

The Tokyo
Foundation

東京財団

政策提言

ODA大綱改定への 安全保障の視座からの提言

～「積極的平和主義」実現に向けた
包括的な平和構築指針が必要だ～

2014 年 10 月

「対外援助協力」プロジェクトについて

グローバル化が進む 21 世紀にあって、国際の平和と安定は日本の安全保障と不可分である。国家財政が厳しい状況にあるなかで、日本の対外政策はより戦略的な政策資源の活用——国家戦略に基づき対象地域に対する政策目標を明確にするとともに課題を整理し、保有する外交手段を効果的に作用させること——が求められる。また、資源・エネルギーの確保あるいは海賊・テロ・大量破壊兵器の拡散防止等のいわゆる非伝統的安全保障における脅威に対しては、国境を越えた機能横断的な取り組みが不可欠である。そのなかで、政府開発援助（ODA）や自衛隊による国際活動をはじめとした対外政策の更なる整備と活用が求められている。

このような認識に基づき、東京財団では 2013 年度から、主に安全保障の視点から対外援助政策のあり方を研究・提言する「対外援助協力」プロジェクトを実施している。研究過程においてはジブチや南スーダンなどでの現地調査を踏まえ、開発援助と安全保障の両面における内外の実務家や研究者との意見交換を実施した。また、東京財団の「安全保障プロジェクト」とも連携している。

【プロジェクト・リーダー】 福島安紀子 東京財団 上席研究員

【プロジェクト・メンバー】 西田一平太 東京財団 研究員兼政策プロデューサー

【本提言書に関するお問い合わせ】

東京財団 研究員兼政策プロデューサー 西田一平太 電話：03-6229-5634

はじめに

2013 年 12 月、政府は日本の安全保障政策の根幹となる「国家安全保障戦略（NSS）」を策定しました。同戦略は、司令塔を担う国家安全保障会議（NSC）のもと、日本政府が一体となって幅広い課題に対応しようという政策の背骨となるものです。政府開発援助（ODA）も、戦略の実施における重要な役割を担うことが明示されています。また「日本再興戦略（同年 6 月策定）」においても、ODA はインフラ輸出に資する手段として定義されています。これらを受けて、外務省は過去 11 年にわたり日本の開発援助の指針を示してきた ODA 大綱の改定に着手しました¹。

ODA は「日本外交にとって最大のツール」²とも称される通り対外政策手段の中核的役割を担い、途上国に対する日本のソフトパワーの源泉ともなってきました。一方、財政上の制約などにより、ODA を含む対外政策はより創造的に多様な手段を組み合わせた形で、共通の政策目標に向けて効果的に活用されることが求められています。東京財団はかねてからこの点を重視し、「安倍外交への 15 の視点（政策提言・2013 年 8 月）」と「海洋安全保障と平時の自衛権（政策提言・2013 年 11 月）」では、ODA と自衛隊による国際活動との連結性を高めるべく提言を行ってきたところです。また近年は、新たに防衛省・自衛隊による「能力構築支援」（2011 年度予算から実施）と「防衛装備移転三原則（閣議決定・2014 年 4 月）」に基づく必要機材の供与が可能となり、日本の対外援助のポートフォリオが広がりました。

これらを踏まえ、本提言書では平和構築支援活動を広義にとらえ、開発協力以外の手段も含めた幅広い視点から、日本の対外援助の指針のあり方を論じ、具体的な施策として 9 つの政策提言を行っています。「国際協調主義に基づく積極的平和主義」の実現に向けて、為政者ならびに外交・開発援助と安全保障の双方の関係者がこれら提言の主旨を新たな援助大綱や今後の政策に採り入れることを強く望みます。

2014 年 10 月

公益財団法人 東京財団
理事長 秋山昌廣

¹ 外務省「政府開発援助（ODA）大綱の見直しについて」（平成 26 年 3 月）

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/files/minaoshi_1403.pdf

² 外務省 岸田外務大臣 ODA 政策スピーチ「進化する ODA～世界と日本の未来のために～」(平成 26 年 4 月 4 日)
http://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ap_m/page3_000726.html

目次

はじめに 1

提言の概要 3

第1章：今なぜ安全保障の視座から援助を語るのか.....5

開発援助に対する政府方針と世論 6

今回の ODA 大綱改定に求めること 8

開発援助を巡る国際社会の現実と先進国の対応 9

第2章：提言.....12

I. 国際の平和と安定に向けた包括的アプローチを実施できる体制を整える 12

II. 日本の平和構築支援活動を更に充実させる 16

III. ODA 以外の平和構築手段の整備・拡充を図るために 20

IV. 今後に向けて：更なる概念整理が求められる「国際協力」 25

結語28

参考資料：レポート 「対外援助協力」という視点.....29

視点1：積極的平和主義と対外援助協力 29

視点2：欧米の対外援助協力の潮流 38

視点3：「積極的平和主義」実現への道 46

提言の概要

国際の平和と安定そして繁栄のために、日本が果たすべき役割は大きい。これまで日本は ODA を通じて、主に経済・社会開発の側面から国際社会に貢献してきた。これらは引き続き重要な役割を担うが、今後は国際安全保障の側面をより加味した各種の貢献が求められる。紛争に限らず海賊やテロ、そして大規模自然災害や感染症など、グローバル化に伴う各種の脅威はこれまでの開発の成果を奪う。私たちの生活にも無関係ではない。国際社会の安定は日本の安全と繁栄の前提としても不可欠である。開発と安全保障の両面からの支援が必要となってきた今、日本の有する能力を結集した新たな国際協力の体制整備が急がれる。

このような変化も踏まえ、日本政府は高位の政策文書「国家安全保障戦略」と「日本再興戦略」において、日本にとって好ましい国際環境を実現することを国家目標として掲げた。援助はそのための重要な政策手段として認識されている。新たな援助大綱はこの目標の実現に向けた、ODA に留まらない幅広い支援形態の具体的指針を提示することが期待される。

本提言書ではこうした国内外の潮流と背景を概説するとともに基本的な考えを論じ（第 1 章）、開発と安全保障の課題に対して日本政府がとるべき具体的な政策を論じている（第 2 章）。各提言は次の通りに要約される。

提言 1：平和構築の地平を広げ、「包括的アプローチ」の体制を整備せよ

提言 2：国家安全保障会議（NSC）内に「平和構築・国際安全保障室」を設置する

提言 3：平和構築人材育成を拡充し、治安・安全保障関係者との意思疎通の向上を図れ

提言 4：国際活動を行う自衛隊を補佐する外交・開発アドバイザー職を新設せよ

提言 5：広義の平和構築支援拠点として自衛隊の海外拠点を位置付けるべきだ

提言 6：平和構築支援のニーズに応える、新たな経済協力手段の整備を進めよ

提言 7：能力構築支援事業（キャパビル）の効力を高め、地域の平和と安定を促進せよ

提言 8：海洋等における地域の安定を確保するため、装備品供与の支援形態を整備せよ

提言 9：積極的平和主義の実施に向けて総合的な「国際協力」の概念整理を求める

これらについて、各提言では事例等を用いながら具体的に必要性を説く。本提言書は「開発協力」における基本理念や方針を補完しつつ、さらに、日本外交を効果的に展開する要素として広義の平和構築の観点を重視し、関連する政策指針を新たに盛り込むべきであるとの立場をとる。このため、提言の多くは ODA あるいは開発協力そのものについての提言ではない。

変わりつつある国際社会において日本にとって好ましい環境を構築するためには、日本の対外援助の手段を統合した全体的な指針が求められる。次の10年の援助指針を示す新大綱には、このような視点と具体的な方向性が明確に盛り込まれるべきであろう。

第1章：今なぜ安全保障の視座から援助を語るのか

日本は、国際の平和と安定に積極的に貢献する方途を模索し、実践してきている。その対外政策のなかで、今年 60 周年を迎える政府開発援助（ODA）は中心的役割を担ってきた³。日本の ODA はこれまで、相手国の目線に立って潜在能力を引き出し、経済成長と社会発展を図るための幅広い支援を行ってきた。

しかしながら近年は、特に統治機構や社会基盤が脆弱な国や地域において、発展の基礎となる治安や安定が揺らぐ事態が相次いでいる。紛争の発生、再発あるいは政情の不安定化により、それまで積み重ねられてきた開発への取組みの成果が消失する事態も少なくない。ゆえに、開発援助と国際安全保障は一体的な課題としてとらえる必要が高まっている。本提言書が示すように、国際社会もそれに応じた幅広い対応が求められ、援助も新たな役割を担うようになってきている。また新たな国際潮流として、途上国の市場拡大、企業による投資や市民社会を通じた民間からの新たな資金の流れ、先進国以外の援助提供国の台頭などがある⁴。これらに伴い、先進国による開発援助の取組みは変化しつつある。特に脆弱性を有する国や地域に対する支援においては、安全保障の視座を含むものとなっており、広義における平和構築支援が求められているのである。

従来、平和構築は国家間紛争や内戦の発生を予防し、紛争発生時は介入して平和を維持、和平合意後は復興支援と再発防止にあたることを意味した。特に日本では戦争から平和への移行期にある国や地域を支援することが重視された。現在では更に、海賊行為やテロリズム、感染症や大規模自然災害など多岐にわたる脅威への対処も求められる。これらに共通するのは、事前に予知することが極めて困難⁵で越境的、かつ複数の事態が同時進行する性質を持つことである。このため各国は、問題発生以前の情報共有や効果的な協力の体制を構築することが求められる⁶。平時から相互の予防・対処ネットワークを実質的なものに育て、かつ自国の制度や態勢を整えておくことで、事態発生時には国際協調に基づいて迅速に対応することができる。

本提言書は、国際社会の繁栄の基礎となる平和と安定に焦点を当て、「広義の平和構築支援」において日本が何を行い得るのかを具体的に示す⁷。提言の実施においては開発と安全保障を横断的に捉えた包括的な政策アプローチが不可欠である。今回 ODA 大綱の改定という時機を得て、本

³ 日本の ODA は 1954 年 10 月 6 日のコロンボ・プランへの加盟に始まるとされる。

⁴ これらの変化については、次の書籍の Part1「変化する状況」に詳しい。

ブルース・ジェンクス/ブルース・ジョーンズ著、丹羽敏之監訳（2014）「岐路に立つ国連開発 変容する国際協力の枠組み」人間と歴史社

⁵ 従来からの国家間紛争の発生に対する懸念がなくなったわけではない。国家間紛争は互いの統治機構が機能していることを前提に相手の意図・手段・活動が比較的把握しやすく、その結果、脅威の水準や内容についてある程度の見通しがある。軍事力を用いた抑止だけでなく、政治的・経済的な圧力をかけつつ調停を図ることも可能であるという点において、新たな脅威よりも予見性は高いといえよう。

⁶ 本提言書の対象外となるが、本来的には国際公共財としての平和と安定をどのように確保していくかといった二国間・多国間・国際社会の各層での取組みも必要となる。

⁷ 「広義の平和構築支援」については第 2 章の提言 1 において詳説する。

提言書は広義の平和構築における包括的アプローチを次の 10 年間の日本の対外援助指針に含まれるべき事項として世に問うものとした。なお本提言書では、ODA に限らず外国に対する支援あるいは相手国の能力向上を図るための協力を総合的に取り扱う⁸。開発援助を中心とする経済協力だけでなく国連 PKO 等の国際安全保障協力を含めた幅広い検討が必要と思われるからである⁹。

開発援助に対する政府方針と世論

これまでの日本の ODA 政策を振り返ると、戦後賠償に代わるものとしての役割を終えた後には常に ODA の目的として「国益」と「国際益」を巡る葛藤があった。それは対外的な支援を通じて何に実益を求めるか、世界有数の経済大国として世界にどのように「貢献」するのかという命題でもある。第二次安倍政権においては、ODA 等をより積極的に活用して日本を取り巻く国際環境の改善を図るという結論が示された。このことは二つの国家戦略文書で示されており、今回の ODA 大綱改定はそれらを踏まえたものであることが期待されている。

まず「国家安全保障戦略 (NSS)」¹⁰ においては、国家安全保障の第 3 の目標として「不断の外交努力や更なる人的貢献により、普遍的価値やルールに基づく国際秩序の強化、紛争の解決に主導的な役割を果たし、グローバルな安全保障環境を改善し、平和で安定し、繁栄する国際社会を構築する」方針が示された。ODA に関しては PKO 等の自衛隊による国際活動との連携促進や安全保障分野での協力指針が明記されている。また、「日本再興戦略」¹¹においても、「インフラ輸出・資源確保」の一環として、「好ましい国際環境の構築」及び「人間の安全保障の推進」を柱に ODA を戦略的に活用することが明記されている。これら二つの文書には、対外援助等の政策手段を活用して日本を取り巻く国際環境を整えていく意向が明確に示されている。

現状の財政事情や国民の関心あるいは国際環境を鑑みると、この方向性は時代の要求に応えたものである。日本の ODA の中核的存在である外務省の ODA 予算は省予算全体の約 2/3 を占める¹²。それほど重みがある ODA をどのように活用するのか。対外政策に関する予算の大幅な増加が見込まれないとすると、政府は持てる手段をより効果的に活用しなくてはならないだろう。これは納税者に対する説明責任、国民の理解・支持を求めるという点でも重要だ。

⁸ 経済協力と安全保障協力の相関にある領域を表した第 2 章第 IV 節の図 3-2 (「国際協力」における平和構築支援の諸活動) を参照

⁹ 将来的には更に幅広い国際協力のあり方も検討されるべきと考える (提言 9 を参照)

¹⁰ 内閣官房「国家安全保障戦略」平成 25 年 12 月 17 日 国家安全保障会議・閣議決定
<http://www.cas.go.jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-j.pdf>

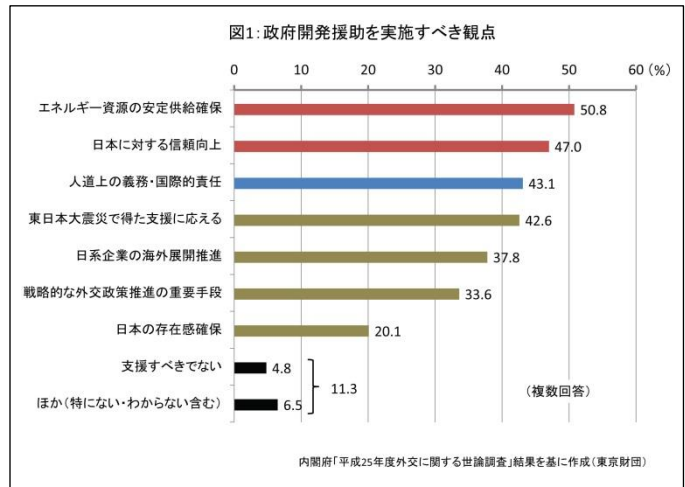
¹¹ 首相官邸「日本再興戦略 -JAPAN is BACK-」平成 25 年 6 月 14 日 閣議決定
http://www.kantei.go.jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf

¹² 平成 26 年度当初予算 6661 億円のうち ODA 関連は 4230 億円を占める (63.5%)。

外務省「平成 26 年度予算 外務省所管予算」平成 26 年 3 月

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000032239.pdf>

内閣府の世論調査¹³を見ると、「政府開発援助を実施すべき観点」についての設問に対して、「支援すべきでない」「わからない」をあわせても 11.3%に留まり、総じて世論は ODA の有用性をなんらかの観点から認めているものと見受けられる（図 1）。ODA を実施すべき観点としてはまず「エネルギー資源などの安定供給の確保に資するから（50.6%）」「国際社会での日本への



信頼を高める必要があるから（47.0%）」といった直接的・間接的な国益志向が示され、次いで「先進国として開発途上国を助けるのは人道上の義務又は国際的責任だから（43.1%）」が理由として挙げられている。これは国際益の視点を示すものである。最も回答の多かったエネルギー資源などの安定供給については、日本はいまだに原油の 8 割以上、液化天然ガス（LNG）の約 3 割を中東に依存している¹⁴。世論調査の結果からは、国際益への貢献を重視しつつも、国際社会の環境の変化に対し極めて脆弱な構造のままであることに強い懸念を示すものといえよう。成長市場であり鉱物・エネルギー資源の豊富なアフリカ諸国との連携も深めようというなか、インド洋から南シナ海・東シナ海に抜けるシーレーンに沿っては政情不安定な国・地域が多い。国益に直結するこれらの課題は、開発と安全保障の共通の課題であり、地域の安定に向けた取組みが求められている。

世論調査では更に、「東日本大震災で得た支援に応える（42.6%）」として長期的観点における互惠関係が示され¹⁵、「日系企業の海外展開推進（37.8%）」、「戦略的な外交政策推進の重要手段（33.6%）」、「日本の存在感確保（20.1%）」と続く。企業の海外展開については日本再興戦略に基づき現政権が強力に進めているところである。しかし、新興国の資源ナショナリズムや過激な民族・宗教主義の台頭に対して日本政府は戦略的に対応できているのか、国際社会における相対的な日本のプレゼンス低下に対して ODA は有効に活用されているのか、といった疑問が国民の意識にあってもおかしくはない。

貧困や危機的状況にあって苦しんでいる人々に支援の手を差し伸べることの重要性は変わらず、

¹³ 内閣府「外交に関する世論調査」平成 25 年 10 月調査

<http://www8.cao.go.jp/survey/h25/h25-gaiko/2-2.html>

¹⁴ LNG については中東 3 割、東南アジア 3 割、豪州 2 割、ロシア 1 割、ほか 1 割と一見分散化しているように見える。しかし、東南アジアは中東への主要シーレーン上にあり、同地域を含めると約 6 割の LNG がひとつの洋上通商路に依存している。

¹⁵ 対外援助の長期的効果についての理論的検討は、本提言書参考資料（「対外援助協力」という視点 1：積極的平和主義と対外援助協力）においても触れている。

今後も ODA を通じた経済協力の取組みが求められる。同時に、これらの内外の事情を鑑みると、限りある政策資源を幅広い支援のためにより有効に活用することがますます求められる。日本が自らにとって好ましい国際環境を整えることは、国際社会の平和と安定、更には繁栄のための環境を整備することにほかならないからである¹⁶。

今回の ODA 大綱改定に求めること

従来、ODA 大綱は理念や原則に重きが置かれてきた。そして、同大綱を頂点として省庁間連携(及びパブリックコメント等)を経て具体性を伴う中期政策や国別援助方針が策定されてきた。援助政策において、ODA 大綱はまさに最上位の政策文書として位置づけられていたといつてよい。日本政府全体の戦略的方向性を規定する指針がなかったため、ODA 大綱そのものが理念面を中心に個別的な方向性を示す必要もあったものと推察する。

