

Ⅲ. カナダの対外援助に関する調査

第 1 カナダの援助政策の概要

1. 援助理念、基本方針

2006 年 2 月に発足したハーパー保守党政権は、2005 年 4 月に旧自由党政権が『対外政策に関する基本方針』において打ち出した「選択と集中」の方針を事実上継承しつつ、それを適宜修正することで新たな方向付けを図っている。

2008 年度予算においては、今後数年間、「効率の最大化」、「地理的集中の強化」、「一層のアカウンタビリティ（説明責任）の確保」の 3 つのアプローチを柱として、成果重視で援助効果の向上を図るとしている。

2. 援助実績等

2008 年のカナダのODA総額支出純額（暫定値）は、対前年比実質 12.2%増の 47.3 億米ドルである（国別では第 9 位、対 G N I 比は 0.32%で第 16 位）。

カナダのODAは行財政改革の影響で 90 年代を通じて大幅に削減され、対 G N I 比が 1986 年度に 0.50%でピークに達して以来下降の一途をたどり、2001 年度には 0.27%まで落ち込んだ。しかし、旧自由党政権が 2002 年の開発資金閣僚会合（モンテレイ）において、国際援助予算（カナダの国際援助予算の定義。債務救済等を含まない一方、東欧向け援助等を含む）を毎年 8 %増額し、2010 年度末までに 2001 年度実績より倍増して 50 億カナダ・ドルとするとの方針を表明したことを契機として、それ以降は堅実な伸びを見せている。

なお、ODAの対 G N I 比は当面 0.3%前後に留まるものと見込まれており、0.7%の国連目標の達成時期は未定である。

また、カナダのODAは、一部を除き全額無償（資金協力・技術支援）であり、有償は 1986 年以来実施していない。

カナダのODA実績（2008 年）（括弧内は日本）

支出純額（ネット）	47.3 億ドル	（ 93.6 億ドル）
支出総額（グロス）	47.6 億ドル	（174.0 億ドル）
対 G N I 比	0.32%	（0.18%）
二国間ODA	70.0%	（70.9%）
贈与比率	100.0%	（52.2%）

3. 最近の動向

「効率の最大化」に関し、2008 年 4 月、カナダ政府は、食料危機に対応するため、今後、食料援助を 100%アンタイドとするとの方針を発表し、さらに 2008 年 9 月には、2013 年までの今後の 5 年間で全ての開発援助の 100%アンタイド化を実現する旨を発表している。

「地理的集中」に関しては、2009 年 2 月、カナダ政府は、援助効果を高める観点から、カナダの援助の大半を占める二国間援助のうち、80%を重点対象国 20 か国に集中させることを発表した。その地域内訳はアジア 5 か国、アフリカ 7 か国、中南米 6 か国、その他 2 か国となっており、具体的な国名は、アフガニスタン、パキスタン、バングラデシュ、インドネシア、ベトナム、エチオピア、ガーナ、マリ、モザンビーク、セネガル、スーダン、タンザニア、ハイチ、ホンジュラス、ボリビア、カリブ海諸国、コロンビア、ペルー、ウクライナ、パレスチナ自治区である。

アフリカ向け支援については、グレンイーグルズ・サミットでの決定を踏まえ、2005 年度予算において表明した 2008 年度末までの対アフリカ ODA 倍増(2003 年度実績を基準)との公約を達成済みである。

重点分野については、グッド・ガバナンス(良い統治)、保健(HIV/エイズに重点)、基礎教育、民間セクター開発の 4 分野と、その全てに反映されるべき横断的テーマである男女格差是正、持続可能な環境を掲げている。さらに、2009 年 5 月、カナダ政府は、援助効果向上の観点から、今後、①食料安全保障、②持続的経済成長、③児童・若年層の将来確保を重視する方針を公表している。

なお、ハーパー政権にとって、アフガニスタン復興は最重要の政策課題となっており、「全政府的アプローチ(Whole of Government Approach)」に基づく「3D(外交・開発・軍事)」の支援を展開している。アフガニスタンは、カナダにとって最大の二国間援助対象国であり、2001 年から 2011 年までの 10 年間で、2008 年 6 月に追加公表された 6 億カナダ・ドルを含む総額 19 億カナダ・ドルを供与すると表明している。また、カンダハルを中心に約 2,800 名のカナダ軍の部隊が派遣されているが、政府は、2011 年には軍隊を撤退させる方針を示している。

4. 援助政策の決定・実施

ODA の大半は、国際協力大臣の下にあるカナダ国際開発庁(CIDA)が管轄しており、ODA 予算の約 8 割を計上している。

その他の主要機関としては、債務救済及び国際開発金融機関への拠出を担当する財務省、平和・安全保障基金等を主管する外務国際貿易省、開発途上国における調査研究活動の支援を目的とする公益法人であるカナダ国際開発研究センターなどがある。

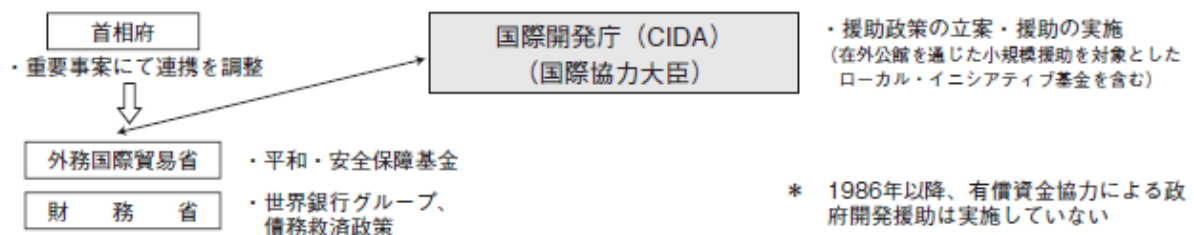
ただし、事業実施の主体は、NGO、大学、協会等を含むカナダの市民社会組織、多国籍機関、開発途上国政府及び民間セクター等であり、CIDA 自身が直接実施に携わることは稀である。なお、カナダには約 350 の援助関係 NGO が存在すると言われており、資金や物資の供与、人材派遣、緊急支援等幅広い活動を行うとされている。

