

「人間の安全保障」に見る日本の援助の特色 —外務省・JICA 文書のレビューより

柳原 透

拓殖大学 名誉教授

E-mail: yt_ifics@yahoo.co.jp

要約

本研究は、日本の開発援助への導入から現在にいたる「人間の安全保障」に関わる言説と活動の経緯を跡付け、活動における成果／意義と限界を明らかにし、日本の援助の特色を示して、ODA 歴史研究に貢献する、ことを目的とし、①日本の開発援助の「理念」としての「人間の安全保障」とはどのようなものであったか、②開発援助理念としての「人間の安全保障」の「実施方針」「実施体制」「実地活動」はどのようなものであったか、③「人間の安全保障」の理念は日本の開発援助活動にどのような独自の影響を持ったか、④援助理念としての「人間の安全保障」はどのような限界を持ったか、の4つの論題への答えを外務省と国際協力機構(Japan International Cooperation Agency: JICA)の文書の検討を通して追求し、以下の結論を得た。

日本の「援助理念」としての「人間の安全保障」についての外務省と JICA における概念規定は曖昧であり、旧来の開発志向に比しての独自の意義が損なわれた。「重点課題」の設定は一貫せず、実施上の「視点」あるいは「ポイント」とその運用方法は不適切であり、改革の柱としての「人間の安全保障」という理念が、組織としての JICA の実地活動の変化を導き律することはなく、現実界での援助の実地活動には有意な影響を及ぼさなかった。これは、理念（「言語界」）が実地活動（「現実界」）を律することはない、という日本の援助の特色をあらためて示すものであった。

キーワード

人間の安全保障、援助理念、実施方針・体制、実地活動、外務省、国際協力機構(JICA)

はじめに：研究目的・設問・結論・限界

「人間の安全保障」の概念は、日本の開発援助の歴史の中で独自の性格を有し、「援助理念」として特異な地位を占める。本研究は、1990年代末のその導入から現在にいたる経緯を跡付け、日本の開発援助活動における成果／意義と限界を明らかにし、日本の援助の特色を示して、ODA 歴史研究¹に貢献する、ことを目的とする。

次の4つの問いを設け、外務省と国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency: JICA) の文書の検討を通して、それらへの答えを追求する (検討の対象とした文書については p.56 参照)。

- ① 日本の開発援助の「理念」としての「人間の安全保障」とはどのようなものであったか。
- ② 開発援助理念としての「人間の安全保障」の「実施方針」「実施体制」「実地活動」はどのようなものであったか。
- ③ 「人間の安全保障」の理念は日本の開発援助活動にどのような独自の影響を持ったか。
- ④ 援助理念としての「人間の安全保障」はどのような限界を持ったか。

本稿では、外務省と JICA の関係のみを取り上げ、また、日本の開発援助での実地活動に焦点を当て、概念の普及のための活動は基本において対象としない。以下、本稿は次のような構成を持つ。

第1章では、本稿での論述にあたり依拠する概念枠組を提示し、あわせ、それが適用される事項の範囲を示す。

第2章では、上記①の問いに答え、開発援助の理念としての「人間の安全保障」概念の系譜、そして日本での導入とその後の過程、を跡付ける。

第3章では、上記②の問いに答え、「人間の安全保障」理念を踏まえた援助の「実施方針」「実施体制」「実地活動」につき詳細な跡付けと検討を行う。

第4章では、上記③、④の問いに答えるとともに、

日本の開発援助での理念と実地活動の間を一般論風に考察する。

本稿で得られた結論を要約して示す。なお、下に示す限界のゆえに、本稿の結論、とりわけ②、は心証に拠る推測に基づくものである。

- ① 日本の「援助理念」としての「人間の安全保障」は、抽象度の高い外来の概念が高位の目標ないし重要な視点として設定された点で、特異な性格を有する。そのためもあって、外務省と JICA における概念規定は曖昧であり、「安全」と「安全保障」との間の区別、換言すれば、「(活動を通じて実現さるべき)状態」と「(活動の方向付けとしての)視点」との間の区別、が不鮮明であった。
- ② 「重点課題」の設定は一貫せず、実施上の「視点」あるいは「ポイント」とその運用方法は不適切であり、改革の柱としての「人間の安全保障」という理念が、個別事例を別として、組織としての JICA の実地活動の変化を導き律することはなかった。
- ③ 「人間の安全保障」概念は、外務省において、言語界での価値体系の提示あるいは諸事項の括りの上では有用な場合があった、と考えられる。
- ④ ①と②で指摘した諸要因のゆえに、「理念」としての「人間の安全保障」は、現実界での援助の実地活動には有意な影響を及ぼさなかった。これは、理念(「言語界」)が実地活動(「現実界」)を律することはない、という日本の援助の特色をあらためて示すものであった。

本稿には、5つの限界がある。

第1に、独立行政法人ガバナンスの原則としての文書に基づく管理と評価、という形式論／建前論に依拠して、情報源を選択している。それが、実際のガバナンスの全体像をどれだけ適切に捉えているのか、検討が求められる。

第2に、用いた文書の性格について十分な検討をしておらず、情報源としての適否についての評

価が適切になされていない、という不備がある。

第3に、情報源が文書に限られ、当事者からの聞き取りによる情報収集がなされていない。これは、実地活動への理念の反映の有無とその規定要因を明かにする上でとりわけ重要である、と思われる。

第4に、外務省とJICAの関係のみを取り上げ、「人間の安全保障」基金と「草の根・人間の安全保障無償資金」は扱われていない。

第5に、「日本の援助の特色」と題する本稿において、日本以外の他国／機関の援助との比較も、日本の援助以外の分野との比較も、暗黙にすらなされていない。

なお、本稿で示されるのは研究者としての筆者の事実判断であり、(少数の注と結論の最終部分を除いて)個人としての価値判断は含まれていない。例えば、「何かが存在しない」と述べるときに、「それは存在すべきである」という主張は含意されていない。

第1章 研究の方法と対象

本章では、本稿で用いられる概念枠組を提示し、あわせ、検討の対象とする事項の範囲を示す。概念枠組は、現実の様式化(stylization)のために用いられ、実証研究において検討されるべき論題を限定することに資する。その論題の中で、実際にどのような事項を取り上げるかは、利用可能な資料などの制約により規定される。

1.1 概念枠組とその適用

石川滋は、援助システムの政策理論として、政策決定レベルの問題と政策実施レベルの問題という2つの次元が存在し半ば独立した研究分野を形成していること、そしてその2つを接続・統合することが課題としてあること、を指摘する(石川 2006、p.82)。本稿は、この接続・統合に向けての1つの試みである。本稿での分析枠組の設定に当たっては、政策実施レベルを政策受容／翻訳レベルと実

地適用レベルに分け、3つのレベルからなる分析枠組を設定する。(決定と実施の2つのレベルの間の接面を1つのレベルとして特定し明示して、3つのレベルを設定する、と言ってもよい。)このように(2つではなく)3つのレベルを設定することで、「言語の世界(言語界)」に発し「現実の世界(現実界)」に至る政策決定・実施の過程における、政策立案と実地活動をつなぐ政策受容／翻訳という重要な段階とその担当者を明示することができ、各段階それぞれの役割の相違を明確に示すことが可能となる。

次のような概念枠組を設定する。開発援助に関わるアクターとして、「援助理念」と「実施方針」の大枠の提示に携わる「政策立案者」、「実施方針」を詳細に規定し「実地活動」案件の策定／選定を行う「政策翻訳者」、そして、「実地活動」案件の実施を担当する「政策適用者」、の3つの立場を明示する。

建前としてのガバナンス原則では、これら3つのアクター間には Principal-Agent (PA) 関係が存在する。3つのアクター間では最上位にある政策立案者は、建前としては、Principal である任命権者に対して Agent の立場にある。

(任命権者 →) 政策立案者 → 政策翻訳者 → 政策適用者

このようなガバナンス原則に対応して、各段階の PA 関係において上の矢印で示される指示が言葉で伝達される。そして、「実地活動」後には、政策適用者は「実地活動」の結果につき政策翻訳者に言葉で報告し、政策翻訳者は「実施方針」適用の結果につき政策立案者に言葉で報告する。(さらに、政策立案者は政策実施の結果につき任命権者に報告するかもしれない。)実際上どのようなガバナンスが働くかは、各アクターが、誰によって、どのような指標と基準により評価され、どのような賞罰を受けるか、による。

開発援助政策は、他のすべての分野での政策と同様に、官僚機構という言語界で策定される。政

策の目的／目標も方法／手段もすべて言葉で表現される。政策立案の際には、言葉で表現された目的／目標や方法／手段はそれらが指し示す現実界での事象と対応する、と想定される。また、方法／手段が適用されればその結果として目的／目標が実現される、というように言語で表現される因果関係が現実界で成立する、と想定される。

開発援助に関わるアクターである「政策立案者」「政策翻訳者」「政策適用者」の3つのレベルを通じて、「言葉による統治」が建前として存在する。「援助理念」と「実施方針」の大枠では、政策目的／目標と方法／手段が言葉により表現され、相互に関連付けられる。「実施方針」では、実施のための方法／手段の詳細が言葉により表現される。「実地活動」にあたって、たとえば PDM (Project Design Matrix) におけるように、それを律すべき方針とそれが実現すべき目標(さらには貢献すべき目的)が、活動に先立ち言葉により表現される。

政策を立案し政策文書を作成する際には、上記の「目的／目標」や「方法／手段」といった言葉に加えて、「考え(方)」「視点(あるいは観点)」「アプローチ」「重点」「課題」「ポイント」といった言葉がしばしば用いられる。これらの言葉、そしてこれらの間の関係、についてどれだけの意識／自覚を伴って思考そして表現がなされるかは、政策(文書)の質に大きな影響を及ぼす。そして、「立案」と「適用」の間の「翻訳」の自由度(あるいは困難さ)を大きく規定する。

1.2 研究対象

日本の開発援助体制において、「政策立案者」の立場にあるのは外務省の企画担当部局であり、「政策翻訳者」の立場にあるのは、外務省の個別分野担当部署と、JICA の経営層および企画担当部局と、である。「政策適用者」の立場にあるのは、JICA の個別分野担当部署と案件実施を担う現場チームとである。²

2003年10月1日、JICA は30年近い国際協力

事業団としての歴史を閉じ、独立行政法人国際協力機構に改組された。新生 JICA のガバナンスの体制は、すべての独立行政法人に共通のルールを定めた「独立行政法人通則法」に準拠する。この「通則法」の定めるルールは、国の関与を必要最小限に抑え、実施段階でできるだけ大きな裁量を法人に与える、という考えのもとに設計されている。実際の方式としては、中期目標と中期計画などの文書に基づく中期での目標管理・事後評価が業務運営の基本とされ、それまでの主務大臣による業務全般にわたる監督は原則として廃止された。³

外務省が JICA を統治するガバナンス体制の運用方法として、次のような手続がふまれる⁴ (JICA 2003、p.14、下線は筆者による)。

中期(3-5年)

- 外務大臣による中期目標の提示
- JICA による中期計画の作成、外務大臣による認可
- 外務省独立行政法人評価委員会による中期目標に関する業績評価
- 外務大臣による組織、業務全般に関する検討と措置

各年度

- JICA による年度計画の作成、外務大臣へ届出
- JICA による事業運営
- 外務省独立行政法人評価委員会による業績評価

本稿では、外務省が作成する「大綱」、「中期政策」、「重点方針」⁵、そして JICA に関する「中期目標」と、JICA が作成する「中期計画」とそれに対応する「業務報告」、「年度計画」「事業運営」に対応する「業務報告」、を主な検討対象とする。⁶ 上記のうち、「中期目標」は「政策立案」に、「中期計画」と「年度計画」は「政策翻訳」に、「事業運営」は「政策適用」、にそれぞれ対応する。これらのうち、最後のもの(「事業運営」=「政策適用」)のみが直接に現実界に関わり、それに先立つ他のすべては基

本において言語界での文書作成作業の産物である。そして、「事業運営」にも「業務報告」などの文書作成作業が伴うので、言語界との関わりは不可避である。

本稿では、文書を通じての監督機関による被監督機関の統治、という形式論／建前論に即して、Principalとしての外務省とAgentとしてのJICAの間での文書を介しての交渉（そして、JICA内部で文書を介しての交渉）を主な検討の対象とする。⁷ なお、本稿では、上記の手続のうち、「業績評価」と「検討と措置」については対象としない。体系立った検討を行うに足るだけの公開情報が存在しないからである。⁸

第2章 開発援助の理念としての「人間の安全保障」

2.1 「人間の安全保障」概念の系譜

本稿の目的にとっては、「人間の安全保障」の概念の起源を、国連開発計画（United Nations Development Programme: UNDP）の『人間開発報告書（Human Development Report: HDR）』の1993年版および1994年版に求めるのが妥当である。

HDR 1993年版では、冷戦後の新たな状況に対応して、国ではなく人に焦点を当てる安全（保障）の新たな概念が求められていると述べられ、そのような「人間の安全（保障）」の実現のために、人間開発、そして、食料、雇用、環境、といった諸面での安全の確保が唱えられる（p.2）。また、「人間開発の現状」と題された表の1項目として、平均余命、保健・衛生、食料・栄養、教育、所得・貧困、子ども、女性、人口・環境、と並んで「人間の安全（保障）」が掲げられ、途上国60か国ほどで約3500万人が国内外に避難していることが記されている（p.12）。

HDR 1994年版は、「人間の安全（保障）の新次元」と題され、「人間の安全（保障）」についての体系立った議論を示した。そこでは、人々の日常における安全（保障）の欠如につき、「恐怖」と「欠乏」

の2つの類型、そして常態と突発事態の区別、を設け概念上の整理をする。また、安全（保障）の欠如が起こりうる生活の側面として、経済、食料、健康、環境、治安、社会、政治、の7つが示される。そして、「人間の安全（保障）」実現のために、事前の予防としても事後の回復においても、十全な人間開発が鍵であると説かれる。

上で要約紹介した『人間開発報告書（HDR）』の原文は英語であり、“security”という語をここでは「安全（保障）」と表記している。HDR 1994年版には、次の記述がある（p.23）。

Human security can be said to have two main aspects. It means, first, safety from such chronic threats as hunger, disease and repression. And second, it means protection from sudden and hurtful disruptions in the patterns of daily life.

ここに述べられているように、“human security”という語句は、「安全（safety）」と理解されるべきときもあれば、「保護（protection）」と理解されるべきときもあり、この語句を常に「人間の安全保障」と訳すのは適切ではない。換言すれば、“human security”という語句は、「人間の安全」という状態を指す場合もあれば、「人間の安全を保障すること」という行動を指す場合もある。⁹ この点については、後に立ち返り論ずることがある。

日本の援助理念としての「人間の安全保障」の歴史の上で、1998年は極めて重要な年である。最初の一步は、1998年5月シンガポールでの小渕外相の演説により画された。それには、進行中の東アジア経済危機に言及する次の一節が含まれていた。¹⁰

経済危機において、最もしわ寄せを受けやすいのが、貧困層、高齢者、障害者、女性・子供等の社会的弱者です。健康や雇用といった問題は、「人間の安全」（ヒューマン・セキュリティ）に関わる問題であり、従来より我が国はこのような社会開発分野への取り組みに対し

て政府開発援助(ODA)により積極的に支援を行ってきていますが、今後この分野の協力を一層拡充していきたいと考えています。

1998年12月2日東京での小渕首相の演説では、次のように述べられた。¹¹

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(Human 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。…

この機会に、「人間の安全保障」について私の考え方を一言述べさせていただきたいと思います。

現在、我々人類は様々な脅威にさらされております。地球温暖化問題を始めとする環境問題は、我々のみならず将来の世代にとっても重大な問題であり、薬物、人身売買等の国境を越えた広がりを持つ犯罪も増加しています。貧困、難民、人権侵害、エイズ等感染症、テロ、対人地雷といった問題も我々にとって深刻な脅威となっております。さらに、紛争下の児童の問題も見逃すことのできない問題です。

私は、人間は生存を脅かされたり尊厳を冒されることなく創造的な生活を営むべき存在であると信じています。「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おります。

「人間の安全保障」の問題の多くは、国境を越えて国際的な広がりを持つことから、一国のみでの解決は困難であり、国際社会の一致した対処が不可欠です。また、これらの問題は、人間一人一人の生活に密接に関わることから、NGOを始めとする市民社会における活動が最も効果的に力を発揮できる分野であり、各国政府及び国際機関は、市民社会との連携・協力を強化しつつ対応していくことが重要です。

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日ハノイでの小渕首相の演説では、次のように述べられた。¹²

「人間の安全保障」とは人間の生存、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です。現在アジア諸国が直面している経済危機は、それぞれの国で貧困層、女性、子供、高齢者といった社会的弱者を直撃し、こうした人々の生存や尊厳に対する脅威となっております。我々は、まずアジア経済危機の影響を受けている社会的弱者対策を緊急に進める必要があり、我が国としても引き続き政府開発援助、APEC等多国間の枠組み等を活用してこの分野の取り組みを推進して参ります。また、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。

いくつかのコメントをしておく。第1に、1998年5月の段階では、**Human Security** には「人間の安全」という日常語があてられていたが、12月には「人間の安全保障」という専門用語が用いられるようになる。第2に、5月には、進行中のアジア経済危機が社会的弱者に及ぼす悪影響への懸念が「人間の安全」に関わる問題として示されていたのみであるのに対して、12月には、「人間の安全保障」の概念が「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」として提示され、その考えに基づく多様な脅威への取組みの必要が一般論として示され、その中の各論として経済危機下での社会的弱者への対応が位置付けられている。第3に、取組みの主体と方法については、5月には「社会開発分野」への日本の政府開発援助(**Official Development Assistance: ODA**)の拡充が述べられたのに対し、12月には『人間の安全保障』の問題の多くは、国境を越えて国際的な広がりを持つことから、一国のみでの解決は困難であり、国際社会の一致した対応が不可欠であると説かれ、その一環として日本の資金拠出により国連に「人間の安全保障基金」を設置することが述べられる。

援助理念としての「人間の安全保障」の日本での導入・展開にあたり、上で引用紹介した1998年12月の2つの小淵演説は画期をなすものであった。この背景を探る上で有用であるのが、1998-2000年に外務省の国際社会協力部長を務めた上田秀明の証言である(上田2010)。上田は、このような展開が起こった理由として小淵外相(後に首相)自らの役割を強調する(p.6)¹³。

人間の安全保障を日本外交の中心にすえていったのは、なんとといっても小淵恵三外相(後に総理)である。小淵外相のリーダーシッ

プで1997年の対人地雷禁止条約に防衛当局や米軍の懸念を押し切って日本も加わったとされている¹⁴が、そのころアジアを経済危機がおそい、…各国で弱者が困難に直面していた。1998年5月、小淵外相はシンガポールで演説し、社会的弱者に対する思いやり、人間中心の対応が重要であるとうたった。総理に就任後の1998年12月2日、「アジアの明日を創る知的対話」で人間の安全保障をテーマにスピーチをし、「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、アジア経済危機に対処することが必要であり、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。」と述べた。続いて、同年12月16日、ハノイでの政策スピーチ「アジアの明るい未来の創造に向けて」において、アジアにおける平和と安定、主要国間の協調関係を基盤として努力すべき分野の一つに人間の安全保障を重視するとして、「人間の安全保障基金」を国連に設置するために5億円の拠出を表明した。さらに1999年1月、施政方針演説において「生命や安全な生活を守ること、すなわち『人間の安全保障(ヒューマンセキュリティ)』の確立も、私たちが果すべき重要な責務の一つであります。」と述べた¹⁵。

これに関連する背景として、上田(2010)は次のように述べる(p.7)。

小淵総理のこのような取組みの背景には、政治家としての考え方が反映されていることはいうまでもないが、そのサポートとして、東海大学教授でもあった武見敬三外務政務次官の貢献がある。同次官は人間の安全保障にいち早く注目し、東海大学平和安全保障研究所においてはこれをさまざまな角度から研究しており、これをふまえて政務次官から小淵大臣に具申したものとみられる。

1998年5月の講演で述べられた武見敬三自身の見解を要約して示そう(武見 1999)。武見は、Human Security の概念が登場した背景として、冷戦後の国内紛争の頻発とその背景にある貧困や格差の問題の認識が広まったこと、経済のグローバル化、経済危機、そして構造調整プログラムの下で、社会内弱者が受けるマイナスの影響への懸念が高まったこと、を指摘する。そして、UNDP によるHDR1994年版でのHuman Security の概念の導入と「人間に対する脅威」の7つの分野の提示に続き、ハーバード大学公衆衛生大学院リンカーン・チェン教授によるHuman Security の概念の再定式化を紹介する。それは、Human Survival、Human Well-being、Human Freedom、の3つの要素からなる。武見はさらに、このような考え方を深いレベルで基礎付ける経済哲学として、アマルティア・センのCapability Approach にも言及する。

このように、1998年5月のこの講演では、武見は、HDR1994年版その他に言及するにあたり原語をそのまま用いており、「人間の安全保障」という言葉は用いていない。それもあって、1998年5月シンガポールでの小淵演説では「人間の安全」(ヒューマン・セキュリティ)という表現がなされた、かとも推察される。ともあれ、武見のこれらの考えは、そのまま小淵外相(後に首相)の演説に反映されている。そしてさらに、緒方貞子とアマルティア・センを共同議長とする「人間の安全保障委員会」の最終報告書(2003)での概念規定にも、そのまま受け継がれている。(後述)

下に引用する上田の回顧は、「人間の安全保障」に関わる政策の立案段階での外務省内の最上層(政治家)と中層(幹部職員)との間の意思疎通に関するエピソードとして、そして実務家の感覚の表明として、大変に興味深い(上田 2010、p.7、9)。

筆者[上田]は、1998年1月に外務省国際社会協力部長に就任したが、国連を中心に国連予算や人権、難民、国際組織犯罪、気候変動をはじめとする地球環境問題、はたまたILO、ITO の専門機関などと大変間口の広

い所掌事務に戸惑い、互いに関連のなさそうな個々バラバラの案件の処理に追われる日々を送ることになった。これらの案件に取り組むにあたっての何らかの統一されたアプローチとか定まった視点のようなものが必須ではないかと考え、部内で種々議論した際に、UNDP のとなえる「ヒューマン・セキュリティ」を知ることとなった。これを「人間の安全保障」と訳し、部内の各分野を貫く横串としてみたところ、足元がしっかりする感じを得た。…人間の安全保障を表看板にして日本のマルチ外交を進めていけるとの考えにいたった。そうこうしている時に、武見次官のアイデアにそって準備されている小淵大臣のシンガポール演説の中味を知ることになったので、政務次官室にとびこみ、まさに事務方で人間の安全保障で行こうとしているところだと説明し、政務次官もおおいにやろうということになった。ここに、人間の安全保障を推進するリーダーシップと実働部隊が整ったのである。…(中略)…日本のODA(政府開発援助)はかねてよりベーシック・ヒューマン・ニーズと人材育成を重視してきており、人間の安全保障の考え方を導入することにより、さらに方向が定まると考えられた。

上田はさらに、「政策ペーパーや対外的に発表する論文を準備していく過程でこの考え方が徐々に精緻なものとなっていった」と述べ、その考え方の内容につき次のように敷衍する(上田 2010、p.8)。

日本の考え方として、これらのさまざまな脅威に対処するには、個人としての人間に重きを置き、自由と可能性を確保することを目指す人間の安全保障の考え方が有効である;対応は一国では困難であり、国際社会の様々な主体(国家、国際機関、NGO)の協力が必要である;新たなルールや協力体制を創設するための国際合意の形成が必要である;途上国

に対しての人間の安全保障の考え方に基づく協力を行う必要がある;対象は UNDP のアプローチである開発にとどめず、広範な新しい脅威を視野に入れていくべきである、ことなどの点がまとめられてきた。また、国家安全保障との関係では、「人間の安全保障は国家安全保障に替わるものではなく、国家安全保障の基礎の上に実現されるものである」として整理された。

これらの考え方にたつて、前述の小淵総理のハノイ演説において日本の政策として人間の安全保障が打ち出されていったのである。

このように、「人間の安全保障」の概念の政策への導入と定着にあたっては、小淵と武見という外務省最上層からのトップダウンの「理念」が、行政官としてこの概念の有用さに関心を抱いていた上田という外務省内統括部門の長により受けとめられ、そして「日本の考え方」に立った「日本の政策」が官僚機構により策定された、という経緯があった。この3人のうちのどの1人が欠けても、日本の開発援助の理念として「人間の安全保障」がこれだけの重要性を持つことはなかったであろう、と推察される。¹⁶

2000年9月の国連総会での演説の中で時の森喜朗首相は、「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」と述べ、「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」、との考えを示す¹⁷。これを踏まえ、2001年1月に人間の安全保障委員会の設置が発表され、同年6月に活動を開始し、2003年5月に報告書(*Human Security Now*)が出された。この後、この報告書は、日本政府および JICA にとって、「人間の安全保障」についての基本参照文書とされる。

報告書では、「人間の安全保障」という用語を次のように定義している (p.4、日本語版である人間の安全保障委員会(2003)にある訳文も併記する)。

to protect the vital core of all human lives in ways that enhance human freedoms and human fulfilment

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

原文のメッセージは、「保護」がなければ損なわれるであろう)自由と達成を「擁護(enhance)」するように「保護(protect)」する、という趣旨である。訳文からは、前半と後半が同等か、どちらかと言えば後半に重点がある、との印象を受ける。すなわち、「守り」と「自由と可能性を実現する」が並列の関係、あるいは「守り」は「実現する」の前提条件、とのメッセージが示されているかのようなのである。「すべての人の」の置き場所を前半から後半に移していることも、その印象を強めている。

この直前には、人権および人間開発それぞれとの関係に、そして保護とエンパワーメントの組合せに、言及する次の2文がある (p.2、訳文併記)。

Human security ... enhances human rights and strengthens human development. It seeks to protect people against a broad range of threats to individuals and communities and, further, to empower them to act on their own behalf.

