

特定テーマ評価 「平和構築支援」 アフガニスタン支援レビュー

平成16年12月
(2004年)

序 文

JICAは、過去に途上国の各地において、平和構築に資することを旨とした種々の事業活動を展開してきましたが、特に2001年末から本格化したアフガニスタンに対する支援では、従来のJICAの開発援助と異なり、治安、政治情勢などが極めて不安定かつ困難な状況の中で、復興支援の初期の段階から多様なニーズに応えつつ、事業を展開してきました。

平和構築がJICA事業における重要な課題の一つとなっている昨今、本特定テーマ評価は、特にJICAのアフガニスタン支援のプロセスに着目し、紛争終結国のニーズに応え、より迅速かつ効果的な平和構築支援の実現にむけ、諸々の教訓や課題を抽出することを目的として行われました。本レビューで明らかになった課題は、今後、改革アクションとして、改善の実現にむけ取り組む予定です。

アフガニスタンに対する支援の多くは、まだ実施中であり、協力の最終的な効果を検証する段階にはいたっていないものが大半です。本レビューでは、そうした状況を踏まえ、結果に焦点を当てるのではなく、より良い結果の達成に向けて如何に事業を改善していくかとの視点から評価を行いました。このためレビュー手法等、模索しながら進めたものでありますが、皆様から忌憚のない御意見をいただければ幸いです。

本評価の実施にあたり、徳島大学総合科学部の饗場和彦助教授に外部有識者として参加頂き、多数の助言を頂きました。ここに厚く御礼申し上げます。

末筆ながら、本レビューにご協力とご支援をいただいた国内外のアフガニスタン支援関係者の皆様に対し、心より感謝いたします。

平成16年(2004年) 12月

独立行政法人 国際協力機構

理事 小島 誠二

目次

序文

アフガニスタン地図

略語表..... I

評価要約..... III

第1章:評価の概略..... 1

1-1 評価調査の概要..... 1

1-1-1 調査の背景・目的..... 1

1-1-2 調査の枠組み・方法..... 1

1-2 評価調査の実施プロセス..... 4

1-2-1 評価検討会..... 4

1-2-2 調査工程..... 5

1-2-3 調査団の構成..... 5

第2章:アフガニスタン支援の経緯..... 6

2-1 国際社会のアフガニスタン支援..... 6

2-1-1 背景..... 6

2-1-2 アフガニスタン支援プロセス..... 6

2-1-3 他ドナーの対応..... 9

2-2 日本のアフガニスタン支援..... 10

2-2-1 日本政府の支援政策..... 10

2-2-2 NGO(日本)による支援..... 12

2-3 JICAのアフガニスタン支援..... 13

2-3-1 JICAの平和構築支援..... 13

2-3-2 アフガニスタン支援の概観..... 13

第3章:レビュー結果..... 17

3-1 支援実績..... 17

3-1-1 分野別事業概要..... 17

3-1-2 セクター毎の投入実績一覧..... 22

3-1-3 事業展開の時系列経緯..... 24

3-2 協力段階別レビュー(計画段階/実施段階)..... 28

3-2-1 事業計画段階のレビュー..... 28

3-2-2 実施段階のレビュー..... 30

(1) スキーム別特徴	30
(2) 迅速性・柔軟性・効率性の検証	40
3-3 事業支援体制レビュー	45
3-3-1 実施体制整備の経緯	45
3-3-2 支援体制のレビュー	49
第4章: 提言と教訓	58
4-1 提言	58
4-2 教訓	59
4-2-1 計画・実施段階における教訓	59
4-2-2 支援体制に関する教訓	60
補論: 平和構築支援における安全管理の問題	63

略語表

AACA	Afghanistan Assistance Coordination Agency	アフガニスタン援助調整庁
ACE	Academic Council on Education	教育諮問委員会
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AKDN	Aga Khan Development Network	アガ・カーン開発ネットワーク
ANBP	Afghanistan New Beginning Programme	アフガニスタン新生計画
ARSG	Afghanistan Reconstruction Steering Group	アフガニスタン復興運営グループ
BHN	Basic Human Needs	基礎生活分野
BRAC	Bangladesh Rural Advancement Committee	バングラデシュ地方振興委員会
CG	Consultative Group	諮問グループ
EC	European Commission	欧州委員会
eCenter	Emergency Center	eセンター
ECHO	European Commission Humanitarian Office	欧州委員会人道援助局
DDR	Disarmament, Demobilization and Reintegration	兵士の武装解除、動員解除、社会復帰
DOTS	Directory Observed Treatment, Short-course	直接監視下短期化学療法
GMU	Grant Management Unit	無償管理ユニット
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	ドイツ技術協力公社
IDP	Internally Displaced Persons	国内避難民
IG	Implementation Group	実施グループ
ISAF	International Security Assistance Force	国際治安支援部隊
JAM	Joint Assessment Mission	合同調査
JDR	Japan Disaster Relief	国際緊急援助隊
JEN	Japan Emergency Network	ジェン
JPF	Japan Platform	ジャパン・プラットフォーム
JVC	Japan Volunteer Center	日本国際ボランティアセンター
KK(道路)	Kabul-Kandahar	カブールーカンダハル
NDB	National Development Budget	国家開発予算
NDF	National Development Framework	国家開発フレームワーク
NGO	Non Governmental Organization	非政府組織
NPP	National Priority Programmes	国家優先計画
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
OTI	Office of Transitional Initiative	移行イニシアチブ室
PDM	Project Design Matrix	プロジェクトデザインマトリックス
PNA	Peace-building Needs and Impact Assessment	平和構築アセスメント
PROTECO	Proposal Type Technical Cooperation	プロポーザル型技術協力プロジェクト

PRT	Provincial Reconstruction Team	地域復興チーム
SSR	Security Sector Reform	治安分野改革
TOT	Training of Trainers	指導員養成訓練
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan	国連アフガニスタン支援ミッション
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNEP	United Nations Environment Programme	国連環境計画
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization	国連教育科学文化機関
UNHABITAT	United Nations Human Settlements Programme	国連人間居住計画
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNICEF	United Nations Children's Fund	国連児童基金
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women	国連婦人開発基金
UNMACA	United Nations Mine Action Center in Afghanistan	国連アフガニスタン地雷対策センター
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WHO	World Health Organization	世界保健機関

評価要約

1 背景・目的

JICA は、カンボジア、東ティモール、ミンダナオ、スリランカ、バルカン、中央アジア、中米など途上国の各地において、平和構築に資することを旨とした種々の事業活動を展開してきた。平和構築は、現行の ODA 大綱や ODA 中期政策において重点課題とされており、JICA としても、これまでの事業活動の経験から得られる知見を生かして、より質の高い平和構築支援を、より効率的に実施していくことが求められている。

平和構築支援は、その性格上、1) 紛争直後の混乱した状況その他の援助実務にとっては極めて困難な状況において、2) 紛争の再発を回避しながら、3) 刻々と変化する情勢に応じて迅速かつ柔軟に対応し、4) 比較的短いタイムスパンにおいても、目に見える成果を挙げていかなければならない、という点で、通常の開発援助との対比において、幾重にも高い要求に答えていかなければならないものであるが、そのような高い要求に照らして、世界各地における JICA のこれまでの活動を顧みると、そこから得られる教訓や反省点は少なくない。

2001 年末から本格化したアフガニスタンに対する支援は、復興支援の初期の段階から、治安、政治情勢などが極めて不安定である困難な状況の中で、喫緊のニーズから中長期的に重要となるニーズに至るアフガニスタンの多様なニーズに対して適切に応えつつ、年間 20 億円から 30 億円という技術協力としては比較的大きな規模の事業活動を展開する、という難度の高い課題に取り組むものであり、平和構築支援の諸活動の中でも、JICA にとっては極めて貴重な経験となっている。

本件レビューは、JICA によるこれまでの対アフガニスタン支援を振り返り、特に平和構築に資することを目的とした事業活動をより良きものとするために JICA が具体的に為すべきことを理解し、それを実行に移すためのものである。その成果は、今後の対アフガニスタン支援のみならず、アフリカ、中東、アジアその他世界各地において展開される平和構築支援全般の改善のために活用できる。また、本件レビューは、そのプロセスにおいて JICA 外の識者から有益なアドバイスを得るとともに、開発援助の枠組みにおいて平和構築支援を行ってきている JICA 以外の種々のアクターとも実践的な知見を共有することを併せて期待している。

2 レビューの枠組みと視点

(1) 個々の事業のプロセスに着目

本件レビューに際しては、事業活動全体がもたらした成果を包括的に評価することではなく、むしろ、主に、1) 個々の事業活動における、2) 一連のプロセスに着目した。これは次のような理由に基づく。

- ・ アフガニスタンを巡るこれまでの全体状況の変化、すなわち、JICA にとっての外部要因が大きく変動していく中で、相対的に極めて限定された規模の JICA 事業活動がもたらした成果のみを抽出して評価することがそもそも技術的に困難である。
- ・ JICA による対アフガニスタン支援の名の下に、過去2年強の期間に亘って種々の活動が展開されたが、その相当部分は、人作りあるいは地域社会の能力構築支援など、最終的な効果の発現に時間を有するものであり、これらの支援活動を現時点で評価することは時期尚早と考えられる。
- ・ 他方、JICA が自らの責任において行った個々の事業活動の計画・実施のプロセスに関しては、JICA 自らの努力によって、相当の具体的な改善が期待される。

(2) レビューの枠組み

そのうえで、レビューの枠組みとして、1) 計画段階、2) 実施段階及び3) 体制という三つの枠組みを設け、それぞれの枠組みにおいて作業を行った。なお、それぞれの枠組みは密接に関連するので、その点には留意しつつ可能な範囲で整理を行った。

(3) 具体的な改善を導出するための視点

更に、レビュー作業を行うに際しては、そこから得られた知見を今後の援助実務の具体的な改善に反映する、という問題意識から、それぞれの枠組みにおいて、適宜、次のような視点を交え、情報の収集及び分析を行うこととした。

- ・ 戦略性: 個々の事業活動は、戦略目標や全体計画の中で位置づけられていたか? あるいは、一定の目標のもとに、相互に関係付けられていたか?
- ・ 迅速性・柔軟性: 個々の事業活動は、アフガニスタンの政府や人々のニーズに応えるかたちで、迅速に行われたか? 緊急支援から復興・開発援助に比重が移っていく状況の変化や治安情勢の変化などに対して、現地の機関・人々やその他のアクターとも連携を保ちつつ、柔軟に対処したか?
- ・ 体制の妥当性: 上述の二つの視点に鑑み望ましいかたちで、事業現場で活動を実施し、あるいはそれを後方支援する体制は、適当であったか?

3 レビューの要点

(1) 総括

- ・ JICA は、我が国政府が打ち出した「和平プロセス」、「治安」及び「復興・開発支援」という柱のうち、「復興・開発支援」の重要な一翼を担い、人造りを中心とした協力を実施したことに加え、DDR (Disarmament, Demobilization and Reintegration: 兵士の武装解除、動員解除、社会復帰。その内、特に「R」)を通じて「治安」分野の支援にも貢献した。我が国政府による対アフガニスタン支援政策との整合性、という点に関しては、特段の問題はなかったと総括し得る。
- ・ また、人造りやアフガニスタンの地域社会への支援に加え、インフラ整備、特に道路建設などに関する個々の事業活動の成果は、比較的短いタイムフレームにおいて「目に見える」かたちとなり、これらの事業活動は、我が国の対アフガニスタン支援に向けたコミットメントを体現するものとして、アフガニスタンの人々にアピールすることに寄与した。

(2) 計画段階

- ・ JICA の対アフガニスタン支援事業全体の進捗を鳥瞰し、かつその後の事業を方向づけるための全体計画案(国別事業実施計画に関する試案)が策定されたのは、個別の事業活動が相当進んだ段階(2004年末)においてのことであった。それまで、個々の事業活動の間の連携は、そのような全体像を共有することなしに、随時、対象地域や、対象セクター内での事業関係者の意思疎通を図ることで進められた。アフガニスタンにおける事業活動に携わる関係者がJICA事業全体における当該活動の位置づけを意識し、他の活動との整合性をもって事業を進める、という課題に関しては、今後、他の地域において平和構築支援活動を進めるに際しての教訓となった。

- ・ 本邦からの専門家派遣を主たる要素とする技術協力プロジェクトについては、実施にいたる過程で、数次に亘り事前調査団の派遣を要するなどして、実施にいたる計画策定・準備プロセスにおいて(開発調査との比較において)時間を要した。

(3) 実施段階

- ・ 道路、学校、病院等の復旧・整備に関しては、緊急開発調査や専門家の現地業務費などを最大限かつ柔軟に活用し、これまでの他国におけるJICA事業との対比において、相当程度迅速に対応し、目に見える成果を上げ、これに関しては、アフガニスタンの人々からも高い評価を得た。
- ・ 本邦からの専門家派遣を主たる要素とする技術協力プロジェクト等については、専門家のリクルートの遅延や治安状況の悪化による邦人専門家の退避措置などが相俟ってプロジェクトが当初予定より遅延することが少なくなかった。これに対し、緊急開発調査においては現地の人的リソースを活用することなどにより、事業の遅延を最小限にとどめることができた。緊急開発調査は、事業の立ち上げ期間短縮の為の取り組みや、契約金額・工期における比較的柔軟な変更がなされている。
- ・ 本邦から派遣される専門家に付随する現地業務費は、迅速かつ機動的な事業の展開に寄与した反面、その経理処理に際して、相当の労力・時間がかかることとなった。
- ・ 国際機関、NGO 等の他関連機関との連携は、特に緊急人道支援から開発援助の間のギャップを埋める為に効果的であるが、アフガニスタンでは NGO との連携による多くの事業が実施された一方で、国際機関及び他国の開発援助機関などとの効果的な連携のあり方については課題として残った。

(4) 体制

- ・ 本部では、少なくとも初動の立ち上げ時において、対策会議の開催、外務省調査ミッションへの参加、対アフガニスタン支援を専管する部署の設置といった対応が迅速にとられ、概ね有効に機能したともいえるが、特に初期の段階において、人員の配置が不十分であったとの指摘もあった。
- ・ 事務所体制については、立ち上げ時におけるロジの業務負担が多く、他方で人員の配置が必ずしも十分でなく、かつ、所員が営繕・経理等の業務と事業実施に関する業務の双方に関して過重な負担を強いられた(専門性を有するロジチームの派遣、及び事業実施業務を遂行するに十分な数の職員の配置、それをサポートする専門家や企画調査員の配置といったことがなされるべきであったとの見方が多くの関係者において共有されていた)。
- ・ 専門家等の福利厚生については、問題が生じる都度漸次改善が図られてきた(特別健康管理休暇制度の導入、精神科医の巡回診療等)。
- ・ 安全管理に関しては、特に、当初において、本部と在外との間のやりとりや、我が国政府の意向との調整などが相俟って、時間・労力を要することが少なくなかった。

4 主な提言・教訓

(1) 今後のアフガニスタン支援へ向けての提言

安全管理体制の見直しと強化

- ・ 安全に関する現地の情報収集・分析体制を強化するために、現地の事情に通暁した人材を更に活用する。
- ・ 安全状況に加えて、業務の緊要度をあわせ総合的な判断を的確に行うための体制を整備する（基本的な方向性として、一定のレベルまでの意思決定の権限については在外に移管する方向で要検討）。

現場主導によるきめ細かな事業推進のための業務改善

- ・ 現地のニーズに素早く、きめ細かに対応していく為に、在外事務所が管理する一般現地業務費（仮称）の創設など、在外事務所及び事業現場が主体となる事業展開を可能とする新スキームを整備する可能性を含め検討し、改善措置をとる。

アフガニスタンの状況に応じた生活環境の確保

- ・ 厳しい状況下に置かれることを考慮して、特別健康管理休暇制度、精神衛生維持のための措置などを更に充実する。

(2) 今後の平和構築支援一般に関する教訓

（アフガニスタン以外の平和構築支援対象国・地域においても適用可能な教訓で、かつ上記(1)に記載されていないもの）

〔計画・実施段階における教訓〕

包括的な計画の早期策定

- ・ 事業活動全体の効果・効率を高めるために、可能な限り早期の段階において、事業活動全体を鳥瞰する計画を策定する。あるいは、暫定的にそれを代替するものとして、事業活動全体を方向付ける戦略ペーパーを策定する。

現地人材を活用した事業の実施

- ・ 治安状況が刻々と変化する状況において、事業を遅滞させることなく推進し、現地のニーズに応える成果をタイムリーに上げていくためには、本邦専門家等邦人のみに事業の実施を委ねるのではなく、現地 NGO 等のローカルリソースをこれまで以上に効果的に活用する。

専門家リクルートにおける工夫

- ・ 迅速かつタイムリーに専門家を確保するために、通常の公募その他の選定プロセスとは別の迅速かつ簡素な制度（例えば指名制度）の整備の可能性を含め検討し、改善措置をとる。

技術協力プロジェクト(技プロ)の迅速な実施

- ・ 案件形成における決裁等のプロセスの簡素化(承認プロセスの簡素化、必要書類の簡素化等)を推進する。
- ・ 緊要度の高い業務に対しては、優先度を確認しつつ、通常の実施手続きよりは迅速に実施を促進するため、業務実施方法を見直す。

他の機関との連携強化

- ・ 緊急フェーズから開発フェーズへの円滑な移行を確保するために、事業の企画立案段階から、他の開発援助機関のみならず緊急人道支援に関わる諸機関・NGOとの情報交換、連携強化に努める。
- ・ 事業面のみならず、事業の実施体制、安全管理、営繕等の課題に関しても、他の機関・NGOとの情報交換等に努める。

現地業務費等の会計処理

- ・ 経理処理自体の簡素化、専門家に対する事前研修の更なる充実、経理処理を支援しあるいは担当する人員体制の整備、などの選択肢について検討し実施する。

〔体制に関する教訓〕

現場主義の促進

- ・ 現場主義の理念の下、現地のニーズに迅速、かつきめ細かく応えるべく、基本的には可能な限り、在外事務所等、現場の関係者が事業を主導し、本部等がこれを支援するかたちの、最も効果的な支援形態を早期に探る。

現地事務所体制

- ・ 事業実施の拠点を迅速かつタイムリーに立ち上げるため、専門的な立ち上げロジチームを派遣して、事務所整備、生活環境整備、後方支援、安全対策等を確立する。
- ・ 同時に、事業の実施に関しては、事務所直属の専門家グループ(職員、企画調査員、専門家等で、現地の状況に適応しつつ質の高い業務が遂行できる経験豊かな人員により構成されるグループ)を集中的に投入することによって、ニーズ把握、包括的計画策定、そして初期支援の実施を行う。
- ・ 人員の数に関しては、困難な状況下での業務の性格に鑑み、適正な人数を配置する。

第1章:評価の概略

1-1 評価調査の概要

1-1-1 調査の背景・目的

JICA は、カンボジア、東ティモール、ミンダナオ、スリランカ、バルカン、中央アジア、中米など途上国の各地において、平和構築に資することを旨とした種々の事業活動を展開してきた。平和構築は、現行の ODA 大綱や ODA 中期政策において重点課題とされており、JICA としても、これまでの事業活動の経験から得られる知見を生かして、より質の高い平和構築支援を、より効率的に実施していくことが求められている。

平和構築支援は、その性格上、1) 紛争直後の混乱した状況その他の援助実務にとっては極めて困難な状況において、2) 紛争の再発を回避しながら、3) 刻々と変化する情勢に応じて迅速かつ柔軟に対応し、4) 比較的短いタイムスパンにおいても、目に見える成果を挙げていかなければならない、という点で、通常の開発援助との対比において、幾重にも高い要求に応えていかなければならないものであるが、そのような高い要求に照らして、世界各地における JICA のこれまでの活動を顧みると、そこから得られる教訓や反省点は少なくない。

2001 年末から本格化したアフガニスタンに対する支援は、復興支援の初期の段階から、治安、政治情勢などが極めて不安定である困難な状況の中で、喫緊のニーズから中長期的に重要となるニーズに至るアフガニスタンの多様なニーズに対して適切に応えつつ、年間 20 億円から 30 億円という技術協力としては比較的大きな規模の事業活動を展開する、という難度の高い課題に取り組むものであり、平和構築支援の諸活動の中でも、JICA にとっては極めて貴重な経験となっている。

本件レビューは、JICA によるこれまでの対アフガニスタン支援を振り返り、特に平和構築に資することを目的とした事業活動をより良きものとするために JICA が具体的に為すべきことを理解し、それを実行に移すためのものである。その成果は、今後の対アフガニスタン支援のみならず、アフリカ、中東、アジアその他世界各地において展開される平和構築支援全般の改善のために活用できる。また、本件レビューは、そのプロセスにおいて JICA 外の識者から有益なアドバイスを得るとともに、開発援助の枠組みにおいて平和構築支援を行ってきている JICA 以外の種々のアクターとも実践的な知見を共有することを併せて期待している。

1-1-2 調査の枠組み・方法

(1) 個々の事業のプロセスに着目

本件レビューに際しては、事業活動全体がもたらした成果を包括的に評価することではなく、むしろ、主に、1) 個々の事業活動における、2) 一連のプロセスに着目した。これは次のような理由に基づく。

- ・ アフガニスタンを巡るこれまでの全体状況の変化、すなわち、JICA にとっての外部要因が大きく変動していく中で、相対的に極めて限定された規模の JICA 事業活動がもたらした成果のみを抽出して評価することがそもそも技術的に困難である。
- ・ JICA による対アフガニスタン支援の名の下に、過去2年強の期間に亘って種々の活動が展開されたが、その相当部分は、人造りあるいは地域社会の能力構築支援など、最終的な効果の発現に時間を有するものであり、これらの支援活動を現時点で評価することは時期尚早と考えられる。

- ・ 他方、JICA が自らの責任において行った個々の事業活動の計画・実施のプロセスに関しては、JICA 自らの努力によって、相当の具体的な改善が期待される。

(2) 枠組み

そのうえで、レビューの枠組みとして、1) 計画段階、2) 実施段階及び3) 体制という三つの枠組みを設け、それぞれの枠組みにおいて作業を行った。(なお、それぞれの枠組みは密接に関連するので、その点には留意しつつ可能な範囲で整理を行った)。

(3) 具体的な改善を導出するための視点

更に、レビュー作業を行うに際しては、そこから得られた知見を今後の援助実務の具体的な改善に反映する、という問題意識から、それぞれの枠組みにおいて、適宜、次のような視点を交え、情報の収集及び分析を行うこととした。

- ・ 戦略性: 個々の事業活動は、戦略目標や全体計画の中で位置づけられていたか? あるいは、一定の目標のもとに、相互に関係付けられていたか?
- ・ 迅速性・柔軟性: 個々の事業活動は、アフガニスタンの政府や人々のニーズに応えるかたちで、迅速に行われたか? 緊急支援から復興・開発援助に比重が移っていく状況の変化や治安情勢の変化などに対して、現地の機関・人々やその他のアクターとも連携を保ちつつ、柔軟に対処したか?
- ・ 体制の妥当性: 上述の二つの視点に鑑み望ましいかたちで、事業現場で活動を実施し、あるいはそれを後方支援する体制は、適当であったか?

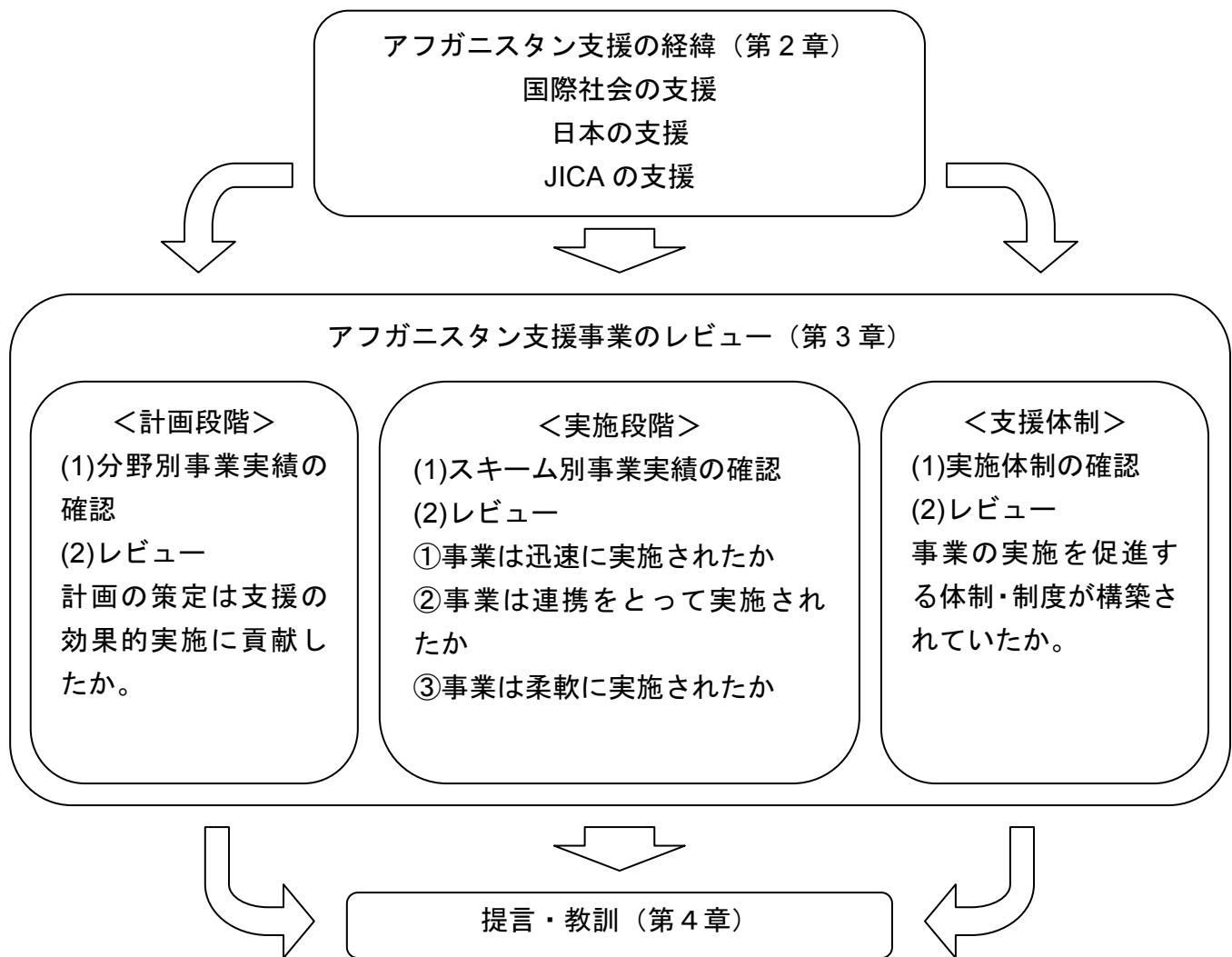


図 1.1 レビューの枠組み

1-2 評価調査の実施プロセス

1-2-1 評価検討会

本評価調査実施にあたっては、評価検討会を設置し、フレームワーク、評価視点、現地調査方法、取纏め方法に関し協議を行った。評価検討会の構成は以下のとおりである。

表 1.1 評価検討会構成

氏名	所属
<アドバイザー> 饗場 和彦	徳島大学総合科学部助教授
橋本 敬市	独立行政法人国際協力機構国際協力専門員
<JICA> 貝原 孝雄	独立行政法人国際協力機構中東・欧州部次長
安倍 誓子	独立行政法人国際協力機構中東・欧州部アフガニスタン支援チーム(2004年11月まで)ジュニア専門員
三輪 徳子	独立行政法人国際協力機構企画・調整部事業評価グループ長
佐藤 和明	独立行政法人国際協力機構企画・調整部事業評価グループ評価企画チーム長
大島 歩	独立行政法人国際協力機構企画・調整部事業評価グループテーマ別評価チーム(2004年12月まで)職員
山本 将史	独立行政法人国際協力機構企画・調整部事業評価グループテーマ別評価チーム(2004年12月から)職員
戸田 隆夫	独立行政法人国際協力機構企画・調整部平和構築支援室長
田和 美代子	独立行政法人国際協力機構企画・調整部平和構築支援室平和構築支援チーム長
松浦 由佳子	独立行政法人国際協力機構アフガニスタン事務所員(2004年12月まで) 独立行政法人国際協力機構企画・調整部平和構築支援室平和構築支援チーム(2004年12月から)職員
古本 秀彦	独立行政法人国際協力機構企画・調整部平和構築支援室平和構築支援チームジュニア専門員
<コンサルタント> 稲田 十一	有限会社アイエムジー コンサルタント 専修大学経済学部教授
山根 春夫	株式会社レックス・インターナショナル チーフプランナー

