



JICA 緒方研究所レポート

今日の人間の安全保障

Human Security Today

No.2 March 2024

複合危機下の政治社会と人間の安全保障

JICA 緒方研究所レポート

今日の人間の安全保障

Human Security Today

第2号

複合危機下の政治社会と人間の安全保障

No.2 March 2024



JICA 緒方貞子平和開発研究所

Human Security in the Age of Uncertainty

不確実な時代における人間の安全保障

—多様な危機が複雑に絡み合うなか、人々の命、生活、尊厳を守るには？—

人間の安全保障の概念が生まれてから今日に至るまで、世界の人々を取り巻く脅威は様相を変えている。気候変動、武力紛争、パンデミック、自然災害、経済危機などの脅威が複雑に絡み合い、より深刻な危機を引き起こしている。たとえ地球の反対側で生じた問題であっても、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いる。

これらの世界の問題を正しく捉え、適切に対応していくには人間の安全保障の視座が有効ではないか。本レポートでは、時代の変化に応じて人間の安全保障をどう理解すべきか、またその適切な実践のためのアプローチとは何かという問いについて探求していきたい。

故緒方貞子JICA初代理事長にちなみ名付けられたJICA緒方貞子平和開発研究所（JICA緒方研究所）は、独立行政法人 国際協力機構（JICA）の研究部門として、人間の安全保障の実現への貢献を基本方針の一つに掲げ、平和と開発に資する研究を実施しています。

JICA 緒方研究所レポート「今日の人間の安全保障」

第2号の発刊にあたって

国際協力機構（JICA）緒方貞子平和開発研究所では、『今日の人間の安全保障』と題するフラッグシップレポートを発刊している。第2号となる本書は、「複合危機下の政治社会と人間の安全保障」を特集のテーマに取り上げた。

この「複合危機」という言葉は、様々な危機が重層的に発生し、連鎖する現在の世界の状況を表している。例えば、気候変動や感染症などの地球規模の課題が深刻化している。また、地政学的競争の激化の中、ロシアがウクライナに侵攻し、自由で開かれた国際秩序への挑戦や国際社会の分断のリスクが発生している。こうした問題に連動し、途上国は複合的な危機に直面している。国際社会は、今、100年に一度あるかないかの複合危機の中にあり、歴史的転換期を迎えている。

このような世界情勢を踏まえ、2023年6月に日本政府は開発協力大綱を改定した。2015年以来となるこの新しい大綱は、現在の世界の状況を複合危機のもとにあると捉え、基本方針において人間の安全保障をわが国のあらゆる開発協力に通底する指導理念に位置付けた。JICAは、すべての人々が恐怖と欠乏から免れ、尊厳をもって生きる権利が保障された社会づくりを目的とする「人間の安全保障」を組織のミッションに掲げている。人間の安全保障上、最大級の危機のさなかにいる国際社会において、新たな開発協力大綱のもと、JICAの果たす役割は大きい。

さらに、開発協力大綱では「共創」と「連帯」という考え方を強調している。人間の安全保障への脅威が、より複合化し深刻な影響を及ぼすなか、一国や一団体のみでは容易に対応できない状況になっている。これからは、より対等なパートナーとして、様々な主体と連帯して、解決策を共に創り出すことが求められており、これが、国際秩序維持のための連帯感を醸成する。人間の安全保障の理念のもと、「共創」と「連帯」により、多くの国と信頼関係を築き、世界の協調行動を促していくことが重要である。

複合危機のもとで人間の安全保障の重要性は増している。一人でも多くの方々に、このレポートを手にとってもらい、日本そして世界において、人間の安全保障についての議論や実践を喚起する材料として役立てていただくことを期待する。

2023年9月

独立行政法人 国際協力機構（JICA） 理事長
田中 明彦

目次

巻頭言

JICA 緒方研究所レポート「今日の人間の安全保障」第2号の発刊にあたって

国際協力機構（JICA） 理事長 田中明彦

レポートの概要

複合危機下の政治社会と人間の安全保障を考える…………… 1
JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究所長 峯陽一

第1部 特集 複合危機下の政治社会と人間の安全保障

対談 複合危機下の人間の安全保障を読み解く…………… 4
シンガポール 南洋理工大学 教授 メリー・カバレロ＝アンソニー
国際協力機構（JICA） 理事長 田中明彦
JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究所長 峯陽一

コロナショック以降の途上国経済——インフレーション、債務危機の考察と今後の展望…………… 16
JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員 原田徹也

複雑化する栄養問題へのマルチセクター／マルチステークホルダー・アプローチの実践
による対応…………… 30
JICA 緒方貞子平和開発研究所 客員研究員 野村真利香
JICA 緒方貞子平和開発研究所 主席研究員 牧本小枝

紛争中の自然災害——シリアにおける複合危機の発生から人間の安全保障への示唆…………… 42
JICA 緒方貞子平和開発研究所 専任研究員 武藤亜子

ポスト・ポスト冷戦時代の人間の安全保障…………… 57
横浜国立大学大学院 国際社会科学研究院 国際社会科学部門 教授 志賀裕朗

エッセイ 人間の安全保障とガバナンス——中国の場合…………… 70
東京大学大学院 法学政治学研究科 教授 高原明生

コラム 人間の安全保障の「人間」とは？…………… 76
東京大学 東洋文化研究所 新世代アジア研究部門 教授 佐藤仁

第2部 人間の安全保障をめぐる諸課題

人びとの視点からアフリカの人間の安全保障を捉え直す ——アフリカ5カ国における意識調査結果から	78
JICA 緒方貞子平和開発研究所 主任研究員 花谷厚	
人間の安全保障とジェンダー ——難民のジェンダーに基づく暴力（GBV）研究からの示唆	102
JICA 緒方貞子平和開発研究所 非常勤研究助手 杉谷幸太	
JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究員 竹内海人	
JICA 緒方貞子平和開発研究所 専任研究員 武藤亜子	
コラム 文献案内——人間の安全保障をもっと知りたい方へ	116
JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究所長 峯陽一	

第3部 研究の現場から：JICA 緒方研究所 研究領域紹介

政治・ガバナンス	120
研究員 荒井真希子	
経済成長と貧困削減	122
主任研究員 石塚史暁	
人間開発	124
研究員 井田暁子・リサーチ・オフィサー 日上奈央子	
平和構築と人道支援	126
リサーチ・オフィサー 槌谷恒孝	
地球環境	128
上席研究員 佐藤一郎・研究員 野口扶美子・研究員 遠藤慶	
開発協力戦略	130
上席研究員 藤家斉	
参考文献リスト	132

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。志賀は民主的に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諸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。ここでは、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

複合危機下の人間の安全保障を読み解く

2023年8月2日、シンガポールの南洋理工大学のメリー・カバレロ＝アンソニー教授をお迎えし、JICA 理事長の田中明彦と、世界が直面している危機の性質、人間の安全保障という概念の起源とその今日的意義、人間の安全保障の実現と推進のための取り組み、東南アジアそして世界における人間の安全保障の主流化への期待などについて対談を行いました。対談のモデレーターは JICA 緒方貞子平和開発研究所の峯陽一研究所長が務めました。



メリー・カバレロ＝アンソニー

シンガポール 南洋理工大学 教授

香港大学で政治学の博士号を取得した後、南洋理工大学にて国際関係論および安全保障学の教授、そして非伝統的安全保障研究センターのセンター長に就任。専門分野は非伝統的安全保障、人間の安全保障、アジア太平洋地域における安全保障及び地域主義。主要著作として *Nuclear Governance in the Asia-Pacific* (Routledge) や、*Negotiating Governance on Non-Traditional Security in Southeast Asia and Beyond* (Columbia University Press) をはじめ、著書、論文多数。



田中 明彦

国際協力機構 (JICA) 理事長

東京大学教養学部卒業後、マサチューセッツ工科大学政治学部大学院にて博士号を取得。ルール大学 (ポーフム) 客員教授、オックスフォード大学セント・アントニーズ・カレッジ客員研究員、東京大学副学長等を経て、2012年から JICA 理事長へ就任。その後、政策研究大学院大学学長等を経て、2022年から再び JICA 理事長へ就任。専門分野は国際政治学。『新しい「中世」』(日本経済新聞社)、『ワード・ポリティクス』(筑摩書房) ほか国際政治学に関する著書多数。2012年に紫綬褒章受章。



峯 陽一

JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究所長

京都大学大学院経済学研究科修士課程を修了。現在は JICA 緒方貞子平和開発研究所の研究所長、同志社大学教授を兼任。ステレンボッシュ大学客員教授。専門分野は人間の安全保障、開発経済学、アフリカ地域研究。『開発協力のオーラル・ヒストリー』(東京大学出版会)、『2100年の世界地図—アフラシアの時代』(岩波新書)、『現代アフリカと開発経済学—市場経済の荒波のなかで』(日本評論社) など著書、編著、訳書多数。

本対談で述べられている見解は登壇者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

パンデミックは、健康だけでなく、経済や食料、そして個人の安全保障に深刻な打撃を与えることになりました。

——メリー・カバレロ=アンソニー

「何からの安全か」を問う

峯：人間の安全保障に対するグローバルな脅威をめぐる議論から、対話を始めていただければと思います。「何からの安全か」という問いに答えるものです。今日の世界が直面する複雑で、複合的で、連鎖的な脅威の様々な側面について議論していきたいと思います。まず、本日のゲストのメリー・カバレロ=アンソニー先生におたずねします。コロナ禍やウクライナ戦争による一連の危機をどうとらえていますか。

カバレロ=アンソニー：田中理事長との対談に招待して下さった JICA にお礼を申し上げます。今日ここでお話できることは本当に光栄で、嬉しく思います。さて、ご質問については、この数年にわたり私たちが直面している脅威の性質をうまくとらえた言葉があります。それは、世界経済フォーラムでアダム・トウズが広げた「ポリクライシス」という言葉で、経済や地政学、自然環境などの要因を引き金とする危機の組み合わせを指します。このような危機は、COVID-19 という一世代に一度のパンデミックと、それがもたらした事態によって端的に示されました。

私は COVID-19 が発生したアジア地域に焦点を当てて考えています。COVID-19 は、一年もたたないうちに巨大な経済的被害をもたらし、人びとの生活に深刻な影響を与えました。2020 年には主要国の経済は 8% ほど縮小したと言われています。世界の貧困は著しく悪化し、絶対的貧困層はおよそ 1.5 億人にまで増加しました。雇用が失われるだけでなく、およそ 7 百万人とされる人命が失われました。世界は、いまだにコロナ禍の影響に直面しています。まさにそこで、ウクライナ戦争が勃発しました。世界の各地で多くの命や財産が失われており、これらが積み重なって、人びとの人間の安全保障を脅かしています。

コロナ禍が食料安全保障に与える影響は、世界の主要な食料供給を担っていたウクライナでの戦争によって、さらに深刻化しています。ポリクライシス、あるいは永続的な性質を強調するのであれば「パーマクライシス」と言ったりするの



ですが、こうした考え方は、今起きていることを説明するのにぴったりです。何らかの問題が発生したとき、人間の安全保障のいくつかの要素が影響を受けると、それは分野を横断して影響を及ぼしていくことになるのです。パンデミックは、健康だけでなく、経済や食料、そして個人の安全保障に深刻な打撃を与えることになりました。

峯：一般の市民の生活が複合的な脅威によって破壊的な打撃を受けました。私たちは、深刻な災害が重なる「パーフェクト・ストーム」と呼ばれる事態に直面していると言えます。では、続けて田中理事長におうかがいします。同じテーマについて、理事長のご見解を共有していただけますか。

田中：カバレロ=アンソニー先生の見解に賛同します。ここ 2、3 年の間に、私たちは、人間の安全保障に対する重大な脅威が人間生活のあらゆる側面に影響を与えているのを目の当たりにしてきました。私たちは洪水、台風、サイクロンといった形で、気候変動の被害を受けてきました。そうしたなかで、COVID-19 というパンデミックに遭遇し、それからロシアのウクライナ侵攻が起きました。他にも内戦やクーデター、多くの政治体制の不安定化といった人為的な問題もあり、これらの危機が複合的に絡み合って非常に複雑な危機の連鎖をつくりだしています。

生命システムと物理システムの状況にもっと注意を払うことで、人間の安全保障に対する脅威の範囲を広く理解する必要があります。

——田中 明彦

このような状況では、危機をばらばらに扱うことはできません。自然災害は、政治的に不安定な地域において大きな被害をもたらす傾向があります。COVID-19 は世界中のすべての人々に影響を与えました。ウクライナでの戦争は基本的に国家の安全保障上の危機として始まりましたが、多くの発展途上国で食料危機を引き起こしており、脆弱な地域では飢餓をもたらす可能性があります。エネルギー価格も食料価格も高騰し、インフレと金利上昇の圧力が強まりました。それが為替相場に影響し、途上国の債務状況を悪化させることになります。これらすべてが、最後には政治危機をもたらすかもしれません。世界各地でこのような危機が発生し、人間の安全保障が多面的に脅かされているのです。

国際社会は、複合的な危機に対処しようと最善を尽くしています。しかし、国連安全保障理事会の常任理事国が大規模な軍事侵攻を行ってしまったので、国連システムはこれらの危機に十分に対処することができません。私たちが直面している危機は真の国際協力を必要としているのですが、そこには大きな障壁があるというのが実情です。

峯：国連の意思決定機関には大きな分裂が見られます。カバレロ＝アンソニー先生も国連で仕事をされたご経験がおありなので、また後ほどこの話ができればと思います。ここで田中理事長におうかがいしたいことがあります。私たちは複合的な危機に直面しており、それを体系的に理解したいと願っています。田中理事長は「人間の安全保障の理論に向けて¹」という斬新な論文を書かれましたが、そこでは物理システム、生命システム、社会システムの相互作用が明快に説明されていました。この枠組みから現在の状況を見ると、どうなるのでしょうか。

¹ “Toward a Theory of Human Security” (JICA Research Institute Working Paper No.91) は JICA 緒方貞子平和開発研究所のウェブサイトにて閲覧可能（英語のみ）。

三層のシステムから複合危機を理解する

田中：あの論文で、私は何か新しいことを示したとは思っていません。ただ、人間の安全保障に対するあらゆる脅威は、人間を中心としたアプローチで理解されるべきだということ強調したかったのです。これまで国家の安全保障というときには、脅威は国家間システムの他の構成員からもたらされると考えられてきました。国家の安全保障それ自体は、社会システムの問題です。社会システムが破綻すると、人間一人ひとりの生活が危うくなるのは明らかです。戦争や内戦が起こると、私たちの命が危険にさらされるのです。社会的な差別に直面すれば、人びとは恐怖にさらされ、尊厳を奪われることとなります。深刻な貧困や不平等に直面すると、人間の安全保障が脅かされます。

最近の経験から、パンデミックとその帰結は、人間の安全保障にかかわる深刻な問題であり、多くの人々にとって恐怖の源であることが分かりました。病気の広がりや社会システムに関するものですが、根本的には、生命システムと人体の相互作用によって引き起こされます。人間の生命は生命システムの条件によって左右され、地質的、物理的システムの力学によっても影響を受けます。太古の昔から、人類は地震や津波の影響に対処しなければなりません。そして今、私たちは気候変動によって引き起こされる自然災害に直面しています。主に物理システムで発生する巨大地震や巨大台風は、深刻な恐怖と欠乏の原因となっています。

私たちは、生命システムと物理システムの状況にもっと注意を払うことで、人間の安全保障に対する脅威の範囲を広く理解する必要があります。このようなシステム間の相互作用が激しくなったために、人新世という概念が広く受け入れられるようになったのだと思います。地球システム、もしくは大気圏のシステムは、気候変動を加速させる人間の活動によって大きな影響を受けています。私たちが取り組むべき課題は、これらの3つの異なるシステムからの脅威が、非常に複雑な形で、私たちに恐怖、欠乏、そして危険を生み出しているところにあると思います。物理システムにおいて起こ

る現象は、社会システムの条件次第で、より大きな被害をもたらすかもしれません。これまでの2、3年間の経験は、3つのシステムの複雑な相互作用を分析する必要性を示唆していると思います。

峯：田中理事長の理論的なご説明は、カバレロ=アンソニー先生が示したポリクライシスやパーマクライシスと共鳴するものですね。

カバレロ=アンソニー：田中理事長のご説明は、複雑な危機が人間の福祉と安全保障に与える多角的な影響を理解する上で、とても役に立つ分析枠組みを提供してくれていると思います。私たちは、多様な脅威が個人、集団、コミュニティに与える影響について議論してきました。たとえば、環境安全保障の専門家は、安全保障の概念を広げるよう求めています。ここで問題になっているのは、脅威の起源や影響だけでなく、安全保障が何を対象とするかです。というのも、気候変動や人新世に関する言説では、私たちは人間の安全保障だけでなく、環境システムの安全保障についても語っているからです。安全保障の対象が人間や人間集団だけでないとしたら、人間の行動が環境の安全保障にどのような影響を与えるかも考えなければなりません。

ですから、私たちはさまざまなシステムと、それらがどのように相互作用しているかに目を向けるべきです。田中理事長の理論的な洞察が評価されるべき点は、ここにあると思います。私たちは、脅威のさまざまな発生源や、それらがさまざまな安全保障の対象に与える影響、そしてこれらのプロセスがダイナミックに相互作用するあり方について、より深く掘り下げるべきです。このような相互作用に関する研究は、政策立案者、研究者、専門家だけでなく、私たち自身のコミュニティにも役立ちますし、グローバルな課題にどのように対応すべきかをよりよく理解することにもなるでしょう。再生可能エネルギーに対する需要の増加が良い例です。この需要は、鉱物や金属に対してこれまでにない需要を引き起こし、そのことで環境に影響を与え、意図しない結果を引き起こす

かもしれません。このように、私たちは社会システムと地理的なシステムの相互作用について語ることができます。さまざまな分野を横断的に考慮に入れて分析することで、私たちはより包括的な政策手段をつくりあげることができると思います。

峯：地球の物理システムは46億年前に形成されました。生命システムは40億年前に誕生しました。しかし、最初の人類が誕生したのはわずか30万年ほど前のことです。地球の歴史は超長期的ですが、人類は非常に短いスパンで環境に恒久的な影響をおよぼしています。人類の生存が危機に瀕していることは明らかです。カバレロ=アンソニー先生は、安全保障の対象について話されました。人間の安全保障の理論の核心には、「何の安全か」という問いがあると思います。田中理事長、トマス・ホップズの著作などの政治学の観点から、この問いについてどうお考えですか？

人間の安全保障の理論の核心にせまる

田中：人間は人間中心の生物だと思います。人は常に人のことを考えているので、地球システムや大気圏システムが直面している危機を考えることは容易ではないでしょう。しかし、私の考えでは、人間を中心とする安全保障観に忠実であるとしても、物理システム、生命システム、そして3つのシス



私たちは、国家の役割だけでは人間の安全保障を守るには不十分であることに気づきました。

——田中 明彦

人間の安全保障の理論の核心には、「何の安全か」という問いがあると思います。

—— 峯 陽一 ——

テムの相互作用の条件を検証しなければ、人間の安全を維持することはできません。私たちの安全を維持するだけでも、環境システムに対してもっと注意を払う必要があります。人間の運命を考えるために、環境と地質学的システムの運命を考えなければならないのです。

人間の安全保障の概念と政治理論の関係について、もう少しお話ししましょう。人間の安全保障という観点から政治思想の発展を再解釈するのは、かなり珍しい試みだと思います。ご存知のように、人間の安全保障は、1994年の『人間開発報告書』においてマブール・ハクがつくりだした言葉です。人間の安全保障とは、恐怖からの自由、欠乏からの自由、そして人間の尊厳の保持を組み合わせたものであり、人権と良き人間社会を基礎づけるものです。この観点から、近代の政治思想史を解釈し直すこともできるでしょう。トマス・ホプズが最も憂慮したのは、自然状態がもたらす万人の万人に対する戦争状態です。戦争状態においては、人は恐怖なしに生きることはできず、貧困状態から抜け出すことができず、人間の尊厳もありません。

そこでホプズの処方箋は、リヴァイアサン、つまり主権国家を創設することでした。しかし、それから政治思想が発展すると、リヴァイアサンを樹立するだけでは、いま私たちが人間の安全保障と呼んでいるものを守るには不十分であることがわかってきました。というのも、リヴァイアサン、つまり国家そのものが暴君となり、人間の安全保障を守らないどころか、国家によって守られるはずの自国民に危害を加える可能性があるからです。このジレンマから、人間の不可侵の権利という概念が生まれました。支配者が暴君となった場合、私たちは人権を主張し、政権を交代させることができます。これがリベラルデモクラシーと人権の基礎になります。ホプズの時代から21世紀までの政治思想の発展は、国家に力を与えて人びとに安全を提供するとともに、専制政治の出現の危険を軽減しようとする試みと、歩みをともしていたのです。

そして20世紀後半、私たちは、国家の役割だけでは人間の安全保障を守るには不十分であることに気づきました。そ



もそも国家は、その政府が専制君主に支配されていなかったとしても、人びとの人間の安全保障を守ることはできないかもしれません。これは、物理システムや生命システムの影響と関連しています。巨大な地震や津波、パンデミックに直面すると、一国の政府では効果的な対処ができないかもしれないのです。もともと人間の安全保障の概念は、社会システムと国家の役割に関わるものでした。現代の脅威の多くは、ひとつの国家やひとりの人間の力だけでは対処できないほど巨大かつ複雑になっていますから、国家の役割に加えて、他のステークホルダー（利害関係者）の役割、そして彼らとのより広範な協力の必要性を考える必要があります。人間の安全保障の概念は、こうした必要性があって生まれたものだと思います。

峯：国民国家の出現とその限界に関する非常に深い洞察をありがとうございます。ステークホルダーが多様であることが何を意味するかについても議論したいと思います。海に囲まれた都市国家シンガポールからいらしたカバレロ＝アンソニー先生にうかがいます。リヴァイアサンは陸の怪物だと誤解されることもありますが、旧約聖書によれば、本来は海の獣です。非伝統的安全保障の研究者として、リヴァイアサンについてご意見をいただければと思います。

カバレロ＝アンソニー：田中理事長が投げかけてくださった魅力的な哲学の議論に参加しましょう。「誰が誰のために安

全を提供するのか」という観点からすこし単純化して話します。社会契約説による政治体制の理解では、市民、つまりその国の人びとに安全を提供するのは国家の責任です。したがって、国家は国民がリヴァイアサンに服従するのと引き換えに、国民の安全を保障する義務があるわけです。

近年の人類の歴史で起きたことを振り返ってみると、国民を保護する国家の責任というものは、実際には果たされていません。冷戦終結後のヨーロッパ（ボスニア・ヘルツェゴビナ）やアフリカ（ルワンダ）の戦争に対して国家が対応に失敗してきたことを、私たちは目撃しました。こうした悲劇を受けて国際社会がなすべきことは、国家が安全を提供しようとしない場合、その行動に責任をとらせることでした。こうして生まれたのが「保護する責任」という考え方です。それは、国家が残虐な犯罪から住民を守らなかつたり、守ろうとしなかつたりした場合、国家は主権を失うと主張するものです。国家の責任に関するホッブズの議論と並んで、平和の要件について論じたカントについても議論することができます。この点において、私はホッブズのリヴァイアサンに異議を唱えることができると思います。田中理事長が指摘されたように、国家が人々に安全を提供できなければ平和はありません。そこで重要になるのがコスモポリタン（地球市民的）な権利です。

これに関連して、さまざまな非国家主体、そしてそれらがどのように相互に作用するかに目を向けるべきだという田中理事長のご意見に、賛同します。3つの異なるシステムが作用しあう状況では、国家の能力は著しく制約されることになります。気候変動による災害の場合、個々の国家が提供できるものは極めて限られます。したがって、国家以外の者も安全を提供しなければなりません。では、それは誰なのでしょう？国際機関、民間セクター、そして市民社会グループが考えられるでしょう。カントの平和論に立ち返ると、永遠の平和を達成するためには、国家が他の国家と協調的な取り決めを結ぶことが欠かせません。私が言いたいのは、すべての人びとに安全を提供するためには、国際協調が決定的に重要だということです。

峯：田中理事長、カバレロ＝アンソニー教授のご意見をどう思われますか。カントの平和論にはいくつかの側面があると思いますが。

田中：近代の政治思想の発展について、さらに詳しく議論していただきありがとうございました。ホッブズに加えて、確かに、ジョン・ロックやイマヌエル・カントの理論も考慮に入れるべきです。カントは国際協調によって平和の基礎を築こうとしましたが、現在の複合危機という現実と直面している私たちには、国家間の協調が本当に必要になっています。カントは国家間の協力の意義を強調しましたが、同時に国家の統治におけるリベラルデモクラシーの優位性を説いたことも忘れてはなりません。永遠平和を実現するためには、リベラルデモクラシーを実践している国は独裁的な国よりも戦争を引き起こしにくいということを、覚えておかなければならないとカントは主張しました。

これに関連して、私たちは社会的な条件にもっと注意を払うべきです。ひとつの政府だけでは、人間の存続に影響を与える多くの問題に対処することができません。一人ひとりの市民、人びとと国家、市民社会組織、そして人々の連帯感の相互作用というレベルを考えると、ロバート・パットナムのソーシャル・キャピタル（社会関係資本）という概念が、人間の安全保障を維持するために非常に重要だと思います。政府が即座に対応できないような自然災害に直面した場合、コミュニティが重要な役割を果たすことが期待されます。政府の役割に加えて、市場や社会の役割に目を向ける必要があります。

峯：カバレロ＝アンソニー先生は、政府に責任をとらせることが重要だとおっしゃいました。そして、田中理事長はソーシャル・キャピタルと連帯の大切さを指摘されました。そろそろ人間の安全保障の実践について議論したいと思います。カバレロ＝アンソニー先生にうかがいます。国家には人びとを守る責任がありますが、人びとが自分自身を守るうとするとき、私たちはそのような実践をエンパワメントと呼ぶこと

**永遠の平和を達成するためには、
国家が他の国家と協調的な取り決めを結ぶことが欠かせません。**

——メリー・カバレロ＝アンソニー

極度の苦しみと脆弱性のなかで、人びとは実際に自分たち自身をエンパワーしています。

——メリー・カバレロ=アンソニー

ができます。JICA 緒方研究所の研究プロジェクトの成果として、先生が筆頭編者となり、アジアのエンパワメントに関する本が出版される予定です²。エンパワメントを強化する方策についてお話しいただけますか。

エンパワメントの実践

カバレロ=アンソニー：もちろんです。いま峯先生がおっしゃったように、JICA はコロナ禍における保護とエンパワメントの結びつきに関する研究プロジェクトを実施するために、アジアの研究者を集めてくださいました。本当に感謝しています。日常生活における慢性的な脅威からの保護は、通常はトップダウンで提供されるものですが、私たちは、与えられた保護がどのようなものかを吟味しながら、自分たち自身をボトムアップでエンパワーしていきます。このプロセスを通じて人びとは、人間の安全保障の対象として、よりよい選択をする能力を高めていくのです。緒方貞子氏によれば、エンパワメントとは、不安全 (insecurity) の影響を積極的に予防し、軽減できるように、人びとが必要な選択をするのを助けることです。私たちがさらに前進する際には、選択の質について考えることも重要になります。

極度の苦しみと脆弱性のなかで、人びとは実際に自分たち自身をエンパワーしています。たとえばコロナ禍において、人びとは健康上の脅威に直面してだけでなく、多くの場所で食料不安にも直面していました。脅威には二重の性質があったのです。ある事例研究では、現金給付が脆弱な人々の直接的な保護手段となっていることが紹介されました。現金があれば、必要な時に必要な種類の食料を購入することができます。日本の自然災害の場合、高齢の住民たちは村からの



避難先で一時的なシェルターを提供されたのですが、彼らは受動的な被災者ではありませんでした。自分たちをエンパワーして、避難所生活での困難に対処していったのです。

もう一つの例は暴力的紛争です。暴力的な紛争を予防し、解決するために、私たちはどうやってコミュニティをエンパワーすることができるのでしょうか。どうすれば自分たちをよりよく守ることができるのでしょうか。エンパワメントを促進するひとつの方法は、政府だけが保護を提供するという状況を避けることです。コミュニティは常に相互につながっています。人びとは孤立して生きているわけではありません。政府は人びとの声に耳を傾け、人びとに関与して交流することで、適切な支援を提供することができます。そのような政府と市民の相互作用を通じて、人びとは、制約があっても意思決定や選択をすることができます。そうやって、エンパワーされていると感じることもできるのです。

私たちの研究プロジェクトの事例研究は、何らかの保護手段が提供されたときに、コミュニティや個人はどのような選択権や行為主体性 (エージェンシー) を発揮できるかを示しています。これらの研究が示しているように、エンパワメントとは単に資源を提供することではなく、十分な情報を得た上で自分で意思決定する機会を人びとに与えることなのです。

² *Human Security and Empowerment in Asia: Beyond the Pandemic* (メリー・カバレロ=アンソニー、峯陽一、石川幸子共編) は、JICA 緒方研究所の研究プロジェクト「東アジアにおける人間の安全保障とエンパワメントの実践」の成果として、2023年10月26日に Routledge よりオープン・アクセス形式にて出版された。

峯：田中理事長、このエンパワメントの議論についてお考えをお聞かせいただけますか。

田中：カバレロ=アンソニー先生は、エンパワメントの重要な側面に触れていると思います。人々の選択の幅を広げ、コミュニティをエンパワーすることは、開発協力の主要な目標であるべきです。この機会に JICA 理事長として、人びとをエンパワーするためには、制度や物理的なインフラを強化する必要があることも付け加えたいと思います。

人間の安全保障について語るとき、物理的インフラの役割について語られることは少ないのですが、この面での協力の価値を過小評価すべきではありません。脅威の性質、特に気候変動がもたらす脅威を考えると、それに対する適応の必要性が大きくなります。気候変動が与える潜在的には巨大な影響や、パンデミックや風土病のような生命システムにおける大規模な混乱に対して、社会がレジリエントになる（回復力をもつ）ことが必要です。質の高いインフラが、それを助けてくれるのです。私たちは、そうした災厄に備えるために、堅牢な物理的インフラを構築する必要があります。

津波や洪水に対処しようとするれば、住民を保護するシステムをより充実させる必要があります。多くの発展途上国における健康上の危機を解決するためには、患者ができるだけ早く病院に行って適切な治療を受けられるように、農村部に全天候型の道路を整備することが不可欠になります。安全な水を供給することができれば、平常時のみならず緊急時においても、多くの人々の命を救うことができます。脅威の範囲を社会システムから生命システム、そして物理システムへと拡大しながら、私たちは多層的なシステムを起源とする緊急事態に対する物理的な備えを強化する必要があります。こうした取り組みは、人間の安全保障へのアプローチに含まれるべきです。

峯：脆弱な立場にある人々を守るために設計された質の高いインフラは、本当に不可欠だと思います。人間の安全保障に関する最近の国連開発計画（UNDP）の報告書は、人新世の

時代における行為主体性の原則と、多様なステークホルダー間の連帯の重要性を強調しています。田中理事長やカバレロ=アンソニー先生も同意しているように、国家の能力には限界があり、連帯の精神をもって他のステークホルダーと協力して行動すべきです。このテーマについて議論いたしましょう。

連帯とマルチステークホルダーによる協力

田中：国家や政府の能力には限りがあるため、すべての潜在的な危険に対処することはできません。可能な限りたくさんステークホルダーと協力関係を構築する必要があります。さらに、国家以外のステークホルダーが参加することは、国家単独では埋められないギャップを埋めるという意味で、非常に大きな付加価値があると私は思います。

残念ながら、既存の多くの公的機関には「タテ割り」構造があります。さまざまな省庁の管轄が一定の領域に固定され、それぞれに標準的な業務手順があり、それでは対応できない問題は存在しないかのように無視される傾向があります。これは多くの人びとにとって、ひどい欠陥、さらには危険さえ生み出しかねません。さまざまな非国家主体が参加することで、国家には対応できないギャップを埋められるかもしれませんが、国家がうまくやれていない部分を指摘できるかもしれません。

カバレロ=アンソニー：田中理事長が提起された他のアクターの参加について、私は完全に同意します。国家の能力には限界があり、それは気候変動による自然災害の事例にも示されています。東南アジアには、巨大台風などの自然災害に対して非常に脆弱な国々があります。しかし、政府や地域コミュニティの資源は限られているので、人道的な緊急事態が発生した場合には、国際機関や他国の政府による迅速な支援が期待されます。2013年にフィリピンを襲った台風ハイヤンは、フィリピン政府がすぐには対応できないほどの壊滅的な被害をもたらしました。フィリピンは ASEAN の近隣諸国や外部

人びとをエンパワーするためには、制度や物理的なインフラを強化する必要があることも付け加えたいと思います。

——田中 明彦

即時の対応に加えて、平時から協力する習慣をつくっておくことが大切です。

——田中 明彦

のパートナーとの間で、機材の提供や搜索、救助活動、その他の支援について取り決めを行っていました。このような協力がなかったら、状況はもっと悪化していたことでしょう。

他にも強調すべき要素がいくつかあります。自然災害に最初に対応するのは必ずしも政府ではなく、むしろ地域コミュニティだということです。2004年のアチエの地震と津波（スマトラ沖地震）の場合がそうでした。地域コミュニティ、市民社会グループ、宗教団体は、自発的に支援を提供できる独自の組織を有しているので、非常に積極的でした。ロジスティクスの問題を解決するために、民間セクターも積極的に関与すべきです。なぜなら、物資をうまく供給するには、民間企業の大型トラックやサプライチェーン能力、そして緊急救援を促進するロジスティクス能力が必要だからです。

国のシステムについては、田中理事長が今おっしゃったようなタテ割り化した組織から脱却することが重要な課題になります。これは政府横断的（ホール・オブ・ガバメント）アプローチの概念に関連しています。コロナ禍はその典型的な例で、医療チームだけでなく、その他の政府機関もパンデミックの収束のための活動に参加しました。遠隔地へのワクチン配布には軍の協力も必要でした。ただし、調整は言うは易く行うは難しです。国際機関は不可欠な役割を果たしますが、さまざまな国連機関は協力しあって活動する必要があります。いずれにせよ、私たちが直面している課題の大部分が互に関連しているというのは事実です。多面的な人間の安全保障上の課題に対処するために採用されるべき政府横断的アプローチについて、より説得力のある議論がなされないといけません。

峯： 国連だけでなく、JICA 自体も巨大な組織ですから、JICA で働く人たちもタテ割りから抜け出し、JICA の外のステークホルダーと協力することで、ギャップを埋めていく努力をすべきだと思います。

田中： ひとつ付け加えておきましょう。危機が発生し、迅速な対応が必要になったとき、多くのステークホルダーが参加するのは望ましいことです。しかし、そうした対応を可能な



限り効果的なものにするには、即時の対応に加えて、平時から協力する習慣をつくっておくことが大切です。コロナ禍の際、私たちは、カバレロ＝アンソニー先生が言及された政府横断的アプローチの必要性に気づかされました。平時から政府全体で取り組む習慣がなければ、危機の時になってそれを実践するのは非常に難しいと言えます。多くのエージェントによる能力構築の長期的な実践がなければ、危機の際にそれらの活動を調整することはできないのです。責任ある政府、責任ある国際機関、責任ある市民社会組織、そして多くの地域コミュニティは、今すぐにも、より大きな協力をめざす実践に取り組まなければならないと、私は思います。日本の経験では、自然災害に対して常日頃から協働を実践しているコミュニティは、大きな危機が起こったときに犠牲者が少ないことが示されています。国際的にも、すべてのステークホルダーが実践に取り組む準備を整えるよう望みます。

峯： 本当にその通りだと思います。平和的な日常においても、協力しあう習慣が育まれるべきです。保護する責任に関する従来の議論では、この点が軽視されがちでした。さて、議論は最後のテーマ、東南アジアと日本の過去と未来へとつながっていきます。まず、開発協力を通じて地域全体で信頼と連帯を高めることの意義について議論いたしましょう。田中理事長、信頼の醸成という課題についてご意見を願います。

ASEAN と日本—信頼を育む

田中：世界の地域のなかでも、東南アジアは、指導者と人々の間に信頼を育むことにとりわけ成功している地域です。この地域は、日本その他の対話パートナー国とも非常に良好で安定した関係を築いてきました。カバレロ=アンソニー先生が言及されたように、自然災害の頻度からもわかることですが、東南アジアは気候変動によって最も深刻な打撃を受ける地域のひとつかもしれません。私たちは、この分野における協力の努力をこれまで以上に強化する必要があります。そのためには、信頼関係をさらに深めていく努力を惜しんではいけません。

東南アジアと日本は、これまでにかかなりの程度、人と人の交流を育んできました。しかし、さらに協力していくための下地作りとして、より一層努力する必要があるかもしれません。国家アクター以外のステークホルダーも、すでにお互いの信頼関係が構築されていれば、より効果的に協力できるでしょう。これは、私が実践の必要性について述べたこととも関連しています。実践において一緒に力を合わせると、協力的に参加する人たちの信頼関係が強まります。日本と東南アジアの市民社会組織は、このように相互に関与しあう機会を、平時から最大限に活用できるはずで

JICAのような政府機関には、そのような相互協力の機会をつくることができます。現在、東南アジア諸国には独自の国際協力機関があります。政府機関も非政府組織も、水平的な交流から恩恵を受けます。そうすることで、相互の信頼がより強まるでしょう。

峯：田中理事長、力強いメッセージをありがとうございました。それでは、カバレロ=アンソニー先生におうかがいします。相互的な信頼に基づいて、ASEAN の枠組みのなかで人間の安全保障をどのように主流化できるでしょうか。

カバレロ=アンソニー：田中理事長が問題提起された信頼から始めたいと思います。私たちが ASEAN の枠組みを超えて国境を越えた課題に対処するとき、相互の信頼はより一層重要になります。信頼関係があつてこそ、協力の習慣が確立す

るのです。ASEAN が結成された 1967 年当時、東南アジアの国々の間には不信と反感が渦巻いていました。しかし時が経つにつれて、東南アジア諸国は協力することを学び、ともに多くの課題に対処するようになりました。そして ASEAN 諸国は、対話パートナー国協力と呼ばれるメカニズムを通じて、域外の国々にも働きかけるようになりました。

ASEAN と日本の関係は模範的なものです。2023 年、ASEAN と日本は友好協力 50 周年を迎えます。このような実質的な友好関係がこれほど長く続き、さらに深まっている理由は、私たちが信頼関係を育んできたことにあります。シンガポールの東南アジア研究所が毎年発表している「東南アジア・サーベイ」には、ASEAN の対話パートナー国に対する好感度の世論調査結果が含まれています。日本は常に高い評価を得ています。日本は 1977 年に福田ドクトリンを導入して以来、ASEAN にとって最も関係が長いパートナーであり続けてきました。日本はこの地域全体の経済発展に貢献してきました。ASEAN 諸国は日本からの海外直接投資によって大きな恩恵を受け、域内諸国で製造業が創出され、とりわけ後発の ASEAN 諸国においては人的資源や能力の向上につながりました。

今、私たちはパンデミックとポスト・パンデミックの課題に対処するために、共同行動、連帯、協力を推進しています。大国間の競争が激化し、私たちは多くの不信に直面しています。このような現在の地政学的環境においては、信頼関係がより重要になっています。東南アジアと日本は相互協力を深め、核拡散やサイバーセキュリティなどの問題に取り組み、人間の安全保障を守っていく必要があります。

人間の安全保障を求める取り組みの事例を共有させてください。日本は ASEAN 感染症対策センターの設立に協力しました。COVID-19 が最後のパンデミックではないことを考えると、このセンターは今後も重要であり続けるでしょう。各国が次のパンデミックに備え、対応能力を向上させるには国家間の協力が必要であり、同時に医療能力のレベルアップも必要です。私たちはいずれ、疾病監視と対応のための地域センターを設立すべきであり、日本が日・ASEAN 統合基金を通じてそのようなセンターの設立計画を支援しているのは素晴らしいことだと思います。田中理事長のご指摘に戻ります

現在の地政学的環境においては、信頼関係がより重要になっています。

——メリー・カバレロ=アンソニー

人間の安全保障の概念や人間の安全保障の優れた取り組みを、JICAの活動に積極的に導入していく必要があります。

——田中 明彦

が、このような協力関係は、域内諸国の間、そして日本とASEAN 諸国の間の信頼関係がなければ成り立ちません。

峯：ありがとうございます。先生に質問をひとつ。人間の安全保障の規範が、制度的あるいは機能的に ASEAN の枠組みに盛り込まれていく見通しについてはどうお考えですか？

カバレロ=アンソニー：実を言いますと、ASEAN の共通アジェンダによれば、ASEAN 共同体は政治的安全保障、経済的安全保障、社会文化的安全保障の3つの柱で成り立っています。この傘の下に、経済、健康、環境、食料など、人間の安全保障のあらゆる要素がすでに存在しているのです。次のステップとしてできることは、ASEAN 諸国が自国民に対してより多くの責任を引き受けるように働きかけることでしょう。ASEAN のアジェンダに人間の安全保障の多くの要素が盛り込まれているのは事実です。しかし、政府が説明責任を果たすように促すといった人間の安全保障のいくつかの要素については、さらに強化していく必要があります。具体的には、ミャンマーを取り巻く状況がそうです。ミャンマーのびとのために人間の安全保障が確保されるような政治環境が生まれるよう、私たちは望んでいます。

人間の安全保障の実現に向けて

峯：ありがとうございました。では、そろそろまとめに入りましょう。田中理事長、カバレロ=アンソニー先生、それぞれ最後に一言ずつお願いします。

田中：東南アジアは日本にとって非常に重要な地域ですから、協力と相互的な信頼をさらに育てていく必要があります。人間の安全保障の概念が、世界のあらゆる地域、とりわけ東南アジアのビジョンや将来計画に取り入れられていくように期待しています。

日本と JICA にとって、人間の安全保障は常に重要です。日本政府が今年6月に改定した開発協力大綱が、日本の

ODA や JICA の活動における人間の安全保障の重要性を強調していることは、非常に幸運であり、適切なことだと思います。開発協力大綱の一文を引用しましょう。「我が国は、引き続き、人間の安全保障を我が国のあらゆる開発協力に徹底する指導理念に位置付ける」と書かれています。今回の開発協力大綱の改定は、この概念の重要性を再確認するものであり、そのことは過去の大綱以上に明確になっています。言及の頻度と概念の重要性は直接は関係ないかもしれませんが、新たな大綱の英語版では、人間の安全保障は前の大綱では3回だったのに対して、9回にわたって言及されています。JICA が開発協力大綱が定めた方向性に従うのは明らかなことですし、人間の安全保障の概念や人間の安全保障の優れた取り組みを、JICA の活動に積極的に導入していく必要があります。

カバレロ=アンソニー：これは実に心強いニュースですね。気候変動に見られるように世界は急激に変化しています。そこで私たちは、人間の安全保障の概念の重要性を再発見し、人間の安全保障を脅かす脅威に目を向けようとしているのだと思います。グローバルな脅威は、アジアだけでなく、その他の地域でもはっきりと実感されるようになってきました。私は、日本が人間の安全保障を最前線で提唱し続けていることを知っており、国連で「人間の安全保障フレンズ³」のようなフォーラムを再活性化させるべきだと思っています。グローバル・サウスからの声が人間の安全保障の理想を主導していくことになると思います。新たな出発点として、日本の開発協力大綱が人間の安全保障を提唱したのは素晴らしいことです。東南アジアでも、それを補完するような主張が見られます。

³ 人間の安全保障フレンズは2006年にニューヨークベースの非公式・自由なフォーラムとして結成された。人間の安全保障フレンズの目的は、国連加盟国及び関係国際機関と人間の安全保障の理念について異なる視点から議論しつつ、人間の安全保障の共通理解を醸成し、国連の諸活動において人間の安全保障を主流化するための共同の取り組みを探ることである。

最後に申し上げます。これまで人間の安全保障のための協力というと、政府間のレベルだけで語られがちでした。しかし、田中理事長は、人と人とのつながりを強化する必要性を説かれました。この点を大切にする必要があります。なぜなら、人間の安全保障の目標を達成し、さらに前進させるのは、結局のところ人間自身だからです。

峯：田中理事長、カバレロ=アンソニー先生、今日は魅力的な対談を本当にありがとうございました。私は司会者としてお二人の会話を直接聞くことができ、たいへん光栄に思っ

ています。すべての論点を非常に明晰に、あいまいさを残さずに議論していただきました。人間の安全保障は、複合的な危機と人新世の時代において、私たち全員が直面する共通の課題を解決するために、より一層必要になっています。そしてまた、人間の安全保障に関する議論は、知的な喜びと学問的な刺激を与えてくれます。私たちは皆、人間として、世界をよりよく理解したいという本能を共有しているのです。

<おわり>

人間の安全保障の目標を達成し、さらに前進させるのは、結局のところ人間自身だからです。

——メリー・カバレロ=アンソニー

コロナショック以降の途上国経済 ——インフレーション、債務危機の考察と今後の展望

原田 徹也

JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員

要旨

人間の安全保障を考えるうえで、経済のダウンサイドリスクに目を向ける必要がある。複合危機と呼ばれるコロナショック後の世界経済の情勢は、複数のリスクの連鎖やその相互影響、不確実性の大きさ、政策的ジレンマといった特徴が際立っている。途上国のインフレーションは主に食料品価格高騰が影響しており、所得水準が低いグループには特にその負担が大きい。また、2010年代以降、途上国の対外公的債務の貸し手の構成が変化してきた中、特に財政や対外部門の脆弱性を抱えた国で、コロナショック後資金繰りに困難が生じ、債務返済に支障が出ている。途上国は健全な経済運営を行い、債務リスクの管理能力を向上させ、質の高い投資を行って成長の機会を模索するという、基本に立ち返った方向性が、経済のレジリエンス向上にとって重要である。国際社会もまた、こうしたグローバルな経済ショックに協調して立ち向かう枠組みをさらに進化させていくことが必要である。

はじめに

ノーベル経済学賞受賞者で人間の安全保障の概念形成に大きな影響を与えたアマルティア・センは、1990年代末のアジア通貨危機の後に開かれたシンポジウムの中で、「公平を伴う成長（growth with equity）」に加え、「景気後退における安全の確保（downturns with security）」の重要性を述べた（Sen 2000）。

2020年初頭からの新型コロナウイルスの世界的感染拡大を契機としたグローバルな経済危機は、アジア通貨危機や2000年代末の世界金融危機を超える大きなショックを全世界にもたらした。さらに、2022年2月のロシアのウクライナ侵攻は、コロナによる経済危機からの回復の途にあった世界経済・社会にさらなる混乱と打撃を与えた。ここ数年の世界経済は、まさに、人間の安全保障の概念が注目するダウンサイドリスクが大きく発現した状況と言える。

本稿は、新型コロナウイルスの世界的感染拡大（以下「コロナショック」）以降の世界経済の危機が、どのような特徴

を持ち、また特に途上国に対しどのような影響を与えたかを考察するとともに、これら諸国を今後取り巻く環境と、レジリエンスの強化の展望について整理したものである。

以下、まず第1節では2020年初頭のコロナショックから本稿執筆時点に至るまでの世界経済の状況について概観し、複合危機と言われる2020年以降の経済状況にどのような特徴があったかを整理する。第2節、第3節ではそれぞれインフレーションと債務問題について、その背景、要因や途上国の経済・社会への影響について議論する。第4節では、それまでの考察を踏まえ、今後の途上国の回復の上で留意すべき点や取り組むべき課題について論じる。

1. コロナショック以降の途上国経済 ——複合危機とは何か？

1.1. 2020–2023年の世界経済の概観

2019年末に中国・武漢で発生した新型コロナウイルス感染症は、地域・国境をまたぐ活発な人の移動を背景に、急速

本レポートで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

に世界中に広がった。感染が拡大し、移動制限を導入する国の増加に伴い、経済活動が急激に収縮した。経済の見通しも悪化し、2020年2・3月には各国株式市場が大きく落ち込むなどした。2020年4月には、IMFのゲオルギエバ専務理事が同年の経済について「大恐慌以来最悪」の経済危機に直面すると見込まれると述べた（Georgieva 2020）。

このような事態に対し、先進国では大規模な財政政策と金融緩和が各国で行われた。2008年の世界金融危機の教訓が生かされ、こうした対応は決定のタイミングも早かった。一方、途上国では同じように大規模な経済対策を打てる余力は相対的に限られていた。コロナの感染拡大からまだ間もない2020年4月までの段階で、途上国からIMFへの支援要請は100か国に上った。世界銀行などの国際機関や日本を含めた先進国からも緊急財政支援についても実施された他、債務支払い猶予イニシアティブ（Debt Service Suspension Initiative: DSSI）のもと、公的債務元利払いの猶予について、低所得国を中心に73か国が適格国とされた。

図1に先進国と、途上国の1990年以降のGDP成長率を示す。2020年の経済ショックがいかに大きかったか、過去の経済危機との比較からも明白である。大規模な財政出動や金融緩和にも関わらず、先進国経済は2020年に-4.2%の

マイナス成長を記録した。また、2000年代以降、先進国を上回るペースで成長を遂げ、2000年代終わりの世界金融危機下でプラス成長を維持できた途上国も、2020年には-1.8%のマイナス成長となっている。

2021年はコロナワクチンの普及に格差があったことや、財政余力の違いなどから、国別で回復の度合いに差が生じたものの、前年の反動から先進国、途上国とも大幅なプラス成長となった。しかし、2022年2月にはロシアのウクライナ侵攻により、世界経済は再び混乱、戦争による需給バランスの崩れから、食料・エネルギー価格の上昇が世界中で加速した。同年に、米国・欧州は利上げに動き、またコロナの感染拡大は徐々に制御されるようになった。こうした流れのなかで2023年は、前年ほどの大きな経済の変動はなかったものの、本稿執筆時点でロシア・ウクライナ戦争は継続しており、また中国経済の不振も見られるなど、依然不透明な要素が多い。

1.2. 複合危機の特徴

コロナの世界的感染拡大から、ロシアのウクライナ侵攻を経て今に至る世界経済の状況は、しばしば「複合危機」と表現される。英語でも compounding crises、multiple crises、polycrisis と似通った表現がいくつかある。これらについて

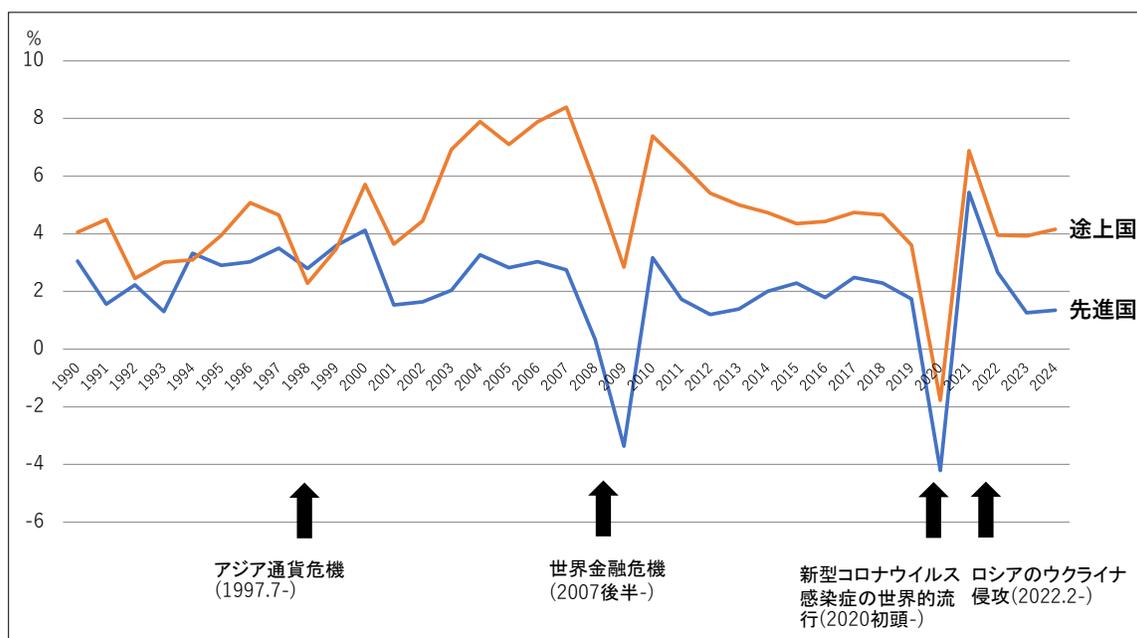


図1 世界のGDP成長率（先進国、途上国）

注：グラフの途上国は、出典元のデータベースでは新興市場国と発展途上国（Emerging Markets and Developing Economies）」として集計されたもの。2023、24年は予測値。

出典：IMF World Economic Outlook Database April 2023 に基づき著者作成

統一的な定義があるわけではなく、論者によってその意味するところは異なる場合もあるだろう。しかし、コロナショック以降の世界経済は図2のような特徴が特に強く、これらを称して「複合危機」という言葉がふさわしいものと思われる。

第1の特徴は、様々なリスクが連鎖して発現してきたことである。例えば、コロナの疫学的なショックが、経済の供給・需要両側面の経済ショックにつながったこと自体がその一つである。またロシアのウクライナ侵攻が、グローバルな経済の相互依存関係の中で、世界全体の食料・エネルギーの需給バランスを崩し、これらの国際価格の上昇をもたらしたこと、またそれがそのような物資を輸入に依存する途上国の国内価格に転嫁されたこと、そしてそれが当該国で社会不安を巻き起こすといったことも、やはりリスクの連鎖というにふさわしい。

第2に、複数の異なるリスクの発現が相互に作用し、影響が増幅されることが、しばしば見られたことである。インフレーションに関する次節でも指摘するが、食料やエネルギーの国際価格の上昇率が2022年半ばにピークを迎えた一方、米国の金融引き締めなどを背景に、ドル高の傾向が、他の先進国通貨及び途上国通貨に対して継続した。その結果、食料価格高とドル高の二つの要素で、食料やエネルギーを輸入に頼る途上国の資金的負担が増大した。

第3に、「不確実性」の大きさである。コロナショックの初期、感染の拡大と収束がどのような経路をたどるか、またその社会経済への影響がどのようなものになるか、正確な予測に困難が伴った。その後、コロナの感染はワクチンの開発などを通じ、より制御されるようになったが、感染の再拡大や変異株などの脅威が無くなったわけでは決してない。ロシア・ウクライナ戦争も本稿執筆時点では終焉の兆しは見えていない。また、気候変動など、やはりその影響の程度を正確に予測することが難しい新たな課題もある。コロナショック以降、このように不確実性が高まる中で、各国政府は様々な政策判断を求められる場面が多くなった。

そして第4の特徴が、特に途上国の政策当局者の頭を悩ませた、政策的ジレンマである。例えば、コロナショックの対抗手段として、特に影響の大きい家計や企業への救済措置は不可欠であったが、それには政府の債務の増大という代償が払われた。またインフレーションの進展を背景として2021年には米国が金融引き締めへ転じたなか、途上国は国内の景気対策を優先して金融緩和を続けるのか、同じように金利を上げて資本の流出を防ぐのかといった選択を迫られた。

このような特徴を持つコロナショック以降の世界経済情勢の中、特に途上国に影響を与えたのがインフレーションと債務問題であった。以下の節でそれぞれ詳しく議論したい。



図2 コロナショック以降の「複合危機」を特徴づける要素

出典：筆者作成

2. インフレーション

2.1. グローバルインフレーションの動向とその特徴

コロナショック後の世界で発生したインフレーションは、グローバルインフレーションと呼ぶのがふさわしいものであった。コロナ以前から、途上国においては、インフレの制御は重要な政策課題であったのに対し、先進国では2000年代以降、インフレが懸念となることは少なく、すでに克服された課題とさえ捉えられることもあった。日本のように、むしろ物価が下がるデフレーションが問題となった国もある。これに対し、コロナショック後、インフレーションは、先進国、途上国両方を巻き込み、改めて大きな世界的課題となった。

インフレーションの指標は多種あるが、最も一般的な指標の一つが、消費者物価指数（Consumer Price Index: CPI）の前年同期比での上昇率である。以下特別な断りがない限り、これをインフレ率と呼ぶ。図3にIMFのデータを用い、所得グループ別に、毎月のインフレ率に対するさまざまな消費財・サービスの物価上昇の寄与度を示した。元のデータは12品目からなるが、その中から特に重要度が高い「食料、非アルコール飲料」「住宅、水、電気、ガスその他燃料」「交通」の3つを取り出し、それ以外の品目については「その他」としてまとめている。

2020年からのインフレ率の推移について、所得グループの間で、異なる様相を示していることがわかる。高所得国では、2020年はインフレ率は極めて低調であった。感染拡大の初期は、物・サービスの供給の制約よりも、行動制限などを通じた需要の落ち込みの影響が大きかったことがうかがえ

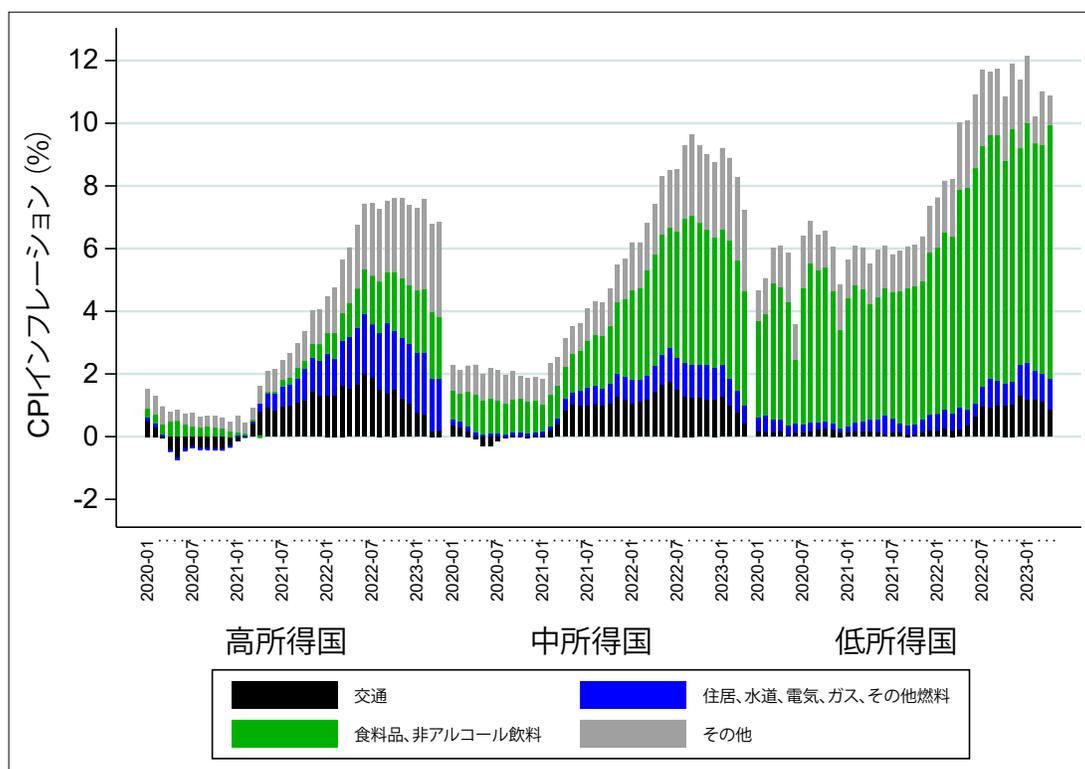


図3 所得グループ別消費者物価上昇率への寄与度

注1：所得グループは世銀基準による。一人当たり GNI が 13,846 米ドル以上が高所得国、1,136–13,845 米ドルが中所得国、1,135 米ドル以下が低所得国。

注2：「運輸」、「住居、水道、電気、ガス、その他燃料」、「食料品、非アルコール飲料」、「その他」の各項目の寄与度についての所得グループ内での中央値を示しており、合計値は必ずしも所得グループ別の消費者物価指数の上昇率に完全には一致しない。

出典：IMF Data Consumer Price Index に基づき筆者作成



図4 食品、エネルギー価格動向

注：2020年1月を100とした場合の相対水準の推移
 出典：World Bank（2023b）に基づき筆者作成

る。図4にエネルギー価格、食品価格の世界的な価格動向を示すが、エネルギーの国際価格は2020年は当初落ち込み、これを反映して、先進国で、ガソリンを含む「交通」項目の物価水準の寄与度も図3でマイナス水準となっている。2021年に入り、エネルギーの国際価格が世界的に上昇し始め、「交通」「住宅、水、電気、ガスその他燃料」の項目が物価上昇をけん引し、特に2022年に入ってから「食料、非アルコール飲料」の寄与も拡大し、インフレ率がさらに上昇している。その後「その他」の寄与が大きくなっている。

一方、低所得国及び中所得国では、先進国に比べ、もともとインフレ率の水準は相対的に高い。特に、低所得国では、家計支出に占める食料品への支出割合が大きいことから、「食料品、非アルコール飲料」の寄与度が従来から著しく高い。また、中所得国も、低所得国ほどではないが、食料品価格のインフレ率上昇への寄与度は先進国に比べて高い¹。こうした中、コロナショック以降、2020年半ばから食料品の国際価格が上昇傾向にあったことに加え、2022年には小麦などの穀物の重要な生産・輸出国であったロシア・ウクライナ戦争の激化が穀物価格相場を押し上げ、食料インフレが加速した。こうした状況も背景に「食料品、非アルコール飲料」の物価上昇が特に低所得国・中所得国では物価水準全体の上昇に大きく貢献した。エネルギー価格の上昇を反映する「交通」「住宅、水、電気、ガスその他燃料」によるインフレ率上昇への

¹ 消費支出の内訳の違いを反映し、消費者物価指数の計算において低・中所得国はより高いウエイトを食料品にかけている。

貢献は高所得国と比較すると低所得国・中所得国では相対的に小さい。しかし、農産品などの生産・輸送コストの上昇などを通じて、食料品価格の上昇に、エネルギー価格の上昇が間接的に影響していることは考えられる。

次に、図5にインフレ率の地域別動向を示す。いずれの地域もその中央値を中心に上下に国別のばらつきの範囲を示している。なお、各地域で極端にインフレ率が高い国の実績は、外れ値としてグラフから除外している。

まず、アジアの新興国は、コロナ以降のインフレーションを比較的コントロールできており、大半の国でインフレ率は10%以内に押さえ込まれていたが、モンゴルや島嶼国は2022年以降インフレ率が10%を超える水準であった。スリランカとラオスは外れ値としてこのグラフには含まれていない。スリランカについては次節でも議論するが、2022年に債務危機を迎え、以降のインフレ率が一時は60%を超えた。ラオスも2022年後半、40%を超えるインフレ率を記録している。

サブサハラ・アフリカについては、グラフからも国毎のちらばりが著しいことがうかがえるが、外れ値となっている国の数もこの地域では多い。特に顕著な国としては前年同月比で800%を超えるハイパーインフレを記録したジンバブエがあるが、コロナ禍やロシア・ウクライナ戦争による経済ショックというよりも、同国の従来からの経済運営の不備に負うところが大きい。この他、債務危機に陥ったガーナ、ザンビア、エチオピアについても、時期によっては高いインフレ率が目立つ。

中央・東ヨーロッパは、最もインフレーションが進行した地域で、多くの国で2022年には20%前後のインフレ率を記録している。トルコ、モルドバは外れ値となっており、2022年にそれぞれ80%、30%を超えるインフレを記録している。

中東・中央アジア、およびラテンアメリカ・カリブ地域は、それぞれ中央値としては最大で10%程度のインフレ率を記録した。中東・中央アジアの方がばらつきが大きく、外れ値としてレバノン、スーダンが一時期はそれぞれ200%、400%を超えるインフレ率を記録。イラン、エジプト、パキスタンもそれぞれ高いインフレに見舞われた。ラテンアメリカ・カリブ地域の外れ値であるアルゼンチン、ハイチ、スリナムなどは恒常的なインフレ国である。例えばアルゼンチンはインフレ率が徐々に上昇し、2023年以降は100%以上を記録している。

2023年に入り、物価水準は前年に比して落ち着いてきた途上国が多い。しかしながら、継続的な物価上昇の結果、物

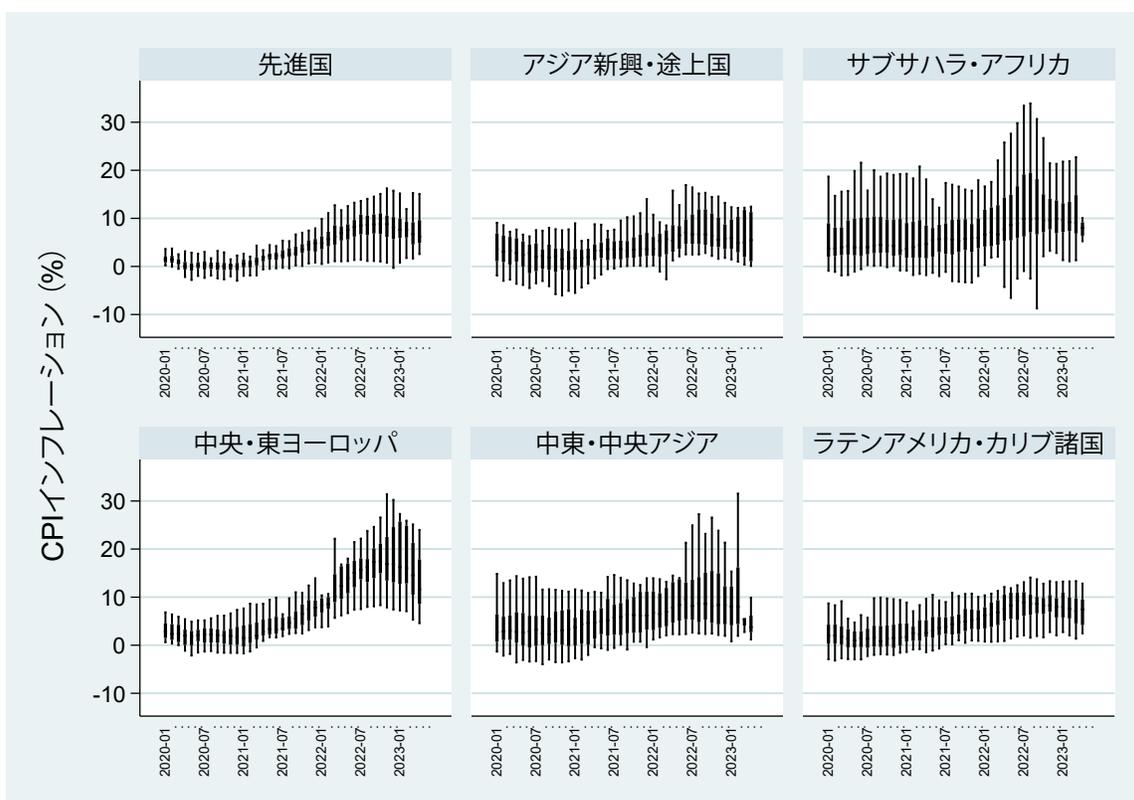


図5 インフレ率の地域別動向

出典：IMF Data Consumer Price Index に基づき筆者作成

注：グラフは箱ひげ図であり、中央の箱の中に中央値を中心に第一四分位から第三四分位まで、全体の50%の観測値が入る。なお、第三四分位から上方に（第一四分位から第三四分位の距離）×1.5以上の値となるもの、および第一四分位の下方から（第一四分位から第三四分位の距離）×1.5以下となる観測値は外れ値として扱い、本グラフでは表示していない。

価の絶対水準はコロナ前に比べてここ数年で大きく上昇している。また、次節でも論じるが、公的債務の返済に支障が生じた国や、そのリスクが高い国を中心に、一部の国ではインフレ率が高止まりしている国もある。

また、世界的なドル高傾向にも注意が必要である。2022年からの米国の金融引き締めの結果、米国政策金利、長期金利が上昇している。この結果、高い利回りを求めて途上国に集まっていた資金が引き上げられ、先進国に投資される傾向があり、ドル高の要因となっている。このような状況で、食料価格の国際的な価格水準が落ち着いても、輸入食料品の途上国での流通価格は、現地通貨安のため高止まりする場合がある。例えばエジプトでは2021年には1ドル15エジプト・ポンド台であった為替レートが、その後断続的に急落し、2023年に入って以降は30エジプト・ポンドを超えており、通貨価値が半分になっている。エジプトは従来から、海外との間で証券投資の流出入の変動が大きかったが、米国が自国の物

価高騰に際し、2021年終わり以降、金融引き締めの方に舵を切ったこと、また、エジプトが小麦輸入をロシアとウクライナに多く頼っていた中で戦争が両国の間で発生したことなどから、国外への資金流出が進展し、自国通貨価値が下落した。このような背景で、エジプトは2023年8月でもインフレ率が前年同期比37.4%と引き続き高い水準を記録した。

2.2. インフレーションの生活への影響

インフレーションは途上国の暮らしにどのような影響を与えたであろうか。2022年初めから、生活費危機（Cost of Living Crisis）という言葉がメディアなどで使われるようになった。これは主に英国をはじめ欧州でエネルギー価格の高騰を契機に、記録的なインフレが賃金の伸びを上回る状況が消費者の生活に与える影響を議論する際に用いられることが当初は多かった。だが、インフレーションの影響は途上国の家計にとっても、もちろん大きい。先に触れたように、途上

国では消費者物価指数で食料品のウェイトが高かったなか、ロシア・ウクライナ戦争などによる需給バランスの崩れで食料品の国際価格が高騰したことがインフレ率全体に大きな影響を与えている。また、前節で述べたように、エネルギー価格の高騰が、生産や輸送コストの増大を通じて食料品価格に影響を与えた部分もあると考えられる。

図6に、食料品支出の総支出に占める割合の国別比較を示す。所得水準が低く、食料品に絶対額で小さな金額しか支出できていない国ほど、総支出に占める食料品支出の割合が大きく、食料品価格の高騰が、生活に大きな影響を与えることが示唆される。もちろん賃金の上昇が物価上昇を上回れば、影響はそれほどでもないかも知れないが、ILOのGlobal Wage Report 2022-2023によれば、世界全体の実質賃金の上昇率は2022年に-0.9%とマイナス成長であり、同年のインフレの影響が実質賃金に与える影響が大きかったことを報告している（ILO 2022）。

途上国の食料品のインフレーションについては、その影響の度合いや方向性が、影響を受けるグループによっても異なることには注意が必要である。同一国の中でも、食料支出の総支出に占める割合は、低所得者層ほど高く、食料インフレによる負の影響を総じてより大きく受ける。ただし、農業従事者で、まさに国際的に価格が高騰している農産品の生産者

