

第8章

人間の安全保障の日本的な視座をめぐる断章

峯 陽一

I. はじめに

過去30年、人間の安全保障 (human security) をテーマとする書籍や論文、参考図書が多数刊行されてきた。しかし、人権 (human rights) や人間開発 (human development) と比べると、政策や学術の世界において人間の安全保障が言及されることは、まだあまり多くない。

オクシモロン (撞着語、あるいは矛盾語) という修辞法がある。論理的に矛盾する表現を組み合わせて、読者に考えさせる効果を狙うのである。「公然の秘密」、「小さな巨人」、「負けるが勝ち」といった言葉は、この世界の矛盾と複合性をうまく表現している¹。人間の安全保障という言葉も、一種のオクシモロンである。〈人間を主体とする権利〉としての人権のディスコースは法学を超えて一般に普及しており、権利と人権はあまり区別されずに使われる。これと同じように、安全保障の概念は〈国家を主体とする安全〉と結びつけて議論されてきたので、安全保障というだけで私たちは外敵からの領土の防衛を意識してしまう。安全保障と国家安全保障 (national security/state security) が区別されないのである。「人間」的なものと「国家」的なものは対立的に捉えられることが多いから、人間の安全保障という言葉は、一見すると、まるで「熱い氷」とでも言っているような、つまり想像力を刺激するというより、存在しないものに名前を与えただけであるかのように響いてしまう。

しかし、言葉が意味することの範囲は常に変化する。国家安全保障の概念は明治期から現在に至るまで連続していると考えられがちであるが、それが政策と学術の言葉として正面から議論されはじめたのは、第2次世界大戦後のことである (かつてはより情緒的に、国体の擁護などと言われていたもの

だ)。では、このように問うてみよう。「国家安全保障以前の安全保障」というものがあつたのだろうか。

Security の訳語としての安全保障が日本の政策論分野で議論されるようになったのは、1930年代代だつたと思われる。そこには二つの流れがあつた。ひとつは集団安全保障 (collective security) である (大澤 1934; 1937)。それは、世界の諸国が条約を締結し、平和と安全を脅かす好戦的な政府が登場した場合には、軍事力の行使を含む共同の制裁を行使することにより紛争の芽を摘み、国際社会の平和と安全を維持するという仕組みである。なお、意志決定の主要な単位だつたヨーロッパ列強にとって安全の単位は国民国家のみならず帝国でもあつたから、当時の集団安全保障は、国家安全保障の集合として議論されていたわけでは必ずしもなかつた。集団安全保障の考え方は、ヨーロッパ大陸の平和と安全を想定して国際連盟に初めて導入されたが、同連盟には米国が参加せず、日本等の諸国が脱退したことで骨抜きになつた²。その反省をふまえて戦後は強制力をもつ国連安全保障理事会が設置された。

もうひとつの流れは社会保障 (social security) である。1938年には政府総務局が、米国がニューディール政策の一環として35年に策定した「社会保障法」を解説する文書を刊行しており (総務局企畫課 1938)、44年には厚生省が、敵国米英の社会保障制度全般 (イギリスのベバレッジ報告を含む) に関する調査資料を刊行している (厚生省保険局 1944)。社会保障は国家の水準でデザインされる制度により個人の安寧を維持するものであり、原理的には明らかに人間の安全保障の一部をなす。ソーシャル・セキュリティを直訳すれば社会の安全保障であるが、当時選ばれた社会保障という訳語からは安全が抜けている。今では社会保障という言葉は十分に定着しているが、厳密に意味をとろうとすれば、社会的な何を (あるいは社会が何を) 保障するのかよくわからない日本語である。

このように、片方は平和のセキュリティ、もう片方は福祉のセキュリティであつたが、いずれも第二次世界大戦後、ウェストファリア体制の世界的な拡張によって国民国家の戦略ゲームとしての国家安全保障が本格的に議論される前に、しかもそれぞれの流れが独立した形で日本語に翻訳され、議論されていたことに注目したい³。ふたつの流れは、戦後の国際連合の理念としては、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」として整理されるもの一フラ

ンクリン・ローズヴェルトの「四つの自由」から言論の自由と信仰の自由を除いたもの一に対応するが、日本国憲法前文にも、「われらは全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免れ、平和の内に生存する権利を有することを確認する」という表現が盛り込まれている。

本章では、これらのふたつ、すなわち恐怖からの自由（平和）と欠乏からの自由（開発）に立ち返り、さらにこれらを統合する社会的な次元にまで言及しつつ、人間の安全保障の含意を論じていきたい。そうするにあたって、今回は主として日本語で書かれた文献（翻訳を含む）の議論を紹介することにより、日本の学術と言論空間を踏まえた国際規範として、人間の安全保障を発信していく可能性を展望していく。

II. 政治の文脈

1. 平和の配当

人間の安全保障の言説を政策の世界で確立させたのは、国連開発計画の『人間開発報告書 1994』だった（国連開発計画 1994：第2章）⁴。安全保障の対象を領土から人間にシフトさせ、越境、相互依存、予防を重視し、開発と平和のアジェンダをつなげ、東西対立の次の時代を構想したものである。1989年にベルリンの壁が崩壊、91年にはソビエト連邦が解体し、冷戦は終結した。核軍拡から福祉へ、開発へ、途上国の貧困削減へと、資源配分の優先順位を変えられるようになったことを、当時は「平和の配当」と呼んでいた。国の安全ではなく人々の安寧を優先させようとする人間の安全保障は、そのように「戦後」（ポスト冷戦）を展望する時代背景のもとで生まれたのである。

同報告書は、人間の安全保障を経済、食料、健康、環境、個人、コミュニティ、政治という7つの領域に分解しているが、この区分は今でもよく参照される。それぞれの領域に対応する国連専門機関があり、各国には省庁がある。人間の安全保障はそれらの活動を調整する包括的な理念のひとつになりうるという期待もあった。

この時期、1995年にはコペンハーゲンで社会開発サミットが開催され、国連主導で、後にミレニアム開発目標（MDGs）として知られることになる国際目標の議論が準備されようとしていた。1994年の報告書は、こうした

