

第3章

人道主義は普遍的か

—新興国と国際人道レジームの未来—

近藤 久洋¹

I. はじめに

これまで援助界の言説に強い影響力を保持してきた先進国主体の伝統ドナーに対し、近年、中国・インドといった「新興ドナー」と称される諸国が、国際社会での影響力を顕在化してきた。新興ドナーの多くが援助に着手したのは、1955年の非同盟運動アジア・アフリカ会議（バンドン会議）が経済成長に向けた協力の重要性を宣言した時期に遡るが、それから半世紀以上が経過し、新興ドナーは、国際援助コミュニティでの存在感を増している。

本稿は、新興ドナーが、人道主義を普遍的価値としてほぼ受容しているのはなぜかを分析するものである。新興ドナーは人権に対して相対主義の立場をとることがあるのに対して、自然災害の被災者への緊急食糧支援のような人道支援について懐疑的な姿勢を示すことも、国際人道レジームに対抗することも稀である。人権と人道という近接概念に対する新興ドナーの態度にギャップが発生し、国際人道レジームに対する新興ドナーの多様な態度が、どのような要因によって差別化されるのかについてはパズルである。そこで、本稿は次の2点を扱う。

- ・新興国が人権を巡って普遍主義か相対主義かの激しい論争を戦わせることがあるのに対し、人道主義を受け容れているのはなぜか。
- ・主要新興ドナーは、なぜ、どのような人道支援を展開し、国際人道レジームの未来にどのように作用してゆくのか。

こうした問いを扱うのは、援助規範全般に対する新興国の多様な態度に関

しては、Kondoh (2015) の論考で分析がなされたものの、援助を巡る個別規範に対する新興国の受容についてはまだ分析は進んでいないからである。人権と人道は隣接する概念であり、人権については普遍主義と相対主義の間で議論が見られる一方、人道の規範については新興国も普遍的価値として受容しているように、両者にはギャップが存在する。本稿ではこのギャップが形成される背景を分析した後に、人道主義という個別規範に注目することで、新興国がどのような人道支援を行い、結果的に国際人道レジームにどのような影響を及ぼしうのかを論じる。

本稿では、第一に、分析枠組みに資するため、人道と人権、人道主義と国際人道レジームといった主要概念を整理する。更に、人道支援の動機や国際人道レジームへの収斂を説明する理論をレビューする。第二に、主要新興ドナーを新興超大国（中国）、湾岸諸国、ミドルパワー（韓国・台湾）に暫定的に分類し、各ドナーの人道支援を比較する。第三に、国際人道レジームに対する新興ドナーの距離が多様である要因を分析し、最後に国際人道レジームの未来を展望する。

II. 国際人道レジームと分析枠組み

1. 人道・人権の概念

人道と人権はどのように異なるのであろうか。先行研究では、人道と人権の両概念を個別に整理してきたが、新興国がそれら2つの概念への態度をどのように差別化しているかについての検討は、新興国の人道主義自体が新しいトピックであるためなされていない。

人道の近接概念の人権から検討すると、人権とは人間が生まれながらに享有している権利を指し、自由権的人権、経済的・社会的・文化的権利、集団的権利の3つで構成されている（初瀬他 2001: 140）。他方、人道とは、全人類から全人類に差し伸べられる同情・慈善の道徳的価値であり、その道徳的価値を尊重する立場が人道主義となる。つまり、自然災害などで保護を要する被災者に対し、その他の国・集団・個人が被災者の苦境を共有（同情）し、被災者への支援を自らの善意で行うもの（慈善）が人道主義ということになる。人道主義の原則について最も一般的に受容されているのは、赤十字国際委員会によるものであろう。赤十字国際委員会によると、人道主義と

は、人道 (humanity)、公正 (impartiality)、中立 (neutrality)、独立 (independence) の諸原則に基づくものである (Pacitto et al. 2013: 6; 外務省 2016)。

こうした人権と人道に対する国際社会の関与は幾分対照的である。20世紀初頭までの西欧国際政治体系において、人権は内政問題とされてきたが、第二次世界大戦後、人権の国際化が徐々に進む (初瀬他 2001: 140-141)。冷戦後、内政不干渉の原則が非聖域化されるようになると、人権を普遍主義的価値として捉える国際潮流に対し、文化相対主義の見地から異議申し立てがなされてきた。

それでは、なぜ人権を普遍的と見なすことに強い批判が見られるのであろうか。第一に、中国を含む「アジア的価値論」²が主張するように、人権は社会・文化の多様性に基づくものであり、その結果、多様な人権概念が形成されるとする見方がある。第二に、人権は各国の内政問題の一部として扱われるべきとする主張も見られる。この主張は、人権を口実にした内政干渉および体制批判を回避する動機と密接に関連している (Roy 1996: 70, 76-77)。

人道主義に対しても、内政干渉の口実として利用されることへの批判は見られる。先述の赤十字国際委員会の人道主義定義は幾分非政治的なニュアンスがあるが、Barnett et al. (2008) が指摘するように、人道機関が非政治的であることは不可能である (Pacitto et al. 2013: 6)。たとえば、人道主義が問われるのは人道的危機が発生した場面であるが、人道的危機には自然災害によるものと人災 (内戦・戦争) があり、特に後者への関与には政治的判断が働く。Engeland (2011) は、人道主義を「諸原則に関する普遍的な義務であり、共有された文化間のシステム」と定義しつつ、人道主義が西洋諸国に影響され、途上国から嫌悪されがちであることを留意している (Pacitto et al. 2013: 6)。それにもかかわらず、人権と異なり、人道については、あからさまな異議申し立てはなく、人道を相対主義的概念として制限する見解は見られない。

2. 人道主義と国際人道レジーム

先に述べた Engeland (2011) の人道主義の定義は、既存の国際人道レジームにいかなる国家も従うべきという普遍的な規範を本質的に含んでい

る。そのことは、人道主義が国際レジームの一構成要素となりうることを意味する。

Krasner (1983) は国際レジームを、国際関係の特定分野における明示的あるいは非明示的な原理・規範・ルール・意思決定の手続きのセットであり、それを中心として行為者の期待が収斂してゆくものと定義している。Hook (2008: 92) は Krasner (1983) の定義を国際援助レジームに応用し、援助に関連した原理・規範・ルール・意思決定手続きとして国際援助レジームを定義し、個別援助供与国・受入国がそのレジームに収斂してゆくものと理解した。本稿において、国際人道レジームとは、その国際援助レジームの中でも人道支援分野に形成されたサブ・レジームを指し、「西欧社会を起源とする人道支援分野の規範・ルールが、人道支援に関わるアクターの多くに共有され、諸アクターの行動の枠組みとして機能する制度」と定義する。

この定義にあるように、国際人道レジームの根底をなす主要国際人道規範については、これまで西側諸国を起源としてきた (Rowlands 2008: 4)。Pacitto et al. (2013: 3) が示しているように、現代の人道主義の起源は、19世紀の西欧史・キリスト教思想に遡ることができる。19世紀中葉に欧州で戦争が発生し、戦傷者に対する救護活動を行うにあたって、アンリ・デュナン (Jean Henri Dunant) は中立性を重視する人道支援原則を掲げ、その後、各国で赤十字社が設立され、国連児童基金 (UNICEF)・国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)・国連世界食糧計画 (WFP) 等の人道支援機関が設立され、戦時下の傷病兵・捕虜・文民等保護を定めたジュネーブ条約が制定される (Pacitto et al. 2013: 6; Binder et al. 2009: 6)³。しかし、1991年の湾岸戦争によるクルド難民発生に際して国連は十分に対応できず、国連は人道支援の調整を強化し、制度化を進めてきた。たとえば、国連人道問題調整事務所 (OCHA) が1998年に国連の人道支援のための常設機関として設置され、EUも「よき人道支援イニシアチブ」(Good Humanitarian Donorship Initiative: GHDI)を導入し、「人道支援政策に関する欧州コンセンサス」を国際人道規範、人道支援の制度化に向けたガイドラインとして公表している。人道支援に関わる各ドナーは、ジュネーブ条約を含む関連人道規範にコミットし、人道支援に資金的な貢献を行い、GHDIやOCHAドナー支援グループ・国連OCHA中央緊急対応基金(OCHA CERF)諮問委員会における意思決定・調整に参加することが期待されるようになっている (Binder et al. 2009:

6-7)⁴。こうして、国際人道レジームは、近年、利害当事者の参加およびマナデートが強化され、影響力を増すようになってきているのである。

しかしながら、制度化のレベルに着目すると国際レジームは分野によって多様であることがわかる。「関税と貿易に関する一般協定」(GATT)・「国際通貨基金」(IMF)といった国際経済分野での国際レジームが高度に制度化される一方(稲田 2013: 10)、援助分野における国際レジームは、構成メンバーの共通性が先進国に限定されてきたため、制度化が限定的にしか進まなかった。国際人道レジームも同様に西欧諸国に共通性が限られ、結果的に、人道主義規範自体が、グローバリゼーション時代における覇権国である西欧のバイアスやイデオロギーとして懐疑的に見られることに帰結した(Chimni 2000; Pacitto et al. 2013: 6-7)。ピア・レビューによって人道支援の言説と実践を主導してきたのは、OECD 開発援助委員会(DAC)であったが(Binder et al. 2010: 9)、DAC 主導の国際人道レジームの内外で多様なアクターが人道支援に参加するようになるにつれて、人道・公正・中立・独立の人道原則を完全には遵守しないアクターも見られるようになる(Binder et al. 2009: 8)。

現実に、既存の国際人道レジームの外で、「南南人道主義」(south-south humanitarianism) というものが出現しつつある。具体的には、中国・韓国・インド・トルコ・ロシア・ブラジル・湾岸諸国(サウジアラビア・アラブ首長国連邦・クウェート)といった非西欧ドナーが、二国間人道支援を拡大してきている(Binder et al. 2010: 4, 7)。加えて、災害救援活動に対する新興ドナーの関与は東南アジア諸国連合(ASEAN)のような地域機関においても顕著になってきており、ASEAN は被災地での人道支援を調整する共通の災害対策メカニズムを形成している。イスラム諸国会議機構(Organisation of the Islamic Conference: OIC)も、人道支援を供与するだけでなく、人道支援を含む政策形成と対話を促進するための人道問題部署を独自に有している(Binder et al. 2010: 10)。2008年にミャンマーで発生したサイクロン被害において、ミャンマー政府は、こうした途上国による地域機関を通じた人道支援を、国連機関・先進国からの支援よりも優先して受け容れた(Pacitto et al. 2013: 13-14)。このことは、特定の被災国にとって、先進国主導の国際人道レジームによる支援よりも、途上国から途上国への人道支援を行う南南人道主義を選好する現象が出現していることを意味している。

3. 人道主義収斂の決定要因

人道主義はグローバルに共有されるべき「普遍的価値」と見なされ、既存の国際人道レジームは今後も空間的拡大をなしえるのであろうか。

現状においては、レジームの制度化レベルは分野ごとに多様であり、レジームへの各国の態度も一様ではなく、国際人道レジームもまた単一のレジームへ収斂するに至っていない。その要因を理解するには、国際レジームの拡大を左右する要因を整理しておく必要がある。国際レジーム論の先行研究（山本 2008: 60）を踏まえると、国際人道レジームは、パワー（軍事力・経済力）、プレイヤーの利益、非物質的要素（価値・規範・アイデア・イデオロギー・知識）によって拡大すると考えられている。

すなわち、第一に、新興ドナーが西欧覇権国の圧力によって既存国際人道レジームへの参加を受容する場合、パワーが作用したと考えられる。対称的に新興国がパワーを行使することもあり、Organski（1968）が論じているように、覇権国のパワーが相対的に脆弱であり、旧来の国際人道レジームに満足しない新興の挑戦国が存在するとき、挑戦国が新たな国際人道レジームの構築に挑むこともある。

第二に、ドナー国の利益が国際人道レジームへの収斂をもたらすこともある。ホブズ等のリアリストによると、ある国際レジームに国家が参加するかどうかは、必然的に外交・開発・人道・商業⁵・文化といった人道支援に見込まれる利益に左右される（Lumsdaine 1993: 13）。特に、人道支援の場合、各ドナーは、国家のプライド・名声の強化だけでなく、二国間関係の強化にも外交利益を見いだすことになる⁶。示唆的なのは、小国が人道主義を支持する場合である。Lumsdaine（1993: 60）によると、小国が人道主義を支持するのは、国際社会におけるそれら諸国への認知・名声・評判を追求するためであり、そうしたアドボカシーは小国がとりうる唯一の選択肢なのである。というのも、国際人道レジームへの支持によって、小国は自身の「成熟」したドナーというイメージを国内外で正統化し、小国にもかわらず国際社会における自国の存在感・影響力を最大化しうるのである。もちろん、小国が人道主義を支持するメリットは、超大国においても同様であり、超大国もまた外交利益のために人道支援をすることを否定するものではない⁷。

第三に、国際人道レジームへの収斂をもたらす非物質的要素として、価

値・規範・アイデンティティ・アイデア・イデオロギー⁸が挙げられる。新興ドナー・伝統ドナーを問わず、これら非物質的要素は各国の諸アクターに内面化されており、人道支援における利益を形成し、国際人道レジームに対する各ドナーの態度を決定してゆくことになる。コンストラクティヴィズム (constructivism: 構成主義)⁹によると、ひとたび規範・アイデンティティが制度化・内面化されると、それらは各アクターが適切な行動をとるように制約するだけでなく、望ましい行動を実践するよう収斂させる力として機能する (大矢根 2013: 10-11)。国際社会における規範・アイデンティティが包括的で支配的になったとき、そして、それら規範・アイデンティティが国際社会の大半のアクターに内面化されたとき、それら一連の規範・アイデンティティは国際レジームとして機能することになる。このように、利益を超えて、各ドナーの非物質的要素を分析することが必要になってゆく¹⁰。

では、ドナーのどのような規範が、国際人道レジームへの態度を決定する要因となりうるのであろうか。第一に、Noël et al. (1995: 253) は、社会民主主義・福祉国家主義に対して国内で強力な支持が見られる場合、すなわち、国内アクターにそれら規範が内面化されている場合、国際支援一般にも強力な支持が見られると指摘している。これは、国内社会福祉政策と国際援助政策はともに国内外の社会格差を政府責任によって是正する再分配措置であり、政策的ロジックは同根にあると考えられるからである。このように、社会福祉に関する制度化された規範は、人道支援に対するドナーの態度にも作用する。第二に、コスモポリタン主義 (cosmopolitanism)¹¹ は、国際人道レジームに広く見られる規範である。人道主義自体は、19世紀のヨーロッパを起源とする特定のものであるが、社会・文化の差異に関わりなく、普遍的に共有されるべきコスモポリタンな人道原則と見なされることが多い (Pacitto et al. 2013: 8)。主に途上国・新興国の間では、コスモポリタン主義ではなく第三の規範として南南連帯 (south-south solidarity) や宗教的連帯が強調されることがある。途上国は自身の人道危機で相互に支援を行うが、それは途上国が連帯¹²によって結びつけられるべき「仲間」(peers) として相互に認識しているためである。文化的・宗教的規範は、政策決定者が人道主義や国際人道危機における自身の役割・市民の役割を理解する枠組みを提供するものであり、その結果、ドナーの行動に影響を及ぼしてゆく (Binder et al. 2010: 27)。

これら規範・アイデンティティは、個別ドナー内の各アクターによっても内面化される。一般に、教育・メディア・社会生活等を通じて、多様な規範・アイデンティティもまたドナー内部の様々な個人・集団・組織によって内面化され、各自の規範・アイデンティティとして受け容れられるのである。更に、各アクターに形成された規範・アイデンティティは、アクター間の連携 (coalition)・競争 (competition) とその結果形成されるアクター間の相対的なパワー・バランスを通じて、ドナー総体の特定規範・アイデンティティが決定されることになる。そのようなアクターには、政治家・官僚 (特に外交官・経済官僚)・援助実施機関、援助関連企業や市民社会といった利益集団、納税者までもが含まれる (Kondoh et al. 2010: 11)。市民社会には NGO が含まれ、特に「規範起業家」(norm entrepreneurs) として重要な役割を持つ (山本 2008: 99)。また、国際人道規範を共有する傾向のある外交官庁と、経済的に定義された国益を指向する経済官庁の間には、しばしば競争が繰り広げられ、その競争の結果が、個別ドナーの全体としての規範を決定する一要因となることが多い。アクター間の連携もまた重要であり、特定ドナーにおいて経済アクターとの連携よりも市民社会との連携が重視される場合、政治アクターの相対的なパワー・バランスは、国際人道レジームへの参加に支持的となりやすい。