であれば、むしろ当該農産物の価格上昇は望ましい部分もある。また、途上国の農村で食料を自家生産、自家消費している場合もあるので、輸入品などの価格高騰に際して、自家生産に切り替えるなどの一定の対抗手段が取れる家計もあるだろう。逆に、都市の貧困層はこのような手段がとれず、物価高騰の影響を受けやすい。また、酪農や養鶏業など、外国の飼料に頼った自営業者も、負の影響を受けやすい。

途上国での生活費危機は、特にその影響が大きい層にとっては、食事の回数を減らす、より安く買えるが栄養価が低い食品を選択するなどの行動につながる。例えばコロナショック前の2019年と比較し、飢餓に直面する人口が1億220万人増えたということが報告されている（FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO 2023）。また、教育投資などに振り向ける資金を犠牲にしてしまうこともある。報道によると、2023年にラオスの大学入学者数が2018年以来、最低になっており、生活費の高騰、インフレ、本国通貨の切り下げが、学生の高等教育への進学に一斉に影響を及ぼしているとしている²。

このように、経済危機の家計への影響について、個別家計による対処に限界もあるところ、危機時には政策対応

² <https://laotiantimes.com/2023/08/15/laos-records-decline-in-university-enrollment-across-the-country/> 2023年9月29日アクセス。

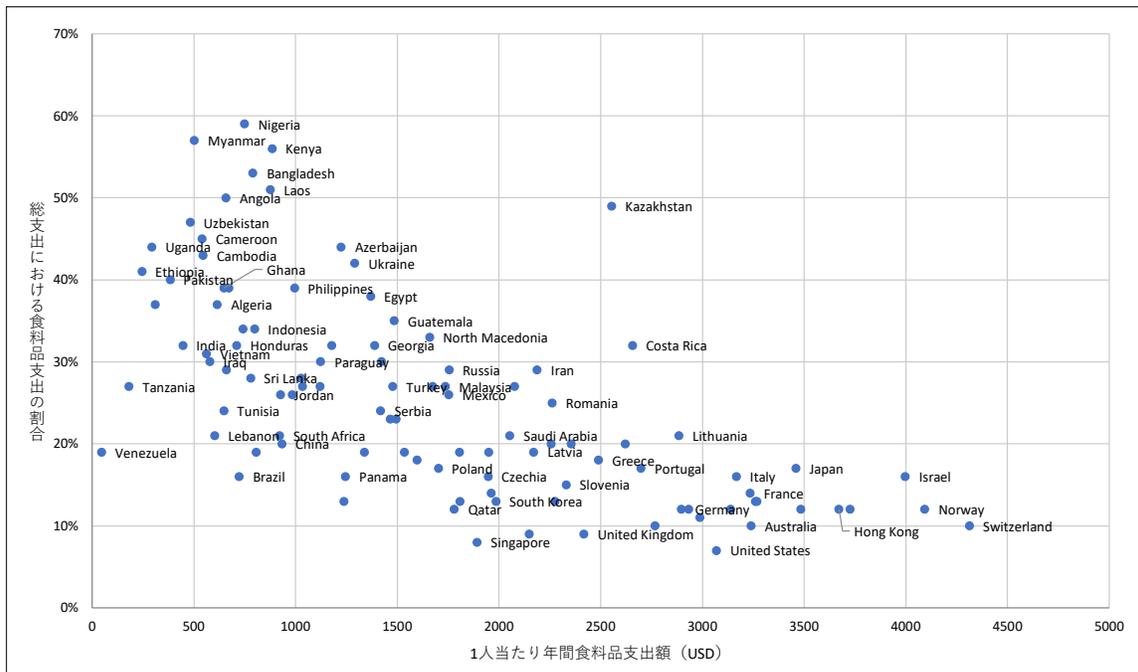


図6 食料品支出の総支出に占める割合の国際比較

出典：Ritchie（2023）に基づき筆者作成

表1 2020-2022年の途上国政府の債務不履行実績

2020年	アルゼンチン（2月）、レバノン（3月）、エクアドル（4月）、スリナム（7月）、ベリーズ（8月）、ザンビア（11月）
2021年	ベリーズ（9月）
2022年	ロシア（3月）、スリランカ（4月）、ベラルーシ（7月）、ウクライナ（8月）、エルサルバドル（9月）、ガーナ（12月）

注：格付会社 Moody's が、2020-2022年にデフォルト認定したケースを記載。債務再編などによりすでにデフォルト状態を脱した国も含む。

出典：Moody's（2023）に基づき筆者作成

が必要となってくる。影響の度合いの把握とともに、影響を受けやすいグループを見極めて、適切なターゲティングを行うことが必要である。しかし現実的にはこれも必ずしも容易ではない。例えば、貧困率の推計は国毎に行われるセンサスなどの大規模調査に拠る場合が多く、実施頻度の限界に加え、そのタイミングや調査・集計に要する時間など様々な制約がある。貧困人口に関する統計では世界銀行が2019年の6億4,800万人から2020年に7億1,900万人に増加する（World Bank 2022a）としているが、これも2020年の数字は予測値である。国別ではそれぞれの国の統計機関がより新しい実測値を発表しているが、定義の違い等から必ずしも他国比較には馴染まないことも多い。なお、コロナショック後は、ターゲットを絞って電話調査を通じてタイムリーに途上国家計の生活状況を調査するなど、こうした既存の統計とは異なる方法での危機の程度や影響を受けやすいグループの把握を行う試みなども模索がされてきている³。

3. 債務問題

3.1. コロナショック下での公的債務の増加

インフレーションとともに、コロナショック後、世界的に注目を集めたのが債務問題である。本節では、特に途上国で問題となった公的債務、すなわち政府部門の借入について議論する。IMFの統計によると、コロナショック前後の2019年と2020年で、公的債務の対GDP比率は先進国で105.4%から124.4%へ、新興国で55.7%から65.8%へ、低所得途上国で42.9%から48.5%へそれぞれ上昇し、2021年以降

は若干の減少は見られるものの、コロナ禍以前の水準にまでは戻ることなく高止まりしている。

ここで強調しておきたいが、コロナの感染拡大などの深刻な疫学的、経済的な緊急事態において、政府が社会的なサービスの提供や必要な経済対策を講じるために債務を増やすことは、全く間違ったことではなく、むしろ経済社会がさらに深刻な状況に陥ることを防ぐために適切な判断である。しかし、先進国においては低金利政策に加え、中央銀行による非伝統的金融政策としての国債買い入れもあり、公的債務の拡大は経済に大きな負の影響を与えることなく行うことが可能だった一方、途上国では、債務負担の持続性への懸念から、必要な財政支出を維持することが難しい場合があった。それどころか、いくつかの国では、コロナショック以降の経済の低迷の中で、過去の債務の返済が困難となる、あるいはそのリスクが急増する国が見られた。

表1に民間格付会社の定義に基づく、途上国の公的債務の2020-2022年の債務不履行実績を示す。2020年以降、公的債務の不履行の件数は以前までのペースを大きく上回っている。

また、本稿の執筆時点で、IMFは低所得国の債務返済のリスクを26か国について「高い（high）」、また10か国を最も厳しい評価である「返済に困難が生じている（in debt distress）」の状態にあるとしており、依然として債務問題は注視が必要な状況となっている。

3.2. 債務危機の背景

コロナショック以降、途上国で公的債務危機が生じた背景を論じるうえで、まず政府財政と公的債務の関係を整理したい。図7にあるように、当該年の歳入と歳出の差額が財政収支（fiscal balance）であり、マイナスとなる場合は財政赤字（fiscal deficit）となる。これに加え、過去の政府債務

³ 一例として、世界銀行によるCovid-19 Household Monitoring Dashboardなどがある。

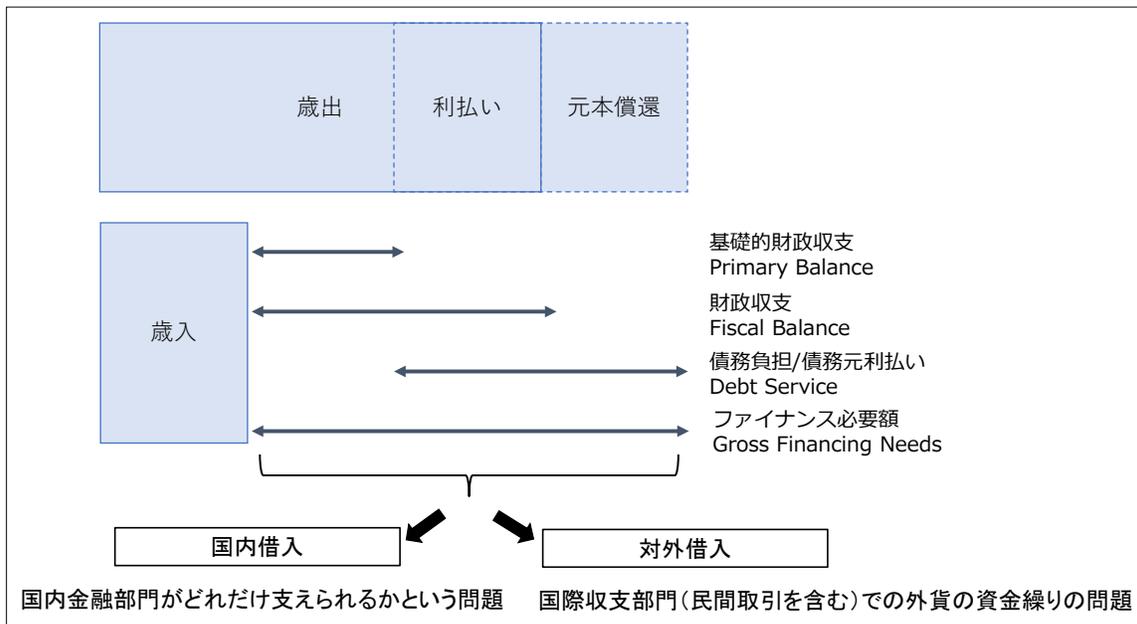


図7 政府財政と公的債務の関係

出典：筆者作成

の当該年の元本返済額を加えた額が、政府にとってのファイナンス必要額（gross financing needs）であり、新たな借入の必要額である⁴。

この資金調達には、国内借入と対外借入がある。政府が自国通貨建ての国債を発行するなどし、それを主に国内の銀行などの金融機関が購入することが主な国内借入の方法である⁵。しかし途上国では、国内の金融システムが未発達であることや、特に外貨資金が必要であることから、対外借入、すなわち自国以外の資金ソースからの借入に頼ることも多い。

しかし対外借入は多くの場合が外貨建てであり、外貨の資金繰り、すなわち、必要な時に十分な外貨が確保できているかという課題を伴う。輸出競争力のある産業をもち、十分な輸出ができていて、あるいは海外から新たな借入や投資による外貨流入が十分ある場合には、外貨の資金繰りは問題にならない。しかし、外貨の流出が上回り、政府の手元外貨が不十分になるような状況においては、政府は対外公的債務の元利払いや輸入決済に窮することになる。

コロナショック以降の途上国の債務不履行は、このような外貨の資金繰りが困難になったことが直接的な契機となった

⁴ なお、借入の他に政府資産の売却などによる資金調達の方法もあるが単純化のため省略している。

⁵ 国内債務を外国の主体が保有する比率も一部の国では多く、経済の不安定要素となりうるが、ここでは深く立ち入らない。

ケースが多く見られた。

このことを理解するうえで重要な背景は、途上国の対外債務の構成が、2010年代以降、急速に変化してきたことである。図8に低所得国（low income countries）・低中所得国（lower-middle income countries）の対外公的債務残高とその内訳を示す。

2000年代半ばより、低所得国・低中所得国の対外公的債務の残高が急激に増えていることがわかる。だが、それ自体はそれほど驚くべきことには当たらない。途上国経済は2000年代以降、高い経済成長率を記録してきており、GDPの規模も増大してきた。例えば7%で成長している国であればGDPの規模は10年後には2倍、20年後には4倍になる。そうした中、その国の公的債務の負担能力は、債務の絶対額よりも、対GDP比率で評価されることが多い。成長してGDP規模が大きくなった国は、課税できる経済基盤も大きくなり、負担できる公的債務の絶対量も通常増えると考えられるためだ。また、実態としてもGDPが大きくなれば政府部門の必要支出の規模も増え、社会保障費など、所得水準が低い時には整備されていなかった項目も加わっていくことになるため、政府の資金ニーズ自体、以前より増えていくことが一般的である。したがって、図8で、低所得・低中所得国の債務残高の絶対額が加速度的に増えていくことは高成長国であれば、ある程度自然なことと言える。

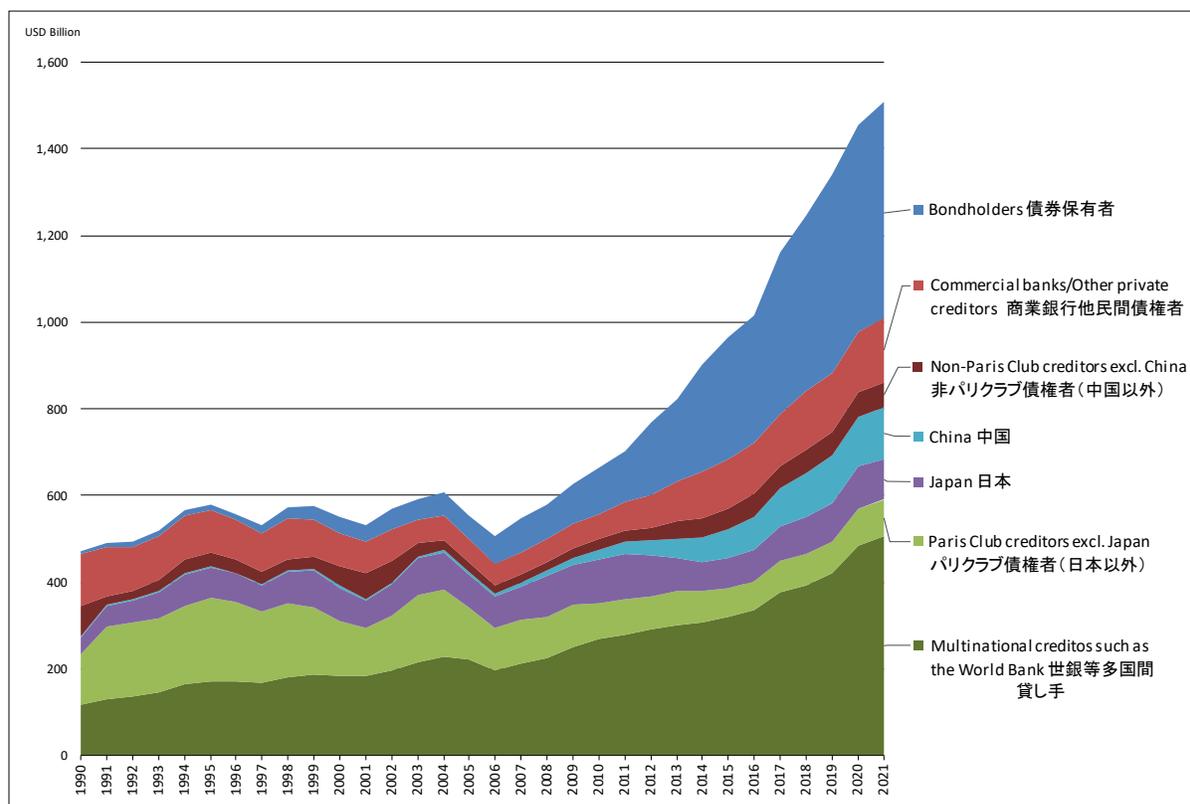


図8 低所得国 (low income countries) ・低中所得国 (lower-middle income countries) の対外公的債務残高とその債権者別内訳

注1：低中所得国は、一人当たりGNIが1,086–4,255米ドルの国、低所得国は同指標が1,085米ドル以下の国。

注2：債権者構成のうち、パリクラブ債権者とは、先進国を中心とする伝統的な債権国グループ（日本をはじめ、22か国がメンバー）。非パリクラブ債権者とはこれ以外の二国間債権者で、中国のほか、インド、サウジアラビア、UAEなどが含まれる。

出典：World Bank, International Debt Statistics 2022 に基づき筆者作成

しかし、注意すべきは債権者構成の内訳の変化である。図8で、2010年代以降、債券保有者、すなわち一般にユーロ債と呼ばれる、国際市場での債券発行（主にドル建て）による借入残高、及び中国からの借入残高が特に増加してきていることがわかる。2000年代までは途上国政府への民間部門からの貸し付けは、民間金融機関のシンジケートローンなどが中心であったが、その残高を大きく上回るペースで、国際市場での債券発行が増えてきたということである。この背景として、2010年代は米国をはじめとした先進国の金利は低水準にあり、高利回りを求める投資家資金が、より高い金利で発行する途上国政府の債券の購入を積極的に進めたということがある。また、中国からの借入残高増加については、2013年に習近平国家主席が提唱した「一帯一路」の経済圏構想も背景にある。

このような新たな対外資金ソースは、2000年代に入って

から高い成長を続けた途上国にとって、その成長を支えるために極めて重要であった。しかし、これら資金は、それまで途上国の政府に対する貸し手として主流であった世界銀行などの国際金融機関や、パリクラブメンバーと称される、日本や欧米諸国を始めとした先進国による公的資金とは異なる特有のリスクがある。まず、国際市場での債券発行による資金調達には、譲許性の高い公的金融機関の融資に比べて金利が高いことに加え、償還スケジュールも、毎年少しずつ返済義務が生じるのではなく、5年後、10年後に元本の一括償還というように、返済額が一度に大きなものとなりやすい。また、金融環境の変化で新規発行が突然難しくなることもあるという不安定性を抱えた資金でもある。また、中国の資金についても途上国にとって貴重なリソースであることには間違いのない、債務の透明性や、融資対象事業の妥当性や採算性に疑義が呈されることがしばしばある。

コロナショック以降の経済環境の中では、このような新たな債務構成の変化のリスクが顕在化したといえる。その典型的な例として、2022年4月に債務危機に陥ったスリランカについて以下議論する。スリランカ経済は2000年代終わりに国内の内戦が終結して以降、高い成長を続けたが、コロナ禍以前より慢性的な財政赤字と貿易赤字の状況にあった。財政については医療・教育といった基礎的社会サービスが無料であり、また多くの省庁・国営企業を抱えるなど構造的に歳出が大きかったが、税金などの歳入基盤は一方で弱かった。また、主要な輸出品は衣類や紅茶であるが、生活物資や工業品の多くは輸入による外国製品に頼る構造であり、大幅な貿易赤字を生み出していた。観光業によるサービス収支で一部補填される部分があるものの経常収支は慢性的な赤字であった。

こうした財政の脆弱性や外貨獲得能力の弱さにもかかわらず、新たな資金ソースからの対外借入は2010年代に進み、中央政府の公的債務の対GDP比率は2010年の71.6%から2020年には101.2%まで増大した。2010年代はほぼ毎年新規の外債発行を行うことができ、対外公的債務に占める外債の割合が急速に増加した。また、同時期に、中国の公的・民間部門からの借入も増加した。これらの対外借入はスリランカ経済の構造的問題の改善を促すことはなく、むしろ脆弱な構造の温存に貢献した部分があったとも言える。しかし、2010年代後半からこのような経済のあり方に綻びが見え始め、2017年には南部ハンバントタ港の開発で中国輸出入銀行から借り入れた債務の返済に窮し、同港の運営権が中国に長期にわたりリースされるという事態も生じた。

そして、2019年4月に同国で起こった連続爆破テロや、2020年以降の新型コロナの感染拡大は、観光業を中心に同国経済に大きな影響をもたらした。観光による外貨収入が見込まれない中、国際金融市場の同国に対する見方は厳しくなり、2020年以降、新規の外債発行は困難となった。このように対外借入の制約が出てきた場合、国内借入を増やすしかないが、多くの場合、国内借入はより大きな金利負担を伴う。コロナ禍の影響に加え、2019年には大幅な減税を実施していたこともあり、2020年は歳入が激減し、以降公的債務の利払い費は歳入の7割に上る事態となった。

そして、スリランカの外貨準備の水準は、新たな外貨流入が限られるなか、2020年以降急速に低下した。2021年終わりには輸入決済資金が1か月分を切るような状況となった。スリランカ政府は2022年3月には為替変動を許容するも、事態は好転しないまま、翌4月に緊急事態宣言、モラ

トリウム宣言を行い、対外債務の支払いを停止したのである。

同じような状況は、スリランカだけに留まらず、サブサハラ・アフリカのザンビアやガーナでも見られた。これら諸国でも2010年代に公的債務における外債依存度を高めていたが、コロナショック以降、国際市場での債券発行が困難な状況となり、それまでに発行した外債の元本、利払い負担に支障をきたすという状況が生じている。

3.3. 債務危機の帰結

それでは、政府が対外公的債務の不履行を起こすことで経済にはどのような変化が起こり、社会的な影響はいかなるものだろうか。第1に、債務不履行を契機に為替の下落とインフレ率の高騰が起こるとともに、特に輸入に頼っていた物資を中心に、その調達が困難になることがある。為替の下落は債務不履行前から発生していることもあるが、不履行が実際に起こるとその国の信認はさらに低下するため、国内からの資本逃避が加速、自国通貨売りが進み、通貨価値がさらに下落することが多い。また、この結果、輸入製品の自国通貨建ての価格が高騰することから、インフレーションが進行したり、あるいは外貨自体が枯渇してしまえば、輸入物資の調達そのものが難しくなる。

例えば、スリランカでは債務危機前に1ドル=200スリランカ・ルピー前後であった為替が、2022年4月の債務不履行の後、同年半ばまでに1ドル=360スリランカ・ルピーまで下落し、インフレ率は2022年9月には前年同期比で72%まで高進した。輸入に頼っていたガソリンなどの入手が特に債務危機直後は困難になり、ガソリンスタンドの前で利用者が長蛇の列をなす姿が報道され、一週間の間に給油可能な量が制限されるなどした⁶。ザンビア、ガーナも債務不履行後にインフレ率がピークを迎え、それぞれ最大で50%、25%程度まで進んだ。

第2に、債務危機以降、特に債務再編交渉が長引く場合などに、海外からの追加的な資金調達が困難になることが多い。元本・金利の支払い時期を迎える対外公的債務について、不履行宣言を行ったからと言って、これら債務がすぐさま帳消しになるということではない。各債権者と債務国のあいだで、繰り延べや削減の交渉が行われることになる。だが、通常ではこれら交渉がまとまらない限り、新規の借入や投資による新たな資金流入は多くは望めない。かつては、特に低所得国では主な海外からの貸し手は国際機関や先進国政府であ

⁶ その後、給油上限規制は2023年9月に撤廃されることとなった。

り、その融資は援助という意味合いが強く、債務再編交渉は同じような立場、考え方を持つグループの間での対話であり、比較的早期にまとまりやすかった。しかし、現在は貸し手が多様化し、中国、インド、サウジアラビアといった新たな二国間の貸し手や、民間の外債保有者など、立場の異なる当事者が増え、債務再編交渉も複雑さが増している。コロナショック後、コモンフレームワークと呼ばれる、これら多様な貸し手の間の債務再編交渉の枠組みが作られたが、実際の交渉には時間がかかっている。交渉が長引く中、新たな資金調達手段が限られ、政府は大規模な支出を行うことは難しくなる。

第3に、経済の再建については、IMFが資金を融通しながら、当該国と経済再建計画について合意しながら進めていくことが一般的である。こうした経済再建計画では、もともとの債務危機が、財政赤字や外貨不足などに起因する場合、歳出の抑制や、緊縮的な政策の中での必要外貨の確保といった点が追求されることが多い。かつてはこうした経済再建計画が途上国にとって「痛みを伴う」として批判されることも多かったが、近年ではIMFも、財政赤字の削減を目指しながらも脆弱層への支出等については確保することを途上国政府に働きかけている。とはいえ、増税や、補助金の削減など、危機の前に比べての相応の国民負担増は免れないものとなることが一般的である。経済を安定的な軌道に戻す過程では、過去の経済運営に放漫な部分があれば正していくことは必要となってくる。

4. ポストコロナの世界経済と途上国 —レジリエンスを高めるために

2023年半ば以降、主な先進国ではインフレーションが収束しつつあり、経済の大きな変動は収まってきているように見えるが、ロシア・ウクライナ戦争は継続しており、また中国経済の先行き不安などもある。このような個別の事象とともに、途上国経済に影響を与える要因として以下をあげておきたい。

第1に、世界の金利情勢である。特に、先進国の金利動向は、途上国への資本フローにも大きく影響を与えるところ、その動向からは目が離せない。短期的には、コロナショック以降のインフレの抑制のために始まった米国をはじめとした主要先進国の金融引き締め傾向が、いつ再び転換するかという点がある。またより長期的には、コロナショック後の世界

経済が落ち着きを見せた先には、途上国に資金が集まるきっかけとなった2010年代のような先進国の低金利の時代が再びやってくるのか、それとも今後は世界的な金利水準が高止まりするののかによっても途上国の資金調達を取り巻く環境は大きく変わってくる。

第2に、経済危機の「傷跡(Scar)」の影響の程度である。これは、景気後退が起こった場合に、中期的に経済損失が持続して元の成長経路に容易に戻れない、いわば後遺症のような事象が長期間にわたって続く可能性のことを言う。これはパンデミックの中では、学校閉鎖による児童の学習損失や、長期の失業による労働者のスキルの損失などの長期的な影響に特に注意を払う必要がある。特に、コロナショック以降の経済の低迷時に、先進国ほどに財政出動や各種の政策による十分な対応を行えなかった途上国では、このような傷跡がより大きくなる可能性がある。これは当該国の経済成長の潜在能力を後退させるとともに、影響を受けた個人を長期にわたり苦しめる可能性があり、人間の安全保障の観点でも注視が必要である。

第3に、コロナショックを経て、企業や家計の行動様式がどれほどに変化していくかということである。移動制限をきっかけとした、モノ需要のサービス需要に対する相対的な高まり、リモートワークなどの働き方の変化、また主に米国などで指摘されている、コロナ禍以降、自発的な離職などの要因による労働供給の減少など、さまざまな変化が観察されている。コロナショックに関わらず、AI技術についてもここ数年の進歩は目覚ましい。これらは先進国のみならず、途上国の今後の経済活動や産業構造にも抜本的な変化をもたらす可能性がある。

第4に、経済のブロック化や、貿易・投資の分断といった動きがどの程度進むかということである。コロナショック以降、グローバルサプライチェーンの脆弱性が露呈するとともに、食料・エネルギー分野でも、その調達を他国に過度に依存してきたことによる安全保障上のリスクの発現が見られた。また、特定国によるコロナワクチンの買い占めなどの問題も生じた。こうした体験を踏まえ、今後各国が自国中心主義を過度に追求し、反グローバリゼーションの動きが高まる可能性には注意が必要である。

人間の安全保障は、景気の後退時は特に脅威にさらされる。本稿の冒頭に紹介したセンの言葉も特にこのような景気後退時のための備えの必要性を示唆している。コロナショック以降の経済危機の経験を踏まえて、途上国が改めて立ち返るべき課題について特に以下の点を強調したい。

第1に、平常時から健全なマクロ経済運営と財政規律を追求することの重要性である。人間の安全保障の議論は、保健や教育など、個別分野でのセーフティネットのあり方に注目が集まりがちである。しかし、それは平時からの健全で安定的な経済運営が続けられてこそ、その財源も積み上げられ、経済危機時にも余力を持った対応が可能になる。また財政規律のない経済運営は、景気後退時には自らを窮地に立たせることが、コロナショック下においても観察された。社会的な支出や保護的な政策も、歳入や外貨の資金繰りなど、マクロ経済上の様々な制約を考えずに野放図に実施しては、持続可能なものにはなり得ない。

第2に、公的債務のリスク管理の強化の必要性である。本稿で議論したように、途上国の対外資金調達環境は2010年代以降大きく変化し、低所得国でも外貨建国内債発行による民間からの資金調達や、中国を始めとした新たな公的資金の貸し手の重要性が増した。膨大な開発資金のニーズの中で、これらを活用していくに際しては、これまでの援助を中心とした資金とは異なる金利水準や、償還期間の設定、また資金の流入の継続に不安定性要素があることに十分留意して、適切な債務管理ができる体制を整えていくことが極めて重要である。

第3に、持続的な成長機会の獲得である。特に途上国においては人口増加のペースなどにも鑑み、安定的な経済成長は不可欠である。途上国の発展の過程では輸入品への需要も増えてくるところ、それに見合う外貨獲得能力の向上が必要であり、その際には国際価格の変動に極端に左右されないように、産業の多角化を図っていくことも重要である。また公共投資は生産力の向上への貢献が見込まれる事業を適切に選択・実施していく必要がある。

国際社会の役割も重要である。コロナ禍のような大規模な経済ショックの際に、迅速に、機動的に、脆弱な国を支援し、回復の道のに乗せる国際的な支援メカニズムの確立も不可欠である。コロナショック直後の財政支援や債務支払い猶予などの国際的支援は、世界金融危機の教訓なども踏まえ、かなり迅速に意思決定がなされた。今後、コロナショック以降大きく経済が混乱した国に対して、国際社会がどのように力を合わせ、債務の再編を進めるか、また傷をうけた経済をどのように支え、回復への道のにどのように関わるか、これは現在進行中の課題であり、これは人間の安全保障の視座から見ても重要なプロセスである。

おわりに

人間の安全保障を考えるうえで、人々の生活が抛って立つ経済活動の状況悪化の意味するところは大きい。本稿は、コロナショックから現在に至る世界経済の危機が、どのような特徴を持ち、また特に途上国にとってどのような影響を与えたかを考察するとともに、これら諸国の回復とレジリエンスの強化の展望と課題を整理した。

複合危機と呼ばれる近年の経済危機は複数のリスクの連鎖やその相互影響、不確実性の大きさ、政策的ジレンマといった特徴があることを論じた。また、途上国のインフレーションにはとりわけ食料品価格高騰の影響が大きい、地域毎、国毎でもインフレの程度にはばらつきがあり、所得水準が低い国や社会階層・グループに特に負の影響が高い可能性があることを考察した。また、債務問題についてはコロナショック後の債務の増加自体が悪いわけではないが、2010年代以降の途上国の対外公的債務の貸し手の構成変化などの背景の中、特に財政や対外部門の脆弱性を抱えた国で債務返済に支障が出たことを述べた。

今後の世界経済がどのように回復に向かうのか、不透明な部分も未だ大きい、途上国は健全な経済運営を行い、債務リスクの管理能力を向上させながら、質の高い投資を行って成長の機会を模索するという、基本に立ち返った方向性が、経済のレジリエンス向上にとって重要である。国際社会はまた、こうした甚大な経済ショックに協調して立ち向かう枠組みを、多様な当事者の間でさらに進化させていくことが必要である。コロナショック後の大きな経済危機はその損害は甚大であったが、そこからの学びを生かしてこれからの時代に備えることが求められている。

参考文献

- 大井裕貴, 2023, 「燃料不足の回収にともない、給油上限を撤廃 (スリランカ)」, ビジネス短信, JETRO, 2023年10月8日アクセス, <https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/09/4ab5ba636f72a805.html>
- 小野田喬, 2023, 「減速する世界経済の中での新興・途上国の現状と展望」, 『世界経済評論』, 2023年5月6月号
- 原田徹也, 2022, 「複合リスク下の途上国債務」, やさしい経済学, 日本経済新聞朝刊, 2022年10月3-7, 10, 12-14, 17-18日
- 渡邊努, 2022, 『世界インフレの謎』, 講談社
- Agarwal, Ruchir. 2022. *Pandemic Scars May be Twice as Deep for*

- Students in Developing Countries*. IMF Blog, February 3, 2022. Accessed on September 30, 2023. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/02/03/pandemic-scars-may-be-twice-as-deep-for-students-in-developing-countries>
- Agarwal, Ruchir and Miles Kimball. 2022. *Will inflation remain high?*. IMF Finance & Development, June 2022.
- Barrett, Philip. 2022. *How Food and Energy are Driving the Global Inflation Surge*. IMF Blog, September 12, 2022. Accessed on September 30, 2023. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2022/09/09/cotw-how-food-and-energy-are-driving-the-global-inflation-surge>
- CEIC. ISI Emerging Markets Group Company. Accessed on September 28, 2023. <https://www.ceicdata.com/ja>
- Easterly, William and Stanley Fischer. 2001. "Inflation and the poor." *Journal of Money, Credit and Banking*, 33(2) Part 1: 160–178.
- Eichengreen, Barry, Asmaa El-Ganainy, Rui Esteves, and Kris James Mitchener. 2021. *In defense of public debt*, New York: Oxford University Press. [邦訳『国家の債務を擁護する 公的債務の世界史』(バリー・アイケングリーン, アスマー・エル＝ガナイニー, ルイ・エステベス, クリス・ジェイムズ・ミッチェナー著, 岡崎哲二監訳, 月谷真紀訳, 日本経済新聞出版, 2023年)]
- Food and Agriculture Organization, International Fund for Agricultural Development, United Nations International Children's Emergency Fund, World Food Programme and World Health Organization. 2023. *In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World 2023. Urbanization, agrifood systems transformation and healthy diets across the rural–urban continuum*. Rome, FAO.
- Gaspar, Vitor, Carlos Eduardo Goncalves, Paolo Mauro and Marcos Poplawski-Ribeiro. 2023. *Fiscal Policy Can Help Tame Inflation and Protect the Most Vulnerable*. IMF Blog. April 3, 2023. Accessed on September 30, 2023. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/04/03/fiscal-policy-can-help-tame-inflation-and-protect-the-most-vulnerable>
- Gaspar, Vitor, Marcos Poplawski-Ribeiro and Jiaie Yoo. 2023. *Global Debt Is Returning to its Rising Trend*. IMF Blog. September 13, 2023. Accessed on September 30, 2023. <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/09/13/global-debt-is-returning-to-its-rising-trend>
- Georgieva, Kristalina. 2020 "Confronting the Crisis: Priorities for the Global Economy." Transcript of speech delivered at Washington DC, April 9, 2020.
- Ha, Jongrim, M. Ayhan Kose, and Franziska Ohnsorge. 2019. *Inflation in Emerging and Developing Economies: Evolution, Drivers and Policies*. Washington DC: World Bank.
- International Labour Organization. 2022. *Global wage report 2022–23; The impact of inflation and COVID-19 on wages and purchasing power*. Geneva: International Labour Office.
- International Monetary Fund, *Consumer Price Index*, IMF Data. Accessed on June 29, 2023. <https://data.imf.org/?sk=4ffb52b2-3653-409a-b471-d47b46d904b5>
- . 2023a. *World Economic Outlook Database: April 2023 Edition* Washington DC: IMF.
- . 2023b. *Fiscal Monitor: On the Path to Policy Normalization*. Washington DC: IMF, April.
- Meadley, Jonathan. 2023. "Laos records decline in university enrollment across the country." *Laotian Times*. August 15, 2023. Accessed on September 29, 2023. <https://laotiantimes.com/2023/08/15/laos-records-decline-in-university-enrollment-across-the-country/#:~:text=While%20over%2049%2C000%20students%20successfully,according%20to%20a%20recent%20report>
- Moody's. 2023a. *Data Report Sovereign Default and Recovery Rates, 1983–2022*, March, 2023
- . 2023b. *RiskN, the era of exponential risk*. Accessed on September 30, 2023. <https://www.moody.com/web/en/us/insights/exponential-risk.html>
- Ritchie, Hannah 2023. "Engel's Law: Richer people spend more money on food, but it makes up a smaller share of their income". Published online at OurWorldInData.org. Accessed on September 30, 2023. <https://ourworldindata.org/engels-law-food-spending>
- Sen, Amartya. 2000. *Why human security?* Text of presentation at the "International Symposium on Human Security" in Tokyo, 28 July, 2000. Accessed on September 30, 2023. <https://www.ucipfg.com/Repositorio/MCSH/MCSH-05/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad-01/complementarias/3.pdf>
- Tooze, Adam. 2021. *Shutdown: How covid shook the world's economy*. London: Allen Lane. [邦訳『世界はコロナとどう闘ったのか』(アダム・トウーズ著, 江口泰子訳, 東洋経済新報社, 2022年)]
- World Bank. 2022a. *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*. Washington DC: World Bank.
- . 2022b. *International Debt Report 2022: Updated International Debt Statistics*. Washington DC : World Bank.
- . 2023a. "International Debt Statistics." Accessed on September 5, 2023. <https://databank.worldbank.org/source/international-debt-statistics>
- . 2023b. "World Bank Commodity Price Data (The Pink Sheet). Updated on October 3, 2023" Accessed on October 10, 2023. <https://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets#1>

複雑化する栄養問題へのマルチセクター／マルチステークホルダー・アプローチの実践による対応

野村 真利香¹⁾・牧本 小枝²⁾

¹⁾ JICA 緒方貞子平和開発研究所 客員研究員

²⁾ JICA 緒方貞子平和開発研究所 主席研究員

要旨

人びとの栄養状態は、気候変動、新型コロナウイルス感染症、紛争など複合危機の相互作用に加えて人口構造の変化、疾病構造の変化を背景としながら、現代のグローバルなダイナミクスの影響を直接的にかつ間接的に受けている。世界の栄養問題は複雑化しており、世界のあらゆる地域で集団の栄養状態が低栄養から過栄養に変化する「栄養転換」に加えて、今後は気候変動の観点で「グローバル・シンデミック」と呼ばれるように、食料生産の低下と不安定化による栄養不良が悪化することが予想されている。複雑な課題に効果的な対応が求められる今日の栄養協力においては、人間の安全保障の視点に立ち、この急激な変化を人間中心に捉えることが必要である。今後は、個人や集団の行動変容のためのエンパワメントに加えて保護の観点で健康的な食環境を整備すること、そして課題特有の複雑性、ローカル性、多様性に対応するべくマルチセクター／マルチステークホルダー・アプローチの実践が求められている。

はじめに

2021年9月にニューヨークで行われた国連フードシステムサミット¹⁾では、複合危機が食・栄養問題に影響を与える構造について議論された。この構造とは、3つのCとして気候変動 (Climate Change)、新型コロナウイルス感染症 (COVID-19)、紛争 (Conflict) と、5Fs とよばれる食料 (Food)、肥料 (Fertilizer)、財政 (Finance)、飼料 (Fodder)、燃料 (Fuel) の5つの地政学的影響との間に相互作用があり、その相互作用の結果として食料安全保障、人びとの食事・栄養・健康、環境持続性、生活に影響が生じるというモデルである (Hendriks et al. 2022) (図1)。このモデルは、経済が弱くなると人びとの食料安全保障に影響が生じること、また紛争

が食料だけでなく飼料、肥料、燃料の輸出入に影響し、世界の食料生産能力ならびに供給能力にも影響が及ぶことを示している。現実に近年のウクライナ侵攻によって、世界中で食品へのアクセス状況に変化が起きた。たとえばイエメンでは、国連からの支援物資の大半であるウクライナ産穀物の物流が停滞したことにより、ウクライナ侵攻以前に比べると小麦価格は1.5倍に上昇、燃料の供給危機や輸送コストの高騰により、人びとが小麦や穀物を購入することができていない。その結果、2022年12月までにイエメンだけで飢餓と低栄養に苦しむ人びとの数 (IPC²⁾ フェーズ3以上) はイエメン全人口の53%にあたる1,900万人に達すると予測された³⁾。ウクライナ侵攻前の2020年には1,350万人であったのに対し

²⁾ 総合的食料安全保障レベル分類 (The Integrated Food Security Phase Classification: IPC) で IPC フェーズ1が「食料が十分な状態」、IPC フェーズ2「食料不安」、IPC フェーズ3「急性食料不安」、IPC フェーズ4「人道的危機」、IPC フェーズ5「飢きん」と分類される。

³⁾ The Integrated Food Security Phase Classification 2022, The Integrated Food Security Phase Classification (IPC), Yemen: Acute Food Insecurity Situation January–May 2022 and Projection for June–December 2022. Accessed on January 5, 2023. Available at <https://www.ipcinfo.org/>

¹⁾ 国連フードシステムサミット (Food Systems Summit: FSS) は、国連の持続可能な開発目標 (SDGs) の達成のためには持続可能な食料システムへの転換が必要不可欠だという、グテーレス国連事務総長の考えに基づき開催される国連主催のサミット (農林水産省)。

本レポートで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

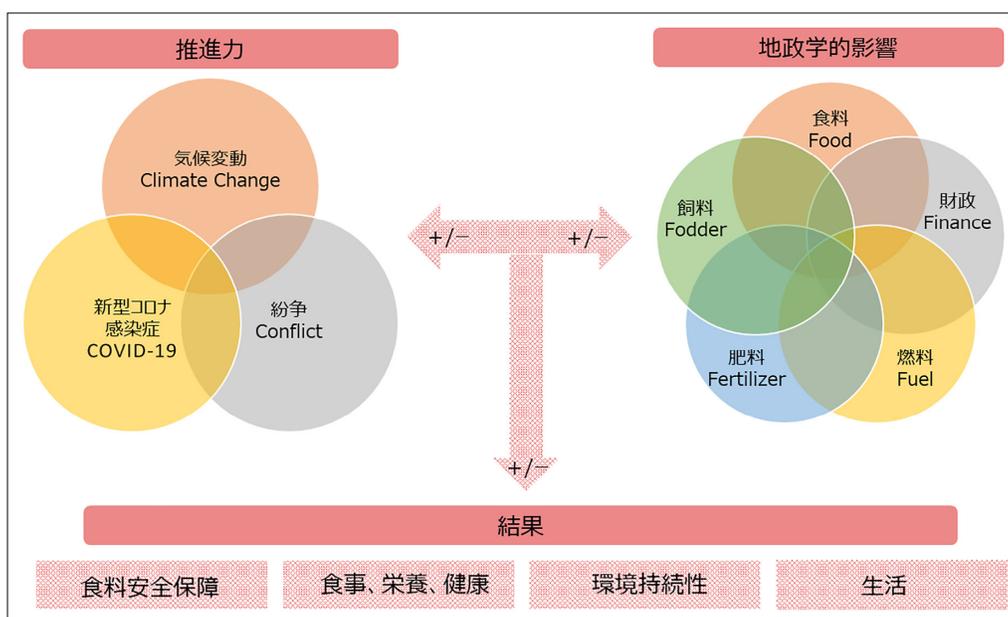


図1 複合危機下の食と栄養で懸念される3つのCと5つのF

出典：Fanzo and Shauna (2021) (筆者訳)

て急増した。このように3Csが5Fsと言われる地政学的影響と相互作用することによって、人びとの身体に起こる最終的な栄養状態として飢餓や低栄養が引き起こされている。

また3Csは栄養の不均衡、そして過栄養をも引き起こした。COVID-19で長く続いた外出制限によって消費エネルギー量が極端に減り、さらに精神的ストレスも加わり体重増加が生じたり、通常の保健医療サービスへのアクセスが制限されたことで血糖値や血圧のコントロールへの影響も指摘された(Stefan et al. 2021)。また昨今の気候変動によって食料生産に影響が生じ、生鮮食品流通の停滞・アクセス制限による食生活の乱れを起因とした過体重・肥満、そして慢性疾患増加などの影響が出てくることから、地球環境と人間活動の関係をどのように再構築するか考えることが、国際的な喫緊の課題となっている(Fanzo and Downs 2021)。

さらに同時進行で加速する人口構造の変化は、栄養問題を考える上で無視できないものになっている。低所得国の人口増加によってこれまで以上に食料やエネルギー配分に不均衡が起こることで、低所得国だけでなく地球全体の格差や貧困を増加させることとなり、飢餓や低栄養がこれまで以上に課題となることが予想される(FAO et al. 2020)。アジアは、日本や先進国が経験したよりも早い速度で高齢化することも予測されている。人口が高齢化することによって、高齢者の低栄養・フレイル(加齢に伴う虚弱)が増加するだけで

なく、慢性疾患も増加し、医療負担増加をもたらすことになる。しかし多くの低所得国においては疾病予防への資源配分が十分ではないため、今後は疾病予防を重視した健康・栄養政策と、疾病予防への資源配分が必要となる(Wang and Wang 2021)。また人びと自身もより一層、健康的な食事を含む疾病予防・健康管理に取り組むことが求められる。

このように人びとの栄養状態は、複合危機、すなわち上述のような3Csと5Fsの相互作用に加えて人口構造の変化、疾病構造の変化を背景としながら、現代のグローバルなダイナミクスの影響を直接的にかつ間接的に、そしてあらゆるレベルで、あらゆる方向から受けている。もとをたどれば、人間の安全保障の概念の誕生にかかわったアマルティア・センの原点は飢饉に関する経済学であり、飢饉の原因が食料供給量の不足ではなく、食料へのアクセスという構造的な問題であることを明らかにしたことが知られている(Sen 1983)。しかし上に述べたように、複合危機下の現代においてもまだ、その構造は変わっていない。であるとすれば、今日の複合危機下における栄養問題において、「人間の安全保障」がもたらす視座は何だろうか。

そこで本稿前半では、現代における複合危機下における栄養問題の国際的議論の要点を人間の安全保障のレンズを用いて確認する。この際、より効果的に今日の地球規模課題に対応するための議論が展開されている「新時代の『人間の安全

保障』—JICAの取り組み—(JICA 2019)の概念に依拠することとする。その後、現代の栄養問題を解決するための有用なアプローチとして、マルチセクター・アプローチの具体的活用についてJICAによる協力事例を用いて議論する。これら一連の作業を通じてマルチセクター・アプローチによる栄養協力の政策、歴史、現場実践、概念を行き来し、今後の栄養問題解決のためのアプローチとしてマルチステークホルダー・アプローチの必要性にも触れつつ、栄養問題における複合危機下の人間の安全保障の今日的意義を考察する。

1. 栄養問題の整理

持続可能な開発目標(SDGs)においては、栄養は目標2「飢餓をゼロに」に位置付けられ、8つのターゲットで構成されている。ターゲット2.1では飢餓の撲滅、そしてターゲット2.2では「あらゆる形態の栄養不良を撲滅する」ことが宣言されている(United Nations 2015)。

世界保健機関(World Health Organization: WHO)は2016年に栄養不良を「エネルギーや栄養素を摂取する際の不足、過剰、または不均衡のこと」と定義している(WHO 2021)。つまり栄養不良とは、低栄養(発育阻害、消耗症、微量栄養素欠乏)だけでなく過栄養(過体重・肥満、そして食事関連の非感染性疾患)も含む概念である。これまでは低所得国の栄養問題は低栄養が中心であったが、社会経済の発展に伴うライフスタイルの変化によって、都市部を中心に過栄養がみられるようになった。このように、集団の栄養状態が低栄養から過栄養に変化することを栄養転換という。そして栄養転換の過程においては、低栄養を解決しないまま、過栄養の問題が急速に拡大することも多く、個人・世帯・地域・国で、低栄養に加えて過栄養が同時に併存することを「栄養不良の二重負荷」という(WHO 2017)。たとえば都市部で糖尿病患者や高血圧者の割合が高く、地方部では依然としてやせの割合が多い国は少なくない。また、同じ家族で母親がやせで子どもが肥満といった場合も二重負荷である。一個人でも、肥満(栄養過多の状態)と鉄欠乏性貧血(微量栄養素が足りない状態)を併発し、食塩を過剰摂取(微量栄養素が足りすぎている状態)している場合は三重負荷ということもある。この栄養不良の二重・三重負荷は、世界のほとんどの国・地域で起こっている現象である(Development Initiatives 2018)。

栄養問題を考える際には、食(food)と栄養(nutrition)の関係も重要である。一般的に栄養とは、食物がエネルギー

や体組織に変換されることで、体が自ら栄養素を補給するプロセスである。一方食(食物)とは、栄養素と呼ばれる必要物質を供給するための食べ物のことである。食は、食事量や食行動を調整することができる、重要な介入手段と考える。しかし栄養状態には、食の他に遺伝や健康状態、活動量なども関わることから、代謝性疾患の予防・管理には統合的なアプローチが重要となる。しかし栄養状態が飢餓の場合には生命維持と栄養状態回復のために、栄養素摂取としての食が重要となる⁴。したがってこの2つの言葉には優劣の関係はなく、本稿においては、栄養状態を向上させるアプローチの1つとして食があると考えることとする。

2. 栄養問題の複雑化、グローバル・シンデミックと二重・三重責務行動

近年では気候変動の観点から栄養問題が議論されている。2019年に世界的権威の医学雑誌Lancetに発表された56ページにもわたるLancetコミッション報告が、“The Global Syndemic of Obesity, Undernutrition and Climate Change: The Lancet Commission report”である(Swinburn et al. 2019)。この論文は、肥満、低栄養、気候変動という3つのパンデミックは「グローバル・シンデミック⁵」を構成し、人類の健康と生存にとって現在最も深刻な脅威であると警鐘を鳴らした。「グローバル・シンデミック」とは時間的・場所的な集積、生物学的・心理学的・社会的レベルでの相互作用、共通の大規模な社会的要因や決定要因によって生じる現象である。たとえば気候変動が進行することで、食料生産の低下と不安定化が生じ、低栄養が増える。またそのような状況で妊娠・出産をすると、子どももまた、低出生体重児として生まれる。低出生体重児は将来、心血管疾患、高血圧、あるいは糖尿病などの非感染性疾患にかかるリスクが大きいので、より進んだ気候変動下においては、慢性疾患者の保健医療サービスへ

⁴ Encyclopedia Britannica “nutrition”. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/science/nutrition>

⁵ 「グローバル・シンデミック」とは、シナジー(synergy、相乗効果)と「エビデミック(epidemic、疾病の大流行)」を合わせた言葉で、1990年代に医療人類学者のメリル・シンガーによって考案された用語・概念。Singer, Merrill et al. “Syndemics and the biosocial conception of health.” *Lancet (London, England)* vol. 389, 10072 (2017): 941–950.

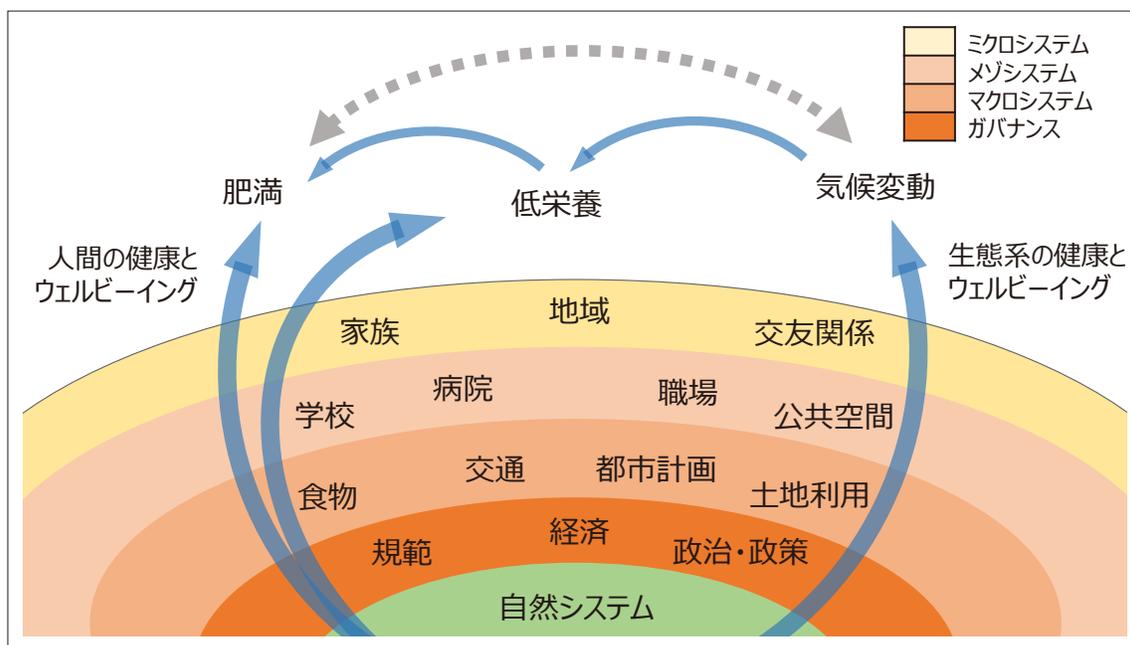


図2 グローバル・シンデミック：3つのパンデミック（肥満、低栄養、気候変動）間の相互作用

出典：Swinburn et al. (2019)（筆者訳）

のアクセスにさまざまな支障が出ることが予想される(図2)。

このように、気候変動のもとで、栄養問題は不可逆的にかつ急激に悪化の一途をたどることになる。この変化の速度が速く、大きなダイナミクスであるために、これらの課題に1つずつ取り組む時間は我々にはもはや残されていないことから、この背後にある根本原因に取り組むことが重要である。たとえば低栄養か肥満か、あるいは栄養問題か気候変動かのどちらかだけではなく、両方に働きかけるようなアプローチを採用することが、これからの栄養問題解決の在り方である。このアプローチを栄養の二重責務・三重責務行動という (Hawkes 2020, 野村他 2022)。環境学分野でいう、コベネフィット・アプローチ (1つの活動がさまざまな利益につながっていくこと、共便益の考え方) に近い。たとえば、食料安全保障を確保しながら肥満・生活習慣病の予防に価値を置き、人間の健康とウェルビーイング、ジェンダーなど社会的衡平性の確保、気候変動の課題に対応した環境持続性を推進するなど複数の課題に働きかけることを意図とした国の食事ガイドラインは、スウェーデン、ドイツ、カタール、ブラジルで策定されており、難しいが不可能なことではない (Hawkes 2020)。このようにグローバル・シンデミックの考え方は、複合危機にどのように取り組むべきかの示唆を与えている。

3. 人間の安全保障を通して見る栄養問題

JICA は人間の安全保障の実現にむけて、2つの行動原則を掲げている。人びとが自らの可能性を追求できるように、人・組織・社会の能力強化（エンパワメント）を行うこと、そして多様な脅威に対して弾力性のある強い社会・環境をつくる（保護）ことである (JICA 2019)。この2つの行動原則の実践を通じて、目指すべき人間の安全保障の実現とは、まさに一人ひとりの「命、暮らし、尊厳を守る」ことである。

本稿の議論において「命、暮らし、尊厳を守る」とはどのようなことか再考すれば、飢餓や低栄養に陥る脅威から母子や脆弱な人びとの命を守ること、そしてもし命の危険に陥っても、適切な治療や栄養を提供して命を守ることは、栄養問題に取り組む上でのもっとも重要な使命であると言える。たとえば、低中所得国において、産まれたばかりの子どもにも与える最初の母乳は、感染症を防ぎ、免疫を高め、新生児の成長を促進するとともに、母親の産後の回復を助ける。必要に応じて専門職によって適切に支援されながら母乳哺育を行う

ことで、命が守られなければならない。そして人体機能を最適化し健康を維持・増進するため、毎日の生活の中で食の営みが行われるコミュニティでの暮らしもまた、守られなければならない。

他方、現代において栄養問題として扱う課題は、もはや飢餓や低栄養だけではなく、過栄養と呼ばれるような肥満、生活習慣病にも対象が広がっており、対応・対策が急務である。生活習慣病はかつて贅沢病と呼ばれ、国際協力の対象とすべきではないという議論も存在したが (Templin et al. 2019)、今では複合危機下、かつ地政学的な影響を受けやすい食環境で限られた選択肢しかなく、肥満や生活習慣病になる人が大勢いる。WHOによれば2016年には世界で20億人以上が過体重・肥満で、大洋州では成人の59%が過体重、20%が肥満である (Helble and Kris 2017)。大洋州のように脆弱な環境では運搬しやすく保存がききやすい Empty Calories food (エネルギーは高いが栄養がほとんど含まれないような、加工食品やアルコール、清涼飲料水などの食品) が蔓延するフードシステムが島嶼の隅々にまで浸透している。ラジオでは毎日広告が流れ、地方のスーパーでは清涼飲料水が水よりも安価なこともある。

そういった環境で、人びとは自分の明日の健康を考え、健康的な選択ができるだろうか。人間の安全保障の視点で人間中心に栄養問題を見てみると、低栄養だけでなく過栄養・肥満・生活習慣病の人びともまた、複合危機下の地政学的影響において命・暮らし・尊厳が脆弱である。言い換えれば、人間の安全保障に照らせば、21世紀の現代的文脈において、毎日過不足なく栄養を取れること、新鮮で健康的な食事が選択でき、同時に人生の最後まで食を楽しめるという尊厳が守られていない人びとの存在が浮かび上がる。

4. 栄養問題の対応におけるマルチセクター・アプローチの重要性

JICAは人間の安全保障を実現するため、具体的な5つのアプローチ(脆弱層の視点に立った協力、予防の重視、保護と能力強化を組み合わせる、マルチセクター/マルチステークホルダーで取り組む、新しい課題に新しい解決方法を)を挙げている (JICA 2020)。複数の要因が複雑に絡み合う栄養問題の解決は、シングル・セクターでの取り組みでは不十分なため、ここからは、マルチセクター・アプローチをとりあげて栄養問題を考えてみたい。

多くの栄養問題の所在はコミュニティであり、人の日々の生活行為にある。課題特有の複雑性、ローカル性、多様性があるために、従来からマルチセクターで取り組む必要性が指摘されてきた。1970年代に特に低中所得国において飢餓・低栄養が深刻化すると、国際社会では栄養改善の重要性およびその多様な原因が認識され、報告によれば、26カ国以上でマルチセクターの栄養計画が立案・実施されていた。しかしこれらのマルチセクター計画は、保健セクター以外では当初想定したようには受け入れられることはなかった。その理由の1つとして、保健セクター以外がマルチセクターに参画することで、各セクターが自らの権限に基づいた計画・実施のプロセスを犠牲にされることを嫌ったことが指摘されている (Levinson and Balarajan 2013)。その後、1978年にアルマ・アタ宣言でプライマリ・ヘルス・ケアが提唱されると、その具体的取り組みとして地域での栄養改善が行われるようになったが、同時期に起こったオイルショックがもたらした経済不況による債務によって各国経済が悪化した。このため費用対効果が高く、より具体的な目標を指向する取り組みに資源を集中させることとなった。結果として1980-1990年代に保健セクターは自らの責任で取り組める栄養直接介入⁶の活動を志向するようになり、マルチセクターの取り組みが衰退したという歴史がある。

その後、ミレニアム開発目標の時代に選択と集中で母子の死亡率削減が一定の効果を上げ、地球全体で社会経済の発展が進むと、国際社会は栄養改善に再び関心を寄せるようになる。2008年に発表されたLancet誌の「母子低栄養」特集においては、妊娠期から生後2歳までの期間を「人生最初の1000日」と呼び、科学的根拠に基づいた費用対効果の高い栄養介入が分析・特定されるとともに、この期間に十分な栄養を確保することがその後の心身の発達・育育に重要であることが強調された (Horton 2008)。2010年には各国政府、国連機関、援助機関、市民社会、ビジネス、学術機関が参画して栄養問題の解決に取り組む国際的枠組みで、国際的議論を主導する役割を担うScaling Up Nutrition (SUN)が発足した。SUNの発足には日本政府の拠出によって創設された日本社会開発基金 (Japan Social Development Fund: JSDF) が活用されたため、日本はSUNの生みの親である、と言われることもある。このSUN発足によって、それまでに不在

⁶ 保健サービスで行われる直接的な栄養介入 (Nutrition-specific intervention) のこと。これに対して農業、水・衛生セクターといった保健サービス以外の間接的な栄養介入を栄養間接介入 (Nutrition-sensitive intervention) という。

と問題視された栄養分野におけるガバナンス機能が設定されたのである。2013年にはWHOが、国際社会が取り組むべき栄養問題（発育阻害、消耗症、鉄欠乏性貧血、低出生体重、完全母乳育児、小児肥満）を特定して「国際栄養目標」とし、かつ数値目標を発表した（WHO 2014）。こうして、同年にLancet誌が再び「母子栄養不良」特集を発表し、栄養不良の二重負荷、そして複雑化した栄養問題解決のためにマルチセクター／マルチステークホルダーで取り組む重要性が再び提起されることとなり（Black et al. 2013）、持続可能な開発目標における目標2「飢餓をゼロに」の位置づけにつながっている（Nomura et al. 2015）。

このように人間の安全保障で重要視されてきたマルチセクター・アプローチは、栄養分野においても同様に、重要性が再認識されている。ただすでに記述したように、栄養分野はマルチセクター・アプローチに一度失敗している。1980年代と違うのは、2000年以降には、費用効果の高い介入の特定、数値目標の特定、ガバナンスを担う国際的枠組みの構築、そしてモニタリングを担う国際的枠組み構築など、それまで明らかに欠けていたさまざまな体制が整えられてきたことである。そして今、どのように組み合わせるのが効果的か、具体的な実践が求められている。しかしながら、複数セクターの介入による栄養改善への効果を定量的に示した研究は数少ない。

5. 子どもの低栄養の多元的要因に関する分析事例

そこでJICAでは、マルチセクターによる介入が子どもの発育阻害率低減に効果的であることを示した2018年の世界銀行の研究（World Bank 2018）に基づいて対象国や使用する変数を拡大させ、追加分析を実施した（図3）。方法としてDemographic and Health Surveys（DHS）プログラム⁷の個人レベルデータが得られるアジア（7カ国）とアフリカ（17カ国）の計24カ国を対象としてデータセットを構築した⁸。対象国の最終的な選定に際しては、JICAの支援対象候補となりうる国、栄養改善において特徴的な活動を行っている国などを優先的に選定している。なお、DHSは日本語で人口動態保健調査といい、多くの低中所得国の人口

⁷ Demographic and Health Surveys（DHS）は米国国際開発機関（USAID）によって運営されている人口・健康統計調査で、世界の低中所得国における個人レベルでのデータが提供されている。詳細はウェブサイトを参照のこと <https://www.dhsprogram.com/>
⁸ 詳細は、公開資料である全世界2020年度テーマ別評価「多角的アプローチによる栄養改善」ファイナルレポートを参照のこと https://www.jica.go.jp/Resource/activities/evaluation/tech_ga/after/ku57pq00001cdfnb-att/202202_01_ja.pdf

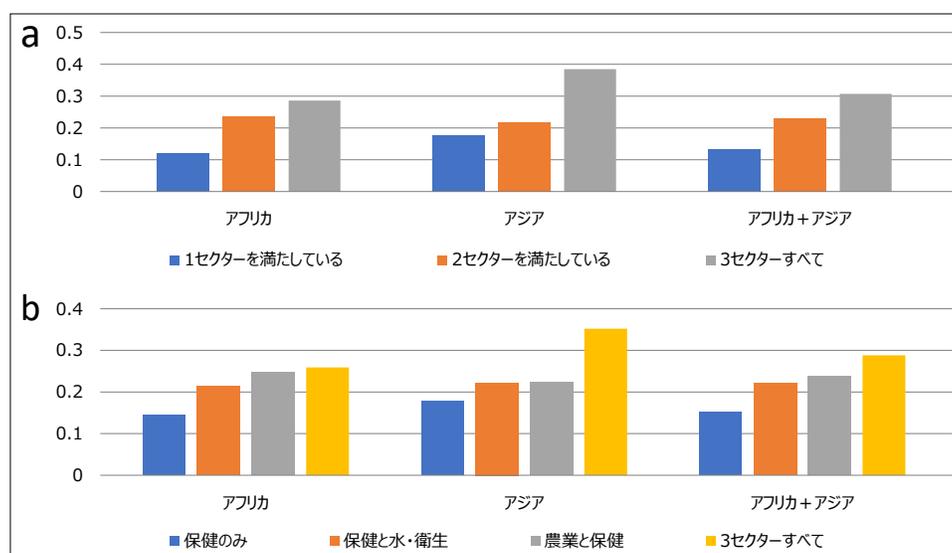


図3 a 取り組むセクターの数別の発育阻害減少への有効性
 b 取り組むセクターの組み合わせ別の発育阻害減少への有効性

出典：JICA（2022）

動態・保健に関する国際的な調査で、歴史も古く、各国の統計代表値にも活用される包括的データセットである。

分析では、目的変数として2歳未満児の発育障害、説明変数として、DHSで使用されているさまざまな変数から農業セクター、水・衛生セクター、保健セクターに関連する変数を選定した。農業セクターに関連する変数として最低食事水準（Minimum Dietary Diversity: MDD）を採用した。水・衛生セクターとして安全な水、改善された衛生施設、野外排泄、手洗い設備、便の処理、下痢予防としての適切な授乳と早期授乳を採用した。保健セクターとして産前健診、専門技能者による分娩介助、産後健診、三種混合ワクチン、蚊帳の使用を採用した。DHSは保健セクターの調査であり、保健セクターと水・衛生セクターに関する変数は多くカバーされているが、農業セクターに関連する変数はないため、1変数のみが該当することとなった。また子どもの性別、母親の身長、多胎、世帯構成員に占める5歳未満児の割合、出生順位、世帯構成員の人数、母親の婚姻状況、初産時の母親の年齢、女性のエンパワメント、母親の教育レベル、世帯所得、居住地域を調整変数とした。

まず、アフリカで見た場合、アジアで見た場合、アフリカとアジアの両地域で見た場合のすべてにおいて、介入セクター数が増えるほど係数の絶対値が大きくなり、目的変数である発育障害に与える影響が強いことが示された。次に、どのような介入の組み合わせが有効なのかを検討するため、それぞれの組み合わせのパターンでの回帰係数を算出した。結果として、農業セクターのみの介入、水・衛生セクターのみの介入、農業セクターと水・衛生セクターの複数セクター組み合わせによる介入のいずれにおいても有意とはならなかったが、保健セクターとの組み合わせによる介入の場合に有意となる結果となった。そして、3セクターすべての場合、係数の絶対値が大きくなった。すなわち、農業、水・衛生セクターといった栄養間接介入は単独では効果が低いが、保健セクターにおける栄養直接介入と組み合わせることにより、発育障害の減少という効果に結び付く傾向が確認された。

発育障害とは、長期的に十分なたんぱく質をはじめとした栄養がとれずに慢性的な低栄養状態となって、年齢相応の身長にまで成長しない栄養状態のことを言う。慢性的な低栄養を防ぐためには、3セクターの協力した取り組みが必要であるということが改めて確認されるとともに、その組み合わせ方として、保健セクターが軸となることで効果を生むことが示されることとなった。この結果から、発育障害の改善のためには、産前健診、専門技能者による分娩介助、産後健診、

三種混合ワクチン、蚊帳の使用など、シングル・セクターとしての母子保健サービスによって、まず母子の命が守られる必要があることが示唆された。施設で出産を終えた母子がコミュニティに帰り、日々の暮らしの中で母乳育児、多様な食品の活用、安全な水の確保、改善された衛生設備の利用など、マルチセクターの取り組みによって支えられている構造が示唆されたのである。

6. JICAの協力事例（ソロモン諸島）： 人間の安全保障の観点から食・栄養の 実践を考える

さて、それでは人間中心でコミュニティのニーズに着目し、低栄養対策、生活習慣病予防、マラリア予防、水・衛生の多面的な健康課題に取り組んだ事例として、ソロモン諸島で実施されたヘルシービレッジ推進プロジェクト⁹を紹介したい。ソロモン諸島は近年の生活習慣や社会環境の変化により、ここ30年程で米、小麦、砂糖、塩、インスタント麺、スナック菓子など、輸入の加工食品が身近になった。首都から遠く離れた地方でも、野菜、イモ類、魚などをココナツミルクで調理したような伝統食よりも、保存がきき、調理も簡単に手に届く価格であることから、手軽な輸入の加工食品が多く食べられるようになった。その結果、国民の半数以上が過体重・肥満、そして全死亡の6割以上が心血管疾患や糖尿病などの生活習慣病で占められるようになった。他方、マラリアなどの感染症や、栄養不十分な食事で十分な成長が見られない子どもが依然として多い地域もあり、「栄養不良の二重負荷」に直面することになり、保健医療サービス省の予算は圧迫されて深刻な状況であった。

ソロモン諸島では約1,000の島に国の人口の8割が住み、病院や診療所に行くにも徒歩で森の中を数時間歩く、またはボートに乗って数時間波に揺られる必要もあり、夜間や悪天候では保健医療サービスを受けることも難しい。そこでJICAは2016年から2021年の5年間、限られた保健医療資源下におけるコミュニティの健康力の底上げを目的として、住民から推薦された健康推進員を育成する支援を行った（図4）。

プロジェクトはマラリア、子どもの低栄養、成人の生活習

⁹ 詳細は、ソロモン諸島ヘルシービレッジ推進プロジェクトのODA見える化サイトを参照のこと <https://www.jica.go.jp/oda/project/1500303/index.html>

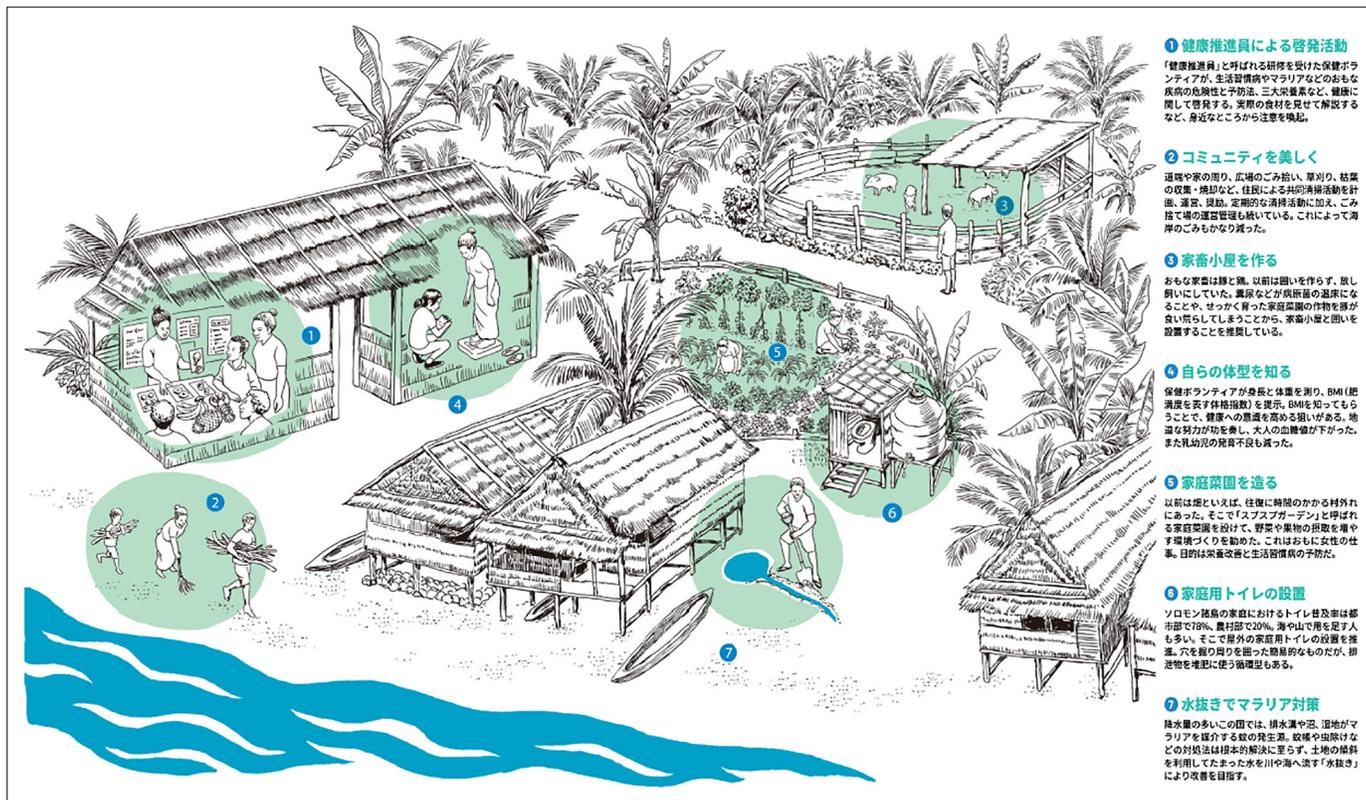


図4 ソロモン諸島ヘルシービレッジ推進プロジェクトにおけるヘルシーセッティングのコンセプト俯瞰図

出典：JICA（2021）

① 健康推進員による啓発活動

「健康推進員」と呼ばれる研修を受けた保健ボランティアが、生活習慣病やマラリアなどのおもな疾病の危険性と予防法、三大栄養素と、健康に關して啓発する。変換の食材を見つけて解説するなど、身近なところから注意を喚起。

