

衆憲資第 25 号

**「国際協力 特に、ODA のあり方を中心  
として 」に関する基礎的資料**

**安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会  
(平成 15 年 4 月 3 日の参考資料)**

平成 15 年 4 月  
衆議院憲法調査会事務局

この資料は、平成 15 年 4 月 3 日（木）の衆議院憲法調査会安全保障及び国際協力等に関する調査小委員会において、「国際協力特に、ODA のあり方を中心として」をテーマとする基調発言・質疑及び委員間の自由討議を行うに当たって、小委員の便宜に供するため、幹事会の協議決定に基づいて、衆議院憲法調査会事務局において作成したものです。

この資料の作成に当たっては、上記の調査テーマに関する諸事項のうち問題関心が高いと思われる事項について、衆議院憲法調査会事務局において入手可能な関連資料を幅広く収集するとともに、主として憲法的視点からこれに関する国会答弁、主要学説等を整理したつもりですが、必ずしも網羅的なものとはなっていない点にご留意ください。

なお、参考資料として掲載した「**欧州連合の地域政策（補助金制度）の構造と実態**」（参考 ）は、会長及び会長代理のご指示により、ODA について議論するに当たって参考となる制度として、国立国会図書館に作成を依頼したものです。

# 目 次

・ 国際協力の意義と ODA の位置付け .....	1
1. 国際協力の必要性及び ODA の意義 .....	1
2. 国際協力の方法と ODA .....	1
3. 国際協力の分野と ODA .....	3
・ 我が国の ODA の現状と最近の動き .....	5
1. ODA の経緯 .....	5
2. ODA の仕組み及び現状と課題 .....	6
(1) ODA の財源と仕組み .....	6
(2) ODA の現状と課題 .....	7
イ ODA 総額と対 GNP 比 .....	7
ロ 分野別 .....	8
ハ 地域別 .....	8
ニ 贈与率とひも付き率 .....	9
ホ ODA 事業予算の推移 .....	9
ヘ 事後評価 .....	10
3. 最近の動き .....	10
(1) ODA 改革 (ODA 大綱の見直し等) .....	10
(2) 「平和定着」の手段としての ODA .....	11
・ 国際協力と憲法の国際協調主義・平和的生存権 .....	12
1. 国際協調主義 .....	12
2. 平和的生存権 .....	13
(1) 前文 2 項 3 段の意義 .....	13
(2) 平和的生存権の意味内容及び法的性質 .....	14
(3) 平和的生存権と人間の安全保障 .....	16
イ 人間の安全保障の概念とその後の展開 .....	16
ロ 平和的生存権と人間の安全保障との関係 .....	17
ハ 人間の安全保障の考え方に基づく ODA の実施 .....	17
(参考資料)	
参考 政府開発援助大綱 .....	21
参考 政府開発援助大綱見直しについて .....	25
参考 人間の安全保障委員会最終報告要旨 .....	29
参考 欧州連合の地域政策 (補助金制度) の構造と実態 (国立国会図書館作成) .....	39

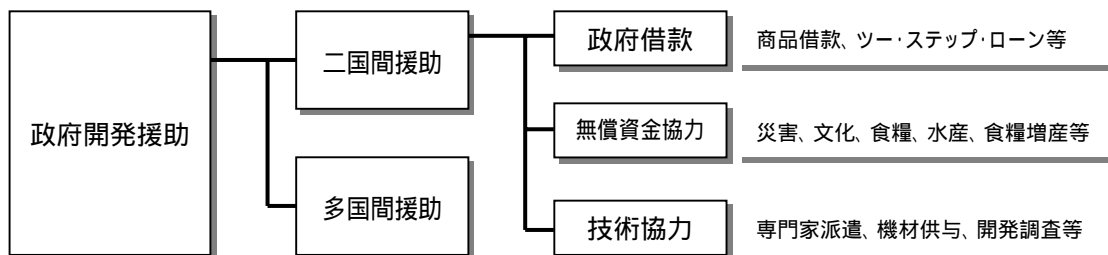
# 国際協力の意義とODAの位置付け

## 1. 国際協力の必要性及びODAの意義

国際協力 (international cooperation) は、複数の国家に共通する関心事項について、関係各国が協力して処理していくことを主たる目的とする。ヒト、モノ、資本、ノウハウ、新しい技術、情報等が国境を越えて移動し、国民経済間の相互依存関係が密接不可分なものとなった今日においては、他国との協力関係なくして国家を存立させることは困難であり、このため、国際協力は、国家間関係を規律する秩序の中において、制度的に定着するに至っている。また、国際協力の分野は、軍事、行政、経済、金融、開発、環境、技術、文化、交通、通信等の人間生活のほとんどすべてに及ぶものとなっている。

政府開発援助 (Official Development Assistance = ODA) とは、開発途上国の経済開発、福祉の向上等に寄与することを目的として、先進国の政府又は政府の実施機関から開発途上国の政府又は国際機関等に供与される援助であって、資金協力については、供与条件がグラント・エレメント (Grant Element = GE)<sup>i</sup> 25%以上のものをいい、下図のような形態において、実施されている。ODAは、国際協力の一形態と位置付けられており、飢餓、貧困、環境、人口、エイズ、情報技術格差 (digital divide) 等の地球規模の課題に取り組むことを通じて国家の国際的信頼性を高めることができること、開発途上国の安定と発展に貢献することを通じて自国の安全と利益を図ることができること等の理由から、その重要性が認識されている。

< ODAの実施形態 >



## 2. 国際協力の方法とODA

国際協力の方法としては、民間協力和政府間協力が存在する。民間協力とは、NGO等の民間の個人又は団体が主導的に推進し、国家が法律面、制度

<sup>i</sup> 政府借款の貸付条件 (金利、返済期間等) の緩和度を計る指標をいい、貸付条件が緩やかになるほど、GE割合は高くなる。資金の約束額の額面価値から必要な元本償還及び利子支払いの合計額の割引現在価値 (割引率 10% = 商業条件) を差し引いて算出される。

面、経済面等においてこれを支援する国際協力をいう（近年、NGO等は、国連をはじめとする国際組織との連携の下に、国際協力の主体として、重要な役割を果たしていると考えられている。）また、政府間協力とは、複数国家の間で公式又は非公式に行われる国際協力をいい、多国間協力と二国間協力とに分類される。

多国間協力には、国際機構を通じての国際協力、国連を通じての国際協力、国連の専門機関を通じての国際協力、地域的機構を通じての国際協力等の方法がある。我が国のODAとの関係では、例えば、の方法においては国連開発計画（United Nations Development Programme = UNDP）、国連難民高等弁務官（United Nations High Commissioner for Refugees = UNHCR）、国連人口基金（United Nations Population Fund = UNFPA）等に、の方法においては国際復興開発銀行（一般に、世界銀行と称される。International Bank for Reconstruction and Development = IBRD）、世界保健機関（World Health Organization = WHO）等に、の方法においてはアジア開発銀行（Asian Development Bank = ADB）、経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development = OECD）の下部機関である開発援助委員会（Development Assistance Committee = DAC）等に、それぞれ出資、拠出等を行うことにより実施されている。このような多国間協力によるODAについては、政治的な中立性が確保できること、国際組織等の有する高度なノウハウ、援助ネットワーク等を活用することができること、協力を受ける国にとって条件がよいこと（アンタイド、低利長期融資、贈与等）等の特徴が指摘されている。

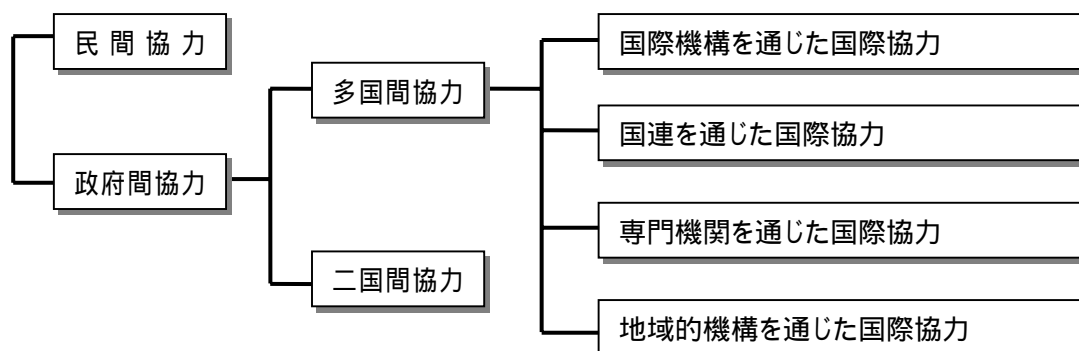
< 開発途上国に経済協力を行う主な国際組織 >

名 称	設立年	活 動 内 容
国連難民高等弁務官	1951年	難民、避難民等の保護及び援助を目的とする国連総会の補助機関
国連人口基金	1967年	人口分野における国連の技術協力活動の強化を掲げ、人口活動に対する国際援助の最大の資金源
国連開発計画	1966年	開発途上国への5年をサイクルとする国別援助計画方式の作成及び実施等を行う国連の補助機関
国連環境計画 (United Nations Environment Programme = UNEP)	1972年	人間環境宣言(1972年)及び環境国際行動計画を実施するため、環境保護及び環境活動調整を目的とする国連の補助機関
国連食糧農業機関 (Food and Agriculture Organization = FAO)	1945年	諸国民の栄養と生活水準、食糧と農産物の生産・分配、農民の生活条件等の改善及び向上を通じて世界経済の発展への貢献を目的とする国連の専門機関
国際復興開発銀行 (世界銀行)	1946年	復興・開発の援助、民間投資の補足、国際貿易増大、国際収支の均衡等のための融資又は保障を目的とする国連の専門機関

国際通貨基金 (International Money Fund=IMF)	1947年	国際通貨問題に関する協議・協力、国際貿易拡大、為替安定、国際収支の失調是正等を目的とする国連の専門機関
世界保健機関	1948年	すべての者が可能な最高の健康水準に到達することを目的として、保健衛生に係る国際協力の推進を任務とする国連の専門機関
開発援助委員会	1961年	途上国援助の拡大・効率化、援助の質及び量に関する相互検討、途上国に有利な形態の援助の拡充を目的とする OECD の下部機関
アジア開発銀行	1966年	アジア及び極東地域の経済発展の促進を目的とする国際金融機関

他方、二国間協力は、協力の相手国を特定して直接的に実施される。このような二国間協力による ODA については、援助供与国にとって、供与を決定する上で裁量の余地が大きいため、援助に自国の政策意図を反映させることができること、直接援助を行うことで、相手国との緊密な関係を築くことができること等の特徴が指摘されている。

< 国際協力の方法イメージ図 >



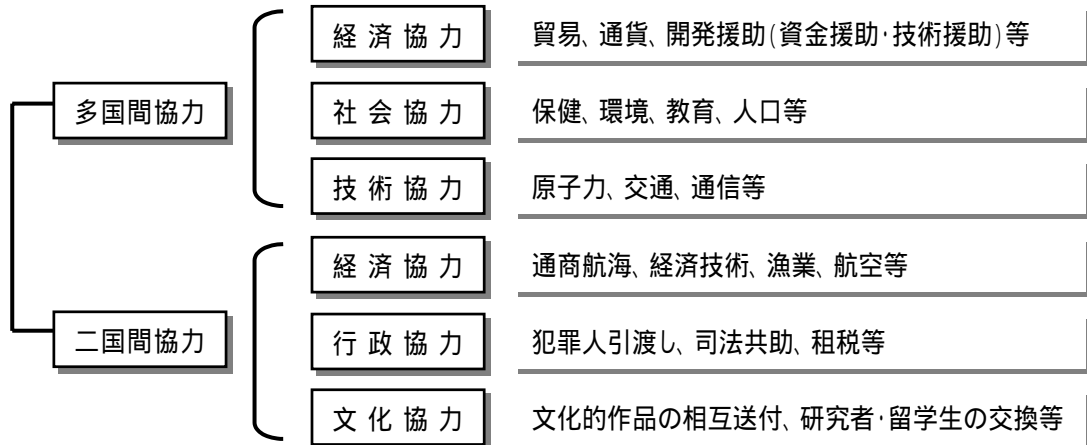
### 3. 国際協力の分野と ODA

多国間協力における主要な分野としては、経済（貿易、通貨、開発援助等）、社会（保健、環境、教育、人口等）及び技術（原子力、交通、通信等）の分野を挙げることができる。ODA との関係では、特に、開発援助の分野において、資金援助及び技術援助が実施されている。

二国間協力における主要な分野としては、経済（通商航海、経済技術、漁業、航空等）、行政（犯罪人引渡し、司法共助、租税等）及び文化（文化的作品の相互送付、研究者・留学生の交換等）の分野を挙げることができる。ODA との関係では、経済分野においては、二国間の経済技術協力協定に基づく一定の規模及び条件に従った経済的又は技術的協力が、また、文化分野においては、

