

第1章 教訓と提言

はじめに

ここでは、調査の視点と分析枠組み、および評価結果の主要な所見を示すとともに、評価の過程で確認された教訓を記述し、それらの教訓に基づいた政策提言を試みる。

評価結果や教訓を考えるうえで留意しなければならないのは、平和構築支援が、国際社会にとっても日本にとっても、まだ新しい政策課題だという点である。ブロス・ガリ国連事務総長（当時）が「平和構築」の概念を国際社会に提示したのは1992年であり¹、日本の平和構築支援活動が本格的な展開を見せたのは21世紀に入ってからである。本報告書では、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)の統計で「紛争、平和及び治安 (conflict, peace and security)」のカテゴリーとして計上²される、「治安制度の運営・改革」(security system management and reform)、「非軍事的平和構築、紛争予防活動」(civilian peace-building, conflict prevention and resolution)、「国連を通じたポスト・コンフリクト平和構築」(post-conflict peace-building (UN))、「除隊兵士支援及び小型武器管理」(reintegration and SALW control)、「地雷除去」(land mine clearance)、及び「児童兵士(予防・動員解除)」(child soldiers (prevention and demobilisation))の6分野での活動を「狭義の平和構築」、DACの統計には含まれないが平和構築を目的として行われる活動を「広義の平和構築」と呼ぶが³、「狭義の平和構築支援」分野への支援金額が著しく拡大したのは2006年以降である。

平和構築支援が新しい政策課題であるだけに、ODA・非ODAのいずれにおいても、これまでの日本の平和構築支援に、ある程度、試行錯誤あるいは「歩きながら考える」(learning by doing)要素があることは否定できない。国際社会にとってもこのような状況は基本的に同じと考える。新しい政策課題の評価において重要なのは、評価の結果だけでなく、評価結果を効果的に次の計画段階につなげることである。評価結果や教訓・提言を、このような視点から読んでいただきたい。

1-1 調査の視点と分析枠組み

この調査は「日本の平和構築支援にかかる援助政策」を対象とする「総括的な評価」を目的としている。

これまでに提示されてきた「政策」の概念規定は非常に多様であるが、本報告書では、先行文献の概念規定に共通する基本的な要素を抽出して、以下のように整理した⁴。

¹ 上杉勇司「平和協力国家日本の構想 ―平和構築支援と文民専門家派遣体制の強化策―」『海外事情』第56巻9号、2008年9月、74ページ

² 表5(4-1-2)参照

³ 下村恭民、辻一人、稲田十一、深川由起子『国際協力 その新しい潮流』新版、有斐閣、2009年、120ページ

⁴ 下村恭民『開発援助政策』日本経済評論社、2011年、20-22ページ

要素 A:[特定の目的、目標に向けた]

要素 B:[行動、決定に関する]

要素 C:[理念、方針、手段の体系]

公的機関が何らかの政策行動を行った場合には、その結果に関する評価としての「政策レベルの評価」が求められる。政策評価は、広く公共問題に対処するための方策を対象として、通常「政策がもたらした結果あるいは正負のインパクトの評価」と規定され⁵、上述のような非常に広い政策概念を想定している。本評価が対象とするのは、日本の平和構築支援にかかる「援助政策」である。援助政策の評価を行う際には、個別具体的な援助対象事業（あるいは事業群）の評価との違いに留意する必要がある。以下に述べるように、「平和構築支援の援助政策評価」については、個別の援助対象事業（あるいは事業群）の評価と著しく異なる次のような側面が見られる。本調査では、これらの平和構築支援に特有な要素に十分な注意を払った。

(1)「国際社会の支援」の役割が補完的で従属的なものに限定される

国際社会の支援と「途上国に発生する変化」の関連を考えると、途上国に変化を引き起こす主要な要因として、(ア)国際協力や開発援助などの「国際社会の働きかけ」、(イ)「途上国の国内要因」(政治的・社会的安定性、行政機構の能力・規律、経済政策の妥当性など)、(ウ)「国際環境」などが挙げられる。

通常の援助の場合には、以下のような一般的状況が観察される⁶。

$$[\text{国際社会の働きかけの影響}] < [\text{国内要因の影響}] + [\text{国際環境の影響}] \quad \text{--- (1)}$$

ただ、援助対象の性格によって上記(1)の状況はかなり異なる。個別の援助事業の中には、国内要因や国際環境に影響される度合いが相対的に低く、国際社会からの働きかけが適切な形で進められれば、成果を期待し得る事業も存在する。その典型的な例として、「電話交換機の容量増強事業」を挙げることができる。電話交換機を新たに設置する場合、土地の確保、建屋の建設、地域住民との調整、運転・維持などに関する途上国側の負担は、例えば大規模発電所、高速道路、工業団地などの建設事業と比較して相対的に低い。援助対象事業が大規模になり複雑さを増すにつれて、また、地域社会との協働や行政能力が求められる度合いが高まるにつれて、国際社会の働きかけだけでは成果につながらない可能性が増す。

さらに、途上国の政治・社会・経済の仕組みの変化に直接関わるテーマ(例えばガバナンス改善支援)を扱う場合には、外部者である国際社会の役割の限界は、一段と顕在化する。中でも平和構築支援は、国際社会の支援の限界が特に顕著な領域といえる。平和の実現に対する

