

人間の安全保障シンポジウム
「～人間の安全保障の実践と理論～」
(概要と評価)

平成 21 年 3 月 11 日

1. 概要

3 月 11 日、外務省国際会議室において、「人間の安全保障シンポジウム～人間の安全保障の実践と理論～」(外務省主催)が開催された。今回のシンポジウムは、人間の安全保障の実践に取り組む実施機関と同概念の理論面での研究を行っている学界との間の議論を通じて、両者の協力関係構築の基盤づくりを目的として開かれたものである。

2. 評価

- ・ 我が国は人間の安全保障を 10 年以上にわたり推進してきたが、実施機関と学界との間での人間の安全保障に関する意見交換はあまり進んでおらず、今回のシンポジウムは両者の橋渡しを行う意義を有するものだった。
- ・ 学生、大使館、実施機関等幅広い層からの多くの参加があり、人間の安全保障に対する関心が高まっていることが伺われた。
- ・ 今回のシンポジウムにおいては、人間の安全保障について実践と理論の双方から現状と課題について掘り下げた議論が行われたが、同時に同概念の定義などについて引き続き議論を深めていく必要がある。
- ・ 今回のシンポジウムを契機に、現場における実践と学界における研究の間の連携を更に強めていくことが人間の安全保障の概念の普及にとって極めて重要。

3. 各セッションのポイント

(1) 第 1 セッション

「人間の安全保障の意義・歴史・これまでの取組」というテーマの下、フィナ人間の安全保障委員会上級顧問より、人間の安全保障の定義は個々人の認識に依存しており、したがって、定義付けのプロセスは非常に複雑であるとの指摘がなされた。また、国連人間の安全保障基金を通じた現場での実践により、プロジェクトが対象としている個人やコミュニティのみならず、実施機関である国連機関同士の連携を促すことができるとの指摘があった。

次いで、鶴岡外務省国際法局長が、人間の安全保障の概念を詳しく説明した上で、人間の安全保障と保護する責任との比較検討を行い、保護する責任が国際社会の主権国家に対する介入を求める概念であるのに対し、人間の安全保障

は予防に重点を置く概念であり、人間の安全保障が達成されれば主権国家の介入を必要とするような惨事はそもそも生じないと指摘した。

(2) 第2セッション

「現場における人間の安全保障の実践の現状・課題」というテーマの下、人間の安全保障の実践に携わっているパネリストからプレゼンテーションが行われた。

セルス国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）駐日代表は、南スーダン、ソマリア、アフガニスタンでの事例や気候変動問題の人間の安全保障に対する影響を挙げつつ、UNHCRの人間の安全保障の推進に向けた取組を紹介した。

モーリング国連開発計画（UNDP）コソボ常駐代表は、コソボにおいて実施されている人間の安全保障基金プロジェクトを紹介し、コソボが現在直面している人間の安全保障の課題につき言及した。

長・難民を助ける会理事長は、人間の安全保障という概念がNGOの間であまり浸透していない現状を指摘しつつ、スーダンでの取組を紹介し、人間の安全保障のもつ可能性につき言及した。

岡村・独立行政法人国際協力機構（JICA）企画部長は、JICAにおいて人間の安全保障が占める重要性につき言及し、ザンビア及びシエラレオネでのJICAの取組を紹介した。

(3) 第3セッション

「人間の安全保障に関する研究の現状」というテーマの下、人間の安全保障に関連の深い国際政治や国際法の研究を行っているパネリストからプレゼンテーションが行われた。

山影東京大学教授は、人間の安全保障を“national security”などの類似の言葉と比較するとともに、東京大学の人間の安全保障プログラムの紹介を行った。

星野大阪大学教授は、人間の安全保障と保護する責任の比較検討を行い、政治的意思の有無が国際政治においては要となる点に言及した。

オステン慶應義塾大学准教授は、人間の安全保障の更なる促進のためには国際法だけではなく国内法の整備が重要である点を指摘した。

岡野外務省国際法課長よりは、人間の安全保障を促進していく上で国際法は有用な手段である旨の指摘がなされた。

(4) 第4セッション

フィナ人間の安全保障委員会上級顧問及び第2、3セッションのパネリスト全員を迎えて、それまでのセッションにおいて出された論点を踏まえ、質疑応答が行われた。

(了)

