

第1節

世界情勢と国際援助の動向

国際援助のグローバル化時代

1 アジア通貨危機の発生、 開発途上国の債務問題

◆アジア通貨危機の発生

1997年7月、タイ・バーツの急落をきっかけに、通貨危機の波がアジア諸国を襲った。ASEAN諸国は輸出主導型の経済成長戦略を進めるため、実態的には自国通貨の為替レートを米ドルに連動させるペッグ制をとり、市場介入を続けていた。先進国の金融機関が短期・ドル貸しを中心に大きく融資を伸ばす一方、国内金融機関は為替リスクを意識することなく、この借入資金を内貨建て長期融資に充当した。この結果、国内金融部門は、為替リスク、満期リスクによる「期間と通貨のダブルミスマッチ」を内包したまま、対外民間債務を積み増していった。

タイ中央銀行がバーツのドル・ペッグを放棄して以降、このような水面下のひずみが急激に顕在化することになった。為替下落により、民間銀行のバランスシート上ではドル負債が膨れ上がり、これが自己資本を毀損した。融資返済リスクが高まったと考えた海外銀行は資金を引き揚げ、同様の脆弱性を持つと疑われた韓国、マレーシア、インドネシアへもその動きを伝播させた。マレーシアを除く各国は、国際通貨基金（IMF）の支援プログラムを受け入れて危機対応にあたったが、この時期のIMFプログラムは、金融危機をさらに悪化させたとも評価されている。IMFは資本流出を抑制するため金利の急激な引き上げを行い、また一部銀行の閉鎖勧告と預金保険の全額保護廃止を求めた。しかし金利急騰は債務

者の返済を制約し、また銀行閉鎖と預金保険の厳格な適用は、長期的にはともかく、短期的には取り付け騒ぎを引き起こした。金融パニック時には、資本流出規制を課し、国内金融市場を隔離する対応策はあったが、IMFは与しなかった。こうしたIMFのアジア諸国へ課した政策が却って経済を悪化させる結果となったとの批判が、その後のコンディショナリティの見直しや、開発途上国の投票権拡大などの改革へとつながっていく（IMFが10年後の世界金融危機時の北欧諸国で異なる対応をとったことについては、第2章p.76参照）。

なお、アジア通貨危機に見舞われた諸国は、比較的早期に経済の立て直しに成功した。最も深刻な影響を受けたインドネシアも、2000年に5%の経済成長率に復帰して以降、安定的な経済成長を維持している。1982年のメキシコのデフォルトをきっかけに1980年代のラテンアメリカの累積債務問題が起こってから、1992年の世界銀行による最終的な終息宣言まで10年を要したことに比べれば、迅速な立ち直りであった。

この時期、日本政府はアジア通貨危機の再発を防ぐため、「アジア版IMF構想」と呼ばれるさまざまな提案を行ったが、IMF政策との齟齬を来す可能性から米国が強く反発し、結果的に実現しなかった¹。しかし、この構想の後を継ぎ、2000年5月にはアジア諸国間で外貨準備資金を融通しあう「チェンマイ・イニシアティブ」が、また2011年4月にチェンマイ・イニシアティブの実施支援、マクロ経済サーベイランスを行う機関としてアジア地域マクロ経済研究機構（AMRO）が発足、2016年2月には国際機関化した。またアジア諸国が自国通貨建ての資金調達を容易に行えるよう「アジア債券市場プログラム」も開始された。

◆低所得国の重債務問題

1990年代後半には、上述のアジア通貨危機とは別の形での債務問題も大きく取り上げられた。主にアフリカの低所得国^{●2}を中心とする「重債務貧困国」(HIPC: Heavily Indebted Poor Countries) 問題である。アジア通貨危機が民間資金フロー中心の資本収支危機であったのに対し、HIPCは貸し手・借り手とも公的部門であるという点で、アジア危機とは様相を大きく異にする。先進国、国際機関は、主にアフリカ低所得国の貧困削減に向け、アジア向けを大きく上回る規模の政府開発援助 (ODA) を供与してきたものの、経済成長の高まりには必ずしも結びつかずなかった。この結果、公的債務は高水準で高止まりし、債務返済能力の限界に達することになったとして、債務の削減措置を求める声が大きくなった。この動きを後押しするものとして、欧米の非政府組織 (NGO) 等による貧困国の債務帳消しを求める社会運動「ジュビリー2000」^{●3}も発生した。

