

第4章 平和配慮アセスメント¹²¹⁾

4 - 1 三角協力プロジェクト

4 - 1 - 1 平和構築に対するインパクト(難民・国内避難民の帰還)¹²²⁾

三角協力プロジェクトは日本、ASEAN4 各国(インドネシア・マレーシア・フィリピン・タイ)とカンボディアの「三角協力」として実施されている。帰還民、除隊兵士、農民などを含めた社会的に弱い立場にいる層に対する支援として1992年に開始され、プロジェクト活動は農業生産・教育・生計向上・保健医療の4分野にわたる。新たに採用されたインテグレイティドプログラムでは、対象地域における民主的な参加プロセスと人的資源の開発により貧困撲滅を図る活動が行われている。

三角協力プロジェクトに係る復興支援ニーズは「難民・国内避難民の帰還」である。しかし、難民・国内避難民の帰還は自発的に行われるもので帰還先を指定することはできないのが実状であり、プロジェクトで対応できるのは農村開発を実施することで難民・国内避難民が帰還できる土壌を整備することにある。したがって、当該プロジェクトの復興支援ニーズに対するインパクト評価では、農村開発に対する効果に重点を置く。

当該プロジェクトはフェーズ までにコンポンスプー州及びタケオ州の227村落を対象として実施した。現在は6村落(Kol Korm, Trapeang Kess, Prey Changvar, Srey Krong Reach, Trapeang Kralong, Kan Damra)を対象にMini-RDPの自立発展をめざしたパイロットプロジェクトを実施中である。6村落への帰還民の推移は表4 - 1及び表4 - 2のとおりである。プロジェクト全体では、約1,300名の難民・国内避難民が帰還したと推定され、227村落の総人口約107,000人の1.2%にあたる。難民・国内避難民の多くは西部や北西部の州へ帰還したとされるなか、東部にある当該プロジェクト対象地域へも小規模ながら帰還民が受け入れられ裨益人口に含まれているものの、難民・国内避難民の帰還という意味ではインパクトは小さい。

¹²¹⁾ 各プロジェクトの詳細については、別添資料のPDMを参照。

¹²²⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料3)議事録及び7)収集文献・資料一覧及び「NGO・外務省相互学習と共同評価報告書」参照

表4 - 1 6村落の帰還家族数

年次	帰還家族数
1991	2
1992	4
1993	10
1994	1
1995	0
合計	17

出所：三角協カプロジェクト（2000年3月）

表4 - 2 6村落の総人口に見る帰還民の割合

6村落の家族総数	692
6村落の総人口	3739
帰還した家族総数	17
帰還した村民総数	90
帰還家族の割合	2.46%
帰還民の割合	2.41%

出所：三角協カプロジェクト（2000年3月）

一方、当該プロジェクトの農村開発に対する効果は、ハード面とソフト面の2つに大別できる。もともと三角協力は4つのフェーズがあり、第1フェーズで農村インフラの整備を行い、第2・第3フェーズで農民への技術移転やインテグレイティドプログラム¹²³⁾の導入が図られ、現在の最終フェーズでプロジェクト活動の現地スタッフへの移管が行われている経緯がある。ハード面の成果としては集会所と学校の建設があげられ、今までに161の集会所と84の学校及び31の保健所が建設された。集会所は主に会合・普及活動・職業訓練などを提供する場として利用されており、歴史的にコミュニティ単位で活動する考えが浸透していなかったカンボディアの農村においては、農民がいつでも集まれる合議の場が建設されたことで農村の組織的な管理を強化する拠点ができた効果は大きい。

ソフト面の成果では、農民組織の形成（回転資機材の導入）と、農業・教育・公衆衛生・生計向上に係る専門家の技術移転があげられる。前者については、農民組織として農民に肥料を貸しつけ、収穫期に10%の利子分を上乗せして回収し、利子の蓄積を農民組織の資産として運用する仕組みになっている。農民は組織から肥料を直接入手することで肥料購入に係る手間隙やコストを低減できると同時に、農民組織はコミュニティとしての資産を得ることで将来的な公共財への投入に活用でき、双方にとって利益をもたらしている。定量的なデータはまだ存在しないが、実際に農民は肥料を活用することで農業生産を効率化する一方、農民組織は回転資機材で生まれた預金を元に小規模灌漑用ポンプを購入したという例も報告されている。ポル・ポト時代の後遺症で対人関係に根深い不信感を抱いているカンボディア国民のなかでは、農民組織の形成に対して非常に懐疑的な姿勢をみせていた農民も一部いたが、組織的な管理の有効性に対する理解も徐々に浸透し始めたと見受けられる。後者については、本件調査の視察の対象となった Srey Krong Reach 村のドレスメイキング研修を例にとると、受講修了者の60%は何らかの就職機会を得ており、プノンペンの国営縫製工場に就職できた村

¹²³⁾ 農民組織の形成・集会所の建設と運用・回転資機材の導入を複合したプログラム。

民は少なくとも 45 米ドルを最低賃金として得ている。当該プロジェクト全体としても、建築コース修了者の 21%、機械修理コース修了者の 50%、ドレスメイキングコース修了者の 46% が新規就職機会を得たと報告されており、農業以外の副収入源の拡大に寄与している。これらの結果を総合すると、村によって多少のばらつきはあるものの、農村開発という意味では正の効果があったと評価できる。

4 - 1 - 2 一般的な平和配慮項目¹²⁴⁾

(1) 適切な援助対象の選定

対象地域の選定では、農村開発省の National Coordinator との協議のうえ、最貧困州のなかからコンブスプー州とタケオ州が選定された。また、対象 2 州は地雷除去がほぼ終了しプノンペンからのアクセスがよい比較的安全な地域であり、UNTAC 時代に自衛隊が派遣されていた経緯も考慮に入れられた。和平直後に開始された農村開発をめざす案件としては、適切に援助対象が選定されたといえる。またプロジェクト対象外の村落への配慮として、周辺住民の誰もが参加できるマラソンやカラオケ大会などのイベントを開催し、相互理解を深めるための配慮がなされた。農村開発では特に、プロジェクト対象外の近隣村落と友好的な関係を築く必要があり、その点でも十分に配慮がなされたと考えられる。

しかし、もしもプロジェクト名にある難民帰還を当初から念頭に置いて活動が立案された場合、難民帰還数の多いカンボディア北西部が対象地域として検討されたであろう。

(2) 量・質的に公平な援助の分配

対象となる直接裨益者の選定では、2 か月に及ぶベースライン調査結果から 宿泊所からのアクセス、村落内のやる気や協力的な姿勢、井戸の数や農業生産性といった 3 つを基準に、ASEAN 専門家が各々の専門性を最も活用できると判断した村落が選ばれた。学校建設では老朽化の度合いと児童の総数などを根拠として、住民との協議のうえで建設場所が選定された。また、裨益人口は男性 1,849 名、女性 1,890 名となりジェンダー配慮されている。ベースライン調査を行うことで需要を把握すると同時に、住民の意見も取り入れるように配慮されており、予算的な制約のなかで援助が公平に分配されている。

第 4 フェーズでは、今までに対象となった 227 村落のうち 150 村落について農村開発省あるいは地方政府に農村開発活動の引き継ぎを終えており、残りの 77 村落をプロジェクトでフォローアップしている。そのなかで今まで比較的好成績を上げ、将来的なポテンシャルの高い 6 村落が、プロジェクト目標の主旨に基づいて適切に選定され、ローカルスタッ

¹²⁴⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料 3) 議事録及び原次長・寺本課長代理との議事録、「合同評価調査 JICA/カンボディア 難民再定住・農村開プロジェクト、国連プロジェクトサービス機関 (United Nation Office for Project Services : UNOPS) (三角協力)」、「NGO・外務省相互学習と共同評価報告書」参照

フへの移管を目的とした、特に移管に特化した活動を行っている。

(3) 実施上の透明性の確保

当該プロジェクトを開始した際は対象地域に一部 NGO や国際機関の援助が入っていた経緯もあり、関連団体を集めての説明会が開催され援助の重複を避けるための情報交換が行われた。開始後は、プロジェクトの活動を月次報告として郡に提出し、その報告が行政の管理体制に沿って中央政府まで報告される仕組みになっている。住民レベルでは、農村開発ということもありなるべく住民の意見を尊重する配慮がなされた。

(4) ステークホルダーの公正性

プロジェクト開始当初は、日当などを目当てに政治的に選ばれたカウンターパート(以下「C/P」と記す)が多くみられたが、プロジェクトの進捗とともに政治性も薄れ、C/P を村民から選定できる柔軟性も生まれた。農村開発省の大臣がフンシンベック党であり政府内での発言力が弱いという報告もあるが、プロジェクト実施においては党派に関係なく順調に進捗している。総選挙時には、集会所に選挙ポスターが貼られることもあったが、集会所を選挙活動に利用しないように制限する配慮がなされた。カウンターパート(Counter part : C/P)や村長レベルには党派の区分があるようだが、それが直接プロジェクト実施に影響することはなかった。

(5) 和平を加速するアクターの参加

生計向上プログラムの1つであるドレスメイキングコースの参加者は女性が主体であり、コース修了後に女性グループが形成された例がある。村落で女性の発言権を促進する点で一定の成果があったといえる。また、僧侶は住民から厚い人望を得ており、協議が紛糾した際には僧侶に調停を求めるとすぐに解決できる傾向がある。しかし、僧侶の調停は僧侶が中心となって村民間の相違意見を調整するというより、僧侶の意見を村民に受け入れさせて解決を図るトップダウンでの和解を意味しており、住民間の意見の食い違いを根本的に解決しているとは必ずしもいえない。したがって、僧侶の調停能力を評価することはできるが、和平を加速するアクターとして認識できるかどうかは疑問が残る。

4 - 1 - 3 紛争分析から導かれた平和配慮項目

復興支援ニーズの区分 A と区分 B に含まれている 27 項目から、本協力に対応するニーズである B1) 難民帰還の促進 を削除した 26 項目のうち、A7) 近隣国との対立関係(民衆レベル)、A4) 貧富の格差 に対しポジティブなインパクトがあったと考えられる。

A7) 近隣国との対立関係(民衆レベル)との関連では、技術面でみた場合にはASEAN6 各国からの専門家同士の関係は必ずしも友好ではない場合もあるとの指摘もある¹²⁵⁾ものの、ASEAN 諸国からの専門家が本プロジェクトに参加したこと自体カンボディアと近隣国との友好関係を示す象徴的な意義があると考えられるうえ、また共同で事業を実施し、生活することは相互理解の促進にある程度貢献したといえる¹²⁶⁾。

また、A4) 貧富の格差については、米の収穫量については増加が確認されており¹²⁷⁾、農業以外の所得の増加についても、建築、機械修理、ドレスメイキング等による農業以外の副収入源の拡大に寄与している。三角協力の裨益対象者は、貧困層であることから、収穫量の増加、あるいは農業以外の収入源の拡大は貧富の格差の縮小にポジティブに影響しているといえる。

B9) 土地所有システム確立の遅延との関係では、三角協力の裨益者でもある帰還民からの聞き取りで、難民として国外避難する前までに所有していた土地を当てにして帰還したが、避難している最中に違う人の手に渡ってしまっており、結果的に国連難民高等弁務官(UNHCR)から配給された現金によって帰還民が土地を購入したという人が何人かいた。本案件と土地問題には深い関係が認められるが、土地問題は根が深く農村開発事業でこれを解決することは困難である。また、一農村開発事業が土地問題に与えるインパクトを推測することも容易ではない。

また、必ずしも紛争要因や復興支援ニーズとは関係がないものの、集会所の建設がポル・ポト時代に築かれた損民間の相互不信の融和に貢献しているとの意見も聞かれた¹²⁸⁾。

4 - 2 司法改革支援計画

4 - 2 - 1 平和構築に対するインパクト評価(法制度整備)¹²⁹⁾

司法改革支援計画に係る復興支援ニーズは「法制度整備」であり、当該計画では重要政策中枢支援による民法及び民事訴訟法(民訴法)の起草と小規模開発パートナー事業では弁護士育成を支援している。フランス植民地時代の法律はポル・ポト時代に廃止され、UNTAC 時代の法律も暫定的に75章が起草されたにすぎず、民法及び民訴法は現在全く存在しない状態にある。かかる状況にかんがみ、民法及び民訴法の起草支援は法制度整備を直接的に進めるものであり、民法及び民訴法起草の進捗自体が復興支援ニーズへの正のインパクトになる。民法及び民訴法は国民の権利や財産を保障するために必要な基本的な法律であり、その起草は将来的な経済発展に欠かせない要素として認識されている。これまでに民訴法の条文の起草は

¹²⁵⁾ 2001年11月20日、三角協力プロジェクトマネージャーらとの個別インタビュー調査

¹²⁶⁾ 2001年11月5日、前カンボディア専門家との個別インタビュー調査

¹²⁷⁾ NGO-外務省定期協議会、「NGO-外務省相互学習と共同評価」報告書(平成11年12月)27

¹²⁸⁾ 2001年11月14日、農村開発省との個別インタビュー調査

¹²⁹⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料3)議事録及び7)収集文献・資料一覧参照

終了しており、閣僚評議会での審議に回されている。一方、民法については1,000以上の条文が必要でありボリュームが多いため民訴法の起草に比べると進捗が遅れているものの、プロジェクト終了までには少なくとも日本語での起草は完了する目処が立っている。今後は、難解な法律用語を適切にクメール語に翻訳する作業に焦点があたる。

一方、将来的な法律の施行力を確保するためには法曹三者をはじめとする人材育成が欠かせない。これに対応するため、民法ワークショップ9回と民訴法ワークショップ4回が開催され、司法省の行政官や検察官が研修に参加している。また、国別特設研修で民法11名、民訴法6名の研修員と、個別研修員として司法省次官2名が日本へ招へいされた実績がある。このほかにも、法務省主催による民事法制度研究研修で6名の研修員と、長期研修員として2名が名古屋大学に招へいされるとともに、日弁連の担当する小規模開発パートナー事業においてカンボディア人弁護士に対するセミナーが今までに2回開催され、今年度中にあと2回開催予定であり、計4回の研修が弁護士登録者全体の8割を対象に実施される。日弁連によるセミナー後のアンケートでも、参加者全員がセミナーは重要であり、新たな民訴法を理解するのに役立っていると回答している。当初の目標でもあった法曹育成支援についても着実な成果があり、特に法律の起草に先駆けて研修員が日本へ招へいされたことにより双方の関係者間で信頼関係が築かれ、円滑な起草作業の進捗に寄与する結果となった。

4 - 2 - 2 一般的な平和配慮項目¹³⁰⁾

(1) 適切な援助対象の選定

司法支援と一言で言ってもその内容は多岐に及ぶが、カンボディアでは民法・民事訴訟法は日本、刑法・刑事訴訟法はフランス、商法は世界銀行、土地法はアジア開発銀行(ADB)が担当するように分けられ、例えば民法と商法など相互に関連性のある法律の起草では横断的な調整も行われている。選定ではドナー間での重複を避ける配慮がなされた。

(2) 量・質的に公平な援助の分配

法曹三者の絶対数が少ないこともあり、重要中枢政策支援では司法省の関係者全般を対象とする一方、小規模開発パートナー事業では4回のセミナー開催をもって現在登録されているカンボディア人弁護士235名のほぼ8割の参加を見込んでおり、参加意欲のある法曹関係者に対して公平に援助が分配されている。基本的に登録弁護士のほとんどはプノンペンあるいはその周辺に在住しており、当該セミナーを視察した際には、女性の弁護士も2割程度参加していたように見受けられた。また、法律の起草ではカンボディアの慣習法な

