

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 24 年 5 月 15 日現在

機関番号：32615

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2009～2011

課題番号：21510281

研究課題名（和文） 脆弱国家支援のジェンダー分析：抑圧された人々の「人間の安全保障」をめぐって

研究課題名（英文） Gender analysis on the assistances to fragile states: Focusing on "human security" of peoples excluded

研究代表者

高松 香奈 (TAKAMATSU KANA)

国際基督教大学・教養学部・准教授

研究者番号：10443061

研究成果の概要(和文):人間の安全保障が対脆弱国家支援の領域でも積極的に議論される中で、国家安全保障と強く結び付けられ進められているという特徴が指摘できる。人間の安全保障が意図した、個々人の尊厳やジェンダー平等よりもむしろ、政治的要因（援助国にとっての被援助国の政治的存在理由）が優先される傾向が強まっているとさえ指摘できる。日本の援助動向は、他のドナー国よりも政治的に排他的ではないという特徴を持つといえる。これは人間の安全保障の概念に沿った援助を实践するうえでの強みであり、可能性であると考え。しかし、社会的格差（本研究ではジェンダー格差を縮小するような支援に着目）へは、取り組み強化が不可欠である。

研究成果の概要(英文): The international assistance regime has positively discussed integration of human security concept into the assistances to fragile states. However, the discussion is strongly associated with national security arena. Thus, political factors are more prioritized than protecting individual dignity and addressing gender equality. Japan's aid trend is less politically exclusive than other donor countries. Therefore, there are advantages and possibilities for including and practicing human security concept in their aid activities. But reinforcement works on addressing the social disparities, this research focused on gender inequalities, are indispensable.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
2009 年度	1,200,000	360,000	1,560,000
2010 年度	700,000	210,000	910,000
2011 年度	500,000	150,000	650,000
年度			
年度			
総計	2,400,000	720,000	3,120,000

研究分野：複合新領域

科研費の分科・細目：ジェンダー・ジェンダー

キーワード：ジェンダー、開発、政府開発援助

1. 研究開始当初の背景

「人間の安全保障」は、感染症の増大や、難民や人身取引問題の深刻化など、従来の国家

安全保障の枠組みでは対処しがたい諸問題が深刻化する状況を背景に、個々人の生存や尊厳に着目し、国家の枠を超えてそれを保障

するアプローチとして、「国際援助レジーム」で定着してきた。「国際援助レジーム」とは、主に対途上国向け開発援助に対し、異なる利害や理念を持つドナー国や国際機関等の中で共有されるコミットメントやルールの枠組み (van de Walle (1998)) であり、各国 ODA 実施に影響を与えている。援助の効果を高めるための調整という意味においても、このフレームワークの重要性は増す。さらに、「開発における政策一貫性(PCD)」の概念は、ドナー間でも、そして各ドナーの対外・対内諸政策の首尾一貫性を問う概念であり、国際援助レジームの重要な形式要件ともいえる。国際援助レジームで「人間の安全保障」アプローチは2種類に大別される(大久保, 2007)。ひとつは「欠乏からの自由」を中心とする包括的なアプローチであり、一方は「恐怖からの自由」に着目し、人道的介入をも視野に入れた立場である。このアプローチの違いについて、学術・実務の双方で議論が展開されてきたが、2001年の米国「同時多発テロ」以降、とりわけ人道的介入(軍事的手段を伴う介入)を視野に入れたアプローチが強調されるようになった。同時に、開発援助の領域でもテロ対策の役割が強く付与される結果となった。例えば、「脆弱国家」はテロの温床として語られ、経済協力開発機構(OECD)の開発援助委員会(DAC)で優先課題とされ、2007年にはDAC脆弱国家グループ(FSG)が対脆弱国家支援の原則を取りまとめている。「脆弱国家」への対応としては、近年、政治、経済、治安・安全保障の三部門が一体であるべきという意見(英国政府や、中満、2008など)も出されている。しかし一方で、治安・安全保障の強化、すなわち軍事化の影響もジェンダー視点から懸念されている(McKay2005など)。

このような背景は、「人間の安全保障」アプローチをジェンダー視点から十分に検討し再構築した上で、脆弱国家支援を検討する必要があると示唆するもので、本研究の課題もここにある。