このなかで、世界銀行・IMFによるHIPCイニシアティブが形成されていく。ジュビリー運動は無条件の債務削減を求めたが、先進国政府は、債務削減後に再び債務危機に陥ることを防ぐため、適切な政策運営ができるとの確信なしに債務削減をすべきではないとの考えであった。このため一定期間、政策トラックレコードを積むことで債務削減措置を受ける資格を獲得し、その後の政策改善措置を完了した時点で、最終的な債務削減を受けるという厳格な枠組みを策定した。また削減規模も、NGO等が全額削減を求めるのに対し、債務の持続可能性を測る閾値水準までの削減にとどめた。これは、健全な経済運営を続けたことにより債務持続可能と判断される国がある一方、持続不可能と判断された国が全額債務削減を受けてしまえば、前者の国に債務を積み上げるインセンティブが働くとの判断による。

こうして厳格な枠組みについて国際社会が合意し、1996年に世界銀行・IMFによるHIPCイニシアティブが始動した。事前に定められた債務指標 (債務現

在価値の輸出比、歳入比) により40ヵ国が対象とされたが (うち33ヵ国がアフリカ諸国)、政策トラックレコードを積むことは容易ではなく、債務削減にまで行き着く事例が出ない状況が続いた。1998年の英バーミンガム・サミットでは、HIPC枠組みの見直しを行う必要が議論され、1999年の独ケルン・サミットでは、二国間ODA債務の全額免除を含む「ケルン債務イニシアティブ」が合意され、ODA債権を100%削減、非ODA債権は90%削減^{●4}とする「拡大HIPCイニシアティブ」が開始された。また当初、国際機関債務は削減対象外とされていたが、2005年の英グレンイーグルズ・サミットにおいて「多国間債務救済イニシアティブ」(MDRI: Multilateral Debt Relief Initiative) が合意され、国際機関向け債務も削減対象に含まれることとなった。

なお、このころから国際機関全体として1980年代の構造調整、市場経済化を政策の基本とする姿勢から、貧困削減を主要なマニフェストとする考え方へと修正されていった。アジア通貨危機を契機としてIMFのコンディショナリティへの批判が高まるなか、対象国自身が「貧困削減戦略文書」(PRSP: Poverty Reduction Strategy Paper) を作成し、これに基づいてIMFは必要最小限のコンディショナリティのみを課す方向へ方針が強化された。またコンディショナリティの中身も、従来のマクロ経済的側面のみから、教育、保健支出等の社会政策の確保を求めるものへと転じていった。

◆新興国ブームと「大いなる安定」

1990年代末には、アジア通貨危機、ロシア金融危機という大きな危機が開発途上国を襲った。また2001年初には米国市場においてITバブルが崩壊、さらに2001年9月には米国で同時多発テロが発生し、世界経済にも暗雲が立ち込めた。このように、21世紀に入った当初、世界経済については明るい見通しが支配的だったとは言い難い。

しかし現実には、その後、世界経済は全体には高

●1 JBICの支援については、第4節「アジア通貨危機支援」(p.50)を参照

●2 HIPCには、ボリビア、ニカラグア等の中南米諸国も含まれるが、圧倒的にアフリカ諸国が多い。

●3 「ジュビリー」運動は欧米NGOが中心となって展開した運動であり、50年に一度、債務により奴隷とされた庶民を解放し、奪われた土地を取り戻すため債務を免除したとの旧約聖書の「ヨベルの年」にならって、2000年までに開発途上国債務の100%免除を達成することを訴えた。

●4 非ODA債権については、九州・沖縄サミットで100%減免へと、さらに拡大した。

成長サイクルに入っていった。特に世界経済を牽引したのは中国であり、資源需要、中間財需要により資源、素材価格は高騰し、一次産品への依存度の高い途上国経済を潤した。ITバブル崩壊後の連邦準備制度理事会（FRB）の金融緩和措置も、米国経済を下支えするとともに、資源価格の上昇を後押しした。経済の好況にもかかわらず、インフレ率も低位安定、資産価格のボラティリティも低下するという状況が続き、世界経済は「大いなる安定」（Great Moderation）の時代に入り、景気の大幅な変動、過度なインフレといった不安定なマクロ経済は過去のものになったとすら主張された。IMFは2007年4月の「世界経済見通し」において、「世界経済のリスクは2006年秋の時点から低下し、世界経済について懸念すべき理由は低くなった」と言い切っている。なお実際には、この秋以降、米国の住宅市況は大きく変動し、世界金融危機へと落ち込んでいった。

