

# 人間の安全保障政策にみる日本の姿勢

## Japanese policy to Human Security

法学研究科法律学専攻博士後期課程在学

豊島名穂子

はじめに

I. これまでの人間の安全保障政策

II. 四つの取り組み

1. 人間の安全保障基金

2. 人間の安全保障委員会

3. シンポジウムの開催

4. 人間の安全保障フレンズ

III. 人間の安全保障政策にみる日本の姿勢

おわりに

はじめに

日本は「人間の安全保障」に積極的に取り組んでいる国家の一つである。1998年、小渕総理（当時）が、「第1回アジアの明日を創る知的対話」において「人間の安全保障」の考え方を表明したことがきっかけとなった。2000年に開催された国連ミレニアム・サミットでは、森総理（当時）が人間の安全保障委員会の創設を呼びかけるとともに、「人間の安全保障」を日本外交の柱とすると表明した。その後、人間の安全保障基金、人間の安全保障委員会などへの支援を中心に、現在まで積極的な取り組みを続けている。1998年の始まりから現在に至る約10年の間、日本の「人間の安全保障」はどのように変化してきたのだろうか。変化が見られるとしたら、なぜなのか。本稿は、その点を明らかにすることを目的に、日本の約10年におよぶ人間の安全保障への取り組みを、人間の安全保障政策としてその変化と背景について考察する。

日本政府の人間の安全保障政策を取り上げる研究は、日本政府の取り組みの紹介に留ま

るものがほとんどである<sup>1</sup>。他の視点からの研究では、人権の観点から分析したものに Fujioka がいる<sup>2</sup>。また、Satomi Ho は日本の人間の安全保障の限界についてカナダによる人間の安全保障の成果との比較の視点から詳細に述べている<sup>3</sup>。本稿のように、日本の人間の安全保障政策の変化を捉え、その背景を考察する研究はほとんどない。したがって、本稿は、新たな視点から人間の安全保障を検討するという意義を有する。

## I. これまでの日本の人間の安全保障政策

まず、日本の人間の安全保障政策の流れを整理する。表 1 は、外務省のホームページに掲載されている「人間の安全保障に関するクロノロジー」<sup>4</sup>を基に筆者が作成した表である。外務省のホームページでは 2005 年までしか掲載されていなかったため、2009 年までを追加し、年、月と、取り組み内容の三項目でまとめたものである。さらに、取り組み内容を分かりやすくするために種類別に記号を付けた。記号は、五種類である。○は、政府要人が「人間の安全保障」について言及したもの。●は、人間の安全保障基金に関するもの。◇は、シンポジウムなどの開催。◆は、人間の安全保障委員会に関するもの。☆は、人間の安全保障フレンズに関するもの。無印は、外交文書に「人間の安全保障」が盛り込まれたことに関するものである。

表 1. これまでの日本の人間の安全保障政策

年	月	取り組み内容
1998	12 月	○小淵総理が第 1 回「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ついての考え方を表明。
	12 月	○小淵総理がハノイでの政策演説の中で国連に 5 億円規模の「人間の安全保障基金」を設立することを発表。
1999	3 月	●日本より 5 億円を拠出し国連に「人間の安全保障基金」を設立。

<sup>1</sup>上田秀明 (1999) 「日本のマルチ外交の最前線—『人間の安全保障』の視点より—」日本国際問題研究所『国際問題』No.470 pp.2-15、宇佐美正行・瀬戸山順一 (2001) 「21 世紀の日本とアジア外交—『人間の安全保障』の可能性と今後の課題」『立法と調査』参議院事務局企画調整室 No.221 pp.49-54、浦野起央 (2003) 「『人間の安全保障』の考察」『安全保障の新秩序』南窓社 pp.312-376 など

<sup>2</sup> Mieko Fujioka (2003) “Japan’s human rights policy at domestic and international levels: disconnecting human rights from human security?” in *JAPAN FORUM* vol.15 number 2 pp.287-306

<sup>3</sup> Satomi Ho (2008) “Japan’s Human Security Policy: A Critical Review of its Limits and Failures” in *Japanese Studies* vol.28 no.1 pp.-27

<sup>4</sup> 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/chrono.html>

	6月	ケルン・サミット外相会議総括文書にて「人間の安全保障」につき言及。
	6月	◇人間の安全保障の視点から開発問題を考える「開発に関するシンポジウム」を開催。
	12月	○国問研 40周年記念シンポジウム「人間の安全保障をもとめて」において小淵総理が基調講演にて「人間の安全保障」を具体的施策に反映していく旨言及。
2000	3月	●コソヴォ復興難民帰還及び東チモール復興支援のため「人間の安全保障基金」に約 66 億円を拠出。
	4月	○森総理が太平洋・島サミットの基調講演において「人間の安全保障」に言及。
	7月	○九州・沖縄サミット外相会議総括文書において「人間の安全保障」につき言及。
	7月	◇緒方貞子 UNHCR(当時)、アマルティア・セン教授等をパネリストに招いて「人間の安全保障国際シンポジウム」開催。
	7月	●「人間の安全保障基金」に約 25 億円を拠出。
	9月	○森総理が国連ミレニアム・サミット演説にて「人間の安全保障基金」の拡充を発表し、「人間の安全保障委員会」の設立を呼びかけた。
2001	1月	○森総理がアフリカ政策スピーチにて「人間の安全保障」につき言及。
	1月	◆緒方貞子 UNHCR(当時)がアナン国連事務総長訪日の際に「人間の安全保障委員会」の設置を発表。
	3月	●「人間の安全保障基金」に約 15 億円を拠出。
	6月	◆ニューヨークにおいて人間の安全保障委員会第 1 回会合が開催。
	8月	●「人間の安全保障基金」に約 77 億円を拠出。
	12月	◇東京で人間の安全保障委員会委員等国内外の有識者を招いてテロと人間の安全保障をテーマにして、「人間の安全保障国際シンポジウム」を開催。
	12月	◆東京において人間の安全保障委員会第 2 回会合が開催。
2002	6月	◆ストックホルムにおいて人間の安全保障委員会第 3 回会合が開催。
	12月	◆バンコクにおいて人間の安全保障委員会第 4 回会合が開催。
2003	2月	◆東京において人間の安全保障委員会第 5 回会合が開催。最終報告書に合意。
	2月	◇東京で人間の安全保障委員会委員、有識者の出席を得て「国際社会が様々な脅威に直面する時代におけるその役割」をテーマに人間の安全保障国際シンポジウムを開催。

