

レビュー

第3章 平和構築の効果的な実施に向けて

JICAでは、プログラム・レベルの評価は基本的に事後評価として実施していますが、あらたな協力分野などにおいて、関連プロジェクトの多くがまだ実施中で最終的な効果を「評価」する段階には至っていないものの、今後のより効果的な協力の実施に生かすために、それまでの取り組みや経験を「レビュー」して教訓の抽出などを行う場合があります。「平和構築支援 アフガニスタン支援レビュー」は、そうした「レビュー」としてはじめて実施したものです。

紛争などの「危機」や「恐怖」にさらされている人々への支援は、「人間の安全保障」への取り組みの重要分野であり、JICAでは平和構築を重点課題の1つに掲げ、取り組みを強化しています。

平和構築支援では、紛争直後の多くの困難がともなう状況のなかで、迅速・柔軟に事業を展開し、多大なニーズに応えていく必要があります。JICAは2001年末から本格化した復興支援の初期の段階からアフガニスタン支援に携わり、政治情勢などが不安定ななかで、多様なニーズに応え

て事業を展開してきています。これらの事業の多くはまだ実施中であり、その効果を「評価」する段階には至っていませんが、以上のようなアフガニスタンでのこれまでの経験は、今後のアフガニスタン、さらに世界各地における平和構築支援のより効果的な実施に向けて示唆する点が少なくありません。

「平和構築支援 アフガニスタン支援レビュー」は同観点から、支援開始から2004年12月までのアフガニスタンに対するこれまでの支援について、「戦略性」「迅速性・柔軟性」「体制」の3つの観点から協力の実施プロセスをレビューし、平和構築支援の実施にあたりJICAが取り組んでいくべき課題について検討したものです。なお、上記のとおりレビューの最大の目的はリアルタイムでのオペレーションへのフィードバックにあります。JICAでは、同レビューの結果もふまえて、これまでに業務運営や制度面の改善を図ってきており、本章では、それらについても紹介しています。

「平和構築支援 アフガニスタン支援レビュー」

1 調査の概要

(1) 調査の背景・目的

JICAは、カンボジア、東ティモール、ミャンマー、スリランカ、バルカンなど途上国の各地において、平和構築に資することをめざした種々の事業活動を展開してきた。平和構築は、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やそのほかの援助実務にとってきわ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、目にみえる成果を上げていかな

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。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、政治情勢などがきわめて不安定な状況のなかで、喫緊のニーズから中長期的開発にまで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してきた。このような難度の高い課題に取り組んできたアフガニスタン支援は、平和構築支援の諸活動のなかでも、JICAにとってはきわ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

タン支援実績*を総括し、今後の平和構築支援に係る取り組みの参考として供するべく取りまとめたものである。

(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、以下の理由により個々の事業活動における一連のプロセスをおもな分析対象とした。

- JICA事業にとっての外部要因であるアフガニスタン
を巡るこれまでの全体状況の変化が大きく変動して
いくなかで、相対的に、きわ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、評価
することが技術的に困難をとまなう。
- 対アフガニスタン支援として、過去2年余りにわたり
種々の活動がJICAにより展開されたが、その相当
部分は、人づく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要するものであり、
これらの支援活動の成果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、事業を実施するなかで具体
的に改善のための取り組みがみられることから、現
時点でのプロセスの総括は有益である。

