

人間の安全保障を考える



座談会

人々の自由を守るためにできること

この座談会における発言は個人の意見であり、必ずしもSPFのそれを代表するものではありません。

座談会

人々の自由を守るためにできること

緒方貞子（独立行政法人 国際協力機構〔JICA〕理事長）

武見敬三（参議院議員）

山本 正（財団法人 日本国際交流センター〔JCIE〕理事長）

司会 入山 映（笹川平和財団理事長）

日本政府が積極的に取り組んだ「人間の安全保障」

入山 映 今日、「人間の安全保障（ヒューマン・セキュリティ）」に深くかかわってこられたお三方にお集まりいただき、この問題について、さまざまな角度からお話を伺いたいと思っています。まず、人間の安全保障という概念がどのように育ってきたのか、緒方さんからお話しください。

緒方貞子 人間の安全保障という概念が初めて世に出たのは、国連開発計画（UNDP）の1994年の「人間開発レポート」でした。その後、人間の安全保障について多く語られるようになった背景には、内戦の増加によって一般市民の犠牲が多く出ていたことがあります。内戦のために半分解体しているような国家では、国が国民を守ることができません。私が人間の安全保障について考えるようになったのも、そのためです。

そして、98年12月に、故小渕恵三元総理がベトナムのハノイで「アジアの明るい未来の創造に向けて」と題する政策演説の中で「21世紀を『人間中心の世紀』にするためには人間の安全保障が重要である」と発言されたことを契機に、人間の安全保障について日本がイニシアチブをとることになりました。小渕さんは、東南アジアの金融危機後の貧困状況に対応するため、社会的なセーフティ・ネットを守ろうと考えたのです。

99年3月には日本の拠出金をもとに、国連に「人間の安全保障基金」ができました。2000年の国連ミレニウム・サミットの際には、当時の森喜朗総理が人間の安全保障を考えようという提案をされ、それを受けて01年に「人間の安全保障委員会」が創設されました。03年には、その最終報告書が提出されています。その後、日本の政府開発援助（ODA）大綱にも新ODA中期政策にも、人間の安全保障の視点が組み込まれました。

これとは別に、99年にはカナダとノルウェーの主導の下、「人間の安全保障ネットワーク」もできています。これには、スイス、オーストリア、タイなど12カ国が参加しています。このグループは、人権や地雷の問題といったさまざまな個別の問題の研究を通じて人間の安全保障について考えていこうとしています。

このような人間の安全保障をめぐる動きが、いまかなり広がってきています。「人間の安全保障委員会」の最終報告書の要旨は、日本語、英語、フランス語、スペイン語、アラビア語、ロシア語の6つの言語に翻訳されていますが、この考



え方を今後どういう形で広めていくかということが、私たちの課題の1つです。

日本政府は、外交の1つの柱として人間の安全保障を掲げ、さまざまな努力をしています。そうした状況下で最も大切なのは、人間の安全保障という概念がどういう形で実際の仕事に反映されていくかということです。国際協力機構（JICA）も、「現場主義」「人間の安全保障」「効果・効率性と迅速性」を改革の3つの視点として掲げ、人間の安全保障を実際の事業に反映すべく、具体的な取り組みを進めています。物事がうまく進んでいるうちはいいのですが、政治や経済が下降傾向にあるときにどうするかということが、いま国連でも大きな問題になっています。特に、人道的介入と人間の安全保障をどういう形で連携させるかは、大きな政策課題です。

入山 人間の安全保障という視点をODA大綱に盛り込むまでには、武見先生の功績も大きかったのではないかと思います。

武見敬三 橋本内閣の時代にも、社会的弱者支援が大きなテーマになっていました。80年代に世界銀行と国際通貨基金（IMF）がアフリカ諸国に対して行った構造調整計画に伴い、補助金が削除され、医療や人間の生存に直接かかわるような政府の財源が削減されてしまいました。そのため、サハラで多くの人たちが亡くなるという人道的な問題が現実起きてしまったのです。そこで、アジアで同じことを起こしてはいけないという考えが、日本政府の中で出てきました。外務省などでも、人間の安全保障という考え方は真剣に受けとめられていました。このような素地はあったのです。

そして小渕内閣の時に、対人地雷の問題などが引き金となり、単発的な人道的政策だけでなく、きちんとした概念をもった取り組みが必要だろう、それには人間の安全保障という概念が当てはまるのではないかということになったのです。そこで、私も少しお手伝いをしました。

