

第8章 復興・開発支援における組織・制度上の留意点

この章では復興・開発支援において留意の必要なJICAの団法・規定、スキーム、安全管理、実施体制の各項目を抽出し検討している。

8-1 団法・規程上の留意点

8-1-1. 復興・開発支援業務の事業団法上の根拠

平和構築の枠組みにおける所謂「復興・開発支援」は、国際協力事業団法のなかでは「当該地域の社会経済の発展に寄与することを目的として活動を行う（国際協力事業団法第1条）」通常の開発援助と区別されておらず、これと同様の法的根拠に基づいて実施されている。具体的には、以下に示す「類型Ⅰ」と「類型Ⅱ」がある。

[類型Ⅰ]

第21条第1項：条約その他の国際約束に基づく技術協力の実施、

第21条第2項：青年海外協力隊事業、及び

第21条第6項：前各号に掲げる業務に附帯する業務

- 条件 : 条約その他国際約束の締結
- 範囲 : ①研修員受入
②技術協力のための人材派遣
③機材供与
④技術協力センター関連
⑤開発調査
- 適用例 : 東チモールにおける研修員受入

[類型Ⅱ]

第21条第7項：目的達成業務（国際機関への協力）

- 条件 : 国際機関からの派遣要請
- 範囲 : ①専門家又は調査団の派遣
②専門家又は調査団の推薦
③機材調達に関する協力
④その他の協力
- 適用例 : 東チモールにおける開発調査

8-1-2. 法・規程との関連における復興・開発支援の特徴

団法・規程との関連において、国際協力事業団の実施する「復興・開発支援」は、通常の開発援助とは異なる以下の3つの特徴を有しており、事業実施上これに留意することが必要とさ

れる。

(1) 緊急性

「復興・開発支援」は、通常の開発援助と比較すれば、特に初期において緊急性が高く、時機を得た支援が要求される。

(2) 弾力性

「復興・開発支援」は、対象国・地域や時期により状況が大きく異なり、また数多くの援助機関との協調となることから、適切な支援を行うためには弾力的な対応が要求される。

(3) 援助受入主体

復興国自身の統治機構が設置される場合と、国際連合により暫定行政機構が設置される場合がある。

8-1-3. 復興・開発支援の特徴と事業団法的根拠の関連

上述「2. 団法・規程との関連における復興・開発支援の特徴」の「(1) 緊急性」の観点からは、上述「1. 復興・開発支援業務の事業団法上の根拠」の両類型で示した条件が問題となる。

類型Ⅰの場合、相手方と条約その他の国際約束の締結が必要となるが、援助受入主体が復興国政府であれ国際連合であれ、これに時間を要するケースが多い。援助受入主体が国際機関であり、かつ迅速な国際約束の締結が困難であるような場合には、国際機関からの派遣要請に基づき適用できる類型Ⅱによる対応も検討され得る。「(2) 弾力性」の観点からは、類型に関わらず各々の法的根拠のなかで、現地の状況に合わせてJICAの援助スキーム（例えば専門家派遣や開発調査）をより弾力的に運用していくことが必要とされる。「(3) 援助実施主体」の観点からは、類型Ⅰは復興国政府と国際機関の両方とも、類型Ⅱは国際機関の場合のみ適用可能となる。但し、類型Ⅱは緊急対応が必要とされる復興・開発支援を主として想定した内容となっていないため、対応できる範囲に限界があると思料される。

このように、現在の事業団法・規程を復興・開発支援に適用した場合、緊急性、弾力性、援助受入主体の3点において、本質的制約が生じざるを得ない。従って、今後JICAが緊急かつ弾力的対応が必要とされる復興・開発支援を主要な事業の一つとして取り組んで行くにあたっては、まずJICA事業における復興・開発支援を、JICA法や規程において本来業務として明確に位置づけ、柔軟な対応を可能とするよう制度改善を図ることが望ましいと考えられる。

8-1-4. その他特に留意すべき事項

(1) JICA人員を派遣する際の特権・免除

条約その他の国際約束に基づき、或いは国際機関からの要請に基づいてJICA人員を派遣する場合には、これら人員に係る特権・免除の確保に留意が必要である。特に問題となるのは、支援に必要な物資に係る免税と、業務上の過失に対する免責である。通常の開発援助において

