

## 2003年 ODA 大綱と人間の安全保障 レトリックの基本構図

大 隈 宏

我々は、人々が、自由に、かつ尊厳を持って、貧困と絶望から解き放たれて生きる権利を強調する。我々は、全ての個人、特に脆弱な人々が、全ての権利を享受し、人間としての潜在力を十分に発展させるために、平等な機会を持ち、恐怖からの自由と欠乏からの自由を得る権利を有していることを認識する。このため、我々は、総会において人間の安全保障の概念について討議し、定義付けを行うことにコミットする（2005年世界サミット成果文書、「人間の安全保障」、第143パラグラフ）。

一般に、人々はある争点を理解する際に、何らかの枠組み（frame、フレーム）の中で理解しようとする。したがって、どのフレームを用いるのかによって、その人にとっての情報のもつ意味が変わる。ということは、ニュースで聞いた出来事に対する評価も、その人がどのフレームを用いてニュースを理解するかによって変わるということになる。そうすると、同じ事実を伝えても、情報の送り手であるメディアが報道内容をどのようなフレームで報道するかによって、情報の受け手の意見や態度が影響を受けると考えられる。これをフレーミング効果（framing effects）と呼ぶ（久米郁男・川出良枝・古城佳子・田中愛治・真淵勝、『政治学』、有斐閣、2003年、430ページ）。

## I はじめに

2003年8月29日、日本政府は、閣議決定により「92年 ODA 大綱」(正式名称は、政府開発援助大綱。1992年6月30日閣議決定)を改定し、いわゆる「2003年 ODA 大綱」(新 ODA 大綱)を制定した。それは、「・・・国際情勢は激変し、今や我が国を含む国際社会にとって平和構築をはじめとする新たな開発問題への対応が急務となっている。・・・我が国としては、日本国憲法の花神にのっとり、国力にふさわしい責任を果たし、国際社会の信頼を得るためにも、新たな課題に積極的に取り組まなければならない」という問題意識に促されるものであった。

それからほぼ1年半後の2005年2月4日、外務省は、「92年 ODA 大綱」の下で1999年8月10日に策定した「政府開発援助に関する中期政策」を「抜本的に見直し」、「新 ODA 中期政策」を策定した。その目的は、「ミレニアム開発目標 (MDGs)、地球の規模の問題を始めとする開発課題への取組を進めるとともに、多発する紛争やテロを予防し、平和を構築することは、国際社会が直ちに協調して対応を強化すべき問題である」との状況認識に基づき、「ODA 大綱の基本方針の一つである『人間の安全保障の視点』、重点課題である『貧困削減』、『持続的成長』、『地球規模の問題への取組』、『平和の構築』、そして『効率的・効果的な援助の実施に向けた方策』を取り上げ、我が国の考え方やアプローチ、具体的取組について記述し、大綱にのっとり ODA を一層戦略的に実施するための方途を示す」ことにあった。

このように、21世紀への移行と軌を一にするかたちで、日本の ODA 政策の根幹は大きく様変わりしていった。かつては政治的タブーとされた言葉が、こんにちでは重要な政策用語(キーワード)として公式に用いられるまでに至っている。それは、第164回国会での麻生外務大臣による、次のような外交演説(2006年1月20日)に端的に示されている。

ODA は、戦略的な外交を行う上での重要な手段です。外交政策に基づき、ODA を戦略的・総合的・機動的に活用し、二国間関係や国際環境を改善していく必要があります。・・・我が国は今後とも ODA の力を大切にし、貧困に苦しむ人々を助け、自助自立を促し、貧困からも生み出される途上国の

テロとの闘いを支えることによって、世界に安寧を広める努力を続けます。

こうした日本の ODA の変貌　。もちろんそれは、唐突に起こったわけではなかった。それは、1990 年代初頭以降、日本政府（外務省）が細心の注意を払いながら積み重ねていった　既成事実化していった　ODA<政治化>のひとつの到達点であった<sup>1)</sup>。いうまでもなくそれは、日本の ODA をとりまく国際環境の変化と密接に関連していた。すなわちその背景には、東西冷戦構造の崩壊によるポスト冷戦時代の到来、ひいてはグローバリゼーションの拡大・深化という国際社会の地殻変動と連動するかたちで加速されていった援助の<政治化>という新たな国際的潮流が存在していた。さらにより直接的には、それは、2001 年 9 月 11 日に勃発した「米国同時多発テロ」を契機とする援助の<超・政治化>という国際的フィーバーに強く触発されるものであった。

またそれは、「人間の安全保障」(Human Security) を、日本の「開発援助全体にわたって踏まえるべき視点」、すなわち包括的な基軸概念として前面に打ち出すものであった。日本は、「人間の安全保障」実践のミショナリーとして、Top Donor から Leading Donor への飛躍を図ったのである。しかもそれは、ひとり ODA 政策に限定されず、日本の外交政策全般を規定する主導原理としての地位を付与されるに至った。「日本は、『人間の安全保障』の視点を重視して外交を推進しており、『人間の安全保障』が従来の安全保障概念を補完するものとして定着し、2003 年 5 月にアナン国連事務総長に提出された人間の安全保障委員会最終報告書の提言を踏まえた取組が実践されるよう活動している」（外務省、『外交青書』、2005 年版、217 ページ）のである。

それでは、こうした「2003 年 ODA 大綱」の制定、および「新 ODA 中期政策」の策定という一連の動きはどのように評価することができるのであろうか。それらが、第一義的には、(1) 日本の ODA の目的や基本方針、重点課題等を包括的に示し、(2) ODA 政策の立案および実施の指針となるものであることはいうまでもない。しかし同時に、そこには見落としてはならない重要な役割が担わされている。

「2003 年 ODA 大綱」は、ODA の理念（目的）を高らかに謳った冒頭の記述を、「平和を希求する我が国にとって、ODA を通じて・・・我が国の姿勢を内外に示していくことは、国際社会の共感を得られる最もふさわしい政策であり、ODA は今後とも大きな役割を担っていくべきである」という文章で締め

括っている。「政府開発援助に関する新中期政策の策定について」と題する外務省の背景資料は、「新たな中期政策は、ODA 大綱の内容のうち、内外の情勢を踏まえて、考え方や取り組み等を国内及び国際援助コミュニティに対してより具体的に示すことが特に必要とされる事項を中心とした文書とする」旨を謳っている。

このように、「2003 年 ODA 大綱」と「新 ODA 中期政策」という二つの政策文書には、説得コミュニケーション機能が組み込まれている。それは、＜内＞（日本）と＜外＞（国際社会）との狭間にあって、いわばインターフェイス的な役割を担うものである。すなわち、「内圧」と「外圧」とが微妙に交錯する政治的＜汽水＞状況のなかで、これら一対の政策文書には、＜内＞と＜外＞を対象とする高度に政治的なメッセージという役割が付与されている。それは、「人間の安全保障」というきわめて包括的な正論、したがって容易には論駁困難な規範概念を論拠として両面作戦を試みるものである。

本稿の課題は、「2003 年 ODA 大綱」(総論)、および「新 ODA 中期政策」(各論)を手掛かりとして、日本の ODA 政策がどのようなレトリックに基づき＜超・政治化＞への道を進んでいったか　その基本構図を浮き彫りにすることにある。具体的には、(1) 開発アジェンダと安全保障アジェンダの「一体化」というかたちで提起された＜「人間の安全保障」パラダイム＞の形成・発展過程を概観し、(2) 日本の ODA 政策が「安全保障化」(Securitization)へと傾斜する政治過程を跡付ける　これが、本稿の直接的な目的である。

## Ⅱ 東西冷戦構造の崩壊と政治的コンディショナリティの導入 ＜政治化＞の胎動

ソ連邦の自壊による東西冷戦構造の崩壊　。1990 年代初頭に突如として出現したポスト冷戦時代は、アメリカ、ひいては西側陣営の標榜する政治・経済・社会システム、すなわち民主主義・資本主義・自由主義の全面的勝利（優越性、さらには正当性）の証とされ、その全地球的規模での拡大が一挙に加速された。それはまた、＜IMF・世界銀行・GATT＞を三本柱とするブレトン・ウッズ・レジームの旧社会主義諸国への外延的拡大（吸収合併）をもたらし、世界経済システムの一体化（統合）というメガ・トレンドを生み出した。

このような国際社会の地殻変動に遭遇して Global Donor Community が選択

したのは、「Less Money on Tougher Condition」あるいは「Granting Less and Demanding More」とも特徴づけられる新たな援助戦略の構築であった<sup>2)</sup>。それは、内外に蔓延する「援助疲れ」(Aid Fatigue) という逆風のなかで、(1) 資金援助の規模を拡大することなく、凍結したままで、(2) いかにして、援助需要の大幅な増大(南+中・東欧の旧社会主義諸国)に応えるかという難題に対する苦肉の策であった。こうして Global Donor Community は、<政治化>を基軸とする援助戦略を模索していった。すなわち、1980 年代、「構造調整貸付」の名の下に、一世を風靡した経済的コンディショナリティ(第一世代コンディショナリティ)に加えて、新たに政治的コンディショナリティ(第二世代コンディショナリティ)を導入することにより、Global Donor Community は、効果的・効率的な援助の実施を図ったのである。その基本構図は、「冷戦時代とは対照的に、援助する側は、良い統治、人権、民主化、参加型開発、透明性、説明責任、さらには近年では環境問題の重要性を、以前にもまして強調するに至っている。援助する側は、一方において ODA を削減しながら、他方では、援助される側に対して、より大きな、かつより広範な譲歩を要求し始めている。コンディショナリティは、ますます複雑かつ手の込んだものとなり、援助される側の政治的決定に対する援助する側の介入は強化されている。援助される側の大部分は、唯一の資金源として OECD 諸国に依存している。そこで北は、こうした優越的な立場をフルに活用して、さまざまな条件を受け入れさせている<sup>3)</sup>」という指摘に活写されるとおりである。

それでは、1980 年代から 1990 年代への移行の時期に現出した米ソ冷戦構造の弛緩、そして崩壊。それを強力な追い風とする一連の<政治化>過程。その軌跡は、どのようなものであろうか。

1989 年 12 月 5 日、ベルリンの壁の崩壊とマルタでの米ソ首脳会談の開催を受けて、Global Donor Community の政策調整において中心的な役割を担う OECD/DAC は、「1990 年代の開発協力」と題する政策ステートメントを採択し、「・・・開放的、民主的で責任ある政治システム、個人の権利と効果的で  
 平衡な経済システムの運営 これらの間には重要な結びつきが存在する。参加型の開発とは、より一層の民主制、地方組織及び自治のより大きな役割、効果的で利用可能な法制度を含む人権の尊重、競争的市場及びダイナミックな民間企業を意味する」と、政治的コンディショナリティの導入をいち早く宣言した。

1990年5月29日、EC諸国、アメリカ、日本・・・等、39カ国が調印した欧州復興開発銀行（EBRD）設立協定は、その前文において、「複数政党制民主主義、法の支配、人権の尊重及び市場経済の基本原則を誓約し、・・・中欧及び東欧の諸国が、複数政党制民主主義を現実に実施することを推進し、民主主義的な諸制度、法の支配及び人権の尊重を強化する意図を有すること並びに市場指向型経済に向かって発展するために改革を実施する意思を有することを歓迎し・・・」と、西側資本主義社会の政治理念・経済理念を高らかに宣言した。それは、政治的コンディショナリティの導入を大前提として、中・東欧諸国に対して大規模な支援を行う決意を披瀝するものであった。

1992年7月7日、第18回主要先進国首脳会議（ミュンヘン・サミット）は、政治宣言において、「我々は、先進国として、開発途上国に対して継続的な支持及び支援を提供する。・・・政治的及び経済的自由、人権、民主主義、正義並びに法の支配という原則に基づき共通の価値観が根付くにつれて、パートナーシップが発展することとなろう。我々は、・・・良き統治及び人権の尊重が経済援助を供与するに当たっての重要な基準であると信じる。中欧及び東欧諸国並びに旧ソビエト連邦諸国は、今や前例のない機会をつかみ取ることができる・・・」との基本認識を表明した。それは、援助の条件として、北の設定する「ゲームのルール」に基づき、「新しいパートナーシップ」を構築することを南および旧・東の諸国に迫るものであり、援助の＜政治化＞に他ならなかった。

このような ODA をめぐる国際環境の劇的な変化　。Global Donor Community は、援助を梃子として、少なくとも公式には、これまで不可侵の領域とされてきた国家主権の中枢部分に対する積極的なコミットメント（介入）を開始した。こうした国際的ビッグ・バン　。それに呼応するかたちで、日本の ODA 政策は、＜政治化＞に向けて大きく踏み出した。それが、「92 年 ODA 大綱」の制定である。

そもそも日本は、賠償・準賠償という形態で援助を開始した 1950 年代以降、被援助国の国内問題に対しては、一貫して非介入の立場を強調してきた。被援助国のイニシアティブを謳った、いわゆる「要請主義」は、そうした日本の援助政策の基本原則を象徴している。したがって日本は、援助を武器として、援助供与主体主導の下に、被援助国の経済構造の変革を推し進めようとする経

済的コンディショナリティの導入に対してもきわめて慎重であった。いわんや、援助の外交的・戦略的活用という ODA の＜政治化＞に対しては、日本の国内世論（マスコミ世論）は、一貫して強い拒絶反応を示してきた<sup>4)</sup>。こうして日本では、国際的にはきわめて異例なことながら、人道主義、博愛主義、相互依存・・・等の美辞麗句が援助の基本理念（主導原理）として繰り返し強調され、それが平和国家・日本の志向すべき独自の規範として標榜されるに至った。すなわち、援助の世界は、ナショナル・インタレストの追求を主導原理とする、国際政治アリーナにおける Dirty Politics とは無縁なものとして美化されたのであった。とはいえそれが現実から乖離した願望的思考であり、ホンネを隠した欺瞞的なレトリック（タテマエ）であることは周知の事実であった。その結果、日本の援助政策に対しては、内外から、さまざまな思惑を秘めて、「顔のない日本」(Faceless Japan)、「小切手外交」(Checkbook Diplomacy)、「国際的 ATM」等の屈辱的なレッテルが貼られ、揶揄の対象とされたのである<sup>5)</sup>。

いうまでもなくこのような状況に対して日本政府（外務省）は、決して手をこまねいていたわけではなかった。たとえば、「平和国家としてのコスト」を日本が ODA を行う理由の第一に掲げた、外務省経済協力局、「経済協力研究会」報告書（1981 年）に象徴されるように、日本政府（外務省）も、周到かつ入念にタブーからの解放を模索していった。やがて好機到来。日本が ODA を＜政治化＞し、忌憚なくホンネで行動する「普通の国家」へと回帰することを阻害してきた内外の制約条件は、国際社会の構造変動、そしてまたポスト冷戦時代を予兆する湾岸危機・湾岸戦争の勃発により一挙に後退していった。その間の経緯は、「日本の ODA 50 年の成果と歩み」を記述した外務省、『ODA 白書 2004 年版』（47 ページ）によれば、以下のとおりである。

