

第5章 復興・開発支援のプロセス例－東チモール

5-1 紛争分析・計画策定

5-1-1. 状況分析—紛争の経緯、紛争終結後の状況

東チモールの紛争の経緯について、(1) インドネシアによる併合以前（～1976年）、(2) インドネシアによる併合から、インドネシア・スハルト政権崩壊まで（1976～1996年）の2区分に分けて分析を行う。

(1) インドネシアによる併合以前（～1976年）

有史来チモール島には複数の民族が住んでいた。16世紀にポルトガル人が上陸し、17世紀になるとオランダ人が同島の西部に進出した。18世紀初頭には東部地域がポルトガルの植民地とされたが、現在の東西チモールの境界線は1913年にポルトガルとオランダ間の条約により取り決められたものである。第二次世界大戦中に日本軍が全島に駐留し一時支配した後に、西チモールについてはインドネシア共和国の一部として第二次世界大戦後に独立を果たしたが、東チモールは引き続きポルトガル領として残った。1974年のポルトガル本国の政変を受けて、東チモールには独立派とインドネシア統合派の政党が相次いで設立された。インドネシアのスハルト体制は米ソ冷戦構造の当時、共産主義の影響を受けているとみられた独立派の伸張が西チモールにも飛び火しかねないと警戒し、隠密裏に統合派を支援していた。75年、独立穏健派 (Timorese Democratic Union= UDT) のクーデター失敗後に、独立急進派 (Revolutionary Front for an Independent East Timor: FRETILIN) は東チモールの独立を宣言した。これに対しインドネシア軍は東チモールの治安回復を理由に軍事侵攻し、独立派を山岳部へ駆逐し、1976年には統合派の同意を得てインドネシアの27番目の州として併合した（国際的承認なし）。これが、東チモールにおける独立派と統合派の長い対立のきっかけであった。

(2) インドネシアによる併合から、インドネシア・スハルト政権崩壊まで（1976～1996年）

インドネシアによる併合以降、東チモールは外部のメディアなどの立ち入りが厳しく制限された。一方でインドネシア政府は、ポルトガルの植民地時代には人材もインフラもほとんど開発がなされていなかった東チモールに対して、積極的に開発事業を行い、大学を含む公共施設の建設や人材の育成を行った。しかしながら、これらの開発政策は主に少数の統合派住民、インドネシアからの移民に裨益するものやゲリラの掃討を目的としたものであったため、多くの住民からの支持は得られなかった。東チモールでの開発の恩恵はインドネシア軍関係者や併合に賛成の一部のエリートが独占し、大多数の住民を裨益するものではなく、住民の対インドネシア感情を好転させるものではなかった。こうした政策の結果、統合派の人々は難民となった現在でも東チモール内に土地や財産を有しており、この財産の所有権や移転に関わる問題は未

だに解決されていない。また、国際的な人権団体や学術研究者の報告によれば、この閉ざされていた期間中、インドネシア軍による独立派に対する人権抑圧（虐殺、リンチ、強姦など）が行われ、20万人近くがその被害者になったとされている。こうした経験から、多くの東チモールの人々は反インドネシア感情を共有し、独立を強く望むようになったといわれている。

このような中、国際社会は、これまで冷戦時代東南アジアにおけるパワーバランスの観点から東チモールに関心を払わなかったことからインドネシアによる支配と水面化での独立派に対する抑圧体制を続けさせたと言われていたが、1991年のインドネシア軍によるディリのサンタクルス墓地での無差別発砲事件や1996年にペロ司教とジョゼ・ラモス・ホルタ氏がノーベル平和賞を受賞したことによって、東チモールへの関心が高まった。

（3）インドネシア・ハビビ政権誕生後から独立まで（1997～2002）

1997年のアジア経済危機に端を発するインドネシアにおける国内政情不安とスハルト政権の崩壊を受けて誕生した後継のハビビ政権は、国内の経済危機と国際世論の圧力を背景として、対東チモール政策を転換することとなった。1999年1月、ハビビ大統領は拡大自治案の是非を問う選挙を実施することを提案した。1999年4月には両派間の和平合意がなされた。同年5月、インドネシア、ポルトガル、国連の間で、ハビビ政権が提案した拡大自治案受け入れに関し、東チモール人による直接投票を実施することが合意された。これはインドネシアにとって大きな政策転換だった。同年8月に国連の選挙監視団（国連東チモール派遣団：United Nations Mission in East Timor-UNAMET）の下、住民による直接投票が実施された。しかしながら、9月4日、インドネシアによる拡大自治提案を拒否する投票結果（78.5%の住民が拡大自治案を拒否）が公表されると、これは、独立への移行を意味するものであり、この結果に反発する統合派民兵による放火、略奪などが発生した。統合派民兵による暴力行為の背景には、独立派がイニシアティブを取ることが決まったことによる絶望感やこれまで統合派やインドネシアが中心となって整備してきたインフラを破壊してから出て行こうという意識があったとも言われている。

その結果、全国の7割以上のインフラが破壊されたとされており、併せて人口の75%以上が難民と国内避難民化した。同年9月、国連決議の下、オーストラリア軍を中心とする多国籍軍（International Force in East Timor: INTERFET）が派遣派遣され、治安の回復に当たった。10月には国連安保理決議1272により、東チモール独立までの暫定政府としての国連東チモール暫定行政機構（United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET）が設立され、2000年2月にはINTERFETを引き継いで平和維持活動に当たることとなった。

UNTAETの暫定統治機構としてのマンデートは以下の6つである。

- ① 安全の提供及び法と秩序の維持
- ② 効果的な行政の確立
- ③ 民政及び社会サービスの開発支援
- ④ 人道支援、復興及び開発支援の調整及び提供の確保

- ⑤ 自治のための能力育成支援
- ⑥ 持続可能な開発への諸条件の確立

UNTAETは8,950人の兵力、200人の軍事監視員、1,640人の文民警察官を擁し、司法を含めたすべての立法・執行権限を有した。またUNTAETは、任務遂行のうえであらゆる必要な措置を講じる権限を与えられた。UNTAETを率いる特別代表としては、人道問題担当事務次長のセルジオ・デメロ氏（ブラジル）が任命された。以後、UNTAETは暫定行政機構としての調整業務を開始したが、軍事面ではUNTAETの体制が整うまでINTERFETが引き続き任務に当たることとなった。2000年2月1日、INTERFETからUNTAET (PKF) への権限委譲が開始され、同月23日に完了した。UNTAETの当初のマネート期限は2001年1月31日であったが、安保理決議1338（2001年1月31日）の採択により、2002年1月31日まで延長されることとなり、さらに、安保理決議1392（2002年1月31日）の採択により、2002年5月21日の東チモール独立の翌日まで延長された。

その後、2001年8月には制憲議会の選挙も実施され、同年9月には全閣僚が東チモール人からなる暫定内閣が発足した。さらに、2002年4月の大統領選挙を経て、東チモールは2002年5月20日に正式に独立した。

5-1-2. 現地復興体制

（1）東チモールにおけるカウンターパート

東チモールの復興・開発支援の中心的アクターは、UNTAETであった。UNTAETは1999年10月の国連決議以来、東チモール独立までの暫定政府としての役割を果たしており、行政全般を担っていて、現地復興・開発支援における各機関のカウンターパートとなっている。さらに、2000年7月には、東チモール人を進めることを目的にETTA（東チモール暫定行政政府）が新たに設置され、一部閣僚の東チモール人化が図られた。その後、2001年9月には制憲議会選挙の結果を受けて全閣僚を東チモール人が占める第二次暫定政府である、東チモール行政政府(EAST Timor Public Administration: ETPA)が発足し、独立に向けた政府機能造りが進められた。

UNTAETによる地方行政システムは、県レベルまでに限定されていた。このため、多くの場合は独立派政党の集合体であった東チモール民族抵抗評議会（CNRT）の地方組織を東チモール側代表と見なし、プロジェクトを実施していた。

（2）東チモールにおける復興・開発アクター

東チモールにおける復興・開発のニーズは、世銀などの国際開発銀行主導のドナー合同調査団 (Joint Assessment Mission: JAM) によって騒乱直後に包括的に把握された。そして、ドナー各国が構成するCG会合(支援国:Consultative Group)により復興・開発支援計画が作成され、1999年12月に開催された東京会合において、各国の東チモールに対する支援方針が決定された。ドナーはUNTAET信託基金（のちのCFET: Consolidated Fund for East Timor）にUNTAETの経常予算資金を拠出してこれを支援し、開発資金については世銀およびADBが管理する東

チモール信託基金（TFET）に予算をプールした。TFETはJAMの結果に基づいてプログラムを策定し、ほとんどの分野で最大プログラムとなって全体の流れをリードした。ドナー各国の二国間協力、国際機関の開発支援事業は、これを補完する位置づけとなった。多くの国際NGOも緊急支援の段階から援助活動を展開したが、開発フェーズに移行するに従ってUNTAETやTFET等の協調体制の中での活動が求められるようになった。

東チモールでは復興・開発支援のアクターが、その支援の時期により変遷した。緊急援助期の終了後は移行期と呼ばれる緊急援助と復興援助が重なる部分があり、その時期にはこの時期を対象としたUSAIDのOTI (Office of Transition Initiatives) や ECのECHO (EC Humanitarian Office)、AusAIDなどが短期ニーズに即した援助を実施して、この時期に特化したスキームを実施している。

治安が安定し、二国間援助機関が本格的に進出できるようになると、JICA、AusAIDなどの各国援助機関による復興・開発支援活動が開始された。

援助の調整は、緊急援助期には国連人道援助調整室(OCHA)が実施する。OCHAは、緊急援助ニーズをまとめた国連統一アピール(Consolidated Inter-Agency Appeal Process: CAP)を基礎に国連機関、二国間援助機関、NGOによる援助全体を調整する機能を持っている。緊急援助期が終了して復興・開発期に移行すると、OCHAからUNDPにその調整役が移る。その一方で、復興・開発支援の大半は信託基金を通じて実施されたため、国連機関に対する拠出が少なくなり、UNDPなどプロジェクト資金の確保に苦しみ場合が東チモールでは多かった。

また、復興・開発支援に際して、NGOの果たす重要性は増大しており、主要なアクターであるとの国際社会による認識が定着している。特に、緊急援助期から支援を実施している国際NGOは現地の情報や手法を蓄積しており、効果的な支援を東チモールで実施した。一方、現地NGOは草の根のニーズを把握し、緊密なネットワークを持っているので、早期から連携することは有用である。しかし、東チモールの現地NGOはインドネシア時代、インドネシアによる人権侵害を告発することを主眼とした人権NGOがほとんどで、開発プロジェクトを実施した経験があまりないか、活動していても経験が浅く、方法論や技術的な支援が必要であり、NGOのキャパシティービルディングの必要性があった。

5-1-3. 紛争要因分析

1999年9月の騒乱は拡大自治案を問う直接住民投票の結果をきっかけとして発生したものだが、その背景としてはポルトガル撤退以降の東チモールにおける長年の独立派とインドネシア統合派との紛争の歴史がある。表5-1はJPCIAにより危機の要因を構造的要因、引き金要因、そして永続要因に分類したものである。

表 5-1 国レベルの紛争分析

紛争要因	構造的要因	引き金要因	永続要因
	インドネシアによる実効支配と人権抑圧	インドネシアによる東チモール政策の転換	A3)インドネシア政府介入による独立派と統合派の間の対立の増大
	A1)市民社会、人権擁護意識、民主的手続きの未発達	拡大自治案を問う直接住民投票	国際社会における関心の低さ
	A2) 土地・財産制度の未発達		

注) 網掛けは紛争後も解決していない要因

A1) 市民社会及び人権擁護意識、民主的手続きの未発達

東チモールはポルトガルの植民地の中でもそれほど重要視されていなかったため、現地において人材育成は軽視された。ポルトガルによるこうした政策は、途中日本による軍事占領があったものの、第二次世界大戦後も大きく変わることはなかった。結果として、現地においては司法や行政における有能な人材が育成されず、また、民主主義や人権、市民社会という概念も醸成されなかった。すなわち、人材、制度ともに未発達な状態であった。

A2) 土地・財産制度の未発達

土地並びに財産制度が未発達な中、インドネシア政府は少数の統合派を優遇する政策をとった。統合派の人々は難民となった現在でも東チモール内に土地や財産を有しており、この財産の所有権や移転に関わる問題は未だに解決されていない。この問題については、土地や財産の所有権は登記簿類が残っていないこと、インドネシア統治時代に政府から強制接収されたケースがあったことなどから、その権利の所在を明確にすることは容易でなく、すでに多くの係争が生じている。この問題は新たな制度づくりなしには解決しないが、UNTAETはこれを東チモール政府が独立後、自ら整理していくべき課題としている。

