

まえがき

本報告書は、広島大学平和科学研究センターが2001年度から、2003年度にかけて行った研究プロジェクト「紛争と人間の安全保障」の成果の一部である。

本プロジェクトは、1994年の『人間開発報告』が提唱して以来、国際社会のキーワードになった感のある「人間の安全保障」なる概念を理論と実践の両面から検討することを目的とした。しかし、『人間開発報告』においては、貧困や、食糧、医療、文化の問題をも人間の安全保障の課題と位置づけられているのに対し、われのプロジェクトにおいては、武力紛争のもたらす脅威を重視した。武力紛争とそれがもたらす破壊とが安全保障にとって最も重大な脅威のひとつであると認識したからである。

プロジェクトは、後に掲げるシンポジウムや研究会を中心に遂行した。本報告書はこのような研究活動にもとづき、その成果の一部をまとめたものである。シンポジウムと研究会の講師の方々、参加者の方々にこの場を借りて改めて御礼申し上げます。

「人間の安全保障」をめぐる議論は、理論家の間でも実践家の間でもいまだに続いている。例えば、2003年には、緒方貞子とアマルティア・センを共同議長とする人間の安全保障委員会最終報告書が提出されたばかりである。本報告書が、「人間の安全保障」概念の理解の一助となれば、望外の幸せである。

平成16年2月

広島大学平和科学研究センター長

中山 修一

安全保障と平和

松尾 雅嗣

平和科学研究センター

序

周知のごとく、平和学の研究領域は、ヨハン・ガルトゥング (Johan Galtung) の構造的暴力の議論を契機として、開発と貧困の問題に拡大した。他方、安全保障研究も、1990年代から、環境破壊などを新たに加える形で研究対象領域を拡大してきた。そして、国連開発計画の1994年版の提言 (UNDP 1994: 22-40) を機に、今や「人間の安全保障」が研究対象領域に加わったかに見える。

ふたつの学問分野におけるこのような研究対象領域の拡張は、当然のことながら、平和学と安全保障研究の大幅なオーバーラップ、クリースバーグ (Louis Kriesberg) の言葉を借りれば「合流」(convergence) (Kriesberg 2002) をもたらした。勿論、クリースバーグの指摘 (*ibid* 586) を俟つまでもなく、このふたつの研究分野の重なり合いは今に始まったことではない。そしてまた、一般にふたつの学問領域の研究対象が重なり合うことに格別の問題があるわけでもない。研究対象が仮に同じに見えても、通常は、厳密に言えば同一対象の異なる側面が研究関心の中心であり、それに伴って方法論も異なるからである。

しかしながら、平和学と安全保障研究の場合、事態はそう楽観できるものではない。このふたつの学問分野における上述の研究対象領域の拡張は、それぞ

れの分野における基本概念、即ち「平和」概念と「安全保障」概念、の拡張を前提としている。この両者が今日もし仮に大幅に重なり合うとするならば、固有の研究領域（少なくともそう見なされてきた）としての「平和学」と「安全保障研究」の境界が消滅することを意味するのではないか。このとき、果たして「平和学」と「安全保障研究」というふたつの学問領域を峻別する意義があるのであろうか。これが、本稿の問題提起である。

これを明らかにするためには、まず、このふたつの学問分野について、その拡張の過程を、基本概念に焦点を当てながら検討する必要がある。そしてその上で、「平和」と「安全保障」が概念的にどの程度重複するかを明らかにする必要がある。

1 平和概念の拡大

1960年前後に誕生した平和学（当時の呼称によれば、平和研究）は、「平和」を戦争の不在と定義し、戦争の原因と平和の条件を中心的研究課題とした。しかしながら、1970前後、ダスグプタ（Sugata Dasgupta）らの問題提起（Dasgupta 1968）を契機に、戦争を重視する「旧アジェンダ」支持者と構造的暴力を重視する「新アジェンダ」支持者の論争と対立が「平和学の第一の危機」を生み出した（Wiberg 1993: 10）。この論争に決着を付けたのが、構造的暴力概念を提起し、今や古典的となったガルトウングの論文である（Galtung 1969）。ただし、ガルトウングが展開したのは、正確には暴力の議論であって、構造的暴力のみを論じたわけではない。ガルトウングは、平和を、「戦争の不在」ではなく「暴力の不在」と定義し直すことによって、構造的暴力概念を導

いたのである。

ガルトゥングは、まず、平和を、従来の戦争の不在ではなく、暴力の不在であると定義する（Galtung 1969: 167）。暴力とは、人間に本来備わった肉体的精神的潜在的可能性の実現を妨げるものである。別の言い方をすれば、暴力とは、潜在的なるものと現実との、可能であったものと現にあるものとの、格差の原因と定義される。暴力とは、潜在的なるものと現実との距離を拡大するものであり、この距離の縮小を阻害するものである（Galtung 1969: 168）。そしてガルトゥングは、戦争の場合と異なり、行為者を特定しがたい社会構造に組み込まれた暴力を構造的暴力と呼んだのである。それは、社会的不正義とも呼びうる（Galtung 1969: 170-171）。

ガルトゥングは、かくして一方における戦争と、他方における貧困と開発を、統一的に理解する枠組を提供した。平和学は、この拡張された平和概念にもとづいて研究を進めることになる。平和学のこのような拡張は勿論問題なしとしないが、これについては後に述べることにして、ここでは、まず次の二点を確認しておきたい。

第一に、暴力の不在と定義される平和概念においては、戦争のみならず貧困（の克服）と開発もまたその重要な構成要素となるということである。何がどう拡大されたかに関しては、ケネス・ボールドィング（Kenneth Boulding）のガルトゥング批判（Boulding 1978）が示唆に富む。既に述べたように、ガルトゥングは、戦争によるものであれ、貧困によるものであれ、人間の可能性の阻害に暴力の存在を見出した。彼の平和概念は、図1に図式的に示すように、人間の可能性の実現が阻まれるという結果の共通性を強調するものである。これに

対して、ボールディングは、現象と結果を生み出す過程と構造、あるいは原因に重点を置く。ボールディングによれば、結果の共通性は、原因の共通性を保証するものではなく、戦争という直接的暴力を生み出す構造と過程は、貧困という構造的暴力と生み出す過程と構造とは、何がしかの共通性を認めるにせよ、むしろ別個のものに見なすべきだからである。

構造的暴力論の受容は、当然ことながら、ジェンダー、環境問題など多くの課題を平和学の研究アジェンダに加えることになった。環境問題については、「平和研究のグリーン化 (greening of peace research)」 (Pirages 1991)、 「エコポリティクスの平和学への定位 (placing ecopolitics in peace studies)」 (Kegley 1997) 、 「自然の平和の概念あるいは環境的正義 (notion of peace with nature or ecological justice)」 (Wenden 1995: 14)などの提唱や主張がその例である。

第二に、ガルトゥングの提起した暴力の定義、即ち、人間のもって生まれた肉体的精神的可能性の実現を阻むものという定義は、その後の安全保障や人間開発の議論に装いを代えてしばしば現われることになるということである。安全保障の議論に関しては、後にやや詳しく述べるが、ここでひとつだけ例を挙げよう。坂本義和によれば、戦後国際社会、特に国連において、3つの基本的な価値、つまり戦争の不在としての「平和」と、「開発」と、「人権」の意味づけが変わってきた。当初、「開発」と「人権」(の確保)は、「平和」を実現するための条件ないしは手段であったが、最終的には、「平和」も「開発」も、「人権」実現のための、手段と見なされるようになった。しかも、この「人権」は条約や実定法上の意味ではなく、より全人的な、「人間が人間らしく生きる権利」とも呼ぶべきものである (坂本 1990: 241-250)。この意味での人権

は、構造的暴力の（部分的にせよ）廃絶された状態ときわめて近くなる。また、坂本自身が「国家の安全」から「人類の安全」へという表現を用いていること（*ibid*: 253-254）からも窺われるように、「人間の安全保障」概念との親近性もきわめて高い。

この結果、今日平和学の目的は、「[直接的]暴力の防止と人間の福利の増進の可能性」(Jeong 1999: 6)を探ることであるとされるに至ったのである。ここで言う「人間の福利の増進」には、経済発展、環境保全、社会正義の実現が含まれる。一言して言えば、人間のもって生まれた可能性の実現を増進することが平和学の目的となった。