ODA の量的拡大や国際社会における地位と責任の高まりを受け、日本は、援助の理念を体系化する努力を行ってきましたが、1990 年代に入り、日本の援助政策、援助に対する考え方等について、内外に明確に示すことがますます求められるようになりました。

1990 年に発生した湾岸戦争に際して、日本は、同年に 20 億ドル、翌 1991 年にかけての追加拠出と合わせて合計 130 億ドルの拠出を行いました。これを契機として、国内において、冷戦後の国際環境における日本の国際貢献のあり方についての議論が提起されました。特に ODA との関係では、援助と

被援助国の民主化の問題や、援助と人権、軍事支出、武器の輸出入等に関する政策との関係が内外で注目を集めました。政府は1991年にODA4指針を決定し、こうした問題について日本としての援助方針を明らかにしました。

さらに多様化する援助需要に的確に対応していくためには、援助について明確な理念と原則を定め、援助に対する内外の理解を深め、幅広い支持を得ることが不可欠です。この観点から、日本は、ODA 4 指針を踏襲しつつ、1992年6月、中長期的な援助政策を包括的にとりまとめた ODA 大綱を閣議決定しました。

合議体としての内閣の意思を、＜閣議了解＞、＜閣議報告＞ではなく、政治的に最も重い＜閣議決定＞というかたちで表明し、「顔のない日本」という批判に対する反論として策定された「92年 ODA 大綱<sup>6)</sup>」。OECD/DAC の Peer Review (1995) において、「ODA 大綱は40年近くのにのぼる経験を背景として作成された。・・・1992年6月の日本の ODA 大綱の閣議決定は、おそらく日本が1978年に援助のための最初の中期計画／目標を定めて以来採択された最も重要な海外援助に関する政策措置であったといえよう」と高く評価された「92年 ODA 大綱」。その骨子は、以下のとおりである。

大綱は、まず冒頭で、(1)内外の理解を深めることによって援助に対する幅広い支持を得る、(2)一層効果的・効率的な援助の実施に資する と援助大綱策定の目的を明らかにした。

そのうえで援助の基本理念として、人道主義、国際社会の平和と繁栄、自由、人権、民主主義、相互依存、環境保全・・・等の重要性が謳われた。なかでも注目されるのが、次の二点である。すなわち、第一に、＜平和国家としての日本にとって、世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命である＞旨が強調された。第二に、＜開発途上国の諸制度等の整備を通じて、資源配分の効率と公正や「良い統治」の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する＞旨が謳われた。

そして、このような大前提に基づき、援助実施の基本原則として、以下の4指針が謳われた。(1)環境と開発の両立、(2)軍事的用途および国際紛争助長への使用の回避、(3)軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入などの動向に十分注意を払う、(4)民主化の促進、市場指向型経

済導入への努力並びに基本的人権および自由の保障状況に十分注意を払う。いうまでもなく、ここで「十分注意を払う」という言葉の含意するところは、4 指針の各項目に照らして＜好ましい動き＞があった場合には、援助の供与、増額、あるいは再開という政策手段を講ずる (Positive Linkage) ことを意味し、逆に＜好ましくない動き＞があった場合には、援助の停止、減額、あるいは新規援助の凍結という政策手段を講ずる (Negative Linkage) ことを意味した。

こうして日本は、一挙に＜政治化＞への道を歩み始めた。Global Donor Community、ひいては国際社会を舞台として繰り広げられる＜南北パワー・ゲーム＞から敢えて「棄権」してきた日本は、Major Player として復帰していった。国際的ビッグ・バンは、日本にも次のようなビッグ・バンをもたらしたのである。「日本は ODA を冷戦後の外交政策の中心に据えており、それを国際社会の平和・自由・繁栄という目標を追求する上での主な手段として用いることを言明している。日本では、ODA は相手国の民主化と経済の自由化を支援するための価値ある手段と考えられている。さらに、ODA は途上国の安定と経済発展に寄与し、それを通じ世界の経済および平和の促進に、ひいては援助国自身の繁栄と安定にも間接的に役立つと考えられている」(OECD/DAC, Peer Review, 1995)。

### III 貧困と紛争の負の連鎖 深化する＜政治化＞

米ソ両超大国のイデオロギー的、軍事的対決を軸とする東西冷戦構造の崩壊は、国際緊張の大幅な緩和、ひいては軍事費のドラスティックな削減による「平和の配当」(Peace Dividend) を期待（予感）させた。しかし現実には、＜軍事から開発援助への資金のシフト＞という、＜良循環＞シナリオとは程遠いものであった。ポスト冷戦の国際社会は、むしろ更なる混沌に彩られていった。それまで東西冷戦という「ハイ・ポリティックス」の論理により封じ込められてきたさまざまな潜在的紛争要因は、冷戦という＜壘の蓋＞の消滅により一挙に解き放たれ、内戦・地域紛争・エスニックな紛争へとエスカレートしていった。それは、ソマリア、ウガンダ、スーダン、コンゴ・・・、そして旧ユーゴスラビアの絶望的なカオス状況に示されるとおりである。またそれは、北の先進工業国に、複雑で多様な脅威に対する新たな安全保障戦略の模索を促すものとなり、軍事費の大幅な削減は、当初の期待を大きく下回るものとなった。そもそ

も南の開発途上国においては、冷戦の清算は決して容易ではなかった。多くの開発途上国はその後遺症に苛まれ、超大国や近隣諸国による侵略の抑止、国威発揚、雇用機会の創出等の大義名分の下に、軍備の増強に走る国も少なくなかった。

こうしたポスト冷戦時代に顕在化した新たな矛盾。UNDP、『人間開発報告書 1994』(47 ページ)は、それを紛争の質的变化という観点から、次のように記述している。

世界の武力衝突の様相は、国家間の戦いから国内紛争へと変わりつつあるように見える。1989 年から 1992 年の間に 82 の武力紛争が勃発したが、そのうち国家間の武力紛争は 3 件だけだった。国内対立の多くは民族間紛争だが、政治や経済的な面に端を発したものも少なくない。

紛争の大半は開発途上国で起きている。1993 年には世界 42 か国で 52 の大きな紛争が勃発し、37 か国で政治暴動が起きている。これら 79 か国のうち開発途上国が 65 か国を占めている。

ポスト冷戦時代の開発途上国を貫く＜悪循環＞の連鎖。それを断ち切るためには、「援助国も被援助国も、なぜ援助が必要なのか、どのような形式の援助にすべきかを改めて考え直す必要がある。冷戦終結は、改めて一から出直す千載一遇の機会<sup>7)</sup>」となったのである。こうして Global Donor Community は、＜開発の阻害要因としての紛争＞という新たな問題意識から、＜開発と平和＞の問題を「ひとつの総体」として再構成し、開発途上国に蔓延する＜貧困と紛争＞の＜負の連鎖＞の解体を模索していった。それは、政治的コンディショナリティの導入から更に踏み込んで、Global Donor Community 自身が、いわば当事者として、被援助国の＜ハイ・ポリティックス＞の中核部分にコミットするものであった。こうして、援助の＜政治化＞が加速されていったのである。

1992 年 6 月、ブトロス＝ガリー国連事務総長は、『平和への課題』(An Agenda for Peace)と題する報告書を公表し、＜予防外交・平和創造・平和維持＞を柱とする包括的な平和戦略を提唱した。それはいうまでもなく、グローバル・レベルにおける緊張緩和とは裏腹に、地域レベルにおいて紛争が噴出するという否定的現実に対する挑戦であった。すなわち、「紛争や戦争の原因は幅広く、かつ根深い。それと取り組むためには、人権と基本的自由を向上させ、一層の

繁栄をはかるための持続可能な経済・社会開発を促進し、困窮を緩和し、また大量破壊兵器の存在と使用を削減するための最大限の努力が必要である」(29 ページ)との基本認識に基づき、「紛争の根本的な原因である経済的な絶望、社会的不正、政治的抑圧などの問題と取り組むこと」(33 ページ)を訴えた。

1994 年 5 月、ブトロス＝ガリー国連事務総長は、『平和への課題』の続編として、『開発への課題』(An Agenda for Development)と題する報告書を公表した。それは、『平和への課題』を補完するものであり、(1) 開発は、基本的人権のひとつである。開発は、最も確固とした平和の基礎である。(2) 多くの援助拠出国が、疲れてしまっている。貧しい国々は落胆しきっている。開発は危機にある。(3) 開発のないところに永続的平和の展望もない　ときわめて強いトーンで開発問題の閉塞状況に警鐘をならすものであった。ちなみに、1993 年 11 月に作成された事務総長覚書(「課題の必要性」)は、「開発の伝統的なアプローチは、貧困国や紛争終息国の変革に失敗した。それは大半の開発途上国で成長目標を達成させることに成功しなかったし、さらに重要なことに貧困を減らすのにも、持続可能な開発の土台づくりにも失敗した。開発戦略が伝統的に構築の基盤としてきた平和の条件という仮説は、アフリカ諸国、その他の地域に広がる実情と著しい対照をなしている」(10 ページ)とさらに深刻な危機意識に貫かれていた。

1994 年、UNDP は、1995 年 3 月にコペンハーゲンで開催が予定されていた「世界社会開発サミット」に向けた報告書『人間開発報告書 1994』において、「人間の安全保障」(Human Security)という新たな規範概念を提起した。それは、UNDP が 1990 年に提起した「人間開発」(Human Development)概念を発展させるものであり、その核心は次のとおりであった。　「人びとが安全な日常生活を送ることができなければ、平和な世界を実現することはできない。これから頻発するのは、国家間の紛争よりもむしろ内戦であろう。内戦の原因は、社会経済的な貧困と経済格差の増大に深く根ざしている。このような状況下で安全保障を進めていくのに必要なのは、軍事ではなく、開発である。人間の安全を保障する『持続可能な開発』がなされない限り、国際社会が大きな目標を達成することはできない。平和も環境保護も人権や民主化も、高出生率の低下も社会的な統合も、それだけでは目標は達成できないだろう。・・・『人間の安全保障』という大きな努力目標に向かうには、新たな開発のパラダイムが必要になる。人びとを開発の中心に据え、経済成長を目的とせず

手段と考え、現世代だけでなく将来の世代がこの世に生きる条件を保護し、あらゆる生命体が依存しあう自然体系を尊重しようというのである」(1ページ, 4ページ)。

1995年3月、<開発の社会的次元>をテーマとして、コペンハーゲンで開催された「世界社会開発サミット」は、「社会開発に関するコペンハーゲン宣言」を採択した。それはいうまでもなく、世界に蔓延する「深刻な社会問題、特に貧困、失業及び社会的疎外」に対する挑戦（構造的かつ根本的原因の除去）を謳うものであったが、そこでは、「我々は、社会のあらゆる領域において、民主主義と透明で責任ある統治と行政が、社会と人間中心の持続可能な開発の実現に欠くことのできない基礎であることを確信する。我々は、社会開発と社会的公正が、各国国内そして国家間の平和と安全を達成し、維持するために不可欠であるという確信を共有する。また逆に、社会開発と社会的公正は、平和と安全、そしてすべての人権と基本的自由の尊重なくして得ることはできない。・・・こうした本質的な相互依存関係は、・・・さらに顕著になっている」(3ページ)と、開発の社会的次元と政治的次元の一体性を強調した。

1995年5月、OECD/DACは、「新たな世界的状況の中での開発パートナーシップ」と題する政策ステートメントを採択し、「持続可能な開発と効果的な協力を達成するためには、・・・良い統治と行政、民主主義に基づく統治の信頼性、人権の保護および法の支配・・・潜在的な紛争の原因に対する抜本的取り組み、軍事支出の抑制および長期的な和解と開発に照準を合わせた復興と平和構築の努力」が必要である旨を強調した。

1997年5月、OECD/DACは、「紛争、平和、および開発協力：21世紀の到来を目前にして」(Conflict, Peace and Development Co-operation on the Threshold of the 21st Century)と題する政策ステートメントを採択した。それは、続発する紛争により開発援助が所期の目的を達成することなく頓挫するという危機的状況に対する Global Donor Community の強い危機感を反映するものであった。そこでは、(1)暴力に訴えることなく紛争を処理する能力を社会に定着させることこそ、持続可能な開発の基礎である。(2)開発協力は、紛争の予防や平和構築という役割を担うべきである。(3)開発協力は、持続可能な開発の基礎となる<構造的安定性>の確保を追求すべきである　という問題意識に基づき、紛争の諸段階に対応する開発協力の実践的方策が提示された。それは、Global Donor Community が援助の<政治化>をさらに推し進め、対症療法から根本原

因の除去を目的とする包括的な根治療法へと、積極的な「攻勢」に転ずる決意であることを宣言するものであった。

このように＜政治化＞への傾斜を深めていく Global Donor Community 。1999 年 8 月 10 日、日本が「政府開発援助に関する中期政策」を策定したのは、こうした国際社会の基本潮流を色濃く反映するものであった。

それでは、この「ODA 中期政策」は、どのような基本認識に導かれるものであろうか。

まず「はじめに」の部分において、「・・・世界第二の経済大国であり、政府開発援助の最大供与国である我が国にとり、開発途上国の持続可能な社会経済の発展に寄与することは、重大な責務であり、国際社会における我が国への信頼や評価を高めることにも繋がる。また、世界の平和と安定に依拠し、資源・エネルギー、食料等の供給を海外に依存する我が国にとり、開発途上国支援に引き続き積極的な貢献を行っていくことは、我が国自身の安全と繁栄の確保にとって重要な意義を有し、平和の維持を含む広い意味での我が国の国益の増進に資する」としたうえで、「・・・これまで以上に効果的かつ効率的に援助を推進すること、その政策につき国会をはじめ広く国民に対し十分な説明責任を果たすことが必要である。併せて、ODA と我が国の外交政策や国益に関わる重要な政策との連携を図っていくことも必要である」と謳われた。

つづく「基本的な考え方」の部分においては、(1) 日本が、OECD/DAC「新開発戦略」の策定（1996 年）に主導的な役割を果たし、その普及に努力してきた。(2) 日本は、開発途上国の政策運営能力向上等を通じた「良い統治」の促進を重視・支援する。また、Global Donor Community の一員として、他の援助国や国際機関との協調・連携の強化、パートナーシップの構築に努める。(3)「人間中心の開発」は、持続可能な開発を実現するために不可欠である。また、種々の脅威から人間を守る「人間の安全保障」の視点に十分留意する。(4)「顔の見える」援助を積極的に展開し、国民や被援助国の理解や支持を得られるように努める。(5) 開発途上国の民主化への努力を支援し、民主主義の定着を促す。(6) 紛争の予防、解決、紛争後の平和構築と復興に積極的な役割を果たす 旨が強調された。