A3) インドネシア政府介入による独立派と統合派の対立の増大

インドネシア軍は対ゲリラ対策として統合派住民による民兵を組織化した。彼らはインドネシア軍から訓練を受け武器などを供給されていた。こうしたインドネシア軍を核とした支配体制についての真相については諸々の議論があるが、彼らの介入が統合派と独立派の紛争を続けさせる要因になっていたといえよう。

こうした中で、東チモールでは独立派と統合派の間の格差（所得や就業・教育機会など）が拡大し、相互の対立が増大していった。これは、インドネシアが撤退した今日でも残っている問題である。騒乱後、それに関わった多くの統合派の人々は西チモールに難民として流失し、現在も報復を恐れて東チモールへの帰還の意思を示さない人が多数を占め、またそれら統合派からの脅迫によりキャンプに留まらざるを得ない人も多い。

5-1-4. 復興支援ニーズ分析

復興支援ニーズ分析では、紛争の結果発生したもので、復興・開発支援で対処しなければいけないニーズを、「紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項 (B)」と「紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項 (C)」に分類して抽出する。

表 5-2 復興支援ニーズ

分類/要因	紛争の要因であり紛争後も解決されていない事項 (A)	紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項 (B)	紛争要因・再発要因とは関係が薄い、復興支援ニーズとして認められる事項 (C)
緊急援助		B1)難民／国内避難民の食糧・その他物資、並びに医療サービスの欠如 B2)保健医療サービスの回復	
和解	A3)独立派と統合派の間の対立	B3)統合派難民の帰還の遅延 B4)元民兵に対する法的措置の遅れ	
治安維持		B5)治安維持機構の不在 B6)西チモールでの統合派民兵の武装解除及び社会復帰の遅れ	
社会基盤整備			C1)破壊されたインフラ（道路・水道・通信・電気、医療施設等）、並びに悪化した医療・衛生状況
ガバナンス	A2)土地・財産制度の未整備 A1)市民社会、人権擁護意識、民主的手続きの未発達	B7)統治機構の不在 B8)共通言語の不在	C2)有能な人材の欠乏（「東チモール人化」）
経済復興		B9)失業者の増大	C3)村落地域における農業／産業の回復
社会的弱者支援			C4)女性支援

(1) 紛争の結果生み出され、対処しなければ再発要因となりうる事項

B1) 難民／国内避難民の食糧・その他物資、並びに医療サービスの欠如

騒乱によって住むところを追われ、難民もしくは国内避難民 (IDP) 化した住民に対する食糧（飲料水と食べ物）および食糧以外の必需品であるシェルター（住居）、トイレ、毛布、食糧以外の物資 (Non-food-items) などが必要である。

B2) 保健医療サービスの回復

居住地を離れていない住民についても、農業などの生産活動は停止し、インドネシア政府の行っていた保健医療サービスも停止したため、食糧援助および緊急医療活動が必要であった。

B3) 統合派難民の帰還の遅延

騒乱後に難民となった統合派の人々の中には、独立派から報復を恐れて、東チモールへ帰還

できない者もいる。現時点で120万人の難民がまだ国外に住んでいる。

B4) 元民兵に対する法的措置の遅れ

元民兵はインドネシア統治時代より、凶悪犯罪（殺人、強姦、リンチなど）や他の人権侵害を繰り返してきたが、その訴追は遅れている。このため、凶悪犯罪を犯したものに対する正当な法的処罰を行うとともに、両派の人々間の和解を図る必要がある。

B5) 治安維持機構の不在

1999年9月の騒乱は、本来治安維持に当たるべきインドネシア軍や警察が機能しなかったことにより拡大し、多国籍軍：INTERFETの介入を受ける事態となった。INTERFETおよびUNTAETによる治安回復後も、東チモール独自の治安維持機構は存在せず、早急に警察や軍の育成が必要であった。このため、国連によるPKO派遣と、国際文民警察（CIVILPOL）の展開が必要になった。

B6) 西チモールでの統合派民兵の武装解除及び社会復帰の遅れ

国連介入後に西チモールへ逃走した（難民化した）統合派の元民兵の武装解除が遅れており、難民キャンプを襲撃するなど問題になっている。

B7) 統治機構の不在

騒乱を契機に東チモールを統治していたインドネシア人が退去したことにより、東チモールの統治機構は消滅し、政治的、行政的、司法的な空白が生じた。このため国連が暫定統治を敷いて民主的な政治の枠組みづくり、行政機能の回復、司法制度の整備を行うこととなった。その意味では、国家の枠組み作りすべてが支援ニーズと言えるが、特に特徴的な課題として土地・財産権や人材不足などの問題が挙げられる。

B8) 共通言語の不在

新たに制定された憲法において、公用語はポルトガル語とテトゥン語と規定されている。しかし、ポルトガル語を理解するのはごく一部の特権階級のみである上、ポルトガル時代に教育を受けた40代以上の世代である。また、現地語のテトゥン語も地域差が大きく、共通語が存在しない。今後、すべての住民に公平な社会参加の機会を与えるためには、共通言語の不在が大きな課題となってくる。

B9) 失業者の増大

騒乱による経済の麻痺は失業者の増大を招いた。失業の増大は社会不安と不満につながり、犯罪の増加や家庭内暴力の多発につながっている。さらに、UNTAETの撤退や国際NGOの事業縮小などでも失業者が増えている。

(2) 紛争要因・再発要因とは関係が薄いですが、復興支援ニーズとして認められる事項

C1) 破壊されたインフラ（道路・水道・通信・電気、医療施設等）、並びに悪化した医療・衛生状況

騒乱時、統合派民兵が東チモール各地で破壊・略奪行為を行った結果、インフラの70%以上が破壊された。破壊されたインフラには道路、水道、通信、電気のほか、公共の建物（官庁、病院、教育施設など）も含まれ、日常生活に支障をきたすとともに、教育、医療・衛生状況も極度に悪化した。

C2) 有能な人材の欠乏（「東チモール人化」の必要性）

これまで東チモールを統治してきたインドネシア人が撤退したことで、行政官や技術者などあらゆる分野で深刻な人材不足を招いているが、それにとってかわる人材がUNTAET統治中、東チモール人の中に十分に育っていないのが現状である。

C3) 村落地域における農業／産業の回復

雇用の受け皿となるべき産業はもともと発達しておらず、紛争により悪化した既存産業や流通システムの復活が課題とある。併せて、国民の7割以上が従事している農牧業、産業育成が急務となっている。

C4) 女性支援

長年の人権抑圧や騒乱時の暴力によってトラウマを抱えた女性や子供に対する精神ケアが必要性とされている。さらに女性については、伝統的に社会参加の機会を与えられておらず、今後の開発には、女性の社会的経済的地位の向上が不可欠であろう。

5-1-5. 地域別・分野別の実施方針

JICAは国別事業実施計画書を作成して、東チモールの復興・開発支援に協力を進めている。この中で、3分野を重点分野として東チモールの自立した国家とを目標として援助を実施している。

(1) 人材育成・制度作り

国家運営の経験のない東チモールにおいて、行政を担う人材を育成し、国家行政機構を作ることは、東チモールが独立国家として成立するためには最低限必要な課題である。このため、JICAとしては、独立後の国家運営能力を向上させるため、行政官を主体として人材育成と、そのためのシステム造り続ける。特に、重点支援分野である農業とインフラを中心とした人材育成・制度作りを進め以下のようなプロジェクトを実施する。

- 国家開発計画の策定能力を獲得・向上させるために各省庁への専門家派遣等による支援。
- 人材育成・制度作りにあたって、ASEAN諸国との協力を進めながら実施するとともに、基礎的な研修は東チモール国内で実施出来るプログラムの作成。
- 工学系の中・上級技術者の養成。
- NGOとの連携を進め、地域レベルでの人材育成・制度作り。

(2) 農業・農村開発

1999年の住民投票後に起きた騒乱の結果破壊された農業基盤を復興させ、農業生産力を復活させ、食糧安全保障を実現させるために、中期的な総合農業開発計画を作成する。主要作物である米の増産活動のために、農業機械、灌漑施設の復旧など総合的な支援を行い、農民の生計向上を目指した協力も実施する。

(3) インフラ整備

東チモールにおけるインフラは住民投票後の騒乱で甚大な損害を受け、緊急の復旧が必要であった。このため、騒乱直後から各ドナーは緊急リハビリを各方面で実施した。しかしながら、維持管理部門での人材不足、維持管理に必要な経常経費の確保などの問題が出てきている。このため、緊急無償との連携も視野に入れ、以下のような支援を実施している。

- 上水道施設の運転・維持技術の移転を行う。
- 道路・橋梁の維持管理技術の移転を行う。
- 電力供給での電気事業経営手法移転、施設の維持管理技術移転のための支援を行う。

さらに、2001年12月の第5回東チモール支援国会合（オスロ）において、日本政府は新たな支援方針（新三本柱）を表明した。すなわち、①持続可能な経済・社会実現のための支援、②平和を構築するための支援、③独立を祝福するための支援である。

5-1-6. 支援計画策定

東チモールにおけるこれまでJICA協力事業の中心は、「社会基盤整備」、人材育成・制度づ

くりや法整備支援を含む「ガバナンス」、農業開発を中心とした「経済復興」である。表 5-3 は、表 5-2で提示した復興支援ニーズに対するJICAの協力事業を示したものである。

表5-3 支援計画作成／妥当性評価（東チモール）

	復興支援ニーズ	区分	JICAによるプロジェクト	プロジェクト目標
緊急援助	難民/IDP	B	なし	-
和解	独立派と統合派の間の対立	A	なし	-
	犯罪に関与した元民兵への法的対処	A	なし	-
	統合派難民の帰還の遅延	B	なし	-
治安維持	治安維持機構の不在	B	警察の人材育成	交番制度、鑑識技術等の研修を通じた市民警察の成立
	西チモールでの統合派民兵の武装解除の遅れ	B	なし	-
社会基盤整備	破壊されたインフラ（道路・水道・通信・電気等）	C	緊急復興社会基盤整備計画調査 緊急復興地理情報データベース作成調査 水供給システム緊急整備計画調査	破壊されたインフラの復旧・整備により住民の生命・生活を維持・確保する インフラの復興ニーズを把握し早期に復興させる
	有能な人材の欠乏（教育制度の崩壊）	C	東チモール大学工学部再建支援 工学部カリキュラム策定支援	復興・開発に必要な人材の早期育成 技術水準の向上
	悪化した医療・衛生状況	C	東チモール保健システム復興事業（WVJ） フィロロ準県公衆衛生・医療システム復興事業（AFMET） エルメラ県基礎医療事業（SHARE）	医療衛生状況の復興改善 医療衛生技術の持続と向上
	環境破壊	C	東チモール環境保全プログラム（HABURAS）	沿岸部の環境保全と住民の能力向上
ガバナンス	人権擁護意識の未発達	A	なし	-
	土地・財産の係争	A	なし	-
	共通言語の不在	B	なし	-
	有能な人材の欠乏	C	UNTAETへ職員派遣 本邦集団研修 第三国集団研修(外交官、法曹)	復興・開発に必要な人材の早期育成 独立政府に必要な人材確保
	司法制度整備の遅れ	C	第三国集団研修(法曹)	独立政府に必要な人材確保
	財政機能の遅れ	C	なし	-
	失業者の増大	B	なし	-
	農業・産業の未発達	C	農林水産業開発計画調査 農業機材供与 短期専門家派遣（営農、農業機械） 東チモール稲作農家復興・開発事業（CARE）	農林水産業の復興と開発 農業技術の向上 農漁村民の経済的自立 米の生産増加
	流通システムの崩壊	C	ディリ市場設備復興事業（ADRA）	物流を平滑にして住民の経済活動を回復させる
経済復興	村落地域の貧困	C	農漁村経済復興プログラム（Yayasan HAK）	農漁村民の経済的自立
社会的弱者支援	トラウマ	C	なし	
	女性の地位向上	C	なし	

5-2 案件発掘・形成

5-2-1. 緊急開発調査「東チモール緊急復興社会基盤整備計画調査」

(1) プロジェクト概要

1999年9月の騒乱により、国内の物的インフラストラクチャー約70%以上が破壊もしくは使用不可能となった。このため東チモール暫定統治機構（UNTAET）の要請に基づき、全国の物的インフラストラクチャーの現況調査を行い、原状復帰のための緊急リハビリ計画を策定した。対象は、全国の道路、橋梁、港湾、灌漑施設、発電所の各施設とした。また、この調査の中で緊急リハビリ事業としてパイロットプロジェクトを選定し、労働集約型の道路補修事業を実施することとした。

