

第3章 評価結果

本章では、日本による人間の安全保障基金を通じた援助について、政策の妥当性、プロセスの適切性、結果の有効性の三つの視点から総合的に検証する。

3-1 「政策」の妥当性

国連機関の活動に人間の安全保障の概念を反映し、現場において実践することは、日本の人間の安全保障に関わる政策目標に合致することである。そのために、国際機関経由の援助として、国連事務局に設置した人間の安全保障基金に日本が拠出することは、多くの国連機関に実践の機会を与えることができるという点で、援助方式としても妥当性がある。ただし、国連の信託基金に対して特定ドナーの影響力が強く出ることについては、国連関係者の間では歓迎されない傾向もある。

3-1-1 政策的枠組み

人間の安全保障にかかわる日本の援助政策として、人間の安全保障基金を設立し支援することの意義、そして、人間の安全保障基金の国連における意義について以下では検証する。

1. 日本の援助政策における人間の安全保障基金の意義

人間の安全保障にかかわる国際社会における知的貢献については、日本政府がイニシアティブを持って 1990 年代から取り組んできたものである。外交青書では、「人間の安全保障」という文言が頻繁に登場する 1999 年版以前から、人間優先の社会開発の必要性や人間の安全にとっての国際システム、特に国連の役割の重要性についての記載が見られる。背景として 1990 年代以降、貧困問題の深刻化、冷戦構造の崩壊による援助対象国の拡大、地域紛争の増大に伴う大量の難民・避難民への対処や、緊急人道援助と復興支援・開発援助との連続性確保の必要性が高まったのと同時に、地球規模の問題への対処、途上国の女性支援、途上国・移行国の民主化・市場経済化支援等、援助需要が多様化したことが挙げられている⁸⁰。

こうした問題に、人間の安全保障の観点から取り組むため、日本政府は 1999 年に人間の安全保障基金を国連に設置し、人間の安全保障の概念を国連機関の活動で実践することと概念を普及することを目指した。人間の安全保障基金は設立当初はガイドラインを持たず、何が人間の安全保障なのかということが曖昧なまま、単独ドナーである日本の意向によりプロジェクトが実施されていた。この頃は、人間の安全保障に関わる明確な基準が日本にも国

⁸⁰ 外務省、外交青書 1996 年版、1997 年版

連機関にもなかったといえる。

しかし、日本が知的イニシアティブをとって設立した人間の安全保障委員会が 2003 年 5 月に報告書を国連事務総長に提出したことを機に、日本が推進する人間の安全保障の概念が明確になるとともに、人間の安全保障基金のガイドラインも同報告書を基に改訂されたことから、両者の目指すところは明確に整合するようになったといえる。すなわち、人間の安全保障の概念は、同報告書にて、「人間の生にとってかけがえの無い中枢部分を守り、全ての人の自由と可能性を実現すること」と定義され、この実現のために、「恐怖からの自由」や「欠乏からの自由」に取り組むことで、人びと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、人びと自身の対処能力を向上させるよう、統合的な政策が提案された⁸¹。これに添うるように日本では、2003 年に改訂された政府開発援助大綱(ODA大綱)で、人間の安全保障の視点で考えることを日本のODAの基本方針の一つに加え、2005 年 2 月に発表されたODA中期政策において政策立案、案件形成、実施、評価等各過程においてその実現のために下記の 6 つのアプローチを提示した⁸²。

- 人々を中心に捉え、人々に確実に届く援助
- 地域社会を強化する援助
- 人々の能力強化を重視する援助
- 脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助
- 文化の多様性を尊重する援助
- 様々な専門知識を活用した分野横断的な援助

これらのアプローチを通じて、国家、国際機関と市民社会の様々な主体が力を合わせ、人々の潜在力が引き出されるような社会をつくり、持続させていくことが目指されており、これらは人間の安全保障委員会報告書と一致している。

さらに、2005 年版外交青書では、人間の安全保障の視点を、日本に比較優位があり、かつ時代に即した国際貢献のあり方、日本らしい貢献を行う重要な柱の一つとして位置づけ、ODAを一層戦略的・効率的に活用するとしている⁸³。

現在、日本の人間の安全保障の取り組みは、前述の目標体系図(図 2-1)にて示したとおり、概念の普及と、人間の安全保障基金をはじめとする多国間援助及び二国間援助を通じた現場における概念の実践にある。外務省では、人間の安全保障の取り組みとして、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

⁸¹ 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

⁸² 外務省ホームページ

⁸³ 外務省、外交青書 2005 年版

実践)、ハ)世界基金を通じた三大感染症対策(2008年度から)を挙げている⁸⁴。

これに対し、前述の人間の安全保障基金目標体系図(図2-2)にて示す通り、人間の安全保障基金の目的は、現場における人間の安全保障の実践を通じ、その概念を国際社会において普及させていくことであるといえる。具体的には、国連機関における人間の安全保障の概念普及、複数分野・複数機関による支援の推進を通じたOne-UN⁸⁵の促進、そして国際社会における人間の安全保障の概念普及等があげられる。このため、人間の安全保障基金によるプロジェクト自体が概念普及の側面を併せ持つことが念頭に置かれており、またプロジェクト自体がモデルとして現場における波及効果を持つことが期待されている⁸⁶。

これらのことから、人間の安全保障基金の目的と、日本の人間の安全保障にかかわる取り組みは、概念普及、実践、双方において高い整合性を保ってきたといえる。

2. 国連における人間の安全保障基金の意義

人間の安全保障を脅かす様々な脅威については、国連においても様々な実施機関がそれぞれの分野で取り組んできた。しかしながら、問題への対処が複合的になるにつれて、国連機関同士の活動に重複が生じるようになるとともに、国連機関同士の連携の必要性についても指摘されるようになってきた。この点で、1999年に人間の安全保障基金が設立され、複数機関、複数分野でも取組を推奨してきたことは、国連におけるOne-UNなどの国連改革の先鞭にもなったといえる。

他方、人間の安全保障の概念については、1994年に国連開発計画(UNDP)が人間開発報告書で人間の安全保障の概念を提唱して以来、国連においても注目されてきた概念であるものの、未だに国連における公式な定義づけはなされておらず、国連のマンデートにもなっていない。そうした状況下で設立され、その後、日本が推進する人間の安全保障の概念(人間の安全保障委員会の報告書の概念に基づく⁸⁷)の実践と普及を行っている人間の安全保障基金は、国連の正式なお墨付きのないまま活動を行ってきたといえる。また、国連内にはカナダが主導する「人間の安全保障ネットワーク」も存在し、こちらは、「武力紛争下の子ども」など人間の安全保障に関わる個別具体的なテーマに着目して「保護する責任」に重きを置いており、人間の安全保障基金の包括的なアプローチとは異なる⁸⁸。これに対して日本は「人間の安全保障フレンズ」を通じて国連内において、日本並びに人間の安全保障基金が取り組む人間の安全保障の概念普及を図っている。両者は対立するものではないが、人間の安全保障の概念が国連内部で定まっていないことを示す例ともいえる。

こうした中、国連において、2010年3月頃を目途に人間の安全保障にかかわる事務総長

⁸⁴ 外務省ホームページ、外務省施策の実施計画に基づく事後評価、2004年～2008年

⁸⁵ 1998年頃より言われはじめ、2000年頃からはじまった、国連各機関が相互補完的に効率よく支援を実施していくための国連改革

⁸⁶ ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

⁸⁷ ただし、日本政府のアプローチは「保護する責任」の要素は含まない。

⁸⁸ ただし、カナダのアプローチはその代表である「保護する責任(R2P)」が2005年の国連世界サミット成果文書で、R2Pと人間の安全保障が分けて記載されるなど、概念普及には成果をあげてきたが、一部の国からは介入主義的であると見られていることから、行き詰まりも見せている。

報告書の作成が進められている。これは、人間の安全保障ユニット(HSU)が主体となって、日本政府が主導的役割を果たしてきた人間の安全保障フレンズ会合での議論等も反映しつつドラフトを作成している。この取組は、今後さらに人間の安全保障に関する国連総会決議へのステップとなる可能性があり、国連において人間の安全保障を明確に定義付ける一つの契機となりえる^{89 90}。

3-1-2 援助方式

人間の安全保障基金は国連事務局内に設置され、運営されている。この援助方式が、国連、日本双方にとって目的達成のために妥当なものであるのか、基金設置とガイドラインの両面から検証する。

1. 国連事務局内への基金設置

様々な国連機関に人間の安全保障の概念を踏まえた活動を広めることを目的として、人間の安全保障基金は設立された。特定の国連機関が管理する基金ではなく、国連事務局内に人間の安全保障基金が設置され、関係国連機関へ資金を拠出するという人間の安全保障基金の援助方式により、様々な機関への拠出が可能となった。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指摘もある^{91 92}。すなわち、より多くの国連機関に人間の安全保障の概念を実践し普及するための機会を提供できる場として国連事務局内に基金が設置されたことは妥当であるといえる。

設立当初は財務官室、その後、国連人道問題調整事務所(UNOCHA)にHSUという形で事務局は移管された。これについては、本来であれば、国連事務局内に独立した形でHSUが置かれることが望ましいが、人間の安全保障が国連の公式なマンデートとなっていない状況では、現在の体制は消去法的に選ばれた結果であり、やむを得ないものといえる。なお、人道問題を扱うUNOCHAの中に位置づけられている点については、以前は違和感を持つ関係者も多かったが、最近ではHSUの認知度も上がってきており、UNOCHAの中でもそれ程異質とは捉えられなくなってきた⁹³。将来的観測としては、国連事務総長報告書の作成を受け、国連総会における人間の安全保障に関する決議採択に至ること、そしてそれに付随してHSUが独立した体制を国連事務局内に持つことが期待される^{94 95}。

⁸⁹ ニューヨーク現地調査日本政府国連代表部

⁹⁰ 日本国際問題研究所国際フォーラム「日本の国連外交の課題」(2010年1月29日)における高須邦夫日本政府国連代表部特命全権大使の公演

⁹¹ 田瀬和夫インタビュー

⁹² ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

⁹³ ただし、HSUの組織的独自性から、依然としてUNOCHAの中ではプライオリティが置かれていないという状況はある(ニューYork現地調査 HSU/OCHA)