⁵ 宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社、第2版、275ページ

⁶ 西垣昭・下村恭民・辻一人『開発援助の経済学』(第4版)、有斐閣、2009年、258ページ

障害は、宗教・言語・文化・民族・地域などを含めた対象国内の政治・社会・経済構造に深く根付いており、さらに、国外のステイクホルダー(利害関係者)の動向と密接に関わっている場合も少なくない。したがって、途上国内での一定の条件が満たされない限り、国際社会がいくら精力的に働きかけても、平和が実現あるいは維持されない事例は少なくない。スリランカでは国際社会が一致して平和の定着を積極的に支援したが、紛争当事者が武力による解決を志向するがぎり、平和が持続できなかった。外部からの支援の役割は、元来、当該国の人々の努力を補完する従属的なものであるが、スリランカという代表的な事例に見るように、平和構築支援においては、外部支援の補完的で従属的な性格が特に顕著といえる。

平和構築支援のこのような特性を考慮すると、「結果あるいはインパクト」だけを見て、平和構築支援の有効性を評価することは適切でないことが分かる。仮に国際社会の働きかけ自体は適切に計画され実施されても、結果が伴わないケースは少なくないからである。言い換えれば、

[平和が実現・持続しなかった] ⇒ [平和構築支援への低評価]

[平和が実現・持続した] ⇒ [平和構築支援への高評価]

という直線的な論理では、平和構築支援を評価するうえで不十分である。

(2) 支援手段の一部(二国間援助)に着目した評価では不十分

冒頭で政策を[特定の目的、目標に向けた][行動、決定に関する][理念、方針、手段の体系]ととらえたが、平和構築支援において動員可能な「手段の体系」は、非常に広い領域にわたっており、非常に多様である。その中には援助以外の領域の有力な手段も多い。第一の例は外交活動である。第二の例は国連PKO(平和維持活動)であり、DACの「開発協力」(「経済協力」)概念に含まれないケースが多い⁷。いわゆる PKF(平和維持部隊)の本体業務は代表的な例といえる。また、開発協力(経済協力)の中でも、DACの援助(ODA)概念に含まれない非政府アクターの市民社会組織(CSO: Civil Society Organizations、NGO 及び労働組合・宗教団体・婦人団体・農民団体・地域団体など各種 NPO から構成される)の活動が重要な役割を持つ。さらに ODA 活動自体も、国際機関を通じた援助、二国間援助など幅広いメニューから構成される。

本調査では、日本政府が平和構築支援という政策行動の意思決定(前記政策概念の要素 B)を行うに当たって、幅広い支援手段体系(ODA 及び非 ODA)が動員されうるとの基本認識に立つ。使用されうるとの全ての支援手段が平和構築支援という政策行動を構成し、数多くの支援手段が、相互に関連しつつ平和構築に寄与する中で、その一部(例えば二国間援助)だけを取り出して、平和構築への効果・インパクトを論じることには限界がある。

本調査では ODA を中心に評価を行ったが、同時に非 ODA の手段の存在を常に念頭に置き、ODA と非 ODA との連携に留意することに努めた。

⁷ 下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子『国際協力』(新版)有斐閣、2009年、5-9ページ

(3) 平和構築支援の高度に複雑な性格

平和構築支援には、非常に多くのステイクホルダー(利害関係者)が関与しており、また政治・社会・経済・宗教・文化などの様々な側面にまたがる、極めて複雑な構造を持った現象である。政策科学で「悪構造(ill-structured)の問題」と規定される、この種の複雑な政策課題では、政策の目標が必ずしも明確に規定されないケースが多く、また「政策とそれがもたらす結果との間の因果関係」は必ずしも明確でない⁸。

このような政策課題を考察する際には、単一の視点や分析方法による検討では全体像を明らかにすることが困難である。様々な角度から考察を行い、異なった視点から得られた情報を総合して判断することが望ましいと考えられる⁹。この見地から本調査では、定性的分析、定量的分析、事例分析などの手法を並行して使用することによって、時間とマンパワーの制約の下で可能な範囲で、多面的な考察を行うことに努めた。

(4) 平和構築支援評価における「政策プロセス」評価の重要性

前述のように、平和構築支援のように高度に複雑な政策課題においては、「結果あるいはインパクト」だけを見て、平和構築支援の有効性を評価することは適切でない。また、「政策とそれがもたらす結果との間の因果関係」を明確にすることは必ずしも容易でない。この点の制約を考慮して、本調査では、政策プロセスの掘り下げた検討を重視した。具体的には、平和構築支援の計画・実施プロセスの中で、「幅広い支援手段のメニュー間での連携や相乗効果が、どのように設計され実現したか」((ア)多様な手段を有機的に動員する意図・計画がどれだけ認められるか、(イ)実際にどれだけの手段が動員されたか、(ウ)手段間の有機的な連携がどの程度実現したか)を検討し、平和構築支援の「結果」に向けた、「手段の体系」の間の連携の設計と実現に評価の重点をおいた。

(5) 対象国・対象地域の特性を考慮した支援

近年の国際援助社会では、効率化や有効性の観点から「援助協調」が重視され、途上国支援を特定の方向に向けて取りまとめようとする傾向が顕著である。この潮流については正と負の両面が指摘されているが¹⁰、平和構築支援の場合には、一致協力して特定の方向という発想には、特に慎重であるべきであろう。高度に複雑な政策課題は、それぞれの個別の事例が独自の特徴を持っており、共通に適用できる解決原則を求めることはできない¹¹。上記(1)に述べたように、平和構築支援の場合には、それぞれの対象国・対象地域の平和構築が達成され、持続するかどうかは、対象国に固有の政治・社会・経済・宗教・文化などの状況に依るところが大きい。したがって、対象国あるいは対象地域の特性に十分に配慮した支援が、通常の援助