しかし今回は事情が異なり、一般に上位政策文書と目される NSS・日本再興戦略が策定されている。そのなかでは明示的に ODA 等の対外的な政策手段に期待される役割が記されることとなった。特に NSS は日本の安全保障の理念として「国際協調主義に基づく積極的平和主義」を掲げている¹⁷。そこでは「国際社会の平和と安定及び繁栄の確保にこれまで以上に積極的に寄与していく(筆者傍線)」姿勢が明確に打ち出された。新大綱に求められるのは、従来の ODA 理念を重視しつつ、NSS で示された戦略方針を現場において実践し、期待される効果を生み出すための効果的な援助政策の指針と枠組みを提示することである¹⁸。

これまで ODA 大綱はおよそ 10 年毎に改定されてきた。新大綱にも同様に次の 10 年を見据えたものが期待される。すでに確立された理念的要素や日本による ODA の優れた側面を活かしつつ、二つの政策文書で要求される国際環境の整備の道筋を示すことが必要であろう。これは今行っていることを網羅的に列挙することでない。政策の優先順位を明らかにして、体系的にどのようなアプローチをするかを示すことが求められる。

中にはインフラ輸出や本提言書で取り上げる平和構築など、ODA だけでは完結しない課題も多々ある。それらについては、単に他省庁などとの「連携を強化する」といった記述ではなく、どのような連携が望ましくそのために何をし得るのか具体的な考えを明らかにすべきだ。また、新たに起こりつつある課題に日本政府全体としてどのように対応するのか政府機能の検討を含め

¹⁶ 本提言書においては、広義の平和構築支援を実施するうえでの安全保障の側面を重視している。しかし、安全保障上の目的がほかの ODA プロジェクトの案件形成を支配するようなことはあってはならない。政府の方針とほかの重要課題との相関にあって、現場の企画や創意工夫は可能な限り尊重されるべきであろう。

¹⁷ 「積極的平和主義」という用語は広く知られるが、国内外において、その意図する内容については必ずしも理解されているものではない。詳しくは、本提言書参考資料(「対外援助協力」という視点 1: 積極的平和主義と対外援助協力)を参照いただきたい。

¹⁸ 筆者らが出席する国際会議や諸外国の政府関係者・研究者らとの意見交換の場においては、「日本が積極的に国際社会の平和と安定に関与することは望ましく歓迎する。しかし、積極的平和主義のもとで日本は具体的な活動として何を新たに始めたのか」という疑問が投げかけられることも少なくない。

た政策の方向性が示されるべきであろう。日本が行う国際協力の全体像を念頭に¹⁹、ODA に限定せず広く対外援助の手段を通じて、今後何をし得るかを検討していくことが求められている²⁰。

このことは日本政府の政策に一貫性を持たせることに加え、政策資源の適正配分や調整機能の拡充などを通じて現場での活動を力強く底支えすることになるであろう。具体的指針の提示は広報外交としても重要である。よく知られるように、途上国には先進国政府による開発援助予算の2倍以上の民間資金が流れ込んでいる²¹。中国・インド・中東諸国をはじめとした新興ドナー国による援助進出も著しい。援助を取り巻く環境が激変した今、60年を経た日本の援助政策が何に重きを置いていくのかが注目されている。むやみに「戦略性」といった言葉を乱用することも控え、どのように外交目的を達成していこうとするのかを示すことも重要だ。なお、前述の通り国民も具体的な目的意識を伴った援助政策を求めていることも忘れてはならない。

今回の改定では、名称を ODA 大綱から開発協力大綱へと変更することが検討されている。これに伴い、「大綱」の英文名称についても、より理念的な含みを持つ英訳名の ODA Charter（一般的に「憲章」を意味する）から、実施に重みを置いた用語、例えば Program Guideline（プログラム指針）²²に改めることも検討されるべきであろう。

開発援助を巡る国際社会の現実と先進国の対応

今日、国際の平和と安定、すなわち国際安全保障の課題は複雑である。国家間紛争や内戦は組織的犯罪やテロリズムとの関係を深め、それらは政治体制や貧困・治安といった経済開発を含む幅広い要素を抜きにして語れない。また、西アフリカを中心としたエボラ出血熱の発生は衛生慣習や保健行政といった開発課題の改善と迅速かつ効果的な人道支援・封じ込めの体制を必要とする。脅威を物理的に排除するとともに、開発的手段をもって予防し、保健衛生システムの改善等を通じて感染症の蔓延を防止し、回復・再発防止を図ることが求められるのである。更には、これらの課題はますます国境を越えた事象となって近隣国に影響を及ぼすようになってきている²³。

¹⁹ 日本が行う国際協力は多岐にわたる。それらは ODA などの経済協力あるいは市民社会による支援活動や自衛隊による活動（国際平和協力）など他分野におけるものを含有するものと認識されるが、概念的には整理されていない。曖昧さを伴う用語の使用は時に意思疎通を困難にする恐れがあるため、本提言書では同概念の整理についての必要性を説く第 IV 節提言 9 に至るまで「国際協力」という用語を極力使用しないよう努めている。

²⁰ 省庁間連携のあり方については提言 1・2、国際協力の全体像については提言 9、具体的に何をし得るのかという点については、提言 3-8 にそれぞれ詳述している。

²¹ 2012 年には名目値で ODA の約 2.5 倍の民間資金が先進国から途上国に流入している。

外務省「2013 年版 政府開発援助（ODA）白書」第 1 部第 1 章第 1 節を参照。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/13_hakusho/

²² 「大綱」は閣議決定の高位政策文書であるが、その位置づけはわかりにくい。統一されていないが、英訳名では「防衛大綱=National Defense Program Guideline」や「高齢社会対策大綱=General Principles Concerning Measures for the Aged Society」など具体的な性質を伴うものが多い。文書名の英訳もある程度の体系的な位置づけにすることが海外からの理解を得やすい。

²³ 実際には近隣国だけでなく人の移動や経済活動の停滞あるいは人道的政治課題として広く国際社会に影響を及ぼす性質を持つ。またインターネット等のグローバルな通信手段の浸透は様々な種類の情報やメッセージの拡散を

安全保障の側面から開発や援助政策を論じることについては批判もある。特に軍事的側面や安全保障環境改善のための援助の活用に対し、その意図や性質または現地社会に及ぼす影響²⁴といった点で関係者の間には懐疑的な見解も残る。しかし、広義における平和構築の課題として、この関係を直視せざるを得ない状況に世界は置かれている。

アフリカ連合（AU）を代表するズマ委員長は、2012年の委員長就任演説において「平和と安定が社会経済開発と良き統治の前提条件であることはいくら強調してもしすぎることはない」と述べている²⁵。これは、不安定な地域に住む人々の切実な思いであり、平和構築に携わる関係者も同様の思いを抱いている²⁶。特に、体制・治安・経済など社会全般において脆弱性を有する国においては、安定が崩れた途端、それまでの開発援助や支援の成果が瓦解する。また、経済成長・社会開発の恩恵が公平に行き届かなければ、人々の失望や不満が社会の安定を揺るがす事態を引き起す。開発援助と安全保障はますます、相互補完的な役割を担わなくてはならなくなってきた。

更に今後、国際社会に対する脅威が広範囲に及ぶことが懸念される。開発途上国においては、経済発展と人口増に伴い急速な都市化や社会的格差の拡大が見込まれる。それは国家としての経済成長が実現されても、その恩恵が行き届かない多くの人々が取り残されるという事態である。富の配分が著しく偏った発展は治安の悪化を招く恐れがある。更には、インフラ整備や衛生状態の改善などが図られなければ感染症の蔓延といった事態を引き起しかねない。劣悪な居住環境や不公平感、社会の底辺層の不安や不満を暴力的な形で表面化させ、今も続く過激な思想は更に伝播しやすくなるだろう。また気候変動は水源に影響を与え、農作物の収穫パターンに変調を来し食糧確保を危うくする恐れがある。地域社会は大規模な自然災害による影響を受けやすくなることが予見され、気候変動難民という現象を通じて周辺国に影響を及ぼすことも懸念される。このような状態においては、社会は不安定化しやすく、局地的な紛争や災害も今まで以上に頻発する可能性もある。これらの事態は越境的な性質を持つことに加え、社会・経済の広範囲において影響を及ぼす可能性が高い。これらは伝統的な軍事的手段のみでは対応することのできない国際社会の直面する脅威であり、先進国は多角的な援助や協力を通じたグローバルな安全保障環境の改善に取り組むことが求められている。

一方、過去10数年を振り返ると、平和構築の現場では既に安全保障と開発援助の関係が深まっていることがわかる。イラクやアフガニスタンの経験は、軍事作戦だけでは持続的な地域の平和

許容し、遠隔地の個人または世論に作用する。

²⁴ 現地社会に及ぼす影響は様々あるであろうが、例えば軍の能力を向上させた結果、それが政府に批判的な勢力（部族・民主化運動等）に対して用いられることに対する懸念がある。このことの反省から、現在では軍隊の民主的統治のあり方についての教育訓練が重視されている。

²⁵ African Union, "ADDRESS BY THE AFRICAN UNION COMMISSION CHAIRPERSON DR NKOSAZANA DLAMINI ZUMA" 15 October 2012

<http://ccpau.org/wp-content/uploads/2012/10/Chairperson-Dlamini-Zuma-Handover-Speech-Final-15.10.12.pdf>

²⁶ 本提言書参考資料（「対外援助協力」という視点 1:積極的平和主義と対外援助協力）において、筆者らが現地調査を行った「アフリカの角」での事例を紹介している。

と安定を回復できないことを示している。貧困や抑圧といった社会の構造的な課題を克服し、良き統治（ガバナンス）を定着させない限り、紛争の火種は燐りつづける。このため、幅広い復興・開発支援のアプローチが求められるのである。また逆に、人道援助や開発援助の実施における大前提は安定した治安であり、それなしには目的を達成することはできない。これらは過去の紛争や脆弱国における平和構築の経験則である。今や国連 PKO の主流は治安維持から社会開発のアジェンダまでを盛り込んだ複合型ミッションとなっている。人間の安全保障においても「平和と安全、開発と人権の相互に相関する三つの柱を前進させることに国際的な力を結集させること」が強調されており、開発と安全保障を包括的にとらえることは、もはや国際社会共通の理解である²⁷。この点についての詳細は本提言書参考資料（「対外援助協力」という視点 1-3）をされたい。

これらの国際社会の現実と潮流を受けて、近年、欧米諸国では軍と文民機関の効果的な連携を図る政策手法が採用されている²⁸。欧州連合（EU）では欧州対外行動庁（EEAS）のもとに開発機能と安全保障機能を政策統合した「包括的アプローチ（Comprehensive Approach）」を「アフリカの角」地域やサヘル地域で展開しており、具体的な行動計画が協議されている。米国では 2006 年の国家安全保障戦略以来の考え方である 3D アプローチ、すなわち外交（Diplomacy）、防衛（Defense）、開発（Development）を組み合わせた政府横断的な取組みを具現化させている。省庁連携を通じた全政府的な取組み（Whole-of-the-Government Approach）」を重視する英国では、更に進化した形態として外務・国防・開発の三省の一部機能をまとめた Stabilisation Unit（安定化ユニット）と呼ばれる機関を設立し「統合アプローチ（Integrated Approach）」を目指している。日本においては、イラク復興支援を端緒に、現場における ODA と自衛隊の連携が進められてきている²⁹。これらにおいて重視されているのは、平和構築の現場においては特に、経済あるいは安全保障に特化せずに総合的な支援を展開することが不可欠という認識である。

²⁷ 「人間の安全保障に関する国連事務総長の総括報告」パラ 7 を参照。

United Nations, A/68/685, “Follow-up to General Assembly resolution 66/290 on human security” Report of the Secretary-General, 23 December 2013

<https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/S-G%20Report%20on%20Human%20Security%20A.68.685.pdf>

²⁸ 本提言書参考資料（「対外援助協力」という視点 2: 欧米の対外援助協力の潮流）において、米英 EU それぞれの取組詳細について紹介している。

²⁹ 日本がどのような連携活動を行ってきたのかについては、本提言書参考資料（「対外援助協力」という視点 3: 「積極的平和主義」実現への道）を参照されたい。

第2章：提言

1. 国際の平和と安定に向けた包括的アプローチを実施できる体制を整える

国際社会の平和と安定に対する日本政府の活動は幅広い。それらは個々に関係を有しながらも、組織慣習または法律で定められた所掌事務等に基づき各省庁・政府機関による個別取組として実施されている。開発援助によって行われてきた狭義の「平和構築」もその例外ではない。しかし、国際安全保障における脅威は広範囲にわたりかつ複雑化している。政府としては、個々の取組みで重視する「人間の安全保障」を共通目標として、開発コミュニティと安全保障コミュニティの双方向の政策対話を進めることが必要である。

提言 1：平和構築の地平を広げ、経済・社会的枠組から外交的枠組・安全保障的枠組を含む広義なものに再定義する。新大綱では、単なる「連携強化を図る」という文言に留まらず、省庁横断的により統合的な政策指針を共有し、現場においても平和構築を分野横断的に機能的に実践する「包括的アプローチ」の体制整備の方針を示せ

平和構築支援とは本来、紛争に限らず地域の平和と安定をもたらすための幅広い概念である。それに対するアプローチとしては大きく外交的枠組、安全保障的枠組、経済・社会的枠組があるが、日本では平和構築を経済・社会的枠組の中の開発援助の課題として位置づけ、その対象を紛争の予防と復興・開発支援に限定してきた³⁰。しかし、国際安全保障の現実にははるかに複雑であり、広範囲にわたる支援が必要である。この点において、有識者懇談会が平和構築の対象とする範囲を広げ、「国際社会の安定・安全に関する課題への対処（海上保安能力を含む法執行機関の能力強化、テロ対策、国際組織犯罪対策、サイバー・セキュリティの強化等）を広く扱う」と指摘した³¹ことに考えを同じくする。同時に、広く扱う対象に「脆弱国家の再建への協力」などを付け加えることが望ましい。ソマリアの例にみられるように、近年では治安回復や人道的介入と再建への取組みを同時並行で進めることが求められることがある。そのような事態も念頭に、日本は平和構築の地平を、国際社会の実情とニーズに対応して広げるべきである。

³⁰ 独立行政法人国際協力機構 課題別指針「平和構築」平成 21 年 9 月

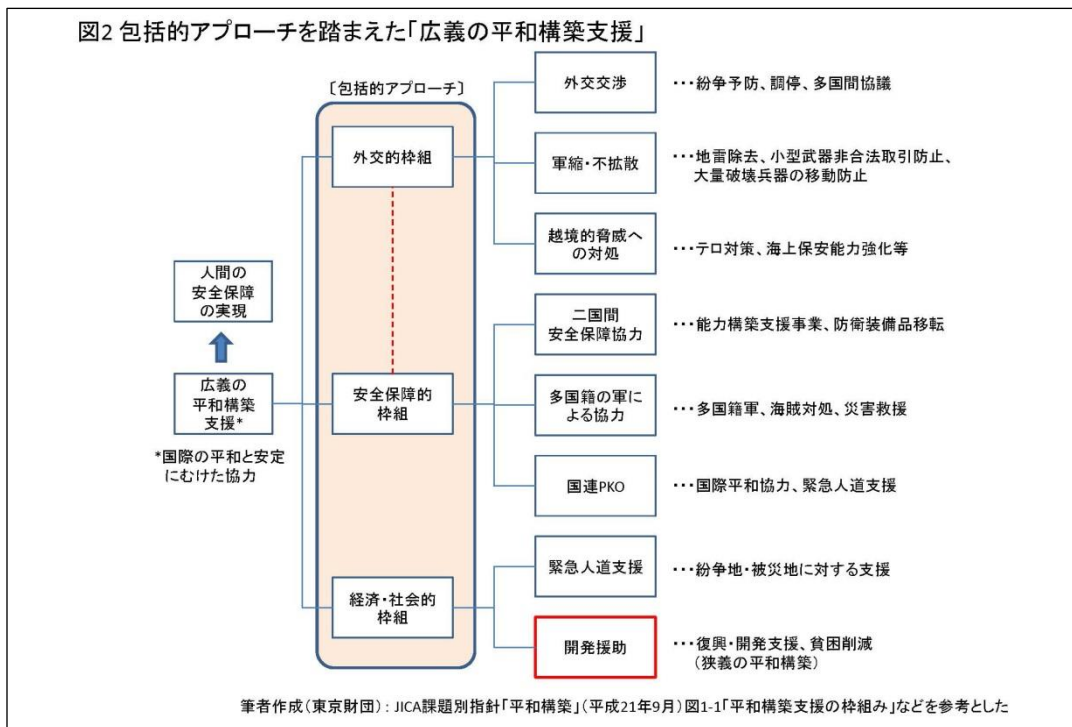
<http://gwweb.jica.go.jp/km/FSubject0501.nsf/VIEWALL/8439F13D06DB7196492579D400280B6A?OpenDocument>
平和構築の定義は「紛争の発生と再発を予防し、紛争時とその直後に人々が直面する様々な困難を緩和し、そしてその後の長期にわたる安定的な発展を達成することを目的とした協力」とされている。

³¹ 外務省「ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会 報告書」平成 26 年 6 月

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/files/yusikisya_report.pdf

しかしこれらは単に開発協力の課題ではなく、多分に政治的要素あるいは安全保障的要素をも含むものである。安倍首相の語る「平和で安定した社会の実現³²⁾」は、開発協力による支援の対象を広げただけでは到達不可能である。したがって、日本の実施する平和構築は平和の土台を構築することも重視し、図2に示すような経済・社会的枠組、外交的枠組と安全保障的枠組を含む広義なものに再定義すべきである。これは平和構築を本来的な姿に戻すということだけではない。例えばカンボジア等で行われてきた地雷除去支援についても、開発援助として実施されつつも、その実態としては軍縮・不拡散といった外交的枠組や国連 PKO のような安全保障的枠組との関係は深かったのである。そしてこれら3つの枠組はそれぞれ「人間の安全保障」の実現を重視しており、共通目標に向けた活動ともいえる。実際、開発協力と安全保障協力の関係性については日本でも90年代半ばから指摘されている³³⁾。しかしながら、政治性を伴うアジェンダに対して開発援助をどのように使うかといったことについて関係者間での明確な合意はなかった。現場において喫緊の対応が迫られていたものでもないことも、その一因であるかもしれない。しかし今後、開発課題と安全保障課題がより密接になることを見据え、新大綱ではそのための全政府的な対処指針を示すべきであろう。

実際、NSSにおいても多様な支援手段に基づく「安全保障関連分野でのシームレスな支援」の



³²⁾ 首相官邸「第 69 回国連総会における安倍内閣総理大臣一般討論演説」平成 26 年 9 月 25 日 http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0925enzetsu.html

