

国際連合加盟50周年記念
人間の安全保障国際シンポジウム
紛争後の平和構築における人間の安全保障
～人道支援から開発への移行～

平成18年12月6日(水)
外務省北国際大会議室

プログラム

09:00～09:10 開会の辞

- 外務大臣 麻生太郎

09:10～10:30 第1セッション (使用言語: 英語)

- 独立行政法人国際協力機構(JICA) 理事長 緒方貞子氏
- 国連難民高等弁務官(UNHCR) アントニオ・グテーレス氏
- 国連開発計画(UNDP) 総裁・国連開発グループ(UNDG) 議長
ケマル・デルビシュ氏
- 外務省地球規模課題審議官(大使) 鶴岡公二 (モデレーター)

10:30～10:45 休憩

10:45～12:45 第2セッション (使用言語: 日本語)

- 日本赤十字社事業局国際部長 東浦 洋氏
- 一橋大学法学研究科、国際公共政策大学院教授 中満 泉氏
- 国連児童基金(ユニセフ) 東京事務所副代表 平林国彦氏
- (特活) ジャパン・プラットフォーム代表理事 長 有紀枝氏
- 外務省地球規模課題審議官(大使) 鶴岡公二 (モデレーター)

12:45 閉会

第1セッション パネリスト

緒方 貞子（おがた さだこ）氏

独立行政法人国際協力機構（JICA）理事長、元国連難民高等弁務官

2003年より現職。1991年から10年にわたり国連難民高等弁務官を務めた後、2001～2003年にアマルティア・セン博士とともに人間の安全保障委員会共同議長を務め、現在は人間の安全保障諮問委員会の議長。この他、アフガニスタン支援日本政府特別代表及び国連改革・有識者ハイレベル委員会委員等も歴任。米国カリフォルニア大バークレイ校博士課程（政治学）修了。

アントニオ・グテーレス氏

国連難民高等弁務官、元ポルトガル首相

2005年より現職。20年以上政治に携わり、1995年から2002年までポルトガル首相を務める。欧州評議会議員、欧州評議会議員会議人口・移民・難民委員会委員長、また社会主義インターナショナル理事会理事長等を歴任。国立リスボン工科大学卒。

ケマル・デルビシュ氏

国連開発計画（UNDP）総裁兼国連開発グループ（UNDG）議長、元トルコ共和国国務大臣（経済・財務庁担当）

2005年より現職。国連開発グループ（UNDG）の議長を兼任。世界銀行副総裁（中東・北アフリカ地域担当、貧困削減・経済運営担当）の後、2001年から2002年の間トルコ共和国国務大臣（経済・財務庁担当）を務める。その後トルコ大国民議会議員を務める。ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（LSE）にて修士課程（経済学）修了、プリンストン大学にて経済学博士号取得。

鶴岡 公二（つるおか こうじ）

外務省地球規模課題審議官（大使）（モデレーター）

2006年より現職。1976年外務省入省。在インドネシア日本国大使館公使、政策研究大学院大学政策研究科教授、総合外交政策局参事官、同審議官を歴任。東京大学法学部第二類卒業、ハーバード大学法律大学院法学修士。

第2セッション パネリスト

東浦 洋（ひがしうら ひろし）氏

日本赤十字社事業局国際部長

2002年より現職。1970年日本赤十字社入社。その後35年間にわたり、国内外において赤十字活動に携わる。日本赤十字社救護・福祉部次長及び国際部次長、在ジュネーブ国際赤十字・赤新月社連盟アジア・太平洋部長等を歴任。早稲田大学大学院政治学研究科修士課程（国際政治史専攻）修了。

中満 泉（なかみつ いずみ）氏

一橋大学 法学研究科、国際公共政策大学院 教授

2005年より現職。国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）法務官、人事政策担当官、旧ユーゴ・サラエボ、モスタル事務所長、旧ユーゴスラビア国連事務総長特別代表上級補佐官、UNHCR 副高等弁務官特別補佐官、事務総長室国連改革チームファースト・オフィサー、International IDEA（国際民主化支援機構）官房長、企画調整局長等を歴任。国際協力機構（JICA）平和構築客員専門員（シニアアドバイザー）、外務省海外交流審議会委員を兼任。早稲田大学法学部卒業。米国ジョージタウン大学大学院修士課程（国際関係論）修了。

平林 国彦（ひらばやし くにひこ）氏

国際連合児童基金（UNICEF）東京事務所副代表

2006年より現職。1994年から約10年間、国立国際医療センター国際医療協力局に勤務し、ボリビア、コロンビア、インド、ホンジュラス、ベトナム等の病院での技術指導等を担当。UNICEF アフガニスタン事務所（保健省シニアアドバイザー、UNICEF アフガニスタン事務所保健・栄養部チーフ）及びレバノン事務所（保健栄養部臨時チーフ）を歴任。1994年筑波大学にて医学博士号取得。

長 有紀枝（おさ ゆきえ）氏

特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム（JPF）代表理事

2006年より現職。同時に地雷禁止国際キャンペーン（ICBL）ランドマインモニター・リサーチャー、地雷廃絶日本キャンペーン（JCBL）運営委員を務める。元（特活）難民を助ける会専務理事・事務局長。1990年早稲田大学大学院政治学研究科修士課程修了。現在東京大学大学院総合文化研究科「人間の安全保障」プログラム博士課程在籍中。

国際連合加盟50周年記念 人間の安全保障国際シンポジウム

紛争後の平和構築における人間の安全保障 ～人道支援から開発への移行～ (議事録)

日時： 2006年12月6日(水) 9:00～12:30

場所： 外務省北国際大会議室

主催： 外務省

参加者：

第1セッション

パネリスト：

- 緒方 貞子 JICA理事長
- アントニオ・グテーレス 国連難民高等弁務官
- ケマル・デルビシュ 国際開発計画(UNDP)総裁兼国連開発グループ(UNDG)議長

モデレーター：

- 鶴岡 公二 地球規模課題審議官

第2セッション

パネリスト：

- 東浦 洋 日本赤十字社事業局国際部長
- 中満 泉 一橋大学教授
- 平林 国彦 ユニセフ東京事務所次席代表
- 長 有紀枝 ジャパン・プラットフォーム共同代表理事

モデレーター：

- 鶴岡 公二 地球規模課題審議官

I. 開会の辞

麻生太郎 外務大臣

グテーレス国連難民高等弁務官、デルビシュ国連開発計画総裁、緒方国際協力機構理事長、お集まりの皆様、本日は、御多忙の中、御参加頂きましてありがとうございます。今回のシンポジウムを主催する外務省を代表しまして一言ご挨拶申し上げます。

本年、我が国は国連に加盟して五十周年を迎えます。そうした節目の年であることを踏まえ、本日のシンポジウムは、特に「国際連合加盟五十周年記念」と銘打ちました。今後の日本と国連の関係を考える上でふさわしいテーマとして、「紛争後の平和構築における人間の安全保障」を取り上げることといたしました。

平和構築につきましては、以前行わせていただいた講演の中で、平和構築の担い手を育成するために「寺子屋」を作る構想についてお話しさせていただいたことがあります。本日のシンポジウムは、こうした平和構築の担い手に是非とも持って頂きたい、「人間の安全保障」という理念に光を当てたいと思っております。

紛争が終わったばかりの現場というところにおきましては、国が荒廃し、「国家による安全保障」が十分に機能していない場合がほとんどであります。だからこそ、個々人、そしてコミュニティといった草の根レベルでの保護と能力強化に正面から取り組む、「人間の安全保障」が不可欠ということになります。

平和構築の課題は多岐に亘ります。まずは、和平の促進や、難民また国内避難民などへの人道支援、国内の治安の確保など、紛争再発を防ぐための「平和の定着」への取組などなどが必要です。そして、政治・司法・行政制度の整備や経済インフラの整備、保健医療や教育の改善などを通じ、民主的で自立した「国づくり」を進めていくこととなります。このような移行期にこそ、人間を中心に位置づけた「人間の安全保障」、これを現場で具体的に実践していくことが求められるのです。

人間の安全保障は、何も平和構築に限った考え方ではありません。緒方JICA理事長が共同議長を務められた「人間の安全保障委員会」は、「人間の生にとってかけがえ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」をその定義としています。この考え方は、二十一世紀の世界が、直面する様々な課題に対処していく上で、中心に据えるべき包括的な概念であると存じております。

本日パネリストとして御参加頂いているグテーレス難民高等弁務官、デルビシュ総裁、緒方理事長は、現場で人間の安全保障を実践に移していくことの難しさを、まさに現場の実感として持たれているのではないのでしょうか。難しいからこそ、政府、国際機関、市民社会等を含む国際社会が一丸となって取り組む必要があります。

緒方理事長は、かつて国連難民高等弁務官としてご活躍された際、民族紛争で疲弊をいたしておりましたルワンダや旧ユーゴスラヴィアにおける平和構築のため、人々の和解と共存を目指すプロジェクトの形成に尽力されました。平和構築を人々の問題として

とらえ、人々の目線に立って支援を行う——こうした緒方理事長の実践が、今日、各国政府や国際機関の平和構築の取組に多くの指針を与えております。

最後に、日本政府といたしましては、国連加盟五十周年を機に、人間の安全保障の理念を、平和構築を始め、国際社会が直面する諸課題への取組に更に活かしていく決意であることを申し上げ、本日のシンポジウムの成功を祈念し、開会の挨拶とさせていただきます。

II. 第一セッション

(1) 緒方国際協力機構（JICA）理事長

最初に、グテーレス氏、デルビシュ氏、そしてUNHCR、UNDPの各機関に対し人間の安全保障の概念形成の主要な先駆者として、また実践に努めてこられたことに対し感謝の意を述べたいと思います。UNDPは1994年の「人間開発報告書」において開発プロセスに人々からの視点を取り入れました。一方、UNHCRは1997/1998年の「世界難民白書」においては人々の安全保障を人道支援の課題として取り込みました。これ以来両機関は人間の安全保障の概念形成と実践に貢献してこられました。

国連事務総長の発案により、ミレニアムサミット後、人間の安全保障委員会が創設され、2003年に国連事務総長に報告書を提出しました。これは現在6カ国語に訳されています。報告書においてトップダウンとボトムアップという概念の枠組みが提起されました。政府は法の支配を確立し、責任と能力を備えた行政機関を確立することにより、人々を保護する努力が求められます。一方で、人々は社会的なセーフティーネットや教育等を通じ能力強化が図られ、コミュニティの開発の主体として、政治体系の中で重要なアクターとなることが求められます。この上からと下からのアプローチはガバナンス、開発、予防措置、紛争後の復興等に対しても具体的な方策となりました。

日本政府は、この人間の安全保障のイニシアティブに応え、人間の安全保障委員会の設立とともに国連における人間安全保障基金の設立を支援しました。これ以降、日本は人間の安全保障の概念の普及と実践において主導的役割を担う存在の一つになっています。人間の安全保障基金は委員会の提言をフォローする形で創設、運営されており、これは特筆すべきことです。人間の安全保障基金はすべての国連機関に対して開かれており、人間の安全保障を実践するための特徴として、分野横断的なアプローチでコミュニティの開発と能力強化することを重視しています。人間の安全保障の実践を目指して、既に様々なプロジェクトが実施されており、今後も継続されることが期待されます。

人間の安全保障の概念は、二つの方向性を持って進展してきました。一つは安全保障の政策課題とより関連した方向で、もう一方は人道支援と開発支援を結びつける方向で進展してきました。これは紛争後の平和構築において大きな意味を持ちました。安全保障上の課題として、1990年代から国内紛争が頻発する中で、紛争解決のための協力や関与が実施されました。紛争下の困難に直面する中においても、人道支援の実施が必要となり、それに引き続く形で平和を維持しつつ開発に着手することが求められました。こうして紛争後の平和構築の考えが生まれました。人道支援と開発援助は方法もスピードも異なり、それぞれが有する行動規範も異なることから、両者を結び付けていくことは容易なことではありませんでした。両者のギャップを埋めるため、私はブルッキングス研究所に仲立ち依頼もいたしました。現在では、随分状況が改善され、どちらの側も

以前より協働し、如何に共に行動するかを学んできたと言えます。

人道的介入の必要性について度々議論にのぼりますが、実践に移すのは簡単ではありません。1990年代においては、どの機関がどのタイミングで何を行うのか明確な基準がありませんでした。ただ、紛争下の人々を保護しなければならないという考えの下で、国連機関が協力して幾つかの取組みが試みられました。軍事的介入においても、意識しているか否かは別として、人間の安全保障は必然的な取組みとなっていきます。しかし、このような介入をどのような根拠で正当化できるのか、人道的な介入の原則をどのように明確化できるのか、国連内部においても大きな議論を喚起しました。

私も一員となった、「脅威、挑戦及び変革に関するハイレベルパネル」においても、国連憲章2条において明確に規定されている内政不干渉の原則に対して、様々な性格の国際的介入の必要性をいかに制度化していくのかについて取組む必要がありました。加盟国の合意に基づく介入においてもその正当性や介入の度合について多くの議論が交わされました。確かに国家主権は今日においても依然として重要な存在ではありますが、国家主権が絶対的で他を寄せ付けないものであるという時代は終わったと思います。ジェノサイドや虐殺を繰り返させないための手立てを講じる必要があり、ハイレベルパネルは21世紀の新しい安全保障のコンセンサスを提示しようと試みました。ハイレベルパネルにおいて国連が国家主権を絶対的なものとして拘泥することから脱却し、人間の安全保障を脅かす幅広い脅威に対応していくことの必要性が認識されました。平和的な介入手段では暴力や紛争を止められなかった場合には、国際社会の集団的責任として他に取れる有効な手段がない最後の手段として、また、安全保障理事会の承認を得るという手続きを経た上での軍事的介入を認めるという新たな規範を提起しました。もちろん、最終手段としての軍事的介入においても、人々を如何に保護するかをきちんと検討する必要が求められます。これらの動きは、紛争後の平和構築を考える上で重要な進展だと言えるでしょう。

人間の安全保障の視点に立った平和構築のいくつかの事例の中で、アフガニスタンでの復興支援を紹介したいと思います。アフガニスタンでは、政府部門の強化として、良い統治組織作りを支援するとともに、コミュニティの強化、形成を支援するという、人間の安全保障の枠組みを踏まえた多くの取組みが行われました。これらの取組みを通じ、人間の安全保障のアプローチが様々な形で紛争後の社会に効果を発揮していると言えるでしょう。

一方で、治安の後退や流動化が生じる事態も出現しており、これが今日の課題となっています。私はバルカン紛争における国連の平和維持努力の事実をよく例示しますが、 Dayton 和平合意を達成した際に、NATOは6万人というさらに大きな平和維持部隊を送りこみました。これは紛争が正式に終わった後でさえ平和を維持することがいかに難しいかを示しており、私たちはより現実を理解することが必要です。