援助政策の立案や支援に関する決定は、CIDA が外務国際貿易省を始め関係省庁と協議しつつ行っていたが、近年は、国際的に重要な事案(大規模自然災害、脆弱国での復興支援等)に関しては、政策の整合性を確保すべく、首相府の調整の下、関係省庁が連携して企画立案にあたっている。特にアフガニスタン支援においては、2008 年 2 月にアフガニスタンに関する閣内委員会、及びそれをサポートするタスクフォースが枢密院に設置され、

C I D A、外務国際貿易省、国防省、公共安全省等の間で連携が図られている。

C I D Aの職員数は、1,834人（2008年度予算）、そのうち在外勤務は約135人である。本部勤務者の割合が高いことが従来より問題視されており、従来、重要な政策、支出等に関する決定が全て中央で行われる結果、援助効果向上が極めて困難であるとの批判がなされてきた。これを改善すべく、C I D Aは2007年6月に大規模な組織改革に着手し、本部から現場への人的・物的資源の再配分、権限委譲、現地職員の増員等を進めている。在外勤務の場合は、コスト軽減を図るため、通常はC I D A独自の在外事務所は設置せず、既存在外公館に1～2名のアタッシェを派遣する形で対応している。

援助実施体制図



（出所）外務省資料

5. 議会の役割

援助関連法案の審議については、下院の外交通商常任委員会等において、予算審議については、下院読会において行われる。

2008年5月に「ODA説明責任法」（次頁参照）が成立し、ODAにおける透明性、説明責任の向上を政府に義務づけた。ODA予算全体の議会に対する説明責任は、年次報告書を通じて一括してC I D Aが負っているほか、C I D Aは毎年「歳出案詳細」を議会に提出している。

（注）本節は、調査団がカナダを訪問した2009年10月までの情報に基づき記載している。

（出所）外務省資料より作成

(参考)

カナダの「ODA説明責任法」について

2008年5月、議員立法としてカナダ議会に提出されていた「ODA説明責任法 (Official Development Assistance Accountability Act)」が成立した。同法ではODAにおける透明性、説明責任の向上等を政府に義務付けている。

【法律のポイント】

① 貧困削減への重点化（貧困者の視点や人権に配慮）

所管大臣（国際協力大臣、財務大臣、外務大臣等）が以下の3条件を満たしているとの見解を持っている場合に限り、カナダのODAは提供される（自然災害、人為災害、その他の緊急事態の場合を除く）。

- (a) 貧困削減に貢献すること。
- (b) 貧困層の人々の観点を考慮していること。
- (c) 国際的な人権基準と合致すること。

② 援助関係機関（政府、国際機関、市民社会組織）の協議義務

所管大臣は、少なくとも2年に一度、（カナダの援助に関係する）政府、国際機関及びカナダの市民社会組織¹と協議するものとする。

③ 政府の説明責任の強化（ODAに関する報告書の内容充実）

- ・ 年2回、ODAの実施状況等に関する報告書を議会に提出
- ・ 年1回、ODAに関する統計資料を公表 等

¹ civil society organizations ; 民間非営利組織 (NGO、NPO)、民間シンクタンク、民間財団等。

第2 説明聴取・意見交換の概要

1. ウィルファート下院議員（加日国会議員連盟共同議長）との意見交換

10月13日、本調査団は、オタワにおいて、ウィルファート下院議員（加日国会議員連盟共同議長）とカナダの援助政策、日加関係等について意見交換を行った。その概要は以下のとおりである。

【議会によるODAの執行監視】

（ウィルファート議員）かつて下院外交委員会の委員であったときにODA説明責任法が成立するように努力した経験がある。議会が開発援助など政府の活動をしっかりと監督することは非常に重要である。議会が監督し、政治主導で取り組むことにより、国民が大きな利益を得るだろうし、ひいてはより良い成果を生み出せる。



（写真）ウィルファート下院議員とともに

【アフガニスタン支援】

（調査団）我々はアフガニスタンの民生

支援を検討しているが、CIDAの取組はとても参考になった。CIDAやUSAIDなどとの連携の下で民生支援を行うことが重要であると感じた。CIDAもUSAIDもその活動が国民に広く理解されており、そのような機関と連携することによって、日本の国際貢献について米国やカナダの人々にも知ってもらうことができる。

（ウィルファート議員）訪日した際、アフガニスタンのPRT（地方復興支援チーム）に日本政府の関係者が参加していることを知った。その活動は日本の援助理念に合致するのではないかと感じている。他国のODA関係機関との協力には賛成である。

【日加FTAの締結について】

（調査団）カナダが日本にとって重要な国だと改めて思った。食料安全保障、エネルギー安全保障、さらには水の安全保障などの面でもカナダは日本にとり非常に大事な国である。今後、FTAについても協議していきたい。

（ウィルファート議員）是非、FTAの交渉を進めていきたい。カナダは韓国などとFTA交渉を進めている。もし韓国や中国とのFTAが結ばれようとするのであれば、それが日本とカナダのFTA締結に向けての刺激となるのではないかと感じる。

2. CIDAとの意見交換

10月13日、本調査団は、オタワのCIDA本部において、ビッグス長官と面会するとともに、サムソン副長官代行等の複数の幹部から、カナダの援助政策について説明を聴取し、意見交換を行った。

（１）ビッグス長官による説明の概要

この２年間にカナダ政府が力を入れているのは、開発援助をいかに効果的に実施するかという点である。OECDから、カナダの開発援助の問題点として、援助を薄く広く実施しすぎていること、また、現地への配慮が不十分であることが指摘された。

これらの批判に対応するため、カナダ政府は幾つかの改革を決定した。第１の改革は二国間援助の相手国の数を減らすことである。この結果、20 か国が最優先国として指定された。地域的には、アフリカ、米州、アジア、東欧、中東に広がっており、20 か国に集中する一方で、地域としては世界全体をカバーすることとなっている。

第２の改革は援助対象分野であり、最も優先順位の高い３分野を選んだ。一つ目は、食料安全保障であり、カナダの首相が対外的に公表したとおり、食料援助、農業開発及び研究に重点的に取り組んでいる。二つ目は、持続的経済成長である。多くの国が社会開発面での貢献を強調しており、カナダもこの分野の支援を続けるが、民間主導の持続可能な経済成長がなければ、こうした社会開発面での改善も長続きしない。三つ目は、児童・若年層の将来確保であり、保健衛生や母子保健も含まれている。なお、食料援助はすべてアンタイド化している。それによって、最も価格の安いところから食料を調達できるようになり、20%から30%も援助の価値が高まった。また、今後２年以内には、すべての開発援助のアンタイド化を行う予定である。

