

複合危機下の政治社会と人間の安全保障を考える

峯 陽一

JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究所長

人間の安全保障は、様々な脅威から人 (human beings) の安全を確保しようとする理論と実践である。国土を守る国家の安全保障は重要だが、それに加えて人間の安全保障という言葉が強調されるようになってきた。なぜだろうか。そこにはどのような背景、どのような意義があるのだろうか。この小文では、本レポートに収録されている多彩な論考を紹介しながら、この問いに答えていくことにしたい。

危機の複合性——何から安全を守るのか (Security from what?)

あらためて人間の安全保障の考え方が注目されるようになった理由のひとつは、人間の社会的な活動が自然のシステムを加速度的に改変するにつれて、私たちをとりまく脅威が深刻化し、かつ複合的になってきたことである。リスクはつながっている。グローバル化の時代、世界が隅々まで結びつくことで、近隣のみならず地球の反対側で起きる出来事までが、私たち一人ひとりの暮らしに大きな影響を与えるようになってきた。そして、そのような出来事を私たちは一瞬で知ることができるようになった。

この特集号でもいくつかの論考が言及しているが、JICAの田中明彦理事長は、「人間の安全保障の理論に向けて」という論考において、私たちをとりまく脅威の階層性と複合性を正面から論じている (“Toward a Theory of Human Security”, *JICA-RI Working Paper*, No. 91, 2015)。私たちをとりまく脅威の源泉は、地震や火山の噴火、洪水や干ばつをもたらす地球の物理システム、感染症や農漁業の変調に対応する生命システム、暴力的な紛争や経済社会の危機を引き起こす社会システムの三層に分類することができる。

田中が議論するように、これらの三層に由来する脅威は互いに絡み合っている。たとえば、気候変動といった物理システムの大規模な変調をもたらしたのは、社会システムの動き、すなわち人間の経済活動である。近年の出来事としては、

2019年に発生した新型コロナウイルス感染症は生命システムにかかわる事象だが、失業や経済変調など社会システムにも深刻な打撃をもたらした。2022年2月のロシアのウクライナ侵攻は、世界に軍事的な脅威を与えただけでなく、エネルギーや食糧の安全をも脅かしている。

複合的な脅威について研究を進めようとするれば、物理学、化学、工学、生物学、医学、農学、社会科学・人文学などのすべての学問分野が協力する必要がある。異分野の緊密な協力が要請されるのは、多彩な領域で活動を展開しているJICAなどの開発協力機関も同じである。人間の安全保障は、研究や実務の諸分野の「縦割り」を超えて価値と知識の「共創」を目指していくツールになりうる。

このような脅威の複合性から出発し、東南アジアと日本の協力の展望に至るまで、人間の安全保障の課題を縦横に論じたものとして、本レポートは田中理事長と南洋理工大学のメリー・カバレロ＝アンソニーによるダイナミックな対談を収録している (4-15頁)。この対談は、人間の安全保障の理論と実践の全体像を知る手引きとしても役に立つことだろう。

一人ひとりを大切にする——何の安全を守るのか (Security of what?)

さて、これらの複合的な脅威から、私たちは「何を」守るのだろうか。第二次世界大戦以降、世界の各地で人びとは人間開発の成果を享受してきた。達成のペースはまだら模様であるにしても、人類社会全体として見て、一人ひとりの人間の生き方の幅が広がってきたのは歓迎すべきことである。しかし、私たちが一度手に入れた選択権を明日も行使できるとは限らない。今の相対的な安全にもかかわらず、私たちは未来に強い不安を感じている。

国家の安全保障は、外部の国家や人間集団の行為に由来する脅威から国家の完結性を守るアジェンダである。それに対して人間の安全保障は、多様な脅威から人間の安全を守るア

ジェンダである。人間の安全保障が「何の安全」を守るのかと問うなら、それは制度や領土ではなく、実存する一人ひとりの人間の安全を守るものだ、というのが答えだ。

安全の指示対象として人間一人ひとりを中心に据えることは、人間が自然を支配することとは異なる。人新世の時代、人間の活動により、人間と自然の関係が、そして人間の社会が変調をきたし、人類の生存そのものが危機に瀕するようになってきている。人間の安全保障は人類の存続の危機を認識し、一人ひとりの人間の命、暮らし、尊厳、そして傷つきやすさ(vulnerability)から出発することで、安全の概念を根底から組み替えようとする試みだとも言える。

政府の役割を再考する——誰が安全を守るのか (Who provide security?)