2. 研究の目的

本研究はジェンダー視点から「人間の安全保障」を達成するうえで、国際援助レジームの脆弱国家支援の問題点と影響、そして日本のODAの現状と可能性を、対ミャンマーODAの比較を通して明らかにすることを目的に位置づけた。そのために、事例として日本と英国の対ミャンマーODAを取り上げ、比較する。具体的に設定した研究目的は以下の通りである。

(1) 国際援助レジームの対脆弱国家支援の問題点と影響を明らかにすること

- ① 「人間の安全保障」論の登場と普及・変遷の過程で、ジェンダー視点

からどう議論され/されなかったのか

- ② OECD/DAC の FSG (Fragile States Group: 脆弱国家グループ) での脆弱国家支援はどう認識され、そこでのジェンダー配慮はどう合意されているかいないのか
- ③ 「開発における政策一貫性」の観点から、「人間の安全保障」と FSG の捉える「脆弱国家支援」はどう整合性を保っているか、である。

(2) 日本の ODA の対脆弱国家支援の現状と可能性を明らかにすること

- ① 日本・英国の対脆弱国家支援政策の特徴は何か(具体的な政策を持っているかいないかを含む)
- ② 日本・英国の対ミャンマーODAでは実際にどのような政策が選好されていたか
- ③ 日本・英国の対ミャンマーODAではODA実施の制約をどのように認識していたか、その制約はどう政策に影響を及ぼしたか
- ④ 上記をジェンダーの視点からどう評価することができるのか

以上は、当初予定された目的であるが、特に2010年以降に顕在化したミャンマーの政情変化により、日英の援助だけでなく、追加的に、ミャンマーに対するDAC諸国の援助(政策)動向についても考察する必要性が増したため、研究目的に加えた。

3. 研究の方法

既述の通り、本研究では事例として日本と英国の対ミャンマーODAを取り上げ、比較する。比較研究対象としてミャンマーを選択するのは、世界銀行の示す脆弱国家リストにあげられ、国家による人権侵害など「人間の安全保障」が著しく脅かされ、特に開発が遅れた後発開発途上国である、という理由による。そしてドナーとして日本と英国を選定したのは、対ミャンマー支援の最大ドナー2カ国で、英国は脆弱国家支援に関して国内関連諸機関と一貫性を持った政策を行う体制の整備が進んでいるとされる(International Peace Academy, 2007)、ことによる。

具体的な研究方法は、文献調査、質的調査としての現地インタビュー調査。そして、当初は予定していなかったが、傾向を探るために量的調査も実施した。

(1) 文献調査

国内外で収集した文献で「人間の安全保障」議論の整理。そして脆弱国家支援の議論について、脆弱性の分析枠組みの整理、DACハイレベル

会合において脆弱国家支援の原則が承認するまでの動向について情報を整理した。国内における文献調査では、具体的に「人間の安全保障」に関する国際協力学・政治学・国際関係学領域の先行研究、外務省報告書、国内で入手可能であった、世界銀行報告書、DAC報告書により基礎的な情報を入手した。

国外では、2009年度に訪問した英国、2010年度、2011年度に訪問したミャンマーで開発援助政策に関わる報告書を収集した。

(2) インタビュー調査

対脆弱国家支援の問題点や、影響、そしてどのような政策に従い援助が決定づけられているか、ミャンマー支援に関わる、国内(東京)、国外(イギリス、ミャンマー)への聞き取り調査を行った。また加えて、ジェンダー視点からの対脆弱国家支援として、DACジェンダーネットワークへの参加者から情報を得た。さらには、日本政府のODA政策上重要な概念である人間の安全保障とジェンダー主流化との関係の議論について、担当者に話をうかがい、議論の背景を整理した。対ミャンマーへのODAについては、ミャンマーでの現地調査も実施した。現場として脆弱国家支援をどう捉えているかを確認した。さらに、FGSの中で、ミャンマーで二国間援助を制限つきで実施している、在ミャンマー英国大使館(援助局)で対ミャンマーへの二国間援助の考え方について聞き取りを行った。

(3) 量的調査

インタビュー調査において、日・英の援助特徴を知る上でも、DAC全体の対脆弱国家への動向を得ていた方が良いというアドバイスに基づき、量的調査も実施した。データはDACサイトから入手できる援助データと世界銀行・国連開発計画から入手できるジェンダー統計を使い、考察を行った。