このようななかで、途上国が全体として先進国を大きく上回る経済成長を遂げ、世界経済に占めるシェアでも先進国グループに追いついてきた。また一人当たり所得の比較でも、高位中所得国は急速に先進国とのギャップを縮めていき、さらに従来は先進国とのギャップを拡大させてきた低所得国でも、そのトレンドが逆転を始めた。この結果、世界の貧困状況は大きく改善することとなった。

このように新興国による世界経済の牽引、民間資金アクセスの大幅改善は、国際機関を含む開発資金供給サイドに大きな課題を突き付けた。従来は、一部の高成長国を除いては、国際機関、各国のODAが実質的に唯一の開発資金源であり、このため、世界銀行・IMF等を中心とするドナーグループが途上国の政策策定・執行をモニタリングし、政策改善を促すことが可能であった。しかし途上国全般の成長加速、世界的な資金余剰状態のもと、多くの途上国は、ある程度、返済条件は厳しくても、自由かつ迅速に資金調達ができる民間部門借入へと舵を切る。加えて、アジア通貨危機時の対応への批判から、多くの途上国はIMFプログラムの受け入れに後ろ向きとなり、特にアジア新興国は外貨準備を積み上げ、危機に陥ってもIMF支援を必要としない「自己保険」措

置をとるようになった。世界銀行についても、もはや融資機関としての役割は終わったとし、開発に向けた「ナレッジ」を提供するナレッジバンクへの移行すら議論されるようになった^{●5}。IMFは、コンディショナリティの見直しに加え、資源価格の変動等の外部要因による危機時に、プログラムなしに資金供与ができる新たな融資制度等を構築していく。

2 開発目標の世界的合意

◆ミレニアム開発目標（MDGs）策定

2000年9月、国連ミレニアム・サミットにおいて、参加189ヵ国は「国連ミレニアム宣言」を採択した。同宣言は8つの章からなり、第3章の「開発及び貧困撲滅」で2015年までの貧困人口比率、飢餓に苦しむ人口比率の半減等の達成目標が示され、これがミレニアム開発目標（MDGs：Millennium Development Goals）の原型となった。この目標設定においては、日本も主導して1996年に経済協力開発機構（OECD）開発援助委員会（DAC：Development Assistance Committee）で策定した「DAC新開発戦略」の果たした役割が大きい。同戦略では、開発における自助努力の重要性、それを補完する開発援助の重要性を強調し、そのうえで、2015年までの貧困人口の半減、初等教育の普及といった目標を掲げている。

サミット前、2000年4月に国連がまとめた報告書に「ミレニアム宣言」の原案の提案があるが、ここにはMDGsに近い開発目標だけでなく、貿易市場の開放、債務削減、平和維持、環境保護等、きわめて幅広い目標が掲げられていた。一方、2000年6月にOECD、国連、IMF、世界銀行が作成した共同報告書では、新開発戦略に近い少数の開発目標へ絞り込まれている。これがMDGsとしてまとめられるのは、それから1年後の「ミレニアム宣言の実施に向けたロードマップ」においてであるが、このプロセスは小規模なドナーワーキンググループによる作業が主導した。

●5 「knowledge bank」の用語自体は、1990年後半に世界銀行内部から出てきたもので、当初はあくまで資金供与だけでなく、開発経験を踏まえた知識も提供すべきという議論であった。一方、この時期の議論は、世銀の融資業務自体を不要とする極端な方向にあった。しかし世銀内部では、資金提供は民間に任せ、世銀の融資機能自体を縮小してもよいとの意見には強い反対があった。

これらの目標自体は、従来の議論と大きく変わるものではない。しかし開発課題をわかりやすい形で特定し、単純、明快な数値目標を期限付きで提示したこと、世銀、国連機関等が具体的戦略を策定し、多くの開発途上国と先進国がその達成に向け、開発政策に取り入れていったこと、そして世界全体で達成をモニタリングするシステムを構築したことなど、単なるスローガンを超えた開発行動へとつながったという点で画期的なものであった。

策定プロセスにはDACの影響が強かったものの、MDGs策定の背後には、国連開発計画（UNDP）が1990年以降、作成してきた「人間開発報告書」の考え方があった。ここでは開発の目標を、「人間が自らの意思に基づいて選択と機会の幅を拡大させること」とし、一人当たり所得は、その実現のための手段として引き続き重視しつつも、さらに保健、教育指標も加えて総合評価するアプローチをとっている。1980年代の構造調整政策、市場原理に基づく開発アプローチが、途上国の成長や貧困削減に必ずしも結びつかなかったとの認識に基づき、より直接的に貧困問題へとアプローチする姿勢を示したものといえる。なお、1994年の「人間開発報告書」では、初めて「人間の安全保障」（後述）の概念が取り上げられ、こののちMDGs達成などの目標を支える理念となった。