プロセスに人間の安全保障の理念を打ち込もうとした。このキーワードを準備した中心人物は元パキスタン蔵相で、人間開発報告書室長を務めていたマブール・ハクである。彼の著作であるハク（1997）には彼自身による人間の安全保障の考え方がまとめて示されており、その第9章では、この概念のもとで持続的な開発、軍縮、諸国の平等、国連改革、市民社会の強化などが訴えられている。同書の末尾において、ハクは、国連に人間の安全保障を扱う「経済安全保障理事会」を設置するよう呼びかけた。現在の日本の用語法で経済安全保障といえは、中露と西側諸国の新冷戦を背景に、国家安全保障の観点から他国との経済関係を選択的に制限・強化する考え方を指すが、ハクの経済安全保障理事会は、実質的には、開発課題を中心に世銀グループを含む国連システムの巨大な予算を執行する「人間の安全保障理事会」（理事国に拒否権は与えない）を意味していた。

このように冷戦期の国家安全保障からポスト冷戦期の福祉と開発協力への重心の移行を宣言した人間の安全保障は、1990年代後半になると、ふたつの異なる方向で解釈されていくことになる。ひとつは、「恐怖からの自由」の実現に目的を限定する狭い解釈であり、カナダの自由党政権が主に唱道したところから、カナダ型の人間の安全保障と呼ばれたものである。そこでは、多様な脅威に対応しようとする1994年報告書の問題意識はそぎ落とされ、武力紛争や王政に焦点を絞り、国際社会には暴力から市民の安全を守る責任があることが強調された。冷戦の終焉後も世界にあまねく平和が訪れたわけではなく、ボスニア、ルワンダ、ソマリアなどで武力紛争が続いたこと、さらにコソボ紛争でNATOの空爆が国連の枠組みの外で行われたことが、1990年代末、人道介入のルールづくりを切実なものにしていた。そのような状況下、難民の保護に奔走し、国境の外に出ることができない国内避難民—最初の試練はクルド難民危機だった—を支援の対象にするよう尽力したのが、国連難民高等弁務官の緒方貞子であった。

冷戦の終結後も暴力的な紛争が終わらなかったことにより、カナダを中心とする「介入と国家主権に関する国際委員会」は、国家が領域内の市民を保護する責任を果たせない、果たさない場合には、国際社会が当該国家の主権を制約して介入し、市民を保護する責任を果たすべしという議論を展開するようになった。これは「保護する責任」（R2P）と名付けられ、2001年の報告書で定式化された後、国連安保理と総会で議論が続けられてきた（政所

2020)。とはいえ、2012年の人間の安全保障をめぐる国連総会のコンセンサスによる決議では、人間の安全保障とR2Pは異なるものであることが確認されているし、そもそもカナダは2006年の政権交代の際に人間の安全保障の旗を降ろしているため、「カナダ型の人間の安全保障」はもはや存在していない。包括的であるだけに曖昧な人間の安全保障の概念よりも、介入と非介入の条件をスッキリと提示しようとするR2Pに引かれる研究者は多いが、さしあたり、人間の安全保障とR2Pは異なるものであることを明確に認識しておく必要がある⁵。

なお、国際関係論には批判理論と言われる有力な分野があるが、人間の安全保障に対する（日本語での）批判理論からの初期の応答のひとつに、土佐（2003）がある。「『人間の安全保障』という逆説」と題された章は、カナダ型の人間の安全保障解釈を念頭に置いた批判的論考である。「恐怖からの自由」というスローガンには、他者への恐怖が潜んでいる。人間の安全保障が中心部から唱道される時、それは周辺部に対する管理を強める。普遍的なヒューマニズムは、その外部に生きる者を排除し、圧殺しようとする。人間の安全保障も批判的に論評するセキュリティゼーション論の分野では、カナダや英国で論文が量産されてきた。しかし、カナダが人間の安全保障を語らなくなっただけで、批判の方も勢いを失っているようである。

人間の安全保障のもうひとつの解釈は、「欠乏の自由」と「恐怖からの自由」を組み合わせた包括的なものである。恐怖からの自由に集中したカナダ型と対比させて、欠乏からの自由に集中した「日本型」の人間の安全保障と呼ばれることもある。日本政府がイニシアチブをとったという意味では日本型と呼んでも差し支えないだろうが、欠乏からの自由に集中したというのは誤解である。次に見るように、平和を希求する緒方貞子が代表する力と、開発を希求するノーベル賞経済学者アマルティア・センが代表する力の合作によって、いわゆる日本型の流れが形成されたからである。この包括的なアプローチは、もともと平和と開発を統一的に把握するUNDPの人間の安全保障のメッセージを正面から受け止め、開花させようとしたのであり、強引に開発のみのアジェンダとして解釈しようとしたわけではない。

2. 緒方イズムの存在感

カナダがR2Pの報告書を出した2001年、日本政府のイニシアチブで、緒

方貞子とアマルティア・センを共同議長とする人間の安全保障委員会が設置された。人道危機の際の統率力と決断力で世界的な名声を博していた緒方と、数理的な厚生経済学を基礎に人間味のある経済理論を構築していたセンの組み合わせは、何か新しいものの誕生を予感させるのに十分だった。委員会は世界各地で議論を重ね、2003年には最終報告書を刊行した（人間の安全保障委員会2003）。概念を定義する第1章に続き、暴力的紛争、移動、紛争復興、経済、保健衛生、教育などの事例を扱う構成である。

緒方の回顧録（緒方2015）の第8章には、委員会のダイナミクスをめぐって、報告書の公式見解を超えた語りが含まれている。緒方によれば、人間の安全保障はすでに複数の国連機関で活発に議論されていた。緒方が率いた国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）は、紛争によって住み処を追われた難民（国内避難民を含む）を暴力から「保護」する文脈で議論してきた。他方、国連開発計画は「開発・能力向上」を増進していく観点から、委員会の議長にセンを推してきた。こうして、ふたりが共同議長に就任することになり、人間の安全保障の実践のキーワードは、それぞれの分野を反映して保護と開発（後者についてはエンパワメントという用語が選ばれた）になったという。緒方はセンの哲学は「抽象的すぎて」実践に役立つかどうか疑問だと思っていたが、「二人の間にギャップがあることを理解するところから始め」て、討論するなかで共同行動をとるに至ったという。紛争地で難民支援に従事していると、その後の生活の安定の支援まで展望しなければならない。したがって保護と開発は「連続的に考える」必要があり、この問題意識は開発の側も共有していただろうと緒方は言う。

国際社会は、暴力の脅威にさらされる人々を保護しなければならない。この緒方の強い問題意識は、人間の安全保障の狭い解釈すなわちR2Pを主導した人々と同じである。しかし、緒方はR2Pの発想については、「義勇軍」を前提とする「やや空想的」な議論として否定的だった。人々を保護するという緊急の要請に力点を置くと、ときには武力が必要なときもあるだろう。しかし、「軍事介入を前面に掲げるというのはすこし違う」し、まず基準をつくろうとする「法的アプローチ」は柔軟さに欠ける。緒方は、抽象的な経済哲学と杓子定規な法の運用には直感的に懐疑的であり、現場の論理を優先させる「政治」の卓越を信じていたように感じられる。

緒方セン委員会が議論を積み重ねていた頃、その動きを意識しながら、日

本の学界でも人間の安全保障のアジェンダをめぐる考察が進められていた。そのひとつに、国際関係論の教科書である小和田・山影(2002)がある。同書の第9章と第10章は、多くの人々の生命が脅かされる極限状態において国際社会には何ができるかという観点から、人間の安全保障の可能性を論じている。私たちをとりまく脅威は多様化し、拡散しているが、国家が個人を守れないときには国際社会が守らなければならない。対内的な統治機能が弱い主権国家がひしめいている状況を乗り越えて、グローバル・ガバナンス、あるいは国際公共秩序の形成に向かって歩みを進める必要がある。

赤根谷(2007)は、安全保障の概念を基礎から体系的に説明しつつ、ポスト冷戦時代に安全保障の課題が多様化し、環境安全保障、経済安全保障、情報安全保障、テロとの戦いなどが浮上してきたことを明らかにする。同書は、途中に「人間の安全保障—主権国家システムの変容とガバナンス」(栗栖2007)を配置することで、人間の安全保障の考え方にこれらの新たな課題を総合する役割を与えている。多様化する脅威のもとで、人間の安全保障を足場としながら、私たちはグローバル・ガバナンスに向かって少しずつ前進していることが再確認される。

こうした展望をやや悲観的にとらえた論者もいる。吉川(2007)は、集団安全保障を中心に多国間の安全保障の歴史と実践を網羅的に振り返りつつ、議論の最後に人間の安全保障の新しさと難しさを論じている。非軍事領域をとりこみ、国家主権を相対化したことにより、安全保障概念は混乱し、漂白している。欧米型の人権とマイノリティ保護のアジェンダは途上国には受け入れられない。しかし、途上国の国家の多くは国民を守ることができないでいる。かといって、権威主義国家を転覆させても民主化ができるとは限らない。人間の安全保障はパンドラの箱を開けたかのようなものである。

歴史の流れに寄り添おうとするか、そこに混沌を見るかはともかくとして、人間の安全保障の根幹には、国家を守ることから、一人ひとりの個人を守ることへと重点をシフトさせるアプローチがある。実際、現代の暴力的な紛争を見るならば、傾向としては、国家間の戦争よりも国境を越えた地域紛争、崩れかけた国における内戦が多くなっている。その一方で、個人はグローバル市民社会において互いに結びつき、行動を起こしていく。政治学者メアリー・カルドーは、緒方セン委員会報告の理論枠組みを承認しつつ、人間の安全保障治安部隊の設置など、欧州連合(EU)が人間の安全保障のす

ローガンのもとで平和構築に貢献することを構想した（カルドー 2011）。日本とも北米とも違う「欧州」の流れがあることに留意しておきたい。

III. 経済の文脈

1. アマルティア・センの世界

人間の安全保障を唱えたハクはパキスタン人、センはインド人の経済学者であり、緒方貞子は日本人の人道活動家であった。すべて「アジア人」である。人間の安全保障の理念を受け止めたアジアの国々は、脅威の複雑さをまるごと受け止めるとともに、国家主権を否定せず、理念の構成要素をそれぞれの判断で受け止めるといった形で人間の安全保障を柔軟に受容してきている。人間の安全保障と R2P の違いも、アジアでは十分に理解されているようである（Mine et al. 2018 ; Hernandez et al. 2018）。非西洋的国際関係論の可能性が議論されて久しいが、人間の安全保障はいわゆる西洋中心主義的な理念ではない。それはむしろ、南から発した普遍的な理念の萌芽であり、植民地支配からの民族自決を達成した国々が主権国家の枠組みを超える理念を受け入れる準備ができていくかを問いかけるものである（峯 2023）。

II で述べたように、ポスト冷戦時代に頻発した内戦に対応する形で、「恐怖からの自由」に特化したカナダ型人間の安全保障が生まれた。同時期、日本政府も人間の安全保障を訴え始めた。その画期となったのは暴力的紛争ではなく経済の激しい動乱、すなわち 1997 年のアジア経済危機であった。外相から総理となった小渕恵三は、経済危機によって貧困に突き落とされたアジア社会の人々を念頭に、人間の安全保障の重要性を唱えた。当時、経済学者アマルティア・センは、東アジアの政治指導者によるアジア的価値の訴えにも、欧米の論壇で展開されたクローニー・キャピタリズム批判にも与せず、危機に対処するには民主的諸制度を鍛えることが重要だという王道の論陣を張っていた。こうして、2001 年に発足した人間の安全保障委員会にセンが招かれ、緒方との共同作業が始まった⁶。

すでに指摘したように、緒方セン委員会報告は、UNHCR 系の緒方と UNDP 系のセンの思考法を融合させようとしたものである。現場の実務家を鼓舞する緒方の言葉は力強く、彼女の存在があったからこそ、人間の安全保障は現在まで命脈を保つことができたと言ってよい。とはいえ、同委員会

の最終報告書（人間の安全保障委員会 2003）において概念を定義した第1章の議論は、センの影響を受けたオックスフォード大学の開発経済学者グループ、とりわけサビナ・アルカイアの貢献が大きかったように思われる。人間の安全保障は、多様なリスクに抗して人間の生の核心（vital core of human life）を守ろうとするが、それには生存、生活、尊厳（survival, livelihood, dignity）という三つの側面がある。緒方は「哲学的」で「抽象的」だと感じたようだが、一人ひとりの人間に内在的な価値すなわち尊厳があるという理解は、イマニュエル・カントの古典を想起させる（カント 2012）。他方、センは本報告書において、人間の安全保障への脅威をダウンサイド・リスクと名づけているが、これはもともと金融経済学の用語である。このように様々な分野のキーワードが流れ込みながら、人間の安全保障を確実にする実践として保護とエンパワーメントが提案されることになった。