2) 枠組み

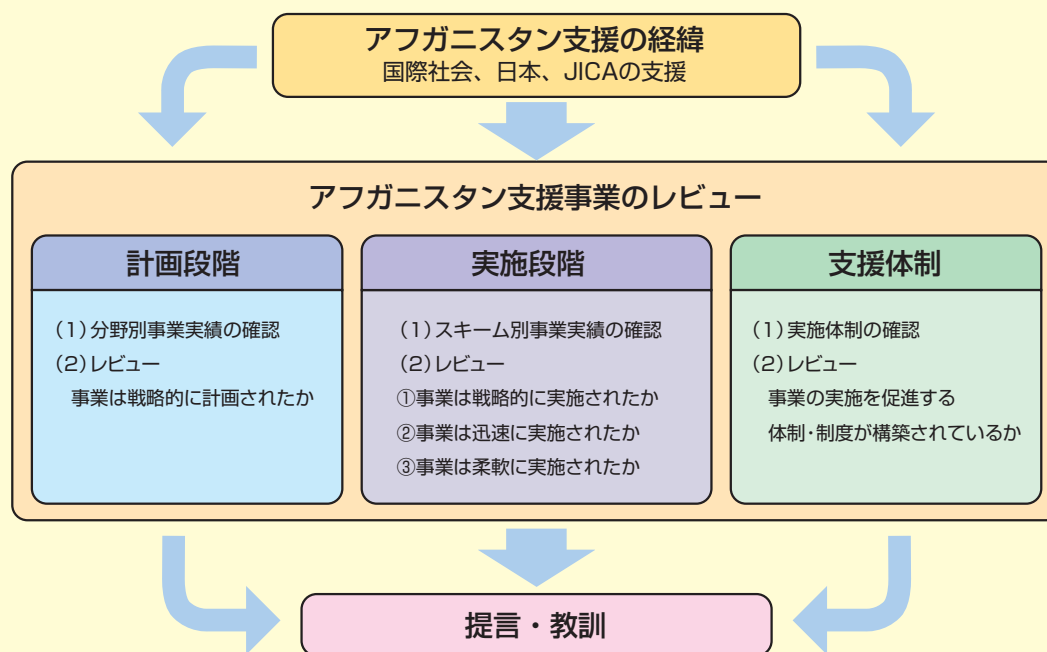
レビューの枠組みとして、1) 計画段階、2) 実施段階およ
び3) 支援体制という3つの枠組みを設け、それぞれの枠組
みにおいて作業を行った。なお、それぞれの枠組みは密接
に関連する点に留意しつつ可能な範囲で整理を行った。

3) 具体的な改善を導出するための視点

さらに、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、情報の収集およ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
なかで位置づけられていたか？ あるいは、一定の
目標のもとに、相互に関係づけられていたか？
- 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形で、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・人々やそのほか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2つの視点に鑑み望ましい形
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3-13 レビューの枠組み



* 2004年12月末時点。

(3) 調査実施体制

本調査実施にあたっては、JICA企画・調整部人間の安全保障グループを主管するとともに外部有識者、JICA関係者による検討会を設置し、フレームワーク、レビューの視点、現地調査方法、取りまとめ方法に関し協議を行った。本報告書は同検討委員会での議論および現地調査の結果に基づき、現地調査団員が中心に執筆取りまとめを行った。なお、調査期間は2004年6月～12月(アフガニスタンへの現地調査は7月19日～8月4日)である。

＜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

＜コンサルタント＞

有限会社アイエムジーコンサルタント
株式会社レックス・インターナショナル

2 アフガニスタン支援の概要*

本節ではこれまでのアフガニスタン支援の流れについて概観する。まず国際社会がどのような政策のもとで支援を行ってきたかを概括した上で、わが国ならびにJICAのアフガニスタン支援の概要について整理する。

(1) 国際社会のアフガニスタン支援

アフガニスタンに対して国際社会は総じて、①政治・和平プロセス、②安全保障・治安プロセス、③復興・開発プロセスからなる、積極的かつ包括的な関与・支援を行ってきた。

＜政治・和平プロセス＞

2001年12月のタリバン政権崩壊を受けて、国家再建に向けて国際社会とアフガニスタン諸派との間でボン合意が形成された。それ以降、国際社会は、暫定／移行政権の樹立、憲法制定、民主選挙による正式政府の樹立とともに、ボン合意の履行・実現を目標としたアフガニスタン政府の取り組みを支援してきた。

＜安全保障・治安プロセス＞

アフガニスタンの安定化、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テロリスト掃討作戦を継続している。国内治安については国連安全保障理事会決議に基づき

多国籍軍が派遣され「国際治安支援部隊 (ISAF)」として治安維持にあたってきた。さらに治安分野改革 (SSR) 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 (英国)、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。また治安が不安定な地方においては、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。

＜復興・開発プロセス＞

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が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」が開催された。本会議には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 (追加分を含むと52億ドル) の拠出が約束された。

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がつくられた。また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。NDFでは人的・社会資本、インフラ、投資環境・制度の3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、統治インフラが優先6プログラムとなった。

一方、復興支援における援助調整に関しては、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。CG体制は、当初NDFに基づき12の分野 (セクター) ごとに設置され、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・ドナーが選ばれ、当該ドナーが中心となり主務官庁のCG運営をサポートする体制となっている (表3-19参照)。