各国はこの目標を視野に開発援助プログラムを展開し、その多くを達成した。特に絶対的貧困人口比率では、1990年の36%（約19億人）から、2015年には12%（約8.4億人）へと大きく減少させた。飢餓に苦しむ人口比率の半減目標も、1990～91年の23.3%から12.9%へと、ほぼ達成した。その一方で、道半ばとなった目標も多い。初等教育分野では、2015年までの完全普及目標に対し、1990年の80%から2015年の91%への改善にとどまった。また母子保健では、5歳未満児死亡率は3分の1までの削減目標に対し43%までの削減、妊産婦死亡率も4分の1までの削減目標に対し、46%から32%への削減にとどまった。

さらに、地域的なばらつきも大きい。絶対的貧困人口比率については、中国が1990年の61%から2015年の4%へ、東南アジアでは46%から7%への急激な改善を果たしたのに対し、サブサハラ・アフリカ（サハラ砂漠より南に位置する地域）では57%から



フィリピン・コンビス地区のヘルスステーションに予防接種を受けに来た親子（MDGs目標5「妊産婦の健康の改善」に向けてフィリピンで地域ぐるみの妊産婦支援を実施） 2014年

41%への改善にとどまる。東・東南アジア各国は、国際経済システムへの統合を経て、輸出製造業を中心とした雇用創出により貧困状況が改善され、これに伴って社会指標も大きく改善した。しかし国際経済システムへの統合が遅れ、また紛争などの影響が残る地域では、目標達成に大きなギャップを残した。

またMDGsの目標についても、その策定プロセスを含め、課題が指摘された。MDGsがドナー主導で策定され、主として途上国をターゲットとしたため、先進国側の課題（気候変動等）が含まれず、また先進国側からの資金供与規模に焦点が集まり、途上国自身の国内資金動員の視点が欠けることになった。さらに統一的な目標設定により簡潔、明快な目標が設定された反面、国ごとの異なる状況が考慮されていない、また国全体としてのマクロの量的な指標が中心となっているため、逆に人権状況や国内の不平等、平和構築、初等教育の質といった数量化しづらい目標が落ちていると指摘された。これらの批判が、「2030年までの開発アジェンダ」（SDGs）に大きく影響を及ぼすこととなった（第2章p.79参照）。

◆モンテレー合意、世界のODA増額と日本の減額、民間資金動員

MDGs達成に向けた資金確保の課題に対処するため、2002年、メキシコのモンテレーにおいて「開発資金のための国際会議」が開催された。合意の大きな焦点の一つは、MDGs達成に向けた援助倍増のコミットであった。MDGs達成のために追加的に必要な資金額として、国連は毎年500億ドル、世界銀行

は350～750億ドルと試算した。2000年時点でのODA総額、540億ドルからの増額が必要という試算になる。OECD開発援助委員会（DAC）加盟各国には、GNI比0.7%のODA拠出目標額を達成することが求められ、またHIPCイニシアティブの着実な実行、国際的なルールに基づく開かれた平等な多角的貿易システムの構築が提唱された。

この時期、同時多発テロ後の米国は、貧困削減をテロ対策として位置づけており（p.11参照）、3年間で援助を100億ドルから150億ドルへ増額する（GNI比0.15%レベル）方針を表明した。同時に援助資金の提供に際し、被援助国側に汚職追放、人権・教育の改革、衛生状態の改善、市場の開放を条件づけた「新しい開発契約」（new development compact）を求め、これを実施する機関として、ミレニアム挑戦公社（MCC）を創設した。このような事前条件を満たす準備期間を設けたうえで、これを満たした国にのみ5年間の期間を区切って援助資金を供与するという、新しいモデルの援助システムである。

同時に米国は、最貧困国への援助は基本的には無償資金で実施すべきとし、低所得国向け世銀借款（IDA）は、50%を無償援助にするよう提案し、政策実施能力と債務指標に基づき、全額無償資金、無償と借款の混合、全額借款の形で分類する現在の方式が実現した。

欧州諸国も、援助額の増額（従来の約320億ドルから390億ドル）にコミットしたが、1991年以降、DAC加盟22カ国中、最大の援助国であった日本（GNI比でも欧州、米国を上回る0.35%：支出総額ベース）では、すでに2002年度予算でODA予算の

