



人間の安全保障の再考 —東アジア 11 か国の研究からの提言—

JICA 研究所／企画部*

概要

人間の安全保障は、その概念や実践について国連場裏で一定の概念整理がなされたものの、20年以上にわたって議論が続いており、定義が合意されたのも最近のことである¹。そこで、本ポリシー・ノートでは、東アジアの36名の研究者や実務家が参加した研究プロジェクト「東アジアにおける人間の安全保障の実践」²の成果に基づき、東アジアで人間の安全保障がどのように理解され実践されているかについて述べた後、主に開発支援や人道支援に従事する関係者に向けて、以下の3つを提言した。

- 1. 「政府による保護」から「人々の能力強化」へ**—援助関係者は、危機の発生直後には国家の保護機能の強化を支援すべきだが、その後は適切なタイミングを見極めて、支援の重点を人々自身の行動能力の強化へと移すことが必要である。
- 2. 横のネットワークの推進**—援助関係者は、危機の発生に際しては、現地の政府と協力するだけでなく、国境を越えて官民やマルチステークホルダーが連携するネットワークを活用し、現場の人々のニーズを聞き取り、それに応えていく必要がある。
- 3. 主権尊重と相互の信頼醸成**—援助関係者が平時から被援助国の主権を尊重した支援を継続し、信頼関係を構築していると、危機の発生に際しても、迅速かつ有効な緊急支援が可能になる。

*武藤亜子 JICA 研究所主任研究員、峯陽一同志社大学グローバルスタディーズ研究科教授、室谷龍太郎 JICA 企画部国際援助協調企画室副室長、久保倉健 JICA 企画部国際援助協調企画室企画役、サライヴァ・ルイ JICA 研究所非常勤研究助手/法政大学非常勤講師、甲野綾子 JICA 研究所リサーチ・オフィサー

1. 人間の安全保障とは—その概念、実践、そして研究プロジェクトの概要

人間の安全保障は、その概念についても実践についても、20 年以上にわたって議論が続いている。概念については、1994 年に UNDP(国連開発計画)の『人間開発報告書』により紹介されて以降、2003 年の人間の安全保障委員会最終報告書、そして 2012 年の国連総会決議などでの様々な議論を経て、共通理解が形成された³。国連でのグローバルな合意を踏まえて、人間の安全保障の概念を地域や国家、そして地方の文脈に即して実践することが重要になってきている。

しかし、国連や EU 等で継続して議論されてきたのは、国際的な政策規範としての人間の安全保障の概念であり、その実践に焦点を当てたものは少ない。アジアにおける人間の安全保障研究も蓄積されてきているが、人間の安全保障への脅威に各国と人々がどのように対処しているのかについて、比較分析を行った事例は少ない。本研究プロジェクトは、このような概念および実践についての研究の不足を補う比較研究である。

本研究プロジェクトでは、人間の安全保障の概念を、「上からの保護と下からのエンパワメント(能力強化)を組み合わせ、人々が欠乏と恐怖から逃れて尊厳を持って生きること」と整理した。この共通理解に基づき、東アジア各国の研究者・実務家 36 名が、二段階に分かれる研究プロジェクトに参加した。

本ポリシー・ノートの第2節では、研究プロジェクトの第一段階の成果に基づき、東アジア各国における多様なステークホルダーが、人間の安全保障の概念をどう理解しているか、どのような脅威が重要だと考えているか、脅威に対してどのように対応するのが望ましいと考えているかについて論じる。そして第3節では、開発および人道支援に従事する関係者向けに、人間の安全保障の実践に資するための三つの提言を行う。この提言は、研究の第二段階の成果、つまり最初の共同研究で抽出された東アジアにおける脅威の認識に基づいて、特定の脅威とそれに対する望ましい対応を具

