

4月8日BBL

人間の安全保障 - JICAの取り組みと今後の展望 -

牧野 耕司氏 (JICA 企画調整部事業企画/人間の安全保障チームチーム長)

書式変更: 左 : 31.7 mm, 右 : 31.7 mm, 幅 : 210 mm, 高さ : 297 mm

プレゼンテーション資料 :

<http://www.developmentforum.org/records/material/050408hs.ppt>

【冒頭プレゼンテーション】

1. バックグラウンド

- ・世界銀行 (以下、世銀) の E S S D ウィーク (Environmentally and Socially Sustainable Development) の今年のテーマが「人間の安全保障」であったこともあり、この度招待されてワシントンDCにきた。世銀自身が「人間の安全保障」をテーマにした大きな企画を行うのは今回がはじめてであると思う。
- ・人間の安全保障は、非常に深く広いテーマである。テキスト的存在となっているのが、アマルティア・センと緒方貞子共著の Human Security Now という報告書であろう。その後、多くの研究や議論もなされている。この大きなコンセプトを実際のプログラムに落とししていく (実践) が現在の仕事である。ちなみに JICA に、人間の安全保障チームが発足したのは昨年10月。

2. 人間の安全保障とは

- ・人間の安全保障については、現在 ODA 大綱の柱のひとつとしてすえられている。また、今年2月に、わが国の ODA 中期政策が発表され、これは非常にアクション・オリエンテッドなものとなっている。そこでは人間の安全保障は最重要コンセプトとして位置づけられている。
(ダウンロード : http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/chuuki/pdfs/seisaku_050204.pdf)
- ・ODA 大綱で取り上げている四つの課題は、(1) 貧困削減、(2) 経済成長、(3) 平和構築、(4) 地球的規模の課題、となっている。
- ・大綱では、これら四つの開発課題に対して普遍的な哲学 (基本的視点) が多くあり、そのひとつとして人間の安全保障が位置付けられていたが、中期政策では、実質的にまず人間の安全保障がありその下に上記四つの課題がぶらさがるという構成に変化した。
- ・現代社会では、冷戦に伴うグローバルイゼーションの進展などの要因によって、国境を越えた脅威が存在し、また紛争下の国では政府自体がその国民に対して脅威になるということもある。そこで、国家や政府という枠組みの制約を踏まえ、補完する考えとして、より人に注目した概念が必要になってきた。94年に国連開発計画が出した Human Development Report で公的には初めて Human Security という言葉が使われた。
- ・そもそもはパキスタンのハク博士が提唱した概念であるといわれている。当時、人間の安全保障という概念は、shift of state security という位置づけであったが、現在では complement to state security と変化している。というのも、軍事サービスなど、国 (State) がしなければならぬイシューは必ずあるため。
- ・人間の安全保障の基本的構成として、ふたつの脅威からひとを守ること : 恐怖からの自由 (紛争、テロ、犯罪、病気、環境悪化、経済危機、自然災害など)、欠乏からの自由 (貧困、飢餓、教育の欠乏、衛生、など。) このふたつは相互的につながりが深く、その関係性を理解することが重要。上記の Human Security Now の試みはそこにあり、その上で包括的な対応を考察する。
- ・恐怖と欠乏からの自由を実現するため、プロテクション (上からの保護) と、エンパワメントというアプローチ方が考え得る。また、ドナー、被援助国政府、NGO、国際社会などの横の連携も不可欠である。
- ・90年代終わりあたりから、参加型貧困アセスメントが盛んになってきた。貧困に苦しむ

書式変更: 右 : 6.3 mm

人々の声を直接拾い上げていったところ見えてきたことで、人々が持っている大きな懸念、問題として「不安定性 (insecurity、instability)」があった。たとえば旱魃や飢餓への不安、紛争への恐怖、エイズで両親が死ぬかもしれないという恐れ、誘拐などの犯罪への懸念など。貧困の状況は一定ではなく、常に下方へ落ち込んで行く危険性をもつ (downside risk)。なにがそれを引き起こすのかといたら、紛争、自然災害、感染症、事故、その他のショックである。人間の安全保障はそういった部分すなわち「恐怖」にも着目する。