小渕先生が、人間の安全保障を1つの外交のツールとした最初のものが、国連における「人間の安全保障基金」でした。小渕先生が亡くなり、森先生が急遽総理になった00年は、沖縄サミットや国連ミレニアム・サミットなど、大きな会議が目白押しの年でした。そこで外務省は、人間の安全保障を引き続き日本の基本的な考え方として打ち出すには、国連ミレニアム・サミットが最もふさわしい場だと判断したのです。森総理（当時）は、その場で2つの提言を行いました。1つは、政策概念としてまだ曖昧だった人間の安全保障という考え方を、より精緻な概念として取りまとめる仕事を日本が率先してやるために「人間の安全保障委員

会」を国連と協力して設立しようという提言でした。もう1つは、小淵総理（当時）がつくった当初5億円だった「人間の安全保障基金」を、1億ドル相当の規模に増大させるということでした。この2つの提言によって、具体的な政策として動き出すことになりました。

「人間の安全保障委員会」を設置するにあたっては、実際の政策と結びつける際に誰が最も適任かという議論が、外務省をはじめ、政府の中で行われました。そして、衆目の一致するところ緒方さんしかいないということになったのです。当時、緒方さんは国連難民高等弁務官をお辞めになる直前でした。そこで山本さんが口説き役になり、当初、非常に慎重だった緒方さんを無理やりひっぱり出して、共同議長の任に就いていただくことになったのです。同時に、人間の安全保障について理論的な観点から指導的役割をお願いしようと、この概念の提唱者であるアマルティア・セン氏に共同議長に就任していただきました。

そこから最終報告書提出までの2年間に、私と山本さんの間では、「人間の安全保障基金」はあくまで国連を通じたマルチな枠組みなので、それとは別に、日本がこの概念で政策を実行できるようなしくみをつくるべきだという話になりました。

当時、その考え方に一番近い地域社会を対象とした我が国の無償資金協力のツールは、「草の根無償」でした。それを、「草の根・人間の安全保障無償」と名称を変え、概念も組み替え、30億円くらいだった財源を一挙に150億円に拡大しました。そして、「人間の安全保障基金」と「草の根・人間の安全保障無償」の2つを使い、我が国も積極的にこの概念を実践し、国際社会の中で新しい政策の考え方を提示していこうということになったのです。

山本 正 人間の安全保障が日本政府の政策体系に組み込まれたのは、1つには小淵さんの人柄もあったと思います。時代的にも人間の安全保障という概念が広がった時期でしたが、ほかの人が総理だったら事態は進展していなかったかもしれません。

小淵さんは、外務大臣になった直後の97年の9月に、カンボジアの地雷除去のために日本は大変なお金を使っているながらオタワ条約に署名していないのはおかしいと政策転換を図り、12月にオタワ条約に署名しました。もちろん外務省にも理解者はいましたが、小淵さんの主なブレーンとなって人間の安全保障的な概念を後押ししたのは、船橋洋一さん（朝日新聞社特別編集委員）、小島明さん（日本経済新聞社論説特別顧問）、五百旗頭真さん（神戸大学法学部教授）、田中明彦

さん（東京大学東洋文化研究所教授）といった民間の人たちでした。私もそのお手伝いをしましたが、外務大臣が民間のブレーンと頻繁に会うということは、いまはあまりないでしょうね。小渕さんには、経済危機で最もしわ寄せを受けているのが、貧困層であり、高齢者であり、女性であり、子どもであるという思いが強かったのです。そういう方だったので、人間の安全保障を日本の外交政策の柱にしようというアイデアをすんなりと受け入れられたのだと思います。

小渕さんは98年5月にシンガポールを訪問した時に、「21世紀への展望：日本と東アジア」というスピーチをしました。そのスピーチの骨子の作成にあたって我々もお手伝いしましたが、経済困難を乗り越えるための5つのCとして、「courage」（勇気）、「creativity」（創意）、「compassion」（思いやり）、「cooperation」（協力）、「confidence」（未来に対する確信）をあげ、これらはまさに「人間の安全」にかかわる問題であるとして、人間の安全保障について言及しています。

そして総理就任直後の12月16日に、ハノイで「アジアの明るい未来の創造に向けて」というスピーチをしました。このスピーチの3つの柱は、「アジアの再生」「ヒューマン・セキュリティの重視」「知的対話の推進」でしたが、この中で小渕さんは「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とらえ、これらに対する取り組みを強化するという考えである」と述べました。そして、先ほど武見さんがおっしゃったように、国連への5億円の拠出を明言したのです。

武見さんや私は、沖縄サミットで小渕さんに「人間の安全保障基金」設置の提案をしてもらって、国連ミレニアム・サミットで人間の安全保障という政策体系を世界に訴えようと考えていました。ところが、小渕さんは00年5月に亡くなってしまった。あとを引き継いだ森さんは、人間の安全保障についての小渕さんの考えを忠実に受け継ぎ、さらに拡大しました。それがいまなお続いているということは、人間の安全保障という概念を時代が欲していたのかなと思います。