与えられるこれらの特権・免除に係る交渉に多大な時間を要する場合が多い。

(2) JICA事務所の設置

復興・開発支援においては、治安上の問題を有しない限り、情報収集／良し決定、他ドナーとの連携・調整、事業管理、ロジスティクス・サポート等の観点から、可能な限り早い時期に事務所（事業所等を含む）を設立することが非常に重要である。一般に他のドナーは政府機関そのものであるため（例：米国、カナダ、オーストラリア等）ジェノバ協定により特段の問題を生じないが、JICAは政府から独立した法人であるため、日本政府と先方政府或いは国際連合との間で、JICA機構の設置に係る合意が必要とされる。この場合も、上述のJICA人員と同様、JICA事務所に係る特権・免除が課題となって時間を要することが多い。合意なしに事務所を設けると事務所員のステイタスが不安定なものとなるため、相手方との早急な合意形成が求められる。

(3) 国際連合暫定行政機構を援助受入主体としたJICA専門家の派遣

JICA専門家は、「先方政府人材（カウンターパート）」に対する技術移転を目的として、先方政府のライン業務は担当せず、アドバイザーとして勤務することが通常である。しかしながら、復興国人民の政府が存在せず、国際スタッフが勤務する国際機関による暫定行政機構に対しては、アドバイザーを派遣する意義は極めて乏しく、自ずから役務提供型のコンサルタント的業務となるケースが大半となると想定される。このような場合、国際連合暫定行政機構そのものへの邦人派遣とは別に、役務提供コンサルタントとしてJICA専門家を派遣するかどうか論点となる。また、派遣する場合には、これらJICA専門家に対する指揮命令件の帰属（国連或いはJICA）が問題となり、特に解雇権やセキュリティ・プラン等について合意形成が必要となる。合意形成には時間を要する場合が多い。

8-2 スキーム上の留意点

8-2-1. 総論

(1) JICAの現行制度

JICAの現行制度は、紛争直後の緊急期ではなく、「平常状態」にある途上国の開発支援を念頭においたものとなっている。そこでは、当該途上国が、独力で発展を持続できる（持続性=sustainability）段階に達する（take off）ことを目標として、専ら右目標に向けた当該国自身の能力向上（キャパシティビルディング）を目的とした「技術移転・普及」「人材育成」「制度構築」を行っている。また、同様に自立発展の観点から、リカレントコストは途上国負担を原則としてきている。

(2) 緊急援助

1) 上記に述べたJICAの現行制度に基づく支援に比較して、一般に緊急期に他ドナーやNGOによって行われている支援は、難民・被災民等に対する「当面必要な緊急的ニーズ」に対して、タイミングを的確に捉えて「素早く」行うことが重要とされている。このような緊急支援は、JICAの現行制度において想定されている支援とは目的が異なると言えよう。

2) 留意点 - 緊急期と復興期の間のギャップ

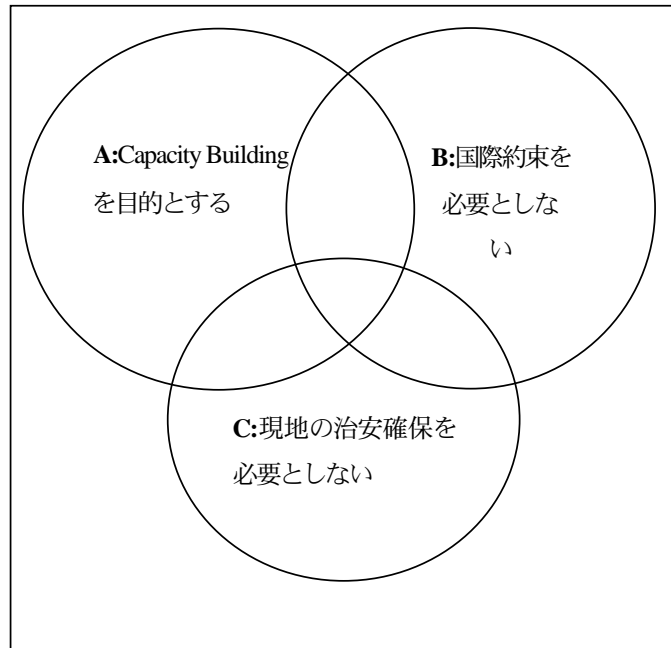
但し、上記の「素早い緊急支援」は、その時々々の緊急的なニーズを満たす「即効性」を求め余り、時に、途上国側のキャパシティ・ビルディングへの考慮が欠けてしまい、緊急期を脱した後の復興・開発期まで見据えた支援が行われないことが多い。その結果、緊急期支援と復興期支援の間の移行が円滑に行われず、支援の断絶（ギャップ）を生じてしまっている。

