

人間の安全保障を考える  
ーコーチングとエンパワーメントー

開倫塾  
塾長 林 明夫

人間の安全保障委員会最終報告書 要旨

2003年2月25日  
人間の安全保障委員会事務局

### 第1章「恐怖からの自由、欠乏からの自由」

かつてないほど相互依存性を深める今日の世界において、貧困、感染症、政治経済状況の急速な悪化、紛争、テロ、人の移動、環境悪化といった現象は一国の能力を超えて伝播する。こうした相互依存性の進展に対処するためには、多数国間主義（マルチラテラリズム）の重要性を再認識し、その中で民主主義とガバナンスを再度中心に位置づける必要がある。一方、従来の「国家の安全保障」の枠組みだけでは人間の生存、生活、尊厳を確保することが難しくなってきた結果、これを補完する「人間の安全保障」という考え方が必要となってきた。

「人間の安全保障」は、人々が自らの身を守る力をつけるというプロセスを通じて、様々な脅威に包括的に対処するありかたを提示する。「人間の安全保障」は個人と国家の掛け橋となる市民社会やコミュニティに焦点をあて、人々の保護とエンパワーメントを強化することで、「国家の安全保障」を補完しより幅広い脅威に対応することを主張する。「人間の安全保障」を実現するためには、これまで個別に活動してきた人権、安全保障、人道、開発といった別々の分野の英知と経験を一つにする必要がある。

特に従来、紛争が人々に与える惨禍は、欠乏が人々に与える苦しみとは別なものと観念されてきた。その結果、両者は異なる専門家により異なる考え方の下に、異なる制度によって取り扱われてきた。しかし実際には、紛争が欠乏を招き欠乏が紛争を引き起こす可能性もあり、人々にとっては個別の現象ではない。「人間の安全保障委員会」は、紛争下に生きる人々、移動を強いられる人々、急速な社会経済状況の悪化や紛争から開発への移行期に生きる人々など、紛争と開発の両面にかかわる現象に対し包括的アプローチを提示する。

また、「人間の安全保障」は、従来の人権や人間開発といった概念を補強し高めあう。特に人権は「人間の安全保障」を構成する中心的概念である。人間開発はある程度統計的な指標として用いられるが、いずれも互いに競合しあうのではなく補完しあう。

本報告書においては、第2章から第4章まで主として紛争に関連する人々への脅威を、第5章から第7章で主として開発に関連する脅威を取り上げるが、それらは常に「保護とエンパワーメント」というアプローチを共有する。第2章は紛争下の人々、第3章は移動を強制される人々、第4章は移行期にある人々、第5章は人間の経済安全保障、第6章は保健、第7章は教育を取り上げる。第8章では全ての章を総括し、委員会から国際社会への8項目の勧告をまとめる。

## 第2章「紛争下の人々の保護」

第2章においては、冷戦終了後の紛争の本質的变化、テロや国際組織犯罪など新しい様態の脅威の出現と、そうした変化が人々にいかなる影響を与えてきたかを分析し、国際社会が人々の保護のためにとるべき行動を提案する。

近年の国際情勢の中で、国家間の戦争に加え、国内紛争、テロといった新しい現象が人々の安全を脅かしている。従来の紛争は少なくとも当事者の一方が国家である場合が多かったが、近年は対立する民族間の衝突や国家の崩壊等により、非政府主体間の紛争が増加している。またそうした中で、国際的犯罪組織が武器の取引や麻薬取引、女性や子どもの密輸に関与し、人々をとりまく状況を一層危険なものとしている。さらに、国際的テロ組織がグローバルなテロ活動を行う事態が深刻化している。

「人間の安全保障」の視点から見ると、紛争やテロは人々の生存を危うくするのみではない。それらは人々の経済的生活基盤やコミュニティまでも破壊し、その国や地域の発展に大きな負の影響を与える。従来の「国家の安全保障」のみでは必ずしもこのような現象に対処しきれない。国連安全保障理事会が紛争下の文民、特に女性と子どもに焦点をあて、アフリカ等の地域的安全保障機関が人権に焦点をあてるなど肯定的な動きもあるが、実際に国際社会が紛争の解決と人々の保護に動き出すためには新たな行動原理が必要である。