開発途上国による文化財・文化遺跡の保存等のために資財、機材等を提供する活動が行われている。

< 国際協力の分野イメージ図 >



## 我が国の ODA の現状と最近の動き

### 1. ODA の経緯

我が国の ODA は、資金協力面においては、1951 年に締結されたサンフランシスコ平和条約 14 条及び個別に締結された平和条約に基づき、フィリピン、ベトナム、ビルマ及びインドネシアの 4 カ国に対し、合計 5,000 億円の賠償を支払うという形で開始された。これらの賠償は、戦後処理の一環ではあったが、アジア諸国の経済開発上有効な資金協力として位置付けられるとともに、日本の貿易振興策と密接に関連付けられ、日本経済の発展にも資することとなった。その後、1958 年、日本輸出入銀行を通じて二国間資金協力である政府借款による資金協力が実施され、1962 年には、政府借款の実施主体として、海外経済協力基金が設立された。また、1960 年、開発途上国向けの融資を主たる任務とする国際開発協会（International Development Association = IDA）への加盟により、多国間資金協力としての国際機関を通じた資金協力が開始された。さらに、1969 年、インドシナ地域を中心とするベトナムの難民住宅建設等の人道的プロジェクトに対する無償資金協力が開始された。

他方、技術協力面においては、1954 年、南アジア及び東南アジアの経済・社会開発を促進する目的で発足したコロンボ・プラン（Colombo Plan）への加盟により技術協力が開始された。その後、1962 年、技術協力の実施主体として海外技術協力事業団が設立され、1974 年、技術協力の実施主体の一元化を図るため、国際協力事業団が設立された。

1977 年に賠償支払いが終了すると、平和国家としての経済的支援による積極的貢献、資源を確保するための諸外国との友好関係の維持、非西欧の近代国家としての開発途上国からの特別の期待という ODA の理念が掲げられ

< ODA 関連年表 >

年	事実の概要
1954 年	コロンボ・プラン加盟(技術協力)賠償開始
1958 年	円借款開始
1960 年	国際開発協会加盟
1962 年	海外経済協力基金設立
1968 年	商品借款・食糧援助開始
1969 年	無償資金協力開始
1973 年	災害緊急援助開始
1974 年	国際協力事業団設立
1977 年	賠償支払い終了 ODA 第 1 次中期目標発表
1978 年	債務救済無償開始
1981 年	ODA 第 2 次中期目標発表
1985 年	ODA 第 3 次中期目標発表
1987 年	ノン・プロジェクト無償資金協力開始
1988 年	ODA 第 4 次中期目標発表
1989 年	草の根無償資金協力・NGO 事業補助金制度開始 ODA 実績第 1 位
1990 年	世銀からの借款を全面返済
1992 年	ODA 大綱を閣議決定
1993 年	ODA 第 5 次中期目標発表
1999 年	ODA 中期政策
2001 年	ODA 世界 1 位の座から陥落
2003 年	ODA 大綱の見直し



るようになり、貧富の格差、累積債務問題等が顕著となった国際情勢とも相俟って、ODA の実施方法が、計画的な拡充、基礎的生活分野（Basic Human Needs）への援助、人づくり援助・無償資金協力の増加等の方向において、変化してきた。

1990 年代に入ると、日本は、世界第 1 位の ODA 大国となり、環境、人口等の地球規模の課題に取り組むことが求められるようになった。そのような状況の下で、1992 年には環境と開発の両立を掲げる政府開発援助大綱（ODA 大綱。全文については、21 頁参照）が閣議決定され、1999 年には「人間中心の開発」及び「人間の安全保障」という考え方を強調した地球規模問題への取り組みを掲げる ODA 中期政策が発表された。しかし、バブル崩壊により経済が失速し、財政再建が喫緊の課題とされる中で、ODA 予算が削減され、2001 年には、世界第 1 位の ODA 大国の座を米国に取って代わられることとなった。また、これまでの ODA を特徴付ける「戦略なき援助」や「円借款偏重の援助」に対する批判も高まってきている。これを受けて、現在、「要請主義」の見直し、「日本の安全と繁栄」の基本理念への位置付け、国民参加型の援助の推進等を柱とする ODA 大綱の見直し（25 頁参照）が検討されている。

## 2. ODA の仕組み及び現状と課題

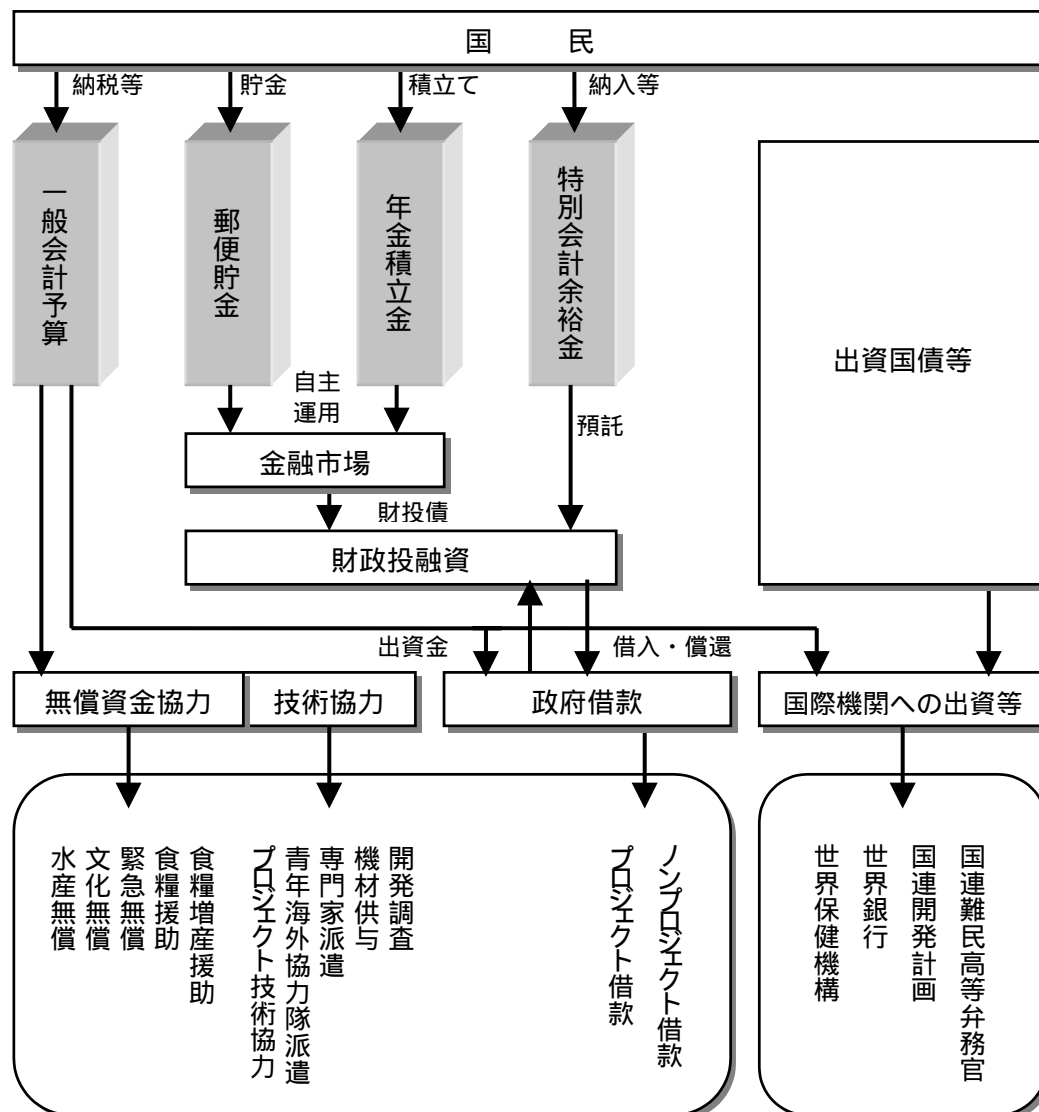
### (1) ODA の財源と仕組み

ODA 予算は、DAC の統計指示書で定められた要件を充たしたものを集計したものであって、その集計対象は、海外経済協力基金への出資金、交付金等の一般会計歳出中の ODA 対象分を集計した「ODA 予算（一般会計）」と、国、海外経済協力基金等の ODA 対象分の事業規模を集計した「ODA 予算額（事業予算）」とに分類される。なお、国の予算書上の分類である経済協力費とは若干の相違がある。

ODA 事業に当てられる財源は、一般会計から支出される出資金、交付金等、財政投融资からの借入金等、出資国債、特別会計から支出される出資金、機関の自己資金（回収金）等からなる。事業予算に対するこれらの財源の割合は、それぞれ、一般会計予算で約 60%、財政投融资で約 25%、出資国債等で約 15%となっている。

無償資金協力及び技術協力は、贈与として実施されるため、一般会計予算からの財源で賄われる。他方、ODA 事業の約半分を占める政府借款は、多額の財源を必要とするため、一般会計予算からの出資金だけで賄い切れない不足分については、財政投融资制度を活用して資金運用部資金等からの借入金により調達している。

< ODA の財源と仕組み >

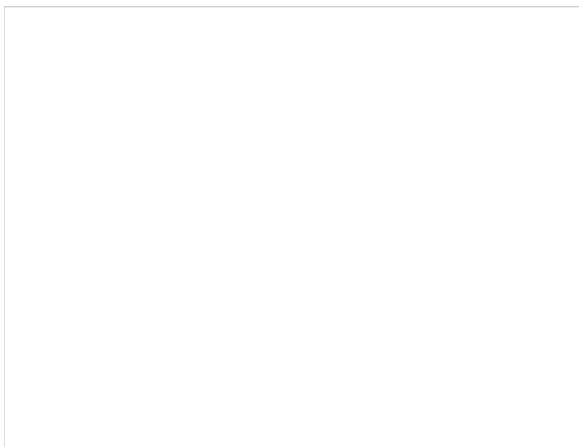


(2) ODA の現状と課題

イ ODA 総額と対 GNP 比

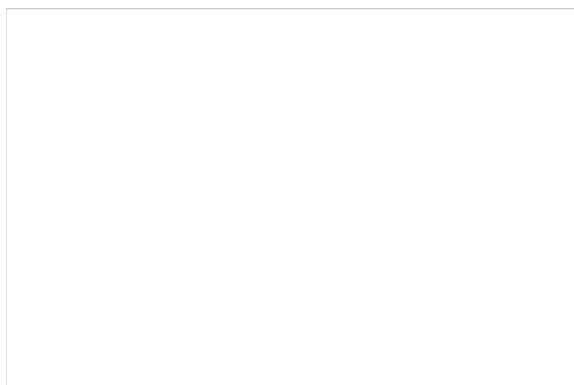
日本は、1989年に初めて世界最大の ODA 供与国（トップ・ドナー）となり、その後、1991年以降10年連続で、トップ・ドナーの地位を保持していたが、バブル崩壊に伴い日本経済が失速する中で ODA 予算が削減された影響を受け、2001年には、米国にその座を取って代わられることとなった。もっとも、日本が依然として ODA 大国であることに変わりはなく、2001年の ODA 総額は 100 億ドルに上り、DAC 加盟 22 カ国の ODA 総額の 4 分の 1 を占めるに至っている。しかし、国民総生産（GNP）に占める比率は 0.23% であって、DAC 加盟国は GNP の 0.7% 以上を ODA に充てるとい

努力目標にまで達しておらず、DAC 加盟国中 18 位となっている。



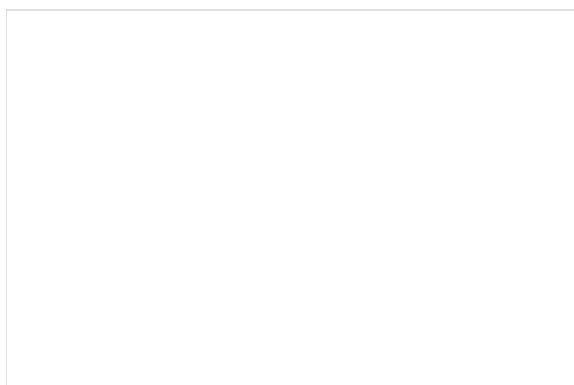
## ロ 分野別

分野別では、道路、鉄道、港湾、空港、電力等の経済インフラ整備が高い割合を占め、全体の31.5%に及ぶ。これは、DAC加盟国平均が16%であるのに比べ約2倍近い数値となっており、「ハコモノ援助」に偏っているとの批判を受けている。



## ハ 地域別

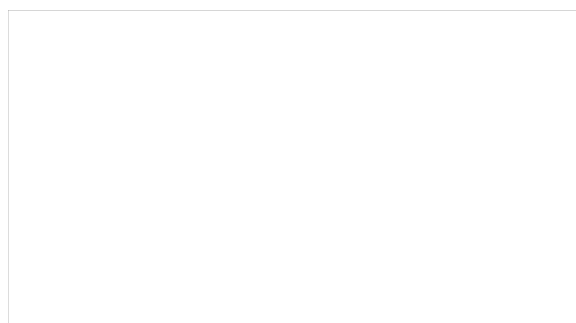
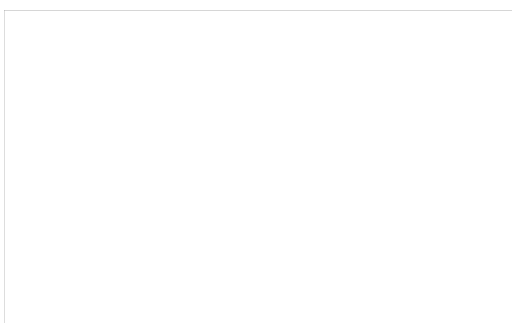
日本は、現在、150カ国以上の国に対し ODA 供与を実施しており、1999年には、そのうち45カ国において二国間で最大の援助国になるなど、多くの国の開発に大きな役割を果たしている。地域別では、日本の ODA が戦後賠償を契機として開始されたこともあり、アジア諸国に対する ODA 供与が 50%を超えており、国別では、インドネシア、ベトナム、中国、タイ、インドの順になっている(2000年)。他方、最貧国に対し実施される ODA 比率は、1999年において 18.9%であり、DAC 加盟国平均の 29.3%に比べ、低い水準にある。