それでは、多様な脅威から一人ひとりの安全を、「誰が」守るのだろうか。多様な脅威が結びついているのだから、それらに対処するには、様々なアクターが力をあわせる必要がある。政府に加えて、民間企業、地方自治体、市民社会、大学や研究機関などが協力すること、組織内部の部門が協力することが不可欠である。2023年6月に閣議決定された開発協力大綱も、世界で人間の安全保障を実現していくために、多様なアクターが協働することの重要性を強調している。

では、そこにおいて、政府はどのような役割を果たすのだろうか。ここで、人間の安全保障においても国家がきわめて重要な役割を果たすことに注目したい。

人間の安全保障が強調されるようになった理由のひとつは脅威の複合性だったが、もうひとつの理由として、逆説的なことであるが、人びとに安全を保障する責任を果たせない国家が世界のあちこちに残っていることを指摘できる。国家が国家安全保障を口実に国民に襲いかかるとすれば、本末転倒である。市民の生活に介入する硬質の権威主義国家は、強いように見えて、実際には脆弱さを抱え込んでいる。しなやかで開放的で、国民からも隣国からも信頼される国家は本当の意味で強い国家であり、長続きするし、一人ひとりの人間の安全保障にも貢献するだろう。

第1部の後半に配置されている志賀の論考(57-69頁)と高原のエッセイ(70-75頁)は、ガバナンスの観点から、この重要な問いに正面から答えようとしている。志賀は民主的で包摂的でもあるような国民のまとまりを涵養しつつ(健

全なナショナリズム)、人びとに公共財と安全を保障する国民国家を下から築いていく道を展望する。高原は中国を鏡として、アカウントビリティを保障する国家の大切さを説く。中国の経済発展の成果は刮目すべきだが、新型コロナウイルス感染症への政府の厳しい対応は人びとの安全を脅かし、その積極的な海外事業は各地のガバナンスにも影響を与えてきた。

ネオリベラリズムとも権威主義とも距離を置きつつ、本レポートにおいて佐藤が考察を加える社会的次元を考慮入れることで(76-77頁)、私たちは、日本でも、それ以外の場所でも、人間の安全保障の理想に親和的な国のかたちを構想することができるのではないだろうか。

緒方セン委員会の射程——誰がどのように安全を守るのか (Who provide security, and how?)

このように国が人を守ること、人を守れる国を築くことは大切である。そうはいっても、人びとに安全を保障するのは国家だけではないことを再確認する必要がある。

ここで2003年の人間の安全保障委員会(緒方セン委員会)報告書に立ち戻ってみよう。緒方貞子は人道援助の観点から、国際機関や政府が人びとを保護する契機に着目し、アマルティア・センは開発の観点から、人びとの暮らしが守られ、自己決定の空間が広がる契機に着目した。私たちは、政治と経済にまたがる緒方セン委員会のアプローチを、複合危機の文脈でさらに深化させていくことが求められる。

第1部前半の原田論考(16-29頁)は、新型コロナウイルス感染症の勃発を契機として世界経済が経験した変調を跡づける。特定の危機が別の危機をもたらし、異なる危機が互いに強め合い、しかもそうしたプロセスが予測不可能な形で進行することで、適切な政策を実施することが難しくなる。原田論考は世界的インフレと債務危機のメカニズムを分析するとともに、特定の国、特定の人びとに困窮を強いる危機の傷跡が長期にわたって残りかねないことを指摘する。後退局面での安全の確保(セン)と、そのための政策調整が重要である。

野村・牧本論考(30-41頁)は、戦争や感染症などが個人の食糧の安全保障に複合的な影響を与えること、栄養危機は栄養の不足だけでなくバランスの崩壊や過多の問題でもあることを指摘したうえで、マルチセクター/マルチステークホルダーの協力のあり方の問題に正面から切り込む。本論考は、保健を含め、それぞれのアクターが独立志向を強める

傾向が常にあること、協力の成果をエビデンスで見せることが大切であることを強調する。そして、部分の自律性を互いに尊重しながら協働する手法の可能性を展望している。

中東のシリアでは、2023年2月、トルコ南東部を震源とする大地震の勃発により、多数の被災者が出た。ところがシリアは暴力的紛争の渦中にあるので、反政府勢力が支配する被災地域に支援を届けるのは容易ではなかった。社会システムの紛争と物理システムの地震が人びとを襲う複合危機もたらされたのだ。武藤論考(42-56頁)は、保護の大切さを強調しながらも、R2Pのような介入的な実践とは一線を画し、国際機関や援助機関は、支援対象地域の政府とも反政府勢力ともつきあうべきだとする。人びとの命に加えて、暮らしと尊厳を守ることの重要性にも目配りする。