⁸ 宮川公男『政策科学の基礎』東洋経済新報社、1994年、216-217ページ

⁹ 石弘之編『環境学の技法』東京大学出版会、2002年、71ページ、宮川[1994]、222ページ

¹⁰ 下村[2011]、第5章

¹¹ 宮川[1994]、221-222ページ

事業の評価に比べて、特に重要であり、評価に際しても、「地域特性に対するどのような配慮が認められるか」の視点を重視した。

(6) 東ティモールの事例の位置付け

本評価の目的は日本の平和構築支援の「総括的な評価」であり、東ティモールに特化した平和構築支援の評価ではない。本報告書では、東ティモールの事例を以下のように位置付けている。

東ティモールの事例・経験を掘り下げて検討すると、一定の所見が浮かび上がるが、それらの所見は、(ア)日本の平和構築支援に共通する要素、(イ)東ティモールの事例に特有の要素の二つに分類できる。他方で、日本の平和構築支援全体の総合的検討から導かれた所見は、何らかの形で東ティモールの事例の中に検証できる。このように二つの方向からの検討を照合する過程が、日本の平和構築支援の全体像をより正確に評価するうえで有意義と考え、この視点に沿って事例の活用に努めた。

(7) 「日本の比較優位」について

この調査では、検証項目として「日本の比較優位性」があげられている。「何が日本の比較優位か」は、それ自体が別途の重要な研究課題であるが、本報告書では、以下のような二つの視点から、日本の援助がインフラ建設の領域で比較優位を持つと判断した。

第一に、日本の二国間援助の分野別配分を見ると、インフラの比重が一貫して高水準で推移している。日本は長期間にわたってトップ・ドナーであったが、トップ・ドナーがインフラに高い比重を置いた援助を行えば、国際社会の対インフラ援助の中で日本の占める比重はおのずから高くなる。長期間にわたって多くの途上国で様々な型のインフラ建設への援助活動を行ってきた日本には、豊富な経験とノウハウが蓄積されており、専門家の層が厚いと考えべきである。豊富な経験・ノウハウと人材の層の厚さは日本の比較優位につながる。

第二に、国際社会の多くの専門家が、日本の援助を論じる際に、インフラ援助の領域における日本の存在の大きさを認識している。DAC の援助審査では、しばしば「インフラ建設を高度成長につなげた日本型の開発モデル」の途上国への適用に対する批判が出されてきた¹²。また 2003 年の審査報告書は、インフラ建設を直接投資誘致につなげる開発モデルにおける「日本の比較優位」を取り上げて、懐疑的な評価を下した¹³。こうした国際社会の「過剰な意識」は、日本のインフラ援助の存在感への認識を示唆していると考えられるべきであろう。ジョージタウン大学のキャロル・ランカスターは、日本の援助を「特に東アジアでのインフラ建設支援に特化した

¹² 1999 年の審査報告書(フランスと英国が担当)及び 2003 年の審査報告書(EC と米国が担当)を参照。OECD, *Development Co-operation Review Series: Japan, 1999* (経済協力開発機構・外務省『日本の開発協力政策及び計画に関する審査報告書』、1999 年)、及び、DAC, *Review of the Development Co-operation Policies and Programs of Japan, 2003*

¹³ 2003 年審査報告書の 3.2.2. を参照

「ニッチのプレイヤー(a niche player)」と形容しているが¹⁴、ランカスターの批判も裏返せば、インフラ建設の領域での日本の存在の大きさ(比較優位の存在)を意味するものといえる。

日本の援助の基盤にある開発戦略は、「農村インフラ(農村電化、農村道路、灌漑など)整備⇒開発の恩恵の広がり⇒政治社会的安定⇒投資環境改善」と「産業インフラ(電力、港湾、道路など)整備⇒投資環境改善」の二つの経路から直接投資の誘致、国際競争力強化、さらには経済自立を実現しようとする「複線型アプローチ」である¹⁵。このような明確な開発援助戦略の存在が、インフラ部門における日本の比較優位を支えてきたと考えられる。

1-2 評価結果の要点

(1) 政策の妥当性

第3章に述べるように、ミレニアム開発目標(MDGs)との関連に着目した日本の平和構築支援の目的設定は妥当と判断する。また、国際的な平和構築の潮流を受身でとらえるのではなく、積極的に関与する姿勢が見出されること、国際的な優先課題、国内の上位政策、途上国の優先課題との間に、基本的な整合性が認められること、支援対象国の実情、紛争の特徴、平和の定着度や復興期への移行の進捗などへの配慮は積極的に評価できる。

(2) 結果の有効性

平和構築に貢献する支援には、DACの統計に、「紛争、平和及び治安(conflict, peace and security)」として計上される上述の6分野(本報告書では「狭義の平和構築支援」と呼ぶ)だけでなく、インフラ整備や教育・保健分野への支援を含めた「広義の平和構築支援」がある。近年の日本では、2006年以降、狭義の平和構築支援の規模が急速に拡大しており、特に「治安制度運営・改革」や「文民平和構築・紛争予防活動」の増加が著しい。