平和学の研究対象のこのような拡大が、批判を生み出さなかったわけではない。例えば、西欧が中距離核兵器の配備問題で揺れた80年代初頭、「われわれの社会の戦争遂行能力ではなく構造的暴力に目を奪われて、われわれは真の目標を見失っていた」(Krippendorf 1981: 109)という声が上がった。「平和研究はあまりに多方面に発展し、いまや個人の能力を超えてしまった」(Wiberg 1981: 147)と言われたのもほぼ同じ頃である。平和学が「あらゆる社会問題を吸い込むブラック・ホール」(Wiberg 1993: 10-11)という批判が存在することは否定できない事実である。

2 安全保障概念の拡大

前節に略述した概念の広義・狭義の論争は、安全保障研究にも見ることができ(1)。

詳細は割愛するが、まず1970年代には、ガルトウングの議論と並行するか

のように、安全保障概念の拡張を主張する流れが現れる。この時期、依然として国家の安全保障が対象ではあるが、経済の問題だけでなく、エネルギー、科学技術、食料、天然資源をも安全保障の対象に加えるべきとする議論が現れる。大平首相時代の「総合安全保障」概念もこの流れに位置づけられる（中西 2001: 54-56）。この流れは、80年代にはさらに加速する。

例えば、マシューズ（Jessica Touchman Mathews）は、1970年代に国家安全保障概念が拡張されて国際経済を含むようになったと同様、資源や、環境や、人口問題を射程に収める必要があると論ずる（Mathews 1989: 162）。マシューズの議論は、資源や環境の問題を国家安全保障の問題として考えるものであるが、脅威の源泉は従来のように主として国家の外に存在するわけではない。マシューズは、具体的には、土壌の悪化、砂漠化、水産資源の枯渇に代表されるような再生可能な資源の枯渇、そしてこれらの資源の枯渇がもたらす、人口問題、具体的には難民と大量の人口移動（Mathews 1989: 164-168）を安全保障の問題として認識する必要性を説く。このような人口と資源の動向に対処しなければ、それがもたらす経済的停滞は、不満や、憤慨や、国内不安や、内戦にさえ至る（Mathews 1989: 167-168）からである。ウルマン（Richard H. Ullman）の議論も同様に、国家安全保障に対する非軍事的脅威を強調するものである（Ullman 1983: 129, 133）。この時期の概念の拡張は、国家安全保障や国際安全保障への非軍事的脅威を強調するものであったと言えよう⁽²⁾。この間の議論は、後に掲げるパリス（Roland Paris）の分類に従えば、「国家安全保障」から「拡張安全保障」への流れと解することができよう。（表1参照）

この後、概念拡張の流れが本格化する。「拡張派」は安全保障研究が非軍事的

な脅威の源泉と国内安全保障問題をも研究対象とすることを主張し、「伝統派」は伝統的な軍事と軍事力の行使に対象を限定することを主張する (Buzan et al 1998: 1-2, Shultz et al 1997: 1-2)。拡張派の言う非軍事的な脅威の源泉には、環境破壊、資源の枯渇、国際資本移動による国内経済への打撃、麻薬取引のような組織犯罪、大規模な人権侵害、人口爆発、難民と無制限な人口移動、伝染病などが含まれる (Patman 1999: 4, Roy 1997: 2)。このような研究対象の拡張に対して、「重大な国内、国際問題がすべて安全保障の問題とされることによって [研究領域が] 拡散し、希薄化する」(Shultz et al 1997: 3)、「人間の福利の減少をもたらすすべてのものが安全保障に対する脅威であるとされるならば、安全保障なる概念は分析上の意義をもたなくなる」(Deudney 1991: 24)といった批判の声が上がるのは、ある意味では当然である。拡張を支持するブザン (Barry Buzan) ですら、安全保障研究が国際関係研究一般と区別がつかなくなることに懸念を表明している (Buzan 1992: 483)。

賛否はともかく、拡張された意味での「安全保障」が「脅威からの自由 (freedom from threat)」(Buzan 1992: 484) や、「安全と生存の感覚の必要 (need for feelings of safety and survivability)」(Kegley 1997: 439) を意味することは容易に理解される。この点で最も極端なのは、ブース (Ken Booth) の議論であろう。ブースは、「解放 (emancipation)」が安全保障理解の鍵概念であるとする。ブースによれば、「解放」とは、人々を戦争、貧困、抑圧、教育機会の喪失といった制約から解き放つことに他ならない (Booth 1991: 539)。しかも、「解放 (emancipation)」が謳われるのは、安全保障研究の側からのみではない。平和学の文献においても同様の主張を見ることができる (Alker 1988: 220, Patomäki

2001: 731, 733)。ここにもふたつの研究分野の重なりを見ることができる。

ここで確認したいのは、このような拡張された安全保障概念と、既に見た平和学における平和と暴力の概念、坂本の言う人権の概念との共通性である。詳細に吟味すれば、多くの差異を列挙することは可能であろう。しかしながら、ここで強調したいのは、そのような細部の相違ではなく、重要部分の共通性である。これまでに述べたふたつの学問領域の拡張結果がもたらす研究対象領域あるいは研究アジェンダの類似性を図式的に示すとすれば、図2のようになるか。

この図が共通性を意識的に強調したものであることは否定しないが、広義の平和学と安全保障研究における「人間の福利」と「人間の可能性の実現」をどのような言葉で置き換えようと、ふたつの学問領域の重なり合いを無視することは困難であろう⁽³⁾。

図2に示されるような結果の類似性は、ボールディングの言葉として引用したように、原因や経過の類似性を必ずしも意味しない。実際、安全保障概念の拡張においてすら、環境問題に関する二つの異なった流れの合流と見る見解(蓮井 2002:72-75)もある。平和学の場合、狭義と広義の対立の軸は、現象や結果の共通性に着目するか、原因や過程の差異に着目するかにあった。これに対して、安全保障研究の場合は、二つの対立軸が存在すると思われる⁽⁴⁾。ひとつは、所謂安全保障の客体もしくは受益者(referent)についての対立軸である。狭義の国家の安全保障と広義の人間あるいは人類の安全保障の対立である。国家対個人というこの対立軸は、個人の安全に関する近代西欧におけるホッブズの現実主義対ロッキンの自由主義の対立の再現(中西 2001: 25-30)と見ること

もできよう。

他のひとつは、安全保障に対する脅威に関する対立である。狭義の安全保障にとっては、軍事的脅威が、唯一のではないにしても、最も重要な脅威であるが、広義の安全保障を脅かすものは、多くの非軍事的要因である。

このような安全保障概念の拡張の流れを最も明確に示したのは、表1に示すパリスの要約であろう。

安全保障概念の議論で、平和概念の議論と異なるのは、このように安全保障の受益者、安全を誰が保障するのかという意味での安全保障確保の主体、安全保障を脅かすものとしての脅威といった構成要素のレベルでの議論が盛んに行われていることであろう。上に掲げるパリスの類型化もその例である。また、伝統的の国家安全保障と人間の安全保障に関する、表2のような主体、受益者、脅威の源泉などによる来栖薫子の区分も同様の試みである。ブザンらのように、安全保障分析の単位として、脅威を受ける対象（国家における生存、民族におけるアイデンティティなど）、脅威の認識者といった区分を設ける（Buzan et al 1998: 35-36）⁽⁵⁾ことも可能であろう。

ブザンの1984年の「平和、パワー、安全保障：国際関係研究における競合する諸概念」と題する論文（Buzan 1984）は、人間の安全保障や、安全保障概念の拡大を直接に論じたものではないが、ここで注目すべきは、個人、国家、（国際）システムという所謂3つの分析レベルに共通する行動の動機として、「不安全」（insecurity）、即ち安全保障の欠如ないしは喪失の不安、が提示されていることである。動機の強調は、多くの議論が、他の要因を強調することと対照的である。

3 環境紛争と人間の安全保障

上述のように、安全保障研究と平和学というふたつの研究領域における安全保障概念と平和概念は、今日合致の度をますます高めていると言ってよいであろう。確かに、中西寛の指摘するように、古代ローマ以来「安全保障」は「平和」を含意してきたし、このふたつはしばしば等値あるいは並置されてきた（中西 2001: 21-22）。このことを考えれば、現在の状況は当然のことと見なしうるかもしれない。また、クリースバーグのように、平和学と安全保障研究にはかつて重要な差異があったとしても、リチャードソン（Lewis Richardson）やライト（Quincy Wright）のように両者を架橋した研究者が存在したことを指摘する論者もある（Kriesberg 2002: 584-586）。後述のようなブザンの早い試みもある。

