

第4章 提言

本章においては、本件評価結果を踏まえ、以下の提言を行う。

4. 1. 対人地雷対策支援の継続

全世界に未だ膨大な数の対人地雷が埋設されており、対人地雷や不発弾による事故が日々発生している中、地雷除去や犠牲者支援には、長期的・継続的な取り組みが必要とされる。我が国はこれまで積極的にこの分野の支援を行っているが、近年はその支援規模に減少が見られる。しかし、対人地雷問題の深刻性とこの問題に対する継続的な取り組みの必要性に鑑みれば、我が国は今後とも積極的に対人地雷対策支援に取り組むべきである。また、対人地雷対策支援の規模の減少については、国際社会全体においても同様のことが言える。我が国には、自ら積極的な支援に努めると同時に、国際社会全体に対して継続的な支援の必要性を訴えていく外交努力が必要である。

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

我が国は1997年12月以降、「犠牲者ゼロ・プログラム」の下で対人地雷対策支援を進めてきたが、このプログラムは、重点地域・国や重点分野を詳細に定めたものではなく、また、別途そのようなものも作成されていなかった。対人地雷対策分野での取り組みの歴史はまだ比較的浅く、国際社会の中心的存在である国連も、1990年代は明確な戦略を持って援助を行ってきた訳ではない。したがって、我が国がこれまで詳細な戦略を持たなかったことを責めることはできない。しかし、限られた援助資金をより効果的・効率的に用いるためには、しっかりとした戦略を持って援助を行うことが望ましいのは言うまでもない。

また、効果的・効率的な支援実施のためには、しっかりとした統括・調整機能を備えた支援実施体制の確立が必要である。これまで外務省においては、複数の異なる課がこの分野における支援に関与し、総合調整を常に担当する特定の課が存在しなかった。今後は、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

対人地雷分野に限ったことではないが、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機会が多いため、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。裏を返せば、十分に信頼を置けない機関に対する資金協力は控えるべきである。

一方で、組織的に脆弱な現地機関に対しては、積極的な技術支援を行うことも必要である。本件評価を通じて分かったことは、地雷対策を円滑かつ効果的に行うためには、地雷対策を担う現地機関がしっかりと機能している必要があるということである。被埋設国の多くには、国連の主導により地雷対策センターが設立されてきているが、いずれの国の現地機関もまだまだ組織としては脆弱のようである。このような現地機関に対して我が国として積極的な技術支援を行っていくことは、当該国における我が国の財政援助の効果を高めるためにも重要である。

4. 4. 開発と地雷除去の連携を意識した支援の実施

地雷除去は、人道的見地のみならず、復興開発の観点からも重要な取組みである。このような観点から、援助の現場では、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。具体的には、特定の地域の開発を行うにあたって、地雷除去機関が当該地域の除去活動を行い、その後に開発援助実施機関が援助活動を行うというような連携がなされている。

一方で、本件調査では、開発と除去を一つの案件として草の根無償の申請を行ったところ、申請が受領されなかったとの指摘があった。この案件は、地雷除去部分と開発部分を異なる NGO が担当することになっており、申請も複数の NGO が共同で行ったことから、そのことが不受領の一因となったとも考えられる。ただし、このような場合でも、開発プロジェクトと地雷除去プロジェクトを別々のプロジェクトとしつつも我が国が両者を同時に援助することによって、より効果的で顔の見える援助にすることができるものと考えられる。また、このように両者を抱き合わせて援助することは、地雷除去後の土地の適正な利用を担保するために意義があることだと言える。

このように地雷除去と開発を組み合わせた援助を行うことは、必ずしも現在の我が国援助スキームの制度変更を必要とするものではないと思われる、両者の連携を意識した援助を実施するように運用を工夫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、地雷除去や犠牲者支援が長期的・継続的取組みを必要とする活動であるのに対して、草の根・人間の安全保障無償資金協力は単年度主義に基づいて援助決定がなされるため、実際に援助を受ける国際 NGO 側には、中長期的な支援を約束してもらえないように制度・運用を変えて欲しいという声が強い。また、毎年申請・承認に時間がかかり、活動開始の直前になるまで援助決定の通知が来ないため、活動計画の策定に支障が生じているという指摘もあった。

