慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	東ティモール支援における日本の全政府アプローチ : 「経済成長を通じた問題解決」の結ぶPKOとODA
Sub Title	"Whole of government approach" in Japan's assistance to Timor-leste: the common concept of "problem solving through economic growth" in peacekeeping operation and official development assistance
Author	本多, 倫彬(Honda, Tomoaki)
Publisher	慶應義塾大学大学院法学研究科
Publication year	2012
Jtitle	法學政治學論究 : 法律・政治・社会 (Hogaku seijigaku ronkyu : Journal of law and political studies). Vol.95, (2012. 12) ,p.199- 230
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	
Genre	Departmental Bulletin Paper
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN10086101-20121215-0199

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

東ティモール支援における日本の全政府アプローチ
――「経済成長を通じた問題解決」の結ぶＰＫＯとＯＤＡ――

本多倫彬

一　はじめに
二　ＷＧＡの検討と日本への含意
(一)　開発援助における国家建設
(二)　安全保障における国家建設
(三)　全政府アプローチ（ＷＧＡ）
(四)　ＷＧＡにおいて優先される安全保障の論理
三　脆弱国に対する日本の支援
(一)　経済協力
(二)　国際平和協力
四　東ティモール支援で形成された全政府アプローチ
(一)　経済協力を通じた支援
(二)　国際平和協力を通じた支援
(三)　「継ぎ目のない支援」の成功事例形成への決意
(四)　継続・拡大された継ぎ目のない支援
(五)　ＮＧＯのつなぐ継続的支援
(六)　共有される「経済発展を通じた平和の定着」
五　おわりに

一　はじめに

「社会経済の復興と開発は、恒久的平和の達成に欠かせない。透明かつ効果的な経済運営と文民による監視の制度がなければ、治安セクターその他の改革プログラムの成功が見込めないことは、経験からも明らかである。」

（『国連平和維持活動　原則と指針（キャップストーン・ドクトリン）』(1)）

平和維持活動（Peace Keeping Operation）に長年取り組んできた国連が示した上記の記述は、現在の紛争地への支援活動の特徴としてある経済社会開発と治安・秩序の関係、すなわち開発と安全保障の相互依存関係を端的に記述している。こうした相互依存を踏まえた支援活動として、国家建設(2)と呼ばれる取り組みが近年進められてきた。国家建設は字義通り国家システムそのものを構築・再建していく活動であるがゆえに、必然的に国家を構成する多くの分野における支援を同時並行的に、或いは連続的に実施することが求められる。この中で多岐にわたる支援の間の調整の欠如によって、効果的な復興を妨げたり、場合によっては対立を増幅させたりすることで紛争の再発を招くことが大きな課題として認識されるようになってきた。しばしば引用されるレポート(3)では、紛争が終結後五年以内に再発する可能性として約五〇％という数字が示され、こうした現実を踏まえて支援の調整や統合に基づく包括的な取り組みによる再発の防止が模索されてきたのである。後述するように国連ＰＫＯにおいても開発援助機関においても、また人道支援機関においても、包括の度合いや程度、範囲の相違はあるものの、包括的な取り組みの存在と必要性そのものについては、既に広く合意がなされるようになっている。一方で、包括的な取り組みの必要性は認識しつつも調整されることは望まないという状況が表出し、調整は依然として大きな課題として残されている(4)。包括的な取り組みの模索

の中で、各支援国の国内レベルで求められるようになった取り組みが、全政府アプローチ（Whole of Government Approach、以下、WGA）である。WGAとは、紛争地支援において関連する国内機関、特に外交、防衛、開発担当部局の活動を調整し、共通の目的を持って取り組むアプローチを指す。WGAに位置付けられる著名な取り組みとしては、後述する軍隊と開発援助や人道支援の専門家が一つのユニットで支援を行う地域復興チーム（Provincial Reconstruction Team、以下、PRT）がある。

日本は国家建設を「平和の定着＋国づくり」[5]とし、これを平和構築支援と位置付けた上で、国際協力の重点課題として取り組んできた。日本の平和構築支援の政策枠組みは、二つに大別される。第一がODA供与を中心とする経済協力[6]であり、第二が国際平和協力法（PKO法）等に基づいて実施される国際平和協力である。近年、「オール・ジャパンの平和構築能力」（防衛大綱）、「「平和構築の現場における取組」としての両政策の位置付け」（外交白書等）[7]、「自衛隊とODAは車の両輪」（イラク人道復興支援）といった様に、省庁間の連携が謳われている。このことは、日本も国際的なWGAの潮流の中で対応を図っているものとも言える。しかしながらよく知られている様に日本は、紛争地で軍事組織の役割として一般に想定される治安維持や安定化等、治安・秩序（安全保障）そのものを目的とする活動[8]への自衛隊の参加は法的・政治的に困難であり、実際に行った経験も有していない。したがって開発と安全保障の相互依存関係において、後者の活動を行わないまま、WGAが志向されてきていると言える。こうした特徴を有する日本のWGAは、何故それが志向され、またどのような意味があるのだろうか。

本稿は以上の問題意識に基づき、日本のWGAの構造とその形成要因について、事例の検討を通じて明らかにするとともに、日本がWGAを手段・形として取り組む意義がどういった点に求められるのかという点を考察していく。換言すれば、治安維持等の直接の安全保障目的の活動には参加が難しいという日本の特性を踏まえて、日本のWGAの構造と意義、形成要因とを考察していくものである。

二　WGAの検討と日本への含意

本稿の主題を検討するにあたって最初に、そもそもWGAやその前提としてある包括性の要請とはどういうものなのか整理を行う。具体的には国家建設について、開発援助の観点から誕生してきたものと、安全保障の観点から誕生してきたものという二つの流れを概観し、WGAや包括性の要請の誕生と発展を捉え直していく。

㈠　開発援助における国家建設

必ずしも紛争地域のみで行われる訳ではない開発援助において、紛争を前提とする取り組みは、脆弱国（Fragile States）や脆弱な状況（Fragile Situation）での支援[9]として位置付けられている。脆弱国の定義は厳密には図られていないが、浜名[10]が「政府による（量的かつ質的に）適切な政治財、なかでも治安維持・安全保障サービスの欠落が重要な特徴となることは、コンセンサスが得られるであろう」と指摘するように、安定した治安の欠落が大きな要素であると言える。この点は、脆弱国への支援において開発援助が果たす役割を探る過程で誕生したのが、「欠乏からの自由」に加えて「恐怖からの自由」にも焦点を当てた人間の安全保障の概念[11]であったことからも窺えよう。人間の安全保障は周知の通り、冷戦後、発展途上国を中心に国内で多様な社会集団が紛争の主体となる形の紛争が頻発し、各国家単位の安全保障では必ずしも人間一人ひとりの安全が保障されないことを踏まえて生まれた概念である。開発援助が人間一人ひとりに焦点を当て、主権国家の枠を超えて紛争予防や紛争解決を目指すという意味において脆弱国での支援に取り組むようになったのは、この人間の安全保障が掲げられるようになって以降であるとされる。一九九〇年代後半から人間の安全保障に理論的基盤を置いた開発の取り組み・議論が進められるのに従い、効果的な開発援助の

ためには、安定した社会状況、とりわけ良好な治安状況が基盤となることが認識されるようになっていった。すなわちそれらを保障する主体である支援対象国の「統治（ガバナンス）能力」が、開発援助の適否を左右するものとして認識されるようになってきたのである。こうした現実を踏まえて開発援助の中で、新たに能力構築（Capacity Building）という支援形態が主流化し、政府の統治能力を高めるための国家建設を主体的に担うようになってきた。[12] この結果、次節に述べるように安定した治安状態を創出するための取り組みとしてあった平和維持活動等の安全保障措置や、災害や紛争によって生起する人道危機において最初に行われる支援である緊急人道支援との関係に基づく、包括的な取り組みの要請が表出するようになってきたのである。