	2月	◆人間の安全保障委員会の緒方貞子、アマルティア・センの両共同議長が小泉総理に委員会最終報告書の提言を提出。
	2月	●「人間の安全保障基金」に約40億円を拠出。
	6月	エヴィアン・サミット議長総括に「人間の安全保障」が盛り込まれる。
	9月	●人間の安全保障委員会最終報告書の提言を後押し、「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が創設。
	10月	バンコク APEC 首脳会議首脳宣言に「人間の安全保障」が盛り込まれる。
	12月	日・ASEAN 首脳会議東京宣言に「人間の安全保障」が盛り込まれる。
	12月	◇人間の安全保障委員会最終報告書の日本語版の出版を記念し、東京で緒方貞子国際協力機構理事長他、有識者の出席を得て、人間の安全保障シンポジウム「安全保障の今日的課題」を開催。
2004	2月	●「人間の安全保障基金」に約30億円を拠出。
	4月	ESCAP 総会「上海宣言」に「人間の安全保障」が盛り込まれる。
	6月	第2回アジア・太平洋 HIV/AIDS 閣僚会議の閣僚共同宣言に「人間の安全保障」が盛り込まれる。
	6月	●ニューヨークにおいて人間の安全保障諮問委員会第2回会合が開催。
	7月	◇京都において、クマロ南アフリカ国連代表部大使、サーディク元 UNFPA 事務局長、ソアレス元 OAS 事務局長、緒方貞子国際協力機構理事長らをパネリストに迎え、シンポジウム「人間の安全保障と国家の安全保障」を開催。
	9月	●「人間の安全保障基金」に約30億円を拠出。
	11月	●ニューヨークにおいて人間の安全保障諮問委員会第3回会合が開催。
	11月	サンチャゴ APEC 閣僚共同宣言、サンチャゴ APEC 首脳宣言に「人間の安全保障」が盛り込まれる。
2005	5月	OECD 閣僚理事会閣僚宣言に「人間の安全保障」が盛り込まれる。
	5月	ESCAP 第61回総会決議「上海宣言のフォローアップとしての人間の安全保障の経済・社会側面の促進を通じた弱者の保護のための地域協力」が採択された。
		●「人間の安全保障基金」に約27億円を拠出
2006	10月	☆人間の安全保障フレンズ立ち上げ

	12月	◇国際連合加盟 50 周年記念 人間の安全保障国際シンポジウム ●「人間の安全保障基金」に約 27 億円を拠出
2007	3月	人間の安全保障高級事務レベル協議
	4月	☆人間の安全保障フレンズ第 2 回会合
	11月	☆人間の安全保障フレンズ第 3 回会合
		●「人間の安全保障基金」に約 20 億円を拠出
2008	1月	○ダボス会議における福田総理大臣の冒頭挨拶「保護する責任：人間の安全保障と国際社会の行動」非公開セッション ●「人間の安全保障基金」への支金拠出
2009	3月	◇人間の安全保障シンポジウム ●「人間の安全保障」への資金拠出

(出典：外務省ホームページを基に筆者作成)

表 1 を、記号に注目しながら検討していく。1998 年から 2001 年の間は、政府要人による「人間の安全保障」への言及（○印）が目立つ。1999 年からは、人間の安全保障基金に関係するもの（●印）が登場し、その後は 2007 年まで続いている。毎年行われていた基金への資金拠出について 2005 年～2007 年も実施されていた。ただ月については特定できなかったため空白となっている。また、2008 年、2009 年の資金拠出時期や金額については、発表されていない。しかしながら、具体的な支援は継続して行われていることから記入した<sup>5</sup>。人間の安全保障委員会に関するもの（◆印）は、委員会が創設された 2001 年から 2003 年の間に集中している。シンポジウムの開催（◇印）は、1999 年から 2001 年に毎年、2003 年、2004 年、2006 年と開催し、2009 年にも開催されている。また、2006 年には人間の安全保障フレンズ（☆印）が形成され、近年は、その会合が続いて開催されている。このようにして見てくると、日本の人間の安全保障政策は、政府要人による外交への導入から始まり、人間の安全保障基金、人間の安全保障委員会、シンポジウムの開催、そして人間の安全保障フレンズなどの四つを中心に実施されていることが分かる。その四つを時系列に整理すると、表 2 のようになる。

表 2. 日本による四つの人間の安全保障政策

<sup>5</sup> 人間の安全保障基金による支援案件 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/hs\\_05.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/hs_05.html)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
人間の安全保障基金	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
人間の安全保障委員会			■	■	■	■						
シンポジウムの開催		■	■	■		■	■		■			■
人間の安全保障フレンズ									■	■	■	■

(筆者作成)

表 2 の縦軸は四つの取り組みを、横軸は年を示している。そして、その取り組みが実施された年には色を付けている。たとえば、シンポジウムの開催について見ると、1999 年から 2001 年は毎年実施されているが、2002 年には実施がなかったことを示している。この四つの中で途切れることなく実施されているのが、人間の安全保障基金である。1998 年に国連に設置されて以来、2009 年現在まで毎年実施されている。人間の安全保障委員会への支援は、委員会自体が 2003 年に解散したために、2001 年から 2003 年という限られた期間の政策であった。シンポジウムの開催は、不定期ではあるが 1999 年から 2009 年の間、継続的に実施されている。そして、最も新しい取り組みが、人間の安全保障フレンズである。2006 年に設置されて以来、毎年会合を行い、継続した取り組みが見られる。では、この四つの取り組みの下、具体的にどのような実施がなされているのか次章において検討する。

