

「人間の安全保障」

西 田 芳 弘

目 次

はじめに

- I 「人間の安全保障」の考え方の背景
 - 1 概念の登場
 - 2 背景となる国際情勢動向
- II 「人間の安全保障」概念の役割
 - 1 対象となる課題
 - 2 「人間の安全保障委員会」報告書の提言
 - 3 概念の機能の特徴
 - 4 概念の問題点
- III 我が国の対外関係における「人間の安全保障」の意義
 - 1 外交政策としての経緯
 - 2 外交政策における力点
 - 3 概念の国民的基盤

おわりに

はじめに

「人間の安全保障」は、我が国の外交の「重要な視点の一つ」（平成15年版外交青書）とされている考え方である。この概念を外交の基本方針に含めている国は、我が国にとどまらない。また、国際機構や国際会議において作成される文書において近年よく登場しており、学者の研究対象としてその種々の側面が取り上げられ、

NGO等市民社会関係者が活動の理念においてこれに言及することも多くなっている。「人間の安全保障」は、今日国際社会において重きをなしているといえよう。昨年には、2001年に我が国とアナン国連事務総長のイニシアティブにより発足した「人間の安全保障委員会」（緒方貞子前国連難民高等弁務官とアマルティア・セン・ケンブリッジ大学トリニティ・カレッジ学長が共同議長）がその最終会合を終え、報告書は、小泉総理大臣とアナン事務総長に提出されている。

本稿では、「人間の安全保障」が今日国際社会に登場してきている背景を分析し、この考え方が国際社会における諸問題の取組みの今後の動向に果たし得る役割を考察し、我が国が国際社会に関与するに当たってこれを重要な視点とすることの意義を検討する。

I 「人間の安全保障」の考え方の背景

1 概念の登場

「人間の安全保障」とは、「人間の生存、生活、尊厳に対する脅威から各個人を守り、それぞれのもつ豊かな可能性を実現するために、ひとりひとりの視点を重視する取組を強化しようという考え方」であるという（平成15年版外交青書）。前出の「人間の安全保障委員会」は、「人間の安全保障」を、「人間の生にとってかけがえ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」⁽¹⁾と定義している。

(1) 人間の安全保障委員会 『安全保障の今日的課題』 朝日新聞社、2003、p.11.

「人間の安全保障」は、伝統的な「国家の安全保障」の考え方に対比されるものである。すなわち、政府が国家の安全を維持し、もって国民の生命と財産を守るという考え方のみによっては対処することが難しい問題が国際社会に生起しているとの認識が、「人間の安全保障」の概念を支えている。

「人間の安全保障」("human security") という表現が国際場で最初に用いられたのは、UNDP (国連開発計画) の1994年の『人間開発報告書』においてであるといわれる⁽²⁾。1990年代半ばに登場したこの概念は、同時期を通じて明確となり今日に至っている国際情勢動向を背景とし、その動向についての国際社会の問題意識を反映したものである。

2 背景となる国際情勢動向

(1) 紛争の多発

紛争の発生や国内の混乱により、国家が国民の生命と財産を守るという使命を十分に果たし得なくなっている状況が、今日多くの国や地域においてみられる。冷戦終結後、国際社会は超大国間の対立に基づく世界的規模の戦争の恐れからは解放されたが、冷戦中はむしろ押さえ込まれていた民族、宗教、文化等の違いを含め種々の要因による対立が、1990年代には顕在化し、これらに起因する地域紛争が多発している。国が機能していない事態 (いわゆる「破綻国家」) あるいは多数派支配集団による少数派圧迫の状況にある地域もある。紛争、混乱や圧迫の下にある人々、また、移動を余儀なくされた難民、国内避難民にとって、その生命や財産の安全の確保を国家に期待することはしばしば難しくなる。こうした人々の直面している脅威への対処の方策が求められる。

(2) グローバリゼーションの影

個々の国家が一国のみで対応することは効果的ではない問題が多々生起していることも、1990年代以降一層明確になっている傾向である。人、物、サービス、資金、情報等が大量にかつ迅速に地球的規模で移動することにより、国境を越えた経済活動、人々の結びつきが格段に深まり、国際社会は構造的な変化を受けつつある。これは国際社会にかつてない繁栄をもたらしたが、同時に新たな問題も生じ、これが国境を越えて広がる。いわゆるグローバリゼーションの影の部分である。それは国際テロ、国際組織犯罪、薬物の密輸、感染症の拡大等の問題であり、また、アジア通貨金融危機の伝播もその例であった。経済活動の高度化と拡大により、地球規模の環境問題、エネルギー問題も深刻なものとなる。これらの問題は、人間ひとりひとりの安全にとって脅威である一方、一国の安全保障努力によっては対応し切れるものではない。国際的な対処が必要とされる。

(3) 国家主権をめぐる状況の変化

主権国家から成るとされる国際社会の実際の在り方は、変化してきている。従来内政事項として扱われてきた事項について、国際機構、外国等国際社会が何らかの形で関与する事例は、ますます多くなっている。人権意識の高まりにより、個々の国家を超える普遍的な人権基準の設定及びその実施状況の国際的な監視システムの構築の努力が行われてきており、種々の人権関係条約の作成や各種人権関係機関の設置といった成果を挙げている。欧州においては、ユーロの導入、共通外交安全保障政策の進展、国境管理の撤廃など国家主権を超えて統合を達成しようとする動きがみられる。国家主権は以前ほどには絶対的なものとはみなされなくなってきており、伝統的には個別国家に委ねられてきた事

(2) UNDP の『人間開発報告書』(Human Development Report) において提起された「人間の安全保障」概念については、栗栖薫子「人間の安全保障」『国際政治』117号, 1998.3, pp.85-102.

項について、国際社会が新たなアプローチを模索することも考え得る状況となってきた。

(4) 情報及び価値観の共有

情報通信技術の革新的変化の結果、一国内の人々の置かれた危機的な状況は、メディアによって伝えられ世界を駆けめぐる情報として迅速に国際社会の関心を集めることとなる。人間の生存や尊厳が脅かされている事態の映像がリアルタイムで、時には実況で流されることにより、各国政府、国際機関あるいは NGO 等市民社会関係者は、強く行動を促される。冷戦の終結を経て、人権、人道、自由、民主主義、市場経済といった理念、価値観が国際社会において広く共有され一層普遍化する中であって、一国内の人々を取り巻く状況とそれへのあるべき対応についての判断が国際社会の各構成員にとってより分かち合いやすくなっていることも、行動促進の傾向を更に強めることとなる。

上記のような国際情勢の動向が、国家によってはあるいは一国のみでは十分な対処を行い得ない問題についての取組みに関し、国家の安全保障とは別に、人間ひとりひとりの視点に立って国際社会として対応しようとの発想を促し容易にしているといえよう。

II 「人間の安全保障」概念の役割

1 対象となる課題

(1) 主要な構成要素

前出の UNDP の1994年『人間開発報告書』は、「人間の安全保障」の主要な構成要素として、恐怖からの自由と欠乏からの自由を掲げて

いる⁽³⁾。恐怖からの自由と欠乏からの自由は、元来、フランクリン・D・ルーズヴェルト米国大統領が1941年に第二次世界大戦の連合国の戦争目的、世界の民主的再建の理念として掲げた4つの自由に含まれるもの（他の2つは、言論の自由と信仰の自由）で、同年の大西洋憲章に取り入れられ、後の国連の創設理念となっている。恐怖からの自由と欠乏からの自由が今日においてもなお人類が直面する重大な問題として位置付けられていることは、2000年の国連ミレニアム・サミットに向けてアナン事務総長が提出した報告書にみられるところである⁽⁴⁾。

戦争の惨禍からの解放、生存の確保を旨とするこれらの自由は、人々を取り巻く現下の状況に照らして改めてその意義が認識され、「人間の安全保障」という統一概念により国際社会において新たな注意喚起力、推進力を与えられているといえよう。

(2) 幅広い対象

国連の発足後、安全保障は、恐怖からの自由を指すことが多くなり、欠乏からの自由を指すことが少なくなったと、前出の『人間開発報告書』は指摘している⁽⁵⁾。こうした認識の下で、同報告書において UNDP が打ち出した「人間の安全保障」の概念においては、むしろ欠乏からの自由の側面が強調されている。他方、その後「人間の安全保障」は、この概念の持つアピール力を利用しようとする他の様々の主体によって取り入れられ、異なる意味を与えられていったと考えられている⁽⁶⁾。

「人間の安全保障」が通常、恐怖からの自由と欠乏からの自由を意味すること⁽⁷⁾には異論がないとしても、いずれに重点を置いて考える

(3) UNDP『人間開発報告書1994』国際協力出版会、1995、p.24.

(4) Kofi A. Annan, 'We the Peoples' *The Role of the United Nations in the 21st Century*. New York : United Nations Department of Public Information, 2000.

(5) UNDP 前掲書 p.24.

(6) 栗栖薫子「序論：安全保障研究と『人間の安全保障』」『国際安全保障』30巻3号、2002.12、p.2.

かにより、この視点に立って取り組む対象の性格、範囲が異なってくる。そもそも、人間の生存、生活、尊厳に対する脅威から各個人を守るといっても、課題には様々なものがあり得る。「人間の安全保障」は、種々の問題関心を吸収し得る概念である。

概念として1990年代に登場して以後も、「人間の安全保障」が実際に対象とするところは流動的であり、その意味において、これはなお形成途上の概念であるといえよう。

2 「人間の安全保障委員会」報告書の提言

前出の「人間の安全保障委員会」は、その報告書において、「人間の安全保障」をあらゆる分野で進める手始めとして、いくつかの基本的な問題への取組みを挙げ、これを手がかりに次の段階に進むことを勧告している⁽⁷⁾。こうした基本的な問題について、同報告書は、「人間の安全保障」の視点に立った下記の諸点を含む指摘を行っている。

(1) 暴力を伴う紛争下にある人々の保護

戦争や内戦のみではなく地域社会における紛争や深刻な犯罪にも焦点をあてること、暴力を伴う紛争の原因を貧困や地域社会における不平等、突然の経済危機などに結びつけること、紛争下において影響を受けやすい人々への配慮を促すこと、特に、女性、児童、高齢者、障害者、先住民、行方不明者について考慮すること、政治、軍事、人道、開発など種々の側面が相互に支え合い依存していることを理解すること、多くの支援関係者がそれぞれの縦割り構造に従って無秩序に活動している現状を打開すること、人々と社会の安全を確立し維持するためには治安を第一に考えるべく文民警察の強化を迅速に行うことが必要である。

(2) 武器の拡散からの人々の保護

毎年小型武器により約50万人もの人が命を落とすとの推計もあり、小型武器は実質的には大量破壊兵器ともいえる状況となっており、緊急かつ一致団結した取組みが必要である。市民が力をつけ国家の安全保障の優先事項を精査できるようになること、特に、「人間の安全保障」の他の課題との比較で軍事費について考えられるようになることが重要である。

(3) 移動する人々の「人間の安全保障」の確保

難民の場合を除き、国内の又は国境を越えての移動の規制は各国の裁量に委ねられている部分が多いが、各国が規範と原則そして制度に合意することにより人の移動を一定の秩序に基づき管理するような国際的な体制ができれば、人々の安全と国家の安全に大きく寄与することになる。人の移動に関する国際的枠組みを作る努力がなされるべきである。難民の保護は、国家と UNHCR（国連難民高等弁務官事務所）のみの責任ではなく、市民社会組織や難民自身の責任でもある。難民のための方策として、難民の脆弱性のみでなく生産能力を重視することが肝要である。国内避難民の保護と能力強化は、国家の開発と貧困削減の戦略から切り離して考えることはできない。

(4) 暴力を伴う紛争からの回復における「人間の安全保障」のための枠組み

停戦合意がなされ和平の枠組みが成立することは暴力を伴う紛争が終結したあかしであるが、それが平和と「人間の安全保障」を実現するというわけではなく、紛争から平和、開発への移行が成功するかどうかは、「人間の安全保障」を実現できるかどうかにかかっている。紛争後の回復には、統合された「人間の安全保障」の

(7) Gary King and Christopher J.L.Murray, "Rethinking Human Security." *Political Science Quarterly*, vol.116 no.4 (2001-2002), p.585.

(8) 人間の安全保障委員会 前掲書 pp.248-249.

枠組みが必要であり、当該国家や地方政府との全面的な協力関係の下にこうした枠組みを作り上げるにより、オーナーシップと回復へ向けた決意を引き出すことが重要である。その枠組みは、① 治安の確立、② 緊急の人道的ニーズへの対応、③ 復興と再建への着手、④ 和解と共存の強調、⑤ 統治と能力強化の推進の5分野に集約された「人間の安全保障」の問題及びニーズに沿ったものでなければならず、各分野の相互関係に特に注意が払われる必要がある。

(5) 公正な貿易と市場の発展の支援及び普遍的な最低生活水準実現のための努力

極度の貧困状態にある人々にもいきわたるような成長を促進すること、持続可能な生活と人間らしい雇用が実現されるよう支援すること、経済危機や自然災害を予防しその影響を抑制すること、いかなる状況においても社会的保護を提供することを優先事項とすべきである。

(6) 基礎保健医療の完全普及実現に高い優先度を与えること

長い間にわたり保健衛生と安全保障が別個の分野とみなされてきたことは双方にとって損失であり、保健衛生と「人間の安全保障」は、21世紀における人間の生存の中心的課題である。感染症や貧困に起因する疾病の予防、地域社会に根ざした保健医療の取組みが重要である。

(7) 特許権に関する効率的かつ衡平な国際システムの構築

適切な医療品を効率的に開発しこれらの医療品を十二分に活用することが重要であり、そのような知的財産権をめぐる枠組みを作り上げることを目標とすべきである。

(8) 基礎教育の完全普及による人々の能力の強化

基礎教育と識字は、生産性や職能を向上させるのみでなく、人々の能力を高めより安全な生活を維持することに貢献する。教育を安全保障の課題として位置付けるべきである。

(9) 多様性を尊重するような教育

長期にわたり「人間の安全保障」を現実のものとするためには、人々が多様かつ多重のアイデンティティを有することや、世界共通の知識の蓄積の中でひとりひとりが相互依存関係にあることに対する理解を、教育を通じて深めていかなければならない。

3 概念の機能の特徴

「人間の安全保障」は、形成途上の概念であり、「見解を異にする論者、政府、国際機関が『相乗り』状況にある」⁽⁹⁾ 様相も呈していることから、この考え方によりとらえるべき事項の外延は定かではないとしても、人間ひとりひとりの視点から様々な脅威に取り組むことを志向することにより国際社会の諸問題への対応の在り方をめぐり再考と新たな行動を促すことになることが、この概念導入の意義であると思われる。同概念の持つそのような機能の特徴として、下記の諸点が指摘できよう。

(1) 包括性

幅広い範囲の脅威に対する効果的な対応のため、様々な問題の総合的な扱いが重視される。恐怖からの自由と欠乏からの自由は、いずれか一方が確保されたのみでは、「人間の安全保障」が確保されたとはいえない。包括的な取組みが必要とされる。恐怖からの自由と欠乏からの自由、紛争と貧困、人道、人権と開発など多岐にわたる課題は、それぞれ別個のものではなく相互に関連するものとして把握され、総合的、包

(9) 栗栖「序論：安全保障研究と『人間の安全保障』」p. 4.

括的な対応が求められる。前出の「人間の安全保障委員会」報告書は、本来不可分であるはずの「人間の安全保障」に対する責任が国連や関係機関によって分割細分化されていると指摘し、「人間の安全保障」を目標に据えることにより強力に統合された取組みに道が開けると述べている⁽¹⁰⁾。

地域紛争への国際社会の対応として、近年、停戦監視あるいは人道支援のみならず、緊急復興、国家再建、行政権の行使をも含めた多分野にわたる包括的な活動目的が設定されることがある。冷戦終結後の国連平和活動のこうした多機能化、多様化には、「人間の安全保障」の考え方が反映されているといわれる⁽¹¹⁾。

(2) 弱者への配慮

ひとりひとりの視点を重視する取組みであることから、種々の脅威の影響を最も受けやすい社会的弱者への配慮が顕著となる。

(3) 個人の可能性の実現への着目

「人間の安全保障」の考え方は、自由の実現に当たり、単に脅威からの保護のみならず人間の豊かな可能性の実現を強調し、そうした可能性実現のための能力強化を重視している。

前出の UNDP 1994年『人間開発報告書』は、「人間の安全保障」とは、人々が選択権を妨害されずに自由に行使でき、しかも今日ある選択の機会は将来も失われないという自信を持たせることであるとして、「『人間の安全保障』という考え方は人びとの自立に重きを置く。すべて

の人は最低限の必要を満たし、生計のための機会を与えられるべきである。そうすれば人びとは解放され、自分自身の能力を開発し、彼らの地域社会、国家、ひいては世界の開発にも全面的に貢献することができる。『人間の安全保障』は参加型の開発にとって不可欠の要素である。」と述べている⁽¹²⁾。

「人間の安全保障委員会」報告書においても、人々を苛酷な脅威から守るとともに、自らの生のために行動することができるよう、その能力を強化しなければならないとしている⁽¹³⁾。同委員会の共同議長を務めた緒方貞子前国連難民高等弁務官は、「人間が自分のポテンシャル（潜在力）を十分に発揮できるような枠組みをつくっていくことが『人間の安全保障』の概念であり、目的だ。」と述べている⁽¹⁴⁾。

このような視点の明確な導入により、教育や情報も、安全保障上の課題として重要な位置付けを与えられる。

(4) 国際社会の様々な主体の参加促進

「人間の安全保障」は、国家によってはあるいは一国のみでは十分な対処をなし得ない問題があるとの認識を背景にした概念であるので、多くの政府、国連、専門機関その他国際機関、更には NGO 等市民社会関係者、企業など国際社会の様々な主体の関与と協力を期待するものとなる。情報及び価値観の共有の下、人間ひとりひとりの視点に立つとき、国民という枠にとられない国境を超えた国際的な連帯、市民レベルの連帯の発想を促すことになることも、「人

(10) 人間の安全保障委員会 前掲書 p.243.

(11) 冷戦終結後の国連活動に人間の生存、生活、尊厳といった日々の営みを守って向上させることをめざす「人間の安全保障」的要素が潜んでいる事例については、大泉敬子「ソマリアにおける国連活動の『人道的干渉性』と国家主権とのかかわり－『人間の安全保障型平和活動』への道－」『国際法外交雑誌』99巻5号、2000.12、pp.1-40.

(12) UNDP 前掲書 pp.23-24.

(13) 人間の安全保障委員会 前掲書 p.4.

(14) 『朝日新聞』2003.12.14.

間の安全保障」概念の働きの一つといえよう。「人間の安全保障委員会」報告書は、「人間の安全保障」の取組みは、「人間の個々のアイデンティティを尊重するとともに、この地球に生きる世界市民としてのアイデンティティをも涵養し、人々が相互に助け合う素地を拡大する。」と指摘している⁽¹⁵⁾。

(5) 国際ルール作りへの寄与

「人間の安全保障」の視点から国際社会の抱える諸問題への取組みが再検討される結果、従来の取組みが不十分であると考えられる分野での具体的な国際協力体制作り、国際ルール作り、システム作りが求められることとなる。その際、普遍性と正統性をもった機関としての国連がルール作りの中心となろう。実際、国際組織犯罪、覚せい剤犯罪、感染症、環境問題等経済社会面における国連の活動は冷戦終結後活発化し、種々の多国間協定が作成され、人々の生活に直接の影響のあるルールが次々と作られてきており、そのような国連の場におけるルール作りにおいて、「人間の安全保障」の考え方は、一つの基本的な哲学を提供しているという⁽¹⁶⁾。

4 概念の問題点

前述のとおり「人間の安全保障」概念が国際社会の諸問題への対応の在り方に作用していくことに関しては、下記のような問題点と課題がある。

(1) 概念の一般性に伴う問題

「人間の安全保障」は、広範な分野を対象とし得る概念であり、その結果、様々な要素を含み込んで外延が定かでなくなり、概念としてもあまりに一般的、抽象的になりがちである。概

念の着眼点の魅力とともにその対象の広さが多方面の関心をひきつけるゆえんとなっているが、他面、概念の一般性は、実際問題として「人間の安全保障」の下で国際社会が何に重点を置くか、何に優先的に取り組むかにつき実効的な議論の集約を難しくする可能性をもたらしている。概念を一層明確化することにより、今後の国際協力のための視点としてのその有効性を更に高めていくことが期待される。有識者を含めた知的ネットワークを通じた議論を推進していくことが求められる次第であり、前出の「人間の安全保障委員会」の作業及びその報告書は、そのような努力の一つの重要な成果といえる。

(2) 国家の安全保障との関係

(i) 安全保障という言葉に関し、これはその範囲を広げることなく国家の安全を中心に考えるべきであり、「人間の安全保障」というかたちで安全保障の対象を拡散させるのは問題の要点をぼかしてしまうので好ましくないとの指摘がある⁽¹⁷⁾。更には、「人間の安全保障」が国家の安全保障の考え方に代替するものとしてとらえられる可能性、国家の安全に優先して個人の安全が位置付けられるべきであるとの主張が行われる可能性があり、この結果、「人間の安全保障」の考え方の推進が国家の安全保障の意義の過小評価をもたらすこととなるのではないかとこの指摘もある。

伝統的な国家の安全保障の考え方によっては対処することの難しい問題が生起しているとの認識が「人間の安全保障」概念を支えているとはいえ、国家の安全保障の確保は当該国のその国民に対する責任であり、これが確保されることが当該国民の安全確保の基本であるとの国際社会の大前提が否定されるものではない。「人

(15) 人間の安全保障委員会 前掲書 p.244.

(16) 石川薫「グローバル・ルールを作る国連」『外交フォーラム』185号, 2003.12, pp.35-38.

(17) 佐藤誠三郎『『国防』がなぜ『安全保障』になったのかー日本の安全保障の基本問題との関連で』『外交フォーラム』1999年特別篇, 1999.11, p.19.

間の安全保障委員会」報告書は、「人間の安全保障」は国家の安全保障を補完するものである、両者は相互に補い合い依存していると述べている⁽¹⁸⁾。

(ii) 「人間の安全保障」と国家の安全保障との関係をめぐっては、上述の指摘がある一方、国家の安全保障上の強い要請があるときは「人間の安全保障」の視点はむしろ後退を余儀なくされるのが現実ではないかとの見解もある。現下の事例としては、米国における同時多発テロ事件以降、多くの国にとってテロとの戦い及び大量破壊兵器拡散への対応が最重要課題となっている中で「人間の安全保障」の位置付け如何をめぐる論議があげられよう。

「人間の安全保障委員会」報告書は、この点に関し、「国家の視野は、テロの脅威と大量破壊兵器の拡散に対抗するため、『人間の安全保障』の推進から、従来の狭い意味での『国家の安全保障』に後退する恐れがある。」「『テロに対する戦争』は、不平等・社会的排除と疎外・国家や人々による弾圧といったテロの根本原因への対応よりも、短期間の強制的な対応に重きを置くあまり、90年代の進歩を停滞させてしまった。」「最近では、テロとの闘いのために、国際的な人の移動に関する議論の中で国家の安全保障が中心課題として取り上げられ、移動する人々や難民を取り巻く状況は悪化してきている。」⁽¹⁹⁾として、懸念を表明している。

(3) 国家主権、内政不干涉等の原則との関係

「人間の安全保障」確保のための国際社会の関与と内政不干涉等の従来からの原則との関係をめぐる問題がある。人々の保護は一義的には主権国家が自国民に負う責任であるが、その責

任が放棄され、あるいは履行されない場合には、国際社会がその責任を担うべきであるとする主張さえが一方で行われ⁽²⁰⁾、他方では国家主権の侵害を懸念する声も強い。

問題の難しさを示すものとして、近年の人道上の介入をめぐる論議がある。一国における深刻な人道上の危機に際し、非人道的な行為を止めるための国際社会の行動の必要性和、今日なお引き続き国際社会の基盤あるいは国際法の基本である国家主権、内政不干涉等の原則とを、どのように調整するかという問題が、近年、国連等国際場裡において、また、学者によっても、よく議論されている。とりわけ、人道上の必要性を理由として他国が武力行使を行うことが正当化されるか、すなわち武力行使正当化事由としての人道的介入の是非が問題となる。国家が合法的に武力を行使できるのは、国連安全保障理事会決議に基づく措置の場合及び自衛権行使の場合のみであるというのが、これまでの考え方である。国際社会が人道的観点から関心を持たざるを得ない場合があり、何らかの強制措置によることなしには事態に対応できないときがあることは理解されるとして、人道的介入は許されるのか、その場合、どのような状況で、どのような条件の下で、どの程度までか等については、なお論議が続いており、国際法の問題としても未だ新たな規範の形成には至っていない。

国家主権が以前ほどには絶対的なものとはみなされなくなっていることが「人間の安全保障」の考え方の登場の背景の一つである旨前述したところであるが、国家主権、内政不干涉等の原則と抵触する行為が、「人間の安全保障」を根拠として当然に正当化される訳ではない。「人間の安全保障」概念は、国際社会が諸問題に取り組むに当たっての一つの視点を提供するものに

(18) 人間の安全保障委員会 前掲書 pp.12-13.

(19) 同上 p.29, p.50, p.84.

(20) Gareth Evans and Mohamed Sahnoun, "The Responsibility to Protect." *Foreign Affairs*, vol.81 no.6 (November/December 2002), p.101.

とどまっている。

(4) 情報及び価値観の共有の限界

人権、民主主義等の価値観が冷戦終結後国際社会において一層広く共有されるに至っていること、また、メディアの発達により国際社会の関心が迅速に惹起されることが、「人間の安全保障」のための行動の推進を容易にしていることは前述した。他方、人間ひとりひとりの置かれた特定の具体的状況が、その生存、生活、尊厳に脅威を与えるものであるかどうかの認識について、その判断基準、価値観の妥当性が問われることがある。それが十分に普遍的なものか、それとも特定の文化体系に基づくものかとの疑問である。「人間の安全保障」の推進は欧米的価値観の押しつけであるとの開発途上国からの批判、反発があり得る。文化の多様性に対する配慮が求められるところであり、追求される生存、生活、尊厳の在り方は文化、価値観の相違を超えたものであることが明確化される必要がある。

メディアに惹起される関心は、その高まりの迅速性ととともに、その持続の短期性にも特徴があるといわれる。「人間の安全保障」に係る世界の種々の事態のひとつひとつに国際社会がいかに持続的に関与し得るかは、メディアに誘発される世論の注意力の持続性如何によっても影響されることがあろう。

(5) 経費等の問題

「人間の安全保障」に係る事態のひとつひとつに国際社会が実際に関与していくことができるかについては、経費等の面での制約もある。破綻国家の場合を含め「人間の安全保障」の実現のための国際社会としての対応に要する経費は、ときに膨大なものとなり得よう。どこまで関与するか、その経費等の分担をどうするかは、

「人間の安全保障」の現実的な側面として重要な問題である。

III 我が国の対外関係における「人間の安全保障」の意義

1 外交政策としての経緯

「人間の安全保障」の概念を外交政策にいち早く取り入れた国は、カナダ、ノルウェー及び我が国であるといわれる⁽²¹⁾。

我が国政府は、「人間の安全保障」を外交の重要な視点の一つと位置付け、国際協力の理念としてこの考え方の普及に努め、また、この考え方に立った事業を実施してきている。

「人間の安全保障」が我が国外交の中に本格的に位置付けられたのは、アジア諸国が経済危機に直面した1998年である。同年5月小渕外務大臣（当時）は、シンガポールでの演説で、危機の影響を受けやすい社会的弱者への配慮、人間中心の対応の重要性を強調し、また、同年12月小渕総理（当時）は、東京での「アジアの明日を創る知的対話」において「人間の安全保障」に関する演説を行った。2000年には我が国は、九州沖縄サミット（主要先進国首脳会議）及び国連ミレニアム・サミットにおいて「人間の安全保障」の考え方を推進する働きかけを行っている。

具体的な事業の実施としては、1999年には国連に「人間の安全保障基金」を設置し、以後これに拠出し、また、2003年度より草の根・人間の安全保障無償資金協力を行っている。平成15年に改定されたODA大綱において「人間の安全保障」の視点の重視が基本方針の一つとされている。

⁽²¹⁾ Gary King and Christopher J.L.Murray 前掲書 p.589.

2 外交政策における力点

(1) 具体的な事業の積上げ

(i) 前述のとおり、「人間の安全保障」の概念は一般的、抽象的であり、その一層の明確化が期待されている。この課題に対するに、我が国にあっては、概念の精緻化に取り組むよりもむしろ具体的な事業を積み上げていくことに力点が置かれている。「人間の安全保障」とは何かとの議論を繰り返すよりも、具体的なプロジェクトを実施して「人間の安全保障」の実績を積み重ねることが有益であるとの判断が、外交実務者の認識である⁽²²⁾。実際、前記の「人間の安全保障基金」により、国連システム内の国際機関が実施する貧困対策、保健、医療案件等の事業に対する支援が実施されてきている。平成14年版 ODA 政府開発援助白書（外務省）によれば、当該基金に対する我が国の拠出は平成14年度までに累計約229億円であり、国連に設置された信託基金の中で最大のものとなっている。当該基金による支援実績は、平成15年1月末までに72件、分野別では健康、医療分野25件、貧困分野16件、紛争分野11件等となっている。

(ii) 前記のような具体的な事業により、我が国が「人間の安全保障」の実現に現に寄与することとなり、このようにして「人間の安全保障」の考え方の普及への貢献が認められることは、評価される。前述のとおり「人間の安全保障」の推進に際しては経費等が実際の問題となることから、この面で我が国が率先して行動していることの意義も大きい。

(iii) 他方、具体的な事業の積上げのみをもっては、概念の一層の明確化への寄与としては限界がある。概念の精緻化により、「人間の安全保障」の視点に拡大の要素のみならず深化の要素をも加えることができれば、この考え方に更なる推進力を与えることとなろう。説得力ある概念の構築に我が国が貢献することにより、「人間の安全保障」は、我が国外交の理念として一層の深みを持つに至ると期待される。

(2) 包括的なアプローチをとっていること、また、強制措置には慎重であること

(i) 「人間の安全保障」を外交の柱と位置付けているカナダ⁽²³⁾は、武力紛争の下での人々の保護、人権侵害や人道上の問題への対応を重視し、また、この目的達成のため状況により「人間の安全保障」の観点からの制裁や武力行使を含む強制措置を主張する⁽²⁴⁾。これに対し我が国は、紛争がらみの問題のみならず開発をめぐる問題を含め幅広い事項を対象とした、より包括的な「人間の安全保障」概念を提示している。また、我が国は、「人間の安全保障」に基づく介入、強制措置を云々することについては、「人間の安全保障」そのものについての国際的な賛同を失いかねない恐れがあるとして、慎重である⁽²⁵⁾。

(ii) 包括性が「人間の安全保障」概念の働きの特徴であることは前に述べた。幅広い事項を対象とする我が国のアプローチは、そのような特徴をよく生かしたものといえる。紛争がらみの問題に比重がかかりすぎることも、逆に、これを強いて除外することも、適当とは考えられ

⁽²²⁾ 上田秀明「今、なぜ『人間の安全保障』なのか」『外交フォーラム』138号、2000.2、p.69.

⁽²³⁾ カナダ外交における「人間の安全保障」の位置付けについては、加藤普章「カナダ外交と人間の安全保障論—その意義と取り組み」『グローバル化と人間の安全保障』日本経済評論社、2001、pp.323-341.

⁽²⁴⁾ カナダの「人間の安全保障」に関する考え方については、多谷千香子「人権としての人間の安全保障」『ジュリスト』1205号、2001.7.15、pp.97-98.

⁽²⁵⁾ 上田 前掲論文 p.71.

ない。「人間の安全保障」の実現のためには、欠乏からの自由と恐怖からの自由の双方の確保が必要である。

包括的アプローチは、一般に、種々の問題について我が国が近年よく採用しているものである。紛争の予防に関し、我が国は、紛争発生の背景にある種々の要因を総合的に把握し、紛争発生前から紛争発生後の幅広い段階での取組みを視野に入れるとともに、その手段として政治、安全保障、経済、社会、開発等の分野での政策・措置を念頭において取組みを行うアプローチ⁽²⁶⁾（様々な政策手段を包括的、効果的に用いること）を提唱している。川口外務大臣は、紛争解決に関し、和平プロセスの進展によって得られた一時的な平和と安定を恒久化して定着させ紛争の再発を防止することの重要性を指摘し、そのための取組みとして「平和の定着」という考え方を提唱し、その一つに紛争地域における人道・復興支援や国内の安定・治安の確保に向けた協力を挙げている⁽²⁷⁾。平和協力活動等紛争への対応の在り方は、「人間の安全保障」の視点のみからは論じられないとしても、我が国のアプローチには、「人間の安全保障」の考え方からくる知恵が生かされているといえよう。

(iii) 「人間の安全保障」を根拠として国家主権、内政不干渉といった現在の国際社会の原則と抵触する行為が正当化される訳ではないことは前述した。人道的介入をめぐる何らかの規範が成立することが将来あり得るとしても、少なくとも現在においては、せいぜいその形成途上にあるといい得るとどまる。むしろ、「人間の安全保障」を理由とする内政干渉、武力行使に対する警戒心が開発途上国において依然根強いことに留意すべきであろう。第二次世界大戦後

独立を達成した国の多いアジアにおいては、とりわけ、国家主権重視、伝統的国家主権の考え方保持の傾向がなお強い。「人間の安全保障」の考え方を国際社会において更に広めていくため、「人間の安全保障」と強制措置とを直接に結びつけることに慎重であろうとすることには、理由があるといえよう。なお、国際協力の理念としての「人間の安全保障」の考え方を開発途上国を含め国際社会全体に普及させるという目的のためにも、「人間の安全保障」の対象を広くとらえること、すなわち、紛争や人権といった問題のみならず貧困、保健等を含めた幅広い概念とすることは、効果的であると考えられる。

3 概念の国民的基盤

「人間の安全保障」は今日我が国外交の重要な視点とされているが、この考え方は、一般に、国民の理解と共感を広く得ることができるものと考えられる。

(i) 憲法前文は、「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する。」と述べている。「恐怖と欠乏から免かれ」は、1941年の大西洋憲章にある「恐怖と欠乏からの自由」に由来するとされている⁽²⁸⁾。当該憲法前文の趣旨と「人間の安全保障」の概念との間には、発想において軌を一にするところがあると考えられる。

(ii) 我が国においては安全保障を、軍事面に限定することなくより幅広い分野を含むものとしてとらえることが、よく行われる。安全保障の非軍事的側面を重視し、それを最初に政策として打ち出したのは、日本であろうといわれる⁽²⁹⁾。実際、経済安全保障、総合安全保障等の考え方

⁽²⁶⁾ 平成12年版外交青書 p.67.

⁽²⁷⁾ 川口順子「変化する安全保障環境と日本外交」『論座』2003.3, p.186.

⁽²⁸⁾ 宮沢俊義『日本国憲法』日本評論社, 1955, p.41.

⁽²⁹⁾ 佐藤 前掲論文 p.6.

が国政を動かしてきた経緯がある。

また、行い得る国際協力の態様に関し憲法上の制約を有する我が国にあって、軍事面に限定することなく幅広い分野において安全保障上の貢献を推進することの理念上のよりどころとなる「人間の安全保障」の考え方は、意義があるものと受けとめられると考えられる。

(iii) 人間ひとりひとりの生活に直接、具体的に関係する幅広い分野を対象とする「人間の安全保障」の概念は、国際社会全体の課題であり、かつ、個々の市民にとって身近な考え方である。我が国国民にとっても受け入れやすいものと考えられ、実際、多くの NGO 等市民社会関係者が、「人間の安全保障」推進に関心を示し、「人間の安全保障」の観点からの種々の問題提起を行い、取り組むべき具体的課題につき発言を行い活動を展開している⁽³⁰⁾。

おわりに

「人間の安全保障」の概念は、冷戦終結後グローバル化の進展の下で一層明確になってきている国際社会の現下の動向を反映するものであるとともに、国際社会の諸問題への取り組みの在り方に今後とも影響を与える可能性を有し

ている。人間ひとりひとりの視点に立つことの根元的な強み、弱者への配慮と個人の能力への信頼、種々の問題を包括的にかつ地球規模でとらえることの説得力、国際社会の様々な活動主体に働きかける開放性、具体的な行動を促す実践性等（緒方貞子前国連難民高等弁務官は、「人間の安全保障の発想はグローバル、行動はローカル」と述べている⁽³¹⁾。）、この概念には、多くの利点がある。同時に、概念の一般性故に、あるいは、国際社会における伝統的な考え方、原則又は相違に由来する困難故に、また、課題の多さと実践のコストの大きさ故に、この概念が今後十分な活力を維持し得なくなる可能性も排除し得ない。

「人間の安全保障」の考え方を更に普及させ、諸問題への国際社会による取り組みのための視点としてこれを生かす努力に寄与していくことは、我が国の能力と経験と国民的支持基盤を活用した、我が国からの国際社会へのメッセージあるいは国際秩序構築への実質的貢献となる。こうした努力が評価され、国際社会における我が国の発言力、地位が更に高まることは、国益である。もとより、「人間の安全保障」を実現することは、国際社会の平和と安定、繁栄に資するものであり、ひいては我が国の国益となる。「人間の安全保障」追求の意義は大きいと思われる。

(にしだ よしひろ 外交防衛調査室)

⁽³⁰⁾ 「人間の安全保障」のための市民社会の役割については、勝俣誠編著『グローバル化と人間の安全保障』日本経済評論社、2001。

⁽³¹⁾ 注(14)に同じ。