㈡　安全保障における国家建設

冷戦後、安全保障面において国家建設の必要性を指摘したのは、一九九二年に当時のブトロス・ガリ（Boutros Boutros-Ghali）国連事務総長が示した『平和への課題』であると言える。『平和への課題』は、平和強制部隊（Peace-Enforcement Unit）の構想で有名であるが、紛争後に経済社会開発に移行していく平和構築を行うことが紛争再発を防ぐために、すなわち安全保障のために重要であることを指摘している。平和構築はその後、「持続可能な平和と開発に向けた基礎を築くための幅広い支援」として、紛争後に限らず行われるものとして理論・実践両面で発展してきた。現在では細部の違いを捨象すれば、紛争をなくし、持続可能で安定した社会を作り上げていくための多岐にわたる国際的な支援といった意味になる。したがって国際社会による国家建設の試みであると言い換えられよう。特に二〇〇一年の九・一一テロ以降、内戦や破綻国家が国際の平和と安定の脅威であるという認識が急速に共有されるようになってきたことで、平和構築は国際安全保障上の政策目標となってきた。なお、平和構築そのものは国家建設を目的とはしていない。本稿では両概念の相違について詳細な検討を行うことは主眼としていないが、その違いを指摘すれ

ば、国家建設は文字通り国家の建設を目的とする取り組みであるが、平和構築はあくまで紛争を失くして安定した社会を作り上げることを目的とし、国家の建設をその手段の一つとする概念であると言える。

本稿冒頭にキャップストーン・ドクトリンから引用を行ったが、国連ＰＫＯを通じて平和構築に取り組んできた国連は、同指針を二〇〇八年に公表して国連ＰＫＯが広範な支援活動の中でどのような役割を果たすのかについて明らかにした。この中で指摘されている重要な点として、第一に「長期的な国際社会の支援が連続的に行われることは稀である」という指摘がある。この点についてはさらに、「国際社会がこれらの活動を効果的に組み合わせることのできる能力は今も限られており、このことが危機への国際的な対策に深刻なギャップを生み、国際の平和と安全が脅かされる事態も生じている」と指摘し、継続的な支援の必要性とその困難性に言及を行っている。第二に、国連ＰＫＯのコアビジネスとして「治安と秩序の確保」を掲げている。すなわち国連ＰＫＯは多様な取り組みが求められる支援において、主に治安分野を担うものとして位置付けているのである。同時に、国連ＰＫＯは長期的な取り組みは不可能であるにもかかわらず、そうした取り組みへの関与が現実としては要請されるとして、その際には長期的な支援を行うための環境整備に徹するべきとしている。第三に、そうした比較的限定された支援を果たすべき二つの重要な分野として、社会経済の復興と開発、人道援助の提供が示されている。以上のように国連は多様な支援機関による包括的な取り組みを前提とし、同ガイドラインの用語では「役割分担に基づく能力共同システム（A system of inter-locking capabilities）」というビジョンの中に国連ＰＫＯ自身が位置付けられるものであるとしている。

㈢　全政府アプローチ（ＷＧＡ）

ここまでに見てきたように、貧困解決や経済発展を目的とする開発援助も、国際の平和と安定を目的とする安全保障措置である国連ＰＫＯ等の取り組みも、それぞれの目的のために平和構築や国家建設を必要とし、したがって互い

の活動を必要とするようになってきた。こうした関係に基づく取り組みのあり様について、理論的なものから実証的なものまで様々な議論が行われてきている。[13]

こうした中で、支援側の国内レベルにおいても、国内関連部局の調整が要請されるようになり、WGAが誕生した。WGAは、経済協力開発機構（Organization for Economic Co-operation and Development、以下、OECD）に設置される開発援助委員会（Development Assistance Committee、以下、DAC）が示した概念である。[14]具体的には、「脆弱国に対する全政府アプローチ[15]（以下、WGA指針）」として、国内部局の調整の観点からDAC加盟国に対して脆弱国支援のあり様が提示されており、その中では開発担当部局に留まらず多様なアクターによる支援が必要であるということが指摘されている。特に、外交（Diplomacy）、防衛（Defense）、開発（Development）を担当する組織が鍵となるアクターであることが述べられ、これらが統一した戦略のもとで行う支援の必要性の指摘が、指針を貫く根幹となっている。また、これらの異なる支援それぞれの原則と考え方、特に開発と防衛の目的の間のバランスをとる必要があるということが指摘された上で、異なるアクターを含む活動を効果的にするためには、垣根を越えた共通の目的でつながれる必要があり、これは政治による主導が必要となることが示されている。さらにこうした取り組みの中では、紛争予防の基盤として治安の安定や和解が必要であることも指摘され、そのために開発援助が役割を担うことの必要性にも言及されている。これらは、脆弱国が人々の命や生活を脅かし、ミレニアム開発目標（MDGs）達成の最大の障害となっているというDACの状況認識[16]を踏まえ、開発援助が国家建設のために役割を果たすことが必要になってきたという前述の状況を反映したものである。こうしたWGAの一つに位置付けられる取り組みとして、冒頭に指摘したアフガニスタン等におけるPRTの試みがある。PRTは実施国によって様々な形態があるが、軍隊と開発援助や人道支援の専門家が一つのユニットとなって安定化（治安確保）と人道支援・復興開発を統合して進めていく手法という点では共通している。PRTの基盤となっている考え方は軍隊の活動の円滑化であり、しばしば開発や人道支援機関

は軍事組織の戦力多重増強要員（Force Multiplier）[17]といった形で位置付けられる。このため活動の目的が住民の生活や生命を守るためのものとは必ずしも言えず、次節で述べる通り「軍隊による人道支援を装った活動」として根強い批判が存在している。

㈣　WGAにおいて優先される安全保障の論理

広範な分野にわたる国家建設において、開発と安全保障の活動領域の重複と、それに伴う調整が発展する中で、調整の課題として急速に顕在化したのが、上記㈡で言及した九・一一以降に進められた対テロ戦争における取り組みであった。すなわち、テロの温床を提供した（と考えられた）テロ支援国家や破綻国家が国際安全保障上の脅威であり、場合によっては現地政権を打倒して新たに民主的な国家を建設する必要があるという認識が生まれたことを指す。この認識に基づいて米国等によって進められたイラク戦争やアフガニスタン戦争の中で、現地政権を打倒しながら戦後の国家の再建に向けて支援を進めるという状況が誕生し、開発と安全保障の関係の新たな模索が始まったのである。例えば米国は二〇一〇年に発表したThe Quadrennial Diplomacy and Development Review（以下、QDDR）の中で、「文民の力を（米国の）国益増進と米軍のよりよいパートナー化に向けて向上させる」方針を明確にしている。また紛争地支援における開発・防衛部局の協力体制が最も進んでいると言われる英国は、アフガニスタンの支援に言及する中で、「よりよいガバナンス、単一の資金調達システムに基づく経済開発、必要な際の適度な軍事的圧力に基づく包括的アプローチ」が必要とされているとの認識[18]を示し、実際にこうしたコンセプトに基づいて外務、防衛、開発の各部局から予算を投入する安定化ユニット（Stabilization Unit）を設置するなど、活動の体系化が進められている。このように関係部局が協力した取り組みになった際に、QDDRに特に顕著なように、しばしば安定化や治安維持が優先され、開発をはじめとする他の支援が安全保障目的の活動に従属させられることが批判を集めてきた。例えば日本

国内でＰＲＴに対する批判を行っているＮＧＯ（Non-Governmental Organization）、日本国際ボランティアセンターの長谷部はＰＲＴの問題点として、①援助活動としての適切性（効率性・公正性等）への疑義、②援助従事者の中立性の毀損、③軍の介入による不安定化の進行、を指摘[19]している。要約すれば、「住民のための支援」を第一義として構築されてきた援助活動が、軍事組織によって政治・安全保障目的で行われるように変化し、従来の援助活動が損なわれてきていることへの批判であると言えよう。

三　脆弱国に対する日本の支援

本章では、日本の国際協力政策について国家建設の観点から検討を行う。日本の国際協力は、ＮＧＯや民間企業等の活動の比重も大きく、多様な主体がかかわるものとなっている。本稿はそうした活動を射程に入れて事例の検討を行うが、国内関係省庁間の調整に基づくＷＧＡに焦点を当てるため、本章では政府が主体的に行う政策である経済協力と国際平和協力に焦点を絞って検討を行う。