1990年に提唱された人間開発（一人ひとりの生き方の幅が広がり、価値ある生を生きられるようになる）の考え方は、センのケイパビリティ（潜在能力）の理論を下敷きにしていることがよく知られている（セン 1999）。では、人間の安全保障を基礎づけるセンの仕事はあるのだろうか。筆者は、南アジアとアフリカの飢饉のダイナミクスを論じた『貧困と飢饉』（セン 2000）がそれに当たると考えている。センは同書において、エンタイトルメント（権原）の理論を使いながら、南アジアとアフリカを舞台に、飢饉という急性の飢餓が人々の大量死をもたらす事例研究を提示している。飢饉の影響は不均等であり、個別の生業、土地所有の有無、その地方の地理的特性などにより、人々の生死が分かれる。ベンガルでもエチオピアでも、食糧は存在するのに、市場で購入できないために餓死する人々が多かった。

気候変動や政変による飢饉は、ただ単に広範に犠牲をもたらすというだけではない。個々人の社会的な属性によって、脆弱性の質と強度が大きく変わってくるのである。人間の安全保障と響き合う SDGs の理念に「誰も取り残さない」があるが、まさに誰も取り残されない社会をつくる条件として、脅威の質に応じた脆弱性の分布を詳しく調べる必要がある。『貧困と飢饉』でセンが論じた食糧エンタイトルメントの崩壊は、パンデミックの際のワクチン、風水害の際の堅牢な住居、経済危機の際の貯蓄など、他の種類のリスク（人間の安全への脅威）と公共財の利用可能性をめぐる問題へと議論を拡張させることができる。センの理論的枠組みからすれば、人間の安全保

障は、各種の脅威に対処する「確実な人間開発」(secure human development)として、一貫しているとも解釈できよう。

2. リスクとエンパワーメント

緒方セン委員会報告書に実践的な「保護」を持ち込んだのは緒方だったが、「エンパワーメント」や「リスク」といったキーワードを持ち込んだのはセンの側、つまり開発経済学の側であった。本章で最初に触れたように、日本におけるセキュリティ概念の受容の二つの柱のうちのひとつは、社会保障の流れだった。しかし、人間の安全保障は政治学の低位領域としての安全保障研究において議論されることが多いため、開発にかかわる要素は検討されることが少ない。1930年代にソーシャル・セキュリティが「社会安全」と訳され、人間の安全保障が「人間安全」と訳されていたら(ごちなく響くが、最初にこれらの訳語が選択されていたら定着していただろう)、両者の結びつきはもっと自然に受け入れられていたのではないだろうか。

2003年の緒方セン委員会報告書の背景には、世界銀行がジェームズ・ウォルフエンソン総裁のもとで、かつての構造調整の時代とは一線を画し、貧困に対するアプローチを大きく組み替えようとしていたことがある。MDGsとも呼応する形で刊行された2000-2001年度版の『世界開発報告』は、第3部のテーマをエンパワーメント、第4部のテーマを安全保障(セキュリティ)に設定している(世界銀行2002)。同報告書は、政策担当者の貧困層に対するアカウンタビリティを強め、地方分権を促進し、共同体の社会資本(ソーシャル・キャピタル)を育成し、貧困層の政治的発言を承認し、人種やジェンダーの平等を推進することによって、エンパワーメントを政策的に実現させていくことを構想していた。

世銀報告書のセキュリティ論は、リスク論とセットになっている。報告書はマイクロなリスクを特異的リスク、マクロなリスクを共变的リスクと呼ぶ。前者(たとえば個人が怪我をしたり、たまたま病気になったり、職を失ったりする)の場合は、脆弱な貧困層であっても、保険と公的支援を組み合わせ、リスク管理の技法を磨くことで乗り切ることができるだろう。しかし、後者(大規模な経済危機、自然災害など)の場合は、国際協力を含めて大規模な公共の支援を組織化することが必要になる。このようなエンパワーメントとリスクをめぐる世銀の議論が、経済学者センを通じて、数年後に形を

とった緒方セン委員会の人間の安全保障の実践フレームに影響を与えたことは間違いない。

2003年に緒方がJICA理事長に就任すると、JICA国際協力総合研修所において、人間の安全保障を事業になじませる共同研究「貧困削減と人間の安全保障」が組織された。当時の世界銀行のリスク論を踏まえながら、人間の安全保障の視点を開発協力の実務に内部化しようとする試みであり、ガバナンスの改善、防災、紛争の予防と復興などの分野の知見が積極的に取り入れられている。政治学や国際関係の文脈の議論はあまり入っていないが、新たに持ち込まれた理念を消化しながら、開発協力のオペレーションの着実な進化を目指そうとする共同研究だった（国際協力機構2005）。現場主導の政治的決断を重視する理事長の緒方がこの報告書に満足したかどうかはわからないが、既存の事業内容をふまえて緒方セン委員会の路線に接近しようとするJICAの努力を結集したものであった。

ここで少し脱線すると、主体をとりまく外的障害としてのリスクから人間と人間の社会を守るという発想は、必ずしも正しくないかもしれない。レバノン出身の思想家ナシーム・ニコラス・タレブは、ありえないと思われているが実際には存在する事象をブラック・スワン（黒い白鳥）と呼ぶ。人間と人間社会の革新は、漸進的な改善の蓄積ではなく、（予想されなかった）危機すなわち異常な衝撃への対応から生まれてきたというのである。社会はゆっくり進化するのではなく、断裂によってジャンプする（タレブ2009）。そうであれば、危機は避けるものではなく、前進のために引き受けるべきものともなろう。安全は希望の前提であるが、安全から希望が生まれるとは限らない。人間の安全保障が「経営学」のダイナミズムを取り入れられるかどうかは、これから深めるべき論点であろう⁷。

