要 約

第 1 章 評価の実施方針

1. 1. 評価の背景と目的

対人地雷は、人道上看過できない問題であると同時に、被埋設国の復興と開発にとっても大きな障害となっている。我が国は、1997 年 12 月の対人地雷全面禁止条約（オタワ条約）の署名式に際して「犠牲者ゼロ・プログラム」を提唱し、地雷除去活動・犠牲者支援のため 5 年間を目途に 100 億円程度の援助を行うことを表明した。その後、我が国は、当初の目標であった 100 億円の支援を 2002 年 10 月に達成したが、その後も我が国援助は継続しており、今後、より効果的かつ効率的支援を行っていくため、これまでの取組みや実績をレビューすることが必要となっている。このような背景を踏まえ、本件評価は、ODA 評価の一環として、我が国の対人地雷対策関連支援政策の評価を行うものである。

1. 2. 評価の対象

本件評価においては、我が国が 1997 年 12 月に対人地雷対策支援政策として発表した「犠牲者ゼロ・プログラム」とその下での一連の対人地雷対策支援案件を評価対象とした。「犠牲者ゼロ・プログラム」は、広義には「普遍的かつ実効的な条約の作成」と「地雷除去活動・犠牲者支援」を車の両輪とする包括的アプローチを指すが、本件評価においては、「地雷除去活動・犠牲者支援」（狭義の「犠牲者ゼロ・プログラム」）を主要な評価対象とした。また、評価対象期間は、1998 年 1 月以降 2004 年 3 月までとした。これは、100 億円という当初の目標は 2002 年 10 月までに達成されたが、この目標はあくまでも一つの目安であり、我が国の対人地雷対策関連の支援はその後も継続していることから、評価年度の前年度の 2003 年度までを評価対象としたものである。

第 2 章 我が国の対人地雷対策支援政策の概要

2. 1. 対人地雷問題の現状と国際社会の取組み

対人地雷は、カンボジア、アフガニスタンなどの紛争地域を中心に世界各地に埋設されており、戦闘員でない一般市民に対して無差別に被害を与えるという、極めて重大な人道上の問題を引き起こしている。また、埋設された地雷は、埋設国の紛争終結後の復興と開発にとって大きな障害となっている。

対人地雷の問題については、1990 年代初頭より国際社会の関心が高まり、国際赤十字委員会（ICRC）やブトロス・ガーリ国連事務総長（当時）、クリントン大統領（当時）等が対人地雷問題への取組みの重要性を訴えた。

このような流れの中、対人地雷全面禁止条約は、1996年10月に開催されたオタワ会議に端を発するオタワ・プロセスを通じて検討・議論され、1年余りという速さで署名開放に至った。同条約は、対人地雷の使用、貯蔵、生産、移譲等を原則的に禁止し、貯蔵地雷の4年以内の廃棄、埋設地雷の10年以内の除去等を義務付けるとともに、地雷除去、犠牲者支援についての国際協力・援助等を規定している。

対人地雷対策に国際社会が取り組み始めたのは1980年代後半から1990年代初頭にかけてであり、国連と国際NGOが主導的な役割を果たしてきた。また、これらの組織の活動を支えているのは、世界各国からの援助である。最大ドナーは米国である。つづいて、二国間ドナーでは、日本、ノルウェー、オランダ、カナダ、ドイツなどが主要なドナーであり、他の多くの欧州諸国も地雷対策支援に積極的に取り組んでいる。

2. 2. 我が国の対人地雷対策支援政策の概要

我が国は、自国の防衛に必要である等の理由から、対人地雷の生産・配備を行っていた。また、1990年代初頭からの対人地雷全面禁止をめぐる国際世論の高まりに対しては、将来的な全面禁止には賛成との立場をとりつつ、即時全廃に対しては慎重な態度を維持した。しかし、対人地雷全面禁止条約に対しては、従来の政策を転換し、署名を決定した。

我が国は、1997年12月オタワ条約署名式に際し、「犠牲者ゼロ・プログラム」を提唱した。同プログラムの下で、我が国は、「犠牲者ゼロ」の目標に向けて、「普遍的かつ実効的な条約の作成」と「地雷除去活動・犠牲者支援」を車の両輪とする包括的アプローチを打ち出した。このうち、「地雷除去活動・犠牲者支援」については、その後5年間を目途に100億円規模の支援を行うことを表明した。「犠牲者ゼロ」という目標については、問題は地雷の数ではなく、安全であり、かつ、道路や農地に使用可能である土地面積を拡大し、犠牲者の発生件数をゼロとすることが重視された。さらに我が国は、「犠牲者ゼロ・プログラム」の一環として、対人地雷除去活動支援をするための武器輸出三原則等の例外化を打ち出した。その後、我が国政府は、2000年12月、「対人地雷除去のための新たな取組」として、①地雷除去技術の研究・開発支援、②新技術の実験支援、③NGOとの更なる連携、④官民合同調査団の派遣を行うことを発表した。

