

第2章 評価の実施方針

2-1 評価の背景と目的

日本の平和構築支援は、政府方針として「人間の安全保障」を基軸とし、ODA 大綱(2003)、ODA 中期政策(2005)において、重点課題と位置付けられており、また、「ODA のあり方に関する検討 最終とりまとめ」(2010)では、緊急人道支援から、治安の確保、復興・開発に至るまでの継ぎ目のない支援(平和構築)を行うとして、「平和への投資」が、開発協力の 3 本柱の一つと位置付けられている。

ODA 中期政策(2005)では、平和の構築の目的を「紛争の発生と再発を予防し、紛争時とその直後に人々が直面する様々な困難を緩和し、そして、その後長年にわたって安定的な発展を達成すること」と定義し、特に「人間の安全保障」の役割を重視し、また「平和の配当」を実感し、社会の平和と安定につながるよう、「国際機関や他ドナー、国内の民間部門や NGO と協力」して積極的に支援していくことを表明している。

本件評価は近年のこうした平和構築に係る日本の取組について、大所高所の政策的な見地から、国及びスキーム横断的に総括的な評価を行い、教訓・提言を得るとともに、今後の政策立案・策定に生かすことを主な目的とする。また、評価結果を公表し、平和構築にかかる政府の取り組みについて国民への説明責任を果たすとともに、関係国政府や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで、これら政府やドナーの日本の ODA への理解促進に役立てることを目指す。

2-2 評価対象

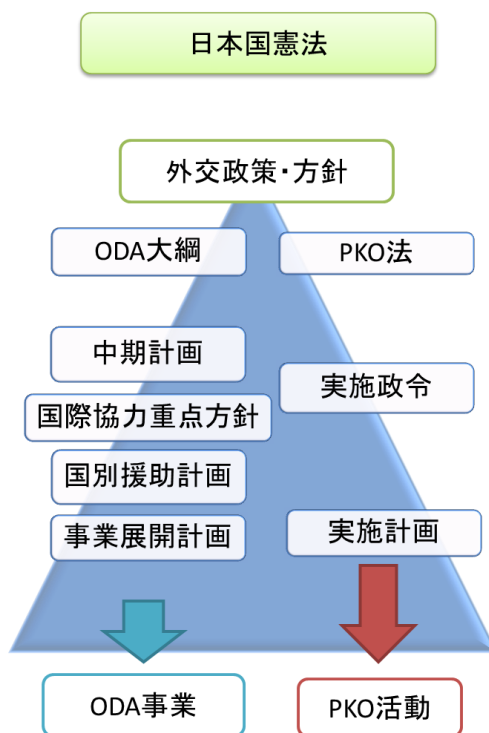
本件評価は、主として 2005 年以降の日本の平和構築支援にかかる援助政策を対象とする。2005 年度に外務省の ODA 第三者評価として実施された「平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価」においては、外務省を中心とした日本政府の ODA による平和構築支援を主たる対象とした政策レベルの評価を行い、特に、ケース・スタディ国としてアフガニスタン(現地調査を含む)を取り上げている。この評価を踏まえ、本件評価では特定の国・地域にとどまらず、また、政府による直接の取り組みに限定せず、NGO・民間企業との連携や国連 PKO 活動等の非 ODA による支援との連携も含め、オール・ジャパンとして包括的な支援の全体像が明らかになるように工夫する。

本件評価では、これまでに ODA による支援のみならず国連 PKO による支援を含め、独立以前から 10 年余の支援実績のある国として、東ティモールにおいて現地調査を行った。ただし、本件評価では特定国の事例研究という位置付けではなく、あくまでも平和構築支援政策に対する包括的な評価という立場から、国内調査を通じて他の紛争国・地域の事例、支援スキームについて可能な限り網羅的に調査をすすめた。

日本が実施する平和構築支援は ODA 事業と国連 PKO 活動のいわば両輪で成り立っていると考えられる。本調査では、個別の ODA 事業についての評価を行うのではなく、その上位にあ

る政策体系(すなわち、「ODA 大綱」から「中期計画」「国際協力重点方針」²⁴「国別援助計画」「事業展開計画」)(下図)を中心に、「政策の妥当性」「結果の有効性」「プロセスの適切性」に関する評価を行う。

