

紛争終結国の平和構築に資する インフラ整備に関する研究

紛争終結国の平和構築に資するインフラ整備に関する研究

平成19年3月

独立行政法人 国際協力機構 国際協力総合研修所



平成19年3月

独立行政法人 国際協力機構
国際協力総合研修所

総研
JR
05-26

紛争終結国の平和構築に資する インフラ整備に関する研究

吉田 恒昭

東京大学大学院新領域創成科学研究科国際協力学専攻 教授

共同研究者

山本 康正

東京大学大学院新領域創成科学研究科国際協力学専攻 修士課程修了

平成19年3月

独立行政法人国際協力機構
国際協力総合研修所

本報告書は、平成18年度独立行政法人国際協力機構客員研究員に委嘱した研究成果をとりまとめたものです。本報告書に示されている様々な見解・提言などは必ずしも国際協力機構の統一的な公式見解ではありません。

なお、本報告書に記載されている内容は、国際協力機構の許可無く転載できません。

発行：独立行政法人国際協力機構 国際協力総合研修所 調査研究グループ

〒162 8433 東京都新宿区市谷本村町10 5

FAX : 03 3269 2185

E-mail: iictae@jica.go.jp

目 次

要約	i
略語	iii
1 . 序論	1
1 - 1 研究の背景	1
1 - 1 - 1 多発する紛争による被害	1
1 - 1 - 2 紛争国に対する平和構築支援の必要性	1
1 - 1 - 3 平和構築におけるインフラ整備の課題	1
1 - 2 既往研究	2
1 - 3 目的と意義	3
1 - 3 - 1 本研究の目的	3
1 - 3 - 2 本研究の意義	3
1 - 4 報告書の構成	4
2 . 用語の定義	5
2 - 1 紛争とは何か	5
2 - 1 - 1 紛争の定義	5
2 - 1 - 2 紛争が起こりやすい国の特徴：3つのギャップ	5
2 - 2 平和構築とは何か	6
2 - 2 - 1 平和構築の定義	6
2 - 2 - 2 平和構築における開発援助の段階：緊急期、復興期、開発期	7
2 - 3 インフラとは何か	8
2 - 3 - 1 インフラの定義	8
2 - 3 - 2 インフラの諸類型	8
2 - 3 - 3 インフラ整備の局面	9
3 . 研究の枠組みと方法	10
3 - 1 分析の枠組み	10
3 - 1 - 1 平和構築プロセスの分析	10
3 - 1 - 2 インフラ整備による影響の分析	10
3 - 2 データの収集	11
3 - 2 - 1 データの収集方法	11
3 - 2 - 2 事例と調査対象	12
3 - 3 分析手法：グラウンデッド・セオリー・アプローチの概要	12
3 - 3 - 1 手法の特徴	12
3 - 3 - 2 分析の過程	13

4 . 東ティモールの事例分析	15
4 - 1 東ティモールの概況	15
4 - 1 - 1 基礎データ	15
4 - 1 - 2 紛争の経緯	16
4 - 1 - 3 東ティモールにおける平和構築の過程	17
4 - 2 紛争後の課題とその時間的推移	20
4 - 2 - 1 緊急期の特徴と課題	20
4 - 2 - 2 移行期の特徴と課題	20
4 - 2 - 3 復興期の特徴と課題	21
4 - 3 インフラ整備による影響分析	24
4 - 3 - 1 Security Gapへの影響	26
4 - 3 - 2 Capacity Gapへの影響	27
4 - 3 - 3 Legitimacy Gapへの影響	28
4 - 3 - 4 インフラ整備による影響のまとめとトレッドオフ	29
4 - 4 ギャップ縮小効果からのプロジェクト・レビュー	30
5 . カンボジアの事例分析	32
5 - 1 カンボジアの概況	32
5 - 1 - 1 基礎データ	32
5 - 1 - 2 紛争の経緯	33
5 - 1 - 3 カンボジアにおける平和構築の過程	33
5 - 2 紛争後の課題とその時間的推移	36
5 - 2 - 1 緊急期の特徴と課題	36
5 - 2 - 2 復興期の特徴と課題	37
5 - 2 - 3 開発期の特徴と課題	37
5 - 2 - 4 平和構築プロセスの展開のまとめ	37
5 - 3 インフラ整備による影響分析	38
5 - 3 - 1 Security Gapへの影響	40
5 - 3 - 2 Capacity Gapへの影響	40
5 - 3 - 3 Legitimacy Gapへの影響	40
5 - 4 ギャップの縮小効果からのプロジェクト・レビュー	41
6 . 事例の比較	42
6 - 1 平和構築プロセスの比較	42
6 - 1 - 1 緊急期「ミニマム・ニーズの充足」	43
6 - 1 - 2 復興期「安定状態の定着」	43
6 - 1 - 3 開発期「自立した発展へ」	44
6 - 2 インフラ整備による影響の比較	44
6 - 2 - 1 Security Gapへの影響	44
6 - 2 - 2 Capacity Gapへの影響	44
6 - 2 - 3 Legitimacy Gapへの影響	45

7 . 結論とまとめ	47
7 - 1 結論	47
7 - 2 提言	47
7 - 3 今後の課題 (Marketing Gap の議論)	48
参考文献	50
主な面談者リスト	53
付録	55
謝辞	75
筆者略歴	76

図表目次

図 1 - 1	報告書の構成	4
図 2 - 1	紛争と3つのギャップの悪循環	6
図 2 - 2	平和構築支援の枠組みと本研究の焦点	7
図 2 - 3	インフラ整備の局面と効果	9
図 3 - 1	平和構築プロセス分析のフレーム	10
図 3 - 2	本研究の分析枠組み	11
図 3 - 3	グラウンデッド・セオリー・アプローチの分析過程	13
図 4 - 1	東ティモール地図	15
図 4 - 2	緊急期（1999年9月～12月）に行われた人道支援の内訳	20
図 4 - 3	東ティモールにおける国連PKOの規模	22
図 4 - 4	NDPにおける分野別予算額	22
図 4 - 5	NDPにおける分野別予算割合	23
図 4 - 6	計画段階における影響	24
図 4 - 7	建設段階における影響	25
図 4 - 8	維持管理段階・サービス供給による影響	25
図 4 - 9	インフラ整備の影響に見られたトレードオフ	29
図 5 - 1	カンボジア地図	32
図 5 - 2	計画段階における影響	38
図 5 - 3	建設段階における影響	39
図 5 - 4	維持管理段階・サービス供給による影響	39
表 2 - 1	インフラの分類	8
表 4 - 1	東ティモールの基礎データ	16
表 4 - 2	東ティモールにおける平和構築の動向	18
表 4 - 3	東ティモールの援助アジェンダに見る3つのギャップ	19
表 4 - 4	国際機関の対東ティモール経済協力実績	21
表 4 - 5	東ティモールにおける平和構築プロセスの時間的推移	23
表 4 - 6	日本による年度別の主な援助実績	30
表 5 - 1	カンボジアの基礎データ	32
表 5 - 2	カンボジアにおける平和構築の動向	35
表 5 - 3	カンボジアの開発アジェンダに見る3つのギャップ	36
表 5 - 4	カンボジアにおける平和構築プロセスの区分と特徴	38
表 5 - 5	日本による主なインフラ整備支援	41
表 6 - 1	平和構築プロセスの区分と特徴	42
表 6 - 2	インフラ整備の各段階が3つのギャップに与える影響	46

要 約

冷戦終結後、多くの開発途上国や地域において、民族・宗教などに根ざした対立が表面化し、紛争が多発している。紛争は深刻な人道的被害をもたらす、開発の成果を破壊する。紛争の被害を受けた国に対し、紛争終結後の国や地域の安定と開発への基礎づくりのために、平和構築活動が積極的に行われるようになった。平和構築の中で、インフラ整備は重要な役割を持つと認識されている。しかし、それがもたらす影響やメカニズムは必ずしも明らかでなく、インフラ整備にかかる意思決定や判断の多くは、現場での状況判断に委ねられてきたように見える。現場状況の判断による短期的な意思決定の累積が長期的には最適な戦略とはならないことは明らかである。平和構築の長期的プロセスをわきまえたインフラ支援が望まれるゆえんである。紛争終結後の錯綜した統治システム状況においては、インフラ整備自体が、紛争後の社会にマイナスの影響を及ぼすことも報告されている。長期的視点に立った平和構築におけるインフラ整備支援の役割と整備にあたっての留意点を整理することが求められているといえよう。

以上の背景を踏まえた上で、本研究では「紛争終結国におけるインフラ整備は、平和構築の各段階の課題にどのような影響を及ぼし、いかなる役割と配慮を求められるのか」という問いを立て、これに答えることを目的としている。平和構築の事例として東ティモールとカンボジアを選定し、文献や実務経験者へのインタビューを基に定性的な分析と評価を試みる。定量的な分析手法の援用は人口統計を含む基礎的社会経済指標が存在しない紛争終結国特有の事情により困難であることに留意されたい。

分析は3つの段階を踏んで行われた。第一段階では紛争終結国における課題とその時間的な変化を、平和構築の動向と復興・開発アジェンダから整理する。第二段階では、前段階で整理された紛争終結国の課題に対して、計画・建設・維持管理・サービス供給の各段階を含む、インフラの整備過程が及ぼした影響を分析する。この分析には、定性的な分析手法であるグラウンデッド・セオリー・アプローチを用いた。第一・第二段階の分析を東ティモールとカンボジアの事例に対して行い、第三段階ではそれらの結果を比較することにより、分析結果の限定された一般化を試みた。

本件事例分析の範囲内で以下のことが分かった。紛争後の課題としてSecurity Gap（安全保障の欠如）、Capacity Gap（行政能力の欠如）、Legitimacy Gap（正統性の欠如）が存在することが明らかで、大切なことは、これらのギャップは平和構築の緊急期、復興期、開発期の各段階で、それぞれ優先順位が変化することが分かった。すなわち、緊急期の最優先課題は安全保障欠如の克服であり、復興期においては行政能力欠如の克服と正統性欠如の克服が重なる。

紛争終結国における3つのギャップとインフラ整備の関係性においては、相互に影響を及ぼしていることが示された。インフラ整備によって、3つのギャップを縮小する影響が観察された。これは「国家統治力の形成強化のためのインフラ」としての役割が顕在化したものと考えられる。一方、インフラ整備がほかのギャップを拡大したり、ほかのギャップの存在により制約を受けたりすることによって、ギャップ間でのトレードオフの関係も生じていることが事例により明らかになった。

このように、紛争終結国の平和構築プロセスにおいて、インフラ整備の果たす役割や影響力は決して過小評価されるべきでないことが分かった。また、本研究から浮かび上がったインフラ整備の諸段階（計画・建設・運営管理）において指摘された留意点は、これからの平和構築に資するインフラ支援のあり方の一端を示しているので参考にして欲しいと願うものである。

略 語

略 語	正式名称	日本語訳
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
CAP	Consolidated Inter-Agency Appeal for East Timor Crisis	国連統一アピール ^{*1}
CEC	Commission of the European Communities	欧州委員会
CFET	Consolidated Fund for East Timor	東ティモール統合基金
DAC	Development Assistance Committee	開発援助委員会（OECD）
ETPA	East Timor Public Administration	東ティモール行政府
ETTA	East Timor Transitional Administration	東ティモール暫定政府
ICORC	International Committee on the Reconstruction of Cambodia	カンボジア復興国際委員会
INTERFET	International Force in East Timor	（東ティモールにおける多国籍軍）
JAM	Joint Assessment Mission	ドナー合同調査団 ^{*1}
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構（国際協力事業団）
MDGs	Millennium Development Goals	ミレニアム開発目標
NDP	National Development Plan	国家開発計画 ^{*1}
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
NPRD	National Programme to Rehabilitate and Develop Cambodia	国家復興開発計画 ^{*2}
NPRS	National Poverty Reduction Strategy	国家貧困削減戦略 ^{*2}
NSDP	National Strategic Development Plan	国家戦略開発計画 ^{*2}
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OJT	On-the-Job Training	実地訓練
PKF	Peacekeeping Forces	（国連）平和維持軍
PKO	Peacekeeping Operation	（国連）平和維持活動
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	貧困削減戦略報告書
QP	Quick Project	クイック・プロジェクト
RESPECT	Recovery, Employment, and Stability Programme for Ex-combatants and Communities in Timor-Leste	東ティモールにおける元兵士およびコミュニティのための復興・雇用・安定プログラム
SEDP	Socioeconomic Development Plan	（第一次）社会経済開発計画 ^{*2}
SIP	Sector Investment Program	セクター投資計画 ^{*1}
SNC	Supreme National Council	最高国民評議会 ^{*2}
TFET	Trust Fund for East Timor	東ティモール信託基金
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNMISSET	United Nations Mission of Support in East Timor	国連東ティモール支援団
UNOTIL	United Nations Office in Timor-Leste	国連東ティモール事務所
UNTAC	United Nations Transition Authority in Cambodia	国連カンボジア暫定統治機構
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor	国連東ティモール暫定行政府
WFP	World Food Programme	世界食糧計画

注：*1 は東ティモール、*2 はカンボジアに関する用語

1. 序論

1 - 1 研究の背景

1 - 1 - 1 多発する紛争による被害

1980年代の終わりから1990年代の初頭における世界各地での冷戦終結に伴い、それまで大国によるイデオロギー抑圧の陰に隠されていた、地域間や国家内部における民族・宗教などに根ざした対立が顕在化してきた。国家対国家の軍事衝突である古典的な意味での「戦争 (War)」が発生する可能性が極めて低くなった一方、冷戦後は国家内部における武力抗争としての「紛争 (Conflict)」あるいはテロリズムが、国際紛争の主要な局面になったと指摘されている¹。1990年から2001年の10年間に、45カ国で57もの大規模な武力紛争があり、その多くは内戦であった²。

国連開発計画 (United Nations Development Programme: UNDP) によると、1990年以降、300万人以上が武力紛争で死亡し、そのほとんどは開発途上国で起こっている。また、武力紛争は直接的な人的損失をもたらすだけでなく、何世代もかけて築いてきた人間開発の総体的成果を一挙に後退させる³。暴力を伴う紛争は、当事国に大きな経済的及び社会的コストをもたらし、戦闘に関わらない一般市民に対しても深刻な後遺症を与え、その物的、精神的、文化的な負債は世代を超え、開発という営為とは全く対極にある行為である。

1 - 1 - 2 紛争国に対する平和構築支援の必要性

多発する深刻な紛争とその被害を前に、世界は戸惑っている。どのように紛争に対処してゆけばいいのかは世界的な課題となっている。

1992年、当時のブトロス・ガリ国連事務総長は『平和への課題 (Agenda for Peace)』を公表した。これは、冷戦後に多発する地域紛争に効果的に対処できるよう、既存の紛争解決のための枠組みを再構築することを目的にまとめられたものである。この中で、ガリ事務総長は紛争への対処として平和維持活動 (Peacekeeping Operation: PKO) のみならず、紛争前の「予防外交」から「平和創造」、紛争後の「平和構築」という包括的な枠組みを提示した⁴。

一方、経済協力開発機構開発援助委員会 (Organization for Economic Cooperation and Development / Development Assistance Committee: OECD/DAC) では1997年に「紛争、平和と開発協力ガイドライン」を発表した。これによると、暴力無しに紛争を回避できる能力を強化することは持続可能な開発の基礎であり、開発援助も外交や軍事による方策に加えて、紛争前から紛争後にかけての平和構築において、役割を果たすべきだとされている⁵。

1 - 1 - 3 平和構築におけるインフラ整備の課題

紛争国や紛争終結国に対する開発援助の中で、インフラ整備支援は大きな位置を占めており、極めて重要な役割を期待されている。ひとたび紛争が起こり内戦状態になると、対立した双方がお互

¹ 稲田 (2004) p. 27

² 人間の安全保障委員会 (2003) p. 48

³ 国連開発計画 (2005) p. 193。人間開発とは、開発を経済開発のみならず、「人間のあらゆる選択肢」を拡大することが望ましいという視点から捉えたものである。

⁴ An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping, Report of the Secretary-General pursuant to the statement, adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992.

⁵ 国際協力機構 (2003) p. 3

いにインフラ施設を破壊することがよく見られる。すなわち紛争中においてはインフラ設備が戦術的に破壊されるのである。この現象はインフラの持つ根源的な機能を逆説的に象徴している。すなわち、インフラは国や地域やコミュニティの統治に不可欠な機能を提供しているということである。ある空間の統治を破壊するためにはまずインフラを破壊することが必要であることを人々は歴史的経験によって知っているのである。当然の帰結として、紛争終結国にあっては、社会基盤施設とそれによって供給されるサービスが決定的に欠如している。逆説的に言えば、インフラが欠如して統治機能を果たせない状況を紛争終結状態と定義づけることも可能である。

一般論として、紛争終結国の平和構築プロセスにおける開発協力の重要性は深く認識されているものの、その理論的・実践的知見の整理された蓄積は多くない。未だに試行錯誤の域を出ていないように思える。とりわけ、紛争終結国の平和構築に決定的な影響をもたらすことが期待されるインフラ整備支援に関しても、必ずしも影響のメカニズムが明らかにされているわけではない。インフラ整備を含む開発援助は平和構築に必要とされる一方、紛争国に対する開発援助は、逆に紛争の再発を誘引する可能性があるという指摘も少なからずある⁶。

個々の紛争国特有の複雑な事情もあり、現場での開発援助及びインフラ支援は、現地当事者がその場その場で対応することが多かったと観察される⁷。長期的包括的な視野を欠いたアド・ホックなアプローチによるインフラ支援は、期待された効果を得られないだけでなく、かえって悪影響を及ぼすことにもなりかねない。

紛争国や紛争終結国における平和構築のプロセスを吟味し、インフラ整備の持つ特性や属性を十分踏まえて、より効果的に平和構築を行うためには、おそらくインフラ整備支援にあたっての指針や留意点を整理する必要がある。このためには、インフラ整備が紛争国の社会に与える影響を考察することが不可欠となる。

1 - 2 既往研究

紛争後の平和構築については、1990年代以降関心が高まっており、政治・軍事プロセスについてはさまざまな研究がなされている。紛争と開発の関係についても、実務機関ベースで徐々に蓄積がなされており、世界銀行は2004年に『戦乱下の開発政策』⁸を発表し、JICAも2002年に『効果的な復興・開発支援のための援助の枠組みの検討～今後の平和構築支援に向けて～』⁹と題する調査研究を発表している。

紛争後の平和構築支援について、包括的な研究は既に進んでいるものの、平和構築におけるインフラの役割に焦点を当て、掘り下げた研究はほとんどない。このテーマを中心的に扱った数少ない研究としては、英国国際開発省 (Department for International Development: DFID) のMacDonaldによる報告書¹⁰がある。MacDonaldの論文は紛争終結国におけるインフラ整備の特徴を網羅的にまとめているが、インフラの役割や効果のメカニズムの構造化に資するには至っていない。

⁶ 国際協力事業団 (2002) p. 1。例えば、対立する集団の一方に偏重した支援を行うことで、グループ間の対立激化につながる例が述べられている。

⁷ 山本 (2006) p. 5

⁸ 世界銀行 (2004)

⁹ 国際協力機構 (2002)

¹⁰ MacDonald (2005)

1 - 3 目的と意義

1 - 3 - 1 本研究の目的

本研究は、タイトルにあるごとく「紛争終結国の平和構築に資するインフラ整備に関する研究」であるが、より具体的には、「紛争終結国におけるインフラ整備は、平和構築の各段階の課題にどのような影響を及ぼし、いかなる役割と配慮を求められるのか」という問いの下、これまでの平和構築支援の経験を定性的に評価することで、これに応えることを目的としている。

過去のプロジェクトから得られた教訓を理論的・体系的に整理することで、紛争終結国においてインフラ整備を行う際の指針、すなわち念頭に置くべき役割と留意事項について示唆を得ることを試みる。この成果を参照することにより、今後ある地域で紛争が勃発し平和構築のための支援が必要になったときに、実務諸兄が状況に応じたインフラ整備を効果的に行うための留意事項を確認できることを目的としている。

本研究はある程度「紛争国一般」に適用可能な平和構築の留意事項を示すことを試みるが、紛争はそれぞれ特殊な事情が複雑に絡み合って起こるものであり、したがって平和構築のプロセスも固有性が高い現象となる。さらに、本研究で扱う事例の数も極めて限られているので、本研究の成果は必ずしもすべての紛争終結国に当てはまるものではないことに留意されたい。

また、本研究では平和構築とインフラ整備の関係を、定性的な分析によって示す。これは対象とするセクターと課題が多岐にわたり、紛争時から紛争直後にかけての統計データが多くの場合、存在しないという事情からである。

1 - 3 - 2 本研究の意義

本研究の目的を達成することで、これまで明らかにされてこなかった平和構築プロセスとインフラ整備の関連性について、一定の知見が得られる。本研究では特に以下の視点を強調した。すなわち、平和構築プロセスにおける優先課題の時間的推移とインフラ整備の関係性に焦点を当てたこと、インフラによるサービスのみならず整備過程での影響を視野に入れたこと、そして、経済インフラや社会インフラという枠組みでは捉えられない、より広いインフラの役割に着目したことに特徴があるといえよう。

本研究の成果を援用することによって、関係するステーク・ホルダー各位は長期的・包括的・多面的な枠組みをかなりの程度共有できるであろう。この枠組みの共有化はインフラ整備支援の効率的効果的執行を可能にするものである。従来、ともすれば関係するステーク・ホルダー各位のアド・ホックなアプローチから、より合目的で統合的なインフラ整備支援が可能になると期待される。これはとりもなおさず、より少ない資源の投入で平和構築の目的が実現されることを意味する。これは紛争当事国にとって、早期に社会の安定と繁栄が得られるという点で利益があるほか、援助国にとっても援助の無駄を省いてコストを削減し、また援助の一貫性が担保されるなどの点で利益がある。

特に日本にとって、「平和の構築」は政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）大綱においても重点課題とされている分野であり、武力を行使せず国際平和に貢献する日本の政策理念にもかなうものである。この分野について先見的に支援方針を提言することは、紛争終結国に展開する国際援助機関の中でイニシアチブを発揮する上でも有益であると考えられる。

1 - 4 報告書の構成

本報告書は以下の7章で構成される。第1章から第3章が「導入」、第4章から第6章が「事例の分析と比較」、そして第7章が「結論」という構成となっている。

第1章は本研究の背景と目的を述べ、問題意識を示した。

第2章では、本研究を進める上で重要な諸概念の定義、説明を行う。

第3章では、本研究の問いに答えるために用いる研究方法を説明する。本研究の枠組み、データの収集方法及び分析の方法論を示す。

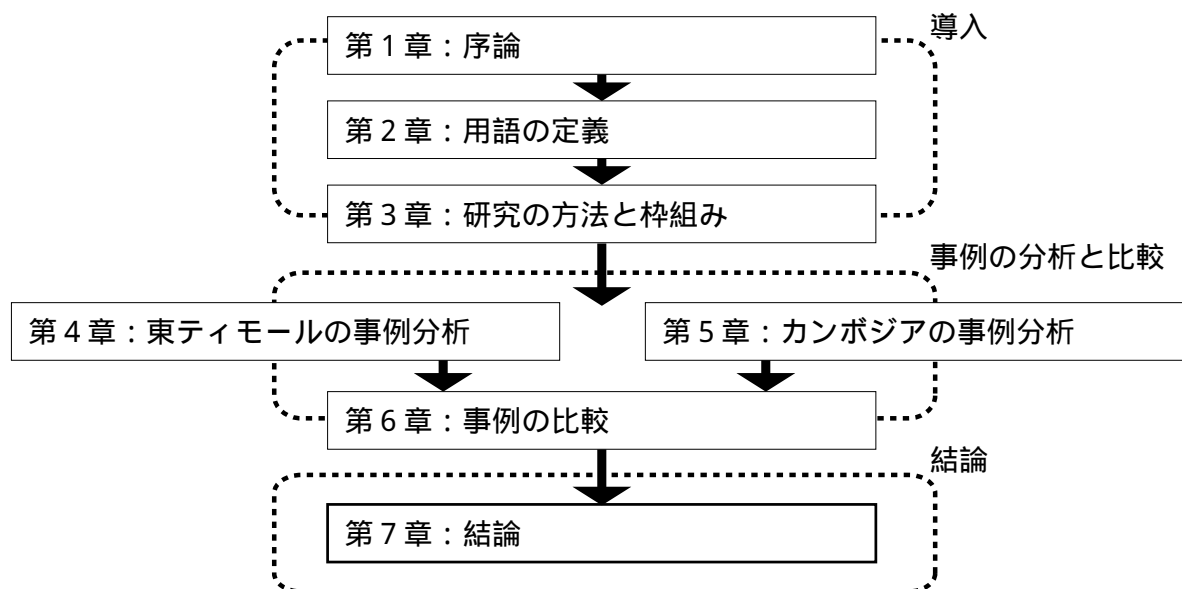
第4章では、第3章で示した研究方法に則り、東ティモールにおける平和構築とインフラ整備の関係を分析する。

第5章では、前章と同様にカンボジアにおける平和構築とインフラ整備の関係を分析し、考察を行う。

第6章では、第4章及び第5章で分析した事例を比較し、そこから紛争終結国において、ある程度一般的な、インフラ整備の役割及び留意点の導出を試みる。

最後に、結論となる第7章では、本研究で得られた平和構築とインフラ整備の関係性を総括した上で、今後の紛争終結国におけるインフラ整備に対する提言と研究上の課題を示し、本報告書を締めくくる。

図 1 - 1 報告書の構成



出所：筆者作成。

2 . 用語の定義

2 - 1 紛争とは何か

2 - 1 - 1 紛争の定義

Wallensteen (2002)によると、一般的に「紛争」とは、「少なくとも2つ以上の主体が、希少な資源(富や権力など)を同時に獲得しようとして相争う社会状況」と定義される¹¹。この定義において、紛争の主体は国家に限定されず、また紛争の形態は必ずしも暴力を伴うものに限らない。一方で、競争の主体や死者数により「戦争」と区別する形で、狭義の紛争を定義する場合もある¹²。

本研究ではWallensteenの定義を紛争の定義として採用する。なぜなら、現在の紛争はさまざまな主体の間で発生しており、また本研究の関心が暴力行為への対処のみならず、より広義での紛争状態の管理にあるからである。

ただし、本研究において「紛争終結」という用語を用いる場合、紛争状態にある主体の間で紛争の終結に関する政治的合意がなされたことを意味する。したがって、紛争終結に至ったとしても、社会に紛争状態が残されることも考えられる。

2 - 1 - 2 紛争が起こりやすい国の特徴：3つのギャップ

紛争の背景はそれぞれに異なるものであり、同じ紛争は一つとしてない。しかし、紛争に陥りやすい国には、共通した特徴も観察される。Commission on Weak States and US National Security (2004)によると、紛争が起こりやすい国の特徴として3つの“Capability Gaps”が存在する¹³。3つのギャップとは、“Security Gap”、“Capacity Gap”、“Legitimacy Gap”である。

本研究ではこの3つのギャップを平和構築プロセスにおける中心的概念として扱っていく。このギャップの議論は上記原典を踏まえて、UNDP発行の『人間開発報告書2005 (Human Development Report 2005)』¹⁴で紹介されて、広く理解されるようになった。このギャップの概念は、JICA調査研究『効果的な復興・開発支援のための援助の枠組みの検討～今後の平和構築支援に向けて～』の中で議論されている「人道緊急援助」と「復興・開発支援」の間の「ギャップ」あるいは「空隙」¹⁵とは異なることに留意されたい。

“Security Gap”(安全保障の欠如)は、政府の最も基本的な役割の一つである、人間の安全保障を含む広義の安全保障が確立されていない状態を示す。このような状況下において、国民は国以外の行為主体によってさまざまなリスクにさらされる。

“Capacity Gap”(行政能力の欠如)は、基本的なサービスを提供する国家の能力が欠如している状態を示す。国家がこのような状態にある場合、国民の生活状況が悪化し人々の国家に対する不信や敵意を生むことにつながる。

“Legitimacy Gap”(正統性の欠如)は、正統で責任能力を有するとみなされている制度が欠如している状態を示す。異なった集団の利害関係を調整し、紛争を調停する国家機関の能力は、正統性のある制度が存在するか否かに左右される。

紛争が長期化している国ではこれらのギャップによって貧困増加、人間の安全保障の欠如がもたらされ、さらにギャップを拡大させるという悪循環が生じている。

¹¹ Wallensteen (2002) pp. 13-17

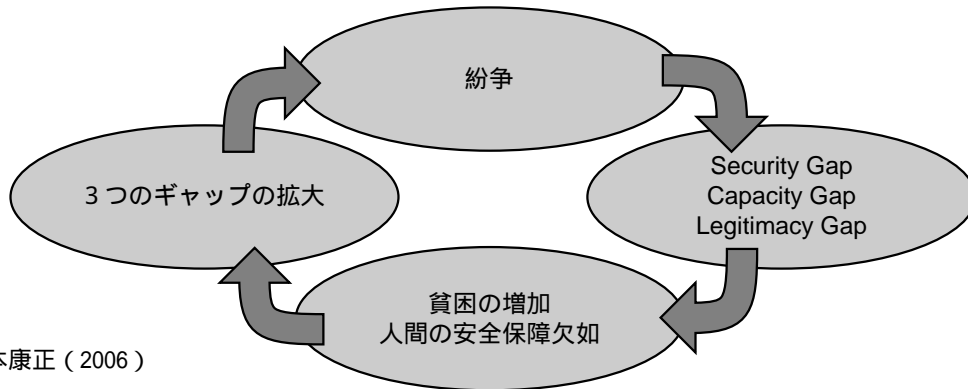
¹² 稲田 (2004)

¹³ Weinstein, et al. (2004)

¹⁴ UNDP (2005)