我が国が1997年12月に「犠牲者ゼロ・プログラム」を発表して以降、2004年3月までに実施した対人地雷対策支援の実績総額は133億1,578万2,725円であった。

第3章 評価結果

3. 1. 目的の妥当性に関する評価

我が国の上位政策および国際社会の合意目標との関係における妥当性について検証した。前者については、我が国外交の基本政策および我が国経済協力の基本政策という二つの側面から、後者については、対人地雷に関する国際条約、人間の安全保障の概念、国連

ミレニアム宣言及び同開発目標との関係における妥当性について検討した。

3. 1. 1. 我が国の上位政策との関係における妥当性

我が国は、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやうにする」（日本国憲法前文）との平和への決意に立ち、軍事大国とならず、持てる力を世界平和と繁栄のために向けることを基本政策としてきた。対人地雷対策支援は、軍事的に生じた問題に対して非軍事的な貢献を行うもので、我が国の基本政策に合致する。また、我が国は国連安保理常任理入りを目指しているが、対人地雷対策支援は、安全保障分野において我が国が憲法上の制約がある中で実施できる相応しい支援の一つである。

平成 4 年 ODA 大綱は、基本理念の一つとして「平和国家」である我が国にとり「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」と定めている。対人地雷対策支援は、この ODA の基本理念と合致する。また、平成 15 年 ODA 大綱は、「平和の構築」を重点課題の一つとし、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援までの「切れ目のない援助」を機動的に行うとしている。さらに「地雷除去を含む武器の回収および廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援」を行うと述べている。

平成 11 年策定の ODA 中期政策では、紛争・災害と開発を重点課題の一つとし、犠牲者ゼロ・プログラムの下での我が国の対人地雷対策支援をその重要な協力分野の一つとして位置づけた。なお、平成 17 年策定の ODA 中期政策では、「平和の構築」分野における支援の中で「国内の安定と治安の確保のための支援」の一つとして地雷等の回収・廃棄の支援が言及されている。

3. 1. 2. 国際社会における合意目標との関係における妥当性

対人地雷禁止条約は、加盟国に対して、対人地雷の生産、貯蔵、移譲等の禁止を定めるとともに、地雷除去、犠牲者支援等のために必要な国際的な協力および援助を行うことを求めている。また、特定通常兵器使用禁止・制限条約（CCW）改正議定書Ⅱは、加盟国に対して、地雷除去支援や技術に関する協力および援助を行うことを求めている。我が国の「犠牲者ゼロ・プログラム」は、これらの条約規定に合致する。

人間の安全保障は「人間の生存、生活、尊厳に対する脅威から各個人を守り、それぞれのもつ豊かな可能性を実現するために、ひとりひとりの視点を重視する取組みを強化しようという考え方」（平成 15 年度外交青書）とされる。対人地雷や小型武器は、紛争地の人々の安全、生活を、紛争終結後も脅かすものであり、これに対処する我が国の対人地雷対策支援は「人間の安全保障」の考えに合致する。

2000 年 9 月の国連ミレニアム・サミットにおいて採択された「国連ミレニアム宣言」では、すべての国々に対し対人地雷全面禁止条約と特定通常兵器使用禁止・制限条約（CCW）改正議定書Ⅱへの加入を検討するよう呼びかけるという決意が謳われており、

地雷問題への取組みの重要性が認識されている。また、同宣言や主要国際会議等で採択された国際開発目標を統合して一つの共通枠組みとしてまとめられたのが国連ミレニアム開発目標である。同目標の第一目標は「極度の貧困と飢餓の撲滅」を掲げている。被埋設国においては、地雷除去なくして開発や経済発展は困難であるため、右目標のために対人地雷対策支援は極めて重要である。

3. 2. プロセスの適切性・効率性に関する評価

対人地雷対策支援分野における我が国の経済協力実施プロセスを（１）被援助・実施機関との連携・協議プロセスの適切性・効率性、（２）我が国政府内における支援決定・実施・評価プロセスの適切性・効率性、（３）他ドナーとの連携・協議プロセスの適切性・効率性の３つの側面から検証した。