第1セッション

基調講演者：

- ・ フランソワ・フィナ 人間の安全保障委員会上級顧問
- ・ 鶴岡公二 外務省国際法局長

(1) フィナ人間の安全保障委員会上級顧問

ウェストファリア体制により国家が安全保障の中核と位置付けられるようになったが、国家を中心とする体制は現在見直されてきている。国家の安全保障と同様に重要なのが人間の安全保障である。国家は、国境や組織だけでなく市民をも、国内外の脅威から保護することが期待されるが、安全保障を個人やコミュニティを主体として再定義しようとの試みの下、人間の安全保障という概念が出てきた。

日本政府は、人間の安全保障の概念の中身を構築するため、人間の安全保障基金を設置するとともに人間の安全保障委員会の設立に貢献した。2001年から2003年までの間に活動した人間の安全保障委員会は、緒方貞子氏とアマルティア・セン氏の共同議長の下、人間の安全保障の定義づけ及び脅威に対する同概念の活用の仕方につき議論を行った。

人間の安全保障の意義につきより広く理解を得るため、私が「人間の安全保障委員会の設立者」と呼んでいる高須国連代表部大使を始め、日本の外交官により多大な努力がなされてきた。その結果、人間の安全保障の概念はこの10年間で広く普及したが、その定義については厳密に定まっていない。人間の安全保障の定義は人々の認識に依存しており、人間の安全保障の定義付けというプロセスは非常に複雑である。

人間の安全保障が発信していくべきメッセージは、人間の安全保障が生存、尊厳、生活に対する深刻な脅威に晒されている人々の保護と能力強化のため、今日の細分化されている様々な取組の統合に寄与するということである。人間の安全保障を現場において実践する際、人々の状況を改善するだけでなく、国連機関の活動の統合を促進することができるはずである。

特定の危機的状況に対処する上で人間の安全保障に比較優位性を持たせることが、今日の最大の課題である。特に、紛争後の状況は、人間の安全保障を最も具体的かつ有用に適用させることができる状況である。人間の安全保障が掲げる保護と能力強化、分野横断的な包括的アプローチ、参加型アプローチは、まさに緊急援助から開発への移行期において求められており、人間の安全保障基金がこの移行期の橋渡しとなることを期待している。この観点から、私はコ

ンゴ民主共和国のイツリ地方において実施されている人間の安全保障基金プロジェクトに非常に関心を持っている。

現在の経済金融危機は、小渕元首相が人間の安全保障を推進する背景となった1997年のアジア金融危機を想起させる。こうした危機的状況下においてこそ、人々の生存、尊厳、生活を守るため、細分化された取組を人間の安全保障の下に統合することが必要である。

(2) 鶴岡外務省国際法局長

「人間の安全保障」の特徴は、2つある。第一に、個人に注目していることである。これは当然のことに感じられるかもしれないが、国家間関係に焦点を当てた安全保障の概念は必ずしも個人の直面している脅威に焦点を当てていない。第二に、先進国が途上国支援に携わる合法性を与えるということである。

1994年の国連開発計画（UNDP）報告書により「人間の安全保障」は国際社会に紹介され、2000年の国連ミレニアムサミットにおける森元総理の演説で人間の安全保障委員会の設立が提唱された。また、1999年に日本の拠出により国連に人間の安全保障基金が創設された。日本は2008年度までに同基金に対して373億円を拠出してきており、昨年新たにタイとスロベニアが拠出しドナーに加わった。日本は人間の安全保障基金を通じて、119カ国・地域における192件のプロジェクトを支援してきており、二国間援助では、2006年度には草の根・人間の安全保障無償を通じて105カ国・地域において167億円を支援しており、1212の案件を支援している。

これらの努力もあり、人間の安全保障は2005年の国連首脳会合成果文書において言及され、昨年5月にはテーマ別討論が行われるなど、国連の場でも広まってきている。

人間の安全保障の目的とは、尊厳の確保であると考えられる。すなわち、自分の運命を自分で決定することである。人々の間に不満が渦巻いていると、それは紛争の火種となる。世界の繁栄のための基盤として、人々の尊厳を守ることが必要である。