(3) 開発の視点を踏まえた緊急支援の必要性

JICAとしては、緊急期にある途上国への支援に必要な現行制度の見直しについては、次項に述べるとおり、現在も行っており、今後とも改善を図っていく方針である。

但し、上記で述べたとおり、緊急期と復興期の間に発生する「ギャップ」を解消するためには、緊急期の支援を実施するにあたって、開発の視点は不可欠であるとの認識が重要である。従って、このような「開発の視点に立った緊急期の支援」をJICAが指向していく意義は高いと考えられる。すなわち、緊急期支援に向けたJICAの制度見直しにあたって、途上国自身の sustainability 視の姿勢は堅持していくべきと思われる。

図 8-1 復興・開発支援におけるJICA案件実施要件



A: キャパシティ・ビルディングを目的とする

→専門家派遣、研修員受入、開発調査

(目的としない： 緊急開発調査、一般無償、緊急無償、他ドナー・NGOによる緊急援助)

B: 国際約束を必要としない

→NGO連携（一部）、他ドナー・NGOによる緊急援助

(必要とする： 専門家派遣、研修員受入、一般無償、緊急無償、開発調査)

C: 現地の治安確保を必要としない

→研修員受入、緊急無償、他ドナー・NGOによる緊急援助

(必要とする： 専門家派遣、NGO連携（一部）、開発調査、一般無償)

8-2-2. 緊急期の支援に向けた対応

JICAは近年、以下のような制度の柔軟化、多様化を行ってきている。

(1) 迅速な専門家の派遣（人材登録・確保）

従来、JICAの派遣する専門家のリクルートについては、専ら国家公務員をはじめとして、中央省庁からの推薦に基づく場合が殆どであった。しかしながら、広く民間からも人材を募ることが、適切な人材の確保につながるとの認識のもと、平成9年度に専門家候補者の公募制度及び登録制度を導入した。その後、人材リストの整備は着実に進められてきており、ニーズに応じた人材のより迅速なリクルートが可能となってきている。この結果、緊急期の支援ニーズに合致した人材についても、その活用が容易になってきている。

なお、緊急期の支援に必要な人材としては、国際緊急援助において実績のある人材が適切である場合が多いと考えられる。従って、今後は、そのような人材を含めて、JICA国際緊急援助隊事務局の持つ人材情報を上記専門家候補者リストと併せて活用していくことが望ましいと考えられる。

これらに加え、平成13年度からは、技術費付専門家制度を試行的に導入した。従来、JICAが専門家を派遣する際、当該専門家の所属先に対する対価の支払いとしては、人件費の補填を行うのみであり、特に公務員等省庁の推薦による人材確保が困難な分野における民間人材の確保が困難となる大きな原因であった。

右制度導入により、民間人材が有する高度な技術能力に対する適切な経費（技術費）を専門家所属先に支払うことができるようになった。途上国からの要請において求められる能力に見合った適切な対価を支払うことにより、適切な人材を迅速に確保することが可能となった。13年度の試行的導入はほぼ順調に実施されており、14年度からは本格的に導入する予定。

(2) 現地での協力活動が困難な場合の対応

紛争終結直後の場合、現地の治安がなかなか回復せず、基礎インフラも甚だしく不足しているために、我が国からの専門家派遣等による現地での協力活動が困難である場合が少なくない。このような場合、当面の対応としては、当該国の関係者に対して、本邦又は第三国において研修等の技術移転を行うことができる。

更に、当該国内の民族乃至部族等のグループ（以下、民族等）の対立が紛争の原因となっていた場合、関係する民族等が同じ場所でテーブルにつくことが、紛争直後の現地の雰囲気、両民族の感情等から容易でないことも多い。このような場合も、本邦又は第三国であれば、対立していた民族等が一同に会して、セミナー、シンポジウム等の和平促進の為の機会の提供や、合同の技術研修の開催を通じた和解促進が比較的容易となる。

例えば、

○関係民族等々を代表する国会議員をバランスに配慮して招聘し、和平促進に資する開発の

方針について話し合うためのセミナーを開催することにより和解を促進する、
○当該国の裁判所や法務省職員等司法関係者を招聘し、法制度の整備や関係機関の能力向上を通じて、法治国家としての社会の安定化を促進する、等。

