

## 第2章 人間の安全保障基金

### 2-1 日本の外交政策における人間の安全保障

#### 1. 日本外交における人間の安全保障の位置づけ

##### (1) 人間の安全保障の概念の形成と日本外交への反映

人間の安全保障(Human Security)については、1980年代より学識者の間で言葉として取り上げられることはあったが、その言葉が注目を集めたのは国連開発計画(UNDP)の「人間開発報告書 1994」が初めてであった。これを受けて、日本では冷戦後の新たな国際社会における概念として人間の安全保障に注目する動きが生まれ、この概念をどのように日本の政策に取り入れるかの議論が一部の学識者、政治家、外務省職員などの間ではじめられることとなった<sup>7</sup>。

冷戦構造の崩壊は、従来の国家中心の安全保障のあり方に根本的な疑問を投げかけることとなった。旧共産圏諸国の崩壊やアフリカにおける民族紛争の多発など、人々の安全を主権国家が保障できない事態が相次いで明らかになったのである。これらの崩壊国家が生まれた原因として、世銀・国際通貨基金(IMF)による構造調整融資が一因として挙げられている。1980年代の世界各国の経済危機において、世銀やIMFは条件を課した構造調整を融資の基本としてきたが、結果としてこの動きは途上国の社会保障予算の大幅削減を招き、保健医療・公衆衛生、栄養といった分野で人道的な問題が発生するようになった。1990年代の一つの援助潮流である良い統治(グッド・ガバナンス)にしても、構造調整による問題の補完を試みはしたが、脆弱なガバナンスの下での複数政党制導入などの民主化政策は、時として政治的混乱を招くことになった。すなわち、冷戦後の世界は全面核戦争の脅威からは解放されたものの、人々は依然として、武力紛争、難民化、飢饉、そして感染症などの脅威にさらされている状況にあった。

このような時代背景の中で「人間開発報告書 1994」においてUNDPは人々の視点に立った安全保障を主張した。すなわち安全保障の中核を国家ではなく、国家を構成する人間へと広げることを強調し、「恐怖からの自由と欠乏からの自由」を実現することの必要性を主張した。これ以降、人間の安全保障という言葉は、世界的に注目されるようになり、特に日本やカナダにおいて積極的な議論がなされるようになった。

日本では、1995年の国会答弁で村山首相(当時)が「人間の安全保障」という言葉を使用して以来、橋本首相(当時)の国連環境開発特別総会での発言など、政策の場でも早くから議論されてきた<sup>8</sup>。さらに、1997年のアジア通貨危機発生の際、日本政府は当時スハルト政権下のインドネシア政府が、ガバナンスの問題によりIMFの構造調整融資を一時中断せざ

<sup>7</sup> 武見敬三インタビュー

<sup>8</sup> 山影・小島、2006年、p6

るを得なかったことを受け、IMF融資を受けられるようにする環境整備を目的として、無償資金協力で保健医療分野における支援(医薬品購入のための無償資金など)を行った。これが社会的弱者への支援という観点から人間の安全保障の概念を日本政府の援助方針に取り入れたはじまりといえる<sup>9</sup>。また、日本は1998年に対人地雷禁止条約へ署名したが、この際にも人間の安全保障は、従来の国家を中心主体とする安全保障ではなく人々の視点に立った安全保障の実現として、小渕首相(当時)等が日本国内への説明根拠とした考え方もなった<sup>10</sup>。

1998年12月に小渕首相(当時)が「アジアの明日を創る知的対話」で日本の「人間の安全保障」の立場を表明し、その後、日本による人間の安全保障の政策が本格的に発展していくことになる。小渕首相の表明の主な内容は、経済危機に伴う弱者支援として、環境、薬物、テロに対しては「人間の安全保障基金」の設置を通じて日本政府として支援するというものであった<sup>11</sup>。さらに、2000年9月には森首相(当時)が国連ミレニアム・サミット演説の中で、人間の安全保障を日本外交の柱の一つと位置付けるとともに、人間の安全保障のための国際委員会を発足させ、人間中心の取組に対する考え方を深めていくことを呼びかけた。

このようにしてはじまった日本外交における人間の安全保障は、大きく分けて二つのアプローチを採ってきたといえる。一つは国際社会における人間の安全保障の概念普及であり、もう一つは現場における人間の安全保障の実現への取組である。

## (2) 人間の安全保障の概念普及

小渕首相(当時)の「アジアの明日を創る知的対話」における人間の安全保障に関する表明を受け、2001年には、森総理(当時)の提案で「人間の安全保障委員会」が創設され、共同議長として緒方貞子元国連難民高等弁務官(現JICA理事長)とアマルティア・セン・ケンブリッジ大学トリニティ・カレッジ学長(当時)が就任した。同委員会は2003年5月に報告書「安全保障の今日的課題: 人間の安全保障委員会報告書」を作成し、アナン国連事務総長(当時)に提出した。

その後、人間の安全保障委員会の提言を推進し、さらに先立って創設された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に、2003年9月には「人間の安全保障諮問委員会(ABHS: Advisory Board on Human Security)」が創設された。また、2006年には同じく日本の主導でニューヨークの各国国連代表部や国連機関関係者が参加する「人間の安全保障フレンズ」会合が立ち上げられている。日本政府は、こうした会合への支援や二国間・多国間の会議・会談を通じて、人間の安全保障の概念普及への取り組みを行っている<sup>12</sup>。

<sup>9</sup> 武見敬三インタビュー

<sup>10</sup> JCIE インタビュー

<sup>11</sup> 山影・小島、2006年、p22

<sup>12</sup> 外務省『人間の安全保障基金: 21世紀を人間中心の世紀とするために』、p1

### (3)現場における人間の安全保障の実現

日本政府による現場における人間の安全保障の実現への取り組みとしては、まず 1999 年に創設された人間の安全保障基金があげられる。同基金は国連機関を対象としたものであり、設立直後の 1999 年のコソボ危機への対応から活用された。2009 年度までに累計で約 390 億円が拠出され、190 以上の案件を支援してきている。さらに、2003 年度には、NGOなどコミュニティ・レベルの団体を対象とした従来の草の根無償資金協力を人間の安全保障の考え方をより強く反映させた、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と改称した。また、JICAも 2003 年 10 月の国際協力機構への改編と緒方貞子理事長の就任以降、技術協力分野においても人間の安全保障の概念を反映させることに取り組んできている<sup>13</sup>。

### (4)日本の援助政策における人間の安全保障

政府開発援助大綱においては、2003 年の改訂に当たり、人間の安全保障の視点を基本方針の一つに加え、2005 年に発表されたODA中期政策においては、政策立案、案件形成・実施、評価等各過程においてその実現のためのアプローチが提示された<sup>14</sup>。外務省では、人間の安全保障にかかわる施策の目標を、「人間の安全保障の概念を普及することを通じて、国際社会に存在する人間の生存、生活、尊厳に対する脅威となっているグローバルな問題解決への貢献」としている。そのためのコンポーネントとしては、イ)人間の安全保障の概念普及(政府・国際機関との各種会議、国内外でのセミナー等の積極的な開催、各種フォーラムや二国間文書への人間の安全保障概念の反映に向けた各国・機関への働きかけ等を通じた概念の普及)、ロ)人間の安全保障の実践(「人間の安全保障基金」、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」、「国際機関を通じた人道支援」などを通じた実践)、ハ)世界基金を通じた三大感染症対策(2008 年度から追加)を挙げている<sup>15</sup>。

### (5)日本の外交政策から見た人間の安全保障の実現に向けた目標体系

前述を鑑み、評価チームにより、人間の安全保障の実現に向けた日本の外交政策を体系的に図式化した目的体系図を図 2-1 に示す<sup>16</sup>。政策目標は「人間の安全保障の概念を普及させ、国際社会に存在する人間の生存、生活、尊厳に対する脅威となっているグローバルな問題解決への貢献する」ことであり、そのインパクトとして「国連機関、市民社会など様々なアクターの間で人間の安全保障の概念が普及し実践され」、それが「人間の安全保障の実現」へとつながるというものである。人間の安全保障の実現へ日本が貢献することは、その推進役としての日本が国際社会において名誉ある地位を得るとともに、日本の平和と発展に資する国際社会をつくることにも通じることといえる。こうした政策目標達成のための手

<sup>13</sup> JICA は自らの使命として「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」、「人間の安全保障の実現」を挙げている。JICA ホームページ

<sup>14</sup> 外務省ホームページ

<sup>15</sup> 外務省政策評価書(平成 16 年～平成 20 年版)

<sup>16</sup> 日本の政策として明確に示された図は存在しないことから、評価チームが日本の援助政策と人間の安全保障に関わる参考資料を基に作成した。

段として、人間の安全保障の概念普及と実践があるが、実践には二国間援助によるものと国際機関を通じた援助がある。その中でも本評価の対象である「人間の安全保障基金」は、案件実施による実践とそのプロセスを通じた概念普及の両方を志向する性格を有するものだといえる。



図 2-1 日本の外交政策から見た人間の安全保障の実現に向けた目標体系図

## 2-2 人間の安全保障基金設立の経緯

### 1. 基金設立の背景

前述の通り、人間の安全保障基金はアジア経済危機を背景として、アジアへの支援という文脈のなかで生まれてきた。1998年の小渕首相(当時)の政策演説の中で、国連内に設立することが発表された同基金であるが、これは、人間の安全保障という概念をもとにした、

実際の支援手段として、概念を実践の形に結びつけるために生み出されたものといえる<sup>17</sup>。

基金の設立にあたっては、日本がもっとも効果的に国連拠出金を使用する方法は何か、ということが検討された。従来のように国連システムの特定の機関、またはプログラム及び基金(Programmes and Funds)に対して拠出するか、または国連事務局に拠出するかという点で、国連財務規則上、事務局への拠出金は全て一般信託基金として扱われるという点が着目された。一般信託基金であれば、国連内のあらゆる機関へ資金を送金可能であり、一機関へ拠出するよりも遥かに包括的かつ多様な問題への基金の使用が可能となる<sup>18</sup><sup>19</sup>。また、人間の安全保障が扱う人道から開発、安全保障まで幅広い課題を包括的に担当できる組織は、そもそも国連事務局以外にないということも背景として挙げられる<sup>20</sup>。こうして、人間の安全保障基金は、当初、国連財務官室に設置された。ただし、2004年には後述の運営体制の問題等からUNOCHAに管理体制が移行された。