今回の評価では、途上国の「紛争リスク」に注目しつつ、計量的手法を用いて平和構築支援のインパクトの把握を試みた(第4章参照)。「(日本からの)一人当たりODA支援の増分」と「紛争リスク」との関係性を分析した結果、両者の間に負の相関関係(ODAの増加と紛争リスクの低下)が確認された。この結果は、限定条件付きではあるが、ODAが平和構築に一定の効果を持ちうることを示唆している。

(3) プロセスの適切性

ODAによる平和構築支援に関する政策プロセスには、改善が見出される反面、課題も残ることが確認された。評価できる点として挙げられるのは、(ア)外務省国際協力局がスキーム別の編成から国別・地域別に再編され、一つの国別担当課でODAによる多様な支援手段を総合

¹⁴ Carol Lancaster, *Foreign Aid Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago Press, 2007, p.110

¹⁵ 『通商白書』2008年版、358ページ(出典は『「グローバル化下のアジアと日本の役割」研究会報告書』国際協力銀行開発金融研究所、2006年3月、7ページ)

的に運営できるようになったこと、(イ) NGO と ODA との連携の進展、(ウ) 二国間援助と国際機関を通じた援助の連携の進展などがある。重要な課題として残されるのは、(ア) 多くの対象国について、国別援助計画が策定されていないこと、(イ) 非 ODA を含む多様な支援方式の連携・調整機能の整備に改善の余地が大きいことなどである。

(4) 東ティモールに対する平和構築支援

東ティモールに対する平和構築支援は、緊急人道支援と復興開発支援が、相手国のニーズと状況の変化に応じて、柔軟な形で実施されたと評価できる。現地調査を通じて、同国の関係者や一般国民、現地の援助関係者から、日本の平和構築支援に対して、総じて高い評価が与えられていることを確認した。日本の ODA 事業間の重複の排除や国際的な支援の中での相互補完などの調整にも、大きな問題は見られなかった。予算制度や開発計画策定などの専門家を送り、東ティモール政府の開発政策策定の核心部分に貢献しようとする積極的な姿勢も評価できる。

同時に、なお大きな課題が残っていることも否定できない。まず挙げられるべきは明確で一貫性のある政策指針の策定¹⁶であり、また日本の平和構築支援を構成する多様な担い手の間の調整システムの効率性である。後者の課題は、たとえば国連 PKO と ODA の「継ぎ目」における連携において見られる。また 1-4 に述べるように、今後の自立を担うべき経済・行政人材の育成の面で、改善の余地がなお大きい。

1-3 平和構築支援全体に係る教訓と提言

1-3-1 教訓

(1) 統一的な「平和構築支援」概念を共有する必要性

評価の過程で直面した基本的な課題は、平和構築支援の関係者の間に、必ずしも統一された平和構築概念が共有されていないという状況であった。「はじめに」でも述べたように、本報告書は、DAC 統計で「紛争、平和及び治安(conflict, peace and security)」として計上される「狭義の平和構築」と、DAC の統計には含まれないが、平和構築を目的として行われるインフラ整備などの活動を含む「広義の平和構築」の二つの概念を使用して評価を行ったが、それに対して多数の関係者から、「この整理は必ずしも一般的に受け入れられている概念ではない」とのコメントが寄せられた。

他方で『ODA 白書』2003 年版の「平和構築支援の概念図」は、「国内の安定・治安の確保」だけでなく、「経済社会サービス・インフラ整備」などの「復興・開発支援」を「ODA によって実施される支援」として明記している¹⁷。『ODA 白書』2003 年版の「平和構築支援の概念」ときわめて

¹⁶ 外務省は 2011 年 9 月に東ティモールの国別援助方針を発表予定である。

¹⁷ 外務省『政府開発援助(ODA)白書 2003 年版』46 ページ

近似した概念である「広義の平和構築」が、必ずしも一般的な概念として受け入れられなかった。この状況は、平和構築支援の関係者が、共通の概念を共有していないことを示唆している。また、「平和構築支援」の ODA の内容と範囲、つまり、具体的に「どの国に対するどの支援を指すのか」について、外務省や JICA に共通の理解が認められなかった。

今回の作業を通じて確認されたのは、平和構築支援の概念規定や業務範囲に関する、共通認識の確立が急務であるという教訓である。

(2)「継ぎ目のない支援」のための環境整備の必要性

日本政府の掲げる(MDGs 達成の前提条件を整備するための)「継ぎ目のない支援」の目標は適切である。ただ、平和構築の課題には、「継ぎ目のない支援」を目指すうえで、一般の援助に比べて困難な条件が多い。それは、(ア) 自衛隊から NGO までの幅広く多様な担い手(アクター)が関与し、(イ) 支援に動員される手段が非常に多様であり、(ウ) 緊急支援と長期的な開発支援という、性格や時間軸の著しく異なる課題から構成されているからである。また、隣接領域や類似の目的を持つ政策行動との間の関係が、必ずしも明確でない場合も見られる。たとえば、テロ対策特措法に基づく対応措置には、平和構築支援と類似の要素である「被災民救援活動」が含まれているが¹⁸、平和構築支援との関係に関する説明は明確とはいえない。『ODA 白書』2004 年版は、自衛隊派遣をはじめとしたイラク人道支援特措法に基づく人道復興支援と、ODA による協力を「車の両輪」としているが、同白書の「日本の対イラク支援」には、航空自衛隊による「人道復興関連物資等の輸送」が記載されていない¹⁹。このような状況の下で、多様な手段と担い手を「継ぎ目のない支援」に組み上げることは容易でない。また『ODA 白書 2004 年版』は、「サマーワを中心とするムサンナ県」での成果を述べているが²⁰、この活動が ODA によってその後どのように継承され、「継ぎ目のない支援」が実施されたかの情報は必ずしも十分とはいえない。

