

第5章 総合評価と提言

5.1. 総合評価

我が国は、国際社会と協調しつつ、我が国としてできる手段を駆使して平和構築という目標達成に向けて取り組んできた。本評価は ODA 評価という位置づけから、平和構築に向けた我が国の取り組みの中で特に ODA に焦点をあてて評価を行うという目的で行われたものであるが、本評価を実施することによって改めて明らかになったのは、平和構築が決して ODA のみにて達成されるものではなく、政治的、軍事的な取り組みをも含む総合的な取り組みとして行われて初めて効果を持つものであるという事実であった。さらに、平和構築という取り組みは、決して我が国が単独で取り組めるような性質のものではなく、平和を望む紛争国・地域の人々の協力、そして国際社会の一丸となった協力があって初めて進展するということが改めて明らかとなった。

アフガニスタンにおける平和構築は、ボン合意というアフガニスタン人の合意を枠組みとして国際社会が積極的に取り組んできたものであり、我が国としても、そのような流れを適切に汲み取り、我が国自身の支援政策の立案・遂行につなげてきたことで、効果的で評価される支援を行ってこれたことができたと考えられる。また、我が国は、軍事的プレゼンスを伴わずに支援に取り組んできており、この部分は我が国支援の限界ともいえるべきところではあるが、我が国が担当しえない部分については他国の取り組みを尊重し、これらの国々との協調を重視しつつ、我が国としては開発援助を中心としたできる限りのツールを用いて、独自の支援を展開しているということは評価されるべきであろう。

一方、アフガニスタンにおける平和構築はまだまだ終わりに近づいているわけではない。アフガニスタンだけでなく、以前から我が国が平和構築支援に取り組んでいる他の国々にも目を向けると、これらの国々が政治的にも経済的にも平和で安定した国になるためにはまだ道のりは長いことが分かる。紛争国・地域に対しては、紛争終結直後の世間の耳目を集める段階で多額の援助表明がなされるが、時が経つにつれ人々の関心は薄れ、それに応じて援助の規模も縮小していく傾向がある。しかし、実際には平和構築援助というのは極めて息の長い取り組みである。我が国も含め国際社会としては、平和構築という高き目標達成のために継続的な援助を行っていく必要がある。

また、本評価を通じて、我が国としてより効率的・効果的な平和構築援助を行っていくためには、多くの課題が残されていることが分かった。本評価で明らかになった課題は、平和構築という政策体系や遂行体制から個別の援助への取り組み方にまで及ぶ。ただ、それは我が国としてのこれまでの取り組みが不十分であったことを意味するのではない。むしろ、平和構築という取り組みはまだ歴史が浅いものであり、我が国が平和構築援助に取り組むための制度整備・人材育成がまだまだ発展途上にあると考えるのが妥当である。特に、平和構築援助が必要とされる紛争国・地域においては、緊急執行の必要性や相手国政府の不備といった状況が存在しており、そのような状況で効率的・効果的援助を行っていきけるような制度整備・人材育成の取り組みが必要となる。

このような総合評価を踏まえ、以下の提言を行う。

5.2. 提言

(1) 平和構築支援政策立案・遂行のための体制構築

平和構築政策の立案・遂行のための外務省内の体制を構築すべきである。具体的には、平和構築支援政策全般を担当する局・課室の特定と強化、迅速かつ柔軟な政治的判断が可能な意思決定メカニズムの構築を提案する¹⁴⁰。

まず、援助政策のみでなく、政治的、軍事的その他あらゆる側面から平和構築の取り組みを一般的に担当し、知識・経験の制度的蓄積を図るための外務省担当局・課室を設定しておくことが必要である。平和構築は開発援助のみで実現されるものではなく、総合的な取り組みが必要とされることから、総合外交政策局の課室がこのような機能を負うべきであり、これは既存の課室の機能強化でも十分に対応できるであろう。この課室は、まず、我が国の平和構築関連政策を国・地域横断的に把握し、個別の国・地域に対する支援に取り組む関係局課にアドバイスを与える。また、この課室は、国際社会で平和構築政策が議論される際の我が国政府の方針策定・遂行に関与する。例えば国連では平和構築委員会(Peacebuilding Commission)の設立が予定されているが、同委員会にかかる我が国の方針策定等に当該課室が総合的な見地から関与する。