¹³⁰⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料3)議事録及び7)収集文献・資料一覧参照

ど社会経済の実体を把握する調査も行われており、現地のニーズを的確に反映する配慮がなされた。

(3) 実施上の透明性の確保

セミナーの開催については、クメール語のテキストが配布されており、参加できなかった者も参照できるように配慮されている。法律の起草については、派遣専門家及び司法省のC/Pとの協働で条文が起草された後、閣僚評議会での審議と国会での承認を経て住民からのパブリックコメントを集める機会が設定される手続きを踏むよう定められており、立法での透明性は十分に確保されている。

(4) ステークホルダーの公正性

司法省の大臣はフンシンベック党であり、次官は両派から選出されている。プロジェクト実施上での直接的な政治的影響は見受けられないが、プロジェクトで起草が終了した後の承認の段階で党派争いの影響が出る可能性が強い。民法案の国会提出及び承認は司法大臣の功績と考えられ、現在のフンシンベック系大臣の功績となるのを人民党側が懸念する動きがあり、国会提出が遅れる可能性もある。プロジェクトの範囲は民法及び民訴法の起草までだが、その後の承認手続きが政治的な駆け引きで遅延することになれば、プロジェクトの上位目標へ向かう成果に負の影響が出るのは否めない。

(5) 和平を加速するアクターの参加

重要政策中枢支援及び小規模開発パートナー事業の運営にあたって、和平を加速するアクターの参加は特に認められない。

4 - 2 - 3 紛争分析から導かれた平和配慮項目

復興支援ニーズの区分Aと区分Bに含まれている27項目から、本協力に対応するニーズであるA5)法の支配の未整備を削除した26項目のうち、B2)過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任が問われないこと、B9)土地所有システムの確立の遅延、B11)経済発展の阻害・停滞の促進の3つのニーズに対しポジティブなインパクトがあったと考えられる。

現地調査において、B2)過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任が問われないことに関係する、人権違反については国民の法律に対する意識の低さが問題視されており¹³¹⁾、直接的なつながりは明確にはされなかったものの、司法改革支援計画が、法の支配を確立し国民の法意識を高めることで、過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任が問われないという問題に関

¹³¹⁾ 2001年11月15日、カンボディア弁護士との個別インタビュー調査

する国民の意識を高め、より幅広い議論が行われるようになる可能性が高いことが推測される。

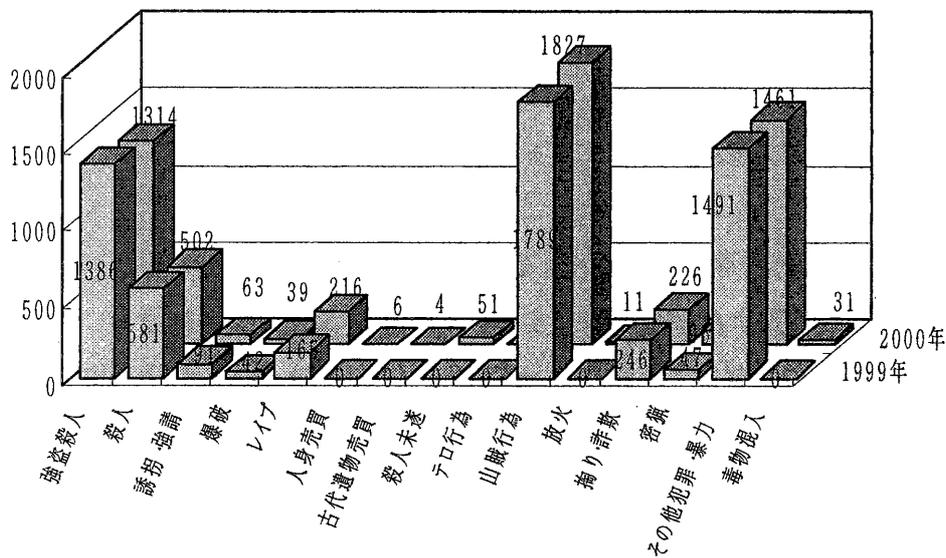
また、B9)土地所有システムの確立の遅延との関係では、土地法の問題に関しては、アジア開発銀行が起草を支援しているが、司法改革支援計画も、私人間の財産関係を明らかにすることで土地所有システムに関してポジティブなインパクトをもつと考えられる。

さらに、B11)経済発展の阻害・停滞の促進については、現地調査において、カンボディア司法省により指摘があったように、民法の起草は権利関係を明らかにすることで、経済活動の基礎となるものであり、経済発展には欠かせない¹³²⁾。

4 - 3 治安改善計画

4 - 3 - 1 平和構築に対するインパクト評価(国内一般治安の向上)¹³³⁾

治安改善計画に係る復興支援ニーズは「国内一般治安の向上」であり、当該計画では専門家を派遣し、警察官教育、鑑識理論、薬物取締、交番制度など警察の捜査能力向上に限られた分野で支援している。ここ数年の犯罪検挙件数は図4-1のとおりである。検挙件数に大幅な変動は見受けられず、一定のレベルを維持している。一方、薬物取締については2000年に52件が検挙され、124名が逮捕されている。この数字は1999年に比べると44.44%上昇しており、薬物取引に加えてカンボディア人の薬物使用の増加が指摘されている。しかし、既存の統計データだけでは検挙率が向上しているのか、薬物犯罪自体が増加しているのかは判断できない。



出所：White Paper on Police 2000

図4-1 犯罪別の検挙件数

¹³²⁾ 2001年11月19日、司法省とのインタビュー調査

¹³³⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料3)議事録及び7)収集文献・資料一覧参照

派遣専門家の報告書やインタビューを総合すると、当該計画の成果が検挙率の向上や一般治安の改善に直接結びつくには更に長期間のコミットメントが必要だと結論づけられる。第一に、鑑識部門の予算はないに等しく機材や設備などは専門家がセミナーのために搬入した物を使いまわすため、機材の老朽化が著しい。第二に、最初の短期専門家派遣から約1年が経過した後に派遣された短期専門家は、犯罪現場での活動は不慣れで低水準なうえ、職員全体の能力も非常に低いとして、1年前に派遣された短期専門家と全く同じ組織の問題を報告しており、断続的な短期専門家派遣によりC/P個人レベルでの知識と理論は養われている反面、全体的な人材育成にはあまり効果が認められない。実際、今までにC/P独自で若手警察官に対する研修を2回開催しているが、基本的に上級職員が有用な知識や情報を入手しても配下の職員と共有しない姿勢があり、短期専門家の成果に係る波及効果が望めない状況にある。また、予算が慢性的に不足している問題から開発援助への依存度が非常に高く、日当も機材もドナーからもらうのを前提とするような気質も見受けられる。長期専門家は係る問題に配慮して遠回りであっても職員の意識改革から手をつけているのが現実で、研修の必要性や自助努力の重要性など初歩的な事項の理解促進や、内部腐敗の廃除の必要性などを個別に説いて回っている。これはカンボディア復興の観点からは重要な配慮であり根本的な人材育成として評価できるが、長期専門家によるとお互いの信頼関係を築くだけで1年弱要し、その後徐々に人材育成の本題に移行できるのが実状であるという報告を受けている。このようにただ単に人材が不足しているだけでなく、自助努力に向けた意識が絶対的に欠如し、対人関係に不信を抱くC/Pを相手とする治安改善計画のインパクトを発現するには、信頼関係を一から築くことを視野に入れた長期的なコミットメントが必要になるとと思われる。

4 - 3 - 2 一般的な平和配慮項目¹³⁴⁾

(1) 適切な援助対象の選定

治安改善を統括する内務省、国家警察、州警察、市警察が援助の対象として適切に選定されている。

(2) 量・質的に公平な援助の分配

警察官教育、鑑識理論、交番制度の導入に関するセミナーの参加者は、職員の知識、技術レベル、資機材の配備状況を考慮に入れるとともに、セミナーの内容を直接担当する幹部職員が選定されている。

¹³⁴⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料3)議事録及び7)収集文献・資料一覧参照

(3) 実施上の透明性の確保

当該プロジェクトは専門家派遣と研修員受入れが中心であり、業務報告書の提出により最低限の透明性は確保されている。

(4) ステークホルダーの公正性

プロジェクトの実施に対して党派による政治的な影響はないが、警察内部の汚職が報告されている。実際、国家薬物対策本部の上級官とプノンペン市の裁判官が不法薬物所持で逮捕される事件が最近発生した例もある。小型武器の回収が遅れている一因に警察に対する不信感もあり、汚職への対応は治安改善に向けた危急な課題である。

(5) 和平を加速するアクターの参加

治安改善計画の運営にあたって、和平を加速するアクターの参加は特に認められない¹³⁵⁾。

4 - 3 - 3 紛争分析から導かれた平和配慮項目

復興支援ニーズの区分 A と区分 B に含まれている 27 項目のうち、ここでは B5) 小型武器蔓延、A9) 農村部の地理的な孤立、B11) 経済発展の阻害・停滞の促進の促進 の関係を検証する。

B5) 小型武器蔓延との関連では、一般的に市民が小型武器を手放さない要因は、警察に対する不信感や一般的治安状況が良くないことであると言われており、今次現地調査において、カンボディアについても同様であることが欧州連合 (European Union : EU) の専門家から確認されている。つまり、警察の能力が向上し、国民との信頼関係を構築し、治安が改善すれば、国民が自発的に小型武器を提出する可能性は高くなるといえる。

A9) 農村部の地理的な孤立との関係では、今回の現地調査については、明確な言及はなかったものの、国内の全般的な治安の改善は、コミュニティ相互の経済的・社会的交流が増進し、孤立している農村部を他の社会に結びつけることに間接的にしる貢献したのではないかと推測される。

B11) 経済発展の阻害・停滞の促進との関連では、悪化した治安の経済に対する影響については広く知られているところであり、治安の改善によって、身体及び財産に対する脅威が大きく減少したことは、様々な経済活動に対する有形・無形のポジティブなインパクトがあったものと考えられる。

¹³⁵⁾ カンボディアにおける治安改善全体として考えると、小型武器回収における NGO の参加など和平を促進するアクターの参加は想定できるが、本件調査では JICA がかわる専門家派遣をベースとした「治安改善計画」の範囲内で検証を行っている点に留意。

4 - 4 CMAC 機能強化計画

4 - 4 - 1 平和構築に対するインパクト評価(地雷・UXO 問題への対応)¹³⁶⁾

CMAC 機能強化計画に係る復興支援ニーズは「地雷・UXO 問題への対応」であり、当該計画では日本政府は無償資金協力による機材調達並びに車両維持と情報システム分野の専門家派遣、及び研修員受入れを行うことで CMAC の活動を支援している。2001 年には専門家機材供与により、85,000 米ドル相当のコンピューター機器を含む情報技術機材が供与された。また、CMAC 予算の 95% はドナーからの援助により賄われ、日本は 1994 年以来、CMAC に対する援助を継続的に実施しており、1999 年にそのうちの 21%、2000 年に 25%、2001 年に 21% を占め CMAC 最大のドナー国として地雷除去活動に対する資金面での影響力は大きい。

無償資金協力により、日本から機材が調達される際には使用法や維持管理に係る研修が業者により 2 週間程度実施されており、操作性に優れているので 2 週間の研修でも効率的に作業を実施するレベルまで到達できたとの見解を得ている。

1994 年からの CMAC の活動実績は表 4 - 3 のとおりである。地雷はカンボディア北西部の特にポル・ポト派支配地域であったタイ国境付近に多く、不発弾はヴェトナム戦争の影響から東部のヴェトナム国境付近に多く分布している。CMAC の設立当初は地雷による事故が多く、住民に対する啓蒙も含めて地雷除去を緊急的に行い、地雷による生命の危険から住民を守る使命が強調されてきた。こうしたニーズに対する CMAC の地雷除去活動は着実に成果を上げ、特に啓蒙活動の成果が寄与して被災者数も低下傾向にあり(図 4 - 2 p.92 参照) そのインパクトは高く評価できる。

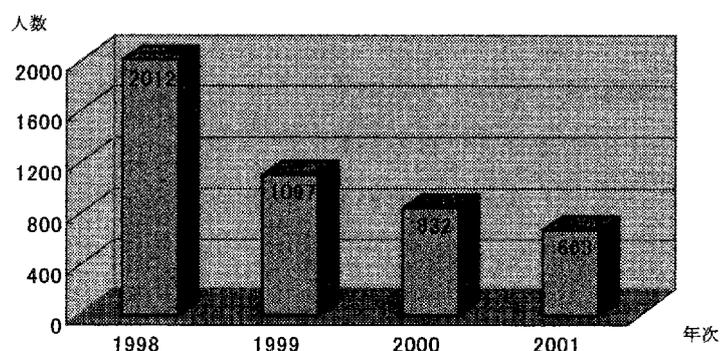
専門家派遣を行っている、「情報システム」と「維持・輸送」分野は、無償資金協力で調達している情報システムや車両等の機材と整合しているうえ、両分野は他ドナーが専門家を派遣していないため、JICA 専門家は CMAC の当該分野を支える主要な役割を果たしている。また、CMAC の実績が下記図表を作成できるほどにデータとして維持管理され、CMAC としてもプレゼンテーションツールを駆使して活動の紹介を行える背景には、情報システムに係る専門家派遣により情報処理の技術移転が行われている副次的なインパクトとして認められる。

¹³⁶⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料 3) 議事録及び 7) 収集文献・資料一覧参照

表4-3 CMACの活動実績

年次	除去/発見・破壊の実績				
	総面積 (対人地雷	対戦車地雷	不発弾	破片
Nov/93-Dec/94	7,865,242	12,126	121	208,854	52,334,579
1995	10,150,014	22,115	93	47,123	23,670,218
1996	10,493,654	7,126	190	31,574	64,352,250
1997	15,565,421	17,035	266	32,767	12,110,064
1998	12,382,541	13,536	245	47,313	19,583,367
1999	10,797,705	14,322	649	67,610	17,480,591
2000	8,369,635	15,733	628	45,379	20,894,845
Jan/01-Sep/01	7,058,506	12,688	315	43,884	8,365,000
TOTAL	82,682,718	114,681	2,507	524,504	218,790,914

出所：CMAC Progress Report



出所：Cambodia Mine/UXO Victim Information System
 (注) 2001年の被災者数は9月までのデータ。

図4-2 地雷・UXO被災者の推移

緊急的な地雷除去に成功したことで、近年ではその活動を社会開発と結びつけて実施する戦略性が芽生えた。事実、国際NGOであるCAREの農村開発プロジェクト地域で優先的に地雷除去を行った例も報告されている。CMACとしても1998年は地雷除去が緊急対策からより開発の側面を重視するようになった節目であり、今後は社会開発との相乗効果が期待される。一般的な地雷処理の優先順位は、①孤立する村落を結ぶ幹線道路、②学校や病院、③難民再定住地域、④農地の順になっており、特に幹線道路の復旧は流通を助長し村民の社会経済発展の機会を増幅する貧困対策として地雷除去を行っている。また、2000年からは北西部の旧ポル・ポト派居住地周辺が優先地域として追加されており、旧ポル・ポト派との融和が大きな社会問題となっているカンボディアでは、その解決に向けた努力にも貢献できる可能性が強い。

