築支援全体を指す場合には平和構築“支援”という用語を用いている。

[130] もちろん、ここで外務省以外の関係省庁の機関の関与が全く無くなったわけではない。例えば、テロ特措法の下での支援活動は今日も継続しており、引き続き防衛庁、自衛隊といった関係省庁・機関が政策立案・遂行にあたっている。

のイニシアティブを打ち出すことが重視されたことなどが当時の関係者に対するインタビューより明らかになった。すなわち、国際協調、現地ニーズ、戦略性といったことが重視されていたということであり、これらの点は、我が国のその後の援助を効率的・効果的なものとするために重要であったと考えられる。

ところで、先に述べたとおり、我が国は平和構築支援政策または平和構築援助政策という一般体系を持っておらず、外務省の中に平和構築支援政策または平和構築援助政策一般を担当する担当局課が存在しない。このことはどのように評価されるべきであろうか。本評価を行った限りでは、平和構築支援政策または平和構築援助政策という一般体系を持ってこなかったことが個別の国・地域に対する我が国の平和構築支援を実施するにあたって特段の障害となっていたという事実は確認されなかった。したがって、平和構築支援政策及び平和構築援助政策の不在そのものが大きな問題を生じさせている状況にはないと言える。しかし、我が国政府が平和構築支援を外交政策の一つの軸に据え、国際社会において積極的な貢献を行おうとするのであれば、平和構築支援政策及び平和構築援助政策を所管する担当局課が存在することが望ましいであろう。

（２） 我が国平和構築援助の遂行プロセスの適切性・効率性

（イ） 我が国平和構築援助の遂行体制・プロセス

アフガニスタンにおける我が国の平和構築援助は、図 ４.９に示すとおり様々な関係機関が関与し、様々な援助スキームを用いて実施されている。まず、平和構築援助において、援助の供与先が多様化するのは、紛争国・地域の状況を踏まえた結果であると考えられる。すなわち、紛争国・地域では現地政府が存在しないか脆弱であるため、通常のODAのように政府を主な受け手として援助を実施することができない。この結果、平和構築援助の多くは、開発調査や専門家派遣等の技術協力や、国連実施機関やNGOに対する資金拠出の形で実施されることとなる。

一方、援助側である我が国政府側の関係機関・部局課も様々である。アフガニスタンの場合には、外務省、JICA、財務省が主な関係機関となっている。外務省は、アフガニスタン政府に対する無償資金協力、国際機関を通じた無償資金協力、NGO に対する無償資金協力（草の根・人間の安全保障無償資金協力、日本 NGO 支援無償資金協力）等を実施している。また、我が国技術協力の実施機関である JICA は、アフガニスタン政府をカウンターパートとして専門家派遣、技術協力プロジェクト、開発調査、研修員受入といった技術協力を実施している。JICA はまた草の根技術協力スキームを用いて NGO に対する援助も実施している。さらに、世界銀行、アジア開発銀行を通じて実施される援助に対する資金貢献は財務省が主管官庁として実施にあたっている。

また、外務省内部で平和構築援助に関わる関係局課も複数にまたがっている。外務省では経済協力局が ODA を主管しているが、平和構築援助の実施に関わっているのは経済協力局だけではない。例えば、無償資金協力のうち、緊急無償資金協力は地域局課の主管となっており、案件の選定や財務省との協議は地域局課の責任の下で行われる。また、国際機関に拠出する資金の多くは国際社会協力部が主管している。我が国政府は国際機関の活動を支援するために毎年度一定額の資金拠出を行っているがこれらの拠出金はそれぞれの国際機関を担当する国際社会協力部の各課が主管している。各国際機関に対する拠出金の他に、国連の下に基金を設立しそれを経由して各国際機関に対して資金拠出を行う場合もある。例えば国連人間の安全保障基金については、我

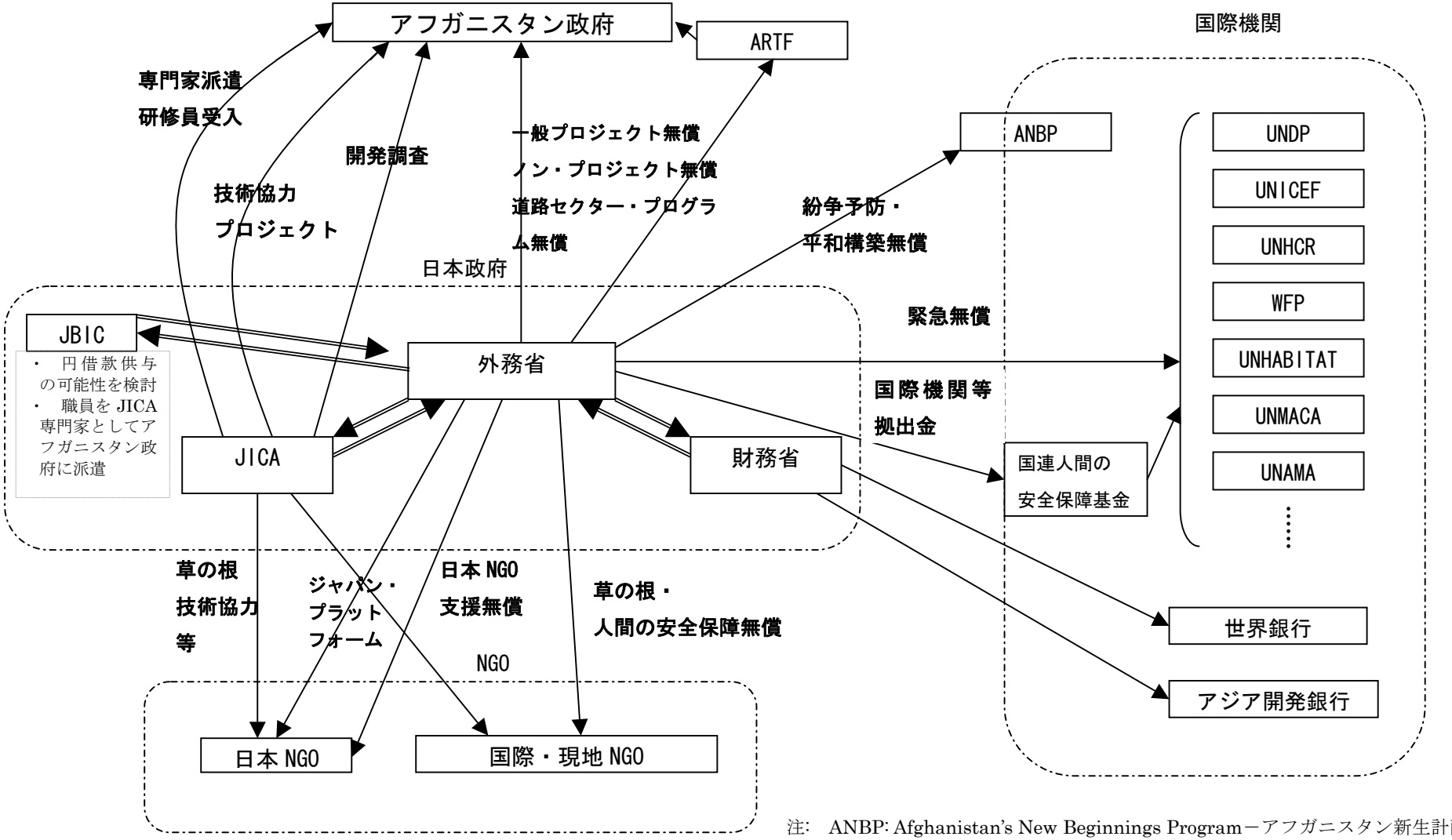
が国は一度同基金に資金を拠出し、同基金を経由してプロジェクトを実施する各国際機関に対する資金拠出を行っている。平和構築分野における類似の基金としては国連地雷対策支援信託基金（Voluntary Trust Fund for Assistance in Mine Action）等がある。