しかし、当然予想されるように、援助の実践に関わる国際人道規範と新興ドナーの人道規範の間にはある程度のギャップも存在する。すなわち、自身の規範・アイデンティティを通じて、新興ドナーは自身が国際社会においてどのような役割をどのように担うべきかを理解してゆくのであり、既存の国際人道レジームに対する新興ドナーの態度は、各新興ドナーが共有する規範・アイデンティティのセットによって差別化されることになる¹³。Reilly (2012: 72) は、国際レジームへのアプローチを2つに分類できると論じている。第一に、「規範利用者アプローチ」(a norm-taker approach) があり、これは、国際人道レジームの場合、主要国際人道レジームへの参加を受容するか、少なくとも争わないものである。伝統ドナーにとって、新興ドナーが既存国際人道レジームに協調姿勢をとることは、規範受容の現れであり、国際社会における「よきドナー」(good donors) であることを正統化するものである (Binder et al. 2010: 28)。第二に、「規範構成者アプローチ」(a norm-maker approach) は、自身の経験・イデオロギーから得られるオルタナティ

ぶな規範群を構成しようというものである。超大国アイデンティティを持つ国は、ある種の国際秩序形成をその財政負担の重さにもかかわらず、規範構成者として遂行する決意を持った国に限られる¹⁴。

Ⅲ. 新興ドナーの人道支援：中国・湾岸諸国・韓国・台湾

1. 中国：国際人道レジームへのミニマックス・アプローチ

中国援助は長い歴史を持ち、その間、大きな変化を遂げてきた。1949年の建国から1970年代までの中国援助は、南南連帯の非同盟運動、台湾との外交競争によって動機づけられており、いずれもイデオロギー的・政治的な動機であった（Potter 2008: 10; Rowlands 2008: 6）¹⁵。この政治的動機による援助は、同時に高コストな援助であり、文化大革命の終焉と共に見直されるようになる。1980年代になると、中国はグローバル化・世界貿易機関（WTO）加盟に備え、「走出去」と呼ばれる経済グローバル化戦略を展開するようになり、援助もそれに合わせて商務部管轄下で商業主義的な動機に基づくようになった。

中国援助は、「平和五原則」と「対外援助八原則」という独自の原則を基調として展開してきており、そのため国際援助レジームから距離を保ってきた（Brautigam 2009: 30; Chin and Frolic 2007: 5）。たとえば、中国援助は、貿易・投資の二国間関係を強化し、「走出去」および資源戦略にリンクするなど、中国自身の経済開発も確実にするための「ウィン・ウィン」原則に基づいているのである（稲田 2013: 130）。このような経済中心の開発・援助観は、政府主導型開発、援助受入国内政への不干涉、海外直接投資（FDI）・借款の積極活用、貿易・工業化の重視と併せ、いわゆる「北京コンセンサス」と呼ばれているものである。その結果、多くのDAC加盟国の間で見られる人道支援・社会開発に重点を置く開発言説、「ワシントン・コンセンサス」の規範と対照をなしている（稲田 2013: 130-131）。

ワシントン・コンセンサスが民主主義を含み、人権擁護に積極的であるのに対し、中国は内政不干涉を掲げ、外部からの国内人権問題への介入を拒否する。実際に、中国は人権の普遍主義に反対し、「アジア的価値」に基づく相対主義的な人権を強く主張している（初瀬他 2001: 153-154）。

他方、人道や人道支援に対しては、明確な拒絶は見られない。人道支援に

限定すると、中国援助は国際人道レジームに協調的ではある。これは、中国の人道支援は外交部が管轄し、商業的利益と直接関連する商務部管轄下の援助とチャンネルが異なるためである。但し、中国の人道支援は、何よりもまず中国の外交的利益を優先するものであった。たとえば、初期の中国人道支援は、人道支援に関わる多国間調整をバイパスするものであり、中国にとって重要な外交利益を持ちうる北朝鮮・スーダンへの二国間支援に限定されていた。これは、Binder et al. (2009: 9) が指摘するように、中国の人道支援は、援助受入国の人道的ニーズというよりも、ドナー側の外交的考慮を主たる動機としていたためであった。この限定的な人道支援のターニングポイントとなったのが、2004年のインド洋津波災害であった。中国は、同情・連帯を強調し、自身にとって最大規模となる130億元を供与するだけでなく、初めて多国間機関を経由して支援したのである (Binder et al. 2009: 10)。中国の人道支援は、2005年のカシミール地震災害、2008年のミャンマー・サイクロン被害、2010年のハイチ地震災害¹⁶の各被災地にも供与され、2014年には中国外交部がエボラ出血熱の感染国に医療チームを派遣することをプレッジしている。

中国が人道支援に積極的となった背景には、中国が災害の越境的性格を踏まえ、第十一次五カ年計画 (2006年-2010年) で多国間枠組みへの参加を宣言したことが関係している。それ以降、中国はアジア防災センター (ADRC) や兵庫行動枠組 (HFA) といった人道支援の地域枠組みや、WFP や OCHA といった国連機関にも関与するようになってきている (Binder et al. 2009: 10)。更には、中国の「ミニマックス・アプローチ」(mini-max approach) は大きく変わらないものの、国際人道規範にも大方プレッジするようになっており、ジュネーブ条約に署名・批准をし、時折、人道規範の中立原則にも言及するようになってきている (Binder et al. 2009: 9)。

では、なぜ中国は国際人道レジームへの参加を基本的に受容するようになったのであろうか。第一に、中国は国際人道レジームへの参加に利益を見出したからであろう。中国の人道支援は中国の開発戦略の一部であると伝統ドナーが受け止めているように、災害多発国の一つである中国にとって、伝統ドナー・国際機関との関わりは防災について学ぶ機会を提供するものとなる (Binder et al. 2010: 13-14)。第二に、国際社会における中国の名声獲得という外交利益も関係している。中国指導部は、国際人道レジームへの関与

を強化することで、中国が国際社会における「責任ある大国」・「途上国の盟主」であることを強調したいと考えている。地域における役割を増大させることも、中国人道支援の目的でもあり、たとえば中国は2009年のASEAN地域フォーラム（ARF）の「国際災害救助における軍参加規制に関するセミナー」のホスト国を務めている（Binder et al. 2010: 13）。第三に、南南連帯のロジックを活用することで、中国に対する超大国・覇権国としての否定的なイメージの緩和が期待される。実際に、「中国脅威論」に対抗し、人権を国内外で侵害する「中国異質論」のイメージを沈静化するため、中国は決して覇権を追求しない「慈悲的な地域大国」というイメージの形成に腐心している。そのためには、中国が「信頼に値するステークホルダー」であるというイメージの強化が必要とされるのである（Binder et al. 2009: 11-12）。このように、国際人道レジームを一部受容したことの背景は、中国の地域戦略・世界戦略の文脈から理解される必要がある。

それにもかかわらず、中国が国際人道レジームにコンプライアンスを示すのは、あくまでもミニマックス・アプローチに基づいているようである。Binder et al. (2009: 14-16) が指摘するように、中国は既存の国際援助レジームの指針・規範全てに必ずしも同意している訳ではなく、あくまでも中国の外交目標を達成するために、選別的に取り入れられているのである。確かに、これまで人災要因の人的危機に慎重と思われる中国も、ミャンマーからの越境難民を受け入れ、雲南省に難民センターを設置するようになっている。しかし、この事例は、人的危機の発生国と国境を隣接し、難民が中国本土に越境することへの懸念が背景としてあり、中国本土からの遠隔地で発生した内戦に伴う難民発生や人的危機にまで中国政府が積極対応するようになったことを意味しない。実際、中国は自然災害の被災地に対する人道支援を拡大する一方で、内戦・紛争を原因とする被災地に対しては、支援は未だに消極的であるし、内政不干渉原則を見直すことには更に消極的である（Binder et al. 2009: 16）。従って、中国の人道支援は、自然災害による人的危機に偏重したものであり、公正性に関する国際人道規範には合致しない。Binder et al. (2009: 9) がまさに指摘しているように、中国はジュネーブ条約や中立性に関する人道原則へのコミットメントを表明しつつも、こうした原則に合致した行動をとることには至っていないのである。