## 2. 基金の目的

外務省によると、人間の安全保障基金の目的は、現在の国際社会が直面する貧困・環境破壊・紛争・地雷・難民問題・麻薬・HIV/AIDSを含む感染症など、多様な脅威に取り組む国連関係国際機関(国連機関)の活動の中に人間の安全保障の考え方を反映させ、実際に人間の生存・生活・尊厳を確保していくことである。より具体的には、人間一人ひとりに焦点を当て、上記のような脅威から人々を保護するとともに、脅威に対処できるよう人々の能力強化を図るプロジェクトを支援している<sup>21</sup>。

HSUの作成した「人間の安全保障:理論と実践」によると、人間の安全保障には相互に絡み合った5つの視点が求められる<sup>22</sup>。それぞれ、「人々を中心に据える」、「課題の相互関連性を考慮」、「包括的対処」、「対象の文脈に基づく対応」、「予防的アプローチ」である。このような視点をもとに、トップダウンの「保護」とボトムアップの「能力強化」(Protection and Empowerment)というアプローチを組み合わせる7つにカテゴリー化できる人間の危機に対処することが、人間の安全保障基金のアプローチといえる<sup>23</sup>。

以上を踏まえ、人間の安全保障基金の目標体系を図化したものを図2-2に示す<sup>24</sup>。人間の安全保障基金は、概念普及と実践という二つの側面を併せ持つものであり、最終目的として「恐怖からの自由」、「欠乏からの自由」、「尊厳ある生活」という人間の安全保障の実現を目指している。人間の安全保障基金がこの最終目的を目指す過程においては、まず、基金案件を通じて「人間の安全保障の概念を反映したプロジェクトを国連機関により実践することに

<sup>17</sup> 田瀬和夫インタビュー、JCIE インタビュー

<sup>18</sup> 田瀬和夫インタビュー

<sup>19</sup> 当初は、UNDP 内に基金を設置するという構想もあった。武見敬三インタビュー

<sup>20</sup> ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

<sup>21</sup> 外務省『人間の安全保障基金:21世紀を人間中心の世紀とするために』、p6

<sup>22</sup> HSU (2009) *Human Security in Theory and Practice*, p7

<sup>23</sup> カテゴリーについては、HSU (2009) *Human Security in Theory and Practice*, p7

<sup>24</sup> 人間の安全保障基金の目標体系として明確に示された図は存在しないことから、評価チームが基金に関わる参考資料を基に作成した。

より、人間の安全保障の実現のためのモデルを示す」ことで国連機関による人間の安全保障の概念の実践を促進することが求められる。このことが、国連機関における人間の安全保障の概念普及を推進し、国連機関の個別マンドートを越えた課題ベースの複数分野・複数機関による活動実施を促し、国連だけではなく、各国政府や市民社会における人間の安全保障の概念普及にもつながる。そして、そのような人間の安全保障を普及した援助潮流は、政府が様々な脅威へ主体的に対応できるサービス供給と課題対応能力を強化するとともに、脅威にさらされている人々やコミュニティが様々な脅威に主体的に対応できるように力をつけていくための支援にもつながる。すなわち、保護と能力強化の両面で脅威への対応能力を強化することで実際に存在する脅威を軽減できるようになることである。こうした努力が最終的に「人間の安全保障の実現」に資するということができる。

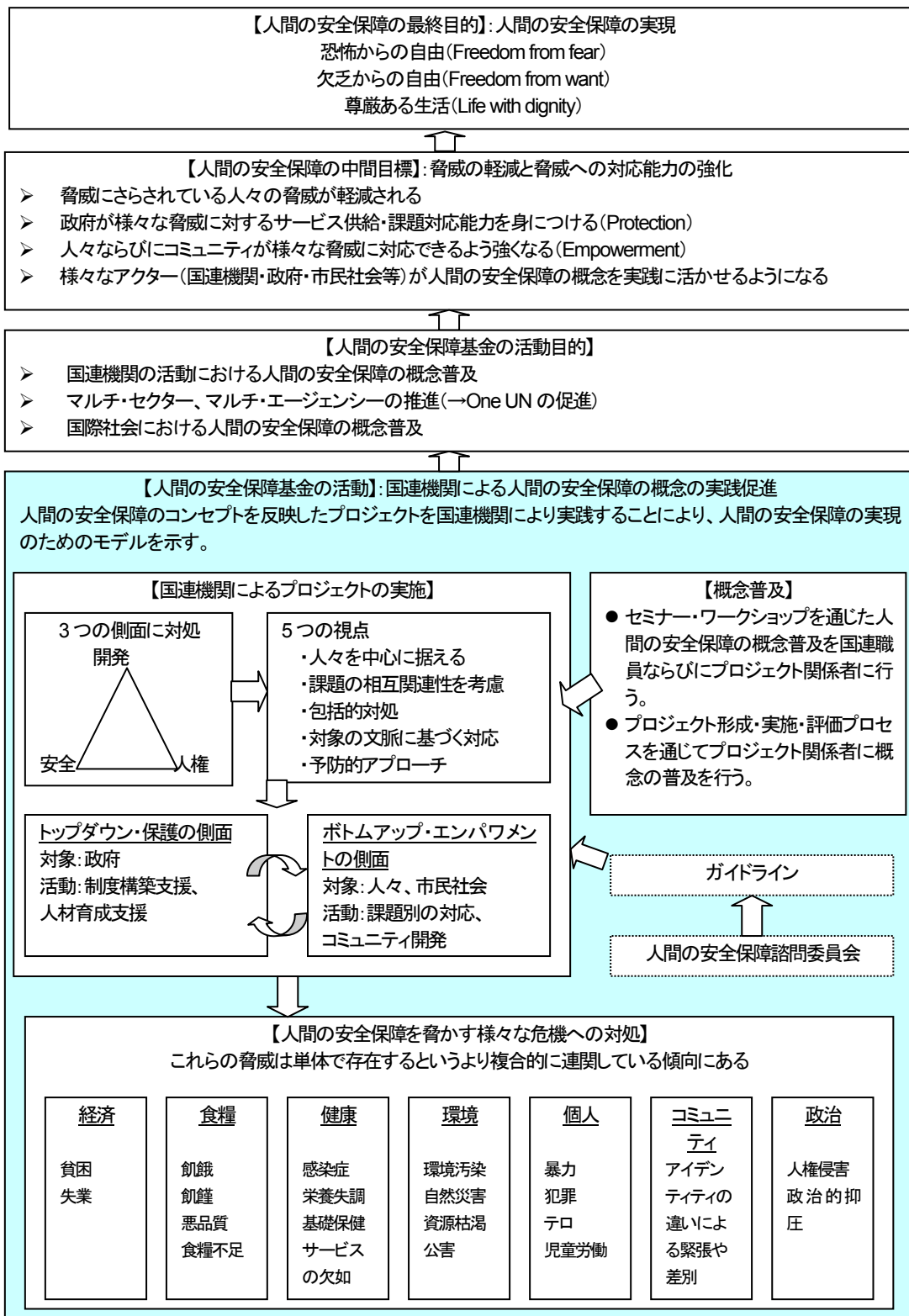


図 2-2 UNTFHS から見た人間の安全保障の実現に向けた目標体系図

## 2-3 人間の安全保障基金の実施体制

### 2-3-1 人間の安全保障基金ガイドライン

#### 1. ガイドラインの概要

人間の安全保障基金の個別プロジェクトの承認申請と実施にかかわる指針をまとめたものが、「人間の安全保障基金ガイドライン（Guidelines for the United Nations Trust Fund for Human Security）」であり、基金の憲法にあたるものである。原版は2001年4月10日に発行され、以後5回の見直しが行われ現行の改訂第5版は2009年5月12日に発行されている。見直し作業は必要に応じて行われ、人間の安全保障諮問委員会の承認を得て正式に改訂される。

ガイドラインは大きく分けて概念部分と手続き部分に分かれている。右表のガイドラインの構成のうち、「1. 基金の概要」から「5. 主な拠出基準」まで、人間の安全保障基金の概念とその概念を反映したアプローチについて説明されている。また「6. 手続き」から「別添7. 基金運用方式」まで、申請、承認、資金供与、プロジェクトの実施、報告までの流れと各種書類の雛型やその記載方法について説明されている。

ガイドラインは一式揃ったPDFファイルが、人間の安全保障基金のホームページからダウンロードできるようになっている。使用言語は英語のみである。

なお、ガイドラインの中でも申請する実施機関にとって重要なのは、「5.(2) 事業への拠出基準」及び、「別添 1. コンセプト・ノートの雛型」において挙げられている拠出対象とならないプロジェクト例である。特に、事業への拠出基準については、現在の案件審査過程において、HSUIはガイドラインの項目を全て満たしているか否かを案件審査の最初のスクリーニングとして確認している<sup>25</sup>。以下に、現在のガイドラインの概要を示す。

「人間の安全保障基金」  
ガイドライン(第5版)の構成

1. 基金の概要
2. ガイドラインの意図
3. 基金の資金源
4. 基金によって支援される活動
5. 主な拠出基準
  - (1) 対象となる人々及び状況
  - (2) 事業への拠出基準
  - (3) 支援の対象となる活動の地理的分野
  - (4) 予算
6. 手続き

【別添】

- 別添 1. コンセプト・ノートの雛型
- 別添 2. フル・プロポーザルの雛型
- 別添 2A. プロジェクトロジカルフレームワークの作成
- 別添 3. 進捗報告の書き方
- 別添 4. プロジェクト内容変更
- 別添 5. 年間活動計画の雛型
- 別添 6. 資金合意書
- 別添 7. 基金運用方式