1-2-2 調査工程

表 1.2 調査工程

	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	1月	2月	
国内作業	□		□							
現地調査		■								

注: □ :国内作業 ■ :現地調査(アフガニスタン)

1-2-3 調査団の構成

国内分析作業に続いて、本調査では現地調査を実施した。現地調査(アフガニスタン:2004年7月19日～8月4日)の団員構成は以下のとおり。

表 1.3 調査団員

氏名	担当分野	所属	調査期間
饗場和彦	総括	徳島大学総合科学部助教授	7月23日～8月4日
稲田十一	協力計画	有限会社アイエムジー 専修大学経済学部教授	7月23日～8月4日
山根春夫	事業実施体制	株式会社レックス・インターナショナル	7月23日～8月4日
古本秀彦	調査企画	国際協力機構企画・調整部平和構築支援室ジュニア専門員	7月19日～8月4日

第2章:アフガニスタン支援の経緯

本章ではアフガニスタン支援のこれまでの流れについて概観する。最初に国際社会がどのような政策の下で支援を行ってきたかの整理を行い、その後、日本、JICA のアフガニスタン支援の経緯について整理を行う。

2-1 国際社会のアフガニスタン支援

2001年9月11日同時多発テロ(以後9・11テロ)とその後の米軍による軍事攻撃を受けたアフガニスタンに対して、国際社会は積極的で包括的な関与・支援を行ってきた。その関与・支援の取り組みは、大別して①政治・和平プロセス、②安全保障・治安プロセス、③復興・開発プロセスから成るが、それらはいずれも有機的に関連しており、理想的にはこの三つのプロセスがバランスよく一体化して進展する必要がある。しかし実態はいずれの過程においても困難が多く、同国の安定へ向けて国際社会の取り組みが継続して行われている。

本節では特に復興・開発プロセスを中心に国際社会によるアフガニスタン支援の大枠、経緯を概観したうえで、アフガニスタン支援をめぐる現状を分析する。

2-1-1 背景

1989年にソ連がアフガニスタンから撤退した後、国際社会のアフガニスタンに対する関心は低下したが、9・11テロ以降、国際社会が突然、アフガニスタン支援に動き出した背景には、いくつか理由がある。

まず、国際テロリズムへの対応という必要性があった。内戦により破綻国家となったアフガニスタンは、国際テロ組織の活動拠点とみなされ、9・11テロ以降、米国主導のテロとの戦いが本格化する中、注目を浴びることとなった。アフガニスタンは地政学的に中東地域と、南カフカス、中央アジア、南アジアをつなぐ位置にあり、アフガンの安定は、周辺国の潜在的な紛争要因と密接にかかわりあう状況がある。国際社会としては国際テロを撲滅するために、また周辺地域の紛争要因を刺激しないために、民主国家としてのアフガニスタンの再建への貢献が求められた。

また、内戦による荒廃に加えて、近年の干ばつなどにより人々の生活は極端に悪化し、その窮状に対応する人道的な措置の必要性も認識された。9・11テロの以前からこうした窮状は伝えられてはいたが、一部のドナー国、国連機関、NGOなどが支援を行うのみであった。9・11テロ後、米国の軍事介入により国際社会の関心を集め、首都カブールが陥落した以降、国際社会による人道的支援が飛躍的に拡大した。

2-1-2 アフガニスタン支援プロセス

(1) 政治・和平プロセス

死者200～250万人、難民・国内避難民600万人とも言われる23年におよぶ内戦で疲弊と混乱を極めたアフガニスタンの状況は、9・11テロによって大きな転機を迎えた。米国は、9・11テロの首謀者、実行犯とされるオサマ・ビンラディン容疑者とアルカイダのメンバーをアフガニスタンのタリバン政権が匿っているとみて、2001年10月7日からアフガニスタンに対する軍事攻撃を開始、この「不朽の自由作戦」によりタリバン政権

は12月に崩壊した。これを受けて国際社会とアフガニスタンの諸派は12月、アフガニスタンの国家再建に向けた道筋を規定したボン合意に同意した。以後、暫定政権の樹立、半年後の移行政権の樹立、2年後の憲法制定、2年半後の民主選挙による正式政府の樹立という政治・和平プロセスとして、このボン合意の履行、実現が大きな目標とされた。

ボン合意に基づきハミド・カルザイ氏が暫定政権の議長に就き、2002年6月には緊急ロヤ・ジルガ(国民大会議)が開かれ、同氏が移行政権の大統領に選出された。その後、憲法制定のためのロヤ・ジルガが2003年12月に開かれ、2004年1月に新憲法が採択された。正式政権発足のための選挙はボン合意では2004年6月までに想定されていたが延期され、大統領選挙のみ10月9日に先行して行われた結果、カルザイ氏が過半数を得て選出され、12月に新内閣が発足した。残された国会議員選挙は2005年夏以降に予定されている。

(2) 安全保障・治安プロセス

他方、アフガンの安定化、再建のためには、安全保障・治安分野の対応が不可欠であり、その一環としてタリバン政権崩壊後も米軍がアフガニスタン東部、南部を中心にテロリスト掃討作戦を独自に主導、継続している。国内治安については国連安全保障理事会決議に基づく多国籍軍が派遣され、「国際治安支援部隊」(ISAF: International Security Assistance Force)として、約8,000人規模(2004年11月現在)の部隊が首都カブールで治安維持にあたっている。また治安分野改革(SSR: Security Sector Reform)においては、主要ドナー国が、国軍(米国)、警察(ドイツ)、麻薬対策(イギリス)、司法制度(イタリア)、DDR(日本)の分野を分担し、それぞれリード国として支援に傾注してきた。さらに、治安が不安定なため文民による支援が入りにくい辺地においては、軍隊と文民が協力・連携して人道・復興支援活動にあたる「地域復興チーム」(PRT: Provincial Reconstruction Team)が導入され、米軍、英軍、独軍、ニュージーランド軍などが参加している。

しかし、こうした取り組みがあるとはいえ、国内治安の安定化にはまだ時間を要するという見方が大半である。暫定政権の発足直後からアフガニスタン政府の大臣、副大臣などの暗殺事件が発生、またカルザイ氏自身も暗殺未遂事件に遭遇した。一方、米軍によるテロリスト掃討作戦も目標としているビンラディン容疑者、オマル師などアルカイダ、タリバン幹部の捕捉、鎮圧にはいまだ至らず、他方、民間人への誤爆などが目立つという指摘も聞かれる。

また、ケシの栽培はタリバン政権時にはかなり強固な禁止政策がとられていたが、暫定、移行政権の発足後、生産量はむしろ増大し、軍閥が麻薬売買の闇経済から利益をあげているとされる。全土の治安維持にあたる国軍や警察の訓練も進められているが規模、質の両面において望ましい水準に達するには、相当の時間を要する見込みである。

こうした中、2004年の大統領選挙の行く末に国内外の多大な関心が集まった。投票日前後に若干の混乱はあったものの、アフガニスタン政府及び国際社会の治安対策が功を奏し、またアフガン国民の高い関心と協力を得て、結果的には当初予想されていた大きな混乱はなく、無事行われた(なお、選挙後に選挙関連国連職員3名が誘拐されたが、追って無事解放された)。

(3) 復興・開発プロセス

国際社会はこうしたボン・プロセスに基づく政治面の進捗と、安全保障・治安分野への関与と同時に、復

興・開発支援に取り組んできた。

日本、米国、サウジアラビア、EU によるアフガニスタン復興運営グループ (ARSG: Afghanistan Reconstruction Steering Group) がまず 2001 年 11 月に発足、ボン合意の成立を受けて、この 3 カ国、1 機関が共同議長を務める形で 2002 年 1 月、東京で「アフガニスタン復興支援国際会議」(以下、復興支援東京会議) が開催された。61 カ国、21 国際機関が参加し、アフガニスタン側から示された 6 つの優先分野 (①行政能力の向上、②教育、③保健・衛生、④インフラ、⑤経済システムの再建、⑥農業・農村開発) を中心に 45 億ドル (追加分含むと 52 億ドル) の拠出が約束された。また会議では治安問題、ジェンダー問題、難民など社会的弱者への支援、緊急人道支援から開発支援まで切れ目のない支援なども議論された。

これを受けてアフガン側には 2002 年 2 月、対アフガニスタン支援の受け入れを一括して行い、支援の方向性を策定するアフガニスタン援助調整庁 (AACA: Afghanistan Assistance Coordination Agency) が作られ、アシュラフ・ガーニー財務大臣のもと、総合的な開発計画である「国家開発フレームワーク」(NDF: National Development Framework) が打ち出された。人的・社会資本、インフラ、投資環境・制度の三本柱が提示され、そのなかで、特に基礎保健・初等教育、失業対策、運輸、水資源、都市インフラ、統治インフラを優先 6 プログラムとした。

アフガニスタン支援では援助調整も焦点の一つであった。当初、復興支援東京会議で「実施グループ」(IG: Implementation Group) が発足し、後に「諮問グループ」(CG: Consultative Groups) 体制に移行した。

表 2.1 CG 体制のセクター別の主務官庁とリード・ドナー (focal point)

Pillar 1: 人的資源・社会資本	Pillar 2: インフラ	Pillar 3: 投資環境・制度	Advisory Groups: 横断的課題;
難民・国内避難民(難民省/UNHCR)	運輸(公共事業省/日本・ADB)	貿易・投資(商務省/独)	ジェンダー(女性課題省/UNIFEM・米)
教育・職業訓練(教育省/米・UNICEF)	エネルギー・鉱業・通信(通信省/世銀)	行政・経済運営(行革委/世銀・EC)	環境(農業省/ADB・UNEP)
保健・栄養(保健省/EC・米)	天然資源管理(農業省/ADB)	司法(司法委/伊)	人道的問題(ECHO/スイス)
生活・社会保障(村落開発省/EC・世銀)	都市管理(都市住宅省/UNHABITAT)	警察・法の執行(内務省/独)	人権(人権委/デンマーク・UNAMA)
文化・メディア・スポーツ(情報文化省/UNESCO)		国軍(国防省/米)	モニタリング・評価(未定)
		地雷除去(外務省/加・UNMACA)	麻薬対策(麻薬対策委/英)
		武装解除・動員解除・社会復帰(DDR 委/日本)	

(注)アフガニスタン政府ホームページより(<http://www/af>) (2004 年 11 月時点における一覧表)

CG体制は、NDFに基づき12の分野(セクター)毎に設置され、当該分野の主務官庁が主催し、関係官庁、関係援助国・国際機関、NGOがメンバーとして参画する。ドナー側からはリード・ドナー(focal point)が選ばれ、そのドナーが中心になり主務官庁のCG運営をサポートする、という体制である。分野を横断する、ジェンダー、環境、人道、人権、モニタリング・評価の課題については援助グループ(AG)が設けられた。治安関係の分野は当初この枠組みの外で始まったが、地雷分野のCGを加え統合された。

各セクターCGの主務官庁とリード・ドナーを整理した一覧表が、表2.1である。行政能力の弱いアフガニスタン政府にとって、このCG体制は有効なアプローチとなった。財務省が各CG下のプログラム進捗をモニタリングし、NDFと国家開発予算(NDB:National Development Budget)を連動させており、各セクターCGはリード・ドナー、関係省庁ならびに主要ドナー、NGOによるコンサルテーションによって、セクター毎の開発計画・予算が作成される仕組みとなっている¹。2004年4月のアフガニスタン国際会議(ベルリン会合)では、日米独などを中心に3年間で82億ドルの追加支援表明がなされている。

また、過去の経験を踏まえ、国連はアフガニスタンにおける支援“light foot print”と表現し、復興開発におけるアフガニスタン側のオーナーシップを重視する政策をとっていることは注目に値する。現実的には、開発計画の策定・実施をアフガニスタン側のオーナーシップを尊重しながら、滞りなく実施することは、大きなチャレンジであると指摘する声を現地で多く耳にした²。アフガニスタンの復興支援策の成否を測るのは時期尚早であるも、支援開始時からその出口政策(支援縮小・終了政策)を念頭に展開してきた国際社会のアプローチの試金石となる。

2-1-3 他ドナーの対応

他の開発援助機関を見た場合、各機関もそれぞれに、緊急人道支援を含めた緊急復興支援のニーズの増大に対応した組織のあり方を模索している。

UNDPは2000年に、「危機予防復興局(Bureau for Crisis Prevention and Recovery)」を新設(課からの格上げ)するなど、この頃から「紛争予防開発機関」として紛争後の復興への関与に積極的姿勢を打ち出してきた³。UNHCR等の緊急人道支援機関とはスタンスを異にしており、こうした機関との役割分担を意識しながら、能力開発と助言に力をいれている。

他方、UNHCRは本来的には難民の保護を目的とする緊急人道支援機関であり、その中心的活動の一つとして難民に「シェルターと水(shelter & water)」を提供している。しかし、アフガニスタンでは国内避難民の生活と定着支援にむけ、より中期的な対応にまで活動の幅を広げる中で、難民支援機関としての「出口」のあり方が議論されているようである。

GTZ(Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit:ドイツ技術協力公社)は、1994年以来、在外事務所への権限委譲を進めており、それに伴いローカル・スタッフの数も増加している。アフガニスタンで

¹ 元世銀職員であったアシュラフ・ガーニー氏が財務大臣となり、強いリーダーシップで財務省を中心にアフガニスタン政府の能力開発と予算づくりに力をいれてきた。そうした努力のなかで、国家予算の管理(national budget process)に関してはアフガニスタン側のオーナーシップを確保しつつ、とりわけドナー資金の使い方を管理するために、金融管理・調達・監査それぞれの三つの機関がつくられた。財務省を中心とした開発計画と開発予算の一元的な管理アプローチに対しては、カナダ、英国、デンマーク等が支持しており、予算管理、プロジェクトモニタリングでは統一のアプローチが出来上がっている。

² ドナーの関与の仕方として、ブラヒミ・アフガニスタン問題国連事務総長特別代表(当時)は“light foot print”という表現で、過剰なドナーのプレゼンスではなくnational ownershipを強調している。

³ 人事的政策的には、post-conflict国を少なくとも1回は現地で担当しないと昇進困難という傾向である(UNDPカブール事務所談)。また、UNDPの対応については、例えば次を参照。Rafeeuddin Ahmed, Manfred Kulessa & Khalid Malik (eds.), Lessons Learned in Crises and Post-conflict Situations: The Role of UNDP in Reintegration and Reconstruction Programmes, UNDP(New York), 2002。

は緊急復興支援にまで事業を拡大しているが、その大半は NGO や外部のコンサルタントに委託しつつ、事業の中核としては、能力開発に資する技術協力を重視するスタンスをとっている⁴。

USAID (Agency for International Development : 米国国際開発庁) は、OTI (Office of Transitional Initiative: 移行イニシアチブ室) を新設し、またその後には CMM (Office of Conflict Management and Mitigation: 紛争管理・緩和室) も設置し、支援にあたっている。前者は、緊急援助とより中長期的な開発援助のギャップを埋めるため、特に紛争等に関連した短期的な緊急支援を効果的に進めるために設立された部局であり、後者は、中・長期的な観点から紛争予防活動にかかわる部局であり、短期、中・長期のそれぞれのニーズに応じた体制を整備している⁵。OTI は、アフガニスタンの場合、2001 年 11 月末にはアフガニスタンで活動を開始している⁶。

また、治安・復興分野への取り組みとして、アフガニスタンで試みられた新しい取り組み形態として、PRT が特筆に価する。PRT は、治安がとりわけ不安定な地方において、軍の小規模部隊が復興開発の役割を担うものであり、復興支援の一形態として創設された⁷。現時点では、米国を中心とする連合軍と USAID が連携するものと、ISAF (現在は NATO 軍主体) とドイツやニュージーランド等の援助機関が連携するものがある。その評価を下すには、時期尚早であるも、調査時点は、治安の悪い地方での支援活動を推進する効果的なメカニズムだという評価の一方、その政治性や民軍協力の負の影響を指摘・反発する住民や NGO の声も聞かれた。

2-2 日本のアフガニスタン支援

国際社会がアフガニスタン支援に力を入れる中、日本も政府・外務省、NGO とも積極的な支援に取り組んだ。特に政府・外務省にとってアフガン支援は、「人間の安全保障 (Human Security)」ならびに「平和構築 (Peace Building)」の理念・方針に沿う具体例としての意味をもち、その点でも注目された。NGO も 9・11 テロ後のアフガニスタン支援については、迅速で、かつ充実した内容の行動が展開された。

2-2-1 日本政府の支援政策

日本の政府・外務省は当初からアフガニスタン支援に積極的に関与した。政府は人間の安全保障委員会の共同議長も務めた緒方貞子氏 (現 JICA 理事長) をアフガニスタン復興支援総理特別代表 (以後、特別代表) に任命し、復興支援東京会議での議論や日本政府のアフガン支援計画の策定などにおいて、人間の安全保障の理念に基づく発想が取り込まれた⁸。アフガニスタンの実情を、「人びとの安全と生活が政府あるいは共同体によって保障されず、難民・国内避難民が生まれる状況、あるいは生まれ故郷に残った人びとも食糧難、不衛生、武力抗争などに脅かされて生活するような状況」であると分析し⁹、これを人間の安全保

⁴ GTZ カブール事務所へのヒアリング (2004 年 8 月 1 日)。

⁵ USAID の紛争後支援のアプローチについては、例えば次を参照。USAID (OTI), Guide to Program Options in Conflict-Prone Settings, USAID (Washington D.C.), 2001.

⁶ USAID へのヒアリング (2004 年 7 月 29 日)。

⁷ 米国の PRT については次を参照。http://www.defendamerica.mil/articles/mar2003/a030403b.html

⁸ 日本政府・外務省は近年、外交政策の一つの柱として「人間の安全保障」の理念を掲げ、国連における人間の安全保障基金の設置や人間の安全保障委員会の主催など、その理念の具体化を図っているが、アフガニスタン支援は人間の安全保障の観点から具体的な支援のケースに活かす「試金石」的な例として大きな意味があった。

⁹ 宮原信孝「日本のアフガニスタン支援」内海成治編著『アフガニスタン戦後復興支援 - 日本人の新しい国際協力 -』昭和堂、2004 年、246-247 頁。

障を欠く状況と想定。この観点に基づき、緊急人道支援から復興・開発へのシームレスな協力を進めるため、国連機関との共同・連携事業として「緒方イニシアチブ」と呼ばれる地域総合開発プロジェクトを立ち上げた。

また、日本政府は新ODA大綱に明記された「平和構築」の概念を具現化することにも重きを置いた。いわゆるポスト・コンフリクト(Post-conflict)国・地域に対する日本政府・外務省による包括的な平和構築支援はカンボジア、東ティモールが先例となるが、カンボジアでは、当初ポル・ポト派の反発はあったものの全般的に比較的安定した復興プロセスが実現し、また東ティモールの場合もインドネシア統合派の残党勢力による暴動等が見られたものの、紛争後の状況は比較的安定したものであった。他方、アフガニスタンの現状に目を移すと、ポスト・コンフリクトとはいえ、実質的には米軍によるテロリスト掃討作戦が継続され、また軍閥間抗争が水面下で行われている状況もあり、さらには中央政府の国家統治機能(特に地方の統治)が脆弱であるという点で、引き続き不安定な国・地域であり、そうしたケースに対する包括的な平和構築支援は日本としては初の試みであったといえる。

こうした政策的な位置づけのもと、緒方特別代表(当時)を共同議長とする復興支援東京会議が開催され、その中で日本政府は5億ドル(2年半)という多額の支援を表明し、うち4億ドルは外務省経済協力予算から、1億ドルは世界銀行とアジア開発銀行に設けられた日本基金から拠出することとなった¹⁰。日本政府の基本方針は、緒方特別代表が復興支援東京会議に先立ちアフガニスタンを訪問した際の調査結果を踏まえてまとめられた。基本方針は、国際社会の一致した粘り強い支援、即効性とアフガニスタン側のオーナーシップの達成、継ぎ目のない支援、治安の確保等の重要性を指摘し、またわが国の支援重点分野として、政治・和平プロセス、国民和解のための支援ならびに人づくり支援を柱にすえることとなった。

さらに、復興支援東京会議の後、現地のニーズをより盛り込んだ形で、日本政府のアフガニスタン支援策は拡充され、政治・和平プロセスと、復興・開発プロセスにおける支援に加え、安全保障・治安プロセスにも主体的に参画する方向が示された。これを外交的に表明したのが、2002年4月のG8の治安支援会合であり、治安分野改革(SSR)におけるDDRのリード・ドナーを担う決定を行い¹¹、これを受け川口順子外務大臣(当時)により「和平プロセス」「復興・人道支援」「国内の治安」という3要素から成る「平和の定着(Consolidation of Peace)」構想が発表された。この会合で、当初の6重点分野(インフラ、憲法支援、教育、農業、警察機材の整備、地雷除去・被害者への支援)に加え、道路および水分野の支援が重点項目に追加された。

これら支援策の実施上の戦略として、特に注目される点は、とりわけ初期に地方展開の拠点としてカンダハルに資源を集中する方針がとられたことである。アフガニスタンの民族和解と均衡ある発展のためには、暫定政権下の政治勢力バランスに配慮しながら、最大多数民族であるパシュトゥン人が多く住む南部地域支援に目を向けることが必要という戦略的な判断があった。2002年9月に小泉首相、ブッシュ米大統領、サウード・サウジアラビア外相の3カ国代表が共同してカブールーカンダハルーヘラート間の幹線道路約千キロメートルを復旧する計画を発表し、日本はカンダハルを中心に約180キロの区間を担当することになったのも、こうした戦略に基づくものである。なお、カンダハルからカブールへ向かう区間は2003年末に一次舗

¹⁰ 現地邦人関係者へのヒアリング。

¹¹ DDRについては当初、政府は「平和のための登録(Register for Peace)」構想を掲げた。その後、日本政府・外務省は2003年2月に平和の定着東京会議(DDR東京会議)開催した他、DDR日本大使館特別顧問としてのJICA専門家の派遣、職業訓練施設・プログラム、武器回収・除隊を監視する監視団の設立などを具体化している。

装が完成し、同2大都市間の移動時間が、14 時間から 4、5 時間に短縮され、交通・物流の改善に大きく貢献した。

また実施戦略のもう一つの大きな特徴として、草の根無償支援事業が多用されたことが挙げられる。同事業では、現地NGOや住民組織を活用し、学校・コミュニティ施設や給水施設建設など小規模事業が行われ、これらは即効性があり、直接目に見える形で住民に効果が裨益した。草の根無償支援事業の1カ国割当は、通常年間十数件程度であるが、アフガニスタンでは2002年から始めて2年間で200件を越す案件が形成され、概ね全州をカバーしつつ、とりわけカブールーカンダハル道路に隣接する村々の事業に重点的に配分された。治安上、不安の残る沿線の一部における道路建設事業を遂行する中、地域住民から日本の事業への最大限の支持・支援が得られることとなり、滞りなく工事を進めることが可能となった。

さらに国際機関を通じた拠出金や、世界銀行、アジア開発銀行への信託基金の使い方については、2003年頃から日本側(外務省)が具体的に用途を指定することにより¹²、支援政策に沿った活用がなされた。この一部に、国連開発計画(UNDP)を通じた復旧・雇用プログラム(REAP)や、ロヤ・ジルガ開催のための経費負担、ロヤ・ジルガ放映のためのTV放映機材の提供、またアフガン政府の行政経費の一部補填が含まれる。

なお、現時点での支援額については、2001年の復興支援東京会議で、向こう2.5年に5億ドル、続く2003年のベルリン会議では向こう2年間で4億ドルの支援を実施する旨表明され、2001年9月以降の対アフガニスタン支援総額は約8億ドルに上っている。

2-2-2 NGO(日本)による支援

アフガニスタン支援では、日本政府による支援の他、日本のNGOによる支援活動も活発に行われ、コミュニティに根ざした直接人々に裨益する事業展開が行われている。2003年3月段階でアフガン国内に日本人の常駐スタッフや事務所を持っている支援団体は18に上る¹³。「ペシャワール会」、「燈台」、「日本国際親善厚生財団」などは9・11テロ以前の1980～90年代から支援を行い、医療、灌漑、難民支援などを地道に実施した実績があるが、大半の国際NGOは、9・11テロあるいは米軍の軍事攻撃の後、アフガニスタン入りしている。ジャパン・プラットフォーム(JPF)に参加している12団体(アドラ・ジャパン、JEN、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン、難民を助ける会、日本医療救援機構、日本国際民間協力会、日本赤十字社、日本紛争予防センター、BHN テレコム支援協議会、ピースウィンズ・ジャパン、シャンティ国際ボランティア会、ワールド・ビジョン・ジャパン)は、9・11テロの直後からアフガニスタンの緊急・人道支援を始め、救援物資の配布、越冬支援、医療、地雷対策、国内避難民キャンプ運営、学校修復など多様な支援に取り組んだ。多くのJPFのNGOは2001年の11月から12月にかけて事務所を立ち上げた。またJPFに参加していない日本国際ボランティアセンター(JVC)なども復興・開発支援に取り組んでいる。

緊急人道支援分野における日本のNGOの活動は年々活発になっており、アフガニスタンでは、スピード、インパクトの点などで成果が大きく、迅速に、かつ大規模に支援活動を展開した点で、大きな躍進があったものと思われる。大半のNGOは国連あるいは2国間援助のドナーとも協調する一方、機動性を生かして地

¹² 現地邦人関係者へのヒアリング。

¹³ 桑名恵「NGOの復興・開発支援」総合開発研究機構他編著『アフガニスタン—再建と復興への挑戦』日本経済評論社、2004年、199、321頁。

方への支援活動にも積極的であった。また、現場では在アフガニスタン日本大使館、JICA アフガニスタン事務所とも協力、調整の関係が保たれ、連携事業も行われている。

一部関係者からは、日本の NGO はアフガニスタン支援において、依然、欧米系の国際 NGO に比し、特に規模や財政的安定性、安全対策に改善点・課題があるといった点の指摘もあったが、これらは日本の NGO の今後益々の躍進を希求する声であると理解される¹⁴。

2-3 JICA のアフガニスタン支援

2-3-1 JICA の平和構築支援

JICAは、2001年4月に『事業戦略調査研究平和構築－人間の安全保障の確保に向けて－』（以後、『平和構築報告書』と記す）という報告書をまとめる一方、1990年代からカンボジア、東ティモールやアフガニスタンなどに対する支援を積極的に推進し、「平和構築」に関する援助アプローチの模索、実施・評価のノウハウの蓄積に努めてきた¹⁵。

例えば、2002年6月には、日本とカナダの合同で『日加合同平和構築評価調査報告書』を出した¹⁶。また、2002年7月には、『効果的な復興・開発支援のための援助の枠組の検討－今後の平和構築支援にむけて－』と題する報告書をまとめている¹⁷。後者の報告書では、紛争要因分析、復興支援ニーズ分析の枠組みを提示しており、また具体例として、カンボジア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、東ティモール¹⁸の例をとりあげている。また、JICAの復興・開発支援の枠組み(分野)として、人道緊急援助、和解、治安維持、社会基盤整備、ガバナンス、経済復興、社会的弱者支援の七つの柱をあげている。更に、2003年11月には、この七つの分野の具体的なメニューとアプローチについて整理した『課題別指針・平和構築支援』をまとめている¹⁹。

2-3-2 アフガニスタン支援の概観

(1) 支援事業全般

2001年12月のボン合意、翌2002年1月の復興支援東京会議以降、JICAは早いタイミングで支援に乗り出した。各国の支援動向を把握し、援助協議に参画するために、2001年12月の日本政府の経済協力調査団に加わり、支援開始当初より、活動を迅速に立ち上げること、緊急支援から復興開発支援へのスムーズな移行に開発援助機関として貢献することを念頭に実施してきた。