(3) 援助要請の取付が困難な場合の対応

我が国が途上国に対して二国間のODAを実施するためには、技術協力協定や個々の公式援助要請等の国際約束が必要となる。しかしながら、紛争終結直後の場合、当該国の行政府が整備され、実質的に機能するに至るまでには相当の時間がかかることが多く、それまでの間は当該国との間で協定を締結したり、先方政府から公式な援助要請を取り付けることが事実上困難となる。

このような場合においては、先方による支援ニーズの確認作業を支援するとの位置付けにより、将来的に先方から要請されるであろう援助ニーズを早期に確認し、優良な案件については、将来先方から公式に要請があった場合に、即座に対応できるよう準備を進める。

具体的には、途上国からの要請が不要な、「援助効率促進事業」として、調査団（プロジェクト確認調査、プロジェクト形成調査）や調査員の派遣（企画調査員）、及び現地雇用（在外専門調整員）を行い、先方政府関係者や他ドナーとの協議・意見交換を通じて、援助ニーズの確認作業を行う。

8-2-3. 一般無償

(1) 国際約束

平和構築支援を必要とする紛争解決直後の国では政府・政権が存在しない、或いは政権が日本国政府から承認されていないことがある。一般プロジェクト無償は、被援助国政府と間で形成される国際約束に基づいて実施されるため、国際約束の形成が可能かどうか留意する必要がある。国際約束が形成できない場合には国際機関経由の緊急無償により対応していることが多い。（下記「参考1」参照）

(2) 一般プロジェクト無償の制度上の制約

一般プロジェクト無償は現物供与方式、ビルドハンドオーバー方式ではなく、被援助国政府が実施主体となり、コンサルタントの支援の下、入札を行い日本の民間企業（ゼネコン、商社）と建設、調達契約を結び、民間企業の行う商行為を通して実施されるので、被援助国政府が一連の手続きを適正に行う能力を有し、商行為が成立することが必要となる。このように一般プロジェクト無償は平時を想定しているが、緊急的支援に限っては必要に応じて、調達条件の緩和や現物供与方式等もできるような制度、運用方法を変更することも検討に値するのではないかと考えられる。

(3) キャパシティ・ビルディング

無償資金協力により調達された施設、資機材は被援助国政府により永続的に計画の目的を達成するために適正に使用することが義務づけられる。引き渡された施設、機材は被援助国政府が運用、維持管理を行うことになるが、組織・体制、人材（技術力）、予算が十分でないことが多い。こうした場合には無償と並行して技術協力等を通してキャパシティ・ビルディングへの支援を行うことが必要となる。

(4) インフラストラクチャー

紛争解決後、破壊された保健医療システムや病院施設の再建支援は緊急の課題のひとつであるが、こうした状況では病院の運営、維持管理に欠くことのできない電力や上水道などインフラが未整備であったり破壊されていることが多い。このような協力案件ではインフラの整備状況が期待した効果が得られるのかどうか大きく影響するため、インフラの整備状況によっては協力内容、範囲を制限せざるを得なくなるか、或いはインフラ整備を先行又は並行して行うことが必要となる。

(5) 運営への直接的支援

一般プロジェクト無償は、完了後、被援助国政府が人員、予算を確保し、組織・体制を整備して、運営、維持管理を行うことを前提としている。しかしながら緊急時支援が必要な復興期には運営体制が整っていないことが多く、今後、一定期間に限り、運営、維持管理に必要な役務（人員の提供）、消耗品、経費（電気代、水道代等）等への直接的支援を行えるように（技術移転ではなく先方行政機能の一時的肩代わりを行えるように）制度、運用方法を変更することも検討に値するのではないかと考えられる。

(6) 柔軟な対応

緊急的支援が必要な段階では、先方の計画（プロポーザル）が不十分であったり、必要な関連情報や先方のキャパシティが不足したり、また現地調査時に予め想定していなかった事態が明らかになることも多い。このため十分な調査が行えなかったり、期待された調査結果が得られないこともあるが、様々な状況に対応できるよう柔軟な姿勢で調査に臨むことが重要と思われる。

事例1

ガバナンス無償

また平成13年度よりガバナンス無償（一般プロジェクト無償の内数として）設立された。その目的は民主的統治や法の支配の伝統が浅く、現在、これらの確立に向け努力している開発途上国に対し、経済・社会開発の前提となる政府の統治・行政能力の向上及び民主的な政治・行政制度の構築に資する立法、司法、行政各機関の施設整備や資機材供与を行うものである。