CMACがこうした好成績を収め高品質のサービスを提供しているのは、地雷除去担当者で

月額 160 米ドルといった比較的高い給与が支給されるために有能な人材が集まっている背景がある。しかし、CMAC の財政の 95% はドナーにより賄われており、財政的な自立発展性が全く見込めない状況にある。地雷除去活動は永続的なものではないが、インパクトを維持するためには財政的な自立発展性を模索する必要がある。

4 - 4 - 2 一般的な平和配慮項目¹³⁷⁾

(1) 適切な援助対象の選定

カンボディアにおいて地雷除去を実施している機関は、CMAC、軍、NGO がある。一般無償資金協力及び専門家派遣に関しては、CMAC を対象に協力している。これは、CMAC はその機動力が高いだけでなく、政府機関であるために政府の政策に基づいて地雷除去活動を展開していることから、適切な援助対象として考えられる。また、軍を対象に実施することは事業の性質上困難であること、NGO は村落レベルの要望に基づいて迅速に対応することができるが、一方で ADHOC 的な活動が多く、長期的なコミットメントを得ることが困難であることも、CMAC を援助対象として選定する際の根拠となっている。さらに、2001 年に地雷の政策策定を担当する政府機関としてカンボディア地雷被災者支援ニーズ (Cambodia Mine Action and Mine Victims Authority : CMAA) が設立されたが、継続的に地雷除去活動は CMAC が担当していることから、今後も地雷除去分野の支援は CMAC を中心に展開することが妥当と考えられる。

(2) 量・質的に公平な援助の分配

無償資金協力の機材内容や専門家の分野の選定は、CMAC と我が国政府双方の事情を踏まえて、公式・非公式な議論で情報を交換し調整のうえ行われている。CMAC は地雷除去活動を行う各ユニットに対し機材を均等に配分している。なお、第一次無償資金協力にて調達された機材は、一部の機材を除いてほぼ倉庫から現場に配備されており、第二次に関してもほぼ現場に配備されている。

(3) 実施上の透明性の確保

1999 年に CMAC は資金が不適當に使用されたとして、事務局長が辞任する事件が起こったが、この一件以降、CMAC は透明性に対しても特に配慮しており、会計事務所による外部監査が入るなど積極的に情報を開示して透明性を確保している。

¹³⁷⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料 3) 議事録及び 7) 収集文献・資料一覧参照

(4) ステークホルダーの公正性

上記 1999 年の一件で当時の CMAC の事務局長は辞任したが、これ以降 CMAC は順調に業務を進めている。しかし元 CMAC 事務局長は辞任後も首相の地雷分野アドバイザーに就任し、現在は地雷除去活動のドナー調整を担うために新設された CMAA の事務局長として復帰している等、組織への政治的な影響が強いと見受けられる。

(5) 和平を加速するアクターの参加

CMAC 機能強化計画の運営にあたって、和平を加速するアクターの参加は特に認められない。

4 - 4 - 3 紛争分析から導かれた平和配慮項目

復興支援ニーズの区分 A と区分 B に含まれている 27 項目から、本協力に対応するニーズである B8)対人地雷・UXO 問題を削除した 26 項目のうち、A9)農村部の地理的な孤立、B9)土地所有システムの確立の遅延、B11)経済発展の阻害・停滞の促進、B17)旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されることの 4 つの問題に対しポジティブなインパクトがあったと考えられる。

地雷除去の促進は、孤立している農村部を他の社会に結びつけることに貢献したと考えられる。今回の現地調査について主要道路地域の地雷処理が進んだことにより、農村を離れて道路沿いに移住する住民が増えているとの指摘があり¹³⁸⁾、地雷除去の促進によりコミュニティ相互の経済的・社会的交流が増進しつつある様子がうかがえる。これらから、紛争要因である A9)農村部の地理的な孤立にはポジティブに影響を与えたと思われる。

B9)土地所有システムの確立の遅延との関連から見ると、1998 年ごろまでは、地雷除去を行った土地の配分につき、高級官僚や軍部が影響力を利用して土地を横取りしてしまうといった問題も生じていたものの、近年は土地配分については、NGO や地域住民の参加を得たうえで土地利用計画を作成するといった形で、地域住民や社会的弱者に対する配慮が然るべく行われるようになっている¹³⁹⁾。地雷除去活動の促進は土地所有や分配の問題についてもポジティブな影響をもたらしている。

B11)経済発展の阻害・停滞の促進の観点から見ると、農村部が孤立から解放され、土地所有や分配の問題が改善することは、経済活動の活発化に貢献している。実際、現地調査においても地雷除去の進んだ道路沿いでは、未熟ながらも小規模の飲食店や小売店が現れ始めていた。

¹³⁸⁾ 2001 年 11 月 16 日、CMAC 地雷除去プロジェクト視察時の農村部地区長との個別インタビュー調査

¹³⁹⁾ 2001 年 11 月 15 日、CMAC 関係者との個別インタビュー調査

さらに、最近ではCMACの行う地雷除去は、クメール・ルージュ居住地を優先的対象地域に含むという方針を打ち出し、同地域の経済開発の障害となっている地雷除去の推進に貢献しており¹⁴⁰⁾、紛争要因であるB17)旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されることにもポジティブな影響を与えているといえる。

また、紛争要因や再発要因に関するものではないが、地雷除去活動によって引き起こされた問題も現地にて指摘されている。焼畑農業を行う村では、村民はたとえ地雷の危険を承知していても、農地拡大の必要性から、地雷埋設地域にまで開墾を進め地雷の被害に遭うことが今でもあるとの発言が農村部地区長からあった。また、主要道路地域の地雷処理が進んだことにより、農村を離れて道路沿いに移住する住民が増えており、農村人口が流出しているとのことである¹⁴¹⁾。

4 - 5 電力供給施設整備計画

4 - 5 - 1 平和構築に対するインパクト評価(基礎インフラの構築)¹⁴²⁾

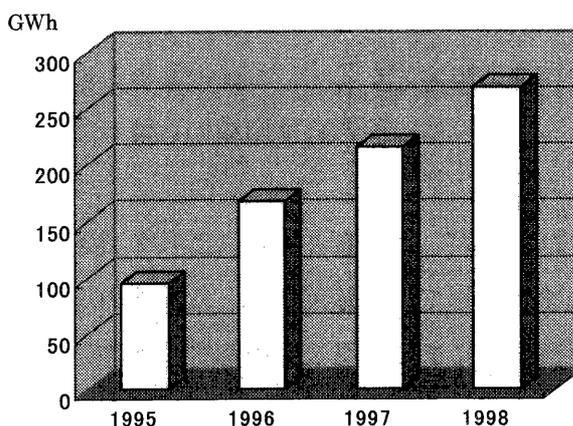
電力供給施設整備計画に係る復興支援ニーズは「基礎インフラの構築」であり、当該計画ではディーゼル発電機の供与と配電網の整備が行われた。プノンペンの配電設備を改修、及び改善するという緊急的ニーズに応えるため、JICAは1994年から開発調査によりF/Sを策定し、第5発電所に対してディーゼル発電機の供与と配電線網の整備に係る支援が行われた。これに従って1994年度、1998年度と2度にわたって無償資金協力を実施し、技術協力では、電力システムの維持管理、電力セクター政策立案の支援、中長期的計画に基づいた電源開発計画の策定支援と技術者の育成を目的として専門家が派遣されている。

1997年の事後現況調査によると、プノンペン市電力供給施設改善計画により第5発電所の発電コストは1kW当たり263リエルから177リエルに低減されるとともに、12,000戸の電力供給地域の受電時間が35%から75%に改善されたと報告されている。1995年から1998年までのEDCによる電力供給の実績は図4 - 3(p.96)のとおりである。

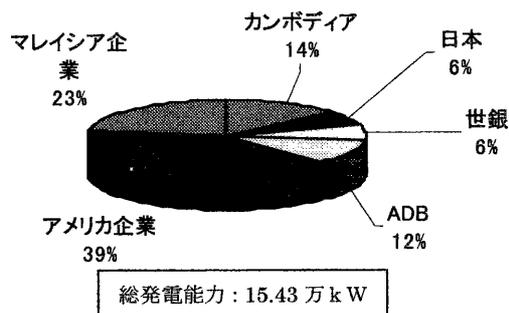
¹⁴⁰⁾ 2001年11月15日、CMAC関係者との個別インタビュー調査

¹⁴¹⁾ 2001年11月16日、CMAC地雷除去プロジェクト視察時の農村部地区長との個別インタビュー調査

¹⁴²⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料3)議事録及び7)収集文献・資料一覧、「カンボディア国別援助研究会報告書」、「カンボディア援助実施体制評価報告書」参照



出所：Cambodia Power Sector Strategy 1999



出所：カンボディア国別援助研究会報告書 (2001)

図 4 - 3 電力供給の推移 (プノンペン) 図 4 - 4 援助別プノンペン発電能力内訳

2000 年現在でプノンペンの電力設備は全体で 15 万 4,300 万 kW の発電能力を有すると推定され (図 4 - 4 参照) 1992 年当時の有効出力 2 万 kW の約 8 倍に達した¹⁴³⁾。無償援助で供与されたディーゼル発電機は実際の電力需要の約 10% を担っており、その重要性から発電設備は 24 時間体制で管理されると同時に、メンテナンスも適切に行われている。こうした努力の結果、プノンペンでは計画停電を行う必要がなくなり、配電線などのトラブルで生じる停電も月当たり 2 回弱まで減少した。継続的に行われている配電線網の整備も現在は空港周辺などプノンペン市郊外まで到達し、市内の主要なエリアはほぼカバーされるに至った。医療施設や工場への安定した電力供給がプノンペンの社会経済の発展に寄与したのは言うまでもないが、和平合意後他の援助計画に先駆けて日本が実施した援助のインパクトは高く評価できる。また、電柱の設置に伴い街路灯も増加し、夜間の治安が大幅に改善されたインパクトも見受けられたが、ここでは復興支援ニーズである「基礎インフラの構築」に対するインパクトに重点があるため詳しくは 4 - 5 - 3 項にて触れる。唯一の問題は、ディーゼル発電が原油の輸入価格に大きく影響されるため、電気料金が高く設定されている点であり、都市部に比べて農村部の電気料金を廉価に抑える等の配慮が検討されている。

4 - 5 - 2 一般的な平和配慮項目¹⁴⁴⁾

(1) 適切な援助対象の選定

1993 年の基本設計調査ではプノンペン市とシェムリアップ市の電力供給施設改善計画が策定されたが、治安への配慮から無償資金協力はプノンペン市で行われた。紛争による被害の復旧が進んでいなかった 1994 年に、他の援助機関に先駆けて緊急的に首都機能の回復の中核を担う電力復旧を実施した意義は高い。また、プノンペン市の電力需要は国内最大

¹⁴³⁾「カンボディア国別援助研究会報告書」

¹⁴⁴⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料 3) 議事録及び 7) 収集文献・資料一覧参照

であり、適切に対象が選定されたと思料される。

(2) 量・質的に公平な援助の分配

プノンペン市のなかでは、世界銀行や ADB など他援助機関との重複がないように地域的な区分けがなされている。配電線整備の対象地域は、交通の要衝、工場地帯、住宅密集地などが優先的に選ばれており、政策に基づいて公平に援助が分配されている。

(3) 実施上の透明性の確保

配電線工事を行う際には一時停電や道路使用が必要となるため、メディアを通して工事の予定を宣伝している。電柱の設置では住民と直接協議して据え付けの可否を確認しているが、基本的に配電の経済効果が大きいため住民は協力的である。カンボディア政府側も送電網建設の際には公聴会を開催し、中央・地方政府、NGO、現地住民の代表を集めて話し合いの場をもつ意向であり、透明性はおおむね確保されている。

(4) ステークホルダーの公正性

プロジェクトの実施に対して党派による政治的な影響はない。まれに施工業者やブランドを指定したいとする要望もあるが、ODA のスキームでは対応できない旨説明し、理解を得ている。

(5) 和平を加速するアクターの参加

電力供給施設整備計画の運営にあたって、和平を加速するアクターの参加は特に認められない。

4 - 5 - 3 紛争分析から導かれた平和配慮項目

復興支援ニーズの区分 A と区分 B に含まれている 27 項目のうち、A4) 貧富の格差、A6) 中産階級の未発達、B11) 経済発展の阻害・停滞の促進、B12) 失業者の増加、及び B15) 経済統合(特に貨幣制度)の欠如といった主に経済にかかわる 6 つの項目に対しインパクトがあったと考えられる。なお、本プロジェクトと紛争要因及び再発要因の因果関係の分析については、現地調査の最終ワークショップにおいて現地でのヒアリングを行った関係者に対し披露した。

不十分な電力供給は、経済発展のボトル・ネックであり、電力供給の向上は、経済分野に大きく貢献しており、つまり紛争要因や再発要因のなかでも B11) 経済発展の阻害・停滞の促進等、経済分野に関係のあるものには直接的にポジティブな影響を及ぼしているといえる。中・長期的には、経済発展は中産階級の創出につながると考えられるし、また、経済活動活発化

は国家の経済的な統合を推進すると考えられることから、A6)中産階級の未発達やB15)経済統合(特に貨幣制度)の欠如についても、本プロジェクトは間接的ながらも貢献していると考えられる。このほか、A4)貧富の格差については、中期的な経済発展による効果のほかに、電力料金の設定に際しては農村部に対し、優遇的な料金を設定していること、B12)失業者の増加については、プロジェクトの実施に際してカンボディア人を雇用したこと¹⁴⁵⁾が加えて指摘できる。

また、電力の供給の実現は非常に象徴的な意味合いがあるものと考えられる。紛争後のカンボディアにおいて電気が灯った際には、平和と安定と希望の象徴であり、こうした国民に対する心理的な影響は非常に大きいと考えられる。

4 - 6 国土交通網整備計画

4 - 6 - 1 平和構築に対するインパクト評価(経済インフラの整備)¹⁴⁶⁾

国土交通網整備計画に係る復興支援ニーズは「経済インフラの整備」である。日本の援助は全国展開されているが、本件調査ではチュルイチョンバー橋復旧計画を中心に国道6A号線、及び7号線の改修を含む、プノンペンからカンボディア東部へ続く交通網の整備に焦点をあてている。公共事業交通省としても東部は貧困地域ということで道路橋梁整備の重点区間とされており、2001年末にはメコン河に架かる橋が開通する見通しもあり、経済インフラの整備という観点では多大な効果をあげている。また、国土交通網整備計画への政策支援として、公共事業交通省に専門家が派遣されている。

特にチュルイチョンバー橋復旧計画は1992年12月に着工され、1994年2月に完成するという異例の早さで工事が行われた。国民にとっては和平後に海外からの援助が再開して初めての目に見える成果であり、社会が元に戻り始めた平和の象徴として国民に与えた精神面でのインパクトが大きかった。実際に、チュルイチョンバー橋はカンボディア日本友好橋と呼ばれ、写真撮影の名所としても現在もプノンペン市民に親しまれている。

その後行われた交通量に関する調査では、1999年3月の14時間交通量は44,584台、2000年12月の12時間交通量は44,749台と報告されており、重要幹線道路を支える国道橋梁として十分に機能している。社会経済面の効果に関しても、橋梁の復旧によりプノンペンと東部地域との流通は盛んになり、全く未開発であったチュルイチョンバー橋東部の沿岸地域もレストランなどの商店が軒を連ねるようになった。また、東部地域の流通が活性化されたことで、当時東部に隠れていたとされるポル・ポト派の残党も更に追いやられ治安改善にも貢献したと報告されている¹⁴⁷⁾。