「人間の安全保障」は、…人権の幅を広げるとともに人間開発を促進するものである。そして多様な脅威から個人や社会を守るだけでなく、人々が自らのために立ち上げられるよう、その能力を強化することを目指す。

この引用中の最初の文の原文のメッセージは、「保護」がなければ損なわれるであろう)人権と人間開発を支える、という趣旨であり、それ以上のプラス方向の変化を唱えてはいない。2番目の文でのエンパワーメントに関する部分の訳文では、「立ち上がる」は強すぎ、「能力を強化」は誤解を生じかねない(後述)、という問題がある。

同じテーマについて次の記述もある(p.4、訳文併記)。

Achieving human security includes not just protecting people but also empowering people to fend for themselves.

「人間の安全保障」の実現のためには、保護を越えて、人々が自らを守るための能力強化が必要である。

この訳文では、「能力強化が必要である」の語調が強すぎる印象がある。次の程度の訳が適切であろう。

人間の安全を達成するには、人々を保護することのみではなく、人々が自力で対処できるようエンパワーすることも、含まれる。

そして、次のように、「生存・生活・尊厳」の3点セットへの言及がなされる(p.4)。

It means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood and dignity.

本報告書のメッセージの要約として、外務省は次の見解を示している¹⁸。

人間の安全保障とは、人間一人ひとりに着目し、生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促す考え方です。

JICA では、次のような要約紹介がなされている

¹⁹。

人間の安全保障は、人間中心、個人への脅威、多様な担い手、能力強化、の4つの観点から、人権の幅を広げるとともに人間開発を促進するもの。生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて持続可能な個人の自立と社会づくりを促す考え方です。…人々が「恐怖」や「欠乏」から解放され、安心して生存でき、人間らしい生活ができる状態をつくることを指す。

これらの見解には、プラス方向への偏向を持つ報告書日本語版の表現が採用されており、また、「豊かな可能性」というようにプラス方向のメッセージがさらに強められている。このような全体の傾向の中で、JICA の最後の文は、「解放され」の語調が強すぎるうらみはあるが、「開発」とは明確に異なる「安全保障」という問題関心を適切に伝えている。

さらに、いくつかのコメントをしておく。

第1に、Protection and Empowerment（「保護と能力強化」と訳されている）を政策パッケージとして提示したのは、「人間の安全保障」概念のそれまでの展開にはない本報告書の独自の貢献である。「保護と能力強化」とパッケージにされている「能力強化」は、脅威に対処するという状況に限定してのものであり、ありとあらゆる「能力強化」を指すものではない。²⁰ 外務省およびJICAの「能力強化」という言葉の使い方は往々にして無限定であり²¹、広範な開発プロジェクトを「人間の安全保障」と関連付ける途をひらき、それにより結果として「人間の安全保障」の概念を曖昧なものとしている。

第2に、脅威の認識とそれからの自由、というメッセージは、HDR1994にも1998年の小渕演説にも含まれており、本報告書に独自なものではない。同様に、“survival, livelihood and dignity”（「生存・生活・尊厳」）の3点セットも、小渕演説に既に含まれており、本報告書に独自なものではない。むしろ、

小渕演説にあったこの表現が本報告書でそのまま採用されたものと推測される。²²

第3に、人間の安全保障委員会と同報告書の性格についての不明点を記しておく。委員会は、日本政府／外務省がお膳立てをし、運営資金を提供し、事務局を統率する、という形で設立・運営された。言わば審議会の変種であり、日本政府／外務省の意思を外部有識者の見解として示すための仕掛け、であったとしても何の不思議もない。ただし、日本政府／外務省の意図ないし意思としてどれだけ明確なものがあったか、そして委員会と報告書に(そして報告書日本語版に)どのような影響を及ぼしたか、について判断を下しうるだけの情報を筆者は有しない。したがって、日本政府／外務省が報告書から影響を受けたかどうかについても、判断を下すことができない。

最後に、「人間の安全保障」委員会の共同議長の1人であり、2003年10月から8年半にわたりJICAの理事長を務めた、緒方貞子の「人間の安全保障」についての関心と見解を見ておこう(野林・納家 2015)。

国連難民高等弁務官(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)であった緒方にとって、難民、とくに国内避難民、をどのように保護するか、が最大の課題であり、緒方の「人間の安全保障」の考え方は、現場での課題に応えるところから始まった(p.223)。

「[人道支援と開発援助を]線引きして分けていたのを、相互乗り入れをしなくてはならなくなりました。ところが相互乗り入れの枠組みは存在していなかったのです。そこに「人間の安全保障」という政策概念が出てきたと思います。」(pp.228-229)

「シームレスな支援というのは平和構築の成否を左右するものなのですが、そのための枠組みはないのです。…人間の安全を保障するという基本に戻っていろいろなことを試してみるしかありません。」(p.236)

「「人間の安全保障」は理念レベルの話ではなくて、実体的な要請から出てきたきわめて実践的な概念なのです。」(p.240)

このように、緒方の当初の関心は、難民保護の活動において人道支援と開発援助を統合するための概念枠組を設けることであり、両者の相互乗り入れの根拠を与えうる政策概念の模索であった。理念ではなく、実際上の必要に応えるものであった。そして、人道支援の現場から発するこのような緒方の強調点は、HDR1994そして開発援助全般での発想とは明らかに異質のものであった。

2.2 日本の援助理念としての「人間の安全保障」

理念とは、規則ないし活動の背景にある価値ないし問題関心の言葉での表明である。それは、観念として言語界で生み出されたものであるかもしれない、あるいは現実の規則ないし活動を説明ないし正当化する上で用いられる言語表現であるかもしれない。

一般に、理念を明示することの意義は、2通りある。1つは、言葉の世界での価値演繹体系での最上位を設定することである。理念があらゆる政策の究極の目的として置かれ、それを指標で表現するものとして政策目標が立てられ、それを実現するための方法／手段が提案され、それを実施する形で現実の世界での活動が起こり、状態の変化がもたらされる。いま1つは、何らかの目的／目標に対して方法／手段を対応付ける際の「視点」を提示することである。ここで「視点」とは、現実世界についての特定の見方を踏まえた特定の強調点、のことである。「視点」は、それが実際の策定／選択に影響を与える限りで、現実世界での活動に、ひいては状態の変化に、影響を及ぼしうる。²³

言葉の世界における理念としての「人間の安全保障」に上の一般論を当てはめると、第1の「目的」としての用法では、「人間の安全保障」は現実世界

での望まれる「状態」としての「人間の安全」に対応付けられるが、それがどのように達成されるべきかについては関わりどころがない。「人間の安全保障」を実現する、といった表現は「目的」としての理念の表明の例である。それに対し、第 2 の（分野を横断する）「視点」としての用法では、目的の如何に関わらず、方法／手段の策定ないし選択に当たり、「人間の安全保障」は現実世界における脅威を重視する見方を踏まえ保護とエンパワーメントという強調点を提示する。2005 年の『中期政策』における「人間の安全保障」は開発援助全体にわたって踏まえるべき視点である」との言明（後述）は、「視点」としての理念の典型例である。²⁴

ここでは、政府／外務省により、理念としての「人間の安全保障」がどのように提示されてきたかを確認する。それを援助理念の展開の中に位置付けるため、まず戦後日本における開発援助（ODA）と援助理念の推移を見る。

外務省は、1954-2004 年の 50 年間の日本の ODA の歴史を次のように 4 つの時期に分け、各期の特徴付けを行っている。²⁵

[1]体制整備期(1954～1976 年頃)：日本が 1954 年のコロンボ・プランへの加盟により ODA を開始して以来、援助実施機関の立ち上げや整理統合、援助の仕組みの多様化などを通じて援助実施体制の整備を行ってきた時期。

[2]計画的拡充期(1977～1991 年頃)：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時期。

[3]政策・理念充実期(旧 ODA 大綱期)(1992～2002 年頃)：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。

[4]新たな時代への対応(新 ODA 大綱)(2003 年～現在)：2003 年 8 月に ODA 大綱

が閣議決定により改定され、日本の ODA が新たな転機を迎えている時期。

上の第 3、4 期については、その後 2014 年に、次のような補足説明が与えられている。²⁶

・ 90 年代に入り、冷戦の終焉とグローバル化の進展により新たな課題が顕在化。92 年に初の ODA 大綱を策定した日本は、トップドナーとして、カンボジア復興、TICAD プロセスなど世界各地の開発の課題でイニシアチブを発揮するとともに、気候変動、感染症などグローバルな課題への取組や、貧困削減を含む国際的な開発目標の設定等を主導した。

・ 2000 年代に入り、各地でテロや紛争が頻発する中で、テロ対策、平和構築などの課題は更に広範・複雑化。「人間の安全保障」の問題が浮上し、環境、保健、防災などのグローバルな課題も多様化。2003 年に大綱を改定した日本は、主要ドナーとして、ミレニアム開発目標の設定やその実現の追求を含め、これらの課題への国際社会の取組を引き続き主導した。

まず、政府ないし外務省がどのように「援助の理念」を示してきたかを振り返ってみよう。²⁷

1978 年に、外務省は経済協力局長編による「経済協力の現況と展望—南北問題と開発援助」と題する文書を作成した。その中では、広義の経済安全保障に基づく援助理念の確立を求め、日本の経済協力は単に国際責務であるだけでなく、日本の置かれた国際環境ゆえに特別な意義を有しているとして、次の 2 点に触れている。

[1]日本は、世界の平和と安定の中でのみ、その生存と繁栄を確保しう。また、平和国家である日本にとって、経済支援を行うという方策しか積極手段が存在しない。

[2]資源小国である日本は、資源の輸入確保のためには貿易を重視しなければならず、日

本と途上国との相互依存関係は極めて深い。これら諸国との友好関係の維持が、日本の経済発展にとり極めて重要である。

1980年に、外務省の実務担当者によって組織された経済協力研究会がまとめた「経済協力の理念—政府開発援助をなぜ行うのか」と題された文書では、日本の経済協力の基本理念として、人道的・道義的考慮と相互依存の認識の2点をあげている。さらに、日本としては、「平和国家である、今後も発展を継続する経済大国である、対外的な経済依存度が極めて高い、非西洋の近代国家として途上国から特別の期待を寄せられる立場にある、という独自の立場から途上国援助を積極的に推進する理由は他の先進国以上に強い」、ことを強調している。

同時期にはまた、時の大平首相の政策研究会において「総合安全保障」という観点から途上国への経済協力が取り上げられた。1980年に提出された報告書においては、南北関係の安定した発展は特に日本にとり重要であり、総合安全保障努力の一環として、日本は、途上国の発展と南北間の秩序形成に大きな役割を果たさなければならないとし、経済協力の理念に関係して、上と同様の次の諸点を指摘している。これらの点は、今日に至るまで持ち続けられている日本の自己認識である、と思われる。

[1]日本を含む先進工業国にとって、経済協力・援助の推進によって南の諸国の国内開発に貢献し、それを通じて、それら諸国との友好的・互恵的な関係を維持・強化することは、極めて重要な課題であり、日本は、平和国家であることや、今後も日本の経済成長が期待されること、さらに、資源・エネルギーの対外依存度が極めて高いことから、他の先進国にも増して、経済・技術協力を積極的にしなければならない。

[2]経済協力は、日本にとって政治的、経済的に重要な国々との長期的な友好関係を構築

する上で、中心的な方策であり、日本が国際関係において持つ唯一の積極的手段である。[3]文化的にも人種的にも西欧とは全く異なった土壌の上に、わずか100年足らずで近代化を成し遂げた、という日本の経験に学びたいという途上国の期待が高く、南北間の秩序形成の上に大きな役割を果たすことは、日本の世界的使命である。

本稿での「援助の理念」としての「人間の安全保障」への関心に照らして、いくつかの補足をしよう。

上記の第2期に含まれる1970年代末から、基礎生活分野(Basic Human Needs: BHN、農林漁業、教育、社会インフラストラクチャー・福祉、保健、食糧援助、緊急援助の合計、と定義されている)の充足を目的とする援助の増大が図られ、全体に占めるその比率は10%程度から20-30%に高まる。これは多分に国際援助潮流を反映したものであるが、「社会開発」ないし「人間中心の開発」といった事柄が、経済開発とは異なる独自の関心分野として形成されていったことも確かである。²⁸

1980年代末から、草の根レベルの支援が開始された。1989年には、保健・医療、基礎教育、民生・環境改善などの基礎生活分野を重点とし、草の根レベルの開発プロジェクトを実施する非政府団体、地方公共団体、学校、病院などを対象とする、「小規模無償資金協力」制度が創設された。(その後、1995年度から「草の根無償資金協力」、2003年度から「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と改称された。)1989年にはまた、日本のNGOが途上国で行う開発協力活動に対し事業費の一部を補助する、「NGO事業補助金」制度が創設された。これらの制度を通じて、従来では対応が困難であった小規模な案件の実施を可能とし、草の根レベルに直接裨益するきめ細かい援助の実現が図られるようになった。

日本政府は、1992年と2003年に政府開発援助大綱を、そして2015年に開発協力大綱を、開発援助に関わる基本文書として閣議決定し発表した。

また、1999年と2005年にODA中期政策が、策定されている。

1992年の『政府開発援助大綱』

1992年6月、中長期的な援助政策を包括的にとりまとめた政府開発援助大綱が閣議決定された。そこでは、「基本理念」として次のように述べられている。

世界の大多数を占める開発途上国においては、今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでおり、国際社会は、人道的見地からこれを看過することはできない。

また、世界は、平和と繁栄が実現され、自由、人権、民主主義等が確保される社会の構築に向けた努力を行っているが、開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠という意味での国際社会の相互依存関係を認識しなければならない。

さらに、環境の保全是、先進国と開発途上国が共同で取り組むべき全人類的な課題となっている。

一方、平和国家としての我が国にとって、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。

我が国は、以上の考え方の下に、開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における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。その際、環境保全の達成を目指しつつ、地球的規模での持続可能な開発が進められるよう努める。

このような我が国の支援の努力によって、我が国と他の諸国、特に開発途上国との友好関係の一層の増進が期待される。

このように、1992年の『大綱』においては、国際援助潮流とともに、国際社会の相互依存関係の認識、日本の独自の条件と立場も踏まえて、世界の平和と繁栄のために国力に相応しい役割を果たすとして、飢餓と貧困への人道的考慮、全人類的な課題としての環境の保全、途上国の離陸に向けての自助努力の支援、が掲げられた。重点事項としては、地球的規模問題への取組、飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民などを対象とするBHN支援（緊急支援を含む）、人づくり、インフラ整備、構造調整などが挙げられ、さらに、女性の受益の確保、社会的弱者への配慮、貧富の格差の是正への配慮、への言及がなされている。「人間の安全保障」という言葉こそ用いられていないが、後に「人間の安全保障」と関連付けられるようになる多くが重点事項として含まれている。先に引用した上田が語るように、「人間の安全保障」という言葉はそれらの多くの事項を括る「横串」として有用であることが、後に見出されることになる。

1999年の『政府開発援助に関する中期政策』

1999年の中期政策は、外務省として「人間の安全保障」に初めて言及した政策文書である。これは、建前上は1992年の大綱の下に位置付けられるが、実際上は独立した政策文書としての性格を有する。

「基本的考え方」には次の段落が含まれる。

経済成長は人間の福祉向上の手段として必要であり、「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。こうした観点を踏まえ、開発途上国の経済成長と社会開発をバランスよく支援していく。また、人間中心の考え方に基づき、後発開発途上国(LLDC)に特に配慮する。更に、環境の悪化や飢餓、薬物、組織犯罪、感染症、人権侵害、地域紛争、対人地雷といった種々の脅威から人間を守る「人間の安全保障」の視点に十分留意していく。

ここでは、「人間の安全保障」は「種々の脅威から人間を守る視点」と特徴付けられ、「人間中心の開発」というプラス志向の視点と並んで、「人間中心の考え方」というなじみのある(漠とした)言葉に包み込まれる。

本政策に含まれる論理構成は、次のように理解しようである。

開発援助の究極目的は、「人間の福祉向上」と「持続可能な開発」であり、その実現のための中間目標として、「経済成長と社会開発(ないし「人間中心の開発」)をバランスよく支援」することが置かれ、社会開発(ないし「人間中心の開発」)を実現する上で「種々の脅威から人間を守る「人間の安全保障」の視点から方法・手段の選択を行い、実地活動を行う。

2003年の『政府開発援助大綱』

2003年の大綱においては、「人間の安全保障」が大きな位置付けを与えられる。第I部「理念」において、政府開発援助の目的、方針、重点課題、が表明される。まず、目的が「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ことである」と述べられた後に、「人間の安全保障」と関連する次のような現状認識と取組方針が示される。²⁹

冷戦後、グローバル化の進展する中で、現在の国際社会は、貧富の格差、民族的・宗教的対立、紛争、テロ、自由・人権及び民主主義の抑圧、環境問題、感染症、男女の格差など、数多くの問題が絡み合い、新たな様相を呈している。特に、極度の貧困、飢餓、難民、災害などの人道的問題、環境や水などの地球規模の問題は、国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題である。これらの問題は、国境を超えて個々の人間にとっても大きな脅威となっている。また、最近、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ことは、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。我が国は、世界の主要国の一つとして、ODAを積極的に活用し、これらの問題に率先して取り組む決意である。こうした取組は、ひいては各国との友好関係や人の交流の増進、国際場裡における我が国の立場の強化など、我が国自身にも様々な形で利益をもたらすものである。

そして、5つの基本方針の1つとして、「人間の安全保障」の視点が掲げられ、次のように説明される。³⁰

紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処するためには、グローバルな視点や地域・国レベルの視点とともに、個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点で考えることが重要である。このため、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を行う。

ここでは、「人間の安全保障」委員会の報告書の内容を踏まえて、「保護と能力強化」というパッケージが打ち出される。なお、「個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点」という理念を「人づくりを通じた地域社会の能力強化」という旧来の発想に落とし込んで翻訳していることも、注意に値する。

本大綱に含まれる論理構成は、次のように理解しようである。

開発援助の目的の1つは、「紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処する」ことであり、その目的を実現する上で方法・手段の選択に当たり「人間の安全保

障」の視点を取り、個人の保護と能力強化のための協力を行う。

2005年の『政府開発援助に関する中期政策』

2003年の大綱に基づく2005年の中期政策は、「ODA大綱のうち、考え方や取組等を内外に対してより具体的に示すべき事項を中心としたものとし、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」、「地球的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」、文書である。

「人間の安全保障の視点」については、「人間の安全保障」は開発援助全体にわたって踏まえるべき視点であると述べられ、まず「人間の安全保障」の考え方が示される。(その実現に向けた援助のアプローチについては、次章で取り上げる。)

「考え方」では、「テロや環境破壊、HIV/エイズ等の感染症、国際組織犯罪といった国境を越えた脅威、突然の経済危機や内戦などによる人道上の危機が増大している」との認識を踏まえ、それらへの対応において「個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点を導入する必要がある」との見解が示される。「人間の安全保障」は、「一人ひとり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」と説かれ、さらに、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、と敷衍される。

ここでもまた、「個人及び地域社会の保護と能力強化」、「各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくり」と、個人と並んで(あるいは個人を包む)社会に注意が向けられている。なお、「能力強化」につき、「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」という明確に限定された形で述べられていることが、注目に値する。³¹

本政策に含まれる論理構成は、次のように理解しうるであろう。

開発援助の目的の1つは、「各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくり」であり、その目的を実現する上での方法・手段の選択に当たり「人間の安全保障」の視点を取り、「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」に資する実地活動を行う。

2015年の『開発協力大綱』

2015年の開発協力大綱では、「全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」との憲法前文からの引用がなされ、「開発協力の目的」として、国際社会の平和と繁栄を希求して、開発途上国の開発努力を後押しするとともに、地球規模課題の解決に取り組む、ことが表明される。そして、「開発協力[が]、その長い歴史の中で我が国が培ってきた哲学を踏まえて、更にそれを発展させていく」とする意向の下で、「基本方針」の1つとして「人間の安全保障の推進」が掲げられ、次の説明が与えられる。³²

個人の保護と能力強化により、恐怖と欠乏からの自由、そして、一人ひとりが幸福と尊厳を持って生存する権利を追求する人間の安全保障の考え方は、我が国の開発協力の根本にある指導理念である。この観点から、我が国の開発協力においては、人間一人ひとり、特に脆弱な立場に置かれやすい子ども、女性、

障害者、高齢者、難民・国内避難民、少数民族・先住民族等に焦点を当て、その保護と能力強化を通じて、人間の安全保障の実現に向けた協力を行うとともに、相手国においてもこうした我が国の理念が理解され、浸透するように努め、国際社会における主流化を一層促進する。また、同じく人間中心のアプローチの観点から、女性の権利を含む基本的人権の促進に積極的に貢献する。

引用中の文言に即していくつかのを確認および検討しておこう。

第1に、「人間の安全保障の考え方」を、「個人の保護と能力強化により、恐怖と欠乏からの自由、そして、一人ひとりが幸福と尊厳を持って生存する権利を追求する」こととしており、鍵概念をすべて盛り込んでいる。ここで「幸福」という言葉はプラス方向の表現としてやや行き過ぎであるように思われる。

第2に、2015年の『開発協力大綱』では、それまでの大綱および中期政策とは異なり、「人間の安全保障の視点(を踏まえた援助)」という語句は用いられず、代わって「人間の安全保障の推進」が掲げられた。何かを推進するとは、現実界において何かを実現すべく努めることである。本文書で、そのような実現の対象として置かれているのは何であろうか。