このように、「ODA 中期政策」は、米ソ冷戦の終焉を弾みとして「92 年 ODA 大綱」が歩み始めた＜政治化＞の道をさらに深化させ、外交政策手段としての

ODA の政治的効用、さらには ODA を梃子とする世界の民主化、ひいては Democratic Peace の実現を前面に掲げるものとなった。

#### IV Twin Peaks (国連ミレニアム・サミットと 9/11/01) ＜安全保障化＞の急展開

ポスト冷戦時代。それは、ポスト・ポスト冷戦時代とも揶揄される先行き不透明な時期を経て、やがてグローバリゼーションの時代へと移行していった。1990 年代後半、国際社会は、米ソ冷戦に代わる新たな回転軸をようやく「発見」したのである。それは、「国家、経済、人々の間の新たな交流の時代を形づくり、経済、技術、文化、ガバナンスの分野において国境を越えた人々の接触を活発にしている。グローバリゼーションはまた同時に生産工程、労働市場、政治集団、社会の分断化をも進めている。グローバリゼーションはダイナミックで肯定的で革新的な側面をもちながら、否定的で破壊的で人々をマージナル化する側面ももっている<sup>8)</sup>」のである。

このように二つの契機＜光と影＞を併せもつグローバリゼーションという新たな国際的潮流。それは、南北関係の基本的方向性にどのような影響を及ぼしたのであろうか。その手掛かりは、1997 年 6 月 20 日、国連総会が採択した Agenda for Development と題する決議に見出すことができる。すなわち、同決議においては、以下の諸点が強調された。(1) 平和と開発は、相互に補完的な関係にある。(2) 開発は、それ自体が目標価値を具現している。(3) 開発は、国内および国家間における平和と安全の達成・維持に不可欠である。(4) 開発は、平和と安全、あるいは人権と基本的権利の尊重なしには実現不可能である。(5) 冷戦後のグローバリゼーションの進展により、開発問題に対する伝統的なアプローチは、再検討を迫られている。(6) 世界経済のグローバル化は、開発問題に対して新たな可能性と同時に、新たな制約条件をもたらすものでもある。

こうして 1990 年代後半以降、国際社会はグローバリゼーションの進展という新たな環境要因の下で、南北関係に取り組んでいった。それは、2000 年 9 月に開催された国連ミレニアム・サミットを予定調和的（通過儀礼的）な到達点として位置づけ、＜政治化＞への道を再確認するものであった。とはいえ、2001 年 9 月 11 日「米国同時多発テロ」の勃発という想定外の出来事により南

北関係は大きく様変わりした。Global Donor Community は、＜国際の平和と安全の維持＞、＜平和に対する脅威の除去＞を大義名分として Anti-Terrorism Campaign を展開し、その一環として一挙に援助の「安全保障化」という＜超・政治化＞への道を驀進していったのである。その軌跡は、以下のとおりである。

1997 年 9 月、アナン国連事務総長は、国連総会に対して就任以来、初めての年次活動報告書 (Report of the Secretary-General on the work of the Organization) を提出した。同報告書では、分断 (Fragmentation) という概念を用いて、グローバリゼーションの影の部分に警鐘が鳴らされた。具体的には、国内および国家間に顕在化しつつある Identity Politics の矛盾（エスニックな紛争や民間人の無差別虐殺・・・等）が強調され、良い統治 (Good Governance) を基軸として持続可能な開発、繁栄、平和の実現を図ることの重要性が謳われた。

1999 年 5 月、アナン国連事務総長は、2000 年秋に開催予定の国連ミレニアム・サミットに向けて The Millennium Assembly of the United Nations: Thematic Framework for the Millennium Summit と題する報告書を公刊した。それは、サミットにおいて取り上げるべき個別テーマを具体的に提示し、そのうえでそれらを＜開発＋平和および安全保障＞という全体的な文脈において位置づけ、新しい国際政治経済秩序の構築を図ることを訴えるものであった。

2000 年 4 月、アナン国連事務総長は、同年 9 月に開催が予定されている国連ミレニアム・サミットに向けて、「われら人民は」(We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century) と題する報告書を公表した。いうまでもなく同報告書のタイトルは、「われら連合国の人民は・・・」(WE THE PEOPLES OF THE UNITED NATIONS...) という国連憲章前文・冒頭の文言を用いるものであり、新しい世紀を迎えるにあたり、国連が発足時の原点に立ち返って、新たな挑戦に着手するよう訴えるものであった。それは具体的には、国連が、「欠乏からの自由」(Freedom from Want: Development Agenda)、「恐怖からの自由」(Freedom from Fear: Security Agenda)、「持続可能な未来」(Sustainable Future: Environmental Agenda) を三本柱として、グローバリゼーションの進展により肥大化しつつある諸矛盾の解決にあたることを各国首脳にアピールするものであった<sup>9)</sup>。

2000 年 6 月 - 7 月、ジュネーブで「グローバル化する世界における全ての人々のための社会開発」をテーマとして国連社会開発特別総会が開催された。

それは、1995 年に開催された世界社会開発サミットでコミットされた国際的公約の 5 年間にわたる実施状況を評価・検討するものであり、最終日の 7 月 1 日に採択された政治宣言においては、以下のような決意表明がなされた。

(1) 人間を持続可能な開発の中心に位置づけ、貧困の撲滅、完全かつ生産的な雇用の促進、そしてすべての人々にとって安定した、安全な、そして公正な社会の実現に向けた社会統合の推進を図る。(2) 社会的、そしてまた人間中心の持続可能な開発を実現するうえで、国内および国家間における平和と安全の維持、民主主義、法の支配、人権および基本的自由(開発の権利、効果的・透明かつ説明責任を果たすガバナンス、ジェンダーにおける平等、労働に関する諸原則・諸権利および外国人労働者の権利)の完全な尊重は、必要欠くべからざる構成要素となっている。

2000 年 9 月 8 日、国連ミレニアム・サミットは、国連ミレニアム宣言を採択して閉幕した。いうまでもなくそれは、高度に政治的な妥協の産物であった。しかし同時にそれは、東西冷戦構造崩壊後の 1990 年代、国際社会がポスト冷戦時代を経てグローバリゼーションの時代へと移行する過程で、さまざまな<アリーナ>において議論され、合意された諸課題を集大成するものであった<sup>10)</sup>。同宣言では、まず冒頭の「価値と原則」において、開発途上国および旧社会主義・移行経済国にグローバリゼーションの諸矛盾が集中する傾向にあり、それに対しては国際社会全体で対処すべきであるとの決意表明がなされた。そのうえで、21 世紀の国際関係に不可欠な基本的価値として、<自由・平等・団結・寛容・自然の尊重・責任の共有>が掲げられた。とりわけ注目されるのは、<自由>の具体的な内容として、人間の尊厳(Dignity)、飢餓からの解放(Free from Hunger)、暴力・抑圧・不公平という恐怖からの解放(Free from the Fear of Violence, Oppression or Injustice)が謳われ、「民意に基づく民主的で参加型の統治がこれらの諸権利を最大限に保障する」と強調されたことである。また、<団結>に関して、「苦しんでいる者、恩恵を受けることの最も少ない者は、最も恩恵を受ける者から支援を受ける資格がある」と謳われ、それと同時に、<責任の共有>という観点から、「世界の経済・社会開発並びに国際の平和と安全に対する脅威への取組の責任は、世界の国々によって分かち合われ、多角的に果たされなくてはならない」旨の留保がなされたのも注目される。

ついで国連ミレニアム宣言では、「平和、安全および軍縮」の問題が取り上げられ、<紛争予防、紛争の平和的解決、平和維持、紛争後の平和構築・復興>

のために国連を強化すべき旨が強調された。それを踏まえて、議論は「開発および貧困撲滅」へと移行し、国内および国際社会において＜良い統治＞を確保することの重要性が強調された。さらにこの＜良い統治＞の問題は、「人権、民主主義および良い統治」と題する独立した項目の下で、「我々は、民主主義を推進し、法の支配並びに発展の権利を含む、国際的に認められた全ての人権および基本的自由の尊重を強化するため、いかなる努力も惜しまない」と再度その重要性が強調された。

このように国連ミレニアム宣言は、1990 年代の国際政治状況、とりわけ Global Donor Community の圧倒的優位という、南北間のパワー・バランスを強く反映した、高度に政治的・戦略的なステートメントであった。とはいえそれは同時に、それまで個別的・断片的に謳われてきた具体的な開発課題を、ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals, MDGs) としてひとつの共通の枠組みに集約するものでもあった<sup>11)</sup>。すなわちそれは、2015 年という達成期限と、具体的な数値目標を設定して、(1) 極度の貧困と飢餓の撲滅を中心課題としつつ、(2) 初等教育の完全普及、(3) 男女平等と女性のエンパワーメント、(4) 子供の死亡率削減、(5) 妊産婦の健康改善、(6) エイズやマラリア等の蔓延防止、(7) 持続可能な環境の確保、(8) 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進、という 8 つの目標を国際社会に公約するものであった。

2000 年 11 月、EU 閣僚理事会および欧州委員会は、「EU の開発政策」(The European Community's Development Policy) と題するステートメントを採択した。それは、発足以来、EU が積み重ねてきた開発援助政策と訣別し、21 世紀に向けた新たな開発援助政策の構築を宣言するものであった。すなわち、同ステートメントでは、(1) グローバリゼーションは、マージナリゼーションというリスクをとともなう。(2) 貧困は、紛争の根本原因であり、国家および地域の安定・安全を脅かす。(3) EU の開発援助政策は、貧困の撲滅を主たる目標とし、人権の擁護、民主主義、法の支配、良い統治を中心課題とする 旨が強調された。

2001 年前半、OECD/DAC は、ミレニアム開発目標の具体化に向けて二つの政策ガイドライン(実践的なマニュアル)を策定した。そのひとつは、「貧困削減に関する DAC ガイドライン」(The DAC Guidelines: Poverty Reduction)であり、いまひとつは「暴力的紛争の予防を支援するための DAC ガイドライン」(The DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict)であった。

前者は、ミレニアム開発目標の中心課題である貧困削減に焦点を当て、その具体策を提示するものであったが、その根底には次のような基本認識が存在していた。(1) 貧しい国、貧しい人々にグローバリゼーションの恩恵を享受させるためには、特別の措置が不可欠である。(2) 貧困の削減は、道義的・人道的な義務にとどまらない。貧困から解放された世界は、国際社会全体の安全と繁栄に不可欠な国際公共財である。(3) 真の意味での開発を実現するためには、効果的で民主的な統治、人権の擁護、法の支配の尊重・・・等、開発の質的側面を強化することが重要である。(4) 貧困を削減するためには、債務救済、貿易、投資、農業、環境、移民、保健衛生、安全保障、武器の売買・・・等、さまざまな問題を包括的かつ一貫性のあるかたちで追求することが求められる。(5) 援助は、貧困の削減に真摯に取り組んでいる貧しい国に対して優先的に行われるべきである。とはいえ、国家が破綻に瀕しているような場合には、当該国家の貧しい人々を対象として重点的に支援を行うことも重要である。

後者は、紛争の予防という観点から、貧困の削減を図るものであり、貧困を生み出す土壌（構造）そのものに挑戦するものであった。それは、＜開発と平和＞の相互依存関係に対する国際的な関心の高まりを反映して、(1) 紛争の予防を貧困削減アジェンダの中核に位置づけ、(2) フィールド・レベルにおける実践的な紛争予防支援措置を提示するものであった。すなわち、同ガイドラインにおいては、Global Donor Community が、(1) 紛争の「予防という文化」(Culture of Prevention) を創成し、(2) 「紛争の予防というレンズ」(Conflict Prevention Lens) を通じて、援助、貿易、金融、投資、外交政策、防衛・・・等の諸政策を総合的に展開することの重要性が強調された。

新たな世紀 21 世紀の幕開けの年、2001（平成 13）年 9 月 11 日、米国では同時多発テロという衝撃的な事件が起こった。・・・これにより国際社会はテロを新たな脅威とも言うべきものとして改めてとらえ、人々は新たな「不安な時代」に生きていることを認識するようになった。・・・（中略）・・・グローバリゼーションの進展に伴う国家間の相互依存の拡大と深化などを背景として、安全保障問題のグローバル化が進んでいる。地域紛争や民族紛争に伴い発生した大規模な人権侵害や大量の難民発生、あるいはテロなどの多様な事態が、一国内の問題にとどまらず、国際社会の問題として認識されるケースが増加している。・・・安全保障問題を解決するに当たって、

軍事力だけでなく、外交、情報収集、警察・司法、経済などの手段も用いる必要性が強まってきている（防衛庁、『平成 14 年版 日本の防衛』、2 ページ）。

2002 年 3 月 14 日、アメリカのブッシュ大統領は、米州開発銀行本部（ワシントン DC）で演説し、援助に対するこれまでの懐疑的な立場を 180 度転換して、大規模な援助に乗り出す決意を表明した<sup>12)</sup>。それは、以下のような認識に促されるものであった。「開発の推進は、アメリカ外交の中核を構成する。貧困がテロを引き起こすわけではない。貧しいからといって、人々が殺人者になるわけではない。実際、9 月 11 日事件を引き起こした輩たちは、恵まれた生活を享受してきた。しかし、貧困と抑圧が際限なく続けば、人々は希望を失い、自暴自棄となる。また政府が、国民の基本的ニーズの充足に応えることに失敗した場合、これら破綻国家は、テロの庇護地 (Havens for Terror) ともなりうる。開発は、希望、繁栄、そして安全の基礎となる。そして、開発の基礎を構成するのは、安全である。なぜなら、混沌と暴力のなかからは開発は生まれえないからである」。

このように述べたうえでブッシュ大統領は、「ミレニアム挑戦会計」(Millennium Challenge Account) を新たに設け、アメリカが援助の再活性化を図ることを宣言した。それは、(1) 良い統治（汚職の根絶、人権の尊重、法の支配）、(2) 保健衛生や教育に対する投資（開発の主体となる人間に対する投資）、(3) 健全な経済政策・投資環境の整備（民間資金の導入）を行っている開発途上国に対して、向こう 3 年間にわたり、最大で総額 50 億ドルの追加援助を約束するものであった。

こうしたアメリカのイニシアティブと相前後して、それに対抗するように、EU も援助の増強を決定した。すなわち、3 月 15 日、バルセロナで開催された EU 首脳会議は、(1) EU 全体として、2006 年までに ODA の対国民総所得比を現行の 0.33% から 0.39% へと引き上げる。すなわち、0.7% というミレニアム開発目標を達成していない加盟国は、今後 4 年間、ODA の増額にコミットする。またすでに 0.7% 目標を達成している加盟国も、その維持・増大に向けて努力する。(2) すべての加盟国はそれぞれ、最低でも、2006 年までに 0.33% の実現に向けて努力する 旨を決定した<sup>13)</sup>。