「継ぎ目のない支援」の目標は適切であり、平和構築支援の多様な手段と多様な担い手を効果的に組み合わせ、短期と長期の課題を円滑に遂行するためには、多数の省庁の関係者の間で基本方針が共有され、省庁横断的な総合調整の体制や仕組みを確立することが不可欠であるが、この点で大きな課題が残されているという教訓がえられた。日本の現状を見ると、平和構築支援全体を統括する組織や、総合調整を担当する組織が存在せず、大きな課題が残されていることが、評価の過程で改めて確認された。しかし、同時に、様々な局面で効果的な実施のための工夫が見られ、例えば東ティモールの事例では、首脳レベルの「共同声明」を通じて支援をより横断的かつ効率的に実施する試みがなされてきたことが評価できる(1-4 参照)。

第 2 章で「両輪」と呼ぶ国連 PKO と ODA の連携をはじめとして、ODA と NGO 活動の連携、国際機関を通じた援助と二国間援助の連携、円借款(有償資金協力)と無償資金協力の連携などにおいて、「継ぎ目のない支援」を制約する条件は、それぞれの具体的な課題ごとに異なっ

¹⁸ 「テロ対策特措法に基づく対応措置に関する基本計画の概要」(平成 16 年 4 月 23 日)

¹⁹ 『政府開発援助(ODA)白書 2004 年版』、136-139 ページ、外務省『イラク復興支援』2004 年 11 月

²⁰ 『政府開発援助(ODA)白書 2004 年版』、136 ページ

ている。問題の所在、制約条件の内容、緩和・解決の方策案などを、課題ごとにきめこまかく洗い出して検討し、少しでも制約を取り除く必要があるとの教訓が確認された。

(3) 経験・情報の共有の必要性

第 5 章や第 6 章が示すように、平和構築支援には予期せぬ状況の下での活動の要素が多い。不確定な状況下で迅速な判断を的確に行うためには、以前に発生した類似の事例が貴重な参照例となりうる。具体的な例として、第 6 章が述べる東ティモールの自衛隊残置機材問題には、他の国での自衛隊による道路、給水施設、病院などの維持補修と、後続する ODA との連携の前例がある。第 5 章が指摘しているように、国連 PKO と ODA の「継ぎ目のない連携」の課題には数多くの前例があり、類似の状況下での意思決定とその結果に関する情報が容易に入手可能であれば、より効果的な支援につながるであろうとの教訓がえられた。

これは、特定の対象国について、複数の省庁・組織、複数の部局にまたがって多様な担い手による多様な活動を、「継ぎ目のない支援」として行ううえで、情報の共有が重要との教訓でもある。今後のモデルとすべき点だけでなく、将来繰り返さないための注意事項を整理し、日本政府全体の「組織の記憶」として蓄積することが重要との教訓でもある。東ティモールの国連関係者とのインタビューで、地方選挙に対する日本の支援が、投票日前の差し迫った時期に届いたとの指摘があったが、こうした事例は、繰り返さないための貴重な教訓になる。

1-3-2 提言

(1) 省庁横断的な総合調整を行う体制や仕組みの掘り下げた検討

平和構築支援においては、「教訓」に述べたように、多数の省庁の関係者の間で基本方針を共有し、省庁横断的な総合調整を行う体制や仕組みの確立が特に重要である。同時に、省庁横断的な総合調整が、日本の行政機構が長年にわたって取り組みながら有効に達成できない、極めて困難な課題であることも事実である。この困難な課題に取り組むため、経験豊富な専門家のチームによる、体制や仕組みに関する代替案の整理と比較、そして実現可能性の検討を提言する。

代替案の候補として、次節（「日本の対東ティモール平和構築支援に係る教訓と提言」）が示唆する、(ア)「司令塔」の確立を軸としたトップダウン型のアプローチ、(イ)広範な総合調整機能を持つ組織の導入、(ウ)現地調整チームへの大幅な権限移譲を軸とするボトムアップ型のアプローチなどが考えられる。様々な代替案について、それぞれ期待される効果と予想される問題点を対比し（司令塔の確立と現地への権限移譲、現地での大使館のリーダーシップの強化と事業実施機関への権限移譲などを、体系的に比較考量する必要がある）、円滑に機能するかどうかの実現可能性を含めて、総合的に検討する。

課題の重さ、複雑さなどを考慮すると、この任務を単年度のプロジェクトとして実施することは不適切であり、複数年度にわたって、十分な時間とマンパワーを投入することが必要である。

(2) 執務参考資料の作成と配布

(ア)「平和構築支援」の定義、内容、範囲

平和構築支援」の定義、内容、範囲(具体的に「どの国に対するどの支援を指すのか」)を明示し共有して、外務省や JICA などの関係者の間に共通の認識を確立する。可能な限り、他の省庁・組織にまたがる多様な担い手にも共通認識を広げる。これにより、基礎的な情報の共有を通じて、「継ぎ目のない支援」の実現に貢献できる。