入山 少なくとも70年代までは、安全保障というのは国の仕事であり、公的機関の仕事でした。しかし、人間の安全保障に関しては、民間セクター、特に民間非営利セクターのもつ意味が大きくなってきていますよね。

山本 小渕さんは人間の安全保障の提言をされた時、知的対話の重要性をしきりにおっしゃっていました。人間の安全保障という概念を遂行するためには政府だけでは駄目で、知的対話的なものと市民社会の参加があってはじめて遂行できる

ものだという考えは、最初から非常に強くありました。

「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」から考えた枠組み

入山「人間の安全保障委員会」共同議長の話がきた時、緒方さんは慎重に対応されたということですが。

緒方 国連難民高等弁務官を引退することが決まった頃に、国連関係の方から、アジアにおける安全保障に関する委員会をつくるが参加してくれないか、というお話をいただきました。しかし、当初は地域がアジアと限定されており、また保健などを中心に考えられていたので、私の専門外だとお答えしました。それが、慎重と受け取られたのかもしれませんが。私は、人間の安全保障を脅かすものとして、病気、貧困、失業はもちろんですが、紛争などによって犠牲となった一般市民の状況をずっと見てきました。ですから、そういうところまで含めるのであればやるということで、結局、アマルティア・センさんと共同議長をお引き受けすることになりました。

人間の安全保障とは、人間の自由を守ることだといえます。そこでまず、自由を「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の2つに分けて考えました。「欠乏からの自由」では社会・医療・その他を、「恐怖からの自由」では紛争・難民・その他を考えていこうということになり、最終報告書もそのように分担して書きました。

しかし、これがなかなか難しかった。というのは、2つに分けたものを、どういう理論でリンクさせるかというのが大きな問題となったのです。また、専門性が違くと視点が違ってきます。たとえば、保健医療を担当する人は、保健医療だけを一生懸命やってしまうものです。担当者それぞれがそういう状況であるものを1つにまとめていく委員会の仕事は、本当に大変でした。

委員選出にあたってもずいぶん議論しました。委員会として国連と一緒にやっていくとなると、地域的な配分なども考えなくてはなりません。しかし、最終的にはとてもいい方たちが入ってくれたと思います。

武見 委員会を1つつくるといえるのは、本当に大変なことです。緒方さんは、政策概念として曖昧さが残っていた人間の安全保障という考え方に、はっきりした枠組みをつくってくださいました。保護という上からの支援と、エンパワーメントという内側から自発的に発展していくためのアプローチの2つを組み合わせ、

緒方貞子（おがた・さだこ）

聖心女子大学卒。ジョージタウン大学で修士号（国際関係論）、カリフォルニア大学バークレー校で博士号（政治学）を取得。1976年から3年間、国連日本政府代表部公使、特命全権公使を務める。上智大学教授を経て、91～2000年国連難民高等弁務官として難民支援活動に取り組む。01年より「人間の安全保障委員会」共同議長。同年11月アフガニスタン支援日本政府特別代表に就任。02年1月、アフガニスタン復興支援国際会議の共同議長を務める。03年10月、独立行政法人国際協力機構（JICA）理事長に就任。国際政治、外交史などに関する多数の著書がある。スウェーデン北極星勲章コマンドール第一等級章、ロシア友好勲章、ドイツ功勞勲章大功勞十字章、文化勲章など数多く受章。



地域社会に住む人々を対象とした包括的な新たな支援の計画を、人間の安全保障という政策概念として設定されました。この意義は非常に大きかったと思います。

緒方 まず、活動の定義づけから始めました。保護とエンパワーメントの2つのアプローチで枠をつくることを決め、次に人々を中心に据えて市民社会的なものをつくりあげていくことにしました。リーダーは必要ですが、人々がいなければ市民社会は成り立ちません。最初は人々であり、その主たる担い手は市民社会であるというほうにだんだん話が傾いていきました。しかし、国家との関係はいまでも非常に微妙です。

入山 「欠乏からの自由」「恐怖からの自由」というのは、フランクリン・ルーズベルトが大統領の頃から言われていたことですね。

緒方 言っただけでも、何もできなかったから、戦争が続いているのです。小淵さんの考えは、どちらかというところ「欠乏からの自由」から出発していますが、私のように紛争の中に身をおいてきた者は、どちらかというところ「恐怖からの自由」を先に考えます。その両者が必要なのですが、それをはっきりと組み合わせることは、いまのところまだできていません。いま頑張っているのです。次の国連総会でしっかりしたものがでてくる可能性はあります。また、カナダが中心となっている「人間の安全保障ネットワーク」は、人間の安全保障を国の外交政策としながらも、武力行使も含めた人道的介入を行っていきべきだという考えです。そのアプローチに対して、日本は当初から非常な反感を抱いていました。私もその調整にずいぶん努力しましたが、それもやっとできつつあります。