ここでは、安全保障研究と平和学の合流をふたつの事例について若干立ち入って検討する。ひとつは、平和学の側からする合流の議論であり、他のひとつは所謂「人間の安全保障論」である。

まず平和学の側からの議論を検討してみよう。多くの議論が、平和学と安全保障研究の合流やオーバーラップを直接にあるいは明示的に論じているわけではない。しかし、論理的含意と帰結は明かである。一般には、ある現象や問題が、例えば環境破壊が、人間の福利に対する脅威であり、そしてそれゆえに広義の安全保障の問題であり、従って、当該の問題は平和学の研究対象であると主張される。例えば、「人類と地球生態系の維持能力の関係が人間の苦痛の重要な要因に、そして紛争と窮乏の新たな源泉となりつつあるから、平和学は地

球環境の維持に更なる関心を払うべきである」(Pirages 1991: 129, 132) という議論がそれである。この種の論理の背景には、安全保障はあるいはそれに対する脅威は、ボールディング (Elise Boulding) などの議論に見られるように (Balász 1993: 8, Boulding 1992: 3-4)、平和学の研究課題であるという前提が存在する。広義の安全保障は平和学の課題であることが前提にされているのである。

ここでは、環境安全保障の問題を取り上げてみよう。環境問題を平和学の研究対象とする議論には、実はふたつの流れがある。ひとつは、資源の枯渇を含む環境破壊が暴力的紛争の原因となるがゆえに、平和学の課題であるという主張である (Homer-Dixon 1994, Howard 1997: 64, Kegley 1997: 439 など)。資源・環境と (国内武力) 紛争の関係を最も明示的にモデル化したのは、ホーマー・ディクソン (Thomas Homer-Dixon) であろう。資源の枯渇から紛争に至るプロセスは、図3のようにモデル化される。ホーマー・ディクソンらのモデルに対しては、経験的論証に欠けるなどの批判もある⁽⁶⁾がここでは触れない。また、彼らのモデルは、環境破壊一般ではなく、再生可能な資源の枯渇が紛争の発生に重要な役割を果たすという意味で、環境紛争というよりもむしろ資源紛争モデルと呼ぶべきであろうが、この点もここでは割愛する。

資源と環境の問題との直接の関連を論拠とするわけではないが、クリースバーグも、冷戦後における国内武力紛争の重要性の認識が、両者の合流をもたらしたと論じている。具体的には、武力紛争の諸段階を射程に収める、予防、エスカレーション、解決、紛争後の復興・和解と平和構築などの領域がそれである (Kriesberg 2002: 589-591)。

このような議論は、どの受益者あるいは客体に焦点を当てるかは別として、軍事ないしは直接的暴力の問題を重視する狭義の平和学と安全保障研究の枠組に比較的容易に合致する。前掲表 1 の枠組で言えば、パリスの言う国内安全保障の領域に該当する問題である。軍事的脅威が国家安全保障のみならず国内安全保障の深刻な脅威にもなっているという認識を反映する議論であると言える。平和学においても、近年主要学術誌が国内紛争を含めた武力紛争を論ずる論文を多く掲載するようになったこと、相当数の論者が平和学の研究対象を地域紛争を含めた紛争の問題としている（Boulding 1992: 2, Tromp 1992: 12）こともまたこのような流れを示すものである。

これに対して直接間接に武力紛争の原因にならないとしても、人間生活を損なうときあるいはその恐れのあるとき（Gleditsch 2001: 62）、あるいは人間の苦しみや悲慘をもたらすもの（Pirages 1991: 129）として、環境問題を平和学のアジェンダに組み込むべきであるという見解もある。この議論は、広義の平和概念に合致するものである。もし環境破壊が人間の福利の低下をもたらすのであれば、ガルトウングの定義からしてこれは暴力であり、平和学の当然の研究対象だからである。

次に、「人間の安全保障」を検討してみよう。この概念が国連開発計画（UNDP）の 1994 年の年次報告『人間開発報告 1994』によって提唱されたことはよく知られている。人間の安全保障に関しては、その後膨大な文献が蓄積され、最近でも 2003 年には緒方貞子とアマーティア・センを共同議長とする報告書も出されている。しかし、ここでは 1994 年 UNDP 報告に立ち返って議論を進める。同報告書によれば、人間の安全保障概念は、次の二点

をとりわけ強調するものである。

国家の安全保障ではなく、人々の安全保障

軍備による安全保障ではなく、持続的人間開発による安全保障

(UNDP 1994: 24)

報告は、人間の安全保障を構成する主要な領域として、(1) 経済的安全保障 (例えば、貧困の克服) (2) 食糧安全保障 (食糧へのアクセス) (3) 健康の安全保障 (医療へのアクセス、疾病からの保護) (4) 環境安全保障 (環境破壊や資源枯渇からの自由) (5) 身体的安全保障 (拷問、戦争、犯罪等からの肉体的安全) (6) 共同体の安全保障 (伝統文化とエスニック集団の存続) (7) 政治的安全保障 (市民的政治的自由の享受、政治的抑圧からの解放) という 7 つの領域を挙げる (UNDP 1994: 24-33)。一言で言えば、人間の安全保障とは、「安定した雇用・所得・健康・環境・治安を確保し人びとの安全を守ること」(来栖 2001: 116) と定義されよう。

人間の安全保障概念に関しては、これ以後批判⁽⁷⁾を含む多くの議論があり、それをここで検討する余裕はないが、人間の安全保障を主張する論者は、戦争や武力紛争などの (主として国内的な) 軍事的脅威を重視する「許容化原理」にもとづく「人道の危機」限定派と、より豊かで文明的な生活を目標とする「最大化原理」にもとづく「広義肯定派」に、に大別されること (来栖 2001: 119, 141) を確認しておきたい。前者は、軍事的脅威を重視する点で表 1 の国内安全保障とも言うべき領域に相当し、伝統的平和学、安全保障研究との親和性はきわめて高い。これに対して、後者は「人間の潜在的可能性の十全な実現」という言葉 (Paris 2001: 91 に引用) を使用する論者もいるほどに、構造的

暴力（の廃絶された状態を示す）概念との親和性が極めて高い。

以上略述したように、環境紛争の問題も人間の安全保障の問題も、狭義に解するにせよ広義に解するにせよ、平和学と安全保障研究の合流を明らかに示す。前掲の図2においては、ふたつの研究領域の独立性が維持されたまま研究対象が融合するというイメージが提供されたが、両者の境界が消失しつつある図4のようなイメージが現実をより忠実に反映するものであるかもしれない。

仮に、平和学と安全保障研究が、融合とは言えないまでも、この図式の示すように非常に近いものであるとするならば、研究者はこれに如何に対処すべきであろうか。広義の立場に立つならば、平和学の目標は最大肯定派の人間安全保障論者の目指すものよりはるかに高度な、人間の可能性の十全の実現であるとして、差異を強調することも不可能であるまい。他方、重要なことは研究成果とそれが今日の世界が直面する問題にどのように寄与できるかということであり、研究分野の名称など二義的な問題に過ぎないということもできる。例えば、来栖のように「安全学」あるいは「人間の安全のためのガバナンス」（来栖2001: 120-121, 142）といった名称を考えることもできよう。

いずれにせよ、ふたつの学問領域が、ボーダレスとは言えないまでも、ポラスになったことだけは否定できない。そして、このことは常に念頭に置く必要があるのではなからうか。

平和概念と安全保障概念の関連が論じられるのは近年に始まったことではない。ブザンの前述1984年論文は、公表された時期からしてある意味では当然のことであるが、人間の安全保障を論じたものではない。むしろ、伝統的な意味での軍事安全保障を論じたものであると言える。彼の議論の主意は、国際