(イ)「組織の記憶」としての経験情報

不確定な状況下で求められる迅速な判断に資するため、発生頻度が比較的高いケースを選び参照できる先行事例の事典とする。

日本が持つ特色の一つは、支援手段の多様性である(第 5 章参照)。この特色のプラス面を活用する観点から、第 5 章 5-3 に挙げられているような、ODA 手段間、ODA と非 ODA 手段間、非 ODA 手段間などの組み合わせについて、その具体例、今後のモデルとすべき点、将来繰り返さないための注意事項(「予防」のための手掛かり)を、具体的・実務的に記載することが特に重要である。

(ウ)「国別評価報告書」の蓄積

具体的な対象国に対する支援の経緯と結果に関して、関係者が容易に参照できる共通の情報源とするため、外部の専門家による国別の評価報告書の作成を通じて、これまでの平和構築支援の経験の教訓を蓄積する。これにより、(イ)で取り上げた経験情報の蓄積にも寄与できる。これまでの平和構築支援に関する評価の事例国として取り上げられたアフガニスタンや東ティモールがあるが、平和構築支援の経験をまとめやすい国々(2000 年代の精力的な取り組みとその結果について情報の豊富なスリランカなど)、あるいは重要な支援経験としてのイラクなどが挙げられよう。

1-4 日本の対東ティモール平和構築支援に係る教訓と提言

1-4-1 教訓

1-1 (1)でも述べたように、平和構築の成否は国際社会の支援の在り方のみによって決まるわけではない。国際情勢や周辺各国の動向、それから国内の様々な情勢によって大きく左右される。そのため平和構築支援活動が頓挫したり停滞したりしているからといって、必ずしも国際支援の在り方に問題があったとは言えない。しかしながら、例えば東ティモールにおいて 2006 年に発生した治安上の危機のような場合には、少なくともそれまでの支援の在り方を見直す機会となるであろう。もちろん国際社会の一員として国際支援の一翼を担っている日本は、国際協調のもとでそのような見直し作業や政策修正に足並みを揃えていくことが求められている。同時に、日本の戦略に合致した効果的な支援を展開するためには、日本独自の見直し作業や政策の再構築・再定義を行うことも重要になってくる。

(1) 日本の平和構築支援体制について

(ア) 平和構築支援戦略の必要性

平和構築支援全般を対象とする戦略にくわえ、東ティモールに対する平和構築戦略というものも、明文化されている、いないに関わらず必要になってくる。東ティモールについては、2011年3月現在、国別援助計画や指針が作成されていない²¹ため、対東ティモール援助政策は明文化されていなかった。ただし、事業展開計画から東ティモールについての国別案件形成・審査指針を作り出して平和構築支援案件の形成や採択業務に対応していた。

(イ) 平和構築支援の司令塔の必要性

現場において陣頭指揮を執る大使を中心とした現場本部機能とともに、日本国内において平和構築支援に関連する関係省庁及び場合に応じてはNGOや企業などを含んだ中央の政策調整機能が求められる。対東ティモール支援では、外務省南東アジア第二課と国別開発協力第一課が援助スキーム等によって細分化されていた担当課を取りまとめる「司令塔」としての役割を果たしてきた。しかしながら、中央における省庁横断的な政策調整を司る制度は依然として存在しておらず、「司令塔」の機能は現地大使を中心とした現場調整の機能の強化にとどまっている。

(ウ) 現場への権限委譲と継続的なモニタリングの必要性

東ティモールの政治状況は不確定要素が大きく、2006年の危機のように短期間に情勢が悪化することもあり、刻々と変化する国内外の情勢に迅速かつ柔軟に対応することが求められた。そのためには、現場の大使館に十分な権限を委譲するとともに、情勢変化に対応できるように継続的にモニタリングをしていく必要がある。東ティモールにおける日本の取り組みは、現地の情勢やドナーの動向に敏感に反応し、日本の事情からだけでなく国際支援の一部としての日本の支援を位置づけていく援助協調の観点からも大使館が果たすことができる役割の模範を示している。

(エ) 第三者評価の必要性

東ティモールの場合、国連による暫定統治を経て、国連PKOの撤収と独立、その後の治安上の危機と国連PKOの再展開、といったように状況が大きく変わった。今後、国別援助計画・指針や平和構築支援戦略を立案していくことになれば、それらは状況の変化に対応するために定期的に見直すことが求められる。当事者による内部評価は、個々の事業別評価に陥りやすく、より大局的な視点から個々の案件を総合的に評価するためには、第三者、それも定期的に支援対象国をモニタリングしている専門家の視点が必要となってくるだろう。

²¹ 外務省は2011年9月に東ティモールの国別援助方針を発表予定である。

(オ) 省庁横断的な取り組みの組織化の必要性

東ティモール支援では、中央からのトップダウン的な戦略・政策調整ではなく、現地大使館による現場からの働きかけを通じて、中央での省庁横断的な協調の枠組みを形成してきた。具体的には、首脳レベルの「共同声明」を通じて、現場における支援をより横断的かつ効率的に実施するための足がかりを作る工夫がなされた。東ティモールの場合、大使館が比較的小規模であり、大使の統率力のもと 3D（外務「Diplomacy」、防衛「Defense」、開発「Development」）が密接に一体となって活動を展開することができたため、このような柔軟な対応が生み出されてきたと言える。共同声明の存在は、国際平和協力業務が本来業務になったとはいえ、大義名文を重んじる組織文化を持つ防衛省自衛隊が平和構築支援に積極的に参画していくうえでの橋頭堡として、とりわけ有効であった。ただし、共同声明だけでは、その他の省庁、地方行政機関、NGO や企業を巻き込んでいくには不十分である。さらには、大使の個人的な采配やスタッフの行動力に裏づけされた取り組みの重要性は強調できるものの、そのみに依存した体制ではなく、組織制度的な改善が今後はさらに求められてくるものと考えられる。