## II. 四つの取り組み

### 1. 人間の安全保障基金

人間の安全保障基金は、日本の人間の安全保障政策の中でも最も早くから開始され、現在まで継続して行われている取り組みである。1998 年 12 月、当時の小渕総理はハノイでの政策演説において人間の安全保障基金の設立を発表した。そして、翌 1999 年 3 月に日本政府が約 5 億円を拠出して、国連に設置した。その後、年度ごとに資金が拠出され、2007 年 3 月までに累計拠出額は約 335 億円（約 2 億 9774 万米ドル）になる<sup>6</sup>。表 3 は、日本が人間の安全保障基金に対して行ってきた拠出額を年度別に示したものである。

表 3 人間の安全保障基金への拠出実績

年度	年度別総拠出額
1999	71 億円
2000	40 億円

<sup>6</sup> 外務省（2007）パンフレット『人間の安全保障基金』p.4

2001	77億円
2002	40億円
2003	30億円
2004	30億円
2005	27億円
2006	27億円
2007	20億円

出典：外務省（2007）「人間の安全保障基金パンフレット」をもとに筆者作成

基金の目的は、「現在の国際社会が直面する貧困・環境破壊・紛争・地雷・難民問題・麻薬・HIV／エイズを含む感染症など、多様な脅威に取り組む国連関係国際機関の活動に、人間の安全保障も考え方を反映させ、実際に人間の生存・生活・尊厳を確保することである。」とされている<sup>7</sup>。具体的には、国連システム内の機関が実施する事業と、適当と判断される場合には国連システム内の機関が非国連機関との協力関係に基づき実施する事業について支援を行い、2007年までに約170件以上の案件を支援している。案件の選別や基金の運用は、日本政府と国連との間で合意されたガイドラインに沿って行われている<sup>8</sup>。表4は、ガイドラインに定められている各項目の特徴をまとめたものである。

表4. 人間の安全保障基金ガイドライン（2006年改訂）

<p>拠出基準</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・具体的かつ持続性ある利益をもたらす。</li> <li>・トップダウンの保護手段とボトムアップの能力強化手段の両者を包括的に含む。</li> <li>・市民社会組織、NGO及びその他の地域団体・組織等が活動主体である事業の奨励。</li> <li>・事業の立案及び実施に際し複数の国際機関が参画することが望ましい。</li> <li>・複数の分野にまたがる人間の安全保障の要請を視野に入れ、相互関連性のある課題に取り組むもの。</li> <li>・既存のプログラムや活動との重複を避ける。</li> </ul>
<p>対象となる人々及び状況</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・身体的暴力、差別、排斥及び不平等な扱いにさらされている人々を保護及び能力強化する</li> <li>・難民・国内避難民、経済難民を含む移動する人々を支援し、能力を強化する。</li> <li>・戦争から平和への移行期の下に生きる人々を保護及び能力強化すること。</li> <li>・最低限の生活水準を実現すること。</li> <li>・保健医療を強化し、提供範囲を広げ、恩恵を受けられない人々にサービスを提供する。</li> <li>・基礎教育の完全普及という目標を念頭に置く。</li> <li>・人間の安全保障の概念を推進・普及させる。</li> </ul>

<sup>7</sup> 前掲、p.5

<sup>8</sup> 現在のガイドラインは2006年2月に改定されたもの。

対象となる地理的分野	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全世界で実施されるべきであるが、後発開発途上国や紛争下の国をはじめ、人々の安全が広範かつ深刻に欠如している地域に対する優先的考慮がなされるべきである。</li> <li>・複数の国を対象に含む渾地域的性格を有する事業は、国連の計画及び基金等のネットワークを活用できるよう支援されるべきである。</li> </ul>
予算	支援総額についての明示の上限・下限は存在しない。各事業の実施可能性とその内容に基づいて積算されるべきである。実施機関1年の事業の支援総額は約100万ドル。

出典：外務省（2007）「人間の安全保障基金パンフレット」をもとに筆者作成

このようなガイドラインに基づいて、各国連機関は申請を行う。審査にあたっては、日本政府とともに国連事務局内人道問題調整事務所（Office for the Coordination of Humanitarian Affairs ; OCHA）に設置されている人間の安全保障ユニット（Human Security Unit）が綿密な協議を行う。また、この基金による支援を受けた国連機関は、人間の安全保障ユニットに対し、活動の実施状況を報告し、経過報告書と会計報告書を提出するよう定められている。同ユニットは、提出された報告書を検討した後に、国連日本政府代表部に提出することとなっている。

基金自体が国連に設置された信託基金であり、その支援対象は主に国連関係機関を対象としている。申請手続きにおける審査は、日本政府と国連が連絡を取り合いながら行い、それを担当する常設の事務機関が国連事務局内に設置されている。以上の点から、人間の安全保障基金が国連と日本の強い連携に基づいて実施されている政策であることが分かる。

## 2. 人間の安全保障委員会

人間の安全保障委員会発足のきっかけとなったのは、日本である。2000年、国連ミレニアム・サミットでの演説で森総理（当時）が、「世界的に著名な有識者の参加を得て、人間の安全保障のための国際委員会を発足させ、こうした取組に対する考え方を更に深めていきたいと考えています。」<sup>9)</sup>と述べ、人間の安全保障委員会の創設を呼びかけた。正式な設立計画は、翌2001年1月、東京においてアナン国連事務総長（当時）と緒方貞子前国連難民高等弁務官の会談を受けて発表された。委員会の共同議長として、元国連難民高等弁務官の緒方貞子氏とノーベル経済学賞受賞者のアマルティア・セン教授が就任した。委員は共同議長の他10名の識者で構成された。内訳は、ラクダール・ブラヒミ<sup>10)</sup>、リンカン・チェン<sup>11)</sup>、ブラニスラフ・ゲレメック<sup>12)</sup>、フレネ・ジンワラ<sup>13)</sup>、ソニア・ピカード<sup>14)</sup>、スリン・