2. 湾岸諸国：イスラム連帯と国際人道レジームとの両立

湾岸諸国は寛大な援助プログラムの供与を長期間行ってきた (Walz et al. 2011: 11)。クウェートは、アラブ経済開発クウェート基金 (KFAED) を 1961 年に設置し、アラブ首長国連邦はアブダビ開発基金 (ADFD) を 1971 年に設立し、サウジアラビアはサウジ開発基金 (SFD) を 1974 年に設置している。1973 年から 2008 年までの湾岸諸国の援助規模は、DAC 加盟国の援助総額の 19% に匹敵し、非 DAC 加盟国援助の総額の約 75% を占める。ODA/GNI 比は、1973 年から 2008 年までにサウジアラビアとクウェートで 1.5% を占め、これは、国連目標を凌駕している (Walz et al. 2011: 3-4, 11-12)。アラブ諸国のドナーの中でも、アラブ首長国連邦は、人道支援に過去 5 年間で 3 億 4,900 万ドルを支出し、人道支援政策に関する国際的な議論にも積極的に参加するなど、重要な人道支援のプレーヤーの一つになっている (Binder et al. 2010: 22-23)。

湾岸諸国の援助は、イスラム教徒の連帯強化という政治的動機に基づいている。湾岸諸国援助の 75% が中東・北アフリカ (MENA) に集中しているが、過去 10 年間に、サブサハラ以南アフリカ (SSA) の低所得国 (LICs) への支援も、アフリカ・アラブ団結のために強化されてきた (Walz et al. 2011: 12-13)。湾岸諸国の援助は譲許的借款を通じたプロジェクトに重点を置くが、ドナーの商業的利益にタイドされたものではなく、あくまでもチャリティーの原則に基づいている点が特徴的である (Kragelund 2008: 565, 567; Saidi et al. 2011: 22)。また、湾岸諸国には独自の人権・人道規範があることも注目に値する。たとえば、1990 年に出された「イスラム人権に関するカイロ宣言」(CDHRI) は、イスラム教とイスラム法 (Shariah) に合致する人権・人道主義を確立するために、イスラム教徒とイスラム諸国の団結・連帯を強化すべきと規定している (Pacitto et al. 2013: 14-15)。このように、湾岸諸国の人道支援はイスラム連帯の独自規範によって展開しているのであるが、そのことは、人道主義を普遍的と見なすコスモポリタン主義とも異なる一方で、カイロ宣言のベースに世界人権宣言があることから、必ずしも人権に挑戦するものでもない。

湾岸諸国は独自性を持つにもかかわらず、同時に国際人道レジームとの緊密な関係も維持している。湾岸諸国は DAC 加盟国ではないものの、DAC と年次協議を行い、湾岸諸国の活動実績について年次報告を DAC に行っ

いる (Rowlands 2008: 17)。たとえば、アラブ首長国連邦は、伝統ドナーや多国間機関との対話チャンネルを数多く形成しているし、2009年に「世界人道アピール」を立ち上げ、ドバイ国際人道援助開発会議・展示会 (DIHAD) という人道支援に関する年次会合を組織することで、国際人道アジェンダの設定に積極参加し、その他にも、非西欧諸国・イスラム諸国のドナーとして唯一、2006年にOCHA 供与国グループ、2009年にUNHCR 供与国グループへの加盟を果たしている。アラブ首長国連邦対外援助調整局 (OCFA) は、Oxfamのような国際NGOやアメリカ国際開発庁 (USAID) といった援助実施機関とのパートナーシップを確立し、国際人道基準に関する共同のワークショップ・研修・会合を開催している (Binder et al. 2010: 22-23)。更に、アラブ首長国連邦・クウェート・サウジアラビアも加盟するイスラム協力機構が「よき人道支援イニシアチブ」(GHDI) のメンバーとなっているように、国際人道レジームに接近している。

3. 韓国：DAC 加盟と国際人道レジームへの収斂

北朝鮮との外交競争という目的のため、韓国は1963年に援助供与に着手した。そのため、韓国の援助は韓国こそが朝鮮半島における唯一の正統政府であることを証明する外交目的を持ち、韓国にとって有利な外交関係の構築を行うための外交手段としても位置づけられてきた (金 2008: 3)。

1980年代には、韓国が北朝鮮との経済的なパワー・バランスを逆転し、やがて北朝鮮を圧倒する。韓国が経済開発に成功したことに加え、1991年に南北朝鮮の国連同時加盟がなされたことで、韓国援助における外交目的の卓越性は減少し、OECDから経済力に見合った援助負担を要求されるようになる。加えて、韓国の経済発展は、韓国経済の貿易依存度を更に高めることになった (Kondoh 2013: 136-137)。こうした国際政治および韓国経済の変容を経て、韓国は経済目的のために援助を実施・拡大することになる。1987年には対外経済協力基金 (EDCF) が借款供与機関として韓国輸出入銀行内に創設され、1991年には韓国国際協力団 (KOICA) がグラント・技術協力の実施機関として設置される。

2000年以降、金大中大統領と盧武鉉大統領は更に援助規模を量的に拡大し、質的にも援助改革を行ってゆく。援助政策においては、民主主義・人権・人道主義といった「普遍的価値・規範」が頻繁に言及・肯定されるよう

になり、2006年に作成された「ビジョン2030」(the Vision 2030)では、韓国がミレニアム開発目標(MDGs)やその他DACガイドラインを遵守することが宣言されている。援助のアンタイド化は、依然として韓国援助改革の焦点の一つであるものの、韓国の援助システムは大幅に改善されてきている。たとえば、先述の実施機関設置だけでなく、韓国の援助哲学・戦略を盛り込んだ国際開発協力基本法が2009年に立法化されている(金2010:12)。また、韓国が国際社会とのパートナーシップ構築に積極姿勢に転じたことも注目に値する。韓国はパリ宣言をドナーとして署名した唯一の非DAC加盟国(2005年当時)であった(MOFAT 2008:10)。韓国は、「援助効果向上アクラ・ハイレベルフォーラム」にも参加し、2011年の「釜山ハイレベルフォーラム」に至ってはホスト国となり、韓国は2010年にDAC加盟を果たしている。

韓国は「アジア的価値」に基づく相対主義的人権から距離を置く一方で、人権を普遍的価値として受け容れてきた。同時に、人道主義についても普遍的価値として認めており、先述の援助改革によって、国際人道レジームに対するコミットメントも強化されてきている。韓国政府は、2004年のインド洋津波災害で体系的な反応が必要であったという自省に基づき、人道・公正・中立・独立の国際人道支援原則を尊重し、外交部内に人道援助局を設置した(MOFAT 2008:20)。2006年、韓国はOCHAのCERFに1,450万ドルを拠出し、非西欧ドナーで最大の拠出国となった(Binder et al. 2010:16)。人道支援の多国間調整への参加も活発であり、Binder et al. (2010:16)によると、韓国は人道政策・規範設定に関する主要な多国間枠組みに参加する唯一の非西欧ドナーとなっている。こうして、韓国は2006年にOCHA供与国グループに参加するだけでなく、2007年にソウルで開催されたOCHAのパートナーシップ会合の共同議長を務め、「よき人道支援」の原則に署名し(Binder et al. 2010:16)、「よき人道支援イニシアチブ」(GHDI)のメンバーとなっている。

4. 台湾：国家性追求と国際人道レジームへの収斂

台湾は1959年から援助供与国としての歴史を始動させてきた。1960年に農耕隊が、アフリカの新興独立国向けの農業技術協力を行うために設置された。台湾が1971年に国連の議席を喪失すると、翌年の1972年、特に農業部