関係における最大の問題である戦争の問題に対するふたつのアプローチ、即ち権力概念に代表される現実主義と平和概念に代表される理想主義のいずれもが戦争の問題に関して不十分な理解しかもたらさないとして、この両者を統合する概念を提起することにある。この両者に代表される国際関係の問題の根源には「不安全」(insecurity) の問題がある。この「不安全」を如何にして克服するか、換言すれば「安全保障」を如何にして担保するかという問題が戦争の問題の根源にある。そして、「不安全」の問題は、ケネス・ウォルツ流の、個人、国家、国際システムという3つのレベル(Waltz 1959) のいずれにも存在する。現実主義は、あまりにも国家の利害に目を奪われすぎて、システム全体の利益や個人の安全の問題を無視してきた。これに対して、理想主義は、対照的にシステム全体の利益と個人の安全を強調するあまり、国家の利害、具体的には軍備という、アナーキーの状況の下における国家の必要性、を過小評価してきた。それゆえに、この両者を包摂する「安全保障」という概念が必要であると、ブザンは結論する。蓋し、問題の根源には「不安全」があるからである。

ブザンのこの議論は、戦争の問題、前掲のパリスの分類に従えば、もっぱら伝統的な軍事安全保障の問題を論じたものである。しかしながら、ブザンの議論は、われわれの当面の課題を理解する際に大いに参考になる。彼の言う「現実主義」を「伝統的軍事安全保障」あるいは同じことではあるが「国家安全保障」と置き換え、「平和主義」を(人間の安全保障を含む) 「新しい安全保障」あるいは「拡大安全保障」と置き換えてみれば、その意味は明らかであろう。

既に述べたように、「伝統的安全保障」研究が、軍事安全保障を核とする国家安全保障の研究であったことは明らかである。他方、「新しい安全保障」が

これと対照的に、システム全体あるいは個人の、特に個人の安全保障を強調することも既に述べたとおりである。システムの全体益を重視する視点として、地球環境問題を安全保障のアジェンダに組み込む主張は既に見た。また個人を重視する立場として、「人間開発報告」が、「国家中心的な」安全保障観から脱して個人を安全保障の最大の受益者とすべきであると宣言したことも周知のことである。ブザンは、拠って立つ立場は別として、この両者を包摂する概念として「安全保障」を提唱したのである。

このような提言をも念頭に置きつつ、「平和」概念を再構築することが今求められているのではあるまいか。

註

- 1 平和学における論争と安全保障研究における論争の共通性を指摘した最も早い例のひとつは、ヴィーベリ (Wiberg 1992: 492, note 5) であろう。
- 2 環境問題を国家安全保障の問題として扱うことに対する批判としては、Deudney 1991: 26-28 などを参照。デュードニーの批判は、環境問題を国家安全保障の問題とすることは、その解決を国家と軍に委ねることになるからであるというものである (Deudney 1991: 28)。
- 3 例えば、来栖薫子も人間の安全保障概念と構造的暴力概念の共通性を指摘している (来栖 1998: 91)。
- 4 ふたつの対立軸に関する同様の見解は、Dupont 1997: 31 にも見られる。
- 5 但し、両者の区別は困難であるとされる。また、彼らの言う主体は、安全保障に対する脅威を認識する主体であって、安全保障を確保する主体ではない (Buzan et al 1998: 36)。
- 6 例えば、ディール (Paul Diehl) やグレディッチ (Nils Petter Gleditsch) は、ホーマー・ディクソンらの研究は、少数の事例にもとづく検証に過ぎず、しかも武力紛争に至った事例のみが選択されており、環境要因が紛争をもたらすか否かという命題を検

証するものではないと批判する (Diehl 2002: 15-16, Gleditsch 2001: 55-56)

- 7 人間の安全保障概念については、その曖昧さを批判する見解が多いが、ここでは人間の福利、文化、教育までを安全保障の対象とすべきだとする「広義肯定派」に対する、「(もしそうだとすれば)人間の安全保障の対象にならないものがあるだろうか」(Paris 2001: 91-92)という批判のみを挙げておく。また、「安全保障」や「人間の安全保障」なる用語の採用に政治的意図を読み取る議論 (Deudney 1991: 24, Gelditsch 2001: 53-54, Paris 2001: 88) 「人間の安全保障」なる言説が排除の論理として機能する逆説 (土佐、2003) なども参照。
- 8 既に見たように、人間の安全保障概念には、大雑把に言えば国家と個人の間中間的存在としての「集団」や「共同体」も包摂されるが、この点はここでは立ち入らない。

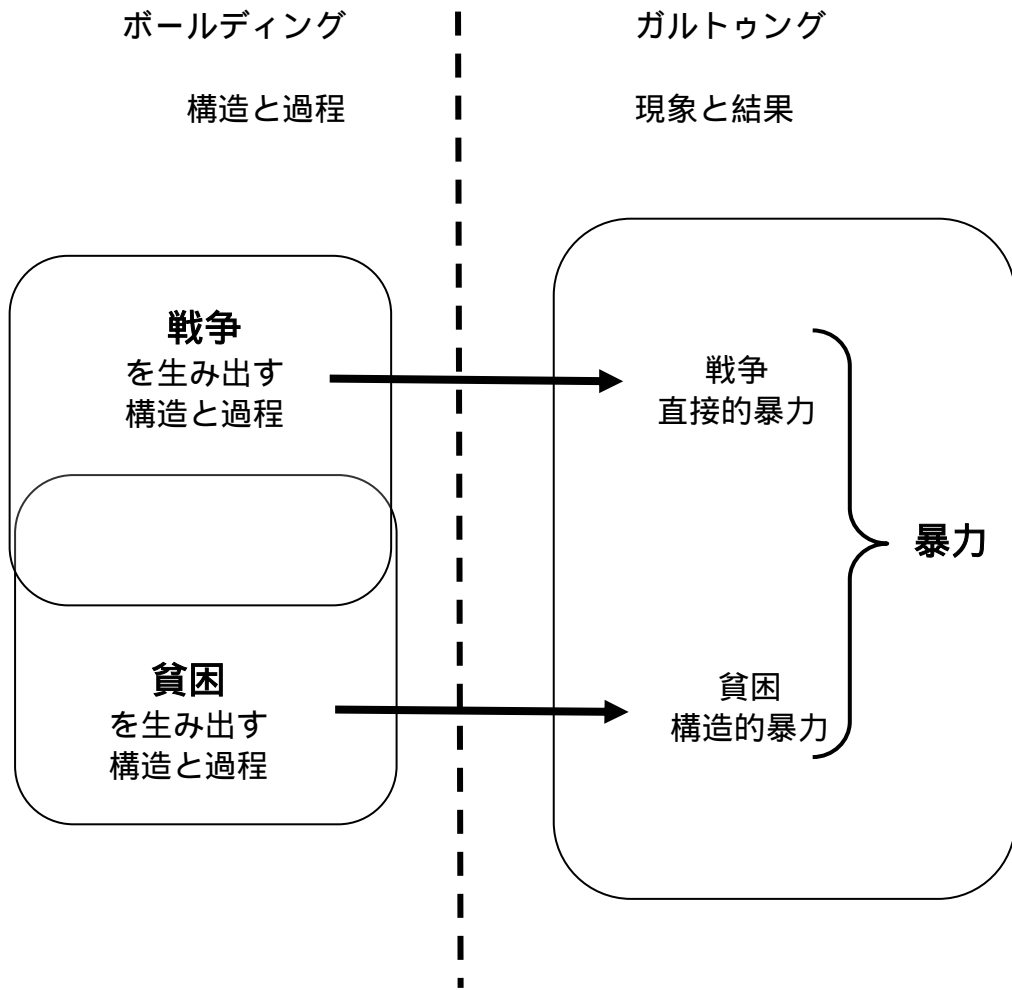
引用文献

- Alker, Hayward R. Jr. (1988), "Emancipatory Empiricism: Toward the Renewal of Empirical Peace Research," Peter Wallensteen (ed.), *Peace Research: Achievements and Challenges*, Boulder: Westview, 219-241
- Balázs, Judit (1993), "Introduction," Balázs and Wiberg (eds.), 7-8
- Balázs, Judit and Håkan Wiberg (eds.) (1993), *Peace Research for the 1990s*, Budapest: Akadémiai Kiadó
- Booth, Ken (1991), "Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice," *International Affairs*, 63(3), 527-545
- Boulding, Elise (1992), "Introduction: What Is Possible?" Boulding (ed.), 1-6
- Boulding, Elise (ed.) (1992), *New Agendas for Peace Research: Conflict and Security Reexamined*, Boulder: Lynne Rienner
- Boulding, Kenneth E. (1977), "Twelve Friendly Quarrels with Johan Galtung," *Journal of Peace Research*, 14 (1), 75-86
- Buzan, Barry (1984), "Peace, Power, and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations," *Journal of Peace Research*, 21(2), 109-125
- Buzan, Barry (1992), "Response to Kolodziej," *Arms Control*, 13 (3), 480-486
- Buzan, Barry, Ole Waever and Jaap de Wilde (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner
- Dasgupta, Sugata (1968), "Peacelessness and Maldevelopment: A New Theme for Peace Research in Developing Nations," *Proceedings of the International Peace Research Association Second Conference*, Assen, The Netherlands: Koninklijke Van Gorcum & Comp, vol.2, 19-42

