

## 第7章 復興・開発支援における実施体制

この章では、人道緊急援助と復興・開発支援のギャップを埋めるための実施体制及び事業展開の枠組み、復興・開発支援におけるJICA本部と、現地における実施体制に係る必要事項などをまとめるとともに、特徴的な案件実施例を取り上げた。

### 7-1 ギャップに対処するための実施体制及び事業展開

復興・開発支援を実施する際、人道緊急援助と復興・開発支援の「ギャップ」あるいは「空隙」をいかに埋め、継続的な協力を実施していくかが重要な視点である。これまでの経験では紛争終結後、復興・開発援助への移行が円滑に行われないことにより、その後の持続的開発に支障をきたしている例が多い。本項では上記「ギャップ」に対して、実施面においてJICAひいては日本のODAがどのように統一的な援助を達成可能かを検討する。国連、その他の国際機関、他ドナーとの調整、NGOとの連携・調整が求められているのは言うまでもないが、現行の緊急援助および復興・開発支援をとりまくJICAの実施体制を念頭に、JICAがとるべき実施体制、事業展開を以下のとおり検討する。

#### 7-1-1. 国際約束・治安等の制約要因のためJICAが現地入りできない期間（準備期間）の措置

##### (1) 目的

対象国（地域）のコミュニティや政治的指導者達との人脈を拓き、コミュニケーション・ルートを確立し、復興・開発支援のニーズを把握するとともに、活動立ち上げにむけた足場作りを可能な限り行う。

復興期初期における援では対処療法的アプローチのみならず中長期的開発も視野に入れた協力が求められるため、こうした視点が盛り込まれたNGOおよび国際機関の活動を支援し、現地展開が可能になった時点でこれらを継続し、復興・開発援助につなげられるよう案件レベルの協力基盤を整備する。

##### (2) そのための対策

###### 1) NGOとの連携・協力

NGOを日本総体としてのアクターに位置付け、（可能であれば活動の立ち上げ段階から）現地で活動する日本のNGOを支援するため、開発福祉支援事業、開発パートナー事業を活用する。ついては、プロポーザルの簡略化、案件採択の迅速性、さらに事業監理における柔軟性が求められる。

NGOとJICA本部のコミュニケーションを密にし、NGOは現場で得た情報をJICAにフィードバックし、JICAからは同NGOに対し、現場では得られない情報(国際会議の動向、他ドナ

一や欧米NGOの動向、日本政府の対応方針等)を逐次連絡できる体制を確立する。

## 2) 国連、世銀との連携

国連や世銀が復興支援をリードする中で遅れをとらないために、国連や世銀が復興初期に派遣する調査ミッションのメンバーに、外務省、JICAが加わり、国際機関、その他ドナーおよび日本がそれぞれ復興・開発支援で取り組む領域の合意形成に加わることが不可欠。

緊急無償のうち、国際機関の復旧事業に資金を供与する場合、特に長期的開発視点にたち、JICAの復興・開発支援と関連性ある或いはつなげることのできる案件(例：FAO,WFPが行う食料生産・農業調査、WHOの基幹病院支援等)を優先的に採択し、さらに一方的な資金供与を脱却して、資金を受けた援助機関からは事業実施状況、現場の関連情報をタイムリーに外務省・JICAにフィードバックしてもらうことが求められる。これにより、現場とのコミュニケーションルートを確認し、開発・復興支援にむけより多くの情報を蓄積することが可能になる。

対象地域で活動するUNHCR, WFP, UNICEF, UNDP等にフィールドオフィサーとして携わる日本人スタッフと早期にコミュニケーションをとることによって、複数の情報入手ルートを確認する。

## 3) 実施体制：情報網および情報蓄積体制の確立

緊急期から復興支援の立ち上げまでの情報を一元的に管理(収集、分析、フィードバック)する部署をJICA本部に設置する。

このユニットには、上記1)、2)を通じて得られた情報や国連機関、他ドナー機関等に出向中のJICA職員およびその他関係在外事務所を通じて得た関連情報を入手、蓄積し、さらにNGO、学者・有識者等や日本に駐在する国連スタッフとの勉強会、意見交換会を通じて、対象国の社会分析、援助ニーズ分析を行うことが求められる。また必要に応じ、現地で活動するNGO等にフィードバックをしていく。

