

「人間の安全保障」論の方向性

初瀬 龍平

要 旨

本論では、「人間の安全保障」論について、UNDP が当初に提起した概念、及びその背後にある問題意識に合わせて、これまでの議論を再整理しようとする。UNDP が1994年の『人間開発報告』で問題提起をしたときには、そこには冷戦終了後の国際政治経済状況の認識が反映していた。それは、国家安全保障概念の変化への期待と、ネオリベラル世界経済の展開への懸念である。

本論は、5 節から構成されている。第1 節では、UNDP が最初に提起したときの概念を整理する。これは、その後の議論の拠り所を確認するためである。第2 節では、「人間の安全保障」政策の例として、国連のアナン事務総長のミレニアム報告と、カナダ政府、日本政府の政策を紹介する。以上は、政策用語としての「人間の安全保障」である。

本論の後半では、学術用語としての「人間の安全保障」論の問題点に注目する。第3 節では、「人間の安全保障」概念を支える人道主義の問題点、すなわち欧米的、大国的バイアスを考察する。第4 節では、「人間の安全保障」の考えと、「国家安全保障」という考えを分けて考え、ついで両者を統合する糸口を模索する。第5 節では、ネオリベラル・グローバル化が途上国、とりわけ最貧国に及ぼす影響と救済策を考察する。

本論の結語では、以上の議論を総括し、さらに以上の議論から見えてきた問題点2 つを今後の研究課題として確認する。

キーワード 人間の安全保障、国家安全保障、人々の安全、グローバル化、ネオ・リベラリズム、政策用語、学術用語

はじめに一問題提起

1994年の国連開発計画(United Nations Development Programme) 編『人間開発報告 *Human Development Report*』は「人間の安全保障(human security)」という新しい概念を提起した。その後、この概念は、国連諸機関や諸国政府の政策用語として広く用いられるようになった。それだけでなく、この言葉は国際政治の学界でも学術用語として定着してきている。

まず、「人間の安全保障」という用語であるが、これは human security の訳語である。security は「安全」のことであるから、human security は「人々の安全」と訳すこともできる。本論では、

社会的制度を通じて、安全が保障される場合は、これを「人間の安全保障」と呼び、単に人間の存在としての安全(生命・生存の維持)を指す場合には、「人々の安全」と呼び分けることにする。そもそも社会科学は、「人々の安全」を目指して成立している。ある意味では、いまさら「人間の安全保障」を論じることが、おかしい。「人々の安全」への関心は、ごく当り前のことであるからである。とすれば、今日、「人々の安全」を「人間の安全保障」として論じる積極的意義はなにか。これが、明らかにされねばならない。上記の『人間開発報告』は、この概念を1990年代における国際政治と世界経済の展開と関連させて、提起している。第1の展開は、冷戦終結に伴う国家安全保障の転換の認識である。もう1つの展開は、ネオ・リベラル的グローバル化に伴う最貧国(主にアフリカ)経済社会の深刻な状況の認識である。

「人間の安全保障」という用語は、便利であるために、ひろく使われている。これは、本来、政策用語であったが、学術用語としてもしばしば使われている。このように、政策用語が学術用語に入り込むのは、国際政治学の世界では、ごく普通のことである。古くは、勢力均衡(balance of power)が政策用語であり、学術用語であった。新しいところでは、1980年代~90年代に登場してきたBHN(Basic Human Needs)、持続的発展(sustainable development)、良い統治(good governance)などが、国連機関の政策用語として始まり、次第に学術用語に入り込んだ。国際政治学の世界で、政策用語を学術用語から全面的に排除することは、不可能である。しかし、本来政策用語であった「人間の安全保障」を学術用語に取り込むには、それなりの注意が必要である。その注意とは、イデオロギー性の認識、国家安全保障との関連の確認、及びグローバル化の影響の判断である。

本論は、「人間の安全保障」の論議の意義を否定するものでない。しかし、当初の積極的意義付くと切り離して言葉だけを使うような議論の仕方には、問題があると思われる。そこで、本論で課題とするのは、(1)この概念の当初の定義、意義を再確認すること、(2)その政策と批判の例を提示すること、(3)この概念の問題点を整理し、理論的に考察することである。本論は、「人々の安全」という原点に立って、「人間の安全保障」論の方向性を確認しようとするものである。

以下、1で1994年の『人間開発報告』における「人間の安全保障」概念を整理する。次の2で、国際連合、カナダ政府、日本政府が展開する「人間の安全保障」政策の例を紹介する。そのあとで「人間の安全保障」論の問題点を順次、検討していく。すなわち、3で「人間の安全保障」概念のイデオロギー性を分析する。4では、「人間の安全保障」と国家安全保障の接点を探索する。5では、現在のグローバル化における「人間の安全保障」の問題点を確認する。最後に、本論での議論を整理し、今後の議論のために、覚え書きを残しておくことにする。

1. UNDPの「人間の安全保障」理念

『人間開発報告』(1994年)は、「人間の安全保障」概念を提起するに当たって、「持続的人間開発を目指して Towards sustainable human development」(第1章)、『人間の安全保障』の新しい考

え方 *New dimensions of human security*」(第2章)、『『平和の配当』の活用 *Capturing the peace dividend*」(第3章)、「開発協力の新しいデザイン *A new design for development cooperation*」(第4章)をセットにして論じている。このことは、「人間の安全保障」がその他の項目と切り離して論じられないことを意味している。その全体的構図が明瞭に出ているのが、序章「社会サミットに向けてのアジェンダ *An agenda for the Social Summit*」の提言である。そこには、1995年5月に予定されていた社会開発世界サミットに向けて、6つのアジェンダ提言がなされている。まず、この点を見ておこう。

提言の第1点は、諸国民、世界の人々を機会の平等で結ぶ「新しい世界社会憲章 *A new world social charter*」の採択である。第2点は、発展途上国の国家予算の20%、先進国のODAの20%をもって充当する「人間開発20・20契約 *A 20-20 compact for human development*」の作成・運用である。第3点は、冷戦終了後の「平和の配当」の活用である。第4点は、「地球的安全保障基金 *A global human security fund*」の結成である。第5点は、人間開発に向けての国連システムの活性化と活用である。第6点は「国連経済安全保障理事会 *A UN Economic Security Council*」の設置である。