門での技術協力を拡大するために海外技術合作委員会（CITC）が設立された（ICDF 2006a: 6, 12–13）。台湾が援助供与に本格的な関与をするのは、1980年代に入ってからである。当時、政治的には台湾の外交的孤立が深刻化し、経済的にも台湾の貿易黒字の急増が国際批判を招いていた。こうした政治的・経済的文脈のもと、1989年に經濟部管轄のもと海外経済合作發展基金（OECD/IECDF）が設立されるのである。OECD/IECDFは、経済援助を通じて援助受入国（特に台湾の友好国）の経済開発を支援することをミッションとしていた（ICDF 2006b: 265）。援助が台湾外交の一部としての重要性を増すようになると、台湾政府は借款を主とする OECD/IECDF と技術協力の CITC を1996年に統合し、新たな援助機関として財団法人国際合作發展基金会（ICDF）を設置した。

独自の商業主義的援助に進む中国と差別化するため、台湾外交部は、今後の台湾の対外援助は国際的援助動向を踏まえるべきだと明確に宣言しており、実際に国際援助動向の多くは台湾援助に取り込まれている（MOFA 2009: 46）。国連から排除されてきた台湾は国際人権規約を国内法として施行し、陳水扁政権時に人権外交を活発化させるなど、人権を普遍的価値として認めてきた。加えて、台湾外交部は「今後、台湾の対外援助イニシアチブの中核は、人道主義となる」（MOFA 2009: 11）と述べており、実際、援助実施機関の ICDF は、金融支援、技術協力、国際人的資源開発に加えて、人道支援を行うことになっている。金融支援・技術協力・国際人材開発支援が援助受入国の経済開発の促進を意図したものであるのに対し、人道支援は国際的なトレンド・規範を指向する。具体的には、ICDF（2014: 52）が「多数の NGO や国際赤十字・赤新月運動が主導する『スフィア・プロジェクト』（the Sphere Project）¹⁷を重視し、我々の支援枠組みとしてスフィア・プロジェクトの人道憲章も遵守する」ことが述べられている。

IV. 新興ドナーの人道支援は国際人道レジームに収斂するのか

これまで、中国・湾岸諸国・韓国・台湾の人道支援を国際人道レジームの受容の点から分析してきた。その結果、人権については相対主義を唱える新興ドナーが存在する一方で、人道規範については程度の差はありながらも新興ドナーも総じて受容していることが明らかになった。それにもかかわら

ず、新興ドナーは多様な人道支援を展開し、人道規範を選別的に受容していることもあった¹⁸。そこで、第4節では、国際人道レジームへの収斂が程度とロジックで多様となる要因を、第2節で指摘したパワー、利益、規範・アイデンティティに焦点を当てながら分析する。

1. パワーと利益

中国・湾岸諸国・韓国・台湾は、受容の程度に差はあるものの、国際人道レジームを基本的に受容している。これまでの分析で、伝統ドナーによる国際援助レジーム受容の圧力が韓国と台湾にある程度作用したことを指摘した。国際援助レジームに合致した援助体制とするよう明示的・非明示的な圧力を主にDACから受けるなかで、韓国・台湾は援助全般の改革を進め、韓国・台湾の人道支援もまた国際人道レジームに接近することになった。

ドナー利益に関しては、大半のドナーが国際人道レジームの受容にある種の利益を有していた。湾岸諸国は人道支援を通じたイスラム教徒の連帯に利益を見出していた。韓国と台湾が近年人道主義を強調するのも、ドナー利益に基づくものであった。韓国が既存の商業主義的援助モデルに人道主義の要素を取り込み、国際人道レジームに積極的にコミットしたのは、国家的名声の問題にとどまらず、それがDAC加盟に望まれる「成熟したドナー」としての実態を測定するベンチマークにもなっていたからである。台湾にとっても、国際人道レジームへのコンプライアンスは、台湾へのイメージを「成熟した責任あるドナー」であることを印象づけ、中国と差別化し、台湾の国家的名声に貢献すると期待されている。また、国際社会における台湾の視認性(visibility)と「成熟した責任あるドナー」としてのイメージをも高めるものとして期待されており、それらはいずれも台湾の国家性(statehood)¹⁹向上に重要な貢献をするものと考えられている。より実利上の理由に着目しているのは中国である。中国は災害対策の学習機会とするため国際人道レジームに参加していたし、外交的利益のため、G77におけるリーダーの役割を正統化するために国際人道レジームに関与し(Binder et al. 2010: 28-29)、「中国脅威論」・「中国異質論」という負のイメージに対処し、「慈悲深い地域大国」としてのイメージを創出することに腐心していた。リアリズムの議論と合致するように、中国は特に外交目的に利用するために国際人道規範の特定要素を取り込んでいたのであり、道徳的見地から選択したものではない。す

なわち、国際人道レジームへのコンプライアンスが自国の国益と両立する限り、中国はそれら国際人道レジームを受け容れるのである。前節で見たように、中国はミニマックス・アプローチに基づいて国際人道レジームへのコンプライアンスを決定するのであり、人道支援に対する中国政府の外交利益は、既存の人道主義に必ずしも一致するものではなかった。

2. 規範とアイデンティティ

各ドナーが国際人道レジームへの参加に利益を見出すとしても、なぜそのような利益が選好されるのであろうか。各ドナーが特定の利益を選好し、国際人道レジームに接近するかどうかを説明するには、国際社会における各ドナーのアイデンティティや各ドナーに支配的な規範の理解が欠かせない。Binder et al. (2010: 24) が示しているように、個別ドナーの人道的アプローチは物質的利益だけでなく規範やアイデンティティといった非物質的要素の影響を受けるのである。

第一に、社会民主主義のようなイデオロギーや規範は、伝統ドナー同様に近年の韓国の人道主義に作用している。韓国の国内アクターが支持する規範は1987年の民主化以降劇的に変容し、人道主義に調和的な規範を受け容れるようになっていく。途上国の貧困層に積極支援をすべきと韓国国内で主張しているのは、まさにこうした新たな規範を支持するアクターに他ならない。しかし、中国や湾岸諸国・台湾の事例では、これらイデオロギーや規範が突出することはなく、人道支援に反映している様子は見られない。

第二に、コスモポリタン主義は、韓国・台湾における人道主義の出現に作用していると考えられる。韓国の場合、民主化後の市民社会の成長と金大中・盧武鉉のリベラル政権によって、コスモポリタン主義の価値が社会に急速に浸透し、国際人道レジームにおける韓国の役割拡大を求めるようになってきた。つまり、1990年代末から社会が劇的に変容し、市民社会の急速な台頭によって、援助関連のNGOやボランティアが量的に増加しただけでなく、それら市民社会の質的な影響力も増大した(Lumsdaine et al. 2007: 237-238)。韓国社会における人道主義の急速な支持拡大は、政府の他省庁から孤立しがちな外交部にとっても勢力拡大の機会であった。規範起業家として、外交部はNGO・ボランティアと利益を共有し、政策連合を組むことになった(金 2008: 16; Kondoh 2013: 148-150)²⁰。こうして、影響力あるアク

ターの規範と相対的なパワー・バランスが変容することで、韓国援助は、国際人道レジームへのコミットメントを劇的に積極化し、「普遍的価値」を支持するようになったのである。実際に、金大中大統領以降の各政権が、援助の実践に関して国際規範へのコンプライアンスを宣言するにつれ、市民社会は国内社会福祉・国際援助への発言力を増すようになってきているのである (Lumsdaine et al. 2007: 236)。台湾は、国際社会に台湾の国家性を訴えることを期待して、成熟した国家として国際人道主義を受け容れるようになっていく。このように、韓国と台湾は「普遍的」な国際人道規範を支持しており、結果的に、両国は国際人道レジームにほぼ収斂するようになった。

湾岸諸国の人道支援は、コスモポリタン主義とは異なる規範からの説明が妥当である。つまり、第三に、湾岸諸国の人道支援は、非選別的かつ普遍的に人道支援を供与すべきとするコスモポリタン主義ではなく、南南連帯・宗教的連帯に特化した規範に基づいているのである。大規模な国際 NGO による初期の赤十字運動と人道主義がキリスト教倫理に根付いていたのに対し、イスラム教は慈善活動を義務的なものとして捉え、イスラムの人道主義を大規模慈善組織に制度化している (Binder et al. 2010: 27)。