その1つは、上の引用で「人間の安全保障の実現」と呼ばれている「開発援助の現場」に関わる事柄であろう。ここで、実現すべきこととして想定されているのは、形式上は「人間の安全保障」、すなわち「人間の安全を確保する」ための行動、であるが、その直前にその行動の内実をなす事柄である「保護と能力強化を通じて」が述べられているので、実質上は「人間の安全」という状態であると推測される。³³

実現されるべきことのもう1つは、「相手国においてもこうした我が国の理念が理解され、浸透するように努め、国際社会における主流化を一層促進す

る」という表現に見られる「外交の現場」に関わる事柄である、と推測される。

第3に、上の引用の最初の文「…人間の安全保障の考え方は、我が国の開発協力の根本にある指導理念である」に続く「この観点から」は、どのように解されるであろうか（引用中の最後の文にある「人間中心のアプローチの観点から」についても同様である）。ここでの「観点」は、それまでの文書での「視点」の言い換え、と見なすことはできない。そうではなく、「この観点から」とは、「このことに鑑み」というほどの既存の高位の命題への参照をあらわしている、と取るのが妥当であろう。それは、外交上のブランドとしての「人間の安全保障」（および「人間中心のアプローチ」）を先に置き、その推進による外交の文脈での目的の実現のために、「開発援助の現場」と「外交の現場」でさまざまな実地活動を行う、という趣旨と解することができそうである。

本大綱に含まれる論理構成は、次のように理解しうるであろう。

開発協力の目的は、開発の文脈では「国際社会の平和と繁栄を希求して、開発途上国の開発努力を後押しするとともに、地球規模課題の解決に取り組む」ことであり、さらに高位の外交上の(究極)目的³⁴の実現を図る上で(中間)目的としては、外交上のブランドとしての「人間の安全保障」（および「人間中心のアプローチ」）への認識を高めることであり、そのような(中間)目的を実現するために「開発援助の現場」と「外交の現場」でさまざまな実地活動を行う。

上に論じたように、2005年の中期政策と2015年の大綱の間では、「開発援助」から「開発協力」へと看板が架け替えられただけではなく、「協力」の意義付けにおいても大きな展開が見られた。³⁵

最後に、外務省が提示する『独立行政法人国際協力機構中期目標』において「人間の安全保障」

がどのように位置付けられているかを確認し、いくつかのコメントを与える。

第1期 (2003.10.01 – 2007.03.31)

『中期目標 2003-07』においては、「はじめに」で、MDGsと平和構築への言及がなされ、「我が国が主導する人間の安全保障の観点からも重要な課題である」と述べられる。あわせて、「開発途上国の課題解決に向けた自助努力を促進するために人材育成や政策・制度構築等途上国自身の総合的な能力開発への協力」や「我が国との経済的社会的結びつきの強いアジア地域」の重視といった、既存の方針の再確認がなされている(p.1)。

第2期 (2007.04.01 – 2012.03.31)

『中期目標 2007-12』の「はじめに」でも、上記の前段については全く同一の表現が繰り返されている。後段では、「開発途上国の貿易、投資及び人の交流を活性化し、持続的成長を支援する」ことが重視されている (p.1)。

第1期と第2期の『中期目標』に見られる「我が国が主導する人間の安全保障の観点から」という語句の理解については、上に2015年『大綱』に即して論じた。時の前後としては、これら2つの『中期目標』の作成時点は2003年と2007年とであり、同『大綱』に先立つこと久しい。換言すれば、「人間の安全保障」を外交上のブランドとして推進し外交目的に活用するという外務省の一貫した方針が見られる、と言えそうである。

第3期 (2012.04.01 – 2017.03.31)

『中期目標 2012-17』では、冒頭の「基本的な考え方」の中で「ODAにより開発途上地域の平和構築、貧困削減、持続的経済成長を支援し、開発途上地域の人々の「人間の安全保障」を推進することは、中長期的には、日本の平和と安定、本邦企業にとっての有望な市場・投資先・労働力の育成につながっていく。これは、新興国を中心とした世界の経済成長を我が国の活力として取り込むこと

に資し、政府が定める「日本再興戦略」の基本的考え方とも軌を一にするものである。」と述べられている(p.1)。

この記述は、読みようによっては、「開発途上地域の人々の「人間の安全保障」の推進が、平和構築、貧困削減、持続的経済成長、を中間目的とする上位の目的として位置付けられている、とも解釈されうる。翻って、そのような「人間の安全保障」の推進は、世界の平和と安定を通じて日本の平和と安定に貢献し、ひいては日本企業に利益をもたらす、という因果連鎖の中に置かれている(換言すれば、経済目的に対して手段として位置付けられている)。³⁶ ここでは、理念としての「人間の安全保障」が日本企業にとっての利益という内政上の関心に従属させられている、ことが明示されている。

第4期 (2017.04.01 – 2022.03.31)

『中期目標2017-22』では、「国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項」の冒頭部で、「持続可能な開発目標(SDGs)の理念や人間の安全保障の考え方に則り、開発効果の最大化を目指して、…人材育成や経済社会インフラ整備、法・制度構築等、開発途上地域の自立的発展に向けた支援を実施する」と述べられる(p.2)。このように、「人間の安全保障」は枕詞としてのみ言及されるようになる。

小括

上に跡付けたように、1999年の『中期政策』で「人間の安全保障」が導入される以前の援助理念は、経済面での国益、政治・外交面での国益、国際貢献、人道上・道義上の配慮、使命(期待への応答)、といった形で雑多に表現されていた。このうち最後のものは、日本としてのブランディングの性格を有すると見ることができる。

1999年の『中期政策』では、「人間中心の考え方を基本理念の1つとし、その一面として「人間の安全保障」の視点が位置付けられた。2003年の『大綱』では、「人間の安全保障」の視点が基本方針の1つとされる。2005年の『中期政策』においては、

「人間の安全保障」は開発援助全体にわたって踏まえるべき視点である」との言明がなされる。2015年の『大綱』では、「人間の安全保障の考え方は、我が国の開発協力の根本にある指導理念である」との表明がなされる。このように、一見すると、日本の開発援助の立案段階において理念としての「人間の安全保障」の重みは一貫して高まってきたかのような印象を受ける。しかしその一方で、外務省がJICAに提示する『中期目標』においては、第1期(2003-06年度)と第2期(2007-11年度)には「我が国が主導する人間の安全保障」との外交上の関心が示され、第3期(2012-16年度)には「人間の安全保障」の推進が外交面・経済面での国益に資すると論じられ、ブランディングにおける役割と国益への貢献が強調される。さらに、第4期(2017-21年度)には、「人間の安全保障」は(SDGsとともに)枕詞としてのみ触れられることとなる。1998年にこの言葉が開発援助政策に導入されてから20年を経て、理念としての「人間の安全保障」が援助の実地適用を導くという意図は失われるに至った、かのようである。

「人間の安全保障」の理念は、導入から10年ほどの間は、開発援助の実施方針および実地活動を導くかのような印象を与えた。その極みが2005年の『中期政策』であった。しかしその後には、開発援助の理念としての「人間の安全保障」の重要度は減少の一途を辿り現在に至った。次章では、この経緯につき、「政策翻訳」と「政策適用」の段階に注意を向け、実施機関であるJICAをも考察の対象として、「人間の安全保障」の「実施方針」、「実施体制」、「実地活動」の推移に即して検討する。

第3章「人間の安全保障」の「実施方針」、「実施体制」、「実地活動」

政府／外務省とJICAのそれぞれにつき、「人間の安全保障」の「実施方針」、「実施体制」、「実地活動」を時系列で跡付け、コメントを加える。

3.1 政府／外務省

援助理念としての「人間の安全保障」を開発協力を通じて実地適用する上で、政府／外務省がどのような方針を打ち出してきたか、を確認する。まず、逐次の『大綱』と『中期政策』をレビューし、直近の期間については『国際協力重点方針』と『中期目標』で詳細を補う。

1999年の『中期政策』

「種々の脅威から人間を守る「人間の安全保障」の視点に十分留意していく」とした1999年の『中期政策』では、重点課題の提示にあたって、「経済・社会インフラ整備への協力とのバランスに配慮しつつ、従来以上に貧困対策や社会開発の側面」を重視する旨が述べられ、7つ列挙される重点課題の第1に「貧困対策や社会開発分野への支援」が掲げられ、その他に、「地球規模問題への取組」(環境保全、人口・エイズ、食料、エネルギー、薬物)、「紛争・災害と開発」、も含まれる。

ここでは、開発援助の課題のうちで、「人間の安全保障」の視点が適用されるべき分野として「貧困対策や社会開発」「地球規模問題への取組」「紛争・災害と開発」が特定され、「経済・社会インフラ整備」の分野と並置される。

2003年の『大綱』

「人間に対する直接的な脅威に対処するためには、…個々の人間に着目した「人間の安全保障」の視点で考えることが重要である」とした2003年の『大綱』では、重点課題として、「貧困削減」および「持続的成長」と並んで、「地球的規模の問題への取組」と「平和の構築」が掲げられ、前者については「地球温暖化をはじめとする環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪」への言及がなされ、「平和の構築」については次の説明が与えられる。

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、・・・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。

なお、「貧困削減」については、テロや紛争の予防のための取組の一環という位置付けも与えられており、また「持続的成長」も、貧困削減達成のための必要条件と見なされることで、間接には同様の位置付けがなされているとも言える。このように極めて広く捉えれば、「人間の安全保障」の視点は4つの重点課題のすべてに適用しうる、と解釈される。

2005年の『中期政策』

「「人間の安全保障」は開発援助全体にわたって踏まえるべき視点である」とした2005年の『中期政策』では、まず一般方針として、人々や地域社会、国が直面する脆弱性を軽減するため、「人間の安全保障」の視点を踏まえながら、「貧困削減」、「持続的成長」、「地球的規模の問題への取組」、「平和の構築」、という4つの重点課題への取組を行う、と述べられている。それらの課題への取組については、さらに、「ODA大綱の基本方針である開発途上国の自助努力(オーナーシップ)支援、ジェンダーの視点や社会的弱者への配慮を含めた公平性の確保、政策全般の整合性の確保を含めた我が国の経験と知見の活用、南南協力の推進を含めた国際社会における協調と連携を踏まえる」、と一般に述べられた後に、各事項について詳細な

説明が与えられている。

本文書のここまでのところでは、『大綱』と同様に「人間の安全保障」は開発援助実施に当たっての「視点」として位置付けられている。そして、これに続いて次の重要な部分が含まれている。

「「人間の安全保障」の実現に向けた援助のアプローチ」³⁷として、以下の6項が列記され説明される。³⁸

(イ)人々を中心に据え、人々に確実に届く援助：支援の対象となっている地域の住民のニーズを的確に把握し、ODAの政策立案、案件形成、案件実施、モニタリング・評価に至る過程でできる限り住民を含む関係者との対話を行うことにより、人々に確実に届く援助を目指す。そのために様々な援助関係者や他の援助国、NGO等と連携と調整を図る。

(ロ)地域社会を強化する援助：政府が十分に機能していない場合には、政府の行政能力の向上を図るとともに、政府に対する支援だけでは、援助が人々に直接届かないおそれがあることから、地域社会に対する支援や住民参加型の支援を組み合わせる。また、地域社会の絆を強め、ガバナンス改善を通じて地域社会の機能を強化することにより、「欠乏」や「恐怖」から地域社会の人々を保護する能力を高める。

(ハ)人々の能力強化を重視する援助：人々を援助の対象としてのみならず、自らの社会の「開発の担い手」ととらえ、自立に向けての能力強化を重視する。具体的には、人々を保護し、保健、教育など必要な社会サービスを提供するだけでなく、職業訓練等を通じて生計能力の向上を図り、さらに、人々の能力の発揮に資する制度、政策を整備して、人々の「自立」を支援する。

(ニ)脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助：「人間の安全保障」の視点を踏まえた援助では、貧困を始めとする「欠乏からの自由」と紛争のような「恐怖からの自由」の双

方を視野に入れ、人々が直面している脅威に対して、可能な限り包括的に対処していく必要がある。また、その際、生命、生活及び尊厳が危機にさらされている人々、あるいはその可能性の高い人々がどこに分布し、何を必要としているのかを把握した上で重点的に援助を実施する。

(ホ) 文化の多様性を尊重する援助： 人々が文化的背景のために差別されることなく、文化の多様性が尊重される社会の形成を支援する。また、文化の名の下に個人の人権や尊厳が脅かされないように配慮する。

(ヘ) 様々な専門的知識を活用した分野横断的な援助： 貧困や紛争が発生する国々では、人々が直面する問題の構造は極めて複雑である。これらの問題に対処するためには、問題の原因や構造を分析し、必要に応じて様々な分野の専門的知見を活用して、分野横断的な支援を実施する。

これら6項に含まれる事柄のうち「人間の安全保障」に固有であるのは、(ロ)の最後の文、(ハ)での「人々を保護し」という表現、そして(ニ)、のみであり、他は「人間の安全保障」でも妥当する、という性格のものである。なお、(ニ)の後半部は、理念に導かれた実地活動を計画する「翻訳段階」での体系立った取組みとして、極めて重要な課題を提示している。また、(ハ)では制度環境整備にも注意が払われている(注21参照)。これらが実務上でどれだけ実現されたかは不明である。

2015年の『大綱』

基本方針の1つとして「人間の安全保障の推進」を掲げた2015年の『大綱』での重点課題としては、「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅、「普遍的価値の共有、平和で安全な社会の実現」、「地球規模課題への取組を通じた持続可能で強靱な国際社会の構築」が掲げられ、いずれも総花と言える内容を含むが、それぞれにおいて、「経済危機や自然災害を含む様々なショックへの耐性及

び回復力に富んだ「強靱性」を兼ね備えた「質の高い成長」、「紛争予防や紛争下の緊急人道支援、紛争終結促進、紛争後の緊急人道支援から復旧復興・開発支援までの切れ目のない平和構築支援」、「貧困層等、脆弱な立場に置かれた者[への]深刻な影響」、といった「人間の安全保障の推進」に関連する方針や認識が示されている。

外務省ウェブサイト(2016年2月8日更新)での「人間の安全保障」についての「日本の取組」の項目では、2005年のODA中期政策での6点にわたる「人間の安全保障」の実現に向けた援助のアプローチ(上掲)がそのまま示されている。2015年の開発協力大綱については中期政策に当たる総論風の政策文書は作成されなかった、ためであろうと推察される。

上述のように、2005年の『中期政策』では、「人間の安全保障」は開発援助全体にわたって踏まえるべき視点である」との見解が打ち出された。また、「生命、生活及び尊厳が危機にさらされている人々、あるいはその可能性の高い人々がどこに分布し、何を必要としているのかを把握した上で重点的に援助を実施する」との課題が示された。これらの見解は、開発援助の実施に当たって貫徹されたのであろうか。以下では、2007年以降に作成・公表されている『国際協力重点方針』(2015年度以降は『開発協力重点方針』)と外務省がJICAに提示する『中期目標』にある記述に基づき、「人間の安全保障」に係わる「実施方針」、「実施体制」、「実地活動」についての推移を確認する。

『国際協力重点方針』

2007年度

国際協力の重点事項(優先課題)として掲げられている5項目の中の1つとして、「人間の安全保障の確立(ミレニアム開発目標への貢献等)」が挙げられている。その他の項目として、「環境・気候変動への取組」、「平和の構築・テロとの闘い」、が挙げられている。地域別の重点事項の提示では、アフリカについてのみ「人間の安全保障」が明記され

ている。アフリカについては、第4回アフリカ開発会議（Tokyo International Conference on African Development: TICAD IV）に向けて掲げられている3項目の1つとして、「人間の安全保障」の確立が挙げられ、その中の小項目として、「MDGs 達成支援」と「平和の定着、民主化支援強化等」の2項が含まれている。3項目中の別の1つとして、「環境・気候変動への取組」が挙げられている。

一般論と対アフリカで、重点事項として「人間の安全保障の確立」が掲げられているのは共通である。ただし、その内容としては、一般論では「ミレニアム開発目標への貢献」のみが明示されているのに対し、対アフリカでは、「MDGs 達成支援」に加えて、（一般論では別の項目に含まれている）「平和の定着、民主化支援強化」もまた含まれている。また、ここでの「人間の安全保障の確立」という表現にも注意を要する。すなわち、ここでは「人間の安全保障」は視点というよりは現実界で実現されるべきこととして扱われている。そして、その「こと」とは「人間の安全」という状態であるのか、「人間の安全を確保する」という行為であるのか、不鮮明である。これらのことはそれ自体として問題視されることではないが、「人間の安全保障」が「開発援助全体にわたって踏まえるべき視点」として適用されているかどうかについて疑念を抱かせる。

2008年度

国際協力の重点事項（優先課題）として掲げられている5項目の中の1つとして、「人間の安全保障の観点から、ミレニアム開発目標（MDGs）の実現に向けた途上国の取組を支援する」ことが挙げられており、「分野別課題：MDGs 達成に向けて」において、MDG の項目ごとの重要対象地域が示されている。5項目の中には、「環境・気候変動」と「平和構築・定着、復興支援」に関する文言が横並びで含まれている。

前年度と比較すると、体言止めが文表現に変えられたこととは別に、前年度の「人間の安全保障の確立」が、この年には「人間の安全保障の観点」と変更されていることが注目に値する。前章で 2015

年の『大綱』に即して論じたように、「の観点から」という表現は「に鑑みて」と解されるものであり、中期政策にある「（開発援助において）踏まえるべき視点」という表現とは全く異なる外交上の関心に対応する。

地域別の重点事項の提示では、アフリカと中南米について「人間の安全保障」が明記されている。アフリカについては、TICAD IV のフォローアップとして、前年と同一の内容が、数値目標を含むなど前年より詳しく述べられている。「MDGs 達成支援」については、以下の通りである。

- ・MDGs の達成（コミュニティ開発、教育、保健）
- ・コミュニティ開発：一村一品運動を 12 カ国で展開、AMV（アフリカン・ミレニアム・ビレッジ）を 12 カ国で展開。
- ・教育：1000 小学校 5500 教室を建設、10 万人理数科教員能力向上、1 万校の学校運営改善（「みんなの学校」モデル）
- ・保健：10 万人の保健医療人材育成、母子保健向上（40 万人の子供の命を救う、妊産婦の健康・リプロダクティブ・ヘルスの向上）

中南米については、地域全体としての重点課題として「政治的・経済的安定や民主主義の定着を脅かす不安定要因」とされる「貧困・格差問題」が掲げられ、「社会開発と持続的な成長への取組支援」として教育、保健・医療、地方開発、インフラ、環境、防災、といった分野が挙げられ、「草の根・人間の安全保障無償の積極的活用」が唱えられる。

2009年度

重点事項の表現自体には「人間の安全保障」という用語は現れない。「テロリズム撲滅、平和構築・定着」や「環境・気候変動」と並ぶ1つの項目として、「対アフリカ支援倍増やミレニアム開発目標（MDGs）実現への貢献等、TICAD IV や G8 北海道洞爺湖サミットで表明した支援策を含む既存のコミットメントを着実に実施する」という文言があり、その内容として、「MDGs の実現に向けた途上国

支援：諸分野における開発の取組」との表題の下に、「以下の個別分野の支援に共通する中心的理念として、「人間の安全保障」を重視」する旨が述べられ、実施方針を導く次の3つの視点が提示される。

- 脅威に晒された人間一人ひとりに着目し、保護と能力強化をもって、それぞれの持つ豊かな可能性実現に尽力
- 保健、水、教育、ジェンダーといった開発の各分野同士の相乗効果への着目
- 国際機関、民間財団、企業、学界等の幅広い関係者の力を結集する「全員参加型」アプローチの推進

先にも同趣旨の指摘をしたように、これら3項のうち「人間の安全保障」に固有であるのは第1項のみであり、残りの2つは「人間の安全保障」でも妥当するという性格のものである。なお、第1項において「豊かな可能性実現に尽力」と述べているのは、「人間の安全保障」の特徴付けとしてプラス志向の行き過ぎであると思われる。³⁹

個別分野としては、MDGsの項目と対応付けつつ以下の4つが掲げられ、詳細が示される。

① 貧困と飢餓の撲滅：食料・・・MDG1

緊急・短期の人道ニーズに対応する食料支援、作付け支援等。

中・長期的展望を見据えた農業生産性の向上、人材育成、研究開発等の実施。

② 教育・ジェンダー・・・MDG2、3

成長のための基礎教育イニシアティブ(BEGIN)に基づき、学校建設、教員能力向上、学校運営改善等。

教育と、国造りに繋がる中等・高等教育の、バランスのとれた支援の実施。

ジェンダーと開発イニシアティブ(GAD)に基づき、支援の各段階・分野でジェンダーの視점에配慮。

③ 国際保健・・・MDG4、5、6

「国際保健に関する洞爺湖行動指針」に沿って、途上国の保健システム強化、感染症対策、母子保健を包括的に推進。具体的には、保健と開発に関するイニシアティブ(05～09年で50億ドル)を着実に実施。また、世界エイズ・結核・マalaria対策基金への拠出(当面5.6億ドル拠出)等による感染症への取組。

④ 環境の持続可能性・・・MDG7

水・衛生：循環型水資源管理の実現を目指し、水と衛生に関する拡大パートナーシップ・イニシアティブ(WASABI)の理念に沿って、給水・衛生分野等で支を実施。

環境：クールアース・パートナーシップ、持続可能な開発のための環境保全イニシアティブ(EcoISD)の下での取組。

防災：防災協力イニシアティブ(05～09年で25億ドル)の下、災害の予防・復興両面からの支援を実施。

地域別の重点事項の提示では、前年と同様にアフリカと中南米について「人間の安全保障」が明記されている。

アフリカについては、「人間の安全保障の確立」の項目での小項目において、いくつかの変更がある。特に注目に値するのは、「MDGsの達成」との関連で「脆弱国家における基礎生活分野支援」が付け加えられたことと、「平和の定着」の項目につき国名を挙げて詳細な記述がなされていることと、である。

中南米については、重点事項として、前年の「貧困・格差問題への取組支援」に加えて、「人間の安全保障」に関連するいくつかの事項が追加された。

① 地域の安定的発展努力(社会の不安定要因となる貧困・格差の是正、持続的成長への基盤づくり、平和の定着)への協力。

② 貧困削減・格差是正のための支援(持続的成長実現に向けた社会開発)
教育・保健・医療等(MDGsの達成、人間

- の安全保障の視点による支援)
 地方開発、インフラ、環境、防災等
- ③ 環境・気候変動問題への取組支援
 能力開発、クリーンエネルギー、アマゾンの森林保全等(特に「クールアース・パートナー」となった国への支援)
- ④ 平和の定着支援
 西半球最貧国ハイチ:食料援助、感染症対策等
 コロンビア:元兵士・国内避難民・地雷対策支援等

ここで、「教育・保健・医療等」について「人間の安全保障の視点による支援」と明記されていること、そして「平和の定着」が取り上げられたこと、が注目に値する。

2010 年度

5 つの重点事項の第 1 項として、「ミレニアム開発目標 (MDGs) に関する国連首脳会合をも見据え、アフリカを始めとする途上国の MDGs の達成に向けた取組を支援し、もって人間の安全保障を推進する」という文言が提示されており、「人間の安全保障」は目を引きやすい。ただし、前 2 年に見られたような MDGs の項目ごとの詳細は含まれていない。なお、ここで示されている「MDGs の達成に向けた取組を支援し、もって人間の安全保障を推進する」という論理は、「人間の安全保障」を、視点としてではなく達成されるべき課題として捉えている、ことを含意する。前章で 2015 年の『大綱』に即して論じたように、それは開発課題としても外交課題としても解釈しうる。ここでは、「ミレニアム開発目標 (MDGs) に関する国連首脳会合をも見据え」という前置きがあることに鑑み、「人間の安全保障を推進する」という章句は、日本ブランドとして外交上のシンボルとされている「人間の安全保障」という言葉(と考え方)へのさらなる賛同を得る、と解釈するのが妥当と考えられる。