⁹⁴ ニューYork現地調査 HSU/OCHA。なお、HSUの中では、これこそが人間の安全保障基金の成果であろうとの考え方もある。

⁹⁵ ただし、国連事務局内では名前が異なる様々な基金が産まれすぎている(例えば国連事務局の中には、現在9つの基金が存在)という印象も国連本部ではある(ニューYork現地調査カナダ政府国連代表部)

他方、国連事務局内への基金設置に関連して、日本のプレゼンスについての議論は財務官室所管当時から引き続き存在している。国連における外交を重視している日本政府としては、国連システム内の人間の安全保障基金に対して拠出すること自体は外交方針と一致する。かつては、一般的に国連拠出金は、一度拠出してしまえば、後は国連に任せるものであったが、日本では近年財政難の折、拠出金に対する説明責任が問われるようになってきている。このことから、国連に運営を任せきりにすることはドナーとしてできないという外務省の意向がある一方で、国連の信託基金というスキームにおいて、特定のドナーが影響力を行使することに対しては、国連側からは歓迎されない傾向もある。以上から、国連事務局内への人間の安全保障基金設置は妥当なものであるが、基金へ日本が関与しすぎることについては、国連内部には否定的な見方が多い。

2. ガイドラインへの日本の政策の反映

設立当初、単独ドナーであった日本は、人間の安全保障基金のプロジェクト選定において強い影響力を持っていたが、前述の通り、人間の安全保障の概念について明確なものがなかったため、外務省と国連事務局、国連機関の間で相互理解が困難であった。このため、日本は「人間の安全保障基金ガイドライン」を2001年4月に作成し、改訂を繰り返してきた。この改訂作業においては、2003年に人間の安全保障委員会による報告書が提出されて以降は、人間の安全保障諮問委員会に諮られるものとなったが、そこには、日本のイニシアティブである人間の安全保障委員会の報告書の概念が強く反映されてきている。また、人間の安全保障諮問委員会の委員の中には日本政府関係者も含まれており、この点でも日本の推進する人間の安全保障の概念はガイドラインに十分に反映されているといえる。

3-2 「プロセス」の適切性

人間の安全保障基金の実施プロセスについては、設立当初の混沌とした状態から、今日に至る間にHSUの設置やガイドラインの整備などを通じて改善してきているが、人間の安全保障の概念のプロジェクトへの反映という意味では、その管理体制には課題が多い。また、日本中心の拠出体制についても、基金の拠出金残高が年々減少していく中、再検討の時期を迎えている。

3-2-1 拠出体制

人間の安全保障基金の拠出体制について、現状の拠出体制並びにドナー拡大の観点から検証する。

1. 日本中心の拠出

人間の安全保障基金が、日本中心の拠出体制にあることについては、肯定、否定の両面がある。肯定的な面としては、基金の運営に日本が強く関与することにより、日本が推進す

る人間の安全保障の概念を基金により強くに反映できることである。これは、納税者への説明責任の観点からも、基金へ拠出された日本の資金がドナーである日本の意図に添って活用されているか否かを確認するためにも必要といえる。

他方で、人間の安全保障基金は設立当初からジャパン・ファンドとみなされるような状況であった⁹⁶。信託された国連の基金への資金拠出という信託基金の性格をかんがみると、日本の細かな関与は国連関係者(特に国連本部職員)にとっては否定的な面もある。

現在、人間の安全保障基金のドナーは日本、タイ、スロベニアの3カ国であるが、日本が99.4%を拠出している現状からすれば、依然として日本中心の基金といえる。こうした拠出体制について、各国連機関に対する質問票調査では、各機関本部では57%が、現地事務所では70%が「日本が主要ドナーである状況について肯定的」と回答しており、その理由としては日本政府と良い関係が持てるからという声が多数であった。しかし、質問票に対するコメントでは、日本と良い関係を持てるという点を指摘しつつも、「現地日本大使館と日本政府が案件について異なる意見を出してくることから混乱する」といった意見や、「基本的には肯定しつつも、日本政府の案件審査における細かな管理(書類上の必要要件が多すぎる、または細かな予算作成等)には否定的な見解を持つ」といった意見も散見された。つまり、国連関係者の間では、日本が基金に拠出することは歓迎するが、日本の意向が強くなることや細かな管理は望まないという傾向がある。

人間の安全保障基金がジャパン・ファンドとみなされている現状、この傾向は基金自体、ひいては日本政府にとってもマイナスのイメージをもたれる要素となる⁹⁷。すなわち、人間の安全保障の概念は人権やジェンダーのように本来普遍的なものであるが、ジャパン・ファンドのイメージは概念自体を「日本色」に見られてしまう懸念がある。これは、国連関係者に人間の安全保障の概念を自分たちのものとしてではなく、日本のものとして捉えられる恐れがあり、概念普及の上では障害になる。

なお、国連における人間の安全保障に関係する分野(復興支援や人道支援)を取り扱うマルチドナーによる信託基金としては、平和構築基金(PBF)と中央緊急対応基金(CERF)があるが、前者は48カ国、後者は115カ国がドナーとして参加している。どちらの基金にも日本は拠出(前者で全体の6%、後者で全体の0.5%)しており、諮問委員会のメンバーでもある⁹⁸。これらの基金は概念普及を目的としたものではないが、国連関係者、特に人道支援系の国連機関からは類似基金と見られる傾向にあり、これらの基金と比較した場合、人間の安全保障基金はまさに「ジャパン・ファンド」と見えるのであろう。

2. ドナー拡大

前述(図2-13)の通り、人間の安全保障基金の残高は近年減少傾向にあり、今後拠出額が減少し、他ドナーの参画がない場合には人間の安全保障基金自体が終了してしまう危険性もある。この場合、国連における人間の安全保障の実践と概念普及のための手段を日本

⁹⁶ 武見敬三インタビュー

⁹⁷ ニューヨーク現地調査 UNFPA

⁹⁸ 平和構築基金(PBF)および中央緊急対応基金(CERF)ウェブサイト(2010年1月時点)

は失うことにもなりかねない。この点でドナー拡大の議論は避けて通れない。

人間の安全保障基金のドナー拡大に関する議論は、人間の安全保障諮問委員会の第1回会合の際から提議されてきていた。日本政府は、2003年の第1回人間の安全保障諮問委員会において、ドナー拡大の必要性はないとしていた。しかし、2005年の第4回諮問委員会において、多くの国連加盟国が人間の安全保障基金を「日本信託基金」と捉えているとの認識を明らかにし、こうした現状を改善するためにも、日本政府が加盟国の支援を得るよう努力すべきと発言している⁹⁹。2006年の第5回諮問委員会においては、HSUから、過去一年間で基金の残額が大きく減ってきているとの指摘もなされている¹⁰⁰。こうした状況下、HSUでは、毎年の案件数や合計承認額についてシーリングを設けてはいないが、常に未承認残高と照らし合わせながら案件承認作業を行なっているのが現実である¹⁰¹。

人間の安全保障基金のドナー拡大についての国連関係者の意見では、本調査聞き取り先からは概して望ましいとの意見が聞かれた。これは、純粋に資金が増えることを意味することから望ましいという考え方のほか、ドナー拡大によって概念の普及が促進される、基金の中立性が増すといった点も指摘された¹⁰²。各国連機関への質問票調査では、各機関本部の68%、現地事務所の73%がドナー拡大を肯定的に捉えている。ただし、国連機関の中には、ドナー拡大によって多くのドナーが承認プロセスに関わるようになって、現状の承認プロセスがさらに遅くなるような状況が生まれることには懸念が示している¹⁰³。

なお、ドナー拡大の道筋については、2010年3月に見込まれている人間の安全保障に関わる事務総長報告書を契機に国連において人間の安全保障の位置づけが明確になり、人間の安全保障基金に参加しようという国が増えることが期待されている¹⁰⁴。他方、日本が人間の安全保障基金への細かな関与を止め、一歩引く立場をとることで他のドナーが参画しやすくなるという考え方もある。ドナーが拡大し、日本のプレゼンスが下がるに従って、基金が多国籍化し、人間の安全保障の概念に対する他国の理解を得やすくなるとの考え方である¹⁰⁵。この点、ドナーの拡大や人間の安全保障及び人間の安全保障基金の認知度向上といった点からは、日本のプレゼンスが今後下がっていくことが望ましいとの意見は強い¹⁰⁶。そうやって初めて、人間の安全保障基金が純粋な国連の基金という性格を持つようになるということである。HSUからは、事務総長報告書の作成と国連総会における人間の安全保障に関する決議採択を契機に、日本は人間の安全保障基金について新たなアプローチ(基金に対するコントロールの度合いを下げる)を取るべきではないかとの意見があった¹⁰⁷。また、ドナー拡大に当たって、タイとスロベニアが参加している現状については、こうした国々では

⁹⁹ 第1回および第4回人間の安全保障諮問委員会議事録、OHCA/HSU ホームページ

¹⁰⁰ 第1回、第5回人間の安全保障諮問委員会議事録

¹⁰¹ 田瀬和夫聞き取り

¹⁰² ニューヨーク現地調査スロベニア政府国連代表部、およびUNDP、UNFPA。

¹⁰³ ニューヨーク現地調査UNDP およびUNFPA

¹⁰⁴ ニューヨーク現地調査日本政府国連代表部およびHSU/OCHA

¹⁰⁵ ニューヨーク現地調査日本政府国連代表部およびHSU/OCHA

¹⁰⁶ HSU 無記名質問票

¹⁰⁷ ニューヨーク現地調査HSU/OCHA

国連における何らかの基金に拠出しているという事実自体が意味を持つてくることであり、今後スロベニア等の比較的中立的性格を持っている国を通じたドナー拡大の働きかけも選択肢であるといえる¹⁰⁸。

重要な点は、人間の安全保障を外交政策に据える日本のプレゼンスに重きを置くのか、日本による国際社会への知的貢献として人間の安全保障の実現や概念普及に重きを置くのかという選択でもあり、後者であればドナーを拡大して概念のさらなる普及を図るべきといえる。