なぜ、支配的な規範がドナー間で異なり、国際人道レジームへの距離が多様となるのであろうか。第四に、本稿は国際人道レジームへの距離の観点から、超大国アイデンティティ、イスラム・アイデンティティ、ミドルパワー・アイデンティティの3つに分類したい。

超大国アイデンティティは、代替の規範を強力に推進する「規範構成者」の出現をもたらす。新興超大国は、グローバルな願望を持つ一方で、既存の国際援助レジームにおける影響力・発言力を制限されており、新興超大国は既存レジーム参加へのインセンティブを見いだしにくい (Woods 2007; Rowlands 2008: 16-17)。伝統的に、1980年代までの中国は新興独立国との南南連帯を強調していた (Potter 2008: 10)。イデオロギー的な背景のもと、中国は社会主義運動・革命運動・非同盟運動を支援することで、新たな国際秩序の構築に挑んだのである (Brautigam 2009: 32)。近年の中国は、南南連帯や韜光養晦から「新興超大国」としての「正当な行動」に重点を移行している (Atkinson 2010: 417) が、超大国としてのアイデンティティは、そのアプローチが社会主義的連帯から商業主義に変容したものの、一貫して維持されてきた。中国は「新興超大国」としての自信を近年深めているが、特

にDACからの批判・圧力に晒されるようにもなっている。中国の政策立案者は、国際機関においてプラグマティックなミニマックス・アプローチを追求することで、中国にとってコスト・犠牲を伴う義務・制約を最少化し、中国の国益を最大化するように努めている (Reilly 2012: 72)。一方で、2004年のインド洋津波災害や2009年のジンバブエ旱魃災害に対して人道支援を強化し、「責任ある大国」像の形成に有用な最小限の規範を「利用」(take)している (Brautigam 2009: 122)。中国はまた、新興超大国としての中国の国威発揚と両立し、中国への否定的イメージを緩和すると考えられる限り、人道主義に選別的にコミットしており、ここにも中国のミニマックス・アプローチが顕著に表れている。ミニマックス・アプローチに加えて、「規範構成者」としての中国は独自の人道規範を主張していることも注目に値する。米ソのような伝統的超大国と異なり、新興超大国には人道危機に瀕する他国内政に関わることも、内戦・紛争等の政治的原因による人道危機にコミットすることも極めて少ない。このように、日本が「規範懐疑論者」(norm-sceptic) だったとすると、中国は将来的な「規範挑戦者」(norm-challenger) (Potter 2008: 11-12) もしくは潜在的な「規範構成者」(Reilly 2012: 91) と言えよう²¹。

イスラム・アイデンティティは、独自性を持ちながらも、国際人道レジームの大半の要素と実質的に両立している。湾岸諸国は独自の援助を確立しているものの、DACと緊密な関係を維持している。これは、湾岸諸国が商業主義的見地から援助を行うのではなく、宗教的連帯という規範を基調とする慈善的な人道活動を展開しているため、実質的に国際人道レジームと両立しうるためであった。

ミドルパワーのアイデンティティは、国際人道レジームを利用する傾向が強く確認される。一般的にミドルパワーは、国際圧力に敏感であることが多い。韓国は国際圧力に敏感であり、実際に国際圧力を受けて自身の援助活動を調整してきた。韓国は1980年代に貿易黒字への国際批判を受けて援助活動・制度を強化してきたし、先進国の地位を獲得するという宿願のため、盧武鉉政権でDACの要求を満たすような援助改革に着手したのである (Kim et al. 2005: 163; Kondoh 2013: 146)。

台湾の事例もまた「規範利用者」のアプローチを例証するものとなっている。1990年代に中台外交競争が熾烈化し、悪名高い中台「札東外交」が展

開すると、台湾援助の透明性の低さと汚職との関係が国内外で批判されるようになった (Chan 1997: 40, 5)。不透明な援助を是正するために、台湾は陳水扁・馬英九の両政権で包括的な援助改革に乗り出す。たとえば、陳水扁政権は、人権と民主主義を重視した援助アプローチを強調するようになったし、馬英九政権は「外交戦争」の終結を一方的に宣言し、「外交休兵」によって中国との援助競争から離脱したかのように見える²²。その意味で、台湾外交部は中国との直接的な外交競争から「離脱」し、代わって台湾が独立・「成熟」した国家であることを国際社会に訴求することで間接的に国家性を強化しようとしているように見える (Kondoh 2012)。台湾が国際人道レジームに関心を寄せるのは、まさにこうした文脈からから理解される必要があるだろう。

V. 結 論

本稿は、「新興国が人権を巡って普遍主義か相對主義かの激しい論争が戦わせることがあるのに対し、人道主義が受け容れられているのはなぜか」、そして「主要新興ドナーは、なぜ、どのような人道支援を展開し、国際人道レジームの未来にどのように作用してゆくのか」という2点を論じてきた。中国・湾岸諸国・韓国・台湾がどのような人道支援を供与しているのかを比較し、その上で、国際人道レジームとの距離はどのような要因によって決定されるのかを分析してきた。表1はこれまでの議論を要約したものである。

第一に、本稿は先行研究のレビューを行い、人権と人道の違いを整理した上で、西欧社会の歴史・価値が創出してきた「普遍的」な規範に国際人道レジームが基づいていることを指摘した。人権が相對主義の立場から異議申し立てをなされる一方で、人道主義については概ね各ドナーに普遍的価値として受容されていた。加えて、各ドナーが国際人道レジームにどのような態度を持つかは、伝統ドナーのパワー、新興ドナーの利益、新興ドナーのアイデンティティ・規範によって説明されうることを示した。

第二に、中国・湾岸諸国・韓国・台湾の人道支援の特徴をレビューした。その結果、湾岸諸国は人道支援に積極的にコミットし、韓国・台湾も人道分野への支援を近年拡大してきていた。中国も人道支援を増強してきているが、国際人道レジームへのコミットメントは部分的にとどまっていた。

表1 ドナー別人道主義比較

ドナー	人権へのアプローチ	人道へのアプローチ	パワーと圧力	ドナー利益	アイデンティティ	規範		
						社会民主主義・福祉国家主義	コスモポリタン主義	連帯
中国	相対主義・アジア的価値	国際人道レジームに対してミニマックス	—	外交的（途上国の盟主）・実利（防災学習機会）	超大国	—	—	○ （南南連帯）
湾岸諸国	相対主義だが反論せず	国際人道レジームに協調的	—	外交的（イスラム団結）	イスラム	—	—	○ （イスラム連帯）
韓国・台湾	普遍主義	国際人道レジームに収斂	○	外交的（DAC加盟・国家性）	ミドルパワー	○	○	—

（出所）著者による作成。

第三に、本稿は、国際人道レジームへの新興ドナーの態度を決定する要因を検証した。韓国・台湾は伝統ドナーからの圧力・批判に敏感であり、その結果、人道問題へのコミットメントを強化し、国際人道レジームへの収斂を見せるようになっていた。人道支援分野における新興ドナー自身の利益に関しては、中国・湾岸諸国・韓国・台湾のいずれもが人道支援による外交的便益の確保に利益を見出していた。中国・韓国・台湾は国家的名声・イメージの追求を、中国は国際社会における「責任ある大国」であることをアピールすることを重視し、湾岸諸国はイスラム諸国の団結を利益としていた。規範・アイデンティティについて見ると、各新興ドナーによる人道支援は、多様な規範・イデオロギーによって動機づけられていた。たとえば近年の韓国では、社会民主主義・福祉国家主義といった規範・イデオロギーの台頭と、人道主義という「普遍的価値」を支持する市民社会の成長がともに見られた。台湾と同様に韓国は、「普遍性」を重視するコスモポリタン主義によって人道主義を強化してきたのに対し、湾岸諸国は宗教的連帯をベースにした人道主義を強調していた。中国が「超大国アイデンティティ」を持ち、ミニマックス・アプローチの追求の一方で、潜在的な「規範構成者」として新たな国際秩序の構築を模索していたのに対し、湾岸諸国は「イスラム・アイデンティティ」を、韓国と台湾が「ミドルパワー・アイデンティティ」を持