② コミュニティを美しく

道路や家の周り、広場のごみ拾い、草刈り、結露の収集・焼却など、住居による共同清掃活動を計画、運営、奨励し、定期的な清掃活動に加え、ごみ捨て場の運営管理も続けている。これによって海岸のごみもかなり減った。

③ 家畜小屋を作る

おもな家畜は豚と鶏。以前は囲いを作らず、放し飼いにしていた。糞尿などが病原菌の温床になることや、せがく育った家庭菜園の作物を豚が食い荒らしてしまうことから、家畜小屋と囲いを設置することを推奨している。

④ 自らの体型を知る

保健ボランティアが身長と体重を測り、BMI（肥満度を表す体格指数）を提示、BMIを知ってもらうことで、健康への意識を高める狙いがある。地道な努力が功を奏し、大人の血糖値が下がった。また乳幼児の発育不良も減った。

⑤ 家庭菜園を造る

以前は畑といえば、往復に時間のかかる村外れにあった。そこで「スペースガーデン」と呼ばれる家庭菜園を造って、野菜や果物の摂取を増やす環境づくりを始めた。これはおもに女性の仕事。目的は栄養改善と生活習慣病の予防だ。

⑥ 家庭用トイレの設置

ソロモン諸島の家庭におけるトイレ普及率は都市部で78%、農村部で20%。海や山で用を足す人も多い。そこで屋外の家庭用トイレの設置を推進。穴を掘り周りを囲った簡易的なものだが、排泄物を埋め込みに使う簡易型もある。

⑦ 水抜きでマラリア対策

降水量の多いこの国では、排水溝や沼、湿地がマラリアを媒介する蚊の発生源。蚊帳や虫除けなどの対策は根本的解決に至らず、土地の傾斜を利用してたまった水を川や海へ流す「水抜き」により改善を目指す。

慣病、水・衛生という4つの健康課題を対象として、カウンターパートの保健医療サービス省ヘルスプロモーション（健康推進）部が中心となり他部署と連携を図りながら進めた。そして人びとの生活に着目して、本当に自分たちに必要なものはなにかということに住民組織と考えながら取り組んだ。たとえば、村の食生活を調査したところ、野菜の摂取が偏っていることが初めて分かった。海辺の村では土に塩水がしみ込んでいるために野菜が育たないので、何キロも離れた山の上まで行く必要がある。急峻な山を登って畑まで行くのは一苦勞であるという状況もあった。そこでプロジェクトでは農業省と協力し、農業指導員が講師となって、土の作り方、海辺でも栽培可能な野菜の育て方に関する講習会を実施した。以前よりも手軽に葉物野菜が入手できるようになり、ソロモン諸島では母の味であるトロロアオイという野菜のココナツ煮が村でまた調理されることとなった。

首都から離れた地域でもインスタント麺やスナック菓子などの加工食品や清涼飲料水は好まれていることから、健康への影響に加え、ごみの問題も深刻である。インスタント麺やスナック菓子の包装、清涼飲料水の缶を浜辺や村のあちこち

に捨ててしまうので、山から流れる川にごみが溜まってしまふことで、水流が滞ってしまう。この溜まった水面に蚊が卵を産み付けてボウフラを発生させてしまうことでマラリア蚊が発生するという事例が村人から共有されると、健康推進員から、マラリア対策のための村の水路の清掃と、ゴミ集めの活動が提案された。つまり島の食生活の変化がマラリア蚊の発生の原因となり、その対策として衛生活動を行うことになったのである。このような事象において、人間の安全保障の視座によって人間中心で物事を捉えると、コミュニティのニーズに多面的に応える、つまりマルチセクター的なアプローチの必要性が導かれる。

このようにヘルシービレッジ推進プロジェクトでは、コミュニティから直接選ばれ、コミュニティで村人と一緒に活動する健康推進員の能力強化を通じたコミュニティのエンパワメントに加え、これを持続可能に保護するための仕組みづくりも実施した。現場の経験と知見を体系化し、ヘルシービレッジ・モデルを開発し、全国展開するための政策・技術文書、手引き書、啓発教材などを整備した。これらの文書・教材は保健省から承認を得、さらに、このモデルを運用管理す

るための健康設定調整委員会を首都と州に設けるなど、まさにエンパワメントと、保護の両方でアプローチしたものである。

このヘルシービレッジ・モデルは、WHO 西太平洋地域事務局がこの大洋州島嶼地域を対象に推進している、限られた保健医療資源下で健康を守るためのアプローチであるヘルシーセッティングの1つである¹⁰。ヘルシーセッティングは1980年WHO「ヘルスプロモーションのためのオタワ憲章」が始まりで、地域社会の参加、パートナーシップ、エンパワメント、公平性が主要原則である。村だけでなく、学校、都市、職場、市場などさまざまな場所が健康的であり、衛生的であることを目指すコンセプトで、大洋州の国々に採用されている。JICAの技術協力によるヘルシービレッジ推進プロジェクトは、WHO 西太平洋地域事務局によって地域に提案されたこのコンセプトをソロモン諸島政府とともに、村で具現化・実践化し、ボトムアップで政策としてまとめ上げた事例である。

7. これからのマルチセクター・アプローチによる実践

このように、栄養分野はマルチセクターの重要性に依拠し、実務レベルにおいて様々な取り組みを行っている。ただし、複数セクターによる取り組みの実施においては、各セクターのターゲットの違いが障壁となる可能性がある。たとえば、栄養介入が最も必要な対象集団は多くの場合、脆弱な人びとである。したがって保健セクターでは、基本的な保健サービスに、地理的、経済的、社会的にアクセスできない母子を対象とすることが多い。他方、農業セクターは生産能力を上げることを目標とするため、一定以上の生産能力や土地を持つ農家男性を対象とする。そして水・衛生セクターにおける給水事業を行う場合は、水脈の有無が対象地選定の条件となる。このような理由で、複数セクターでの別々のプロジェクトの実施地域と時期を合わせるためには、計画段階において綿密な調整が必要となる。具体的には、計画段階でプロジェクト計画側の関係者がそれぞれのセクターが人びとの食・栄養に及ぼす影響を理解した上で、必要な人に栄養が届くように、対象地域あるいは対象集団を重ねて考えることが必要である。

¹⁰ 詳細は Healthy Settings in the Western Pacific のウェブサイトを参照のこと <https://www.who.int/westernpacific/health-topics/healthy-settings>

モザンビークでは、保健プロジェクトを計画する段階から、地方給水プロジェクトとコミュニケーションを開始し、両プロジェクトで投入するモデル村を選定し、試行している。JICAが開催した能力強化研修「栄養改善人材養成」に双方のプロジェクト専門家が参加し、栄養に関して共通知識を得た上で、それぞれのセクターの研修で齟齬がないように研修内容を相互に確認している。複数セクターの行政官に同じメッセージとイメージが伝わるように、共通のイラストを使うなどの工夫もしている。現在では、保健プロジェクトの対象保健センター内に給水施設と衛生施設が建設される計画となり、この保健センターを利用する人びとが複数セクターのサービスを受ける予定である。

このように、国レベルでJICA内複数のセクターが連携して対象を重ね合わせることで効果を狙うパターン（①JICA内複数案件型）もあれば、国際機関との連携によって対象地域のすみわけを行うこともある（②国際機関型）、また単一案件の中で、JICA内の複数部が連携するパターン（③複数部型）もある（表1）。たとえばモンゴル国学校給食導入支援プロジェクトは保健セクター主管であるが、プロジェクト案件形成プロセスの段階で食材の持続的な調達システムの構築が必須であることが判明し、農業セクターに議論への参加を依頼した。その結果、プロジェクトの構成を保健セクターの取り組みによる成果、農業セクターの取り組みによる成果、それをつなぐ連携の取り組みによる成果という3構造に整理することとした。その他、単一案件の中でカウンターパートが複数セクター（複数省庁、複数部、複数課）にまたがるパターン（④複数カウンターパート型）や、一案件の中で活動レベルで複数セクターがかかわるパターン（⑤活動レベル型）は、従来のJICAプロジェクトでもよく見られるマルチセクターの取り組みである。マルチセクター・アプローチを進める場合には、対象国を俯瞰してどのような連携を志向するかを綿密に計画する必要がある。

マルチセクターと似たような言葉にマルチステークホルダーがある。栄養分野では、保健だけではなく農業、教育、水・衛生など様々な分野（セクター）が連携することがまず重要であるが、様々な行為主体（ステークホルダー）の参画によるパートナーシップも欠かせない。特に栄養分野の文脈では、フードシステムに深く関係する食品企業、エビデンスを創出する学術機関、地域に根付いて活動をする市民社会、栄養に関する議論・ガバナンスを主導する国際機関、そして栄養実践の行為主体である私たち自身が課題解決に参画し、「連帯」の一部になることが望ましい。2022年UNDP報告書では、

表1 マルチセクター・アプローチによる JICA 栄養協力の分類

大分類	小分類	マルチセクター連携の方法	JICA 栄養協力における事例
複数案件型	①JICA 内複数案件型	同じ国・地域で、JICA 内複数セクターの案件が連携する	<ul style="list-style-type: none"> ・母子栄養サービス改善プロジェクト／ニアッサ州持続的給水システム及び衛生促進プロジェクト（モザンビーク） ・ツールカナ持続可能な自然資源管理及び代替生計手段を通じたコミュニティのレジリエンス向上プロジェクト（ECoRAD2）／乾燥・半乾燥地域における気候変動適応力強化を通じた食と栄養改善プロジェクト（IFNuS）／地方給水アドバイザー（ケニア）
	②国際機関型	同じ国・地域で、国際機関と連携する	<ul style="list-style-type: none"> ・食と栄養改善プロジェクトにおける世銀連携（マダガスカル）
単一案件型	③複数部型	単一案件の中で、JICA 内複数セクターにまたがる	<ul style="list-style-type: none"> ・農業変革を通じた栄養改善のための分野別政策借款（ルワンダ） ・学校給食導入支援プロジェクト（モンゴル）
	④複数カウンターパート型	単一案件の中で、カウンターパートが複数セクター（複数省庁、複数部、複数課）にまたがる	<ul style="list-style-type: none"> ・母子栄養サービス改善プロジェクト（モザンビーク） ・プライマリ・ヘルス・ケアを通じた母子栄養改善プロジェクト（グアテマラ） ・国別研修 LEP2.0「給食ガイドライン開発」（マレーシア） ・栄養センシティブ農業モデル村構築プロジェクト（エチオピア） ・連邦首都区における栄養改善能力向上プロジェクト（ナイジェリア） ・農業を通じた栄養改善プロジェクト（ブルキナファソ）
	⑤活動レベル型	単一案件の中で、活動レベルで複数セクターがかかわる	<ul style="list-style-type: none"> ・ヘルシービレッジ推進プロジェクト（ソロモン諸島）

出典：筆者作成（2023年10月現在）

それまでの保護とエンパワメントの人間の安全保障に加え、人新世における人間の安全保障という実践のためには、縦割り型を超えてあらゆるステークホルダーが協力する「連帯」の重視が提案されている（UNDP 2022）。

では私たちの時代には、どのように連帯すればよいのだろうか。この連帯の再定義として、近年コレクティブ・インパクトに注目が集まっている。スタンフォードソーシャルイノベーションレビューで発表されたコレクティブ・インパクトは、2011年に John Kania と Mark Kramer によって定義され、複雑化した現代の社会課題をセクターを超えた協働で取り組む場合にとるべき手法で、5つの原則が特徴である（Kania and Kramer 2011）。表2に示すように、共通のアジェンダを設定し、互いに強化し合う活動を独立して行い、主体同士が継続的にコミュニケーションしながら、測定システムを共有し、バックボーン組織に支えられるような体制を構築することで、コレクティブ・インパクトは行われる。これまでの協働アプローチは、各主体者が構成員となってグループを形成し、グループの意思決定に則って活動し、グループの

成果を目指すというものである。これに対してコレクティブ・インパクトは、各主体が得意分野を生かしつつ個別に活動して密な連携を求めないのが最大の特徴で、これをまとめるシステム機能として、グループとしてアジェンダと測定システムを共有する。コレクティブ・インパクトが目指す重要な点は、人間中心、地域中心で特定されたアジェンダの解決であって、グループの成果ではない点である。セクターやステークホルダーによって使用する用語も、文化も、作法も異なるし、当然ながら目指すべき経営理念やマテリアリティが異なる。主体の志向や目的も多様化した現代においては、この言語化できないズレを合わせるために密な連携を続けながら協働するのは調整コストが大きすぎる。このため、各主体の得意分野がシステムとして集合体を形成し、人間中心、地域中心に課題解決を実践するコレクティブ・インパクトのアプローチが着目されており、栄養分野でも、コレクティブ・インパクトに依拠したマルチセクター・アプローチ、そしてマルチステークホルダー・アプローチの実践に挑戦している。

表2 コレクティブ・インパクトの5つの原則

共通のアジェンダ	ステークホルダー全員が変化のビジョンを共有し、状況について共通認識を築き、合意した活動を通じてともに課題解決に取り組む。
共通の測定システム	ステークホルダー全員のデータ収集と成果測定を定期的実施し、活動全体の方向性を維持し、相互にアカウンタビリティを果たす。
相互に補強し合う取り組み	活動は、各組織が独立して行うと同時に、相互に補強し合いながら協調的に実施されなくてはならない。
継続的なコミュニケーション	多数のプレーヤー間で継続的かつオープンなコミュニケーションを行い、信頼関係の構築、共通の目標や同期の確認を行う。
活動を支えるバックボーン組織	コレクティブ・インパクトを生み出してマネジメントしていくためには、活動主体とは別に、バックボーンとしてのスキルを備えた人材から構成される単体あるいは複数の組織が全体を支えてコーディネートする。

出典：Kania and Kramer (2011) (筆者訳)

表3 個別活動、協働、コレクティブ・インパクトの考え方

	個別活動	協働	コレクティブ・インパクト
成果	それぞれの成果	グループとしての成果	地域全体での成果
活動	それぞれの活動	グループ活動として一緒に行う。	各主体は個別に活動するが、継続的なコミュニケーションによって連動するようにする。
連携	基本的になし	グループの構成員となる。	共通のアジェンダを達成するために連携・協力・連動を大前提とする。
意思決定	他者の影響を受けずに独立して行う。	グループ構成員は、組織の意思決定にのっとって行動する。	各主体は其中で独立した意思決定、活動を行う。独立して実施する中で、自然と他者から影響を受ける仕組みづくりを構築する。
評価	するしないは主体次第	こだわる場合もあれば、そうでない場合もある。	共通のアジェンダ、評価手法で見える化する。

出典：筆者作成

まとめ

本稿では、マルチセクター・アプローチによる栄養協力の政策、歴史、現場実践、概念を行き来し、複合危機下の人間の安全保障の今日的意義を見出すことを試みてきた。前提として、人びとの食・栄養は、気候変動、新型コロナウイルス感染症、紛争による複合危機と、地政学的影響との相互作用に影響を受けている。これに加えて、人口構造と疾病構造の変化に伴い、今日の栄養問題は低栄養から過栄養へと変化している。低栄養は何（エネルギーあるいは栄養素）がどれだ

け足りていないかに着目するが、過栄養や生活習慣病の対策においては、何をどれだけに加えて、いつ、誰と、どこで、どのように食べるのかを考える必要が出てきている。こういった複雑な対応が求められる今日の栄養協力において、人間の安全保障の付加価値として次の2点について強調したい。

1点目は、人間の安全保障が重要視する人間中心の視座で課題を見ることで改めて、それまで取りこぼされていた人や課題が拾えるようになることである。たとえば、過栄養や生活習慣病を取り組むべき課題として包摂することができる。人間中心に見ることで、生活習慣の行動変容（エンパワメント）だけでなく、地政学的観点から健康的な選択を制限する多様な脅威に対抗できる強靱な社会・環境づくり（保護）へ

の取り組みも必要となる。2点目に、これからは、命を守る保健セクターの取り組みに加え、暮らしと尊厳を守るためにマルチセクター・アプローチによって保健セクターだけでは解決できない食料や水・衛生、教育、ジェンダーといった複数セクターの取り組みが必要である。これからの課題解決に向けて本質的な結果を得るためにはコレクティブ・インパクトで調整コストの低減をはかりつつ、マルチセクター・アプローチ、そしてマルチステークホルダー・アプローチを実践していくことが求められる。

参考文献

- 国際協力機構 (JICA), 2020, 「特集 新時代の人間の安全保障 すべての人に安全と尊厳を」, 『mundi 2020年11月号』, 8-9.
- , 2021, 「村ごと元気を目指すヘルシービレッジとは?」, 『JICA Magazine 2021年6月号』, 18-19.
- , 2022, 全世界2020年度テーマ別評価「多角的アプローチによる栄養改善」ファイナルレポート.
- 野村真利香, 山口美輪, 西信雄, 2022, 「栄養不良の二重負荷への介入としての栄養の二重責務行動に関する国際的動向」, 『栄養学雑誌』, 80(1): 60-68.
- Black, Robert E, Cesar G Victora, Susan P Walker, Zulfiqar A Bhutta, Parul Christian, Mercedes de Onis, Majid Ezzati, Sally Grantham-McGregor, Joanne Katz, Reynaldo Martorell, Ricardo Uauy and Maternal and Child Nutrition Study Group. 2013. "Maternal and child undernutrition and overweight in low-income and middle-income countries." *Lancet*. 382(9890): 427-451.
- Development Initiatives. 2018. 2018 Global Nutrition Report: Shining a light to spur action on nutrition. Bristol, UK: Development Initiatives.
- Fanzo, Jessica C, and Shauna M Downs. 2021. "Climate change and nutrition-associated diseases." *Nat Rev Dis Primers*. 7: 90.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. 2020. In Brief to The State of Food Security and Nutrition in the World 2020. FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO. Transforming food systems for affordable healthy diets. Rome: FAO.
- Hawkes, Corinna, Ruel T Marie, Salm Leah, Sinclair Bryony and Branca Francesco. 2020. "Double-duty actions: seizing programme and policy opportunities to address malnutrition in all its forms." *Lancet*. 395(10218): 142-155.
- Helble, Matthias and Francisco Kris. 2017. "The upcoming obesity crisis in Asia and the Pacific: First cost estimates." ADBI Working Paper 743. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Hendriks, Sheryl L, Montgomery Hugh, Benton Tim, Badiane Ousmane, Castro de la Mata Gonzalo, Fanzo Jessica, Guinto R Ramon, Soussana Jean-François. 2022. "Global environmental climate change, covid-19, and conflict threaten food security and nutrition." *BMJ*. 29(378): e071534.
- Horton, Richard. 2008. "Maternal and child undernutrition: An urgent opportunity." *Lancet*. 371(9608): 179.
- JICA. 2019. Revisiting Human Security in Today's Global Context – JICA's Activities–.
- Kania, John and Mark Kramer. 2011. "Collective impact." *Stanford Social Innovation Review*. 9(1): 36-41.
- Levinson, James F and Yarlini Balarajan. 2013. "Addressing malnutrition multisectorally: What have we learned from recent international experience." UNICEF Nutrition Working Paper. New York: UNICEF and MDG Achievement Fund.
- Nomura, Marika, Takahashi Kenzo, Reich R Michael. 2015. "Trends in global nutrition policy and implications for Japanese development policy." *Food Nutr Bull*. 36(4): 493-502.
- Sen, Amartya. 1983. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. New York: Oxford University Press. (online edn, Oxford Academic, November 1, 2003, Accessed on January 2, 2024. <https://doi.org/10.1093/0198284632.001.0001>)
- Stefan, Norbert, Birkenfeld L Andreas and Schulze B Matthias. 2021. "Global pandemics interconnected—Obesity, impaired metabolic health and COVID-19." *Nat Rev Endocrinol*. 17: 135-149.
- Swinburn, A Boyd, Kraak I Vivica, Allender Steven, Vincent J Atkins, Phillip I Baker, Jessica R Bogard, Hannah Brinsden, Alejandro Calvillo, Olivier De Schutter, Raji Devarajan, et al. 2019. "The global syndemic of obesity, undernutrition, and climate change: The Lancet Commission report." *Lancet*. 393(10173): 791-846.
- Templin, Tara, Hashiguchi Cravo Oliveira Tiago, Thomson Blake, Dieleman Joseph and Bendavid Eran. 2019. "The overweight and obesity transition from the wealthy to the poor in low- and middle-income countries: A survey of household data from 103 countries." *PLoS Med*. 16(11): e1002968.
- United Nations. 2015. Sustainable Development Goals. New York.
- United Nations Development Programme (UNDP). 2022. 2022 Special Report on Human Security. New York.
- Wang, Fuhmei and Wang Jung-Der. 2021. "Investing preventive care and economic development in ageing societies: empirical evidences from OECD countries." *Health Econ Rev*. 11: 18.
- World Health Organization (WHO). 2014. Global nutrition targets 2025: Policy brief series. Accessed on January 5, 2023. <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-NMH-NHD-14.2>
- . 2017. "The double burden of malnutrition: Policy brief." Accessed on January 5, 2023. <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-NMH-NHD-17.3>
- . 2021. "Fact Sheet Malnutrition." Accessed on January 5, 2023. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/malnutrition>
- World Bank. 2018. All hands on deck: Reducing stunting through multisectoral efforts in Sub-Saharan Africa: Main report (English). Washington DC: World Bank Group.

紛争中の自然災害——シリアにおける複合危機の発生から人間の安全保障への示唆

武藤 亜子

JICA 緒方貞子平和開発研究所 専任研究員

要旨

本稿は、武力紛争中に突発的な大規模自然災害が発生するという複合危機に際し、人間の安全保障にいかなる実践と課題があったのか、シリア紛争中の北西部地震を事例に論じた。人間の安全保障を実践するアプローチには保護とエンパワメントがあり、緊急事態の発生に際しては保護が強化される。このため本稿では、命の保護（人道支援など救命活動）、暮らしの保護（人道、復興、開発協力）、尊厳の保護（例えば暴力、虐待、強制、収奪の予防や対応）の三つの保護を分析枠組みとした。国際社会は通常、大規模自然災害が発生すると一致して復興に協力するが、紛争中の復興は紛争当事者の敵対関係の影響を受ける。シリア紛争の場合は複雑な国際関係も復興に影響した。そうした中でも人間の安全保障を推進しうるきっかけとして、本稿ではシリアの人びと自身のエンパワメント、欧米諸国の制裁の一部緩和、シリア政府とアラブ連盟加盟国との関係改善を挙げた。

はじめに

ウクライナ紛争による死者数は2022年の1年間だけで8万人を超え（Department of Peace and Conflict Research 2023）、武力紛争（以後「紛争」と呼称する）が今なお私たちの安全を脅かす重大な危機であることを世界に示している。多くの紛争は市街地を戦場とするため多数の一般人が命を脅かされ、家屋や仕事を失い、貧困状態に陥る。紛争が長期化していくと学校、病院、発電や浄水設備などの国家の基幹インフラが破壊され、また行政機構や企業活動が影響を受けるなどして社会・経済・統治基盤は劣化する。紛争という危機が別の危機を引き起こして危機は複合化する。また、COVID-19など感染症や突発的な大規模自然災害などの危機は紛争とは無関係に発生するが、それらの危機への対応が紛争の影響を受けたり、それらの危機が紛争の推移に影響を及ぼしたりしてしまう。つまり別個に発生した危機が互いに影響しあい、複合化する。このような、危機が危機を引き起こしたり別個に発生して影響し合ったりする複合危機は、ウクライナやシリアに限らずミャンマーやアフガニスタン、イエ

メンなど多くの紛争で見受けられる。

本稿は、このような複合危機が人びとにどのような影響を及ぼすのか、また複合危機に際してどのような国際協力がありうるのかについて、人間の安全保障の視座に立って考察する。人間の安全保障は人びとを中心にすえて命、暮らし、尊厳を守ることに焦点を置く概念である。したがってこの概念は、人間の安全保障を脅かすのは紛争だけではなく突発的な大規模自然災害—地震、津波、洪水など—、貧困、経済危機、気候変動、感染症など多岐にわたり、しかもそれらは互いに関連し合うと捉える。そこで本稿では、危機として特定しやすい紛争と地震を取り上げ、複合危機はいかに人間の安全保障を脅かすのか、また複合危機に際して人びとの命、暮らし、尊厳を守るためにいかなる対処や課題があるのかを明らかにする。具体的には、本稿を執筆中の2023年に発生した複合危機、すなわちシリア紛争中の北西部地震を取り上げる。被災地にはシリア政府が統治する地域に加え、反体制勢力が実効支配する地域が含まれる。12年に及ぶ紛争により、すでに人びとの命、暮らし、尊厳は脅かされていた。そうした状況での地震発生は紛争の推移とどのように影響し合ったのか。また、かかる複合危機は異なる勢力の支配下にある人びとの安全にいかなる影響を及ぼし、国際社会はいかに対処し

本レポートで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

たのか分析する。

人間の安全保障を実践するには人びとの保護とエンパワメントという二つのアプローチがあり、緊急事態の発生に際しては保護が強化される。そこで次節では、紛争中の突発的な大規模自然災害の発生という状況において人間の安全保障を実践する保護アプローチの射程について整理し、本稿の分析枠組みを提示する。第2節では、シリア北西部地震に焦点を合わせ、地震発生前の紛争の推移を概観しつつ、地震発生に際していかに人びとを保護する取り組みがあったのか、そこにはいかなる課題があったのかを分析する。第3節では複合危機の発生における人間の安全保障への対処と課題を論じ、最後に本稿全体から得られる示唆を提示する。本稿は質的研究の手法を用い、分析に際しては、シリア国内で国際協力に従事する機関へのインタビューや文献調査により取得したデータを基に、ナラティブ分析や過程追跡といった研究方法を使用した。

1. 保護の諸相

1.1. 保護の三つの側面

人びとの命、暮らし、尊厳といった人の営みを守る人間の安全保障を実践するうえでの基本的な考え方は、既述のとおり、人びとの保護と人びとに対するエンパワメントという二つのアプローチを組み合わせることである。ここでいう保護とは人びとの命、暮らし、尊厳を守る方策のことであり、エンパワメントとは人びとが自分や他人のために行動できる力のことであり（Commission on Human Security 2003）。保護とエンパワメントの組み合わせは千差万別であるが、一般に紛争や突発的な大規模自然災害などの緊急時には命の保護が強化される。そして、人びとが緊急事態を脱して平時に向かうにつれ、社会・経済・統治基盤を回復させて暮らしを保護し、これにより、人びとのエンパワメントを強化していくことになる（武藤他 2018）。いずれの状況においても尊厳の保護は人間の安全保障の基本である。もちろん、緊急事態の最中であってもエンパワーされ、自分や他人のために行動できる人はいる。しかし紛争などの危機が長期化したり、複合危機が発生したりして命が危険にさらされ続ける状況では保護が長期化し、人が自立して暮らしを営めるようなエンパワメントの推進は、一般に困難になると考えられる。

それでは、保護アプローチの射程とはいかなるものか。今に至る人間の安全保障の概念と実践の基礎となった「安全保

障の今日的課題」は、命を救う保護の実践の例として人道支援に言及する（Commission on Human Security 2003）。人道支援は伝統的に紛争などの被災者に対し、食料、水と衛生的な環境、保健医療、避難所を提供してきた。倒壊した建物の中から生存者を探索し、救助するレスキュー活動も命の保護に直結する。既述のとおり紛争や突発的な大規模自然災害など緊急事態の発生に際しては、伝統的な人道支援やレスキュー活動などにより個人の救命を優先させる必要がある。

人びとが緊急事態を脱するにつれて、命のみならず暮らしを保護する必然性は増していくが、実際には命の保護と暮らしの保護は互いにかかわりあう。二つの保護の関わりは、昨日まで命の保護を实践し、今日から暮らしの保護を实践するという意味での連続性とは異なり、重なり合うものである。例えば現代の人道支援は食料や保健医療などに留まらず、農業、教育、早期復興など幅広い領域を含む。また既出の「安全保障の今日的課題」によると、保護とは人びとの基本的な権利と自由を守るための国内および国際的な規範、プロセス、制度、およびその整備であるという。具体的には、「警察制度、環境規制、医療ネットワーク、教育制度、セーフティネット、労働賃金制度、予防接種キャンペーン、外交活動、危機や紛争の早期警告システムなど、社会のあらゆるレベルで機能する制度」（前掲書、132）が保護に必要とされている。これらは命、暮らしの両方の保護に資するものである。

複合危機下においては、尊厳の保護はより一層影響を受ける。機関間常設委員会の「人道的な活動における保護に関する機関間常設委員会方針」（IASC 2016）は、人びとが保護されない状況を、とりわけ紛争の間に人びとがさらされる暴力、虐待、強制、収奪にあると整理した¹。仮に命や暮らしが無事であっても暴力、虐待、強制、収奪を受けるようでは、人びとの安全が保障されているとはいえない。現代の人道支援や復興、開発協力は、これらの危機から直接的に人びとを保護するため、暴力、虐待、強制、収奪の情報収集や記録、子供やジェンダーに基づく暴力の被害者に対する避難所やメンタルケアなどの物理的、心理的な保護の提供、地雷対策や住宅・土地・財産に対する権利保全支援などを実施する。これらの活動は私たちが人として認められ、不当な扱いを受け

¹ 同方針では、暴力を「身体的または心理的虐待の行為、または脅迫」、強制を「本人の意思に反して何かを強要すること」、収奪を「人びとが必要とする商品やサービスを利用できないようにすること。意図的であるかないか、直接的であるか間接的であるかを問わない。差別を含む場合もある。」と定義する（IASC 2016, 13-15）

ないことを保障するものではないが、少なくとも意図するものである。ただし、国際協力がこれらの活動をもれなく実施したとしても、人びとの尊厳が確保されたと評価することは難しい。一連の活動は尊厳の保護の一例に過ぎないことには留意が必要である。

ここまで、人間の安全保障の二つのアプローチのうち、緊急事態に際して強化される保護の実践には、命、暮らし、尊厳の三つがあることを明らかにしてきた。実際にはこれらの三つの保護は明確に分かれているわけではなく、密接にかかわりあっている。以上の議論を総括したのが図1である。

緊急事態においては、まず命の保護（人道支援など救命活動）が必要である。しかしそれだけでは、私たちの安全は保障されない。暮らしの保護（人道、復興、開発協力）も早急に必要である。暮らしの保護のために整備された基幹インフラ、経済基盤、行政制度、教育、保健医療といった社会基盤、それらを運営管理する統治基盤は危機の発生を予防し、危機が発生しても命を保護する人道支援に資するはずである。また尊厳の保護（例えば暴力、虐待、強制、収奪の予防や対応）のための活動は、平時か危機発生時にかかわらず必要である。他方で既述のとおり、尊厳の保護の実践が完全な尊厳の

保護を可能にするわけではない。尊厳を保護する活動のみを実施しても命や暮らしが保護されなければ、尊厳が保護されているとはいえないであろう。命、暮らし、尊厳の保護は互いに深く関連し合っている。緊急事態においては図1のように三つの保護を意識して活動を実施していくことが、人間の安全保障の推進に有用である。

なお、人間の安全保障の二つのアプローチのうち保護は、一義的には政府により実践される（武藤他 2018）。政府が整備する社会・経済・統治基盤や治安の安定は、人間の安全保障を保障する核となる。しかしそれだけではなく、地元のNGOや市民社会組織、さらに近年では企業が社会貢献活動や人権を重視したビジネスを通じ、人間の安全保障の推進に貢献している。さらに国連機関などの多国間協力機関、JICAなどの二国間協力機関、アラブ連盟などの地域機関、また国際NGOや財団なども人道支援や復興、開発協力などを通じて人間の安全保障の推進を支援している。多様な組織が保護をもたらすことになる。ただし、緊急事態に保護を強化する場合であっても、保護だけではなく人びとのエンパワメントが発現することで、人間の安全保障が包括的に推進されることには留意が必要である。次に、本稿が主題とする紛

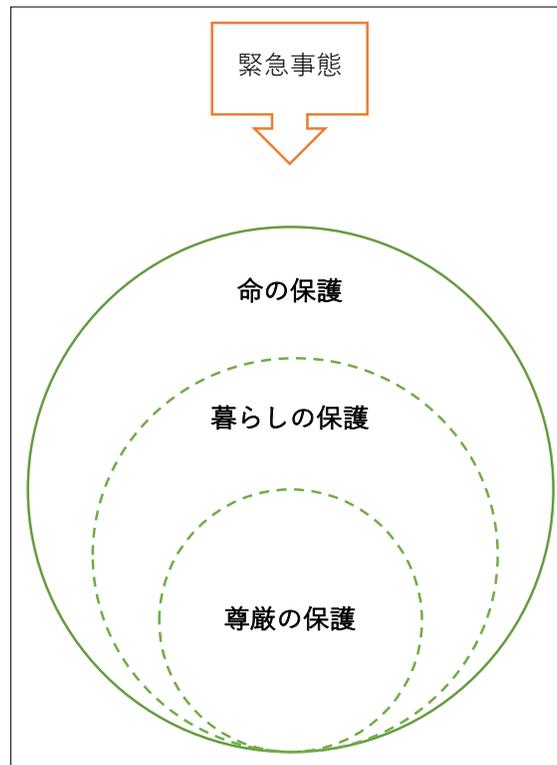


図1 緊急事態に強化される人間の安全保障の三つの保護—本稿の分析枠組みとして

出典：筆者作成

争中の突発的な大規模自然災害という複合危機の発生に際し、三つの保護はいかに対応しうるのか、補完的に論ずる。

1.2. 複合危機—紛争と大規模自然災害—における保護

前項で明らかにしたように、危機の発生に際し、国際社会は命の保護（人道支援など救命活動）の実践に集中し、危機が収束するにつれて暮らしの保護（人道、復興、開発協力）を強化する。そして保護のいずれの実践においても、国際社会は尊厳の保護（例えば暴力、虐待、強制、収奪の予防や対応）を同時並行させる。この保護の実践は、紛争と突発的な大規模自然災害のいずれにおいても共通する。しかし、紛争と大規模自然災害それぞれの危機に対する国際社会の保護には、実際には二つの違いがある。

違いの一つは、保護を実践する主体であろう（Hanatani et al. 2018）。紛争の場合、反体制勢力が一部地域を実効支配し、傘下の人びとを保護することがある。当該勢力が住民との信頼関係を築き、事実上の国家のように機能する場合もあるが、政府との関係や国際的な支持などの影響を受け、その力量にはばらつきがある。敵対する勢力同士が、人道支援その他の保護の実践を妨害することも珍しくない（アンダーソン 2006）。国際社会は政府に協力するだけでなく、実効支配の状況に即し、現地の事情に詳しい市民社会組織などと協力して保護を実践する場合がある。これに対し、紛争の影響のない地域で突発的な大規模自然災害のみが発生する場合、被災者を一義的に保護するのは政府であり、市民社会組織や企業も参画する。この場合、人道支援の実施が人為的に妨害されることも考えにくい。

もう一つの違いは、命の保護から暮らしの保護へ移行していくタイミングであろう。紛争の場合、国際社会は激しい戦闘が続く間は命の保護を優先し、戦闘が収まりつつあるタイミングで協力内容を暮らしの保護にシフトさせる。しかし、紛争が長期化する場合や紛争の強度が地域により異なる場合には、命の保護と暮らしの保護は混在する。つまり紛争の場合、移行のタイミングは紛争ごとに異なり、紛争の推移や強度、また紛争当事者同士の力関係など様々な文脈に即して決まっていく。これに対し、突発的な大規模自然災害のみが発生した場合、国際社会は災害が収まり次第できるだけ早く、復興、開発協力の開始を求められる。紛争に比べても暮らしの保護への移行のタイミングを見出しやすく、タイミングも早い（Hanatani et al. 2018）。

それでは、紛争中に突発的な大規模自然災害が発生した場

合にはいかなる保護の実践があるのか。例えばインドネシア・スマトラ島大地震およびインド洋津波の大きな被害を受けたスリランカは、全土で内戦中であった。スリランカの場合、復興支援の割り当てをめぐる紛争当事者同士の争いが激化してしまった。他方でインドネシアでは被害が紛争地アチェに集中したため、アチェはインドネシア政府による復興の対象となり、国際社会もこれに協力し、この結果、紛争も終結に至った（Billon and Waizenegger 2007; Perkasa 2019）。このように先行研究からは、紛争の推移や被害状況などの文脈が、大規模自然災害発生後の紛争の推移や被害に対する国際協力を左右していた。紛争中の場合、突発的な大規模自然災害の発生に際して必ずしも一致した保護の実践が観察できるわけではない。複合危機下の多様な状況に即し、人間の安全保障を推進するアプローチも変化するし、推進できない場合もある。

本節では、複合危機に対処する人間の安全保障の三つの保護という分析枠組みを提示し、紛争中に突発的な大規模自然災害が発生する場合の保護の実践は必ずしも一様ではないことを確認した。次節では、シリア紛争中の北西部地震を事例として、複合危機下の人間の安全保障における保護の実践と課題を抽出する。

2. シリア紛争中の北西部地震—保護の実践と課題

2023年2月6日、マグニチュード7を超える地震がトルコ南東部を震源として二度発生した。最大の被災地はトルコであるが、トルコと900 kmにわたって国境を接するシリアにも、北西部を中心に大きな被害が発生した。しかも周知のとおり、シリアは12年にわたる紛争中であり、シリア政府が事実上統治していない被災地もあった。このため、被災者の保護は必ずしも平時と同様には進展しなかった。本節では、まず地震発生時にシリアの統治がいかなる状況にあったかを概説し、続けて、地震の被害の概要を必要に応じて紛争による被害に遡って明らかにする。そのうえで、三つの保護の実践と課題を考察する。

2.1. 地震発生時のシリアの統治の状況

既述のとおり、地震発生の時点でシリアの一部地域は反体制勢力が実効支配していた。図2は、国連が公開するシリ

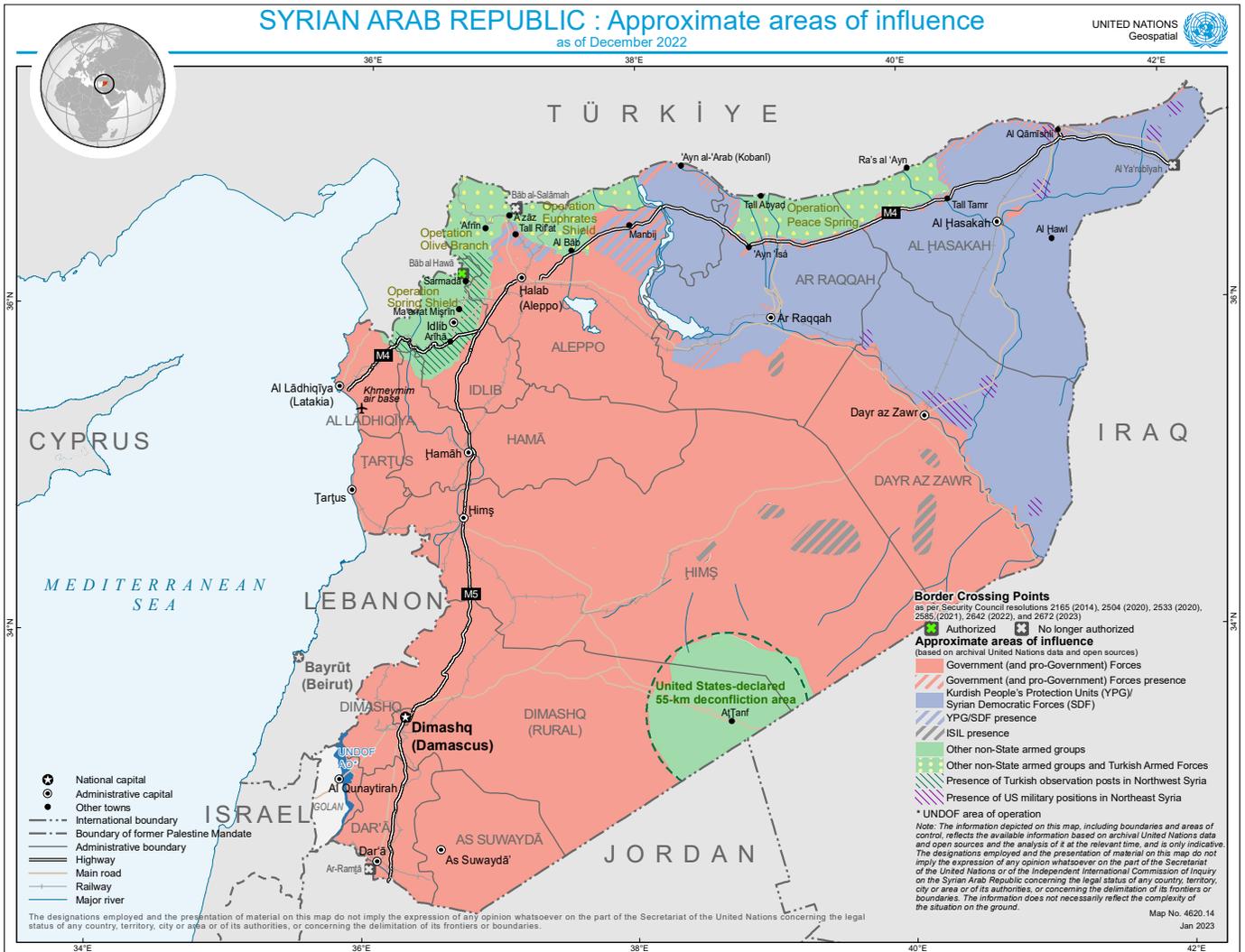


図2 シリアの大まかな勢力圏図^{2,3}

出典：United Nations Geospatial (United Nations Geospatial 2023)

アの大まかな勢力圏図である。このうち赤色はシリア政府が統治する地域である。反体制勢力が実効支配する地域は主としてシリア北部にあり、少なくとも三つの反体制勢力がそれぞれ緑色、緑と黄色、青色の地域を実効支配していることがわかる。

² 地名は本文中では、アルファベットに即してカタカナ表記とした。ただし、アラビア語の定冠詞 (Al およびその変化形、例えば Al Lādhiqiya の Al や Ar Raqqah の Ar など) を「アル＝」「アッ＝」など表記するのは煩雑なため、本文中では地名の定冠詞は省略した。

³ 南東部にある緑色の地域は、アメリカがそのプレゼンスを確保したものであり、北部の緑色の地域とは実効支配の経緯も状況も異なる。この地域は地震の影響を大きくは受けていないため、本稿では考察の対象としない。

次に被災地の範囲を確認しよう。図3は、震源地とその周辺の地域の震度である。トルコの震源地 (図3の黄色) からシリアの北部 (図3の水色) に至る地域全体が大きな被害を受けた。図2と重ねると、被災地は主要なすべての勢力圏 (図2の緑色、緑と黄色、青色、赤色) にまたがっていることがわかる。既述のとおり赤色はシリア政府が統治する地域であり、他の紛争当事者による実効支配の状況は次のとおりである。

まず図2の北西部の緑色の地域は、震源地に最も近いアレppo県とイドリブ県の一部にまたがる。この地域は、主としてシャーム解放戦線とその統治機関であるシリア救国政府が実効支配する。シャーム解放戦線は国連により、過激派組織アルカーイダの関連組織と認定されている (UNSC

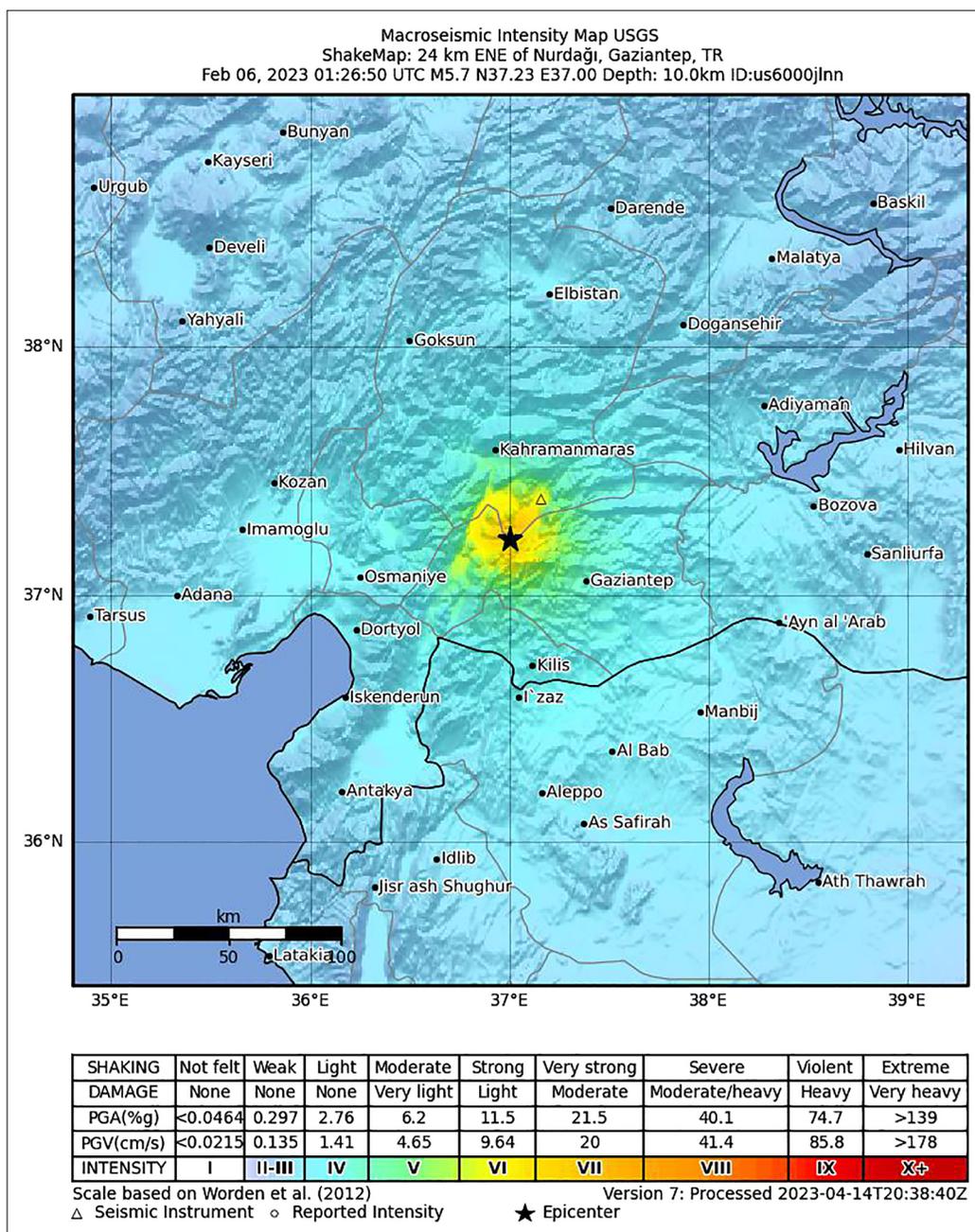


図3 トルコ・シリア地震の震源地と周辺地域の震度⁴

出典：USGS (USGS 2023) の一部を抜粋

2018)。次に図2の青色の地域はアレッポ県とラッカ県、さらに北東部のハサカ県、ダイル・ザウル県にまたがり、主としてシリア民主軍が実効支配する (United Nations Geospatial 2023)。シリア民主軍は、過激派組織のいわゆる「イスラム国 (Islamic State: IS)」が一定の地域を実効支配していたと

き、アメリカなどの支援を受けて対IS戦線の前線に立った。シリア民主軍はISの掃討に大きく貢献し、ISに代わって勢力を拡大していった。しかしシリア民主軍はクルド人民防衛隊を主体とするため、その台頭はとりわけトルコにとって脅威であった。クルド人民防衛隊を擁すクルド民主統一党の関連組織、クルディスタン労働党をトルコはテロ組織と認定しているからである。このため、トルコは2016年以降4度にわたってシリア領内へ侵攻し、一部地域に影響力を確立した。

⁴ 地図の下に記載されている震度は改正国際メルカリ震度であり、日本の震度とは異なる (気象庁 2023)。

最後に図2の緑と黄色の地域はアレッポ県とその東隣のラッカ県を含み、主としてトルコが支援するシリア国民軍と、同軍と協力関係にあるシリア暫定政府が実効支配している。

このように、被災地はシリア政府が統治する地域と三つの反体制勢力が実効支配する地域、つまり主要な紛争当事者が関わる地域すべてに及んだ。次に、地震発生時のシリアの社会・経済・統治基盤の状況と、地震がもたらした被害について概説する。

2.2. 紛争の被害と地震の被害

紛争は既に、シリア国内に甚大な被害をもたらしていた。冒頭、ウクライナ紛争の死者数が年間で8万人超であったことを述べたが、シリア紛争の死者数は開始以来40万人を超えている（Department of Peace and Conflict Research 2023）。しかも命の保護に関して言えば、例えば、シリア国内の約1,530万人が地震発生時の時点で何らかの支援を必要としていた。シリアの総人口は紛争が始まって以降は精緻に確認できないが、紛争前には約2,200万人であったので、それに照らすと10人中7人になる。そのうち1,210万人が食料調達に不安を抱えていた（OCHA 2022, 9）。また100万戸以上の住宅が全壊、半壊、ないしは損害を受けていた（UN HABITAT 2022, 8）。

暮らしの保護をもたらすべき国家の制度や仕組みの状況も深刻である。経済は欧米の制裁の影響（Al-Khalidi 2020）もあり、例えばシリア・ポンドの対米ドルのレートは2020年に22%下落したのに続き、2021年には26%下落した。ウクライナ危機の影響を受けて食料や燃料の値段が高騰したことも、シリアの経済に悪影響を及ぼしている（Luan et al. 2022, xi-xii）。電力も不足し、2021年の国営電力の1人当たり消費量は、紛争前の2010年の約15%であった（Hatahet and Shaar 2021, 25）。保健システムも壊滅的な状況で、紛争前のシリアのワクチン接種率はほぼ100%であったが、COVID-19のワクチン接種を1度でも受けたのは15.4%に過ぎない。尊厳の保護に関し、政府および実効支配する反体制勢力による恣意的な拘束や虐待、拷問、過剰な武力行使、ジェンダーに基づく暴力などの尊厳を脅かす行為がいくつも確認されている（UNGA 2023）。農地や道路、私有地、公共施設に広範に仕掛けられた不発弾も、安全確保上の大きな懸念である（OCHA 2022）。

紛争という危機にさらされたシリアの人びとの多くは、人間の安全保障の観点からは、すでに適切な保護を受けにくい状況にあった。地震という新たな危機は、その状況に更なる

被害を追加した。地震発生から約3か月後の6月、国連はシリアの人道支援ニーズについての特別報告書を発表した。それによると、地震の被害はイドリブ県とアレッポ市などアレッポ県の北西部、ラタキア県の西部地域に集中し、最初の二度の地震発生以降もマグニチュード6を含む9,000回以上の余震が続いたとしている。地震は支配勢力を問わず、シリア国内の約880万人に影響を与え、数十万人が避難し、39万戸以上の住宅、2,149の学校、241の保健施設に被害をもたらした。保健セクター関係者や保健省によると、5,900人以上が死亡し、1万人以上が負傷した。また推定17万人が失業し、約3万5,000の中小企業が影響を受けた。とりわけ女性世帯主へのしわ寄せが大きい。地震の恐怖による新たなストレスを訴える人も急増している。地震の前から滞っていた電力、水、医療、教育など、命や暮らしを保護する仕組みはさらに劣化した（UNSC 2023b）。

ただし、被害状況の詳細について、国連機関とは異なる数値も発表されている。例えばイギリスに拠点を置くシリア人権監視団は、死者数を3月4日の段階で6,795人、このうち反体制勢力が実効支配する地域の死者は4,547人であるとした（The Syrian Observatory For Human Rights 2023）。またシリア国内で活動する国際NGOのInternational Medical Corps（IMC）は、3月8日の時点で7,259人とした（International Medical Corps 2023）。被害を迅速かつ正確に把握することは、命を保護する前提であろう。しかし、紛争の影響を受けて統治が分断されている状況が、被害の全容把握を困難にした。このことは、各種支援の実施にも影響している。

2.3. 緊急的な保護

地震という新たな危機の発生に、シリア政府は迅速に対応する意思を見せた。地震の発生した2月6日に、アサド大統領が議長を務める緊急閣僚会議が開催され、全国緊急行動計画が策定されたのである。そして政府の調整に対応するため24時間体制の中央作戦室と、被災した各県に緊急オペレーションルームや救援委員会が設置された。シリア政府は被災地支援に全力を挙げ、国民を守るという意思を表明したことになる。またシリア政府は、政府の技術チームとシリア・アラブ赤新月社から成る対応チームを直ちに被災地に派遣し、捜索や救助活動、調整などを行った。国連機関などに情報を提供するため、省庁間のニーズ調整の準備も進められた。このように、命を保護する取り組みが続いた（HCT 2023; Syria Report 2023）。

シリア政府の対応と同時並行的に、シリア人が被災者を保

護しようとする動きも確認できる。シリア国内外で寄付が呼びかけられた。地震発生の前から人道支援に従事してきた、シリア国内の組織の動きも活発である。例えばシリア開発信託（アサド大統領夫人が紛争以前に設立）は、国連機関や国際 NGO と連携して、政府が統治する地域における人道支援を主導している。またシリア家族計画協会は、地震発生後数時間のうちに被災者に避難所や宿泊施設の提供を開始し、被災地に移動診療所を送り、緊急医療を実施した（Syria Report 2023; IPPF 2023）。その他にも革命青年同盟、シリア国内の慈善団体や民間セクターなどによる自発的な物資の提供や寄付、救急チームの結成といった動きが確認できる（SANA 2023a; Al-Muhriz 2023）。

しかし既述のとおり、シリアの基幹インフラは長期化した紛争という深刻な危機の影響を受けて壊滅的な状態にあった。すでに多くの人が支援を必要とする状況にあり、また実際に人道支援を受けていた。したがって、地震という新たな危機に際して人びとを保護するには、より一層の国際協力が重要になる。前節で明らかにしたとおり、地震の場合、国際社会は直ちにレスキュー活動や人道支援などを実施し、政府による被災者支援に協力する。実際、震源地やその周辺を中心に地震により最も大きな被害を受けたトルコのチャヴシュオール外相は、地震発生から1週間のうちに96か国と16の国際機関から支援の申し出があり、56か国の6,500人近くが現地で活動していると述べた（Anadolu Agency 2023）。これに対し、報道で確認する限り、同じタイミングでシリアへ人道支援物資や資金を拠出した国・組織は30弱、レスキュー活動や医療チーム、人道支援を担う人材派遣に協力した国・組織は15弱に留まる（SANA 2023b）。

この状況は、反体制勢力が実効支配する地域においてはさらに厳しかった。世界銀行が3月中旬に発表した「2023年シリア地震の緊急被害・ニーズ調査」は、現地に入れないうという制約を認めつつ、シリア全土で最も被害が集中したのはアレッポ県であり、次いでイドリブ県であるとしている（World Bank 2023）。図3にあるように、両県とも政府の統治と反体制勢力の実効支配が混在しているが、反体制勢力が実効支配する地域の方が震源地に近い。人間の安全保障の観点からはこれらの地域に対し、少なくとも政府が統治する地域と同様の支援があってもよいであろう。しかし、地震発生直後のこれらの地域に対する支援は、政府が統治する地域に比べてより一層限定的であった。これから明らかにするように、紛争に起因する大きな制約があったからである。

反体制勢力が実効支配する地域の被災者に対する保護の問

題は、大きく二つ挙げられる。一つは、支援を届けるルートの問題である。反体制勢力が実効支配する地域で保護活動を実施するには二つのルートがある。一つはシリア政府の許可を得て、シリア政府が統治する地域から紛争の境界線を越えて、反体制勢力が実効支配する地域向けに人道支援を実施するルートである（Sida et al. 2016）。もう一つのルートは国連安保理決議2672が定めている。それはシリア政府に通知したうえで、国連機関とそのパートナー組織がトルコから図2に記載のあるバブ・ハワーの国境検問所を利用して、反体制勢力が実効支配する地域に直接、人道支援を届けるルートである（UNSC 2023a）。他方で、安保理決議の有無にかかわらず、地震発生以前から多くのシリア人がトルコ政府の許可を受け、バブ・ハワー以外の国境検問所を利用して人道支援を実施していた⁵。

ところが地震発生直後、人道支援物資の到着は滞った。一つには、バブ・ハワーに至るトルコ側の道路が地震により損壊していたことがある（Makdesi 2023）。バブ・ハワーを通過してシャーム解放戦線が実効支配する被災地に国連機関の人道支援が初めて届いたのは、地震発生の3日後であった（Chehayeb and Abduegasim 2023）。また、この地域に支援物資の提供や救助チームなど人材派遣を直接実施したのは、3-4か国程度に留まった。地震によりトルコが被った被害の大きさからも、越境型の人道支援全般に困難があったと推察される。国連のグリフィス人道問題担当事務次長兼緊急援助調整官は、このような状況はシリアの人びとを失望させた⁵と述べた（Griffiths 2023）。地震発生後の初動において国際社会の支援は、シリア政府が統治する地域に比べても著しく少なかったと考えられる。

保護の実践におけるもう一つの問題は、人道支援物資の略奪や人道支援の実施妨害である。一般に略奪は、どのような場所で地震が発生しても観察される。シリア西北部地震においても例外ではなく、複数の支配勢力によるいくつもの略奪が報じられた（Salem 2023; Christou 2023）。人道支援の実施妨害についても、既述のとおり武力紛争の場合、紛争当事者同士が敵対する相手への人道支援を妨害することは珍しくない。シリアの場合も紛争の複雑さの影響を受け、人道支援の妨害が多発した。例えばクルド勢力が手配して人道支援物資を載せたトラックは、シリア政府およびトルコの影響を受けた反体制勢力の妨害に遭った（Syrians for Truth and

⁵ トルコを拠点にシリア向けの国際協力に従事するシリア人（1）へ、TEAMSによる筆者のインタビュー。2023年7月21日。

Justice 2023)。またシャーム解放戦線は、シリア政府の人道支援を拒否した (Azhari and Gebeily 2023)。紛争の境界線を越える人道支援が初めて被災地に届いたのは、6月下旬である (OCHA Syria 2023)。保護をもたらすべきシリア政府およびシリアの一部地域を実効支配する勢力は、結果としてその役目を果たせなかった。

このような困難な状況の中ではあったが、シリア人は互いに助け合っていた。紛争下において、反体制勢力が実効支配する地域でも政府が統治する地域同様、人道支援を受け入れる多くの組織が活動している。しかし、地震はそうした組織も襲った。これまで経験したことのない規模の地震を突然体験したショックから、多くの人は自身と家族の状況を確認した後、周りの人を助けられるようになるまで何日かを要したという。それでもホワイトヘルメットと呼ばれる民間防衛隊は、地震発生の日からレスキュー活動を実施した (The White Helmets 2023)。彼らは元パン職人、仕立屋、エンジニア、薬剤師、塗装工、大工、学生などで、爆撃などで倒壊した建物から生存者を救出するレスキュー活動を、数年以上にわたり、反体制勢力が実効支配する地域で展開してきた (White Helmets 2023)。爆撃などによる倒壊とは状況が異なり、重機などの機材も圧倒的に不足している中で、ホワイトヘルメットは3000人以上のボランティアを総動員し、他組織の300人以上のネットワークと協力して活動した (Swift et al. 2023)。また国際協力に従事する別の組織も、地震発生の翌日から活動した。自身と家族の無事を確認した30名ほどのスタッフは、損壊を免れた備蓄倉庫から即座に避難所に物資を提供したり、これまで支援してきた病院の医療器材を被災地に搬送したりした⁶。さらに別の組織の場合、それまでの人道支援実施における受託の権限が狭く、緊急時の資金や物資を有していなかった。それでもこの組織のスタッフは地震発生の翌日から寄付を呼び掛け、一定程度の資金を確保した10日以降に被災者支援を開始した⁷。市場も機能しており、「現金それ自体が優先的なニーズ」、つまり多目的現金の支援は有用であったことも確認されている (前掲書、15)。地震という脅威の発生に際して十分な保護が提供されない状況において、人びとは助け合って互いをエンパワーしていた。

⁶ トルコを拠点にシリア向けの国際協力に従事するシリア人 (2) へ、ZOOMによる筆者のインタビュー。2023年7月20日。

⁷ トルコを拠点にシリア向けの国際協力に従事するシリア人 (1) へ、TEAMSによる筆者のインタビュー。2023年7月21日。インタビューの際、この組織は地震の前から人道支援の資金を扱う権限が不十分であったため、緊急時に迅速な対応ができなかったことを問題視した。

このように、地震の発生に際し、国際社会による命を保護するための取り組みは大きく後手に回った。政府が統治する地域には、一定程度の国際社会による支援が届いていたが、限られていた。反体制勢力が実効支配する地域への人道支援はさらに限定的であり、しかも人道支援の搬送も妨害されていた。悲惨な状況の中でシリア人は、自らの力でできる被災者支援を懸命に実施し、互いのエンパワメントを図っていた。

2.4. 中・長期的な保護

本項では暮らし、そして尊厳の保護を取り巻く状況を明らかにする。シリア政府は地震の発生直後から暮らしの保護にも対応する意思を示し、住宅などの建物や給水所などの公共設備の安全性を迅速に確認するとした。その後、シリア政府はアレッポ県とラタキア県で、住宅など建物の再建を開始した。何十万ものアパートの安全性を診断し、強化が必要な建物6万近くを特定した。また民間セクターと協力し、被災者の雇用機会確保のため、損壊した施設の再稼働や小規模事業への融資支援を続け、4,500世帯が融資を受け始めた (Zain 2023)。首都ダマスカス近郊のデイル・アリー発電所のリハビリや、アレッポ発電所の再稼働も報じられた (Salameh and Al-Jazaeri 2023; Mhamad 2023a)。反体制勢力が大半の地域を実効支配するイドリブ県が含まれないものの、これらは被災者の暮らしを保護し、これにより尊厳の保護にも資する、シリア政府の優先的な取り組みと理解できる。

国際協力も報じられている。例えば UNICEF は損壊した保健センター、診療所の復旧やプレハブの設置、さらにアレッポ大学病院の小児病棟の復旧を実施した。また水処理施設とポンプ施設の復旧といった暮らしの保護も提供している。尊厳の保護の実践も見られる。例えば UNFPA はジェンダーに基づく暴力への対応支援を継続し、WHO はメンタルヘルス・ワーカーを訓練し、移動保健チームを動員して心理的応急処置、緊急カウンセリング、個別相談、専門サービスへの紹介などメンタルヘルス・サービスを提供した (UNSC 2023b)。国連機関の他、例えば中国や UAE などは住宅の提供を支援し、UAE は学校の復旧も支援している (Xinhua 2023; Sharja 2023)。ノルウェー難民委員会は、校舎の復旧や教員の訓練などの協力についてシリア政府と合意した (Mhamad 2023b)。これらの支援も人間の安全保障の視座に立つと、命や暮らしに焦点を合わせ、それらにより人びとが尊厳をもって生きていくことに資するものである。

しかし、本格的な震災復興は包括的な公共事業を伴う。これまで明らかにしてきた保護の実践は有用であるが、基本的

に救命に付随する活動である。シリア紛争自体は収束に向かっており、2020年以降は年間の死者数も1万人を切るようになった。これは国際社会が復興支援を開始した当時のイラクや、死者数が増加していく中でも復興支援を持続したアフガニスタンより少ない (Department of Peace and Conflict Research 2023)。シリアでも復興支援の実施は技術的には可能と考えられるが、これまで提供されてきた保護は限定的と言わざるを得ない。

震災復興がシリアで進まない背景には、言うまでもなく紛争の影響がある。地震の約2か月半後の広島G7サミット首脳コミュニケは、復興支援について「政治的解決に向けた真正かつ揺るぎない進展があった後」に検討するとした (外務省 2023)。G7は紛争当事者に対し、震災復興のためにも紛争終結に協力するよう促したといえる。しかし前項で詳述したように、シリア政府と主要な三つの反体制勢力は、人道支援に際しても協力しなかった。紛争と地震という複合危機に見舞われても、シリアは復興、開発協力など命のみならず暮らしに重点を置く保護を推進できないことになる。

それでも地震の発生は、シリア政府、反体制勢力を支持する欧米諸国、そしてアラブ諸国による紛争や各種支援への対応に変化をもたらした。まずシリア政府の変化は、国境管理に見ることができる。シリア政府は地震発生後、バブ・サラマとラーイーの二つの国境検問所について国連機関の通過を承認した (UNSG 2023)。いずれの国境検問所も、地震の前からトルコ政府の許可を得た人道支援従事者や物資が通過しており、シリア政府による開放の承認は人道支援の実施に実質的な変化をもたらさなかったという⁸。しかし国連機関は、シリア政府の承認により二つの国境検問所を通過できるようになった。初動には間に合わなかったが、シリア政府は加盟国の主権を尊重する国連機関に協力して、被災者を支援する姿勢を示した。

その一方でシリア政府の対応は、前項に記したバブ・ハワーについては異なっていた。この国境検問所の通過を定めた国連安保理決議2672は、期間限定であった。国連安保理は有効期間の更新を協議したが失敗し、決議は2023年7月に失効した⁹。その後、シリア政府はバブ・ハワーの通過を

承認するレターを国連に提出したが、それには国連機関のパートナー組織を指定するという条件が付されていた (UNSC 2023d)。国連機関は他の国境検問所と異なる条件を容認できなかったため、シリア政府と交渉しなければならなかった (Lederer 2023)。シリア政府は国連安保理決議の失効を機に、トルコから越境して反体制勢力が実効支配する地域で国連機関が人道支援を直接実施することについて、国境通過の決定権がシリア政府にあると示したことになる。

次に、欧米諸国による対応の変化について、制裁をめぐる動きから確認したい。紛争開始以来、欧米を中心とした国・組織はシリアの何百という個人や組織に制裁を科し、石油、銀行など金融、運輸、インフラ、電力、貿易といった部門の取引や協力、また人の移動を制限してきた。シャーム解放戦線も制裁の対象である。制裁はシリアのGDPの損失 (Nasser et al. 2013) や人道支援の実施に影響を及ぼし (OCHA 2014)、紛争の長期化とともに一層強化された。制裁の対象ではない取引や協力には、複雑な承認手続きや、トルコなどシリアと国境を接する国々から実際に物資を越境させるに至る、多くの労力と時間を要する。制裁は紛争の終結を促す手段として広く認識されているが、例外はあるものの、シリア国内の人道支援に際して必要物資の入手や資金確保が困難になるなどの影響を与えている (Human Rights Watch 2023)。紛争の長期化に伴って制裁の負の影響も増加する。

しかし地震の発生以降、厳しい制裁が科された状況は少し変化した。アメリカ、イギリス、EUは地震の被害への対応として、半年間、制裁の一部緩和を決定した (Marsi 2023; Government of the United Kingdom 2023a)。いずれも制裁は命を保護する人道支援の実施に影響しないと主張していたが、緩和した。さらにイギリスとEUは、措置の延長も決定した (Government of the United Kingdom 2023b; Council of the EU 2023)。これらの動きは、初動は遅れたものの、欧米諸国が地震の被害に対処しようとする姿勢を示している。といっても人道支援の実施への効果は限定的である。アメリカは人道支援機関の再三の要求にもかかわらず、緩和措置を延長しなかった (Hagedorn 2023)。これまで述べてきたように、紛争の長期化は当事国の社会・経済・統治基盤の劣化を加速する。制裁の正負の影響が時間の経過とともにどのように変化するのか、検証が必要と考えられる。

最後に、地震の発生以降、アラブ諸国がシリア政府との関係を復活させているのは特筆に値する。とりわけ象徴的な変化は、シリアが地域機関であるアラブ連盟に復帰したことであろう (Cafiero and Milliken 2023)。シリアは2011年の紛

⁸ トルコを拠点にシリア向けの国際協力に従事するシリア人 (1) へ、TEAMSによる筆者のインタビュー。2023年7月21日。

⁹ ブラジルとスイスが共同提案した決議ドラフトと、ロシアが提案した決議ドラフトのいずれも否決された (UNSC 2023c)。なお、シリアは安保理のメンバーではないためこの決定に関与していない。

争開始以来、アラブ連盟から紛争に対する政府の責任を問われ、加盟資格の停止処分を受けていた。しかし地震の発生以降、シリアの加盟資格停止を主導したサウジアラビアとカタルの立場が変化した。サウジアラビアは命の保護を優先し、シリアの兄弟のためとして被災地全て一政府と反体制勢力の双方一を支援したのである (Alhussein 2023)。カタルはシリアの復帰に反対であったが、アラブ連盟の決定は受け入れた (Egypt Independent 2023)。両国の変化がシリアのアラブ連盟への復帰を後押しした。地震の発生は、シリア政府が存続しているという現実をアラブ諸国が受け入れ、欧米諸国などの制裁によらず、アラブの同胞であるシリアを統治する政府との関係を改善するきっかけとなった。