この6つの提言で注目されるのは、第1に、軍縮への視点が強いことである。たとえば、第2点の「人間開発20・20契約」では、途上国の費用の資金源(重要な1部)として、軍事費の削減が提唱されている。また、第3点の「平和の配当」活用では、最貧国の軍事費削減、先進国の軍事費の大幅削減、海外基地の縮小、武器禁輸、武器輸出補助金の廃止、さらにODAのコンディショナリティとしての軍事費削減が明記されている。提言の第2の特徴は、BHN(Basic Human Needs)と持続的発展への関心が高いことである。このことは、第2点の「人間開発20・20契約」の内容として、世界全体での初等教育の全面的普及、非識字率の半減、第1次保健活動の充実、栄養失調の撲滅、賛同者への家族計画の推進、安全な水と衛生施設の確保、自立者へのクレジット供与が挙げられていることに、明らかである。提言で第3に注目されるのは、「人間の安全保障」の対象がBHNと持続的発展を越えて、広がっていることである。たとえば、第4点「地球的人間安全保障基金」の設置目的として、麻薬取引、国際テロリズム、核拡散、伝染病、環境汚染、自然資源枯渇、自然災害、民族紛争、難民流失への対策が挙げられている(UNDP 1994: 5-11)。

次に、基本となる「人間の安全保障」の概念であるが、これについては、まず序章で、冷戦後の世界において仕事、収入、健康、環境、治安の確保など、人々の日常生活の安全、すなわち「人間の安全保障」の方が、国家間紛争や国境侵犯への懸念、あるいは軍事的安全保障へのこだわりよりも、重視されるようになったことが述べられている(UNDP 1994: 3)。第2章では、「人間の安全保障の新しい考え方」を詳しく説明しているが、まず「安全保障」の発想について、「核の安全保障 *nuclear security*」から「人間の安全保障」へ、あるいは「国家安全保障という狭い考え *the narrow concept of national security*」から「人間の安全保障という包括的な考え *the all-encompassing concept of human security*」へと転換しなければならないことが、説かれる(UNDP 1994: 22、24)。

「人間の安全保障」を脅かすものとしては、経済失業、失業のおそれ、劣悪な労働条件、貧困)、

食糧(不均等配分)、健康(病気、衛生)、環境(破壊)、個人(拷問、戦争、民族対立、犯罪、日常的暴力、強姦、家庭内暴力、児童虐待、麻薬、自殺、治安不良)、コミュニティ(社会的分裂、民族対立、先住民圧迫)、政治(人権侵害、政治的抑圧)の諸問題が提示されている。この諸問題は、主に人間個人レベルの安全に関係するものである。これに加えて、「地球的人間安全保障」を脅かすものとして、人口増加、経済機会の不均衡、人の過度な国際移動(移民、難民)、環境破壊、麻薬生産・取引、国際テロリズムを指摘している(UNDP 1994: 24-37)。

ここには、「欠乏からの自由(欠乏のない状態) **freedom from want**」と「恐怖からの自由(恐怖のない状態) **freedom from fear**」に関して、2種類の安全保障問題が提起されている(UNDP 1994: 3)。このうち、『人間開発報告』(1994年)は、その当然の任務として、前者の問題について重点をおいて論じている。それは、現状の南北問題の解決に向けて、開発協力のあり方を修正することと、および現在の世界経済システムを変革することとを強く訴える。前者については、新しい開発協力の方向として(1) 貧困の解消、雇用の創出、持続的人間開発に向けてのODA強化、(2) 最貧国向けの援助(初等教育、第1次保健)、(3) 資本・技術・労働力の国際的自由移動、(4) 世界の環境計画、麻薬生産・取引の規制、伝染病予防、核兵器破棄に向けての先進国の責務、(5) 国際課税(環境汚染・非再生資源使用・国際投機に対して)・非軍事化基金、(6) グローバル・ガバナンス(**global governance**)の枠組み作り(国連機構強化、国連開発計画・ユニセフ・国連人口基金・国際農業開発基金・世界食糧計画の協同体制)が指示される。後者の問題に関連しては、国連経済安全保障理事会(現行経済社会理事会の権限強化)をはじめ、世界中央銀行(IMFに代えて)、国際投資信託(世界銀行に代えて)、世界生産貿易機構(WTOに代えて)、世界独占禁止機構(多国籍企業の規制)の設置が提案され、また環境汚染国際税、通貨取引国際税(軽いトビン税)などが提案されている(UNDP 1994: 61-87)。

このように、「人間の安全保障」概念には、世界の「人々の安全」を脅かすものがすべて入ってしまう。『人間開発報告』は、UNDPという国際機関の報告書であるから、かなりの多くの人々が作成に関与したに違いなく、その論述の細部は、必ずしも整合的でない。しかし、その大枠として、次のような共通理解があったものと思われる。

第1点は、これまでのUNDP政策(BHNの保障と人間の潜在的能力 **capabilities**の向上を目指す人間開発の視点)の延長線上に、「人間の安全保障」概念を展開していること。

第2点は、長期的「人間の安全保障」政策として、持続的人間開発を重視していること。

第3点は、軍縮、軍備管理と連動して「人間の安全保障」の議論を展開していること。

第4点は、現在のネオリベラル型グローバル化への批判がある程度含まれていること。

以上のうち、第3点と第4点は、UNDPの「人間の安全保障」論における、重要な前提条件である。なお、UNDPは、経済機関であるので、当然に『人間開発報告』の議論は、「欠乏からの自由」と「恐怖からの自由」のうち、前者に傾斜している。本報告書で、両者をつなぐ環となるのは、持続的人間開発の充実が「恐怖」の根本的原因の縮減に通じるという考えである。このことを報告書は、予防外交とのアナロジーで予防開発(**preventive development**)と呼んでいる(UNDP 1994: 3)。