図 1 平和構築関連 ODA・国連 PKO に係る政策体系



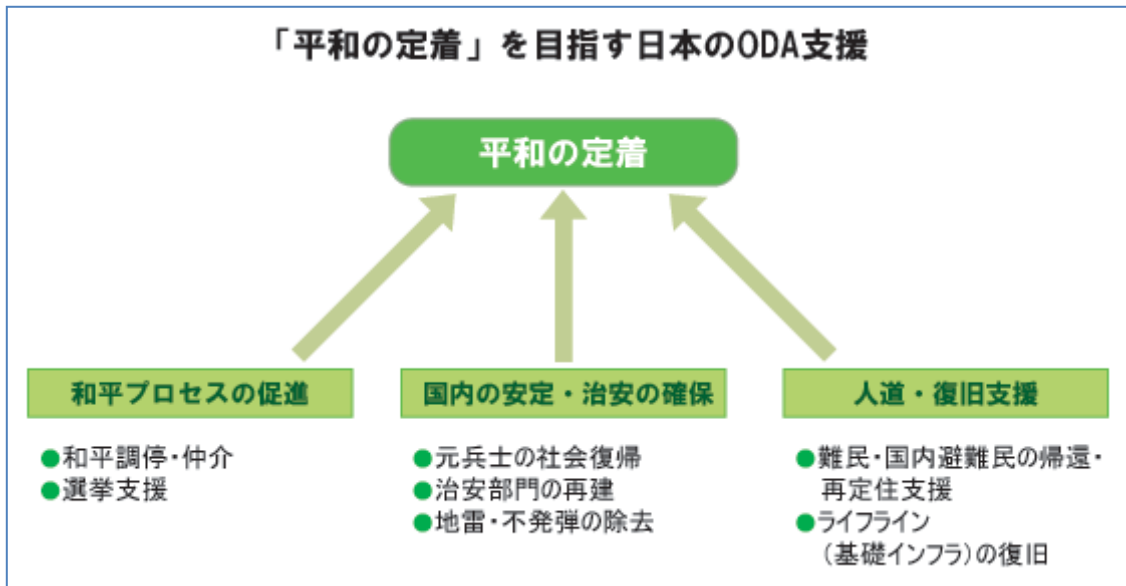
出所:評価チーム作成

他方、国連PKO活動に関する政策体系は上位から「PKO法」「実施政令」「実施計画」があり、いずれも上位の外交政策・方針に根拠を置くものである。国連PKO活動、ODA事業による平和構築活動は日本国憲法(特に前文、第9条)の枠内で実施されるものであり、また国際公約・条約ないしそれに準ずる諸政策、国連安保理決議などとも関連するものである。国際社会の共通目標としてはミレニアム開発目標(MDGs)もある。他方、自衛隊の海外派遣を伴う国連PKO活動については、ODAとは異なる様々の制約条件が課せられている。

外務省では「平和の定着」という上位目標を達成するための取組として、「和平プロセスの促進」「国内の安定・治安の確保」「人道・復旧支援」を3本柱としている。

²⁴ 外交政策の進展や新たな開発課題に迅速に対応するため2007年以降毎年策定されている。

図 2 「平和の定着」に関するイニシアティブ体系図



出所: 外務省ホームページ²⁵

「和平プロセスの促進」には和平調停・仲介、選挙支援、「国内の安定・治安の確保」には元兵士の社会復帰、治安部門の再建、地雷・不発弾の除去、「人道・復旧支援」には難民・国内避難民の帰還・再定住支援、ライフライン(基礎インフラ)の復旧が含まれる。第 1 章で述べたように、本報告書では、OECD/DAC の ODA 統計の中で「紛争、平和及び治安」に関連するカテゴリーとして分類されている 6 分野への支援を「狭義の平和構築支援」と定義しており、上記の「国内の安定・治安の確保」は、こうした「狭義の平和構築支援」に該当する。

ただし、本評価では平和の構築・定着を目指すこうした短期的な復興支援策にとどまらず、中長期的な開発を見据えた ODA についても評価の対象と考えている。本評価では、中長期的な開発として、「社会資本の復興」「経済復興」「国家の統治機能の回復」「治安強化」を 4 本柱とした JICA の平和構築に関する目標体系(図 3)を指す。実際、紛争関連国においてこうした教育や保健医療分野などの社会資本の復興への支援やインフラ整備などの経済復興、政府の能力強化を含む国家の統治機能の回復などは、対象国の広義の「国づくり」や中長期的な「平和の定着」に資することを目的として実施されていることも多い。本評価報告書では、こうした支援を「広義の平和構築支援」に含まれるものとする。