## 7-1-2. JICA現地入り後の実施体制および事業実施上の留意点

### (1) 実施体制

タイムリーな協力の実施、NGOや国際機関との有機的連携を可能にするため、復興・開発期は在外事務所の体制および権限(予算措置、人員配置、意志決定権限等)を強化する必要がある。特に活動立ち上げ時は、十分な人員配置、および事務所権限で自由に使える予算を確保することが不可欠である。

### (2) 留意事項

移行期には、協力相手側に不確実性が存在する中での支援となる。そのため特定のターゲットグループ(民族、ジェンダー、階級等)のみにアクセスしないよう心掛け、広いコミュニケ

ーションチャンネルを持つことが望まれる。公平性を保つことに最大限配慮し、あらたな紛争要因となる社会不公正が助長されることを回避すべきである。複数のコミュニケーションルートを確認しておくことは、万が一、対象国（地域）の政治勢力のバランスが翻った時にも、その後の対応がしやすくなるというリスク回避・軽減の側面もある。

特に社会体制の移行を促進する社会開発の領域では、破壊された社会インフラ、保健・医療、教育、水、電気といった生活基盤の復旧が最優先され、基礎的社会サービスを政府に肩代わりし、住民に直接提供する、もしくはそのためのインフラ整備を行うことになる。そのため、ターゲットグループ・地域の選択に際し、他の援助機関との重複を避けるとともに、よりニーズの高いセクター、地域、グループを対象とすべきである。また計画立案において、最大限、ジェンダー、民族、地域（特に農村—都市）間に存在する格差に配慮し、格差を是正する方向で事業を展開するとともに、事業を実施する中で民族の融和、女性の参加、平和教育のためのツール（ワークショップ等）を組み込んでいく試みが求められる。さらに活動中の日本のNGOや緊急無償による国際機関のプログラムとも連携し、日本総体として対象社会に多面的、多角的なアプローチ（民族、地域、コミュニティ、セクター等）をとれるよう工夫が求められる。

国造りににおける行政機能強化のための支援は、従来JICAが技術協力で取り組んできた領域ではあるが、復興期初期にかけては通常の技術移転型協力と異なり、開発の青写真を描き、順次事業を展開していくといった短期間で成果を出す役務提供型の協力が、より求められる傾向にある。中長期的には、アドバイザー型専門家の派遣により、人材を育成していくことが求められるが、この際、層の薄い現地の人材を援助機関が取り合うことを回避するため、援助機関の間の調整が不可欠である。また暫定政権を協力相手方としてどこまで行政面の支援をすべきかについては、政権が不安定で、移転した技術が定着しない不確実性が存在する中では、状況を見つつ、慎重に議論していくことが求められる。

### 7-1-3. その他留意点

上記の複数の流れが同時進行することになるので、対象国(地域)のニーズ、他ドナーの動向、わが国外交政策及びJICAのキャパシティに応じて、協力プログラムを策定、実施することが求められるが、これを効率的に実現するためには、平和構築支援室（仮称）（右支援室については8-4章参照）が緊急期からNGOや国際機関等を通じて情報を入手、分析し、活用できる体制を整備しておく必要がある。

## 7-2 実施体制整備

復興・開発支援は、紛争国において和平合意が成立した後、国際社会による国家として認知、そして我が国の当該国への支援についての外交方針の決定を受け、できるだけ速やかに実施されることを求められる。

このためには、まず事前の情報収集と支援実施準備、本邦における指令機能、現地における強力なロジスティック・サポート体制の構築が必要であり、以下に整備すべき事項を説明する。

### 7-2-1. 事前情報収集と実施準備

支援にあたっては、現地の状況をできるだけ詳細に把握するため、あらゆるルートからの情報を収集するとともに、治安が確保できた段階で先遣隊的な小規模な調査団あるいは調査員を現地に派遣し、現地の支援ニーズや事務所設置の可能性、事業展開可能地域の把握等、現地の生の情報を入手することが必須である。

このため、紛争地域の状況をモニターし、支援実施方針の立案、調査団の派遣、支援事業実施の調整及び進捗管理等を行なう専門部署が必要であり、これまでは紛争国を所掌する地域部の担当地域課がこの役割を果たしている。