しかしながら、今日において紛争後の平和構築はより関心を集めるようになっていま

す。私は、「2005年国連首脳会合」において平和構築委員会の設置が決定されたことを歓迎しています。容易な仕事ではありませんが、様々な国際的介入が実施され、幅広く活動が行われるべきです。そして、人間の安全保障の視点が盛り込まれていることが重要です。国際的介入には暫定統治も含まれます。紛争後は必然的に行政機能が脆弱であり必要な統治機能を果せない場合がえてしてあるからです。治安維持のための国際的もしくは地域的な軍人・文民から成る監視団の派遣、また、人道支援や開発援助も必要となります。多くの場合、まず人道支援が先行し、開発援助が仕上げを行うことで長期的な安定へとつながることが期待されます。

最近、コンゴ民主共和国（DRC）を訪問したので、その話を述べたいと思います。DRCにおいて大統領選挙が比較的円滑に大過なく選挙が実施され、私も正直ほっとしたのです。この間にMONUC（国連コンゴ民主共和国ミッション）は1万7千人を動員したのに加え、EUが欧州連合軍をキンシャサに1千人派遣し、さらに事態が悪化した場合の備えとしてガボンにも1千人以上派遣しました。これは、国際レベルと地域レベルの平和維持部隊が共に活動する貴重かつ象徴的な事例だと思います。その間、MONUCメンバーは国内50カ所に配置されていました。そして、MONUC部隊が配置されているそれぞれの場所において、国連機関のクラスターが紛争後の平和構築事業に着手しようとしています。おそらく50以上のコミュニティ・センターが立ち上げられ具体的な活動が行われたと思いますが、これは非常に素晴らしいことです。日本としても、DRCにおいてどのような協力ができるのかを見極めるため外務省とJICAの合同の調査団を派遣しました。JICAが以前活動していた地域においては水供給システム事業を早急に開始し、東部地域においては既に活動している国際機関を通じた支援を行うことになると思います。コンゴにおいて、人々が小さなコミュニティを築いていくという人間の安全保障のモデルに沿った活動ようとしていることにより意味で驚き、うれしく思いました。どのような平和構築においても人々を中心に扱うことには変わりがなく、そういった意味で、人間の安全保障は平和構築の中心に位置づけられるべきです。物理的な安全の維持はもちろん大切ですし、その他にも公正や和解も重要な課題です。

最後に、平和構築における女性のエンパワメントの重要性を指摘したいと思います。多くの場合、紛争後に取り残されるのは女性だからです。UNHCRはバルカンやルワンダの平和構築において女性のイニシアティブを進めました。彼女たちの能力強化とコミットメントにより状況を変えていくことができると思います。ですから、平和構築を考える際に、女性について考慮していただきたく思います。女性たちは、多くの平和構築努力の糸口であるのです。

（2）グテーレス国連難民高等弁務官（UNHCR）

ご来場の皆様、本日はお招きいただき、ありがとうございます。また、緒方氏と共にこの場にお招きいただいたことを大変光栄に思います。これまで私は緒方氏の軌跡をたど

り、仕事をしてきました。このような機会を与えていただき、非常に嬉しく思います。また、ともに幻想を共有し、現在は国際機関の日々の業務にともに向き合っている旧知のデルビシュ氏と同席することを光栄に思います。

UNHCRが今日、向き合う国内避難民（IDPs）と難民帰還の持続性という二つの課題を手短にお話させていただきたいと思います。話を通じて、なぜ人間の安全保障の概念がこの二つの状況のみならず、多くの状況において、唯一の時代の産物であり、また、紛争後の平和構築などの課題に対処する国際社会の団結を促すにふさわしいツールであるか、証明してみたいと思います。

まず、国内避難についてですが、現在、世界には難民が850万人おり、一方で250万人の国内避難民（IDPs）がいます。国内避難民の保護は、難民の保護よりも複雑で難しい課題です。難民は国際法で保護され、支援と保護を与えるよう義務づけられた国に居住しています。そして、UNHCRのような明確なマンデートを持つ国際機関が、国際法がきちんと執行されているかどうか、保護、支援、将来に必要な解決策を得る権利が難民に与えられているか確認しています。

一方で、国内避難民は、自国の国境内で生活しており、自国政府の保護下におかれています。多くの場合、政府は問題の一端であり、解決の一端ではありません。ダルフルールを見ると、難民の支援事情が全く異なります。如何に現地の状況が複雑で治安の脅威があろうとも、チャドで慈善団体らと協力し2万3千人の難民の支援を行うほうが、ダルフルールで200万人の人々が避難民として生活し、人権の大侵害、殺戮、村落の破壊、時には難民キャンプで悲劇的な状況にさらされている現状よりも、まだ良いのです。この状況を目の前にして、国際社会は「正直に認めましょう」全く無力なのです。

さて、冷戦時は各国の内政には干渉しないことが国際関係の基礎概念でした。これは、平和の維持に、また、超大国が傘下の国々を統制するためには有効であったのかもしれませんが。幸いなことに、冷戦が終結すると、国家の主権と人間の主権の均衡を図る新しい概念が展開します。安保理の決定により、また、時には安保理の決定ではなく、大多数の国際的な合意により、コソボ、ボスニア、コソボ、旧ユーゴスラビア、東ティモールへの介入が起こりました。当時、私はポルトガルの首相でしたが、人道的介入に関する議論の妥当性および国際社会の能力の重要性を覚えています。新しい概念は現場から得られたものであり、(国際的に)受け入れられていました。

緒方氏も申していたとおり、カナダ政府がモハマド・サーナン氏及びギャレス・エヴァンス氏が共同議長を務めた委員会に要請したことを受けて、委員会は、保護する責任、予防する責任、行動する責任、再建する責任に関する報告書を発表し、虐殺や大規模な民族浄化等の状況において、国際社会が武力を行使する正当性を発表しました。保護する責任の行使は武力に限定されず、非常に特定された状況下においても人間の主権が尊重されえることを保証するために、その他広範囲にわたる重要なツールも提示しました。

物事は正しい方向に進んでいました。ところが、突然、物事が逆行し始めたのです。

現在、世界は「イラク後遺症」に苦しんでいます。外部からの介入につながりそうな行為に対する非常に強い反発が特に途上国を中心に広がっています。国家主権が最優先され、内政には不干渉であるべきという古い概念が徐々に再構築されつつあります。これこそ、正にダルフルで我々が直面していることに他なりません。

正直に認めましょう。ダルフルには保護する責任は存在しているのでしょうか。国際刑事裁判所（ICC）の設立、また、世界規模の法的枠組みの設置に関する具体的なアイデアが出るなど、その他の面でこれまで発展はありました。しかし、ダルフルにおいては、私たちは全く無力で、スーダン政府が国連の介入を受けようとしえない事態に戻っています。安保理は政府の意志に反対する決定をすることができず、人道機関及び開発機関は行動が制限された現場でできる限りの手を尽くしています。現場では人権の侵害が起きており、人権の尊重が忘れられています。なぜなら、国家主権の優位性が再び一番の座を得たからです。

もしこれが現実であれば、とても不幸なことです。なぜなら、私は以前、別の機関で働いており、保護する責任の強固な支持者として、手を尽くしていました。しかし、今ではこの概念が受け入れられることはないでしょう。私の表現をお許しいただきたいのですが、だからこそ、人間の安全保障の「ソフト・アプローチ」は私たちがこの時代に唯一得た産物ではないかと思うのです。非常に複雑で困難な状況下でも人間の保護を可能するために、私たちは人間の安全保障を土台とし、強制的介入を法的に支援しない、より巧妙でより交渉に基づいた解決策やパートナーシップを導くツールを作成していくべきだと思います。完璧なツールではないと思いますが、何もないよりもいいと思います。また、世界の流れに反すること（保護する責任を支持し続けること）は提示した課題に向き合う最良の方法ではないと思います。

我々の中心的な活動の二番目の例が、帰還の持続性です。2005年10月から2006年10月にかけて、110万人の難民が帰還を果たしました。彼らは勇気と希望に満ち、自身の意志でアフガニスタン、コンゴ民主共和国（DRC）、ブルンジ、南スーダン、リベリア等、世界の各地で自国に戻りました。しかし、帰還民が自国に帰る意志を持った時、そして実際に帰還を果たした時、何が待ち受けているか、ということが課題なのです。

私はよくリベリアの状況を例として挙げます。多くの国がグッド・ガバナンスの不在、腐敗の存在等、数々の問題が指摘され、国際社会の難問とされており、地元エリートの能力不足のために国家の基礎基盤がないと言われています。しかし、リベリアは完璧に民主的な方法で選挙が行われた国です。ジョンソン大統領は素晴らしい仕事をしています。彼女を信頼していますが、彼女が与えられている挑戦は不可能に近いと思います。リベリアの前年度の国家予算は80万ドルでした。リベリアに派遣されている国連ミッションは年間8億ドルで運営されています。なお、これはPKOミッションのことで、国際機関ではありません。我々（国際機関）はご存じのとおり、もっと貧しいのです。

それはさておき、PKOミッションには国家予算の10倍の8億ドルもの金額がかかるのです。教師の給与は20ドルです。半過疎状態にある国には、医師が40人もいません。

数ヶ月前に首都モンロビアを訪ねた際は、電力がわずかに供給されていましたが、電光はなく、水も出ておらず、下水もゴミの収集もありませんでした。50万人がリベリアに帰還した際、人々は国内の避難キャンプ、ギニア、シエラレオネ、コートジボワールなどから戻りました。彼らは一体これからどのように生活していくのだろう、というのが私の問いです。ジョンソン大統領政権は、如何に人々の需要と希望に添えていけばいいのでしょうか。人々は様々な問題が解決されることを期待していますが、如何にそれを実現させたいのでしょうか。

ここで私たちは大きな課題に直面しています。緊急支援と開発の間にはギャップがあります。このギャップはいくつものギャップで構成されています。緊急支援と開発を包括的につなげるべき国連システムの能力にはギャップがあります。現在は少し前進したといえますが、「(開発・人道支援・環境分野の)国連システム一貫性に関するハイレベルパネル」は連携の方法を明確に示しました。指揮役がいなければなりません。UNDPが指揮役を担うべきです。これに関しては誰もが賛成しています。UNHCRは、その指揮についていくことをお約束します。各機関の文化や資源、そして意志を統合していくことも大切です。

ところが、今度は国連システムとブレトン・ウッズ・システムにギャップがあります。正直に認めますが、上手く連携していません。連携しているようなふりをすることもできます。しかし、(ポルトガルの)首相と現在の国連での経験を踏まえて敢えて申し上げますが、正当な評価を得るためには、現在の仕組みが機能していないと正直に申し上げなければなりません。二つの異なる組織・戦略を持った二つの異なる団体は、必ずしも効果的な連携ができていません。また、ドナー間にも、そして時にドナー政府の内部にもギャップが生じています。

短いエピソードを紹介しましょう。国名は申し上げますが、とある国の政府の開発部門にいた友人にある話を持ちかけました。「現在、貴政府の人道支援部局から多くの貢献をいただいているが、難民の復興・再定住・統合について、開発部門にも同様の支援をいただけないだろうか。また、友人として質問させていただくが、支援の限度額はあるのだろうか、もし開発分野への支援を増やせば、その代わりに人道支援への資金が減額されるのだろうか」と。返ってきた答えは次のようなものでした。「気にすることはない。私たちは互いに会話を交わすこともないのだから。君が好きだけ予算を取っても、彼らは知る由もない。」これは事実です。

ギャップ問題は国連内、また国連とその他国際社会の問題です。さらに、ドナー間、各政府内の問題でもあります。全ての政府が問題を抱えているというわけではありませんが、異なる部署が異なる意見を持っている政府も存在します。「国連システム一貫性

に関する「ハイレベルパネル」の結論に関して、前進の可能性と課題の一つを様々な組織で目撃しました。我々の統括組織には各省庁から出向している方々がいますが、おそらく総会で各自の外務大臣が表明するのとは異なる意見を持っているのではないのでしょうか。このようなことは十分起こり得ると、我々は皆、認識しているはずで、つまり、解消すべきギャップが、幾つか存在するという事です。

人間の安全保障の重要性は統合する概念であるという点にあります。人間の安全保障は異なるイニシアティブや異なるアプローチを一つの戦略に統合させ、ギャップをつなぐことが可能です。必要とされている保護、必要とされている支援、必要とされている人道支援と開発の連携、これらを国際社会が効果的に実施することを可能にし、帰還の持続性のみならず、平和の持続性、民主主義の持続性及び世界の紛争後支援の成功を導き出す状況を作り出すことができます。

(3) デルビシュ国連開発計画 (UNDP) 総裁・国連開発グループ (UNDG) 議長

本日は、緒方氏やグテーレス氏、鶴岡審議官及び皆様方と同席させていただき、光栄に思います。日本は長年にわたり、安全保障の様々な側面を統合し整理する枠組としての人間の安全保障の概念の最たる支持者でありました。どの国も異論を唱えない国家安全保障に加えて、その究極的な目的である個々人の安全保障を確保し、これらを繋げていくことが重要であります。

緒方氏もおっしゃったとおり、UNDPが発表した1994年の『人間開発報告書』は国連システムにおいて人間の安全保障を打ち出しました。今年人間開発報告書は水をテーマにしていますが、統計によると、毎年約200万人の子どもが安全な水の欠如から命を落としています。国際社会と国家が人々に水を供給できないことによって、人間の安全保障が脅かされているのです。これはただの一例にすぎず、保健や経済、社会の側面から問題に取り組んでいく必要があります。

緒方氏、グテーレス氏、両者も話された、緊急人道支援から復興・開発援助への移行の管理の問題について述べたいと思います。危機的状況において当面の最優先課題は人命救助にあっても、早い段階から復興・開発へと移行する必要があります。多くの国において、初期段階では無料の食糧援助は人々を生かす上で有効ですが、長期に及べば国内の農業生産向上に対するインセンティブを奪ってしまいます。よって、個々人の消費能力を高め、肥料や機械などのインプットを通して国内の生産性を向上させるよう支援していくべきです。こういった問題は最近のレバノンでも見られました。また、こういった状況下において、様々な主体がいかにか調整して活動していくかも課題だと言えます。

次に、雇用の問題があります。リベリアにおいては若い男性人口の70%が失業しており、紛争後ではない地域においても失業率は高さが見られます。高い失業率は犯罪の増加を引き起こしかねず、犯罪は武装紛争へ発展するまでもなく、犯罪自体が人間の安

全保障に対する最大の脅威となっている場合もあります。問題に対処するためには、見せかけの雇用ではなく、実質的かつ持続的な経済活動を生むような雇用創出が必要です。そのような雇用創出が復興と人間の安全保障の鍵だと言えます。さらに、雇用問題に対しては開発努力全体に統合する形で対処しなければなりません。

第三に、民間セクターの役割も考慮されるべきです。人道支援や初期の開発援助は、政府や政府関係機関、国際機関といった公的機関主導のことが多いですが、当事国が紛争から抜け出し持続可能な成長路線にのっていくために、民間セクターの果たす役割は大きいです。我々のような機関は、こういった状況下で如何に民間セクターの活動を助けられるかを注意深く考えなければなりません。この際、保険は考慮するに値すると思います。不透明かつ持続不可能な補助ではなく、保険によって非商業的リスクを軽減し、民間の参入・活動を助けるメカニズムを構築し、紛争への逆戻りを防止すべきであります。このようなメカニズムができれば、より民間セクターを紛争後の社会へ呼び込むことが可能となります。