<sup>9)</sup> 外務省ホームページ参照 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/12/ems\\_0907.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/12/ems_0907.html)

<sup>10)</sup> 国連アフガニスタン問題担当事務総長特別代表、前アルジェリア外相

<sup>11)</sup> ロックフェラー財団副理事長

<sup>12)</sup> 前ポーランド外相

<sup>13)</sup> 南アフリカ共和国下院議長

<sup>14)</sup> 米州人権機関議長、コスタリカ出身



ピスワン<sup>15</sup>、ドナ・シャレーラ<sup>16</sup>、ピーター・サザランド<sup>17</sup>、アルバート・デボワジレ<sup>18</sup>、カール・タム<sup>19</sup>である。人間の安全保障委員会の活動は以下の3つを目標として掲げ、開始された。

1. 人間の安全保障とその重要性に関する一般の人々の理解を深め、関与と支持を強化すること
2. 人間の安全保障の概念を各国の政策の立案と実施のために実際的に役立つ手段にまで発展させること
3. 人間の安全保障に対する広範かつ重大な脅威に対処するため、具体的な行動計画を提示すること

人間の安全保障委員会は、日本政府とロックフェラー財団を筆頭に、世界銀行、グリーンツリー財団、スウェーデン政府、日本国際交流センターなどから財政支援を受け活動を行った。国連、各国政府や国際機関からは独立した委員会とされた。主な活動は、公式会合の開催と研究活動、アウトリーチ活動であった<sup>20</sup>。公式会合は、2001年から2002年の間に世界4カ国で合計5回開催された。第1回は、2001年の6月に米国のニューヨーク州において行われた。第2回は、同じく2001年12月に東京で開催された。第3回は、2002年の6月にストックホルムで、第4回は、2002年12月にタイのバンコクで開催された。最終会合は2002年の2月23日、24日に東京で行われ、最終報告書の合意を得た。同2002年2月26日には、緒方貞子、アマルティア・セン両共同議長から小泉首相（当時）に対して最終報告に関する報告が行われた。人間の安全保障委員会の会合が東京で開催された際には、外務省が主体となって日本政府が全面的に支援を行った<sup>21</sup>。委員会が作成した最終報告書は、2002年5月1日に、緒方貞子、アマルティア・セン両共同議長より国連のアナン事務総長へ提出された。その後人間の安全保障委員会は、2003年6月30日まで広報啓発活動を継続した後に解散した。人間の安全保障委員会による最終報告書は、英語版とスペイン語版が国連出版部から発刊されている。他の言語では、要旨がフランス語、ポルトガル語、アラビア語、ペルシャ語に翻訳されており、委員会のホームページで読むことができる<sup>22</sup>。世

---

<sup>15</sup> 前タイ外相

<sup>16</sup> 前米国保健社会福祉庁長官、マイアミ大学学長

<sup>17</sup> 元GATT事務局長、ブリティッシュ・ペトロリアム会長

<sup>18</sup> 元ILO事務局次長、前ベナン計画・経済復興・雇用促進大臣

<sup>19</sup> 駐独スウェーデン大使、前パルメ国際センター事務局長

<sup>20</sup> 人間の安全保障委員会の詳細についてはホームページ参照 <http://www.humansecurity-chs.org/japanese/index.html>

<sup>21</sup> たとえば、2001年12月開催のシンポジウムの際の開会挨拶に、小泉首相が参加した。また同シンポジウムの第3セッションの司会進行は、高橋恒一外務相国際協力部長（当時）が行っている。

<sup>22</sup> 人間の安全保障委員会ホームページ <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>

界 4 カ国での公式会合の開催と出版などを中心とした活動によって人間の安全保障委員会は、「人間の安全保障」の普及に貢献した。委員会が解散した後、その最終報告書を受けてる形で人間の安全保障諮問委員会が発足された。諮問委員会は2003年6月に会合を開催し、人間の安全保障基金のガイドラインの検討などの作業を行っている。人間の安全保障委員会の最終的な報告が日本の小泉首相（当時）に対して行われたことからわかるように、日本は人間の安全保障委員会に対する中心的な支援国であった。

### 3. シンポジウムの開催

日本による人間の安全保障関連のシンポジウムの開催を、表にして整理する。項目は、開催順の番号、開催年、開催月・場所・会場、シンポジウム名・テーマ、主な議題、主な出席者の九つである。シンポジウム名とは、シンポジウムの公式名称を指し、テーマとは、それぞれのシンポジウムにおいて掲げられたテーマを意味する。さらに、定められたテーマの下で取り上げられた具体的内容を、主な議題の中に記している。そして、シンポジウムにおいて基調講演者やパネリストとして招かれた人々を主な出席者として示している。

表 5. シンポジウムの開催

No.	開催年月	開催場所・会場	シンポジウム名・テーマ	主な議題	主な出席者
1	1999年6月	東京・国連大学	開発に関する国際シンポジウム～開発：人間の安全保障の観点から	保健医療、貧困の撲滅、アフリカ開発	廣野成蹊大学名誉教授、武見政務次官
2	2000年7月	東京・高輪プリンスホテル	人間の安全保障国際シンポジウム～G8 九州・沖縄サミットから国連ミレニアム・サミットへ	人道・復興支援、開発における保健医療・環境・IT、今後の課題	緒方貞子国連難民高等弁務官、アマルティア・セン教授、
3	2001年12月	東京・高輪プリンスホテル	人間の安全保障国際シンポジウム「テロと人間の安全保障—グローバル化による脅威の多様化の中でアフガニスタンを中心に—」	アフガンと人間の安全保障に対する脅威、人間の安全保障に対する脅威を構成する根本的問題、人間の安全保障の推進に向けた国際社会の取組み	バーネット・ルービン・ニューヨーク大学教授、アマルティア・セン共同議長、緒方貞子共同議長、その他人間の安全保障委員会委員等