・貧しければ貧しいほど、これらのショック、恐怖に対しては脆弱である。例えば、旱魃が起きたとき、一定以上の資産を持つ人々は価格が上がったとしても食料は手に入れることはできる。しかし貧しく農業で生計を立てている人たちは、食料を手に入れることができずまた頼るべき公的なソーシャルセーフティーネットにも入っていない。なけなしの牛を売り払うことによって、その後雨が降っても可耕面積が減少する、生産性が低下することによってさらに貧しくなる。あるいは子供を学校に行かせなくなることによって、その子供の将来の期待所得が大幅に低下し、貧困が世代間で継続することになる。脆弱な貧しい人々に、ショック・恐怖が次々と襲い掛かり、さらに貧しく脆弱になるという状況が途上国には見られる。

・このような、ショックと貧困、恐怖と欠乏の悪循環、負の連鎖を断ち切るために三つの方策が考えられる：

Prevention / Mitigation (ショックの予防と緩和)

Coping (ショック発生後いかにして対応するか)

Promotion (底上げ。Pro-poor growth、ガバナンス向上、社会開発など)

3. 人間の安全保障の7つのフォーカス

・人間の安全保障というコンセプトをプログラムに落とすときに参考になる七つの視点は以下のとおり：

(i) 人々を中心に考える。

(ii) 脆弱な人々のベネフィットを考える。

(iii) 人々を単なる裨益者として捕らえるのではなく将来の開発の担い手として考え、適切なエンパワメントを付与する。

(iv) 恐怖からの自由と欠乏からの自由の両方に配慮する。

(v) なにが脅威になっているのか、どういった対応が考え得るのかについて、包括的に捉えて分析する。

(vi) 被援助国の中央政府および地方政府、地元コミュニティが、持続可能な開発に取り組めるようにする。

(vii) とり高い効果を得るためには、ドナー間および他捨て行くホルダーとの協調と連携が不可欠。

4. 人間の安全保障と PRSP、MDGs

・PRSPは、どちらかというとも慢性的貧困に対して、個々の国の状況に合わせて対応している。人間の安全保障は貧困を動学的に捉えているという特徴があり、PRSPに対しても補完的作用を持つと考えられる。また、MDGsは主に欠乏からの自由のための数値目標であるが、人間の安全保障の範囲はさらに広く、MDGsを下支えすることによってその達成に貢献する。

5. JICAの取り組み

・四つのフォーカス：人々とコミュニティを中心に据えたアプローチ、恐怖からの自由にも着目、リスクに脆弱な人々を着実に支援する、頑強かつ迅速なアクション (制度変更まで視野に入れる。)

