



Title	日本の人間の安全保障政策とその外交的実践
Author(s)	神余, 隆博
Citation	国際公共政策研究. 2008, 13(1), p. 39-52
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/11304
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

The University of Osaka

日本の人間の安全保障政策とその外交的実践

Japan's Human Security Policy and Its Diplomatic Practice

神余隆博*

Takahiro SHINYO*

Abstract

Human Security is one of the center pillars of the Japanese Foreign Policy and has been practiced since 1998. This concept, emanating from the UNDP's Human Development Report 1994, has often times been mixed up with the notion of "Responsibility to Protect (R2P)".

The Outcome Document of the UN Summit in 2005 clearly separated these two concepts from each other and since then the idea of Human Security has been steadily mainstreaming among the member states and various UN organizations.

This paper argues the challenges and agenda for Human Security in the practice of Japanese Diplomacy within the multilateral fora, with the main focus on the United Nations.

キーワード：保護する責任、人間の安全保障フレンズ、欠乏からの自由、恐怖からの自由、規範化への努力

Keywords：Responsibility to Protect (R2P), Human Security Friends, freedom from want, freedom from fear, norm creating efforts

* 日本政府国連代表部大使・次席常駐代表

本稿では、人間の安全保障という概念を日本政府が主として国連等マルチの外交の場でどのように政策として実践しているか紹介するとともに、その過程で生じる様々な挑戦や課題を浮き彫りにしていきたい。人間の安全保障は日本外交の重要政策分野であるのは勿論、国際社会において国際公共政策として確立しつつあるのではないかというのが筆者の立場である。

1. 人間の安全保障の二つの潮流

人間の安全保障という概念が、UNDP（国連開発計画）の人間開発報告書（1994年）によって初めて提唱されてから13年が経つ。その間、人間の安全保障をめぐる二つの大きな思想の違いが時には対立し、両者が概念の精緻化とその実践を個別に進めるといった競争状態が生じていた。第1のグループはカナダなどが中心となって進めてきた「恐怖からの自由」への対応に力点を置く人間の安全保障ネットワーク¹⁾の活動である。第2のグループは、日本などが進めてきた「人間の安全保障委員会」報告（“Human Security Now” 邦訳「安全保障の今日的課題」）に基づく「欠乏からの自由」への対応を重視するアプローチであった。しかし、2005年の国連創設60周年（ミレニアムサミットの5周年）の機会に開催された首脳会議の成果文書でカナダ型のアプローチの究極的な類型が「保護する責任（Responsibility to Protect）」として、また、これを含まない非強制的なアプローチが「人間の安全保障（Human Security）」としてそれぞれ別のパラグラフに記載されることになり、一応の整理がついた形となった。

2. 2005年国連首脳会議の成果 — 保護する責任との違い

人間の安全保障は「人間の生にとってかけがえ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」という人間の根源的な価値観に根差すものであり、性質上介入主義的な傾向を持つ。自国の人間の安全保障もさることながら、すべての国の人間の安全保障を実現しようというのが人間の安全保障の根本的発想であるから、やり方如何によっては内政干渉、人道的介入の問題とのコンフリクトは生じ得る。

この点において、カナダが主導する「保護する責任」を含む「人間の安全保障ネットワーク」の立場と日本が提唱する「人間の安全保障委員会報告」型の人間の安全保障との間で重要な違いが生じている。カナダは元来1990年前半のコソボやルワンダの集団殺戮や対地雷等の問題から恐怖からの自由に対処する概念として人間の安全保障に取り組んできた、そしてそれを2001年に「保護する責任」という考えにまで押し進めたのであった。これに対し、日本は主として、1997年のアジア

1) 人間の安全保障ネットワーク（Human Security Network）は、1999年にカナダが中心となって設立したグループであり、毎年輪番制で議長を決め（07/08年はギリシャ）、閣僚レベルの会合を開催し、人間の安全保障の実践を促進しようとする運動。カナダのほか、オーストリア、チリ、アイルランド、ジョルダン、ノルウェー、スイス、タイなど12ヶ国が参加。日本及び南アはオブザーバーとして参加してきている。

経済危機がグローバリゼーションの負の部分として貧困や基礎的な生活に及ぼす影響に注目し、「欠乏からの自由」を実現するための手段として人間の安全保障という考え方に着目し、国連に人間の安全保障基金を設置（1999年）して援助を開始した。カナダ型の人間の安全保障が人道的介入の可能性を含んでいるのに対し、日本型の人間の安全保障はこれを含まないものとして推進されてきた。日本型の考え方は、あくまで当事国の同意と非軍事的な手段により、人権と基本的自由を実現しようとする非強制型の概念である。

カナダと日本は人間の安全保障のこの人道的介入の部分で相容れないのであるが、この点を除けば合意できるところは9割以上ある。勿論、日本の立場も人間の安全保障の範疇においてではなく一定の条件の下に（安保理決議の存在等）「保護する責任」の考え方は容認するのであるが、これは人道的介入というよりは、国連憲章第7章の下での国際の平和と安全を維持するための強制行動としてとらえるべきということである。なぜならば、このような人道上の危機的な状況や大規模の人権侵害状況においては、周辺地域の平和と安全に対する脅威が存在すると認定できる場合が多いので、国連憲章の原則に従って対処することが可能になるからである。他方で、純粋に一国内にとどまる人道的危機状況については、安保理決議が存在しない場合には、集団安全保障の措置を適用できず、「保護する責任」の問題は依然として解決されないままとなる。このような事態に対する答えはまだ用意されていない。コソボで行われたような、安保理の承認がない人道的介入をジェノサイドや迫害等の場合に今後とも行い得るか否かの問題は、難問であり、更なる議論が必要となる。

3. 2005年首脳会合成果文書のフォローアップ

2005年に開催された国連首脳会合成果文書のパラ143は、次のような内容である。

「我々は、人々が自由にかつ、尊厳をもって、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、人間としての潜在能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、定義付けを行うことにコミットする。」（下線は筆者）

(143. We stress the right of people to live in freedom and dignity, free from poverty and despair. We recognize that all individuals, in particular the vulnerable people, are entitled to freedom from fear and freedom from want, with an equal opportunity to enjoy all their rights and fully develop their human potential. To this end, we commit ourselves to discuss and define the notion of human security in the General Assembly.)（下線は筆者）

この成果文書では、国連総会において人間の安全保障の概念について討議し、定義付けを行うこ

とになっている。しかし、人間の安全保障の定義について総会で法的な議論を始めると、この概念に懸念を抱く一部の国に格好の攻撃材料を与え政治的な議論が際限なく行われ、包括的テロ防止国際条約がテロの定義問題で挫折したように何等の成果も生まないことが予想される。

政治的に注目を浴びる危機よりも、貧困や疾病等日常的な危機状況のほうがより多くの人の命を奪っている現状を見れば（いわゆる最貧困の10億人bottom billionの問題）、脅威の根源を軽減するミレニアム開発目標（MDGs）の達成こそが実は人間の安全保障の実現には近道ということになる。

人間の安全保障の定義については、すでに人間の安全保障委員会の報告書（*Human Security Now, 2003* 邦訳『安全保障の今日的課題』）において概念整理がなされており²⁾、それに沿った形でOCHA（国連人道支援調整部）に設置された人間の安全保障基金を通じた支援が行われてきている。更に、日本政府としてもODA大綱において、人間の安全保障の視点で考えることをODAの基本方針の一つとして位置付け、人間の安全保障の考え方に立脚して貧困、水、保健、教育等多岐にわたる援助を実施してきている。国連における概念の普及のための努力においても、より実践的な観点から、加盟国の人間の安全保障に関するベスト・プラクティスを集め、現実の政策課題を議論すべきであるとの立場をとっている。そのような試みの一環としてすでに日本の呼びかけで、2006年に「人間の安全保障フレンズ」（Friends of Human Security）というオープンエンド（参加自由）のフォーラムが立ち上がっており、後述のとおり、ニューヨークにおいて関係国の国連代表部を中心にこれまで3回ハイレベルの会合が開かれている。また、このフレンズの働きかけもあり、今年の第62国連総会においてケリム総会議長主催で人間の安全保障に関するテーマ別討論が行われる予定である（5月22日に実施）。

4. 統合努力—概念普及から人間の安全保障フレンズ会合まで

(1) 概念の普及

日本は、故小渕恵三首相が1998年12月にハノイにおける政策演説で人間の安全保障に言及（5億円規模の人間の安全保障基金の設立を含む）して以来一貫して、外交、ODA政策の重要な柱として人間の安全保障を実践してきた。また、これと並行して国際社会に対しても、概念の普及と国際公共財としての人間の安全保障基金を活用した外交努力を先頭に立って行ってきた。その成果は、1999年のG8ケルン・サミット外相会議で初めてサミット文書中に言及され、その後2000年のG8九州沖縄サミットでも外相会議の総括文書に盛り込まれ、2003年のG8エヴィアン・サミットでは議長総括文書で言及されている。G8サミット以外でもAPEC首脳宣言（2003年）、日・ASEAN首

2) 人間の安全保障委員会の報告書によれば、人間の安全保障は「人間の生にとってかけがえ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こと」と定義している。人間の安全保障とは、人が生きていく上でなくてはならない基本的自由を擁護し、広範かつ深刻な脅威や状況から人間を守ることである。人々が生存、生活、尊厳を享受するために必要な基本的な手段を手にするができるよう、政治、社会、環境、経済、軍事、文化といった制度を一体としてつくり上げていくことも意味する。「生」の中枢とは、人が享受すべき基本的な権利と自由を指す。（『安全保障の今日的課題』 人間の安全保障委員会報告書 10頁、朝日新聞社 2003年）

脳会議東京宣言（2003年）、ESCAP総会上海宣言（2004年）、OECD閣僚理事会声明（2005年）などに反映されている。今やAPECにおいては人間の安全保障は定着した討議項目となっている。

国連との関連では、森喜朗首相（当時）が2000年の国連ミレニアム首脳会議で「人間の安全保障委員会」の設立を呼びかけ、2003年2月には緒方貞子、アマルティア・セン両共同議長が小泉首相（当時）に最終報告書の内容を報告し、同年5月にアナン国連事務総長にも同報告書を提出している。また、日本独自の貢献として国連に人間の安全保障基金を立ち上げ、1999年以降毎年拠出しているほか（拠出総額は約354億円。これまでの最高は2001年の約77億円。2008年度予算では18.2億円。累計で184のプロジェクトを100の国と地域で実施³⁾）、2003年には「人間の安全保障基金」の運用について国連事務総長に助言するために「人間の安全保障諮問委員会」（Advisory Board on Human Security 緒方貞子JICA理事長が議長）を立ち上げている。

1999年にカナダが中心となって立ち上げた「人間の安全保障ネットワーク」⁴⁾（Human Security Network 12カ国が参加）には、日本はオブザーバー参加してきており、やや立場は異なるものの相互の意思疎通と連携に努めてきている。日本政府は人間の安全保障を担当する専任の大使を任命し、国際会議への出席および概念の普及に当たってきている。さらに各種の会議、シンポジウム、セミナーを自ら開催したり他国主催のものに参加するなど、この方面での活発な外交を展開している。

（2）人間の安全保障フレンズの立ち上げ

2005年の国連首脳会議の成果文書を実施に移す過程において、日本政府は日本型の人間の安全保障に賛同する国や国連機関を中心に「人間の安全保障フレンズ」を立ち上げることを模索してきた。すでにこれに賛同したメキシコほか23カ国の参加を得て、2006年2月にメキシコシティでメキシコと日本の共同議長による人間の安全保障に関するワークショップが開かれた。

メキシコとのワークショップを経て、人間の安全保障フレンズをネットワークグループも含む包括的な形で立ち上げていくことが現実の課題となった。この背景には、カナダにおける政権交代（保守系ハーパー政権の成立に伴うカナダ外交における人間の安全保障の相対化）があり、また、それ以前から存在していた日、加双方における協力機運の醸成もあり、日本とメキシコが中心となってネットワークグループおよびその他の国を巻きこむ形でフレンズの形成が進行していった。メキシコというパートナーを得たことが、人間の安全保障の更なる主流化に向けた大きな鍵となった。

このような経緯を経て、人間の安全保障フレンズが2006年10月に、日本とメキシコの共同議長の下にニューヨークで立ち上がった。当初の参加は24カ国と7国連機関であったが、第2回目（2007年4月）が同じくNYで開かれた際には参加は35カ国と13の国連機関、第3回目は約60カ国と11の国際機関に急拡大していった。第3回目のフレンズ会合（2007年11月）にはケリム国連総会議長も

3) 2007年に新たにスロベニアおよびタイが基金のドナーとなることを発表した。

4) ネットワークのメンバーは、12カ国（スロベニア、オーストリア、カナダ、コスタリカ、チリ、ギリシャ、アイルランド、ヨルダン、マリ、ノルウェー、スイス、タイ）。日本及び南アフリカがオブザーバーとして参加。

参加し、挨拶が行われた。これら3回の会合を通じて、これまで消極的であったインド、エジプト、パキスタン、インドネシアさらには米国、中国、ロシア、英、仏という安保理常任理事国にまで参加が拡大していることは特筆にあたいする。これまでの議論を総括すれば、次のようなものになる。

- フレンズは非公式 (informal) の開かれた (open-ended) グループであり、その目的は、人間の安全保障の概念を議論し、共通の理解を模索し、国連の活動においてそれを主流化するために協働するというもの。
- 人間の安全保障の法的な定義を総会決議のような形で求めることは、現実的ではないため、それは行わない。むしろ、人間の安全保障委員会の報告書によって定義された幅広い考え方を共通の理解として協力を行う。
- 具体的な協力の分野としてたとえば、ミレニアム開発目標 (MDGs)、平和構築 (peace building)、人権、人道援助、開発、移民 (migration)、環境・気候変動、ジェンダー、人身取引 (trafficking)、組織犯罪、児童保護などが挙げられる。
- 国連総会で定義に関する合意達成を目指すことなく人間の安全保障の議論を行う。
- 人間の安全保障のウェブサイトやインデックス作りが有益。
- 慎重派の加盟国へのアウトリーチが必要。
- 各国の人間の安全保障に関するイニシアティブや活動を取りまとめ、国連に提出する (2007年11月までに5カ国17国連機関からの情報をまとめて事務局より各代表部に配布)。
- 「保護する責任」の概念が主に対処的な手段に焦点を当てるのに対し、人間の安全保障は人道危機や暴力等に際し、予防段階における中心となるものである。
- 人間の安全保障は、MDGs達成の本質的要素のひとつであり、人権尊重および法の支配の強化を目指す公共政策の中核であるべき。
- 人間の安全保障の視点は平和構築においても主要な役割を果たす。「恐怖からの自由」も引き続き重要な要素。武力紛争下の児童の保護は極めて重要。
- 各国のオーナーシップは最も重要であるが、各国が責任を果たせない場合には国際社会が補完的な役割を果たし、ギャップを埋める必要がある。

5. 消極的な国へのアウトリーチ

人間の安全保障については、内政干渉や人道的介入の口実に使われることを嫌う一部途上国の反発があり、国連の主催する会議や国連文書における言及に抵抗を示すことがまま見られた。そのような反対派のリーダー格としてキューバが挙げられる。ブラジルやエジプトも消極的と見られていたが、エジプトは最近姿勢を徐々に変化させつつある (第3回目のフレンズ会合に参加)。インドも賛成したり、消極的であったり留保を付したりと一貫していなかったが、最近姿勢を変えて賛

成に回っている。特にインドについては、2007年8月21～23日にかけて安倍首相（当時）がインドを訪問した際に発出された「新次元における日印戦略的グローバル・パートナーシップのロードマップに関する共同声明」において人間の安全保障に関する特別の言及が行われる（パラ38）など、日本型の人間の安全保障に対する協力姿勢を明確にしている⁵⁾。これは特に、昨今安保理改革（G4案の共同提案）等を通じて醸成された、日印間のパートナーシップ強化に対するインド側の評価の表れの一環と見ることができる。インドは、人間の安全保障フレンズに2回目の会合以降参加しており、「この概念の共通理解を進展させるために協力する」という共同声明の文言は着実に実施に移されている。

中国については、賛成したり、反対したりと一貫していないが、一定の理解が進んでいるものと思われる。APECの文脈においては、日本型の概念を認めているほか、フレンズ会合には第3回目から参加している。

常任理事国については、米、英、仏は人間の安全保障に反対というわけではない。概念が広範にわたり、つかみどころがないとして関心を示してこなかったが、フレンズ会合にはいずれも2回目以降参加している。ロシアについては、賛成と反対の間で揺れており、この概念がどの文脈で使われるかによって賛成と反対を使い分けているものと思われる。後述するが、2006年11月8日の「女性と平和・安全保障」に関する安保理議長声明（PRST）を作成する過程で、ロシアは人間の安全保障への言及に反対の姿勢を示したが、日本が粘り強く説得を行った結果、最終的には同意が得られた。

最後に、人間の安全保障とアラブ世界の関係はどのようなものであろうか。アラブ世界における人間の安全保障の考え方の受容は、容易でない課題であると思われるが、ヨルダンに設置された人間の安全保障センターの再開の動きが見られるほか、アラブ連盟事務局内に人間の安全保障ユニットを設立するとの動きも見られる。イスラムの教えには利他的行為ないし喜捨の教えがあるといわれる。人間の安全保障の考え方は自己および他者の尊厳を守ろうとするものである。人間の安全保障の利他的な価値観は決してイスラム世界と無縁ではないと思われる。

6. 人間の安全保障の規範化への努力

以下にこの概念を巡る法的な側面に焦点を当ててみたい。いかなる概念も実行（プラクティス）と規範化が伴わなければ、有効な手段となり得ないからである。

5) 日印共同声明 パラ38 人間の安全保障

両首脳はミレニアム開発目標の達成を含むグローバルな課題に取り組むことを念頭に、人間の安全保障という概念の、進化しつつある、多面的かつ包括的な性質に妥当な考慮を払いつつ、この概念の共通理解を進展させるために協力する必要性を強調した。

The two leaders stressed the need to cooperate in developing a common understanding of human security, with due respect to the evolving, multidimensional and comprehensive nature of the concept, with a view to tackling global challenges including the achievement of the Millennium Development Goals.

(1) 国際法との関係

人間の安全保障が国際法に及ぼす影響についてはオーバーライトナーがその論文で興味深い指摘をしている⁶⁾。

第一に、国家は安全保障という概念（コンセプト）と実行（プラクティス）をもはや独占できない。グローバリゼーションとローカリゼーションという双子の力が国家の安全保障という伝統的な概念を時代遅れのものにしていく。人間の安全保障は国益よりも共通の価値観に根差すコンセプトである。人間の安全保障は、国家の安全保障を代替するものではないが、これまで至高の概念であった国家の安全保障を安全保障の一つの概念として相対化させている。

第二に、国連憲章には重要な二つの目標がある。第一の目標は、国家中心の国際秩序の保障、維持、安定、生存への配慮であり、憲章第2条にいう領土保全、主権平等、政治的独立、内政不干渉である。第二の目標は、人権の保護（第1条3項）である。この両者が対立する場合、どちらを優先するかについては、冷戦時代においては答えは前者の優先であった。人間の安全保障の考え方は、この両者を和解（reconcile）させる概念だと言える。

第三に、シエラレオネの人道法廷や紛争下における文民の保護に関する安保理決議等のケースに見られるように、人間の安全保障のアジェンダが安保理等の意思決定に影響を与えている。

第四に、人間の安全保障の考え方は価値判断に基礎を置く概念である以上、他国の人間の価値を守るため安全確保義務を国境を越えて適用するなど性質上介入主義的である。これは保護する責任（responsibility to protect）が人間の安全保障の一環としてとらえられることを意味している。

第五に、近年さまざまな規範が人間の安全保障の考え方の下で作られている。国際刑事裁判所の設立条約、児童の権利条約、国際組織犯罪防止条約及びその下での人身取引等三つの議定書や安保理決議1325（2000年）＝紛争下における女性、などのジェンダー関連もそれである。人権法、人道法、国際刑事法、難民関連法なども密接に関連してきている。

第六に、人間の安全保障と人権法との関係もさらなる考慮が必要であるとともに、紛争下における人道法と人権法のギャップに関する問題についても人間の安全保障の考え方は有益であろう。

オーバーライトナーの指摘は首肯できる部分が多い。安全保障の概念の変化として国連憲章の想定する戦争や紛争などの軍事的な脅威のみならず、自然災害や感染症、人と人との関係がもたらす非軍事的な脅威（抑圧や貧困）をも国家として対処すべき安全保障に含めるという意味において、人間の安全保障は国家の安全保障を代替するものではなく、これを補完する概念である。

一方で、感染症や自然災害について、米国は人間の安全保障というよりは、国家の安全保障の間

6) Gerd Oberleitner "Human Security: A Challenge to International Law ?" *Global Governance* 11, 2005, pp.185-203.

題としてとらえる「国家主義」の傾向が強く、人間の安全保障の概念の米国への浸透は遅々としている。同様のことは、少なからぬ途上国にも当てはまる。津波にせよ、地震にせよ、一部の途上国はこれらの脅威を人間の安全保障の問題として観念することを拒否している。2005年1月に神戸で開かれた国連防災世界会議での兵庫宣言及び兵庫行動枠組の案文作成過程において見られた一部の国の拒否反応、ならびに同年9月の国連首脳会議の成果文書の審議過程においても示された人間の安全保障に対する反対論は、この概念を内政干渉ないし人道的介入の口実と見なす国があるということであり、これらの国は、そのような立場から人間の安全保障に警戒的である。

このようにみると、国家主義的な立場から国家の主権を固守する、ウエストファリア型の守旧的な国家は、人間の安全保障を国家の安全保障に含めることを拒否するのに対し、主権概念が変容し地域統合が進んでいるEU加盟の欧州諸国等は人間の安全保障を国家の安全保障の延長線上のものとして受容する傾向が強い。換言すれば、今日の国際社会は、ポストモダンの成熟した民主主義・市場経済国家群と守旧的な近代主権国家群、そして近代以前の権威主義的な発展途上の国家群に分かれるという現実を見据える必要があるということである。

(2) 安保理等の意思決定に反映

人間の安全保障がすでに安保理の意思決定に影響を与えているとのオーバーライトナーの指摘は正しい。昨今、安保理はその正統性と存在意義をプレイアップする必要性もあり、人権や人道あるいは平和構築の分野に関する事項をも自らの権限内の問題として取り込もうとする傾向が強い。いわゆる安保理による浸食 (encroachment) と呼ばれる現象である。ジンバブエやミャンマーの人権問題を安保理の公式・非公式の議題として審議を行ったり、新設された平和構築委員会を安保理と総会の共管の組織としたり (平和構築委員会については安保理と総会の二つの設立決議が存在する)、エイズに関し安保理決議が行われるなど、人間の安全保障の考えが安保理の意思決定に及ぼす影響はすでに現実のものとなっている。

また、2006年4月には英国の議長の下で気候変動をテーマとする安保理公開会合が開催された。そこではスターン報告等で示された、ダルフール紛争の原因のひとつとしての水の問題等、気候変動が国際の平和と安全に及ぼす影響について安保理史上初めて気候安全保障 (Climate Security) にまで、安保理の権限が拡張されたのであった。この気候の問題は、平和と安全の問題であると同時に、むしろそれ以上に人間の安全保障の問題であり、人間の安全保障が対象とする問題を今日安保理はすでに審議していることにほかならない。

女性やジェンダーの問題が安保理決議で扱われた代表的な例として、2000年10月31日の安保理決議1325 (女性と平和・安全保障) がある。この安保理決議を記念するとともに、毎年決議の実施を確認する意味で安保理において審議が行われ、その結果が安保理議長声明 (PRST) 等にまとめられて公表されている。2006年には、日本も安保理面メンバーの一員としてこの議長声明の審議に参画し、11月8日のPRSTにおいて人間の安全保障に言及するとともに、その概念を述べたパラグラ

フの挿入をロシアや中国の消極姿勢にも拘らず実現した（パラ4）⁷⁾。安保理の文書（決議、PRST等）において人間の安全保障が言及されたのは3度目のことである。前の2回はいずれも西アフリカの平和の定着に関するものであり、2005年2月25日のPRST（パラ17）⁸⁾と2006年8月9日のPRST（パラ12）⁹⁾である。2006年11月のPRSTにおいて、保護と能力強化という人間の安全保障の根幹の考え方を明確に示すことができたのは、更に一步前進であった。

さらに、2006年6月19日に新設された人権理事会は、前身の人権委員会がその会合や条約審議において加盟国とNGO等の市民社会を同等に扱っており、単なるオブザーバーではなく出席しかつ意見を表明し、条約作りに参加することも認められていることから、同様の方式を踏襲している。このように、人間の安全保障のコンセプトは、国連の主要な機関においてすでに意思決定のレベルにおいても実行されているとあってよい。

（3）規範化は形成途上

人間の安全保障が国際的な規範作り（norm setting）にどの程度貢献しているかという問題があるが、これは、まだ形成途上であろう。人間の安全保障の概念が94年のUNDPの人間開発報告で初めて取り上げられて以来、まとまった形でコンセプトが形成されたのは2003年の緒方・セン共同議長による人間の安全保障委員会報告“Human Security Now”であった。しかし、この報告書はナン事務総長に提出されたものの、国連総会決議等による形での正式の承認は行われていない。

人間の安全保障という概念が国連の文書として初めて認知されたのは、2005年の国連首脳会議の成果文書であった（2005 World Summit Outcome, A/60/1）。ただ、この成果文書においてもパラ143で人間の安全保障の背景となる考え方が説明されてはいるが、人間の安全保障の概念については総会において討議し、定義付けを行うとのコミットメントがなされているにとどまっている。

国連における人間の安全保障の規範作りは今後の課題であるが、すでにAPECやG8サミットにおいて、人間の安全保障は確立した地位を得ている。APECで人間の安全保障が取り上げられたのは、2003年10月のバンコクにおける首脳会談と閣僚会議の文書が初めてである。その後2004年11月にチリのサンチアゴで行われた首脳会議及び閣僚会議においても取り上げられており、2005年11月の韓国釜山、2006年11月のベトナム・ハノイ、2007年9月のオーストラリア・シドニーでの首脳会議及び閣僚会議でも取り上げられている。APECにおいては、この地域の自由で開放された経済の発展にとって障害となるテロや大量破壊兵器の拡散、感染症の問題等を人間の安全保障の問題と位

7) para 4 of PRST/2006/42

The Security Council recognizes that the protection and empowerment of woman and support for their networks and initiatives are essential in the consolidation of peace to promote the equal and full participation of women and to improve their human security and, encourages Member States, donors, and civil society to provide support in this respect.

8) para 17 of PRST/2005/9

The Security Council urgesand to provide adequate resourcesto improve human security of the people in dire need of protection

9) para 12 of PRST/2006/38

The Security Council welcomes.....and urges them to provide adequate resources.....to improve the human security of the people of West Africa in need of such protection.

置付けて協力していくこととされている。

なお、やや異なる観点からではあるが、EUも人間の安全保障の概念に取り組んでおり、2004年9月15日の「欧州の安全保障能力に関する研究グループ」のバルセロナ報告（“A Human Security Doctrine for Europe”）において、2003年に欧州理事会が合意した欧州安全保障戦略（ESS）を実施するために、15,000人からなる「人間の安全保障対応部隊」（Human Security Response Force）を創設して、テロ、大量破壊兵器の拡散、地域紛争、破たん国家、組織犯罪の5つの脅威に対応することを提唱している。この「人間の安全保障対応部隊」の大きな特徴の一つは、人間の安全保障の考えに立った対話とコミュニケーションによるボトムアップ・アプローチを7つの行動原則の1つとしていることである。

7. 人間の安全保障と開発問題への視座

第4回アフリカ開発会議（TICADⅣ）が今年5月28～30日横浜で開催される。そのTICADⅣの3大テーマの一つが人間の安全保障である（他のテーマは成長の加速化と環境問題・気候変動問題）。そして、人間の安全保障の中身はミレニアム開発目標（MDGs）の達成と平和の定着（平和構築等）である。潘基文国連事務総長やケリム総会議長が、昨年来優先的に取り組んできている気候変動とMDGsに対応して、今年はこの二つのテーマについて国連でも様々なハイレベル会議が予定されている。奇しくも、TICADⅣやG8北海道洞爺湖サミットで同様の取り組みが行われる予定であるなど、国連と日本の外交は人間の安全保障が対象とする重要な問題について歩調を合わせている。

（1）人間の安全保障と開発

日本が提唱する人間の安全保障の考え方は、人間とコミュニティを中心に据えたボトムアップのアプローチであり、途上国の自助努力（オーナーシップ）を重視する考え方である。日本政府はこの「人間の安全保障」の考え方を政府開発援助（ODA）大綱の基本方針の一つに据えて、すでに世界的に実践している。

「人間の安全保障」の最も重要な意義は、開発と安全保障の両面を含む点であり、MDGsの8つの目標のほぼすべてに関連すると同時に、MDGsが触れていないテロや大量破壊兵器、通常兵器の拡散等の軍事的な脅威への対応をも想定している点である。

開発と安全保障を連携させるという「人間の安全保障」の考え方をベースに、日本政府が積極的に推進しているのが、「平和の構築」（peace building）ないし「平和の定着」（consolidation of peace）のための外交努力である。ODA大綱では「平和の構築」を重点課題として掲げ、紛争予防や緊急人道支援とともに、紛争の終結を促進するための支援から紛争終結後の平和の定着や国づくりのための支援までを継ぎ目なく（seamless）、機動的に実施することを提唱している。また、日

本政府はこれまでイラク、アフガニスタン、スーダン、カンボジア、コソボ、東チモール、パレスチナ等においてこれを実施してきている。

更に、アフリカの開発については、日本は、冷戦終結後、先進諸国が援助疲れ (Aid Fatigue) に直面し、アフリカへの関心が低下していた90年代初期より、国際社会のアフリカ問題への関心を喚起するため、1993年にTICAD (アフリカ開発に関する東京会議) を立ち上げ、すでに三回首脳会議を行ってきている。TICADはアフリカの自助努力 (オーナーシップ) と国際社会の連携 (パートナーシップ) を基本哲学としているが、10数年のプロセスを経て2003年のTICADⅢ以来「人間の安全保障」の考え方にに基づき、「人間中心の開発」、「開発の基盤 (平和の定着等)」、「経済成長を通じた貧困の削減」を3つの柱 (重点分野) としており、「南々協力」の推進も大きなテーマとなっている。そして今年5月のTICADⅣでは、人間の安全保障を3大テーマの1つとして正面から取り組むことになっている。

(2) 開発と安全保障を結びつける新たなパラダイム

開発と安全保障の問題は分けて考えることができない。両者の連携を強化しながら進めていく包括的な戦略が必要である。アナン前国連事務総長が提唱したように、より大きな自由 (in larger freedom) を求めて、欠乏からの自由 (freedom from want) と恐怖からの自由 (freedom from fear) の双方を満足させるアプローチを模索する必要がある。そのための一つの有力な考え方が「人間の安全保障」であるが、軍縮や不拡散の問題をも含めたハード・ソフト両面での脅威に対応しつつ、貧困削減を可能とする新たなパラダイムを国連自身が持つことが必要である。

そのためには、開発問題と安全保障問題のギャップを埋める平和構築委員会の役割が期待される場所である。また、開発と安全の問題に対する国連システム全体における一貫性のある政策が必要であり、他の機関とともに安保理がこの問題において果たす役割も重要である。安保理改革が急務であるのは、開発と平和・安全保障の問題に大きな役割を果たす意思と能力を持つ国々を常任理事国に加え、平和の定着や平和構築における安保理の役割の活性化を図る必要があるからでもある。ちなみに、国連憲章は、安保理の任務及び権限として第26条において次のように規定している。

「世界の人的及び経済的資源を軍備のために転用することを最も少なくして国際の平和及び安全の確立及び維持を促進する目的で、安全保障理事会は、軍備規制の方式を確立するため国際連合加盟国に提出される計画を・・・作成する責任を負う」(下線は筆者)

“In order to promote the establishment and maintenance of international peace and security with the least diversion for armaments of the world's human and economic resources, the Security Council shall be responsible for formulating... plans to be submitted to the Members of the United Nations for the establishment of a system for the regulation of armaments.” (Article 26 of the Charter of the United Nations) (下線は筆者)

開発と安全保障の問題を考える際に、国際社会の資源の有効活用という観点からは極めて重要な要素が、2005年の国連総会首脳会議の成果文書から脱落している。それは軍縮と大量破壊兵器(WMD)の不拡散の問題である。2000年の国連首脳会議でのミレニアム宣言には、軍縮と不拡散への対応に関し、首脳レベルでの合意が存在していたが、2005年の首脳会議では合意が達成されず、一切の言及が欠落している。

軍事費の増大、武器輸出の拡大、大量破壊兵器の拡散は、東アジア地域においても顕著な傾向となっている。世界の軍事支出の総額はスウェーデンのストックホルム国際平和研究所(SIPRI)によれば、およそ9,750億ドル(2004年)である。他方で世界の貧困問題を救うためには、2015年までに世界で毎年500億ドルの追加支援が必要と言われている。これは世界の軍事費の5%強にすぎない。また、ミレニアム開発目標(MDGs)は、開発のための8つの目標(Goals)を提示しているが、そこには安全保障(軍縮、軍事費削減、不拡散等)に関する言及がない。

しかしながら、安全保障理事会はじめ国連の関連する組織、基金及び計画、専門機関等が、途上国における開発と安全保障の問題の双方に一貫性をもって取り組むことによって、そしてまた、途上国自身を含めて国連加盟国に限られた資源を軍事ではなく「人間の安全保障」の目的のために有効に活用することができるならば、人間の生存と貧困問題に対する国際社会の取り組みはより望ましい方向に向かうものと思われる。そのためのパラダイムシフトに向けての国連の戦略を確立するために、日本と世界はさらに努力を強化すべきである。

8. 人間の安全保障の主流化

人間の安全保障は形成途上の概念であり、今後とも規範化と実行の両面において積極的に推進していく必要がある。他方で、内政干渉や人道的介入を嫌う途上国が少なくない中で、保護する責任と混同される形での推進(アドヴォカシー)は避けるべきである。

また、総会における人間の安全保障の定義に関する議論を行うか否か、そして、行う場合にどのような方法で行うかは時間をかけて慎重に検討していく必要がある。いきなり、国連総会決議づくりに至れば、対立と紛糾は避けられないと思われるため、現状では、「緒方・セン報告」の既存の定義に基づき、これまで日本が進めてきた概念の普及とプロジェクトの実施を通じて地道に推進することが現実的であろう。

そして、そのような推進母体として2006年にニューヨークで発足した人間の安全保障フレンズ会合を最大限活用して、また、そこで話し合われたミレニアム開発目標(MDGs)、平和構築(peace building)、人権、人道援助、開発、移民(migration)、環境・気候変動、ジェンダー、人身取引(trafficking)、組織犯罪、児童保護等の分野での具体的なプロジェクトや協力を推進していくことによって、不毛な定義に関する議論を回避していくべきと考えられる。幸い、第62回総会議長であるケリム氏は、人間の安全保障に理解と関心を示しており、2008年5月22日に行われる予定の総会

非公式テーマ別討論において、さらに概念の主流化と協力の機運が盛り上がることが期待される。

国連において日本は、2006年6月から1年間平和構築委員会（PBC）の議長を務めている。平和構築は、紛争に逆戻りすることのないような社会や国づくりをする、そして復興・開発にいたる過渡期を国際社会が統合戦略に従って支援することがその中身である。平和維持（PKO）から平和構築にいたる間および平和構築から復興・開発の段階に至るまでの間のギャップが生じることなく、切れ目なくプロセスの進展を管理することが国連と国際社会に与えられた課題である。この平和構築と人間の安全保障がどのような関係にあるかについては、まだ定まった考え方はないが、平和構築は紛争に逆戻りしないような「人づくり」と「国造り」を目指していると考えれば、人間の安全保障の考え方が果たす役割は大きい。人間の安全保障委員会報告書は、人間の安全保障を平和、安全保障、開発を統合する概念としてとらえている。それはまた、開発、平和、人権を統合的にとらえようとするアナン前事務総長が、その報告書『より大きな自由』（In Larger Freedom）の中で示した考えでもある。人間の安全保障を実現する国こそが紛争に逆戻りしない国であるとすれば、平和構築は人間の安全保障を実現するプロセスに他ならない。

今後の課題は、人間の安全保障フレンズを中心に加盟国間の協力をどのように強化していくかである。「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」の双方に焦点を当てつつ、開発、平和、人権の問題をいかに有機的に結び付け、統合していくのかという問いに対する答を、考えを同じくする国々と共同で見出す努力の継続が最も重要となる。そのプロセスの中から、現在改革が叫ばれている国連システムを一貫性のある、効果的なものに作り変えていくことができれば、人間の安全保障は単なる概念にとどまらない、国連という制度的な保障を伴う国際公共財に進化させることも可能であろう。今我々は、国連をひとつの舞台として人間の安全保障が国際公共政策に発展しつつあることに勇気づけられるのである。

（本稿は個人の意見を表明したものである）

本稿は2008年2月11日 大阪大学中之島センターで行われたOSIPP国際シンポジウム「人間の安全保障と国際公共政策の将来」 パネルⅡ 「人間の安全保障のための政策と将来の課題」で報告したものである。