<sup>25</sup> 渡部真由美インタビュー



表 2-1 人間の安全保障基金ガイドラインの概要

節	項目	概要
1	基金の概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>●2003年春、人間の安全保障委員会が報告書「安全保障の今日的課題」を国連事務総長に提出。同報告書は、人間の安全保障を「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人々の自由と可能性を実現すること」と定義し、この実現のため数々の具体的な分野や手法を提言した。</li> <li>●人間の安全保障は「恐怖からの自由」や「欠乏からの自由」に取り組むことで、人々の安全が保障されない状況に着目し、さらに「保護と能力強化」の枠組みにより、致命的かつ拡大する脅威から人びとを保護するばかりでなく、人々自身の対処能力を向上させるよう、統合的な政策を提案するものである。</li> </ul>
2	ガイドラインの意図	<ul style="list-style-type: none"> <li>●UNTFHSが前述の報告書の勧告に基づく形で事業案を審査し、これにより人間の安全保障の概念の実践に資すること。</li> </ul>
3	基金の資金源	<ul style="list-style-type: none"> <li>●本ガイドラインの規定に同意するいかなる主体も、UNTFHSのドナーとなることができる。</li> <li>●UNTFHSは、国連の財務上の規定・規則に従い管理される。</li> </ul>
4	基金によって支援されえる活動	<ul style="list-style-type: none"> <li>●UNTFHSは人間の安全保障の概念が現実と与える効果を高めるため、国連システム内の機関が実施する事業、あるいは適当と判断される場合には国連システム内の機関が非国連機関との協力関係に基づき実施する事業に対して資金を拠出する</li> <li>●国連機関の比較優位に基づいた連携を通じ、複数の分野や機関における取り組みの統合を推進する。</li> <li>●事業は世界中で実施されるが、後進開発途上国や紛争下の国をはじめ、人々の安全が広範かつ深刻に欠如している国や地域に対する優先的な考慮がなされるべきである。</li> <li>●イヤマーク付きの拠出は認めないが、ドナーは事業の実施にあたり、関心を有する地域及び分野並びにそれらの優先順位を表明することができる。</li> </ul>
5	主要な拠出基準	
(1)	対象となる人々及び状況	<ul style="list-style-type: none"> <li>●下記(1-6)の状況のうち複数を対象とした現場で実施される事業を優先的に支援するべきであり、複数の分野や機関における取り組みの統合を推進する。また各事業は女性と児童の特別な要請や脆弱性に特に配慮すべきである</li> <li>1. 身体的暴力、差別、排斥及び不平等な扱いにさらされている人々を保護及び能力強化すること</li> <li>2. 難民・国内避難民・経済移民を含む移動する人々を支援し、その能力を強化すること。特に、移動を強いられた人々とその受け入れ社会に及ぶ経済社会的な影響を考慮することが必要である。</li> <li>3. 戦争から平和への移行期の下に生きる人々を保護及び能力強化すること。人道支援と開発支援の統合、元兵士の武装解除・動員解除及び社会への再統合(DDR)、和解と共存等がそのためのプロセスとなる。こうした活動は紛争の再発防止にも寄与する。</li> <li>4. 最低限の生活水準を実現すること。この中には地域社会の努力を支援し、極度の貧困と経済の急激な悪化及び自然災害に苦しむ人々を守るためのメカニズムを構築すること等が含まれている。</li> <li>5. 保健医療を強化しその提供範囲を広げることにより、既存の取り組みでは恩恵を受けられない人々にもサービスを提供すること</li> <li>6. 基礎教育の完全普及という目標を念頭に置き、教育機会、とりわけ女兒の教育機会を拡大すること(安全な学校環境の実現と多様性の尊重を重視することを含む)</li> <li>●人間の安全保障を推進・普及させるとともに、世界中でこの概念に対する理解の促進及び受け入れの拡大に資する事業(調査中心のものは除く)に対しても支援することができる。</li> </ul>

節	項目	概要
(2)	事業への 拠出基準 (パラメータ)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 生存・生活及び尊厳が脅かされている人々や地域社会に対して具体的かつ持続性のある利益をもたらすこと</li> <li>2. トップダウンの保護手段とボトムアップの能力強化手段の両者を包括的に含む「保護と能力強化」の枠組みを実現するものであること</li> <li>3. 市民社会組織、NGO 及びその他の地域団体・組織等との連携を促進し、こうした活動主体による事業の実施を奨励していること</li> <li>4. 複数の分野にまたがる人間の安全保障の要請を視野に入れ、相互関連性のある課題に幅広く取り組むものであること。例えば、暴力から脆弱なコミュニティを保護し、疎外された人々を能力強化することと、保健医療支援、教育、所得向上などを組み合わせる活動である。</li> <li>5. 人間の安全保障に関する問題の中で、現在取り組みが十分とは言えない分野に焦点を当て、既存のプログラムや活動との重複を避けるものであること。</li> </ol>
(3)	支援の対象となる活動の地理的分野	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 後発開発途上国、紛争国など、人々の安全保障がもっとも脅威にさらされている地域。</li> <li>2. 地域的な広がりのあるプロジェクト。この場合国連機関のネットワークが活用されるべきである。</li> </ol>
(4)	予算	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 具体的な上限はないが目安として1年間のプロジェクトの場合100万ドル。</li> <li>● ただし、複数機関プロジェクトの場合、1年間250万ドルまで可能。</li> </ul>
別添1	コンセプト・ノートの雛型	<p>拠出対象とならないプロジェクトの例</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 人間の安全保障の概念に沿うものでない、援助ギャップを埋めるもの</li> <li>2. 他のファンド等で支援可能のもの</li> <li>3. コミュニティ・レベルの持続性を担保しない緊急支援</li> <li>4. 予算の大半が政府や国連スタッフの人件費あるいは会議に充てられているもの</li> <li>5. 予算の大半が、間接費や人件費に充てられているもの</li> <li>6. 大規模建設。ただし小規模な建設で建設作業をする人々がターゲットになっている場合は承認される場合がある。建設費用は総額の30%を超えてはならない</li> <li>7. 大規模なマイクロクレジットや、無償のスキーム</li> <li>8. 当該申請機関の十分な関与がなく、国連以外の機関が活動を行うもの</li> </ol>

出展: Guidelines for the United Nations Trust Fund for Human Security 5<sup>th</sup> Revision

## 2. ガイドライン改訂の変遷

前述の通り、ガイドライン原版は2001年に発行されており、その後改訂を重ね現行のガイドラインは2009年5月に発行された改訂第5版である。2003年5月に国連事務総長に提出された人間の安全保障委員会の報告書「安全保障の今日的課題」が発行されたことを受けてガイドラインも改訂され(改訂第1版)、概念や体制について主要な基盤が整い、その後も国連機関などからの声を受け、変更作業を行ってきた。

表 2-2 人間の安全保障基金ガイドラインの変遷

版	発行年月日	頁数
原版	2001年4月10日	本文4頁
改訂第1版	2003年11月11日	本文4頁
改訂第2版	2005年1月10日	本文4頁 別添13頁
改訂第3版	2005年12月25日	本文4頁 別添17頁
改訂第4版	2008年3月17日	本文4頁 別添32頁
改訂第5版	2009年5月12日	本文4頁 別添32頁

原版から改訂第5版まで各種の変更が加えられているが、特徴は主に次の6点に集約される。

### 1) 概念・拠出水準の明確化

原版では、優先分野や拠出基準も一般的な表現であったが、改訂第 1 版から、基準が確立・明確化している。

### 2) 管理部署の変更

当初は承認、報告など国連側のほぼすべての権限を財務官が有していたが、プロジェクト内容を判断する部署としては適切でないという判断から、HSU が設立されたことを受けて基金の窓口が移管された。また承認過程についても設立当初は日本政府の意図が大きく働いたが、現在ではドナーは基本的にコンセプト・ノートを審査するのみで、その後は HSU に任されるようになり、HSU の役割が大きくなってきている。

### 3) 拠出体制の変化

設立当初、基金への拠出国は日本のみであったことから、日本がドナーであることを前提としたが、改訂第 4 版から複数ドナーを前提としている。

### 4) 拠出額の変更

1 件当たりの拠出額が年間約 100 万米ドルから、第 4 版から上限が複数機関の場合は 250 万米ドルに引き上げられた。

### 5) 申請書・報告書等の雛型の充実

改訂第 1 版から改訂第 4 版まで、新しい雛型が導入され、導入された雛型についても中に漸次変更が加えられている。下表の例に示すように各雛型の該当箇所に記載すべき内容の説明がより具体的になっている。

表 2-3 雛形の記載内容の変更例

	改訂第 3 版	改訂第 4 版
指標について (申請書)	測定可能で達成可能な、全てのパートナーがコミットしプロジェクト終了までに達成する指標を明記すること。	指標とは、介入によってもたらされた変化を反映する、あるいはアクターのパフォーマンスを評価する手助けとなる、わかりやすく信頼に足る手段である。たとえば、合格する生徒の数が増えた場合、学習や教授法の改善された、と言える。この場合の根拠(証拠)は公的に発行される合格生徒リストになる。
成果について (報告書)	達成した成果とアウトプット	達成したアウトプットの内容とその程度を、ログフレームに記された予定していたアウトプットと比較して記載すること

### 6) 間接費の引き下げ

間接費(PSC: Programme Support Cost)は改訂第 2 版にて最大 10%とされたが、改訂第 3 版で基本は 7%で特別に意思決定機関の決定があった場合のみ 10%を上限として認められることになった<sup>26</sup>。また改訂第 4 版では UNDP が総括機関(AA: Administrative Agent)の場合<sup>27</sup>、間接費として 1%を別途要求することができるようになった。なお、間接費の引き下げについては、外務省が国連と協議し、引き下げたという経緯がある。<sup>28</sup>

<sup>26</sup> なお、国連の PSC は通常 13~14%が平均(外務省)

<sup>27</sup> ガイドラインでは UNDP とあるが、実際には UNDP 以外が AA になっても 1%の PSC を受領していた(外務省地球規模課題総括課)

<sup>28</sup> 外務省からの聞き取り

表 2-4 はガイドラインに基づく、人間の安全保障基金の実施体制の変遷についてまとめたものである。なお、斜体部分には新規あるいは前版から変更された部分を示す。

表 2-4 人間の安全保障ガイドライン改訂と記載事項の変遷

ガイドライン	概念・拠出基準	管理体制の変化
原版	<ul style="list-style-type: none"> <li>・優先分野:               <ol style="list-style-type: none"> <li>1)重要だが注意を払われていない分野</li> <li>2)緊急対応を有するケース</li> <li>3)重要課題かつより大きなリソースを要するケース</li> <li>4)人間の安全保障維持のための個人の能力向上。基礎教育含む</li> </ol> </li> <li>・主な拠出基準:               <ul style="list-style-type: none"> <li>貧困、環境、紛争地、移行期に伴う犯罪、医療保健、自然災害、会議、研究、広報</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・合意: 日本政府と国連財務官</li> <li>・報告書提出先: 実施機関→財務官→日本政府国連代表部</li> </ul>
改訂 1 版	<ul style="list-style-type: none"> <li>・人間の安全保障委員会による報告書「人間の安全保障は今」に基づき、人間の安全保障を「自由と充足の強化」とする。</li> <li>・優先分野: 改訂第 5 版とほぼ同じ</li> <li>・拠出基準: 改訂第 5 版とほぼ同じ。ただし「複数の機関プロジェクトであること」が要請されている。</li> <li>・対象地域: 改訂第 5 版と同じ。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・合意: 日本政府と国連事務局</li> <li>・変更承認: 財務官と日本政府</li> <li>・報告書提出先: 実施機関→財務官→日本政府国連代表部</li> </ul>
改訂 2 版		<ul style="list-style-type: none"> <li>・C/N 提出先: 日本外務省 <i>ただし事前に HSU に相談すること。</i></li> <li>・F/P 提出先: HSU</li> <li>・報告書提出先: HSU</li> <li>・変更承認: HSU、PRC、日本政府、国連事務局総長室</li> </ul>
改訂 3 版	<p>「人間の安全保障は今」から人間の安全保障とは「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」が満たされていない状況に包括的に取り組むものであり、そのために「保護」と「能力強化」が必要、とされた。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・優先分野: 改訂 1 版に、「排除されている人」「紛争の中にいる人」が追加され、改訂 5 版まで引き継がれる。</li> <li>・「UNTFHS の対象とならないプロジェクト」のリストが追加され、改訂 5 版まで引き継がれる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・C/N 提出先: HSU</li> </ul>
改訂 4 版		<ul style="list-style-type: none"> <li>・合意: ドナーと国連事務局</li> <li>・変更承認: HSU、PRC、国連事務局総長室 <i>(日本政府が削除)</i></li> </ul>
改訂 5 版	<p>拠出基準: 「複数の機関のプロジェクトであること」が削除</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・変更承認: HSU、PRC、ドナー、国連事務局総長室</li> </ul>