このように様々な担当機関や担当部局が存在する中、それぞれの国・地域に対する我が国平和構築支援政策の総合調整を期待されているのが外務省の地域局課である。例えば対アフガニスタン支援の場合、外務省中東第二課が ODA 支援を含む全ての対アフガニスタン平和構築支援の総合的な計画の立案及び遂行の総合調整を担っていた。また、ODA 部分に限れば、地域・国毎の ODA 政策の立案・遂行を統括する課として経済協力局の下に国別開発協力第一課と同第二課が置かれている。アフガニスタンは国別開発計画第二課が担当しており、同国に対する ODA 支援の全体像の把握・総合調整等のために主要な役割を果たしてきた。

一方、現地レベルにおいては、在アフガニスタン日本国大使館が中心となり在アフガニスタン JICA 事務所をはじめとする我が国の援助関係機関と協力して我が国平和構築支援の遂行にあたってきている。現地レベルでは、案件毎に関係者間で恒常的なやりとりが行われるのに加え、定期的に在アフガニスタン日本国大使館、在アフガニスタン JICA 事務所を中心とする我が国援助関係機関・組織の関係者による会合が開催されている。

アフガニスタンに対する我が国の平和構築援助体制は概ね以上に説明したとおりである。ただし、アフガニスタンの場合は、平和構築援助のうち、紛争中から紛争直後のフェーズだけしか見られないという制約がある。より中長期的な開発フェーズにおける支援では、長期的な安定と紛争再発予防のための支援が必要であり、同目的のためには、円借款を通じた支援も有効であり、実際スリランカやフィリピンなどにおいて、援助実績を重ねているのが参考になろう。

図 ４.９ 我が国の対アフガニスタン平和構築援助の主な関係機関と援助フロー



（出所）評価チーム作成

注: ANBP: Afghanistan's New Beginnings Program－アフガニスタン新生計画
ARTF: Afghanistan Reconstruction Trust Fund－アフガニスタン復興信託基金
その他国際機関の略称については表４．１２脚注参照。

囲み 4-4 平和構築と円借款

本評価は、アフガニスタンを重点評価対象国としていることから、紛争終結時から紛争直後の時期に行われる平和構築援助に焦点があてられている。このため、援助スキームについては、技術協力、無償資金協力といった緊急時から紛争直後の時期に活用されるスキームを中心に議論がなされている。

一方で、平和構築援助とは、新 ODA 大綱でも述べられているとおり、紛争前から紛争中、紛争後、さらには中長期的な開発段階に至るまでのあらゆる段階において、その国・地域に平和と安定を実現するために行われる援助を意味しており、これらのあらゆるフェーズにおいて継ぎ目無く平和構築援助を行うことが重視されている。

この点、本評価では十分な検討が行えなかったが、我が国の主要援助スキームの一つである円借款も、スリランカやフィリピンなどで既に実績を重ねている通り、平和構築援助において重要な役割を担っている。紛争国において平和と安定をもたらすために円借款が持つ効果としては、例えば以下があげられる。

- 民生の安定、民間経済活動に必要な道路、電気、水などの経済・社会インフラ整備や制度構築支援
- マイクロファイナンスや中小企業金融への支援を通じた雇用創出や中長期的な産業育成への対応
- 初期のグラント依存から、長期・低利の支援を通して中長期的には民間資金活用（自立化）への移行を橋渡しする
- 返済義務を伴うことから、また供与側との長期にわたる実務関係を通して、対象国のオーナーシップ醸成、コスト意識醸成、実務能力向上、人材育成、制度整備などガバナンスの向上を促す

すなわち、円借款は主として中長期的な視点に立って、その国・地域の平和と安定を促していき、また紛争を予防するために重要な役割を果たす。継ぎ目のない支援を実現するためには、初期の段階から長期的な視野で円借款を戦略的に位置づけることが重要であると考えられる。

（ロ）　我が国平和構築援助の遂行プロセスの適切性・効率性

上述したような体制下で実施される我が国の平和構築援助プロセスは適切かつ効率的であったのであろうか。本評価を通じ、全体的な評価としては、現体制の下で我が国の平和構築援助プロセスが著しく適切性・効率性を欠くものであったという点は発見されなかった。しかし一方で、次のような状況が存在することも明らかになった。

第一に、外務省をはじめとする日本政府内において、平和構築政策を総合的に調整・遂行する体制は存在しないことが分かった。現在我が国政府が遂行する「平和構築政策」とは、紛争地域等に対して平和をもたらすための政策が国・地域や問題領域毎に存在し、それらが集積して形成されているもので、一貫した明確な理念や目標を持つ政策体系ではない。確かに、平和構築支援というものが個別の国・地域や問題領域の特性を踏まえつつ遂行されなければならないことを考えれば、無理に一つの統一的な政策体系にまとめることはそもそも困難であるとも考えられる。しかし一方で、個々特有に見える国・地域や問題領域であっても、それらの地域や問題領域を横断するような共通性が見られ、それらの共通性を見出し、今後の取り組みに生かしていくことは有意義であると考えられる。例えば、今次重点評価の対象とした、DDR、緒方イニシアティブ、幹線道路支援といった支援については、アフガニスタンに固有な状況に配慮して実施されたのは確かであるが、今回の援助の経験が他の地域に全く応用不可能であるというわけではない。むしろ、今回の援助経験をしっかりと分析し、その反省を蓄積して、今後のより良い援助につなげていくことが必要であり、本評価自体そのような目的意識に立って実施されているものである。また、アフガニスタンだけでなく、多くの国・地域における経験をまとめて比較分析することによって、紛争国・地域のパターンやそこで望まれる援助のパターンを類型化し、今後の援助に生かしていくために経験を蓄積しておくことも有意義である。

しかしながら、外務省内の現行体制では、個別の国・地域における援助経験は、外務省の個別の地域課や援助スキーム課にとどまることが多く、省内でそういった経験を蓄積し、今後に生かしていくための体制は整備されていない。同様のことは、外務省を超えた関係省庁及び援助機関の間の体制についても言える。平和構築支援のうち、平和構築援助の側面だけを取ってみても、外務省だけでなく、JICA、JBIC、財務省をはじめとして関係機関は多岐にわたるが、現在のところ、平和構築分野における援助経験を蓄積し、政府としての総合政策を立案・遂行する体制は存在しない。また、平和構築支援全般を見た場合には、さらに内閣府国際平和協力本部、防衛庁、自衛隊等の関係機関が加わることになるが、これらの機関を含め、平和構築支援を総合的に立案・遂行する体制は存在しない。もちろん、平和構築支援を全体的に統括する体制が存在するか否かはそれ自体として政策判断であり、そういった体制が存在しないこと自体を持って問題とすることは必ずしも適当ではない。しかし、平和構築支援政策を我が国政府が重視し、より良い政策立案・遂行を図っていこうとするのであれば、日本政府全体として過去の経験を蓄積・検討し、総合的な政策を立案・遂行していく体制が存在することが望ましいことは言うまでもないであろう。