話を終える前に、より大所からの意見と両スピーカーの発言と関連する事項について話したいと思います。グテーレス氏の発言にあった国家主権と人々の保護とのバランスが重要な点については私も同感です。保護の原則や保護するための介入は、難局はあるものの、21世紀の人類の一部となるべきものだと考えます。

その一方で、イラクのように破壊や人々の死をもたらし失望させられる介入事例があり、同様の方法を取ることにに対する嫌気があります。これはダルフールのような他の介入を困難なものにする主要因だと思われまます。

私は国連職員であり、発言に気を付けなければなりません、アカデミックな一面が気を緩めさせてしまうところがありまして、これらの問題の一番根底には、安全保障理事会の改革があると考えます。これは緒方氏のパネルが取り上げられたことでもありますが、安全保障理事会が現在の世界とそのニーズを反映せず、拒否権や参加のルールが時代遅れである限り、私たちは介入と保護する権利を効率的に実施させ、より正当性のあるものとする手段を欠くこととなります。介入する権利は国連、安全保障理事会の基盤と正当性を通じて、国際社会によって正当性を付されなければなりません。残念なことに、今日の安全保障理事会の構成には問題があり、どうにもなりません。私が国連に来た際、何人かの友人は、国連改革は何十年も試みてきたけれど成功していないので、問題にしない方がいいと言いました。しかし、本日の題目を考えるにあたり、そしてより全般的な国際協力や世界平和を議論する際にこのことは忘れてはなりませんし、私たちは引き続き努力しなければなりません。

最後に、緒方氏とグテーレス氏と共にこの場にいることを大変光栄に思っております。また、アントニオ(グテーレス氏)へー私たちは今まで数々の夢を共有してきましたが、今日のスピーチを聞いて、今もなお共有していることを確信しました。どうもありがとうございました。

鶴岡地球規模課題審議官

デルビシュ総裁、どうもありがとうございました。

良い時間は早く過ぎてしまうものですが、3名の長の恩恵を受けられる時間もあと30分ほどとなりました。当初は3名の長による討論を予定していたのですが、本日は大変著名な方々にもご来場いただけましたので、会場からも各長に対し、ご質問を頂戴できればと思います。また、これまでの発言について、各長からも言及いただければと思います。時間が限られておりますので、各自コメントまたは質問を2～3分程度に短くまとめていただければと思います。ご質問は3～4名の方に限らせていただきますが、ぜひ貴重な機会を捉えていただくべく、手を挙げていただければと思います。よろしくお祈りします。

質疑応答

Q 1.

3点ほど各パネリストにご質問させていただきます。

まず第1点目は緒方理事長に。JICAの改革が順調に船出していることをお喜び申し上げます。コンゴ民主共和国において、国連との協調を進められるとのお話がありましたが、具体的にはどのようなことをお考えでしょうか。と申し上げますのも、東ティモールでの経験ではJICAの職員は国連との協力に関して、「恥ずかしがり屋」だったものですから。水分野のみならず、ガバナンス分野においてもそうでした。

第2点目はデルビシュ総裁に質問させていただきます。安保理の改革はUNDPにおいても、個人においても、目下の常識や仕事を超えた課題であるという点において、非常に的確な指摘をされたと思います。国連システム全体に日本ができる貢献について、UNDPはより大きなパラダイムとして捉えるべきだと思います。私が理解している限りでは、PKO局への義務的拠出は12億ドルであり、これは全国際機関への拠出を上回っています。日本に選択肢はありません。一方で、職員1千人あまりのうち、邦人職員は20人程度の職員を雇用しています。国連は国益の追求をせずに、仕事をしていますが、UNDP及びUNHCRは日本などの拠出理由について、とても同情的だと思います。質問に移りますが、紛争後国の支援において、より大きな枠組みの元で事業を展開される展望はありますか。東ティモールには現在、義務的拠出で、開発調整官が配置されています。400名の地元職員を雇用する手続きを行いました。これらの活動は日本のような国によって、支援されています。既に始められているように、今後、PKO局との協力体制を強化していく予定及び意図はありますか。今後の計画や意図を教えてくださいませんか。

第3点目はグテーレス高等弁務官にご質問させていただきます。他のお二人からもコ

メントがありましたら、お伺いできればと思います。東ティモールにおいて、UNHCRはテントやシェルター、保護を提供し、素晴らしい仕事をされていたので、これはお答えが難しいかもしれませんが、質問させていただきます。お三方がご指摘されたように、我々は国家安全保障の関心、開発における責務、人道支援の課題における新しい世代を迎えています。どのようにすれば、それぞれが必要とする要素の均衡を保つことができるとお考えでしょうか。私は東ティモールの現状を危惧しています。ルワンダで勤務していた際、緒方理事長が訪ねられた際に起きたことですが、国際機関のキャンプに保護されたIDPが、国連により食事を与えられ、保護され、居心地が良くなってしまい、帰還を拒むという事態が起きました。政府の要人は帰還を求めました。結局、4ヶ月がかり、3千人が亡くなるという結果に終わりました。如何に人道支援の責務と治安問題のバランスを取るべきでしょうか。また、SRSGが政府に協力し、IDPを半強制的に帰還させることを許可されますか。これは妥協でしょうか、それとも新たな方法なのでしょうか。

最後にアインシュタインの言葉を引用して終わらせていただきます。アインシュタインは新たな重要課題は問いが作られた時と同じレベルの思考では解決策は見えない、と述べました。私たちは、課題に取り組むための、新しい時代に船出しようとしているのだと思います。お三方のご意見をいただければ幸いです。お時間を取ってしまい、申し訳ありません。

鶴岡地球規模課題審議官

どうもありがとうございます。あと1～2問、会場からご質問をいただけないでしょうか。私はいつも若い世代の意見を聞くことを楽しみにしています。若い世代はいつも沈黙しています。なぜでしょうか。もしかすると、年配者が多くいるからでしょうか。でも恥ずかしくがらずに、ぜひ若いからこそ、思っていることを発言してください。それでは、ご質問のある方は挙手してください。

Q2.

質問の機会をいただき、ありがとうございます。長の方々と比べるとやや若いですが、若者と言えるほど実は若くもありません。さて、どなたでもお答えいただける方に質問させていただきます。とても実務的な質問です。私はコンゴ民主共和国から帰国したばかりで、MONUCで働いておりました。人間の安全保障基金からの資金獲得について、現場でとても現実的な問題に向き合いました。他機関で働く同僚とも質問が一致したのですが、人間の安全保障基金から支援を得るためには如何にアピールすればいいのでしょうか。趣向を凝らし、現場での人間の安全保障の脅威を書類にしたのですが、NYにいる方々に上手く意図を伝えられていないようです。コツのようなものがあればご教示いただけないでしょうか。

鶴岡地球規模課題審議官

ご質問ありがとうございました。これは日本が唯一の拠出国であり、国連が管理する人間の安全保障基金からの資金の拠出に関する質問です。この基金には国際機関が応募することができますが、納税者への説明責任を果たすために、審査の仕組みがもちろんあります。その過程で良い案件が承認されないことも起こり得るわけです。この質問には、ここにお座りになられているお三方には責任がありませんので、私がお答えいたします。緒方理事長からもコメントがあるかもしれませんが、あまり残り時間がございませんので、お一人5分程度で、これまでの質問に対するご意見をまとめていただければ幸いです。もし宜しければ、順序を逆にして、デルビシュ総裁、グテーレス難民高等弁務官、緒方理事長の順にお話いただければと思います。また、緒方理事長からは今朝の有益な議論をまとめていただければ幸いです。では、デルビシュ総裁、ご発言をお願い致します。ありがとうございます。

デルビシュ総裁

どうもありがとうございます。ご質問にお答えいたします。

もちろんです。国連全体を戦略的主体として捉えるべきだと思います。ご存知だと思いますが、事務総長は2月に二つ目のハイレベルパネルである「開発・人道支援・環境分野における国連システム一貫性に関するハイレベルパネル」を立ち上げました。今回のパネル報告書は第1回目の提言を補完する、非常に強力な提言を行っており、今後、フォローアップしていきたいと思っています。報告書の主要提言のひとつは機関の合併について、合併は良い案ではないという点です。政治的な問題もありますので、もちろん実施は可能ではありません。国連ファミリーの異なるメンバーの部署間の協調活動が必要とされています。その協調を実現できたら、と思っています。

PKO局との連携についてですが、もちろん紛争後の国々において、非常に肝要な課題です。PKO局は活動している地域では、他の開発機関と比較すると規模が大きいです。共に仕事ができないか模索しています。一方で、平和維持軍と開発及び人道支援職員との間には少し距離を置くことも必要です。特に、人道支援の現場では政治的な中立を確保することが必要とされるからです。準政治組織とあまりにも近くなってしまうと、人道活動において、繊細さが求められる場で問題や制約が生じる可能性があります。

日本の貢献について申し上げますと、参画をより増やすべきです。邦人職員及び邦人専門家について言えば、UNDPは過去10年にその数を5倍に数を増やすことができました。随分と大きい数ですが、より多くの日本人があらゆる職種で働くようになってほしいと思います。UNDPが真にグローバルな組織となり、代表者及び同僚を世界各国から集めることは非常に重要なことだと思います。これまで進展はありました。また、日本の支援も本当に必要としています。日本は深刻な予算問題を抱えていることを承知

しておりますが、国連の開発分野は他と比べると結局のところ、規模はそれほど大きくなく、数字も大きくありません。それでも、日本の支援を非常に有り難く思います。

真の開発と予防措置が紛争を避けることができるなら、全ての人とその恩恵を受けます。ご存知のとおり、紛争が一度、起きてしまうと、その解決には開発支援の10倍、20倍、30倍もの資金が必要となります。ボスニア、旧ユーゴスラビア、アフガニスタンの他、多くの場所で目撃してきました。予防活動は断然安く経済的なのです。これは母国の元財務大臣として、申し上げることです。紛争の予防は、紛争が起きてから対処するよりも安く済むのです。どうもありがとうございました。

鶴岡地球規模課題審議官

デルビシュ総裁、どうもありがとうございました。ご参考までですが、過去9年間の間に日本のODAは35%も減額しています。額にすると4千億円にも上ります。これは、国際社会への日本の貢献がそれだけ大幅に減ったということです。デルビシュ総裁もグテーレス国連難民高等弁務官も外交官ですので、とても柔らかい言い回しをされていますが、お二人の言おうとするところは明確です。今日、お時間を割いて出席していただいた皆様におかれましては、今日、各自のコミュニティに戻られましたら、日本がより積極的な貢献をしていくよう発言していただければ幸いです。これは私からのお願いです。

それではグテーレス国連難民高等弁務官、よろしくお願いします。

グテーレス国連難民高等弁務官

好む、好まないに関わらず、難民とIDPsの帰還には違いがあります。難民の帰還には、国際法があり、本人に帰還の意志があり、必要な情報が告知されている場合のみ、許されています。我々はこの二つの状況を提供するために、また、いわゆる「ルフールマン」が起きないように、最善を尽くしています。非政府組織による迫害の恐れがある場合には、強制的な帰還が起きないように努力していますが、現在も政府のみならず、より多くの非政府組織による迫害が起きています。アフリカの国々を見ても、武装グループ、反乱グループ、反政府グループ、また、異なる民族内の武装グループやギャング等が治安を不安定にし、帰還を希望する難民の環境を耐え難いものにしていきます。

しかし、このような状況にも関わらず、私はいつも帰還の意志の強さに驚かされています。1年間に100万人、世界に存在する難民の10%以上が帰還しました。難民の多くは雇用もない、何もなし、治安もまだ不安定な国へと帰っていきます。そのような状況にも関わらず、難民は帰ることを希望していました。もちろん避難先の事情により状況は異なってきますが。

例えば、ウガンダでは難民にも農耕を行う権利が与えられており、難民キャンプではなく、村落に住んでいます。また、制限はありますが、ウガンダの教育と医療ケアを受

ける権利も与えられています。スーダン南部への帰還は全てを失うことを意味し、難民にとってはとても複雑な決定ですが、それでも難民は帰還しています。中央アフリカ共和国においては、何も与えられませんので、戻る地域に何もなくても、難民はなるべく早く家に帰りたがります。

このように異なる状況が起きることがあります。我々が決してしてはならないのは、これは我々の方針にも関わることですが、人々を早く移動させるために、満たされる権利のレベルを下げることです。これは我々が決してしてはいけないことだと思います。国内避難民については、状況はそれほど明確ではなく、マンデートもありません。人権及び国内避難民に関する定義づけと規範はありますが、法的拘束力はありません。一方で最高権力と責任は国家の元にあります。時により、とても残酷なことが起こりうることは我々も知っているとおりで、我々にはアドボカシーの能力もあり、状況を非難し、反対意見を引き出し、残酷なことが決して起きないように国際的圧力をかけることも出来ますが、それでも止めることはとても難しいのです。

次に、義務的抛出と任意的抛出の問題に少し触れたいと思います。96%から98%を任意的抛出が占める我々のような機関が、義務的抛出で成り立っている機関についてコメントをすることは難しいことです。時折、少し怒ることがあります、なぜなら資金の用途についての基準も異なるからです。ここで申し上げたいのは、私は日本がより積極的な外交政策を示し、また、存在感を向上させる需要が現在の国際舞台には広くあると強く信じています。

最近の事態を非常に危惧しています。アフガニスタン、イラン、イラク、スーダン、ソマリアはリスクを抱えています。この用語を使いたくはないのですが、文明の対立が起きており、ある程度は宗教的関心によって火が付けられていると思います。寛容は修道的な宗教のほうが受け入れられやすいということをご存知のとおりです。日本は古い文明があり、とても強いアイデンティティを持っていますが、常に宗教に対する寛容さを持ちえてきました。このため、国際舞台における今日的な紛争の予防と解決に関して、日本は主要な仲裁者となりえると思います。冷戦やイデオロギーの対立から時間が経過しましたが、本質を同じくする紛争は規模が大きくなってきています。日本はとても前向きな役割を果たすことができると思います。この役割は人道分野及び開発分野における日本のプレゼンスを高めることで、強化することができると思います。

義務的抛出は失われたものであり、我々は資金を追いはしません。出来事に資金は付いてきますが、我々は資金を追いかけることはできません。開発及び人道活動において、我々は資金の行き先を目で見ることができ、NGOや国連、非国連国際機関を通じた日本の人道・開発分野への貢献等は目に見える貢献であり、積極的外交との相乗効果を増やすことができます。これは、義務的抛出として徴収され、ドナーの顔が見えない形でまとめられる何十億円よりも、目で見やすい貢献です。日本は義務的抛出を忘れるべきと申し上げているのではなく、国連システムを傷つけることは私の目的ではありません。

私はかつてポルトガルの政府で働いていましたが、ユーロに参加するために、2005年から2007年にかけて、予算赤字をGDP6%から3%に減らさなければなりません。私は、予算削減とは何か十分理解しています。予算削減には法則があり、削減が最もしやすい予算から切られていきます。優先順ではなく、削減がしやすいものから切られていくため、任意拠出が真っ先に切られます。個人的な意見では、日本にとって、そして世界にとって、国際社会で日本がプレゼンスを高めることはとても大切なことです。また、多国間の枠組みを通じた開発及び人道援助において日本がプレゼンスを強化させ、日本外交との相乗効果を作っていくべきだと思います。

鶴岡地球規模課題審議官

グテーレス高等弁務官、どうもありがとうございます。緒方理事長に議論をまとめていただき、最後にご発言いただく前に、ご来場の皆さんに知っておいていただきたいのは、今回のように2つの国連機関の2人のリーダーが場を同じくするというのは非常に希なことです。現在、国連の加盟国は192カ国あるわけですから、1カ国に2～3日過ごしたとしたら、1年では到底足りません。主要機関のリーダーが日本でこのように揃い、今日、こうして現在の課題について議論するために時間を割いているのです。それだけ日本は国際社会、特に国連システムから期待されているということです。そろそろ私たちがその期待に応えるべきだと思います。

それでは、緒方理事長、お願いします。

緒方JICA理事長

まず、最初に一言申し上げたいことは、全ての平和構築の状況は異なるということです。まとめを期待されているのに、このように申し上げることは終わり方としてよくないのですが、それぞれの平和構築の置かれた状況は全て異なるものであり、平和構築の最良の処方箋を描くためには、紛争の原因と紛争に至る過程を我々は理解する必要があります。処方箋が得られたからといって、問題が解決できると考えることも、また、それが全て平和構築に適応できると思うのも間違いです。また、併せてお伝えしたいことは、日本は多くの平和構築活動に深く関わってきたという事実です。もちろん、全てというわけではなく、関与していない事例もありますが、それは個別特定の平和構築事業と日本の政策との兼ね合いのためです。その意味では、既に歴史となった感がありますが、カンボジアの和平合意と難民帰還事業は日本が多大な貢献を果たした事例です。日本はカンボジアが新しい国であったこと、この地域で多くの経験を持っていたこと、また、日本の役割への期待が高かったことから、日本はその中心となって平和構築事業に参画しました。

ここでもう一つ申し上げておきたいのは、国連の平和維持活動及び移行期支援は義務的拠出（分担金）で実施されます。カンボジアのケースは私が国連難民高等弁務官とし

て初めて関わった帰還事業でした。(平和維持活動は分担金であるのに対し) UNHCRの事業は任意拠出金のみで活動しなければならず、その時は大変不公平だと思いました。ところが、結果的には最も多くの資金を集めることができました。当時、国際社会は難民の帰還は最重要課題であると理解を示したからです。時によっては、義務的拠出と任意的拠出との立場が逆転することがあることも指摘しておきます。

ご質問のあった東ティモールの件についてですが、JICAは技術協力の機関ですので、通常は紛争中や紛争終結直後に現地に赴くことはないのが現実です。東ティモールはアジアの事業だったこともあり、通常に比べればJICAは早期に現場に入ったと承知しています。私が知る限りでは、JICAはガバナンス分野では支援を行わず、UNMITに役割を委ねたのだと思います。当時、JICAは治安が十分に確保されていることを確認した上で事業を始めました。JICAは現在、不安定な状況下においていかに業務遂行するかを学ぶため、職員がUNHCRのEセンターの研修を受けています。ただし、通常は治安が確保される見通しが得られてから、現地に入ります。最近の東ティモールでおこった暴動は私たちにとって残念なことです。何はともあれ、活動を再開できる状況になることを望んでいます。

JICAが他の国際機関との関係で「恥ずかしがり」であるという指摘については、「恥ずかしがり」という言葉が適切なのかわかりませんが、我々はこれまでどちらかという他ドナーとの共同事業よりも、単独で事業を行ってきました。しかし、現在、これまで以上に現場主義に徹する組織に変わろうとしております。現場での活動が増えていけば、必然的に現場において他機関との対話も増えていきます。現在は特にUNHCRとの間で具体的な連携ができていると思います。なぜなら、UNHCRはJICAが活動する現場に必ず先に入り、活動を行っているからです。難民の帰還や難民がより良く受け入れられるためのコミュニティ支援等の活動があり、チャドで実施されています。JICAがチャドで行っている活動は画期的なものです。規模は小さいですが、ダルフルからチャドに逃れてきた難民を地域社会がより良く受け入れられるように受け入れ側のコミュニティを支援しており、具体的には水供給や植林等の協力を行っています。

このように、様々な機関とも対話を行い、新たなパートナーシップの構築を模索する試みを行っています。また、真に必要なことが生じれば、今後はより不安定な状況下においても活動を広げていくことになるでしょう。また、文化や文明について言及がありましたが、私たちはミンダナオで活動を始めようとしているところです。ミンダナオはマレーシアの将軍のもとリビア及びブルネイからなる混成部隊により平和維持活動と監視活動が行われています。その部隊から社会経済開発に関して目配せする必要がでてきたので、JICAにその部分を担って欲しいとの支援要請がきたのです。これはこれまでにない事例です。つまり、治安の確保は引き続き重要な課題ではありますが、日本も求められる状況に応じて変わってきていますし、より一層、存在を示せるよう努力をしています。

るということです。

人間の安全保障基金については、私は現在も基金の用途を決定する諮問委員会の委員をしておりますので、ご意見のあったMONUCの申請事業とDRCの取扱について委員としての立場から改めて見てみることにします。

最後に、(両機関の長から指摘のあった)過去9年間で日本のODAが35%減額になった件について申し上げます。私も同じく影響を受けている立場にあります。JICAも予算削減を強いられており、皆さんと同じく日本のODA予算の向上に向けて努力しています。様々な場面において、開発支援を通じた貢献は日本にとってとても重要なことだからです。

ありがとうございました。

鶴岡地球規模課題審議官

緒方理事長、どうもありがとうございました。本日のご参加に関し、三名の長に感謝の意を表させていただきます。我々を導いていただき、また、今後、新たに取り組むべき挑戦を与えていただき、ありがとうございます。今朝のセッションは非常に有益で刺激的だったと思います。今後の我々の活動の始点となることを願います。本日お伺いしたことをそのままにせず、前進の糧にしていきたいと思います。

III. 第二セッション

鶴岡地球規模課題審議官

第二セッションにつきましては、より実務的な観点から人間の安全保障について議論をしていただくために四名の発言者をお願いしております。それでは、順次ご発言を頂きたいと思いますが、それでは初めに東浦さんからお話を頂きたいと思います。

(1) 東浦日本赤十字社事業局国際部長

私からは赤十字の経験から、どのような問題点があるか、課題についてお話をしていきたいと思います。

「複合危機」における人道支援

現状を私共は複合危機、complex humanitarian emergencies という捉え方をしております。武力紛争であろうと、あるいは災害であろうと、こういう状況下で我々は仕事をしているのだということを常に考えております。赤十字が対象としている地域、国の多くは、抱える問題が慢性化し、再燃化する複合災害の状態にあるという認識を持って仕事に取り組んでいるのです。治安悪化の中で受益者のアクセスの制限や支援活動の遅延等がしばしば見られます。また、政府、特に地元政府や地元支援組織のキャパシティ不足ということがいつでも見られる状況ではないでしょうか。そして、また、国際社会、特にメディアの関心というものが偏在化しています。非常にポピュラーな状況で、いつも取り上げられる事象に対して、もう一つはほとんど、特に日本のメディア等では取り上げられないような状況が実は世界の中で大きな問題としてあるのではないかと考えてございます。こういったことからして、資源の偏在ということが起こっているわけです。災害でも津波とか、あるいは地震等、つまりサドン・オンセット（突然の襲来）の災害にはかなりの資金が集まってくる。ところが、洪水や干ばつなどスロー・オンセット（ゆっくりとした襲来）の災害に対して、まして武力紛争ということになりますと、長期的な支援が集まりにくい。従って、常に緊急支援だけに終わってしまいがちであるといった状況があるのです。

先ほどもギャップの話が出ておりましたが、人道支援と開発協力にこれまでは相当大きなギャップが存在していたのではないかと。赤十字は元々、緊急救援にいちの番に出て行くことを信条にしてきましたけれども、果たしてそれだけでいいのかどうか、むしろやはり復旧、再建、復興、開発協力へ、そういう道筋を最初から持つべきではないのか、ということをつくづく感じておるところです。

先ほど難民の法律の問題、難民の国際法の話が出ていましたが、武力紛争について言えば、国際人道法の根幹であるジュネーブ条約に則って活動が行われています。また、私ども赤十字と国際NGOの間では人道支援の「行動規範」を定め、さらに水とか保健衛生、医療、食料、居住等、緊急時に対しての最低基準を決めた「スフィア・プロジェクト

クト」に基づいて活動を行っています。ここでは人道支援の「行動規範」について、日本のNGOではまだまだなかなか入って頂いていないということを指摘しておくに留めますが、このようなグローバルスタンダードの中で人道支援は行われておるわけです。更に、災害について言うならば、災害の被災者も国境なく救援を受ける権利があるということも言われ始めています。そのような中で、国際災害対応法、International response law、そういった新たな法体系というか国際的な原理・原則を作り、それを国内法に適用するよう求める動きがにわかに出てきております。来週、クアラルンプールでマレーシア政府及び赤十字が共同主催して、アジア・太平洋地域のフォーラムが開かれます。その上で、来年11月にジュネーブで開かれる赤十字国際会議（赤十字運動を構成する機関・各社とジュネーブ締約国政府が参加）でこの問題が討議されることになっています。

緊急時の人道支援について言うならば、ある種、今までの経験の積み上げがありました。しかし、緊急救援から復旧・復興といったところに行くときに橋渡しといたしましうか、それがまだうまくいってなかったという問題が指摘されています。現在、国連ではクラスター・アプローチという形で、国連の各機関がそれぞれの持ち味を活かして、救援の各分野別のリード・エージェンシーを決めて、協働することが決められました。難民のシェルターについては、UNHCRがこのクラスターを受け持つが、災害時にはこれを赤十字にお願いしたということが、国連サイドから提案されました。これを受けて、赤十字では種々検討した結果、やっとこの9月に国連との間で協定を結んだ次第です。このクラスター・アプローチが今後どのように有効に機能してくかは追跡していく必要がありますが、今や問題は、この緊急時だけではなく、緊急時から復旧・復興への切れ目ない移行をどのようにしていくかということにあると思われまます。

緊急救援では、当然被災者の生存に不可欠な支援が必要になります。つまり、水、衛生、医療、シェルター、こういったものを迅速且つ一時的に提供するということが重点になります。その中でポピュラーな災害とそうでないものとの不公平性というものがあり、また、短期型国際支援だけでは不十分だというのが私どもの経験から言えることです。復旧・開発のプロセスを同時に進めていく。つまり、緊急支援をしながらも、開発のことを考えていくのが重要なのです。しかし、なかなか緊急救援と復旧・開発の連携が取れていない。私どもも津波の緊急救援の初期段階からそのようなことを考えたのですが、やはり最初の4ヶ月は緊急救援に集中せざるを得なかった。2005年の2月中旬には、インドネシアとスリランカに復興事業調査団を派遣し、3月初旬には、赤十字運動の復興支援基本方針を決める会議を香港で開催しました。それでもやはり、救援と復興との間でタイムラグ、ずれが生じてしまいました。救援から復興・開発への切れ目ない、スムーズな展開がないと、被災者の援助依存性あるいは将来の災害に対する脆弱性を抑える上でなかなかうまくいかない。支援の対象となる地域の安定に貢献するというためにも、緊急救援だけでなく復興へ向けての道筋を最初から展開していく必要があ

るのではないか。そして、そのキーワードとなるのは受益者の参加、或いは現地の救援機関の機能の強化というようなことを考えていかなければいけないのではないか。この種の議論を展開する中で、最近の問題としては、緊急救援における軍との関わり等も大きな論点として出てきていると思います。

赤十字人道支援の特色

ここで、赤十字としての人道支援の特色を申し上げたいと存じます。まず第一に、ジュネーブ条約や赤十字の原則をもって、紛争状況下の中での中立な組織として機能していることがあげられます。国連実際にはあまり機能しないようなところ、例えばダルフルのような所においても最前線で国際人道法に基づいた活動をしている。第二に、同じ原理原則で活動する世界的なネットワークを持っており、しかも地域に根ざした活動をしている。同じ基本原則を共有する赤十字社が世界の186カ国に存在している。そのような地球規模のネットワークを有しているということです。したがって、緊急救援や開発協力において、改めてカウンターパートを探し求めたり、ユニラテラルで活動することはありません。その国の文化や因習等を尊重して、被災者の身になった活動を展開するのです。

三番目に、各国の赤十字社、赤新月社は国内においてはボランティアを通じ、地域住民に対して草の根レベルの保健衛生を提供したり、防災活動など、そういったことを常々、実施しています。武力紛争時や災害時に国際的な支援が届くのを待つことなく、その国の赤十字あるいは赤新月が対応して、中心となって活動していくということです。と同時に、それは緊急時だけでなく、国際的な緊急支援団体が活動を終え、撤退後もその活動が継続するということです。同一の社が緊急救援から復興・復旧・開発まで一環性を持って対応する。中長期的な支援においてだけでなく、緊急救援においても、受益者の参加を得ながら実施しているということです。赤十字は政府からは独立し、住民参加型の市民組織であって、柔軟性・機動性を有しているのです。また、開発途上国においては、市民社会の成熟へ向けた赤十字のような団体の強化を図ることこそが有益なのではないかと思っています。ご承知のとおり、赤十字は日本においても日本赤十字法という法律がある。その法律の中で、政府の補助機関として位置付けられているが、しかし、赤十字としての独立性が確保されている。この辺がNGOというものと赤十字が一線を画す所以でしょう。赤十字は非政府機関であるからNGOの一員だと言われますが、私ども赤十字の中では、世界においては三つのピラー（柱）があると考えておりまして、一つは国連の機関、そしてもう一つは国際的なNGO、そして赤十字というわけで、それらが集まった形で国際的な救援や復興、開発協力を行っているのだと考えています。ただ、国の補助機関であることの意味合いについては、なお色々と考えていかなければいけないことがありまして、来年11月の世界の赤十字の国際会議で、この点について議論されることになっています。また、その会議では、人道問題へのミリタリー・