政治をめぐる人間の安全保障は恐怖からの自由、経済をめぐる人間の安全保障は欠乏からの自由、大きくは対応する。国際人権法においては、前者は自由権に、後者は社会経済権に対応する。前者は専制的政府の圧政から、後者は慢性的な貧困と剥奪から、人々を救うための法的原理を整えようとするものである。緒方セン委員会は、緒方の平和とセンの開発を融合させようとした一緒方は、保護とエンパワーメントは究極的には「統治」と「自治」に対応するという言い方をしている。報告書の提出と同じ2003年、緒方が開発援助機関であるJICAの理事長に就任したことは、ふたつの理念の

統合を象徴する動きでもあった。

ところが、その後の20年間、人間の安全に対する脅威の性格の認識をめぐって、私たちは大きな転回を経験するようになる。次のIVでは、政治と経済の融合を超えて人新世の時代の新たな人間の安全保障を検討するための問題群を、ざっくりと記述していくことにしたい。

IV. 複合の文脈

1. 危機の源の複数性

気候変動、自然災害、感染症、デジタル技術の暴走が、人類の生存の危機として語られるようになってきた。時代遅れになったはずの国家間戦争の脅威も蘇ってきた。1994年の人間開発報告書が構想した包括的なアプローチの妥当性を、あらためて実感することができる。脅威が激しくなっているだけではない。COVID-19という疾病が貧困と格差を拡大させ、ウクライナ戦争がエネルギーと食糧の安全保障を世界的に脅かしたように、脅威は互いに結びつき、強めあっている。田中明彦は脅威の源泉を物理システム、生命システム、社会システムの三層に分け、それらの相互関係を解明する学際研究の重要性を訴えている（Tanaka2015）。平和構築と貧困削減という、それなりにルーティンとして確立された実践分野を結合させるだけでは、人間の安全を保障することはできないのではないが⁸。私たちは脅威の複合性にまるごと向き合う必要がある。

この節ではまず、複合的な脅威と人間の生存をめぐりいくつかの文献を時空を超えてレビューしてみよう。脅威は人類の生誕とともにあるが、人間の安全保障をめぐり日本の最古の文献としては、鴨長明の『方丈記』を挙げることもできるだろう。「ゆく河の流れは絶えずして、しかももとの水にあらず。よどみに浮かぶ泡は、かつ消え、かつ結びて、久しくとどまりたるためし無し」という表現から始まる1212年の随筆である（鴨1989）。大火事、竜巻、遷都、飢饉、大地震といった天災、人災を素材に、人と住まいの「無常」を描いている。世俗的な人間社会への関心と諦めが複合する印象的な筆致である⁹。

そもそも、私たちの生存空間を外から見れば、人類は地球という狭い惑星の表面にへばりついている生命体でしかない。アイザック・アジモフは人類

の終末の可能性を巨視的にとらえるために、宇宙の消滅、太陽の死、地球の終わりから科学技術の暴走に至るまで、順番に論じていく（アジモフ 1980）。そこで気候変動の問題がほとんど触れられていないところは古さを感じさせるが、人類の生存の危機を体系的に語ろうとすれば、このように宇宙の変動から始まる構成にするのが妥当かもしれない。

人類と感染症は共進化し、「軍拡競争」を繰り返してきた。農牧業の発展と人口増加、人々の移動の加速によって、さらに近年の開発とグローバリゼーションによって、私たちは感染症から逃げられなくなっている。石（2018）の記述は、直後のコロナ禍の始まりを完全に予想していたかのである。わからないのは、感染症の大流行が起きるか起きないかではなく、次にどのような感染症が、いつ、どこで拡大するかである。日本列島は歴史的に何度も大規模な感染症を経験してきたが、今後の病原菌の「軍拡」の中心的な舞台は中国とアフリカになると石は述べていた。

村上（1998）は、理工学や医学を含む本格的な「学際研究」の視角から人間の安全保障の「原理論」を提示している。安全は価値であり、安全学はメタ知識論である。村上は、動的な安全としてのシステムの進化に向かう動きには「全体主義的」なところがあるという。他方、私たちが個人に「安全の権利」を保障するための調整や妥協を試みる際には、唯一の解を断念し、複数の解が存在することを容認することになる。それは「寛容」を求めることでもあると村上は説く。

脅威が自然由来のものであれ人間由来のものであれ、非常事態が起きると人々はパニックを起こし、まず自分だけが助かろうとすると考えられがちである。それは本当だろうか。米国人作家レベッカ・ソルニットは、サンフランシスコ地震の経験を振り返りながら、巨大な災厄が発生したとき、人々は他人を押し除けるのではなく、利他的に振る舞おうとする性向も見せるという。課題はむしろ、災害とともに生まれた助け合いのコミュニティを、平時に引き継ぐことができるかどうかである（ソルニット 2010）。複合危機の時代、私たちは政治と経済の相互補完性を確認するだけでは不十分である。人と人が結びつく社会の次元を、人間の安全保障のディスコースに包摂することが求められている（佐藤 2024）。

2. 人間の安全保障と尊厳

貧困は階級的だが、大気汚染は民主的である。特定の場所で同じ空気を吸うならば、エリートも庶民も平等に大気汚染の影響を受けるだろう。他方、極度の貧困と極度のリスクには「引力」も働いている。危険な化学工場の近くで暮らさざるを得ないのは貧しい人々である。不安はグローバルな連帯をもたらすが、平等のユートピアと比べると、安全のユートピアは消極的で防衛的であるように見える（ベック 1998）。このようなウルリヒ・ベックのリスク社会論は、欧州で反核運動が広がり、ドイツで緑の党が伸長した背景のもとで書かれたものだが、パンデミックの時代にも当てはまる議論だろう。

複合危機は人々の不安を増幅させる。国連開発計画（2022）が記すように、南の国のみならず北の国で生きる人々の間にも、未来への不安が広がっている。リスクは確率計算ができるし、貧困も客観的に計測できる。しかし、人間の安全保障を包括的に理解しようとするれば、人々の主観的な認知を評価することが欠かせない。諸国家の地政学的な対立は人間の安全保障への深刻な脅威になりうるが、ドミニク・モイジが論じるように、現実の紛争の要因として重要なのは、地理や価値観よりも、むしろ人々の集合的な感情ではないだろうか。他者への「恐怖」、他者から受けた「屈辱」、そして豊かになりたいという「希望」に突き動かされて、世界の国々や地域は自らの地位、そして互いの関係を定義し直そうとしている。人間の集合的な感情は強力であるが、可変的でもある（モイジ 2010）。私たちは、これらの感情に飲み込まれるのではなく、分析対象として客観化する必要がある。