地域別の重点事項の提示において「人間の安全保障」が明記されている地域としては、アフリカ

は例年と変わらないが、前 2 年度には該当した中南米に替わって太平洋島嶼国が新たに加えられた(「人間の安全保障の視点を踏まえた脆弱性克服」という記述がなされている)。

2011 年度

この年の『国際協力重点方針』は、東日本大震災直後に策定されたことを反映して、全体が大きく「復興外交」と「信頼に応える日本」に二分されるという特殊な構成を持つ。後者には、次のような諸項目が含まれている。

- ① MDGs
- ② 対アフリカ支援
- ③ アフガニスタン・パキスタン支援
- ④ 太平洋島嶼国に対する支援
- ⑤ 紛争・災害時の緊急・人道支援及び平和構築支援

ここで、①「MDGs」については、「人間の安全保障を推進するため、・・・2015 年までの MDGs の達成に向けた取組を進める。特に、保健、教育の分野での取組を強化する」と述べられ、両分野でのプレッジ額と達成目標とが示される。ここで、「人間の安全保障を推進する」という表現は前年と同一であり、同一のコメントが妥当する。②③④は基本において前年踏襲であるのに対し、⑤「紛争・災害時の緊急・人道支援及び平和構築支援」については、次のように述べられている。

・・・開発途上国の脆弱性に配慮し、全ての人々が「平和の配当」を実感するため、現地の雇用創出を図るとともに、「国づくり」を支える「人づくり」を進め、統治システムの構築を支援するとともに、平和構築のプロセスにおいて継ぎ目ない支援を目指すという我が国の平和構築の考え方を推進する支援を実施していく。具体的には、フィリピン(ミンダナオ)、東ティモール、スリランカ、ネパール、ソロモン、イラク、パレスチナ、ソマリア、イエメン、スーダン、コン

ゴ民、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボ、ハイチなどへの支援に積極的に取り組む。

ここでは、「「国づくり」を支える「人づくり」」といった旧来からの漠たる理念が大和言葉で語られているのが興味深い。

なお地域別には、対アフリカ支援では「人間の安全保障の確立」、太平洋島嶼国に対する支援では「人間の安全保障を踏まえた脆弱性の克服」、という表現が用いられていることは、前年と同じである。

2012 年度

前年末に閣議決定された「日本再生の基本戦略」を踏まえ、「新成長戦略」と「人間の安全保障」に全体が大きく二分されるという構成を持つ。前者の重点には、「新成長戦略への貢献」に加えて「被災地の復興と世界の防災への貢献」が含まれる。後者「人間の安全保障」の2つの重点は、「人間の安全保障の視点を踏まえた援助と新たな開発課題への取組」と「国際社会の平和と安定のための取組」である。形式上は、広義の「人間の安全保障」の対象範囲がこれら2つの重点を包含して設定されている、こととなる。

広義の「人間の安全保障」の2つの重点のうちの最初のものに含まれる小項目は、前年に「信頼に依る日本」の下で示されたものから「アフガニスタン・パキスタン支援」と「紛争・災害時の緊急・人道支援及び平和構築支援」を除いた「MDGsの実現に向けた支援」、「対アフリカ支援」、「太平洋島嶼地域支援」の3つであり、それらの内容はほぼ前年と同一である。唯一の変化は、「対アフリカ支援」において、「食料安全保障の確保とともに、より多くの人々が恩恵を受けるような農業及び工業を含む民間セクターを通じた経済成長が実現するよう関連の取組を支援する」という文言が追加されたことである。

この文書では、「人間の安全保障の視点を踏まえた援助」の性格付けはなされていない。それが広く規定されているとしても、直前の引用にある「民

間セクターを通じた経済成長」への関心は、「人間の安全保障」の視点の適用としてはプラス志向の行き過ぎであると思われる。

なお、地域別には、アフリカについては「人間の安全保障の確立」、太平洋島嶼地域については「持続可能な開発と人間の安全保障」、中南米については「人間の安全保障を踏まえた貧困削減・格差是正への協力」、という表現が用いられている。既に繰り返し指摘したように、「人間の安全保障の確立」とは「人間の安全保障」を目的として設定することであり、「人間の安全保障を踏まえた協力」というのは目的達成のための視点の設定に関わる。これらは、概念上は別のことであり、『中期政策』が唱えたのは後者である。

なお、広義の「人間の安全保障」に含まれるもう1つの重点である「国際社会の平和と安定のための取組」には、次の5つの小項目が列記されている。

- テロ・海賊対策
- アフガニスタン及び周辺地域支援
- 中東・北アフリカ地域の諸改革・移行プロセス支援
- 南北スーダンにおける平和の定着支援
- アジアの民主主義定着支援(ミャンマー、東ティモール、スリランカ、ネパール、ブータン等)

2013 年度

3つの重点のうちに、①「自由で豊かで安定した国際社会を実現する」、③「人間の安全保障を推進し、日本への信頼を強化する」、の2つの項目が含まれている。

①「自由で豊かで安定した国際社会を実現する」には、次の4つの小項目が含まれている。

- 国際テロ対策への貢献
- ミャンマーをはじめ世界各地で民主化、国民和解を進めている国の努力を後押し
- 法制度整備・民主化支援
- 中東・北アフリカ地域の安定と繁栄に向け

た包括的パートナーシップに基づく支援

一方、③「人間の安全保障を推進し、日本への信頼を強化する ODA」では、「人間の安全保障の理念に基づき、人づくりのための技術協力など日本らしい援助を拡充することで、我が国への信頼・プレゼンスの強化につなげる」と述べられている。次のような小項目が含まれている。

- 環境・気候変動／防災対策
- ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成とポスト MDGs 策定への貢献
- 国際保健外交戦略に基づく支援
- 人間の安全保障の促進(アフリカをはじめとする貧困地域)
- ジェンダー主流化
- 太平洋島嶼地域支援

なお、地域別には、アフリカについては「人間の安全保障の促進」、太平洋島嶼地域については「持続可能な開発と人間の安全保障」、中南米については「人間の安全保障を踏まえた貧困削減・格差是正への協力」、そして新たに、メコン地域については「人間の安全保障・環境の持続可能性の確保」、パキスタンについては単に「人間の安全保障」、という表現が用いられている。

本文書に含まれる「人間の安全保障」のメッセージは、注意深く読み解かれる必要がある。「人間の安全保障を推進し、日本への信頼を強化する ODA」での「人間の安全保障を推進[する]」という語句で言おうとすることと、「人間の安全保障の理念に基づき、人づくりのための技術協力など日本らしい援助を拡充する」という表現で言おうとすることと、は同一であるのか異なるのか。一般論では「人間の安全保障を推進[する]」と言われ、アフリカについては「人間の安全保障の促進」と言われるとき、「推進」と「促進」とは同じことの言い換えなのであるか。異なることであるので異なる言葉が用いられているのであろうか。

形式上は、「我が国への信頼・プレゼンスの強化」

が(高位の)目的として立てられ、「人づくりのための技術協力など日本らしい援助を拡充すること」がその目的を実現するための手段として置かれ、「人間の安全保障」は協力方法ないし手段を選択する際の視点として位置付けられている、と解釈することができよう。換言すれば、「人間の安全保障を推進[する]」とは、外交シンボルとしての「人間の安全保障」が世界での認知度ないし受容度を高めることが中間目的として置かれ、その手段として「人間の安全保障の理念に基づき、人づくりのための技術協力など日本らしい援助を拡充すること」が位置付けられている、と解釈するのが妥当であろう。そして、そのような実地活動を進めることが「人間の安全保障の促進」なのであろう、と推察される。

2014 年度

3 つの重点は前年とほぼ同一であり、①「日本にとって好ましい国際環境を作る」、③「人間の安全保障を推進し、日本への信頼を強化する」、との文言が含まれている。

①「日本にとって好ましい国際環境を作る」では、秩序形成に向けた法制度整備支援や安定化支援、平和構築、テロ対策、紛争・テロの予防、治安維持能力、向上海上保安能力強化、シーレーンの安全確保に向けた支援、さらには、国づくり支援、人材育成支援、といった事項が含まれており、アフガニスタンやシリアと周辺国、南スーダンやソマリア、中東・北アフリカ地域、サヘル地域、への言及がなされている。

③「人間の安全保障を推進し、日本への信頼を強化する」では、「人間の安全保障の基本理念に基づき、貧困削減と包括的成長の実現、ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成に向けた支援」を行い、「防災対策・災害復旧支援、国際保健外交戦略に基づくユニバーサル・ヘルス・カバレッジ (UHC) の推進、女性のエンパワメント等の分野において、日本らしい支援を行い、日本への信頼を強化するとともに日本のプレゼンスの拡大につなげる」、と述べられる。前年度の同一の構文であり、ここに含まれている論理構成も同一であると推察される。

分野別の記述では、環境・気候変動対策は防災・災害復旧と一括して扱われている。また、女性に関連して、「紛争影響国における女性の生計向上支援や人身取引被害者の保護等に取り組む」ことに言及していることが注目に値する。⁴⁰

アフリカについては、「民間の貿易投資を促進し、アフリカの成長を後押し」と並んで「日本らしい支援を通じ「人間の安全保障」を推進」⁴¹との方針が打ち出された。6つの小項目のうち「人間の安全保障」に対応させようのは、次の4つであるように思われる。(これは、2016年度の文書において確認される。)

- 農業従事者を成長の主人公に(農業、食料・栄養安全保障)
- 持続可能かつ強靱な成長の促進(環境・気候変動・防災)
- 万人が成長の恩恵を受ける成長の促進(教育、女性、保健、水・衛生)
- 平和と安定、民主主義、グッドガバナンスの定着

なお、アフリカ以外では、太平洋島嶼地域については「持続可能な開発と人間の安全保障」、モン地域については「人間の安全保障・環境の持続可能性の確保」、パキスタンについては単に「人間の安全保障」、という前年と同一の表現が用いられている。

2015年度

4つの重点が立てられている中に、①「普遍的価値の共有、国際社会の平和と安定に向けた協力」、③「人間の安全保障の推進」、が含まれている。

上記の①の内容はほぼ前年の①を踏襲しているが、前年には③「人間の安全保障」の下に置かれていた「ジェンダー平等・女性のエンパワメント」が、ほぼ同一の内容を保ってこの項に移されている。この年の③では、それ以外には、MDGs 達成支援での案件に近いレベルでの記述(市場指向

型農業振興支援、教育支援(理数科教育、教員教育)、安全な水の維持管理と衛生改善、強靱な保健システムの再構築)がなされていることと、ポスト2015年開発アジェンダ対応支援と、が新たな変化である。

なお、アフリカを含め地域ないし国ごとの「人間の安全保障」への言及は、前年と全く同じである。

2016年度

3つの重点が立てられた中で、①「国際社会の平和と安定のための環境整備と普遍的価値の共有」、②「グローバルな課題への対処と人間の安全保障の推進 ～「持続可能な開発のための2030アジェンダ」を踏まえて～」が掲げられている。

上記の①の内容はほぼ前年の①を踏襲しているが、前年に加えられた「ジェンダー平等・女性のエンパワメント」は、「ジェンダー(女性の保護と能力強化)」と題されて、「人間の安全保障」に関連する②の下に再び置かれる。その②では、「人間の安全保障の理念の下、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」の実施を推進。保健、教育、防災、ジェンダー、環境・気候変動等の分野で協力を推進し、グローバルな課題の解決に貢献する」と述べられ、「平和と健康のための基本方針」、「仙台防災協力イニシアティブ」のフォローアップ、「パリ協定」の着実な実施に向けた貢献、といった新たな展開への言及が含まれている。

この年の編集上の新機軸としては、地域別ないし国別の主要課題(内容においては前年とほぼ同一)が、3つの重点うちのどれに対応するかを明示していることがある。これは、総論と各論との間を体系立った形で結びつけようとする中間段階での整理への志向として、注目に値する。

2017年度

3つの重点のうちの、①「国際社会の平和・安定・繁栄のための環境整備及び普遍的価値の共有」、②「SDGs 達成に向けたグローバルな課題への対処と人間の安全保障の推進」、それぞれの内容は、基本において対応する事項で前年にのべら

れたものの一貫している。②では、SDGs への取組の支援が前面に打ち出され、また「国際保健のための G7 伊勢志摩ビジョン」といった新たな展開への言及が含まれている。前年に導入された地域別ないし国別の主要課題との対応付けは続けられ、内容においてもほぼ同一である。

アフリカについては、大きな変化が見られる。前年を踏襲する TICAD V フォローアップに加えて、TICAD VI への取組の中心として 3 項が示されている中の第 2 項として、重点②に対応する「強靱な保健システム促進」が掲げられ、「公衆衛生危機への対応能力及び予防・備えの強化」と「全ての人々が保健サービスを受容出来るアフリカへ(アフリカにおける UHC 推進)」との 2 つの小項目が示されている。また、第 3 項「繁栄の共有に向けた社会安定化」は重点①と対応付けられ、小項目として「若者への教育・職業訓練等をはじめとする平和と安定の実現に向けた基礎作り」が示されている。この最後の項目は、「平和と安定の実現」という新たな課題への対応の中に旧来の取組みを位置付けた例として、興味深い。

2018 年度

3 つの重点のうちの、①「国際社会の平和・安定・繁栄のための環境整備及び普遍的価値の共有」、②「SDGs 達成に向けたグローバルな課題への対応と人間の安全保障の推進」、それぞれの内容は、基本において対応する事項で前年にのべられたものの一貫している。その中で、「我が国が課題先進国として培ってきた経験を開発途上国における指導的人材に共有することを通じて、将来の親日派・知日派を育成する」、という外交上の関心が新たに前面に押し出されていることが注目になる。対アフリカ支援については、前年度を踏襲している。

最後に、外務省が JICA に提示する『中期目標』で、「人間の安全保障」の「実施方針」、「実施体制」、「実地活動」についてどのような記述が見られるかを確認しよう。該当する記述が含まれているの

は、第 3 期と第 4 期のみである。

『第3期中期目標』(2012-16年度)

「人間の安全保障」を推進すると唱えられた『第3期中期目標』では、「人間の安全保障」に関連する課題への言及として、「国連ミレニアム開発目標実現、「国際保健外交戦略」に向けた貢献を継続することに加え、気候変動問題への対応といった国際社会共通の課題への積極的な取組を進めていく」、という記述が見られる

『第4期中期目標』(2017-22年度)

「人間の安全保障の考え方に則り」と謳われた『第4期中期目標』では、開発協力の重点課題として以下の4つが掲げられ、関連する事項が示され、指標が提示された(pp.2-8)。

- (1) 開発途上地域の経済成長の基礎及び原動力の確保(「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅)

ここに含まれる課題として、都市・地域開発、運輸交通・ICT、質の高いエネルギー供給とアクセスの向上、民間セクター開発、農林水産業振興、公共財政管理・金融市場等整備、が挙げられ、「気候変動や災害への耐性強化等を通じた強じん性、低炭素社会の実現等を通じた持続可能性、格差是正、地方開発、ジェンダー平等等を通じた包摂性にも留意」と述べられている。

- (2) 開発途上地域の人々の基礎的生活を支える人間中心の開発の推進(「質の高い成長」とそれを通じた貧困撲滅)

ここに含まれる課題として、保健医療、栄養の改善、安全な水と衛生の向上、万人のための質の高い教育、スポーツ、社会保障・障害と開発、が挙げられており、併せて「包摂性に留意しつつ、貧困層、子供、女性、障害者、高齢者等ぜい弱な立場に置かれた人々を含む全ての人々に対して、…支援を行う」と述べられている。

(3) 普遍的価値の共有, 平和で安全な社会の実現

ここに含まれる課題として、で包摂的な社会の実現(法の支配の促進, グッドガバナンスの実現、民主化の促進)、平和・安定・安全の確保(社会・人的資本の復興、統治機構・治安の回復、難民・国内避難民と受入社会の共生に資する支援)、が挙げられている。

(4) 地球規模課題への取組を通じた持続可能で強じんな国際社会の構築

ここに含まれる課題として、気候変動、防災の主流化・災害復興支援、自然環境保全、環境管理、食料安全保障、の5つの事項が挙げられている。

また、地域別の重点取組も提示された(pp.8-9)。

小括

上に跡付けたように、政府／外務省の文書においては、「人間の安全保障」の「実施方針」に関して、それが目的であるのか視点であるのか、目的とするのが「人間の安全」であるのかその確保であるのか、そしてそもそも、主たる関心が外交課題に向けられているのか開発課題に向けられているのか、多くの点で曖昧さがある。

1999年の『中期政策』から2003年の『大綱』そして2005年の『中期政策』にかけては、視点としての「人間の安全保障」の開発援助での適用の体系化が図られていた、かのような印象を与える。しかし、2007年度以降の年次の『重点課題』を見ても、JICAに提示された『中期目標』を見ても、そのような志向を継続して実施するための方向付けはなされず、「人間の安全保障」の理念が開発援助の実施方針を導くことはなかった。

次節では、実施機関であるJICAにおいて、「人間の安全保障」の「実施方針」「実施体制」「実地活動」がどのように形成され展開されたかを見る。

3.2 国際協力機構 (JICA)

第1章で見たように、独立行政法人であるJICAは、外務省による中期目標の提示を受けて中期計画を作成し、外務大臣による認可を受ける。このような形式論で見ると、JICAが独自の援助理念を持つことはありえない。ただし、2003年以降のJICAにおいては、緒方貞子理事長が「人間の安全保障」についての強い思いをもって上からの改革を進めた、という状況があった。「人間の安全保障」に関して、組織としてのJICAは、外務省との関係という形式論とは別に、理事長発の改革構想という実質論においても、対応を迫られた。

以下では、組織としてのJICAにおいて、援助理念としての「人間の安全保障」がどのように受容され翻訳されたか、を確認する。

独立行政法人JICAでの2003-18年の間の「人間の安全保障」の「実施方針」、「実施体制」、「実地活動」につき、まず、外務省から提示される『中期目標』を受けJICAが作成する『中期計画』と、対応する期間ごとの『事業報告書』と、を振り返る。次いで、年度ごとの『業務実績報告書』で詳細を補う。

『中期計画』は、中期目標の達成のための方法および活動を定める文書であり、『事業報告書』はその成果を期間全体につき報告する文書であり、『年次業務実績報告書』は年度ごとに報告する文書である。以下では、これらの文書で「人間の安全保障」および関連する事項がどのように扱われているか、を確認する。

第1期 (2003.10.01 - 2007.03.31) 「人間の安全保障」導入期

この期間には、緒方貞子理事長の下で、「人間の安全保障」がJICAに導入され、組織としての対応がなされた。この期間の直前には政府が『開発援助大綱』を発表し、それを受けて2005年に外務省は『中期政策』を策定し公表した。組織としてのJICAは、形式上のPrincipalである外務省と実質上の命令者である緒方理事長のそれぞれが求める「人間の安全保障」に対応することとなる。

『中期計画2003-07』では、事業運営の効率化のみに焦点が当てられ、事業の目的については開発援助政策の一般論が述べられるのみで、(『中期目標』には含まれている)「人間の安全保障」への言及はない。ただし、平和構築支援のための体制整備を行うこと、は述べられている(p.3)。文書作成の時点でJICAとしての方針が未確定であったためであろうと推測される。

『第1期中期目標期間 事業報告書』には、次の記述が含まれている。

「機構は、平成15年10月に独立行政法人国際協力機構として新たなスタートを切り、16年3月には「JICA改革プラン(JICAの新たな方向性)」を発表して、「現場主義」「人間の安全保障」「効果・効率性と迅速性」という3つの視点による本格的な改革に着手した。」(p.3)

「「JICA改革プラン(第1弾)」では一つの大きな柱として「人間の安全保障」を掲げ、事業での実践に向けた取組を進めてきた。具体的には「人間の安全保障」のアプローチの概念整理や参考となる事例の取りまとめを行うとともに、事業関係者の理解促進のための研修や、平和構築支援など緊急性の高い事業を迅速に計画し実施に移す「ファスト・トラック制度」の導入など、実施体制の整備を図った。さらに、国際シンポジウム、広報誌等を通じた「人間の安全保障」の考え方の紹介にも努めた。このような取組の結果として、18年度に実施した新規協力案件に係る要望調査では、人間の安全保障の考え方が特に強く反映された技術協力プロジェクトが約2割を占めている。」(p.6)

上の引用につきいくつかのコメントをしておく。この段階では、JICAにとって、「人間の安全保障」は「JICAの新たな方向性」を打ち出す上での「改革の視点」の1つとして位置付けられている。それは現実界にはいまだ存在しない将来のJICAの姿を言語界で示す「理念」であり、それは緒方により組織としてのJICAにトップダウンで提示された。しか

し、その緒方による提示とJICAによる受容に当たって、次のような問題が起こらざるを得なかった。

前章第1節の末尾で論じたように、緒方は、理事長就任時点で、実地活動上の極めて明確な関心とそれに照らしての開発援助機関の改革の必要についての強い確信を有していた。緒方の関心は、難民保護の活動において人道支援と開発援助を統合するための概念枠組を設けることであり、両者の相互乗り入れの根拠を与えうる政策概念の模索であった。UNHCRであった緒方にとって、難民、とくに国内避難民、をどのように保護するか、が最大の課題であり、緒方の「人間の安全保障」の考え方は、そのような現場での課題に応えるところから始まった。緒方の言葉を再掲する。

「[人道支援と開発援助を]線引きして分けていたのを、相互乗り入れをしなくてはならなくなりました。ところが相互乗り入れの枠組みは存在していなかったのです。そこに「人間の安全保障」という政策概念が出てきたと思います。」(野林・納家 2015、pp.228-229)

「シームレスな支援というのは平和構築の成否を左右するものなのですが、そのための枠組みはないのです。…人間の安全を保障するという基本に戻っていろいろなことを試してみるしかありません。」(同上、p.236)

「「人間の安全保障」は理念レベルの話ではなくて、実体的な要請から出てきたきわめて実践的な概念なのです。」(同上、p.240)

上の第2の引用にある「人間の安全を保障する」という現実界での「実地活動」形での表現が緒方の発想の基本であり、その体言形である「人間の安全保障」は、言語界での概念操作に基づく「理念」語としての「人間の安全保障」とは異質なものである。

このようなものとしての「人間の安全保障」への強い思いをもって、緒方はJICA改革に臨んだ。緒方は、理事長就任への要請を受けるに当たっての関心を次のように述べている。

「日本で「人間の安全保障」の実践を行うことができるとも考え、引き受けることにしました。」(野林・納家 2015、p.264)

さらに、理事長就任から1年余を経た2004年11月にも、緒方は次のように述べている。

「今JICAの理事長として考えているのは、緊急事態の後半もしくは終結の場面から平和構築の仕事に関わりたいということです。もう少し早い段階からJICAが携わり、平和構築の流れを開発につなげていきたいという発想です。」(緒方 2005、p.10)

このように、緒方の「人間の安全保障」への関心は、実務において平和構築と開発援助を結ぶ「タテ串」を刺すことであった。

「JICA改革プラン」についていくつかのコメントをしておく。第1に、改革の構想と方針は、初代理事長に任命された緒方に発するものであり、組織としてのJICAは急ぎ対応を迫られることとなった。第2に、緒方にとっては、3つの「改革の視点」は三位一体であり、それらが並べられている「現場主義」「人間の安全保障」「効果・効率性と迅速性」という順番で相互に関連付けられている。⁴² 換言すれば、「人間の安全保障」を切り離して援助理念として掲げるのは、緒方が意図したことではない。⁴³ 緒方は次のように述べている。

「私は抽象的な議論だけを本部で繰り返すのは意味がないと思い、現場での実践を通して実現していくことを強調した」(野林・納家 2015、p.270)。

しかし、第1期『事業報告書』にあるように、「人間の安全保障」の切り離しと理念語化はすぐに行われ、言語界での次なる展開につながった。その経緯につき、『業務実績報告書』からの情報を用いて跡付けておこう。