### 7-2-2. 本部実施体制

支援実施は組織決定される必要がある。これを受け、個々の事業重複や迅速な事業実施決定のために組織横断的支援委員会を設置することが効果的である。東チモールやアフガニスタンでの支援の際には支援委員会が設置され、迅速で有機的な事業実施に繋がった。委員会は、担当理事を委員長とし、支援事業実施に関係する各部の部・課長で構成され、最高意志決定機関と位置付けられる。支援委員会は定期的に開催され、ここでの決定事項に従い、現地で事業実施を行なうことになり、まさに指令塔としての役割を持つことになる。また、関係部署の担当職員についても定期的な連絡会を開催し、事業の進捗状況、現地事業、他のドナーの支援状況の確認等情報を共有することも重要である。支援委員会や定期連絡会の事務局は所掌地域課が担当することになるが、地域課は複数の国の事業を同時に実施しており、紛争国の専任職員は限られるため、復興・開発支援開始当初の超多忙期にはマンパワーが不足しがちであるので、事務局機能を持つタスク等を設置することも検討する必要がある。

### 7-2-3. 現地実施体制

#### (1) 事務所立ち上げ

支援開始にあたっては、現地に拠点となるJICA事務所を設置することが必要不可欠である。正式な事務所として設置するには、機構・定員及び予算上相当な期間を要することから、近隣国事務所の支所、調査団あるいは企画調査員の臨時事務所として設置する。設置事務所がどち

らのステイタスを持つかは派遣する要員によって異なるが、いずれにしても本格的な事業を実施するにはJICAの職員が常駐する事務所を立ち上げる必要がある。

事務所立ち上げに際して必要となる業務は以下のとおりである。

#### 1) 事務所物件の探索・賃貸契約締結

物件については、当該国政府あるいは暫定政府等から紹介を受けるか、他のドナーに紹介を受けることが無難である。また、権利関係について将来問題が発生しないか確認することが必要である。

#### 2) 事務所建物の修繕工事実施

紛争後という状況からして賃貸する建物の修繕工事、また安全対策の上から外溝工事等が不可欠となることから、工事施工業者の手配及び工事契約、工事進行確認を実施する。工事施工はできるだけ地元業者と契約すべきだが、信頼出来る業者の情報を先行する他ドナー等から聴取し、決定する。業者選定が速やかな事務所立ち上げの鍵となる。

#### 3) 事務所内の家具・資機材・什器の調達

できるだけ現地で調達するが、状況によって困難な場合は近隣国あるいは本邦で調達する。コンピューター関係の資機材は現地職員の利用も考慮して、日本語バージョンだけでなく、英語または現地語バージョンも調達する。

#### 4) 通信手段確保

JICA本部との連絡、現地関係者間の連絡のため、電話設置、携帯電話の購入、衛星電話の設置、インターネット接続契約、無線装置の購入・設置等をできるだけ速やかにそして可能な限り多系統を確保する。また、書類や文書、資料等の本部や各在外事務所とのやり取りについては、国際宅配便や国際郵便を利用する。国際宅配便は当該国に営業支店がある会社を利用しないと、配送機関が大幅に長くなったり、時には配送不可能な場合もあるので留意が必要である。なお、国際郵便も当該国が紛争終結直後にはサービスを行っていない場合もあるので確認が必要である。（東チモールでは国際郵便が機能するまで1年以上要している。）

#### 5) 事務所車両の調達

立ち上げ要員が現地到着時に使用出来る車両を確保する。現地でレンタカーの備上や現地購入が可能な際は現地対応し、これが困難な場合は、近隣国や本邦で購入し、立ち上げ要員が現地到着までに輸送を完了しておく。

#### 6) 現地職員の雇用

クラーク、秘書、運転手、守衛、雑用係等現地職員雇用のための募集・面接を行ない、選考後雇用契約を締結する。現地職員の雇用にあたっては、将来的な要員計画を想定して必要人員を決定する。また、労務・服務規程の整備も速やかに行なう。この際、現地の労働法や社会保障システムの有無、他のドナーの雇用条件にも考慮して、勤務条件や規程の条文等を決定する。