次に、平和構築支援政策の立案・遂行にあたり、迅速かつ柔軟な意思判断ができるよう、外務省内の総合調整が可能なハイレベルのポストを長とする意思決定メカニズムを必要に応じて設置することを提案する。同メカニズムは、長に加え、総合外交政策局、領事局、関係地域局、経済協力局等の局長・審議官級で臨機応変に構成し、懸案となっている事項について検討を行う。平和構築支援では、治安情勢や国際社会の取り組みの急速な変化等に対応して迅速かつ柔軟な対応が求められることがある。本評価ではカンダハール・ヘラート道路建設の中断のように現地の治安情勢の変化に伴い発生した問題に対して、迅速かつ柔軟な対応が行えていない事実が明らかになった¹⁴¹。このような問題に対しては事前に個別具体的な対策を講じていくことも重要であるが、予期せぬ状況に対応するために、柔軟・迅速かつ、官邸レベルまで含めた政治的な意思決定が行えるメカニズムが必要である。

また、平和構築支援について高度に政治的な判断が必要となり、通常のプロセスとは異なる柔軟な判断を行う際に従うべき原則も定めておくべきである。そのような原則としては、例えば、①我が国の平和構築政策遂行上重大な意義を持ち、国益に重大な影響を及ぼすと判断される、②国連などの多国間支援の枠組みとの協調体制がとれる、③治安上の問題や高度に政治的な理由で通常の ODA 基準の円滑な適用に困難が予想される、などの点が考慮されるべきである。

(2) 現地大使館の能力強化と現地判断の重視

平和構築援助においては、迅速かつ的確に現地情勢の変化に対応しニーズに合った援助を実施するために、現地大使館を平和構築援助の前線基地として位置づけ、その能力を強化し、大使館

¹⁴⁰ 本評価においては、外務省の中に平和構築を担当する局課が存在せず、平和構築政策という一般的な政策体系も存在しないことが明らかになった(第4章 4.3.1 我が国の平和構築援助「プロセス」の適切性・効率性の評価参照)。

¹⁴¹ 第4章 4.2.2(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(ハ)幹線道路整備支援参照。

への権限委譲を目指す必要がある。その際、アフガニスタンのように大使館の体制構築と平和構築援助の実施を同時平行的に進めていかななくてはならない状況においては、優先順位を置きつつ現地機能強化を進めていく必要がある。

まず優先順位が置かれるべきなのは、平和構築への高い意欲を持ち現地に事情に精通し、強いリーダーシップと行動力を持った大使の起用である。アフガニスタンでは、大使館スタッフ数が少数であったにもかかわらず、現地語が話せ行動力のある大使の活動により我が国としてプレゼンスの高い支援を展開することでできた¹⁴²。同様に少人数で効果的な支援を行わなければならない状況では、大使自身の専門性・意欲が我が国の支援実施に大きな影響を持つものと考えられる。

次に優先順位が置かれるべきなのは、重点分野に沿った適材適所の専門人材の配置である。アフガニスタンの場合、重点分野と位置づけられたDDR支援の実施のために外部人材を積極的に登用し、大使館の能力強化を図った¹⁴³。もちろん、外務省の内部に専門能力の高い人材がいればそれが望ましいと言える。そのためには日頃よりいざというときに派遣できる人材を育成しておく必要がある。もし外務省内部に適材適所の人材がない場合には、アフガニスタンの場合のように外部に人材を積極的に求めるべきである。ただし、アフガニスタンの外部人材の起用も、それ以前から外務省が築いてきた外部とのネットワークにより可能となったことであり、外部人材とのネットワーク形成に日頃より努めておくことが重要であると言える。

また、大使館の能力強化を現地職員の登用・活用によって進めることも検討されるべきである。確かに、アフガニスタンのように人材が不足する中でよい人材を確保することは容易ではない。ただ、現地職員の登用で大使館の能力強化が図れるのであれば、給与条件等を良くして数少ない有能人材の登用を図ることは重要であろう。