2. 「人間の安全保障」政策

「人間の安全保障」の考え方は、国連ミレニアム・サミットに向けての、国連事務総長コフィー・アナン（Kofi A. Annan）の報告書『我ら世界の人々 *We the Peoples*』に引き継がれている。それによると、冷戦後には、安全保障は外からの攻撃に対して、国土を防衛するよりも、国内の暴力から地域社会と個人を保護することに力点が動いてきている。そこで必要とされるのは、「安全保障に向けて、もっと人間中心のアプローチ *a more human-centered approach to security*」（Annan 2000: 43）である。この報告書は、(1) グローバル化とガバナンス、(2) 欠乏からの自由、(3) 恐怖からの自由、(4) 未来の持続可能性、(5) 国連の再生について論じている。その大枠は、上記の『人間開発報告』とほぼ同様である。しかし、当然なことであるが、恐怖からの自由についての議論は、ミレニアム報告書の方が詳しい。そこで議論されているのは、大量殺戮紛争の予防（健全な経済発展の促進、武器・資金・天然資源の不正な流れを停めること）、弱者の保護（国際法、人権法による）、介入（大量虐殺に対する武力介入も含む）、国連平和活動の強化（停戦監視よりも踏み込んだ活動、政治制度の基盤整備、生活再生の整備作り）、制裁（市民の生活を犠牲にしないように目標を限定して）、小火器移転の取り締まり強化、核兵器の削減・管理である（Annan 2000: 43）。

以上は、『ミレニアム報告』で提示された「人間の安全保障」政策の全体的目標である。次に、カナダと日本を例にとって、国家レベルでの「人間の安全保障」政策をみてみよう。

カナダの外務・国際貿易省は、ホームページでその「人間の安全保障」プログラムを次のように説明している。「人間の安全保障とは、外交政策についての人間中心のアプローチ *a people-centered approach* である。このアプローチでは、人々が人権、安全、生命に対する厳しい脅威から保護されないかぎり、永続的安定は達成できないと認識する。」さらに「人間の安全保障に対するカナダのアプローチは、冷戦終結後に生じた新しい現実、すなわち国内紛争や、市民への極度の理不尽な暴行や、国境を越えるテロリズムなどに対する直接的対応である。外交政策についての人間中心のアプローチは、カナダが信奉する価値を反映し、国家安全保障、人権、人間開発を促進するための業務を補完するものである。」

カナダのプログラムは、武力紛争下での非戦闘員の保護（子ども・国内難民の安全・保護、対人地雷除去）、平和支援活動（人権モニター・難民/子どもの保護などの専門家、文民警察官の派遣）、紛争予防（協調的な紛争予防、小火器の規制、紛争解決後の平和構築）、ガバナンスとアカウンタビリティの向上（国際刑事裁判所、治安部門の改善、腐敗防止、透明性、表現の自由、民主的な統治能力、企業の社会的責任）、公共の安全（国際犯罪・麻薬・テロリズムに対する）という項目を含んでいる。（Canada 2002）カナダ政府の立場は、いわば人道的介入の擁護論である。加藤普章（カナダ政治）によれば、カナダ政府の人間の安全保障論は、ミドルパワー・カナダの「外交を活性化し、カナダの『国益』を実現する有力な概念である」（勝俣2001: 339）。

次に、日本政府の「人間の安全保障」政策をみてみよう。外務省のパンフレット『人間の安全保

障』(2001年3月)によれば、人間の安全保障とは、人間の生存、生活、尊厳に対する脅威への取り組みを強化しようとする考え方である。人間の安全保障を考える上で、もっとも重要なことは、人間の自由を確保し、創造的で価値ある人生を生きていく人間の豊かな可能性を確保することである。脅威とは、貧困、環境破壊、薬物、国際犯罪組織、エイズ等感染症、紛争、難民流失、対人地雷等を指している。この関連で、日本政府は、1999年3月に国連に人間の安全保障基金を設置した。日本政府が同基金に資金を拠出したプロジェクトは、タジキスタン医療研修(UNDP)、コンボ初等教育支援(UNICEF)、東チモール種子生産(FAO)、フィリピン・カピス州におけるリプロダクティブ・ヘルス/家族計画(UNFPA)である(外務省2001)。

最近(2002年6月)の外務省のホームページも基本的に同様の考え方を展開している。その冒頭では、「人間個々に注目し、国家の安全と繁栄を確保しながら、人間個人の本来の可能性を実現することを目標とする」と述べられている。このことを、ここで確認しておきたい。人間の安全保障基金への資金拠出では、上記以外に人間の尊厳イニシアティブ(ESCAP)、セミパラチンスク支援国際会議(UNDP)、太平洋・島サミット(UNHCR, UNFPA, WHO 他)、アジア・太平洋地域国際人道支援センター(UNHCR)、タジキスタン元兵士の雇用促進(UNDP)のプロジェクトが追加されている(外務省2002)。

このように、日本政府の「人間の安全保障」政策は、そのほとんどが国際機関へのODAの新展開である。日本政府の政策には、ODA論の別表現という色彩が濃い。

3. 「人間の安全保障」のイデオロギー性

勝俣誠(アフリカ経済)は、政策用語としての「人間の安全保障」について、「恐怖と欠乏からの自由が**今度**は人間の安全保障という言葉で国際社会、とりわけ欧米日の対外政策および援助政策や国際政治の議論において**再び**論じられるようになった」(勝俣2001: 2 強調引用者)と指摘する。確かに、「人間の安全保障」という新しく見える概念には、古い概念の焼き直しという性格が強い。しかし、言葉が新しく言い換えられるということは、そこに一定の政治的効果が期待されているからである。その効果は実践的であると同時に、イデオロギー的である。