¹⁴ いずれも日本大使館関係者、NGO関係者、国連機関職員などからのヒアリング。財政基盤に関しては、給与等においても欧米系 NGO とは圧倒的な差があるのが現状である。

¹⁵ 『平和構築報告書』では「平和構築」を「紛争発生の可能性を最小限化し、発生した紛争の拡大を防止し、紛争によるダメージを復興し、その地域の持続的開発に結びつけていくプロセスであり、平和構築の究極的な目的は、途上国にかかる能力をそなえることにより、恒久的な自立発展を目指すこと」であると位置づけている。その枠組みとして、軍事的枠組(多国籍軍、PKOなど)、政治的枠組(予防外交、武器の製造・輸出入規制、調停など)、開発援助の三つがあるとする。そして、開発援助においては、①紛争中・終結直後の緊急期における人道援助、②紛争終結後の復興・開発のための援助、③紛争を予防・回避するための援助、という三つのアプローチを有機的に統合した取組みが必要、と位置づけている。

¹⁶ JICA 企画評価部(2002年6月)

¹⁷ JICA 企画評価部(2002年7月)

¹⁸ アフガニスタンにとって先例となる東ティモール支援から得られた教訓を提示している(参照:2002年7月「効果的な復興・開発支援のための援助の枠組の検討－東ティモール現地調査報告書－」第8章、および「東ティモールにおける復興・開発支援実施体制整備および案件実施例(内部参考資料)」2003年1月)

¹⁹ JICA 企画評価部(2003年11月)

JICAによる支援の重点分野は、2002年1月に日本政府が復興支援東京会議で打ち出した6重点分野²⁰に呼応しつつ、とりわけ「人づくり支援」の中で中心的な役割を果たす事が期待された。このため、活動開始の早い時点で、主要省庁(財務省(もともとは援助調整庁)、保健省、教育省、女性課題省、村落開発省、農業省、水・灌漑省、労働社会省)に長期専門家を派遣し、政策策定および各省の人材育成・行政能力強化に加え、個別イシューの技術指導(灌漑、農業、感染症対策等)にも関わった。

他方、重点支援地域として、2002年6月の緒方特別代表のアフガニスタン訪問時に提案された「優先地域を対象とする地域総合開発構想」で選定されたカブール、カンダハル、ジャララバード、マザリシャリフのうち、JICAはカブール、カンダハル、追って、マザリシャリフ、パーミヤンを拠点地域として選定し、活動することとなった。

予算面については、日本の対アフガニスタン支援総額約8億ドルのうち、2003年度までのJICA支援の実績は約47億円となっている。47億円には、JICAの主たる支援スキームである専門家派遣・研修などの技術協力経費や、緊急開発調査経費、さらに無償資金協力事業の事前調査・実施促進経費が含まれるが、カブールーカンダハル道路、カンダハルーヘラート道路等の無償資金協力本体事業経費は含まれていない。

外務省(本省・大使館)とJICA(アフガニスタン事務所・本部)との関係においては、現地では、ODAタスクフォース(大使館、JICA事務所)が早期に設置され、週間ミーティングが実施されたほか、大使館が主催するNGO月例会合や邦人会議にもJICA事務所が参加し、現場レベルの情報交換・連携の場として活用されるとともに、適宜、その情報は本省・本部と共有されてきた。

(2) 現地政府との関係

前項で触れたように、アフガニスタン支援メカニズムとして2002年4月にIG(Implementation Group)が発足し、アフガニスタン政府のオーナーシップを醸成する形で2002年10月にCG体制へと収斂・移行してきた。さらにアフガニスタン(暫定)政府の開発の方向性、枠組みを示すNDF(National Development Framework)がつくられ、この枠組みの中で、国家優先プログラムが策定・執行管理されるようになってきている。支援開始当初は、各ドナーがセクターCGや国家開発計画の枠外で、単独に支援を実施するケースが散見されたが、緊急復旧期から中長期的な開発過程に入るに従い、各ドナーが実施する個別プロジェクトも国家優先プログラムと関連付けられる等、NDF枠組みの中に位置づけられ、関連セクターCGが情報を集中管理する体制に変化してきている。

JICAもこうしたドナー間援助調整の枠組を踏まえ、各セクターCGに参加し、関連セクターの動向や他ドナーの援助動向を把握し、情報交換・共有とともに支援の重複を避け、各アクターと協調しながら事業を進めている²¹。また、特に道路セクターCGについては、日本政府がADBとともにリード・ドナーとなっていることから、同CGの共同議長をJICAが担うことで、貢献してきた。

²⁰ 6重点分野:「和平プロセス・国民和解のための支援」として、①難民帰還・再定住促進、②地雷除去支援、③メディア・インフラに対する支援。「人づくり支援」として、④教育、⑤保健・医療、⑥女性の地位向上。追って、道路および農業分野の支援が重点に加わった。

²¹ ただ、他ドナーからは、JICAのCG参加は情報収集に重点があつてJICAからの発言が必ずしも多いとは言えない、またJICAの現地事務所の権限が限られていることもCGでの発言の少なさにつながっているのかもしれない、という指摘もあった(UNDPカブール事務所へのヒアリング、2004年7月25日)。

(3)アフガニスタン支援における特筆事項ー通常の開発援助との相違

紛争後の平和構築支援では、短期的緊急的なニーズに配慮し、時には緊急人道的支援を直接実施する、もしくは、他の機関が実施するそれら支援を円滑に引きつぎ、開発に結びつく事業へ移管することが必要となる点で、通常の開発支援と異なる。このため、迅速性ととも緊急ニーズに直接裨益する事業を JICA が担う場合は、即効性が求められる。また、早い時点から能力開発・人材開発といった長期的開発のコンポーネントを取り入れる工夫が期待されている。また、『平和構築報告書』でも述べられていることではあるが、従来の開発援助に加え、DDR、地雷、小型武器回収等の平和構築支援特有のメニューを併せて展開することが求められている。

平和構築支援という側面から見て、これら通常の開発援助に比べても難易度の高い支援を、ポスト・コンフリクト特有の事業実施上の制約がある中で遂行していくことが求められるわけだが、特にアフガニスタンで特徴的であった事象として、以下が挙げられる。

① 治安

2002年から2004年前半において、各地方における軍閥解体、武器回収が進まず、特に地方部で外国人が襲撃され、援助活動の継続が困難な状況が生じた。またパキスタン国境付近など一部の地域では、アルカイダやタリバンの残存勢力を対象にした掃討作戦が継続され、一部、戦闘状態といえる地域すら存在する状況であった。したがって、DDRや国軍・警察改革といった治安分野改革(SSR)が国家再建支援の重要な要素になるという状況が生じている。

② 行政能力の不足・欠如

二十数年に及ぶ内戦のため、国家が担うべき行政サービスや制度的基盤が脆弱であり、とりわけ、地方政府の行政能力が極めて弱く、かつ、中央から地方、地方から中央への行政上のコミュニケーションが困難な状況が存在した。中央政府の行政能力の向上と人材育成が求められる状況下、中央、地方部における特にBHN(Basic Human Needs:基礎生活分野)にかかる住民への直接的サービスデリバリーの実施にあたり、本来、中央・地方政府を介して実施すべき事業が、迅速性を優先するために、ローカルNGOを通じたサービスデリバリーとなりがち側面があり、行政の能力強化とサービスデリバリーのバランス調整が難しい局面が生じた。

③ 援助実施上の制約要因

各種行政制度の整備が遅れていることが、援助実施上の手続き面での制約となった。一例として、2002年当初の事務所立ち上げ時には銀行制度や市場が確立されておらず、資金の銀行決済ができず多額の資金を現金で保管せざるを得ない状況であった。また、工事や機材の調達に際しても、十分な数の民間企業がないため、見積もりをとることが非常に困難な状況も生じた。こうしたことから、平和構築支援初動時における実施上の手続きにおいて、通常の手続きプロセス・質の担保を求めることの妥当性について、今後の検討課題として指摘されている。

④ 即効的な援助効果の必要性

2001年12月の暫定政権の発足以降、アフガニスタン国家再建の道筋を確実なものとし、治安の安定化と経済復興にむけた成果を示すことが、国際社会に求められた。このことは、政治的外交的な必要性とともに、アフガニスタン国民が平和の配当を実感し、暫定政権ならびに外国援助を受け入れる風土を作り出す必要性から重要視され、特に国連機関、各ドナーには、目に見える形での援助効果を迅速に示すことが求められた。このことは、通常、ある程度の時間をかけ、被援助国の人材の能力開

発を行い、彼らを通じたサービスデリバリーを行う形で実施される一般の開発援助アプローチでは時間がかかりすぎるため、直接、援助を必要とする人々へのサービスデリバリーと、行政機関、サービスプロバイダーの能力強化を同時並行で実施することの必要性を浮き彫りにした。

第3章:レビュー結果

本章では、JICAが行った支援事業について、その戦略性、迅速性・柔軟性に着目し、また効果的な支援を実施するために適切、かつ妥当な体制がとられていたかどうかについて振り返る。

このため、まず、調査時点(2004年7月下旬～8月上旬に現地調査)での支援概要をセクター別および時系列にまとめたものを提示し、その上で、事業計画段階の戦略性に重点をおいたレビュー、続いて実施段階における事業の戦略性、迅速性・柔軟性を検証する。特に実施段階のレビューでは、アフガニスタンで用いられた各事業スキームの迅速性、柔軟性に比重を置いて論じる。さらに、これら事業を計画、実施するうえで、どのような実施体制がとられたか概観し、それらを踏まえ、次章で提言・教訓を導出する。

3-1 支援実績

3-1-1ではJICA支援の重点分野となっている保健医療、教育、インフラ、ジェンダー、農業および水が支援重点課題と定められた。本項ではこの重点項目に即し、特に大きな投入が行われた保健医療、教育、インフラ、農業、灌漑、ジェンダー、村落開発の各分野に加え、日本がリード・ドナーを務めるDDRについて、優先課題、支援アプローチ等を振り返るとともに、投入実績を表3.1にまとめる。続いて、3-1-2で、時間軸を切り口とし、初動から現在までのようなタイミングでいかなる投入や体制整備が行われてきたかを振り返る。

なお、上記主要セクターのほかに、憲法・選挙支援等、メディア支援等も実施されたが、大きな投入がなされなかったことから、本項では扱っていない。

3-1-1 分野別事業概要

(1)保健医療

保健医療セクターでは、2002年3月の復興支援調査団の派遣によるニーズ調査に基づき、保健医療セクター会合(この時点ではセクターCGではなく、IG)で示されたアフガニスタンの重点分野に合わせ、JICAとして取り組むべき重点分野として、「保健行政能力強化」、「女性の健康」、「子どもの健康」、「結核を中心とした感染症対策」の4課題に絞り込んだ。他のセクターと比べても、保健分野では、かなり早い段階で現地調査が実現し、協力の方向性が絞り込まれ、かつ活発に協力が行われたといえる。

乳幼児死亡率、妊産婦死亡率、麻疹等予防接種率等いずれの保健衛生指標をとっても非常に劣悪な状態の中、こうした状態の早期改善にむけ、短期間に保健行政、母子保健、結核対策の分野で集中的に長期・短期専門家を派遣し、技術指導を実施するとともに、プロジェクト化にむけた準備を同時並行で実施した。また、保健医療サービスを提供する基本的な施設及び機材が大幅に不足している現状に鑑み、緊急無償資金協力ならびに緊急開発調査により、カブール、カンダハルを中心に施設整備、機材供与が行われた。一つのセクターで、アフガニスタンほど短期間に大量投入した例は他になく、このため継続的投入を実現する上で、特に人選には困難がともなった。保健医療セクターでは、外部有識者による支援グループが早い

時点で設置され、これまでにJICAが培ってきた保健医療分野の人的ネットワークを活用したことで、切れ目ない協力が実現した。

他方、機材の供与では、現地事情に合う仕様を確定、調達し、かつ機材の操作指導を適切に行うことは容易ではなく、アフガニスタンに供与した機材の中にも、供与先によっては有効に活用されていないものがあった。こうした状況を踏まえ、2003年度以降、保健省に機材整備を専門とする専門家が派遣され、医療機材の維持管理システムを構築するとともに、機材の使用法の再指導やスペアパーツの供与などへの対応が既に実施されており、状況は改善に向かっている。

また、異なるスキーム間の連携が効果的、効率的に実施された一例として、結核対策が挙げられる。国立結核研究所が緊急開発調査により修復されたのに続き、専門家が複数名派遣され、現在は、それが技術協力プロジェクトとして実施されるにいたっている。同プロジェクトはWHOと連携し、結核対策の世界標準であるDOTS(Directly Observed Treatment, Short-course: 直接監視下短期化学療法)の拡大を目的とする事業を展開しているが、活動策定にあたり、緊急開発調査で実施したカブール市における結核感染者の実態調査結果が重要な基礎データとして活用されている。

(2) 教育

教育分野では、セクターCGの動きと呼応しつつも、日本(JICA)の強みを生かし、独自性を出せる分野を重点に据え、活動を実施してきた。具体的には、技術協力では、公教育の強化、ノンフォーマル教育の拡充、関係行政機関の能力開発等に力をいれてきた。また弱者支援として障害児教育支援を実施している。障害者教育は、プライオリティが一般的には低く、ドナーからの十分な支援がない課題であるが、JICAは「Education for All」の視点から、敢えてこうした分野にも力を入れ、2003年度に実施した障害者教育セミナーでは、各国ドナー、国際機関の関心を集めている。

他方、教育政策立案分野では、ユネスコやユニセフ、USAIDが強いイニシアチブを示しており、教育分野の計画策定や援助調整を担うAcademic Council on Education(教育諮問委員会)、Grant Management Unit (GMU)にアドバイザーを送り込み、議論をリードする中、JICAも教育省に加え、同組織にも政策アドバイザーを派遣する方向で調整を進めている。

事業を展開するにあたり、2002年11月から長期、短期の個別専門家を派遣し、技術指導とともに事業のプロジェクト化にむけた調整を実施してきたが、その過程では随時、大使館、NGOとも協議し、支援のあり方や重点課題を話し合う定例会を行い、All Japanとしての視点を持って取り組んできたことが特筆される。このことは、大使館が所管する草の根無償による学校施設の修復・建設、日本のNGOが実施する教師教育、教材作成、学校建設事業とJICAの教育支援事業を有機的に連携させることに裨益したと思われる。一例としてNGOが草の根規模の学校建設・教育事業を実施しているのに対し、JICAは、カブール、カンダハルの二大都市で大きな資金を必要とする大規模校の学校建設に集中してきたことが挙げられる。また、こうした連携協議の場を活用し、(社)日本ユネスコ協会連盟が行う寺子屋運動と連携し、コミュニティ・ベースの教育活動のプロジェクト化を図るなど、NGOとの事業連携も実施されてきた。

また教育分野の大きな特徴として、長期にわたる内戦により失われた人的資源開発を行う中で、女性の参加に特に配慮をして行ったことが挙げられる。このことは、インフラ整備の中で、女子学校の建設・復旧を積極的に支援し、また女子教育強化のために女性教員の特設研修コースを設け、教員研修を実施したほか、青年招聘事業でも教員用プログラムを設け、女性の参加を促したことなどに顕著に現れている。

他方、事業実施上の制約条件として関係者から指摘されたのは、長期専門家の確保が困難な状況が生じるなど、投入できる人的資源が限られていたため、そうした制約を見込んだ上での事業計画を立案せざるを得ず、支援の範囲が限定されたことは否めない。今後の課題として、留意が必要な点である。

(3) インフラ整備

インフラ分野は、特に道路復旧等によって、市民生活に目に見える変化を実現した点で、インパクトが大きく、JICA(日本)のプレゼンスが最も打ち出された分野となっている。

アフガニスタンの基礎インフラ分野の復旧ニーズの規模は、20年以上にわたる内戦の結果、非常に大きなものとなっており、したがって多数のドナーが参画し、復旧支援を進めているのがインフラ整備分野の特徴である。ドナー間分担の主要なものとしては、JICA(日本)は道路分野を担当し、その他、水資源関連インフラは世銀、KFW(ドイツ復興金融公庫)が、電力分野は世銀、USAIDが中心となっている。インフラ関連CGには、前述表 2.1 のとおり、①運輸、②エネルギー・鉱業・通信、③天然資源管理、④都市管理の4つがあるが、JICAは運輸CGのリード・ドナー(フォーカル・ポイント)をADBとともに務めている。

こうしたドナー間協議の状況を踏まえ、JICAのインフラ案件の重点は、必然的に道路とBHN関連の施設整備(学校、病院等施設の修復・建設)に絞られ、事業実施形態としては、喫緊のニーズに応えるため、既存の事業スキームの中で最も迅速性の高い緊急開発調査が援用されている。この結果、後述のように初期に実施した4つの緊急調査のうち3つの調査が2002年に開始されており、4件全体の成果は2003年～2004年前半までの間で、カブール、カンダハルにおける学校(給水施設含む)13校の新築・改修、約40キロの市内道路の修復、灌漑水路10キロ浚渫、2つの医療施設の改修・整備等が実現している。

このためインフラ分野におけるJICAの評価は、アフガニスタン国民、ドナーともに非常に高いものとなっている²²。特にカンダハルでは「日本・JICAが町を変えた」という賞賛の声が高く²³、市内主要道路整備によって同市の粉塵の量が激減し、また交通・流通の改善に大きく寄与し、とりわけ州政府、地域住民から高い評価を得ている。さらに、道路整備による市内美化、経済効果を実感した州政府が、独自予算を確保し、さらに周辺部分の道路復旧事業に着手し、アフガニスタン側イニシアチブの呼び水になるという、波及効果もあった。

地方への支援を強化するため、今後、マザリシャリフ市でもカブール、カンダハルと同様の緊急開発調査が予定されており、道路および学校施設の整備がなされる予定である。

また、インフラ分野の特筆すべき協力として、セクター無償資金協力により実施されているカブールーカンダハル間道路、カンダハルーヘラート間の道路修復事業は、JICAがF/S調査、入札関連業務支援等実施促進を行い、外務省(大使館)のもと本体工事が実施されている。カブールーカンダハル道路は、アフガニスタンの主要都市をつなぐ基幹道路であり、従来、14～15時間を要した移動時間が4～5時間に短縮されたことによって、大幅に物流を改善したことが、国内外から評価を受けている。実施上の工夫点として、大使館側の対応ではあるが、一部タリバンの残党による襲撃の可能性が指摘される工区を中心に、大使館の草の根無償資金協力事業(井戸や簡易灌漑など)が行われ、これにより周辺住民の理解と支援が促進された結果、住民からの治安情報の提供など危険回避に寄与した面もあった。

²² 調査では、現地の治安状況悪化のため住民からの直接的評価を聞く機会は持ちにくかった。主として、他ドナーや国連機関、知事等に対するヒアリングに基づく。

²³ カンダハル知事事務所およびUNDPカブール事務所でのヒアリングによる。

(4)農業・灌漑

農業はアフガニスタンの基幹産業であり、人口の80%が生業として農業にかかわっていることから、当初よりアフガニスタンの開発の重点分野として位置づけられてきた。農業は、その性質上、成果を発現するまで中長期的な支援が求められる分野であるため、緊急開発調査で、カンダハルにて緊急的に灌漑施設復旧工事や農業試験場の再建をしつつも、農業、灌漑、それぞれの分野で長期・短期専門家を派遣し、農業省、灌漑省の能力強化にむけた支援を実施してきた。具体的には農業政策立案支援や、適正農業研究体制、農業技術普及体制の構築に向けた技術指導や資機材支援等である。また中央省庁の能力強化とともに、長期的には地方レベルの施策立案・実施や農業・灌漑施設管理が不可欠であるため、カンダハル、パーミヤンでは、州の農業局・灌漑局の能力強化支援も実施してきた。

農業分野で特徴的な工夫は、人材育成に力を入れる中で、日本ならびにインドネシアで研修を実施し、かつ比較的長めの研修期間を設定したことに加え、乾燥地であるアフガニスタンの農業のローカルニーズに配慮し、気象条件が類似しているイランやシリアでの研修を組み込んだことである。

他方、灌漑関連事業については、前述の緊急開発調査によるカンダハル灌漑路浚渫に加え、専門家の現地業務費を活用した気象水文調査や試験井戸掘削等をパーミヤンで実施しながら、特に地理的にも困難な地方の農業・灌漑分野の挺入れに貢献した。

(5)ジェンダー

長年の内戦およびタリバン政権により、政治的、経済的、社会的に不利な立場に追い込まれてきたアフガニスタン女性に国際社会の注目が集まったこともあり、アフガニスタンでは女性が抱える課題を専管する女性課題省が設置されている。こうした状況に鑑み、JICAも支援開始当初から重点課題として積極的にジェンダー支援に取り組んでいる。具体的には、女性課題省へ的大臣アドバイザーの派遣や女性の経済的エンパワーメント促進のための活動を行うとともに、これらのプロジェクト化を図ってきた。協力初期は、ジェンダー分野全体のニーズ把握と関係ドナーの動向調査が短期専門家により実施された。長期専門家が配置されたのは、2003年6月であるが、ニーズ把握に携わった短期専門家を継続して長期専門家として派遣したため、支援の一貫性、効率性が保たれたといえる。

女性課題省は、アフガニスタンの行政組織変遷の歴史の中でも初めて設置された役所であり、設置当初より、その行政機能や組織体制、人員配置・訓練等、すべてが手探りの状態から始まった。このため、初代専門家は、大臣アドバイザーとして組織運営、政策・方針策定にかかわり、さらには、行政経験がゼロに等しいアフガン人女性職員達に行政官としての訓練を行う等、多岐にわたる支援を行ったことが特徴的である。

女性課題省は、政策官庁としての役割に徹する方向で最終的に機能が決定されたことから、引き続きJICAには政策策定とそのため女性の課題省の能力強化が求められている。他方、JICAでは末端のアフガン人女性への裨益を狙った女性の経済的エンパワーメント支援を実施することも検討しており、前者政策支援・能力強化と、後者の事業実施の投入バランスをいかにとっていくかが、目下のJICAにとっての検討課題となっている²⁴。

なお、女性課題省では、UNIFEM(国連婦人開発基金)が政策・実施計画策定、UNDPが訓練・研修および財務を担当する方向で調整が進められていることから、JICAも日常的にこれらのアクターとコンタクトをとり、

²⁴ 山本佳恵専門家(女性課題省配属)「JICA長期専門家派遣報告書」2004年6月、29頁。

支援を行っている。

(6) 村落開発・地方開発

村落開発・地方開発への支援を強化するため、これらの主務官庁である村落開発省へは2003年6月から長期専門家が派遣され、同省の能力開発のみならず、カンダハル、バミヤンを中心とする地方における案件づくりに大きな役割を果たした²⁵。

地方開発は、アフガニスタン国家開発フレームワーク(NDF)でも、主要課題として位置付けられており、村落開発省が主導する生活・社会保障CG(CG on livelihood and Sustainable Development)の下で、国家優先計画(NPPs)のうち、国家連帯計画(NSP)や国家緊急雇用計画(NEEP)といったプログラムが実施されている。

地方開発では、包括的、総合的な視点で村落開発を行うことが望ましく、アフガニスタン事務所は地域性に富んだアフガニスタンの地方開発を実施するにあたり、各地のニーズや特性をいかし、柔軟かつ迅速な事業を展開したい意向を持っている。「村落開発」「地方開発」を包括的、総合的に実施することは、教育、保健衛生、農業、インフラ、地方行政等、多くのセクターを有機的に組み合わせ、プログラム化して実施されることになるが、課題別に編成されたJICA本部の中で、どの部署が所管すべきかをめぐり、所管部決定に時間を要した。本部支援体制の強化を行う上での、検討課題といえる。

今後、地方開発を推進するにあたり、村落開発省の地方局の役割が重要であると同時に、本省と地方局の関係強化が求められるが、特に地方局の能力強化には相当の時間を要するとみられる。地方部においてJICAがもっとも進出しているカンダハルでは、村落開発省を含む多くの中央省庁の出先である各地方局よりも、州行政の権限・能力のほうが格段に高く、現時点では、州政府を通じて実施される事業が多いのが現状である。こうしたことから、今後地方開発を実施するにあたり、州政府、各省地方局および本省との間でどのような実施体制を構築するかが、ひとつの鍵となるだろう。また、UNDPやHABITAT、世銀、ADB等が、中央省庁のみならず、州政府へもアドバイザーを派遣しているケースもあり、今後、JICAも地方展開を強化する際に、人材の配置をいかに行うかは検討課題である。

(7) DDRにおける「R」(Reintegration: 社会統合) 支援

治安改革分野の一つであるDDRは、日本政府がUNAMAとともにリード・ドナーとして、在アフガニスタン日本国大使館の強いイニシアチブのもと推し進められている国家プログラムの一つである。現時点では、旧国軍兵士5万～6万人がDDRの対象と見積もられており、これら兵士のDD(武装解除・動員解除)を2005年6月までに完了させ、R(社会統合)を2006年9月までに完了させることとなっている。このため、日、英、カナダ政府等の拠出によりANBP(Afghanistan New Beginning Programme: アフガニスタン新生計画)というDDR専管組織が2003年2月に設置され、アフガニスタン政府と協同し、DDR全体のメカニズム構築とDDRの各プロセスを実現するプログラムを策定している。

DDRのうちDDは政治的・軍事的な枠組みのもと進められていることから、JICAは直接的関与は行わず、R(社会統合)に照準を合わせて事業を展開している。具体的には、除隊兵士への職業訓練とともに識字(数識字を含む)や平和教育を通じた除隊兵士の社会復帰促進を目指している。調査時点では、除隊兵士の

²⁵ このため、2003年秋(8月～10月)以降、バミヤンにて専門家の主導による草の根レベルの事業を形成し実施して来た大村紋子専門家(村落開発省)「アフガニスタン JICA 長期専門家・派遣報告書」2004年6月23日、22頁。

訓練にあたる指導員養成訓練(TOT:Training of Trainers)にむけ、カブールにDDR職業訓練センターを設置し、第一回養成訓練の開校式を迎えたところである。今後、カブールを含む全国主要9都市に職業訓練センターを、外務省草の根無償資金協力で建設し、カブールで養成された指導者が各地で除隊兵士の訓練にあたることとなっており、全体で5,000名程度の兵士の訓練を行う方向で計画策定中である。

アフガンにおけるDDR支援は、JICAの平和構築支援の中では、過去に経験のないテーマでもあり、多くの困難が存在するなかで、現地レベルで工夫を重ね対応してきたとも言える。具体的には、TOT用職業訓練センターの整備を迅速に行うため、GTZと連携して、施設の修復し、修復後も同センターを共同利用し、運営費等のシェアを行いながら効率化をはかっていること、事業面での連携も目指し、情報交換を密に実施していること、さらには政治的外部要因や手続き面での制約条件により、事業のプロジェクト化が遅延する中で、個別専門家の現地業務費を活用し、労働市場調査、センター施設整備、第一回TOTの実施等に着手していることなどが挙げられる。

数ある制約のうち、特に政治的外部要因には、当初、国際社会はアフガニスタンに対してDDRを国家プログラムとして開始する条件として国防省改革への着手を求めたが、これが大幅に遅れたことがある。このため当初2003年6月から開始する予定のDDRが実際に開始されたのは2003年10月に入ってからとなった。また、当時、DDはきわめて鈍い立ち上がりとなっており、Rの開始時期の予測を立てるのが困難な側面があった。こうした中、JICAの事業立ち上げもスロースタートに帰した感は否めない。

また特筆事項として、現在も多くの軍閥が大きな影響力をもち続けているアフガニスタンで、軍閥解体をスローガンとする国家プログラムであるDDRに対する一般市民の期待は大きい半面、DDRに反対する勢力やまたプロセスを阻害しようとする勢力が存在する状況の中、リード・ドナーとしての役割を担うことの潜在的難しさが存在した。こうした状況に配慮し、JICA事務所は、上記センター等の開所やその他の活動に際する広報には、細心の注意を払ってきた。