2003年度

2004年3月に「JICA改革プラン」が打ち出され、改革の3つの視点が示され、「すべての国において「人間の安全保障」のアプローチの事業面での具体化を進める」ことが表明され、当面の開発課題として、アフリカ支援の体制の強化、平和構築・復興支援への対応の強化、の2つが掲げられた(p.3)。

人間の安全保障の視点に基づいたJICAの事業として、「これまで以上に協力の成果が「人々」に裨益するような援助プログラムの形成と実施を目指す」と述べられ、「開発プログラムを描く」にあたっての指針が次のように列記された(p.6)。

- 「政府」レベルに対する事業と「地域社会・人々」レベルへの事業の結びつけを図る
- 従来、教育、保健、農業など専門分野毎に個別に行われがちであった事業の連携を図り、人々の抱える問題に総合的に取り組む。
- 「点」の成功を「面」に展開していくため、他のドナーや途上国の行政、地域共同体などとも幅広く連携し、より大きな開発目標への貢献を目指す。
- コミュニティー・レベルでの活動、日本および現地のNGOそして地方自治体などとの連携も重要

いくつかのコメントをしておく。まず、「人間の安全保障の視点に基づいたJICAの事業」の性格付けとして、「これまで以上に協力の成果が「人々」に裨益するような援助プログラムの形成と実施」と述べられているのは、はなはだしいピンボケである。「人間」に焦点を当てるのはその通りであるが、「人間の安全」についてもその「保障」についても捨象されている。⁴⁴ 「開発プログラムを描く」にあたっての指針も同様にピンボケである。これらの指針は緒方の問題意識や発想に含まれるものではあるが、「人間の安全保障」に固有な事項は何も含まれていない。また、このように列記されるとそれらの間の

本来の結びつきが失われ、ばらばらのチェックリストとして用いられるようになる。そして、そのように用いられるとき、各項目はいずれも広範な事業に妥当するものであり、「人間の安全保障」の視点に基づいた事業を特徴付けるものではなくなる。また、そもそも「援助プログラム」を「開発プログラム」としてのみ描くところに、開発援助機関としてのJICAという組織の体質が窺える。同様のことは、「平和構築・復興支援への対応」を「開発課題」として性格付けていることから言える。⁴⁵

本報告書には、「人間の安全保障」に関連して次のような記述がある。

改革の視点として「人間の安全保障」を打ち出した。援助事業の最終的な目的は途上国の人々の暮らしを安全で豊かなものにし、一人一人が持つ可能性を發揮できるようにすることであり、… (p.5)

「人間の安全保障」の考え方 (表3、p.6)

近年、市場経済を基礎とするグローバリゼーションと国際社会の相互依存性がこれまでになく高まり、テロや環境破壊、HIV/AIDSなどの国を超えた脅威と内戦や犯罪などの国内の脅威による人権、人道上の危機が増大。これらの脅威に対応していくには、国単位での対応や国家の安全保障という枠組みだけでは不十分ではないかという問題意識がある。人間の安全保障とは、人間の生存、生活、尊厳に対する脅威から各個人を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために一人一人の視点を重視する取組を強化しようとする考え。

先に「人間の安全保障委員会」報告書のJICAによる要約紹介へのコメントとしても述べたように(2.1、p.10)、「人間の安全保障」の考え方として「豊かな可能性を実現する」を強調するのは、「開発」志向の表明であり、それとは明確に異なる「安全保障」のメッセージを曖昧にしている。

なお、本報告書には、「人間の安全保障」に関連して次のような記述もある。

「人間の安全保障」とは、「上」からアプローチして国民を守る国家と行政能力の強化、「下」からのアプローチとしてコミュニティや人々のエンパワーメント([図1]「JICAの新たな方向性」の概要 p.3)

ここで、「保護」という課題が「国家と行政能力の強化」に対応付けられ⁴⁶、「エンパワーメント」と対比され、「上」からと「下」からのアプローチとして組み合わせられていることは、JICAが「人間の安全保障」に取り組む上での基本の発想の定式化として重要である。

2004年度

「JICA改革プラン」の3つの柱である「人間の安全保障」「現場主義」「効果・効率性と迅速性」を実践した事業の事例として、「スマトラ沖大地震・インド洋津波被害における迅速な緊急援助と復旧・復興支援」(「人間の安全保障」と「効果・効率性と迅速性」)、「アフガニスタン復興支援事業」(「人間の安全保障」と「現場主義」)、「ザンビア地域保健の拡充及び安全な水の供給体制強化プログラム」(「人間の安全保障」と「効果・効率性と迅速性」)が紹介される(pp.7-9)。

このような形での案件の選定は、改革の3つの視点を切り離した上でのチェックリスト化と再組み合わせという手順を経ている。これらの案件は、上掲の「指針」あるいは後掲の「視点」のいずれかに当てはまるかもしれないが、1番目の事例を除いて、「人間の安全保障」の視点の導入前に設計・実施されたこと自体が、理念としての「人間の安全保障」の視点は後付けであることを示している。

2004年10月に、企画・調整部内に専管部署として「人間の安全保障チーム」が設置され、「人間の安全保障」の概念を事業において実施するために、以下の取組がなされた(pp.3-4)。

- 「人間の安全保障を踏まえた開発援助の具体化に向けて」という文書⁴⁷を作成し、その要諦を「七つの視点」[後掲]として整理した。
- 「七つの視点」を事業のサイクルに取り込むべく、翌年度新規案件の事業活動内容の検討に際して、「七つの視点」を踏まえているかどうかを吟味することが制度化された。⁴⁸
- 「七つの視点」を踏まえた事業活動についてイメージを関係者において明らかにするために、そのような活動事例と考えられるものについてJICA内に募り、その情報を共有した。その結果、「モデル案件」(約200件)及び特にその中でも参考となると思われる「選りすぐり案件」(約25件)に関する情報が共有された。⁴⁹
- 「「人間の安全保障」の視点を踏まえた案件形成の着手」、そして「新規要望の中で「人間の安全保障」に重点を置いた案件の形成が進む」、と述べられ、また、平和構築分野の協力が4か国で「始動」とされている。

総括として、次のように述べられる。「これらを通じて、在外事務所を含む機構の各部署において、「人間の安全保障」を具体的に取り入れるための基盤が整備され」、「今後は、人間の安全保障の考え方を具体化した事業について、関係者間の共通認識の醸成を進め、それを足がかりに一層の人間の安全保障の実践と事業活動の改善を進めていく」、との意向が表明される。

この、「人間の安全保障チーム」の設置と上記文書の作成を通じての実施の推進という展開は、緒方理事長からのトップダウンでの改革方針の下で、JICA組織内部での「政策翻訳」を担う統括部門と「政策適用」を行う現業部門との間での文書を介してのガバナンス、の例として極めて興味深い。『年次業務実績報告書』で確認できる限りでは、このような形での両部門間の交渉は、緒方の理事長在任期間が終わる2011年度まで続いた。「人間の安

全保障チーム」がいつまで存続したかは不明である。)

「人間の安全保障」を踏まえた援助(七つの視点)は、以下の通りである(pp.3-4)。

1. 「人々」を中心にすえ、人々に確実に届く援助
2. 人々を援助の対象としてのみならず将来の「開発の担い手」と捉え、そのために人々の能力強化(empowerment)を重視する援助
3. 社会的に弱い立場にある人々、生命、生活及び尊厳が危機に晒されている人々、あるいはその可能性の高い人々への裨益を重視する援助
4. 「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の双方を視野に入れた援助
5. 人々の抱える問題を中心にすえ、問題の構造を分析したうえで、その問題の解決のために、セクターを組み合わせる総合的に取り組む援助
6. 「政府」(中央・地方の)レベルと「地域社会・人々」レベルの双方にアプローチし、当該国・地域社会の持続的発展に資する援助。
7. 途上国における様々なアクターや他のドナー、NGOなどと連携を図ることを通じて、より大きなインパクトをめざす援助

いくつかのコメントをしておく。このリストは緒方との緊密なやりとりを踏まえて作成され、これらは一体として「人間の安全保障」への取組みについての緒方の考えを反映している。⁵⁰ そして、そのようなものとして、JICA内部で「人間の安全保障」の理念を普及する上で影響力を持った、ようである。⁵¹ しかし、ばらばらのチェックリストとして用いられるとき⁵²、これらの項目のうち「人間の安全保障」に固有であるのは第3項と第4項のみであり、その他は「人間の安全保障」においても妥当するという性格のものである。個別の用語としては、第2項で「能力強化(empowerment)」という言葉が無限定に用いられていることと、第3項で「保護」という言葉ではなく

「裨益」という漠然とした言葉が用いられていること、が注意に値する。これらはいずれも、上述した緒方の(当初の)限定された文脈での「保護」を中心とする発想を薄めて、JICA本来の開発援助の文脈になじませようとする、文言上の操作であるように思われる。⁵³

2005年度

この年の事業における「人間の安全保障」の実践と成果については、大略で次のような記述がなされている。

- 前年度に行った概念整理を踏まえ、この年度には、各国の国別事業実施計画、各地域に対する取組み方針、課題別指針の策定・改訂に反映させるとともに、案件の形成等を推進した。
- 他ドナーとの協調しつつ、国際場裡で人間の安全保障の考え方の発信・共有に努めた。
- 在外事務所においても、人間の安全保障の概念が、事務所員の思考や行動様式に、一定の浸透を果たし、案件間の連携を推進し、分野横断的な取り組みが図られるようになっていく。
- 平和構築支援分野では、アフリカ地域で8か国において、帰還兵支援、難民受け入れ地域周辺住民支援、除隊兵士支援等13件の事業を実施した。
- 途上国の人々に焦点を当てた「人間の安全保障」の視点を事業に十分反映させ事業の質を改善することに努めている。
- 国別事業実施計画の18年度の改定にあたり、すべての改定対象の計画について、人間の安全保障の視点が国別アプローチに着実に反映されるべく、人間の安全保障を担当する部署による確認、チェックを行った。
- 人間の安全保障の視点を特に反映した案件を参考事例として抽出した(約40件)。⁵⁴
- 職員、専門家、ボランティア調整員の派遣前研修で人間の安全保障の考え方を周知する。
- 前年度に引き続き、人間の安全保障の現場での実践について理解を促進するためのDVD/ビデオを3件作成し、ナショナルスタッフや相手国関係者との間で理解や意識の共有に役立てた。ナショナルスタッフ向けには、独習用教材もイントラネットで共有した。
- 途上国援助窓口行政官を対象とした研修コース(4件)において、人間の安全保障にかかる理解促進のための講義およびワークショップを実施した。
- この年度には「人間の安全保障」の考え方を色濃く反映した案件が全体の約2割を占める。
- 次年度要望調査では、人間の安全保障の考え方を色濃く反映した技術協力プロジェクトの割合が、要望調査案件及び新規採択案件のそれぞれ約2割を占める。
- 平和構築支援については、事業実施体制を整備するとともに、迅速な対応のためのファスト・トラック制度を導入し、アフリカなどで事業を実施している。

ここでは、理念と個別案件の中間に位置する計画／方針／指針への「人間の安全保障」の考え方の反映がなされた、ことが興味深い。このような文書はそれ自体としては言語界に属するものであるが、現実界での実地活動の方向付けとして実際上の影響を持った場合もあったかもしれない。

2006年度

この年は、「改革の総仕上げ」の年とされており、取組とその成果が次のように述べられている。

この期間中のJICAでの「人間の安全保障」の「実施方針」「実施体制」「実地活動」について要約しておこう。

2003年度に、トップダウンでの改革の視点の1つとして「人間の安全保障」という言葉が提示された。

組織としてのJICAにとっては、それはまさに言語界に属する「理念」であり、それを現実界での事業にどう反映させていくか、という課題に直面することとなった。対応としては、2004年度に「人間の安全保障チーム」が設置され、概念整理(チェックリストの作成)と参考事例の収集がなされ、事業計画や案件形成に反映されるよう試みられた。しかし、チェックリストの内容と適用法は「人間の安全保障」に固有の要因に限定されておらず、事業への反映は誇大に報告されがちであった。

第2期(2007.04.01 - 2012.03.31)「人間の安全保障」定着期?

『中期計画2007-12』では、「従来から取り組んでいる人々の能力強化や地域社会の強化をさらに進め、貧困、災害、感染症、気候変動等、国際社会の脅威となる課題への対応や平和構築支援をはじめとする事業を行う際には、人間の安全保障の視点を事業に組み込むことにより、事業の質及び効果の向上を図る」(p.4)との記述がある。

このように、この期間には、従来型事業の再定位と「人間の安全保障」を適用する分野の限定という形での仕分けが計画された。それがどのように実施されたかを、『事業報告書』で確認し、あわせ年々の『業務実績報告書』で跡付けよう。

『第2期中期目標期間 事業報告書』

2007-12の5年間の実績構成比につき次のように述べられる。

「地域別には、アジア、アフリカを重点としており、分野別には、持続的な経済成長を支援する、鉄道・道路・港湾などの運輸分野及び電力・ガス等の基幹インフラへの協力割合が高いとともに、農林水産、人的資源、保健・医療等人間の安全保障並びにMDGs達成に貢献する分野への支援割合も高い。」(p.11)

「アフリカ支援については、平成20年5月に開催された第4回アフリカ開発会議(TICAD IV)において、日本政府は24年までの対アフリカODA 倍増(目標額18.0億ドル/年)を公約

に掲げ、「横浜行動計画」(YAP)の採択を主導し計画に則った支援を着実に実施する旨表明した。機構はこれを受け、YAPの3本柱である、①成長の加速化(インフラ、エネルギー、農業等)、②人間の安全保障の定着(ミレニアム開発目標(MDGs)の達成、平和構築支援等)、③環境・気候変動対策に沿った取組を進めてきた。」(p.12)

「気候変動対策への取組については、気候変動が人間の安全保障にとっての脅威であるという認識の下、気候変動に脆弱な後発開発途上国を重点的に支援してきた。」(p.18)

この文書の最初の段落では、上述の「仕分け」に沿った報告がなされている。しかし、中期計画に示された「人間の安全保障の視点を事業に組み込むことにより、事業の質及び効果の向上を図る」との方針に、直接に伝える形での報告はなされていない。これは、計画策定後にそのような志向が失われるに至った、ことを反映したものと推察される。また、計画では「貧困、災害、感染症、気候変動等、国際社会の脅威となる課題への対応や平和構築支援」を「人間の安全保障」に関係する事業としていたのに対し、本報告書では、それらの事業に替えて「農林水産、人的資源、保健・医療」という従来の区分での分野が「人間の安全保障」に関連付けられている。ただし、アフリカ支援については、「人間の安全保障の定着」という柱に平和構築支援が含まれている。

『業務実績報告書』

2007年度

この年には、気候変動に係わる取組においてのみ、次のように「人間の安全保障」への言及がなされている。

気候変動の悪影響を最も受けやすいのは、開発途上国における社会的弱者であるところ、気候変動によるリスクを最小限にとどめるため、人々のエンパワーメント等を通じ、気候変動へ

の個人や社会の抵抗力を向上させることにより、「人間の安全保障」を実践する。(p.6)

2008年度

この年には、新JICAの4つの「使命」が次のように提示された(p.1)。

- ① グローバル化に伴う課題への対応： 気候変動、水、食糧、エネルギー、感染症、金融等のグローバル化に伴う課題に対応
- ② 公正な成長と貧困削減： 格差に配慮した成長を通じた持続的な貧困削減を追求
- ③ ガバナンスの改善： 開発の基盤となる政策・制度・組織・人材の強化を後押し
- ④ 人間の安全保障の実現： 人々を武力紛争や災害その他の脅威から守り、尊厳ある生命を全うできる社会作りを目指す

また、「事業に関する横断的事項」の1つとして、「人間の安全保障の視点の事業への反映に取り組んだ」と述べられる。(p.10)さらに、事業の質と効果の向上を図るべく、「従来から取り組んでいる人々の能力強化や地域社会の強化をさらに進め、災害、感染症、地球温暖化等、国際社会の脅威となる課題への対応や平和構築支援をはじめとする事業を行う際には、人間の安全保障の視点を事業に組み込む」との『中期計画』にあった表現がそのまま繰り返される。(pp.57, 58, 60)

上の最後の点については、以下のような取組がなされたことが記されている(p.65)。

- 人間の安全保障の視点を事業に反映するため、国別の実施方針の策定等に際し、人間の安全保障の視点を担当する部署が確認・チェックを行った。
- 人間の安全保障に貢献する事業を4つのポイント(後掲)に整理し、次年度要望調査で活用した。
- 同調査において、4つのポイントのいずれかに該当する要望調査案件は、技術協力に

おいては60.5%、無償資金協力においては、68.1%を占めた。

- 有償資金協力については、貧困層は自然災害・経済危機などのショックに脆弱であることを踏まえ、セーフティネットの構築、防災関連のインフラ整備、小規模金融などの貧困層の雇用・所得の機会増大、のための支援に取り組んだ。

この年には、2004年度に提示された「人間の安全保障」を踏まえた援助の「七つの視点」が、以下の「人間の安全保障(に貢献する事業)の4つのポイント」に置き換えられた。「4つのポイント」は以下の通りである。(pp.65-66)

- ① 「政府」(中央政府・地方政府)と「地域社会・人々」双方へのアプローチを強く意識した案件
- ② 「恐怖」(特に、紛争・災害)と「欠乏」(特に、貧困)からの自由に包括的に取り組む案件(緊急援助と中長期的な開発の継ぎ目のない協力を含む)
- ③ 社会的に弱い人々(貧困層、障害者、先住民、高齢者、紛争の影響を受けた人々、基礎的な社会サービスが受けられない人々等)への裨益を強く意識した案件
- ④ 国際社会への脅威となる課題(国境を越えて拡大する脅威、地域間・国際間の移動による脅威、グローバルイシュー等)に対応することを強く意識した案件

これら4つのポイントのうちで、「人間の安全保障」に固有であるのは②のみであり、③と④は「人間の安全保障」に関係するものも含まれるという性格の規定であり、①はどのような目的の案件にも妥当しうる性格の規定である。実際に、「人間の安全保障の視点を事業に組み込み、事業の質及び効果の向上を図った取組」として挙げられている2件の

事例は、「シエラレオネ カンビア県子供・青年支援調査」は③、「インド タミールナド州植林事業」は④、と性格づけられているが、それらがどのようにどの程度に「人間の安全保障への貢献」をなしているかは明らかでない。

平和構築支援に関しては、平和構築・紛争予防配慮の視点を反映するための体制整備として、年度初めに設置した公共政策部平和構築・貧困削減課において、案件の形成段階から平和構築・紛争予防配慮の視点を横断的に組み込むための体制、が設立された。特に、下期には、新JICAの業務フローに基づき、計画段階での同課との事前協議を制度化するとともに、特に状況の変化が著しい国・地域については、実施担当部署の求めに応じ案件形成から実施に至る各段階で関与する体制が整えられた。さらに、新JICA発足後には、平和構築支援課題タスクフォースにおいて、有償・無償資金協力の視点を加味した課題別指針の改訂や紛争予防配慮の適用を検討する体制が整備された。また、各種研修を通じて、平和構築案件を所掌する事務所に派遣される職員や本部担当職員等などに対し、「紛争予防配慮・平和構築」にかかるこれまでの事例・知見、個別の国・地域に必要なとされる配慮事項、などについてブリーフィングがなされ、紛争予防配慮の徹底が図られた。(pp.67-68)

2009年度

この年には、基本において前年度の方針が踏襲されているが、「人間の安全保障の4つのポイント」が、次のように改訂された(p.64)。

- ① 国家ではなく人々(特に社会的に脆弱な人々)に確実に届く案件
- ② 「保護」と「能力強化」の実現を目指す案件
- ③ 相互に絡み合う諸問題に対し、1.分野横断的に取り組む案件、2.国際社会への脅威となる課題(国境を越えて拡大する脅威等)への包括的な対応を強く意識した案件
- ④ 地域社会を対象とし住民参加を進める案件

この改訂で最も重要であるのは、前年の「4つのポイント」での②「恐怖」(特に、紛争・災害)と「欠乏」(特に、貧困)からの自由に包括的に取り組む案件(緊急援助と中長期的な開発の継ぎ目のない協力を含む)が除かれ、上記の②に置き換えられたことである。この変更は、前年の②の規定を満たすことが困難であるためであったかもしれない、と推察される。

この新たな「4つのポイント」は次年度の要望調査で用いられた。同調査では、技術協力と無償資金協力で4つのポイントのいずれかに該当する案件は約6割を占めると報告され、「事業への「人間の安全保障」の視点の反映が定着してきている」との判断が示される。

また、円借款については次のように述べられている(p.64)。

自然災害・経済危機等の外的ショックに脆弱である貧困層への裨益を考慮し、セーフティネットの構築及び防災関連のインフラ整備や小規模金融等の貧困層の雇用・所得の機会増大のための支援に取り組んだ。

人間の安全保障の視点を事業に組み込み事業の質と効果の向上を図った取組として、バングラデシュ「災害対策プログラム」が、「分野横断的・包括的アプローチ」を強く意識した事業の例として挙げられている(p.65)。気候変動対策への取組については、「気候変動が人間の安全保障にとっての脅威であるとの認識の下、特に気候変動に脆弱な後発開発途上国(LDC)を重点的に支援している」、との記述がなされている(p.82)。さらに、課題別指針「ジェンダーと開発」を改訂し、人間の安全保障とジェンダーの関係を追記した、と報告されている(p.86)⁵⁵。

平和構築分野では、課題対応力強化の取組として、課題別指針「平和構築」と、平和構築支援に携わる関係者が平和構築アセスメント(Peacebuilding Needs and Impact Assessment:PNA)を実

践する際の手引書である「紛争予防配慮・平和の促進ハンドブック」、が改訂された。PNAの実施が進められるとともに、TICAD IVのフォローアップの一環として「アフリカ紛争サマリー」が作成され、アフリカの紛争影響国10カ国について紛争分析調査がおこなわれた。平和構築支援の取組として、スーダン「紛争被災民・社会再統合支援プログラム」が、「保護と能力強化の実現」を強く意識した事業の例として挙げられている(pp.65-66)。

上で、2008年と2009年度で、「人間の安全保障の4つのポイント」が異なる、ことを指摘した。これに関連して、さらに別の整理もなされている。それは、注 55で言及された「4つの実践方針」であり、JICAのホームページで「人間の安全保障」とJICAの実践方法」の詳細として示されている、「4つの実践方針と4つの重要なアプローチ」がそれである。⁵⁶ これが提示されたのは、2009年であったと見られる。

⁵⁷

「4つの実践方針」とは、次の4つであり、2008年と2009年の「人間の安全保障の4つのポイント」のどちらとも、一部重複するが微妙に異なる。

- ① 「恐怖」と「欠乏」からの自由に包括的に取り組む
- ② 社会的に弱い人々への裨益を強く意識する
- ③ 「保護」と「能力強化」の実現をめざす
- ④ グローバル・リスクや国境を越える課題に対処する

「4つの実践方針」のうちの①と③が、目的(①)と方法(③)の組合せとして「人間の安全保障」の独自の性格を端的に要約しており、それらの一方しか含まない2008年と2009年の「4つのポイント」よりも優れている。②と④も、それぞれ「人間の安全保障」の関心対象の表明として適切であるが、それだけで「人間の安全保障」への取組を特徴付けるものではない。

ちなみに、「4つの重要なアプローチ」としては、

次の4つが挙げられている。

- ① マルチセクター・アプローチ
- ② トップダウンとボトムアップ
- ③ 多様なアクターとの連携
- ④ リスク・マネジメント(ダウンサイドリスクへの対応)