㈠　経済協力

日本の経済協力の特徴として、しばしば東アジア地域における社会経済インフラ整備中心の支援と人材育成への注力とが指摘されてきた[20]。実際に日本はトリクルダウン仮説[21]に基づき、政府開発援助（ＯＤＡ）の対象となる課題を解決する手段として経済発展を位置付け、そのために「自助努力」を促すことを基本的な姿勢としている。このため、他国と比して有利子の借款の形でＯＤＡを実施することが多いことに特徴がある[22]。この方針は、当然、ＯＤＡの実施機関であるＪＩＣＡ（Japan International Co-operation Agency）にも現れており、ＪＩＣＡはそのビジョンとして、「公

正な成長とそれを通じた持続的な貧困削減（傍点は筆者による）」を掲げている。こうした特徴を持つ日本の経済協力において平和構築支援は、以下の様に位置付けられている。

> 開発途上地域における紛争を防止するためには、紛争の様々な要因に包括的に対処することが重要であり、そのような取組の一環として、上記のような貧困削減や格差の是正のためのＯＤＡを実施する。さらに、予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間及び多国間援助を継ぎ目なく機動的に行う。具体的には、ＯＤＡを活用し、例えば和平プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧などの人道・復旧支援、元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰（ＤＤＲ）や地雷除去を含む武器の回収及び廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援、さらに経済社会開発に加え、政府の行政能力向上も含めた復興支援を行う。
>
> （政府開発援助大綱より）

ＯＤＡ大綱の「平和の構築」部分である上記の記述の中では、多様な分野に渡る支援での包括的な対処が謳われるとともに、紛争下、それ以降の活動に至るまでＯＤＡを活用して紛争予防や紛争の終結を目指して支援を行うとされている。日本政府による「平和構築」という用語の使用方法も、当初の「紛争後における支援の一段階」を指していたものから、紛争前・中・後における支援を含む広義なものへと変容してきており、実際に大綱の示す「包括的な対処」に向けて対応が進められてきた[23]。また、ＤＤＲ等の平和構築支援に特徴的な分野のみならず、貧困や格差といったＯＤＡが一般的に対象とする分野で支援を行うことが最初に記載されているという点も指摘しておきたい。

現行の大綱は策定から九年が経過して改訂が検討されていることから、ここではさらに、改訂に向けた取り組みの

表１　「開かれた国益の増進」における重点分野

重点分野	キーワード、特徴（抜粋）
①貧困削減	人間の安全保障、貧困削減につながる持続的成長、保健、教育
②平和への投資	平和と安定＝ MDGs 達成の前提、継ぎ目のない支援（平和構築）
③持続的な経済成長の後押し	経済成長＝途上国の自立的発展の前提条件、日本の成長戦略における ODA の活用、環境・インフラ整備・投資環境整備

出典　外務省「開かれた国益の増進」（2010 年）に基づき、筆者作成。

一環で岡田外務大臣のもとで二〇一〇年から外務省で進められてきた「ＯＤＡのあり方に関する検討」における議論にも着目しておきたい。同検討の最終報告書である「開かれた国益の増進」[24]においては、「開発協力の三本柱」として、表１の三点が示されている。

①について特徴的なのは、「貧困削減につながる持続的成長」というフレーズである。貧困削減では、栄養、健康、教育、水と衛生、住居といった、ＭＤＧｓの指標項目を充足することが一般に課題とされており、こうした課題に対して直接に支援を行う貧困削減アプローチが、各国、国際機関の援助では広く採用されてきた。ＮＧＯ等からは、日本もこうした取り組みに重点を移すことが度々提言されているが[25]、日本政府はこれらの支援を行いつつも、経済成長による問題解決を基本的な姿勢としている。言い換えれば、トリクルダウン仮説に基づく支援を継続する方針を明確にしていると言える。②では、平和と安定をＭＤＧｓ達成の前提と位置付けた上で、「紛争を予防し、再発を防ぎ、平和を定着させるため、緊急人道支援から、治安の確保、復興・開発に至るまでの継ぎ目のない支援（平和構築）を行う[26]」としている。基本的な内容はＯＤＡ大綱と変化ないものの、紛争直後の緊急支援から、治安確保、復興・開発等の分野すべてを平和構築とし、とりわけそれらの間のギャップを埋めていくことを明らかにしている。③は、文字通り経済発展の基盤整備であり、発展の大前提として位置付ける経済成長を実現するための支援を行うことを掲げている。とりわけ①・③には、経済成長を通じた課題解決という日本の経済協力の基盤となってきた考え方が顕著に表れていると言えるだろう[27]。こうし

た方針には、より直接的に貧困層にアプローチするべきとして上述の批判も存在するが、「開かれた国益の増進」の内容からも、大きな変更は引き続きなされないと考えられる。

㈡　国際平和協力

経済協力のもう一方にあるのが、国際平和協力である。日本の国際平和協力は、主に自衛隊や警察官の派遣による国際協力活動を指しており、国連ＰＫＯに代表される国際的な安全保障措置への協力[28]である。特に近年では、二〇一二年から派遣が開始された南スーダンや、二〇一一〇年から派遣が続けられているハイチなど、自衛隊による活動機会が地域を問わず増加している。部隊としての派遣のほかにも、自衛官が派遣されてＰＫＦ（Peacekeeping Force）司令部や訓練機関で活動を行う機会も増加しており、例えばネパールや東ティモール、国連ＰＫＯセンターなどにも自衛官が派遣されている。これまでに日本が実施してきたＰＫＯへの自衛隊部隊派遣による国際平和協力は、よく知られているように治安維持等の任務[29]を担ったことはない。あくまで他の部隊やＰＫＯミッションのサポートとして輸送や土木作業等の兵站業務、いわゆる後方支援を担っている。本稿で分析対象とする東ティモール国際平和協力業務においても、部隊派遣としては施設科（工兵科）[30]を中心とした後方支援を実施している。

国際平和協力は、二〇一〇年に閣議決定された防衛大綱（以下、新防衛大綱）の中で、「我が国の安全保障の第三の目標」として位置付けられ、「世界の平和と安定及び人間の安全保障の確保に貢献する」ことが明記されるようになった。従来の国際平和協力は、国連を中心とした国際平和のための努力に対する協力が主眼であり、現地の人々を直接の裨益対象とする活動を企図するものではなかった。したがって新大綱に加えられた第三の目標は、「現地の人々への（直接的な）支援」が国際平和協力の射程に収められるようになった変化の現れと位置付けられる。新大綱の策定に向けて議論を行った「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」が首相に提出した報告書[31]の中でも、

国際平和協力は「現地で暮らす人々の生命の安全や生活の再建と維持を支えるものでなければならない」と提言されていることは、このことを裏付けるものと言えよう。

この変化は、前述の紛争地の支援活動における開発と安全保障の相互依存の潮流を踏まえたものであることは指摘するまでもないが、あくまで安全保障措置として進められてきた国際平和協力が、住民を直接の裨益対象とするという意味において、正面から開発援助的な活動に取り組むことを明確にしたとも言えよう。こうした変化を踏まえて、二〇一一年七月に提出された「PKOの在り方に関する懇談会」による中間取りまとめの中でも、「紛争予防、紛争解決、平和維持、紛争の再発防止を含む平和構築のための外交活動と並行して、紛争後の復興も視野に入れた中長期的な取り組みを、関係府省庁や機関等がオール・ジャパンとして実施していくことが必要である」と指摘がなされている。またこの中では、「開かれた国益の増進」にも示された中長期的な取り組みにおける継ぎ目を埋めていくことの必要性と、そのために日本もWGAの形成に向けて体制整備を行うことが示されている。(32)