## 二 贈与率とひも付き率

ODA 総額中贈与が占める比率が 45.4% (1998 - 1999 年平均)、また、グラント・エレメント比率が 83.6% (同) と、DAC 加盟国中最下位になっている。

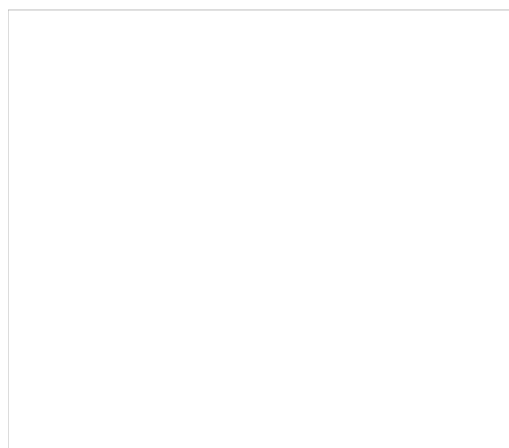
日本の ODA による援助額が大幅に増加する中で、1980 代には、日本の ODA が商業主義的であるとの指摘が、また、1990 年代には、日本の ODA が相手国の環境破壊につながるなどの指摘又は「理念のなき援助」であるとの指摘がなされるようになった。このような批判を受けて、援助のアンタイド化が推進された結果、ひも付き援助の割合は急激に縮小し、現在では、日本のアンタイド率<sup>ii</sup> は、主要ドナー国の中でも最も高くなっている。しかし、1998 年、円借款による日本企業の受注率が低下したことに対する国内からの批判を受けてタイド条件の円借款を復活させたため、日本のアンタイド率は、低下に転じる結果となった。



## ホ ODA 事業予算の推移

ODA 事業予算とは、財政投融資による円借款を含む ODA 全体の予算をいう。ODA 事業予算は、1997 年 6 月の「財政構造改革の推進について」(閣議決定)を受けて削減傾向にあり、ODA 事業予算も、1998 年から 2000 年の「集中改革期間」中で削減等を求められた。2001 年度の ODA 事業予算は、前年度比で 4.1% 減となった。

< 日本の ODA 事業予算の推移 >



<sup>ii</sup> ODA の実施国から財・サービスを購入する条件の付かない調達比率をいう。ただし、技術協力を除く。

## へ 事後評価

ODA による事業の完成後、当初期待された効果が現れているかどうかを評価し、事後評価の結果をフィードバックするため、外務省、国際協力事業団及び海外経済協力基金が評価報告書を作成している。ODA の実施主体が評価を下していること等への批判もあることから、現地調査等に基づく事後評価を実施するとともに、他の援助国や被援助国の機関と共同で調査を実施する「共同評価」、外部の第三者に事後評価を委託する「第三者評価」等も実施されている。

### 3. 最近の動き

#### (1) ODA 改革 (ODA 大綱の見直し等)

日本の ODA が経済的利益に偏しているとの批判を受けて、1992 年 6 月、ODA 実施に当たっての理念を国内外に示す「政府開発援助大綱 (ODA 大綱)」が閣議決定された。ODA 大綱においては、従来から示されてきた人道的見地及び国際社会の相互依存関係(開発途上国の繁栄が先進国の繁栄につながるという関係)という理念に加え、平和憲法の理念、環境保全、途上国の自助努力に基づく「良い統治 (good governance)」（民主主義的であって汚職腐敗の少ない公正かつ自由な体制）等の実現による健全な経済社会発展支援が理念として掲げられ、具体的な供与に当たって考慮されるべき原則として、以下の 4 点が明記された。

環境と開発の両立  
軍事的用途及び国際紛争助長への使用の回避  
軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造及び武器の輸出入の動向への十分な注意  
民主化推進、市場経済導入及び基本的人権・自由の保障への注意

1999 年 8 月、外務省は、同省に設けられた ODA 改革懇談会の報告に基づき、「政府開発援助 (ODA) に関する中期政策」を発表した。この中期政策においては、ODA の基本的な考え方として「人間中心の開発」及び「人間の安全保障」が強調され、円借款を中心とした従来までの援助体制の見直し及び「顔の見える援助」の実現が掲げられるとともに、重点課題として、貧困、社会開発、経済・社会インフラ、人材育成・知的支援、環境、アジアの構造改革支援等が挙げられた。

2001 年 5 月には、厳しい経済・財政状況、ODA に対する国民の支持の低下、急速なグローバル化に伴う援助ニーズの変化等 ODA をめぐる国内外

の状況変化を踏まえ、第2次 ODA 改革懇談会が設置され、2002 年 3 月の最終報告書では、戦略を持った重点的かつ効果的な ODA の実施について提言がなされた。その後、6 月に外務大臣を議長とする「ODA 総合戦略会議」が発足した。

さらに、ODA 大綱策定後の ODA を取り巻く情勢の変化を理由に、2003 年 3 月、政府は、「政府開発援助大綱の見直しについて」(平成 15 年 3 月 14 日 対外経済協力関係閣僚会議)の中で ODA 大綱改定に向けた基本方針を決定し、ODA 大綱の見直しに着手した。その中で、「我が国にとっての安全と繁栄」等を加えた基本理念を明確に示すこと、相手国からの要請に基づいて援助内容を決めてきた「要請主義」原則を見直し、政策協議の強化等を図ることにより相手国の経済開発、貧困削減等の総合的な援助需要に応える形で我が国の援助を位置付けること等が挙げられた。また、重点分野として、平和構築分野における ODA の積極的な活用、「人間の安全保障」、貧困削減等の国際的な開発目標の明示、アジアを引き続き重点地域とする一方でその発展状況や援助需用の変化等への十分な考慮等が盛り込まれた。

< ODA 大綱見直しのポイント >

「我が国にとっての安全と繁栄」等を基本理念に加えること。

「要請主義」の原則を見直すこと。

平和構築、人間の安全保障及び国際的な開発目標（貧困削減等）を重点分野とすること。

ODA の戦略性、機動性、透明性及び効率性を確保すること。

## (2)「平和定着」の手段としての ODA - スリランカの例 -

2003 年 1 月、川口外務大臣は、スリランカを訪問し、スリランカ政府と反政府ゲリラ「タミル・イーラム解放のトラ (LTTE)」との間の和平促進及び復興をめぐる新たな貢献策として、ODA を活用することによる「平和の定着」を提案した。これは、2002 年 5 月、小泉首相が日本外交の新機軸として打ち出した「平和の定着」を具体化するものであり、これまで、和平が成立した後にしか供与しなかった ODA を和平成立前に投入することにより、和平に向けた動きを促進する目的を有するものであるとされる。同年 3 月には、スリランカ政府と LTTE との和平交渉の日本での開催など、「平和の定着」に向けたスリランカの努力を積極的に支援することの一環として、政府は、総額 336 億 3,000 万円の借款供与を決定した。ただし、これまで、スリランカでは、何度か停戦合意が破られてきた経緯もあり、和平協議を十分に見極める必要があるほか、現地で支援に当たる国際協力事業団等の職員の安全をどのように確保するかという問題点も指摘されている。

## 国際協力と憲法の国際協調主義・平和的生存権

日本国憲法前文においては、国民主権を基盤として、代表制（議会主義）、自由主義（基本的人権尊重主義）、国際協調主義及び平和主義という各諸理念や原則が宣言されている。特に、2項及び3項に述べられている国際協調主義及び平和主義については、比較憲法論的な観点から、日本国憲法の最大の特徴であるとも言われており、また、2項においては、「恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利」に言及されている。このため、日本がODA等を通じて地球規模での課題に取り組み、世界平和の実現に貢献することは、前文の趣旨に合致したものであると考えられている。

### 日本国憲法前文 2項及び3項

日本国民は、恒久の平和を念願し、人間相互の関係を支配する崇高な理想を深く自覚するのであつて、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、専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めてゐる国際社会において、名誉ある地位を占めたいと思ふ。われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。

われらは、いづれの国家も、自国のことのみに専念して他国を無視してはならないのであつて、政治道徳の法則は、普遍的なものであり、この法則に従ふことは、自国の主権を維持し、他国と対等関係に立たうとする各国の責務であると信ずる。

### 1. 国際協調主義

前文において平和主義及び国際協調主義が明記された背景には、第二次世界大戦後に制定されたドイツ基本法（1949年）、フランス第4共和国憲法（1946年）等において主権制限規定が設けられるなど、国際協調主義に向けた潮流があったこと、戦前及び戦中においてアジア諸国に多大な被害をもたらしたことへの反省があったこと等があると考えられている。このため、国際協調主義の趣旨については、非軍事的な手段で自国の安全を確保するとともに、国際社会に対しても非軍事的な手段で協力を行うことを宣言したものであると解するのが、学説の多数である。そして、9条及び98条2項の規定は、これを具体化するものであると考えられている。このような前文の趣旨にかんがみ、紛争当事国へのODA、軍事戦略と連動した戦略援助としてのODA等の実施は、前文に反するとの指摘もある。

なお、前文2項及び3項の平和主義及び国際協調主義の意義について、政府は、次のように解している。

#### 94 回国会参院予算委員会（昭 56.3.11）

**角田政府委員** 憲法の前文というものの性格として、その国の憲法の制定の由来であるとか、あるいはその憲法を制定するその理想とか、そういうものを挙げているわけでございます。したがって、わが憲法におきましては、平和主義あるいは国際協調主義ということを中心に掲げているわけでありまして、...平和主義なり、国際協調主義というものを掲げて、それを実現するための方策として、軍事的な手段以外に、いろいろな方法によってそういうものを実現する。いわば、国際的にも名誉ある地位を占めるといふことは、これは憲法自体として決して不可能なことではないと、そういう考え方の基本を示しているものだと思います。具体的な場合にどういう政策選択をとるかというのは、そういう憲法の前文の考え方の範囲内において、いろいろな方策があるかと思えます...

#### 96 回国会参院予算委員会（昭 57.3.12）

**角田政府委員** 前文では、平和主義及び国際協調主義という憲法の理想を高く掲げるとともに、その理想が実現されることを全国民がみんなで行うと、そういうことで誓っているわけでありまして。対等の立場ではないといわれましたけれども、日本国民は一つの選択として憲法を通じて、その対等の立場に立つことを、武力的な手段あるいはそれに準ずるようなものではなくて、あくまで平和的な手段によって行おうと、こういう選択を憲法を通じてやったものだと思います。

**源田実君** いろいろな手段というのは、たとえばほかの国が困ったときには武力以外でやろう、金でやるとか、こういうような意味でございますか。こっちは助けてもらう、人が困っても何も助けない、こういうのは決して対等ということには言えないと思うんですが、何でやる、日本は。

**角田政府委員** あえて金ということだけではないと思いますが、要するに武力による方法以外によって世界の平和に貢献をして、そしてそれによってわが国の地位を世界において認めてもらう、そのことが各国と対等になると、こういう論理であると思えます。

## 2. 平和的生存権

### (1) 前文 2 項 3 段の意義

前文 2 項 3 段の「恐怖と欠乏から免かれ」という文言は、ルーズベルト米大統領による「四つの自由」の一般教書演説（1941 年 1 月 6 日）と、これを念頭に作成されたとされる大西洋憲章（1941 年 8 月 14 日）<sup>iii</sup> とがモデルにされたと考えられている。

「四つの自由」の一般教書においては、言論・表現の自由、信仰の自由、欠乏からの自由、恐怖からの自由が掲げられた。ここにいう「恐怖からの自由」とは、軍縮及び侵略行為の禁止を意味するものとされたが、「欠乏からの自由」とは、社会権を意味するものか、「恐怖」の要因を取り除く

<sup>iii</sup> 1941 年、チャーチル英首相とルーズベルト米大統領が、領土不拡大の原則をはじめとする 8 項目からなる第二次世界大戦及び戦後の世界における指導原則を明らかにした宣言。



ことを意味するものかは定かでないと言われる。また、大西洋憲章 6 項においては、「すべての国のすべての人類が恐怖及び欠乏から解放されてその生命を全うすることを保障するような平和が確立されることを希望する」と規定されている。そこでは、「恐怖及び欠乏から解放され」ることが「平和」の内容をなすものであると解されている。

これらをモデルとして規定された前文 2 項 3 段は、現代戦争においては一般市民が最大の被害者になるという現実を踏まえ、人の生命・自由に対する最大の脅威である戦争を否定して平和を維持することは、人権の前提条件であるという認識とともに、これを国家の責務としてではなく、人権そのものにとらえるべきであるとする認識に基づくものであると考えられている。

## (2) 平和的生存権の意味内容及び法的性質

1962 年、星野安三郎教授が前文 2 項 3 段を根拠に「平和のうちに生存する権利（平和的生存権）」を一つの人権として主張して以降、この権利の意味内容や法的権利性が議論されてきた。