インタベンション（武力介入）について、赤十字はどのように関わっていくかということについても大きな議題の一つとなっています。最後にもう一つ、特色として申し上げますと、国際的な機関による効果的な支援の調整がなされるということです。世界186の各社と赤十字国際委員会（ICRC）と国際赤十字・赤新月社連盟という二つの国際機関の連携によって、赤十字の活動が国際的な標準にあった活動を展開する、そしてまた、四年ごとに開催される赤十字の最高議決機関である赤十字国際会議では、赤十字関係者に加えまして、ジュネーブ条約の締約国である政府代表もこれに加わって、人道的な取り組みについて政府も入った形で決めていくという形になっているわけです。ちなみに、連盟というのは、これは私が合計10年半働いていたところですが、1919年に出来ました。第一次世界大戦後の状況の中で出来たわけですが、実はそのイニシアティブをとったのは、日本でして、日本赤十字社の蜷川新理事が人間がアメリカ赤十字の当時の総裁を動かして、アメリカ、イギリス、フランスと、それにイタリアと共になって、当時の国際連盟にならって創設したのが現在の国際赤十字・赤新月社連盟です。連盟は、国際連盟規約の第25条に記述されているとおり、「苦痛の軽減、疾病の予防、健康の増進」を目的としていたのです。つまり、第一次世界大戦で疲弊した世の中であって、スペイン風邪の流行、結核問題や災害の多発に対して赤十字活動を展開することが考えられたのです。ちなみに、WHOの設立は国際連合の設立後であり、災害調整のために国連の中に専門部署であるUNDRO（現在のOCHAの前身）ができたのは1970年代のことです。

国際救援から復興への事例

さて、最近の最も大きな国際救援活動を例にして、救援から復興までどのように進められているかについてお話ししたいと思います。本日のテーマである紛争とは違うのではないかという疑念があるかと思いますが、この津波の地域の中でも最も大きな被害を受けた地域である、スマトラのアチェにしても、スリランカにしても、紛争を抱えた中での、冒頭に申し上げましたコンプレックス・エマージェンシーの中での津波ということなので、参考になるかと思います。赤十字は、緊急救援に引き続き、2010年までの中長期的な復旧・復興事業を行うという戦略を立てまして、現在、それを取り進めております。赤十字運動全体では、この津波救援・復興事業のために国際社会から約2800億円の資金が寄せられています。この資金を有効に使うために、2005年3月に香港で開催された会議で、赤十字の復興支援戦略を決めております。具体的には、被災国全てを対象に広域的な支援を行うこと、効果的・効率的な事業運用を各国の責任者との連携の中で行っていくこと、そして、その際にも赤十字だけではなく、政府、その他の関係機関との連携調整、特に国連との連携調整が必要となってくるということ。また、事業の透明性ということと、資金等を出して支援する人々と被災者双方への説明責任の確保ということ、さらに、紛争・国内騒擾等を考慮した支援をしなければいけないとい

うこと、また、単なる復旧に留まらず将来の災害リスクを軽減する、それには単なる自然災害だけではなくて、武力紛争を含めた軽減への取り組みを含め、また、住民の防災教育やボランティア養成などを通じた災害対応能力の効果ということを考えて、行う必要があるとしています。

このような文脈の中で、保健医療、水と衛生、あるいは住宅再建、生計手段というように一般的に赤十字として普通の緊急救援においても行き、かつ復興事業においても、災害対策・防災というような観点、そして、さらに救援・復興体制整備の一環として、その国の赤十字の組織強化ということにも腐心をしています。要すれば、赤十字のような世界的なネットワークとその国において政府の補助機関であるが、独立性を確保し、草の根レベルでボランティアによって運営される、その国に根ざした組織の強化こそが、紛争や災害において、外国の支援を座して待つのではなく、まず最初に活動することが重要であると考えます。

提案にかえて

先程、ODAが減額されているというお話がありましたけれども、それであればあるほど、やはり多角的なアプローチというものがようになってくるのではないのでしょうか。国連機関を中心としたアプローチ、あるいは二国間におけるアプローチというだけでなく、NGOや赤十字を活用した支援ということについても少し考える必要があるのではないのでしょうか。例えば、英 DFID とか、スウェーデンの SIDA、カナダの CIDA 等の場合は、それぞれの赤十字社とその連合体である連盟とトリパタイト（三者間）のアグリーメント（合意）を使って、政治的に非常に問題のあるような国、ハイライトの当たっていないような国々、潜在化した問題点のある国々、こういった所において、シビル・ソサエティ（市民社会）の強化を目標として、3つが一緒になって仕事をしている事例があります。ナイジェリアとかスーダンですとか、シエラレオネといった国々ですが、そういうようなやり方を考えていく必要があるのではないかと、特にその国・地域に根ざした団体・機関、その組織の強化へ、もっと資金の拠出を考えていく必要があるのではないかと、そういうことをしていくことが、やはりいざという時の役に立つのではないかと考えております。

最後に、麻生大臣が冒頭のご挨拶で「寺子屋構想」というお話をなさいました。実は今、私どもが一番悩みとしておりますのは、こういった事業を行う上においての人材の問題です。わが国には、なかなかいい人材がまだまだ育っていない。今はまだ過渡期にあるのかもしれませんが、こういう人たちをもっともって育てていかないといけない。志が高く、グローバル・スタンダードについて熟知し、国際支援の哲学・理論をきちんと持ちながら、現場の文化・考え方を十分に理解し、その国の人々とも対話のできる、そういった人たちに現場に出て仕事をさせていただく。そういうことが重要なのだと思いますが、そういう人材を作るための投資をもっともって考えていかなければいけ

ないのだと思います。以上でございます。

(2) 中満一橋大学教授

おはようございます。中満泉でございます。今日は10分間という短いプレゼンテーションでございますが、平和構築と人間の安全保障概念論から具体的な戦略へということで、本日のフォーカスがギャップ問題の解消に向けてということでございますので、そこら辺のことで若干、具体的な話を織り混ぜながら話したいと思います。

まず、何をもちて人間の安全保障とするか、具体的な定義は何かということで、人間の安全保障ということはまだ若干の異論があるのかと思いますけれども、国際的な場で恐怖・欠乏からの自由ことが、今日の重要な政策目標である、政策目標となったことはコンセンサスとなっているのだと、私は申し上げたいと思います。ここに至るまでは日本が非常に重要な役割を果たしたこと、もちろん日本以外にも保護する責務についても、先ほどグテーレス高等難民弁務官からもお話がありましたけれど、カナダのイニシアティブ、そして、日本が音頭を取った人間の安全委員会の報告書、こういったものがトップダウンのいわゆる保護、そしてボトムアップのエンパワメント、この二つの双方向からの概念をひとつに上手くリンクして結びつける、そういった概念的な枠組みを提示した、その過程において、日本の外交的努力が重要な役目を果たしたということは、これは事実として覚えておくことであると考えております。

人間の安全保障はこれまで議論されてきた様々な政策に、ラベルを張り替えただけではないかと、そういったことを仰られる方もいるのですが、私はそうではないと思っております。基本的にこれは国際関係または国際政治における、おそらくパラダイムシフトの始まり、おそらくこれが、私たちが直面しているのではないかと思います。具体的に申しますと、安全保障が国家レベルから人間レベルまで下りてきたと、そういうこともございますけれども、それと同時に重要になってくるのは、いわゆる国家主権が国外から干渉されない権利であるということだけでなく、むしろ国民一人一人を保護して、その主体性を尊重していく、そういった責務という、責任であるという側面もあるという、こういった方向に私たちが一人一人、推し進めているのではないかと、そして、それと同時に国家主権の新しい発展を、国境を越えて私たちが、日本からも国際機関からもそうですけれども、国境を越えて支援していく、そういった体制が今、出来つつあるのではないかと。これはやはり一つ国際システム上の大きな進展であると、パラダイムシフトの始まりではないかと思っております。このプロセスで一つだけ強調すれば、以前からの主権の考え方と新しく出てきた考え方が除外的な排他的な関係にあるのではなくて、むしろ補完的な考え方であるということはもちろん当然、重要なポイントになるのかと思います。このような状況にある中でおそらくマルチ外交の場で定義づけをしていくよりも、むしろ、これまでの努力と同じように、現場で実績・成功例を積み重ねることによって、徐々にスタンダードを作り上げていく、そういった努力がおそらく今、重要と

なっている、最も必要とされているのではないかと考えております。

平和構築における人間の安全保障ですが、私はいつも四本の柱がおそらくあるだろうと申し上げております。これは治安の確保、国家の様々な機能の再構築、そして平和と安全に資する経済政策の確立、そして人間の安全保障の確立というように申し上げております。なぜ人間の安全保障かといいますと、おそらく三点大きな理由があると考えております。一つは現代の紛争の構造的な要因に、より具体的に、より効果的に国際的な支援が対処できるものだ。国家機能の崩壊との関連性によって起こるのが現代の紛争でありますので、その中で基本的な公共財、ベーシック・ヒューマン・ニーズをどのように提供していったらいいのか、ということが問われているのだと思います。脆弱になったり、または崩壊してしまったコミュニティ・レベルで様々なニーズに対応していけるような自助努力を支援していく。そういった点での理由が一つ。そして、今日のテーマである移行期の支援において、人間の安全保障を中心に据えることによって、いわゆる人道支援から開発のギャップをかなり解消することができるのではないかとということが一つ。そして、三番目に移行期のごく初期から保護だけでなく、エンパワメントの視点を主流化することによって、オーナーシップが強化されて、最終的には援助依存というものが若干にしろ、緩和されていくのではないかと考えております。

ギャップ問題に関しては様々なところで議論されておりますので、詳しくは申し上げませんが、一口にギャップといいましても色々なタイプのギャップがあります。時系列のもの、資金調達のもの、コーディネーション・ギャップ、これは様々な機関の間の活動のギャップですけれども、また、セクター別にこれまで分断的に行われてきた支援ということで、セクター間に有機的なリンクができていなかった、そのことによるギャップ、そしてデルビシュ総裁からもお話がありましたけれども、支援戦略、それからアプローチ、それが人道的な支援機関と開発機関ではまだ未だに若干の差があると、そういったことによるギャップがある、と。グテーレス高等弁務官が強調されておりましたけれども、人間の安全保障の視点を主流化することによって、実は支援側からこれが、ユニファイング・ファクターとして、一つの統合的な戦略におそらくまとまっているのではないかと考えております。

具体的にどのような例があるかと申し上げますと、ここに挙げているのはごくわずかでございますけれども、簡単にどのような教訓が出てきたかと言いますと、アフガニスタンでの米国開発庁 USAID の農村、農業支援。これは例えば PRT などの治安の安定化の努力と同時に農業技術、農業のインフラ復興、市場の整備、収入向上支援、要するにマイクロファイナンス等のツールを取り上げて農民、農産物加工品への直接的な支援、様々なツールを組み合わせることによって、相乗効果を狙って支援してきた、こういった包括的な例。これは平林さんからお話があると思いますけれども、南スーダンでユニセフが行っているスクール・アズ・ゾーン・オブ・ピース、学校をコミュニティでの平和的なスペースとして位置づけて、コミュニティ・センター、給水施設、保健施設、

警察、そういった基本的な行政的サービス機構、そのものを再生させていこうとする試み。これはコミュニティ支援を包括的に行っていこう、そういったものに学校を使っていこう、といったような非常に画期的な方策であると思います。JICAがグアテマラでやったシャーガス病対策、これは基本的に平和構築を元々、問題としてやったわけではないとおそらく思いますけれども、ご存じのようにグアテマラは36年間も内戦が続き、非常に疲弊した脆弱な国であったと、和平後の最重要課題の一つに貧困層、特に先住民族のエンパワメントと政治参加といった問題がグアテマラでは非常にあったわけですが、シャーガス病というのが貧困層の感染症であると言われていたものだったわけです。このシャーガス病の短期的なニーズを、言ってみれば使うことによって、長期的なコミュニティそのものの、能力強化というものを狙った、こういった包括的な、しかもその中に多様な現地のアクター、これは学校、現地のNGO、地方の保健サービス機関等だけでなく、地域機構パン・アメリカ・ヘルス・オーガニゼーションという機関があったわけですが、そういったものを包括的に巻き込んでコミュニティの向上をはかる、こういったプロジェクト、これも人間の安全保障の成功例として、日本の中では取り上げられているものです。もう一つは人間の安全保障基金によるアフガンへの帰還民の再定住支援、これもまずパートナーという点で非常に多様なものを巻き込んでいた。アフガン政府の女性省、現地のNGOそしてパートナー機関としてはUNHCR、ユニセフ。受益者は帰還民、特に女性なのですが、現地のコミュニティとの格差を生まないように、様々な配慮が行われ、相乗効果の中で教師やカウンセラーの養成、人権市民教育、ビジネス管理の研修プロジェクト、収入向上のプロジェクト、こういったものを有機的にリンクさせながら、行っていったプロジェクト。これも成功例として、一つ挙げられると思います。

教訓として、こういったものが出てきているかと申しますと、これは緒方先生が最後に仰っておりましたけれども、平和構築はおそらくモデル化が出来ないことが一番難しい点であると思われる。ということは、まず現地の状況の分析とニーズの把握が非常に重要になってくる。これまでの例でもわかりますように、多面的なパートナーシップが非常に重要になってきているということが言えると思います。現地政府、NGO、日本のようなバイのドナーだけでなく、国際機関との連携、そして、国連だけではなくて、いわゆるブレトンウッズ機関ですね、世銀そしてIMFこういったところまできちっとパートナーシップを組んで行っていけるような、そういった体制が必要となってくるのではないのでしょうか。それはなぜかというと単独機関で包括的に人間の安全保障に対処していくには、やはり限界があるということが一つ教訓として出てきていると思います。また、プロジェクト、セクター支援を幾つか組み合わせることで、全体的な相乗効果を持たせていくことが非常に重要であるという点、また、マイクロファイナンス等を使った例がありますけれども、それだけではなく研修、技術協力、時には、日本はあまり積極的ではありませんけれども、直接財政支援等、様々な援助のツールをこれからは組み

合わせていくことが重要なのではないかと考えております。

最後に更なる改革へ向けてということで、幾つか提言をさせていただきますと、まず特に時系列のギャップを埋めるためには開発機関も早期に支援できる体制が必要となってくる、これは申し上げるまでもないと思います。それだけでなく、特に平和構築はスムーズに計画どおりに物事が進まない、そういったものでは基本的にはないと理解して、状況の変化に対応できるような柔軟な支援体制を作っていく必要があると考えます。2番目ですけれども、支援分野の拡充、特に治安の分野ですとか、人間の安全保障に非常に関連する分野において、文民がすべきこと、軍民ではなくて文民がすべきことが多いのですが、そういったところに支援メニューを拡充していく必要があるかというように考えております。また、民主化支援など非常に政治的にセンシティブな支援においても、日本だからこそできる、そういった支援が増えてきているのではないかと、そういったところに拡充が望まれていると考えております。3番目は一層のパートナーシップ、先ほどの川崎さんのコメント、非常に私は有り難いと思ったのですが、日本の支援は基本的に顔を見せることを重視してきていましたので、単独で行ってきた支援が多且つたわけですが、これからはもっと積極的にバイとマルチの連携など、こういったことを活用していく必要があるかと思っております。4番目は日本の得意分野、例えばインフラ整備がありますけれども、こういった得意分野に一ひねりによって、絶大な効果が期待されるのではないかとと思っております。これは例えば、先ほどの雇用喪失の問題でもありましたけれども、経済成長のセクターの復興なども日本が非常に得意としている分野なのですが、こういった分野に平和構築の一ひねりを加えていく。例えば、インフラ分野では建築構造ですとか、セメントの質とか、そういった計画を立てるのではなくて、むしろ平和構築効果、例えば、地域での和解、そういったことにどのように貢献できるのか、こういったことを、インフラ事業でも考えていく。こういったと視点を主流化していくことが必要かと思っております。