人間の安全保障の実践の領域に踏み込もうとすると、開発協力大綱でも強調されている共創と連帯が重要になる。この論点については、第2部と第3部の諸論考が多面的に論じている。

共創と連帯の作法——人間の安全保障のフロンティア

人間の安全保障の政策的な応用のひとつに、指標化の試みがある。第2部の花谷論考(78-101頁)は、これまでの指標作成の試みを参考にしながら、アフリカを舞台として安全と不安に関する人びとの主観的認知と、それに影響を与える客観的要因を定量的に分析し、人間の安全保障の政策ツールを練り上げることを提案する。花谷論考は、客観的な発展のレベルと安全感覚、そして尊厳指標の高さが必ずしも一致しないことなど、興味深い問題を指摘するとともに、支援を受ける人びとの主観的分析が開発政策に貢献することが期待される回路を具体的に提示している。

難民は平和の不在の犠牲者であるだけでなく、避難先においてジェンダーにもとづく暴力にさらされることがある。杉谷他論考(102-115頁)は、アフリカでの事例研究を念頭に置き、人間の安全保障とジェンダーの概念的な関連を論じる。さらに武藤論考の議論を引き継いで、支援する者と支援される者の現場での関係性、連結性にまで踏み込む。支援する者が人間中心、被害者中心の態度をとろうとすれば、支援される人びとの尊厳と自己決定権を尊重し、文化的な文脈に注意を払うことが要請される。

このように、本レポートの諸論考は、経済から政治へ、そ

して社会の様々なアクターを巻き込む実践へと思考を展開していく。JICA 緒方研究所は、政治・ガバナンス、経済成長と貧困削減、人間開発、平和構築と人道支援、地球環境、開発協力戦略という6つの領域に分かれて、研究活動を行っている。本レポートの第3部には、それぞれの領域の研究活動が人間の安全保障とどうかかわるかについて、独自の観点から問題を提起する論考が収められている。

日本では「縦割りを超える」とか、「タコ壺から出る」という言い方をするが、英語では「サイロ(飼料・穀物の貯蔵庫)から出る」という言い方をする。本レポートのテーマである「危機の複合性」に対応するには、研究と実務の両方において、専門の強みを生かしつつも、自らの担当領域から外に出て周囲を見回し、他分野と対話し、共創の空間に参入していくことが求められる。複合的な脅威に対処するには、人びとに安全を保障するアクターも複合的な全体へと——各自が相対的な自律性を維持しながら——脱皮していく必要があるのだ。今回のレポートの執筆者たちは、人間の安全保障に関する共通理解を育みながら、そのような努力を重ねてきた。この試みは、かなり成功したのではないかと思う。それぞれの論考を、じっくりお読みいただければ幸いである。

ここまで本レポートの概要を紹介しながら、人間の安全保障アプローチの特徴を整理してきたが、最後に新しい展開について付言しておきたい。2024年1月、人間の安全保障に関する国連事務総長報告(A/78/665)が発表された。そこでは、ローカルコミュニティにおいて「誰も取り残されない社会」を築くことの重要性が強調されている。一人ひとりの人間に安全を保障するには、人びとがどこでどのような困難に直面しているかを可視化し、人びとの顔が見える水準で保護とエンパワメントを機能させていくことが不可欠である。日本全国の課題を都道府県ごとに分解した「人間の安全保障」フォーラム編『SDGsと日本』、さらに都道府県の課題を市町村ごとに分解した高須幸雄・峯陽一編『SDGsと地域社会』(いずれも明石書店)は、日本において人間の安全保障を実現していくツールを示した書物であるが、いずれもJICA 緒方研究所から英語版が出版されている¹。日本社会の実践を世界に伝え、世界の実践から日本が学ぶことで、人間の安全保障の普及が加速することを期待したい。

¹ *SDGs and Japan: Human Security Indicators for Leaving No One Behind.* https://www.jica.go.jp/jica_ri/publication/booksandreports/20201117_01.html
SDGs and Local Communities: How to Create Human Security Indicators in Your Town! https://www.jica.go.jp/jica_ri/publication/booksandreports/1531176_21881.html