平和的生存権の意味内容について、「恐怖から免れること」とは戦争が存在しないこと（消極的平和）を意味し、また、「欠乏から免れること」とは「恐怖」の要因である構造的暴力<sup>iv</sup>からの解放（積極的平和）を意味するとの立場から、9 条や人権規定と相俟って、戦争と軍備及び戦争準備によって破壊され、侵害され、又は抑制されることなく恐怖と欠乏を免かれて平和のうちに生存し、かつ、平和な国と世界を創り出してゆくことのできる核時代の自然権的本質を有する権利として位置付けた上で、具体的な裁判規範性を肯定する見解がある。また、戦争や軍隊が一切なく、又はそれらによる拘束や強制が一切ない状態で平和に生存し、生活し得る権利として位置付ける見解がある。さらに、平和の阻害行為を排除し、構造的暴力のない状態を実現する権利ととらえる見解もある。しかし、平和的生存権の享有主体は誰か、環境権等の他の諸権利との関係をどのように考えるか、平和的生存権を確保するために軍事的手段を許容するか等の点において、未だ具体性を有する権利ではないとの批判がある。

他方、平和的生存権は、「恐怖から免れる権利」とは自由権を意味し、また、「欠乏から免れる権利」とは社会権を意味するため、自由権や社会権の基礎にあってその享有を可能にする基底的な権利であるとの立場から、自由

---

<sup>iv</sup> 歪んだ社会構造や不当な権力の発動に起因するテロ、犯罪、飢餓、環境破壊、健康被害、栄養失調、感染症、貧困、失業、差別、抑圧、教育の剥奪等の社会的暴力をいう。（ヨハン・ガルトゥング著・高柳先男他訳『構造暴力と平和』（1991 年）中央大学出版部）

権や社会権は憲法第3章の個別具体的な人権として保障されるのであって、その独自性を見出しがたいとした上で、人権の基礎にあってそれを支える理念的・観念的権利であるということはできるものの、その内容が抽象的であり、裁判で争うことのできる具体的な法的権利性を認めることは困難であるとの見解がある。

前文において平和的生存権が宣言されたことは、平和への理念を人権の面から基礎付けたものであり、国政の指導理念又は人権条項等の解釈基準として重要な意義を有するが、現時点において、その内容が個別的な特定性・明確性を備えているとは言えず、裁判で争うことのできる具体的な法的権利性を認めることは困難であるとの見解が一般的である。

< 平和的生存権に関する学説 >

意味内容	裁判規範性の有無
戦争と軍備により破壊され、侵害され、又は抑制されることなく恐怖と欠乏を免かれて平和のうちに生存し、かつ、平和な国と世界を築く核時代の自然権の本質を持つ権利	あり
戦争や軍隊が一切なく、又はそれらによる拘束や強制が一切ない状態で平和に生存し、生活し得る権利	?
平和阻害行為を排除し、構造的暴力のない状態を実現する権利	なし
人権の基礎にあってそれを支える理念的・観念的権利であるということはできるものの、その内容は抽象的	なし

なお、判例においては、長沼事件第一審で平和的生存権の裁判規範性を肯定する判決が出されたが、その他の判例は、裁判で争うことのできる具体的な法的権利を認めることはできないとの立場に立っている。

< 長沼事件判決の概要 >

**【事実の概要】**北海道夕張郡長沼町に航空自衛隊のナイキ基地を建設するに当たって、防衛庁からの要請を受けた農林水産大臣が森林法26条2項の規定に基づき同町における国有保安林の指定を解除する処分を行ったことに対し、地域住民が、憲法9条がある以上、自衛隊の基地建設に森林法26条2項の「公益上の理由」はないとして、当該処分の取消しを求める訴えを提起した事件。

**【第一審判決(昭48.9.7)】**第一審において、札幌地裁は、平和的生存権が、「全世界の国民に共通する基本的人権そのもの」であり、「...国家がその政策として平和主義を掲げた結果、国民が平和のうちに生存しようといった消極的な反射的利益を意味するものではなく、...平和主義をとること以外に全世界の諸国民の平和的生存権を確保する途はないとする根本思想に由来するものといわなければならない。...社会において国民一人一人が平和のうちに生存し、かつ、幸福を追求することのできる権利を持つことは、憲法第3章の各条項によって、個別的な基本的人権の形で具体化され」と述べている。その上で、自衛隊の憲法適合性の判断の基礎として平和的生存権を位置付けるとともに、原告である地域住民の訴えの利益を認める根拠として援用し、自衛隊の存在は違憲であると判示した。

【控訴審判決(昭 51.8.5)】控訴審において、札幌高裁は、原告に訴えの利益がないとして原判決を取り消した。平和的生存権については、「わが国の政治の運営を目的的に規制するという意味では法的効力を有するといえるにしても」、「なんら現実的、個別的な内容をもつものとして具体化されているものではない」として、その裁判規範性を否定した。

### (3) 平和的生存権と人間の安全保障

#### イ 人間の安全保障の概念とその後の展開

「人間の安全保障(human security)」とは、1994年に国連開発計画が「人間開発報告書<sup>v</sup>」において提唱した概念であって、冷戦構造崩壊後、紛争形態が多様化するとともに、貧困、環境破壊、紛争、地雷、難民、麻薬、感染症、人口問題、人権侵害等の国際社会への脅威が深刻かつ大規模になってきたことを背景に、人間の生存、生活及び尊厳に対するこれらの脅威から個人を守り、その豊かな可能性を実現するために人間一人ひとりの視点を重視する取組みを強化するものとしてとらえられている。

日本は、21世紀の国際協調の理念として「人間の安全保障」を掲げ、人間の安全保障基金の国連への設立(1999年)、その下でのプロジェクトに対する支援等において、主導的な役割を果たしている。

また、2001年に設置された人間の安全保障委員会<sup>vi</sup>の最終報告書においては、コミュニティを基盤に人々の安全を保障するためには、人々の教育や意識の強化を図るとともに、法制度面において人々の安全を保障する体制の構築が必要であるとの認識の下に、以下のような提言がなされた(同報告書要旨については、29頁参照)。

#### <最終報告書のポイント>

1. グローバル化する国際社会において、人々が人間の生存、生活及び尊厳を脅かす脅威から自らを守る力を身に付けるプロセスの推進、市民社会やコミュニティの活用、紛争と開発の両面に係る現象に対する包括的アプローチ等が必要
2. テロ、国際組織犯罪等の脅威に対し、女性・子どもの保護、人道活動の強化、人権法・人道法の尊重、武装解除と犯罪防止、市民権の確立、紛争予防等が必要
3. 難民、避難民、移動労働者等の問題について、国際社会全体として対応するための枠組みが必要

<sup>v</sup> この報告書において、「世界社会憲章」の制定、軍事費の削減による人間の安全保障への充当、人間の安全保障に関する問題を処理する「経済安全保障理事会」の設置等が提唱された。

<sup>vi</sup> 2000年9月に、前国連難民高等弁務官緒方貞子氏及びケンブリッジ大学トリニティカレッジ学長アマルティア・セン氏を共同議長として、両者を含む12名の有識者をメンバーとして設立された委員会。人間の安全保障の考え方を深めるとともに、国際社会にとって具体的な行動の指針となるような提言を出すことを目的とする。

4. 紛争後の支援を実効化するため、治安維持・人道支援・復興開発・和解共存・統治能力の枠組みの策定、迅速な資源・資金の供給の確保等が必要
5. グローバル化する国際社会における不安と危険に対処する手段として、貧困をなくすための成長、雇用確保を通じた持続的生活の実現、経済危機・自然災害への予防措置、社会保護制度の確立等が重要
6. 保健問題については、根本原因の除去・早期警戒・被害の極小化の努力、人々の知識・情報・技術へのアクセスを含む社会制度の確立、知的所有権の問題に関する衡平な議論等が必要
7. 教育問題については、女兒の初等教育の完全普及、安全な教育環境、多様性を尊重しつつ社会に参画することを支える教育の提供等が必要

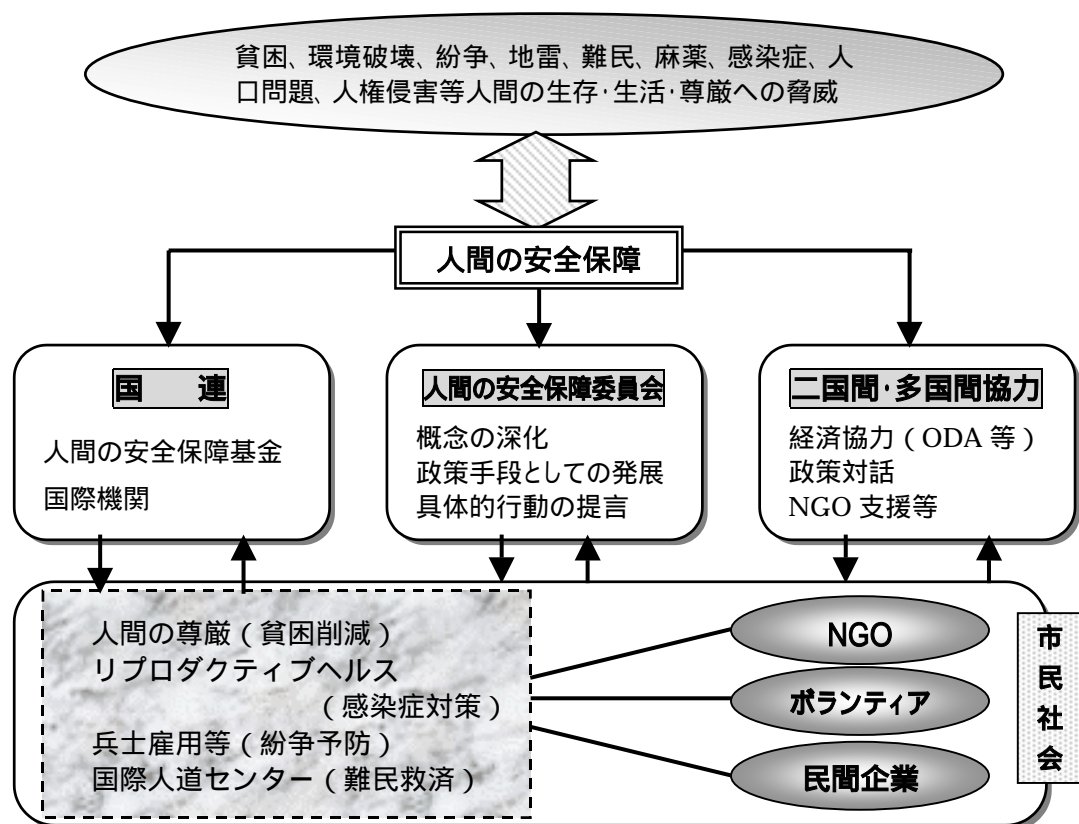
## ロ 平和的生存権と人間の安全保障との関係

平和的生存権は、「恐怖と欠乏」という人間の平和な生活や安全を脅かす脅威から免れて生存することを保障することにより平和が実現されるという考え方を人権としてとらえたものであり、したがって、「国家の安全保障」ではなく、「人間の安全保障」の発想に立つものであるとの指摘がある。

## ハ 人間の安全保障の考え方に基づく ODA の実施

現在、日本では、ODA を含めた開発援助の在り方について、「人間の安全保障」の観点から、紛争や対立の背景にある貧困、経済格差等の要因を緩和し、紛争予防に寄与し、紛争発生時において緊急対応に必要な支援及び中長期的な復旧・復興のための支援を行い、災害に関して予防、緊急対応及び復興の各段階において支援・援助を行うこととしている。

<人間の安全保障の観点からの国際協力イメージ図>



<主要参考文献>

- ・ 浦田一郎 『現代の平和主義と立憲主義』(1995年)日本評論社
- ・ 浦部法穂 『憲法学教室』(2001年)日本評論社
- ・ 久保田勇夫編 『Q&A わかりやすいODA』(1998年)ぎょうせい
- ・ 佐藤功 『憲法(上)』(1995年)有斐閣
- ・ 佐藤幸治 『憲法〔第3版〕』(1999年)青林書院
- ・ 清水雅彦 「統合の手段としての日本のODAと憲法の平和主義」憲法理論研究会編 『国際化のなかの分権と統合』(1998年)敬文堂
- ・ 多谷千香子 『ODAと人間の安全保障』(2000年)有斐閣
- ・ 波多野里望・小川芳彦編 『国際法講義〔新版増補〕』(1999年)有斐閣
- ・ 深瀬忠一・杉原康雄・樋口陽一・浦田賢治 『恒久世界平和のために』(1998年)勁草書房
- ・ 星野安三郎・古関彰一 『日本国憲法平和的共存権への道』(1997年)高文研
- ・ 山内敏弘・太田一男 『憲法と平和主義』(1998年)法律文化社
- ・ 筒井若水編集代表 『国際法辞典』(1998年)有斐閣
- ・ 東京新聞サンデー版(2001年4月1日)「岐路に立つ日本のODA」
- ・ 外務省ホームページ (<http://www.mofa.go.jp>)

## 参 考 资 料

## 政府開発援助大綱

平成4年6月30日閣議決定

我が国は、政府開発援助について、内外の理解を深めることによって幅広い支持を得るとともに、援助を一層効果的・効率的に実施するため、政府開発援助大綱を次の通り定める。