第３の改革は援助プログラムの現地化である。援助の担当職員をもっと多く現地に送り込み、現地のニーズに適切に対応する方針である。

アフガニスタンについては、カナダ政府は 2011 年で軍隊を撤退させる方針を示している。その後は開発と外交を通じてアフガニスタン復興に取り組む予定であるが、具体的にどのようにそれを進めるかはこれからの検討課題である。

パキスタンについては、現在、カナダ独自の援助戦略を策定中である。パキスタン支援は、アフガニスタン支援と比べて困難な面もある。それは、テロの頻発があるかと思えば、難民の増大の問題が急に起きるなど、パキスタン情勢が急激に変化していることによる。

このように、紛争が勃発するような脆弱国家での開発援助にいかに取り組むかがこれまで以上に重要な課題となっており、地域全体の戦略の中で考えていく必要があるだろう。

最後にまとめると、①開発援助は量だけでなく質・効果も重要であること、②脆弱国家における開発援助の在り方を改めて考える必要があること、③開発援助の成果についての国民へのより一層の説明責任が求められていること、この３点がカナダの開発援助における重要な課題であると考えている。



（写真）ビッグス長官とともに

（２）ビッグス長官との意見交換の概要

（調査団）カナダは2011年にアフガニスタンから軍隊が撤退する方針とのことだが、その後のアフガニスタンへの支援の在り方について見解を伺いたい。

（ビッグス長官）第1の方法は、国際機関の基金等に拠出することである。これはアフガニスタンという国への支援になる。その場合、その資金が必要とされる地域で効果的に使われているかどうかを確認する必要がある。現在でも効果が上がっている支援の例は幾つかある。第2の方法は、国ではなく地方に直接支援を行うやり方で、カナダは実際にカンダハル地域で行っている。この場合、文民の安全確保が重要になる。

（３）サムソン副長官代行等のCIDA幹部による説明の概要

【カナダの開発援助の特徴】

カナダの援助の特徴としては、まず、援助対象国の重点化を行ったことである。2国間援助の80%を20か国に集中させることとした。

次に、援助のアンタイド化である。カナダは食料援助に関しては100%アンタイド化しており、2012年度までにすべての援助をアンタイド化したいと考えている。

また、カナダ政府は、援助効果向上の観点から、今後、食料安全保障、持続的経済成長、児童・若年層の将来確保を重視する方針を表明している。

グレンイーグルズ・サミットでG8各国はアフリカ援助を倍増するとの公約を出したが、カナダはこの目標を既に達成している。食料援助をアンタイド化したことにより、アフリカ援助では大きな成果が上がり、より多くの食料がより低価格で購入できるようになった。

【カナダの官民連携の取組】

援助を実施する市民社会組織の活動資金の約25%は自前で調達したもので、残りはCIDAなどからの拠出によるものである。ここでいう市民社会組織の定義に含まれるものは、開発関係のNGO、大学、研究所、専門学校等である。NGOは自ら援助活動を行うほか、途上国のNGOと連携したり、NGO間のネットワークを構築したり、NGOとして主張・提言も行っている。

こうした市民社会組織とCIDAとの協力は、プロジェクトとプログラムに区別される。プロジェクトは、初めてCIDAと提携する団体や小規模の団体が対象となり、金額は50万ドル以内、期間は3年未満である。他方、プログラムは、大規模かつCIDAとの提携の経験があり、現場で実績を上げている団体が対象となり、金額は数百万ドル規模で期間も3年以上となる。

また、CIDAは民間セクター（民間企業）とも連携しており、民間企業が行うフィージビリティ・スタディに要する資金の一部を拠出することにより、民間企業が途上国への投資を行うことをサポートしている。また、現地に熟練労働者がいないことが投資のネックになっている場合、CIDAが現地で民間企業が職業訓練を行うための助成金を提供することもある。なお、この2つの取組はCIDAよりも外務国際貿易省が実施する方がふさわしいということで所管を変更する予定となっている。

【開発援助について国民の理解と支持を得るための取組】

CIDAは、開発援助について国民の理解と支持を得るための取組に関する予算を持っている。まず、市民社会組織はCIDAから途上国で実施するプロジェクトやプログラムのための資金提供を受けるが、その10%までの資金をカナダ国内向けの活動に使うことが認められている。

また、特定の目的に使われる基金が幾つかある。例えば、開発援助に一般国民の参加を促すための基金がある。他にはマスメディア向けの基金があり、開発援助に関係する映画やドラマを作ったり、新聞記事を書いてもらったりするのに使われる。

さらに、カナダ人の援助ボランティアを海外に派遣したり、青少年に対して開発援助関係の研修を海外で実施するというような取組もある。

【アフガニスタン支援について】

2009年にカナダがアフガニスタン支援に用いた予算は2億2,300万ドルであった。1970年代からCIDAのアジア局を通じてアフガニスタンでの支援活動を実施してきたが、90年代後半から活動が本格化した。

現在、アフガニスタン支援については、全政府的アプローチが採られている。アフガニスタンの問題が極めて複雑であることが認識され、関係省庁が一体となって取り組むことが必要であると考えられた。中核となるのは、外務国際貿易省、国防省、CIDA、公共安全省などである。閣僚によって構成される閣内委員会の中に開発援助に関する小委員会が設けられている。アフガニスタンに関する政策とプログラムは各省庁ではなく閣内委員会がすべて決定している。このほかに、各省庁間の連絡・調整や施策の実施等の実務を行うタスクフォースが枢密院事務局や外務国際貿易省、CIDAに置かれている。

アフガニスタン支援における優先課題は、法と秩序の普及、アフガン当局の能力向上、人道的支援の提供、国境の安全強化、民主的統治能力の向上、政治的和解の促進である。カナダはこれらの優先的課題を中心に支援を行っており、そのプロジェクトの多くはカナダハル地域で行われている。

アフガニスタンのような極めて複雑な環境の中で平和構築を行うに当たり、最初にカナダが直面した課題は、長期的な開発と軍事行動とをいかに両立させるかということである。そのため、いろいろな改革が行われた。第1に、カナダ国内に現地とよく似た環境の訓練施設を作り、全員がそこで訓練を行ってからアフガニスタンに派遣されることにした。第2に、アフガニスタン支援に関係する省庁の関係者が定期的に会合をもち、支援の在り方について協議を行っている。第3に、カナダには非常にレベルの高いコミュニケーション戦略があり、アフガニスタン駐在経験者をカナダ全土に派遣し、カナダがアフガニスタンで何をしているかを国民に説明している。

