

吉田文彦著『人間の安全保障』戦略』新世界事情シリーズ、岩波書店 2004年7月28日刊を読む

人間の安全保障

1. (1) 「人間の安全保障」のあり方について、UNDP 報告書とともに特筆すべき存在が、2003年5月にまとめられた「人間の安全保障委員会」の最終報告書である。

(2) 国連難民高等弁務官を務めた緒方貞子氏とノーベル経済学賞を受賞したアマルティア・セン博士が共同議長を務めたこの委員会の最終報告書は、①多様な危険要因に対応するためには、政策と制度をさらに強化し包括的なものとする必要がある、②国家は安全保障に引き続き一義的な責任を有するが、安全保障の課題が一層複雑化し多様な関係主体が新たな役割を担おうとする中で、われわれはそのパラダイムを再考する必要がある、③安全保障の焦点は国家から人々の安全保障へ、すなわち「人間の安全保障」へ拡大されなくてはならない——との基本認識を示し、UNDP 報告書同様に、安全保障のパラダイムシフトの必要性を指摘している。

(3) 人間の安全保障委員会報告書によると、「人間の安全保障」は「欠乏からの自由」、「恐怖からの自由」、さらには自身のために行動する自由といったさまざまな自由からなる。これは実質的には、UNDP 報告書が示した7つの安全保障領域について、「……からの自由」という表現に置き換えたもの、とも言える。「欠乏からの自由」が主として「人間開発」型の「人間の安全保障」に対応し、「恐怖からの自由」や自身のために行動する自由などは、主として「平和構築」型の「人間の安全保障」の対象となる領域である。

2. 「保護」と「能力強化」

(1) こうした基本設定を示した人間の安全保障委員会報告書の重要な特徴は、「人間の安全保障」を実践していくための総合戦略として、「保護」と「能力強化」というアプローチを示した点だ。

(2) 多種多様な脅威から人々を守るためには、国際社会が協調して、「人間の安全保障」を重視する規範や、政策を実行する仕組み・制度を構築していかなければならない。たとえば、「人間の安全保障」を脅かす対人地雷を廃絶する試みで説明すると、国際社会にはまず、対人地雷を禁止することが「人間の安全保障」にとって重要と考える規範の形成と、政策実行を担保する仕組み・制度の整備が不可欠であった。そこで、対人地雷禁止条約が締結され、全面廃棄を国際規範として位置づけた。条約はさらに、一定期間内の対人地雷廃棄を義務づけ、地雷被害者への援助も盛り込んで、「人間の安全保障」を実践する基本的な枠組みを示している。このように、規範形成と政策実践の定着化・制度化が、「保護」という視点からの、「人間の安全保障」政策の要諦である。

3. では、人間の安全保障委員会の報告書は、どのような「保護」政策を描いているのだろうか。主なものをまとめると、次のようになる。

(1) 暴力を伴う紛争下における人々の保護

- ① 紛争が起きた場合に犠牲者になるのは大半が文民である。文民を保護するためには、人道や人権に関する法規範と、それを実践する制度の両面を強化する必要がある。
- ② 既存の人権保障制度を改めて、人権侵害の加害者が刑罰を免れることのないようにする。
- ③ 人道支援を通じ人々が生きていくために必要な物資を供給する。とくに、女性や子供、高齢者、その他の弱い立場にある人々の保護は優先事項である。
- ④ 武器の拡散、天然資源の違法取引や人身売買などを防止し、同時に武装解除を進めながら、犯罪を防止する。
- ⑤ 政治的、軍事的、人道的な支援策から、開発に関する政策まで、すべてを包括的に捉えた戦略を策定する。
- ⑥ あらゆるレベルの安全保障機関が「人間の安全保障」を正規の安全保障問題として位置づける。

(2) 移動する人々の保護

- ① 紛争や重大な人権侵害から逃れようとする人々にとっては移動することが唯一身を守る手段であり、切実な問題である。慢性的貧困や政治経済状況の急速な悪化により故郷を追われる人々もいる。
- ② 自国外に逃げた難民と、自国内のより安全な場所に移動した避難民を確実に保護し、救済する必要がある。

