

## 第4章 評価のまとめと提言

本章では、評価の結果を踏まえ、今後の国際機関経由の援助のあり方にかかわる教訓<sup>199</sup>と人間の安全保障基金の改善にかかわる提言を行う。

### 4-1 評価のまとめ

日本が主たるドナーとして支援する人間の安全保障基金は 1999 年の設立以来、190 件以上のプロジェクトの実施を通じて、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活動を行ってきた。

政策の妥当性については、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(ODA 政策)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。

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、今日に至る間に人間の安全保障ユニット(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基金案件への反映という点では、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。

結果の有効性については、実践的効果という点では、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現時点では形式的なものにとどまっている。

### 4-2 国際機関経由の援助のあり方にかかわる教訓

#### 教訓1: 国際機関経由の援助を行う目的の明確化

日本外交における国益の観点から、国際機関に資金を供与することの目的を明確にする必要がある。二国間援助ではなく国際機関経由での援助の場合、結果として日本のプレゼ

---

<sup>199</sup> 1-6 評価調査の限界でも述べたとおり、本評価から得られる教訓の適用範囲は、国際機関経由の援助の中でも日本がトップドナーとして大半の拠出を行っている援助形態のものである。

ンス向上は二義的なものにならざるを得ないことを鑑みても、国際機関を経由した援助方式を採用する必要性について、政策的な意義を明確にする必要がある。

人間の安全保障基金の場合、日本の政策目標は「人間の安全保障の実現」のため、人間の安全保障の概念を国際社会において普及することであり、人間の安全保障基金を日本が支援することを通じて、国連機関に対する人間の安全保障の概念普及が推進されるという論理が成り立った。すなわち、草の根・人間の安全保障無償資金協力や JICA による技術協力のよう直接的に人間の安全保障に関わる日本のプレゼンスが示せるわけではないが、人間の安全保障基金がその目的を果たせば、日本の政策目標が達成することに寄与できるわけである。

ただし、同時に日本国内での国民に対する説明責任も果たす必要がある。なぜ国際機関経由で援助を行う必要があるのか、それがどうして日本国民の利益に通じるのか、目標体系を明らかにしつつ説明する必要がある。

なお、拠出した上で求めるものは、国民への厳密な説明責任か、それとも外交上の実質的成果か、これらがある程度トレードオフの関係にある場合に、どちらを優先していくべきかについては政策上明確にしておくことが求められる。

## 教訓 2: 国際機関経由の援助と様々な援助スキームとの連携の促進

国際機関経由の援助のみで、政策目標が達成できるわけではない。特に上位の目標については、様々な連携を行うことでこそ達成が可能である。人間の安全保障基金にせよ、同基金の案件実施により、人間の安全保障の概念普及が特定のプロジェクトで起こっても、それは同基金の規模からいって、人間の安全保障という大きな課題を解決するための一助であり事例にしかならない。重要なことは、そのような事例、特にグッド・プラクティスをいかに拡大していくかということである。その意味で、国際機関経由の援助による成果について、二国間協カスキームで成果の拡大や不足部分の補完を行うことは有益であろう。これは、人間の安全保障のように、ODA 政策として多国間協カと二国間協カの両方で支援している場合は、特に意味がある。例えば、人間の安全保障基金の案件で裨益者への直接的便益提供や能力強化は得意とするところであるが、保護する立場である中央政府の能力強化については十分とはいえない傾向にある。しかし、政府の能力強化については、JICA による技術協カに実績がある分野である。日本が人間の安全保障基金を自らのツールと捉える形ではなく、日本の ODA からの能動的かつ有機的な連携が望まれる。

また、ODA だけではなく、課題によっては、学術機関、NGO、民間企業との連携も有効であろう。ただし、そのためには、日本のこれら関係者に対して、国際機関経由の援助の理念と成果について、情報を共有する必要がある。この点で、人間の安全保障基金は、日本の援助関係者や市民社会で十分な認知度があるとはいえない。日本国民への広報という点では、政府による広報のみならず、学校教育や NGO などを通じた市民レベルでの広報にも力を入れるべきだろう。

### 教訓3: 国際機関経由の援助における日本の関与のあり方

国際機関経由の援助を活用して、日本の政策目標を達成するというアプローチは、日本の政策と援助先の国際機関の政策・目的が一致し、日本が主要ドナーであり、援助の方向性や方法論にある程度の影響力を行使できるのであれば、有用である。ただし、その関与のあり方には注意を要す。特に国連においては、特定のドナーが影響を及ぼすことについては、反発があることから、達成したい政策目標には、表面的には「日本色」を付けずに、ユニバーサルなものとして打出すことが肝要である。また、基金等の運営に関しては政策レベルでの影響力を行使するという姿勢を基本として、個別具体的プロジェクトについてはかかわりを持ちすぎない方がスマートだといえる。ただし、どこまでドナーとして手続面に介入するかということは、援助先の管理・運営体制によるところが大きい。