事例2

緊急開発調査による緊急リハビリ事業

（1）緊急開発調査は、技術協力と無償、有償の橋渡しとなる復旧・復興のグランドデザインを描く、道路、橋梁などインフラの緊急復興に必要な調査及び設計を行うもの。

（2）本格的な復興・復旧事業までの応急的措置として、調査の中で緊急かつ限定的なリハビリ事業を行う。緊急リハビリ事業は、それ単体で存在するものではなく、復旧計画を作成する調査によって形成された計画を踏まえて、本格的復旧計画の開始に先立ち、緊急措置として緊急かつ限定的な事業に対して実施されるもの。中長期的な効果発現を期待するものではなく、本格的な復興復旧がなされるまでの「つなぎ」としての性格。

（3）調達先は、モノ（資材、機材）やサービス（施工業者）ともに現地、日本を問わず、現地の事情に応じて迅速に対応できるものを利用できる。（ビルドハンドオーバー方式）

（4）紛争後の緊急支援も視野に入れる。上下水道、電気、ガス、電話、道路などライフラインについても対応可能。

（5）13年度予算よりJICA交付金として予算化。件数、金額規模は大きくない。あくまで緊急的な措置であり、大規模な施設には対応できない。

（6）先方政府、或いは暫定統治機構等の要請が必要。

（7）被援助国政府の開発計画が、しっかりしていなくとも開発調査の中で策定されるので、範囲さえ確定できれば、対応は可能。

参考1

緊急無償（外務省が直接実施）

（1）災害緊急援助

自然災害及び内戦等の人為的災害の被災者を救済するため、被災国政府や被災地で緊急援助活動を行う国際機関等に対し資金供与を行うもの。

（2）民主化支援

民主化の転機となる重要な選挙を支援するため、選挙の実施や選挙管理・監視に当たる国際機関等に対し資金供与を行うもの。

（3）復興・開発支援

平和成立前の難民及び被災民救済等の緊急・人道的支援と平和成立後一定期間を経てから行われる開発援助との間をつなぐ期間において、かつて紛争当事者であった国あるいは地域での復興・再建プロセスをスムーズに移行させるための支援を行う国際機関等に対し資金供与を行うもの。

（4）NGO緊急活動支援無償

プロジェクト支援とジャパン・プラットフォームへの支援

上記（1）～（3）の支援に対する審査・決定プロセスは、緊急性を要するこの援助の特殊性から、他の無償資金協力と比較して、資金供与がなされるまでの手続きが簡素化されている。

被災国政府、国際機関等からの要請に対し援助実施の必要があると判断される場合には、我が国の現地大使館からの情報などを踏まえ、援助額及び具体的な実施振りを決定している。

案件の実施が決定すると、外務大臣は閣議にて緊急援助を実施する旨の発言を行い、我が国の在外公館は、この閣議発言後速やかに被災国または国際機関との間で援助に関する口上書を交換し、資金供与を行う。

参考2

紛争予防・平和構築無償

平成14年度予算政府原案に紛争予防・平和構築無償が（ノンプロ無償の内数として）120億円計上された。その目的は開発途上国における紛争の予防又は再発防止を目的とするプログラム（小型武器廃棄支援、兵士の社会復帰支援、戦争被害者の精神的外傷に対するカウンセリング、民族融和のための啓蒙活動等）等に対する支援のため資金を供与するものである。具体的適用については今後制度が整備される見込み。

8-3 安全管理上の留意点

8-3-1. 「危険」と「国際貢献」との比較衡量（JICAの安全配慮義務）

『安全配慮義務』とは国際的に確立された原則ではない。また、わが国の法律で規定された概念でもなく、『ある法律関係に基づいて特別な社会的接触関係に入った当事者間において、当該法律関係の付随義務として当事者の一方又は双方が相手方に対して信義則上負う義務として一般的に求められるべきもの（昭和50年2月25日最高裁判所）』を安全配慮義務として定義付けて以来、使用者の債務不履行の理論として裁判例の中で発展してきた。そして、特に重要なことは、これら裁判例の中で、安全配慮義務というのは、単に雇用契約に限られるものではなく、他の契約関係に於いても認められるばかりか、更には、契約関係がないような場合にも求められる可能性を有しているという発展ぶりを見せてきた。