さらに、大使館の能力強化とともに、現場の判断を重視していくことは、特に迅速性が必要とされる平和構築援助を効果的・効率的に実施していくために重要である。現地情勢が不安定であったり、迅速な結果が求められたりする平和構築援助の環境においては、細かなことまで外務本省に判断を仰いでいる余裕はない。治安情勢と行動制限にかかる判断等現地の状況に合わせて柔軟に判断しなければならない事項についてはできるだけ現場の判断を尊重することが適当である。

(3) 国際的に合意された平和構築の政治プロセスを強く意識した援助の実施

我が国がある国・地域の平和構築に取り組むにあたっては、その国・地域における平和構築の基礎となっている国際社会に支持された紛争当事者間の合意に基づくプロセスを強く意識し、そのプロセスの発展を促すような援助を実施していくべきである。アフガニスタンにおける我が国援助は、ボン合意という国際社会の支持を受けたアフガニスタン人の合意の下で進められた政治プロセスを強く意識し、この進展を助けるために効果的な援助を実施した。アフガニスタンにおける我が国のDDR支援は、このような側面を重視して実施された。DDRの評価は、ボン・プロセスの進展への貢献によって、大きく高まった¹⁴⁴。成果が具体的に見えにくい平和構築のプロセスにおいて、国際的に合意された平和構築の枠組みを維持・発展させる貢献は、まさに定性的な面

¹⁴² 第4章 4.2.2(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(イ)DDR及び4.3.2(1)我が国政府の平和構築援助実施体制の発展性参照

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ 第4章 4.2.2(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(イ)DDR参照。

で意義を持つ平和構築事業であると言える。

もちろん、平和構築という取り組みは、紛争国の人々の合意が形成された時点から開始されるわけではない。このような合意を作り出すことも平和構築の取り組みとして極めて重要であり、我が国としては、紛争当事者間の合意形成にも今後さらに努力していくべきである。またアフガニスタンではボン・プロセスの終了にともなって、2006年1月30日・2月1日にロンドン会議が開かれ、今後のアフガニスタンにおける平和構築プロセスの見通しについての合意が定まった。日本は今後もこうした作業の意味を強く意識し、主体的かつ積極的に援助枠組み策定作業に参画・貢献していく努力を継続していくべきである。

(4) 現地政府・社会の能力形成を重視した継続的援助の実施

平和構築においては、自立的かつ持続的に平和な国家・社会の構築を促すために、現地政府・社会の能力形成を重視した援助が継続的に実施されるべきである。平和構築に取り組む紛争国・地域は、人的資源が全般的に枯渇し、政治・経済・社会制度が脆弱である場合が多い。アフガニスタンにおいても人材育成・制度構築が大きな課題となっており、我が国としてもアフガニスタン政府への専門家派遣、学校建設等の教育強化、職業訓練等、アフガニスタン政府・社会の能力形成に積極的に取り組んでいる。人材育成・制度構築のための援助は、アフガニスタンのように全てが不足している環境では、社会のあらゆる層にニーズがあると言っても過言ではない。しかし、実際には国際社会によって援助できる規模は限られていることから、その国・地域の状況を踏まえて、その国の平和と安定を促すために特に重要と思われるターゲット集団を絞り、重点的な援助を行っていくことが望ましい。例えば、アフガニスタンでは、中央政府の脆弱性と軍閥の群雄割拠が国内不安定の主因と考えられたため、中央政府の能力強化に重点が置かれてきた。また、アフガニスタンの女性が置かれてきた特殊な状況に鑑み、女性の能力強化がアフガニスタン全体の能力強化のために特に重要な意義を持つと考えられ、重点的な援助が行われている¹⁴⁵。また、長期的な人材育成の観点からは、現地での研修等に加え、第三国や日本での研修生・留学生受入を通じて次世代リーダーを育てる努力を今後とも行っていくことが重要である。