これらは、「4つの実践方針」を適用する上で求められることであり、「方針①」と「アプローチ①・③」、「方針③」と「アプローチ②・③」、がそれぞれ対応するであろう。アプローチ④は、「人間の安全保障」への取組を実践する上で、課題の認識と対応の設計において鍵をなす要因である。

2010年度

この年には、「人間の安全保障」の視点の事業への反映については、基本において前年度と同一の記述が繰り返されている。アフリカ支援に関係して、次のように述べられている。

- 「成長」の恩恵を幅広く貧困層が享受するために、アフリカにおいて人口の大部分をしめる貧困農民の収入源の確保を図り、経済活動に取り組んでいくことが重要である。これらの取組は、人間の安全保障にも資するものであり、機構はアフリカ各国の自然条件や伝統栽培作物を考慮し、農業分野の事業を実施してきている(p.52)。
- 「人間の安全保障の定着」という観点から、北部ウガンダやスーダン等の地域において平和構築に向けたさまざまな事業を実施している(p.53)。

この年には、成長が「人間の安全保障にも資する」というように、従来型事業が特定分野を超えてさらに広く「人間の安全保障」と関連付けられている。また、アフリカ支援においては、引き続き「平和構築」が「人間の安全保障」に含まれている。

2011年度

この年には、事業への「人間の安全保障」の視点の反映に関して、次の記述が見られる(pp.97-98)。

案件形成の段階から人間の安全保障の視点(実施方針とアプローチ)をより確実に反映させるべく、要望調査における検討方法の改善を図っており、23年度の要望調査では[2009年度と同一の]4つのポイントのいずれかに該当する要望調査案件(技術協力及び無償資金協力)は6割以上を占める等、人間の安全保障の視点の事業への反映が定着してきている。

また、研修やセミナー、事例の教材作成等を通じて、機構内外の関係者に対する人間の安全保障の概念の共有と理解の深化に引き続き努めてきた。...人間の安全保障に関するWeb Based Training 教材を作成し、より多くの人が人間の安全保障に関して学べるよう工夫した。また、人間の安全保障に合致する優良な取り組みを組織のナレッジ(知見)として蓄積すべく、機構内の全事業部、海外拠点、国内拠点に対してアンケートを行い、30カ国における57事例が寄せられる等、様々な援助手法を通じて人間の安全保障を念頭に置いた取組が行われていることも確認できた。

「平和構築支援」に関しては、「紛争予防配慮・平和構築の視点を反映するための体制整備」として、この年度に組織改編が実施され、平和構築を担当する部署が、復興支援を含む都市・地域開発を担う部門に統合された。それに伴い、従来から実施してきた、平和促進を事業に組み込む横断的配慮業務に加えて、同部署が紛争影響国での平和構築を目的とした個別プロジェクトの実施を担うこととなり、横断的配慮業務とプロジェクト実施をより一元的に対応できる体制が構築された、と述べられている。p.98)「平和構築・紛争予防配慮に向けた取組」としては、南スーダン、アフガニスタンでの平

和構築・復興支援案件におけるプロジェクト・レベルでの紛争予防配慮・平和構築の視点の強化への取組と、ミャンマー、コートジボワールにおいて平和構築・紛争予防配慮の視点を反映・定着させるための取組として平和構築アセスメントPNAを行ったこと、国およびプロジェクトレベルでPNAを実施する人材を育成することを目的としての能力強化研修、PNAの効果的な運用に向けての執務参考資料の作成・共有、といったことが挙げられている(p.99)。

この期間中のJICAでの「人間の安全保障」の「実施方針」「実施体制」「実地活動」について要約しておこう。

2008年度から、従来型の事業と「人間の安全保障」関連事業との仕分けが始まる。そして、その仕分けにより「人間の安全保障」関連とされる事業の内実は、年を経て従来型の分野や課題のものとの比重が高まったようである。また、前期間に始められた「人間の安全保障」の視点の反映が形式上ではさらに追求されるが、実質上では、チェックリストの内容と適用法は「人間の安全保障」に固有の要因に限定されておらず、事業への反映は誇大に表示されがちであった。なお、平和構築の課題に関しては、独自の取組みの体制と方針が形成され、「人間の安全保障」との関係は弱まっていった。

第3期(2012.04.01 - 2017.03.31)「人間の安全保障」棚上げ期?

『中期計画2012-17』では、その冒頭で、「中期目標に示された開発援助を取り巻く情勢を踏まえ、政府から示される政府開発援助に関する政策及び方針に基づく事業を効果的に実施するために、機構は「すべての人が恩恵を受ける、ダイナミックな開発(Inclusive and Dynamic Development)」をビジョンとし、グローバル化に伴う課題への対応、公正な成長と貧困削減、ガバナンスの改善といった課題に対し、人間の安全保障の視点に基づき、開発途上地域の人々に包括的な支援を迅速に実施する」(p.1)、と機関としての事業の目的が述べられ

る。「グローバル化に伴う課題への対応、公正な成長と貧困削減、ガバナンスの改善といった課題に対し、人間の安全保障の視点に基づき、開発途上地域の人々に包括的な支援を迅速に実施する」(p.1)、「[政府が開発協力の重点分野として掲げる]貧困削減、持続的成長、地球規模課題への対応及び平和の構築を重点分野とした人間の安全保障の視点に基づく優良な案件の形成、実施を行う」(p.2)、と述べられ、重点分野のそれぞれにつき次の補足がなされる (pp.2-3)。

(イ) 貧困削減(MDGs 達成への貢献)

公正な成長とそれを通じた持続的な貧困削減のため、貧困層自身が潜在的に持つ様々な能力の強化及びその能力を発揮できる環境整備を支援する。

(ロ) 持続的経済成長

我が国自身の復興・成長体験、知識・技術・制度を世界と共有し、日本の成長にも配慮しつつ、途上国の持続的成長を後押しする。その際、経済成長の果実が、貧困層も含め広く配分されるよう、格差是正にも配慮して事業を実施する。

(ハ) 地球規模課題への対応

地球温暖化をはじめとする環境問題、感染症、食料、エネルギー、防災等といった地球規模課題に対して、国際社会と協調しつつ、課題解決に取り組む。

(ニ) 平和の構築

紛争の発生と再発を予防し、平和を定着させるため、緊急人道支援から、復興・開発に至るまでの継ぎ目のない平和構築支援を行う。

このように、「人間の安全保障の視点に基づく優良な案件の形成、実施を行う」ことがあらためて強調されているかのような印象を与える。

『第3期中期目標期間 業務実績等報告書』

前2期とは異なり、報告書は極めて詳細かつ体系立った当事者評価を示す文書となった。まず

「法人全体の評価」が示され、次いで、開発協力の重点課題4つ(貧困削減、持続的成長、地球規模課題への対応、平和の構築)のそれぞれにつき評価がなされ根拠が示される。また、「人間の安全保障」と関連する事項である、防災の主流化、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(Universal Health Coverage: UHC)、持続可能な都市開発、における貢献にも言及されている。ただし、中期計画にあった「人間の安全保障の視点に基づく優良な案件の形成、実施を行う」という方針について、それに直接に答える形での報告はなされていない。

他方、「国際社会におけるリーダーシップの発揮への貢献」についての評価も行われ、その中での「新たな援助潮流の形成に向けた議論への貢献」として、「人間の安全保障」に関しては次のように述べられている(p.74)。

「ポスト2015年開発アジェンダ」に関するハイレベル報告書に、人間の安全の考え方が反映された(2012年度)。また、国連総会時のMDGs セミナーで理事長より人間の安全保障の有効性を発信した(2013年度)。SDGsOWG 成果文書では「人間中心の開発(people-centered approach)」、その後2030アジェンダでは「人間中心(people-centred)」という中心的概念として採用された。

『業務実績報告書』(2014年度以降は『業務実績等報告書』)

2012年度

前期の最終年度である2011年度と比べての最大の変化は、「人間の安全保障の視点の事業への反映」という方針、そしてそのための措置、についての記述が見られないことである。これは、中期計画で示された「人間の安全保障の視点に基づく優良な案件の形成、実施を行う」という方針につき何も述べられていない、ということでもある。

2013年度

「ポスト2015開発アジェンダ」の策定に向けた国

際社会の議論が本格化する中、日本政府とともに、同アジェンダの中心理念として「人間の安全保障」、重要分野として「防災の主流化」、「ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)」、「持続可能な都市開発」、を盛り込むべき、と国際会議などで訴えた(p.1)。とりわけ、9月に、国連総会サイドイベントとして、UNDPと世界銀行がMDGsに係るセミナーを共催した際に、理事長が両機関の総裁とともに出席し、目標達成が遅れている分野(保健、飢餓対策)の支援アプローチを検証し更なる対策が必要であること、グローバリゼーションの進展の中で人間中心の持続可能な開発を促すために人間の安全保障の概念が有効であること、を指摘した。また、MDGsで必ずしも十分考慮されていない開発の質的側面の向上(特に、UHCの実現を含む包摂的な開発、外的ショックに対する社会の強靱性強化の一環としての防災の主流化)に係る取組の必要を強調した(p.135)。

2014年度

「ポスト2015開発アジェンダ」の形成に向けて、日本の知見や国際協力の60年の経験を踏まえて、実証研究に基づくポジション・ペーパーを作成し、日本政府と協力し、同アジェンダの中心理念として「人間の安全保障」、重要分野として「防災の主流化」、「ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)」、「持続可能な都市開発」を盛り込むことを国際会議などで訴えた。その結果として、会議の成果文書やアジェンダ策定に向けての指針文書に主張が反映された。(p.97)

開発途上地域の現場においては、防災の主流化については、フィリピン台風災害後の復旧・復興、日・ASEAN防災協力強化パッケージに基づく防災人材育成、中南米における耐震住宅技術の普及等で成果を上げた。UHCについては、インドネシアにおいて社会保障制度を強化するための技術協力を開始するとともに、ケニアにおいては世界銀行等と連携しつつ技術協力と円借款を組み合わせた事業を形成した。持続可能な都市開発については、日本の企業や自治体とも連携しつつ、東南

アジアの主要都市で最上流段階の都市開発計画作成からその事業化まで一貫した協力を行うとともに、ケニアのナイロビ市やコートジボワールの大アビジャン圏で日本の知見をいかした都市開発計画の作成を完了した。(p.5)

2015年度

2030年を目標年次とする「持続可能な開発のための2030アジェンダ」(「2030アジェンダ」)とその構成要素である「持続可能な開発目標」(SDGs)の採択に向けての最終段階で、日本政府の方針策定支援や国連サミットでの発信などをこれまでの年度に引き続いて行い、その結果、日本が重要課題としてきた「防災の主流化」や「ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)」、「持続可能な都市開発」がSDGsに盛り込まれる成果を得た。また、日本政府が指導理念として主張してきた「人間の安全保障」は、2030アジェンダの序文に「人間中心(people-centered)」という中心概念として反映された。(p.105)

防災に関しては、この年に採択された「仙台防災枠組2015-2030」に基づく事業現場での主流化を進め、ミャンマーとチリで提言ないし人材育成をおこなった。また、「より良い復興」(Build Back Better: BBB)のコンセプトに基づき、ネパール地震災害への対応において支援策を提案した。UHCの実現に向けた支援では、アフリカでのUHC推進を図るとともに、そのグローバルな展開に関する発信も強めた。「持続可能な都市開発」については、セネガルとフィリピンでマスタープランが策定された。(p.4)

2016年度

母子保健を入口とした保健システム強化の方針の下で、母子手帳の普及促進や認知向上に向けた取組を強め、国際会議を開催し、世界保健機関(World Health Organization: WHO)とともに母子手帳の国際ガイドラインの策定を発表し、また母子手帳は人間の安全保障を体現するものであり難民支

援に有用である、ことについて発信した(pp.15-16)。

UNDP『人間開発報告書2016』に対し、人間の安全保障に関する研究成果「Think Piece」を提供した結果、報告書本文にJICA研究所が整理した概念がほぼ引用され、UNDPのプレスリリースでも言及された(p.101)。

この期間中のJICAでの「人間の安全保障」の「実施方針」「実施体制」「実地活動」について要約しておこう。

2012年度以降の『業務実績報告書』には、理念としての「人間の安全保障」を開発援助に反映させるという関心はまったく示されず、「国際社会におけるリーダーシップの発揮への貢献」のみが報告される。これについては2つの解釈がありうる。1つは、前2期での取組みを通じてJICA事業において「人間の安全保障」の視点を適用することが定着し、理念を掲げたりその事業への反映の程度を報告したりする必要がなくなった、との解釈である。いま1つは、前2期での取組みはあったもののJICA事業において「人間の安全保障」の視点を適用することが定着せず、そのような取組みが放棄されるに至った、との解釈である。

本稿では、第2の解釈を採る。この期間を対象とする中期計画が策定された時点では、先立つ2期間と同様に、「人間の安全保障」を開発援助に反映させる」方針が当然視されていたのかもしれない。しかし、緒方理事長退任後のこの期間にはその方針を継続させる推進力は組織としてのJICAには存在しなかったのであろう。むしろ、外務省にとっての関心事である外交シンボルとしての日本ブランド「人間の安全保障」の普及に関与し貢献することが、中心の関心事となったようである。

第4期(2017.04.01 - 2022.03.31)「人間の安全保障」再生期?

『中期計画2017-22』では、「重視するアプローチ」4つの1つとして「人間の安全保障を踏まえた人間中心のアプローチ」が掲げられ、「人間一人ひとりに焦点を当て、特に脆弱な立場に置かれやすい

子ども、女性、障害者、高齢者、難民・国内避難民、少数民族・先住民族等の保護と能力強化を通じて、人間の安全保障の実現を推進する」との説明が与えられている。ちなみに、他の3つは、「信頼関係の構築に向けた、オーナーシップとパートナーシップを重視した協力の推進」、「事業の戦略性の強化、業務の質の向上」、「統一性、一貫性のある情報発信」、と事業運営上の課題に関係するものばかりである。(p.2) 計画は、『中期目標』で掲げられた開発協力の4つの重点課題を基本において踏襲しているが、指標は含まれていない。開発協力の重点課題では、「(2)開発途上地域の人々の基礎的生活を支える人間中心の開発の推進」に含まれる事項として、「保健医療」分野で、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ(UHC)を目指した保健システムの強化、「感染症対策の強化」、「母子保健の向上」、が前面に打ち出されているという違いがある。

『業務実績等報告書』

2017年度

この年の最大のニュースは、2008年に策定されたJICAビジョンを見直し、新たなミッション・ビジョン・アクションを策定したことである(p.121)。新たなミッションは次のものである。⁵⁸

「JICAは、開発協力大綱の下、人間の安全保障と質の高い成長を実現します」

このように、「人間の安全保障」はJICAが実現すべき2つの大目的の1番目として置かれ、その重要度は極めて高いはずである。

その一方、中期計画で掲げられた「人間の安全保障を踏まえた人間中心のアプローチ」に替えて、本文書では「人間中心の開発の推進」という表現が用いられている。そして、2012年度から一貫してそうであるように、「人間の安全保障」への言及は、理念の事業への反映(現実界)ではなく、理念の普及(言語界)に限られている⁵⁹。

2017年以降の第4の期間を対象とする文書を見

ると、「人間の安全保障」が理念(目的あるいは視点)として再び高く掲げられる一方、その実現ないし実施のための方法については全く語られない。言語界での言明が現実界での活動に翻訳され実現される道筋は存在しない、と推断される。

小括

2003年度以降のJICAでの「人間の安全保障」の「実施方針」「実施体制」「実地活動」について要約しておこう。

2003年度に、トップダウンでの改革の視点の1つとして「人間の安全保障」が提示され、それを「理念」として受けとめたJICAは、それを事業にどう反映させていくか、という組織としての課題に直面した。2004年度に「人間の安全保障チーム」が設置され、概念整理(チェックリストの作成)と参考事例の収集がなされ、事業計画や案件形成に反映されるよう試みられた。

2008年度からは、従来型の事業と「人間の安全保障」関連事業との仕分けが始まる。同時に、「人間の安全保障」関連とされる事業の内実として従来型の分野や課題の比重が高まった。「人間の安全保障」の視点の反映が形式上ではさらに追求されるが、実質上では、チェックリストの内容と適用法は「人間の安全保障」に固有の要因に限定されず、事業への反映は誇大に表示されがちであった。なお、平和構築の課題に関しては、独自の取組みの体制と方針が形成され、「人間の安全保障」との関係は弱まった。

2012年度以降には、理念としての「人間の安全保障」を開発援助に反映させるという関心はまったく示されず、「国際社会におけるリーダーシップの発揮への貢献」のみが報告される。それまでの取組みはあったもののJICA事業において「人間の安全保障」の視点を適用することが定着せず、そのような取組みが放棄されるに至った、と解釈される。緒方理事長退任後のこの期間にはその方針を継続させる推進力はJICAには存在せず、むしろ、外務省にとっての関心事である外交シンボルとして

の日本ブランド「人間の安全保障」の普及に関与し貢献することが、中心の関心事となったようである。

2017年以降には、「人間の安全保障」が理念(目的あるいは視点)として再び高く掲げられる一方、それを方針や活動に反映させる方法については全く語られない。言語界での言明が現実界での活動に翻訳され実現される道筋は存在しない、と推察される。

第4章 結論(要約と考察)

本稿では、1998年から20年間にわたる政府/外務省とJICAの文書に基づき、開発援助理念としての「人間の安全保障」の現代史を跡付け、解釈と評価を試みた。それは、外務省とJICAそれぞれにおいて、「トップダウン」での理念の提示と組織としての適応、の歴史であった。「人間の安全保障」は、現実の方針ないし活動の目的や性格を後付けで示すそれまでの諸「理念」とは異なり、現実の活動を導くべき新たな「理念」として外務省およびJICAそれぞれの最上位者により提示された。外務省においては、小淵外相・武見政務次官という省内最上層の政治家の信念・識見に基づく理念の提示を受けての対応であった。JICAにおいては、緒方理事長の強い思いに基づく改革方針の大きな柱としての理念の提示を受けての対応であった。このように理念がトップダウンで示されるという異常な事態に直面して、組織としての外務省とJICAはそれぞれに適応を図り言語界での対応策を打ち出した。いずれの機関においても、適応はそれぞれの組織としての性格を反映するものであった。そして結局は、「人間の安全保障」は、開発援助の理念としては棚上げされ、外交シンボルとしてのみ用いられることとなった。理念としての「人間の安全保障」が開発援助の実地活動を導くことはなかった。「人間の安全保障」の20年の歴史は、理念(「言語界」)が実地活動(「現実界」)を律することはないという、日本の開発援助の特色をあらためて示すものであった。

政府／外務省

外務省による適応は、「人間の安全保障」を「日本外交の柱の1つ」と格上げして位置付け、日本国のブランドとして掲げるシンボルとすることであった。日本国にとって、さらに根本にあるブランディングのシンボルとして「平和国家」があり、「人間の安全保障」は非軍事の「安全保障」としてそれとよく親和する。そして、開発援助は非軍事の外交手段として重視され、「人間の安全保障」を具現化する場として位置付けられた。外務省は、「人間の安全保障」の主唱者となることで、日本が国際社会における評価を高めひいては国連での地位を高めよう、との構想を持ったものと推測される。⁶⁰

1999年の『中期政策』で「人間の安全保障」が導入される以前の援助理念は、経済面での国益、政治・外交面での国益、国際貢献、人道上・道義上の配慮、使命(期待への応答)、といった形で雑多に表現されていた。このうち最後のものは、日本としてのブランディングの性格を有すると見ることができる。第2章第1節で論じたように、1980年前後における理念の提示における中心をなしたのは経済安全保障の考え方であり、自国経済の安全を確保する上での手段としての対途上国援助の位置付けであった。ただし、そこでも指摘したように、同時期には国際援助潮流を反映して基礎生活分野(BHN)の充足を目的とする援助の増大が図られ、「社会開発」ないし「人間中心の開発」といった事柄が、経済開発とは異なる独自の関心分野として形成されていったことも確かである。

1999年の『中期政策』では、「人間中心の考え方」を基本理念の1つとし、その一面として「人間の安全保障」の視点が位置付けられた。2003年の『大綱』では、「人間の安全保障」の視点が基本方針の1つとされる。2005年の『中期政策』においては、「「人間の安全保障」は開発援助全体にわたって踏まえるべき視点である」との言明がなされる。このように、1999年の『中期政策』から2003年の『大綱』そして2005年の『中期政策』にかけては、「人間の安全保障」の理念が開発援助の実施方針を導き、

その視点の開発援助での適用の体系化が図られていた、かのような印象があった。さらに、2015年の『大綱』では、「人間の安全保障の考え方は、我が国の開発協力の根本にある指導理念である」との表明がなされる。

このように、一見すると、日本の開発援助の立案段階において理念としての「人間の安全保障」の重みは一貫して高まってきた、かのような印象を与える。しかし、そのような志向を実施するための継続した方向付けはなされず、2005年以降に開発援助の理念としての「人間の安全保障」の重要度は減少の一途を辿り、「人間の安全保障」の理念が開発援助の実施方針を導くことは起こらなかった。外務省がJICAに提示する『中期目標』においても、第1期(2003-06年度)と第2期(2007-11年度)には「我が国が主導する人間の安全保障」との外交上の関心が示され、第3期(2012-16年度)には「人間の安全保障」の推進が外交面・経済面での国益に資すると論じられ、ブランディングにおける役割と国益への貢献が強調されるのみであった。さらに、第4期(2017-21年度)には、「人間の安全保障」は(SDGsとともに)枕詞としてのみ触れられることとなる。

援助政策立案者である外務省にとっては、援助理念は言語界でのシンボルの一種であり、外向きには外交上の関心に関連付けられて、内向きには内政上の関心に関連付けられて、提示される。外務省にとっての現場とは会議や交渉といった「外交の現場」であり、「開発援助の現場」ではない。その主責任事項は「外交」であり、現実界での開発援助の実地活動も、まずは外交文書作成に役立つ素材としての適否の観点から評価される。援助理念としての「人間の安全保障」が開発援助の現場でどのようにどの程度に実現されるかは、主な関心事ではない。⁶¹ そして、外務省が「人間の安全保障」理念の開発援助活動への反映を語るときに言及するのは、国連に設立した「人間の安全保障」基金(United Nations Trust Fund for Human Security: UNTFHS)によるものであり、JICAの活動ではない。

JICA

援助政策翻訳・適用者である JICA にとっては、援助理念は主務官庁である外務省から提示されるものである。しかし、緒方が理事長として在任した 2003-11 年度の間は、緒方の改革構想の一環として「人間の安全保障」が提示され、組織としての JICA は組織内外からのトップダウンの理念への対応を迫られるという、異常な期間であった。組織としての JICA における適応は、既存の方針や事業をできる限り維持しつつ、緒方理事長の説く「人間の安全保障」を JICA の方針や事業に反映させることであった。緒方にとっての主関心は、平和構築過程において JICA が早い段階から関与するという実務上の改革であり、それを正当化するために人道支援と開発援助をつなぐ概念として「人間の安全保障」を打ち出すことであった。組織としての JICA にとっては、それは試行を始めつつあった新たな事業分野であり、事業の大宗を占めている従来型の分野を「人間の安全保障」とどう関連付けるかが問題であった。2004 年度に「人間の安全保障チーム」が設置され、概念整理(チェックリストの作成)と参考事例の収集がなされ、事業計画や案件形成に反映されるよう試みられた。

2008 年度からは、従来型の事業と「人間の安全保障」関連事業との仕分けが始まり、同時に、「人間の安全保障」関連とされる事業の内実としても従来型の分野や課題の比重が高まった。「人間の安全保障」の視点の反映が形式上ではさらに追求されるが、実質上では、チェックリストの内容と適用法は「人間の安全保障」に固有の要因に限定されず、事業への反映は誇大に表示されがちであった。平和構築の課題に関しては、独自の取組みの体制と方針が形成され、「人間の安全保障」との関係は弱まった。