3-2-2 人間の安全保障基金案件のプロセス

人間の安全保障基金の個別案件に関わる諸手続きについては、かねてより時間がかかる、要求事項が多いとの意見が国連機関側には多かった。こうした批判を受けて、人間の安全保障基金ではガイドラインの改訂を通じて、改善を図ってきた。以下では、人間の安全保障基金による個別案件の申請から実施に関わるプロセスの適切性とその規範となるガイドラインの適切性について検証する。

1. ガイドライン

(1) ガイドラインの要件

前述(2-3)の通り、人間の安全保障基金ガイドラインは、個別案件の承認申請と実施に関わる規範となるものであり、最新版は2009年5月の改訂第5版である。内容については、後述の通り、改訂を通じて改善されてきている。ガイドラインには、基金の概要や拠出基準などが記載されている他、別添としてコンセプト・ノートとフル・プロポーザルの雛形、ロジカル・フレームワークの作成方法、進捗報告書の書き方やプロジェクトの変更申請などについて網羅されている。形式的には必要な情報は満たしているといえる。しかしながら、ガイドラインだけを読んで申請書類を作成することは容易ではない。保護と能力強化や複数分野にまたがることなど人間の安全保障の概念の特徴的な要素について記載されてはいるものの、それが具体的に何を意味するものなのかは、人によって受け取り方が違ってくる。こうした危惧もあり、HSUでは2009年に「人間の安全保障:理論と実践」という副読本を作成し、人間の安全保障の理論や具体的な案件事例の紹介をしている。

(2) ガイドライン改訂

人間の安全保障基金のガイドラインは、財務官室所管時代は一般的なことが記載されているのみであり、各実施機関が各々の基準でコンセプト・ノートを作成していた。しかし、2003年に人間の安全保障委員会報告書が作成され、人間の安全保障諮問委員会が設立されてからは、人間の安全保障の概念が盛り込まれたガイドラインに改訂された¹⁰⁹。表3-1はその後の主な改訂ポイントをまとめたものである。

¹⁰⁸ ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

¹⁰⁹ 田瀬和夫インタビュー。このため、改訂前の初版ガイドラインに基づいたプロジェクトは、そもそも人間の安全保障案件であるとはいえないとの考え方があ

表3-1 人間の安全保障基金ガイドラインの改訂のポイント

ガイドライン	改訂年月	改訂のポイント
原版	2001年4月	-
改訂1版	2003年11月	人間の安全保障委員会の報告書のコンセプトを適用
改訂2版	2005年1月	雛形を添付(13頁)
改訂3版	2005年12月	基金の対象とならないプロジェクトリストの明記、雛形の拡充(17頁)
改訂4版	2008年3月	案件の上限金額の増加、雛形の拡充(32頁)、審査プロセスの変更
改訂5版	2009年5月	「複数機関プロジェクト」のパラメーターからの削除

2003年11月の改訂第1版はその後最新版まで続く、人間の安全保障委員会の報告書による人間の安全保障の概念を拠出基準等に反映したものであり、概念面での素地となるものであった。そして、改訂第2版からは雛形が添付され、手続き面での効率化が図られた。2003年5月の人間の安全保障委員会の報告書を諮問委員会の発足に合わせて、ガイドライン改訂に反映したことは、当時のHSUの発足とも相まって、適切なタイミングであったといえる。その後も、かねてより不満が多かった申請手続きの効率化のため、雛形を用意するなど、業務上の改善にも努めてきた。さらに、大きな転機となるのが、改訂第3版である。ここでは、基金の対象とならないプロジェクト(表2-1、別添1の欄参照)を明記した。これによって、それまで多かった国連機関による従来型の案件を人間の安全保障に結び付けて申請するということを防止し、人間の安全保障の概念から案件を形成することを国連機関に促すことができるようになった。この意味でHSUでは、この改訂後の2006年以降の申請案件こそが、本当の意味での人間の安全保障プロジェクトであるとの認識もある¹¹⁰。

第4回改訂では、案件の金額上限が年間100万米ドルから年間250万米ドルに変わった。この背景には複数機関によるプロジェクトの実施を強く奨励するようになったにもかかわらず予算の上限に変更が設けられていなかったことに対応する必要があるとの認識があり、着実にインパクトを出すためのまとまった資金が必要な場合に、ガイドライン上の制約でできないことがないようにとの意図があった。具体的な上限額については、当時人間の安全保障を実現するプロジェクトとして優先度が高かったコンゴ民主共和国の案件(2年で約5億円規模)が承認可能となる形で設定された¹¹¹。この改訂は、複数機関によるプロジェクトの促進をする上で時期を得たものであったとともに、治安が不安定でコストのかかる地域で必要な活動を行なうためにも適切であったといえる。

さらに、最新の改訂版では統合的なアプローチ(integrative approach)という表現のみ残り、従来明記されていた「望ましくは複数機関(preferably more than one agency)」という表現を拠出パラメーターから削除した。これは、従来、人間の安全保障基金は相互に連携が無く分断された状態にある国連各機関間の壁を壊すことを意図してきたが、近年では8機関合同といった案件が出てくることもあり、手続き費用がかかるなど非効率になる場合もある

¹¹⁰ ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

¹¹¹ 外務省地球規模課題総括課

ことが背景となっている¹¹²。

こうした改訂の流れを見ると、人間の安全保障基金ガイドラインは、適宜その時々状況、そして現場におけるニーズに対応して、適切に改訂が加えられてきたといえる。その背後には人間の安全保障諮問委員会による適切な助言がある¹¹³。実際、ガイドラインについては、各機関への質問票でも約半数が理解しやすいと回答しており、難解との回答は4%にとどまった。

(3) ガイドラインの周知方法

ガイドラインの最新版はUNOCHAの人間の安全保障基金のウェブサイトから入手できるようになっているが、変更については、特に変更前後を比較するような一覧表は作られていない。ガイドラインの改訂については、国連機関の本部レベルでは知られているが、現地事務所レベルでは約半数が知らないという結果が、国連機関への質問票調査でも明らかになった。これは、現場レベルではガイドラインについては、案件申請時に参照する程度であるため、更新状況についてはあまり注意が払われていないためだと考えられる。

前述のようにガイドラインの改訂は現場のニーズに合わせて適切に行われてきたといえるが、国連関係者への周知徹底という点や実務者に分かりやすく伝えるという点では課題があるといえる。

2. 申請・承認プロセス

(1) 申請・承認手続きにかかる時間

プロジェクトの申請から承認に至るプロセスは、前述(図 2-4)のように、コンセプト・ノートの提出に始まり、フル・プロポーザルの提出を経て、プロジェクトの承認となる。この手続きは、財務官室に事務局があった時代は、財務官室と外務省(ドナー)の間の意思疎通が悪かったこともあり、提出書類の修正作業により、長いものでは承認までに2年以上かかるなど、時間のかかるものであった。HSUIに移管された後も、体制が整うまでこの傾向は続いた。実際に、複数機関案件形成のための実施機関相互の調整に時間がかかり、案件実施までに3年かかった例もある¹¹⁴。また、複数機関による案件形成に際して、形成初期の時点で時間がかかっている間に当初の担当者が異動になってしまい、後の担当者が今までの状況を理解していなかったために案件形成自体が不可能となった例もある¹¹⁵。こうした実例が、人間の安全保障基金はプロジェクト承認までに時間がかかり面倒だというイメージを作り出したといえる。国連機関への質問票調査においても、案件申請・承認プロセスを総合してみた場合、「時間がかかりすぎる」との回答は各機関本部で80%、現地事務所で78%と、双方で8割程度が「時間がかかりすぎる」と回答しており¹¹⁶、それを物語っている。

¹¹² 田瀬和夫インタビュー

¹¹³ JCIE インタビュー

¹¹⁴ 渡部真由美インタビュー

¹¹⁵ ニューヨーク現地調査 UNICEF

¹¹⁶ 質問票調査結果

こうした実情に際して、HSU 及び外務省では、近年、各承認段階においてかける時間に明確な締め切りを設けた。

最新版のガイドラインに基づく手続きによれば¹¹⁷、コンセプト・ノートの場合、受領後 2 週間以内にHSUがコメントをまとめ、提出元の国連機関担当者に修正指示し、拠出可能性がある場合は、国連事務局(政務局・経済社会局)とのコメント・修正のやり取りを行う(合計 2 週間程度)。その後、提出元はドナー(日本政府外務省)からのコメントも得て 3 週間以内に最終版のコンセプト・ノートを提出することとなっている。そして、HSUが最終版を拠出可能とした場合には、ドナー(日本政府外務省)に提出し、1 週間以内に承認されるか、要修正となった場合は再提出となる手順となっている。すなわち、コンセプト・ノートに関わる手続きは、順調に手続きが進めば、合計 8 週間程度で承認される。

コンセプト・ノート承認後にはフル・プロポーザル承認手続きとなるが、このプロセスは、同様に提出後にHSUが2週間以内にコメントを取りまとめ、ドナー並びに財務官室に送るとともに、財務官室での会議(1 週間)、案件審査委員会(10 日程度)を経て、承認可能であれば、UNOCHAから事務総長室に正式に送り承認を受ける(2週間)。すなわち、フル・プロポーザルに関わる手続きは、順調に手続きが進めば、合計 4 週間程度で承認される。

その後、財務契約書の締結に 3 週間程度、実際の拠出まで 4 週間程度を要する。

つまり、国連機関が要求書類を問題なく作成できれば、最短で 4 ヶ月程度でプロジェクトが開始できるようになったといえる。この手続き時間についてHSUのデータベース¹¹⁸を基に直近 10 案件の平均を集計したところ、コンセプト・ノートについては、平均 10 ヶ月、フル・プロポーザルについては、平均 2.7 ヶ月となっており、両方を合算できる直近 10 件の平均は 19 ヶ月であった。関係者のインタビューでは、かつては 1 年半から 2 年程度要していたということから¹¹⁹、手続きにかかる時間が過去数年間で劇的に改善されたとはいえない。このことは、国連機関への質問票調査においても裏付けられる。調査結果では 9 ヶ月から 2 年程度に回答が分散している¹²⁰。こうしたことから、書類上の改善は見られるものの、実際には「人間の安全保障基金は時間がかかる」というイメージが改善しているとはいえないと考えられる。ただし、2009 年に申請され承認されたコンセプト・ノート 3 件については、その平均は 8 週間であり、改善の兆しも伺える。