また、中央政府の能力強化という観点からは、現地政府に対する財政支援を検討することも可能である。実際、能力強化以前の問題として、平和構築援助が行われるような脆弱国家においては、国内経済が未発達で税収も少なく、財政支援に対するニーズは高い¹⁴⁶。また、大規模な人的投入を必要としない財政支援は、安全性が問題となりうる国に対する援助の方法として有用性が高いとも言える¹⁴⁷。しかし一方で、財政管理能力が不十分なこれらの国に対して財政支援を行うことは我が国援助資金の適正使用を確保する上でリスクを伴う¹⁴⁸。したがって、平和構築援助として財政支援を行うことには長所・短所両方の側面があり、その是非を一律に判断することはできないが、現地における財政支援に対するニーズの高さ、財政リスクを軽減するモニタリング・メカニズムの有無、現地の危険度及び我が国の支援体制と照らした我が国にとっての財政支援のメリット等を考慮しつつ、メリットが上回ると判断される場合には積極的に財政支援が検討され

¹⁴⁵ 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参照

¹⁴⁶ 第4章 4.2.2(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(i)行政支援参照。

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

ても良いであろう。

さらに、援助の継続性という観点からは、我が国は本来比較優位を有することを改めて認識すべきであろう。新 ODA 大綱に明記されているとおり「予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び多国間援助を継ぎ目なく行う」ことは重要である。我が国は、これらを実現する手段として、アフガニスタンの事例で見たとおり無償資金協力、技術協力スキームを活用している。加えて、アフガニスタンの事例に焦点を置いた本評価の制約上、言及できなかったが、中長期的な安定と紛争の再発予防に向けて、我が国が有する円借款というスキームの有効性は見逃せない。これらを併せ持つ二国間援助は他国に比して独特であり、これらの異なるスキームを活用し状況に応じて「継ぎ目なく」提供することで、紛争直後の緊急復興から中長期的な安定段階にまで効果的な援助を行うことができる。こうした観点を踏まえ、我が国が有する複数の異なる援助スキームを、一層戦略的に活用することが求められる。

(5) 平和構築分野で活躍できる人材の育成と確保のための取り組みの推進

平和構築援助の実施にあたっては、現地大使館などに十分な数の専門的知識・経験を持つ担当官を置くことが必要である¹⁴⁹。このためには、専門知識と経験を持つ人材の育成と人材の適時な派遣が可能となるようなメカニズムの強化が必要である。

国内における平和構築援助人材の育成については、政府内外の人材に対する国内の研修をさらに充実させるとともに、平和構築援助の現場経験を促すための政府の継続的な取り組みが期待される。平和構築人材の育成については、JICA による平和構築分野の研修の実施、内閣府国際平和協力本部での研究員の採用等、国内での取り組みが強化されてきているが人材育成制度の更なる充実が望まれる。平和構築分野の研修ではカナダのピアソン・センター等我が国よりも進んだ例があり、このような国外の取り組みを参考にしつつ人材育成制度の拡充を進めることもできよう。また、我が国人材の育成と被援助国の人材育成を組み合わせることも有意義である。我が国は JICA 研修員や国費留学生、その他様々な形で紛争国・地域の人材を国内に受け入れている。我が国人材の育成のために開く研修とこれら国外人材の研修とを共同で開催したりすることで、我が国の人材育成と被援助国の人材育成を同時に進めることができる。

国外における平和構築援助人材の育成としては、国連PKOへの派遣や我が国援助関係者としての現地派遣が継続されるべきである。我が国政府はこれまでも外務省内外の人材を国連PKO等に派遣する努力を行ってきており、それによって人材が育成されてきている。アフガニスタンでは、自ら NGO 等で経験を積むとともに、我が国政府の推薦を受けて国連PKOで経験を積んできた人材が我が国援助関係者として活躍した¹⁵⁰。このような正の連鎖を続けていくために我が国政府は引き続き現場への人材派遣に積極的に取り組むべきである。

また、平和構築援助人材を育成し、確保するためには、平和構築援助に従事することを魅力的なものにする制度整備も必要である。平和構築援助に従事する人材が十分に確保できない大きな

¹⁴⁹ 専門人材の重要性については、例えば、第4章 4.2.2(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(i)DDR及び(ii)緒方イニシアティブ並びに 4.3.2(1)我が国政府の平和構築援助実施体制の発展性参照。

¹⁵⁰ Ibid.