¹⁵ JICA (2002) p. 96

図 2 - 1 紛争と3つのギャップの悪循環



出所：山本康正（2006）

「人間の安全保障」とは、UNDPによる『人間開発報告書1994』で提案された概念である¹⁶。これによると、人間の安全保障は「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」から構成される概念である。具体的には、経済の安全保障、食糧の安全保障、健康の安全保障、環境の安全保障、個人の安全保障、地域社会の安全保障、政治の安全保障の7種類に分類されている。国連の人間の安全保障委員会は、人間の安全保障を「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義している¹⁷。

人間の安全保障は従来 of 国家の安全保障に対して、個人に焦点を当てた概念であるという説明がなされる。「恐怖からの自由」を柱とする人間の安全保障にとって、紛争は最も重大な脅威の一つである。

2 - 2 平和構築とは何か

2 - 2 - 1 平和構築の定義

平和構築という概念に統一された定義はなく、各援助国・機関のなし得る領域によって多様な用いられ方をしている。

もともと、ガリ国連事務総長が1992年に『平和への課題』の中で提示した「平和構築」は、紛争前の「予防外交」、紛争下の「平和創造」、停戦合意後の「平和維持」に続く、紛争後の活動として位置づけられていた。また、PKF（Peace Keeping Forces）などによる武力介入を伴う平和維持に対して、平和構築はインフラや制度の再構築など非軍事の活動を指している。このように平和構築を紛争後、また非軍事の活動に限定した捉え方は狭義の定義であり、「紛争後の平和構築（Post-conflict Peace-building）」、あるいは「復興支援（Post-conflict Reconstruction）」という用語が充てられる場合もある¹⁸。

これに対して、現在では平和構築をより包括的な概念として捉えた定義が一般的である。国際協力機構（JICA）は、平和構築を「紛争予防、平和創造、そして復興支援までを網羅する全体的なアプローチであり、和平達成において従来から重視されている多国籍軍や国連PKOによる軍事的枠組みや、予防外交、軍縮、調停等の政治的枠組みに開発援助を加えた3本の柱による包括

¹⁶ 国連開発計画（1994）

¹⁷ 人間の安全保障委員会（2003）p. 11

¹⁸ 稲田（2004）。特に世界銀行グループは、「平和」の構築は世銀の主たる任務ではないという認識の下、「復興支援」という言葉を主として使っていると見られる。

的な取組である」と述べている¹⁹。

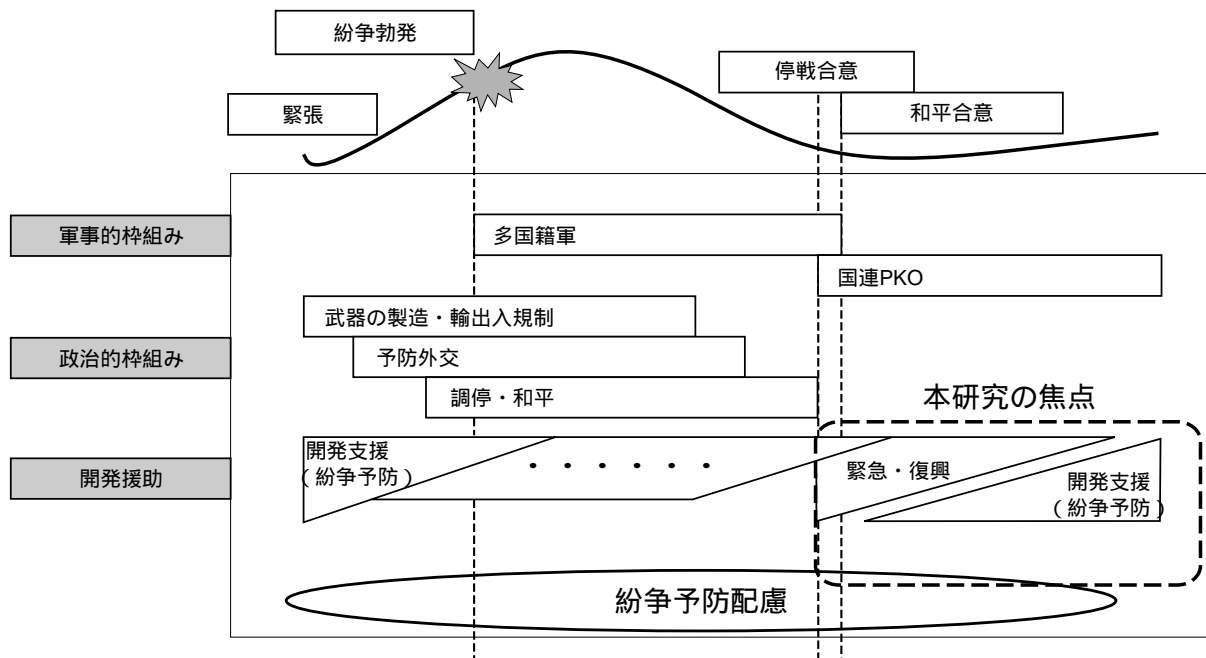
本研究では、このJICAによる定義を採用する。その理由は、本研究の関心が広い意味での平和構築における開発援助の段階の変化にあり、また開発援助は軍事的・政治的枠組みとも補完性を持って影響しあっていると考えるからである。

2 - 2 - 2 平和構築における開発援助の段階：緊急期、復興期、開発期

多様な段階が存在する平和構築にかかる開発援助において、JICAは「人道緊急支援」を支援分野のひとつとして置くとともに、平和構築の時間的推移に見合う支援として「復旧・復興支援」と「開発支援」という分類を行っている²⁰。

JICA（2003）によると、「人道緊急支援」とは、被災民の生命を守り、生活に最低限必要な緊急的ニーズを満たすための支援分野である。また、平和構築支援の時間的推移の中における「復旧・復興支援」とは、紛争終結直後²¹の住民のニーズを満たすための人道的な支援から、紛争によるダメージの復旧・復興、そして中長期的な開発までの一連のプロセスへつなげるための支援であり、紛争再発を回避する支援でもある。それに続く「開発支援」は、平和と持続可能な開発の基礎を強化するとともに、治安及び安全保障体制を確保し、経済と社会を中長期的に活性化することを目的とした支援である。また、開発支援は緊張が高まっている国に対しての紛争予防の観点も含むとしている。

図 2 - 2 平和構築支援の枠組みと本研究の焦点



出所：JICA（2003）を基に筆者作成。

注：引用したJICA（2003）の元図では「復旧・復興支援」「開発支援（紛争予防）」としている部分について、本節で述べている理由により本図では「緊急・復興」「開発支援（紛争予防）」としている。

¹⁹ 国際協力機構（2003）pp. 3-4

²⁰ *Ibid.* pp. 12-13

²¹ JICAの復旧・復興支援は、停戦合意あるいは和平合意の締結、国家もしくは暫定統治機構の国際社会による認知、日本政府の支援方針の確定、の3段階を踏んだ時点で開始されるとしている。

本研究では、平和構築の広範な枠組みとJICAによる平和構築の諸側面を念頭に置きつつ、紛争直後の緊急支援から復興支援、そして開発支援に至る時系列（シーケンス）に焦点を当てる。それは、インフラ支援が本格化するのにはある程度紛争が終息に向かい始めてからで、平和構築プロセスの各段階においてインフラ整備の役割及び留意事項が異なるという予見があるためである。紛争中から紛争直後にかけては、人道緊急支援が集中的に行われる時期があり、その後に復旧・復興支援、そして開発支援へと推移していくと予想される。本研究では緊急支援、復興支援、開発支援を中心的課題と意図して行われる時期を、それぞれ「緊急期」、「復興期」、「開発期」と呼ぶことにする。

2 - 3 インフラとは何か

2 - 3 - 1 インフラの定義

インフラとは、インフラストラクチャー（infrastructure：社会基盤）の略語であり、「人々が望む好ましい状態に至ることを目的として、生産性の向上や所得分配などに役立ち、社会の安定に資するとともに、人々の潜在能力の発現を支援し、生活の質の向上に直接・間接的に資する、市場が成立しないかあるいは市場だけの取引では供給に過不足が生じる公益性の高いサービスを効率的に生み出す制度・組織・物的施設・機能・効果の総体」と定義される²²。

本研究ではこの定義を採用する。インフラを経済面や社会面からだけでなく、潜在能力²³の発現という視点も包含したこの定義は、人間の安全保障が著しく欠如している紛争状態におけるインフラの役割を考えるために、非常に適しているといえる。

このように、インフラは極めて多様な目的と形態を持ち得る概念として定義される。ただし、本研究では上述の定義に拠った上で、物的施設としてのインフラを主な調査対象とする。もちろん物的施設としてのインフラは、それを動かす制度や組織がなければ機能せず、サービスを生み出せないものであるが、本研究はインフラ施設の整備過程に主要な関心を置いており、その過程の中で必要とされる、付随した制度や組織面については適宜考察を加えることとする。

2 - 3 - 3 インフラの諸類型

インフラは、それに求められる効果によって、「経済インフラ」と「社会インフラ」の2つに分類して論じられることが多い²⁴。インフラのうち、道路や発電所など、直接的に国や地域の投

表 2 - 1 インフラの分類

分類軸	機能による分類		形態による分類	
	経済インフラ	社会インフラ	コミュニティ型 インフラ	ネットワーク型 インフラ
性質	直接的に生産性の向上に資する	住民の生活向上と安全確保に資する	施設周辺住民が受益者	施設周辺住民が受益者とは限らない
具体例	幹線道路、港湾、鉄道、空港、発電所、電気通信施設、灌漑施設など	上下水道、学校、医療施設、廃棄物処理施設など	生活道路、水道、灌漑施設、学校、医療施設、防災施設など	幹線道路、鉄道、送電線、電気通信施設など

出所：筆者作成。

²² 渡辺・佐々木編（2002）

²³ アマルティア・センによって提唱された概念で、価値を見いだせるような状態や行為の、選択可能な範囲の広さを意味する。（西垣・他（2003））

²⁴ 例えば、世界銀行（1994）

資や生産活動を支えるための施設は、経済インフラと呼ばれる。一方、上下水道や学校など、人々の日常生活に不可欠な施設は、社会インフラと呼ばれている。これに対して、物的施設を伴わない、日常生活に必要な公益サービス提供のための制度と、それらの制度を運用する人的資源などを併せて「制度インフラ」と呼ぶ場合もある。

また、ほかにも形態による分類もある。水道や生活道路など、施設周辺住民が直接の受益者となるものを、「コミュニティ型インフラ」と呼ぶ。これに対して、幹線道路や送電線網は施設周辺住民が必ずしも受益者ではなく、「ネットワーク型インフラ」と呼ばれる²⁵。

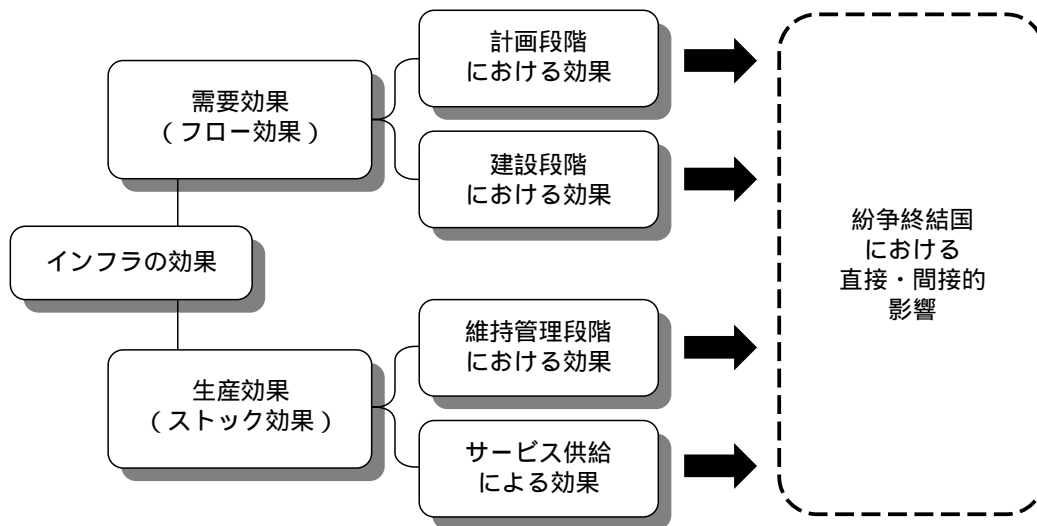
2 - 3 - 3 インフラ整備の局面

物的施設としてのインフラの整備事業は、大きく分けて3つの局面から成り立っている。事業前の「計画準備段階」、「建設段階」、そして完成後の「維持管理段階 (Operation & Maintenance: O/M)」である。本研究で用いられる「インフラ整備」という用語は、これら一連のプロセスを指している。

一般的に、インフラの効果は完成後に施設が機能してから提供されるサービスによる効果を念頭に置くことが多かった。本研究では、サービスによる効果のみならず、整備の各局面においてもインフラによる効果があるという認識の下、これらの局面を分けて論じる。

インフラ整備の効果は、建設資金が市場に投入されることによって発生する「需要効果 (フロー効果)」と、完成した施設がサービスを供給することによって発生する「生産効果 (ストック効果)」に分類される。それぞれの効果は、インフラ整備の各局面と結びついており、需要効果は計画段階と建設段階による効果、生産効果は維持管理段階とサービスの供給による効果であると捉えることができる。

図 2 - 3 インフラ整備の局面と効果



出所：山本康正 (2006) を基に筆者作成。

²⁵ 山本 (2006)

3 . 研究の枠組みと方法

3 - 1 分析の枠組み

本研究は、「紛争終結国におけるインフラ整備は、平和構築の各段階にどのような影響を及ぼし、いかなる役割と配慮を求められるのか」というリサーチ・クエスチョンに答えるために、これをさらに2つの問いに分けて分析を行うこととする。

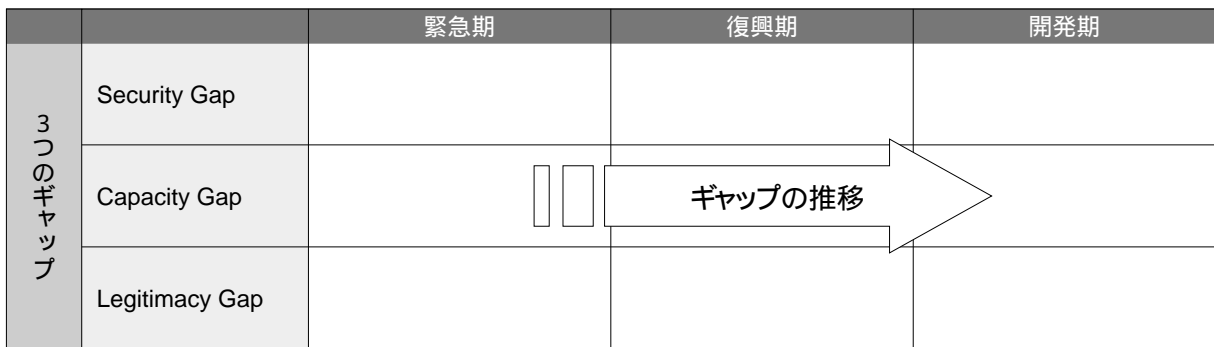
第一の問いは、「紛争終結国にはどのようなギャップ及びニーズが存在し、それらは時間とともにどのように変化していくのか」であり、第二の問いは、「紛争終結国に存在するギャップに対し、インフラ整備はどのような影響を及ぼすのか」である。これらに答えるために以下のような枠組みを設ける。

3 - 1 - 1 平和構築プロセスの分析

第一の問いは平和構築プロセスの特徴に関するものである。第2章で述べたように、紛争後の国家の特徴として、“Security Gap”、“Capacity Gap”、“Legitimacy Gap”という3つのギャップが存在していることが考えられる。紛争終結国における諸課題を、これら3つのギャップを念頭に整理することを試みる。また、平和構築の時期区分として、緊急期、復興期、開発期の3段階を想定した。平和構築の各段階において、紛争終結国における3つのギャップの中で優先されるものが異なると考えられる。軍事・政治プロセスや援助体制に加え、3つのギャップの変化によってそれぞれの段階が特徴づけられると予想される。

紛争終結後の各時点での援助アジェンダや、国内・国際社会の動向、資金投入の変化等の情報を基に、定性的な分析を行う。この分析の結果を表現するフレームとして、縦に3つのギャップ、横に平和構築の3段階の推移を取ったマトリックスを想定する。

図 3 - 1 平和構築プロセス分析のフレーム



出所：筆者作成。

3 - 1 - 2 インフラ整備による影響の分析

第一の問いに関する分析を踏まえ、第二の問いへの回答を試みる。本研究の前提として、紛争終結国におけるインフラ整備には、平時における「経済インフラ」及び「社会インフラ」の分類では捉えられない機能が存在する、という作業仮説が置かれる。

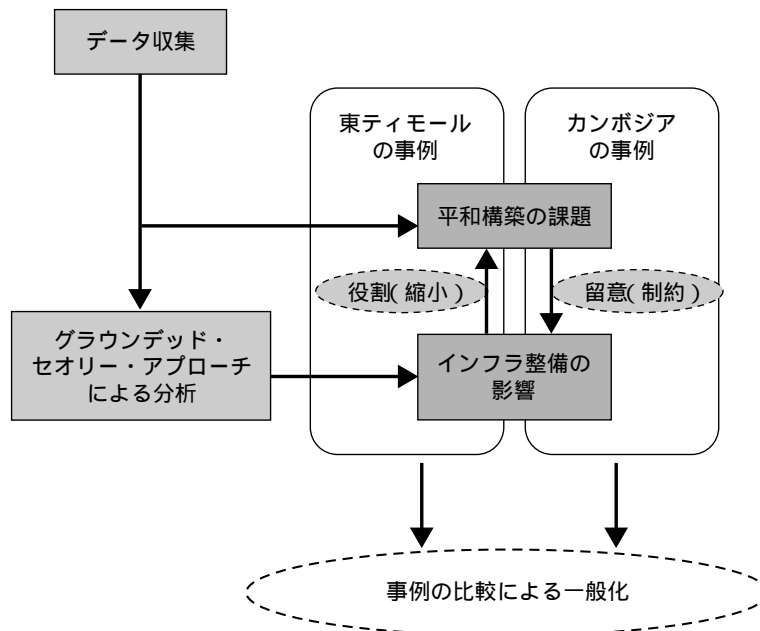
紛争終結国においては、平時と異なる課題・ギャップが存在すると考えられるが、これらに対し

インフラ整備は、直接的ないし間接的に何らかの影響を及ぼしていることが予想される。紛争終結国に特有なギャップへの影響が、平時とは異なるインフラ整備の機能であると仮定し、いかなる影響があるのかの分析を行う。紛争終結国におけるギャップの縮小が、平和構築のためのインフラの役割であり、逆にギャップから制約を受けることでインフラ整備上の留意点が生じると考えられる。

分析手法としては下に示す、グラウンデッド・セオリー・アプローチという定性的分析手法を用い、問いに対して一定の回答を得ることを試みる。インフラ整備の影響として、サービス供給による影響のみならず、計画・建設・維持管理の各段階における影響も視野に入れて分析を行うことに留意されたい。

以上の分析過程を、実際の紛争終結国の事例として、東ティモールとカンボジアに適用する。それぞれの国の事例について、平和構築プロセスの段階とインフラ整備の関係性を明らかにし、それらの事例を比較することによって、共通点などからある程度ほかの紛争終結国にも一般的に通用する知見を得ることを目指すこととする。

図 3 - 2 本研究の分析枠組み



出所：筆者作成。

3 - 2 データの収集

3 - 2 - 1 データの収集方法

本研究では文献調査とインタビューによるデータ収集を行う。文献には、平和構築及びインフラ整備に関する出版物や、各援助機関ないし研究機関がウェブサイトで公開している資料、実際に行われたプロジェクトの報告書などが含まれる。

現地調査によるデータ収集は東ティモールとカンボジアで行われた。東ティモールについては、2006年3月2日から7日に吉田恒昭と山本康生によって、カンボジアについては2007年12月11日から13日に吉田恒昭と田村康一郎²⁶によって行われた。

²⁶ 東京大学工学部社会基盤学科 国際プロジェクト研究室4年(当時)

3 - 2 - 2 事例と調査対象

分析の対象とする事例は、東ティモールとカンボジアの2カ国とする。これら2カ国を事例として選んだ理由は、日本が特に重点的に平和構築支援を行ってきた対象国であるため、資料が比較的得やすく、関係者からのインタビューも可能であるからである。また、カンボジアは平和構築が比較的順調に推移した事例と考えられ、その貴重な経験と教訓から、よりポジティブな留意点が得られる可能性が期待されたからである。

ただし、それぞれの紛争国の背景には個別の事情があり、また近年の武力紛争の多くはアフリカで起こっており、国際社会からの多くの介入にもかかわらず、平和構築が進まず紛争が長期化する傾向にある。事例研究の宿命とはいえ、本研究が対象とする2カ国の事例から得られる留意点はおのずから限界があり、必ずしも紛争終結国全般に適用できるとは限らないことに注意を喚起しておきたい。

現地調査でのインタビュー調査の対象は、主にJICA現地事務所、及び国連機関・世界銀行・アジア開発銀行等の援助機関における実務担当者である。これらの機関をインタビュー対象とした理由は、当該国に対する平和構築支援に対するコミットメントが大きく、インフラ整備事業を行ってきたことによる。これら国際援助機関に加え、現地のインフラ事業者や政府担当者、NGOなどからも聞き取りを行った。さらに、日本国内においても紛争終結国の現場でインフラ整備に従事して帰国した実務経験者に対し幾つかのインタビューを行い、極めて質の高いデータの収集を行うことができた。

データ収集とインタビューの対象は、ほとんどがインフラ・サービスを供給するプロバイダー側である。直接インフラ整備によって便益を享受する受益住民からの集計的な聞き取り調査は時間的制約もあり実施していない。理由は、紛争終結後においてインフラ整備ニーズの優先度は比較的明確に判断されるもので、多くの場合供給側が十分把握しているためである。ただし、人間の安全保障や人的資源開発というような、より深い視点から包括的に紛争終結国における平和構築とインフラ整備の関係性を考察するためには、インフラ・サービスの裨益者に対する集計的調査を行うことも有益となろう。今後の課題の一つとしたい。

3 - 3 分析手法：グラウンデッド・セオリー・アプローチの概要

3 - 3 - 1 手法の特徴

収集された、主として定性的なデータに対して、質的社会調査手法の一つである「グラウンデッド・セオリー・アプローチ」による分析を行う。グラウンデッド・セオリー・アプローチは、データに密着（grounded on data）して帰納的に理論を展開させようというアイデアに基づいている。この手法を用いる際の前提状況として、分析する対象トピックに関して十分な理論が存在せず、理論化を始めるには理解が浅すぎる状況にある、ということが挙げられている²⁷。

本研究のテーマである平和構築とインフラ整備の関係性については、実務レベルの報告書である程度の指摘があるものの、十分に構造化（理論化）が進んでいるとは言い難い状況である。したがって、本研究のテーマに対して、グラウンデッド・セオリー・アプローチを採用することは大きな間違いを起こさない程度に妥当と考えられる。

²⁷ パンチ（2005）

3 - 3 - 2 分析の過程

グラウンデッド・セオリー・アプローチは、1960年代にグレイザーとスト劳斯によって考案された手法であるが、発展過程において分析の手順について異なった主張がなされるようになり、必ずしも統一された手順は存在しない。本研究においては、以下の手順に従って分析を行う。

(1) 概念の生成

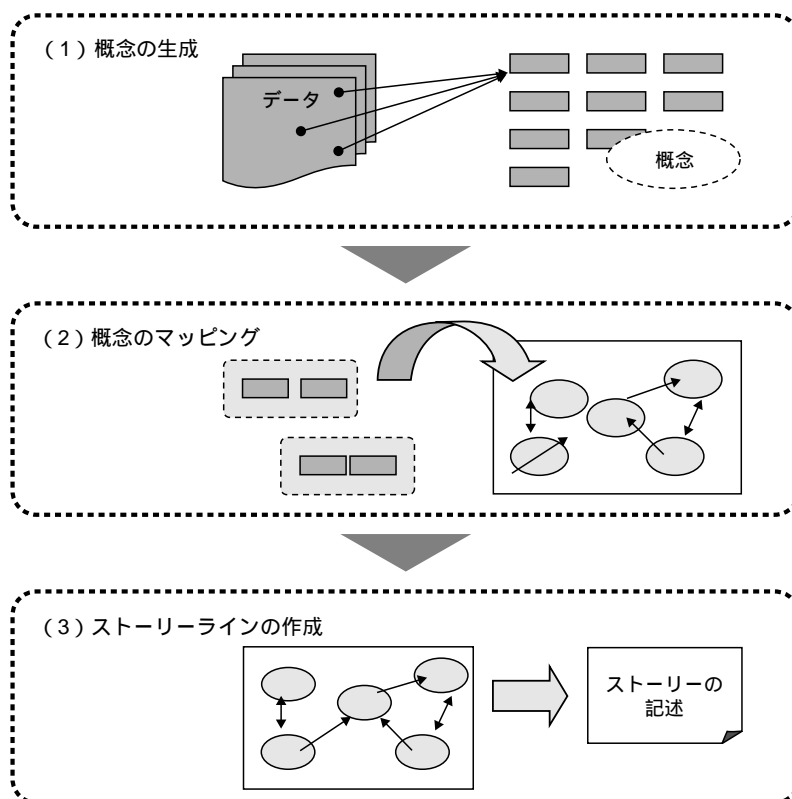
第一段階では、データから概念の生成を行う。ここで示す概念とは、グラウンデッド・セオリー分析の最小単位となるものであり、データの示す現象に基づきつつ、データのほかの部分にある現象も説明可能な抽象的なまとまりを意味する。すなわち、概念の生成のためにはデータの中から類似例を探し出し、グループに分ける。それらのグループにほかの類似例と説明可能なラベルを付与する。これによって、データに基づきつつ説明力のある、抽象的な概念が生成される。

なお、ここで扱うデータとは、出版物や各援助機関による事業報告書、及びインタビューなどから得られた現象の記述、命題、推論を含むあらゆる情報である。

(2) 概念のマッピング

次の段階では、生成された個々の概念間の関係を検討し、関係図としてマッピングする。類似した概念は、より抽象的なカテゴリーとしてグループ化し、概念・カテゴリー同士の因果関係や依存関係、階層性等を平面状に表現する。この作業により概念間の関係性が整理され、さらに抽象性のレベルが上がるのが期待される。

図3-3 グラウンデッド・セオリー・アプローチの分析過程



出所：パンチ（2005）を参考に筆者作成。

(3) ストーリーラインの作成

分析の最終段階では、作成された概念の関係図から分析結果をまとめ、その概要を文章で簡略に記述する。これによって、データに基づきながら現象を説明可能で、かつ、抽象度の高いストーリーが生成され、分析テーマについての理論化ができる可能性がある。この時点で記述的 (descriptive) なデータの集合がストーリー (命題) として説明 (explanatory) が可能となるのである。

なお、分析は理論的な可能性が飽和状態となるまで、データを追加することが可能であり、ストーリーの生成とデータによる検証が並行して行われる。

4 . 東ティモールの事例分析

4 - 1 東ティモールの概況

4 - 1 - 1 基礎データ

東ティモール (The Democratic Republic of Timor-Leste²⁸) は、インドネシア、バリなどからなる小スンダ列島の最東端に位置するティモール島の東半分を占めている。面積は約 1 万 5000km² で、東京首都圏 (東京、千葉、埼玉、神奈川) とほぼ同面積の国土のほとんどは急峻な山岳地形となっている。

気候は、6 ~ 11 月が乾季で平均気温 18 度という穏やかな気候だが、12 ~ 5 月の雨季は平均気温 21 で、年間降水量 1,000 ~ 2,000mm の 85% がこの時期に集中する。山岳地域は特に多雨であり、雨季には激しい土壌浸食が生じる。

東ティモールの主要産業は GDP の約 4 分の 1 を占める農業であり、国民の大半が農業に従事している。しかし、国際市場に出せる競争力のある作物は少なく、唯一コーヒーが輸出作物として栽培に力を注がれている。また、ティモール海埋蔵の石油資源が貴重な国家財源として期待されている。

また、同国は東南アジアにおける最貧国の一つとされ、OECD/DAC の分類によれば後発開発途上国 (Least Developed Countries: LDC) に属しており、2003 年推計では人口の 42% が 1 日の所得 1 米ドル以下の貧困ライン以下にいるとされている²⁹。

図4 - 1 東ティモール地図



出所 : Central Intelligent Agency, *The World Fact Book*, 2007年版

²⁸ 独立後の正式な国名の英語表記は “ Timor-Leste ” であり、独立以前の地域名としての “ East Timor ” と使い分ける傾向が見られる。

²⁹ Central Intelligence Agency, *The World Fact Book*, 2007年版
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

表4 - 1 東ティモールの基礎データ

指標	データ	データ年次
人口	約92.5万人	2004
民族	メラネシア系（テトゥン族等）、マレー系、中華系	2006
言語	公用語：テトゥン語、ポルトガル語 実用語：インドネシア語、英語	2006
宗教	キリスト教99.1%（大半がカトリック） イスラム教0.79%	2006
GNI	341百万米ドル	2003
経済成長率	3.0%	2002 - 2003
産業	農業（米、トウモロコシ、コーヒー）、石油・天然ガス	2006
15歳以上の識字率	58.6%	2002
出生時の平均余命	62年	2003
乳児死亡率	87‰	2003
人間開発指数（HDI）	0.513	2003

出所：外務省 各国・地域情勢 東ティモール <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/easttimor/data.html>

4 - 1 - 2 紛争の経緯

16世紀にポルトガル人がティモール島に上陸し、17世紀にオランダ人が同島の西部に到来したことから、ティモール島の東はポルトガルに、西はオランダに植民地として分割された。第二次世界大戦中に全島は一時日本による支配を受け、終戦の後、西ティモールはインドネシア共和国の一部として独立を果たしたが、東ティモールは引き続きポルトガルの植民地としての支配が続いた。