第二に、第一の点にも関係するが、外務省における現行の平和構築援助遂行体制においては、援助の総合調整にあたる担当局課の人員体制が実際のニーズと比較して不十分であることが分かった。現行の体制においては、ある国・地域に対する平和構築支援政策及び平和構築援助政策の全体像を把握し、援助全体の総合調整をあたるのは地域局課であり、これを経済協力局の国別担当課が支援する体制となっている。アフガニスタンの場合、2001年9月の同時多発テロ発生以降、

アフガニスタンに対する外交政策の立案・遂行に対して主管地域課である中東第二課は全課体制で取り組んだとのことであり、この時点ではアフガニスタンに対する平和構築支援体制は充実していた。しかし、2002 年 1 月にアフガニスタン復興支援国際会議が東京で開催され、我が国及び国際社会によるアフガニスタン支援が軌道に乗り始めると中東第二課内の体制も縮小し、アフガニスタンを常にフォローする担当官は数名になってしまったとのことである。これらの担当官はアフガニスタンに対する我が国外交にかかるおおよそあらゆることを担当しており、その中で平和構築援助も担当していた。結果として、中東第二課を中心とする調整が必ずしも十分に行えていない側面があったことが我が国政府関係者から指摘されている。

第三として、在アフガニスタン大使館の人員・体制が効率的・効果的な援助実施のためには必ずしも十分ではないことが明らかになった。まず、アフガニスタンにおいて、必要な人員の不足によって我が国の平和構築援助が期待されただけの効果が挙げられない事例があった。緒方イニシアティブについては、当該イニシアティブを専門で担当し、かつ、同イニシアティブで期待されていたような国連諸機関の取りまとめを担えるような人員が在アフガニスタン日本大使館に配置されていなかったことが、同イニシアティブを成功に導けなかった主たる理由の一つであると考えられている。確かに、機構上・予算上の制約がある中、無制限に大使館に対する人員増強を図ることは困難である。また、それぞれのニーズに合致した人材をタイムリーに起用し現地に配置することも決して容易なことではない。まず、機構上・予算上の制約との関係については、少なくとも我が国が重要課題と見なす援助については、当該援助の効率的・効果的な遂行に必要な人員を配置していくという方針が取られるべきであろう。次に、適材適所の人材を配置できるようにするという点については、外務省内における人材育成に加え、広く一般にいる専門性の高い人材とのネットワーク構築を強化し、外務省外から柔軟に人材を起用し、大使館に配置するようにしていくことが望ましいと考える。

第四として、在アフガニスタン日本国大使館における安全対策にかかる体制・人員配置及び資機材に対する予算措置が必ずしも十分でないことが確認された。ここでは、我が国政府の安全対策・危機管理体制にかかる情報であるため、評価チームが確認した問題点について詳細に記述することはできないが、現在の体制・人員配置及び資機材に対する予算措置には改善が必要であることが確認された。

（３） 被援助国政府・社会との協議・調整プロセスの適切性・効率性

平和構築援助は、援助の受入国の政府が著しく脆弱であるか事実上存在しない状況で実施される場合が多く、そのため、我が国を含む国際社会の平和構築援助の多くは、相手国政府を直接の資金供与先とせず、NGO や国際機関を通じて実施されている。アフガニスタンにおいても、我が国を含む国際社会による援助の多くが NGO や国際機関を経由する形で実施されている。ただ、このように援助を NGO や国際機関経由で実施することを選択するとしても、援助供与側としては、現地国政府や現地社会と対話を行い、現地ニーズを汲み上げ、支援実施にあたっての現地政府・社会の協力を得ていくことが重要であることは言うまでもない。

被援助国政府・社会との協議・調整プロセスは、各国その時々に各分野において様々な協議・調整プロセスが存在し、それらを一律に一般論として評価することは困難であると考えられるため、ここでは、アフガニスタンのケースについて主として本評価の現地調査の際に確認された範囲で評価を行った。

まず、全般として、長年の内戦等の影響によりアフガニスタン政府機関は脆弱であることから、同国政府との協議・調整はこれまで必ずしも円滑ではないようである。すなわち、必要とするデータを把握・管理する能力が十分でなかったり、意思決定に時間を要したりといったアフガニスタン政府側の要因により我が国とアフガニスタン政府側との協議・調整が円滑に進まないということが多く発生するということである。ただし、協議・調整プロセスが円滑であるとはいえないまでも、少なくとも我が国援助関係者は、アフガニスタン政府側でカウンターパートとなる政府機関を常に関与させ協議の機会を持つことを重視してきたことが今次調査によって確認された。また、我が国がアフガニスタン政府機関の多くに派遣した JICA 専門家や我が国が受け入れてきたアフガニスタン人研修員の存在が、我が国政府とアフガニスタン政府との意思疎通に大いに貢献してきているものと考えられる。

個別分野毎の現地政府・社会との協議・調整プロセスについては次のように評価される。まず、DDR については、国防省に主体的な役割が期待されたが、少なくとも初期段階においては、旧来の国防省の組織構成に民族的な偏りが見られる等の理由で、中立的な関与が期待されるような状況になかった。このため、DDR 初期段階においては、主導国である我が国、UNAMA や ANBP といった国際社会側の関係機関が主導する形で、全体の実施計画が進められるとともに、国防省改革も進められることとなった。ただしこの際も決して国際社会側が DDR を押し付けている形にならないよう、カルザイ大統領をはじめとするアフガニスタン政府幹部及び国防省の理解と協力を得ながら進めることに、我が国をはじめとする国際社会側の関係機関も最大限の意を払った。このように国際社会が主導しつつも現地政府側の関与を担保し、かつ現地政府側のより良い関与が得られるように国防省の改革を進めていったことが、これまでの DDR プロセスの進展に寄与してきたものと考えられる。また、現在アフガニスタンでは、非合法武装勢力の解体（DIAG）が進められているが、このプロセスは国防省が主体的に関与する形で進められている。このような流れができたのは、現地政府の関与と変革を重視した国際社会の取り組みによるところが大きいと考えられる。

次に、緒方イニシアティブについては、全体として現地政府・社会との間で十分な協議・調整が行われる形では進められてこなかった。このことは、本評価の現地調査の際に、アフガニスタン政府側のカウンターパートである地方復興開発省（Ministry of Rural Rehabilitation and

Development: MRRD）関係者が「緒方イニシアティブはアフガニスタン人の手によるものではなかった」と述べていたことに如実にあらわれている。このような結果となった要因の一つとしては、少なくとも初期段階においてアフガニスタン政府側のカウンターパートである MRRD のプロジェクト実施能力が十分でなかったことがあげられる。しかし、政府機関が能力不足により十分な実施主体となりえないからといって、全体のプロセスに主体的に関与できないわけではない。緒方イニシアティブの下でも、国際機関が実施主体となりつつも、援助実施プロセスや新規事業の計画プロセスにおいて MRRD のより主体的な関与を得ることは可能であったはずである。しかし、緒方イニシアティブは全体として関係機関間の協議・調整プロセスが十分に機能してこなかったため、国際機関が個別に援助を実施し、現地政府の十分な関与が得られないという結果となってしまったと考えられる。