### 3. プロジェクトの申請、承認プロセス

人間の安全保障基金の申請・承認から案件実施に至るプロセスは、大きく分けるとイ) コンセプト・ノート提出、ロ) フル・プロポーザル提出、ハ) 案件承認、ニ) 財務契約書締結、ホ) 資金拠出、となる。

#### (1) コンセプト・ノート(C/P: Concept Note)

フル・プロポーザルを作成・審査する前に、より少枚数の書類に基づいて予備的な審査を行い、ドナーと国連機関の両者の負担を軽減しようとするものであり、2005 年の改定第 2 版

から導入された。人間の安全保障基金に申請しようとする国連機関はコンセプト・ノートを HSU に提出し、審査結果を待つ。コンセプト・ノートはロジカル・フレームワークと予算書を除いた本文が、最大 3 ページとされている。本文では、プロジェクト名称や実施期間などの基本情報の他、プロジェクトの概要、受益者の概要、人間の安全保障基金に申請する理由、ゴール、目標、活動内容、モニタリング評価の計画、基金運用方式、概算予算について記載する。コンセプト・ノートの審査は HSU 及び日本政府外務省が行っている。

## (2)フル・プロポーザル(F/P: Full Proposal)

コンセプト・ノートが承認された場合、HSU は国連機関に対しフル・プロポーザル作成を要請し、提出されたフル・プロポーザルは再度承認プロセスに乗せられる。フル・プロポーザルの枚数は、表紙、略語リスト、ロジカル・フレームワーク、予算書を除いた本文が最大 20 ページとされている。記載内容は、コンセプト・ノートの記載事項に追加して、中央・地方政府の関与、プロジェクト形成時に誰が関与したか、予期される受益者へのインパクト、ゴール・目標・活動の詳細、ロジカル・フレームワーク、持続性、パートナーシップ戦略、広報、年間活動計画、等である。

フル・プロポーザルはHSUが確認した後、政務局、経済社会局、財務官室の代表から構成されている案件審査委員会(PRC: Project Review Committee)に諮られる。PRCにおける審査は案件自体及び予算の確認が主である。案件の承認においては、かつてはPRCが大きな力を持っていたものの、現在では主要な判断はHSUが行い、PRCはその構成部局それぞれの機能に応じて、必要なポイントを確認するという役割になっている<sup>29</sup>。例えば、財務官室からPRCに参加するスタッフは、経理・財務の観点からプロジェクトがガイドラインに則っているか、またドナーの意向をしっかりと反映したものとなっているかをチェックする。特にドナーの意向という点については、財務官室の場合は国連の経理会計規則が絶対的なルールではあるが、その上でそれぞれの基金においてドナーが定めた要件と、プロジェクトの目的がしっかりと合致しているかどうかを判断している<sup>30</sup>。最終的に、プロジェクトの承認は、PRCの審査の後、国連事務次長の承認を経て、さらに官房長官の承認を得てから行われる。それを受けて、財務官室は国連の他基金等と同じ手順で、各実施機関と財務契約書を締結する(つまり、PRC審査後は人間の安全保障基金に特有のプロセスはなく、他の基金等と全く同じプロセスを経る)<sup>31</sup>。

## 4. 基金運用方式

案件が承認された場合、HSU と各機関が覚書(Memorandum of Understanding)を結ぶが、これは複数機関による案件の場合、それぞれの機関と個別に締結することになる。さらに、複数機関合同の案件では、図 2-3 に示すように、資金管理の際に 1 つの機関が総括

<sup>29</sup> ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

<sup>30</sup> ニューヨーク現地調査国連財務官室

<sup>31</sup> ニューヨーク現地調査国連財務官室

機関(AA)として取りまとめを行うパス・スルー方式と、各機関個別に予算を管理するパラレル方式がある。

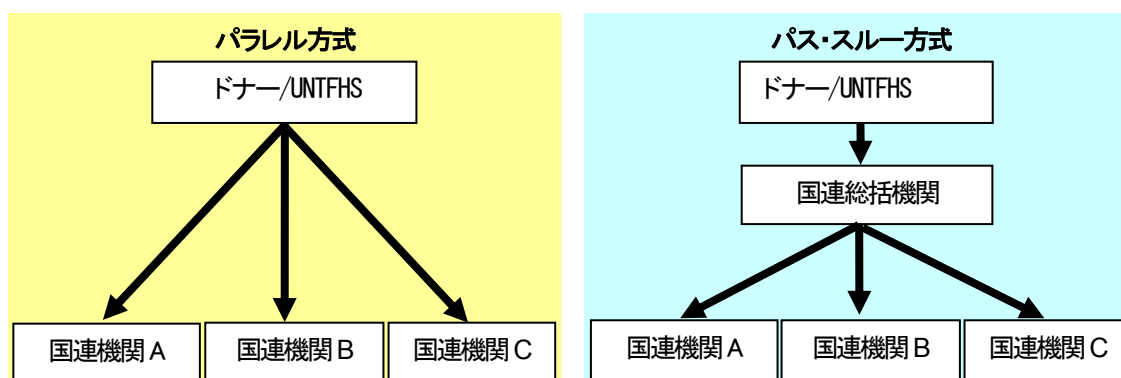


図2-3 パラレル方式とパス・スルー方式の予算の流れ<sup>32</sup>

### (1) パラレル方式

各国連機関が自団体の予算を直接ドナーから受け取る仕組みである。また活動・会計報告は各機関の内部規則に則って作成する。報告書の形式はできる限り調和していることが望ましい。責任者を任命し、各機関の活動・会計報告をとりまとめ、調整機関に提出される。なお、こうして編集された報告書は、情報共有のためのみに使用される。

### (2) パス・スルー方式

各国連機関の中から1つの総括機関を選び、ドナーからまず総括機関に資金を送り、総括機関が他機関に再分配する仕組みである。この方式を採用した場合、各機関が作成した活動・会計報告を、総括機関がとりまとめてドナーに報告する。

なお、複数機関によるプロジェクトの場合、以前にはパス・スルー方式を採用した場合の間接費の扱いで財務官室と国連各機関の間で理解の不一致が認められたが、財務官室が方針を変更した後は、新規案件については全てパラレル方式を採用している<sup>33</sup>。

## 5. プロジェクトの報告・モニタリング・評価

全ての実施機関は進捗報告書の提出が義務付けられ、複数機関のプロジェクトの場合は、主たる機関が活動内容を取りまとめて1つの報告書にすることになっている。求められる報告の頻度はプロジェクト期間によって異なる。

### (1) プロジェクト期間が12か月未満の場合

事業開始から6ヶ月後に進捗報告

<sup>32</sup> ガイドラインを基に評価チーム作成

<sup>33</sup> ニューヨーク現地調査外務省からの聞き取り

## 年次進捗報告

プロジェクト終了後、あるいは全ての支出が終了した後6か月以内に最終報告書

### (2) プロジェクト期間が1年を超える場合

1年ごとに年次進捗報告

プロジェクト終了後、あるいは全ての支出が終了した後6か月以内に最終報告書

各団体のモニタリング評価計画については、フル・プロポーザルで説明することになっているが、ガイドラインでは、2、3年のプロジェクトの場合、中間評価を行うことが推奨されており、中間評価はプロジェクト開始後18カ月以内に実施され、その結果はHSUに報告することが義務付けられ、また中間評価によって得られた教訓は以降の活動に活かされることが望ましいとされている。事業終了時に行われる最終評価については、直接受益者のみならず間接受益者まで含めた全てのステークホルダーが参画した形で実施することが義務付けられている。ただし最終評価報告については、「HSUに報告すべき」という記載はない。

## 6. プロジェクトの変更手続き

プロジェクト実施途中の変更も場合によっては認められている。

変更内容は大きく分けて、予算、期間、事業内容の3つに分かれ、それぞれの組み合わせによって承認が必要な主体が異なる。承認を得るべき主体はHSU、PRC、ドナー、事務総長室の4つであり、全ての変更申請はHSUの承認を必要とし、その他の3つの主体については、下表のとおりである。

なお、承認を得るべき主体として「ドナー」<sup>34</sup>は、改定第2版までから第3版まであり、第4版で削除されたが、第5版で復活している。

表2-5 変更内容と承認主体

	変更内容	HSU	PRC	ドナー	事務総長室
	審査の順番	1	2	3	4
1	予算変更なし 事業延長あり	要	不要	不要	不要
2	予算変更なし 事業実施アレンジ変更あり	要	不要	不要	不要
4	予算項目間の20%以上の変更 予算総額に変更なし	要	不要	要	不要
5	予算増額 プロジェクト詳細変更なし	要	要	要	不要
6	予算増額 プロジェクト詳細変更あり	要	要	要	要
7	予算総額に変更なし 事業内容の大幅な変更あり	要	要	要	要
8	予算総額の変更あり 事業内容の大幅な変更あり	要	要	要	要

