



FOCUS

いまこそ、
国際援助を語る

対談
被災地から
「人間の安全保障」を考える

ニュージーランド・クライストチャーチ
地震の報を受け、現地へと向かう日本の
緊急援助隊（ロイター/アフロ）



災害における人間のはかなさ、
行政の限界、国際社会からの支援。
あの震災にみた諸側面をいかに総合し、前に進むか。
有識者として、また市民として
「人間の安全保障」を牽引する一人が、語る。

国連事務総長特別顧問（人間の安全保障担当）
高須幸雄
東京大学教授

山影 進

山影 高須さんは外交官時代から「人間の安全保障」に取り組まれてこられました。東日本大震災から一年が経過したいま、ご自身の経験を踏まえ、日本の国際協力のあり方について、お話しいただきたいと思います。まず、高須さんにとつて11のインパクトはどのようなものでしたか。

高須 三点ほど挙げたいと思います。一つは、現在の日本において「人間の安全保障」を確保するという問題です。私は過去十数年来、人間の安全保障の観点から、世界のあらゆる人々が「人間らしい生活」を送れるように、貧困国・紛争国を訪れては、その国の人々の生命、生活、尊厳を確保すべく支援活動を展開してきました。それらが、ある日突然、この日本で崩れ去ったのです。先進国といえども、人間の命は自然の力の前には脆弱でした。そして、人間の安全保障の観点から復興のプロセスを考えることは、途上国・紛争国のみならず、日本を含めた世界全体の問題であるということ、改めて認識しました。

二つ目は、日本の国際協力の問題です。日本は長年にわたつ

て途上国に対するきめ細やかな援助を行い、成果を挙げてきました。このたびの震災に対して世界が共感を示し、次々と支援の手を差し伸べてくれた背景には、日本がこれまで積んできた「徳」があつたように思います。近年、日本では国際協力への関心が低下しているようで寂しかったのですが、各政府・国際機関・国内外のNGOなどの支援活動が、我々の目を再び世界に向けさせ、連帯の重要性を再認識するきっかけになることを期待しています。

三つ目は、やはり原発事故に触れないわけにはいきません。原子力ルネサンスといつて、近年新興国を含めて原子力の平和利用に向けた積極的な機運が生まれていました。そのようななかで、まさか日本で起こり得ないことが起きた。背景には科学技術への過信があつたと思います。これまでの考え方を根本的に切り替える必要がある。そう考えています。

日本における「尊厳」回復の問題

山影 三つの大きなテーマを出されましたが、まず一つ目に、



たかす ゆきお
1969年、東京大学中退、外務省入省。総合外交政策局国際社会協力部長、在ウィーン国際機関代表部大使などを経て、2007～10年国際連合代表部大使。NPO法人「人間の安全保障」フォーラム理事も務める。

途上国ではなく、いまの日本において人間の安全保障の観点を持つことの重要性を指摘されました。

高須 私はこの十数年来、外交官として世界を回り、世界中の人々に「命、生活、尊厳」を訴えかけてきました。しかし、一年半ほど前に国連大使の任を終えて帰国したとき、愕然としました。孤独死、生活保護受給世帯の増加、年金の不正受給。この日本において、「人間らしい生活」の三要素が満たされていない人々がたくさんいるということを痛感したのです。そこで、日本国内に対しても人間の安全保障の観点に立って、政府の手が届かないところに、きめ細かな支援をする必要があると考えました。特に女性、子ども、お年寄り、外国人のなかで、困っている人、一人では自分の生活を守れないような脆弱な人を支援する必要があります。

そういうなかで東日本大震災が起きたわけです。私は被災地

に頻繁に足を運んでいますが、それでも「尊厳の軽視」を感じました。例えば、避難所に命からがら逃げてきた人々には、最小限のプライバシーも与えられていない。女性が一人で着替える場所すらない。また、福島県が「安心で安全まで、持続可能な福島県をつくる」という復興目標を決めました。そこに「尊厳」という言葉はありませんでした。もちろん、まな命が大切で、次に衣食住の確保が先決ですが、それだけで自分に誇りを持つて、「人間らしい生活」が営まれるわけではありません。ぜひ尊厳という面も含めて、復興に取り組んでもらいたいと思います。

山影 政府が国民に対して「人間らしい生活」を提供するというのは、いつてみれば社会保障ですね。いま日本では「社会保障と税の一体改革」を議論していますが、それを政府だけで担えるわけではありません。人間の安全保障という観点から、人々

★1
詳細は、「人間の安全保障」フォーラムHPを参照。http://www.hsf.jp/3・11復興支援活動/こども未来館プロジェクト/

の尊厳ある生活を実現するための取り組みが、貧しい国だけではなく日本においても、あるいは日本においてこそ進められなければならない、ということですね。

高須 そうです。人間の安全保障という概念は、一九九八年に当時の小渕恵三外務大臣が国際的に提唱したものです。アジア金融危機を受けて東南アジア諸国が緊縮予算を迫られた際に、最低限の教育や医療分野でのサービスは守らなければならぬ、人間を中心に経済危機を克服しようと訴えたものでした。実はこれは、日本国憲法の間接民主制でもあり、憲法前文には、世界中すべての人々に恐怖からの自由、欠乏からの自由をもたらし、日本は全力を尽くして貢献すると謳っています。

山影 それは被災地の復興だけに關わる問題ではなく、日本全体が共有すべき問題意識ですね。

高須 おっしゃるとおりで、被災地の復興だけでなく、直接の被害を受けていない地域の人々へも、人間の安全保障という観点から目を向けるべきでしょう。日本国内の地域によって深刻な課題も異なりますので、それらをインデックス化・可視化するための準備を進めています。

政府・非政府の相互補完体制に向けて

山影 復興に向けて行政の対応は重要ですが、被災した自治

体の機能が回復するまでには時間がかかりそうです。

高須 未曾有の複合災害の状況では、当然のことながら行政のできることに限りがあります。そこに国内外のNGOがさっと入って、さまざまな支援物資を届けてくれたわけです。たしかに行政の対応は遅い。私も現地に行って痛感しました。行政も甚大な被害を受けました。しかしそれはある程度、行政の性質によるものなのです。というのは、政府の役割は法律、予算、制度をつくって運用することですが、その際の大きな原則の一つは、公平さの理念です。しかしそれに傾きすぎると、目の前に困っている人がいる状況なのに、「なぜあつちの困っている人は助けられないのだ」という話が出てきて、すぐには対応できなくなってしまう。いきおい「まずは実地調査をします」となるわけです。だから、NGOやNPOがどんどん現地に入って、そこをきめ細かく補ってあげばよい。いまもそのような活動が至るところで進められています。

山影 高須さんご自身も、活動をしておられます。

高須 「人間の安全保障フォーラム」というNPOを立ち上げ、宮城県で「子どもの未来館」プロジェクトを行っています（★1）。仮設住宅に暮らす子どもたちに寄り添い、遊び、学習指導などを行っています。「なぜ宮城県なのか」「どうして子どもなの？」という疑問もあるでしょう。しかしそれぞれの関心

分野と得意の方法で目前の状況に対応してゆく、一つひとつの取り組みは小さいかもしれないが、それがあちこちで行われることで結集した力になる。それがまさしくNPOの役割であり、行政とは異なる強みです。NPOが持つ行政に対する補完的な役割は、ますます大きくなっていくでしょう。

山影 実際、そのような発想と能力を持った人材がNGOやNPOにはたくさんいます。

高須 そこに、政府と非政府組織の相互補完のあり方について、一歩踏み込んだ可能性を感じています。災害時の緊急支援活動は、国の協力のもとに各都道府県が行う制度になっています。しかし実際には、3・11では県庁と各市町村との連絡経路がこことこ断たれました。現実には、戦場のような現場へ大量の物資をどのように分配するかという大問題が目の前にある。そこで大活躍したのが、それまで紛争地域などで国際機関の緊急支援の調整を担当していた邦人職員の方々でした。例えば、ソマリアのユニセフ事務所の國井修さんは、宮城県庁の支援本部で大車輪の働きをされました。災害支援も紛争地域での人道支援も調整でやることは同じで、ロジスティクスの手際がものよいです。このような調整活動に長けた人たちが、国際機関にも、NGOにもたくさんいます。