最後の具体的な提言として、おそらく平和構築においては、途上国にむしろ多くの知見が眠っているのではないかと考えております。おそらくすぐに使えるような有用な知見は、例えば紛争後、それまで紛争の当事者として武器を持って戦っていた、そういった組織をどのように政党として再編成していったか、そういった知見がおそらく一番重要になってくる。そういった知見はもちろん日本にはありませんので、例えばモザンビークであったり、カンボジアであったり、そういった所に眠っているわけですが、そういった知見を途上国の中から掘り出して行って、探し出して行って、それに日本がパトロンとなっていくことによって、新しい支援パートナーシップを構築していく、そういったアプローチが、これから日本が先陣を切って出来る分野なのではないかと考えています。こういったことを通して、おそらく日本の外交レベルでの努力も一層成功を修めると思いますが、最後に一言だけ申し上げさせていただきますと、これまで、ボトムアップの支援、これまでいわゆるコミュニティ・レベルからの支援が重要だった

わけですけれども、最終的にはやはり国家レベルで民主的な政治体制、政治プロセスを構築していく努力が非常に重要になってくる、そしてやはりそれに対する支援が必要となってくると強く考えております。日本もこれまであまり民主化ですとか、人権、尊重、そういったことに比較的発言はしてこなかったのですけれども、日本だからこそ、押しつけでない民主化支援、押しつけでない人権促進、そういったところで、今後、益々支援を拡充していく必要があるのではないか、と。そういった観点からも最近、麻生大臣が国問研で行われた政策提言なんかは非常にいい方向に向かっているのではないかと考えております。

どうもありがとうございました。

鶴岡地球規模課題審議官

ありがとうございました。今、最後に言及のございました麻生大臣の政策スピーチは「平和と繁栄の弧を目指して」ということで、我が国が各国とともに民主主義や人権の尊重という考え方をアジア、さらには外の世界にも広げていくことを外交政策の一つの柱にしようとした演説でございます。それでは、続きまして、平林さんからご発言をお願い致します。

(3) 平林ユニセフ東京事務所次席代表

皆さん、おはようございます。今日はお招きいただきまして、ありがとうございました。非常に貴重な、そして重要なシンポジウムだと思っております。ユニセフを代表しまして、今日、おいでいらした皆様にも御礼を述べさせていただきます。

今までのパネリストの先生方の発表からもわかりますように、平和を構築するということは、簡単な道のりではありません。しかし、私はまず初めに多くのサクセスストーリーがあるということをお伝えしたいと思います。その成功の事例の多くに日本が多大な貢献をしているということ、私は現場で働いている人間としてお伝えしたいと思います。

例えば、アフガニスタン。2004年の大統領選挙、二十数年ぶりにあった選挙で、多くの女性が、自らの意思で選挙に参加しました。それから、300万人以上の子供が学校に帰ってきました。ぜひ皆さんがもし機会があったら、アフガニスタンの女の子の学校に行ってみてください。そこには夢があるのです。情熱があるのです。何とか、この子たちの夢を叶えてあげたいと思います。それから800万人の子どもたちに対し、麻疹の予防接種を実施することが出来ました。また、日本政府、UNDP、NGOの努力によって、6万人の兵士が武装解除され、また、ユニセフは、そのパートナーとともに1万人以上の子供兵士の帰還を達成することができました。このような平和を構築しようという努力が世界中で行われているのだ、という事実を皆様に、ぜひお伝えしたいと思います。その他にも、例えばリベリアでは、80万人以上の子どもが、ブルンジで

も多くの子供たちが紛争終結後に学校に戻ってまいりました。リベリアの武装解除では、1万2000人の子どもが、ブルンジでは3000人の子どもが戦争ばかりしていた生活から抜け出すことができたのです。そして、シエラレオネでは1000か所以上の安全な水のウォーターポイントを設置することができました。

しかしながら、紛争後の平和というのはというのは、非常に脆弱であります。例えば、アフガニスタン。2006年になりまして、100戸以上の学校が燃やされてしまいました。そして、女子の教育を継続しようとする先生や女の子の親たちに、それを良しとしない勢力から脅迫状が届いています。それから、南部地域では、タリバンを始めとする反政府ゲリラが実行支配をしている県もあります。それはなぜなのでしょう。事実として、そのような地域では社会サービスの普及が十分に行き渡っていない。30%から40%の子どもたち、特に女の子たちが、実際には学校に行けていない。その理由の多くは、近くに学校がない、女性の教師がいない。また、30%の子どもが予防接種といった簡単な保健サービスさえも受けていない。特に治安の悪いところでは、教育・保健といった必須の社会サービスさえ与えられない県が幾つもあるのです。このような平和構築の様々な段階での格差や不均衡が、不安定性の大きな原因となっているのです。

持続的な平和構築を成し遂げるためには、様々な多角的な努力が必要です。例えば、選挙などの政治的安定をもたらすための努力、DDR（武装解除、動員解除、社会復帰）やセキュリティ・セクター・リフォーム（治安セクター改革）やミリタリー・セキュリティ（武力治安）、といった国家の安全や警察による安全の保障も必要です。それから、グッド・ガバナンス（良い統治）、政府がしっかりしなければなりません。エコノミック・リカバリー（経済復興）、も忘れてはならない側面です。紛争が終了した後でも、ちゃんと仕事があるように経済を復興しなくてはなりません。ユニセフが特に強調したのは、ソーシャル・セクター・リカバリー（社会セクターの復興）です。特に、教育、保健、水を中心とした、基礎的保健サービスがきちんと与えられていることは非常に大切であると考えます。そして先ほどから色々と論議になっていましたが、コミュニティ・リビルディング、地域の再構築ということが平和の定着の成功のための鍵であると考えます。今まで我々は、紛争により女性や子供が被害になっていることを言い続けて参りました。それも事実です。しかし、子どもたち、女性の方、若者たちが、実は持続的な平和構築の担い手になれるのだということをぜひ申し上げたいと思います。

まず、事実としまして、現代の紛争においては、被害者のうち約80%が子どもや女性といった非戦闘員です最近の報告によりますと、紛争国では、平和が構築されて五年間経っても、子どもの死亡率が11%上昇していたということがわかってきました。つまり、保健や安全な水などのサービスに、十分アクセスできていないということがその背景にあるのです。

それから、直接的に子どもたちが戦争の活動に巻き込まれています。例えばリベリアでは一万人から二万人の少年少女が兵隊としてリクルートされたり、或いは誘拐された

りして、少年兵や性的奴隷の対象となっていました。

直接的な被害を受けなくても心の痛手を負った子どもたちが一杯います。この写真はレバノンで会った子どもですけれども、4歳の子どもの両親を爆弾で失いました。彼女の悲しみを癒してあげる言葉はありません。このような子どもが今、地球上に一杯いるのです。

子どもたち、女性、そして若者たちは、紛争の直接の被害にあっているのですが、紛争後の復興のプロセスにおいては、参加が十分ではありません。私たちユニセフは、彼ら・彼女たちの視点を反映させることこそが、持続的な平和をもたらすために大事ではないかと考えます。私が紛争地帯で会った若者たちは、悲しみ、理不尽な悲劇に対し怒りに燃えていました。彼らの悲しみや怒りのエネルギーが、復讐のエネルギーに変換されないように、復興のエネルギーへと導いていかななくてはならないのです。ですから、特に若者たちの参加、様々な平和構築の活動に参加することが非常に大事だと考えています。また、若者たちの中でも、紛争国における若いお母さんの存在・役割というのも忘れてはいけない課題であると思っています。私のレバノンでの経験ですが、私が南部で出会った19歳の母親は家族をなくし、家を完全に破壊され、生活の基盤である畑も全てめっちゃめっちゃにされ、悲嘆に暮れていました。これからどうやって生活してこうか。これからどうやって元の生活に戻ることができるのか。水もない、電気もない。このような精神的な状況が長く続けば、家庭の中の状況はどのようになるのでしょうか。家庭や地域が再構築されなければ、国家レベルでの平和は構築できないと私たちは考えます。

先ほど、中満先生にも触れていただきました南スーダンの地域の再構築の成功事例を簡単に紹介したいと思います。ユニセフは、学校を再建する時に、単なる学問をする場としてはなく、住民たちに平和を享受できる場、コミュニティ・センターとして活用しようと考えました。子どもたちに優しい学校という概念を取り入れまして、井戸やトイレをまず学校に、そして周りの村にも拡大させていく。また、学校で子どもたちに平和教育を行うとともに、お母さんのグループを作って実際の平和の定着活動に参加してもらう。若者のグループを作って、地域の再構築活動に参加させる。また、警官たちの能力を強化することで、地域内の安全を保証する。これは小さな試みですけども、非常に大きな効果が得られる可能性を秘めています。ただし問題点は、まだまだその規模が小さく、十分に拡大や継続できていない。このような取り組みを迅速に、かつ全国に広げていくことが、国家レベルの平和の定着の礎につながると私たちは考えています。

もう1回、強調したいのですが、なぜ子供たち、若者たち、女性にとって、紛争後に何が最も必要であると感じるのか。それは教育であり、保健サービスであり、また水であり、トイレであり、そのようなベーシック・ソーシャル・サービス（基礎的社会サービス）が確実に・安全に入手できることが大切なのです。そして、彼らはそれらを十分に受け取っていない、言い換えれば、平和の配当が不十分に、あるいは不均等にもたらされていけば、例え戦闘は終わったとしても、平和になったと、実感することができな

いのです。特に強調したいのは、平和の配当は、全国レベルにそして迅速に与えることが肝要で、一部の地域、特定の人たちだけに享受されるべきものではないということです。紛争後の平和構築のプロセスで、もし新たな格差が生じれば、その格差が新たな紛争の火種になってしまうからです。

ここで今日の話の結論をつけたいと思います。女性や子供や若者は戦争中、紛争中は被害者であるかもしれない。しかし、彼らこそ、新たな平和構築の担い手になることができる。平和構築の標準の処方箋はありません。また、簡単な治療法を作ることもできません。住民たちのオーナーシップがないかぎり、そこでの持続した平和の定着はあり得ないのです。我々はそれをサポートするパートナーとして働くべきです。そして、区別なく、迅速に、全国に、格差をなくすような、そして、元の紛争が起こる前より、よくする、そのような発想を取ることで、継続した、持続的な平和構築ができるのではないかと私たちは考えます。

どうもありがとうございました。

(4) 長ジャパン・プラットフォーム共同代表理事

今日、私に与えられた課題と言いますが、人道支援から開発の過程に生じる諸問題に対して、市民社会の取り組みをレビューして、また、それを人間の安全保障の観点から改善に向けた提言をせよ、ということです。10分でどこまでお答えできるかわからないのですが、がんばりたいと思います。

始めにNGOにとって、人間の安全保障とは何でしょうか、ということから振り返りたいと思います。これはあくまでも一般的な傾向ですけれども、現状では政府や国連に比べてNGOにとって、人間の安全保障という概念は大変距離感があるものではないかと思えます。あえて言うのであれば、先ほどもお話がありましたが、助成金の獲得の手段として人間の安全保障の概念を使うという程度で、必ずしもNGOにはこの概念がまだなじんでいるわけではない。それでは、どうしてそのような距離感を生んでしまったのか。幾つか理由が考えられると思うのですが、まず一つには、UNDPの人間開発報告書や、先程の緒方先生の人間の安全保障委員会報告の一義的な名宛て人が政府の政策決定者や、国際機関の職員であり、必ずしもNGOに視線が向けられたものではないということ。それから、これが一番大きな理由かと思うのですが、何よりも国家ではなくて、人間一人一人に焦点を当てた人間中心の安全保障というのはNGOの正にレゾン・デートル（存在価値）であって、ずっとやってきたという自負がある。今さら言われることではないというような思いが、多分NGOの中にはあるのではないかと思えます。あるいは、人間の安全保障という概念がとても包括的で、また多義的であるために、そこからくる混乱、こういうものもあるかと思えます。あるいは場合によっては、人間の安全保障の視点自体が上からの視線であるという異議申立もありますし、或いは特に欧米のNGOでは人間の安全保障という概念よりは権利ベースアプローチ、こちらの方が

主流化していて、人間の安全保障よりは、権利ベースアプローチを優先しているというような傾向があるのではないかと思います。

このように人間の安全保障というのはNGO、あるいは市民社会にとっては、必ずしも明確に意識されてこなかったのですが、実はこれから申し上げるような幾つかの課題には、NGOにとっても問題解決のための重要なツールに成りうるのではないかと考えています。まず第一点目。人道支援から開発への移行の過程で生じる問題については、先程、中満先生からもご指摘がありました。緊急から復興へのギャップを、緊急人道支援と開発支援のギャップという視点から見てみると、人道支援というのは日本の場合では、日本人職員あるいは国際職員に大きく依存してしまい、現地の文化理解がどうしても開発中心のNGOの方に比べると劣る、あるいは人間の安全保障概念の根幹である人間開発などの観点から見ますと、現地の市民社会の育成であるとか、能力の開発とか、オーナーシップという視点が緊急支援の場合は欠落してしまう、また現地の人々やコミュニティを復興の主体や担い手ではなく、保護の対象とか、あるいは通訳や運転手という単なる現地の手足としてしかみない、あるいはローカルNGOと連携していこう、パートナーシップを結んでいこう、と言いつつ、その実情は南のNGOに依存したり、都合良く手足に利用したり、あるいは彼らの人材を奪ったりと、必ずしも対等なパートナーシップが築けていないという問題があるかと思います。

更には紛争の全体像の把握が大変困難な状況が指摘できます。国際機関も含め各組織が、教育とか食料とか地雷とか、それぞれの専門分野や各団体・組織が持っている能力とか優先順位とか組織の事情であるとか、そういった援助の実施者側の都合に基づいたプロジェクトを立案する、また、現地の情報を発信する時もそうした自分たちに都合の良いプロジェクトを正当化するような、部分的に切り取ったものだけを発信している。その結果、実施される支援は、必ずしも現地の人間の安全保障全体のニーズを反映しているわけではないといったことがあるかと思います。

では、どうしてそういうことが起きているかといいますと、これももう何万回と言われてきたことではあるのですが、国連機関同様、NGOも専門化、細分化が進んでしまっていて、包括的な視点が欠けているということです。あるいはもう少し別の視点から見ますと、緊急から復興へという活動領域そのものがプロジェクトにならない。大事な部分ではあるのですが、それそのものをターゲットにしたプロジェクトにならない、あるいは、ギャップそのものが意識化されていないとか、そうしたギャップを埋めるということを問題点としては意識されていても、ドナー側がそういったところにターゲットを絞った支援を要請してこない。また、これはNGOにとっても、死活的な問題であるのですが、資金のギャップ、これが大変大きいかと思います。短期の例はあっても、その先は保障されない。この点に関して、私が所属しておりますジャパン・プラットフォームの例を紹介させていただきます。