4	2003 2月	東京 ・赤坂プリ ンスホテ ル	人間の安全保障国際シンポジウム—国際社会が様々な脅威に直面する時代におけるその役割—	紛争下の人間の安全保障、開発と人間の安全保障、理論と実践	人間の安全保障委員会共同議長・委員等、
5	2003 12月	東京 ・浜離宮朝 日小ホー ル	シンポジウム「安全保障の今日的課題」(人間の安全保障委員会報告書出版記念)	日本の支援のあり方	緒方貞子国際協力機構理事長、武見敬三議員、山影進東大教授、伊藤解子(NGO)、熊岡路矢(NGO)、
6	2004 7月	京都 ・京都国際 会館	シンポジウム「人間の安全保障と国家の安全保障」	アフリカにおける人間の安全保障、国家安全保障との関係	クマロ南アフリカ国連代表部大使、サーディク元 UNFPA 事務局長、ソアレス元 OAS 事務局長、緒方貞子国際協力機構理事長
7	2006 12月	東京 ・外務省	国際連合加盟 50 周年記念 人間の安全保障国際シンポジウム「紛争後の平和構築における人間の安全保障～人道支援から開発への移行～」	実務的観点からの人間の安全保障	緒方 JICA 理事長、グテーレス国連難民高等弁務官、デルビシュ国連開発計画総裁、国内有識者
8	2009 3月	東京 ・外務省	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～」	人間の安全保障の意義・歴史・これまでの取組、現場における人間の安全保障の実践の現状・課題	ヨハン・セルス UNHCR 駐日代表、フローデ・モーリング UNDP コソボ常駐代表、山影東大教授、星野大阪大学教授等

(出典：外務省ホームページをもとに筆者作成)

ここからは、基本的に項目の順に沿って、表 5 を検討していく。まず、日本が関わった人間の安全保障のシンポジウムは、これまでに 8 回開催されている。開催年月は様々であり、定期的なシンポジウムではない。場所については、No.6 の 2004 年に京都で開催された以外はすべて東京である。開催会場を見ると、1999 年から 2004 年までの 6 回は、国連大学や京都国際会館、高輪プリンスホテルなどほとんどが大規模な会場で行われている。しかし、2006 年と 2009 年のシンポジウムは外務省という、以前と比べれば収容人数に限りのある会場になっている。シンポジウムの規模は、No.1～4 と No.7 の 5 回が国際シンポジウムと題されている。No.6 のシンポジウムは、国際シンポジウムとされてはいないが、主な議題や出席者などから実質的に国際的なシンポジウムである。したがって、2003 年の No.5 と 2009 年の No.8 の二つが国内的なシンポジウムになっている。テーマや議題については、固定されたものはない。2001 年にはテロとアフガニスタンの問題を扱うなど、当時の事情

に応じた内容で設定されている場合がある。ただ、主な議題において No.1～6 までは、「貧困の撲滅」、「復興支援」、「アフガニスタン問題」など国際的な大きな課題を扱っていたのに対し、2006 年、2009 年のシンポジウムでは、「実務的観点」、「実践の現状と課題」といった政策実施時の対応を検討する内容が盛り込まれる傾向にある。特に、2009 年のシンポジウムについて日本は、これまで欠けていた人間の安全保障の実施機関と学界との間の意見交換や掘り下げた議論が実現し、両者の橋渡しという意義を有したと評価している<sup>23</sup>。出席者においては、2001 年、2003 年の 3 回（No.3～5）は人間の安全保障委員会との連携の上で実施されたものである。したがって、その 3 回の出席者は主に人間の安全保障委員会の委員等を中心に構成されている。緒方貞子氏は、そのすべてに参加するとともに委員会と関連していないシンポジウムにも出席している。

以上の検討を通して注目されることは、シンポジウムの規模と内容の変化である。近年、シンポジウムの規模は小さくなっているものの、これまでのようなアピール性の強い大規模なものから、実質的な議論を可能にする規模に変化している。さらに、議題も実務的観点を重視した内容に変わってきている。この背景には、シンポジウム開催に対する日本の意図が、「人間の安全保障」のアピールから、政策に生かすための議論の場としての役割を担わせる方向に変化していることを意味している。

#### 4. 人間の安全保障フレンズ

2006 年 10 月、日本は人間の安全保障について議論する場として非公式なフォーラムである「人間の安全保障フレンズ (Friends of Human Security: FHS、以下フレンズ)」を立ち上げた。具体的な活動としては、「人間の安全保障に関する共通理解の構築及び国連における諸活動への同理念の主流化に向けた協力を模索するため関心国・機関と人間の安全保障について議論する場<sup>24</sup>」として、国際会合を行っている。これまでに 3 回の会合が開催されている。第 1 回は 2006 年 10 月、第 2 回会合は 2007 年 4 月に、第 3 回会合は 2007 年 11 月である。最初の 2 回は日本が議長を務め、第 3 回は日本とメキシコが共同議長となった。そのため、国連機関の代表も参加している。国の参加に関しても自由な会合であり、常時一定の国家や組織で構成されるような枠組みではない。参加している国家や組織について整理するため、これまでの 3 回の会合について開催時期、開催都市、議長国以外の参加している国家、国際組織の 4 項目で表 6 にまとめる。その際、3 回すべてに参加している国家、国際組織については下線を引いた。