### 一 基本理念

世界の大多数を占める開発途上国においては、今なお多数の人々が飢餓と貧困に苦しんでおり、国際社会は、人道的見地からこれを看過することはできない。

また、世界は、平和と繁栄が実現され、自由、人権、民主主義等が確保される社会の構築に向けた努力を行っているが、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。さらに、環境の保全は、先進国と開発途上国が共同で取り組むべき全人類的な課題となっている。一方、平和国家としての我が国にとって、世界の平和を維持し、国際社会の繁栄を確保するため、その国力に相応しい役割を果たすことは重要な使命である。我が国は、以上の考え方の下に、開発途上国の離陸へ向けての自助努力を支援することを基本とし、広範な人造り、国内の諸制度を含むインフラストラクチャー（経済社会基盤）及び基礎生活分野の整備等を通じて、これらの国における資源配分の効率と公正や「良い統治」の確保を図り、その上に健全な経済発展を実現することを目的として、政府開発援助を実施する。その際、環境保全の達成を目指しつつ、地球的規模での持続可能な開発が進められるよう努める。

このような我が国の支援の努力によって、我が国と他の諸国、特に開発途上国との友好関係の一層の増進が期待される。

### 二 原則

政府開発援助の実施に当たっては、国際連合憲章の諸原則（特に、主権、平等及び内政不干涉）及び以下の諸点を踏まえ、相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断の上、実施するものとする。

- 1 環境と開発を両立させる。
- 2 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。
- 3 国際平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。

- 4 開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う。

### 三 重点事項

#### 1 地域

アジア地域は、我が国と歴史的、地理的、政治的及び経済的に密接な関係にある。また、とりわけ東アジア地域、ASEAN 諸国は、世界の中で活力あふれる地域となっており、その経済発展を維持・拡大することが世界経済の発展のために重要であること、その一方で依然として貧困に苦しむ多数の人口を抱えている国も存在することを踏まえて、引き続きアジア地域に重点を置く。同時に、世界全体の貧困や経済の困難に目を向ける必要があり、アフリカ、中近東、中南米、東欧及び大洋州等の地域に対しても、我が国の国力に相応しい協力を行っていく。特に、後発開発途上国（LLDC）へ配慮する。

#### 2 項目

##### イ 地球規模の問題への取り組み

環境問題、人口問題等の地球規模の問題には、先進国と開発途上国との協力によって対処することが重要であることに鑑み、これらの問題に対する開発途上国の努力を支援する。

##### ロ 基礎生活分野（BHN）等

飢餓・貧困により困難な状況にある人々や難民等を対象とする基礎生活分野（BHN = Basic Human Needs）を中心とした支援及び緊急援助を実施する。

##### ハ 人造り及び研究協力等技術の向上・普及をもたらし努力

長期的視野に立った自助努力の最も重要な要素であり、国造りの基本となる人造り分野での支援を重視する。また、開発途上国自身の研究開発能力及び適応能力を高める研究協力等技術の向上・普及をもたらし協力を推進する。

##### ニ インフラストラクチャー整備

経済社会開発の重要な基礎条件であるインフラストラクチャーの整備への支援を重視する。

##### ホ 構造調整等

市場メカニズムの下で民間の創意、活力が十分に発揮できるような経済構造への調整及び累積債務問題の解決に向けた適切な支援に努める。

### 四 政府開発援助の効果的実施のための方策

- 1 相手国からの要請・考え方を十分勘案しつつ、開発途上国に関する情報の収集・分析を進め、開発政策等の基本認識を相手国との間で共用するため、密接な政策対話を推進する。



- 2 開発途上国の多様な発展段階及び援助需要に的確に対応するよう、有償資金協力、無償資金協力及び技術協力の各援助形態並びにその外の協力の特性を最大限生かし、その有機的連携・調整を図る。
- 3 必要に応じ、他の先進国の援助機関、国連諸機関、国際金融機関、我が国の地方公共団体及び労働団体、経営者団体その外の民間団体等との適切な連携・協調を図る。特に、国際機関を通ずる協力については、政府開発援助についての我が国の考え方がその活動に十分に反映されるように努めるとともに、国際機関の有する専門的知識、政治的中立性等の特質を十分生かすように努める。また、民間援助団体（NGO）との連携を図るとともに、その自主性を尊重しつつ、適切な支援を行う。
- 4 我が国及び離陸に成功した東アジア、東南アジア諸国等の開発政策の経験の活用を図る。
- 5 環境問題に関する支援を進めるに際しては、我が国が環境保全と経済成長の両立に成果を挙げてきていることを踏まえ、その技術、ノウハウ等を活用する。
- 6 開発途上国の発展段階に適した技術移転等に資するため、必要に応じ当該技術に関する技術開発に取り組むとともに、他の開発途上国の有する知識や技術の十分な活用を図るための支援を行う。
- 7 我が国の持つ技術、ノウハウ等について、公的部門のみならず、民間部門からもその活用を図るとともに、民間の行う技術協力を支援する。
- 8 国境を越えた地域的規模の問題に対応するため、国際機関及びアジア太平洋経済協力（APEC）等の地域協力のための枠組みとの連携強化を図る。
- 9 政府開発援助と直接投資、貿易が有機的連関を保ちつつ実施され、総体として開発途上国の発展を促進するよう努める。このため、貿易保険、日本輸出入銀行等を通じた民間経済協力との連携強化を図るとともに、民間経済協力の促進を図る。
  - ・ 適切な案件を採択できるよう案件発掘・形成のための協力及び調査を充実する。また、今後の協力にも資するよう第三者による評価及び他の国との合同評価を含めた評価活動を充実する。
  - ・ 開発途上国に関する地域研究、開発政策研究、政府開発援助の総合評価等を推進する。
  - ・ 開発への女性の積極的参加及び開発からの女性の受益の確保について十分配慮する。
  - ・ 子供、障害者、高齢者等社会的弱者に十分配慮する。
  - ・ 開発途上国における貧富の格差及び地域格差の是正に配慮する。
  - ・ 我が国の政府開発援助を巡って不正や腐敗を惹起しないよう十分配慮する。

## 五 内外の理解と支持を得る方法

政府開発援助の実施に当たっては、内外の理解の確保を基本とし、また国民の参加を確保するため以下のような方策を講ずる。

- 1 情報公開の促進相手国に対する外交的配慮等を踏まえつつ、政府開発援助の実施状況を取りまとめ、国会を始め広く国民に明らかにする等、政府開発援助に関する情報公開を促進する。
- 2 広報・開発教育の強化組織的な広報活動の強化、開発援助に関する教育を推進する。

## 六 実施体制等

- 1 人材の養成・確保・活用政府開発援助にかかわる人材の養成・確保・活用を図るため、人材の養成機関の充実等を通じて、開発専門家、民間コンサルタント等の育成を図る。
- 2 効果的・効率的な実施体制の確保等関係省庁間の連絡・協議体制を確立し、政府開発援助の効果的・効率的な実施体制を確保する。また、援助実施機関である国際協力事業団（JICA）及び海外経済協力基金（OECD）の相互の連携を強化するとともに、これらの機関の実施体制の整備を図る。民間部門の協力を得ていくため、業務のコストに見合った適切な支援に努める。
- 3 派遣される援助関係者の安全の確保等開発途上地域に派遣される援助関係者の生命・身体の安全の確保、不慮の災害の際の適切な対応に引き続き努める。

## 政府開発援助大綱見直しについて

平成15年3月14日  
対外経済協力関係閣僚会議

1. 現行の政府開発援助大綱（ODA大綱）は、政府開発援助（ODA）について、内外の幅広い支持を得るとともに、援助を一層効果的・効率的に実施するために、平成4年6月に閣議決定された。その後、10年間を経過し、ODAを取り巻く情勢は、次のような大きな変化を遂げた。このような変化を踏まえ、ODA大綱の見直しを行うこととする。
  - （1）グローバル化の進展に伴い、また、一昨年9月11日の米国同時多発テロを契機として、途上国の開発が国際社会の課題としてますます重要になっている。
  - （2）「持続可能な開発」、「貧困削減」、「人間の安全保障」等の考え方や、「平和構築（平和の定着及び国造り）」等の新たな分野、さらには国連が定めた「ミレニアム開発目標」等がODAをめぐる議論の重要な柱となっている。
  - （3）我が国では、厳しい経済財政状況の下、ODAの戦略性、機動性、透明性、効率性の確保が一層求められている。
  - （4）NGO、ボランティア、大学、地方公共団体、経済界等、ODAの参加主体が多様化し、ODAへの幅広い国民参加が一層求められている。
2. ODA大綱の見直しにおいては、政府内において、別紙基本方針を踏まえつつ、政府開発援助関係省庁連絡協議会を通じて関係省庁と調整しつつ原案を作成する。ODA総合戦略会議における議論を踏まえるとともに、実施機関、NGO、経済界等からのヒアリング、パブリック・コメント等幅広い国民的議論を十分に尽くしつつ検討を行った上で、平成15年中頃を目途に対外経済協力関係閣僚会議における審議を経て、最終的な結論を得る。

（別紙）

### 政府開発援助大綱見直しの基本方針

#### 1. 基本理念

- （1）現行の政府開発援助大綱（ODA大綱）は、人道的見地、国際社会の相互依存関係、環境の保全及び平和国家としての使命等を掲げるとともに、自助努力支援を基本とした、開発途上国における資源配分の効率と公正や「良い統治」の確保を図り、健全な

経済発展を実現するよう努めること等を基本理念としている。

- (2) ODA 大綱の見直しにおいては、上記の要素を含めた「普遍的価値」とともに我が国にとっての安全と繁栄等を加えて ODA の基本理念を明確に示す。

## 2. 原則

- (1) 現行の ODA 大綱においては、「原則」は概ね次のとおり規定されている。

国際連合憲章の諸原則及び以下の諸点を踏まえ、相手国の要請、経済社会状況、二国間関係等を総合的に判断の上、政府開発援助を実施するものとする。

- (1) 環境と開発を両立させる。
  - (2) 軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。
  - (3) 開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う。
  - (4) 開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う。
- (2) ODA 大綱の見直しにおいては、いわゆる「要請主義」について、狭義の要請主義にとどまらず、政策協議の強化等を図ることにより、相手国の経済開発・貧困削減等の総合的な援助需要に応える形で我が国の援助を位置づける観点から、そのあり方を検討する。
- (3) また、現行の ODA 大綱が掲げる上記(1)の原則が我が国の ODA 政策において果たしてきた役割と機能を踏まえつつ、今後のあり方について検討する。

## 3. 重点事項

### (1) 重点地域

(イ) 現行の ODA 大綱は、アジア地域、とりわけ「東アジア地域、ASEAN 諸国」を重点地域としている。

(ロ) ODA 大綱の見直しにおいては、めりはりのある実施を前提に、今後とも ODA の重点をアジア地域に置きつつ重点化を図る。

その際、アジア地域における発展状況、援助需要の変化及び経済連携強化等を十分に考慮する。

### (2) 重点分野

(イ) 現行の ODA 大綱においては、「地球的規模の問題への取組み」、「基礎生活分野 (BHN) 等」、「人造り及び研究協力等技術の向上・普及をもたらす協力」、「インフラストラクチャー整備」及び「構造調整等」を重点分野としている。

(ロ) ODA 大綱の見直しにおいては、現行 ODA 大綱の重点分野及び国際的開発課題の変化も考慮しつつ、次の諸点も踏まえて適切な規定を置く。

- ・ 平和構築分野（平和の定着及び国造り）における ODA の積極的な活用
- ・ 「人間の安全保障」
- ・ 国際的な開発目標（貧困削減等）

#### 4. ODA 政策の立案及び実施

これまでの ODA 改革に関する各般の提言も踏まえ、ODA の戦略性・機動性・透明性・効率性を確保するため、「政策立案・実施体制」、「効率的・効果的实施のために必要な事項」及び「政策の立案・実施上配慮すべき点」等の観点に沿って必要な規定を整理する。

##### (1) 政策立案・実施体制

- (イ) 外務省が調整の中核となり、関係府省間の連携を強化し、かつその知見を活用しつつ政府全体としての ODA 戦略・政策を立案する方策やプロセス。
- (ロ) 政府と実施機関（国際協力事業団（国際協力機構） 国際協力銀行）との連携強化及び実施機関相互の連携強化。
- (ハ) ODA 政策立案・実施における現地（在外公館及び実施機関現地事務所）の役割・体制強化。

##### (2) 効率的・効果的实施のために必要な事項

- (イ) 被援助国にとって真に必要な援助について、各スキームの有機的連携も踏まえた総合的かつ重点が明確な国別援助計画の作成及び同計画に則った一貫性ある ODA の実施。
- (ロ) 被援助国との政策協議の強化。
- (ハ) 他の援助国、新興援助国及び国際機関等との連携。
- (ニ) NGO をはじめ、大学、地方公共団体、経済界等、様々な主体による国民参加型援助の推進。
- (ホ) 透明性の確保。
- (ヘ) 不正・腐敗、目的外使用の防止。
- (ト) ODA 評価の強化。
- (チ) 外部監査の導入等監査体制の強化。
- (リ) 専門性をもった援助人材の育成・確保。