(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なか、日本

* 本報告書は基本的には調査実施時点での情報をもとに記述している。

** Disarmament, Demobilization and Reintegration: 兵士の武装解除、動員解除、社会復帰

も政府および関係機関、NGOが積極的な支援に取り組んだ。日本にとってアフガニスタン支援は、「人間の安全保障」ならびに「平和構築」の理念・方針に沿う具体例として注目され、迅速かつ充実した支援が展開された。以下、その支援につき概観する。

1) 日本政府の支援政策

日本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のアフガニスタン支援計画の策定などにおいて、人間の安全保障の理念が取り込まれた。この観点に基づき、政府は緊急人道支援から復興・開発への切れ目のない協力を進めるため、国連機関との共同・連携事業として「緒方イニシアティブ」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、政府は新ODA大綱に明記された「平和の構築」の概念の具現化にも取り組んだといえる。ポスト・コンフリクト国・地域に対する日本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、アフガニ

スタンという不安定な国・地域での規模の大きい平和構築支援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、そのなかで政府は5億ドル(2年半)の支援を表明した。さらに、復興支援東京会議のあと、現地のニーズをより盛り込んだ形で、政府のアフガニスタン支援策は拡充され、2002年4月のG8の治安支援会合にて治安分野改革(SSR)におけるDDRのリード・ドナーを担う決定を行い、これを受け「和平プロセス」「復興・開発支援」「国内の治安」という3要素からなる「平和の定着」構想が発表された。

これら支援策の実施上の戦略として、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。これは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に基づくものであった。

なお、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

表3-19 CG体制のセクター別の主務官庁とリード・ドナー^{*1}

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 ^{*2})	運輸 (公共事業省/日本・ADB ^{*3})	貿易・投資 (商務省/ドイツ)	ジェンダー (女性課題省/UNIFEM ^{*4} ・米国)
教育・職業訓練 (教育省/米・UNICEF ^{*5})	エネルギー・鉱業・通信 (通信省/世界銀行)	行政・経済運営 (行革委員会/世界銀行・EC)	環境 (農業省/ADB・UNEP ^{*6})
保健・栄養 (保健省/EC ^{*7} ・米国)	天然資源管理 (農業省/ADB)	司法 (司法委員会/イタリア)	人道的問題 (ECHO ^{*8} /スイス)
生活・社会保障 (村落開発省/EC・世界銀行)	都市管理 (都市住宅省/UNHABITAT ^{*9})	警察・法の執行 (内務省/ドイツ)	人権 (人権委員会/デンマーク・UNAMA ^{*10})
文化・メディア・スポーツ (情報文化省/UNESCO ^{*11})		国軍 (国防省/米国)	モニタリング・評価 (未定)
		地雷除去 (外務省/カナダ・UNMACA ^{*12})	麻薬対策 (麻薬対策委員会/英国)
		DDR (DDR委員会/日本)	

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

^{*1} 表3-19には後にCG体制に組み込まれた治安関係分野も含めた形になっている。

^{*2} 国連難民高等弁務官事務所 (United Nations High Commissioner for Refugees) ^{*3} アジア開発銀行 (Asia Development Bank)

^{*4} 国連婦人開発基金 (United Nations Development Fund for Women) ^{*5} 国連児童基金 (United Nations Children's Fund)

^{*6} 国連環境計画 (United Nations Environment Programme) ^{*7} 欧州委員会 (European Commission)

^{*8} 欧州委員会人道援助局 (European Commission Humanitarian Office) ^{*9} 国連人間居住計画 (United Nations Human Settlements Programme)

^{*10} 国連アフガニスタン支援ミッション (United Nations Assistance Mission in Afghanistan)

^{*11} 国連教育科学文化機関 (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization)

^{*12} 国連アフガニスタン地雷対策センター (United Nations Mine Action Center in Afghanistan)

億ドルの支援を実施する旨が表明され、2001年9月以降の対アフガニスタン支援実績の総額は調査時点(2004年12月)で約8億ドルに上っている。

2) 日本のNGO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ほか、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す形で直接人々に裨益する事業展開が行われている。2003年3月時点でアフガニスタン国内に日本人の常駐スタッフや事務所を有する支援団体は18に上る。これらNGOのうちの大半は、9・11テロあるいは米軍の介入のあと、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^{*}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。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。

(3) JICAのアフガニスタン支援

1) アフガニスタン支援の概観

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(表3-20)。

JICAの支援には、2002年1月に日本が復興支援東京会議で打ち出した6重点分野^{**}に呼应しつつ、とりわけ「人造り支援」のなかで中心的な役割を果たすことが期待されていた。このため、JICAは活動開始の早い時点で、主要省庁(財務省[当初は援助調整庁]、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、個別課題の技術指導(灌漑、農業、感染症対策など)にもかかわった。

表3-20 各分野の重点事項と具体的プロジェクト例

セクター	JICAの重点課題	JICA(日本)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 子どもの健康 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」 技術協力プロジェクト「リプロダクティブヘルス」 (無償「小児感染症予防計画」) 技術協力プロジェクト「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」 技術協力プロジェクト「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」) 緊急開発調査「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	緊急開発調査「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」 緊急開発調査「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 緊急開発調査「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」 「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)

* 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

** 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。「人造り支援」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。



緊急復興支援調査で道路改修を進める調査団員

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、のちに、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。特にカブール、カンダハルでは、JICAは、道路とBHN（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）の施設整備をインフラ分野の重点とし、迅速性の高い緊急開発調査を活用して、学校の新築・改修、市内主要道路の整備、灌漑水路の浚渫、医療設備の改修・整備等に貢献してきた。このように目に見える成果を迅速に示すことにより、平和を実感できる協力を行ったことは、アフガニスタン国民、ドナーから非常に高く評価された。

外務省（本省・大使館）とJICA（本部・アフガニスタン事務所）との関係では、現地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。また、大使館が主催するNGO月例会合や邦人会議にもJICA事務所が参加した。これらの会合は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、その情報は本省・本部と共有されてきた。

また、ドナー間援助調整の枠組をふまえ、JICAは大使館とともに、各セクターの諮問グループ（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、各援助機関と協調しながら事業を進めている。特に道路セクター諮問グループについては、日本政府がアジア開発銀行（ADB）とともにリード・ドナーとなっていることから、同諮問グループの共同議長をJICAが担うことで、貢献してきた。

3 レビュー結果

（1）総括

JICAは、日本が打ち出した「和平プロセス」「治安」お

よび「復興・開発支援」の3つの柱のうち、「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行うとともに、DDRにおけるR（Reintegration：社会復帰）支援を通じて「治安」分野の支援にも貢献してきた。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みえる形となり、これら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

個々の事業の計画段階においては、協力の早い段階から各省庁に専門家を派遣することを通じて、喫緊のニーズへの迅速な対応が図られた。たとえば、JICAの支援開始当初からの重点課題であるジェンダー分野では、アフガニスタンの歴史上初めて設置された女性課題省に対して、大臣アドバイザーとして専門家を派遣、省庁立ち上げにかかる組織運営、政策・方針の策定支援や、女性行政官への訓練などを実施した。

他方で、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、本部において関係部による対策会議を開催し情報共有を図りつつ、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。しかしながら、これら情報共有や相互の連携に向けた取り組みがあったものの、JICA事業全体を俯瞰する計画・戦略のもとに個々の活動を位置づけ、かつ他の活動との整合性をもって事業を進めるという面では課題は残された。

また、日本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、数次にわたり事前調査団の派遣を要するなど、実施に至る計画策定・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。技術協力プロジェクト開始まで当該分野に派遣された個別専門家により最低限必要な活動は実施されたものの、専門家の負担が多大なものとなった面がある。

（3）実施段階

道路、学校、病院などのインフラ復旧・整備に関しては、緊急開発調査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事業と比べて、かなり迅速な対応がと

られた。また、これらは目にみえる成果を上げ、アフガニスタンの人々から高い評価を得た。たとえば緊急開発調査については、5件の緊急開発調査のうち3件は2002年に開始されており、2003年～2004年前半までの間に、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、市内道路約40kmの修復、灌漑水路10kmの浚渫、2つの医療施設の改修・整備などが実現している。

一方、日本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などについては、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あり、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。

また、日本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。その背景にはアフガニスタン側の各種制度の整備が遅れていたことが、援助実施上の手続き面での制約となっていたことが挙げられる。たとえば、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、通常の途上国に比べても見積もりをとることに非常に困難が生じた。