3-1-2 セクター毎の投入実績一覧

(1) 主要セクターにおける取り組み課題

表3.1のとおり。

表 3.1 各分野の重点事項と具体的スキーム・プログラム

セクター	JICA の重点課題	JICA の協力スキームと具体的プロジェクト例
保健医療	保健行政能力の強化 女性の健康 子供の健康 結核を中心とした感染症対策	保健省への専門家(長期・短期)、国別研修「保健行政」 技プロ「リプロダクティブヘルス」 無償「小児感染症予防計画」 技プロ「結核対策」
教育	教育行政の能力開発 教員養成・能力向上 教育施設の改善、学校の建設 女子教育 遠隔地教育 高等教育(大学)の復興	教育省への専門家(長期・短期)、本邦研修「指導的女性教員研修」、「青年招聘」 技プロ「ノンフォーマル教育強化」、「教師教育強化」 専門家、無償「高等教育施設機材改善計画」 無償「小中学校復旧計画」 緊急開調「カブール市緊急復興支援調査(学校修復)」 無償「放送教育機材整備計画」 無償「高等教育施設機材改善計画」
ジェンダー	ジェンダー政策・制度支援 女性の健康改善 女性の経済活動支援	女性課題省への専門家(短期・長期)、企画調査員 女子関連教育施設の建設(無償)、本邦研修 専門家、無償「女性の健康改善計画」 女性の経済的エンパワーメント支援事業(バーミヤン)
インフラ	都市復興支援 都市公共交通再建 幹線道路網整備 空港設備改善	緊急開調「カブール市南西部復興計画」「カンダハル市中心部道路修復」 緊急開調「カブール市公共交通計画」 無償「カブールーカンダハル間幹線道路修復計画」 無償「カブール空港復旧計画」
農業・灌漑	農業省・灌漑省の能力開発・人材育成 農業試験場の再建 灌漑農業の復活	専門家(長期・短期)、国別研修、第三国研修 緊急開調「カンダハル近郊農業緊急復興支援調査(農業試験場再建)」「バーミヤン農業試験場建物再建」現地業務費「バーミヤン州灌漑局再建」「水源ボーリング」
帰還民支援	帰還民・IDPs支援 コミュニティ開発(受入れ側)	提案型技術協力「カンダハル帰還民支援」
DDR	除隊兵士の社会への再統合	「DDR 職業訓練」、専門家(長期、短期)

出典:アフガニスタン現地事務所、長期派遣専門家等の資料に基づいて作成

(2) 主要セクターにおける長期/短期専門家派遣実績および研修員受入実績

2002年5月より2004年5月までの2年間を対象とする主要セクター別投入(長期/短期専門家派遣および研修員受け入れ)は表3.2のとおり。

表 3.2 短期派遣専門家、長期派遣専門家、研修対象者の数(2004年8月時点)

	短期専門家	長期専門家	研修員受入
保健・医療	28名	9名	48名
教育	13名	1名	27名
女性・ジェンダー	4名	2名	6名
農業・灌漑	7名	2名	13名
DDR	7名	1名	0名
その他	憲法2名 選挙2名	財務省1名(1年) 村落開発省1名(1年)	

(注)人数はいずれも延べ数。長期専門家の()は延べ滞在年数。

3-1-3 事業展開の時系列経緯

JICAは体制が必ずしも整わないながらも、数々の工夫を重ねることにより、2002年2月の政府調査団に参加し、初期の支援ニーズを把握するとともに、同年3月からは、緊急開発調査による緊急対応・復旧事業に乗り出した。それ以降、現在にいたるまで、緊急開発調査、専門家派遣、研修員受入、青年招聘事業を次々に開始するとともに、同時並行でアフガニスタン事務所(設立当初の位置付けは駐在員事務所)を設置し、体制を整備してきた。

これらを時系列に整理するにあたり、便宜上「緊急対応・復旧事業」、「地方展開活動」、「中長期的開発支援」に分類し、表3.3で提示する。「緊急対応・復旧事業」は主として緊急開発調査による復旧復興事業として実施された支援であり、「中長期的開発支援」は専門家や研修による能力強化、人材育成に資する支援である。さらに、地方展開のニーズと要望に対応して、JICAが首都カブールから地方へとどのように支援を展開してきたかを把握するために、「地方展開活動」を、上記2分類に加えた。これは、特にアフガニスタンの復興・開発では、支援が中央に集中する傾向にある中、地方性にも配慮し、地方部での事業実施が重要な課題とされてきたことを踏まえ、本来的には「緊急対応・復興事業」や「中長期的開発支援」に含められるべき事項をあえて、別枠で表示することとした。

表 3.3 JICAの対アフガニスタン支援事業の流れ

		緊急対応・復旧事業	地方展開活動	中長期的開発支援
01年 12月	ボン合意、 経済協力調 査団(21-28 日)			

02 年 1 月	アフガニスタン復興支援 東京会議 (21-22 日)			
2 月	緊急復興支援調査団 (1-15 日)	JICA も参加し、初期の 支援ニーズを把握する		JICA も参加し、初期の支援ニ ーズを把握する
3 月	第1次復興 支援調査団 (1-15 日)	カブール市緊急復興 支援調査 (9 日-第1フ ェーズ)、緊急無償調査 (20-26 日)		
4 月	第2次復興 支援調査団 (4-19 日)、 貝原調査役 (大使館へ 出向)	カブール市緊急復興 支援調査(13 日-第2フ ェーズ)-結核研究所修 復調査、診療所井戸改 修、6学校修復調査、 衛生放送支援調査		
5 月		カブールテレビ放送局 整備計画基本設定調 査(3-13 日)		専門家派遣(保健医療、教 育、ジェンダー)
6 月	緊急ロヤ・ジ ルガ開催 (11-19 日)、 JICA 本部に アフガニスタ ン支援業務 室発足(15 日)、		南部地域を含む支援 本格化を閣議決定 (国際機関経由支 援)(25 日) 駐在員事務所開設 準備調査団 (20-7 月 11 日)	
7 月	アフガニスタ ン駐在員事 務所開設(14 日)所長1名	緊急開調本格調査団 (2-14 日)-(カブール市 公共交通、同市南西部 復興計画)		研修員受入(保健医療、放 送)
8 月	所長1名に 加え、次長1 名が配置	プロジェクト形成調査 団(農業、道路)(20-9 月 2 日)		専門家派遣(保健医療、教 育)保健医療基礎調査団 (11-26 日)

9月			カンダハル市緊急復興支援調査(2-15日)	長期専門家派遣(保健医療)、専門家派遣(ジェンダー)
10月		カブール市公共輸送力復旧計画B/D(28-11月22日)		専門家派遣(保健医療、援助調整)、保健医療基礎調査団(29-11月7日)
11月		カブール市学校建設B/D調査(26-12月7日)		専門家派遣(保健医療、教育、灌漑、農業)、研修員受入(教育、ジェンダー)
12月		カブール国際空港整備計画B/D(9-28日)	カンダハル近郊農業緊急復旧支援事前調査(10-24日)	長期専門家派遣(保健医療)、専門家派遣(灌漑)
03年 1月			カンダハル連絡事務所(企画調査員派遣)(27日より)	研修員受入(保健医療、教育、ジェンダー)、専門家派遣(ジェンダー)
2月		カブール市学校建設計画B/D(15-3月20日)	カンダハル地域総合開発支援調査団(14-25日)、カブール-カンダハル間幹線道路整備計画B/D(27-3月23日)	研修員受入(保健医療、灌漑)、長期専門家再派遣(援助調整)
3月			カンダハル近郊農業緊急復旧支援調査(29日から1.5カ月)	長期専門家派遣(保健医療)、専門家派遣(保健医療、教育、道路)、研修(水資源、医療)、第三国研修
4月	駐在員事務所から事務所に改組			専門家派遣(保健医療、教育、灌漑、ジェンダー)
5月	所員1名が配置され、3名体制となる		カブール-カンダハル幹線道路修復計画基本設計調査(24-6月8日)	研修(保健医療、農業畜産)、長期専門家派遣(DDR)
6月			第二次カンダハル近郊農業復旧支援調査(8日-8月25日)	専門家派遣(保健医療、水)、長期専門家派遣(村落開発、ジェンダー)、研修(保健医療、プロ形調査(DDR職業訓練))

7月		カブール国際空港ターミナル建設計画基本設計調査(1-21日)	緒方政府代表バーミヤン・マザリシャリフ訪問(5-14日)	専門家派遣(保健医療)
8月				専門家派遣(保健医療、教育、憲法)、長期専門家派遣(農業、灌漑)、第三国研修、研修(農業)、保健医療基礎調査団(医学教育)(5-15日)
9月			カブールーヘラート幹線道路整備計画予備調査(9-9月3日)	専門家派遣(保健医療、教育、天然資源)、要請背景調査(ジェンダー)
10月	JICA 独立行政法人化		カンダハル近郊農業緊急復旧支援事前調査(3日から約8カ月)	要請背景調査(教育)(24日から1カ月)、研修員受入(ジェンダー)
11月		カブール市高等教育・教員養成支援機材整備計画基本設計調査(11-20日)	マザリシャリフ地方展開総合調査団(8-13日)	
12月	憲法ロヤ・ジルガ(14日より)		カブールーカンダハル幹線道路開通式(16日)	
04年 1月			第2次地方展開総合調査(マザリシャリフ)(19-2月4日)	専門家派遣(保健医療)、研修員受入(保健医療、教育)、技術交換研修(パキスタン)、青年招請事業、長期専門家派遣(DDR技術研修)、水分野予備調査(9-26日)
2月			第3次地方展開総合調査(マザリシャリフ)(9日-4月23日)	長期専門家派遣(保健医療)、専門家派遣(保健医療、教育)、研修(農業)、保健医療基礎調査(17-25日)、ノンフォーマル教育普及プロジェクトR/D(14-21日)

3月	次長1名が増員され、4名体制になる		マザリシャリフ連絡事務所開所(17日)	長期専門家派遣(ジェンダー)、専門家派遣(保健医療、土木)、結核対策プロジェクト第2次事前評価調査(1-29日)、識字教育強化プロジェクト基礎調査(25-4月22日)
4月	JICA本部に平和構築支援室発足			長期専門家派遣(保健医療、ジェンダー)、専門家派遣(農業)、研修(水資源)
5月				リプロダクティブヘルスプロジェクト事前評価調査(7-6月3日)
6月			マザリシャリフ緊急開発調査(4日より)	教師教育強化プロジェクト事前評価調査(1日から1.5カ月)
7月	アフガニスタン支援レビュー調査			長期専門家派遣(ジェンダー)、専門家派遣(保健医療、教育)、DDR職業訓練プロジェクト(19日より)、ノンフォーマル教育強化プロジェクト(26日より)、医学教育プロジェクト事前評価調査(16-27日)

(注)アフガニスタン支援室資料等から作成。

3-2 協力段階別レビュー(計画段階/実施段階)

本項では、まず戦略的に事業を実施する上で、計画段階における支援方針の重要性に焦点をあて、(1)支援方針における戦略性をレビューし、併せて特にアフガニスタン支援に特徴的な(2)地方展開における戦略性を論じる。

3-2-1 事業計画段階のレビュー

(1)アフガニスタン支援計画・方針

アフガニスタンにおける JICA の支援方針は、日本政府が打ち出した「和平プロセス」「復興・人道支援」「国内の治安」という3本柱から成る「平和の定着(Consolidation of Peace)」構想に基づき、開発援助実施機関として、「復興・人道支援」および「国内の治安」に貢献することとなった。このため、支援開始当初より、「復興・人道支援」のために、①教育、②保健医療、③女性支援・ジェンダー、④インフラ整備、⑤農業、⑥帰還民支援、また「国内の治安」へも貢献する分野として⑦DDR支援(社会復帰)、⑧ガバナンス支援の8つが重点分野に定められた。

しかしながら、各重点分野でいかにインパクトを出すか、という事業戦略性の検討については、国別事業実施計画の策定が遅れたため、後ろ手になったことは否めない。このため、実際行われた支援をレビューすると、各種制約が存在する中、各重点分野でできることから着手しながら進めてきたという印象が強く、場当たりに支援が進められた感は否めず、現地関係者からも総花的支援となっているとの声も聞かれた²⁶。

他方、保健医療分野については、セクター調査団が早期に派遣され、保健行政強化、女性の健康、子供の健康、結核を中心とした感染症対策、といった4課題に焦点をあてた協力を実施していくことが関係者（現地、本部ならびに支援委員会）の間で合意されたことによって、インパクトが見えやすく、また投入も比較的スムーズに行われてきた。このことは、他の分野との比較において、特に顕著である²⁷。

また、国別の事業の方向性を示す国別事業実施計画であるが、アフガニスタンでは、2004年1月頃よりその素案が策定されているものの、まだ関係者間で合意するにいたっておらず、2004年度内に策定し、上記重点分野の中で、優先課題及び協力プログラムを明確化する予定となっている。後述するように、特に現地サイドの実施体制整備が遅れるなかで、早期の国別事業実施計画策定が困難な状況であった実情は十分理解されるも、今後、戦略的に支援を実施するための改善点として同計画の早期策定の必要性が本レビューにより明らかになった。

なお、アフガニスタンでは、国際社会の協力により2002年4月に「National Development Framework（国家開発計画）」案が作成され、この頃からJICAの支援事業も本格化してきていることから、同時期に国別事業実施計画素案もしくは、2～3年を見据えた復興支援方針（仮称）作りが開始されていれば、各セクターでの事業の発掘・形成がより効率的・効果的・戦略的になり得たものと考えられる。また、2004年1月に平和構築支援室が主体となって作成したPNA（Peace-building Needs and Impact Assessment）が、より早い段階で作成され、しかるべきタイミングで関係者に共有されていたならば、国別事業実施計画素案の策定を促進することになったであろう。

(2) 地方展開の視座

地方への支援は、8つの支援重点分野とともに、当初から日本政府及びJICAの重要な政策の一つであった。このことは、2002年7月に川上隆朗 JICA 総裁（当時）がカンダハルを訪問し、地方展開への端緒を開いたことや、2003年7月の緒方特別代表（当時）がバーミヤン、マザリシャリフを訪問し、さらなる地方展開の足がかりを作ったことなどにも現れている。

このように、早期から地方への展開が重視されたのは、政策的、政治的な必要性によるものであった。アフガニスタンは多民族国家であり、その民族構成は、パシュトゥン人 38～45%、タジク人 19～25%、ハザラ人 9～19%、ウズベク人・トルクメン人・その他のトルコ系民族 7～11%、その他 11～15%となっている。首都カブールは、パシュトゥン人、タジク人、ハザラ人他多くの民族が混在する地域であるが、パシュトゥン人であるカルザイ大統領のもとに組織された暫定政権の主要メンバーの多くはタジク人が占めることとなった。緊急ロヤ・ジルガ（国民大会議）の結果、アフガニスタンの民族的勢力バランスに配慮して、組織された暫定政権ではあるが、タジク勢力が閣僚の主要メンバーを務めたことから、国際社会の支援が、首都カブールに集中する傾向があり、さらに、タジク系閣僚を通じて地方に分配される傾向があったことは否めない。こうした勢力バランスに配慮しつつ、同国最大多数を占めるパシュトゥン人を疎外した形で国家再建がなされることを回

²⁶ JICA アフガニスタン事務所におけるヒアリングより。

²⁷ JICA 本部、及びアフガニスタンにおける職員と専門家からのヒアリングによる。

避する工夫が国際社会には求められた。このため、統一国家としてのアフガニスタンの長期的安定を図る為に、民族間の勢力バランスに配慮しながら、各地域の均衡ある発展をはかるべきだというのが、JICAを始め日本のアフガニスタン支援の基本的戦略となった。こうした配慮により、パシュトゥン人の中核都市であるカンダハルへの支援が決定され、次いでハザラ人が多く住むバーミヤン、ウズベク人が多く住むマザリシャリフへの地方展開が進められてきたことは、アフガニスタンにおける平和構築支援に特徴的なものとなっている。

このため JICA は、地方展開を本格的に進めるために、カブールのアフガニスタン事務所の管轄下に、2003年1月にカンダハル連絡事務所を開設、2004年3月には、マザリシャリフにも連絡事務所を開設した。またバーミヤンへの事業展開は、既に同地に拠点を構えるセーブ・ザ・チルドレン・ジャパンに委託し、必要なロジサポートを得ながら、カブールからの出張ベースで2003年夏から事業展開を行ってきた。

協力開始から1年足らずでカンダハル連絡所を設置するなど、政策的な重要性から極めて迅速に地方展開を実施してきた中で、特にカンダハルにおける治安への配慮は特筆に値する。カンダハルは、かつてタリバンの本拠地であり、暫定政権成立後も中央政府に対する不信感や反感が残るところであり、マザリシャリフ、バーミヤンと比べても、自爆テロ行為等、治安をとりまくリスク要因が多く、その見極めが難しいのが特徴であった。こうした中、これまで大きな事故もなく、事業を成功させてきたアフガニスタン事務所、カンダハル連絡所の関係者の努力は賞賛に値する。実際に、現地では国際機関関係者等からも、アフガニスタン国内でもっとも治安面でのリスクが高く、難易度の高いカンダハルで、JICA が事業を行い、これまでトラブルもなく、多くの成果をもたらしたことは高く評価されている。

このことから、政策的意義により実施されてきたカンダハル支援であるが、この経験は、JICA の平和構築支援にとって、大きな前進として位置付けられるものと思われる。

3-2-2 実施段階のレビュー

本項では、事業実施段階における事業の戦略性、迅速性・柔軟性を検証するが、特にアフガニスタンで用いられた各事業スキームの迅速性、柔軟性に比重を置いて論じる。柔軟性について、各スキーム間の連携や、NGO、国際機関との連携によって相乗効果を生じるような取り組みがなされたか、復興支援全体の位置付けの中でシームレスな取り組みを達成することに貢献したかどうかについて、そのプロセスにも光を当て、レビューを行う。

(1) スキーム別特徴

アフガニスタンで実施された事業スキームは、①緊急開発調査、②個別専門家派遣、③研修員受入、④技術協力プロジェクト(②及び③のプロジェクト化)、⑤無償資金協力(外務省が所管する本体事業が開始されるまでの実施促進事業のみ JICA が担う)、⑥草の根技術協力プロジェクト、⑦青年招聘事業である。

今回のレビューによって、最も迅速にインパクトを出したスキームは、緊急開発調査であることが判明した。また、個別専門家派遣では、プロジェクト化前の緊急的かつ重要度の高いニーズを専門家現地業務費の柔軟な活用により対応してきたことがわかった。

他方、技術協力プロジェクトの立ち上げには、通常の開発援助と同様、1年～2年の時間を要していることが判明した。アフガニスタンでは、プロジェクトが開始されるまでの間は、個別専門家の現地業務費等によるパイロット事業の展開等によって、継続的な支援にむけた工夫が事務所ならびに本部関係者の努力によっ

とられているため、大きな支障は生じていないものと思われるが、今後、採られるべき改革アクションの一つとして、技術協力プロジェクトの迅速性、柔軟性の改革必要性が明らかになったように思われる。

以下、各スキームの投入実績およびその支援スキームの特徴を提示する。

a) 緊急開発調査

現在実施中の案件を含めて以下の 5 件の緊急開発調査(以下「緊急開調」と表記)案件が実施されてきた。

- ・ カブール市緊急復興支援調査(教育、保健医療、放送)
- ・ カブール市緊急復興支援調査(市南西部復興計画および公共交通計画)
- ・ カンダハル市緊急復興支援調査
- ・ カンダハル近郊農業緊急復旧支援調査
- ・ マザリシャリフ市緊急復興支援調査

緊急開調は、スキームとしては、開発調査の一形態であり、同調査を平和構築支援に適用する際に、①緊急的に手続きを行う(簡略手続きではなく、通常の手続きを迅速に行う)点、②調査の中でパイロット事業を実施し、実際に裨益インパクトを出す点、の2点で一般の開発調査と区別されている。特に②については、緊急性の高い施設の復旧・建設などを、開発調査の一部としてパイロット的にリハビリ事業を行えるため、即効性が高く、緊急開調が評価される一因となっている。緊急開調は、東ティモールでの適用が最初の例で、アフガニスタン支援に際してはより大きな規模で活用された。このため、契約額が最大で9億円と通常の開発調査案件よりも大きくなっている。

①の手続き面に関しては、コンサルタントの調達に際し、公示から契約までの期間を従来の2ヶ月半程度から基本的に 1 ヶ月以内の短期間で実施するための工夫がなされている。これは、調達における各所プロセスの短縮、公示以前の事前の簡易公示、調達部と担当部署との協議による柔軟な対応等によるものである。なお、緊急開調全体の工期は、1年3ヶ月から2年7ヶ月と通常の開発調査案件と同程度である。

緊急開調による事業実績は表 3.4 のとおり。

表3.4 アフガニスタンにおける緊急開調5案件の概要

項目	案件名				
	カブール市緊急復興支援調査(教育、保健医療、放送)	カブール市緊急復興支援調査(市南西部復興計画および公共交通計画)	カンダハル市緊急復興支援調査	カンダハル近郊農業緊急復旧支援調査	マザリシャリフ市緊急復興支援調査(名称要確認)
1. 対象地域	カブール市	カブール市南西部(復興計画)、全市(公共交通計画)	カンダハル市	カンダハル近郊地域(カンダハル市街中心部から約30km圏内)	マザリシャリフ市
2. 案件の目的	①教育、保健医療、放送分野における緊急リハビリ事業の実施 ②教育、保健医療分野における短期的復興支援計画の策定	①カブール南西部市街地の復興計画の策定 ②カブール市全体の公共交通計画の策定 ③道路リハビリ事業の実施	①リハビリ事業の実施(教育施設、保健医療施設、井戸、その他施設) ②復興プログラムの策定	①カンダハル近郊地域における農業分野の復旧計画の作成 ②同計画の中で緊急に実施すべき一部事業の実施 ③これら計画策定と事業実施を通じたアフガン側関係者の能力向上	①リハビリ事業の実施(道路、学校) ②短期復興計画の作成
3. 事前調査実施時期	2002年3月1日-15日	現地事務所にて対応	現地事務所にて対応	2002年12月12日-2003年1月30日	2004年1月19日-2月4日
4. 実施期間					
(1)公示日	2002年3月1日	2002年4月2日	2002年7月24日	2003年1月22日	2004年4月20日
(2)初年度契約日	2002年4月5日	2002年6月24日	2002年8月27日	2003年3月17日	2004年5月19日
(3)公示-契約までの期間:(1)→(2)	1ヶ月4日	2ヶ月22日	1ヶ月3日	1ヶ月25日	1ヶ月
(4)最終年度履行期限	2004年11月18日	2003年9月30日	2004年11月8日	2004年10月12日	未定
(5)案件実施期間:(2)→(4)	2年7ヶ月	1年3ヶ月	2年3ヶ月	1年7ヶ月	-
5. 実施コンサルタント	PCI	PCI	PCI	三祐コンサルタンツ	PCI
6. 契約額(億円)					
総額*	7.2	2.1	9.0	3.1	1.3
リハビリ事業費*	2.5	0.4	6.0	1.0	未定
その他	4.7	1.7	3.0	2.1	-

*何回にも及ぶ契約変更により金額が度々変更されたが、逐一追跡することが困難なため、原契約書の金額を記載した。マザリシャリフ緊急開調については、初年度分のみ記載。

b) 専門家派遣

専門家派遣の投入実績については、3-1で主要セクター毎の投入を表示したが、ここでは、2004年8月時点での全セクターにおける専門家派遣実績(回数)をまとめる。

表 3.5 アフガニスタンに対する専門家派遣実績

分野	延べ派遣回数			人/月	
	長期	短期	合計	人月	(%)
保健医療	9	28	27	168.6	53.2
教育	1	13	14	21.9	6.9
女性支援・ジェンダー	4	2	6	31.6	10.0
メディア・インフラ	1	1	2	12.9	4.1
農業・灌漑	2	7	9	31.8	10.0
援助調整	1	1	2	22.0	6.9
DDR	7	1	8	26.2	8.3
憲法	0	2	2	0.5	0.2
選挙	0	2	2	1.4	0.4
合計	41	43	84	316.9	100.0

人/月ベースでは、「保健医療」分野が過半数を占め、「女性支援・ジェンダー」と「農業・灌漑」がそれぞれ約10%で続く。人/月ベースの比率が5番目となっている「教育」分野は重点分野ではあるものの、当初予定した人員が確保されず、長期専門家の継続的派遣が困難であった。

また、人選について、2003年度にアフガニスタンに派遣された専門家の人選区分は以下のようになっている。省庁推薦は全体53人の19%で、残りの81%はJICA人選である。

- 省庁推薦 10人
- JICA人選 43人
(内訳)
 - 公募(登録)4人
 - 公示 3人
 - JICA関係者(職員、ジュニア専門員、専門員)9人
 - 原課/国内委員会 8人
 - 原課/その他 19人

さらに、アフガニスタンにおける専門家派遣の一つの特徴は、現地の緊急復興ニーズに応えるために専門家の現地業務費を活用して、緊急的なニーズに対し、小規模事業を実施した点である。通常、専門家の現地業務費としては、数百万円程度の予算が付けられる。しかしアフガニスタン支援の場合は、小規模ながら事業実施に活用し専門家一人につき1千万円を超える規模の予算が配分され、村落開発では衛生教育や簡易水源調査、教育ではパイロット的な教師研修、教材作成、教育用資機材供与、農業・灌漑分野では農業試験場の整備、農道整備、試験井戸の掘削などが実施された。このため、緊急開調と並び即効性を発揮できる有効なスキームとしてアフガニスタンにおいて積極的に活用された。以下の表3.6に2003年度の専門家の現地業務費の活用状況を示す。

表 3.6 2003 年度の専門家の現地業務費の活用状況

(単位:千円)

項目	2003 年度	2003 年度	2003 年度
	上半期	下半期	合計
個別専門家(教育・保健以外)	27,501	121,923	149,424
保健案件(結核以外)	10,782	6,259	17,041
結核対策プロジェクト	10,959	9,811	20,770
教育案件(ノンフォーマル以外)	129	55	184
ノンフォーマル教育支援事業	0	9,419	9,419
<u>合計</u>	<u>49,372</u>	<u>147,468</u>	<u>196,840</u>

2003 年度実績では、長期派遣専門家総数が 13 名であり、単純計算すると一人あたりの平均現地業務費は約 1,500 万円となる。専門家の現地業務費の運用についての特筆事項が2点ある。

一つ目は、業務費の管理について、一人当たり 1,500 万円という金額の大きさに加え、前述のように銀行や市場が整備されていないため、会計手続きに多大な労力と時間を要した。例えば、価格競争が成立しない、もしくは現地の商習慣では価格競争が理解されない、英文領収書の取り付けが困難、契約書作成に時間がかかるといったこと等である。このため、専門家の精算業務においても、また事務所の会計処理においても多大な労力と時間がかかった。

また二つ目の特筆事項としては、現地業務費を活用して即効性のある事業が迅速に展開された反面、現地業務費が専門家に付帯して配分されるものであるため、教育セクターや村落開発セクターのように、人選上の制約により、長期専門家も短期専門家も不在になった場合に、業務費の継続使用が困難となり、事業の継続性が損なわれたことである。アフガニスタン事務所からは、特に平和構築支援における事務所に配分される現地業務費の必要性が強調された。

c) 研修員受け入れ

表 3.7 に示すとおり、JICA は 2002 年 7 月以降、調査時点の2004年8月までに合計 104 人の研修員をアフガニスタンから招いた。これは 207 人/月に相当する。分野別配分をみると、人数では「保健医療」、「教育」、「農業」の順になるが、人/月ベースでは「農業」、「保健医療」、「教育」の順となる。

表 3.7 アフガニスタンからの研修員受け入れ状況

分野	人数				人/月			
	個別*	集団	合計	(%)	個別*	集団	合計	(%)
保健医療	48	0	48	45.2	39.3	21.5	60.9	29.4
教育	n.a	n.a	27	25.5	n.a	n.a	40.4	19.5
女性支援・ジェンダー	1	5	6	5.7	0.4	5.1	5.5	2.7
メディア・インフラ	0	2	2	1.9	0.0	4.6	4.6	2.2
農業	7	6	13	12.3	51.3	34.7	86.0	41.5
援助調整	n.a	n.a	10	9.4	n.a	n.a	9.7	4.7
合計	-	-	106	100.0	-	-	207.1	100.0