10%減額が決められていた。このため日本はモンテレー合意にコミットせず、またこれ以降、他のDAC諸国がODAを増額するなか、日本では減額が続いた。2015年時点で、支出総額・純額ベースとも日本は米、独、英に次ぐ4位となっている。

またモンテレー合意のもう一つのポイントは、民間資金の活用的重要性について確認されたことである。すでに民間資金フローが公的資金を大幅に上回っていたことに照らし、アナン国連事務総長が民間資金フロー、特に直接投資の開発における役割を指摘し、各国が透明で安定した投資環境を築くために努力することを呼びかけたことを受けて、民間資金を開発目的に振り向けるさまざまな取り組みが各国で導入されていった。

まずフランスが2003年、大統領府内に革新的資金調達の見直し委員会を設置し、2006年に航空券連帯税を導入した。同税は空港税に上乗せして徴収され、エイズ、結核、マラリアなどの医薬品購入や治療費用引き下げに充当されている。2012年には大手企業の上場株式の取得、高頻度取引などを対象に金融取引税を導入し、その最大15%をODA予算に充てている⁶。

また債券による民間資金調達を行う取り組みとして、「予防接種のための国際金融ファシリティ」（IFFIm：International Finance Facility for Immunization）が発足した。2006年に英国の先導で発足した制度であり、将来のODAを担保に国際金融市場で債券を発行し、開発途上国における医療活動に充てている。2007年に創設されたワクチンの事前購入制度（AMC：Advanced Market Commitment）は、ドナー（英国、米国ビル&メリンダ・ゲイツ財団等）が途上国向けの医薬品の買い取りを保証することで、薬品会社のリスクを低減し、製品開発を促す仕組みである⁷。

気候変動対策事業に用途を限定した「グリーンボンド」も、2008年より世界銀行等が発行しているほか、一定の開発成果の達成に対し、民間ドナーを含む外部資金ソースから事後的に資金を供与するDIB（development impact bond）といったスキームも試行されている。JICAがパキスタンで実施したポリオ撲滅事業も、これに近い事例である。



パキスタンでポリオ・ワクチンを接種する専門家

◆援助協調と「パリ宣言」

MDGsの中で、援助モダリティに大きな影響を与えた目標として、目標8「開発のためのグローバル・パートナーシップの推進」がある。この目標達成のために、上述のような民間資金との連携に加え、公的ドナー間の援助協調も課題とされた。その背景には、さまざまなドナーが自国の手続きを押し付け、同種の目的のために個別ミッションを派遣するなど、被援助国側の対応能力に大きな負担をかけているとの批判があった。

この批判に対し、欧州ドナーを中心に、財政支援（プールファンド）のみを優れた援助モダリティとし、個別プロジェクト・ベースの援助を削減すべきとの主張がなされた。特にこの議論を主導したのが英国である。ブレア政権はアフリカ援助を外交の軸の一つに据え、国際開発省（DFID）を設立、1999年のケルン・サミット後、「一般財政支援」の考え方を打ち出した。背景には政治・経済が比較的安定した一部の開発途上国に援助資金が集中し、その行政能力を超えてしまう「援助の氾濫」が援助効果を低下させているとの見方があった。また援助資金の「ファンジビリティ^⑧」が問題視されるなか、援助国が財政支援資金をプールし、途上国予算全体を共



アクラ・ハイレベル・フォーラム 2008年

同でモニタリングすることが、援助効果を高めると主張し、さらに一般財政支援は受入国の制度を通じて援助資金を活用させることで、システム全体の質的向上に資すると主張した。また「援助の取引費用」という観点から、個別プロジェクト支援は無駄な費用を伴う非効率なモダリティと位置づけた。この「援助の調和化」の議論は、その後、2005年3月の「第2回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」で採択された「パリ宣言」へとつながっていく。

日本の場合、財政支援を中核とすることには反対の立場だといってよい。途上国の開発のためには、単に予算制度、会計透明性といったマクロな制度上の制約のみならず、個別のミクロな開発課題への対応のうえでもさまざまな支援が必要であり、このためには援助国と被援助国が相互の信頼関係に基づきながらきめ細かく対話を行い、事業をつくりあげ、実施していくことが不可欠との哲学がある。日本としては政策・制度改革を伴うプログラム援助については個別ベースで判断し、必要があれば他ドナーと協調して資金供与をする一方^⑨、援助供与の大半は個別プロジェクト（技術協力、資金協力）で対応する姿勢を維持してきている。