表 6. 人間の安全保障フレンズ会合の参加国と参加組織

会	第 1 回会合	第 2 回会合	第 3 回会合
---	---------	---------	---------

<sup>23</sup> 人間の安全保障シンポジウム「～人間の安全保障の理論と実践～」(概要と評価) [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/pdfs/smp\\_090311.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/pdfs/smp_090311.pdf)

<sup>24</sup> 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/friends.html>

合	2006年10月ニューヨーク	2007年4月ニューヨーク	2007年11月ニューヨーク
国 家	アルゼンチン、 <u>オーストリア</u> 、 <u>バングラデシュ</u> 、 <u>カナダ</u> 、 <u>チリ</u> 、 <u>フィンランド</u> 、 <u>フランス</u> 、ドイツ、ガーナ、ギリシャ、インドネシア、 <u>アイルランド</u> 、ケニア、メキシコ、 <u>モンゴル</u> 、 <u>ノルウェー</u> 、大韓民国、 <u>スロベニア</u> 、南アフリカ、スウェーデン、 <u>スイス</u> 、 <u>タイ</u> 、ベトナム	アフガニスタン、アルゼンチン、オーストラリア、 <u>オーストリア</u> 、 <u>カナダ</u> 、 <u>チリ</u> 、コスタリカ、 <u>フィンランド</u> 、 <u>フランス</u> 、ドイツ、グアテマラ、インド、インドネシア、 <u>アイルランド</u> 、イスラエル、ジャマイカ、ヨルダン、カザフスタン、 <u>モンゴル</u> 、オランダ、 <u>ノルウェー</u> 、パキスタン、フィリピン、ポルトガル、大韓民国、ロシア連邦、 <u>スロベニア</u> 、スペイン、 <u>スイス</u> 、 <u>タイ</u> 、イギリス、アメリカ合衆国、ベトナム	オーストラリア、 <u>オーストリア</u> 、ベラルーシ、 <u>カナダ</u> 、 <u>チリ</u> 、デンマーク、エルサルバドル、ギリシャ、グアテマラ、ヨルダン、ケニア、モーリシャス、 <u>モンゴル</u> 、 <u>ノルウェー</u> 、ポーランド、ルーマニア、 <u>スロベニア</u> 、スペイン、 <u>スイス</u> 、 <u>タイ</u> 、アフガニスタン、中国、コロンビア、エジプト、 <u>フィンランド</u> 、 <u>フランス</u> 、 <u>アイルランド</u> 、イスラエル、カザフスタン、ラオス、ラトビア、レソト、リヒテンシュタイン、ルクセンブルク、リビア、モナコ、パキスタン、ペルー、フィリピン、ポルトガル、トルコ、イギリス、セルビア、パレスチナ
国 際 組 織	国連経済社会局、 <u>国連人道問題調整部</u> 、 <u>国連アフリカ特別顧問事務所</u> 、国連開発計画、 <u>国連人口基金</u> 、 <u>国連児童基金</u> 、世界銀行、世界保健機関	欧州委員会、国連経済社会局、国連開発計画、国連人間居住計画、 <u>国連人道問題調整部</u> 、国連難民高等弁務官事務所、 <u>国連アフリカ特別顧問事務所</u> 、 <u>国連人口基金</u> 、世界銀行、世界食糧計画、世界保健機関、 <u>国連児童基金</u>	欧州委員会、 <u>国連人道問題調整部</u> 、 <u>国連アフリカ特別顧問事務所</u> 、 <u>国連人口基金</u> 、世界食糧計画、財団法人グローバルポリシー、 <u>国連児童基金</u>

出典：外務省ホームページ「人間の安全保障フレンズ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/friends.html> をもとに筆者作成

会合の開催時期は一定ではないが、約半年に1回行われている。開催場所にはニューヨークの国連関係の会場が使われている<sup>25</sup>。参加国の数は、第1回が23カ国、第2回が33カ国、第3回が44カ国と回を重ねるごとに増加していることが分かる。その中で、3回すべてに参加している国は、オーストリア、カナダ、チリ、フィンランド、フランス、アイルランド、モンゴル、ノルウェー、スロベニア、スイス、タイの11カ国である。この11カ国のうちカナダ、オーストリア、チリ、アイルランド、ノルウェー、スイス、スロベニア、

<sup>25</sup> 第1回がミレニアム UN プラザホテル、第2回、第3回ともに国連本部で開催している。

タイの 8 カ国は、カナダが主導してきた人間の安全保障を促進するためのヒューマン・セキュリティ・ネットワーク (Human Security Network; HSN) のメンバーである。これは、対人地雷禁止キャンペーンをきっかけに、1999 年ノルウェーでの行政間の会議から始まった。2000 年以降は毎年、外務大臣レベルの会合を開催している。公式ホームページも開設し、方針や活動などを公開している<sup>26</sup>。HSN への参加国が、人間の安全保障フレンズの会合に毎回参加していることは、各国家の関心の高さとともに日本との連携が深まっていることも影響している。2004 年の HSN の閣僚会合に日本はオブザーバーとして参加し、2005 年には駒野人間の安全保障担当大使がゲストで参加している。さらに、2006 年、2007 年の閣僚会合には日本も招待を受け、高須幸雄大使が参加した。特に、2007 年の会合ではプレゼンテーションを行っている。その中で、日本が主導するフレンズの意義を述べるとともに、「HSN と競合する存在ではなく、ともに情報や経験を共有し合うことによって、互いに補い合う役割を果たしていくであろう。」<sup>27</sup>との意思を表明している。このような協力関係を背景に、HSN メンバー国がフレンズにも参加するという状況が生まれている。また、HSN と異なるフレンズの特徴は、参加国や会合内容も大まかで柔軟であるとともに非公式に行われる点である。このような点も、フレンズの拡張に影響している。フレンズの会合に、国際組織として 3 回すべてに参加しているのは、国連人道問題調整部、国連アフリカ特別顧問事務所、国連人口基金、国連児童基金の四つである。