¹⁴⁵⁾ 2001年11月19日、日本工営とのインタビュー調査

¹⁴⁶⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料3)議事録及び7)収集文献・資料一覧、「カンボディア国別援助研究会報告書」参照

¹⁴⁷⁾ 治安改善に対するインパクトの詳細は4 - 6 - 3項の治安改善との因果関係を参照。

今後の課題は、維持管理の問題である。現在、公共事業交通省は国家予算の3%を配分されているにすぎず、その予算のほとんどは人件費となる。事業実施費はドナーの援助に依存している状態で、全国的な道路橋梁の復興が大目標としてあるために維持管理に割かれる予算はないに等しい。チュルイチョンバー橋についても部分的な補修工事は行われているものの橋面舗装の劣化が報告されている。公共事業交通省は、維持管理の専門家を海外から受け入れての対策を検討中とのことであるが、プロジェクトの効果を維持するための方策が早急に実施される必要がある。

4 - 6 - 2 一般的な平和配慮項目¹⁴⁸⁾

(1) 適切な援助対象の選定

チュルイチョンバー橋はプノンペンからカンボディア東部へ抜ける交通の要衝であるとともに、もともと1963年に日本の援助で建設された背景があり、カンボディア和平後最初のプロジェクトとして適切に選定された。

(2) 量・質的に公平な援助の分配

橋梁は公共財として誰もが利用できる経済インフラであり、援助は公平に裨益すると考えられる。

(3) 実施上の透明性の確保

チュルイチョンバー橋復旧計画は和平直後に開始された案件で、インフラ整備の目的に加えて平和の象徴としての役割が大きく、工事期間から開通式に至るまでカンボディアと日本の双方の政治家が現場視察に訪れメディアを通じた象徴的な宣伝を行った。これは平和構築面での透明性の確保であり、プロジェクト実施上の透明性の確保については判断材料となる情報が入手できなかった。

(4) ステークホルダーの公正性

プロジェクトの実施当時の道路局長はフンシンペック党で、次長は人民党であったが、橋の復旧という目標を共有していたため、プロジェクトの実施に対して党派による政治的な影響はなかった。しかし、カンボディア政府から予算を取って公共事業を行う際には、人民党系の官僚の方が予算獲得の権限が強いという報告もあった。

¹⁴⁸⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料3)議事録及び7)収集文献・資料一覧参照

(5) 和平を加速するアクターの参加

国土交通網整備計画の運営にあたって、和平を加速するアクターの参加は特に認められない。

4 - 6 - 3 紛争分析から導かれた平和配慮項目

復興支援ニーズの区分 A と区分 B に含まれている 27 項目から、本協力に対応するニーズである B11) 経済発展の阻害・停滞の促進を削除した 26 項目のうち、A6) 中産階級の未発達、B12) 失業者の増加、B15) 経済統合の欠如(特に貨幣制度)、A9) 農村部の地理的な孤立を解消することに対しポジティブなインパクトがあったと考えられる。

プロジェクトの実施に際してカンボディア人を雇用したこと、経済発展のボトル・ネックであった人的・物的交流の促進に貢献したこと¹⁴⁹⁾、さらに、中・長期的に、経済発展は中産階級の創出につながると考えられ、経済活動活発化は国家の経済的な統合を促進すると考えられることから、本プロジェクトは、電力供給施設計画同様、A6) 中産階級の未発達、B12) 失業者の増加、B15) 経済統合の欠如といった経済諸問題に対してもポジティブなインパクトがあったといえる。

紛争直後のカンボディアにおいて、紛争の負の遺産であり、長期間破壊されたままであったチョルイチョンバー橋が再建されたことは、カンボディアの復興を象徴的に示したものであり、国民に対する心理的な影響は非常に大きいと考える¹⁵⁰⁾。また、同橋がもともと日本の協力により以前より架けられていたことをかんがみると、平和と安定のみならず日本とカンボディアの友好関係をも象徴するものである。

4 - 7 結核対策計画

4 - 7 - 1 平和構築に対するインパクト評価(医療の向上)¹⁵¹⁾

結核対策計画に係る復興支援ニーズは「医療の向上」である。カンボディア政府は結核の治療率 85% と発見率 70% をめざした国家結核対策計画を策定した。JICA は CENAT に対して 5 年間の技術協力プロジェクトを 1999 年から開始し、DOTS の拡大、全国普及のため関係者への研修、モニタリング評価の機能強化、結核菌検査体制の強化、サーベイランスや調査活動の強化をめざして専門家を派遣している。また、2001 年 3 月には無償資金協力によって CENAT のビルが完成した。

ここ数年のカンボディアにおける結核対策の指標をまとめると図 4 - 5 のとおりになる。結

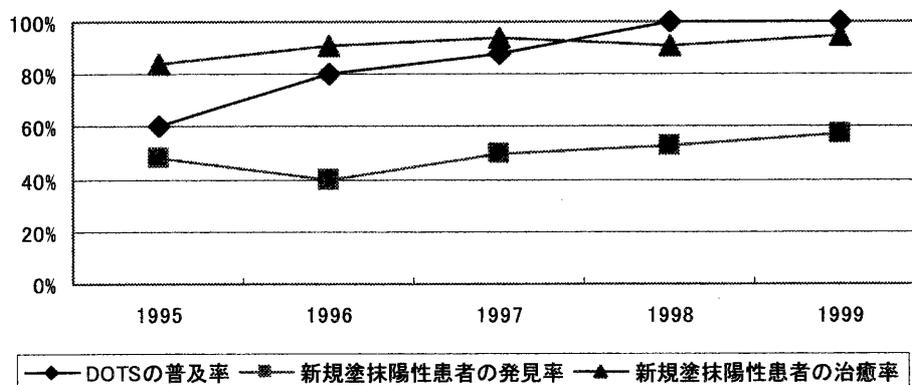
¹⁴⁹⁾ 2001 年 10 月 25 日、パシフィック・コンサルタンツとのインタビュー調査

¹⁵⁰⁾ 2001 年 10 月 25 日、パシフィック・コンサルタンツとのインタビュー調査

¹⁵¹⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料 3) 議事録及び 7) 収集文献・資料一覧参照

核対策の中心となる DOTS¹⁵²⁾ の普及率は医療圏郡レベルにおける公的病院を通じたサービスでは、1998 年に 100% を達成しており、新規塗抹陽性患者の治癒率を見ても 90% 以上と好成績を収めている。他方、患者発見率は塗抹陽性新規患者で 50% 程度と低迷しており、WHO で一般的に目標とされる 70% には至っていない。

カンボディアでの結核対策は、もともと WHO が DOTS の普及をめざしたプログラムを過去に行い、それを日本の ODA が引き継ぐ形となった。しかし、WHO のプログラムは短期間での成果が目標とされた背景があり、医療圏郡レベルでの普及率は 100% に達したものの、住民の実際のカバー率など、DOTS 実施の質的な問題が残された。したがって、当該プロジェクトにおいては DOTS の質的向上をめざす活動が行われている。しかし、当該計画は実施中の案件であり、そのインパクトを適切に判断するにはあと数年は必要であり、ここではプロジェクトの進捗を中心にまとめてみたい。



出所：WHO Report 2001 on Tuberculosis Control

図 4 - 5 結核対策の主要指標の推移

活動の内容としては4つの柱がある。1つはDOTSの監督機能強化で、定期的な服薬管理や再発防止に関する技術移転があげられる。2つ目は、結核に関する啓発活動であり、結核専従でないヘルスワーカーや住民が、結核に正しく対処できるような教育を行う。次に、結核対策の拠点づくりがあり、プノンペンのCENATを中心として州・郡・村の各レベルでDOTS実施能力の向上を図るための波及効果をもたらすシステムが構築される。最後に、ラボの検査技師などの医療関係者に対する研修を行い適切なサービスを提供できるよう指導する。短期専門家派遣による研修実施も含め、これらの活動は順調に進捗している。大きな成果としては、当該プロジェクトが推進してきたDOTSのヘルスセンター拡大とNGO等とのパートナーネットワークの形成が正式な政策として採択され、結核対策綱領と5か年計画が見直され、保

¹⁵²⁾ 直接監視下短期化学療法の略。少なくとも全ての発見された喀痰塗抹陽性結核患者(感染源として最も重要)に対して、初期強化療法期間中は直接監視下において標準化された短期化学療法を行う。短期化学療法による効果的な患者治療は疾病を治し、将来の結核菌の伝播を防止する、つまり治癒させることこそが最も効果的な予防であるという考え方。

健省により新計画が作成・承認されたことがあげられる。人材育成が中心となるため医療の向上への効果は今後中長期的に発現される見込みで、現在の治癒率を維持しながらどれだけ発見率を向上できるかが重要な指標になると考えられる。

4 - 7 - 2 一般的な平和配慮項目¹⁵³⁾

(1) 適切な援助対象の選定

WHOによると、カンボディアは結核感染率が世界で最も高い国の1つとされ(人口10万人中560人)、結核対策との関連性が強いHIVについてもアジア地域で最も感染率が高く、医療分野における危急の課題として適切に選定された。

(2) 量・質的に公平な援助の分配

治安面での配慮もあり、援助対象はプノンペンに位置するCENATが中心となるが、プロジェクト活動は全国的な波及効果をめざす内容になっている。また、治療を続けられない貧困層や遠隔地を重要なターゲットとする活動計画が策定されており、公平な援助の分配は確保されている。

(3) 実施上の透明性の確保

DOTS戦略の基本として、DOTS監督者の記録台帳の記入を徹底して行ううえに、郡・州・国レベルでの報告システムを確立しての包括的なデータ管理が行われる。この点で、実施上の透明性は確保されている。また、プロジェクト週報を作成し、関係機関やNGOを含むパートナーに発信されるなど、情報の公開が図られている。

(4) ステークホルダーの公正性

中央保健省より派遣された新所長(2001年2月就任)の強いリーダーシップもあり、プロジェクトの実施に対して党派による政治的な影響は少ない。また、当該プロジェクトは結核対策に対する政府のコミットメントを強化する意図もあるが、国家結核委員会の議長はフンセン首相自らが就任しており、政府からの全面的な支援を引き出すプラスの要因となっている。

(5) 和平を加速するアクターの参加

結核対策計画の運営にあたって、和平を加速するアクターの参加は特に認められない。

¹⁵³⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料3)議事録及び7)収集文献・資料一覧参照

4 - 7 - 3 紛争分析から導かれた平和配慮項目

結核対策計画が貢献する復興支援策は「医療の向上」であり、これに対応する復興支援ニーズはC2)悪化した医療・衛生状況であるが、これは紛争要因・再発要因には含まれない(区分C)。結核対策計画は、復興支援ニーズ分析であげられた紛争要因と再発要因とは、それほど直接的なつながりはないが、B11)経済発展の阻害・停滞の促進には貢献しているようである。結核の治療は非常に長期にわたるため、国民の経済活動に対し大きな影響を与えることが考えられる。

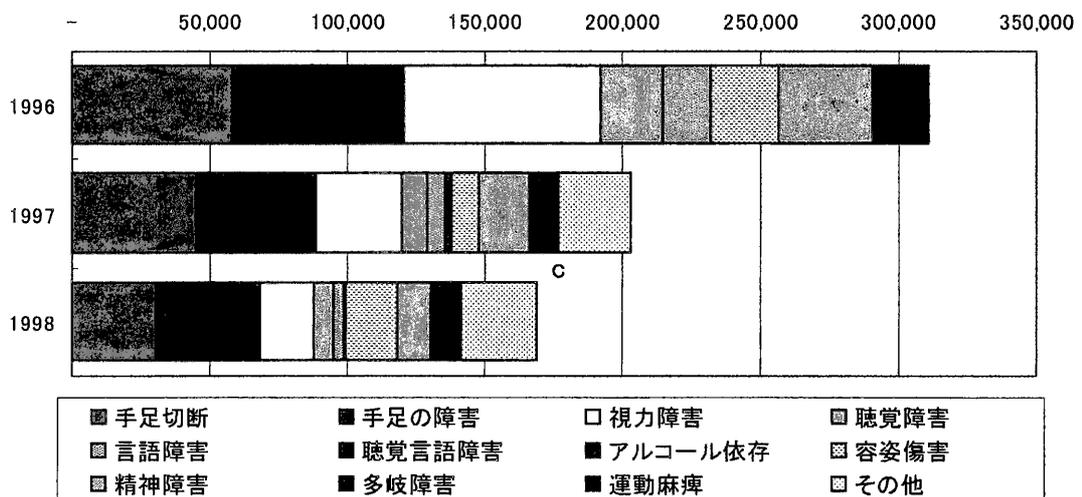
長期内戦で全く治療が施されなかったため、感染率が急騰し¹⁵⁴⁾、カンボディアがアジアではアフガニスタンと並んで結核感染率の高い国(500人以上/100,000人)であることが指摘されており、高い結核の感染率は紛争の結果表出する現象であるという関係図が描ける。

4 - 8 社会的弱者支援

4 - 8 - 1 平和構築に対するインパクト評価(トラウマ等精神障害への対応)¹⁵⁵⁾

社会問題・労働・職業訓練・青年省との協同の下、SSC を実施機関として社会的弱者支援のプロジェクトが運営されている。SSC は、心身障害者や貧困に苛まれる住民を対象にカウンセリングサービスを提供するとともに、ソーシャルワーカーの能力を向上するための研修を行っている。

社会的弱者支援に係る復興支援ニーズは「トラウマ等精神障害への対応」である。類別に障害者数を表すと図4-6のとおりとなり、全体的に低下傾向にあることが分かる。



出所：Study on Persons with Disabilities (2001)

図4-6 障害者数の推移

¹⁵⁴⁾ 2001年11月20日、CENAT とのインタビュー調査

¹⁵⁵⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料3)議事録及び7)収集文献・資料一覧参照

実施機関として活動を行う SSC は 2 名の管理者と 43 名のソーシャルワーカーから構成され、コンボンスプー州を対象に約 500 件あまりの精神障害支援を行っている。そのうち、医学的に精神障害として診断されている受益者は 30% で、残りの 70% は日々の生活のなかで問題を抱える貧困層へのカウンセリングが主要な活動となっている。また症状によっては、精神安定剤などを無償で提供することもある。実際の裨益者に対する聞き取り調査でも、以前に悩まされた精神不安や不眠症は今ではほとんどなくなり、薬の服用は継続しているものの病状は著しく改善された、と患者の女性は語っている。

SSC の新たな取り組みに、自立をめざした住民組織形成がある。形成された住民組織は緊急基金を設立し、例えば洪水などの自然災害が起きた際にメンバーは基金から必要な支援を受けるという仕組みである。もともと組織形成の習慣がなかったカンボディアでは、基金設立当初は組織形成の効率性をなかなか住民に理解してもらえず参加者が少なかったが、実際に基金の効果を目の当たりにすると参加意思を表明する住民も徐々に増え始めている。これらの結果を総合すると、裨益人口は比較的少ないものの、復興支援ニーズを充たす援助が提供されていると評価できる。