(2) 重点領域と支援手法について

(ア) 政府行政機構の人材育成

新生国家建設の途についたばかりの東ティモールでは、国家行政機構や国家公務員の能力向上は喫緊の課題であった。したがって、日本の平和構築支援の重点領域に政府行政機構の人材育成が選ばれたことは妥当であったと言える。復興初期に日本の支援を受けた人材が、その後の過程で一定の役割を担ってきたことはその証左であろう。

東ティモールにおける日本の人材育成に関する支援は、JICA の本邦研修を中心としたインフラと農業の分野における技術移転が一つの特徴であった。これら日本が提供した研修の多くは、1年以内の短期研修やOJT的な位置づけのものであり、即効的な成果を重視した実務スキル（技術）移転に主眼が置かれた。人材育成の対象としては、インフラと農業分野以外にも、経済や行政分野の行政官も含まれていたものの、支援が開始されてから10年以上が経過した今でも、東ティモールにおける人材不足は引き続き深刻なままである。現在の東ティモールでは、マクロ経済、雇用対策、立法や法整備、紛争解決、教育といった多様な分野の人材も求められている。

(イ) 人材育成の手法の拡充

復興初期を過ぎた東ティモールでは、政策を構想・立案する能力や評価・改善する能力が求められている。開発事業計画の立案やマネジメント、さらには各省庁における事業計画や政策の策定に求められる総合的な能力は、短期間の研修で身につけられるものではない。人材育成には時間がかかるものであり、それを念頭に復興初期の段階から中長期的な人材育成を視野に入れた支援もあわせて実施していくべきである。その意味で東ティモール国立大学工学部や公務員研修所に対する支援は、先行投資として今後評価されていくであろう。日本が明治維新の際に諸外国へ留学生を派遣し、単なる技術習得ではない高度な人材育

成を図ったように、今後の課題としては国家建設に多岐にわたる分野での人材育成に協力していくことが大切になってくる。

(ウ) オール・ジャパンとしての支援経験の体系化

東ティモールに対する平和構築支援は、復興初期の段階から財務省に JICA 専門家(アドバイザー)を派遣したり、NGO が人道支援に入ったりするなど、日本にとってオール・ジャパン的な展開をした最初の事例であるといつてよい。試行錯誤が多かったかもしれないが、結果として実に多くの日本の人材が東ティモールの人道支援から開発援助に尽力してきた。それも中央政府機関だけではなく、例えば草の根・人間の安全保障無償のスキームを利用して、東ティモールの地方やコミュニティ・レベルでの人材づくりも支援してきた。

現地関係者からのヒアリングによれば、草の根レベルの支援については、現地大使館が、案件選定の段階から「東ティモール支援の4本柱」との整合性に照らし、東ティモール政府の支援の方向性との合致を検討し、支援を投下する地域(例えばオエクシ)にも注意しながら、すすめている、としている。ただし、草の根レベルの支援の多くは NGO を通じたものであり、はたして支援のノウハウや知見が東ティモール政府を含む関係者間で十分に共有・体系化されているかについては意見が分かれるところであり、今後とも注視していく必要がある。

(エ) 治安部門改革への関与

東ティモールにおける 2006 年の治安部門の危機が示すように、政治対立の穏健化や治安部門改革に失敗すれば、それまでの復興開発支援は水泡に帰すことになりかねない。東ティモールにおける治安部門改革は国際社会による平和構築支援の中心的な活動として位置づけられており、また日本のこの分野における支援に対する期待も高いが、現状ではこの分野における日本の支援はまだ限られている。なお、東ティモールの国軍関係者の防衛大学校への受け入れや警察官に対する JICA 研修の受け入れなど、少しずつ実績は積んできている。自衛隊を通じて国軍に対し災害救援や国連 PKO 任務について研修機会を与える余地は十分あるだろうし、既に警察庁がインドネシアにおいて支援実績がある地域警察や交番制度の研修機会を東ティモールの警察官に対して供与する可能性もないわけではない。

(3) 国連 PKO と開発援助の連動、緊急・復興時から長期的効果を見据えた支援

(ア) 治安対策と開発援助の相乗効果

日本の対東ティモール平和構築支援のなかで最も狭義の平和構築支援と呼べるものは、「元兵士及びコミュニティ復旧・雇用・安定プログラム(Recovery, Employment, and Stability Program for Ex-combatants and Communities in Timor-Leste、通称 RESPECT 事業)であろう。RESPECT 事業では、内戦中にゲリラ兵士として闘った者、紛争によって未亡人となった者、あるいは元兵士たちを受け入れるコミュニティに対する支援を展開した。

RESPECT 事業については紛争直後の社会不安の状況下にあつて、元兵士の失業対策

として功を奏したという好意的な評価²²もある一方で、従事した元関係者ヒアリングや JICA 報告書²³によれば、治安対策の観点から橋梁の修復など公共事業を通じた雇用創出と元兵士たちの現金収入を生み出すことを意図していた RESPECT 事業は、中長期的な開発援助の観点からは意図したとおりのインパクトは得られなかったとしている。治安と開発をつなげて、いかに両者の相乗効果を生み出すのかという平和構築の重要な課題が認識されて久しい。RESPECT 事業は、まさにこの課題に対応した試みであった。しかしながら、当時の国連 PKO である UNMISSET(国連東ティモール支援団)は、現在の統合ミッションである UNMIT(国連東ティモール統合ミッション)と異なり、平和維持活動としての治安対策が重視されるなかでの実施であったため、RESPECT 事業において治安対策と開発援助の相乗効果を狙ったものの、実際には中長期的な開発の観点が不十分であった。RESPECT 事業から得られた教訓は、短期的な人道支援、治安対策などの要素の優先順位が高い復興初期において、中長期的な視点から開発援助を実施していくことの難しさである。