³³⁾ 本提言書参考資料(「対外援助協力」という視点3:「積極的平和主義」実現への道)を参照されたい

実施を可能とするような体制が求められている。これを実現するためには、外務省を中心に行われる活動と自衛隊の行う国際平和協力活動³⁴やその他の国際活動³⁵との連携も視野に入れた「包括的アプローチ」の観点が必要である。これは従前からのいわゆる省庁間の連絡協議に留まらず、省庁横断的による情報共有の徹底と統合的な政策指針の共有、それらに基づいて現場で効果的に実践する体制整備の方針が盛り込まれるべきであろう。実際に、自衛隊も参加するアデン湾での海賊対処活動は重要な活動であるが、対症療法にすぎない。海上での取締りだけでは問題の解決に繋がらないため、根治療法としては海賊を生む土壌、つまりソマリアを含む地域の安定化と社会・経済の発展への取組みが不可欠である³⁶。課題を体系的に整理し、現象だけでなく根本問題に対する実効性の高い包括的政策を打出していくことが必要だ。

このような政府横断的な取組みは、経済分野においては既に実施されている。途上国等へのインフラ輸出を図る「経協インフラ戦略会議³⁷」がそれである。同会議では、内閣官房長官を議長として、財務・総務・外務・経済産業・国土交通ならびに経済再生担当大臣による協議が重ねられている。そのなかで ODA をはじめとした経済協力は重要な要素として位置づけられ、安倍首相の外遊時にトップセールスを展開する地域戦略と体制が整っている。

平和構築支援においても、2005 年度の防衛大綱から国際の平和と安定への取組みとして戦略的な観点に基づいた ODA の活用が含まれるようになってはいる³⁸。また、自衛隊の国際派遣の際などには現場での連携や省庁間の連絡会議などが開かれている。今後はこれらの連携を現場対応に留めず、政策的に進めていくべきである。新大綱では、ODA を含めた包括的な対外援助を展開するという方針を示し、現場のニーズに応じた様々な支援を組み合わせる「包括的アプローチ」を政策文書で打ち出すなど、それぞれの活動の関係性あるいは連携要素を整理していくことが必要だ。同時に、諸外国・地域機関との機能的な協調も視野に入れていかねばならない。課題が越境的な性質を有している以上、支援のあり方も国際協調を欠いては効果は期待できないからである。

³⁴ 2006 年の自衛隊法等の改正により、「国際連合を中心とした国際平和のための取組への寄与その他の国際協力の推進を通じて我が国を含む国際社会の平和及び安全の維持に資する活動（自衛隊法第 3 条）」は自衛隊の本来任務とされている。具体的には、国連 PKO 活動、国際緊急援助活動、旧イラク特措法など特別措置法に基づく活動に加え周辺事態への対応や在外邦人の輸送や機雷などの除去がある。

³⁵ 本提言書で用いる「自衛隊の国際活動」とは、上記の活動に加え、「事態対処」として行われているアデン湾での海賊対処活動や二国間・多国間で行う非伝統的安全保障に関する協力、軍縮・不拡散への取組みなどを含む。これらについては、いずれも自衛隊の能力を活用して国際的な環境を整えるものであるが、防衛省・自衛隊では実施枠組のみで整理しており、自衛隊の国際活動としての明確な体系は示されていない。

³⁶ これらについて日本が何もしないというものではない。日本はソマリアの警察や国境管理支援を行う国連機関や沿岸国の海上保安能力の向上に向けた国際海事機関（IMO）の取組みに対し、個別に資金を拠出している。また、ケニアの PKO センターやアフリカ連合のソマリア・ミッション（AMISOM）に対しても支援している。外務省「ソマリア沖・アデン湾の海賊等事案の現状と取組み：（6）我が国の対ソマリア支援」を参照。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/africa.html#section3>

³⁷ 首相官邸「経協インフラ戦略会議」<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keikyou/>

³⁸ 防衛省「平成 17 年度以降に係る防衛計画の大綱について」平成 16 年 12 月 10 日 閣議決定 <http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2005/taikou.html>

提言 2：今後、開発と地域の安定はまさに一体的な課題となることが見込まれる。包括的アプローチの中核となる「国家安全保障会議（NSC）」に ODA 等の経済協力を含む「平和構築・国際安全保障室」を設置し、省庁横断的に国内外の長期情勢分析を共有し、国家戦略実現を図るための政策資源の特定と活用指針の策定機能を付与すべきだ

自衛隊の国際活動は日本の平和構築支援活動の重要な一翼を担っている。その発端となる国際平和協力法（PKO 法）は既に 20 年以上前に制定されたものであるが、この間、同法等に基づいた自衛隊による国際活動や国際緊急援助活動の現場では、ODA との連携が進められてきた。イラクや東ティモールでは ODA は自衛隊の活動を補完する役割を担い、現在も自衛隊が派遣される南スーダンの国連 PKO では草の根無償を通じた連携などが行われてきている。また、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律（JDR 法）」を通じパキスタン、ハイチでの地震やフィリピンでの台風など大規模自然災害への対処においても輸送や医療面において自衛隊が協力している。関係者間で「オール・ジャパン」案件と呼称されるこれら現場の取組みは、これまで一定の経験の蓄積と政策における有用性が認められている。

この潮流は欧米においても同様である。例えば英国の国家安全保障戦略では「安全保障の概念とは軍事的なものを越えたもので、(対象国の) 国内のレジリエンスの構築と安定したグローバル環境の構築」³⁹であると述べている。紛争や人道支援・災害救援（HA/DR）に限らず、平時における政策検討において軍と援助機関等を交えた効果的な連携が模索されている。今後、平和構築の現場はより複雑化し、開発と安全保障はまさに一体的な課題となることが見込まれる。貧困削減を通じた従来の開発援助は引き続き重要であるが、その前提となる安定を確保する支援の提供も必要となろう。

2014 年 7 月 1 日には安全保障法制の整備に向けた閣議決定がなされ、より幅広い自衛隊による国際活動も見込まれるようになった。新たな大綱や今後の政策文書においては、これらの動きを念頭に司令塔となるべき「国家安全保障会議（NSC）」の役割を明確にし、かつこの役割を効果的に果たすことができるようにすべきである。具体的には、NSC 内に ODA 等の経済協力を含む平和構築・国際安全保障分野における協力を担当する部署（仮称・PICH / Peacebuilding and International Cooperation Hub）を設置することを求める。国内外の長期情勢分析に基づいて策定される国家戦略・地域戦略を省庁横断的に共有し⁴⁰、その実現を図るための政策資源の特定と活用指針、そして資源配分の優先順位を策定する機能を付与すべきだ。また、これを補佐するものとして、外交・防衛・援助の連携について総合的に検討・提言する有識者委員会を設置するなど、一元的な体制を整備することが望ましい。

³⁹ HM Government "A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy" October 2010 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf

⁴⁰ 広義における平和構築の観点からは、各地域における紛争分析（conflict analysis）を入念に行うことが必要と考える。

II. 日本の平和構築支援活動を更に充実させる

日本政府は既に、広義の平和構築支援活動として ODA 以外にも様々な取り組みを行っている。現場においては開発と安全保障の関係が密接であり、そのことを前提とした政策と実施体制が求められる。また既存海外拠点を活用した平和構築への貢献も可能である。本節では、それら個別取組において重視される点について提言する。

提言 3：平和構築支援活動を担う人材の育成は喫緊の課題である。拡充が予定される平和構築人材育成事業においては、現場において治安・安全保障関係者と協働することのできる文民の育成が求められる。また、平素より政策・現場の両方において援助関係者と治安・安全保障関係者の相互の意思疎通がしやすい環境を整備する

平和構築支援活動の実施には、人材が不可欠である。このため政府は様々な人材育成の措置を取っている。一方、国際機関、特に平和構築に関連する日本人職員の少なさはいまだ顕著⁴¹であり、外務省では過去 7 年間実施してきた「平和構築人材育成事業」を強化・拡充しようとしている⁴²。実際、安全保障と開発を横断的にとらえることのできる平和構築人材を育成しプールすることは喫緊の課題だ。平和構築や人道援助の現場では、軍や警察といった治安・安全保障関係者との協働が必要となる場面が多く、上記事業の研修項目とされる治安部門改革（SSR）や兵士の武装解除・動員解除・社会復帰（DDR）、あるいは文民（女性を含む）の保護や民軍協力といった分野では特にそうである。また、現在フィリピンのミンダナオ和平プロセスで JICA 要員が所属するのは各支援国の軍人によって構成される国際監視団（IMT）である。アフガニスタンなど治安が不安定な地域においては、元軍人による民間警備会社（PMC）を通じた安全確保も求められる。

軍事組織は文民組織とは異なる思考を持つ。高度に体系化された専門家集団であり特殊な用語も多い。国連 PKO 等の民軍共同のミッションにおいては、安全保障上は合理的な活動が思わぬ形で地域社会に影響することのないように周到な調整が求められる。例えば、干ばつの影響を受けやすい地域では各村に井戸を掘削し給水タンクを設置することが検討されるかもしれない。通常であれば人道支援機関が行うことができる活動でも、その地域が武装勢力の影響を受けやすい場所にある場合には危険が伴うため、軍の能力を使い井戸を掘削することは合理的な計画に見える。しかし、それが地域住民の間での水利争いや軍民間わず外国による支援への依存（期待）を生み出す可能性もある。部族間関係や社会的構造を認識し、外部からの介入が地域内のバランス

⁴¹ 例えば、日本が重視する国連 PKO ミッションにおける日本人職員は 13 名に留まる。5000 名近くいる文民要員の約 0.2% にすぎない。（外務省関係者からのヒアリングに基づく）

⁴² 外務省「平和構築分野に関する有識者懇談会」平成 26 年 4 月 14 日
http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page22_000795.html

に負の変化を及ぼすことがないような考慮・調整が必要である⁴³。

また、交渉相手が現地国軍や反乱軍の幹部となることもあり得るだろう。平和構築分野の人材は軍を含め幅広い治安・安全保障関係者との協働が想定され、文民要員も軍事についての知識とつき合い方を理解しておく必要がある。このため欧米においては外交・援助機関と軍の平時からの人事交流が重視されている。例えばアメリカでは国防大学等で国務省や米国際開発庁（USAID）の職員が研修を受けており、国防省・軍事組織についての基礎知識、人道支援や海外での活動における計画立案・予算・能力等についての教習、開発目的に込める米軍の使い方についての検討などがされている。

更に日本においては、自衛隊が国際活動を行うための法制度や実施形態が特殊である。派遣に適用される法律により活動内容が特定され、かつ武器の使用条件も厳しく定められている。この点については、2014年7月の閣議決定⁴⁴に伴い、自衛隊の国際活動の内容や武器使用権限、邦人保護などについて法制度整備に向けた検討が政府内で進められている。この整備を着実に進めるとともに、平和構築人材育成事業では、このようなことも見据えた教育が必要であろう。騒乱など緊急時に自衛隊がどのような活動ができるのかといった事項も含め、平和構築人材育成事業は、防衛省統合幕僚学校の国際平和協力センター⁴⁵や防衛大学校、陸上自衛隊の国際活動教育隊との積極的な連携を更に図るべきであろう⁴⁶。また政府部門での勤務などキャリアプランの可能性を広げるためにも OJT 先としてジブチの海賊対処拠点を利用・活用することも一案である。人材プールの確保と知見向上のため、JICA 研究所を活用するなどした平和構築のミッション経験者の受け皿のあり方についての検討も必要である。

同様に自衛隊の側でも日本の援助政策やスキーム（援助手法）についての理解を深めることが必要なのは言うまでもない。2014年10月から始まっている JICA 本部と防衛省の間での人事交流を進めるとともに、JICA 研究所と防衛研究所との相互交流など、人的交流や知的対話などの活動を幅広く進めることが求められる⁴⁷。自衛隊の国際活動と ODA の相乗効果を高めるため、平素より政策・現場の両方において相互の意思疎通がしやすい環境を整備することが重要だ。

⁴³ 当然、自衛隊や先進国の軍隊においては民生協力の地域に及ぼす影響は検討要素に含まれてはいる。しかし、紛争の構造に着目し中長期的な観点から助言を行うことのできる開発・平和構築の文民専門家の存在は重要である。

⁴⁴ 内閣官房「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」国家安全保障会議決定・閣議決定、2014年7月1日

<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>

⁴⁵ 同センターでは、2014年6月の上級課程においても自衛官以外の政府職員の受入れを開始しており、更なる文民の受入れが期待される。

⁴⁶ ここで指摘するのはプログラムの一環としての単なる交流や講義の一部というのではなく、より密接な相互学習の場を作ることである。

⁴⁷ 例えば、平和構築における文民と軍が行う活動を共同でまとめたマニュアルの作成などが考えられる。これは相互理解や協力関係の円滑化のためだけでなく、英訳化するなどして積極的な対外発信に用いるべきである。日本が平和構築分野で何をしようとしているかを具体的に表したものと他国との協働の際に用いることに加え、一部の外国からの無用な批判に対するひとつのメッセージとしての有用性もあろう。

提言 4：海外で活動する自衛隊を外交的な観点から補佐する外交・開発アドバイザー職の新設が必要だ。外務省との協力強化、他国との連携促進を図るとともに現場において自衛隊による活動の外交的な意義付けを行い、司令官が行う対外活動や発信などにおいて助言する

2014 年 7 月、防衛省に防衛外交を強化するため事務次官級の防衛審議官ポストが新設された。これは防衛省の対外関係を代表し、近年進められてきている他国との安全保障協力をトップレベルで推進するもの⁴⁸として意義深い。同時に、日本がより積極的に国際活動を展開するためには、現場を預かる派遣隊の司令官を外交的な観点から直接補佐するシニア外交アドバイザー（Political Counselor または Senior Political Advisor）も必要だ。国連 PKO 等の海外における自衛隊の活動現場においては、現在も防衛省内局の若手職員が Political Advisor として派遣されている。また、関係省庁間の現地（ならびに本邦）定例連絡会議も行われている。これらによる情報共有や各種調整の有用性は高く今後も重視される機能であるが、シニア外交アドバイザーの配置により自衛隊のミッションにおける外交的側面を強化する必要がある。

このため、当該職は外務省出向者とし、当該国や周辺国に設置されている日本大使館との情報共有・連携強化に加え、周辺地域情勢の分析と司令官への報告を行う。また、現地で実施する活動の外交的な意義付けを行い、現地で司令官が行う対外活動や発信などにおいても外交面からの支援を提供する。また、現地の大使館や JICA と連携して自衛隊の活動を補完する経済支援事業の企画なども可能であろう。これを通じて、防衛省と外務省の政策融合を進め、防衛駐在官をも含む人事交流での調整に活かすべきである。

なお、欧米においては軍事組織に対する文民アドバイザーの存在は一般的である。特に米国においては、9.11 の同時多発テロ事件以降、軍民の連携促進が政策的に強化されてきている。例えばアフリカの平和と安定を主任務とする米アフリカ軍（AFRICOM）では、紛争地等の現場における複雑な地域事情を的確に把握・分析する必要があるとして No.2 の副司令官をはじめ 4 名のシニア外交官が置かれている⁴⁹。同様に、活動現場においても POLAD（Political Advisor）と呼ばれるシニア外交アドバイザーが常に現地司令官を補佐する体制が敷かれているほか、USAID との連絡調整要員も置かれ、緊密な連携が取られている。平和構築の現場において欧米との安全保障協力・援助協調を推進するためにも、自衛隊に対する外交・開発アドバイザー職が求められる。

⁴⁸ 防衛省「防衛省設置法等の一部を改正する法律案の概要（平成 26 年度予算関連法案）」における記述：「防衛大臣を始めとする政務の補佐体制を万全にすべく、日米同盟の深化、諸外国との防衛協力・交流の推進などの重要課題に適切に対処し、諸外国の国防当局の事務方トップレベルとの間で、いつでも対等に協議・調整できる者として、対外関係業務等を総括整理する防衛審議官を新設し、防衛会議の委員に加える」
http://www.mod.go.jp/j/presiding/pdf/186_140207/01.pdf

⁴⁹ このほか国務省・USAID や国土安全保障省・沿岸警備隊など 10 以上の政府機関から 30 名以上が出向している。
United States AFRICA COMMAND <http://www.africom.mil/about-the-command>

提言 5: ジブチの海賊対処拠点を広義における平和構築の支援拠点と位置付ける。ODA 事業との連携を図り、現地大使と部隊司令の決裁にて実施可能な民生協力事業の制度化・予算化を早急に図るべきだ。現地との関係を構築・維持する民生協力は、日本の国際的プレゼンスを強化することにもつながるという点でも重要だ

日本はソマリア沖・アデン湾における海賊対処活動の一環として、航空からの警戒監視・情報収集を行うための哨戒機 2 機の航空拠点をジブチに保有している⁵⁰。この活動は海賊対処法に基づくものであるが、今後はアフリカから中東にかけての人道危機や復興支援、それに能力構築支援など広義における平和構築支援活動の拠点として位置づけるべきであろう。将来的には、東アフリカへのエントリーポイントとして援助関係者や自衛隊部隊の派遣前調整拠点、欧米をはじめ各国との情報共有拠点⁵¹、人道物資や装備品の物資拠点、邦人保護の拠点といった活用も検討し得るのかもしれない。

これらを実現するには制度改定や合意形成など相応の時間が必要されるものと思われるが、ODA との連携や自衛隊部隊による民生協力の実施は現行のままでも充分行い得るはずだ。特に、自衛隊が海外で拠点活動を展開するに際して実施される民生協力は、平和構築の重要な活動のひとつである。土木・給水・医療など、自衛隊が海外で行う民生協力活動は幅広い⁵²。それらは人道支援や復興支援など任務の一環として行われる場合と、本来任務を円滑に行うために実施する場合がある。ジブチで民生協力を行う場合は後者に属するものと思われるが、受入れ先となる現地のコミュニティとの良好な関係を構築・維持し、円滑な任務遂行のため最も重視される活動のひとつである。このことは自衛隊のイラク派遣以降の経験に裏付けられた事実であり、現地での治安・安全確保といった地域情勢の把握にとっても有用である。

にもかかわらず、ジブチでの海賊対処活動では、これらの活動は任務として付与されていない。その結果、現地コミュニティに対する活動に予算措置はなされておらず、本来業務の傍ら行われる地元小学校への慰問や文化交流、清掃活動等に留まっている。すなわち、このような拠点活動はあくまでも任務を円滑に行うための現地との良好な関係構築のために行われている。派遣先が途上国である場合は特に物資提供も重視されるが、ジブチにおいては自衛隊員が地元から持寄っ

⁵⁰ 日本政府の海賊対処への取組みは次の年次報告書に詳しい。
内閣官房「2013 年海賊対処レポート」2014 年 3 月 ソマリア沖・アデン湾における海賊対処に関する関係省庁連絡会
<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/siryou2/report2013.pdf>

⁵¹ ジブチでの欧米の活動概要については、次レポートを参照されたい。

日経ビジネスオンライン「アフリカの角紀行 4: ジブチに集う欧米と日本の自衛隊」(西田一平太、2013 年 12 月 19 日)

<http://business.nikkeibp.co.jp/article/report/20131128/256431/?P=1>

⁵² 自衛隊による民生協力については明確な定義はない。「国際連合を中心とした国際平和のための取組への寄与その他の国際協力の推進を通じて我が国を含む国際社会の平和及び安全の維持に資する活動(自衛隊法 第三条第二項第二号)」を「円滑に実施するために行う、当該活動が実施される外国の住民その他の関係者の理解及び協力を確保するための業務」と理解される(方面総監部、師団司令部、旅団司令部及び中央即応集団司令部組織規則 第三章第六十三条)。