しかし、シリアのアラブ連盟への復帰をもって、紛争の終結やそれに伴う人間の安全保障の推進に弾みがつくと考えるのは、やや早計である。例えば主要な三つの反体制勢力のうち、シリアのアラブ連盟復帰を歓迎したのはクルド勢力のみであった。他勢力とシリア政府との敵対関係は解消されていない。また、地震の発生を機に少なくとも 20 名の IS 戦闘員が刑務所を脱獄した。IS の脅威は残っている (Al Arabiya 2023)。さらに、イスラエルも断続的にシリア領内を空爆している (France 24 2023)。地震の前から複雑化していた紛争終結の見通しは立っていない。復興に関していえば、シリアはアラブ連盟への復帰を足掛かりに湾岸諸国の資金に期待していると考えられる。しかし、欧米諸国の制裁は第 3 国によるシリア支援にも適用されるため、湾岸諸国も実際には人道支援以外を実施しにくい可能性がある。難民の帰還も進んでいない。尊厳の保護に直結する暴力、虐待、強制、収奪は、シリア政府のみならず反体制勢力によるものも引き続き報告されている (UNGA 2023)。アラブ連盟はシリアの復帰に際して、この問題を取り上げなかった。本格的な震災復興が進まない中で、尊厳の保護は最も解決が困難な課題といえる。

このように、暮らしと尊厳の保護は大きな問題を抱えている。問題の多くは紛争の推移やシリア政府と欧米諸国との対立に起因し、地震の発生以降も対立の構図は基本的には変わっていない。他方でアラブ連盟やその加盟国とシリア政府との関係は変化した。暮らしと尊厳の保護の実践はこうした国際関係の影響を大きく受けるため、複雑な国際関係を今後とも注視する必要がある。

3. 考察

これまで、紛争と地震という複合危機に見舞われたシリアを事例として、人間の安全保障の視座に立って命、暮らし、尊厳の保護にかかる実践と課題を明らかにしてきた。第 1 節で論じたように、地震のみが発生した場合、国際社会は基本的に協働して被災国政府に協力し、可能な保護を速やかに実践する。しかしシリアの場合、国際社会の地震への対処は紛争の影響を大きく受けて限定的であった。ここから得られる示唆を三点に絞って考察したい。

まず複合危機の発生は、多くの場合、保護をより一層困難にすることが指摘できる。シリア紛争の当事者は地震の発生に際して協力する意思を見せず、敵対する勢力による人道支援を妨害した。統治が分断されていた状況を反映して被害の全容把握は困難になり、支援を表明した国・機関も限定的であった。つまり複合危機下において、人道支援などの命の保護の実践ですら遅れたうえに不十分であった。さらに紛争の影響を受けて、震災からの復興に直結する暮らしの保護の実践はわずかであった。G7 サミット首脳コミュニケに明らかに、紛争の政治的な終結の見通しが立たなければ震災からの復興も困難であり、実際に暮らしの保護へのシフトは進んでいない。さらに複合危機は、尊厳の保護の実践にも影響する。シリアでは地震が発生する前から、主要なすべての紛争当事者による暴力、虐待、強制、収奪が発生していた。尊厳が守られているとはいえない状況である。さらに地震が発生しても、シリアの人びとは国際的な支援から取り残された。支援がなければ命や暮らしは守られない。必要な支援が届かない状況は、客観的に尊厳が保護されていない状況と理解することができる。このように、複合危機を構成する二つの危機は互いに影響し合い、それぞれの危機に対処するはずの三つの保護に影響を及ぼした。複合危機は人間の安全が保障されない状況を悪化させた。

他方で考察の二点目として、複合危機は結果として、シリアの人びとのエンパワメントを促したことを挙げたい。政府が統治する地域では地震の発生に際し、様々な組織が人びとを守るために行動した。反体制勢力が実効支配する地域でもホワイトヘルメット、さらにそれ以外の組織がいくつも活動していた。すべての組織が活動内容を明らかにしているわけではないので、実際にはもっと多くの組織が活動していた可能性がある。地震の発生前から何百という組織が支配勢力を

問わず、全国で活動して人道支援の受け皿となっていたことも、地震発生に際してシリア人による支援活動を可能にしたと考えられる。複合危機下において、外部が主導する命の保護の実践が複雑な国際関係の影響を受けて様々に限定される中で、シリア人同士は助け合い、互いをエンパワーした。そもそも保護が不十分であったことは大きな問題であるが、このような人びとのエンパワメントを強化していくことは、人びとを中心にすすめる人間の安全保障の推進につながる。

最後に、複合危機の発生は国際社会の現実的な対応を喚起しうることを指摘したい。図2の勢力圏図や死者数の減少からシリア紛争の趨勢は事実上見えているが、紛争の政治的な終結の見通しは立っていない。アメリカ、イギリス、EUは制裁を緩和したが限定的であり、アメリカは緩和の期間を延長しなかった。ロシアや中国がシリア政府を支持する姿勢は一貫しており、国際社会の対立は解消されていない。しかし地震の発生に際し、アラブ連盟加盟国の多くはシリアの人びとのためにシリア政府との対話を再開し、命や暮らしの保護を実践した。これらは十分とはいえないが人間の安全保障の推進に資するものである。地震はアラブ連盟が現実を受け入れて、シリアの連盟復帰を認める一つのきっかけになったと考えられる。

複合危機の発生により現実的な対応は生まれたが、国際社会が協調するようになったわけではない。制裁には人権侵害となる行為を停止させる目的もあると理解できるが、これまで論じてきたように、命や暮らしの保護の実践に支障をもたらす場合がある。逆に、アラブ連盟やその加盟国は命や暮らしの保護を優先したと考えられるが、シリアのアラブ連盟復帰に際し、主要な紛争当事者による人権侵害の問題を指摘しなかった。命や暮らしの保護の実践が、必ずしも尊厳の保護を保障するわけではない。人間の安全保障の実践には異なる主体の協働が重要であるが、これまでのところ、それは実現していない。それでもアラブ連盟は、シリア政府との対話の再開を通じた紛争終結や震災復興に向けて、第一歩を踏み出した。地域レベルでの現実的な保護の実践が国際社会全体に拡大し、三つの保護を可能にする人間の安全保障の一層の推進をもたらすのか、注視する必要がある。

以上を総括すると、紛争中の突発的な大規模自然災害の発生という複合危機に対し、国際社会は命、暮らし、尊厳の保護の実践を支配勢力にかかわらず、支援することが人間の安全保障の視点からは有用である。紛争の終結は本格的な復興を促す効果的な道筋であるが、先行研究や本稿で詳しく分析したシリア紛争事例からは、大規模自然災害が発生したから

と必ずしも紛争が短期的に終結するわけではない。そのような場合、紛争と大規模自然災害は相互に作用して人びとの保護をより一層難しくしてしまう。したがって、複合危機下の人びとの人間の安全保障を推進するためには、紛争が終結しない中でも可能な方策を検討する必要がある。本稿では様々な主体による保護の実践を検証したが、国連機関による人道支援が人間の安全保障に貢献していることは間違いない。日本を含む国連加盟国の拠出は、支援の手の届きにくい地域向けの人道支援を支えている。また、本稿ではシリアの人びとの復興への意思に裏打ちされたエンパワメントの事例を紹介した。不十分な保護の結果ではあるが、人びとが互いにエンパワメントを図る動きを国際社会が迅速に後押しすることも、複合危機下の人びとの人間の安全保障を推進する方策の一つと考えられる。さらに、国際社会は人間の安全保障の視座に立ち、対立の解消が難しい場合でも命のみならず暮らし、尊厳を保護する道筋を見出す努力を継続することが求められる。

おわりに

本稿では、紛争中の突発的な大規模自然災害の発生という複合危機への対処における人間の安全保障への示唆について、わずか一例ではあるが、地震の発生したシリア紛争事例から教訓を抽出した。複合危機の発生に際し、人間の安全保障の観点からは迅速な保護が提供されたとはいえず、結果としてシリアの人びとは助け合い、自らをエンパワーした。複合危機への対処は、紛争の推移、地震の被害の範囲や程度により異なってくるが、適切な保護の提供と人びとのエンパワメントの組み合わせが人間の安全保障の推進に有用なはずである。また、地震以降のシリア政府と国際社会の関係には少し変化があったが、紛争という人間の安全を脅かす根本原因に対処する道筋ははっきりしない。この点については今後の紛争の動向を注視する必要がある。さらにいえば、複合危機には紛争と地震以外にもパンデミックと経済危機、気候変動と食糧危機など多くの組み合わせがある。困難な状況の中で、人間の安全を保障するための正解を探すのは困難であるが、人びとのエンパワメントや国際社会の協調は有用であった。こうした事例研究の積み重ねが、複合危機下の人間の安全保障の推進に資すると考えられる。

参考文献

- アンダーソン, メアリー・B., 大平剛訳, 2006, 『諸刃の援助』, 東京: 明石書店.
- 外務省, 2023, 「G7 広島首脳コミュニケ (2023 年 5 月 23 日)」, (仮訳) 外務省, 2023 年 12 月 6 日アクセス. <https://www.mofa.go.jp/files/100507035.pdf>
- 気象庁, 2023, 「震度・マグニチュード・地震情報について」, 2023 年 12 月 6 日アクセス. <https://www.jma.go.jp/jma/kishou/knownow/faq/faq27.html#6>
- 武藤亜子, 峯陽一, 室谷龍太郎, 久保倉健, ルイ・サライヴァ, 甲野綾子, 2018, 「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—」, ポリシー・ノート No. 3, 東京: JICA. 2024 年 2 月 2 日アクセス. https://www.jica.go.jp/jica_ri/publication/policynotes/policy_note_03.html
- Al Arabiya. 2023. "At Least 20 Escape Syria Prison Holding ISIS Inmates after Earthquake." *Al Arabiya English*. February 7, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2023/02/07/At-least-20-escape-Syria-prison-holding-ISIS-inmates-after-earthquake>
- Alhusein, Eman. 2023. "Saudi Earthquake Response Emphasizes Aid to All Parts of Syria." *Arab Gulf States Institute in Washington*. February 16, 2023. Accessed on December 7, 2023. <https://agsiw.org/saudi-earthquake-response-emphasizes-aid-to-all-parts-of-syria/>
- Al-Khalidi, Suleiman. 2020. "Syrian Pound Hits Record Low Ahead of New U.S. Sanctions: Dealers." *Reuters*. June 9, 2020. Accessed on December 6, 2023. <https://jp.reuters.com/article/us-syria-economy-currency/syrian-pound-hits-record-low-ahead-of-new-u-s-sanctions-dealers-idUSKBN23F2YL>
- Al-Muhriz, Rasha. 2023. "Juhud 'Insaniyat Tatw'iyat li Shabibat Hims li Da'm Mutadarri al-Zilzal." *Syrian Arab News Agency*. Accessed on January 4, 2024. <https://sana.sy/?p=1843244>
- Anadolu Agency. 2023. "Countries Pour Assistance, Aid to Türkiye Following Twin Earthquakes That Shakes Region." TÜRKIYE WORLD. *Anadolu Agency*. February 10, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://www.aa.com.tr/en/turkiye/countries-pour-assistance-aid-to-turkiye-following-twin-earthquakes-that-shakes-region/2813904>
- Azhari, Timour and Maya Gebeily. 2023. "Syria Quake Aid Held up by Hardline Group, U.N. Says." *Reuters*. February 12, 2023. Accessed on December 7, 2023. <https://www.reuters.com/world/middle-east/syria-quake-aid-held-up-by-hts-approval-issues-says-un-spokesperson-2023-02-12/>
- Billon, Philippe Le and Arno Waizenegger. 2007. "Peace in the Wake of Disaster? Secessionist Conflicts and the 2004 Indian Ocean Tsunami." *Transactions of the Institute of British Geographers*. 32(3): 411–27. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2007.00257.x>
- Cafiero, Giorgio and Emily Milliken. 2023. "Analysis: How Important Is Syria's Return to the Arab League?" *Al Jazeera*. May 19, 2023. Accessed on December 7, 2023. <https://www.aljazeera.com/news/2023/5/19/analysis-how-important-is-syrias-return-to-the-arab-league>
- Chehayeb, Kareem and Abduelgasim. 2023. "Days after Quake, Aid Trucks Reach Northwest Syrian Enclave." *Associated Press News*. February 9, 2023. Accessed December 6, 2023. <https://apnews.com/article/politics-syria-government-damascus-turkey-6ba6f153102945d93340dbf55e63d4bf>
- Christou, William. 2023. "Kurds Allege Discrimination in Syrian Earthquake Response." *The New Arab*. February 23, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://www.newarab.com/news/kurds-allege-discrimination-syrian-earthquake-response>
- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*. New York: United Nations.
- Council of the EU. 2023. "Syria: EU Extends Humanitarian Exemption for Another Six Months." European Council, Council of the European Union. July 14, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/14/syria-eu-extends-humanitarian-exemption-for-another-six-months/>
- Department of Peace and Conflict Research. 2023. "UCDP - Uppsala Conflict Data Program." Accessed on December 6, 2023. <https://ucdp.uu.se/country/652>
- Egypt Independent. 2023. "Qatar Comments on Syria's Return to the Arab League." *Egypt Independent*. May 8, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://egyptindependent.com/qatar-comments-on-syrias-return-to-the-arab-league/>
- France 24. 2023. "Three Dead in Israel Strike on Syria's Aleppo Airport: Monitor." *France 24*. March 7, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://www.france24.com/en/live-news/20230307-three-dead-in-israel-strike-on-syria-s-aleppo-airport-monitor>
- Government of the United Kingdom. 2023a. "UK Takes Steps to Further Facilitate Aid Flow into Syria." GOV.UK. February 15, 2023. Accessed on December 8, 2023. <https://www.gov.uk/government/news/uk-takes-steps-to-further-facilitate-aid-flow-into-syria>
- . 2023b. "NTE 2023/11: General Trade Licence Syria Sanctions Revised." GOV.UK. June 30, 2023. Accessed on December 8, 2023. <https://www.gov.uk/government/publications/notice-to-exporters-202311-general-trade-licence-syria-sanctions-revised/nte-202311-general-trade-licence-syria-sanctions-revised>
- Griffiths, Martin (@UNReliefChief). 2023. *Twitter*. Accessed on December 6, 2023. <https://twitter.com/UNReliefChief/status/1624701773557469184>
- Hagedorn, Elizabeth. 2023. "US Sanctions Exemption for Earthquake Relief to Syria Expires - Al-Monitor: Independent, Trusted Coverage of the Middle East." *Al-Monitor*. August 8, 2023. Accessed on December 7, 2023. <https://www.al-monitor.com/originals/2023/08/us-sanctions-exemption-earthquake-relief-syria-expires>

- Hanatani, Atsushi, Oscar A. Gómez and Chigumi Kawaguchi, eds. 2018. *Crisis Management Beyond the Humanitarian-Development Nexus*. Abingdon, Oxon and New York: Routledge.
- Hatahet, Sinan and Karam Shaar. 2021. "Syria's Electricity Sector after a Decade of War: A Comprehensive Assessment." Technical Report. European University Institute. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/72182>
- HCT (Humanitarian Country Team). 2023. "Flash Updates: Earthquake Coordinated Response." #1. Damascus: United Nations in Syrian Arab Republic. Accessed on December 6, 2023. <https://syria.un.org/en/218210-flash-updates-earthquake-coordinated-response-humanitarian-country-team-hct-syrian-arab>
- Human Rights Watch. 2023. "Questions and Answers: How Sanctions Affect the Humanitarian Response in Syria." *Human Rights Watch*. June 22, 2023. Accessed on January 4, 2024. <https://www.hrw.org/news/2023/06/22/questions-and-answers-how-sanctions-affect-humanitarian-response-syria>
- IASC (Inter-Agency Standing Committee). 2016. "Protection in Humanitarian Action." Policy. IASC. Accessed on December 7, 2023. https://interagencystandingcommittee.org/system/files/iasc_policy_on_protection_in_humanitarian_action.pdf?_gl=1*140p3eq*_ga*MTc3MDI4Mzc1NS4xNjkyMzY2Nzcy*_ga_E60ZNX2F68*MTY5MzI5Nzk5NS43LjAuMTY5MzI5Nzk5NS42MC4wLjA
- International Medical Corps. 2023. "Syria/Turkey Earthquakes Situation Report #7, March 8, 2023." ReliefWeb. March 8, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syriaturkey-earthquakes-situation-report-7-march-8-2023>
- IPPF (International Planned Parenthood Federation). 2023. "IPPF Member Association amongst First Responders, Providing Reproductive Care to Survivors of the Earthquake in Syria." ReliefWeb. February 10, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/ippf-member-association-amongst-first-responders-providing-reproductive-care-survivors-earthquake-syria>
- Lederer, Edith M. 2023. "The UN Announces That a Deal Has Been Reached with Syria to Reopen Border Crossing from Turkey." *Associated Press News*. August 8, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://apnews.com/article/syria-turkey-aid-northwest-united-nations-56243e3d80f98bde3d894ae09226c11d>
- Luan, Zhao, Silvia Redaelli, Ibrahim Jamali, Sherin Varkey, Ali Ibrahim Almelhem, Ola Hisou, Deyun Ou, Devarakonda Priyanka Kanth and Casey Katriel Roth Friedman. 2022. "Syria Economic Monitor: Lost Generation of Syrians." Text/HTML. Washington DC: World Bank. Accessed on February 2, 2024. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099335506102250271/IDU06190a00a0d128048450a4660ae3b937ae4bd>
- Makdesi, Firas. 2023. "Earthquake Knocks out Syrian Aid Lifeline, UN Says." *Reuters*. February 7, 2023, sec. Middle East. Accessed on December 6, 2023. <https://www.reuters.com/world/middle-east/quake-halts-un-cross-border-aid-syria-unclear-when-will-resume-spx-2023-02-07/>
- Marsi, Federica. 2023. "US Exempts Syrian Earthquake Aid from Sanctions." *Al Jazeera*. February 10, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://www.aljazeera.com/news/2023/2/10/us-issues-sanctions-general-exemption-for-aid-to-syria>
- Mhamad. 2023a. "The Fifth Unit of the Thermal Plant in Aleppo Put into Service." *Syrian Arab News Agency*. July 8, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://sana.sy/en/?p=312594>
- . 2023b. "Education Ministry, Norwegian Refugee Council Ink MoU." *Syrian Arab News Agency*. July 29, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://sana.sy/en/?p=313989>
- Nasser, Rabie, Zaki Mehchy and Khalid Abu Ismail. 2013. "Socioeconomic Roots and Impact of the Syrian Crisis (2013)." Damascus: Syrian Center for Policy Research. Accessed on February 2, 2024. <https://www.scpr-syria.org/socioeconomic-roots-and-impact-of-the-syrian-crisis-2013/>
- OCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). 2014. "2015 Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic." OCHA. Accessed on February 2, 2024. <https://www.documentcloud.org/documents/2774832-2015-Humanitarian-Needs-Overview.html>
- . 2022 "Humanitarian Needs Overview." Accessed on February 2, 2024. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syrian-arab-republic-2023-humanitarian-needs-overview-december-2022-enar>
- OCHA Syria (@OCHA_Syria). 2023. *Twitter*. Accessed on December 6, 2023. https://twitter.com/OCHA_Syria/status/1672157296909078528
- Perkasa, Vidhyandika Djati. 2019. "Colliding Disasters: Conflict and Tsunami in the Context of Human Security in Aceh, Indonesia." In *Human Security and Cross-Border Cooperation in East Asia*, edited by Carolina G. Hernandez, Eun Mee Kim, Yoichi Mine, and Ren Xiao, 87–109. Security, Development and Human Rights in East Asia. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95240-6_5
- Salameh, Manar and Ruaa Al-Jazaeri. 2023. "Premier Arnous Inspects Rehabilitation Works at Deir Ali Power Plant." *Syrian Arab News Agency*. June 19, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://sana.sy/en/?p=311206>
- Salem, Hani. 2023. "HTS Steals Quake-Relief Aid, Monopolizes Markets in Syria's Northwest." *North Press Agency*. February 19, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://npasyria.com/en/93225/>
- SANA (Syria Arab News Agency). 2023a. "Tajhiz al-Qafilat al-Thaniyat min al-Musa'idat al-Muqaddamat min Ahali al-Hasakat li al-Mutadarri al-Zilzal." *Syrian Arab News Agency*. Accessed on January 4, 2024. <https://sana.sy/?p=1845410>
- . 2023b. "Syrian Arab News Agency." *Syrian Arab News*

- Agency. Accessed on December 6, 2023. <https://sana.sy/en/>
- Sharja. 2023. "ERC Reviews Restoration, Maintenance Prog. of 40 Schools in Syria." *Sharjah*. August 23, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://sharjah24.ae/en/Articles/2023/08/22/ERC-reviews-restoration-maintenance-prog-of-40-schools-in-Syria>
- Sida, Lewis, Lorenzo Trombetta and Veronica Panero. 2016. "Evaluation of OCHA Response to the Syria Crisis (March 2016) - Syrian Arab Republic." United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Accessed on February 2, 2024. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/evaluation-ocha-response-syria-crisis-march-2016>
- Swift, Alexa, Muhannad Al-Rish, Louisa Seferis and Rosa Akbari. 2023. "Solidarity at Scale: Local Responder Perspectives and Learning from the First Week of the Earthquake Response in Syria and Türkiye." Humanitarian Rapid Research Initiative: HRRI. Accessed on December 6, 2023. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/solidarity-scale-local-responder-perspectives-and-learning-first-week-earthquake-response-syria-and-turkiye>
- Syria Report. 2023. "Government Responds to Major Earthquake That Left Thousands Dead in Turkey and Syria." *Syria Report*. February 7, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://syria-report.com/government-responds-to-major-earthquake-that-left-thousands-dead-in-turkey-and-syria/>
- Syrians for Truth and Justice. 2023. "Syria/Turkey Earthquakes: How Has Vital Aid to Worst-Hit Areas Been Restricted or Blocked?" *Syrians for Truth and Justice*. February 21, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://stj-sy.org/en/syria-turkey-earthquakes-how-has-vital-aid-to-worst-hit-areas-been-restricted-or-blocked/>
- The Syrian Observatory for Human Rights. 2023. "Death Toll Update: 6,795 Syrians Died Due to the Catastrophic Earthquake in Syria." *The Syrian Observatory for Human Rights*. March 4, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://www.syriahr.com/en/290523/>
- The White Helmets (@SyriaCivilDef). 2023. *Twitter*. Accessed on December 6, 2023. <https://twitter.com/SyriaCivilDef/status/1623094790878289920>
- UN HABITAT (United Nations Human Settlements Programme). 2022. "Considerations for a Housing Sector Recovery Framework in Syria." United Nations. <https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/09/housing.pdf>
- UNGA (United Nations General Assembly). 2023. "Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic." A/HRC/54/58. Geneva: United Nations. <https://undocs.org/A/HRC/54/58>
- United Nations Geospatial. 2023. "Syrian Arab Republic: Approximate Areas of Influence as of December 2022, Map No.4620.14." January 1, 2023. United Nations. Accessed on December 8, 2023. <https://www.un.org/geospatial/content/syrian-arab-republic-approximate-areas-influence-december-2022>
- UNSC (United Nations Security Council). 2018. "Security Council ISIL (Da'esh) and Al-Qaida Sanctions Committee: Amends One Entry on Its Sanctions List." United Nations Meeting Coverage and Press Release. June 5, 2018. Accessed on February 2, 2024. <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2013/08/syria-draft-resolution.php>
- . 2023a. *Resolution 2672 (2023) Adopted by the Security Council at Its 9237th Meeting, on 9 January 2023*. S/RES/2672 (January 9, 2023). Accessed on February 2, 2024. [https://undocs.org/S/RES/2672\(2023\)](https://undocs.org/S/RES/2672(2023))
- . 2023b. "Humanitarian Needs in the Syrian Arab Republic." Report of the Secretary-General. <https://undocs.org/en/S/2023/419>
- . 2023c. "9371st Meeting Tuesday, 11 July 2023, 10 a.m. New York: The Situation in the Middle East." Accessed on February 2, 2024. <https://undocs.org/en/S/PV.9371>
- . 2023d. *Letter Dated 13 July 2023 from the Permanent Representative of the Syrian Arab Republic to the United Nations Addressed to the Secretary-General and the President of the Security Council*. S/2015/526 (July 13, 2023). Accessed on February 2, 2024. <https://undocs.org/en/S/2023/526>
- UNSG (United Nations Secretary-General). 2023. "Statement by the Secretary-General - on Opening of Crossing Points." United Nations Secretary-General. February 13, 2023. Accessed on February 2, 2024. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2023-02-13/statement-the-secretary-general-opening-of-crossing-points>
- USGS (United States Geological Survey). 2023. "M 5.7 - 24 Km ENE of Nurda??, Turkey (Shakemap)." Data available from U.S. Geological Survey, National Geospatial Program. Accessed on November 20, 2023. https://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eventpage/us6000jinn/shakemap/intensity?fbclid=IwAR3HwoWdWU2jxb63KX5WgWGYMfQ_zRz93klOzjErGiW-SoSoC4iABEQifVk
- White Helmets. 2023. "Support the White Helmets." *The White Helmets*. 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://www.whitehelmets.org/en/>
- World Bank. 2023. *Syria Earthquake 2023: Rapid Damage and Needs Assessment*. Risk and Vulnerability Assessment. Washington DC: World Bank. <https://doi.org/10.1596/39610>
- Xinhua. 2023. "China Donates Prefabricated Houses to Quake-Hit Syrians-Xinhua." *Xinhua*. May 31, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://english.news.cn/20230531/8ad7439357814cecae44d6118e65605b/c.html>
- Zain, Hala. 2023. "Arnous in a Press Conference: The National Action Plan to Deal with the Repercussions of the Earthquake Is Comprehensive, Meets Basic Humanitarian Needs." *Syrian Arab News Agency*. April 25, 2023. Accessed on December 6, 2023. <https://sana.sy/en/?p=306825>

ポスト・ポスト冷戦時代の人間の安全保障

志賀 裕朗

横浜国立大学大学院 国際社会科学研究院 国際社会科学部門 教授

要旨

米ソ冷戦が終わり、国家間戦争の危険性が低下したことによって、「人間の安全保障」という新しい考え方が登場した。それは、安全保障の受益者はひとりひとりの人間でなくてはならないという規範であった。しかし、近年の大国間対立の激化に伴い、国家を単位とした軍事力中心の伝統的な安全保障観が再び注目されるようになってきている。もとより、国家の安全保障と人間の安全保障は矛盾するものではなく、相互に補完しあうものである。しかし、国家の安全保障が確保されているからと言って人間の安全保障が実現されているとは言えず、また、国家の安全保障の名のもとに人間の安全保障が犠牲になる危険があることは歴史が示すとおりである。国家の安全保障が再び前景化するなかにあっても人間の安全保障が着実に実現されるようにするためには、経済のグローバル化のなかで縮小した国家の公共財提供機能を回復・強化するとともに、多様な利害や価値観を調整しながら交渉と妥協を通じて合意を形成する営みとしての「政治」を取り戻すことが不可欠である。そうすることによってこそ、経済的格差の拡大によって失われた人々の尊厳を取り戻し、不毛な政治的分断を克服して社会的結束を回復することができる。そうした国家は、国家の安全保障をもよりよく達成できるだろう。

はじめに：

国家の安全保障の時代の再来？

1991年のソ連崩壊から今日に至る30年余りの「ポスト冷戦時代」は、「新たな課題」とともに幕を開けた。核戦争にもつながりかねない国家間戦争の危険性が低下したことにより、それまで二次的な問題とされてきた貧困問題や民族紛争、地球環境の悪化やそれらに伴う難民の増加が重要な課題として注目されるようになったのである。そうした新しい課題への対応を考えるにふさわしい安全保障概念として提唱されたのが人間の安全保障であった。それは、伝統的な安全保障、すなわち外国による侵略から国家の領土を防衛する軍事力中心の安全保障とは異なり、「安全保障概念の中身をより人々を重視したものへとシフトさせることを意図」した概念であり（栗栖 2002, 7）、安全保障の対象および受益者はひとりひとりの人間でなくてはならないという規範的な考え方であった（Newman 2016, 1167）。

しかし、2010年代の後半から、中国の急速な経済的・軍事的台頭とそれを抑しようとするアメリカの戦略転換に伴う米中対立の激化などにより、国家を単位とした伝統的な安全保障が再び注目されるようになってきた。それを決定的にしたのが、2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻である。国際的な平和と安全の維持に主要な責任を有する国連安全保障理事会（国連憲章第24条1項）の常任理事国であるロシアが大軍を動員し、核兵器の威嚇を交えながら隣国を文字通り蹂躪している姿は、国際社会に衝撃を与えた。ドイツのシュルツ首相が侵攻直後の政府声明で述べたように、この戦争が「時代の転機（Zeitenwende）」（Scholz 2022）になるという受け止め方が先進諸国の間で広がった¹。アメリカや欧州諸国の国家安全保障戦略は中国やロシアを戦後最大の安全保障上の脅威と認定し、それに備えた国家安全保障政策を追求するようになった。我が国でも、北朝鮮による核戦力の急速な増強や中国の南シナ海における力による現状変更の試みに刺激されて、軍事力整備を通じた国家安全保障の重要性

¹ シュルツ首相は、「我々は時代の転機に生きている。それは、今後の世界はもはやそれまでの世界とは同じではないことを意味する。」と述べた（Scholz 2022）。

本レポートで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

を強調する見解が力を得つつあるように思われる²。

こうした情勢を受けて、リアリスト³と呼ばれる国際政治研究者の主張が注目されるようになっていく。そのなかには、これからの世界を支配するのは自国中心主義的なナショナリズムと、アナーキーな国際社会を生き抜くためのリアリズムだと主張する者も現れている (Mearsheimer 2018)⁴。また、大国間戦争を回避して世界の安定を維持するには、19世紀の欧州列強に倣って、欧米諸国や日本がロシアや中国のような非民主主義の大国と勢力均衡論的な発想に基づいて妥協していく「新しい大国間の協調 (New Concert of Powers)」が現実的な選択肢だという主張もなされている (Haass & Kupchan 2021)。こうした論者の主張は、主権国家の軍事力 (およびそれを支える経済力) を中心とするハードパワーを重視する点、大国間政治に注目する点、国際公共益の実現のための国家間協力の限界を強調する点で共通している。

悪いことに、軍事力に重点をおいた国家間競争の熾烈化は米中口のような大国に限られない現象となりつつある。インドやトルコ、東南アジア諸国などをはじめとして高度経済成長に成功した新興国や途上国における軍事力増強の動きが顕著になっているからである⁵。増強された軍隊を投入して力による現状変更を試みる動きも見られるようになった⁶。旧ソ連・東南アジア・南アジア・中東地域をはじめとして世界のあらゆるところで、軍事力増強が相手国の不安を生んで軍拡のスパイラルに歯止めがかからなくなるセキュリティ・ジレンマ状況 (Herz 1950) が発生する危険性が高まっている。

² 例えば、国際安全保障を専門とする鶴岡路人は、日本が直面する蓋然性が高い戦争は「(日本が) 攻められる戦争」だとしたうえで、侵略を受けた際に「『戦争ができない国』では困る」と主張している (鶴岡・細谷 2023)。

³ 国際政治の本質はアナーキーな国際社会における主権国家の生存競争であるとの認識に基づき、各国が自国の安全保障を中心とした国益の実現を追求することは当然かつ不可避であり、伝統的安全保障を巡る国家の対立や紛争もまた不可避であると主張する国際政治学の一派。

⁴ ミアシャイマーは、ロシアのウクライナ侵略について責任があるのは、ウクライナなどの旧ソ連・東欧諸国の NATO 加盟を認めたことによってロシアの国家安全保障上の利益を書したアメリカだ、と主張した (Mearsheimer 2022)。

⁵ インドの軍事費は 2008 年から 2022 年の間に中国とほぼ同じく約 2.3 倍に増加し、ラオスを除く ASEAN 9 カ国の合計軍事費は同じ期間に約 1.6 倍に増加した (IISS 2023, 8)。

⁶ 旧ソ連から独立したアゼルバイジャンは、旧ソ連地域の盟主をもって任じるロシアがウクライナ戦争に忙殺されている間隙を縫って、1990 年代初頭からアルメニアに占領されて事実上独立していた係争地 (ナゴルノ・カラバフ地方) を 2023 年に軍事力で奪還した。

冒頭に述べたように、ポスト冷戦時代は、国家の安全保障の下で顧みられることのなかった人間中心の安全保障が世界中のすべての人に対して実現されなくてはならないという新しい思考とともに幕を開けたはずだった。しかし、それから 30 年以上が経過し、これからの時代は、冷戦終結の年にリアリストの一人であるスティーブン・ウォルトが語った「戦争の危険は去ったわけではなく、今後も人間を脅かし続けるだろう」 (Walt 1991) という予想が慧眼だったと再評価される時代になるのだろうか。そして、先進国・新興国・途上国を問わず、安全保障が国家を中心に語られる時代が再びやってくるのだろうか。

本稿では、ポスト冷戦時代に伝統的安全保障観への異議申し立てとして登場した人間の安全保障がどのような役割を期待され、何を実現し、何を実現しえなかったかを、その概念が生まれた 1990 年代初頭に立ち返って振り返る。そして、それを踏まえて、ポスト冷戦時代に進んだグローバル化が国家の性質や役割の変質を加速させたなかで、また、国家間戦争の危険性が亢進してポスト冷戦時代の終わりが叫ばれるなかで、国家安全保障と人間の安全保障はいかなる関係にあるのか、人間の安全保障を実現し続けていくには何が必要なのかについて論じる。

1. ポスト冷戦時代において人間の安全保障概念がもたらしたもの

1.1. 人間の安全保障とは何だったか

時計の針を冷戦終結直後の時代に戻してみよう。「新しい時代」の「新しい課題」にふさわしい安全保障のあり方をめぐる議論は 1990 年代から盛んに行われるようになった。およそ安全保障を議論する際には、「誰が、誰 (何) を、いかなる脅威から、どのようにして守るのか」が焦点となる。冷戦期においては、国家がその主権と領土を外国の軍事的脅威から軍事力によって防衛する国家の安全保障が唯一の安全保障として当然視され、核抑止や同盟政策によってどのようにそれを確固たるものとするかが議論されていた (Walt 1991)。

これに対して、1994 年に発刊された国連開発計画 (UNDP) の人間開発報告書は人間の安全保障の概念を打ち出し、人間の福利 (human welfare)こそが安全保障の最大の指標であるべきというメッセージを発した (UNDP 1994)。すなわち、

安全保障の対象を国家から個人へと転換したのである。世界の大多数の人々、特に途上国の人々にとっては、安全保障への重大な脅威は疫病や飢餓であり、失業であり、犯罪や汚職であり、自国の政府による弾圧やいわれなき差別だった。先進諸国では当然視され、守るべきものとされている国家も、多くの途上国では未完成で脆弱であり、人々の福祉や尊厳を守ることが十分にできていないことがむしろ常態であった。冷戦後の世界においてこうした事実が注目が集まるようになったことに伴い、国境外の他者の安全には無関心な概念である国家の安全保障に代えて、自国以外の人々の安全についても責任感覚を持つというコンパッション（同情）に基づく人間の安全保障の概念が登場したのである（押村 2004）。

「核による安全保障から人間の安全保障へ」（UNDP 1994, 22）という発想の転換を迫る人間の安全保障の強力なメッセージに触発され、それが具体的に何を意味するのかを巡る議論が活況を呈するようになった。1994年のUNDP報告書は、人間の安全保障の具体的な内容として7つの分野（経済、食糧、健康、環境、個人、地域社会、政治）における安全保障を挙げた。それは、食糧や健康などのベーシック・ヒューマン・ニーズの充足、環境問題への対応、戦争や民族紛争などの組織的暴力からの保護、人種的・民族的集団への帰属のゆえに不利益を蒙らないことの保障、政府による圧政からの保護と基本的人権の充足など、幅広い事項への対処を求めるものであった（前掲書）。そのうえで同報告書は、人間の安全保障を「恐怖からの自由」および「欠乏からの自由」という二つの自由の実現を目指す概念として提示した（前掲書）。

人間の安全保障の概念は、日本をはじめとする援助国や国際機関に取り入れられたことで、様々に解釈され実践されていくこととなった。一つの方向性は、「開発こそがその他の公共財や自由を生む根源的な価値である」という考えに基づき、ベーシック・ヒューマン・ニーズのような人間の最低限のニーズの充足にとどまらず、環境面での持続可能性や、これまで疎外されてきた人々の意思決定過程への参加、衡平な配分などの幅広い開発課題を重視するものであった（Newman 2001, 243）。日本はこうした考え方に基いて開発協力を実施していった（牧野 2022）。

その一方で、上述のような開発重視の方向性とは異なる理論と実践も生まれた。それは、ポスト冷戦時代に続発した民族紛争や崩壊国家・脆弱国家と呼ばれる国家の増加を背景として出現した「保護する責任」（Responsibility to Protect: R2P）論である。主唱者の一人であるカナダのアスクワージー外相は「人間の安全保障は、国家および国際的安全保障政策

の成否を判定する新しい基準を樹立した。それは、国家による侵害から市民を守れるかどうかだ」と主張した。そして、カナダやオーストラリアが主導して設置した「介入と国家主権に関する国際委員会（ICISS）」は、2001年の報告書において、大規模な人命の被害や民族浄化が発生した場合は、「本来であれば国家が深刻な人道危機から自国民を保護すべきであるが、国家がその意欲や能力を持たない場合には、国際社会が（人々を）保護する責任を負う」と述べ、主権国家原則の例外として、最終的な手段として外国が軍事力を行使して人道的に介入することを容認すべきだと主張した（ICISS 2001）。

こうして、人間の安全保障概念は「首尾一貫した思考ではなく、時に競合する概念であり、様々な社会的、文化的、地政学的な方向性を反映するもの」（Newman 2001, 239）と評価されるに至ったのである。

1.2. 人間の安全保障概念の功績と限界

1.2.1. 人間の安全保障概念の功績

人間の安全保障概念の功績は、伝統的安全保障観が見落としてきた、あるいは敢えて不問に付してきた様々な問題に光を当てたことに求められる。その意味において人間の安全保障は「現状変革的」（栗栖 2009, 20）な考え方であって、開発のあり方や開発戦略の進め方、人間と環境の関わり方、ガバナンスのあり方、国家と個人の関係に至る広い範囲で既存の規範や制度に対する異議申し立てとなるものであった。

例えば、開発協力の分野では、長らく経済成長、すなわち国家を単位とした経済規模を大きくすることが重視され、そのためのインフラ整備支援などが行われてきたが、国内での経済格差には十分な注意が払われてこなかった。また、ネオリベリズム的な考えに基づいて国際通貨基金（IMF）や世界銀行が1980年代から実施した構造調整政策は、市場の効率的な資源配分機能に信頼を置き、マクロ経済の安定化を達成しようとするものであったが、性急な自由化や民営化、緊縮財政政策のために多くの脆弱層にしわ寄せがいくこととなった。人間の安全保障概念は、人間ひとりひとりに着目したミクロの視点から、国家というマクロの単位により大きな関心を払ってきた開発戦略の欠陥に警鐘を鳴らした。また、ネオリベリズムが強調する市場の効率的な資源配分機能の恩恵に浴した人とそうでなかった人々の格差が広がるなか、国家の再配分機能に着目した開発協力を行う必要性を議論の俎上に載せるうえでも、人間の安全保障概念は大きな役割を果たした。

人間の安全保障という個人に注目する視点が導入されたこ

とで、伝統的安全保障観では安全 (secure) だとされてきた先進国でも、一部の市民の日常生活は安全・安心からは程遠い (insecure) ということが明らかになった。それは、途上国のみを対象としたミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals: MDGs) から、すべての人間が欠乏と恐怖から解放され尊厳をもって生きられるようにするための人類共通課題としての持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals: SDGs) へ、という発想転換の素地の一つとなった。さらに、政府は国民に対して安全保障を公平に提供してはいないのではないかとという疑問も提起されるようになった。アメリカの Black Lives Matter 運動や、警官による移民系少年殺害に端を発するフランス全土での暴動は、こうした疑問の妥当性を裏付けている。また、テロ対策の一環として導入されたプロファイリングという捜査手法が人種バイアスに依拠しており、社会全体のセキュリティを確保しようとする試みが特定のマイノリティ集団に過重な負担を負わせ、偏見をも強化してしまう効果を持つことも、人間の安全保障の視点を応用した研究によって指摘されるようになっていく。

人間の安全保障の概念は、あまりに多様な内容を含んでいて何を意味するのかよく分からないと批判されることも多い。しかし上述のとおり、この概念は、従来はバラバラに論じられてきた様々な問題を有機的に関連づけ、総合的に捉える視座を提供したといえる (高橋・山影 2008, ii)。その良い例が小型武器問題である。安全保障概念が人間的側面を含むかたちで拡大されたことにより、それまで軍備管理の問題と狭く捉えられてきた小型武器問題は、女性や子供などの脆弱層の安全保障や人権、途上国開発、犯罪や治安といった幅広い問題に関わる問題として捉えられるようになった (Krause 2002)。そして、その取引を国際的に規制すべきだという新たな国際規範が醸成され、2001 年の「小火器・小型兵器の不正取引の防止・抑止・撲滅に向けた国連行動計画」(United Nations 2001) の成立に至ったのである。

1.2.2. 人間の安全保障概念の限界

一方で、人間の安全保障概念は様々な限界を露呈した。まず挙げられるのが、人間の安全保障が様々な解釈され実践されていくなかで、カナダやオーストラリアなどの一部の国家が「保護する責任」論へと傾斜していったことが生んだ問題である。国民を保護する能力はおろか意思すら欠くような政府の支配の下で人道危機に苦しむ人々への支援を可能にするという理想は確かに崇高であった。しかし、そうした理想を掲げた国際武力介入は、現実には西側諸国の国益やメディア

によって形成され単純化された善悪の判断に基づいて実施され、紛争当事者にとって公平なものとは言えなかった⁷。2012 年の国連総会決議は、国家主権尊重原則を再確認したうえで、人間の安全保障概念は「保護する責任」論とは関係がないことを宣言したものの (United Nations General Assembly 2012)、内政不干涉原則の例外を正面から認めた「保護する責任」論のインパクトは大きく、途上国が人間の安全保障概念に対して警戒心を抱く一因となった。

より深刻だったのは、2001 年 9 月 11 日のアメリカにおける同時多発テロ事件を契機として、「異質な他者がもたらす脅威を、国家が、軍事力や警察力などの強制手段によって除去することこそが安全保障の要諦である」という安全保障観が支配的になっていったことである。テロ事件の頻発は、先進国において、宗教的・民族的・文化的に異質な他者への不信感・警戒感の高まりを招いた。テロリストを匿っていると名指しされたアフガニスタンのような脆弱国 (あるいは難民・移民を送り出す途上国一般) が脅威の源泉として危険視されるようになり、そうした脅威から国民を守るのはやはり国家において他にはないという信念が強化されていった。そもそも人間の安全保障は、国籍・宗教・文化・人種の違いに拘わらず、およそ人間の尊厳と安全は守られなくてはならないという普遍的な理念だった。しかし現実には、安全保障の担い手としての国家の役割が重視されるようになるなか、国民とそれ以外 (他国民や難民・移民) を区別する国籍や国境の壁を乗り越えて人間の尊厳と安全を保障するという実践はますます困難になった。また、軍事以外の様々な問題 (食糧問題や環境問題など) が「セキュリティ問題」として捉えられるようになり、「セキュリティ」という言葉が持つ切迫感・緊張感のゆえに、問題の本質が他者とのゼロサム的な競合であるかのような意識が醸成され、「他者への恐怖の政治」が生まれたという批判も提起された (土佐 2003)。

2. ポスト・ポスト冷戦時代における人間の安全保障

こうして、我々と他者、自国と他国という分断線が異質な他者への恐怖に裏打ちされて人々の心に定着してしまっ

⁷ 2011 年のリビア内戦に際して行われた NATO 軍による攻撃は、カダフィ政権の転覆が隠された真の目的ではないかとの疑念を呼び、ロシアや中国が強く反対する事態となった。

か、国家間戦争が再び現実のものとなる時代（ポスト・ポスト冷戦時代）が来るとすれば、それは我々にとって何を意味するのだろうか。緒方貞子が早くも2003年の段階で懸念していたように（Commission on Human Security 2003, 5）、安全保障概念が従来の国家の安全保障に逆戻りする恐れが現実化する時代になるのだろうか。「テロとの戦争」の名の下でアメリカをはじめとする国々で現実には起きないように、国家が国内外で人間の安全保障を侵害するようになるのだろうか。その危険性が無いとは決して言いきれない以上、ポスト・ポスト冷戦時代の入り口において、我々は今こそ国家の安全保障と人間の安全保障の関係を検討しなくてはならない。

2.1. 国家の安全保障と人間の安全保障の関係

多くの論者が指摘するのは、国家の安全保障と人間の安全保障の関係は、いずれかを選択しなくてはならないという二者択一的な関係ではない（栗栖 2002, 7）という点である。

まず、人間の安全保障にとって国家の安全保障は重要な意味を持つ。なぜなら、国際機関や多国籍企業、NGOなどの非国家主体の影響力がいかに増大したとはいえ、依然として国家は国民の安全保障について最大の責任を負っており、かつその能力があるからである。それは、外国軍隊の侵略から国民を守れるのは国家だけであるという意味ではない。人間の安全保障によって安全保障概念が劇的に拡大された今日、国家は、外敵から国民の生命と財産を守るという意味での安全保障のみならず、社会保障政策をはじめとする様々な政策手段を通じて国民一人一人の福祉や尊厳を保障する責務を国民に対して負っている。こうした幅広い任務を担う国家が、まずもって外国の侵略や支配を受けずに存立し十分に機能することは、人間の安全保障の前提条件なのである。ロシア軍がウクライナで犯した虐殺や拷問、年少者誘拐などの人道犯罪は、国家の安全保障が人間の安全保障にとって重要であることを強く印象付けた。

逆に、人間の安全保障も国家の安全保障にとって欠かすことができない。人間の安全保障概念の定立に貢献した緒方貞子も、人間の安全保障委員会報告書で「人間の安全保障は国家の安全保障にとって代わるものではなく、これを強化するものである」と述べている（Commission on Human Security 2003, 5）。国内の一部の人々が開発の恩恵を享受できなかったり政治的な意思決定への参加の機会を奪われたりしている国では、そうした政治的・経済的疎外状況が国内での対立や分断の深刻化や紛争の激化に結びつき、主権国家としての一体性は内側から脅かされるだろう。そして、そうした脆弱な

国は外敵から侵略されるリスクも高まるだろう。

このように、人間の安全保障と国家の安全保障は相互に補完する関係にあると言える。しかし、ここで留意すべきなのは、国家の安全保障が実現されているとしても、人間の安全保障が実現されているとは限らないということである。先進国で深刻化する貧困問題はその証左であり、この点に注意を喚起したことが人間の安全保障概念の功績のひとつであることは既に論じたとおりである。さらに、国家の安全保障が人間の安全保障を危険にさらすことがあることは指摘されなくてはならない。元来、国家安全保障の論理、特に軍事の論理が人間の安全保障と緊張関係にあることは歴史が証明している。特に、戦時下やそれに近い「非常事態」の下では、国民の団結強化の掛け声のもとに少数者や弱者の声が圧殺されることが多く、また「小の虫を殺して大の虫を生かす」の論理が働きやすい。この点、国家の安全保障の重要性を印象付けたウクライナ戦争は、同時に国家の安全保障の論理の怖さをも見せつけることとなった。ロシアの侵略に必死に立ち向かっているウクライナでは、18歳から60歳の男性が兵役のために出国を禁止され、2023年12月までに既に3万人が戦死しているの見積もられている（Reuters 2023）。これは、国家の安全保障のために国家が国民に戦場での死の危険を強いていること、すなわち人間の安全保障が犠牲となっているという現実を意味している⁸。

2.2. ポスト冷戦時代における国家の変質

このように、人間の安全保障と国家の安全保障は、相互補完的な関係にありながら、後者が前者を危険にさらすこともあるという意味において緊張関係にもある。

さて、これからの時代（ポスト・ポスト冷戦時代）が国家の安全保障が前面に出てくる時代になるとすると、人間の安全保障と国家の安全保障の関係はどうなるのだろうか。ひとつと言えることは、両者の関係が冷戦期に逆戻りするわけではないということである。というのは、ポスト冷戦時代において、国家の性質とその役割は大きな変化を遂げたからである。

⁸ 2024年度のウクライナ国家予算案において軍事費が歳出の5割近い1兆7千億フリブナ（約7兆円）となっていることは（Stepanenko 2023）、平時であれば教育や医療、福祉に充てられて人間の安全保障に貢献していたはずの予算が、軍事による国家の安全保障に優先的に投入されていることを意味している。これも、国家の安全保障と人間の安全保障の緊張関係を示す一例である。

2.2.1. 理念形としての主権国家・国民国家

国家の変質を理解するためには、理念型としての近代国家がどのようなものかを確認する必要がある。今日、国際社会の主たる構成要素である国家は、「主権国家」であり「国民国家」としてとされている。まず主権国家とは、主権・領土・国民の3つの要素をもつ国家のことである。主権とは、国内においては政治についての最終意思決定権であり、国際的には他国に干渉されずに意思決定する権限を意味する。

主権国家の出現は、30年戦争を終結させた1648年のウェストファリア条約にまで遡るが、1789年に起きたフランス革命は、主権国家に国民国家という新たな性質を付け加える契機となった。国民国家とは、国民意識（ナショナル・アイデンティティ）、すなわち「自分たちは文化的・歴史的・宗教的な起源あるいは政治的基本価値を共有する仲間である」という国民の一体感を基礎として形成される主権国家のことである。革命によって王政と身分制が廃止され、国民主権原則（国家主権は国民の意思に基づいて行使され、その正当性の根拠は国民に存するという原則）が成立したことによって、国民が国家への共通の帰属意識を持つことが可能となった⁹。こうして成立した国民国家のもとで、国民は国政への参加権を保障され、国家から生命・財産の庇護（安全保障という公共財の供給）を受ける代わりに、国家を支えるために納税や兵役の義務を果たすこととなったのである。国民としての一体感に支えられた国民国家の軍隊は無類の強さを発揮した。また、平時においても、国民の一体感は経済発展を支える基盤となった。このため、フランスで最初に成立した国民国家モデルは他の欧州諸国や明治期の日本がこぞって模倣するところとなり、第一次・第二次大戦後には新独立諸国にも採用されていった。こうして、19世紀および20世紀は世界中の国家が主権国家・国民国家の理念型を追求する時代になったのである。

2.2.2. 主権国家・国民国家の変化

もちろん、上記のような主権国家・国民国家の性質はあくまでも理念型であるし、現実の国家の性質は歴史を通じて常に変化し続けている。しかし、ポスト冷戦時代における国家の性質の変化は特に顕著であった。

⁹ 「共通の帰属意識を持つことが可能となった」というのはあくまでも理念上のことであって、実際には義務教育や徴兵制の導入、少数民族の強制的な同化などによって「上からの国民意識創出」が図られた。

(1) 主権国家の変質：政治の空洞化

まず、国家が主権国家として自ら決定できる政策事項の範囲は大きく狭まっている。国家は、激化する外国投資の誘致競争を勝ち抜くために市場開放や規制緩和、法人税減税などの政策を実施しており、このために自国の産業・労働者・自然環境を保護する政策や、社会保障費捻出のための法人税増税政策を採用することが難しくなっている（徳永 2015, 34）¹⁰。

人間の安全保障実現のために国家が供給してきた公共財の性質にも変化が生じている。1990年代には多くの国々で電気や水道、運輸などのインフラ事業が民営化されたが、その問題点は2000年代に入って露わになった。事業の効率化によってサービスの質の向上と料金低下が実現できるという期待に反し、独占企業体となった事業者が料金を値上げしたり、低所得者層へのサービス提供が打ち切られたりするなど、社会の弱者にしわ寄せがいく事態が頻発し、人間の安全保障の観点から様々な問題が生じた¹¹。

民営化や民間アクターの役割の増大は、国防や警察という国家機能の中核部分でも見られる。セキュリティの民営化・コモディティ化が進んでいるのである（Newman 2016, 1168）。民間軍事会社による軍隊や警察機能の代替は1990年代から見られるようになったが、近年では、現代の戦争の帰趨を左右するようになった情報戦やサイバー戦争において、巨大IT企業や広告企業が大きな役割を果たすようになっており、軍事力の民営化はさらに進んでいる。こうした事例は、マックス・ウェーバーが指摘した主権国家の重要な属性としての「正当な物理的暴力行使の独占」（ウェーバー 1919 [2022], 9）の重大な変質を意味している。国家が正当な暴力行使を独占するには、国家以外のアクターによる恣意的な暴力行使を実効的に取り締まるための物理的実力の圧倒的な優位を保持しなくてはならないが（萱野 2015, 63-64）、今やこうした国家の属性は少しずつ失われつつある。国家の民主的アカウントビリティの埒外にある企業や個人が、その巨大化した富¹²と先端技術の力で、国家の安全保障、さらには

¹⁰ こうした狭められた政策スペースは、ポスト冷戦時代に盛んに締結されるようになった多国間の自由貿易協定（Free Trade Agreement: FTA）によって制度化されつつある。例えば、ラチェット条項と呼ばれる規定は、投資受入国が国際投資家に供与した優遇政策を後になって撤回・後退させることを禁止する。

¹¹ 例えば、イギリスでは水道民営化以降の20年間で料金は約45%値上がりした。

¹² 2018年時点で、世界の上位100位までの経済主体のうち、69主体は国家ではなくアマゾンやマイクロソフトなどの企業となっている（Global Justice Now 2018）。

国際平和の帰趨をも左右する存在になっているのである¹³。

上述のような主権国家の変質、すなわち自国で決定できる政策事項の縮減と公共財の変質は、「政治の空洞化」をもたらした。本来、政治とは、多様な利害や価値観を調整しながら交渉と妥協を通じて合意を形成し、政策を決定する営みである。それは、人間の安全保障をどのように実現するべきかについて、国民と国家が社会契約の具体的内容を再交渉し調整する不断の過程でもある。しかし、公共財の提供における民間アクターの役割の増大に伴って、また、グローバリゼーションによって「国内政策の柔軟性を犠牲にしてでも国際投資家にとって良好な投資環境を整備することが経済発展にとって不可欠だ」という考えが浸透したことに伴って、人間の安全保障を実現するうえで不可欠な公共財の提供や公共社会政策のあり方は、政治の埒外に置かれるようになっている。

懸念すべきは、こうした政治の空洞化が、人々の政治離れをもたらしていることである。イギリスの政治学者コリン・ヘイは、グローバリゼーションが主権国家の政策形成能力と自律性を奪ったことにより、人々は政治に不信を抱き、政治から離れるようになったと主張した（ヘイ 2012）。彼は、こうした傾向の中で社会的多元性が顧慮されなくなり、グローバリゼーションで利益を享受する一部の者のみに有利な世界が構築されつつあると警告する。また、トルコに生まれアメリカで活躍する政治経済学者ダニ・ロドリックは、グローバリゼーションと国家主権、民主主義を同時に追求することはできず、どちらかを犠牲にしなくてはならないというトリレンマ（「グローバリゼーション・パラドックス」）を指摘した（ロドリック 2014）。

こうした主権国家の変質の原因の一つは、ネオリベリズムと呼ばれる経済思想の台頭と、それを追い風とした経済のグローバリゼーションの進展である。ネオリベリズムとは、強力な私的所有権の保障、自由市場、自由貿易などの制度のもとで個人の企業活動の自由が最大限に発揮されることによってこそ人類の富と福利が最大化できると考える理論である（ハーヴェイ 2007: 10）。それは、経済活動への国家の介

入を最小限にすべきと主張し、自由化、民営化や規制緩和などの市場メカニズム重視の政策を愛好する¹⁴。国家が公共政策の決定者・公共財の提供者として経済や社会に良い影響を及ぼしようという従来の前提が疑問視されるようになり、1990年代に入ると、「政府なき統治（governance without government）」が称揚されるようになった（Peters & Pierre 1998, 223–24）。さらにネオリベリズムは、資本や財が国境を越えて自由に移動するグローバリゼーションは不可避であると主張する。マーガレット・サッチャー英首相の「市場にたてつくことはできない（You can't buck the market）」という発言に集約されたこうした考え方は、ネオリベリズム的思想的背景として機能した。さらに、個人の自由を重視するネオリベリズムは、貧困の原因を貧困層自身の態度や行動に見出す自己責任論にも結び付いていった。この自己責任論によって、福祉国家が解決を図ってきた諸課題は、個人の責任でリスク管理すべきものへと変貌してしまった。言い換えれば、国家の再配分機能を通じて社会全体で受け止めるべきものとされてきたリスクが個人化されたのである¹⁵。そのことは、社会生活において不可避な、災害や事故、疾病、失業などの様々なリスクに対する個人の脆弱性を高め、人間の安全保障を危ういものにしつつある。ネオリベリズムの経済政策は、IMF および世界銀行の構造調整政策や体制移行支援を通じて途上国や旧社会主義国へも伝播していった。こうして、主権国家機能の縮減と公共財のコモディティ化、そしてそれに伴う政治の空洞化は世界に拡大することになった。

(2) 国民国家の変質：社会的結束の弱体化

世界で最も早く国民国家を樹立した欧米諸国においてすら、「国民」国家であることは当然視できなくなっている。経済的・政治的な分断が深刻化した結果、国民国家を支えてきた国民の一体感と社会的結束が損なわれつつあるのである。

国内に分断を生んだ原因のひとつが、経済格差の急速な拡

¹³ その典型例が、イーロン・マスク氏が保有するスペースX社が運用し、ウクライナ軍の情報通信・指揮命令系統の唯一の基盤となっているスターリンク衛星ネットワークである。マスク氏はウクライナ軍が同ネットワークほどの程度アクセスしうるかを差配しており、そのことは戦争の帰趨に重大な影響を及ぼしている。そして、ウクライナ政府のみならずアメリカ政府も、マスク氏という個人が核戦争にも発展しかねない国家間戦争に過大な影響力を行使していることを懸念するようになっている（New York Times 2023）。

¹⁴ 国家ではなく市場こそが効率的な資源配分を実現できるとする考え方は、ロナルド・レーガン米大統領の「政府は問題を解決しない。政府が問題なのだ」（Reagan 1981）という発言に端的に表現されていた。

¹⁵ アメリカの政治哲学者アイリス・マリオン・ヤングは、かつて貧困は「国家の恥」と考えられ、貧困対策が国家政策上の重要課題とされていたのに、ネオリベリズムのもとでは、貧困の原因は貧困層自身の態度や行動にあるという自己責任論が主流になり、貧困の理解に関する地殻変動がもたらされたと批判した（ヤング 2014）。

大である。2013年に『21世紀の資本』で注目を浴びたフランスの経済学者トマ・ピケティによれば、米国をはじめとする先進国における所得格差は1980年代から急速に拡大し、その傾向は今も続いている（ピケティ2014）。その結果、世界不平等研究所の「世界不平等レポート2022」によれば、2021年時点で世界の上位1%の富裕層が保有する富の割合は、2016年の22%を大きく上回って約40%を記録するに至った（World Inequality Lab. 2022）。経済的格差は世代を超えて承継されて固定化しつつあり、これまで政治的・経済的安定を支えてきた中間層は崩壊の危機に直面している。

さらに、ポスト冷戦期には、BRICSと呼ばれる新興国や東南アジア諸国をはじめとする多くの国々が経済成長の軌道に乗った反面、低成長に甘んじる国々や、主権国家・国民国家の体をなしていない脆弱国家と呼ばれる国家もお多く存在している。こうした国々からは多数の移民・難民が流出し、移住先の国々で、民族的・文化的・歴史的に定義された国民の一体性が動揺することを危険視するポピュリズムの台頭を惹起して、政治的な分断を生んだ。こうした事態を受けて、World Economic Forumの2022年度のグローバルリスク報告書は、格差の拡大による社会の二極化とそれに伴う社会的結束の弱体化（social cohesion erosion）を短期的な脅威の最上位に挙げた（World Economic Forum 2022, 8）。

3. ポスト・ポスト冷戦時代における人間の安全保障の実現に向けて

3.1. 尊厳の重要性

このように、人々が安全安心に暮らしていくうえで不可欠な役割を果たす国家が顕著な変質を遂げつつある。そうしたなか、大国間競争の激化に伴ってかつてのような狭義の国家の安全保障が前面に出かねない昨今の国際情勢を踏まえて、人間の安全保障を実現していくためには何をすべきかを考えておくことが喫緊の課題となっている。

この課題を検討していくうえで、UNDPが2022年に発行した特別報告書が注目すべき指摘をしている。それによれば、コロナ・パンデミック以前の時点で、世界の7人中6人が「現在の世の中は安全ではない（insecureだ）」と感じていたというのである（UNDP 2022, 3）。この「人間の安全保障の不在（human insecurity）」の認識は、人間開発指標が非常に高い国、つまり先進諸国で顕著であった（前掲書, 6）。

つまり、人々はかつてよりもより長く、より健康的に、より豊かに暮らせるようになっているのに、そのことは人々のセキュリティ感覚（すなわち人間の安全保障が充足されているという感覚）の増進には貢献していないのである（前掲書, iii）。グテーレス国連事務総長は、これを「開発のパラドクス」と呼んだ（前掲書, iii）。それでは、このパラドクスを解決するためには、何が必要なのだろうか。

この点、上述のUNDPの報告書は、「恐怖からの自由」および「欠乏からの自由」に加えて、尊厳（freedom from indignity）の重要性を改めて強調している。これは傾聴すべき指摘である。というのは、尊厳¹⁶は客観的な条件の充足と密接に関連するものであるが、それだけでは十分でなく、極めて主観的な側面をも併有しているからである（武藤他2022, 37-39）。これまで、開発戦略は物理的な側面、すなわち身体的安全の保障や物理的ニーズの充足を優先する嫌いがあった。しかし、「開発のパラドクス」が示すとおり、それだけでは人々の尊厳は満たされず、尊厳が満たされない限りは自分の安全が確実だという感覚を持つことはないのである。

このことは、安全保障を意味する英語（security）の語源であるラテン語の原義が「不安のないこと」であることから明白であろう。つまり、セキュリティは、客観的な脅威に起因するものであると同時に主観的なものでもある。そうだとすれば、人々はどのような時に尊厳が侵されていると感じるのか、何を不安に思い、何に不満を持ち、何を不正義と感じて怒るのか、を考慮することが、人間の安全保障の実現のために必要となるのである。

ここで留意すべきなのは、人々の不安・不満や怒りが、自分たちとは異なる民族・文化・宗教を排除した純粋にエスニックな国民国家を強化せんとする排他的で偏狭なナショナリズムに結びつきやすいことである。事実、多くの国で、そうしたナショナリズムが高揚しつつある。これは、近代化とグローバル化の過程で社会が流動化し、個人が「砂粒化」したことと関係があると考えられている。近代化の過程では地縁・血縁のような伝統的な共同体が崩壊してその保護機能が失われたが、グローバル化で経済的競争が激化したことによって、労働組合や会社のような機能的共同体の保護機能の喪失も加速化した。さらに、ネオリベラリズム的な思考の主流化によって、貧困や格差は社会全体で解決すべき

¹⁶ 「尊厳」は極めて多義的であるが、ここでは、他者から辱められたり貶められたりすることで敬意を欠いた扱いを受けないこと、という意味でこの語を使用する（ローゼン2021）。

問題ではなく自己責任の問題として個人に帰責されるようになった。こうしたなか、人々は、共同体や組織に帰属して安定した人間関係のなかに身を置きたいという帰属欲求や、自分の存在価値を他者に認めてもらいたいという承認欲求を満たすことができず、そのために不安や不満を募らせるようになる。自分が社会から敬意をもって扱われていない、という尊厳の欠如の認識である。そして、ある国家や民族に属しているという事実だけで帰属欲求を満たしてくれ、「わが国家・わが民族の偉大さ」言説を通じて承認欲求をも満たしてくれる自民族中心ナショナリズムに傾斜していくことになるのである（中島・島藺 2022, 18）。アメリカの政治学者フランシス・フクヤマは、承認欲求が満たされないことへの人々の不満を背景に、国民という集団の尊厳の回復を主張するポピュリスト的な政治家が「憤りの政治（politics of resentment）」を展開しており、それが近年の偏狭なナショナリズムの高揚をもたらしていると主張した（Fukuyama 2018）。

そして、これを背景に、「愛国」という言葉が世界中で政治を語る言葉として復活を遂げつつある（将基面 2022, 11）。習近平政権やプーチン政権が愛国心の発揚に熱心であることは周知のとおりだが、アメリカでも 2001 年の同時多発テロ事件以降、同年に制定された「愛国者法（the Patriot Act）」という法律の名に代表されるように、「愛国的」という言葉が氾濫するようになった。自分たちの尊厳が損なわれたと考える人々、特に「ラストベルト（Rust Belt、錆びついた地帯）」¹⁷と呼ばれる地域に住む白人男性は移民などの異質な他者への怒りや警戒心、偏見を募らせ、それは「アメリカ・ファースト」という「愛国」を掲げたトランプ政権成立の素地になった。愛国主義を掲げる政治体制はアジアや東欧へも広がっている。共通しているのは、国家と国民を特定の民族・宗教・文化と結びつけ、それを共有しない少数者に対して排他的であること、「偉大な過去」へのノスタルジアを煽り、国民の団結強化によってそれを取り戻すことを唱導することである。こうした政治的主張は、砂粒のようにバラバラに孤立した個人が、アイデンティティのよりどころと尊厳の回復を求めて国家や国民という大きな「想像の共同体」¹⁸に一体化して安心を得る傾向と見事に一致し、大きな政治的支持を

獲得しつつある。こうした傾向は人間の安全保障を危うくしかねない。というのは、国内の少数者あるいは異質な他者に対する偏狭で攻撃的な姿勢は多様性や包摂性を重視する人間の安全保障の理念と相容れないし、「過去の偉大さ」の強調は攻撃的な外交に繋がり、隣国との軋轢を生んで戦争という人間の安全保障にとっての最大の危険を招来するからである¹⁹。

3.2. どのように主権国民国家を立て直すべきか

いかに変質しつつあるとはいえ、国際社会においても国内においても、最も基本的な政治単位は依然として国家である。過度に強化した国家が国内外で暴走して人間の安全保障を侵害する危険性には十分留意すべきであるが、そうだからといって国家が弱体化すれば、人間の安全保障の実現はおぼつかなくなる。というのは、政治的影響力を強める巨大企業などの非国家主体に有効に対峙しながら、国民に教育や医療などの公共財を十分に供給する能力と意図を持つ主体は今なお国家以外には考えられないからである（Garrard 2022, 7-8）。それゆえ、人間の安全保障の実現のためには、主権国家・国民国家の変容を踏まえて国家をどのように立て直すか、あるいは多くの途上国にとっては、どのようにそうした国家を建設するかが課題となる。さらに、多様な利害や価値観を調整しながら交渉と妥協を通じて国家の政策を集体的に選択していくという、本来の意味での政治をどのように取り戻すのか、を考えることも必要である。ピケティが主張するように、富の分配や格差の問題が、経済メカニズムだけによって決まるのではなく、極めて政治的な要因によって決定されること（ピケティ 2014, 22-23）を考えれば、「政治の回復」の重要性は自明である。歴史的に格差の縮小に貢献してきた知識と技能の普及は、市場メカニズムで自動的に供給される財ではなく国家が供給する公共財であり（前掲書、23-24）、そうした公共財が確実に供給されるようにするための集体的選択を、政治の回復を通じて確実にしていく必要があるのである。

¹⁷ 「ラストベルト」とは、アメリカ中西部から東部大西洋岸に至る地域で、かつて製鉄業や自動車産業の中心地帯だったが、産業空洞化によって今は長期の不景気に苦しむ地域のこと。

¹⁸ アメリカの政治学者ベネディクト・アンダーソンは、「国民（nation）」という人間集団は、出版資本主義の登場などの近代的条件に支えられて可能になった「想像上の共同体（imagined community）」にすぎないと論じた（Anderson 1993）。

¹⁹ フランシス・フクヤマは、人間の承認欲求には、他者と同等の承認への欲求と、他者よりも優越した存在だと認められたいという欲求の二種類があると指摘している（Fukuyama 2018, xiii）。後者が偏狭な自民族中心ナショナリズムと結びつくとき、戦争の危険性は高まるだろう。

3.2.1. 健全なナショナリズムを通じた国民国家再建の重要性

国家が、国民という人間集団から構成されるものである以上、グローバリゼーションの下での過度な競争や拡大する格差が奪った国民の一体感や連帯感をどのように取り戻すのかを考えなくてはならない。偏狭なナショナリズムは国際平和にとっても人間の安全保障にとっても危険だが、主権国民国家が基本的な政治単位であり続ける以上は、国民の一体感や連帯感の基盤となるナショナリズムは悪いものとは言えず、必要ですらある。

それでは、望ましいナショナリズムとはどんなものだろうか。参考になるのは、ウクライナ情勢の緊迫化を受けて開催された国連安全保障理事会の緊急会合でケニアのキマニ (Martin Kimani) 国連大使が行った演説である。彼は、多くのアフリカ諸国が、列強が民族配置を無視して恣意的に引いた国境線に不満を抱えつつも、民族の壁を越えた新しい「国民」の形成に奮闘していることを指摘した (Kimani 2022)。そのうえで、「偉大な過去」を取り戻そうとして隣国を侵略しているロシアを念頭において、「我々は、危険なノスタルジアをもって歴史を振り返って国民を形成するのではなく」、「より偉大な何か (something greater) を欲している」と述べた。

キマニ大使は「より偉大な何か」が具体的に何であるかには言及していない。しかし、彼が特定の民族の「偉大な歴史」を振りかざすことの危険性に警鐘を鳴らしていることを考えると、それは、特定の民族や宗教、言語、文化によって「国民性」を狭く定義するのではなく、その国家の領域内に住むあらゆる属性の人々を包摂的に「国民」として受け入れて国家という政治共同体を形成していくことを意味するのだろう。それはユートピア的な構想に聞こえるかもしれない。しかし、特定の民族・宗教・文化を共有する人々だけが連帯感を感じられるような国家のあり方は少数派を疎外することになる。それは、個人の尊厳と多様性・包摂性を重視する人間の安全保障の理念に照らして許されることではない。また、とかく危険なもののみなされがちなナショナリズムを健全で包摂的なものにしていくための構想は既に多く検討されている。例えば、イスラエルの政治学者ヤエル・タミルは「市民的ナショナリズム (civic nationalism)」の必要性を強調している (Tamir 2019)。彼女は、主権国民国家に代わる政治共同体が見出せない以上は、国家が分裂しないように、異なる他者への寛容や苦境にある同胞への共感 (エンパシー) に基づいて国民の一体感を維持するナショナリズムが今こそ必要であると主張する。