*農業は「国別研修」

*上記の他に「青年招聘」として教育分野 20 名、地域振興 15 名を 2003 年度に招聘

また、上記の本邦研修とは別に、以下のとおり、農業セクターでは、アフガニスタンの環境により近い乾燥地農業を実施しているイランで、またその他ジェンダー、貧困対策等において、東南アジアのイスラム圏で第三国研修が実施された。第三国研修は、本邦研修とくらべ、アフガニスタンのニーズに応じ、オーダーメイド型で研修コンテンツが開発されていることもあり、今後もさらに活用機会が多くなるものと思われる。

1. インドネシアにおける「アフガニスタン農業開発比較視察研修」(2003 年 3 月 15 日～25 日)
2. マレーシアにおける「道路分野」研修(2003 年 6 月 13 日から 1 ヶ月)
3. インドネシアにおける「貧困対策」研修(2003 年 8 月 9 日～9 月 6 日)
4. パキスタンにおける「女性支援」研修
5. イランにおける「農業」研修(2004 年 8 月)

d) 技術協力プロジェクト

技術協力プロジェクト(以下「技プロ」)は、専門家の派遣、研修員の受け入れ及び機材の供与を組み合わせ、特定の開発課題にターゲットを絞り、一定規模の投入、活動を3～5年間程度行うことによって、成果をあげようとするスキームである。

2004年12月の時点で、既にアフガニスタン政府との合意文書(R/D)が締結され、技術協力プロジェクトとして立ち上がっているものは、2004年9月の結核対策プロジェクト及びリプロダクティブヘルス・プロジェクトのみである。保健医療以外の分野でも、数多くの取り組みをプロジェクト化すべく、以下の事前調査がこれまでに派遣されており、早期 R/D の締結が希求されている。

表 3.8 プロジェクト形成のための調査団派遣実績

<p>保健・医療</p> <p>アフガニスタン結核対策プロジェクト事前評価調査(2003年8月10日～22日)</p> <p>結核対策プロジェクト第二次事前評価調査(2004年3月1日～3月29日)</p> <p>リプロダクティブヘルス・プロジェクト事前評価調査(2004年5月7日～6月3日)</p> <p>母子保健プロジェクト事前評価調査(2004年5月7日～6月3日)</p> <p>医学教育プロジェクト事前評価調査(2004年7月16日～7月27日)</p> <p>教育</p> <p>ノンフォーマル教育普及支援プロジェクト事前評価調査(プロポーザル型技術教育プロジェクト。タイプB、2003年9月19日～10月3日)</p> <p>PROTECO: ノンフォーマル教育普及支援プロジェクト(2004年7月27日～8月31日)</p> <p>教師教育強化プロジェクト(STEP) 事前評価</p> <p>識字教育強化支援プロジェクト基礎調査(2004年3月25日～4月22日)</p> <p>女性支援・ジェンダー</p> <p>女性の経済的エンパワーメント支援プロジェクト事前評価(2004年7月25日～9月1日)</p> <p>DDR</p> <p>DDR 職業訓練分野プロジェクト形成調査(2003年6月10日～20日、9月9日～19日)</p> <p>DDR 職業訓練施設機材設置調査(2004年3月15日～24日)</p> <p>DDR 職業訓練プロジェクト事前評価調査(2004年8月13日～22日)</p>

技術協力プロジェクトとして形成されるまでに、大半の案件において調査団が複数回派遣され、時間がかかっていることが、上表より明らかである。さらに、課題ごとの調査団に先立ち、2002年夏頃から「基礎調査」、「要請背景調査」などのセクター調査も実施されている事実に鑑みれば、技術協力プロジェクト形成にかかる時間の長さが問題として際立ってくる。

技術協力プロジェクト形成における今後の課題を抽出するために、結核対策プロジェクトとDDR職業訓練をサンプルとして取り上げ、以下に検証する。

結核対策プロジェクト

結核対策プロジェクトの事前準備に関わる主な流れを要約すると以下のようになる。

- 2002年12月: 長期専門家(結核対策業務調整)派遣
- 2003年3月: 長期専門家(結核対策アドバイザー)派遣
- 2003年3月: 国立結核研究所施設修復完成(緊急開発調査)
- 2003年5月: 同研究所開所式
- 2003年8月: 第一次事前評価調査実施
- 2004年3月: 第二次事前評価調査実施

- 2004年4月:事業事前評価作業終了。理事会承認
- 2004年9月2日:RD署名

本プロジェクトの拠点となるカブール市西部に位置する国立結核研究所は、前述の緊急開発調査により修復され、2003年5月に開所され、またプロジェクトが開始される以前より、プロジェクト形成ならびに安全対策を含む国立結核研究所の整備に奔走してきており、またそれに必要な現地業務費が付与されてきた。実質的には、2名の長期専門家及び複数回に渡り派遣された結核検査の短期専門家により、プロジェクト開始前から必要な活動は継続されており、それがそのままプロジェクト活動に移管された経緯がある。

緊急開発調査による施設整備と同時並行で本件技術協力プロジェクトに係る事前評価調査団が派遣されていれば、施設整備完了と同時にプロジェクト化が実現された可能性があることや、第1次と第2次の事前評価調査団派遣の間に7ヶ月の期間を費やした点は、その間に大統領選挙による安全対策措置があったにせよ、迅速性の面から改善が求められる。

DDR 職業訓練プロジェクト

国家プログラムとして実施されているDDRの中で、JICAが担うのは除隊兵士の「社会復帰」のうち、産業部門における就職・起業を希望する兵士たちを対象とする職業訓練プロジェクトである。協力内容詳細については、既に、3-1で紹介済みのため、本項では特にプロジェクト化にむけた経過に焦点を当てた検証を行う。

前述のように、国家プログラムとしてDDRが開始される条件として国際社会は、国防省改革への着手をアフガニスタン政府に求めた。従って、JICAのDDR支援の開始も国防省開始後に行うという条件があった。しかし国防省改革は大幅に遅れ、当初2003年6月から計画されたDDプロセスが実際に開始されたのは2003年10月になってからである。また開始された当初のDDはきわめて鈍い進捗となっており、Rの開始時期の予測を立てるのが困難な側面があり、JICAの事業立ち上げもDDR全体の動きを横目にみながら、2003年6月から1名の企画調査員に加え、2004年1月から長期専門家1名を配置するにとどまった。しかし、2004年に入り、10月の大統領選挙を控え、DDRに対するアフガン国民の関心と国際社会からの圧力が一段と高いものになったことを受け、大統領選挙直前からDDは急速に進展しはじめた。このため、DDプロセスを終え、Rプログラムにエントリーした職業訓練対象となる除隊兵士の数が急増してきた。

こうした国家プログラムとしてのDDR全体の動きに対し、JICA内部のプロジェクト化にむけた動きは、2003年6月のプロジェクト形成調査に始まる。この調査では、以下のとおりプロジェクト化にむけたスケジュールを立てた。

1. 2003年8月:第2次プロジェクト形成調査の実施
2. 2003年9月:実施計画策定、R/D締結
3. 2003年10月:第1回TOT(除隊兵士指導者訓練)開始
4. 2004年4月:第1回TOT終了→育成された指導者による地方での除隊兵士向け訓練開始

しかし、プロジェクトのフレームを固めるはずであった第2次プロジェクト形成調査(2003年9月10日から18日間)では、カウンターパート機関の確定、訓練施設の特選、カリキュラム策定等、事業実施計画が固まりきらず、このため、第1回TOTの開催を当初予定より3ヶ月遅い2004年1月に再設定することとなった。第1次・第2次のプロ形調査を通しての本部側基本認識は、TOTを可能な限り早期に開始し、2004年7月に予定される大統領選挙(実際は10月に実施)までに、R支援の具体的な成果を一般国民、軍閥、ドナー、アフガニスタン政府に対して示すことが重要である、というものであった。

ところが、この後、プロジェクト化の動きはさらに遅れ、レビューを実施した2004年8月の時点でも、R/D署名は実現していない。このことは、案件の規模、裨益対象人数、活動内容等の協力スコープが確定しない限り、PDM(Project Design Matrix)が固まらず、事前評価表が作成できず、プロジェクトとしての承認プロセスに乗せられないという技術協力プロジェクトスキームの硬直性に起因している。また同時に、2004年4月にJICA内部の組織改変による担当部署の移管が行われ、案件概要や手続き面の引き継ぎに時間を要したことや、2004年6月からDDR担当企画調査員の後任が手当てされず不在となっている上、当初2004年4月から派遣予定だった長期専門家(業務調整員候補)の人選も難航し、不在となっている状況も、プロジェクト化が遅れる要因であるとともに、複数の業務を兼務する所員1名と長期専門家1名で全ての業務を担わざるを得ない等、現地サイドに負荷がかかる業務体制となっている。

しかしプロジェクト化にむけた動きが遅れたこの間も、決してJICAのR支援が停止していたわけではなく、TOT開始に向けた活動が専門家現地業務費を活用して進められたことは特筆に値する。具体的には、GTZと連携し、職業訓練(TOT用)施設の修復が進められたほか、職業訓練ニーズを探るための労働市場調査や、第三国の国際NGOによるDDR現況調査などが実施された。また、DDRを担うANBPやアフガニスタン側DR委員会、その他、ドナーとの情報交換・連携等も現地主導で実施されてきた。

こうした工夫により、R/D署名を待たず大統領選挙を2ヶ月後に控えた2004年8月7日には第1回TOTが開始されたが、当初計画からは10ヶ月遅れたことになる。しかし、このTOTも2004年10月に予定される大統領選挙のため、短期専門家・長期専門家が一時退避することから、10月以降中断せざるを得ないと懸念される。このため、DDRのような政策的に迅速性、即効性が求められる案件については、従来のスキームから脱却し、柔軟に運用する必要性を指摘する声が、アフガニスタン事務所、専門家のみならず日本大使館からもあがっている。

具体的には、特に人選遅延や安全対策のため人材配置が継続できない場合でも、事業の中断を回避するため、①ローカル・リソースや第三国リソースを活用し、事業の継続性を保つ仕組みをもつこと、②DDRのような政策に左右され、不確定要素が高い案件については、投入やプロジェクト規模等のプロジェクトの枠組みが決まらずとも、事業を実施しながら形を整える(走りながら考える)ことを可能とすること、の2点が挙げられる。

なお、2003年10月から開始されたDDR国家プログラムパイロット・フェーズと本年5月からの本格フェーズIを合わせた目標武装解除者が当初10万人と予測されたが、大統領選挙直前に対象総数が5～6万人に下方修正されたことによって、全体としてDDプロセスの進捗が開始当初よりも大幅に加速されている状況があり、JICAとしても早期に職業訓練を実施し成果を示す必要がある。

e) 無償資金協力事業

無償資金協力の本体部分は外務省の所管であり、JICAは一般プロジェクト無償(以後、一般無償)案件

の予備調査、基本設計といった実施促進の段階および協力実施後のフォローアップ支援において関与することとなっている。アフガニスタンでも、一般無償では、JICA による調査実施後、本体業務を担う外務省によって各種手続き、公示実施が行われてきた。以下では、JICA が実施促進を行った一般無償資金協力の他、外務省が独自で実施する緊急無償、国際機関への拠出も含め、日本が実施中の無償資金協力案件を列記する。また表 3.9 に一般無償案件の実施期間を示す。

一般無償

カブール国際空港ターミナル建設計画
カンダハルーヘラート間幹線道路整備計画(ノンプロ無償)
カブールーカンダハル間幹線道路整備計画(ノンプロ無償)
学校建設計画 I 期・II 期
カブール市大学機材整備計画
カブール・テレビ放送施設整備計画
カブール国際空港機材整備計画
アフガニスタン地雷除去活動支援機材開発研究計画(研究支援無償)

緊急無償

公用車購入資金
医療機材購入資金
地震災害者対策支援
緊急ロヤ・ジルガ開催支援
REAP 支援
アフガニスタン信託基金への支援
カブール市緊急給水計画
母子保健病院機材整備計画
地域総合開発計画支援(緒方イニシアチブ)
カブールーカンダハル道路建設計画(機材)
憲法制定プロセス支援
制憲ロヤ・ジルガ及び総選挙

国際機関拠出

小児感染予防計画(ユニセフ)
平和のためのパートナーシップ(UNDP)
食料援助(WFP)
除隊兵士社会復帰プログラムへの支援(UNDP→ANBP)

表 3.9 アフガニスタンに対する一般無償資金協力案件

案件名	事業費(調査経費を含む、億円)	実施期間			
		a.基本設計調査開始時期	b.EN締結の日付	c.完工・納入予定	所用期間(aからcまでの期間)
カブール国際空港ターミナル建設計画	30.89	03年7月	04年7月(BD) 05年5月(本体)	2007年8月	4年1ヶ月
カンダハルーヘラート間幹線道路整備計画(ノンプロ無償)	84.00	04年2月	04年3月	06年2月	2年
カブールーカンダハル間幹線道路整備計画(ノンプロ無償)	30+α	03年3月	03年5月	04年10月	1年半
学校建設計画Ⅰ期	6.77	02年11月	04年7月	工期10ヶ月	3年(予定)
同Ⅱ期	10.23	02年11月	05年5月(予定)	工期9ヶ月	3年8ヶ月(予定)
カブール市大学機材整備計画	4.16	03年11月	04年3月	05年3月	1年4ヶ月
カブール・テレビ放送施設整備計画	7.94	02年9月	03年6月	05年2月	2年5ヶ月
カブール国際空港機材整備計画	3.41	02年12月	03年5月	04年11月	2年
アフガニスタン地雷除去活動支援機材開発研究計画(研究支援無償)	6.46	03年1月*	03年11月	04年11月	1年10ヶ月

㊦ 草の根技術協力事業

以下の2件が草の根技術協力事業として実施された。本スキームは、平成13年度までは「開発パートナー事業」という名称で実施されていたものを発展させる形で、平成14年度に創設されたものであり、日本のNGO等による国際協力活動を支援することを目的としている。事業内容は、通常の技術協力プロジェクトと同様、開発途上国の地域住民を対象とした技術協力を主たる目的とする人材の派遣や研修員の受入、事業活動等であるが、特に、受託NGOの主体性を重視して実施される点で、一般の技術協力プロジェクトとは差別化されている。

1. カンダハル地区医療無線網設置計画(2003年5月8日～2004年3月31日)
2. カブール市職員受け入れ研修事業(2003年7月14日～8月24日)

(2) 迅速性・柔軟性・効率性の検証

紛争後の復興支援では、緊急的なニーズに迅速に対応するとともに、技術協力を中核とする中長期的な

開発への視点を盛り込み、緊急・人道支援から復興・開発へのシームレスな移行に貢献することが、開発援助機関である JICA に期待されている。本項では、これを実現するために、事業の迅速性ととも、上記スキーム間の連携や、NGO、国際機関との連携によって相乗効果を生じるような取り組みが柔軟に、かつ適切なタイミングでなされたか、復興支援全体の位置付けの中でシームレスな取り組みを達成することに貢献したかどうかについて、そのプロセスにも光を当て、レビューを行う。

また復興支援段階では、想定したとおりに社会情勢が安定するとは限らず、時には治安が後退したり、一進一退を繰り返しながら推移することもある。こうした平和構築支援に特有の状況下、JICA がいかにその時々的情勢に応じてプロジェクトの計画も見直す等、柔軟な対応をとってきたかについても、検証を行う。

a) 迅速性・柔軟性のあるスキームの活用

①緊急開発調査の優位性

繰り返しになるが、緊急開調は、案件形成から実施までの初動が極めて早く、またパイロット事業による施設整備・復旧事業による即効性も高く、このため、支援開始初期に次々と緊急開発調査をカブールおよびカンダハルで実施したことは、極めて妥当な対応であった。

通常の開発調査案件の場合は、事前調査団の派遣から契約まで2ヶ月程度、長い場合は5～6ヶ月程度かかるのは前述のとおりであるが、表 3.4 が示すように、アフガニスタンにおける緊急開調5 案件については、1ヶ月程度と大きく短縮された。これは、東ティモールで初めて緊急開調が活用された際に、教訓として指摘された「迅速かつ柔軟な入札・派遣手続き」の実現が、実際に生かされた結果となっている。案件採択決定→事前調査団派遣→公示→コンサルタント選定→契約、という一連の手続きが速やかに行われた結果である。特に、コンサルタントの調達を迅速に進めるために、以下のとおり公示から契約までの期間を大幅に短縮する努力が関係者によりなされた。

1. カブール市緊急復興支援調査(教育、保健医療、放送):1ヶ月4日
2. カブール市緊急復興支援調査(市南西部復興計画および公共交通計画):2ヶ月22日
3. カンダハル市緊急復興支援調査:1ヶ月3日
4. カンダハル近郊農業緊急復旧支援調査:1ヶ月25日
5. マザリシャリフ市緊急復興支援調査:1ヶ月

また、リハビリ事業によりインパクトの即効性を検証するために、アフガニスタンで終了済みの緊急開調4 案件で実施された緊急リハビリ事業の工期を表 3.10 に示す。修復・工事を含めて、着工から竣工までの工期は4ヶ月から17ヶ月と幅があるものの、いずれも施設復旧という目に見える形の成果を早い時点でアフガニスタン社会に提示できた点が、評価される。特に、初期には復旧対象として、学校や病院といったコミュニティに密着し、公共性の高い施設が選ばれた結果、裨益効果の点でインパクトが高かったものと思われる。

表3.10 アフガニスタンにおける緊急開調4案件の緊急リハビリ事業の工期

項目	調査開始時	着工	竣工	工期
1.カブール市緊急復興支援調査(教育、保健医療、放送)				
(教育分野)				
Afshar Girls High School	2002年4月	2002年4月	2002年7月	4ヶ月
Abu Zar Gafhari Girls High School	同上	2002年7月	2003年7月	12ヶ月
Qalai Baktiar Girls Middle School	同上	2002年7月	2003年8月	13ヶ月
Sufi Islam Girls Middle School	同上	2002年7月	2003年8月	13ヶ月
Dashte Barchi Boys High School	同上	2002年7月	2003年8月	13ヶ月
Gymnasium at AZG	同上	2003年8月	2004年7月	12ヶ月
(保健医療分野)				
結核センター(改修)	同上	2002年7月	2003年3月	8ヶ月
(インフラ分野)				
教育施設6箇所および末端医療施設1ヶ所での井戸の掘削	同上	学校建設期間中		各3~4週間
(放送分野)				
衛星受信機の設置	同上	-	2002年6月	ロヤ・ジルガ期間中の2週間
2.カブール市緊急復興支援調査(市南西部復興計画および公共交通計画)				
南西部道路13.5km補修	2002年6月	2002年10月	2003年1月	4ヶ月
同延長分1.2km	同上	2003年7月	2003年10月	4ヶ月
3.カンダハル市緊急復興支援調査				
(教育分野)				
Ashmad Shah Baba School(新設)	2002年8月	2002年12月	2004年5月	17ヶ月
Malalai School(新設)	同上	2002年12月	2004年5月	17ヶ月
Zahir Shai School(新設)	同上	2002年12月	2004年5月	17ヶ月
Sufi Sahib School(新設)	同上	2003年6月	2004年8月	15ヶ月
Mirwais School新設	同上	2003年6月	2004年8月	15ヶ月
Aino School(新設)	同上	2003年6月	2004年8月	15ヶ月
Kaka Sayed Ahmad School(新設/改修)	同上	2003年6月	2004年8月	15ヶ月
(交通分野)				
市内道路6kmの舗装	同上	2002年12月	2003年8月	9ヶ月
同2kmの舗装	同上	2003年6月	2003年9月	3ヶ月
カブール・カンダハル道路15kmの改修	同上	2002年12月	2003年3月	4ヶ月
(保健医療分野)				
厨房・食堂棟・ランドリー施設の改修	同上	2002年12月	2003年3月	4ヶ月
女子看護学生用小型バス・ワゴンの供与	同上	-	2003年11月	-
(インフラ分野)				
ゴミ収集車両の供与	同上	-	2003年11月	-
教育施設4校の井戸の修復	同上	学校建設期間中		各3~4週間
4.カンダハル近郊農業緊急復旧支援調査				
灌漑水路10kmの浚渫	2003年3月	2003年11月	2004年4月	5.5ヶ月
カンダハール州灌漑局庁舎の建設	同上	2003年11月	2004年4月	6.0ヶ月
カンダハール州農業試験場の整備	同上	2003年11月	2004年6月	7.5ヶ月
モデル農村の整備	同上	2003年12月	2004年3月	4.0ヶ月

さらに柔軟性という点では、緊急開調では、治安上の理由により現地入り時期・期間がJICAからの指示に基づき行動した結果、工期変更や、契約金額変更が生じることが度々発生した。これに対し、JICA 所管部は、金額変更は契約書の変更により対応し、また現地業者の能力の限界から工期が遅れ気味になった点については、遅延の状況を判断しつつ、履行期限ではなく、主に打ち合わせ簿により対応するなど柔軟な対応がとられた。一点、改善点として指摘のあった点は、実際にカンダハル近郊農業緊急復旧支援調査で生じた問題であるが、複数年度にまたがる事業に際し、JICA の会計年度の継ぎ目として1~2ヶ月の空白期間が生じることである。これは平和構築支援の迅速性に鑑み、最小限の期間にとどめるべく調整されたものの、今後事業の継続性・迅速性を保つためにも、より柔軟な対応が求められる。

②個別専門家の活用と迅速性・継続性

緊急開調とならび、支援開始早期に活用されたのが、専門家派遣であるが、迅速性および支援の継続性の観点から、特に人選上の難しさが指摘されている。現地では、専門家が適切なタイミングで投入されなかった、後任者が決まらず前任者と後任者の間に空白期間が出来てしまった、といった指摘が多くなされた。実際に、教育省、村落開発省、財務省など今後の事業の展開の上で枢要な位置にある重要官庁で、専門家が不在となっている状況が続いており、空白期間は、事務所職員が業務を引き継ぎ対応しているとのことだが、対応が手薄になっている感は否めず、また事務所の実施体制に負荷がかかっている様子が窺えた。

円滑な専門家派遣のためには、今後専門家リクルート体制を強化していくことが望まれる。特に若手の専門家の中で平和構築支援に対する関心が高まっている状況もあると思われ、今後、JICA PARTNER²⁸を通じ平和構築に携わる人材の裾野を広げ、かつ人材育成も必要となっている。また人選方法についても、公募プロセスには時間がかかるため、指名式の人選を可能とする条件を検討することも考えられる。現在は、専門家リクルート時に平和構築支援についての特別な記述はしておらず、一般案件と同じ形で公開されているが、ある程度差別化をはかっていくことも一案である。

b) スキーム間連携・他機関との連携における柔軟性・効率性

①JICA スキーム間の連携、セクターワイドな取り組み

各セクター専門家が関連緊急開調や無償資金協力と密接に連携をとりながら事業を進める体制がとられていたほか、分野の異なる専門家間の連携も週1回(後には隔週)の専門家会議の場で情報交換が可能となっていた。特にバーミヤン地方開発に際しては、村落開発、ジェンダー、農業・灌漑等、異なる分野専門家が合同で調査を行う試みがなされた他、またDDRなどセクターワイドな取り組みが不可欠な課題についても、定期的な情報交換会が設けられ、比較的良好な連携体制がとられていた。

②国際機関等との連携

緊急・人道支援から復興・開発支援にむけたシームレスな移行を実現するために、特に UNHCR 等が実施する支援を長期的な開発に結び付けるための工夫が開発援助機関である JICA の平和構築支援に求められている。このためには、UNHCR、その他、人道援助にあたる機関との間で早い時期から情報交換を行い、連携の道を模索することが不可欠となる。特に重点分野となっている帰還民支援は、こうした連携の工

²⁸ JICA Partner に関する詳細は、<http://partner.jica.go.jp/> を参照。

夫が最も求められる分野であることから、アフガニスタン事務所は2003年よりUNHCRおよび難民帰還省がリードするCG on Refugees and IDPsに参加し、関係機関やドナーとの情報交換を行ってきた。しかし、事業レベルで連携を実現しようとする場合、現在のJICAの安全基準に基づく極めて限られた行動範囲では、UNHCR等の事業実施サイトに近づくことすら困難な状況であり、物理的に連携が不可能な状態を強いられている。このため、アフガニスタン事務所からは、UNHCRやUNAMA等の安全基準と対策措置に基づき合同調査を実施する可能性が打診されているが、今のところ実現しておらず、人道援助機関等との現場レベルでの連携を実現するためには、まず、安全対策との関連における柔軟性が求められることが明らかになった。

③NGOとの連携

前述のように、草の根技術協力事業や、専門家現地業務による業務委託によって、アフガニスタンではJICA-NGOの連携はこれまでにない規模で進められた。パートナー型草の根技術協力事業の選考は通常では年2回実施のところ、アフガニスタン向け支援の場合は、随時実施するなど連携の確保のために工夫がなされてきた。また、専門家の活動の中では、日本のNGOのみならず、AKDN(アガ・カーン・ファンデーション)やBRAC(バングラデシュ地方振興委員会)の他、住民とのネットワークを既に確立したローカルNGOを活用した事業が実施されており、「人間の安全保障」の観点を踏まえ、支援を必要とする人々に直接裨益する活動が実施されていることは評価に値する。

特にDDRのRのための職業訓練については、JICAの活動地域に限界がある中で、全国展開が必要となっている分野であるため、現地NGOを活用し、全国9ヶ所で活動する計画が現在模索されており、平和構築における新しい試みとして注目される。

他方、日本のNGOの一部からは、JICAへの要望として、財政的制約から十分な安全管理体制を取れない事情があり、安全訓練、機器貸与など、安全対策面でJICAの支援を期待する声もあり、事業面のみならず実施体制の構築においても、困難な環境下における支援での連携を求める声もある。

3-3 事業支援体制レビュー

本項では迅速に、かつ戦略性・柔軟性のある支援を実施するうえで、適切な実施体制が整備されていたか、という点に着目し、レビューを行う。

このため、まず実施体制整備の経緯を時系列にまとめ、かつ、節目となる決定、動きについて特記した。その上で、①本部支援体制、②事務所実施体制、③安全管理体制につき検証し、④現場主義に基づく機動性が確保されたのかどうか、分析を行った。

3-3-1 実施体制整備の経緯

アフガニスタン支援が開始された2001年12月以降の実施体制の推移について、表3.11に示すとともに、実施体制整備上、主な節目となる点を、補足説明する。

表 3.11 アフガニスタン支援における JICA 事業実施体制・事業の沿革

日付・時期	活動内容	節目としての意義
2001年		
12月18日	第1回アフガニスタン対策会議開催	本部初動体制の構築
12月23-27日	外務省経協ミッション派遣	日本のアフガニスタン支援の方向性確認
2002年		
1月	国内役務調査によるアフガニスタンの現状分析	調査第1号(国内)
2月	安全確認調査団派遣(外務省・JICA)	
3月	カブール市緊急復興支援事前調査団派遣	
4月1日	本部アフガニスタン担当者(管理職)のアフガニスタン派遣	第1号職員派遣
4月	カブール市緊急復興支援本格調査団派遣	第1号案件
	技術協力要請背景調査団派遣	
5月	専門家、企画調査員派遣の開始	
6月1日	アフガニスタン業務支援室発足	本部体制の強化
6月	総務・人事ミッション派遣	
7月14日	アフガニスタン駐在員事務所開設	現地拠点確保
7月30日-8月1日	アフガニスタン安全確認調査団(カンダハル、ジャラバード)	事業展開開始の判断
8月20-9月1日	プロジェクト形成調査団(農業分野)	
8月11-26日	保健医療基礎調査団	
9月上旬	カンダハル市緊急復興支援調査の開始	地方展開第1号
11月11-18日	アフガニスタン安全対策総合調査団→カブール-カンダハル幹線道路の調査(基本設計調査を JICA が担当)	
11月	DDR につきアフガニスタン政府関係者と大使館・外務省が協議、JICA 一部参加。→JICA の関与が議論された。	
12月12日-'03、1月30日	日本・インドネシア合同調査団	
12月12日-'03、1月30日	カンダハル近郊農業緊急復旧支援事前調査団	
2003年		
2月1-19日	DDR 要請背景調査団派遣(伊勢崎氏)	