た古着などが慰問の際に提供される程度である。隊員の誠意は伝わるとしても、この方法では効果が限定的であり、民生の向上のみならず、地元の歓心を得、かつ質の高い情報を得るという観点からはあまりにも非効率的であろう。

今後、日本がジブチのような海外拠点を拡充し、平和構築における国際的なプレゼンスを強化することを念頭に置かなければ、現地大使と自衛隊部隊司令の共同決裁にて実施可能な民生協力事業の制度化・予算化を早急に図るべきである。ジブチ拠点での現行活動の延長線上にとらえるならば、拠点外の清掃活動に伴う用具の調達・供給や慰問時の贈呈品の購入に充てること等が想定されるが、将来的には小規模インフラ整備等や JICA の活動と連携した支援も検討されよう。後述（提言 7）の通り物品の譲渡については財政法 9 条による制限もあるため法律の改正も併せて検討されるべき事項であるが、まずは活動内容を規定する「対処要項」にこのような観点を盛り込むべきである。なお民生ニーズの把握や支援計画においては、援助実施機関である JICA からの助言を得、実施においては日本政府を代表する現地駐在大使の承認を得るなど、現場での恒常的な協力と調整が不可欠である。

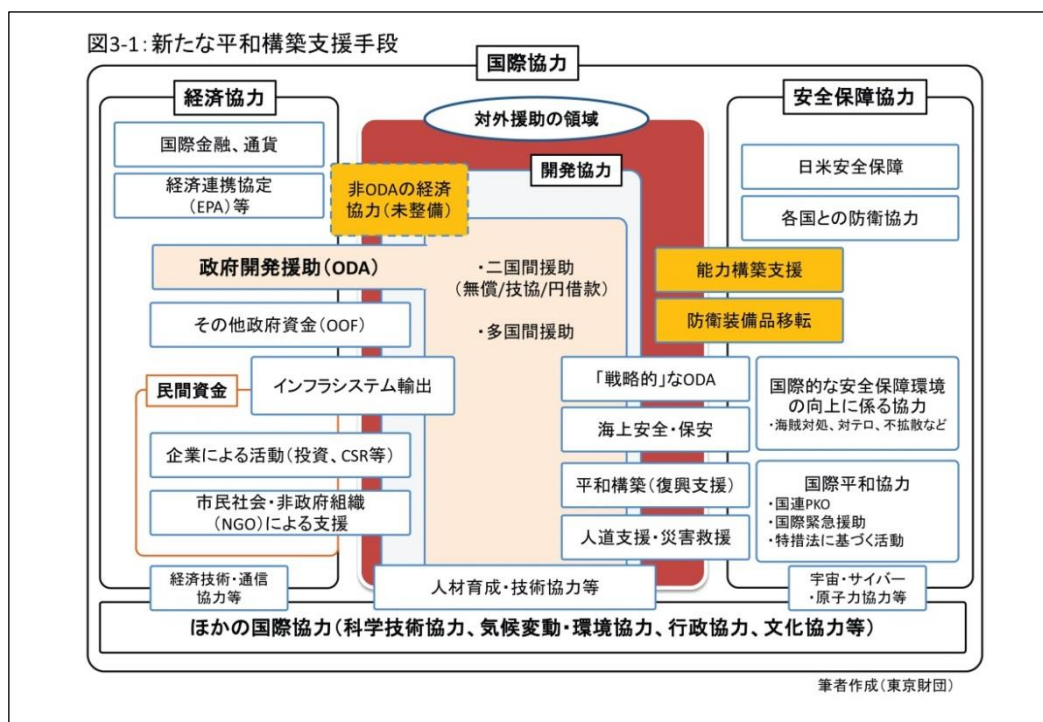
III. ODA 以外の平和構築手段の整備・拡充を図るために

近年、日本の対外援助のポートフォリオは拡大しつつある。開発協力からは ODA 卒業国に対する支援として非 ODA の経済協力による試みが始まっている。安全保障協力からは地域の安定確保に貢献することのできる能力構築支援活動や防衛装備品移転といった新たな手段が揃いつつある。図 3-1 に示すように、これらは国際協力の分野をまたがり、相互に関係を有するものでもある。新大綱では、開発協力とは異なる平和と安定そして治安といった課題に直接的に活用できる政策手段についても整備方針を示すべきである。

（図 3-1 は第 III 節にて提言する要素のみ色づけをしている。図全体についての解説は提言 9 を参照されたい）

提言 6：新大綱では平和構築支援のニーズに応え、柔軟に活用できる新たな経済協力の整備と安全保障協力との連動に着手することを強く主張する。デュアルユースの可能性のあるインフラの整備は、ODA で実施ができるよう解釈を改めるべきである

ODA に限らず、日本の支援・協力が地域の紛争を誘発あるいは拡大させるようなことはあってはならない。援助は、地域の緊張を緩和するとともに法の支配を確立させること、人々の生活環境を改善することを通じて不安定な構造を改めるために使われるべきである。かつ、対立国の間においては、国際社会の監視のもと相互が武力を行使しない適度な抑止が効くようにしなければならない。また、原則に基づき当該国に対する援助を実施しないということは政治的なメッセ



ージとしての効力をもつ。戦後の日本が長年培ってきた平和への理念ならびに「軍事的用途及び国際紛争助長への使用回避」という ODA の原則は今後も堅持すべきである。

一方で、広義の平和構築支援は社会開発・経済成長を目的とした ODA だけでは達成することは難しい。途上国では特に警察や軍などの治安・安全保障機関に政策資源が集中している場合がある。このため、有識者懇談会の報告書が示すように、災害救援や人道支援などの民生目的における軍の持つ能力に着目した支援は重要である。副次的効果として、これらの活動は軍隊の存在目的が国民を護ることであると再確認することに繋がる可能性もある。また、統治機構が脆弱な国や非民主的な施政が行われている国においては、軍事機構の担う役割は大きい。それを助長するというのではなく、将来テクノクラートとしてガバナンスの担い手となる軍幹部に対して適切な高等教育の提供なども必要となろう。したがって、ODA では対象外の領域において支援することができる非 ODA の経済協力の仕組みが必要と考える。

平和構築の観点からはほかにもいくつか具体的に想起される例がある。(1) 海軍に対する海上保安機材の提供。途上国においては海上警察を保有せずに海軍が実質的な海上保安機能を担っている場合がある。ジブチやフィリピンでは援助を供与するために当該部局を海軍から分離・独立させたが、この方式が相手国の資源配分として適正なのかは検討の余地が残ろう⁵³。(2) 自衛隊

⁵³ これらの国の経済が成長過程にあるなかで、独立の海上保安機関が設立されてもよいという観点もある。また、これら機関の分離がドナー事情の場合当たりのものでなく、日本が責任を持って育成支援していくということであれば、新たな支援のあり方として注目される。後者の場合には二国間関係の実質的な強化を図ることができる。

の国際活動を支援するための経済支援。自衛隊が実施する平和構築分野での教育・訓練（能力構築支援活動）において、必要とされる備品や設備の提供⁵⁴。(3) ODA による平和構築支援と連動した軍に対する支援の提供。例えば、国連安保理決議第 1325 号（紛争下における女性の権利）⁵⁵に基づいたセミナーを警察と軍隊両方の関係者に向けて開催するなど。

このように、社会開発・経済成長の前提となる地域の平和と安定のための支援として非 ODA の経済協力は幅広い有用性を持つ。実施においては、当然ながら支援が圧政や人権侵害に用いられないように配慮が必要であり援助関係者と合同での入念な紛争分析が必要となろう。その上でバランスのとれた援助を行うべきであり、今回の大綱改定においては、このような平和構築上のニーズについて精査し、安全保障政策に基づく新たな経済協力のあり方について外務省を中心に検討を行う旨を明記すべきである。また関連する事項として、空港の滑走路など民軍共用（デュアルユース）の可能性のあるインフラの整備は ODA で実施することができるよう解釈を改めるべきであろう⁵⁶。原則は維持しつつも、主目的が相手国の経済成長や社会発展であることを前提に柔軟性のある対応が求められる。

なお、経済協力の形態としては、既に ODA 卒業国や新興国に対する支援形態の整備が整いつつある。これについては従前から関係者間において課題となっていたが、サウジアラビアで先行的に行われているコストシェア形式での技術協力（コストシェア技協）を拡充していく方向性が示されている⁵⁷。今後は実施機関となる JICA を中心に、この分野を効果的・効率的に実施するための体制整備が必要と求められよう。同様に、平和構築における非 ODA の経済協力も現行の日本政府の「政府開発援助（ODA）」の解釈において矛盾するものではないものと理解される⁵⁸。

⁵⁴ 提言 7 にあるように、現行の能力構築支援事業は物品供与を行うことができない。仮にこの問題が解消されない場合、平和構築分野でのシームレスな支援を実施するため、非 ODA の経済協力は有用である。

⁵⁵ 同決議ならびに関連事項の概要は次の資料を参照。

外務省「女性・平和・安全保障（WPS）に関する安保理決議と「行動計画」」2014 年 6 月 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000023403.pdf>

⁵⁶ 現在の ODA では、民用の空港整備支援において軍用機が離着陸を行う可能性があるとして滑走路については適用外といった厳しい措置が取られている。このため、滑走路については別の国の支援、それ以外の空港設備は日本の ODA で行うという区別がされており、計画の効率性や援助のインパクトに影響を及ぼしている（援助関係者への聴取による）。また、インフラに限らず非常時にはすべてのものが軍事目的に使われる恐れがある。内戦時などに荷台に機関銃を備えた日本製ピックアップ・トラックが登場するように、あまりにも厳しく民用と軍用を峻別することは意味がない。

⁵⁷ この姿勢は現政府による政策文書の随所に表れているが、例えば 2014 年 7 月に行われた日・カリブ共同体諸国首脳会合の場においては「一人当たりの所得水準とは異なる観点から支援が重要と認識」し具体的な検討に着手する旨を公式に表明している。外務省プレスリリース「日・カリブ共同体諸国（カリコム）首脳会合～日本の対カリコム政策～ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000047227.pdf>

⁵⁸ コストシェア技協は日本政府の行う「政府開発援助」であるが、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）の規定に即するものではない（関係者への聴取による）。民生目的の軍に対する協力も同様の解釈が可能と思われる。

提言 7：平和の定着と地域における不安定化の抑止のため、防衛省・自衛隊の実施する能力構築支援事業（キャパビル）の効力を高める。実施内容を拡充し備品支給を可能とするためには、防衛省設置法等の制度を整えることが必要だ

近年、欧米諸国においては紛争の再発防止と平和の定着、あるいは地域における不安定化を抑止するといった観点から、戦略上重要視される国の軍事機構に対する能力構築（いわゆる「キャパビル」）支援を強化している⁵⁹。日本も、主にアジア太平洋の情勢変化に主体的に対応する必要性、また自衛隊の保有する能力を防衛協力の一環として活用しようという観点から、2011 年度から小規模ながらも本格的な「能力構築支援事業」を開始した。これは従来の分類では軍事援助の部類に属する安全保障協力であるが、日本の支援は欧米のキャパビルと異なり、対象国の軍事作戦遂行能力そのものを向上させる支援ではない。その目的は「支援対象国が自ら国際安全保障環境の安定化・改善に貢献すること」等であり、取組分野は「人道支援・災害救援、地雷・不発弾処理、防衛医学、海上安全保障、国連平和維持活動等」と広義の平和構築の枠内に収まるものである⁶⁰。

平和構築の一環として能力構築支援の効力を高めるためには、実施内容と法的要件の整理が必要だ。欧米のような戦闘行為そのものについての支援は対象外としつつ、非戦闘分野での協力を強化するためにはプログラムとしてより整備・拡充することが求められる。シームレスな支援の観点からは、ジブチの拠点を活用して海洋安全保障についての教育活動を ODA と共同で実施することや、アフガニスタン等で行う ODA による警察支援と連動した人権や民主的統制についての軍に対する研修を行う⁶¹など、平和構築の分野で従来日本が支援することができなかった分野での協力がある。特に軍隊の民主的統制の必要性は高く、規律・公正さ・腐敗防止等を図り軍への信頼を確保することは国民の不満を低減させる側面もある。また、民生支援技能の研修や防衛装備品の移転により供与した備品の運用支援、各種の教官養成研修の提供なども検討すべきだ。

能力構築支援事業の実効性を高めるには、法改正を通じて防衛省・自衛隊の任務として正式に位置づける必要があるだろう。現在、能力構築支援事業は防衛省設置法第 4 条第 1 号（防衛交流）・第 9 号（自衛隊の教育訓練）・第 18 号（調査研究）を根拠に行われている⁶²。しかし、外国の軍

⁵⁹ これら活動の多くは国連やアフリカ連合等の多角的機関の承認を受けたうえで行われる。また、当該国の要請に基づき、軍隊の民主的統制を重視している点において、冷戦時の軍事援助とは異なる。

⁶⁰ ほかの目的は「支援対象国との関係強化」「米国や豪州をはじめとする他の支援国との関係強化」「国際社会におけるわが国の信頼性の向上」とされている。防衛省「能力構築支援について」

http://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/cap_build/index.html

⁶¹ このような事業を行う際には当然のことながら相手国等の要請と同意、ならびに日本の援助関係者などに対する攻撃など活動に伴う政治的リスクについての入念な検討が求められる。提言 2 で示すような NSC 内の統合調整機能や紛争分析は、このためにも必要である。

⁶² 防衛省「平成 25 年行政事業レビューシート：事業番号 0011／能力構築支援事業」

http://www.mod.go.jp/j/approach/others/service/kanshi_koritsu/h25_res/r-sheet/0011.pdf

隊に対する支援がどのようにあるべきかについては法律で明記されておらず、現行のままでは実施内容に制限が伴う恐れがあるとともに、財政法 9 条（法的根拠なく国の財産の譲渡を禁ずる）により電卓などの教育備品さえも支給することができない⁶³。また、制度としての目的・対象・実施内容等を明確にして透明性が担保されていることが望ましい。必要な制度改正と予算措置を整えば、非軍事の安全保障協力として能力構築支援事業の秘める可能性は大きい。地域の緊張や圧政に使用されることのないよう、日本の外交方針や地域情勢を慎重に検討しつつ運用することができるよう新たな制度の構築が求められる。

提言 8：新たな「防衛装備移転三原則」は地域の安定を保つための必要な機材・装備の提供を可能とした。今後は、シーレーン上の安全確保などを念頭に、高額な装備品についての支援形態（無償供与・資金協力・購入補助・運用支援など）を整備する必要がある

今年 4 月に閣議決定された「防衛装備移転三原則⁶⁴」は、国連 PKO やテロ・海賊などの国際安全保障上の課題に対する協力、そして途上国の安全保障能力向上のための支援のための防衛装備品の移転を政府方針として可能とした。これまで ODA を使った平和構築の現場では、例えば脆弱国の警察支援において「武器」に分類される警棒やシールドを提供できないなど⁶⁵、現地の平和と安定を保つための物品供与に制限があった。しかし、新三原則により、平和貢献への積極的推進のため適切と判断される場合の供与が可能となるなど、平和構築における日本の貢献の進展に大きな可能性が広がった。このことは高く評価されるべきである。

一方で、安全保障協力の面においては「我が国との間で安全保障面での協力関係がある国に対する救難、輸送、警戒、監視及び掃海に係る協力に関する装備品の輸出⁶⁶」が可能となった。海賊対処など日本のシーレーン上の安全確保とも関連し、従前から検討されているインド等に対する US-2 救難飛行艇の輸出など防衛産業の期待も高い。しかし、日本の防衛装備品の価格は国際的に高いことで知られている。提供する装備品が少額のものであれば日本政府による無償での供与もありうるかもしれないが、一機あたりの納入価格が約 100 億円と言われる US-2 など高額な資機材については無理がある。また、相手国による購入としても、途上国では負担は相当高い。このため、政府による資金協力（低金利の譲渡性のある資金貸付）や購入補助（コストシェア）、能力構築支援事業による運用訓練やメンテナンスなどをパッケージにした支援など装備品輸出に

⁶³ 財政法第九条 1 項「国の財産は、法律に基づく場合を除く外、これを交換しその他支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し若しくは貸し付けてはならない」

⁶⁴ 内閣官房「防衛装備品移転三原則」（平成 26 年 4 月 1 日、国家安全保障会議決定、閣議決定）
<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/bouei1.pdf>

⁶⁵ 警察用のシールド・棍棒も「輸出貿易管理令（昭和 24 年政令第 378 号）別表第 1 の 1」で指定されている武器（装甲板、軍用ヘルメット若しくは防弾衣又はこれらの部品）に該当する。またこれまでは、自衛隊以外の政府関係者が使用する防弾車も輸出ができず、海外で防弾加工した車両を使用していた。

⁶⁶ 内閣官房、外務省、経済産業省、防衛省「防衛装備移転三原則について」（資料）
<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/bouei5.pdf>

伴う官民による支援形態についての検討が求められる⁶⁷。また、装備品の安定的な輸出に伴いメンテナンス等を行うサービス拠点も必要となってくる。その様な業務を行うことのできる退役自衛官の有効活用⁶⁸も視野に、支援の指針が新大綱等の政府文書に明記されることが望ましい。

これまでのように、ODA の一環として巡視船などを供与することもあるかもしれないが、幅広い手法が整っていたほうが個別事情に柔軟に対応ができることは間違いない。

IV. 今後に向けて：更なる概念整理が求められる「国際協力」

これまでの提言は「広義の平和構築支援」に求められる諸政策のあり方を検討してきた。通常、これらの取組みは「国際協力」として語られることが多い。しかし、国際協力の形態は幅広く人によって解釈も異なる。将来的には「国際協力」の概念について整理することが求められる。

提言 9：日本は、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の両面において意義ある支援を実施すべきである。更に、行政協力や文化協力なども含めた総合的な「国際協力」について理念と政策を整理して取り組むことが日本の積極的平和主義の実施に繋がる

日本の国際協力の原点は憲法の前文に見いだせる。そのなかでは既に包括的なアプローチが構想されていた。すなわち、「日本国民は、恒久の平和を念願し……平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼して、われらの安全と生存を保持しようと決意した。われらは、平和を維持し……国際社会において名誉ある地位を占めたいと思う」と謳われているように国際社会の平和と安定を維持するために貢献する決意を表明している。

前文は更に「われわれは、世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する権利を有する事を確認する」としている。日本政府が重視する人間の安全保障のふたつの柱である「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の両面について、取り組む意思を示しているのである。

この理念をいまこそ実行することが求められている。日本外交において、国際社会の平和と安全、そして繁栄に寄与しなければならないという理念は貫かれてきた。ただし、実施においては

