

第III部 評価の所見

所見・結論・提案	評価チームの所見、結論、提案は、コソボと東ティモールにおける紛争後の状況の特徴と、これらの特徴がGOJ/UNDP援助に対して持つ意味、優先的ニーズに対する援助の妥当性、援助実施の実績、援助が意図した成果達成の度合いという点に焦点をあてて行われている。
1) 紛争後の状況の特徴	評価チームは、紛争後の状況に見られる多数の特徴が、何らかの点ですべてのプロジェクトに影響を与えていることを発見した。基準となるデータの不備や、損害やニーズに関する情報の不足は、前提、計画、予算などの修正を意味していた。安全、ロジスティックス、品物やサービスの利用などの問題により不測の遅延が生じている。国際機関の存在で不自然に高騰した経済のなかで価格が上昇したため、これらの遅延で費用が増大した。スタッフの交替が早いために国際機関間の協調や国際機関内の継続性が不十分な場合には、計画や利害が対立し、実施が遅れ、遂行の問題や価格の上昇をもたらした。 コソボや東ティモールでは、地方から国までのすべてのレベルで、相手方の政府や行政機関が不在であったり初期段階であるために同様の制約があった。どちらの場所でも、技術や管理技術者が必要に満たなかった。コソボのアルバニア系住民も東ティモール人も、それぞれ、かつてのセルビア系住民やインドネシア人によって、概ね軽度の仕事に限定されていたからである。長年にわたり、貧困や高い失業が両方の経済圏の特徴となってきた。 評価では、基礎のしっかりとした紛争前と紛争関連の研究、紛争後のデータや情報の重要性、この情報ベースを迅速かつ体系的に整備する必要性が認識された。また、援助の発掘・形成や遂行を成功させるためには、柔軟性、スピード、公平さが必要であることが強調されている。柔軟性は、援助が、発掘・形成における当初の欠点や、その後の実施に影響を与える不測の状況や出来事を迅速かつ適切に補うために必要である。スピードは、切迫したニーズを迅速に満たし、期待に応え、復旧を早めるために重要である。公平さは、誰がどのような援助を、どこでいつ受けるかをめぐって、既存の緊張をあおったり新たな緊張を生まないために必要である。
2) 援助の妥当性	評価チームは、コソボと東ティモールのプロジェクトが、影響を受ける住民の優先ニーズに対し妥当であると判断した。これらのニーズは、紛争後の一連の国際アセスメントを通じて体系的に定義され、国際フォーラムで発表された。それらは、日本の当局者や専門家によってさらに見直され、コソボと東ティモールにおいてUNDPを始めとする国際機関のスタッフ、国家権限代理を務めるUNミッションスタッフ、さらに可能な場合には投資国とで協議された。 成功裡に完了すれば、9つの社会基盤プロジェクトは、当該住民の人間の安全保障や発展、そのコミュニティの社会経済状態、影響が及ぶ社会の全体的復旧に多大の貢献をすることになる。コソボにおいては、再建された住宅は約800世帯に家を提供し、修復された電力供給施設は数十のコミュニティへ信頼できる電力を供給し、再建された学校は数千人の生徒によりよい学習環境を提供することになる。東ティモールでは、修復された灌漑によって、数百の家族が食用や販売用の食物を育てることができ、主要道路の再建によって、人や物が海岸から海岸まで容易に移動できるようになり、13の大規模農村コミュニティでは修復された発電機のおかげで2年ぶりに電力が供給される。東ティモールの首都であり主要港でもあるデシリでは、再建された浄水ならびに供給施設のおかげで