(イ)国連 PKO や国際機関を通じた援助との連動を推進

日本は、東ティモールの平和構築支援では、UNDP などの国際機関を通じた援助も実施しており、理論的には国連 PKO と国際機関を通じた援助とを計画的に連動させるように推進していくことができたし、国連 PKO と UNDP などの国際機関を通じた援助と連動する形での二国間の支援を展開することも可能であった。実際に、RESPECT 事業に見られるように、複数の援助スキームの連携は試みられた。ただし、このような連携の重要性は外務省のなかでは認識されていても、それを積極的に推進するような仕組みや体制は必ずしも敷かれていなかった。

1-4-2 提言

(1) 日本の平和構築支援体制について

(ア)平和構築支援戦略

国別援助計画をしっかりと定め、そのなかで平和構築支援戦略を明確化していく必要がある。

(イ)平和構築支援の司令塔

現場調整機能に留まらず、ODA を越えた包括的な平和構築戦略を練り、政策調整を可能とする司令塔が必要である。

²² 例えば山田 満(2006)『東ティモールを知るための50章』(明石書店)、大門 毅(2007)『平和構築論:開発援助の新戦略』(勁草書房)。

²³ 例えば JICA(2005) The Promotion of Reconciliation and Peacebuilding Process through Development Aid Programmes in Timor-Leste.

(ウ)現場への権限委譲と継続的なモニタリング

平和構築支援戦略を明確化し、中央に司令塔を設置する場合には、それが中央一極集中型でトップダウン式の一方通行型の意思決定方式に陥らないように十分な配慮が求められる。現場の「司令塔」である大使館への権限委譲を十分に図るとともに、平和構築支援戦略の妥当性は現場において常にモニタリングしていかななくてはならない。

(エ)第三者評価

国別援助計画・指針や平和構築支援戦略を定期的に見直す際には、現地大使館を通じたボトムアップのインプットにくわえて、第三者による定性的な評価を今まで以上に頻繁におこなっていく必要がある。

(オ)省庁横断的な取り組みの組織化

平和構築支援において中央省庁間の協調は重要であり、時には地方行政機関、NGO や企業を巻き込んでいく必要もある。そのためには、中央における省庁横断的かつ包括的な協調の枠組みの制度化が必要である。

(2) 重点領域と支援手法について

(ア)政府行政機構の人材育成

政府行政機構の行政官・技官に対する人材育成支援は、中長期的な見地から、今後も重点領域として位置づけられていくべきである。ただし、国づくりの多様性に鑑みて、人材育成の対象とする分野を拡大していく必要がある。

(イ)人材育成の手法の拡充(技術移転から高度な人材育成へのシフト)

開発事業計画の立案やマネジメント、さらには各省庁における事業計画や政策の策定など総合的な能力を持った人材が国づくりには求められる。とりわけ、平和構築や紛争予防の観点からは、開発事業が新たな紛争の火種にならないための紛争予防の配慮や総合的で政治的な判断ができる人材を育成していくことも必要である。

このような高度な人材の育成には、短期間のスキル(技術)移転ではなく、日本や第三国の修士課程などへの留学を通じた専門家育成が必要になってくる。大学や大学院における専門教育を通じた人材育成に寄与することは、平和構築の主体性と持続可能性の観点から特に重要であり、今後は日本の支援重点領域として位置づけていくべきである。

(ウ)オール・ジャパンとしての支援経験の体系化

日本にとってオール・ジャパン的な支援を今後も継続していくべきである。特に NGO を通じた草の根レベルの支援のノウハウや知見を体系的に整理し、日本の平和構築支援に役立てていくことが必要である。例えば、成功例をグッド・プラクティスとして広く共有したり、紛争予防に配慮した開発事業立案・実施のガイドラインなどを策定したりしていくことが望まれる。

(エ) 治安部門改革への関与

防衛省や警察庁の協力を得て、日本による治安部門改革支援を拡充する可能性を検討していくべきである。また、治安部門改革は治安組織だけではなく、議会などの文民による監督機関の充実も不可欠であり、今後は、これらの分野においても日本がどのような支援を提供できるのかを検討していく必要がある。

(3) 国連 PKO と開発援助の連動、緊急・復興時から長期的効果を見据えた支援

(ア) 治安対策と開発援助の相乗効果

短期的な人道支援、治安対策などの要素の優先順位が高い復興初期において、治安対策と開発援助の相乗効果を生み出すためには、日本として早期撤収を重視する国連 PKO と中長期的な開発援助を担う UNDP の連携の橋渡しや JICA を通じて相乗効果を促すフォローアップをしていく必要がある。

(イ) 国連 PKO や国際機関を通じた援助との連動を推進

今後の日本の平和構築支援の方向性としては、国際機関を通じた支援と連動する形で、二国間の支援を展開することで、短期的な治安対策と中長期的な開発要請の双方を満たすような支援を展開していくことを目指す必要がある。