・具体的なアクション：国別地域別の事業方針への反映、グッドプラクティスを提示するためのモデルプログラムの構築、人間の安全保障の制度化、全ての支援にた

書式変更：右：6.3 mm

いして人間の安全保障というコンセプトをメインストリーム化して入れていくこと。

- ・ 国別地域別方針については、国によって状況が異なることを考慮して、prevention/mitigation、coping、promotionをバランスよく取り入れていく。また、貧困ラインよりも上にいくとそれはまた別のリスクが出てくる。たとえば、中所得国などになると金融危機など。アフリカ諸国は金融危機なる可能性は低いだろうが、さまざまな異なるリスクが山積していてまた違った対応が迫られる。
- ・ 人間の安全保障というコンセプトをいかにしてプログラムに落とし込んでいくのかというの、まだ経験も浅いこともあって走りながら考えているが、具体的なイメージが見えてきた感じ。7つの視点を色濃く持っている案件を「モデルプログラム」としてピックアップした。3年後には「モデル」という必要がなくなる程度に浸透させることを目指している。
- ・ 具体的なプログラムとしては、例えばリスクやショックへの対応として象徴的なものとしては、昨年度末に起こった津波への対応。津波発生の二日後にはレスキューチームを派遣した。レスキューのあとはリハビリテーション、復興開発計画の立案など。このようにして、ショック後の迅速な支援から中長期的な復興フェーズまで一貫通貫にやっていく。平和構築はこの数年強化している。またこれまでなかなか十分対応できなかった、少数民族への対応、障害者への対応を、政府とコミュニティーの双方へ働きかけるといふプログラムは、人々の現在の弱さ、貧困と将来のリスクすなわち脆弱性への対応を行う事業として挙げられる。

【席上の意見交換】

- ・ 実際の現場経験からモデルプログラムを持ってきて、安全保障というコンセプトをより広くアプライしていこうということだが、具体的にどのような形で制度化していくのか。

制度面では、例えば現在、二カ国で新しいかたちのプロジェクト形成調査、開発調査を一貫通貫で行うことを試み迅速化を図ることを試行し、また事前評価やモニタリングにおける社会的な側面重視と柔軟性確保などが重要と考えている。事業の事例は発表の通りだが、それらを含む人間の安全保障の視点を色濃く持つ案件（モデル）は、現在約200件挙がっており、事業の内容を深め発展するためそれらについてJICA内でのナレッジシェアリングに努めている。

- ・ ふたつの脅威について、関連性を考慮しつつ取り組むというのはアイデアとしてはいいと思う。しかしまだ初期段階ということで、実際に実施する段階になると今までのsocial and economic developmentとどう違うのかがいまひとつわからない。自然災害への対応にはもっとはっきりしているが、障害を持つ子供たちへの協力などになると、JICAの今後の優先順位というのはdisabledの子供たちのvulnerability削減に焦点を置くのか。それともあくまでも今までの教育支援の一部としてのものなのか。教育分野での協力を例とすると、人間の安全保障を全面的に出していく場合、今までのメインストリームであった子供たちをほうっておいて、障害をもつ子供たちに優先順位がくることになるのか。

全てにおいて障害を持つ子供たちを優先するかといったらそうではない。あくまでも国が固有にもつ各々のニーズに対応できるようにケースバイケース。今までやってきた案件や立ち上げ案件があるときに、人間の安全保障という観点からさらに従来型に工夫を加えられる場合がある。例えば理数科の教員再訓練の協力をやってきたとする。数年間の実績を基に、人間の安全保障の視点の下TORを拡大し、弱い子供例えば聾唖学校の教員訓練を行うことはテキストの点字化にかかるコストを加える程度でリスク低く円滑に実施することができるなどの事例が挙げられよう。

・アセスメントについて。最終的にvulnerabilityを削減するためにプロジェクトをやって、どのように削減されたのかをアセスしていくつもりか。

アセスメントについては、まさしく非常に難しい部分である。経済の世界ではvulnerabilityの捉え方は研究されているが、社会セクターではまだ進んでいなく難しい。下方的な不安性というのは、脆弱とも若干ニュアンスが異なるので定義からして簡単ではない。理想論でいえば、ある特定の人物を10年間追跡して変化を測るというやり方を徹底して、かつ大人数のデータを集計しなければならない。ただ学問的には可能性があるのかもしれないが、援助の世界ではなかなかできることではない。大きな課題である。代替案として、定量的ではなくインタビューを中心とした定性的なやり方のほうが現実的かもしれないというのが私の仮説。

・人間の安全保障が今年の世銀のESSDウィークのメインテーマだったというのは関心に一致する部分である。最近のJICAから出されているものを読んでみると人間の安全保障がどんどん前面化してきている。国際的には国連に人間の安全保障委員会がある。それ以外に、国際開発の場において得にマルチの援助機関のなかで人間の安全保障はどのような注意をひいてきて今どのような位置づけになっているのか。