理由の一つとして、平和構築援助に従事することが個々人のキャリアプランにおいて評価されなかったり、平和構築援助という特殊な業務に長期に従事していたことがむしろマイナスに評価されたりする場合があります。“危険地”勤務というリスクと照らして必ずしも魅力的でないことが指摘されている。このような問題を解消することは容易ではないが、例えば、政府機関職員の派遣については、平和構築援助の現場に赴任すること自体に対して人事考課上高い評価を与えることとし、帰国後に給与面等の優遇を与える等の措置を講ずることが考えられよう。また、企業、教育機関、病院等の民間機関の人材については、帰国後の待遇・処遇を国として保障することは困難であるが、平和構築援助従事者に対する国家表彰制度を整備するなど平和構築に取り組むことの社会的評価を上げていくための取り組みを行うことが考えられよう。

さらに、有能な人材を確保し適時に派遣できるようにするためのネットワーク及びデータベースの強化が望まれる。外務省は国連 PKO 等に派遣された邦人職員とのネットワーク形成・維持に努めてきたが、このような取り組みは今後も継続されるべきである。また、提言1で提案した平和構築全般を担当する課室に人材に関する情報が集積するようにしておく工夫が必要であろう。現在、平和構築分野のデータベースでは、国際平和協力懇談会報告書で運用の実現が提起された人道救援専門家グループ（HUREX）制度がある。我が国政府としては、今後、人道援助人材に限らず幅広い平和構築援助人材を確保・活用するため、HUREX のような既存の制度・システムの現在の活用状況を見直すことも含め、制度・システムの拡充・強化を図っていくべきである。

（6） 平和構築援助の実状とニーズに対応した援助スキームの運用改善・拡充

我が国政府は、平和構築援助が必要とするニーズに対応するために、引き続き援助スキームの運用改善・拡充に努めるべきである。

第一に、草の根・人間の安全保障無償資金協力及び日本NGO支援無償資金協力という二つのNGO支援スキームについて、平和構築援助の現場の状況と照らして必要な場合には安全対策費が支援対象経費の一部として認められるべきである。現在では、これらの経費が認められないために安全対策費はNGOが自ら負担するか他ドナーに依存しなくてはならなくなっている¹⁵¹。

第二に、これら二つのNGOスキームについて、プロジェクト総額の一定経費を緊急経費として計上することを認めるべきである。平和構築援助の現場では、市場の不安定による価格の変動、治安情勢の悪化に伴う必要経費の増加等予期せぬ事態が起こりうる。このような際、我が国の現存のスキームでは、追加で発生した経費はNGOが自己負担しなければならなくなっている¹⁵²。このような事態を避けるために、予めプロジェクト総額に一定比率をかけた額を緊急経費として計上して契約額に含めておくことが考えられる。

第三に、我が国技術協力の迅速な実施のために現在実施されている改善取り組みについて適切なフォローアップが望まれる。アフガニスタンにおける元兵士社会復帰支援においては、外部要因はあったにせよ、我が国援助プロセスの改善によって援助スピードが高められたのではないかという反省が聞かれている¹⁵³。このような反省に立って既にJICAはファスト・トラック制度の導

¹⁵¹ 第4章4.3.2我が国の平和構築援助プロセスの発展性(2)我が国の平和構築援助スキームの発展性(ロ)現在の平和構築援助スキームの評価参照。

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Ibid.

入等、援助スピードを高めるために改善の努力を行っている。このような取り組みはまだ開始されたばかりであり、本評価ではその成果について確認することはできなかった。迅速な支援を求められる平和構築援助において、技術協力のスピードを上げていくことは極めて重要であり、現在の改善策で十分であるかどうか今後適切なフォローアップが必要である。

(7) 草の根・人間の安全保障無償資金協力の柔軟かつ戦略的活用

草の根・人間の安全保障無償資金協力は、平和構築援助という文脈において独自の効果を発揮させることができるよう、柔軟かつ戦略的に活用されるべきである。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例は平和構築援助のグッド・プラクティスの一例を示すものである¹⁵⁴と考えられ、今後、他の国・地域において平和構築援助に取り組む際に、それぞれの国・地域の特殊性に配慮しつつ、参考とされるべきものであろう。アフガニスタンにおけるグッド・プラクティスを参考として導き出される提言は以下のとおりである。