数万の人々が清潔な水の恩恵を受け、修復された港湾施設は海上貿易や移動の助けとなり、一新された発電施設は、地方自治体や数千の家庭や企業に電力を提供する。

評価チームは、これらの活動や意図された成果が、GOJやUNDPの使命や専門知識に対して妥当なものと判断した。日本のODA大綱では、社会基盤改善が援助の優先的形態であり、社会経済的発展の前提条件であることが指摘されている。ODAの中期方針では、「人間の安全保障」という概念が強調され、「武力衝突は、人の暮らしの基盤そのものを破壊する人道的危機をもたらす、さらに長年にわたる発展の成果を破壊する人道上の危機をもたらすこと、…（また）復旧や再建のための尽力には金や時間の膨大な投資が必要になること、…（したがって）そのような状況が人間の安全保障にとって大きな脅威であることに鑑み、日本は、このような暴力行為の犠牲者に対する援助の実施を優先事項とする」ことが明言されている。⁹⁾ UNDPは、危機と紛争後の状況（CPC）における役割を「このような状況における開発問題に取り組むこと」と要約し、CPC環境においてUNDPが付け加える価値は、「他で実施されるUNDP活動に該当するのと同じ前提、すなわち政府から寄せられる信頼、持続可能な開発を促進するための多部門的アプローチ、能力構築の重視、協調的アプローチ、そして最も重要な人の開発と貧困撲滅促進の重視から生れる」と述べている。¹⁰⁾

組織の使命や専門知識に対するこうした観点から、評価チームはどちらかと言えば、GOJや特にUNDPには、各々の組織の使命を実現し専門知識をもっと十全に生かせる余地や根拠があるように感じた。短期的成功の見込みは高い（物理的社会基盤の復興が成功したこと）が、社会基盤を管理、維持、運営するための財政的、物的、人的資源の不足を考慮すれば、長期的成功には問題が多いことを以下に指摘した。つまり、最初からこの点を考慮しそれに従って行動すれば、社会基盤の復興がより多面的になり、GOJやUNDPが取組もうとし、またその能力を有している開発問題により大きな影響を与えるものと思われる。

従って、評価チームは以下のように提案する：

- GOJならびにUNDP：措置を講じること。たとえば、両方の組織が、CPC状況におけるそれぞれの役割や目的に調和する形で、物理的社会基盤の復興に対して当初からより全体的なアプローチを行い、社会基盤の維持、運営、使用に関連する広範な開発問題に関与することを奨励し可能にするような内部概念やガイドライン。

評価チームは、受益者の関与について詳細な調査を行った。援助が誰よりもその人々に関係することから倫理的問題だというばかりでなく、援助が本当に彼らのニーズを満たすための最善の方法だからである。チームの認識通り、これは簡単なことではない。紛争直後には、潜在的受益者が紛争による立退きから戻っていなかったり、現実的理由のために査定や形成プロセスのことを、またはそれに関係があることを知らなかった可能性があるからである。本チームの結論は、すべてのプロジェクトが、発掘や形成段階における関与を強化することで恩恵を受けることが可能なこと、また実施においては全プロジェクトで受益者の関与の大幅拡大が認められるが、当初の関与が不十分だったために生じた問題に対してはこの拡大こそが解決策だということである。本チームの提案は以下の通りである。

3) 援助実施の実績

プロジェクトの 管理

- UNDPならびにGOJ：紛争後援助の査定、形成、実施を行う際には、受益者と第1回目や繰返しの協議を行うための機構やセーフガードが必要である。国内コンサルタントをより広範に活用すれば、GOJにとって利点となり得る。JICAをはじめとするGOJの調査団は、適切な場合には自明の事として、当該国における全レベルのコミュニティや市民社会に対してUNDPが持っている関係や交流を活用しなければならない。コントラクターには、国内企業を利用するよう要請すべきである。

受益者については、最初の査定ではじめて国際（国内）スタッフと接触してから実際の援助を実施するまでの間に、しばしば大きな時間のずれがあることに気づいた。よい意図で来たことを早期に示し協力関係を築くために、本チームは、GOJの「草の根援助」のような何らかの当初援助を早期に実施することを提案する。

HEIKや6つの東ティモールプロジェクトの詳細なプロジェクト管理については、評価チームには見直しの時間がなく、またその必要も認めなかった。状況から見て、プロジェクトは専門的かつ正当に、また創造性、柔軟性、実施指針や目的の遵守などがバランスよく管理されているように感じられた。しかしコソボのKIMプロジェクトについては、地上放送網コンポーネントに問題が発生したため、さらに詳細な検討を行った。つまり、メディアセクター内における国際協調の不備と、プロジェクト関連の役割や投入についての説明やコミットメントが不十分だったために不測の根本的問題が生じたが、関係当事者による迅速かつ協力的な特定や取り組みはなされなかったのである。これによって、遅延、費用の拡大、関係紛糾化が生じたが、本チームが訪問した時にはどれも解決していなかった。東ティモールでは、6つのプロジェクトも各々不測の根本的問題に直面していることを発見した。しかしこの場合には、それらが迅速かつ協力的な方法で特定され、遅延、費用、関係紛糾化に対し効果的な取り組みがなされていた。ふたつの状況や関与しているプロジェクトは全く異なっているが、KIMプロジェクトが、東ティモールプロジェクトが持つ5つの特徴の恩恵を受けていれば、実施ははるかに満足の行くものになっていたであろうと感じられた。5つの特徴とは以下の通りである：