日本政府は今後備えて、そういう専門能力を持った方々を

対象に登録制度をつくっておくべきでしょう。緊急時に都道府県の要請に応じて登録者からしかるべき人を推薦する。もちろんその際には、緊急支援の調整官などのポストに任命し、明確な権限を持たせることが不可欠です。

「知恵の時代」の国際協力構想

山影 今回の震災では、アメリカのみならず、世界中の国や地域から支援が寄せられました。いままでのように日本が途上国に一方的に支援するだけではなく、日本も現実に大きな支援を受けたということは、日本がこれからの国際協力を構想していくにあたって非常に大きな精神的支えになるものだと思います。

高須 戦後六〇数年の日本の国際協力の歴史を振り返ると、終戦直後の外国から食料支援を受け、お金を借りる立場から経済復興を遂げて各国に経済援助という形で貢献する立場に変わってきました。そのなかで、どうも私たちは自らも供与される側になりうるということを忘れていたように思います。それが、3・11に際しての世界中からの支援、連帯感の表明によって、供与される立場にもあることに日本人が気づいたわけです。したがって、国際協力についても、「貧しいものに与える」施しではなく、お互いに助け合うための、まさに対等な協力として



やまかげ すすむ

1974年東京大学大学院社会学研究科修士課程修了。米マサチューセッツ工科大学PhD。京都大学助手、東京大学助教を経て、91年より現職。大学院「人間の安全保障」プログラムの立ち上げに関わった。著書に『ASEANパワー』など。

★2

アフリカ開発会議

(Tokyo International Conference on African Development)。アフリカの開発をテーマとする国際会議であり、1993年以降、日本政府のイニシアティブにより、国連、国連開発計画 (UNDP) および世界銀行などと共同で開催している。

再意識されつつあるように感じます。

もちろん、これまでの日本の取り組みにもこのような理念は込められていました。なぜ日本がODAに積極的だったかといえは、人道的な考慮もさることながら、途上国のインフラ整備や人材育成を進めることによって経済成長を支援し、その結果彼らの社会が安定する。そうなると日本の安全にも寄与するし、さらにそういう国が経済的に富めば、日本との貿易・経済交流によって日本の繁栄にもつながる。このような考え方が、3・11を契機として再認識されたのではないでしょうか。

それを敷衍すると、厳しい財政の中で「国内のことで手一杯」という声があることは承知していますが、こういうときだからこそ、ODAをきちんとやるといふ姿勢を明確に示すことが重要です。それはすぐさま日本の信用につながるでしょう。例え

ば、日本は以前アフリカ開発会議 (TICAD、★2) でアフリカでの保健人材の養成やグローバル・ファンドへの支援の実施を約束しましたが、震災後もこうした支援の着実な実施を改めて確約したことは、各国から非常に歓迎されています。

山影 他方で、日本の援助の戦略性については、つねに議論があります。

高須 現在、国際協力の面での日本の顔が見えない (invisible face) と言われますが、その一端は日本外交の構想力の不足にあるのではないのでしょうか。しかしかつてからそうだったわけではありません。国際協力の具体的なやり方には、大きく分けて、カネ、人、知恵の三つがあります。日本は一九七八年に最初のODA倍増計画を打ち出して、日本の経済力を利用した国際協力を進めました。一〇年後の八八年には竹下総理が国際協力構想を発表し、PKOなどへの人的派遣による平和協力に

道筋をつけました。さらに一〇年後の九八年に、小淵総理による「人間の安全保障イニシアティブ」がある。それぞれカネ、人知恵をもって世界の問題に取り組もうとしました。私は外交による世界的な影響力という視点からは、まず一番は知恵、それから人、そしてお金の順番で重要だと思っています。

山影 重要なご指摘です。ODAというところとしてもカネ、というふうにご考えがちですが、世界全体の潮流としても、国際協力のあり方は伝統的な経済インフラの整備から貧困削減の方へと移ってきていますし、人間開発 (human development) という概念も出てきました。いまや日本でも、平和維持 (Peace Keeping) から平和構築 (Peacebuilding) へとという流れが生まれています。そうすると、さまざまな分野で日本の取り組みに十分な点、あるいはもつとできることがあるのではないかと思っています。