ジャパン・プラットフォームは過去5年間、13のプログラムを約14カ国で実施し

で参りました。現在は24のNGOが所属しております。今、地図が出ておりますけれども、この中でイランの地震、パキスタン、ジャワ島、スマトラといった自然災害の場合には緊急から復興、中長期的なニーズに向けての資金の確保が比較的スムーズに進んでいます。その理由は、先程来、再三指摘されておりますように日本人はやはり自然災害、特に津波や地震には大変共感を持ちやすいので、経済界や一般のご寄付が集まりやすい土壌にあると言えます。したがって、緊急向けの政府資金の後の、復興開発はそういった民間資金でつなぐことができる。他方、自然災害以外の事例、スーダンであるとかイラクであるとか、こういったものにはやはり民間資金は集まりにくい。そうしますと、緊急支援の初期には活動ができて、その後、なかなかつながっていかないという問題があります。

こうした中で、一つジャパン・プラットフォームが現在行っている取組みと致しまして、スーダンの事例があります。現在、スーダンでは、PPTに出ています、難民を助ける会、ADRA、Japan、ピース・ウィンズ・ジャパン、ワールド・ビジョン・ジャパンがスーダン南部で活動しています。初期については、これは政府資金で全てカバーされてきました。ですが、これが短期の緊急支援用として拠出された資金に限定されている。もちろん以前から比べると100歩前進してはいるのですが、緊急に対応するという意味においては100歩前進でも、中長期的な人間の安全保障のニーズに応えるという意味では、まだ緊急後の資金が続かない状況にございます。紛争地の場合、当初、当てにしていた民間の資金は全然来ない、それではその他の外務省のスキームにするのか、あるいは国連機関やJICAと連携を結んで続けていくのか、こうした観点から、ジャパン・プラットフォームでは、このスーダンをモデルケースとして新たな仕組みの開発に取り組んでいるところです。

次の課題について申し上げます。今、申し上げたスキームのギャップの例のもう一つの要因としてはNGOの特徴である多様性やシングル・イシューに取り組む組織である、ミッションが一つであるといった特徴から、領域横断的な人間の安全保障全体に応えるようなプロジェクトができない、といった問題があるかと思えます。先程から、人間の安全保障は統合的、ユニファイド・アプローチであるといったことが言われていますが、こういった問題解決のために、大変重要な戦略的なツールとして人間の安全保障というのが出てくるのではないかと思います。今まで政策的には政策事案としては人間の安全保障は非常に重要だと言われていたのですが、NGOは必ずしもそれを意識してこなかったもので、私はここであえて、人間の安全保障は、NGOにとっても重要なツールになるということを申し上げたいと思えます。具体的には、人間の安全保障を意識すると、まず、時間軸とかタイムフレームのリンケージが可能になる。言い換えれば、緊急だけとか復興だけではなく、両者をつなぐ形のプロジェクト形成が可能になる。それから、イシュー間のリンケージ、食料とか、教育とか、地雷とか、医療とか、専門化・細分化されてしまったイシュー間を結ぶリンケージが生まれる。さらには、これは日本政府へ

のお願いでもあるのですが、ファンド間とかドナー間のリンケージが人間の安全保障を意識することによって、可能になる。日本政府が人道支援の緊急から開発へのギャップを埋めるということを政策課題として取り組もうというのであれば、まさにお金の出し方もその辺を考えていただきたいと思います。例えば3ヶ月のプロジェクトが4回繋がって、結果的には1年の事業資金がカバーできたとします。しかし、最初から「これは緊急から復興までの1年のフェーズで使っていいですよ」と言われるのと、「3ヶ月先のことは分からない、その後のことはまた後で申請してくれ」というのでは、ひたすら3ヶ月分だけ仕事をして、終わる頃に次の3ヶ月分の申請書を書いて、ぎりぎりの段階でOKになり「あ、次の半年が繋がった」と、それが終わる頃には次の申請書を書いて、「どうしようか。」「良かった、繋がった。」の繰り返しでは、結果としては、一年の事業のお金がついたとしても、それは最初から一年分をコミットして頂くのと、事業の質や効果において全く違う結果になるのではないかと思います。

こうしたように人間の安全保障の観点を持って進めていけば、受益者あるいは裨益コミュニティ全体としてのニーズに応えることができるのではないかと、思っております。また、NGOにとっても、例えば、現場に行って食料支援を行っているNGOにしてみれば、そこで医療の問題に直面したり、地雷の問題に直面しても、従来であればそれは自分たちとは関係のない別の団体がする仕事、事業では自分たちのミッションでもないし、お金もないし、キャパもないし、見てみぬふりだったと思うのですが、人間の安全保障の視点を持っていけば、そうした態度は許されなくなる。その問題をしかるべき他の団体であるとか、国連機関であるとかに、繋げることも事業のメニューの一つになっていくのではないかと思います。

最後に人間の安全保障の利点をもう2点付け加えたいと思います。先程、特に欧米のNGOでは権利ベースアプローチの方が有効とされていると申し上げましたが、でも、これを推し進めていくと、どうしても政治の問題と抵触してしまう。また、こういう国際協力が必要となるような社会では人権という言葉だけでアレルギーを見せる政府の方も大勢いらっしゃる。そのような人権を忌諱するような途上国政府との対話の切り口として人間の安全保障概念というのは使えるのではないかと思います。

また、ご寄付等をお願いする時に同情とか人情であるとか、共感とか人道的関心以外の視点として、人間の安全保障という形で一人間の安全保障と訴えて、お金が集まるかどうかという、また、別問題かと思うのですが、でも、新たな視点として、寄付者に訴える時に人間の安全保障の視点を訴えて、これは途上国の問題ではなくて世界共通の問題なのだと、いうことを打ち出していけるのではないかと思います。

以上です。ありがとうございました。

質疑応答

鶴岡地球規模課題審議官

それでは、第一セッションで行いましたのと同じように、せっかくですので、お集まりいただいた議場の方々からご質問・ご意見を頂いて、その上でこれまた席ほどと同じであります。発言の順を逆にさせて頂きまして、長さんからご発言いただくようお願いしたいと思います。また、議場の皆さんからお話頂く前に、私から、申させていただきます。

第一セッションにも共通していたことだと思えますけれど、今、私どもが行おうとしております、また、これまでも行っています、実際に強化したいと思っておりますのは、日本としての国際社会との関わり合い合い、これをどのような考えに基づいて進めていくのか、ということでございます。当然、こういった国の関わり方というのは、なぜそれをするのか、どういう考えに基づいて、それを行っているのかという理念、考え方が基礎になければなりません。そうしないと、ただ、問題があるから、それに対応するという対応型の我々は行動を迫られてしまう。それは結局、予防もできないし、対応した後の将来、どういったそういう制度としての立ち上げるかと考える余地がありません。追われて仕事をするという事は日本のように国際社会で大きな存在を持った国として適切だとは思っておりません。したがって、どうやって国際社会とかかわっていくかにおける一つの考え方が人間の安全保障ではないかということで、今日の皆様にもご議論いただいたところであります。したがって、これは考え方、理念の一面ですね。第一セッションでもお話された方々に見られたと思えますけれども、次に非常に重要、或いはこちらのほうが重要かもしれないのが、国際的な仕事にかかわる際の、一人一人の関わるべき人間の持つべき意欲、情熱といってもいいかもしれません。ある或いは決意と言ってもいいかもしれません。容易な仕事ではありません。今、現場の視点から、現場での経験を踏まえて、お話いただきました。こういった作業に自分の人生の貴重な時間を割いて、そして人と関わるということは容易なことではありません。これを進めるためには個人的な意欲と強い決意がなければならないと思います。私は日本人の中にはその決意と意欲があると思っています。政府に十分あるかどうかは、これは私がいつも反省していることではありますけれども、ぜひ政府にもその意欲を持って、そして、皆さんと一緒にそういった困難な課題に望んでいきたいと考えています。

その中でもう一度、人間の安全保障ですが、人間の安全保障の考え方はこの10年間、大きく変質し、かつ発展してきたと思います。従来援助を与える側が援助をもらう側に対して、色々な条件を付けます。これをコンディショナリティと言います。例えば世銀、IMFが資金的な支援をするから、その代わり、あなたの財政はこういう条件の元で運営しなさい、と言って、相手国政府に要求をします。それが十分満たされなければ支援は止まる、相手は困るので、嫌々ながらもその付けられた条件を満たす、とこういう仕

組みがこれまでもありました。先ほどグテーレスさんが言及された保護する責任というのは、逆に相手国政府が十分でないから、じゃあ、国際社会が武力介入をしてでも困っている人々を助けよう、これも外から来る概念です。人間の安全保障はそういった考え方とは原点が異なります。そこにいる人をどのように支援することが最も好ましいのか、最も効果的なのか、その人とその人の周りにある地域社会に着目して、我々としての支援を実施しようという考え方であります。ただし、人は国なくしてはやはり生きていけません。したがって、緒方さんもグテーレスさんも、デルビシュさんも仰られましたし、今、お話いただいた4人の方々もそれぞれ指摘されたのは、やはり主権国家が責任を持って、最終的には自分の国民に対する政策を講じていくこと、これは具体的には民主的な仕組みの構築であり、予見可能性を高めるための透明性、法の支配、そういった制度を構築することにもなっていくのです。先程、コンディショナリティのお話をしました。コンディショナリティは今の制度を求めるところから入ります。ところが、それは相手の主権と正面からぶつかることがあります。そうすると、最初から話が拒否されて話し合いが成立しません。我々は人間の視点から入ろうと思います。しかし、その育てられた、力を持った人間が社会で活躍するためには、やはり国も責任を果たさざるを得ない。その時、如何なる形で国がその制度を構築するか、それについても我が国自身が過去の経験を踏まえて、お手伝いできる場所はあるのではないかと思います。そういうことも人間の安全保障の一部だと思います。

以上、私の短いコメントでございますが、これも踏まえまして、後ほど皆様方にもお話させていただきたいと思います。時間の制約もございますけれども、議場の方からご質問がございましたら、どうぞご自由に挙手をお願い致します。

Q 1.

お忙しいところ、大変貴重なお時間を頂戴しまして、ありがとうございます。私は心という角度から危機管理を研究しております。先程、中満先生のご発表で安全保障が人レベルまで降りてきたという非常に貴重なご発表を頂戴しました。それであれば、反映のレスポンス速度が当然必要となって参ります。各政府機関に対しての反映、そのレスポンス速度が非常に必要となって参りますが、これに対して、信憑性を情報の財源や身分、門地に求める傾向が非常に強くて、十分に反映がされていないという事象が各地で発生しております。どのようにしたら、このレスポンスを早く政府各関係部門にできるのか、5人の先生方の中から貴重なご意見を頂戴できたらと思います。

Q 2.

私は大学院で教えておりますが、同時にTICADというアフリカを対象とした日本が5年に1回行っている、東京・アフリカ会議のところに市民社会の声を反映させる運動をやっているNGOの理事をしております。日本が援助する時に援助の対象がだんだ

ん人間のところ降りてきたということで日本の援助政策に国家間の協力関係だけでなく、市民或いはNGOというところの声を反映させるということが必要になってきていると思うのですが、なかなかそれが日本の政策もそうですし、私達が対象としているアフリカの国家も計画の中にNGOの声を積極的に取り入れて計画を作るという声はまだ高くないように思いますが、実際に紛争が起きたり、平和構築という時に特にNGO、或いは市民社会の活動が非常に重要になっているという認識は高まっているが、そのような人達の声を最初から計画に取り込むことがあまり進んでいないように思います。日本の中で率先して、例えばODAの政策の中に市民の声を反映させていくというような仕組みが重要ではないかと思っているのですが、そういうことに対して、現場にいらっしゃる方々の活動の中から、人間の安全保障という概念にも限ってもいいですので、政策レベルの中で声を反映させていく仕組みが考えられないかどうか、ご意見をお聞きしたいと思います。

Q 3.

今朝、人間の安全保障がどれだけ重要であるのか、開発、健康、治安、女性、子ども、様々な点を網羅する核を成す部分であることを学びました。しかしながら、ギャップということになると、セキュリティ、開発、色々な援助と開発のギャップがあると。それと同時に人間の安全保障とその人間の安全保障の実際の運営のギャップもあるのでしょうか。人間の安全保障のコンセプトは概念的に色々なところを網羅します。しかしながら、それを運用するということになりますと、それぞれのドナーが、運用期間が、それぞれの担い手が領域をつかさどるということになるのだと思います。その間にはギャップがある。国連の機関がある、そして、いわゆるドナーと目される存在がある。彼らにはそれぞれの立場の領域というものがあると思います。今後、人間の安全保障を国連の運用、いわゆるオペレーションに展開する際にいわゆるギャップをどのように埋めればいいのでしょうか。

Q 4.

難民について色々な角度から勉強しております。人間の安全保障という問題について、今朝、緒方先生から直接お話を伺い、感銘を受けております。そのキー・コンセプトとして必ずしも賛成できない点があります。それは先ほど、長さんも仰っていましたが、モデル化できないという点であります。資金が前提になっていく以上、何らかのモデル化を模索していく方法があるのではないのでしょうか。できないということはわかるのですが、模索する方向がないのでしょうか。資金を前提として、紛争前・中・後の状況、幾つかの条件の中でモデル化する方向があるのではないのでしょうか。そのようなモデル化を追求することは、安全保障のフレームワークから逸脱しているのではないかという点について、長さんのご意見をお伺いしたいと思います。

Q 5.