NGO活動家で医師の重光哲明は、「人間の安全保障」のイデオロギー性を全面的に批判する。彼の評価によると、これは政治的に「支配のイデオロギー」である。歴史的には、ヨーロッパ中心主義であり、植民地主義の延長であり、ネオ・コロニアリズムの影をもつ。経済的には、ネオ・リベラリズムによる経済の「グローバル化の補装具」であり、「弥縫策の正当化」である。政治的には、現行秩序と支配のために「都合の良い概念」である。この概念は、国際援助機関が外部注入型のプロジェクトを正当化するのに「使いやすい武器」であり、途上国では下からの社会運動や組織が自らを閉じ込めることになる「落とし穴」である。この概念では、対象地域の住民は「受け身で下位の存在」であるとみられている(勝俣2001: 259-261)。

政治学者・土佐弘之は、人道主義(ヒューマニズム)の思想的根源を問い、それがもつ2面性

(普遍性と欺瞞性)に注目する。彼が問題とするのは、人道主義を普遍的なものとして、批判的再検討なしに再生させて、「人間の安全保障」にまとめる試みの思想的偏向(欺瞞性)である。彼の判断によれば、「人間の安全保障」という普遍性の構築過程の背後には、ネオ・リベラル的な国際政治経済レジームが控えている。国家が管理できなくなった機能(極端な例として破綻国家)を、国際機構、地域機構、NGO、他の国家で補おうという意味で、「人間の安全保障」政策は「<行政管理>政治体系」のグローバル化であり、そこでは「人間の幸福の客体化」を目指したグローバル・ガバナンスが形成されようとしている。この概念による変革は、一面では世界大の福祉システムの形成というポジティブな可能性をもつが、他の一面では、人間の幸福の客体化という現実的な側面をもつ。この後者の側面は、「人道主義な装いをもちながらも主として『北から見た南』という文脈で使われている」(土佐2001b: 78)。後者では、「人間の安全保障」論は、国連や先進国の主導による、上からの、中心からの議論となる。そこには、「中心から周辺へと向けられた一方的なまなざしや中心が周辺を管理する」指向が含まれている(土佐2001a: 179)。

土佐が指摘するように、「人間の安全保障」概念を支える人道主義が、その実践や政策での効果はもとより、理念それ自体が、歴史的産物である。それは、とりわけ国際関係の場では、欧米中心的世界観の別表現となって現われる。

以上のように、「人間の安全保障」概念に含まれるイデオロギー性に注目することは、重要である。しかし、そこで終わってしまえば、議論は発展しない。そこで、それに加えて、またその上で「世界大の福祉システムの形成というポジティブな可能性」(土佐)を検討しなければならない。それは、「人間の安全保障」論のイデオロギー性を確認したうえで、それを乗り越える視点を提出することである。換言すれば、この作業は、イデオロギー性の畏にはまらない出口を見出すことである。

この点に関連して、武者小路公秀(国際政治学)が「弱者の原則」という視点を強調する。彼は、「人間の安全保障」を理念として評価し、これを政策評価の基準に置く。彼の主張によると、「人間の安全保障」は「いろいろな立場が旗印に使用しようとしている**有難いキーワード**」(勝俣2001: i 強調引用者)である。それは、弱者中心(女性、先住民族、生存農業、労働者、差別される者)の原則に基づき、日常生活、実生活のなかの不安(恐怖と欠乏)の除去を目指し、国家・非国家の多目的な安全保障を確立し、異なる国家、宗教、文化の間や、異なる安全感覚をもつ者の間に「共通の人間の安全保障」の成立を目指すものである。

武者小路、勝俣など内外の研究者36名は、国連「人間の安全保障」独立委員会共同議長緒方貞子(前・難民高等弁務官)、アマルティア・セン(Amartya Sen ノーベル賞[経済学]受賞者)に向けて公開書簡(2001年10月)を提出した。そのなかで、彼らは「人間安全保障」の定義に関連して、4つの原則、すなわち(1) 日常の不安を中心におくこと、(2) 最も弱いものを中心におくこと、(3) 多様性を大切にすること、及び(4) 相互性を大切にすることを提案している(武者小路など2002: 189-190)。

さらに同書簡は、人間不安を引き起している4つの問題として、(1) ネオリベラル・グローバリ

ゼーションが引き起こす問題、(2) グローバルな軍事化が引き起こす問題、(3) ジェンダー的側面(人身売買、男性中心的軍事化)、及び(4) 文化的側面(「文明の衝突」論、イスラム排斥)を指摘している(武者小路など2002: 190-196)。このうち、第1点と第2点については、順番は逆になるが、次に議論をもう少し深めてみたい。

4. 「人間の安全保障」と国家安全保障

上述のように、「人間の安全保障」概念は、軍事的な意味での国家安全保障(national security)との対比で使われ始めた。この概念を使用するには、この対比の意味を明確にしておく必要がある。国家政策のレベルで考えると、「人間の安全保障」と「国家の安全保障」の間には、少なくとも国家予算の配分問題が介在しており、その意味で両者は相互に規制されている。しかし、抽象的な学問的議論では、財政上の縛りがないために、両者の関連は考察しても、考察しなくともよくなる。このレベルの議論では、両者の関連づけは多様でありうる。

従来 of 国家安全保障論の上に立った「人間の安全保障」論も可能である。たとえば、上田秀明(外務省勤務)は、「人間の安全保障」は「国家安全保障に代わるもの、あるいは対置されるもの」ではなく、『人間の安全保障』に基づく施策を展開していく上で、国家安全保障は必要条件であり、日本の場合も抑止と対話に基づく国家の安全保障を基盤にはじめて、人間の生存、生活、尊厳を危険にさらすさまざまな脅威に取り組んでいくことができるのである。…両者が対立する概念であると見るべきではないと思う」と述べる(上田2000: 72-73)。この文章の意味は必ずしも明瞭ではないが、日本は日米安保体制と米国の核抑止に依存しながら、日本以外の国の人々について「人間の生存、生活、尊厳を危険にさらすさまざまな脅威」に対して、日本が「取り組んでいく」ことを説いている、と思われる。

