

第9章 総括・提言

9-1 これまでのJICAの復興・開発支援に対する取り組み

JICAはこれまで、カンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、東チモール等多くの国・地域において復興・開発支援を実施してきている。しかしながら、必ずしも紛争要因分析に基づく紛争要因を縮小する視点、再発予防の視点を持って復興・開発支援を実施してきたわけではなかった。本調査研究では、カンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、東チモールをケーススタディとして取り上げ、復興・開発支援のプロセス例を検証した。この3つの例は、地域・援助対象の規模が異なるうえ、カンボディアの紛争は1970年代から90年代初頭までの約20年間、ボスニアは1992から95年までの約4年間、東チモールは99年7月から9月までの約3ヶ月と、時代も期間も全く異なるため、紛争要因や復興・開発支援へ取り組む国際社会の体制は全く違う。紛争終結の形態として、カンボディアは国家再生、ボスニア・ヘルツェゴヴィナの場合分離独立及び「一国家二政府」、東チモールも分離独立と異なる。従って、復興支援ニーズ、ニーズの変遷の内容及びスピード、あるいは復興・開発支援を実施する際に留意する点を全て一般化することは難しい。本調査研究では、今後のJICAの復興・開発支援を実施する際の参考として3つの紛争とこれに対応する復興・開発支援を整理すると共に、これらのケーススタディに共通する事項及び異なる事項を導き出した。

表 9-1 3カ国における共通項と特有事項

	紛争要因	復興支援ニーズ	復興・開発支援体制
共通事項	-近隣国の関与 -対立グループ間の憎悪・孤立 -国内の政治体制 -人権意識の未発達	-インフラの破壊 -政府の機能不全 -難民・IDP帰還 -失業者の増大 -経済停滞 -人材の欠乏	-国際機関による包括的統治システム -NGOの役割大 -援助協調メカニズムが存在した -先方政府のキャパシティが低い
特有事項	東チモール	-インドネシアと東チモールの2極構造	-分離独立 -緊急援助と復興・開発支援のギャップが小さい -ゼロからの国造り
	カンボディア	-冷戦の影響 -未熟なガバナンス	-クメール・ルージュにかかる問題 -ガバナンスにかかるニーズの深刻化 -経済ににかかるニーズの増大
	ボスニア・ヘルツェゴヴィナ	-ユーゴスラヴィア全体に係る地域の不安定・歴史的経緯	-民族和解にかかるニーズが大きい -治安維持に係るニーズが大きい
			-分離独立及び「一国家二政府」 -国連PKOが弱体 -国を統括する政府に加えてエンティティ政府の存在 -軍事、人道支援、復興、民主化、警察を異なる国際機関が担当

紛争の性質や国際社会の復興・開発支援が異なるのと同様、3ヶ国に対するJICAの支援も異なる。

カンボディアに対しては、和平合意締結の91年から既に10年以上JICAは支援を実施している。和平協定から2年間はインフラ整備の緊急性の高い案件、過去に実施した案件のフォローアップを中心に実施していたが、和平後2-7年はこれに医療・教育などの社会サービス、警察分野の協力が加わり、2回目の選挙が実施された98年以降はガバナンス、社会的弱者支援、経済復興等多岐に渡る協力を展開している。

ボスニア・ヘルツェゴヴィナに対しては、一貫して社会基盤整備、経済復興分野を中心に協力を展開している。民族和解促進は分野として取り組むのではなく、社会基盤整備や経済復興分野の案件を実施する中で積極的に配慮している。

東チモールに対しては、社会基盤整備、農業を中心とした経済復興分野の案件が多く、人材育成等ガヴァナンスにかかる協力がこれに続く。緊急援助、和解、社会的弱者支援分野に対してはJICAではなく、緊急無償やNGOを通じた外務省の援助で実施している。

3つの例に共通して、JICAは初期の段階から、紛争によって破壊された社会基盤や経済基盤の復旧を行ってきた。3つの例とも、紛争分析を行った上で係るニーズを導き出し、協力を実施したものではないが、紛争後の国にとってほぼ共通して破壊された社会基盤や経済基盤の整備は喫緊の課題であることに鑑み協力を行ったものである。これは、本調査研究で分析を行った結果、3ヶ国全ての例に関して復興・開発支援のなかで重要な分野であることが認められた。さらに、右分野に対する協力は同時に平和構築に貢献していることが明らかとなった。

9-2. 復興・開発支援に対する基本的考え方

冷戦終結後紛争が多発しているが、10年以上を経た現在も、紛争への対処（復興・開発支援）、及び紛争予防・再発予防のニーズは多い。また、今般のアフガニスタンに対する復興支援は、テロという要素が加わり、長期続いていた紛争が新たにクローズアップされた結果となっている。

1.で述べたように、これまでもJICAは復興・開発支援を実施してきており、これは現地のニーズに即して行ってきたものであるが、必ずしも紛争要因の縮小、再発予防の視点を持ったものではなかった。今後は包括的な紛争分析・復興支援ニーズ分析を行ったうえで、紛争要因の縮小や再発予防の視点を組み込んだ、いわゆる「平和に配慮した」効果的な復興・開発支援を実施する必要がある。併せて、我が国の支援方針が固まってなるべく早い段階から復興・開発支援を開始し、一貫性、継続性のある効果的な復興・開発支援の実施を目指すべきである。