#### 7) 銀行口座の開設及び事務所経理システムの構築等

治安状況や安全面を考慮し、手元の現金は最小限とし、送金される予算や持参した現金は銀行口座を開設して預け入れるのが望ましいが、当該国で銀行業務が行なわれていない場合や行なわれていても確実性に乏しい場合は、嚴重な金庫を購入して保管するか、可能な場合近隣国の銀行を利用する。また、経理システムは事務所立ち上げ時期においては、できるだけ簡単なものにし、柔軟な支出が可能なものとする。ある程度、現地の状況が落ち着いたら、通常の間理システムに変更する。

#### 8) 事務所ステイタスの確立

事務所設置にあたっては、当該国あるいは国連暫定機構等との間で、JICA事務所のステイタスを確立し、支援事業実施のために、免税や免責特権を確保する必要がある。紛争終結直後では、法令や制度も確立されていない場合も多く、速やかな特権確保が困難であり、包括的な合意が得られない際には、個別毎の交渉により実質的な特権を確保するとともに包括的合意取り付けのための交渉を継続する。なお、ステイタス確立には外交的な取り決めが必要であるため、現地の我が国政府の在外公館等との連携・調整が必須である。

上記の業務には総務、経理、調達、労務、通信技術等の広範な知識が要求される。また、紛争によって基礎インフラの破壊、行政・法制度等の崩壊、金融及び社会保障システムの機能不全、物資の極度の不足、人材の枯渇、治安上の不安等、数々の実施阻害要因が存在する状況下で進めることになる。

上記の業務の広汎さ、煩雑さ、物理的量の膨大さ、困難さを勘案すると、事務所立ち上げ時期には、集中的な要員の投入が必要となる。

できれば、これまで新規事務所の立ち上げに携わった職員を中心とした、総務、経理、調達、情報通信等の専門知識を持つ5～6名のチームを2～3ヶ月派遣することが望ましい。

一方、事務所立ち上げが遅れた際には、立ち上げ業務と同時並行的に事務所の本来業務である現地状況の調査・報告、本邦から派遣される調査団の受入、新規プロジェクトの発掘、ドナーミーティングへの参加や他ドナーとの情報交換、現地政府の公式行事への出席、現地で活動する邦人とのネットワーク構築、来訪者への対応等の業務も想定され、立ち上げ要員とは別に要員配置が必要になる。事務所が立ち上がった後は、復興・開発支援の内容に応じて、外部の専門家や企画調査員を配置し、職員の配置は最小限（2名程度）でもよいと思われる。

## (2) 通信手段確保

復興・開発支援においては、本部や関係者との緊密な連絡による事業内容の修正や新たなニーズへの対応が求められる。また、治安・安全面の不安も常に内包されており、6) で述べる安全体制を確立する上でも、通信手段の確保は重要である。

通信手段の基本的考え方は、使用可能な手段はできるだけ多系統を用意することである。

通信手段としては、2) でも述べたが地上電話（FAX含む）、携帯電話、衛星電話、無線通信、インターネット通信等が想定される。

しかし、紛争終結直後であれば、地上電話通信施設は破壊され使用不可能な状態となることが多く、また復旧には相当期間を要することになるため、支援開始時には利用出来ないと想定していた方がよい。

携帯電話であるが、これは施設が破壊されていた場合も復旧にそれほど時間がかからず、新設するにしても短期間で済むためぜひ確保すべき通信手段である。しかし、国際電話は可能であるが、国内電話は通信出来るエリアに限りがあり、携帯電話だけでは通信手段として不安である。

静止衛星を使った衛星電話は、世界中どこでも通信が可能であり、現地のインフラの破壊状況に関係なく利用できるため、復興・開発支援時期には必須アイテムと言え、事務所等の拠点には固定局として是非設置したい。

また、従来の汎用機器（ミニ・インマル）では画像を送ることは困難であったものが、最近の通信技術の進歩によって動画も送信出来る機器（M4インマル）も比較的手頃な価格で販売されており、この機器を利用することにより現地の情報量を飛躍的に大きくすることが可能になる。

しかし、他の通信手段と比較して電話機は高額であり、移動局として車両運行中は使用出来ず、通信費用も割高である。

無線通信については、移動局用通信として利用でき、専門的技術が必要となる長距離無線と比較的簡易に近距離で利用できるトランシーバーの両方を確保すべきである。これらを、車両に搭載し、移動する車両同士の通信に利用したり（簡易無線）、通信手段の無い地方へ出張する場合や緊急時の連絡（長距離無線）に有効である。