(2) アクター分析

図5-4 緊急開発調査案件のステークホルダー

カテゴリー	ステークホルダー	民族分布	政治分布	ジェンダー分布	その他	特徴・留意点
政府関係者	公共事業局(後ち省)	なし	なし	女性が少ない	なし	低い行政能力 全員国際スタッフ インフラ状況の情報も資料もない 地元の事情を知らない カウンターパートとして機能せず
裨益者	地域住民	なし	なし	なし	なし	失業者が多い 地域間の対立 緊急援助により援助への依存
地域権力者	資産家 教会指導者	なし	独立派と統合派	女性が少ない	なし	ポルトガルへのシンパシー 教会はコミュニティーレベルで大きな影響力を持つ
地域グループ	住民組織 教会組織	なし	CNRT	女性が少ない	なし	教会が地域で大きな影響力を持つ
ドナー／NGO	ADB, UNDP, DFID, AusAID, ポルトガル, PKO, 国際/現地NGO	なし	現地NGOは独立派	現地NGOに女性が少ない	なし	多くのアクターが存在し、綿密な調整が不可欠

(3) 平和配慮アセスメント

表5-5 東チモール一般平和配慮項目（緊急開発調査）

	プロジェクトの妥当性	対策（負の影響の予防・緩和、案件停止等）
適切な援助対象の選定（明確な選定基準の設置）	○ 対象は、インフラとして基礎をなしている幹線道路であり、復旧支援は対象として妥当	なし
量・質的に公平な援助の分配（民族・性別・地域など）	○ 住民に均等に裨益するよう、対象を選定した	クイックプロジェクトが引き起こす援助依存症的影響を避けるため、コミュニティ負担による維持管理原則への移行を確保する
実施上の透明性の確保（民主的な手続きがとられているか）	△ UNTAET、地方政府との話し合い後実施住民に十分な説明が行われず、規模が不十分という住民が案件実施中に騒動を起こす	実施段階のコンサルテーションと柔軟な計画変更の担保（予備費の充実や、実施における変更プロセスの提示等）
ステークホルダーの公正性	○ CNRT地方部を相手にしていたが実施途中の2001年にCNRT自体が解散したため、住民から次々に生じるニーズのとりまとめが困難	なし
和平を加速するアクターの参加促進	- 特になし	なし

○は妥当 △は問題ある可能性あり -は問題なし

5-2-2. 開発福祉支援「東チモール保健医療システム復興事業」

(1) プロジェクト概要

1999年9月の騒乱による医療施設の破壊と、それまで保健医療サービスを担ってきたインドネシア人の撤退に伴い、国内の保健医療システムが崩壊した。このためワールドビジョンは、2000年2月から1.5年間で、首都ディリから約50キロ南西のアイレウ県のレメシオ、ラウララ、リキドエの準県（サブディストリクト）においてコミュニティに根ざした保健医療システムを再建するため、次の活動を行った。

- ①医療施設の補修作業。②コミュニティ・ヘルスワーカー、伝統的助産婦および準県レベルの保健担当者の人材育成。③プライマリ・ヘルス・ケア・システムの復興および準県レベルのヘルスセンターおよび村落レベルのヘルスポストにおけるサービスの復旧。④対象人口の最低10%に対する医療サービスの提供を実施した。

(2) アクター分析

図5-6 開発福祉支援のステークホルダー

カテゴリー	ステークホルダー	民族分布	政治分布	ジェンダー分布	その他	特徴・留意点
政府関係者	保健局(後に省) 県保健局	なし	なし	女性が少ない	なし	SWAPの導入後、規制強化 外国人のみ
裨益者	地域住民	なし	主に独立派 一部統合派	なし	なし	地域間の対立
地域権力者	教会指導者	なし	独立派中心	女性が少ない	なし	ポルトガルへのシンパシー
地域グループ	住民組織 教会組織	なし	CNRT 地方組織	女性が少ない	なし	
ドナー/NGO	国際NGO	なし	外国人は中立	なし	なし	国際NGOが保健システムを維持 NGOが乱立し、サービスの 質や量に格差

(3) 平和配慮アセスメント

表5-7 東チモール一般平和配慮項目(開発福祉支援)

	プロジェクトの妥当性		対策(負の影響の予防・緩和、案件停止等)
適切な援助対象の選定(明確な選定基準の設置)	○	対象は、保健サービスのない地域であり、支援対象として妥当	なし
量・質的に公平な援助の分配(民族・性別・地域など)	○	NGOによる特定地区へのサポートが、開発支援期ではサービスの不均衡や維持困難な水準と認識された。	保健省と方針の不一致をみたWVJは撤退。
実施上の透明性の確保(民主的な手続きがとられているか)	○	UNTAET、保健省との話し合いをして実施住民に対して十分な説明が行われ、案件が実施された	なし
ステークホルダーの公正性	○	中央・地方政府ともに十分機能していなかったが、裨益者、地域社会と必要な連携をしていた	なし
和平を加速するアクターの参加促進	-	特になし	なし

第6章 復興・開発支援に特有な事項と対応

この章においては、第3章から第5章で分析したカンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、東チモールにおける復興・開発支援のプロセス例を基に、復興・開発期におけるニーズの変遷、並びに国際社会の復興・開発支援体制を整理する。また復興・開発支援のモニタリング・評価に必要な平和配慮について取り上げる。

6-1 復興・開発支援ニーズの時系列的変遷

6-1-1 復興・開発支援ニーズ変遷の区分け

和平協定後において、復興・開発支援ニーズが変遷する節目、及び当該国が復興期から開発期に徐々に移行する節目を決定する事項として、3カ国における事例を参考にすると以下があげられる。

- (1) 国際社会による暫定的統治体制の設立と撤退—国連暫定政権撤退、国際的機構の権限強化（カンボディアでの1993年の国連カンボディア暫定機構（UNTAC）の撤退、東チモールでの2002年の国連暫定機構の撤退、逆にボスニア・ヘルツェゴヴィナでは上級代表事務所（OHR）の権限強化）
- (2) 総選挙及び新政権の樹立（カンボディアでは1998年の総選挙、ボスニア・ヘルツェゴヴィナでは民族政党に基盤をおかない中央政府が樹立された2000年の第3回統一選挙、東チモールでは2002年の独立）

この他、復興・開発支援ニーズが変遷する節目を決定する事項として、主要な戦犯の取り締まりがあげられる。

復興・開発支援ニーズがどのように時系列的に変遷するかを整理するために、カンボディア、ボスニア・ヘルツェゴヴィナ、東チモールの3カ国における復興・開発支援ニーズの時系列的変遷について、初期復興・開発期（和平協定から2年後までの期間）、中期復興・開発期（和平協定2年後から7年後までの期間）、後期復興・開発期（和平協定8年後以降の期間）の3区分に分けて整理する。なお、ボスニア・ヘルツェゴヴィナについては和平協定7年まで、東チモールについては和平協定2年までしか経っていないため、それぞれ2区分、1区分のみに分けて整理する。

6-1-2 復興・開発支援ニーズ変遷の全体的な傾向

各国における紛争前の状況や紛争要因、紛争終結後の国家及び政権の枠組み、復興プロセスのスピードや形態が異なるため、これらを背景に現出する復興・開発支援ニーズも異なり、またその変遷パターンも異なる。他方、復興初期・開発段階において、3カ国共通に見受けられ

た主要なニーズは、基本的行政機能構築のための「ガバナンス」、「治安」、難民・国内避難民帰還や対立グループ間の「和解」、人々の生活に密着した保健や住居を含む「社会基盤整備」である。ただし、東チモールについては治安が早期に回復したこと、並びに紛争終結後においては対立グループが同じ国内にとどまらなかったことから、優先度が比較的低い。和平合意後年数が経つにつれて、いずれの国においても教育拡充などの「社会基盤整備」や障害者支援を含む「社会的弱者支援」に係るニーズが加わってくるなど、復興・開発支援ニーズが多様化する傾向がある。

6-1-3. 各国における復興・開発支援ニーズの変遷

(1) 初期復興・開発期 和平協定後から2年の期間

カンボディアにおいて和平協定後の2年間の初期復興・開発期における中心的ニーズは、①難民の帰還という観点からの「和解」、②近隣諸国との関係改善、武装解除・動員解除、小型武器回収を含む「治安維持」、③総選挙の実施、憲法の制定等基本的統治体制の構築を中心とした「ガバナンス」、④基礎インフラや対人地雷撤去を含む「社会基盤整備」であった。ボスニア・ヘルツェゴヴィナの場合も同様に、①民族間の対立緩和及び難民・国内避難民の帰還を含む「和解」、②武装解除及び軍隊及び陸軍の統合という観点からの「治安維持」、③新たなエンティティー設立に伴う基本的統治体制構築である「ガバナンス」、④住居再建を中心とした「社会基盤整備」が重点的ニーズであった。ただし、ボスニア・ヘルツェゴヴィナの場合、これら4分野に加えこの復興・開発期早期から、「経済復興」のニーズが重要視されていた。

これは同国の紛争が経済的側面を有していたこと、並びに紛争再発の要因となる可能性として経済復興の遅延が懸念されていることがあげられる。東チモールにおいても同様に、①西チモール民兵での武装解除及び治安回復を中心とした「治安維持」、②選挙の実施や行政制度構築、人材育成及び東チモール人化を含む「ガバナンス」、③独立派と統合派の間の「和解」が重点的ニーズとされている。これに加え初期復興・開発期の後半になって、「経済復興」及び「社会基盤整備」も主なニーズとしてあげられている。

初期復興・開発期における重点的ニーズとして、各国共通している分野は「和解」、「治安維持」、「ガバナンス」、「社会基盤整備」である。ただし、冷戦構造という外からの要因が加わったカンボディアや紛争終結後対立グループを国内に抱えなかった東チモールと異なり、ボスニア・ヘルツェゴヴィナの場合対立グループ間の「和解」が初期復興・開発期段階からの大きな課題であることが特徴である。またカンボディア及びボスニア・ヘルツェゴヴィナと異なり、東チモールでは初期復興・開発期において当初重要なニーズであった治安が改善してきたことから、この期間に「社会基盤整備」と「経済復興」にかかるニーズも重要なニーズとしてでてきており、初期復興・開発期から復興・開発ニーズの多様化が見られる。

これらの分野に加え、技術をもつ人材が虐殺の対象となったカンボディア、並びに技術・経験をもつインドネシア人の多数が紛争後国外に脱出した東チモールでは共通して、分野横断的

な「人材育成」が復興・開発のための重要なニーズとされた。

(2) 中期復興・開発期 和平協定後の3年から7年

カンボディアではこの期間にUNTACが撤退し総選挙が実施されたが、まず「社会基盤整備」の中でも保健、給水、公衆衛生、初等教育、「社会的弱者支援」に係るニーズ、続いて貧困対策、農業、インフラ整備を含む「経済復興」のニーズに焦点があてられるようになった。これに対し、ボスニア・ヘルツェゴヴィナでは、復興・開発初期の2年間現地政府が機能しなかったことから、逆に暫定的に構築された機構（OHR）の権限が強化されたこの5年間は、主な復興・開発支援ニーズに大きな変化はみられない。「治安維持」については、若干改善の方向に向かっているものの、引き続き未だに民族間の「和解」、「ガバナンス」、「経済基盤整備」のニーズは高い。更にボスニア・ヘルツェゴヴィナの場合、「社会基盤整備」の中でも教育の拡充や、障害者を中心とした「社会的弱者支援」といった新たな社会的ニーズも加わった。

(3) 後期復興・開発期 和平協定後8年以降

和平協定後8年目以降は本調査研究でとりあげている事例の中では、カンボディアのみになるが、この時期になるとニーズは多様化し、行政機構のキャパシティ・ビルディングや汚職等の「ガバナンス」、貧困削減、経済成長、インフラ整備、教育、森林資源管理などを含む「経済復興」並びに「社会基盤整備」、「社会的弱者支援」等の広範囲のニーズがあげられている。