栗栖薫子(国際関係論)は、「人間の安全保障」論について、これを「個々の人間の安全と国家の安全とが矛盾する場合には、個人の安全の方が優先される」見方と規定しながらも(栗栖1998: 86)、「国家の安全保障は人々の安全にとって最大の脅威であり長期的に被害をもたらす戦争や紛争から、生命や生活を守るための最終的手段であるため、個人の安全にとり最も強固な基盤となる」(その例として破綻国家)ことを指摘する(栗栖1998: 99)。さらに栗栖は、「個々の人間のみを分析レベルとするアプローチには自ずと限界が生じる。人間の安全保障論は、国家や国民の大多数の安全を提供する国家の安全保障に対置するものでも代替するものでもない」として、「現実の人間の安全保障論に欠落している、人間の安全という観点から国家の役割の重要性とそれに伴う負の面を研究し、議論に組み込む」ことを説く(栗栖1998: 99)。その例となるのが、他国による攻撃を抑止すること、他国による武力攻撃から国家や国民を守ること、及び国家の安全を守ることによって国民の安全を守ることである(栗栖2001: 123)。この議論は、「国家の役割の…負の面を研究し、議論に組み込む」ことも提起している。しかし、議論の全体として、世界大国も、先進国も、発展途上国も、一様に「国家」として論じられている。その議論が、どこまで従来の国家安全保障論と違っ

ているのかは、必ずしも明確でない。

以上に対して、「人間の安全保障」政策は国家安全保障政策と基本的に対立するものとみる立場もある。たとえば、宮脇昇(国際政治学)は、軍事支出を増加させない条件作りとして「人間の安全保障を高める政策」を提唱する(宮脇1997: 53)。土佐は、日本の「人間の安全保障」政策についてであるが、『人間の安全保障』概念の中身を一部すり替えることで、再び国家安全保障政策に従属させようという動き」ととらえる(土佐2001 a: 171)。ここでの問題は、この対立を認めた上で、両者を切り結ぶ視点をどのようにして構築するかである。

これに対する当面の答えは、武者小路によって与えられている。彼は、「国家はやはりヒューマン・セキュリティを大事にしながら国家安全保障をやらなければならない」(たとえば、経済制裁では制裁される側の赤ん坊の安全や、軍事的介入では市民に死傷者がでないような安全)と述べ、「やはり国家による軍事的な安全保障は大事だけれど、それをヒューマン・セキュリティという評価基準に基づいて、その可否を決定するという原則」を強調する(武者小路1999: 11)。これは、「人々の安全」から国家安全保障論を限定しようという主張である。

ここで、国家安全保障と「人々の安全」の関係について、もう少し議論を続けてみたい。一般的に、「国民の安全のためには、国家の軍事的安全保障が必要である」(あるいは「国家の軍事的安全保障が国民の安全を守る」といわれる。このことの意味を考えてみると、国家の軍事的安全保障を担うのは、いうまでもなく、軍隊である。しかし、軍隊が対外戦争をすれば、そのなかから確実に死者が出る。誰が死者になるかは、確率的であるとしても、死者が出ることは、ほぼ絶対的である。とすれば、軍隊のうちの一部の死者(戦闘死者、もしくは戦病死者)をもって、非軍人の国民の安全を守ることになる。しかし、第1次大戦以降、総力戦と空爆のなかで、死者は本国の非軍人にも及ぶようになった。とすれば、「国家の軍事的安全保障があるから、国民の安全が守られる」ということは、「国家の軍事的安全保障があり、かつ国民の一部から死者が出るから、残りの国民の安全が守られる」ということになる。村上陽一郎(科学哲学)によると、「ある個体の『生存』の否定が、その個体を含む集団の『安全』に不可欠である」(村上1998: 199)。このことは、3つのことを意味している。第1は、犠牲者の死者が増えると、この定式は成立しなくなるということである(例としてベトナム戦争の米軍犠牲者5万8千人と米国における反戦運動・反戦気運の盛り上がり)。第2は、この定式を守るために、死者の数を限りなくゼロに近づけることである(その例が、湾岸戦争とアフガニスタン爆撃における米軍のハイテク兵器の使用)。第3は、安全に絡む、この根本的矛盾に対処するために、犠牲者家族への遺族年金や犠牲者をたたえる国民的行事が必要になることである(例、靖国神社に祭られた英霊の称揚)。

根本的立場の相違は、議論を国家の安全保障から始めるか、それとも「人々の安全」から始めるか、の選択にかかわっている。マクロ安全保障論と、ミクロ安全保障論とは、それぞれ別の論理系を構成しているかもしれない。竹内啓(経済学)は、戦争体験・責任をマクロから見るか、ミクロから見るかで、様相が異なることを指摘している(竹内2002: 11-16)。このことは、安全保障論にも妥当するようである。

国家安全保障論については、B・ブザン（Barry Buzan 国際政治学）が指摘するように、国家を部分（個人）の集合以上とみて国家の安全を個人の安全と無関係とみる立場と、国家を部分（個人）の集合とみて、国家の安全を個人の安全からみる立場がある。前者は国家主義的であり、事実を強調する。後者は民主主義的であり、規範を強調する（Buzan 1991: 40-42）。どちらで議論を立てるにしても、問題は残る。

ここで、議論の混乱を避けるために、国家の安全について、国家の政治的自立と、国家の軍事的安全保障に分けることにする。その上で、国家の自立、軍事力の保有、国民の安全の3側面から、6つのケースに分けてみる。分類の基盤となるのは、3要素についての2分法（有と無）の組み合わせである。