（４）サムソン副長官代行等のCIDA幹部との意見交換の概要

【援助対象国の重点化について】

（調査団）援助における重点国として20か国を選定した基準を教えてください。

（CIDA）20か国を選定した基準は3つあり、第1は援助を受ける側のニーズであり、国際機関が示す各国の貧困、人間開発の指数などを基準としている。第2の基準はガ

バランス、つまり援助が有効に使われる状況にあるかどうかである。例えば、金融制度が整っているか、統治機構の腐敗の状況はどうかといった点である。第3は、カナダの国益との関わりであり、その国に援助を行うことでカナダにどのような利益が期待できるのかという点である。

【ODA説明責任法について】

(調査団) カナダのODA説明責任法の内容について説明願いたい。

(CIDA) ODA説明責任法は既に発効しており、ODAの透明性と一貫性を非常に重視している。この法律に基づき年に2回報告書を議会に提出することになっており、最近、最初の報告を議会に対して行った。法律では、各担当大臣が3つの基準に照らしてODAを実施したかどうかを報告することになっており、それは貧困削減の効果、貧困者の視点、カナダの人権に関する国際的約束との整合性である。2番目の報告は来年春に出される予定だが、これは開発援助に関する統計資料となる。法律では、少なくとも2年毎に援助を受け取る相手国、国際機関、カナダの市民社会組織等との協議を行うことが規定されている。

(調査団) この市民社会組織には具体的に何が含まれているのか。

(CIDA) 法律の中には具体的な組織の名称は規定されていない。実際には、現地でカナダの開発援助に携わっているNGOと継続的に協議を行ってきているほか、カナダ国内の代表的な開発NGOやNGO協会といった団体とも協議を行っている。

(調査団) 貧困削減という話があったが、相手国政府の腐敗や受け取った援助の横流しというケースは報告書の中で触れられているのか。

(CIDA) その点は別の法律で報告書の提出が義務づけられている。各省庁の業績報告書の中で援助の成功、失敗の事例を詳細に説明している。この報告書は年1回出されており、本年のものは今月末に出される予定である。

(調査団) カナダ議会には参議院のODA特別委員会のようなものはあるのか。

(CIDA) ODA専門の委員会はない。毎会期毎に設置される国際関係の委員会で開発問題を扱っている。

【アフガニスタンにおけるNGOの活動と安全の確保】

(調査団) カンダハルにNGOのスタッフは何人おり、その安全をどのように確保しているのか。

(CIDA) アフガニスタンにはCIDAの職員は26人、政府全体では140人程度の職員(軍人を除く)がいる。全員が大使館や基地などのカナダ管理下の敷地内で暮らしており、安全の確保はカナダ軍と民間警備会社に負っている。NGOのことは明確には分からないが、常時50人から100人規模で現地にいるのではないかと。その安全は自ら確保することが前提であり、カナダ政府の職員と行動を共にするときにカナダ軍が警備することもあるが非常に稀である。民間警備会社を雇っているNGOもある。

3. 外務国際貿易省アフガニスタン・タスクフォースとの意見交換

10月13日、本調査団は、オタワのカナダ外務国際貿易省において、アフガニスタン・

タスクフォースのホジンズ二国間関係・オペレーション担当課長から、カナダのアフガニスタン支援における文民の対応能力向上支援等について説明を聴取し、意見交換を行った。また、翌 14 日、同タスクフォースのノーフォーク政策課長等から、アフガニスタン支援における外交政策と開発政策の連携等について説明を聴取し、意見交換を行った。

（１）カナダ政府のアフガニスタン復興支援（「全政府的アプローチ」）について

ハーパー政権はアフガニスタン復興を最重要の政策課題と位置付けており、治安から復興開発に至る平和構築の多面的プロセスについて、関係省庁が一体となって取り組む「全政府的アプローチ」を展開している。

内閣の中には「アフガニスタンに関する閣内委員会」（議長：国際貿易大臣、副議長：国際協力大臣、委員：国防大臣、外務大臣、公共安全大臣）が設けられ、3D（外交・開発・軍事）と要員の安全に関する政策を決定するとともに、政府内の連携と効果的な実施の監督を行うこととなっている（枢密院アフガニスタン・タスクフォースがその事務局）。

また、閣内委員会が決定した政策・施策の実行を行う関係省庁のうち、外務国際貿易省やCIDAには「アフガニスタン・タスクフォース」が設置され、各省間の連携・調整を図りつつ、効果的な実施に努める体制となっている。

カナダ政府は、アフガニスタン復興支援において、6つの優先課題（①法と秩序の普及、②アフガニスタン当局の能力向上、③人道的支援の提供、④国境の安全強化、⑤民主的統治能力の向上、⑥政治的和解の促進）を掲げており、これらの優先課題への対応を中心に支援活動を行っている。

なお、現在、カンダハルを中心に約 2,800 名のカナダ軍の部隊が派遣されているが、カナダ政府は、2011 年には軍隊を撤退させる方針を示している。

（２）ホジンズ課長による説明の概要

【アフガニスタン・タスクフォースの業務内容】

外務国際貿易省のアフガニスタン・タスクフォースには4つの課がある。まず「政策・アドボカシー（主張）担当課」では、政策等の企画・立案を行う。「コミュニケーション課」では、カナダの政策に関して各国の支持を取り付けるような宣伝活動を行っている。「財務運営課」では、予算面等の管理を行っている。

最後に私が課長を務める「オペレーション課」では、諸外国及びカナダの国防省、警察等の各省庁との連絡・調整を担当している。外務大臣が議会で報告する際の資料の準備も当課の仕事である。さらに、アフガニスタンでのフィールド・オペレーションも担当しており、物資調達のほか、文民職員の現地での対応能力向上の支援を行う。具体的には、まず派遣する人材の採用を行い、次に1年間の駐在に必要な十分な訓練を行い、現地では派遣された職員の安全の確保に努め、任務を終えてカナダに帰国後は社会にうまく復帰できるよう支援している。