武見 結果的には、日本の考え方が広がってきていると思います。発展途上国の指導層は、人道的介入に対する警戒心が大変強かったのです。彼らが警戒せず、むしろ歓迎するような考え方に整理し直す必要性がありました。その考え方として、地域社会に住む人々を対象とした、保護とエンパワーメントという2つの概念が利用できるのです。

実は、考え方によっては、保護という概念には内政干渉的な意味合いが含まれます。それを露骨な形で組み込まず、広い考え方の中できちんと位置づけ、途上国の指導者層が受け入れられるような、より緻密な概念になっていることが重要なのです。

入山 「恐怖からの自由」に関する議論では、DDR（武装解除、動員解除、社会復帰）など、何か事が起こってしまってからそれをとめるとか、その後どうやって介入していくかという話にもっていかうとしている人たちがいます。一方で、



武見敬三（たけみ・けいぞう）

自由民主党参議院議員。東海大学平和戦略国際研究所教授。1995年、参議院議員初当選。外務政務次官、参議院外交防衛委員会委員長などを歴任。現在、厚生労働委員会筆頭理事、憲法調査会幹事、参議院自民党政策審議会副会長、自民党政調会副会長、外交調査会副会長、FTA特命委員会事務局長、海洋権益特別委員会委員長、外交経済協力特別委員会副委員長、ODA改革ワーキングチーム事務局長、新世紀の安全保障体制を確立する若手議員の会代表、予防外交・人間の安全保障推進議連事務局長、その他多くの議員連盟を兼務する。

「欠乏からの自由」については、人道的介入に傾きそうな気配があるということでしょうか。

武見 そうではないでしょうね。「恐怖からの自由」のほうについて、人道的介入の必要性を訴える人たちが多かったのです。冷戦終結後に勃発したさまざまな民族紛争、宗教的な紛争の中で、虐殺や難民といった人道的な問題が出てきました。アフリカなどでは、国連をはじめとする国際社会が十分に対応できずに大虐殺が起きてしまいました。その悲劇を繰り返してはいけないという認識を強くもった、特に欧米の人たちにこの考え方が強かったんです。そういう考え方が欧米の人たちの感覚で形成されることに対して、発展途上国の指導層の中に「それは我が国に対する不当な干渉を正当化する議論にならないか」という警戒心が生まれたのです。我が国はその間に入って、「人間の安全保障委員会」を支えながら、みんなが納得する概念整理を行いました。

緒方 「人道的介入」という言葉が出てきたのは、1991年の湾岸戦争終結後にイラクで多くのクルド人が難民化した時からです。しかし、「介入」という言葉に対しては偏見もあるので問題だろうということになり、その後、「人間の安全保障ネットワーク」では「保護責任」という言葉に置き換えました。国連も、今年の平和と安全の対応に関するハイレベル・パネルで、「干渉」を「責任」という言葉に置き換えました。最終的には軍事介入が必要になるかもしれませんが、その前に人道援助や人権擁護、地域の平和維持活動など、あらゆる手立てを講じていかななくてはならないという考え方に、日本もカナダも傾きつつあります。日本側は、「欠乏からの自由」を中心に人間の安全保障に取り組んでいたのでは保護責任のほうの答えが出てこないと感じ、カナダの側も開発そのものが予防的に必要だということで「欠乏からの自由」的な要素を入れ始めています。そういう状況なので、いま、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」が双方から歩み寄ってきているところなのです。

山本 開発が進めば、紛争が起こる可能性が少なくなるということですか。

緒方 考え方でしょうね。100%そうとはいえないとは思いますが。経済だけで国がよくなるわけではありません。教育をはじめとする多くの要素を網羅した自治能力が大事ですからね。

山本 カナダのアプローチでは、国の役割が出過ぎていたのではないかと思います。市民社会を中心にするのと、ずいぶんギャップがあったという感じがしますね。

保護とエンパワメントという両面からの取り組み

入山 国際機関が国と市民社会を結びつけるような事業を行うのは理解できるのですが、実際問題として一国のODAにそうしたことができるのでしょうか。

緒方 要請主義というのは、最終的には政府間の取り決めで決まります。しかし、それに至る過程で、援助をする側も、人々の間で暮らし、現場の事情などもよく知っておく必要があります。そうしたことを知ったうえで、自治の力をもった人々とコミュニティをつくっていくようにすれば、最終決定に至る過程でODAができることはいくらでもあるし、またやらなければいけないと思います。人々を無視して、何のために援助するのかということです。もちろん、大きな橋などもつくらなければいけないでしょうけれど。