(3) 紛争後の人々の保護

- ① 停戦と和平交渉により紛争が終結しても、そのことが即ち平和と人間の安全保障をもたらすわけではない。紛争によって荒廃した国家の再建の過程において、人々の保護をめざす新たな枠組みが必要となる。
- ② 中でも、文民警察の強化と戦闘員の動員解除推進により治安を改善すること、避難民のニーズに迅速に対応すること、復興と開発を並行して進めること、和解と共存を促進することと、効果的な統治を推進することが、中心的な課題である。
- ③ こうした枠組みが機能するには、現場の視点を重視した活動計画を策定し、首尾一貫した予算の編成と執行が必要である。

(4) 経済の安全保障

- ① 貧困を解消していくためには、経済成長の恩恵が極貧層の人々に届くこと、利益が公平に分配されることが必要不可欠である。
- ② 世界人口の四分の三はまったく社会保障の対象ではないか、安定した職業に就くことができないでいる。すべての人々が暮らしを維持し、労働に基づく経済的安全を得られるようにする努力が必要である。
- ③ 均衡のとれた資源の分配は生活を支えていくための鍵であり、人々自身の能力と創意工夫を高める機能も果たす。とくに貧困層の女性にとっては、土地の所有に関する権利、融資、教育、住宅へのアクセスは死活的な問題である。
- ④ 市場任せの政策は貧困層を苦しめることもある。国家は、国際社会の支援も活用し、経済・金融危機に対処するための早期警戒措置と予防措置を講ずる必要がある。

(5)人間の安全保障のための保健衛生

- ①世界的な感染症の広まりに対処するために、保健サービスを公共財として促進すべきである。
- ②新たな感染症の出現は、国際社会共通の脅威である。そこで、感染症に対する世界的な監視網を整備し、感染症が確認された時の危機管理体制の構築を促進しなければならない。

4. 以上は、「保護」に関する政策の主な柱だが、ほぼ共通しているのは、弱い立場に置かれた人たち、苦境に立たされた人たちへの救済という性格を持っていることである。だが、「保護」は応急措置であり、事態が安定してくれば、あるいは急場をしのごうことができるようになれば、やがては自立への道が模索されなければならない。その過程において、「能力強化」というアプローチが重みを増すことになる。「人間の安全保障」を確保していく主体は、政府や国際機関やNGOだけではない。安全保障の受益者自身も主体的に加わってこそ、「人間の安全保障」が定着する。そうした主体的な「人間の安全保障」を実践していくには、個々人の「能力強化」が重要な鍵を握る。

5. たとえば、途上国で「持続可能な開発」を根づかせるにはまず、環境と開発に関する教育による意識改革が求められる。そのうえで、「持続可能な開発」を政策に反映させていくような民主的な選挙、統治への参加、意思決定への参加を現実のものとしていく必要がある。こうしたアプローチを言葉だけに終わらせないためには、何よりも、人々の能力を強化することにより、さまざまなアイデアを発信したり、政府の繰り出す提案に適格な判断を示したりできるようになることが不可欠である。そうした意味での**人間の能力の活用**が、「能力強化」の中核をなしている。

6. 言うまでもなく、「保護」と「能力強化」は相互補完関係にあり、多くの場合、双方が二人三脚で進むことが必要となる。対地雷禁止条約を再び例にとってみよう。「保護」政策として誕生したこの条約は地雷廃棄を目指して、埋設された地雷の除去の支援も盛り込んでいるが、実際の除去活動には、地元の人たちの「能力強化」が欠かせない。また、地雷原が残っている地域では、子供たちに地雷原へ立ち入らないことを教える地雷回避教育が不可欠である。そうした活動による受益はまさに、「保護」と「能力強化」の相互補完があってこそ、実現するものである。

7. 「人間の安全保障」は外交・安全保障に関する概念のひとつであって、それそのものが政策を意味するものではない、という捉え方が日本の外務省にはある。確かに「人間の安全保障」が意味するところは広義・広範囲に及ぶが、人間の安全保障委員会の報告書は、「保護」と「能力強化」というアプローチを示した点において、「人間の安全保障」の実践に関する枠組みを提示したと言えるだろう。「人間の安全保障」に関する政策は未だ、政策体系と呼べるほどに形が整ってはいないが、報告書によって、単なる政策群ではなく、「保護」と「能力強化」という枠組みを擁した多元的な諸政策との位置づけがなされたと考えられる。

P.20 ~ 27

<コメント>

本書では、人間の安全保障委員会報告書の内容がコンパクトに紹介されているので、是非、手に取って熟読し、行動に移して頂きたい。