なお、紛争地等で活動するWFPの車両には長距離無線が搭載されており、現地だけではなく、ローマのWFP本部でもこの無線通信をモニター出来るシステムになっており、今後JICAとしても導入を検討する必要がある。

## (3) 人材の確保

復興・開発支援にあたっては、支援ニーズが広範でしかも変化が激しいため、様々な分野の人材を相当数確保する必要がある。また、他ドナーや国際機関との連携や協調が求められるため、国際協力に関して相当な経験があり、生活条件の厳しい現地状況にも適応出来る人材が必

要となる。また、現地が英語が通用しない特殊な言語地域であれば、その言語に対応出来る人材が必要になる。

これらの条件を満たす人材を短期間で確保することが求められるので、日頃から派遣支援部の専門家人材バンクへの登録を充実させ、緊急な専門家の派遣に備えるとともに、有用な人材供給源として青年海外協力隊経験者が想定されるので、帰国隊員のデータシステムを充実させ、人選に利用する。

また、今後、国民参加の進展に伴い、外部からの人材を確保する必要があるが、当該分野における人材供給源として緊急人道援助等の経験があるNGOの方々の参加を求めることが考えられる。NGOからの参加を推進するためには、相互理解を進め、NGOが参入し易いシステム作りやスキームの弾力的な運用が求められる。

#### (4) 資機材の調達

支援活動に必要な資機材の調達について、現地JICA事務所の業務であり、現地での調達は第1に考えるが、紛争直後であれば、現地では極端に資機材不足であり、価格も高騰している。特に車両などは入手することは困難と思われるので、第3国または本邦で購入し、輸送する必要がある。資機材を現地以外で緊急に調達する場合は、本邦での購入は手続きに時間を要するため、できるだけ近隣国のJICA事務所または先進国事務所による調達・輸送で対応することが求められる。

また、現地に資機材を輸入するにあたっては、当該国の通関システムを熟知している仲介業者を探して、協力関係を構築できれば迅速な調達が可能である。

車両の確保については、現地に自動車保険が存在すれば加入できるが、社会システムが崩壊して存在しない場合も想定され、その場合は車両を購入した国又は本邦の保険会社と契約を締結することを検討する必要がある。

#### (5) 後方支援拠点

資機材の調達や支援実施資金の送金が当該国では困難な場合は、近隣国や先進国の都市に後方支援拠点を設置し、対応することが必要となる。その際には必要要員を配置し、臨時の事務所も開設する。

後方支援拠点と当該国の事務所の連絡は緊密に保ち、物資購入や資金の引き出し等もタイムリーにできる体制を構築する。

また、当該国に滞在する関係者が出張ベースで訪問した際には、生活物資購入や福利厚生的な側面にも配慮する拠点として利用する。

#### (6) 安全体制

復興・開発支援を実施する現地は、治安面・安全面において常に不安な状況が想定され、特



段の配慮が求められる。

さらに、現地に駐留するPKO（外国の軍隊）や国連、国際赤十字などが安全対策会議、治安ブリーフィングを定期的に行い現地の援助機関やNGOなどに情報提供がなされていることがある。JICAとしてもこうした機会を有意義に活用していくことが望ましい。UNHCR、WFP、UNICEFなどの国際機関がいかなる安全対策措置を講じているかについての情報を収集することは、JICAがその国の首都や首都以外の地域で事業を展開していくうえでは不可欠であると考えられる。これらの国際機関は、現地の警察などの治安機関やPKOなどからの治安情報を分析して安全な事業展開のための具体的な措置を検討していると思われることから、JICAとしても安全管理クランクの雇用によるこうした機関との情報交換も活発に行うことにより、各種の情報を多角的に分析して事業の安全な展開に役立たせていくことのできる機能の強化が求められる。

また、緊急時に備え、関係者の居所を常時把握し連絡ができる体制を確立する。地方へ出張する関係者には出張届けの提出や通信機器の携行を義務付ける。

さらに、緊急避難マニュアルの整備やこれに基づく訓練を日頃から実施することも必要である。定期的にミーティングを開催し、関係者の相互理解や治安・安全情報の共有化を図ることも重要である。