3.2.2. 主権国家機能の回復の重要性

それでは、そうした包摂的で健全なナショナリズムを涵養するには、言い換えれば多様性を超えた国民の一体感・連帯感を回復するには、どうすればよいのだろうか。そのためには、タミルが主張するように寛容や共感の精神を育むことが必要なのだが、国民の多くが貧困や格差、生活への不安にさいなまれ、帰属欲求・承認欲求の充足の欠如とそれに伴う尊厳の欠如を感じている状況下ではそれは難しい。アメリカにおける偏狭で不寛容な白人ナショナリズムの高揚を分析した渡辺が指摘するとおり、そうした状況は「政治的部族主義 (tribalism)」と呼ばれる政治の分断を加速させるだけである。人々は人種や民族、宗教やジェンダーなどの分断線に沿って自分の所属する集団の中に閉じこもり、他の集団を徹底的に敵視して対話を拒み、相手を叩きのめす「強い指導者」を希求する (渡辺 2020, 188-92)。同じ国のなかで「部族」と「部族」がいがみ合っているのは国民融和や連帯感の醸成はおぼつかないことは明白である。

そこで必要となるのが、こうした政治的状況の根本原因に対処することである。つまり、グローバリゼーションのもとで失われてきた、国家が公共財を提供する能力を回復し、自律的に決定できる政策スペースを回復すること、そして国内における利害や理念の多様性を前提として、妥協と調整を通じて公共的な関心事項を決定していくという本来の意味での政治を回復することが必要である。こうした視点は、「民主主義の危機論」とも相まって、盛んに提起されるようになっている。

例えば、イギリスの社会学者であるグレアム・ガラードは、市場に対する国家の管理と関与を強化することによって、あまりに市場と巨大企業の側に傾き過ぎた国家と市場のバランスを国家の側へと取り戻し、「公益国家 (Public Interest State)」を確立すべきだと主張する (Garrard 2022, 14-15)。また、長年にわたって国際 NGO で貧困問題について取組み、提言を行ってきたベン・フィリップスは、不平等との闘いには、「正しく機能し、活動的で強力かつ責任をきちんと果たせる政府」が不可欠だと主張している (フィリップス 2023, 132)。ここで留意すべきなのは、フィリップスが「政府は正しいエビデンスによって裏付けられた政策提言を受けさえすれば行動に出るという幻想」(前掲書, 138) を持つべきではなく、適切な政策を実行させる国民側の取り組みが不可欠だと主張していることである。彼が強調する「普通の人々が参加し、政府に圧力をかけ続けること」の重要性は、新しい民主主義やガバナンスのあり方に関する議論につながる。つまり、選挙

などの公式な政治参加形態だけでは周縁化され排除されてしまうような人々の声をすくいあげ、彼らのニーズと尊厳を満たしていく下からの自発的・自己組織化と相互扶助に基づく政治参加のあり方を模索する方向性である（グレーバー 2020）。それは、国民の多くが「公共」的なことについて「自分たちには問題に対処する能力も責任もないと思っている」（松村 2021, 13）なか、身近な問題を自分たちで話し合い、困っている人には手を差し伸べることで皆に「安全な居場所」を確保し、「暮らしに政治を取り戻す」という思考と実践である。文化人類学者の松村圭一郎は、強制力や多数決によらずに共同体の構成員の同意を調達して共同性を維持するそうした実践はユートピアニズムでも何でもなく、どここの国や社会にでも見られるものであったし、日本でも大災害の際に現実にかこうした実践が行われていることを強調している（前掲書）。そして、そうした政治を実現していくには、周縁化され排除されてきた人やグローバルな経済競争の中で取り残されてきた人を「自己責任だ」と突き放すのではなく、そうした人々を苦しめている構造的な原因を変える責任が「国民」という共同体のメンバー全員にあるのだという自覚を持つことが求められる（ヤング 2014, 197-98）。

このように書くとも理想論に聞こえるかもしれないが、2020年代に日本で「エンパシー」²⁰という言葉がちょっとしたブームになったことは希望を抱かせるに足りるものである。それは、自己責任論がまかり通る現代社会において、どんなに働いても日々の十分な食事にすらありつけないワーキングプアが増えている現状に怒ること²¹、「他者の靴を履いてみる」（ブレイディ 2021a）こと、それに基づいて社会的連帯を取り戻すことの重要性にますます多くの人々が気づきはじめていることの証左ではないだろうか。

国家間競争の時代を迎え、国民の団結の名のもとに同調圧力が高まって多様性と異議申し立ての声がかき消される危険性が高まるなか、人間の安全保障を実現していくためには、国家の公共財の提供機能を強化するとともに、人々の連帯のもとづく下からのガバナンスを活性化し、主権を実質的に国民の手に取り戻すことがますます必要となっていくだろう。

おわりに

イギリスの歴史家 E. H. カーは、第一次世界大戦によって、戦争は職業軍人だけに、外交は職業外交官だけに任せておけばよいという考えは消し飛んだと述べた（カー 1939 [1996], 21）。大国間の関係が緊張を孕むものになり、外交・安全保障をパワーエリートが国家の視点から語るようになっていく昨今、そして酸鼻を極めた第一次世界大戦と比べても戦争の惨禍が格段に悲惨なものとなった現代において、カーの言葉の意味は大きい。ウクライナ戦争が示すように、国家の命令によって前途ある若者が徴兵され、戦場で「大砲の餌 (cannon fodder)」となって肉体を四散させて死んでいく現実に国民一人一人が想像力を働かせなくてはならない。そして、戦場での死は決して公平ではなく、少数民族²²や経済的弱者²³が先に軍隊に入ることを余儀なくされて先に死んでいく現実を知らなくてはならない。そしてそれゆえにこそ、戦争や安全保障に関する国家の意思決定やその遂行に関する議論に主権者として参加したり監視したりしなくてはならない。今後の安全保障はどうあるべきか、国家の安全保障と人間の安全保障の関係はどうあるべきかを、国民ひとりひとりがわが身に引き寄せて考えることの重要性を、人間の安全保障は訴えている。

上述したカーは国際政治学におけるリアリズムの始祖の一人とされているが、リアリズムがともすれば改革されるべき現状を追認する思考停止に陥る危険があることを指摘し、時には理想を重視する「ユートピアニズム」が、「リアリズムのもたらす不毛な結果を防ぐために」呼び出されなくてはならないと警告した（前掲書, 34-35）。時代の転機だと言われる今こそ、人間の安全保障の視点に立ちながら、「どうしても目的に向かって走りがちな未成年者の思考であるユートピアニズム」と「目的を全くしりぞける高齢者の思考であるリアリズム」（前掲書, 35）を巧みにバランスさせるべきであろう。その際、ネオリベリズムが唱道するように「市場

²⁰ 「エンパシー」の語も多義的であるが、ここでは「自分とは違うもの、自分は受け入れられない性質のものでも、他者として存在を認め、その人のことを想像してみること」（ブレイディ 2021a, 31）と理解しておく。

²¹ 2010年代半ばのイギリスでは、家庭の27%が貧困家庭であり、そのうち66%は勤労家庭であった（ブレイディ 2021b, 4）。

²² ウクライナ戦争におけるロシア軍戦死者を分析したロシア独立系メディアの報道によれば、ブリヤート、トゥバ、北オセチアなどの少数民族居住地区出身の戦死者の割合は際立って高い（Важные истории 2022）。

²³ 貧困層の若者に対し、奨学金付与などの経済的支援を行うことによって軍隊への志願を奨励し、兵員を確保することを「経済的徴兵 (economic conscription)」と呼ぶ。アメリカやイギリス（BBC News 2006）でこうしたことが行われているとされる。

には逆えない」とか、国際政治学のリアリストたちが主張するように国家の安全保障の前景化が不可避であるといった宿命論に陥らないようにしなくてはならない。リアリズムは「希望なき学派 (school of no hope)」であり、空を飛ばうとする人間に対して重力の不可避性を説いているようなものと表現した研究者がいるが (Poast 2022)、それでも人類は理想や理念を掲げて空を飛ばうとしてきたのである。国家の安全保障が前景化する時代になっているとしても、健全な主権国家・国民国家の再建の試みのなかで、国家が人間の安全保障を理念として掲げることは決して不自然ではなく、むしろ必要なことだといえよう。人間の安全保障の理念やそれに基づく構想がユートピアニズムとして退けられることがあってはならない。

参考文献

- ウェーバー、マックス、脇圭平訳、1919 [2020]、『職業としての政治』、岩波書店。
- 押村高、2004、「国家の安全保障と人間の安全保障」、『国際問題』、530: 14-27。
- カー、E. H. 原彬久訳、1939 [1996]、『危機の二十年—理想と現実』、岩波書店。
- 萱野稔人、2015、『暴力と富と資本主義—なぜ国家はグローバル化が進んでも消滅しないのか』、角川書店。
- 栗栖薫子、2002、「序論：安全保障研究と『人間の安全保障』」、『国際安全保障』、30(3): 1-8。
- 栗栖薫子、2009、「人間の安全保障研究と国際関係論：新しいリサーチの地平?」、『国際公共政策研究』、14(1): 15-30。
- グレーバー、デヴィッド、片岡大右訳、2020、『民主主義の非西洋起源について—「あいだ」の空間の民主主義』、以文社。
- 将基面貴巳、2022、『愛国の起源—パトリオティズムはなぜ保守思想になったのか』、筑摩書房。
- 高橋哲哉・山影進編、2008、『人間の安全保障』、東京大学出版会。
- 鶴岡路人・細谷雄一、2023、「『ロシア問題』にどう向き合うか—ウクライナ侵攻から一年 #2」、フォーサイト。
- 徳永翔太、2015、「政治的なものの概念と政治の擁護：バーナード・クリックを起点としたイギリス政治経済学を手がかりに」、『地球社会統合科学研究』、3: 33-44。
- 土佐弘之、2003、『人間の安全保障という逆説』、青土社。
- 中島岳志・島藺進、2016、『愛国と信仰の構造—全体主義はよみがえるのか』、集英社。
- ハーヴェイ、デヴィッド、渡辺治監訳、2007、『新自由主義—その歴史的展開と現在』、作品社。
- ピケティ、トマ、山形浩生・守岡桜・森本正史訳、2014、『21世紀の資本』、みすず書房。
- フィリップス、ベン、山中達也・深澤光樹訳、2023、『今すぐ格差を是正せよ!』、筑摩書房。
- ブレイディみかこ、2021a、『他者の靴を履く—アナーキック・エンパシーのすすめ』、文芸春秋。
- 、2021b、『ヨーロッパ・コーリング・リターンズ—社会・政治時評クロニクル 2014-2021』、岩波書店。
- ヘイ、コリン、吉田徹訳、2012、『政治はなぜ嫌われるのか—民主主義の取り戻し方』、岩波書店。
- 牧野耕司、2022、「今日の人間の安全保障と開発協力」、JICA 緒方貞子平和開発研究所編、『今日の人間の安全保障』、2023年7月22日アクセス。 https://www.jica.go.jp/jica_ri/publication/booksandreports/20220331_02.html
- 松村圭一郎、2021、『くらしのアナキズム』、ミシマ社。
- 武藤亜子・杉谷幸太・竹内海人・大山伸明、2022、「人間の安全保障研究の歩み—JICA 緒方貞子平和開発研究所の取り組みを中心に—」、JICA 緒方貞子平和開発研究所編、『今日の人間の安全保障』、2023年7月23日アクセス。 https://www.jica.go.jp/jica_ri/publication/booksandreports/20220331_02.html
- 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』、岩波書店。
- ロドリック、ダニ、柴山桂太・大川良文訳、2014、『グローバリゼーション・パラドクス—世界経済の未来を決める三つの道』、白水社。
- ヤング、アイリス・マリオン、岡野八代・池田直子訳、2014、『正義への責任』、岩波書店。
- 渡辺靖、2020、『白人ナショナリズム—アメリカを揺るがす「文化的反動」』、中央公論社。
- Anderson, Benedict. 1983 [1991]. *Imagined Communities*. Verso.
- BBC News. 2006. Army 'targeting poorer schools'. Accessed on November 29, 2023. http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/wales/6199274.stm
- Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*.
- Garrard, Graeme. 2022. *The Return of the State: And Why It Is Essential for Our Health, Wealth and Happiness*. Yale University Press.
- Global Justice Now. 2018. 69 of the richest 100 entities on the planet are corporations, not governments, figures show. Accessed on December 15, 2023. <https://www.globaljustice.org.uk/news/69-richest-100-entities-planet-are-corporations-not-governments-figures-show/>
- Fukuyama, Francis. 2018. *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Haass, Richard and Charles A. Kupchan. 2021. "The new concert of powers: How to prevent catastrophe and promote stability in a multipolar world." *Foreign Affairs*. March 23, 2021.
- Herz, John H. 1950. "Idealist internationalism and the security dilemma." *World Politics*. 2(2): 157-180.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). 2001. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*.
- International Institute for Security Studies (IISS). 2023. *Asia-Pacific*

- Regional Security Assessment 2023*.
- Kimani, Martin. 2022. "Statement to an Emergency Session of the UN Security Council on the Situation in Ukraine delivered 22 February 2022." United Nations. Accessed on May 11, 2023. <https://www.americanrhetoric.com/speeches/martinkimaniunitednationsrussiaukraine.htm>
- Krause, Keith. 2002. "Multilateral diplomacy, norm building, and UN conferences: The case of small arms and light weapons." *Global Governance*. 8: 247–263.
- Mearsheimer, John, J. 2022. "The causes and consequences of the Ukraine war." *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*. 21: 12–27.
- . 2018. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. Yale University Press.
- Newman, Edward. 2001. "Human security and constructivism." *International Studies Perspectives*. 2(3): 239–251.
- . 2016. "Human security: Reconciling critical aspirations with political 'realities.'" *British Journal of Criminology*. 56(6): 1165–1183.
- New York Times. 2023. Elon Musk's Unmatched Power in the Stars. Accessed on July 30, 2023. <https://www.nytimes.com/interactive/2023/07/28/business/starlink.html>
- Peters, B. Guy and John Pierre. 1998. "Governance without government? Rethinking public administration." *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(2): 223–243.
- Poast, Paul. 2022. "A world of power and fear: What critics of realism get wrong." *Foreign Affairs*. June 15, 2022.
- Reuters. 2023. Ukrainian Group Says More Than 30,000 Troops Have Died in Russia's Invasion. November 15, 2023. Accessed on November 22, 2023. <https://www.reuters.com/world/europe/ukrainian-group-says-more-than-30000-troops-have-died-russia-invasion-2023-11-15/>
- Tamir, Yael. 2019. *Why Nationalism*. Princeton University Press.
- Reagan, Ronald. 1981. "Inaugural Address 1981." Accessed on February 1, 2024. <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/inaugural-address-1981>
- Scholz, Olaf. 2022. "Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022." Accessed on January 1, 2024. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>
- Stepanenko, Natalia. 2023. In 2024, Kyiv to Spend Everything on Defense – Budget Committee Chair. *Kyiv Post*. October 30, 2023. <https://www.kyivpost.com/post/23441>
- United Nations. 2001. *Report of the United Nations Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*. A/CONF.192/15. Accessed on January 5, 2024. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/507/20/PDF/N0150720.pdf?OpenElement>
- United Nations Development Program (UNDP). 1994. *Human Development Report 1994*.
- . 2022. 2022 Special Report on Human Security: *New threats to human security in the Anthropocene: Demanding greater solidarity*. Accessed on May 30, 2023. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/srhs2022pdf.pdf>
- United Nations General Assembly. 2012. Resolution adopted by the General Assembly on 10 September 2012. Accessed on June 22, 2023. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n11/476/22/pdf/n1147622.pdf?token=kdSXA0w1UOjq5WKErl&fe=true>
- Важные истории. 2022. «Юные, бедные, мертвые». 4 МАЯ 2022. Accessed on January 15, 2024. <https://stories.media/investigations/2022/05/04/yunie-bednie-mertvie/>
- Walt, Stephen M. 1991. "The renaissance of security studies." *International Studies Quarterly*. 35(2): 211–239.
- World Economic Forum (WEF). 2022. *Global Risks Report 2022*, 17th Edition.
- World Inequality Lab. 2022. *The World Inequality Report 2022*. Accessed on December 17, 2023. <https://wir2022.wid.world/>

人間の安全保障とガバナンス——中国の場合

高原 明生

東京大学大学院 法学政治学研究科 教授

ガバナンスという鍵

世界秩序が流動化し、複合危機が迫る中で、人間の安全保障を如何に実現するのか。我々がこの課題に向き合う上では、当然ながら新興大国である中国の動向に様々な観点から注目しなければならない。

1992年以降の市場化の加速、そして2001年のWTO加盟などの政策が功を奏し、中国の国力は急速に増進した。その結果、世界的にも前例がないほどの高度成長が続いて人々の生活水準はおしなべて向上した。しかしその一方で、補償が不十分な地上げや所得格差の拡大などのひずみも広がり、成長の光と陰の対照が鮮明となったのも事実だ。

海外に目を転じれば、多くの中国企業が資源や市場を求めて経済進出を進めた。中国政府は、シーレーンの安全確保や政治的影響力の拡大も視野に入れてインフラ建設に多額の資金を投入した。多くの国がそれらの恩恵を受け、経済発展のパネとしてきた。しかしその反面、立案や実施過程における不透明性や一部の非効率性、そして裨益層の偏りなどへの疑問や不満も広がった。また、デフォルトに陥った国々を苦境から救出する上での協調性の欠如は突出しており、問題の解決を遅らせている。斯くして、中国の急速な成長と対外進出は、正負両面において、世界の人間の安全保障を取り巻く状況に大きなインパクトを及ぼしてきた。

大国の目覚ましい経済成長が人間の安全保障に及ぼした影響を検証し、評価する上で有効な切り口はガバナンスである。そもそも人間の安全保障のエッセンスが一人一人の命、暮らし、そして尊厳を守ることであるならば、その実現のための必要条件は何だろうか。この問いから、ガバナンスの重要性について考えてみよう。

田中明彦は、人間の安全保障に対する脅威の発生システム

を三つに分類している¹。すなわち、①自然災害などを起こす物理的システム、②伝染病などをもたらす生命システム、そして③構造的貧困や武力闘争などの原因となる社会的システムの三つである。いずれの問題についても、ガバナンスの如何が人間の安全保障に大きく影響することは明らかだろう。例えば、気候変動やパンデミックに対してはグローバルな共通行動が必要だし、自然災害への対応はどの国においても国家や地方政府が取り組むべき大きな課題だ。そして国内社会の在り方が人々の命や暮らし、そして尊厳を脅かしているならば、それは国家や地域のガバナンスの機能不全による場合が多い。

ここで言うガバナンスとは何か。それは、世界、あるいは一国ないし一地域の経済、社会資源を管理する上で権力が行使される際の、その権力の行使のされ方だと定義できる²。国の内外で行使される中国の権力が、人間の安全保障の実現あるいはその侵害にどのような影響を及ぼしているのかを検討することが本章の課題である。このアプローチですべての問題をカバーすることはできない。だが、重要な問題のいくつかについて意味のある指摘が可能になるだろう。

中国と人間の安全保障

中国政府が人間の安全保障という概念を進んで受入れ、積極的に使用してきたわけではない。しかし、特に胡錦濤が総書記を務めた時期（2002–2012年）には、高度成長が社会

¹ Akihiko Tanaka, "Toward a Theory of Human Security", JICA-RI Working Paper, No.91, March 2015, https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/ja/publication/workingpaper/jrft3q0000000xzx-att/JICA-RI_WP_No.91.pdf.

² これは、アジア開発銀行の定義に準じている (John P. Burns, 'Governance and Civil Service Reform', in Howell, Jude (ed.), *Governance in China* (Rowman and Littlefield, 2004), 37–38)。

にひずみをもたらしたことへの反省の下に、人を根本となす（「以人為本」）ことや、調和社会（「和諧社会」）の建設が開発政策のスローガンとして掲げられた。そしてその文脈で、人の安全保障（「人的安全」）や人類の安全保障（「人類安全」）といった概念が、研究者のみならず指導者によっても使われ始めた³。だが、それらの言葉が全面的に受け入れられ、頻繁に使用されることには至らなかった。その要因としては、2012年に指導者が交代して前の政権のスローガンが後景に退いたことや、人間の安全保障を建前とした人道的介入が行われ、内政に干渉されるのを警戒したことなどがあったと思われる⁴。

ガバナンスという概念にも当初は人間の安全保障の場合と似たような警戒感が抱かれた⁵。ガバナンスに含意された「権力の行使のされ方」とは、国家のあり方のみならず、国家と社会、あるいは為政者と一般国民との関係に関わる問題である。したがって、ガバナンスの主な要素としては、政府のアカウンタビリティ、透明性、効率、効果、政治参加などが通常は挙げられ、一部のドナー国は途上国一般に対するガバナンス協力に民主化を含んでいる⁶。だが、ガバナンスの解釈には幅があり、自由権や三権分立などとは違って共産党の一元支配体制の否定に直接結びつくような、統治の内在的原理に関わる概念ではないとされた。そのため、ガバナンスは「治理」と漢訳されて中国でも用語として定着した⁷。

現在の中国当局は、ガバナンスの重要性を認識している。例えば、2022年10月に開かれた中国共産党第20回全国代表大会（いわゆる党大会）での習近平総書記の演説において

も、ガバナンスという言葉が多く使われた⁸。法治の実現という文脈では「国家ガバナンス」、環境保護については「系統的なガバナンス」、気候変動に関しては「グローバル・ガバナンス」、そして国家と社会の安全については「グローバル・セキュリティ・ガバナンス」と「公共安全ガバナンス」、それに「社会ガバナンス」の強化が必要だといった具合だ。

それでは、世界人口の17.5%を占める中国の、国内における人間の安全保障の実現状況についてどのような評価ができるだろうか。過去数十年の平和と発展の下で、恐怖や欠乏からの自由については、その実績を高く評価することができよう。急速な経済成長のおかげで、さまざまな社会指標について顕著な向上が認められる。経済制度の改革と対外開放を進める政策が強力に推進され始めた1980年、中国の一人当たりGDPは312米ドルに過ぎなかった。それが30年後の2022年には約40倍の12,720米ドルに到達した⁹。生活水準、保健衛生水準の向上は長寿社会の到来に反映されている。人々の平均寿命は1980年の64.4歳から2021年には78.2歳に延びている¹⁰。

2021年、建党100周年を祝った年に、中国共産党は貧困撲滅宣言を行った。1970年代末以来、世界銀行の国際貧困基準によれば、貧困脱却した中国の人口は累計7億7,000万人に上り、同期間に減少した世界の貧困人口の70%以上を占めたという¹¹。中国における貧困削減は、必ずしも貧困地域のインフラ開発や経済構造の高度化によるばかりではなく、補助金の供与による部分も小さくない。したがって、一旦は脱貧困に成功しても、後戻りする恐れがあり、警戒も呼び掛けられている。それにしても、物質的な豊かさに関して近年の中国社会が急速な進歩を遂げたことは間違いない。総体として、中国共産党の領導下におけるガバナンスのプラスの効果は今までの中国の台頭を可能にした一因であったことは誰も否定できないだろう。

³ Ren, Xiao, *Human Security in Practice: The Chinese Experience*, JICA-RI Working Paper No. 92, March 2015, 後井隆伸「中国における非伝統的安全保障論の展開と人間の安全保障」、『国際公共政策研究』、2010年、15(1)、243-257、https://ir.library.osaka-u.ac.jp/repo/ouka/all/12816/27_243.pdf。

⁴ 同上、251、福島安紀子『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、2010年、168。

⁵ 高原明生「中国におけるガバナンス——中国共産党の位置と能力」、菱田雅晴編著『中国共産党のサバイバル戦略』、三和書籍、2012年、103。

⁶ Jude Howell, 'Governance Matters: Key Challenges and Emerging Tendencies', in Howell, Jude (ed.), *Governance in China* (Rowman & Littlefield, 2004), 1.

⁷ 1997年に書かれた徐勇のエッセイ、「GOVERNANCE：治理的闡釈」を見よ（徐勇『徐勇自選集』華中理工大学出版社、2001年、317-326）。

⁸ 習近平「中国の特色ある社会主義の偉大な旗印を高く掲げ 社会主義現代化国家を全面的に建設するために団結奮闘しよう」新華ネット、2022年10月28日、https://jp.news.cn/20221028/7d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14/202210287d7768e4a1b34579b9b49d0bcad9ec14_zhongguogongchandangdi%EF%BC%92%EF%BC%90huidangdahuibaogaoquanwen.pdf。

⁹ 世界銀行のデータによる。<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN>。

¹⁰ 国連のデータによる。<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/MostUsed/>。

¹¹ 習近平「在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话」（全国脱贫攻坚总结表彰大会における講話）、『人民日報』2021年2月26日2面。

しかし、本稿の冒頭で紹介した、田中が整理した3つのシステムに由来する脅威の複合性に照らせば、人間の安全保障の観点から中国のガバナンスのさらなる強化が求められていることは明らかだ。例えば物理的システムについては、気候変動の影響により毎年多くの地方で激しい洪水被害が出るようになった。また、生命システムに大きな脅威をもたらしたのは言うまでもなく新型コロナウイルスの大流行だ。そして中国の社会システムだからこそ可能であった、それを抑え込むための強力な行動制限は、結果的に人々の命、暮らし、尊厳を脅かすこととなった。その事情について、次節で少し詳しく検討してみよう。

ガバナンスの難問

——アカウントビリティ

人間の安全保障の実現のためにはガバナンスが極めて重要であり、そのことは世界に複合危機が迫る状況下でいよいよ明らかであろう。その一例は新型コロナの世界的流行への各国における対処である。果たして中国はうまく対応できたのだろうか。

2020年初めより、新型コロナが武漢から全国に、そして全世界に広まった。前年12月末にウイルスの出現に警鐘を鳴らしたところ、不正確な情報をネットに流したとして公安部門から訓戒処分を受けた医師たちがいた。当局は当初、判断を誤り、危険情報の広報周知を怠ったのだった¹²。ウイルスの発生源をめぐっては一致した見解はないが、初動の遅れが爆発的な感染拡大につながったことは確かだろう。

訓戒処分を受けた医師の一人である李文亮氏が自らウイルスに感染して死亡したことは、中国社会に大きな衝撃を与えた。亡くなる8日前、メディアの取材に対し、李氏は「健全な社会には一つの声だけがあるべきではない」と語った¹³。李氏は意識していなかっただろうが、図らずもこれは習近平氏が2018年7月に語った次の言葉を否定する発言になった。すなわち習氏は、「党中央は脳であり中枢であり、

必ず一尊を定め、一発の銅鑼の音が全体のトーンを規定する権威を持たねばならない」と述べていた¹⁴。これは同年春、憲法を改正して国家主席の任期を撤廃したことにつき一部から批判を受けていた習近平氏が発した言葉である。李文亮医師の死去を受けて、特に若者たちの間で、真実を伝える自由な発言が出来ない政治体制に問題があると考える者が増えたといわれるのも無理はない。

その後、習近平政権はウイルスを押さえ込み、それを党の強力な指導のおかげだと宣伝することに注力した。まず行ったのは、武漢の都市封鎖に象徴される、強権発動によるウイルスの制圧である。日本の町内会、あるいは戦時中の隣組に相当する社区居民委員会の幹部たちが人の出入りがないように監視した。そして人の行動経路を記録するアプリが開発され、公共交通機関の使用や建物の出入りがすべて把握されるようになった。当局への批判や体制への不信感が広がらないように、WeChatなど中国版のSNSに対する監視も強化した。他方、公式マスメディアで宣伝キャンペーンを展開して共産党とその指導者の威信を回復しようとした。

このとき、中国共産党を図らずも助けたのが米国であり、トランプ大統領だった。中国当局は、感染症への対応をめぐる米国の混乱ぶりを指差して、「民主主義より、習近平同志の強力なリーダーシップの下で新型コロナを抑え込んだ中国の体制のほうがよほど優れている」と宣伝した。防疫キャンペーンも成功し、4月を過ぎる頃には感染の広がりほとんど止まった。その結果、国内における習近平および共産党の声望は新型コロナ流行前より高まったと言ってよいだろう。

ところが、オミクロン株の流行とともに状況はまた変わってゆく。2022年10月の時点で習総書記は、党中央は「人民至上、生命至上」を堅持し、揺るぐことなく「動的ゼロコロナ」を堅持してきたと胸を張った。頻繁なPCR検査と厳しい行動規制でウイルスを抑え込む、いわゆるゼロコロナ政策を維持する方針を党大会で明らかにしたのである。衛生当局はゼロコロナ政策を続ける理由として、オミクロン株の感染力の強さに加え、流行した場合に起こり得る中国の医療資源のひっ迫や高齢者の多さなどを挙げていた¹⁵。だが同年5月、上海で厳しい行動制限が取られていた最中には、習氏は

¹² 財新編集部「中国・新型コロナ「遺伝子情報」封じ込めの衝撃」、東洋経済オンライン、2020年3月5日、<https://toyokeizai.net/articles/-/334358?display=b>。

¹³ 財新編集部「新型肺炎を武漢で真っ先に告発した医師の悲運」、東洋経済オンライン、2020年2月7日、<https://toyokeizai.net/articles/-/329129?page=5>。この記事では「健全な社会に必要なのはさまざまな声です」と翻訳されている。

¹⁴ 2018年7月3日、全国組織工作会議における発言。「“11211”、習近平談新時代党的組織路線」（『11211』——習近平、新時代の党的組織路線を語る）、新華ネット、2018年7月4日、http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2018-07/04/c_1123080191.htm。

¹⁵ 国家衛生健康委員会の記者会見、同委員会のウェブサイト、2022年10月13日、<http://www.nhc.gov.cn/xcs/s3574/202210/73d717e4fd82496b8075a6aa69e9d038.shtml>。

次のように檄を飛ばしていた。「我々の防疫、管理方針は党の性質と宗旨により決定されたものだ……我々は武漢防衛戦に勝利したし、必ず大上海防衛戦にも勝利できる……動的ゼロコロナ総方針を堅持し、我が国の方針や政策を歪曲、懐疑、否定する一切の言動と断固闘争する」¹⁶。つまり、ゼロコロナ政策が修正されなかった理由には、過去の成功体験と、それを体制の優位性によるものだと指導者が政治的に規定したことが含まれていたのだ。

だが、厳しすぎるほどの外出制限や隔離、検査の実施などに人々はフラストレーションを募らせた。食料や薬が入手しにくくなり、感染者が出た場合は建物や地区全体が封鎖され、強制的な隔離が行われた。病人や妊婦が治療を受けられず死亡したり、自殺したりする場合もあった¹⁷。そうした厳しい措置が取られたにもかかわらず、2022年秋から流行がほぼ全国に広がり始め、感染を制御する社会コストが上昇した¹⁸。

そこで同年11月10日に隔離期間の短縮や隔離対象地域の縮小などの緩和措置が打ち出された。ところが、その後も感染が拡大する一方、「ゼロコロナ政策による疲労感、焦燥感、緊張感など複雑な感情が社会で広がり始め、防疫措置を続けるコストが日増しに増大した」と新華社の記事は認めている¹⁹。11月下旬、人々のフラストレーションは「白紙運動」と呼ばれた抗議活動の形を取った。街頭では、共産党や習近平氏の下野を叫ぶ者まで現れた。近年の厳しい社会統制の下では極めて異例の事態である。

12月7日、定期的な住民のPCR検査や移動の際の陰性証明の提示、行動履歴のチェックなどの廃止が発表された。結果的に人々の命、暮らし、そして尊厳を守れなかったゼロコロナ政策は全面的に緩和された。しかし、その結果、次に起きたのは爆発的な感染拡大であった。ワクチン接種が不十分であり薬の用意などの準備態勢が整っていなかったこともあって多数の死者が出たが、中国当局はその数値を発表して

いない。海外の研究所で行われた推計によれば、12月から2023年1月にかけての2か月で超過死亡者数が190万人近くに達したという²⁰。

以上のように、厳しい統制は結果的に人間の安全を効果的に保障できなかった。実は、ウイルス制圧のための厳しい行動規制は中国の専売特許ではない。オーストラリアやニュージーランドなど、民主主義国においても同様の統制が行われ、初期の中国と同様に大きな効果を上げていた。したがって問題は体制ではなく政策であることは明らかだ。しかし、権力を制約するメカニズムが存在せず、住民へのアカウントビリティが考慮されない場合、ガバナンスが硬直化して状況の変化に対応した政策変更が難しくなる。その上、現場の実情、住民のニーズへのケアよりも上級機関への忖度が強くなる体制であれば、政策執行が極端に走る傾向が現れる。以上は一般論だが、中国の新型コロナ対策にはこのような特徴が見られたのではないか。

海外事業の透明性の不足が脅かす 人間の安全保障

前節の中国の国内事情の分析からは、アカウントビリティなき権力の行使が人間の安全保障を脅かすうことが見て取れた。では、中国がかかわる海外の事業についてはどうだろうか。

中国の経済的な台頭と海外進出によって、多くの発展途上国が裨益したことは間違いない。例えば近年のアフリカ経済の発展は、投資や貿易を通じた中国との経済交流の拡大を抜きにして語れない²¹。様々な世論調査を見ても、途上国における中国の好感度はおしなべて高い²²。総じて言えば、世界

¹⁶ 『人民日報』2022年5月6日1面。

¹⁷ 「ゼロコロナ政策まだ続くの？ 中国人の本音は」、NHK国際ニュースナビ、2022年10月12日、https://www3.nhk.or.jp/news/special/international_news_navi/articles/feature/2022/10/12/25997.html。

¹⁸ 新華社記者「中国戦“疫”進入新階段——我国因時因勢優化疫情防控措施紀実（中国の戦『疫』が新段階に突入——我が国の時と情勢に応じた防疫措置改善の記録）、新華ネット、2023年1月8日、<http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkdt/202301/53e4bdbadd0f4a3384c0af7e38f16427.shtml>。これは、ゼロコロナ政策の緩和、撤廃を説明するための、公式メディアの中で最も権威のある新華社によるドキュメンタリー風記事である。

¹⁹ 同上。

²⁰ フレッド・ハチソン癌研究センターのジョセフ・アンガー氏が執筆した研究論文を報じた次の記事による。Michelle Fay Cortez「中国の「ゼロコロナ」解除、2か月で超過死亡190万人——米研究」、*Bloomberg*、2023年8月25日、<https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2023-08-25/RZWUYTT1UM0W01>。

²¹ 平野克己「アフリカ史の新たな動力源、中国」、川島真ほか編『中国の外交戦略と世界秩序——理念・政策・現地の視線』、昭和堂、2020年、81-101。

²² Views of China, 2002-2022, a table of Pew Research Center survey results, <https://www.pewresearch.org/global/2022/09/28/views-of-china-xi-era-appendix-detailed-tables/>、遠藤貢「アフリカにおける中国認識 中国の南部アフリカ進出と域内関係の変容」、川島ほか前掲書、103-122。

の人間の安全保障の実現において中国が果たしている役割は決して小さくない。

しかし、国内と同様、一般の人々に対するアカウンタビリティが欠如している事情は、海外事業をめぐるガバナンスについても存在する。人間の安全保障にとっては、中国の台頭にはプラスの面とマイナスの面が混在しているのが実態だと言える。ここで、あまり問題を広げすぎると小論で扱える範囲を超えてしまう。例えば気候変動やウクライナ戦争、ガザでの戦闘といったグローバル・ガバナンスにかかわる問題に関してはそれぞれにつき詳細な検討を行う必要があり、稿を改めるほかはない。以下においては、小国と中国との関係を検討した緒方貞子平和開発研究所の研究プロジェクトの成果から、中国の対外進出が現地政府のガバナンスとの関連でもたらす問題の例を提示してみることにする²³。

第一に、中国の政府や企業が海外で事業の形成と実施に携わる場合、当該事業をめぐるガバナンスの主体は当然ながら現地政府である。だが、政府関係者と進出する中国側との間に不透明な関係がある場合、現地政府のガバナンスに負の影響が及ぶことになる。例えばフィリピンでは、アロヨ政権期、中国企業は饗応や贈答を通して政府高官たちに深く食い込み、彼らの横領行為にかかわったという²⁴。次のアキノ政権は中国に厳しい姿勢で臨んだが、それに代わってドゥテルテ政権が発足すると、120社を超える中国系のオンライン賭博会社がフィリピンに進出した。ある推計によれば、それに伴って人口1,200万人のメトロ・マニラ地域に50万人ほどの中国人従業員が移住し、その結果、公共サービスが逼迫して現地住民の間に強い反発を引き起こした。ドゥテルテ政権の中核は、賭博会社から多額の資金供与を受けていたとされる。中国政府は、他の国々には圧力をかけて不法なオンライン賭博の取締りを行わせた。だが、アキノ政権と異なり、南シナ海問題で協調姿勢を示すドゥテルテ政権には強く出ることができなかった。

²³ プロジェクト名は、“The New Dynamics of Peace and Development in the Indo-Pacific: How Countries in the Region Proactively Interact with China”。その成果は、*Journal of Contemporary East Asia Studies* vol. 12 に掲載されている (<https://www.tandfonline.com/action/showAxaArticles?journalCode=reas20> 無料で閲覧、ダウンロード可能)。

²⁴ Alvin Camba, “From Aquino to Marcos: political survival and Philippine foreign policy towards China”, *Journal of Contemporary East Asia Studies*, November 2023, <https://doi.org/10.1080/24761028.2023.2281165>. フィリピンについての記述はこの資料に拠る。

第二に、現地政府の意思決定における透明性が欠如し、権力のチェック・アンド・バランスのメカニズムも不十分である場合、たとえ実益をもたらす事業であったとしてもその形成と実施により関係住民の暮らしや尊厳が脅かされることがある。例えば、2021年12月、ラオスの首都ビエンチャンと中国との国境の町ポーテンをつなぐ高速鉄道が開通した。長年にわたるラオス側の強い働きかけに中国が応じたプロジェクトである。その経済効果は良好で、開通から2年弱が経った時点では、「観光客らの人気を集め、ラオス経済の回復に寄与している」と報じられた²⁵。他方、鉄道敷設地に元々住んでいて他所への移転を強いられた住民への補償が滞り、多くの家族は移住できないでいた。国際基準に合致した他国とのインフラ開発事業であれば起こり難い事態である。問題を解決しない政府の怠慢や地上げ屋のハラスメントに対し、人々は憤りを募らせていた²⁶。住民へのアカウンタビリティを欠く政府のみならず、投融資する側も責任を免れ得ることではない。

緒方貞子平和開発研究所の研究プロジェクトは、中国の投融資の受け手の側にもいわゆるエージェンシー (agency)、つまり自分の行動を決定する能力が一定程度はあることを明らかにした²⁷。だがラオスのように、他のパートナーを選ぶオプションが限られている場合、また非政府組織が存在しない、あるいはその発言力が弱い場合においては、中国を相手にする際のエージェンシーは限定的なものとなる²⁸。やはり人間の安全保障を実現する上で鍵となるのは、透明性と住民に対するアカウンタビリティというガバナンスの問題である。それは第一義的には現地政府の問題だが、投融資する側の責任も当然問われることになる。日本にとっても他人事ではない。人間の安全保障とガバナンスの関係を常に意識して、協力事業を展開していかなければならない。

²⁵ 共同通信、2022年10月5日、<https://www.47news.jp/9951407.html>。

²⁶ Cheng-Chwee Kwik and Zikri Rosli, “Laos-China infrastructure cooperation: legitimation and the limits of host-country agency”, *Journal of Contemporary East Asia Studies*, October 2023, <https://doi.org/10.1080/24761028.2023.2274236>.

²⁷ Cambridge Dictionary によれば、agency の語義の一つは以下の通りである。“the ability to take action or to choose what action to take” (<https://dictionary.cambridge.org/ja/dictionary/english/agency>)。エージェンシーについては、UNDP の2022年特別報告書「人新世と人間の安全保障」も参照されたい (<https://www.undp.org/ja/japan/press-releases/human-security-report-japanese-edition>)。

²⁸ Cheng-Chwee Kuik and Zikri Rosli, *op.cit.*

今後への期待

先に述べたように、中国の指導部はガバナンスを重視している。海外の事業に関しても、その透明性、そして現地住民の支持を得ることの重要性について、中国の指導部は理解を深めているように思える。例えば、2019年4月に開かれた第2回一帯一路国際協力サミットフォーラムにおいて、習近平国家主席は次のように語った。「すべての協力についてオープンで透明度の高い運営を堅持し、共にゼロ容認の姿勢で腐敗を取り締まる必要がある」²⁹。そして2023年10月の第3回一帯一路国際協力サミットフォーラムにおいては、シンボリックなプロジェクトとともに「小さくて美しい」民生プロジェクトも推進していくことを強調した³⁰。現地住民が直接裨益するようなプロジェクトを増やせという指示が出され

たのである。

もちろん、その背景としては中国の国益がある。米国との戦略的競争が激化し、いわゆるグローバルサウスの支持の獲得競争が起きていること、中国経済の減速が続き、2017年頃をピークとして中国の対外資金協力の額が減少していることなどが新たな指示の要因として挙げられよう。だが、世界の人々の命、暮らし、そして尊厳を守る上では、力を有する国の協力の動機が利他的であるかどうかは問題ではない。大事なことは、事業の形成と実行のプロセスで透明性とアカウントビリティを確保できるかどうかである。私たちは、ロシアのような大国が21世紀になっても他国を侵略するのかがっかりもするが、人間には賢さもあるだろう。複合危機に直面しているからこそ、そこから学び、改善へ動くこともできるはずだ。中国の人々は、次のパンデミックにはどう対応するだろうか。

²⁹ 北京週報、「第2回一帯一路国際協力サミットフォーラム 習近平国家主席の演説要旨」、2019年4月27日、http://japanese.beijingreview.com.cn/js/2019/201905/t20190508_800167269.html。中国語の原文は、「堅持一切合作都在陽光下運作、共同以零容忍態度打擊腐敗」。

³⁰ 人民日報、2023年10月19日、http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2023-10/19/nw.D110000renmrb_20231019_1-01.htm。

人間の安全保障の「人間」とは？

佐藤 仁（東京大学 東洋文化研究所 新世代アジア研究部門 教授）

「人間の安全保障」とは、「国家」を基本単位とはしない安全保障のことである。国ではなく個々の人間を念頭においた安全保障を唱えたところに発想の特徴がある。もとより、長い歴史をもつ教育や保健分野における公共活動では、人間の安全保障という考え方が提示される以前から、国家に縛られることなく個々の人間をめがけて行われてきた。しかし、「人間の安全保障」を国家の安全保障に比肩する脅威への対応として位置づけ、個々人よりも政府を主たる相手にしてきたJICAという対外援助機関が打ち出すことには大きな意味があったのである。

ここで、少し立ち止まって考えてみよう。そもそも、ここでいう「人間」とはどのような主体を指すのか。「人間の安全保障」をめぐる議論の大半が、その言葉の後半にある「安全保障」の中身をめぐって展開されてきたのに対して、前半部分の「人間」の意味が案外見逃されてきたのではないか。なるほどSDGs（持続可能な開発目標）でも「誰一人取り残さない」というスローガンが打ち出されているように、開発協力の究極の対象を一人ひとりの人間とする考え方は、ごく一般的になっていると考えてよい。

だが、人間は一人で生きているわけではない。人間をどのような集団の一部と見なすかによって、そこに向けられる援助の在り方も変わってくるはずである。かつてアマルティア・センが指摘したように、人間は家族、地域社会、学校・職場、民族や国家など、様々な集団に同時に所属しながら、自らのアイデンティティを形成する（セン2017）。個々の人間の帰属先は目に見えにくく、なおかつ複数の領域を跨いでいるために、それらの相互関係は外部の目には特にわかりにくい。しかし、例えば難民支援が、難民キャンプの在り方だけでなく、難民の出身地域に残った家族や仲間との関係を踏まえて措置される必要があるのと同じように、「現場だけ」に視野を限定してしまうと、課題の本質も、対処方法も的外れになる。

家族であれ村落や自治会といった地域に根付く共同体であれ、いざというときに最も頼りになるのは、こうした身の回りの帰属先である。そう考えると人間の安全保障は、必ずし

も「一人ひとり」を相手にしているのではなく、何らかの集団に属する「一人ひとり」を相手にしているということがわかる。ここで「集団」というのは、教会やモスクといった宗教的な集団かもしれないし、民族や出身地にもとづく人的ネットワークを指すのかもしれない。あるいは農協や漁協といった職業集団もあれば、労働組合のような社会経済的な地位にもとづく結社もある。

個々人を独立した主体として考える思想的系譜は、西欧思想ではエマニュエル・カントにさかのぼることができる。フランス革命やアメリカの独立宣言などを通じて鍛え上げられ、ヒューマニズムを体現した概念である「個人」は、国家権力から「独立した人」を意味する。ところが、日本では「各個人」「一個人」のように、あくまで集団の一部を成す個人という捉え方が長く定着してきた（石神2012）。

それでも、日本が欧米流の「個人」を熱心に取り入れようとした時代はあった。その最も顕著な例が、個人（individual）を国家（national）と対置して、前者の独立こそが国家にとって重要であると説いたサミュエル・スマイルズのSelf-Help（自助論）の教科書採用である。明治時代の初期に『西国立志編』として邦訳された自助論は、新たに近代的な教育機関として設置された小学校の教科書に採用された。福澤諭吉の『学問のススメ』と並んで当時の日本でベストセラーになった自助論は、国家の基礎を自立した個人の確立に求めた点で、文明開化の日本にふさわしい理念として当時の教育分野の指導者らに強く支持された。次の文章はスマイルズの考え方を要約した部分である（Smiles 1872, 2、引用者訳）。

政府なるものは、その国を構成する諸個人を反映したものに過ぎない。政府が人々より先に進んでいても、やがては諸個人の水準まで引き下ろされるであろうし、人々のほうが優れていれば政府はやがてその水準まで押し上げられることになる。（中略）高貴なる人々は高貴なる統治を受け、無知で退廃した人々はその程度にしか統治されない。私たちの経験が教えてくれるのは、国家の力

本レポートで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

というのはそれがよって立つ制度に依存するのではなく、人々の品行 (character) に左右されるのである。

今であれば迷うことなく「個人」と訳される individual という原語に、この本を明治時代に初めて邦訳した中村正直は「人民」を充てた。「人民」は、「人々」という意味である。現在であれば「個人」を充てるべき「一人ひとりの人間」を想定していたスマイルズの議論は、日本の文脈に翻訳される過程で「人民」という集合的なニュアンスの強い概念に置き換えられたわけである。「個々人の権利」という本来の力点が、主語が不特定多数を指す「人民」になったことで原著者の意図は曖昧になってしまった。明治期の日本で individual を単数形として翻訳する適当な言葉がなかったのである (丸山・加藤 1998)。

それでも、スマイルズの自助論が明治維新直後の日本に新鮮な風を吹き込んだことは間違いない。自助論がヒットした背景には、日本に長く根づいていた家族や村、藩といった共同体の封建的な集団主義、家族主義、村社会に対する反発もあったからであろう。それでも相互扶助を原則とする日本の農村社会では、互いに依存しあいながら生きることは避けられない現実であった。

こうした中で明治の中期に入って天皇を中心とする国家主義の機運が顕著になると、個人を柱にしたスマイルズの思想は、むしろ疎ましいものになった。「仁義忠孝」へと儒教的な伝統に回帰した文部省によって、『自助論』は採用からわずか 10 年で教科書としての使用を禁じられてしまう。人間一人ひとりという意味での個人が日本に定着し、それが国家に認められるまでには、まだまだ時間が必要だった。

単数形としての個人の定着は、現代になっても十分とはいえない。「人づくり、国づくり、心のふれあい」というスローガンは、長く JICA の標語として親しまれた考え方である。現在に至っても、「人」が個々人を指すのか、何らかの集団の一部を成す人であるのか、その共通理解はないように思われる。家制度の解体、町内会や自治会といった地域集団の弱体化は、一見すると「個人の時代」の本格的な到来を予感させる。たしかに、インターネットの普及は、諸個人の自由を拡大し、ネット上でのコミュニティ形成を促すことにもなった。しかし、その反面で、孤独死や引きこもりなど、そうした個人をささえる集団の欠如が社会問題になっていることも見逃せない。

個人が個人として自立するためには、周りの支えがなくてはならないという忘れられた事実を、日本は再び思い出そう

としている。個人を単数としてみる視点は、一人ひとりの人間が多様な特性を持っている点で、大事な視点である。しかし、広がる格差や不平等の背景には、孤立した個人が増えていくことや、頼れる人や組織が身近にないという構造的な課題が横たわっているのではないか。開発協力は、現代の資本主義社会にまん延する「これをするから、あれをして」という何らかの互恵的な取引からはみ出す、国境を越えたケアとしての性質をもつ。必ずしも等価の見返りを求めて行われる行為ではないからである。

そもそも現代社会は、自立した諸個人同士の契約関係からのみ成り立っているわけではない。介護や子育ての例を出すまでもなく、誰かに依存しなければ生きていけない非対称な人間関係は、われわれの身の回りで大きくなっている。そもそも、現に生存の脅威にさらされている人々に何か見返りを求めて援助するのは現実的ではない。だからこそ、脆弱な個人を支える身近なシステムとしての中間集団を見る必要が出てくる。

「人間の安全保障」には、「個人だけ」を見ようとするのではなく、対象となる人々がどのような諸集団に帰属しながら生きているのかという視点が不可欠になる。そうした諸集団が、生存を脅かす様々なショックを緩和する機能をもっている可能性に目を向けるのである。つまり、人々の暮らしを取り巻いている様々な中間集団の性質を見極め、抑圧的な集団を制し、開放的な集団への依存の分散を促すような支援を考えるのである。長期的には中間集団の選択肢を増して、その地域に根差した方法で脆弱な個人を救い出すようなメカニズムを維持・拡張する必要もある (佐藤 2023)。

まずは、大前提となる「個人」の再定義をした上で、単数形としての個人が、国家以外の複数の集団に頼って生きられる道筋を見出すことである。これは、国家そのものが生存の脅威になるという、目をそむけたくなるような危機にさらされている国や地域においては、なおさら言えることである。

参考文献

- 石神豊, 2012, 「個人主義とヒューマニズム—現代の思想的課題としての両者の関係—」, 『創価大学人文論集』, 24: 73-103.
- 佐藤仁, 2023, 『争わない社会—「開かれた依存関係」をつくる』, NHK 出版.
- セン, アマルティア, 2017, 『グローバリゼーションと人間の安全保障』, 平凡社.
- 丸山眞男・加藤周一, 1998, 『翻訳と日本の近代』, 岩波新書.
- Smiles, S. 1872. *Self Help with Illustrations of Character, Conduct, and Perseverance*. London: John Murray.

人びとの視点からアフリカの人間の安全保障を捉え直す ——アフリカ5カ国における意識調査結果から

花谷 厚

JICA 緒方貞子平和開発研究所 主任研究員

要旨

人間の安全保障は、人間一人ひとりを守るといった意味で規範的概念であり、その特性により、これまで外交、軍事、開発、人道など異なる領域の人びとが協働するための共通の理念を提供してきた。その一方で、学術・政策論上の分析概念としては不十分であるとして批判の対象にもなってきた。本稿では人間の安全保障を、安全／不安全に関する人びとの意識——将来に対する不安感——の観点から捉えることにより、同概念を分析概念として用いることの可能性について検討した。データとして、アフリカ5カ国の計7,600人を対象とした意識調査結果に基づき算定した人間の安全保障スコアを用いた。分析の結果、人びとの意識から見た人間の安全保障は、①社会内脆弱層とその不安の具体的内容の把握、②尊厳を中心とする人間の安全保障を構成する中心的価値の可視化、③将来リスクに関する主観的情報の把握、の3点において付加価値を持つとともに、危機管理学・防災学のリスク評価の枠組みを援用することにより操作可能性を持つことが明らかになり、分析概念として一定の可能性を持つことが示された。

はじめに

人間の安全保障は、安全保障の対象として人間一人ひとりに焦点を当て、命、生活、尊厳という人間の中心的価値に対する危機（ダウンサイドリスク）の存在を認識するとともに、その危機からの保護とエンパワメントを重視した概念である。人間の安全保障は、人間一人ひとりを守るといった意味で規範的であり、その特性により、外交、軍事、開発、人道など異なる領域の人びとが協働するための共通の理念を提供してきた¹。

その一方で、人間の安全保障は、学術上、政策論上の概念

としては批判も受けてきた（例えば、Owens and Arneil 1999; Suhrke 1999; Paris 2001）。主な批判としては、人間の安全に対する脅威として紛争から感染症まで多様な事象を含むがゆえに、特定の社会、人びとにとっていかなる脅威が最も重要なのか優先順位を付けがたいという問題、人間を取り巻く様々な脅威はどの時点で人びとの安全を脅かす危機となるのか閾値が明確でないという問題、人間の安全／不安全が測定できる形で定義されていないがゆえに、因果関係を明らかにすることができないという問題などが含まれる²。これらの論者によれば、人間の安全保障は、操作可能な分析概念としては「弱い」（Newman 2004）ものと見做されてきた。

これらの批判に対して、人間の安全／不安全の状況を客観的に表すことを意図した指標化の試みも行われてきた。

例えば、King and Murray (2001) は、人間開発指標（Human Development Indicators: HDI）に倣って、「個人の人間の安全保障」（Individual Human Security: IHS）の策定を試みた。

¹ 2005年国連世界サミット成果文書における反映（UN 2005）、国連総会決議の採択（UN 2012）は言うまでもなく、対地雷禁止条約の締結、国際刑事裁判所の創設は人間の安全保障の名の下に推進された（栗栖 2009）。国際機関においては、欧州連合（EU）が人間の安全保障ドクトリンを2004年に採用した他（Study Group on Europe's Security Capabilities 2004）、アフリカ大陸の地域機構であるアフリカ連合（AU）設立の背景にも人間の安全保障の影響が認められる（花谷 2022）。

² これらの批判を含む文献レビュー論文として、Tadjbakhsh and Cheney 2006; Muguruza 2007; Fukuda-Parr and Messineo 2012; Gasper and Gomez 2015; Newman 2016 などがある。

本レポートで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

同研究では、人間の安全保障の定義として、人びとが将来「一般貧困」(generalized poverty)³の状態を経験しないですむ年数の期待値とし、その平均値をその国のIHSとすることを主張した。

Owen (2004)も同様に、人間の安全保障に閾値を設けることを目的に、脅威を「人間の中心的価値を脅かす重大かつ広範な」ものに限定し、それに影響する要因を特定することを提案した。さらに、評価の対象を一国レベルではなく、ローカルレベルに置くべきと主張し、実際にカンボジアの1600のコミュニティ(地方自治体)を対象に、地域ごとの人間の安全保障の状況を明らかにした(Owen and Benini 2004)。

これらの試みは、一定の閾値を設定することにより人間の安全保障の定量化、操作化を試みたという意味で重要な試みである。しかし、何を安全/不安全の構成要素と見做すかについては論者の間で見解が異なる上に、指標が結局は国家のパフォーマンスを表すものとなっているとの批判もあり(Homolar 2015)、これらの指標化、定量化の試みはその後広がりを見せているとは言い難い。この概念上の操作可能性の難しさもあって、政策実践面における人間の安全保障の活用には限界があった(日本の例については、柳原 2019 参照⁴)。

今日、ロシアによるウクライナ侵攻などにより国家レベルの安全保障が再び注目されるとともに、感染症や気候変動などにより我々の生活は複合的な危機に晒されている。これらの複合危機の経験は、人間の危機への脆弱性や取り得る対応能力が、人びとの置かれている社会・経済構造に深く根差していることを再認識させた(Abello-Colak 2021; Umukoro 2021)。これらは正に従来人間の安全保障が主張してきたことであり、人間の安全保障の規範的概念としての価値には近年改めて注目が集まっているところである(Newman 2022; UNDP 2022; JICA 2022)。

このように人間の安全保障に改めて注目が集まる今日、人間の安全保障の有用性をさらに一歩進め、具体的な政策分析や政策策定に用いられるようにするのはどのようにしたらよいだろうか。この点に関し人間の安全保障概念を批判したParis (2001)は、人間の安全保障が政策論として有効であ

るためには、特定の問題に対して独自の解決策を提示する必要があり、また政策分析概念として有効であるためには、人間の安全保障が測定され、因果関係の回路が明確化される、すなわち操作可能性を持つ必要があるとした。果たして人間の安全保障概念は、これらの特性を持ちうるだろうか。

本稿では、人間の安全保障が政策論や政策分析概念としての特性を持ちうるかという問題に対して、個々人の安全/不安全に対する意識を通じてアプローチする。人間の安全保障を人びとの意識を通じて捉えるという考え方の背景には、人間の安全保障は所得水準や犯罪件数だけでは測定できず、究極のところ「人は何によって安全、不安全を感じるか」(what makes people feel secure and insecure) (Glasius 2008, 37)を問うことによってしか明らかにし得ない、との理解がある。

実際、人間の安全保障における人びとの意識の重要性については、最初に人間の安全保障概念が提唱された1994年の人間開発報告書(UNDP 1994)(以下、HDR1994)の第2章に、“Human Security — as people see it”(人びとの視点から見た人間の安全保障)と題したコラムが含まれていることから伺える(前掲書, 23)。さらに、同じ国連開発計画(UNDP)による2022年の人間開発報告書特別報告書(UNDP 2022)では、レポートの冒頭今日の世界状況を表現する中で、「人々の心のなかに、自らの安全が脅かされているのではないかという不安感(=人間の安全保障の喪失感)」があるとし、人間の安全保障を人びとの意識の側面から表現しようとしている。このような人びとの意識を通じた人間の安全保障へのアプローチの重要性は、Jolly and Ray (2006)、Glasius (2008)、栗栖 (2009)、Mine and Gomez (2013)、Gomez et al. (2013)、de Simone (2020)などにおいても指摘されてきたところである。

本稿では人間の安全保障概念を、開発に関わる政策論⁵や政策分析概念(ここでは両者合わせて政策ツールと呼ぶ)として用いることは可能かという問題意識に基づき、その問いに対する一つの試みとして、人間の安全保障を安全/不安全に関する人びとの意識——将来に対する不安感——の観点から捉えてみたい。そしてそこから得られる情報が、政策論の視点からいかなる付加価値を持つのかについて考察するとともに、人間の安全保障概念の操作化に向けて安全/不安全意識の背景要因を探って行く。

³ なお、ここで言う一般貧困とは、所得、健康、教育、政治的自由を含むウェルビーイング要素について、一定の閾値を下回る状態を指すものである。

⁴ 柳原は、人間の安全保障概念が日本の開発援助の実地活動には有意な影響を及ぼさなかった理由として、日本の援助実施体制の問題に注目しているが、その背景には概念として操作可能性の難しさがあったものと読むことも可能である。

⁵ 本稿では断りのない限り、政策論を途上国開発に関わるものと理解する。

検討の材料としては、2021年から22年にかけてアフリカの社会調査ネットワークであるアフロバロメーター (Afrobarometer 以下、AB) が第9回定期調査 (Round 9) を実施したのに合わせて、JICAが一部質問項目を追加して委託したアフリカ5カ国 (チュニジア、ナイジェリア、ケニア、ガボン、アンゴラ) における意識調査の結果を用いる。

次の第1節では政策論の観点から人間の安全保障に人びとの意識の側面からアプローチした先行事例を振り返り、その成果と課題を明らかにするとともに、本稿における問いを提示する。第2節ではデータの概要と分析の方法論を示す。第3節では分析結果を、第4節では分析結果に基づく考察を示し、最後の第5節で人びとの意識を通じた人間の安全保障への接近が持つ可能性と限界、政策的含意を示す。

1. 意識からの人間の安全保障への接近事例

人間の安全保障概念を政策ツールとして活用するにあたり、人の意識に注目することの意義とは何だろうか。

人間の安全保障は人間一人ひとりの安全／不安全を問題にしているのであるから、その究極の目的は彼ら／彼女らを取り巻く脅威の軽減である。しかし、人間を取り巻く状況は、年齢、ジェンダー、居住地などの個人および個人の属する集団の属性や置かれた環境によって異なる。人びとを取り巻く自然災害リスクの評価とそれへの対応を取り扱う防災学においても、脅威から影響を受ける度合は、個々人の教育水準、所得水準、利用可能な保護や社会的ネットワークなどを含む脆弱性の高低によって異なるとされる (例えば、UNDRR 2022)。人間の安全／不安全の問題を一人ひとりの置かれた状況——文脈——に即して考えるのが人間の安全保障概念の特性の一つであるならば、安全／不安全に関する意識を (それを最も直接的に意識しているであろう) 個人に問うことは、その概念の特性上、一定の意義があるものと考えられる⁶。

もう一つ重要な点は、人間の安全保障概念が重視する3つの中心的価値の一つである尊厳を視野に含めることができることである。同概念に含まれる3つの中心的価値のうち命と生活は、平均余命、保健、所得などに関わる客観的指標

⁶ 個人の意識から安全／不安全にアプローチする手法は、犯罪学における市民安全学 (citizen security) において先行的に採用されている (例えば、Stevens and Vaughan-Williams 2016)。

による評価が比較的容易であるのに対し、尊厳は数値化し測定することが難しい。これは尊厳が多分に主観的なものであることに由来する⁷ (高須・峯 2022, 15–24)。このため上で見た過去の指標化の試みにおいても、尊厳の側面は明示的に取り扱われては来なかった。しかしもし、人びとの尊厳が脅かされているか否かを人びとの意識から観測し、それを分析の対象に含めることができるのであれば、人間の安全保障を人間の中心的価値に焦点を当てたものにするに際していささかの前進となるだろう。

実際、人間の安全保障を人びとの意識の観点から明らかにしようとする試みは、これまでも行われてきた。ここでは、Jolly and Ray (2006)、Gomez et al. (2013) において、過去に国別の人間開発報告書 (National Human Development Report: NHDR) において意識の面から人間の安全保障に接近した限られた事例として挙げられるラトビアおよびベナンの NHDR、ならびに近年日本の地方自治体を対象に、意識調査結果を含めて人間の安全保障の指標化を試みた事例 (「人間の安全保障」フォーラム・高須 2019; 高須・峯 2022) を取り上げ、本稿における分析への含意を探る。

1.1. ラトビアの2003年版NHDR

2003年版のラトビアのNHDRでは、人の安心感に影響を与える客観的・主観的な要因を統合した「安全確保可能性」 (securitability) という概念を用いて、同国の人間の安全保障の状況を評価した。同概念は、本報告書で独自に開発されたものであり、「不安な状況を回避し、不安な状況が発生しても安心感を保つことができる能力、また、不安や安心感が損なわれても、再び安心感を取り戻すことができる能力」 (UNDP Latvia 2003, 15) と定義される⁸。

本報告書では、国民の安全確保可能性を判断するにあたり、個人の「安全に関する認識」 (sense of security) を把握するために、無作為に選ばれた成人1,000人を対象とする質問票調査、およびその一部に対する記述式調査が行われた。

⁷ ここでは尊厳を、高須・峯 (2022) に従い、「人間ひとりひとりが自分に対して持つ誇り」と理解する。同書では、人が自分に対して誇りを持つためには、他者から適切な敬意をもって扱われること、地域社会の連帯、民主的な制度への信頼が重要であるとする。

⁸ 例として、「安全確保可能性」の高い人は、迫りくる危険を早期に察知し、危険を回避しないしは危険から自身を守ることができるとともに、危険に襲われた場合も影響を緩和し、早期に安全な状態に戻ることができる。逆に「安全確保可能性」の低い人は、これらの能力に欠けるため、恒常的な不安に苛まれることになる (UNDP Latvia 2003, 13)。

質問票調査では、回答者が不安の原因として認識しているもの、安心感をもたらす状況、関係、制度、行動、戦略について聞いている。また、記述式調査では回答者に極度の不安を与える可能性が最も高い要因について聞いている。

報告書では、主にこの意識調査結果に基づき、HDR1994で挙げられた7分野ごとの安全認識、ハイリスクグループ(低所得者層、女性、健康不安を抱える人など)の不安とその背景要因、安全確保可能性に影響を与える要因としての個人の特性、集団との関係、国家への信頼について分析した。結論として、ラトビア国民の安全確保可能性に影響を及ぼす要因(securitability factors)として、①個人の特性(生への満足度、変化を起こすことができるという自信、自尊心、健康、信仰、集団への帰属意識)、②家族との関係、③経済的安定性、④社会的ネットワーク構築の可能性、⑤政府、国際社会への信頼、の5つを抽出している。

報告書では、人間の安全保障に影響を与える複雑な要因について意識調査結果に基づく詳細な分析が随所に見られ、女性、低所得者層など弱者グループについても属性毎の分析を行っている。

1.2. ベナンの2010/11年および2016年版NHDR

2010/11年および2016年のベナンのNHDR(Gouvernement du Bénin et PNUD 2011; 2016)では、人びとが何にどの程度の脅威を感じているかを表す「人間安全指標」(Human Safety Index: HSI)を作成して同国内の人間の安全保障の状況を把握することを試みた。同報告書では、全国77の自治体(コミューン)の約17,000世帯を対象にして行われた意識調査を通じて、HDR1994で挙げられた7つの脅威分野について設定された88の具体的な項目に対して、調査対象者の感じる脅威の程度を聞いている。調査対象者が、ある脅威項目に対して3以上の評価を選択した場合(最も弱い1～最も強い4)、その世帯はその脅威に対して不安な状況にあると仮定され、脅威項目別にそのように回答した世帯の割合がHSIとして示される。すなわち、HSIが高ければ高いほど、ある脅威項目に対してより多くの人が不安を感じていることになる。

報告書では、88の脅威項目のうち特に不安感の高かった21の脅威項目が選ばれるとともに、回答結果をジェンダー、所得水準、教育水準、居住地間で比較し、属性ごとのHSI状況を把握している。さらに、自治体ごとのHSIを各地域の人間開発指標(HDI)と比較し、相互の関係を明らかにすることを試みた。分析の結果、ベナンにおける人間開発は、

人間の安全保障を体系的に伴っていないこと、HDIを向上させるという意味での人間開発は、人間の安全保障を確保するために必要条件であるが、十分条件ではないことを指摘している。

ベナンでは、同手法を経時的にモニタリングすることを意図し、2015年に2010年と同様の手法で行った意識調査結果を用いて2016年版のNHDRを作成している。同報告書によれば、ベナン国全体のHSIは、2010年の0.746から2015年の0.797と悪化していることが報告されている。

ベナンのNHDRでは、人びとの認識する脅威に焦点を絞って意識調査を行い、人びとの感じる不安の対象としての脅威の具体的内容を把握するとともに、HDIと比較することによって、人間の安全保障と人間開発との相互補完性を追求している。

1.3. 日本の取り組み

日本のNPO法人「人間の安全保障」フォーラムは、2019年に日本の各都道府県を対象とした人間の安全保障指標(以下、HS指標)を表した「SDGsと日本」(「人間の安全保障」フォーラム・高須2019)を、また2022年には、宮城県内の各自治体に焦点を当てたHS指標を表した「SDGsと地域社会」(高須・峯2022)を発表している。

これらの報告書では、SDGsを含む国連のアジェンダ2030が掲げる「誰も取り残されない社会」を実現するには、「その目標から最も遠ざかった人びとから出発する」(前掲書、9)必要があるとの問題意識から、誰がどこでどのように取り残されているのか、取り残されそうなのかを明らかにしようとする。そのために、人びとの暮らす地方自治体レベルに焦点を当てて、人間の安全保障が重視する人間の中心的価値である、命、生活、尊厳の3領域に関わるデータを用いてHS指標を作成した。同指標には、都道府県別ないしは宮城県内の自治体別の客観データが用いられるとともに、尊厳指標に関しては自分の人生への満足度や将来に向けての展望、他者との連帯感についての意識調査の結果が反映されている⁹。データや調査結果はHDIに倣った手法により指数化され、一番望ましい状態が1、その逆の状態が0として位置付けられる。

⁹ 命指標としては生命、健康に関する指標、生活指標としては経済状況、雇用、教育、福祉、生活習慣、環境、防災・安全に関する指標、尊厳指標としては子どもと女性、公への信頼、地域社会、連帯感、国際性、満足度等に関する指標が取り上げられている。なお、「SDGsと日本」、「SDGsと地域社会」の間では対象となった個別指標に多少の異同がある。

データの分析により、各自治体の人間の安全保障の達成状況が、命、生活、尊厳の3つの領域、ならびに主観的な社会的連携、自己充足度を加えた計5つの領域別にランキング化され、指数チャートや地図を用いて視覚的に示される。地域別比較に加えて、子ども、女性、若者、高齢者、障がい者、(東日本大震災の)被災者など、個人の属性毎の状況や課題についても分析されている。

「人間の安全保障」フォーラムによるHS指標による各自治体の評価は、SDGsの精神を誰も取り残されない包摂的な社会づくりであると認識した上で、そのような社会を実現する上で不可欠な社会内で最も脆弱な立場に置かれた人びとや地域における優先課題を明らかにすることを目指している。本稿の観点からその特徴をあげるとすれば、HDR1994に示された脅威の7領域ではなく、人間の安全保障が守ろうとする3つの中心的価値に焦点を当てていること、一国全体ではなく地方自治体に焦点を当てていること、そして客観データだけでなく特に尊厳に関する人びとの意識にも注目し、両者を統合して評価していることなどが指摘できる。

1.4. 本稿における問い

以上見てきたように人間の安全保障を政策論として用いる試みにおいて、人間の意識に接近する取り組みはこれまでも行われてきた。それらは人びとの意識から見た脅威と対応能力双方に注目したもの(ラトビア)、脅威を感じる対象に注目したもの(ベナン)、脆弱層を明らかにすることに注目したもの(日本)と目的と対象は異なるが、いずれも人間の安全保障を人びとの意識から見た安全/不安全に関する現状として把握し、政策に反映するという意図の下に行われたものであるといえよう。ベナンの事例に見られたように、意識調査の結果をHDIを含む客観指標と比較することにより、マクロな数値だけでは見えてこない、地域別、属性別の安全/不安全状況や課題を明らかにすることが可能になる点も重要である。