知っている限りでは、カナダは随分前から人間の安全保障を取り上げていた。人間の安全保障ネットワークというものを作り、タイやノルウェーと一緒に人間の安全保障について国家レベルで進めるということをしている。ただ、カナダのアプローチは少々過激な考え方もあり(Humanitarian Interventionについてなど)、ブラジルやインドなどは懸念を表明しているようだ。ただ、近年になってこういった部分は薄らいできたらしい。また、以前は恐怖からの自由の焦点を当てていたが最近は欠乏からの自由への対応も視野にいれてきている。ちなみに、タイは人間の安全保障省を立ちあげている。世銀については、まさに今回のESSDウィークのテーマが人間の安全保障であるということが象徴しているが、深い関心を示しており、社会開発部はJICAとの連携を要望している。また、DACでも人間の安全保障についてCPDCネットワークで取り上げ、また貧困の作業部会でも強い関心を示している。国としては、ポリビアやエルサルバドルなどの中南米諸国でも国家計画の枠組みに人間の安全保障を入れようとしている。

・人間の安全保障というのは、ひとつのアプローチ方法であると思う。他方、MDGsには具体的な数値目標があるのに比べて、人間の安全保障というのは数値からは簡単に見ることができない。リスク緩和というのは量ではなく質の問題ではないだろうか。MDGのストリームのなかで人間の安全保障を考慮しながらやっていくには、どのように効果を対外的に明示できるのか、それともできないのか、それはJICAの成果に関わってくる。対外的に認知されるためのアピールの仕方が課題であるように見受けられる。

・ODA大綱を読むと、人間の安全保障の視点の具体的として災害・紛争・感染症などが上げられている。紛争災害は目標としてわかりやすいが、たとえばそれを教育の分野などに広げていったときに、全体のなかに埋没してしまいがちなので、人間の安全保障だけを取り出してこういう取り組みがあるという結果を示せるようにスキームを補強していく必要があるだろう。

・MDGなどは国家レベルで見るとかなり良い成果が出ているともいえるが、実際には国内での地域格差が激しい場合が多い。そういったときに、人間の安全保障の観点から国内地域格差の是正に対応していけるのではないかと思う。

・従来からある「開発」と「人間の安全保障」の用語の使い分けについてはっきりしない。下方性に注目しているというのはわかるが、たとえばエンパワメントなどは従来開発分野で言わ

書式変更: 右 : 6.3 mm

れてきていることでもある。人間の安全保障は従来の開発の一部分であるのか、それとももっと大きなものを捉えようと捉えようとしている新しい側面を持つものなのか。

アマルティア・センが人間開発と人間の安全保障の対比について述べている。人間開発というのは楽観的な考え方(上昇志向)であり、人間の安全保障は下に落ちるものを食い止める、という視点をもつ。人間の安全保障は、人間開発を下支えするものといえるが、コンセプトと違って、実際行う施策はミックスしている部分、重なっている部分は多いのでは。援助をするとき、限られたリソースを配分するのであって当然ニーズの全てを満たすことはできないが、人間の安全保障というのはどうしても守らなければいけない、最低限の部分を示しているといえる。つまり、援助の優先順位を考えたときは、成長過程にあるものに対してさらに追い風を吹かせるのではなく、それより前に生きるか死ぬかという状況の救済と改善にあるのではないだろうか。ただそれをどこまでシフトすればよいかについてはまだ模索している段階。

今後やっていきたいと考えているのは、国全体では難しいが、まずは地域(地方)で脆弱性のマトリックスを作る(一部の国ですすでに始めている。)そして地域間での違いや格差を動学的に捉え、そこに人間の安全保障という視点を入れると何が変わるのかを分析する。また、開発の持続性を考える必要性もあり、援助機関が撤退したあとも途上国政府が地元コミュニティと一緒に取り組んでいけるようにしなければならない。

(以上)