- Deudney, Daniel (1991), "Environment and Security: Muddled Thinking," *Bulletin of the Atomic Scientists*, 47(3), 22-28
- Diehl, Paul F. (2002), "Chasing Headlines: Setting the Research Agenda on War," *Conflict Management and Peace Science*, 19(1), 5-26
- Dupont, Alan (1997), "New Dimensions of Security," Roy (ed.), 31-50
- Galtung, Johan (1969), "Violence, Peace, and Peace Research," *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191
- Gleditsch, Nil Petter (2001), "Resource and Environmental Conflict: The-State-of-the-Art," E. Petzold-Bradley et al (eds.) (2001), *Responding to Environmental Conflicts: Implications for Theory and Practice*, Dordrecht: Kluwer Academic, 53-66
- 蓮井誠一郎 (2002) 「環境安全保障: 「人間の安全保障」の再検討に向けて」, 『平和研究』, 27, 69-79
- Homer-Dixon, Thomas F. (1994), "Environmental Scarcity and Intergroup Conflict," Michael T. Klare and D. C. Thomas (eds.) (1994), *World Security: Trends and Challenges for a New Century*, 2nd ed, New York: St. Martin's, 290-313
- Howard, Philip (1997), "Environmental Scarcities and Conflict: Assessing the Evidence in the Asia-Pacific Region," Roy (ed.) (1997), 64-75
- Jeong, Ho-Won (1999), "Peace Research and International Relations," Ho-Won Jeong (ed.) (1999b), *The New Agenda for Peace Research*, Aldershot: Ashgate, 3-11
- Kegley, Charles Jr. (1997), "Placing Global Ecopolitics in Peace Studies," *Peace Review*, 9(3), 425-430
- Kriesberg, Louis (2002), "Convergence between International Security Studies and Peace Studies," Michael Brecher and Frank Harvey (eds.) (2002), *Realism and Institutionalism in International Studies*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 584-597
- Krippendorff, Ekkehart (1981), "Focus on: Peace, an Introduction," *Journal of Peace Research*, 18 (2), 109-110
- 来栖薫子(1998), 「人間の安全保障」, 『国際政治』, 117, 85-102
- 来栖薫子(2001), 「人間の安全保障 - 主権国家システムの変容とガバナンス」, 赤根谷達雄・落合浩太郎(2001) (編著) 『「新しい安全保障論」の視座』, 東京: 亜紀書房, 113-149
- Mathews, Jessica Touchman (1989), "Redefining Security," *Foreign Affairs*, 68(2), 162-177
- 中西寛 (2001) 「安全保障概念の歴史的再検討」, 赤根谷達雄・落合浩太郎(2001) (編著) 『「新しい安全保障論」の視座』, 東京: 亜紀書房, 19-67
- Paris, Roland (2001), "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security*, 26(2), 87-102
- Patman, Robert G. (1999), "Security in a Post-Cold War Context," Robert G. Patman (ed.), *Security*

- in a Post-Cold War World*, Houndmills and London: Macmillan, 1-12
- Patomäki, Heikki (2001), "The Challenge of Critical Theories: Peace Research at the Start of the New Century," *Journal of Peace Research*, 38(6), 723-737
- Pirages, Dennis Clark (1991), "The Greening of Peace Research," *Journal of Peace Research*, 28(2), 129-133
- Roy, Denny (1997), "Introduction: Old and New Agendas," Roy (ed.) (1997), 1-4
- Roy, Denny (ed.) (1997), *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region*, Houndmills and London: Macmillan
- 坂本義和 (1990) 『地球時代の国際政治』、東京：岩波書店
- Shultz, Richard H. Jr. et al (1997), "Introduction," Richard Shultz et al (eds.), *Security Studies in the 21st Century*, Washington: Brassey's, 1-12
- 土佐弘之(2003) 「「人間の安全保障」という逆説 - <恐怖からの自由>と<他者への恐怖>」土佐弘之(2003) 安全保障という逆説、東京：青土社, 109-138
- Tromp, Hylke (1992), "Peace Research at the End of the Cold War," Boulding (ed.), 9-12
- Ullman, Richard H. (1983), "Redefining Security," *International Security*, 8(1), 129-153
- UNDP (1994), *Human Development Report 1994: New Dimensions of Human Security*
- Waltz, Kenneth N. (2001, 1959), *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, New York: Columbia University Press
- Wenden, Anita L. (1995), "Defining Peace: Perspectives from Peace Research," Christina Schäffner and Anita L. Wenden (eds.), *Language and Peace*, Aldershot: Dartmouth, 3-15
- Wiberg, Håkan (1981), "JPR 1964 - 1980 - What Have We Learnt about Peace?" *Journal of Peace Research*, 18 (2), 111-148
- Wiberg, Håkan (1992), "(Re-)Conceptualizing Security," *Arms Control*, 13 (3), 487-492
- Wiberg, Håkan (1993), "European Peace Research in the 1990s," Balázs and Wiberg (eds.), 9-25

図1 戦争と貧困



現象として現われた結果に着目すれば、暴力という概念によって人間の可能性が損なわれる状況を統一的に理解できる。

結果を生み出す原因に着目すれば、結果を生み出す過程や構造が重視されることになり、戦争を生み出す原因と貧困を生み出す原因を分けて考えるという立場が成り立つ。

図2 平和学と安全保障研究の研究対象領域

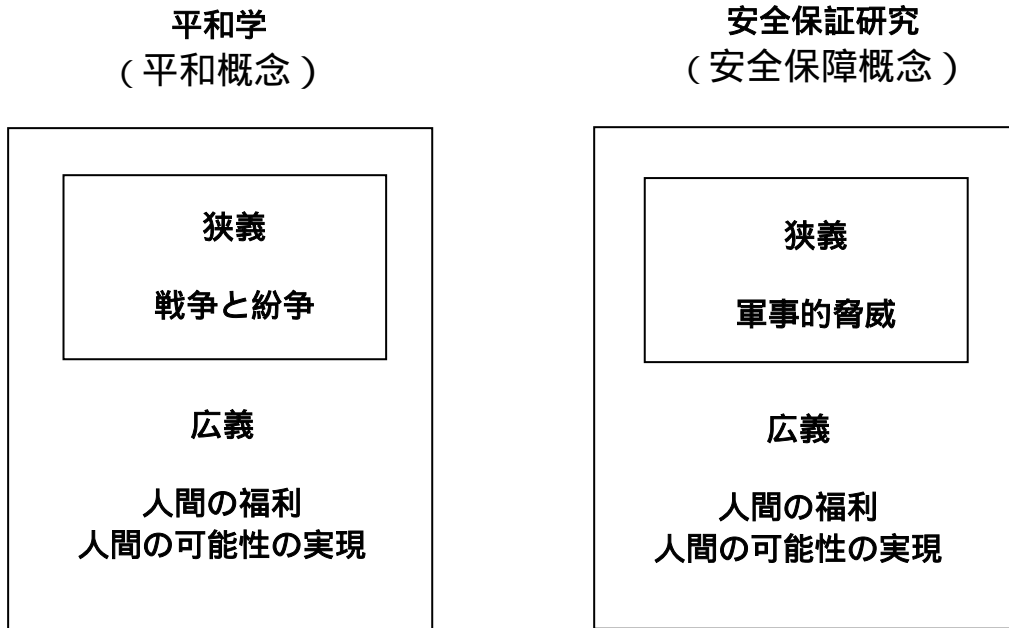


表1 安全保障：受益者と脅威の源泉

出所： Paris (2001), 98 に加筆

		脅威の源泉	
		軍事	軍事、非軍事 あるいは双方
受益者	国家	国家安全保障 伝統的現実主義 アプローチ	拡張安全保障 環境安全保障、経済 安全保障など
	社会 集団 個人	国内安全保障 内戦、民族紛争、 民衆虐殺	人間の安全保障 社会、集団、個人の 生存に対する環境や 経済の脅威

表2 安全保障の主体、客体、脅威の源泉

出所：来栖 2001, 131 図1より抜粋

	主体	客体	脅威の源泉
伝統的的国家安全保障	国家	国家(国民)	国外/軍事的
人間の安全保障	国家 非政府主体 国際機構	人びと	戦争/内戦 難民化 飢餓、貧困 人権抑圧 環境破壊

図3 資源枯渇と武力紛争

出所：Homer-Dixon (1994), 302

資源枯渇の要因

社会的帰結

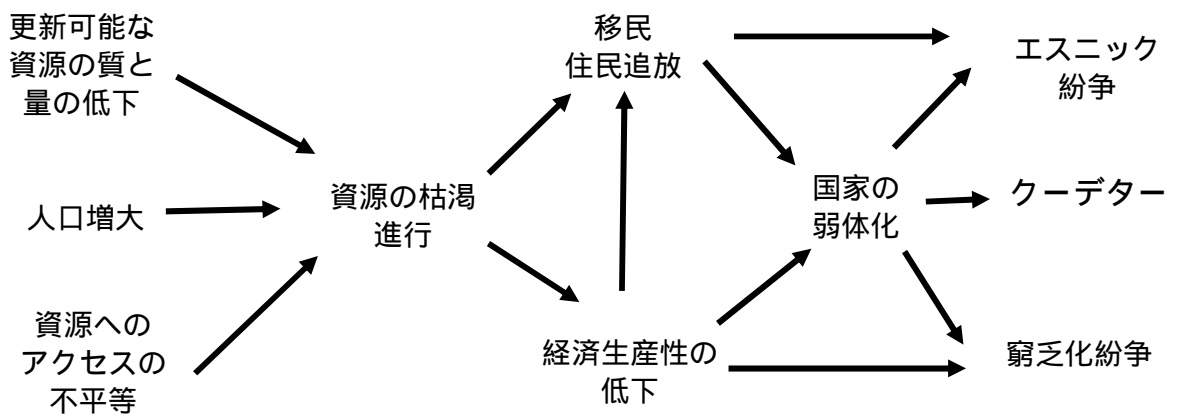
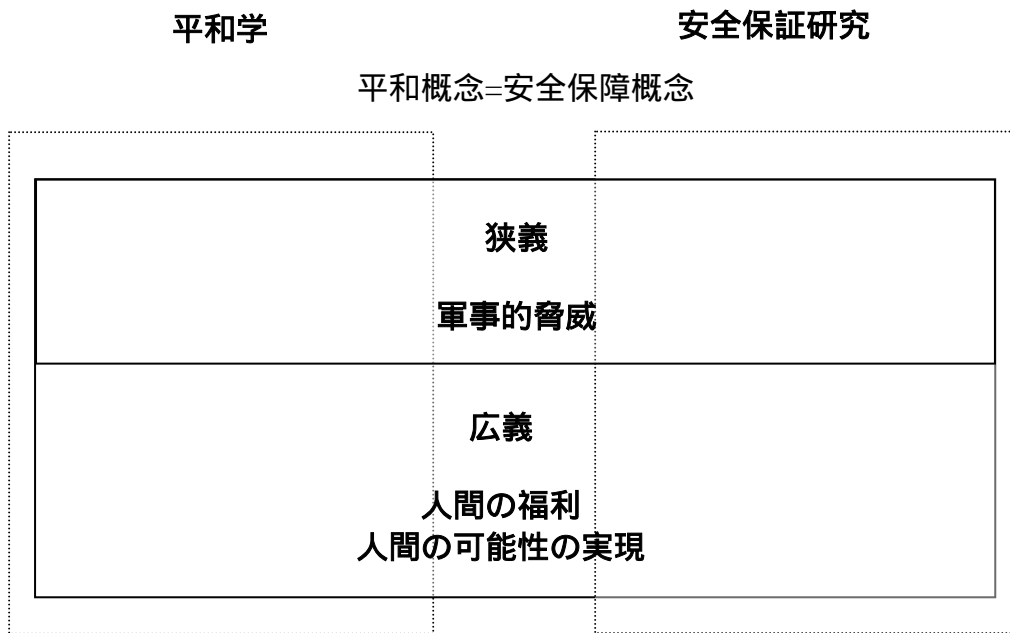


図4 平和学と安全保障研究の研究対象領域



太平洋島嶼諸国における紛争と人間の安全保障

- フィジーを事例として -

小柏 葉子

広島大学平和科学研究センター

はじめに

2000年5月、太平洋島嶼国のフィジーにおいて、フィジー系民間人による武
力クーデターが発生した。太平洋島嶼諸国では、1980年のヴァヌアツ独立時の
フランス語系住民を中心とした分離独立紛争、1987年のフィジーにおける二度
のフィジー系住軍人によるクーデター、1990年から1997年まで続いたパプアニ
ューギニアのブーゲンヴィル島民による分離独立紛争など、それまでにも紛争
が発生していたが、このフィジーの事件は、その約2週間後の2000年6月にソ
ロモン諸島においてもクーデターが発生したこととあいまって、太平洋島嶼諸
国が安全保障の面で不安定な状態にあることを、域内外に決定的に強く印象づ
ける結果となった。

フィジーの事件は、その他の太平洋島嶼諸国における紛争と同様に、フィジ
ー系住民とインド系住民という、異なるエスニック・グループ間の対立に起因
する紛争の文脈の中に、基本的には位置づけることができる。こうした対立が

計 3 回におよぶ武力をともなったクーデターの勃発という、いわば「沸騰点」にまで発展したのはなぜなのか、その要因については、これまで、両エスニック・グループの政治的バランスを左右する選挙制度を中心とした政治制度に焦点を当てた研究が多くなされてきた¹。

確かに、フィジーの紛争において政治制度は重要な要因であるが、本稿では、人間の安全保障という観点から紛争発展の要因を照らしだしてみることにした。人間の安全保障という概念は、それ自体、さまざまな問題を含んでいると考えられるが、ここでは、人間の安全保障が「日常生活のなかに安全を求める普通の人びとの正当な関心」²である点に注目し、そうした日常生活レベルの安全保障からフィジーの紛争をとらえることで、エスニック・グループという人間集団間の対立に起因する紛争発展のありようを明らかにし、さらにそこから紛争発展の再発防止の方向性を探ることを試みてみたい。それは、他の太平洋島嶼諸国における紛争解決を考える上でも、多くの示唆を与えるものと考えられる。

以上のような問題意識に基づいて、本稿は、最初に、フィジーにおける紛争の経緯を概観し、次に、人間の安全保障の観点から紛争を考察して、紛争が発展した要因を解明し、最後に、そうした人間の安全保障の観点からみた紛争発展の再発防止の方向性について展望を試みることにしたい。

1 紛争の概要

フィジーにおける紛争のそもそもの由来は、イギリス植民地時代の 1879 年に、

植民地政府によって、サトウキビ・プランテーションの年季契約労働者としてインド人が導入されたことにさかのぼる。1916年に年季契約労働制が廃止された後も、フィジーに定住することを選んだインド人移民は、約60パーセントにのぼり、1946年には、伝染病などで人口が著しく減少した先住フィジー人を人口上、上回るようになった。また、インド人移民は、後述するように、土地を所有することがきわめて困難なことから、商業や専門職などに従事する者も多く、基本的に村落に居住し、自給自足の生活を営む先住フィジー人との間には、経済的格差が生まれた。

その後、1970年に独立を果たしたフィジーは、フィジー系のマラ（Kamisesse Mara）率いる同盟党（Alliance Party）政権の下、国家建設を進めていく。フィジー系住民を支持基盤としながら「多人種主義」を標榜する同盟党政権は、選挙制度や土地所有制度などにおいて、フィジー系住民の優位性を確保した上で、インド系住民の権利にも配慮し、それによって両者のバランスをとるという政策を展開した。