人間の安全保障のアプローチにおいて、守るべき価値のひとつとされるのが尊厳である。フランシス・フクヤマが論じたように、承認を求める人間の欲求は普遍的である。屈辱を受けて自らの尊厳を回復しようと望む集団は、経済的な合理性を超えた強い感情に突き動かされて行動する。集団の尊厳の次元を否定することはできないが、個人の尊厳へと軸足を移すこと、すなわち尊厳の民主化を展望することはできる。個人の尊厳の相互的な承認に立脚する共同体という高次のアイデンティティを獲得することで、民主主義を機能させることができるのである（フクヤマ 2019）。尊厳は客観であると同時に主観でもあるとすると、人間の尊厳に意味を与えるのは、人間の地位だろうか、個に内在する本質的価値だろうか、極限状況における振る舞いだろうか、それとも他者に対する敬意の表明だろうか。カント哲学を軸に西洋思想

における尊厳の複数の解釈を整理していくと、アジアやアフリカにおける尊厳の理解にも接続していく（ローゼン 2021）¹⁰。

グローバルな開発協力においても、国ごとの社会福祉においても、支援を与える側と与えられる側の関係性が問われる。J-PAL の RCT（ランダム化比較実験）で知られる経済学者バナジーとデュフロは、援助を与える側はけっして傲慢になってはならないと警鐘を鳴らす。貧しい者の主体性を認め、一人ひとりの尊厳を尊重する態度が求められているのである（バナジー & デュフロ 2020）。強者の傲りの危うさを指摘する議論として、哲学者マイケル・サンデル（2021）は労働の尊厳を承認することの大切さを説いている。緒方セン委員会報告書は、恐怖と欠乏からの自由に加えて、尊厳をもって生きる自由の重要性を強調していた。その後の 20 年で尊厳概念が世界を結びつけるコア概念として浮上していくことを予見していたかのようなのである。

最後に私たちの足下を見ておこう。福島（2010）は、文化の役割に焦点を当てた平和構築の意義を論じ、「国内政策」としての人間の安全保障の可能性を展望している。「人間の安全保障」フォーラム編（2019）は、日本において人間の安全保障を指標化しようとする試みである。全国の平均値ではなく、都道府県に脱集計化することで、人々の「自治」を評価し、一人ひとりの生の現実に迫っていく。およそ 100 個の指標を命、生活、尊厳の 3 つのクラスターに分け、自己充足度と連携性といった主観的な要素をあわせて、都道府県ごとに人間の安全保障の課題を地図データで可視化する。これに続く『SDGs と地域社会』（高須・峯編 2022）では、さらに作業を進めて、東日本大震災の甚大な被害を受けた宮城県の課題を市町村に脱集計化している。セン（2000）の飢饉分析の手法を現代の日本に蘇らせた作業として位置づけることもできる。これらの人間の安全保障指標では、尊厳の計測も試みられている。

複合危機の時代における人間の安全保障の実践では、市民社会との連携が欠かせない。長（2021）は戦争違法化、国際人道法の意義を歴史的に論じつつ、NGO を含めた政府や国連機関以外のアクターの役割への期待を表明している。さらに、難民や子ども兵などの深刻な人道問題を取り上げるとともに、東日本大震災、SDGs などの「今」の課題を論じている。緒方の「保護」とセンの「エンパワーメント」に共通するのは、一人ひとりの足下に下りて、人道危機や極度の貧困の現場から人間の安全を考える姿勢だった。個人

と集団の尊厳を守る態度が問われるのも、まさに現場においてである。顔が見える一人一人の安全を求めるのが人間の安全保障である。上記の指標化の試みに見られるように、人間の安全保障の実践として、国連を舞台とするルールづくりの作業で満足するのではなく、それぞれの地域、そして町や村に下りていく志向が定着してきたことは、人間の安全保障の胎動が始まってから現在までの最も大きな変化かもしれない。

V. おわりに

ここまで人間の安全保障について、文献レビューを中心にいくつかの角度から議論してきた。そこには、これまでに人間の安全保障が指し示す領域として合意が成立している部分と、IVでとりあげた危機の複合性の次元、社会的次元、尊厳の次元など、今後の議論のフロンティアとも言うべき部分が含まれている。

実をいえば、人間の安全保障のグローバルな論争空間と日本における論争空間には、少なからぬ乖離がある。本稿では主として日本語の文献だけを扱ったが、英語圏でのR2Pをめぐる活発な議論、安全保障のディスコースをめぐる批判理論の介入、閾値(thresholds)の導入による人間の安全保障のオペレーションライゼーションの試みなどは、日本ではあまりに紹介されていない。そのため、人間の安全保障について英語圏の研究者と話をすると、議論がかみ合わないことがある。

グローバルな文献解題の作業は本章とはまた別に行いたい、いわゆる日本型の人間の安全保障解釈が包括的でありかつ曖昧であることは、必ずしも弱さを意味するわけではないと考える。そもそも人間の生は多面的であり、そこには個体の生存を超えた次元がある。本章の冒頭で触れたように、安全保障の概念は、国民国家の安全保障の議論に先行する形で、「国際社会の安全」と「個人の生活の安全」を保障するアジェンダとして議論されていたのだった。国家安全保障が重要でないというのではない。国家が生成する前に、順序としてまず「人間の安全」への希求があったのではないかと、ということである。だとすれば、緒方の世界とセンの世界を統合し、その先を目指そうとする包括的な人間の安全保障は、戦争と経済危機に翻弄された「第二次世界大戦前」に模索された原初的な二重のセキュリティ—戦争と貧困から

の自由としてのセキュリティを引き継ぐ正統性をもつのではないだろうか。おそらく日本における人間の安全保障研究を世界標準に強引に合わせる必要はないのであって、むしろ日本で蓄積してきた普遍的な問題意識—1994年に提示された理念の展開—を世界に向けて発信することで、グローバルな論争空間を牽引していくことが求められているように思う。