残る問題は、本来なら社会的弱者支援などの公共サービスは主管官庁である社会問題・労働・職業訓練・青年省が提供すべきだが、予算的・人材資源的な制約により全く対応できていない点である。社会サービスは NGO を中心とする援助によって成り立っているだけで、精神病院さえ 1 つも存在しないのが現実である。SSC では、社会的資源の活用方法や社会的弱者の社会統合の方法論などを中心に政府関係者や NGO に対して研修を実施しているが、主管官庁の根本的な問題解決には至っていない。NGO による社会的弱者支援を如何に公共サービスへ移管できるかが今後の大きな課題である。当該分野に関連して、社会的弱者に大使、キャパシティビルディング等を目的とした長期専門家、障害者分野の短期専門家を派遣している。

4 - 8 - 2 一般的な平和配慮項目¹⁵⁶⁾

(1) 適切な援助対象の選定

コンボンスプー州が選定されたときに明確な理由はなかったが、社会的弱者支援に係る援助のほとんどがカンボディア北西部のタイ国境付近に集中した背景があり、貧困度が高いにもかかわらずドナーの少ないコンボンスプー州が選定されたのは結果的には適切であった。

(2) 量・質的に公平な援助の分配

社会的弱者には、精神的あるいは肉体的に障害を負った者のほかにも、社会的に問題を抱える家庭や貧困に苦しむ家庭も含まれており、ターゲットグループのなかでは公平に援

¹⁵⁶⁾ 当該プロジェクトに係る別添資料 3) 議事録及び 7) 収集文献・資料一覧参照

助が分配されている。

(3) 実施上の透明性の確保

SSC では定期的なモニタリング評価を実施することで透明性の確保に努めている。

(4) ステークホルダーの公正性

プロジェクトの実施に対して党派による政治的な影響はない。

(5) 和平を加速するアクターの参加

啓蒙活動では学校や教師を引き込んで事業を実施しているものの、和平を加速するアクターであるか判断するに足る情報は入手できなかった。

4 - 8 - 3 紛争分析から導かれた平和配慮項目

視察した SSC のプロジェクトが貢献する復興支援策は、「トラウマなど精神障害者への対応」であり、これに対応する紛争要因・再発要因は B3) トラウマなど精神障害者の蔓延 であるが、JICA の社会的弱者支援計画全体の取り組みでは、復興支援ニーズの C4) 地雷被災者・紛争による障害者の増大、C5) 寡婦・戦争孤児問題 にも対応している。

社会的弱者支援計画は、これ以外の復興支援ニーズ分析であげられた紛争要因と再発要因のうち、A4) 貧富の格差 に対しポジティブなインパクトがあると考えられる。現地調査にて視察した SSC の案件では、社会的弱者及びその家族に対する直接支援を行っており、社会的弱者には、精神的・肉体的に障害がある者だけではなく、貧困に苦しむ者や社会生活で問題のある者などを含んでいること¹⁵⁷⁾ から、貧困問題に貢献していると考えられる。

4 - 9 インターバンド：「除隊兵士社会復帰支援プロジェクト」

4 - 9 - 1 平和構築に対するインパクト

インターバンドでは、2000 年にカンボディア政府が軍事費削減・兵員削減の一環として始めた兵士の動員解除パイロットプログラムを受け、プログラムにより除隊された兵士のなかで特に生活が困難な兵士の社会復帰を支援することを目的としたプロジェクトが行われている。

除隊兵士社会復帰支援プロジェクトの復興支援ニーズは、「過剰な軍事費・兵員の削減」である。しかし、当該プロジェクトは 2000 年にカンボディア政府が軍事費削減・兵員削減の一環として始めた兵士の動員解除パイロットプログラムを受け、プログラムにより除隊された

¹⁵⁷⁾ 2001 年 11 月 19 日、Social Services of Cambodia とのインタビュー調査

兵士のなかでも身体的・精神的障害を負っている者、高齢者、慢性疾患患者、除隊兵士とその家族の経済的自立を支援することであることから、プロジェクトは直接的には農村開発と社会的弱者支援の側面での効果も目的としている。

当該プロジェクトは、2000年12月から翌2001年1月にかけてカンボディア北西部のバットバン州においてアセスメント調査を経て、2001年2月末から9月末までの6か月間、同州のBanan、Svay Por、Bovelの3地区においてパイロットベースで開始された。カンボディアでは、動員解除された兵士は健康状態により2つのカテゴリーに分けられている。カテゴリー1は健康な兵士で、カテゴリー2は身体的・精神的な障害を負っている兵士、慢性疾患の兵士、高齢の兵士であり、2001年10月までに除隊された兵士1,500人のうち、80%がカテゴリー2に属している。プロジェクトは、カテゴリー2のなかでも地雷により片足を失うなど身体障害を負ったもの、戦闘により重度の精神障害になったもの、土地や持ち家がないものなど、特に社会復帰が困難な18の除隊兵士家族の雇用創出と収入向上を目的とする。

当該プロジェクトは、現地NGOのチブツ・トマイと共同で小規模ビジネスのためのワークショップを行い、6か月の訓練の間に技術を習得し収入を得て自立することを目的とする。支援家族の多くは、除隊時に支給される240ドルを借金返済や病気の治療のために使い果たしてしまうため、小規模ビジネス訓練中の6か月の間、最低限の生活費として兵士の給与と同額の月額20米ドルが各支援家族に一律に支給される。支援家族の選んだ小規模ビジネスの内訳は、養鶏8家族、養鴨1家族、養豚2家族、野菜栽培1家族、自転車・バイク修理2家族、舟1家族、生活用品ショップ1家族、縫製・洋裁2家族、である。収入はビジネスによって異なるが、訓練終了後1か月経過した時点で支援18家族のうち90%が小規模ビジネスにより定期的な収入を得ることが可能になり、一家族平均収入は月15ドルとなっている。舟による漁の小規模ビジネスの訓練を受けた除隊兵士は、川の渡しのビジネスも始め収入手段を拡大している。

その他、プロジェクトが週1回、支援家族の収入や健康状態のモニタリングを兼ねた巡回訪問を行うことにより、カウンセリングとしての効果もあがっている。

4 - 9 - 2 一般的な平和配慮

(1) 適切な援助対象の選定

対象地域であるバットバン州は、元ポル・ポト派の支配地域であり治安が一部安定していないことから、カンボディア国内でも他地域に比べて援助の介入が少ないうえ、地雷も多く残り開発も遅れているため、復興ニーズが高い地域が選ばれたといえる。

(2) 量・質的に公平な援助の分配

直接裨益者となる除隊兵士とその家族の選定にあたっては、除隊兵士本人が障害者、無職ないしは持ち家がない、家族に重度の病気のものがある、などを基準とし、事前に数回にわたりインタビューと自宅訪問を行っている。カテゴリ-2に属する除隊兵士のなかでも最貧困層を対象に、適切な選定が行われているといえる。

(3) 実施上の透明性の確保

プロジェクト開始にあたり、周辺住民も含めて事前の説明会を行うなどの配慮がなされている。プロジェクトに関しては、定期的に服用する必要がある薬の購入費を工面することができない重度の精神障害者に対しては、プロジェクト独自に発行したローカルマネーにより地域の薬局で薬を購入できる仕組みをつくっている。このような除隊兵士と薬局の間でのみ使用可能なローカルマネーの導入により、薬以外に費用が使われることを防いでいる。

(4) ステークホルダーの公正性

プロジェクトを実施するうえで、C/Pや裨益者の選定についても党派による政治的な影響はみられない。

(5) 和平を加速するアクターの参加

除隊兵士本人の障害が重く働き手となることが難しい2家族については、除隊兵士の娘に洋裁の訓練を行っている。訓練に関しては地元の女性自立支援NGOであるラチャナと協力し、家族内だけでなく地域社会での女性の発言権の促進にも努めている。

4 - 9 - 3 紛争分析から導かれた平和配慮項目

除隊兵士支援計画に関しては紛争要因、及び再発要因との関連では、直接的にはB4) 過剰な軍事費・兵員の削減を目的としている。さらに、当該プロジェクトは動員解除された兵士を一般社会の市民として再統合することを目的としており主に農村開発の面に焦点を当てているため、復興支援ニーズ分析であげられた紛争要因と再発要因のうち、B11) 経済発展の阻害・停滞の促進、B12) 失業者の増加などに対するインパクトがあることは明らかになった。

以上の経済的な側面に加え、当該プロジェクトがカンボディアで支援が行き届きにくい身体・精神障害者に重点を置いた配慮を行っていることから、短期的にはB3) トラウマなど精神障害の蔓延に対してポジティブなインパクトがあることが明らかである。紛争後の社会において、一般的に元兵士はかつての強者の側に立つものであり、治安や一般市民感情に対し

てネガティブなインパクトをもつものにとらえられがちである。しかし、カンボディアにおける除隊兵士に占める身体・精神障害者の割合の高さを考慮すると、除隊兵士が同時に社会的弱者である割合が高いといえることができる。したがって、除隊兵士支援計画が中期的には障害者・失業者などの社会的弱者支援、長期的には A4) 貧富の格差 に対して貢献していると考えられる。

4 - 10 ADHOC : 人権プロジェクト

4 - 10 - 1 平和構築に対するインパクト評価

人権擁護分野を専門とする現地 NGO である ADHOC は、3 つのグループ(コミュニティ、軍・警察・地方政府高官、 大学生)を対象に、人権教育・研修を行っている。

人権教育プロジェクトにかかわる復興支援ニーズは「人権意識の強化」である。カンボディアにおいては、過去の戦争犯罪・人権違反のみならず、現在においても犯罪や人権侵害に対する責任の追及が必ずしも十分に行われていない。「法の下での平等」という原則が守られず、識字能力が十分でない者が法に訴えることができずに不利を被ったり、一部権力者や金銭的に富裕な者が罰を逃れる事例もある。これらの結果、人々の中の司法に対する信頼が低下し、また力による抑圧や一方的に不利な立場に置かれることで反感感情が育ち、小型武器の密輸入など犯罪の横行と結びついて治安の悪化を招いている。これに対して、日本政府をはじめとする各ドナーは法制度の整備などの支援を行っているが、カンボディア側の人材不足や人権意識の不足から施行状況に関してはまだ改善の必要がある。ADHOC は、人権教育及びモニタリング、人権に関する調査研究などの活動を通して、人権意識の普及と法に基づいた責任の追及と処罰の実施を社会に根付かせる活動を全国規模で行っておりカンボディア 21 州のうち 17 州に支部をもち、常駐スタッフも置いている。

ADHOC の活動のうち、今回の調査では人権教育活動を視察したが、その活動は 2000 年度実績で約 18,000 人(うち女性約 5,000 人)を対象に 600 コースを実施するなど、NGO としては規模が大きく十分なインパクトの大きさをもつ。ADHOC の行う人権教育活動は 3 種類ある。農村住民を対象とした一般的・初歩的な人権教育コース、政府職員の間(役人、軍、警察など)を対象としたコース、次世代を担う若者を対象にしたコースである。このうち最もユニークかつ有効なのは、政府職員を対象にした人権教育であり、これはカンボディアにおいてはいまだ権力側に立つ者による直接的な人権侵害や汚職、人権に対する理解不足から来る犯罪者への不当な取り扱いや不十分な捜査による処罰が問題であり、これが治安改善の遅れの間接的な要因となっているからである。ワークショップは参加型で行われ、プレイベンで視察した特殊コースでは教師、警察が一緒になって人権問題を話し合う姿は圧巻であった。ワークショップも、ただ話し合っただけで意見を交換しながら意識を高めるだけが目的ではなく、その

成果を県の地方裁判官に向けて提言の形で発表することによって一定の公的な位置づけがなされており、その後、裁判官から各コンミュンに再び勧告という形で提言が回送されてくる仕組みとなっている。このように ADHOC は、1991 年に設立されてから人権関係では政府を批判しながらも、足りない部分を実践的に担いながら一定の地位を築いてきている。また、国際 NGO やドナーとも良い関係を築いており、これによってカンボディア政府側も ADHOC に対しては一目置く状況にあり、良い意味での緊張関係の下で人権普及を実施しているといえるだろう。ADHOC の紛争後カンボディア社会における人権状況改善へのインパクトは大きい。

4 - 10 - 2 一般的な平和配慮項目

(1) 適切な援助対象の選定

ADHOC の人権教育は、一般の農民や市民だけでなく、軍や警察官など政府職員も対象としている。また、現在のカンボディア 17 州に支部をもちながらセミナーを開催するなど地域的な偏在もない。さらに、カンボディアに蔓延する家庭内暴力も視野に入れて女性を積極的に参加させる努力を行っている。また、ADHOC の職員採用にあたっては、最低 3 分の 1 を女性スタッフとするなどの基準を設けており、ジェンダーに対する配慮は高い。

(2) 量・質的に公平な援助の分配

人権教育は、バタンパンのようなポル・ポトが支配していた地域でも支部を設けて実施しており、県単位で見ればほぼ全国的にカバーできている。しかし、アクセスするための道路の未整備等もあって、同じ県内でも支部からバイクで 8 時間以上もかかる農村もあり、セミナーの実施などには偏りが生じているようである。一方、人権モニタリングに関しては ADHOC に登録された約 340 名のボランティアによって人権侵害事例を報告する協力を行っており、アクセスの悪い農村もとりあえずカバーできている。

(3) 実施上の透明性の確保

ADHOC では 3 つの異なる活動評価(内部、外部、合同)を取り入れていることでアカウンタビリティの確保を図っている。

(4) ステークホルダーの公正性

一般市民のみならず政府職員も人権教育の対象とするなど、一方に肩入れするのではなく“対話”を基調としたアプローチで人権状況の改善を図っている。また、ADHOC は古くから活動するカンボディア NGO の 1 つであり、カンボディア自身によるカンボディア社会

での人権状況を改善しようとする活動である。その意味でも「人権」という西洋型概念が外部から押しつけられるのではなく、またカンボディアの様々な生活圏に生きる人々に参加してもらいながら人権普及を進めてきている。

(5) 和平を加速するアクターの参加

カンボディアにおいて和平を加速するアクターは、女性と子供である。人権セミナーでは、特に若者を対象としたコースを行っており、また ADHOC の職員についてもジェンダーに配慮するなど、和平を促進するアクターの参加を促進しているといえる。

4 - 10 - 3 紛争分析から導かれた平和配慮項目

復興支援ニーズの区分 A と区分 B に含まれている 27 項目から、本協力に対応するニーズである A3) 人権意識の未発達、A5) 法の支配の未整備を削除した 25 項目のうち、B7) 非合法社会の構造化、B9) 土地所有システム確立の遅延、B6) クメール・ルージュ裁判との因果関係を明らかにする。

B7) 非合法社会の構造化に関し、特に郡部の政治、経済、社会への介入についての問題との強い因果関係がある。特に軍部や警察が政府要職ポストの配分や森林伐採権、土地配分の問題をめぐって強い影響力を働かせている現実があり、プレイベンで視察した ADHOC のワークショップでも一部警察と裁判官の癒着が問題点として指摘されていたぐらいである。個別具体的な問題は別にしても司法が軍部の影響力から完全に独立していないことが根本的な問題である。これは、裁判官や検察官の身分に関する基本規定(汚職裁判官の更迭などを可能にする)が整備されていないことが一部理由であるが、やはり根本的には社会における法律の意義と役割についての理解が不足しているためであろう。ADHOC の行っている軍部や警察に対して行っているセミナーは、内容が人権だけにとどまらず広く一般に法律というものに対して意識化を図ろうとするものであり(視察したセミナーでは、人権というよりも汚職や Impunity といった問題をあげて議論していた)法制度や構造の改革が待たれるもののプラスに作用しているものと考えられる。