- (1) 国家の自立があつて、軍事力が強力であつて、国民の安全がある場合。例としては、今日の米国があるが、その米国でも、軍事的安全保障は一部の国民の犠牲の上に成立している。このことは、上述の通りである。
- (2) 国家の自立があつたのに、軍事力が相対的に弱くて、他国に攻め込まれ、国民の安全が失われた場合。代表的な例は、1937年にドイツに攻め込まれたポーランドがある。これは、上記(1)の裏返しである。
- (3) 国家の自立があつて、軍事力が強力であつても、国民の日常的安全が失われ、終局的に国家が失われた場合。最近の例として、ソ連の崩壊があげられる。第2次大戦で破れた日本も、その例に入るが、沖縄を除く国家の喪失は占領期（1945-51年）に限られ、また国民の安全は占領期に占領軍によって復活した。なお、沖縄の喪失は71年の沖縄返還まで続いた。
- (4) 軍事力があつても、国家としての自立性に欠け、国民の安全が保障されていない場合。例は、抑圧政権や破綻国家である。抑圧政権の場合には、国民大衆には安全がないが、1部の支配者は安全を確保されている。破綻国家の場合には、軍事力の国内分散に伴い、国民の安全は失われる。大国が人道的介入をしてくると、これで多くの人が助かるとしても、かえって巻き添えで死傷する人も少なくない。
- (5) 軍事力を一部対外依存しているが、国家の自立があつて、国民の安全が保たれている場合。例としては、日米安保体制下の日本が当たるが、国民の安全については、本土と沖縄では条件が違っている。沖縄では、基地周辺の住民の安全は日常的に不安定である。
- (6) 国家として自立しておらず、軍事力もなく、国民の安全も失われている場合。その代表例は、植民地である。植民地では、植民本国と通じていた植民地の現地官僚や買弁資本家には安全があつた。しかし、植民地住民の安全は日常的に不安定であつた。植民地人の民族独立運動（自己の国家の回復運動）は、日常的に植民本国から武力で弾圧されていた。

以上の分類からみると、「国民の安全のためには、国家の軍事的安全保障が必要である」定式が成立するのは、(1)と(2)の場合である。その場合も、(1)では、国民の1部の犠牲を前提にしての考えであることは、上述の通りである。しかし、国家に軍事力があつても、国民の安全が保障されるとは、限らないことは、(3)と(4)で明らかである。とりわけ、(3)では、国民の安全を

確認する時間的長さの取り方によって、答えが異なってくる。短・中期的に成立していると見える、国民の安全も長期的にみれば、成立しないことがある。(5) のケースは、国民の安全が国内で地域的に不均等に分布している例である。(6) は、「国民の安全のためには、国家の軍事的安全保障が必要である」定式の1変形といえよう。

以上から見てくることは、国民の安全にとって、第一議的に重要なのは、国家の自立であり、軍事力の保持が国民の安全の保障となるかは、国家の具体的状況の如何にかかわることである。さらに、軍事力が国民全体の安全を保障する場合にも、国民の1部、あるいは国内の特定地域が犠牲にされることである。

以上の議論は、1国単位の考察をもとにするが、複数のケースを組み合わせ、検討してみる必要がある。ここでは、そのなかから、2つの例を取り上げてみよう。

第1の例は、(1)のケースの国家が並存する場合である。今日では、先進国間の国際紛争について、第1次大戦、第2次大戦のときは異なり、戦争で解決しようとする気運はない。とすれば、世界大国にとって、国家安全保障論は、世界共同支配のための政策という性格をもつことになる。とくに1990年代以降は、米国の単独超大国化が進んでおり、他の先進諸国は米国に追随していく(bandwagon)傾向が顕著である。地域レベルでは、地域大国間で軍事的対立と軍事的安全保障政策が進められているが、その地域大国は世界レベルでは(2)のケースに該当することになる。

第2の例は、(1)と(4)の組み合わせ、あるいは(1)と(6)の組み合わせである。(1)の国家(群)が(4)の国家、あるいは(6)の民族集団に武器援助をすることによって、その国内で人々の安全がいつそう損なわれることになる。そのうえで、大国が軍事的介入をすれば、その国内で(民族)紛争の直接当事者でない人々まで、巻き添えになってしまう。たとえば、コソボ紛争とベオグラード市民の被害である。

以上から明らかになることは、(1)「人々の安全」を保障するには、国家の自立がなによりも必要であること、(2)大国による武器援助は、多くの場合、受け取り国の「人々の安全」を保障しないこと、(3)先進国による軍事的安全保障の国際共同管理は、先進国の世界支配という性格を持ち、先進国の国民の安全を高めるかもしれないが、途上国の「人々の安全」を高めるものでないこと、(4)軍事的国家安全保障は、国内でも、1部の人々の安全を犠牲にして成立することである。

このように、「人々の安全」論に立つ「人間の安全保障」論は、従来の国家安全保障論の限界を越え切れずとも、その延長線上にあるものではない。

4. グローバル化と「人間の安全保障」

「人間の安全保障」でいう「人間」とは、誰か。NGO活動家で医師の重光が指摘するように、この概念では、誰にとって、誰のための安全保障であるのかが、曖昧である(勝俣2001: 260)。「人間の安全保障」で対象となる、人間の数は62億である。もちろん、62億人のそれぞれの個性を取り上げることは、まったく不可能である。しかし、62億人をすべて同じ人間として、あたかも同じ社

会、自然環境で生活し、同じ要求や希望を持つ人として取り扱うことはできない。少なくとも、先進国の人と最貧国の人、富める人と貧しい人、政治権力者と一般の市民、軍事行動や暴力行為の加害者と被害者、大人と子ども、男性と女性などの二分法を組み合わせることで、人々を類別して論じる必要がある。たとえば、「人間の安全保障」の意味は、最貧国の貧しい人々、とくに女性や子どもの眼からみると、先進国の一般市民で、大人の男性の眼からみるとは、自ずから異なっている。

「人間の安全保障」の議論では、歴史的状況の認識の問題である。この関連では、上述の武者小路、勝俣など36名の公開書簡が提起する4原則（日常の不安への懸念、弱者中心の思考、多様性の尊重、相互性の尊重）が注目される。それは、今日の世界でいえば、第1に、経済・文化のグローバル化（globalization）が、途上国の「人々の安全」にどのような影響を与えているかを検討することである。第2に、世界的大国によるグローバル・ガバナンスという新しい歴史的状況を考慮することである。