1974年の宗主国ポルトガルでの政変を受け、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。相互の対立が深まる中、75年に独立派（東ティモール独立革命戦線：フレテリン）が東ティモールの独立を宣言したことを契機として、インドネシアは軍事侵攻を行い、76年にインドネシアの州として東ティモールの併合を宣言した。山岳部に駆逐されたフレテリンはゲリラ活動を展開し、以後、衝突が続くこととなった。

併合以降、インドネシアは東ティモールへの外部メディアの立ち入りを制限する一方、ほとんど開発されていなかったインフラの整備や人材の育成に取り組んだ。しかし、これらの事業は一部の階層のみに裨益するものであったため、住民のインドネシアへの感情を好転させるものとはならなかった。

東西冷戦が終結し東南アジアでもパワーバランスが変化する中、1991年のインドネシア軍による独立派虐殺事件（サンタクルス事件）の発生などにより、東ティモールは国際社会からの関心を集め始めた。インドネシアの統治下では、軍により20万人近くの独立派住民が人権抑圧の被害を受けたとされ、反インドネシア感情を深めることとなった。

1997年のアジア経済危機の影響によりインドネシアの国内情勢が不安定化し、スハルト政権は崩壊した。これに代わって誕生したハビビ政権は、国内経済危機対応と国際世論対応を迫られ、東ティモールの独立を容認する方向へ政策を転換した。ハビビ大統領の提案により、1999年8月30日に国連による監視の下、インドネシアによる拡大自治案の是非を問う、東ティモール住民による直接投票が実施された。

投票の結果は78.5%の住民が拡大自治案を否決するというものだったが、これに反発する統合派民兵による放火、略奪、独立派への暴力行為などが発生した。これによって、人口の75%以上が難民または国内避難民となり、全国の7割以上のインフラが破壊されたとされる。

4 - 1 - 3 東ティモールにおける平和構築の過程

1999年8月30日の直接投票後の騒乱発生を受けて、1999年9月に国連安保理は治安回復のために、東ティモールへの多国籍軍（International Force in East Timor: INTERFET）の派遣を決議した。10月にはインドネシアの東ティモールからの撤退が決定され、独立までの暫定政府として国連東ティモール暫定行政機構（United Nations Transitional Administration in East Timor: UNTAET）が設立された。UNTAETは、司法を含めたすべての立法及び行政にかかる権限を使用する機能を有していた。また、兵員、軍事監視員、文民警察官を擁しており、2000年2月にはINTERFETから引き継いで平和維持活動（Peacekeeping Operations: PKO）も行うこととなった。

2001年8月には憲法制定議会選挙が実施され、9月には全閣僚が東ティモール人からなる東ティモール行政府が発足した。さらに、2002年3月には憲法が公布され、4月の大統領選挙ではシャナナ・グスマンが大統領に選出された。こうして、同年5月20日に東ティモールは正式独立を果たし、UNTAETから司法・立法・行政にかかるすべての権限を委譲された。

独立以後は国連PKO及び東ティモール支援団（United Nations Mission of Support in East Timor: UNMISSET）によって治安の維持と国づくりへの支援が行われた。UNMISSETは規模を縮小する形で、2005年5月に国連東ティモール事務所（United Nations Office in Timor-Leste: UNOTIL）に移行した。

こうして、徐々に国連は東ティモールでの活動を縮小していったが、2006年4月には離脱兵と国軍の間に衝突が発生し、東ティモール政府の要請によって国際治安部隊が投入される事態に至った。この責任を取る形で、6月にアルカティリが首相を辞任、代わってラモス・ホルタが後任に就いた。2007年4月に大統領選挙、6月に議会選挙が行われる予定である。

表4-2 東ティモールにおける平和構築の動向

	植民地・併合時代			緊急期		移行期		復興期				
	1859	1942	1976	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
国内の動向	リスボン条約 日本軍による占領 インドネシアによる併合			投票結果発表後の騒乱(9月4日) 独立についての直接投票実施(8月30日)	国民評議会発足(10月) 東ティモール暫定政府発足(7月)	第二次暫定政府発足(9月20日) 憲法制定議会選挙実施(8月30日)	デシリ暴動(12月) 国連加盟(9月27日) 国家開発計画策定(5月) 東ティモール民主共和国独立(5月20日) 大統領選挙実施(4月14日) 憲法公布(3月22日)		暴力事件の散発	村長選挙実施(12月) セクター投資計画策定(8月) 元兵士によるデモ(7月)		ラモス・ホルタが首相就任(7月10日) アルカテイリ首相辞任(6月26日) 離脱兵の暴力行為への国軍投入(4月28日)
援助の動向				第一回支援国会合(12月) UNTAET設立(10月25日) INTERFET設立(9月15日)	各援助機関、現地事務所開設 第二回支援国会合(6月)	第三回支援国会合(12月)	第四回支援国会合(6月) 第五回支援国会合(12月) 第六回支援国会合(5月) UNMISSET設立(5月17日)			国連、豪PKF撤退 UNOTIL設立(4月28日)		UNMIT設立(8月25日) 国際治安部隊派遣(5月25日)
統治機構	外部勢力による支配			暫定政府		東ティモール政府						
				UNTAET		UNMISSET		UNOTIL		UNMIT		

出所：田村(2007)を基に筆者作成。

表4 - 3 東ティモールの援助アジェンダに見る3つのギャップ

局面		緊急期		復興期	
援助イニシアチブ		UNTAETのマンデート (1999年10月)	第二回支援国会合 (2000年6月)	UNMISSETのマンデート (2002年5月)	国家開発計画 (抜粋) (2002年5月)
ターゲットとするギャップ	Security Gap	・安全の提供及び 法と秩序の維持		・治安維持への貢献 ・安全及び安定の ための支援	・持続的な国内の 安全と安定の創 出と維持 ・犯罪の防止と低減
	Capacity Gap	・効果的な行政の 確立 ・民生及び社会サー ビスの開発支援 ・自治のための能 力育成支援 ・人道支援、復興 及び開発支援の 調整及び提供の 確保	・適切な予算管理 のための財政管 理能力強化 ・復興計画と民生 サービスの能力 強化のための計 画、指標、対象 の設定 ・実施能力強化の ための権限の委 譲		・各分野における 技術と専門を有 する人材の創出 ・財政的独立のた めの政府予算の 拡大 ・責任ある効率的 かつ生産的な政 府予算の管理の 確保
	Legitimacy Gap	・持続可能な開発へ の諸条件の確立	・東ティモール人 のリーダーシッ プの下、新たな 形の暫定政府へ の移行 ・復興計画の意思 決定に東ティモ ール人の参加を 促進する枠組み の構築	・行政機構、司法制 度及び重大犯罪分 野における公正の ための支援	・東ティモールの 価値観や文化に 適合した効果的 で公平な司法制 度の構築と管理 ・政府を監視する 独立したシステ ムの構築、三権 分立の確立 ・市民社会の育成 と国政への参加 促進 ・人権尊重と法治 の文化の育成 ・政府への信頼構 築 ・大衆参加による グッド・ガバナ ンスの育成 ・複数政党制民主 主義の育成

出所：田村（2007）

4 - 2 紛争後の課題とその時間的推移

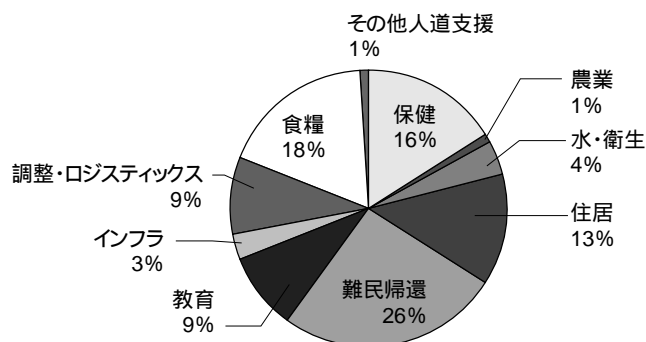
4 - 2 - 1 緊急期の特徴と課題

1999年の住民投票とそれに伴う騒乱から、2000年6月の第二回支援国会合（リスボン会合）までが緊急期であると考えられる。リスボン会合においては、ドナーの間で人道緊急援助はおおむね終息したという評価がなされた。2000年初頭からは、各ドナーが現地事務所を開設するなど、復興支援体制が本格化してきている。

この期間は東ティモール人による正統な統治機構が存在しておらず、UNTAETが司法・立法・行政にかかるすべての権限を肩代わりしている。安保理決議1,272³⁰によるUNTAETのマネートを見ると、紛争直後の東ティモールにはSecurity、Capacity、Legitimacyの各ギャップが存在していることが分かる。特に、この局面では、騒乱直後の治安回復のための多国籍軍であるINTERFETの投入や、東ティモール人を代表する政府が存在していないという点から、Security Gap及びLegitimacy Gapが主要な課題であると考えられる。

また、この時期には緊急を要する食糧やシェルター供給などの人道援助が必要とされ、国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR）や国連世界食糧計画（World Food Program: WFP）などの国際人道支援機関、並びに国際NGOによって迅速な支援がなされた。騒乱直後の人道援助ニーズは、国連主導の統一アピール（Consolidated Inter-Agency Appeal for East Timor Crisis: CAP）によってまとめられた³¹。CAPの支援分野には、難民帰還、食糧確保、保健・医療、水・衛生、インフラ、教育などが含まれる。

図4 - 2 緊急期（1999年9月～12月）に行われた人道支援の内訳



出所：Donor’s Meeting Background Document (2002)

4 - 2 - 2 移行期の特徴と課題

2000年6月のリスボン会合で緊急援助はおおむね終了したとされているが、政治プロセスにおいて本格的に復興期に入るのは2002年5月の独立以降であり、それまでの期間を緊急から復興への移行期と捉えることができる。

³⁰ 1999年10月25日、国連安保理で「東ティモールの統治に関し全般的責任を有する国連東ティモール暫定行政機構（UNTAET）の設立」が決議された。

³¹ 東ティモール政府の経常予算のためのUNTAET信託基金（後に東ティモール統合基金（Consolidated Fund for East Timor: CFET））と、世銀とアジア開発銀行（Asian Development Bank: ADB）が管理する開発予算のための東ティモール信託基金（Trust Fund for East Timor: TFET）が創設され、ドナーから資金が拠出された。

表4 - 4 国際機関の対東ティモール経済協力実績

(DAC集計ベース、単位：百万米ドル、支出純額)

年次	1位	2位	3位	4位	5位	その他	合計
1999	CEC 2.5	WFP 1.7	UNICEF 1.3	UNFPA 0.0	-	0.1	5.6
2000	CEC 17.5	UNICEF 0.7	UNFPA 0.3 UNDP 0.3	-	WFP 0.2	1.6	20.6
2001	CEC 7.5	UNHCR 8.4	UNICEF 1.6	UNDP 1.5	UNTA 0.6	1.1	40.7
2002	CEC 1.2	UNHCR 4.2	UNDP 2.2	UNFPA 1.4	UNICEF 0.9	1.5	31.4
2003	CEC 5.3	UNDP 2.1	UNICEF 2.0	UNFPA 1.2	UNHCR 1.1	1.4	23.1

注：CEC = Commission of the European Communities (欧州委員会)

UNFPA = United Nations Population Fund (国連人口基金)

出所：OECD/DAC

リスボン会合では、東ティモール人の復興プロセスへの参加が不十分であるということから、東ティモール人のオーナーシップの強化 (Timorisation) に重点が置かれることとなった。2000年7月には東ティモール暫定政府 (East Timor Transitional Administration: ETTA) が発足し、2001年8月の憲法制定議会選挙を経て、全閣僚が東ティモール人からなる第二次暫定政府としての東ティモール行政府 (East Timor Public Administration: ETPA) が発足した。

移行期においては、このように東ティモールのCapacity Gap及びLegitimacy Gapを縮小する動きが見られるが、依然UNTAETが国家統治にかかる権限を有しており、復興プロセスにおける中心的役割を担っていた。また、UNTAETは2000年2月に多国籍軍から平和維持活動を引き継ぎ、治安の維持も担当していた。

一方、国際機関による開発援助の動向を見ると、1999年から2000年にかけてWFPが、また2001年から2003年にかけてUNHCRが支援額を大幅に削減している。両機関の主要な任務は、それぞれ食糧援助・食糧安保、難民帰還・再定着という人道ニーズへの支援であった。これに鑑みると、2000年の段階で大方の緊急援助が終了したものの、2002年までは本格的な復興期への移行期間であったという時期区分は、おおむね妥当なものであるといえよう。

4 - 2 - 3 復興期の特徴と課題

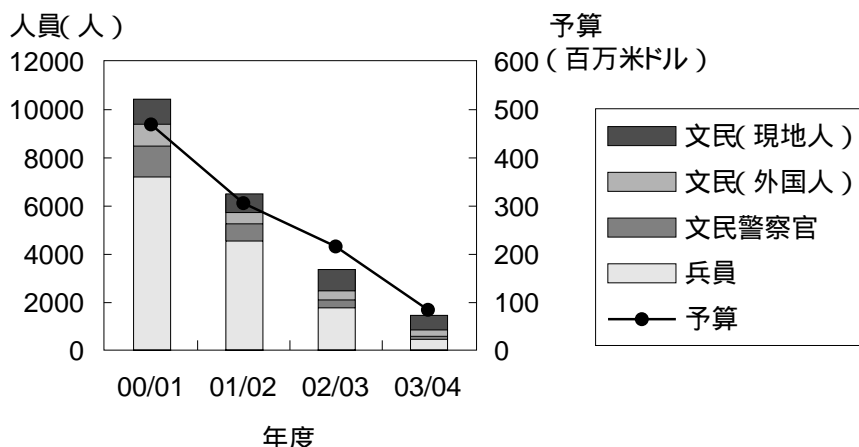
2002年5月20日の東ティモールの正式独立以降、本格的な復興期に入る。独立に際してUNTAETはUNMISSETへと引き継がれ、国家統治にかかるすべての権限は東ティモール政府に委譲された。国連による政治的・軍事的な平和構築活動は年を追ってその規模を縮小しており、東ティモールにおけるSecurity Gap及びLegitimacy Gapが埋められてきていると考えられる。

しかしながら、東ティモール人には独立以前に国家統治の経験がなく、国家開発計画 (National Development Plan: NDP) においても政府の能力育成や各種制度の構築が開発目標として掲げられており、Capacity Gap及びLegitimacy Gapが引き続き存在している。

さらに、2002年12月のデマリ暴動をはじめとして、各地で暴力を伴う事件が散発的に発生してきた。そして、2006年の4月には離脱兵と国軍の間に衝突が発生し、国際治安部隊が投入される事態に至った。ここにおいて、再びSecurity Gapが拡大している。

以上の状況から判断すると、東ティモールの平和構築プロセスは2007年1月時点において未だ復興期にあり、持続的な開発期には移行していないといえよう。

図4 - 3 東ティモールにおける国連PKOの規模

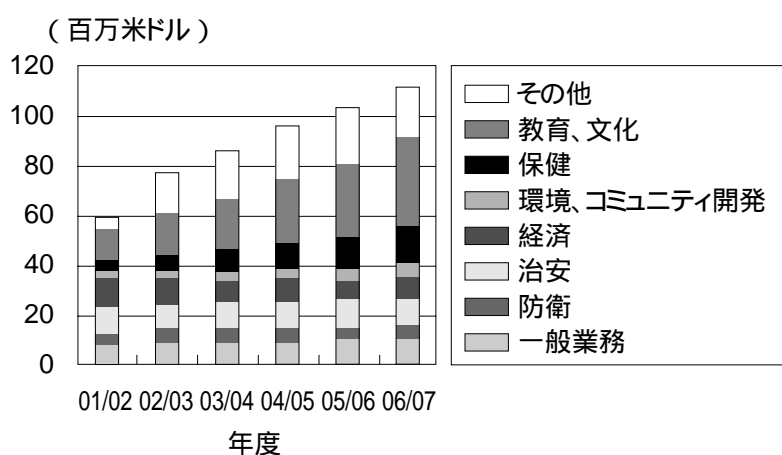


出所：Year in review - United Nations Peace Operations (2001～2004)より作成。

復興・開発支援のニーズ把握に関しては、騒乱直後の1999年10月の時点で、世銀が中心となったドナー合同調査団（Joint Assessment Mission: JAM）によって調査された。また、独立後には東ティモール政府による2002/03年度から2006/07年度にかけての国家開発計画（National Development Plan: NDP）が策定され、2004年8月には詳細な実施計画であるセクター投資計画（Sector Investment Program: SIP）が策定された。これらには、行政・司法分野のほかに、経済成長、コミュニティ育成、農業、インフラ、保健、教育等の分野における中期的な目標が示されている。NDPにおける予算配分を見ると、各種社会サービスへの投入量・割合が増加していることが分かる。

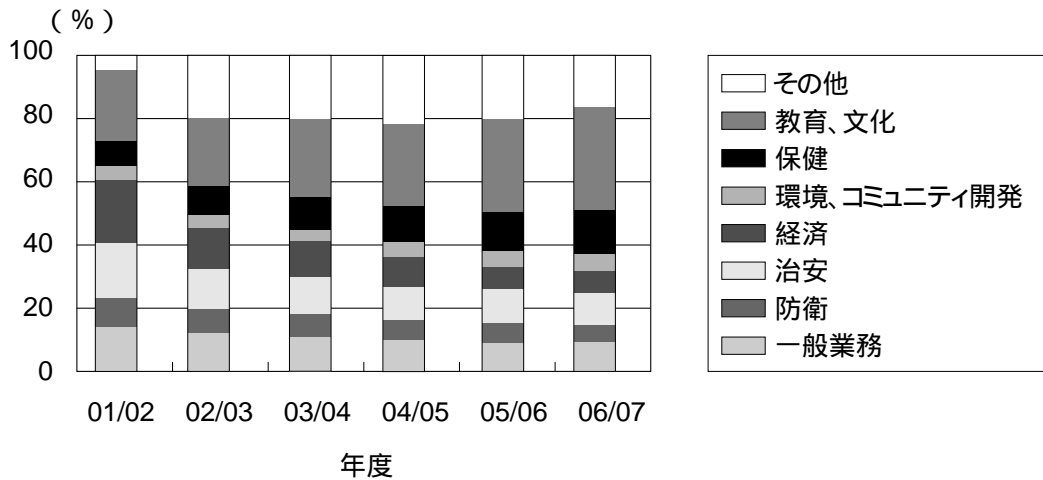
なお、2005年までで東ティモール政府はいかなる種類の借款も受けておらず、援助はすべて無償で行われている。

図4 - 4 NDPにおける分野別予算額



出所：East Timor National Development Planより筆者作成。

図4 - 5 NDPにおける分野別予算割合



出所：East Timor National Development Planより筆者作成。

東ティモールにおける緊急期から復興期までの推移を特徴ごとにまとめると、表4 - 5のようになる。紛争終結国の3つのギャップに関して、緊急期にはSecurity、Capacity、Legitimacyすべてのギャップが極大化しているが、極度の治安悪化による多国籍軍・PKFの展開や、東ティモール人自身による統治機構の不在という状況から判断すると、Security Gap及びLegitimacy Gapの縮小に優先順位が置かれると考えられる。国家の独立によって、統治にかかる権限はすべて東ティモール人からなる統治機構に委譲され、ここにLegitimacy Gapの一定の回復を見ることが出来る。これによって、復興期においては相対的にCapacity Gapの重要性が増すとともに、暴動再発の可能性が高いためSecurity Gapも引き続き優先度が高いと考えられる。

表4 - 5 東ティモールにおける平和構築プロセスの時間的推移

		緊急期	移行期	復興期
期間		1999年9月～	2000年6月～	2002年5月～
転換点		住民投票後の騒乱	第2回支援国会合	正式独立
統治主体		UNTAET	UNTAET (+ 暫定政府)	現地政府
3つのギャップ	Security Gap	騒乱後極度に悪化	徐々に縮小	暴力事件が散発、依然として不安定
	Capacity Gap	行政機構・能力不在	暫定政府への権限委譲を通じて徐々に縮小	自立のための能力不足
	Legitimacy Gap	正統な統治機構不在	暫定政府への権限委譲を通じて徐々に縮小	正統な統治機構樹立 制度構築は必要
援助体制		NGO、PKO、人道支援機関が中心	開発機関の現地支援体制本格化	開発機関による無償援助
援助ニーズ		人道支援（食糧・難民帰還・シェルター）	緊急期のニーズと復興期のニーズが混在	社会サービスに対するニーズ拡大

出所：筆者作成。

4 - 3 インフラ整備による影響分析

東ティモールにおけるインフラ整備の教訓をグラウンデッド・セオリー分析によって整理すると、紛争終結国における3つのギャップに関係する以下に示すような影響が見いだされた。

図4 - 6、図4 - 7、図4 - 8はインフラ整備が行われることによる、紛争終結国の3つのギャップに対する影響を示しており、それぞれインフラ整備の3つの局面ごとにまとめられている。図中の点線より上にあるボックスのつながりは、想定される3つのギャップ縮小のメカニズムを示している。他方、点線より下にあるボックスには文献及び口述資料から得られた、インフラ整備についての言説・命題・仮説・留意点などが記述されている。この点線以下に表示されている行動はインフラ供給側がおおむね制御可能な行動領域であると言える。

図4 - 6はインフラの計画段階における留意点とそれらの影響相関を示し、以下、図4 - 7では建設段階、図4 - 8は管理運営段階それぞれでの留意点などとそれらの影響相関を示している。

⇒は、始点の要素が伸びた先の要素の発現を助ける関係を示し、→は始点の要素が受け手の要素から先のプラスの影響を阻害する、あるいはマイナスの影響を助長するという関係を示している。

図4 - 6 計画段階における影響

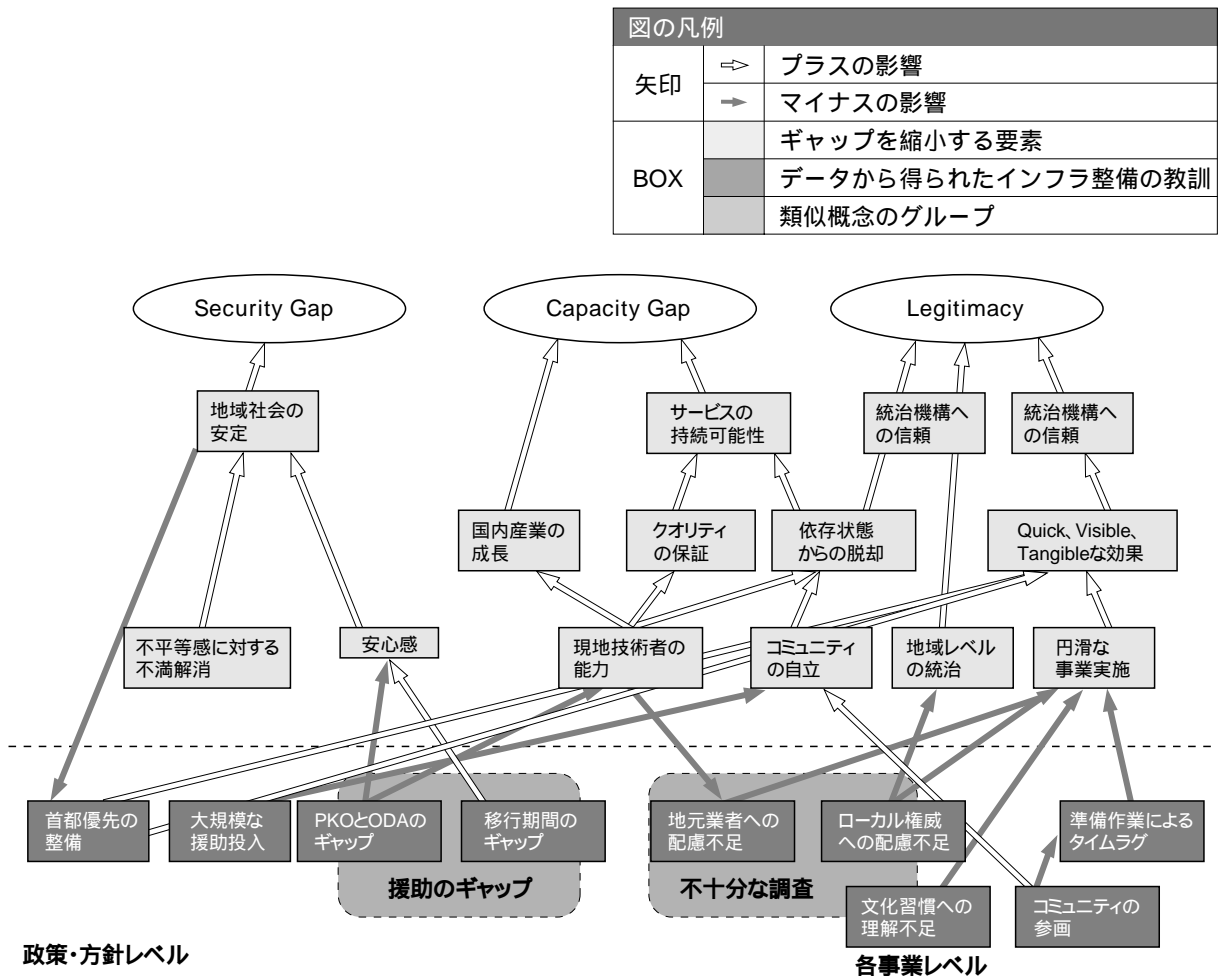
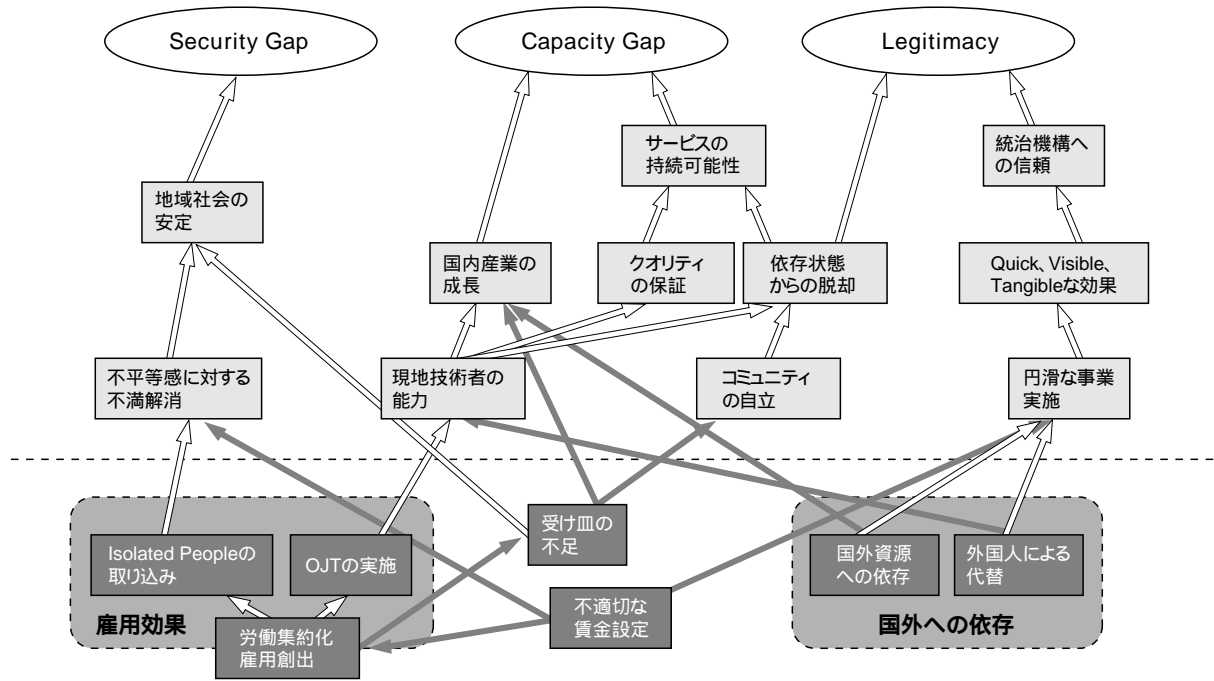
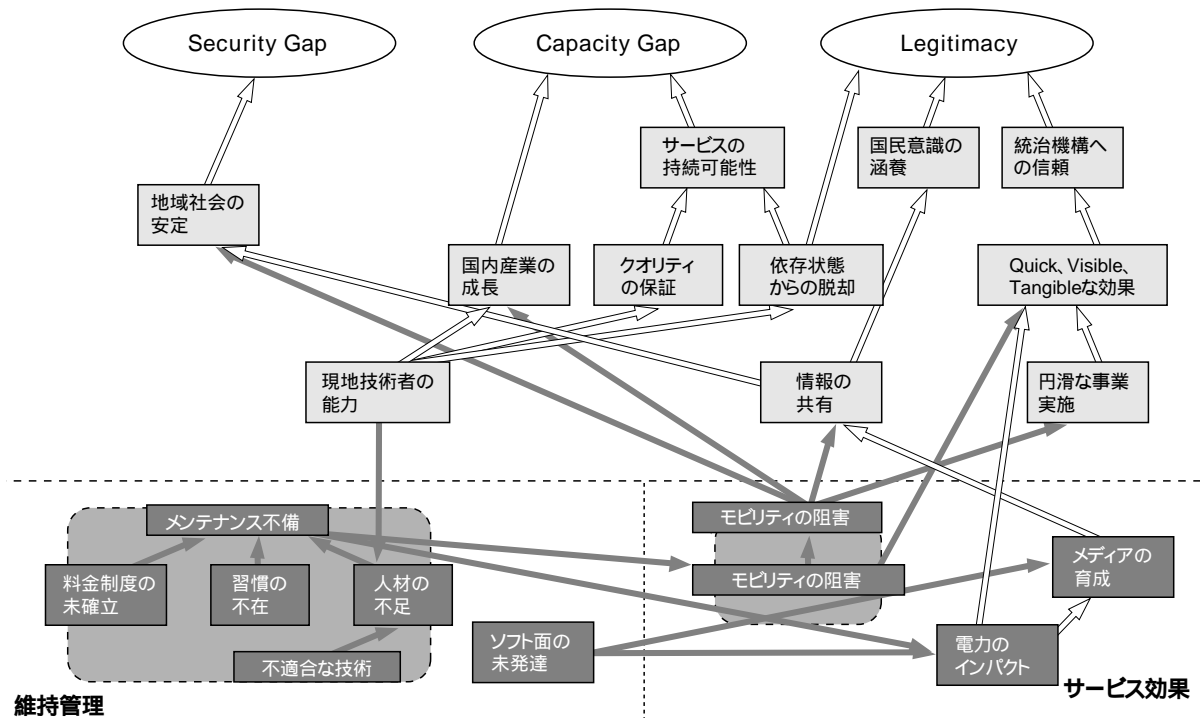