四　東ティモール支援で形成された全政府アプローチ

これまでの日本の取り組みの中で、WGAに類するものとして最も注目された連携事例は、イラク人道復興支援の際の「ODAと自衛隊は車の両輪」(33)と表現される連携であろう。実際にイラクでは、自衛隊がハードを整備してODAがソフトの支援を行うなど、課題を抱えつつも効果的な連携がなされたことが度々指摘(34)されている。一方でイラクでは、自衛隊が現地で活動することこそが主目的であり、ODAはそのために活用されたに過ぎないといった、上述のPRT批判にも類似する批判も強い。そこで本章では、イラクに先駆けて実施された事例であり、また平和構築の取り組みとして注目された東ティモール支援を選定して検討を行う。具体的には一九九九年の独立闘争後の東ティ

表２　東ティモール支援における重点分野の変遷

年度	重点分野				概要
	人材育成	社会経済インフラ	農業・農村	平和の定着	
1999年	人材育成	インフラ復旧整備	農業・農村開発支援	—	３年間で１億3000万ドル供与を表明第１回支援国会合（東京）
2002年	人材育成・制度作り	インフラ整備・維持管理	農業・農村開発	平和の定着	３年間で上限約6000万ドルの供与を表明第６回支援国会合（ディリ）
2005年					年間2000万ドル規模の供与を表明
2006～2012年	人材育成・制度作り	インフラ整備・維持管理	農業・農村開発（ビジネスインフラ）	平和の定着	重点四分野の優先順位変更（インフラが最優先、人材育成が次点に）
2012年	人材育成・制度作り	インフラ整備・産業人材育成	農業・農村開発（ビジネスインフラ）	—（除外）	経済活動活性化のための基盤づくりに重点を置いた支援表明

出典　外務省およびJICA資料より筆者作成。

モールで進められた経済協力と国際平和協力の二つの支援枠組みによる日本の支援を分析した上で、両枠組みの間で行われた調整について、どのような考え方でなされ、またその結果として現れた日本のＷＧＡがいかなる意味を持っていたのか、国際的な平和活動の中で担った役割にも着目して明らかにしていく。

㈠　経済協力を通じた支援

最初に、経済協力の実施において日本が何に取り組んできたのかを明らかとするため、各時期に発表されてきた日本の東ティモール支援における重点分野の変遷を、表２にまとめる。

ここでは以下の二点を指摘しておきたい。第一に、一貫して日本は人材育成、農業支援と社会経済インフラ復興に取り組んできたということであり、第二に、二〇〇二年から平和の定着が重点分野に追加されて支援を行ったが、優先順位は上記三分野に続く四番目ないし、時期によっては重点

分野にも指定されていないということである。国際的にも平和構築支援の数少ない成功例と言われ、日本でも東ティモールに対する支援が自衛隊派遣も相まって平和構築の観点から注目を集めてきたことを考えれば、平和の定着が優先順位として低いことは意外とも言えよう。これは、東ティモール初代大使を務めた旭英昭が指摘する「平和構築の核心は開発である」[35]といった考え方に基づいていると考えられる。すなわち日本は、「経済発展を通じた平和の定着」という基本的な考え方に基づいて、社会経済インフラ支援や農業支援、またそれらを担う人材育成に焦点を当てて経済協力を進めてきたということを示している。実際に二〇〇八年から二〇一一年まで東ティモール大使として現地で支援を進めてきた北原巌男は、「平和構築ということで、東ティモールに紛争というイメージをいつまでも固定化することになる」[36]とも指摘し、直接に平和構築支援ということを避けてさえいた。こうした考え方には、東ティモールで和解事業や難民帰還事業、治安部門改革（Security Sector Reform、以下ＳＳＲ）といった紛争を前提とする支援が進められている中、経済発展こそが長期的な平和の定着には必要であるという認識によって支援が進められてきたことが端的に現れていると言えよう。実際のＯＤＡ事業も、東ティモールのほぼ唯一の交通インフラである道路整備、発電所や港湾施設などの大型インフラ関連に加え、行政府の人材育成や農村開発などが中心であり、日本の経済協力が主として社会経済インフラの整備であったことが、実施事業内容からも確認できる[37]。また上述の北原は、他国や国際機関が有利子の援助を紛争後国である東ティモールには行わない中、大規模インフラ整備のための円借款の供与を求め、積極的に調整を進めていた[38]。他国に先駆けて円借款の供与を目指すこうした姿勢からも、「経済発展を通じた平和の定着」という考え方が窺えると言えよう。

(二) 国際平和協力を通じた支援

続いて、東ティモール国際平和協力業務について検討を行う。二〇一二年現在も日本は現地ＰＫＯミッションへ司

令部要員を派遣しているが、本稿では二〇〇二年から二〇〇四年にかけて実施された陸上自衛隊施設部隊派遣[39]を対象としている。東ティモール派遣にあたって想定されていた任務は、国連ＰＫＯの活動のための道路や橋梁、空港施設の維持補修等のインフラ整備、給水施設の維持管理と給水支援等のいわゆる後方支援業務であり、さらに自部隊の安全情報獲得等を目的とした民生支援を業務に支障を来さない範囲で行うことを司令部から求められていた。派遣部隊は、道路工事等の土木作業に際して長期的に使用可能な措置を図るなどしたほか、現地政府職員に対する技術訓練等を行うことで、東ティモールの復興開発への寄与を志向した活動を行っていた[40]。これは、土木技術の専門家集団という特性から、ＰＫＯの現場でもいわば自然にインフラとその整備・改良というプリズムを通して状況をみるという施設科ゆえの特性[41]が背景の一つにあった。この過程で、自身が活動期間中にインフラ整備を実施するのみならず、撤収後にも長期的な維持管理や新規の作業を行う能力が必要[42]という、軍人と言うよりも技術者としての観点から、現地政府職員の土木作業に関する能力構築支援にも取り組んでいたのである。すなわち派遣部隊の活動の目的が、当初から企図されていたＰＫＦ後方支援を主体にしつつも、インフラ整備の観点から長期的な復興・開発を射程に入れるようになっていたということを意味している。派遣三次隊が活動の際に掲げた「子どもに夢を　大人に技術を[43]」という標語には、ＰＫＦ後方支援としての派遣でありながらも東ティモールの復興支援を担うという、派遣された部隊の考え方が端的に現れていると言えよう。実際に派遣部隊は、住民の要望に基づいて橋の復旧作業等に開発援助機関と連携した取り組みを実施したほか、国連の要請で東ティモール全土の交通インフラの調査を行い、長期的な建設計画に向けた助言等まで行っている。日本政府としてもＰＫＯ活動の成果として復興・開発への寄与を前面に掲げており[44]、国際平和協力を通じた復興支援という考え方は政府レベルにおいても実施部隊レベルにおいても浸透したものとなっていった。こうした取り組みは、カマレシュ・シャルマ（Kamalesh Sharma）国連東ティモール支援ミッション（ＵＮＭＩＳＥＴ）事務総長特別代表によって、「東ティモールのＰＫＯミッション撤退の基礎、長期的な復興の基盤」とし

て位置付けられるとともに、自衛隊の活動成果を基盤としてさらに国際社会が支援を継続していくことが必要であると指摘[45]されており、自衛隊の活動がインフラ復興として、また平和構築の基盤として国連側からも位置付けられている。また東ティモール国際平和協力業務は二〇〇四年に完了したが、撤退の際には派遣部隊において使用されていた重機や仮設住宅等への供与要請[46]が行われ、「（東ティモールの）経済社会開発および東ティモール国民の福祉を増進させるのに極めて有意義[47]」であるとして、現地政府に供与されている。

㈢ 「継ぎ目のない支援」の成功事例形成への決意

機材譲渡の検討に際して関係省庁（内閣府、外務省、防衛庁）では、東ティモールに対する「継続的な貢献[48]」として位置付けて、積極的に検討が進められた。この中ではカンボジアＰＫＯ撤収に際して限定的な譲渡[49]を実施した際の経験を踏まえ、その際の枠組みである「経済及び技術協力のための物品譲与法」を適用することが企図された。譲渡を行うことで東ティモールの社会経済復興に資するという方針については関係省庁間で共有されたものの、ここで課題となったのがカンボジアでの譲渡後の苦い経験であった。すなわち、譲渡機材が短期間のうちに故障や管理不十分により使用不能となり、有効に活用されなかったことを踏まえた適切な管理運用の必要性[50]である。こうした事態を繰り返さないために譲渡後の維持管理能力を見積もった上で判断を行うこととし、このために譲渡先を現地政府に限定せず、ＰＫＯ法による物資協力を枠組みにしたＵＮＭＩＳＥＴやＵＮＤＰへの譲与も視野に進め、実際に照会も行っている[51]。こうした検討を経て、二〇〇三年三月の第二次隊から第三次隊への引き継ぎ時に自衛隊が活動規模を縮小する際に、先行的に現地政府に資機材を譲与し、その後の維持管理運用および使用状況を把握した上で最終的な譲渡資機材の判断を行うことが決定されている。以上の様に譲渡後の維持管理を重視する日本側の姿勢により、東ティモール政府との協議においては予算、人材、組織、訓練等の維持管理全般について具体的な計画を詰める必要性が合意され