最後に、人間の安全保障には平和研究を拡張する側面があることを指摘しておきたい。ヨハン・ガルトゥングは、直接的暴力を止める消極的平和と構造的暴力を減らす積極的平和の両者を同時に唱道することで、平和研究を刷新した（ガルトゥング1991）。ガルトゥングが提示したのは平和と開発、そして政治と経済を結びつける包括的なアジェンダであり、その後の追加的な文化的暴力への目配りは人間の安全保障の高次の展開を予告するものだったとも言える。平和研究は学術と実践の両分野において定着してきたが、その分だけ、かつてのような隣接分野との緊張感のある交流が低調になってきている印象は否めない。あらためて広いアクターを巻き込んでいくにあたって、セキュリティ概念の歴史的、原理論的な探求を含む人間の安全保障研究が刺激を与えることが期待される¹¹。

平和研究の文脈では、国際政治学者の武者小路公秀が、反覇権の立場に立つ人間の安全保障論の大切さを強調した。武者小路は安全よりも、安全の不在としての人間不安全（複数形の human insecurities）に着目している。国家の安全保障の枠組みを相対化して個々の人間の実存に接近しようとする、方法論的には個人主義に接近することになるが、ここで武者小路はカール・ドイッチュの理論を援用して非国家的な安全共同体（security community）を単位とし（それはエスニック集団だったり、宗教集団だったりする）、共同体間のセキュリティ・ジレンマの分析を精緻化することを提唱した。さらに、人間の安全保障を通じた文明間の対話を願い、そこでは日本的な「和」の理念が有効であると説いている（武者小路2003）。

1994年を起点とすると、人間の安全保障はすでに30年の歴史を刻んでいる。国連開発計画は、1994年の報告書、2003年の緒方セン委員会報告書に続く、人間の安全保障をめぐるグローバルな報告書の第三弾を刊行した（国連開発計画2022）。同報告書は、紛争、不平等、新型感染症、気候変動、デジタル技術の暴走など、「人新世」の時代の脅威が世界中の人々の不安を強めていることを確認する。人間の安全保障をめぐる過去のコンセンサスをふ

まえつつ、人間の安全保障を実現させる行動原理として、連帯（多様なステークホルダーのつながり）、エージェンシー（トップダウンよりもボトムアップの変革の力に寄り添う）の重要性が強調されている。

筆者が勤務する JICA 緒方貞子平和開発研究所の名称は、2020 年までは JICA 研究所であった（2008 年までは JICA 国際協力総合研修所）。2003 年から 2013 年まで JICA 理事長を務めた緒方貞子の名を冠しつつ、「平和と開発」を一体のものとして希求する研究所に脱皮したことは、まことに意義深い。田中明彦理事長のもと JICA 緒方研は『人間の安全保障レポート』を毎年（日本語版と英語版を交互に）刊行しているが、単発の書籍ではなく定期刊行物としているところに、人間の安全保障の主流化に向けた決意が感じられる¹²。JICA 内部での活発な議論が、周囲の実務や学術の世界にも波及していくことが期待される。

注記

¹ グローバルサウスという用語も一種のオクシモロンである。それは連携を求める他者による名づけとして生まれたものであり、必ずしも当事者の用語法ではない（峯 2023）。

² 国際機関の平和主義については、集団安全保障とは別に不戦条約の流れがある。集団安全保障が欧州のドイツ封じ込め路線を背景に成立したのとは異なり、多国間不戦条約は米国のイニシアチブで生まれたものであり、日本国憲法第 9 条の源泉ともなった。1928 年のパリ不戦条約の意義については牧野（2020）を参照。

³ 安全保障の歴史については中西（2007）を見よ。グローバルな帝国の次元の他に、ヨーロッパでは独仏対立という古典的な大陸国民国家の確執があり、米国で国家安全保障が議論されはじめた背景には太平洋での日米の覇権をめぐる争いがあった。本稿では、国民国家システムを前提とする国家安全保障というアジェンダが地球規模で普遍化したのは、帝国の植民地体制が解体した第二次世界大戦後だったということを確認しておきたい。

⁴ 英語版のみならず日本語版も UNDP のウェブサイトからダウンロードできる：<http://www.undp.or.jp/newsletter/index.php?id=128>。なお、人間の安全保障の考え方は、前年の 1993 年の報告書で「頭出し」が行われている。

⁵ 欧米の研究者や実務家と議論していると、人間の安全保障をかつてのカナダ型の解釈と同一視する論調は今でも根強い。他方、アジアの研究者と話していると、次の III に見る包括的な解釈が十分に浸透している印象を受ける。

- ⁶ 福島（2010）は、国連、日本、北米、欧州、アジアでの受容を個別に整理している。日本とカナダ以外の世界各地において人間の安全保障に取り組んでいる政府や機関の分布を鳥瞰することができる。
- ⁷ レジリエンスの研究には、リスクに対する個人と共同体の反発力を未来に向けて組織しようとする発想がある。牧野（2022）は、JICAの新時代の人間の安全保障の特徴として、レジリエンスと尊厳を重視する。
- ⁸ なお、国連開発計画の1994年報告書と同時期に、緒方貞子も委員を務めるグローバル・ガバナンス委員会が、多様な脅威と人々の安全保障、そして国連改革の必要性を論じている（グローバル・ガバナンス委員会1995）。
- ⁹ 堀田善衛『方丈記私記』は、1945年の東京大空襲の経験を掘り下げていくことで、方丈記の世界に再接近した（堀田1971）。
- ¹⁰ 同書の訳者の一人の内尾太一は、宮城県の南三陸町を舞台に、尊厳をキーワードとして東日本大震災からの住民主導の復興プロセスを描いている（内尾2018）。
- ¹¹ ロスチャイルド（2005）が緒方セン委員会の時代に試みたことだが、人間の安全保障の概念を西洋政治哲学の文脈に位置づける作業も重要である。安全の指示対象を個人と結びつける発想には何世紀もの歴史があり、ときに国家安全保障の高波に圧倒されることもあるが、これからも消えることはないだろう。
- ¹² 創刊号については次のウェブサイトを見よ。https://www.jica.go.jp/jica_ri/publication/booksandreports/20220331_03.html