図4 - 7 建設段階における影響



出所：田村（2007）

図4 - 8 維持管理段階・サービス供給による影響



出所：田村（2007）

4 - 3 - 1 Security Gapへの影響

紛争後における「地域・コミュニティの安定化」は、国家のSecurity Gap縮小に貢献する。地域・コミュニティ・社会の安定化にとって、人々のもつ「不平等感に対する不満解消」は極めて重要である。紛争終結後の人々にとっては、すべての人々が等しく厳しい状況は耐えられるが、不公正な格差拡大による状況の悪化には耐えられないことが多い。不平等感の是正はインフラ整備の際に極めて重要かつ不可欠な配慮である。インフラ整備による平等で公平な「安心感」と公共が公正に広報することによる「情報の共有」は、地域社会の安定化にプラスの影響を与えると考えられる。

(1) 不平等感に対する不満解消

インフラ整備による便益、または負担が地域や集団に偏ると、紛争後の不安定な社会では新たな衝突を生じる危険性がある。特に独立反対派を含む元兵士や難民、及び失業者に対しては特に配慮が必要であると認識されている。これらの集団に、障害者や女性、子供、高齢者などの社会的弱者を加えた層は、支援が行き届きにくい、あるいは特別な配慮が必要なグループとして、“Isolated People”と名づける。東ティモールの事例では、インフラの計画段階及び建設段階において、これらのIsolated Peopleを優先的に取り組むプロジェクトが実施された。これによって、Isolated Peopleの不満が軽減され、地域社会の安定化に一定の効果があったと考えられる。

一方、首都優先で行われたインフラ整備によって、地方部との格差が際立つことになった。2006年5月に再発した暴動の背景は、東部に対して西部の開発が遅れていることに対する不満があったという指摘もなされている。インフラ整備が首都に偏ることによって、地方、とりわけ国境付近などの地方部で、インフラ整備が相対的に遅れ、統治に不可欠なサービスが地方辺境地域に至らず、結果として一部地方の治安が安定しないことになったとも言われている。インフラ整備と治安安定（統治）の間には強い相関関係が見られる（紛争発生地帯で行われる紛争当事者同士が戦略的にインフラ施設を破壊する現象と、逆方向の関係性で、平和構築に不可欠な統治実現にはインフラ施設の修復が不可欠となる）。

(2) 安心感

インフラ整備が行われることによって得られる安心感も、地域社会を安定化させる要素と考えられる。平和構築支援プロセスでは、緊急期に集中的になされた援助が復興期になると減少することによって生じる「支援ギャップの問題」が取り上げられることが多いが、東ティモールの事例ではこの現象はほとんど観察されなかった。支援国による継続的な支援によって、紛争後の社会に継続的な安心感を与えることができたと考えられる。しかし、現実には日本がPKOより撤退する際、工事に導入した機材や設備などが継続使用できなくなるという支援ギャップが生じたことは留意したい（自衛隊が引き渡した道路建設機材が使用できない状況が生じた）。

(3) 情報共有の重要性

公共放送のサービス提供によって、地域社会の安定に資する影響が観察された典型的な事例として、コミュニティラジオの配布と、選挙や紛争後における国内の社会問題を扱う放送プログラムの広報が挙げられる。地域社会で適切な情報が国民に共有されることは社会の安定に決定的に重要である。とりわけ、人々が新しい統治機構の政策を知り、平和の訪れを実感することで、社会の安定に多大の影響があると考えられる。

(4) 交通アクセスの重要さ

学校や教会はコミュニティの情報共有の場としても利用されるが、劣悪な道路状況によってアクセスが遮断される場合がある。劣悪な道路状況は、緊急物資や部隊及び警察の移動も阻害し、これらによってもたらされる地域の安定を損なう可能性が多分にある。

4 - 3 - 2 Capacity Gapへの影響

国家と地方行政の実行能力の欠如を示すCapacity Gapの縮小のために、市場では提供できない公的サービスとしてのインフラの「持続可能なサービス提供」が求められる。一方、民間部門では市場を介しての「国内産業の成長」が求められる。紛争終結国における市場の形成が、いかにして迅速に行われるのかはこれまで見逃されてきた視点である。

(1) 持続可能なサービス提供の課題

持続可能なインフラ・サービスの提供を実現するためには、サービスの「クオリティの保証」並びに援助への「依存状態からの脱却」が必要となる。サービスの品質が低く、インフラの整備や維持管理を援助機関に依存している状態では、紛争終結国による自立的で継続的なサービス提供はなされない。

持続可能なインフラ・サービスの提供は紛争終結国に限らず多くの途上国にとって長期的な課題の一つである。インフラの建設段階における、「現地インフラ技術者の能力養成」が肝要である。建設段階において現地人材の雇用を促進する中で、職業訓練（On-the-Job Training: OJT）を並行して行うことで、現地技術者が育成される。逆に、建設段階において技術的に未熟な現地人材に代えて、既に技術を持った外国人技術者（特にインドネシア人）を使用した例も多く見られたが、この場合現地技術者の能力はほとんど育成されないことになり、長期的な好循環の機会を失った事例が多く見られた。日本のPKO工兵部隊の撤退時にも、現地技術者の育成が不十分で整備が引き継がれなかったという指摘があった。これらの事例の多くは、インフラ・サービスを早急に回復させなければならない圧力、すなわち工期短縮の圧力と、工期は延長しても現地技術者を時間をかけて育成するという長期的便益がトレードオフの関係にあることを意味している。

一方で、現地技術者の能力が欠如していることによって生じる負の影響も存在する。技術力のない地元業者に工事を任せたと、すぐに壊れて修復が必要になった例が報告されている。また、メンテナンスを行う人材の不足や、インフラ・サービスのソフト面の未熟さも問題として挙げられている。適切な人材やメンテナンスの習慣が存在しないことによって生じる管理運営上の問題はインフラ・サービスの質を低下させ、それによって効果を損なうことにつながっている。

村落水道や電力、市場などのコミュニティ型インフラの持続可能なサービス提供には、技術者の能力の問題というよりは、「コミュニティの自助努力育成」がより重要であることが幾つかの事例で散見された。コミュニティによる自立型インフラ・サービスを目指すためには計画段階でのコミュニティの参画や、労働集約的に現地人を雇用した後の、制度的受け皿の形成確保も必要となる。一方では紛争後においては多額の援助資金が一挙に投入されるために、コミュニティ自助自立の機会を奪い、人々をしてインフラ・サービス援助依存体質にする危険性も大いにあることも分かった。

(2) 市場育成による民間主導の成長

紛争終結国において人々は生き延びなければならない。いつまでも緊急人道支援に頼ることはできない。人々はわずかに残されたさまざまな資源を組み合わせることで生産活動に従事する。何をどれだけどのように生産するのかは“政府や公共”が決めることではなく、“市場”の見えざる手

がなすことである。人々は市場を通して“自らの自由意思において”資源の交換を行う。

紛争終結国において、市場の機能を迅速に回復させることの重要性は多くの関係者が等しく述べることである。

紛争終結国の市場には特有の役割と機能が期待されていると考えられる。以下のような機能を備えた多目的市場を構築することが求められる。取引の活性化（基本機能）、政府広報活動を行う場としての機能（政府統治の正当性広報）、法や規制を遵守する商取引の促進機能（関係機関や警察による監視・取締り）、犯罪者の指名手配等や犯罪予防活動を含むセキュリティ機能、外貨交換や送金、決済などの金融窓口機能、などである。

これらの機能は国内産業の育成に不可欠なもので、市場は当然のことながら、交通インフラとリンクしていることが不可欠である。物流・人流促進には、都市と農村をリンクさせ両者を活性化し、農作物を市場に供給する一方、都市からの生産財や消費財の農村部への浸透を促進させる。

このように、紛争終結国における平和構築プロセスに資する市場の役割はもっと注目されるべきであると考えられる。市場の持つ多目的機能を踏まえて、平和構築のプロセスに必要な役割を市場に持たせつつ市場を構築する支援事業が今後望まれる。

4 - 3 - 3 Legitimacy Gapへの影響

新しい国家の正統性の向上にとって、「統治機構への信頼」、「国民意識の涵養」、「地域レベルの統治」及び「依存状態からの脱却」などがプラスの効果を与え得ることが分かった。

(1) 統治機構への信頼

新しい統治機構への信頼を向上させ正統性を担保するためには、インフラ整備によって「平和の配当」を実感させることが効果的であるとされる。平和になったことを実感できるには、インフラ整備の効果が迅速に、目に見え、体感できる形で発現することが求められる（Quick、Visible、Tangibleな効果）。

首都優先の整備や多額の援助投入、能力のある外国人技術者の投入は、Quick、Visible、Tangibleな効果の発現に貢献する。また、道路や電力などのインフラ施設及びサービスは平和の配当に特にインパクトがあると指摘されている。一方、不十分な調査による地域社会への配慮不足、あるいは複雑な準備作業による遅延、不適切な労働賃金設定によるストライキ、劣悪な道路状況による物資・人員の移動の阻害は、円滑な事業実施を妨げQuicknessを損ない、平和の配当ではなく、人々の不満を醸成してしまう。混乱が落ち着かない紛争終結国において、インフラ整備はもろ刃の剣であることを肝に銘じるべきである。

(2) 国民意識の涵養、地域レベルの統治、依存状態からの脱却

Security Gapの節でも述べたように、メディアや人の交流を通して新たな統治機構の政策や社会問題などの情報が社会で共有される。これによって新たな国家の誕生とその国民であるという同一意識が形成され、統治機構の正統性の向上に貢献すると考えられる。

東ティモールの地方部では村長や長老などが権威を持っており、プロジェクトの成功のためには彼らへの配慮が必要であると指摘されている。特に不安定な紛争後の社会においては、地域の権力構造への配慮はセンシティブな問題で極めて重要である。

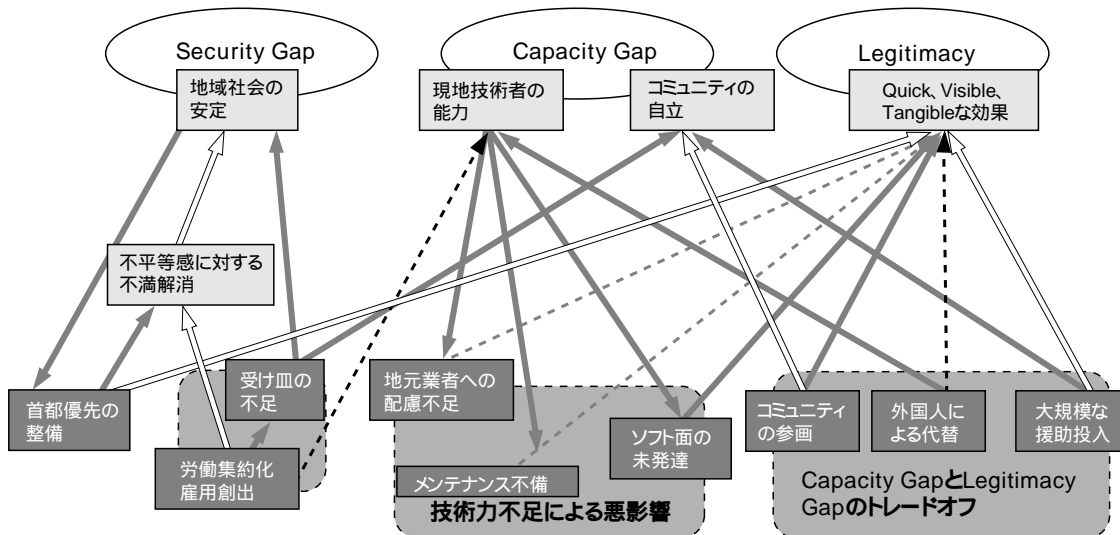
紛争集結国におけるインフラ整備においても、「外からの介入は伝統社会への深い理解と配慮が不可欠である」との開発の一般原理は適用される。

正統な統治機構の構築とは援助への依存から脱却し、政府がオーナーシップを発揮することと同義である。

4 - 3 - 4 インフラ整備による影響のまとめとトレードオフ

上に述べたように、インフラ整備は紛争終結国の特徴である3つのギャップの縮小、あるいは拡大に直接的あるいは間接的に影響を及ぼしていることが分かった。また、ギャップが存在することによってインフラ整備自体やその効果が制約を受ける場合もあることも分かった。インフラ整備と3つのギャップの関係性を整理してきたが、これらの中には一部トレードオフの関係も存在する。

図4 - 9 インフラ整備の影響に見られたトレードオフ



注：点線は間接的な影響

出所：田村（2007）

(1) Capacity GapとLegitimacy Gapのトレードオフ

大規模な援助投入はQuick、Visible、Tangibleな効果の発現によりLegitimacy Gapの縮小に資するが、一方でコミュニティを依存的にし、持続可能なサービス育成を阻害する可能性がある。同様に、能力の高い外国人技術者を使用することによれば、迅速なインフラ整備が可能となるが、現地技術者の育成にはつながらない。逆に、計画段階におけるコミュニティの参画は自立を助けることにつながるが、事業の運営には時間を要するため即効性を損なう。このように、インフラ整備の手法によってはプラスとマイナス両方の影響を持っており、Capacity GapとLegitimacy Gapでどちらを優先するかのトレードオフが存在している。

また、そもそも現地技術者の能力が低いことで、Legitimacy Gapに対し間接的にマイナスの影響が及んでいる場合も考えられる。未熟な地元業者によって建設されたインフラは、すぐに壊れて修復が必要となったという報告がある。また、メンテナンスの不備やソフト面の未発達も指摘されており、これらの要素によってインフラのサービス効果が十分に発揮されないことが考えられる。このように、ローカルなキャパシティが欠如していることで十分なインフラの効果が表れず、国民が便益を受けられないことによって統治機構への信頼が得られないという影響がある。

(2) 雇用創出、Isolated Peopleの取り込み、受け皿

労働集約的工法などによる現地人の雇用創出は、職業訓練を並行して行うことで、現地技術者の能力を育成し、Capacity Gapの縮小に貢献し得る。また、Isolated Peopleを整備プロセスに積極的に取り込むことで、不平等感を解消しSecurity Gapを縮小する効果もある。しかし、プロジェクト終了後の雇用の受け皿の不足が指摘されており、労働者の余剰が生じることにより、長期

的にはコミュニティや現地産業の自立、及び地域社会の安定を損なう恐れがある。短期的にプラスの効果がある雇用創出も、雇用の受け皿が存在しなければマイナスの影響を生じ得る。

(3) 首都優先のインフラ整備

首都優先のインフラ整備もQuick、Visible、Tangibleな効果の発現に資するが、地域間の不平等を助長する危険性があり、Security GapとLegitimacy Gapの間のトレードオフが見られる。首都優先の整備が行われる理由には地方部の不安定性もあり、首都優先によってさらに地方部の不満が高まり治安が悪化するという、悪循環が生じることも考えられる。治安状況と地方部へのインフラ整備の間にも、トレードオフの関係が明らかに存在する。

4 - 4 ギャップ縮小効果からのプロジェクト・レビュー

実際に日本政府が東ティモールに対して行った、紛争終結後のインフラ整備支援について、3つのギャップに対する影響という観点から考察を加える。実際の支援が、時期ごとに求められるギャップの縮小に対応した設計となっていたのか、簡単にレビューする。

表4 - 6 日本による年度別の主な援助実績

	年度	無償資金協力 (億円)	その他、備考
緊急期	1999	なし	住民投票前にラジオ2,000台供与
	2000	ディリ水道施設改善計画 ディリ - カーサ間道路緊急補修計画 ディリ港航路標識及び防舷材改修計画 コモロ発電所改修計画 地方発電施設改修計画 緊急灌漑施設復旧計画 小学校修復プログラム 等 以上、インフラ緊急修復のための緊急無償* (30.15)	生活環境の改善、独立国家の基礎づくり、雇用創出による現地情勢の安定化、及び学習環境の改善への貢献が期待される
移行期	2001	ディリ水道施設改善計画フェーズII 地方水道施設改善計画 ディリ港西側コンテナヤード改修計画 マナトゥト地区灌漑施設改修計画 等 以上、インフラ緊急修復のための緊急無償* (20.62)	
	2002	東ティモールにおける元兵士及びコミュニティのための復興・雇用・安定プログラム* (4.65)	自衛隊施設部隊派遣による道路・橋梁の維持・補修等
復興期	2003	ディリ配電網改善計画 (2.26)	自衛隊部隊の縮小に伴う資機材の一部譲与
	2004	ディリ - カーサ道路補修計画 (5.82)	自衛隊部隊の撤収に伴う資機材の一部譲与 <期待効果> 「市場経済による国土の開発」：農業の活性化、生活向上と周辺の経済・産業開発の促進（道路補修） 学習・衛生環境の向上、施設維持管理・修繕技術の習得、地域社会活動などの促進（学校再建） 安全で良質な水供給と、施設の適切な維持管理と保健衛生の改善（上水供給）
		小中学校再建計画 (1.87) ディリ上水整備計画 (0.74) ディリ電力復旧計画 (5.28)	

注：*はUNDP経由

出所：JICA（2006）などから筆者作成。

(1) 緊急期から移行期の支援

1999年8月の東ティモール住民による直接投票に先立って、日本政府はラジオ2,000台の供与を行った。これによって直接投票に関する広報活動が効果的になされたと考えられるが、騒乱の後には電力やソフト面の不足により、ラジオが十分に機能していないという報告がある。供与にあたって、長期的なメディアの活用策は十分に練られていなかったと考えられる。

緊急期から移行期に当たる2000～2001年の間にかけては、緊急無償として即効性のある大きな効果を狙ったQuick Project (QP) が実施された。実施されたプロジェクトとしては、ディリ及び地方における発電施設、上水道施設、また幹線道路の改修などがある。電力、水道、道路は施設の完成とともに、住民に対し直接的に大きな便益を与え得るため、「平和の配当」を実感させるのに効果的であったと考えられる。

またQPの実施にあたっては、迅速な効果発現と同時に、雇用の創出による現地情勢の安定化も視野に入れた整備が行われた。QPのQuick、Visible、Tangibleな効果と雇用創出により、緊急期から移行期にかけてのSecurity Gap及びLegitimacy Gapの縮小に、一定の貢献があったと考えられる。

(2) 復興期の支援

復興期に入った2002年からは、UNDPを通じて東ティモールにおける元兵士及びコミュニティのための復興・雇用・安定プログラム (Recovery, Employment and Stability Program for Ex-combatants and Communities in Timor-Leste: RESPECT) が実施された。このプログラムは元兵士をはじめ、寡婦や障害者等の社会的弱者をターゲットとして、彼らを優先的にインフラ整備などのプロジェクトに取り込むことで、雇用や職業訓練の機会を提供した。これによって、RESPECTはSecurity Gap及びCapacity Gapの縮小に寄与したと考えられる。

また、復興期には自衛隊施設部隊の派遣による道路・橋梁の維持・補修、及び部隊の撤収に伴って資機材の一部譲与が行われた。譲与に際して、現地人に対するトレーニングも実施された。他方、インフラ無償プロジェクトの実施にあたっては、施設の維持管理能力育成が組み込まれている。これらの取り組みによりCapacity Gapが縮小され、現地での自立したインフラ整備につながる事が期待される。

日本政府による支援は、緊急期にはSecurity GapとLegitimacy Gap、及び復興期にはSecurity GapとCapacity Gapに対して、縮小に貢献してきたと考えられる。しかし一方で、プロジェクトの内訳を見ると首都ディリの整備が優先される傾向が見られる。これが地域間の不平等感を高め、地方の不満、そして暴動へとつながった可能性も考えられる。また、東ティモールにおいては依然産業が未熟であり、一時的雇用創出後の受け皿が十分でなかったことも想定される。

5 . カンボジアの事例分析

5 - 1 カンボジアの概況

5 - 1 - 1 基礎データ

カンボジア王国 (Kingdom of Cambodia) は、日本の約半分 (18.1万km²) の国土を持ち、典型的なアジア・モンスーン地帯に位置する熱帯の国である。立憲君主制を採用しており、2004年からノロドム・シハモニ国王が国家元首となっている。

主要産業は農林業であり、近年は縫製業が成長している。また、世界遺産アンコールワットがあり、観光業も盛んである。国民の34%近くが貧困ラインより下にいとされ、後発開発途上国あるいは低所得国に分類されている。

図5 - 1 カンボジア地図



出所 : Central Intelligent Agency, *The World Fact Book*, 2007年版
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>

表5 - 1 カンボジアの基礎データ

指標	データ	データ年次
人口	約13.4百万人	2003
民族	クメール人が90%	2006
言語	クメール語	2006
宗教	仏教 (一部少数民族はイスラム教)	2006
GNI	4060百万米ドル	2003
経済成長率	5.2%	2002-2003
産業	農業、観光業	2006
15歳以上の識字率	73.6%	2002
出生時の平均余命	54年	2003
乳児死亡率	97‰	2003
人間開発指数 (HDI)	0.571	2003

出所 : 外務省 カンボジア <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/cambodia/data.html>

5 - 1 - 2 紛争の経緯

(1) 独立からロン・ノル政権時代 (1953~1975年)

カンボジアはフランスの植民地であったが、1953年に独立を果たした。独立後は、ノロドム・シハヌーク殿下が率いる“サンクム”が議会の全議席を独占した。シハヌーク殿下の強い影響力の下、独自の中立政策をとったカンボジアは1960年代前半まで政治的安定と経済発展を享受した。

しかし、1960年代後半になると、経済危機や北ベトナム共産主義の脅威などの影響によって外交政策の転換を迫られるようになり、政権は不安定化した。1970年、親米派ロン・ノル将軍はシハヌークの外遊中にクーデターにより、クメール共和国の設立を宣言した。しかし、一方で、ポル・ポト派の共産主義勢力クメール・ルージュは、亡命したシハヌークの支援や、親米のロン・ノル政権への反発勢力の支持を得て、この時期に勢力を増強させた。

ベトナム戦争はカンボジアの混乱を助長し、カンボジア領内においても戦闘が頻発した。米軍による空爆のために、多くの住民が殺害されるとともに、不発弾・枯葉剤・地雷等により広大な土地が使用できなくなった。また、この時代には多くの人々が戦乱のために難民化した。

(2) ポル・ポト政権時代 (1975~1979年)

1975年4月17日、政治的・軍事的に勝るクメール・ルージュはロン・ノルを駆逐し、首都プノンペンを占領した。翌76年にクメール・ルージュは民主カンブチアの建国を宣言し、ポル・ポトが首相となった。ポル・ポトは急進的な共産主義政策を実施し、貨幣制度、市場システム、私有財産制を廃止し、カンボジア社会の伝統的な仕組みを破壊した。クメール・ルージュの統治時代には、170万人のカンボジア人が死亡したと推測されている。

(3) ベトナム軍による侵攻 (1979~1989年)

1979年1月、ベトナム軍はクメール・ルージュを駆逐し、ベトナムの支援の下にカンボジア人民共和国(ヘン・サムリン政権)が樹立された。インドシナにおける共産主義国ベトナムによる覇権を恐れる周辺諸国及び西側諸国の思惑も絡まり、ベトナム軍とクメール・ルージュの戦闘は継続し、多くの難民が発生した。世界的な冷戦構造の終焉に合わせての、米・中・ソのパワーバランスの変化を受けて、1989年にベトナムはカンボジアから撤退し、和平の道が開かれることとなった。

5 - 1 - 3 カンボジアにおける平和構築の過程

(1) パリ和平協定からUNTACの撤退まで (1991~1993年)

1991年6月、シハヌークがカンボジア最高国民評議会(SNC)議長に就任し、同年10月にはパリ和平協定の締結に至った。1992年3月には、国連カンボジア暫定統治機構(United Nations Transition Authority in Cambodia: UNTAC)が発足し、軍事以外にも警察、行政機構構築等、包括的な平和維持活動が行われた。

1993年5月に第1回総選挙が実施され、9月に新憲法が公布された。これを受けて、フンシンベック党のラナリット第一首相、カンボジア人民党のフン・セン第二首相による、2人首相制の新内閣が発足した。しかし、2大政党の対立は時を迫って深まり、第3勢力であるソン・サン派の分裂、また第四勢力クメール・ルージュの武装解除が実現されないなど、不安定要素が重なり、首都プノンペンの治安も改善されない状況がしばらく続くことになる。

この時期の開発援助の動向としては、1992年6月にカンボジア復興国際委員会(International Committee on the Reconstruction of Cambodia: ICORC)が組織・開催された。また、世銀とUNDPも復興方針を発表している。

(2) UNTACの撤退から第2回総選挙まで(1993~1998年)

1993年9月にUNTACは撤退を開始した。撤退後、初めての本格的・総合的な国家開発計画として、1994年にカンボジア政府は「国家復興開発計画」(National Program to Rehabilitate and Develop Cambodia: NPRD)を策定した。さらに、1996年には5ヵ年の国家計画である「第一次社会経済開発計画」(Socioeconomic Development Plan: SEDP)が策定された。また、ドナー側の動向として、1996年以降は従来のカンボジア復興国際委員会(ICORC)に替えて、年次の援助国会合(CG会合)が導入されることとなった。

1997年7月には、ラナリット、フン・セン両陣営の間で武力衝突が発生した。これによって直前のCG会合の合意事項が白紙に戻り、一部のドナーが全面撤退するなどの影響を生じたが、騒乱そのものは2日間で収束した。翌1998年7月に行われた第2回総選挙においては人民党が勝利を収め、フン・セン首相による1人首相制の、人民党・フンシンペック党の連立内閣が成立した。一方、不安定要素であったポル・ポト派は、内部分裂やポル・ポトの死去などにより、ほぼ壊滅状態となった。1999年には国連議席の回復やASEANへの加盟も果たした。

(3) 第2回総選挙以降(1998年~)

1999年2月には、現地の状況改善を受けてCG会合、並びに本格的な援助が再開された。2002年7月には、SEDPの終了を受けて、「第二次社会経済開発計画」(SEDP2)が策定された。また同年12月には、カンボジア版の貧困削減戦略文書(PRSP)である「国家貧困削減戦略」(National Poverty Reduction Strategy: NPRD)も策定された。2004年7月には、人民党とフンシンペック党による第三次連立政権が成立し、新内閣による経済社会開発の基本方針として、「四辺形戦略」が打ち出された。四辺形の中心には「良き統治」(Good Governance)が据えられ、最重要課題とされている。2006年にはSEDP2の終了を受け、四辺形戦略を基本としNPRSを統合した形で、新しい「国家戦略開発計画」(National Strategic Development Plan: NSDP)が策定された。

表5 - 2 カンボジアにおける平和構築の動向

	内戦時代			緊急期			復興期				開発期																
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007										
国内の動向	パリ和平協定調印(10月23日) ヘン・サムリン政権(1979)~(1991) ポル・ポト政権(1975)~(1979) ロン・ノル政権(1970)~(1975) フランス植民地(1884)~(1953)			NPRD策定 新憲法公布・政府成立(9月24日) 第一回総選挙・制憲議会選挙(5月23日)				武力衝突(7月5日) SEDP策定		ASEAN加盟(4月30日) 国連議席の回復(12月) 第二回国民議会選挙(7月26日) ポル・ポト死去(4月15日)		SEDP(1996~2000)		NPRS策定(12月) SEDP2策定(7月) 第三回国民議会選挙(7月27日)		シハモニ新国王即位(10月28日) WTO加盟(10月) 四辺形戦略発表(7月16日)		NSDP策定 上院議員選挙(1月)									
援助の動向	UNTAC発足(3月15日)			カンボジア復興閣僚会議		第一回ICORC(6月)		第二回ICORC		第一回CG会合		第二回CG会合		第三回CG会合・WG設置		第四回CG会合		第五回CG会合		第六回CG会合		第七回CG会合・GDCC設置		第八回CG会合		第一回開発協力フォーラム	
統治機構	SNC UNTAC			3政党による連立政権、2人首相制				人民党とフンシンベック党の連立政権、1人首相制				第三次連立政権															

出所：田村(2007)を基に筆者作成。

5 - 2 紛争後の課題とその時間的推移

表 5 - 3 カンボジアの開発アジェンダに見る 3つのギャップ

	開発計画等	アジェンダ (対象とするギャップ)
緊急期	UNTACのマンデート (1992 ~ 1993)	<ul style="list-style-type: none"> ・難民帰還と再定着 (Security) ・紛争の終結、兵士の武装解除、定住、自立 (Security) ・中立的な治安維持と国民の人権擁護の監理 (Security) ・地雷除去及び生産・生活基盤の復旧 (Security) ・プノンペン政権の外交、国防、治安、財政、広報活動を監督する行政部門の強化 (Capacity) ・自由選挙の実施と立憲議会の導入 (Legitimacy) ・新憲法の制定と新政府の樹立 (Legitimacy)
	国家復興開発計画 NPRD (1994)	<ul style="list-style-type: none"> ・法治国家としての整備 (Legitimacy) ・2004年までにGDPの倍増を目指す経済の安定化と構造改革 (Capacity) ・人材育成と国民生活の向上に向けた教育と医療の充実 (Capacity) ・インフラストラクチャー・公共施設の復旧・復興と整備 ・カンボジア経済の地域経済及び国際経済への再統合 ・農村開発の重視及び持続的な環境と自然資源の管理
復興期	国家貧困削減計画 NPRS (2003 ~ 2005)	<ul style="list-style-type: none"> ・マクロ経済安定の維持 ・農村の生活向上 ・雇用機会の拡大 ・能力開発 (Capacity) ・制度強化とガバナンスの向上 (Legitimacy)
	四辺形戦略 (2004)	<p>「良き統治」</p> <ul style="list-style-type: none"> > 反汚職 (Legitimacy) > 司法改革 (Legitimacy) > 行政改革 (Capacity) > 動員解除 (Security) ・農業分野の強化 ・インフラの更なる復興と建設 ・民間部門の開発と雇用創出 ・能力構築と人材開発 (Capacity)

出所：田村 (2007)

5 - 2 - 1 緊急期の特徴と課題

1991年10月のパリ和平協定締結から、1993年の第1回総選挙及び憲法公布を経て、新内閣が成立しUNTACが撤退するまでの期間が、カンボジアの平和構築における緊急期であると考えられる。

この期間には、シハヌーク殿下を議長としたカンボジア最高国民評議会 (SNC) が存在したが、国家統治にあたってはUNTACの側面支援を受けていた。これは、SNCのCapacity、及びLegitimacyが不足していたためと考えられる。また、UNTACは軍事部門も有しており、緊急期においてSecurity Gapが拡大していることも見ることができる。政権をめぐる複数の勢力間対立があり、クメール・ルージュについては武装解除が進展せず、不安定要素として残った。また、多数の地雷も残存しており、Security Gapは深刻であったと考えられる。

援助のニーズとしては、帰還難民の国内再定着や地雷除去、緊急の生活基盤の復旧など、人道支援に対してのニーズが極めて高かった。

5 - 2 - 2 復興期の特徴と課題

1993年9月のUNTAC撤退から、1998年7月の第2回総選挙までの期間が復興期に当たると考えられる。復興期においては、総選挙を経て誕生した新たな政権が国家統治を担い、Legitimacy Gapが縮小された。新政府による国家開発計画の策定などがなされるようになったものの、新政府の能力は依然脆弱であり、Capacity Gapは引き続き存在していた。総与党体制の新政府は、いずれの政党も憲法改正などに必要な議席数の3分の2を満たしていないこともあり、対立を深めていった。Security Gapは引き続き存在し、1997年の人民党とフンシンベック党の武力衝突において深刻化したが、2日間で騒乱は収束し、その後の国情は安定している。また、不安定要素であったクメール・ルージュ勢力も壊滅状態となり、Security Gapは縮小していった。

復興期においては、主に無償による緊急インフラ整備及び社会サービスの復旧と、これらに並行した技術協力が行われた。

5 - 2 - 3 開発期の特徴と課題

1998年7月の第2回総選挙の後、開発期へと入る。新政権においては人民党が議席の過半数を占め政治は安定化し、二院制に移行するなどの大幅な改革がなされた。カンボジアの政情・治安は1970年のクーデター以降で、最も平穏な時期となり、1999年には国連議席の回復やASEANへの加盟を果たすなど、国際社会からの認知も得た。これらを節目に、Security Gapはほぼ解消され、紛争再発へ逆行する危険性から脱したと考えられる。

Security Gapの解消により、持続的な経済成長と貧困削減が主要な開発アジェンダとなった。しかし、政府の能力や制度は未熟であり、Capacity Gap及びLegitimacy Gapの解消を含めた「良き統治」の確立が、引き続き課題となっている。

特にカンボジアにおいては、ポル・ポト時代に知識層や技術者が虐殺の対象となったため、経験と能力のある人材の不足が極めて深刻であるとされる。加えて、ポル・ポト時代に蔓延した密告制度により、それまでの伝統社会で培われてきた村落共同体での信頼関係が崩壊し、共同作業に対する拒否行動や不信感は病的とさえ言われている。開発の根底にある厳しい課題の一つである。

開発期には、PRSPやカンボジア版ミレニアム開発目標（Cambodia Millennium Development Goals: CMDGs）などの策定がなされ、これらの戦略に沿った援助が行われるようになった。また、CG会合において分野ごとのワーキンググループ（WG）が設置され、多様化するニーズに柔軟に対応する体制をとっている。特にガバナンス分野に重点が置かれている。

5 - 2 - 4 平和構築プロセスの展開のまとめ

3つのギャップの観点から平和構築プロセスにおける変化を見ると、緊急期においてはすべてのギャップが拡大している。復興期には選挙を経て新政府が誕生し、Legitimacy Gapが縮小されるが、政党間の対立により政権運営は不安定であり、ギャップは残っている。Security Gapに関しても徐々に回復が見られるが、武力衝突の再発に見られるように、紛争再発の危険も残る。開発期に入ると、Security Gapがほぼ解消され、相対的にCapacity Gap、Legitimacy Gapの重要性が増大する。

開発ニーズの推移を見ると、難民再定住や地雷除去等の緊急人道支援から、復興期にはインフラや産業基盤、社会サービスの構築、及び貧困削減へと優先ニーズが変化している。開発期にはさらにニーズが多様化し、特にグッド・ガバナンスの構築や経済成長のための政策導入の比重が高まっている。

表5 - 4 カンボジアにおける平和構築プロセスの区分と特徴

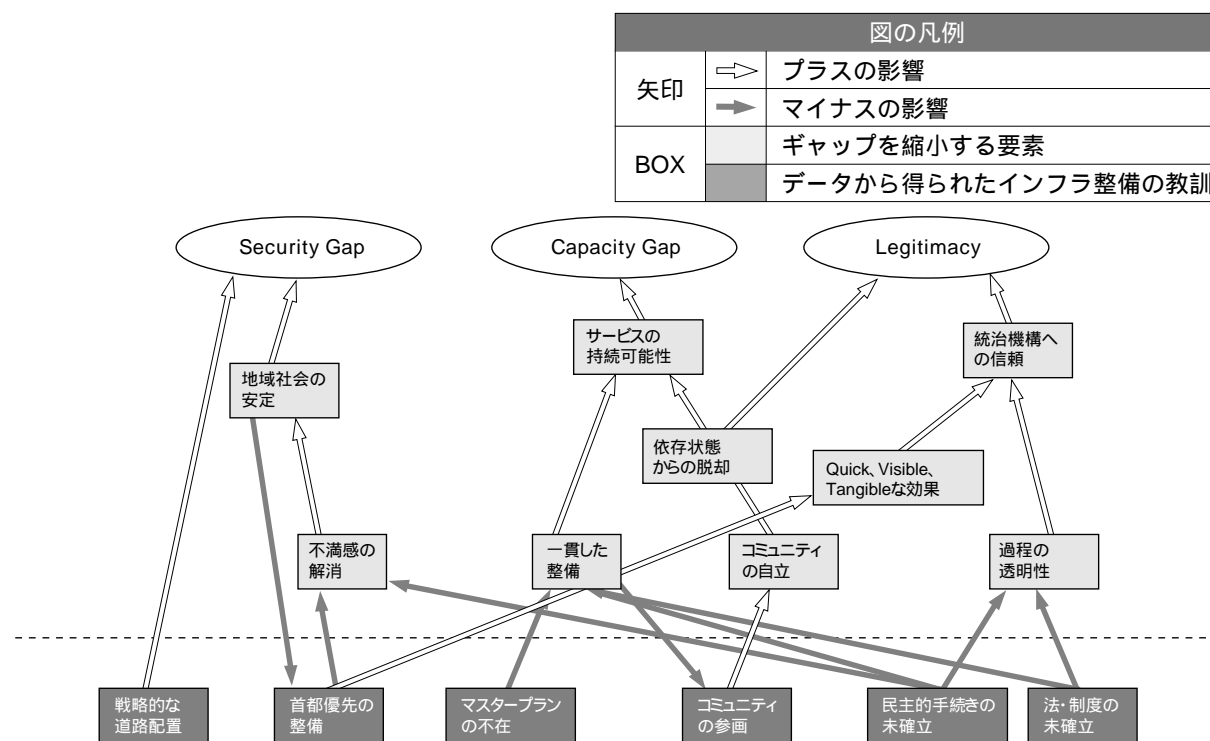
		緊急期	復興期	開発期
期間		1991年10月～ 1993年9月	1993年9月～ 1998年7月	1999年7月～
転換点		パリ和平協定	第1回総選挙 UNTAC撤退	第2回総選挙 第三次連立政権発足
統治主体		SNC + UNTAC	3派連立政権 (2人首相制)	人民党・フンシンベック 連立政権
3つのギャップ	Security Gap	治安不安定 クメール・ルージュの武装解除遅延	武力衝突の発生 地方の治安不安定 クメール・ルージュの弱体化	全国的な治安の安定化
	Capacity Gap	行政能力・人材の不足	国家開発計画の策定 行政能力・人材の不足	行政能力・人材の不足 援助への依存
	Legitimacy Gap	選挙を経た政権不在	選挙を経た新政府誕生 不安定な政権	制度改革の遅れ 腐敗や汚職
援助体制		緊急支援体制	無償と技術協力の併用	借款の増加 PRSP、MDGs等策定
援助ニーズ		人道支援(帰還難民の再定住、地雷除去)、生活基盤の復旧	インフラ・生活基盤の復旧、産業・社会サービス支援、貧困対策	グッド・ガバナンス、経済成長、人的資源開発、インフラ・社会サービス・産業の充実

出所：筆者作成。

5 - 3 インフラ整備による影響分析

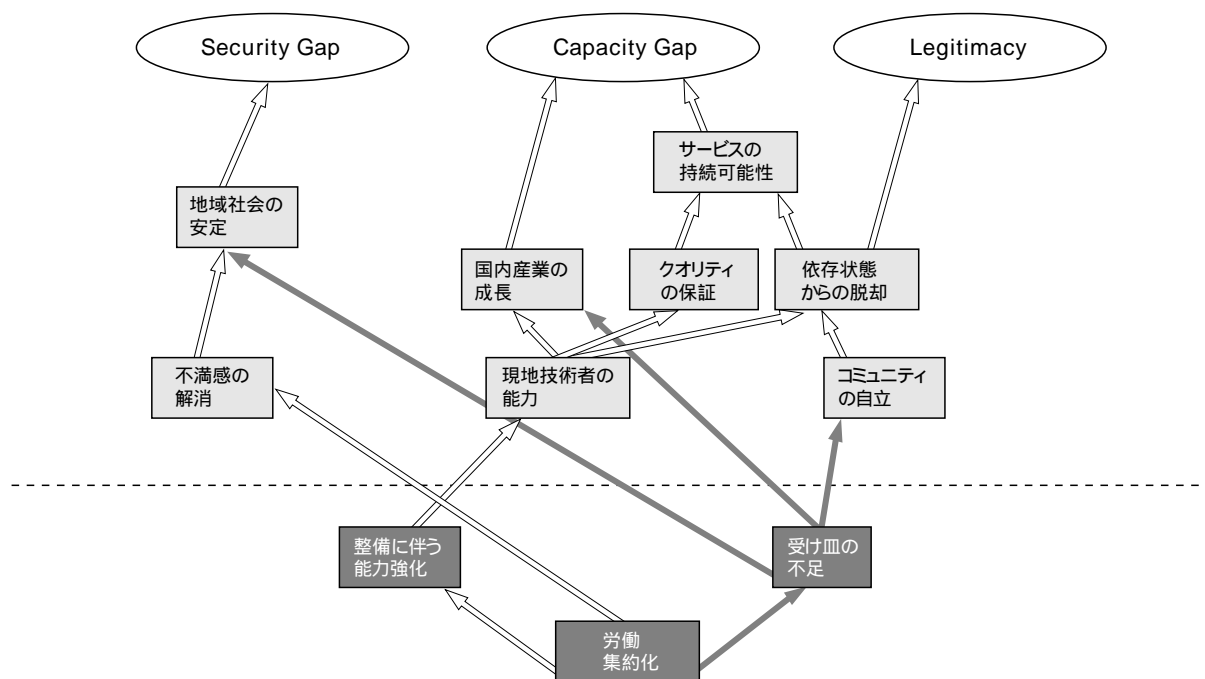
東ティモールの事例で行ったと同様の分析をカンボジアにおいても行き、インフラの整備段階ごとに図5 - 2、図5 - 3、図5 - 4で示す、影響関係図がそれぞれ得られた。

図5 - 2 計画段階における影響



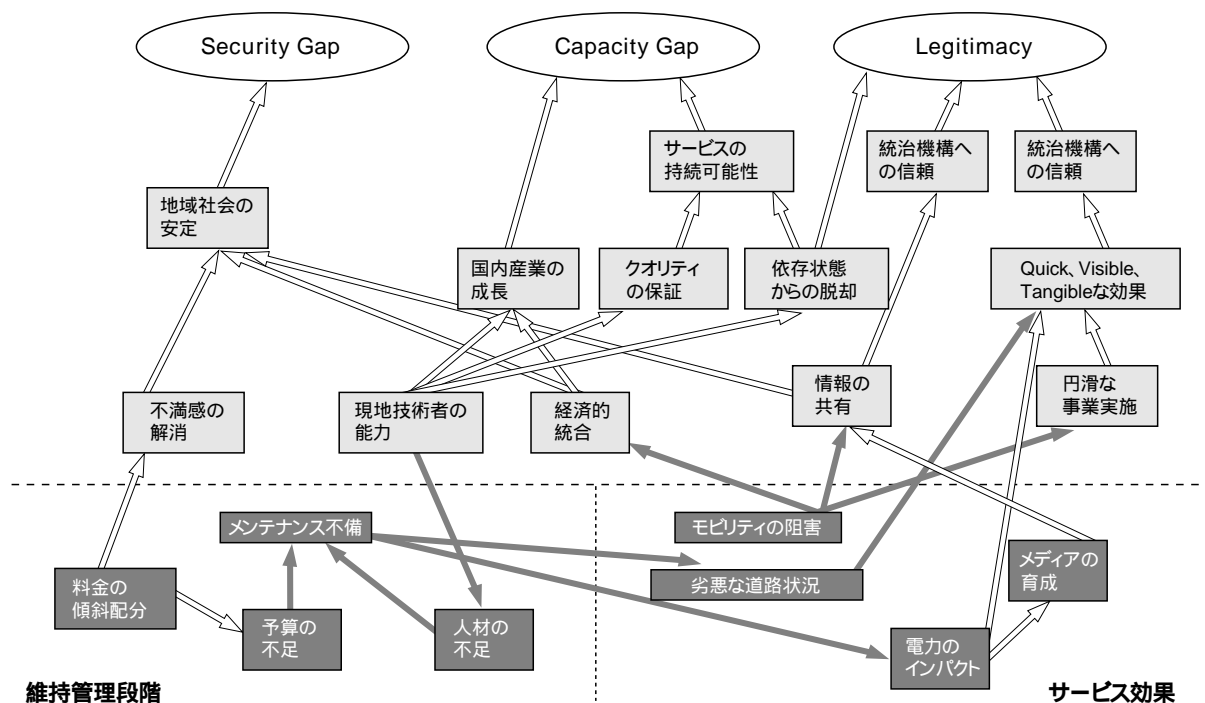
出所：田村(2007)

図5 - 3 建設段階における影響



出所：田村（2007）

図5 - 4 維持管理段階・サービス供給による影響



出所：田村（2007）

5 - 3 - 1 Security Gapへの影響

インフラ建設段階における需要創出効果に伴う建設現場での雇用創出により、所得が広く分配されることで一般国民、特に若年労働者の不満が解消され、地域社会の安定につながるという効果は一般に見られる現象である。これを組織的、制度的に建設労働者の人材育成プログラムと認識して行うか否かで、その後の復興期や開発期における建設産業の成長に大きな影響を及ぼす。しかし、一方では経済自体に雇用吸収力がない限り、育成された人材が活用されることはなく、むしろ失業者の増加により社会が不安定化する恐れもある。紛争終結国においてこそ持続的な経済成長が必要不可欠なゆえんである。

カンボジアにおいては、国家の安全保障を念頭において道路の緊急整備が実施されたと考えられる。優先的に整備された国道7号線は、唯一の外港シハヌークヴィルと首都プノンペンを結ぶ路線であり、海外部隊の展開を容易にする狙いがあったと推察される。また、国道7号線は人口の多いコンポンチャム、及びその後背地である所得が低い北東部を、プノンペンと結ぶ路線である。北東部には不安定分子が存在しており、道路の整備によりその解消を狙ったと考えられる。

また、一部の水道料金や電力料金の設定に、不満感を解消する配慮が見られた。水道料金を従量制にして小口需要者に対しては低価格に抑えたり、電力料金を貧困地域では下げたりする例があった。これらの取り組みにより、低所得層のサービスへのアクセスが容易になり、不満が緩和される効果があったと考えられる。基本的なインフラ・サービス料金設定は紛争終結時において極めてセンシティブな配慮が必要であることに留意されたい。

5 - 3 - 2 Capacity Gapへの影響

カンボジアではボル・ポト時代の知識人虐殺の後遺症で、能力の高い現地人技術者が極端に不足している。そのため、インフラの維持管理が十分に行き届かず、サービス供給を阻害することがしばしば生じている。これに対し、インフラの計画・設計・建設の段階で並行して行われた技術指導訓練は、少なからず成果を上げており、現地技術者の能力育成に大きく貢献したと考えられる。この点でも、プノンペン水道公社への日本の支援は多くの教訓を残している。

道路の整備は国全体の治安維持及び首都圏の治安確保が緊急の課題であったが、次第に復興と開発に必要な行政能力の強化のための道路整備へと重点を移行させた形跡がうかがわれる。併せて人々の生産活動を支え、市場とリンクさせることを可能とし、全国的あるいは国際的な経済の統合がなされる段階へと移行してきた。国内の経済的な統合を促進し、国内産業の成長や地域社会の安定に資する開発期の道路整備へと移行してきている。

カンボジアにおけるインフラ全般に関して言えることは、これまでの緊急復興期を経て、いよいよ長期的視点に基づく開発を意図したマスタープラン策定の段階に入っているものの、今後は国境を超えた広域的な影響をも加味したプランが求められると考えられる。また、インフラ整備にかかわる民主的な手続や法・制度の改革も今後の課題である。開発期におけるインフラ整備はそのサービスの持続可能性の視点からなされるべきで、これまで多くの開発途上国が経験してきた維持管理の欠損が起きないように、施設と制度が同時並行的に整備されるような配慮が必要となってきた。

5 - 3 - 3 Legitimacy Gapへの影響

首都優先の整備や、道路・電力などのインフラは、効果が即座に目に見える形で現れるので、平和の配分を実感させ新政府への信頼を向上させるのに効果的であったといえる。特に電力供給により夜に明かりがともることは、平和の訪れを実感させる象徴的意味合いがあると多くの援助関係者が指摘している。一方、整備を急ぐあまり、民主的な手続や法などにはあまり注意が働かないというマイナスの局面も見られる。インフラ整備に伴うさまざまな制度が未発達で、未だに

多くの問題をかかえており、開発期に至って、これらの制度上の整備が不可欠となってくる。今後はインフラ整備プロセス自体の透明性が確保されることが一層求められる。この課題は政治と行政のガバナンスに直結する課題であり、少なくない汚職や腐敗を削減させ、インフラ整備に伴う意思決定過程の透明性を確保することが統治機構への信頼を担保する重要な課題である、と認識しなければならない。

5 - 4 ギャップの縮小効果からのプロジェクト・レビュー

ここで、日本のインフラ整備分野への支援を振り返って幾つかの教訓を得てみよう。

表5 - 5 日本による主なインフラ整備支援

	案件	案件
緊急期	チュルイ・チョンパー橋修復計画 プノンペン市電力供給施設改善計画 国道6A号線修復計画	プノンペン市電力供給施設改善計画 カンダール州メコン河灌漑施設改善計画 地雷除去活動機材整備計画 国立結核センター改善計画 国道6号線シムリアップ区間改修計画 国道6A号線橋梁整備計画 プンブレック浄水場拡張計画 国道7号線コンボンチャム区間改修計画 プノンペン市洪水防御・排水改善計画 プノンペン市小学校建設計画 シムリアップ電力供給施設拡張計画 プノンペン市周辺村落給水計画 シムリアップ上水道整備計画 主要幹線道路橋梁改修計画 シハヌークヴィル港緊急拡張計画* メコン地域通信基幹ネットワーク整備計画* カンダール州灌漑施設改善計画 コンボンチャム州村落給水計画 国道1号線改修計画 モンコルボレイ病院改修計画 モンドルキリ州小水力電化計画
復興期	プノンペン市上水道整備計画 プノンペン市電力供給施設改善計画 プノンペン港改修計画 母子保健センター建設計画 プノンペン市電気通信網整備計画 国営放送局整備計画 国道6・7号線整備計画 メコン架橋建設計画	開発期

注：*は円借款による案件、それ以外は無償資金協力。
 出所：JICAカンボジア事務所を基に筆者作成。

表5 - 5に見るごとく、日本によるインフラ整備支援は、復興期に入って本格化してきた。緊急期から復興期にかけて、特に道路・橋梁、電力供給に関する案件が集中して行われてきた。これらのインフラはQuick、Visible、Tangibleな効果が得られるため、平和の配当を実感させLegitimacy Gapの縮小に貢献したと考えられる。道路整備の中でも、不安定な北東部と首都プノンペンをつなぐ国道6A号線・7号線の整備は、Security Gapを縮小する効果があったと考えられる。

開発期に入ると、徐々に地方部でのインフラ整備が増加し、インフラの種類も多様化している。開発期に入ってから地方部への展開が始まった理由は、復興期までは地方部の治安が不安定だったためである。社会インフラなどへの支援が急速に増加していることも見て取れる。

開発期においてインフラの新規建設以外に、復興期までに整備したインフラの修復も多く行われている。カンボジア側による維持管理能力及び計画立案能力が十分に育っていないという指摘があるが、緊急・復興期における能力開発をインフラ整備と併せてより積極的に行っていれば、開発期以前にCapacity Gapを縮小できていた可能性がある。持続可能なインフラ・サービス供給のために、能力の強化とともに持続性を目的とした諸制度の改革により早い時点で取り組む必要があったと考えられる。

6 . 事例の比較

6 - 1 平和構築プロセスの比較

東ティモールとカンボジアにおける平和構築プロセスとインフラ整備の分析により、紛争終結国において国家の統治を規定する3つのギャップが、両国ともに明確に存在していることが確認された。平和構築の段階の中で、調査時点において東ティモールは復興期、カンボジアは開発期にあると分析され、3つのギャップは段階ごとにそれらの状態が変化していることも分かった。両国の平和構築のプロセスを区分して総括すると表6-1のようになる。

表6-1 平和構築プロセスの区分と特徴

		緊急期	復興期	開発期
期間		停戦後1～2年目	停戦後3～7年	停戦後8年目以降
転換点		停戦	総選挙、憲法公布、PKO撤退	国内対立の解消
統治主体		正統な統治機構の不在 PKOによる支援	現地人材による統治機構	安定な政権
3つの ギャップ	Security Gap	全国的な治安の不安定	地方の治安不安定 紛争再発の危険性	全国的な治安の安定化
	Capacity Gap	行政能力・人材の欠如	国家開発計画の策定 行政能力・人材の不足	行政能力・人材の不足 援助への依存
	Legitimacy Gap	選挙を経た政権不在	選挙を経た新政府誕生 不安定な政権	制度改革の必要性
援助体制		緊急支援体制	無償が中心	借款の増加
援助ニーズ		人道支援、インフラ緊急修復	インフラ復旧、産業・社会サービス支援、貧困対策	グッド・ガバナンス、経済成長、インフラ・社会サービス・産業支援の充実

ミニマムの充足

安定状態の定着

自立した発展へ

出所：筆者作成。

6 - 1 - 1 緊急期「ミニマム・ニーズの充足」

緊急期の起点は、東ティモールにおいては直接住民投票とその後の騒乱の終息、カンボジアにおいてはパリ和平協定の調印であった。緊急期においては、どちらの事例でもすべてのギャップが極大化している。紛争終結後は極度に治安が悪く、現地人材による正統で実行力のある統治機構が存在していない。そのため、両事例とも軍事部門と行政部門を併せ持った国連PKOによる暫定統治を受けていた。特に東ティモールでは、紛争終結以前に国家統治の経験がなく、国連PKOが国家統治にかかるすべての権限を請け負っていた。

緊急期にはすべてのギャップが極大化しているが、復興への基礎づくりと国家の政治的な独立あるいは自立のために、Security Gap及びLegitimacy Gapの縮小に重点が置かれていたと考えられる。

また、緊急期の援助ニーズとしては、食糧確保や帰還難民の再定着、緊急的な生活基盤の復旧等による生活再建など、コミュニティ再興に合わせた人道支援にかかるニーズが大きい。紛争中から紛争終結直後にかけて、これらのニーズは主にUNHCRやWFPなどの国際人道支援機関、あるいはNGOなどによって充足される。現地情勢の安定化に伴って、開発機関は徐々に現地への進出を開始する。

東ティモールにおいては、比較的早期に人道ニーズの充足と治安の確保が達成されたため、政治的プロセスでの緊急支援と開発プロセスでの復興支援がオーバーラップしていた。このため、緊急期から復興期への移行時における援助投入額の急減はほとんど見られなかった。

一般的に紛争終結国に見られることとして、伝統的なコミュニティの崩壊が挙げられる。物理的にも紛争の被害が大きい、それ以上に家族・隣人・知人・村落レベルコミュニティなどにおける信頼関係の破綻や組織と機能としてのコミュニティの崩壊などが見られる。この緊急期におけるコミュニティ型インフラ整備支援は、生活再建に直接的に資することから、コミュニティ組織の再建と能力強化を図ることも可能である。実際、村の橋の再建や水道再建などを通してコミュニティの能力が強化されたという幾つかの事例は両国において報告された。これらの成功事例の検証が望まれる。

6 - 1 - 2 復興期「安定状態の定着」

総選挙を経て、正統性のある当該国民自身による新たな統治機構が誕生し、それが国家の統治にかかるすべての権限を有した時点で、緊急期から復興期へと移行する。東ティモールでは、国家の正式独立がその転換点に当たった。この時点において、PKOも撤退または大幅な縮小がなされ、Security GapとLegitimacy Gapの縮小が見られる。

しかし、復興期においてもSecurityとLegitimacyは依然として脆弱であり、紛争再発の危険性をはらんでいる。東ティモールにおいてもカンボジアにおいても、復興期には大規模な武力衝突事件が発生した。開発期へと移行するために、Security Gapを解消し、安定した状態を継続することが求められる。

復興期においては、新政府の手によって国家開発計画が作成されるなど、Capacity Gap縮小の過程が見られる。しかし、東ティモールにおいては現地人材の統治未経験、カンボジアでは知識層の虐殺という、紛争の後遺症により深刻な人材不足が生じている。能力と予算の不足により、国際社会からの援助に依存した状態となっている。

復興期にはインフラの復旧が本格化する。基礎的な生活基盤の確立から、次第に社会サービスへの支援や産業育成・経済成長のための支援が増加してくる。開発機関の現地支援体制が本格化し、援助は主に無償によって行われる時期と呼応する。

6 - 1 - 3 開発期「自立した発展へ」

カンボジアは第2回総選挙後の政治的安定化を受けて、開発期へと移行している。復興期にある東ティモールと比較して、Security Gapが解消され紛争再発の危険性がほとんどなくなっていることが分かる。しかし、カンボジアにおいてもCapacity GapとLegitimacy Gapは依然存在しており、ガバナンスや政府の能力の向上が引き続き開発の中心的な課題となっている。開発期においては、紛争を経験しない「平時の」開発途上国とほぼ同じ状態となるが、能力の不足や援助への依存という構造は紛争によってもたらされたものであり、ギャップを縮小し、自立した持続的な発展過程への移行が求められることは開発途上国一般と類似している。

開発期には援助ニーズが多様化し、物的なインフラ整備や社会サービスの提供、産業育成の更なる要請に加え、人材育成やグッド・ガバナンスの構築などのニーズが大きくなる。当該国の債務負担能力の増加に従って、援助は次第に借款によって行われる割合が増加する。

6 - 2 インフラ整備による影響の比較

これまで述べてきたように、東ティモールとカンボジアの両事例において、インフラ整備が3つのギャップ縮小に少なからず影響を及ぼし、貢献をしてきたことが本件調査によって観察された。東ティモールでは復興期の、カンボジアでは開発期の特徴が強く表れた結果となった。

6 - 2 - 1 Security Gapへの影響

Security Gapに対して、どちらの事例においても雇用創出による不満の解消、道路整備による治安回復、経済的・社会的な統合、及び物資・サービスの獲得と情報の共有が、ギャップを縮小する効果として観察された。建設段階におけるIsolated Peopleの取り込みや、サービス料金の傾斜配分、戦略的な道路配置もSecurity Gapの縮小に少なからず貢献している。

一方、計画にあたっての首都優先の整備や民主的手続の未確立、及び建設段階での不適切な賃金設定や労働者の長期的な受け皿の不足は、不満を助長しSecurity Gapを拡大する恐れがあることに留意されたい。

6 - 2 - 2 Capacity Gapへの影響

能力のある現地技術者が不足していることによって、適切なメンテナンスが行われずソフト面も整備が遅れるために、インフラによるサービス効果が損なわれる状況も散見された。現地技術者の能力育成のために、整備段階で現地労働者に対してトレーニングが行われた。一方、技術を持った外国人労働者を採用することは、目に見える平和の配当をいち早く国民に実感させるために必要と思われるが、現地技術者の育成を阻むことになることも事実であり、両者のバランスを巧妙に取ることが現場での采配で求められることになる。

持続可能なコミュニティ型インフラ・サービス供給のためには、援助への依存状態から脱却し自立化する必要があり、計画段階でのコミュニティの参画は必須である。紛争終結国におけるコミュニティ能力強化を目的としたインフラ整備手法の開発定着は今後の大きな課題の一つである。一方、大規模なネットワーク型インフラ整備への援助投入は、時間との戦いで即効性が要求されることもある。このようなケースにおいても建設労働者育成プログラムは長期的視野に立って取り組むべきであろう。

開発期に入ってから、カンボジアで見られるごとく、包括的なマスタープランや法・制度、

民主的な手続導入などへの支援が必要になる。区間的・時間的に一貫性の取れた整備への移行を促すとともに持続可能なサービス供給を目的とした支援が不可欠である。

6 - 2 - 3 Legitimacy Gapへの影響

平和構築に資するインフラ整備では、一面ではQuick、Visible、Tangibleなインフラ整備の効果の発現により、平和の配当が実感され統治機構への信頼感を向上させることを目的とせざるを得ない。大規模な援助の投入により首都優先で整備を行うことは避けがたいが、一方で地方部での不満を増幅させる可能性には留意しなければならない。国民の間での不平等感の蔓延は紛争再燃の起爆剤となり得ることに十分な配慮が必要である。

電力供給、水道、道路整備は、特に効果が実感しやすい形で現れる。逆に、準備作業による時間的ロスや見落とし、賃金設定にかかる調整や道路状況による資機材運搬の阻害は、整備の迅速性を損ない、政府の正当性に不満を持たせる原因となることに留意されたい。

メディアや道路による人と人との交流の促進を通してなされる情報の共有も、新たな統治機構への信頼と国民意識を高めるのに役立つことが指摘されている。逆に、民主的手続や法・制度が未確立で整備過程の透明性が低い場合、統治機構への信頼が低下することが考えられる。

インフラの持つ情報伝播機能を有効に利用することも大切である。とりわけ道路とリンクされる市場のもつさまざまな機能を有効に利用して3つのギャップを縮小させる方策の導入が今後の紛争終結国の平和構築で期待される。

表6 - 2は本件調査によって浮かび上がった幾つかの留意点が示されており、3つのギャップとインフラ整備による影響を整理したものである。

表6 - 2 インフラ整備の各段階が3つのギャップに与える影響

		インフラ整備による影響			
		フロー効果		ストック効果	
		計画段階	建築段階	維持管理段階	サービス供給
3つのギャップ	Security Gap	<u>安心感</u> 移行期間のギャップ不在 PKOとODAのギャップ <u>不満の解消</u> 首都（都市）優先の整備 民主的手続の未確立 <u>戦略的な道路配置</u>	<u>不満の解消</u> 雇用創出 Isolated Peopleの取り込み 不適切な賃金設定 受け皿の不足	<u>不満の解消</u> 料金の傾斜配分	<u>地域社会の安定</u> 道路による経済的・社会的統合 物資の供給 情報の共有
	Capacity Gap	<u>自立化、依存状態からの脱却</u> コミュニティの参画 大規模な援助投入 <u>現地技術者の能力育成</u> PKOとODAのギャップ 地元業者への配慮不足 <u>一貫した整備（持続可能性）</u> マスタープランの不在 民主的手続の未確立 法・制度の未確立	<u>現地技術者の能力育成</u> OJTの実施 国外資源・労働者への依存 <u>自立化、依存状態からの脱却</u> 受け皿の不足	能力のある現地技術者の不足 メンテナンスの不備 ソフト面の未発達 インフラサービスの阻害	<u>国内産業の育成</u> 道路による経済的統合 電力、水の供給
	Legitimacy Gap	<u>平和の配当の実感</u> 首都（都市）優先の整備 大規模な援助投入 準備作業によるタイムラグ 不十分な調査による見落とし <u>過程の透明性</u> 民主的手続の未確立 法・制度の未確立	<u>円滑な事業実施</u> 外国人による代替 不適切な賃金設定		<u>平和の配当の実感</u> 電力、道路のインパクト <u>円滑な事業実施</u> 劣悪な道路状況 <u>情報の共有</u> メディアの育成 劣悪な道路状況

注： はプラスの影響、 はマイナスの影響を表す。

出所：田村（2007）を基に筆者作成。

7．結論とまとめ

7 - 1 結論

本調査によって、以下の点が明らかになった。

(1) 紛争終結国における3つのギャップの存在

紛争終結後の東ティモールとカンボジアにおける平和構築プロセスにおいて、Security Gap、Capacity Gap、Legitimacy Gapという3つのギャップの存在が確認された。また、紛争後の平和構築プロセスは緊急期、復興期、開発期の3つに段階に分けて整理することがインフラ整備のあり方を検討するのに意義があると思われる。そして各段階においてそれぞれのギャップの状態が変化し、ギャップ縮小のための支援に優先順位があることが分かった。

(2) 「国家統治のためのインフラ」の役割

インフラ整備の計画・建設・維持管理・サービス供給という各段階が、紛争終結国における3つのギャップの縮小と直接的・間接的に影響を及ぼし合っていることが定性的に示された。3つのギャップを縮小させるインフラ整備の本質的な役割は、紛争終結国の「国家の統治」に資する機能であると考えられる。このような機能を持つインフラ及びその整備過程は、従来の経済インフラ、社会インフラという分類とは異なる「平和構築に不可欠な国家統治のためのインフラ整備」という新たな目的を付与するものである。

(3) インフラ整備の平和構築における負の影響とトレードオフ

インフラ整備に3つのギャップを縮小する役割が存在する一方で、逆にインフラ整備がギャップを拡大したり、ギャップの存在によってインフラ整備が制約を受けたりする事例があることに留意する必要がある。インフラ整備があるギャップを縮小すると同時に、ほかのギャップを拡大してしまうというトレードオフの関係も観察された。

7 - 2 提言

これまで述べてきたさまざまな留意点や総括的結論を踏まえ、紛争終結国における平和構築に資するインフラ整備のあり方に関し、本事例の研究の範囲内で以下の提言を示す。

紛争後の平和構築のプロセスを統治掌握の様態である、軍事・警察の主体性、政治の主体性、行政サービス供給の主体性の観点から、緊急期、復興期、開発期の3つの局面に整理することがまず肝要である。この局面展開に応じて、各種インフラ整備の目的・役割を国家統治の早期実現を最優先課題として、包括的・合目的に整理・規定することが求められる。緊急支援期におけるインフラ復興マスタープランの場合は、当然のことながら、後に続く開発期のマスタープランとはその目的が本質的に異なることに留意されたい。紛争終結国に存在する国家統治能力のギャップをできるだけ明確に把握し、それらを縮小させることを目的とした「国家統治改善のためのインフラ整備」と規定した上での計画・建設・運営管理の一貫した整備方針が必要である。ここではインフラ整備の各段階において3ギャップ縮小が最大限達成されるような方策の導入が求められる。一方、開発期におけるインフラのマスタープランはその目的として、国土の均衡ある発展、

人口動態変化への対応、社会経済開発目標などの具体的目標が検討され、それらを達成する手段の配列としての計画であることに注意されたい。

平和構築プロセスにおけるギャップ縮小を目的とするインフラ整備によって、逆にギャップが拡大されたり、ギャップによってインフラ整備が制約を受けたりする可能性があることに十分に配慮し、ギャップを拡大させないような最大限の留意が必要である。この時、あるギャップを縮小させるとほかのギャップが拡大するという、トレードオフの関係が生じる可能性があることにも留意する必要がある。

平和構築プロセスの段階ごとに優先されるギャップは変化するため、インフラ整備を行う際は、どのギャップをターゲットとするか見極める必要がある。

平和構築のプロセス全体を視野に入れた一貫性のある整備方針が望まれる。理想的には、将来の段階で重要となるギャップを前もって縮小させるような方策を先取りすることが望まれる。例えば、開発期にはCapacity Gapが残存しており、援助への依存状態や技術者の能力不足などが見られる。これに対し、前もって援助のフェーズアウトプランの作成や、計画・建設段階での人材育成や制度構築の準備、さらに長期的な技術者の受け皿を準備するなどの方策がなされ得る。

7 - 3 今後の課題（Marketing Gapの議論）

本研究では深く議論できなかった幾つかの残された課題について言及したい。

（1）Marketing Gap縮小の研究

本研究では政府の役割としての統治を中心に分析を行ってきた。しかし、紛争終結国とは経済活動のためのシステムが破綻した状態ともいえる。国民はすべからく日常的に生き延びるための生産活動に必死に従事せざるを得ない。このとき市場は極めて重要な役割を果たしている。日本の戦後は闇市から始まったといわれているように、政府統治機構が不全であっても生き延びるための経済活動に人々は従事せざるを得ない。紛争終結国特有の市場の役割があるのではないが、この市場の多様な機能に着目して、この機能を活性化させつつ、国家統治を補完するような“市場支援”をインフラ整備の一環として捉えることは極めて有意義であると考えている。

市場ギャップを埋める支援をするということは紛争後の最重要課題である人々の生存のための物々交換を制度的・組織的・整合的に容易にすることを意味する。まず、卸売市場設備と小売市場設備の復興整備支援が重要である。この時、政府が制御可能な公設市場の導入によりさまざまな財の配給を行ったり、公設の掲示板による政府広報を行ったり、犯罪者取締りのための情報収集・提供なども人々の集まる市場で行うことが可能である。ラジオ、大型スクリーンのテレビ、拡声器などによる大衆娯楽提供と併せて政府広報を行う場所として市場は最適である。市場の整備支援（Marketing Gap縮小）によって、当該国の交通ネットワーク整備にかかわる優先ルートの選定などにも大いに参考になると考えられる。

（2）インフラ整備とコミュニティ強化

紛争終結国とはある意味ではさまざまなレベルや分野における伝統的な共同体が崩壊している状況を意味する。典型的な事例はカンボジアである。ポル・ポト政権下においては、密告制度によって家族・隣人・共同体構成員が殺害された。自分が身近な人を密告しなければ、いつ自分が密告されて殺されるかもしれないという恐怖は想像を絶するもので、共同体内での決定的な信頼

関係の破綻であり、不信の蔓延であり、共同体そのものの崩壊である。

本研究ではインフラを2つの類型に分けて議論した。その意図はコミュニティ型インフラ整備においては、その計画・建設・管理のプロセスにおいて地域共同体の形成・発展・強化に大いに資する可能性があることを認識しているからである。

日本の戦後の復興期に世界銀行からの融資で建設された愛知用水事業は、公共事業であるインフラ事業の究極的目的の一つは何であったかを物語る典型的な事例といえる。すなわち愛知用水事業は農民（受益者）による主体的な計画・執行・管理という事業の展開と各プロセスに住民自らが主体的に参加することで、まさに地域共同体内におけるさまざまな分野とレベルにおいて、コミュニティの能力が形成強化された事業といえる。すなわち、インフラ事業の計画・執行・管理プロセスこそが地元コミュニティの能力醸成強化のための手段であったと同時に、コミュニティ内に醸成強化された能力によって、インフラ事業がもたらす機能をより大きな効果に転化することが可能となることを意味する。

このような視点から、紛争終結国におけるコミュニティ型インフラ整備支援を、コミュニティ再興の手段として捉えることが可能である。このことを明確に意図してインフラ整備を行うことも今後の課題の一つである。

（3）インフラ整備にかかわる適正技術と費用について

紛争終結国において、限られた資源（予算、技術、組織、制度などを含む）の制約の下で、インフラ整備の工学的な水準（設計仕様）をどのように設定するかは実務上の大きな課題である。すなわち、壊れにくく長持ちするインフラを高い費用をかけて国民の一部にしか供給できない状況を容認するのか、あるいは、たとえ壊れやすくても、安い費用で広くインフラを供給して受益者をできるだけ増やすのかの選択である。本研究ではこの課題については議論できなかった。紛争終結国では多くの場合、国民は平和の配当を性急に望み、現状改善を将来的な利得より好む状況であるといえる。いわゆる社会的割引率が極めて高い状況と考えれば、一般的に安い費用で広く供給することが選好されるといえよう。今後の課題としたい。

（4）定量的な検証

本研究においては、インフラ整備の影響を定量的な分析手法によって、関係性を把握するのみにとどまった。本研究で示した3つのギャップとインフラ整備の個々の関係性について、定量的に検証することが望まれる。もとより紛争終結国においては決定的に定量的データが欠如している。その限界を踏まえても、多少の定量的な分析を行って実証性を高めることが今後の課題である。

（5）ほかの平和構築の事例との比較

本研究では2カ国の事例のみで分析を行ったが、この結果は紛争終結国一般のものとするには余りにもサンプルが少ない。東ティモールとカンボジアの事例では多くの共通点が見いだされたが、ほかの紛争終結国においてはそれぞれ背景が大きく異なっており、そこでのインフラ整備の影響も異なると予想される。より広範な事例を分析することにより、本研究に一般性を加味することが可能となる。

参考文献

- 石神昌美 (2003) 『紛争と開発 東ティモールにみる紛争後支援の連続性の条件』 東京大学大学院新領域創成科学研究科修士論文
- 伊勢崎賢治 (2001) 『東チモール県知事日記』 藤原書店
- 稲田十一・吉田鈴香・伊勢崎賢治 (2003) 『紛争から平和構築へ』 論創社
- 稲田十一 編 (2004) 『紛争と復興支援 平和構築に向けた国際社会の対応』 有斐閣
- 外務省 (2003) 『カンボジアに対する運輸分野協力評価調査報告書』
- (2006) 『カンボジア国別調査報告書』
- 外務省経済協力局 (2005) 『政府開発援助国別データブック2005』
- 勝田穂積 (2006) 「カンボジア王国 運輸交通分野の現状と問題点」(未発表)
- 勝俣誠 編 (2001) 『グローバル化と人間の安全保障 行動する市民社会』 日本経済評論社
- 木下康仁 (2003) 『グラウンデッド・セオリー・アプローチの実践 質的研究への誘い』 弘文堂
- 国際協力事業団・パシフィックコンサルタンツインターナショナル・日本工営・八千代エンジニアリング (2000) 『東チモール 緊急復興社会基盤整備計画調査最終報告書 要約編』
- 国際協力事業団 (2001) 『カンボディア国別援助研究会報告書 復興から開発へ』
- (2002) 『調査研究「効果的な復興・開発支援のための援助の枠組みの検討」～今後の平和構築支援に向けて～』
- 国際協力事業団 アジア第1部 (2002) 「JICAの対東ティモール復興・開発支援総括報告書」(未発表)
- 国際協力機構 課題別指針作成チーム (2003) 『課題別指針 平和構築支援』
- 国際協力機構 (2004) 「ひとびとの希望を叶えるインフラへ」
- 国際協力機構・アルメック (2004) 『社会基盤整備分野における開発援助の経験と展望に関するプロジェクト研究 最終報告書』
- 国際協力機構 (2005) 『貧困削減と人間の安全保障』
- 国際協力機構 アジア第1部 (2005) 『東ティモール民主共和国 平和の定着 プロジェクト形成調査報告書』
- 国際協力機構 カンボジア事務所 (2006) 『カンボジアにおけるJICA事業の概要』
- 国連開発計画 (1994) 『人間開発報告書1994』 国際協力出版会
- (2005) 『人間開発報告書2005 岐路に立つ国際協力：不平等な社会での援助、貿易、安全保障』 国際協力出版会
- 篠田英朗・上杉勇司 編 (2005) 『紛争と人間の安全保障 新しい平和構築のアプローチを求めて』 国際書院
- 世界銀行 (1994) 『世界開発報告1994 開発とインフラストラクチャ』 イースタン・ブック・サーヴィス
- 世界銀行、田村勝省訳 (2004) 『戦乱下の開発政策』 シュプリンガー・フェアラク東京
- セン、アマルティア・東郷えりか訳 (2006) 『人間の安全保障』 集英社
- 高木保興 編 (2004) 『国際協力学』 東京大学出版会
- 高橋文明 (2006) 「パリ協定15年後のカンボジア 日本からの一つの見方」, スピーチ原稿
- 田村康一郎 (2007) 『インフラ整備が紛争終結国の統治能力に及ぼす影響に関する研究』 東京大学工学部社会基盤学科 卒業論文

- 西垣昭・下村恭民・辻一人 (2003) 『開発援助の経済学 「共生の世界」と日本のODA [第三版]』
有斐閣
- 人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題 人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社
- 長谷川祐弘 (2006) 『国連平和構築の役割と改善策：統合された包括的・有機的な支援の必要性 東
ティモールからの教訓を基にして』
- パンチ・K・F、川合隆男訳 (2005) 『社会調査入門 量的調査と質的調査の活用』慶應大学出版会
- フリック・ウヴェ、小田博志・山本則子・宮地尚子訳 (2002) 『質的研究入門<人間の科学>のため
の方法論』春秋社
- 松野明久 (2002) 『東ティモール独立史』早稲田大学出版部
- 山田満 (2003) 『「平和構築」とは何か 紛争地域の再生のために』平凡社
- 山田満・小川秀樹・野本啓介・上杉勇司 編 (2005) 『新しい平和構築論 紛争予防から復興支援まで』
明石書店
- 山本敬子 (2006) 「カンボジアの水道整備プロジェクト」(未発表)
- 山本康正 (2006) 「紛争終結国における平和構築へのインフラ整備の機能と役割」修士論文
- 渡辺利夫・佐々木郷里 編 (2002) 『開発経済学事典』弘文堂
- Asian Development Bank (2003) *Sixth Progress Report on Timor-Leste*
(2004) *Project Completion Report*
(2005) *Timor-Leste Ninth Progress Report ADB TFET Projects & Other Operations*
(2005) *Project Completion Report Emergency Infrastructure Rehabilitation Project Phase I*
(*Timor-Leste*)
- Biddulph, Robin (2006) *Through the Looking Glass: The Seila (2002-2005) Story As Told By Fifty-
Tree Consultant's Reports*
- CEDAC (2006) *Completion Report Improving Livelihood of Small Farmer in Tramkak*
- Commission on Weak States and US National Security (2004) *On the Brink: Weak States and US
National Security*
- Economic and Development Resource Center (2001) *Handbook for Integrating Poverty Impact
Assessment in the Economic Analysis of Projects*, Asian Development Bank.
- Japan International Cooperation Agency (2006) *Handbook for Transition Assistance*
- MacDonald Mott (2005) *Provision of Infrastructure in Post Conflict Situations*. DFID.
- OECD (2001) *The DAC Guidelines Helping Prevent Violent Conflict*
(2006) *Promoting Pro-Poor Growth Infrastructure*
- Planning Commission (2002) *East Timor National Development Plan*
- RESPECT Management Team *Terms of Reference for the District RESPECT Committee (DRC)*
- Rohland, Klaus and Cliffe, Sarah (2002) *The East Timor Reconstruction Program: Successes,
Problems and Tradeoffs*
- Royal Government of Cambodia *National Strategic Development Plan 2006 - 2010*
- UNDP (2003) *Progress Report on the Emergency Grant Aid Projects Funded by the Government of
Japan*
(2004) *Second Progress Report on the Emergency Grant Aid Projects Funded by the
Government of Japan*
(2006) *Human Development Report 2005*
- UNICEF (2006) *Country Programme Action Plan 2006 - 2010*

United Nations Transitional Administration in East Timor and The World Bank (2000) *Background Paper for Donor's Meeting on East Timor*

Vaux, Tony and Visman, Emma (2005) *Service Delivery In Countries Emerging From Conflict*

Wallensteen, Peter (2002) *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*

Weinstein, Jeremy M.; Porter, John Edward and Eizenstat, Stuart E. (2004) *Weak States and US National Security: A Report of the Commission for Weak States and US National Security*. Washington: Center for Global Development.

World Bank Infrastructure Sector Unit East Asia and Pacific Regional Office (2006) *Implementation Strategy for Urban Water Supply Policy*

Cambodia Energy Sector Strategy Review Issue Paper

主な面談者リスト

国内

面談日	名前	所属	タイトル
2005年	松浦由佳子	JICA企画・調整部平和構築支援室	職員
2005年	工藤美佳子	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ	職員・研究員
2005年	西宮宣昭	JICAウズベキスタン事務所	所長
2005年	永石雅史	JICA地球環境部	防災チーム長
2005年	駄竹清志	国際建設技術協会	研究第一部長
2005年	稲田十一	専修大学経済学部	教授（国際協力論）
2005年	石川幸子	JICA国際協力総合研修所	国際協力専門員（平和構築・南南協力）
2005年	小泉幸弘	JICAアジア第1部東南アジア第3チーム	職員
2005年	桑島京子	JICA国際協力総合研修所調査研究グループ	主任研究員 調査研究グループ長
2006年9月12日	宮澤尚里	UNOPS	環境・開発専門家
2007年2月15日	浜部裕	コーエイ総合研究所	コンサルティング第3部 専門部長
2007年2月15日	吉田鈴香	スー・インターナショナル	代表

現地（東ティモール）

面談日	名前	所属	タイトル
2006年3月2日	上條哲也	JICA東ティモール事務所	所長
2006年3月2日	Jose Pereira	JICA Timor-Leste	Program Officer (Infrastructure)
2006年3月2日	小泉	駐東ティモール日本大使館	参事官
2006年3月2日	Felnant	東ティモール運輸通信省	Director General
2006年3月3日	Elizabeth	世界銀行 東ティモール事務所	所長
2006年3月3日	David Hook	Aus AID 東ティモール事務所	First Secretary
2006年3月3日	Obete da Costa	Ministry of Public Work	Minister
2006年3月3日	Shu-meng, Ng	UNICEF	Representative
2006年3月3日	Charles Adrews	ADB 東ティモール事務所	Representative
2006年3月3日	Naoki Takyo	UNDP 東ティモール事務所	Senior Assistant Resident Representative
2006年3月3日	Maiko Uchida	UNDP 東ティモール事務所	Program Officer (Poverty Reduction Unit)
2006年3月3日	Sukehiro Hasegawa	UNOTIL (UN Office in Timor-Leste)	Special Representative of Secretary-General of UN
2006年3月3日	Anis A. Bajwa	UNOTIL (UN Office in Timor-Leste)	Deputy Special Representative
2006年3月3日	Michiko Kuroda	UNOTIL (UN Office in Timor-Leste)	Chief of Staff
2006年3月4日	青山	PCI	Resident Engineer
2006年3月4日	阿南正典	(株) 大日本土木	現場代理人 Project for Improvement of Water Supply in Dili
2006年3月4日	斉藤賢一	(株) 東京設計	海外事業部主事 (Dili 事務所)
2006年3月4日	井口和憲	(株) 飛鳥建設	東ティモール事務所所長
2006年3月6日	伊藤	PARC (Pacific Asia Resource Center)	
2006年3月7日	Rosario Martins	RTTL(Radio Television de Timor-Leste)	Director

現地（カンボジア）

面談日	名前	所属	タイトル
2006年12月11日	米田一弘	JICAカンボジア事務所	所長
2006年12月11日	林英一郎	JICAカンボジア事務所	Aid Coordination Advisor
2006年12月11日	Tatsuo Harada	JICAカンボジア事務所	Professional Engineer, JICA Expert
2006年12月11日	NIDA OUK	ADB, Cambodia Resident Mission	Programs Officer (Infrastructure)
2006年12月11日	Sopheha MAR	ADB, Cambodia Resident Mission	Social Sector Officer
2006年12月12日	原口明久	JICAカンボジア事務所	Project Formulation Advisor / NGO Coordination
2006年12月12日	Michael Otto	UNDP	Governance Specialist / Governance Cluster
2006年12月12日	Veasna BUN	The World Bank, Cambodia Country Office	Infrastructure Operations Officer
2006年12月12日	JOHN FLANAGAN	UNICEF, Cambodia Country Office	Supply & Logistics Officer
2006年12月12日	ASAKO SAEGUSA	UNICEF, Cambodia Country Office	Monitoring and Evaluation Officer
2006年12月13日	EK SONN CHAN	Phnom Penh Water Supply Authority	General Director

上記に加えて多くの方々にも面談し、貴重な知見を頂きました。深甚なるお礼を申し上げます。

付 録

連合軍占領下における日本の平和構築とインフラ整備の経験

目 次

1. はじめに	57
2. 分析の視点	57
3. 占領下における3つのギャップの縮小プロセス	58
4. 経済復興の軌跡	62
5. インフラ整備の役割と効果	64
6. 世界銀行からの支援	71
7. 結び	72
参考文献	74

図目次

図A 1 日本終戦後の3つのギャップの縮小プロセス	58
図A 2 コメ生産量と農地改革	63
図A 3 戦後の主な経済指標	64
図A 4 主なインフラの戦争被害	65
図A 5 主な産業分野別戦争被害	65
図A 6 戦前・戦中・戦後の主なインフラ・サービス指数	66
図A 7 機関別貨物輸送量	67
図A 8 機関別貨物輸送指数	69
図A 9 国鉄と私鉄の旅客の変遷	68
図A10 世界銀行からの年度別セクター配分	72

付録 連合軍占領下における日本の平和構築とインフラ整備の経験

1. はじめに

紛争が終結した開発途上国の国々を対象とする「平和構築プロセスにおける支援」を考える時に、日本の終戦直後から続く連合軍による占領統治期間は紛れもなく“平和構築”のプロセスであったことを忘れてはならない¹。この認識に基づいて、「平和構築プロセスにおけるインフラ整備の役割と効果」について終戦直後の日本をインフラ整備の視点から振り返って見るのが本稿の目的である。これまで、終戦直後占領下の日本におけるインフラの状況、復興事業の進め方、その後の高度経済成長を下支えしたインフラ整備へつながる“インフラ整備の政策理念や方向性”を形成したと思われる占領軍の影響などについてはほとんど研究の蓄積はない。すなわち、終戦直後においてインフラはいかなる状態であったのか、日本を間接統治した連合軍最高司令官本部（General Headquarters: GHQ）はインフラ整備に関していかなる役割を担ったのか、占領下においてインフラはどのように緊急支援、復興支援、開発支援にかかわったのか、そして、独立とともに加盟したブレトンウッズ機構、特に世界銀行からの支援にどう引き継がれたのか、さらに、外部からの支援はその後の日本の発展を支えたインフラ政策にどのような影響をもたらしたのか、これらの問いを念頭に置きつつ占領下日本の平和構築プロセスにおけるインフラ整備を概観する。

日本は紛争終結後における開発途上国の平和構築プロセスにおいて、インフラ支援を強調することが多い。この時、日本の戦後の経験を知っておくことは、平和構築におけるインフラ整備の役割や効果をより深く理解することにつながる。もとより、日本の終戦と戦後復興は固有の体験ではあるが、平和構築のプロセスにおける3つの主要な課題（治安維持、統治の正統性確保、行政能力強化）に照らし合わせて、インフラが果たした役割や効果を概観し、日本の平和構築支援の一助とすることが本稿の目的である。

2. 分析の視点

本稿では平和構築プロセスにおける中心的概念として、UNDP発行の『2005年版人間開発報告』（UNDP HDR 2005）で紹介され、広く理解されるようになってきた3つのギャップを用いる。この3つのギャップの概念はJICA調査研究『効果的な復興・開発支援のための援助の枠組みの検討～今後の平和構築支援に向けて～』の中で議論されている“人道緊急援助”と“復興・開発支援”の間の「ギャップ」あるいは「空隙」の概念とは異なることに留意されたい。

UNDPの定義する紛争をもたらす3つのギャップとはSecurity Gap（個人・共同体・国の安全保障の欠如）、Legitimacy Gap（公共主体や国家の正統性の欠如）そしてCapacity Gap（行政能力の欠如）である。平和構築とはこれらのギャップを速やかに縮小させることを意味する。これらのギャップの縮小が持続的社会経済開発の前提となる。

Security Gap（安全保障の欠如）は、国家統治を担う政府の最も基本的な役割の一つである、人間の安全保障を含む広義の安全保障が確立されていない状態を示す。このような状況下において、国民はさまざまな無法なリスクにさらされる。

Legitimacy Gap（正統性の欠如）は、正統で責任能力を有するとみなされている制度が欠如している状態を示す。正統で責任能力を有するとみなされている制度は、真つ当な民主的な手続き

¹ 1945年8月15日の無条件降伏終戦日から1951年9月8日のサンフランシスコ講和条約による独立に至る6年間。

で選ばれた国民の代表によって作られて初めて正統性を付与される。正統性を正当な手続きで付与された制度（法律や組織）、国家機関（三権分立）によって、異なった集団の利害関係を調整し、紛争を調停し、予防することが可能になり、これらの国家の行為が正当と認められる。

Capacity Gap（行政能力の欠如）は、基本的なサービスを提供する政府の能力が欠如している状態を示す。国家がこのような状態にある場合、国民の生活状況が悪化し、人々の国家に対する不信や敵意を生むことにつながる。ここでも正当な手続きによって選ばれた立法機関の下で、初めて行政もまた正統性を付与される。

3．占領下における3つのギャップの縮小プロセス

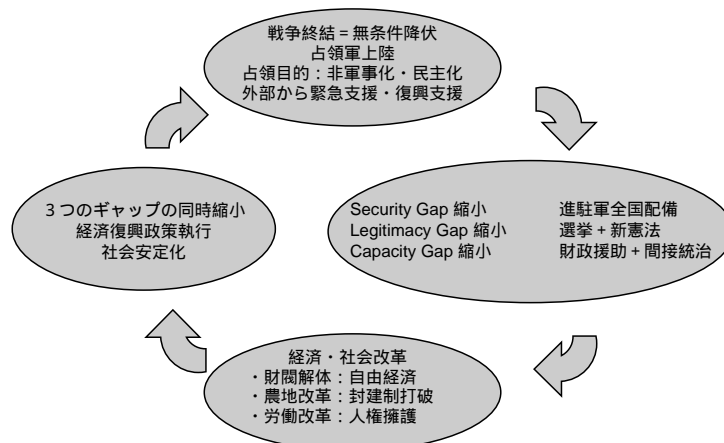
終戦直後の占領期間（1945～1951年）で上記の3つのギャップはどのように埋められていったのかを概観してみる。