高須 強調したいのは、現在の世界における主要な不安定要因は、紛争国のガバナンスの弱さにあるということです。そしてそれへの対処として、平和構築の重要性が強く説かれています。紛争の再発を防ぐためにはどうするか。それには、紛争当事国間の停戦協定の順守を監視するという平和維持よりもかなり踏み込んだ関与が必要になります。

平和構築のためには、経済の活性化、医療や教育の提供によ

る社会的安定の達成というソフト面と、軍、警察、司法といった秩序維持システムの担保というハード面を有機的に結び付けて展開する必要があります。しかし、日本はまだそれができていない。治安や法の支配に対する協力、無償、技術協力などが、そういったスキームごとの対応ではなくて、それらを組み合わせるような構想力が必要です。

例えば、アフリカの紛争の多くは、国境地域で起きています。国境線が植民地時代に人為的に引かれたこともあり、国境を越えた人の移動が活発で、それが不安定を生んでいます。しかし、それは裏を返せばこの地域を安定、発展させれば国境の両側の人にとって利益となります。そのためには政治も含めた包括的なアプローチが必要で、そこに知恵を絞ればよい。このような取り組みは、ODA予算を特段に増やさなくても実施できます。司法や経済開発の専門家といったシビリアンの力を借りてこういった人間中心の構想を具体的な形にすれば、日本の顔も自ずと浮かび上がってくるでしょう。

科学技術への過信を見直す

山影 最後に原子力についても伺います。高須さんは政府の福島原発事故調査委員会のメンバーもされています。あのような事故の再発防止に向けていかなる教訓を引き出し、対策を講じ

るかは、ある意味で国際貢献の問題でもあります。

高須 原子力の平和利用が、人間の生活にいかにかに大きな便益をもたらしたか。特に日本のように資源の少ない国にとつては、なおさらです。問題は、それをどうやって安全に管理するのかということでしょう。

その点でまず反省すべきなのは、自国の技術力に関してある種の過信があったことです。スリーマイル島やチェルノブイリの先例があったにもかかわらず、それらの事故から十分な教訓を学ばず、日本でも過酷事故が起こりうるとの前提で対策を真剣に考えてこなかった。欧米の関係者と国際会議で話すと、彼らはチェルノブイリやスリーマイルを受けて、“improbable is possible”（想定外は起こりうる）という考えを肝に銘じたそうです。

また、原子力発電所の安全を徹底的に確保する一義的責任は電力会社及び職員一人一人にあるという発想が日本では十分でなかったのではないのでしょうか。国の定めた設計基準、安全基準さえ守っていればよい、それ以上のは起こらないから準備しなくてもよい、そういう空気が支配していたとしたら、そこからは、「万一規準を超える事態が起こった場合でも、冷却などの最低限の装置は守れるようにシステムを構築しよう」といった発想は生まれません。そのような態度を改めた上で、事故原因の究明、再発防止策の実施にとどまらず、国際的な原子

力の安全向上のために、事故の教訓を世界と共有すべきです。

緒方さんも、明石さんも、みんな世界で鍛えられた

山影 大きく三つ、人間の安全と保障、国際協力、そして原子力の観点からお話を伺いました。最後に高須さんから日本の今後の国際貢献、国際協力について何かお考えがあればお聞かせ下さい。

高須 先ほどの日本の構想力と関連しますが、クリエイティブな発想の重要性を強調したいと思います。そのためには、人材の育成です。国連難民高等弁務官を長く務められた緒方貞子さんや、国際連合事務次長を務めた明石康さんのような方は、一朝一夕では生まれません。失礼を承知で申し上げれば、そんなお二人だって、それぞれの立場でさまざまな挑戦を繰り返すなかで、世界の信頼を勝ち得てきたのだと思います。役所だって、官僚的な減点主義を排し、若いときから国際会議などでリーダーシップを発揮する機会をたくさん与えるべきです。また家庭でも大学のような教育機関においても、独創的な考えや他人の意見に異を唱えることをエンカレッジするようなオープンな雰囲気をつくる必要があります。山影さんの責任はとても重大です。

山影 ご期待に沿えるよう、頑張りたいと思います（笑）。■