⁶⁷ 新三原則に基づき日本が防衛装備品の輸出をどの程度行っていくのかは輸出条件・審査のあり方も含め今後注視されるところであるが、支援形態の検討においては、国際的に高価格の日本の防衛装備品を政府資金を使って輸出することは是非も問われるものであろう。企業側もコスト削減への努力を更に進めていくことが求められるものと思われる。

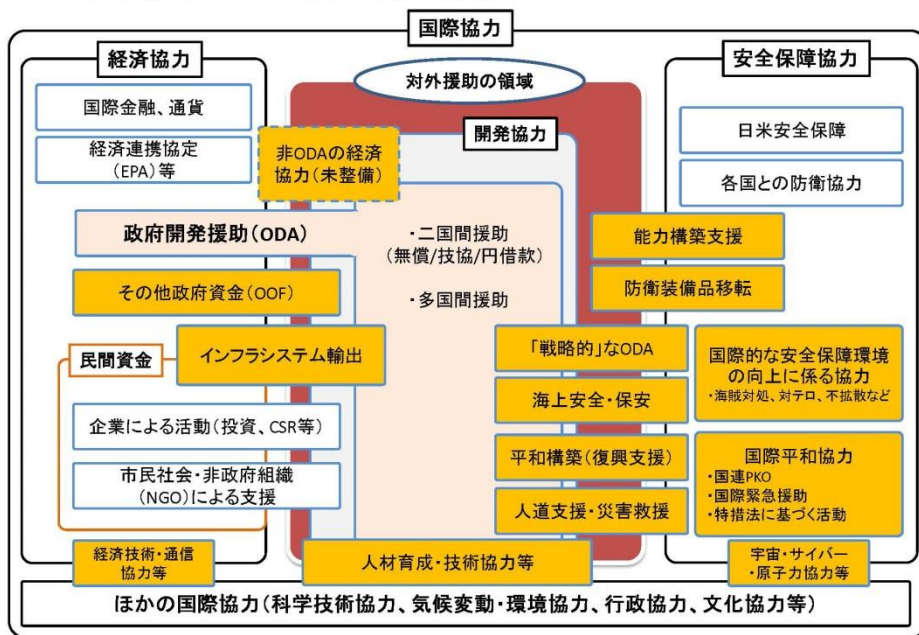
⁶⁸ 一般国家公務員の定年である 60 歳未満で定年退職する自衛官の再雇用は重要な政策課題でもある（現在、自衛官の定年は階級により異なり、将官クラス 60 歳、一佐クラス 56 歳、二佐以下は 54 歳とされている）。各種の資格や能力、国際活動の経験を有する元隊員が民間の立場において平和構築の場で貢献するといったことも将来的には考えられるが、それを支援するような制度が必要だ。また、今後、防衛省・自衛隊の統合運用化に伴う自衛隊の合理化を通じて要員数に余裕が発生するのであれば、必要と目される教育・訓練を経て国際活動の拡充に充てるということも考えられよう。

ODA を中心とした協力がその中心を占めてきた。すなわち日本の支援は「欠乏からの自由」に対するものが中心であり、「恐怖からの自由」への取組みについては極めて慎重であったのである。しかしながら本提言書で述べてきたように、いまや安全保障が対象とする脅威も戦争や紛争のみならず、テロ、自然災害、感染症、気候変動などへと広がってきている。時には両面が絡む事態対応が求められる開発協力と安全保障協力は密接な関係にあることを看過してはならない。日本は国際社会において人間の安全保障を提唱してきた中心的な国である。理念に留まらず、欠乏と恐怖からの自由の両面から意義ある支援を実施できるようになるべきである。

本提言書ではこれまで主に開発協力と安全保障協力の関係を論じてきたが、将来的には更に進化させた包括的アプローチとして各種の協力体系を組み合わせた「国際協力」の概念整理が必要であろう。図 3-2 は、その一案として広義の平和構築における国際協力の体系を整理したものである。ここでは ODA を中心において、それぞれの協力形態についての相関関係を示している。このうちオレンジ色で示された形態が直接的に相手国（または地域）の平和と安定に直接的に貢献し得る政府による広義の平和構築活動を表す。

この図が示すように、国際協力における個別分野は相互に関係している。特に経済協力と安全保障協力については、対外援助の領域で開発協力・ODA と安全保障協力の各形態が重なっていることがわかる。経済協力では、既にその他政府資金（OOF）や民間資金を活用して相手国の国土基盤拡充のためのインフラシステム輸出も行われている。このことは相手国の経済基盤を強化し安定に寄与する。また、ほかにも国際金融や通貨あるいは経済連携協定などがある。間接的で

図3-2:「国際協力」における平和構築支援の諸活動



はあるが、これらは外部環境要因として広く国際経済の安定に関係する重要な要素である。同様に安全保障協力には、国際平和協力や各種の国際課題に対する対処協力に加え、間接的な外部環境要因として日米安全保障協力や各国との防衛協力を通じた地域の安定化と信頼醸成への取り組みがある。更には、行政協力や文化協力、そして科学技術協力や環境技術協力などもあり、これらは途上国のガバナンス強化や平和の定着、産業人材育成、公害低減など、平和と安定そして繁栄に重要な役割を担うものである。これらには相手国に対する支援としての対外援助ではなく、政府対政府の一般的な相互協力や民間ビジネスとして成立するものも多く含まれる。また、その協力の場は、二国間だけで完結しない。地域や個別の関心事項に基づく多国間の連携や国連や G20 といった国際社会の連携を通じた国際協力もあり、複数の層において並行的かつ相互作用的に行われよう。

現在すでにある対外援助の政策ツールを体系的に整備するとともに、これらを総合した真の包括的アプローチが実践できる国際協力を編み出し、理念と政策を整理して取り組むことが、日本の国際協調に基づく積極的平和主義の実施に繋がると考える。本提言で述べた諸点を実行に移すためにも図 3-2 に示すような国際協力の新たな概念整理を進めることを提言したい。

結語

以上、ODA 大綱の改訂に向けて、開発援助のみならず安全保障協力の側面からより効果のある包括的な国際協力を目指して提言した。東京財団対外援助協力プロジェクトのこれまで研究を踏まえて論述したものである。

なお、本研究ならびに現地調査にあたっては日本政府関係者、開発援助関係者、有識者の皆様から多くのご示唆とご支援を頂いた。また、アフリカ、ヨーロッパの現地調査や意見交換にあたっては、各地の政府関係者、地域機構関係者、専門家や実務家の方々から具体的な状況の説明やご指摘をいただくとともに調査を可能にするべく多大のご協力を頂いた。紙幅の関係でここにお世話になった方々のお名前を挙げることはできないが、この機会に心から感謝申し上げたい。

今後とも東京財団対外援助協力研究プロジェクトはこれまで述べたような包括的な国際協力・支援のありようについての研究を継続する所存であり、本提言書に対する皆様のご叱正、ご教示を賜りたく存ずる次第である。

レポート：「対外援助協力」という視点

以降は、2014年6月から8月にかけて東京財団のホームページ上に掲載した対外援助協力プロジェクトのレポートである。国際安全保障の改善のためには援助と安全保障を包括的にとらえることが不可分であることを、実地調査を行った「アフリカの角」や欧米の実務家・研究者らとの対話を通じて示している。

視点1：積極的平和主義と対外援助協力⁶⁹

安倍政権において打ち出された「積極的平和主義」という外交の旗印は、国家安全保障戦略という上位政策文書で示された全政府的な対外指針として意義を見出せる。国際安全保障環境の改善に関しては援助と安全保障は不可分であり、これらを包括的にとらえた「対外援助協力⁷⁰」という視点・アプローチが重視されている。

1. 「積極的平和主義」とは何か

国家安全保障戦略の中核概念として

日本政府は2013年12月に発表した国家安全保障戦略において「国際協調に基づく積極的平和主義」という基本理念を打ち出した⁷¹。「積極的平和主義」という言葉自体は同年9月頃から安倍首相が使い始めていたが、以降、日本政府はこの理念を意欲的に対外発信に用いている。諸外国との首脳会談でも歓迎・支持が相次いで表明され、成果文書にも「積極的平和主義（proactive contribution to peace）」が言及されていることが多い。一方で「積極的平和主義」は、時に「proactive pacifism」と訳されるなど、国内外において本来の意図が必ずしも理解されているものではない。また、実質的な効力に欠けた「単なる（安倍政権の）バンパー・ステッカーではないか」という疑念の声もあれば、憲法第9条の解釈改憲の議論などと関連づけ「日本が軍国主義に走る隠れ蓑だ」という批判的な見解まである。

それでは「積極的平和主義」とは一体何を意味するのだろうか。日本は第二次世界大戦後、日米安全保障体制のもと経済成長を政策の中心に据えてきた。外交・安全保障においては、軽武装

⁶⁹ 東京財団 「対外援助協力」という視点（1）：積極的平和主義と対外援助協力（2014年6月19日）
<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1292>

⁷⁰ 本プロジェクトでは、「対外援助協力」を欧米が行う Foreign Aid または Foreign Assistance（直訳すれば「海外援助」ないし「海外支援」）と類似した用語として用いており、政府開発援助（ODA）にとどまらない幅広い援助形態を念頭に置いている（本節2項「対外援助協力とは何か」を参照）。また、被援助国以外の国との連携協力を重視することからあえて「対外援助協力」という用語をあてている。今後の研究のなかで更に適切な表現を検討したい。

⁷¹ 内閣官房「国家安全保障戦略について」2013年12月 <http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou.html>

国家として自衛のための最低限の実力を保持するとし、国際の平和と安定については自ら積極的に関与することを避ける道を選択した。極言すれば、こと国際安全保障については、何もしないことが平和国家たる日本の証とさえされてきたのである。仮にこの姿勢を「消極的平和主義」と称するとすれば、「積極的平和主義」はこれと対比する概念として構想されるものと言えよう。このような考え方は、冷戦終結後の世界において新たに求められる日本の役割を模索する試みとして既に 2001 年には提示され（筆者のひとり提言の取りまとめを行った）⁷²、その後も同様の議論が官民においてされてきた。つまり、変わりつつある世界における日本の役割という古くて新しい課題なのだ。「積極的平和主義」は、世界がいまも勢いよく変容し続けるなかで、国家安全保障戦略という上位の政策文書でようやく示された政策概念として意義を見出すことができる。

国際的な責任を果たすための全政府的取組み

むろん、この概念的・理念的な思考の形成は、日本が目覚ましい経済成長を遂げ国際社会のなかでの存在感を増すようになるにつれて、国際平和のために何もしないという姿勢では通用しなくなってきたという現実に応じたものである。1980 年代には、経済力を高めている以上、日本も応分の負担をすべきであるという議論が国外で活発に展開された⁷³。そして 1990 年 8 月に勃発した湾岸危機とそれに続く湾岸戦争への日本の対応に対する諸外国の不満は、日本の対外政策に変化を促した。

当時イラクに侵攻されたクウェートを支援する多国籍軍に対し、日本は法制度上自衛隊を派遣することはできなかった。政府は、国連平和協力法案を通して自衛隊を派遣する道も模索したが、危機が発生してから急遽立法措置をとることには無理があり廃案となる。一方で、日本は多国籍軍等への支援に臨時増税をしてまで 130 億ドルを拠出するなど資金面において大きく貢献した。しかし、中東からのエネルギー供給確保という重大国益を抱えながら、人的貢献を行わない日本の姿勢は関係国から強く非難されたものであった⁷⁴。湾岸戦争後に日本は機雷掃海艇を派遣し、その成果は専門家の間では高く評価されたものの、湾岸戦争への対応は「金は出すが人は出さない」日本というイメージを国際社会に印象付けた。

戦後日本は、対外的な軍事活動を自ら抑制すること、つまり国際平和の手段として軍事力を用いないことで国際の平和を希求するという姿勢を打出してきた。近隣国をはじめ、それに対しては一定の理解があったと見てよいだろう。それが湾岸戦争を境に、日本は危機が発生し国際社会からの強い要請があって初めて行動をおこす消極的（passive）で対処主義（reactive）な国として認識されるようになったのである。これは特に同盟国のアメリカをはじめとする先進国グルー

⁷² 総合研究開発機構（NIRA）研究報告書「積極的平和主義を目指して」2001 年 3 月
<http://www.nira.or.jp/past/pubj/output/dat/3502.html#you>

⁷³ Edward Lincoln, *Japan's New Global Role*, The Brookings Institution, 1993

⁷⁴ 読売新聞（東京朝刊）「米上下両院で対日法案 34 本 湾岸貢献批判が経済に」1991 年 3 月 19 日

ブにおいて顕著であったが、途上国からも経済大国日本に対する期待が寄せられた。2000 年代初頭の議論は、このような国際社会からの批判に応えようというものであった。

湾岸戦争の後、日本は国際平和協力法（PKO 法）を 1992 年に成立させ、人的貢献への道を拓いた。その後も 9.11 米国同時多発テロ後にはテロ特措法（2001 年）・イラク特措法（2003 年）・補給支援特措法（2008 年）といった時限立法を通じて協力を実施してきた。更に 2009 年には海賊対処法を新たに制定するなど、PKO 法で規定されない活動領域において国際の平和と安定に対する自衛隊の派遣を実施してきている。近年では更に、国際緊急援助法（JDR 法、1992 年改正）に基づいた、海外での大規模自然災害への対応に自衛隊が積極的に出動している。これらの法律に基づいた自衛隊ならびに文民の活動は、各種の制限を伴いながらも、国際の平和と安定に対する重要な貢献として認知されてきている。その一方、これらの個別法は自衛隊の海外活動の法的な根拠を示すものに留まる。また、数次にわたり改定されてきた防衛大綱は、国際安全保障に対して日本が能動的に関与する重要性を認めつつも、もっぱら防衛省・自衛隊に対する政策指針を与えるものに限られていた。新たに国家安全保障戦略で示されている積極的平和主義は、日本の国益を守り「国際社会において我が国に見合った責任を果たすため」の政策手段を整備し活用するという全政府的な指針でもある。包括的で省庁横断的な指針を提供するものとして従来とは異なる。

「積極的平和主義」実現のための個別戦略が不可欠

これまで見てきたように、積極的平和主義には日本政府全体の対外政策のあり方を示す国家安全保障戦略における政策概念として、一定の意義を見出すことができる。国家安全保障戦略には「国民の生命を守りつつ、世界の平和と安定の為に積極的に取り組む、その際に諸外国と協力して行う」ことも打ち出されているが、この姿勢については各国から一定の評価を得ている。一方で、日本が「国際社会の平和と安定及び繁栄の確保にこれまで以上に（筆者傍線）積極的に寄与」とするとは具体的にはどのようなことを意味するのか、世界の耳目が集まっている。

その最たるものは自衛隊の海外展開をより柔軟に行いうることにもつながる集団的自衛権の解釈変更だ。日米同盟における相互補完性を高めるためにも、第二次安倍政権はこれに強い意向を示している⁷⁵。また、同戦略の中にうたわれている武器輸出三原則については既に見直しが行われ、2014 年 4 月には新たに防衛装備移転三原則が閣議決定された⁷⁶。これにより、国連 PKO や国連安保理決議に基づく多国籍軍に対する防衛装備品の移転等が可能になった。2014 年末には新たな ODA 大綱の策定が予定されており、このための有識者懇談会が発足している⁷⁷。ここでは国際

⁷⁵ 本節執筆時点（2014 年 6 月 12 日）においては、「国連 PKO を含む国際協力」などの個別事例について、連立相手の公明党と与党協議が続けられている。

⁷⁶ 首相官邸「防衛装備移転三原則」2014 年 4 月 1 日閣議決定
http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2014/_icsFiles/afieldfile/2014/04/01/20140401-1.pdf

⁷⁷ 外務省「政府開発援助（ODA）大綱の見直しについて」

安全保障における ODA の活用、特に国連 PKO 等に参加する自衛隊の活動との連携強化などが見込まれる。このように、積極的平和主義のもと、一定の取組みがなされてきており、単なるバンパー・スティッカーではないことは示されている。

国家安全保障戦略で示された「戦略的アプローチ」の要素について、その具体的内容が「原則」や「大綱」といった形で明示的に示されることは日本の安全保障政策の実効性を高めるうえで極めて重要である。また、内外に対して政策の一貫性と透明性、そして場合によっては政策的連携の可能性を示すことにも繋がる。このことは、国家安全保障戦略が提示する海洋安全保障やサイバーなど、すべての要素について言えることであろう。第3節で述べるように、国連 PKO をはじめとした国際平和協力や国際協力・政府開発援助（ODA）といった対外政策手段を連携させる「オール・ジャパン」アプローチについても同様で、基本計画が求められる。

本節においては、検討の対象を更に範囲を広げた「対外援助協力/ Foreign Aid」を通して日本が国際社会の平和と安定にいかに関与的な役割を果たし得るかを考察する。後に述べる通り、支援にあたって開発援助のみに焦点をあてるのではなく、安全保障面での資金協力や枠組みづくり、防衛省・自衛隊による他国軍の能力構築支援などを含む対外援助手段を総合的に幅広くとらえることが重要である。そして第2・第3節では、欧州、米国、日本のそれぞれの対外援助に対する取組みを概観し、今後の日本の対外援助協力の道筋を考えたい。

2. 「対外援助協力」とは何か

「対外援助協力」と「開発援助」、どこが違うのか？

まず対外援助協力という耳慣れない言葉の意味をここで整理しておきたい。これは欧米で一般に「foreign assistance」もしくは「foreign aid」と呼ばれているものだ。例として米国政府の文書を見ると、以下のように定義されている。

「対外援助には5分類ある。すなわち二国間開発援助、米国の政治的・安全保障上の目標を支援する経済支援、人道援助、多国間経済支援、軍事的援助である」⁷⁸

すなわち、政府開発援助（ODA）に限らず、その他の経済支援や人道援助に加え、軍事的な支援までを含めた広範囲の概念とされており、政治・安全保障上の目標に資するものと位置づけられている。日本国内の議論では、ともすると「援助」と「ODA」が同義であるように語られることもあるが、この認識は誤りである。政府開発援助（ODA）は、途上国の社会・経済開発を支援するために先進国の政府が合意した経済協力の枠組みとして OECD-DAC に規定された援助の形態だ。つまり、政府を通じた国際協力の実施手段のひとつに過ぎない。

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_minaoshi/index.html

⁷⁸ Curt Tarnoff, Marian Leonardo Lawson, “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy,” Congressional Research Service, April 9, 2009, p.1.