グローバル化とは、世界中の人々の距離が近づき、生活様式が同じようになり、世界中の人々が世界は1つと思いつむようになり、このような状況に対して、種々の国際レジームが成立していくことである。グローバル化は、各国内で国際化となり、世界的に普遍的基準が採用され、国家間の脱領域化が進み、地球全体では、西欧化の推進となって現れるが、世界各地での西欧化への反発も目立つようになっている（初瀬1999）。グローバル化の影響は、先進国と途上国では、基本的に異なっている。とりわけ、近年のグローバル化での自由化と国際競争の進展は、途上国の人々に深刻な影響を及ぼしている。

J・A・ショルテ（Jan Aart Scholte）は、グローバル化が安全、平等、民主主義に加えて、不安全、不平等、非民主主義を推進している、と指摘する。彼によれば、グローバル化自体に問題はないが、ネオ・リベラル政策で進められるグローバル化が、不安全、不平等、非民主主義の問題を増進する。不安全としては、北から南への軍事介入・兵器供与、民族宗教紛争の誘発、金融の不安定、福祉切り下げ、伝統文化の破壊などがある。不平等としては、人種・女性・高齢者・地方・途上国への差別、再分配構造の機能不全、労働組合・反植民地主義への敵視などがある。非民主主義については、従来のリベラル・デモクラシー論は国境を越える問題を単に行政の問題ととらえている。グローバル・ガバナンス論には民主主義の視点が欠落している（決定の閉鎖性、決定過程の非透明性、情報の非公開、専門家集団の支配）（Scholte 2000: 207-282）。

彼が「人々の安全」を高める方法として挙げるのが、（1）軍備管理のレジーム、（2）国連下の予防的平和維持活動、（3）環境保護基準の設定、（4）持続的発展の社会的再構築、（5）途上国債務の救済、（6）国際的金融規制、（7）職業創出のための公共政策（教育、再訓練、情報技術）、（8）労働基準の世界化、（9）文化的多様性の保護（学校カリキュラム）、（10）政府・企業・NGO間の協力強化である（Scholte 2000: 291-297）。

社会的公正を高める方法としては、（1）反独占体制の国際化、（2）税制の世界化、（3）オフショア金融の禁止、（4）南北間の再分配、（5）ジェンダー政策、（6）女性の参加、（7）人種・地方への

配慮が指摘される (Scholte 2000: 298-302)。

民主主義を高める方法としては、(1) 最大の地方分権化、(2) 地球政策への民衆意見の反映、(3) 非領土的選挙制の導入、(4) 国際機構につき、国家、地方自治体による監査・監察、(5) 超国家的ガバナンスの透明化、(6) 超国家的政策の評価、(7) 世界市民社会への支援が、挙げられる (Scholte 2000: 303-307)。

このように、ショルテは、反ネオ・リベラリズムの立場に立って、グローバル化のもとでの「人間の安全保障」の問題点とその解決策を総括的に論じている。この立場は、UNDP が当初提起した「人間の安全保障」概念の反ネオ・リベリズム路線をさらに徹底させている。

武者小路、勝俣などの公開書簡も指摘するように、ネオリベラル・グローバル化は多くの人間不安を引き起している。たとえば、このグローバル化は国家の衰退 国内での公共性の縮減)を招き、「国境を横断する新たな『主権者』」を出現させている。グローバル・ガバナンスの西洋的枠組は、民主主義と人権の普遍性を横領しており、新植民地主義的である。それが、「ならずもの国家」に軍事介入する権利を支え、グローバル・ガバナンスを強制する。先住民は、ネオリベラルな経済政策のもとで「受動的で脆弱な立場」に据え置かれ、アイデンティティの危機に瀕している。グローバル化が招く軍事化によって、軍産複合体の競争による軍事技術の開発、「人道的介入」という名の破壊活動、軍隊・平和維持活動によるジェンダー暴力が進んでいる。テロリズムに対して、取り締まりは必要であるが、軍隊と警察の境界が曖昧になる形で、市民の安全確保のための政策は、しばしば問題の原因が経済のグローバル化と軍事化にあることを見落としている。米国の一方的「覇権主義」、「アメリカの利益」、「人道的介入」は「人間の安全保障」にとって「重大な脅威」である。このような傾向に対抗するには、国家と非国家主体が相互性を尊重し、様々な弱者集団を含めた多角的な対話こそが、必要である (武者小路など2002: 190-193)。

人道的介入と「人々の安全」の関係について、「人々の安全」を大切にすれば、軍事的懲罰的行動は真に最終的手段でなければならない。それ以前に、当該国に入って被害者を救援すること、及び外国からの救援(者)を軍事的に守ることが、必要となる (最上2001: 144-156、176)。とはいえ、いつが「最終」かという判断は、微妙だが決定的な実践的政治的問題として残る。だが少なくとも、国際テロリズムとの関係では、首謀者の住む地域(地帯)に絨毯爆撃(軍事行動)を加えるのではなく、行為者と首謀者を国際的犯罪者として追求(逮捕、裁判)することが、武者小路たちの原則の適用になる、といえよう。

最後に、国家の問題を考えてみたい。それは、国家の存立が国民の安全の前提であるからである。経済のグローバル化のなかで、「人々の安全」が失われる理由の1つは、途上国において、国家の存立が失われることにある。それは、国家の軍事的安全保障が欠けているからではなく、国家の存立そのものが外的もしくは内的契機によって失われ、国家の統治機構、とりわけ治安機能が麻痺するからである。その代表例は、破綻国家によって国民の安全が危うくなることである。

ブザンによれば、個人にとって、国家は安全の源泉であり、同時に脅威の源泉である。そこでは問題となるのが、国家の質である。個人にとっての脅威には、物理的脅威(苦痛、傷害、死亡)、