更に、地雷除去活動には、単に地雷除去要員の人件費や機材費だけでなく、多くの地雷

除去部隊を管理したり、地雷除去地の選定や除去後の品質確保を行うための人件費等が必要である。しかし、国際 NGO の中には、草の根・人間の安全保障無償資金協力はこれらの経費を十分にカバーしておらず、この点についても制度・運用を変更して欲しいとの声がある。我が国政府としては、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と考えられる。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。また、先の除去と開発の連携に関する提言のところでも述べた複数団体が共同で申請を行ったという案件についても、現地インタビューにおいて、国際 NGO 関係者が、二団体の同時申請は制度として認められないということ、申請が却下された後においても未だ承知していないのではないかとと思われる場面があった。これらの事例は、援助関係者の間で我が国の草の根無償資金協力の制度が十分に理解されていないことを示すものであり、このような事態を生じさせないためには、同スキームについて更なる広報努力を行うことが必要であると考えられる。

4. 7. 地雷探知・除去技術開発に対する支援の継続

地雷除去活動は、現在のペースで続けると全ての除去活動を終えるまでに 1,000 年以上の年月を要すると言われている。このような中、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。地雷対策関連の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。しかし、地雷除去活動、技術開発の両方とも重要であり、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、地雷除去支援とともに、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。また、技術開発に対する資金援助に加え、我が国としては、地雷関連技術に関する情報の開示を進めることによって、技術開発活動を支援することが可能である。

おわりに

本件評価は、ODA 評価の一環として実施されたもので、本報告書における議論は基本的に ODA 政策に焦点をあてている。したがって、最後に述べた「提言」についても我が国の ODA 政策に直接関わることに専念して議論するよう心がけた。しかしながら、対人地雷対策分野における我が国の取組みを考えた時に、必ずしも ODA の枠内にはおさまりきれないものの、対人地雷対策支援とは切っても切り離せないと思われる論点がいくつかあった。以下ではそのような論点の中でも特に重要と思われた二つの点について補足しておきたい。

第一点目は、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。そもそも、我が国が発表した「犠牲者ゼロ・プログラム」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であった。このうち、本件評価は、後者の「地雷除去活動・犠牲者支援」に重点を置いたものであったが、前者の「普遍的かつ実効的な条約の作成」も、「車の両輪」である以上同様に重要であることは言うまでもない。今回の評価を通じて、痛切に感じられたことは、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ことが極めて重要であるということである。現在、世界に散らばる地雷のほとんどは、被埋設国で生産されたものではない。これらの地雷は、先進国や軍事大国によって生産・輸出されたもので、多くの貧しい国の人々を苦しませ続けている。したがって、対人地雷の恐怖と被害をこの世から取り除くためには、被埋設国において地雷除去を進めるだけでは不十分であり、対人地雷の生産・輸出を行う国を世界から無くすことが必要である。オタワ条約が成立した趣旨はまさにこの点にあり、我が国としては、この趣旨を忘れず、米国、中国、ロシア等の未締結国に対して、同条約に加盟するよう引き続き根気強く働きかけていく必要がある。

また、これらの国々が国防上等の理由からオタワ条約への加盟に難色を示す場合であっても、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は可能である。というのも、対人地雷を生産・輸出し、対人地雷問題の根源を作り出した国々はその問題を解決するために努力する道義的責任があると考えられるからである。今般現地調査を行ったカンボジアにおいて埋設されている地雷はその多くが中国製やロシア製のものである。しかし、対人地雷対策支援の国際社会の実績を見ても、これらの国々の名前はまったく見当たらない。このような状況の下、我が国には、これらの国々が、今後積極的に対人地雷対策支援に取り組んでいくよう促していく外交努力が必要であると考える。

第二点目は、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、この点に関連し、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ことについて触れておきたい。国際社会において、地雷対策 (mine action) という場合、除去活動においては対人地雷のみならず対戦車地雷や不発弾も対象に含み、犠牲者支援の