なお、フル・プロポーザル提出から案件承認までのプロセスも、国連機関からは、時間がかかると認識されている。前述の通り、フル・プロポーザルは、PRCで承認されなければならないが、多くの場合、申請案件が 3 つ程度溜まった段階で開催される¹²¹。これは、PRCを一案件毎に個別に開催することが、多部局の担当者の集まりであることから難しいという背景からである。

¹¹⁷ HSU, Concept Note and Project Proposal Review Process, 12 May 2009

¹¹⁸ HSU の集計データ。コンセプト・ノートは 2009 年 12 月 3 日時点、フル・プロポーザルは 2009 年 11 月 30 日時点のもの。

¹¹⁹ 渡部真由美インタビュー

¹²⁰ 質問票調査結果

¹²¹ 渡部真由美インタビュー

(2) 申請書類

申請に必要な書類は前述のように、コンセプト・ノートとフル・プロポーザルであるが、基金設立当初は明確な拠出規準を定めたガイドラインも雛形もなかったことから、各実施機関がそれぞれの雛形を使って申請書類を提出していた。2003年にガイドラインが改訂されてからは、申請書類に記されるべきことが明確になるとともに、HSU設置後は、申請する国連機関に対して、HSUは非公式に書類作成に関わる助言を行うようにもなり、申請書類の品質も向上してきた¹²²。

現在のコンセプト・ノートで求められている要件は、3ページ以内のプロジェクト概要であるが、実際にはそれにロジカル・フレームワーク及び予算が付け足される¹²³。結果として、コンセプト・ノートのボリュームは非常に大きなものとなることもある。これは、日本政府にとってはコンセプト・ノート審査が最初で最後の案件審査の機会であることから、特に予算については可能な限り詳細を確認したいという意向があることによる。また、コンセプト・ノートの承認は、必ずしもフル・プロポーザルの承認を意味するものではないとガイドラインには明記¹²⁴されているものの、実質的にはコンセプト・ノートが承認されれば事実上プロジェクトが承認されるからである。このため、HSUと事前に非公式なやり取りをしてコンセプト・ノートを作成してきた場合は、コンセプト・ノートが通ればフル・プロポーザルは通る可能性が高い。HSUでは、コンセプト・ノート承認の段階で当該案件に対して予算を仮配分するが、その理由としては、多くの場合コンセプト・ノート提出の過程におけるHSUとの非公式のやり取りを通じて、国連機関側が人間の安全保障の概念やどのような案件にすべきなのかをしっかりと理解するからである。したがって、公式なコンセプト・ノート提出段階で、事前確認ができているものはHSUとの簡単なコメントのやり取りでコンセプト・ノート承認となり、一度の提出でそのまま承認される場合もある。その一方で、いったん正式に提出されたコンセプト・ノートには、公式的なやりとりでしか対応できず、コメントも2週間以内に正式に返信しなければならないことになっている。このため、事前に非公式なやりとりを通じて案件の内容についてHSUと理解を深めておくことが実施機関にとっては重要となる¹²⁵。なお、質問票調査では、83%の各国連機関現地事務所が、「案件申請においては、事前にHSUから有益なコメント、助言をもらった」と回答しており、HSUの案件形成における役割には一定の評価ができる。

(3) 案件承認から実際の案件開始まで

案件が承認された場合、HSUと各機関が覚書(MOU)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となる。複数機関合同の案件では、資金管理の際に1つの機関が管理機関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が、パス・スルー方式ではPSCの計算等で混乱が

¹²² 渡部真由美インタビュー

¹²³ 'UN Trust Fund for Human Security: Guidelines', May 2009, p6 (注: 第五回改訂版)

¹²⁴ 'UN Trust Fund for Human Security: Guidelines', May 2009, p5

¹²⁵ 渡部真由美インタビュー

起こることもあり、時間がかかるケースがある¹²⁶。こうしたことから、実際に資金が実施機関に届くまでに時間がかかるといった問題も、質問票調査において指摘があった。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PSC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とのことである¹²⁷。

以上のように、案件実施にいたるプロセスでは、様々な段階で時間がかかる要素がある。こうした問題点を鑑み、現在外務省ではコンセプト・ノートとフル・プロポーザルを一括にする、または求める要件を減らすということも含め検討している¹²⁸。これについては、実施機関側からは、一度に作成する文書の労力が大きくなり、結果として案件が却下されるといった状況にならないのであれば歓迎するといった反応もあった¹²⁹。

(4) HSU における案件承認のクライテリア

HSUでは、現在人間の安全保障基金の予算が減少傾向にある中、どのように資金を使用していくか明確な判断基準を設けていく必要があると感じている。たとえば、後発開発途上国(LDC: Least Developed Country)かつ紛争に影響を受けた地域等が挙げられる。こうした判断基準がない場合、年の前半で中進国を対象とした良いプロポーザルが提出されたときに、先に毎年の資金を使い果たしてしまい、後でよりニーズの高い国々から申請が来た場合に応えられないという懸念がある¹³⁰。何れにしても、HSUとしては、単純に1つの資金を得る方法として申請してくる案件は通さず、人間の安全保障の概念を実践しようという考えのある案件を承認するよう努めている¹³¹。

3. プロジェクトの実施体制

プロジェクトの実施体制は、国連機関、現地政府、実施団体(IP)によって形成され、裨益者(住民、コミュニティ、特定の脆弱グループなど)へのサービスが提供される。プロジェクトを実施する際に、実際に裨益者とともに活動し、サービスを提供するのはIPであることが多い。人間の安全保障基金案件では、ガイドラインのパラメーターにて定められている通り、ローカルNGOやコミュニティ組織等市民社会との案件実施が推奨されている。実際には、ローカルNGOをIPとして案件を実施することが多く、国際NGOがIPとなる事例もあるが、その場合でもローカルNGOとの連携を図る事例が多い。理想的には現地を良く知るNGO(ローカルまたは国際)と国連機関は連携して、人間の安全保障の概念を考慮した案件発掘・形成を行い、そのNGOがそのままIPとして事業を実施していくことが望ましいとの指摘がある¹³²。しかしながら、IPIは、案件が開始される際に入札で選定されるが、国連の調達基準を当ては

¹²⁶ 渡部真由美インタビュー

¹²⁷ 外務省からの聞き取り

¹²⁸ 石原猛インタビュー

¹²⁹ タイ現地調査 ILO

¹³⁰ ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

¹³¹ 田瀬和夫インタビュー

¹³² JCIE インタビュー

めると、常に現状を熟知しているNGOが選ばれるとは限らないという制度上の限界もある¹³³。その点では入札と関係ない、地方政府やコミュニティ組織をIP候補として案件形成段階から巻き込むことも重要である。

他方、プロジェクトの活動を持続性あるものとするためには、市民社会に加えて、政府の役割が欠かせない。しかしながら、プロジェクト実施地域の地方政府の関係者については、ある程度プロセスに巻き込む傾向にあるものの、人間の安全保障基金案件の経験を他の地域や他の課題へ拡大する役割を担うべき中央政府の関係者については、十分とはいえない傾向にあり、プロジェクトの内容や成果を十分に認識していない現実もある¹³⁴。人間の安全保障基金のプロジェクトは裨益者やコミュニティの能力強化を重視しており、政府の能力強化は二の次との意見¹³⁵もあるが、自立発展性を考えれば、カウンターパートである政府のサービス提供に関わる能力強化についても、同様に重視する必要がある。

4. プロジェクトの変更

プロジェクトの変更については HSU に申請するが、その内容によって、イ)HSU の承認のみ、ロ)HSU に加え、PRC の承認も必要、ハ)HSU、PRC に加え、ドナーの承認も必要、ニ)HSU、PRC、ドナーに加え、国連事務総長室の承認も必要と、変更を希望する内容によって承認が必要となる部署は変化していく。各国連機関への質問票調査で、現地事務所からの回答ではプロジェクトの変更申請を行った経験は 79%であった。また、変更内容で最も多かったのはプロジェクト期間であり、その割合は 75%に達する。次いで、45%がプロジェクトの予算費目変更についての申請を行っている。変更に必要な時間は、2 週間から 4 週間が最も多く 55%であり、その承認は比較的速やかに行われていることがうかがえる。また、変更申請の手続きについても、55%が適切であると回答している。以上から、変更申請の手続き自体についてはある程度適切であるといえる。

他方、プロジェクト期間の変更申請が 75%と高い割合に上っていること、プロジェクトの予算費目変更といった変更申請がある背景には、案件形成から申請、承認、そして案件実施までの期間が長くなりすぎていることがある¹³⁶。実施に至るまでの待ち時間が長くなるため、特に農業関係の活動等、季節にも考慮が必要なプロジェクトでスケジュールに変更が加えられる例が多い¹³⁷。また、現状ではコンセプト・ノート段階で非常に詳細な予算作成が求められるが、案件実施にいたる期間が長期化するうちに物価が変動する、またスケジュール変更に伴い支出予定が変わるといった状況もある¹³⁸。このことから、変更申請との関連では、手続き自体は適切であるものの、そもそもの案件形成から承認、実施にいたる期間を短縮

¹³³ IP はプロジェクト形成時に協体制を築いた NGO になるのが理想と言われるが、承認までの時間がかかると、NGO にとっては大きな負担(自団体の持ち出しが増える)となることもある。なお、プロジェクト形成に協力した NGO への発注を行うために、コンプライアンスを考慮した上で、入札条件に配慮することも考えられる。