### 7-3 案件実施例

ここでは、今後の復興・開発支援計画策定の参考にするために、復興・開発支援においてJICAが実施してきた特徴的な案件の具体例を取り上げる。

#### 7-3-1. 緊急開発調査

##### (1) 開発調査

開発調査は、プロジェクトサイクルでは「上流」または「準備段階」に相当するものであり（すなわち、計画、実施、評価という一連の流れのなかでは計画作成に相当する）、各種調査を通じて「開発計画」の大要を先方政府に提案するマスタープラン（M/P）作成とM/Pで提案された複数の優先事業について技術的、経済的、財務的、環境的、社会的な観点から提案された優先事業が妥当であるか否かを検証する調査であるフィジビリティスタディ（F/S）によって実施されるものである（案件によってM/P作成のみで終了するもの、F/Sのみの案件、M/P及びF/S双方を実施する案件がある）。JICAでは、保健医療、水資源管理、電気通信、環境保全、防災、水道、下水道、道路、鉄道など広範な分野の開発調査を実施しており、通常は、入念な調査を行うため、M/PからF/Sまで1年～1年半程度を要するのが普通である。事業化のための無償資金協力や有償資金協力を開発調査（F/S）に続いて実施する場合には、さらに1～2年程度の時間を要することが普通である。

##### (2) 緊急開発調査

緊急開発調査は、緊急的な援助ニーズに対応して事業の妥当性を検証するための「事業前の調査」であり、基本的な調査の実施の手法は、上記と変わらないが、紛争後や大規模災害の後に緊急開発調査として実施される場合には以下のような相違がある。

①時間的には通常の開発調査に比べて短期間で復興計画を作成する。

②通常の開発調査では小規模事業（構造物の建設やパイロットプロジェクト）として、小規模で限定的な事業をケースバイケースで厳選して実施することはあるが、緊急開発調査では「開発調査」の枠内で、小規模な事業を「緊急リハビリ事業」として実施することが可能である。

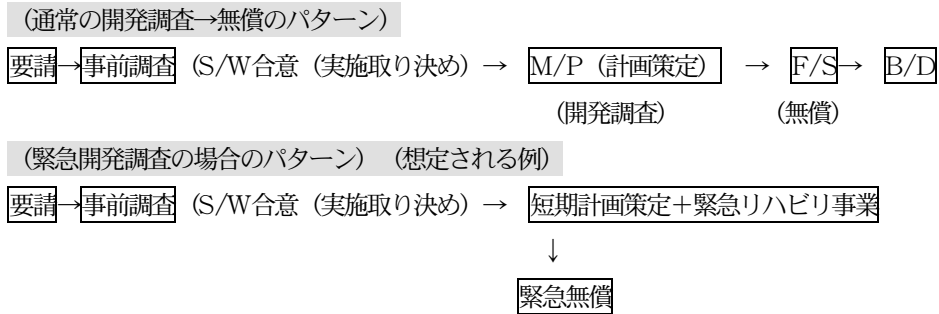
以上のような相違があるが、開発調査の制度上、以下のような隘路があることも事実である。

—現地調査はコンサルタントとの契約によって実施するため、コンサルタント選定などに要する時間的な制約がある（公示及び審査、契約手続きなど通常の手続きでは2ヶ月程度を要するが、ある程度の短縮は可能）。

—緊急リハビリ事業として実施する構造物建設、工事などの実施にはスキーム上の制約がある

(開発調査で投入可能なパイロット事業の予算の規模には事実上の限界がある)。

前項に述べたことは、以下のようなパターンで説明可能である。



### (3) 緊急開発調査の事例

実際に実施された緊急開発調査の事例を以下に簡潔に紹介する。

#### 東チモール水供給システム緊急整備計画調査

##### 1) 案件概要

本件緊急開発調査は、国連東チモール暫定統治機構の要請に基づき、首都ディリを含む15都市を対象に、関係機関 (UNTAET, IBRD, ADB, UNDP, UNICEF等) と連携しつつ、2000年2月から2001年2月までの約1年間で水供給システムの復旧整備に係る緊急整備計画の策定を行うとともに、小規模なクイックプロジェクト (Quick Project) を実施し、併せて開発調査を通じてカウンターパートに技術移転を実施することを目的として実施された<sup>19</sup>。