人間の安全保障は保護と能力強化に焦点を当てている。人々を脅威から保護する責任は一義的には国家が負うが、国家が機能していないときには国際社会がその責任を負う。そして、保護のみならず、人々が自らの考えを伝える能力を身につけることは重要であり、人々が安心して能力強化に励むためにも保護されているとの安心感を与える必要がある。また、人々が自らの参加が重んじられず排除されていると感じるようになると紛争の種を生むため、参加型民主主義を目指すことが重要である。

国民国家、国際機関、市民社会、NGOが協力して人間の安全保障を促進し

ていくことが重要であり、特に市民社会やNGOは特定の政治信条に偏ることなく中立的立場を取りうるという点で、人間の安全保障の推進において最も重要であり不可欠なパートナーである。

昨年、東京大学で小和田国際司法裁判所長が「人間の安全保障と国際法」というタイトルで講演を行ったが、非常に興味深いものだった。同氏の講演でも述べられていたように、国境の価値はかつてほど重要ではなくなる一方、より自由な人の移動は正の効果も負の効果も生んだ。

人間の安全保障と保護する責任は両者の関係を明確にすることなく共に議論されてきた。2005年の国連首脳成果文書交渉の際、私は人間の安全保障のパラグラフを入れるべく交渉を担当したが、反対派からは、人間の安全保障の定義づけがなされていない、介入を正当化する概念として利用されるのではないか、といった懸念が表明された。同成果文書のパラグラフ第143において“concept”ではなく“notion”という文言が用いられているのは、定義が不明確なものをconceptとは呼べないとする反対派との妥協の産物である。

保護する責任とは、ジェノサイド、民族浄化、大量虐殺に対する国際社会の介入を必要とする概念であり、武力行使と共に議論される。これに対し、人間の安全保障は保護する責任を最後の手段として包含するものの、軍事的介入を前面に出すことを目的としていない。人間の安全保障が軍事的介入につき言及しないのは、人間の安全保障が達成されれば介入を必要とするような惨事はそもそも生じないため、同概念が予防に重点を置く概念であるからだ。紛争後の局面において人間の安全保障の概念が役に立つのはフィナ人間の安全保障委員会上級顧問が述べたとおりであるが、最も焦点を当てるべきなのは予防である。予防のためには人々が現状に対して満足し希望をもてることが重要である。

第2セッション

パネリスト：

- ・ ヨハン・セルス 国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）駐日代表
- ・ フローデ・モーリング 国連開発計画（UNDP）コソボ常駐代表
- ・ 長有紀枝 特定非営利法人難民を助ける会理事長
- ・ 岡村邦夫 独立行政法人国際協力機構（JICA）企画部長

モデレーター：

- ・ 杉山晋輔 外務省地球規模課題審議官

（1）セルスUNHCR駐日代表

UNHCRは人間の安全保障のため、人々を保護し、難民の帰還や再定住後の能力強化を行っている。難民キャンプに長年いる難民にどのようにスキルを身につけさせるかが大きな課題である。

UNHCRが現在実施している案件の例を紹介する。

第一の例として、南スーダンにおける教師教育施設（TTI）プロジェクトがある。南スーダンからケニアに多数の難民が避難しているが、ケニアからスーダンへ戻ると教育が受けられなくなるとの理由から、帰還が進んでいない。そこで、南スーダンにおける教師訓練を行い、質の高い教育を南スーダンで受けることができるよう支援した。このプロジェクトにより、帰還民のコミュニティへの持続的な再統合を目指している。

第二の例として、ソマリア難民、国内避難民の保護を行っている。ソマリアでは難民が隣国へ船などで避難しており、国内避難民も多数存在する。

第三の例として、アフガニスタンにおける難民、国内避難民の保護も行っている。過去5年間で、人口の20%にあたる500万人が帰還した。国内避難民の帰還も進行した。

復興の段階において人間の安全保障を導入し、政府のオーナーシップを引き出すことが今後の課題である。ただ、問題となるのが、復興から人道支援へ逆戻りしてしまうような局面においていかに対処するかである。