<sup>34</sup> 改定第2版では「日本政府」

以上の申請から報告書提出までのプロセス(ガイドライン改訂第5版)を図化したものを図2-4に示す。

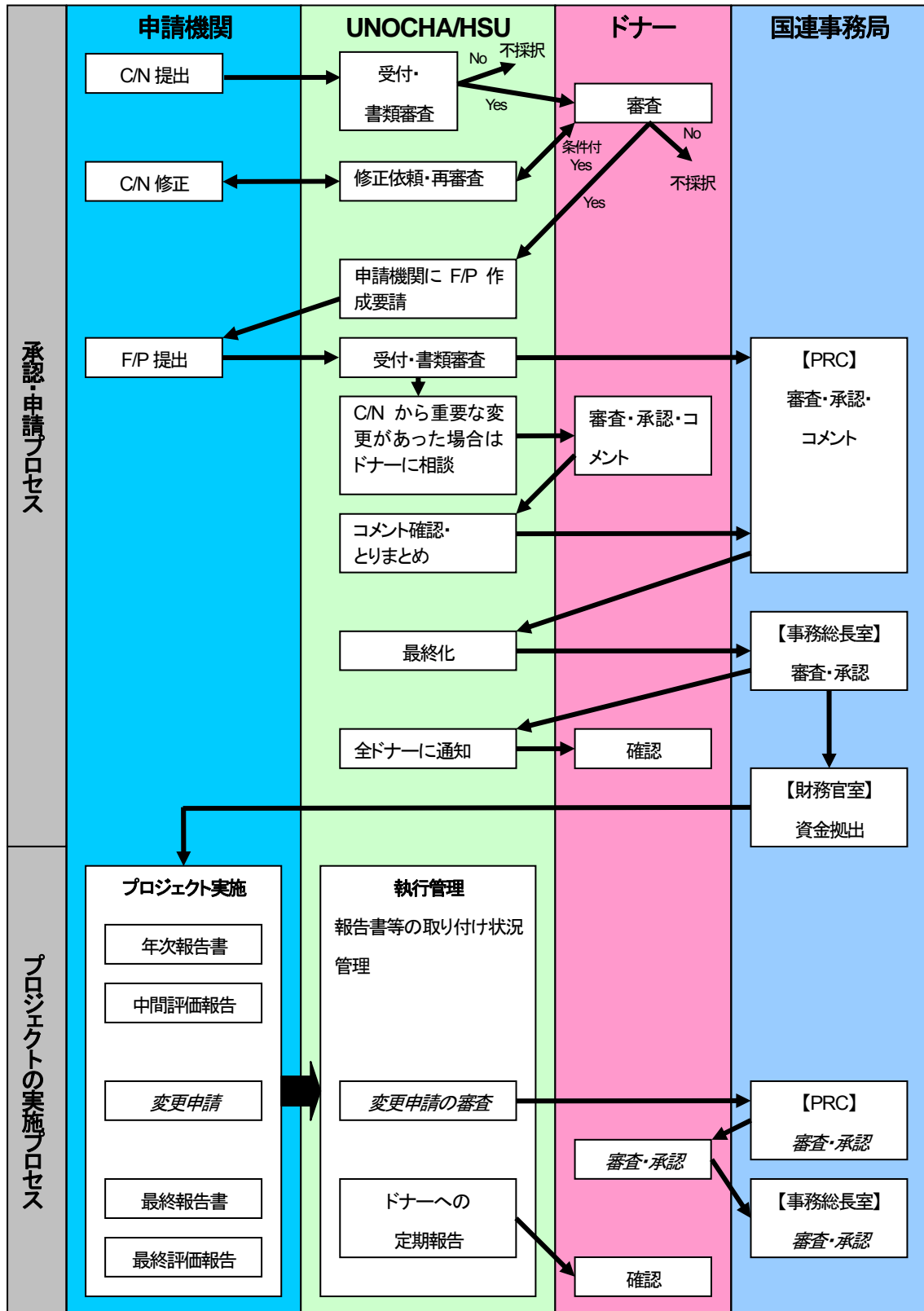


図 2-4 人間の安全保障基金プロジェクトの流れ



## 2-3-2 プロジェクト管理体制

### 1. 初期の実施体制(財務官室時代)

前述の通り、人間の安全保障基金は国連事務局内に設置することが望ましいということから、設立当初は国連事務局財務官室に設置された。財務官室では、P3 レベル(専門職中堅職員)の日本人を採用し、案件内容の審査を行っていた。しかし、財務官室の業務特性上、人間の安全保障基金案件の実質的な内容面を審査することには無理があったといえる<sup>35</sup>。財務官室は、いわゆる会計課といった部署であり、本来は各案件の内容に関しては、財務の観点からの審査以上の権限は与えられていなかった。

このような部署が人間の安全保障基金の管理を担当したこと、そして当時の案件審査は日本政府の関与が強かったこと、更に審査にかかる時間的制限が設けられていなかったことからプロジェクト管理において不都合が生じた。まず、案件の審査過程自体、当時はおおよそとして、外務省で一年、財務官室で一年と、合計二年程度かかっていた。また、案件の審査を行う外務省と財務官室の間でのコミュニケーションは、年3回程度の不定期な協議が行われていた程度であったことから、相互にどのような基準で案件を承認するかという点で、食い違いが発生することが多かった<sup>36</sup>。外務省が人間の安全保障の概念をもとに案件の検討をする一方で、財務官室は案件審査を純粹に従来の国連案件の審査基準から行っていた。こうしたことから、財務官室における審査では内容面ではなく手続き的側面に注意が払われた。その結果として、外務省が承認した案件のコンセプト・ノートが、フル・プロポーザルとして提出される際には、申請機関に対して財務官室としての観点から大きく修正を求め、外務省承認とは内容が異なる案件として出てくることもあった。

### 2. 現在の実施体制(HSU/OCHA)

#### (1)財務官室から人間の安全保障ユニットへの移管

人間の安全保障基金の管理部署の、財務官室からUNOCHAへの移管は、2003年の人間の安全保障委員会の報告書「安全保障の今日的課題」に端を発する。この報告書自体は、人間の安全保障の概念を明確化し、国連内での人間の安全保障の概念普及を図るためのものであった。同時に、明文化はされていなかったものの、人間の安全保障基金については、案件の内容及び効率性の観点から従来のあり方は適切ではないとされ、共同議長であった緒方氏から国連事務総長へ、人間の安全保障基金を扱う専門部署の設立が勧告された<sup>37</sup>。これを受けて、当初は国連事務総長室に人間の安全保障ユニット(HSU)を設立することが検討された。当時の緒方氏や原口国連大使はこれを押したが、イクバル・リザ官房長官(当時)はブトロス・ブトロス・ガリ国連事務総長時代に同室の権限が集中化した経験があることを懸念し、国連の各組織の特性も考慮された結果、2004年5月、UNOCHA内に、ヤン・エグランド人道問題調整担当事務次長直轄のユニットとして、HSUが設立され、正式に人間

<sup>35</sup> 田瀬和夫インタビュー

<sup>36</sup> 田瀬和夫インタビュー

<sup>37</sup> 田瀬和夫インタビュー

の安全保障基金の権限がUNOCHAに移管された<sup>38</sup>。

こうして、HSUは、言うなれば消去法的な選択でUNOCHAの中に設置された。こうした事情から、UNOCHAの中でもHSUは特殊な組織と捉えられており、実際に組織内での予算確保の際にもUNOCHAのニューヨーク事務所長がHSU予算確保のために割ける時間は限られている<sup>39</sup>。予算は、HSUの運営費も含め全て人間の安全保障拠出金からまかなわれているのが現状である<sup>40</sup>。他方、財務官室からHSUへの人間の安全保障基金の移管に伴い、HSUの取り決め事項(TOR: Terms of Reference)では、ドナーと密接に協議を行うこと、という文言が入れられた。さらに、HSUのユニット長には日本人の元外務省職員が公募を通じて就任した。これによって、財務官室所管時に指摘された外務省との意思疎通は円滑になり、両者の基本的な考え方はほぼ一致するようになった<sup>41</sup>。

なお、HSUの職員からの聞き取りによれば、HSUによる基金管理体制を整えるには時間を要し、求められる業務を行えるようになったのは、実質的には2006年に入ってからのことである<sup>42</sup>。

## (2)HSUの業務体制

現在、HSUの基本的な体制はユニット長他、主として4名の職員と数名のサポートスタッフからなっている。職員はそれぞれ、人間の安全保障主流化のための活動担当、人間の安全保障基金の予算管理担当、案件審査担当、プロジェクト経理担当となっている。人的投入の点からは、HSU職員はそれぞれ本来業務ではない担当を持つこともあり(たとえば案件審査担当が広報を兼ねるなど)、HSU職員からは人員の不足が指摘されている<sup>43</sup>。なお、この人員の問題は、人間の安全保障基金案件のモニタリング・評価にも影響している。現在、各機関の主体性を尊重するという立場、そして人的リソースの不足という、主に二つの理由からHSUは個別案件のモニタリングを基本的には行っていない<sup>44</sup>。前者については、一度プロジェクトに拠出したからには、承認したプロジェクトの実施をHSUがモニタリングを通じて関わることは各機関の主体性を犯すことにもなり得てしまうとの懸念から生じた配慮である。その他国連本部職員は、海外への出張が年間勤務日数の二割までしか許されていないこと、及びモニタリング・評価を専門とする外部コンサルタントの雇用も国連の規則上難しいことなども、HSUによるモニタリングの実施を困難にしている<sup>45</sup>。

これまで HSU が例外的にモニタリングを実施したこともある。これらはイ)問題があると

<sup>38</sup> 田瀬和夫インタビュー

<sup>39</sup> ニューヨーク現地調査日本政府国連代表部および HSU/OCHA

<sup>40</sup> 予算に関連して、HSU が独自に民間資金を得るという方法も検討されている。しかし、将来的な可能性としてはありえるかもしれないが、民間の助成を得るためには国連総会における HSU の組織特性に関する決議が必要となり、現時点では不可能とのことである。ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

<sup>41</sup> 田瀬和夫インタビュー。なお、この TOR の文言が無い限り、ドナーからの意見は国連に対する不当な介入とみなされてしまうことになる。

<sup>42</sup> ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

<sup>43</sup> ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

<sup>44</sup> ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

<sup>45</sup> ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

認められるプロジェクト、ロ)人間の安全保障のモデルとなりえるプロジェクト、ハ)平和構築基金(PBF: Peace Building Fund)や国連中央緊急対応基金(CERF: Central Emergency Revolving Fund)との共同助成プロジェクト等であり、何らかの形で目立つものに限られてきた。

### 2-3-3 概念普及／啓蒙活動

人間の安全保障基金における概念普及と啓蒙活動については、その役割は HSU が担っているが、国連における人間の安全保障の概念普及については、日本政府も HSU と一部連携しながら取り組んでいる。そして他にも国連において人間の安全保障もしくは類似する概念普及への取組は存在している。以下では HSU と日本政府の取組、そして参考として国連における類似の取組について概説する。