## 4-3 人間の安全保障基金の改善にかかわる提言

### 提言1: 人間の安全保障基金の中長期的な目的の明確化

人間の安全保障基金は、人間の安全保障の概念を国連機関の活動の中に普及実践していくことを目的としている。しかしながら、その目的は漠然としており、将来的に基金として何を目指していくのか中長期での目的の明確化が必要である。つまり、何が人間の安全保障基金の独自性であるのかを明確にすべきである。具体的には本評価報告にあるような目標体系図を作成し、行動計画を策定し、モニタリング評価指標を設定した上で実行することが望まれる。なお、基金の目的達成を計る指標としては、実践的効果の面では、拠出基準となっている5つのパラメーターの根拠となる指標や測定方法を具体的に示すことや、人間の安全保障の概念を反映させた案件のモデルをどれだけ示せたかというものを挙げるができる。そして、概念普及についても、普及する対象を明確にした上で、どのように基金の活動を通じて普及を図るのか、行動計画を策定するべきである。

なお、基金の拠出金残高が減っている現状をかんがみ、今後は案件を数多くこなすことよりも、モデルとなりうる優良案件を数は少なくとも着実に形成・実施することが望まれる。

### 提言2: 「人間の安全保障ユニット(HSU)」の国連における位置づけの明確化

人間の安全保障基金は、2004年に財務官室から国連人道問題調整事務所(UNOCHA)に開設された人間の安全保障ユニット(HSU)に権限が移行され、運営されてきた。しかしながら、HSUは人間の安全保障基金の目的である「国連機関による人間の安全保障の概念の実践促進」を遂行する上で、様々な制度上の制約がある。それは、人間の安全保障という言葉の意味が国連職員の間で正しく認知されていないことに加え、この言葉を国連内部で使うことに対して、武力行使を伴いかねない人道的介入や国家主権が制約されることを懸念する一部の加盟国から反発があることにも起因する。このため、2010年春に提出予定の人間の安全保障に関わる事務総長報告を機に、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、人間の安全保障を正式な国連のマンデートにすることにより、HSU

の活動にお墨付きを与えることが必要である。そのためにも、日本政府がイニシアティブをとり人間の安全保障に関する決議案を作成し、総会で採択されれば、より強力な位置づけとなる。それにより、HSU による人間の安全保障の概念普及にかかわる活動も活性化することが期待される。そのために必要な外交努力を日本政府が行うことは、日本政府が推進する国連機関における人間の安全保障の概念普及にも整合することである。

### 提言 3: 人間の安全保障基金プロジェクトの成果の普及

人間の安全保障基金では190以上のプロジェクトを実施してきたが、その成果が十分に国連機関や国際社会において共有されていない。そもそも人間の安全保障の概念は包括的であり、一般に理解が容易ではない。HSU は国連機関に対して、人間の安全保障に関わるワークショップや各案件のコンセプト・ノート申請時の助言などを通じて、概念普及に努めてはいるが、各担当者の努力に依るところが大きく、組織的、戦略的には行われていない。そのため多くのプロジェクト関係者は、例えば、人間の安全保障における能力強化のアプローチとこれまで各国連機関が行ってきたボトムアップ型のアプローチの何が異なるのかについて、正しく理解しているとは言いがたい。こうしたことが、人間の安全保障の概念を普及して行く上で足かせとなっている。

したがって、これまで実施された豊富な人間の安全保障基金案件の経験から、複数分野、複数機関などの統合の推進、市民社会との連携、保護と能力強化の包括的アプローチなどのグッド・プラクティスをとりまとめて、何が「人間の安全保障の概念のプロジェクトへの反映・実践」の成果なのかについて国連機関やプロジェクトの関係者に分かりやすく説明することが求められる。そのためには、人間の安全保障基金のホームページにおけるグッド・プラクティスの紹介をより積極的かつ具体的な例をもって行なうこと(成果を含むプロジェクトサマリーの掲載や優良案件を事例とした論文の掲載等)や、関係者に対するワークショップにおいて、理論的な講義だけではなく、実践の事例紹介も進んで行う必要がある。

### 提言 4: 人間の安全保障基金のビジビリティの強化

人間の安全保障基金という名前が現場において認識されていないという問題がある。本評価の現地調査を通じて、プロジェクトとしては成果を出していても、裨益者や現地政府の関係者は、それが何による支援なのか認識していない例が散見され、人間の安全保障基金以外の国連機関による支援プロジェクトとの違いが明確に認識されているとは言いがたい状況であった。末端の裨益者が人間の安全保障の概念を理解する必要はないにせよ、人間の安全保障基金によるプロジェクトであること程度は認識されるべきである。また、現地政府や実施団体(IP)の関係者については、そのプロジェクトが人間の安全保障基金によるものであること(意味合い)を意識してもらうことが、現場レベルの開発従事者への人間の安全保障の概念普及にも資するといえる。そのためにも、現地における広報努力が必要である。また、人間の安全保障基金プロジェクトと直接関連させて、国連機関が HSU と協力しつつ実際の関係政府及び IP を対象にした人間の安全保障に関するワークショップを行なうことなども検討すべきである。