国際安全保障の文脈においては、ODA は平和構築など地域の平和と安定を確保するための支援手段として重視される。しかし、OECD-DAC の規定にあるように ODA では軍事支援あるいは軍事組織に対する支援は行わない。前述の米国による対外援助の分類においても軍事的援助は別項目として扱われているように、このことを正しく理解しておかなければ「ODA の軍事利用」という誤った理解を招く。ここで提言する対外援助協力とは、国際安全保障環境を改善するための協力と ODA を組み合わせた包括的な支援を想定している。その実践においては、欧米等の先進国をはじめとする他国との連携も対象に含まれる。

対外援助協力と安全保障の関係

そもそもなぜ、対外援助協力を行う必要があるのか。現在世界では 15 億人の人々が紛争地や脆弱国家に住んでいると言われている。そして脆弱国家の約 70%が 1989 年以来紛争の勃発に遭遇しているという。人道的見地に立って、これを他人事として放置してよいのだろうか。あえて人類愛というような言葉を持ち出さずとも、答えは否であろう。援助の本来的価値、すなわち何の役に立つのかを問うと、第一義的には相手国や地域の人々の役に立つことであろう。日本のような先進国はそれができる国として、支援する国際的な責務がある。このことに対する異論は少ないだろう。

しかしながら、自国の財政事情が厳しいなか、国民の税金を使って外国の人々をどこまで援助するのか。既に十分やってきたではないか、自国内の貧困層への支援を優先すべきではないかという反論もあろう。「援助疲れ (aid fatigue)」と呼ばれるこの類の議論は、日本だけでなく先進国のどの国も経験してきている。

一方で援助には政治・安全保障上の役割がある。一国が単独で平和を維持し、繁栄を享受することができないグローバル化の時代において、脆弱な国々や貧困にあえぐ国々の平和、安定と繁栄を支援するのは決して慈善事業ではない。例えばこれらの国々において、貧困が削減されず不満が募れば、国内の不安定化や地域紛争の原因にもなりかねない。現地の統治機構が弱体ないし破綻した状況が長期間続くと、このような地域がテロリストの温床や犯罪集団の拠点化するリスクがある。武器や麻薬の不法取引の経路となることも少なくない。また、その様な社会状況に強い不満を持ち、これを解消する手だてがない人々が、過激思想を持つグループや組織犯罪等に取込まれる恐れもある。

このような状況は現在、日本から遠く離れたところで発生している。しかし、このグローバル化が進んでいる時代において日本も無関係ではいられない。世界各地でテロ事件が発生し、テロリストの目標と全く無関係の人々が無差別に犠牲になっている。この現状を見るに付けても、日本がそのようなテロ攻撃を受ける蓋然性は低いとは言い切れない。またそのような地域や周辺で働く邦人の身に危険が及ぶこともある。例えば、日本人が 10 人も犠牲となった 2013 年 1 月の

アルジェリアでのプラント襲撃事件は記憶に新しいところである。グローバル化の時代にあって平和、安全保障は地理的に不可分になっているのである。

それでは開発援助と安全保障を結びつけて考えることは国際の平和と安全の維持という視点から見た時に誤りなのだろうか。まずこの疑問から解き明かしてみたい。

理論的にみた援助と安全保障の関係は如何⁷⁹

まず、援助と安全保障をリンクして考えることの是非を理論的な視座から考えてみたい。

個別の援助が直ちに日本国民の利益として直接的に還元しないことは多からう。しかし長い目で見れば役立つことも少なくない。いわゆる長期的間接的自己利益とも言えるべきもので、ジョン・ラギーの多国間協力における理論から援用すれば長期多角的相互関係（defused reciprocity）が成立する場合である⁸⁰。長期的には援助のドナーはどこかの段階で見返りの利得をえるという論理である。この場合の長期的な利得とは、例えば安全保障面では、対外援助協力を実施することによる受入国の安定と発展が、安定した地域の発展に寄与し、これはひいては日本の安全に繋がる。経済面では援助する事により相手国との関係が良くなり、当該国への資源アクセスが確保でき、また受入国の生活水準があがることにより日本企業にとっての輸出市場が拡大することが期待される。外交面では被援助国に日本に対する友好的人的ネットワークが拡大する。2011年の東日本大震災後、日本からの長年の技術協力に感謝して様々な支援の手が海外から差し伸べられたことは記憶に新しいところである。例えば ASEAN 加盟国の若者達が当時のスリン・ピツワン ASEAN 事務総長のイニシアチブでチームをつくり、避難所のまわりの瓦礫の撤去や炊き出しをしてくれたことも関係者の心を温めたエピソードであった。

一方、対外援助協力には意図せざる長期的なリスクも発生する場合がある。長期的間接的リスクとしては、安全保障面では当該国を援助することにより、その国が成長し大国化する、あるいは日本からの援助を経済発展に充て、自らの予算は軍備に投入して軍事力も伸ばす事により、究極的にはその国が日本にとって脅威になる場合もありうる。メアリー・カルドーが指摘するように援助をすることで当該国が軍備を増強するとむしろ紛争の蓋然性が高まるという論理も成り立つ⁸¹。経済面では受入国の企業が成長して、日本企業・産業の競争相手となることにつながりうる。外交面では援助したことによりかえって反日感情の醸成に繋がる場合も否定しきれないであろう。

他方、短期的にはどうなのだろうか。短期直接的自己利益としてやはりラギーを援用すれば短期的相互関係（specific reciprocity）が生ずる⁸²。すなわち、目にみえる形で短期的に互恵が成立

⁷⁹ 対外援助協力プロジェクト第4回研究会（2013年8月19日）における田中明彦 JICA 理事長の講演を参考とした

⁸⁰ John Gerald Ruggie, 'Multilateralism: The Anatomy of an Institution', in John Gerard Ruggie ed., *Multilateralism Matters*, Columbia University Press, 1993, pp.3-47.

⁸¹ Mary Kaldor, *Ultimate Weapon is No Weapon*, 2010.

⁸² *ibid.*

する場合がある。安全保障面では脆弱国家を援助することがテロ対処につながり、日本の安全保障へ直接的にプラスに作用することがありうる。つまり、日本人が犠牲になるかもしれないテロの防止につながるということが考えられる。一般的に、テロや組織的犯罪、更には紛争は未然に防止する方が、発生後に対処するよりも対費用効果が高い。援助によりテロ防止対策に直接的に寄与することができ、ひいては第三国で協力することで同盟国との協力関係を深め、お互いの負担を軽減することができる。また、経済面では資源確保や市場アクセスにおいて、受入国の規制などのガバナンス体制が改善されるまで援助契約にサインしないという立場をとることにより、現地の投資環境を短期間で向上させることもできる。外交面では直近の外交課題の解決や日本支持の獲得に役立つ。例えば国連非常任理事国選挙やオリンピック招致などにおいて日本に投票してもらうという面で役立つこともあろう。

一方、短期直接的リスクの可能性としては、安全保障面では蓋然性は高くはないが、援助を行うことにより日本人が現地に赴く以上、対日・対日本人テロが発生することはありうる。経済面では日本の援助について重商主義批判を受けたり、経済的対抗措置がとられることもありうる。外交面では国際的な問題が発生した場合に当該国への日本の援助を巡って外交課題が紛糾したり、援助競争を助長し、日本批判がでることもありうる。

このように見ると安全保障と援助は短期的にも長期的にも関連しており、利益とリスクの両面があると言える。援助と安全保障を連携して考えるのであれば定量的に実証すべしという意見もあるが、この関係についてはそれぞれの事例において複雑な要素がからみ、一般論として定量化してその因果関係、更には利益とリスクのどちらがより大きいかを数字で立証する事は不可能である。それに代えて援助と安全保障の関係について欧米でどのように見られているかを調査した中間的な結果を以下に述べてみたい。

「アフリカの角」地域調査の視座から見た援助と安全保障の関係

2013年7月、東京財団の研究チームは東アフリカ、地図に示す「アフリカの角」と呼ばれる地域を調査し、現地で開発と安全保障の関係について関係者の考え方を調査した⁸³。



(「アフリカの角」地域)

⁸³ 2013年7月4日～19日までエチオピア、ジブチ、南スーダン、ケニア、ウガンダにおける現地調査（聞き取り）の結果による。なお、訪問時の所感オンライン媒体の日経BPオンラインに「アフリカ角紀行」と題して2013年11月から12月まで連載したので参照されたい。

<http://business.nikkeibp.co.jp/article/report/20131122/256192/?rt=ocnt>

ソマリア地域をはじめ、スーダン、南スーダン等紛争が続くアフリカの角地域では開発と安全保障の相関関係が強いことが口々に強調された。これは紛争が繰り返されるなかで、単なる治安の確保のみでは平和が根付かず、開発を進めて平和が実感されるような環境を作らなければ持続的な安定は確保できないという厳しい現実からの叫びでもあった。一方、援助関係者は、開発を支援しても紛争が再燃すればそれまでの成果が水泡に帰することを強調した。

ちなみにアフリカ連合(AU)のズマ委員長は2012年10月12日の委員長就任演説において「平和と安定が社会経済開発の前提条件である」とこの両者の関係について述べている。この演説からは紛争を解決し、持続的な平和の定着を図らなければアフリカの経済成長は資源輸出にのみ依存した一時的なものに留まり、本格的なアフリカの経済発展にはつながらないという問題意識も読み取れる。

アフリカ各地には準地域機構が設立されている。そのなかのひとつであるアフリカの角地域の政府間開発機構(IGAD)のマーリム事務局長は、「安全保障、平和と開発は横断的に取り組まねばならず、それぞれの要素に単独でアプローチしても意味はない」と断言した。その一例として同氏が挙げたのが井戸掘削事業である。水供給プロジェクトでは、井戸を掘れば人間が飲み水として利用するのみならず、家畜も水を求めて集まり、井戸の周りには植生も生まれる。これが家畜の餌にもなる。そうなるとこの井戸の利用を巡って現地の人々の間に争いがおき、折角人々の生活向上のために掘った井戸が紛争の種になりかねない。したがって、水の供給だけを考えて井戸掘削プロジェクトを立案すると当該地域の安定を損なうリスクもあるという指摘である。「井戸と放牧地、現地の人々の関係、更には家畜販売の市場開拓までを繋げた地域総合開発プロジェクトの視点が重要である」との見解であった。

また、独立後2年を経た南スーダンでは2013年12月にも暴力的内紛が発生し、まだ散発的な戦闘が継続している。その上にスーダンとの関係も国境画定、オイルパイプラインの使用等の懸案事項を抱えている。2014年6月現在日本の自衛隊も派遣されている国連南スーダン共和国ミッション(UNMISS)のヒルデ・ジョンソン国連事務総長特別代表(元ノルウェー開発大臣)は、2013年7月の面談時に「南スーダンほど安全保障と開発の結節点が明白なところはない」と両面からの支援の重要性を力説した。同特別代表は、「スーダン、南スーダンは長年内戦を経験してきたために18歳以下の子供は戦争しか知らずに成長し、教育を受けることもままならなかった。よって戦争以外の暮らしがあることを知らない。この若者達は現在高失業率のために就職先がないままに、若いエネルギーを持て余している。この人々が再び武器を手にとるのではなく、戦争以外の生活があること、すなわち代替生計手段があることを教えることが平和の定着の第一歩である」と強調していた。

これは同地域を支援すべくアフリカに駐在する欧米の関係者からも同様の指摘を受けた。様々な意見を集約すると、「開発と安全保障には因果関係があり、不安定は開発を損ない、逆に開発が

遅れると安定が損なわれ、紛争再発の悪循環になりかねない。この循環を断ち切る為にも開発と治安や秩序の維持の両面に並行して取り組む必要性がある」との見解である。

このようにアフリカの角地域の現地調査では、紛争が再発するという地域の事情を背景として開発と安全保障の強い相関関係が異口同音に強調された。そこに疑念を持つ余地はなく、むしろ両者をリンクして考えなければ紛争地の恒久的な問題解決には繋がらないという視点が例外なく提供された。

本節においては、ここまで積極的平和主義の意義、そして援助と安全保障を横断的に捉えた対外援助協力の可能性について考察した。また、アフリカの角地域に限らず世界的にも、脆弱国家や紛争地への支援にあたっては貧困からガバナンスまで幅広い支援が必要であることが近年ますます認識されている。例えば、現在ポスト 2015 のミレニアム開発目標（MDGs）が国連において議論されているが、その脈絡においても同様の認識が示されている。2012 年 7 月に潘基文国連事務総長が設立したポスト 2015 開発アジェンダに関するハイレベル・パネルが、2013 年 5 月に「新たなグローバル・パートナーシップ：持続可能な開発を通じた貧困解決と経済の転換」と題した報告を発表した。そのなかでも「貧困撲滅のみを単独で取り組むのではなく相互に関連するガバナンスや平和の構築、気候変動への対応などを総合的に取り組む必要がある」ことが提言されている⁸⁴。

同ハイレベル・パネルの委員であるエミリア・ピレス東ティモール財務大臣は、開発と安全保障をリンクして取り組まなければ効果があがらないことを力説し、同氏が参加する「脆弱国家へのニューディール（A New Deal for engagement in fragile states）」という提言ではこの点を強調し、全委員を説得したと語った。同じく委員のキャメロン英首相は「開発の黄金の糸（Golden Thread of Development）」という概念で、長期的な開発の為に安定した政府、汚職追放、人権、法の支配、透明な情報などの開発の黄金の糸が編み出されていなければならないという視点を提唱している⁸⁵。このような流れにおいて、日本にはどのような姿勢が求められるのであろうか。

続く第 2 節では「アフリカの角」地域を事例として欧米による対外援助協力の取組みについて報告し、第 3 節では日本の政策議論の変遷と、現場における「オール・ジャパン」アプローチの取組み・課題について検討する。

⁸⁴ The report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, “A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through the Sustainable Development,” 2013 <http://www.post2015hlp.org/wp-content/uploads/2013/05/UN-Report.pdf>

⁸⁵ David Cameron’s speech to the UN, 15 May 2013, UN New York.

視点 2：欧米の対外援助協力の潮流⁸⁶

第1節では、援助と安全保障の関係について理論と実践の観点から概観した。それを受け、本節では国際安全保障での活動を活発に展開している欧州連合（EU）・イギリス・アメリカの取組みについて報告する。特に EU・アメリカは自衛隊が海賊対処活動を行っている「アフリカの角」地域において安全保障協力と開発援助を連携させた活動を行っている。このため、2013 年度の対外援助協力プロジェクトでは「アフリカの角」地域を事例検証の場としてとりあげ、欧米の潮流を調査した。

1. なぜ「アフリカの角」地域なのか

対外援助協力は途上国を中心に地球上の広範囲な地域を対象に行われてきているが、近年では特にアフリカ大陸が耳目を集めている。かつて紛争の嵐が吹き荒れたアフリカは、地域別には課題を残しつつも安定を回復しつつある。豊かな埋蔵資源が確認され、欧米だけでなく中国などの新興ドナー国からも多くの援助と投資が仕向けられ、目覚ましい経済成長を遂げている。一方で、アフリカ大陸では今も紛争の発生や再発が最大の懸念事項であり、イスラム過激派や組織犯罪のネットワークの拡大という問題も抱えている。経済成長のひずみが新たな不安定を招きかねない地域でもある。

第1節で述べたように、この地域ではまさに安全保障協力と開発援助が有機的に連携して実施されなければならない。その意味で本プロジェクトでは実証研究の対象としてアフリカを選んだ。とは言ってもアフリカは広いことから、アフリカのなかでも北東部、いわゆる「アフリカの角（Horn of Africa）⁸⁷」と呼ばれている地域に焦点を当てている。

日本にとって、アフリカの角地域は政治的にも経済安全保障の観点からも重視せざるを得ない地域だ。海賊が出没するアデン湾は欧州とアジアを結ぶ洋上交通の要衝であり、航行する商船の約 1 割が日本関係船舶である。自衛隊が海賊対処活動を行っているジブチは極東以外で日本が米国等の国際社会と恒常的に安全保障協力を行う唯一の現場である。南スーダンには 2014 年 6 月現在、陸上自衛隊の施設部隊が国連 PKO に派遣されている。

⁸⁶ 東京財団 「対外援助協力」という視点（2）：欧米の対外援助協力の潮流（2014 年 7 月 10 日）
<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1299>

⁸⁷ 「アフリカの角」は地域概念であり、正確にどの国までを含むかという定義はない。一般的には、ジブチ、エリトリア、スーダン、南スーダン、エチオピア、ソマリア、ウガンダ、ケニアなどを含むことが多い。

また、地域大国エチオピアの首都
アジスアベバにはアフリカ連合

(AU) の本部が置かれている。

日本は、2013 年 6 月に第 5 回アフリカ国際会議 (TICAD V) を横浜で開催したが、これを AU と共催した。アフリカにおける多国間協力の中心地であるエチオピアもアフリカの角地域に含まれる。ソマリア安定化への資金援助なども含め日本の「積極的平和主義」が実践されている地域としても検証しておきたいと考えた。



(再掲「アフリカの角」地域：オレンジ色で示した部分)

地図からわかるように、アフリカの角地域はアラビア半島に近い。国際安全保障の観点からは、アデン湾の海賊問題に加えイスラム過激派の台頭が常に懸念される地域である。更には長く続いたソマリア内戦や 20 年余続いた南北スーダンの紛争、南スーダン内の紛争、そして干ばつによる人道危機も数多く発生した地域でもある。

アフリカの角地域の特徴のひとつは人の移動である。元来、この地域の人々には遊牧民が多く、国境を跨いだ民族・部族の移動等に伴う抗争が絶えない。加えて、対岸のアラビア半島とは古くから人の往来が盛んであり、過激派の越境や武器類の移動は紛争の蓋然性を高めることから地域の安全保障問題として顕在化している。この地域の国にとって国境管理は最大の悩みどころのひとつである。また、紛争は大量の避難民を生む。移住先の住民との衝突の懸念に加えて、難民キャンプに反政府グループが入り込むことが多々発生している。近年では、化石資源の埋蔵も確認されており、将来的には資源へのアクセスを巡る問題が紛争の新たなおそれにもなる。

このアフリカの角地域には、準地域機構として政府間開発機構 (Inter-Governmental Authority on Development: IGAD) がある。加盟国は 7 カ国と規模は小さいが、長年紛争が絶えない不安定な国が含まれる⁸⁸。このため、IGAD は域内の環境・農業分野や経済協力等の政策調整に加え、平和と安定の促進及び紛争の予防・管理・解決メカニズムの設置等を主な役割としている。実際、2005 年の南北スーダン包括的和平合意の締結においては重要な役割を演じ、2013 年末の南スーダンにおける政府側と反政府側の紛争の調停においても仲介者としての役割を果たしている。その他 IGAD はアフリカの角地域での越境的課題についての紛争予防などを通じた、地域における相互の信頼醸成に向けた取組みなどを行っている。

⁸⁸ IGAD の加盟国は以下の 7 カ国である。すなわち、エチオピア、ジブチ、ケニア、ソマリア、スーダン、ウガンダ、エリトリアである。

IGAD には首脳会合・閣僚会議のほかに国会議員連盟があり、事務局がそれらを支えている。アフリカ連合も同様であるが地域の問題を「自らの手で解決する」と首脳部の意気込みは高い反面、加盟国からの拠出金が少なく財政面で先進国の支援に頼らざるを得ない。また、加盟国間の利害調整の困難さは切実な課題となっている。実際、会合開催能力はあるものの事務局における実務能力が追いつかないというのが関係者の共通の認識である。このように脆弱な機構ではあるものの、アフリカの角の地域の紛争は国境で仕切れるものではなく、地域へのエントリーポイントとして見ていく上では有用性がある。その意味では、IGAD が今後有効な準地域機構として役割を果たすためには資金援助のみならず、技術的な協力が必要とされているという点は日本の支援政策として考慮に値するかもしれない。