以前の時期に比べ、難民帰還や小型武器の問題は緩和しつつあるが、依然として「治安維持」のニーズは高いと考えられている。

図 6-1 復興・開発支援ニーズ変遷のパターン

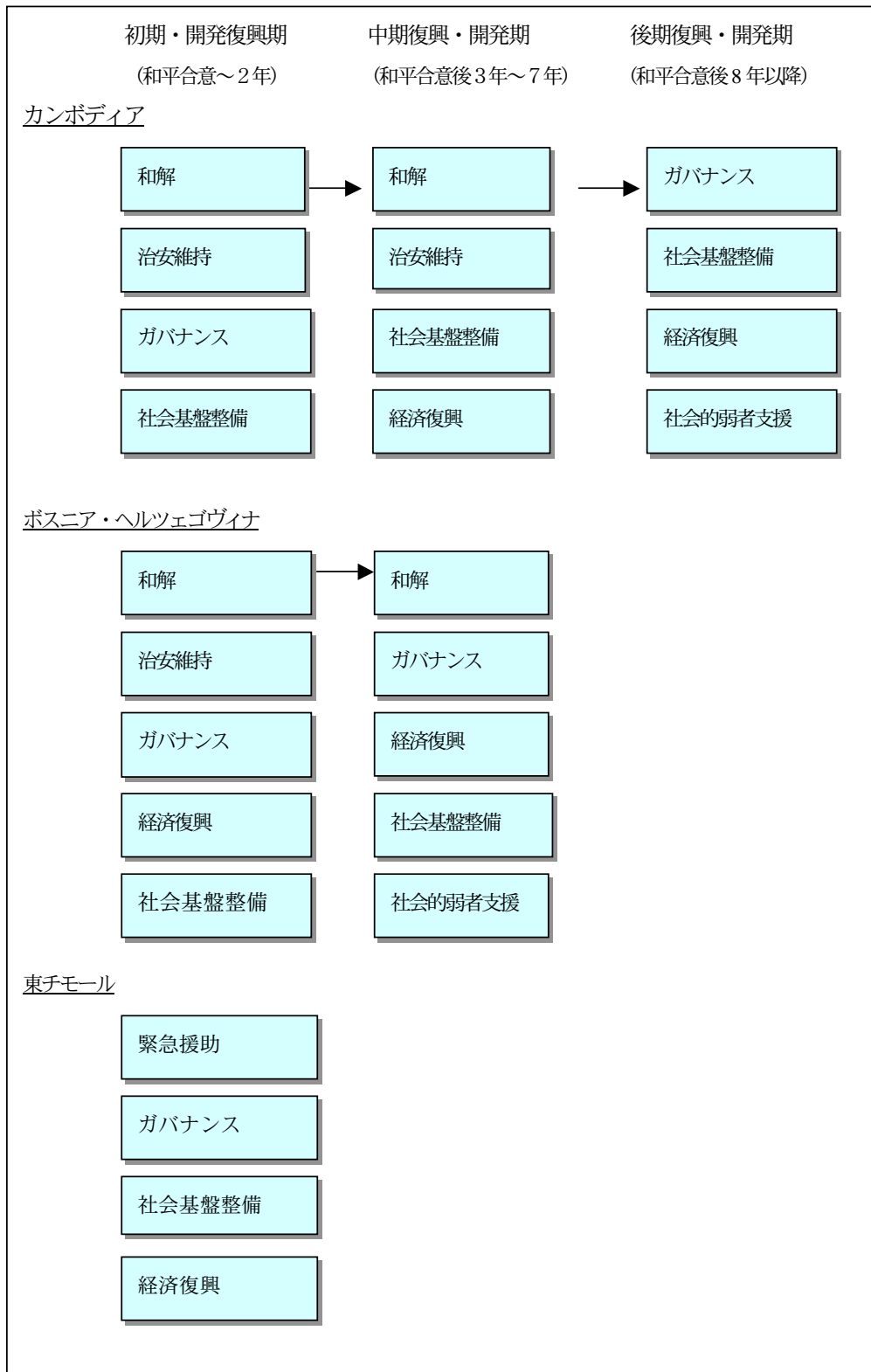
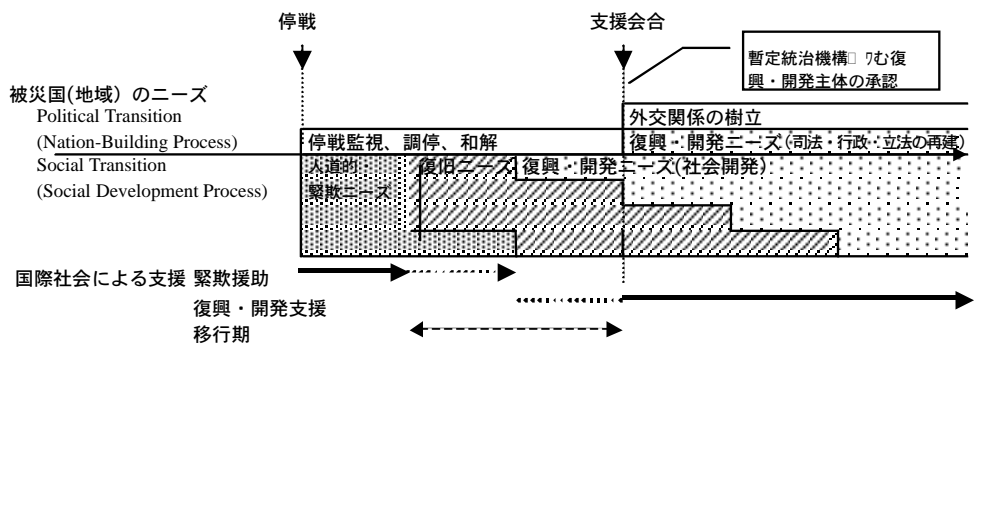


図6-2

国名	分野	和平合意	和平合意から2年後	和平合意から8年
		初期復興・開発期 (和平合意～2年後)	中期復興・開発期 (和平合意3年～7年後)	後期復興・開発期 (和平合意から8年以降)
カンボディア	再融和	難民帰還・再定住		
		治安維持	周辺諸国との関係改善	
	社会基盤整備	DDR		
		安全保障部門改革		
		小型武器回収		
	ガバナンス	国内の一般治安向上		
		対人地雷除去・回避教育		
	経済復興	基礎インフラの建設	医療の向上	
		選挙支援		
	社会的弱者支援	法整備		
		人権擁護		
	経済復興	経済インフラの整備/経済社会環境整備	雇用創出	
		戦争孤児・寡婦の支援		戦争孤児・寡婦の支援
	社会的弱者支援	戦争孤児・寡婦の支援		
		地雷・紛争による障害者支援		
ボスニア・ヘルツェゴヴィナ	再融和	対立グループの融和促進		
		難民・国内避難民帰還・再定住		
	治安維持	精神的（トラウマ等）障害者支援		
		小型武器の蔓延		
		国内の治安一般向上		
	社会基盤整備	安全保障部門改革		
		住宅の建設		
	ガバナンス	対人地雷除去・回避教育	教育の拡充	
		基礎インフラの建設		
	経済復興	選挙支援		
		行政制度構築		
	社会的弱者支援	人権擁護		
		法整備		
	経済復興	経済インフラの整備/経済社会環境整備		
雇用創出				
社会的弱者支援		地雷・紛争による障害者支援		
東チモール	緊急援助	BHNにかかる緊急援助		
	再融和	難民・国内避難民帰還・再定住		
		治安維持	国境警備の強化	
	国内の治安向上			
	武装解除			
	社会基盤整備	基礎インフラの建設		
		教育の再建		
	ガバナンス	医療の再建		
		行政制度構築（財政機能を含む）		
	経済復興	法整備		
		経済インフラ・経済社会環境整備		
	社会的弱者支援	雇用創出		
		(地方)産業振興		
	社会的弱者支援	障害者支援		

ボックス 6-3：復興期におけるニーズの変遷

紛争の被害を受けた地域が再生に向かって歩む移行過程には、political transitionと social transitionの領域があると考えられる（図参照）。東チモールのように、国連が暫定統治機構となり、治安維持、人道支援、選挙支援を行いながら、独立までの間、行政を肩代わりしているケースでは、社会的にはかなり早い時期に緊急期がフェーズアウトし、復旧、復興支援が行われる一方で、政治的には国家として正式に独立する今年5月以降に実質的な復興・開発が始まるものと思われ、political transitionと social transitionの両領域で比較的に長い間、移行期が続くことになる。またアフガニスタンのケースでは、紛争終結後、早い段階で国際社会が復興開発支援会合を実施し、アフガン人暫定政府の主体性を承認したため、社会的な緊急・人道ニーズ、さらに復旧ニーズと、Nation-buildingのための復興ニーズが同時に存在することになる。したがってアフガニスタンにおける移行期には、緊急・人道援助、復旧支援、復興開発支援が同時進行し、これらを有機的に組み合わせて対応することが求められる。



6-2 現地復興・開発体制の枠組み

紛争経験国における復興・開発支援のアクターは現地政府を中心に、国連などの国際機関と二国間援助機関、国際NGOそして現地NGOから構成される。また、特に内戦を経験した国に対する復興・開発支援のメカニズムは、現地人による暫定政府か、それが無い場合、国際機関が管理運営する暫定政府が設置されて実施されることが多い。これまでの事例としてはカンボディアのUNTAC(国連カンボディア暫定機構)、東チモールのUNTAET(国連東チモール暫定統治機構)で実施されたように、紛争後復興・開発支援の行政は国連による暫定政権、またはボスニアの、OHR(上級代表事務所)のように国際機関によって運営される場合がある。

一方、紛争後の復興・開発ニーズは、世銀などの国際開発銀行主導のドナー合同調査団(Joint Assessment Mission: JAM)によって紛争直後に包括的に把握される。そして、ドナー各国が構成するCG会合(支援国会合)により支援計画が作成され、各国の支援方針が決定される。そして、復興・開発支援プロジェクトの多くは、国際的に形成される信託基金を使って実施される方向にある。そして、二国間援助と国際NGO、現地NGOは、それ以外の復興・開発ニーズを担うケースが多い。

6-2-1. アクターの変遷—緊急援助期、復興・開発支援期のアクター

緊急援助期のアクターは、緊急援助に特化した機関・団体が中心である。UNHCR、WFPなどの国連機関並びに国際NGOが、難民キャンプの設営・管理、食糧、保健医療の援助などを行う。これら緊急援助の調整は、国連人道援助調整室(OCHA)が実施する。OCHAは緊急援助ニーズをまとめたConsolidated Inter-Agency Appeal Process(CAP:統合アピール)を基礎に国連機関、二国間援助機関、NGOによる援助全体を調整する機能を持っている。

緊急援助が終了に向かい、復興・開発期に移行し始めると、PKOなどによる治安の回復状況にもよるが、二国間援助機関や開発をマンデイトとするUNDPなどの国連機関がアクターの中心となる。この復興・開発支援のアクターは、支援の時期により、アクターが変遷するのが特徴である。

緊急援助期の終了後は、移行期と呼ばれる緊急援助と復興援助が重なる部分があり、その時期にはこの時期を対象としたUSAIDのOTI(Office of Transition Initiatives)やECのECHO(EC Humanitarian Office)などが援助を実施して、移行期に特化したスキームを実施している。これは前章1-3で取り上げられた「ギャップの問題」に対処しようとして導入されたメカニズムである。これら時期には帰還難民、帰還した国内避難民などを対象に、NGOに対する機材供与をはじめ清掃や、土木作業などの単純労働による収入確保や、食糧確保を主眼としたUNHCR、UNDPなどによるQuick Impact Projects(QUIPs)、OTIのTransitional Employment Projects(TEPs)など小規模のプロジェクトが実施される。また、復興・開発支援のごく初期には、WFPやNGOによるFood For Workのように緊急援助実施団体が復興支援を緊急期から

継続して行うことが多い。

図 6-4 時系列援助とスキーム、実施団体の変遷

実施機関/ スキーム	緊急援助期	移行期	復興・開発支援期
	治安維持 難民保護 食糧援助 水 保健医療	治安維持 難民保護 食糧援助 水供給 医療 収入確保 (QUIPS TEPS) 機材 ・資金供与 Food for Work	食糧援助 水 医療 収入確保 機材・資金供与 教育 農業 インフラ整備 産業振興
国連	PKO, OCHA, UNHCR, WFP, UNICEF	PKO, OCHA, UNHCR, WFP, UNICEF, UNDP	UNDP, UNICEF
国際機関	多国籍軍 IOM	IOM 世銀 ADB IMF	世銀 ADB IMF
二国間援助	ECHO OTI CIDA	ECHO OTI CIDA GTZ	EU USAID AusAID JICA
NGO	CARE ICRC IRC OXFAM PWJ	CARE ICRC OXFAM 現地NGO 中小国際NGO	CARE OXFAM 現地NGO 中 小国際NGO