このような現状を踏まえ、委員会は以下のような具体的行動を提案する。

1. 安全保障の枠組みでの人間の安全保障の強化：例えば国際社会の平和活動の中で、女性や子どもなど特に影響を受けやすい人々の保護を明示的に組み込む、国際的文民警察の活動の中に当該地域の警察組織の強化、技術協力等を含めるなどが考えられる。
2. 人道活動の強化：人道活動の現場における人権概念の活用を勧奨する。また近年人道機関が開発の領域に、開発機関も人道状況を念頭に置いた活動を行う機会が多くなっている。そうした機関間の協力の強化が行われるべきである。
3. 人権法と人道法の尊重：国家のみならず非政府主体（武装政治団体等）による人権・人道法の尊重を確保する必要がある。また、国連人権高等弁務官の支援により、各国・地域の人権機構を強化する必要がある。
4. 武装解除と犯罪防止：元兵士の雇用創出、児童兵への教育の提供など、開発とリンクした武装解除を進める必要がある。また、武器取引、紛争ダイヤモンド、マネーロンダリングなどの組織犯罪を防止する必要がある。
5. ガバナンスと市民権の確立：紛争下の人々の市民権を確保し、また紛争の原因となりうる市民権の民族間等の格差を生じないように、当該政府の統治能力を強化するとともに、関係する国際的な法規範を強化する必要がある。

6. 紛争予防への重点：教育と貧困削減に重点を置き、人々の保護とエンパワーメントを実現することにより、紛争予防を現実にする必要がある。

### 第3章「移動する人々の保護とエンパワーメント」

第3章においては、難民、国内避難民、経済移民、人の密輸、その他の強制移動を含め、「人の移動」という現象を包括的に捉え、国際社会における問題点と解決策を模索する。

西暦2000年末時点で世界の全人口の3%に当たる1億7500万人が何らかの形で移動を余儀なくされている。その中には紛争で祖国を追われた難民、土地や資源を巡り居住地を追われた国内避難民、より安定した収入を求めて移動する移住労働者、不法な人の密輸の犠牲となった女性や子どもなどが含まれる。人の移動について一貫した国際システムが存在すれば、人の移動そのものは人々自身及び関係国にも恩恵を与える潜在性を秘めている。しかし、国際社会の現状においてはそうした国際的システムは不在であり、国際的法規範と実践、制度の全ての面で問題がある。この結果、移動する人々も関係国も危険に晒されている。

このような現状を踏まえ、委員会は以下のような具体的行動を提案する。

1. 難民：移動する人々を保護する法体系としては、難民条約（1951年）及びその議定書が最も進んでいる。一方その実践は、難民の中に戦闘員が紛れ込んでいる場合の安全確保や、女性や子どもの保護とエンパワーメント支援等困難な点があり、さらにテロの影響により各国が難民受容れを制限していることなどから再定住が困難となっている。その意味で「難民条約+α」の戦略が必要となってきた。
2. 国内避難民：当該国政府の一義的責任が仮定されており難民条約のような確立された法規範がない。このことが国内避難民の保護を困難なものとしている。一方、国連等の作業により国内避難民に対する「行動指針（Guiding Principle）」が確立され、実施に移されているのは重要な進展である。こうした原則が当該国の国内法に反映されること、エンパワーメントの面で更に強化されること、そして国連人道問題調整事務所（UNOCHA）等による国際機関間での調整と実施能力の強化が中長期的に図られること等が重要である。
3. 移動労働者等：人の移動と開発や貧困削減は密接に関係している。移動労働者は本国と受入国両方の経済を支える。逆に労働力の急激な流出・流入は当該国や受入国の経済に負の影響も与える。人の密輸は女性や子どもの搾取を通じて、途上国のコミュニティの崩壊につながる。こうした問題について、移動する人々を保護し関係国への利益を実現するためには、適切な形での市民権の付与、国内法及び国際協力による強力な犯罪防圧措置、頭脳流出（brain drain）に対し頭脳獲得（brain gain）の工夫等、様々な措置が必要である。
4. 最も重要なのは、こうした人の移動を国際社会が一貫した観点から捉え、一貫した国際的システムを構築することである。人間の安全保障委員会は、現在国連事務総長が行っている作業を支持す