- 2委員会制度（PPC/PWC）¹¹⁾ が6つの各プロジェクトの管理に組込まれ、GOJ代表を始めとするすべての支援国が積極的に関与していること。
- 管理業務協定によって、各当事者の役割、責任、コミットメントが明示されていること。
- 東ティモールに在留し、プロジェクトや支援国の事情に詳しいGOJ代表者と仲介者が、必要とされる支援国による見直しや意思決定を促進していること。
- UNDPカントリーオフィスに、そのためのふたりの技術者（国内と外国の民間技術者各ひとり）がおり、プロジェクトの監理と補佐能力が補強されていること。
- UNOPS東ティモール実施機関（ETIF）¹²⁾ として知られる、十分なスタッフを有するUNOPSプロジェクト管理機関が早い時期から国内にあって、関与していること。

本評価チームは、以下の提案を行う：

- UNDPならびにGOJ：UNDP/GOJの紛争後援助においては、2委員会（PPC/PWC）型のプロジェクト実施機構を、必要に応じて適応させながら、標準要素として

採用しなければならない。KIMプロジェクトのバランスを取るためには、可能な限りPPC／PWCを使用しなければならない。

- GOJ:GOJ／UNDP援助を行う地域に、GOJ職員を長期に派遣することが望ましい。この職員が当該プロジェクトや支援国と活発に交流することを奨励しなければならない。
- UNDPならびにGOJ:MSAの署名者には、本プロジェクトの実施に対して全面的責任を有する国家当局あるいは国家当局代理を始めとするすべての関係当事者を含まなければならない。今後のMSAでは、東ティモールMSAに記載されているような、プロジェクトの監理や実施におけるUNDPの役割や責任に関する規定を標準としなければならない。
- UNDP:カントリーオフィスは、必要な監理や補佐を行うために、必要な職員を確保しなければならない。オフィスには、必要に応じた増員や他のプロジェクト関連の資金を最初から提供するための資金が必要である。例えば、予想プロジェクト管理費、既存の資金の簡単な利用、回転資金などを前払いし、後で払い戻すことができるようにするなど。

評価チームは、9つのプロジェクトすべてが、主として開始遅延のため、また紛争後の状況や天候に関連した不測の事態のために、最初の予定より遅れていることを発見した。支援国であるGOJと協議の上で、新たな予定を立てる必要がある。本チームは、開始遅延を集中的に調査し、コソボのHEIKプロジェクトと東ティモールの6プロジェクト全部の開始が、プロジェクトの承認取得ならびに／あるいは資金引渡し¹³⁾の問題によって大幅に遅れていることを発見した。コソボのHEIKと教育プロジェクトは、人間の安全保障基金（UNHSTF）に対する日本の拠出金によって賄われている。コソボのKIMプロジェクトと東ティモールの6つのプロジェクトは、GOJの緊急無償援助によって賄われている。

HEIKプロジェクトの場合には、1999年11月に最初のプロジェクト書類が作成されてから、2000年9月に最終のプロジェクト書類に署名し、2000年10月に資金を受取るまで、プロジェクトの承認と資金提供に1年近くかかっている。本チームは、以下の理由が一因でプロセスが遅れたことを発見した。すなわち、執行や資金供給に関する次から次への決定、UNHSTFに関するそれぞれの業務や手続についてUNDPとUNコントローラーオフィスとの間に馴染みや理解が足りないこと、UNHSTF資金を使用するために必要な一連のマルチポイントの承認プロセス（UNDP本部、UN本部、UNOPS本部、ニューヨークの日本政府代表部、UNMIK、UNDPプリシュティナ、東京の外務省などで、異なる当事者による繰返しの見直しが必要な場合もある）である。プロジェクトの承認や資金供給が遅れたために、1999／2000年の冬前に着手し、2000／2001年の冬前に終了予定であった住宅再建や電力復旧は、2000／2001年の冬が到来してからやっと始まった。