この姿勢は、パリ宣言の進捗フォローアップのために2008年9月、ガーナで開催された「第3回援助効果向上に関するハイレベル・フォーラム」（アクラ・ハイレベル・フォーラム）においても強く発信された。日本は、援助効果発現のためには特に途上国側のオーナーシップが不可欠であることを指摘し、そのために途上国側の能力開発（キャパシティ・デベロップメント）が必要であることを強く説いた。このような姿勢は、フォーラムの合意文書である「アクラ行動計画」（AAA）にも反映され、「途上国のオーナーシップ尊重」が開発援助における重要な理念として定着していった。

- ⑥ EU諸国は金融取引税の統一的導入に合意したが、当初の導入期限（2016年1月）を先送りしている。
- ⑦ 開発途上国に多い疾病の医薬品開発は、研究投資額に比して支払い能力のある市場規模が小さく、製薬会社にとってリスクが高いことが、ワクチン開発を制約している。このため、事前に価格、買い取り資金をドナーがコミットすることで、将来の長期・大規模な市場を確実とし、開発リスクを低減する。
- ⑧ 援助資金が被援助国政府の政策に従って供与されても、被援助国が資金を当初予算に「追加的に」加えるのではなく、「代替的に」用いることで、当該政策への予算は結果的に増えず、それ以外の（場合によっては非生産的な）用途に予算が用いられるかもしれない。このことを「ファンジビリティ」と呼ぶ。
- ⑨ 多くの場合は、世界銀行などがリードする枠組みに協調融資する形態だったが、気候変動関連等では、JBICが政策枠組みを作り、そこに世銀を含む他機関が参加するという事例もあった。

❖国際アジェンダとしての「人間の安全保障」

かつてのような国家間の武力紛争の発生が限定的になるなか、国連は人々の生命や生活を脅かす事態の発生を抑える支援に重点を移していった。グローバル化、相互依存が深まる世界においては、旧来のような紛争のみならず、貧困や環境破壊、感染症、経済危機等、個々人の生存・生活に脅威を及ぼす要因は、容易に国境を越えて及ぶ。この脅威へ対処するためには、「国家」が国境と国民を守るという従来のアプローチだけではなく、「人間」に焦点を当てて、さまざまな主体および分野間の相互関係を包括的に捉える必要があるとされた。

小渕恵三総理は、「人間の安全保障」の観点を具体的な施策に反映するために国内外に向けて積極的にイニシアティブを発揮していくことを表明し、1998年にベトナムで行った政策演説で、日本が5億

円（約420万ドル）を拠出して、国連に「人間の安全保障基金」^{●10}を設置することを提唱した。また2000年には森喜朗総理が国連ミレニアム総会で人間の安全保障のための国際委員会創設を呼びかけた。

これを受けて2001年1月、国連アナン事務総長の来日時に、緒方貞子国連難民高等弁務官とアマルティア・セン・ケンブリッジ大学トリニティーカレッジ学長を共同議長とし、12名の有識者からなる「人間の安全保障委員会」の創設が発表された。同委員会は、その後、世界各地での対話集会などを経て、2003年5月に人間の安全保障の概念構築と国際社会が取り組むべき方策について、最終報告書「安全保障の今日的課題」を提出した。この中で、人間の安全保障は「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義され、人々の生存・生活・尊厳を確

column »

北海道洞爺湖サミットと九州・沖縄サミット

日本はこの時期、九州・沖縄サミット（2000年）と北海道洞爺湖サミット（2008年）の2つのサミットを主催し、開発途上国が直面する課題を主要国G8が対応すべき重要課題として位置づける努力を行った。

九州・沖縄サミットでは、非G8諸国、国際機関等とのパートナーシップの強化が必要との認識に基づいて、途上国首脳（アルジェリア、ナイジェリア、南アフリカ、タイ）を招き、サミット前にG8首脳および国際機関代表と直接対話する機会を設けた。

コミュニケでは、21世紀において貧困削減が開発の重要な目的であることを明記、2015年までの貧困半減目標が示され、同年9月のMDGs合意を後押しした。具体的な議題としては、途上国のHIV/エイズ、結核、マラリア等の感染症問題を主要議題の一つとして取り上げた。当時、日本のODA予算は減少傾向であったが、サミットにさきがけて5年間で30億ドルをめぐとする支援策を公表、この動きは翌2001年5月の米国の2億ドル拠出、6月の国連エイズ特別総会でのG8各国の支援表明（日本の2億ドルを含む）を経て、2002年1月の「世界エイズ・結核・マラリア対策基金」（グ