対象者には不発弾等による犠牲者も含む概念として用いられている。これは実際問題として、地雷原には対人地雷、対戦車地雷、不発弾が混在しており、犠牲者についても地雷犠牲者と同様の規模で不発弾犠牲者が存在するためである。事実、犠牲者数については、今回調査を行ったカンボジアなどでは、地雷犠牲者数よりも不発弾犠牲者数の方が多いのが現状である。

このような国際社会の一般的な捉え方に対して、我が国の従来の「犠牲者ゼロ・プログラム」は、多分に「対人地雷」の問題についてのみ焦点をあててきた。これは、我が国の政策がオタワ条約への署名とともに打ち出されたものであることに鑑みれば自然な帰結ではある。しかしながら、このように対人地雷問題を狭く捉えることは、現地のニーズに沿った支援を行う上での制約要因にもなっている。

我が国は、「犠牲者ゼロ・プログラム」発表の際に、対人地雷除去活動に必要な機材等の供与を武器輸出三原則等の例外にすることを打ち出した。すなわち、我が国は、当該機材の使用目的が人道的地雷除去活動であり、かつ、第三者に移転されたり、軍事目的に転用されないことについて我が国と被埋設国との間で事前の合意があることを条件として、本来であれば武器輸出三原則等の対象となる機材について例外的に輸出を認めてきた。対人地雷除去分野における我が国のこれまでの支援の多くは、この「例外化」無くしては成しえなかったものであり、この政府の決断は高く評価されるべきであろう。

しかし、現在の武器輸出三原則等の例外化の範囲では、我が国の支援が現地のニーズに十分に応えられないものになっているのも事実である。まず、不発弾除去に必要な機材の供与について述べたい。既に述べたとおり、不発弾は対人地雷と同様かそれ以上の規模で罪の無い一般市民に対して被害を及ぼしてきている。しかし、不発弾除去のための機材供与は武器輸出三原則等の規制の対象となるため、我が国は、不発弾除去目的の機材を供与できない。この点、現地ニーズを踏まえれば、不発弾除去を目的とする機材供与についても、武器三原則等の例外化の対象に含めることについて検討がなされてしかるべきであろう。

次に、対戦車地雷に耐えうる機材の供与について述べたい。一つの地雷原に対人地雷と対戦車地雷の両方が埋設されていることは多い。対戦車地雷は、戦車の重みに反応して爆発するように作られているため、人が踏んでも爆発しない。このため、対戦車地雷のみを埋設しておく人間によって掘り起こされてしまうため、対戦車地雷の周りに対人地雷が埋設される。このような地雷原において、「対人地雷」だけを想定して我が国が供与した灌木除去機等の機材が除去活動を行うとどのようなようになるか。当然ながら、これらの機材は対戦車地雷の爆発に耐えられず、場合によっては大破し、操縦者の命さえも奪う結果となる。このような悲劇を避けるためには、人道的な対人地雷除去活動に用いられる機材として「対戦車地雷」にも耐えうる機材を供与することも、武器輸出三原則等の例外として認められることが望ましいと考えられる。

確かに、武器輸出三原則等の例外化を従来の範囲よりも拡大することは、ODA 四原則の一つである「開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う」という原則との関係で問題が起こりうる。特に、除去目

的に輸出された機材が将来軍事目的に転用される危険性は十分に認識されなければならない。

しかし、この点については、現在、日本政府が対人地雷除去機材等の輸出について武器輸出三原則等の例外化を認めるときに行っているのと同様に、人道的な除去活動のためだけに用いられること、軍事的な転用や無断での第三者への移転がなされないことについて我が国と被埋設国との間で合意がなされること等を条件として定め、個別具体的に検討していくことによって対応可能であると考えられる。我が国の支援がより現地のニーズに沿ったものとなるよう、武器輸出三原則等の例外化のあり方について再検討がなされることを期待する。

最後に、日本政府そして日本国民が対人地雷問題という深刻な問題の解決に向けて今後とも最大限の支援を続けていくことへの強い期待を表明しつつ、本件評価を終えることとしたい。