JICAが関係者に対して安全配慮義務を果たすためには、①危険の発生の可能性を予見し（危険の予見）、②予見された危険を回避するために必要且つ十分な措置を講じなければならないとされている（回避措置の実施）。従って、万が一JICA関係者がテロ等の不測の事故に巻き込まれた場合には、①その事故に対する危険を予見し、回避措置の実施がなされたとき、②その事故に対する危険の予見ができなかった場合で、そのことについてJICAに過失がないと認められたとき、③危険の予見は出来たが、回避措置の実施がなされていなかった場合で、そのことにつきJICAに過失がないと認められるときを除いては、JICAは安全配慮義務違反を問われる可能性がある。

よって、JICA関係者が派遣される場合は当該国（地域）が安全であることが大前提となっている。

8-3-2. JICA安全対策措置（外務省危険度との関係）

外務省の設定する『危険度』はJICAが『安全対策措置』を発動するに際して大きな目安となっており、多くの場合外務省危険度とJICA危険度は一致しているものの、JICAの危険度はJICA内にて独自の検討を経て決定されるため、必ずしも外務省危険度に連動して自動的に変動するものではなく、外務省危険度とJICA危険度が一致しない場合もある。

表 8-2 外務省危険度とJICA危険度との関係（目安）

外務省危険度	JICAの危険度（安全対策措置）
1 十分注意して下さい →	◎注意喚起
2 渡航の是非を検討して下さい →	◎業務目的外渡航見合わせ
3 渡航延期をおすすめします →	◎ 原則として業務目的渡航及び業務目的外渡航共に見合わせ （但し平成13年度に JICA 役職員に限り一定の条件下での例外的渡航 を認めることとした） 例外規定 (1) 業務実施上、渡航が真にやむを得ないこと（具体的には以下） ①関係者が派遣された後危険度3が発出されたため関係者の安全確保及び事務所運営管理業務のための渡航 ②危険度3が発出されているが今後の援助実施に向けたドナー会合が開催させる都市への渡航等 (2) 十分な安全対策を講じる場合であって、外務省を含めた複数の情報源による最新の治安情勢に基づき、渡航先での業務実施上の安全性を確保できると判断させること (3) 当該JICA役職員より渡航についての同意があること (4) 外務省とも協議を了していること *本部内特別決裁が必要 *必要に応じ戦争特約保険に加入する（国際協力共済会に手続きを依頼する）
4 退避を勧告します →	◎ 例外なく 業務目的渡航及び業務目的外渡航共に見合わせ ◎在留関係者の最少化（滞在中の関係者の随伴家族及び短期滞在者等事情の許す関係者に対して国外退避を指示）

◎総共第1－2号（平成10年1月7日付）「外務省『海外危険情報』及びJICA『安全対策措置』について」

◎総共第2－11号（平成12年2月29日付）「外務省『海外危険情報』の危険度3「渡航延期勧告」に対するJICAの安全対策措置」

◎総共第7－24013号（平成13年7月24日付）「JICA役職員の外務省海外危険情報『危険度3：渡航延期勧告』の国・地域への渡航について」

8-3-3. 危険に対する補償制度

（1）外務公務員（外務公務員賞じゅつ規程）

第一条 『在外公館に勤務する外務公務員又は公務で外国旅行中の外務公務員が戦争、事変、内乱その他の異常事態の発生時にその生命又は身体に対する高度の危険が予測される状況下にかかわらずこれをかえりみることなく、次の各号に掲げる外交領事事務に従事し、その職務を遂行したことによって危害又は災害を受け、そのために死亡し、又は障害者となった場合において、その功績が大であるときは、賞じゅつ金を授与することができる』

一. 警備担当の行う警備活動

- 二. ハイジャック、公館ジャック等の発生時に職務として行う交渉等
- 三. 異常事態の発生時に職務として行う任国政府との交渉、邦人の救出活動等
- 四. その他前号に準ずると外務大臣が特に認めるもの

第三条の2 『前条の規程にかかわらず、外務公務員が上司の命を受けて特に生命の危険が予想される場所に赴き、危害を加えられることが予断できるにかかわらず、生命の危険をかえりみることなくその職務を遂行したことに基づいて危害を受けた結果死亡し、（た場合には）… 殉職者特別賞じゅ金を授与することができる』