武見 保護に関しては、ある程度、国や国際組織が大規模に介入しないと実効性があがらないケースが多いですね。社会秩序がひどく混乱しているような地域では、事実上統治が崩壊しています。そういうところについては、社会秩序を回復するために警察などの支援が必要になってきます。人材もいなければ、ローカルな行政組織もまったく機能していないというなかでは、地域の統治確立のために外からの包括的支援が不可欠です。そうしなければ、「恐怖からの自由」のためのエンパワメント支援の環境が整いません。私は緒方さんが、保護とエンパワメントという2つのキーワードを使って、必要な支援のあり方の全体像を見事に組み立てられたと思っています。

緒方 ありがとうございます。ここに至るまでには、ずいぶんいろいろなところで聞き取り調査もしました。いま武見先生がおっしゃったような実態についても、調査でわかったことです。

武見 ちょうどその頃、グローバル化が一般の人にもわかるような事例が出てきました。AIDS（後天性免疫不全症候群）やSARS（重症急性呼吸器症候群）の流行です。

人やもの、お金、情報が世界を行き交うグローバル化は、一般の人にはなかなかわかりにくい。しかし、従来、風土病であった恐ろしい病気が、人の移動に伴って国境を越えて広がり、人が死んでしまうということは、非常に理解しやすい。ある地域でそういう病気が発生したら、すぐにその情報を知り、病気が広がらないように押さえ込むようなしくみ、さらに平素の予防が必要だろうということに

なる。また、そうしたしくみは、アジアの個々の国のキャパシティを超えていますから、国際社会の協力が必要だろう。その際、きめ細かな問題の処理にあたっては、市民社会の協力が不可欠だということになります。AIDSやSARSの流行は、地域の統治能力がない場合、市民社会の協力なしに国際社会が共同で対処することはできないという、非常にわかりやすい例となったと思います。

山本 私はまさにいま、AIDSの問題に取り組んでいます。先日もその件でマレーシアに行ったのですが、なかなか立派な地域的なNGOのネットワークがありました。1つの国の中だけで、AIDSの問題に取り組んでも仕方ありません。各国のNGOが協力した地域的なアプローチが必要になります。このような活動に対しては国際機関もお金を出しやすし、これによって協力関係が深まることとなります。そういう意味では、まさに相互依存的な世界といえると思います。

緒方 「人間の安全保障委員会」のレポートでも、相互依存の世界が前提にあることを強調しています。

入山 新しい局面で、新しい哲学で、新しいニーズでいいながら、それを実行する機関や枠組みは旧態依然といった側面があります。たとえば、ある地域に補助金を出そうとしても、日本のODAのスキームは非常に限られています。

緒方 「人間の安全保障基金」ではできますよ。

武見 「草の根・人間の安全保障無償資金協力」でもできます。問題は、事業の組み方です。単発的な事業を行うのではなくて、いくつかの事業を組み合わせることで付加価値をつけるような政策ができないだろうかということです。

たとえば、発展途上国の農村地域で、人材育成のために基礎教育を支援したとしましょう。学校の建物をつくり、教科書を与えても、農繁期になると、子供は手伝いのために学校に来なくなってしまいます。あるいは、食べるためにはアルバイトしなければならないので、教師が授業に来ないということが実際にあるんです。そうすると教室が成り立ちません。

そうしたケースでは、基礎教育支援と貧困対策が組み合わせざった形でないと、基礎教育の機能をその地域社会の中で確立できません。これにより、従来、異なるものだと思われていた事業を1つの地域の中で組み合わせると、最も効果的に目的を達成できるのではないかという認識ができていくこととなります。

入山 その際、問題となるのは、受け手側にそれをまとめる能力をもった人がいるかということです。

山本 正（やまもと・ただし）

上智大学哲学科を経て、米国セント・ノバート大学卒業。マーケット大学院にて経営学修士号取得。1970年に日本国際交流センター(JCIE)を設立。日米下田会議、日米欧会議などの政策対話やグローバル・シンクネットなどの政策研究から成る知的交流の推進、議員交流の推進、日本における市民社会確立のための地域交流・NPO交流などを推進してきた。日米欧委員会日本ディレクター、日英2000年委員会、日独対話フォーラム、日韓フォーラムなどの幹事委員、日韓歴史研究促進に関する共同委員会委員、「21世紀日本の構想」懇談会幹事委員なども務めた。『日本人のリーダー観』など、多数の編著書がある。ドイツ功労勲章大功労十字章、大英勲章、オーストラリア名誉勲章などを受章。