まず、草の根・人間の安全保障無償資金協力は、住民に「平和の配当」を感じさせることで草の根レベルから平和を醸成していけるよう、小規模であっても迅速かつ直接に地域住民を裨益するような案件に対して広く実施されるべきである。仮に和平プロセスが進み、国際社会から巨額の援助が流入しても、住民がそれによって直接裨益する機会を与えられなければ、彼らは平和が訪れつつあることを実感することができない。住民が「平和の配当」を感じることができないまま放置されれば、不満を募らせ、暴動を起こしたり、犯罪に走ったりして治安を不安定化する原因となる可能性もある。また、「平和の配当」を実感できない住民は、国際社会や援助の受入口となっている中央政府に不信を募らせ、反政府勢力の支持者に回ってしまう可能性もある。アフガニスタンにおいて、我が国は、まさにできるだけ広い住民に援助を行きわたらせ「平和の配当」を感じさせるということを目的として、国際社会の援助が集中する大都市以外の地方の県・村に対して幅広く草の根・人間の安全保障無償資金協力を実施した。

また、草の根・人間の安全保障無償資金協力は、我が国政府関係者とはじめとする邦人と現地住民との関係強化・信頼醸成に貢献するよう戦略的に実施されるべきである。草の根・人間の安全保障無償資金協力の実施に際して、我が国政府関係者が自ら現地住民とのインターフェースを確保して案件形成・発掘を進めることで、我が国政府関係者をはじめとする邦人と現地住民との緊密な関係を構築し、我が国援助の安全かつ円滑な実施を行うための環境づくりが進むことが期待される。アフガニスタンにおいては、こうした邦人と現地有力者・現地住民との関係づくりを促進することが草の根・人間の安全保障無償資金協力実施に際して最大限に配慮された。我が国政府としては、今後の平和構築政策実施においても、こうした側面を強く意識し、我が国援助をさらに一層戦略的に実施していく方法について研究をしておくべきである。

¹⁵⁴第4章 4.2.2(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(ロ)草の根・人間の安全保障無償資金協力参照。

(8) 十分に整備されかつ柔軟な安全対策体制の構築

平和構築援助は、多くの場合、危険地での活動を前提としている。そのため、平和構築活動従事者の安全を確保しつつ、援助の円滑・効率的かつ効果的な遂行を促すため、我が国政府として十分に整備され、かつ柔軟な安全体制を構築しておくことが必要である。すなわち、アフガニスタンのような治安が不安定な状況で平和構築援助に取り組もうとする以上は、現地ニーズや我が国の国益と照らして危険を冒してでも援助を実施しなければならないという必要性と、援助関係者の生命が守られなくてはならないという必要性の二つの対立する必要性にいかに対処していくかという課題に日本政府も日本国民も真正面から取り組まなくてはならない。

第一に、平和構築援助にかかる安全対策の指針が策定されるべきである。平和構築援助にあたる日本国大使館が備えておくべき安全対策にかかる人員体制、設備にかかる指針、我が国援助関係者が不測の事態に直面した場合の大使館及び外務本省の対応指針、安全対策のための NGO や国際機関とのネットワーク構築にかかる指針等、平和構築援助に関わる我が国政府援助関係者及び民間援助関係者が参照できるような安全対策の指針が策定されるべきである。このような指針は一般に広く共有される一般向けの指針と、外務省内部で参照される内部用の指針の二つが策定されるべきであろう。

第二に、安全対策に必要な現地大使館の人員体制及び設備の増強が図られるべきである。まず、大使館職員のみならず在留邦人全員の安全状況を把握し、必要な情報収集と安全措置の実施を行う人材を必要数大使館に配置すべきである¹⁵⁵。人員の能力、人数は現地の治安情勢、援助関係者数に鑑み柔軟に決定されるべきである。もちろん、警備・安全対策担当官の適正人数を在留邦人比率で決定するのは妥当ではない。警備・安全対策担当官については、あくまで当該国の治安状況と援助関係者を含む邦人の状況に鑑み、治安情報の収集・分析及び危機管理対策の策定・遂行のために十分な能力を持つ職員を必要な数だけ配置するべきである。また、平和構築援助の現場に所在する日本国大使館には、安全対策に必要な設備・装備を十分に整備すべきである¹⁵⁶。防弾車、防弾チョッキ等の安全対策に必要な車輛・資機材等は必要なだけ整備されているべきであり、我が国政府はそのために必要な予算措置を現地の情勢に応じて迅速に講ずるべきである。