ち、必ずしも「規範構成者」ではなく総じて「規範利用者」となる可能性が指摘された。こうした諸要因の構成に多様性があることで、国際人道レジームへの距離も多様に形成されるのである。

このように、新興国の人道主義は「多様な人道主義」(many humanitarisms) をもたらしており、国際人道レジームの未来においては、既存の国際人道レジームが「多様な人道主義」の一構成要素に相対化されることになろう。比較的普遍主義的価値として受容されている人道規範においてすら、「多様な人道主義」に帰結する以上、開発援助の未来も、収斂の動きがある一方で、多様化・分岐を内包するものとなろう。というのも、開発援助においては、ガバナンス・民主化・市民社会等への政治的色彩を帯びる支援をめぐる認識の違いが顕著であるし、援助モダリティにおいても論争が続くからである。既存の開発援助レジームを作り上げた者と新たな開発援助レジームを形成しようとする者の間で、せめぎ合いが続くことが予想される。

注記

- 1 本稿は国際協力機構 JICA 研究所の研究プロジェクト「開発協力戦略の国際比較研究：G20 新興国を中心とした新たな潮流の把握へ向けて」における研究成果の一部である。プロジェクトにおいて貴重なご助言から現地調査のアレンジに至るまで得難いご支援を賜っている。ここに感謝申し上げたい。
- 2 「アジア的価値」は全アジア諸国に共有されていないが、(1)国家主権の尊重要求と、内政干渉の批判（国権主義）、(2)人権の政治的・選別的な利用への批判（反覇権論・国際民主主義）、(3)アジア的文化の中では集団が重要であり、個人の権利だけではなく、社会や国家の権利が重要であること（アジア的価値論）、(4)自由権の実現のためには、社会権が前提となり、まず経済発展を行うことが必要（開発モラトリアム論）、の4点が共通してみられる特徴とされる（初瀬他 2001: 153-155）。
- 3 人道支援とは、「緊急事態またはその直後における、人命救助、苦痛の軽減、人間の尊厳の維持及び保護のための支援」と定義され、紛争の被害者や自然災害の被災者と問わず、生命・尊厳・安全を確保するための援助物資やサービス等を提供する行為の総称としている（外務省 2016）。具体的には、各ドナーによって範囲は異なるものの、自然災害被災者・難民・国内避難民といった人道的危機に晒されているアクターの生命を維持するために行われる救助・保護や各物資（食糧・水・医療・保健衛生・住居）の供給が主に含まれる。

- ⁴ GHDI は、17 カ国のドナーが「よき人道支援に関する原則・実践」(the Principles and Good Practice of Good Humanitarian Donorship) を承認した 2003 年に導入された。GHDI は、諸ドナーの行動の一貫性・有効性を強化し、資金・調整・フォローアップ・評価に関して受益者・実施機関・国内有権者への説明責任を向上する目的のため、導入されている。現在のところ、42 のメンバーが 23 原則・実践について合意を形成している (GHD 2014)。メンバーは、オーストラリア、オーストリア、ベルギー、ブルガリア、ブラジル、カナダ、クロアチア、チェコ、キプロス、デンマーク、エストニア、欧州委員会、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本、ラトビア、リヒテンシュタイン、リトアニア、ルクセンブルグ、マルタ、メキシコ、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、イスラム協力機構 (Organisation of Islamic Co-operation)、ポーランド、ポルトガル、韓国、ルーマニア、スロバキア、スロベニア、スペイン、スウェーデン、スイス、イギリス、アメリカである。
- ⁵ 一般の開発支援と異なり、人道支援は新興ドナーがしばしば重視しがちな経済利益に直結することが少ない。このことは、新興ドナーが国際人道規範を受容する上での障害を減少させる効果を持ちうる。
- ⁶ 人道支援関与のオペレーショナルな利益も存在する。たとえば、人道支援は、緊急性と人道性ゆえに、通常の官僚的手続きを超越することを正当化する。たとえば、通常規定されている調達プロセスを簡素化し、政治的に困難な支援を可能にすることがある (日本の場合は自衛隊の派遣、台湾の場合は国交国でない被災地への支援が可能となる)。
- ⁷ 大国・小国にかかわらず、人道支援は、その性格・緊急性ゆえに、国交を持たない国・地域に対しても供与が可能であり、そのような場合にも潜在的な外交上利益が内在しているといえよう。
- ⁸ これ以降、規範・アイデンティティと簡略に表現する。規範とは、適切な行動に関する期待のセットとして定義される (Reilly 2012: 73)。規範は、特定社会で支持される特定価値と調和的な行動を規制するルールでもある。規範には、法・倫理・道徳・習慣を含み、その社会における「べき」のセットである。個人レベルだけでなく、国際社会においても、規範は社会秩序を維持するために学習 (社会化・制裁) を通じて再生産される。アイデンティティとは、社会における自身の集合的なイメージ (a collective self-image in society) と定義される。
- ⁹ コンストラクティヴィズムは国際政治学で発展してきたアプローチであり、国際政治での事象・行動の基底にある利益は客観的に与えられたものではなく、社会的に構成

されたものと見なすことに特徴がある。その内容は、規範・ルール・アイデンティティといった非物質的要素を重視し、規範・アイデンティティが「間主観的」に国内・国家間で共通化し、現実行動を規定する過程を明らかにする（山本 2008: 21）。

- ¹⁰ もちろん、逆にドナーの利益が特定規範を決定してゆくこともあり得る。たとえば、北欧諸国の援助が小規模ながら国際社会で存在感を持つのは、人道規範を支持することで「成熟した国」としてのイメージをアピールできるからである。すなわち、北欧ドナーの外交利益確保のために、人道規範が支持されるのである。
- ¹¹ コスモポリタン主義とは、民族・国家・宗教に関わりなく、世界のあらゆる人々を平等な同胞として捉える思想である。
- ¹² 連帯とは、個人間、特定集団間（民族・宗教）、特定国家間（途上国）が結合・団結し、相互依存を深化させた状態を指す。連帯はあくまでも状態であるが、そのような状態を望ましく目指すべきものとして主張されるとき、連帯は規範となる。
- ¹³ Binder et al. (2010: 26) は、個別ドナーが国際社会での自身の役割をどのように認識してゆくかを検証している。すなわち、人道支援に関する公式の定義、人道アクターが参照する原則・規範（慈善事業に関する宗教的・文化的伝統）、外交政策一般に関するアイデンティティ、ドナーの国際的地位によって、自己の役割認識が構成されると理解している。
- ¹⁴ アメリカという超大国の覇権が構築・維持してきた国際秩序（パクス・アメリカーナ：Pax-Americana）として、秩序・平和・自由貿易システム・基軸通貨が典型例として挙げられる（稲田 2013: 6）。こうした「国際公共財」の供給・維持は非常に高価であり、従って、資金力を誇る超大国のみが有資格者となる。超大国のみが、国際社会でのリーダーシップの証として、そうした巨大な資金負担を負うインセンティブを見出しうるのである。
- ¹⁵ 中国援助は当初共産主義インターナショナルの影響を受けていた。しかし、中ソ関係が悪化するにつれて、中国は非同盟運動におけるリーダーシップに利益を見出すようになった（Chin and Frolic 2007: 5）。
- ¹⁶ ハイチは台湾と外交関係があり、台湾がハイチに 500 万ドルを供与したところ、中国も 440 万ドルのプレッジで応酬している（Pacitto et al. 2013: 15）。
- ¹⁷ 「スフィア・プロジェクト」とは、人道支援に関わるアクターが最低限遵守すべき指標をとりまとめたものである。
- ¹⁸ 国際人道レジームに対する新興ドナーの距離には多様性が見られるが、その多様性は援助一般への距離の差異よりも小さい。それは、人道支援のモダリティがそもそも限られていることと、人道の対象が非常時の緊急事態に限定されているため、新興超大

国の規範・価値に抵触することがないためであろう。加えて、人道主義・国際人道レジーム受容によって得られるイメージ形成の有用性がドナーの突出を抑制し、結果的に人道は人権ほどに政治的に異議申し立てがあまりなされないと考えられる。

