

「人間の安全保障」の発展

上 田 秀 明

京都産業大学で「人間の安全保障」の講義を担当して3年目に入った。「人間の安全保障」という考え方、実際の政策、国際的な動きの発展について講義してきたが、論点がかなり整理されてきたので、この時点でまとめておくことにする。

「人間の安全保障」は、近年、歴代の日本の歴代総理や外相の演説において日本外交の主要な柱の1つとしてたびたび言及されている。ODA大綱に謳われて、「人間の安全保障・草の根無償協力」が実施されている。また国連では日本の抛出による「人間の安全保障基金」が活用されており、2005年の首脳会議の宣言に明記され、さらに総会のテーマ別討論で採りあげられている。

日本だけでも、「人間の安全保障」のタイトルを付した学術書が何10冊と出版されており、大学や大学院の科目となっている。しかしながら、いまだに人口に膾炙したとまでは言えず、「一体、人間の安全保障とは何だ？」との疑問や「人間の安全保障を唱えることは、さなきだに脆弱なわが国における国家安全保障をめぐる議論をゆがめるのではないか？」との疑念を有す人も少なくない。

筆者は、人間の安全保障をわが国外交政策の柱の1本とした当時（1998年—2000年）に外務省の国際社会協力部長として少なからずかかわった経緯があり、また現在も外務省参与・人権人道大使として関与しているので、この間の背景、経緯、その後の展開について記して参考に供することとする。

1. 人間の安全保障とは

人間の安全保障について、日本の外務省は、ODA 中期政策で次のように説明している。

「人間の安全保障」は、一人一人の人間を中心に据えて、脅威にさらされ得る、あるいは現に脅威の下にある個人及び地域社会の保護と能力強化を通じ、各人が尊厳ある生命を全うできるような社会づくりを目指す考え方である。具体的には、紛争、テロ、犯罪、人権侵害、難民の発生、感染症の蔓延、環境破壊、経済危機、災害といった「恐怖」や、貧困、飢餓、教育・保健医療サービスの欠如などの「欠乏」といった脅威から個人を保護し、また、脅威に対処するために人々が自らのために選択・行動する能力を強化することである⁽¹⁾（ODA 中期政策、2005年2月4日）。

註

- (1) ODA 中期政策については、外交青書平成17年（2005年）版の分野別外交、ODA の項参照（外務省ホームページ（<http://www.mofa.go.jp>）でダウンロード可能、以下同様）

2. 人間の安全保障の考え方が出てきた背景

(1) このような考え方が出てきた背景としては、1990年代の初めころから世界各地で民族問題をはじめとするさまざまな紛争が顕在化し、武力紛争や騒動が発生し、多くの住民が殺傷され、難民となるなど悲惨な事例が多発したことがある（これは、冷戦の終結により、米ソ両大国による各陣営の締め付けが解消したことから、蓋をされていた問題が顕在化したことや資源をめぐる利権争いが原因である）。

特に、旧東側では、マルクス・レーニン主義の「民族人種の平等、民族対立の解消」という建前の欺瞞が暴露され、虐げられていた少数民族に開放感と民族的アイデンティティの高揚がみられた。ソ連邦の解体により、バルト諸国、ウクライナ、白ロシア、モルドヴァ、コーカサス諸国、中央

アジア諸国が独立したが、他方でロシア連邦内の諸民族の独立は認められず、コーカサスの少数民族には不満が残り、チェチェン紛争となっていく。

また、チトーの死後も何とか統一を保ってきたユーゴスラヴィア連邦では皮肉なことにソ連の崩壊で「敵」を見失い、スロベニアの連邦離脱に始まって連邦はばらばらになり、クロアチア、ボスニア・ヘルツェゴビナ、コソボと各地でセルビア系と各民族が互いに入り乱れて悲惨な戦闘を続ける始末となった。

アフリカではエチオピア、アンゴラなど社会主義政権の崩壊があり、また資源をめぐる利権争いも絡んで、ソマリア、エリトリア、アンゴラ、ルワンダ、ブルンジ、コンゴ、シエラレオネなど各地で紛争・民族対立が激化した。アジアでは、東チモールの独立運動が再燃した。

中東では、1990年イラクによるクウェート侵攻が起こり、湾岸戦争が戦われた。

これらの紛争により、一般市民、特に女性や子供が犠牲者となり、大量の難民、避難民が発生し、「民族浄化」というおぞましい事例までが起こり、しかもこのような悲惨な状況がCNNやBBCの報道により世界中の人々の目に連日飛び込んでくる事態となった。

(2) 冷戦の終焉は、また世界単一市場への動きを促し、情報革命を一層進行させ、グローバリゼーションという大きなうねりをもたらした。世界各地で経済発展が加速され、数億人の人々が恩恵を受けることになったが、同時にこのプロセスに乗り切れなかったり、取り残される人々も出現した。ポーダレス経済が進めば、経済危機が瞬時に国境を超える危険性も増大した。1997、98年のアジア経済危機に際して、インドネシア、タイなどではソーシャル・セーフティ・ネットが未整備であったため、職を失ったり、市場からはじき出された人々が困難に直面することになった。経済が発展すれば、格差も生じ隣の芝が青く見える心理になりがちで、経済・社会体制への不満が鬱積することにもなる。

さらにヒト・モノ・カネ・情報が国境を越えて迅速に移動する裏で、不

法な動きも活発化し、麻薬取引、人身売買、武器の密輸、マネー・ロンダリング、コンピューター犯罪など国際組織犯罪が横行した。国際テロ活動も各地で目立つようになり、各国は対策に苦慮する。

また、AIDs/HIV の蔓延に加えて、新型インフルエンザなどの新たな感染症の危険が現実のものとなり、人類は、SARS 対応に追われた。

地球規模の環境問題がますます深刻化しており、とりわけ温暖化対応が喫緊の課題となってきた。

これらの脅威は、いわばグローバリゼーションの影の部分ともいべき課題で、放置しておけばやがて人間社会を根底から覆しかねない問題であるのだが、従来の国家安全保障の課題とは必ずしも一致せず、また既存の軍事力を中心とする安全保障の対処では対応できない。また、これらの課題は国境を超えて地球規模での対応を必要としており、1国だけでは対処しきれないものが多い。そこで従来の安全保障の方法ではない新たなアプローチが必要ではないかとの疑問が出てきたのである。

3. UNDP の人間開発報告書

新しいアプローチの口火を切ったのはUNDP（国連開発計画）である。例年発出してきた人間開発報告書の1994年版で、「人間の安全保障という新しい考え方」が必要だとして、「原爆投下から50年たった今、私達は、あらためて考え方を根底から変える必要に迫られている。核の安全保障から『人間の安全保障』へと頭をきりかえなくてはならない……冷戦のため、安心して日常生活を送りたいという普通の人々に対する正当な配慮はなおざりにされてきた。多くの人にとって安全とは、病気や飢餓、失業、犯罪、社会の軋轢、政治的弾圧、環境災害などの脅威から守られることを意味している。人間の安全保障は武器へ関心を向けることなく人間の生活や尊厳にかかわることである。人間の安全保障という考え方は単純ではあるが、21世紀の社会に大変革をもたらすカギとなるのではないか。」と提起した。

その際、基本概念を考察するにあたっての4つの特徴として、世界共通の問題、相互依存の関係、早期予防の有効性、人間中心・人々の自立重視を挙げた。その構成要素として、国連憲章にいうところの「恐怖からの自由と欠乏からの自由」を指摘し、前者が重視されがちだったが、後者も考慮されるべきであり、「いまこそ国家の安全保障という狭義の概念から、人間の安全保障という包括的な概念に移行すべき時である。」として、領土偏重の安全保障から人間を重視した安全保障へ、すなわち軍備による安全保障から「持続可能な人間開発」による安全保障へ切り替えるように主張した。⁽²⁾

UNDPは、この考え方を1995年のデンマークでの国連社会開発サミットで採択される国際文書の基礎とすることを企図したが、サミットで言及はあったもののこの段階ではまだ大きな支持は得られなかった。これは新しいアプローチの提案であったが、経済開発の専門家集団の理想論として扱われたきらいあり、他方で途上国は自らの「発展の権利」を重視し、いかなるアプローチにせよ、世銀グループや国連ファミリーの勧めを「内政干渉」ととる傾向があったためである。

註

- (2) “Human Development Report (1994)” UNDP 邦訳は、「国連開発計画人間開発報告書(1994年版)」、英文はUNDPのHomepage (<http://hdr.undp.org/en/>) でダウンロード可能

4. 日本における展開

(1) UNDPの提案に対して日本は、否定的ではなく、村山富市総理は1995年3月デンマークでの演説で、「人にやさしい社会」の創造を目指すとし、「人間優先の社会開発を重視すべきである」と述べている。また、同年10月22日、国連50周年記念特別総会における演説で、国連の役割が増大しているとした上で、「国連がこのような役割を果たす上で求められているのは、国家単位の取り組みだけではなく、『地球市民』の一人

一人の幸福を見据えた努力を行うことであります。女性やNGOの役割も益々大きくなっております。これまでのような国家の安全保障だけでなく、『人間の安全保障』という新しい考え方が登場し、国連にとっても大きな課題となっている所以であります。個々の地球市民の人権を尊重し、貧困、病気、無知、迫害、暴力から我々を守るという視点に立つ『人間の安全保障』というこの考え方は、村山政権の「人にやさしい社会」という政治指針にも合致すると述べた。

この後、政権を引き継いだ橋本龍太郎総理は、1997年の国連環境開発特別総会で、地球環境問題に取り組むに当たって、「将来の世代に対する責任」と「人類の安全保障」の2つの観点を強調した。

しかしながら、人間の安全保障を日本外交の中心にすえていったのは、なんといっても小淵恵三外相（後に総理）である。小淵外相のリーダーシップで1997年の対人地雷禁止条約に防衛当局や米軍の懸念を押し切って日本も加わったとされているが、そのころアジアを経済危機がおそい、前述のように各国で弱者が困難に直面していた。1998年5月、小淵外相はシンガポールで演説し、社会的弱者に対する思いやり、人間中心の対応が重要であるとうったえた。総理に就任後の1998年12月2日、「アジアの明日を創る知的対話」で人間の安全保障をテーマにスピーチをし、「人間の安全保障の観点に立って社会的弱者に配慮しつつ、アジア経済危機に対処することが必要であり、この地域の長期的発展のためには人間の安全保障を重視した新しい経済発展の戦略を考えていかなければならない。」と述べた。続いて、同年12月16日、ハノイでの政策スピーチ「アジアの明るい未来の創造に向けて」において、アジアにおける平和と安定、主要国間の協調関係を基盤として努力すべき分野の一つに人間の安全保障を重視するとして、「人間の安全保障基金」を国連に設置するために5億円の拠出を表明した。さらに1999年1月、施政方針演説において「生命や安全な生活を守ること、すなわち『人間の安全保障（ヒューマンセキュリティ）』の確立も、私たちが果たすべき重要な責務の一つであります。」と述べた。

この後、小淵総理は、韓国や米国での政策演説において、またアイスランドでの日北欧首脳会談においても人間の安全保障に言及し、1999年12月、国際問題研究所40周年記念シンポジウムでもこの取り組みを推進する旨述べた。

小淵総理のこのような取り組みの背景には、政治家としての考え方が反映されていることはいうまでもないが、そのサポートとして、東海大学教授でもあった武見敬三外務政務次官の貢献がある。同次官は人間の安全保障にいち早く注目し、東海大学平和安全保障研究所においてはこれをさまざまな角度から研究しており、これをふまえて政務次官から小淵大臣に具申したものとみられる。⁽³⁾

(2) 筆者は、1998年1月に外務省国際社会協力部長に就任したが、国連を中心に国連予算や人権、難民、国際組織犯罪、気候変動をはじめとする地球環境問題、はたまたILO、ITOの専門機関などと大変間口の広い所掌事務に戸惑い、互いに関連のなさそうな個々バラバラの案件の処理に追われる日々を送ることになった。これらの案件に取り組むにあたっての何らかの統一されたアプローチというか定まった視点のようなものが必要ではないかと考え、部内で種々議論した際に、UNDPのとなえる「ヒューマン・セキュリティ」を知ることとなった。これを「人間の安全保障」と訳し、部内の各分野を貫く横串としてみたところ、足元がしっかりする感じを得た。もちろん、過度の単純化はできないが、人間の安全保障を表看板にして日本のマルチ外交を進めていけるとの考えにいたった。そうこうしている時に、武見次官のアイデアにそって準備されている小淵大臣のシンガポール演説の中味を知ることになったので、政務次官室にとびこみ、まさに事務方で人間の安全保障で行こうとしているところだと説明し、政務次官もおおいにやろうということになった。ここに、人間の安全保障を推進するリーダーシップと実働部隊が整ったのである。

そこで、国連代表部とも連携しつつ、省内でこの考え方への支持を得ることに勤めた。実のところ、これには相当苦勞した。

伝統的な安全保障を担当する部署からは、当然のことながら「あいまい

でよく分からない」、「国家安全保障に替わるものなのか?」、「脅威にいかに対処するのか」などさまざま疑問、疑念が出された。これらの指摘に対して部内でもさらに議論を進め、徐々に省内で人間の安全保障について理解が広がっていった。そして政策ペーパーや対外的に発表する論文を準備していく過程でこの考え方が徐々に精緻なものとなっていったのである。⁽⁴⁾

(3) 日本の考え方として、これらのさまざまな脅威に対処するには、個人としての人間に重きを置き、自由と可能性を確保することを目指す人間の安全保障の考え方が有効である；対応は一国では困難であり、国際社会の様々な主体（国家、国際機関、NGO）の協力が必要である；新たなルールや協力体制を創設するための国際合意の形成が必要である；途上国に対しての人間の安全保障の考え方に基づく協力を行う必要がある；対象はUNDPのアプローチである開発にとどめず、広範な新しい脅威を視野に入れていくべきである、ことなどの点がまとめられてきた。また、国家安全保障との関係では、「人間の安全保障は国家安全保障に替わるものではなく、国家安全保障の基礎の上に実現されるものである」として整理された。

これらの考え方にたって、前述の小淵総理のハノイ演説において日本の政策として人間の安全保障が打ち出されていったのである。小淵外相の後任の高村正彦外相は、人間の安全保障の考え方に早くから賛同し、外交演説および国連総会の一般演説で言及するとともに、ケルン・サミット外相会議の議長総括文章に含めることに成功した。

このように、人間の安全保障は優れて政策論として展開されていったわけで、理論的に未成熟であったのは否めないが、日本がこれを推進することにより、日本外交の幅を広げ、国際場裡でリーダーシップをとることにつながると思惑があったのである。

2000年春に小淵総理が急逝したが、続く森喜朗総理、河野洋平外相、小泉純一郎総理、川口順子外相、町村信孝外相も人間の安全保障を重視した。

なお、筆者は2000年4月に国際社会協力部長の任を終え、駐ポーラン

ド大使として赴任したが、後任の高須幸雄部長および続く歴代の部長が、事務方として人間の安全保障を推進した。ちなみに、外務省の機構改編を経て、現在は国際協力局（地球規模課題審議官組織）地球規模課題総括課が人間の安全保障を担当している。

（４）日本のODA（政府開発援助）はかねてよりベーシック・ヒューマン・ニーズと人材育成を重視してきており、人間の安全保障の考え方を導入することにより、さらに方向が定まると考えられた。

その具体的ツールとして、いわゆる多国間協力で、国連に「人間の安全保障基金」を設けることとし、1998年秋の補正予算で5億円が計上された。小淵総理は、前述のようにこの基金への拠出についてハノイで表明したのである。これは、国連の諸機関が（場合により、各国やNGOとの共同で）実施するプロジェクトで人間の安全保障の考え方に沿う案件を推進しようというもので、事務総長の下におかれた担当部門が、人間の安全保障諮問委員会の策定したガイドラインに従って支出を決めることになっており、実態的には日本の意向が反映されている。1999年の最初の案件は、タイにおけるコミュニティ・ベースの社会的弱者対策とタジキスタンにおける医療従事者の能力強化の2案件で、さらに追加でコソボの初等教育支援を行った。

その後日本は累次にわたり追加し続け、2009年末までに累計390億円を拠出しており、実施プロジェクトは119ヶ国・地域において197件にのぼっている。

一方いわゆる二国間の人間の安全保障協力として、1999年当時は、アジア経済危機の中でソーシャル・セーフティ・ネットが不十分なために困難に直面していた経済的・社会的弱者を救済するために、インドネシアへの緊急無償40億円などを行った。

（５）1999年8月に改訂されたODA中期政策では、基本的考え方の5で「人間中心の考え方にに基づき、後発開発途上国（LLDC）に特に配慮する。更に、環境の悪化や飢餓、薬物、組織犯罪、感染症、人権侵害、地域紛争、対人地雷といった種々の脅威から人間を守る『人間の安全保障』の

視点に十分留意していく。」とされ、人間の安全保障が重要な柱とされた。

続いて改訂された ODA 大綱においては、人間の安全保障がさらに重視された（2003年 8 月 29 日閣議決定）。すなわち、基本方針の（2）、「人間の安全保障」の視点では、「紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処するためには、グローバルな視点や地域・国レベルの視点とともに、個々の人間に着目した『人間の安全保障』の視点で考えることが重要である。このため、我が国は、人づくりを通じた地域社会の能力強化に向けた ODA を実施する。また、紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行う」と謳われた。

さらに、新しい ODA 中期政策（2005年 2 月 4 日）で、「人間の安全保障」の考え方が冒頭 1 のように定義され、「(ハ) 我が国としては、人々や地域社会、国が直面する脆弱性を軽減するため、『人間の安全保障』の視点を踏まえながら、『貧困削減』、『持続的成長』、『地球的規模の問題への取組』、『平和の構築』という 4 つの重点課題への取組を行うこととする。」とされた。そして、「人間の安全保障」の実現に向けた援助のアプローチとして、「人間の安全保障」は開発援助全体にわたって踏まえるべき視点であり、(イ) 人々を中心に据え、人々に確実に届く援助 (ロ) 地域社会を強化する援助 (ハ) 人々の能力強化を重視する援助 (ニ) 脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助 (ホ) 文化の多様性を尊重する援助 (ヘ) 様々な専門的知識を活用した分野横断的な援助、が重要であるとされた。⁽⁵⁾

このようにして、人間の安全保障は、日本の国際協力の太い柱の 1 本となり、「草の根無償資金協力」のスキームが 2003 年度から「人間の安全保障・草の根無償資金協力」のスキームに発展的に拡充され、現在では年額 150 億円の規模で様々なプロジェクトが展開されるにいたったのである。

これは、開発途上国の地方公共団体、教育・医療機関および開発途上国において活動している NGO（非政府団体）等が実施する比較的小規模なプロジェクトに対し、当該国の諸事情に精通している日本の在外公館が中

心となって資金協力を行うもので、1件当たりの援助の規模は原則1,000万円までと比較的小規模ではあるが（内容に応じ、最大1億円まで認められる）、草の根レベルに直接裨益するきめ細かい援助として、各方面から高い評価を得ている。主な重点分野は、①保健・医療、②基礎教育、③民生・環境改善等の基礎生活分野であり、具体的な資金協力の対象品目としては、施設建設、資機材購入のほか、会議・セミナー開催経費、機材供与に伴う専門家雇用費等のソフト面における協力も実施している。2008年度の実績は実施国数128か国・1地域、実施件数1,255件、供与限度額総額約119億円であった。

このスキーム以外の無償資金協力や技術協力の案件も人間の安全保障を考慮して進められており、ODA実施機関たるJICA（国際協力機構）は、人間の安全保障を特に重視し、様々なプロジェクトに積極的に取り組んでいる。

註

- (3) 村山、橋本、小淵各総理の演説は、東京大学田中明彦教授編纂；「日本政治・国際関係データベース、データベース『世界と日本』(<http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp>)の内閣総理大臣の国会演説および国会外での演説に収録されている。
- (4) 上田秀明の次の論文を参照；季刊国連1998年13号「『人間の安全保障』のための新たな国際協力」、外交フォーラム1999年1月号「座談会、国家の安全保障から人間の安全保障へ」、同2002年2月号「今なぜ、『人間の安全保障』なのか」、国際問題1999年5月号「日本のマルチ外交の最前線—『人間の安全保障』の視点より」
- (5) ODA大綱については、外交青書平成16年（2004年）版の分野別外交、ODAの項参照、ODA中期政策については註（1）参照

5. ミレニアム・サミットと人間の安全保障委員会

(1) 日本が人間の安全保障を打ち出している折に、2000年秋の総会をミレニアム総会とし、世界の首脳が世界の課題について討議することが予定されていた。

そこで、日本としては、人間の安全保障をこの総会の議題として国際的にさらなる推進を図る方針を立てた。日本の国連代表部がロビー活動を行ったが、中国、インド、ブラジルなどの途上国から「概念があいまいである、先進国による途上国への干渉を招く恐れがある、発展の権利を損なう」などとして懸念が出され、議題にすることは簡単ではない事態であることが分かった。カナダも人間の安全保障を議題とするよう提案したが、結局、人間の安全保障は議題としては採用されなかった。

日本としては、首脳会議が発表するミレニアム宣言の準備過程で人間の安全保障が有益なアプローチであるとうったえたが、貧困撲滅、開発促進を重視する途上国側（G77）と民主化、人権、地球規模の環境問題などを重視する先進国側の主張との間で首脳宣言案をめぐる議論がまとまらず、日本も宣言文で直接人間の安全保障に言及することは断念して、内容的に取り入れを図った。そして、ミレニアム宣言の「価値と原則」（とくに5、6）に人間の安全保障の考え方が含まれた。すなわち、開発・貧困撲滅で途上国の主張をいれた「ミレニアム開発目標」が設定されると共に、人権・民主主義・良い統治と弱者の保護で先進国の主張が入れられ⁽⁶⁾た。

(2) カナダはアクスワージー外相が、対人地雷禁止条約を提唱したのに続き、人間の安全保障の重要性をうったえた。当時、コソボでの悲惨な事例が注目されており、カナダは、人間の安全保障として人道的介入が必要となるようなケースを重視していた。アナン事務総長が、いかなる時に人道的な軍事介入が行われるべきかをより明確にすることを呼びかけたのを受けて、カナダの提案で「介入と国家主権についての国際委員会」が設置され、2001年12月に報告書が出された。主要な点は、国家主権は責任を伴い、国民を保護する主要な責任は国家にある；内戦、騒乱、抑圧、国家破綻の結果、人民が甚大な迫害を受け、国家が迫害を止め、または避けさせようとしないうか、その能力に欠ける際は、国際的な保護を行う責任が内政不干渉の原則に優先する；軍事的介入は最後の手段だが、大規模な虐殺、ジェノサイド、民族浄化の脅威の場合、安保理が（緊急特別総会も）

決定するとして、予防の重要性を指摘した。これを受けてカナダは、総会に保護する責任（Responsibility to protect、略してR2P）について決議採択を提案し、採択を目指し活発な外交を展開した。

（3）日本としては、カナダのようなアプローチを前面に出すと途上国の反発を買うので、よりひろいアプローチをとるべきであるとの議論を行ったが、平行線をたどった。そこで、日本としては、人間の安全保障の理解者を増やす努力を継続し、事務総長の「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」の2つの目標達成の呼びかけに対して報告を行う目的で、2000年のミレニアム総会で森総理より提案し、「人間の安全保障委員会」を2001年1月に設立した。緒方貞子 UNHCR（現 JICA 理事長）とアマルティア・セン教授（ノーベル賞受賞者、ケンブリッジ大学・トリニティ・カレッジ学長）を共同議長とし、ブラヒミ・アフガニスタン問題担当事務総長特別代表、ジンワラ・南ア下院議長、スリン・前タイ外相、ゲレメク・元ポーランド外相、サザランド・元 GATT・WTO 事務局長など12名の有識者を委員とするこの委員会は、人間の安全保障の概念構築と国際社会の取り組むべき方策について提言する目的で会合を重ね、2003年5月に最終報告書を事務総長に提出した。

報告書は、人間の安全保障は、「国家の安全保障の考え方を補い、人権の巾を広げると共に人間開発を促進し、多様な脅威から個人や社会を守るだけでなく、人々が自らのために立ち上られるようにその能力を強化することを目指す；個人と国家、国家と国際社会を結ぶ制度や政策を改善し、世界規模の連携をはかる；人間の生にとってかけがいのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現する；人間の安全保障なしに国家の安全保障は実現できず、その逆も同様である；人間の安全保障実現のためには強靱で安定した制度が必要であり、その裾野は一定の現象に焦点を当てる国家の安全保障よりも広い；暴力を伴う紛争；テロ、犯罪、戦争からの犠牲・難民と困窮、貧困、環境汚染、病気、教育（特に女性）の双方に統合して対処する」、と指摘し、国際社会に次の10項目の提言を行った。

①暴力を伴う紛争下にある人々を保護する

- ②武器の拡散から人々を保護する
- ③移動する人々の安全確保を進める
- ④紛争後の状況下で人間の安全保障移行基金を設立する
- ⑤極貧下の人々が恩恵を受けられる公正な貿易と市場を支援する
- ⑥普遍的な生活最低限度基準を実現するための努力を行う
- ⑦基礎保健サービスの完全普及実現により高い優先度を与える
- ⑧特許権に関する効率的かつ衡平な国際システムを構築する
- ⑨基礎教育の完全普及により全ての人々の能力を強化する
- ⑩個人が多様なアイデンティティを有し多様な集団に属する自由を尊重すると同時に、この地球に生きる人間としてのアイデンティティの必要性を明確にする⁽⁷⁾

この報告書は、この時点での人間の安全保障についての国際社会の共通認識となり、その提言を後押しし、人間の安全保障基金の運用に助言するために、人間の安全保障諮問委員会が設けられた。

註

(6) 外務省ホームページ (<http://www.mofa.go.jp>) で、分野別外交、国連、国連総会、ミレニアム総会の項参照

ミレニアム宣言（仮訳）平成12年9月8日

I. 価値と原則

5、今日我々が直面する主たる課題は、グローバリゼーションが世界の全ての人々にとり前向きな力となることを確保することである。というのも、グローバリゼーションは大きな機会を提供する一方、現時点ではその恩恵は極めて不均等に配分され、そのコストは不均等に配分されている。我々は開発途上国及び経済が移行期にある諸国がこの主たる課題に対応する上で特別な困難に直面していることを認識する。したがって、我々に共通な多様な人間性に基づく、共通の未来を創るための広範かつ持続的な努力を通じてのみ、グローバリゼーションは包括的かつ衡平なものとなりうる。これらの努力は、開発途上国及び移行期にある経済のニーズに対応し、これら諸国の効果的な参加により形成され実施される、世界レベルの政策や手段を含まねばならない。

6、我々は、いくつかの基本的価値が、21世紀における国際関係にとり不可欠であると考え。それらの価値には以下が含まれる。

自由：男性も女性も、尊厳を有し、飢餓から解放され、暴力・抑圧・不公平の恐怖から解放されて、生活を営み子供を育てる権利を有する。民意に基づく民主的で参加型の統治がこれらの諸権利を最大限に保障する。

平等：いかなる個人、いかなる国家も、開発から恩恵を得る機会を否定されてはならない。女性と男性の権利と機会の平等は保障されねばならない。

団結：グローバルな課題には、衡平と社会正義という基本的な原則にしたがって、コストと負担が公正に分担されるような方法で、取り組まねばならない。苦しんでいる者、恩恵を受けることの最も少ない者は、最も恩恵を受ける者から支援を受ける資格がある。

寛容：人類は、信仰、文化及び言語の全ての多様性において相互を尊重しなければならない。社会の中の差異、及び社会同士の差異を畏れてはならず、抑圧してはならず、人間性の貴重な資産として大切にしなければならない。平和の文化と全ての文明間の対話は積極的に推進されねばならない。

自然の尊重：全ての生物及び天然資源の管理においては、持続可能な開発という指針にしたがって、慎重さが示されねばならない。それによってのみ、我々が自然から享受している計り知れない富を保全し、我々の子孫に伝えることができる。現在の持続不可能な製造・消費様式は、将来の我々の福利及び我々の子孫の福利のために、変更されねばならない。

責任の共有：世界の経済・社会開発並びに国際の平和と安全に対する脅威への取組の責任は、世界の国々によって分かち合われ、多角的に果たされなくてはならない。世界で最も普遍的で最も代表的な機関として、国連は中心的な役割を果たさなくてはならない。

(7) “Human Security Now” Commission on Human Security、邦訳版「安全保障の今日的課題、人間の安全保障委員会報告書」朝日新聞社、2003年

6. 国連首脳会合成果文書と事務総長報告

(1) 人間の安全保障委員会の報告を受けて、日本としては、2005年の国連首脳会議（ミレニアム総会のレビュー）の成果文書に人間の安全保障を盛り込むべく運動した。日本の人間の安全保障とカナダの保護する責任の概念整理が課題となった。カナダは2つを連続したものとみなしてい

るのに対し、日本は途上国からの保護する責任への反発を踏まえ意図的に2つの概念を分けて対応してきたところだが、この際お互いの考えの相違はそのままで、とりあえず共同戦線を張ることとなり、結果的には、両概念とも成果文書に含められた。

人間の安全保障には依然としてブラジル、キューバなど途上国から概念があいまいとして疑問がだされたが、成果文書のパラグラフ143で「我々は、人々が、自由に、かつ尊厳を持って、貧困と絶望から解き放たれて生きる権利を強調する。我々は、全ての個人、特に脆弱な人々が、全ての権利を享受し、人間としての潜在力を十分に発展させるために、平等な機会を持ち、恐怖からの自由と欠乏からの自由を得る権利を有していることを認識する。このため、我々は、総会において人間の安全保障の概念について討議し、定義づけを行うことにコミットする。」として明確に言及された。

また、保護する責任については、パラグラフ138、139で次のように規定された。

「138. 各々の国家は、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪からその国の人々を保護する責任を負う。この責任は、適切かつ必要な手段を通じ、扇動を含むこのような犯罪を予防することを伴う。我々は、この責任を受け入れ、それに則って行動する。国際社会は、適切な場合に、国家がその責任を果たすことを奨励し助けるべきであり、国連が早期警戒能力を確立することを支援すべきである。」

「139. 国際社会もまた、国連を通じ、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から人々を保護することを助けるために、憲章第6章及び8章にしたがって、適切な外交的、人道的及びその他の平和的手段を用いる責任を負う。この文脈で、我々は、仮に平和的手段が不十分であり、国家当局が大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から自国民を保護することに明らかに失敗している場合は、適切な時期に断固とした方法で、安全保障理事会を通じ、第7章を含む国連憲章に則り、個々の状況に応じ、かつ適切であれば関係する地域機関とも協力しつつ、

集団的行動をとる用意がある。我々は、総会が、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から人々を保護する責任及びその影響について、国連憲章及び国際法の諸原則に留意しつつ、検討を継続する必要性を強調する。我々はまた、必要に応じかつ適切に、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪から人々を保護する国家の能力を構築することを助け、また、危機や紛争が勃発する緊張に晒されている国家を支援することにコミットする考えである。」

これにより、ひとまず、人間の安全保障と保護する責任とがともに国連の課題として採り上げられたのである。⁽⁸⁾

(2) 日本は、人間の安全保障に関する共通理解の構築し、国連の諸活動におけるこの理念の主流化に向けた協力を模索することを目的として、関心を有する諸国と機関と人間の安全保障について議論する場として、2006年にニューヨークベースの非公式・自由なフォーラムである「人間の安全保障フレンズ」の立ち上げを主導した。これには、メキシコなど10数カ国が参加し、その後累次6回目まで(2009年現在)開催されている。もっとも、カナダもノルウェイなどと「人間の安全保障ネットワーク」を設立して同様の活動を行っている。

国連における最近の動きとしては、2007年に人間の安全保障基金に日本以外の国では初めてスロベニアが2万ドル、タイが3万ドルを拠出した。また、2008年5月には総会のテーマ別討議で人間の安全保障が初めて議題とされて各国が議論に加わった。

(3) 人間の安全保障については、国連の場だけではなく、2003年エヴィアン・サミット議長総括で言及され、同年のバンコクおよび2004年のサンチャゴのAPEC首脳会議の宣言に盛り込まれるなど、広く国際的に認知されてきた。また、日本とEU、メキシコ、ベトナム、インド、豪州、モンゴル、英国との間の2国間の共同文書で言及されている。

(4) 潘基文国連事務総長は、2010年4月11日、「人間の安全保障報告書」を発表した。

これは、前記(1)の成果文書パラグラフ143のフォローアップとし

て、日本が主導して事務総長に作成を要請していたものである。

報告は、第1章で前記(2)の「人間の安全保障フレンズ」会合の活動やEU、ASEAN、アフリカ連合、米州機構、アラブ連盟の地域機構における議論に言及し、「人間の安全保障基金」の支援活動を紹介するなど、これまでの流れを概括している。

第2章で、人間の安全保障の必要性について次の諸点を指摘した。

自然災害、武力紛争、食糧、保健問題、経済金融危機など相互に複雑に関連する脅威が人類の生命・生活を脅かしており、伝統的な安全保障の概念を超え、国家を超える問題となっている；国家は個人の生存や生活、尊厳を確保することを安全保障の基礎にすえるべき；開発、平和、人権（国連の3大目標）は相互に関連しており、健全な政治、社会、環境、経済、軍事、文化システムこそが安全保障に対する脅威に対処するために重要であり、紛争の発生の可能性を低下させ、開発の障害を克服し、すべての人々の自由の促進につながる；人間の安全保障と国家の安全保障は相互補完関係にある；人間の安全保障は、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を実現するための包括的な概念であり、武力行使を当然に想定したのではないのに対して、保護する責任は、特定の深刻な人道危機に際しての国際社会の対処（軍事介入を含む）を中心とした概念である。

続く各章では、様々な脅威に対処する上での人間の安全保障の有用性を説き、適用の方法や実例を紹介しており、第7章で、結論として、相互依存性・関連性が急速に進んでいる現代の世界において人間の安全保障概念は実践的な概念であると指摘した上で、その主要な要素（人間中心、包括性、文脈重視（context-specific）、予防）は、脅威に争点をあて、その背景にある原因を明確にし、防御のための早期警戒システムの構築に寄与するものであると指摘している。

そして、最後に第8章で、国連総会に対して、次の提言を行った。

- ①人間の安全保障の付加価値を考慮すること
- ②国連の活動において人間の安全保障を主流化する方策につき議論すること

- ③加盟国に対して人間の安全保障基金に拠出するよう奨励すること
- ④国連の活動における人間の安全保障の主流化の進捗状況に関する事務総長報告の隔年発出を求め⁽⁹⁾ること

(5) これをうけて、2010年5月20、21日、国連総会において人間の安全保障の公式討議が初めて行われた。日本はこれを踏まえ、2005年の首脳会議のフォローアップとして、総会が、①総会での公式討議で人間の安全保障の概念について様々な意見が出されたことの意義に留意し、②この討議が継続され定義についての合意が得られる必要性を認識し、③事務総長に対して、人間の安全保障の概念について加盟国の様々な意見を参照しつつ定義づけを試み、2012年の総会に報告するよう要請し、④人間の安全保障の概念について検討を続けることを決定する、との決議案を提案した。依然として内政干渉を嫌う一部途上国の消極的反応によって採択に手間取ったが、ジョルダン、メキシコなどフレンズの国々とカナダ、ノルウエイなどのネットワークの国々も共同提案国になり、7月16日にコンセンサスで採択された。これは人間の安全保障を外交の柱とする日本にとって非常に意義のある決議である。今後の定義付けの合意が待たれるところ⁽¹⁰⁾である。

註

- (8) 首脳会議成果文書仮訳は、註5と同様のホームページ参照
- (9) 国連文書 A/64/701, “Human Security, Report of the Secretary-General”
- (10) 国連文書 A/64/L.61 “Follow-up to paragraph 143 on Human security of the 2005 World Summit Outcome”

7. 今後の課題

これまで見てきたように、人間の安全保障は、次第に国際的に認知されてきたが、国家主権とグローバル・ガバナンスがオーバーラップする機微な分野を対象としており、今後とも様々な角度から議論が続くものと思われるが、現時点での課題を挙げておく。

2003年の人間の安全保障委員会の報告は、人間の安全保障のためのグローバル・イニシアティブとして；国連が人間の安全保障を最優先事項とし、安保理事会もさらに討議を拡大するべきである；紛争を予防し、人権と開発を推進する；人々や社会の保護と能力強化を通じ、人間の安全保障の文化を涵養する；民主主義の原則を深めこれを実践することを提言した。そして、基本的な問題への取り組みとして前記の10項目を勧告した上で、これらを実現するための方法として；世界的な連携の中で多くの取り組みを結びつける；国を超えて水平な連携により、国家や制度の縦割り構造を補う（インターネットの役割、NGOを含む市民社会の役割に着目）；人間の安全保障基金を活用する；国連の諸機関とブレトンウッズ諸機関（IMF や世銀など）との連携をはかる；人間の安全保障諮問委員会を設置することを提案し、世界的な連携を呼びかけた。

これらの指摘のうち、概念の普及は総会での議論が2008年と2010年の5月におこなわれ、事務総長報告をへて、総会決議が採択されたことなどで一定の成果があったが、その過程で、一部の途上国が依然として国家主権への干渉を危惧する議論を繰り返している。

また人間の安全保障の実践では、人間の安全保障基金の充実を踏まえて、その活動が積み上げられており、また日本をはじめとする個別国の取り組みもあり、着実に成果があがっているといえる。さらに、国連機関と世銀グループとの連携は改善されてきた。

しかしながら、前述のように国連事務総長が「人間の安全保障報告書」（2010年4月）において、国連の活動において人間の安全保障を主流化することを改めて提言していることは、実のところ、主流化が未だ実現していないことを示しているのである。そのためには、国連でのさらなる議論が進み、総会で概念についての定義付けが合意されることが重要であり、また安全保障理事会でも議論が行われ、常任理事国の後押しを得るのも課題である。

8. 日本外交にとっての意味合い

人間の安全保障をめぐるこれまでの動きを概括してきたが、これを外交政策の柱にすえた日本にとっての意味合いを考えてまとめたい。

国家安全保障は、近代国際政治の歴史を踏まえた上で理論化されており、各国はそれぞれの置かれた安全保障上の現状認識を行い、ハード面、ソフト面の政策を決め、実施してきた。しかし、冷戦中は、各国の国家安全保障はなんといっても米ソ両大国、せいぜい他の P-5を加えた国々の意向、動向によって左右されてきていた。日本は、敗戦後米国との同盟の下で「軽武装・経済立国」の路線を採り、国内では非常にいびつな「安全保障論議」が行われてきた経緯から、この分野では国際的に「一人前」とは扱われてこなかった。この路線により、アジア諸国の日本再軍備への「疑心」を薄めてきたメリットは指摘すべきだが、日本は国際場裡では「経済大国」ではあっても伝統的な意味での大国ではない。

日本外交は、核廃絶を達成するとの政策を一貫して追求してきている。米国の核の傘のもとで国家安全保障を確保しつつ、この方針を追及するのは一見論理矛盾ともとれるが、経過措置的な現実の下にあると説明できるであろう。さらに一貫しているのは ODA の実施であるが、これは「相手国の関心」に応えつつ、「情けは他人の為ならず」ともいうべき長期的視野に立った日本の国益追求の路線といえる。

ここに、人間の安全保障が外交の柱として加わった。これまでの経緯で明らかなように、人間の安全保障論は、国家安全保障論とは異なりすぐれて意図的に打ち出された「政策論」である。国連憲章にいう「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を実現するためであるという肯定的な要素からなっており、欧米の言う「人権外交」よりもやや広範で、先進国、途上国のいずれからも「文句を付けにくい」考え方であり、何人も正面切って反対できない。それがいまや国連では Japan Brand になっているといえる。

ODA 予算が減額されているが、日本ブランドの人間の安全保障 ODA の

充実は費用対効果が高いと思われ、今後とも活用すべきと思われる。

軍事力による国際貢献の面では限界のある日本としては、ここまで発展してきた人間の安全保障を引き続き外交の柱の1本とし、各般の施策を展開することは、厳しい国際環境の下で存在感を示しつつ、日本への信頼感の醸成に資するものであり、長い目で国益を確保していくために有益であると考えます。

米つくり为例えれば、秋により良き収穫を得るための、早春の苗代つくりと真夏の田の草取りのような作業であると考えます。(2010年7月20日了)

(本稿は、筆者が、霞ヶ関会報2010年3月号および4月号に掲載した小論にその後の展開を踏まえた加除修正を施して作成したものである。)