これらを踏まえ、本稿においても、人間の安全保障を人びとの意識を通じて捉えることにより、同概念を政策ツールとして用いることの可能性を探ってみたい。そのためには、前述のとおり政策論としての独自性を有することを明らかにするとともに、分析概念としての分解可能性を明らかにすることが必要となる。この観点から本稿においては、人びとの持つ安全/不安全意识を把握、分析することは、政策論の観点からいかなる付加価値を持ちうるのか、そして安全/不安全意识の背後にはいかなる要因が関係しているのか、を問うことになる。

2. 調査・データの概要と分析の方法論

ここでは本稿で用いるデータを収集した調査の概要、回答者の属性、分析に当たっての方法論を示す。

2.1. 調査の概要

本稿で用いるデータは、アフリカの社会調査ネットワーク組織であるABが1999年から行っているアフリカ各国¹⁰の社会・政治・経済状況に関する国民意識に関する定点観測調査の第9ラウンド(2021/2022年)により収集されたものである。ただし、本稿で対象とする5カ国については、JICAとの契約に基づき、ABがアフリカ各国で用いる共通調査票に人間の安全保障とCOVID-19に関する質問を追加して、他国とは若干異なる内容で調査を実施した。

JICA調査の対象国は、アフリカ大陸の5つの地理的ゾーン(北部、西部、東部、中部、南部)と言語の多様性(アラビア語、英語、フランス語、ポルトガル語)を代表することに加えて、期間内での調査実施可能性を条件として選定した。最終的には、チュニジア(北部)、ナイジェリア(西部)、ケニア(東部)、ガボン(中部)、アンゴラ(南部)の5カ国が対象となった。

サンプルサイズは、各国の国勢調査台帳を基とし、信頼度95%区間において±2.5%ポイントの誤差を想定して設定された。さらに対象社会の主要属性(都市/農村、ジェンダー、教育水準、宗教、貧困レベル、年齢階層、エスニック集団、雇用の有無)を考慮した層化無作為抽出法を用いてサンプルを割り当てた。コロナ下の調査ではあったが、調査は全て対面インタビューによって行われており、言語については、現地語を含む複数の調査票を用意し、回答者の選択する言語による回答を得た。

調査対象国、調査実施時期、サンプルサイズは表1のとおりである。

2.2. 回答者の属性

各国調査の結果得られた回答者の属性は表2のとおりである。

ここで居住地の都市、農村の別は、各国の統計局が人口統

¹⁰ 第9ラウンドまでに対象となった国は合計39カ国である(Afrobarometer 2022)。

表1 調査の概要

地域	対象国	調査実施時期	サンプルサイズ
東部	ケニア	2021年11月	2,400
中部	ガボン	2021年11月	1,200
北部	チュニジア	2022年2月	1,200
南部	アンゴラ	2022年2月	1,200
西部	ナイジェリア	2022年3月	1,600

出典：Afrobarometer 2022 に基づき筆者作成

表2 回答者の属性

属性	属性内訳	アンゴラ	ガボン	ケニア	ナイジェリア	チュニジア
居住地	都市	65%	86%	34%	43%	68%
	農村	35%	14%	66%	57%	32%
ジェンダー	男性	50%	50%	50%	50%	50%
	女性	50%	50%	50%	50%	50%
年齢階層	18-25歳	35%	20%	29%	27%	13%
	26-35歳	33%	31%	27%	33%	21%
	36-45歳	17%	26%	16%	22%	22%
	46-55歳	9%	13%	13%	10%	17%
	56歳以上	6%	9%	15%	8%	27%
最終学歴	正規教育なし	14%	13%	4%	17%	9%
	初等教育のみ	29%		33%	17%	34%
	中等教育のみ	43%	46%	41%	43%	35%
	中等後教育	12%	41%	22%	23%	21%
生活貧困度	無	4%	21%	5%	8%	20%
	低	19%		36%	21%	39%
	中	34%	43%	37%	31%	30%
	高	44%	36%	22%	31%	11%

(注) 上記数字は回答者の割合を示す。小数点一位で四捨五入しており、合計が100%にならないこともある。ガボンの教育、生活貧困度では、一部の結果が合計して報告されている。

出典：Afrobarometer 2022 に基づき筆者作成

計や家計調査を実施する際に用いる定義を踏襲している。おおよその目安としては、アンゴラ、ガボン、ケニアにおいては人口2,000人以上、ナイジェリアでは人口20,000人以上の集落が都市とされる。ただし、チュニジアでは人口規模に抛らず、行政区分上の“municipalités”が都市として扱われている。

生活貧困度（Lived Poverty Index: LPI）とは、質問票調査において回答者から所得・消費に関する情報が得られにくいという状況の中で、ABが独自に開発した回答者の主観的認識に基づく対象世帯の貧困度を示す指標であり、これまでのABの累次調査でも用いられてきたものである。

この指標は、人びとが過去1年の間に、食料、水、医薬品／医療、燃料、現金収入を含む基本的な生活必需品が不足する事態に陥った頻度を測定するものである。LPIの評価は0から3の間の4段階でなされ、数字が大きくなればなるほど不足を経験する頻度が高い、すなわち貧困度が高いと理解される¹¹。

表2に基づき、属性別、国別の特徴を整理しておく。まず居住地別では、ガボンの都市居住者が85%を超えているのが特徴的である。これに60%台のアンゴラとチュニジアが続く。ケニアとナイジェリアでは農村居住者の割合が過半数を超えている。

年齢階層別にみると、18-25歳の若年層はアンゴラで最も高く35%を記録しており、これにケニア、ナイジェリアが続く。これに対しチュニジアでは13%と最も低い。56歳以上の高齢者層では、チュニジアの27%が最も高く、これに15%のケニアが続く。他の3カ国では10%以下である。

教育レベルについては、アンゴラ、ガボン、ケニア、ナイジェリアとも最終学歴として中等教育とする回答者が40%以上あるが、チュニジアでは35%と若干低い。チュニジアにおいては、初等教育を最終学歴とする回答者も34%と他国と比べて最も高い。中等後の教育終了者はガボンで41%と最も高い。

生活貧困度で見る貧困状況については、生活必需品を得られなかった経験がない、または一度か二度とする回答者、すなわち貧困を経験することの低い回答者は、チュニジアで59%と最も高く、これにケニアの41%、ナイジェリアの30%が続く。一方、貧困を経験する頻度が高いとする回答者は、アンゴラで44%と最も高く、これにガボン36%、ナイジェリアが31%で続く。同じ数字は、ケニアでは22%、チュニジアでは11%となり、対象5カ国のうち特にチュニジア、ケニアの貧困度は低くなっている。

¹¹ 具体的な質問は以下のとおり。「過去1年間で、あなたやあなたの家族が以下の生活必需品（食べるのに十分な食料、家庭で使用する十分な清潔な水、医薬品または医療、料理のための十分な燃料、現金収入の5項目）を得られなかったことがあるとすれば、それはどれくらいの頻度ですか?」。回答は、「不足を経験したことがない」、「一度か二度だけ」、「何度か」、「何度も」、「常に」の5段階の中から選択する。それぞれの回答者について、5つの質問の回答の平均値を求め、それをLPIと呼ぶ。LPIスコアは0～3の4段階（0点台：生活貧困なし、1点台：低レベルの生活貧困、2点台：中程度の生活貧困、3点台以上：高レベルの生活困窮（基本的な生活必需品すべてが常に不足している状態））に分けて評価され、LPIが高くなるほど、当該回答者の貧困レベルは上がる。

2.3. 分析の方法論

分析は二つの角度から行った¹²。一つは、人間の安全保障を人びとの安全／不安全意識に基づきスコア化し、明示化する試みであり、もう一つは、人びとの安全／不安全に関する意識が何に基づくものなのか、その背景要因を探ることを意図とした分析である。

2.3.1. 人間の安全保障スコアによる評価

この分析では、どのような属性を持つ回答者が、（人間の安全保障を構成する）どの価値に対して安全／不安全を感じているかを把握することを試み、それを人間の安全保障スコア（以下、HSスコア）として表した。

具体的には、「人間の安全保障」フォーラム・高須（2019）、高須・峯（2022）を参考に、人間の安全保障概念が重視する命、生活、尊厳の3要素を対象とし、ABの質問票の中から、各要素に関連する分野——例えば、命であれば生命や健康——に関する質問78を選び出した。これらの関連および関連する質問数は表3のとおりである¹³。

これらの質問に対する回答は、頻度や程度を回答するカテゴリ変数で得られていることから、一定の閾値で切って人間の安全保障に最も強く正の相関があると思われる回答を1、そうでない回答を0とする二値変数とした。例えば、命—生命に関連する質問として、“Over the past year, how often, if ever, have you or anyone in your family felt unsafe walking in your neighbourhood?（過去1年間で、あなた又はあなたの家族の誰かが、近所を歩くのに危険を感じたことがありますか）”という質問に対し、“Never（全くない）”と安全に対してポジティブな回答をした場合を1、それ以外を答えた場合を0とする。このようにして、命、生活、尊厳に分類した質問の回答をすべて二値変数化し¹⁴、それらを合計した数をその人の人間のHSスコアとする。このHSスコアを、国別、主要素別、各属性別に比較し、その特徴を明らかにすることによりHSスコアとして表された人間の安全保障の持つ付加価値を探る。

¹² 今回用いたデータの分析に当たっては、（株）メトリクスワーク コンサルタントの吉川香菜子氏の支援を受けた。記して感謝したい。

¹³ 具体的質問内容については、本稿のAppendixを参照のこと。

¹⁴ 教育水準を除く。教育水準については元々9段階に分かれていたのを4段階（0：初等教育未満、1：初等教育修了、2：中等教育修了、3：中等教育以上）に統合し、最大3を取る変数として評価した。

表3 AB調査に含まれる質問の分類

主要素	関連分野	関連質問数
命	生命	9
	健康	1
生活	経済、労働、仕事	6
	教育	3
	福祉	6
	生活環境、自然環境	8
尊厳	子どもと女性	11
	公への信頼、政治・言論の自由	18
	共同体、市民的関与、国際社会	13
	自己充足	3
合計		78

出典：筆者作成

2.3.2. 安全／不安全意识の背景要因を探るための分析

ここでは人びとの安全／不安全意识に影響を与える主要因を探索するにあたり、防災学や危機管理学における災害リスク評価の枠組みを参照する。その理由としては、(人間の安全保障を含む)安全保障研究は、防災学を含む危機管理学と高い親和性を有していると考えるからである。例えば、安全保障論の観点から加藤(1999)は「危機管理とは安全保障の別の表現に過ぎない」としている他、人間の安全保障の操作概念化を試みたBusumtwi-Sam(2008)も「人間の安全保障の実践は、実際のところ、危機管理の一形態である」としている。

一般に自然災害、防災の分野では、災害リスク(災害により人や資産が損害を被る蓋然性)は、危険源(hazard)、曝露(exposure)、脆弱性(vulnerability)の関数によって決まるとされる(UNDRR 2022)。ここで危険源とは、被害をもたらす可能性のある自然現象や人間の行為の物理的規模や頻度を意味し、曝露とは危険源により損失を被る可能性がある地域に存在する人口や資産の規模(全体に対する割合)を指す。脆弱性とは危険源による被害を受けやすくするような個人や社会、経済や物理的特性を意味する(前掲書)。しかし、危険源が人間にとって実際に危険なものとなるには、人との接触、すなわち曝露があることが前提となるため、危険源と曝露をあわせて脅威度として評価する考え方もある。例えば、自然災害分野における各国の災害リスク評価を行うWorld Risk Reportでは、各国の自然災害リスクの程度を表すWorldRiskIndex(WRI)を、曝露と脆弱性の乗数の平方根と

して表しており、ここで危険源は曝露の一部として評価されている¹⁵。

Busumtwi-Sam(2008)は、人間の安全保障の実践は危機管理であるとみなし、人間の安全保障の中心的価値である尊厳、健康、生計などに対して影響を与える要素として、脅威と脆弱性を取り上げた。ここで脅威は「有害な被害をもたらす偶発事象が発生する確率」を言い、脆弱性は「ある脅威から被害を受ける確率」を意味する。同論者によれば、脆弱性はさらに、貧困、格差、差別などを含む政治、社会、経済上の構造である「剥奪と排除」(deprivations and exclusions)により媒介、条件付けられるものとするが、これらは(将来ではなく)現在における制約条件であり、可能性の問題としての人間の安全／不安全に直接影響を与える主要な要因としては、あくまでも脅威と脆弱性に焦点を当てている。

上記より、人びとの安全／不安全に関する意識に影響を与える要因を探索するにあたり、各枠組みで共通認識の見られる脅威(意識)と脆弱性(意識)を説明変数として措置し、これらと被説明変数として設定した質問の回答を回帰分析することにより、人びとの安全／不安全意识の背景要因を探ることとしたい。

具体的には、被説明変数として安全／不安全に関する意識

¹⁵ WRIでは、危険源は、災害事象ごとの強度と頻度に応じた曝露人口の算出を通じて、曝露評価の一部として扱われている(IFHV 2022)。この例に倣えば、危険源(物理的規模、頻度)と曝露(空間的影響範囲)は、両者合わさって災害の脅威度を示すものと考えられる。

を問う質問として、ABの質問票にある“Q3. Would you say that the country is going in the wrong direction or going in the right direction?”（あなたの国は間違った方向に進んでいると思いますか、それとも正しい方向に進んでいると思いますか）を選んだ。安全保障分野において安全とその対立概念としての危機が「獲得した価値に対する損害の蓋然性の高低」（加藤 1999）と定義されているように、安全／不安全に関する意識は、現在の状況が悪化するのではないかという将来に対する不安に根差している¹⁶。その意味で所属する社会の将来の状況について聞いたこの質問は、回答者の安全／不安全に関する意識を表すのに適切と考えた。回答の処理に当たっては、“Going in the right direction”と回答したものを1、それ以外の回答をしたもの（“Going in the wrong direction”ならびに“don't know”）を0として二値変数化した。

説明変数としては、まず回答者の脅威に関する意識を聞いている質問を31選んだ¹⁷。これらの質問に対して、「全く危険を感じない」など、安全に対してポジティブな回答を1、それ以外の回答を0として二値変数化した。

もう一つの説明変数である脆弱性に関しては、UNDRR、WRIならびにBusumtwi-Sam（2008）を参考に、①感度（sensitivity）、②対応能力（coping capacity）、③剥奪（deprivation）の3つに分解し、これらに関連する質問を37取り上げた¹⁸。ここで感度とは、（発生前の）脅威からの影響の受けやすさを表し、対応能力とは（発生後の）脅威からの回復可能性を意味する。剥奪とは、感度と対応能力に影響を与える構造的要因であり、貧困や格差などの経済的な剥奪状況だけでなく、政治的自由や差別など、政治、社会的な抑圧や排除をも意味

するものと理解される。ここではABの質問票の制約から、政治・言論に関する自由についての質問を選んだ。別言すれば、感度は脅威に対する事前（ex-ante）の脆弱性、対応能力は事後（ex-post）の脆弱性、剥奪は構造的（structural）な脆弱性を意味する。回答については、上記同様ポジティブな回答を1、そうでないものを0として二値変数化した。

コントロール変数としては、年齢、ジェンダー、居住地、教育（最終学歴）、生活貧困度をダミー変数化して回帰分析に投入した。

3. 分析結果

ここでは上記方法論に基づく分析を行った結果に基づき、3要素合計ならびに各要素別HSスコアの国間ならびに主要属性間比較、人びとの安全／不安全認識に関する回帰分析の結果の概要について記述する。

3.1. HSスコアの国別比較

3要素に振り分けた質問は78あるため、すべての質問について値1をとった回答者のHSスコアは78点となる。前述のとおり、各質問に対して安全／不安全の観点から肯定的、すなわち安全認識が高いと読み取れる回答を1としているため、点数が高いほど、安全に対して正の状況と認識していると解釈する。

二値変数化した命・生活・尊厳すべてのHSスコアを5カ国合計すると表4のとおりとなり、最小値が1、最大値が65、平均が17となる。国別に見ると、平均値ではチュニジア、ケニアが19点台と突出して高く、次いでアンゴラが15点台、ガボンとナイジェリアは13点台と最も低い値を示す。

次にHSスコアを命、生活、尊厳の3要素に分解し、これらを国別に比較する（図1）。これを見ると、命スコアにおいてはチュニジアが突出して高いが、他の2要素においてはケニアとの差はなく、生活スコアにおいてはむしろケニアの方が高い値を示す。命スコアではナイジェリアが最も低く、生活スコアではアンゴラが、尊厳スコアではガボンが最も低い値を示す¹⁹。

¹⁶ HDR1994において人びとの視点から見た人間の安全保障を説明するにあたって、「自分と家族の食べ物は十分にあるだろうか。職を失うことはないだろうか。圧政的な政府に拷問されないだろうか」と表現していることからわかるように、将来における不安として説明している（UNDP 1994, 22）。

¹⁷ 例えば、命に対する脅威に関する質問としては、「過去一年間で、あなたないしはあなたの家族が近所を歩くのに危険を感じましたか」、生活に関する質問としては、「現在の経済状況は12か月前と比べてどのように変化していますか」、尊厳に関する質問としては、「あなたは法の下に平等に扱われていると思いますか」等の質問が含まれる。

¹⁸ 一例を挙げると、感度に関する質問としては、「あなたは政府が経済運営／雇用創出／治安維持等について適切に対処していると思いますか」、対応能力に関しては、「あなたは他者に対して信頼をしていますか」、「あなたは現金収入のある職業に就いていますか」、そして剥奪に関しては、「あなたの国は自由だと思いますか」、「あなたの国のメディアは政府からの介入なしに自由に報道することができていると思いますか」等を選んだ。

¹⁹ 各要素における質問数が異なるため、ここでは要素毎の平均値を比べることはできないことに留意が必要。

表4 3要素合計 HS スコアの記述統計

(5カ国合計)	サンプルサイズ	平均値	標準偏差	最小値	最大値
3要素合計 HS スコア	7,600	16.60553	6.928577	1	65
(国別)	サンプルサイズ	平均値	標準偏差	最小値	最大値
アンゴラ	1,200	15.15833	6.402923	1	48
ガボン	1,200	13.8475	5.715021	2	59
ケニア	2,400	19.045	7.043755	2	65
ナイジェリア	1,600	13.63438	5.760767	1	53
チュニジア	1,200	19.89333	6.545175	3	48

出典：筆者作成

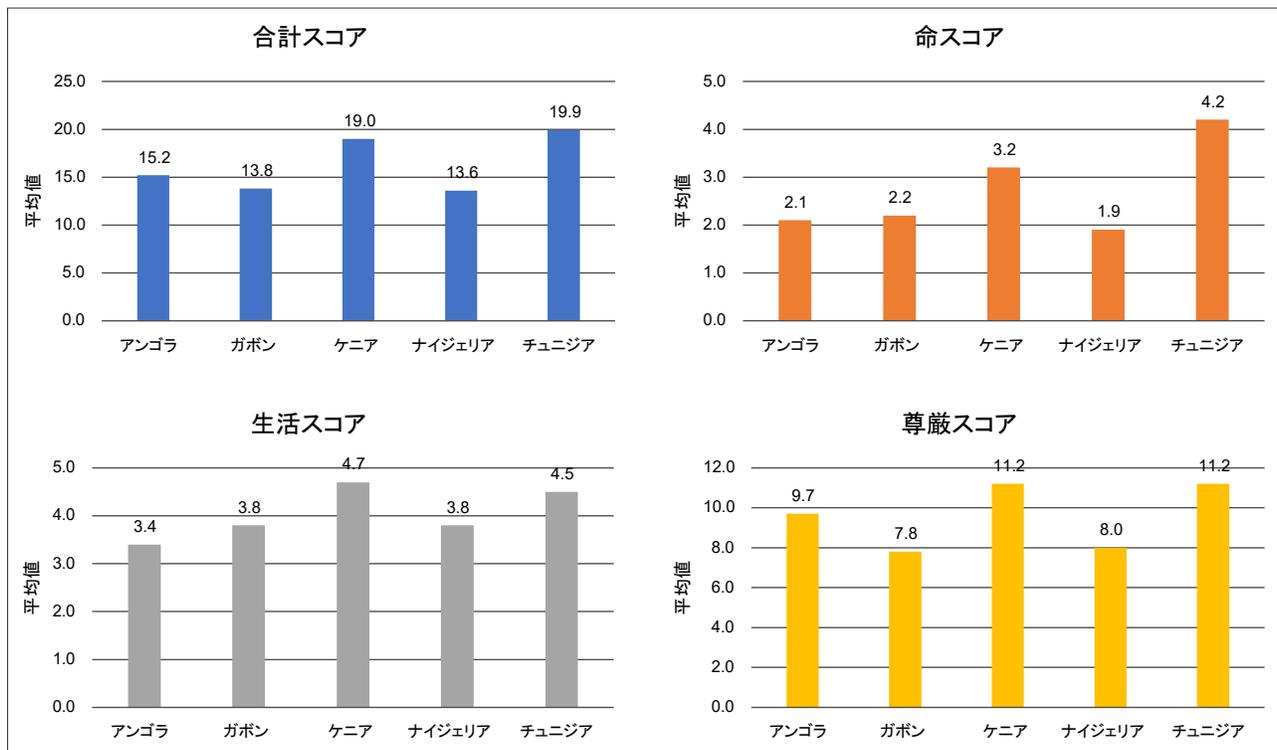


図1 3要素別・国別 HS スコア

出典：筆者作成

3.2. HS スコアの属性別比較

次に3要素合計および3要素別のHSスコアを、回答者の主要属性別に示す。ここではABによる調査における内訳に従い、居住地、ジェンダー、年齢階層、教育水準、生活貧困度別にHSスコアを集計し、国間、属性間で比較した。

(居住地別)

居住地別では回答者のHSスコアを都市、農村別に見た

(図2)。これを見ると合計スコアではアンゴラとケニアにおいて(わずかにガボンにおいても)、農村のHSスコアが都市居住者のそれより高く表れている。しかし、その他の国では都市-農村間でほとんど差がない。アンゴラとケニアでは、特に命と尊厳の側面において農村居住者の高スコアが見られる一方で、生活スコアにおいては各国押しなべて都市の方が高い結果となった。

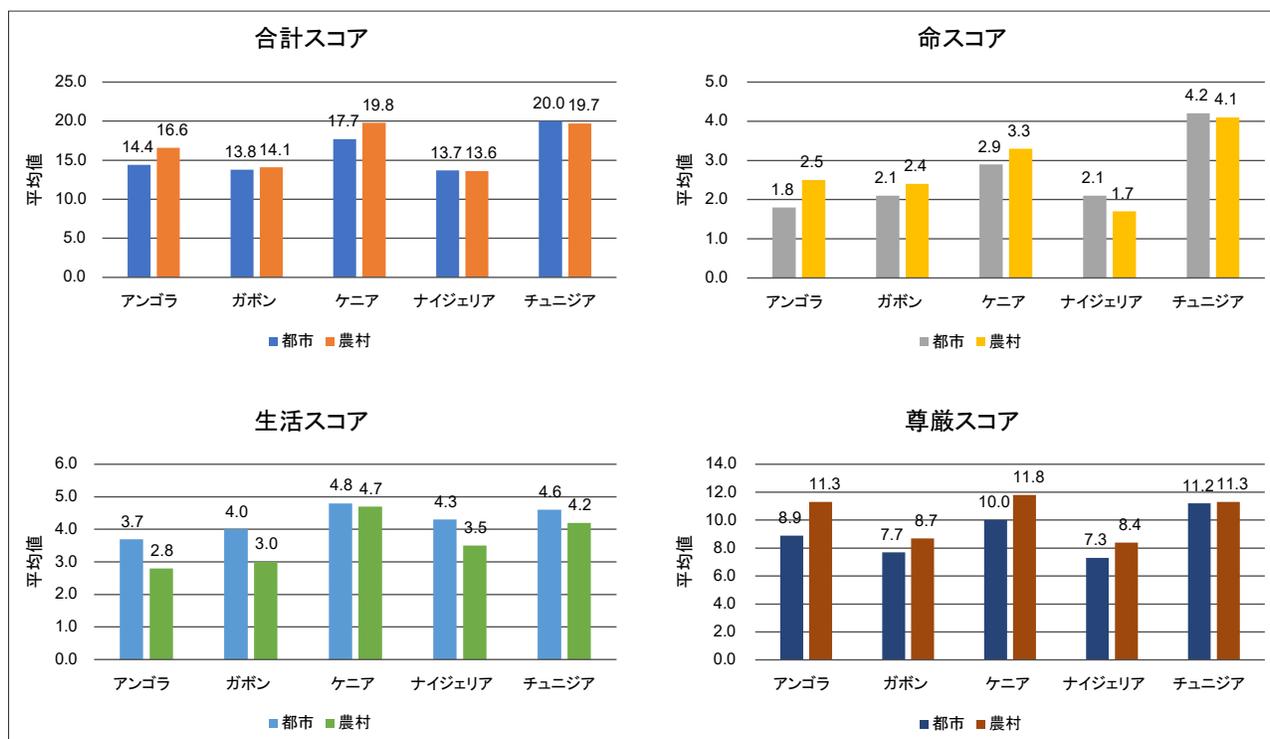


図2 居住地別・国別 HS スコア

出典：筆者作成

(ジェンダー別)

ジェンダー別では、全ての側面、国において男性の HS スコアが女性のそれを上回っていることが確認できる。しかし、国間比較においては、やはりチュニジア、ケニアの値が高く、特に命スコアにおいてその差が顕著である (図3)。

(年齢階層別)

5カ国を統合したスコア (図4) を見ると、合計スコアでは特に40歳代以降年齢が上がるほど HS スコアが高くなっていく傾向が読み取れる。しかし、3要素に分解するとそれぞれ異なる傾向が見えてくる。命スコアでは10歳代から30歳代にかけて徐々に下がった後に40歳代以降徐々に上昇に向かう。他方、生活スコアでは年代間で大きな差はみられないものの、20歳代、30歳代をピークに60歳代に向けて徐々に低下していく。尊厳スコアでは50歳代、60歳代の高さが顕著である。

合計スコアについてだけ国別に比較すると図5のとおりとなり、50歳代を除く全ての年代においてケニアのスコアがチュニジアを上回る値を示している一方で、全ての年代においてガボンとナイジェリアのスコアが低いことが確認できる。アンゴラはこれら2群の中間の値を示す。

(教育水準別)

教育水準を正規教育無/一部初等、初等教育修了、中等教育修了、中等教育以上の4段階に分け、各段階に所属する回答者の HS スコアを見ると最終学歴の水準と HS スコアの間には明確な対応関係が見られない、すなわち高学歴者の HS スコアが必ずしも高いわけではないし、またその逆でもないことがわかる。特に生活スコア、尊厳スコアでは、初等教育修了者の値が最も高くなっているのが特徴的である (図6)。

合計スコアについて国別に比較すると、他の指標と同様、全ての階層においてチュニジア、ケニアの順で高いスコアが記録されている一方で、ナイジェリアとガボンの値は全ての階層において最も低い。アンゴラは両群の中間値を示す (図7)。

(生活貧困度別)

貧困度別の HS スコアを見ると、すべての国において生活貧困度が低い、すなわち貧困ではないグループの人間の HS スコアの平均が他のグループに比べて高い傾向にあり、これは貧困度が増すに従って低下する。この傾向は命スコア、生活スコアにおいても当てはまるが、特に命スコアにおいて著しい。しかし、尊厳スコアについてはこの傾向は当てはまらず、回答者の貧困度によって HS スコアの間には顕著な差異は認められない (図8)。

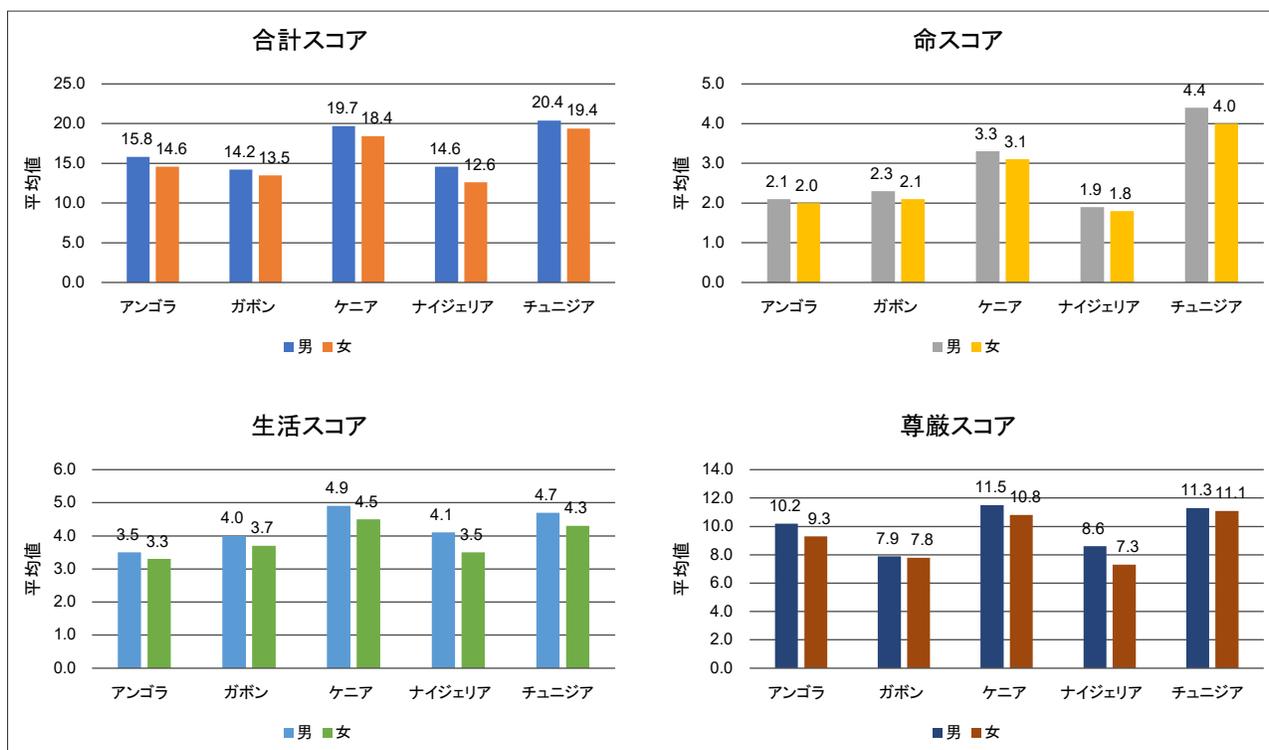


図3 ジェンダー別・国別 HS スコア

出典：筆者作成

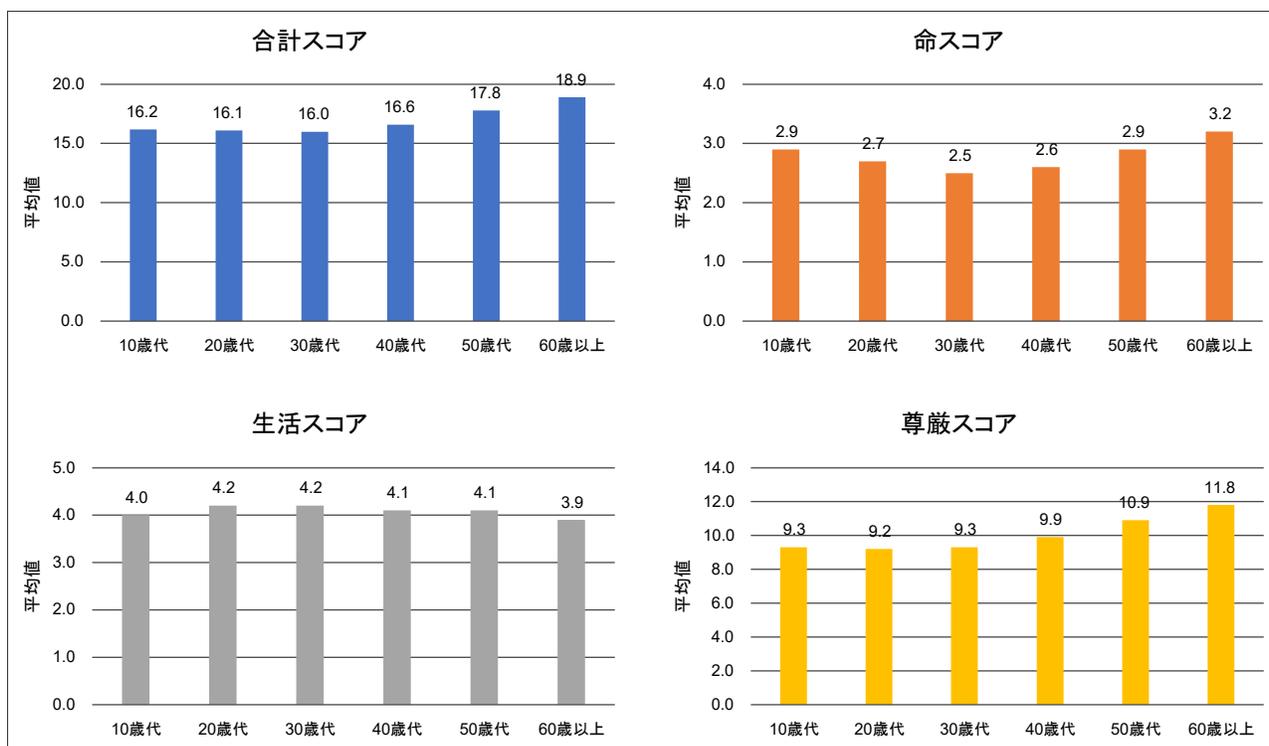


図4 年齢階層別 HS スコア

出典：筆者作成

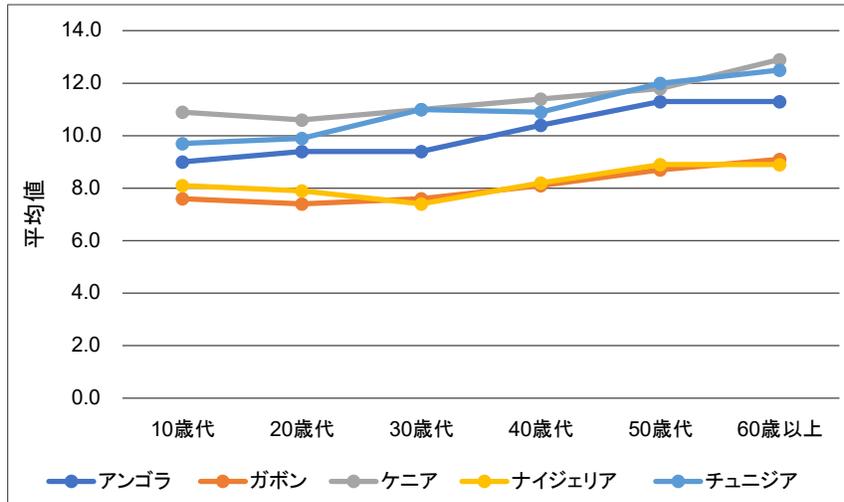


図5 年齢階層別・国別 HS スコア

出典：筆者作成

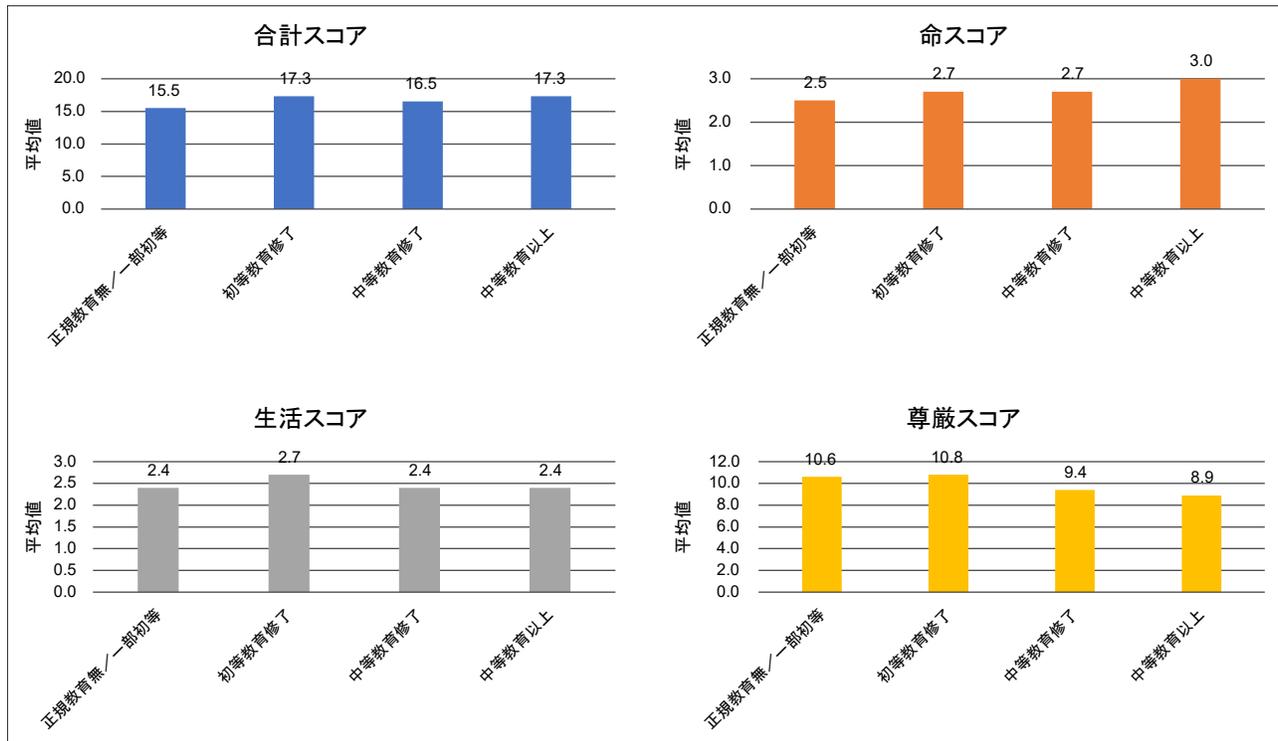


図6 教育水準別 HS スコア

出典：筆者作成

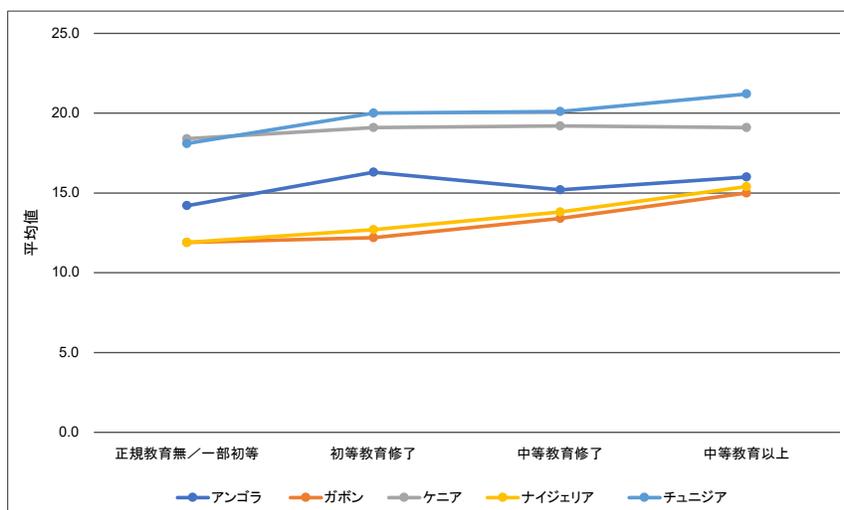


図7 教育水準別・国別 HS スコア

出典：筆者作成

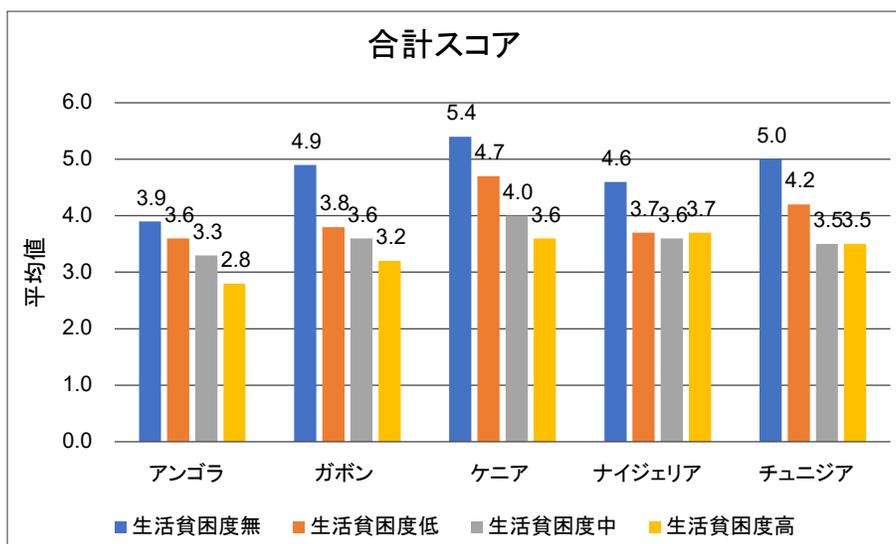


図8 生活貧困度別 HS スコア

出典：筆者作成

3.3. 人びとの安全／不安全意识の背景要因に関する回帰分析

(安全／不安全意识と脅威・脆弱性意識との関係)

安全／不安全意识と脅威・脆弱性意識との関係を見るにあたり、最初に二変数間の関係として後者を統合して両者間の関係を見た²⁰。結果としては、脅威・脆弱性統合スコア（生存・生活・尊厳の加重平均）の係数の推定値は、コントロール変数を入れ替えた様々なモデルにおいて、いずれも正で、有意水準 1% で統計的に有意であった。このことは、脅威・脆弱性の合計スコアが高い回答者ほど（脅威・脆弱性の低い回答

者ほど）、国が正しい方向に進んでいると考えている（将来に対する不安が低い）ことを示唆している。この結果を、ビン化された散布図として表すと図9のとおりとなる。

²⁰ 集計に当たっては、脅威意識における命、生活、尊厳、脆弱性意識における感度、対応能力、剥奪各カテゴリーにおける質問数が異なることを踏まえ、各質問に対する二値変数の回答を単純に合計するのではなく、回答の合計を各カテゴリーの設問数で割り、値1を取る設問の割合を計算した上で、1/3ずつのウェイトをかけ加重平均したものをを用いた。以下の分析でも同様の集計方法を用いた。

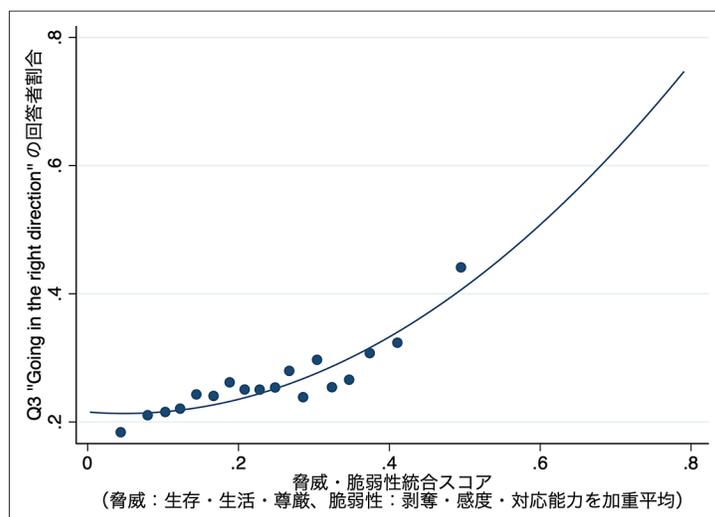


図9 安全／不安全意识と脅威・脆弱性統合スコアとの関係

出典：筆者作成

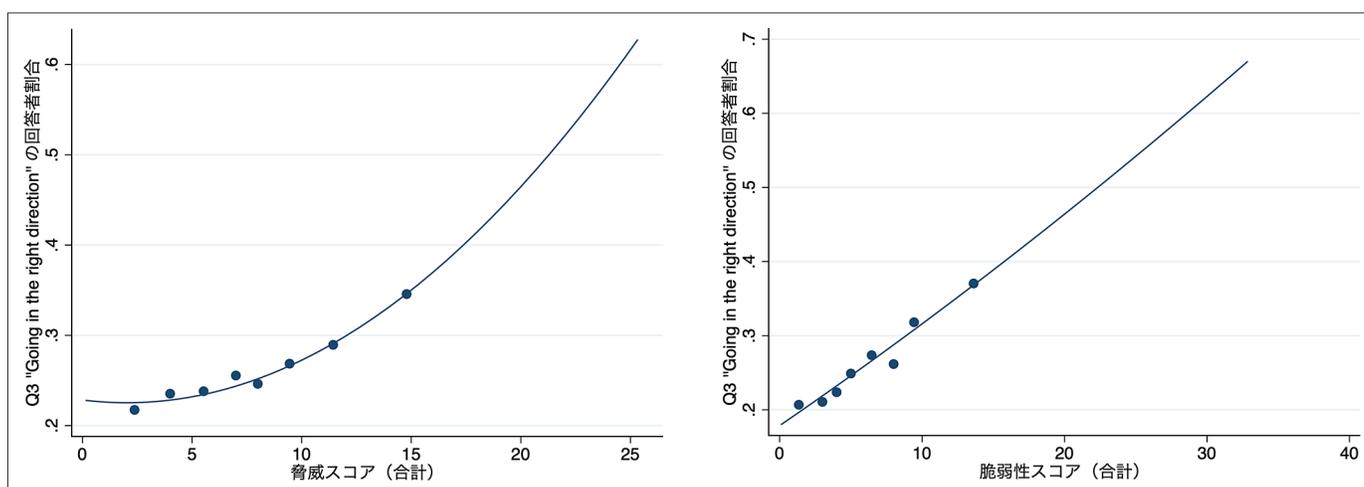


図10 安全／不安全意识と脅威・脆弱性意識との関係

出典：筆者作成

次に脅威意識、脆弱性意識それぞれと安全／不安全意识との関係を見ると、両者とも係数の推定値は、いずれのモデルにおいても全て正で、有意水準 1% で統計的に有意であった(図 10)。すなわち、脅威意識、脆弱性意識いずれについても、スコアが高い回答者ほど(すなわち主観的な脅威や脆弱性が低い状態の回答者ほど)、国が正しい方向に進んでいると考えている(将来に対する不安が低い)と解釈できる。

上記より、今回調査の回答者の脅威意識と脆弱性意識は、回答者の安全／不安全意识と相関関係があると解釈できる。

さらに安全／不安全意识と脅威意識、脆弱性を構成する感

度、対応能力、剥奪との関係を見るために、脅威スコアを統合したものを一つの説明変数として置く一方で(生存・生活・尊厳の加重平均)、脆弱性スコアを感度、対応能力、剥奪に分解し、それぞれを説明変数として、安全／不安全意识との相関を見た。その結果、これらの説明変数の推定値はいずれも正で、脅威意識、感度、剥奪については有意水準 1% で統計的に有意であり、対応能力については有意水準 5% で統計的に有意という結果が得られた。ただし、対応能力については集計方法によっては統計的に有意が確認されないという不安定な結果が得られた。

4. 考察

ここまでの分析結果を改めて整理すると以下のとおりとなる。

まず人間の意識に基づく HS スコアの平均値を用いた国間比較では、チュニジアとケニアが他に比較して高い値を示す一方で、アンゴラ、ガボン、ナイジェリアが低い値を示した。この傾向は、3要素別に見た場合も基本的に同じである。

属性毎の比較では、男女別では、概ね男性の方が女性より高いスコアを示すが、その差は僅かである。居住地別では、総じて都市居住者のスコアが農村居住者のそれより高いが、尊厳スコアにおいては逆に農村>都市という結果であった。年齢階層別では、全般的には高齢層、命面では若年層と高齢層、生活面では30歳代から40歳代の壮年層、尊厳面では高齢層のスコアが高い。教育水準別では、高学歴>低学歴とは一概に言えず、初等教育修了者でも特に生活、尊厳面では高いスコアを示す。貧困レベルについては、概ね低貧困者>高貧困者の傾向を示しているが、尊厳スコアにおいてはその差は僅かである。

さらに要素間比較を行うことを意図して、国別の HS スコアを各要素の質問数で割って指数化し比較してみた(図11)。左図は上で示したとおりであるが、右の3要素別の図を見ると、チュニジア、ケニアについては特に命スコアが高いことがわかる。ガボンは命スコアではある程度高い値を示すものの、生活、尊厳スコアではナイジェリアと並んで最も低い部類に属する。アンゴラは命、生活スコアでは低い一方で、尊厳スコアではチュニジア、ケニアに次ぐ値であった。

ナイジェリアは合計で最も低く、3要素を通じて特に高い値を示した要素はなかった。

3要素の値を比較すると、命>尊厳>生活の順で大きな値を示しており、このことは人びとが、生活>尊厳>命の順で不安を感じていることを示していると考えられる。特に生活スコアについては、各国共通で人びとの不安の最も重要な一部を構成しているようである。

以上を踏まえて、人びとの意識から人間の安全保障を捉えることが政策ツールとして独自の価値を持つかどうかについて考えてみたい。ここでは3つの側面から考察する。

第一に、人びとの持つ安全/不安全に対する意識は一律ではなく、国家間、属性間、3要素間で異なることが明らかになった。この相違を一国内の地域に敷衍すれば、国内の様々な地方や地方自治体の間にも安全/不安全意識の差は当然存在するだろう。例えば一国内において、今回行ったような人びとの安全/不安全意識を調査すれば、国内の何処のどのようなグループが、何について不安を抱いているかについて明らかにすることができるだろう。すなわち人間の安全保障の喪失感を抱く脆弱層の所在とその不安、喪失感の具体的内容に明らかにすることができる可能性がある。このような情報を把握することは、今日の国際開発が目指す、全ての人を包摂し、公正な開発を行っていく上で極めて重要であり、ここに(意識により把握される)人間の安全保障の政策ツールとしての価値も存在する。

第二に、これらの将来に対する不安は、既存の客観的指標からは読み取れない性質のものであることに注目したい。上の結果を見ると、一人当たりの所得や HDI などの客観的指標からの推測で直感的に理解できるものがある一方で、それ

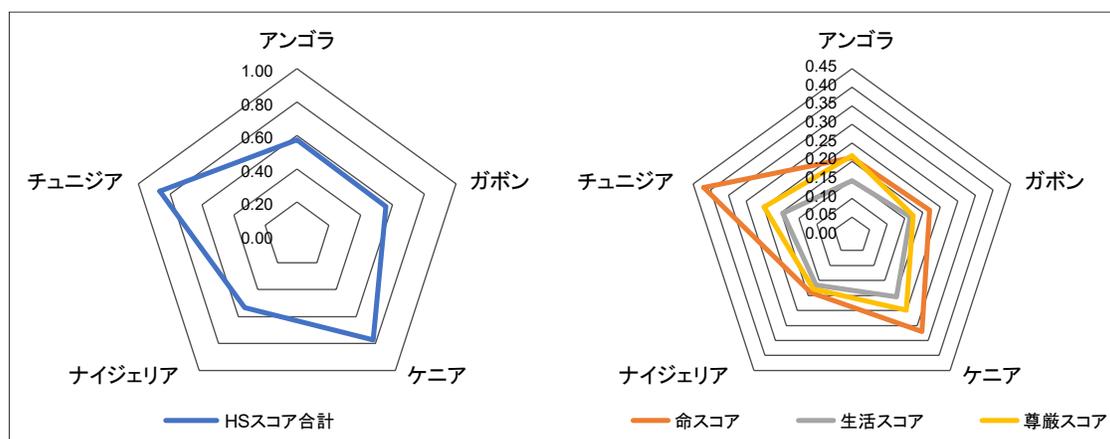


図11 指数化した3要素別・国別 HS スコアの比較

出典：筆者作成

とはいささか異なる傾向を示すものがある。例えば国レベルの客観的指標と HS スコアとの関係（特にケニア、ガボンについて）、都市－農村間の HS スコアの関係、教育水準と HS スコアとの関係などである。

例えば、ガボンは 2022 年の一人当たり所得が USD 7,540 を持つ上位中所得国であり、HDI でみても 0.71 と高位国に位置づけられる。また、ケニアの一人当たり所得は USD 2,170 で低位中所得国であり、HDI は 0.575 の中位国である²¹。脆弱国家指数においてもガボンは低警戒度国（Low Warning）である一方、ケニアは高警戒度国（High Warning）である。都市－農村間については、一般に都市の方が所得面だけでなく公共サービスや職業機会へのアクセスなどにおいて高く、その限りでは人びとの生活への不安は農村におけるそれよりも低いと推測される。また教育水準についても、高ければ高いほど高収入や職業選択の自由と結びついていることから、教育水準が高い人の方が将来へ不安は低いように思われる。しかし今回結果を見る限り、必ずしもこれらの一般的理解とは合致しないものが含まれていた。

これらの結果は、人間の意識に基づく安全／不安全の水準には、HDI を代表とする開発の客観的指標からだけでは推し量れない側面があることを示唆している。貧困指標などを以て人間の安全保障を表そうとする既存の試みを批判した Homolar (2015) は、国家のパフォーマンスを示す客観的指標によっては人間の安全保障を測定することはできないと主張したが²²、上で示した結果は正にそのことを示しているのではない。

この理由の一つとして、人間の安全保障には、尊厳の要素が含まれていることが考えられる。上で見たように、ガボンの場合、ケニアに比して特に低い値を示したのは命スコアとともに尊厳スコアであった²³。また、農村居住者、低教育水

準者に共通した特徴は、尊厳スコアの高さであった。これらは一例に過ぎないが、ここから類推するに、人びとの将来に対する安全／不安全意识には尊厳に対する意識が深く関係している可能性がある。尊厳に対する意識——すなわち自分自身に対して誇りが持てること——は、高須・峯 (2022) が述べたように、自分自身、他者、共同体、公への信頼に支えられる必要があり、これらは一人当たり所得や人間開発に含まれる要素とは異なる価値に根差している。そしてそれを測定するためには人びとの主観に迫るという独自のアプローチを要する。このような性格を持つ尊厳の要素を含むがゆえに、人びとの意識を通じて人間の安全保障を把握することには独自の価値があると言える。このことは UNDP (2022) が、人間の安全保障概念の持つ特性として、「開発を単に人々のウェルビーイングの側面だけで評価することで生じる盲点を補うことである」（前掲書、3）、としているのと通じるだろう。

第三に、将来に対する不安としての人間の安全保障を測定することが開発に対して持つ意味について注目する。人間開発を含む開発が基本的に将来に向けた改良志向の概念であるとすれば、ここで規定した人間の安全保障は現在得られた価値が将来失われるかもしれないという不安、すなわち将来のリスクに焦点を当てた概念である（人間の安全保障委員会 2003, 32）。人にとって将来に対するリスクが大きく、投資からの将来リターンが不確定なものであれば、人は今手元にある資源を長期的な目標のために投資するのではなく、より身近な目標達成のために用いてしまうだろう。そのことにより短期的な満足は得られるかもしれないが、長期的な厚生水準向上への効果は低くなってしまいうだろう²⁴。そのため人間の安全保障に必要な最低限の条件が存在しない場合、すなわち将来に対する不安、リスクが大きい場合には、長期的な営みである開発を阻害することになる。その意味で人間の安全保障は人間開発を含む開発の前提条件を成すと言える（Busumtwi-Sam 2008）²⁵。そしてこの人間の安全保障の欠落、格差は、上で見たように様々な属性や国家、地域の間で確実に存在するのである。このように人びとの意識から見た人間の安全保障を明らかにすることは、人びとの将来リスク

²¹ 一人当たりの所得については World Development Index (World Bank 2022)、HDI については UNDP 2022 に基づく。試みに HDI を構成する平均余命指数、教育指数について計算してみたところ、ガボンはそれぞれ 0.70 で上位レベルに位置づけられ、ケニアは 0.64、0.60 と中位レベルであった。なお、もう一つの構成指数である GNI 指数は、ガボンで 0.74、ケニアが 0.57 とさらに差が拡大する。

²² 例えば、人間開発指標に含まれる GNI 指数は、国家の経済パフォーマンスを示す GNI を人口で除したものであり、必ずしも個人々の経済的な安全／不安全を表すものではない、とされる (Homolar 2015, 848)。

²³ さらに傍証として、2022 年度のケニアの世界自由度指数 (Freedom in the World) は、1～100 を取る指標において 52 を記録し「部分的に自由」(partly free) とされているのに対し、ガボンのそれは 20 と「自由ではない」(not free) に区分されている (Freedom House 2022)。

²⁴ ミクロ経済学における不確実性下の期待効用理論研究においても、保険や金融市場が未整備な条件下においては、「貧困層においてはリスクの厚生コストが大きくなるため、期待利潤が大きい生産や投資の機会が存在しても、リスクが大きければ、貧困層はその事業に乗り出せずに所得向上の機会をみすみす見逃さざるを得なくなる」(黒崎 2002, 4) ことが知られている。

²⁵ 言うまでもないが、貧困削減や格差是正などを通じて開発は人間の安全保障を補完する。その意味で両者は相互補完的である。

についての主観的情報を得るという意味でも独自の価値を持つと言える²⁶。

このように人びとの意識から見た人間の安全保障には、①社会内脆弱層とその不安の具体的内容の把握、②尊厳を中心とする人間の安全保障を構成する中心的価値の可視化、③将来リスクに関する主観的情報の把握、の3点において独自性を持ち、その意味で開発の政策ツールとして付加価値を持つと言える。

他方で、回帰分析の結果からは、回答者の将来の安全／不安全に対する意識はその背後にある脅威意識ならびに脆弱性意識とそれぞれ正の相関関係にあることが確認された。すなわち脅威を感じる度合いが低ければ低いほど将来に対する不安が低く、脆弱性を感じる度合いが低ければ低いほど将来に対する不安感は低いことが示された。さらに脆弱性意識は、感度、剥奪と統計的に有意な関係があり、不安定ではあるが対応能力とも一定の相関関係にあることも明らかになった。これらの安全／不安全意識を巡る背景要因との関係は直感的に理解できるところではあるが、今回改めて人びとの意識調査を通じて実証的に確認できたことは、人間の安全保障が一定の操作可能性を持つことを示しており、今後人間の安全保障を分析概念として用いることを容易にする意味において意義があると考えられる。

なお、脆弱性の構成要素とした感度と対応能力は、それぞれ自分は将来の脅威から守られるか否か、脅威に見舞われた場合に対処できるか否かに関する意識であると理解され、これらは人間の安全保障が重視する保護とエンパワメントに対応していると考えられる。一方で剥奪に関する意識については、今回そこに含まれた質問内容が政治的自由や言論の自由に関するものであることから、これらの政治や言論空間に関する自由度（認識）が脆弱性意識を通して人びとの安全／不安全意識に影響を与えていることが確認できる。今回分析において、政治・言論の自由は尊厳の一構成要素として扱ってきたことから、この結果は改めて自由と尊厳が不可分なものであることを示唆しているだろう。

結論

以上、見てきたように、人間の安全保障は、人びとの安全／不安全に対する意識——将来に対する不安——として把握することにより、社会内の脆弱層の所在とその不安の内容を明らかにすることができ、それを通じて包摂的開発の推進に貢献することができる。さらに尊厳を可視化することを通じて、これまで客観的指標からは捕捉できなかった人間の安全保障を構成する重要な一側面を照らし出すことができる。そして、人びとの安全／不安全意識は、開発の前提条件としての将来リスクに関する主観的情報を提供することができる。これらを根拠として、人びとの意識から人間の安全保障を把握することは、政策ツールとして十分に付加価値を持つと言える。そしてそれを分析するに当たっては、危機管理学や防災学のリスク評価の枠組みを援用することによって操作可能性を持つことができる。つまり人間の安全保障を政策ツールとして発展させる余地は大いにあると言える。

人間の安全保障の可能性をこのように理解した上で、実際の政策現場においてどのように活用可能であろうか。

一つには、人びとの安全／不安全意識に関する意識調査を通じて、一定地域内で不安全を感じる人びとがどこに存在するかを明らかにすることは有用だろう。今回はAB調査に基づく属性比較に留まったが、日本での事例が示すように、障がい者、移民・難民などを対象とした分析も可能であろう。また今回は行い得なかったが、同様の調査を通じて脅威認識の具体的対象やその強度を把握することも可能である。

もう一つは、人びとの安全／不安全の意識を、その対象集団に関する客観的指標に照らし合わせて相互の異同、差異を見ることにより、具体的な政策課題を把握することが可能になるだろう。例えば、客観的指標と主観的な意識の間には、双方が高い、双方が低い、一方が高く他方が低い（そしてその逆）といった4つの組み合わせが想定できるが、このうち双方が高い場合を除き、その他の3つの状況について、脅威—脆弱性枠組みを念頭に安全／不安全意識の背景を分析し、開発の前提条件の欠如の所在を明らかにすることを通じて具体的な政策課題を同定することに繋げられるのではないか。

これらの分析を、「人間の安全保障」フォーラム・高須(2019)、高須・峯(2022)が行ったように、一国内の特定地域（さらにはそれを構成する小地域）に適用して地域間比較を行うことにより、人間の安全保障を踏まえたきめの細か

²⁶ ミクロ経済学の観点から、脆弱性に関する定性的・主観的調査の重要性を指摘したものに黒崎(2005)がある。柳原(2019)は、人間の安全保障概念には、「最上位の価値として『人間の安全』を掲げ、生命・生活・尊厳の確保を究極の目的として置くことには、『保全』を『開発』に先立つものとして位置付け、脅威に対する事前および事後の対応を重視し優先する、という独自の意義がある」とした。

い地域開発につなげることができると考える。さらに同様な調査を特定の地域を対象にして継続的に行い、時系列的变化を追うことができればより有効だろう。具体的には、今回取り上げた AB だけでなく、世界価値観調査 (World Values Survey) のような既存の意識調査の枠組みに人びとの安全/不安全感に関する質問項目を加えることにより、継続的な調査も可能になる。人間の安全保障概念を支えてきた日本政府や UNDP は、同概念のより一層の具体化を促進する観点から、このような意識調査に参画し人間の安全保障に関する質問を挿入するよう働きかけることを検討してもよいだろう。

今回の分析は、人間の安全保障概念の政策ツールとしての操作化を目指したごく初歩的な試みである。分析のベースとなった意識調査は AB の定期調査をベースとしたものであり、人間の安全保障だけを対象としたものではない。また、尊厳に関する質問を含め、HS スコアや回帰分析に用いた質問の選択も既存の質問の中から選択せざるを得ないという制約があった。さらに安全/不安全感とその背景要因との関係も相関関係を推定するに留まり、因果関係を明らかにするには至っていない。これらは今後の課題である。

そのような制約はありつつも、今回人間の安全保障概念を人びとの主観に基づく安全/不安全感として捉えるアプローチの可能性について一定の見通しが得られた。「開発はどうしてもある程度『集合的』な概念にならざるを得ないが、危険な状況に対処することを考える場合には、個人を中心に置く必要がある」(人間の安全保障委員会 2003, 17) とされるように、人間の安全保障は本来人間一人ひとりの状況に関心を持った概念である。その意味で、今回試みたように一人ひとりの声に耳を傾けてみることに一定の意義があるだろう。人びとが多様な危機に見舞われる今日であるからこそ、開発においても一人ひとりの抱える不安に正面から向き合ったより丁寧な対応が求められていると言える。

参考文献

加藤朗, 1999, 「危機管理の概念と類型」, 公共政策, 1999.1998-1, 栗穂薫子, 2009, 「人間の安全保障研究と国際関係論: 新しいリサーチの地平?」, 国際公共政策研究, 14(1): 15-30.
黒崎卓, 2002, 「開発のミクロ計量経済学的分析: 研究展望」, 財務総合政策研究所ディスカッション・ペーパー 2002, 6, 2023年8月31日アクセス, <https://www.ier.hit-u.ac.jp/~kurosaki/review2.pdf>
——, 2005, 「リスクに対する脆弱性と貧困—経済学のアプローチ—」, 独立行政法人国際協力機構国際協力総合研修所調査研究グループ編『貧困削減と人間の安全保障』, JICA, 163-178.

国際協力機構 (JICA) 緒方貞子平和開発研究所, 2022, 「JICA 緒方研究所レポート: 今日の人間の安全保障」, 2023年8月31日アクセス, https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/ja/publication/booksandreports/uc7fig00000049tb-att/Human_Security_Today_01_20230217.pdf
高須幸雄・峯陽一編著, 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らう! 宮城モデルから全国へ」, 明石書店.
人間の安全保障委員会, 2003, 「人間の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・高須幸雄編著, 2019, 「全国データ 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.
花谷厚, 2022, 「アフリカにおける人間の安全保障をめぐる理解と実践—歴史とコロナ禍のもとでの変化」, JICA 緒方研究所レポート 今日の人間の安全保障.
柳原透, 2019, 「人間の安全保障」に見る日本の援助の特色—外務省・JICA 文書のレビューより, 「日本の開発協力の歴史」バックグラウンドペーパー, (6): 1-56.
Abello-Colak, Alexandra. 2021. How a public health crisis turned into a localised human security crisis in the Global South. *LSE Latin America and Caribbean Blog*.
Afrobarometer. 2022. "Revisiting human security in Africa in the post-COVID-19 era." Accra.
Bündnis Entwicklung Hilft Ruhr University Bochum – Institute for International Law of Peace and Armed Conflict (IFHV). 2022. "WorldRiskReport 2022." Accessed on August 31, 2023. https://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2022/09/WorldRiskReport-2022_Online.pdf
Busumtvi-Sam, James. 2008. "Contextualizing human security: A 'deprivation-vulnerability' approach." *Policy and Society*. 27(1): 15-28.
de Simone, Sara. 2020. "Beyond normativity and benchmarking: Applying a human security approach to refugee-hosting areas in Africa." *Third World Quarterly*. 41(1): 168-183.
Fukuda-Parr, Sakiko and Carol Messineo. 2012. "Human Security: A critical review of the literature." *Centre for Research on Peace and Development (CRPD) Working Paper*. 11: 1-19.
Freedom House. "Freedom in the World 2022." Washington DC. Accessed on August 31, 2023. https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf
Gasper, Des, and Oscar A. Gómez. 2015. "Human Security Thinking in Practice: Personal Security, Citizen Security and Comprehensive Mappings." *Contemporary Politics*. 21(1): 100-116.
Gouvernement de la Republique du Benin et le Programme des Nations Unies pour le developpement (PNUD). 2011. "Rapport national sur le developpement humain 2010-2011: Sécurité Humaine et Développement Humain au Bénin." Cotonou.