ローバル・ファンド）の設立へとつながった。HIPC債務削減についても、実施迅速化の必要性（2000年中に20カ国への適用を目標）につき合意された。

北海道洞爺湖サミットが開催されたのは、世界金融危機の発生直前の2008年7月であったが、開催前から最優先課題とされていたのは気候変動問題だった。米国等からは先進国のみが削減義務を負う枠組みへの批判が強く、中国、インド、ブラジル等の大口排出途上国を含めた「主要排出国会合」があわせて開催された。

なおこの時期、投機的資金が一次産品市場にも大きく入り込み、原油価格は高騰を極めていた。さらに食料価格にまで投機の波が及び、本来は農産物価格の改善が裨益すべき途上国で、逆に一般市民が価格高騰に苦しむという状況になっていた。このため、サミット初日は、アフリカ開発問題や食糧問題を主な議題として、G8諸国にアフリカ主要7カ国を加えた拡大会合が開かれた。サミット首脳宣言の冒頭でも、世界経済の不確実性と下方リスク、一次産品（特に原油、食料価格）の価格上昇への強い懸念を表明したうえで、金融市場における深刻な緊張に対処するため、金融安定化フォーラムの勧告の早急な実施を求める声明が盛り込まれた。また食料価格高騰に対しては、「世界の食料安全保障に関するG8首脳声明」を発出し、「農業・食料安全保障に関するグローバル・パートナーシップ」の構築を呼びかけた。

保するため、人々の「保護（プロテクション）」と「能力強化（エンパワメント）」のための戦略の必要性が訴えられた。また暴力からの解放には、国家間の紛争のみならず家族内での暴力まで含め、さらには家族を養い、健康を維持し、子どもに教育を受けさせられないという不安からの解放も含む概念として定義された。

上記のように人間の安全保障が国際アジェンダとして認識されるに従い、1999年にカナダとノルウェーにより「人間の安全保障ネットワーク」が設立され、また2003年9月に「人間の安全保障基金」の運用について国連事務総長に助言するため、「人間の安全保障諮問委員会」が創設された。また2005年および2010年の国連首脳会合、G8、OECD、APEC、TICAD（アフリカ開発会議）など、さまざまな国際会議の成果文書等において、地球規模課題に取り組むうえでの重要な概念として人間の安全保障が取り上げられるようになり、2012年9月、国連総会において、人間の安全保障の共通理解に関する総会決議が採択された。

3 テロの発生により不安定化する世界

◆米国同時多発テロと世界の不安定化

2001年9月11日の同時多発テロを機に、米ブッシュ政権は大量破壊兵器の保持が疑われたイラクへ侵攻し、またアフガニスタンでもオサマ・ビン・ラディン容疑者の掃討作戦を開始した。同時多発テロの発生以降、世界各地で紛争およびテロの発生は継続しており、紛争に伴って発生した難民の流入により、近隣諸国や欧州にも影響は及んでいる。さらに、内戦後の統治機能の空白がテロ組織の活動の温床となっている。これらのテロ組織の活動は、当該国内のみならず海外にまで及び、国際社会にとっての安全保障上の脅威となっている。

次章の時期にあたる事象ではあるが、2010年、チュニジアから始まり、中東・北アフリカ各国に広

まっていった「アラブの春」は、各国で民主主義体制への移行を促したものの、政治的混乱により民族間や宗派間、党派間の対立を招いた。またその結果、テロ組織が入り込むことを許してしまったケースもある。「アラブの春」の背景には、若年層の高い失業率、経済・社会格差に対する国民の不満があったが、欧米（特に欧州）の先進国でも同様の問題が存在し、社会からの疎外感、貧困、格差等を背景に、国際テロ組織の過激思想に共感を抱く若者が増えた。彼らが戦闘員としてイラク、シリア等で戦闘に参加するほか、自国における「ホーム・グロウン型」のテロ活動を行う事例も増えている。

アラブの春後の地域の混乱を背景に、国外に脱出する難民がヨルダン、レバノン等の周辺国のみならず、欧州でも増加し、人道的観点から難民を積極的に受け入れようとする政府に対して、強い不満を抱く層が拡大している。各国の治安悪化への懸念に加え、世界金融危機から完全に回復せず、特に若年層の失業率が高止まりするなか、自身の雇用に及ぼす影響を懸念する動機もある。これが国内のポピュリズムに火をつけ、EUが進めてきたグローバルな統合への反対圧力となって顕在化してきている。