3月	カンダハル近郊農業緊急復旧支援本格調査団の派遣('04、8月まで)PROTECO・2案件の実施者選定(PCI、日本ユネスコ協会)	
4月1日	駐在員事務所からJICA事務所へ格上げ	
5月	カブール-カンダハル幹線道路基本設計調査団派遣	
6月10-20日	DDR職業訓練事業プロ形調査	
6月24日	第15回対策会議→「JICAとしての対応具体策の作成」・「毎月1回開催」という従来の形から「情報交換」・「二ヶ月に1回開催」という形に機能縮小を決定。'04・6月の総選挙までの開催を予定と期限を設定。	
7月	KK道路工事契約締結(予定)	
7月14日	カンダハル支所開設	地方拠点確保
8月27日	第16回対策会議でバーミヤンが地方展開第二弾として提案された。	
9月	女性のエンパワーメント要請背景調査団派遣	
	バーミヤンへの業務渡航開始	
10月28日	第17回対策会議→マザリシャリフが地方展開第3弾として提案された。	
11月	特別健康管理旅行制度を制度化	
	マザリシャリフに安全確認調査団派遣(地方展開総合調査の一環)	
11月30日-12月13日	カンダハル帰還民支援事前評価調査(予定)	
2004年		
1月	マザリシャリフを新規地方展開都市として指定	
1月19日-2月4日	マザリシャリフ緊急開調事前調査団の派遣	
1月	国別事業実施計画(案)を作成	援助方針の明文化
2月28日	バーミヤン女性センター開所式	
3月	マザリシャリフ連絡事務所の開設	
4月1日	平和構築支援室の創設	平和構築支援全般を監督する部署の創設

(1) 第1回アフガニスタン復興対策会議開催(2001年12月18日)

「わが国のアフガニスタン及び周辺国の復興開発支援等において、当事業団としていかなる対応が可能であるかを検討し、具体案を策定すること」を目的として、定例会として上記会議が設置され、2004年7月までに15回の対策会議が開催された。当初、支援策について関係者で協議を行うことが目的であったが、支援が進むにつれ、昨今では各セクターの支援動向や課題等についての情報交換が目的となっている。第一回の会議では、①アフガニスタン支援の管掌をアジア第二部からアフリカ・中近東・欧州

部へ移管すること²⁹、②「アフガニスタン復興対策特別室」の設置などが決定した。さらに、東ティモールでの経験を最大限生かしてアフガン支援に臨むことが、この会議で確認された。

(2) アフガニスタン経済協力調査団派遣(2001年12月23-27日)

外務省による経協ミッションが派遣され、日本政府による対アフガニスタン支援の方針が確認された。JICAからは中近東・欧州課長が参加し、「安全」と「アフガニスタン政府の援助受け入れ能力」の2条件により、JICA支援のあり方として、以下の三つのオプションが提案された。

- ①限定的支援(安全性・受け入れ能力が確保されない場合):
国際機関・NGOへの支援、国際機関を実施機関とする2国間支援、研修員受け入れ
- ②部分的支援(ある程度安全性・受け入れ能力が確保された場合):
緊急開調、無償の機材供与、可能な分野における専門家派遣
- ③本格的支援(安全性・受け入れ能力が確認された場合):
無償の施設建設、開発調査、プロ技、組織的な専門家派遣

(3) 職員第1号派遣(2002年4月1日)

当初は3月中旬を目処としていたが、4月1日にJICA職員が初めてアフガニスタンに派遣され、大使館に席を置き、経済協力に関する実務とJICA事務所の設置準備にあたった。

(4) カブール市緊急復興支援調査(教育・保健医療・放送)本格調査団の派遣(2002年4月)

日本による対アフガニスタン支援の第1号案件として、カブール市緊急復興支援調査(教育・保健医療・放送)の実施が決まり、2002年4月に本格調査団が派遣された。同調査は緊急開発調査として行われ、教育及び保健・医療分野における短期復興計画の作成と、教育施設、保健・医療施設及び放送施設の緊急リハビリ事業の実施が目的とされた。

(5) アフガニスタン支援室発足(2002年6月1日)

アフガニスタン支援室がアフリカ・中近東・欧州部の中に発足し、本部におけるアフガニスタン支援実施体制が強化された。以下が業務内容として規定された。

1. アフガニスタン国の支援に関すること(アフガニスタン国復興支援対策会議事務局の所掌)
2. アフガニスタン国支援に関する実施、運営並びにアフガニスタン支援に関する関係部署との調整に関すること。

アフガニスタン支援にかかわる計画策定のほか、直接専門家の派遣を行う等、実質的な事業運営・手続きも行う点で、通常地域部が担う業務以上の業務を担った。立ち上げ時の要員数は、室長1名、職員2名(立ち上げ時は1名のみであったが、追って、1名が増員)、ジュニア専門員2名の合計5名であった。

(6) アフガニスタン駐在員事務所の開設(2002年7月14日)

アフガニスタンにおけるJICA業務実施の拠点として、駐在員事務所が開設された。8月の要員体制は、所長1名、次長1名、企画調査員3名の総勢5名であった。2003年4月1日にJICA事務所に格上げになるまで、駐在員事務所として位置付けられた。通常、駐在員事務所は、所管事務所の下に位置付けられ、1~2名の職員が配属され、予算請求等は所管事務所を通して行われるが、アフガニスタンの場合は、所管事務所が設けられず、名称上は駐在員事務所であるも、通常の事務所と変わりなく、

²⁹ 当初はパキスタンを拠点とするアフガニスタン支援が模索され、このためパキスタンを所管するアジア第二部がアフガニスタン支援を担当したが、アフガニスタンへの直接支援を決定するに際し、所管をアフリカ・中近東・欧州部とした。

予算請求も独自に行う体制がとられた。2003年4月には駐在員事務所から通常の事務所にステータスが変わり、さらに5月には、所員が一名増員されている。

(7) カンダハル市緊急復興支援調査の開始(2002年9月上旬)

2002年7月にアフガニスタン安全確認調査団がカンダハルを訪問し、同地での事業展開開始の判断が下された。これを受けて9月上旬にカンダハルに緊急開調本格調査団が派遣され、地方展開の第1号案件となった。同案件の目的は、市の再建に関わる包括的な復興プログラムを作成することと、教育施設及び保健医療施設のリハビリ事業の実施の二点である。リハビリ事業の対象として、後から市内道路の補修が追加された。

(8) JICA カンダハル連絡事務所の開設(2003年7月14日)

カンダハルにおける JICA の事業拠点として、カンダハル連絡事務所が開設された。開設までの間、2003年2月から企画調査員がカンダハルに派遣され、コンサルタント事務所に仮事務所を設置しつつ、施設借り上げ、ローカルスタッフの採用等、連絡事務所開設諸手続きを行った。この間、カンダハル州政府からの支援ニーズ聴取、UN および国際 NGO との情報交換等、実情の把握も同時並行で行われた。

(9) 国別事業実施計画(案)の作成(2004年1月)

JICA アフガニスタン事務所により国別事業実施計画(案)が作成された。同書では「National Development Framework」の三本柱(「人的資本・社会保障」、「経済社会インフラ」、「開発のための環境整備」)と国家開発プログラムの12分野を概観したうえで、「教育」、「保健医療」、「DDR」、「女性支援・ジェンダー」の4分野について JICA としての協力の方向性を示している。

(10) 平和構築支援に関する専門部署の創設(2004年4月)

JICA本部に平和構築支援室が企画・調整部の中に創設され、平和構築に関する JICA 全体としての戦略の策定、全 JICA 事業における平和配慮の徹底、平和構築に直接資する事業の拡充支援及び進捗状況の把握、戦後復興等に関する緊急オペレーションに際しての支援等を担うなかで、アフガニスタンについても、可能な支援を実施することとなった。

3-3-2 支援体制のレビュー

時系列の動きを踏まえ、以下で(1)本部支援体制、(2)現地実施体制、(3)安全管理体制について検証し、さらに(4)現場主義に基づく機動性を分析する。

(1) 本部支援体制

2001年12月5日のボン会議において政権樹立までの政治プロセスが決定した後、約2週間で第1回アフガニスタン復興対策会議が開催(2001年12月18日)され、アフガニスタン支援専管部署の設置が決まったことは、前向きに評価できる。

他方、第一回会議で、本部体制のみならず、現地拠点の早期開設を目指し、人員の短期集中投入を計画したならば、より早期に事務所開設が実現できたのではないかと、との指摘が聞かれた。JICA人員の危険地帯への派遣については、治安状況確認やJICA労働組合との関係³⁰など、派遣にあたりJICA内でクリアすべき

³⁰ 一般職員の危険地帯への派遣については、JICA労働組合との協議が必要。

条件もあり、治安に不安が残る時点での JICA 職員の集中投入という発想は生まれにくかった状況が存在していたようである。しかし、東ティモールでの教訓として、初動時における現地の情報収集・ロジスティック支援体制の改善が指摘されていることを踏まえ、初動時に、現地の実施体制を視野にいれた初動体制の検討が早期に本部関係者の間で実現されるべきであった。

また、アフガニスタン支援室の設置についても、東ティモールの経験を踏まえ、かつ初年度から約 30 億円という大きな支援規模となることが想定されたため、専管部署の設置が第 1 回対策会議で提案されたことは評価されるべきであるが、実際の創設(2002 年 6 月 1 日)まで半年以上を要したことは、今後の改善点である。

一方で、東ティモールの経験を生かすという意味で、前進した点として、JICA が外務省経済協力ミッション(2001 年 12 月 23-27 日)に参加し、暫定政権成立後、極めて早い時期に主要官庁の大臣クラスと意見交換を行ったことが挙げられる。同ミッションにより、JICA によるアフガン支援が事実上決定し、かつ主要カウンターパートとなるアフガン側主要閣僚との間でネットワークが形成されたことも大きな意味があった。

(2) 現地実施体制

事務所実施体制の整備については、①事務所の開設、②人員配置、③生活環境整備・処遇等の3点より以下のとおり整理される。

① (駐在員)事務所の開設

緊急開調本格調査団、専門家、技協要請背景調査団等、支援開始にむけた調査が開始される中、一刻も早い事務所開設が 2002 年始めより指摘されてきたものの、実際に駐在員事務所が開設されたのは 2002 年 7 月であり、この間、大使館に配属された JICA 職員 1 名および本部からの応援出張要員数名で、経済協力関係業務、事務所開設手続き、庶務全般を行わざるをえない状況であった。東ティモールの経験でも、事務所立ち上げにかかる業務量の多さが指摘され、専門要員(通信、調達等)の早期投入の必要性が提案されていたが、アフガニスタンではこの教訓が生かされなかったことになる。

今次レビューで、迅速かつ効率的な現地拠点整備の必要性が多数指摘されたことを受け、現地拠点の迅速な設置・整備という点で、平和構築支援と類似業務を遂行する国際緊急援助(JDR: Japan Disaster Relief)の対応が参考になると思われるため、ヒアリングによる情報収集を行った。国際緊急援助隊では、「救助チーム」「医療チーム」「専門家チーム」が災害の種類に応じて派遣されるが³¹、いずれの場合も各分野の専門性を有する人材に加え、ロジ要員(業務調整員)が配置されている。救助チームの場合は、持ち込む機材量が多いこともあり、十数名に及ぶロジ要員が配置されるが、医師 3 名を中心とする医療チームのロジ班は、4~6 名である。ロジ要員の人選は、JICA 国際緊急援助隊事務局職員である 3 名の常駐者に加え、約 460 名の業務調整員登録人材から選抜され、³² 以下の業務を分担して担うことになっている。

会計、調達、備人管理、車両管理 広報・通信(報告)、安全管理、他援助機関との連絡・調達
--

アフガニスタンでは、2002 年初期に国際緊急援助隊事務局から機材(発電機、コンピューター、バッテリー)

³¹ 国際緊急援助隊に関する詳細は <http://www.jica.go.jp/activities/jdrt/index.html> を参照。

³² 救助チームの場合は、関係省庁からの派遣者も含まれる。

の一時貸与や、衛星通信手段確保の方法等に関する情報提供・使用法指導など出発前にいくつかの支援がなされ、一定の効果はあったが、本格的な拠点整備には不十分であり、現場における(駐在員)事務所の立ち上げには、その後半年以上をかけて駐在員が多くの労力を投じて整備していくしかなかった。

こうした状況から、事務所の迅速な立ち上げには、初動時における専門性を有するロジ要員の集中投入が必要であろう。参考までにであるが、緊急援助隊事務局の中には、イラク支援を想定し、シミュレーション試案を作成した者もあり、事務所設立のために、3ヶ月から6ヶ月間の派遣期間で、①事務所整備、②生活環境整備、③後方支援(主に調達と経理)、④安全対策の4分野の要員が必要と試算され、かつロジ班ミッションが携行すべき資機材(コンピューター機器、電気機器、食料、生活必需品等、初動時の支援立上げに必要な物品)として、総重量486kg、900万円相当が必要と試算されている。こうした試案がJDR事務局で既に作成済みであった点は、意志さえあれば既に蓄積してきているノウハウを活用することでJICA内でもかなりの程度対応できる課題であることが分る。

またロジ班の要員構成、リクルートにつき、緊急援助隊事務局関係者からは以下のオプションが提示された。

- A)限られた時間の中で速やかに事務所の選定・開設を行うために在外事務所グループの責任者が立ち上げロジ班に参加する。
- B)事務所立ち上げ経験者を集めた部署を作り、そこから要員を派遣する。
- C)JDR ロジ班登録制度を活用し、第1優先業務として候補者を選定・派遣する。
- D)JDR 事務局員が参加する。

「JDR緊急時の事務所立ち上げ」という業務そのものが専門的業務であり、上記のようなJDRの経験・知見は平和構築支援に最大限有効に活用されるべきであろう。平和構築支援室とJDR事務局の一層の連携が必要である。

②人員配置

事務所人員について、本レビューに関するヒアリングの中で、現地事務所関係者から多く聞かれたことの一つに、事務所の業務量に比べ、人員数、特にJICA事務所員の不足が指摘された。表3.12は、JICAによる支援額とJICA在外事務所員数におけるアフガニスタンと他国の比較を示す(企画調査員数(長期のみ)も付記。事務所員数は2003年6月1日時点、支援額は2003年度の合計)。

表 3.12 JICA在外事務所の職員数と支援額の関係(2003年度)

国	在外事務所職員数(2003年6月1日時点)	2003年度支援額(千円)	職員一人当たり支援額(千円)	企画調査員数(人)
アフガニスタン	3	2,644,794	881,598	3
アジア				
インドネシア	15	9,101,046	606,736	3
東ティモール	2	524,623	262,312	0

フィリピン	14	6,717,791	479,842	5
マレーシア	8	2,730,904	341,363	0
シンガポール	2	29,045	14,523	1
ベトナム	10	5,577,065	557,707	3
カンボジア	7	3,755,236	536,462	2
タイ	12	4,296,291	358,024	1
ミャンマー	5	1,658,222	331,644	3
ラオス	6	2,982,858	497,143	4
ウズベキスタン	2	1,228,012	614,006	2
カザフスタン	1	930,038	930,038	0
キルギス	1	955,155	955,155	2
タジキスタン	0	271,315	-	0
中華人民共和国	12	6,179,713	514,976	1
モンゴル	4	1,525,768	381,442	0
インド	4	1,034,475	258,619	5
ブータン	1	775,146	775,146	0
スリランカ	6	2,125,544	354,257	1
ネパール	7	1,512,404	216,058	0
パキスタン	5	1,799,247	359,849	4
バングラデシュ	7	2,633,857	376,265	1
その他				
メキシコ	6	2,392,612	398,769	0
ブラジル	10	2,434,749	243,475	0
ケニア	10	2,831,458	283,146	2
上記合計	160	68,647,368	429,046	43
JICA合計	294	141,575,232	233,494	n.a

注:アジア以外の地域については、大規模事務所のみ抽出。

アジア諸国については在外事務所のあるすべての国を、他地域については大規模事務所のある国を選んだ。
職員一人当たりの支援額を比較すると以下のようになる。

表 3.13 2003 年度の JICA 在外事務所職員

地域	職員一人当たりの支援額(百万円)
アフガニスタン	881
アジア諸国平均	455
全在外事務所	440

アフガニスタンの場合は、他地域と比べて 2 倍弱の支援額となっており、所員にかかる負担の大きさが窺われる。人事上の制約から、急速に職員を増員できない状況もあり、要員不足を企画調査員などの短期契約要員で補完すべく企画調査員が 3 名派遣された。しかし、企画調査員は特定分野の支援のために派遣されるのが通例であり、特に平和構築支援初動時は、体制整備でも業務面でも即時的かつ応用的な対応が求められることから、企画調査員が所員の肩代わりをすることには限界がある。このため、JICAの実務に精通した即戦力になる職員が必要数派遣されることが重要である。上記の比較は、業務内容、安全への配慮等の事業実施上の制約、業務消化に求められるスピード等の要因が考慮されていない単純比較なので、実際の派遣要員数を決定する上では、平和構築支援の特殊状況を勘案した上で、平均水準 + α の要員数水準を目処とすべきである。この + α 分を 1 名と想定して、2002 年度以降アフガニスタンに派遣すべきであった職員数を試算すると次のようになる。

2002 年度:6.9 名→7 名(支援額 26 億円)

2003 年度:7.4 名→7 名(支援額 28 億円)

2004 年度:7.8 名→8 名(支援額 30 億円)

現地におけるヒアリングでも、所長を含め 8 人程度の所員体制が必要との事務所関係者の見解が示されたが、上記の試算はこの見方を裏付けるものである。現時点(2004 年8月)の職員数は所長を含め 5 名となっており、増員が必要である。さらに、本試算は、従来の本部-在外事務所の役割分担を前提としたものであるため、今後在外事務所の権限強化に伴う現場における業務量の増加を勘案すると、アフガニスタン事務所は上記以上の増員が必要となる。

③生活環境整備・処遇等

アフガニスタンでは、水道、電気等、基礎インフラが破壊された状況下で支援を開始したところから、生活環境の整備を行い、かつ安全状況も不安定な中における精神衛生を含めた健康管理が極めて重要であった。特に生活環境については、事務所が開設されてから、2 年がたった現時点においても、長期・短期専門家や出張者の居住環境は快適からは程遠い状態にあり、具体的には、トイレ、シャワーは共同、娯楽施設の欠如に加え、電力供給不足により照明が常時不足し、暗い部屋が多い他、夜間に電力が供給されない、隣接する部屋との壁が薄く、プライバシーが保てない等、一般的な途上国に比べて居住環境は相当悪い。娯楽施設がない上に、厳しい行動規制があり、外出・外食が困難なことから、JICA 宿舎に健康器具等を設置し、開放する等の試みがなされているが、必ずしも利用度は高くない現状である。概して、国連等国際機関の宿舎のほうがよく整備されているとの指摘が現地関係者から多く聞かれた。このため、今後は初動時における、生活環境の迅速な整備も課題であろう。

また上記の悪条件に配慮し、アフガニスタンでは JICA としては初めて、通常の休暇制度に加え、特別健康管理休暇制度を導入し、3 ヶ月以上滞在する専門家、企画調査員、所員を対象に、8 週間の勤務につき、1 週間の特別休暇の取得を奨励する制度が 2003 年 11 月に導入された。家族の同伴が許されない状況や、業務上の理由により、8 週間が経過した時点で休暇が取得できない場合は、2 回分となる 16 週間継続勤務することにより、2 週間の休暇をとることを可能とし、日本への渡航も可能となるよう配慮された。休暇取得に際しては、基準地であるドバイまでの往復航空運賃を上限として交通費を支給することとした。これらは、国連やその他主

要国際機関の特別休暇制度を調査の上、東ティモールでの経験を踏まえ³³導入されたものである。JICAがこのような休暇制度を導入するのは初めてであったため、制度構築に時間を要した事情は理解されるも、本来的には、支援を開始した2002年当初より導入されてしかるべきであり、今後の平和構築支援では、活動初期から適用されるべきと思われる。

(3)安全管理体制

安全管理体制については、アフガニスタンへの支援が急速に拡大したのに伴い、本部側関係者および現地側関係者から多くのコメントが寄せられている。このことは、事業実施体制、生活環境とともに安全管理体制についても、十分な体制が整備される前に、事業量の拡大に伴い、多数の専門家、調査団等が派遣され、体制が追いつけなかった状況が推察される。問題として指摘された点の大半が、レビューを実施した時点ですでに解決済みであるも、今後、同様の平和構築支援活動を実施することを想定し、問題点を①初動時の安全対策整備、②安全判断における本部と在外事務所の関係、③リスクへの対応の3点を以下に整理した。

① 安全対策整備

初動時の十分な安全管理体制を確立する上で、重要となるのが、通信体制の確立であり、具体的には無線網、電話網の整備となる。調査時点で確立された通信手段は、衛星電話(国内3拠点間および本部との通信)、HF無線(長波:国内3拠点間)、VHF無線(短波:市内通信)、携帯電話2種類(国内および国際通信)と、複数の通信網が確立しており、専門家、調査団員、所員は、携帯電話と無線を常時携帯することが義務付けられている。また短期出張者、長期滞在者を問わずアフガニスタンを訪れると、JICA事務所より携帯電話と無線機が貸与され、安全管理ブリーフィングの一環として安全管理担当コンサルタントにより使用方法の説明が行われる。毎晩午後8時30分に無線機を通しての安全確認点呼が行われるほか、常時、治安関連情報の共有(デモ情報、テロ関連情報等)がなされている。この制度に対しては高い評価が多かった。

他方、初動時については、主な通信手段は衛星電話のみであり、その後、徐々に無線網が整備され、それに従い無線網や衛星電話を使用したインターネット、ファックス等の立ち上げが実現したものの、無線設置のために専門知識を持つ要員が短期派遣されたのは、2003年に入ってからであり、その間無線の調達、取り付け等は所員が対応した。この点で、初動時における専門要員の配置によって、より早いタイミングで複数の通信網を確立することが求められている。

また、無線機や車両を含む安全対策用機器、機材の調達に際し、現地のニーズやメンテナンス体制に必ずしも合わない機材が調達されたケースが数件報告されている。2005年度より、在外事務所に調達権限も委譲される予定であり、大幅な改善が予想されるが、これにともない、なおさら、安全対策機材の緊急調達を現地ならびに第三国で可能とするために、専門性を有する人員のタイムリーな配置が必要であろう。

また、安全対策要員の配置についても、いくつかの問題提起、提案がなされている。東ティモールでは、安全管理担当者が短期駐在の形で配置されたため、常駐化の必要性が提案されたことを受け、より状況が不安定なアフガニスタンでは、常駐体制が取られた点で、大きな進歩があった。他方、派遣のタイミングについては、支援開始が確定し、援助要員が派遣される前に配置されてしかるべき、というコメントが多く聞かれた。また、安

³³ 東ティモールでは、バリ島を旅行先とする制度が適用されたが、運用がうまく行かなかった旨のコメントが出されている。

全管理員の人選に関して、もともと安全管理・危機管理の専門家が日本には少なく、また現地における情報収集には、高度のコミュニケーション能力が不可欠であり、さらに現地の文化・慣習に対する理解力を持ち合わせる事が望ましく、これらを満たす人選を行うためには、現地人材もしくは第三国の人材を積極的に活用する提案も多く聞かれ、今後の検討事項として挙げられる。また、安全対策員の活動範囲について、専門家や所員等とまったく同じ行動範囲(場所・時間)が適用されることについて、疑問を呈する声が現地より多数あがった。さらに現在は、カブールに1名、カンダハルに1名の邦人安全管理員を配置し、現地人材の補助要員をつけているが、今後、状況次第で複数名の配置も可能とする必要がある。これにより、他機関との効果的な情報交換を可能にし、より確度の高いかつ広範な情報収集が可能になれば、安全管理面での事務所の対応能力が強化され、後述する事務所権限の強化の一環としての安全管理における現場権限強化のための必要条件を整えることにつながる。

② 安全判断における本部と在外事務所の関係

各所ヒアリングの中で、現地関係者から一番大きな指摘のあった点は、安全管理全般に関し、より柔軟かつ現場の実情に即した安全判断をすることが求められたことである。このため、一部権限の現場への委譲を含め、早急な検討の必要性を指摘する声が多く聞かれた。ただし、現地への権限委譲は、現地の事情を反映し、十分な安全対策の下で行われるべきである点は、現地関係者も賛同するところであった。以下が関係者からの主な指摘である。

刻々と変わる現地の状況に応じた判断を行い、対策をとる必要性が指摘されるとともに、リスクが減少した際に、行動規制を緩和する措置は、もっと柔軟になされるべきだ、という指摘が多くきかれた。実際、警戒されるリスクが緩和されても、ひとたび引き上げられた行動制限が緩和されるには、大変時間を要している現状があり、国連等の国際機関と比し、より厳格な行動制限がとられているとの指摘が、多くの関係者からなされた。

また現在のJICAの活動範囲は、カブール、カンダハル、バーミヤン、マザリシャリフの4都市の市街地のみとなっており、JICA 所長のみ大使館員の同行があれば、他都市、他地域を訪問することが出来る状態である。国連、他ドナー関係者が治安上問題無しとの判断に基づき訪問している地域についてもJICA 関係者には上記4都市以外への訪問が現時点では認められておらず、事業面で地方展開を柱に据えているにもかかわらず、現地に赴けない現状となっている。行動制限による制約は、他ドナーとの協調やプロジェクト形成の制限、現場を見ずに計画を策定せざるを得ないこと、などの問題をもたらしている。案件形成時・調査時における現場訪問、現地関係者からの情報収集は、いかなる案件においても基本となる作業である。ニーズに合った優良案件を発掘・形成・実施するためには、より柔軟な行動制限の適用が求められる。

情報分析能力を強化し、十分な情報分析、対策を行った上で、ある地域への訪問許可を与えた場合、不慮の事態が起こったとしてもその責任は許可者に帰すべきものではない。重要な点は、より大きな権限と責任に値する能力を現地に与えることである。カブールにおいて、GTZ と USAID との面談で得られた情報から、この二組織は JICA に比べて安全管理面における現地サイドの権限が極めて大きいことが判明した。

JICA の安全管理に関する決定権限が本部にあるのに対し、USAID の場合は現地事務所長 (Country Director) が、また GTZ の場合は各プロジェクトのプロジェクト・マネジャーが安全管理についても権限を有している。行動規制を守らない関係者が現われた際、USAID の場合は実質的に解雇、GTZ の場合は本国送還、という措置が現場権限で取られるとのことであった。安全管理面の情報収集と分析・判断能力における充実があつてこそ、このような強い権限の賦与が可能になっていると推察されるが、今後、より機動力のある活動を目ざ

すのであれば、USAIDやGTZ型の体制を検討する必要がある。

現場でより迅速かつ的確な判断を行っていくためには、今後、リスクマネジメント研修や有事オペレーション研修をいっそう充実していく必要がある。これは、現場で求められる各種判断をより適格に実施していくことを目指すものである。特に、有事のオペレーションについては、退避計画とともに、「安全対策の具体例」という冊子が現地で作成され、滞在者全員に配布・周知されている点は、評価されるが、実際の緊急事態に遭遇した場合の対応については、今後も具体性のある訓練を重ねることによって、適切な判断ができる状況を目指す必要がある。このことは、2003年11月22日午後7時30分に起きたインターコンチネンタル・ホテルのロケット被弾に関し、寄せられたJICA関係者からのコメントより導かれる。この時 JICA 専門家が同ホテルに滞在しており、事件に遭遇した専門家からの情報によると、他ドナー関係者は1時間程度経って退避したが、専門家には無線による JICA 事務所からの指示の結果、「車両を送るまで待機せよ」との指示があり、結果的に2時間後に退避したとのことであった。これは、JICA事務所が大使館と協議の上、ロケット被弾により避難する宿泊客を狙った自爆テロによる第二次災害の可能性を考えての指示であった。結果として、人的被害がなく終了したが、この経験を教訓として、このような事態が起こった場合、事務所として如何なるアクションを取るべきか、事件に遭遇した場合、個人個人が如何なるアクションを取るべきか、今後もシミュレーションを重ねる意義は高い。また、上記のようなケースを想定したオペレーションについて、UNHCR の E-Training 担当者に聴取したところ、個別の状況により判断は変わるが、一般的には即座に退避するのが原則、との情報を得た。「安全対策に絶対的な正解は無い」という面はあるが、出来るだけ多くのケースを想定し対応策を示すことは十分に効果がある。インターコンチネンタル・ホテル爆破事件への対応の適否を検証した上で、将来への教訓を引き出し、より具体性に富んだ指針を作成するという形で生かすべきである。