た。協議の結果、東ティモール側からは公共事業省内に譲渡機材の管理を担当する部署を設置して維持管理に万全を期すことを含む具体的な維持管理計画と併せて、譲渡の要請書[52]が日本側に寄せられている。この中では、東ティモール側から譲渡後の支援として、公共事業省の行う工事（ナタボラ橋建設）への自衛隊施設部隊の技術指導および機材メンテナンスの専門家派遣等が要請されている。これに対して日本側は、譲渡後については自助努力を原則としつつも支援を検討していくことを回答している[53]。また大使館は、譲渡の実現のみに留まらず、譲渡後の適切な活用を可能とする方策として、譲渡機材に係るスペア・パーツの提供やＪＩＣＡ専門家の派遣要請を外務本省に行っている[54]。この背景には、大使館が機材供与について「自衛隊のＰＫＯ派遣時の使用機材供与のパイロット・ケース[55]」として位置付けており、前述の「継ぎ目のない支援」や「ＯＤＡとＰＫＯの連携」の試みのモデル構築を志向していたことがあった。つまり大使館では、東ティモールの復興・開発を支援するという外交目標に照らし、その有効な手段として自衛隊資機材の活用を位置付けていたのである。実際に二度にわたって譲渡機材の活用状況の査定を行い、極めて良好という判断の上で、最終的な撤収時にはアルカティリ（Mari Alkatiri）東ティモール首相から効果的な活用と適切な維持管理への努力の確約を再度得て、譲渡を行っている。単に資機材の譲渡ではあるが、東ティモール行政府の長にまで情報を共有し、さらに適正な管理への約束を取り付けたことも、関係者の成功へ向けた決意の傍証と言えよう。実際に引き渡し式典においてアルカティリ首相が「資機材をいかに使用し、維持するかは大きな課題だ。日本政府はわれわれがこれらをどう使うかを見守ってほしい」と述べていた[56]ことも、資機材の活用と維持管理に対する日本側の強い要望が伝わっていたことの現れと言える。こうした「自衛隊からの引き継ぎ」について大使館ではその後、ＰＫＯからＯＤＡという連続した流れのものとして、ＰＫＯの成果をＯＤＡでフォローアップしながら拡充し、さらに復興開発に寄与するという方針を立てて進めることとなった[57]。

㈣　継続・拡大された継ぎ目のない支援

譲渡される資機材や仮設住宅（プレハブ）[58]等の適切な活用を支援するために、上述の東ティモール側からの技術支援要請も踏まえて、ＪＩＣＡとＮＧＯが技術指導を実施することとされ、以下の通りに具体的な措置が決定された。

・ＪＩＣＡが、重機等の活用のための技術協力事業を行う。

・新たに設立されるＮＧＯ、日本地雷処理・復興支援センター（Japan Demining and Reconstruction Assistance Center、以下、ＪＤＲＡＣ）が、「外務省ＮＧＯ支援無償」[59]を適用してプレハブの活用のための技術指導を行う。

ＪＩＣＡは、自衛隊派遣以前の二〇〇〇年に現地事務所を開設してニーズ調査を開始したのち、ＵＮＤＰに拠出する形のものも含めて、道路、水道施設、発電施設、灌漑施設整備等のインフラ整備を、自衛隊が撤収する二〇〇四年までに進めてきていた。自衛隊譲渡機材の活用支援としては、「民生安定化支援専門家」として技術者の派遣[60]を行った。同時期には「インフラ政策アドバイザー」と「道路アドバイザー」として、運輸通信公共事業省（後に公共事業省）へ専門家派遣を行っている。続く二〇〇五年には「道路維持管理能力向上プロジェクト」を開始し、二〇〇八年度まで継続した。この中では道路維持管理のための補修計画策定、建設機械のオペレーター育成、管理台帳整備などが進められている。同事業実施時には並行して二〇〇六年から「道路関連技術マニュアル策定支援プロジェクト」が進められた。具体的には、道路の建設材料の基準や舗装作業の基準等についてマニュアルやガイドラインの策定を行うものであり、道路の維持管理能力強化のための支援として位置付けられている。二〇一〇年からは「道路施工技術能力向上プロジェクト」を開始し、運輸・交通分野における支援の拡充を進めている。

ＪＩＣＡではこれらについて、道路交通分野におけるプログラム・アプローチの推進の中で言及[61]し、また実際に事業の中では自衛隊機材の活用支援を担ってきた。例えば資機材の管理についても一連の支援の中で管理台帳に基づく

表３　管理台帳抜粋

Description of the Equipments	Registration Number	Place of it uses	Parking	Condition	Observation
Asphalt Sepreier/Nissan	01-277G	Becora		good	
Mini Dozer BD2J/Mitsubishi	02-259G	Koliati/Ermera		good	support rural areas
BuldozerD65/Komatsu	02-222G		Dili Tacitolu		reparable

出典　東ティモール運輸・通信省の管理台帳より一部を抜粋して筆者作成。

維持管理体制が構築されており、自衛隊供与資機材は運輸・通信省において管理され、稼働・不稼働、保管・作業場所、故障車については修理の可否を含めて一台一台の状況が把握[62]されている。

必ずしもすべての資機材が自衛隊の譲渡機材ではないが、二〇一一年においてもタシトル基地[63]所属の一〇八台中過半数が稼働可能状況にあり、実際に作業中のものも約四〇台[64]であった。自衛隊による資機材の調達から既に九年[65]が経過していることを踏まえても、適切な管理運用がなされてきた結果であると言うことが妥当であろう。また同省では、機材が耐用年数を迎えつつあることや工事作業の増加を受けて、引き続き資機材のニーズがあることから、インドネシアからの新たな機材調達も検討していた[66]。こうした点も、これまでの支援により管理運用能力が着実に向上してきていることを示すものと言えよう。ただし現地業者への調査[67]においては、手続きが大変で活用がしづらいなどの報告もあり、管理は適切であっても、運用においては課題が存在することが窺える。この点については、二〇一〇年に外務省が実施した第三者評価[68]においても「連続性を指向する政策遂行プロセス自体は積極的に評価できる面である一方、同国の人材不足が主な原因となって十分に効果が発揮されたかどうかは議論の余地が残る[69]」とされている。

また、上述のように成功事例創出に向けて現地大使館が主導する形で連携に向けた政策が採用されていたものの、必ずしも日本政府の明確な戦略に基づいて採用されたものではなく、「場当たり的[70]」とする指摘も存在する。とりわけ日本のＷＧＡが効果

を発揮しているかどうかという点については、東ティモール以外に事例を検証するとともに、課題の改善に向けて体系化していく必要性は大きい。しかしながら本稿で扱ってきた東ティモールについては、上述の通り「PKOからODAへの成功事例を作り出す」ことを企図していた段階での取り組みであり、その観点からも十分に意義あるものということが妥当であると言えるだろう。

(五) NGOのつなぐ継続的支援

JDRACは、自衛隊の譲渡する資機材の管理運用支援が必要であるとの認識から関係者が支援担当主体を探す中で、自衛隊施設科のOB有志が、譲渡機材を活用して復興支援を支援する[71]ことを目的にNPO法人として立ち上げたものである。自衛隊の派遣期間の延長を再三求めてきたUNMISETは、別の形ではあるが活動が継続されることを歓迎しており、例えばシャルマUNMISET事務総長特別代表は、自衛隊の完全撤収を三ヶ月後に控えた二〇〇四年三月に衆議院安全保障委員会に参考人として招致された際、自衛隊によって実施された人材育成や道路補修が、今後ともNGO（JDRAC）によって続けられていくことについて言及し、その継続性を評価している[72]。

JDRACは既述のとおり、外務省のNGO支援無償資金協力（N連）の枠組みで資金提供を受けて、二〇〇四年から二〇〇六年まで「組立式建物による公共施設建設計画」を実施した。同事業実施中の二〇〇五年には東ティモール政府からの打診を受ける形で「不発弾処理教育支援事業」[73]を開始し、二〇〇五年から二〇〇六年まで東ティモール警察内に不発弾処理部隊を育成する支援を実施している。不発弾処理教育は同年の騒乱再発を受けて中断後、二〇〇九年に再開、完了している。その後、二〇一一年から二〇一二年にかけて「自動車整備士養成事業」を実施した。事業の目的としては整備士を養成するとともに教官の養成を行い、自らの手で整備士を養成できる事を目標としていた。JDRACは申請にあたり、「車が一旦故障すると、ほとんどが修復できず、市民生活に支障をきたす」という課題

認識で事業を行っており、道路インフラ分野における人材育成[75]を目指していた。これは㈠節で指摘した日本政府の重点方針とも一致しており、東ティモールの課題に関する基本的な認識が、ＮＧＯ側（ＪＤＲＡＣ）と日本政府側で共有されていたと言えよう。なお、ＪＤＲＡＣに限らず、東ティモールでＮ連無償を適用するＮＧＯプロジェクト全体についても、人材育成や農業開発といった、日本政府が重点分野とした分野のものが過半数（全二一案件中、一六件）を占めている。ＪＤＲＡＣはそもそも自衛隊派遣部隊の譲渡資機材の管理支援を担う目的で設立され、その後、不発弾処理や道路交通分野にも活動を拡げながら日本の支援の一端を担ってきたと言えよう[76]。ただし、こうした活動も、体系的な枠組みが存在していなかったことから、場当たり的な対応によって可能となっている。一例をあげれば、Ｎ連は申請するＮＧＯの活動実績が適用の基準となっているため、新たに活動を開始するＪＤＲＡＣには、申請の資格がなかった。このためＪＤＲＡＣの申請は一端却下されており、その後、内閣府国際平和協力本部をはじめとする関係部局から、継続的貢献の実現に向けて外務省担当課への働きかけが行われ、特例として当初活動資金の半額を供与することが決定されている。

㈥　共有される「経済発展を通じた平和の定着」

東ティモール支援に際して日本は、「経済成長を通じた課題解決」という基本的な理念に基づき、重点分野として経済社会インフラ整備および人材育成、農村開発を一貫して掲げてきた。さらに能力構築支援等にも取り組んでいた自衛隊による現地政府への機材譲渡を実現し、その活用に向けた運用管理支援とともに道路の復興や維持管理能力の向上を目的とする支援を、ＰＫＯからＯＤＡへの連続性を念頭に実施してきた。要約すれば、東ティモールでは、インフラ復興及び人材育成に向けて既存の政策枠組み内で各々行われていた取り組みを、自衛隊の撤収とそれに伴う資機材譲渡を契機に、大使館が関係省庁と協力して取りまとめる構図で政策枠組み間の協力を形成してきたのである。

こうした協力が場当たり的であったとする指摘もなされているとおり、必ずしも明確な戦略として構想されていたものとは言えない。しかし、場当たり的な形であれWGAが実現した背景には、政策枠組みは異なっていても、「経済発展により安定した社会を作っていくことが平和構築につながる」という基本的な考え方が自衛隊関係者を含む日本の援助関係者で一致しており[77]、また互いの活動がこうした考え方に合致するものであるという判断のもと、いわば合目的的に協力がなされていたと言える。日本の各支援主体には、経済発展が平和構築への道筋であり、そのために人づくりとインフラ整備が必要であるという、「経済発展規範」とも呼称できるものが共有されていたと言えよう。「自衛隊がインフラ整備に限って活動する限り、協力に特段の問題はない」という東ティモールの開発援助関係者の言[78]もあるが、目標の共有がWGAを含む包括的取り組みの基盤を構成する要件であることを考えれば、経済協力とPKF後方支援としての国際平和協力とは、その根幹部分において関係者間の衝突が少なく、協力が比較的容易であるとも言える。実際にこの共有された考え方を背景に、現地大使館はPKOとODAの連携の成功事例を作り出すことを進め、NGOをも巻き込んで取り組むことで、日本の取り組みとしての連続性や関連性を持たせる形の実施レベル側からのWGAを形成していったのである。

五　おわりに

日本のWGAの構造は、「経済発展を通じた平和の定着」という理念のもとに経済協力によってインフラおよび人材育成の取り組みが進められた中で、自衛隊の資機材譲渡を受けてその活用のための事業を編成することによって、国際平和協力の活動成果をNGOも含む形で発展・拡充していくものであった。こうした構造によって東ティモールの国家建設の中で、日本はPKOからODAへと活動をつなぎつつ、インフラ・人材育成分野を継続して担ってきた

のである。本稿で明らかにしたとおり、この構造の形成を可能としたものは第一に、東ティモール国際平和協力業務において自衛隊派遣部隊が、ＰＫＦ後方支援を掲げつつも長期的な復興開発への寄与に取り組むようになったことがあった。技術者集団としての背景ゆえに、インフラ整備による経済発展支援への寄与を自衛隊が持つようになってきたことで、経済協力と国際平和協力とが経済発展という目標を共有し、合目的的に取り組むＷＧＡの基盤が形成されていったのである。第二に、こうした自衛隊の特性を踏まえつつ、ＰＫＯからＯＤＡに繋げて継ぎ目のない復興支援を実現することを目標に、現地大使館が調整を積極的に進めたことがあった。これにより、国連ＰＫＯや現地政府からの要望を取りまとめて資機材譲渡と活用に向けた支援の必要性を醸成し、日本国内の関係省庁が協力して取り組む基盤の提供と円滑な協力の実現を図ったのである。第三に、現地の実施機関である大使館やＪＩＣＡが、自衛隊部隊の資機材の譲渡からその後の活用支援までを、メンテナンスのための部品供給等にも配慮しつつ、ＮＧＯの活動も含めて道路交通インフラ分野におけるプログラムとして取り組みを進めていったことがあった。すなわち東ティモールでは、実施レベルでの目標の共有、ＰＫＯからＯＤＡへの連続性の志向、さらにインフラ分野のプログラム化によって、ＷＧＡが形成されていったのである。

こうしたＷＧＡの形成を可能とした一つの要因としてある自衛隊の経済発展志向は、二〇一二年からの南スーダン派遣に際して派遣要員が抱負として「南スーダンの国づくりのため、形と記憶に残る仕事をしてきたい」[79]と述べているように、継続して保持されている。二章で検討した通りＷＧＡに係る従来の研究では、軍隊による人道支援や民生支援はあくまで自部隊のために安全保障目的で行われる傾向が強いことがしばしば議論の対象となるが、自衛隊、とりわけ施設科は、開発を主要な目的に据えて取り組みを進めてきている。この点は、東ティモール国際平和協力業務の成果として「長期的復興の基盤」という点が国連側からも位置付けられたように、自衛隊が「経済成長に基づく課題解決」の発想によって進めてきたインフラ復旧・復興支援は、キャップストーン・ドクトリンで示された「長期的

復旧・復興の取り組みに対して国連ＰＫＯが行う支援」としても有効であると言える。[80] 繰り返しになるが、日本のＯＤＡは過去に様々な批判を受けつつも、「経済成長に基づく問題解決」を掲げ、インフラを中心とした経済発展支援を中心にしてきた援助プレイヤーであったことは広く国内外で認められてきた。一方の国際平和協力は新防衛大綱によって「現地の役に立つ」ことを掲げて、より経済協力の論理に近づいた取り組みへと、理念・目的も大きく変化している。こうした点を踏まえ、また本稿で明らかとしてきた実施レベルでの経済発展規範の共有に基づくＷＧＡの経験を併せて考えれば、「経済発展を通じた平和の定着」に向けて、体制・制度の整備を進めて共通の戦略を構築することが、日本のＷＧＡとして有効であると考えられよう。