◆米国主導の「国家建設」と「脆弱国家論」

同時多発テロ後、ブッシュ政権は「貧困がテロを生み出す温床である」との論拠により、テロ防止の手段としてODA予算の拡充に乗り出した。それまでの脆弱国支援は紛争被害者の救済といった人道目的を中心としていたが、同時多発テロ以降、脆弱国家を放置することがテロの誕生につながるとの安全保障上の要請により、平和構築と貧困削減を推進するようになった。ブッシュ大統領は、「ミレニアム挑戦公社」（MCC）および「大統領AIDS対策緊急プログラム」（PEPFAR）を創設、この結果、米政府の対外関係予算^{●11}は2000年の172.1億ドルから、2008年には288.6億ドルへと1.7倍に拡大した。

このような開発援助の量的拡大は歓迎される一方、開発を国防の下に置くかのような論理には強い懸念の声もあがった。国防（defense）、外交（diplomacy）、開発（development）の「3D」は同じ地位を与えら

●10 1999年3月に日本政府が5億円を拠出し、国連に設置されたのち、累次の拠出を続け、2016年現在で拠出総額は453億円となっている。

●11 米国の援助予算には、通常の意味での開発援助のみならず、軍事援助やPKO等、性格を異にする予算も含まれる。

れるべきとの考え方からは、開発が国防の「手段化」されることへの危惧が強かった。また常に共和党内にくすぶる国務省と国際開発庁（USAID）の組織統合は見送ったものの、国務省内に「F Bureau」という局を新設し、国務省とUSAIDの予算を同局予算として統合し、USAID長官に国務省対外援助局長を兼務させるという組織改編を行った。対外関係予算の連携強化を推し進める必要性については高いレベルでの支持はあったが、この組織改編はUSAIDを国務省の下に置くものとも考えられ、批判を呼んだ。

一方、イラク・アフガニスタン復興を支える国際的な枠組みが設置され、両国の復興支援活動では、日本も大きな役割を果たした。米国防総省では、復興事業や警察訓練、インフラ再建を含めて軍がより広範な任務を負ったが、旧イラク軍を、その後の社会統合を確保することなく解体したことに対し、内外から批判を受けている。

このようなプロセスのなかで、紛争国支援のあり方にも変革の必要性が認識されるようになった。1990年代のボスニア・ヘルツェゴビナにおいてみられたような、国際社会の強い介入により当事者の主権を強く制約するアプローチから、東ティモールやコソボ、さらにはアフガニスタンで試みられたような、当該国自身による暫定政権を発足させ、同時に国家再建の主導権を委ねる方式へと修正されていった。

また開発援助のあり方についても、一定の修正が迫られた。開発援助効果は、良好な政策・制度を有する国に供与することで高まると考えられてきたが、被援助国の選別の結果、取り残される国々（aid orphan）では開発・貧困削減は進まず、紛争もやまず、さらに援助資金が滞るという負の循環が発生した。このため、脆弱国への支援には異なったアプローチの必要性が主張されるようになった。従来の復興支援活動は、紛争発生時の難民保護、紛争終結後の兵士の社会への再統合が中心であり、その際、脆弱な行政機能を迂回するため、NGO等を活用して

迅速な基本サービスを提供してきた。しかし新たなアプローチでは、国家への信頼を回復させ、治安の確保を含む基本サービスの提供システムを回復させるため、「国家機能の構築」（state building）の重要性が認識されることとなった。また通常の開発援助事業にあっても、事前の紛争予防配慮を適用することが求められ、紛争予防自体が貧困削減の前提と考えられるようになった。

一方、治安維持活動の側でも、従来は、国際社会の関与による平和維持活動、武装解除や武器の回収・管理、国軍の再編支援などが中心であったが、当該国自身による文民統制や透明性、アカウンタビリティに基づく治安・司法制度の整備が不可欠と認識されるようになった。このような政治・外交、軍・警察、経済・社会復興等、すべての関係機関の協力関係において、紛争予防、治安維持、復興プロセスを捉える「政府全体による統合的関与のアプローチ」（Whole of Government Approach）の考え方が強く求められ、治安維持活動を実施する軍・PKO等と開発援助機関との間の協力関係の必要性が認識されることとなった。



職業訓練を受ける
ルワンダの除隊兵士
2013年