2002 年 3 月 18 日 - 22 日、「米国同時多発テロ」の衝撃がまだ覚めやらぬ状

況下、そしてまた、援助に対する＜政治的フィーバー＞の高揚という異常な雰囲気の下、メキシコのモンテレイで開発資金国際会議が開催された。会議は、国内資金、ODA、債務救済、投資、貿易・・・等、あらゆる手段による開発資金確保の重要性を謳った「モンテレイ合意」<sup>14)</sup>を採択して閉会したが、そこでは、＜平和と開発＞の相互補完関係が強調され、平和と持続可能な開発に向けたグローバル・パートナーシップの構築が謳われた。

2002年6月、カナダのカナダスキスで開催されたG8首脳会議は、「テロとの闘い、世界経済の成長と持続可能な開発の強化、及びアフリカの開発のための新たなパートナーシップの構築について議論」した（議長サマリー）。会議では、「G8 アフリカ行動計画」<sup>15)</sup>が採択されたが、それは2001年7月にアフリカ統一機構(OAU)首脳会議が採択した「アフリカ開発のための新パートナーシップ」(New Partnership for Africa's Development: NEPAD)支援を謳うものであった。とはいえそれは、きわめて政治的・戦略的な色彩の濃いメッセージであり、アフリカ諸国に対して、NEPADという言質を取ったうえで、次のように、「援助の選択的实施」を梃子として、公約の履行を強く迫る（牽制する）ものであった。『アフリカ開発のための新パートナーシップ』は、他と異なるものを提示している。まず第一に、それは、民主主義及び健全な経済運営を確立し、平和、安全及び人間中心の開発を促進するという、アフリカの指導者によるアフリカの人々に対する約束である。アフリカ諸国の指導者は、自らその立案と実施を指示し、結果への責任を互いに負うことを正式に決定した。彼らは、良い統治及び人権をアフリカの復興のための必要な前提条件として強調した。また、彼らは貧困削減の原動力として、投資主導の経済成長及び経済運営に焦点を当て、アフリカ内の地域的及び準地域的パートナーシップを重視する。我々は、このコミットメントを歓迎する。我々はそれぞれ、NEPADの目的を支持し、NEPADのコミットメントを反映する業績を示したアフリカ諸国との間で強化されたパートナーシップを構築する。相手国は、その実績に基づいて選択される。したがって、我々は、良い統治及び法の支配、国民への投資、経済成長に拍車をかける貧困を軽減する政策の追求に対して政治的財政的なコミットメントを示している国に努力を傾注する。・・・我々は、人々の利益及び尊厳を尊重しない政府と協力することはない。・・・我々の新たな開発援助の内、総額で半分又はそれ以上は、公正な統治を行い、自国民に投資し、経済的自由を促進するアフリカ諸国に向けられることとなりうると我々は信ず

る。・・・アフリカの発展は、紛争と安定の欠如によって、繰り返し損なわれ破壊されてきた。・・・我々は、紛争の予防及び解決を最優先することを決意した。・・・NEPAD は、『真の民主主義、人権の尊重、平和及び良い統治なくして開発はありえない』と述べている。我々もこれに同意する。」

2002 年 8 月 26 日 - 9 月 4 日、ヨハネスブルグ（南アフリカ共和国）で「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(World Summit on Sustainable Development, WSSD) が開催された。同会議は、「持続可能な開発に関するヨハネスブルグ宣言」を採択したが、そこでは、「我々は、人類が分岐点に立っていることを認識し、貧困撲滅と人間の発展につながる現実的で目に見える計画を策定する決意で団結した」「富める者と貧しい者の間にある人間社会を分断する深い断層、及び先進国と開発途上国の間の格差の増大は、世界的繁栄、治安及び安定にとって主要な脅威である」「グローバルな格差は、恒常化してしまう可能性があり、また、我々が貧困層の生活を根本的に変える方向で行動しない限りは、世界の貧困層は彼らの代表及び我々がコミットしている民主的システムに対する信頼を失い、代表者たちの言葉を信用しなくなることになりかねない」という危機意識に基づき、持続可能な開発に向けて、さまざまな脅威に立ち向かう決意であることが表明された。それは、経済的・社会的な脅威のみならず、外国による占領、武力紛争、汚職やテロリズムといった政治的脅威に対する挑戦をも含むものであった。

2002 年 9 月、ブッシュ・アメリカ大統領は、「米国の国家安全保障戦略報告書」(The National Security Strategy of the United States of America) を公表した。その冒頭で大統領は、「2001 年 9 月 11 日の出来事は、アフガニスタンのような弱小国でも、アメリカという強大国のナショナル・インタレストに対して深刻な打撃を与えうという事実を痛感させた。貧困が、貧しい人々をテロリストや殺人者へと駆り立てるわけではない。しかし、貧困、弱体な諸制度、そして汚職は、テロリストのネットワークや麻薬カルテルの侵入に対する弱小国の防衛を脆弱なものとする」との認識を改めて強調した。それはアメリカが、国家安全保障戦略という究極の「ハイ・ポリティックス」の文脈に基づき、開発途上国に対する援助を強化する決意であることを内外に宣言するものであった。こうしてアメリカは、初めて、開発途上国援助を、防衛、外交と並ぶ国家安全保障戦略における第三の柱として位置づけたのである。ブッシュ大統領による「米国の国家安全保障戦略報告書」の公表に引き続き明らかにされた USAID

報告書のタイトル Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity は、こうした援助の「安全保障化」を象徴的にものがたっている。

2003年5月、「人間の安全保障委員会」(Commission on Human Security)は、アナン国連事務総長に対して、『人間の安全保障の今日的課題』(Human Security Now)と題する委員会報告書を提出した<sup>16)</sup>。そもそも同委員会は、「ミレニアム・サミット」の首脳宣言でも強調されたように、グローバル化に対応して人間性に基づいた共通の未来を創るための広範かつ持続的な努力を一層推進すべきとの考えから、各国の民間有識者により発案されたものであり、「アナン国連事務総長が国連ミレニアム・サミットへの報告で『欠乏からの自由』と『恐怖からの自由』という二つの目標を21世紀の最優先事項とすべきであるとの提案に応え(て)」<sup>17)</sup>、2001年1月に設置が決定された独立委員会である。

このような経緯から、同報告書は、「人間の安全保障」というきわめて包括的な概念を基軸とする新たな「安全保障＋開発」パラダイムの構築を提言するものであり、具体的には、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」、および「保護」と「能力強化」を柱とするものであった。その基本的な問題意識は、次のとおりである。「・・・開発を推進し、紛争に対処し、人間の安全に対する多様な脅威に歯止めをかける新しい機会をとらえるため、『人間の安全保障』を希求する。・・・『人間の安全保障』を『人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること』と定義する。すなわち『人間の安全保障』とは、人が生きていく上でなくてはならない基本的自由を擁護し、広範かつ深刻な脅威や状況から人間を守ることである。・・・暴力を伴う紛争は『人間の安全保障』の課題の一つである。・・・困窮もまた『人間の安全保障』の課題である。・・・平和と開発は単にそれぞれが重要であるばかりでなく相互に結びついている。しかし、貧困と欠乏が暴力を伴う紛争とどのような因果関係にあるかを検証するには、慎重な考慮が必要である。」<sup>18)</sup>

2003年12月、欧州理事会(EU首脳会議)は、「より良き世界における安全なヨーロッパ」(A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy)と題する安全保障戦略に合意した。それは、グローバリゼーションの進展、とりわけ「米国同時多発テロ」(9/11/01)という衝撃的な事件に遭遇したEUが、Global Playerとして新たな脅威に対して新たな戦略で立ち向かおうとするもの

であった。その骨子は、以下のとおりである。(1) 安全保障は、開発の前提条件である。多くの国々や地域が、＜紛争・混乱・貧困＞という悪循環に苛まれている。(2) 悪しき統治（汚職、権力の濫用、弱体な制度、説明責任の欠如）や内部抗争は、国家を内部から蝕み、破綻へと導く(State Failure)。(3) 安全を確保するための最も確実な方法は、世界全体が民主主義国家から構成されるようにすることである。良い統治を世界全体に拡げ、社会・政治改革を支援し、汚職や権力の濫用に立ち向かい、法の支配や人権の擁護を確立することこそ国際秩序を強化するための最善の方法である。(4) 貿易政策や開発政策は、改革を促すうえでの強力な手段となりうる。その意味では、世界最大の援助供与主体であり、かつまた世界最大の貿易主体でもある EU およびその加盟国は、有利な立場に置かれている。(5) よい統治の実現を促すうえで、コンディショナリティおよび目標を限定した貿易措置は、依然として重要な政策手段であり、さらに強化されるべきである。

2004 年 9 月、ソラナ EU 共通外交安全保障政策担当上級代表の諮問を受けて設置された専門家グループは、「欧州のための人間の安全保障ドクトリン」(A Human Security Doctrine for Europe) と題する報告書を作成した。それは、1 年前に EU 首脳会議が合意した「欧州安全保障戦略」(European Security Strategy) を具体化するための行動計画であり、「『9 月 11 日』、そしてまたイラクにおける戦争の余韻が残るなかで、ヨーロッパはより安全かつより正義になった世界の構築に向けて、歴史的な責任を有している」との問題意識に基づき、特に「恐怖からの自由」の側面に焦点を当てるものであった。すなわち、同報告書では、「新たな世界状況のもとでは、EU の安全保障政策は、国家の安全保障のみならず、人間の安全保障をも基盤として構築されるべきである。人間の安全保障とは、個々の人間が最も根源的な次元において、安全を脅かす恐怖から解放されることを意味する」との基本認識に基づき、テロリズム、大量破壊兵器の拡散、組織犯罪といった新たな世界的脅威をもたらす地域紛争や破綻国家に対して EU がとるべき具体的な対応策（人権の重視、正当な政治的権威の確立、多国間主義、ボトム・アップ・アプローチ、地域の重視、法的諸措置の活用、適切な武力行使）が提示された。

2004 年 11 月、アナン国連事務総長により設置された「ハイ・レベル委員会」(High-Level Panel on Threats, Challenges and Change) は、「より安全な世界」(A More Secure World: Our Shared Responsibility) と題する報告書を公表した。同

報告書では、新たに非国家主体を脅威の源泉として位置づけ、国家の安全保障 (State Security) に加えて、人間の安全保障 (Human Security) の確保を図るべきとの立場から、新しい集団安全保障コンセンサス (New Collective Security Consensus) の構築を提言した。それは、今後の国際社会が対処すべき脅威として、以下の6項目を掲げるものであった。(1) 経済的・社会的脅威：貧困、感染症、環境悪化。(2) 国家間紛争。(3) 国内紛争：内戦、ジェノサイド、大規模殺戮。(4) 大量破壊兵器：核・放射性兵器、生物・化学兵器。(5) テロリズム。(6) 国際組織犯罪。

2005年4月、アナン国連事務総長は、同年9月に開催が予定されている世界サミットに向けて、「より大きな自由を求めて：すべての人のための開発、安全保障および人権」(In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All) と題する報告書を公表した。いうまでもなく同報告書のタイトルは、「一層大きな自由の中で社会的進歩と生活水準の向上とを促進する」(promote social progress and better standards of life in larger freedom) という国連憲章前文の文言を用いるものであり、2000年4月に国連ミレニアム・サミットに向けて公表された「我ら人民は」と題する報告書と対をなすものであった。それは、国連ミレニアム開発目標の5年間にわたる進捗状況を評価・検討するために集う世界の指導者に対して、サミットで取り上げるべきテーマおよび課題(アジェンダ)を提示するものであった。

同報告書は、「我ら人民は」報告書と同様に基本的には、「欠乏からの自由」(Freedom from Want)、「恐怖からの自由」(Freedom from Fear)、「尊厳をもって生きる自由」(Freedom to Live in Dignity) を三本柱とするものであったが、国連ミレニアム開発目標の停滞に対する危機意識、そしてまた「米国同時多発テロ」の勃発を反映して、次のように、強い調子で具体的な行動への移行を訴えるものであった。「ミレニアム宣言以降に起こった出来事により、重要な課題や優先事項に関するコンセンサスを新たにし、これを集団的に実行に移す必要が出てきた。・・・世界は、安全保障、開発、人権という理念をともに追求しなければならない。そうしなければ、どの目標も達成できないからだ。開発なしに、人類の安全保障はない。安全保障がなければ開発も不可能である。また、人権が尊重されなければ、開発も安全保障もありえない。・・・開発に関しては、実施面での弱さが進歩を阻んでいるのに対して、安全保障については、脅威の高まりが広く感じられてはいるものの、世界には基本的なコンセン

サスさえない状況であり、実際に対策が実施されても、それが反発を呼ぶことがあまりにも多い。・・・これまでの 60 年間で、条約に基づくすばらしい規範枠組みが作り上げられてきた。しかし、こうした宣言も実施されなければ意味がない。行動が伴わなければ、約束はないのと同じだ。」

2005 年 9 月 14 日 - 16 日、ニューヨークの国連本部で開催された世界サミット。そこで採択された、2005 年世界サミット成果文書は、178 のパラグラフから構成される膨大な文書であり、「価値と原則」を謳った冒頭部分においては、あらためて以下の基本認識が強調された。「我々は、平和と安全、開発及び人権が国連システムの柱であり、集団安全保障と福利の基礎であることを確認する。我々は、開発、平和と安全及び人権が相互に関連し、相互に補強し合うことを認識する。我々は、開発それ自体が中心的な目標であり、持続可能な開発は、その経済的、社会的及び環境の側面で、国連の活動の全体的枠組みの鍵となる要素を構成することを再確認する。我々は、良い統治及び国家的乃至国際的レベルにおける法の支配は、持続的な経済的発展、持続可能な開発及び貧困と飢餓の撲滅のために不可欠であることを認識する」。

2005 年 11 月、EU 閣僚理事会と欧州委員会は、「開発に関するヨーロッパの合意」(European Consensus on Development)と題するステートメントを採択した。それは、国連ミレニアム開発目標の策定、および「米国同時多発テロ」の勃発を踏まえて、2000 年 11 月に採択された「EU の開発政策」(The European Community's Development Policy)を改定するものであり、その骨子は、以下のとおりであった。(1) 世界に蔓延する貧困に対する挑戦は、道義的な義務であるだけではない。それは同時に、より安定した、平和で、豊かな、そして平等な世界を構築するのに寄与する。(2) 開発は、それ自体が中心的な目標であり、持続可能な開発は、良い統治、人権、さらには政治・経済・社会・環境にまたがる多元的な現象である。(3) 開発を推し進めるうえで、政治的対話(Political Dialogue)が重要である。(4) 国家の破綻(State Fragility)を防止することは、開発の推進にとってきわめて重要である。(5) 国連ミレニアム開発目標の達成を阻害する最大の要因は、不安定と暴力的紛争である。EU は、平和と開発を重要かつ相互補完的な関係にあるものと位置づけ、＜貧困・戦争・環境破壊・経済／社会／政治構造の崩壊＞という悪循環の遮断を試みる。