経済的脅威(財産の破壊・剥奪、労働・資源へのアクセス拒否)、権利への脅威(投獄、市民的自由の拒否)、あるいは地位への脅威(降格、公的侮辱)がある。個人は、安全のレベルを上げるために、国家に対して、ある程度自由を犠牲にする必要がある。しかし、国家の力が強くなると、個人に対する脅威の源泉は強まる(Buzan 1991: 35-38)。国家の安全と個人の安全は、ジレンマの関係にある(Buzan 1991: 43)。さらに、富める者と貧しい人では、脅威は必ずしも同じではない。貧しい人にとっての脅威は、餓死、病気(本来直せる)、犯罪暴力、経済的搾取などである。しかし、富める者に特有の脅威には、誘拐、肥満病などがある。両者に共通の脅威は、不治の病気、自然災害、核被害、核戦争などである(Buzan 1991: 36)。近年のネオリベラル・グローバル化は、とりわけ貧しい人々の安全に脅威となっていることが、確認できる。この意味で、C・トーマス(Caroline Thomas)たちが主張するように、ネオリベラルの開発がもたらす不平等と貧困が、大多数の「人々の安全」をおかしている(Thomas 2000: xi)。

このように、ネオリベラル・グローバル化の影響を無視して、いわば真空状態で途上国の「人間の安全保障」を論じることは、決して「人々の安全」を高めることには、通じないと思われる。

結語

以上の本論の議論をまとめてみると、「人間の安全保障」は1994年版の UNDP 編『人間開発報告』で提起されて以来、政策用語として定着し、学術用語にも広く入り込んでいる。政策用語としての使用は、政治の言葉としての使用であるから、それが一定のイデオロギー性をもつことは、明瞭である。しかし、学術用語として「人間の安全保障」がもつイデオロギー性は、必ずしも自明ではない。学術用語として、この概念を用いるには、その背後にある人道主義(ヒューマニズム)の2重性(普遍性、欺瞞性)を確認して、ついで国家安全保障との関係、とりわけその対比の意味を明らかにし、さらに「人間の安全保障」の問題をそのときどきの歴史的状況のもとで考察することが必要である。今日でいえば、それは、ネオ・リベラル的グローバル化の影響をどう評価するか、ということである。

学術的議論から、イデオロギーを払拭することはできない。国家安全保障と「人間の安全保障」との対比を対立的にとらえるか、補完的にとらえるかは、学問的認識の問題であると同時に、研究者個人のもつ思想、信条の問題でもある。それは、大きく分ければ、国家主義的国家観をもつか、あるいは民主主義的国家観をもつかの問題である。おそらく、学問的議論としては、両者の間をどう取り持つか、課題なのであろう。その意味では、本論は、後者の規範的視点を取りながら、前者の事実重視の視点にも一定の価値を認めることにしている。しかし、根源的理論的課題として残るのが、ミクロの議論をどのようにしてマクロの議につなぐかの解明である。その1つの暫定的答えが、「人々の安全」を基準にして、国家安全保障政策を批判しようとする視点である。

ネオ・リベラル的グローバル化については、本論は、それに批判的立場を取ってきた。このような立場を取らなければ、学問的議論で「人間の安全保障」という新しい用語を用いる必然性はない

と思われる。もちろん現実政治の世界で、ある種の目晦ませとして、新しい用語を導入することは、一定の効果をもっている。そのことについて、本論は批判するつもりはない。しかし、この言葉を学術用語として用いるには、目晦ませをはずしておかねばならない。

将来を予測すれば、10年後には「人間の安全保障」は死語になっているかもしれない。しかし、「人々の安全」を国家安全保障との関係で論じる意義は、消え去らないであろう。用語に流行はあっても、国際政治の古典的問題には、流行はない。しかし、「人々の安全」をグローバル化との関連で論じる意義は、ますます大きくなるであろう。また、先進大国によるグローバル・ガバナンスと国際テロリズムなどの新しい問題状況が、古典的問題に新しい要素を作り出している。このことの意味については、稿を改めて、論じてみたい。

参考文献

- Annan, Kofi A. (2000), *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21st Century*, New York: UN, Department of Public Information.
- Buzan, Barry (1991), *People, States and Fear*, 2nd ed., New York: Harvester Wheatsheaf.
- Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade (2002), *Human Security Program*, http://www.humansecurity.go.ca/psh_brief-e.asp (3 June 2002).
- Scholte, Jan Aart (2000), *Globalization, a critical introduction*, Houndmills: Palgrave.
- Thomas, Caroline (2000), *Global Governance, Development and Human Security*, London: Pluto.
- UNDP (1994), *Human Development Report 1994*, Oxford: Oxford University Press.
- 伊藤るりなど(1997)、「パネル討議：ヒューマンセキュリティへの視点」『PRIME』No. 7.
- 上田秀明(2000)、「今、なぜ『人間の安全保障』なのか」『外交フォーラム』2000年2月。
- 勝保誠(2001)、編著『グローバル化と人間の安全保障』日本経済評論社。
- 外務省(2001)、『人間の安全保障』第2版、2001年3月。
- (2002)、「人間の安全保障」<http://www.mofa-go.jp/mofaj/gaiko/hs/hosho.html>(2002年6月3日)。
- 栗栖薫子(1998)、「人間の安全保障」『国際政治』第117号。
- (2001)、「人間の安全保障—主権国家システムの変容とガバナンス—」赤根谷達雄・落合浩太郎編著『新しい安全保障論の視座』亜紀書房。
- 竹内啓(2002)、「戦争の体験と戦争責任—ミクロとマクロ」『PRIME』第15号。
- 土佐弘之(2001 a)、「『人間の安全保障』という逆説」『現代思想』第29巻第7号。
- (2001 b)、「国家安全保障という制度的思考の揺らぎ—ポストモダニティと<アイデンティティ/リスク>—」『法学』第65巻第4号。
- 初瀬龍平(1999)、「グローバル化」星野昭吉・臼井久和編『世界政治学』三嶺書房。
- 宮脇昇(1997)、「冷戦後の安全保障概念の多元化—『人間の安全保障』論を中心に—」『冷戦後のアジアの安全保障』日本学術協力財団。
- 武者小路公秀(1999)、「国家安全保障の限界とヒューマン・セキュリティ」『PRIME』第7号。
- 武者小路公秀など(2002)、「『人間安全保障』についての公開書簡」『世界』5月号。
- 村上陽一郎(1998)、『安全学』青土社。
- 最上敏樹(2001)、『人道的介入』岩波書店。