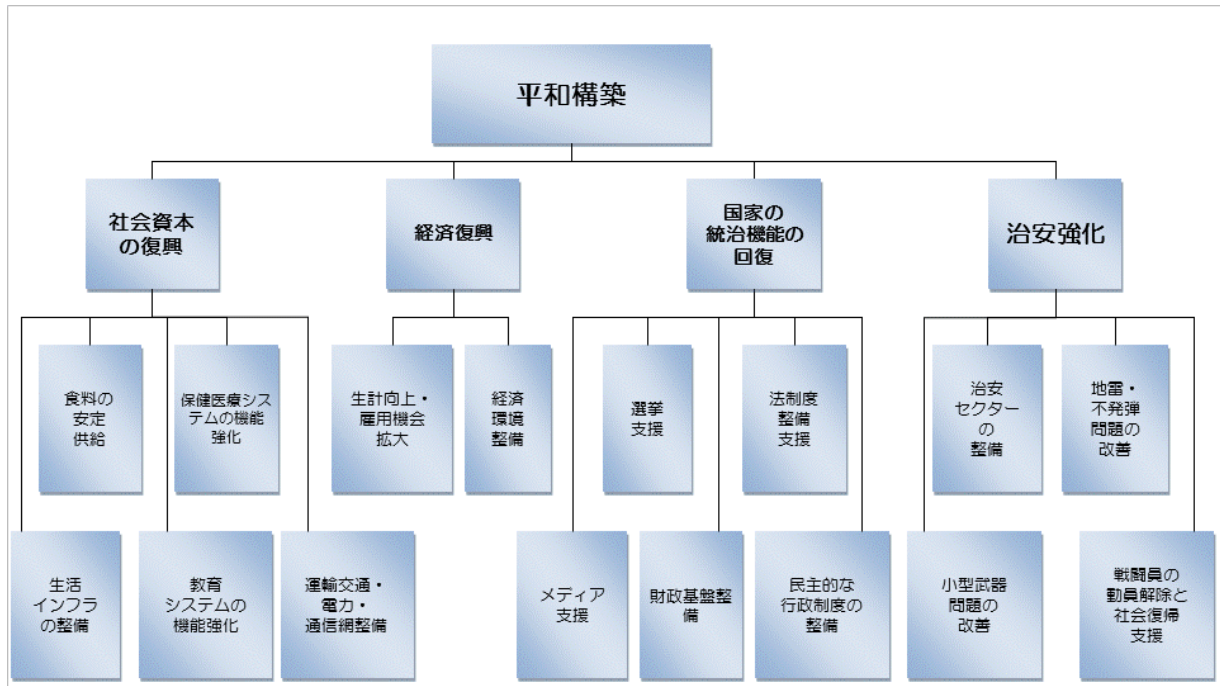
実際、本評価で事例として取り上げる東ティモールの平和構築のための支援は、「国内の安定・治安の確保」に関わる分野への支援に限定して狭義にとらえることもできるが、東ティモールの「国づくり」のプロセスに関わる経済・社会資本の復興や国家の統治機能の回復・向上のための支援の全体が「広義の平和構築支援」であるととらえることもできる。

とはいえ、本評価では、ODA 実施レベルの課題・テーマ・セクターに係る支援について個別

²⁵ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/conflict/initiative.html>

に分析するのではなく、あくまでも上位の政策レベルの評価を行う。個別のセクター政策や課題については東ティモールの事例研究の中でサンプル的に取り上げ、評価を補足した。

図 3 JICA 事業に係る「平和構築」目標体系図



出所: JICA「平和構築指針」²⁶より作成

2-3 評価方法

本件評価調査業務では、外務省「ODA 評価ガイドライン第 5 版」に準拠し、DAC の評価 5 項目(妥当性、有効性、効率性、インパクト、自立発展性)をベースに、以下 3 項目についての観点から総合的に評価を行った。

(1) 政策の妥当性

- (ア) 相手国の開発ニーズ(すなわち国家開発計画、PRSP 等)との整合性
- (イ) 日本の上位政策(すなわち ODA 大綱・中期政策等)との整合性
- (ウ) 国際的な優先課題(すなわちミレニアム開発目標等)との整合性
- (エ) 他ドナーとの関連性、すなわち援助協調等

(2) 結果の有効性

- (ア) 当初設定された目標がどの程度達成されたか
- (イ) 当初設定された重点課題がそれぞれどの程度達成されたか

(3) プロセスの適切性

²⁶ <http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject0501.nsf/NaviSubjTop?OpenNavigator>