## V 人間の安全保障ミショナリーへの道程      Leading Donor への飛躍を模索する日本

外務省経済協力局、『我が国の政府開発援助 1992』は、その冒頭で、「91年の我が国政府開発援助 (ODA) の実績（支出純額ベース）は、110.34 億ドルであり、89年に次いで総額で再び世界第一位となった」と誇らしげに宣言した。

それからほぼ10年を経過。外務省、『ODA 白書 2002年版』は、「・・・わが国の ODA 実績を他の経済協力開発機構開発援助委員会 (OECD-DAC) メンバー国の実績と比較してみると、わが国は91年以降2000年まで維持し続けてきた世界第1位から、米国に次ぐ世界第2位の ODA 供与国となりました」(154ページ)と、DAC 諸国の ODA 供給量の約20%を支え、文字通り世界一の援助供与国、すなわち Top Donor として Global Donor Community に「君臨」してきた日本が、その地位から転落したことを淡々と確認した。

それでは、日本が Top Donor として Global Donor Community の頂点に立った栄光の1990年代。それは日本の ODA 政策の歴史的展開という全体的な文脈においてどのように位置づけられるのであろうか。外務省、『ODA 白書 2004年版』によれば、この時期は、「累次の中期目標により ODA の量的拡充が図られ、日本の ODA がグローバルに展開するようになった」「計画的拡充期」(1977～1991年頃)に続く、「政策・理念充実期(旧 ODA 大綱期)」として時期区分され、「冷戦後の新しい国際環境の下、1992年の旧 ODA 大綱や1999年の中期政策の策定などを通じて、日本の援助政策・理念をより明確にすることに特に努力を続けた時期」と特徴づけられている(2ページ)。また、OECD/DAC が1999年4月に行った Peer Review では、日本の ODA 政策は、以下のように評価されている。

日本にとって ODA は外交政策の主要な部分を占めており、軍事大国となる目標を放棄した日本の重要な外交手段と見なされている。日本の ODA は、本質的に経済的外交的基盤に基づいている。その目的は、開発途上国の社会・経済開発を支援することによってこれら諸国の発展ニーズと、日本の国家利益に貢献することである。・・・ODA 大綱には主権国家間の平等と被援

助国への内政不干渉が謳われている。最近まで日本は被援助国に対して「要請主義」の援助を提供していたが、これによって日本は受動的な援助国であるとの印象を強めていた。・・・今世紀において、日本はいくつかのアジアの国を侵略し、このことが現在でも日本の外交関係で問題とされている・・・このようにして日本は被援助国の内政不干渉に敏感であり、さらにこれが主な理由で日本は援助の上で条件付けや政策対話に対し慎重な態度をとるのである。最近になり、特にアジア危機との関連で、日本の ODA の目的に関する考え方が変化してきた。・・・正式な「要請主義」の態度から、より積極的な「共同形成主義」または「提案に基づく」方法へと移行しており、パートナーシップ・アプローチの要素が強まっている。今まで日本は、被援助国の自主性と「自助努力」を前提にし、援助案件の優先度においてこれら諸国の基準や要望を尊重してきた。しかし、最近になって、日本は援助の上で、環境、人権、能力開発、良い統治といった分野で従来よりも積極的に案件の提案を行うようになってきた（19 - 20 ページ）。

以上の指摘からも窺われるように、日本の ODA 政策は、Top Donor としての地位の確立と軌を一にするかたちで大きく変容していった。「92 年 ODA 大綱」の制定、そしてまた「99 年 ODA 中期政策」の策定は、そうした日本の ODA 政策の転換を象徴的にものがたっている。とはいえ、それは国際的な＜常態への回帰＞にすぎなかった。1954 年、コロンボ・プランへの加盟を起源とする日本の ODA は、「過去の清算」というマイナスからのスタートを余儀なくされ、長期間にわたり、ある意味では異常な隠忍自重の時代を強いられた。そうした歴史的・構造的な制約条件からの解放。それを可能としたのが、東西冷戦構造の崩壊という国際社会の地殻変動であり、それと微妙に交錯しながら推移していった国内政治環境の変化であった。こうして日本は、長い懐妊期間を経て、ようやく「顔の見える援助」というごく「普通」の援助供与国へと変身を遂げていったのである。ただしそれは、Global Donor Community において支配的な「援助の顔」のカーボン・コピーという受動的な性格が強く、日本独自の色合いを出すまでには至らなかった。その意味では、日本政府（外務省）にとって、援助において日本の独自性をいかに打ち出すか。これこそ、急務の課題であった。しかもそれは、ひとり援助の領域に限定されるものではなく、日本外交そのものの根幹を構成するものでもあった。こうして日本

政府（外務省）は、Top Donor という地位の確保と並行して、それに甘んじることなく、さらに踏み込んで Leading Donor の地位を模索していった。それは、援助の実施という＜下流＞における活動に加えて、基本的な援助戦略の策定に対する日本の積極的なコミットメントという＜上流＞での活動の強化を図るものであった。

1996年9月24日、第51回国連総会において橋本首相は、軍縮の推進、大量破壊兵器の不拡散の強化（第一の柱）に加えて、次のように、新たな開発戦略の構築に向けて、日本が努力する決意であることを訴えた。それは、日本が「ものわかりのいい」Silent Partner から訣別して、ODAの「量」(Top Donor)を背景に、南北開発協力において積極的に政策イニシアティブを発揮し、Leading Donor として、ODAの「質」の向上を図る意思を内外に宣言するものであった。

未来の世代のためのより良い世界を創造していくために必要となる第二の柱、それは、途上国の安定と発展をもたらすための開発の推進であります。開発は平和の前提であり、また平和の維持が開発を進める前提条件です。我が国はリーディング・ドナーとして、今後も政府開発援助の拡充に努める考えですが、同時に援助のあり方につき、議論を主導していく責任を痛感しています（外務省、『外交青書 1997』、216ページ）。

1996年5月、OECD/DACによる「新開発戦略」（正式名称は、「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」）の採択に際して、「日本は具体的な開発目標の設定を提案するなどこの文書の取りまとめに大きく貢献した」（外務省、『外交青書 1997』、108ページ）。

1993年から、1998年、2003年と、5年ごとに東京で開催され、「冷戦が終了し、アフリカへの関心が薄れかけていた時期に開催したことで、国際社会に対してアフリカへの関心を呼び戻すきっかけを作った<sup>19)</sup>」TICAD (Tokyo International Conference on African Development)。それは、「日本のイニシアチブで、アフリカ諸国、G8等の援助国、アジア諸国、国際機関、及び地域機関、民間セクターやNGOをはじめとする市民社会といった、さまざまな開発主体を巻き込んで国際社会に広く認知・評価されているアフリカ開発のための包括的な枠組み<sup>20)</sup>」であるTICADプロセスとして定着した。

2000 年 7 月、G8 九州・沖縄サミットにおいて、日本は議長国として開発問題をアジェンダの中心に位置づけ、またサミットに先立ち、アフリカ首脳と G8 首脳との対話の機会を設けた。さらに日本は、G8 宮崎外相会合に際して、「アクション・フロム・ジャパン」と題する「紛争と開発に関する日本からの行動」を取りまとめた文書を作成した。同文書では、「紛争は開発上の重要課題」との基本的視点に基づき、「紛争予防重視」の立場から、「・・・公平な社会の実現に向けて貧困削減・社会開発のための支援に重点を置く。また、民主主義、法制度整備、市場指向型の経済運営といった『ガバナンス（統治）』への支援が、紛争のない安定した公平な社会造りの礎となることから、ガバナンス強化のための人づくり、制度づくりに対し支援を強化する」旨が強調された。

いうまでもなく、これら一連の動きは、Leading Donor という目標に収斂されるものであった。日本は、< Top Donor + Leading Donor > という構図に基づき、Global Civilian/Normative Power としての地歩の確保へと進み始めたのである。そこで基軸概念として位置づけられたのが、< 人間の安全保障 > という規範概念であった。その軌跡は、以下のとおりである<sup>21)</sup>。

1995 年 1 月 20 日、第 132 回国会における施政方針演説において、村山首相は、< 我が国にふさわしい国際貢献による世界平和の創造のために > と題して、「我が国が目指すべき平和への道は、武力の行使による平和の実現ではなく、過去の痛ましい経験から得た知恵や世界に誇る技術の力、あるいは経済協力を通じた世界の平和と繁栄の実現であります。それは『人にやさしい政治』を国際社会に広げていく道でもあります」(外務省、『外交青書 1996』、150 ページ)と述べた。

1995 年 3 月 11 日、村山首相は、コペンハーゲンで開催された世界社会開発サミットにおいて、「人にやさしい社会」の創造に向けて、人間優先の社会開発重視という政策視点に基づき、社会開発を日本の ODA の最重要課題とすることを宣言した(外務省、『外交青書 1996』、183 - 185 ページ)。

1995 年 10 月 22 日、国連 50 周年記念特別会合において、村山首相は、人間の安全保障という新しい考え方に基づき、新たな開発戦略の展開を図る決意を次のように披瀝した。 「・・・これまでのような国家の安全保障だけでなく、『人間の安全保障』という新しい考え方が登場し、国連にとっても大きな課題となっている・・・。個々の地球市民の人権を尊重し、貧困、病気、無知、迫害、暴力から我々を守るという視点に立つ、『人間の安全保障』という考え

方は、・・・私の施政の軸としている『人にやさしい社会』、即ち、市民一人一人が社会で平等に扱われ、その能力が十分に発揮できる社会の創造という私自身の政治指針に合致するものであります。・・・わが国は、これまでも指導的役割を果たす援助国として、持続可能な開発の考え方を支持し、民主主義と経済改革を支援し、また、地球規模の諸問題への対応を含め幅広い経済協力に努めてまいりました。また、わが国は、様々な政策手段を総合的に組み合わせることを軸とする新たな開発戦略を提唱しております。わが国としては、このような分野において一層大きな役割を果たしていく所存であります」(外務省、『外交青書 1996』, 205 ページ)。

1996 年 1 月 22 日、第 136 回国会における施政方針演説において、橋本首相は、<平和と繁栄のための自立的外交の展開に向けて>と題して、「外交面での私の基本方針は『自立』であります。かつてのように世界の政治経済情勢を与えられた前提として行動する国家としてではなく、今やわが国は、従来型の国際貢献から更に歩を進め、国際社会に受け入れられる理念を打ち立て、世界の安定と発展のため自らのイニシアティブで行動する国家であるべきであります」(外務省、『外交青書 1996』, 171 ページ)と訴えた。

1997 年 9 月 23 日、第 52 回国連総会における一般討論演説において、小淵外務大臣は、<開発分野の改革>に関して次のように主張した。「開発と平和は、いわばコインの表と裏の関係にあり、開発なくして紛争の火種は除去されず、また平和なくして開発の条件は整いません。・・・開発問題への取り組みは引き続き我が国の優先課題であり、途上国の開発に対する我が国のコミットメントは不変であります。・・・アフリカにおける開発を軌道に乗せ、貧困をなくすことは、同地域で多発する紛争の根本的解決のためにも重要であります。・・・来年には、我が国のイニシアティブにより、閣僚レベルの参加する第 2 回アフリカ開発会議を東京で開催する予定であります」(外務省、『外交青書 1998』, 243 - 244 ページ)。

1998 年 12 月 2 日、東京で開かれた「アジアの明日を創る知的対話」において、小淵首相は、アジア通貨金融危機(1997 年 - 1998 年)を踏まえて、人間の安全保障の構築を基軸とする自己の開発哲学を次のように披瀝した。「近年のアジアの目覚ましい経済発展は、同時に様々な社会的ひずみを生み出しました。経済危機によりこのようなひずみは一層顕在化し、人間の生活を脅かしています。私は、このような事態に鑑み、『ヒューマン・セキュリティ (Hu-

man Security)』即ち「人間の安全保障」の観点に立って、社会的弱者に配慮しつつ、この危機に対処することが必要であるとともに、この地域の長期的発展のためには、『人間の安全保障』を重視した新しい経済発展の戦略を考えていかなければならないと信じています。・・・『人間の安全保障』とは、比較的新しい言葉ですが、私はこれを、人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的に捉え、これらに対する取り組みを強化するという考え方であると理解しています。・・・アジア経済危機に関しても、我が国は、これまでに世界最大規模の支援策を表明し、また着実に実施してきておりますが、このような支援に際しても、『人間の安全保障』の観点から、経済危機から最も深刻な影響を受けている貧困層、高齢者、障害者、女性や子供など社会的弱者対策を重要な柱の一つとして取り組んでいます。』

1998 年 12 月 16 日、小渕首相は、ベトナム国際関係学院（ハノイ）での講演において、21 世紀のアジアを「人間の尊厳に立脚した平和と繁栄」の地域にするというビジョンを提示し、それを実現するための努力のひとつとして、日本が、「人間の安全保障を重視する」決意を表明した。そのうえで小渕首相は、「・・・我々は、経済危機の中にあっても環境破壊、薬物、国際組織犯罪等といった人間の生存、生活、尊厳を守るために対応が不可欠な中長期的問題についての協力も忘れてはなりません。我が国は、この度、関係国際機関がこの地域で実施するプロジェクトに対する支援を機動的に実施するため、国連に『人間の安全保障基金』を設置するため 5 億円（約 420 万ドル）を拠出することにしました」と、人間の安全保障を実現するための具体策を明らかにした。

2000 年 9 月 7 日、森首相は、国連ミレニアム・サミットにおける演説で、「・・・我々は、紛争、人権侵害、貧困、感染症、犯罪、環境破壊といった、人間一人ひとりの生存、尊厳を脅かす様々な脅威に直面しています。我々は、これらの問題に対し、人間一人ひとりを大切にするとの観点から、取り組んでいかなければなりません。これこそが『人間の安全保障』という考え方であり、我が国は、『人間の安全保障』を外交の柱に据え、21 世紀を人間中心の世紀とするために全力を挙げていく考えです。・・・このような人間中心の取組を推進していく上で、国連はより積極的な役割を果たさなければならず、また、果たすことが期待されております。我が国は、このことを踏まえ、昨年 3 月、国連に設置された『人間の安全保障基金』に対して、これまで 90 億円以上の拠出を行いました。近い将来、この基金に更に 100 億円程度を目指して拠

出したいと考えております。また、世界的に著名な有識者の参加を得て、人間の安全保障のための国際委員会を発足させ、こうした取組に対する考え方を更に深めていきたいと考えています」と訴えた。

2001年1月9日、アフリカ諸国歴訪の最初の訪問国である南アフリカ共和国において、森首相は、「新世紀のアフリカと日本」と題する政策スピーチを行った。同スピーチにおいて、森首相は、「開発支援と紛争予防・難民支援を車の両輪として取り組んでいく所存です」としたうえで、日本のアフリカ協力の基底をなす考え方について、次のように述べた。「貧困、紛争、難民、感染症、水資源、環境破壊等、アフリカが直面する課題は、いずれも人間の存在それ自体に対する脅威であります。21世紀の我が国の平和外交は、まさに『人間の安全保障』を中核とするものであり、その意味でアフリカにおいて『人間の安全保障』を確保するための協力が成功するか否かは、我が国の外交の鼎の軽重が問われると言っても過言ではありません」。