9-3. 今後のJICAの復興・開発支援への具体的提言

- (1) 紛争要因の縮小、再発予防の視点を持った戦略的復興・開発支援を計画・実施するために、包括的な紛争分析・復興支援ニーズ分析を行い、平和配慮を徹底するツールとしてJPCIAを導入する。
 - 1) JICAの国ごとの援助計画を示す「国別事業実施計画」や各個別案件の「実施計画書」へJPCIAを活用する。併せてプロジェクト・プログラム評価にJPCIAを組み込む。
 - 2) 東チモールやアフガニスタンのように、JICAが復興・開発支援を開始する際にJPCIAを用いて紛争分析・復興支援ニーズ分析をし、支援計画策定の基礎とする。

- (2) 「復興・開発支援」をJICA事業の柱の一つに位置づけ、復興・開発支援を本格的に取り組むために、実施体制の整備等をすすめる。具体的には以下のとおり。
 - 1) 復興・開発支援や紛争予防に特化した業務を行う部署を設置する。通常は世界の紛争に係る情報収集・分析、DAC等の国際社会における平和構築に係る議論のフォロー、これまでのJICAが実施してきた復興・開発支援の分析等を業務とする。東チモールやアフガニスタンのように大規模な復興・開発支援を実施する際は、JPCIAを用いて紛争分析・復興支援ニーズ分析をし、支援計画のドラフトを策定すると共に、関係部署（地域部、事業部等）から担当者を同室に兼務発令し、集中的に復興・開発支援のオペレーションを行う。復興支援から状況がある程度平常化し、通常の開発援助と同様の対応ができるようになった段階で、オペレーションのために張り付けられた人員は元の部署に戻り、事業も地域部に移管する。
 - 2) 復興・開発支援を実施するにあたって、外務省の危険度に連動した一元的なカテゴリ付けだけでなく、現地の治安状況を正確に把握するための安全確認とこれに基づく危険性・安全性に係る判断を行うと共に、不安定な治安状況を踏まえ、安全対策を徹底する。また、不慮の事故が生じた場合の補償制度（賞じゅつ規定等）を整備する。
 - 3) 復興・開発支援の現場では、東チモールの例のように、先方政府が機能するまでの間国連PKOが暫定統治を行う等特殊な統治体制を取る場合もあるため、JICA事業を実施するための前提となる国際約束の締結にあたっての内容や相手方につき検討を行う。
 - 4) 復興・開発支援の初期において、現地の緊急かつ小規模なニーズに迅速に対応するための柔軟な事業費の適用を検討するとともに、一層の現地への権限委譲を進める。併せて緊急開発調査等復興・開発支援に柔軟に対応できるスキームを拡充する。
 - 5) 国際機関主導で派遣されるCAP（Consolidated Appeal Process）、JAM（Joint Assessment Mission）等、復興に係る全体計画の策定に先立つニーズ・アセスメント調査に参画することによって、後に続く復興・開発支援の事業の効果的な実施につなげる。併せて、復興・開発支援が展開してからも、現地の援助調整メカニズムに積極的に参加し、支援の効率化を図る。

- (3) 我が国全体としての平和構築支援の総体効果をあげる。我が国の復興・開発支援には、JICAによる協力の他、緊急無償、国際機関への拠出等外務省が管轄する資金、NGOが実施する支援等様々ある。現状では、これらの支援の調整が必ずしもうまくされていないが、我が国が持っている支援ツールを有機的に使うことによって、多様な復興支援ニーズに相当程度対応できる上、時系列的にギャップのない継続性のある一貫した支援を実施できると考えられる。また、日本の援助の特徴である資金力や被援助国のオーナーシップの尊重は、復興・開発支援においても比較優位となりうると考えられる。我が国の中の調整を向上するために以下の点が重要と考えられる。
- 1) 復興・開発支援に関してJICA内の調整を向上すると共に、個々の復興・開発支援のオペレーションについてそれを主導する部署を時期毎（始動時・事業が本格化してから等）に明確にする。
 - 2) 外務省との調整を密にする。復興・開発支援に関与している外務省の部署は経済協力局内の各課の他、地域局、総合外交政策局、国際社会協力部と多岐に亘るので、これを踏まえてJICAと外務省との調整を効果的に実施する。
 - 3) NGOとの連携は、個々のケースについて効果的な方策を検討すると共に、外務省がNGOプラットフォームを通じて大々的な支援を展開している中、JICAはNGOとどのような連携をすすめるべきかという組織としての政策や、草の根技協、専門家現地業務費をどのように活用するかについて検討する。
 - 4) 外務省以外の省庁が実施する復興・開発支援との調整方策（東京レベル・現場レベル）を検討する。PKOについては内閣府（防衛庁・警察庁）、世銀に対する拠出は財務省等、外務省以外の省庁も復興・開発支援に直接的に実施あるいは資金拠出をしている。我が国の復興・開発支援が重複なく、有機的に実施されるためにはこれら各省庁が関与する支援との調整も重要である。