##### 2) 内容

- ①水道施設の診断と評価
- ②水道施設のGIS作成 (測量を含む)
- ③水資源評価 (井戸リハビリ・新設を含む)
- ④水道施設リハビリ計画策定
- ⑤水道組織評価・提言
- ⑥水道財政評価・提言
- ⑦カウンターパートへの技術移転

<sup>19</sup> 東チモール水供給システム緊急整備計画調査最終報告書より

#### ⑧クイックプロジェクト (Quick Project: ) サイト選定、計画、設計、実施

クイックプロジェクトは水道施設の早期復興に役立てる観点から以下の事業が選定され、実施された。

- デイリ市の漏水防止対策
- マナット市の取水施設建設
- 学校の飲料水供給及び衛生施設改善

#### 3) 緊急無償プロジェクトの候補案件の策定

上記3件のクイックプロジェクトは水道施設の早期復興に役立てること及び雇用創出の観点から開発調査のスキームで実施したものであるが、同様な目的で、かつ大規模な施設復興を図る目的で5件の緊急無償プロジェクト案件の案をJICAは2000年3月に策定し、UNTAETに提案した。UNTAETは同案件の実施を我が国政府に要請し、我が国政府は要請された5件のうち最も優先度の高かった「デイリ市水道施設改善事業（ベモス川水系）」を採択、同案件が実施された。

##### ①「デイリ市水道施設改善事業（ベモス川水系）」の概要は以下の通りである。

- 事業目的：2003年を目標年とする衛生的な水の供給
- 事業内容：取水、導水、浄水、配水施設のリハビリ及び増強
- 案件規模（概算）：11億円

#### (4) 考察：今後の緊急開発調査実施に向けて

通常の開発調査では特定の年次を計画の目標年次として設定し、既存情報（人口増加予測、各種開発計画など）の分析を踏まえ、社会経済フレームワークを設定して目標年次における特定の社会的需要（例えば、水需要）に対応できるだけの行政的措置を具体的に提言する（構造物対策、非構造物対策）。

そうした提言には、先方政府が社会ニーズへの対応として将来的に講じるべき制度設計や具体的な公共事業実施の提言が含まれることが多い。

以上に紹介した東チモールの緊急開発調査の事例は、開発調査の案件として実施されたものであるため、調査の成果（アウトプット）である提言を導き出す考え方は上に述べたことに類似しているが、通常の開発調査との相違点は、概略以下の3点にある。

- 短期的な計画策定（案件実施から3年後の計画として策定）
- 通常の開発調査では実施しない小規模クイックプロジェクトの実施
- 緊急無償案件の提言

紛争後の緊急開発調査を今後、いずれかの国で検討する場合であっても、基本的には「短期計画」策定と「緊急事業」実施が主要な検討事項になると考えられることから、実際に実施された事例を参考とすることが有益であると思われる。

### 7-3-2. 対人地雷対策無償

対人地雷問題に対する支援は、従来、軍事分野であるとして開発援助からは一線を画されてきたが、1997年12月のオタワ条約署名に伴い我が国も人道的地雷除去活動を積極的に支援してゆくことを表明した。<sup>20</sup>

#### (1) 地雷除去の実施機関

地雷除去に直接従事する機関としては、軍隊、軍隊以外の政府機関、NGO、民間の地雷除去会社、UNHCR等がある。カンボディアでは、地雷除去の実施機関としてカンボディア地雷対策センター（CMAC）が設置され、地雷除去の中核を担っている。我が国は軍隊以外の政府機関であるCMACを対象に一般無償資金協力を行っているが、一般無償資金協力では軍隊、NGOを対象とすることは事業の性質上困難である。

#### (2) 地雷除去の工程

地雷の探査、除去は、一般に、地雷原の特定→灌木等の障害物の除去→地雷探査→地雷処理→安全確認という一連のプロセスで実施される。

CMACに対する無償資金協力では、地雷除去活動を安全で効率よく実施するために必要な機材、例えば、地雷原情報の分析、管理やデータベース整備、地雷地図作製のためのコンピューター、プロッター等、灌木等障害物の除去を効率化するための灌木除去機、地雷探査のための金属探知器などの調達を支援してきた。