4. 研究成果

本研究はジェンダー視点から「人間の安全保障」を達成するうえで、国際援助レジームの脆弱国家支援の問題点と影響、そして日本のODAの現状と可能性を、対ミャンマーODAの比較を通して明らかにすることを目的に位置づけた。研究の結果、以下の点について言及したい。

第1に、「人間の安全保障」は確かに、開発援助を考える上での理念上の転換をもたらした。それは個人の尊厳により着目する重要性を強調した点であった。しかし国際援助レジームで「人間の安全保障」の概念が導入されるも、脆弱国家支援戦略がDACハイレベル会合等で作成・承認される過程において、特に戦争(テロと関係する戦争)との関連で援助が語られ始めることを契機に、ジェンダー平等などの視点は忘却されていった。本来意図された「人間の安全保障」の概念と「脆弱国家支援」は整合性を保つのが困難とも思われる状況に置かれた。

第2に、人間の安全保障を基本方針に掲げる日本のODAでの脆弱国家支援の対応状況について考察した結果、日本のODAでは脆弱国家支援の議論は開始されたばかりであるという状況がある。しかし、英国をはじめその他の国の援助動向と比較して日本の援助が特徴的なのは、欧米から制裁を受ける国や孤立化する国(すなわち脆弱国家)に対しても、制限つきかつ最小規模ではあるが実施するケースも散見され、「非政治的」な側面も多分にあるのではないかという指摘ができる。人間の安全保障に関しては、政府文書や国際社会に向けての政府要人スピーチを比較分析した結果、2001年以降顕著に人間の安全保障の概念の取り扱いに変化がみられるようになった(IAFFE、2010発表)(高松、2011)。

第3に、脆弱国家下の人間の安全保障上の問題と開発援助の関係性については、国民の福祉の向上を目的としない自国政府と脆弱国家であるがゆえに市民に対する援助にも消極的姿勢を見せる援助国の間で、市民の生活は極めて困窮したものであった(高松2011、高松2012)。現地聞き取り調査では、特に農村地域での人々の生活の破綻が明らかになった(2010、Family at Risk発表)。市民の生活を中心に考えると、保健、教育などあらゆる分野での援助ニーズは高い。人間の安全保障が著しく脅かされている脆弱国家下の人々の生活は開発援助の決定要因とはなっておらず、むしろ個人に裨益する援助は中心的課題ではなく、援助実施上・支援実施上、国の統治能力や国の正統性が中心的課題といえる(日本平和学会、2010発表)。

第4に、ミャンマー現地聞き取り調査(2011年1月)では、政治的要因(民主化指導者アウン・サン・スー・チー氏の解放があったものの総選挙の結果について制裁継続)が援助動向へ強い影響を与えていた。ジェンダー視点からミャンマーの抱える人間の安全保障上の課題を分析すると、とりわけ「人身取引問題」など地域的課題への対応が強く要望されるが、極めてジェンダー化された課題である人身取引問題への主要援助国の支援は限

られたものであり、UNIPAP をはじめとする現地人身取引対策タスクフォースからは、協力が強く要請されていた。脆弱国家支援は近年重要なアジェンダでありニーズも高いが、特に、MDGs の目標であるジェンダー平等の推進策は積極的に取られていない (ASA, 2010 発表)。しかしジェンダー平等推進のための支援は、受入国の政治状況のみに影響されるものではない。援助側をみると国内の意思決定レベルにおける女性の割合が多い場合には、全体として援助拠出が大きくなる傾向が見出された (SSJN, 2011)。また、量的に被援助国 (主に脆弱国家) の人間の安全保障 (特にジェンダー平等分野) を促進する環境要因は何かということにも着目したが、結果が示唆したのは、援助の規模 (拠出を基準) と個人々の生活に関する指標 (保健、教育、所得など) には、特に相関が確認されないということであった (国際開発学会, 2011 発表)。

第5に、英国の対ミャンマー援助は、基本的には人道支援に限定された実施となっていた。聞き取り調査では、2008年のサイクロン以降、人道援助の額が増えたので、英国は支援額で言えばトップドナーとなっているが、援助政策に変化があった訳ではなく、民主化の方向に進まなければ具体的な政策変更はないという意見が聞かれた。