〔付記〕本稿執筆のための現地調査を含む調査研究は、秋野豊ユーラシア基金の研究助成を受けて実施したものである。記して感謝を申し上げたい。また本稿は、International Association for Asia Pacific Studies（ＩＡＡＰＳ）年次大会（二〇一一年一一月一一日）における報告「The Role of Japan's Peace Building Support to Fragile States — Focusing on Bridging a Transitional Aid Gap in Support of Economic Infrastructures」に、その後の研究成果を反映したものである。

（1）国際連合平和維持活動局フィールド支援局編『国連平和維持活動：原則と指針（キャップストーン・ドクトリン）』二〇〇八年。

（2）例えば Francis Fukuyama, *Nation-building: Beyond Afghanistan and Iraq*, (Baltimore: Johns Hopkins UP, 2006)

（3）世界銀行編（田村勝省訳）『戦乱下の開発政策（世界銀行政策研究レポート）』シュプリンガー・フェアラーク東京、二〇〇四年。

（4）こうした課題として、民軍関係（Civil Military Relations）を巡る議論がある。詳細は以下を参照。上杉勇司・青井千由

紀編『国家建設における民軍関係――破綻国家再建の理論と実践をつなぐ』国際書院、二〇〇八年。等雄一郎「国際平和支援活動（ＰＳＯ）における民軍関係――CMO、CIMIC、CMCoord、ICRC ガイドライン（総合調査　平和構築支援の課題）（第二部　軍・警察の関与と役割）」レファレンス、第五七巻第三号、二〇〇七年三月。

（5）初出は、二〇〇二年に小泉総理大臣が行ったシドニー演説である。「シドニーにおける小泉総理大臣政策演説　日本と豪州　創造的パートナーシップに向けて」二〇〇二年五月一日。http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai/dai1/1siryou4.pdf（二〇一二年六月一九日最終アクセス）

（6）日本の経済協力を通じた平和構築支援の変容については、以下に詳しい。野本啓介「日本のＯＤＡにおける平和構築の取り組み」『北星論集』第四四巻第一号、二〇〇四年九月。

（7）http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/peace_b/index.html（二〇一二年七月一日最終アクセス）

（8）ＰＫＯ法第三条第三号イからくまでに掲げる業務等。

（9）OECD/DAC *DAC Guidelines and Reference Series Supporting Statebuilding in Situation of fragility and Conflict* (2011)

（10）浜名弘明「「脆弱国家」をめぐる開発戦略に対する一考察――新しい国際規範の形成の視点から――」『国際開発研究』第一八巻第二号、二〇〇九年。

（11）一九九四年の「人間開発報告書」（国連開発計画（ＵＮＤＰ））において創出された概念である。

（12）例えば、World Bank Operations Evaluation Department, *Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support* (Washington, DC: The World Bank, 2005)

（13）前掲注（4）参照。

（14）ＤＡＣでは脆弱国での開発援助のあり方を検討するために Fragile State Group が設置されており、二〇〇一年以降、多くの指針を示している。

（15）OECD/DAC *DAC Guidelines and Reference Series Whole of Government Approaches to Fragile States* (2007)

（16）例えば、注（9）参照。人々の命や生活を脅かしている脆弱国の存在が、ミレニアム開発目標達成の最大の障害となっているという認識が示されている。

（17）Colin L. Powell, Remarks to the National Foreign Policy Conference for Leaders of Nongovernmental Organizations, October 26, 2001.http://2001-2009.state.gov/secretary/former/powell/remarks/2001/5762.htm（二〇一二年七月一日最終アクセス）

（18）http://www.thepakistansociety.org.uk%2Fimages%2Fnewsletters%2Fthe_pakistan_society_newsletter_september_2009.pdf（二〇一二年七月一日最終アクセス）

（19）長谷部貴俊「アフガニスタン市民社会サポートファンド構想」日本平和学会二〇一二年度春季研究大会報告資料。

（20）例えば、渡辺利夫・草野厚『日本のＯＤＡをどうするか』ＮＨＫブックス、一九九一年。

（21）例えば、草野はＯＤＡによるトリクルダウン効果について、以下のように説明している。「ＯＤＡ＝投資によって経済成長が促進され、パイが拡大する。パイの拡大は一時的に分配の不平等をきたすかもしれないが、長期的には、大きくなったパイがしずくが落ちるように社会各層にゆきわたる均滴効果といわれる効果によって貧困層も潤うようになり、福祉が増大する」草野『ＯＤＡ一兆二千億円のゆくえ』東洋経済新報社、一九九三年。

（22）こうした考え方に基づく開発援助の進め方は、「日本型開発主義」とも呼ばれる。例えば、北野収『国際協力の誕生　開発の脱政治化を超えて』創成社、二〇一一年、二三六頁。

（23）Lam, Peng Er, *Japan's Peace-Building Diplomacy in Asia: Seeking a More Active Political Role*, Routledge security in Asia pacific series (New York: Routledge, 2010)

（24）外務省編『開かれた国益の増進――世界の人々とともに生き、平和と繁栄をつくる――（ＯＤＡのあり方に関する検討最終とりまとめ）』、二〇一〇年六月。

（25）例えば、以下を参照。「国際協力・ＯＤＡの抜本的見直しに関する国際協力ＮＧＯの共同提言二〇〇九」http://www.janic.org/teigen20091102.pdf（二〇一二年七月一日最終アクセス）

（26）前掲注（24）、八頁。

（27）二〇一一年版ＯＤＡ白書においても、「経済成長は、社会開発に必要な資金を生み出し、ミレニアム開発目標の達成を後押しするものです（三六頁）」「貧困削減のためには、地域の経済活動を活性化させ、安定的な雇用を生み出すことが有効な手段となります（四二頁）」といった表現で、こうした考え方が明らかにされている。

（28）ただし、例えば、ＰＫＯ法には、人道的な救援活動、選挙監視活動が含まれているように、必ずしも安全保障措置ではない取り組みも含まれる。

（29）日本では平和維持隊本体業務と呼称している。ＰＫＯ法制定当初は活動を凍結し、二〇〇一年の同法改訂によって実施可能としている。

（30）陸上自衛隊における施設科の任務は、「戦闘部隊を支援するため、各種施設器材をもって障害の構成・処理、陣地の構築、渡河等の作業を行うとともに、施設器材の整備等」である。http://www.mod.go.jp/gsdf/about/branches/shisetsu.html（二〇一二年七月一日最終アクセス）

（31）新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会編『新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想――「平和創造国家」を目指して――』二〇一〇年八月。

（32）具体的方途としては、以下を述べている。「①ＯＤＡを含む外交活動との戦略的かつ効果的な連携を推進すること、②ＮＧＯを含め、人道支援や社会経済の復興・開発に従事する文民と自衛隊部隊の現場における活動調整等、民軍協力を推進すること、③平素からの関係府省庁間の情報共有体制を確立すること。」『ＰＫＯの在り方に関する懇談会中間とりまとめ』（二〇一一年七月）、七頁。

（33）佐藤正久「ゴラン高原からイラクへ　一自衛隊指揮官の中東経験」『ＰＫＯの史的検証』有斐閣、二〇〇七年。

（34）同上。

（35）旭英昭「平和構築の実践と現場からの教訓――東ティモールの事例から学ぶ」『国際社会科学』第五七巻、二〇〇七年。

（36）北原東ティモール大使（当時）へのインタビュー。二〇一一年九月二六日。

（37）ＪＩＣＡウェブサイト「国別取り組み　東ティモール」参照。http://www.jica.go.jp/eastimor/（二〇一二年六月一五日最終アクセス）

（38）前掲注（36）参照。また、二〇一一年九月二六日。また、『産経新聞』二〇一一年一〇月一八、一九、二〇日。

（39）活動内容の詳細については以下を参照。田邉揮司良「東ティモールＰＫＯに参加して――子どもに夢を　大人に技術を」『外交フォーラム』第一九五号、二〇〇四年一〇月。川又弘道「東ティモールにおける自衛隊の活動」『軍事史学』第四二巻第三・四合併号、二〇〇七年三月。