3. 2. 1. 被援助・実施機関との連携・協議プロセスの適切性・効率性

（１）被援助・実施機関の適切性

対人地雷対策支援分野における我が国援助の主要供与先は、相手国政府機関・現地機関、国際機関、地域国際機関、NGO（国際・日本の両方）と多岐に亘る。我が国は、地域・分野の事情を踏まえて、適切な援助供与先を選定して支援を実施してきたと評価できる。

（２）被援助・実施機関との協議の頻度及び内容の適切性

被援助機関との協議については、全体として概ね適切に行われてきたことが確認された。我が国政府は、現地政府・機関、国際機関、国際 NGO、我が国 NGO のいずれの機関との関係においても、在外公館を通じてまたは外務本省との間で直接に、然るべきタイミングにまたは定期的に協議を行ってきている。

（３）被援助機関のニーズに対する我が国の政策・スキームの適切性

（イ）地雷対策への継続的な援助の必要性と我が国援助スキームの適切性

対人地雷対策支援は継続的な取組みが必要とされるが、これに対する我が国の援助のあり方について、特に草の根・人間の安全保障無償資金協力スキームに関連して、我が国援助が単年度主義であるために、中長期的な計画を立てることができないことが指摘された。また、毎年の申請手続きが非効率であること、活動の経費が十分にカバーされないこと、などが問題点として指摘された。

（ロ）地雷除去と開発の連携を重視した援助へのニーズと我が国援助スキームの適切性

我が国の地雷除去支援案件は、地雷除去活動のみを支援するものがほとんどである。これに対し、近年では、ある地域の地雷除去と開発案件を連携させて、または、１つのプロ

ジェクトとして実施するケースが増えており、このような案件に対する援助ニーズも高い。我が国は、開発と地雷除去の連携を意識した援助実施を行っていく必要がある。

(ハ) 地雷除去機材に対するニーズの国・地域毎の特殊性と我が国支援の適切性

地雷除去機材は、その国の土壌・気候や埋設されている地雷の種類（対人か対戦車か）などによって必要とされるスペックが異なってくる。これに対し、本件調査においては、我が国が実施する一般プロジェクト無償資金協力による機材供与について、特定のスペックを持つ機材に対する現地機関のニーズが明らかな場合であっても、業者の選定は競争入札により行わなければならない、入札手続に時間がかかるとともに、企業側に余計な取引コストが生じているとの問題点が指摘された。

(ニ) 対戦車地雷、不発弾除去支援へのニーズと武器輸出三原則の適切性

我が国政府は、対人地雷除去活動に必要な貨物等を武器輸出三原則等の例外とすることになっているが、対戦車地雷および不発弾に関するものは例外の対象に含まれていない。しかし、現地では対人地雷除去のための機材であっても対戦車地雷向けの装備を持っていることへのニーズが高い。また、多くの被埋設国では、対人地雷問題より不発弾問題の方が深刻になっており、不発弾処理に対するニーズが高い。

(ホ) 地雷探知・除去技術の開発ニーズと我が国援助の適切性

地雷除去は、人間による手作業を主体とする現在の方法では時間がかかりすぎるため、地雷探知・除去技術開発に対するニーズが高い。一方、NGO 関係者等からは、技術開発より現場での除去活動への支援を求める声が高いが、両者とも重要であると考えるのが妥当である。我が国は、今後とも研究支援無償資金協力などによる技術開発支援を継続すべきである。

3. 2. 2. 我が国政府内の支援決定・実施・評価プロセスの適切性・効率性

(1) 我が国政府内での支援の地域的・分野的優先付け・相互調整プロセスの適切性

対人地雷対策支援には、外務省の異なる複数の課が関与しているが、対人地雷対策支援政策を統括・総合調整する特定の課は存在しないことが分かった。また、「犠牲者ゼロ・プログラム」の下で重点支援地域・国等を定めた全体的な方針も策定されていなかった。これによって特段の問題が生じたという事実は確認できなかったが、外務省関係者からは、対人地雷対策支援政策の総合的な政策が存在せず、総合調整を担う課が存在しないことによって、戦略的・効率的な政策遂行ができていないことを懸念する声が聞かれた。

(2) 我が国政府による支援案件の実施監理、事後評価の適切性

我が国が支援するプロジェクトの実施監理は、援助スキームによってその細かな手続は異なるものの、原則として、被援助機関から定期報告書を出させることによって、また、

在外公館等を通じて定期的または必要に応じて情報収集、現地調査、協議等を行うことによつてなされていた。また、外務本省出張者により現地視察が行われている場合もあった。今回評価においては、実施監理がこのようなプロセスに沿つて概ね適切に行われていることが確認された。

3. 2. 3. 他ドナーとの連携・協議プロセスの適切性・効率性

対人地雷対策支援分野における他ドナーの支援案件との重複回避は、基本的に、被援助・実施機関側の責任により行われ、我が国は在外公館等を通じてこれらの事実関係を確認した上で援助を検討・決定するというプロセスが取られていた。また、NGO への援助も、多くの場合、NGO 相互間で活動が重複しないように連携が取られており、我が国は、これを現地大使館経由や現地調査団の派遣により確認していた。

3. 3. 結果の有効性・インパクトに関する評価

ここでは、統計上の制約、調査期間上の制約などから、カンボジアを対象をしぼつて、インプット・アウトプットの確認、結果の有効性・インパクトに関する評価を行った。

3. 3. 1. カンボジアに対する我が国の対人地雷対策支援のインプットとアウトプット

(1) インプット

1998年1月以降2004年3月までの対象期間において、我が国がカンボジアに対して実施した対人地雷対策関連支援の総額は、37億7,856万9,296円であり、同期間における我が国の同分野支援総額の約28%を占めていた。我が国のカンボジアに対する地雷対策関連支援の内訳を見ると、地雷除去支援が約73%、地雷対策全般支援（CMAC 拠出金）が約17%、犠牲者支援が約9%、その他支援（プロジェクト形成調査、企画調整員の派遣等）が1%であった。主要スキームの支援実績としては、一般プロジェクト無償資金協力（対人地雷対策無償資金協力）が計4件17億1000万円（約46%）、CMAC 信託基金への拠出が計7件6億5474万円（約17%）、草の根・人間の安全保障資金協力が計22件10億5359万9011円（約24%）等であった。

(2) アウトプット

カンボジアに対する我が国の対人地雷対策支援は、大きく、総合的地雷対策、地雷除去、地雷犠牲者支援、その他地雷対策関連支援の4つに分類され、この分類に沿つてアウトプットの確認を行った。我が国は、総合的地雷対策支援として、UNDP が運営するCMAC 信託基金に対する資金拠出を行つてきているが、同基金の資金は拠出国によるイアー・マークを受けないため、我が国の支援に対する直接のアウトプットを確認することはできなかった。地雷除去については、我が国援助により、CMAC や NGO に対する地雷除去機

材供与、これらの機関が実施する地雷除去活動に従事する要員の経費等に対する支援、CMAC への専門家派遣等が実施されてきていることが確認された。犠牲者支援については、地雷犠牲者等を治療する病院や義肢提供施設に対する機材供与、地雷犠牲者等に対して職業訓練を実施する施設の修復などの支援が実施されてきていることが確認された。その他の地雷対策関連支援としては、プロジェクト形成調査団の派遣や地雷関連会議の開催経費の支援などが実施されたことが確認された。

3. 3. 2. カンボジアに対する我が国の対人地雷対策支援の結果の有効性

(1) 総合的地雷対策支援

我が国は、カンボジアにおいて地雷対策を担う現地機関であるカンボジア地雷対策センター (CMAC) の機能強化を重視し、UNDP が運営する CMAC 信託基金に対する拠出を行い、また、専門家派遣、草の根・人間の安全保障無償資金協力による支援も行ってきた。CMAC が地雷対策機関としての機能を高めてドナーの信頼を回復し、地雷除去や地雷啓発で着実に成果をあげていることを考えれば、我が国の援助は有効であったと評価するのが妥当であろう。

(2) 地雷除去

我が国は、カンボジアにおいて地雷除去に取り組む CMAC や国際 NGO、わが国 NGO に対して支援を行ってきた。我が国の支援を受けた地雷除去機関は、カンボジアにおいて着実に地雷除去活動を進め、利用可能な土地面積を増やしており、これは我が国を含むドナーがこれらの機関を支援してきた成果であると考えられる。

(3) 犠牲者支援

カンボジアにおいて我が国が支援を行っている犠牲者支援活動は、犠牲者に対する医療サービスの提供、医療機材の供与、犠牲者への義肢製作等のための支援、犠牲者に対する職業訓練など多岐にわたる。我が国の犠牲者支援の成果を数量的に計測することは困難であるものの、我が国の援助が犠牲者支援に取り組む団体による活動に寄与し、成果をあげている事実に鑑みれば、我が国の援助は有効であったと判断するのが妥当であろう。

3. 3. 3. カンボジアに対する我が国の対人地雷対策支援のインパクト

カンボジアの国民総生産は過去 10 年間で年率 5%以上の成長を示している。また、セクター別に見ても、農林水産業、工業、サービスのいずれのセクターにおいても成長を続けている。このようなカンボジアの経済成長に対人地雷対策の成果が与えたインパクトは少なくないものと考えられるが、数量的にどの程度のインパクトを与えたかを計測することは、そのような方法論が確立されていないこともあり、困難であった。