##### (3) 政策立案・実施上配慮すべき点

被援助国における次のような点に配慮する。

- (イ) 社会的配慮（ジェンダー、子供、貧富格差等）。
- (ロ) 現地住民の参加への配慮。
- (ハ) 途上国国内の地域格差への配慮。
- (ニ) 貿易・投資との関係。

#### 5. ODA への理解と支持を得る方法

ODA への理解を一層深めるため、我が国の ODA についての情報発信を強化すべく、以下のような内容につき規定を置く。

- (イ) 広報・情報公開。
- (ロ) 開発教育の普及。

#### 6. ODA 大綱の実施状況の公表

ODA 大綱の実施状況に対する説明責任の観点から、毎年閣議報告される「政府開発援助（ODA）白書」において ODA 大綱の実施状況について報告する。

## 人間の安全保障委員会最終報告書要旨

2003年2月25日

人間の安全保障委員会事務局

### 第1章 「恐怖からの自由、欠乏からの自由」

かつてないほど相互依存性を深める今日の世界において、貧困、感染症、政治経済状況の急速な悪化、紛争、テロ、人の移動、環境悪化といった現象は一国の能力を超えて伝播する。こうした相互依存性の進展に対処するためには、多数国間主義（マルチラテラリズム）の重要性を再認識し、その中で民主主義とガバナンスを再度中心に位置づける必要がある。一方、従来の「国家の安全保障」の枠組みだけでは人間の生存、生活、尊厳を確保することが難しくなってきた結果、これを補完する「人間の安全保障」という考え方が必要となってきた。

「人間の安全保障」は、人々が自らの身を守る力をつけるというプロセスを通じて、様々な脅威に包括的に対処するありかたを提示する。「人間の安全保障」は個人と国家の掛け橋となる市民社会やコミュニティに焦点をあて、人々の保護とエンパワーメントを強化することで、「国家の安全保障」を補完しより幅広い脅威に対応することを主張する。「人間の安全保障」を実現するためには、これまで個別に活動してきた人権、安全保障、人道、開発といった別々の分野の英知と経験を一つにする必要がある。

特に従来、紛争が人々に与える惨禍は、欠乏が人々に与える苦しみとは別なものと観念されてきた。その結果、両者は異なる専門家により異なる考え方の下に、異なる制度によって取り扱われてきた。しかし実際には、紛争が欠乏を招き欠乏が紛争を引き起こす可能性もあり、人々にとっては個別の現象ではない。「人間の安全保障委員会」は、紛争下に生きる人々、移動を強いられる人々、急速な社会経済状況の悪化や紛争から開発への移行期に生きる人々など、紛争と開発の両面にかかわる現象に対し包括的アプローチを提示する。

また、「人間の安全保障」は、従来の人権や人間開発といった概念を補強し高めあう。特に人権は「人間の安全保障」を構成する中心的概念である。人間開発はある程度統計的な指標として用いられるが、いずれも互いに競合しあうのではなく補完しあう。

本報告書においては、第2章から第4章までで主として紛争に関連する人々への脅威を、第5章から第7章で主として開発に関連する脅威を取り上げるが、それらは常に「保護とエンパワーメント」というアプローチを共有する。第2章は紛争下の人々、第3章は移動を強制される人々、第4章は移行期にある人々、第5章は人間の経済安全保障、第6章は保健、第7章は教育を取り上げる。第8章では全ての章を総括し、委員会から国際社会への8項目の勧告をまとめる。

## 第2章 「紛争下の人々の保護」

第2章においては、冷戦終了後の紛争の本質的变化、テロや国際組織犯罪など新しい様態の脅威の出現と、そうした変化が人々にいかなる影響を与えてきたかを分析し、国際社会が人々の保護のためにとるべき行動を提案する。

近年の国際情勢の中で、国家間の戦争に加え、国内紛争、テロといった新しい現象が人々の安全を脅かしている。従来の紛争は少なくとも当事者の一方が国家である場合が多かったが、近年は対立する民族間の衝突や国家の崩壊等により、非政府主体間の紛争が増加している。またそうした中で、国際的犯罪組織が武器の取引や麻薬取引、女性や子どもの密輸に関与し、人々をとりまく状況を一層危険なものとしている。さらに、国際的テロ組織がグローバルなテロ活動を行う事態が深刻化している。

「人間の安全保障」の視点から見ると、紛争やテロは人々の生存を危うくするのみではない。それらは人々の経済的生活基盤やコミュニティまでも破壊し、その国や地域の発展に大きな負の影響を与える。従来の「国家の安全保障」のみでは必ずしもこのような現象に対処しきれない。国連安全保障理事会が紛争下の文民、特に女性と子どもに焦点をあて、アフリカ等の地域的安全保障機関が人権に焦点をあてるなど肯定的な動きもあるが、実際に国際社会が紛争の解決と人々の保護に動き出すためには新たな行動原理が必要である。

このような現状を踏まえ、委員会は以下のような具体的行動を提案する。

1. 安全保障の枠組みでの人間の安全保障の強化：例えば国際社会の平和活動の中で、女性や子どもなど特に影響を受けやすい人々の保護を明示的に組み込む、国際的文民警察の活動の中に当該地域の警察組織の強化、技術協力等を含めるなどが考えられる。
2. 人道活動の強化：人道活動の現場における人権概念の活用を勧奨する。また近年人道機関が開発の領域に、開発機関も人道状況を念頭に置いた活動を行う機会が多くなっている。そうした機関間の協力の強化が行われるべきである。
3. 人権法と人道法の尊重：国家のみならず非政府主体（武装政治団体等）による人権・人道法の尊重を確保する必要がある。また、国連人権高等弁務官の支援により、各国・地域の人権機構を強化する必要がある。
4. 武装解除と犯罪防止：元兵士の雇用創出、児童兵への教育の提供など、開発とリンクした武装解除を進める必要がある。また、武器取引、紛争ダイヤモンド、マネーロンダリングなどの組織犯罪を防止する必要がある。
5. ガバナンスと市民権の確立：紛争下の人々の市民権を確保し、また紛争の原因となりうる市民権の民族間等の格差を生じないように、当該政府の統治能力を強化するとともに、関係する国際的な法規範を強化する必要がある。
6. 紛争予防への重点：教育と貧困削減に重点を置き、人々の保護とエンパワーメントを実現することにより、紛争予防を現実にする必要がある。



### 第3章 「移動する人々の保護とエンパワーメント」

第3章においては、難民、国内避難民、経済移民、人の密輸、その他の強制移動を含め、「人の移動」という現象を包括的に捉え、国際社会における問題点と解決策を模索する。

西暦2000年末時点で世界の全人口の3%に当たる1億7500万人が何らかの形で移動を余儀なくされている。その中には紛争で祖国を追われた難民、土地や資源を巡り居住地を追われた国内避難民、より安定した収入を求めて移動する移住労働者、不法な人の密輸の犠牲となった女性や子どもなどが含まれる。人の移動について一貫した国際システムが存在すれば、人の移動そのものは人々自身及び関係国にも恩恵を与える潜在性を秘めている。しかし、国際社会の現状においてはそうした国際的システムは不在であり、国際的法規範と実践、制度の全ての面で問題がある。この結果、移動する人々も関係国も危険に晒されている。

このような現状を踏まえ、委員会は以下のような具体的行動を提案する。

1. 難民：移動する人々を保護する法体系としては、難民条約（1951年）及びその議定書が最も進んでいる。一方その実践は、難民の中に戦闘員が紛れ込んでいる場合の安全確保や、女性や子どもの保護とエンパワーメント支援等困難な点があり、さらにテロの影響により各国が難民受容れを制限していることなどから再定住が困難となっている。その意味で「難民条約+」の戦略が必要となってきた。
2. 国内避難民（IDPs）：当該国政府の一義的責任が仮定されており難民条約のような確立された法規範がない。このことが国内避難民の保護を困難なものとしている。一方、国連等の作業により国内避難民に対する「行動指針（Guiding Principle）」が確立され、実施に移されているのは重要な進展である。こうした原則が当該国の国内法に反映されること、エンパワーメントの面で更に強化されること、そして国連人道問題調整事務所（UNOCHA）等による国際機関間での調整と実施能力の強化が中長期的に図られること等が重要である。
3. 移動労働者等：人の移動と開発や貧困削減は密接に関係している。移動労働者は本国と受入国両方の経済を支える。逆に労働力の急激な流出・流入は当該国や受入国の経済に負の影響も与える。人の密輸は女性や子どもの搾取を通じて、途上国のコミュニティの崩壊につながる。こうした問題について、移動する人々を保護し関係国への利益を実現するためには、適切な形で市民権の付与、国内法及び国際協力による強力な犯罪防圧措置、頭脳流出（brain drain）に対し頭脳獲得（brain gain）の工夫等、様々な措置が必要である。
4. 最も重要なのは、こうした人の移動を国際社会が一貫した観点から捉え、一貫した国際的システムを構築することである。人間の安全保障委員会は、現在国連事務総長が行っている作業を支持するとともに、「人の移動に関する国際的な制度的枠組」が現実のものとなることを勧告する。

## 第4章 「紛争から平和への移行における人々の保護とエンパワーメント」

第4章においては、紛争直後の混乱から平和の確立、人道活動、初期の開発支援といういわゆる移行期間（transition）における国際社会の関与のあり方を検証し、その考え方、実施方法、制度的枠組、資源の全ての面に関し包括的提案を行う。

冷戦後の紛争後（post-conflict）支援には、国際社会が様々な形で関与してきた。カンボジア、モザンビークなどは国連が暫定統治機構を設立し比較的 success を収めた例といえるが、ユーゴスラビア、アンゴラ、ソマリアなどの復興支援には大きな困難を伴った。

一般的にこうした状況の中で最も大きな問題は、平和活動の中で治安維持面が不十分であること、コミュニティへの配慮が不十分でトップダウンのプロセスが主流であること、平和活動・人道活動・開発支援が異なる機関によって行われ、両者の間に大きな空白（gap）があること、さらに調整の仕組みが複雑すぎ却ってプロセスを阻害すること、国際的支援が初期に集中し中長期的計画が立たず、また拠出の仕組みが複雑であるため流動的状况に柔軟に対応できないことなどである。これまでこうした問題を解決するためのイニシアティブがとられてきてはいるが、必ずしも大きな success を収めたとは言い難い。

こうした過去の教訓に鑑み、人間の安全保障委員会は次の提案を行う。

1. 個別の状況下で、治安維持、人道支援、復興開発、和解共存、統治能力の5つの柱を包括的に組み込んだ「人間の安全保障フレームワーク」を策定する。各柱で責任を持つ国際機関を指定し、周辺国とも協議しつつ、当該国政府を含む単一のリーダーシップの下で移行を進める。
2. 人々の安全と治安維持に最重点を置く。平和活動の焦点を治安維持にあてる。例えば平和維持活動の中で文民警察の規模の増大、ブラヒミ報告で提案された国連予備警察軍の配備などを検討する。また、武装解除・動員解除・市民再統合（Disarmament, Demobilization and Reintegration: DDR）を強力に進める。
3. 難民、国内避難民（IDPs）等を問わず必要な物資が供給できるような体制を整えるとともに、帰還、再定住のための環境造りを進める。
4. 人道支援と並行し早い段階から復興開発支援に着手する。紛争後の移行期は、天然資源、土地所有権など紛争の原因となった要因を取り除く大きなチャンス。
5. 和解と共存を進める。加害者を処罰し司法制度等を整える等従来の方法以外に、異なる民族のコミュニティレベルでの対話と共同作業、共通の収入源の確保といったボトムアップの方法を通じ、和解と共存を進めることが可能である。
6. 統治能力を高める。トップダウンではなくコミュニティの能力を高めることにより長期的なガバナンスと法の支配を達成する。特に女性の社会参加を進めることが鍵。
7. 国際社会に迅速な資源・資金の供給を促す。誓約に対して実際の拠出が遅く、また拠出方法が複雑という現状に鑑み、それぞれの状況に対応し当該国、国連、ブレトンウッズ機関等が参加して「移行基金（transition fund）」を設立することを勧奨する。

## 第5章 「経済安全保障：様々な選択肢の中から選ぶ力」

第5章においては、急速な経済状況の悪化、紛争の発生を含む政治状況の悪化、自然災害、さらには絶対的貧困を含め、グローバル化する社会における不安と危険に対処する手段を検討し、解決策を模索する。

予測できない生活状況の急速な悪化（sudden downturn）を克服するためには、必要な物資やサービスが確実に供給されるのみならず、地域社会、国家、国際社会の全てのレベルで人々の安全を守る枠組みが構築される必要がある。また、人々の視点から見れば、安定した十分な収入があり、資産を形成し選択権を行使できることが重要である。委員会はこうした枠組みを（1）貧困をなくすための成長、（2）雇用確保を通じた持続的な生活の実現、（3）経済危機、自然災害の予防措置、（4）社会保護制度（social protection）の確立、という視点を通じて分析し解決策を提案する。また、経済的安全の保障が紛争を含む政治状況の悪化の防止につながっている点にも注目すべきである。