¹³⁴ タイ、トルクメニスタンでの現地調査

¹³⁵ ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

¹³⁶ 質問票調査結果

¹³⁷ 紛争、治安状況の悪化によるプロジェクト遅延も散見される。

¹³⁸ 質問票調査

していくことで、よりタイムリーかつスムーズなプロジェクト実施が可能となることが明らかである。

5. 国連機関によるモニタリング・評価・報告体制

(1) 国連機関本部によるモニタリング・評価

国連機関におけるモニタリング・評価は、基本的には現地事務所が行っている。特に、複数機関による取組が推進されるようになった近年、各機関本部は案件形成においても、案件が承認された段階で知ることが多く、その上で本部の役割は財務契約書締結が主であり、その他に変更申請の際の確認等が挙げられる程度である¹³⁹。他方、質問票調査において「本部としてプロジェクト評価に関わったか」との質問については、61%が関わった、39%が関わっていないとの回答を得た。実際に関わったケースでは、「評価結果を受けて現地事務所と必要な協議を行なった」という回答が57%、「実際に現場を視察した」という回答が43%となっており、本部が現場の状況を確認することもあるものとは推察される。ただし、これは、国連機関によって異なる傾向にある。例えば、UNDPでは現地事務所への権限委譲が進んでおり、本部は契約手続きや報告を受けるくらいであるが¹⁴⁰、ILOではすべての報告書は現地事務所から本部に提出され、本部からHSUに提出されるというシステムを採っている¹⁴¹。

(2) 国連機関現地事務所によるモニタリング・評価

現地におけるモニタリングの主体については、多い順に国事務所(79%)、フィールド事務所(61%)、IP(57%)が挙げられる¹⁴²。すなわち、これらのいずれかの機関がモニタリング活動に必ず従事していることがわかる。実際のモニタリング頻度については、プロジェクト毎に様々であり統一した傾向を出すのは難しいが、国事務所の場合は毎月、または四半期ごととの回答が多い¹⁴³。また、フィールド事務所及びIPでは毎週、または毎月という回答が多い。なお、モニタリングは計画通り実施されたか、という質問に対しては、91%が「はい」と回答している¹⁴⁴。

なお、プロジェクト・マネージメント、案件が計画通りの成果を達成しているかという評価については、基本的に各国連機関が内部基準で行っている¹⁴⁵。ただし、後述のようにHSUと合同で評価を行うケースもある。

(3) プロジェクト報告書

人間の安全保障基金ガイドラインによれば、プロジェクトの報告書については、プロジェクト期間が一年未満の場合と、一年以上の場合で、提出頻度が分けられている。一年未満の

¹³⁹ ニューヨーク現地調査 UNDP、UNICEF、UNFPA

¹⁴⁰ ニューヨーク現地調査 UNDP

¹⁴¹ タイ現地調査 ILO

¹⁴² 質問票調査結果

¹⁴³ 質問票調査結果

¹⁴⁴ 質問票調査結果

¹⁴⁵ 田瀬和夫インタビュー

場合、プロジェクト開始から6ヶ月が経過した段階で進捗報告書を提出することが求められている。一年以上のプロジェクトの場合には、毎年の進捗報告書提出が求められている。いずれの場合でも、最終報告書はプロジェクト終了後半年以内に提出することと定められている。進捗報告書については明確な提出期限は、ガイドラインを確認する限りでは定められていない¹⁴⁶が、1年未満のプロジェクトであれば、3ヶ月以内、1年以上のプロジェクトであれば6ヶ月以内には提出しなければ、報告書の意味をなさないであろう。

各種報告書の提出状況であるが、今回の調査では評価チームが外務省より入手できた最終報告書及びHSU作成の報告書提出状況確認表を照らし合わせ、提出状況及びその遅延を確認した。最終報告書が提出されているべき案件は138件¹⁴⁷になるが、提出状況は以下の通りである。

最終報告書提出済み： 115件
 (うち、期限内提出20件、提出遅延53件、提出時期不明42件)
 最終報告書未提出：23件¹⁴⁸

以上から、最終報告書提出の傾向として、期限内に提出が確認できたものが非常に少なく(14.5%)、全般的に遅延傾向にあるといえる。また、未提出(16.7%)の数も看過できない。さらに、遅れているものの中には年単位での遅れもある。最終報告書に加えて、進捗報告書についても、未提出または遅延の傾向にあることから、引き続き報告書提出についてはより行き届いた管理が求められる。

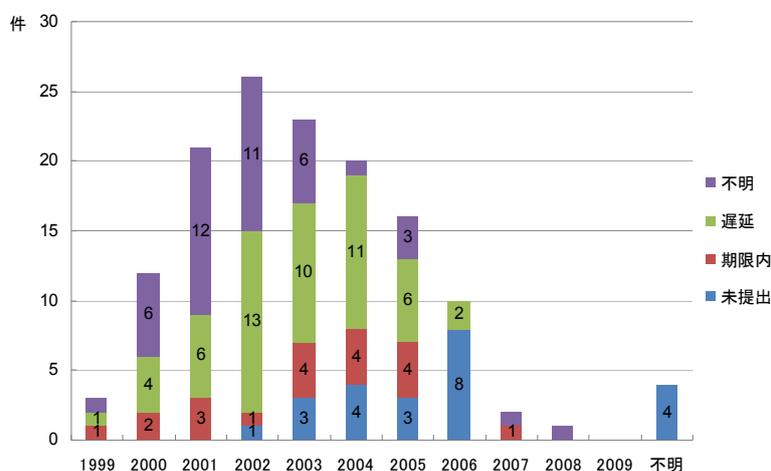


図3-1 最終報告書ステータス別件数¹⁴⁹

¹⁴⁶ 'UN Trust Fund for Human Security: Guidelines', May 2009, p22 (改訂第5版)

¹⁴⁷ 報告書が提出されているべき案件とは、本調査が開始された2009年7月時点で、案件終了後6ヶ月が経過しているものを指す。

¹⁴⁸ HSUに提出されても、外務省には提出されていない最終報告書もあり、その数は41件になる。

¹⁴⁹ 評価チーム作成。なお、年が不明となっているものは、案件承認年が不明のもの。報告書提出ステータスで不明となっているものは、「最終報告書」として提出されている文書が、文書の形式上、最終報告書であるのかどうか判別がつかないものである。

また、ガイドラインには記載されていないが、実際にはIPも国連機関に報告書を提出する。その頻度、内容は各国連機関やプロジェクトによって定められる。現地調査並びに日本のNGOとのインタビューで、基本的にすべての報告書を英語で書くことを要請されていることが問題点として指摘された。ローカルNGOのスタッフはプロジェクト実施上、通常その土地の言葉を解するだけで十分であるため、英語で報告書を書くためにはそのために人を雇うか、翻訳を発注するなどコストや手間が大きな負担となる¹⁵⁰。

(4) 会計報告書

会計報告書については、本調査ではほとんどのケースにおいて入手できていない。これは、最終報告書と会計報告書が別々に作成されていることが多いことによる。他方、会計報告に関する課題として、本調査の現地調査時には、会計フォーマットの問題についての指摘があった。人間の安全保障基金において定められている会計フォーマットが、それぞれ実施機関が使用している通常の会計フォーマットとは異なるために、費目の設定、管理、また複数機関合同案件の場合の会計報告の統一が非常に困難であるということである¹⁵¹。本件に関して、人間の安全保障基金において使用されている会計フォーマットについて、財務官室とHSUに対して聞き取りを行ったところ、両者の間では認識に多少の違いが認められた。財務官室では、国連の経理会計規則が絶対的なものであるが、これは細かな会計フォーマットまで定めておらず、具体的にどのようなフォーマットを使用するかは、経理会計規則の大枠に沿っている限りにおいて、ドナーとHSUの間で検討、定められているものとの理解であった¹⁵²。他方、HSUでは、現在の会計フォーマットは8つの費目を設けているが、これは財務官室が定めたものであるとしている¹⁵³。何れにしても、財務官室及びHSU双方において、統一されたフォーマットが存在しない場合、会計報告者がどのような形式で報告すればよいか混乱すること、また複数機関の実施によるプロジェクトの場合に、各機関で別々の形態の経理報告が提出されると資金の適正な支出を確認することが非常に難しいことが指摘された¹⁵⁴。特にHSUからは、会計フォーマットの問題は人間の安全保障基金に特有なものではなく、多くの現地事務所は複数のドナーから資金を得てプロジェクトを実施しており、それぞれのドナーに合わせた会計報告を準備しなければならないことは避けられないとの意見があった¹⁵⁵。これらの事情を勘案すると、現地における会計フォーマットの違いは大きな課題でもある一方、人間の安全保障基金に特化した問題ではなく、国連全体における会計管理の課題であるといえる。したがって、現行の人間の安全保障基金の会計報告については、資金を得ている国連機関側がまずは現状のフォーマットを尊重して会計報告を行うべき

¹⁵⁰ タイ現地調査 NGO、日本のNGOとのインタビュー

¹⁵¹ タイ、トルクメニスタン現地調査

¹⁵² ニューヨーク現地調査国連財務官室

¹⁵³ ニューヨーク現地調査HSU/OCHA

¹⁵⁴ ニューヨーク現地調査国連財務官室、HSU/OCHA

¹⁵⁵ ニューヨーク現地調査HSU/OCHA

であるといえる。ただし、HSU側も基金用の会計手引を作成し、事前に国連機関関係者に説明するなど改善の必要がある。

6. 国連事務局及び日本によるプロジェクト管理体制

(1) HSU によるモニタリング・評価

HSUは、申請・承認手続きにおいては、人間の安全保障の概念のプロジェクトへの反映を細かくチェックしているが、実施段階では、実際に計画通りにプロジェクトが進められているか否かは、国連機関の事情に左右される。モニタリングは前述の通り国連機関と実施団体(IP)が行っているが、その質については基金側では確認できていない。唯一のソースである報告書にしても、未提出のものが相当数あり、拠出したプロジェクトが本当に人間の安全保障の実践につながったのか否か不明な案件も相当数あることが想像できる。進捗報告書はHSUにおいては基本的にプロジェクトの進捗を把握するものとしか見ておらず、人間の安全保障の概念がしっかりと反映されているか否かといった実質的な内容はあまり見ていない¹⁵⁶。コンセプト・ノートで人間の安全保障の概念を反映したとしても、実際現場で何が起きているか注視しなければならないが、どこまでHSUが絡むべき否か、HSUとしてもこの点は立场上難しい判断であると認識している。案件内容に関するモニタリングは本来着実にやらなければならないところであるが、国連機関としては人間の安全保障基金から予算が付いた後は介入を望まないといった事情がある。また、実施機関との信頼関係の問題(現場に任せることで、HSUは実施機関を信用しているという姿勢を示す)もある¹⁵⁷。