るとともに、「人の移動に関する国際的な制度的枠組」が現実のものとなることを勧告する。

#### 第4章「紛争から平和への移行における人々の保護とエンパワーメント」

第4章においては、紛争直後の混乱から平和の確立、人道活動、初期の開発支援といういわゆる移行期間（transition）における国際社会の関与のあり方を検証し、その考え方、実施方法、制度的枠組、資源の全ての面に関し包括的提案を行う。

冷戦後の紛争後（post-conflict）支援には、国際社会が様々な形で関与してきた。カンボジア、モザンビークなどは国連が暫定統治機構を設立し比較的 success を収めた例といえるが、ユーゴスラビア、アンゴラ、ソマリアなどの復興支援には大きな困難を伴った。

一般的にこうした状況の中で最も大きな問題は、平和活動の中で治安維持面が不十分であること、コミュニティへの配慮が不十分でトップダウンのプロセスが主流であること、平和活動・人道活動・開発支援が異なる機関によって行われ、両者の間に大きな空白（gap）があること、さらに調整の仕組みが複雑すぎ却ってプロセスを阻害すること、国際的支援が初期に集中し中長期的計画が立たず、また拠出の仕組みが複雑であるため流動的状況に柔軟に対応できないことなどである。これまでこうした問題を解決するためのイニシアティブがとられてきてはいるが、必ずしも大きな success を収めたとは言いがたい。

こうした過去の教訓に鑑み、人間の安全保障委員会は次の提案を行う。

1. 個別の状況下で、治安維持、人道支援、復興開発、和解共存、統治能力の5つの柱を包括的に組み込んだ「人間の安全保障フレームワーク」を策定する。各柱で責任を持つ国際機関を指定し、周辺国とも協議しつつ、当該国政府を含む単一のリーダーシップの下で移行を進める。
2. 人々の安全と治安維持に最重点を置く。平和活動の焦点を治安維持にあてる。例えば平和維持活動の中での文民警察の規模の増大、ブラヒミ報告で提案された国連予備警察軍の配備などを検討する。また、武装解除・動員解除・市民再統合（Disarmament, Demobilization and Reintegration: DDR）を強力に進める。
3. 難民、国内避難民等を問わず必要な物資が供給できるような体制を整えるとともに、帰還、再定住のための環境造りを進める。
4. 人道支援と並行し早い段階から復興開発支援に着手する。紛争後の移行期は、天然資源、土地所有権など紛争の原因となった要因を取り除く大きなチャンス。
5. 和解と共存を進める。加害者を処罰し司法制度等を整える等従来の方法以外に、異なる民族のコミュニティレベルでの対話と共同作業、共通の収入源の確保といったボトムアップの方法を通じ、和解と共存を進めることが可能である。
6. 統治能力を高める。トップダウンではなくコミュニティの能力を高めることにより長期的なガバナンスと法の支配を達成する。特に女性の社会参加を進めることが鍵。

7. 国際社会に迅速な資源・資金の供給を促す。誓約に対して実際の拠出が遅く、また拠出方法が複雑という現状に鑑み、それぞれの状況に対応し当該国、国連、ブレトンウッズ機関等が参加して「移行基金（transition fund）」を設立することを勧奨する。

## 第5章「経済安全保障：様々な選択肢の中から選ぶ力」

第5章においては、急速な経済状況の悪化、紛争の発生を含む政治状況の悪化、自然災害、さらには絶対的貧困を含め、グローバル化する社会における不安と危険に対処する手段を検討し、解決策を模索する。

予測できない生活状況の急速な悪化（sudden downturn）を克服するためには、必要な物資やサービスが確実に供給されるのみならず、地域社会、国家、国際社会の全てのレベルで人々の安全を守る枠組みが構築される必要がある。また、人々の視点から見れば、安定した十分な収入があり、資産を形成し選択権を行使できることが重要である。委員会はこうした枠組みを（1）貧困をなくすための成長、（2）雇用確保を通じた持続的な生活の実現、（3）経済危機、自然災害の予防措置、（4）社会保護制度（social protection）の確立、という視点を通じて分析し解決策を提案する。また、経済的安全保障の保障が紛争を含む政治的状況の悪化の防止につながっている点にも注目すべきである。

1. 困をなくすための成長：世界経済は全体として成長を続けているが、貧富の格差は大きく衡平な結果が達成されているとは言い難い。一方、人間の安全保障確保のためには、市場経済と貿易を基盤とする経済成長は不可欠である。各国政府及び国際社会は、各国の所与の経済社会的条件を吟味し、貿易障壁を取り除く努力を行い、人々をコミュニティレベルで力づけるような政策と統治能力の確立する必要がある。
2. 雇用確保を通じた持続的な暮らしの実現：雇用は人々にとって死活的に重要である。雇用情勢は人口動態や HIV/AIDS の蔓延等様々な要素に影響を受けるが、世界的な規模で考えると労働人口の多くは社会保障の対象となっておらず、特に女性、自営業者、非公式部門労働者は不利な立場に陥りやすい。各国及び国際社会は、経済的に不利な立場にいる人々の労働を正当に評価し、土地の所有やマイクロクレジットの活用等を通じ、これらの人々が経済活動に参加できるような政策をとる必要がある。
3. 経済危機、自然災害の予防措置：経済危機が途上国や経済的弱者に与える影響は先進国や富裕層に与える影響より大きく、その波及的被害も大きい。アジア経済危機を教訓として金融安定化フォーラムや G20 といった場で早期警戒や予防措置が議論されているが、こうした施策を強化していく必要がある。また、自然災害については途上国においても予防措置と早期警戒が極めて有効に機能することが証明されている。国際社会はこうした予防措置に多くの投資を行うべきである。
4. 社会保護制度（social protection）の確立：人々を経済的に保護するためには、市場経済を基盤としつつ、社会的セーフティ・ネット（最低生活保障制度）を確立する必要がある。委員会はソーシャル・ミニマム（社会的最低限度基準）という概念を提唱し、コミュニティ単位の融資システムや

相互支援、国家による中長期的な投資によりこれが実現されることを勧告する。このことは紛争や政治的危機の回避にも貢献する。また、貧困削減戦略計画（Poverty Reduction Strategy Papers: PRSPs）等国際的な開発支援の枠組みや二国間の開発支援が、人間の安全保障の観点を取り入れることを勧奨する。

## 第6章「保健と人間の安全保障」

第6章においては、HIV/AIDSを含む感染症、貧困を主たる要因とする保健問題、紛争下の暴力や自然災害などの緊急事態という、国際社会が直面する保健問題に焦点をあて、国際的制度的枠組の改善を含めた提言を行う。

20世紀、人類は食糧、教育、水、公衆衛生、栄養、居住空間といった必要最低限の条件を人々に供給することにより、過去に例を見ない平均寿命の伸長と様々な疾病の克服に成功した。一方、紛争の影響や貧富の格差を主な要因として、年間の世界の死亡者数5600万人のうち40%は予防や治療によって避けられたはずの原因により亡くなっている。また、HIV/AIDSはこれまでに2200万人の死亡者を出し、4000万人以上の感染者を発生させ、紛争や貧困と合わせ人類史上最も深刻な事態を引き起こしている。さらに、紛争から開発への移行期にある人々も困難な保健問題を抱えている。

保健問題と人間の安全保障の関係においては、問題の規模、緊急性、社会へ与える影響、外部要因による波及効果等を考える必要があるが、こうした要因がいずれも大きな現象として、（1）世界規模の感染症、（2）貧困を主たる要因とする保健問題、（3）紛争下の暴力や自然災害などの緊急事態、の3つがあげられる。世界規模の感染症としてはHIV/AIDS、マラリア、結核などのほかに、炭疽菌、天然痘を用いたバイオテロリズムの危険にも注意する必要がある。貧困を要因とする問題としては、リプロダクティブ・ヘルス、乳幼児の栄養状態改善など、特に女性と子どもの健康に関わる問題が社会に対するインパクトが大きい。また、紛争下の暴力や緊急事態という文脈では短期的に必要なサービスや物資の供給と中長期的に必要な計画を同時に実施することが通常非常に困難である。