- . 2016. “Rapport National 2016 de Suivi de la Sécurité Humaine au Bénin.” Cotonou.
- Gómez, Oscar A., Des Gasper and Yoich Mine. 2013. “Good practices in addressing human security through national human development reports.” Available at SSRN 2552757.
- Glasius, Marlies. 2008. “Human security from paradigm shift to operationalization: Job description for a human security worker.” *Security Dialogue*. 39(1): 31–54.
- Homolar, Alexandra. 2015. “Human security benchmarks: Governing human wellbeing at a distance.” *Review of International Studies*. 41(5): 843–863.
- Jolly, Richard and Deepayan Basu Ray. 2006. “The human security framework and national human development reports: A review of experiences and current debates.” *NHDR Occasional Paper*. 5.
- King, Gary and Christopher J.L. Murray. 2001. “Rethinking human security.” *Political Science Quarterly*. 585–610.
- Mine, Yoichi and Oscar A. Gomez. 2013. “Multiple Interfaces of Human Security: Coping with Downturns for Human Sustainability.” *Journal of Human Security Studies*. 2(1): 10–29.
- Muguruza, Cristina Churruca. 2007. “Human security as a policy framework: Critics and challenges.” *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos/Yearbook of Humanitarian Action and Human Rights*. (4): 15–35.
- Newman, Edward. 2004. “A normatively attractive but analytically weak concept.” *Security Dialogue*. 35(3): 358–359.
- . 2016. “Human security: Reconciling critical aspirations with political ‘realities’.” *British Journal of Criminology*. 56(6): 1165–1183.
- . 2022. “COVID-19: A human security analysis.” *Global Society*. 36(4): 431–454.
- Owen, Taylor. 2004. “Human security-conflict, critique and consensus: Colloquium remarks and a proposal for a threshold-based definition.” *Security Dialogue*. 35(3): 373–387.
- Owen, Taylor and Aldo Benini. 2004. “Human Security in Cambodia: A Statistical Analysis of Large-Sample Sub-National Vulnerability Data.” *Report written for the Centre for the Study of Civil War at the International Peace Research Institute Oslo*.
- Owens, Heather and Barbara Arneil. 1999. “The human security paradigm shift: A new lens on Canadian foreign policy?” *Report of the University of British Columbia: Symposium on Human Security*.
- Paris, Roland. 2001. “Human security: paradigm shift or hot air?” *International security*. 26(2): 87–102.
- Stevens, Daniel and Nick Vaughan-Williams. 2016. “Citizens and security threats: Issues, perceptions and consequences beyond the national frame.” *British Journal of Political Science*. 46(1): 149–175.
- Study Group on Europe’s Security Capabilities. 2004. “A human security doctrine for Europe: the Barcelona Report of the Study Group on Europe’s Security Capabilities, presented to EU High Representative for Common Foreign and Security Policy.” Javier Solana. Accessed on August 31, 2023. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/human_security_report_/human_security_report_en.pdf
- Suhrke, Astri. 1999. “Human security and the interests of states.” *Security Dialogue*. 30(3): 265–276.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou, and Anuradha Chenoy. 2006. “Human Security Concepts and Implications.” London: Routledge.
- Umukoro, Nathaniel. 2021. “Coronavirus disease outbreak and human security in Africa.” *Journal of Peacebuilding & Development*. 16(2): 254–258.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1994. “Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security.” New York. Accessed on August 31, 2023. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/hdr1994encompletenostatspdf.pdf>
- . 2022. “Special Report on Human Security.” New York. Accessed on August 31, 2023. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/srhs2022pdf.pdf>
- UNDP Latvia. 2003. “Latvia Human Development Report 2002/2003.” Riga. Accessed on August 31, 2023. https://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/citi_projekti/undp2003_ful_en.pdf
- UNDRR (United Nations Office for Disaster Reduction). 2022. “Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Our World at Risk: Transforming Governance for a Resilient Future.” Accessed on August 31, 2023. <https://www.undrr.org/annual-report/2022>
- UNGA (United Nations General Assembly). 2005. “World Summit Outcome A/RES/60/1.” Accessed on August 31, 2023. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf
- . 2012. “Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome A/RES/66/290.” Accessed on August 31, 2023. <https://digitallibrary.un.org/record/737105?ln=en>
- World Bank. “Gabon/Kenya, GNI per capita, Atlas method (current US\$), 2022.” Accessed on August 31, 2023. <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=World-Development-Indicators>

Appendix HSスコア質問リスト

質問番号	質問文	質問のカテゴリー	命・生活・尊厳区分	脅威・脆弱性区分	脆弱性細区分 (感度・対応能力・剥奪)
3	Would you say that the country is going in the wrong direction or going in the right direction?	Life satisfaction	尊厳	NA	
4A	The present economic condition of this country?	Life satisfaction	尊厳	NA	
4B	Your own present living conditions?	Life satisfaction	尊厳	NA	
5A	Looking back, how do you rate economic conditions in this country compared to 12 months ago?	Economy, jobs and work	生活	脅威	
5B	Looking ahead, do you expect economic conditions in this country to be better or worse in 12 months' time?	Economy, jobs and work	生活	脅威	
6A	Over the past year, how often, if ever, have you or anyone in your family gone without: Enough food to eat?	Life	命	NA	
6B	Over the past year, how often, if ever, have you or anyone in your family gone without: Enough clean water for home use?	Life	命	NA	
6C	Over the past year, how often, if ever, have you or anyone in your family gone without: Medicines or medical treatment?	Life	命	NA	
6D	Over the past year, how often, if ever, have you or anyone in your family gone without: Enough fuel to cook your food?	Life	命	NA	
6E	Over the past year, how often, if ever, have you or anyone in your family gone without: A cash income?	Life	命	NA	
7A	Over the past year, how often, if ever, have you or anyone in your family: Felt unsafe walking in your neighbourhood?	Life	命	脅威	
7B	Over the past year, how often, if ever, have you or anyone in your family: Feared crime in your own home?	Life	命	脅威	
8	When you get together with your friends or family, how often would you say you discuss political matters?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	剥奪
9A	In this country, how free are you: To say what you think?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	剥奪
9B	To join any political organization you want?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	剥奪
9C	To choose who to vote for without feeling pressured?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	剥奪
10A	Here is a list of actions that people sometimes take as citizens. For each of these, please tell me whether you, personally, have done any of these things during the past year. Attended a community meeting?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	剥奪
10B	Got together with others to raise an issue?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	剥奪
10C	Participated in a demonstration or protest march?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	剥奪
14C	On the whole, how would you rate the freeness and fairness of the last national election, held in 2017?	Trust in public sector	尊厳	脅威	
33B	In your opinion, how often, in this country: Does the president ignore the courts and laws of this country?	Trust in public sector	尊厳	脅威	
33C	Does the president ignore Parliament and just do what he wants?	Trust in public sector	尊厳	脅威	
33D	Do people have to be careful of what they say about politics?	Trust in public sector	尊厳	脅威	
33E	Are people treated unequally under the law?	Trust in public sector	尊厳	脅威	
33I	How often, if ever, are people treated unfairly by the government based on their economic status, that is, how rich or poor they are?	Trust in public sector	尊厳	脅威	
33H	In your opinion, how free is the news media in this country to report and comment on the news without censorship or interference by the government?	Trust in public sector	尊厳	脆弱性 (強靱性)	剥奪

35A	How likely is it that you could get the following information from government or other public institutions, or haven't you heard enough to say?: If you contacted the local school to find out what the school's budget is and how the funds have been used.	Trust in public sector	尊厳	脆弱性 (強韌性)	剥奪
36B	How likely is it that you could get someone to take action: If you went to the local school to report teacher misbehavior such as absenteeism or mistreatment of students.	Trust in public sector	尊厳	脆弱性 (強韌性)	剥奪
37A	How much do you trust each of the following, or haven't you heard enough about them to say? : The president	Trust in public sector	尊厳	脅威	
37G	How much do you trust each of the following, or haven't you heard enough about them to say?: The police	Trust in public sector	尊厳	脅威	
38C	How many of the following people do you think are involved in corruption, or haven't you heard enough about them to say?: Civil servants	Trust in public sector	尊厳	脅威	
38E	How many of the following people do you think are involved in corruption, or haven't you heard enough about them to say?: Police	Trust in public sector	尊厳	脅威	
39A	In your opinion, over the past year, has the level of corruption in this country increased, decreased, or stayed the same?	Trust in public sector	尊厳	脅威	
39B	In this country, can ordinary people report incidents of corruption without fear, or do they risk retaliation or other negative consequences if they speak out?	Trust in public sector	尊厳	脅威	
44A	In your opinion, how often do the police in Kenya: Operate in a professional manner and respect the rights of all citizens?	Trust in public sector	尊厳	脅威	
44C	In your opinion, how often do the police in Kenya: Use excessive force in managing protests or demonstrations?	Trust in public sector	尊厳	脅威	
46A	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Managing the economy	Economy, jobs and work	生活	脆弱性 (強韌性)	感度
46B	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Improving the living standards of the poor?	Welfare	生活	脆弱性 (強韌性)	感度
46C	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Creating jobs	Economy, jobs and work	生活	脆弱性 (強韌性)	感度
46D	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Keeping prices stable?	Economy, jobs and work	生活	脆弱性 (強韌性)	感度
46E	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Narrowing gaps between rich and poor?	Welfare	生活	脆弱性 (強韌性)	感度
46F	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Reducing crime?	Life	生存	脆弱性 (強韌性)	感度
46G	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Improving basic health services?	Health	生存	脆弱性 (強韌性)	感度
46H	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Addressing educational needs?	Education	生活	脆弱性 (強韌性)	感度
46I	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Providing water and sanitation services?	Living conditions, environmental quality and personal security	生活	脆弱性 (強韌性)	感度
46J	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Fighting corruption in government?	Trust in public sector	尊厳	脆弱性 (強韌性)	感度
46K	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Maintaining roads and bridges?	Living conditions, environmental quality and personal security	生活	脆弱性 (強韌性)	感度

46L	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Providing a reliable supply of electricity?	Living conditions, environmental quality and personal security	生活	脆弱性 (強韌性)	感度
46M	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Preventing or resolving violent conflict?	Life	生存	脆弱性 (強韌性)	感度
46N	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Promoting equal rights and opportunities for women?	Children and women	尊嚴	脆弱性 (強韌性)	感度
46O	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Protecting and promoting the well-being of vulnerable children?	Welfare	生活	脆弱性 (強韌性)	感度
46P	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Addressing the problem of climate change?	Living conditions, environmental quality and personal security	生活	脆弱性 (強韌性)	感度
46Q	How well or badly would you say the current government is handling the following matters, or haven't you heard enough to say?: Reducing pollution and protecting the environment?	Living conditions, environmental quality and personal security	生活	脆弱性 (強韌性)	感度
49A	In our country today, women and men have equal opportunities to get a job that pays a wage or salary.	Children and women	尊嚴	脅威	
49B	In our country today, women and men have equal opportunities to own and inherit land.	Children and women	尊嚴	脅威	
50B	If a woman in your community runs for elected office, how likely or unlikely is it that the following things might occur?: She will be criticized, called names, or harassed by others in the community?	Children and women	尊嚴	脅威	
52A	For each of the following actions, please tell me whether you think it can always be justified, sometimes be justified, or never be justified: For parents to use physical force to discipline their children?	Children and women	尊嚴	脅威	
52B	For each of the following actions, please tell me whether you think it can always be justified, sometimes be justified, or never be justified: For a man to use physical discipline on his wife if she has done something he doesn't like or thinks is wrong?	Children and women	尊嚴	脅威	
53A	In this area, how common do you think it is for men to use violence against women and girls in the home or in the community?	Children and women	尊嚴	脅威	
53B	If a woman in your community goes to the police to report being a victim of gender-based violence, for example, to report a rape or report being physically abused by her husband, how likely or unlikely is it that the following things might occur?: Her case will be taken seriously by the police?	Children and women	尊嚴	脅威	
53C	If a woman in your community goes to the police to report being a victim of gender-based violence, for example, to report a rape or report being physically abused by her husband, how likely or unlikely is it that the following things might occur?: She will be criticized, harassed, or shamed by others in the community?	Children and women	尊嚴	脅威	
55A	How frequently do you think the following things occur in your community or neighbourhood?: Adults use physical force to discipline children?	Children and women	尊嚴	脅威	
55B	How frequently do you think the following things occur in your community or neighbourhood?: Children are abused, mistreated, or neglected?	Children and women	尊嚴	脅威	
55C	How frequently do you think the following things occur in your community or neighbourhood?: Children who should be in school are not in school?	Education	生活	脅威	

56A	For each of the following statements, please tell me whether you disagree or agree.: In general, people in this community are able to get help for children who are abused, mistreated, or neglected.	Welfare	生活	脆弱性 (強靱性)	対応能力
56B	In my community, children who have a physical disability are generally able to get the support they need to succeed in life.	Welfare	生活	脆弱性 (強靱性)	対応能力
56C	In my community, children and adults who have mental or emotional problems are generally able to get the help they need to have a good life.	Welfare	生活	脆弱性 (強靱性)	対応能力
66A	In your experience, over the past 10 years, has there been any change in the severity of the following events in the area where you live? Have they become more severe, less severe, or stayed about the same?: Drought?	Living conditions, environmental quality and personal security	生活	脅威	
66B	In your experience, over the past 10 years, has there been any change in the severity of the following events in the area where you live? Have they become more severe, less severe, or stayed about the same?: Flooding	Living conditions, environmental quality and personal security	生活	脅威	
72A	How serious of a problem is pollution, such as the accumulation of trash or garbage, or damage to the quality of the air or water, in your community? Is it	Living conditions, environmental quality and personal security	生活	脅威	
85A	Please tell me whether you agree or disagree with the following statement: I feel strong ties with other Kenyans.	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	対応能力
86A	How much do you trust each of the following types of people?: Other Kenyans?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	対応能力
86B	How much do you trust each of the following types of people?: Your relatives?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	対応能力
86C	How much do you trust each of the following types of people?: Your neighbours?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	対応能力
86D	How much do you trust each of the following types of people?: Other people you know?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	対応能力
86E	How much do you trust each of the following types of people?: People from other religions?	Community, civic engagement, and international outlook	尊厳	脆弱性 (強靱性)	対応能力
93A	Do you have a job that pays a cash income? [If yes, ask:] Is it full time or part time? [If no, ask:] Are you currently looking for a job?	Economy, jobs and work	生活	脆弱性 (強靱性)	対応能力
94	What is your highest level of education?	Education	生活	NA	

人間の安全保障とジェンダー ——難民のジェンダーに基づく暴力（GBV）研究 からの示唆

杉谷 幸太¹⁾・竹内 海人²⁾・武藤 亜子³⁾

¹⁾JICA 緒方貞子平和開発研究所 非常勤研究助手

²⁾JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究員

³⁾JICA 緒方貞子平和開発研究所 専任研究員

要旨

冷戦後の90年代、それまでの国家中心の安全保障に代わって、人間を中心に置いた「人間の安全保障」が唱えられるようになった。しかしその「人間」をどう捉えるかをめぐって、ジェンダー研究者から人間の安全保障に対し、様々な疑問が呈されてきた。本稿では、ジェンダーに基づく暴力（GBV）というジェンダーによって生じる課題に対し、人間の安全保障の視点からどのような示唆が得られるのかを検証する。そのために、まず、人間の安全保障に対する今日までのジェンダー研究者による批判と、そこから見えてくる両者の相違点と共通性を明らかにする。次に、JICA 緒方研究所が2017年以来行ってきた、難民コミュニティにおけるGBVを対象とした研究プロジェクトの成果を振り返る。最後に、人間中心、個人とコミュニティ、尊厳といった人間の安全保障の視点や政策的フレームワークを取り上げ、それらがGBVというジェンダー課題に対して如何なる示唆を持つのかを考察する。

はじめに——なぜいま「人間の安全保障とジェンダー」なのか

2022年、JICA 緒方研究所は人間の安全保障レポート『今日の人間の安全保障』の創刊号を発刊し、国連開発計画（UNDP）も1994年以来28年ぶりとなる特別レポート『人新世の脅威と人間の安全保障』を刊行した。このように人間の安全保障をめぐる議論が再活性化している現状を踏まえ、本稿では、JICA 緒方研究所が2017年以来実施してきた、紛争影響下におけるジェンダーに基づく暴力（Gender-Based Violence: GBV）についての研究案件（GBV 研究プロジェクト）の成果に基づき、紛争により近隣国に逃れた難民が受ける、ジェンダーに基づいて生じる暴力に対処するうえで、人

間の安全保障の視点やフレームワークがどのような示唆や有効性を持つのかを検討したい。またその前提として、共に人間の生存状況に対する関心から生まれたジェンダー¹と人間の安全保障という2つの概念が、どのような相違点と共通性を持つのかも併せて考察したい。

本稿の問題設定は、以下のような認識に基づいている。本稿で取り上げるジェンダーに基づく暴力（GBV）のように、

¹ 「ジェンダー」（社会的・文化的性差）は、社会的、文化的に構築され、認知される性差を意味する概念で、セックス（生物学的性差）と区別するために1960年代にスローラーらが用い始め（Stoller 1968）、1970年代にフェミニズムやジェンダー研究者によって広く採用され、定着した。80年代にはジョアン・スコットが、ジェンダーを言語的認知のカテゴリと捉えて「身体的差異に意味を与える知」という定義を与え（Scott 1988）、このスコットの定義を拡張する形で、90年代にはバトラーが、生物学的な性差でさえも言語によって認識される側面があり、「ジェンダーによってセックスが確立される」と主張した（Butler 1990, 10）。

本レポートで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

ジェンダーをめぐる諸課題は、同時に人間の安全保障の課題でもある場合が少なくない。そのことは、両者の課題へのアプローチ、たとえばエンパワメントや尊厳の重視などの共通性にも表れている。他方で、女性の保護のあり方やコミュニティと個人の関係性、また「人間」をどのように捉えるかをめぐって、人間の安全保障に対して批判的な見解をもつジェンダーやフェミニズムの研究者も少なくない。その批判を通じて両者の立場の違いを明らかにすることにより、GBVというジェンダーに基づく課題を新たな角度から見直し、人間の安全保障の視点からの有効な対処法を探ることが期待できると思われる。

本稿の構成は以下の通りである。まず第一節において、1994年から今日までのジェンダーと人間の安全保障の間の批判・応答関係を振り返り、両者の立場の違いについて明らかにするとともに、人間の安全保障のもつ開発・人道の2つの志向性を整理する。第二節では、JICA 緒方研究所のGBV 研究プロジェクト（難民コミュニティにおけるGBVと救援要請行動）の研究成果を振り返る。第三節では、第二節の研究成果をさらに発展させ、GBVという課題に対処するうえで、人間の安全保障のフレームワークがもたらすインプリケーションについての考察を行う。その際、第一節で整理したジェンダーと人間の安全保障の相違を踏まえ、①近年GBV 対応において唱えられる「被害者中心（生存者中心）²」アプローチの意義と問題点、②被害者の保護からエンパワメントへの移行のあり方、③被害者の「尊厳」を周囲の人々（コミュニティ）との関係性を含めてどう実現するべきか、の3点を特に取り上げたい。

1. ジェンダーと人間の安全保障の間の対話と批判

1.1. UNDP レポート刊行から緒方・センレポートへの批判まで

人間の安全保障とジェンダーの親和性については、人間の

² 「被害者中心」とは、GBVの予防と対処において、被害者のもつ権利、願望、必要、安全、尊厳および福祉をその中心に置く考え方。英語の survivor-centered は、外務省では「生存者中心」を定訳として用いている。他方で、この言葉は加害者の存在が曖昧化されるとして、加害者責任を想起させる victim/被害者を用いるべきとの議論もある。本稿では、上記の議論にも配慮しつつ、survivor-centered の訳語として「被害者中心」を用いた。

安全保障の考えを最初に大きく取り上げた国連開発計画（UNDP）の1994年の人間開発報告書（UNDP 1994）において、既に明確に意識されていたと考えられる。それはこのUNDPの1994年レポートが、第二章で人間の安全保障を、第三章で「平和の配当³」を取り上げ、最終章にあたる第五章において、人間開発指数にジェンダーの観点からの補正を取り入れることを提案しているからである。すなわち、このレポートの構成自体に、開発を通じて人間の安全保障を実現するうえで、ジェンダー不平等の克服は間違いなく重要な課題の一つであるという主張が読み取れるのである。

また1994年以来今日まで、ジェンダーやフェミニズムの研究者も、人間の安全保障のアイデアを取り入れることには積極的であった。とはいえ、その観点は論者によって様々であり、政治や経済に関する多面的な諸課題をフェミニストの視点から捉えなおしつつ、そこに政策的な枠組みとして人間の安全保障を取り入れた研究がある反面（Truong et al. 2006）、人間の安全保障に対して、懐疑的ないし批判的な声も一貫して存在していた（Chenoy 2009）。

ここで後者の、人間の安全保障に対するジェンダー研究者からの批判的な関心の高まりについて見ると、2004年から2014年頃が一つのピークとなっており⁴、その背景として、カナダ政府が主導して「保護する責任」（R2P）を提唱した2001年のICISSレポートの刊行（ICISS 2001）⁵、および2003年に日本が中心となってまとめた『安全保障の今日的課題』（以下、緒方・センレポート）の刊行の2つがあったことが見てくる。このうち、前者のR2Pに関しては、前年の2000年に安保理で採択された、紛争下・和平・復興などの各段階における女性の保護と参加の重要性を指摘した「女性・平和・安全保障に関する国連安保理決議1325」（本決議および関連決議を併せて、WPS（Women, Peace and Security）アジェンダという）との対比において、ICISSのレポートが「ジェンダー・ブラインドである」点に批判が集まった（Bond and Sherret 2006）。2003年の緒方・センレポー

³ 冷戦終結に伴い、安全保障関連の資金を経済や保健、教育などの開発関連の分野に振り向ける余裕が生まれるという議論。

⁴ ジェンダーと人間の安全保障の関係の変化については、1994年から2018年までの研究のうち主要な95点をレビューしたAmmann and Kool（2021）を参照。多くの研究が2004年から2014年の間に集中し、かつ2000年代は人間の安全保障についての批判的研究が多いことが見て取れる。

⁵ ICISSは、International Commission on Intervention and State Sovereigntyの略称。日本では「介入と国家主権に関する国際委員会」と訳される。

トでも、やはり人間の安全保障の議論におけるジェンダー視点の弱さが問題とされたが（Chenoy 2009）⁶、このレポートは ICISS に比べて人間の安全保障を多面的に捉えていたため、ジェンダー研究者からの批判も極めて多岐にわたっている。そのうち、本稿のテーマである GBV に関連の深いものとしては、主に以下の 3 点が挙げられる。

(1) 人間の安全保障は「人間」「人々」(people) という概念を前面に打ち出すことによって、安全を脅かす脅威には男女によって違いがあること、特に男性性と女性性というジェンダーの問題を隠蔽している。「人間」とは常に権力関係に埋め込まれた存在であり、男女関係はその重要な一部である (Tripp 2013)。人間の安全保障において、女性に関する部分は「missing chapter」であり (Bunch 2004, 32)、「ジェンダー化された」(gendered) 人間の安全保障が必要である (Chenoy 2009, 49)。

(2) 緒方・センレポートは安全保障の対象として「個人とコミュニティ」を併記しているが、コミュニティや家族は場合によっては女性を抑圧し、不平等の源泉となってきた (Moussa 2008)。また、不安定化する現代社会において疎外されたと感じる人々が、家族、部族、エスニックグループや宗教など「伝統的に安全を与えてくれたコミュニティ (traditional security communities)」へと引きこもっており、そのことのネガティブな側面にも注意が必要である (前掲書, 82)。

(3) 人間の安全保障がエンパワメントと並んで重視する「保護」について、フェミニズムでは伝統的に、保護によって女性が disempower されると考えてきた。なぜなら女性を特別に保護するという考えは、Elshtain (1987) が指摘したように、女性を常に弱者の位置に置き、保護と引き換えに従属を求めることにつながるからである (Chenoy 2009)。

しかし緒方・センレポートは、Chenoy が言うように故意にグループとしての女性の存在を無視したわけではなかった。実際、同レポートは、ジェンダー不平等にも、また紛争下における GBV の存在、その女性への影響の大きさにも繰り返し言及している。同レポートには確かに、緒方氏のコラムの中の一文として「人種、宗教、性別 (原語: gender)、

政治的意見にかかわらず人々を保護する」(人間の安全保障委員会 2003, 30 (Box 1.2)) といった表現も見られるが、これはジェンダーの重要性を否定したと言うよりは、人道 4 原則の一つである公平原則を述べたと見るべきであろう。また、ICISS レポートや緒方・センレポートが出された 2000 年代前半は、女性を焦点化した WPS 決議 1325 の後、紛争下における子供や民間人の保護が議論されていた時期でもあり、強制的徴兵 (forced conscription)、和平における元兵士 (ex-combatants) の扱いなど、紛争下において男性が晒される脅威にも焦点が当たり始めていた。つまり緒方・センレポートが女性を特別な対象として取り上げなかったのは、緒方氏が国連難民高等弁務官として長年携わってきた、紛争下における難民・国内避難民の人々の苦境に対する幅広い人道的関心を反映していたのである。この人間の安全保障における人道的側面は、第三節で述べるように、後には WPS アジェンダを含め、ジェンダーの側にも影響を与えていくことになる。

1.2. ジェンダーと人間の安全保障の融合と協働: 2012 年総会決議以後

以上見てきたように、人間の安全保障は、1994 年の UNDP レポートに見られた開発志向の側面 (そこではジェンダーが重点課題の一つとなる) に加え、2003 年の緒方・センレポート以降に強く意識されるようになる人道志向の側面がセットになっている。では緒方・センレポート以降、ジェンダー研究者からの批判に対して、人間の安全保障をめぐる議論と実践はどのように変化してきたのだろうか。

まず、2012 年の国連総会における人間の安全保障に関する決議を見ると、そこには女性やジェンダーに関する特別な言及はなく、ジェンダー研究者の批判が取り入れられたとは考えにくい (UNGA 2012)。そもそもこの総会決議の狙いは、同じ人道的関心に基づきつつも、その実現手段の異なる人間の安全保障と R2P との差異化、具体的には武力介入の排除という点の明確化にあったためである。

しかし、人間の安全保障がジェンダー研究からの批判に全く応えてこなかったわけではない。第一に、人間の安全保障は、2015 年に国連で採択された「持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals: SDGs)」との関連を通じて、ジェンダーの視点を取り入れてきた。SDGs は「誰一人取り残さない」という人間一人ひとりを中心に据える考え方に基づいており、その考え方は人間の安全保障にも通じる。そして、この SDGs の 17 の目標の一つとしてジェンダー平

⁶ Bunch (2004) によれば、緒方貞子はこのレポートにおけるジェンダーの扱いについて「女性を特別な関心のイシューとして独立させず、ジェンダー不平等という形で取り入れた」と説明したという (Bunch 2004, 32)。Chenoy (2009) はこの発言を Bunch から引用し、ジェンダー視点の弱さとして批判している (Chenoy 2009, 46)

等が掲げられたことで（Goal 5）、近年国連を中心とした人間の安全保障の議論のなかでも、女性を明示的に取り入れていく傾向が現れている。たとえば UNDP の 2022 年特別レポートや、日本を分析対象とした『全国データ 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』（人間の安全保障フォーラム 2020）などが一例であるが、この場合女性とは、難民、障害者、子供、老人などと並んで、その安全が脅かされやすい社会的グループとして捉えられており、ジェンダー論におけるような、人間存在を規定する根本的カテゴリではない点には注意せねばならない。

第二に、人間の安全保障とジェンダーに共通の傾向として、難民女性、GBV など、人間の安全保障とジェンダーの双方の視点が必要な分野の研究や支援が近年とみに増加している⁷。本稿の第二節で取り上げる JICA 緒方研究所の GBV 研究プロジェクトや、本稿付属のコラムにある JICA によるパキスタン・パンジャブ州の社会福祉局との協力事例も、こうした近年の流れに沿ったものといえる。

第三に、近年では人間の安全保障を論じるうえで、男性の被る脅威にも焦点が当たようになってきた。たとえば GBV についても、従来のように女性のみを焦点化するのではなく、男性 GBV 被害者の存在、また男性被害者が女性以上に社会的に沈黙させられやすいことなど、GBV を男性の脅威としても捉えなおすべきことが指摘されている（Dolan 2017; Gorris and Philo 2015）。このような指摘は、男性学などジェンダー研究の広がりとも関連しつつ、女性を中心になされてきたジェンダー研究にも変容を迫るものである。

このように、2000 年代における批判と応答を経て、現在では再び人間の安全保障とジェンダーの親和性が意識され、両分野が影響を与え合う形で研究や実務が進展している。しかし、先行するジェンダー研究が人間の安全保障に対して影響を与えてきた反面、後発の人間の安全保障がもつ固有の特徴、たとえば明示的に保護やコミュニティの重要性を指摘している点が、ジェンダー研究、あるいはジェンダー支援において、どのような示唆を持つかが十分に意識されてきたとは言いがたい。

⁷ 人間の安全保障の観点からは、難民支援を行う UNHCR が 2011 年に定めた Age, Gender and Diversity (AGD) policy の中で、Core commitment の冒頭に Gender equality を置いている（UNHCR 2011）。援助の増加については OECD (2020) を参照。ジェンダー平等にフォーカスした援助の割合が近年最も急速に伸びている分野として、武力紛争関連の援助が特筆されている（前掲書、Table 2, 4）。研究の動向については、近年の難民の急増により、特に難民女性の現状に着目した研究が増加している。

そこで以下、第二節と第三節において、JICA 緒方研究所・平和構築と人道支援領域が 2017 年から 2021 年まで行った研究プロジェクト「紛争とジェンダーに基づく暴力（GBV）：被害者の救援要請行動と回復プロセスにおける援助の役割」（以下、GBV 研究プロジェクトと略）の成果を振り返り、GBV という具体的な社会課題への対処において、人間の安全保障の視点やフレームワークがどのような示唆を持ちうるかを考察したい。このプロジェクトは、次節で詳述するように、難民と GBV という、人間の安全保障とジェンダーの交錯する領域を扱っている。また、プロジェクトの当初の問題設定は、ジェンダー・アジェンダである WPS の様々な側面のうち、未だに研究が不足している GBV 被害者の保護に関する研究を行う、というものであったが、企画時の研究計画には、この研究が人間の安全保障の実現にも資することが言及されていた。それゆえこの GBV 研究プロジェクトを振り返ることで、GBV というジェンダー課題に対して、人間の安全保障の視点やフレームワークがどのような示唆や有効性を持つのかが見えてくると期待できるからである。

2. JICA 緒方研究所による GBV 研究

JICA 緒方研究所の GBV⁸ 研究プロジェクトは、2000 年に採択された WPS（安保理決議 1325）を踏まえ、紛争影響下における難民の GBV 被害者の保護、救済、回復から予防に至るプロセスについて研究することを目的に立案された。従来、WPS アジェンダに関する研究では、Cohn (2012) や Semimovic et al. (2012) が指摘するように、WPS の 4 つの柱⁹のうち、紛争の防止や解決に関わる意思決定への女性の「参加」の側面が盛んに研究される一方、他の側面、とりわけ紛争下における GBV 被害者の保護、救済、回復から再発予防に至るプロセスについての研究が不足していた。そこで GBV 研究プロジェクトでは、紛争影響下において難民が GBV に遭遇した際、いつ、どのような援助がある場合（もしくはない場合）に被害者は救援要請行動を採るのか／採らないのか、援助の存在は家族およびコミュニティによる対応

⁸ 本研究プロジェクトでは、ジェンダーに基づく暴力（Gender Based Violence: GBV）を「社会的文化的性差（ジェンダー）に基づき、人に向けられる身体的、性的、精神的暴力」と定義している（UNHCR 2003; Bouta et al. 2005）。

⁹ 参加（Participation）、保護（Protection）、予防（Prevention）、救済と回復（Relief and Recovery）の 4 つ。

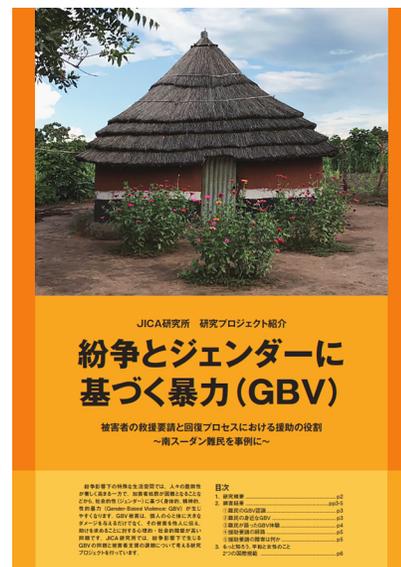
や予防にどのような影響を及ぼすのかなど、GBV 被害者の救援要請行動 (help-seeking behavior) ¹⁰ に与える援助の役割、周囲の人々も含めたその影響メカニズムの解明が研究課題として設定された (JICA 2019)。

なお、実際の研究では、救援要請行動に留まらず、GBV 被害者の発生と対応に係る諸課題を、ウガンダにおける南スーダン難民とレバノンにおけるシリア難民という2つの異なる文脈において検証している。両国を対象として選んだ理由は、第一に難民数の多さであり、ウガンダは南スーダンを含む隣国での紛争により、150 万人もの難民を受け入れることで、サブサハラ・アフリカで最大の受入国となっている (UNHCR 2022)。他方でレバノンは、世界最大の難民排出国であるシリアからの難民をおよそ 80 万人受け入れており、人口あたりの難民受入れ数が世界でもアルバ島に次いで最も多い ¹¹。第二に、両国の難民受入れ方式、社会における難民の位置づけも対照的であり、ウガンダ政府の受入れ方式は、従来のキャンプ方式ではなく、政府が指定した 12 の区域に難民が長期的に住み、仕事や移動もできる居住区 (Settlement) 方式を採用している点に特徴がある。他方でレバノンでは、シリアとの文化的・歴史的背景により、当初は寛容な難民受入れ政策を講じていたが、短期間に難民数が急増したことにより、2015 年には新規の難民登録を停止し、次第に受入れ政策を厳格化させていった。その結果、シリア難民の多くは、強制送還の恐れにより経済的にも社会的にも、また難民相互にも孤立し、難民登録を更新することも難しい状況に置かれている。このように、隣国から多数の難民を受け入れており、なおかつ難民を取り巻く政策や環境が大きく異なる両国を対比することで、人道状況と受入国の政策が GBV に与える影響を比較考察できた点に、プロジェクトの大きな意義があったと言える。

以下、GBV 被害者の発生と対応にまつわる諸課題について、国際的な枠組みである WPS、プロジェクトの問題設定の根幹である国際社会の人道支援メカニズム、さらに人道支援メカニズムとコミュニティの伝統的規範の相克、ホストコミュニティから排除される難民、といった主題に即しつつ、プロジェクトの各研究成果を紹介していく。

2.1. GBV 根絶の国際規範の浸透

GBV 研究プロジェクトのメンバーであった Fukui (2021) は、国連安保理で採択された WPS アジェンダが、ウガンダの難民たちにどのように影響したかを考察している。国際規範としての WPS は、加盟国に国別行動計画 (National Action Plan: NAP) の策定および実施を求めており、ウガンダも NAP を策定しているが、Fukui はこれを国の政策、難民支援メカニズム、難民居住区の 3 つのレベルで検証した。その分析によると (前掲書, 288-89)、ウガンダでは NAP の策定、具体的な施策を通じて、WPS の理念が国レベルに拡散したと考えられ、政府と難民の間の中間レベルとして考えられる NGO などの人道支援メカニズムにおいても、GBV が優先的対応課題として位置づけられていたことから、WPS の考え方が中間レベルにも浸透していると考えられた。さらに難民へのインタビューを通じて、WPS が目的としている GBV 根絶を含めた被害者保護の施策は難民の間でも認知されていることが分かった (前掲書, 297-302)。ここで興味深いのは、難民は WPS 関連施策を、ウガンダ政府の NAP 政策を通じてではなく、難民に支援を提供する人道支援機関を通じて理解していたという事実である。この背景として Fukui は、ウガンダ政府の NAP 政策が当初、難民居住区のニーズを十分に踏まえていなかったこと、GBV 対策を実施する人道支援関係者も NAP との関連を十分に意識していなかったことを挙げている。つまり、GBV 根絶という WPS の基本理念は、国連安保理決議という国際的なレベル



GBV 研究プロジェクト紹介パンフレット表紙

©JICA

¹⁰ 本研究プロジェクトでは、救援要請行動 (help-seeking behavior) を、「GBV 被害者が被った損害への対応および回復のための支援を他者に求める行動」と定義しており、この場合の救援には、緊急的な保護の提供だけでなく、被害にあった後の治療や法的な救済措置などが含まれる。

¹¹ レバノン国民 7 人当たり 1 人 (UNHCR 2022)。

から NAP を介してトップダウンで難民の間に浸透したのではなく、人道支援メカニズムという中間レベルにおける GBV 対策の草の根的な実践を通じて認知されていた（前掲書、291）。Fukui の指摘する国際規範の認知と浸透をめぐる中間レベルでの断絶、なぜ難民の間で WPS や NAP の認知度が低いのかについては、第三節でさらに検証を行いたい。

2.2. GBV という脅威に晒された難民

GBV 研究プロジェクトをリードした Kawaguchi (2019; 2020; 2021) の一連の研究成果は、ウガンダにおける南スーダン難民の GBV 被害者の救援要請行動のメカニズムを詳細に解明している。Kawaguchi (2019, 6–13) は、紛争影響下の難民コミュニティにおける、「①GBV に対する認識、②被害者の救援要請行動、③被害者周辺の人々やコミュニティによる救援活動と障害」の3点について聞き取り調査を行い、難民の国外避難の理由、避難先での不安や困難、長期化する避難生活の状況を踏まえながら、紛争影響下のコミュニティにおける難民自身の GBV に対する認識、GBV 被害者による救援要請行動および周囲の人々やコミュニティが取る救援活動の実態を明らかにしている。インタビューが認識する身近な GBV には、家庭内暴力やレイプに加え、難民コミュニティの慣習を反映して、強制婚や早婚も含まれた（前掲書、14–15）。また、一部の参加者からは「暴力は罰せられるべきと認識しながらも、家庭内暴力（DV）や近親者からの暴力（IPV）¹²については、犯罪ではなく家庭内の問題として隠すべき」との認識が寄せられたという（前掲書、16）。被害を受けた際の救援要請ルートについては、家庭内暴力やレイプなど、被害の実態に応じて、GBV 被害者は家族や親族、友人、近隣住民といった近い関係者に相談し、その後、難民コミュニティにある教会やコミュニティリーダーに救援要請を行うという特徴がある。そして、重大な怪我や殺人など問題が深刻な場合には、警察、病院、NGO など難民居住区外の救援サービス提供者に、難民コミュニティリーダーを通じて連絡するという（前掲書、17–19）。GBV 被害者による救援要請を阻害する要因として、スティグマへの恐怖、行政や司法の支援に対する低い期待、情報不足、物理的障害として支援提供場所が遠いこと、手続きに時間がかかること、費用が払えないことを挙げている（前掲書、20–21）。また

¹² Intimate Partner Violence の略。従来用いられてきた DV が主として婚姻関係に基づいた家庭内での暴力を対象としたのに対し、婚姻以外の様々な親密な関係に生じる暴力を対象とするために、昨今用いられている（Sardinha et al. 2022）。



ウガンダ現地調査報告書表紙

©JICA

Kawaguchi は、救援サービス提供者側への調査も行っており、スタッフの能力不足や、支援者間による役割の重複、サービス提供者が抱える身体的・心理的リスク、GBV 被害者からの信頼の欠如が、救援などのサービス提供者の活動に影響を与えていることが明らかにされた（前掲書、28–31）。

Kawaguchi はこの調査結果を基に、救援要請行動の阻害要因として最も強力であると特定された「スティグマへの恐怖」を掘り下げている。Kawaguchi (2020, 27–28) によれば、主として社会的・文化的規範に起因するスティグマの典型的な例は、レイプの被害者であることがコミュニティに露呈したときに、コミュニティの他のメンバーから仲間はずれにされたり、侮辱されたりする恐れである。家庭内暴力やレイプの被害者が抱く、周囲からの否定的な意味づけや不当な扱いを受けることへの恐れが、被害者の救援要請行動を阻害し、被害の実態を隠蔽してしまう点を、Kawaguchi (2021, 331–32) は GBV 被害者の救援要請行動における最大の問題として提起している。

2.3. 保護に影響する難民コミュニティの規範と価値観

Fukui と同じく研究プロジェクトのメンバーであった Sebbä (2021, 340) の研究は、救援要請における支援の目的や意味を巡って、GBV 被害者と支援を提供する保健や司法機関との間で行われる「交渉」に着目し、コミュニティの社会規範が、GBV 被害者の価値観や主体性に影響を与えて

いることを指摘する。それによると、救援要請は、まず GBV という暴力行為が発生したと認識するところから始まるが、家庭やコミュニティで夫が妻に暴力行為をすることが通常だと認識されている場合、被害者の取る行動は「沈黙」である（前掲書、357）。また、沈黙しない場合であっても、被害者の取りうる行動には3つのパターンがある。1つ目は選択的開示であり、これは被害者が特別な支援を期待しておらず、暴力を受けた出来事を友人や家族、または暴力事案と関わりのない知人などの第三者に共有することである（前掲書、359）。この背景には、救援要請ルートをもともと知らない場合に加え、暴力被害を公的な組織に向けて開示することが、社会規範に反するという点への恐れがある。具体的には、将来の婚姻などの機会の喪失、家庭やコミュニティに居づらくなるリスク、生計手段へのアクセス喪失、そして加害者による報復や暴力行為の再発などへの危機感から、外部に助けを求めることに消極的となる。2つ目は暴力の隠蔽である。これは、暴力によって生じた怪我の治療や、妊娠中絶やその後のケア、カウンセリング、場合によっては法的保護を受けるための司法相談など、必要に応じて公的機関にアクセスはするものの、GBV の事実は開示しないことである。この場合、被害者は GBV に特化したサービスを受けられない可能性が高く、またサービス提供者も GBV に最も適した介入方法を取ることができない（前掲書、359）。3つ目は、公的機関に正式に GBV 被害者として保護を求めるケースである。この場合も、そもそも保健サービスや司法制度が GBV 被害者支援に特化していない、あるいは不十分であるために、十分なサービスを受けられない可能性があることが指摘されている。また Kawaguchi と同様、Sebba も難民コミュニティは生活に公私の区分があり、それぞれの領域において強い規範と価値観を維持していること、GBV 被害者の救援要請行動を理解する上では、この難民コミュニティがもつ規範と価値観を踏まえる必要があることを指摘している。

2.4. 難民コミュニティのソーシャル・キャピタルからみた信頼の重要性

以上のような現地調査から明らかになった難民コミュニティを取り巻く複雑な社会関係を理解するため、JICA 緒方研究所の Robles (2022) はソーシャル・キャピタル（社会関係資本）の概念を分析ツールとして導入した。ウガンダの南スーダン難民 GBV 被害者の救援要請行動における、難民のリーダーや救援などのサービス提供者の役割に着目したこの論文は、彼らの有するネットワーク、規範そして信頼を分

析している。難民コミュニティ内で生活する GBV 被害者にとって、救援要請行動とは、難民コミュニティ内外の様々なアクターとのネットワークの活用を意味する。このうち内部ネットワークには、南スーダン教会のリーダー、居住ブロックごとのリーダー、Refugee Welfare Committee (RWC) のリーダー、コミュニティの長老といった多様な関係者がおり、また GBV 対応に関する外部ネットワークにもコミュニティ開発、GBV、保健医療、社会福祉などのサービス従事者、そして警察や司法といった多様な関係者がいる。Robles (前掲書、15) の分析は、強固な関係性がソーシャル・キャピタルとして主体の望む行動を促進するという理論的帰結に反して、難民コミュニティ内の GBV 被害者の場合には、強固な関係性が逆に被害者の救援要請行動を阻害し、適切な助けを得ることを妨げる状況もあることを提示している。男性から女性への暴力が当然と考えられる社会では、GBV は報告されにくく、暴力被害を家族や親戚といった近親者に相談はできても、スティグマを恐れて外部への共有は困難になりうるが、これは Kawaguchi (2021) や Sebba (2021) が示したとおりである。つまり、難民コミュニティが有する強固な関係性は、集団が共通のゴールや目的を達成するためには有効であるが、そこで共有される規範が強力な拘束力を持つゆえに、GBV 被害者個人にとっては、救援要請行動を阻害する要因としても作用する。特に、外部ネットワークに対する信頼が内部に比べて低い場合に、その傾向は顕著となる (Robles 2022, 15)。このような社会関係を有する集団の中で、GBV というセンシティブな問題を誰かに相談するためには、GBV 被害者となった難民女性が信頼を置けるようなネットワークの形成が有効である（前掲書、19）。第三節でも論究するが、GBV 被害者を支援する上では、難民コミュニティ内外の複雑・多様なネットワーク、社会規範、そして人々をつなぐ信頼といった社会関係を理解する必要があることを、Robles の研究は示しているといえる。

2.5. 難民コミュニティの多層性

難民コミュニティが持つ独自の社会規範や行動原理と、支援団体との関係を緻密に描写したのが、研究プロジェクトメンバーの Tobinai (2020) である。Tobinai は、ウガンダに逃れた南スーダン難民の一つの集団であるクク人と、難民居住区における GBV 対策プログラムに焦点を当て、居住区が多様な住人と、その住人と支援者の多様な関係が、いかに難民のジェンダーや GBV に対する考え方に影響を与えているのかを解明した。Tobinai は、現地調査と支援者へのインタ

ビュー調査を組み合わせ、①難民居住区で発生した「レイプ未遂事件」、②難民支援を管轄する首相府（OPM）などの外部からの支援を受けながら、難民が開催した「難民記念日のイベント」、③難民居住区内での「葬儀」、この3つの出来事から、GBVが難民たち自身にどのように理解され、対応されているのかを検証している。難民居住区に住む難民や、「レイプ未遂事件」の当事者、難民イベントや「葬儀」への参加者、コミュニティのリーダー、NGOスタッフ、難民居住区を管理する首相府（OPM）、そしてNGOに雇われた難民のインセンティブ・ワーカーによる、多様な人間模様の詳細は論文を参照されたい。

これらの事例分析から、Tobinaiは、難民の持つジェンダー観やGBVへの認識が、人道支援者や避難先のウガンダ人から影響を受け、形作られつつも、こういった認識が波及しない「支援の届かない場所（places that aid does not reach）」が難民コミュニティの中に存在することを指摘する（前掲書、31）。このような領域では、難民自身がどのような行動をGBVであると理解しているかに拘らず、事案の内容と状況次第では、GBVではなく「コミュニティの問題」として、長老による調停などの難民コミュニティ独自の対応によって問題が処理される（前掲書、28）。外部支援者にとって難民コミュニティがそうであるように、難民にとって外部の支援者は「別の世界」に属しており、難民たちは支援者が立ち入らない社会的空間を形成し、独自のジェンダー理解を持ち、GBVへの対応を実践する（前掲書、30）。

2.6. コミュニティを形成できないシリア難民

以上はウガンダ現地調査の成果であるが、それに対してシリア難民が経験するGBVに着目したAlkubati and Muto (2023)の研究は、GBV対策に従事する現地団体への調査を通じて、レバノンにおけるシリア難民に対する社会的排除が、彼らの被るGBVの悪化の主要な原因であることを、法と経済に関する政策的排除と、ホストコミュニティからの排除の3つに分けて分析している。法的な排除とは、当初は寛容だったレバノンの難民受入れ政策が2015年を境に厳格になったことを受け、多くのシリア人が法的根拠を持たずにレバノンに滞在せざるを得なくなったことを指し、経済的排除とは、上記の法的地位の欠如および難民の就労をめぐる法規の変更により、2015年以降は就労が制限されたことを指す。この2つの排除により、シリア難民はレバノン国内で移動や就労が大幅に制限され、加えて女性のほうが先にレバノンに来て難民登録されていたり、男性よりも警察に声をか

けられるリスクや就労のハードルが低いなどの事情のため、女性が世帯主となる、あるいは家計を支えるケースが増えた。この状況は、男性が家族を養い支えるという、周囲から期待される役割を果たせないシリア難民男性に孤立感やうつ病といった精神的な影響を与え、それがパートナーに対する暴力として表面化することがあるという（前掲書、110）。コミュニティからの排除の側面について、Alkubati and Mutoが聞き取り調査した団体からは、宗教や宗派、男女によって差はあるものの、概してレバノン人とシリア難民が互いの交流を避けているとする見方が多かった。これは難民が外出を控える傾向に加え、キリスト教徒とイスラム教徒が混在するレバノン社会の特徴を反映している。シリア難民がホストコミュニティから疎外され、かつ難民同士も孤立しがちな現状は、DVやIPVなどGBVの温床となるだけでなく、GBVの実態が適切に報告されず、各種支援サービスへのアクセスも困難な状況を生み出していることが調査から見出された（前掲書、113）。

3. 考察

本節では、第二節のGBV研究プロジェクトの個別の成果を踏まえ、GBV課題に対する人間の安全保障の視点からの示唆について議論する。具体的な第二節との関連については、まず3.1.において、ウガンダのWPS国別実施計画（NAP）を分析したFukui論文の成果を踏まえ、WPSにおける「被害者中心」の成文化を、人間の安全保障における「人間中心」規範からの影響として再解釈する。3.2.では、Sebba、KawaguchiおよびAlkubati and Muto論文を対比しつつ、GBV対応において人間の安全保障のフレームワーク、特に保護とエンパワメントが、具体的に如何なる形で「被害者中心」の理念に沿って実現されるのかを考察する。最後に3.3.では、TobinaiやRoblesらの指摘、また近年の「被害者中心」への批判的考察なども参照しながら、人間の安全保障の三大構成要素の一つとして、欠乏や恐怖からの自由に加えられた「尊厳をもって生きる自由」を取り上げ、GBV被害者の尊厳を実現するうえで、コミュニティを含めた多様な関係性が持つ重要性を指摘する。

3.1. WPSの「被害者中心」にみる人間の安全保障の「人間中心」の規範

第二節冒頭で述べたとおり、JICA緒方研究所のGBV研究プロジェクトの課題設定は、従来のWPSに関する研究が「参

加」の側面に偏り、国家安全保障におけるジェンダー主流化などに力点を置きがちであったのに対し、WPSの中心的な関心であるべきGBV被害者の「保護と救済・回復」に目を向けるというものであった。これは人間の安全保障の実現に資するというプロジェクトの趣旨からすれば当然のことだが、その後のWPSをめぐる議論の展開を見ると、この課題設定がきわめて的を射たものであったことが分かる。それは具体的には、プロジェクト実施中の2019年4月、国連安保理において決議2467が採択され、最新のWPSアジェンダとして、紛争に関連する性的暴力についての「被害者中心アプローチ Survivor-centered approach」が明示的に導入されたことに表れている(UNSC 2019, para 16)。この被害者中心の理念は、2017年の「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約(Convention on the Elimination of Discrimination against Women: CEDAW)」一般勧告第35号においても既に言及されていたが、それがWPSの文脈でも明文化、規範化されたのである。この「被害者中心」の考え方は、2012年の人間の安全保障に関する国連総会決議において明文化された「人間中心」(people-centered)の理念を思わせるもので(UNGA 2012)、人間の安全保障の「人間中心」の理念がWPSの文脈において「被害者中心」として規範化されたとの見方も成り立つだろう。

その一つの証左として、ウガンダを事例にWPSの国内レベルへの浸透を検討し、WPSと難民のGBV認知の間に断絶があることを見出したFukuiの研究を再解釈してみたい。WPSは各国に国別実施計画(NAP)作成を義務付けており、ウガンダもNAPにおいてGBV被害者の保護と救済・回復について取り上げているが、実際に人道支援調整メカニズムと難民との間では、実践的活動を通じてGBV概念が受容されていた。Fukuiはこのことを、国際規範のトップダウンによる伝播が中間レベルで断絶したと解釈したが、それは逆に言えば、人道支援において現場志向かつ国境を超えたマルチアクターの協力を志向する人間の安全保障のアプローチの、GBV対応における強みを示したものと捉えられる。

また別の見方をすれば、Fukuiの結論は、NAPの策定がその名の通り「ナショナル」レベルの規範化であることのもつ、ある種の限界を指摘しているとも捉えられる。たとえばWPSの4つの柱のうち女性の「参加」の側面、とりわけ軍事・防衛政策への参加を考えれば、そこに参加するのは、ほぼ必然的にその国の国民に限られるであろう。つまりホスト国の国民ではない移民や難民は、そもそもNAPから排除されてしまいがちなのである。

それゆえ、むしろ興味深いのは、近年のNAPにおける難民への言及の急増である。たとえば、2008年に策定されたウガンダのNAP第一版では、refugeeへの言及は合計11箇所、Action Plan Matrixにおける実質的な言及に限れば3箇所にすぎなかった(Government of Uganda 2008)。ところが2021年のNAP第三版では、refugeeへの言及は全体で64箇所に急増している(Government of Uganda 2021)。プロジェクトのもう一つの研究対象であり、UNHCRによるシリア難民認定を見合わせてきたレバノンですら、2019年9月のNAP第一版において22箇所、Matrix for Implementationに限ると4箇所refugeeに言及している¹³(Government of Lebanon 2019)。このように近年、NAPに難民を取り込んでいく傾向が共通して見られることは、昨今の世界的な難民の増加とも相まって、人間の安全保障が示してきた人道への関心や「人間中心」の考え方(SDGsとの関連では「取り残されやすいグループ」への着目)が、ジェンダー・アジェンダであるWPSにも浸透してきた証左といえるだろう。

3.2. GBVに対するジェンダーおよび人間の安全保障のアプローチ

次に、GBVという具体的な脅威に対処する上で、ジェンダーと人間の安全保障は、それぞれどのようなアプローチを提示しうるかという点を考えてみたい。

GBVに対処するうえでは、被害者の救援要請行動を考察したKawaguchiやSebbaが指摘するように、突発的暴力と、長期的なスティグマの双方に対処せねばならない。そこでまず必要になるのが被害者の保護である。しかし、親密な関係の中で生じることの多いGBVでは、被害者はその後もしばしば加害者と同じコミュニティで生きていかなければならない。これは保護からエンパワメントへの移行が、時間の経過とともになされるという従来のモデル(JICA研究所/企画部 2018)とは異なる現実を突きつける。また、伝統的に保護、特にその長期化や固定化を批判してきたフェミニズムの議論(第一節)とも食い違う。そこで重要なのが、保護のあり方

¹³ GBVという問題関心から見ると、「救済と回復」に関する「Increase the capacity of humanitarian personnel in governmental agencies to facilitate rights of refugee/displaced women to obtain identification documents, and other forms of documentation」の一節は重要である。Alkubati and Muto (2023)によれば、documentationを持たないことが、難民がGBVについて救援要請を行う際の最大の阻害要因であったからである。なお、アラブ地域におけるNAPの制定は、イラク(2014–2018)、ヨルダン(2018–2021)に次いでレバノン(2019–2022)が3番目であった。

JICA によるパキスタンにおける GBV 被害当事者の 保護および自立・社会復帰に係る取り組み

JICA ガバナンス・平和構築部ジェンダー平等・貧困削減推進室 町村 美紗

パキスタンでは、伝統的な家父長制に基づく社会通念や規範により、女性の移動の自由や教育・保健医療へのアクセス、経済活動への参加が大きく制限され、GBV が深刻な社会課題となっている（Pakistan Demographic and Health Survey (PDHS) 2017–2018）。パキスタンの中北部に位置するパンジャブ州は、GBV への対応に関連する州法を複数定め、州内に被害当事者を保護するためのシェルターや、被害当事者への支援サービスを提供するクライシス・センターを設置している。しかし、サービス・プロバイダー（被害当事者の保護や自立・社会復帰に携わる州政府関係者やサポートスタッフ）に対し十分な能力強化研修が実施できておらず、提供されるサービスが被害者中心アプローチに基づいていない、保護から自立・社会復帰へつなげる支援が効果的に提供されていないなど、課題が多い。

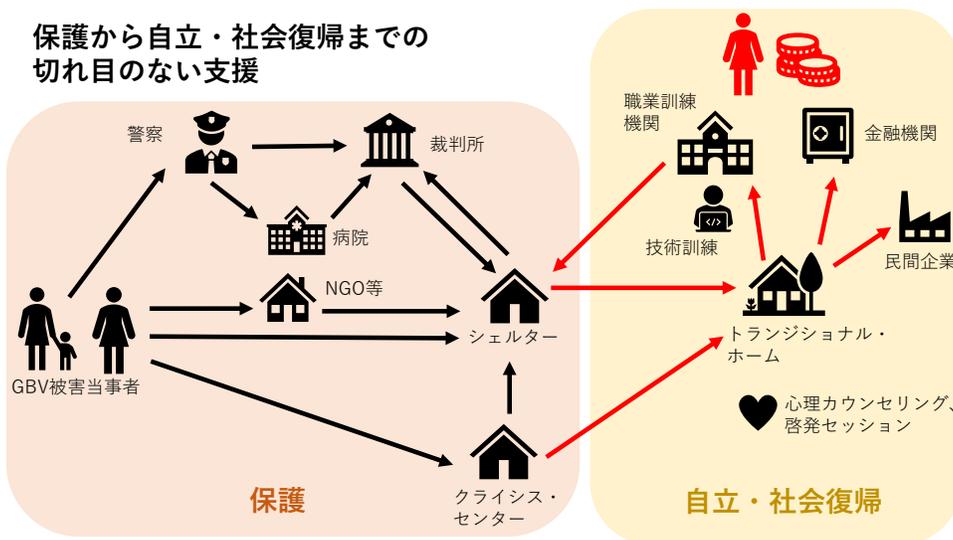
こうした状況に対し、JICA は 2021 年から 2023 年まで、パンジャブ州社会福祉局に専門家を派遣し、GBV 被害当事者支援において被害者中心アプローチの促進に取り組んだ。具体的には、パンジャブ州におけるサービス・プロバイダーの能力強化を図るとともに、被害当事者の保護だけでなく、自立や社会復帰を支援するための有効な取り組み手法や支援アプローチの検証活動を行った。中でも特筆すべき事業内容としては、被害当事者の保護から自立・社会復帰支援までを連続的・中長期的に行うアプローチとして、被害当事者が中長期的に滞在しながら心理カウンセリングや職業訓練などを受講できるトランジショナル・ホームをファイサラバード県とベハリ県に試験的に設立し、2022 年 12 月より運営していることが挙げられる。

パンジャブ州における従来の公的支援では、GBV 被害に遭った女性を調停や離婚などの司法手続きの期間に安全に保護する施

設として、短期滞在型のシェルターは存在したものの、女性が離婚を選択した場合、その後の自立・社会復帰につながる継続的な支援は不足していた。結婚していない女性が生きづらいパキスタンの社会環境においては、サービス・プロバイダー側も、被害当事者に加害者である夫などとの和解のための調停を勧めることも多く、また離婚後も再婚以外の選択肢が女性自身にとっても想定しづらい状況にある。その中で、シェルターからトランジショナル・ホームへの支援の繋がりは、GBV 被害当事者を保護するだけでなく、自立・社会復帰という選択肢を提供することによって、被害当事者が尊厳を回復し、自らの可能性を追求できるエンパワメントの側面も有しており、人間の安全保障の視点を活かした社会課題への対処ということができる。

他方、トランジショナル・ホームで職業訓練を受けても、就労ではなく再婚や家族との和解を選ぶ女性も確認された。その背景としては、しばしば非識字者である被害当事者女性の就労先の選択肢の少なさや、長時間労働や託児所がないなど、子どものいる女性が継続的に就労することが難しい状況に加え、職場でのハラスメントといった課題の存在が想定される。現状では、トランジショナル・ホームにおいては希望者に個別のケースに合わせて就職先を探す対応が行われているが、今後自立・社会復帰の取り組みを拡充していくにあたっては、パキスタン社会において女性の働きやすい環境を整備していくマルチアクターでの取り組みも必要となるであろう。現在、トランジショナル・ホームの運営は開始から 1 年足らずであり、効果的な運用のためにはさらなる活動の検証が必要であるが、女性にとって新たな選択肢を提示するモデルであり、現場のニーズに合わせ更なる活動の拡充が期待されている。

保護から自立・社会復帰までの 切れ目のない支援



パンジャブ州における既存の GBV 被害当事者支援とトランジショナル・ホームによる支援の相関図

©宇佐美茉莉

や必要性を、被害者自身が決められる（自己決定）という意味での「被害者中心」アプローチではないだろうか。自己決定はジェンダー論において、とりわけ身体をめぐる性的自己決定の文脈で重視されてきたが、人間の安全保障の観点からは、自己決定はエンパワメントの一環として位置づけられる。いわば、長期化する保護においては、保護のあり方の自己決定という形でエンパワメントの要素が入ってくるのである。本稿付属のコラムにおける、JICA とパキスタン・パンジャブ州の社会福祉局との協力事例は、夫やパートナーとの離婚を望む GBV 被害者の女性に職業訓練や就職斡旋を行うという極めて踏み込んだ支援であるが、ここでは上記のような、被害者中心の理念に沿ってその自己決定を尊重しつつ、保護とエンパワメントが長期にわたって両立するという GBV への新たな対応策が模索されている。

また、Kawaguchi (2021) が救援要請の阻害要因として最も重視した、コミュニティのスティグマにどう対処するかという問題も重要である。従来、ジェンダーの視点からは、スティグマを生み出すようなコミュニティの伝統的規範意識そのものを変革する必要性が指摘されてきた。ただし、必ずしも個人とコミュニティが敵対的であるとは限らず、たとえば UNHCR が GBV に対する Community-owned approach を提唱しているように、近年ではむしろコミュニティとの協力関係、コミュニティ自身が変革の主体性を持つ方向性が目指されている (Mirghani et al. 2017)。Mirghani 他が紹介するアフリカ各地の NGO の支援事例のなかには、若い男性やイスラム宗教指導者に特化した啓発プログラムの他に、GBV 被害者が、過去に GBV を受けた元被害者たちの家で保護され、共に暮らす「安全な家」プログラムのように、被害者がプログラム運営の主体となり、そのことが彼女らのコミュニティへの復帰とトラウマからの回復を早める成功事例も紹介されている (前掲書、12)。

他方で、レバノンのシリア難民を取り上げた Alkubati and Muto の研究では、シリア難民は相互に孤立しており、ウガンダのように難民コミュニティを形成していない。この場合、コミュニティへの帰属を失った難民に対して Community-owned approach は現実的ではないし、コミュニティのスティグマが被害者の救援要請を困難にするという側面よりは、難民たちが相互に孤立する中で、家庭での尊厳を失った男性難民が GBV の加害者になるという側面のほうが問題視されていた。第一節でみたように、ジェンダー研究者の Moussa (2008) も、伝統的コミュニティの抑圧性を指摘しつつ、それが同時に現代社会において疎外された人々が引きこもる一

種の精神的な抛り所でもあるという難しい問題を提起していた。このことは、欠乏と恐怖からの自由に加えて、尊厳をもって生きる自由を語ってきた人間の安全保障が、その対象として、常に個人とコミュニティをセットで提起してきたことに通底すると考えられる。コミュニティは、スティグマや暴力の源泉となりうる一方で、個人にとって何らかの関係性への帰属を提供し、尊厳ある生を生きるための母体ともなりうる。GBV への対応においても、このコミュニティのもつ積極的な側面や、変革における主体性を損なわないよう、コミュニティ外部の支援者は十分に注意を払わねばならない。

3.3. 尊厳と Connectivity

最後に、3.2. で取り上げた「尊厳」とコミュニティの関係という問題を、近年 WPS の「被害者中心」を批判的に乗り越えるために提唱された Connectivity 概念に即して考えてみたい。Connectivity とは、Clark (2021, 1070–71) が生態学から導入した概念であり、彼女はこの概念を用いて、被害者中心アプローチの政策論議が被害者に焦点を当てすぎるあまり、家族やコミュニティが被る影響を軽視し、被害者が事後に担うであろう社会生態への貢献の可能性を最小化してしまっていることを批判している。また、被害者の長期的な健康や経済的観点から見ても、被害者を日常生活における複雑な「つながりの網」から「切り離す」のではなく、より広範な社会生態系、すなわち家族、地域社会、文化的伝統、制度を含む「入れ子構造」に着目するべきことを主張している (前掲書、1073–75)。この Connectivity の概念は、人間の安全保障の観点から日本社会を批判的に分析した『全国データ SDGs と日本——誰も取り残さないための人間の安全保障指標』でも「連携性」(Connectivity) 指標として登場し、行政統計には表れにくい、孤立感、相談相手の有無、自ら進んで他者を助けた経験の有無などがアンケート調査に基づいて反映されている (「人間の安全保障」フォーラム他 2019, 70–73)。この「連携性」指標が、GBV 被害者の助けになることは容易に想像されるところであろう。

この Connectivity の議論で思い起こされるのは、「尊厳」には万人が有する一人ひとりの尊厳と、関係性の中で担保される尊厳とがあり、それをどう両立するか、という問題である。Clark に従えば、それは「被害者中心」と、家族やコミュニティなどとの「連携性」を如何に両立するか、とも言い換えられるだろう。実は、これと類似した論点は GBV 研究プロジェクトの中でも既に現れており、たとえば Robles は、難民同士の結合型 (bonding) 社会関係資本に比べ、外部支



ウガンダにて、南スーダン難民にジェンダーに基づく暴力に関する聞き取り調査をする川口氏（右）

※被写体の保護のため、画像の一部を加工。©川口智恵

援者との連結型（linkage）に対する信頼が低い点を見出し、同様の観点は、難民コミュニティ内の多様な住民構成がGBV対応における慎重さを要請することを指摘したTobinaiの議論にも見出せる。また、プロジェクト実施中の議論の中でも、GBV被害者の救援要請ルートについて、KawaguchiやFukuiが行政機関や病院、NGOへの通報をformal、コミュニティリーダーに打ち明けることをinformal pathwayと区分したのに対し、SebbaはGBV被害者の最初のカミングアウトがしばしば事件に無関係な第三者（友人など）である場合も多く、それを真のinformalとすればコミュニティリーダーもformalではないか、と示唆していた。GBV研究プロジェクトに参加した他の研究者は取り上げていないが、「沈黙」すらも一種の戦略と捉えるウガンダ人研究者のSebbaは、そこにも救援要請の第一歩があるとしたのである。確かに、悲惨な経験を言葉で語れるようになることがトラウマからの回復の第一歩であるというハーマンの指摘を踏まえれば（Herman 1992）、それはGBV被害者が尊厳を取り戻す重要な一歩であるといえる。

他方で、尊厳には、客観的・主観的の両側面があり、尊厳の回復がそれほど単純なプロセスではないことには特に注意を払わねばならない（武藤他 2022）。被害者の主観に即して考えるならば、身体的・物理的に救済措置が提供されたとしても、そのことが主観的な尊厳の回復に結びつくかは分からないし、仮にコミュニティの伝統的な規範意識が改革され、あるいは事件が忘却されることによってスティグマが薄れていったとしても、GBVの経験は被害者の尊厳を長期にわたって損なうであろう。とりわけ外部支援者は、法的・物理的な

救済措置だけでは主観的な尊厳の回復に直結するとは限らない点を理解する必要がある。

最後に、この第三節での考察を、GBV被害者を支援するコミュニティ外部の支援者の視点からまとめておきたい。まず、保護とエンパワメントにおいては、被害者中心の理念に基づき、被害者の自己決定を最大限に尊重すべきであるが、同時に難民同士や難民と行政機関、コミュニティリーダーなどとの多様な関係性に注意を払い、容易にformal / informalで区切れない被害者と周囲の人々とのConnectivityを全体として尊重せねばならない。一步進めて言えば、外部支援者自身が、被害者にとって辛い経験を話しやすい存在であることが重要であり、そのために支援対象者との信頼関係を含めたConnectivityを日頃から構築していく努力が必要である。そのために外部の支援者は、GBV被害者を、保護の必要な存在、尊厳を奪われた存在のようにア prioriに決めつけるのではなく、保護の必要性やコミュニティとの関係を含めて自己決定を行う、一人の主体として謙虚に耳を傾けていくことが求められるであろう。個人とコミュニティをセットでとらえ、両者の尊厳をともに重視する人間の安全保障の視点は、ある文化やコミュニティを外部から批判することへの慎重さを求める。GBVは、コミュニティの規範意識など、社会的・文化的背景に大きく依存する社会課題であり、その課題への対処において、人間の安全保障の視点が持つ意義とは、外部支援者やそのアプローチに常に反省を求める点にあるといえるのではない。

おわりに

ここまで本稿では、GBVというジェンダーの課題が、同時に人間の安全保障を実現する上での課題でもあること、この2つの概念が切っても切れない関係にあることを前提に議論を行ってきた。むろん両概念の親和性については、UNDPの1994年の報告書でも既に意識されていたし、また今日では広く共通認識になっている。本稿の新しさは、JICA緒方研究所のGBV研究プロジェクトの個別成果を踏まえながら、本来的に親和的なこの2つの概念が、具体的にどのような補い合うものであるのかを、難民コミュニティにおけるGBVという具体的な課題に即して検討し、その分析を通じて、人間の安全保障の視点のもつ意義について、保護とエンパワメントの両立、個人とコミュニティの多様な関係性、尊厳とConnectivityの関係やその主観性などの点に、新たな角度から光を当てた点にあるといえる。

最後に、本稿はジェンダーの課題に対する人間の安全保障の視点からのインプリケーションを考察してきたが、同時にジェンダー研究から人間の安全保障がいっそう学ぶべき点があること——たとえば尊厳を自己決定権との関連で捉える見方や、保護が時としてパターンリズムに陥ることへの批判など——も明らかになった。人間の安全を保障するというシンプルな目的を達成するために、異なる専門領域を有する研究者や専門家が協働する必要があることは、既に JICA 人間の安全保障レポートの創刊号でも指摘したが（武藤他 2022）、本稿がその一助になることを期したい。また同論考では、研究者、そして実務家の間でなされる協働と学び合いを提唱したが（前掲書）、本稿の議論を踏まえれば、保護やエンパワメントの対象となる人々（People）もまた、その協働と学び合いにおける重要なパートナーである。その意味でも、今後の人間の安全保障の研究は、概念をめぐる議論を超えて、本稿で紹介した GBV 研究プロジェクトやパキスタン・パンジャブ州の社会福祉局との協力事例のように、より現場志向の研究・支援が増えることが望ましい。またその中で、研究者・実務家ともに、研究や支援の対象となる人々に対していかに耳を傾けていくか、これまで以上に「尊厳」を重視した向き合い方を学んでいく必要があるだろう。

参考文献

- 国際協力機構（JICA），2019，「GBV の研究で廃絶の道筋を探す」、『Mundi』，2019 年 3 月号，2023 年 12 月 15 日アクセス。 <https://www.jica.go.jp/Resource/publication/mundi/1903/ku57pq00002j515h-att/08.pdf>
- 国際協力機構（JICA）緒方貞子平和開発研究所，2022，『JICA 緒方研究所レポート：今日の人間の安全保障』，JICA 緒方貞子平和開発研究所。
- 国際協力機構（JICA）研究所／企画部，2018，「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-RI ポリシーノート No. 3，2023 年 12 月 15 日アクセス。 https://www.jica.go.jp/jica_ri/publication/policynotes/policy_note_03.html
- 国連開発計画（UNDP），1994，『人間開発報告書 1994：経済成長と人間開発』，国際協力出版会。
- ，2022，『2022 年特別報告書 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～』，日経 BP。
- 人間の安全保障委員会，2003，『安全保障の今日的課題』，朝日新聞社。（Commission on Human Security. 2003. *Human Security Now*. New York: United Nations.）
- 「人間の安全保障」フォーラム編，高須幸雄編著，2019，『全国データ 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。
- 武藤亜子，杉谷幸太，竹内海人，大山伸明，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』，JICA 緒方貞子平和開発研究所，22–43。
- Alkubati, Maryam and Ako Muto. 2023. An exploration of the dimensions of exclusion associated with intimate violence among Syrian refugees in Lebanon. In: Elayah, Moosa A. and Laurent A. Lambert, eds. *Conflict and Post-Conflict Governance in the Middle East and Africa*. Palgrave Macmillan, Cham. pp. 95–122.
- Ammann, Theresa A. and Tamara A. Kool. 2021. “A systematic literature review of gendered human security.” *Journal of Human Security*. 17(1): 91–105.
- Bond, Jennifer and Laurel Sherret. 2006. *A Sight for Sore Eyes: Bringing Gender Vision to the Responsibility to Protect Framework*. INSTRAW.
- Bouta, Tsjear, Georg Frerks and Ian Bannon. 2005. *Gender, Conflict, and Development*. Washington DC: World Bank.
- Bunch, Charlotte. 2004. “A feminist human rights lens,” *Peace Review*. 16(1): 29–34.
- Butler, Judith. 1990. *Gender Trouble*. New York & London: Routledge.
- Chenoy, Anuradha M. 2009. “The gender and human security debate.” *IDS Bulletin*. 40(2): 44–49.
- Clark, Janine Natalya. 2021. “Beyond a ‘survivor-centred approach’ to conflict-related sexual violence?” *International Affairs*. 97(4): 1067–1084.
- Cohn, Carol. 2012. *Women and Wars: Contested Histories, Uncertain Futures*. Cambridge. UK: Malden, MA, Polity Press.
- Dolan, Chris. 2017. “Victims who are men.” In: Ní Aoláin, Fionnuala, Naomi Cahn, Dina Francesca Haynes and Nahla Valji, eds. 2018. *The Oxford Handbook of Gender and Conflict*. Oxford: Oxford University Press. pp. 86–102.
- Elshtain, Jean B. 1987. *Women and War*. New York: Basic Books.
- Fukui, Miho. 2021. “Women peace and security: Sexual gender-based violence survivor support in refugee settlements in Uganda.” In: Ratuva, Steven, Hamdy A. Hassan and Radomir Compel, eds. *Risks, Identity and Conflict*. Singapore: Palgrave Macmillan. pp. 277–305.
- Gorris, E. and A. Philo. 2015. “Invisible victims? Where are male victims of conflict-related sexual violence in international law and policy?” *European Journal of Women's Studies*, 22(4): 412–427.
- Government of Uganda. 2008. *The Uganda Action Plan on UN Security Council Resolution 1325 & 1820 and the Goma Declaration: Commitments to address sexual violence against women in armed conflict*, December 2008. Ministry of Gender, Labour & Social Development.
- Government of Uganda. 2021. *National Action Plan III on Women, Peace and Security 2021–2025, March 2021*. Ministry of Gender, Labour & Social Development. Ministry of Gender, Labour & Social Development.
- Government of Lebanon. 2019. *Lebanon National Action Plan on United Nations Security Council Resolution 1325: The Path to a Fair and Inclusive Society Through the Women, Peace and*

- Security Agenda 2019–2022*.
- Herman, Judith Lewis. 1992. *Trauma and Recovery: The Aftermath of Violence - From Domestic Abuse to Political Terror*. New York: Basic Books.
- The International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). 2001. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: The International Development Research Centre.
- Jumnianpol, Surangrut and Nithi Nuangjamnong. 2019. Human security in practice in Thailand. In: Mine, Yoichi, Oscar A. Gómez and Ako Muto, eds. *Human Security Norms in East Asia. Security, Development and Human Rights in East Asia*. Palgrave Macmillan, Cham. pp. 227–247.
- Kawaguchi, Chigumi. 2019. *The Help-Seeking Pathways and Barriers: Case of South Sudanese Refugees in Uganda, Field Research Report*. Tokyo: JICA Research Institute. Accessed on December 15, 2023. https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/ja/research/peace/l75nbg0000bwafb-att/GBV_field_research_report.pdf
- . 2020. Help-seeking pathways and barriers of GBV survivors in South Sudanese refugee settlements in Uganda, *JICA-RI Working Paper No. 210*. March 2020. Tokyo: JICA Research Institute. Accessed on December 15, 2023. https://www.jica.go.jp/Resource/jica-ri/publication/workingpaper/l75nbg000019c8ce-att/JICA-RI_WP_No.210.pdf
- . 2021. Why GBV survivors cannot seek help: The case of South Sudanese refugees in Uganda. In: Ratuva, Steven, Hamdy A. Hassan and Radomir Compel, eds. *Risks, Identity and Conflict*. Palgrave Macmillan, Singapore. pp. 307–338.
- Mirghani, Zahra, Joanina Karugaba, Nicholas Martin-Achard (UNHCR), Chi-Chi Undie and Harriet Birungi (Population Council). 2017. *Community Engagement in SGBV Prevention And Response: A Compendium of Interventions in the East & Horn of Africa and the Great Lakes Region*. Accessed on December 15, 2023. https://knowledgecommons.popcouncil.org/departments_sbsr-rh/585/
- Moussa, Ghada. 2008. “Gender aspects of human security.” *International Social Science Journal*. 59(1): 81–100.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2020. *Aid Focused on Gender Equality and Women’s Empowerment: A Snapshot of Current Funding and Trends Over Time in Support of the Implementation of the Beijing Declaration and Platform for Action*. Accessed on December 15, 2023. <https://www.oecd.org/development/gender-development/Aid-Focussed-on-Gender-Equality-and-Women-s-Empowerment-2020.pdf>
- Robles, Lissette R. 2022. “Critical roles of refugee leaders and service providers in the gender-based violence (GBV) help-seeking of refugee survivors.” *Journal of Humanitarian Affairs*. 4(2): 12–21.
- Sardinha, Lynnemari, Mathieu Maheu-Giroux, Heidi Stöckl, Sarah Rachel Meyer and Claudia García-Moreno. 2022. “Global, regional, and national prevalence estimates of physical or sexual, or both, intimate partner violence against women in 2018.” *The Lancet*. 399(10327): 803–813.
- Scott, Joan W. 1988. *Gender and the Politics of History*. New York: Columbia University Press.
- Sebba, Kalyango R. 2021. Negotiating the gender-based violence referral pathway: Challenges and opportunities in the refugee hosting areas of Uganda. In: Ratuva, Steven, Hamdy A. Hassan and Radomir Compel, eds. *Risks, Identity and Conflict*. Singapore: Palgrave Macmillan. pp. 339–366.
- Semimovic, Johanna M., Åsa Nyquist Brandt and Agneta Söderberg Jacobson. 2012. *Equal Power-Lasting Peace*. The Kvinna till Kvinna Foundation: Johanneshov.
- Stoller, Robert, J. 1968. *Sex and Gender: The Development of Masculinity and Femininity*. Jason Aronson Publishers.
- Tobinai, Yuko. 2020. “The Variety of People in Refugee Settlements, Gender and GBV: The Case of South Sudanese Refugees in Northern Uganda.” *JICA Working Paper*. No. 205, March 2020. Accessed on December 15, 2023. https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/wp_205.html
- Tripp, Aili Mari. 2013. “Towards a gender perspective on human security and violence.” In: Tripp, Aili Mari, Myra Marx Ferree and Christina Ewig, eds. *Gender, Violence and Human Security*. New York University Press. pp. 1–32.
- Truong, Thanh-Dam, Saskia Wieringa and Amrita Chhachhi. 2006. *Engendering Human Security: Feminist Perspectives*. New York: Zed Books.
- United Nations Development Programme (UNDP). 1994. *Human Development Report 1994*. Oxford: Oxford University Press.
- . 2022. *New Threats to Human Security in the Anthropocene: Demanding Greater Solidarity*. New York.
- United Nations General Assembly (UNGA). 2012. *Follow-up to Paragraph 143 on Human Security of the 2005 World Summit Outcome*. A/RES/66/290. New York.
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). 2003. *Sexual and Gender-Based Violence against Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons: Guidelines for Prevention and Response*. Geneva: UNHCR.
- . 2011. *Age, Gender and Diversity Policy: Working with People and Communities for Equality and Protection*. Geneva: UNHCR.
- . 2022. *Global Trends: Forced Displacements in 2022*. Accessed on August 22, 2023. <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2022>
- United Nations Security Council (UNSC). 2000. Resolution 1325, adopted on 31 October 2000. UN. Security Council.
- . 2005. Resolution 1612, adopted on 26 July 2005. UN. Security Council.
- . 2006. Resolution 1674, adopted on 28 April 2006. UN. Security Council.
- . 2019. Resolution 2467, 23 April 2019, UN. Security Council.