なお、タンザニアにおける案件(北西部における持続的な人間開発を通じた人間の安全保障の強化)では、モニタリングが国連機関とHSU 合同で行われた。しかし、現在はそれ以外にモニタリングでHSU が関わったことはほぼない。

(2) HSU による報告書管理

前述の通り、案件のモニタリング、評価は基本的に実施機関が行っており、HSU は報告書の提出状況の管理を行っている。報告書の提出状況については、本来提出されているべきものが未提出の場合、HSU から実施機関に対して催促を行なっている。また、提出された報告書がガイドラインの要求事項を満たしていない場合は、再提出を要求することもある。他、報告書を提出していない機関に対してペナルティを示唆して報告書提出を促すこともある。こうした対応をしたにもかかわらず、なお報告書が提出されない、または提出が遅れているプロジェクトがあることは図 4-1 から明らかである。しかしながら、未だに報告書を回収できていないHSUの報告書管理については、改善の余地があると言わざるをえない。

なお、HSUでは、コンセプト・ノート、フル・プロポーザル、報告書の提出、承認状況についてデータベースを作っているが、2006年以前のデータについては、以前にデータが消えた等の理由により揃っていない¹⁵⁸。各プロジェクトの管理を徹底する上でもデータベースの

¹⁵⁶ ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

¹⁵⁷ 渡部真由美インタビュー

¹⁵⁸ ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

整備は必要であり、過去の案件についても電子化を進めるなどの対策を採ることが望まれる。また、過去の案件から教訓を抽出するとともに、そのデータベース化を行い、関係者と共有したり、ホームページで公開したりすることは、概念普及のためにも意味あることであるが、これまでのところ極めて限定的である。

(3) 日本によるモニタリング・評価

ガイドラインにおいては、各種報告書は実施機関からHSUに対して提出され、その上でHSUがドナーに対して報告書を提出することとなっている¹⁵⁹。日本政府では、これを受けて報告書の提出状況の確認を行っている。ただし、すべての報告書が担当する地球規模課題総括課で管理できているわけではなく、基金設立直後に行われたコンボ案件は他の部署で報告書が管理されているなど、管理体制の一元化や過去のデータの整理も必要である。

現場でのモニタリングという点では、案件によっては外務省から現地調査が行われているほか、現地では日本大使館関係者が案件視察を行う例がある。現場における、大使館関係者の現地視察は、各種報告書を確認する限りではいくつかの事例が確認できる他、現地調査においても、在タイ日本大使館員が評価ワークショップへ参加したことや、在トルクメニスタン日本大使館員が現地視察を行ったことを確認した¹⁶⁰。このような日本人関係者によるモニタリング、評価活動への参加は、現地において人間の安全保障基金が日本の支援で行われているというプレゼンスを示す上で意義がある。

7. 人間の安全保障基金評価の課題

人間の安全保障諮問委員会は、過去にHSUに対し、人間の安全保障基金案件の評価をするように求めてきた。内容は、「保護と能力強化」といった要素がどの程度現場において実践できているかといった、人間の安全保障の概念的側面における評価といえる。HSUでは、こうした声を受けて一度評価を行なおうとした経緯があった。しかし、評価を委託した米国のコンサルタント会社が人間の安全保障の概念や付加価値といった面については全く触れず、純粹にプロジェクト・マネージメントの観点からの評価を行ったことから、参考とはならなかった¹⁶¹。人間の安全保障諮問委員会から求められている評価が、保護と能力強化をどのように評価するか、基準が存在せず、量的に計るのが難しいという事情もある。また、国連における統合的アプローチ(国連各機関を統合する)という側面についても、各機関にとってどのような利点があったのか、制度の違いをどのように評価するか、やはり定量化することが難しい¹⁶²。

こうした事情を受けて、2009年11月に実施された第8回人間の安全保障諮問委員会においては、現行ガイドラインにおける完了済み案件の数が少ないことも勘案し、評価への取

¹⁵⁹ 'UN Trust Fund for Human Security: Guidelines', May 2009, p4 (注: 第五回改訂版)

¹⁶⁰ トルクメニスタン現地調査

¹⁶¹ 田瀬和夫インタビュー

¹⁶² 渡部真由美インタビュー

り組みは当面凍結することとされた¹⁶³。しかしながら、10年以上活動を続けてきた基金の評価ができないということは、ある意味異常なことであり、本格的な評価は先になるとしても、そのための検討や基礎情報を収集するなどの行動は今のうちから採るべきであろう。その意味でも、HSUが「人間の安全保障:理論と実践」の中で、人間の安全保障プロジェクトの評価アプローチについて検討していることは意味があり、引き続き取り組むべき課題である。

3-2-3 国連機関にとっての適切性・効率性

人間の安全保障基金案件における、国連機関にとっての効率性は場合によっては低いといえるケースが散見される。特に、WFPやUNHCRなど人道支援に関わる組織は、組織が対象とする緊急性が高く危機的な状況では正確な予算を算出することは難しく、現場の状況を念入りに分析して申請書を作成し、審査を待つ余裕もない。これに対して、UNDPやUNICEFは人道危機というよりは、比較的恒常的な脅威を扱うことも多いことから、同基金の活用頻度が高い¹⁶⁴。

また、複数機関における取り組みについては、たとえば紛争後といった状況である場合、各国連機関の支援への関わり方、分野と支援タイミングにはかなりの違いがあり、その間の緊密で効果的な協調・調整は難しい¹⁶⁵。他方、複数機関による取り組みは、各機関がそれぞれの分野で持つ人材やネットワーク、経験やノウハウを持ち寄ることによる、適材適所の役割分担による効率化効果はあるともいえる¹⁶⁶。ニューヨークにおける各国連機関本部聞き取りでは、総じて複数機関合同の取り組み自体は国連におけるOne-UNの流れとも合致しており、適切であるとのコメントがあった。しかし、それは、人間の安全保障基金が複数機関による案件申請を推奨していたからであって、人間の安全保障の概念を理解した上で、取り組んでいるわけではないという傾向にあった¹⁶⁷。

人間の安全保障基金の実施機関側の捉え方としては、各機関の活動のための資金源の一つであり、人間開発、人権等の概念や、人権ベースのアプローチ(Rights-based Approach)等の既存のアプローチとの整理もついていない。このような現状において、的確な人間の安全保障案件を形成していくことは、国連機関にとっても、それを支援するHSUにとっても難題である¹⁶⁸。

他方、人間の安全保障基金のプロジェクト予算や期間について、HSUでは現状でよいと認識されているが、国連機関側は、特に予算規模の面で、人間の安全保障基金をモデル・プロジェクトとして他地域に拡大していくことや、複数機関合同の取り組みを推進していくためには、現状の予算では少ないとの認識もある¹⁶⁹。同様の指摘は、第5回人間の安全保障

¹⁶³ ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

¹⁶⁴ 武見、2006年、p10

¹⁶⁵ 稲田・片岡、2007年、p9

¹⁶⁶ 稲田・片岡、2007年、p32

¹⁶⁷ ニューヨーク現地調査 UNDP、UNFPA

¹⁶⁸ ニューヨーク現地調査 HSU/OCHA

¹⁶⁹ ニューヨーク現地調査 UNICEF

諮問委員会でもなされており、その後、予算の上限が引き上げられた¹⁷⁰。しかしながら、人間の安全保障基金の予算に限りがある現状では、こうした状況に応えるには限界がある。なお、本評価の現地調査を通じて、各国連機関事務所の中でも、予算規模が小さい事務所では、人間の安全保障基金プロジェクトは比較的大規模なプロジェクトとなりえること、そのために現地におけるプロジェクトの効果が際立ちやすいことが確認されている¹⁷¹。他方、予算規模が大きい事務所では、あえて人間の安全保障基金を活用しようとする動機付けが弱い場合がある。予算規模の点では、支援対象地域や文脈によって、効果的かつ適切な規模が変化するという点も念頭においておく必要がある。

なお、毎年のコンセプト・ノート提出数は、2005 年が 94 件、2006 年が 48 件、2007 年が 31 件、2008 年が 20 件、そして 2009 年は現地調査段階で 27 件であった。2009 年は微増しているものの、総じて減少傾向にあるといえる。この理由は、これまでの経験から国連機関の中には、人間の安全保障基金は手続きが面倒であり、特に複数機関による実施の場合には案件形成が容易ではないとの認識があることも考えられる。

3-3 「結果」の有効性

人間の安全保障基金の結果の有効性については、実践的效果という点では、ガイドラインの改訂などを通じて、近年は人間の安全保障の概念が現場での実践に反映されるようになってきており、一定の成果を上げているが、人間の安全保障の概念普及という点では国連本部、現場の両方において課題がある。

3-3-1 実践的效果

人間の安全保障基金は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を活動目的としている。以下では、人間の安全保障基金がどの程度その目的を達成できたのか(ガイドラインの 6 つのパラメーターの観点から)、そして、活動を通じて、人間の安全保障の実現のためのモデルを示すことができたのかということを検証する。

1. 人間の安全保障の概念の実践効果

(1) 脅威にさらされている人々への対処

「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」については、案件レビューの結果、書類上は 92.1%(2006 年以降では 96.5%)のプロジェクトで取り組まれた。基金設立当初より、このパラメーターについては、関係者に広く認識されていたといえる。具体例としては、スーダンにおける地雷、不発弾の脅威から人々生存、生計、尊厳の保護と持続的な便益を提供することができた事例¹⁷²や、

¹⁷⁰ 第 5 回人間の安全保障諮問委員会議事録、地球規模課題総括課

¹⁷¹ トルクメニスタン現地調査

¹⁷² 「スーダンにおける人間の安全保障のための犠牲者支援と地雷回避教育」最終報告書(2009)

エチオピアにおけるツェツェ蠅及びトリパノソーマ症の脅威を除去することにより、貧困コミュニティの持続的で長期的な地方開発が可能となった事例¹⁷³などの成果が報告書からは伺える。