国際機関、NGOなど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ために効果的であり、アフガニスタンではNGOとの連携により多くの事業が実施された。その一方で、国際機関およ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が残った。たとえば、帰還民支援分野においては、帰還民支援分野のCGに参加し、関係機関やドナーとの情報交換を行ってきたが、UNHCRなどの人道援助機関とJICAでは活動地域の安全基準が異なっており、現場レベルでの連携を行うことがむずかしかった。他方、DDRの職業訓練においては、安全基準上JICAの活動地域が限定されるなかで、現地NGOと連携した研修実施が模索されており、平和構築支援における新しい試みとして注目されている。また日本の一部NGO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がとれない事情があり、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、おおむね有効に機能したといえる。特に東ティモールの経験を生かし、暫定政権成立後、きわめて早い時期に調査団を派遣し(外務省経済協力ミッションに同行)主要官庁の大臣クラスと意見交換を行ったことは、JICAによるアフガニスタン支援の方向性決定や、主要カウンターパートとのネットワーク形成において大きな意味があった。一方でアフガニスタン専管部署の設置については、部署の設置が提案されてから実際に創設されるまで半年以上を要しており、この点は今後の平和構築支援において改善すべき点である。

事務所体制については、立ち上げ時において所員は事務所開設に並行して事業実施に関する業務も行う必要があったが、これら多くの業務に対して人員の配置が必ずしも十分でなく、所員に過重な負担を強いることとなった。この点に関しては、事務所立ち上げ時の立ち上げ専門チームの派遣、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意見が多くの関係者から示された。

専門家などの福利厚生については、漸次改善が図られてきたといえる。アフガニスタンは基礎インフラが破壊された状況下で支援を開始したことから、たとえば、トイレ・シャワーは共同、電力不足に起因する照明の不足、隣接する部屋との壁が薄くプライバシーが保てないといった生活環境上の問題があった。このような劣悪な条件に配慮し、精神衛生を含めた健康管理のために、特別健康管理休暇制度を導入するなどの対策が行われた。

安全管理に関しては、本部と在外との間のやりとりや、日本政府の意向との調整などがあり、時間・労力を要することが少なくなかった。また、安全判断における在外事務所と本部の認識のギャップが拡大している傾向も指摘されており、この点については現場の実情に即した安全判断を行えるよう、一部権限の現場への委譲も含め検討の必要があるとの声が聞かれた。

4 おもな提言・教訓

(1) 今後のアフガニスタン支援に向けての提言

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。そのために、在外事務所が管理する一般現地業務費(仮称)



日本から供与された医療器具を活用するカウンターパート

の創設など、在外事務所および事業現場が主体となる事業展開を可能とするような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。

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、現地の事情に精通した人材をさらに活用する。また、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検討する)。

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さらに充実する。

(2) 今後の平和構築支援一般に関する教訓

ここでは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を記す。

1) 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づ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、本邦専門家など邦人のみに事業の実施を委ねるのではなく、現地NGOなどのローカルリソースとこれまで以上に効果的に連携する。

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、通常の公募そのほかの選定プロセスとは別の迅速かつ簡素な制度(たとえば指名制度)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の迅速な実施

案件形成における決裁などのプロセスの簡素化(承認プロセスの簡素化、必要書類の簡素化など)を推進するとともに、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。

ほか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、ほかの開発援助機関のみならず緊急人道支援にかかわる諸機関・NGOとの情報交換、連携強化に努める。また事業面での連携のみならず、事業の実施体制、安全管理、営繕などの課題に関しても、ほかの機関・NGOとの情報交換などに努める。

2) 体制に関する教訓

現場主義の促進

現場主義の理念のもと、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、在外事務所など、現場の関係者が事業を主導し、本部などがこれを支援する形の、最も効果的な支援形態を早期に探る。

現地事務所体制の整備

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、専門的な事務所立ち上げチームを派遣して、事務所整備、生活環境整備、後方支援、安全対策などを確立すると同時に、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、専門家などで、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。またその際には、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。

JICAの対応 「平和構築支援 アフガニスタン支援 レビュー」の結果を受けて

JICAは「平和構築支援 アフガニスタン支援レビュー」の結果をふまえて、適時、アフガニスタン支援のための体制強化を実現するとともに、アフガニスタンでの経験を組織的に生かしていくために、JICAの平和構築支援全般に資する体制ならびに業務実施方法の改革を行ってきました。おもなものとして、以下のような対応をこれまでにを行っています。

(1) アフガニスタン支援のための体制を強化

本レビューを受け、増大する業務量に見合う実施体制を整備すべく、アフガニスタン事務所の所員数の大幅な増強を図るとともに、2004年度から2005年度にかけて、車両・無線など安全装備の拡充およびこれらの扱い方に関する職員の訓練、有事対応行動計画の導入、国連機関、治安機関、NGOなどとの治安情報の共有のいっそうの推進、危機管理の専門知識・経験を有する複数の安全対策クラークの配置などを行いました。