6-2-2. 復興・開発支援のメカニズム

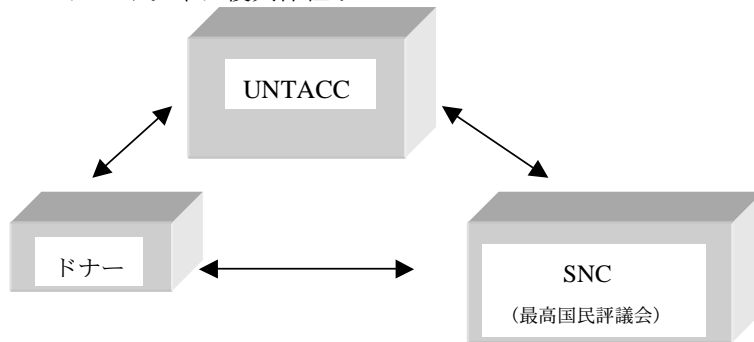
(1) 復興・開発支援のメカニズム1: 暫定統治機構

暫定政権は紛争後の平和構築と復興・開発支援のメカニズムとして、非常に大きな役割を果たしている象徴的な機構である。内戦経験国において、和平合意を定着させ、和平を持続させるには総選挙が実施されて新政権が発足するまで、安定した暫定政権が不可欠である。この場合、現地の国民によって閣僚が占められ暫定政府が形成される方法と、暫定政府を国際機関が形成する方法がある。特に冷戦終結以降の内戦後復興・開発支援においては、紛争経験国に受け皿となるしっかりした組織が存在しないことが多く、国連などの国際機関による暫定統治が主流になっている。国際機関による暫定統治の形態、マンデイトは紛争の要因と状況、そして和平合意の内容などにより違いがある。この報告書の事例で紹介すると、カンボディアのUNTACのように統治分野を限定した暫定統治（その後、全面的な権限を獲得）と、東チモールのように、暫定政府が全面的な権限を持つ形態がある。このほかにもアフガニスタンのように、アフガニスタン人による暫定政権が国際社会の支援により樹立される場合もある。

1) カンボディア

冷戦終結後、国際社会が本格的な紛争後の復興・開発支援を実施したのはカンボディアであり、その中心となったのがUNTACであった。UNTACは紛争後のカンボディアにおける平和構築を主眼としており、限定邸的な権限が当初付与された。UNTACは民政、選挙、治安維持などの活動に限定された暫定統治を担う形態が取られたが、現実にはUNTACによる全面的な暫定統治を進める必要が、復興・開発を進める上で不可欠になり、UNTACはカンボディアの政治連合体であるSNC（カンボディア最高国民評議会）から、期限付きで権限譲渡するという方法で、全面的な統治を実施した。なお、JICAはSNCとの国際約束に基づき、事業を展開した。

図6-5 カンボディア復興枠組み



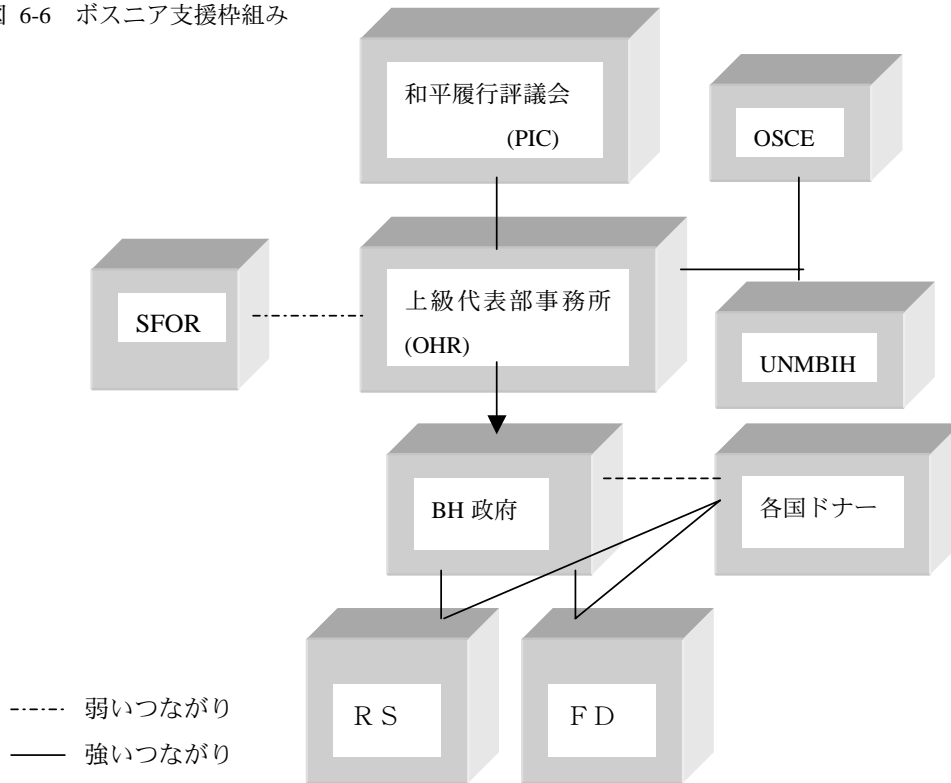
2) 東チモール

東チモールにおけるUNTAETは、最初から全面的に東チモールにおける行政を担当する権限を国連決議により国際的に与えられ、中央政府から県レベルまでの地方行政を担当した。そして、東チモールの暫定統治を担う行政官は、すべて国際スタッフによって占められた。このため、暫定統治の期間中に、暫定統治終了後は東チモール人により政府が機能するように、「東チモール人化」を進めることがUNTAETにとっての大きな課題であった。このため、一部東チモール人によって形成された東チモール暫定行政府 (ETTA)と、その後、全員が東チモール人で構成された東チモール行政府(ETPA)が形成され、東チモール人への行政移管の準備が行われた。なお、事業の展開にあたっては、UBTAETが国際機関であったため国際約束を締結することが不可能であったため、通常の国際約束に基づくのではなく、国際機関 (UNTAET) への協力として、事業を展開した。

3) ボスニア

ボスニアにおける暫定統治は、OHRによって行われ、国際社会により形成された和平履行会議 (Peace Implementation Council-PIC) によって復興・開発支援の枠組みが決定された。国連ボスニア・ヘルツェゴヴィナ・ミッション (UNMBIH) は平和構築や文民警察制度の構築や人道援助など、限定された活動であった。また、新しく成立したボスニア・ヘルツェゴヴィナ政府 (BH) は、統治能力がなかったため、実際の復興・開発プロジェクトは二つあるスルプスカ共和国 (RS) とフェデレーション (FD) の各エンティティー (政府) によって行われている。なお、JICAは当初よりボスニア政府との国際約束に基づき、支援を実施してきた。

図 6-6 ポスニア支援枠組み



(2) 復興・開発支援のメカニズム2: 信託基金

紛争後の復興・開発の実施予算に関しては、各国の拠出金により信託基金が形成され、世銀などの国際銀行が管理して必要な復興・開発資金を支出していく信託基金方式が採用される傾向にある。その理由として、復興・開発関連予算が暫定政府に直接付帯していることが復興・開発プロジェクトを実施する上では望ましいものの、現実には各国からの拠出金の取りまとめをはじめ、各プロジェクトへの支払い、基金を管理し、さらにプロジェクトの評価・モニタリング、プロジェクト報告なども随時行っていくことは、暫定政権の能力では非常に難しいということから、このような措置が取られる場合が多くなった。

東チモールにおいては、上記の理由から行政機能はUNTAETにより担われたものの、復興・開発支援の資金の多くは、世銀が管理する、復興・開発支援に対する拠出金で形成された東チモール信託基金 (TFET: Trust Fund for East Timor) によって管理・運営されている。このTFETは、争乱終結直後に実施された、合同アセスメントミッション (Joint Assessment Mission: JAM) の調査結果から出された復興・開発支援ニーズに対して国際社会が対応するために、1999年12月に開催された東チモール東京支援国会合において設立された。東京会合では、総計5億ドル以上の復興・開発支援に対する拠出が国際社会から表明され、この内、TFETに対してドナーは、計1.68億ドルの拠出を約束した。その後、ドナーは半年ごとに会合を開き、東チモールにおける復興・開発支援状況とTFETの運営状況を検討している。一方、UNTAETの経常経費 (人件

費、政府施設再建・建築費など)を賄うUNTAET信託基金(Consolidated Trust Fund for East Timor: CFET)は国連によって管理・運営されている。

6-2-3. 復興・開発支援におけるその他のアクター

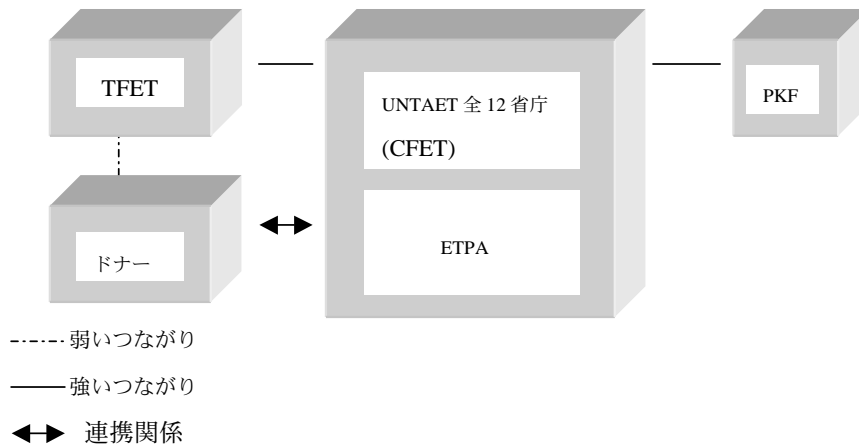
(1) 国連機関

国連の各専門機関による支援は緊急援助期から実施され、紛争後の復興・開発支援へと移っていく。UNHCR、UNICEF、WFPなど緊急援助に強い機関は、資金も潤沢で大規模な活動が実施可能である。また、緊急援助期から支援を実施しているので、さまざまな情報やネットワークを持っている。このため、緊急期から復興・開発期にかけての移行期において、Quick Impact Project (QUIPS)、Food for Workなどの柔軟なプロジェクトを積極的に実行できる。

緊急援助期が終了して復興・開発期に完全に移行すると、OCHAからUNDPにその調整役が移り、国連機関が本格的に復興・開発支援を開始する。東チモールの場合、2000年12月をもって緊急援助が終了したと宣言され、UNDPに調整機能が移譲された。

しかし、復興・開発支援の大半は信託基金を通じて実施される傾向にあるので、国連機関に対する復興・開発支援のための拠出が少なくなり、UNDPなどプロジェクト資金確保に苦しみ場合が東チモールでは多く見られた。

図6-7 東チモール支援枠組み



(2) 現地政府

紛争後、中でも内戦経験国において成立した現地政府は、国連などの国際機関による暫定統治によって実施されるか、現地人による暫定政府によって実施される。国連による暫定統治は上で述べたので、ここでは現地人による暫定統治について説明する。

現地人による暫定政府は、それまで戦闘していたグループが和平合意以降、総選挙を実施して新たな政府が成立するまでの期間、暫定政府を形成し統治する。脆弱で政権の分裂、崩壊の

危険が常にある。そればかりでなく、政権の分裂・崩壊は即、戦闘が再燃へと向かう可能性も大きい。

暫定政府はいずれも統治・行政能力が低く、カウンターパートとして確実に機能することは困難である。それは、暫定政府の役人の数自体が少ないこと、特に国際機関によって構成される場合、ほとんどが国際スタッフによって占められるため、現地の事情や情報等の収集能力が低く、一般の途上国のような機能を期待できない恐れがある。さらに、政府自体が作られたばかりで小さく、地方にまで及ぶ行政機能がないケースが多い。このため、地方においてプロジェクトを実施する場合、独自に地域の住民組織を動員するなどの必要が生じるからである。このため、地方の緊急援助ニーズ、復興・開発支援ニーズの両方が満たされないおそれもあるので配慮が求められる。この状況への対処法として、NGOと協力して案件を実施したり、政府に対する人材養成を積極的に実施する必要がある。

(3) NGO

復興・開発支援において、NGOの役割が非常に大きい。特に、緊急援助期から支援を実施している国際NGOは、緊急援助を通じて現地の環境・地理、住民の状況などプロジェクトに重要な情報を蓄積しており、復興・開発支援のアクターとしても重要な役割を担うことが可能だ。また、ローカルNGOは現地の草の根のニーズを把握し、緊密なネットワークを持っているので、早期から連携することは有用である。特に、草の根レベルに裨益するような小規模な支援を実施する場合はそうしたNGOと連携・協調してニーズにきめ細かく対応できるだろう。

その一方、東チモールのように開発系の現地NGOの数が少なく、活動していても経験が浅い場合もあり、方法論や技術的な支援が必要な可能性もあるので、NGOのキャパシティ・ビルディングも視野に入れながら支援を実施する必要がある。

(4) 軍隊

紛争後の復興・開発支援においては、軍隊も主要なアクターであることが多い。特に、治安維持の面ではPKF、多国籍軍の展開など密接に関係している。国際的な軍隊の派遣は、国連決議により国連PKO部隊として派遣される場合と、平和構築または平和維持のために出された国連決議または国際決議を根拠として派遣される多国籍軍の場合がある。

軍隊は治安面に関する情報を多く持っているので、軍隊から治安状況の情報を収集することも重要である。さらに、航空機、大型トラックなどの輸送手段を多数有していたり、工兵部隊が展開しているので緊急輸送や、物資の輸送、工兵部隊による土木作業などで協力を仰ぐことも可能である。

一方、援助に軍隊が関与することで援助の中立性が失われたり、援助が軍事目的に利用される恐れもあるという点から軍隊との協力を拒否したり、疑問視するNGOもある。

6-3 復興期におけるモニタリング・評価

紛争後の国は概して脆弱な社会状況であり、これを紛争再発に向かわず、着実に開発の方向に向けていくことが肝要である。そのため、支援分野の妥当性を見ることと同時に、個々のプロジェクトが、紛争要因・再発要因を再発していないかを精査していくことが必要である。

6-3-1. JPCIAを用いたモニタリング・評価

復興・開発支援を実施するにあたって作成したJPCIAは、モニタリング・評価にも活用することができる。JPCIAを用いて実施中、もしくは終了したプロジェクトの支援分野の妥当性及び、個々のプロジェクトの目的達成度、紛争要因や再発要因との因果関係をモニタリング・評価することが可能である。

(1) プログラム全体のモニタリング・評価

JPCIAでは、国レベルの紛争分析を基に、復興支援ニーズを分析し、これを対象国の国家計画や我が国の外交政策、及び他ドナーの支援動向などを見極めたうえで支援計画が策定されるというプロセスになっている。モニタリングや評価においては、実際の支援が上記プロセスで作成された支援計画に沿って実施されているかどうかを精査する。

モニタリングや中間評価の場合には、並行して、国レベルの紛争分析、復興支援ニーズ分析の見直し、及び国家計画・我が国の外交政策・他ドナーの支援動向についての情報をアップデートする作業も行い、支援分野の妥当性も評価する。

(2) プロジェクトのモニタリング・評価

事業実施時に作成したPDMを使用して、個々のプロジェクトの目標達成度、プロジェクトが紛争や平和に対して与えたインパクトを計る。具体的には、平和配慮アセスメントの表を使用し、「一般的な平和配慮項目」の各項について配慮されているか、「紛争要因・再発要因」に対してネガティブな影響を与えていないかあるいはポジティブな影響を与えているかチェックする。モニタリング・中間評価に使用する場合には、配慮されていなかった事項、紛争要因を助長していた部分を改善するためにプロジェクトが取るべき対策を提案する。

個々のプロジェクトが平和に配慮しているかをチェックする一般的な平和配慮項目としては、①適切に援助対象が選定されているか、②量・質的に公平な援助の分配がなされているか、③実施上の透明性が確保されているか、④ステークホルダーが公正であるか、⑤和平を加速するアクターの参加促進がされているか、の5点が現段階では設定されている。

(3) 支援開始時にJPCIAを作成していない場合

国レベルの紛争分析、復興支援ニーズ分析を行い¹⁸、これに国家計画、我が国外交政策、他ドナー支援動向を加味して「支援計画」を作成し、これと実際に行われている事業を比較する。

支援計画に現れていて、実際に事業が実施されていない分野についてはその理由を調べる。

プロジェクトのモニタリング・評価についても、当初のプロジェクト目的をどの程度達成しているか、一般的な平和配慮項目について配慮されているか、紛争要因・再発要因を助長していないか平和配慮アセスメントの表を使用して評価し、改善すべき点があれば対策案を提示する。

6-3-2. 復興・開発支援のモニタリング・評価にかかる留意事項

(1) 頻繁なモニタリングと計画の見直しが必要

復興・開発支援は、対象国の社会・経済・政治状況やNGOを含めたドナーの動向の変化が激しい。特に復興支援初期においては現況に係る情報が少なく、一方で迅速な支援が求められるために計画立案に費やす時間が限定されるため、当初計画そのものの熟度も低いと言える。

従って、復興開発計画策定（開発調査やアドバイザー派遣等）においては週1回程度以上、支援事業（事業実施型専門家派遣やNGOへの委託事業等）においては、隔週1回程度以上のモニタリングを制度化し、進捗を確認するとともに状況の変化に合わせて計画を修正して行くことが必要とされる。

(2) 他の援助機関との緊密な調整が必要

復興・開発支援においては、短期間に大量の援助が多く機関によって投入されるので、援助の重複を避け且つ対処されない重要課題が残らないように、対象国政府或いは国際機関によって定期的な調整会議が開催される。これら会議に参加し、他援助機関の動向を正確に把握するとともに、当方の支援に係る情報を発信し、十分な調整のうえ各事業にフィードバックすることが必要とされる。

また、対象国政府或いは国際機関主導で合同モニタリング/評価の機会も設けられるところ、これに参加することは非常に重要である。

(3) 短期的な効果の発現

復興・開発支援においては、通常の開発援助と比較してごく短期間に支援効果が発現することが期待され、定期的支援国会合等においてもこれら成果を発表して行くこととなることも踏まえ、モニタリングにおいてもこれに十分に留意する必要がある。

¹⁸ 復興支援ニーズは時間を経るにつれて刻々と変化するが、ここでは支援実施時点のニーズを遡って分析する。

(4) 治安状況の確認

復興・開発支援は治安上のリスクが生じ得る地域で実施されることから、国際機関等（PKF含む）の治安情報を定期的に入手し、支援事業に対する影響をモニタリングする必要がある。

(5) 復興・開発支援全体としての評価の実施

通常実施される個別プロジェクト毎の評価に加え、一つのプログラムとして一定期間における復興支援全体としての評価を行うことが重要である。

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かったことにより、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」の概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。

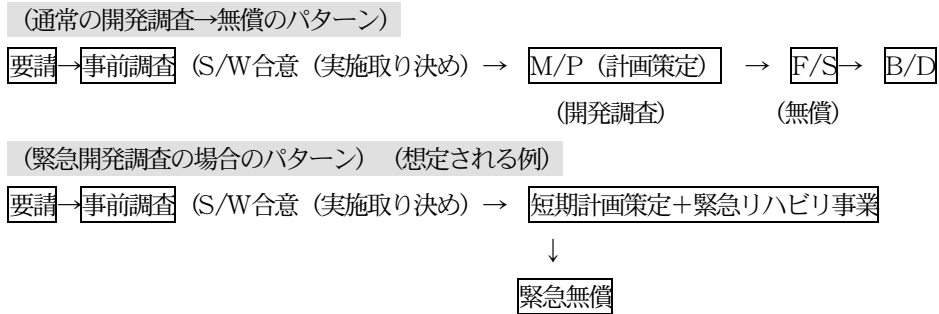
以上のような相違があるが、開発調査の制度上、以下のような隘路があることも事実である。

—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¹⁹。

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

¹⁹ 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思われることから、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。²⁰

(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

²⁰ 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。

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

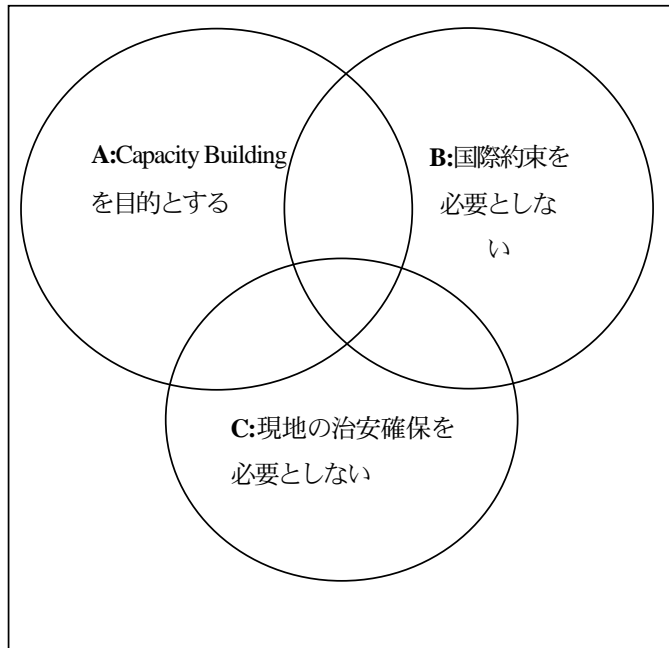
但し、上記の「素早い緊急支援」は、その時々々の緊急的なニーズを満たす「即効性」を求め余り、時に、途上国側のキャパシティ・ビルディングへの考慮が欠けてしまい、緊急期を脱した後の復興・開発期まで見据えた支援が行われないことが多い。その結果、緊急期支援と復興期支援の間の移行が円滑に行われず、支援の断絶（ギャップ）を生じてしまっている。

(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

和平成立前の難民及び被災民救済等の緊急・人道的支援と和平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い場合で、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。

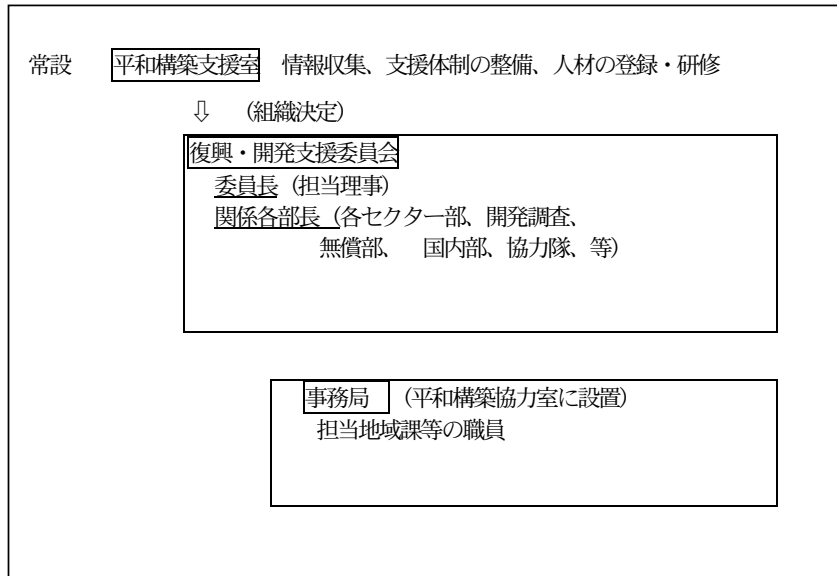
8-4-2. 専門部署及び支援委員会の設置

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。

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。

第2部 補論 「復興・開発支援の具体的対策例」

1. 平和教育	1
2. 民主化支援	5
3. 対人地雷	7
4. 除隊兵士支援	9
5. 警察分野への支援	12
6. 行政分野への支援	14

補論部分では、復興・開発支援分野の枠組み（図1-2参照）の中から、これまでJICAにおいて実績が少なかった分野であるものの、今後JICAの復興・開発支援において実績を広げていくべき分野、並びに実績があり、更にJICAの復興・開発支援において今後強化すべき分野について、（1）JICAの協力の可能性、（2）JICAのこれまでの実績例（実績がない場合は、他機関による取り組み）について簡単にまとめてみた。分野として、（1）平和教育、（2）民主化支援、（3）対人地雷、（4）除隊兵士支援、（5）警察支援、（6）行政分野への支援をとりあげる。

1. 平和教育への支援

JICAの実施する開発協力事業において、「平和教育」は新しいコンポーネントであり、これまでの実績では平和教育に関与した事業は少ない。今後、JICAがどのように「平和教育」に取り組むべきかは、JICA内外の関係者で議論を重ね、方向性を定める必要がある。

こうした状況を踏まえ、本項ではまず「平和教育」¹に関する事業を立案する上で参考になると思われる国際機関の平和教育関連事業を紹介し、その上でJICAとして取り組みが可能と思われる平和教育の領域についてアイデアをまとめた。

（1）平和教育に関する国際機関の取り組み

1）UNHCR

問題解決（Conflict Resolution）手法に重点をおいた平和教育プログラムを主に難民キャンプおよび難民受入コミュニティの学校および学外のコミュニティを教育の場として実施している。学童には授業の中でゲームや歌遊び、劇等を通じて、また学校に通っていない青少年、成人にはコミュニティでワークショップ等を開催することによって、日常生活で生じる問題、トラブルを暴力に頼らず、平和に解決するための手段・態度を学ばせることを狙いとしている。またこうしたプログラムを持続的に運営していくために、プログラムのファシリテーターを養成するための協力も教材開発とあわせて実施されている。これまでに、ケニア、リベリア、ウガンダ、ギニアなどでプログラムが行われた。

2）UNICEF

UNICEFも概ねUNHCRと同様、非暴力の紛争・問題解決を中心に、行動・態度の変化に焦

¹ UNICEF による「平和教育」の定義：

"Peace Education is a process of promoting the knowledge, skills, attitudes and values needed to bring about behavior changes that will enable children, youth and adults to prevent conflict and violence, both overt and structural; to resolve conflict peacefully; and to create the conditions conducive to peace, whether at an intrapersonal, interpersonal, inter-group, national or international level."

点を当ててプログラムを実施しているが、対象国の現状およびニーズにあわせ、人権教育、環境教育、ジェンダー教育、開発のための教育、ライフスキル教育（性教育、地雷についての注意喚起、就職準備支援等）を盛り込んでおり、より多様な内容となっているように見受けられる。またクロアチアでは、平和教育の一環として、心理・社会的なりハビリプログラムを実施した実績がある。UNHCR同様、教員養成、プログラムファシリテーターの養成も行っているが、大半のプログラムはNGOを通じて実施されているのが特徴である。

（２）JICAの協力の可能性

１）地雷教育

日本政府として力を入れている地雷除去活動への支援の一環として、地元民・学童への地雷教育（注意喚起）を行う。

地雷関連無償資金協力によるlandmine awarenessのためのIEC機材の供与
開発福祉支援、開発パートナーシップ事業によるNGO等によるlandmine awarenessキャンペーンの支援

２）行政・司法従事者への平和教育

法整備支援、法曹人材育成を拡大し、警察や軍、その他行政府の職員に対し、人道法および人権法の普及・啓蒙活動を行う。同時に暴力に頼らない問題解決のためのトレーニング等を行う。

専門家派遣、研修員受入等によるワークショップやトレーニングコースの開催
緊急無償（外務省直営事業）による人道・人権活動を実施する国際機関への支援、開発福祉支援、開発パートナーシップ事業によるNGO等の支援

３）教育開発における平和教育・平和配慮

教育行政の立ち上げに積極的に関わることができる場合、学校建設、教員養成、カリキュラム開発等、どのアプローチをとるにしても、人権、ジェンダー、民族融和等に対して最大限配慮する行政的指導・助言を行う。特にカリキュラム開発については、人権教育やジェンダー教育の概念を具体的コンポーネントとして取り込んだカリキュラム開発を手助けする。なお、平和教育の授業実施については、これまで実施経験が乏しいことから、当面は国際機関や国際NGOですでに平和教育の実績のある機関と協力することも検討すべきである。

専門家派遣による教育行政支援における平和配慮、カリキュラム開発における平和教育の具体化支援
無償資金協力による学校建設時の平和配慮、平和教育用IEC機材の供与等

4) 日本の復興開発経験の共有

第二次世界大戦後の戦後復興の経験を紹介したり、日本国憲法における平和概念を共有する場を提供する。

専門家派遣、研修員受入等によるセミナーやワークショップの開催

平成14年3月にJICA沖縄センターで開催された「沖縄と平和」セミナー（BOX参照）が参考。

5) 開発教育における平和教育の推進

復興・開発支援に直結するものではないが、近年JICAが各支部・センターを巻き込み国内で積極的に推進している開発教育の中に平和教育を盛り込んでいくことによって、我が国の平和構築、復興支援に対する国民の理解・参加を推進するものと思われる。（「沖縄と平和」セミナー（BOX1参照））

BOX1 実績例 : 平成13年度JICA留学生セミナー『沖縄と平和構築』

開催日時 : 平成14年3月15日(金)～ 3月21日(木)

場 所 : 国際協力事業団沖縄国際センター(OIC)、沖縄県平和祈念資料館

主 催 : 国際協力事業団、沖縄平和協力センター(OCPA)設置準備室²

協 力 : 沖縄県、(財)南西地域産業活性化センター(NIAC)

参 加 者 : JICA留学生³(17名)および沖縄県内の学生(大学院生、学部生、留学生)やNGO関係者で平和構築に興味を持つ者

セミナー目的 :

一般論として人道緊急援助、復興・開発支援、紛争予防の3分野について、概念整理を行った上で、太平洋戦争での地上戦や戦後の米国による統治を経験した沖縄に特有の戦後復興のプロセスを学ぶ。同時に沖縄県の平和推進行政の3本柱である、平和の礎、平和祈念資料館、沖縄平和賞を通じた平和構築への取り組みについて学ぶ。また、沖縄において平和構築に関心を寄せるNGOや学生との交流を図ることにより、行政レベルだけでなく、市民レベルの平和構築の課題と可能性について、理解を深めることも目指す。

² 沖縄平和協力センター設置準備室は(財)南西地域産業活性化センターの下部組織である。

³ 長期研修員、日系留学生奨学金、留学生支援無償の3制度により受け入れる留学生。

2. 民主化支援

JICA は従来より、民主化支援分野ではナイジェリア、タジキスタン、エル・サルヴァドル、パレスチナ、パキスタンなどの諸国に対して、我が国の行政、司法、立法の三権分立の仕組みや選挙制度などについて紹介するセミナーを実施してきている。

国によって、いかに「民主化」していくかについては、その国独自の判断があつて当然である。民主化のプロセスとは、元来、その地域に存在した「部族内会議」や「部族長会議」など慣習として存在してきたその地域の意志決定システムをいかに、「議会制民主主義」と融合し統合していくのか、を模索するプロセスでもあろう。その営みは、その地域の人々によって検討、決定され、実施されていくことが期待されるのであつて、いかなる外国のシステムであっても直接、模倣することによる導入は非現実的であり、無理があると思われる。参考になると思われる日本の成功事例について、深く掘り下げ、いかに現地の意志決定プロセスを議会制民主主義のシステムに融合、統合していくのかについての検討を促していくための「材料」を提供していくことに研修の意義があると思われる。民主化セミナーにおいては、我が国の民主化の過程、中央政府、地方自治体の機能分担、税制、議会、選挙などの仕組みについて紹介し、我が国の仕組みについて参考となるものがあれば、個々の国情に照らして検討してもらうこととしている。

(1) JICA のこれまでの主な実績例

JICA はこれまで紛争予防の一環として、行政当事者の民主主義、司法制度、公正な裁判、人権などに対する認識と理解の向上を図り、対象国の民主化の推進を支援することを目的として、民主化セミナーを各国行政官、国会議員を対象に平成 4 年度から毎年実施している。セミナーの内容は、我が国のたどってきた近代化と民主主義の過程と現状を紹介し、具体的テーマとして、「日本の政党政治」、「日本の議会制度」、「民主政治とマスメディア」、「司法制度」等の講義の他、視察や交流会がある。これまでアフリカ、中南米、南西アジア、カリブ、コーカサス地域を対象として、本邦においてセミナーを実施している。具体的な招聘国として、モザンビーク、ケニア、マダガスカル、タジクスタン、エル・サルヴァドル、タンザニア、パキスタン、ナイジェリア、ペルー等があげられる。

国	目的	コース概要
タジクスタン	日本の近代化、民主化の経験及び他国の成功した和平プロセスの紹介等を通じて、内戦終了後の復興に向けた民主化プロセス及び社会・経済復興への支援を行う。	成功した和平プロセスの紹介、日本の民主的諸制度の紹介、経済開発と地域振興策の紹介、警察制度の紹介、政府・反政府勢力間の対話
パキスタン	日本の地方自治の仕組み（地方自治のあり方、国の機関との機能分担等）を行政官に紹介し、軍事政権からの民主化を模索している同国の民主化の進展に寄与する。	公務員制度、国と地方自治体の役割分担、選挙制度
ペルー	民主化政策のもとでの経済開発、社会開発の努力への支援をする。	行政紹介（日本の近代化と民主主義の発展、日本の政治）、地方都市の視察

3. 対人地雷分野での支援策

対人地雷分野における支援は、大きく分けて、（１）地雷除去、（２）被災者支援、（３）社会復帰・職業訓練、（４）地雷回避教育に分けられる。JICA はこれまで、カンボディア、及びボスニア・ヘルツェゴヴィナにおいて、主に除去活動、並びに社会復帰・職業訓練において支援を行ってきた。前者については、地雷除機に係る機材供与や情報通信システム関連の専門家派遣、後者においては、社会福祉分野の専門家派遣や地雷による障害者支援を開発福祉事業を通じて実施してきた。地雷除去は復興国において、難民・国内避難民の帰還及び復興・開発のためには必要不可欠であるため、今後も、これまでの経験をベースに、ニーズが高いとされる地雷除去に係るハードの面の支援を、紛争終結国において拡充していく必要があること、また被災者の社会復帰及び職業訓練についても引き続き継続していくべきである。

（１）JICA の協力の可能性

大分類	小分類	協力内容
地雷除去	地雷除去にかかる規則・法令の整備	地雷除去の計画・規則を策定している政府機関に対する支援 地雷除去の計画・規則を策定している作業部会への知的貢献
	実施体制の整備	地雷センターの運営管理機材供与・地雷除去員訓練用機材供与 地雷センターのアドバイザー派遣
	地雷データベースの整備	情報管理機材供与・GIS/GPS 技術の移転
	探査・除去・処理	地雷探査・除去関連機材供与（地雷探知器・防弾服・草刈り機） 除去員輸送用車輛供与・通信機器供与 地雷除去現場用救急車供与・地雷除去機、灌木除去機供与 地雷探査機材供与・地雷犬訓練施設整備 探査技術の移転・車輛整備技術の移転
被災者支援	被災者マップ等データベース整備	情報管理機材供与・情報管理・分析・処理技術の移転
	救急医療	救急医療用機材供与（救急医療器具・救急車） 被災者移送用の通信機器 救急用病院、診療施設の整備、医療機材供与 救急医療分野の技術移転・救急看護技術の移転
	外科手術	外科手術施設整備、機材供与・麻酔関連材供与 外科・再形成手術分野の技術移転・麻酔技術の移転
	医療リハビリ	リハビリ施設の整備・リハビリ用機材供与 リハビリ患者移送用車輛の供与・義肢制作施設の整備、機材供与 理学療法等リハビリ技術の移転・義肢制作技術の移転
社会復帰・職業訓練	職業訓練施設の整備、関連機材供与・職業訓練分野の技術移転 身体障害者福祉分野の技術移転	
地雷回避・認知教育	地雷回避・認知教育計画の作成 広報用ポスター、ラジオ番組の作成 地雷回避・認知教育教材の作成 地雷回避・認知教育用教材の供与	
地雷除去跡地の開発	地雷除去が終了した地域の開発	

(2) JICA のこれまでの主な実績例

1) カンボディア

除去活動支援	無償資金協力「地雷除去活動機材整備計画」(99年3月 E/N、4.7 億円、地雷探知機、灌木除去機、車輛等) 無償資金協力「第二次地雷除去活動機材整備計画」(00年5月 E/N、3.3 億円、発電機、テント、救急車等) 短期専門家「情報通信システム上級技術アドバイザー」(99年6-12月、CMAC) 長期専門家「情報通信システム上級技術アドバイザー」(00年3月から2年間、CMAC) 長期専門家「車輛維持輸送技術アドバイザー」(00年5月から2年間、CMAC)
被災者支援	無償資金協力「シムリアップ病院医療機材整備計画」(00年5月 E/N、1.1 億円)
社会復帰・職業訓練	長期専門家「社会福祉行政アドバイザー」(99年9月から1年間、社会問題・労働・職業訓練・青年更正省) 国特研修「社会福祉行政」(2000年度から5年間) JOCV「小学校教諭」(98年10月-2000年7月、社会福祉省プノンペン市立第4孤児院配属) JOCV「小学校教諭」(2000年7月から2年間、社会福祉省プノンペン市立第4孤児院配属) 開発福祉支援「社会的自立を図るためのソーシャルサービス」(98年12月から3年間、カンボディアソーシャルサービス) 開発福祉支援「シムリアップリハビリテーションセンターの整備による障害者支援」(2000年から3年間、HI ¹)

2) その他実績 (ボスニア・ヘルツェゴヴィナ)

- ・プロジェクト形成調査実施 (3.72 億円 98 年 8 月)

和平合意を経て 3 年後の 1998 年に、JICA は対人地雷除去、地雷被災者支援分野での協力の可能性を探るため、プロジェクト形成調査団を派遣した。

- ・無償資金協力「地雷除去支援機材整備計画」を実施 (2000 年 6 月)

同計画は、地雷除去作業チームが必要とする車輛供与を行うものである。

- ・CBR (Community Based Rehabilitation) センターへの協力

外傷の治療を終えた障害者に対して近隣地域でのリハビリ治療を可能にし、患者の家族の経済的・精神的負担を軽減させ、かつ患者のリハビリ効果の向上と円滑な社会復帰を可能にするため、新設される 17 カ所の CBR センターに必要な機材供与を行う案件である。

¹ ハンディキャップインターナショナル、フランスの NGO

4. 除隊兵士支援

除隊兵士支援は、大きく分けて、（１）動員解除、（２）除隊、（３）社会復帰の３つのフェーズからなる。JICA によるこれまでの支援実績は、モザンビークにおける開発調査による農村開発支援、並びにカンボディアにおける兵員削減計画に係る専門家派遣であり、同分野におけるこれまでの支援は比較的限られている。他方、従来から JICA は農村開発や技術訓練に係る支援を実施してきており、特に上記(3)の社会復帰のフェーズにおいては、これらの経験を大いに活用できると思われるため、今後更に支援を拡充していくべき分野であると思われる。

（１）JICA の協力の可能性

大分類	小分類	概要	JICA 協力方策
動員解除計画全体に係る協力	計画の策定	通常、先方政府・国際機関・(国連PKO)・ドナーが共同で動員解除の全体計画を策定する JICA の主要な支援は除隊兵士の社会復帰の段階であるが、全体計画策定の段階で関与していくことが肝要	計画策定に係る技術協力 (専門家派遣など)
	兵士の登録	紛争中に書類が消滅したり、ゲリラ軍が構成される等、正確な兵士数が把握されていないことが多い 国軍(通常ゲリラ軍も統合される)に所属する兵士にかかる基礎情報をコンピューター等に登録する	兵士登録に係る機材供与 (コンピューター、事務機材など) 兵士登録に係る技術協力 (専門家派遣など)
	社会経済基礎調査	除隊される兵士及びその家族にかかる基礎情報を収集・分析する	調査の実施(在外開調・在外プロ形など)
除隊	除隊プロセスのモニタリング	兵士が軍から除隊するプロセス(人物確認→健康診断→必要書類・退職金・食糧・生活用品等の配給→移送)をモニタリングする 通常実施主体(先方政府・国連等)が行うが、関係ドナーや NGO が立ち会う場合が多い	人材の派遣(専門家等 JICA の人材、または専門性を有する NGO の人材)
	除隊兵士の健康診断	除隊時兵士に基本的な健康診断をして重病者、障害者、妊婦、感染症疾患患者に対して処置(簡単な治療、移送)を行う	医療・障害者の専門知識を持っている人(JICA 専門家、NGO 人材)を派遣
社会復帰	農村開発	除隊兵士を農民として吸収するための農村開発の実施 除隊兵士の農業技術を向上によって生産量を増加し、兵役による収入分を埋め合わせる	総合農村開発(プロ技、開発調査) 灌漑整備・地下水開発(プロ技、無償・開発調査) NGO を活用した草の根レベルの農村開発事業、JOCV 派遣

	職業訓練	除隊兵士が生計を立てるための技術を育成する 労働市場に見合った職業訓練を実施することが必要 除隊兵士には障害者も多く含まれるため、別メニューの職業訓練も検討すべき 疾患・障害により除隊兵士が労働活動できない場合には、家族に対して収入向上手段を与えることも一案	労働市場調査（専門家派遣、在外開調等） 職業訓練の実施（プロ技、JOCV/SV 派遣、NGO を通じた支援） 職業訓練を担当している社会福祉省などに対する専門家派遣
	障害者支援（身体的・精神的）	除隊兵士には身体的・精神的障害者が多く見られるため、健康な除隊兵士とは異なる支援が必要	障害者支援を担当している社会福祉省などに対する専門家派遣 専門的知識・経験を有した専門家、JOCV/SV 派遣、NGO を通じた支援
	平和教育・人権教育	紛争の後遺症で社会に適応できない兵士や、暴力的な兵士、対立グループに対して憎悪感情が激しく残っている兵士が見られる 児童兵は特に基礎教育を受けないまま戦闘に巻き込まれ、社会適応が困難なケースが見られる	専門的知識・経験を有した専門家、JOCV/SV 派遣、NGO を通じた支援
	識字教育	幼少から兵士として生活していたため、基礎教育を受けていない兵士に対して、職業を得る前提条件としての識字を教育する	専門的知識・経験を有した JOCV/SV 派遣、NGO を通じた支援

(2) JICA のこれまでの主な実績例

1) モザンビーク

開発調査「モザンビーク国除隊兵士再定住地域村落開発計画調査」（E/N2000年2月）

同開発調査の目的は、対象二村において、除隊兵士・元南アフリカ鉱山労働者の定住化と生活向上を狙いとして、他ドナーとの連携を視野に入れつつ、地域住民の自立発展、食糧自給、所得向上等のための村落開発計画を策定することであった。フェーズ1では、村落開発マスタープラン案が策定された。フェーズ2では、パイロット事業を実施し、その過程から得られる成果や教訓を取りまとめることを目的としている。パイロット事業として実施されている事業には、住民組織開発プログラム、牛耕プログラム、低投入型農業プログラム、給水利用者グループ組織強化プログラム、改良かまどプログラム、地方行政組織強化プログラムが含まれる。

2) カンボディア

短期専門家「兵員削減計画」2名（99年8-10月）を女性・退役軍人問題省に派遣

カンボディアにおける動員解除計画は登録、除隊、社会復帰のコンポーネントから成り、そ

の登録作業の技術支援を実施するために、短期専門家を 2 名、国軍動員解除評議会事務局に対して派遣した。

5. 警察分野への支援

JICA はこれまで、様々な国において警察分野における支援を実施してきた。特に、交番システム及び地域住民警察の役割や上級犯罪防止セミナー等を含む警察行政研修や、警察官教育支援並びに薬物取締の技術向上のための専門家派遣等を実施してきた。JICA としては、紛争終結後の復興国において、治安維持を図るために警察支援の対象国を引き続き広げて行くことが必要である。

(1) JICA の協力の可能性

大分類	小分類	協力内容
警察分野への支援	警察行政	国連アジア極東犯罪防止研修所(UNAFEI)における犯罪防止、矯正等の研修を実施
	刑事司法整備	国連アジア極東犯罪防止研修所(UNAFEI)における刑事司法の研修を実施
	科学捜査/鑑識整備	専門家派遣と機材供与により、科学捜査、鑑識技術の向上を図る
	薬物取締	警察庁における薬物取締の技術向上するための集団研修を実施 薬物取締の技術向上のために長期専門家を派遣
	交番制度	我が国の交番制度導入支援のために専門家を派遣するとともに、本邦研修と第三国研修（於シンガポール）を実施している。
	上級幹部研修	警察の上級幹部に対する警察行政の研修を警察庁において実施

(2) JICA のこれまでの主な実績例（東チモール）

分野	協力概要
警察行政研修	<ul style="list-style-type: none"> ● 国別特設研修を実施－日本の交番システム及び地域住民警察の役割について学習する機会を提供し、治安の安定に寄与する。 ● 集団研修、上級犯罪防止セミナーにおいて犯罪防止のための理論・方法を学習。
専門家派遣	<ul style="list-style-type: none"> ● 鑑識における短期専門家（1ヶ月間）を派遣して我が国の交番制度導入を支援 ● 警察官教育支援のために短期専門家（2ヶ月間）を派遣 ● 薬物取締の技術向上のために長期専門家（2年間）を派遣

(3) その他実績

1) 中米諸国

99年8月、中南米・カリブ諸国の警察関係者に対し、刑務所の収容環境と矯正処遇プログラムに関する国際的水準の知識や情報を提供した。中南米・カリブ諸国の現状を確認し合い、参加各国における刑務所の収容環境と矯正処遇プログラムに関する問題点を明確にした。さらに、それに対する具体的で有効な改善策を検討し、各国で適用可能なアクションプランを作成した。

2000年2月、ニカラグア、グアテマラ、パナマ、エル・サルヴァドルの4カ国から33人を集めて鑑識セミナーがエル・サルヴァドルで開かれ、警察関係者への技術移転が進められた。

2) エル・サルヴァドル

98年1月、中米地域の警察組織の強化を目的とした中米高等警察研修所に対する協力につき、要請背景調査団が派遣された。

6. 行政分野への支援

行政分野において、JICA はこれまで幅広い支援を実施してきた。行政の中でも、主に行政運営一般を中心に実施してきており、その他、財政基盤の確保や汚職対策、非合法的経済構造への対策に係る支援も実施している。行政分野の構築は、一国の復興において土台となる分野であるため、今後 JICA としても支援を継続していくことが肝要であるが、今後は、行政分野の中でも、紛争の直接要因となることが多い汚職問題や、行政への幅広い国民参加促進に係る支援を拡充していく必要がある。

(1) JICA の協力の可能性

大分類	小分類	紛争経験国特有の支援概要及び留意点	JICA 協力方策
行政運営の整備	中央行政の組織・制度構築	<ul style="list-style-type: none"> ガバナンスは多くの国における紛争の構造・永続要因であるため、行政分野においても包括的に取り組む視点をもつことが肝要 復興国においては失われた人材の育成が必要とされる 	行政一般（開発政策・計画）に係る技術協力（専門家派遣、研修など） 専門分野（経済、税制金融、産業貿易、国営企業改革、農業など）にかかる技術協力（専門家派遣、研修など） その他公務員人事制度の改善
	地方行政の構築	<ul style="list-style-type: none"> 市民と中央政府のリンクを強化するための地方行政の構築 	地方開発計画及び地方分権化計画の策定・実施（専門家派遣など） 地方行政の実務能力の強化（専門家派遣、各種研修など） 地域間協力の支援
	情報・データ・統計管理体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> 紛争中整備が整備されていないことが多い、開発計画の基礎となる基礎的情報・データ管理体制の整備 	調査の実施（緊急開発調査など） 情報収集、分析、管理に係る技術協力（専門家派遣及び研修） 情報管理関連のための機材供与
財政基盤の構築	財源確保のための税制度改善（国家歳入の改善）	<ul style="list-style-type: none"> （租税・関税制度の改善） （税務職員の能力向上） 	税関行政に係る政策助言（専門家派遣など） 税務職員の能力向上（専門家派遣、研修） 情報管理の機材供与（コンピューター、事務機材など）
	予算執行管理体制の整備（国家歳出の改善）	<ul style="list-style-type: none"> （公共投資管理体制の強化） 	予算執行効管理体制構築に係る政策助言、管理能力の強化（専門家派遣など） 機材供与（コンピューター、事務機材など）
汚職対策	監査制度の構築	（内部及び外部監査制度の構築）	監査制度構築にかかる技術協力（JICA及び民間の専門家派遣など）
	公務員管理体制の整備	（公務員管理規則、法令の整備）	技術協力（専門家派遣など）

非合法的経済構造（薬物、軍）への対策	犯罪捜査・取締体制強化、	薬物、武器取引を含む非合法的活動が構造化し、これが紛争の永続要因となる場合が多いことから、同構造への対処にかかる法令・取締体制整備	警察機構の改革（専門家派遣など） 警察の犯罪捜査、取締能力の強化（研修、専門家派遣など） 交番制度にかかる技術移転 犯罪捜査用機材供与 （詳細については6-8参照）
	代替産業の振興	非合法的経済活動に替わる産業の促進	・代替産業として、農業、地場産業等の振興（プロ技、専門家派遣、研修など）
行政への国民参加促進	行政における国民参加の制度化、情報公開	一部の特定集団による政治への国民の参加が困難であることが紛争の構造的及び永続的要因である場合が多いことから、まず市民社会と行政の関係を改善し、制度化することが必要	・国民参加型開発計画の策定支援（専門家派遣、研修） ・情報公開の促進（専門家派遣など）
	市民社会の育成	市民社会の組織化、及び既存組織（CBO）の強化	・市民組織の能力構築支援（草の技協、JOCV 派遣） ・市民教育活動（同上）

(2) JICA のこれまでの主な実績例

	実績例
行政運営	長期専門家派遣（モザンビーク）「開発計画アドバイザー」 研修員受入・個別一般（東チモール）「公共事業行政」 研修員受入・cp（カンボディア）「輸出振興政策」 開発調査（アンゴラ）「国家開発・改善計画のための総合地理データ・ベース構築」 開発調査（エル・サルヴァドル）「国土基本情報整備調査」 研修員受入（カンボディア）「地方自治体行政」 研修員受入・一般特設（エル・サルヴァドル）「地域振興行政セミナー」 研修員受入・国別特設（エル・サルヴァドル）「地方教育行政」
財政基盤の構築	研修員受入・集団（カンボディア）「税関行政」 長期専門家派遣（カンボディア）「財政政策アドバイザー」 短期専門家派遣（カンボディア）「兵員削減計画」2名（1999）
汚職対策	研修員受入・一般特設（カンボディア）「汚職防止刑事司法支援」 研修員受入・国別特設（タジキスタン）「行財政及び会計検査制度」
非合法的経済構造への対策	研修員受入・集団（カンボディア）「薬物犯罪取締セミナー」 研修員受入・集団（カンボディア）「犯罪防止（上級）セミナー」 研修員受入・一般特設（カンボディア）「国際捜査セミナーII」 長期専門家派遣（カンボディア）「薬物犯罪取締」
行政への国民参加促進	開発パートナー事業（カンボディア）「住民参加による基礎教育環境整備計画」