1. 貧困をなくすための成長：世界経済は全体として成長を続けているが、貧富の格差は大きく衡平な結果が達成されているとは言い難い。一方、人間の安全保障確保のためには、市場経済と貿易を基盤とする経済成長は不可欠である。各国政府及び国際社会は、各国の所与の経済社会的条件を吟味し、貿易障壁を取り除く努力を行い、人々をコミュニティレベルで力づけるような政策と統治能力の確立する必要がある。
2. 雇用確保を通じた持続的な暮らしの実現：雇用は人々にとって死活的に重要である。雇用情勢は人口動態や HIV/AIDS の蔓延等様々な要素に影響を受けるが、世界的な規模で考えると労働人口の多くは社会保障の対象となっておらず、特に女性、自営業者、非公式部門労働者は不利な立場に陥りやすい。各国及び国際社会は、経済的に不利な立場にいる人々の労働を正当に評価し、土地の所有やマイクロクレジットの活用等を通じ、これらの人々が経済活動に参加できるような政策をとる必要がある。
3. 経済危機、自然災害の予防措置：経済危機が途上国や経済的弱者に与える影響は先進国や富裕層に与える影響より大きく、その波及的被害も大きい。アジア経済危機を教訓として金融安定化フォーラムや G20 といった場で早期警戒や予防措置が議論されているが、こうした施策を強化していく必要がある。また、自然災害については途上国においても予防措置と早期警戒が極めて有効に機能することが証明されている。国際社会はこうした予防措置に多くの投資を行うべきである。
4. 社会保護制度（social protection）の確立：人々を経済的に保護するためには、市場経済を基盤としつつ、社会的セーフティ・ネット（最低生活保障制度）を確立する必要がある。委員会はソーシャル・ミニマム（社会的最低限度基準）という概念を提唱し、コミュニティ単位の融資システムや相互支援、国家による中長期的な投資によりこれが実現されることを勧告する。このことは紛争や政治的危機の回避にも貢献する。また、貧困削減戦略計画（Poverty Reduction Strategy Papers: PRSPs）等国際的な開発支援の枠組みや二国間の開発支援が、人間の安全保障の観点を取り入れることを勧奨する。

## 第6章 「保健と人間の安全保障」

第6章においては、HIV/AIDSを含む感染症、貧困を主たる要因とする保健問題、紛争下の暴力や自然災害などの緊急事態という、国際社会が直面する保健問題に焦点をあて、国際的制度的枠組の改善を含めた提言を行う。

20世紀、人類は食糧、教育、水、公衆衛生、栄養、居住空間といった必要最低限の条件を人々に供給することにより、過去に例を見ない平均寿命の伸長と様々な疾病の克服に成功した。一方、紛争の影響や貧富の格差を主な要因として、年間の世界の死亡者数5600万人のうち40%は予防や治療によって避けられたはずの原因により亡くなっている。

また、HIV/AIDSはこれまでに2200万人の死亡者を出し、4000万人以上の感染者を発生させ、紛争や貧困と合わせ人類史上最も深刻な事態を引き起こしている。さらに、紛争から開発への移行期にある人々も困難な保健問題を抱えている。

保健問題と人間の安全保障の関係においては、問題の規模、緊急性、社会へ与える影響、外部要因による波及効果等を考える必要があるが、こうした要因がいずれも大きな現象として、(1)世界規模の感染症、(2)貧困を主たる要因とする保健問題、(3)紛争下の暴力や自然災害などの緊急事態、の3つがあげられる。世界規模の感染症としてはHIV/AIDS、マラリア、結核などのほかに、炭疽菌、天然痘を用いたバイオテロリズムの危険にも注意する必要がある。貧困を要因とする問題としては、リプロダクティブ・ヘルス、乳幼児の栄養状態改善など、特に女性と子どもの健康に関わる問題が社会に対するインパクトが大きい。また、紛争下の暴力や緊急事態という文脈では短期的に必要なサービスや物資の供給と中長期的に必要な計画を同時に実施することが通常非常に困難である。

こうした困難な問題に対し国際社会はようやく近年重い腰を上げ始めたものの、現在の取組みは不十分である。国際社会は保健サービスは公共財と考え、全ての保健問題は相互に関連しているという点に留意して人々の保護とエンパワーメントを行わなければならない。アプローチとしては、根本的原因を取り除く努力、早期警戒、そして問題が起こったら被害を最小限に抑える努力が必要であるが、人々自身が自らの責任として、例えばコミュニティ単位での保健システムの構築等を通じてこれらを実現していくことが重要である。鍵となるのは人々の知識・情報・技術へのアクセス、メディアを含めた社会制度による支援であり、こうした社会制度は、市民自身が立ち上がり行動することによってしか確立できない。

知識・情報と技術、社会制度という観点から、人間の安全保障委員会は知的所有権の問題に着目する。HIV/AIDSを含む疾病に対抗する薬剤の許認可を巡る問題は途上国の多くの人々にとって死活的である。委員会は、世界貿易機関(WTO)の知的所有権の貿易関連の側面に関する協定(TRIPS)等に関し知的所有権の問題について衡平な議論がなされることを勧告する。また、同じくHIV/AIDSを含む多くの感染症は情報と教育により相当程度に蔓延を抑制することが可能であるが、これを可能とするグローバルな規模でのサーベイランス・コントロール・システムが必要である。国際社会は、世界規模のネットワーク

とパートナーシップを通じ、必要な場合は種々の国際的規制を変更する政治的意思を持ち、市民社会と協力しつつ保健問題に取り組んでいく必要がある。

## 第7章 「人間の安全保障を実現する知識、技能と価値観」

第7章においては、人間の安全保障と教育の関係、特に生活を支える技能をもたらす基礎教育と情報、安全な教育環境の確保、多様性を尊重する社会を形成するための教育という観点から、コミュニティ、国家、国際社会がとるべき行動を提言する。

基礎教育、中等教育、高等教育、生涯教育を問わず全ての教育は人間の可能性の実現のために重要であるが、人々が自分自身の身を守る術を学ぶという点で基礎教育ほど重要なものはない。読み書き能力は最も基本的な生きる術であり、女性と女兒に対する教育はHIV/AIDS等の疾病を防ぎ、乳幼児死亡率を低下させることを通じて家族や社会全体に影響を及ぼす。さらに教育は個人の収入を決定する要因でもあり、経済成長を支える大きな要素である。

ところが地球上の60億人の人口のうち未だ8億3600万人が文盲であり、アフリカでは女性の人口の半数以上が読み書きの能力を持たない。また、世界全体で1億2000万人の就学児童が学校に行っておらず、そのほとんどは途上国の子どもたちである。こうした現状は、教育に向けられる資源の欠如、学校教育の質の問題、紛争下や紛争後の国や地域の子どもたちへの教育が困難であること等を背景に続いているが、2015年までに初等教育の完全普及を実現しようとする国際社会の目標を実現するのは、簡単なことではない。人間の安全保障委員会は、ミレニアム開発目標を再度確認し支持するとともに、特に女兒への教育を通じた初等教育の完全普及を国際社会に対して勧告する。

人間の安全保障を考える上で、安全な教育環境の確保は重要な課題である。途上国においては通学そのものが厳しい自然条件により危険な場合もあり、また、途上国と先進国とを問わず、教育環境における女子生徒に対する性的暴力やジェンダー差別は本人のみならず家族、コミュニティ、社会全体に大きな負のインパクトを与える。難民、避難民といった紛争下、紛争後の国や地域の子どもたちに教育環境を提供することはそれ自体非常に危険な場合もあり困難を伴うが、こうした子どもたちへの教育は和解と共存、それに続く開発に大きな影響を与えうる。人間の安全保障委員会は、地方政府、国家、国際社会の全てのアクターに対し、全ての子どもたちに安全な教育環境を提供するよう勧告する。

教育の持つもう一つの重要な機能は、人々の中に多様性を尊重する心を育み、多様なアイデンティティを認めることによって、異なる人々がともに暮らしていける民主的な社会を形成することである。逆に教育によって人々の憎悪を煽り、紛争を招くことも可能である。次世代を担う子どもたちに何を教えるかは大きな課題であり、多様性を尊重する教育過程と内容、教授法の開発が勧奨される。また、強制力と権力を有する兵士や警察官等に法の支配や人権概念を浸透させることは、直接に治安や政治情勢に大きな影響を与えることから、このような官吏に対する教育を進めることが必要である。また、新聞やラジオ等

の公共メディアは、農業技術や天候、作物の価格、伝染病に関する情報を提供し人々の生存に対する技能を高めるだけでなく、人々が直接に自らの意見を明らかにする機会を与えることにより、民主的な社会・国家の育成に資する。人間の安全保障委員会は、地方政府、国家、国際社会の全てのアクターに対し、多様性を尊重し、人々が自らの権利を行使し責任を果たすことによって社会に参画することを支えるような教育を提供するよう勧告する。

## 第8章 「人間の安全保障：人々の安全に向けて」

第8章においては、すべての章を総括し人間の安全保障の必要性、目的とアプローチを確認した上で各章から抽出された勧告をまとめる。

人間の安全保障を世界規模で実現するためには、これを様々な国際的な場で最優先政策とし、紛争予防・人権の尊重・開発の推進を国際社会の共通の責務と考え、市民社会やコミュニティを保護しその能力を高めることにより、「人間の安全保障の文化」を広めていくことが必要である。具体的に、委員会は次の8つの項目を国際社会に対して勧告する。

1. 紛争の危険から人々を保護すること 紛争下の文民の保護や武装解除とともに、雇用や教育など開発と組み合わせた紛争原因解決の取組みを進める。また、違法な武器取引を行う国際犯罪組織への対処を強化する必要がある。
2. 移動する人々の安全を推進すること 難民、国内避難民、就労者等、人々の移動を包括的に扱う国際的な枠組みが必要。また、人々の移動に関する規範を確立することが重要である。
3. 戦争から平和への移行期のための基金を設立すること 紛争後の移行期における人間の安全保障を確保するため、各国、国際機関、NGOの活動を統合し、移行期にある国や地域のために移行期基金を創設することを提案する。
4. 市場や貿易を拡大する一方、最低限の生活水準を確保すること 経済成長は貧困の削減に不可欠。そのためには市場と貿易が重要であり、人間の安全保障の実現のために、市場を有効に活用すべきである。また、生活にとって雇用は死活的な役割を果たす。貧困に苦しむ人々、特に女性を含め万人に社会的保護を与えるため、国際社会、政府と市民社会が協力する必要がある。
5. 基礎保健サービスの完全普及を優先政策とすること 感染症や貧困に起因する疾病など予防可能な病気を防止し、コミュニティに根ざした保健システムの構築に重点を置くべきである。
6. 特許権についての効率的かつ衡平なシステムを早急に確立すること 必要な医薬品が開発され全世界に普及し、特に緊急な場合は柔軟に対応できることが重要。研究開発費とのバランスも念頭に置いた特許権の枠組みを早急に確立すべき。
7. 基礎教育の完全実施と人々の能力の向上のため国際的・国内的措置を強化すること 女兒への教育を最優先とし、紛争下の児童にも教育機会を確保すべき。そのためには各国と国際社会が十分な資源を確保する必要がある。

8. 多様性を尊重するような教育の方法を速やかに導入すること 教育はその課程（カリキュラム）と内容を含め、相互理解を促進し人権や多様性の尊重に貢献すべき。子どもだけでなく法執行機関を含む大人への教育も重要。

これらを実現するため、国際社会の様々な主体が知識と経験を共有し、資源を結集すべきである。知識と経験の共有のためには国際社会、政府、企業や NGO、学会を含む市民社会が結束することを提案する。資源の結集のためには日本の国連人間の安全保障基金、草の根・人間の安全保障無償に見られるように、二国間、多数国間、国際的援助の枠組みに人間の安全保障の視点を取り入れるべきである。人道、開発、平和等全ての分野の人々が力を結集することにより、人間の安全保障は現実のものとなる。

平成15年3月25日  
国立国会図書館  
調査及び立法考査局  
財政金融調査室・課

## 欧州連合の地域政策（補助金制度）の構造と実態

### 1 EUの地域政策とは

EUの地域政策が対象とする問題は、人口・経済活動の不均衡な分布から生ずる外部不経済、社会・環境問題、公共サービス・生産・所得・消費水準等の地域間不均衡である。

地域政策とは、「結束」(Cohesion：共同体内部の地域間又は集団間の社会的・経済的厚生の不均衡が政治的・社会的に許容される程度を意味するEU用語)の実現を目指す施策である。

相対的に厚生水準が低い地域又は集団に対する所得移転の規模は、EU予算の約3分の1にのぼる。

### 2 地域政策推進の背景にある考え方

EUは、地球規模で見れば、非常に繁栄した経済領域である。しかし、加盟各国間の経済格差は大きい。ギリシャ、ポルトガル及びスペインの1人当たりGDP(購買力平価で調整)は、EU平均の80%に過ぎない。他方ルクセンブルクは、平均を60%上回る。特に250の地域間の経済水準に着目すると、その経済格差はさらに大きくなる。言い換えれば、豊かな地域に住んでいるのか、貧しい地域に住んでいるのかによって、経済発展による利益や成功の機会が得られるかどうかが大きく左右されている。

雇用創出、企業の競争力増進、e-エコノミーに関連する技術への投資は、経済運営の責任者、国及び地方自治体の責任であるが、彼らだけの責任ではない。EU市民の連帯、経済・社会の発展及び「結束」の強化は、EUの目的でもある。地域政策の遂行は、EU市民の連帯を反映する。