体的に分析した 10 個の事例研究の成果に基づいている。

2. 東アジアにおける人間の安全保障とは—新たな理解

研究プロジェクトの第一段階では、東アジアにおける人間の安全保障の概念について探求した。研究は、公的文書、学術書籍や論文などのレビューと、政府官僚、法律家、大学やシンクタンクの研究者、NGO、宗教リーダー、ジャーナリスト、ビジネスマン、国際機関スタッフなど総計 100 名以上のインタビューから成る。インタビューの回答者に統計学的な代表性があるわけではないが、村民に対する人類学的な聞き取りや、フォーカス・グループ・ディスカッションを含む詳細な質的調査も行われた。

研究の第一段階を通じて、東アジアの人間の安全保障とは何かについて、三つの特徴が明らかになった。第一に、東アジア地域全体に受け入れられている人間の安全保障の概念は、2012 年の国連総会決議⁴で定義された広義の理解に近いことがわかった。つまり、武力紛争だけではなく、気候変動、台風/サイクロン、洪水、地震、津波、感染症、食料危機、医療や教育の欠如、環境汚染、都市化、極度の貧困、失業、人身取引、暴力的紛争、宗教的不寛容、組織犯罪、政府の圧力などの広範囲な脅威を扱うものとして理解されていた。第二に、人間の安全保障という表現そのものは使われていないにしても、人間の安全保障を構成する個別の要素は東アジア地域に根付いていることがわかった。つまり、欠乏と恐怖からの自由、尊厳、保護と能力強化といった個別のコンセプトは、東アジアの国々の公的文書に網羅的に記されており、インタビューの多くの回答者も個別のコンセプトをよく理解していた。第三に、東アジアの人々は国家の安全保障と人間の安全保障は両立すると考える傾向があることがわかった。多くの回答者は、危機の発生時に人々を守るのは一義的には国家であると認識していた。加えて、国家には、人々を守るだけでなく人々の能力強化を果

たす役割も期待されていた。

3. 人間の安全保障の効果的な実践に向けて—研究から得られた3つの提言

研究プロジェクトの第二段階では、第一段階の研究で特定された人間の安全保障に対する脅威の源泉を、その発生要因に即して、物理システム(地球)、生命システム(動植物)、社会システム(人間)に分類する枠組みを提示した。さらに、脅威の実例として中国の四川大地震、東日本大震災、インドネシアの紛争地アチェにおける地震・津波、ミャンマーを襲ったサイクロン・ナルギス、フィリピンを襲ったハイヤン(ヨランダ)台風、西アフリカのエボラ出血熱に対する中国の支援、カンボジアの住民を脅かす土地収奪、フィリピンのミンダナオ紛争、韓国の難民受入政策、タイおよびASEAN各国の人身取引対策という10事例を取り上げて論じた。本ポリシー・ノートでは、これらの実例から、主として開発支援や人道支援に従事する関係者に向けて、人間の安全保障の今後の効果的な実践のために以下の三つの提言を行う⁵。

(3-1) 「政府による保護」から「人々の能力強化」へ—援助関係者は、危機の発生直後には国家の保護機能の強化を支援すべきだが、その後は適切なタイミングを見極めて、支援の重点を人々自身の行動能力の強化へと移す必要がある。

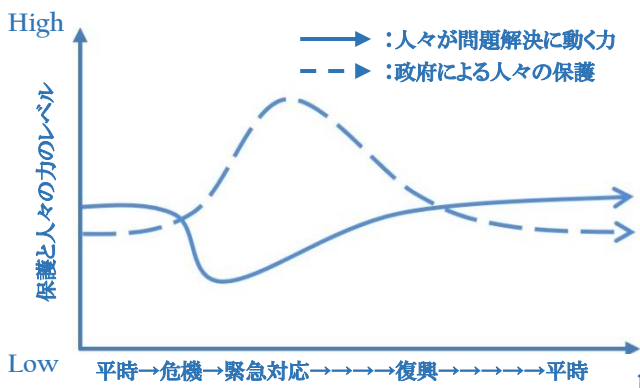
平時には「政府による保護」と「人々が問題解決に動く力」を等しく支援することにより、双方が補完しあい、人々の生命、暮らし、尊厳が守られる。危機が発生すると、人々が問題解決に動く力は一時的に低下する。この時、援助を通じて政府の保護機能を強化できれば、人間の安全保障は維持される。さらに援助関係者は、現場において人々の自主的な自助行動が生まれていないかを見極め、その萌芽が見える適切なタイミングで、政府の保護機能の強化から人々の自主的な行動の推進へと、支援の重点を変えていくことが求められる。