また事業実施面では、不安定なアフガニスタンの情勢をふまえ、治安の悪化などにより邦人専門家の活動範囲に制約が生じる場合にも、事業への影響を最小限にとどめられるよう、現地人材（現地政府カウンターパートや現地NGO）を活用して事業を継続できる体制を整えました。

さらに、JICAによるアフガニスタン支援の基本的な考え方や重点分野、さらに重点分野における開発課題ごとの今後の中期的な事業計画を取りまとめた「国別事業実施計画」を2005年度に策定し、関係者間で支援方針・戦略を共有しています。

(2) アフガニスタンでの教訓を組織的に生かす

1) 「ファスト・トラック制度」の導入

アフガニスタンでの経験をふまえ、平和構築支援や自然災害復旧支援など、緊急性の高いニーズに対し、より迅速かつ機動的に事業を計画・実施するために、案件形成、意思決定、実施準備、調達などにかかわるプロセスの簡略化・短縮化と本部・現地の実施体制強化を図る「ファス

ト・トラック制度」を2005年度に立ち上げました。これにより、ファスト・トラック適用案件については、意思決定をフラット化し、案件を所管する実施部門の長が意思決定を行えることとし、また、案件形成時に入手可能な情報が限られる場合は、案件形成段階の事前評価項目を最低限の事項を除いて簡略化することにより、案件立ち上げに要する時間を短縮しました。また、ファスト・トラック適用案件における人選手続きの簡素化と人材データベース構築を実現し、援助人材確保の迅速化が図られています。

本制度導入を導入した結果、2006年1月現在までにファスト・トラック案件として、パレスチナ支援、南部スーダン支援、パキスタン地震復興支援の3件が認定されていますが、「ファスト・トラック制度」の適用により、手続き期間が半分から3分の2に短縮され、緊急性の高い事業へのより迅速な対応が確保されました。

またアフガニスタンでの経験から、初動時の迅速な事業実施拠点の立ち上げの必要性が認識されたことから、「ファスト・トラック制度」の一環としてロジスティクスに対応する専門家チームの派遣制度の導入も現在検討中です。

2) 現場主導型の組織運営

JICAは現在、現場主義促進の一環として、現場のニーズを的確に把握し、適切かつ迅速に事業を実施するために、JICA本部から海外へ人材や権限を委譲し、在外事務所の機能強化を図る現場主義を改革の柱として取り組んできています。その1つとして、現地事務所が案件形成、計画立案、事業運営、評価を主体的に行う制度を導入しており、2004年10月からの試行を経て、2005年度からは56の在外事務所のうち30事務所で本格的に導入しています。

3) 国際機関との連携による目的達成

緊急から復興への切れ目のない援助を含め、より効果的な平和構築支援に向けて、活動開始の初期の段階から、国連機関を含むほかの援助機関やNGOなどとの連携のいっそうの強化に取り組んでおり、たとえばスーダンでは、活

動開始当初から国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) や国連プロジェクト・サービス機関 (UNOPS) との連携を図っています。

4) 安全管理の強化

アフガニスタンをはじめ、治安上のリスクの高い国でのより円滑な業務実施に向けて、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR-eCentre) と共同で実施する安全管理研修を2005年度にはいっそう拡充し、スタッフの危機管理能力の向上を図るとともに、経験をマニュアル化していくことにも取り組んでいます。

また、上述のとおり、アフガニスタンのように治安が安定化していない地域・国での支援が今後もあり得ることから、治安の悪化などにより邦人専門家や事務所員が一時国

外に退去する場合にも現地人材の活用を通じて事業が継続できるような有事対応行動計画をあらかじめ策定し、緊急事態を想定した対策を事前に検討しておくことも、組織的に導入しています。

5) 包括的な計画の早期策定

平和構築支援では、喫緊のニーズに可能なところから対応していかざるを得ない面があるものの、より効果的・効率的な支援の実施のためには、なるべく早期に事業全体を鳥瞰する計画を策定すべきとのレビュー結果も踏まえ、JICAが2005年度に支援を開始したスーダンでは、支援開始の初期の段階から、当面の協力の方向性および優先課題を明らかにして、中期的な投入計画を策定して戦略的な支援に努めています。