#### 1. HSU の取組

HSUの人間の安全保障の概念普及に関する活動については、人間の安全保障フレンズの運営、人間の安全保障ネットワークへの働きかけ、各国政府との連携やPKO事務局人材への研修実施、さらには現場の国連機関のスタッフを対象とした地域研修の実施等の活動を行ってきている<sup>46</sup>。例えば、2009 年には、ガーナとタイにおいて、ワークショップ「案件形成、実施、評価における人間の安全保障の概念の適応」を開催し、当該地域の現場で働く国連職員に対して、人間の安全保障の概念と、それをどのように案件形成の中で反映させるかについて研修を行っている<sup>47</sup>。しかし、各国連機関の本部に対しては、あまり働きかけは行われてきていない。概念普及に関するドナー国との連携についても、日本以外のドナーとは積極的には行っていない<sup>48</sup>。こうした状況についてドナーの一部から、HSUは、人間の安全保障の概念普及という点で、各国連機関への働きかけや、ニュースレターの発行等を通じてより積極的な活動を行なえるのではないかと指摘もある<sup>49</sup>。しかし、HSUによれば、本来であれば、まず国連本部における関係者に対して、研修の実施等を通じて人間の安全保障の概念が人間の安全保障基金にしっかりと反映されるよう働きかけることが望まれるが、人間の安全保障という言葉が国連において明確に定義づけられていないことや、そしてHSUが国連内において明確なマンデートをもっていないことから、こうした活動も困難に直面している<sup>50 51</sup>。

<sup>46</sup> ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

<sup>47</sup> 原題は「Applying the Human Security Concept in Project and Programme Development, Implementation and Impact Assessment」。詳細については、添付資料6「現地調査報告書(タイ、トルクメニスタン)」の第4章を参照。

<sup>48</sup> ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

<sup>49</sup> ニューヨーク現地調査スロベニア政府国連代表部

<sup>50</sup> ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

<sup>51</sup> HSU 無記名質問票調査

## 2. 日本政府の取り組み

図 2-1 目標体系図の通り、日本の人間の安全保障に関する概念普及及び啓蒙活動は、イ) 政府・国際機関との各種会議、ロ) 国内外でのセミナー等の開催、ハ) 二国間・多国間文書への人間の安全保障概念の反映に向けた取り組みと、主に 3 種類に分けることができる。

政府・国際機関との各種会議については、人間の安全保障委員会や人間の安全保障諮問委員会への支援のほか、人間の安全保障フレンズ会合支援を行なっている。運営はHSUが行っているが、日本政府もHSUと連携して支援を行っている。人間の安全保障フレンズ会合は、2006年10月に第1回が開催されて以降、2009年12月までに合計7回の会合が行われている。同会合は、参加国及び関係機関間で共通の人間の安全保障に関する認識を醸成し、国連における人間の安全保障の普及を促進することを目的とし、自由な議論を行う非公式な場として設立されており、第1回の開催以降、多数の国連加盟国及び国連機関が参加している<sup>52</sup>。また、「人間の安全保障ネットワーク」の閣僚会合にもゲストとして参加しているほか、EUやOSCE(欧州安全保障協力機構)が主催する人間の安全保障をテーマとする会議にも参加している<sup>53</sup>。

各種セミナーの開催については、1999年以降、人間の安全保障をテーマとした様々なものが開催されている<sup>54</sup>。2003年12月には「安全保障の今日的課題:人間の安全保障委員会報告書」の日本語版出版記念シンポジウムを開催しているほか、2005年にはタイ政府との共催で「APEC人間の安全保障セミナー」も実施した<sup>55</sup>。

二国間・多国間文書への人間の安全保障概念の反映に向けた取り組みとして、もっとも大きく取り上げられるものは、2005年の国連首脳会合の成果文書が挙げられる。本文書では、国連の公式文書としては初めて人間の安全保障についての言及がなされ、国連総会として人間の安全保障の概念につき討議し、定義付けを行うこととなった<sup>56</sup>。しかしながら、国連加盟国の中でも、「人道的介入」や「国家主権の制限」を警戒する国や反米イデオロギーを掲げる一部の国々の間では「人間の安全保障」という言葉に対する警戒感もあり、人間の安全保障を国連公式文書に挿入しようとする際、最終的にいくつかの国の反対で該当部分が削られるということも昨今起こっている<sup>57</sup>。この警戒感は後述のカナダ政府の取組にも起因している。

<sup>52</sup> UNOHCA/HSU ホームページ参照。なお、各回の参加国および国連機関は、第1回:24カ国8の国連機関、第2回:34カ国12の国連機関、第3回:47カ国11の国連機関、第4回:86カ国16の国連機関、第5回:52カ国13の国連機関、第6回:96カ国20の国連機関となっている。第7回目:85カ国21の国連機関。

<sup>53</sup> 外務省『人間の安全保障基金:21世紀を人間中心の世紀とするために』、p3

<sup>54</sup> 外務省ホームページ

<sup>55</sup> 外務省『人間の安全保障基金:21世紀を人間中心の世紀とするために』、p3

<sup>56</sup> 2005 World Summit Outcome, Resolution adopted by the General Assembly, A/RES/60/1, p31

<sup>57</sup> ニューヨーク現地調査日本政府国連代表部

### 3. 国連における類似の取組

人間の安全保障に関する類似する取組としては、カナダ政府主導の「人間の安全保障ネットワーク」、及びその取組から発展していった「保護する責任(R2P: Responsibility to Protect)」を挙げることができる。カナダ政府は、冷戦後の新しい外交方針として、UNDPが1994年に提唱した人間の安全保障に注目した。同時に、UNDPの概念は広範囲にわたり実用性に乏しいとし、武力紛争による人々の犠牲を防ぐことが人間の安全保障の優先的課題であるとした<sup>58</sup>。1990年代の紛争の頻発化と、紛争に影響を受けた国家の脆弱化といった事態を受けて、カナダ及びその他のいくつかの国々は、人間の安全保障の主要なターゲットは、「保護する責任」や「人道的介入」に重点を置いて非人道的な状況に対処していくことであるとし、人間の安全保障ネットワークを形成した。人間の安全保障ネットワークは閣僚級会合を通じて、対地雷問題や大量虐殺問題についてどのように対処すべきかなど、具体的な課題を取り上げて、人間の安全保障を議論してきた。また、カナダ政府はさらに保護する責任について、介入と国家主権に関する国際委員会(ICISS: International Commission on Intervention and State Sovereignty)を設置、2003年には事務総長報告書を提出し、国連事務総長特別顧問が設置されるなど国連における概念の普及に努めてきた<sup>59</sup>。

しかし、同じ人間の安全保障という言葉を使っている、これはUNDPの提唱した包括的な人間の安全保障のアプローチや日本が推進する人間の安全保障委員会の報告書に代表されるアプローチとは方向性が異なる。そして、概念普及としては進んだものの、一部の国連加盟国に「人道的介入」に対する警戒感を持たせるものでもあったとも言える<sup>60</sup>。

## 2-4 人間の安全保障基金の実績と動向

### 2-4-1 人間の安全保障基金の実績

外務省の集計によると、人間の安全保障基金案件は、1999年から2009年7月時点までで計194件(リストを添付資料3に示す)が採択されている。以下では、人間の安全保障基金により実施されたこれらのプロジェクトについて実績をまとめた。

まず、人間の安全保障基金によるこれまでの支援額であるが、下表の通り、供与額総計はおよそ308万米ドルであり、案件一件あたりの平均予算は単純計算で約160万米ドルとなる<sup>61</sup>。

<sup>58</sup> 塚田、2005年、p57

<sup>59</sup> Responsibility to Protect ホームページ <http://www.responsibilitytoprotect.org/>

<sup>60</sup> Tase and Takemi、2007年、p45

<sup>61</sup> なお、特に過去の案件においては、調査研究系のものも散見されることから、平均予算はあくまで大まかな参考情報である。

表 2-6 年別支援実績額及び平均支援額<sup>62</sup>

(承認年単位:米ドル計算)

年	支援額合計	承認案件数
1999年	760,063	3
2000年	50,386,950	14
2001年	15,712,238	21
2002年	22,119,407	27
2003年	26,386,489	24
2004年	28,202,816	22
2005年	31,879,282	21
2006年	53,954,226	24
2007年	20,051,663	13
2008年	47,615,495	16
2009年	8,886,503	4
承認年不明	2,155,780	5
<b>合計</b>	<b>308,110,912</b>	<b>194</b>
<b>平均</b>	<b>1,588,201</b>	

次に、194件の内訳を地域別にまとめると下図の通りとなる。案件数はアジアが71件、次いでアフリカが55件と、両地域で65%を占めている。

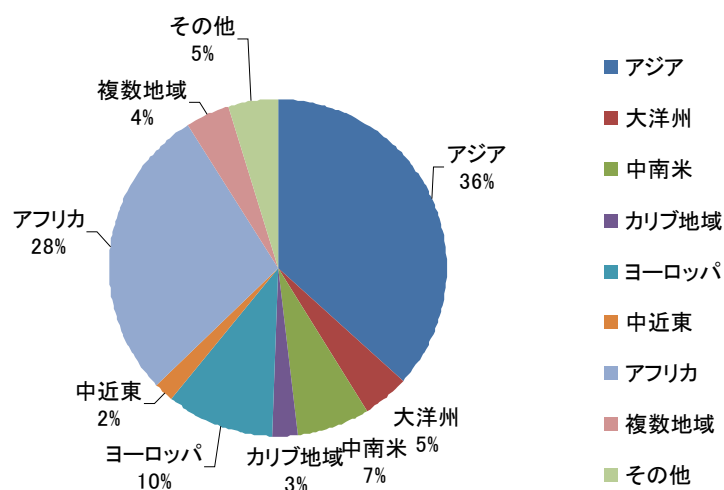


図 2-5 地域別案件統計(案件数)<sup>63</sup>

<sup>62</sup> 評価チーム作成

<sup>63</sup> 評価チーム作成

また、これを供与金額の面から再集計したものが図 2-6 である。金額ではアフリカが案件数で 1 位のアジアを上回り最大であるが、案件数と同じく金額においてもアジアとアフリカに対する支援が突出している。なお、ヨーロッパの供与額が大きいのは、これは 1999 年のコソボ危機に対応した支援として、人間の安全保障基金にて多数の支援が行なわれたことによる<sup>64</sup>。