（40）東ティモール国際平和協力業務を平和構築支援の側面から分析したものとして、以下がある。本多倫彬「自衛隊による国際平和協力活動の平和構築における役割――国連東ティモール支援ミッションへの陸上自衛隊部隊派遣を事例に――」『国際安全保障』第三九巻第二号、二〇一一年九月。

（41）陸上自衛隊中央即応集団幹部へのインタビュー。二〇一二年六月二八日。なお、施設科には、一級建築士や工学博士等の土木関連の資格保持者が所属している。

（42）東ティモール派遣部隊（第三次隊）幹部へのインタビュー。二〇〇七年一二月一三日。
（43）前掲注（39）参照。
（44）例えば、第五回ＩＩＳＳアジア安全保障会議における額賀防衛庁長官スピーチ「国際的な安全保障のための軍の展開」（二〇〇六年六月三日）http://www.mod.go.jp/j/press/youjin/2006/06/0603j.html（二〇一二年六月一九日最終アクセス）
（45）道路網の整備への継続的な支援の必要性に言及する中で、派遣部隊の活動をそのスタートと位置付けている。U.N. Security Council 4843rd meeting, S/PV.4843, October 15, 2003. P4.
（46）最初の機材譲渡の要請は、二〇〇一年八月に中谷元防衛庁長官が東ティモールを訪問した際にＵＮＭＩＳＥＴ（長谷川祐弘副代表）から行われたもの、及び同年九月にロドリゲス東ティモール国防長官が訪日した際に中谷長官へ行われたものである。防衛庁作成「東チモールＰＫＯ派遣部隊の物品の東チモール政府等への譲渡について」（二〇〇二年一月二〇日）防衛省情報公開請求文書。
（47）防衛庁作成防管装第一四七九号「東チモール派遣施設群の資機材の一部の東チモール民主共和国政府への譲渡について（申請）」（二〇〇三年三月三日）防衛省情報公開請求文書。
（48）前掲注（46）参照。
（49）部隊の通常の装備品を持ち込んでいたため、供与することが原則として不可能であったことから、譲渡した資機材は、医療関連資機材（診察台、医薬品等）、道路建設用資機材（原石分離機等）等に留まった。
（50）インドネシア大使館外務本省宛電報第三三九八号「東チモール自衛隊派遣（残遅物品に関する対応）」（二〇〇二年一二月一六日）防衛省情報公開請求文書。
（51）国連側は、機材について関心を示しつつも、ミッション全体を縮小中であることを踏まえて難しいとの認識を示していた。インドネシア大使館から外務本省への電報第三四五八号「東チモール自衛隊派遣（残地物資に関する対応）」（二〇〇二年一二月二六日）防衛省情報公開請求文書。
（52）Requests for JEG Equipments and Facilities（Draft）（二〇〇二年一二月二四日）防衛省情報公開請求文書。
（53）この中ではＪＩＣＡの専門家派遣スキームによる技術指導の可能性に言及する発言も行われている。前掲注（50）参照。
（54）同右。
（55）同右。

(56)『共同通信』二〇〇四年五月二一日。
(57) この背景には、在東ティモール日本大使が自衛隊の活動を見る中で、その活動を高く評価していたことがある。前掲注(35)参照。
(58) 自衛隊の使用したものに加えて、その後、阪神大震災の際に使用した仮設住宅が供与された。これらは東ティモール政府だけでなく国連機関等にも使われ、KOBE HOUSEと呼ばれている。
(59) 改変され、現在は外務省NGO連携無償となっている。
(60) CETRAP（Construction Equipment Training Project）。なお、派遣されたのは退職自衛官である。
(61) JICAは、東ティモールでの日本の道路復興支援の説明の中で、自衛隊の活動にも言及している。「紛争後社会としての東ティモールにおける資源管理、インフラ整備、防災」国際セミナー（国際文化会館、二〇一一年一〇月二六日）における東ティモールを管轄するJICAアジア大洋州課課長の資料より。
(62) 東ティモール運輸・通信省の管理台帳（Instiutu Gestao do Equipamento（Institute of Equipment Management、以下、IGE）"UTILIZACAO E LOCALIZACAO DOS EQUIPAMENTOS（USE AND LOCATION OF EQUIPMENT）"）（二〇一一年九月二九日時点）。なお、台帳はポルトガル語表記のため、表内では英語への変換を行っている。
(63) 首都ディリ近郊に位置し、自衛隊派遣時に本隊が置かれていた。現在では自衛隊供与機材が置かれている基地として最大のものである。
(64) 作業内容としては「農村エリアでの支援」や「コミュニティ支援」が多く、首都等での大規模な工事というより、比較的小規模なニーズに対応した地方での作業において活用されている様子が窺える。
(65) 二〇一一年の日本国内のトラック平均車齢は一〇・〇四年である。自動車検査登録情報協会『自動車保有動向』二〇一一年。
(66) IGE職員へのインタビュー。二〇一一年九月二九日。
(67) タシトル基地に来訪していた現地業者へのインタビュー。二〇一一年九月二九日。
(68)『平成二二年度外務省第三者評価「平和構築のための支援の評価」報告書』二〇一一年三月。
(69)「平和構築のための支援の評価（第三者評価）」一〇七頁。
(70) 例えば、田中（坂部）有佳子「国際平和活動における包括的アプローチ――日本の東ティモール支援考察――」『国際安

全保障学会年次大会分科会一―②』国際安全保障学会、二〇一一年一二月一〇日。

(71)『日本経済新聞（夕刊）』二〇〇四年五月一日。

(72)『第一五九回衆議院安全保障委員会会議録』（第四号、二〇〇四年三月十九日）一頁。

(73) 自衛隊の活動を受けて支援に取り組んでいる自衛官ＯＢ（退役軍人に相当する）によるＮＧＯが存在することを踏まえ、国連軍の撤収後に実施できる者がいなくなり宙に浮いていた不発弾処理という軍事特殊技能を要する取り組みへの協力可否が打診された。

(74) ＪＤＲＡＣ平崎理事長へのインタビュー。二〇一二年八月六日。

(75)「本事業は、東ティモールに対する「人づくり」支援の一環として、我が国の自動車整備士マニュアルに基づいて自動車整備士を養成するものであり、自動車の整備不良による交通事故の防止及び東ティモールの若者の雇用機会の拡大にも資するものです。」ＪＤＡＲＣの事業紹介ウェブサイト。（二〇一二年六月一一日最終アクセス）

(76) 実際にＪＤＲＡＣ自身も、日本の支援を担うという姿勢を強調している。ＪＤＲＡＣ平崎理事長へのインタビュー。二〇一二年八月六日。

(77) 関係省庁協議の中でもこの点は繰り返し強調され、「東ティモールの復興に資する」ために、関係者が調整を進めていた。内閣府国際平和協力本部、防衛庁運用局運用課、外務省総合外交政策局国際平和協力室「東ティモールＰＫＯ派遣部隊の機材の東ティモール政府への譲与について」（二〇〇三年一二月二四日）、防衛省情報公開請求文書。

(78) ＪＩＣＡ職員（東ティモール担当）へのインタビュー。二〇一一年九月三〇日。

(79) 道路の整備計画を担当する松崎信義二等陸佐の発言。『毎日新聞（北海道版）』二〇一二年一月一一日。

(80) 東ティモールのような「移行期支援」においては特にこうした取り組みが有効であると考えられる。前掲注（40）参照。

本多　倫彬（ほんだ　ともあき）
所属・現職　慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科後期博士課程
最終学歴　慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科前期博士課程
所属学会　国際安全保障学会、戦略研究学会、日本災害復興学会
専攻領域　国際協力政策、安全保障政策、平和構築
主要著作　「自衛隊による国際平和協力活動の平和構築における役割――国連東ティモール支援ミッションへの陸上自衛隊部隊派遣を事例に――」『国際安全保障』第三九巻第二号（二〇一一年）