武見 そのために、ドナーや現地の人たちも含めて、みんなが共通の考え方をもつ必要性があるんです。その共通の考え方として、人間の安全保障という政策概念を当てはめたらどうかということを考えているわけです。

大切なのは複数のセクター、さらには官民の連携

入山 人間の安全保障という考え方が成立した背景などについてはよくわかりました。そういう素晴らしいスキームを現実のものにしていくために、いま欠けているもの、あるいはこういう仕掛けがあったらいいということはありませんか。

緒方 「人間の安全保障委員会」でさまざまな政策提言をした時に気づいたのですが、外務省でも国際機関でも、すべての仕事はセクター別に縦割りになっています。そうなっている限り、保護とエンパワーメントという計画は実行できません。保健なら保健、教育なら教育というように分かれたセクターを、連携させることが非常に大事になってくるのです。JICAの仕事も課題別になっていますが、事業実施の際には、人々や地域社会という視点をもつことによって複数のセクターがともに動くことを1つの大きな方向性にしようとは私は主張しています。そのための1つの打開策として、「人間の安全保障基金」では、1つではなく、2つないし3つの機関が協力する事業を優先することにしました。それで十分とはいえませんが、これは本当に難しい問題です。

山本 クロス・セクトラルといった場合、官と市民社会の連携の問題もあるのではないのでしょうか。たとえば草の根無償などの場合、大使館とNGOの担当者の関係が非常に疎遠であるため、一緒に事業を組みにくいという話も時々聞きます。

武見 この問題の解決のためには、いくつもの非常に複雑で多重なネットワークづくりが必要になりますから、とんでもないパラダイム・シフトが必要です。これは、21世紀の人類社会の1つのチャレンジだと思います。

たとえば、「人間の安全保障基金」のようなものとそれぞれの国の政府が共同で事業を行う場合、地域社会を対象とした支援を複数あるいはそれ以上連携させるために、どのような政策決定過程が必要になるかと考えてみます。すると、外務省1つとっても非常に難しいことがわかります。「人間の安全保障基金」は外務省の国際社会協力部が担当していますが、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」は経済協力局の仕事です。我々は、国際社会協力部と経済協力局との間でチームをつくり、「人間の安全保障基金」の国連側と連携して政策決定ができるよ

うなしくみづくりまでしました。しかし、まったく機能しませんでした。頭の中で考えたことだけで世の中は動かないということを、これほど知らされたことはありませんでしたね。

緒方 複数の事業をまとめていく1つの近道は、地域開発ではないでしょうか。開発援助の場合、医療、教育とばらばらに考えずに、その地域に対して行うと考えれば連携しやすくなります。紛争や何かが起こった際に、特定の地域を対象にして動かすと、異なる機能を連携させることも可能かもしれません。

入山 確かに、地域の側でうまく事業を組み合わせて、そこにマルチな機能をもたせるという手は有効かもしれませんね。

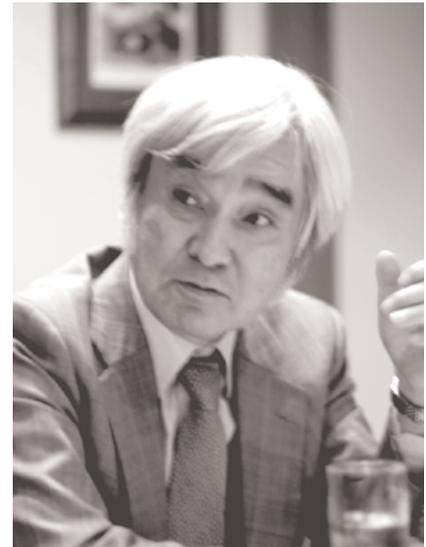
武見 日本が率先して、どこかの地域でモデル・ケースをつくれればいいですよ。そのために、日本の政府と国連を連携させるような政策決定機能と、日本の対外的な協力の政策決定機能を、現場により近いところでできるようなしくみに組み替えていく必要があります。緒方さんもそれを主張されていて、ODA大綱の中に「政策の決定過程・実施における現地機能の強化」という項目が組み入れられました。そこで、在外大使館にタスクフォースをつくり、JICAや国際協力銀行(JBIC)といったドナー関係者だけでなく、NGOも含めて協議できる場をつくるということになったんです。