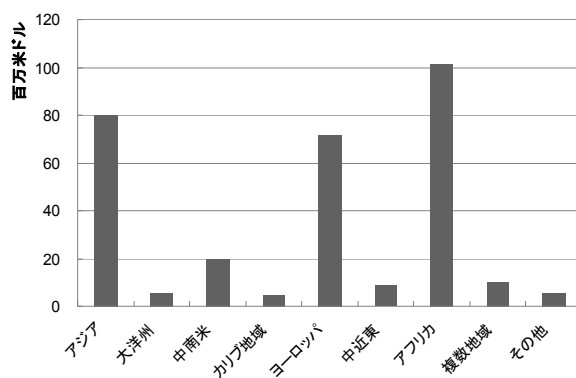


図 2-6 地域別案件統計(供与金額)<sup>65</sup>

これら各案件を、外務省が区別しているカテゴリー一別に見た場合、貧困削減、保健医療、紛争、難民支援が多い。ただし、人間の安全保障基金を外務省で管轄する地球規模課題総括課の集計では全ての案件が、案件内容からして最も適切と思われる一つのカテゴリーに便宜上区別されている。他方、人間の安全保障基金では、教育や保健など特定のセクターを越えて対応すべき課題への支援を基本としている。したがって、下図 2-7 の分野はあくまでも参考情報にとどまるものである<sup>66</sup>。

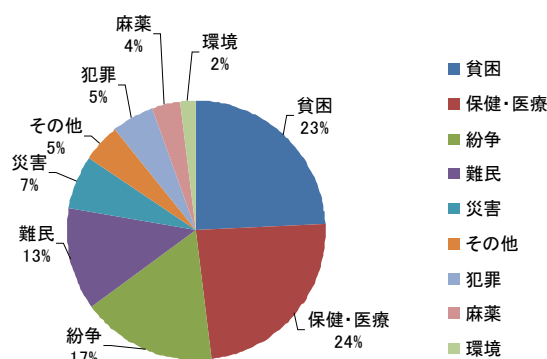


図 2-7 分野別案件統計<sup>67</sup>

<sup>64</sup> コソボ危機に対応して、コソボでは 1999 年に 1 件、2000 年に 6 件、2001 年に 3 件の案件が承認されている。

<sup>65</sup> 評価チーム作成

<sup>66</sup> 例えば、2003 年に承認されたスーダンの「食糧安全保障及び貧困軽減のための参加及び地域社会の形成促進を通じた紛争後の農業生産能力の再活性化」は難民にカテゴライズされているが、プロジェクトとしては貧困や紛争という問題とも関係がある。

<sup>67</sup> 評価チーム作成

図 2-8 は実施機関別に 194 件を集計したものである。各案件は、一つの国連機関が実施している場合もあれば、二つ以上の機関が合同で実施しているものもある。下図では、複数機関合同で実施されている案件についても、関わった機関全てを個別に集計している。傾向としては UNDP、UNICEF が人間の安全保障基金案件においては多くの案件を実施していることがわかる。

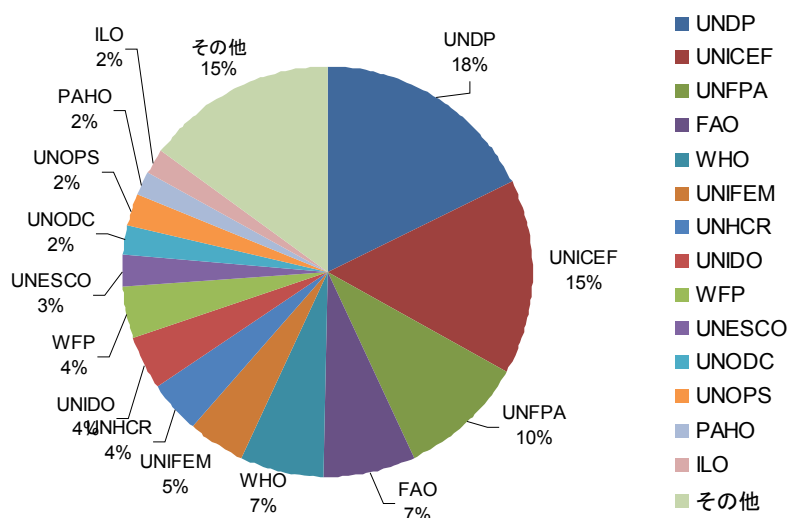


図 2-8 実施機関別案件統計<sup>68</sup>

## 2-4-2 人間の安全保障基金の動向

前項では、人間の安全保障基金の実績として、総計 308 万ドルの支援が、アジア及びアフリカ地域に多く行われており、またそれらは分野では貧困削減、保健・医療、紛争、難民支援が多く、実施機関としては UNDP、UNICEF が多く関わっていることが示された。

これらに加えて、人間の安全保障基金案件の動向を、イ) 複数機関実施か単数機関実施か、ロ) 人間の安全保障基金ガイドラインにて定められている拠出要件(パラメーター)の充足度、ハ) 案件実施期間、ニ) 予算、の 4 点からみると以下の通りとなる。

### 1. 複数機関実施及び単数機関実施案件

2003 年 11 月に、人間の安全保障諮問委員会の提言を受けて、ガイドラインの第一回改訂が行われた。この際に、ガイドラインのパラメーターの一つとして、「可能な限りにおいて複数機関による統合的なアプローチを採ること」、という文言が挿入された<sup>69</sup>。これによって、人間の安全保障基金案件の大きな特徴の一つである、複数機関による統合的アプローチが重視されるようになった。しかしながら、下図 2-9 の通り、実際の案件への反映には時間的ギャップが生じている。これは、財務官室から HSU へ人間の安全保障基金の管理が移

<sup>68</sup> 評価チーム作成

<sup>69</sup> 'UN Trust Fund for Human Security: Guidelines', Nov 2003, p2 (注: 第一回改訂版)



行されたこと、及びHSUが完全に機能するようになるまでには時間がかかったことによるものと思われる<sup>70</sup>。しかしながら、特筆すべきは単独機関実施案件と、複数機関実施案件の割合が2006年を境にして、非常に顕著な逆転現象を起こしていることである。特に、2007年以降に承認された案件においては、単独機関実施案件は外務省カテゴリーでは「その他」に該当される、調査研究系の案件、または既存案件の継続というケースに限られている。

なお、2009年5月に改訂された最新版(第5版)ガイドラインでは、この複数機関による統合的アプローチというパラメーターは削除されている。これは、複数機関による取組が非効率性を生んでいる事例もあるという認識から、人間の安全保障諮問委員会が変更の提言を行ったためである<sup>71</sup>。しかし、人間の安全保障の概念を実現するために、同じくパラメーターで記されている「複数分野にまたがる取り組み」を行っていくうえでは、必然的に複数機関による統合的アプローチが求められることから、HSUでは複数機関による取り組みを依然として重視している<sup>72</sup>。

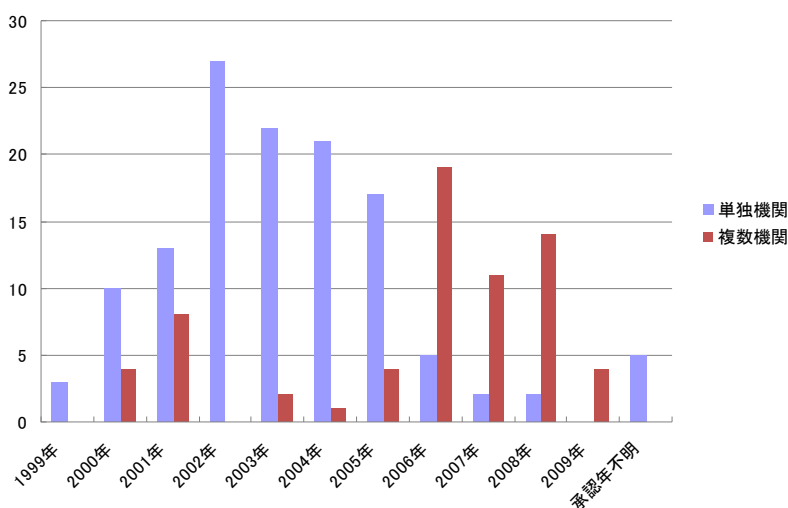


図2-9 単独・複数機関案件数<sup>73</sup>

## 2. パラメーター充足度

前述のパラメーターは、人間の安全保障基金案件を審査する際に、ガイドラインにて定められている要件であり、ガイドラインの改訂第1版以来、第4版までは6つ、第5版では5つがあげられている。第5版では従来4つ目のパラメーターとなっていた「複数機関による統合的アプローチ」が削除されているが、ガイドラインの別の箇所でも重視するように記載されていることと、ガイドラインの最新版(2009年5月)が適用されて以降の案件は本評価の対象ではないことから、以下の6つの要件を満たしているか否かで判断することとした。

<sup>70</sup> 前述の通り、HSU職員によると、HSUは2006年から完全に機能するようになった。

<sup>71</sup> ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

<sup>72</sup> ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

<sup>73</sup> 評価チーム作成

- パラメーター1「人々に具体的裨益効果をもたらすこと」  
判断基準: プロジェクトの投入が人・物・インフラのいずれかに具体的な変化をもたらしていることと、自立発展のメカニズムが組み込まれていれば充足
- パラメーター2「保護と能力強化のアプローチ」  
判断基準: トップダウンの保護とボトムアップの能力強化の両方のアプローチを含んでいれば充足
- パラメーター3「市民社会とのパートナーシップ及び案件実施」  
判断基準: ローカルレベルで働く NGO や地元住民組織等の活用があれば充足
- パラメーター4「複数機関による統合的アプローチ」  
判断基準: 2 つ以上の国連機関が共同で実施していれば充足
- パラメーター5「複数分野にまたがる支援」  
判断基準: 水・衛生、保健医療、感染症対策、教育、貧困対策(収入創出等)、難民・IDP、インフラ整備、麻薬、人身売買、地雷問題、DDR(兵士の武装解除、動員解除、社会再統合)、小型武器対策、防災、職業訓練、農業等の分野の 2 つ以上に取り組んでいれば充足
- パラメーター6「支援の重複を避け、人間の安全保障のギャップを埋める支援」  
判断基準: 文書内に明確に他の類似支援が入っていること、または基金案件自体が以前には他のファンドで行われていたものであること等が記載されていなければ充足