第6に、2011年に入り、ミャンマーの政情の変化から、先進諸国の対ミャンマー政策にも変化が見られ、同時に各国援助動向にも変化が見られた。ミャンマーを取り巻く援助環境が徐々に変化し、主要DAC諸国が対ミャンマー支援の姿勢を変化させる中で、どのような政策議論が行われてきているのか、情報収集による対比を行った。これまでミャンマーという脆弱国家に対しては、国家の「正統性」を根拠に消極的な関与に留められてきたが、現在の動向は積極的な関与に転じようとする特徴を持つ。しかし、何を契機 (何を基準に) 「正統性」を認識するのかについては、DAC諸国の対応にはばらつきが見られるのが現状といえる。すなわち、ミャンマーが何を達成したら「民主化」のプロセスと捉えるのか、依然として不明確であるが、援助は再開される方向にあるという曖昧な状況が存在している。そしてそこでの中心は経済的要因が中心に置かれている。

以上をまとめると、国際援助レジームの対脆弱国家支援の問題点としては、人間の安全保障の概念が援助領域での実践が強く求められる状況で、国家安全保障を中心とした援助が進められ、市民のニーズベースではなく、むしろ政治的要因 (援助国にとっての被援助国の政治的存在) による影響が強い。また、日本の援助動向は、他のドナー国よりも政治的に排他的ではないという特徴を持つと考える。これは個人のニーズに着目した支援を

考える上での強みであり、可能性であると考ええる。しかし、絶対的に社会的格差 (本研究ではジェンダー格差を縮小するような支援に着目したが) へは、今後様々な取り組みが必要であることも事実である。そして、脆弱国家をどう扱うのか、ジェンダー視点を盛り込んだ政策立案が不可欠である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計2件)

- (1) Kana Takamatsu, Development Assistance Policy and Gender Equality, Social Science Japan Newsletter, Institute of Social Science, No. 44, 2011/03, pp19-25 (査読無)
- (2) Kana Takamatsu, Official Development Assistance and Human Security in Fragile States: Focusing on Migration from Myanmar, GMC Journal, Tohoku University, No2, 2010/03, pp68-79, (査読無)

[学会発表] (計7件)

- (1) Kana Takamatsu, International Development Policy and Family at Risk: Examine the cases from CLMV countries, International Conference: Family at risk-vulnerability and complexity, East and West, 2012/05/04, University of Oxford, UK
- (2) 高松 香奈, 著者リプライ、GCOE公開シンポジウム「集中討議・ジェンダー社会科学の可能性」、2012/03/20、東京大学
- (3) 高松 香奈, ジェンダーと開発: マクロレベル政策を中心に、国際開発学会 第22回 全国大会、2011/11/26、名古屋大学
- (4) Kana Takamatsu, Migration and grave risks to human security: Impacts on families and family members in the context of Myanmar migrants, 2010 International Conference on Family At-risk, 2010/11/09, National Taiwan University, Taiwan
- (5) Kana Takamatsu, Human security of people from fragile states: the qualitative interviews of undocumented Burmese migrants, American Sociological Association,

2010/08/17, Hilton Hotel, Atlanta, USA

- (6) 高松 香奈、脆弱国家支援と人間の安全保障、日本平和学会、2009/11/28、立命館大学、京都
- (7) Kana Takamatsu, The Approach to Human Security from a Gender Perspective, International Association for Feminist Economics, 2009/06/28, Simmons College, Boston, USA

〔図書〕(計3件)

- (1) 高松 香奈、東信堂、大西仁・吉原直樹監修 李善姫・中村文子・菱山宏輔編『移動の時代を生きる 人・権力・コミュニティ』、2012、177-208 頁 (第6章)
- (2) 高松 香奈、岩波書店、大沢真理編『ジェンダー社会科学の可能性第4巻 公正なグローバルコミュニティを 地球的視野の政治経済』、2011、121-145 頁 (第5章)
- (3) 高松 香奈、日本評論社、『政府開発援助政策と人間の安全保障』、2011、296 頁

〔産業財産権〕

なし

〔その他〕

ホームページ等

Kana Takamatsu, Box 3. Human trafficking in Japan, Mari Osawa "Gender-Equality and the Revitalization of Japan's Society and Economy under Globalization" Background Papers for "World Development Report 2012: Gender Equality and Development"

<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1322671773271/osawa-JICA-RI-Japan-1-%28osawa%29.pdf>

6. 研究組織

(1) 研究代表者

高松 香奈 (TAKAMATSU KANA)

国際基督教大学・教養学部・准教授

研究者番号：10443061

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし