

【短信：カナダ】

国際政策綱領

—カナダ外交の復活を目指して—

塚田 洋

はじめに

2005年4月、マーチン（Paul Martin）自由党政権（2003年12月成立）は、政権発足当初からの公約であった対外政策の基本方針を発表した。『国際政策綱領－誇りを持って世界に与える影響力^(注1)』（以下「綱領」という。）と題する方針文書は、従来の文書に照らして二つの点で画期的であった。一つは、外交政策だけではなく、国防、開発、通商を含め、包括的な国際政策を打ち出したことである。これはカナダでも初の試みである。第二は、かつての外交成果を過大評価せず、カナダの影響力が長期低落傾向にあることを直視した上で、国際政策の再構築を図ろうとしたことである。

本稿は、まず戦後のカナダ外交を振り返り、綱領作成に至った経緯を説明する。次に綱領の基本的な考え方と主要政策を概観する。さらに、綱領の基本方針が分野別政策にどのように反映されたかについて、開発政策を例に紹介する。

1 カナダ国際主義外交の斜陽化

戦後カナダ外交は、対米協調を基本路線としながらも、国際社会にカナダ的価値観（平和、人権、社会正義の尊重および異文化や弱者への寛容）を反映しようとする国際主義外交を展開してきた。

冷戦期の国際主義外交を代表するのは、紛争調停などにおけるミドル・パワー（中規模国家）外交と国連平和維持活動（PKO）への貢献である。その発端となったのは、1956年のスエズ危機に

おけるピアソン外交である。ピアソン（Lester B. Pearson）外相の仲介努力により国連緊急軍が派遣され、スエズ危機は平和裏に解決した。この時の成功から、カナダはPKOに「平和の希求」というカナダ的価値観を重ね合わせて、積極的に参加するようになった。

しかし冷戦後のカナダは、国際情勢の変化と自国の財政危機に直面し、従来の国際主義外交を見直さざるを得なくなった。PKOは多機能化と参加国の倍増によってカナダ外交のシンボルとしての魅力に乏しくなり、またクレティエン（Jean Chrétien）政権（1993～2003年）が断行した行財政改革の影響から、より少ない予算と人員で対外的な存在感を示す道が模索された^(注2)。1995年の外交白書『世界の中のカナダ』は、新たに「繁栄と雇用の促進」、「安定した国際社会とカナダの安全保障」、「外交政策におけるカナダの価値や文化の反映」を外交目標に掲げた^(注3)が、いずれも具体性に乏しく優先順位もあいまいであったため、カナダ外交の新基軸とはならなかった^(注4)。

その後、1996年に就任したアックスワージー（Lloyd Axworthy）外相は新外交の起爆剤として、人道主義を前面に押し出す「人間の安全保障」に注目した^(注5)。外相のリーダーシップの下、カナダは対人地雷全面禁止条約締結の原動力となり、国連では国際刑事裁判所の設立を推進した。ピアソン以来といわれる外交成果は、当時、カナダ外交の復活を強く印象付けたが、「平和愛好国としての信用」という、いわば過去の遺産に依存する外交スタイルは散発的なものに終わった。アックスワージー外相の成功は、図ら

ずも「より効率的で、より安価な」外交の限界を示したといえる。

2001年の米国同時多発テロ以降は、対米関係の再構築が主要課題となったが、あわせてカナダ外交の斜陽化が議論されるようになった^(注6)。現職外相の「われわれは、いまだに、二世代以上も前に築かれた評判の上で取引している。しかし、われわれはその評判に引き続き応えていない^(注7)」との見方は、PKOや対外援助における国際的シェアの減少、外交的な情報収集能力の先細りなど、国際政策への投資不足が深刻化していることを示した。

2 国際政策綱領の発表

カナダ外交の斜陽化を危惧する声が高まる中、クレティエン後継のマーチン政権は、対外政策の見直しに着手した。外交政策の効率性を高めると同時に、カナダの国際的影響力を確保することを目指すマーチン首相は、国民との対話を^(注8)経て、2005年4月、外交、国防、開発、通商にわたる包括的な『国際政策綱領』を発表した。

綱領は、発表までに16か月もの期間を要し、内容の一部がすでに所信表明演説や2005年予算に反映されていることから、新味に欠けるとも^(注9)言われる。しかし、専門家の間には、①実現可能性よりもカナダ的価値観の表明を重視しがちだった従来の政策文書と一線を画し、カナダ的価値観の実現と国益追求を適正にバランスさせた内容である、あるいは、②国際主義を支える外交資源の腐食が進み、カナダの対外的な影響力が低落傾向にあることを正面から認めた、との理由で、これを評価する見方がある。また③細部に様々な問題点があるとはいえ、外交、国防、開発、通商の四分野にわたって包括的な国際政策を作成するという、マーチン政権の野心的な試み自体を支持する声も^(注10)多い。そうした立場からすると、政策の一部が予算化されている

ことは、むしろ実現可能性の裏付けと^(注11)映る。

綱領は、マーチン首相による序文に続き、概要、外交、国防、開発、通商の五部から成り、全文では150頁を超える。カナダ外交の現実を直視した上で、国際政策への投資を選択的かつ集中的に行うという基本姿勢は、序文と概要に明確に示されている。

「序文」によると、カナダの軍事力、開発援助、外交における存在感は過去数十年にわたって希薄化する傾向にあり、1990年代の予算削減がこれに拍車をかけた。しかし、世界が国際テロ、感染症、気候変動といった地球規模問題の脅威にさらされ、また次々と新興国が影響力を示しつつある今日、カナダは「誇りを持って世界に与える影響力」を再構築し、その存在感を示すべきである。対外政策上の課題の多くは分野横断的であることから、政府を挙げての対応が必要となるが、財政状況が好転した今こそ、国際政策を立て直す好機であるという。

また「概要」によれば、カナダは、経済規模、国防支出、開発援助のシェアなどから見て、もはやミドル・パワーの地位を維持しているとは言いがたい。したがって、新しい国際政策のもとでは、限られた能力を過度に分散せず、国益を考慮しつつ、特定の脅威、特定のパートナー、特定の市場に焦点を当てるべきである。綱領は特に、「北米諸国との協力関係の強化」、「国際社会の安定化」、「企業競争力の強化と通商関係の改善」、「発展途上地域における統治機構の整備支援」、「新多国籍主義と柔軟性ある外交の展開」の五つを優先課題とし、複数年にわたる戦略的アプローチを採用して、その実現を目指すとしている（次頁表参照）。

各論のうち「外交」では、まず①米国、メキシコとの協力関係の再活性化を挙げ、カナダの安全と繁栄の基礎が北米戦略にあることを示す。次に、②国際テロ、破綻国家・脆弱国家、大量破壊兵器の拡散防止等の問題に取り組み、

表 国際政策綱領の掲げる主な優先課題

国際政策の優先課題			
1. 北米諸国との協力関係の強化 2. 国際社会の安定化 3. 企業競争力の強化と通商関係の改善 4. 発展途上地域における統治機構の整備支援 5. 新多国間主義と柔軟性のある外交			
外 交	国 防	開 発	通 商
<ul style="list-style-type: none"> ○北米戦略を基礎に、カナダの国益と国際社会での役割を拡大 ○破綻国家・脆弱国家対策 <ul style="list-style-type: none"> ・世界平和・安保基金、和平安定化復興部隊の新設 ○結果重視の多国間主義により地球規模問題の解決に貢献 ○中国、インド、ブラジルなど新興国との関係を強化 ○外務省の機能強化 <ul style="list-style-type: none"> ・在外公館の人員増 ・領事業務の効率化 ○世界で活躍するカナダ国民と協力し、カナダのプレゼンスを拡大 	<ul style="list-style-type: none"> ○国民の保護、北米防衛、国際平和への貢献をカナダ軍の三大任務と確認 ○軍の改革と拡大（5年間で130億加ドル増額） <ul style="list-style-type: none"> ・正規兵5,000、予備役3,000の増員 ・統一作戦本部「カナダ司令部」の設置 ・特殊作戦グループ、常設緊急対応タスクフォース、任務別タスクフォースの新設 	<ul style="list-style-type: none"> ○2010年までに国際援助を29億加ドルから倍増（2001年度比）。特にアフリカ援助は2008年度までの5年間で倍増 ○2010年までに、二国間開発援助の少なくとも3分の2を25の開発途上国に投入 ○統治、保健医療、基礎教育など、5分野に援助を集中 	<ul style="list-style-type: none"> ○北米、欧州、日本との経済関係重視。中国、インド、ブラジルなど新興国とも関係拡大 ○W T O 交渉ラウンド（ドーハ開発アジェンダ）の成功を支援 ○カナダを国際企業活動の拠点とするための条件整備 ○カナダ企業の競争力強化を支援

『国際政策綱領』より筆者作成。

③環境や健康などの地球規模問題の解決に向けた新たな多国間協調を促進し、④二国間関係を再調整し、中国、インド、ブラジルなどの新興国を含め、北米大陸を越える新たなネットワークを構築することを掲げる。さらに、⑤在外公館の定員増や領事業務の効率化等の外務省改革や、⑥国際舞台で活躍するカナダ国民との連携により、カナダの発言力を確保するといった目標にも言及する。

「防衛」は、カナダ軍の三大目的が引き続きカナダ国民の保護、米国との協力による北米防衛、国際的な平和・安全保障への貢献であることを確認し、カナダ軍の根本的改編によって、

的確かつ即応的、効果的に脅威に対処するという内容となっている。具体的には、正規軍や予備役を増強するほか、統一作戦本部「カナダ司令部 (Canada Command)」や、テロ対処能力を向上させた特殊作戦グループ (Special Operations Group)、国内外の危機に緊急即応を行う常設緊急対応タスクフォース (Standing Contingency Task Force) などを新設する。また拡充された装備は国際的な平和維持・平和構築活動にも役立てるといふ。

後述する「開発」においては、援助資金を増額し、これを一定基準で選択したアフリカ等の最貧国に集中的に投入するとの方針を示してい

る。

「通商」では、①米国市場におけるカナダの地位の確保を最優先とした上で、EU や日本といった既存の相手国のほか、中国、インド、ブラジル等の新興国とも貿易・投資・技術交流の促進を図ると述べている。また、②世界貿易機関（WTO）ドーハ・ラウンドの成功を支援し、③国際企業活動の誘致や④カナダ企業の競争力強化にも力を入れるという。

3 開発政策における「選択と集中」

国際政策の四分野の中でも開発政策は、国際主義復活の目玉であるとの期待から、国内の関心が高い。政策目的の再確認が進み、選択的かつ集中的な投資が明確な分野でもある。

カナダの開発援助は、もともと人道国際主義（工業化された諸国は地球上の貧困に関し、倫理的な義務を負う）^(注12)を基調としてきた。しかし、旧英仏植民地諸国との関係、カナダ企業への利益還元など、時代ごとに様々な政策目的を考慮して対象国と分野を拡大させ、その一方で、1990年代に援助予算を大幅削減したため、援助の拡散が深刻化^(注13)した。

2000年代に入り、カナダは援助政策の転換に着手した。援助の拡散によって失われた対外政策としてのインパクトを回復し、また米国同時多発テロ以降の国際環境の変化に対応するためである。綱領の「開発」文書は、新たな戦略援助の指針と位置づけられる。

(1) 援助目的の再確認と予算の大幅増

綱領は援助政策の目的として、①カナダが伝統的に重視してきた貧困削減と、②国際社会の主要開発課題を体系化した国連ミレニアム開発目標（MDGs）の達成を掲げる。

これらの目的のため、綱領は援助予算の大幅な増額を盛り込んだ。2010年までに国際援助の

規模を2001年の水準から（すなわち10年間で）倍増することとし、特に貧困問題の深刻なアフリカについては、2008年度までに2003年度の水準から（5年間で）倍増するとした。また、2010年以降も増額を続け、財政状況にあわせて予定増加率以上の増額を行うという。2005年予算は今後5年間にわたる途上国向け援助として34億加ドル（約2,822億円）^(注14)の増額を掲げた。

しかし、国内では援助の増額幅が不十分であるとの批判が相次いだ。2015年までにODA を対 GNP 比0.7%まで増額することは先進国のコンセンサスになりつつあるが、^(注15)現在政府が約束している援助額の年8%増を継続しても、2010年に対 GNP 比0.35%に届くに過ぎず、^(注16)0.7%目標の達成は2035年頃になるとの見方すらある。^(注17)0.7%目標はもともとカナダの発案であり、^(注18)ここで他の先進国と共同歩調をとらなければ、カナダの国際的信用が傷つくとの声が強^(注19)い。マーチン政権は、年8%増はあくまで最低線であり、^(注20)事実2004年は21%増を記録したと主張するが、財政の健全運営を理由に2015年までの目標達成は確約しない。下院は超党派の決議で目標達成を求めている。^(注21)

(2) 優先する援助対象国・援助分野

カナダの二国間援助は先進国中、最も分散度が高い。現在、援助対象である155か国のうち、年間1,000万加ドル（約8億3,000万円）以上を受取る国は18か国にすぎず、^(注22)100万加ドルに満たない国も54か国ある。綱領は、援助資金の過度の分散は、資金の有効活用を妨げるだけでなく、途上国側に多数の小規模プログラムの管理という負担を強いてきたと指摘する。

綱領は、今後5年以内に二国間援助の少なくとも3分の2を25か国に集中させるという。「開発パートナー（Development Partners）」と呼ばれる25か国は、①貧困水準（一人当たり平均年収が1,000米ドル以下）、②統治能力（政府の

腐敗などが少なく、援助を効率的に使用できる能力)^(注23)、③カナダの存在感（相手国との歴史的関係、カナダが主要援助国として貢献できる見通しなど）を基準に選定されるが、そのうち14か国は貧困問題の深刻なアフリカ諸国である^(注24)。

新方針は「開発パートナー」以外を切り捨てる趣旨ではないものの、二国間援助の残余部分と多国間援助についても、戦略的および人道的観点から選択的に配分する。綱領はアフガニスタン、ハイチなどの破綻国家を重視し、これらの国に対しては、外交、国防も含めた包括的な枠組みによって、開発の前提となる社会の安定と統治能力の回復を支援する^(注25)という。

援助対象分野についても、カナダが蓄積した専門知識や経験を活用できる分野が優先される。国連ミレニアム開発目標（MDGs）との整合性も考慮に入れ、統治、民間部門の開発、保健医療、基礎教育、環境持続性を重点分野とし、また、すべての分野でジェンダー（性の平等）の観点を重視するとした。

優先分野の設定自体は国内でも概ね支持されているが、農業分野を含めなかったことに対しては批判がある。援助対象国の貧困層の大半は農村部に居住しており、また、飢餓状態からの脱却や農産品の輸出問題など、農業は開発援助の主要分野だからである^(注26)。国際協力相は、農業分野を軽視する意図はなく、例えば、民間部門の開発においてアフリカの農村を優先し、保健医療において食糧安全保障の視点に配慮するなど、他の優先課題に農業重視を読み込むとの考えを示した^(注27)。

おわりに

上述のように、綱領は、カナダ外交が長年抱えてきた悩み－限られた外交資源の中で、国際主義外交と国益追求をどう両立させるか－に正面から向き合い、一つの現実的な処方箋を示し

た。綱領はカナダの国際政策の行方を占う上で、きわめて重要な文書であるといつてよい。

しかし、綱領が掲げる政策がそのまま実現するかどうかは、また別の問題である。実現の障害となるのは、省庁間連携の難しさであろう。1995年に外交白書を作成する際、関係省庁の協力が得られず、国防政策や開発政策との整合が取れなかったことを考えれば、今回、マーチン首相の発揮したイニシアチブは十分評価できる。ただし、綱領の分野別文書の中でも、例えば「開発」、「通商」両文書における貧困削減の取り扱い^(注29)方には、省庁間のスタンスの違いが見られる。

綱領は、政策の実施状況を毎年議会に報告するよう求めているが、関係省庁の足並みを揃えて分野横断的な政策を実施するには、引き続き政権のイニシアチブが必要となるであろう。

綱領が目指すとおり、カナダが「誇りを持って世界に与える影響力」を手にするか否かは、政策の実施状況から判断するほかない。

注

- (1) *Canada's International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World*, Ottawa: Government of Canada, 2005.4 報告書の全文は外務国際貿易省のウェブサイト<<http://www.dfait-maeci.gc.ca/cip-pic/ips/ips-en.asp>> から入手可能。また、同サイトには概要部分の日本語訳もある。
- (2) 国防予算の削減や「政策効果」の目減りといった、カナダがPKOへの積極参加から後退した要因については、次の論文を参照。Duane Bratt, "Niche-Making and Canadian Peacekeeping." *Canadian Foreign Policy*, vol.6 no.3 (Spring 1999), pp.73-84.
- (3) *Canada in the World: Government Statement*. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade, 1995, pp.10-11.
- (4) David Malone, "Foreign Policy Reviews Reconsidered." *International Journal*, vol.56. no.4 (Autumn 2001), p.576.

- (5) 塚田洋「カナダ外交における「人間の安全保障」
『レファレンス』651号, 2005.4, pp.55-69.
- (6) 例えば2002年には、カナダ外交に関する代表的な
論文集（年刊）が、カナダ外交の斜陽化を特集した。
詳しくは、Norman Hillmer and Maureen Appel
Molot, eds., *Canada Among Nations 2002: A Fading
Power*. Don Mills: Oxford University Press, 2002,
p.320.を参照。
- (7) マンリー（John Manley）外相発言。*National Post*,
October 5, 2001.
- (8) マーチン政権は、政策見直しにおいて国民との対
話を重視した。対話の成果は、2003年6月に「カナ
ダ国民への報告（A Dialogue on Foreign Policy :
Report to Canadians）」<[http://www.foreign-policy-
dialogue.ca/pdf/FinalReport.pdf](http://www.foreign-policy-dialogue.ca/pdf/FinalReport.pdf)>にまとめられ、内
容の一部は綱領にも反映された。
- (9) *Toronto Star*, April 25, 2005.
- (10) 代表的なのは、カナダの国際的地位低下に警鐘を
鳴らしてきたコーエン（Andrew Cohen）・カールト
ン大学教授や、現実主義の立場からカナダ外交を批
判するゴットリーブ（Allan Gotlieb）元駐米大使ら
である。コーエンの主張については、Testimony of
Andrew Cohen, Standing Committee of Foreign
Affairs and International Trade, May 3, 2005. <[http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/38/1/FAAE/Meetings/
Evidence/FAAEEV36-E.PDF](http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/38/1/FAAE/Meetings/
Evidence/FAAEEV36-E.PDF)>を、ゴットリーブに
ついては *Globe and Mail*, May 11, 2005. を参照。
- (11) Alexander Panetta, "Canada sets new foreign
policy direction, courts emerging powers." *Maclean's*
(*Internet Version*), April 19, 2005.
- (12) 高柳彰夫『カナダのNGO』明石書店, 2001, p.15.
- (13) 同上 pp.85-111.
- (14) *The Budget in Brief 2005*, Ottawa: Department
of Finance, 2005, p.15.
- (15) 本年3月、国連アナン事務総長による報告書は、
先進国に対し2015年までにODAを対GNP比0.7%
に増額することを求めた。この目標をすでに達成し
ているのは欧州の5か国に過ぎないが、英独仏など
の未達成国も2015年までの目標達成を相次いで公約
している（『読売新聞』2005.6.8）。
- (16) *Globe and Mail*, April 22, 2005.
- (17) *Toronto Star*, April 20, 2005.
- (18) 1969年、「国際開発委員会」が世界銀行に提出した
報告書『開発におけるパートナーシップ（Partners
in Development）』が、初めてODAの対GNP比0.7%
目標を提案した。この時、委員長を務めたのが、首
相退任後のピアソンであった。
- (19) 一例として、*Globe and Mail*, April 22, 2005.
- (20) Testimony of Aileen Carroll, Standing Committee
of Foreign Affairs and International Trade, May 10,
2005. <[http://www.parl.gc.ca/Committee/
CommitteePublication.aspx?SourceId=116822](http://www.parl.gc.ca/Committee/
CommitteePublication.aspx?SourceId=116822)>
- (21) *Toronto Star*, July 6, 2005.
- (22) *Canada's International Policy Statement: A Role
of Pride and Influence in the World (Development)*,
Ottawa: Government of Canada, 2005, p.6.
- (23) カナダ国際開発庁（CIDA）の行う二国間援助の
効果が、途上国側の統治能力の高さ（あるいは政府
の腐敗の少なさ）と相関関係にあることを指摘した
ものとして、Goldfarb, Danielle. "Who Gets CIDA
Grants? Recipient Corruption and the Effectiveness
of Development Aid." *C.D. Howe Institute
Backgrounder*, no.55 (November 2001), p.12.
- (24) 25か国の内訳は、アフリカ14か国（エチオピア、ガー
ナ、カメルーン、ケニア、ザンビア、セネガル、タ
ンザニア、ニジェール、ブルキナファソ、ベナン、
マラウイ、マリ、モザンビーク、ルワンダ）、アジア
6か国（インドネシア、カンボジア、スリランカ、
パキスタン、バングラディッシュ、ベトナム）、中南
米4か国（ガイアナ、ニカラグア、ボリビア、ホンジュ
ラス）、欧州1か国（ウクライナ）である。
- (25) *op.cit.* (20)
- (26) Testimony of Gerry Barr, Standing Committee of
Foreign Affairs and International Trade, May 19,
2005. <[http://www.parl.gc.ca/Committee/
CommitteePublication.aspx?SourceId=117744](http://www.parl.gc.ca/Committee/
CommitteePublication.aspx?SourceId=117744)>

- (27) Testimony of Aileen Carroll, Standing Committee of Foreign Affairs and International Trade, June 21, 2005. <<http://www.parl.gc.ca/Committee/CommitteePublication.aspx?SourceId=123485>>
- (28) Malone, *op. cit.*, pp.571-576.
- (29) *A Role of Pride and Influence in the World : Canada's International Policy Statement : A CCIC Commentary* (April 2005), p.7. <http://www.ccic.ca/e/docs/002_ipr_2005-04_ips_key_messages.pdf>

参考文献（注に掲げたものを除く）

- 吉田健正『カナダはなぜイラク戦争に参加しなかったのか』高文研，2005。
『対外政策としての開発援助』国際協力銀行開発金融研究所，2004。
Alain Noël et al., "Divided Over Internationalism: The

Canadian Public and Development Assistance." Canadian Public Policy, vol.30 no.1 (March 2004), pp.29-46.

補記

本稿脱稿後（2005.9.7）の2005年11月28日、カナダ下院は最大野党・保守党の提出した内閣不信任案を可決し、翌日、マーチン首相はジャン総督に下院解散を要請した。今回の不信任の背景には、クレティエン政権時代における政府広告費の不正流用疑惑がある。しかし世論調査では、好調な経済を背景に自由党の支持率が保守党の支持率を上回っており、総選挙後も自由党が政権を維持するとの見方が強い（*Globe and Mail*, December 2, 2005）。

（つかだ ひろし・外交防衛課）

【短信：ロシア】

経済特区法の制定

——国内産業の育成に向けて——

溝口 修平

プーチン大統領は、2003年5月の大統領教書で、今後10年間でGDPを倍増し（そのためには年7%の成長率が必要）、貧困を克服することを目標に掲げた。実際、ここ数年ロシア経済は好況が続いており、高い成長率を誇っている。しかし、その原動力は主に原油価格の高騰に後押しされたエネルギー産業であり、経済の基盤はいまだに脆弱である。したがって、現在のような高成長率を維持するためには、国内の製造業や中小企業の育成が急務であると言われている。

こうした課題を抱える中で、2005年7月22日、

プーチン大統領は「ロシア連邦の特別経済区に関する連邦法」（以下、「経済特区法」という。）及びそれに関連するいくつかの法律の改正法に署名した。経済特区法では、経済特区設置の手続き、そこでの企業活動の管理、経済特区内の法人・企業の活動規則などが定められている。また、それに関連して、税法典、関税法典、土地法典などの改正もなされた。

I 経済特区法制定の背景

経済特区法は、経済発展貿易省を中心に策定