#### (3) 実施機関の実施体制

我が国が支援を行う際には、被援助国政府内で地雷除去体制が構築され、予算面を含めて実施体制が整っているかどうかを見極めることが重要である。地雷除去活動への支援を必要としている国は紛争終結直後で、地雷除去を行う機関が存在していないか、組織運営や地雷除去事業のための予算が十分確保されていない場合が多い。

CMACの予算の大半は各国の二国間援助やUNDP信託基金を通じた支援により賄われており、2000年秋には予算不足のためCMACの職員の大半が一時解雇される事態が生じた。こうした状況下でも二国間援助により直接支援を受けていた特定地域の地雷除去事業は継続されていた。こうした事態を踏まえ我が国外務省も2001年度にバタンバン地区の地雷除去活動の事業経費として草の根無償により支援を行うに至った。またCMACの組織強化や事業実施を支援するため運営管理部門へのコンピュータ等機材への無償資金協力やアドバイザー派遣（情

---

<sup>20</sup> 人道的地雷除去とは、地雷による犠牲者をなくし、安全を確保した土地に住民を帰還させ、居住、農業、開発を可能とすることを目的として、全ての地雷、不発弾等の危険物を99.6%の精度で除去することと定義されている。

報システム、維持・輸送技術)による支援を行っている。

#### (4) 国際的規格の尊重

地雷除去活動では、機材の故障や不適切な作業動作は生命に危害を及ぼすことになるので、機材や作業手順の信頼性を確保することが極めて重要である。CMACは地雷除去の現場で用いる防弾チョッキ、金属探知器等について国連等の基準を参考に基準を設定し調達を行っている。

我が国が無償資金協力で調達を支援した灌木除去機の操作、金属探知器の使用、除去要員用輸送用車両の運行、救急車の現場待機など地雷除去活動の各工程を標準作業手順としてまとめており、この手順に従い地雷除去が行われている。

#### (5) 灌木除去機

カンボディアの地雷除去活動における植生の除去は、従来、人力に頼っており、地雷除去作業に要する時間の約7割が植生の除去に割かれていた。我が国の無償資金協力で調達された灌木除去機は地雷除去活動に要する時間を従来の半分以下に短縮し、効率を飛躍的に向上させた。

調達された灌木除去機は、対人地雷を前提とした爆破試験により万一对人地雷に接触してもオペレータの安全が守られることが確認されている。しかし対戦車地雷に対しては防御不能であり、万が一対戦車地雷が埋設されている可能性もあるのでカッター部分は地面に触れることのないよう標準作業手順で定められ、これに従い慎重に運用されている。

#### (6) 地雷除去機材

現在、大学や民間企業などでは地雷除去活動の安全性や効率性の向上を図るための機材の研究開発が進められている。これらの機材のなかには、試作段階にあり必ずしも性能評価が確立していないものも多い。一般無償資金協力では調達された機材が確実に効果を発揮することを前提としており、性能評価が確立していない機材を対象とすることは難しい。このため外務省は国際社会で取り組むべき開発上の問題の解決に必要な技術開発を支援するため平成13年度予算として新技術開発無償を計上しており、今後このスキームの活用が期待される。

#### (7) 土地利用計画や再定住計画への配慮

カンボディアでは、土地所有権の混乱や関連法令の未整備等のため地雷が除去された(もともと農民所有の)土地を有力者に占有され、元来の農民に土地が戻らなかったという事例があり、地雷除去活動への支援を行う場合には被援助国政府による帰還住民の再定住計画や土地利用計画の調整や適正な法令の適用が行われるよう留意する必要がある。

#### (8) 武器輸出三原則

地雷除去活動に用いる金属探知器や灌木除去機(一部)は武器に該当するため、本来武器輸

出三原則に抵触するが、平成9年12月2日の閣議において「人道的な対人地雷除去活動に係る支援と武器輸出三原則等に関する基本的考え方」が了承されており、この閣議了承に基づき、国際約束に基づき第三者への無断移転の禁止を確認する等の条件の下、経済産業省の許可を取得することによって、無償資金協力の対象とされることとなった。