しかし、1987年4月の総選挙で同盟党が敗北を喫し、かわってインド系住民を支持基盤とする国民連合党（National Federation Party）とエスニック・グループ横断的な労働組合を支持基盤とするフィジー労働党（Fiji Labour Party）との連立政権が誕生したことを契機に、フィジー系住民とインド系住民の対立は激化しだす。首相はフィジー系のバヴァンドラ（Timoci Bavadra）であったが、閣僚の約半数がインド系で占められた連立政権に対して反発をいただいたフィジー系住民は、フィジー語で「先住民」、あるいは「所有者」を意味するタウケイ（taukei）を冠した反政府運動を組織して、フィジー各地で反政府集会を繰り広げた。

そしてタウケイ運動が活発化する中、同年5月、ほぼ全構成員がフィジー系で占められているフィジー軍のランブカ（Sitiveni Rabuka）中佐がクーデターを決行し、連立政権を崩壊させたことによって、両エスニック・グループの対立は決定的なものになる。ランブカは、憲法の停止を宣言し、フィジー系住民の権利が脅かされることのないよう、憲法の改定を唱えた。これに対し、ガニラウ（Penaia Ganilau）総督は、議会解散を宣言して、新たにランブカ、同盟党関係者、連立政権関係者からなる顧問評議会を設置するとともに³、自らとマラ、バヴァンドラ、首長大会議⁴それぞれが任命した委員によって構成された憲法再検討委員会を設け、事態の收拾に乗り出した。そして、同年9月には、新憲法の制定及び同盟党、連立政権両者同数からなる総選挙までの暫定政権である国家評議会を設立することで、ガニラウ、マラ、バヴァンドラの三者は合意した。だが、国家評議会への連立政権勢力の参画を欲しないランブカは、こうした動きを不満として、同年9月に再度クーデターを決行し、ガニラウ総督を辞任に追い込んで権力を掌握し、新たにマラを首相として任命した⁵。

ランブカを後ろ盾として成立したマラ政権は、1990年に、首相はフィジー系に限定するなど、フィジー系住民を優位においた政治制度を盛り込んだ新憲法を制定し、それに基づき、1992年には総選挙が実施された。この選挙で勝利を収めたのは、ランブカを党首とした先住民党（Soqosoqo ni Vakavulewa ni Taukei）であった。ランブカ政権は、1994年の総選挙でも勝利したが、フィジー系住民優位の憲法に対する内外からの批判の高まりと、クーデター後の悪化した経済を改善するために政治的安定が必要とされたことから、憲法の再検討を迫られた。

こうして、1997年に、首相はフィジー系に限定するとした前憲法の条項を廃止するなど、フィジー系住民優位の政策を後退させて、各エスニック・グループの存在に、より配慮を示した新たな憲法が制定され、1999年には、新憲法の下で総選挙が行われた。この選挙で勝利を手中にしたのは、チョードリー（Mahendra Chaudhry）が党首を務めるフィジー労働党であった。フィジー労働党は、それぞれフィジー系が党首のフィジー系協会党（Fijian Association Party）、国民統一党（Party of National Unity）と連立政権を組み、首相には、独立以来、初のインド系となるチョードリーが就任し、閣僚の3分の2のポストには、フィジー系がついた。

だが、程なくして、チョードリー政権は、復活したタウケイ運動による反政府運動に見舞われる。チョードリー政権を「反フィジー系」であり、「公務員職をインド系化している」として非難するタウケイ運動が次第に激しさを増していく中で⁶、政権発足後1周年を記念した国会開催中の2000年5月、フィジーにとっては3度目となるクーデターが勃発する。実業界に身を置き、国营企業の役員を務めたこともあるフィジー系のスペイト（George Speight）が武装集団を率いて、チョードリー首相はじめ、閣僚たちを拘禁したのである。チョードリーの解任、現憲法を廃止してフィジー系住民の利益の至上性を保障した新たな憲法の制定といった要求を掲げたスペイトと交渉に当たったのは、事件後、チョードリー首相の解任を宣言した後にマラ大統領が辞任したことを受けて、戒厳令を発令し憲法破棄を宣言して、軍事暫定政権を樹立したバイニマラマ（Frank Bainimarama）司令官であった。

同年7月、交渉の結果、バイニマラマ軍事暫定政権は、チョードリーら人質

の解放、首長大会議の任命による総選挙実施までの文民暫定政権の樹立、新憲法の制定に向けた検討作業の実施、スペイトらクーデターを起こした者たちの罪の免除などの諸項目をうたったムアニカウ合意 (Muaikau Accord) と称する合意文書をスペイトと取り交わした。これによって、スペイトらは人質を解放して、武器を引き渡し、占拠していた国会議事堂から撤退した。クーデターによるフィジーの政治危機は、こうして約1ヶ月半ぶりに収束したのである⁷。

2 紛争における人間の安全保障イシュー

(1) 土地

フィジーの紛争を日常生活に立脚した人間の安全保障という観点から見た時に浮かび上がってくる第1のイシューとしてあげられるのは、生活の営みの場としての土地をめぐる問題である。

フィジーの土地は、そのほぼ大半にあたる約82パーセントが、マタンガリ (matagali) と呼ばれる氏族に相当する伝統的フィジー系住民共同体による共同所有地である。マタンガリ所有地は、1874年にフィジーがイギリス領となった際、植民地政府によってフィジー系住民保護のために売買が禁止され、独立後の憲法によってもそれが踏襲されて、今日に至っている。

一方、フィジーの基幹産業である製糖業に従事してきたのは、年季契約労働者として連れてこられたインド人移民であった。年季契約終了後もフィジーに定住したインド系住民の多くは、マタンガリ所有地を借地し、製糖会社の小作としてサトウキビ栽培を行った。インド系住民によるマタンガリ所有地の借地

化は、製糖業の発展、およびインド系住民の人口増加によって増え続け、それによって借地料が高騰し混乱を招いたため、1940年に先住民土地信託局(Native Land Trust Board) が設立され、マタンガリ所有地の貸借関係を一元的に管理するようになった。

こうして、フィジーの土地は、先住民土地信託局の管理の下で、フィジー系住民が所有して地代を受け取り、インド系住民が使用して地代を支払うという基本的構図ができあがった。さらに、1969年には、マタンガリ所有地を農業用地として貸す場合、借地期間を10年間とすると定めた農地貸借法(Agricultural Landlords and Tenants Act) が制定された。

だが、こうした土地制度に関して、フィジー系住民、インド系住民双方ともに不満をいだいた。フィジー系住民は、土地を所有しているとは言っても、実際にそれを使用しているのはインド系住民であり、自分たちは土地使用の実権を奪われているという感情をいだいた。片や、インド系住民、とりわけサトウキビ栽培に従事するインド系農民は、土地を所有することができず、借地に依存しなければならないことから、将来的な生活基盤に不安を感じた⁸。こうしたところから、土地問題は、その後、しばしば両者間の政治問題として浮上することになる。

独立後、政権の座に就いた同盟党政権は、独立時に制定した憲法の中で、マタンガリ所有地の売買を禁止し、フィジー系住民による土地所有権を引き続き確保した上で、1976年に、マタンガリ所有地の農業用地の借地期間を従来⁹の10年から30年に延長するよう農地貸借法を改正して、インド系住民の土地に対する不安にも配慮を示した。しかし、借地期間を延長したこの農地貸借法の改正

は、フィジー系住民にとっては、インド系住民を利するものとしてうつった。フィジー系議員の中には、「インド系住民はインドへ戻れ」といったスローガンを唱える者も現れ⁹、フィジー系住民の土地をめぐる不満は、農地貸借法の改正を機に、いっそう高まることになった。

フィジー系住民の土地をめぐる不満は、1987年4月に国民連合党とフィジー労働党の連立政権が誕生すると、さらに不安に転化することになる。連立政権は、新政策の1つに、マタンガリ所有地の貸借関係を一元的に管理している先住民土地信託局の民主化を掲げ、一般のフィジー系住民が土地の開発と管理をめぐる政策決定過程に、より関与できるよう、先住民土地信託局とは別に、新たに先住民土地・資源委員会 (Native Lands and Resources Commission) を設ける方針を提示した。しかし、連立政権がインド系によって繰られていると受け止めたフィジー系住民は、連立政権に反対するタウケイ運動を組織して、フィジー系住民の土地所有権に対する保護と、インド系住民への土地貸借の中止を訴えた。反政府運動が「所有者」、すなわち「土地の所有者」を意味するタウケイを冠していたのは、まさにフィジー系住民の土地をめぐる不安の強さを物語っていたと言えよう。