こうした困難な問題に対し国際社会はようやく近年重い腰を上げ始めたものの、現在の取組みは不十分である。国際社会は保健サービスは公共財と考え、全ての保健問題は相互に関連しているという点に留意して人々の保護とエンパワーメントを行わなければならない。アプローチとしては、根本的原因を取り除く努力、早期警戒、そして問題が起こったら被害を最小限に抑える努力が必要であるが、人々自身が自らの責任として、例えばコミュニティ単位での保健システムの構築等を通じてこれらを実現していくことが重要である。鍵となるのは人々の知識・情報・技術へのアクセス、メディアを含めた社会制度による支援であり、こうした社会制度は、市民自身が立ち上がり行動することによってしか確立できない。

知識・情報と技術、社会制度という観点から、人間の安全保障委員会は知的所有権の問題に着目する。HIV/AIDSを含む疾病に対抗する薬剤の許認可を巡る問題は途上国の多くの人々にとって死活的である。委員会は、世界貿易機関（WTO）の知的所有権の貿易関連の側面に関する協定（TRIPS）等に関し知的所有権の問題について衡平な議論がなされることを勧告する。また、同じくHIV/AIDSを含む多くの感染症は情報と教育により相当程度に蔓延を抑制することが可能であるが、これを可能とするグローバルな規模でのサーベイランス・コントロール・システムが必要である。国際社会は、世界規模のネットワークとパートナーシップを通じ、必要な場合は種々の国際的規制を変更する政治的意思を持ち、市民社会と協力しつつ保健問題に取り組んでいく必要がある。

## 第7章「人間の安全保障を実現する知識、技能と価値観」

第7章においては、人間の安全保障と教育の関係、特に生活を支える技能をもたらす基礎教育と情報、安全な教育環境の確保、多様性を尊重する社会を形成するための教育という観点から、コミュニティ、国家、国際社会がとるべき行動を提言する。

基礎教育、中等教育、高等教育、生涯教育を問わず全ての教育は人間の可能性の実現のために重要であるが、人々が自分自身の身を守る術を学ぶという点で基礎教育ほど重要なものはない。読み書き能力は最も基本的な生きる術であり、女性と女兒に対する教育は HIV/AIDS 等の疾病を防ぎ、乳幼児死亡率を低下させることを通じて家族や社会全体に影響を及ぼす。さらに教育は個人の収入を決定する要因でもあり、経済成長を支える大きな要素である。

ところが地球上の 60 億人の人口のうち未だ 8 億 3600 万人が文盲であり、アフリカでは女性の人口の半数以上が読み書きの能力を持たない。また、世界全体で 1 億 2000 万人の就学児童が学校に行っておらず、そのほとんどは途上国の子どもたちである。こうした現状は、教育に向けられる資源の欠如、学校教育の質の問題、紛争下や紛争後の国や地域の子どもたちへの教育が困難であること等を背景に続いているが、2015 年までに初等教育の完全普及を実現しようとする国際社会の目標を実現するのは、簡単なことではない。人間の安全保障委員会は、ミレニアム開発目標を再度確認し支持するとともに、特に女兒への教育を通じた初等教育の完全普及を国際社会に対して勧告する。

人間の安全保障を考える上で、安全な教育環境の確保は重要な課題である。途上国においては通学そのものが厳しい自然条件により危険な場合もあり、また、途上国と先進国とを問わず、教育環境における女子生徒に対する性的暴力やジェンダー差別は本人のみならず家族、コミュニティ、社会全体に大きな負のインパクトを与える。難民、避難民といった紛争下、紛争後の国や地域の子どもたちに教育環境を提供することはそれ自体非常に危険な場合もあり困難を伴うが、こうした子どもたちへの教育は和解と共存、それに続く開発に大きな影響を与える。人間の安全保障委員会は、地方政府、国家、国際社会の全てのアクターに対し、全ての子どもたちに安全な教育環境を提供するよう勧告する。