東ティモールの6つのプロジェクトでは、JAMが最初にニーズの査定を行った時（1999年11-12月）から、支援国会議（2000年12月）で日本政府が財政援助を確約するまで、JICAの技術ミッション（2000年3月-6月）、プロジェクトの成立と承認段階、2000年7月14日の6つのMSAへの署名など、発掘、形成、承認のプロセスが体系的に進められた。その後ほとんどなく、GOJは資金利用が可能なことを確認した。UNDPにおける内部手続の不確実性を始めとする種々の要因が、9月最終週までに拠出金を供託するようにというUNDPの要請を遅らせることとなった。供託は10月初めに行われた。それによって、費用の発生するプロジェクトの活動は始めることができず、入札や企画など多額の費用はかからない

もののコミットメントの暗示があった活動は、そのような確約がいつ果たされるかの保証がないままに始められた。

評価チームは、受益予定者の苦境や国際支援に期待される迅速性などに鑑みて、KIMプロジェクトを除くすべてのプロジェクトで、承認ならびに資金供給プロセスが不当に遅いと結論するに至った。遅延は本質的に官僚的なもので、国レベルのすべての関係者に不必要な問題をもたらす。これに対し、本チームは、以下の3つの提案を行う：

- UNDP：紛争後援助を、予定通り、援助の目的に添った時間枠内で実施するために、内部セーフガードが必要である。特に、UNDPが利用できるプロジェクト資金は、迅速に確保し保証しなければならない。
- UNDP：UNコントローラーオフィスとの生産的な活動関係を構築するために、UNDP本部に、組織内中央機能か機関を設立しなければならない。UNDPは、UNHSTFの資金供給がその機能／機関を通じて行われるよう要請する。
- GOJ：UNHSTFが、対応のスピードが大事な緊急ならびに紛争後援助などの活動に対する資金提供を目的としていることを認識し、UNコントローラーオフィスと協力して、UNならびにGOJの規則や条件を尊重しつつも、適格の申請ならびに支払を承認するための「ファーストトラック」の承認手続を開発する必要がある。

評価チームは、紛争後の状況に本質的関連を持つ要因のために、コンボと東ティモール両方のほぼすべてのプロジェクトが、予算額を超えた費用の拡大や、予算に影響を与える他の変化に直面しているか直面しそうなことを発見した。例えばコンボでは、物資や輸送の価格が、HEIKプロジェクト用に承認された予算を計算するため2年前に使用された価格より約10%上昇した。また東ティモールでは、関係発電所や電力供給施設の状態が当初の推定時よりも悪い状態であったり、その間に悪化したために、農村の発電機修復費用が影響を受けた。

予算内に収める方法は見つかったり見つかりつつあるが、それは援助の他の部分に影響を与えるような予算の再配分（HEIKではコンクリート製の電柱を木に変えたなど）を行ったり、活動を棚上げ（KIMプロジェクトにおける訓練など）したり、援助内容の削減（農村発電プロジェクトの発電機を出力の低いものにするなど）によって可能になったものである。時間のかかるプロセスにおいては、変化についてGOJと、またUNHSTF資金の場合にはUNコントローラーオフィスとも見直しを行って承認を受けることが必要である。評価チームは、どのプロジェクト予算にも、個々あるいは全体の資金に予備費の規定がないことに気付いた。

効率を向上させるために、評価チームは以下のことを提案する：

- GOJ：緊急無償援助資金の場合には、同じ勘定項目から資金供給されるすべてのプロジェクト用の結合予備費に、各プロジェクトの予算以外に予算の一定パーセンテージ（10%など）をプールしなければならない。予備費は東京で保管し、紛争後の状況に関連する正当かつ不測の場合に、資金引出しの決定が迅速かつ柔軟にできるような手続を確立しなければならない。UNHSTFから資金提供される場合には、UNコントローラーオフィスと協力して、緊急無償援助のために提案したのと同様の仕組みを整備しなければならない。