緒方さんがJICAの理事長になり、組織を大幅に組み替え、本部の人数を減らし、現場にどんどん人を張りつけるという大改革をやりました。私は、これが引き金になればいいと期待しています。外務省の経済協力局の関係者にも、緒方さんがこれだけ率先してJICAの改革をやっているのだから、もう少し真面目にODA大綱に基づいた「政策の決定過程・実施における現地機能の強化」をやれと言っています。しかし、なかなかうまくいきません。

入山 たとえば、国際機関に日本人の数が少ないといいますが、現地で働きたくてうずうずしている人がたくさんいるのに、お金の出所がないというような話が現にたくさんあります。そういう意味で、次のステップをどうするかという具体的な知恵を出すのは、今度は市民社会の側かもしれませんね。

山本 そうですね。SPFで草の根無償の事業のモニタリングを10くらいやっていただきましたが、上手くいっている事業は1つしかありませんでした。主として何が問題だったのでしょうか。

入山 公的セクターの側の問題が2つあります。1つは、現地の人材不足です。在外公館の書記官や公使は、忙しいうえ、現地のNGOのことなどよく知らないので、



入山 映 (いりやま・あきら)

日本国有鉄道(当時)、日本航空を経て、1982年U.S.-Japan Foundation(米日財団)東京事務所代表。86年笹川平和財団設立と同時に常務理事(事業担当)。93年同理事長。立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科教授。著書に『社会現象としての財団』『公益法人の実像』(共著)『日本の公益法人』『市民社会論』などがある。

事業の目利きをすることなどできません。もう1つは、あとで会計検査院に何か言われるようなことをするくらいならしないほうがいい、ということがあったようです。

武見 いくつか不祥事があってから、会計検査院の審査が非常に厳しくなっていますからね。

緒方 外務省の出先機関の人数は、本当に開発が必要なアフリカの国などでは手薄なんです。しかも、日本のさまざまな省庁から一定の任期で来られる出向者であることも少なくありません。その方々が人間の安全保障について現地レベルで深くかかわっていくべき立場にいるわけです。JICAのほうが規模が大きい国があるくらいですが、ほかの援助機関に比べればJICAも決して大きいわけではありません。国によっては、日本から派遣されているスタッフは1人で、多くの青年海外協力隊員をみている事務所もあります。アフリカでは、ケニアとセネガルそして南アフリカに地域支援事務所をつくり、各国のJICA事務所をサポートする体制により、事務所機能の強化を図っています。私は、JICAや外務省の人たちにいつも、「少なくとも、どこの組織が何に強くて何をやっているかということがわかる程度には、開発途上国や平和構築中の現場は行ってください」と言っているんです。

複合的、包括的に事業を評価するシステムへの期待

武見 本当は政府がそれでは困るんです。私はなんとか現地における人材確保のための資金をつくろうと、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の財源の150億円の中から10億円の予算を確保しました。

入山 先日、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」の現地スタッフを雇う説明会に行ってきました。希望者を募ったところ、大変熱心な人たちが200人くらい集まったようです。

武見 想像を上回る大変な人数でした。内容をどこまで理解しているかはわかりませんが、日本の特に若い世代の中で、価値ある仕事をしてみたいという層が確実に広がっています。人間の安全保障という考え方は、そういう人たちの心の琴線に触れるのです。

入山 青年海外協力隊のような人たちだけでなく、専門の研究者の中にも、年収300万円でもいいからこの研究をもう2年続けたいという人が実際にいますが、お

金の出所がありません。あってもスキームが現実の要請にマッチしていない。ところが、カナダや米国は乳母日傘で、自力調達できなかったので研究が続けられないという人のためにわざわざ予算までとっています。これではいい成果は上がりません。

武見 せっかくそういう若い人たちが出てきているのに、彼らにチャンスを与え、さらに発展していくための支援をする形が日本ではまだできていません。しかし、人間の安全保障の考え方を発展させれば、一定の分野では確実にできるという手応えを私は感じています。

山本 人間の安全保障プロジェクトこそ、市民社会が強化しなくてはならないところですよ。援助に限らず、日本の国際関係の民間組織はお金がなくて軒並み疲弊してしまっています。結果として専門スタッフを養成できないのです。

緒方 財団などは、基金があっても金利が低いので事業ができなくなったということが多いんでしょうね。

山本 それが1つと、予算カットですね。日本国際交流センター（JCIE）も外務省に委託されている事業がありますが、いきなり予算を2割カットしますと言われてたりしていますからね。