例えばインドネシアの紛争地アチェの事例研究では、インド洋大津波の際、外部からの支援の受入れが決まるのに3日を要したうえ、軍による支援物資の横流しが批判された。このことから、政府の保護が脆弱な状況では、人々はより一層脆弱な状況に置かれることがわかった。一方、フィリピンのヨランダ台風の事例研究からは、地元の状況を最もよく知るのはコミュニティであること、そして災害リスクの削減にはコミュニティの人々が自ら問題解決に意識を向け、主体的に参画することが不可欠であることが確認された。

図1は、このような平時、緊急時、復興期における政府の保護と、人々が問題解決に動く力の関係の変化を表す。ただし、これはあくまで概念上の整理であり、平時、緊急時、復興期への移行は一直線とは限らないことに留意が必要である。

いずれにせよ、危機の発生直後に政府が人々を保護すること、そして徐々に人々の能力強化に支援の重点を移すことの重要性は明らかである。

図1: 政府の保護と人々が問題解決に動く力の関係(Hernandez et al., eds. 2018 に筆者加筆)



(3-2) 横のネットワークの推進—援助関係者は、危機の発生に際しては、現地の政府と協力するだけでなく、国境を越えて官民やマルチステークホルダーが連携するネットワークを活用し、現場の人々のニーズを聞き取り、それに応えていく必要がある。

人々に支援を届けるには、人々の支援ニーズを政府が的確に把握する必要があるが、政府のみでは限

界があることがある。このような場合には、援助関係者が現場の人々の声を聴いてニーズを把握し、国境を越えたステークホルダーのネットワークを活用することで、コミュニティが真に求めている活動を展開することが重要である。

カンボジアの事例研究では、住民の伝統的な土地所有権が考慮されずに立ち退きが進められたこと、そして、こうした危機に際しては、国際 NGO による貢献など、国家を超えた支援の枠組みが有効であることがわかった。東日本大震災では、衣類の提供や救出チームなどの支援が人々の実際のニーズに合わないことがあった。支援の受入れには準備や手続きが必要なので、緊急時の不要な支援は思い切って断る必要があることがわかった。韓国では、難民受け入れ政策は脱北者への対応に影響し、ひいては朝鮮半島情勢にかかわるため、地域の事情に配慮しながら、細心の注意を払って進めなければならないことがわかった。ASEAN 地域における人身取引対策の事例研究では、被害者の送出国と受入国が協同することの難しさが指摘され、NGO も参画して政策を調整していくことの意義が示唆された。現在、人間の安全保障にかかわるいくつかの分野では、グローバルおよび地域のレベルで協力枠組みが構築され、その枠組みのもとで NGO や市民社会組織 (CSO)、民間企業がネットワークを形成して人々の啓発を行っている。

援助関係者が人々に支援を効果的に届けるには、政府と協力しながら、国境を超える多層的なネットワークを活用して、支援が必要な人々の現場の声をくみとっていく必要がある。

(3-3) 主権尊重と相互の信頼醸成——援助関係者が平時から被援助国の主権を尊重した支援を継続し、信頼関係を構築していると、危機の発生に際しても、迅速かつ有効な緊急支援が可能になる。

ここまで、人間の安全保障を実践するには、「住民の保護から能力強化へと重点を変えながら支援してい

くこと」と「官民やマルチステークホルダーが連携する支援ネットワークを活用していくこと」の二つが有効であると提言してきた。これらの提言には、危機の発生に際しては国境を超えた協力が不可欠だという前提がある。