第三に、現地職員の更なる活用が検討されるべきである。現地職員は、現地事情に精通しているとともに、現地住民であることにより安全リスクを低下させることができる可能性がある。このような場合、日本人職員の代わりに現地職員を活用することで安全リスクを下げつつ、援助案件の形成・発掘・遂行管理にあたらせる措置を講ずることが考えられる。現在は、現地職員の地方への単独出張を認めないことが通例となっている。しかし、このような通例を変更することにより、右のような安全リスクの低下と援助ニーズの充足という二つの要請に応えることができるものと考えられる。

第四に、万が一を想定した制度を整備しておくことが必要である。平和構築援助の現場においては、どれだけ万全な安全対策を施したとしても、残念ながら安全は完全たりえない。したがって、平和構築援助に取り組む以上は、万が一のことが起こることを念頭に置いた制度整備が必要である。もちろん、既に行われているとおり、平和構築援助に従事する政府職員、民間専門家等

¹⁵⁵ 現地大使館の安全対策にかかる問題点については、第4章 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(3)我が国平和構築援助の遂行プロセスの適切性・効率性参照。

¹⁵⁶ Ibid.

については強制的に業務に従事させるような側面があってはならず、インフォームド・コンセントが極めて重要であることは言うまでもない。さらに、我が国政府による平和構築援助に従事する邦人に対しては、万が一の事態が生じて生命が失われたり、高度な障害を負うような事態になった場合、国として当該被害者やその家族の生活を補償したり、援助したりする制度を整えておくべきである。

(9) 武装解除、動員解除及び社会復帰（DDR）に対する効果的支援のための具体策の検討

我が国政府は、ODA 大綱の下で平和構築のために ODA を活用すべきとされている武装解除、動員解除及び社会復帰（DDR）支援に今後とも積極的に取り組んでいくための方策を再検討すべきである。

現行のODA大綱は、「平和の構築」を重点課題に定め、ODAを活用すべき具体的な分野としてDDRをあげている。一方で、ODA大綱は、援助実施原則の一つとして「軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」という原則を掲げている。DDRは、兵士の武装・動員解除を行い、社会復帰させる活動であるから、この一連の流れを支援すること自体は、ODA大綱の右原則と照らしてなんら問題はない。しかしながら、我が国政府は、DDRのプロセスにおいて武装解除が行われる場合に、軍が実施する部分、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我が国がODAによる援助を行うことは「軍事的用途及び国際社会紛争助長への使用を回避する」という原則と照らして問題があるという立場を取っている。我が国政府は、アフガニスタンのDDRのうち、武装解除部分に援助を行うことは、右原則と照らして問題があると判断し、武装解除部分以外の動員解除と社会復帰の部分に対する援助を行うという方針を取った¹⁵⁷。すなわち、アフガニスタンにおいてDDRが一連の流れを持った取り組みとして実施される中で、我が国はそれらの一連のプロセスをODAによって一体的に支援することはできなかった。

確かに、平和構築の現場では、常にDDRが一体として実施されるわけではなく、国々の状況によっては動員解除及び／または社会復帰のみを援助する場合もあるであろう。しかし、アフガニスタンの場合のように、DDRを一体として支援する必要がある場面に我が国が再び遭遇することは十分に考えられる。このような場合、我が国としては、ODA大綱でDDRを支援するという方針を打ち出す中で、ODA大綱の諸原則と矛盾しない形で効果的な援助を行っていく必要があり、そのための具体策を検討しておく必要がある。

¹⁵⁷ アフガニスタンのDDRとODA大綱との関係については、第4章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(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」の妥当性参照。