【援助要員を現地に派遣するまでの手続と教育・訓練】

多くの文民を援助要員としてカナダから遠く離れた紛争地域に長期間にわたって派遣

したのは、アフガニスタンが初めての経験であった。そのため、これまで数多くの失敗を経験してきたが、そこから教訓を得て、現在の対応方針となっている。

まず、アフガニスタンでの援助要員のポストに空席が出ると、カナダ国内で公募する。次に応募者に対して面接を行い、資格や経験などを確認する。そこで候補者を絞り込み、紛争地域に耐えられるかどうかのストレス・テストを行う。次に曖昧性のテストを行い、諸般の状況がまったくカナダとは異なる、アフガニスタンの非常に曖昧な状況下での勤務に耐えられるかどうかをテストする。そのテストにパスすれば、カナダ軍のオタワ郊外の基地に行き、3日間の演習を行い、チームとして機能できる人物かどうかを審査する。

そのようにして選んだ人物を外務国際貿易省に招き、アフガニスタンでの仕事の中身についてブリーフィングを行う。現地での滞在期間はほとんどの場合が1年であるが、出発までのブリーフィングなどにより、現地に着いてからの時間の無駄を省くことが可能となる。また、地雷を踏まない方法や軍の車両で移動する方法といった訓練も行う。

その後、これまで軍と行動を共にした経験のない者に軍の流儀や思考方法などを教えるとともに、消火活動や戦闘の際の救命活動なども教育する。そして、アルバータ州にある軍の基地に移動し、軍と共同訓練を行う。それはロール・プレイによる訓練であり、アフガニスタンで実際にどのような状況に遭遇し、そのときにいかに対応すべきかを学ぶ。

【援助要員に対する現地及び帰国後の支援】

アフガニスタンに援助要員を派遣した後は、彼等を2つの方法で支援している。まず、派遣職員のストレスに対応するため、精神衛生の専門家を年に2回現地に派遣している。派遣職員は現地到着後しばらく経ってから休息のための休暇期間が与えられる。休暇期間には代わりの者をカナダから派遣するので、カンダハルでの作業は滞りなく行われる。同時に、こうした職員の安全確保の支援も行っている。宿泊施設等の安全に留意しているだけでなく、職員に安全確保の訓練を受けさせている。

職員がカナダに帰国した後は、社会や家庭生活への復帰のための訓練を行っている。これには精神衛生面でのケアも含まれている。

（３）ノーフォーク課長等による説明の概要

【外交政策と開発援助の調整】

カナダのアフガニスタンへの支援活動において、外交政策と開発政策がどのように調整がなされているかについて説明したい。我々は、アフガニスタン支援の実施に当たり、各省庁と調整を行っているが、特にCIDAとは非常に密に連絡調整を行っている。アフガニスタン支援では外交と開発が両輪であるので、CIDAとの関係がとても重要である。

大臣レベルでは、内閣の中に関係閣僚が



（写真）アフガニスタンTFとの意見交換

ら成るアフガニスタンに関する閣内委員会が設けられている。週に1回か2回会合を持ち、直面する課題について議論している。また、実務レベルでも、外務国際貿易省が関係省庁を集め、週に1回か2回会合を持ち、政策の実施に当たっての調整が図られている。

【法と秩序の普及】

アフガニスタンでの法と秩序の普及に関するカナダの取組は、警察制度、司法制度、矯正施設制度の改善が主たる内容であり、関係省庁が関わっている。

第1は、警察官や矯正施設の職員の給与への資金援助である。この支援は、国連内にある信託基金を通じて実施されている。第2は、関連施設の建設等であり、カンダハル地域を中心に行っている。第3は、警察官や内務省の職員に対する指導・訓練である。現在、カナダの文民警察官12人をカブールに派遣している。また、EUの警察官育成ミッションとの合同プログラムとして、カンダハルに30人の文民警察官を派遣している。

【政治的和解の促進】

和解プログラムは、カナダが取り組む6つの優先課題に入っており、以前よりもその優先度は高まっている。アフガニスタン問題の根本的な解決は、軍事力だけでは不可能であり、長期的にはタリバンとの和解が必要と認識されてきたからである。

ただし、現時点では、和解プログラムはあまり進捗していない。アフガニスタン南部の治安状況が極めて悪く、反乱軍を交渉のテーブルにつかせるような状況になっていないためである。また、大統領選挙が行われているために、和解に向けた取組は一時停止になっている。

【人道問題への対応】

人道問題への対応は、6つの優先課題に入っていないが、それは人道問題はすべての分野に横断的に存在するからである。カナダ政府は、アフガニスタンの独立人権委員会に対し財政支援を行っており、最も多額の拠出を行っている国の一つである。その他にも外務国際貿易省とCIDAが互いに協力・連携しつつ、それぞれのプログラムを実施している。

【民主的統治能力の向上】

アフガニスタンにおける民主的統治能力の向上は、カナダの取り組むべき優先課題に入っており、この分野での外務国際貿易省の業務はCIDAとも密接に関連し、協力しながら取り組んでいる。その典型例が選挙制度改革であり、実務者レベルで週1回の会合を持ち、情報を交換し、今度の課題や取組について協議を行っている。

（４）意見交換の概要

（調査団）現在、何人の職員がアフガニスタンで活動しているのか。

（外務国際貿易省）100人強のカナダ人文民が活動している。これには大使館の職員も含まれている。このうち約50人が外務国際貿易省の職員で、他はCIDAが約30人、他は連邦警察から20人から25人、法務省矯正局から2人などである。警察官は増員される予定となっている。この構成は、アフガニスタン側との協議の中で、どの分野に何人必要かということが定まり、それを踏まえて決められる。ガバナンス関係は外務国際貿易省職員、開発関係はCIDA職員が担っている。外務国際貿易省職員の中

には、軍との連絡係もあり、現地の軍の指揮命令系統に入っている職員がいる。米軍がカンダハルより南に駐留しているが、米軍との連絡係もいる。

(調査団) 政策の立案・実施について、外務国際貿易省内及び他省庁との間でどのような手続で調整が行われるのか。

(外務国際貿易省) 外務国際貿易省内の調整と並行して他省庁との調整も行っている。こうした調整は常に行われており、問題に応じて、省内及び他省庁との間において、実務者、課長、局長、次官といったあらゆるレベルで行われている。