しかし、甚大な被害をもたらす危機が発生したとしても、平時に信頼関係を構築できていない援助関係者からの支援の申し出を、その国の政府や人々が歓迎するとは限らない。国内問題に対する海外の内政干渉と受け止められる場合もあろう。平時において援助する側が援助される側との間に強固な信頼関係を構築することによってこそ、危機に際しても援助される国から頼りにされ、国家主権の侵害といった疑いを抱かれずに迅速な対応を展開することが可能になるのである。

事例研究では、危機発生に際しての政府の対応は支援を受け入れるか否かの二者択一ではなく、多様であることがわかった。西アフリカでエボラ出血熱が発生した時、中国は、すでに 19 名の中国人医師がギニアで働いていたこと、そして自国において SARS (重症急性呼吸器症候群) に対応した経験があることから、きわめて迅速かつ大規模な支援を実施することができた。その中国で四川大地震が発生した時、国際社会の支援を受け入れても自国の主権が揺るがないと判断した中国政府は、直ちに各国の支援を受け入れた。サイクロン・ナルギスが猛威を振るった際には、ミャンマー政府は友好国 (ASEAN、ロシア、日本など) の支援だけを受け入れた。フィリピン政府は、紛争地ミンダナオ島において、日本やマレーシアなど限られた国の支援のみを受け入れている。

このように、脅威の発生に際して援助を受け入れるかどうかは、受け入れ国政府の自国の主権に対する自信、人々と政府との関係、平時からの援助関係者との信頼関係といった様々な要素が作用して決まる。したがって援助関係者にできることは、平時から相手国の主権を尊重しながら信頼関係を構築し、危機に際してもその姿勢を維持しながら支援を行うことである。

¹ 日本政府や JICA は「個人の保護と能力強化により、恐怖と欠乏からの自由、そして、人間一人ひとりが尊厳を持って生きる権利を追求する」ことが同概念の根幹であるとした。また、同概念を持続可能な開発目標 (SDGs) に反映させるべきと主張し、「人間中心」「予防的」「誰一人取り残さない」等の考え方が 2015 年に採択された SDGs の随所に盛り込まれた。

² 研究プロジェクトの概要は次を参照。https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/research/peace/peace_20131001-20180331.html なお、本ポリシー・ノートでは東アジアを、東南アジア諸国連合 (ASEAN) の 10 か国と中国・日本・韓国の 3 か国、計 13 か国とする。本プロジェクトでは、ASEAN の 10 か国のうち、カンボジア、インドネシア、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナムの 8 か国を研究対象とした。

³ 一連の文書は次のとおりである。国連人間開発計画 (UNDP) 『人間開発報告書 1994』(ニューヨーク、オックスフォード大学出版、1994 年)。国連人間の安全保障委員会『国連人間の安全保障委員会報告書』(ニューヨーク、国連人間の安全保障委員会、2003 年)。国連総会『国連総会決議 A/66L.55/Rev.1』(ニューヨーク、国連総会、2012 年)。なお、『人間開発報告書 1994』で同概念が紹介されて以降、カナダをはじめとする国々は、この概念を再定義し、重大な人道危機に際して国家が市民を保護しない場合に、国家の主権を制限して国際社会が人道的な介入を行う条件を定義する「保護する責任」(R2P) を体系化した。他方、日本やタイなどの国々は、脅威の枠組みを暴力的紛争よりも広く包括的にとらえるとともに、国家主権と人道的要請の対立を回避する形で、予防と地方の文脈を重視する人間の安全保障の概念を再定義しようとした。2012 年の国連総会決議は、R2P を別概念として切り離す形で、人間の安全保障概念を広く定義した。

⁴ 国連総会『国連総会決議 A/66L.55/Rev.1』(ニューヨーク、国連総会、2012 年)。

⁵ なお、研究の成果とは別に、それぞれの提言内容を実践している JICA の協力を参考資料として別添する。

参考文献

Hernandez, Carolina G., Eun Mee Kim, Ren Xiao and Yoichi Mine, eds. 2018. *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*. New York: Palgrave Macmillan.