この財政的連帯という考え方の下、巨額の資金が豊かな加盟国から貧しい加盟国へと移転される。しかし地域政策によって利益を得るのは、受取国だけではない。経済活動が発達していない地域への大きな投資や経済的・技術的なノウハウの移転が行われることにより、豊かな加盟国の企業も利益を得るからである。地域政策は、EU全体が競争力を増すことを支援するものである。

2000年度から2006年度に向けての地域政策のための新しい基本方針は、以下のとおりである。インフラストラクチャー、経済活動の創出及び職業訓練という観点で深刻な問題を抱えている後進地域に重点的に援助を行うこと。

加盟国と地域こそが、自分達の未来を自らの手にもっているものであり、EUから提供された資金を管理運営するのは自分達であることを認識すること。執行段階では、欧州委員会(EUの執行機関)は、効率的な監査システムがうまく機能しているかどうかをチェックするためにのみ介入する。

EUへの加盟を申請している国々に対しては、特に環境保護及び交通・運輸システムの改善を目的として、加盟前の補足的補助金を移転すること。

### 3 欧州共同体設立条約における地域政策の位置づけ

地域政策は、欧州経済共同体の設立当時から重要な政策とされてきた。EUの憲法に相当する欧州共同体設立条約は、1987年以降の改正により、地域政策が実現を目指す「結束」とそのための「連帯」という考え方をより明確に位置づけている。現在の条文は、以下のとおりである。

欧州共同体を設立する条約(1958年1月1日発効、最終改正1999年5月1日)

第1条(設立) 締約国は、本条約により、相互間に欧州共同体を設立する。

第2条(目的) 共同体は、共同市場及び経済通貨連合の設立並びに第3条及び第4条に定める共通の政策又は行動の実施により、共同体を通じて、経済活動の調和及び均衡のとれた並びに持続可能な発展、高水準の雇用及び社会的保護、男女平等、持続可能でインフレーションを伴わない成長、経済的活動の高度の競争と収斂、環境の高水準の保護及び環境の質の改善、生活水準及び生活の質の向上、並びに構成国間の経済的及び社会的結束及び連帯を促進することを任務とする。

第3条(政策) 第2条に定める目的のため、共同体の活動には、本条約に定めるところによりかつ本条約で設定された日程に従って、次のものを含む。

(a)～(i) (略)

(j) 欧州社会基金を含む社会分野における政策

(k) 経済的及び社会的結束の強化

(l)～(u) (略)

第2項(略)

第17編 経済的及び社会的結束

第158条(経済的社会的結束の強化) 共同体の全域にわたる調和のとれた発展を促進するために、共同体は、その経済的及び社会的結束の強化に導く活動を発展させ、かつ追求しなければならない。

特に、共同体は、さまざまな地域の発展段階の格差及び農村地域を含めて最も恵まれない地域の後進性の縮小を目的としなければならない。

第159条(経済政策の調整、構造基金の活用) 構成国は、第158条に定める目的を達成するように、その経済政策を運営し、かつ更にそれらを調整しなければならない。共同体の政策及び活動の策定及び実施並びに域内市場の実施は、第158条に定める目標を考慮に入れ、かつその達成に寄与するものでなければならない。共同体は、構造基金(欧州農業指導保障基金指導部門、欧州社会基金、欧州地域開発基金)、欧州投資銀行及びその他の既存の金融手段を通じて行う活動により、これらの目的の達成を支援しなければならない。

委員会は、経済的及び社会的結束の達成に向けてなされた進展並びに本条に定めるさまざまな手段がその進展に寄与した方法について、欧州議会、理事会、経済社会評議会及び地域評議会に対し、3年ごとに報告書を提出する。この報告書には、必要な場合には、適当な提案を付けるものとする。

(略)

第160条(欧州地域開発基金) 欧州地域開発基金は、開発のおくれている地域の開発及び構造調整並びに衰退産業地域の構造転換への関与によって、共同体内の主要な地域的不均衡の是正を援助することを目的とする。

第161条(理事会) 理事会は、第162条を害することなく、委員会の提案に基づき、欧州議会の同意を得て、経済社会評議会及び地域評議会と協議の後、全会一致により、構造基金の分類を含むその任務、優先的目的及び組織を定める。理事会は、同じ手続により、基金に適用する一般規則、並びに、基金の効率を高めかつ基金相互の間、並びに既存の金融手段との関係で調整を行うために必要な規定を定める。

(略)

(出典)香西茂・安藤仁介編『国際機構条約・資料集(第2版)』2002年



4 EU 予算と地域政策

(1) 歳入予算(2002 年度)

独自財源の国別拠出額内訳		
	1000 ユーロ	%
ベルギー	3,713,191	3.97
デンマーク	1,845,988	1.97
ドイツ	22,889,984	24.44
ギリシャ	1,528,679	1.63
スペイン	7,235,573	7.73
フランス	15,654,450	16.72
アイルランド	1,308,324	1.40
イタリア	12,205,757	13.03
ルクセンブルク	231,471	0.25
オランダ	6,063,974	6.48
オーストリア	2,316,401	2.47
ポルトガル	1,365,871	1.46
フィンランド	1,360,988	1.45
スウェーデン	2,560,122	2.73
イギリス	13,363,421	14.27
合計	93,644,195	100.00

歳入予算		1000 ユーロ	%
第1款	独自財源	93,644,195	97.9
第3款*	剰余金	1,200,000	1.25
第4款	各種の共同体税	588,420	0.62
第5款	行政活動からの収入	87,013	0.09
第6款	共同体事業への負担金・償還金・サービス収入	91,381	0.10
第7款	延滞利子及び罰金	p.m.	-
第8款	貸借業務	21,516	0.02
第9款	諸収入	22,234	0.02
合計		95,654,759	

独自財源の内訳		1000 ユーロ	%
関税収入		15,765,900	16.84
農業課徴金収入		1,121,700	1.20
砂糖賦課金		770,900	0.82
付加価値税**		36,603,934	39.09
GNP 比例***		41,147,611	43.94
独自財源徴収の費用負担分		-1,765,850	-1.89
合計		93,644,195	100.0

\*第2款 財政分担金は、1991 年度予算まで計上されていた。  
 \*\*1971 年に導入。加盟各国の付加価値税収から、課税標準の 1% を上限として、納入する。  
 \*\*\*1988 年に導入。歳出の不足額を補うために、各国の GNP に比例して拠出する。

**Memo**

歳入の大きな部分を占めるのは、加盟各国が拠出する付加価値税収の一部と GNP 比例の拠出金である。ドイツが歳入全体のほぼ 4 分の 1 を負担し、それにフランス、イギリス、イタリアが続く。  
 地域政策は、歳出の約 3 分の 1 を占める。地域政策は構造基金と結束基金を通じて、EU が定めた資金投入対象の事業に流れる。構造基金には、欧州地域開発基金、欧州社会基金、漁業指導資金援助手段及び欧州農業指導保証基金の 4 つの基金があり、各々任務と資金投入の対象が決まっている。優先的な事業へ資金を集中的に投入するという方針の下、「目的 1」の「後進地域」や「目的 2」の「構造的な困難直面地域」や「目的 3」の「若年・長期失業者対策」などに投入される。  
 地域政策の予算は、スペイン、ギリシャ、ポルトガルなど結束基金の対象国に多く配分されている。ドイツが多いのは、旧東ドイツ地域に目的 1 や目的 2 の対象となる地域が多いためである。

(2) 歳出予算(2002 年度)

	1000 ユーロ	%
農業政策	44,255,080	44.51
地域政策(構造基金と結束基金)	33,838,000	34.03
域内政策	7,156,814	7.20
対外政策	4,873,000	4.90
行政経費	5,178,461	5.21
予備費	676,000	0.68
加盟申請国への事前補助金など	3,457,000	3.48
歳出権限合計	99,434,355	100.00
支払割当合計	95,656,378	

構造基金を構成する 4 基金の任務と資金投入の対象		
欧州地域開発基金(ERDF)	インフラ整備、雇用を創出する投資、地域開発プロジェクト及び小企業の援助	目的 1 目的 2 Interreg Urban
欧州社会基金(ESD)	失業中又は不利な条件にある集団が雇用機会を得られるよう、主に職業訓練や求職を支援するシステムを促進	目的 1 目的 2 目的 3 Equal
漁業指導資金援助手段(FIFG)	漁業が適応し、現代化することを支援	目的 1
欧州農業指導保証基金(EAGGF の指導部門)	主に後進地域における田園地帯の開発手段及び農家への補助への支援。域内全地域において、共通農業政策の下での田園地帯開発も支援。	目的 1 Leader +

資金投入の対象		%	1000 ユーロ
目的 1	約 50 の後進地域* (一人当たり GDP が EU 平均の 75% 以下、1 平方キロ当たり 8 人以下居住の地域、諸島や海外領土、など。EU 人口の 22% が居住。) が追いつくため、基本的なインフラ整備や企業経済活動への投資の促進	63.0	21,329,627
目的 2	構造的な困難に直面している地域** (EU 人口の 18% が居住) の経済的・社会的転換の資金援助	11.0	3,729,793
目的 3	目的 1 以外の地域であって、社会的排除や低技術による若年失業者又は長期失業者に対して、職業訓練システムの現代化及び雇用創出の促進	10.8	3,646,007
共同体イニシアティブ	(個別問題に対する共通の解決法を探る) ・ 国境横断的、複数国間・地域間協力の促進 (Interreg III) ・ 都市及び衰退市街地帯を再生するための革新的な戦略を支援 (Urban II) ・ 田園地帯が持続的開発の為に新しい地方戦略を目指す活動の支援 (Leader +) ・ 労働市場での性別・民族・宗教・障害・年齢等による不平等・差別の根絶 (Equal)	5.5	1,860,322
	目的 1 地域外であって、漁業構造調整のための特別資金配分	0.5	168,900
	開発に係る新しいアイデアを促進・実験するための革新的な行動への援助	0.4	144,350
結束基金	スペイン、ギリシャ、アイルランド及びポルトガルの環境インフラ及び交通・運輸インフラに関する個別プロジェクトに直接資金を投入。1993 年設置。	8.24	2,789,000
合計		100.0	33,838,000

\*以下の特徴がある。投資水準が低い、平均より高い失業率、事業・個人向けサービスが欠如、インフラが乏しい。  
 \*\*4 つの類型がある。リストラクチャリングに直面している産業セクター又はサービスセクター、田園地帯における伝統的活動の喪失、衰退中の都市、漁業部門における困難。

(参考) 構造基金及び結束基金の国別配分(1999 年)

単位: %

国名	ベルギー	デンマーク	ドイツ	ギリシャ	スペイン	フランス	アイルランド	イタリア	ルクセンブルク	オランダ	オーストリア	ポルトガル	フィンランド	スウェーデン	イギリス
資金対 GDP	0.12	0.09	0.23	2.38	1.18	0.18	0.64	0.35	0.07	0.12	0.14	2.04	0.27	0.16	0.18
配分比率	0.9	0.4	14.0	11.7	26.5	7.4	1.9	14.0	0.1	1.5	0.9	10.7	1.0	1.0	7.8

## 5 地域政策による資金の交付と事業遂行の方法～分権的な管理・運営

構造基金の資金は、欧州委員会が選んだプロジェクトに直接配分されるのではない。もちろん、開発プログラムの主な優先順位は欧州委員会と協力して決まるが、個別のプロジェクトの選択と管理は、国と地域自治体が責任を負う。この分権的な管理・運営は、地域政策の大きな特徴である。

個別のプロジェクトが選定されたら、国とEU両者の資金が充当される。ある意味では、EUの資金が各国の資金的な限界を補う役割を果たすが、EU資金が国の予算を節約する手段では決していない。

加盟各国は、困難な条件にある地域を開発するための主たる責任を担うものである。より良い成果を達成するために援助するのが、EUの役割である。

### (1) 欧州委員会が作成するガイドライン

欧州委員会は、戦略的な提案を含むガイドラインを事前に公表する。ガイドラインの骨子は、以下のとおり。

地域の競争力を改善すること。

重点分野：安全で確実で強固な交通インフラ、エネルギー源の多角化、通信網への投資、製造業の現代化

雇用を拡大・改善すること。

雇用創出は、国レベルでも、EUレベルでも非常に優先順位が高い課題である。機会均等の適用も重要である。教育と職業訓練は、雇用の改善の為の中心的な手段である。

都会と田園地帯・漁業依存地帯との均衡のとれた発展を図ること。

### (2) 地域政策遂行の流れ

右のフローチャートを参照

### (3) 資金の交付、監査と成果主義の為の資金留保

加盟国が採択した開発プログラムが実際に適用されて初めて、欧州委員会は資金を加盟国に移転する。プログラムが公的に採用された時に、資金の7%を支払う。

加盟国は、選択したプロジェクトの責任をもつ管理責任者を指名する。支出は、規則及び共同体の政策(例えば、環境、機会均等など)との整合性をもたねばならない。国によるチェックが不適切な場合、又は合規性に反する場合には、欧州委員会は支払いを停止し、必要に応じて、既に支払った資金の返還を要求する。

構造基金による資金援助の効率性を増すために、新たに成果主義の為の資金留保が導入されている。2003年まで資金の4%が留保され、効率性、マネジメント及び財務運営の観点からモニタリングする。その結果、非常に成功したプログラムであると評価された事業に対して、遅くとも2004年3月末までに留保分を配分する。

## 地域政策遂行の流れ