気候変動問題も紛争に帰結する可能性がある点で喫緊の課題であり、気候変動に起因する人の移動に関していくつかの機関が予測を立てている。水や牧草地を求めて自分達がこれまで住んでいた場所から移動し、移動先で紛争が生じる可能性がある。

（2） モーリングUNDPコソボ常駐代表

コソボにおいては、6つの国連機関が連携してプロジェクトを実施している事例があり、今朝のフィナ人間の安全保障委員会上級顧問の基調講演で言及があった「One UN」の話（国連機関の連携）は非常に興味深かった。

コソボの人口の半分は若者であり、民族構成が多様である。いくつかのエスニック・グループがコソボを離れるなど、民族対立という不安定要素が残っている。コソボにおいて最も貧しい地域が最も民族問題に伴う脆弱性を有していることは、決して偶然ではない。

人間の安全保障基金が支援している「コソボ共和国ミトロビツァ南・北及びズベチャンにおけるコミュニティの安定及び人間の安全保障の実現のためのマルチ・セクター・イニシアティブ」が実施されている南北ミトロビツァは脆弱な地域であり、不安定である。本プロジェクトでは、人権、保健、教育における組織のキャパシティ・ビルディング、中小規模の起業支援、コミュニティ開発

を実施している。また、地元のアクション・グループの設立や、復興に向けて人々が共に議論する場を設けることで異なるエスニック・グループ間の協力促進を目指している。

(3) 長難民を助ける会理事長

NGOの間では、人間の安全保障は主流化しておらず、距離感を持ったまま議論される。その理由としては、概念が包括的であること、政府や国際機関を名宛人として議論されることが多いこと、人間一人ひとりに焦点を当てることはNGOがずっと行ってきたことであり新しい話ではないこと、欧米NGOでは人間の安全保障よりも人権に基盤をおいたアプローチを取っていることが挙げられる。

難民を助ける会はスーダンにおいてプロジェクトを実施している。現場で常に自問自答するのが、「人間の安全保障」のいうところの「人間」とは誰なのか、ということである。私は、「最も危機的な状況に置かれている人々」と捉えているが、現地で案件を実施する際にはスーダンの州のトップや村長と話をすることが多く、直接アクセスしたいと考えている人々は英語が喋れず通訳を通しての会話となってしまう。そのため、最もアクセスしたい人の声を聞くことが出来ているのか自問自答している。

(4) 岡村JICA企画部長

昨年10月に新JICAが設立され、人間の安全保障をJICAのミッションの一つとして掲げた。JICAは、人々に確実に届く援助を目指し、多様な状況に合わせてきめ細かく対応したいと考えている。

人間の安全保障において、保護と能力強化は両輪として支え合うものであり、実践方針としては、①恐怖と欠乏からの自由に包括的に取り組む、②社会的弱者への裨益を強く意識する、③保護と能力強化の実現を目指す、④地球規模の課題に対処するという4つがある。

JICAが実施したプロジェクトを2つ紹介する。

第一の案件は、ザンビアにおいて実施した「プライマリー・ヘルスケア・プロジェクト」である。これは欠乏からの自由を意識した案件であり、国家機能の強化や個人の能力強化を通じて、住民が自ら問題解決を行う能力を身につけ、コミュニティの持続的発展につながるようにした。都市の子ども達の健康改善に取り組むだけでなく、住民が保健活動の担い手となり、地元住民のボランティアも参加した。

第二の案件は、シエラレオネで実施した「ガンビア県子ども・青年支援」である。これは恐怖からの自由に焦点を当てており、10年以上続いた内戦の傷を

抱えた子ども達や青年層を対象とした案件である。2002年からUNHCRが人道支援を行い、その後切れ目無くJICAが本案件を開始した。紛争で崩壊した学校を直すだけでなく、学校とコミュニティの連携を強化し、学校を物理的、精神的な回復の拠点となるよう取り組んだ。

緒方JICA理事長のスローガンである3S、すなわち Speed-up、Scale-up、Spread-out を目指している。また、迅速に対応するためには、現場の地政学等の背景知識が必要であり、学界の方々の協力が不可欠である。

第3セッション

パネリスト：

- ・ 山影進 東京大学大学院総合文化研究科教授
- ・ 星野俊也 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
- ・ フィリップ・オステン 慶應義塾大学法学部准教授
- ・ 岡野正敬 外務省国際法局国際法課長