占領軍は、1945年9月2日に日本が無条件降伏書に調印すると直ちに、陸軍、海軍、空軍の武装解除を行う一方で、全国各地に数十万の米軍兵士の進駐を行った。しかしながら、占領軍は兵力の全国展開は占領軍による直接統治を意味するのではなく、既存の体制の変革を行いつつ間接統治を行うことを日本国民に広く知らしめる努力をした。9月27日の天皇とマッカーサー連合軍最高司令官（以下、マ元帥と称す）の友好的な会談が、その後の占領軍、日本政府、国民大衆の間の摩擦を最小限にし、これらの関係を良好に保持することにつながり、ひいては国全体の治安が良好に保たれた。結果として、当初に想定した米軍兵士80万の駐留は必要なくなり、40万程度であった。

終戦直後の最大課題は飢餓の克服であった。終戦年の農業生産の低下と約700万人の引き揚げ者の帰還は、国内で食糧危機を増幅させた。食糧危機に伴う社会不安は一挙に増幅されたが、この危機は主に米国からの食料贈与や借款によって克服された²。

マ元帥は日本到着後直ちに日本政府国民に対して統治理念と目的を発令する。そして、それらを達成するための憲法改正、選挙制度改革のため法律改正などを段階的かつ迅速に指令を出す。すなわち、日本社会の基本的方向性（非軍事化と民主化）を示すとともにその手段としての憲法改正に着手する。

図A1 日本終戦後の3つのギャップの縮小プロセス



出所：筆者作成。

² 大来（1947）によると、終戦直後の食糧輸入は主に米国から毎年2億～3億米ドルの規模であった。

正統性の確保のために、まずは選挙法を改正して総選挙を行い、旧帝国憲法のもとで合法的に憲法を改正し、これに基づいて基本的な法律を矢継ぎ早に制定していった。民主的な手続きの下で立法がなされ、政府は正統性を確保しつつ、ともすれば政治性が強くイデオロギーが多様化する中で、さまざまなグループ間の困難を伴う調整と行政サービスに汗を流すことになる。図A1に日本の平和構築プロセスにおける3つのギャップ縮小の模式図を示す。

政府行政官僚は自らの経済政策を占領軍の政策担当官と議論が十分できる能力を備えており、賠償政策、経済復興政策などは政府官僚自らで策定する能力が備わっていた。しかし、後述するが政府のさまざまな政策に対する占領軍の介入あるいは助言の影響力は甚大であった。振り返ってみれば、占領下の政策立案は占領軍との合作であったといえよう。このように、急速に3つのギャップが埋まり、自立して国家運営が可能になったが故に、1951年9月8日にサンフランシスコ講和条約が締結されるに至った。この占領期間にあって、その後の日本の歩む理念（自由と民主主義）と経済運営の方向性が決定され、急速な経済成長を支える社会経済システムの骨組みが形成された。このような国の形が形成される中で、当然のことながら、インフラ整備の骨格もその基本的な理念と政策に並行して形成された。

占領が終息して独立国となった1951年から2年を経て、日本は1953年にブレトンウッズ体制の傘下に入ることになる。すなわち、世界銀行・IMFのメンバーとなった。そして、日本は直ちに世界銀行からの支援を受けることになる。そして、日本は主要借り入れ国の一つとなった。世界銀行からの借款は1953～1966年までの14年間に31のプロジェクトに総額8億6千万米ドルを借り入れた。このうち20件合計707億米ドル（総額の82%）がインフラ・セクターであった。このインフラ整備への支援は資金のみならず、法律、組織、制度、技術移転を含み、その後の日本の基幹インフラ整備の基本的枠組み形成を支援促進したのである。

以下に占領期間における3つのギャップごとに少し詳しくインフラ整備との関係において述べるが、占領期間における記述の多くは『日本の近代6 戦争・占領・講和』³によっている。

3 - 1 Security Gap

当初80万人規模の占領軍が必要といわれていたが、マッカーサーは日本到着後の9月にはその規模は20万人の兵力で十分と述べている。実際には40万人規模の米国占領軍が9月に上陸し、全国に展開された。このときの輸送を担ったのが鉄道であった。鉄道に関しては後述するが、戦中においてその輸送力は増大し、戦争被害も少なく、戦争が終わっても輸送力が急激に衰えることがなかった。

6年間の占領期間中で日本国内の治安が大きく損なわれることはなかったが、占領軍が治安維持に果たした影響は少なくない。例えば、1947年2月1日に予定されていた労働組合によるゼネストに対してマ元帥はスト中止命令を出した。占領軍の力があってこそその命令であった。また48年4月の神戸朝鮮人学校事件では米国第8軍は非常事態を宣言して鎮圧した。また、48年8月の東宝争議では米国軍と武装警官が出動してロックアウトを執行した。すなわち、社会不安が醸成され暴発に至る間際に占領軍と政府は協調して制圧し治安維持に当たった。

そして、1951年9月のサンフランシスコ講和条約調印とともに調印された日米安保条約においては引き続き米軍の日本駐留、基地の提供・利用、日本国内の内乱や騒擾への米軍の介入が認められていたのである。

³ 五百旗頭（2004）

無条件降伏後に日本軍隊は解体され、国家体制崩壊の危機に直面し、天皇の地位が不明で、宗教的指導者の影響力が少ない中で、日本が分裂せず、内乱状態に至らなかったのは、きめ細かに火が大きくなならないうちに強い意志で介入した占領軍の役割は大きいといえる。多くの識者が述べるように、治安が維持され、内乱に至らなかった決定的な要因は戦前の日本国家統治のシンボルであった天皇と占領統治者であったマ元帥がお互いを信頼しあうことができたことであろう。この事実こそが国民をして安定した精神をもたらし、いわゆる人心を安堵させていたと思われる。

戦後に政治的な流動性や社会不安が激化したことは事実であるが、明治維新に劣らない体制の一大転換（社会革命）が無血で行われたことは驚嘆に値する。これには天皇の存在とその意思が決定的であったと思われる。そして、このことを見事に見抜いていたのがマッカーサーその人であり、彼は日本人を統治するには自分が天皇に代替することであると心得ていたといわれる⁴。

3 - 2 Legitimacy Gap

1945年8月15日に日本はポツダム宣言を受託し、連合軍に対して無条件降伏した。この無条件降伏の要諦は「天皇と日本政府の国家統治の権限は連合軍最高司令官に従属する（subject to）」と「最終的な日本政府の形態は、『ポツダム宣言』に従って、日本国民の自由に表明される意思により樹立される」であった。この要諦の前半は、日本統治はマ元帥による直接統治とも解釈される一方で、後半は日本国民の総意に基づく政府の役割が強調されている。

8月28日に厚木基地に丸腰でコーンパイプを片手に降り立った連合軍司令官マッカーサーは極めて象徴的である。即ち、8月15日の終戦からマ元帥上陸のわずかの期間で日本は「国家的統合を失うことなく外部勢力の支配を平和的に受容する」状態に至ったことを連合軍最高司令官は心得ていたと言われる。9月2日にミズーリ号艦上で降伏調印式が行われ、連合軍最高司令官総司令部（GHQ）による統治が始まる。

1945年10月時点でマ元帥は直ちにGHQは軍政局を廃し、民政局を設ける組織編成を行う。これは総司令部が直接軍政の必要性がないと判断し、日本政府を通しての間接統治を行う体制に入ったことを意味する。

このGHQによる間接統治は1951年9月8日のサンフランシスコ講和条約調印までの約6年間続いた。この占領体制下の6年間は、GHQが正統で責任能力を有する国家制度の構築、政府行政制度の構築、安定で自立発展的な経済制度の構築に全力投入をした期間であったといえる。戦後の体制転換、人心不安、イデオロギー対立などが重なった社会状況の中で、異なった集団の利害関係を調整し、紛争を調停する国家機関の能力を醸成することは決定的に重要な優先課題であった。この課題（legitimacyの確立）に対して、GHQのさまざまな指令と介入、またこれらに対する日本政府と国民の対応の軌跡を通して、戦後の日本の方位を決定した正統性のある制度（法律や組織）が構築されていった。

具体的には1945年12月に婦人参政権などを盛り込んだ衆議院選挙法改正が公布され、翌年1946年3月に、政府は憲法改正草稿要綱を発表し、4月には戦後初めての総選挙が実施された。新憲法は必ずしも占領軍民生局の独断で策定されたわけではなく、草稿・校正の議論には多くの日本人が関与していた。そして、1946年11月に新憲法が公布された。その原理は基本的人権の尊重、民主主義、国際平和主義である。したがって、1947年5月3日の憲法発効の時点で、日本国家統治の基礎としてのlegitimacyは確立したといえよう。

⁴ 五百旗頭真（2004）

3 - 3 Capacity Gap

戦後の日本の改革は、1945年9月6日、トルーマン大統領がマ元帥に対して『降伏後における米国の初期対日方針（民主化と非軍事化）』を命令したことから始まる。GHQは9月11日に東条英機ら39人の戦争犯罪人逮捕を命令する。10月には人権確保の5大改革を要求（婦人解放、労働組合奨励、学校教育民主化、秘密審問司法制度撤廃、経済機構民主化）した。これらの要求に対してそれぞれ、主に以下のような具体的改革が執行された。1945年12月に婦人参政権を含んだ選挙法改正公布、1945年12月に労働組合法公布、46年9月に労働関係調整法公布、47年4月に労働基準法公布。47年3月に教育基本法、学校教育法公布。45年11月に治安警察法廃止、12月に国家総動員法・戦時緊急措置法各廃止。45年11月に財閥解体に関する覚書交付し、12月に336会社の資産凍結指令、12月に農地調整法改正公布（第一次農地改革）、46年10月には自作農創設特別措置法公布（第二次農地改革）。農地改革の基本的構想はGHQによって指令される以前に日本人によって作成されていたといわれる。

全国規模の農地改革がわずか数年で執行された事実は、日本国民全体にわたってその正当性が認識され受け入れられたと考えられる。このような困難な事業を執行する能力が行政にも備わっていたことは驚きに値する。終戦直後から政府行政機能が機能していたのである。この事実なくしては短期間の農地改革執行は不可能であった。

振り返ってみれば、終戦後占領下の6年間において、総選挙は衆議院4回（46年4月、47年4月、49年1月、50年6月）参議院選挙は1回（47年4月）行われ、歴代政府はしばしばその首班を交替させた。占領下の6年間で政府の内閣交代は7回〔東久邇、幣原、吉田（一次）、片山、芦田、吉田（二次）、吉田（三次）〕に及んだが、GHQのパートナーとなって、憲法を含めた法律や組織制度の抜本的な改革を執行し、その後の日本経済復興と発展の基礎を作り上げた。

五百旗頭（2004）は占領下での改革を3つの類型に分けている。選挙法や労働組合法にみられる「日本政府先取り型」改革で、GHQのニューディーラーも納得させる改革であった。一方、日本政府が望まないが、GHQの強い外圧が加わることによって実現した改革の中には財閥解体、独占禁止法などの経済民主化の改革がある。警察法や地方自治法の制定には官僚機構の雄であった内務省の抵抗があったが、1947年秋には内務省自体が解体された。1945年9月6日のワシントンからマ元帥への司令にあった「天皇と日本政府について、『利用するのであって、支持するのではない』」が文字通り実行された。3つ目のタイプは自主型と外圧型の中間に位置する混合型で、農地改革がこれにあたる。自主的に起案された第一次農地改革はその後、GHQによる第2次農地改革によってより徹底された。さらに五百旗頭は「日本側とGHQ側という対抗軸は次第に意味をなさなくなってきた。GHQ内において、急進的な改革を志向する政治参謀本部たる民生局に、反共主義と秩序維持を重視する保守派の参謀第二部が激しく対立するに至る。……国対国の単純な対抗関係という構図だけではなく、さまざまな部局間の立場やイデオロギーに基づく、国をまたいで『連合政治』が展開された。占領政策はそれらの総和がもたらしたものであり、複雑な意味で日米の合作であった」と述べている⁵。

このように戦後日本の状況は現在の紛争終結後途上国の平和構築プロセスにおける援助側グループ内での利害調整、被援助国内部部局間での利害調整の問題を彷彿とさせるもので、極めて興味深い日本の経験である。

いずれにせよ、繰り返しになるが、戦後の日本政府の能力は極めて優れていたのである。日本は戦争によって物的に壊滅したが、組織的運営力を要求される行政担当能力の高い人材は残って

⁵ 五百旗頭真（2004）p.338

おり、戦後の復興のリーダー役を担うことができたのである。すなわちキャパシティ・ギャップは決定的に少なかったといえよう。そしてこれが戦後日本の迅速な復興と成長の源泉であったといえよう。

3 - 4 途上国平和構築のプロセスの類似性

東ティモールとカンボジアにおける平和構築のステップと照らし合わせると、日本の軌跡も両者と極めて類似していることがわかる。すなわち、外国からの軍隊の全国展開によって国内外の治安維持を確保し、一方で民主的な手続きを経て総選挙を行い、憲法改正やさまざまな法律を制定し、三権分立制度のもとで政府行政の安定化と能力強化を図るプロセスは3カ国で共通であることが分かる。日本においてもまさに平和構築のプロセスを踏襲したことが明瞭である。

4 . 経済復興の軌跡

本稿では終戦後占領下の経済運営について分析するのが目的ではないので、簡単にレビューするにとどめる。

4 - 1 賠償問題

まず、政府は賠償問題に悩むことになる。1945年12月に米国賠償調査団長ポーレーによる日本賠償に関する中間報告が発表になる。これはアジア諸国の要望を受けたもので、日本が2度と侵略戦争を起こさないように、日本の生産力を戦前1930年代にまで制限し、戦災を免れた資本財をアジア諸国へ移転する案が含まれていた⁶。このような過酷な賠償を日本に求める外圧が一転したのは、ソ連による共産主義のアジア展開である。米国は警戒感を強め、朝鮮戦争が勃発した1949年前後には、日本を共産主義化するアジアの防波堤とする政策に転換する。ここにおいて、速やかな日本の経済復興と成長が占領軍と日本政府の共通した最重要課題となる。

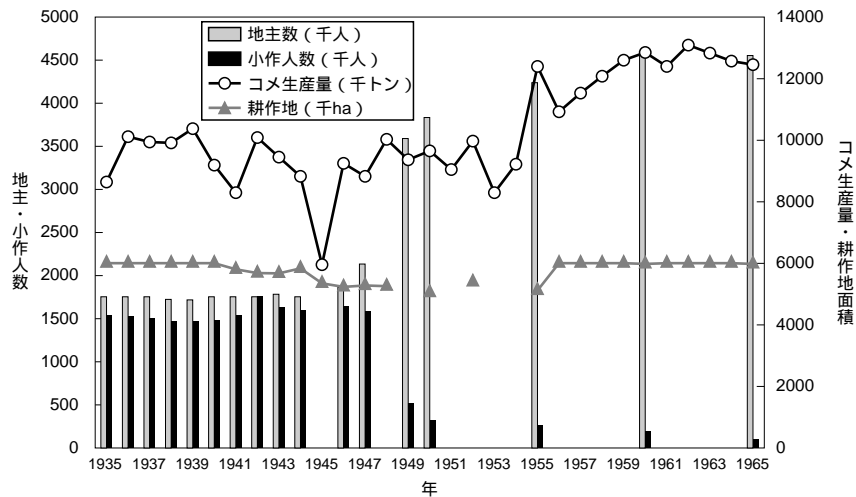
4 - 2 食糧危機と農地改革の成果

終戦時1945年から1946年にかけての最大の課題は飢饉を防ぐことであった。1945年の米の生産量は図A2に見るように、戦前1935～1944年の10年間平均の約80%にすぎず、一方引き揚げ者は700万人に達し、食糧危機となった。米国からの緊急食糧援助によってしのぐことになる。政府は食糧増産を国家第一目標として耕作地の拡大や米国援助による肥料の投入を行い、1946年には天候にも助けられて米作高は3300万トンに達して急場を凌いだ。この機会に農地改革が執行された。農地改革の第一次案は日本側で作成された。この案では地主は最大5haの保有が許されるものであったが、GHQはさらに厳しい要求をし、最終的には2haとなった。このように改革は基本的には政府とGHQのせめぎあいの結果で、多くの改革は日米の合作ともいえるべきである。

結果として、図A2に示すように、小作人の数は1500万人から一挙に300万人に減少する一方、地主は1700万人から4000万人近くに膨れ上がる。この経過を経て図A2のように、コメの生産量は上昇に転ずる。

⁶ 大来は『日本の経済水準』で経済分析を行い、このポーレー案の非現実性を論破している。(大来(1947))

図A2 コメ生産量と農地改革



出所：『日本長期統計総覧 2』

4 - 3 占領下の経済状況

終戦直後占領下の経済の状況について、『経済企画庁50年史』では以下のように述べている⁷。

「終戦直後の経済パフォーマンスは悲惨そのものであった。生産活動という面では、鉱工業生産のレベルは戦前の10分の1に落ち込み、その後も3分の1前後の水準で推移した。国民の生活は食うのがやっとという状態であった。栄養失調者が続出し、エンゲル係数は60%を超えた。激しいインフレがこれに追い打ちをかけた。卸売物価は1945年には1937年当時の4.4倍に上昇していたが、1948年には105倍にも達していた。これらの経済パフォーマンスの悪化は、戦争によって生産力が低下しているところに、復員手当、戦時補償などへの支出が拡大したことによってもたらされたものだった」

経済的混乱への対応としては、経済安定本部による統制経済の執行で、主に以下のような政策が採られた。臨時物資需給調整法に基づく物資の統制、物価統制令に基づく物価の統制、金融機関資金融通基準に基づく資金統制、貿易等臨時措置法に基づく貿易統制などで、まさに統制経済による経済運営であった。1948年3月に成立した芦田内閣は「経済復興計画委員会」を発足させ、その目的は米国からの援助と資本導入を進めつつ生産と貿易を拡大し、5年間に国民の生活水準を戦前のピーク時の水準に戻し、経済自立を図ろうとするものであった。

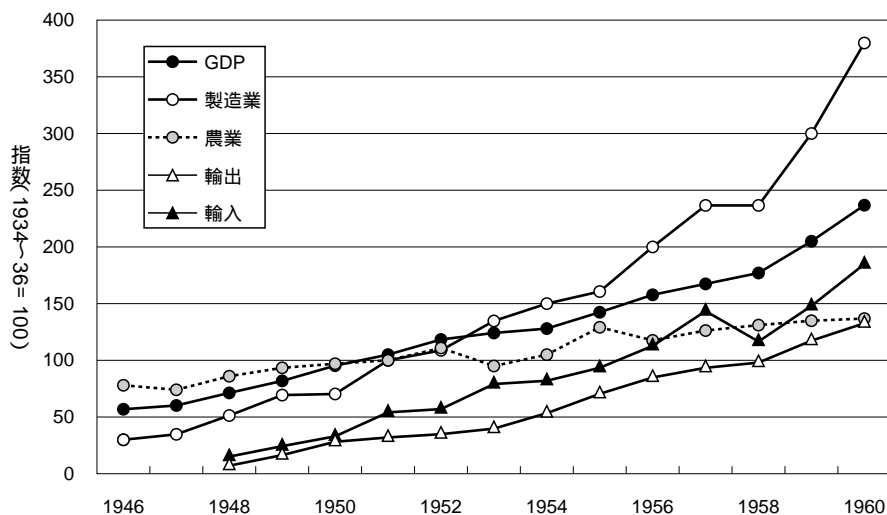
マクロ経済の悪循環を断ち切ったのは1949年の超均衡予算を執行するいわゆるドッジ・ラインであった。ドッジは当時の経済が国内の補給金と米国の援助の二本足で立つ「竹馬経済」と断じ、価格調整補給金の抑制、復興金融公庫の融資停止措置などを行った。為替レートも1米ドル360円に決定され、後に続く高度経済成長の素地を整える極めて重要な役割を果たした。米国からの緊急援助（政府に対する商品贈与）はその後ガリオア・エロアとなり⁸、その売り上げは国庫に納入され創設された復興基金の原資となった。これが傾斜生産方式の原資、後にはインフラ復興

⁷ 経済企画庁（1997）p.6

⁸ 占領地域救済政府基金（Government Appropriation for Relief in Occupied Area Fund: GARIOA）、占領地域経済復興基金（Economic Rehabilitation in Occupied Area Fund: EROA）。日本はこれらの基金から18億米ドルを受け、このうち13億米ドルが贈与であった。これらの基金は主に基幹産業とインフラ整備に用いられた。

の原資ともなった。これらの経済政策と並行的にいわれる戦後の3大改革といわれる、財閥の解体（企業の競争環境整備）農地改革（農業の生産体制）労働改革（雇用環境整備）が1946～47年に執行され、戦後の経済体制を規定するものとなった。これらの大胆な改革はいずれも非軍事化と民主化を目指した占領軍の強い指導下で行われた。

図A3 戦後の主な経済指標



出所：『日本長期統計総覧』各巻より抜粋。

1950年の朝鮮戦争に伴う朝鮮特需は日本経済の急回復を助け、1952年に国民総生産は戦前1935年の水準に回復する（図A3参照）。これは1951年の講和独立に呼応する経済復興の成果であった。

1945年から51年までの外国（主に米国）からの援助は甚大なもので、日本経済社会の復興に決定的な役割を果たした⁹。これらの米国からの援助は1951年の講和条約締結を経て独立国となったのを契機に1953年には日本は世界銀行に加盟し、その後大規模な融資を受けることになる。

5. インフラ整備の役割と効果

これまでは占領下における3つのギャップ縮小に焦点を当てて日本の経験を見てきたが、ここでは戦後占領下の主なインフラの状況と果たした役割を概観する。まず戦争被害の状況を述べてから、水道、交通、電力インフラのおのおのについて概観する。

5-1 インフラの戦争被害

大来（1947）によれば、戦前の日本の物的財産は400億米ドルと試算され、このうち約4割、150億米ドルが戦争で失われたと試算している。さらに1935～37年（昭和10～12年）の年間国民所得は180億円（90億米ドル）で、資本蓄積を2割と仮定し、必要年間資本投資額を約20億米ドルとして、戦後の資本投資の必要額を推計している。

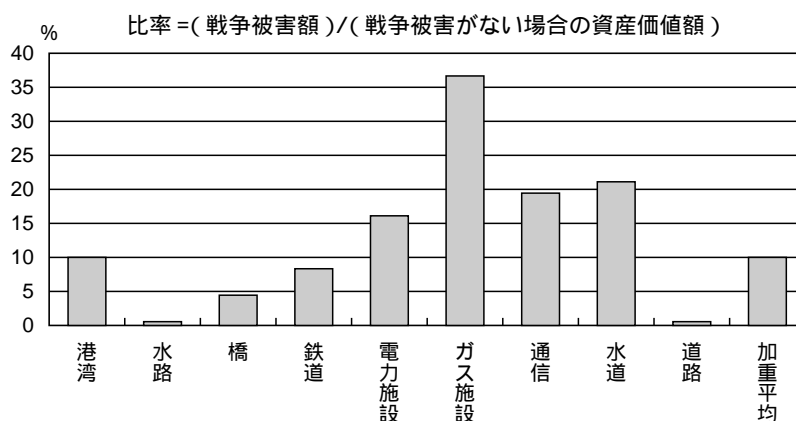
戦争被害については政府の調査結果「わが国経済の戦争被害」（1948年2月）その後、1949年

⁹ 米国の戦後1946年末までの非軍事的対外援助は150億米ドル。欧州復興を目的としたマーシャルプランは5年間で240億米ドルであった。（大来（1947））

4月に、経済安定本部総裁官房企画部調査課から最終報告書『太平洋戦争による我国の被害総合報告書』が出版された。さらに、1971年時点で参考になる数字などを加えて同じタイトルで『(再版)太平洋戦争による我国の被害総合報告書』¹⁰が出版された。本稿は1971年の再版報告書による。

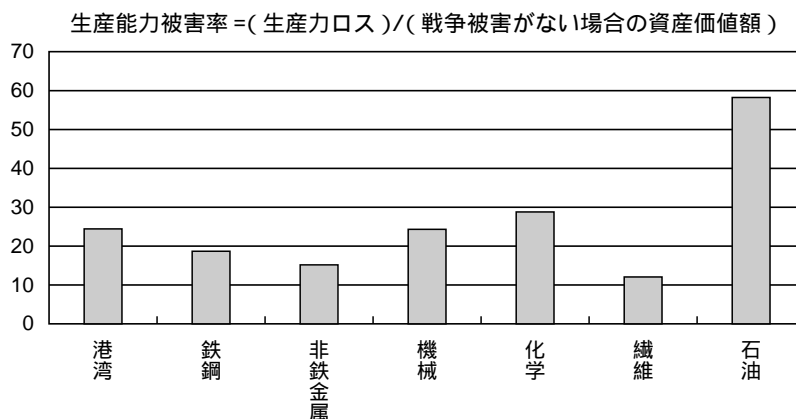
結論から言えば、インフラ設備への被害は生産設備のそれに比べてかなり少なかったということである。被害率 = (戦争被害で減少した資産価値) ÷ (被害が無かった場合の資産価値) から言えばインフラは加重平均で約10%、一方生産設備のそれは約40%であった。主なインフラの被害率を図A4に、また工業部門における被害率を図A5に示す。

図A4 主なインフラの戦争被害



出所：小川(1971)

図A5 主な産業分野別戦争被害



出所：小川(1971)

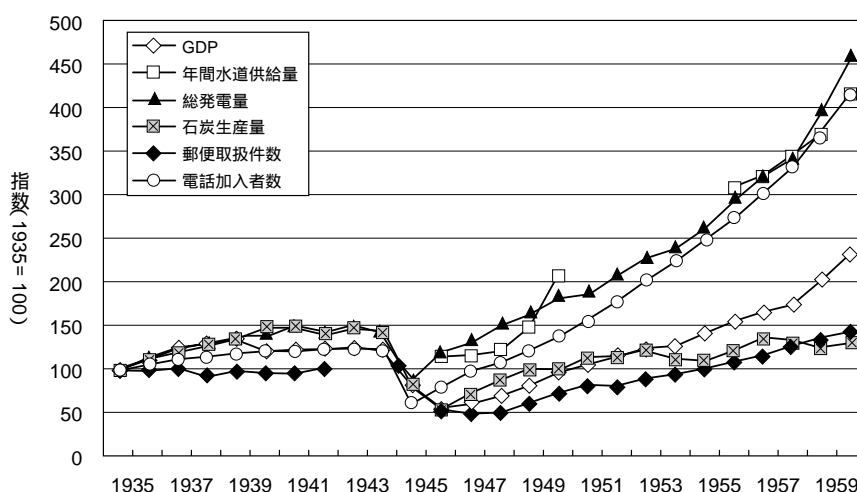
¹⁰ 小川(1971)

このインフラ分野への被害の少なさの意味は大きい。即ち、戦後の経済復興過程においては経済水準が戦前レベルの達する1951年ごろまではインフラへの大きな投資を行わなくてすんだことを意味している。一方、産業部門においては新規設備投資が不可欠となり、製造業が戦前の水準に戻った以降の成長が加速する時期において、新技術導入が盛んとなる。特に鉄鋼、造船などの基幹産業において生産性が一挙に向上する要因であった。

5 - 2 インフラ整備の状況と果たした役割

終戦直後のインフラ復興に当たっては短期的ではあるが占領軍民生局のスタッフの大きな影響があった。それはGHQ民生局にインフラ復旧を担当する部局があり、彼らが全国に指令を出してライフライン・インフラの迅速な復旧に最大の努力を払っていた形跡が見られることである。(5 - 2 - 1 水道の項参照)。また、鉄道や電力部門における政策や制度設計に対しても決定的な影響を与えた(5 - 2 - 2 鉄道、5 - 2 - 3 電力の項参照)。戦後のインフラ整備の制度設計において、占領軍民生局は大きな枠組み作りに決定的な影響を与えたといえる。主なインフラ・サービスの供給指標を図A6に示す。

図A6 戦前・戦中・戦後の主なインフラ・サービス指数



出所：小川（1971）

5 - 2 - 1 水道

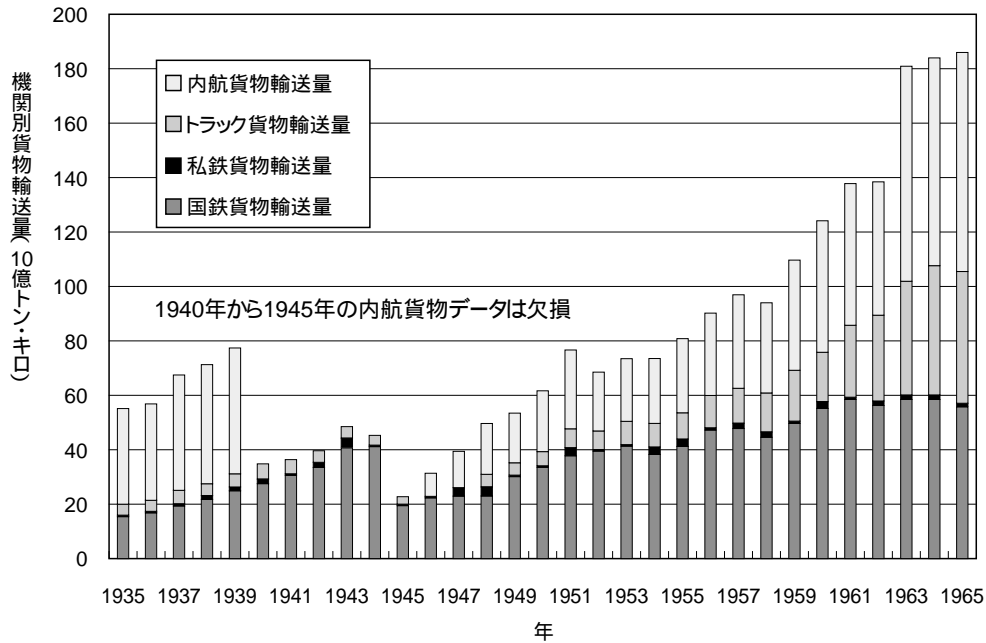
東京における戦後の水道状況について、梶原は以下のように述べている¹¹。

「戦时空襲で、旧矢口水道・代々幡水道が消失したとはいえ、その他の浄水場・貯水池は大きな被害を受けずに戦後を迎えた。とはいえ、配水管の被害は大きく、終戦直後の漏水率は80%にも達し、戦後の水道事業はこの応急復旧から始まる。復旧事業はGHQの後押しもあり（GHQは占領開始直後に『公衆衛生対策に関する覚書』を発令（1945.9.22）上下水道の早期復旧を指示する。各地の進駐軍組織の技術本部には、水道担当課も置かれている）、1949年3月にはその復旧を終え、漏水率は30%にまで回復する」

このような状況が全国の都市で見られたであろう。すなわち、GHQの迅速な司令と進駐軍技術本部による支援の下で、水道サービスは最優先インフラとしてその機能を回復した。図A6に見るように全国の水道供給量は1948年には戦前のピークレベル（1937年の12億トン）に回復している。

¹¹ 梶原健嗣（2006）原典は東京都水道局（1999）

図A7 機関別貨物輸送量



出所：『日本長期統計総覧』

5 - 2 - 2 交通

交通について特筆すべきは、戦前において、貨物輸送は鉄道と内航船によってほぼ2分されていたのが、戦時中における船舶の甚大な被害のために、戦後は内航船のシェアが急減し、もっぱら鉄道が貨物輸送の大役を担っていたことである。

終戦直後の鉄道の状況を『日本の鉄道：成立と展開、鉄道史叢書2』¹²から要点を引用すると以下である。

- ・「茫然自失といった状態の人々の耳に、列車の汽笛が聞こえ、このようなときにも列車が走っているという認識をあたえた。それは、この国の将来の方向というより、国民の生活の基盤を支えているものの存在を印象づける決定的な役割を果たした。……（中略）……列車が走っているという事実は国民を力づけたのである」
- ・1946年8月26日までに連合軍占領地域からの日本軍の撤退を完了すべきと、大規模な復員輸送が始まった。その後8月28日にアメリカ第8軍先遣部隊の厚木到着から占領軍による鉄道監理が始まった。業務は占領軍兵士の全国配備のための輸送、日本軍各部隊の復員輸送、連行されてきた中国人・朝鮮人の帰還、疎開児童の帰還などが緊急輸送業務であった。
- ・日本に対する占領方式は軍政によらない間接統治のかたちをとった。しかし、鉄道は作戦輸送手段としての特性を持つことから、占領軍の作戦部隊が、これを管轄する方式がとられた。ここに、占領下における鉄道の特異な体制が成立することになった。
- ・1946年経済安定本部が作成した「経済実相報告書」の鉄道版とも言うべき「国有鉄道の現状」が47年8月にまとめられた。この報告書では 国鉄の輸送量は戦前の2.5～3倍に増加したこと、施設・車両は著しく低下したこと、財政は1941年以降悪化し営業収入に対する営業費の割合は1945年には127%、1946年は177%に達して開業以来最大の赤字であったこと、戦争被害の報告、などが述べられている。戦争による被害については、各項目全体に対す

¹² 野田・原田・青木・徳川編（1986）

る比率として、軌道は5%、建物20%、車両10%と報告している。報告書は目指すべき方向性として、新憲法の原理に沿う形で、「国民の国鉄として再建」を謳っている。

- ・1945年の占領軍による監督から1949年6月の日本国有鉄道法の施行に至る制度設計のプロセスを見ると興味深い。占領軍は鉄道・専売などの政府事業を認めず、国家公務員制度から除外し、事業運営のための公共企業体を設置するように指示した。総司令部の民間運輸局は政府の監督を最小限とし、自由な経営能力を維持するための広範な権限を与えて、監理委員会を最高機関とし、これが総裁の先任権を持つが、総裁の日常業務には干渉しないなど、民主主義の原理を実現するような企業体制を敷くべしとした。結果として国鉄は独立採算制の公共企業体となったが、「国家の鉄道」の意識はとれず、運輸大臣の強い監督と規制下に置かれることになった。

これらのことから、

鉄道は占領軍によって治安維持の作戦展開のための手段と位置付けられ、当初、占領軍作戦部隊の直接管轄に置かれたこと。

- ・鉄道は戦中に輸送力が2.5から3倍に増強されていたが、適切な保全がされず老朽化が激しかったこと。

1949年の国有鉄道法の施行に至る占領軍の介入はかなり厳しく、基本的には料金徴収型インフラ・サービスを政府事業とすることを認めず、独立採算制を旨とする公共企業体となった。占領軍の意図はインフラ・サービスにおいても民間活力と市場重視を強調したが、結果として、政府監督の強い公共企業体となった¹³。

このように占領軍は戦後のインフラ制度設計に大きな影響力を与えた。

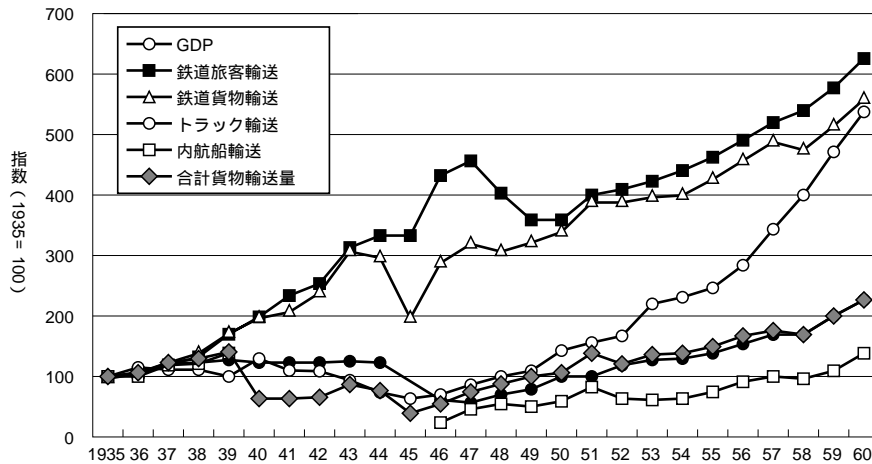
さらに、『日本の鉄道 120年の話』¹⁴から要点を引用すると、

- ・戦中においては船舶の不足とガソリンの規制に伴う海運および自動車輸送からの転換需要により鉄道の輸送は増大した。一方設備面での更新は行われず、老朽化が著しかった。
- ・戦後は進駐軍兵員輸送、復員軍人輸送、引揚者輸送などをもっぱら鉄道が担うことになった。日本の津々浦々には“汽笛”が聞こえていたのである。この汽笛が茫然自失した国民に“さまざまな生きる希望”を与えていた。
- ・客車は殺人的混雑であった。1946年は運転事故件数が史上最多を記録した。混乱状態の中でも、鉄道の列車キロは戦前の80%を確保し、旅客人・キロおよび貨物トン・キロは戦前を上回った。1946年には車両整備5ヵ年計画、国鉄電化5ヵ年計画が策定され、再建のスタートを切った。1946年2月には昭和6年以後中断されていた清水トンネル工事が再開され、47年10月には上越線全線が電化された。終戦とともに低下していた列車速度も49年には約5%のスピードアップを実現した。

¹³ 国鉄の完全民営化は1987年まで待つことになった。

¹⁴ 沢(1993)

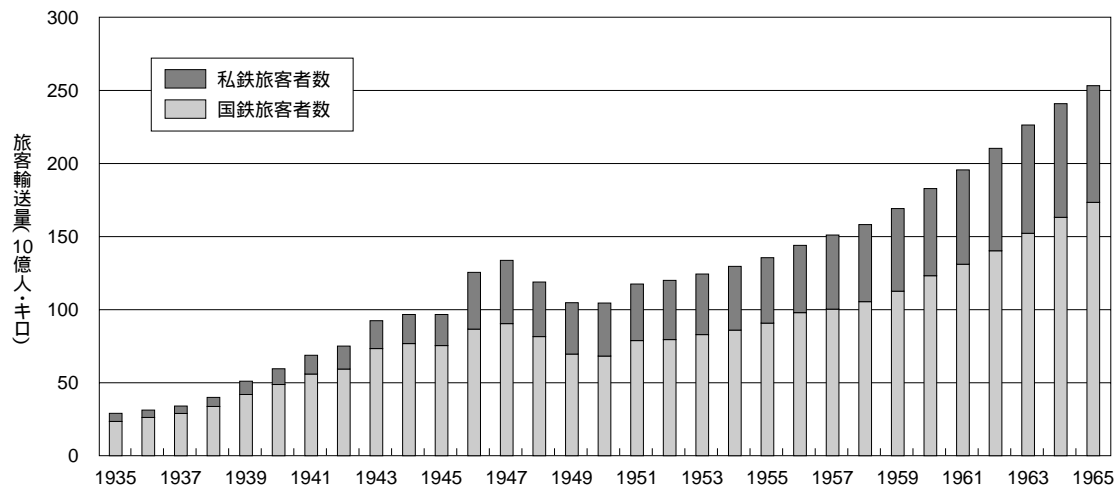
図A8 機関別貨物輸送指数



出所：『日本長期統計総覧』各巻

上述から明らかなように、戦後の平和構築、経済社会復興に果たした鉄道の役割は計り知れないものであった。戦後の焼け野原に鉄道が生きていたことによって、それは治安、統治、行政、飢饉回避、経済復興などに対して決定的に重要で有益な役割を發揮したのである。図A8には機関別輸送の経年指標を示している。戦前の1935年を基準として見ると、ほかの輸送手段と比べて鉄道がいかに大きな役割を担っていたことがよく分かる。さらに参考のために、鉄道による旅客数の経年変化を図A9に示す。戦後において私鉄の割合が増加していることが分かる。

図A9 国鉄と私鉄の旅客の変遷



出所：『日本長期統計総覧』

5 - 2 - 3 電力

終戦直後占領下の電力事情に関しては『民の光芒：電力・闘魂の譜』¹⁵に詳しく、以下の記述の多くはこれからの引用による。

¹⁵ 志村（1999）

電力設備の戦争被害は上記被害調査報告では16%程度と報告されている。終戦時の水力発電所は388カ所（合計出力462万KW）、火力発電所は44カ所（合計出力266万KW）であったが、いずれも老朽化が著しかった。もっとも、終戦直後から1年ほどは余剰電力状況が続いた。それは戦災により産業需要が戦中の3割程度と低下し、電力と電灯需要が半減していたからである。しかし再建が軌道に乗りだすとともに、電力料金が他のエネルギーよりも相対的に安価なことに起因する需要増と相まって1946年冬になると電力不足が始まる¹⁶。

また、1946年8月には国策会社であった日本発送電会社所有の20カ所の発電施設が賠償施設に指定された。これは占領軍が日本のアジア侵略を2度と起こさせないために日本に残った生産設備、軍需工場の全面撤去、鉄鋼、化学工場の大幅撤去に加えて、火力発電設備の半数を撤去移転しようとしたものである。これらは前述したように米国の対日占領政策の転換により幸いにも執行されなかった。

電気事業は1938年の電力国家管理法以来、統合され国家統制下にあり、国策会社である日本発送電株式会社が担っていた。終戦占領下後もしばらくこの状態が続いていた。しかし、1948年のGHQから過度経済力集中排除法の指令を受けて、電力事業再編成の作業が始まる。以下に紹介する紆余曲折を経て、1950年11月GHQはポツダム政令として電気事業再編成令と公益事業令を公布させた。これによって、電力事業は日本発送電9配電会社の解散が実施され、全国9地区の発送・配電一貫電力会社に引き継がれた。そして、電力・ガス行政において公益事業委員会が設置され、政府から独立した権限をもって“公共性”を保つことになった。

ここでも、GHQの介入は極めて大きかった。『民の光芒』に詳しく述べられているので、以下に要点を抜粋、箇条書きする。

- ・1947年12月に公布された過度経済集中排除法が国策会社日本発送電会社に適用され、閣議は1948年10月に産業界、労働界、学界、政界、地方自治体から委員を選び電気事業民主化委員会を設立した。政府官僚側は全国一元化を主張する一方、9つの配電会社側は分割案を主張した。結果的には委員会は本州と九州は現状の電気事業体制を維持し、北海道と四国は発送配電一元化に移行再編する案をGHQに答申した。しかし、GHQは全くこの案を相手にしなかった。GHQの目的は国家権力と結びついた独占企業である日本発送電会社の解体であった。委員会の答申はGHQに蹴られて、その直後10月7日に芦田内閣は総辞職する。
- ・1946年12月に公布された労働組合法による労働組合の結成で、電気産業も大同団結して日本電気産業労働組合を結成し、労働条件の改善要求に加えて「電気事業に対する官僚統制の撤廃と発送配電事業の全国一元化」を闘争目標にした。
- ・1949年5月にGHQの担当官は分割再編を示唆し、政府は対応を余儀なくされた。GHQ側の責任者であるケネディはオハイオ州の電力会社の元社長で電気事業に明るかった。ケネディは「地域別7あるいは9分割による発送配電一貫の会社とし、政府は再編成された会社の株式は保有しないこと、政府電力局の代わりに公益事業委員会を設置すること。各会社の自立し得る料金改正を行うこと」を示唆する。閣議は1949年11月に電気事業再編成審議会を設置した。これに対して、GHQは「委員は5人ほどで構成し、日本発送電、配電会社労使、政党代表者などを除くこと、委員の任命は首相が行うこと、その任務は再編成を完成するために必要な法律を起草し、電力行政機関のあり方を検討すること、審議会の結論は国会で決定する前に、GHQの承認を得ること」などの条件を政府に要求した。審議会は正副2案を答

¹⁶ 大来（1947）によると、1946年時点で工業生産が戦前の約3割程度なのに電力消費が13～14割に達しているのは熱源として電気が割安になったことによるものであった。熱源1キロカロリー当たり、石炭0.73円、木炭3.33円、電気：家庭向0.93円 工場向0.23円であった。

申し、GHQは副案であった審議会会長の松永安左工門の答申を尊重する。それは9ブロック発送配電会社と区域外電源保有を含むものであった。この改革再編副案は松永会長の電気事業を民間の手に取り戻すという強い信念を示すものであった。

- ・このGHQにも認められた分割案が電気事業再編成案と公益事業法案として1950年4月に国会に上程されるが、審議未了となる。電気事業9分割案への反対運動が盛り上がるが、GHQは分割案を通さなければ電力分野への見返り資金供給を止めると示唆する。政府が再編成法案の提出を遅らせるとGHQは見返り資金融資を実際に停止するとともに増資や社債の発行を認めないと政府に通告する。
- ・GHQは国会での法案成立の見込みが立たない様子を見て、伝家の宝刀を使う。すなわち、政府をしてポツダム政令に基づく「電気事業再編成令」と「公益事業令」を公布せしめたのである。1951年5月1日地域別電力会社が発足した。戦後国家統制から離れた民間による電力インフラ制度設計の出発であった。

このように電力分野の制度設計では国内の既得権益集団間で意見が分かれ、再編にかなりの時間と労力がとられた。結局はGHQの強力な干渉によって制度が完成したのである。GHQの主張は受益者から利用量に応じて料金収入が得られるインフラ供給は国家管理ではなく公益事業委員会によって公共性を担保した上で市場原理に基づく民間資源の導入が適切であるとの経済的合理性と経験に基づくものであった。一方、国内にもGHQの主張を理解推進するグループがあり、彼らにもこれを後押し執行する能力が備わっていたのである。

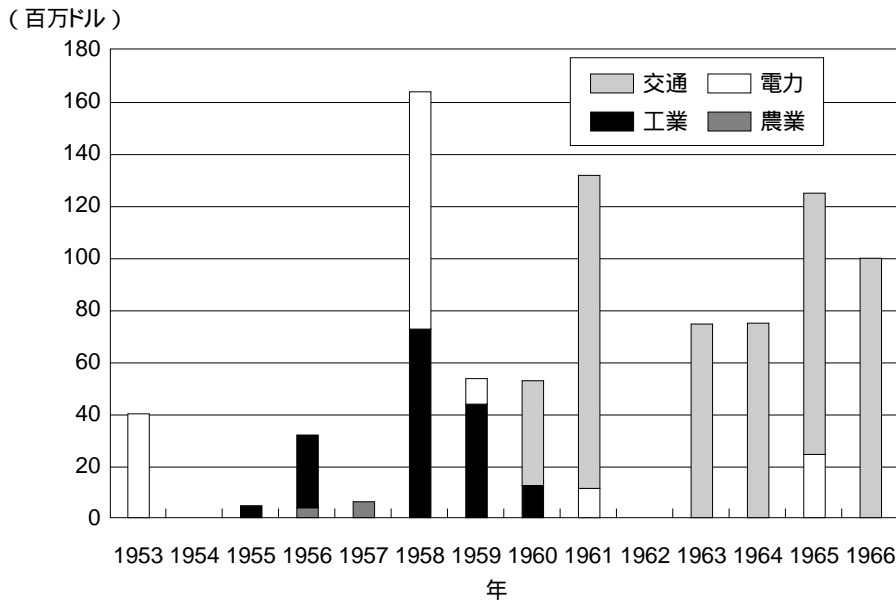
6．世界銀行からの支援

日本の経済規模が1951年にはほぼ戦前のレベルに達すると、次第にインフラ不足が顕著になってくる。1953年に世界銀行に加盟した日本は、その前後に「経済ミッション」と呼ばれる Ecomomio Survey (1952) による政策評価を行っており、注目に値する。第一号借款は1953年に大阪の火力発電プロジェクトであった。インフラ部門の調査も行われている。1954年には農業セクター・ミッション、1957年には電力セクター・ミッションである。その後、合計31の事業に借入れが行われ、このうちインフラ案件は20件であった（電力9件、農業2件、交通9件）。これらは1960年代の日本の高度経済成長を支えることになる。1966年には世界銀行からの最後の借款が行われ、借入れ国としての立場が終了する。この年は日本が将来に国際貢献への道を歩みだした年で、OECD-DAC加盟、IMF 8 条国入り、ADBの設立などと重なる。

世界銀行が日本のインフラ復興に与えた役割の詳細な分析は別の機会に譲るが、ここでは要点を述べるに止める。概ね、以下のような効果があった。 貴重な外資導入、 インフラ・セクターの法律を含む組織制度設計への支援（愛知用水、道路公団、首都高速道路公団など） 技術革新と移転（計画、設計、施工、施工管理など） 人材育成 マネジメント能力強化 などである。参考のために、世界銀行からの融資の年度別セクター別融資配分を図A10に示す。

図A9から明らかのように当初は電力セクターへの支援、その後は交通セクターへ重点が移っている。この世銀の借款の推移を見ると、当時の日本の高度経済成長期におけるインフラ整備の優先順位が見えてくる。

図A10 世界銀行からの年度別セクター配分



出所：世界銀行東京事務所（1991）より著者作成。

7. 結び

終戦直後に行われた米軍による戦略調査団によると日本本土攻撃について反省をしている。空爆が軍用・軍需施設に集中したことは大いに効果が見られるが、都市への無差別空爆は疑問であったことを述べている¹⁷。実際、もし空爆を日本の生命線である鉄道に集中していれば、戦意も経済もそして生活も大いに弱体化したであろう。鉄道が日本国中に戦中も終戦直後も機能しており、戦後期の平和構築に極めて大きな役割を果たしたのであった。鉄道（列車）が汽笛を鳴らして日本国中を動いていたことは日本人に復興の意欲を与え、何にも増して、進駐軍の全国展開による治安維持能力をもたらした。飢饉は多くの場合、食糧の絶対的不足や欠乏によって起こるといよりは情報の欠陥と交通の欠如による分配機能が欠如して起こるといわれている。戦後日本に見られた都市住民による食糧買出し列車は食糧分配という重要な役割を果たした。すなわち飢饉は鉄道によって回避された一面もあるといえよう。

占領軍民生局はいち早く全国に水道復興を指令しそのための支援も行ったことは特筆に価する。平和構築の第一歩は水道にあることに疑問の余地はない。電力については産業が回復して需要を急速に増やすまでは供給余力があった。水道と電気がいち早く回復して人心を安定させ、その後の経済復興の力となったことは明らかである。

インフラ部門で最も決定的な被害を被った船舶は外国との貿易を阻害させたが、戦後しばらくは日本経済に輸出入余力がなかったがゆえにそれほど大きな影響はなかったと思われる。むしろ船舶を復興させるべく造船産業が最先端の技術導入により、造船業に国際競争力が備わり戦後の復興の原動力に繋がったといえよう。

戦争被害がインフラ分野においては加重平均で約10%であり、産業分野の被害の40%に比較してかなり少なかった。この事実の意味は大きい。産業分野では復興に当たって最新技術導入の機会を与え、結果として国際競争力をつけることになった。戦争の皮肉ともいふべきである。一方、

¹⁷ 大野（2005）

被害の少なかったインフラは政府資金を産業復興（傾斜生産方式）に向けることを可能にし、GDPが戦前の水準にいち早く戻ることが可能にした。

戦後5、6年で日本経済がいち早く戦前のレベルまで回復した要因は実はマクロな経済政策（統制計画経済から自由市場経済への移行）が機能したことに加えて、インフラにおいてはマクロ経済政策を下支えするためのサービス供給力がかなりの程度、戦争被害を受けずに存在していたと言える。

また戦後賠償は当初計画されていたように厳しいものではなくなったことは幸いであった。終戦直後は米国もアジア諸国も日本の生産能力を1935年前後のレベルに抑えるべく、日本の生産設備をアジアへ移管することが方針であった¹⁸。この方針が大転換されたのは冷戦構造の登場と朝鮮戦争である。米国の方針が日本をして共産主義への防波堤となさしめるという方針をとり、それまでの厳しい賠償方針を転換し、日本経済の復興発展を優先目標としたのである。そして1951～53年の朝鮮戦争特需によって日本経済は蘇生することになる。

占領軍が果たしたインフラ整備制度に関しては今後の詳細な研究が必要であるが、基本的に占領軍は国家のインフラ運営から独立企業体あるいは民間によるインフラ整備を目指していたことは明らかである。鉄道は鉄道省から独立した国有鉄道に制度改革が行われ独立採算制が導入された。国鉄は最終的に1987年に分割民営化されたがその伏線が占領軍指導によって敷かれていたと思われる。電力については戦時体制化で国有化されたものが占領軍、政府官僚、民間の間での熾烈な綱引きを経て、1949年に9地域電力会社に分割民営化され、国家の介入を最小限にする制度がGHQと国内民間勢力によって構築された。この制度構築も日米合作であったといえよう。

その後の世界銀行によるインフラ分野へのプロジェクト借款は、物的施設の構築のみならず制度構築や技術移転に決定的に大きな影響を与えた。例えば、愛知用水は公団の設立や設計施工技術移転、機械化施工技術移転などが行われ、その後水資源公団の設立の契機となり全国主要河川流域開発の制度構築の契機となった。高速道路の建設においても新しい設計法や公団（首都高速度公団や道路公団）などの制度構築の契機となった。

占領軍下の日本の平和構築プロセスは明らかにSecurity、Legitimacy、Capacityギャップの縮小過程であった。それは外部支援者である占領軍と日本国内利益集団との間での調整過程そのものであった。そこから生まれたものは基本的に新憲法がそうであったように両者の合作の成果であったと看做すことができる。インフラはおのおののギャップ縮小に極めて重要な役割を担ったし、効果を挙げたと言えるであろう。日本においてはインフラの戦争被害が少なかったことが戦後の急速な経済復興の鍵であった。そして、この平和構築のプロセスにおいてインフラ整備の制度設計の基本的方向が定められたといえよう。明治開国以来、日本のインフラ整備は状況に応じて民営と国営の間を往来してきた。また戦後の平和構築プロセスでは外部支援者との対話を通して制度構築を果たしてきた。この日本の経験、すなわち外部者介入の要諦が緊急・復興・開発の局面に応じた資金や技術支援のみならず、これら以上に制度構築であったという体験は途上国の平和構築プロセスにおけるインフラ支援において極めて有意義な示唆を与え得るといえる。

¹⁸ 大来（1947）

参考文献

- 五百旗頭真（2004）『日本の近代6：戦争・占領・講和』中央公論社
- 五百旗頭真編（1999）『戦後日本外交史』有斐閣アルマ
岩波書店（1991）『近代日本総合年表』第3版
- 大来佐武郎（1947）『日本の経済水準』東西出版社
- 大野健一（2005）『途上国ニッポンの歩み』有斐閣
- 小川としやす（1971）『太平洋戦争による我国の被害総合報告書』（再版）
- 梶原健嗣（2006）『戦後ダム開発の論理と構造』東京大学学位請求論文
- 経済企画庁（1997）『戦後日本経済の軌跡、経済企画庁50年史』
- 小浜裕久（2001）『戦後日本の産業発展』日本評論社
- 沢和哉（1993）『日本の鉄道』菊地書館
- 沢本守幸（1981）『公共投資100年の歩み』大成出版会
- 志村嘉門（1999）『民の光芒：電力・闘魂の譜』日本電気協会新聞部
- 世界銀行東京事務所（1991）『世銀借款回想』
- 東京水道局（1999）『東京近代水道百年史』
- 土志田征一編（2001）『戦後日本経済の歩み』有斐閣選書
- 土木学会海外活動委員会編（1995）『社会基盤の整備システム：日本の経験』経済調査会
- 内閣府政策統括官、財務省印刷局（2002）『日本の社会資本』
- 日本統計協会（1988）『日本長期統計総覧』第2巻
- 野田正穂・原田勝正・青木栄一・老川慶喜編（1986）『日本の鉄道：成立と展開』日本経済評論社
- 南亮進（1965）『長期経済統計12 鉄道と電力』東洋経済新報社
- 三和良一（1993）『概説日本経済史近現代』東京大学出版会
- 矢部洋三他（1996）『現代日本経済史年表』日本経済評論社
- Akatsuka, Yuzo and Yoshida, Tsuneaki（1999）*Systems for Infrastructure Development*, 国際協力出版会

謝辞

本研究を進めるにあたって、多くの方々からご支援を頂きました。まず、本研究を受託し、研究実施計画を立てるに当たりましては、企画・調整部の松浦由佳子氏より多くのアドバイスを頂きました。その後、調査研究グループの皆様方から継続的に有益な示唆を頂きました。お礼申し上げます。

東ティモール訪問に当たっては所長の上條哲也氏に、またカンボジア訪問に当たっては所長の米田一弘氏と林英一郎企画調査員にとりわけお世話になりました。

在外では日本大使館をはじめ、世界銀行、アジア開発銀行、国連専門機関、2国間援助機関などの方々との面談や資料提供などでお世話になりました。また、現地における本邦コンサルタント企業や各種団体職員で現地にて平和構築に携わった多くの方々とも面談の機会を頂きました。ここでそれらの方々のお名前を記しませんが、この場をお借りして深くお礼を申し上げます。

この報告書は共同研究者の山本康正君の修士論文（国際協力学専攻2006年3月修了）と共同研究者のタイトルこそありませんが田村康一郎君（社会基盤学科2007年3月修了；4月より国際協力学専攻修士）の共同作業の成果でもあります。特に田村君の貢献は大きく本報告書の文章、図表などのドラフトの多くは彼によるものです。本来ならば共同研究者として名を連ねるべきですが、契約上それがかなわず、ここに田村君に深甚のお礼とともにお詫び致します。山本君、田村君ともども現地調査を行い、現地と東京においてJICA関係者との間で実に多くの貴重な対話の機会を得ることができました。これらの関係者多数との対話によって本報告書が出来上がったといっても過言ではありません。深甚のお礼を申し上げたいと思います。

しかし当然のことながら、すべての責任は執筆責任者である吉田恒昭にありますことを付け加えます。

略 歴

吉田 恒昭（よしだ つねあき）

学歴：東北大学 工学部土木工学科卒業 工学士（1971年6月）

ロンドン大学（LSE）大学院 経済学修士（M.Phil）取得（1978年4月）

東京大学工学部客員研究員在籍後 工学博士 取得（1992年12月）

経歴：1971年6月 - 1975年7月

日本工営株式会社

1977年10月 - 1981年10月

財団法人国際開発センター

1981年10月 - 1996年12月

アジア開発銀行

1997年1月 - 2000年3月

東京大学院 工学系研究科社会基盤工学専攻 教授

2000年4月 - 2004年3月

拓殖大学 国際開発学部国際協力科 教授

2004年4月 - 現在

東京大学大学院 新領域創成科学研究科国際協力学
専攻 教授

主著：（単著論文等）

- ・「途上国インフラ整備の軌跡と一つの課題」『交通工学学会誌』2004年11月
- ・「アジア地域の水を巡るパートナーシップ - 南南協力への第一歩」『農業土木学会国際シンポ』2004年3月
- ・「アジア地域統合化への道 - アジアハイウェイ・プロジェクト（AHP）」『国際開発ジャーナル』2002年2月号

（共著論文）

- ・“Securing Ownership in Aquaculture Development by Alternative Technology: A Case-study of the Saguling Reservoir,” WJ 2001 April, *Water Resources Development*, Vol.17, No.4, pp.611-631
- ・“Improvement of Compensation System for Involuntary Resettlements of Dam Construction Projects” 2000年9月, *Water Resources Journal*, UNESCAP
- ・“Compensation Schemes for Resettlers in Indonesian Dam Construction Projects,” 1999年12月, *Water International*, Vol.24, No.4, pp.348-355

（出版物等）

- ・「メコン地域の交通インフラ」石田正美編『メコン地域開発 残された東アジアのフロンティア』アジア経済研究所、2005年
- ・「開発プロジェクト - 開発の現場をみる」渡辺利夫編『国際開発学入門』2001年、弘文堂
- ・「経済発展とインフラ整備」渡辺利夫編『国際開発学 1 アジア国際協力の方位』2000年、東洋経済新報社

共同研究者

山本 康正（やまもと やすまさ）

最終学歴：東京大学大学院新領域創成科学研究科 環境学専攻国際環境協力コース修士課程修了、2006年