### Ⅲ. 人間の安全保障政策にみる日本の姿勢

第一章において、日本の人間の安全保障政策について整理した結果、人間の安全保障基金、人間の安全保障委員会、シンポジウムの開催、人間の安全保障フレンズの四つが主な取り組みであり、実施の時期や期間はそれぞれ異なることがわかった。四つの取り組みの内容については、第二章で詳しく検討した。その内容を受けて、第三章では日本の人間の安全保障政策を全体的に捉え直した後、約 10 年の間にどのような方向へ変化しつつあるのか検討する。

四つの取り組みの中で最も安定して継続的に実施されているのは、人間の安全保障基金であった。基金の大きな特徴は、国連との関係の強さである。外務省のホームページには、「日本の国連外交」と題する資料が公開されている<sup>28</sup>。日付は平成 21 年 (2009 年) 7 月の最新のものである。その中の「国連外交の推進と日本の関与強化」と題する資料には、「特に、軍縮、平和構築、人間の安全保障、環境、科学技術など、日本が強み (比較優位) を持つ分野で、率先実行しつつ指導力を発揮し、存在感と発信力を向上。」<sup>29</sup>と記されている。つ

---

<sup>26</sup> Human Security Network ホームページ <http://www.humansecuritynetwork.org/menue.php>

<sup>27</sup> 外務省ホームページ [http://www.mofa.go.jp/policy/human\\_secu/state0705.html](http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/state0705.html) にて英文が閲覧可能。引用は筆者訳。

<sup>28</sup> 外務省ホームページ [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp\\_un/pdfs/j\\_un.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jp_un/pdfs/j_un.pdf)

<sup>29</sup> 前掲ホームページ掲載資料 4 ページ

まり、「人間の安全保障」は、国連外交を推進し国連における日本の関与を強化する分野と認識されている。そのため、国連の信託基金の中でも最大規模である人間の安全保障基金を設置し、綿密な連携を取るようガイドラインを定めた。そして、実務を担当する常設の事務機関も創設され、国連の中に日本独自のパイプを形成することに成功している。したがって、人間の安全保障基金は、人間の安全保障政策の中核であると同時に、日本の国連外交の重要な要素の一つとして最も安定した取り組みがなされているのである。

では、人間の安全保障委員会への支援はいかなる役割を果たしていたのか。それは、委員会の目的の第一にあるように「人間の安全保障とその重要性に関する一般の人々の理解を深め、関与と支持を強化すること」であり、日本外務省が発刊するパンフレットに明記されている通り、『『人間の安全保障』という理念の普及』であった。そのため、最終報告書をまとめるまでの約2年の間に、世界4カ国において5回の公式会合が開催された。共同議長には、国際機関で働く日本人女性の代表的人物である緒方貞子氏と、ノーベル賞受賞者のアマルティア・セン氏を据え、委員も各国から選ばれた。これにより、委員会は国際的な関心を集めることとなった。また、委員会への支援とシンポジウムの開催は深く関連している。2001年12月東京で行われた人間の安全保障委員会第2回会合の前日、日本は委員会メンバーの出席の下、大規模な国際シンポジウムを開催した。委員会への支援とともに、日本を「人間の安全保障」に積極的な国として国際社会に印象づけるための努力が見られる。

人間の安全保障基金と人間の安全保障委員会への取り組みが主流であったのは、1998年から2005年ころまでである。2006年に、日本の人間の安全保障は変化を見せる。第二章で指摘した、シンポジウム開催における変化と人間の安全保障フレンズの形成である。

シンポジウムに関しては、それまでのアピール効果のある大規模なシンポジウムから、実質的な議論を行う場としてのシンポジウムに変化している。これは、既に第二章でも指摘したが、シンポジウム開催に対する日本の意図が、「人間の安全保障」のアピールから、政策に生かすための議論の場としての役割を担わせる方向に変化していることが影響している。

さらに、2006年に日本は、人間の安全保障フレンズを立ち上げた。これは多国間の意見交換の場であるが、このような取り組みは、日本と同様に「人間の安全保障」に積極的であったカナダによって既に実施されている。カナダは、ノルウェーなどの国家と協力して1999年からヒューマン・セキュリティ・ネットワークを形成し、現在まで継続的な活動を行っている。しかし、日本にそのような姿勢はほとんどなかった。日本の人間の安全保障政策は、日本と国連の関係強化が基本路線であり、他国との連携はほとんど見られなかったのである。ところが、2006年になって自ら人間の安全保障フレンズを形成するに至った。この変化はなぜ生じたのであろうか。

その理由は、人間の安全保障フレンズにおける日本の主張に表れている。フレンズの会合は非公式なものであるため詳細な議事録は公開されていない。外務省ホームページに議

長サマリー（英文）が掲載されているのみである。この会合に、日本からは高須大使が出席している。公開されている内容から日本の主張を検討すると、最初の 2 回の会合に共通しているのは、「国連首脳会合成果文書のフォローアップ」という言葉である<sup>30</sup>。ここでいう「国連首脳会合」とは、2005 年 9 月に開催された会合、世界サミットのことである。そのサミットの成果文書のパラグラフ 143 では、「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。」<sup>31</sup>と記されている。高須大使はこの内容の実現をフレンズ会合で主張したのである。同時に、高須大使は人間の安全保障委員会が示した内容が「人間の安全保障」の一般的な理解であることも述べている。この点については、第 3 回の会合でも触れられている<sup>32</sup>。このような主張には、「人間の安全保障」の公式な定義を検討するにあたって、日本が想定してきた内容を反映したいとする意図が見られる。日本は、人間の安全保障基金や人間の安全保障委員会を通じて普及させてきた「人間の安全保障」を公式の概念として成立させたいのである。