貴重な機会を頂きましてありがとうございます。オペレーショナルレベルのお話をさせていただきたいのですが、支援を直接的に人々に提供するというのはとてもいい概念だと思うのですが、実行するにあたって、ローカル・コミュニティとローカル・ガバメント、ナショナル・ガバメントとのリンケージをどのように図っていくのか、人に対して、直接、外国から、或いはNGOから手が差し伸べられるということに対して、ナショナル・ガバメントは必ず抵抗があらうかと思うのですけれども、現地社会での秩序があった場合、いくら紛争国でもあると思うのですけれども、そのような場合、どのように関わっていくのがよろしいのか、その三者に対して、どのような関係性を結んでほしいと願うのか、教えていただければ幸いです。パネリストのどなたも受益者に関する直接的アプローチということに言及されていまして、どなたでも構いませけれども、教えて頂けると幸いです。ありがとうございます。

鶴岡地球規模課題審議官

ありがとうございました。ご発言いただきました論点、一つ一つ、妥当な論点でございます。それでは、これからパネリストの方々に可能な限り、ご見解を頂くことと致しまして、まず長さんからお願い致します。

長ジャパン・プラットフォーム共同代表理事

ありがとうございます。まず最初のNGOの声をいかに政策レベルで反映するかという仕組みについてなのですが、これは鶏と卵の議論ですと繰り返されている議論だと思うのですが、やはり日本の社会で特に足りないといわれているのが政策提言、或いは研究部分やシンクタンク的なNGOは欧米では普通にあるのですが、やはりその部分が日本は弱いと。そこにはどこからもお金が出ない。それで一般の方に訴えようとしてもファンドが来ない、と堂々巡りなのですが、NGOもがんばって、こんなものだったら、バンバンお金を出したいと思ってもらえるようなものを、私たちも中心になって、政策提言なり研究なりを行い、お金がないと言うだけでなく、こちらもそれだけ努力をして、初めて私たちが政策レベルで貢献できるようになるのかな、と思います。あまりお答えになっていないのですけれども。

それから、モデル化できない中で、というご質問なのですけれども、もっと現地を見てきたNGOが様々な形で声を出していくことが非常に重要ではないかと思えます。どうしてもNGOの人達というのは忙しくて、現場の仕事を中心に動いてきて、それを何か訴えかける部分があるとすると、現場で働く人とアドボカシーをする人が離れてしまって、現場で見たこと人たちが東京で声を出すことが優先課題からずっと下がってしまうと、ですが、そういった現場を見てきて、せつかくのお金がどうしてきちんと効果に

つながらなかったのか、そういったことをもっともっと発言するような努力をすることが解決の一端になるのではないか、と思います。あまりお答えにならなくて、すみません。

平林ユニセフ東京事務所次席代表

まず、第一点の質問について、情報を得るにはどのような努力をしているかという点に関しまして、先ほど、中満先生も皆さんも仰っていたように、紛争が終結した第一日目からスタートするということは非常に重要な観点で、そこからすることが基本だと思います。その情報をどのように取るか。ありがちなのが、ガバメント（政府）に行って、ガバメント（政府）の意見を聞くことなのですが、それから、インターナショナルスタンダードがあるので、例えばアフリカの経験があるので、それをやってみようとか、そのようなこともよくあります、ただし、一番大切なのはローカル・ナレッジが溜まっており、そのローカルのリソース（資源）を使うということが大事ですし、大学なり、そういったナレッジがたまっています。一緒に働いていくということが大事な視点でありますし、それから直接ベネフィチャリー（裨益者）から話を聞くということがあります。例えば、システマティックにはできないにしてもフォーカス・ディスカッションを行ったり、色々な階層から色々なインフォメーションを取ることで、比較的短期間にソリッド（強固）な情報を取ることができると。色々なモニタリングをしながら、色々な方向性を変えていくことが可能であると。ただし、一番大事なのは躊躇なく、第1日目から実行するということだと思っております。

三つ目のご質問ですが、仰るとおりだと思います。非常に概念的なギャップが人間の安全保障を考えますと、オペレーションの間にあると思います。しかし、一番大事なのは、概念そのものをオペレーションとして、人のために実践していくことだと思います。だからこそ、私どもとしては多大なる努力をはらって、一緒にやっつけていこうとしているのだと思います。既に鶴岡大使が仰っていたように、人間の安全保障基金というのは素晴らしい機会であって、1つのコンディショナリティとなっていくと思います。だからこそ、関係機関が一緒になって話して、1つの計画を作り上げる必要があると思います。特に地域社会に対して、人間の側面に関して協力してもらい、NGOがそこで加わることができると思います。だからこそ、オペレーションを実施し、ギャップを解消できると思います。概念も大切ですが、やはり実践面が一番大切であります。現場において私どもとしてはこのギャップを埋めようとしています。しかし、その中では対話が一番重要だと思っております。

最後のご質問について、ローカル・コミュニティへの支援について、この支援は必ずしも外部からでなくてもいいと思います。ただし、一番重要なのは、ナショナル・オーソリティ、ローカル・オーソリティをドライビングシートに載せる、運転手であるべきだと。ですから、彼らのオーナーシップなしに、どのような条件であっても、ものごと

を進めるべきでないと思います。ただし、彼らが自分で運転できない場合は手助けするべきだと思いますけれども、この原則は必ず守るべきだと思います。そのような中であれば、ただし、ニーズベース、色々な話をしながら、ローカル・コミュニティ、ローカル・ガバメント、ナショナル・ガバメント、と十分にやっていると。逆に言うと、そのようなことが出来る人物が必要だと思います。フレキシブルに色々な状況に対応し、自分の持っている価値も時として変えながらやれることができるような、フレキシブルな人物がこのような状況には必要だと思います。ただし、外国から来て、ただローカル・コミュニティにダンと上げるようなことは避けるべきだと、思っております。

中満一橋大学教授

非常に難しい問題提起でございましたので、どこまで私もお答えできるかわからないのですが、なるべく私が現時点で考えていることをお話したいと思います。まずどのように情報を得るか、という点と、現場の市民の視点をもっとどのように援助に反映させるかということとを2つ合わせて回答したいと思いますが、特に二番目の市民の声を反映させるということについて日本において、ということよりもむしろ、特に現場の声をどのように反映させるのか、ということについて。私が常日頃考えていることですが、どのように外部の人間が現地の、現地の社会の市民というものを定義付けるのか、ということで非常に難しい課題があると思います。私も現場で何年も働いておりましたが、まず混乱した状況に外国人たる私が入って行って、対話をしようとしても、私どもは俗に「イングリッシュ・スピーキング10%」と言う言葉を使っていたのですが、基本的に私たちがコミュニケーションできる人たちが、果たして現地のニーズを本当の意味で代表しているのか、そういった視点を持っているのか、ということから、まず最初に考えていく必要があるのではないかなと思います。どのように最も援助を必要としている人たちの声を汲み上げていくのか、その時点で問題となってきますのが、まず言葉の問題であったり、またはその国の状況に非常に明るい人、または地域専門家とされている人たち、そういった方々の知見をおそらく私たちのような援助専門家という人間がなるべくアクセスしやすいような、そういった方々の支援を頂きながら援助政策を決めていくような、そういった体制作りが現場のレベルでも、日本の国内においても、国際機関においても、国連のレベルにおいても非常に脆弱でないかということ、常日頃、考えております。そういったところで体制作りが必要ではないかというのがまず一点。

そして、概念的なギャップ、オペレーションと概念のギャップ、オペレーションの理解のギャップということですが、そこで人間の安全保障の努力と民主主義との間の関係を見てみたいと思います。民主主義というのは極めて定義が難しい言葉だと思います。国によって、文化によって、民主主義に対する視点や理解が異なっているからだと思います。民主主義により援助がどうなったか、ということは大変興味深い、私にとっても大

変興味深いことだと思います。国際社会は民主主義の概念定義を慎重に避けてきました。実は新生・復興民主主義会議（NRD）という会議があり、既に15年ほど開催されていますが、私どもが現場から始めた際、色々な援助プロジェクトがあり、例えば選挙に関する支援や法整備への支援等がありました。ここでは詳細に立ち入ることは致しませんけれども、その際、民主主義とは何かといことを定義せずにゼロから出発し、その要素を積み重ねていきました。今日、民主主義基金といったものが国連の中にございます。この会議を通じて、NRDでは多国間レベルにおいて民主主義の要素は何であるかということ積み重ねました。同様のことを人間の安全保障でも行うといいのではないかと思います。現在は定義が異なっても構わないと思います。優良案件を積み重ね、人間の安全保障の要素が何であるかということ積み上げることが、概念と実務における理解のギャップを埋めるための、より具体的で現実的なアプローチではないかと思います。

モデル化の話ですけれども、きちとした形でのモデル化することは個人的には好ましくない、と思っています。と言いますのは、日本の社会の特色として、私は海外が長かったものですからよく感じるのですが、一度、モデル化してしまうと、どうしてもマニュアルに沿って、一つずつ比較的流動性なしに、柔軟的なアプローチでなくて、マニュアルに沿った形で支援を行っていく、そういった状況にどうも日本人は陥りやすい、そういった気質を日本人は持っているように思いますので、モデル化することは好ましくないと思っています。しかし当然ながら、様々なところで現場の教訓というものが積み重なっていますので、そういった教訓をきちとした形で理解しておく、そういった努力は当然ながら必要で今、徐々に進んでいると考えています。

最後に吉田さんの問題提起、コミュニティ、ローカル・ガバメント、中央政府、これは非常に重要な問題であると私は考えています。と言いのも平和構築においては、おそらく国際社会が前面に出て支援しないほうがいい、そういったタイプの支援が多いのではないかと。国家機能が脆弱になってしまったことが非常に大きな要因で出てくる紛争、そういったものに対処しようとしているわけですから、国際社会が乗り出して行って、直接支援を行う。そういった場合が必要な場合もあるわけですが、それよりもむしろ地方政府、その地方政府に働きかけながら、地方政府を通じた支援を行っていくことによって、地方政府の能力が向上される、それと同時に住民の側からも地方政府が段々、能力が付いているのだな、と信頼度も上がっていく。一歩も二歩も実は引いて支援を行ったほうがいいこともある、ということ覚えているほうがいいのではないかと。必ずしも目に見える援助がいいというわけではないということを私は考えております。

東浦日本赤十字社事業局国際部長

私からは4点ほど申し上げたいと思いますけれども、私ども赤十字は原則を持っているのです。今までの歴史の中から原則というものを決めた。重要な原則というのは、一つには人道、或いは公平、中立ということなのですが、実はこの中立ということが紛

争においては何よりも重要だと思っています。この中立という点から、どの関係者とも自由に話しをして、ダイアログができること、情報を取ってくるができる。それが、赤十字が活動を行える所以ではないかと思っております。特に国際委員会は、今はスイス人だけの機関ではなくなっておりまして、60カ国の人間たちが中に入って仕事をしています。日本人もダルフルに入っ、安否調査を行っている。そういったことを担当して行っているわけですが、色々な関係者との話が取れないと、なかなか仕事ができないわけです。ですから、中立を守りながら、中立に基づいて仕事をしていくということが私どもとしては非常に重要だと思っております。そして、もう一つ、二番目としては、私どもはコード・オブ・コンダクト（行動規範）というものを持っているわけです。これは赤十字だけでなく国際NGOとも結んだ形で行っておりまして、また、赤十字がデポジトリ（受託者）になっておりまして、国際NGOの方々がこれに参加しようとするれば私どもに届出をしていただくような形になっておりまして、その中では政治宗教的に変更のない人道の援助の優先順位は被災者のニーズのみによって決定されるべきであるとか、或いは人道援助を受け入れる権利、する権利、そういうものがあらゆる市民が享受すべき基本的な人道原則であると決めたり、私どもは寄付者に対しても同様に、きちんとした説明責任を持っていなければいけないということを決めています。そのようなことを決めて、事業を行ってきています。

もう一つは、日本から行って、そこでカウンターパートを探して云々、ということではなくて、既にその国に私どものカウンターパートがあるわけです。その国の赤十字社というものを私どもが作って、その人たちと一緒に働いている。その人たちは同じ原則で同じ考え方に基づいて仕事をしなければならないとなっておりまして、そういう形での国際的な承認を得ているわけです。作られる時にはその国の補助機関となっているわけですが、もちろん中央政府が機能しないというときにおいて、もちろん問題となるわけですが、公共的な仕事、国際社会で考えられるようなことにおける補助的な仕事というものをその国の人と一緒にしている。最も補助機関という意味がそれぞれの考え方の中で若干ずれてきているわけですが、来年の会議のテーマとしてこの補助という意味は何なのかということ再度、点検しようではないかという形になっています。

また、私ども赤十字においては世界中9700万人のボランティアがいることになっていますが、この人たちが被災者に支援を行う形になっておりまして、外からのアドバイスはあったとしても、本質的にはその国から出ていくということになっています。これまで色々な経験を持ってきたわけですが、あと数年で赤十字は150周年を迎えますが、その経験の蓄積の中から私どもは原則、あるいは規則を作りました。未だに経験を踏まえて改定していくという形を取っているわけです。その形の中でこれからは仕事をしていかなければならないと思っております、何よりもやはり枠を決めてしまっ仕事をするのではなく、それぞれの事態に応じての全体の枠組みはありま

すけれども、柔軟性を持って対応していく、そういったことがやはり人間を相手にしております以上、やはり必要なのだと思っています。

鶴岡地球規模課題審議官

パネリストの皆様、ありがとうございました。現場の経験、そして日ごろからこの問題について考えてこられた赤十字社の東浦さんからのお話も大変有意義なことだと思います。なぜ特に日赤について言及したかと申し上げれば、今、お話にありましたとおり、日本赤十字は赤十字の仲間として非常に中立性、独立性、これを大事にしております。或いはそれがなければ赤十字でないとと言っても過言ではないかもしれません。逆に政府との関係では無関係なのですね。政府との連絡、言うことを聞くことは最小限であることこそが赤十字の存在意義である。非政府団体、NGOというのは語弊があるかもしれませんが、事業の持つ使命と性格を明確に表しているのではないかと思います。私ども政府としましては我々が持っていない、独立性、中立性、それから今、9700万人ものボランティアが現在、赤十字の旗の元で作業されていると、非常に驚くべき数であると思います。日本国民全員のようなものでございます。それだけの大きな組織でございまして、その中から我々も学ぶべきことがあろうかと思って、今日はこちらにおいでいただきまして、お話をお伺いすることができました。

21世紀は大変多様化した世紀に入ったということだと思います。援助の対象、支援を必要としている人たちも多様化しています。すなわち、且つては援助を求める政府にお金を出せば事足り。今やそんな単純なことでは何ら成果が上がりません。それは逆効果になることすらあります。したがって、出す方もそうですが、受け取る側も責任を持って、より良く出された支援を活用していくことが必要となってくる。受け取るほうも政府のみでなくて民間機関もあれば、地方公共団体、個人そのものもあります。出す方も政府から出す税金だけではありません。赤十字社は皆さん個人から頂いた募金で運用される。或いは、ビル・ゲイツ氏等が一つの例でありますけれども、個人が直接、国際機関ないし政府にお金を出す。それから実はお金を集めている機関、政府は徴税機能を持っていますから、否応なく皆さんから税金を頂いていますけれども、そうでなくて自主的にそういう基金を作る、これは森元総理が沖縄で提案したエイズ・マラリア等に対する世界基金というものがございます。この基金には政府もお金を入れていますが、ビル・ゲイツもお金を入れている。運営する理事に、正しく民間の財団の方が座っています。政府の代表と同じ立場です。そのように多様化が援助を出す側にも広がっている。

また、援助の課題も多様化しています。貧困撲滅もそうですけれども、紛争の再発を予防すること、それから地球規模の課題と致しましては、国境を知らない脅威、エイズもそうですし、鳥インフルエンザももちろんですし、テロも同様かもしれません。そのように、我々が直面している21世紀の世界というのは、日本にありますと、平和と安定で将来、ある程度の生活が確保できるかもしれませんけれども、世界は大きく動いて

いる過渡期にあると思います。そういった多様化された脅威にどうやって対応するかが、今、考えることができる我々の課題ではないかと思います。本日は人間の安全保障という考え方から議論をさせていただきました。皆さんにも長い間、お付き合いいただきまして、ご議論に参加していただいたことに対して、感謝したいと思います。また今後、機会がございましたら、外務省と致しまして皆様方と共に考え、ともに日本の国際社会への関わり方を実施していきたいと思っておりますので、引き続きのご協力を宜しくお願い致します。

最後にまたパネリストの皆様にお礼のお言葉を申し上げて、今回のシンポジウムを閉会させていただきたいと思っております。どうもありがとうございました。

(了)