(調査団) 日本では各省庁の縦割りが強く、政策調整がうまくいかない場合があるが、なぜカナダでは各省庁間の調整がスムーズに行われているのか。

(外務国際貿易省) ここ 20 年間で対外関係についての外務国際貿易省の権限は弱まってきた。例を挙げれば、開発に関しては C I D A が担っており、保健衛生に関しては保健省が行っているため、現在、外務国際貿易省としては、外交を行うためには、他省庁と協力し、その専門知識を活用せざるを得ない立場にある。また、アフガニスタン支援などでは、各省庁が個別に対応するのではなく、全省庁一体となった取組が必要であることが認識されるようになった。ということから、現在では、対外問題への対応について、関係省庁間で密接に協議が行われるようになり、外務国際貿易省が調整役となって、政府全体としての政策の整合性がとれるように努めている。

4. 外務国際貿易省安定化復興タスクフォース (S T A R T) との意見交換

10 月 14 日、本調査団は、オタワのカナダ外務国際貿易省において、安定化復興タスクフォース (S T A R T) のゴルバーグ局長等から、カナダの脆弱国家支援等について説明を聴取し、意見交換を行った。

(1) 安定化復興タスクフォース (S T A R T) について

人為災害・自然災害を問わず、国際的な危機への迅速で調和のとれた対応を実施するための組織として 2005 年 9 月に外務国際貿易省内に設置された。

カナダの国益と密接な脆弱国家 (スーダン、アフガニスタン (パキスタン国境地域含む)、ハイチ、パレスチナ等) への支援が中心であり、C I D A が行う中長期的な観点からの開発と連携しつつ、即応性・外交的観点からの支援を実施することとしている。

年 4 回開催される局長級諮問委員会等を通じて、戦略レベルでの省庁間調整が行われることとなっており、それを踏まえて、S T A R T の下に設けられた 4 つのサブ・グループ (①紛争予防・平和構築、②人道・災害対応、③平和維持・平和活動、④地雷・小火器) が具体的な戦略を検討することとなる。

(2) ゴルバーグ局長による説明の概要

S T A R T は 2005 年に外務国際貿易省内にできた新しい組織であり、それまでバラバラにあった組織を一元化したものである。設立の背景としては、1990 年代から 2000 年にかけての経験から学んだ教訓がある。バルカン半島やアフリカでの紛争への対応の教訓と

して、平和維持活動、平和構築活動及び人道的な活動に対応するための機能を一元化した組織を作り、そこに予算を付けることになった。

STARTという全体をとりまとめる組織はできたが、国防省、CIDA、公共安全省、司法省等の様々な省庁が関わっており、政府全体として、一貫性があり、整合性のとれた政策を立案することが重要となってくる。実施するプログラムは統合的アプローチが求められる分野であり、特に、外務国際貿易省とCIDAが相互補完的な形で協力する必要がある。外務国際貿易省ではより政治的なプログラム、つまり治安確保や司法改革、政治的和解などを担当し、他方、CIDAは基本的なサービス提供、貧困撲滅といった開発に関連する活動を行うこととなる。

このような統合的アプローチが重要であるのは、国際社会でもこうしたアプローチが標準になっているからである。国連でも強力な民軍協力が行われている。また、長期的に支援活動が成功するためには、NGO等の市民団体が現地できちんとした仕事ができることが重要である。我々は、カナダ政府の各省庁と協力するだけでなく、カナダ国内のNGOや外国政府とも協力を行っている。

(3) 意見交換の概要

【STARTのような組織を作る方法】

(調査団) 日本では各省庁がバラバラに動いており、効果的な支援ができていない部分がある。STARTのような組織を設立するにはどういった方法があるのか。

(外務国際貿易省) 外務国際貿易省は構想から10年をかけてこのような組織を設立した。バルカン半島などの危機の際には各省庁がアドホックに対応していたが、外務国際貿易省としては、今後もこのようにバラバラに対応したのでは、効果的な支援ができないと認識した。本来ならばカナダができる対応策のうち、例えば司法制度の構築等が抜けていたことが実感された。設立までに長い時間を要したが、組織ができた後は活動を始めるまでは短時間であった。カナダの場合は、まったく新しい局を作ったのではなく、ある程度オペレーションの機能を持った部署を一元化し、そこに予算と権限を与えた。この点が米国や英国の同様の組織作りと異なる点である。つまりカナダの場合、いったん組織ができると、それが省内で効果的に機能したが、米国や英国の場合には必ずしもそうではなかった。このような組織を作って成功するためには、以下のポイントが重要である。第1は、最初から政府のトップレベルの支持を取り付けておくことである。カナダの場合、STARTのような組織が必要であることは首相府でも認識していた。第2は、新組織を作ることによるメリットを十分に説明できるようにしておくことである。もう一つ成功に必要な技術的なポイントは、組織の予算がODA予算である必要はないということである。つまり、自由に対応できる予算であれば、状況に応じて、開発より治安の方により多くの予算を使うこともできる。言い換えれば、外務国際貿易省の中にCIDAに似た組織を作ろうとしたわけではなかったということである。

(調査団) STARTに配属されている職員数は何人か。

(外務国際貿易省) S T A R Tのスタッフの総数は66人である。

(調査団) S T A R Tに対する議会の関与はどうか。

(外務国際貿易省) 政治家である閣僚の承認なしには何も進まない。S T A R Tのような組織を作るかどうかは、議会の外交委員会を始め各委員会で長い間議論されてきた。そうした議会での議論や要請に応える形でこのようなものができたとも言える。外務国際貿易省はS T A R Tの活動状況やそれに対する評価を議会に対し定期的に報告している。

【アフガニスタンの各部族をまとめる方法】

(調査団) アフガニスタンでは各部族によって考え方がかなり違うのではないかと。彼らをまとめていくための基本的な考え方はあるのか。

(外務国際貿易省) これはカナダが実際の経験から学んだことである。ここ数年、部族対策のためいろいろなイニシアティブが取られている。例えば、軍の情報収集専門家と外務国際貿易省の専門家が協力できるオフィスを現地に作った。このような民軍協力により、各部族内のことがよく把握でき、活動がよりスムーズに行くようになった。なお、我々が学んだ経験では、軍は単独で支援活動をしてはならず、大きな安定化戦略の下で、全体を把握しながら取り組まなければならない。軍が単独で支援活動を行えば、危険は増す。安定化や復興には時間がかかり、軍の性格からして、そうした活動には必ずしも向いていない。