政策の妥当性や結果の有効性を確保するようなプロセスが採られていたか等について検証を行った。

平和構築支援政策を評価することの制約要因として、2005 年度に実施された政策レベル ODA 評価「平和の構築に向けた我が国の取り組みの評価」では、

- (1) 評価スコープの広範性・多様性と照らした現地調査を含むケース・スタディの限定性
- (2) 現地調査における不安定な治安情勢による訪問範囲の限定性の制約
- (3) ODA 評価という制約
- (4) 基礎データの未整備
- (5) 平和構築を計測することの困難性

が挙げられていた。うち、今回の現地調査は 2006 年の暴動再発以降は治安が比較的安定している東ティモールにおいて実施したため、(2) の点では大きな問題はなかった。また、(5) については依然制約はあるものの、内外の研究成果も踏まえ、今回の報告書では計量分析を取り入れるなどして、改善を試みた。ただし、(1) (3) (4) については依然として重要な制約要因となっている。

表 1 評価枠組

評価対象：平和構築のための支援の評価 評価対象時期：2000年～2010年			
評価視点	評価項目	評価内容・指標	主要情報源(文献・インターネット)
政策	妥当性	<p>総論及び東ティモール事例に係る以下の確認</p> <p>ア 相手国の開発ニーズ(すなわち国家開発計画、PRSP等)との整合性</p> <p>イ 日本の上位政策(すなわちODA大綱・中期政策等)との整合性</p> <p>ウ 国際的な優先課題(すなわちミレニアム開発目標等)との整合性</p> <p>エ 他ドナーとの関連性、すなわち援助協調等</p>	<p>ヒアリング先</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 外務省 ・ JICA ・ 東ティモール政府 ・ 国際機関(世銀、ADB) ・ 他ドナー(AUSAID等) ・ NGO
結果	有効性・インパクト	<p>総論及び東ティモール事例に係る以下の確認</p> <p>ア 当初設定された目標がどの程度達成されたか</p> <p>イ 当初設定された重点課題がそれぞれどの程度達成されたか</p> <ul style="list-style-type: none"> - インパクトの確認：平和の定着構想(和平、治安、復興の3本柱)に沿った分野別金額を確認。その中で、「日本の比較優位性」(セクター別)の検討 - アウトプット例：供与施設、社会復帰指導員育成専門家、元兵士職業訓練設備数 - アウトカム例：武装解除・社会復帰兵士数、帰還難民数、就学児童数 - インパクト例：政治プロセス進展に与えたインパクト、治安状況に与えたインパクト、脆弱性指数、反政府デモ発生数等 	<p>【インプット、アウトプットの確認、結果の有効性の評価】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 外務省資料・JICA資料(記事資料、プロジェクト概要、事後評価報告書等)、国際機関資料(プロジェクト中間報告、最終報告)等 ・ OECD/DAC-CRS統計 <p>【インパクトの評価】</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ World Development Indicators ・ 外務省「政府開発援助(ODA)国別データベース」等 ・ State Fragility Index ・ Databanks International(紛争データ)
プロセス	適切性・効率性	<p>総論及び東ティモール事例に係る以下の確認</p> <p>政策の妥当性や結果の有効性を確保するようプロセスが採られていたか</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 日本政府内における平和構築に向けた取り組みの遂行プロセスの適切性・効率性 - 関係局課間の協議・調整プロセスの適切性・効率性等 ・ 被援助国との協議・調整プロセスの適切性 - 被援助側のニーズに関する被援助国や受け皿機関との協議の実施状況、適切性 ・ 他のドナー・国際機関との協議・調整プロセスの適切性 - 支援の役割分担、重複回避に関する協議・調整プロセスの適切性 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 外務省、現地日本大使館、 ・ JICA ・ 東ティモール政府 ・ 国際機関 ・ 他ドナー ・ NGO

2-4 評価の実施手順・体制

評価調査の実施手順は以下の組み合わせで行った。

- (1) 国内文献調査
- (2) 国内インタビュー
- (3) 東ティモール現地調査(インタビュー及びサイト視察)
(ヒアリング先、現地調査日程は巻末添付資料参照)

実施体制は以下の通りである。

評価主任

下村 恭民 (法政大学名誉教授)(第1章 1-1~1-3; 第2章 2-4 執筆)

アドバイザー

上杉 勇司 (広島大学准教授)(第1章; 1-4 執筆)

評価補助業務従事者

大門 毅 (早稲田大学教授) 総括／援助評価(第2章、3章、4章後半、7章)
稲田 十一 (専修大学教授) 平和構築(第4章前半、5章、7章; 一部第3章)
樋渡 類 (早稲田大学助手) 東ティモール(第6章)