

「国際平和拠点ひろしま構想」に関する政策評価と考察

一橋大学国際・公共政策大学院

はじめに

広島県では、平成 23 年（2011 年）より「国際平和拠点ひろしま構想」の策定事業が始まり、平成 27 年で 3 年目となっている。この当構想におけるこれまでの取組を評価し、次の段階への提言ないしは問題点を挙げていくこととする。

なお、今回行った政策評価は、平成 27 年 6 月に実施した広島県地域政策局平和推進プロジェクト・チームおよび広島市立大学広島平和研究所におけるヒアリング調査を主な参考とした。

1. 政策評価の手法

今回の政策評価を実施するにあたり、評価のための枠組みおよび方法を決定しなければならない。そこで我々は「理論評価」と呼ばれる評価方法を採用した。

理論評価¹とは、政策における因果関係をもとに、目標に向けての一連の流れに様々な要素をあてはめていき、目標への到達度を図ることを可視化する評価方法である。今回、我々は「目的・投入・活動・結果・成果」の 5 つのカテゴリーに分類し、政策の流れをそれぞれのカテゴリーに入れることを行い、基準を作成することで目標への到達度を評価した。

さて、これらの分類について説明すると、「目的」とは、政策によって追求される望ましい社会的状況や状態である。この目的が抽象的な場合は、さらに「個別目標」を列挙することにより具体性を与える。

「投入」については、どのような資源を、どれくらいの分量で、またいかなるタイミングで、といった政策に必要な資材の種類や分量、時間を明らかにするものである。例えば、予算のような「資金的資源」や、どのような人材、何人のスタッフが投入されたかといった「人的資源」がそれにあたる。

「活動」は、資源の投入に基づき、実際に何を実行するか、あるいは何を生み出すかといった要素を取り上げる。

「結果」については、実際に何が実行されたかを明らかにするものであり、そして、「成果」とはその結果に基づいて、どれだけの効果ないしは影響がもたらされたのかを示すものである。

この「成果」がどれだけもたらされたのかによって、「目的」への到達度が明確になり、現段階でどの位置にまで到達しているのか、到達していないのであればどのような点

¹ 今回の理論評価は龍、佐々木『「政策評価」の理論と技法』多賀出版（pp.25・36）をもとに行っている。詳しくは該当箇所を参考されたい。

を改善すればよいのか、次のサイクルに向けての指標を示すことになるであろう。

したがって、今年度で3年目という一つのサイクルを終えるこの「国際平和拠点ひろしま」構想の、目標への到達度を示すには最適な政策評価の手法となるのがこの理論評価であるといえよう。

2. それぞれの枠組みへのあてはめと評価基準の設定

まず、当構想の目的について見ていくこととする。今回のヒアリング調査を実施したことにより、「平和拠点としての広島」を世界に向けて発信²していくことが目的であるという共通の認識を得た。究極的な目的は「核兵器なき社会」の実現であるだろうが、当構想の最初の段階としての目標ではないか、と考えられる。

この目的は、やや抽象的であるため、具体的な個別目標を設定する必要がある。そこで、3つの個別目標を列挙する。1つ目は、「NPT プロセスの推進および『ひろしまレポート』を広めていく」ことである。これは、NPT 再検討会議における影響力の公使や、2013 年より毎年発行される日本国際問題研究所が広島県からの委託を受けて、調査研究を実施し、結果をまとめた『ひろしまレポート—核軍縮・核不拡散・核セキュリティをめぐる動向』³を、核保有国をはじめとする各国への普及を行うことである。2つ目は、「平和研究・復興プロセス研究の成果を集める」ことである。そして3つ目は、「人材育成および研究者・専門家を集める」ことである。

次に、投入の分野について概観する。まず、財政的資源では、とりわけ大きな財源となっているのが、広島県の予算である。平成 27 年度では、7200 万円となっている。なお、広島県ホームページ「広島県の財政状況」によると、施策のポイントとして「災害に強いまちづくり」、「地方創生」と並んで、「広島の使命」として平成 27 年度では当構想が挙げられている。⁴なお、平成 27 年度の広島県予算は、補正予算と合わせると総額 1 兆 86 億円であり、「広島の使命」の総額が 1 億円である。すなわち約 0.01%にも満たない量の予算が充てられているにすぎないと見ることもできる。他方、平成 26 年度では、「広島の強みを活かす」の中の一要素としての当構想のありかた⁵、平成 25 年度予算では、重点施策の外側としての位置づけ⁶、平成 24 年度では 4 つの政策分野のなかの「豊かなくらしづくり」の中の一要素としての当構想の位置づけがなされている⁶点も興味深いと言える。