(2) その他（京都市消防賞じゅつ金支給条例／死亡時最大3000万円）

第2条 『市長は職員等が災害を受けることを予想できるにもかかわらず、これをかえりみることなくその職務を遂行したことにより災害を受けた場合において、当該災害により死亡した場合にあっては当該職員等の遺族に対して殉職者賞じゅつ金を、当該災害により負傷し、もしくは疾病にかかり、なおったとき身体障害が存する場合にあっては当該職員に対して障害者賞じゅつ金を支給することができる』

(3) JICAの場合

外務省賞じゅつ規程に準じ、危険地域で活動するJICA関係者のための保障を制度的に担保すべく、平成4年度概算要求時に戦争、内乱、テロその他の異常事態といった予期し得ない潜在的な災害に対処するため、『特別災害救慰金』の創設を目指したが、『そもそもJICAは安全な所での活動が前提となっている』との前提を崩せず断念した経緯あり。以後、国際協力共済会にて対応（JICA賞じゅつ規程はこれまでのところなし）。

8-4 体制・制度上の留意点（—緊急対応型の実施体制へ—）

復興・開発支援オペレーションを開始するに当たっては、JICAとして通常の技術協力の実施体制から復興開発支援に対応できる緊急的な実施体制に移行する必要がある。いわば“平時”から“有事”への体制整備が喫緊の課題である。現行のJICAの組織、予算制度の枠内で可能な、組織、予算、安全と補償、人材育成等の体制強化は以下の通りである。

8-4-1. 組織決定の必要性

復興・開発支援は通常の技術協力と比べて「緊急性」が命であり、まさしく「タイムリーな良い対応は、遅すぎる完璧な対応よりも成果は大きい」ことがその顕著な特徴であろう。また、紛争後という特殊な状況に起因して安全確保（補償制度含む）や国際約束の締結等の問題についても通常の技術協力とは違った側面を持っている。このため、このような復興・開発支援の分野で協力するにあたっては、事前にJICA内で明確な組織決定が必要である。右組織決定には、協力対象国（地域）、協力相手、協力期間、支援委員会の設置等を盛り込むことが望ましい。右対応は緊急対応が必要な期間に適用するものであり、通常の技術協力が可能となった時点で解消するものとする。

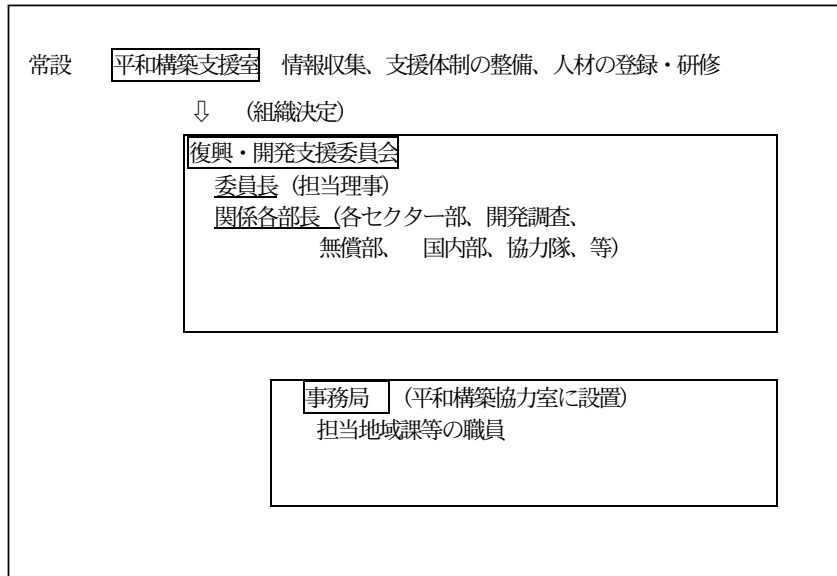
8-4-2. 専門部署及び支援委員会の設置

復興・開発支援を効果的に行うためには専門部署（平和構築支援室：仮称）の設置が必須であり、米国やUNDP等も同様の部署を有しているところが多い²¹。緊急時に効果的な協力を実施するためには、平時からの情報収集、ロジスティック支援体制の整備、人材の登録・研修等を行っておく必要があり、緊急事態発生後に準備するのでは国際社会の対応から取り残されることになる。