モデレーター：

- ・ 旭英昭 東京大学大学院総合文化研究科教授

(1) 山影東京大学教授

人間の安全保障という新たな言葉が何故必要なのかをめぐって、様々な議論がなされている。ここでは人間の安全保障と類似の言葉との比較検討を行ってみる。

まず、“national security”と“human security”との比較である。冷戦崩壊後の平和の配当として開発分野へ資金を移動させようという試みの下、“security”という言葉を用いたという背景がある。

次に、“international security”や“social security”との比較である。本来国が果たすべき役割を主権国家が果たせないケースが生じてきたことを受け、国際社会の果たすべき役割として“human security”という概念が出てきた。

最後に、東京大学で行っている人間の安全保障プログラムの紹介をする。このプログラムを開始した背景として、若い人は現場を知らず、現場を知っている人は自分の分野以外を知らないという傾向があり、本プログラムを通じて両者の間を埋めることを目指した。本プログラムでは人間の安全保障の定義については議論せず、様々な問題が人間の安全保障に如何に結びついているかを議論している。学生は皆同じ問題意識に基づいており、かつ広い視野を持っているので、授業が非常に面白い。

(2) 星野大阪大学教授

国際社会は人々のLifeすなわち生命、生活、人生を守ることができるか、との問いに対して、否定的乃至は留保付きの回答をするのではなく、「Yes, we can!」と答えるならばどうなるかを研究するのが人間の安全保障の研究である。

人間の安全保障と共によく議論されるのが保護する責任であるが、相互に混戦しており、共倒れの危険性がある。そのため、それぞれの概念が対応できる分野を整理する必要がある。人間の安全保障と保護する責任は、共に脅威からの解放を目指しているが、保護する責任は国家中心の概念でありトップダウンであるのに対し、人間の安全保障は人間中心の概念でありボトムアップである。

平和構築の場面では、制度的側面を重視することが多く、人が置き去りにされないことがないように注意する必要がある。そのため、人間の安全保障は平和構築において非常に重要な要素である。

国際政治においては、政治すなわち意志の有無が要となる。保護する責任の議論でいえば、責任を感じる意識が国際社会にあるのかが問題となる。

(3) オステン慶應義塾大学准教授

冷戦の崩壊後、従来の安全保障の概念は通用しなくなり、主権論においてもパラダイム・シフトが生じた。国家だけではなく個人も国際法上の権利や義務を有するようになったのとほぼ同じ時期に人間の安全保障の概念が出てきたことは、決して偶然ではない。

国際刑事法と人間の安全保障の概念は同じ価値に基づいている。国際刑事裁判所（ICC）は平和と安全保障の確保を目的としており、ICCが対象とするのは国際社会に影響を及ぼす犯罪である。

保護する責任は、罰する義務と関連している概念である。また、責任としての主権という概念は、国際法廷において司法の中核的指針である。

人間の安全保障は、国際法だけでなく国内法に対しても新たな課題を投げかけている。一国がその能力乃至は意志の欠如により国民を保護していない場合、国際社会に二義的責任がある。そして、スーダンのように政府そのものが自国民に危害を加えている場合、ICCや国際社会だけではなく国内の司法制度により罰する必要がある、刑法を含む国内法の整備が重要となってくる。また、国際司法裁判所（ICJ）は審判と判決の履行という二つの機能を有しているが、後者については各国の協力が不可欠である。したがって、国内法制度の強化なくては人間の安全保障を促進することが出来ない。

(4) 岡野国際法課長

人間の安全保障は政策を実現する概念である一方、国際法は規範であり、法的秩序を形成するものである。従って、両者をそのまま比較してもうまくいかず、国際法は人間の安全保障を実現する上での一つ的手段として位置づける必要がある。

人間の安全保障を実現する上でより相応しいツールは「法の支配」である。「法の支配」は、現在国連の中で非常によく取り上げられる概念であり、人権や民主主義と共に重要な概念として議論されている。しかし、「法の支配」とは何かという問いに対する答えは、この概念を使用する人の目的により異なる。法の優越、法の下での平等、裁判所の独立を含むことでは一致するが、人権、政治への参加、権力分立なども含まれることもある。