他には、外部民間企業に委託して行った、「ピースコンサート」における収益の一部が当構想の財源となっている。

この財政的資源に評価基準を設定すると、予算の内の 0.01%未満という状況をどう捉えるかによると言えよう。今回の投入における評価基準は主にこの点について後述の考察で言及することとする。

次に、人的資源であるが、これは主に明石康元国連事務次長をはじめとする有識者およ

² 土岐「市民社会と NPT」p.200（秋山編『NPT 核のグローバル・ガバナンス』岩波書店第 7 章）

³ <https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/175272.pdf>

⁴ <https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/127124.pdf>

⁵ <https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/97650.pdf>

⁶ <https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/68340.pdf>

び研究者による策定委員会、軍縮・不拡散や平和学を専門とする研究者によるタスクフォース、そして、UNITAR 広島や JICA の専門機関からのアドバイザーが委員となって当構想の提言を行っている。また、広島県庁からは地域政策局平和推進プロジェクト・チームが担当している。⁷

また、時間的資源は、実施に移るまでの準備期間の適当さを示すものである。当構想は、2011 年 10 月から策定が始まり、2013 年 10 月より実行に移されている。

最後に、情動的資源は、過去の政策のノウハウの蓄積が挙げられる。例えば 1996 年には「広島国際貢献構想」が、2003 年には「ひろしま平和貢献構想」が策定されている。また、国連機関である UNITAR 広島事務所が 2003 年に広島市に開設され、平和構築のための人材育成プログラムを行っている。この UNITAR に広島県は 1 億円を出資している。

その他の資源として、核兵器による荒廃から復興までのプロセスや、歴史などの蓄積も資源の一つと言えるだろう。

では、この投入をもとにした活動について見ていく。大別すると①「核兵器廃絶に向けた動き」と、②「復興・平和構築に向けた動き」となる。さらにこれらを細分化すると、「核兵器廃絶に向けた動き」では、①（ア）政府関係者訪問の推進、①（イ）「ひろしまラウンドテーブル」の実施、①（ウ）「ひろしまレポート」の作成と配布となる。他方、「復興・平和構築に向けた動き」は、②（ア）人材育成、②（イ）復興プロセス研究の集積に細分化される。

さて、活動をもとに、どのような生産結果がもたらされたか概観してみよう。まず、核兵器分野においては、2015 年 NPT 再検討会議の最終文書に「広島訪問」の文言を挿入することを要請した。また、平成 26 年に「東アジアにおける核なき安全保障の構築」に関する提言を発表し、その後、国際シンポジウムが開催された。さらに、2013 年から 2015 年現在まで毎年、「ひろしまレポート」は発行されており、2015 年の NPT 再検討会議において、各国国連大使などへの配布が行われた。

他方、平和構築分野では、UNITAR および JICA と、情報交換や平和研究への助言に於いての連携を強化し、それに伴う研修プログラムの実施が行われた。例えば、JICA が募集する「草の根技術協力事業」では、「カンボジアにおける持続可能な社会を構築するための教育改善プロジェクト」と、「フィリピン・ミンダナオのバンサモロ自治政府人材育成事業」の二つの事業が提案され、採択された。また、県内大学の研究者による復興プロセスの研究・集積の再開が 2013 年より始まっている。なお、この研究・集積分野に関しては、広島県が直接的な関与をしているわけではない。

それでは、この結果によりどのような成果がなされたのかを見ていく。核兵器分野では、政府関係者訪問の推進で、2016 年に開催される G7 サミットに関連した外相会合の広島での開催誘致に成功し、2016 年 4 月 10 日と 11 日に開催されることが岸田文雄外相によって発表された。⁸また、ひろしまラウンドテーブルにおいては、平成 27 年度は「核不拡散・核軍縮のためのアジア太平洋リーダーシップ・ネットワーク（APLN）」と連携して開催される予定である。⁹ひろしまレポートに関しては、各国の要人と湯崎広島県知事が会

⁷ <http://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/peace/messages.html>

⁸ http://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/lpc/page25_000089.html

⁹ <http://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/180670.pdf>

合し、各国要人からの賞賛と継続の希望の声が上がった。

一方、平和構築分野では、人材育成面では、UNITAR による市民向けシンポジウムが開催されたほか、研修プログラムのスーダンへの拡大および、軍縮分野への拡大も行われた。研究集積分野では、復興プロセス研究の成果に基づいた教材の作製や教材活用勉強会が実施された。この『広島復興の歩み』という小冊子は、2015 年 3 月に発行され、広島県や広島市の関連施設で配布されるという。¹⁰