続いて、欧米がアフリカの角地域、更にはアフリカ全体に対してどのような対外援助協力へのアプローチを行っているかを検討してみたい。

2. 欧州連合——「包括的アプローチ」の展開⁸⁹

欧州においては近年、域外の平和、安全と安定の課題は、欧州地域の安全保障に密接に関連するものとの認識が高まっている。しかもアフリカやアフガニスタン、バルカンなど欧州が関与する紛争は、社会から政治まで分野横断的なものとなり、より複雑化している。そのため課題に対処するにも紛争予防、危機管理から平和維持、平和構築更には本格的な復興支援まで、かつ短期的な措置から中長期的な措置までを包含するようになってきている。

このため、欧州では各国による独自支援に加え、欧州連合 (EU) や北大西洋条約機構 (NATO) といった組織を通じた幅広い支援が効果的に実施できるような体制を整備する必要性が議論されてきた。これは欧州統合の思想とも合致し、安全保障、政治、社会的な支援をシームレスにかつ総合的に行う、いわゆる「包括的アプローチ (Comprehensive Approach)」として打ち出されている。ここでの「包括性」には二つの意味がある。組織内でアクターが協調する意味と、対象国に対する取組みにおいて分野横断的にアプローチするという意味である。

ちなみに欧州連合 (EU) はアフリカにとって最大のドナーである。英仏などの旧植民地国家との歴史的関係に加え、密接な経済関係は今も続く。地理的な近さも相まって、アフリカの平和と安定について最も関心がある機関だ。

その EU によるアプローチの特徴は、政治・経済から安全保障までの幅広い対象について、政治レベルでの協議を通じた共通政策を形成し各機関が実施するというトップダウン方式である。

⁸⁹ 本項は、独コンラッド・アデナウアー財団と東京財団が 2013 年 11 月 4～5 日にブリュッセルにおいて共催した「包括的アプローチ再考：政治安全保障の目標を達成する為の新しいアプローチか」と題したラウンドテーブルにおける意見交換、2014 年 3 月 9～10 日にブリュッセルにおいて EU 関係者等と意見交換した結果、並びに関連文書の分析に基づく。

このため、共通外交・安全保障政策（CFSP）の実施を担う統合機関として、欧州対外行動庁（European External Action Service: EEAS）が設立された。EEAS は外務省に相当するが、欧州の共通安全保障防衛政策の担い手でもあり軍事参謀組織が付設されている。また、伝統的に開発援助を担ってきた欧州委員会（European Commission: EC）との線引きは曖昧であるが、開発援助も自らの政策手段として保有している。

EEAS は外務 - 防衛 - 開発が一体化した組織であるともいえ、従来の縦割りを廃したより統合的な政策アプローチが採用されやすい。2013 年 12 月には紛争が長く継続しているアフリカの角地域、サヘル地域、大湖地域において紛争予防から紛争解決、平和の定着までを含む「包括的アプローチのための戦略的フレームワーク」に関する共同文書が欧州委員会と EEAS の共同で示され⁹⁰、人間の安全保障の視座から人道問題、海賊取締まり、麻薬や武器などの不正取引防止、貧困削減までを対象にしている。また、この文書のなかでは紛争の根源的要因の分析、それに基づく支援メニューの作成が強調されている。

EU による活動のもうひとつの特徴は地域的アプローチである。例えば、アフリカの角地域においては放牧を生計の主体とする部族社会があり、国境を越えた人の移動が紛争の一因となっている。また近年ではイスラム過激派や武器弾薬の流通なども国境を横断した脅威として顕在化している。日本が自衛隊や海上保安庁を派遣するアデン湾においては海賊の発生が問題となっているが、これはソマリアの内戦に起因する。海における対症療法だけではなく、ソマリア本土における安定化と経済復興、それに沿岸国・近隣国の治安能力の強化が求められる。このため、2011 年に策定された「アフリカの角における戦略フレームワーク（Strategic Framework on Horn of Africa）」では、洋上の艦船部隊による海賊対処活動に加え、近隣国の沿岸警備能力の強化、ソマリア安定化のための国軍支援など幅広いプログラムが展開されている。また、政治面においてはアフリカの角担当大使を置き、アフリカ各国に設置された代表部に加え、既に触れた通り地域機構のアフリカ連合（AU）と準地域機構である地域経済共同体（RECs）に対しても積極的に支援を行っている。

一方、EU によるアプローチも批判と無縁ではない。むしろ、欧州委員会との関係、ニーズとリソースのギャップ、方針と実施の差異、政策効果などにおいて課題は山積しているともいえよう⁹¹。加盟国や EU の各機関で包括的アプローチに対する考え方に差異もあるため、包括的アプローチは進化発展中の概念（evolving concept）として認識されている。

⁹⁰ European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security policy, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU’s comprehensive approach to external conflict and crisis,” Brussels, December 11, 2013.

⁹¹ European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: The EU’s comprehensive approach to external conflict and crises,”

3. 英国——「安定化ユニット」の取組み⁹²

英国政府には、対外援助協力のために外務省内にオフィスを持ち、国防省、開発省とともにプールした予算、通称「紛争プール (Conflict Pool)」⁹³を活用する安定化ユニット (Stabilization Unit: SU) が設置されている。これは 2010 年に発表された英国の国家安全保障戦略に基づく措置である。英国は、戦略のなかで国益は自らの安全保障、繁栄と自由であるとし、全政府的なアプローチで安全保障に取り組むと記述している。かつ安全保障の概念とは軍事的なものを越えたものであり、国内のレジリエンス (復元力) の構築と安定したグローバル環境の構築を含むと明記されている。したがって安定化ユニットには軍人と文民が参加して、専門知識が集約されている。予算規模は 2014-2015 年度では 10.8 百万英国ポンド (約 185.3 億円) である。

この国家安全保障戦略は 2011 年に発表された海外安定化戦略 (The Building Stability Overseas Strategy) のなかで更に具体化され、海外の不安定の原因に取り組むために早期警戒、緊急危機防止対応、紛争予防の 3 本柱を挙げている。安定化ユニットはこの 3 本の柱を担う役割を与えられている。そして毎年指定される不安定化のリスクが高いと見なされる優先国・地域に対し、リスクが発生すると直ちに对应し、その後情報を提供しながら本格的な危機対応チームにバトンタッチするなど紛争・安定・安全保障事務局を補佐する。

この安定化ユニットは以下の頭のアルファベットをとり IDEAL サービスを提供するとされている。

- ・ Integrated Approach (統合的アプローチ)
- ・ Deploy appropriate personnel (適切な人材の展開)
- ・ Expertise on Conflict and Stabilization and Security and Justice
(紛争・安定化・安全保障・正義に関する専門的知識の提供)
- ・ Agile Crisis Response (危機対応)
- ・ Learn from what works and lessons identified (これまでの経験や教訓の活用)

掛け声ばかりの全政府的アプローチではなく、真の意味の統合的アプローチをとることを特に強調している。また紛争予防のための情報収集に力を入れている。

ちなみに、2014-2015 年度の優先国は以下の通りである。

⁹² 本項は 2013 年 11 月ロンドン、2014 年 2 月東京において安定化ユニットの関係者と意見交換をした内容ならびに同ユニットの 2014-2015 のビジネスプランに基づく。

⁹³ Conflict Pool は 2015 年 4 月から Conflict, Stability, and Security Fund (CSSF) に改組される。

| 優先度 | 危機 | 川上予防 | リスクの台頭 |
|-----|---------------|--|------------------------|
| 高 | シリア | リビア、ソマリア、 アフガニスタン | エジプト、レバノン |
| 中 | ウクライナ | 北アフリカ、西アフリカ コンゴ民主共和国、 南スーダン、ナイジェリア、 パキスタン、ビルマ | スーダン、イエメン、 ヨルダン、イラン |
| 低 | 中央アフリカ共 和国 | パレスチナ占領地、コロンビ ア、エチオピア、ケニア、シエ ラレオネ、中央アジア、ネパー ル、コーカサス、ジンバブエ | バングラデッシュ |

出典 Stabilisation Unit, “Business Plan 2014-2015” March 25 2014

4. アメリカ——「3D アプローチ」の実践⁹⁴

ドイツのシュトゥットガルトには米国アフリカ軍（US African Command: 通称 AFRICOM、アフリコム）の暫定本部がある。AFRICOM は米国の統合軍⁹⁵のひとつであり、2008 年にブッシュ大統領によってアフリカ大陸全体を統合的に管轄すべく創設され、オバマ大統領もこれを継承している。AFRICOM のミッションは、「アフリカ地域における米国の国益増進、アフリカ地域の安全保障、安定と繁栄を促進するために政府横断的かつ国際的なパートナーと協力して、アフリカ諸国が自ら安全保障上の問題に対処できる能力を構築すべく支援し、危機発生時には対処し、越境的脅威を抑止し、打ち負かすこと」⁹⁶である。

AFRICOM は軍事機構であるが、実際には軍人に加え多くの省庁からの文民要員によって構成されている。司令官は軍人だが、二名いる副官のひとりとは務省から派遣されている。文民スタッフの顔ぶれも、国防省、国務省、米国国際開発庁（USAID）、国土安全保障省、エネルギー省、司法省、沿岸警備隊等である。縦割り組織の発想・慣習では効果的な作戦は実施し得ず、いわゆる「3D（スリーディー）」アプローチの実践となっている。3つの「D」とは外交（Diplomacy）・防衛（Defense）・開発（Development）を表し、政府横断的な取組みを行うことにより米国の対

⁹⁴ 本項は2013年11月6日、東京財団研究チームがAFRICOMを訪問したときの意見交換並びに文献調査に基づく。

⁹⁵ 米軍は全世界を地域ごとに統合軍を編成している。北方軍が米本土を含む北米、南方軍が中南米、太平洋軍がアジア・太平洋・インド洋、欧州軍が欧州・ロシア、中央軍が中東・中央アジアを担当している。AFRICOM 創設まではアフリカはその大半を欧州軍が担当してきた。エジプトやスーダン及びアフリカの角とよばれる東岸地域は中央軍が、マダガスカルやアフリカ沖のインド洋地域は太平洋軍が分担して担当してきた。米アフリカ軍の創設によりエジプト及び周辺の島を除くアフリカ全体を統合して管轄することになった。

⁹⁶ 2013年11月6日に東京財団研究チームがAFRICOMを訪問した際のブリーフィングに基づく。

外政策をより効率的・効果的にする目的がある。これは、ブッシュ政権時に国家安全保障戦略(2006)に盛り込まれ⁹⁷、オバマ政権でも継承されている⁹⁸。

このような包括的なアプローチをとる背景には、2001年の米国同時多発テロ以降、アフガニスタン、イラクの戦争および戦後復興において多くの苦難に遭遇してきたことがある。国防省や国務省職員も3分の1は何らかの形で両国関連の任務に関わってきた。そのプロセスで3つのDがバラバラではどんなに努力しても効果的な平和と安定の確保や復興に繋がらなかったということが挙げられている。

オバマ大統領は、大統領政策指令(Presidential Policy Directive: PPD)13で中東および北アフリカ地域の政治経済改革、PPD16で米国の対サブサハラ戦略、PPD23で安全保障部門支援を打ち出している。前者ふたつは地域を対象とし、後者は省庁横断的な安全保障協力を通達している。AFRICOMはこれらの大統領政策指令等に基づき活動している⁹⁹。

アメリカがアフリカへの関与を強める背景には、イスラム過激派の台頭や地域の不安定化がある。例えば、リビア、ソマリア、マリ、チュニジアなどの問題を無視するような余裕はアメリカにはない。放置しておけばアメリカの経済権益を脅かし、米国人も危険に晒される。更には、テロリストの温床と化しアメリカ本土が再度攻撃される恐れもある。このためAFRICOMはアフリカ諸国に安定した統治や経済、平和と安定を定着させるために様々な関与をしている。

具体的な脅威として、AFRICOMでは、1)北アフリカでは政治的混乱、武器の拡散、2)東アフリカでは東アフリカ・アルカイダ(AQEA)と密輸、海賊、3)中央アフリカは不安定、4)西アフリカは密輸等を挙げている。更にアフリカ地域全体で重視するのは、海洋安全保障と資源であり、これは日本とも共通であろう。そしてAFRICOMはアフガニスタンのタリバン勢力がアフリカに浸透しつつあると見ている。このため、アフリカのパートナー諸国の防衛能力・治安能力の強化が重視されている。

「戦域安全保障協力(Theater Security Cooperation: TSC)」と呼ばれる協力形態は、危機発生時にアメリカが支援に出向くだけでなく、いわばアフリカ諸国が自前の能力を構築できるように災害救援、情報収集、装備保守、医療訓練、エンジニアサポートなどの訓練コースを提供し、様々な演習も実施している。例えばアフリカ沿岸で発生している海賊問題に対処すべく、アデン湾やギニア湾では海賊取締りのみならず、沿岸国の沿岸警備隊能力構築支援に注力している。そのねらいはアフリカ諸国自身が自国の安定と治安を守ることができるようにすることである。

⁹⁷ 米国国家安全保障戦略(2006年)では次のように記述され、主に開発の役割に焦点が当てられた。“Development reinforces diplomacy and defense, reducing long-term threats to our national security by helping to build stable, prosperous, and peaceful societies.” (p.33)

⁹⁸ オバマ政権で初めて作成されたQDDR(2010年)では、3Dアプローチが米国の対外政策の中核であることが示されている。“Development, diplomacy, and defense, as the core pillars of American foreign policy, must mutually reinforce and complement one another in an integrated, comprehensive approach to national security.” (p.21)

⁹⁹ 東京財団研究チームによるAFRICOM訪問時のブリーフィングより。AFRICOMのウェブサイトでも活動根拠となる文書を確認できる。<http://www.africom.mil/what-we-do>

5. 対外援助協力の潮流の変化

暫定的な調査結果ではあるが、このように欧米の取組みを俯瞰してみると、対外援助協力の大きな変容を感じざるをえない。これは欧州各国、欧州連合も米国、カナダ等の諸国も、名称こそ包括的アプローチや全政府的アプローチ、統合的アプローチなど様々であるが、同様の政策を打ち出している。いまや対外援助は、ハードとソフトに分けられなくなり、両者の交差する部分集合の占める面積が広がっている。そしてその重なりあう部分の鍵は情報である。可能な限り現地社会に入り込み、治安・安全情報やテロリストグループに関する情報を入手し、対応策を練っていくのである。このような協力は有事に保護する、支援するといったことに留まらず平時から訓練やセミナー等を開催して、それぞれの社会の持つレジリエンス（復元力）を高めようというねらいでもある。

平和と安定の確保はアフリカの長年の課題である。誰もこの事実を否定することはないが、外部からの介入や援助による一時的な安定だけでは持続しないことも自明である。このような場面でこそ、日本の得意とする「寄り添う支援」が有用になる可能性が高い。相手国の主体性を重んじ自らはその補佐役となることは間違いではない。ただし、現場ニーズばかりに重きが置かれ、戦略性やメッセージ性に欠ける支援のままでは有為な結果にはなりにくくなる恐れがある。また、地域の課題の多くが越境的性質を有していることに鑑み、従来の援助の国別方針や海賊対処などの活動を包括するような地域を面でとらえた戦略が必要だ。その上で、IGADなどの地域機構との関係や現場を共有する他国との連携をどのように位置づけるかを検討すべきだろう。

当然ながら、その際には日本がアフリカにそこまでの労力をかける必要があるかを自問することになる。東アジアの平和と安全が懸念されている現在、これ以上の政策資源を割くこともままならないという意見もあろう。しかし、ここで思い出さなければならないのは、日本人10名を含む40名が殺害された2013年1月のアルジェリアでの襲撃事件である。この事件は、アフリカの平和と安定にコミットすることなく経済成長の恩恵を得ることはできないと、日本政府が確信するに至る動機を与えたのではないか。TICADで示されたように日本企業による本格的なアフリカ進出を真に後押しするのであれば、それ相応の平和に対するコミットメントが求められることを忘れてはならない。

視点 3 : 「積極的平和主義」実現への道¹⁰⁰

第1節では「積極的平和主義」の旗を掲げる日本政府の対外政策において、対外援助協力の果たし得る役割を理論・実践の観点から検討した。続いて第2節では、実地調査を行った「アフリカの角」地域などにおいて欧米が行っている安全保障と開発の連携の実態を報告した。それでは日本も安全保障と開発のリンクを更に追求し、ODA から対外援助協力へとスコープを広げるべきなのだろうか。第3節では、これまでの日本の対外政策議論と平和構築の現場での活動を振り返りつつ、日本のアプローチの特徴と課題を明らかにし、「積極的平和主義」のもとで今後検討されるべき政策課題について概観する。

1. 日本の対外援助協力政策と課題

共通の認識、異なるアプローチ

まず、日本の政府文書において開発援助と安全保障協力の関係はどのように採り上げられているのかを確認したい。援助について日本政府の公式文書ではじめて採り上げられたのは1992年に発表されたODA大綱である。しかしながら、この大綱では援助と安全保障は直接には結びつけられておらず、あくまでも一般的な表現として「開発途上国の安定と発展が世界全体の平和と繁栄にとって不可欠という意味での国際社会の相互依存関係を認識しなければならない」と記載されているに過ぎない。

一方防衛大綱への提言として防衛問題懇談会が1994年に発表した報告書（樋口レポート）では安全保障とODAの関係を示唆する表現が盛り込まれた。同年に国連開発計画（UNDP）が発表した人間開発報告書のなかでは「人間の安全保障」という概念が示されたが、このレポートには人間の安全保障と言う用語こそ用いられていないが、その考え方が反映されている。

「局地的武力衝突の誘因となるのは、経済的貧困や社会的不満であり、それと関連した国家の統治能力の喪失である。例えば、最貧国を多く持つ地域や資源は豊かだが地域の安定度が極めて低い地域などは、注意が必要である。この点に着目すれば安全保障問題の解決には単に軍事的手段による対応だけではなく、経済・技術援助を含めた多面的な手段を駆使して、総合的に取り組むことがますます必要になってくると思われる」

更に安全保障の視点からのODAとの連携が盛り込まれた。

「なお、平和維持活動の民生部門や、紛争収拾後の平和建設が、安全保障のための国際協力の重要な分野であることを、ここで、強調しておきたい。この分野では、日本が特に有意義な

¹⁰⁰ 東京財団 「対外援助協力」という視点(3):「積極的平和主義」実現への道(2014年8月20日)
<http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1313>