2012年度以降には、理念としての「人間の安全保障」を開発援助に反映させるという関心はまったく示されず、「国際社会におけるリーダーシップの発揮」という言語界での貢献のみが報告される。それまでの取組みはあったものの JICA 事業において

「人間の安全保障」の視点を適用することが定着せず、そのような取組みが放棄されるに至った、と解釈される。緒方理事長退任後のこの期間にはその方針を継続させる推進力は JICA には存在せず、むしろ、外務省にとっての関心事である外交シンボルとしての日本ブランド「人間の安全保障」の普及に関与し貢献することが、中心の関心事となったようである。2017年度以降には、「人間の安全保障」が理念(目的あるいは視点)として再び高く掲げられる一方、その実現ないし実施のための方法については全く語られない。言語界での言明としての「理念」が現実界での活動に翻訳され実現される道筋は存在しない、と推断される。

開発援助の理念としての「人間の安全保障」の過去 20 年の歴史は、トップダウンでの導入と組織としての適応の試み、そして結果としては棚上げ、という推移を示した。外務省の主関心は「外交」であり「開発援助」ではない。「人間の安全保障」は外交上のシンボルとして位置付けられ用いられた。その一方、開発援助の理念としての適用が持続して追及されることはなかった。JICA では、平和支援への関与を重視する緒方の関心や構想と、開発プロジェクト指向の組織文化との間での折り合いがつけられず、「人間の安全保障」の理念は宙に浮き、結局は棚上げされた。

このような推移を辿った理由につきいくつかの推測を次に述べる。⁶²

・プロジェクト志向の壁

日本の開発援助界においては、外務省や(かつての) JICA の組織構成に反映されているように、援助形態を先に決定しそれぞれの形態ごとにプロジェクトを発掘・形成するという手順が確立している。援助とは援助プロジェクトのことであり、それを超える、プログラム、政策、理念、といった言語界の産物は作文上の修飾に用いられるだけのものである。「人間の安全保障」以前の「理念」は、既に実地活動として行っていることの目的なり方法なりを後付けで言語化したものであり、総論風に「理念」が語られるのは枕詞としてのみであり、「理念」が実地活

動を導いたことはない。価値(目的)体系から個別活動(案件)が導出されるという手続きは取られず、むしろ、(PDM 作成手順にも示されるように)個別案件から発してそれが貢献すると想像される上位目的が特定される。このような慣行が 1950 年代からの開発援助の実施の歴史の中で組織文化として定着している中で、「人間の安全保障」理念とその適用はこの上なく異質／異様なものであり、現実界に関わる JICA 職員の間心理上の反発なり困惑という反応を広く生み出した、ものと推測される。

63

・開発志向の壁

「人間の安全保障」委員会報告書の日本語版の作成、その外務省および JICA での受けとめと参照にあたり、「安全保障」という概念の中に「開発」志向を盛り込み強調するという一貫した偏向が見られる。この偏向のどれだけが故意によるものでどれだけが関心や発想を限定する認知の惰性によるものなのか、筆者は判断を下すことができない。ともあれ、日本の開発援助関係者の間では、「安全保障」が「開発」とは明確に異なる概念であることが認識されていないようである。⁶⁴ また、先に指摘したことであるが、JICA は「保護」を国家レベルでの体制づくりとして捉えるなど、従来の開発志向の発想の維持適用が見られた。⁶⁵ 国際協力総合研修所が 2004 年 1 月に設けた「貧困削減と人間の安全保障」研究会の報告書(2005 年 11 月発表)では、「欠乏からの自由」=「貧困削減」のみに関心が限られ、貧困削減戦略に「人間の安全保障」の視点を取り入れることが図られた。⁶⁶ しかし、実地適用としては旧来のキャパシティ・ディベロップメント(CD)が提唱され、それによる「問題解決・対応能力」の構築と向上が唱えられた。⁶⁷

・組織風土の壁

日本の開発援助界において、援助の総体は、それぞれは視野狭窄である個別活動の寄せ集めであり、「人づくり、国造り、心のふれあい」⁶⁸といった漠たる大和言葉で包まれていた。そのような伝統と

情緒が基調をなす組織風土にとって、「人間の安全保障」理念は極めて異質かつ異様なものであった。当初に JICA 内で「分からない」という反応が広く見られたのは、なじみができ漢語の角が取れて頭で分かる必要がなくなるまでの、過渡期の現象と見ることができよう。「人間の安全保障」という言葉は、やや仰々しい漢語ではあるが、「人づくり、国造り、心のふれあい」といった情緒との親和度が高い。しかし、そうであるだけに、この言葉が、明確な概念規定がなされない気分語として用いられるという結果をもたらした。その 1 つの現れが、「目的」と「視点」、「状態」と「取組み方」、の間の区別の不鮮明さである。いま 1 つの現れは、「人間の安全保障」の最重要なメッセージとして、「人々を中心に据え、人々に確実に届く援助」と捉え、「安全」も「保障」も捨象する(2004 年度の「七つの視点」の第一の視点、2008 年度以降の「基本方針」)、ことである。けだし、情緒の世界では、そのような不鮮明さやピンボケが意識されたり問題視されたりすることはないのであろう。

・組織風土改革への不適切な戦略／指導姿勢

どの組織も慣性／惰性を持ち、外あるいは上からの力が加えられない限り、組織は慣性／惰性のみ支配されがちである。上記のプロジェクト志向も開発志向も、そしてとりわけ組織風土は、日本の開発援助界における慣性／惰性の重要な要素である。緒方は、組織としての JICA の慣性／惰性を打破すべく組織風土改革を志向した。とりわけ、職員が仕事に取り組む姿勢を改めることに大きな注意を向けた。⁶⁹しかし、組織風土改革への適切な戦略ないし(and/or)指導姿勢を欠き、形式上の変化を超える「文化変革」を起こすことはできなかった。⁷⁰「現場主義」と「人間の安全保障」の両方を一体として進めるという緒方が強調した改革方針⁷¹は、当初から形骸化され実際上の効果は乏しかった、ように見受けられる。⁷²

「人間の安全保障」の理念が日本の開発援助に何らかの影響を与えたかどうか、につき検討しよう。

まず、緒方にとっての最大の関心であった平和構築への取組みでは、緒方の強力な指導により JICA において大きな前進が見られた。しかし、それは「緒方の強力な指導」によるものであり、「人間の安全保障」の理念の故とは考えられない。⁷³ そして、上で論じたように、平和構築の課題に対して独自の取組みの体制と方針が形成される中で、「人間の安全保障」との関係は弱まった。⁷⁴ 実際上、平和構築を含め「人間の安全保障」に関連付けられる諸分野では、「人間の安全保障」理念の導入に先立ってそれぞれに独自の展開を経ており、同理念の導入により有意な変化が生まれたかどうかは明らかでない。筆者は、有意な変化はなかったであろうと推測している。⁷⁵

2004 年 9 月に発表された『年報』では、「人間の安全保障」の実践を唱える意義につき以下の 3 点が述べられている。(JICA 2004, p.19)

- ① およそ半世紀を迎える ODA の歴史をふまえ、改めて「人間中心の援助」をうたう必要が生じている。…「人々の抱える問題」を中心にすえ、その問題が生じている社会構造の全体像を把握し、総合的に取り組んでいく必要性が強調されるようになっていきます。
- ② 特に冷戦構造の崩壊を契機として、「開発」と「平和」に対する包括的な取組みがますます必要となってきた。貧困にあえぐ途上国の人々の多くは、同時に、武力紛争の惨禍がもたらす影響を直接・間接に受け、生命、生活、尊厳の危機にさらされています。…
- ③ 「より困難な状況にある国や地域」に対する取組みを強化しなければならないという認識です。…

ここでも、「人間の安全保障」に固有である要因は②のみであり、①は「人々の抱える問題」全般、③は「より困難な状況にある国や地域の人々が直面する問題」全般、に妥当する言明であり、「人間

の安全保障」についても言えるという性格の事柄である。上述のように、②の要請は「平和構築」課題への取組として、「人間の安全保障」とは別ごととして扱われた。「人間の安全保障」の実践を唱えたことで、①ないし③の性格の事柄への取組が実際にどれだけ促進されたか、について筆者は判断を下しうるだけの情報を持たない。しかし、2004 年度の「七つの視点」以降の JICA 内での「人間の安全保障」実施促進と進捗点検の方式から判断する限りでは、「人間の安全保障」理念が実地活動に大きな影響を与えたことはなかったと推察される。⁷⁶

なお、冒頭「はじめに」にも記したように、本稿のここまでで示された見解は研究者としての筆者の事実判断であり、個人としての価値判断は含まれていない。例えば、「人間の安全保障」の理念は定着したのではなく棚上げされた」と述べたときに、「それは棚上げされるべきではなく、その定着が徹底して追求されるべきであった」という主張は含意されていない。

最後に、いささかの価値判断を含めて、筆者の認識を要約して再述する。

「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を唱え、最上位の価値として「人間の安全」を掲げ、生命・生活・尊厳の確保を究極の目的として置くことには、「保全」を「開発」に先立つものとして位置付け、脅威に対する事前および事後の対応を重視し優先する、という独自の意義がある。さらに、その目的を実現するための方法／手段の策定ないし選択に当たり保護とエンパワーメントを強調するという「視点」としても、「人間の安全保障」には新たな独自の意義がある。⁷⁷

日本においては、理念としての「人間の安全保障」は、「目的」と「視点」との違いが意識・自覚されることなく、混然一体として語られてきた。⁷⁸ そして、「目的」に重点が置かれるときには、「人間の安全の確保」(マイナスの防止ないし緩和)が最上位の価値として設定されることはなく、常に「開発」(プラス方向への変化)志向に従属させられてきた。「視点」としての用法においては、「人間の安全保障」に固有でない特徴がそうであるかのように提示

され、「人間」が重視される一方、「安全」とその「保障」はほとんど無視された。これらはいずれも、理念としての「人間の安全保障」の（「開発」とは異なる）独自の意義を弱め損なうものであった。

このような偏向および不全は、故意になされたのかもしれない、あるいは無意識・無自覚になされたのかもしれない。いずれにせよ、「人間の安全保障」の理念は宙に浮き、枕詞としてのみ用いられることとなり、個別事例を別として、組織としての JICA の実地活動に影響を及ぼすことはなかった。

おわりに：到達点と残る課題

本研究は、日本の開発援助への導入から現在にいたる「人間の安全保障」に関わる言説と活動の経緯を跡付け、活動における成果／意義と限界を明らかにし、日本の援助の特色を示して、ODA 歴史研究に貢献する、ことを目的とし、①日本の開発援助の「理念」としての「人間の安全保障」とはどのようなものであったか、②開発援助理念としての「人間の安全保障」の「実施方針」「実施体制」「実

地活動」はどのようなものであったか、③「人間の安全保障」の理念は日本の開発援助活動にどのような独自の影響を持ったか、④援助理念としての「人間の安全保障」はどのような限界を持ったか、の 4 つの論題への答えを外務省と JICA の文書の検討を通して追求し、以下の結論を得た。

日本の「援助理念」としての「人間の安全保障」についての外務省と JICA における概念規定は曖昧であり、旧来の開発志向に比しての独自の意義が損なわれた。「重点課題」の設定は一貫せず、実施上の「視点」あるいは「ポイント」とその運用方法は不適切であり、改革の柱としての「人間の安全保障」という理念が、組織としての JICA の実地活動の変化を導き律することはなく、現実界での援助の実地活動には有意な影響を及ぼさなかった。これは、理念（「言語界」）が実地活動（「現実界」）を律することはない、という日本の援助の特色をあらためて示すものであった。

本稿には、「はじめに」で述べた 5 つの限界がある。それらについての取組を行うことがさらなる研究課題としてある。

注釈

- 1 JICA 研究所が実施する本研究プロジェクトは、立ち上げ当初は「ODA 歴史研究」と呼ばれていたが、現在の正式名称は「日本の開発協力の歴史」研究である。
- 2 「人間の安全保障」に関しては、その他に、「政策翻訳者」として、外務省が国連に設立した「人間の安全保障」基金（UNTFHS）の事務局である Human Security Unit と日本大使館での「草の根・人間の安全保障無償資金」担当者とが、「政策適用者」として、UNTFHS ないし無償スキームに応募し採択された案件を実施する機関ないし団体がある。本稿では、外務省と JICA の関係のみを取り上げ、上記の基金と無償スキームを扱うことはしない。
- 3 独立行政法人としての JICA の「独立」の態様については、外務省側担当者による以下の発言が参考になる。
「JICA との関係については、特殊法人時代には外務省が全てについて関与してきたが、今後は「実施」業務については JICA の知見と経験を活用して中期目標・中期計画の範囲で自主的に活動してもらうことだと思っている。」（『第 4 回外務省独立行政法人評価委員会 [040419] 議事概要』
https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/dgh/4g_gaiyo.html（2018 年 8 月 6 日））
「今後も、JICA はプロジェクト形成段階で様々な調査を行い、こうした調査結果や、業務実施を通じての JICA からのフィードバックを参考に政府で案件選定を行っていくとの整理である。」（『第 1 回外務省独立行政法人評価委員会 [030901] 議事概要』
https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/dgh/1g_gaiyo.html（2018 年 8 月 6 日））
- 4 ここで、外務省独立行政法人評価委員会とは、外務省所管の独立行政法人の業績の評価などのため外務省内に設置された第三者機関、である。
- 5 文書の正式名称は『国際協力重点方針』（2007 年以降に作成・公表されており、2015 年度以降は『開発協力重点方針』と改称）である。この文書は、外務省国際協力局により、大綱と中期計画を踏まえた年度ごとの実施方針として各年度の初めに策定される。これは統括部局における編集作業の結果としての文書であるが、理念ないし一般方針と個別具体の活動を結びつける中間レベルでの対応付けという性格を有しており、「翻訳段階」への本稿の関心に照らして注目に値する。
- 6 これらに関連する文書の一覧を本稿末尾に示している。
- 7 実際には、両機関の間には形式論/建前論の想定を超える形でのさまざまな接触および交渉があるであろう。また、各機関での文書の作成段階で両機関の間でのすり合わせが行われるのが常態であるかもしれない。外務省独立行政法人評価委員会（第 1 回 2003 年 9 月 1 日開催）において（外務省側の担当官によると推測される）次のような発言があったことが記録されている。「外務省が中期目標案を作成して機構と調整し、機構が右を受け

- て中期計画案を作成して外務省と調整してきた。即ち、外務省と機構が意見交換を繰り返して中期目標、中期計画を策定してきた。」（『第 1 回外務省独立行政法人評価委員会 [030901] 議事概要』
https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/dgh/1g_gaiyo.html（2018 年 8 月 6 日））また、JICA の総務部長という要職は外務省職員である出向者により占められてきた。
- 8 ただし、注 3, 7 におけるように、関連文書を情報源として用いることがある。
- 9 これらの 2 つの用法に加えて、“security”という語はその起源のラテン語での原義である「安心」を指すこともありうる。ただし、HDR1994 年版では、「不安」という心理状態について “a feeling of insecurity” という表現がなされており（p.24）、“(in) security” という言葉は「安全（の欠如）」という状態を指して用いられているようである。日本語では、「安全・安心」という表現で客観と主観の両面を示すことがしばしばなされる。
- 10 外務省ウェブサイト
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eo_0504.html（2016 年 5 月 20 日）
なお、同年 4 月には外務省と国内関連機関の共催により「アジアの経済危機と健康一人間中心の対応」と題する国際シンポジウムが開催されており、主催者を代表する挨拶で、小淵外相は、経済危機が社会的弱者の健康に及ぼす影響に強い懸念を表明している。（外務省ウェブサイト https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jica/kenkyu/98_28/28_10.pdf（2016 年 5 月 20 日））
- 11 外務省ウェブサイト
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1202.html（2016 年 5 月 20 日）
- 12 外務省ウェブサイト
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1216.html（2016 年 5 月 20 日）
- 13 続く引用文で「小淵」となっている箇所は原文での表記のままである。
- 14 第 1 次小淵内閣で外務大臣を務めた高村正彦は、この問題に関しての小淵の「固い決意」「端倪すべからざる決断」「凄いいリーダーシップ」について証言し、さらに「本質的なことは絶対に譲らない」「テコでも動かない頑固さ」という小淵の一面について述べている。（佐野眞一、2000、『凡幸伝』、文藝春秋、pp.41-42）
- 15 これは 21 世紀に向けた国政運営方針の「5 つの架け橋」の 1 つとしての「安全への架け橋」の中心概念として掲げられたものである。ここでの引用に続き、「私は、地球全体の環境の保全から国民一人一人の安全に至るまで、「安全への架け橋」を築いてまいります」と述べられている。なお、援助理念としての「人間の安全保障」

への言及は、高村外相による外交演説に含まれている。

16 直前の引用の最後で、上田が「小淵総理のハノイ演説において日本の政策として人間の安全保障が打ち出され[た]」(下線は引用者による)と述べていることが、注目に値する。先に引用紹介したように、ハノイ演説の2週間前の東京での演説でも、小淵首相は「人間の安全保障」を重視することを表明し、また「人間の安全保障」についての考えを述べる。ただし、それらは、首相個人の見解(「私の考え方」)であり、「日本の政策」としての表明ではなかった、ということかと推察される。首相・大臣・次官といった政治家の発言は、それが省内で作成されたテキストそのままであっても、それだけで「政策」の表明と見なされることはない。政策とは、官僚機構によりしかるべき手順をふんで立案・策定されるものなのである。ちなみに、1995年には、時の村山首相が「人間の安全保障」という語句を演説の中で用いている。また、1997年には、時の橋本首相が「人類の安全保障」という語句を用いている。

17

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/12/ems_0907.html (2016年5月28日) この引用に含まれる「人間中心の世紀の追求」と「外交の柱としての「人間の安全保障」」という2つのメッセージは、日本にとっての基本価値および方針の世界への表明として注目に値する。この展開につき緒方貞子は次のような感想を述べている。

「[「人間の安全保障」について]多くのプロジェクトは日本政府のお金で運営されました。…政府がひとつの政策をここまで面倒を見てくれるというのは、珍しいのです。日本外交の柱にしようとしたからでしょう。「人間の安全保障」は、安全保障には絡みますが、軍事色は強くないですから、日本にとってやりやすいのです。」(野林・納家 2015, p.246)

18

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/index.html> (2018年7月20日)

19

<https://www.jica.go.jp/about/vision/security/summary01.html> (2018年7月20日)

20 ここで「エンパワーする」とは、どのような対処ができることを目指して何をすることなのか、報告書ではガバナンスとの関連で多くの記述がなされている。例えば、pp.11,50,68,を参照。

21 この点については、東・峯(2017)によっても次のような表現で指摘されている。

「エンパワーメント empowerment は「能力強化」と訳される。これは正しい訳語だが、「身体能力強化」や「学力強化」を連想させる言葉である。英語のエンパワーメントの素直な意味は、人々に「力を与えること」であり、これまで発言権のなかった人々が発言できるようになる、決定権を現場に委譲する、といったニュアンスがある。」(注19, p.16)

なお、2005年の『中期政策』においては、限定された

形で「能力強化」の規定がなされている(後述)。稀な例外として特記に値する。

22 ただし、小淵演説のテキストの英語訳では、“human survival, life and dignity”という表現が用いられている

(<https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv9812/policyspeech.html> (2018年8月4日))。この3点セットの元々は、先に武見敬三の見解の中で言及されていた、(後に人間の安全保障委員会委員にも任命された)リンカーン・チェンによる Human Security 概念の定式化である Human Survival, Human Well-being, Human Freedom の3点セットであろう、と推察される。これが武見により「人間の生存・生活・尊厳」と和訳され小淵演説に反映されたのではないかと推察される。これが英訳される際に、“life”という語の曖昧さ(生命でも、生活でも、人生でも、ありうる)を避け“livelihood”とされた、ものと推察される。英語版を正文とするならば、適切な訳語は「生活」ではなく「生計」であろう。

23 本稿で見るように、外務省および JICA の文書においては、「視点」という言葉がこのような概念規定のもとで用いられるとは限らない。

24 外務省のホームページでは、「分野別開発政策」の一分野として「人間の安全保障」が掲げられている。しかし同時に、2005年の中期政策から、「人間の安全保障」は開発援助全体にわたって踏まえるべき視点である[る]という言明がそのまま引用されている。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/initiative.html> (updated 2018年5月28日、accessed 2018年8月26日)

25 外務省(2004)第2章「日本の ODA50年の成果と歩み」

26 外務省(2014)第1部「ODA60周年-日本の協力の成果とこれからの方向性」

27 外務省(2004)第2章「日本の ODA50年の成果と歩み」

28 この変化は、少なからず DAC での peer pressure の影響の下で起こった。これについては、柳原(2014)を参照されたい。

29 これと並んで、次のように、経済関係・経済国益についての旧来からの見解も含まれている。「相互依存関係が深まる中で、国際貿易の恩恵を享受し、資源・エネルギー、食料などを海外に大きく依存する我が国としては、ODA を通じて開発途上国の安定と発展に積極的に貢献する。このことは、我が国の安全と繁栄を確保し、国民の利益を増進することに深く結びついている。特に我が国と密接な関係を有するアジア諸国との経済的な連携、様々な交流の活発化を図ることは不可欠である。」

30 その他の基本方針は、開発途上国の自助努力支援、公平性の確保、我が国の経験と知見の活用、国際社会における協調と連携、の4つである。

31 先に引用したように、人間の安全保障委員会の報

告書では、「It [Human security] means creating political, social, environmental, economic, military and cultural systems that together give people the building blocks of survival, livelihood and dignity」(p.4)と述べられている。エンパワーメントのこの制度環境整備の側面は、「能力強化」という訳語では伝えられない。ただし、次章で紹介するように、本政策文書の後段には、この引用に対応する文言も含まれている。

32 その他の基本方針は、非軍事的協力による平和と繁栄への貢献、自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に向けた協力、の2つである。

33 “Human security”という語の邦訳において、条件反射で「人間の安全保障」という専門用語風の訳語を当てる慣習が成立し、「人間の安全」という日常語は用いられない。HDR1994年版を紹介した際に論じたように、“human security”が指すものは「人間の安全」という状態でもありうるし、「人間の安全を確保する」ための行動でもありうる。脅威に直面する状況では、これらの間には、「人間の安全」という状態はそれを「確保する」ことを目的とする行動によってのみ実現される(行動は状態実現のための必要条件である)、という関係が想定されていて、状態と行動との区別には注意が払われたい、のかもしれない。ただし、その想定が当てはまるとしても、「人間の安全を確保する」ことを目的とする行動が「人間の安全」という状態を実現するとは限らない(行動は状態実現のための十分条件ではない場合がある)、ことには注意を要する。

34 外交上の(究極)目的としてどのようなことがあるのか、については次の注を参照されたい。

35 2013、14年度の『国際協力重点方針』(後述)では、「人間の安全保障の理念に基づき、人づくりのための技術協力など日本らしい援助を拡充することで、我が国への信頼・プレゼンスの強化につなげる」、との記述があり、理念としての人間の安全保障の上位にある外交上の関心が表明されている。また、2017年度『開発協力重点方針』(後述)では、冒頭に「国益に資する開発協力」との大命題が提示され、「地球儀を俯瞰する外交」、「積極的平和主義」、「日本再興戦略」、といった政権にとっての中心関心が強調されている。

36 「開発途上地域の人々の「人間の安全保障」を推進する」という表現には、概念上の不鮮明さが含まれている。ここで「推進」されようとしているのは、開発途上地域の人々の「人間の安全」という状態を実現するための「人間の安全を確保する」という(日本政府による)行動、であろう。「人間の安全保障の推進」という語句が慣用語となるなかで、言語表現に対する意識・自覚が薄れていることを反映しているのであろう。