2005 年の世界サミット成果文書においては、「保護する責任」という概念も盛り込まれている。パラグラフ 138 には、「各々の国家は、大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化及び人道に対する犯罪からその国の人々を保護する責任を負う。この責任は、適切かつ必要な手段を通じ、扇動を含むこのような犯罪を予防することを伴う。我々は、この責任を受け入れ、それに則って行動する。国際社会は、適切な場合に、国家がその責任を果たすことを奨励し助けるべきであり、国連が早期警戒能力を確立することを支援すべきである。」<sup>33</sup>とある。

「保護する責任」とは、2001 年 12 月 18 日に国連に提出された「干渉と国家主権に関する国際委員会」（International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS）<sup>34</sup>の報告書で提唱された概念である。その内容は、「人々を保護する主要な責任は国家自身にある。しかし、内戦などにより人々が深刻な被害を受けているにもかかわらず、その国家がそれを回避し、又は防止しようとせず、またはすることができない場合には、国際による保護する責任が不干渉原則に優越する。」<sup>35</sup>というものである。この概念は、人間の安全保障の登場による安全保障概念の変容が背景にあり、人間の安全保障の考え方を発展、具体化させて誕生した概念であると位置付けられている。しかし、日本にとっては、これまで推進してきた「人間の安全保障」とは大きく異なる概念であった。「保護する責任」への対応について質問された当時の安倍総理は、「国連憲章及び憲法を含む我が国法制度の下

---

<sup>30</sup> 人間の安全保障フレンズ会合議長サマリー（英文） <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/friends.html>

<sup>31</sup> 2005 年世界サミット成果文書（外務省による仮訳） [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/unsokai/pdfs/050916\\_seika.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/unsokai/pdfs/050916_seika.pdf) 32 ページ

<sup>32</sup> 前掲、第 3 回人間の安全保障フレンズ会合議長サマリーより

<sup>33</sup> 前掲、2005 年世界サミット成果文書 31 ページ

<sup>34</sup> ICISS は、カナダのアクスワージー外相が、2000 年 9 月 14 日に設立した。

<sup>35</sup> 川西晶大『『保護する責任』とはなにか』国立国会図書館調査及び立法考査局「レファレンス」平成 19 年 3 月号



で、具体的な事例を勘案しつつ適切に対応していくことが重要と考えます。」<sup>36</sup>と述べた。さらに、「人間の安全保障」との関係については、「我が国が推進する人間の安全保障が言及され、国連総会で討議して定義を行うこととなりました。今後、御指摘の点も含め、加盟国間で議論がなされるものと思われませんが、我が国としては、人間の安全保障が国連における重要な指針となるよう努力していく考えであります。」<sup>37</sup>として、「保護する責任」を否定はしないものあくまで日本の「人間の安全保障」の推進に努める考えを示した。日本と同様に「人間の安全保障」積極的であったカナダが推進してきた「保護する責任」がサミット成果文書で認められるまでに至ったのに対し、日本の「人間の安全保障」はその定義を検討することの提案に留まるものであった。こうした反省から、日本は「人間の安全保障」の普及を図る方法を変化させた。大きな成果をあげたカナダと日本の大きな違いは、他国との連携であった。そこで、日本は「人間の安全保障」を推進する新たな政策として人間の安全保障フレンズを立ち上げたのである。

このように、日本の人間の安全保障政策は、国連重視と国際社会における理念の普及という基本路線に変化はない。人間の安全保障基金によって、国連との強いパイプを維持している。その上で、理念の普及においては方法を大きく変更した。これまでの日本独自の政策を普及させるという姿勢から、人間の安全保障フレンズによって、各国と直に行う討議を重ねながら国際社会への確実な浸透を進める方向へと変化している。

## おわりに

本稿は、日本の約10年におよぶ人間の安全保障政策の変化とその背景について考察した。日本は当初から「人間の安全保障」に積極的な姿勢で取り組み、国連重視と国際社会への普及を基本路線として人間の安全保障基金、人間の安全保障委員会、シンポジウムの開催など独自の政策を行って来た。しかし、2005年の世界サミットの成果文書に盛り込まれた「人間の安全保障」は、総会に対し定義についての議論を進めるというコミットに留まった。日本の努力相応の進展は見られなかった。一方、日本と同様に「人間の安全保障」を推し進めてきたカナダは「保護する責任」という新たな概念を生み出し、サミットで公式に認められるという成果を得た。この対照的な結果から、日本は基本路線を変更した。人間の安全保障基金で国連との関係は維持する。その上で、国際社会へはシンポジウムや国際委員会を通じたアピール性の強いものではなく、直接的な意見交換を行う場を設置し、政策を実質的に検討する議論を重視するようになった。そして、人間の安全保障フレンズによって、各国と直に行う討議を重ねながら国際社会への確実な浸透を進める方向へと変化し、国際協調の立場で推進している。日本の人間の安全保障政策は約10年の間で上記のよ

---

<sup>36</sup> 第162回国会参議院本会議議事録第7号 平成18年10月23日 [http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk\\_dispdoc.cgi?SESSION=29665&SAVED\\_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV\\_ID=9&DOC\\_ID=4309&DPAGE=1&DTOTAL=24&DPOS=20&SORT\\_DIR=1&SORT\\_TYPE=0&MODE=1&DMY=3558](http://kokkai.ndl.go.jp/cgi-bin/KENSAKU/swk_dispdoc.cgi?SESSION=29665&SAVED_RID=2&PAGE=0&POS=0&TOTAL=0&SRV_ID=9&DOC_ID=4309&DPAGE=1&DTOTAL=24&DPOS=20&SORT_DIR=1&SORT_TYPE=0&MODE=1&DMY=3558)

<sup>37</sup> 前掲 参議院本会議議事録第7号 平成18年10月23日

うに変化したことがわかった。本稿は、人間の安全保障政策を中心に検討したが、日本の国連外交姿勢の変化も視点に加えることにより、さらに深い考察ができると考える、今後の課題である。