また、関係者のヒアリングにより、「安全管理についての現場と本部での認識のギャップ」が拡大しているように見受けられ、これは実際、本部側安全管理担当部署からも改善の必要性が指摘された点である。情報の格差、平和構築支援の特殊性への認識の低さ等が原因と思われるが、認識のギャップが存在すること自体は避けがたいものの、そのギャップは平和構築支援経験者が増加していくにつれ自然に縮小していくという面、現場に権限を移すことで認識ギャップが阻害要因にならなくなる面、等の側面がある一方、東京側でも安全管理専門家の雇用、東京での安全管理研修の充実、などの強化策を取って行く必要性が指摘された。

③リスクへの補償体制

問題が生じないような最大限の予防措置を行うよう対策を講じながらも、万が一、問題が生じた際の対応策を検討しておく必要がある。人員の安全に関しては、各危険レベルにおける行動制限や危険度が高まった際の退避計画などが作られている。

他方、これに対し、特に現金の補償体制がとられていないという指摘があった。特に初動時には、物件契約、物品調達、現地職員採用等で多額の現金が必要となる状況が度々生じ、しかし当時カブールでは銀行は機能していない状況であった。このため、イスラマバードに開設したアフガニスタン用公金口座から現金を引き出し、カブールまで所員が運び、かつ事務所に備えた金庫に保管するという措置がとられた。通常JICAの拠点がある途上国では、このようなケースが想定されておらず、さらに、個人が多額の現金を運搬することも想定されていない。多額の現金を運搬する際に個人が責任を負わないような(補償)体制を整備することは、東ティモール支援の場合も問題として指摘されているが、今回改めて、この点の早急な改善の必要性が浮き彫りになった。

(4) 現場主義に基づく機動性

現地事務所の権限強化は、JICA全体の方向性として打ち出されているが、平和構築支援でも、現場主義の下、ニーズに対し、迅速に的確に対応していく為に、状況に応じて相応しい現地の実施体制を定める方向で調整が進められている。アフガニスタン事務所は、開設からすでに2年を経過しており、事務所関係者からは、平成17年度より適用される予定の本部からの権限委譲を前倒しし、現地事務所の権限強化の早急な実現の必要性が指摘された。具体的に強化されるべき事項は、①在外主導で案件形成・立案・執行・評価を行う在外主導型案件スキーム設置、②現地事務所の裁量で使える業務費(仮称「JICA 版草の根無償資金」)の割当、③プロジェクトのオーナーシップの現地事務所への移管、④上記3点を可能にする人材配置、実施体制強化となっている。

アフガニスタンについて、在外強化策を即座に適用して欲しいというコメントは、平和構築支援国特有の状況が背景にあり、迅速な事業立ち上げが求められる状況がある。「人・物・金」の全てに関わる権限を現地事務所に移管すべきという見解は、現在検討中の在外強化策の基本概念である「在外が出来ないことを本部が支援する」という考え方と合致する。結果的に全ての面を在外事務所が取り仕切ることが不可能で、幾つかの面では本部の支援を求めざるを得ないだろうが、在外主導の案件形成により、「プロジェクトオーナーシップの在外事務所への移管」が実現され、より現場のニーズに即した機動力のある支援が可能になると思われる。

また予算については、案件が形成され、本部から承認されて初めて、事務所が使用可能な予算が配分される。他方、現場では、プロジェクトが形成されるまでの間、小規模のインプットによるパイロット的な事業実施により、大きなインパクトが得られるケースがあり、現在は、そうしたニーズへの対応が困難となっている。このため、現地事務所の裁量で使える業務費が配分されることにより、草の根のニーズに機動的に対応することが可能となろう。特に、技術協力プロジェクトに関しては、正式な手続きを経て調査団・専門家が派遣されてくるまでに時間を要するが、その間にも様々なニーズが浮上する。その中には、本格的調査団、セクター専門家等の派遣を待たず現地のキャパシティで対応の出来る緊急ニーズの高い小規模事業が含まれる。現地に事務所を開設し、案件形成を行いながら、これらの緊急ニーズが明らかになった際には、事務所がプールしている資金を速やかに事業実施に使い、対応するという制度が必要であるとのコメントであった。平和構築支援の場合は、権限の強化のみではなく、実施能力も視野にいれ、現地事務所を本部から支援していくことにより、迅速性、効率性が高まる。以上のような現地事務所関係者の要望に対し、要員配置・IT 環境の条件がクリアされれば、制度的には案件形成・管理における在外主管は実現可能との指摘が本部側からあった。今後、具体化が望まれる。

第4章:「提言と教訓」

4-1 提言

今後のアフガニスタン支援をより円滑に有効に実施するために以下の提言を行う。なお以下の提言は現地事務所の意向に十分に配慮し、本部側で実行に移すべき提言である。

(1) 安全管理体制の見直しと強化

安全管理は極めて専門性の高い分野である。今後アフガニスタンで、より積極的に事業を展開していくためには安全管理の一層の充実が不可欠であり、専門的見地から今までの安全管理体制全般を検証したうえで、以下について、安全管理体制強化を構築していくことが求められる。

- 本部における安全管理体制を強化する:担当部門の拡充、専門家の育成、事前研修の充実
- 現場における安全管理体制を強化する:ポストコンフリクト地域における経験を有する専門家や現地人材の活用、非常時対応計画(contingency plan)の作成、情報収集ネットワークの構築、退避ルートの複数設定
- 安全状況と業務の緊要度をあわせ、総合的な判断を的確に行うための体制を整備し、基本的な方向性として、一定のレベルまでの意思決定の権限については在外に移管する方向で検討する。

安全に関する現地の情報収集・分析体制を強化するために、現地の事情に通暁した人材を更に活用し、集められた安全情報と当該業務の緊要度を衡量し、安全管理に関するJICAとしての組織判断、方針を明確にし、関係者が常時共有しておくことが重要となる。

また、外出禁止時間・場所等の軽微な行動制限の変更権限は、現地事務所に移管することを検討すべきである。現地における安全対策用機器・施設の拡充や、急を要する退避の決定についても、現場の判断を優先することが望まれる。

(2) 現地人材を活用した事業の実施

治安の状況により、事業活動を中断せざるを得ない状態が度々生じたことから、今後は、DDR 支援等の緊要度の高い事業については、事業の継続性を保つため、事業開始時から現地人材の活用を図る。治安に左右されることなく、邦人が立ち入ることが難しい状況・地域においても現地人材を活用することにより、活動の継続性を保つ工夫が必要である。こうした遠隔モニタリングについては、JICA にとって経験の多くないことであり、今後、他の機関の事業例等も参考としつつ、経験を蓄積していく必要がある。

(3) 現場主導によるきめ細かな事業推進のための業務改善

現地のニーズに素早く、きめ細かに対応していく為に、在外事務所が管理する一般現地業務費(仮称)の創設など、在外事務所及び事業現場が主体となる事業展開を可能とする新スキームを整備する可能性を含め、現在、検討が進められている。

これにより、現場主導型で迅速かつ柔軟に事業が実施できるようになるが、半面、専門家や事務所における経理処理がより増大することが予想される。このための解決策として、①事務処理のための要員投入、②平和構築支援局面に限定した事務プロセスの簡素化の2点が挙げられる。通常、開発調査、技プロ案件では、事務作業要員として業務調整員が配置されるが、単独で派遣される専門家には配置されない。このため、多額の現地業務費を適切に執行するために、例えば、単独専門家5人に対して1人の業務調整員を配置し、5人分全ての事務作業を受け持つ形の事務専門要員の導入などが求められる。現地業務費を活用した作業のなかで、業者選定、見積り手配、契約書作成、進捗管理、精算業務等を専門要員に依頼することにより、専門家が業務に専念できる環境が整備されるものと思われる。

(4) アフガニスタンの状況に応じた生活環境の確保

厳しい状況下に置かれることを考慮して、特別健康管理休暇制度、精神衛生維持のための措置などを更に充実する。

4-2 教訓

今後 JICA が平和構築支援を展開する際の留意事項として得られた教訓は、以下のとおりである。

4-2-1 計画・実施段階における教訓

(1) 包括的な計画の早期策定

事業活動全体の効果・効率を高めるために、可能な限り早期の段階において、事業活動全体を鳥瞰する計画を策定する。あるいは、暫定的にそれを代替するものとして、事業活動全体を方向付ける戦略ペーパーを策定することが肝要である。

特に支援初期は実施体制面からも、出来るところから支援を着手せざるを得ない状況があるも、限られたリソースを有効に活用するためにも、早い段階から我が国政府の政策に照らしつつ、JICA としての支援の方向性を明確にし、関係者で共有する必要性がアフガニスタン支援の教訓として明らかになった。

(2) 現地人材を活用した事業の実施

治安状況が刻々と変化する状況において、事業を遅滞させることなく推進し、現地のニーズに応える成果をタイムリーに上げていくためには、本邦専門家等邦人のみに事業の実施を委ねるのではなく、現地 NGO 等のローカルリソースをこれまで以上に効果的に活用していく。

(3) 専門家リクルートにおける工夫

人選に時間を要するゆえに、必要とされるタイミングに専門家が配置されなかったケースがあったため、迅速かつタイムリーに専門家を確保する必要性が指摘された。この点は、現在、公募が主となっている通常の専門家選定プロセスとは別の、迅速かつ簡素な制度(例えば指名制度)構築の可能性を含め検討し改善措置をとる。

また、全般的に平和構築支援に携わる人材が不足気味であることから、当該分野の人材育成を行うとともに、

これまで国際機関等で活動実績のある人材等に対しても、より積極的な広報活動を行う。

(4)プロジェクトの迅速な形成・実施

アフガニスタンでも、緊急開発調査は緊急リハビリ事業による即効性のあるスキームとして評価されており、今後も積極的に活用していく。

他方、技術協力プロジェクトについては、緊要度の高い案件に対しては、優先度を確認しつつ、通常の実施手続きよりは迅速に促進するため、業務実施方法を見直す。アフガニスタンでは、案件の枠組みが確定するまで、事前調査団が複数回にわたり派遣される等、実際の支援活動が動き始めるまでに、多大な時間を要したものが散見された。この改善のため、案件形成における決裁等のプロセスの簡素化(承認プロセスの簡素化、必要書類の簡素化等)を推進する。具体的には、事前評価における情報収集は、協力ニーズ、協力概要等、最低限必要な情報がそろった段階で、案件として採択し、活動を開始、実際に活動を行う中で、枠組みを整備していくといった、柔軟な対応を行う。

なお、迅速性を重視することにより、支援の質が低下することを避けるため、モニタリングの強化等の工夫も併せて行う。

(5)他の機関との連携強化

緊急フェーズから開発フェーズへの円滑な移行を確保するために、事業の企画立案段階から、他の開発援助機関のみならず緊急人道支援に関わる諸機関・NGOとの情報交換、連携強化に努める。

また、事業面のみならず、事業の実施体制、安全管理、営繕等の課題に関しても、他の機関・NGOとの情報交換等に努める。

4-2-2 支援体制に関する教訓

(1)現場主義の促進

現場主義の理念の下、現地のニーズに迅速、かつきめ細かく応えるべく、基本的には、可能な限り、在外事務所等、現場の関係者が事業を主導し、本部等がこれを支援するかたちの、最も効果的な支援形態を早期に探る。

(2)現地事務所体制

事業実施の拠点を迅速かつタイムリーに立ち上げるため、初動期に専門的な立ち上げロジチームを派遣し、事務所整備、生活環境整備、後方支援、安全対策等を確立し、活動環境を早期に整備する。

同時に、事業の実施に関しては、事務所直属の専門家グループ(職員、企画調査員、専門家等で、現地の状況に適応しつつ質の高い業務が遂行できる経験豊かな人員により構成されるグループ)を集中的に投入することによって、ニーズ把握、包括的計画策定、そして初期支援の実施を行う。

特に人員の数に関しては、困難な状況下での業務の性格に鑑み、適正な人数を配置する。

(3)本部体制

必要と判断された場合、アフガニスタンにおいて設置されたような組織横断的な対策会議を意思決定の場と

して設置し、またアフガニスタン支援チームのような対象国専管部署を設ける。これにより、特に初動時において、組織内意思決定を迅速化させ、支援活動の立ち上げ、進捗管理の一本化、対外的な窓口の一本化を図り、効率性・迅速性を改善する。

(4) 平和構築支援の状況を考慮した待遇・生活環境の整備

① 支援開始初期からの特別健康管理休暇制度の導入

特別健康管理休暇制度は支援当初より導入することが望ましい。また、休暇取得のタイミングはアフガニスタンでは、8週間毎に1週間の休暇を付与したが、取得日数や取得条件については、活動地域の状況や勤務体制に応じ、柔軟に対応すべきである。

なお、アフガニスタンでも特別休暇制度は、国連機関により差があり、6週間毎に1週間の休暇が付与される機関も見られた。

② 生活環境の整備

アフガニスタンのように、安全性が高く、一定の施設条件の整った宿泊施設が無い状況においては、国連のゲストハウスと同等レベルの安全性、利便性、快適性のある宿泊施設を整備し、JICA 関係者に提供することを検討する。

補論: 平和構築支援における安全管理の問題¹

ポスト・コンフリクト国・地域に対する日本政府・外務省による包括的な平和構築支援はカンボジアや東ティモールの先例があるが、アフガニスタンの場合はポスト・コンフリクトとはいえ実質的には米軍による対テロリスト掃討作戦と軍閥間の抗争が継続している側面があるため、きわめて「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域とみなされる。そうした「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対する日本の包括的な平和構築支援としては、アフガン支援が初の事例となったわけだが、その結果、日本が取ってきた従来型の支援の発想、やり方では現状に追いつかない面が多々、明らかになった。今次調査で表面化した多岐に渡る課題や論点の中で、最も重要な点の一つが安全に関する問題である。

本報告書では、JICA のアフガン支援体制の一項目として安全管理の問題が扱われているが²、その重要性に鑑み補論として追加的に詳論することにした³。この補論では、第1節でJICAも含めた日本の援助コミュニティ全体としての観点から安全管理の問題を考えた上で、第2節において具体的にJICAのアフガン支援における安全管理の諸問題に注目、その実態と改善の方向性などについて検討する。

第1節 日本の援助コミュニティがかかえる安全管理の根本的課題

日本政府・外務省、JICA、NGO はいずれも積極的にアフガン支援に乗り出し、これまで重大な人的事故等もなく一定の成果をあげているが、人的被害がないという経緯は充実した安全管理体制があったゆえ、というわけでは必ずしもない。確かに各援助セクターはそれぞれ安全確保の対応を図り、JICAも本部、現場事務所ともにその努力を多とするところはあるが、他の先進的なドナーの状況も比較しながら客観的に実態を見るなら、これまでアフガニスタン支援において日本人の人命に関わる惨事がなかったのは、基本的には「幸運に過ぎなかった」という認識からスタートすることが、まず肝要と思われる⁴。

安全管理体制が充実していないという問題は、セクターごとに個別の理由もあるが、日本の援助コミュニティ全体に共通する根本的な課題に由来する部分も大きいと思われる。

ここでは、アフガンのような「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対し平和構築支援を行うなら、ま

¹ 補論は、評価検討会に外部有識者として参加した徳島大学総合科学部饗場和彦助教授が執筆した。

² 本報告書では「安全管理」という表現が使われており、本補論でも一貫性の点から「安全管理」と一応表記するが、この表現には注意が必要。安全に関する知見・ノウハウは欧米では security management と呼ばれ、日本語では「安全管理」とも直訳できる。しかし「安全を管理する」という意味で取ると、何か危険をコントロールできるようなニュアンスも出てしまい、これは根本的な誤解を生む。英語では security management と書くが、その本質からすれば、むしろそれは risk management と表記、理解すべきと言える。つまり人間が活動する以上、いつでもどこでも何がしかの「危ない要因(risk)」は必ず生じてしまい、それらすべての要因に人間が対処できるわけではない。なので①事件・事故が起きる可能性をなるべく減らすようにして、そして②それでも事件・事故に遭うこともあるので、その際のダメージをなるべく小さくするようにと、「何とかあれこれ努力する(manage)」というのが、基本的な考え方であるからだ。したがって、その根本には「100%の安全確保はありえない。だから事件・事故に遭って被害を受けるのはやむをえない」という発想が大前提にある。この点から security management は「安全管理」と表記するより、「安全対策」あるいは「セキュリティ・マネジメント」と表記したほうが妥当と言える。

³ ただし、この補論はJICAの安全管理の問題を必ずしも網羅しているわけではない。

⁴ 安全管理の問題は現地の日本大使館のとする安全管理体制においても指摘される。日本の大使館員らと行動をともにして業務を行った UNHCR の職員は、現地でトラブルがあった際の大使館関係者の対応を見て、国連や UNHCR の安全管理体制の水準には全く届いていないことを実感したという。UNHCR 職員からのヒアリング。

⁵ 駒野欽一・前駐アフガニスタン大使からのヒアリング。

ず「安全」が最重要の要素であり、その上で 2 つの「命題」に対する熟慮した答えが求められる点、そしてその結果、平和構築に乗り出す方向をとるのならば日本の援助関係者、国民、政府とも根本的な意識の改革が必要となる点などを提示する。

1. 「不安定なポスト・コンフリクト」状況における平和構築:「安全」と「速さ」が最重要

平和構築支援としてのアフガン支援をつきつめて、「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対する平和構築支援において最も重要な要素をあげるなら、「安全」と「速さ」と言えるだろう。これは駒野欽一・前駐アフガニスタン大使が「アフガン支援は安全と時間との戦いであった」と総括しているのと同じ趣旨である⁵。

2001年12月のタリバン政権崩壊後、現在に至るまで、軍閥の衝突や米軍の対テロ作戦などが続く地方の地域においては治安が悪いため、あまり援助の手が入っていない。また首都カブール周辺は、ISAF が展開しているため比較的治安がよいとはいえ、国政選挙が近づくとつれ、テロ行為などが急増した。2004年6月、NGO「国境なき医師団」(MSF)のスタッフ5人が殺害され、MSFは長年支援を続けたアフガンからの撤退を決めたが、このMSFの例が象徴的に示すように、治安、つまり援助者の「安全」の問題は「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域において支援を行う上での、第一義的な前提条件である。

また、支援対象地が「不安定」であろうが「安定」していようが、ポスト・コンフリクトの事態である以上、武力紛争直後の荒廃した状況があるわけだから、人間の基本的な生活条件を回復するベーシック・ヒューマン・ニーズ(BHN)を中心に「とりあえず、速く」という緊急対応が必要とされる。ポスト・コンフリクト国・地域に対する平和構築支援では、支援者の速い行動、支援成果の速い実現という即応性、即効性がとりわけ求められる。

このように「安全」と「速さ」が最重要の要素ではあるが、両者の関係をみればトレードオフの面もあるものの、「安全」が「速さ」に優先する位置付けになる。つまり「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域においては、仮に支援者側で迅速な支援を行う対応が取れるとしても、治安が確保されなければそもそも現地で活動に乗り出すことができない。したがって、「不安定なポスト・コンフリクト」国であるアフガンに対する支援を考えるにあたっては、まずこの「安全」の観点を切り口にした思考がすべてに優先する意義をもってくる。

2. 問いかけられた 2 つの命題

さて、ではこの「安全」の観点から日本のアフガン支援における経緯、実態を振り返ると、その最も根本的な次元において2つの命題につきあたる。

①人的な被害を受ける危険性をおしてまで、日本は「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対

する平和構築支援を行うのか、否か。

②支援に関する発想・価値観を非軍事の枠組みに限るのか、軍事ファクターも含めた枠組みに拡充するのか、否か。

これら2つの命題は相互に関連しているが、これらの問いかけにどう答えるのかというスタンスによって、「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対する平和構築支援において、日本の援助関係者がとる基本的な方向性が決まってくる。しかしながら今回のアフガン支援においては、日本政府・外務省、JICA ともこうした命題に対する答えを熟考しないまま支援活動に乗り出した面があり、その結果、様々な問題点を派生させたという基本的な構図があった。

まず①の命題であるが、「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対する平和構築支援をするのか、しないのか。

冷戦後の世界においても武力紛争が頻発している現状に鑑みれば、危険度が高く、しかしながら国際社会による支援が求められているという、アフガンのような「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域は今後も出現すると予想できる。近い将来としてはスーダン、イラク、パレスチナ、北朝鮮などが具体的に想定されよう。

こうした「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対する支援の必要性は、アフガンのケースと同様に、一つには人道的な観点からの要請であるが、加えて国際テロリストの温床となる破綻国家を生じさせないためという国益上、ひいては国際社会全体の利益としての意義がある。そうなると各国、特に先進国は基本的には「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対する支援に後ろ向きであることはできない。

しかし、ここで留意すべきなのは、「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対して平和構築支援をするということは、「危ないことをする」⁶ということと同義であるという点である。この「危ないことをする」つまり「人的な被害を受ける可能性」という意識を明確に持っていれば、その危険に対応する必要性から、支援における安全管理体制の向上に意識が向く。

そして、その点が次の命題②に関わってくる。安全管理の向上について正面から取り組むのなら、軍事的、軍事的な対応を選択肢から除外しては考えられないため、必然的に、支援に関する発想・価値観において軍事的な観点まで含めた思考の枠組みを持たねばならなくなる⁷。

アフガンで平和構築支援をしている主要先進国の多くのドナーは、こうした発想で動いているとみられるが、日本の場合は違う。確かに日本政府・外務省は新 ODA 大綱で「平和構築」を明記したのをはじめ、JICA も含め、基本的な方針として平和構築支援にも取り組むという方向性は打ち出している。しかし、そこで「危ないことをする」という意識が明確なリアリティを伴っては共有されていない感がある。また、

⁶ 「危ないことをする」という表現は、「危ない場所で活動する」という表現と一見似ているが、両者の含意には違いがあり、ここでは「危ないことをする」という表現を使う。「危ない場所で活動する」という表現には、「危ない場所で行動しても安全対策をとれば大丈夫だ」という語意を含みうるが、安全管理においてはいくら対策をとっても 100% 万全はありえず、その点で「大丈夫だ」という楽観的な意識は持ちえない。平和構築支援はア・プリオリに危険であり、どう対応しても基本的には危険性は残る。

⁷ ここで言う軍事的な観点とは必ずしも軍事行動の実行を指すわけではなく、考え方の一つの要素として思考プロセスに導入するという意味。

⁸ 現地邦人関係者からのヒアリング

支援に関する発想・価値観において軍事的な観点はほとんど取り入れられない。

これは一つには、日本の支援が従来、資金援助中心、開発中心であったため、危険度の高い平和構築支援に慣れていないゆえ、という理由があろう。しかし根本には戦後の日本社会に定着した、憲法9条に基づく日本型の平和主義が影響している。この平和主義では、「もう戦争はこりこり」という感情が出発点にあるため、軍事的な観点を含む議論は基本的に思考停止の状況に置かれる。その結果、軍事ファクターが重要な意味を持つ「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域について、リアリティのある理解ができにくくなり、また、それゆえ日本が支援を行う際も、軍事的観点において制約を受けた思考の枠組みしか取れなくなる。

「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域において、その状況の適切な理解ができず、したがって危険を明確に意識できず、したがって危険への対応策が充分でなく、また軍事的観点からの発想、対応が取りにくいという形で、援助関係者が活動すれば致命的な事態を招きうる懸念が生じる。アフガニスタンにおける邦人援助関係者からは、「アフガンでこれまで日本人の被害が出ていないのは幸運に過ぎない」との指摘もある⁸。

3. 「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域への平和構築支援について方針を明確に

上述したような日本的な発想・対応を今後もアフガンにおいて、あるいはイラクなどにおいても同様に継続していくのならば、早晚、日本人の援助関係者が大きな惨事に巻き込まれる可能性は小さくない。したがってまず早急に必要なのは、上記の命題に対する熟慮した答えである。日本人援助関係者の惨事を避けたいならば、一つには危険な平和構築支援は行わないという答えがあり、それはそれで合理的だ。しかし日本人援助関係者の惨事を避け、かつ危険な平和構築支援も行いたいとするなら、従来、日本が取ってきた支援の発想・対応の延長線上では実現できない。その両立の実現を図るなら、安全管理の問題について抜本的な意識の変革と体制の充実化が必要となり、それは結局、日本型の平和主義を脱構築する劇的な対応を迫るものとなる。

JICAの平和構築支援の取り組みも、この命題の答え方いかんによって左右される。従来どおりの開発中心の支援で行くのか、あるいは平和構築支援にも乗り出すのか。どちらでも取りうるが、最も避けねばならないのは、従来の支援の発想、対応のまま「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域への平和構築支援を行うという中途半端な形である。

基本的に今後、日本も平和構築支援に積極的に参加していくべきであろう。そしてそこでは当然安全管理の向上が不可欠であり、それは支援活動の実効性にも直結してくる。そのためにはまず、国民も政府もある種の意識改革が求められる。つまり、平和構築支援に乗り出すなら日本人の死傷者が出る可能性は常にあり、万が一の際にはそれを冷静に受け止める骨太の度量、そして事故の可能性をなるべくゼロに近づけるために軍事的要素への対応も含めた現実的な思考枠組みを持つようにする、という意識改革である。この意識改革は、日本人の多くが共有している従来の日本的「平和主義」を乗り越える性質を持つ。そのうえで、安全を確保する具体的な体制の充実化が実現される。

第2節 JICAの安全管理体制の向上に向けて

日本のアフガニスタン支援には上述したような根本的な課題があり、現状では外務省・政府、JICA、NGO いずれのアクターを見ても、充実した安全管理体制がとられているという環境にはない。

したがってJICAが今後もアフガン支援を続け、あるいは他の「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域でも平和構築支援を行う方針ならば、その安全管理体制を大幅に充実させる必要がある。そのためには根本的には、上述した日本型平和主義の課題に対処する必要があるが、これは JICA 独りの問題ではなく、日本の国民、政府も含めた問題なので早急には改善しにくいかもしれない。しかし「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域への平和構築支援が不慣れであるという点は、アフガンの教訓を生かせば解消できる余地は大きい。

JICA の安全管理体制の向上を図る要点は、少なくとも 3 点あろう。1つ目は、組織としてのセキュリティ・ポリシーを熟考し明確にすること、2 つ目は平和構築支援と安全管理論の基本的考え方、要諦について組織内部で理解が共有されていること、3 つ目は、安全管理の担当部課を強化し安全管理論の専門的知見を徹底的に蓄積・習得させること。第 2 節ではこうした点から、JICA の安全管理体制について具体的に考えてみる。

1. 組織としてのセキュリティ・ポリシーを熟考し明確にすること

JICA は従来、開発支援の分野で事業を行ってきたが、そこではさほど治安の問題が深刻化することはないので「危ないことをする、しない」の意識は明快に持つ必要性は薄かった。また、その中で治安の悪化が懸念される状況になれば、安全重視の立場から活動を中止、延期、撤退する対応を取ってきた。

しかし、JICA が組織として平和構築支援、特にアフガンのような「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域の平和構築支援に乗り出すのならば、まずそこでは「危ないことをする」という明確な意識の形成が必要になる。

「危ないことをする」という意識は裏返せば、「人的被害の発生を受け入れる」という意識の設定である。安全管理の知見・ノウハウは確かに有効であるとはいえ、いくらそれらを完璧に実現しても 100%危機を回避できるわけではない。安全管理論はリスクの低減には資するが、万全ということはありません。100%の危機回避はありえない以上、取り得るべき体制、対応があった上で死傷者が出る事態に遭遇するなら、それはやむをえないというある種の「了解」を組織としても個人としても共有し、意識に織り込んでおくことが必要である。この「了解」をしたくないと言うのなら、組織として「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域での平和構築支援は行わないようにするか、組織としては行うにしても「了解」をしない個人はその活動から除外するしかない。こうした「了解」を経た「腹のくくり方」をしないまま、安全管理の強化を進めても、それは安全管理論への過信につながり逆に危なくなるし、事故が起きた場合の補償、責任問題についても混乱が生じる。

この点は、第 1 節で述べた 2 つの命題のその①: 人的な被害を受ける危険性をおしてまで、日本は「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対する平和構築支援を行うのか、否か、という問題提起と同じである。

JICA の今回のアフガン支援においてはこの「了解」がどの程度、確立しているのか判然としない。治安の問題が最も前面に出る中で活動をしているカンダハルの職員らからのヒアリングによると、当人らは個人としては「腹をくくって」「了解」しているが、組織としての考え方は明らかではないと指摘している⁹。