貢献をすることができるはずである。政府レベルでは、例えば開発援助（ODA）政策をこのために積極的に利用すべきである。また、民間の自発的な参加が、この点ではとくに有意義でもあるので、非政府団体（NGO）の活動が活発になるように、社会全体が真剣に取り組むべきである」

2003年に改訂されたODA大綱においては、基本方針として「人間の安全保障」が明示的にあげられている。そして重要課題として「平和構築」が打ち出されている。

「開発途上地域における紛争を防止するためには、紛争の様々な要因に包括的に対処することが重要であり、そのような取組みの一環として、貧困削減や格差の是正のためのODAを実施する。さらに、予防や紛争下の緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から、紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援まで、状況の推移に即して平和構築のために二国間および多国間援助を継ぎ目なしに機動的に行う。具体的にはODAを活用し、例えば平和プロセス促進のための支援、難民支援や基礎生活基盤の復旧等の人道・復旧支援、元兵士の武装解除、動員解除及び社会復帰（DDR）や地雷除去を含む武器の回収および廃棄などの国内の安定と治安の確保のための支援、さらに経済社会開発に加え、政府の行政能力向上も含めた復興支援を行う」

すなわち紛争防止にODAを活用すること、また紛争後の平和構築においてもODAを活用するとの方針が打ち出されたのである。

しかしながら、日本の政策文書の作り方の特色もありODA大綱には何をするかは書いてあるが、日本の安全保障との関連は明記されていない。むしろ安全保障や防衛関連文書に安全保障の側面から援助との連携が記述されている。例えば、その後発表された安全保障の視点からの文書ではいずれも援助と安全保障の関係が明記されている。

2004年に発表された「安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書（荒木レポート）には、安全保障の基本目標としての「国際的安全保障環境の改善による脅威の予防」が記述され、そのために日本が何をすることが出来るのかが書き込まれている。

「かつて日本で国際協力といえば、日本の安全保障に直結する切実な活動であるとの認識が不足していたが、今日世界各地で行われている国際平和構築や人間の安全保障実現に向けた活動は、それ自体が日本の安全保障に直結する活動ととらえるべきである」

すなわちここでは開発援助が国際貢献のみならず、日本の国益につながることが書き込まれた。これを受けて、2004年末に改定された防衛大綱ではODAの戦略的な活用など外交活動との関係が明記された。

「国際的な安全保障環境を改善し、我が国の安全と繁栄の確保に資するため、政府開発援助（ODA）の戦略的な活用を含め外交活動を積極的に推進する。また、地域紛争、大量破壊兵器等の拡散や国際テロなど国際社会の平和と安定が脅かされるような状況は、我が国の平和と

安全の確保に密接にかかわる問題であるとの認識の下、国際平和協力活動を外交と一体のものとして主体的・積極的に行っていく」

更に 2010 年の「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書では、人間の安全保障の観点から望ましい国際秩序を形成する手段として、ODA の戦略的活用や民間団体との連携が記述されている。

「自由で開かれた国際システム維持のためには、個人の自由と尊厳と言った普遍的、基本的価値が守られなければならない。その意味で、統治能力の欠如した破綻・脆弱国家は国際システムそのものに対する脅威となりうる。こうした国家においては生命・財産の保障といったごく基本的で普遍的な価値が守られていない。個々人の自由と尊厳が守られる社会を実現するためにも、『人間の安全保障』の観点から、より自由で開かれた国際システムの形成が望まれる」

「また、人間の安全保障の観点から、テロや海賊が生まれる社会・経済的な原因にも着目し、その状況を軽減するためにも戦略的な ODA の活用を検討し、推進することが必要である。人間の安全保障に関する課題には、非政府組織（NGO）、民間企業による支援等を含め、官民が緊密に連携をとりながら取り組むことが求められる¹⁰¹」

現在の安全保障環境に応えられる、より広義の援助が必要

2013 年 12 月に採択された国家安全保障戦略（NSS）においても、外交・防衛とあわせて開発が安全保障戦略の中に含まれていることに注目しておきたい。

「我が国は、これまで ODA を活用して、世界の開発問題に積極的に取り組み、国際社会から高い評価を得てきた。開発問題への対応はグローバルな安全保障環境の改善にも資するものであり、国際協調主義に基づく積極的平和主義の一つの要素として今後とも一層強化する必要がある。こうした点を踏まえるとともに、『人間の安全保障』の実現に資するため、ODA を戦略的・効果的に活用し、国際機関や NGO をはじめとする多様なステークホルダーと連携を図りつつ、ミレニアム開発目標（MDGs）の達成に向け、貧困削減、国際保健、教育、水等の分野における取組みを強化する」

ここに至って、防衛大綱より上位の政府文書にも戦略的な ODA の活用がはっきりと打ち出され、連携する相手も政府内のみならず NGO 等も含めたものとして方針が示されている。

このように 1990 年代から ODA と安全保障の関係が徐々に公式文書では認識されている。しかしながら、ODA の関連文書では人間の安全保障は採り上げられているが、日本の安全保障との明示的な関係は示されていない。また、2004 年の防衛大綱改定において ODA の戦略的活用が明記されたが、同文書は閣議決定を経たものであるにしても主に防衛を司る防衛省（当時は防衛庁）に対するものであることは注意が必要であろう。すなわち、上記の懇談会の報告書で提言されて

¹⁰¹ 対外援助協力プロジェクト第 4 回研究会（2013 年 8 月 19 日）における田中明彦 JICA 理事長の講演を参考とした。

いることが日本政府全体として政策上反映されているかどうかの判断は難しい。今般、この関係が国家安全保障戦略のなかで明示的に示されたことから、現在 ODA 大綱の改定にむけた作業が行われているが、そのときにこの両者の関連性を明確に打ち出すことが必要であろう。

ODA の実施組織である JICA は旧来一定水準以上の治安が確保される状況においてのみ事業を展開してきたが、平和構築支援が強化されるようになった 2002 年頃を境に、治安状況その他のリスクと事業実施の必要性の双方を慎重に検討しつつ、平和構築に資する開発援助に踏み切っている¹⁰²。

今後は相乗効果を上げる方途として開発援助に留まらず、より広義の援助（対外援助協力）の枠組みのなかで、現在の安全保障環境に応えられる総合的な政策を模索する必要がある。それがまさに積極的平和主義の実現のひとつの道である。

2. 日本流「包括的アプローチ」の試み

政策目標と現場における連携

第 2 節では欧州連合（EU）や米アフリカ軍、英国の安定化ユニットの取組みの例を紹介した。先進国は変わりつつある国際安全保障環境に対応して、より効果的な対外援助協力のアプローチを模索しており、そのなかでは民軍連携のあり方も試行錯誤が続けられている。軍関係者に尋ねると、いずれも軍事的な勝利だけでは、地域の安定という高次の政治目標を達成できないという認識がある。これらのアプローチは対象地域における政策指針を関係機関が共有するものであり、一般に「包括的アプローチ（comprehensive approach）」「全政府的アプローチ（a whole-of-the-government approach）」あるいは「統合的アプローチ(integrated approach）」と呼称されることが多い。注意が必要なのは、必ずしも民軍両方の機関が一体的に運用されることを示すものではないことである。EU の例にあるように、個別の政策手段による事業は緩やかな連合体として統合されるというやり方もある。一方、米軍の民生協力部隊と米国国際開発庁（USAID）のように、現場での情報共有や相乗効果が認められる分野での事業協力を行うやり方もある。実施方法は組織や事業の性質によって異なるものの、現場の活動が上位の共通した政策目標に基づいていることが重視されている。では、日本はどのようなアプローチなのだろうか。

第 1 節で記述したように日本の政府政策指針において、国際安全保障の現場で自衛隊による国際平和協力活動と ODA などの国際協力がどのように連携し得るのが明記されたのは 2013 年 12 月に策定された国家安全保障戦略が初めてである。しかし、「国際平和協力懇談会（2002）」の提言などを受け、自衛隊の国際活動にあたっては平和構築分野における ODA との現場連携が着

¹⁰² 戸田隆夫「平和構築支援における開発援助の役割と課題」大坪滋・木村宏恒・伊東早苗(編)『国際開発学入門』勁草書房 2009 年 485-496 頁

実に進められてきている。当初は直接的な連携はなかったものの、次に見るように 2003 年の自衛隊イラク派遣を機に ODA との連携が始まっている。

自衛隊の海外活動は 1991 年のペルシャ湾危機に際して掃海艇を派遣したことに始まる。1992 年には国際平和協力法が成立するが、このころから国際社会では紛争の予防から紛争後の復興支援までを含む「平和構築」の概念が広まりつつあった。これを受けて日本政府も 2000 年代初頭には「平和構築」を援助活動の重要政策として位置づけている。この時期においては、国連 PKO ではカンボジア（1992）・モザンビーク（1993）・ゴラン高原（1996）への派遣があり、テロ特措法に基づいてインド洋に給油派遣（2001）も行われている。これらの活動が行われる際には、外務省も自衛隊の活動に留意しながら人道・平和構築の観点から当該国あるいは周辺国での支援を実施していた。

この二つの領域が直接重なったのが、自衛隊のイラク派遣時（2003）だ。同国の地方都市サマーワに展開した陸上自衛隊が実施した給水・医療支援や公共施設の復旧・整備活動に対して物資供給という形で ODA が活用された。続いて 2004 年には、東ティモールで自衛隊部隊の機材を使った現地政府への技術移転プロジェクトなども行われている。当初「車の両輪」と呼称されたこれらの取組みは、近年ではハイチでの震災対応や南スーダンへの国連ミッションへの参加にあたり「オール・ジャパン」案件として行われている。また、国際災害支援においても、2013 年 11 月の台風 30 号（ハイエン）で被災したフィリピンに対する官民による対応が「オール・ジャパンの支援態勢」と報じられた。自衛隊の国際活動と援助手段の連携は、その政策有用性に一定の意義が見出されていることに加え、特に人道支援・災害救援（HADR）分野においては国民の理解が得られやすいものとして認識されているといえよう。

「顔が見える援助」としてのアプローチ

2014 年 8 月現在は国内の不安定化を受けて活動が中断しているが、最も新しい取り組みである南スーダン国連 PKO の現場では、二つの試みが展開されてきた。ひとつは現地支援調整所の設立であり、その目的は国連特別代表の率いるミッション司令部や活動協力を行う他国軍との連絡調整、そして外務省・JICA をはじめとした文民機関との連携である。国連 PKO の案件を実施する施設部隊とは別個に設けられ、企画・調整機能に特化している点が特徴的である。このような形態はハイチ派遣時からであるが、これによって、地域情勢の把握やほかの支援実施機関との調整がしやすくなり、より幅広い視点から案件形成に取りかけられる。第二の試みはまさに「オール・ジャパン」案件の実施である。現地支援調整所と外務省・JICA は週 1 回、定例会議を行い、互いの情勢認識の共有や案件の形成から進捗確認等を実施してきた。ここで出てきた案件はミッション司令部の承認を得て実行に移されるが、例えば「ジュバ市ナバリ地区コミュニティ道路整備事業」はその好例である。

同事業は、ジュバ市内の荒れたコミュニティ道路（約 1.7km）の路面を簡易舗装により補修するとともに雨季の雨水を集める大型側溝を整備するものである。この案件の実施においては自衛隊が工事の実施を行うが、そのための資材は外務省から草の根無償資金協力（8000 万円）を受けた地元の州政府により提供される。また、ジュバ市のマスタープランを作成している JICA は設計段階から技術協力をを行い、国外から調達する物資については日系資材業者が協力している。日本関係者が手を取り合って行う事業として、まさに「オール・ジャパン」案件なのである。

このような事業は日本の「顔が見える」援助として一定の意義がある。一方で、現場主導で実施可能なことを行ったにすぎないという批判もあろう。実際、これらの案件は南スーダンの安定と発展の全体像を踏まえた上で、平和の定着のために他の案件とともに戦略的な観点から立案されたものとは、必ずしも言い難いのも事実だ。「オール・ジャパン」案件は援助サイドと防衛サイドの技術的連携事業としては画期的ではある。しかし、その呼称から想起されるのは日本人関係者の連携というものに留まり¹⁰³、日本政府が南スーダン PKO で有する外交・安全保障目標にどのように位置づけられるのかは明らかではない。また、案件形成時に日本関係機関での事前協議が求められるため、自衛隊部隊に対して指図する立場の国連ミッション司令部においては、そのプロセスや優先順位の付け方において問題視される可能性がある。今後は、現場での技術的な協力事案を越えて、自衛隊の国際平和活動と援助を日本政府の政策としてどのように連携させるかも問われてくる。

3. 日本の政策議論の今後と検討すべき点

「ODA の軍事利用」ではない

2014 年 3 月、外務省は「政府開発援助（ODA）大綱見直しに対する有識者懇談会」の設置と 2014 年中に閣議決定を行う方針を公表した。これは前述の国家安全保障戦略に基づくものであり、見直しの背景として「国際平和協力における要請」が挙げられている。具体的には「紛争後の平和構築等の国際平和協力におけるシームレスな支援の必要性から、ODA の戦略的活用と、非 ODA の協力（PKO 等）との連携の必要性が高まっている」とされる。

第二次安倍政権が進める集団的自衛権を巡る議論や防衛装備品移転三原則（2014 年 4 月閣議決定）と相まって、一部の報道ではこれが「ODA の軍事利用」を招くと批判されている。日本政府はこのような誤った認識を正す必要がある。平和構築を含め国際安全保障の文脈においては、

¹⁰³ 当該事業にかかわらず、「オール・ジャパン」という呼称そのものの是非についても検討の余地があるかもしれない。この呼称は「日本人同士、一緒にがんばってやろう（やっている）」という一体感や状態を表すものとして有意である一方、例えば連携的活動によって日本の存在感を演出するなど、本来は政策手段である連携自体そのものが目的化する恐れもある。また、連携事業に含まれない日本人の外部者あるいは外国人に対して排他的な印象を与えかねず、幅広い連携の妨げとなる可能性も否定できない。「オール・ジャパン」が何を意味するのか、概念形成が求められる。

安全保障と開発援助の領域が重なることに異論は出ない。ますます複雑化する安全保障上の課題、特に持続的な平和と安定の確保のためには分野横断的なアプローチが必要であるという点についても意見は収斂している。例えばソマリア沖の海賊対処がそうであるように、究極的に海賊をなくすためには、根源的な問題に取組み、対象国・地域の安定確保が求められる。つまり、軍や警察などによる制度的な治安強化手段の確立を補完するために、法の統治の確保・地域社会の再興・経済復興などを通じた社会のレジリエンスを高めることが必要である。これらは安全保障的な観点に立脚するものの、ODA を軍事機構に対して使うものではない。

日本の政策議論の今後

これまで、日本の連携アプローチは基本的に現場主導で実施されてきた。これが政策レベルで方針として枠組みが整備されることにより、平時からの関係者の情報共有も可能となり、実際のオペレーションでの協力もより円滑になるであろう。もちろんそれは、現地での互いの活動をむやみに拘束しないことを前提とする。つまり、場当たりの連携ではなく、予め包括的な連携のあり方について協議を重ね、情報を共有し、制度を整えておいた方がよいという考え方である。課題がますます複雑化し、分野横断的になるなかでは、対処もまた様々な糸を撚り合わせて対応策を打ち出していかなければならず、そのためには包括的アプローチは成果をあげるポテンシャルをもつ。

また、近年、諸外国においては紛争の再発防止と平和の定着、あるいは地域における不安定化を抑止するといった観点から、戦略上重要視される国の軍事機構に対する能力構築（いわゆる「キャパビル」）支援を強化している。日本においても、アジア太平洋の情勢変化に能動的に対応する必要性、また自衛隊の保有する能力を防衛協力の一環として活用しようという観点から能力構築支援の有用性が認められ、今次の国家安全保障戦略ならびに防衛大綱では能力構築支援事業の実施を強化する旨が盛り込まれた。これは ODA の戦略的活用とも関係し、各国から関心を集めている。自衛隊はまた、国際平和協力の現場において「外国の住民その他の関係者の理解および協力を確保するため」に民生協力を実施することができる。この分野をどのように拡充するかについても検討されるべきであろう。

第3節においては、国家安全保障戦略が策定されるまで日本政府の政策文書において開発援助と安全保障が必ずしも一体的に捉えられてこなかった経緯を振り返り、現場で試行錯誤されてきた「オール・ジャパン」での連携実態についての考察を行った。今後、自衛隊の国際活動の領域が広がるにつれて、ODA との連携は国連 PKO や人道支援・災害救援だけでなく幅広いものとなっていくことが見込まれる。「ODA 大綱見直しに関する有識者懇談会」報告書においても戦略性の確保と省庁・政府機関の連携の強化が触れられているが、自衛隊の国際活動と ODA のより効果的な連携を図るためには政策・現場の両方において相互の意思疎通がしやすい環境を整えることが必要である。そのためには、まず政策の司令塔となる国家安全保障会議（NSC）に国際安全保

障協力を専任とする部署を設置するなどの機能強化が求められよう。省庁ならびに JICA など政府機関が情報を共有し、国家目標達成に向けた計画を検討するのである。また現場においては、外務省からの出向として派遣自衛隊部隊を外交面で補佐するポストも求められよう。現地大使館との連絡調整に加え、現地での軍事的なプレゼンスを代表する司令官に対して、情勢分析等のアドバイスを提供するものである。これらに加え、第三者的な観点から「オール・ジャパン」の取組みを検討する有識者懇談会があってもよい。

第1節から第3節までの本レポートは東京財団の「対外援助協力」プロジェクトの中間報告である。国家安全保障戦略が示す通り、今もって世界有数の先進国である日本が果たせる国際的な役割は大きい。また先進国・途上国を問わず、これまで培ってきた開発分野での知見や先端技術の応用、あるいは自衛隊の有する最新の装備体系や運用能力に対する国際社会の期待は高い。これらは日本の有する重要な資産であるが、欧米と同様に今後はより効率的で効果の高い政策の実施が求められてこよう。援助と安全保障政策の連携は今の時代において必然であり、「対外援助協力」という分野横断的な視点に立った政策の検討が必要とされている。

ODA 大綱改定への安全保障の視座からの提言
～「積極的平和主義」実現に向けた包括的な平和構築指針が必要だ～

2014 年 10 月発行

発行者 公益財団法人 東京財団

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル 3F

Tel 03-6229-5504（広報渉外） Fax 03-6229-5508

E-mail info@tkfd.or.jp URL <http://www.tokyofoundation.org>

無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本書が出典であることを必ず明記してください。
東京財団は、日本財団およびモーターボート業界の総意のもと、モーターボート事業の収益金から出捐を得て
設立された公益財団法人です。

公益財団法人 東京財団 | 政策をつくる・人を育てる・社会を変える

〒107-0052 東京都港区赤坂 1-2-2 日本財団ビル3階 | tel. 03-6229-5504 fax. 03-6229-5508 E-mail: info@tkfd.or.jp



東京財団ライブラリ

政策提言・報告書のデジタルデータは、下記 URL よりダウンロードできます。
<http://www.tkfd.or.jp/about/library.php>