Mine, Yoichi, Oscar A. Gómez and Ako Muto, eds. 2018 (forthcoming). *Human Security Norms in East Asia*. New York: Palgrave Macmillan.

JICA 研究所関連出版物

Alexandra, Lina A. 2015. “Perception on Human Security: Indonesian View.” *JICA-RI Working Paper 99*. <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000ybl-att/JICA-RI WP No 99.pdf>

Atienza, Maria Ela L. 2015. “Human Security in Practice: The Philippine Experience(s) from the Perspective of Different Stakeholders.” *JICA-RI Working Paper 98*. <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000ya6-att/JICA-RI WP No 98.pdf>

Chng, Belinda, and Sofiah Jamil. 2015. “Human Security in Singapore: Where Entitlement Feeds Insecurity.” *JICA-RI Working Paper 101*. <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000yei-att/JICA-RI WP No.101.pdf>

Dung, Pham Lan, and Nguyen Ngoc Lan. 2015. “The Concept of Human Security in Vietnam.” *JICA-RI Working Paper 100*. <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000yd0-att/JICA-RI WP No 100.pdf>

Guan, Benny Teh Cheng, and Ngu Ik Tien. 2015. “Perceptions and Practice Human Security in Malaysia.” *JICA-RI Working Paper 134*. <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/l75nbg00000080c0-att/JICA-RI WP No 134.pdf>

Ishikawa Sachiko. 2015. “A new perspective on conflict resolution in Asia: Integration of peace and development for the Philippines.” *JICA-RI Working Paper 155*. <https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/l75nbg0000000aa757-att/JICA-RI WP No.155.pdf>

Jumnianpol, Surangrut, and Nithi Nuangjamnong. 2015. “Human Security in Practice in Thailand.” *JICA-RI Working Paper 102*. <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000yg0-att/JICA-RI WP No.102.pdf>

Kamidohzono, Sachiko G., Oscar A. Gómez, and Yoichi Mine. 2015. “Embracing Human Security: New Directions of Japan's ODA for the 21st Century.” *JICA-RI Working Paper 94*. <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000y4c-att/JICA-RI WP No 94.pdf>

Kim, Eun Mee, et al. 2015. “Human Security in Practice: The Case of South Korea.” *JICA-RI Working Paper 93*. <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000ya6-att/JICA-RI WP No 98.pdf>

Kurusu, Kaoru. 2015. “Does the Concept of Human Security Generate Additional Value? An Analysis of Japanese Stakeholder Perceptions.” *JICA-RI Working Paper 122*. <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000za6-att/JICA-RI WP No 122.pdf>

[RI WP No.122.pdf](#)

Ren Xiao. 2015. "Human Security in Practice: The Chinese Experience." *JICA-RI Working Paper 92*. https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000y1c-att/JICA-RI_WP_No.92.pdf

Sovachana, Pou, and Alice Beban. 2015. "Human Security in Cambodia: Far from Over." *JICA-RI Working Paper 95*.

https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000y5x-att/JICA-RI_WP_No.95.pdf

Tanaka, Akihiko. 2015. "Toward a Theory of Human Security." *JICA-RI Working Paper 91*. https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000xz-att/JICA-RI_WP_No.91.pdf

Thuzar, Moe. 2015. "Human Security and Development in Myanmar: Issues and Implications." *JICA-RI Working Paper 96*.

https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000y7c-att/JICA-RI_WP_No.96.pdf

発行:

独立行政法人国際協力機構研究所

〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5 TEL: 03-3269-2357 FAX: 03-3269-2054

URL: <https://www.jica.go.jp/jica-ri/ja/index.html>