5. ピアソン平和維持センターとの意見交換

10月13日、本調査団は、オタワのピアソン平和維持センターにおいて、モナガン所長等の複数の幹部から、同センターの活動等について説明を聴取し、意見交換を行った。

(1) ピアソン平和維持センターの概要

ア. 概要

ピアソン平和維持センター (Pearson Peacekeeping Centre) は、1994年4月、カナダ政府の創設資金を基に設立された独立・非営利組織である。訓練施設は、ノバ・スコシア州のコーンワリスとケベック州のモンリオールの2カ所にあり、オタワには本部 (連絡事務所) が置かれている。

同センターの目的は、平和活動のあらゆる側面における質の高い研究、教育、訓練を通じて国際平和と安全に対するカナダの貢献を支援・促進することであり、セミナー・訓練コースの実施及び各種出版物の発行等の活動が行われている。

これまでカナダを含め150か国以上から18,000人以上の受講者が同センターの訓練を受けている。また、約30か国において特別訓練を実施している。

イ. 研修・訓練の特徴

- ① 軍人、警察官、文民のすべてを同じ研修に参加させる「統合訓練」を実施することにより、実際の平和維持活動の現状により近い環境を生み出している。近年では、世界各国の平和活動研修のほとんどがこの形を導入している。

- ② 研修生をカナダに呼び寄せる形から、育成する人材の拠点であるアフリカなどで研修を実施する形に重点を移しつつある。これには、ピアソン平和維持センターの持つノウハウを技術移転することで、現地の研修能力・人材の能力強化を促進する目的もある。
- ③ 講師が一方的に講義形式で授業を行うのではなく、「PBL (Problem Based Learning)」と呼ばれる、参加者を主体的に巻き込むワークショップ形式で研修を行っている。PBLでは、研修参加者が自らの経験と知識を共有し議論に活用することで、より現実の問題に即したテーマ理解や対処法を学ぶことを目的としている。

ウ．日本の取組

平和構築活動の現場で活躍できる日本及びアジアの文民専門家を育成することを目的として2007年度より実施している「平和構築人材育成事業」(外務省委託事業)の枠内で、広島平和構築人材育成センター(HPC)がピアソン平和維持センターと共同ワークショップを実施している。

(2) 意見交換の概要

【アフガニスタンにおける平和構築の課題と日本の貢献の在り方】

(調査団) 日本ではアフガニスタンへの支援が課題となっている。軍事面での貢献には限界があるが、平和構築分野でどのような貢献ができるのかアドバイスを頂きたい。

(ピアソン・センター)

まず、紛争地域での文民の対応能力向上の訓練が必要である。その上で、訓練を受けた文民の待機システムを作ったらどうか。また、紛争が終結した後の司法制度の確立や法の支配への支援、女性のための奨学資金融資の創設等が考えられる。

アフガニスタンでは汚職の問題があり、縁故採用も問題となっている。また、識字率が低く、教育水準を上げることも課題である。こうした地域では、まず、政府の統治能力や説明能力を高めることが求められる。

アフガニスタンでもう一つ欠けているのが警察・司法制度である。その分野の支援を行い、警察・司法制度を全面的に創設する必要がある。

(調査団) 日本はインドネシアにおいて警察組織の支援を行っている。捜査技術の指導を行っているほか、「交番」のようなシステムを設けるべく協力している。

(ピアソン・センター)

日本のインドネシアでの取組は興味深い。それに関連して、アフガニスタンにおける警察組織の改革に関して申し上げたい。アフガニスタンに平和をもたらすためには、治安の安定がなければならない。アフガニスタン警察の役割を、軍隊と一緒に敵と戦



(写真) モナガン所長(左から4人目)とともに

うというような軍の補完的な性格のものから地域住民のために治安を守る組織に変える必要がある。また、地域住民の信頼を得て、円滑な活動を行うためには、現在の腐敗が蔓延している状況を改めなければならない。また、現在、アフガニスタンで警察への支援に関わっている国や国際機関は数多い。どの国、機関も良い意図をもって支援活動を行っているが、その支援がバラバラに行われているため、結果的に、各地域に分断化された地域警察ができて、それぞれが対立するおそれがある。今後は、各国・国際機関が連携して、支援活動を行うようにしなければならない。

国連のPKO活動への協力は、軍や警察による参加には限られない。国連本部において各PKOを派遣する前の計画作りにスタッフを参加させることも重要な貢献である。そうした方面での貢献も日本は検討したらよいのではないか。

カナダの平和維持活動は1956年に始まり、今日に至っている。ソ連のアフガニスタン侵攻から2001年9月の同時多発テロまでの間にアフガニスタンに派遣されたカナダ軍の隊員の数と同時多発テロ以降に派遣された隊員の数を比べると、後者の方が多い。その分、最近では、カナダはアフガニスタン以外の地域では平和活動の分野であまり貢献できなかった。カナダ政府は、2011年にアフガニスタンから軍の戦闘部隊を撤退する方針を明らかにしている。現在、政府内で検討されているのは、2011年以降にカナダはアフガニスタンで何をすべきなのかということである。日本がこれからのアフガニスタン支援の在り方を検討しているということは、まさにカナダが2011年以降の貢献について検討していることと同じであり、とても興味深い。2011年以降、カナダは警察と文民による貢献を拡大していくことになるだろう。

6. CANADEMとの意見交換

10月14日、本調査団は、オタワのCANADEM本部において、マクマホン人材登録担当部長から、NGOによる援助人材の登録等について説明を聴取し、意見交換を行った。

(1) CANADEMについて

CANADEMは、1997年にカナダ政府からの創設資金を基に設立された独立・非営利組織であり、オタワに本部がある。平和構築、開発、復興分野における世界最大の人材登録バンクとして、人権、民主化、選挙、ガバナンス、治安・警察、子どもの保護、人道支援等の1万人を超える専門家が登録されており、これまでに2,500人以上の専門家を国際機関、各国政府、NGO等に派遣している。

(2) マクマホン部長による説明の概要

【設立の経緯】

CANADEM設立のルーツは、1994年のルワンダでの大量虐殺事件にある。カナダ政府は、この事件を踏まえて、国際社会としていかに対応すべきかを検討することとし、その結果分かったことは、人権問題の専門家が必要になってもすぐに見出すことは難しいということだった。そこで人権問題の専門家の名簿を作成し、国連等が必要とする場合に