幹線道路整備については、我が国が道路セクターで主導国として果たしている役割がまず言及されるべきであろう。アフガニスタンにおいては現在、諮問グループ（Consultative Group: CG）体制が取られ、個別分野毎に主導ドナーとアフガニスタン政府の主務官庁が定められている。道路セクターについては、我が国と ADB が共同で主導ドナーとなり、アフガニスタン政府側では公共事業省（Ministry of Public Works: MPW）が主務官庁となっている。本評価の現地調査で行ったインタビューにおいてアフガニスタンにおける援助調整プロセスとして期待されている CG 体制は全般としては残念ながら十分に機能していないことが確認された。しかしそのような中で、道路セクターの CG については、定期的に会合が開かれる等、個別分野の CG としては最も機能している CG のうちの一つであるとの評価の声が各方面から聞かれた。実際、我が国からは、在アフガニスタン日本国大使館関係者に加え、JICA が派遣した道路分野企画調査員や道路行政専門家が協力して道路セクターの CG をリードするとともに、道路関連基準や規制のドラフトも行っており、道路セクターの支援に All Japan として積極的に取り組んでいる。

また、個別のプロジェクトの実施においても、我が国援助関係者及び MPW との間で連絡協議が行われながら進められていることが確認された。しかし一方で、MPW からは、我が国がプロジェクトの実施にあたり、MPW を介さずに直接に業者との間で協議・調整を行っていることを問題点として指摘された。これまで我が国がアフガニスタンで実施してきた道路整備プロジェクトにかかる調達等の業務がアフガニスタン政府の実施代理機関である JICS により実施されていたり、これらのプロジェクトが基本的に我が国業者によって受注されていたりすることから、日本人関係者間で物事が進められてしまう傾向があることが、このような指摘の背景にあると考えられる。この点、我が国援助関係者及びプロジェクト関係者としては、MPW の関与を十分に担保する形でプロジェクト実施を進めていくことが求められる。

最後に、現地社会との協議・調整の点においては、草の根・人間の安全保障無償資金協力にかかる我が国の取り組みが、現地社会のニーズの汲み上げ、現地社会の主体的関与の確保、現地社会と我が国政府及び邦人との関係構築といった観点から成果をあげており、今後の取り組みの参考とされよう。アフガニスタンにおける草の根・人間の安全保障無償資金協力案件の発掘・形成にあたっては、在アフガニスタン日本国大使館の担当者が自ら地方に足を運び地元の有力者や現地住民と話し合いを通じて現地ニーズを汲み上げる形を取った。この際、アフガニスタンにおいて旧来存在する「シューラ」[131]のような現地の合議制度を利用し、これらの場において現地住民

131 「シューラ」はパシュトゥーン人が重要事項を決定するために村落単位で開催してきた会議のようなものであ

同士で援助のニーズを話し合うよう促し、それに在アフガニスタン日本国大使館担当者が参加した。またこれらの会合の場には援助実施主体となることが期待される現地NGOも招待され、援助実施についても現地レベルで実施されるよう配慮された。しかしながら、このような取り組みは、途中から安全問題を理由に在アフガニスタン日本大使館職員の地方出張が制限されるようになってからは従来どおりに行うことが困難となった。我が国援助関係者の安全対策は重要な課題であり、ここではその判断の妥当性を評価することはしないが、いずれにせよ、アフガニスタンで行われていたような現地社会との協議・調整のための取り組みは評価されるべきものであり、今後の我が国の平和構築援助の取り組みの際に参考とされるべきであろう。

（4） 他ドナー、国際機関との協議・調整プロセスの適切性・効率性

平和構築援助の現場においては、我が国が ODA 大綱でも掲げているとおり、紛争前及び紛争中から紛争後さらには中長期開発段階に至るまで継ぎ目の無い支援を行うことが重視されており、このために国際社会における援助協調・調整を改善するための取り組みがなされてきている。特に紛争が発生し、収束に向っているような国に対して、国際社会は近年、紛争終結の見通しができた早い段階から国際会議を開催し、紛争後の復興ニーズの評価を開始し、その評価結果をもとに国際会議を開催し、当事国関係者とともに今後の復興計画について議論するとともに、ドナーより資金プレッジがなされ、本格的な復興プロセスが開始するという流れができている。アフガニスタンについても、米軍等によるアフガニスタン攻撃によってタリバン「政権」の崩壊の見通しが立ちその後の和平プロセスに向けた交渉が行われるようになる中で、復興面における国際社会の取り組みも進んだ。そのような流れの中で、2002 年 1 月、我が国は東京においてアフガニスタン復興支援国際会議を主催したり、2003 年 2 月にはアフガニスタン「平和の定着」東京会議を開催したりするなど、国際社会の協議・調整プロセスを実際にリードする側に立ってきている。このように大きな流れで見た場合、我が国は国際社会の援助協調･調整のために、他の二国間ドナーや国際機関との協議・調整に積極的に取り組んできている。

ただし、それぞれの二国間ドナーや国際機関が独自の方針や任務をもって援助にあたる中で、実際に援助協調・調整を円滑に進め、援助の効率的・効果的実施を確保するのは必ずしも容易ではない。また、個別具体的な取り組みのレベルにおける援助協調・調整はそれぞれの分野やそこに関わる当事者の数や種類等によって左右されるため、一般的に議論することは必ずしも妥当ではない。このような点を踏まえ、ここでは、アフガニスタンのケースについて主として本評価の現地調査の際に確認された範囲で評価を行った。

まず、DDR については、我が国とともに DDR をリードした UNAMA と DDR の実施機関である ANBP との間で緊密な協議・連絡が行われていたことが確認された。緊密な協議・連絡が可能となった要因としては、大使をはじめとする我が国関係者及び UNAMA、ANBP 関係者が意欲を持って取り組んでいたこと、我が国の DDR 担当者と UNAMA 幹部がかねてからの知り合いであり強い信頼関係を有していたことなどがあげられる。一方、DDR は治安部門改革（SSR）の一環として行われていたことから、各分野の主導国との連携・調整も重要であった。例えば、DDR の目的の一つは旧国軍（Afghan Military Forces）を解体し、新国軍（Afghan National Army）を

り、伝統的に行われてきた。

創設することにあったため、新国軍の創設に取り組む米国との協調は重要であった。この点、DDR や新国軍創設を含め SSR の取り組みはそれぞれの主導国の独自のイニシアティブによって行われているという色彩が濃い様子であったが、たとえば我が国と米国との情報共有等は行われているようであり、これら主導国間の協議・調整の不備が個別の援助の効率的・効果的な実施に対する大きな障害となっていたという事実は発見できなかった。

ただし、我が国が ANBP に対して拠出した資金が同機関によって適切かつ効率的に利用されたかどうか、ANBP の資金管理に対する我が国の監視等が十分に行われていたかどうかという点については疑問があるという声が聞かれた。例えば、我が国援助関係者によれば、2003 年度においては、ANBP が自らの庁舎建設に予算の大半を当てたため、同年度の事業費が不足してしまい、追加の拠出を急遽国際社会に求めざるを得なくなったという経緯があったとのことであり、これ以外にもANBPの財務管理と事業計画管理能力には疑問の声が多く聞かれているとのことである。この点、我が国による ANBP に対するモニタリングをより強化すべきであったという声も聞かれている。