2003年9月29日、第3回アフリカ開発会議(TICAD III)での基調演説において、小泉首相は、人間中心の開発、経済成長を通じた貧困削減、平和の定着を、日本の対アフリカ支援の3本柱とすることを表明し、「アフリカの人々が、貧困、紛争、感染症等の人間の生存や尊厳に対する様々な脅威から解放され、希望をもって生きることができる社会はどのようにしたら実現できるのか、『人間の安全保障』のためにどのような貢献が出来るのか、アフリカの皆様と対話を重ねていきたいと考えております」と結んだ。

2005年9月15日、第60回国連総会首脳会合において、小泉首相は、「言葉から行動へ」と題する演説を行い、「新たな国連は、私たちが『人間の安全保障』と呼んでいる人間中心のアプローチに焦点をあて、国際社会とのパートナーシップを通じた開発途上国のオーナーシップを奨励する必要があります」と訴えた。

2005年9月17日、第60回国連総会において町村外相は、「新しい国連と日本」と題する演説を行い、開発協力にける日本の意気込みを次のように訴えた。「開発は平和と安定の基盤となるものです。・・・我が国は、世界全体から援助を得て第二次世界大戦の荒廃からの復興を成し遂げ、他のどの国よりも、オーナーシップとパートナーシップ、経済成長を通じた貧困削減、そして開発の促進における人間の安全保障の重要性を実証する立場にあります。個人の保護と能力強化を中心とした人間の安全保障の概念は、自由と尊厳のため

に努力している世界において重要なアプローチを提供します。この概念は、人権の保護に関しても重要な視点を提供します。私は、成果文書において首脳が約束したとおり、総会においてこの概念について今後議論が行われることを心待ちにしています。・・・被援助国としての、そして半世紀以上にわたる供与国としての経験に基づき、我が国は、世界の開発において影響を与える強い意欲を有しており、過去 10 年間にわたって世界全体の ODA の 5 分の 1 を供与してきました。我が国は、MDGs（ミレニアム開発目標）の達成に向けた支援を継続する決意です。この目的に向けて、我が国は ODA 事業量を今後 5 年間で 100 億ドル積み増す考えです。・・・我が国は今後 3 年間でアフリカ向け ODA を倍増し、2008 年に第 4 回アフリカ開発会議（TICAD IV）を開催します」。

このように、1990 年代後半以降、とりわけ小渕政権の下で、日本は、人間の安全保障を南北開発協力、ひいては日本外交全体の基軸概念として「発見」し、人間の安全保障のミショナリーとして新たな国際的アイデンティティを模索していった。

1999 年 3 月、小渕首相のハノイ演説に基づく、日本からの約 5 億円の拠出金で、国連に「人間の安全保障基金」が設置された。その後日本は、唯一の拠出国として、同基金に対して累計で約 290 億円を拠出しており（2004 年度までの実績）、国連に設置された信託基金の中で最大規模となっている。

2001 年 1 月には、緒方貞子前国連難民高等弁務官とアマルティア・セン・ケンブリッジ大学教授（ノーベル経済学賞受賞者）を共同議長として、「人間の安全保障委員会」が設置された。それは、国連ミレニアム・サミットにおける森首相の提案を具体化するものであり、その活動は、日本から提供された資金に支えられるものであった（既述のように、同委員会は、2003 年 5 月、『人間の安全保障の今日的課題』と題する報告書を公表した）。

こうして、「人間の安全保障の考え方に関し、日本は具体的施策を積み上げつつ、知的・財政的貢献を積極的に行い、国際的な場で議論をリードしてきており、今後とも外交を展開していく上での中心的な視点の一つとして、取組を強化していくこととしている」（外務省、『外交青書 平成 13 年版』、61 - 62 ページ）のである。

## VI 92 年 ODA 大綱の改定と新 ODA 中期政策の策定 新しい援助の顔を求めて

2003 年 12 月 12 日、OECD/DAC は、日本の援助政策に関する Peer Review を行った。議長プレスリリースによれば、審査の結果は、概ね以下のとおりであった<sup>22)</sup>。「・・・日本は、1992 年から 2001 年までのほぼ 10 年間、経済的理由により ODA 額削減に至るまで、世界最大の援助国であった。2002 年の日本の ODA 額は、国民総所得の 0.23% を占めたが、1991 - 92 年度（平均）の 0.31% より低くなっている。モンテレイの開発資金国際会議において、日本は援助の増額を確約できなかった数少ないドナーの一つであった。・・・対日援助審査においては、日本の援助戦略・運営における積極的な改革に注目した。最も重要な取り組みとして、日本は ODA 大綱を改定し、最近の国内・国際情勢の変化により対応すべく、貧困削減、持続的成長、地球規模の問題への対応の必要性、平和構築を含む新たな戦略的優先課題を取り入れた。・・・今次会合では、開発分野における国際的合意の形成、経済成長と貧困削減（の関係）に関する様々な見解の収斂について、日本が果たしているより大きな役割を歓迎した。」

なお Peer Review の一環として日本政府に提出された勧告では、(1) 戦略に関して、「ODA 大綱の実施にあたり、日本は、ODA の第一の目的が援助受入国の開発であることを強調すべきであり、より狭い国益が、この目的に優先しないことを確保すべきである。」(2) 援助量に関して、「日本は、幅広い国民の支持を形成し、経済状況の改善に伴い ODA 量を増加させるよう最大限の努力を払うべきである。」(3) 政策の一貫性に関して、「日本は途上国開発のための（政策）一貫性に関する政策表明を行うとともに、この問題について国民を啓蒙する方法を模索すべきである」旨が提言された<sup>23)</sup>。

OECD/DAC によるこのような評価と政策提言。いうまでもなくそれは、「2003 年 ODA 大綱」に対する Global Donor Community による最初の公式見解（政治的メッセージ）であった。またそれは、厳しい経済・財政状況の中で、日本が行っている様々な努力（ODA 改革、アフガニスタンやイラク支援、TICAD III 開催等に代表される各種イニシアティブ等）を高く評価するものであり、これまで日本が進めてきた援助体制の改革、ODA 大綱の改定等の ODA

改革に対して高い評価を与えるものであった。

それでは、「92 年 ODA 大綱」の改定，すなわち「2003 年 ODA 大綱」の制定は，どのような要因に促されるものであろうか。それが，内外におけるさまざまな諸力の累積効果の産物であることはいうまでもないが，とりわけ直接的な契機となったが，第 2 次 ODA 改革懇談会の政策提言である。

2002 年 3 月 29 日に公表された第 2 次 ODA 改革懇談会の最終報告では，以下の諸点が強調された。（１）日本経済の低迷がつづき，社会が内向きになっているようにみえるが，困窮する国々，貧困に苦しむ人々を助けたいという日本人の心は薄らいではない。（２）日本の ODA 戦略をより明確に示すには，取り組むべき分野の大胆な重点化，そしてまた日本の特徴や利点を生かした効果的な援助が求められる。そのための主体として，常設の ODA 総合戦略会議を設置すべきである。（３）戦略を持った重点的・効果的な ODA とは，「上流」（援助の基本政策）から「下流」（具体的なプロジェクトの企画・立案・実施）にいたるまで，一貫性を確保した援助である。（４）開発途上国の問題は，社会・経済開発にとどまらず，紛争予防や平和構築等，新たな広がりを見せている。したがって，機動的・柔軟な対応ができるような制度の構築が必要である。（５）ODA の諸目的を実現するとともに，ODA を外交手段として有効に活用することは，日本の国益にとって今後とも引きつづき重要である。（６）日本に寄せられる国際社会の期待に応えるためにも，また，日本自身のためにも，厳しい経済・財政状況の中にありながらも，日本の経済力・国際的責任に見合った規模の ODA を確保することが必要である。

2002 年 6 月，第 2 次 ODA 改革懇談会の提言を受けて，ODA の司令塔として ODA 総合戦略会議が設置された。以後，同会議を軸として ODA 大綱の改定作業が加速されていったのである。

2003 年 8 月 29 日，「2003 年 ODA 大綱」が閣議決定された。それは，量的には，「92 年 ODA 大綱」を大幅に上回る大部の政策文書であった。またその構成も，旧 ODA 大綱が，平板なショッピング・リスト的なものであったのに対して，新 ODA 大綱は，はるかに精緻化，体系化されたものとなった。それは，川口外相が，外務省，『ODA 白書 2003 年版』の巻頭言で指摘するように，「・・・平和の構築や人間の安全保障といった新しい開発課題や考え方が注目されるようになってきており，実際にイラク復興支援のように，ODA の実施に当たって発想の転換が求められる新たな現場があらわれています」とい

う援助をめぐる新たな問題状況に対する日本の対応を国際社会に積極的にフィードバックさせようとするものであった。その骨子は、以下のとおりである<sup>24)</sup>。

第一に、ODA の基本目的として、冒頭で、「国際社会の平和と発展に貢献し、これを通じて我が国の安全と繁栄の確保に資する」と、日本のナショナル・インタレストを ODA の目標関数として設定することが謳われた。それは、「92 年 ODA 大綱」においては曖昧にされてきた ODA と日本のナショナル・インタレストとの関係を明確にするものであった。

そのうえで、「多発する紛争やテロは、深刻の度を高めており、これらを予防し、平和を構築するとともに、民主化や人権の保障を促進し、個々の人間の尊厳を守るとは、国際社会の安定と発展にとっても益々重要な課題となっている」との状況認識が披瀝された。

第二に、ODA の基本方針として、「ODA を一層戦略的に実施する」ことが強調された。それは、かつて政治的タブーに抵触するものとして、意識的に避けられてきた「戦略」という言葉を取って用いるものであった。そのうえで、(1) 開発途上国の自助努力支援の名の下に、「・・・平和、民主化、人権保障のための努力や経済社会の構造改革に向けた取組を積極的に行っている開発途上国に対しては、これを重点的に支援する」と援助の選択的实施が謳われた。(2) 人間の安全保障の視点から、「我が国は、人づくりを通じた地域社会の能力強化に向けた ODA を実施する。また、紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行う」旨が謳われた。それは、「人間開発、人間の安全保障、保護と能力強化」という新しい開発パラダイムの基軸概念を取り込むものであった。(3) 公平性の確保という観点から、社会的弱者、開発途上国における貧富の格差及び地域格差、ODA の実施が開発途上国の環境や社会面に与える影響に十分注意を払い、より能動的にその実現を図る。とりわけ、男女共同参画の視点から女性の地位向上に考慮し、積極的に公平性の確保を図る旨が強調された。(4) 我が国の経験と知見の活用を図るべく、明治維新以後の日本の近代化の経験、あるいは第二次世界大戦後の日本の急速な復興の経験から蓄積された知見を開発途上国に役立たせる。とりわけ、日本が有する優れた技術、知見、人材及び制度を活用する。ただし、「ODA の実施に当たっては、我が国の経済・社会との関連に配慮しつつ、我が国の重要な政策との連携を図り、政策全般との整合性を確保する」旨が確認された。(5) 国際社会における協調と連帯の

名の下に、開発目標や開発戦略の共有化において、日本が主導的な役割を果たすよう努める。特に、「専門的知見や政治的中立性を有する国際機関との連携を強化する」。あわせて、「これらの国際機関の運営にも我が国の政策を適切に反映させるよう努める」旨が謳われた。

第三に、重点課題として次の4つが列挙された。(1) 貧困削減：貧困削減は、国際社会におけるテロなどの不安定要因を除去するために必要である。そのため、開発途上国の人間開発、社会開発を支援する。(2) 持続的成長：ODAと貿易や投資の有機的連関を保ち、総体として開発途上国の発展を促進するよう努める。また民間経済協力の推進を図る。(3) 地球的規模の問題への取組：日本は、ODAを通じて環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪等の地球的規模の問題に取り組む。また国際的な規範づくりに積極的な役割を果たす。(4) 平和の構築：ODAを通じて、紛争終結のための和平プロセスの促進、人道・復興支援、安定と治安の確保を、状況の推移に即して継ぎ目なく機動的に行う。

第四に、重点地域として、旧 ODA 大綱と同様に、アジア諸国に対する援助を重点的に行うことが確認された。その理由として、新大綱では、「日本の安全と繁栄に大きな影響を及ぼし得るアジア」という認識が明確に示された。そのうえで、「アジア諸国の経済社会状況の多様性、援助需要の変化に十分留意しつつ、戦略的に分野や対象などの重点化を図る」旨が強調された。

第五に、援助実施の原則に関しては、基本的に、旧 ODA 大綱において謳われた4原則が踏襲された。ただし、次の二点において修正が施された。第一に、旧 ODA 大綱において、ODAの実施に際して考慮に入れるべき要素のひとつとして取り上げられた「相手国の要請」という言葉が削除され、それに代わって「開発途上国の援助需要」という表現が用いられた。それは、一貫して日本の援助政策を支えてきた「いわゆる要請主義」からの脱却を内外に宣言するものであった。第二に、旧 ODA 大綱においては、「国際平和と安定を維持・強化する・・・との観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う」とされた ODA 実施の第三原則の冒頭部分が、「テロや大量破壊兵器の拡散を防止するなど国際平和と安定を維持・強化する・・・」と書き改められた。それはいうまでもなく、「米国同時多発テロ」の勃発を意識して、脅威の源泉を具体的に列挙するものであった。

第六に、援助政策の立案及び実施に関して、開発途上国との政策協議の強化が謳われ、とりわけ「開発途上国の案件の形成、実施の面も含めて政策及び制度の改善のための努力を支援するとともに、その努力が十分であるかどうかを我が国の支援に当たって考慮する」ことが規定された。それはいうまでもなく、日本が、「いわゆる要請主義」から脱却して、日本自身の主体的な判断に基づき、援助の選択的实施を図ることを明らかにするものであった。

最後に、ODA 大綱の実施状況については、毎年閣議報告される「政府開発援助 (ODA) 白書」において明らかにすることが謳われた。ちなみに、『我が国の政府開発援助』は、2000 年度版までは外務省経済協力局編による「いわゆる ODA 白書」でしかなく、「いわゆる」という留保条件が解除され、本来の意味での外務省『ODA 白書』となったのは、2001 年度版以降のことである<sup>25)</sup>。

「2003 年 ODA 大綱」の制定と連動させて、2005 年 2 月 4 日、外務省は、1999 年に策定した ODA 中期政策に代わる「新 ODA 中期政策」を策定した。それは、「・・・ODA の使い方に関して日本国民に対する説明責任を果たすとともに、被援助国や他の援助国・機関に対して、日本の ODA に関するアプローチや比較優位のある援助活動を提示する」という重要な意味を担わされるものであり、この「新 ODA 中期政策」を通じて、日本は、「戦略的かつ効率的な ODA の活用」を担保し、「我が国の地位にふさわしい役割を果た(そう)」としたものである。それでは、この「新 ODA 中期政策」は、どのような特徴をもっているのだろうか<sup>26)</sup>。