文献案内——人間の安全保障をもっと知りたい方へ

峯 陽一（JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究所長）

人間の安全保障を考えるための文献を紹介していきたい。これから何度か連載するつもりなので、毎回、基本文献と少し変わった文献とを取り混ぜて紹介することにしよう。人間の安全保障は、実践での気づき、読書の悦びを重ねることで、それぞれの頭のなかで徐々に焦点を結んでいくものだと思う。各人によって実践と読書の内容はそれぞれ違うから、焦点のあり方も微妙に異なるはずである。だから対話が面白い。このコラムがその材料になれば幸いである。

まず、緒方貞子【野林健・

納家政嗣編】『聞き書・緒方貞子回顧録』（岩波書店、2015年）をとりあげる。

緒方は、「人間の安全保障」と題された第8章において、人間の安全保障委員会（緒方セン委員会）での議論を率直に総括している。人間の安全保障は保護とエンパワメントを結びつける複合的な規範であるが、委員会では、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）を代表する緒方が「保護」を代表する一方で、国連開発計画（UNDP）が担いだ経済学者アマルティア・センが「開発・能力向上（エンパワメント）」を代表する立場だった。二人の議論がかみ合えば、保護とエンパワメントが結びつく。しかし緒方は、センの世界は「私のいた世界とはかなり違う」、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という。委員会では、そのギャップを認めるところから議論を始めなければならなかった。緒方は結局のところ、保護は「統治」に、エンパワメントは「自治」に対応すると総括するが、卓見であろう。

暴力の脅威にさらされる人びとを保護すべしという緒方の強い問題意識は、いわゆる保護する責任（R2P）の思想と重なる。しかし緒方は、「義勇軍」を前提とする「やや空想的」



な議論として、R2Pの発想には否定的だった。武力によって人びとを保護することが必要なときはある。しかし、まず基準をつくらうとする「法的アプローチ」には柔軟さが欠けていると、緒方は考える。センの開発論が哲学的、R2Pが法学的な議論だとすると、緒方は現場で必要とされていることから出発する「政治的なもの」の卓越を信じていたように感じられる。本書が他の言語に翻訳されていないのが残念だが、語りの記録の行間に緒方の本音が読める。

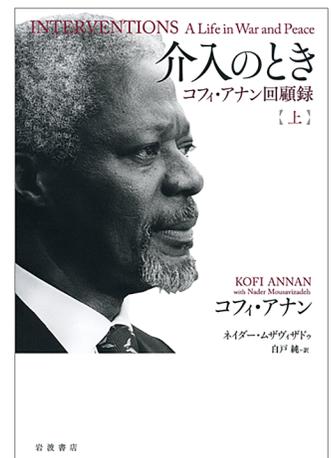
人間の安全保障をめぐる議論にコフィ・アナンはあまり登場しない。しかし、緒方セン委員会の報告書は、2003年に国連事務総長アナンに手渡されたのだった。そのときの写真パネルがJICA市ヶ谷の「緒方貞子ギャラリー」にも展示されている。

コフィ・アナン／ナイダー・ムザヴィザドゥ【白戸純訳】『介入のとき——コフィ・アナン回顧録』（岩波書店、2016年）

において、アナンは、紛争の回避に奔走する自らのアプローチを人間の安全保障とは呼んでいないけれども、そこには緒方のアプローチと共振するものがある。常に虐げられた者の側

に立とうとする道徳性がそうであり、複雑なゲームのなかで何が本質的に重要かを一瞬で見抜く能力もそうである。必要なときには断固として介入せよ。武力の脅しをかけてでも悪党から妥協を引き出し、無辜の民を救え。ただし、大国の独断では道を誤る。強制力は、国際社会の共通の意思に基づくものでなければならない。これがアナンのメッセージである。

人間の安全保障における人びとの保護、そして紛争予防・平和構築といったテーマが、緒方やアナンの思想と行動に触発され、それらを修正したり、肉づけしたりするものであることはわかりやすい。では、センが代表するエンパワメント



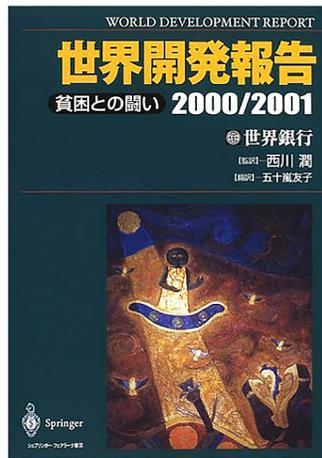
本レポートで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

の方はどうだろうか。センのケイパビリティ理論は UNDP を通じて人間開発として体系化、世俗化され、世界に受け入れられた（JICA にも人間開発部がある）。すでに人間開発という有力なフレームワークが存在するのに、新たに人間の安全保障を説くことに何か意味があるのだろうか。

この問いにはいくつかの答えがありうるが、2003 年の緒方セン委員会報告書の背景として、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組み替えようとしていたという事情があったことに注目したい。世界銀行 [五十嵐友子訳] 『世界開発報告 2000/2001——貧困との闘い』(シュプリングラー・フェアラーク東京、2002 年) の第 3 部のテーマはエンパワメント、第 4 部のテーマは安全保障（セキュリティ）だった。

同報告書は、貧困層に対する政策担当者のアカウントビリティを強め、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、エンパワメントを政策的に実現させていくことを構想した。さらに同報告書は、ミ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）については、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かもしれない。しかし、後者（グローバルな経済危機、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。人びとを特異的リスクから守るのが社会保障だとしたら、人びとを共变的リスクから守るのは人間の安全保障だと考えることもできる。このようなエンパワメントとリスクをめぐる世銀の議論が、センとその周囲の経済学者たちを通じて、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だろう。

これまで人間の安全保障の提言には、左右から批判が加え



られてきた。批判のパターンを大別すると、①人間の安全保障は安全保障を人間化するというが、国家の安全保障を強める結果にしかならない、②人間の安全保障が主張していることは他の理論的枠組みが主張してきたことと変わらず、そこに新しさはない、③人間の安全保障は主権国家体制を掘り崩すものであり、国際秩序の安定を破壊する、と整理できる。

アルバート・O・ハーシュマン [岩崎稔訳] 『反動のレトリック——逆転、無益、危険性』(法政大学出版局、1997 年) のディスコース分類に従うなら、①は逆効果 (perversity)、②は無益 (futility)、③は危険 (jeopardy) に対応する。フランス革命や普通選挙制度、現代福祉国家をめぐる「進歩と反動」の対決のディスコースが、



人間の安全保障に対する批判において、そのまま再現されているのである。ハーシュマンが言うように、進歩と反動はときに攻守を変えて、紋切り型の批判をぶつけあう。しかし、ある提言に対して、他の陣営から対話を拒否するような激しい批判が加えられる構図が生まれるのは、その提言が同時代の社会秩序の根本問題に触れているからではないかとも思う。

最後に、筆者が 2024 年になってから読み返した本として、

鴨長明『方丈記』(光文社、2018 年) を挙げておきたい。大火事、竜巻、遷都、飢饉、大地震といった天災、人災をとりあげて、人と住まいの「無常」を描いた短いエッセイである。世俗的な人間社会への執着と達観の間で心が揺れ動く。日本最古の人間の安全保障論は、今からおよそ 800 年前、平安時代末期の共变的リスクを素材として京都で書かれたのである。



研究の現場から：JICA 緒方研究所 研究領域紹介

JICA 緒方貞子平和開発研究所（略称：JICA 緒方研究所）は、2008 年の研究所設立に尽力された緒方貞子元 JICA 理事長の理念を継承し、開発途上国が現場で直面する課題について政策志向の研究を行い、国際社会における日本の知的プレゼンスの強化を目指して研究業務に取り組んでいます。JICA 緒方研究所の6つの重点研究領域をご紹介します。

政治・ガバナンス

世界の各地で戦争やクーデター、権威主義的な政権が人々の平穏な生活を脅かし、人生の豊かな可能性を追求する機会や、ときには命さえも奪う事例が生じています。住む国にかかわらず、すべての人が人間の安全保障を享受できる国内・国際政治の条件や社会の仕組みとは何かを考えます。

経済成長と貧困削減

世界にはいまだ多くの貧困層が存在しています。開発途上国における政策や取り組みが、いかに経済成長と貧困削減に貢献するかを明らかにするために、インフラ事業の経済社会効果や金融に関する研究などを、介入・非介入の比較分析手法も取り入れて行います。

人間開発

すべての人に対する良質な教育、保健サービスへのアクセスの保障とエンパワーメントの実現に向けて、エビデンスに基づいた政策と協働が必要です。開発途上国における留学のインパクト研究や、新型コロナウイルス感染症パンデミックの影響に関する研究などを通じ、効果的な政策や実践のあり方を考えます。

平和構築と人道支援

人間の安全保障と平和構築を研究の2本の柱としています。持続的な平和の促進要因や阻害要因を分析し、また、人間の安全保障における保護とエンパワーメントの関係を探求することで、人道危機への対応や持続的な開発と平和に従事する多様な主体による、有効な支援のあり方を探ります。

地球環境

SDGs への取り組みや気候変動への対処に向けた研究を実施します。気候変動適応策の定量的評価手法、社会の持続可能性を評価する指標を用いた持続可能な開発の方策などに関する研究を行います。

開発協力戦略

過去から学ぶための日本の開発協力や南米移民に関する歴史研究、農業や産業開発などの協力アプローチに関する研究、外国人との共生社会の実現などの今日的な課題に関する研究などを通じて、世界的に経済・社会構造が変化するなかでの国際協力のあり方や効果的なアプローチを検討します。

本レポートで述べられている見解は執筆者個人の見解であり、JICA や JICA 緒方研究所としての見解を示すものではありません。

人権、文化、人間の安全保障：普遍性言説を再考する

30年前のある演説：

「人権の普遍性」と「人間の安全保障」

「貧しい人びとに物質的援助のみを与えても十分ではありません。この人たちには、冷淡な世の中で自分たちは無力で無益な人間だという考えを変えるだけの十分な力が与えられる（エンパワメント）必要があります。このエンパワメントの問題は、文化と発展の両方にとって中心となるものです。」

「民主主義と人権が非西洋文化に反していると言われるとき、そこでの文化は通常狭く定義され、一枚岩なものとして提示されます。しかし実際には、民主主義と人権が促進しようとする価値は、多くの文化の中に見出すことができます。世界中の人間が、自らの持つ潜在能力を最大限に発揮するために、自由と安全を必要としています。自由を破壊することなく安全を提供するガバナンスへの切望は、はるか昔に遡ります。」

これらは、ミャンマー（ビルマ）の民主化リーダーであるアウンサンスーチーが、1994年11月21日にマニラで行われたユネスコ文化発展世界委員会会議に寄せた演説の一部である。軍事政権による自宅軟禁下にあったアウンサンスーチーは、当時のフィリピン大統領コラソン・アキノに、この「平和と発展の文化のためのエンパワメント」と題した演説の代読を託した¹。

1994年という時期を考えると、本演説は2つの点で意義深い。

第一に、前年の1993年は、人権に関するバンコク宣言が出された年である。同宣言は、世界人権会議に先立ち開催されたアジア会合において合意された。当時のシンガポール首相リー・クアンユー、マレーシア首相マハティール、インドネシア大統領スハルトらは、西洋的価値とは区別される、共同体の尊重、集団の幸福の優先などの「アジア的価値」があると主張し、人権の普遍性に異を唱えた。バンコク宣言は、

このいわゆる「アジア的価値」と人権の普遍性を巡り繰り広げられた激しい論争を受けて示された政治的な宣言である。同宣言は、人権保障に際しては「各国、地域の個別の事情やさまざまな歴史的、文化的、宗教的背景の重要性に留意」すべしと述べ、人権の文化相対主義を支持した。この「アジア的価値」論に対して、冒頭のアウンサンスーチー演説は、同じ非西洋の中でも異なる立場を示し、民主主義や人権の普遍性を説明しようと言葉を尽くしている。ここで提起されているのは、「普遍的価値は西洋の価値であり「普遍」ではない」という言説に対する非西洋からの力強い異議申し立てである。

第二に、UNDPの人間開発報告書において、初めて「人間の安全保障」という概念が本格的に提唱され、世界の表舞台に登場したのも1994年であった。冒頭の演説は、そのタイトルからも明らかなおと、人間の安全保障のためのアプローチのひとつとして提唱された柱「エンパワメント」の重要性を繰り返し強調している²。

アマルティア・センの考えた「普遍性」

これらの議論が同時期に生じたのは偶然ではない。人間の安全保障の概念と人権の普遍性をめぐる議論とは、双子のように生まれ、育ち、（少しの間忘れられ、）そして今再び注目をされている運命共同体的な関係にあると言えよう。2つの議論は、いずれも、冷戦が終結し、新しい世界秩序が模索され始めた90年代前半という時代背景を色濃く反映していた。

緒方貞子とともに人間の安全保障委員会の共同議長を務め、「人間の安全保障」の生みの親のひとりであるアマルティア・センは、同時期に行った *Human Rights and Asian Values* と題する講演の中で、「権威主義を正当化するために持ち出される、いわゆるアジア的価値は、重要な意味において特にアジア的なものではない。」³と述べ、「アジア的」人権論を切

¹ 原文タイトルは“Empowerment for Culture of Peace & Development”。和訳は筆者による。

² 3,500ワード程度のスピーチの中で15回もempowerまたはempowermentという言葉が登場する。

³ 1997年、米国Carnegie Council for Ethics in International Affairsにおける講演シリーズであるMorgenthau Memorial Lectureにおける講演。原文“The so-called Asian values that are invoked



ミャンマーの親子

り捨てる。センは、その後の自書 *Identity and Violence* (2006) (邦訳は『アイデンティティと暴力』) の中でも、アイデンティティは多面的で流動的なものであるという前提に立った上で、いわゆる「アジア的価値観」について「この種の反西洋思想もまた、弁証法的な意味で西洋にこだわっている」(セン 2011, 137) として、西洋、非西洋、さらには文化に囚われることの「幻想」に異を唱える。加えて、センは、民主主義についても、アジアやアフリカにおける民主的な意思決定の伝統の存在を例として挙げ、「民主主義の世界的なルーツ」が西洋にあるという主張の誤りを指摘している (前掲書, 80–84⁴)。

いわゆる「普遍的価値」を巡る研究に むけて：開発協力への示唆は何か

翻って、冒頭の演説から 30 年が経過した現在の世界に目を向けると、民主主義、法の支配、人権などのいわゆる「普遍的価値」は大きな挑戦を受けているように映る。世界の各地で民主主義が後退していると言われて久しい。国際的な指標として参照される V-dem の最新のデモクラシー・レポート

to justify authoritarianism are not especially Asian in any significant sense. Nor is it easy to see how they could be made into an Asian cause against the West, by the mere force of rhetoric.” の筆者による和訳。https://media-1.carnegiecouncil.org/cceia/254_sen.pdf 2023 年 8 月 17 日アクセス。

⁴ センは、7 世紀の日本で聖徳太子が公布した十七条憲法は、マグナ・カルタより 600 年も時代を遡る「公共の議論」「熟議」の伝統の例であるとする。

ト⁵や、Freedom House が毎年発行する報告書⁶などからも、民主主義から権威主義への移行が進む国家の増加が顕著である。ミャンマーの国軍クーデター、アフガニスタンでの民主政権の崩壊は、民主主義と法の支配が一夜にして崩壊する国家の存在を示した。ウクライナ戦争は、大国ロシアが、国際的な「法の支配」を無視して隣国に侵攻した例である。

これらは、いわゆる「普遍的価値」と呼ばれる諸価値の後退や揺らぎなのであろうか。あるいは、そもそも、普遍的価値は西洋由来のものであり、その「普遍性」は幻想なのであろうか。前述の人権と文化に関する議論が巻き起こり、人間の安全保障が誕生した当時から約 30 年の年月が流れた今、私たちは、再びこれらの問いに直面している。

日本の政策文書からもこの問題意識はうかがえる。日本政府は、「普遍的価値」に基づく「価値の外交」を掲げ⁷、2023 年度の外務省では、「普遍的価値」の促進を謳っている。他方、2023 年 6 月に改正された開発協力大綱⁸では、「価値観の相違」を乗り越えた協力がかつてないほど求められているという認識のもと、大綱の指導理念たる人間の安全保障の考え方は、「自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった価値に通じる」と述べる。本大綱が「普遍」の用語を避け、「価値観の相違」に言及している点もまた、揺れ動く現在の世界の反映に他ならない。

政治・ガバナンス領域では、このような国際社会の現状を踏まえ、いわゆる「普遍的価値」に関する研究に深い関心を寄せ、議論を重ねている。民主主義、人権、法の支配などのいわゆる「普遍的価値」と呼ばれてきた諸価値が、非西洋、特に開発途上国のローカルな文脈の中でどのように理解され、評価され、そして反発を受けてきたのかを問うことは、開発協力への示唆を得る上でも極めて重要であろう。「普遍的価値」を固定的で所与のものとして捉えるのではなく、非西洋、特に開発途上国の人びとの視点も丁寧に取り上げながら捉え直し、今このテーマを再び議論すること自体の意味も含め、ミクロな視点から問いを定め、考えていきたい。

JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究員 荒井真希子

⁵ https://v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf 2023 年 8 月 20 日アクセス。

⁶ https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2023/repressive-power-artificial-intelligence 2023 年 8 月 20 日アクセス。

⁷ https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html 2023 年 8 月 17 日アクセス。

⁸ https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf 2023 年 8 月 17 日アクセス。

厳密な政策・プロジェクト評価から見えてくるもの

国際開発の分野において近年、特定の政策やプロジェクトの効果を厳密に評価し、得られた教訓を次に生かそうという考え方が支持されてきている。ここでいう「厳密な政策・プロジェクト評価」は、定量データを用いて特定の変数間の因果関係を統計的に分析する試みのことであり、統計学や計量経済学で「統計的因果推論」と呼ばれるものである。このうちランダム化比較試験（RCT）は、政策やプロジェクトの対象をランダムに選び、対象に選ばれなかったグループとの間で比較する。介入以外はグループ間の差が存在しない状況を整えることで、介入の因果関係を明らかにする。またランダムに対象を選べない準実験的な環境でも、差分の差分法、回帰不連続デザインといった手法で介入の因果関係を検証することを可能にする。

人間の安全保障の理念は、その視座の第一を「人々」に置いている。上記の厳密な政策・プロジェクト評価を通じて受益者である個人ひとりひとりや各家計への効果を検証することは、同理念が人々の間で実現しているか、すなわち同理念の実践の取り組みが真に効果をもたらしているかを定量的に把握し、将来の開発政策・プロジェクトの計画をさらに改善していくための試みであるとも解釈できよう。

本稿では、インフラストラクチャー（以下、「インフラ」という）の包摂性、金融包摂、防災の3つのトピックを取り上げ、各トピックにおいて上記の厳密な政策・プロジェクト評価を行った当領域の研究成果を紹介する。

インフラの包摂性

道路や電力、通信といったインフラは国や地域のレベルで主に生産面の効果をもたらすほか、対象地域の個人・家計の生活や暮らし、企業の行動にも一定の影響を与える。インフラ開発においては近年、とくに女性や貧困層といった相対的に弱い立場に置かれた人々の所得や生活を改善する効果（包摂性）に注目が集まっている。個人・家計や企業のデータを用いて厳密な政策・プロジェクト評価を行うことで、受益者の異質性（例えば個人ひとりひとりや家計ごとの性別や所得、資産構成の違い）に応じたインフラ開発の効果を把握することが可能になる。



整備後のモロッコ地方道路

当機構の資金協力で支援したモロッコ地方道路建設プロジェクトの効果にかかる実証研究は、本事業を通じた地方道路の改善が、対象地域の若年女性中等教育以上への進学率、および若年男性が賃金を伴う仕事に就く確率を有意に高めたことを示した（Shimamura et al. 2023a）。また、資産保有の度合いに基づいて対象世帯を3つのグループ（富裕層、中間層、貧困層）に分類した上で道路の改善効果を分析したところ、すべてのグループで農業生産や販売に大きな変化はなかった。詳しく見ると、裕福な世帯は農業労働者の雇用を増やし、中流世帯は新しい家族経営を始める一方、貧しい世帯は家族経営のわずかな増加を除いてこれらの新たな雇用の機会を享受できなかったことが観察された。この雇用の変化により中流世帯の家計消費は年間3～4%改善した一方、貧困世帯の家計消費は改善が見られなかったことが示された（Shimamura et al. 2023b）。

金融包摂

貧困や差別などによって預金や借入といった金融サービスから取り残され、経済的に不安定な状況にある人々が基本的

な金融サービスを利用できるようにする取り組みのことを金融包摂という。特に貧困層向けの少額融資などを行うマイクロファイナンス機関の役割が注目されている。この金融包摂に関連する政策の効果についても、家計や金融機関ごとのデータを用いた厳密な政策・プロジェクト評価を行い、受益者の異質性を踏まえた定量的な検証を行っている。

カンボジアで2017年に導入されたマイクロファイナンス機関への貸出上限金利規制の影響にかかる一連の実証研究は、同規制の効果が金融包摂の観点では多面的なものであったことを明らかにした。具体的には、上限設定後に同機関の貸出金利が名目・実効ともに低下したことが有意に観察された。また比較的小規模な借入規模の世帯は同機関からの借入額を増やした一方、世帯全体ではインフォーマルな金融部門からの借入件数が増やしていることが示された (Samreth et al. 2023)。加えて、上限設定後に同機関の1件あたり平均融資額と担保要求確率はともに有意に上がった。これは同機関にとって小口融資や無担保融資のコストが高いためであり、上記規制により従来の小口融資の借手がフォーマルな金融市場にアクセスしづらくなった可能性を示唆している。(Aiba et al. 2021)。

防災

災害は人間の安全保障上の脅威の一つであるが、「予防」に力を入れることで被害を軽減することができる。防災インフラの整備などハード面の取り組みとともに、コミュニティでの防災意識向上などソフト面の準備も重要である。リソースが限られる多くの途上国にとって、学校での防災教育は、組織的な取り組みを効率的に行える手段である。これにより、児童の防災意識の向上とともに、児童を通じて親やコミュニティの防災意識や知識も向上することが期待されてきた。しかし、子供から親へ、そのような波及効果が本当に起こっているかは必ずしも明らかではなかった。

インドネシアで行われた草の根技術協力による児童向けの防災教育プログラムの効果に関する実証研究は、同プログラ

ムが子どもたちに災害についての知識を保護者と話し合っで共有することを促し、保護者の態度、知識、行動にプラスの効果をもたらしたこと、その効果は特に災害リスクの高い地域に住む世帯で大きかったことを有意に示した。これは学校における防災教育が大きな社会的効果を持つことを示唆している (Harada et al. 2023)。

以上3つのトピックにかかる当領域の研究成果は、いずれも特定の開発政策やプロジェクトが個人や家計、企業にもたらした効果を厳密に評価したものである。個人や家計のレベルではときにプラスではない効果が生じることも明らかとなり、将来の開発政策・プロジェクトの効果や包摂性を高める上で有効な教訓を得ている。

同様の試みは現在、国内外の研究者や研究機関により開発課題を問わず行われている。また今号のトピックのテーマは「複合危機下の政治社会と人間の安全保障」であるが、政治学では主要な国際学術誌における統計的因果推論を用いた分析の件数が近年大きく増えているほか (粕谷 2018)、社会学の分野でも同様に統計的因果推論を用いた分析が近年増えており、その現状や展望が議論されている (Gangl 2010)。こうしたトレンドは今後も続くものと予想され、人間の安全保障の実践に貢献する知見が学問領域の垣根を超えてさらに蓄積されていくことが期待される。

最後に留意点も幾つか述べておきたい。対象地域やテーマによってはRCTが実施できないケースや、既存データを活用する場合でも検証に耐えうるデータの量・質を確保することが難しいケースがある。また、特定の地域を対象とした厳密な開発政策・プロジェクト評価から得られた知見を他の地域に適用できるのかという問題や、途上国によってはそもそも統計が未整備であるなどの理由で実態把握が難しい (したがって同評価から得られた教訓を実際に適用してよいかを判断することが難しい) 可能性もある。厳密な政策・プロジェクト評価を行う際には、上記のような制約に留意し、必要に応じて他の手段により補完する必要がある。

JICA 緒方貞子平和開発研究所 主任研究員 石塚 史暁

「誰ひとり取り残さない」社会へ

低中所得国の社会サービスのシステム構築、強化に取り組む中で、取り残されがちな人々のアクセス確保、特別なニーズへの対応をシステムとして確立することは容易ではない。本領域紹介では、「障がいと教育¹」研究、および研究員が過去に行った難民と保健システムについての分析報告を取り上げ、基本的な教育、保健サービスの機会から取り残されがちな人々に焦点を合わせようとする際、人間の安全保障のレンズではどのようなアプローチをとっていきべきかを考察する。

障がいと教育と人間の安全保障

就学困難な状況には様々な理由があるが、その1つが障がいである。国際社会では、障がい児の就学促進という課題に対し、1994年の「特別なニーズ教育に関する世界会議」において「サラマンカ宣言」²が採択され、包摂の概念とインクルーシブ教育の考え方が提唱された。また2015年から開始された「持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals: SDGs）」においては、人間の安全保障の理念に沿う「誰ひとり取り残さない」をスローガンに、教育については目標4において「すべての人に包摂的かつ公正な質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進する」が掲げられた。

これにより国際社会においても様々な対策、支援が行われたが、コロナ禍により逆行する状況も起きている。低中所得国におけるCOVID-19およびその他の人道的緊急事態が障がいをもつ思春期の若者に与えた影響に関する論文をレビューしたRohwerder et al. (2022)は、コロナ禍において世界の多くの政府が障がい者の生命、健康、安全を守るための具体的な措置を講じなかったこと、閉校時の遠隔学習教材やオン

本領域に関する冒頭の紹介文は牧本小枝（JICA 緒方研究所首席研究員）が執筆し、本文は2名の著者が執筆した。

¹ 研究プロジェクト名は「障害と教育」であるが、本稿では統一して「障がい」としている。https://www.jica.go.jp/jica_ri/research/human/strategies_20140401-20170331.html 2023年9月29日アクセス。

² UNESCO, España. Ministerio de Educación y Ciencia. 1994. UNESDOC Digital Library. "Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education". https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427 Accessed on September 29, 2023.



聴覚障害児学級で手話で話す子どもたち（フィリピン）

JICA フォトライブラリー 今村健志朗

ライン学習に障がい児がアクセスできなかったことなどをまとめている³。障がい児の教育環境はパンデミックの影響も受けて未だ厳しい状況であり、2030年のSDGs目標達成には世界的に大きな努力が求められている。

JICA 緒方貞子平和開発研究所では、上述のような教育の機会から取り残されがちな障がいのある人々に焦点を当て、開発途上国において有効な教育政策と施策についての示唆を引き出すことを目指した研究案件「障がいと教育」を2014年から実施してきた。本案件はこれまでポリシーノートおよびモンゴル、カンボジア、フィリピンの事例研究のワーキングペーパーの他、2023年3月にネパールの事例研究のリサーチペーパー⁴を発刊した。ネパールは多様な社会的・文化的背景をもち、インクルーシブ教育発展の当初から「インクルーシブ／特別支援教育」の表現が用いられるなど、特別な教育ニーズ（Special Education Needs: SEN）を意識した統合教育へのアプローチが取られたことに特徴がある。本ペーパー

³ https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/16549716.2022.2107350 2023年9月29日アクセス。

⁴ 本リサーチペーパーはSugimura Miki. 2023. JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development. "Special Education Needs and their Multiplicity: Qualitative Analysis of Policy and Interview Surveys from the Communities Surrounding People with Hearing Impairments in Nepal." 以下URLからダウンロード可能。https://www.jica.go.jp/english/jica_ri/publication/research/rp_03.html 2023年9月29日アクセス。

はこのネパールの教育政策の分析と、聴覚障がい者、教育関係者などへのインタビューにより、SENの多面性を明らかにした。そして障がい者の包摂を考える上では、生得的な聴覚の問題等、物理的な障がいだけでなく、民族・宗教・言語・カースト・ジェンダーなど社会的文脈がより重要になることを明らかにした。さらに、政策立案者、教育者、地域社会、親や地域住民の協力や障がい者に対する理解の有無とそれによる諸課題が、障がい者の社会的包摂を妨げ、「目に見えない排除」につながる可能性があることを指摘し、教育機会の平等だけでなく、公正性の問題を考えるうえでもSENの多面性を考えることが必要であることを示した。

パンデミックや災害、紛争などの危機下において、障がい者やその家族はより深刻な影響を受ける。「誰ひとり取り残さない」を念頭に置いて今後の国際教育協力を考えたとき、障がい者自身はもちろん、障がい者を支え共に悩み苦しむその家族も取り残されないようエンパワメントすることが重要である。また個々に置かれた環境や状況が異なる障がい者とその家族の課題は、周囲から気づかれにくいいため、多様なステークホルダーを巻き込むことも重要である。

難民と受け入れ国住民、 両方の健康を守る政策を考える

過去10年で移住を余儀なくされる人（forcibly displaced persons。難民、庇護希望者、国内避難民、無国籍者等を指す）の数は倍増し、2023年には1億1720万人に達した（UNHCR 2023）。背景には、人種・民族、宗教、信条等に基づく政治的迫害、紛争、環境破壊、気候変動による災害、貧困がある。そのうち難民は約7割以上が主に周辺の低中所得国に5年以上滞在しており、数の増大と避難の長期化が課題となっている（UNHCR）。その一方で、難民受け入れ国の多くは十分な保健医療体制をもたず、国内に社会的脆弱層を抱えている。難民と受け入れ国住民の命、生活、尊厳を守るためには、異なる形で困難に直面しているこれらの人々の健康のみならず、経済的な自立をも視野に入れて包括的な支援を行う必要がある。人道と開発の協働を視野に考えてみたい。

UNHCRが隔年で実施する、保健医療制度の難民への包摂度に関する調査（2021）の分析（井田2022）によると、難民を受け入れている低中所得国計44カ国⁵の約8割が難民

を保健医療政策の対象に含めている（明示的な記載が無い場合を含む）。また、末端の保健所が提供する基礎的サービスや主要感染症の予防接種についてはほぼ100%利用可能な体制が整っている。難民の中には紛争や離別の経験から心的外傷を抱える人も含まれるが、68%の国で難民を対象とする健康プログラムにメンタルヘルス・ケアを含めている（2019年時点）。他方で、25%の国では難民が避難先で国民健康保険に加入できない状況にあり、36%の人が医療費を賄っていないなど、依然高い割合の人が困難な立場に置かれている。更には、難民居住地域の保健施設で働く医療者の6割以上が国連機関やNGOから派遣されているなど、自助努力の限界も明らかとなっている。人間の安全保障の観点からは、国境を越え自国の保護を失った難民にもニーズに応じた保健サービスを提供することが求められる。難民を受け入れている開発途上国の保健医療体制の充実に向けて、JICAを含む開発機関も支援を行っている。しかし、受け入れ国の財政や人材確保が追い付かないのが現状である。

2022年2月、ロシアによるウクライナ侵攻の直後、欧州連合諸国とスイスはウクライナからの難民に仮の滞在と就労、保健・教育などの行政サービスの利用を認める政策措置に踏み切った。これらは人間が人間らしい生き方を全うするために必要な命、生活、尊厳を守るための政策的措置（UNDP 2022）と考えられる。一部の国への負担の偏りなど課題も指摘されるが（Trauner and Valodskaitė 2022）、難民の健康課題（WHO 2022）としてしばしば指摘される糖尿病、がんなどの慢性病の悪化を防ぎ、性暴力対策や性と生殖の健康に係るニーズに素早く対応する上でも、重要な一歩であった。人間の安全保障は、危機に直面した人々に保護とエンパワメントを通じてその核となる自由を守ろうとする考え方であり、難民の自立を促すことは健康を後押しするとともに、受け入れ国側の負担軽減にもつながっている。人道・開発機関と高所得国は、引き続き難民を受け入れている低中所得国への支援を行い、負担を分かち合うことが必要とされている。難民受け入れ国が国内の社会的脆弱層への配慮を行いつつ、難民の経済的自立に向けた支援を健康や教育機会とともに提供できれば、人間の安全保障の観点からもダウンサイドリスクへの実効的な対応策につながると考えられる。

JICA 緒方貞子平和開発研究所 研究員 井田 暁子⁶
同 リサーチ・オフィサー 日上奈央子⁷

⁵ 15万人以上の難民を受け入れている低中所得国と、UNHCRが保健協力の優先国と定める難民5千人以上の低中所得国を合算したもの。

⁶ 「難民と受け入れ国住民、両方の健康を守る政策を考える」

⁷ 「障がいと教育と人間の安全保障」

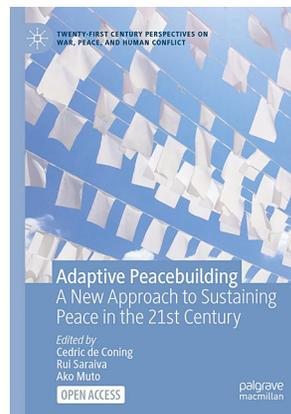
適応的平和構築と人間の安全保障

本領域では平和構築や人道支援、人間の安全保障の実践に関する様々な研究を行っている。中でも平和構築分野では武力紛争や暴力的過激主義の影響下において平和構築のための国際協力のありかたについて、「持続的な平和に向けた国際協力の再検討：適応的平和構築とは何か」と「レジリエンスと平和構築、暴力的過激主義に関する研究：複雑なシステムにおける持続的平和への視座」の2件の研究案件を実施している。本稿では前者の研究で提唱する、平和構築への新たなアプローチである「適応的平和構築」を、本報告書の主題である「人間の安全保障」概念の理論の歴史的変遷やその特徴との比較を通じて紹介する。

適応的平和構築とは

2023年3月には、当研究案件において書籍『適応的平和構築：21世紀の平和を持続させるための新しいアプローチ』を出版し、適応的平和構築アプローチについての分析を行った。本書では、多くの紛争が非西洋の国々で発生しており、紋切り型の西洋的、自由主義的平和構築の手法では持続的な平和の実現に効果的ではないという問題意識から、現地の文化や習慣を尊重し、社会システムが自己組織化のための強固でレジリエントな能力を発展させる必要性を主張している。自己組織化とは、鳥が自然と群れを成して飛ぶように、組織の構成員が自身の集団としての目的を意識せずとも、個々の自律的なふるまいが組織に秩序をもたらすようになることである。本書が提唱する適応的平和構築は、紛争の影響を受けた現地のコミュニティや人々を含む平和構築アクターが、実験・学習・適応を反復するプロセスを踏みながら、平和の持続のために積極的に関与することを目的とした、社会の複雑性に配慮を促すアプローチである。適応的かつ文脈に応じたアプローチは、紛争の影響を受けた側のシステムが持つ自己組織化の能力を重視する。それは、平和は地域の中から生まれることを認め、現地の主体性や文化、社会経済的な文脈を考慮に入れる。

また、本書では、紛争が起こりがちな社会システムには外部者が見えない固有の対立や緊張が存在し、過度な外部の介入が自己解決能力や自己組織化の機会を失わせてしまう可能



『Adaptive Peacebuilding: A New Approach to Sustaining Peace in the 21st Century (適応的平和構築：21世紀の平和を持続させるための新しいアプローチ)』(Palgrave Macmillan社)

性についても言及している。言い換えれば、外部からの介入者はその社会を単なる保護の対象とするのではなく、レジリエンスを強化し、現地のエージェンシーのエンパワメントを促進するような関わり方をしなければならない。さらに、平和構築の取り組みから利益を得ようとする社会や人々が、その取り組みのすべてのプロセスに関与することの重要性にも言及している。

人間の安全保障から見る 適応的平和構築—歴史的変遷

人間の安全保障における議論の歴史的変遷は適応的平和構築アプローチの誕生にいたる平和構築の議論の変遷と共通するものがある。

現在では人間の安全保障は、人々の「恐怖からの自由」、「欠乏からの自由」、「尊厳を全うする自由」の三つの自由を強調し、「すべての人々とすべてのコミュニティの保護とエンパワメントを強化する、人々を中心とした包括的で状況に応じた予防志向の」(UNGA Resolution 290 2012) 概念であるが、2000年代前半、「恐怖からの自由」と上からの「保護」を強調する狭義の定義が国際的注目を集めた。特にカナダやEUが推進する「保護する責任」に代表される、虐殺や民族浄化など国内の暴力行為の責任を国家が負えない場合、国家を超えた力によって介入し人間の安全を保障すべきという理

論がリビアなどへの武力介入の根拠となった。しかしながらこの狭義の人間の安全保障は、特に途上国側から内政干渉や武力介入の正当化との批判を受けた。そのため、2012年には国連総会において、人間の安全保障は保護する責任とは異なる旨の決議が採択された。この決議ではさらに、人間の安全保障に関し次のように規定している（前掲書）。

- ・各国のオーナーシップに基づくものであること
- ・現地の実情に適合した国内での解決策を強化すること
- ・国際社会の役割は現在および将来の脅威に対応する能力を強化するための必要な支援を提供すること

このように人間の安全保障は「保護」を目的とした外部の介入ありきの議論から、現地の社会に即し、武力または強制的手段を伴わず、予防も含めた横断的な課題に対処する概念へと国際的な認識が変わり、紛争による人道危機のみならず、多様な脅威に対応する概念という理解も広まりつつある。

一方、平和構築に関する議論も、紛争の複雑化、長期化による対応の難しさやアフガニスタン、イラク、リビアなどでの武力介入およびその後の平和構築の失敗から、外部の介入を前提とし、その後の民主化まで設計しようとする自由主義的平和構築モデルへの批判が生まれた。国連においても、平和構築は紛争後の復興のみの支援にとどまらず、現地の実情を理解し、暴力的紛争に発展する前に紛争を予防・管理することができるレジリエントな社会システムを構築する「持続的平和」へとその概念がより広義のものとなり、「持続的平和」の実現を目指す適応的平和構築アプローチの誕生に至った。

人間の安全保障から見る 適応的平和構築—共通項と相違点

上記のように、人間の安全保障も平和構築も西洋的な解釈への批判に対応するようになり、より広い範囲で社会の内部からの問題解決やレジリエンスの強化を促す議論が活発になっていった。適応的平和構築アプローチは、自由主義的なトップダウンの平和構築手法では無視されがちな草の根の活動や支援を評価している点でも、「持続的平和」へと理論的發展を果たし、上からの支援とは一線を画す現在の人間の安全保障の概念と共通する点がある。いずれも必ずしも民主化や人権などの普遍的概念を否定せず、これらの概念を包摂する点も共通している。



2023年5月26日に行われた書籍『適応的平和構築：21世紀の平和を持続させるための新しいアプローチ』出版記念シンポジウム

さらに、適応的平和構築が比較的広義で決まった形がない、という点も人間の安全保障概念との共通点であろう。JICAは人間の安全保障概念が組織のミッションとされる以前からこの概念を包摂する活動を実施していたが、適応的平和構築にも似たところがある。本書で紹介しているモザンビーク、シリア、コロンビア、パレスチナなどのいずれの事例でも、支援者や現地住民・組織の活動は適応的平和構築アプローチとして意識的に実践されたのではなく、その活動を事後的に観察すると適応的平和構築の特徴や傾向を有していたのだった。人間の安全保障はその広義で抽象的な概念を可視化するためにJICAがガイダンスを策定し、多くの事例分析を行ってきた経緯があるが、適応的平和構築も今後、アプローチの定着のためには同様の努力が必要であろう。

以上のように、適応的平和構築は西洋的な平和構築モデルとは一線を画したアプローチであるが、人間の安全保障のレンズを通して分析すると理論的な共通点が多いことがわかる。他方、適応的平和構築は「人間の尊厳」に関しては触れていないなど、社会の複雑性を前提としたアプローチである点は注視すべきである。その点では「人間中心」である人間の安全保障とは必ずしも理論的構築の前提が同じとは言いがたい。したがって適応的平和構築アプローチの実践がそのまま人間の安全保障の実践に重なるとは言えないものの、共通項の多さから、今までの平和構築モデルに比べ、適応的平和構築は人間の安全保障の概念が目指す成果を生み出す可能性が高いアプローチと言えるのではないだろうか。

JICA 緒方貞子平和開発研究所 リサーチ・オフィサー

槌谷 恒孝

人間の安全保障を支える地球環境

人新世と人間の安全保障

最近、人新世 (Anthropocene) という言葉をよく耳にする。人新世は、人間活動の影響や痕跡が地層に現れるようになった 20 世紀半ば以降に対応する新しい地質時代区分として提唱されたものだが、今や多くの学問分野で使われている。人新世の概念とそれが指す期間は分野によって様々だが、人間が地球環境に明らかな影響を及ぼすようになった時代や状況を指している点は共通している (Zalasiewicz et al. 2021)。人新世という言葉は、学术界の外でも使われるようになり、国連開発計画 (UNDP) は、2020 年版の人間開発報告書 (UNDP 2020) で人間開発と人新世をテーマとして取り上げ、2022 年には人新世と人間の安全保障についての特別報告書 (UNDP 2022) を刊行した。

人新世では、人間活動の影響が地球システムを攪乱し、結果として生じる気候変動、自然災害、感染症などの影響が、人々に直接影響を及ぼすのみならず、社会・経済システムの不安定化をもたらし、それが人間の安全保障を実現するための開発を阻害していると報告書 (UNDP 2020) は指摘している。これらの影響は、全人類、中でもとりわけ弱い立場に置かれた人々の人間の安全保障上の脅威となっている。

人類はかつて自然に従属して暮らしてきた。やがて農耕が始まり、様々な道具や技術の開発を経て、自然を改変・制御する術を獲得してきた。それでも人類は、その歴史の大半において、世界各地で人種や文化は異なれども、自然を畏れ敬い、自然の恵みを持続的に得るために自然と調和・共存するための心構えと知恵を身に着け、継承してきた。現在でも自然との調和を重視する考え方や文化・慣習は、どの国・地域にも存在するが、現代において支配的な資本主義市場経済に基づく行動原理は、人間の利益や効用を追求するあまり、自然を破壊し生物種を絶滅させ、地球環境システムを攪乱することで、結果的に人間自身の安全保障を脅かしている。

人類が持続的に生存していくためには、自然と調和・共存する意識と行動様式を取り戻す必要がある。それは原始的生活に戻ることを意味するのではない。先人から受け継いだ知

恵と現代の知識・技術を駆使して、我々が高い意識と能力を備えた自然の守り人となることが求められている。自然との調和・共存の深化を目指す取り組みの萌芽は世界中に見られ、例えば日本では、「地域循環共生圏」という概念が第五次環境基本計画に取り入れられた。これはグローバル市場経済に完全に絡め取られることなく、各地域が地域の特徴と資源を最大限に生かし、また近隣の地域間で補完しつつ自立・分散型の社会を形成し、地球環境への負荷を減らしながら、自然と調和した豊かな社会を築くことを目指すものである。このような自然との調和・共存を実現する開発という課題に関連して、地球環境領域では、以下のような研究に取り組んでいる。

多様な地域の知と科学知を融合させた持続可能な地域知へ

気候変動により頻発・増大する自然災害は、既存の社会的格差の拡大や新たな人の移動を引き起こし、地域社会は多様化、複雑化している。世界を動かす複雑な潮流の中で変動する地域を気候変動に適応しながら持続可能にしていくには、自然の影響を抑制・管理し、克服することを前提とする従来型の一方的な近代科学的措置には限界があり (鬼頭



インドでのフィールドワークの様子

2018)、新たなアプローチが求められている。その一つが、貧困層、女性、子ども、障害者、高齢者、小規模の漁民・農民、先住民など、地域の多様なステークホルダーの地域開発への参加である。特に近年、気候変動枠組条約や生物多様性条約の国際的議論のプロセスで、こうした人びとがもつ、地域の自然環境についての地域知・在来知を、環境保全や地域開発に活かすことを有益視する議論が高まっている (UNESCO 2018)。

在来知・地域知を地域開発に活かすには、科学知をもつ専門家と、在来知・地域知の保有者である地域の多様な人びとが「対等」に対話・協働することが不可欠となる。しかしこの対等な対話や協働は容易ではない。地域知・在来知の認知方法や、表現の仕方、論の立て方などは、科学知とは異なる (Agrawal 2002)。科学知では解決できない課題に対して地域知・在来知を都合よく切り取って解決策として代替させようとすると、本来それらの知を持つ多様な地域の人びとが意図しない使われ方になってしまう場合がある (Williams and Hardison 2013)。また、地域知・在来知といっても、伝承が途絶えている場合や、現在の文脈では適切でない知が慣習化されている場合もある。このため、専門家、地域の多様な人びとが、知を掘り起こして互いに学びあいながらも、どのように知を融合させ地域に適切な知にできるのかを検証する作業が必要となる (Noguchi 2022)。

このような問題意識のもとで、本領域は、世界各地の先行事例を検討し、地域の多様な人びとと専門家が持続可能な地域開発にむけて対話や協働を行う場のつくり方や、それぞれの強みを生かし弱みを補っていけるような連携のためのガバナンスの在り方、そして求められる支援策について検討する実践研究を行っている (気候変動避難民の「さらなる脆弱層」のエンパワメントと持続可能な地域開発への参加に関する研究)。

社会の豊かさを測る指標を使って 持続可能な社会とは何か模索する

開発途上国はどのようにすれば豊かな社会を築けるか、持続可能な開発を実現できるかという問いは、開発分野におい

て最も重要な問いの一つである。従来、国の豊かさ、持続可能性の判定には、GDP、平均余命、教育指数、雇用率などの異なる指標を組み合わせて検討する手法が一般的であり、「持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals: SDGs)」においても、17の目標それぞれについて、複数の指標からその達成度を把握しようとしている。一方、これらの「組み合わせ型」の指標は、異なる多数の指標から成り立っているため、簡便に持続可能性を判定できる単一の指標があった方が政策実務上望ましいという指摘がある。

こうした背景のもと、2012年に開催された「国連持続可能な開発会議 (リオ+20)」にて、持続可能性の判断基準となる単一の複合経済指標「Inclusive Wealth Index (IWI)」(日本語では「新国富指標」などと訳されている)が提唱された (UNU-IHDP and UNEP 2012; 馬奈木他 2016)。IWIを用いた各国の持続可能性の評価は、リオ+20にて国連環境計画と国連大学より発表された「Inclusive Wealth Report 2012」にて公表されて以降、更新版レポートにて公表されている。IWIは、経済生産活動に供する人工資本、環境資源を包括する自然資本、教育や健康などの人的資本の合計からなり、経年で一人当たり IWIが増加していれば、個人が享受できる豊かさが増加している、即ち持続可能な成長をしていると判断する簡便な指標であり、その簡便性から、各国の SDGs の成果指標としての活用や、国や地域レベルでの持続可能な発展に向けた政策決定プロセスへの活用が期待されている (馬奈木他 2016; 若松他 2018)。

このような動向を踏まえ、本領域では、IWIなどの社会の豊かさを測る指標を用いた開発途上国における社会的持続可能性の評価と、それに影響を与える要因に関する研究を実施している (開発途上国の持続可能な開発に係る研究～Inclusive Wealth Indexを用いた開発途上国の持続可能性評価と持続可能なインフラ開発の成功要因の検討～)。

JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員 佐藤 一朗
同 研究員 野口扶美子
同 研究員 遠藤 慶

中南米移住史から人間の安全保障を考える

当領域では、複合的リスクの顕在化や分断など、世界的に経済・社会構造が大きく変化する中においてどのような国際協力のアプローチが効果的なのかを検証している。そこで取り上げる課題はこれまでの日本の開発協力の歴史を総括する研究や中南米移住史の研究などの「歴史」に焦点をあてたものの、農業分野や国際ボランティア事業などの JICA の「協力事業のアプローチ」に焦点をあてたもの、外国人共生やスポーツと平和などの「今日的な課題」に焦点を当てたものなど多岐にわたる。本稿では、当領域の研究の一部を紹介するとともに、それらの研究と人間の安全保障のかかわりについて考えていきたい。

戦前の移住地での感染症

現在日本には約 180 万人の外国人労働者がおり、日本国内での労働者不足の影響もあり、その受け入れは増加傾向にある (JICA 2022)。他方で、明治から第二次世界大戦前、そして戦後にかけて多くの日本人が中南米や北米に移住した。2021 年に始まった研究プロジェクト「日本と中南米間の日系人の移動とネットワークに関する研究」は、戦前から戦後にかけての中南米への移民・移住事業、日本への「デカセギ」という形での還流、その後の中南米への帰国という時代の流れの中で、日本と中南米の人々の間にどのようなネットワークが形成され、それが経験と知の循環、中南米をルーツに持つ日系人のアイデンティティや文化の変容にどのように影響しているかをテーマとしている。長村 (2022) では、戦前のブラジル移民がどのような感染症の脅威に直面し、その脅威に対してどのように対応したのかを日本から派遣された医師の軌跡を追うことによって明らかにしている。さらに、そうした日本から遠いブラジルにおける人々の苦闘が日本の医学界にもたらした影響にも目を向けている。

20 世紀初頭の日本からブラジルへの移民にとって感染症は最も重大なリスクの一つであった。感染症のリスクは移住先のブラジルにおいてのみならず、当時の日本の公衆衛生状況により移住先に移動する移民船の中でも流行し、そうした感染症 (眼病やコレラなど) の存在はブラジルによる日本人



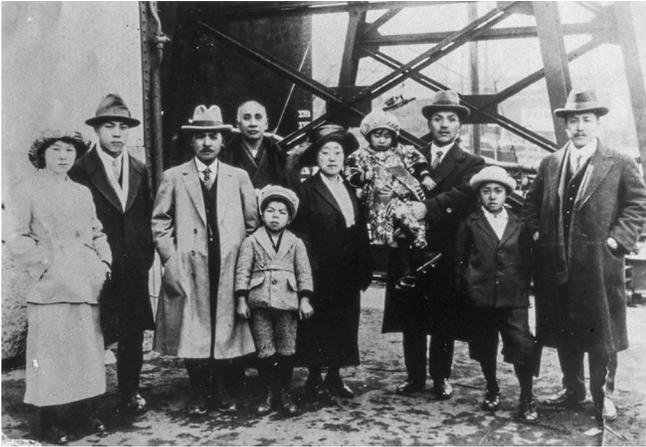
ブラジルの移民たちによるコーヒー収穫の様子

松宮石丈の孫、松宮壽夫氏のご寄贈

移民受け入れ制限の議論にもつながるなど、大きな問題となっていた。さらにブラジルの奥地の開拓に従事した日本人移民は様々な感染症の脅威に直面していた。特にマラリアの被害は深刻であり、ある開拓地では建設翌年に 70 名もの死者を出している。ブラジルの奥地の移住地では、マラリアの予防などの知識が不十分であったが、こうした地域では当時ブラジル政府による対策は行われていなかった。「国家による保護の不在」という状況下において、日本人移民は日本政府への支援要請に加え、自ら邦字新聞を通じて衛生管理の啓発をするなど、自衛のための取り組みを行った。

そうした中で派遣されたのが高岡専太郎医師だった。高岡医師は日本の移民送り出し機関の嘱託医としてブラジルに派遣された。高岡は移民の衛生問題の改善を目的とした在ブラジル日本人同仁会に創設当初からかかわり、同仁会の活動の一環として移住地の実態調査や予防方法の研究・啓発を行った。さらに、高岡はサンパウロ州の研究所と協力関係を構築し、例えば移民が移住地で捕獲した毒蛇などのサンプルを研究所に供給し、研究所からは血清や注射器などの供給を受けるなど、国家 (この場合は州政府) のサポートを引き出すことに成功している。

一方、当時の日本では、日本帝国の勢力圏が拡大する中で、熱帯医学の重要性が高まっていた。そのような状況の中で、高岡は当時日本国内の熱帯医学の拠点の一つとなっていた京都帝国大学医学部においてブラジルでのマラリア研究の成果



神戸出発前の一家 1928 年

JICA 横浜 海外移住資料館所蔵

を発表した。さらに、高岡を仲介者として多くの日本人医師がブラジルを訪問しており、移民事業に伴う日本とブラジルの知の循環が起きていたことがわかる。

移住送出事業

同時代を取り扱った研究をもう一つ紹介したい。研究プロジェクト「南米における日本人移民に関するトランスナショナルな歴史研究」では 1920 年代～1980 年代の南米諸国における日本の政府と民間による移民事業や移民と日系人による経済的・社会的・文化的活動を対象として、送出国と受入国の国家建設や国民国家像の変遷の関連性を分析している。1920 年までに既存の民間移民会社を買収・合併し、日本で唯一の移民会社となった海外興業株式会社は、南米への移民事業をさらに推進していた。根川・ガラシーノ（2023）は、調査の過程で発見された資料（松宮家所蔵資料）をもとに、この海外興業株式会社の北海道業務代理人（都道府県レベルの移民事業の主体）であった松宮石丈が移民輸送監督として渡泊した際の日誌（渡泊日誌）や、その後の松宮の著書を紹介している。そこでは、ブラジルに渡航する移民船の中で移

民から様々な相談を受ける様子や、松宮自身の経験がブラジル滞在中の移住地の視察などを踏まえて 1927 年に刊行された「うかつに行けない南米（松宮石丈著）」にどのようなつながったのかを考察している。ここで興味深いのは、移民事業の主体であった松宮が、移民船への乗船とブラジル滞在の経験を経て、その著書において安易な移民を戒めていることである。松宮石丈という人物が、戦前の国家事業である移民の送出を担う立場でありながら、必ずしも盲目的にそれを推奨するのではなく、移民個人個人が直面する脅威や尊厳の危機を避けることにも気を配っていたことがわかる。

歴史から学ぶ

以上のような長村（2022）や根川・ガラシーノ（2023）が明らかにした歴史は今から 100 年近く前の出来事だが、そこでは他国への移住という状況の中で人々が移住先の国家の保護のはざまに様々な脅威に直面すると同時に、その脅威に送出国である日本の支援も得ながら立ち向かっていく姿が描かれている。人間の安全保障という言葉が存在せず、現在とは個人の尊厳や権利の範囲が異なる時代であっても、人々や国家が生命の危機という根本的な脅威に立ち向かっている姿は、人間の安全保障という概念が「新たなもの」や「特別なもの」ではなく、一定の普遍性をもっていることを示唆している。さらに、近年の日本では、主に労働力としての外国人の受け入れが進んでいる。当領域で実施した調査研究「2030/40 年の外国人との共生社会の実現に向けた調査研究」においては、2030 年と 2040 年の外国人労働者の需要量と供給ポテンシャルを推計しているが、同推計では 2040 年には 2020 年比で 4 倍（674 万人）の外国人労働者の需要があると推計されている。そうした中で、現在の日本国内において、当時のブラジルのように「国家の保護」の狭間で苦しむ人々がいらないかということも考えていく必要がある。

JICA 緒方貞子平和開発研究所 上席研究員 藤家 斉

参考文献リスト

政治・ガバナンス

- 外務省, 2006, 麻生太郎外務大臣日本国際問題研究所セミナー講演, 「自由と繁栄の弧」をつくる, 2023年8月17日アクセス, https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html
- , 2023, 令和5年6月9日閣議決定, 「開発協力大綱～自由で開かれた世界の持続可能な発展に向けた日本の貢献～」, 2023年8月17日アクセス, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514690.pdf>
- セン, アマルティア, 2011, 『アイデンティティと暴力: 運命は幻想である』, 東郷えりか訳, 勁草書房 (Sen, Amartya. 2006. *Identity and Violence: The Illusion of Destiny*. W W Norton & Co.)
- Aung San Suu Kyi. 1995. “Empowerment for culture of peace & development.” *World Affairs: The Journal of International Issues*. 4(1): 27–32.
- Freedom House, 2023, “Freedom on the Net 2023.” Accessed on August 20, 2023. <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2023/repressive-power-artificial-intelligence>
- Sen, Amartya. 1997. “Human Rights and Asian Values.” Accessed on August 17, 2023. https://media-1.carnegiecouncil.org/cceia/254_sen.pdf
- V-Dem Institute. 2023. “Democracy Report 2023: Defiance in the Face of Autocratization.” Accessed on August 20, 2023. https://v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf

経済成長と貧困削減

- 粕谷祐子, 2018, 「政治学における『因果推論革命』の進行」, 『アジア研ワールド・トレンド』, 269: 70–71. <https://core.ac.uk/download/pdf/288469029.pdf>
- Aiba, Daiju, Sovannroeun Samreth, Sothearoath Oeur and Vanndy Vat. 2021. “Impact of interest rate cap policies on the lending behavior of microfinance institutions: Evidence from millions of observations in the credit registry database.” JICA Ogata Research Institute Working Paper. No. 224. Accessed on January 31, 2024. https://www.jica.go.jp/jica-ri/publication/workingpaper/wp_224.html
- Gangl, Markus. 2010. “Causal inference in sociological research.” *Annual Review of Sociology*. 36: 21–47. <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.soc.012809.102702>
- Harada, Tetsuya, Masahiro Shoji and Yoko Takafuji. 2023. “Intergenerational spillover effects of school-based disaster education: Evidence from Indonesia.” *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 85: 103505. <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.103505>
- Samreth, Sovannroeun, Daiju Aiba, Sothearoath Oeur and Vanndy Vat.

2023. “Impact of the interest rate ceiling on credit cost, loan size, and informal credit in the microfinance sector: evidence from a household survey in Cambodia.” *Empirical Economics*. 65: 2627–2667. <https://doi.org/10.1007/s00181-023-02443-5>

Shimamura, Yasuharu, Satoshi Shimizutani, Eiji Yamada and Hiroyuki Yamada. 2023a. “The gendered impact of rural road improvement on schooling decisions and youth employment in Morocco.” *The Journal of Development Studies*. 59(3): 413–429. <https://doi.org/10.1080/00220388.2022.2139608>

———. 2023b. “On the inclusiveness of rural road improvement: Evidence from Morocco.” *Review of Development Economics*. 59(3): 413–429. <https://doi.org/10.1111/rode.12989>

人間開発

井田暁子, 2022, 「難民のための公衆衛生 開発途上国の健康プロフィールと保健政策に関する分析」, 国際保健医療学会 2022年11月19日.

Trauner, Florian and Gabriele Valodskaitė. 2022. “The EU’s temporary protection regime for Ukrainians: Understanding the legal and political background and its implications.” *CESifo Forum*. 23: 17–20.

Rohwerder, Brigitte, Sara Wong, Shraddha Pokharel, Dipesh Khadka, Niraj Poudyal, Sagar Prasai, Nir Shrestha, Mary Wickenden and Joanna Morrison. 2022. “Describing adolescents with disabilities’ experiences of COVID-19 and other humanitarian emergencies in low- and middle-income countries: A scoping review.” *Global Health Action*. 15(1): 2107350. Accessed on September 29, 2023. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/16549716.2022.2107350>

Sugimura, Miki. 2023. “Special Education Needs and their Multiplicity: Qualitative Analysis of Policy and Interview Surveys from the Communities Surrounding People with Hearing Impairments in Nepal.” JICA Ogata Sadako Research Institute for Peace and Development. Accessed on September 29, 2023. https://www.jica.go.jp/english/jica_ri/publication/research/rp_03.html

UNDP. 2022. *2022 Special Report: New Threats to Human Security in the Anthropocene*. New York: UNDP.

UNESCO, España. Ministerio de Educación y Ciencia. 1994. UNESDOC Digital Library. “Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education.” Accessed on September 29, 2023 <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000098427>

UNHCR. 2023. “Global Appeal 2023.” Accessed on August 25, 2023. <https://reporting.unhcr.org/global-appeal-2024#:~:text=117.2%20million%20people%20will%20be%20forcibly%20displaced,or%20stateless%20in%202023%2C%20according%20to%20UNHCR>

%27s%20estimations

———. “Refugee Data Finder.” Accessed on August 25, 2023. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

———. 2021. Public Health Services Survey, “Inclusion of Refugees into National Health Systems.” Accessed on August 25, 2023. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiMWQ0OGM4YWEtNzYxZS00MTVLTk4ZTIiMjk4YzU5NTkwYjhhliwidCI6ImU1YzYzM3OTgxLTY2NjQ0NDZlYTBjLTY1NDNkMmFmODBiZSIsImMiOiJh9&pageName=ReportSection>

WHO. 2022. *World Report on the Health of Refugees and Migrants*. Geneva: WHO.

平和構築と人道支援

De Coning, Cedric, Ako Muto and Rui Saraiva. 2023. *Adaptive Peacebuilding A New Approach to Sustaining Peace in the 21st Century*. Palgrave Macmillan.

United Nations General Assembly (UNGA). 2012. “Resolution adopted by the General Assembly on 10 September 2012 (A/RES/66/290).”

地球環境

鬼頭秀一, 2018, 「人と自然のかかわり再考—「自然災害と共生」に向けて—」, 『星槎大学紀要』, 14: 2-8.

馬奈木俊介, 池田真也, 中村寛樹, 2016, 『新国富論 新たな経済指標で地方創生』, 東京: 岩波書店.

若松美保子, 山口臨太郎, 池田真也, 馬奈木俊介, 2018, 「新国富指標—地域での持続可能性評価と政策活用に向けて—」, 『環境経済・政策研究』, 11(2): 43-56.

Agrawal, Arun. 2002. “Indigenous knowledge and the politics of classification.” *International Social Science Journal*. 54(173): 287-297.

Noguchi, Fumiko. 2022. *Rethinking Education for Sustainable Development in a Local Community Context*. Singapore: Springer Singapore.

United Nations Development Programme (UNDP). 2020. “Human Development Report 2020: The Next Frontier: Human Development and the Anthropocene. New York: UNDP.” Accessed on June 27, 2023. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2020>

———. 2022. “2022 Special Report on Human Security. New York.” Accessed on June 27, 2023. <https://hdr.undp.org/content/2022-special-report-human-security>

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2018. *Indigenous Knowledge for Climate Change Assessment and Adaptation*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

United Nations University - International Human Dimensions Programme (UNU-IHDP) and UNEP (United Nations Environment Programme). 2012. *Inclusive Wealth Report 2012: Measuring Progress toward Sustainability*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Williams, Terry and Preston Hardison. 2013. “Culture, law, risk and governance: contexts of traditional knowledge in climate change adaptation.” *Climatic Change*. 120: 531-544.

Zalasiewicz, Jan, Colin N. Waters, Erle C. Ellis, Martin J. Head, Davor Vidas, Will Steffen, Julia Adeney Thomas, Eva Horn, Colin P. Summerhayes, Reinhold Leinfelder, J. R. McNeill, Agnieszka Gałuszka, Mark Williams, Anthony D. Barnosky, Daniel de B. Richter, Philip L. Gibbard, Jaia Syvitski, Catherine Jeandel, Alejandro Cearreta, Andrew B. Cundy, Ian J. Fairchild, Neil L. Rose, Juliana A. Ivar do Sul, William Shotyk, Simon Turner, Michael Wagemich and Jens Zinke. 2021. “The Anthropocene: Comparing its meaning in geology (chronostratigraphy) with conceptual approaches arising in other disciplines.” *Earth's Future*. 9: e2020EF001896. <https://doi.org/10.1029/2020EF001896>

開発協力戦略

国際協力機構 (JICA), 2022, 「2030/40年の外国人との共生社会の実現に向けた取り組み調査・研究報告書」.

長村裕佳子, 2022, 「南米移住地と日本帝国勢力圏における医学知の循環—ブラジルへ渡った高岡医師の活動から—」, ラテンアメリカ研究年報 No. 42.

根川幸男, ガラシーノ・ファクンド, 2023, 「松宮家所蔵南米移民関係資料 (その1)」, 『海外移住資料館研究紀要』, 第17号, 53-62.

JICA 緒方研究所レポート 今日の人間の安全保障 第2号

2024年3月31日発行

発行：独立行政法人 国際協力機構（JICA）緒方貞子平和開発研究所
〒162-8433 東京都新宿区市谷本村町 10-5
https://www.jica.go.jp/jica_ri/index.html

編集委員：峯陽一（委員長）
宮原千絵 武藤亜子 齋藤ゆかり 竹内海人 梶野真由奈

編集協力：高原明生（東京大学法学政治学研究科教授／JICA 緒方研究所シニア・リサーチ・アドバイザー）
佐藤仁（東京大学東洋文化研究所教授／JICA 緒方研究所客員研究員）
牧野耕司（京都大学大学院総合生存学館特定教授／JICA 緒方研究所客員研究員）

印刷・デザイン：中西印刷株式会社

ISBN 978-4-86357-103-7 ISSN 2437-010X (Print)
2437-0096 (Online)

本レポートに述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、JICA や JICA 緒方研究所の見解を示すものではありません。



独立行政法人 国際協力機構
緒方貞子平和開発研究所

ISSN: 2437-010X (Print)
2437-0096 (Online)
ISBN: 978-4-86357-103-7