4) 援助の成功度

成果達成

評価チームは、コソボや東ティモールの大半のプロジェクトが、持続性の問題に直面する可能性を大なり小なり持っていることに気付いた。持続性が確保されなければプロジェクトの恩恵が大幅に減じる場合もある。このような持続性の問題の背後には、ふたつの場所に類似したふたつの既存要因がある。ひとつは、技術ならびに管理技術者の不足で、もうひとつは復興された社会基盤を運営し維持するための資源が不足していることである。

コソボ紛争前の10年間に、セルビア政権は多数派アルバニア系住民を、技術あるいは管理技能を獲得したり使用したりできる地位から排除した。東ティモールでは、1975年以降のインドネシア支配、その前のポルトガル人による植民地支配によって、東ティモール人の労働力や公的サービスが同じような影響を受けた。コソボと東ティモールではともに、物理的社会基盤の維持が十分ではなく、最近になって破壊されたり略奪を受けたものもある。ふたつの場所ではともに、運営やメンテナンスの費用は国が負担してきたか、受益者が負担していた場合には多額の補助金が交付されていた。

本チームは、コソボのHEIKプロジェクトとKIMプロジェクトにおける電力コンポーネント、またコソボの6つのプロジェクトが、このような現実の影響を受けそうなことを発見した。HEIKを除くこれらすべてのプロジェクトの資金源である緊急無償援助では、通常厳密に、特定された援助を実施し基礎的運営を行うのに必要な研修のみが提供される。[注14]ほぼすべての場合、プロジェクトはそれ自体が、一旦再建された社会基盤を維持し運営するための資金を提供するものではないし、それが目的でもない。しかし評価チームは、それが大きな課題になるような状況の場合には、今後はそれを前もって認識し、当該の復興プロジェクト内で対応するか、並行あるいは補完的プロジェクトあるいは援助という方法で対応するかしなければならないと感じた。

これに関する本チームの提案は以下の通りである：

- UNDPならびにGOJ：技術あるいは管理能力が不十分なために、現地の人々による社会基盤の管理、運営、メンテナンスが危うくなりそうな場合には、社会基盤の復興を補完するために、広範な技術・管理研修を支援する政策や資金が必要である。UNDPとGOJは、UNDP／GOJの社会基盤復興援助とあわせて、並行する能力育成プロジェクトや機構の指針やモデルを共同で開発しなければならない。立案の補完性、実施の同時性、支援国の存在感を強化するためには、このような並行プロジェクトに対してGOJ資金を供与することが好ましいかもしれない。
- UNDPならびにGOJ：財政ならびに物的資源がないために当該社会基盤の管理、運営、維持ができない場合には、コスト回収ならびに負担分担のために、組織ならびにコミュニティの能力を開発し、理解や合意を推進するための政策や資金が必要である。UNDPとGOJは、GOJ／UNDPの社会基盤復興援助とあわせて、コスト回収あるいは負担分担プロジェクトを行うことができるような指針やモデルを共同で開発しなければならない。並行プロジェクトで開発されたコスト回収あるいは負担分担手順を採用するという条件付きで、社会基盤プロジェクトによってコストをカバーするような段階的な「条件付き」アプローチを一定期間とってもらいたい。このような並行プロジェクトに対するGOJの資金提供は、企画の補完性、実施の同時性、支援国の存在感を強化するために好ましいかもしれない。

9) 参照部分は、日本の政府開発援助大綱（閣議決定、1992年6月30日）と、「日本のODA年次報告書1999」である。いずれも外務省のウェブサイトに掲載されている（<http://www.mofa.go.jp>）。

- 10) 「危機ならびに紛争後のUNDPの役割」。国連開発計画ならびに国連人口基金の執行理事会用に作成された書類DP/1001/4。2001年1月29日—2001年2月6日の第1回定期会議。
- 11) プロジェクト協議委員会ならびにプロジェクト作業委員会。
- 12) KIMプロジェクトは、HEIKプロジェクトの支援も行う事になっていたUNOPSプロジェクト管理ユニットの支援を当初から受けることが予定されていたが、HEIKプロジェクトの承認と資金引渡しプロセスのために、このユニットはKIMプロジェクトが始まって当分の間設立されなかった。
- 13) 上記脚注 8) で述べた通り、HEIKプロジェクトの開始遅延のためにKIMプロジェクト自体も遅れている。
- 14) これは、無償資金提供と技術援助とを組み合わせた「プロジェクトタイプの技術協力」のような他の種類の無償資金提供とは対照的である。