第一に指摘されるのは、人間の安全保障の視点を、日本の ODA 全体を貫く基本原理として位置づけ、その詳細な定義、および具体的なアプローチを提示した点である。すなわち、『人間の安全保障』は、一人一人の人間を中心に据えて、脅威にさらされ得る、あるいは現に脅威の下にある個人及び地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指す考え方である。具体的には、紛争、テロ、犯罪、人権侵害、難民の発生、感染症の蔓延、環境破壊、経済危機、災害といった『恐怖』や、貧困、飢餓、教育・保健医療サービスの欠如などの『欠乏』といった脅威から個人を保護し、また、脅威に対処するために人々が自らのために選択・行動する能力を強化することであると定義した。

そのうえで、こうした人間の安全保障を踏まえたアプローチとして、以下の諸点の重要性を強調した。(1) 人々を中心に据え、人々に確実に届く援助。(2) 地域社会を強化する援助。(3) 人々を開発の担い手にとらえ、自立に向けた能力強化を重視する援助。(4) 「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」を視野にいたした包括的な援助。(5) 文化の多様性が尊重される社会の形成。(6) 専門的な知識を活用した、分野横断的な援助。

第二に指摘されるのは、以下のような、重点課題に対する具体的なアプローチである。(1) 貧困削減：貧困削減のためには、法の下での平等に基づき、貧困層の権利が保障され、政治に参画し、自らの能力を発揮できるような制度、政策の構築が重要である。そのため、人権の保障、法による統治、民主化の促進に資する支援を実施する。(2) 持続的成長：ODA を通じて、貿易・投資を含む民間セクターの活動を促進する。加えて、ODA を通じて開発途上国の多角的自由貿易体制への参画を支援する。また、経済連携を強化し、その効果を一層引き出すための貿易・投資環境や経済基盤の整備を支援するため、ODA を戦略的に活用する。(3) 地球的規模の問題への取組：日本には、環境問題や自然災害（地震や津波）を克服してきた経験・ノウハウが蓄積されており、いずれも日本が比較優位を有している。そこで援助においては、それらの積極的な活用を図る。(4) 平和の構築：平和と安定は、開発の前提条件であるとの認識に基づき、段階に応じた、かつ一貫性のある支援を迅速かつ効果的に行う。なお、紛争が終了しても政府の治安を維持する能力が不十分である場合が多い。したがって、人道・復興支援と平行して、治安強化・紛争再発防止のために、ODA 大綱との整合性に留意しつつ、警察支援、雇用創出を通じた除隊兵士の社会復帰、地雷や小型武器を含む武器の回収および廃棄、司法制度の改革等を支援する。

## VII むすびに 安全保障化フィーバーの陥穽

2002 年 5 月 1 日、小泉首相は、シドニーでの講演において、「紛争に苦しむ国々に対して、我が国としても平和の定着や国づくりのための協力を強化し、国際協力の柱とするために必要な検討を行う」と述べた。こうして、国際協力の理念、日本の役割、必要な体制の整備及び施策等を幅広く検討するために、同年 5 月 28 日、国際平和協力懇談会が設置され、同懇談会は、半年後の 2002

年 12 月 18 日、報告書を提出した。

同報告書においては、(1) 冷戦後の国際社会において、平和を定着させるためには、当事者の主体性を維持しつつも、国づくりにまで踏み込んだ平和構築が必要である。(2) その意味では、監視・監督型の行政援助から、自らが国づくりの前面にでるような執行型行政援助が必要である。(3) ODA は、紛争の予防、紛争の早期解決、紛争後の緊急人道援助、復興支援に、より積極的なかわりあいを持つべきと考えられるようになった。すなわち、紛争の解決、緩和には、軍事的、あるいは PKO などの政治的なアプローチだけでは不十分であり、ODA を含めたより包括的なアプローチこそが重要だと考えられるようになった。との基本認識に基づき、国際平和協力の改善・強化のための方策 - 提言 - として、「国際平和のために我が国がより積極的、包括的、弾力的な協力をする（平和の定着と国づくり）は、緊急の課題であり、国としての基本業務に位置付けるべきである」と強調した。そのうえで、「この方針を世界に向けて発信し、その実現のための制度の見直し及び具体的な施策の改善・充実を推進するため（の）提言」として、「紛争予防、平和構築、復興支援等の各段階において国際平和協力活動を促進するために ODA を積極的に活用する」ことが謳われた。

2004 年 6 月 28 日、国連改革に関する有識者懇談会は、「21 世紀における国連の役割と強化策」と題する報告書を、川口外相に提出した。同報告書では、日本が、伝統的な安全保障の分野のみならず、人道・開発分野まで幅広い分野において重要な役割を果たしていることを、国際社会に発言と行動の両面から訴えて行く必要があるとしたうえで、次のような政策提言を行った。

「9. 11 事件以降、平和と安全の確保が開発や発展の前提となること、および様々な脅威から個々人を守る『人間の安全保障』の視点を踏まえた取り組みの重要性が広く認識されつつあることを念頭に、日本外交の柱として確立しつつある『平和の定着』および『人間の安全保障』をより積極的に推進していくべきである。・・・『人間の安全保障』については、その概念の精緻化と理念の国際社会での普及に引き続き努めると共に、日本が国連に設置している『人間の安全保障基金』および二国間援助である『草の根・人間の安全保障無償資金協力』などをより有効に活用しその実践に引き続き取り組むとともに、アジアをはじめ世界各国に『人間の安全保障』に関する積極的協力を呼びかけることが重要である。これらを含め、日本が ODA 大国としてのリーダーシップを維

持することが重要である」。

2004 年 12 月 10 日、日本は、安全保障会議および閣議において、「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について」決定した。同決定においては、近年の安全保障環境の特徴として、「・・・国際社会における軍事力の役割は多様化しており、武力紛争の抑止・対処に加え、紛争の予防から復興支援に至るまで多様な場面で積極的に活用されている」としたうえで、国際社会との協力として、「国際的な安全保障環境を改善し、我が国の安全と繁栄の確保に資するため、政府開発援助 (ODA) の戦略的な活用を含め外交活動を積極的に推進する。また、地域紛争、大量破壊兵器等の拡散や国際テロなどの国際社会の平和と安定が脅かされるような状況は、我が国の平和と安全の確保に密接にかかわる問題であるとの認識の下、国際平和協力活動を外交と一体のものとして主体的・積極的に行っていく」旨が強調された。

このように日本政府は、ここ数年来、Development Agenda の領域に対する Security Agenda の外延的拡大（侵食）を図っている。その最も顕著かつ象徴的な出来事が、日本によるイラク復興支援である。外務省が、2004 年 11 月に発行した「イラク復興支援」と題する広報用パンフレットでは、＜イラク復興は、日本自身の問題、日本の国益です＞として、「イラクが再建に失敗し、『破綻国家』となり、かつてのアフガニスタンのようにテロリストの温床と化すのを許してはなりません。現在、イラク人自身による国家再建の努力が行われており、国際社会が団結してこれを支援することが不可欠です。国力に応じて、相応しい分野で積極的に貢献していくことは、国際社会の一員である日本の当然の責務です」と、日本によるイラク復興支援の意義が強調された。

そのうえで、「ODA と自衛隊の活動は『車の両輪』です」というサブタイトルの下に、日本の対イラク支援の具体例が列挙された。すなわち、第一の柱として、ODA による支援（イラク国民の生活基盤の再建と治安の改善等）が掲げられ、2004 年 10 月までに約 13 億ドルの支援を実施・決定した旨が謳われた。第二の柱として、自衛隊による人道復興支援活動が指摘され、その具体例として、医療、給水、公共施設の復旧・整備、人道復興関連物資等の輸送等が列挙された。なおくなぜ自衛隊が支援活動を行うのですか？>という一問一答が設定され、「自衛隊は、・・・他の力を借りず自身の安全を守りながら十分に活動できる能力を備えています。またカンボジア PKO 以降、既に世界各地の国際平和に貢献した経験を有しており、国際的にも高い評価を得ています。

自然環境が厳しく、テロや外国人の誘拐等が続いているイラクにおいては、自衛隊だからこそ活躍できる分野があるのです」と自衛隊派遣の積極的な意義が強調された。

以上を踏まえて、＜ODA 支援と自衛隊の連携＞の具体例として、水・衛生分野および医療分野における両者の緊密な協力関係がアピールされた。

いうまでもなく、このような＜Security Agenda + . . .＞という動きは、東西冷戦構造崩壊後の 1990 年代以降に顕在化した Development Agenda の＜政治化＞過程と連動するものであった。やがてそれは、国際政治の「パワー・ゲーム」からの棄権、非軍事大国への道、ODA の「ハイ・ポリティックス化」に対する根強い拒絶反応 . . . 等、特殊日本的な政治文化を反映して、きわめて包括的かつ規範的な概念である人間の安全保障の「発見」へと収斂していった。そもそも、日本政府（外務省）が、人間の安全保障ミショナリーへの道を邁進するようになったのは、決して偶然ではなかった。日本にとって、人間の安全保障という概念は、文字通り「政治のコトバ」として大きな効用を期待させるものであった。それは、2005 年 1 月 - 2 月に行われた地球規模問題に関する意識調査において、「日本の地球規模問題に対する外交政策の中で、『人間の安全保障』が重要な視点となっております。日本が『人間の安全保障』の考え方に基づく支援を、優先的に行っていくことについてどのように考えますか」という質問に対して、積極的に推進すべきである：47.4%，どちらかといえば推進すべきである：38.1% と、回答者の 85.5% が肯定的な反応を示している事実を示されている。日本は、人間の安全保障が、グローバリゼーションの進展という冷戦後の国際社会において、新たな価値体系の頂点に位置づけられる絶対的規範であることを強調し、人間の安全保障ミショナリーとして、ポジティブ・フィードバックを加速させながら、人間の安全保障「神話」を肥大化させていった。その結果、すべては人間の安全保障という枠組み（所与の大前提）に基つき解釈され、評価されるようになった。こうして、人間の安全保障は、人々の健全な思考を停止させ、一挙に人々を「大勢」へとシフトさせる Magic Solution としての機能をはたすものとなったのである<sup>27)</sup>。

翻って 2001 年 9 月 11 日「米国同時多発テロ」以降、瞬く間に世界を席卷した、援助の「安全保障化」というフィーバーに関しても批判的な吟味が必要であろう<sup>28)</sup>。それが Global Donor Community に蔓延した「援助疲れ」の風潮を

一挙に霧散させ、国際社会を ODA の増強に向けて再編成させる原動力となったことは紛れもない事実である。とはいえそれが Security Lens という偏光レンズにより増幅されているという事実を軽視してはならない。それは結果的に、Development Agenda に対する Security Agenda の優位という現象を固定化させかねない<sup>29)</sup>。さらにかつての冷戦時代と同様に、被援助国の Development Needs ではなく援助供与国の Security Needs に基づき選択的な援助が行われることにもなりかねない。2005 年前半、EU 加盟国の開発問題専門家約 500 名強を対象として行われたアンケート調査において、「開発の促進は、国際的な不安定の根本原因を解消するうえで有効な手段である。とはいえ開発の問題は、安全保障政策に従属させられるべきではない」旨の警鐘が鳴らされたのは、こうした援助の「安全保障化」フィーバーに対する、ある意味では健全な反応といえよう<sup>30)</sup>。

開発は今日、人類が直面している最も重要な課題である。しかし国際連合が 50 周年を迎えるにあたり、われわれにはこうした不可欠な課題を見失ってしまう危険がある。紛争の増大につきまわれ、緊迫した冷戦後の環境下での平和を維持する必要に迫られて、われわれは長期的な開発努力を犠牲にして平和維持の緊急性の中に迷い込むリスクを冒している。

ブトロス＝ガーリ国連事務総長が、『開発への課題』の緒言において吐露した強い危機意識。それは 10 年後のこんにち、以前にもまして大きな意味を持っているといえよう。

注

- 1) 大隈宏、「トップ・ドナーからリーディング・ドナーへの軌跡 ODA と日本の国際貢献」、『平和研究』、第 24 号、1999 年 11 月。
- 2) Raffer, K. and Singer, H., *The Economic North-South Divide*, Edward Elgar, 2001, pp. 92-93.
- 3) *Ibid.*, p. 95.
- 4) この点に関する詳細な検討は、次を参照。デニス・ヤストモ（渡辺昭夫監訳）、『戦略援助と日本外交』、同文館、1989 年。
- 5) “Japan and the Third World: Co-prosperity by Peaceful Means,” *The Economist*, June 17, 1989. ちなみに、2006 年 2 月 28 日に公表された海外経済協力に関する検討会報告書においても、「顔の見える ODA」実施の必要性が強調されている。
- 6) 外務省経済協力局、『我が国の政府開発援助 1992』は、「新たな理念と原則を掲げて」

という表題の下に、「92 年 ODA 大綱」の解説を試みている。なお冒頭の「はじめに」の部分では、外務省経済協力局長名で、「政府は今年 6 月に『政府開発援助大綱』を決定・発表致しました。我が国援助については、これまで『顔』が見えないといった批判が聞かれましたが、大綱は、89 年に続き 91 年に再び世界第一位の規模に達した我が国援助についての基本的考え方、重点項目、実施上の配慮事項等を明らかにしたものです」と大綱制定の経緯が説明されている。ちなみに、同「白書」の表紙は、「顔」をモチーフとしている。「92 年 ODA 大綱」の詳細に関しては、以下を参照。下村恭民・中川淳司・齋藤淳、『ODA 大綱の政治経済学』、有斐閣、1999 年。後藤一美・大野泉・渡辺利夫編著、『日本の国際開発協力』、日本評論社、2005 年。

- 7) UNDP, 『人間開発報告書 1994』, 国際協力出版会, 1994 年, 69 ページ。
- 8) UNDP, 『人間開発報告書 1999』(グローバリゼーションと人間開発), 国際協力出版会, 1999 年, 31 ページ。
- 9) 「欠乏からの自由」および「恐怖からの自由」という考えは、歴史的には決して新しいものではない。たとえば、1941 年 8 月に F. D. ルーズベルトと W. チャーチルにより発表された大西洋憲章(英米共同宣言)の第 6 項においては、ナチ暴政の最終的壊滅の後、「恐怖及び欠乏から解放された」(freedom from fear and want) <平和な世界>を構築することが戦争目的のひとつとして謳われている。ちなみに、日本国憲法前文においても、同様の文言が認められる。
- 10) より直接的には、1996 年 5 月、OECD/DAC が採択した「21 世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」と題するステートメントを中軸とし、それを発展させるものであった。
- 11) ミレニアム開発目標の詳細に関しては、たとえば以下を参照。OECD, Development Co-operation, 2001 Report, The DAC Journal 2002, Vol. 3, No. 1, 2002; Maxwell, S., “Heaven or Hubris: Reflections on the New ‘New Poverty Agenda’,” *Development Policy Review*, 2003, 21 (1); United Nations, The Millennium Development Goals Report 2005, 2005; The UN Millennium Project, Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals, 2005; UNDP, 『人間開発報告書 2003』(ミレニアム開発目標〔MDGs〕達成に向けて), 国際協力出版会, 2003 年。外務省, 『ODA 白書 2002 年版』(「戦略」と「改革」を求めて), 2003 年。外務省, 『ODA 白書 2005 年版』(ミレニアム開発目標〔MDGs〕に対する日本の取組), 2005 年。
- 12) President Proposes \$5 Billion Plan to Help Developing Nations: Remarks by the President on Global Development, Inter-American Development Bank, Washington D.C., March 14, 2002.
- 13) Presidency Conclusions: Barcelona European Council, 15 and 16 March 2002.
- 14) “Monterrey Consensus” of the International Conference on Financing for Development.
- 15) 外務省(仮訳), 「G8 アフリカ行動計画」。
- 16) 日本語訳は、以下のとおり。人間の安全保障委員会(人間の安全保障委員会事務局訳), 『安全保障の今日的課題』, 朝日新聞社, 2003 年。なお、なぜか邦訳のタイトルからは、「人間の」という形容詞が落とされている。
- 17) 外務省, 「人間の安全保障委員会」, 2001 年 4 月(外務省ウェブサイト)。
- 18) 前掲, 『安全保障の今日的課題』, 9 - 15 ページ。
- 19) 外務省, 「数字でみる日本の対アフリカ協力」, 6 ページ。
- 20) 同上, 6 ページ。

- 21) この点に関しては、以下を参照。『外交フォーラム』(特集:ヒューマン・セキュリティの時代), 第 125 号, 1999 年 1 月。『外交フォーラム』(特集:人間の安全保障), 第 185 号, 2003 年 12 月。『国際問題』(焦点:人間の安全保障と国際関係), 第 530 号, 2004 年 5 月。『国際問題』(焦点:日本の ODA 戦略の再確立), 第 548 号, 2005 年 11 月。Edström, B., “Japan’s Foreign Policy and Human Security,” *Japan Forum* 15 (2) 2003; Rice, C., Remarks at Sophia University, March 19, 2005; Inada, J., “Harmonisation of the Norms of International Development,” in Ueta, T. and Remacle, É. eds., *Japan and Enlarged Europe*, P.I.E.-Peter Lang, 2005. なお、外務省ウェブサイトでは、日本の<人間の安全保障>ミショナリーへの道程を、さまざまな演説に基づき跡付けしており、以下の記述も主としてそれに依拠している。
- 22) 外務省(仮訳), 開発援助委員会(DAC)議長プレスリリース 新たな援助理念への政策と資源の一致に向けた日本の努力, 2003 年 12 月 17 日。
- 23) 外務省(仮訳), 日本政府に対する DAC 勧告, 2003 年 12 月 17 日。
- 24) 外務省, 『ODA 白書 2003 年版』(新 ODA 大綱の目指すもの), 2004 年。Sunaga, K., The Reshaping of Japan’s Official Development Assistance (ODA) Charter, Discussion Paper on Development Assistance, No. 3, November 2004, FASID.
- 25) この間の経緯について外務省は、<「政府開発援助(OA)白書 2001 年版」について>と題する文書において、「従来の『年次報告』を発展的に解消し、新たに『政府開発援助(OA)白書』として発行。・・・84 年以来外務省編集にて毎年作成してきた『我が国の政府開発援助』を廃刊」と説明している。
- 26) 外務省, 『ODA 白書 2005 年版』, 第 2 章, 2005 年。
- 27) 日本政府(外務省)は、<「人間の安全保障」パラダイム>が国際社会におけるキー・カレンシーとしての地歩を確立しつつある旨を繰り返し強調している。しかしそれには重大な留保が必要である。開発途上国は、人間の安全保障という考え方に対しては、政治的コンディショナリティの強化という観点から懐疑的である。また、Global Donor Community において、人間の安全保障という言葉が政策用語として一定の評価の下に定着している事実は否定できない。ただしそこには、国により、機構により著しい濃淡の差が存在している。そもそも人間の安全保障という用語が政治的カレンシーとして流通した背景には、この概念が、多分に無内容、したがって政治的妥協を容易とする便利な「政治のコトバ」であるという現実がある。Global Donor Community において、「人間の安全保障」の実質を構成しているのは、多くの場合、ミレニアム開発目標(MDGs)である。なおカナダやノルウェー等が主張する人間の安全保障は、破綻国家に対する人道的介入を正当化する論理として位置づけられるものであり、軸足を Development Agenda というよりも、むしろ Security Agenda に置くものである。ちなみに、日本の防衛庁は、『防衛白書』にみる限り、公式には人間の安全保障という概念を用いてはいない。このような、<「人間の安全保障」パラダイム>をめぐる錯綜した問題状況に関しては、たとえば以下を参照。『国際問題』, 第 530 号, 2004 年 5 月。武者小路公秀, 『人間安全保障論序説』, 国際書院, 2003 年。佐藤誠・安藤次男編, 『人間の安全保障』, 東信堂, 2004 年。栗栖薫子, 『人間の安全保障』規範の形成とグローバル・ガバナンス, 『国際政治』, 第 143 号, 2005 年。栗栖薫子, 『人間の安全保障』, 『国際政治』, 第 117 号, 1998 年。
- 28) UNDP, Human Development Report 2005—International cooperation at a crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World, 2005.

- 29) Dóchas, External Relations and Human Security in an Enlarged EU, Dóchas Conference Report, May 31st 2004; Robinson, C., Whose Security? APRODEV, 2005; Tschirgi, N., Peace-building as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing? International Peace Academy, 2003; Stewart, F., Development and Security, CRISE Working Paper 3, 2004; Hussein, K. et al., Security and Human Security, Issues Paper, OECD, 2004; *European Journal of Development Research*, Vol. 17, No. 3, 2005.
- 30) Commission of the European Communities, Commission Staff Working Paper, Annex to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, SEC (2005) 929. なお、デニス・ヤストモの次の論稿もきわめて示唆に富んでいる。デニス・ヤストモ, 「ODA 論議, 現実を踏まえた外交ビジョン構築を」, 『世界週報』, 2006 年 3 月 7 日号。

#### 主要一次資料

本稿の作成にあたり主として依拠した一次資料は、以下のとおりである。なおインターネット等を通じてアクセスがきわめて容易な一次資料に関しては割愛した。

#### < 日本政府関係 >

外務省, 外交青書, 各年版。

外務省経済協力局, 『我が国の政府開発援助』(通称 ODA 白書), 各年版。

外務省, 『ODA 白書』, 各年版。

政府開発援助大綱(1992 年 6 月閣議決定)。

政府開発援助大綱(2003 年 8 月閣議決定)。

政府開発援助に関する中期政策(1999 年 8 月)。

第 2 次 ODA 改革懇談会最終報告(2002 年 3 月)。

国際平和協力懇談会報告書(2002 年 12 月)。

国連改革に関する有識者懇談会, 21 世紀における国連の役割と強化策, 2004 年 6 月。

平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について, 2004 年 12 月。

内閣官房長官談話, 平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について, 2004 年 12 月。

政府開発援助に関する中期政策(2005 年 2 月)。

海外経済協力に関する検討会報告書, 2006 年 2 月。

外務省, ODA 50 年の成果と歩み(広報資料)。

外務省, ODA: 日本の政府開発援助 地球の未来をつくる(広報資料)。

外務省, 平和の定着に向けた日本の取り組み(広報資料)。

外務省, 数字で見る日本の対アフリカ協力(広報資料)。

外務省, 人間の安全保障基金, 2002 年(広報資料)。

外務省, 人間の安全保障基金, 2005 年(広報資料)。

外務省, ミレニアム開発目標: 2015 年に向けた日本のイニシアティブ, 2005 年(広報資料)。

外務省, イラク復興支援, 2003 年(広報資料)。

外務省, イラク復興支援(改定版), 2003 年(広報資料)。

Ministry of Foreign Affairs, Japanese Government, Helping the People of Iraq Build A Bright and

## 2003 年 ODA 大綱と人間の安全保障

Peaceful Future ( 広報資料 )。

JICA , アフガニスタン復興支援 ( 広報資料 )。

### < 国際機関関係 >

カナサスキス / ウィスラー会議 議長サマリー ( 外務省仮訳 ) , 2002 年 6 月。

G8 アフリカ行動計画 ( 外務省仮訳 ) , 2002 年 6 月。

OECD/DAC, Development Co-operation Report, Various Issues.

OECD/DAC , 1990 年代の開発協力 , 1989 年 12 月。

OECD/DAC , 日本の開発協力政策および計画に関する審査報告書 , 1996 年。

OECD/DAC , 日本の開発協力政策および計画に関する審査報告書 , 1999 年。

OECD/DAC , 対日援助審査 ( 外務省仮訳 ) : 概要と評価 , 議長プレスリリース , 日本政府  
に対する勧告 , 2003 年。

Peer Reviews of DAC Members, Japan-Main Findings and Recommendations, Dec. 19, 2003.

UNDP , 人間開発報告書 , 各年版。

UNDP , 人間開発ってなに ? UNDP 東京事務所 ( 広報資料 )。

UNDP , UNDP ・日本パートナーシップ , UNDP 東京事務所 ( 広報資料 )。

UNDP , よりよい平和構築に向けて UNDP と日本の協力 ( 広報資料 )。

UNDP , ミレニアム開発目標 , UNDP 東京事務所 ( 広報資料 )。

ブトロス = ガーリ , 平和への課題 , 国連広報センター , 1995 年。

ブトロス = ガーリ , 開発への課題 , 国連広報センター , 1995 年。

世界社会開発サミット : 1995 年 3 月 6 日 12 日 , 国連広報センター , 1998 年。

Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, Yearbook of the United Nations,  
1997.

Resolution adopted by the General Assembly, Agenda for Development, Yearbook of the United  
Nations, 1997.

Resolution adopted by the General Assembly, Further Initiatives for Social Development, 1 July  
2000, A/RES/S-24/2.

United Nations Millennium Declaration, 18 September 2000, A/RES/55/2.

国連ミレニアム宣言 ( 外務省仮訳 ) , 2000 年 9 月。

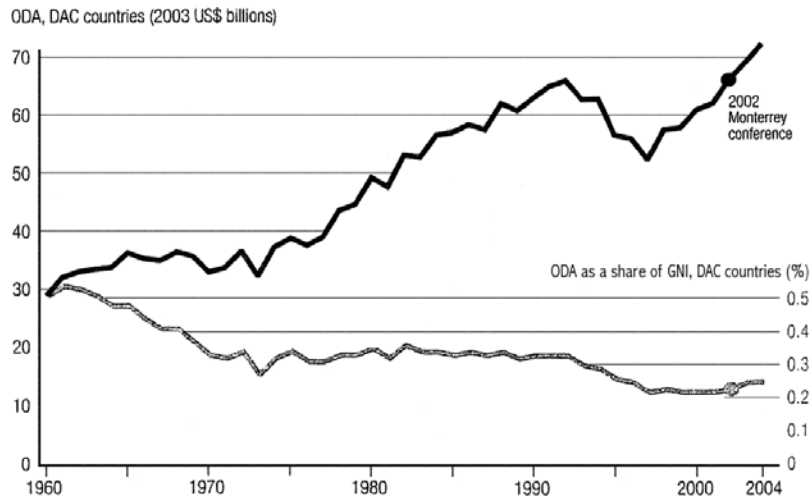
The Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 4 September 2002.

2005 年世界サミット成果文書 ( 外務省仮訳 )。

( おおくま ・ ひろし = 本学教授 )

## 社会イノベーション研究

図1 OECD/DAC 諸国による ODA 総額の趨勢 (1960年 2004年)

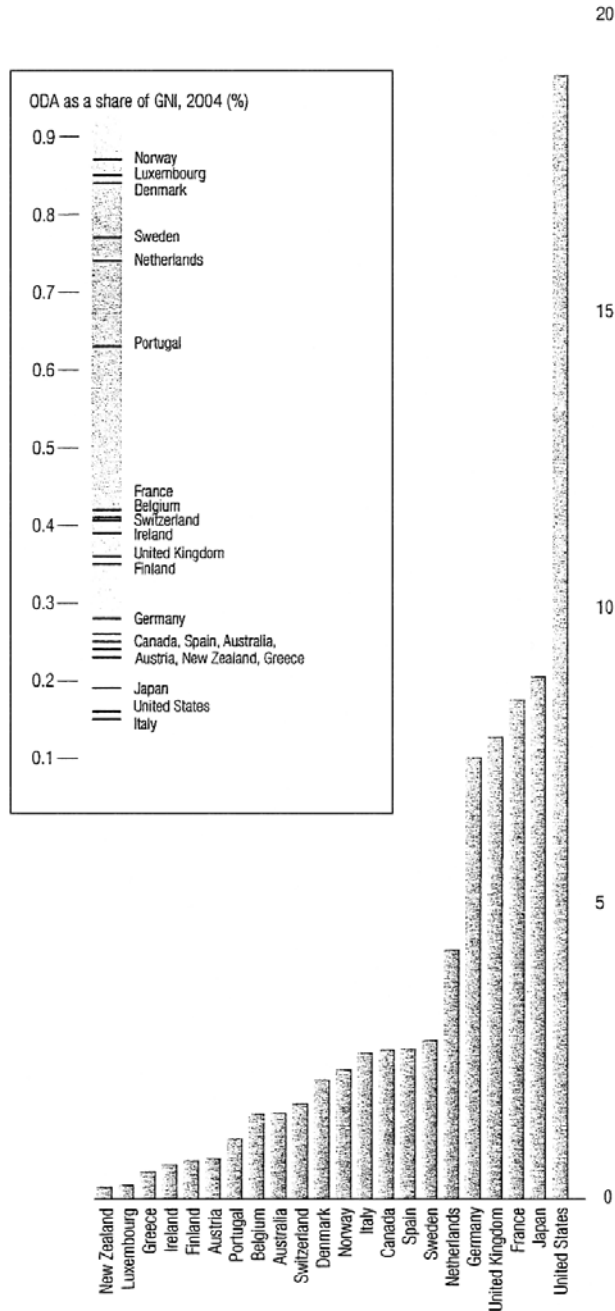


\* 出所：UNDP, Human Development Report 2005, 2005, p. 84.

2003 年 ODA 大綱と人間の安全保障

図2 OECD/DAC 諸国による ODA の国別内訳 (2004年)

ODA, 2004 (US\$ billions, provisional data)



出所：UNDP, Human Development Report 2005, 2005, p. 85.