## 提言 5: 人間の安全保障基金の実施体制の改善

人間の安全保障基金については、「手続きが遅い」、「使い勝手が悪い」というマイナスのイメージが定着している。こうした点を払拭し、さらに国連機関において人間の安全保障基金、ひいては人間の安全保障の概念を普及させていくためには、ガイドライン改訂ごとの変更点を誰にでも分るように明示する、基金の今までの改善点を大きく広報していくといった対応と共に、現場における国連関係者との協働が求められる。すなわち、現場における国連関係者へ、人間の安全保障の概念のみならず、具体的に人間の安全保障基金に関する知識普及を、ワークショップ開催等を通じてより積極的に行なっていくことが求められる。

また、プロジェクトサイクルでの案件管理体制も確立すべきである。プロジェクトの申請、実施プロセスにおいて、人間の安全保障の概念をプロジェクトに反映させるため、事前評価に HSU から職員が参加し、人間の安全保障の概念を反映したプロジェクトデザインを支援すべきである。タイミングとしてはコンセプト・ノートの承認後、フル・プロポーザルの作成段階で、現地調査を含めて行うことが望ましい。

さらに、グッド・プラクティスの抽出のため、第三者による終了時評価を各案件で行うことを提言する。これまでは、各国連機関に任されてきた案件ごとのモニタリング・評価体制であるが、案件によって温度差があるだけでなく、一切評価が行われてなく、案件実施の成果が不明な案件も散見される。このため、第三者の評価者による評価を実施し、評価報告書を HSU に提出することを義務付けるべきである。そのための予算(国際コンサルタント 1 人月程度)は、各案件の中で計上できるようにすべきである。これらの活動に関して、HSU の人的資源だけではモニタリングが困難な場合、基金を利用している各国連機関が参加する管理委員会を設立して、評価やモニタリング活動を行うことも検討すべきである。

なお、ガイドラインに定められているにも関わらず報告書は遅延傾向にあり、提出されていないプロジェクトも少なくない。報告書の提出は実施機関の基本的な責任でありこうした状況を放置すべきではない。報告書の提出状況の悪い国連機関に対しては、抛出停止などより強いペナルティを課すことを検討すべきである。

ただし、報告書については、遅延する原因もある。一つは、提出が必要な報告書の頻度と分量の多さの問題である。中でも進捗報告書については、HSU による案件管理にも必要なものであることから、国連機関側も迅速に用意し提出することが求められる。このため、進捗報告書については、数ページの統一フォーマットを HSU で作成し、必要事項を記入して提出するだけのものとするにより、国連機関の負担軽減にも、HSU による一元的管理にも寄与すると考えられる。また、その他の理由として、ローカル NGO 等の IP からの報告の遅れが挙げられる。多くのローカル IP が英語での報告書の作成に不慣れなことが原因としてある。そうした IP の負担を軽減するため、例えば IP からの報告書は基本的に現地語で提出することとし、翻訳代をプロジェクトの予算で出すということも効率性を高める点では有効と考えられる。

## 提言 6: マルチ・ドナー化の推進

人間の安全保障基金の残高が減少している状況の改善と、人間の安全保障の概念の普及のために、基金のドナーを拡大すべきである。すなわち、ジャパン・ファンドのイメージから脱却し、より多くのドナーが参加する基金とすることにより、基金の規模拡大と概念普及を目指すことが望まれる。

そのためには、日本の基金への関わり方には留意すべき点がある。日本が人間の安全保障基金の主要ドナーとして 99.4%の拠出金を出しており、申請手続きなどで関与していることから、国連関係者からは基金がジャパン・ファンドであるとみなされることもある。プロジェクトに人間の安全保障に関わる日本の意向を反映させ、品質を確保するために、ある程度のドナーの関与は必要かもしれない。また、人間の安全保障の概念普及と実現に、それを推進する日本がリーダーシップを発揮していくことは不可欠といえる。しかし、信託基金という国連に任された基金において、特定のドナーが目に見える形で関与することは、国連においては歓迎されない傾向にある。このことから、人間の安全保障基金については、基金が中立的性格を確保していることを対外的に示し、ドナー拡大と基金の規模拡大、ひいては人間の安全保障の概念の国際社会における普及につなげるというアプローチも検討すべきである。この点をかんがみると、現在の日本によるコンセプト・ノート及び変更申請における、実質的な審査など基金への細部にわたる関与は今後のドナー拡大のためにはプラスになるとは言い難い。したがって、日本による人間の安全保障基金への関わりは、基金の中期目標や中期計画の策定等、基金の方針にかかわる部分で、人間の安全保障諮問委員会等を通じて政策レベルで果たすことに重心を置き、プロジェクトレベルでの基金への関与はその程度を減らしていくべきであろう。