また、本評価の現地調査においても、成果は確認された。タイのプロジェクトでは人身取引の被害者に対し、心理社会的カウンセリング、医療支援、法的援助と権利の自覚など福祉的な支援、生計向上のための教育、技能訓練、職業紹介など自立支援を行い、裨益者への持続的な利益をもたらすことに取り組んでいた。トルクメニスタンのプロジェクトにおいても、元難民とその受入コミュニティを対象にして、リプロダクティブ・ヘルスの知識の向上と職業訓練による持続的な生計向上に取り組んでいた。これらの取組が真に持続性ある利益を裨益者にもたらすか否かについては、現時点で判断することは難しいが、国連機関の活動の中にこれらの要素が入っていたことは事実であり、国連機関における実践は行われている傾向にあると評価できる。

(2) 保護と能力強化の枠組み

「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こと」については、人間の安全保障委員会のアプローチであり、日本が推進する人間の安全保障の概念の中心的な部分でもある。案件レビューの結果では、書類上は 82.7% (2006 年以降では 93%) のプロジェクトで取り組まれた。このパラメーターについては、基金設立当初は考慮されてなかったが、2003 年に人間の安全保障委員会の報告書が出て以降に実施されていた案件からは盛んに意識されるようになった。報告書から読み取れる具体例としては、アフガニスタンにおけるトレーニングやプロジェクトの実施を通じての住民組織や地元政府の能力強化とプロジェクト実施による貧困層への裨益に取り組んだ事例¹⁷⁴があげられる。概して、コミュニティのエンパワメント(能力強化)に焦点を当てたプロジェクトが多く実施されており、日本が推進する人間の安全保障のアプローチとも合致しているといえる。このことは、国連機関への質問票調査の結果からも裏付けられる。人間の安全保障基金の際立った特徴を問うたところ、各機関本部の 42% が「案件形成時に人々の能力強化の観点により注意を払うようになった」、3 割程度の割合で「保護と能力強化の側面に注意を払うようになった」と回答している。また、現地事務所については、44% が「案件形成時に人々の能力強化の観点により注意を払うようになった」と回答をしていることから、能力強化の重要性についてはより現場に近いところで浸透しているといえる。

また、本評価で現地調査を行ったタイとトルクメニスタンの案件においても、人間の安全保障が脅かされている人身取引被害者や元難民など社会的弱者への保護と能力強化を目指して形成されており、プロジェクトの実施プロセスにおいても政府機関などの支援者の保護する能力を強化するとともに、受益者やコミュニティにおける生活改善や能力強化にかか

¹⁷³ 「エチオピア南大地溝におけるツェツェ蠅及びトリパノソーマ症の除去地帯の確立による地域社会の農業・牧畜開発支援」進捗報告書(2008)

¹⁷⁴ 「アフガニスタンにおける都市コミュニティの再建:カンダハール、マザリシャリフ、ジャララバードの非正規居住区の整備」最終報告書(2007)

わる支援を行ってきた。ただし、地方政府、IPや受益者レベルの能力強化は力を入れて行われているが、中央政府レベルにおける保護能力強化については、ほとんど行われていないのが現状であり、中央政府のカウンターパートはプロジェクトの表面的なことしか知らない傾向にある¹⁷⁵。

(3) 市民社会との協働

「市民社会(NGO、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推奨していること」については、書類上は77%(2006年以降では92.6%)のプロジェクトで取り組まれた。このアプローチについては、2005年のガイドライン改訂以降に申請された案件において、特に高い割合で考慮されている。具体例としては、カザフスタンにおいて、コミュニティの社会的・経済的問題を解決するために、コミュニティ動員を通じて住民組織を作り、新たに4つのNGOが登録された事例¹⁷⁶などをあげることができる。この他にも市民社会との連携は多くの報告書に記載されている。また、人間の安全保障基金の際立った特徴を問うた質問票調査結果では、各機関現地事務所の41%が「市民社会(住民組織やNGO)との連携が増えた」と回答をしている。ただし、市民社会との協働については、昨今のコミュニティ開発プロジェクトでは通常行われていることであるため、これが、人間の安全保障基金であるから達成された成果であるのか否かを結論付けることは困難である。

参考までに、現地調査で訪問したタイの案件では、実施機関であるILOがIPとしてローカルNGOに業務を委託しており、協働が図られたといえる。また、IPを通じて人身取引被害者の互助組織を設置するというも行った。実際のプロジェクト運営は国連機関ですべて行うことは困難であり、主にIPが裨益者へのサービス提供を行っているのが援助現場の現実である。多くの場合、地元のことを良く知っているのは、地元に着して活動しているローカルNGOである。こうしたことから、本来であれば案件形成の段階から現地の事情を熟知しているNGOを巻き込んでいくことが、市民社会の能力強化、そして現場のニーズにあった支援を実現する上では望ましい。しかし、現在の国連の調達システムとしては、IPは、案件が承認、開始される段階で入札を通じて選ばれるために、案件は必ずしも理想的な形(熟知しているNGOが受注)とはならない事例もある¹⁷⁷。

(4) マルチの取組

「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こと」については、複数機関による取組と複数分野における取組に分けることができる。

イ. 複数機関

まず、複数機関によるプロジェクト実施については、全体の38.7%にとどまる。これは設

¹⁷⁵ タイ、トルクメニスタン現地調査

¹⁷⁶ 「カザフスタン・セミパラチンスク元核実験場における人間の安全保障の強化」進捗報告書(2009)

¹⁷⁷ JCIE インタビュー

立当初から 2005 年までの案件の多くが単数機関での実施であることに起因している。図 2-9 に示す通り、この傾向は 2006 年以降逆転し、それ以降の複数機関による実施率は 84.2%となる。すなわち、近年においては、複数機関による案件実施が主流となっている。そして、プロジェクトの報告書において、教訓としてあげられているもののトップが複数機関によって実施したことの是非についてであり、国連機関側が複数機関での案件実施を人間の安全保障基金の特色と捉えていることが伺える。例えば、タンザニアにおける案件¹⁷⁸では、UNDP、WFP、FAO、UNIDO、UNICEFの5つの国連機関により、食糧、小型武器、教育、水衛生などの分野で各機関が専門性を活かしたプロジェクトを実施した。こうした経験から、実施機関担当者から、「複数機関案件とはどのようなことなのか理解できた」というコメントがHSUに寄せられている。この例では、基金の案件後に、他ドナー資金による複数機関案件の実施にもつながっており、モデル・ケースともいえるかもしれない¹⁷⁹。

こうした複数機関でのプロジェクト実施に関わる人間の安全保障基金の効果については、実施機関に対する質問票調査結果でも明らかであり、基金の特色として、「複数機関による支援を可能とする(28%)」、「複数のセクターを対象とする案件を実施する(28%)」、といった点をあげる回答は少なくない。コメントにおいても、複数分野に対する支援は人間の安全保障基金によってはじめて可能となった、といった回答もある。

他方、複数機関による案件の形成と実施は現場においてより多くのコーディネーションが必要となるとの意見も多く(67.5%)、中には案件形成やプロポーザル提出に時間がかかるなど、国連機関側にとって負担ともなってきた。こうしたことから、最新版のガイドラインでは、複数機関での実施を推奨しているものの、拠出パラメーター、すなわち満たすべき条件からは複数機関を削除している。

ロ. 複数分野

次に、複数分野におけるプロジェクト実施については、全体の 46.6%という数字になっている。これも前述の複数機関と同様な傾向を示しており、2006 年以降の承認案件においては 73.6%が複数分野を扱っている案件となっている。複数分野への包括的対処は人間の安全保障の概念の中核となるものであり、このパラメーターは極めて重要であるといえる。しかしながら、以前の案件では、単一の分野しか扱っていない案件も少なくない。例えば、セネガルにおけるUNFPAによるリプロダクティブ・ヘルス案件¹⁸⁰は、複数分野を扱っているとは言い難く、明らかにガイドラインのパラメーターを満たしていない案件である。同機関が通常行っているリプロダクティブ・ヘルスの活動にコミュニティベースの能力強化やジェンダーを加味しているだけで、あえて人間の安全保障基金の予算を使う必然性が認められない。こうした案件が 2005 年以前は多かったと言える。他方、近年の案件では、例えばボスニア・

¹⁷⁸ 「タンザニア北西部における持続的な人間開発を通じた人間の安全保障の強化」進捗報告書(ただし、報告年は不明。また最終報告書も提出されていない)

¹⁷⁹ 渡部真由美インタビュー

¹⁸⁰ 「保健とリプロダクティブ・ヘルスのサービス拠点におけるコミュニティを基礎としたリプロダクティブ・ヘルス及び家族計画サービスの提供」最終報告書(2008)

ヘルツェゴヴィナのUNDPとUNESCOによる案件¹⁸¹のように、貧困削減とコミュニティの和解をテーマに、地雷除去、廃棄物管理、観光産業、文化財保全など分野横断的に取り組むプロジェクトも実施されてきており、改善の方向に向かっているとはいえる。

(5) 人間の安全保障のギャップへの対処

「人間の安全保障に関する問題の中で、現在取組が十分とはい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」については、何がギャップを埋める支援なのか明確な基準がなく、判断が難しい。人間の安全保障のギャップとは、人々の安全を確保するために対処が抜け落ちている様々な要素について言及するものといえる。これは、物理的な人々の安全確保から、対応がなされていない支援分野まで、多様な観点を含む¹⁸²。また、HSUからは、国連における統合的取り組みが存在しないこと自体もギャップであるという指摘もなされている¹⁸³。プロジェクトの報告書から読み取れる情報を基に全案件を分析すると、明らかに既存のものと重複があるものが30.8%、ギャップへの対処となっていると見られるものが42.3%という結果になった。

具体的な例としては、本調査のトルクメニスタンでの現地調査からは、同国の援助が首都や大都市に集中する中、人間の安全保障基金は初めて遠隔地において支援を必要とする人々へ直接的な裨益をもたらすプロジェクトを実施したと判断できる¹⁸⁴。また、質問票に対するコメントにおいて、サブサハラ・アフリカにおけるツェツェ・バエ及びトリパソノーマ症対策に関する支援は長年求められてきたものの無視されてきており、同基金の支援で初めてプロジェクトが可能になった、との回答もあった¹⁸⁵。こうした経験をかんがみると、ギャップを埋める支援という意味では、人間の安全保障基金が実現していること、可能としている独特の効果は認めることができる。

2. 人間の安全保障プロジェクトのモデル

以上、人間の安全保障基金ガイドラインのパラメーターの充足度の観点から、基金による実践的効果を検証してきた。2005年以前の案件には人間の安全保障プロジェクトとは呼び難いものも存在するものの、ガイドラインの改訂に順じ、段階的に改善してきているといえる。パラメーターについても、ギャップについては判断が容易ではないが、人間の安全保障への脅威への対応、保護と能力強化、市民社会との協働、複数分野での取り組みなどは現在ではほぼ満たされた案件が承認されているといえる。ただし、能力強化や市民社会との協働などは、一般の開発援助の中でも行われていることであり、「何が人間の安全保障基金のプロジェクトの成果として特徴的なのか」というイメージを持つことが容易なわけではない。

¹⁸¹ 「貧困削減を通じた地域での民族融和」進捗報告書(2009)

¹⁸² 例えば、HSU, “Human Security in Theory and Practice”, p10、14、15 等参照

¹⁸³ HSU ワークショップ、タイ、バンコク

¹⁸⁴ トルクメニスタン現地調査

¹⁸⁵ 質問票調査

複数の国連機関が合同で複数の分野に取り組むことに意義があるという点もあるが、人間の安全保障の概念を国連機関の活動に「継続的に」反映させていくためには、これらの取組が容易にイメージでき、自分たちの活動にとってプラスになるということを示す必要がある。そのためにも、これまでの実施プロジェクトの経験や教訓を実践的効果として取りまとめるとともに、モデル・プロジェクトを発掘し、広報していく必要がある。それこそが図 2-2 の目標体系図にもあるように、人間の安全保障基金の重要目的の一つである。しかし、現実には「これこそが人間の安全保障の概念を反映したプロジェクト」というものを示すショールームには成りえてない。そして、前述のタンザニア案件のように良い事例と言われているものでも、最終報告書が出ていないなど問題がある。

3-3-2 人間の安全保障の概念普及

人間の安全保障基金を通じた、人間の安全保障の概念普及について、国連本部における概念普及と現場における概念普及の両面から検証する。

1. 国連本部における概念普及

「人間の安全保障」という言葉はUNDPの人間開発報告書で取り上げられて以来、国連関係者の間でも広く使われているものであるが、その意味するところについて、国連としての定義づけがあるわけでもなく、「人間の安全保障」を国連のマンデートとするための総会決議があるわけでもない。また、これまでの人間の安全保障の議論の中には、保護する責任など人道的介入の意味合いをもつものも含まれていた経緯があり、一部の国連加盟国の間では、国連の公式文書に「人間の安全保障」という言葉を記述することに抵抗がある¹⁸⁶。

日本政府は、1998 年以降人間の安全保障の概念普及を通じた実現を外交政策に掲げ、人間の安全保障基金を設立するなど政策目標達成のための努力を続けてきた。この努力はニューヨークの国連関係者の間では広く認識されている。2005 年の国連世界サミット成果文書に人間の安全保障という言葉が記載されたことや、人間の安全保障フレンズの参加国が増えていることは、日本の国連外交の成果であるといえる。そして、前述の通り 2010 年 3 月に提出が予想されている人間の安全保障に関わる国連事務総長報告書を機会として、人間の安全保障に関する国連総会での議論と決議の採択を通じ、同概念についての共通理解を深めることができれば、国連における概念普及にとって大きな転機となる。これらの成果に過去の人間の安全保障基金の活動が国連機関による実践の積み重ねという形でインパクトを与えてきたとはいえるだろう¹⁸⁷。

しかし、こうした成果がある一方で、人間の安全保障基金による国連本部における人間の安全保障の概念普及については課題がある。国連機関本部担当者へのインタビューでは、基金の案件は各機関の活動に貢献しており、複数機関の推進にも役立っているとの認識は

¹⁸⁶ ニューヨーク現地調査日本政府国連代表部および HSU/OCHA

¹⁸⁷ 2004 年の第 2 回人間の安全保障諮問委員会において、「人間の安全保障基金は人間の安全保障の概念普及のため、具体的な活動を明示しながら人間の安全保障の付加価値と活用性を国連内外で広く知らしめる上で欠かせないツールである」との認識が共有された(第 2 回人間の安全保障諮問委員会議事録)

あるが、同時に人間の安全保障の概念についてはこれまで各機関が現場で実践してきたことと何が違うのか判りにくいとの意見もある¹⁸⁸。また、各国連機関の本部レベルにおいては、総じて人間の安全保障は日本政府が推し進めている概念であるということが幹部層では理解されているが、あくまでそれは上層部に限られる傾向にある。例えば、UNDPでは、幹部職員が日本に行くときは必ず説明資料に人間の安全保障基金に関するものが入っており、ポジティブな表明がなされている。こうした傾向は、UNFPAやUNICEFでも同じである¹⁸⁹。しかし、各国連機関の本部レベルの担当者は、案件の形成等には関わっておらず、政策的な話が流れてきたときに情報収集はするものの、それを組織内部や現場事務所と積極的に共有するまでには至っていない¹⁹⁰。このことは、各国連機関にとって基金が目指す「人間の安全保障の概念を実践へ反映する」ということが形式的なものとなっていることを示すものだといえる。これは、「国連機関は申請においては良いプロポーザルを出してくるが、実際のプロジェクトは概念を反映していないものが多い」というHSUの見解¹⁹¹とも符合する。すなわち、国連機関は人間の安全保障を推進する大手ドナーである日本への理解を示し資金を得ることには熱心であるが、それが人間の安全保障の概念の理解と各機関の活動への反映、そして普及に本質的なレベルでつながっているとはいえない。こうしたことから、国連本部における人間の安全保障の概念普及には未だ課題があるといえる。

2. 現場における概念普及

はじめに、各国連機関の現場における人間の安全保障の概念の普及については、近年の人間の安全保障基金案件への提案書の質が向上(パラメーターの充足等)していることから、書類上はある程度進んでいるといえる。また、各機関現地事務所への質問票調査でも、91%が、「基金が推進する人間の安全保障の概念について知っている」と回答し、「人間の安全保障の概念については、プロジェクト実施後に理解が深まった」とする回答が89%と高かった。こうした点は、現場における各国連機関関係者の認識の高さ、そして人間の安全保障基金案件の経験が概念普及の一助となっていることを示している。

しかしながら、国連機関本部でのインタビューでは、本部の幹部層における認識とは対照的に、現場においては人間の安全保障の概念をしっかりと理解、勉強する時間はなく、人間の安全保障の概念は浸透していないとの声も多く聞かれた。現場にとって興味があることは、いかにして活動資金を取ってくるかということであり、人間の安全保障基金も資金源の一つという認識にとどまっている傾向にある¹⁹²。既に、2004年の第2回人間の安全保障諮問委員会では、人間の安全保障基金が各機関にとって単なる資金源と捉えられないようにする必要性が確認されているが、この懸念はいまだに続いているといえる¹⁹³。さらに、近年、現

¹⁸⁸ ニューヨーク現地調査 UNDP, UNFPA, UNICEF

¹⁸⁹ ニューヨーク現地調査 UNDP, UNICEF, UNFPA

¹⁹⁰ ニューヨーク現地調査 UNICEF

¹⁹¹ 質問票調査

¹⁹² ニューヨーク現地調査 UNICEF, UNFPA

¹⁹³ 第2回人間の安全保障諮問委員会議事録

場の国連機関関係者には、様々な概念や開発アプローチが次々と導入されてくることによる「疲労感」がある¹⁹⁴。そのような状況において、単なる資金源として形式上、人間の安全保障の概念に合った案件を形成し実施するのではなく、いかに現場の実施機関関係者が人間の安全保障の概念の重要性を理解し、魂の入った仕事ができるようにするのかという点で、HSUが果たすべき概念普及の役割は重要である。HSUでは今後、国連機関国事務所への案件形成支援等、より積極的な対応をとっていくことを考えている旨が報告されており、現場における概念普及に向けて必要な取組みといえる¹⁹⁵。

なお、国連機関の現場における実施パートナーである実施団体(IP)のレベルにおいては、多くの場合、人間の安全保障の概念と NGO のミッションは相容れないものではないが、その概念の浸透度は高いとはいえない。IP 経験のある日本の NGO へのインタビューでも、現場では人間の安全保障という言葉自体はあまり使われないという意見が多かった。

次に、現場における相手国政府や地方政府に対する概念普及であるが、これらについては人間の安全保障基金が基本的にはボトムアップアプローチに力点を置いていることもあり、中央、地方政府の政策にまで影響を及ぼすといった効果は現在のところではあまり認められていない(中には、人間の安全保障基金案件の結果が政策に反映されている例もあり、一概にはいえない)¹⁹⁶。本来、人間の安全保障の要素、「保護と能力強化」の「保護」は、政策や制度等を通じたトップダウンの人々への裨益を意味しているが、保護の側面の概念普及には課題が多いといえる¹⁹⁷。なお、中央政府レベルへの概念普及ということでは、UNDP の国別人間開発報告書(NHDR: National Human Development Report) ユニットが、4年ほど前からHSUと協力して人間の安全保障をNHDRに反映させる取組を行っている。人間の安全保障基金案件としてNHDRの作成を行っており、現在までに4か国(ジブチ、パキスタン、ベナン、ウルグアイ)において、人間の安全保障の概念に基づいたNHDRが作成されている¹⁹⁸。NHDRユニットによれば、NHDRに人間の安全保障の概念を反映させたことによる実質的な成果としては、当該国における人間の安全保障への理解が促進されたこと、当該国政府の政策や開発方針が変化したことなどを挙げることができる。

最後に、コミュニティや個人裨益者レベルで考えた場合、裨益者は概念の意味ではなく、具体的裨益内容に興味を持っている。このため、実際の人間の安全保障基金案件においては、末端の裨益者への概念普及はなされていない傾向にある。

¹⁹⁴ HSU 無記名質問票

¹⁹⁵ 第七回人間の安全保障諮問委員会議事録

¹⁹⁶ HSU 無記名質問票

¹⁹⁷ HSU ワークショップ、タイ、バンコク。HSU から、実際に人間の安全保障基金案件は、保護よりも能力強化の側面に重点を当てていると述べている。

¹⁹⁸ ニューヨーク現地調査 UNDP/NHDR