¹⁹本稿において、「国家性」とは、領土・人民・主権・他国からの承認を満たすことによって得られる独立主権国家としての状態を意味する。台湾と公的な外交関係がない国に人道支援するために、ICDFはNGOと協調することが多い（ICDF職員への面談：2007年3月30日）。

²⁰経済担当省庁が経済支援等、援助政策における物質的手段を持つものに対して、外交担当省庁は自身の省益を確保するための物質的手段を持たないことが多い。そのため、外交担当省庁は援助政策におけるリーダーシップやイニシアチブを確保するために特定規範を強調する傾向が見られる。加えて、国内の既得権益に埋め込まれがちな経済担当省庁と異なり、外交担当省庁はそうした国内既得権益から孤立することが多い。韓国において、外交部が援助のアンタイド化を主張する一方で、企画財政部が援助のアンタイド化に抵抗するのは、こうした背景がある。

²¹中国が潜在的な「規範構成者」だとしても、中国と各国際レジームとの距離は、分野によって異なる。特に、国際経済分野では中国も「規範利用者」であることが多いが、安全保障に関しては「規範構成者」としての行動が顕著である。同じ援助を見ても、一般の援助ではDAC援助モデルと異なる中国モデルの援助を展開するなど（Kondoh 2015）、「規範構成者」に近い行動も見られるが、人道支援では概ね「規範利用者」に類似した行動が見られる。従って、ドナーごとに、分野ごとに、規範への態度が分岐するといえるだろう。

²²「外交休兵」（外交休戦）は、中国と比較して相対的に「稀少」な資金・人材の両資源を節約するという実利上のメリットもあるとされている（台湾外交部との面談：2011年3月8日）。

参考文献

福田十一，2013，『国際協力のレジーム分析—制度・規範の生成とその過程—』有信堂。

大矢根聡，2013，「コンストラクティヴィズムの視角—アイデアと国際規範の次元」，大矢根聡編，『コンストラクティヴィズムの国際関係論』有斐閣，1-26頁。

外務省，2016，「人道支援」，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/>（2016年7月23日アクセス）。

上野友也，2012，『戦争と人道支援—戦争の被災をめぐる人道の政治—』東北大学出版会。

- 金孝淑, 2008, 「韓国のODA政策—援助行政の影響を中心に—」, アジア政経学会 2008年度全国大会.
- 金孝淑, 2010, 「韓国の政府開発援助—DAC加盟による結果と限界に関する考察—」『南山総合政策研究』, 第2号, 1-19頁.
- 初瀬龍平他編, 2001, 『国際関係論のパラダイム』有信堂.
- 山本吉宣, 2008, 『国際レジームとガバナンス』有斐閣.
- Atkinson, J. 2010. "China-Taiwan diplomatic competition and the Pacific Islands." *Pacific Review* Vol.23, No.4, pp.407-427.
- Barnett, M. et al. eds, 2008. *Humanitarianism Contested; Where Angels Fear to Tread*. Oxford: Routledge.
- Binder, A et al. 2009. "China's Potential Role in Humanitarian Assistance." GPPi Research Paper Series, No.209.
- Brautigam, D. 2009. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. New York, NY: Oxford University Press.
- Chan, G. 1997. "Taiwan as an Emerging Foreign Aid Donor: Developments, Problems, and Prospects." *Pacific Affairs* Vol.70, No.1, pp.37-56.
- Chimni, B. S. 2000. "Globalisation, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection." Refugee Studies Centre Working Paper, No.3.
- Chin, G T. and B. M. Frolic. 2007. "Emerging Donors in International Development Assistance: The China Case." Ottawa: International Development Research Centre.
- Engeland, J. 2011. "Foreword: Humanitarianism in the crossfire." Michael Barnett et al. eds. *Humanitarianism Contested: Where Angels Fear to Tread*. Oxford: Routledge.
- GHD. 2014. "About GHD." <http://www.goodhumanitariandonorship.org/gns/about-ghd/overview.aspx> (November 11, 2014).
- Hook, S W. et al. 1995. *National Interest and Foreign Aid*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- ICDF. 2006a. *TaiwanICDF Annual Report 2005*. Taipei: International Cooperation and Development Fund.
- ICDF. 2006b. 『國際發展合作的概念與實務』(國際開發協力の概念と実務), 財團法人國際合作發展基金會.
- ICDF. 2014. *TaiwanICDF Annual Report 2013*. Taipei: International Cooperation and Development Fund.
- Kim, S.-T. et al. 2005. "ODA policy and practice: Japan and the Republic of Korea." in

- D. Arase, ed. *Japan's Foreign Aid: Old continuities and new directions*. Oxford: Routledge, pp.152 – 190.
- Kondoh, H. 2012. "Taiwan's Foreign Aid: Seeking for Statehood." in Hyo-sook Kim et al. eds. *Foreign Aid Competition in North-East Asia*. Sterling, VA: Kumarian Press, pp.81 – 104.
- Kondoh, H. 2013. "Korea's Pathway from Recipient to Donor: How does Japan matter?" in J. Sato et al. eds. *The Rise of Development Donors in Asia: Japan's Impact on the Evolution of Emerging Donors*. Oxford: Routledge, pp.133 – 154.
- Kondoh, H. 2015. "Convergence of Aid Models in Emerging Donors? Learning Processes, Norms and Identities, and Recipients." JICA-RI Working Paper, No.106, pp.1 – 58.
- Kondoh, H. et al. 2010. "Diversity and Transformation of Aid Patterns in Asia's Emerging Donors." JICA-RI Working Paper, No.21, pp.1 – 77.
- Kragelund, P. 2008. "The Return of Non-DAC Donors to Africa: New Prospects for African Development?" *Development Policy Review* Vol.26, No.5, pp.555 – 584.
- Krasner, S. D. 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lumsdaine, D. H. 1993. *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime 1929 – 1989*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lumsdaine, D. et al. 2007. "Changing values and the recent rise in Korean development assistance." *Pacific Review* Vol.20, No.2, pp.221 – 255.
- MOFA. 2009. *Progressive Partnerships and Sustainable Development: White Paper on Foreign Aid Policy*. Taipei: Ministry of Foreign Affairs, Republic of China (Taiwan).
- MOFAT. 2008. "Memorandum of the Republic of Korea." Paper prepared for the OECD Development Assistance Committee for Special Peer Review. Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT), Republic of Korea.
- Noël, A. et al. 1995. "From domestic to international justice: the welfare state and foreign aid." *International Organization* Vol.49, No.3, pp.523 – 553.
- Organski, A. F. K. 1968. *World Politics*. second edition. New York, NY: Alfred A. Knopf.
- Pacitto, J. et al. 2013. "Writing the 'Other' into humanitarian discourse: Framing theory and practice in South-South humanitarian responses to forced displacement." Refugee Studies Centre Working Paper Series, No.93.

- Potter, D. M. 2008. "Is there Asian Model of International Assistance?" Paper prepared for delivery at the 2008 Annual Meeting of the Japan Association for Asian Studies, 11 – 12 October.
- Reilly, J. 2012. "A Norm-Taker or a Norm-Maker? Chinese aid in Southeast Asia." *Journal of Contemporary China* Vol.21, No.73, pp.71 – 91.
- Rowlands, D. 2008. "Emerging Donors in International Development Assistance: A Synthesis Report." IDRC.
- Roy, D. 1996. "Human Rights as a National Security Threat: The Case of the PRC." *Issues and Studies* Vol.32, No.2, pp.65 – 81.
- Saidi, M et al. 2011. "Recalibrating Development Co-operation: How Can African Countries Benefit from Emerging Partners?" OECD Development Centre Working Paper, No. 302.
- Walz, J et al. 2011. "Brave New World: A Literature Review of Emerging Donors and the Changing Nature of Foreign Assistance." Center for Global Development Working Paper, No.273.
- Woods, N. 2008. "Whose aid? Whose influence? China, emerging donors and the silent revolution in development assistance." *International Affairs* Vol.84, No.6. pp.1205 – 1221.

聞き取り調査

- ・ ICDF (2007年3月30日)
- ・ 台湾外交部 (2011年3月8日)