37 「「人間の安全保障」の実現」という語句で何を言おうとしているか不鮮明である。「人間の安全保障」の視点の実際適用ということかと推察される。

38 ここに列記された6項は、JICAの「人間の安全保

障」を踏まえた援助(七つの視点)」を参照して作成されたものである、旨がJICAの文書に述べられている。(後述)。

39 2011年に外務省により発行された「人間の安全保障」と題された広報文書には、「人々の豊かな可能性を実現するために」という副題が付されている。プラス方向のイメージを強く打ち出す志向の表れであろうと推察される。

40 「人間の安全保障」の下で論じられてはいるが、ジェンダーに関わる記述では、エンパワーメントという言葉は「能力強化」とされずにカタカナ語として用いられている。後述のように、2015年度には、「ジェンダー平等・女性のエンパワーメント」は「人間の安全保障」から外される。2016年度には、「ジェンダー(女性の保護と能力強化)」としかるべく改称されて、再び「人間の安全保障」の下に置かれる。

41 前2013年度には「推進」ではなく「促進」という語が用いられていた。2013年度の文書での「推進」と「促進」の相違についての検討を参照されたい。

42 これらの3つの視点は、2番目の「人間の安全保障」のみが援助の内容(目的ないし視点)に関わり、1番目と3番目は事業実施体制に関わる。また、これらは改革の方向ないし優先度を示すものであり、とりわけ援助の内容については、「人間の安全保障」のみを対象とするということを含意しない。表明されたのは、「すべての国において「人間の安全保障」のアプローチの事業面での具体化を進める」ということのみである。

43 『国際協力機構年報2004』からの次の引用は、緒方の発想を忠実に反映しているものと考えうる。

JICAは、「人間の安全保障」を実際に事業に反映するに際し、それぞれの国・地域の人々が置かれた多様な状況に応じたきめ細かな対応が必要である、と考えます。すなわち、「現場主義」と「人間の安全保障」は、新生JICAにおける改革の柱として、相互に深く関係する密接不可分のものなのです。… JICAは、「現場主義」に立った「人間の安全保障」の視点から、今後の事業のあり方を考え、途上国の人々に確実に届く援助を実施していきます。(pp.19-20)

44 この概念規定は、多少の変更はあるが、2004年度の「七つの視点」の第1項として受け継がれ、2009年度には「基本方針」として掲げられる。(後述)

45 ここで述べたJICA中核での展開とは別に、2004年1月には、2002年度から国際協力総合研修所に設けられていた「ボリビア国別援助研究会」の報告書が刊行された。そこでは、「JICA改革」の柱として「人間の安全保障」が打出されるに先立って、「開発」と異なる「安全保障」の概念が明確に規定され強調されている。これはまた、武力紛争のない平時の「人間の安全保障」の提唱として、重要である。同じ2004年1月には、同所で、平時の「人間の安全保障」を対象とする「貧困削減と人間の安全保障」研究会が開始されている。その報告書は、2005年11月に発表されている。(後述)

46 このことについては、Kurusu (2016) によっても、“a distinctive interpretation of ‘protection’ [that] fits customs or norms of implementation organization”との判断が下されている (pp.34-35)。

47 人間の安全保障チームが作成したこの文書は、「外務省の新規案件要望調査訓令に反映されるとともに、中期政策の作成過程において参考資料として提供された」、とあり、外務省の「政策実施方針」形成過程への JICA からのインプットの例として、重要であり興味深い。

48 詳細については、戸田 (2009) pp.121-123 を参照。そこでは、この過程についての中央統括部局担当者の立場からの評価も示されている。

49 詳細については、戸田 (2009) 第五章を参照。ここでは、「大掛かりな作業としては、2007 年においてとりあえず収束している」と述べられている (p.137)。

50 JICA 関係者からのご教示 (2018 年 10 月 2 日) による。

51 JICA 関係者のご見解 (2018 年 10 月 2 日) による。

52 このような適用は、2008 年度以降には制度化されたことが、各年度の『業務実績報告書』に明記されている。それに先立つ時期については、「そのようなメカニカルな適用はなされなかった」そうである。(JICA 関係者からのご教示 (2018 年 10 月 2 日) による。)

53 戸田 (2009) は、JICA 事業全般につき、「人間の安全保障」という修辭こそ使っていなかったが、事業実施の多くの局面において、すでにこれらの多くを実践してきたことが改めて広く認識されるようになった」と述べ、「人づくり、国造り、心のふれあい」という国際協力事業団時代のモットーに言及しつつ、さらに次のように述べる。(p.117)

「1) 人々を中心に据え、2) 人々が暮らす地域社会を主な舞台として、3) 人と人との協力を通じ、4) 人々自らが力を付け、5) 国や社会の持続的発展の軌道が形成されていく、というプロセスに貢献することは、まさに、「人間の安全保障」を巡る言説を、実践的見地から因数分解して得られる行動の指針と多くの重要な点で重なり合うものであった。」

ここで、「行動の指針」とは「七つの視点」を指すと推察される。前述のように、それらのリストに含まれているものの多くは「人間の安全保障」に固有のものではない。1) - 5) で特徴付けられる旧来の実践は、そのような「行動の指針」と（「安全」もその「保障」も含まない）多くの点で重なるということをもって、「人間の安全保障」の実践とされている。しかし、「安全」にもその「保障」にもかかわらないものを何ゆえに「人間の安全保障」と呼ぶのであろうか。

54 この参考事例 (約 40 件) は新規案件の形成や既存案件の改善に役立てるべく外務省に提出された、と述べられており、JICA から外務省への情報共有の事例として興味深い。

55 同文書では、「ジェンダーと開発」は、JICA が表明

している「人間の安全保障の実現」とも密接にかかわっている」、との認識を踏まえ、「4つの実践方針」の各々とジェンダーとの関係が論じられている。(課題別指針「ジェンダーと開発」、pp.17-19)

https://www.jica.go.jp/activities/issues/gender/ku57pq00002cucek-att/guideline_gender.pdf (2019 年 8 月 19 日) 56

https://www.jica.go.jp/activities/issues/special_edition/security/approach01.html (2019 年 8 月 19 日)。なお、このサイトには、時代考証を経ない下のような記述があるが、引用部分に関しての信憑度を疑う理由とはならないと判断した。

JICA では、2005 年の ODA 中期政策で「人間の安全保障」が反映されたことを踏まえ、「JICA 改革プラン第一弾」で、改革の 3 つの柱のひとつに「人間の安全保障」を掲げました。

57 2009 年 11 月に発表された JICA の 2 つの文書がその内容に言及している。その 1 つである注 55 の文書では、当時の web site を示している。

58 ビジョンは「信頼で世界をつなぐ」、アクションは、1. 使命感、2. 現場、3. 大局観、4. 共創、5. 革新、とされている。詳細については、次のサイトを参照。

<https://www.jica.go.jp/about/vision/index.html> (2018 年 8 月 24 日)

59 次のような記述がある。

タイ保健省、世銀、WHO、国連開発計画 (UNDP) 等と共催し、人畜共通感染症や薬剤耐性等をテーマに新興感染症対策に関する戦略的取り組みを議論した。機構は人間の安全保障の観点から SDGs ゴール 3 (特に UHC) の達成には、脆弱層当事者の参画と彼らのエンパワメントが不可欠な旨、全体会合やパラレル・セッションを通して一貫して発信 (p.31)

研究員が執筆した人間の安全保障に関する論説文が引用された「人間開発報告書 2016—すべての人のための人間開発」刊行記念シンポジウムを国連開発計画 (UNDP) と共催で開催し、人間開発と SDGs の関連性への理解が深まった等の評価を得た。(p.113)

60 武見敬三は、「日本外交のレジティマシー」と題して次のように論じている(武見 2016, pp.70-71)。

「二一世紀の国際政治は、軍事力もちいて現状を変更するパワーポリティクスが顕在化すると共に、ヒト・モノ・金・情報が国境を越えて行き交う相互依存の深化により、新しい二一世紀型のパワーポリティクスも台頭し始めている。それは、一国では解決できない地球規模の課題を解決する外交的イニシアティブを発揮することにより、当該分野における影響力を拡大しようとする新たなパワーゲームでもある。ただしこのパワーゲームでは、多国籍間協力を不可欠とすることから、多くの国が納得する普遍的価値に裏付けられた政策概念を持たなければならなくなる。そのため、わが国は安全保障の概念を革新する「人間の安全保障」を提唱し、積極的平和主義の理論的バックボーンとしている。」

また、先に(p.5)引用した 1998 年時点での時の国際社会協力部長上田の「人間の安全保障を表看板にして日本のマルチ外交を進めていけるとの考えにいたった」(上田 2010, p.7) との見解も、この文脈に関連付けうる。

⁶¹ 外務省 HP での「人間の安全保障」のページでは、まず、「概念普及に向けた取組」が述べられ、次いで「支援を通じた現場での実践」が述べられる。そして、両者の間の目的手段関係が次のように述べられる。

人間の安全保障の推進のためには人間の安全保障という概念が何故重要なかを人々の目に見える形で示す必要があります。そのため、日本政府は支援を通じた人間の安全保障の実践にも力を入れています。

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/initiative.html> (updated 2018 年 5 月 28 日、accessed 2018 年 8 月 26 日)

⁶² 以下に述べることは、現実界に関わる JICA にとりわけ妥当するが、言語界のみに関わる外務省についてもあてはまるものもある。

⁶³ 環境、ジェンダー、貧困、といった援助潮流への対応としての外来理念の受容についても、当初は同種の反応が見られたが、新課題の追加という形で組織としての対応がなされ、違和感はいつしか消えたようである。

⁶⁴ Kurusu (2016) は、インタビュー対象者 10 名中、外務省職員 1 名と JICA 職員 3 名を含む 9 名につき、Human Development と Human Security の概念上の区別が認識されていない、と記している(p.20)。HD と HS の概念上の区別を認識していた唯一の例外は民間製薬企業の社員であった、と報告されている(p.21)。

⁶⁵ 先にも(注 46)引用したように、これについては、Kurusu (2016) によっても “a distinctive interpretation of ‘protection’ [that] fits customs or norms of implementation organization” との判断が下されている(pp.34-35)

⁶⁶ 本報告書には、他の JICA 文書にはない重要な内容が含まれている。とりわけ、「状況が悪化する危険(downside risk)」に焦点を当て、予防、保護、エンパワメント、を通じた「危険管理 (risk management)」が重視された、点で独自の貢献が見られた。分析の部分では「能力強化」ではなく「エンパワメント」という語が用いられ、「脅威への対処」という特定の文脈に即して論じられている。ただし、政策論では先述の「七つの視点」が掲載されており、そこでは「エンパワメント (能力強化)」という表記がなされ、また文脈を限定せずに提示されている。

⁶⁷ このような開発志向の背景にある大状況については、緒方の次の見解を参照することができる。(野林・納家 2015, p.247)

「政府のトップは国際会議で人間安全保障に力を入れていると強調しますし、政府文書にも枕言葉のようによく出てきますが、…「恐怖からの自由」「保護」のために積極的に貢献をしようという姿勢がないのが一因で、開発や予防に近寄っています。…日本は「恐怖からの自由」に対応する態勢がないですから、…いまのところ開発志

向から出られないのです。」

⁶⁸ これは、JICA のスローガンとして、特殊法人時代の 1984 年から独立行政法人化する 2003 年まで用いられた。(戸田 2009, 注 69, p.117)

⁶⁹ これに関係して緒方は次のような発言をしている(野林・納家 2015)。

「JICA は現地の人たちと一緒に何が必要かを見定めて、じっくりと対応を作り上げていくのが仕事です。そのためには、とにかく現場に踏み込まないと、人々の真のニーズは見えてきません。」(p.265)

「JICA の事業を何のために、誰のために行うのかを考え直したときに、当然、援助の対象の中心に「人々」を据えるという発想になると思うのです。社会的に弱い立場にある人々、生命や生活、尊厳が脅かされている人々に、確実に援助が届くようにする。そして、援助を通じて人々が自分たちの力で生きられる基盤を作っていく。」(p.268)

「…プロジェクト志向の発想では、これからの援助はやっていけないのです。まずは支援しようとする国、地域、あるいはコミュニティを取り巻く様々なコンテクストを把握するようにしたわけです。そのニーズを見極めたうえで、どのような協力が必要か検討するようにしました。支援の対象をいろいろな角度から分析し、JICA の行う援助が支援の対象にどのような意味で望ましい変化をもたらすのかをたえず考える。一つひとつのプロジェクトを考える際に、大きな発想をするように求めたのです。」(pp.272-273)

「JICA は日本政府唯一の国際協力の機関ですから、今後とも世界情勢の大きな動きに関心を持って、やるべきことは何かということ自分たちで考えて、自分たちで活動してほしい。政府の指示を待つて従うのではなく、活動的な組織でいてほしいと思います。そのためには、現場をよく見ること、そこで起きている変化を敏感に感じとって、政策化することです。」(p.288)

⁷⁰ これは結果論であり、緒方への批判ではない。他の戦略あるいは他の指導者であれば改革に成功したであろう、と言っている根拠はない。試みてみなければ分からないことはいくらでもあるので、緒方の試みは試みたこと自体が高く評価されるべきである、と信ずる。

⁷¹ 『国際協力機構年報 2004』からの先にも掲げた(注 43) 次の引用は、緒方の発想を忠実に反映しているものと考えうる。

JICA は、「人間の安全保障」を実際に事業に反映するに際し、それぞれの国・地域の人々が置かれた多様な状況に応じたきめ細かな対応が必要である、と考えます。すなわち、「現場主義」と「人間の安全保障」は、新生 JICA における改革の柱として、相互に深く関係する密接不可分のものなのです。… JICA は、「現場主義」に立った「人間の安全保障」の視点から、今後の事業のあり方を考え、途上国の人々に確実に届く援助を実施していきます。

(pp.19-20)

⁷² 戸田(2009)では、2008 年度までの JICA の「人間の安全保障」への取組みを跡付けた上で、その成果を「主流化の定着」や「主流化の成熟」といった表現で要約している。また、Kamidohzono et al.(2015)は、緒方理事

長が JICA の組織文化に深くそして持続する影響を与えたとの判断を下している（判断根拠は示されていない）（p.6）。筆者の推測は、これらの見解とは異なるものである。

⁷³ これに関わる背景要因につき、緒方は次のような認識を示している（野林・納家 2015、p.267）。

「日本は軍事行動はとりませんから、人的な貢献をするとすると、まずは開発の分野で、ということになるわけです。ただ、1990年以降、世界各地で地域紛争や内戦が頻発し、人間に対する直接的な脅威に対処することが国際社会から求められるようになってくると、日本政府も従来の開発援助の領域にとどまらない役割を果たしていかなければならないと考えるようになりました。日本の援助方針に「人間の安全保障」や「平和構築」を入れるようになったのもそのためでした。そこには、国際社会の変化を受けて生じた政治の意思があったと思います。」

⁷⁴ 組織としての JICA が平和構築に取り組む上では、緒方がその必要を強く意識していた、人道援助と開発援助を結ぶ「タテ串」としての「人間の安全保障」概念、は必要とされなかったと推察される。第 2 章第 1 節で引用紹介したように、外務省の統括部門の担当者にとり、「人間の安全保障」は括りないし横串としての役目を果たしうる概念であるようである。言語界を活動の舞台とする外務省にとって、「人間の安全保障」は使い勝手の良い言葉であるようである。現実界での活動を中心とする JICA においては、そのような括りはとりわけ有用ではないのであろう。

⁷⁵ Kamidohzono et al.(2015)は、「人間の安全保障」に関連する 4 つの重要分野（自然災害、気候変動、感染症、武力紛争）での JICA の取り組みの推移を跡付け、「人間の安全保障」が唱える関与のあり方の方向に各分野での進展が既に起こっていた、と論じている（p.7）。ただし、ここで「人間の安全保障」が唱える関与のあり方とは、次に引用する戸田（2009）での捉え方である。すなわち、戸田（2009）には、次のような認識が示されている（pp.193-194）。

「JICA においては、開発援助における「人間の安全保障」の実践という課題に対し、「人間の安全保障」主流化の少し前から、その思想の枢要な部分を共有し、かつその具体化に向けての取り組みを行うための土壌が既に存在していた、そして、そこにおいて後発概念として浸透してきた「人間の安全保障」は、これらの「人間中心の発想」に基づく実践への転換をより確実なものとし、更に促進していくことになった、と言うことができよう。」

この後段での評価について筆者は独自の判断を下すこ

とはできない。ただし、「人間の安全保障」の思想の枢要な部分」と捉えられているのが、「安全」でもその「保障」でもなく「人間中心の発想」であることに、あらためて注意しておく。Kamidohzono et al.(2015)が取り上げた 4 分野において、とりわけ自然災害、感染症、武力紛争の 3 分野では、「安全」とその「保障」を最重視しない「人間中心の発想」はありえないであろう。

⁷⁶ 前章第 2 節での検討と判断を参照されたい。なお、長（2017）は、「人間の安全保障」の実務上の概念としての強みとして、「周縁化された人々を意識化させる」、「分断された事柄をつなぐ包括性と分野横断性」、「イシュー間、組織・機関間のリンケージ」、「援助の発想を逆転させる」、「援助の主体の見直し」、といった諸点を挙げている（pp.185-188）。ここで長が「強み」として挙げていることは、「人間の安全保障」に固有なことではなく、また「人間の安全保障」を含めさまざまな課題に全うに取り組むとすれば実務上で求められることであろう。「人間の安全保障」の実践であれば実際にそのような全うな取組みがなされるという保証はなく、むしろ、上の諸点がより強く求められるとすれば、それだけ「人間の安全保障」への全うな取組みは回避されがちである、とも考えうる。

⁷⁷（人口に膾炙している）「誰もとり残されない（No one will be left behind）」という 2030 宣言で打ち出された SDGs のビジョン、そしてこの一文と同じ 第 4 項にある「我々は最も恵まれない人々に最初に手を差し伸べるよう努力する（we will endeavour to reach the furthest behind first）」という（全く無視されている）mission statement は、ここで述べた「人間の安全保障」の「目的」と「視点」に強く親和する。ここで「我々（we）」とは、「国家元首、政府の長その他の代表（the Heads of State and Government and High Representatives）」である、ことが第 1 項に明記されている。2015 年以降にこのミッションに忠えてどれだけの「努力」がなされているのか、今後なされるのか、は不明である。

⁷⁸「目的」と「視点」は概念上では明らかに異なるが、それらの間の区別が鮮明にされず、「人間の安全保障（の考え方）」として混然と語られることが少なくない。これは、「目的」と「視点」が「脅威への対応」という関心を中心として分かちがたく結びついているからである。しかし、「結びついている」ことは「同じである」ことを意味しない。むしろ、「違うものである」からこそ結びつきうるのである。

謝辞

本稿の作成および改訂にあたり、外務省およびJICAのご関係の方々から多くのご指摘ご示唆をいただいた。とりわけ、大島賢三、戸田隆夫、牧野耕司、の三氏からのご教示ご助言が有益であった。また、初校につきレフェリーの方々からいただいたコメントも極めて有用であった。これらすべての方々に対して謝意を表す。ただし、本稿で示された判断は、上記の方々のご見解と必ずしも一致するものではない。

検討の対象とした文書

政府/外務省

『政府開発援助大綱』1992年
『政府開発援助大綱』2003年
『開発協力大綱』2015年
『政府開発援助に関する中期政策』1999年
『政府開発援助に関する中期政策』2005年
『国際協力重点方針』2007-2014年度
『開発協力重点方針』2015-2018年度
『独立行政法人国際協力機構中期目標』
(第1期: 2003.10.01-2007.03.31)
『独立行政法人国際協力機構中期目標』
(第2期: 2007.04.01-2012.03.31)
『独立行政法人国際協力機構中期目標』
(第3期: 2012.04.01-2017.03.31)
『独立行政法人国際協力機構中期目標』
(第4期: 2017.04.01-2022.03.31)

国際協力機構 (JICA)

『独立行政法人国際協力機構中期計画』
(第1期: 2003.10.01-2007.03.31)
『独立行政法人国際協力機構中期計画』
(第2期: 2007.04.01-2012.03.31)
『独立行政法人国際協力機構中期計画』
(第3期: 2012.04.01-2017.03.31)
『独立行政法人国際協力機構中期計画』
(第4期: 2017.04.01-2022.03.31)
『第1期中期目標期間 事業報告書』
『第2期中期目標期間 事業報告書』
『第3期中期目標期間 業務実績等報告書』

『第1期中期目標期間 事業報告書』
『第2期中期目標期間 事業報告書』
『第3期中期目標期間 業務実績等報告書』
『業務実績報告書』2003-2013年度
『業務実績等報告書』2014-2017年度

参考文献

石川滋、2006、『国際開発政策研究』、東洋経済新報社。
上田秀明、2010、「人間の安全保障」の発展『産大法学』44-2、pp.1-22
緒方貞子編、2005、『転機の海外援助』、日本放送出版協会。
外務省、2004、『2004年版 政府開発援助(ODA)白書』
外務省、2015、『2014年版 政府開発援助(ODA)白書』
外務省国際協力局地球規模課題総括課、2011、「人間の安全保障 人々の豊かな可能性を実現するために」
国際協力事業団(JICA)、2003、『国際協力事業団年報 2003』
国際協力機構(JICA)、2004、『国際協力機構年報 2004』
国際協力機構(JICA)国際協力総合研修所、2005、『貧困削減と人間の安全保障 Discussion Paper』
武見敬三、1999、「人間の安全保障」『二一世紀国際政治の展望』、慶應義塾大学出版会、pp.113-132。
武見敬三、2016、「開発と安全保障をつなぐ日本のグローバルヘルス戦略」『外交』Vol.36、pp.70-77。
長有紀枝、2017、「人間の安全保障」概念を外交にどう活かすか」東(2017)第9章
戸田隆夫、2009、「開発援助における「人間の安全保障」主流化プロセス—組織と理念を媒介とした社会変革の可能性—」

- (名古屋大学大学院 国際開発研究科 博士論文)
- 人間の安全保障委員会、2003、『安全保障の今日的課題—人間の安全保障委員会報告書』、朝日新聞社。
- 野林健・納家政嗣、2015、『聞き書 緒方貞子回顧録』、岩波書店。
- 東大作編著、2017、『人間の安全保障と平和構築』、日本評論社。
- 東大作・峯 陽一、2017、「人間の安全保障の理論的なフレームワークと平和構築」東 (2017) 第1章
- 柳原透、2014、「国際援助潮流と日本の ODA」『国際問題』No.637,12 月、pp.37-47。
- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*. New York: Commission on Human Security.
- Kamidohzono, Sachiko G, Oscar A. Gómez and Yoichi Mine. 2015. “Embracing Human Security: New Directions of Japan’s ODA for the 21st Century” (JICA Research Institute Working Paper No.94)
https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/jrft3q00000026bz-att/JICA-RI_WP_No_94.pdf
- Kurusu, Kaoru. 2016. “Does the Concept of Human Security Generate Additional Value? An Analysis of Japanese Stakeholder Perceptions” (JICA Research Institute Working Paper No.122)
https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/jrft3q00000027jd-att/JICA-RI_WP_No.122.pdf
- United Nations Development Programme (UNDP). 1993. *Human Development Report 1993*
- United Nations Development Programme (UNDP). 1994. *Human Development Report 1994*

本バックグラウンドペーパーは、「日本の開発協力の歴史」研究プロジェクトに有益な知見・資料・情報などを提供することを目的として作成されたものです。併せて、本研究成果を一般の方々にも広く紹介するために国際協力機構研究所のホームページにて公開しております。引用される場合は、出典の明記をお願いします。なお、ペーパーの内容は、著者の見解であり、国際協力機構の公式見解ではありません。

独立行政法人国際協力機構 研究所
〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5
Tel:03-3269-2911 Fax:03-3269-2054