JICA として「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域の平和構築支援に乗り出すのならば、まず組織のセキュリティ・ポリシーの大前提として、この点を熟考し明確にすることが必要であろう。

さて、こうした「了解」について確立したなら、つまり万が一被害が出てやむをえないという意識を形成したなら、次は、ではどの程度のリスクまでを負うのかという点においてセキュリティ・ポリシーを確定する必要が出る。

一般に、治安の悪い地域に入っていけば援助によって裨益する人々が増えるという傾向はあり、そこでは「援助者の負う危険性と援助活動の実効性」の間にトレードオフ（あちら立てれば、こちらが立たず）の関係が生じている。したがって援助活動を行う団体は、このトレードオフの中で、組織としてどこに線を引くかという課題と直面する。危険な要素がある限り全く活動は行わないという一つの極から、被害が出て援助活動を続けるという他方の極との間のどこかで線を引くことになるが、この線引きはその団体が支援活動に乗り出す前に議論、熟考して決められていなければならない。よく考えないであいまいに線引きをして活動を始めれば、援助者の安全上も援助活動の実効上も中途半端な結果に陥ってしまう。

アフガンで 5 人の死者を出した MSF はそこまでの被害を負ってまで援助活動はしないというセキュリティ・ポリシーによって撤退を決めたのだし、ICRC などにはある程度の被害があっても活動を続けるというポリシーがあろう。JICA はこの点のセキュリティ・ポリシーにおいても必ずしも明確でないし、あるいはなんとなく線が引かれているとしても、その位置が適切かどうか判然としない。

この点は具体的には、行動地域の制限という面において表面化している。JICA 関係者が安全上の観点から活動を許される地域は JICA 本部の判断で設定され、04 年 8 月現在、カブール、カンダハル、バナーミヤン、マザリシャリフに限定されている。JICA 所長のみ、大使館員と同行する場合はこの地域外にも出向くことができる。他方、日本大使館では、今回の現地調査を行った 2004 年 7 月末の時点では、一定の安全基準が満たされたのなら大使館の判断で（外務省の本省の判断ではなく）¹⁰、どこにでも行くことができた。必ずしも JICA 関係者が大使館の外交官と同等の行動の自由が必要というわけではないだろうが、ODA の一環として JICA の援助事業がある以上、現地大使館と JICA 事務所の相当程度の同調性は不可欠であり、行動制限において過度の開きがあるとすれば、JICA の安全上は望ましいとしても援助活動の実効性の点で問題が生じる。たとえば緒方イニシアチブにおける難民帰還・定住プロジェクトをはじめ、JICA のアフガニスタン支援事業も地方展開を一つの方針として掲げているが、地方では JICA 関係者は入れない場合が多く、事業の促進に影響が出る。

線引きの一つの目安として国連と同じ基準を取るという考え方もあり、現場の関係者からはこれを望む声も多かったが、しかし国連はその線引きとセットで安全管理体制が確保されているわけであるから、JICA が国連と同等の安全管理体制を取れるという前提がなければ国連基準のセキュリティ・ポリシーの

⁹ JICA カンダハル連絡事務所でのヒアリング。

¹⁰ 大使館では、事前の情報収集、昼間のみ行動、具体的な安全確保手段の準備（必要な装備や警察の警護など）、対象地に大使館と一定の関係があること、といった条件が満たされれば基本的にどこにでも行けるという。在アフガニスタン日本国大使館員とのヒアリング。

設定は必ずしも適切でなからう。

また JICA 本部が行動可能地域を選定する際、一つには外務省の渡航情報の危険度によって決められているが、そもそも外務省の渡航情報は一般の旅行者向けであり援助関係者に適用するのはおかしいという指摘もある。

こうした組織としてのセキュリティ・ポリシーの確立が、「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対する平和構築支援をする上で、JICA としてまず求められる点であろう。

2. 平和構築支援と安全管理論の要諦について組織として理解が共有されていること

JICA のこれまでのアフガン支援を振り返れば、確かに、一般論として漠とした「危なさ」の認識は当初から組織内部に持たれてはいたが、それは上の1で述べたように「腹をくくる」形でセキュリティ・ポリシーを確立するという方向には行かなかつたし、また、この2で述べるように、安全管理体制、措置の適切な実施という方向においても十分な形で現実化しなかつた。

「危なさ」を漠然と認識しても、その中身について「リアリティのある理解」がなされていないと、その「危なさ」に対応する安全管理の措置も現場の実態に合わない的外れな部分が生じてしまう。「危なさ」の中身についてリアリティのある把握をするためには、安全管理論の基本的な考え方、要諦について理解が必要であると同時に、第1節で述べたように軍事的な要素への対応も含めた思考の枠組みが必要となる。JICA のアフガン支援においては組織内部、特に全体の意思決定を行う上層部においてこうした点の理解が共有されていなかった感が認められる。

たとえば具体例としては、防弾車両の配備の問題がある。JICA のカブール事務所には2003年初頭からカブールへ1台、カンダハルへ2台の防弾車両が配備された。しかしながら防弾車両は重いためアフガンのような未舗装道路ではサスペンションなどの故障が多く使いにくい。かつ配備された防弾車は、アフガンでは修理の為の部品が入手し難い車種であった。実際、04年7月から8月にかけて本レビューのためカブール事務所を訪れた際、防弾車両は3台中、2台が修理待ちの状況であった。

この事例では、本部が「危なさ」を認識し、その措置として「防弾車両の配備」を考えたわけだが、この対応に安全管理論の視点からの検討があつたとはみなしにくい。故障しやすく、修理もしにくい防弾車両を現地で使えば、銃弾が飛んでくる以前の問題として乗員を危険な状況におきかねない(たとえば遠隔地における故障などによる立ち往生)。そもそもJICAは被弾しかねない状況での仕事までは想定していないであろう。万が一、銃撃戦の中を避難するような事態を考慮して配備したと言うのなら、修理待ちではなく常にスタンバイしておかねばならないし、当然人員分の防弾車両がいる。しかしそれらは必ずしも現実的ではない。むしろ防弾車両1台より、通常のランドクルーザー3台を配備した方が適切であろう(防弾車両1台で通常のランドクルーザーが3台買える)。というのは要員の車両での移動は人数かける1.5が適当とされるため(たとえば7人で移動するならば車は2台でなく3台使う。移動中の故障・事故などの事態に備えるため)、通常時の活動においても、万が一の事態においてもかなりの数の車両が必要となるからだ。

ちなみに、赤十字国際委員会(ICRC)では、防弾車両は故障しやすいのでかえって危ない、ICRCのエンブレムをつければ通常の車両でもかなり安全性が確保できる、といった理由から、活動において防

弾車両を使わないと言う¹¹。

あるいは、別の事例として通信手段の整備に関するものがあつた。ヒアリングによると、2002年にカブール事務所を開設する際、所員が持つ通信手段として携帯電話、衛星電話、VHF無線機の購入を本部に要求したところ、経理部から「なぜそんなにたくさん必要なのか」と難色を示されたという。しかし、安全管理論の基本から言えば複数の通信手段を確保するのは、議論になるレベルの話ではない。実際、国連ではこうした地域で活動する為には複数の通信手段の携帯は「常識」であり「義務」にもなっている。平和構築、復興支援を行う上ではコストパフォーマンスでは測れない安全管理業務の特殊性について、組織の中に無理解がある証左である。

また現状では、現地事務所に日本から安全管理担当者を派遣しているが、必ずしも十分な状況には至っていない。一つには「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域の事情は、例えば日本の自衛隊、警察が国内で対象とする事態とは性質が相当違うためだ。また、情報収集においては高度なコミュニケーション能力(英語力)が求められる。日本人ではそうした安全管理の専門家は非常に少ないため、外国人のエキスパートを JICA 事務所のセキュリティ・オフィサーとして雇用すべきであろう。また、同時にアフガン人の専門スタッフも安全管理のセクションに雇用したい。これは、安全管理の情報は ISAF や国連、アフガン当局などの公式セクターから来るものと同時に、ローカルコミュニティから来るインフォーマルな情報もきわめて重要であるからだ¹²。JICA 組織の上層部にこうした点の理解があれば、現地の安全担当者をめぐる状況は速やかに改善されているはずと思われる。

加えて、現場の状況に何らかの変化があつた際、安全管理論の要諦が理解されていないと変化に応じた適切な安全管理上の判断ができないため、結局、わからないから一気に引いてしまう(撤退する)という選択肢しか取れなくなる。実際、JICA は 2003 年 11～12 月、カンダハルの UN 事務所で爆弾事件などが起きたのをきっかけに、JICA 本部の判断によりカンダハルから撤退したが、ヒアリングによると、同じ状況でカンダハルの UN 機関は撤退する必要なしと判断し、縮小はしたものの活動を継続したという¹³。このように、状況の変化に応じて対応できる安全管理の知見と思考の枠組みが充分でないと、結局、過度に「勇敢な」行動をとってしまうか、過度に「慎重な」行動をとってしまう、といういずれにしても不適切な対応を生んでしまう。

平和構築支援における安全管理を充実するためにはまず、安全管理論の要諦、すなわち「安全管理における専門的常識」について、できれば組織全体として、あるいは少なくとも理事会など意思決定機関と、総務、経理、人事など関係部課の管理職の間において、共通の理解がなされていないと、いくら危険に対処しようとする意思、努力、経費があつても、現場における適切で実効的な体制の整備にはつなげてこない。

また、軍事的な観点も含めた思考枠組みがないと、「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域に対するリアリティのある「危なさ」の把握は難しくなるが、軍事的な側面の論点は4で後述する。

¹¹ ICRC の関係者に対するヒアリング。また、援助の現場において、ヘルメットも防弾チョッキも使わないと言う。それらを着用していると、裨益者の患者らに「私たちはそんなに危ない状況にいるのか」という懸念を持たせ、動揺させてしまうからだと言う。

¹² ICRC が高度な安全管理体制を取れている理由の一つは、ICRC は各国に各国赤十字社・赤新月社を持ち、そこから来るローカル情報が豊富で信頼できるためという。近年はたとえば国連といえども、政治的な中立性がなかなか取りにくいので、そうした国連から来る情報もかたよった性質になりがちだと指摘される。

¹³ タラトバク・マサディコフ UNAMA 南部事務所長(カンダハルと周辺を所管)とのヒアリング。

3. 安全管理の担当部課を強化し安全管理論の専門的知見を蓄積・習得させること

「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域における治安の状況は、単に一般犯罪が多いという面以外に、政治的な対立・暴力も多く、かつその国・地域ごとの歴史的、文化的、経済的、民族的な要因が背景に絡むため、きわめて複雑で、また特異性のある状況を呈する。そうした状況で支援活動をするには通常の防犯上の注意のみでは追いつかず、高度な専門的知見とノウハウが不可欠となる。

欧米諸国の主要ドナーはこうした状況における支援を早くから始めており、そのためにそうした状況における安全管理の専門的知見・ノウハウを蓄積してきている。たとえば、ICRC は 1859 年のソルフェリーノの戦い以来、約 150 年に及ぶ活動を通して、犠牲者を出した経験も生かしながら緻密かつ膨大なエキスパティーズを獲得している。こうした知見やノウハウは欧米のドナーコミュニティでは、一定程度、体系化、共有化され、援助関係者はその学習、習得に資源と時間を傾注している。

翻って日本では、これまで官も民も同様に、こうした安全管理の知見・ノウハウの蓄積はほとんど行われていない。また、これまでの日本の支援の発想、やり方では、そうした知見・ノウハウを蓄積、習得する必要性もなかった。1990 年代以降、日本でも緊急人道支援を行う NGO が活動を始め、一部では安全管理強化の必要性は理解されているが、日本の援助コミュニティ全体を見れば、欧米の援助コミュニティと比較した場合、大きな遜色が目立つ¹⁴。

JICA も同様であり、本レビューのため現地 JICA 事務所の安全管理の状況を見聞きすると、安全管理の知見・ノウハウの蓄積が十分でないとみられる面が存在した。

具体例としては、たとえば VHF 無線機のスペアバッテリーの問題が象徴的であった。現地では JICA 職員や専門家、また本レビューの調査団の団員も含め、全員に携帯電話と無線機を配備し、毎夕無線機によって点呼を取っているが、そこで無線機のスペアの充電池が手渡されていなかった¹⁵。通常は夜間に数時間、充電すれば翌日使用できるのだが、帰宅できない不測の事態や充電地のトラブルも当然予測しうるのであり、無線機にスペア電池を配備し、本体とあわせて携帯させるのは安全管理の基本的な知見・ノウハウの 1 つである¹⁶。

また 2003 年 11 月 22 日にカブール市内のインターコンチネンタル・ホテルに対するロケット弾攻撃事件が起きたが、この時 JICA 関係者が同ホテルに滞在しており、事件に遭遇した。現場に居合わせた関係者からの情報によると、他ドナー関係者は 1 時間程度経って退避したが、JICA 関係者の場合は事務所への無線連絡の結果、「対応を協議する。車を送るまで待機せよ。」との指示があり、結果的に 2 時間

¹⁴ この日本における遜色は、①日本国内でそもそも、安全管理論の必要性についてあまり認識されていない、②国内に安全管理論の知見・ノウハウの蓄積がない、③安全管理論の日本人の専門家がほとんどいない、という 3 点に分けられる。

¹⁵ 当初無線機を購入した際には、バッテリーは無線機本体の倍数を調達しており、支援初期には関係者にスペアバッテリーが支給されていた模様。その後、時期を経て、JICA 関係者の活動範囲はカブール、カンダハル、バミヤン、マザリシャリフの各市内に限定されていることから、スペアバッテリーの支給は必要ないとの判断がなされた。

¹⁶ ちなみに、欧州に本部を置く国際援助機関ではスペアバッテリーを持つのは言うまでもないが、場合によっては複数のスペアバッテリーを持ち、かつ夜間に宿舎で充電する際も、特殊な装置で充電池の電気の残量をすべて放電させてから、充電を始めるという。これは電気が残っている段階で充電を繰り返すと、充電池の充電容量が低下して実際の使用時間が低下してしまうため。またそれでも、万が一、バッテリー切れになる事態を想定して、コミュニケーションを取る対応まで準備している。バッテリーが切れると現場から事務所への送信はできないが、事務所内の基地局無線機からの受信はできるため、その際は事務所がイエスカノーかで聞く質問を送信し、現場の援助者は無線機の送信ボタンの押し外しによって生じる雑音の回数で、イエス・ノーを答えるよう対応させ（たとえば雑音 2 回なら YES、1 回なら NO）、意思疎通を図るのだという。

後に退避したとのことである。詳細は不明なので断定的な判断は下せないが、このような事態が起こった場合、事務所として如何なるアクションを取るべきか、事件に遭遇した場合、個人個人が如何なるアクションを取るべきか、について事前の認識が不十分であったと推察される。後日、東京で UNHCR の e センター¹⁷担当者から話を聞いたところ、個別の状況により判断は変わるが、一般的には即座に退避するのが原則、との情報を得た。具体的なケースを想定しそれぞれの場面での対応策を示すような、具体的な指針が準備されていれば、インターコンチネンタル・ホテルの場合もより速やかな判断とアクションが取り得たと思われる。こうした実際に発生した事件において、取られた判断、行動などを検証してこそ、初めて教訓が明らかになり、その蓄積が安全管理論の知見・ノウハウとして活かされてくるのであるが、この事件を詳細に検証した報告書は当時作られていない¹⁸。

JICA の安全管理担当部課を強化し、安全管理論の専門的知見を蓄積・習得させるためには、まず具体的には、部課の人員の増強が求められる。単なる職員の増員ではなく、「紛争地における援助活動の安全管理」という分野の専門的人材をつける必要がある。現在の安全管理チームには警察 OB などの専門家が入っているが、上述のように「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域の状況は、必ずしも日本の警察や自衛隊の知見・ノウハウで対応できる性質ではない。

実際、紛争地における援助活動の安全管理論がわかる日本人専門家はほぼ皆無であり、外部からリクルートするのは容易でないゆえ、JICA 内部で人材を養成する観点が必要となる。この分野は専門性、特殊性が高いので、数年ごとに部課を異動する一般の人事基準とは違う、長期的な人材養成、配置の発想がある。そうした人材は、UNHCR の e センター、安全管理専門の NGO である RedR、カナダのピアソン・ピースキーピング・センターなどが行う研修・訓練に常時、参加させるほか、UNHCR、OSCE (欧州安全保障協力機構)、ICRC、MSF、CARE International など紛争地における平和構築支援に実績のある組織の、安全管理セクションに出向させることも有用だ。また欧米の援助コミュニティで体系化、共有化されている安全管理論について文献、資料があるので、日常的にそれらを収拾、研究するほか、先述したインターコンチネンタル・ホテル事件のようなケースも、その都度、検証・調査を行うようにする。

関連して JICA 国際緊急援助隊 (JDR) 事務局の知見・ノウハウとも共有を進めるべきだろう。ヒアリングによると、今回のアフガン支援において JDR 事務局は、アフガン派遣要員へ、携行装備や衛星通信の使用説明等でのアドバイスをしたという¹⁹。JDR 事務局員は UNHCR の e センターの研修を多く受け、現場での緊急対応の経験を踏んだ人材がすでにいるため、一定の安全管理の専門性を有しており、情報や資機材についての支援のみならず、より積極的な連携が求められる²⁰。

確かに JDR は自然災害を対象にするので、紛争地を対象にする平和構築支援とは違う側面はある。

¹⁷ 2000 年に日本政府の「人間の安全保障基金」から支援を受け、人道援助活動のための訓練センターとして「e(=emergency)センター」が設立された。UNHCR で 50 年間にわたって蓄積してきた緊急事態対応と人材訓練に関するノウハウを広く人道援助活動の従事者に伝える趣旨。

¹⁸ このインターコンチネンタル・ホテル事件における日本人関係者の対応について、たとえば UNHCR の関係者に聞くと、①2 時間も時間がかかっていることをみると、コンティンジェンシープラン (非常時の対応計画) が事前に適切にできていたか疑問、②事件現場の要員は単に指示を待つのではなく、その状況に応じてすべきことがあるが、そうした基本の行動を取っていたのか疑問、といった教訓を指摘した。

¹⁹ JDR 事務局関係者からのヒアリング。

²⁰ JDR 事務局関係者とのヒアリングにおいて、たとえばインターコンチネンタル・ホテル事件の対応や、スベアバッテリーの事例などで意見を聞くと、安全管理論をふまえて問題点を適切に指摘していた。

また、出向などを行って参考にすべきと先述した UNHCR や ICRC などは、紛争のまさに渦中に対応する機関なので、JICA はそこまでは踏み込まないという意味で、相違はある。しかしながら自然災害であろうが紛争であろうが、紛争の最中であろうがポスト・コンフリクトであろうが、安全管理の基本は共通するのであるから、JDR も UNHCR や ICRC も、JICA にとって有用な知見は相当あるはずである。

援助プロジェクトの実効性の確保と援助従事者の安全の確保は両立が容易でなく、そのジレンマに対処するため上記のような具体的な安全対策の強化が求められるのだが、このジレンマに対処する手段としてはローカルリソースの活用という発想もありえる。現地のローカル NGO に援助案件を委託し、現地で従事するローカルスタッフを日本、及び第3国から、あるいは日本人が立ち入り可能な地域から遠隔管理する方式なら、事業の継続性・実効性と、関係者の安全確保の両立が一定程度期待できる。ただ、この場合でも、事業を管理する立場としての JICA の責任は残るため、日本人スタッフではないとは言え、ローカルスタッフに対する安全確保の観点から、いずれにしても JICA としての安全管理体制の強化が求められる点は変わらない。

4. 紛争地の支援活動における文民と軍隊の関係

また、現場での安全管理の実践においてきわめて重要な観点の一つとして、軍との関係がある。紛争地に対する国際社会の援助活動においては、多くの場合、文民と軍人がともに関わるが、その両者の関係は現場の活動に複雑な影響を及ぼす。この問題は一般に「民軍協力 (CIMIC: Civil Military Cooperation)」という形で最近、議論になることが多い。日本は、もともと日本型平和主義の影響や、紛争地に対する支援の経験不足などから、この軍関係の視点が一般に弱い。従来の開発中心の支援形態ならそれでも良いが、「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域への平和構築支援を行うなら、軍事的な観点を織り込んだ発想も不可欠となる。それは安全管理上も必要であるし、支援案件の実効性という点でも大きく響いてくる。

平和構築活動における軍隊と文民・NGO の関係が注目され始めたのは、旧ユーゴスラビア紛争あたりからと言われるが、典型的な例としては UNHCR や WFP の活動に平和維持部隊 (PKF) の UNPROFOR (United Nations Protection Force: 国連防護軍) が協力し、警護や物資輸送に携わったことなどがあげられる。冷戦中に多かった従来の伝統的な PKO では停戦監視や兵力引き離しが業務であったため、そこでは軍隊のみで活動ができたものの、冷戦後に増加した包括的な任務を帯びた PKO においては、必然的に文民の占める割合が増加し、それにつれて軍隊との関係も表面化してきたという経緯がある。

軍隊と文民・NGO との関係が注目されているのは、両者の関係の緊密化が平和構築活動の成果においてプラスとマイナスの両面性を持っており、緊密化すべきか疎遠化すべきかのバランスが極めて難しいという点においてである。

軍隊と連携する利点は、防護、兵站、情報、医療、避難 (evacuation) などの点にある。

緒方貞子前 UNHCR が旧ユーゴ紛争で積極的な軍事資源の活用を試みたのは、基本的に治安が安定せず、国連活動に対する非協力的な勢力もある中で人道的な活動を実行するには、軍事組織による防護能力と組織的な兵站能力の援用が効果的と判断したからであろう。同種の状況はアフガニスタンで

も発生しており、タリバン政権崩壊後、国際社会の支援は主にカブールなどの都市部には入りながらも、軍閥が割拠し治安の悪い地方部は放置されている実態がある。このためアフガンでは PRT (Provincial Reconstruction Team: 地域復興チーム) という民軍協力の形態が発足し、治安の悪い地方においては米、英、独、ニュージーランド軍などの要員と文民組織、NGO のメンバーが連携して支援活動を行っている。

また軍事組織と緊密化すると、情報収集における利点も期待できる。軍は一般に高度な情報収集能力を持つので、連携することによって特に治安情報を文民・NGO との間で共有できることも平和構築の現場では大きなメリットとなる。アフガンにおいても、ISAF と援助コミュニティとの間で定期的な情報交換の会合はあるし、ISAF に軍隊を提供している国は個々に自国の援助関係者と直接的な情報のやり取りがある。さらにポスト・コンフリクトの状況では高度な医療施設は現地にないため、救急の場合は先進国の軍の医療施設に駆け込むしかない。避難 (evacuation) の場合も軍の兵站到頼るところが大きい²¹。

軍隊との関係強化により、こうした援助の促進効果が期待できる反面、関係が緊密になることで懸念される最大の負の効果は、援助主体としての中立性の低下である。平和構築の現場においては、基本的には反目する勢力同士の確執が潜在、顕在する状況であるから、平和構築に関わろうとする第三者は現地のいずれの勢力からも中立とみられなければ、そもそも受け入れてもらえない (実際に 100% の中立性の確保はありえないにせよ)。中立性を欠いた存在、つまりある勢力寄りの存在として (見られて) 状況に関与すれば、均衡を崩して状況を緊迫化させるし、そもそも自らが別の勢力から敵とみなされて危険が身に及ぶ。

軍事力というのは、そもそも一方の意思を相手方に強要するものであり、本質的に中立性とは相容れない性質である上、正規軍としての軍隊組織はその雇用主である各国政府の意向に従う道具であるから、当該政府が中立とみなされない限り、その軍隊も中立とはみなされない。しかしながら多くの国家はその国家イメージや個別の政策などにより、多かれ少なかれ、何らかの偏りを投影されやすいものである²²。

そうした観点から、文民や NGO の中には平和構築活動において極力、軍隊との関係を疎遠化しようとする発想もある。たとえば MSF や ICRC はこうした中立性・非軍事化を徹底することが、援助の実効性と自らの安全確保に資すると考える。しかしながら、軍隊と文民・NGO の相関関係において、文民・NGO の側のみがいくら軍隊から距離を置こうと離れても、軍隊のほうから文民・NGO の側に近寄ってくるなら、中立性・非軍事性の程度を高めることはできない。つまり、たとえば文民組織が軍隊のエスコートをつけずに援助活動を行っても、同時に軍隊の側が同種の援助活動を始めた場合、両者の距離が縮まり、被援助者から見れば両者の区別は曖昧になってしまう。そうすると、その軍隊がある勢力から反発を買う状況になれば、同種の活動をしている文民組織もその反発、攻撃の的となる。

ではなぜ、軍隊が一般住民に対する援助活動まで行うのか。軍隊は基本的に敵に勝利するのが目的であるから、その目的のための手段として一般住民への援助活動を行うのであり、それは同じ学校を

²¹ ISAF に自衛隊が参加していないため、避難の際、ISAF が日本人に対応する優先度は十数番目、あるいは二十数番目だと聞かされていたという。NGO 関係者からのヒアリング。

²² アフガニスタンでは人々の日本への評価はまだ中立的な好感があったが、イラクでは邦人人質事件に見るようにその中立性は急激に低下したであろう。

直す作業であっても NGO が住民への裨益自体を目的として行うのとは、全く思考が違ふ。例えば、米軍はアフガンでタリバンやアルカイダが潜むとみられる地域の復興支援にも携わっているが、これはテロリスト掃討という目的の一環として行われているとの見方もある²³。また、MSF は先述したように中立性・非軍事性を重視してきたが、04年6月、アフガニスタンの辺地で活動中、スタッフ5人が殺害される事件に遭った。これは、米軍が民生支援を行っているなか、米軍やカルザイ政権に反抗する勢力が、米軍関係者とその他の援助関係者を混同して標的とした為ではないかとも言われている²⁴。

このように、文民・NGO が軍隊に対してどのようなスタンスを取るかという点は、トレードオフの関係が激しいため、単純な回答はない。軍隊に近づくことのメリットとデメリットを状況に応じて把握しながら、柔軟に考えるスタンスが必要であるが、そのデメリットにおける弊害は文民の安全にとって、ひいては援助事業の効果において致命的であるため、基本的にはきわめて慎重で繊細な配慮が不可欠である。

国連などでもこの問題は議論されており、たとえば人道問題調整事務所(OCHA)が示している原則としては、文民と軍隊との連携においては、①文民が軍隊の資源を活用するのは基本的に最後の手段としての場合であり、②その際も過度な依存は避け、③実際のオペレーションの指揮、管理は文民の側が握る、といった要点が示されている²⁵。こうした点からも現在の米軍の民生支援活動やPRTと、他援助団体との関係には考慮の余地がある。

日本の援助関係者の中には、援助の現場で迷彩服を見たくないという軍隊に対する拒絶感を持つ人々も存在するが、他方、PRT を短絡的に高く評価する声も聞かれる。しかし、こうしたいずれも一面的な思考は生産的ではない。

「不安定なポスト・コンフリクト」国・地域の平和構築支援において、援助者の安全性と援助の実効性を確保するには、上述してきたように軍事的な観点も含めた思考枠組みが必要であるため、軍隊に対する拒絶感、嫌悪感はまず払拭しなければならない。しかしその思考枠組みは短絡的に無批判に軍事力を受容、肯定する考え方でもない。軍隊と連携することによる長所・短所、功罪を見極め、合理的な均衡点を探る判断を行うために軍事的な観点の思考も必要とされるのである。

将来的には平和構築の現場において自衛隊との連携が現実化するかもしれず²⁶、いずれにしてもJICAとしてこうした軍事的な観点も含めた思考枠組みを導入することも、平和構築支援における今後の課題の一つとして指摘できよう。

²³ Kathy Gannon, "Afghanistan Unbound", *Foreign Affairs*, vol.83, no.3, pp.42-44.

²⁴ 現地 NGO 関係者へのヒアリング。

²⁵ *Civil-Military Relationship in Complex Emergencies -An IASC Reference Paper*, June, 2004.

²⁶ 自衛隊による平和構築については、饗場和彦「平和構築に自衛隊をどう生かすか -一なし崩しでは危うい海外派遣-」『論座』2005年4月号など参照。