HSUでは、現在案件の審査をする際には、まずこれらパラメーターをチェック・リストのように使用し、全てを満たしているかどうかを初期の判断材料としている<sup>74</sup>。下図 2-10 は、過去の 194 案件について、報告書、コンセプト・ノート及びフル・プロポーザルを通じて分析した、年毎の承認案件全体としての各パラメーターの充足度である。図にて明らかなように、パラメーター1(人々に具体的裨益効果をもたらすこと)については、人間の安全保障基金設立当初から非常に高い充足度が保たれている。それ以外のパラメーターについては、1999年の時点では考慮されていないケースが多いことが分かる。しかし、パラメーター2(保護と能力強化)とパラメーター3(市民社会とのパートナーシップ)については 1999 年以降 2002 年には非常に高い充足度を示すようになり、以後は比較的高い充足度を保っている。パラメーター4(複数機関による案件実施)及び 5(複数分野の実施)については、2006 年から高い充足度を示すようになっており、国連財務官室からUNOCHAに人間の安全保障基金の管理が移管し、前述のとおりHSUが完全に機能を果たせるようになってきた時期と合致する。いずれにしても多くのパラメーターは近年高い充足度を示すが、パラメーター6(支援の重複を避け、人間の安全保障のギャップを埋める)についてはあまり高くない数値となっている。これは、純粋に充足度が低いということもありえるが、特に評価チームが入手し得た報告書等の情報を確認した限りでは、パラメーター6 に該当する情報が確認することができない(各種文書内で触れられていない)ことも大きな理由である。

<sup>74</sup> 渡部真由美インタビュー

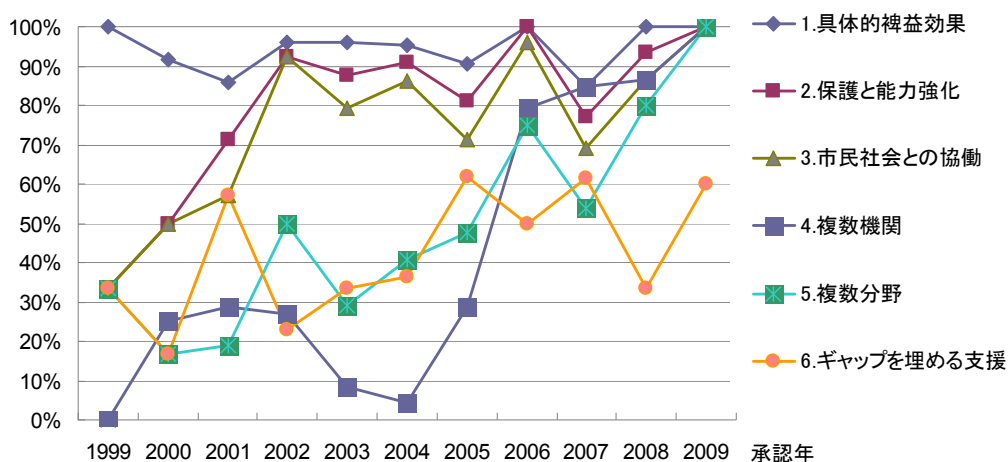


図2-10 パラメーター充足度<sup>75</sup>

なお、194 案件のパラメーターの充足度を、単数機関実施によるプロジェクトと複数機関実施によるプロジェクトで平均した場合、下図のようになる。単数機関実施と複数機関実施については、2006 年を契機にプロジェクト数が急激な逆転現象を起こしており、それぞれ個別に年毎に充足度を比較することができないが、平均して複数機関実施によってパラメーター充足度が上がっていることが確認できる。

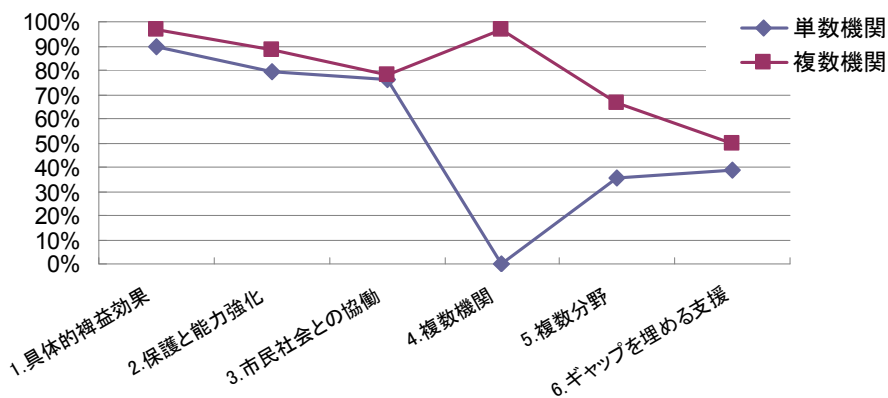


図2-11 単数機関と複数機関実施毎のパラメーター充足度<sup>76</sup>

### 3. 平均プロジェクト実施期間

プロジェクト実施期間について、ガイドラインにおいては明確な上限は定められていない。しかし、HSUによると最長で5年、平均して3年程度がある程度の目安とのことである<sup>77</sup>。これは、イ)人間の安全保障基金は最初から現場において大きなインパクトを与えることより

<sup>75</sup> 評価チーム作成

<sup>76</sup> 評価チーム作成

<sup>77</sup> ニューヨーク現地調査 UNOHCA/HSU

も、同案件を梃子に現場における更なる取り組みや他の事業への波及効果が現れることに重点が置かれていること、そして、ロ)あまり長期にわたる案件では拠出額が大きくなることから、予算面からの考慮で期間にはある程度の制限を設けざるを得ないことの、二つの理由による。実際に過去の案件を総合してみた場合、2000年以降を平均するとおおよそ3年間前後となる。この点はから、予算面の余裕があった初期の頃から、案件実施期間はおおよそ3年ということで検討されていたことがうかがえる。

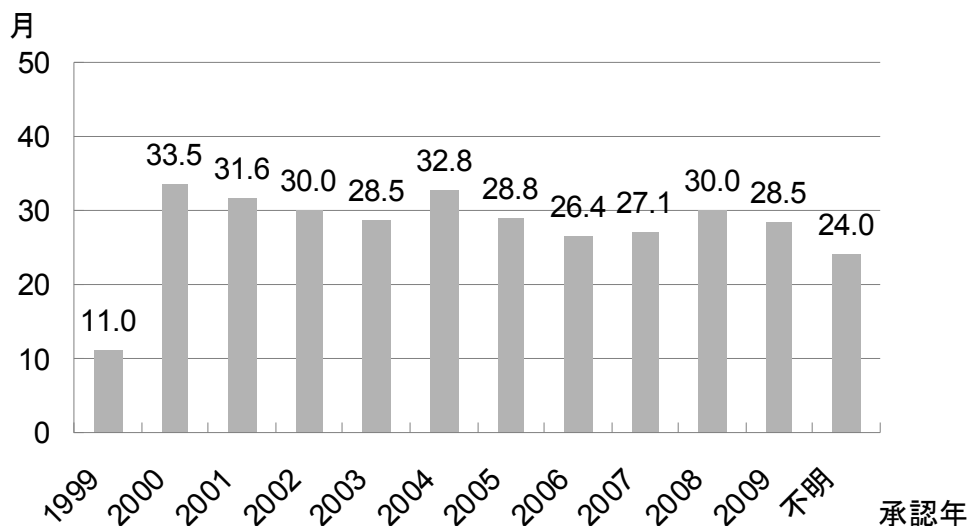


図2-12 プロジェクト平均実施期間(月)<sup>78</sup>

#### 4. 人間の安全保障基金の予算

人間の安全保障基金の動向を予算面からみたのが、下図2-13である。累計拠出額は、その年までに人間の安全保障基金に拠出された資金の合計金額であり、累計支援実績額は、同じく支援案件金額の合計である。また、各年度の拠出額と支援実績額は、年度毎の拠出及び支援実績合計金額であり、基金拠出残高は累計拠出額から累計支援実績額を引いた値となっている。

これらを見ると、まず累計拠出額と累計支援実績額が近年同額に近づきつつあることがうかがえる。これは基金拠出残高でより明らかになり、人間の安全保障基金の残高は2004年以降、継続した減少傾向にある。また、各年度拠出額は、2001年を境にして同じく減少傾向にある。拠出及び支援額において同様の傾向が続いた場合、単純計算では2010年度に人間の安全保障基金の残高が枯渇することとなる。

<sup>78</sup> 評価チーム作成。なお、承認年が「不明」のものは、案件承認年が明記されていないプロジェクトがあることによる。

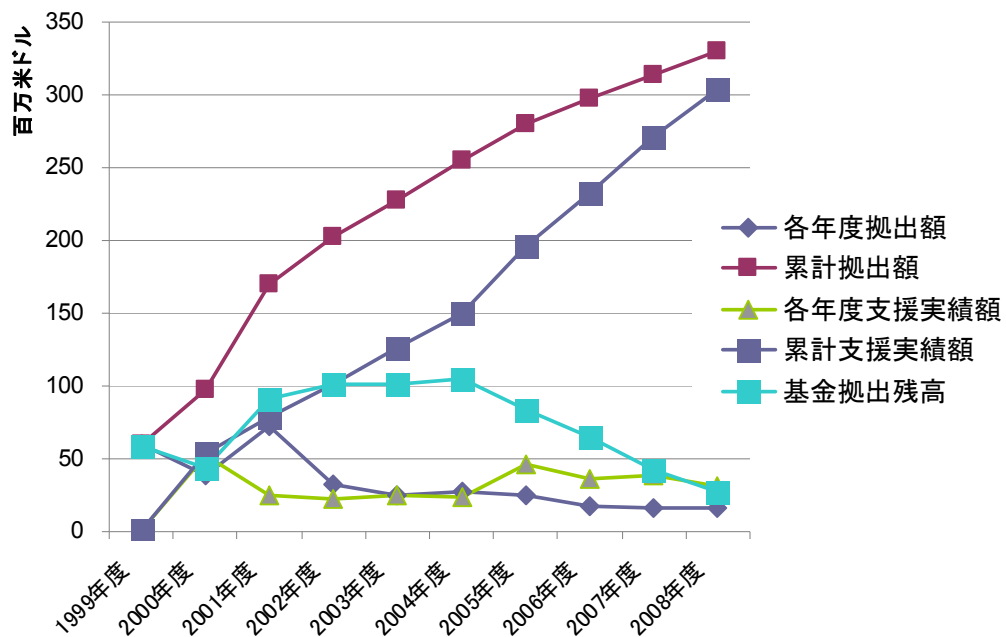


図 2-13 人間の安全保障基金拠出及び支援実績額、基金残高<sup>79</sup>

<sup>79</sup> 評価チーム作成。なお、本金額は外務省ホームページ公表の情報に基づき計算していることから、年毎ではなく、「年度」によって表されている。近年タイおよびスロベニアが人間の安全保障基金への拠出を行っているが、非常に小額であり、また「年度」の計算と合致させることが困難であったため、本分析には加えられていない。同時に、毎年のHSU運営経費も本計算には含まれていない。