次に緒方イニシアティブについては、同イニシアティブの下で期待されていた我が国と国際機関及び国際機関同士の緊密な連携・調整が必ずしも実現していなかったことが明らかになった。確かに一部地方のレベルでは緊密な連携が図られている事実も見られた。本評価の現地調査で訪問したマザリシャリフでは、緒方イニシアティブ関連プロジェクトに従事する我が国援助関係者、国際機関関係者等が定期的また日常的に協議を行い、お互いのプロジェクトの進捗状況を確認しあったり、次フェーズで実施するプロジェクト策定のための共同調査を行なったりするなど緊密な連携が図られていた様子であった。しかし、アフガニスタンにおける関係機関の本部が所在するカブールにおいてはこのような緊密な連携は見られなかった。緒方イニシアティブの下では、UNAMA が中心となり我が国や援助実施主体である UNHCR、UNICEF、WFP 等の関係機関が調整会合を開催し、情報交換や援助協調を通じて、有機的な連携を図ることが目指されていたが、実際にはカブールにおいてこれら関係機関が集まる会合はほとんど行われてきていなかった。

（５） 平和構築援助の事後評価プロセスの適切性・効率性

外務省が平和構築という観点からODA評価を行うのは本評価が最初である[132]。また、個別の無償資金協力案件の事後評価については 2005 年度より試行的に導入し、2006 年度より、完了後 3 年から 5 年を経過した案件について評価を開始することとなっているが、本評価実施までの時点においては平和構築援助案件を含む全ての案件について外務省による事後評価は行われていない。

一方、緊急無償資金協力、紛争予防・平和構築無償資金協力、国連人間の安全保障基金などにより国際機関を通じて行われた平和構築援助については、当該案件の実施状況及び結果について国際機関から我が国政府に対して中間報告及び完了報告が提出されることになっている。外務省としては、国際機関経由で実施した全ての案件について、中間報告書及び完了報告書を提出するよう現地大使館や国際機関代表部等を通じて依頼・督促しているが、報告書の提出が遅延したり、結局提出されなかったりいうことが少なからず生じているようである。また、報告書が提出されている場合であっても、我が国の拠出金の出納状況について確認できるような情報が不足してい

[132] JICA は 2004 年度に特定テーマ評価としてアフガニスタンをケース・スタディとしたレビューを行っている。

る場合も多いようである。

本評価で精査した国際機関経由の支援のうち、報告書が多く入手できたのは緒方イニシアティブ関連プロジェクトであった。外務省が在アフガニスタン日本国大使館を通じて各国際機関に対して、報告書の提出を強く義務付け、督促する等の措置を取ったことが良い提出状況につながったことが確認された[133]。これらの報告書類をもとに緒方イニシアティブの下での活動状況及び成果をまとめたのが 巻末付録資料 5 である。この資料からは、我が国の援助資金によって行われたこれら国際機関の活動状況や成果が詳細に報告されていることが確認できる。しかしながら情報が欠落していたり、具体的な数値等が記されていなかったりする部分があることも分かる。また、この表に記載されている支出実績を積算しても、我が国が緒方イニシアティブ関連プロジェクトのために拠出した総額に大きく満たないことも確認できる[134]。すなわち、我が国が拠出した全ての資金が個別具体的にどのような形でどのような目的に使われどのような成果をあげたかを確認できるようにはなっていないのである。

我が国が国際機関経由で行った援助案件について、十分な内容の報告書が全ての案件について提出されていないのは、国際機関側の要因と我が国側の要因がある。国際機関側の要因としては、国際機関は多数のドナーより資金を受けて活動しており、そのような中で個別ドナーの資金管理を細かに行う体制を必ずしも取っていないこと、国際機関の一般的な傾向としてドナーからの資金を獲得することには強い関心を有するがドナーへの事後報告については相対的に関心が薄いことなどがあげられる。また、我が国側の要因としては、国際機関が問題なく我が国資金を運営・管理することを前提として資金拠出を行っており、拠出後の管理を重視しつつも必ずしも十分なフォローアップを行えていないこと、資金拠出後において国際機関の個別の資金運用状況を監視し、報告内容を精査するような体制が外務省内部で取られておらずそのための人員数も不足していることなどがあげられる。

確かに、各国際機関が高い独立性を持って活動しており、一方でそれを監視するだけの我が国政府の体制・人員が整わない中で、国際機関経由の援助を全てチェックするのは容易なことではない。しかしながら、平和構築援助のうちの相当な額が国際機関経由で実施されている以上、これらの国際機関から適切な報告がなされるような体制・取り組みの強化が必要である。

ところで、アフガニスタンにおいては、草の根・人間の安全保障無償資金協力のモニタリング・フォローアップについて興味深い取り組みが行われていることが分かった。草の根・人間の安全保障無償資金協力のモニタリング・フォローアップについては、実施機関による報告書の提出を受けたり、大使館員や現地職員が現地調査を実施したりという形で行われていることが多い。

これに対し、アフガニスタンにおいては、現地の NGO アンブレラ機関であるアフガニスタン NGO 調整室（Afghanistan NGOs Coordination Bureau: ANCB）等に対して在アフガニスタン日本国大使館がモニタリング・フォローアップを委託していることが分かった。モニタリング・フォローアップは在アフガニスタン日本国大使館が作成する評価シートによって、ANCB 傘下の NGO 関係者によって行われている。草の根・人間の安全保障資金協力による援助案件の多くは学

133 外務省によれば、緒方イニシアティブについては、日本拠出分を特定した報告書の提出が全て励行されているとのことである。なお、同省によれば、緒方イニシアティブ実施機関のうち、赤十字国際委員会（International Committee of the Red Cross: ICRC）については日本拠出分を特定した報告書の提出は制度上困難であるとのことである。

134 巻末資料はプロジェクトに焦点を合わせて作成されたリストであり、右に各プロジェクト全体にかかる人員、サポートコストは計上されていないことによる。

校建設、病院建設、灌漑施設建設等の建設案件が多く、評価者に技術者が含まれていることが必要であり、技術資格を持つ NGO 関係者が評価にあたっているという。アフガニスタンにおける草の根・人間の安全保障無償資金協力案件は多数あるが、現地事情に詳しい NGO を活用することによって、遠方にある、治安状況に問題があるといった理由により大使館員が自ら調査することが困難である案件についても評価が可能となっている。また大使館による評価ではなく第三者機関に委託することにより評価の客観度も高まっていると言える。このような形で個別の案件を緊密にフォローしていることは、現地 NGO からも高く評価されている。

４．３．２　　我が国の平和構築援助「プロセス」の発展性

（１） 我が国政府の平和構築援助実施体制の発展性

紛争国・地域に対して支援が行われる場合、紛争が終結に向かい始めてから国際社会による支援が開始されるまでの時期においては、外交案件としての重要度が高く、外務本省においても当該地域を主管する地域局課や関係課に重点的に人員が配置される。特に、地域課においては他課からの増員が図られるだけでなく、当該課において全課体制が取られるなど体制の大幅な拡充が図られることが多い。アフガニスタンについても、2001 年 9 月 11 の同時多発テロ発生以降、中東第二課は全課体制に入り、増員も図られ、少なくとも翌年 1 月に東京で開催されたアフガニスタン復興支援国際会議までは同様の体制が維持されていたことが確認された。このように、紛争地域への対応が重要な外交課題となっているときに、柔軟に人員を配置して迅速な対応にあたるという外務省の柔軟な措置は評価されるべきものである。

しかし、緊急時の手厚い人員配置とは対照的に、当該問題に対する国内外の関心が薄れるにつれ人員配置が手薄くなり、その後の効率的・効果的な平和構築支援策にとって支障が生じているという傾向があることも明らかになった。紛争地に対する支援が行われる場合、実際に人員が必要なのは実施段階に移行してからである。しかしながら、外務省内の体制では、平和構築支援の統括・調整主体となる地域課では最初のプレッジ会合くらいまでは多くの人員が配置されるが、実際にプレッジがなされてしまい実施段階に至ると人員が手薄くなる。アフガニスタンの場合、東京でのアフガニスタン復興支援国会合が開催された 2002 年 1 月をしばらくすぎた時期から今日に至るまでは、担当地域課の少人数の職員がアフガニスタン全般を担当・統括する体制となっており、必ずしも平和構築援助に関する細やかな調整を行うことができる状態ではなかった。

平和構築支援の前線基地となる現地側の体制は、国や地域の状況によって異なっている。アフガニスタンの場合、ソ連軍の撤退以降タリバン「政権」下で閉鎖されてはいたものの、それ以前から日本・アフガニスタン間に国交があったことから在アフガニスタン大使館が法律上設置されていたため、大使館及び大使館員の派遣が比較的迅速に行えた。一方、コソボのように国ではない場合や、東ティモールのように国となる予定ではあったが当時は国連による暫定統治が行われていたような場合、大使館という枠組みに基づく人員の配置・派遣ができず、現地に事実上の日本政府事務所を設置して、実際は近隣の在外公館や本省からの短期・長期の出張者で事務所を運営していた。このような場合、ハイレベルの常駐代表を任命することは困難であったり、長期にわたって同一の担当官を配置することが困難であったりしたことから、現地で日本のプレゼンスを確保することが必ずしも容易ではなく、継続的かつ効率的・効果的な実施に困難をきたすとい

う事態もあった模様である。

アフガニスタンについては機構上大使館が存在したことに加え、適材適所の人材を派遣できたことが我が国援助の効果的・効率的な実施に貢献した。まず、アフガニスタンにおける我が国のプレゼンス向上及び支援の効率かつ効果的な実施のために重要な役割を果たすべき大使については、アフガニスタン事情に詳しく、現地語であるダリ語を解する専門性の高い職員を抜擢し、迅速に現地に派遣した。このような適材適所の大使人事は今後も大いに参考とされるべきであろう。また、大使館の DDR 班長を務める大使館職員の派遣にあたっては、同人材を JICA 専門家として派遣するという手法をとった。同人材は、紛争地での豊富な勤務経験を持ち、DDR 分野の専門性に優れた人物であったが、諸般の事情により外務省職員として現地に赴任することは困難な状況であった。このため、同人材は JICA 専門家として派遣されることとなった。ただその際、JICA は専門家の現地での活動地域に関して厳しい安全基準を設けており、通常の JICA 基準と照らせば、当時のアフガニスタンで DDR を担う立場の専門家が行うべき地方都市での活動は困難であった。そこで JICA による同専門家の派遣にあたっては、同人、外務省の同意の下、安全対策に係る特例措置を設け、JICA の安全対策基準で定められた地域以外での活動に関しては外務省が責任を負うこととした。今回のような措置が妥当であったかどうか、今後同様の措置が取られるべきかどうかという点については外務省及び JICA において更なる検討が必要である。

（２） 我が国政府の平和構築援助スキームの発展性

アフガニスタンの平和構築援助において我が国が用いた援助スキームは 図 4.9 に示すとおり多様である。我が国は、他国に対して平和構築援助を行う場合には、基本的に同様のスキームを活用し、中長期的な開発フェーズにおける支援では、これに円借款を加える形で援助を行ってきている。これらの援助スキームの中には、従来から存在しているスキームもあれば、平和構築援助の文脈に対応してより効率的・効果的な援助を行うために拡充・新設されたスキームもある。しかし一方で、これまで援助スキームが拡充・新設されてきたにもかかわらず我が国の援助が平和構築のニーズに十分に応えられていない状況も存在する。以下では、まず、平和構築援助において今日主として用いられる援助スキームのうち近年新設・拡充された援助スキームを取り上げて説明する。つづいて、これらのスキームを含め、我が国の平和構築援助スキームについてさらなる発展の必要性の有無を検討する。

（イ） 平和構築援助における援助スキームの新設・拡充

ここでは、1990 年代初頭以降において、我が国政府が平和構築援助を効率的・効果的に実施するために拡充・新設した主な援助スキームとして、①緊急無償資金協力、②紛争予防・平和構築無償資金協力、③国連人間の安全保障基金、④緊急支援調査（緊急開発調査）を取り上げる。また、アフガニスタンの現状を踏まえて今次初めて導入された援助スキームとして、⑤道路セクター・プログラム無償資金協力を取り上げる。

① 緊急無償資金協力

緊急無償資金協力は、(a)災害緊急援助、(b)民主化支援、(c)復興開発支援の 3 つの援助・支援[135]を目的として緊急的に実施される無償資金協力であり、緊急性を要するという特殊性から、他の無償資金協力と比較して、資金供与がなされるまでの手続きが簡素化されるものである。緊急無償資金協力自体の歴史は古く、当該援助スキーム自体の導入は 1973 年度までさかのぼる。しかし緊急無償資金協力は導入後長期の間、基本的に上記(a)災害緊急援助に用いられるものであることが想定されていた。これに対して冷戦崩壊前後の国際情勢の変化に応じて当該援助スキームの適用対象の拡大が図られた。まず、1995 年度には緊急無償資金協力の対象として上記(b)民主化支援が含まれた。この援助対象の拡充は世界各地で非民主体制が崩壊し、あるいは長期にわたる内戦等が終息し、選挙によって真に民意を代表する政府を構築しようとする動きが強まったことを背景に行われたものである。さらに、1996 年度には上記(c)復興開発支援が対象に含まれることとなった。これは、紛争地域を安定化に向わせるためには緊急段階から復興段階に至る移行をスムーズに行わせる必要があるため、このような移行期間に行われることを念頭に援助目的の拡充が行われたものである。

緊急無償資金協力は紛争中から紛争後にかけての平和構築援助において活用されており、アフガニスタンにおいても、緒方イニシアティブ、幹線道路整備をはじめとして数多くの案件に対して緊急無償資金協力による援助が行われている。緊急無償資金協力が実施される国においては基本的に現地政府が脆弱である場合が多いため、当該協力のほとんどは国際機関に対する資金拠出として行われている。

② 紛争予防・平和構築無償資金協力

紛争予防・平和構築無償資金協力は、従来行われてきた無償資金協力による平和構築援助を強化する一方で、紛争を経験しまたは紛争の緊張が高まっている開発途上国における紛争予防・平和構築プログラムへの資金協力という、これまでの我が国援助スキームでは十分な対応が行えなかった事項についても対応することを目的として、2002 年度より実施されているものである。当該協力は、(a)開発途上国において、主要国や国際機関が関与している等国際的に認知された紛争予防・平和構築のためのプログラムが存在し、当該国側にそれを推進する意思と能力があること、(b)途上国または関係国際機関が供与された資金を管理し、定期的に使途報告を行うこと、という二つの条件が満たされる場合に実施されるものである。また、資金の使途については、プログラムの実施に係る経費全般（物品購入に限らない）とされているが、品目リストを作成する等基本的には我が国の事前承認が必要であるとされている。さらに、使用期限は基本的に 1 年とされるが、両国政府当局の合意により期限延長は可能であるとされている。

この援助スキームの対象となるプログラムとしては、例えば以下が想定されている。

(a)小型武器廃棄プログラム

(b)兵士の除隊・社会復帰プログラム（職業訓練、奨学金、起業基金等）

(c)平和・和解を促進するための啓蒙活動（セミナーの開催等）

(d)子ども等戦争被災者の精神的外傷に対するカウンセリング

---

135 緊急無償資金協力の枠内で、2000 年度に NGO 緊急活動支援無償が導入されたが、2002 年度より日本 NGO 支援無償に統合された。

(e)民族間融和統合プログラム
(f)紛争対象国または紛争周辺国における紛争終結後の各種復興開発プログラム

アフガニスタンにおいては、DDR の実施機関である ANBP に対する資金援助のために紛争予防・平和構築無償資金協力が利用された。

③ 国連人間の安全保障基金

国連人間の安全保障基金は、1998 年 12 月にハノイで行われた政策演説において小渕総理大臣（当時）が設置を提唱し、これを受けて 1999 年 3 月に我が国政府が約 5 億円を拠出（我が国の単独拠出）して設置されたものである。同基金の目的は、現在の国際社会が直面する貧困・環境破壊・紛争・地雷・難民問題・麻薬・HIV/エイズを含む感染症など、多様な脅威に取り組む国連関係国際機関の活動の中に人間の安全保障の考え方を反映させ、実際に人間の生存・生活・尊厳を確保していくことであるとされている。

我が国は平和構築援助の実施にあたり、同基金を活用してきている。例えば、アフガニスタンにおいては以下の案件が国連人間の安全保障基金によって援助されている。

(2002 年)
- アフガニスタン難民・避難民女性への支援：103 万ドル

(2003 年)
- アフガニスタン及びアフリカ 9 カ国における情報普及支援：対象国総計約 208 万ドル

(2004 年)
- アフガニスタンにおける農業プロジェクトに対する支援：87 万 6,579 ドル
- アフガニスタンにおける薬物需要削減プロジェクトに対する支援：102 万 7,870 万ドル

(2005 年)
- アフガニスタンにおける都市コミュニティ再建計画に対する支援：366 万 415 ドル
- アフガニスタンにおける学校インフラ改善のための支援：272 万 5,390 ドル

④ 緊急支援調査（緊急開発調査）

緊急支援調査（緊急開発調査[136]）は、JICAによる技術協力の一環として実施される開発調査事業の一つの形態であり、大規模な自然災害や内戦により被害を受けた国に対する復興支援のため、緊急復興計画を策定するとともに、緊急な事業実施を特に必要とする場合、あわせて緊急復旧リハビリ事業を実施するものである。従来の開発調査は、調査及び計画策定のみを目的するものであったが、紛争や自然災害直後の緊急時においては単に調査のみでなく、迅速に実効性のある支援を行うことが必要であるために、緊急支援調査（緊急開発調査）が導入された。緊急支援調査

[136] 緊急支援調査（緊急開発調査）が行われたのは 1999 年 8 月の東ティモール騒乱の後の緊急復興フェーズにおいて、緊急復興地理情報データベース調査、緊急復興計画調査等を実施したのが最初である。当時は緊急開発調査と呼ばれていたが、近年は緊急支援調査が正式名称になっている。ただ、旧来の習慣から緊急開発調査と呼称されることも多い。

（緊急開発調査）は、2000 年に東ティモールで実施されたのが最初であり、その後アフガニスタンに対する援助、スマトラ沖地震直後の被災国への援助などで活用されている。例えば、アフガニスタンにおいては、以下のとおりこれまで 7 件の緊急支援調査が実施済みまたは実施中である。

- カブール緊急復興支援計画調査（教育・保健医療・放送）(2002.4-2004.10)
- カブール緊急復興支援計画調査（市南西部復興支援計画・公共交通計画）(2002.6-2003.12)
- カンダハール緊急復興支援計画調査（2002.8-2005.3）
- マザリシャリフ市復興支援調査（緊急支援調査）プロジェクト（2004.5-2006.3）
- カンダハール近郊農業復旧緊急支援計画(2003.3-2004.10)
- カブール市給水計画プロジェクト(2005-2007)
- カブール市下水道網復旧計画プロジェクト(2005-2008)

⑤ 道路セクター・プログラム無償資金協力

道路セクター・プログラム無償資金協力は、アフガニスタンの幹線道路整備支援において初めて導入された援助スキームである。道路セクター・プログラム無償資金協力は、ノン・プロジェクト無償資金協力の一環として実施される。ノン・プロジェクト無償資金協力は通常、累積債務の拡大や国際収支赤字拡大等の経済的困難が深刻化している開発途上国に対して、経済構造改善努力を促進すること等を目的として実施されるものであり、特定のプロジェクトを目的とした協力ではないため、ノン・プロジェクト無償資金協力と呼ばれる。通常のノン・プロジェクト無償資金協力は、経済構造を改善するために必要な原材料(石油製品、鉄製品、紙製品など)等の輸入決済にあてられ、これらの商品を国内で売却した際に回収されるいわゆる見返り資金を積み上げて、当該資金を当該国の開発目的に用いるのが一般的である。

これに対して、道路セクター・プログラム無償資金協力は以下の点で独特である。まず、道路セクター・プログラム無償資金協力は特定の道路整備プロジェクトの支援を目的としている。したがって当該協力による資金は特定の道路整備に必要な資機材の調達、施工、コンサルタント経費などにあてられる。特定のプロジェクトに対する支援を前提としているところで、通常のノン・プロジェクト無償とは大きく異なっている。次に、道路セクター・プログラム無償資金協力は、プロジェクトに対する無償資金協力という意味で一般プロジェクト無償に類似しているが、次の点で相違している。すなわち、一般プロジェクト無償資金協力の場合、被援助国政府と業者が結んだ契約に基づいて実施されるプロジェクトの進捗に応じて、当該国政府から業者への支払いが可能となるよう我が国政府から被援助国政府名義の口座へと資金が振り込まれる。これに対して、道路セクター・プログラム無償資金協力の場合、被援助国政府に対してまず資金を一括して供与する形を取る。また、一般プロジェクト無償の場合、JICA が入札、契約締結から建設の完了、資機材の引渡し等の一連の過程で、被援助国政府及び関連業者に対して適切な助言や斡旋等を行うこととなっている。これに対し、道路セクター・プログラム無償資金協力の場合、これらの業務は基本的に被援助国政府側主導で実施される。ただし、アフガニスタン政府にかわって JICS が同国政府の実施代理機関としてプロジェクトに必要な資機材の調達や工事の進捗管理等を実施している。

従来の我が国の援助では、道路整備のようなインフラ案件は一般プロジェクト無償資金協力で実施するのが通常であった。しかし、一般プロジェクト無償資金協力の供与に際しては、基本設計調査等の事前の現地調査を行う必要がある等実際のプロジェクト開始までに 1 年以上の期間を要するのが通常であった。これに対して、道路セクター・プログラム無償においては、一般プロジェクト無償に必要とされる手続きが簡素化されるため、迅速に実施にいたることが可能となった。また、アフガニスタンにおける道路セクター・プログラム無償案件の実施にあたっては、BQ（Bill of Quantity）方式という契約形態がとられたことがプロジェクトの速やかな開始につながったといわれている。BQ 方式とは、必要とされる資機材の単価を予め契約で定めておいて実際に必要となった数量分の代金をプロジェクトの進捗に応じて支払っていく方式である。BQ 方式は国際的には一般的な競争入札の形態であるが、アフガニスタンのような情勢が不安定で資機材の需要なども含めて個数及び単価まで厳密な見積もりを出すことが困難な国で行われるプロジェクトについては、迅速性の観点から望ましい入札形態であるといえよう。

工事の結果として資機材の個数が想定よりも少なくて済んでしまった場合には、当初予定していた総工費よりも実費が下回ることとなり我が国援助に余剰金が生ずることになる。このように余剰金が生じた場合には我が国と被援助国政府が協議して新規の道路プロジェクトに使われることになっているとのことである。我が国政府としてこのような余剰金が生じた場合にその資金利用が適切になされるかどうか被援助国政府と緊密に協議・調整を行っていくことが重要であろう。

（ロ） 現在の平和構築援助スキームの評価

我が国政府は、より迅速、効率的かつ効果的な平和構築援助を行うために援助スキームの拡充・新設を図ってきた。平和構築援助の実施にあたっては新たに拡充・新設された援助スキームが大いに活用されており、援助スキーム発展のために我が国政府が行ってきた努力は評価されるべきものである。しかし一方で、本評価においては、平和構築援助をより迅速、効率的かつ効果的に行っていくために援助スキームの運用改善・拡充が必要であると思われる点がいくつか発見された。

第一に、改善が望まれる点として発見されたのは、草の根・人間の安全保障無償資金協力及び日本 NGO 支援無償資金協力で認められる費目の範囲設定である。本評価の過程で NGO 関係者等より指摘を受けたのは、これらの NGO に対する無償資金協力で認められる費目の中に安全対策費が認められていないことである。平和構築援助は危険地で行われる場合が多く、そのような場所で援助を行う際、安全対策費は援助活動の必要不可欠な経費であると考えられる。しかし現在の我が国政府の NGO 支援スキームではこれら経費の計上が認められていないため、安全対策経費は自己負担するか他ドナーからの拠出金で処理せざるを得なくなっている。

第二に、やはりこれら二つの NGO 支援スキームについてであるが、援助申請時に必要とされる見積もりがあまりに細かく厳格なものが要求されるために申請までに時間がかかり、タイムリーな支援活動が実施できないという指摘がなされた。確かに、援助申請時に的確な見積もりの提出を求めることは援助資金の適正利用を担保するという観点から重要である。しかしアフガニスタンのように治安が不安定でありかつ市場も確立していないような国において、現場の援助活動に必要とされる資機材の一つ一つまで正確な単価も含めて予め設定しておくことは必ずしも現実的でない。例えば、資機材を安く現地調達しようと期待していたにもかかわらず、現地情勢の不

安定化によって国外からの高価での調達を余儀なくされるような場合、現在の我が国の NGO 援助スキームでは増額分は NGO が独自に工面しなくてはならない。また、学校等の建設物を建築する場合、当初は予定していなかったとしても、情勢が不安定化して防犯・治安対策の設備を設置した方が良いという判断が事後的になされるようになる場合には当該設備を設置するための経費が手当てされるような契約になっているのが望ましいが、このような判断がなされた場合でも当初見積もりに含まれていない資機材を買う場合、現在の我が国の NGO 援助スキームでは、やはり NGO が独自に工面しなくてはならないことになる。

第三に改善が望まれると思われたのは、我が国の技術協力の実施スピードである。JICAによる元兵士社会復帰支援については、DDRプロセス全体の目標・日程の変更や国際社会とアフガニスタン政府との協議・調整プロセスの難航など、外部要因に大きく左右された側面が大きかったとはいえ、JICA内部での協議・調整手続きに時間を要したために事業が円滑に遂行されなかった側面もあったと考えられる[137]。この点、JICAとしてもアフガニスタンにおける反省を踏まえ、ファスト・トラックの導入等改善に向けた取り組みを進めているとのことであるが、今後は、現在の改善努力が十分であるか然るべくフォローアップをしていくことが必要である[138]。また、プロジェクト形成調査で示された提案がその後のプロジェクト形成・実施に生かされていない場合があり、関係者からは改善の余地があったという声も聞かれている[139]。この点、いかなる改善の余地があったのか今後詳細に検討していくことが必要であろう。

[137] JICA による元兵士社会復帰支援プロジェクトの遂行が予定どおりに進まなかったことは、JICA による案件と他の我が国の援助案件との間で期待された相乗効果にも影響を及ぼした。例えば、JICA 事業の下で訓練を受けて卒業した元兵士達は、草の根・人間の安全保障無償資金協力の下で実施された職業訓練施設建設に従事することが期待されていたが、JICA 事業の遅れにより、このような連携は実現しなかった。

[138] JICA 援助の手続き簡素化だけでなく、国際機関の資金と JICA の技術協力プロジェクト等の援助とどのように組み合わせるかも課題である。例えば、アフガニスタンにおいて JICA が実施した職業訓練を受講した元兵士の日当・宿泊費は、他ドナー等によるプログラムと同様、ANBP から支出された。しかし、ANBP の支出にかかる事務手続きに時間を要したために、我が国援助の円滑な実施に支障をきたした。

[139] 例えば、「アフガニスタン DDR 職業訓練分野プロジェクト形成調査報告書」（2003 年 12 月）では、「訓練の早期開始の観点、及び当国政府のキャパシティー・ビルディング、オーナーシップ醸成の観点から、可能な限り既存の施設、人材、組織網を活用する」ことや、「高等教育省、ポリテクニック・カレッジ、公共事業省、農業省、軽工業省、都市開発省に利用可能な職業訓練施設があり、かつ、これら機関はこれら施設を DDR に活用することについて前向きである（ので）、複数の省庁にまたがる既存の訓練施設を利用すること（ある省の訓練施設において、同省が管轄しない内容の職業訓練を実施するなど）」などが謳われていた（独立行政法人国際協力機構アフリカ・中近東・欧州部「アフガニスタン DDR 職業訓練分野プロジェクト形成調査報告書」（独立行政法人国際協力機構、2003 年 12 月）、13 頁）。実際には、この提案のように既存の施設や組織を活用することには困難が伴ったとの声が聞かれているが、何らかの工夫によってこの提案に沿った改善の余地がなかったかという疑問も残る。