は、それを使ってすぐに専門家を探し出せる体制を作ることにした。そうした経緯を踏まえ、1997年にカナダ政府の創設資金に基づいてCANADEMは設立された。

当初、この人材登録は、人権問題の専門家に限られていたが、その後、国連は人権問題に限らず、広範な分野での専門家を必要としたため、登録する専門家の分野も次第に増えていった。今日では、紛争後の復興や平和構築に必要とする人材も含め、あらゆる分野

の人材が登録されている。現在、登録されている人数は1万人以上で、すべて文民である。

現在、CANADEMを利用しているのは、国連その他の国際機関、国際NGO、各国政府等である。カナダ政府の中では、外務国際貿易省、CIDAなどが利用している。

【NGOであることのメリット】

こうした組織は政府組織であった方がよいか、あるいは非政府組織であった方がよいかという問題があるが、非政府組織であった方がよいと我々は考えている。その理由は、第1にコストが安いことである。NGOであれば、その時々状況に合わせて、スタッフの給与水準を変更できる。第2に、政府機関ではないために情報公開法の適用外であり、登録した専門家の方々の秘密を守ることができる。第3に、明らかに専門家としての資質・能力に欠けていると判断される人が登録を希望した場合、NGOであれば、担当者レベルですぐに断ることができるが、政府機関であれば、登録の受付を担当者が勝手に拒むことはできないであろう。第4に、カナダ政府の外にある組織であれば、国連や外国政府がアプローチをしやすい。もしこれがカナダ政府の機関であれば、交換公文を締結するなどの手続が必要なので、大変時間がかかってしまう。NGOであるために、依頼を受けると、その翌日には候補者を絞り込むことができる。

【人材の派遣】

カナダ政府は、CANADEMに対して、専門家の候補者を絞り込むだけでなく、その専門家を現地に派遣してもらいたいと要請することがあり、その要請に応じて人材の派遣も行っている。そのため、派遣する人との契約書の作成やロジ面での対応、必要な装備類の調達なども行っている。これまでの主な実績としては、ウクライナへの選挙監視要員の派遣、ハイチへの選挙監視要員及び警察官の派遣、ダルフルールへの警察官の派遣等がある。

【現在の活動】

2007年にカナダ政府は、CANADEMの人材登録制度を支援する予算を全額カットした。そのため、現在では、人材紹介は有料であり、また、現地への人材派遣も有料である。

現在の活動の一つは、ラップ基金である。これは人道上の緊急性を要するような危機が発生した場合に、国連等の要請に応じて、必要な人材を短期間派遣するものである。この



(写真) CANADEMから説明聴取

基金の財源はCIDAから出ており、1年間にこのような派遣を30回行うことができる。例えば、ジンバブエでコレラが発生したときやハイチにハリケーンが上陸したとき、さらにはグルジアに対するロシアの侵攻、コンゴ民主共和国東部での反乱軍の蜂起、ケニアの総選挙後の暴力事件、ミャンマーでのサイクロン被害、ダルフル虐殺事件、ガーナの洪水、ナミビアの洪水などにおいて、この基金によって人材を派遣した。

もう一つの活動が、アフガニスタンのカブールで行っているカナダ・ガバナンス支援オフィス（CGSO）である。これはカナダ政府の依頼によるものであり、ガバナンス関係の専門家をアフガニスタンの各省庁に送り込み、政府の統治能力の向上を目指そうとするものである。カブールにはCANADEMのオフィスがあり、現地には30人ほどのスタッフがいる。この活動の資金の大部分はCIDAから拠出されている。ここでは、CANADEMが人材の採用、育成、派遣、支援などすべてを行っている。

（３）意見交換の概要

【スタッフ等の安全確保】

（調査団）カブールにスタッフが30人いるとのことだが、彼等の安全はどのように確保しているのか。

（CANADEM）現地に派遣しているスタッフについては、非常に厳しい安全に関する規則がある。許可なしに敷地から外出することは許されていないし、外出許可が出た場合でも装甲車を使うことになっている。さらに、英国の民間警備会社を雇っている。

【人材登録制度の現状】

（調査団）登録している人は1万人以上とのことだが、国籍はどうなっているのか。カナダ人の割合はどうか。

（CANADEM）現在、約1万2,000人が名簿に登録しているが、そのうち1万人がカナダ人であり、残りの方々の国籍は様々である。

（調査団）日本人で登録されている人はいるか。

（CANADEM）データベースはマックスファイヤーというソフトであり、3か月前にこれに変えた。これで検索してみたところ、どうも日本人もいるようだ。

（調査団）登録を希望した者のうち、どの程度が実際に登録されるのか。

（CANADEM）非常に高い基準を設けて、厳格な人選を行っている。概ね50%から60%が合格する。

（調査団）彼らが受け取る報酬は、カナダの公務員にくらべてどの程度の水準なのか。

（CANADEM）オタワのCANADEM本部で働くスタッフの給与はカナダの連邦公務員の70%～80%位の水準である。もっと払いたいが、CANADEMは小さなNGOであり、現在では財源はすべてプロジェクトからの収益なので、給与を高くはできない。ただし、外国に派遣される専門家の給与は我々よりも高く、公務員と同額かそれ以上である。

（調査団）人材登録を希望する人はどのような経歴の人なのか。

（CANADEM）既に政府内で良いポストに就いている人も多い。また、援助関係の仕

事をしている人も多い。彼等は、フィールドの現場で働くことによって、もっと充実した仕事をしようと考えている。なお、連邦公務員の場合には、無給での休暇制度があり、半年単位で取れる。例えば、CANADEMはモントリオール市警察との間で覚書を結んだ。こちらで必要としている技能や知識を持った警察官が応募したい場合には、ほぼ自動的に休暇の許可が出る。期間は3か月から最高で1年である。

(調査団) これまで派遣した人の中で亡くなった方はいるか。

(CANADEM) 第1次ハイチ派遣の時に首都のポルトープランスで警察官1人がギャングに襲われて、亡くなっている。

(調査団) その人は民間の保険に入っていたのか。

(CANADEM) 民間の保険である。紛争地域への団体保険を掛けた。

(調査団) オタワのCANADEM本部には何人のスタッフがいるのか。

(CANADEM) 20人から30人のスタッフがいる。