3. 目的への達成度と考察

ここまでで要素ごとに別個にあてはめていくことで一連の流れを見て取れた。では、個別目標にそれぞれどれだけ達成されているかを見ていく。

まず、「NPT プロセスの推進および『ひろしまレポート』を広めていく」ことであるが、ひろしまレポートへの大多数の支持や、外相会合の広島での開催という成果が上がった。ひろしまレポートは、2015 年の NPT 再検討会議開催中に 157 か国に配布することができた。すなわち国連全加盟国 193 か国中の 157 か国であり、約 82%の国に配布されたといえる。しかしながら、裏を返せば 36 か国には配布できていない、と見ることも可能である。また、核兵器保有国である中国およびインドからは評価に対する反論も上がった。

次に、「平和研究・復興プロセス研究の成果を集める」ことであるが、2013 年以降の共同研究やそのネットワークの構築がなされた。

そして「人材育成および研究者・専門家を集める」ことでは、人材育成における UNITAR のプログラム、平和構築に関する副教材作成の推進が図られた。UNITAR の人材育成プログラムでは、2003 年の開設以降のべ 500 人のアフガニスタン人ネットワークがこれまでに構築されている。

しかしながら、これらの個別目標において、未達分野や問題点も見受けられる。例えば、核兵器分野では、継続的な政府関係者の訪問が確保できていない。究極的には政府関係者として米大統領の訪問を目標としているが、実現には至っていない。¹¹

また、各国とのネットワークの構築が未発達である点や、国だけでなく、広島県と広島市との継続的な協力関係が構築されていないことや、県議会の理解・協力が不十分であることも問題点であると言えよう。すなわち、ネットワークの構築に問題が存在している。現在、県・市の協力関係は良好のように思われるが、持続した協力関係を今後も築き上げていくことが重要と思われる。

他方、予算の確保についても県議会の理解が不可欠である。先ほど、当構想の予算の県予算における割合が 0.01%未満であることを挙げた。平成 27 年度の予算の施策のポイントの 3 本柱の一つに上っているにもかかわらず、この割合に留まっているのは、広島市外の県議員からの賛同・理解が得られていない証拠と捉えることもできる。

¹⁰ <http://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/peace/hiroshimanofukkonoayumi.html>

¹¹ なお、2016 年の伊勢志摩サミットの際に、4 月 10 日、11 日までの間、G7 外相会合が広島市で開催されることが決定された。ケリー米国務長官が、現職の米国務長官として初の広島訪問となる。
<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/police19/>

最後に、目的である『平和拠点としての広島』を世界に向けて発信していくことであるが、現段階で「何を」「いかにして」発信していくのが不透明である、という声をヒアリング調査の過程でいくつか耳にした。発信の先に各国への影響がもたらされるが、「核なき社会」の実現という究極的な目標にむけたステップとしての現段階の「発信する」という目的が揺らいでしまっている現状を看過してはならない。例えば、現在、当構想を発信するためのパンフレットの言語は日本語版と英語版のみである。パンフレットの中には「アジア太平洋地域の核保有国と非核保有国が集まってともに緊張緩和及び核兵器の相互削減の方策を探る国際交渉が必要である。」と書かれてある。¹²アジアにまず目を向けていくのであれば、中国語や韓国語による翻訳により、当構想の存在を知ってもらうことが重要である。さらに拡大して国連等の国際機関で発信力を高めていくには、英語のみならずフランス語などの諸言語への翻訳も欠かせないであろう。パンフレットの多言語化、また、『ひろしまレポート』や『広島の復興の歩み』の多言語化も発信力を高めていくためには大きな補助となるかもしれない。

発信力を高めることはすなわちプレゼンスを高めることと同義であり、今後、当構想が影響力を発揮し、「核なき社会」の実現に大きく寄与・貢献することを期待したい。そのためにも、もう一度、「発信」という目的のコンセンサスの構築をすることが必要不可欠である。

参考文献

秋山信将編『NPT 核のグローバル・ガバナンス』岩波書店,2015

龍慶昭, 佐々木亮『「政策評価」の理論と技法 増補改訂版』多賀出版、2010

国際平和拠点ひろしま構想推進連携事業実行委員会『広島の復興の歩み』広島県・広島市, 2015

国際平和拠点ひろしま構想策定委員会『国際平和拠点ひろしま構想』広島県, 2011

インターネット

広島県ホームページ

<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/175272.pdf>

<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/127124.pdf>

<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/97650.pdf>

<https://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/68340.pdf>

<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/peace/messages.html>

<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/uploaded/attachment/180670.pdf>

<http://www.pref.hiroshima.lg.jp/site/peace/hiroshimanofukkonoayumi.html>

外務省ホームページ

http://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/lpc/page25_000089.html

¹² 『国際平和拠点ひろしま構想』パンフレット p.11