参考文献

- 赤根谷達雄・落合浩太郎編、2007、『新しい安全保障論の視座』（増補改訂版）亜紀書房。
- アジモフ、アイザック（小隅黎・酒井昭伸訳）、1980、『大破滅——アジモフのカタストロフィー全研究』講談社。
- 石弘之、2018、『感染症の世界史』角川文庫。
- 内尾太一、2018、『復興と尊厳—震災後を生きる南三陸町の軌跡』東京大学出版会。
- 大澤章、1934、『安全保障のための集会的干渉』有斐閣。
- 、1937、『安全保障に於ける相互援助条約の地位』岩波書店。
- 緒方貞子（野林健・納家政嗣編）、2015、『聞き書緒方貞子回顧録』岩波書店。
- 長有紀枝、2021、『入門人間の安全保障—恐怖と欠乏からの自由を求めて』（増補版）中公新書。
- 小和田恆・山影進、2002、『国際関係論』放送大学教育振興会。
- 鴨長明、1989、『方丈記』岩波文庫。

- ガルトゥング, ヨハン (高柳先男・塩屋保・酒井由美子訳), 1991, 『構造的暴力と平和』中央大学出版部.
- カルドー, メアリー (山本武彦他訳), 2011, 『「人間の安全保障」論—グローバル化と介入に関する考察』, 法政大学出版局.
- カント, イマニュエル (中山元訳), 2012, 『道徳形而上学の基礎づけ』 光文社古典新訳文庫.
- 栗栖薫子, 2007, 「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)『新しい安全保障論の視座』(増補改訂版) 亜紀書房.
- グローバル・ガバナンス委員会 (京都フォーラム監訳・編集), 1995, 『地球リーダーシップ—新しい世界秩序をめざして: グローバル・ガバナンス委員会報告書』日本放送出版協会.
- 厚生省保険局編, 1944, 『米國及英國の社會保障』厚生省保険局調査資料第6號 (厚生省保険局).
- 国際協力機構 (JICA), 2005, 『貧困削減と人間の安全保障 Discussion Paper』国際協力機構国際協力総合研修所.
- 国連開発計画 (UNDP), 1994, 『人間開発報告書 1994』国際協力出版会.
- (星野俊也監訳), 2022, 『人新世の脅威と人間の安全保障—さらなる連帯で立ち向かうとき・2022年特別報告書』日経 BP.
- 佐藤仁, 2024, 「人間の安全保障の『人間』とは?」『JICA 緒方研究所レポート「今日の人間の安全保障」第2号』JICA 緒方貞子平和開発研究所.
- サンデル, マイケル (鬼澤忍訳), 2021, 『実力も運のうち—能力主義は正義か?』早川書房.
- 世界銀行 (西川潤監訳・五十嵐友子訳), 2002, 『世界開発報告 2000/2001 貧困との闘い』シュプリンガー・フェアラーク東京.
- セン, アマルティア (池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳), 1999, 『不平等の再検討—潜在能力と自由』岩波書店.
- (黒崎卓・山崎幸治訳), 2000, 『貧困と飢饉』岩波書店.
- 総務局企畫課, 1938, 『米國社會保障法概要』總務局企畫課.
- ソルニット, レベッカ (高月園子訳), 2010, 『災害ユートピア—なぜそのとき特別な共同体が立ち上がるのか』 亜紀書房.
- 高須幸雄・峯陽一編, 2022, 『SDGs と地域社会—あなたのまちで人間の安全保障指標をつくろう! 宮城モデルから全国へ』 明石書店.
- タレブ, ナシーム・ニコラス (望月衛訳), 2009, 『ブラック・スワン—不確実性とリス

- クの本質』ダイヤモンド社.
- 土佐弘之, 2003, 『安全保障という逆説』青土社.
- 中西寛, 2007, 「安全保障概念の歴史的再検討」(赤根谷達雄・落合浩太郎編『新しい安全保障論の視座』(増補改定版) 亜紀書房).
- 人間の安全保障委員会, 2003, 『安全保障の今日的課題—人間の安全保障委員会報告書』朝日新聞社.
- 「人間の安全保障」フォーラム編/高須幸雄編集, 2019, 『SDGsと日本—誰も取り残されないための人間の安全保障指標』明石書店.
- ハク, マブール(植村和子他訳), 1997, 『人間開発戦略—共生への挑戦』, 日本評論社.
- バナジー, アビジット・V, エステル・デュフロ(村井章子訳), 2020, 『絶望を希望に変える経済学—社会の重大問題をどう解決するか』日本経済新聞出版.
- 福島安紀子, 2010, 『人間の安全保障—グローバル化する多様な脅威と政策フレームワーク』千倉書房.
- フクヤマ, フランシス(山田文訳), 2019, 『Identity—尊厳の欲求と憤りの政治』朝日新聞出版.
- バック, ウルリヒ(東廉・伊藤美登里訳, 法政大学出版局), 1998, 『危険社会—新しい近代への道』.
- 堀田善衛, 1971, 『方丈記私記』筑摩書房.
- 牧野耕司, 2022, 「今日の人間の安全保障と開発協力」『JICA 緒方研究所レポート「今日の人間の安全保障」第1号(創刊号)』JICA 緒方貞子平和開発研究所.
- 牧野雅彦, 2020, 『不戦条約—戦後日本の原点』東京大学出版会.
- 政所大輔, 2020, 『保護する責任—変容する主権と人道の国際規範』勁草書房.
- 峯陽一, 2023, 「グローバル・サウスと人間の安全保障」『世界』7月号.
- 武者小路公秀, 2003, 『人間安全保障論序説—グローバル・ファシズムに抗して』国際書院.
- 村上陽一郎, 1998, 『安全学』青土社.
- モイジ, ドミニク(櫻井祐子訳), 2010, 『「感情」の地政学—恐怖・屈辱・希望はいかにして世界を創り変えるか』早川書房.
- 吉川元, 2007, 『国際安全保障論—戦争と平和, そして人間の安全保障の軌跡』有斐閣.
- ローゼン, マイケル(内尾太一・峯陽一訳), 2021, 『尊厳—その歴史と意味』岩波新書.
- ロスチャイルド, エマ(旦祐介訳), 2005, 「言葉の時代—人間の安全保障の歴史」(東海大学平和戦略国際研究所編『21世紀の人間の安全保障』東海大学出版会).

Hernandez, C. G., Eun, M. K., Yoichi, M. and Ren, X. eds. 2019. *Human Security and Cross-border Cooperation in East Asia*. Cham : Palgrave Macmillan.

Mine, Y., O. A. Gómez. and Ako, M. eds. 2019. *Human Security Norms in East Asia*. Cham : Palgrave Macmillan.

Tanaka, A. 2015. "Toward a Theory of Human Security," *JICA-RI Working Paper* No. 91.