次に特定の国（地域）に対して復興・開発支援を行う必要が生じたときには、上記専門部署（平和構築支援室）が中心となって「～国復興開発支援委員会」を設置する必要がある。右委員会は協力計画から実施までを総合的に調整し総括する意思決定機関で、役員クラスをトップに、関係各部長により構成されることが望ましい。又実際のオペレーションを行う事務局としては、平和構築支援室に担当地域課等の職員を中心としたチームを編成することが必要であろう。

²¹ USAID は Office of Transition Initiatives (OTI)、GTZ は Development Oriented Emergency Aid (DEA)、UNDP は Bureau for Crisis Prevention and Recovery (BCPR:旧 ERD)等の専門部署を有している。

図 8-3 実施体制



8-4-3. 予算の弾力化と手続きの迅速化

復興・開発支援は、広範囲の問題を短期間で取り組む必要があり、従来の単一のセクターやプロジェクトアプローチでは対応が困難である。時間的プレッシャーの中で、医療、災害復旧、社会基盤整備、治安維持支援、民主化支援、行政制度構築、経済復興支援等の分野等を含むマルチセクターアプローチが必要で、予算の弾力的な運用と手続きの迅速化が要求される。具体的にはJICAの有している専門家派遣、機材供与、開発調査(クイックプロジェクト等)、NGO支援等の各ツールをこれらの活動ごとに有機的に連係させる必要があり、スキーム横断的な予算執行が望まれる。またそれぞれのツールについて緊急時に如何に迅速に各種手続きを行うのかについてもあらかじめ十分検討しておく必要があり、中でも調達手続きの迅速化、簡素化は急務であろう。

さらに、JICAのNGO支援(開発福祉支援と開発パートナー事業等)についても、両者とも緊急援助を想定して作られたものではなく、申請方法、手続き、実施の条件等が複雑で時間がかかるものになっている。緊急時にはよりスピードがあり、簡素なものに弾力的に対応する必要がある。

8-4.4. 補償制度の整備

復興支援を行うにあたっては、安全の確保が絶対の条件であるが、通常の技術協力に比べれば、危険度が高い可能性もありいわば特殊な業務といえる。よって復興・開発支援の実施にあたっては、通常の補償制度をより充実しておく必要がある。具体的には緊急援助隊員と同レベル

ベルの補償制度を整備する必要があり、（１）旅行傷害保険への加入、（２）労災特例補償の適用（予算措置化）が必要であろう。予算化等に時間が要する場合は、海外共済会での対応も検討せざるを得ないであろう。

（参考）

通常の技術協力	緊急援助隊（主なもの）
<ul style="list-style-type: none"> ・海外共済会（上限5000万円） ・労災（280万円/年） 	<ul style="list-style-type: none"> ・旅行傷害保険（死亡：上限10800万円） ・労災（280万円/年） ・労災特例補償（上記労災の1.5倍（年金）もしくは一時金7000万円）、等

8-4-5. 人材の確保と育成

JICA内部及び外部の人材の確保、訓練が極めて重要である。緊急援助隊の登録者の活用の他、民間コンサルタント、協力隊経験者、NGO等の人材データベースを整備し、緊急時の要員確保を適切かつ迅速に行う必要がある。

また復興・開発支援を念頭に置いた各種研修の実施が必須であり、内外の関係機関（UNHCRのE-Centerや予防外交センター）から講師を呼び、定期的に研修会を開催する必要が有ろう²²。

8-4-6. 在外支援体制の強化

紛争後の復興・開発支援はいわゆる“早い者勝ち”で、その初期においては各国ドナーやNGOが協力案件の奪い合いを行うような状況にある。その意味で、調査段階から現地できめ細かく情報収集し各ドナー等との調整を行うことが非常に重要で、この段階の対応がその後の協力の範囲や内容に大きく影響することが多い。このため復興・開発支援にあたっては、調査段階から現地にJICAの拠点を設置することが重要である。調達、経理等のスタッフに加えて、緊急支援、平和構築に造詣が深いスタッフからなる支援チームを早期に現地に送り込むことが重要である。右チームはJICA本部や近隣事務所（兼轄事務所等）の出張者、さらには企画調査員等で対応することとなる。

なお、実際の案件が開始されるときは、案件の進捗管理やロジスティックサポート等の必要性は益々高くなり、事務所のステータスを確保するとともに事務所要員の増員等の体制強化が必要である。²³

²² 各種平和構築に係る研修については、事業戦略研究「平和構築」報告書の69～70pに詳しい。

²³ 正式な事務所設置までは、近隣事務所の出張所（事業所）という位置づけが現実的。