教育の持つもう一つの重要な機能は、人々の中に多様性を尊重する心を育み、多様なアイデンティティを認めることによって、異なる人々がともに暮らしていける民主的な社会を形成することである。逆に教育によって人々の憎悪を煽り、紛争を招くことも可能である。次世代を担う子どもたちに何を教えるかは大きな課題であり、多様性を尊重する教育過程と内容、教授法の開発が勧奨される。また、強制力と権力を有する兵士や警察官等に法の支配や人権概念を浸透させることは、直接に治安や政治情勢に大きな影響を与えることから、このような官吏に対する教育を進めることが必要である。また、新聞やラジオ等の公共メディアは、農業技術や天候、作物の価格、伝染病に関する情報を提供し人々の生存に対する技能を高めるだけでなく、人々が直接に自らの意見を明らかにする機会を与えることにより、民主的な社会・国家の育成に資する。人間の安全保障委員会は、地方政府、国家、国際社会の全てのアクターに対し、多様性を尊重し、人々が自らの権利を行使し責任を果たすことによって社会に参画することを支えるような教育を提供するよう勧告する。

## 第8章「人間の安全保障：人々の安全に向けて」

第8章においては、すべての章を総括し人間の安全保障の必要性、目的とアプローチを確認した上で各章から抽出された勧告をまとめる。

人間の安全保障を世界規模で実現するためには、これを様々な国際的な場で最優先政策とし、紛争予防・人権の尊重・開発の推進を国際社会の共通の責務と考え、市民社会やコミュニティを保護しその能力を高めることにより、「人間の安全保障の文化」を広めていくことが必要である。具体的に、委員会は次の8つの項目を国際社会に対して勧告する。

1. 紛争の危険から人々を保護すること

紛争下の文民の保護や武装解除とともに、雇用や教育など開発と組み合わせた紛争原因解決の取り組みを進める。また、違法な武器取引を行う国際犯罪組織への対処を強化する必要がある。

2. 移動する人々の安全を推進すること

難民、国内避難民、就労者等、人々の移動を包括的に扱う国際的な枠組みが必要。また、人々の移動に関する規範を確立することが重要である。

3. 戦争から平和への移行期のための基金を設立すること 紛争後の移行期における人間の安全保障を確保するため、各国、国際機関、NGOの活動を統合し、移行期にある国や地域のために移行期基金を創設することを提案する。

4. 市場や貿易を拡大する一方、最低限の生活水準を確保すること 経済成長は貧困の削減に不可欠。そのためには市場と貿易が重要であり、人間の安全保障の実現のために、市場を有効に活用すべきである。また、生活にとって雇用は死活的な役割を果たす。貧困に苦しむ人々、特に女性を含め万人に社会的保護を与えるため、国際社会、政府と市民社会が協力する必要がある。

5. 基礎保健サービスの完全普及を優先政策とすること 感染症や貧困に起因する疾病など予防可能な病気を防止し、コミュニティに根ざした保健システムの構築に重点を置くべきである。

6. 特許権についての効率的かつ衡平なシステムを早急に確立すること 必要な医薬品が開発され全世界に普及し、特に緊急な場合は柔軟に対応できることが重要。研究開発費とのバランスも念頭に置いた特許権の枠組みを早急に確立すべき。

7. 基礎教育の完全実施と人々の能力の向上のため国際的・国内的措置を強化すること 女兒への教育を最優先とし、紛争下の児童にも教育機会を確保すべき。そのためには各国と国際社会が十分な資源を確保する必要がある。

8. 多様性を尊重するような教育の方法を速やかに導入すること 教育はその課程（カリキュラム）と内容を含め、相互理解を促進し人権や多様性の尊重に貢献すべき。子どもだけでなく法執行機関を含む大人への教育も重要。

これらを実現するため、国際社会の様々な主体が知識と経験を共有し、資源を結集すべきである。知識と経験の共有のためには国際社会、政府、企業やNGO、学会を含む市民社会が結束することを提案する。資源の結集のためには日本の国連人間の安全保障基金、草の根・人間の安全保障無償

に見られるように、二国間、多数国間、国際的援助の枠組みに人間の安全保障の視点を採り入れるべきである。人道、開発、平和等全ての分野の人々が力を結集することにより、人間の安全保障は現実のものとなる。

委員会トップページ

人間の安全保障とは? |ニュース|イベント|掲示板 (英文) |委員紹介|文書・資料|会合記録|リンク集|  
委員会事務局

連絡先: 委員会事務局まで

(c) 2002 Commission on Human Security || ご利用にあたって|| プライバシーについて

(2003年3月20日記)