第4章 提言

4. 1. 対人地雷対策支援の継続

地雷除去や犠牲者支援には、長期的・継続的な取組みが必要とされる。我が国は積極的にこの分野の支援を行ってきたが、近年は支援に減少が見られる。しかし、対人地雷問題の深刻性とこれに対する継続的取組みの必要性に鑑みれば、今後とも積極的な支援を続けるべきである。

4. 2. 対人地雷対策支援の総合戦略の策定と支援体制の確立

「犠牲者ゼロ・プログラム」は、重点地域・国や重点分野を詳細に定めたものではない。しかし、今後はしっかりとした戦略を持って援助が行われることが望ましい。また、対人地雷対策支援について、外務省内において対人地雷対策支援の総合政策立案と調整を担当する機能を特定の課に担わせ、省内の役割分担をより明確化していくことが望まれる。

4. 3. 援助受入れ機関の適切な選定と現地機関への技術支援

援助受入れ機関を適切に選定することは、援助を無駄にせず、その有効性を高めるために重要である。特に、対人地雷分野においては、実際の活動のみならず、他ドナーと我が国援助との援助調整等についても被援助・実施機関に依存する場合が多いため、引き続き信頼の置ける機関に対して援助を行うことが肝要である。一方で、現地機関が組織的に脆弱な場合には、機能強化のために積極的な技術支援を行うことも必要である。

4. 4. 開発と地雷除去の連携を意識した支援の実施

対人地雷対策の現場では、開発活動と地雷除去活動の連携が多く見られるようになってきている。我が国としては、我が国の援助がより効果的にかつ顔が見える形で実施されるようにするために、意図的にこのような連携が促進されるような援助を実施していくことが望まれる。

4. 5. 草の根無償の供与条件の見直し、運用改善

地雷除去活動や犠牲者支援活動に従事する援助機関の多くは、国際 NGO であり、これらの NGO の活動を支援するために、草の根・人間の安全保障無償資金協力は広く活用されている。しかし、草の根無償については、単年度主義であるために支援の中長期的な見通しが立たないこと、地雷除去活動に必要な経費が十分に手当てされないことなどの問題点が指摘された。政府は、これらの声に対応できるように、草の根・人間の安全保障無償

資金協力スキームの制度及び運用の見直し・改善につとめることが望まれる。

4. 6. 草の根無償に関する更なる広報

また、草の根・人間の安全保障無償資金協力については、より広くかつ適切に利用がなされるよう、その存在や制度内容についてより積極的に広報する必要がある。今回の現地調査においては、ある国際 NGO 関係者より、草の根無償の援助上限を知らず、小額の援助しか受けられないと思っていたために援助申請をしていなかったという発言があった。

4. 7. 地雷探知・除去技術開発に対する支援の継続

新しい地雷探知・除去技術の開発は、「犠牲者ゼロ」の目標をより近い未来に達成するために必要な取組みである。国際社会の援助が限られている中、技術開発よりも現場での除去活動に対する支援を求める声があるのも確かであるが、我が国としては、どちらかを取ってどちらかを捨てるという姿勢ではなく、地雷探知・除去技術開発に対する支援も積極的に実施していくことが望ましい。

おわりに

必ずしも ODA の枠内におさまりきらないものの、本件評価調査の過程で、対人地雷対策分野における我が国の取組みを考える際に重要と思われた点を二点補足する。

一点目は、対人地雷禁止条約を更に実効性のあるものにするための我が国の外交努力の重要性である。我が国としては、対人地雷禁止条約未締結国に対して同条約への加盟と同条約内容の尊重を求める外交努力を継続するとともに、地雷除去や犠牲者支援のための援助の実施等、同条約内容の尊重を求めていくことが重要である。

二点目は、対人地雷問題を不発弾や対戦車地雷の問題とともに包括的に捉えることの重要性である。そして、これに関連し、我が国の対人地雷対策支援をより実効性の高いものとするために「武器輸出三原則等の例外化」のあり方を再検証することが重要である。我が国の支援は、対人地雷にのみ焦点をおいてきたが、対人地雷とともに、対戦車地雷や不発弾によって引き起こされる問題も重要であり、国際社会はこれらを包括的に捉えて問題に取り組んでいる。我が国としても国際社会と協調して現地のニーズに応えた援助が行えるよう、「武器輸出三原則等」の運用のあり方について再検討が行われることが期待される。