「法の支配」の実現が人間の安全保障にとって有益である理由は、人々を保護する、社会への参加を促す、予見可能性が高まる、等の点にあるだろう。個人が保護され、個人の権利が保障されるような制度が構築され、人々の安心感が高まることにより、人間の安全保障の促進につながる。国家間では「法の支配」の実現に国際法が大きな役割を果たしている。同時に、各国国内で「法の支配」を確実にすることで、人間は恐怖からの自由や欠乏からの自由を享受しうる。

国際法が人間の安全保障に貢献している理由として、人権分野での貢献、国際人道法による武力紛争下の個人の保護、PKOなどの平和構築メカニズムが挙げられる。自然災害及び人為的な災害時における人の保護において、国際法の分野で議論が行われている。

一般に、国家は国際法を守る性向があり、人間の安全保障の実現に寄与してきている。また、各国がそれに従って行動すると期待されるソフト・ローも存在する。ソフト・ローは法的な強制力は持たないが、行為規範として国家の行動に影響を及ぼしており、人間の安全保障の実現を議論する上で無視することはできない。

1月に提出された保護する責任に関する事務総長報告は、2005年の国連首脳会議成果文書に沿ったものである。2005年の成果文書によると、保護する責任に基づき介入するか否かは国連憲章第7章の下で決まるため、保護する責任は国連のガイドラインにすぎないと見なす有識者も多数存在する。

第4セッション

パネリスト：

- ・ フィナ人間の安全保障委員会上級顧問
- ・ 第2セッションのパネリスト

・ 第3セッションのパネリスト

モデレーター：植野篤志 外務省国際協力局多国間協力課長

冒頭、第3セッションまでのやり取りを踏まえて、パネリストから補足説明が行われた。

(1) 星野大阪大学教授

人間の安全保障は保護と能力強化の双方を重視しているが、ここでいうところの保護とは法的保護のみならず人々を支えていくことを意味する。新たな国をつくる際には、制度面に着目するだけでは足りず、人間の安全保障は平和の定着と国造りを行う上で非常に有意義である。

(2) 長難民を助ける会理事長

人間の安全保障は、外務省内を含め国内で果たして普及しているとは言えないのではないかと。

人間の安全保障の“human”として、現在の人々のみならず、人間の安全保障が保障されていなかったがために亡くなった人々も含めて考えていく必要がある。

(3) セルスUNHCR駐日代表

気候変動が人間の安全保障にもたらす影響など、政策面の議論がNYの外に出るとなされなくなってしまうのは残念である。コロンビア大学などの大学で人間の安全保障について議論を行う場を設けてはどうか。

(4) モーリングUNDPコソボ常駐代表

国連は加盟国の集合であるが、官僚制の弊害も存在する。

質疑応答

(1) 外務省は人間の安全保障を外交政策の柱として推進しているようだが、日本国内の人間の安全保障、例えば障害者支援などについて今後どのように取り組んでいく必要があると考えているのか。

→ (植野課長) 障害者支援の分野はまさに人間の安全保障が焦点を当てるべき課題である。人間の安全保障を国際社会において促進していただくだけでなく、日本国内にも更に目を向けて人間の安全保障につき取り組んでいく必要がある。

(長理事長) 難民を助ける会では障害者自立支援をアフガニスタンで行ってお

り、現地の障害者の方々の声を反映していく必要があると考えている。海外だけでなく日本国内における障害者支援も考えていかねばならないと思う。

(2) 人間の安全保障基金プロジェクトの情報が少ない。学者が活用できる情報はあるか。

→ (モーリング常駐代表) プロジェクトのインパクト評価は行っており、学者が活用できる情報はウェブサイト等に載っている。

(岡村 JICA 部長) 国際機関への発信という面で、学界とも協力していきたい。

(3) 日本国政府が推進する人間の安全保障では、どの程度内政干渉が含まれているのか。

→ (植野課長) 人間の安全保障につき明確な定義付けを行うことは必ずしもメリットばかりではないため行っていないが、いずれにせよ、内政干渉に該当するようなことは考えておらず、内政干渉に対して敏感な国にとっても受け入れやすい概念である。