入山 私は、人件費をつけ、しかも丸投げというのが一番いいと思うんです。

武見 政府のお金を使うのは、いまのスキームではなかなか難しいんですよ。そこで重要になってくるのが、複合的、包括的に事業を評価するしくみです。当初の目的をどれだけ達成したかを現地できめ細かく評価し、その事業が成功したか否かという判断ができるようにします。そのしくみによって、お金の勘定だけではない形に評価を組み替えていくようにしなければなりません。人間の安全保障の考え方に基づく具体的な政策決定をするときには、必ず評価の仕方についての研究調査も同時に行い、両者をともに発展させていくようなしくみをつくっていかないと駄目だと思います。

入山 これまでは都合の悪い評価書は書き直しを命ぜられるようなことも多くありました。そのため、開発関係者の評価者に対するイメージも必ずしもいいとは言えません。しかし、評価の手法は確立しているし、評価できる人はすでにたくさんいます。その点をご心配には及びません。

緒方 評価というのは、時間もとられるし、大変な作業です。透明度を高め、きちんと評価もしなければならぬとは思いますが、事業があってこそその評価だという気持ちもありますね。

武見 そのバランスが難しいですね。1つの事業の評価はともかく、複数の事業を組み合わせ、より付加価値を高めた事業の全体の評価をするというしくみはまだありません。それは、ぜひ日本政府にやってもらいたいと思っています。

緒方 評価の専門家は、統計の方が多いそうですね。ですから、評価の目的を比較的数量的にわかるようなものにして、評価をしているらしいですね。

入山 それが米国の流行りですからね。数量化できる事業には予算がつきやすく、そうでないものには予算がつかないということになってしまいます。

武見 そうなると、逆に今度は評価が悪いということになります。だからこそ、さまざまなケースを組み立てるような評価が必要になります。そういうものがないと、日本のようにきわめて財務省が強く、かつ会計検査院のチェックに対してみんな戦々恐々としているような政府組織では、なかなか事業ができないということになってしまいます。

入山 それは、市民セクターでなんとかしなければなりません。自分たちが夜郎自大にならないためにも、自己評価はしなければなりませんからね。

緒方 ちなみに、人間の安全保障をテーマとする講座は、世の中に1000くらいあるのはご存じですか。

山本 確かに増えていますね。

武見 人道的な分野や人権という観点の研究調査は、すべて人間の安全保障だとくくっているのではないのでしょうか。私が教授を務める東海大学平和戦略国際研究所では、1995年くらいに中心テーマの1つに人間の安全保障を設定しました。そうした動きが、中央大学、東京大学教養学部などにも広まっています。悪いことではありませんが、一種の流行という側面もあります。

山本 人間の安全保障というと、学生が集まるそうです。流行ること自体は悪いことではありませんが、名前だけで実体が伴わないようなこともこれから出てくるのではないかと思います。

緒方 国際法の領域では、人間の安全保障についての研究は非常に遅れているようですが、人間の安全保障の概念を進めるためには、主権国家の枠を乗り越えて中に入らなければならないこともあります。しかし、国家と国家の関係を定めた国際法が壁となっています。これはこれからの問題になると思いますね。

入山 市民社会をはじめとする新しいプレイヤーをどのように認識するか、という問題ですね。

緒方 その人たちの役割を、たとえば平和と安全に関する安全保障理事会の中に

どう位置づけるかということになると、問題は相当複雑です。しかし、制度上の困難さは新しいプレイヤーの登場にはつきものですから、解決も遠いことではないでしょう。

武見 一国平和主義だとか、日本の戦後の民主主義に対して批判的な議論もありますが、その土壌の中で若い人たちの間にある種の平和主義が確実に広がってきています。理論的に整理されていない「人の命は大切にしよう」「人間の尊厳も大切にしよう」という漠然とした感性ですが、日本もそういう感性が出てくる成熟社会にようやくなってきたということだと思います。そういう感性にあった、人の役に立つ仕事をしたいという気持ちが情熱になって広がっています。これに、きちんとした哲学のような背景をもたせる必要があります。緒方さんは、報告書で人間の安全保障の定義をされているなかで、人間にとっての非常に広い意味での自由が重要だと書かれていますね。

緒方 アマルティア・センさんも自由の重要性は強調していましたが、私も同感です。援助の最終的な目的は、人間が自分のもっている自由を実現できるようにするということですからね。

武見 私は、それがまさに21世紀の日本の新しい平和主義の基本的価値になると思います。その政策を試行錯誤してつくりあげながら、若者が市民社会の中で参加できるようなネットワークもつくっていく。そして、政府も民間も国際機関も連携できるようなネットワークにしていく。そのときの基本的な考え方として、知的イニシアチブが必要です。それにはかなり成功していると思いますが、もう少し時間がかかるのではないのでしょうか。

入山 そうですね。本日はお忙しいところありがとうございました。