同様、B9) 土地所有システム確立の遅延に係る問題においても、何万件もあるといわれる土地紛争の多くが軍関係者や高級官僚といった有力者による接収の問題である。新しく改訂された土地制度においても土地なし農民や少数民族の生存を保障していた慣習法からの脱却を強要する側面もあり、社会的弱者にとって必ずしも有利に働くものではない。これに加えて、有力者による法解釈の不当な乱用もあって一層の抑圧の度合いを強めているという報告もある。人権意識のなかった住民は、これまでは泣き寝入りをせざるを得なかったのだが、ADHOC の人権教育が進めば、社会権に対する意識も高まり正当な要求をする者も増えてくる

だろう。しかし、プラス面ばかりではない。1つにはカンボディア全体のなかで、「法の下での平等」という意識が社会的規範とならなければ権利を要求した者を危険な、あるいは不利な立場に置くことになる。今ミッションでは確認できなかったが、権利意識の高まりが暴力(広い意味で不当解雇を含む)を受ける危険性と裏腹の関係にあることは、幾人かの人権ボランティアがこれまで脅かされたり、暴力を受けたことがあったというADHOCからの報告でも推測される。

かように現実社会においては、人権意識と治安が衝突することが多い。そして、この問題は平和構築に係る根本的命題であるといってもよい。長期的視野に立てば、法治社会を育成し、法の下で正義を履行することは平和構築に寄与するものだが、これによって既得権益を奪われるおそれがある者から短期的あるいは一時的に反発を招くおそれがある。その意味で、B6)クメール・ルージュ裁判はカンボディアにとって象徴的な意味をもつ。クメール・ルージュ派の過去の虐殺・人権侵害に対する責任追及問題は長期的観点から国民和解と治安維持を図るものであるが、それを国内問題とするのか、それとも国際犯罪法廷で裁くのかというのはカンボディアの法治社会としての成熟度と社会規範のなかに人権に関する国際的基準が適用されるかという判断問題と絡むからである。クメール・ルージュ裁判の行方によっては、ADHOCが進める人権教育のカンボディア社会の受け止め方も影響を受けるものと思われる。

4 - 11 IMPACS の平和構築に対するインパクト評価

IMPACS はメディア支援活動の一部として、ジャーナリスト育成のための研修事業と、カンボディア初の女性みのラジオ局に対する技術支援を行っている。特に女性ラジオ局への支援については、和平を促進するアクターとして女性を位置づけ、女性ジャーナリストのメディア進出を図り、平和に対する啓蒙活動の裾野を広げていくことをめざしている。また、放送で取り上げる内容は、地方選挙、売春問題、地域開発と女性の地位向上等、幅広い分野にわたっており、女性ジャーナリストの視点に基づく放送内容は他局に比べユニークであり、地域の女性から強い支持を受けている。さらに、このような議題を扱うにあたり、特に教育省や女性省等の政府の関係省庁との連携を強める努力をしているだけでなく、パイ・マルチ・NGOの多くのドナーが集中的に援助を行っており、よいプログラムを組むことで財政的支援を取りつけている点からかんがみ、高いコーディネーション能力があるとが考えられる。

第5章 評価結果の総括

5 - 1 平和構築に対する復興支援のインパクト

平和構築という概念そのものがまだ新しいこともあり、本件調査で評価対象となった JICA 8 案件は、いずれも平和構築を直接のプロジェクト目標としていない。そのため、平和構築へのインパクトを評価するのは困難という議論があったが、JPCIA で定義される復興支援ニーズは分野ごとに細分化されているため、各案件のプロジェクト目標あるいは上位目標と復興支援ニーズはほぼ一致する。復興支援ニーズを満たすことが平和構築につながるとする論理からすると、平和構築を意識的に目標としていない案件であっても平和構築と必ず因果関係があり、結果的には平和構築へのインパクトも評価 5 項目のインパクトを検証するのと類似した面もあった。しかし、一般的に、プロジェクトのインパクトは実施終了後中長期的に現れるもので、対象となった JICA 8 案件は実施中の案件から終了後数年経た案件まで様々な段階が含まれており、インパクトの発現度合いは案件によって大きく異なる。また、様々なドナー援助が介在している現実を踏まえると、カンボディア全体に対して日本の援助がどれだけ効果をもたらしたのかを判断するのは難しい。したがって、ここでは全体のインパクトを総括するよりむしろ、平和構築に対する日本の復興支援の特徴をまとめてみたい。

今回対象となった 8 案件は JICA 国別事業実施計画の重点 8 分野のうち、教育と環境を除く 6 分野に当てはまる案件であった。他機関の援助に比べて日本の援助が特に突出していた点として、和平後早期の段階で援助が開始された案件が目立ち、緊急援助あるいは復興期の始まりの初期段階に与えた効果があげられる。特に紛争によって失われたインフラの回復という面では、開発金融機関による貸付が多い状況のなか、日本の二国間援助による無償でのインフラ整備のプレゼンスは非常に高かった。また、近年開始された結核対策や司法支援の案件についても、セクターのなかで日本がイニシアティブをとる分野が特定されており、十分なプレゼンスを示している。

マイナス面を指摘するならば、プロジェクト実施上の安全を確保する必要性に配慮し、案件の対象地域がプノンペンあるいはその周辺に限定された点であろう。この点では、治安面で問題の残るカンボディア北西部にも進出している国連機関、他ドナー、NGO などの援助に比べると、明らかな違いとして見受けられた。日本側関係者もこの点は十分理解し、逆にプロジェクトを運営するうえでの葛藤にもなっていたが、むしろ援助スキーム面の問題であって、プロジェクトではコントロールできない外部条件であったと考えられる。

最後に、プロジェクト全般を通して実施のなかで特別な配慮を行い成果を上げた分野として、人材育成及び組織力強化がある。カンボディアではポル・ポト時代にほとんどの知識人や専門技術者が虐殺され、復興の中核をなすべき中間層が存在しない。内戦時代を生き抜いた人材も、なる

べく目立たないように振る舞うことが生きる術であった名残で、物事に対して非常に消極的な姿勢が見受けられる。また、近隣者の密告で簡単に人が殺された当時の後遺症も根深く、カンボディア人に蔓延する対人関係への不信感は個人主義を助長し、政府内でも村落レベルでも組織的に仕事を進める能力に欠けている。さらに、カンボディア政府の統治機能がいまだに脆弱なためドナー依存が恒常化しつつあり、C/P となる政府関係者も研修に参加するのは金銭目当ての場合もある。こうした心理的に根深いプロジェクトの阻害要因があるなかで、紛争によって失われた人的資源の回復をめざす配慮は、プロジェクト全般における課題であり平和構築に向けた根源的な問題解決と考えられる。実際に、派遣専門家をはじめとする日本側関係者はカンボディアに内包される人材不足の問題を十分に把握し、プロジェクト実施のなかで特に人材育成のインパクトに配慮がなされた。

例えば C/P に対して直接技術指導を行う専門家の立場であれば、モチベーションの高い数、少ない人材を選んで技術移転を集中的に行い人材育成の基盤をつくる一方で、モチベーションの低い関係者に対しては日々の活動のなかで根本的な意識改革を促すような助言を与えている。また、無償資金協力案件であれば、施工業者により工事にできるだけ多くの現地労働者を雇用する配慮がなされ、案件終了後には多くの技術者が育成され民間の土木業者などに吸収されるなど、民間レベルでの技術移転が行われている。こうした人材育成は、プロジェクト活動として定義されない毎日の積み重ねで行われる試みであり、信頼関係の構築から専門的な技術指導をできるレベルに至るまでには忍耐強いコミットメントが要求される。しかし、こうした長期的なコミットメントこそ人材不足の根源的な問題を解決するために必要な人間関係であり、カンボディアでの持続的な人材育成への足がかりとなるインパクトとして評価できる。

5 - 2 JPCIA の有効性

5 - 2 - 1 総論

今回の調査の目的の1つは、JICA が開発中の JPCIA 手法の現地レベルにおける適用の可能性を検討し、更なる改善を図ることであった。本調査に先立って2001年2月に実施されたグアテマラにおける第二次調査では、カナダ側が開発した PCIA を用いて調査を実施した。今回は日本側が中心となり、PCIA を基に、より実際の、プロジェクトの形成・実施・評価の過程における分析作業を可能にする JPCIA を開発し、これを用いて調査を実施した。

グアテマラでの調査で使用したカナダ側が開発した PCIA は平和・紛争分析とプロジェクト分析の二部から構成されているが、紛争分析手法としては有用であるものの、両者をつなげるプロセスが複雑で、どのように結びつけるかが明確ではないという指摘があり、PCIA を実際のプロジェクト運営のプロセスに適用することは困難であるとの結論に達した。

日本側が開発して今回使用した JPCIA は、紛争分析とプロジェクト分析の両方を行ってい

るという意味では、カナダが開発した PCIA のコンセプトとおおむね同じであるが、JPCIA は特に次の3つをその特徴として有している。第一に、紛争分析の最初のステップである現状分析からプロジェクト分析の最後のステップである平和配慮アセスメントまで、一連の流れでつながっていることである。例えば、紛争分析で導き出された紛争要因・再発要因は、プロジェクト分析の平和配慮アセスメントにおける平和配慮項目に直結しており、このような2つの分析過程における作業内容の連動は、紛争分析とプロジェクト分析とが1つのフローとしてつながっていることをよく示している。第二の特徴は、紛争分析において単に紛争予防のみならず復興開発の側面にも焦点を当てていることである。そして第三点目は、プロジェクト分析のなかで、プロジェクト形成、実施、評価の各プロセスにおいて、平和や紛争再発防止への配慮として留意すべき項目を掲げていることである。このような配慮項目をプロジェクト分析におけるチェック項目として位置づけることで、平和構築に直接的に寄与するプロジェクトのみならず、間接的に寄与するプロジェクトについても、その実施による紛争要因に対する正負のインパクトを検証することが可能となった。

5 - 2 - 2 各論(紛争分析)

国レベルの紛争分析において、紛争の構造的要因、引き金要因、内戦を永続化させた要因の3つに分類する点については、カナダ側のPCIA手法や他ドナーが開発中の紛争分析ツールと類似している。他方、復興支援ニーズ分析において単に紛争予防のみならず、復興開発の側面にも焦点を当てていることは、他ドナーの紛争分析には見られないJPCIAの特徴である。復興支援ニーズ分析を行うことによって、内戦後の復興開発が必要な国について、紛争要因だけでなく、紛争後に発生した再発要因や開発につなげるための復興支援ニーズも導き出すことが可能となっている。

このような特徴を有するJPCIAの紛争分析は、国別事業実施計画の作成・見直しを行ううえで、また、国レベルの紛争要因及び復興支援ニーズを抽出するツールとして、極めて有効である。

5 - 2 - 3 各論(プロジェクト分析)

プロジェクト分析は、「ステークホルダー分析」「PDMの作成」「平和配慮アセスメント」の3つのステップから構成されるが、各段階につきおおむねポジティブな評価が得られている。

「ステークホルダー分析」では関係するアクターを包括的に抽出し、各アクターの政党分布やポル・ポトとの関係を検証し、「PDMの作成」はプロジェクトの全体像を理解すると同時に、活動・成果・プロジェクト目標の因果関係を理解するという点で有効である。

表5 - 1は、今回調査した日本側のプログラム(JICA 8件、NGO 2件)と紛争分析から導

き出された平和配慮項目との因果関係を概観したものである。A4) 貧富の格差に対しては4プログラム、B11) 経済発展の阻害・停滞の促進に対しては6プログラムがポジティブな影響を与えている。ただし、今回は時間的制約のあるなかで調査を実施したため、10案件と27項目の関係についての聞き取り・分析は十分ではなかった。傾向を見極め、教訓を導き出すためには、より詳細な調査に基づく分析が必要である。

「平和配慮アセスメント」は、プロジェクト形成時や実施時に検討が必要であると考えられる平和や紛争再発予防に対する配慮事項を抽出してチェックリストとして明示した点、また、従来は必ずしも平和構築や紛争と直接関連がないと考えられていたプロジェクト(インフラ整備・疾病対策など)の平和と紛争再発予防に対する間接的なインパクトについて検証した点の2点が有効性を高めている。

表5-1 プログラムと紛争から導き出された平和配慮項目との因果関係

○ ポジティブ
* 関係が深い

	プログラム	三角協力プロジェクト	司法改革支援計画	治安改善計画	CMAC機能強化計画	電力供給施設整備計画	国土交通網整備計画	結核対策計画	社会的弱者支援	除隊兵士プロジェクト	人権プロジェクト
	復興支援策	難民・国内避難民の帰還	法制度整備	国内一般治安の向上	地雷・UXO問題への対応	基礎インフラの構築	経済インフラの整備	医療の向上	トラウマ等精神障害への対応	DDR	法整備・人権擁護
	実施機関	JICA	JICA	JICA	JICA	JICA	JICA	JICA	JICA	インターバンド	ADHOC
区分A	A1) 野党が政治的リソースへアクセスすることが困難であること										
	A2) 民主的手続きの未発達										
	A3) 人権擁護の意識の未発達										
	A4) 貧富の格差	○				○			○	○	
	A5) 法の支配の未整備										
	A6) 中産階級の未発達					○	○				
	A7) 近隣国との対立関係（民衆レベル）	○									
	A8) クメール・ルージュ対策の誤り（武装解除の失敗）										
	A9) 農村部の地理的な孤立				○	○		○			
	A10) エリート政治への国民の参加が困難であること										
区分B	B1) 難民帰還の遅延										
	B2) 過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと		○								
	B3) トラウマなど精神障害の蔓延									○	
	B4) 過剰な軍事費/兵員				○						
	B5) 小型武器の蔓延				○						
	B6) クメール・ルージュ裁判										*
	B7) 非合法社会の構造化（薬物・軍等）										○
	B8) 対地雷・UXO問題										
	B9) 土地所有システム確立の遅延	*	○			○					○
	B10) 適切な税制の崩壊										
	B11) 経済発展の阻害・停滞の促進		○	○	○	○		○		○	
	B12) 失業者の増加						○	○		○	
	B13) 外国直接投資の減少										
	B14) 対外債務の悪化										
	B15) 経済統合（特に貨幣制度）の欠如						○	○			
	B16) 不十分な森林資源管理										
	B17) 旧クメール・ルージュ派が経済開発から取り残されること					○					

第6章 教訓と提言

6 - 1 平和構築に資する復興支援に関する提言

6 - 1 - 1 復興支援におけるフェーズ区分

復興支援ニーズ分析では支援計画を策定する際の便宜性を考慮し、JICAで復興開発支援の重点分野に定められる7項目(緊急援助、再融和、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)に分類して記載されている。支援計画の策定までには、紛争分析と復興支援ニーズ分析を経て、当該国や他ドナーの活動状況にも配慮して優先度づけがなされる。復興支援ニーズの優先度を決める際には、政策としての重点分野から見た視点のほかにも、特に復興支援においては時系列でみたフェーズ分けの視点も重要な基準であると考えられる。しかし、平和配慮や紛争予防に関する報告書は重点分野の抽出や実施体制の方法論などに焦点が当たりがちで、復興支援におけるフェーズ分けの議論が少ない。したがって、分野的な重点項目に加えて、復興支援を時系列で分類した場合の重点項目も検討する必要がある。

第3章3 - 5「他の側面からの優先度づけ」の図3 - 1「カンボディアのニーズの変遷」や聞き取りを参考に、3 - 4「復興支援ニーズ分析」の表3 - 4で提示された復興支援ニーズを時系列でみたときの重要性の変化を示したのが図6 - 1である。多くのニーズは、紛争終結直後から現在に至るまで一貫して支援が必要であるが、特に重要性が高いと思われる時期を濃く示している。これから明らかであるように、和平協定からUNTAC撤退までは「治安維持」「社会基盤整備」「ガバナンス」分野に重点が置かれており、UNTAC撤退後現在に近づくに従って、「経済復興」「社会的弱者支援」へのニーズが高まると同時に、ガバナンスのニーズも多様化している。

ニーズ低い  ニーズ高い

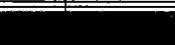
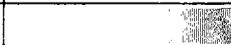
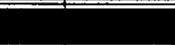
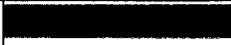
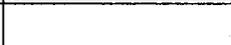
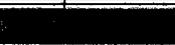
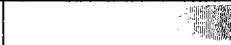
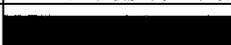
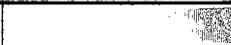
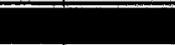
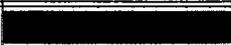
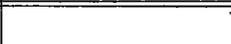
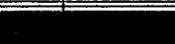
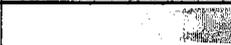
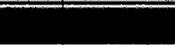
	バリ和平協定からUNTACの撤退まで (1991-1993)	UNTACの撤退から総選挙まで (1993-1998)	総選挙以降現在まで (1999-2002)
再融和	難民帰還の遅延		
	過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと		
	トラウマなど精神障害の蔓延		
治安維持	近隣国との対立関係 (民衆レベル)		
	クメール・ルージュ対策の誤り・過剰な軍事費/兵員		
	小型武器の蔓延		
	非合法社会の構造化 (薬物・軍等) (国内一般治安の向上)		
	クメール・ルージュ裁判		
社会基盤整備	農村部の地理的な孤立		
	対人地雷・UXO問題		
	破壊されたインフラ		
	悪化した医療・衛生状況		
ガヴァナンス	野党のリソースへのアクセス・政治への国民参加		
	民主的手続きの未発達		
	法の支配の未整備		
	人権擁護の意識の未発達		
	土地システム・税制確立の遅延		
	過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと		
	有能な人材の欠乏		
経済復興	貧富の格差・経済発展の阻害・停滞		
	中産階級の未発達		
	失業者の増加・経済統合・対外債務の悪化		
	外国直接投資の減少		
	不十分な森林資源管理		
社会的弱者支援	旧クメール・ルージュが開発から取り残されること		
	トラウマなど精神障害の蔓延		
	障害者の増大		
	寡婦・戦争孤児問題		

図6-1 復興支援ニーズの重要性の変遷

本件調査で対象となった JICA 8 案件の投入を大まかに資金面と派遣専門家の人月で時系列に表すと図 6 - 2 のとおりとなる。1996 年を緊急援助期から復興支援期へと変わる節目と仮定すると、対象の 8 案件は以下のとおり 3 種類に区分することができる。

- A. 緊急援助期の案件
- B. 復興支援期の案件
- C. 2 期にまたがる継続的な案件

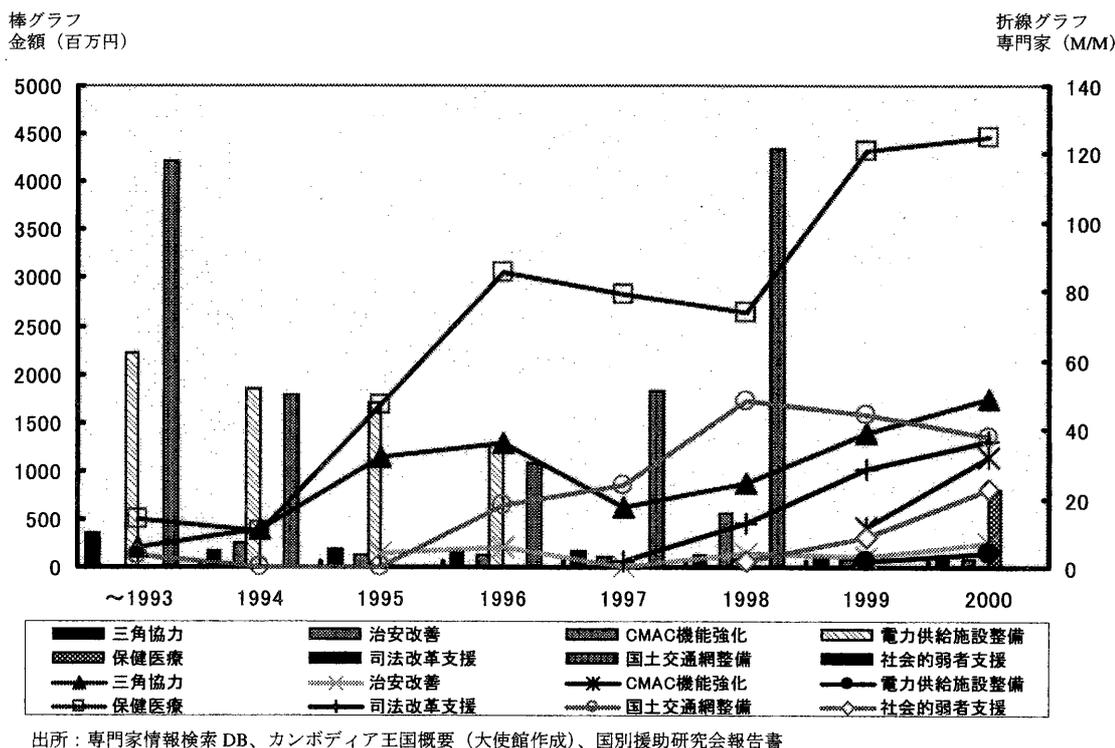


図 6 - 2 JICA 8 案件の投入の推移

3 種類の時系列的な区分に JICA 8 案件の重点分野を当てはめると表 6 - 1 (p.122) のとおりとなる。緊急援助期には、緊急的なインフラの回復をめざした電力供給設備計画と国土交通網整備の 2 案件が重点的に投入された。また、復興支援期には、インフラや治安などが改善されるなかで、保健医療・司法改革支援・社会的弱者支援といったソフト面での援助と、ハード面でもインフラ整備がプノンペンから地方展開へと移行され交通網整備が増加傾向に転じ、インフラ整備の政策に係る専門家の投入も開始されている。最後の 2 期にまたがる案件としては、三角協力・治安改善・CMAC 機能強化(地雷除去)があげられる。三角協力は、緊急援助期の難民・国内避難民の帰還という再融和の目標から、復興支援期にはより農村開発に焦点を絞った活動に移行している。それぞれの分野は、住民生活に直結する問題に対応

する援助で、緊急援助期と復興支援期の区分にかかわらず継続的かつ長期間のコミットメントを要する案件である。

図6 - 3(p.121)は、各復興支援ニーズの変遷に対して JICA の投入がどのように対応してきたかを示したものである。

ニーズ低い  ニーズ高い  直接的対応  間接的対応 

		パリ和平協定からUNTACの撤退まで (1991-1993)	UNTACの撤退から総選挙まで (1993-1998)	総選挙以降現在まで (1999-2002)
再融和	難民帰還の遅延			
	過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと			
	トラウマなど精神障害の蔓延			
治安維持	近隣国との対立関係 (民衆レベル)			
	クメール・ルージュ対策の誤り・過剰な軍事費/兵員			
	小型武器の蔓延			
	非合法社会の構造化 (薬物・軍等) (国内一般治安の向上)			
	クメール・ルージュ裁判			
	農村部の地理的な孤立			
社会基盤整備	対人地雷・UXO問題			
	破壊されたインフラ			
	悪化した医療・衛生状況			
	野党のリソースへのアクセス・政治への国民参加			
ガバナンス	民主的手続きの未発達			
	法の支配の未整備			
	人権擁護の意識の未発達			
	土地システム・税制確立の遅延			
	過去の戦争犯罪・人権違反に対して責任を問われないこと			
	有能な人材の欠乏			
	貧富の格差・経済発展の阻害・停滞			
経済復興	中産階級の未発達			
	失業者の増加・経済統合・対外債務の悪化			
	外国直接投資の減少			
	不十分な森林資源管理			
	旧クメール・ルージュが開発から取り残されること			
社会的弱者支援	トラウマなど精神障害の蔓延			
	障害者の増大			
	寡婦・戦争孤児問題			

図6-3 復興支援ニーズに対するJICA投入の変遷

表 6 - 1 重点分野の時系列による区分

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
緊急援助期			復興支援期				
<ul style="list-style-type: none"> ■ 緊急援助 ■ 再融和 			<ul style="list-style-type: none"> ■ ガバナンス ■ 社会的弱者支援 				
2期にまたがる継続的案件							
<ul style="list-style-type: none"> ■ 社会基盤整備 ■ 経済復興 ■ 治安維持 							

出所：調査団作成

緊急援助期と復興支援期の境界をいかに定めるかといった議論は今後も重ねる必要があるが、本件調査の対象となった JICA 8 案件についてまとめると上記の分析結果が得られる。本件調査では JPCIA 手法をモニタリング評価の段階で使用したが、計画の段階での有用性を発揮するならば、重点分野の優先度づけと同様に援助対象国がどのフェーズにあるかを検証し、支援計画の時系列的な優先度づけを行う必要性もある。また、表 6 - 1 のような時系列的な復興支援の指針を定めておけば、時系列的な優先づけを行う際の判断基準として効果的である。

6 - 1 - 2 プロジェクト実施レベルでの復興支援

本件調査の評価対象である JICA 8 案件のプロジェクト関係者へのインタビューを進めた結果、案件全般にあてはまる特別な配慮が抽出された。これは、平成 12 年 3 月の外務省経済協力局評価室による「カンボディア援助実施体制評価報告書」の第 6 章で指摘されているカンボディアの援助実施体制の現状及び問題点（人材不足、開発資金の不足、組織調整力の不足）と類似する点もある。プロジェクトを円滑に実施するためにはそれらの問題に対してプロジェクトごとに配慮せざるを得ない状況があり、また、そうした配慮が中長期的にはカンボディア全体の復興にも寄与すると予想される。上記の配慮をまとめると以下のとおり大別できる。

人材育成・組織力強化

自立発展性

ドナー調整

人材育成・組織力強化については「5 - 1 平和構築に対する復興支援のインパクト」の項でも取り上げたとおり、絶対的な人材不足の問題に対してプロジェクトごとに配慮し一定の成果を上げているが、自立発展性とドナー調整については、すべてのプロジェクトが対策を講じて問題解決に至る状況には必ずしもない。

自立発展性については、税収による財源がほとんどない状況からも明らかなように、カンボディア政府のガバナンス機能は非常に脆弱である。特に政府機関をC/PとするODAプロジェクトでは資金面での自立発展性が全く見込めない状況で、プロジェクト期間内に自立発展性を最大限に引き出す配慮が検討されているが、プロジェクトではなかなか解決できない大きな問題となっている。この問題を解消するための1つの方法として、特にポスト・コンフリクト国のように復興開発課題が山積みしている国への支援を検討する場合、ドナー側が従来の財政的自立発展性の考え方を変革することの必要性が、インタビュー調査のなかでも指摘されている。この新しい財政的自立発展性の考え方とは、カンボディアの「援助実施体制における財政管理能力と、効率的で効果的なプログラム及びプロジェクトの実施能力を向上させることで、ドナーの金銭的支援を中・長期的に保持していくこと」ととらえ直したものであり、従来の財政的自立発展性よりも実現可能性は高いと考えられる。

またドナー調整については、分野的あるいは地理的な面でドナー間の重複を避けるマクロ調整もあるが、それ以上にインフラ整備でいえば工事の仕様を統一する調整や、司法整備でいえば横断的な整合性を維持するための調整など技術レベルでの調整の必要性が見受けられた。こうしたミクロ面での調整も主管官庁を中心に行われるべきであるが、ガバナンスの脆弱さもやはりいまだに問題として残っている。

これら3つの配慮は一般の援助案件でも当然考慮に入れられるべきであるが、特に復興支援においてはカンボディアのケースのようにガバナンス機能の未発達や主体性の欠如といった根本的な問題があり、復興支援プロジェクトの計画が策定される初期の段階から特別に配慮するための活動を盛り込む必要がある。特に、スキームに沿った計画を策定するよりも、復興支援ニーズに直接的に対応できる柔軟性のある計画づくりを行う必要がある。

6 - 1 - 3 無償資金協力によるインフラ整備案件と人材育成

カンボディアでは人材不足が復興支援に向けた根源的な問題として深刻である。JICA 8案件でも人材育成に特別な配慮がなされたのは既に述べたが、特にインフラ整備案件での土木工事の技術者育成の成果は特筆に値する。無償資金協力によるインフラ整備案件は、インフラ(ハード面)の整備が実施の目的であり、人材育成の側面は対象とはならないが、このような無償資金協力における施工業者の現地労働者への民間レベルの技術移転の大きなインパクトは再確認する必要がある。よって無償資金協力の実施にあたっては、こうした効果を十分に評価し、今後現地企業の最大限の活用や現地労働者の活用を十分に進められる工期の確保に配慮することも検討されるべきである。

また、人材育成については、技術協力との連携を踏まえ総合的に協力の枠組みを考慮する必要があるほか、無償資金協力においてもコンサルタントによる技術移転(ソフトコンポーネ

ント)が平成10年から協力枠組みのなかに取り入れられており、ソフトコンポーネントの活用も更に検討していく必要がある。

なお、人材が絶対的に不足し、また政府の財源をドナーに依存せざるを得ない紛争国においては、人材育成は最も重要な課題であり、インフラの整備のみならず人材育成を目標とした案件(職業訓練センター建設等)を対象とすることも重要である。

6 - 1 - 4 NGO との相互補完性

復興支援における NGO との連携は以前から指摘されている。本件調査でも司法支援分野では、重要政策中枢支援で検事や裁判官といった司法省関係者への研修実施と同時に法律の起草を行う一方で、小規模開発パートナー事業では、弁護士の育成とともに国民の権利の平等な実現を図るために弁護士による援助や裁判のための費用を援助する法律扶助制度の構築が図られ、双方向からの援助が相乗効果を生み出す相互補完性が見受けられた。しかし、他分野での有機的な連携はいまだに十分ではないように見受けられる。

相互補完性という意味では、治安の問題で援助対象地域がプノンペンに傾斜するなどの ODA 案件の制約が抽出される反面、NGO は治安が不安定な北西部に進出するなど足の速さが目立ち、全体としてみると両者が相互補完性を有していると解釈できる。また、平和構築は社会全体の問題であって政府レベルと住民レベル双方の復興が必要となるが、この点でも、ODA が政府レベルのトップダウンアプローチが多いのに対し、NGO では住民レベルからのボトムアップアプローチが主体となり、双方向からの支援が結びついて社会全体の平和構築に裨益すると考えられる。復興支援に係る二国間援助と NGO の草の根活動との相互補完の重要性は顕著であるが、これより一歩進んで有機的な連携は効果が高いと考えられる。NGO 緊急活動支援無償においても NGO 活動が特定の分野で孤立するのではなく、二国間援助の案件と結びつけて相互補完関係を築き、相乗効果が得られるような配慮も必要である。

6 - 2 JPCIA 手法に関する提言

6 - 2 - 1 総論

今回の調査において、JPCIA 手法はおおむね肯定的な評価を得たが、同手法を更に改善するために JPCIA の活用方法、手法の内容について、以下9点の提言が得られた。

まず、第一点目として、関係者間で JPCIA を活用する際は、平和構築の定義・領域についてあらかじめ合意しておく必要がある。今回の調査では、カナダ側が平和構築を紛争予防の側面を中心にとらえることで狭義に解釈しており、対して日本側が平和構築をより広義な概念としてとらえていた。今回は日本側が主導的に作成した JPCIA を使用して調査を進めたため、日本側の平和構築概念に沿って整理する結果となったが、平和構築の定義・領域をあら

かじめ統一しておくことで、調査の内容も JPCIA の開発もより有意義な物とすることができると思われる。

次に、JPCIA の分析をポスト・コンフリクト国に適用する際には、その国が平和構築のプロセスにおいて、どの段階に位置するのかが確認することが重要である。今回の調査の過程で、関係者のなかからカンボディアの平和構築に対するインパクトを測るには時期尚早であるとの指摘があった。しかし、平和構築は「目標」ではなく「プロセス」であるため、平和構築に対するインパクトを検証するのはどの時点でも可能であり、むしろ対象案件が、カンボディアの平和構築のプロセスにおいてどの位置にあるかを把握することが重要である。さらに、調査結果を見ると、「平和構築に対するインパクト」で検証していたのは、評価 5 項目のなかの「インパクト」だけではなく、他の 4 項目も含めて総合的に検証していることから、案件が実施されてから経過した期間が短くインパクトの発現が小さい場合でも、妥当性、効率性、有効性、自立発展性の観点からの検証結果を踏まえ、プロジェクトと平和構築との相関性について総合的に評価することは可能である。

第三の提言として、JPCIA はプロジェクト運営の異なる段階において改訂され、事業運営のサイクルを通じて活用すべきであるという点があげられる。今回の調査で適用した JPCIA には、時系列的な視点が不足しているとの指摘や、いったん作成した JPCIA の改訂のタイミングについても言及された。時間が経過するにつれ、紛争から受けた影響や社会状況が変化することから、復興支援ニーズもそれに伴って変わってくる。復興支援ニーズと連動している平和配慮アセスメントの「紛争分析から導き出された平和配慮項目」も変化し、ステークホルダー分析の内容も変化する。今回は違う時期に実施された案件に対して、1 つの復興支援ニーズ分析を適用したが、本来であれば、各案件が実施されていたそれぞれ異なる時期のニーズを分析する必要がある。JPCIA は案件形成、実施中のモニタリング、評価のすべてのサイクルを通じて活用することを想定した手法であり、案件の策定時、開始時、実施中、終了時、事後の各段階で分析の改訂作業を行い、最終版を用いて終了時評価 / 事後評価を実施する。このように JPCIA はプロジェクトのサイクルを通じて活用するものであり、平和構築という横断的視点を実際の事業運営の各段階に包含していくという点で、有効な手法である。

第四の提言は、JPCIA をポスト・コンフリクト国のみに適用するのではなく、紛争が起こっていない国に対しても紛争予防の視点から活用できるよう改訂すべきであるという点である。理論的には、現在の JPCIA のうち、「国レベルの紛争分析」において、紛争を引き起こす可能性がある要因を抽出し、「復興支援ニーズ分析」の区分 B と C を削除して区分 A のみ、つまり「国レベルの紛争分析」で抽出した事項にのみ対応する支援策を策定するように改訂すれば、JPCIA を紛争が起こっていない国に対しても紛争予防の視点から適用することは可能である。

第五点目として、JPCIA の適用に関しては、明確な選定基準を考えたうえで、紛争予防・再発予防の視点が特に必要な国を抽出し、選択的に JPCIA を適用することが必要である。ポスト・コンフリクト国は経験的に紛争再発の火種を抱えていることが多いため、紛争再発予防の視点をもつことが必要と考えられる。加えて、紛争経験国でなくとも、緊張が高まっており紛争予防が必要とされている国も JPCIA を優先的に適応する国と考えられる。今後は JICA として、平和構築に対する支援の重要性や位置づけを当該国の国別事業実施計画において明確に整理することによって、平和配慮や紛争予防の視点をもった援助の実施を図るべきである。

第六点目は、JPCIA の適用方法に関する提言である。今回は、JPCIA を適用するために、デスクワーク、国内及び現地での関係者に対する聞き取りを行った。包括的に分析作業を行う場合には、このようなステップを踏むことが必要とされるが、例えば治安状況で現地に入ることができない場合や、スピードが求められている場合には、現地での聞き取りがなくとも、国内で入手できる情報のみを基に分析を行って、暫定的な援助の枠組みを策定するというように JPCIA の簡略的な適用も想定すべきである。

七点目として、今回の調査のように JPCIA を包括的な分析に沿って活用する場合においては、分析作業を進める際に、最終受益者・住民に対するインタビューの機会を増やして、そこからの情報を分析に反映させる工夫をすることが重要である。今回の調査ではインタビューの形式がフォーマルなものであったため聞き取り相手が緊張したり、インタビューが C/P 及び派遣専門家が同席するセッティングで行われたため回答にも制約があったが、今後インフォーマルな形でより率直な意見が反映されるような調査手法にするなど、最終受益者・住民からの声をなるべく多くくみ取ることで現実に見合った分析結果が出せるようにする工夫が必要である。あわせて、カナダ側が開発した PCIA は、それを作成するプロセスそのものに平和を促進するという側面をもっていたが、JPCIA も同様の性格を有することが望ましく、これは、最終受益者・住民からの声をなるべく多くくみ取る工夫をすることによって可能になると考えられる。

第八点目は、手法の内容そのものに関し、第二次調査グアテマラで適用した、PCIA、及び今回の調査に向けてカナダ側が作成した「Field Guide and Data Collection Booklet」と日本が開発した JPCIA 手法を有機的に統合することを試みた。JPCIA はそれぞれの分析がフローチャートとしてつながっているという意味において枠組みとして整理されているので、PCIA や「Field Guide and Data Collection Booklet」で提示されている分析手法やチェックリストを JPCIA に含まれる各分析を行う際に活用することが提案された。

最後に、評価結果の具体的なフィードバックを、誰に、どのような形で行うのかという点について分析開始当初から明確にしておくことが重要であるという点があげられる。JPCIA に

含まれるすべての分析作業を行うには相当程度の時間と労力の投入が必要であるだけでなく、分野横断的な分析作業を要するため、焦点を絞ることが必要な場合も想定される。分析結果の活用先が具体的であればあるほど焦点を絞りやすいだけでなく、「一般的な平和配慮項目」のように経験知を積み重ねていく必要のある部分については、特に効果的に次回への提言を活用することが可能になる。

6 - 2 - 2 各論(紛争分析)

(1) 国レベルの紛争分析

紛争分析において抽出されている紛争要因のなかには、例えばラオス等のカンボディアの近隣の途上国においても共通に見られるものもあり、なぜカンボディアが紛争に至って、ラオスは紛争に至らなかったのか、紛争要因のなかでも紛争勃発に寄与した強度が特に強いかどうかを分析し、紛争の再発を避けるためには緊急に取り除くべき紛争要因と、そうでないものに分類することによって、紛争分析の有効性が向上すると思われる。ただし、諸要因の紛争勃発に寄与した強度の判断は難しく、見方によって異なる場合も考えられるため、今後カンボディア以外の国でも紛争分析を行って、紛争分析の蓄積を高めることによって、経験的により紛争勃発に直接的に関係ある要因を抽出していくことが可能になると考えられる。

同様、アフリカや東欧諸国においては、いったん停戦に至っても紛争が再び起こってしまうケースが多いなか、なぜ紛争終結後のカンボディアにおいて紛争が再発せず、順調に復興、開発と進むことができたかについて分析することも有用と考えられる。これも、復興開発が順調にいかなかった国を取り上げ、紛争再発の要因の分析も蓄積し、これらとの比較のうえでカンボディアが紛争再発に至らなかったキーポイントを実施された復興支援との関係で分析することにより可能であると考えられる。

個別論では、カナダ側が提示した「Field Guide and Data Collection Booklet」にあるチェック・リスト(Data Collection Table 1)を用いることを検討することが提案された。また、当該国のうち限定された地域にて事業を実施する場合や、地域において紛争の強度が異なるときには、国全体の紛争分析に加えて、事業対象地域に絞って紛争分析を行う必要があるとの提言があり、今後ローカル・レベルの紛争分析を実施することについても検討すべきである。さらに、国レベルの紛争分析において、「構造要因」「引き金要因」「永続要因」の3要因は次の段階の「復興支援ニーズ分析」では、紛争要因であり紛争後も解決されていない事項(A)に分類を外して吸収されてしまうが、3要因の性質の違いが、復興支援ニーズとしての重要度や支援を実施する際の留意点の違いとなって現れるのであれば、「構造的要因」「引き金要因」「永続要因」の分類をニーズの形になっても残すべきというコメン

トがあり、引き続き検討すべき課題である。

(2) 復興支援ニーズ分析

まず、現行では復興支援ニーズは、定められた7つの復興支援分野に分類されているが、有能な人材の育成等ガバナンスに含まれている復興支援ニーズや、再融和等は、社会基盤整備、経済復興、社会的弱者支援等他の分野にも深く関与している。ただし、これらを漏れずにニーズとして認識し、これに対応する復興支援策を検討するために、たとえすべての分野に関係するクロスカッティングなニーズであっても、復興支援ニーズとして表中に明記する必要がある。次に、紛争分析及び復興支援ニーズ分析の過程においては、今回の調査では現地住民や最終受益者の参加が十分ではなかったため、草の根の意見の反映が十分ではないとの指摘があり、今後現地住民や最終受益者の参加を促進するために調査方法を工夫する必要がある。さらに、復興支援ニーズ分析の記述が、現行では問題提示型になっている(例：小型武器の蔓延)が、これを目的提示型(例：小型武器の回収)に変更すべきか検討の余地があるとの指摘がある。問題提示型は、イシューを明らかにするというメリットがあるものの、カウンターパートとの関係で先方政府や国民を不必要に刺激する可能性がある。

(3) 他の側面からの優先度づけ

今回の調査では、「他の側面」として、対象国の国家開発計画と重点分野、我が国のODA政策と重点分野を調査した。「復興支援ニーズ分析」までのステップで復興に必要なニーズがすべて抽出されているとすれば、それから一機関が支援計画を策定するために何をもって優先度付けするか、「他の側面」の明確な定義づけの必要がある。今回の調査では十分ではなかったが、ニーズの絞り込みをする際に、他の支援との重複を避けるには、NGOや他の機関が対象となる国や地域においてどのような支援をどの程度の規模で行っているかをより具体的に調査する必要がある。

(4) 支援計画 / 妥当性評価

今回の調査では「支援計画策定」ではなく、「妥当性評価」を行った。「支援計画策定」を行う際には、「復興支援ニーズ分析」であげられたニーズを「他の側面からの優先度づけ」でスクリーニングした際に、何を「他の側面」として使用し、あげられていたニーズのなかで選択されなかったものはどのような理由があったのか明確にする必要がある。同様、「妥当性評価」を行う際は、あげられた復興支援ニーズと実際行われた支援を比較し、二者に違いがある場合には、支援計画が決定したプロセスや決定 / 制約要素の検証を行うが、この作

業は支援計画を作成した当時者からの聞き取りや、対象国のニーズや他機関の支援動向の把握など膨大な作業が必要と考えられる。

6 - 2 - 3 各論(プロジェクト分析)

全体的な提言として、プロジェクト分析のステップである、「ステークホルダー分析」「平和配慮アセスメント」「PDM作成」のつながりやそれぞれの因果関係を明確にする必要がある。

(1)ステークホルダー分析

今回の調査で適用したJPCIAにおけるステークホルダー分析では、「民族/政党の分布」「ジェンダー分布」が項目としてあげられているが、これら項目の妥当性について今後検討が必要である。また、ステークホルダー分析を行うために、だれに聞き取りを実施すべきか戦略的に選定すべきである。

(2)平和配慮アセスメント

今回設定した5つの「一般的な平和配慮項目」の妥当性について、他の国でのJPCIAの適用を蓄積しつつ、継続的に検討することが必要である。また、「紛争分析から導き出された平和配慮項目」について十分に調査をするために、だれに聞き取りを実施すべきか戦略的に選定すべきである。さらに、6 - 1 - 2で述べられている、今回調査した案件全般に当てはまる特別な配慮としてあげられた 人材育成・組織力強化、 自立発展性、 ドナー調整は、復興支援プロジェクトの計画が策定される初期の段階から特別に配慮するための活動を盛り込む必要がある事項として認められるため、今後他の国についても精査したうえで、平和配慮アセスメントにどのような形で組み込むことができるか検討すべきである。

6 - 3 調査の実施体制に関する提言

今回のように、「平和構築(あるいはPeace building)」という新しい概念を扱っているうえ、日加二国の官と民という全く違う立場からの参団者がいるような調査においては特に、事前に顔を合わせて十分な打合せができないので、現地調査に入って早い段階から頻繁なコミュニケーションをとり、お互いの視点の違いを認識したうえで、方向性や着地点について大枠の共通認識を構築することが重要である。現地での聞き取りを行う前に共通認識をもつことにより、プロジェクトをみる観点がより明確になり、より効果的に聞き取りを進めることができると考えられる。

また、評価対象案件数が多かったため、個々の案件に費やす時間を制限し、1つの案件を多角的にレビューすることができなかつたが、様々な分野における違ったアプローチの協力を見ることができ、これは平和構築という幅広い視野を求められる調査においてはメリットであったといえ

る。今後、どの程度深い定性分析を行うべきか、またどの程度多様な関係者の参加を得るべきかについて更なる議論が必要である。

6 - 4 今後の展望

今後の平和構築分野における展望として、グアテマラにおける調査と今回の調査の結果を広く内外の NGO 等と共有するため、来年度に域内ワークショップの開催を予定しているが、右ワークショップの開催にあたっては、平和構築の枠組みから協力ニーズが認められ、かつ我が国 NGO も活動を展開中の地域のなかから、日加双方が一定程度の協力を実施中の国を開催地として選定することが望ましいとの提言がなされた。

また、将来的な平和構築プログラムのあり方につき、まずは日加両国が共同して、対象国を設定して、そのうえで平和構築プログラムを合同で形成して、それぞれが得意とするサブ・プログラムを平行に実施するといった方策が将来的に考えられるとの提言がなされた。

最後に、平和構築を推進するために必要な援助ツールのあり方につき、平和配慮と紛争予防の視点をもって開発援助を実施していくために、引き続き PCIA/JPCIA の開発を実施していくとともに、平和構築支援実施のために日加双方の実務レベルの経験をお互いの援助モダリティの違いを認識しつつ学びあうことが有効であると考えられる。平和構築はその性質上その場その時に応じた柔軟な対応が迫られることもあり、既存のスキームに当てはめることに考えを巡らせるよりも、どの程度スキームに柔軟性をもたせられるかを考える発想の転換が重要であり、カンボディアのようにガバナンス機能が低下している国では平和構築に対する政策に基づいた積極型案件形成の活用を視野に入れる必要があるとの提言がなされた。