同年5月にランブカによって決行されたクーデターは、こうしたフィジー系住民の土地をめぐる不安の高まりを代弁するものであった。クーデター時に出された声明の中で、ランブカは、土地所有権を筆頭とするフィジー系住民の諸権利を守るために、連立政権を打倒したことを明らかにした¹⁰。

クーデター後も、土地問題は、フィジー系住民とインド系住民の対立の大きなイシューとなり続けた。1992年から政権をとったランブカ政権は、国有地の

約半分弱をフィジー系住民に無償譲渡して、先住民土地信託局管理下のフィジー系住民の所有地を総体的に増やしたり、私有地を購入してフィジー系若年層のための農業訓練用地としたりするなど、フィジー系住民の土地をめぐる不満に応えようと試みた。こうした政策は、当然のことながら、インド系住民、およびインド系住民を支持基盤とする国民連合党から反発を受けた¹¹。

中でもランブカ政権にとって、土地問題における最大の懸案事項となったのは、農地貸借法によるマタンガリ所有地の借地権が1997年から順次、期限切れを迎え、2001年までに全体の借地件数の約70パーセントが期限切れになることだった。サトウキビ栽培農民の約75パーセントを占めるインド系農民の借地権更新を認めないと基幹産業である製糖業に大きな影響が出るため、ランブカ政権は、借地権の更新を快く思わないフィジー系住民から更新への同意をとりつけていかなければならないという課題を抱えたのである。

だが、1999年の総選挙で、ランブカ政権が敗北を喫し、チョードリー政権が発足したことによって、土地問題をめぐる状況は大きく変化する。チョードリー政権は、土地問題に関して、土地所有者と協議の上、遊休地を特定して、借地人への実用に供する役割を担う土地使用委員会（Land Use Commission）を新たに設立する方針を明らかにした。そして、先住民土地信託局を介さず、直接、フィジー系土地所有者に働きかけ、2000年初めには、代表として伝統的フィジー系首長を同様の委員会を設けているマレーシアへの視察に派遣した¹²。

しかし、チョードリー政権のこの土地政策は、フィジー系住民一般から疑念と反発を持って迎えられた。フィジー系住民は、土地使用委員会がインドから新たにインド系移民を遊休地に移住させるためのものと疑い、マタンガリ所有

地の借地権更新を拒む姿勢をみせた。こうした動きは、チョードリー政権の成立後に再び息を吹き返したタウケイ運動と結びつき、勢いを増した¹³。

2000年5月のスぺイトによるクーデターは、その目的の1つに、土地所有権などフィジー系住民の利益の至上性を保障した新憲法を制定することを掲げており、チョードリー政権の土地政策に対するフィジー系住民の反発を背景としていたと言える。クーデターの動機そのものについては、個人的なものも含まれていたと推測されるが¹⁴、クーデターが「成功」したのは、こうしたフィジー系住民の反発が推進力として働いたからに他ならなかったとすることができるであろう。

(2) 収入

前節でみたように、人間の安全保障の観点からみたフィジーの紛争の 이슈の1つは土地をめぐるものであったが、問題は、土地の所有のみだけでなく、その使用をめぐる発生したものでもあった。そこから浮かんでくるのが、収入という2番目のイシューである。

フィジー系住民は、土地を所有し、また使用もしてきたが、貨幣経済の介在しない自給自足を生活の基盤としていた時代には、栽培した作物を売って現金収入を得ることはほとんどなかった。土地から得られる現金収入と言え、先住民土地信託局を通じて、土地所有の単位であるマタンガリにわたされ、そこからさらに首長以下、マタンガリの各構成員に配分されるインド系住民からの借地代がほぼ唯一のものであった。フィジー系住民にとって、現金収入は少なかったが、同時に現金収入をそれほど必要としない状況だったとも言える。

一方、インド系住民は、換金作物であるサトウキビ栽培に従事することによって、多額とは言えないまでも現金収入を手にしていった。また、土地を所有することが困難なことから、商業や専門職など、農業以外の分野に収入の道を求めていく者も少なくなかった。フィジー系住民の間に貨幣経済が徐々に浸透していくにつれ、フィジー系住民とこうしたインド系住民の間には、それまで可視化されなかった現金収入面での格差が次第に意識されるようになっていったのである。

このような格差が顕在化しだした 1950 年代後半、植民地政府は、フィジー系住民の直面している経済問題について、二人の外国人専門家に調査を依頼した。そして、個人営農の推進を奨励する調査報告書の勧告に基づき、1961 年に、土地開発公社 (Land Development Authority) を設立し、フィジー系住民を統治するフィジー系住民担当局 (Fijian Affairs Board)¹⁵と共同で、フィジー系住民の土地開発の支援事業にあたらせた。しかし、そうした支援事業として、バナナ栽培など、いくつかのプロジェクトが実施されたが、いずれも成功をおさめることはできなかった¹⁶。支援事業に関わっていたフィジー系住民担当局が、個人営農の推進には、本来、否定的態度をとっており、マタンガリなど伝統的共同体の役務をこなさない住民には個人営農を許可しないなど、フィジー系住民の個人営農への参入に歯止めをかけていたからである¹⁷。

フィジー系住民の現金収入拡大に向けての試みは、独立後、同盟党政権によって、新たに取り組まれることになる。その代表的なものが、1975 年に先住民土地信託局の商業部門として設立された先住民土地開発法人 (Native Land Development Corporation) と、1979 年に設立された事業機会・管理顧問サービス

(Business Opportunity and Management Advisory Service) であった。先住民土地開発法人は、フィジー系住民の所有する土地の開発を通じて、彼らの現金収入拡大を目指そうとするものであり、その主要事業は、サトウキビ栽培へのフィジー系住民の参入を推進することであった。一方、事業機会・管理顧問サービスは、商業や観光業など、農業以外の分野におけるフィジー系住民の進出を促すことを目的としていた。しかし、こうした同盟党政権のいわゆるフィジー系住民に対するアフーマティブ・アクションは、成果をあげることはできなかった。前者について言えば、長年、サトウキビ栽培に従事してきたインド系住民とは異なり、フィジー系住民はサトウキビ栽培に不慣れで高い収益をあげることができなかったからであり、後者について言えば、公的融資が、フィジー系住民よりも、すでに実績のある外国資本やインド系資本に優先的に行われたからである¹⁸。

国民連合党とフィジー労働党の連立政権は、こうした同盟党政権時代のフィジー系住民を対象にした現金収入拡大に向けての試みが失敗したことを批判し、先住民土地信託局や先住民土地開発法人などを間に介在させない、土地所有者であるフィジー系住民による、より直接的な土地開発への関与を主張した¹⁹。その一環として出されたのが、前述した先住民土地・資源委員会の設立という提案であった。しかし、フィジー系住民は、そうした連立政権による制度改革を、フィジー系住民の現金収入拡大を目的としたものとはとらず、自分たちの土地に対する既得権益を脅かすものとして受け止め、ランブカによるクーデターへとつながる流れを作っていたのである。

ランブカ政権は、こうしたフィジー系住民の現金収入拡大をめぐる不満に対

して、私有地を購入して、そこでフィジー系若年層を対象とした農業訓練を実施するなど、同盟党政権時代に行われたフィジー系住民に対するアフーマティブ・アクションを基本的に踏襲する政策をとった。だが、同盟党政権時代と同じく、ランブカ政権によるこのようなアフーマティブ・アクションは、フィジー系住民に現金収入の拡大をもたらすような目に見える効果を生み出すにはいたらなかった²⁰。

ランブカ政権にかわって登場したチョードリー政権は、フィジー系住民のみを対象としたアフーマティブ・アクションの実施よりも、むしろ国民全体を対象として経済成長の促進をめざす政策を打ち出した。そうした1つが、フィジー系住民のみを対象に実施してきたアフーマティブ・アクションを、すべてのエスニック・グループを対象とするものに変更する社会正義・アフーマティブ・アクション法(Social Justice and Affirmative Action Bill)の上程であった。

しかしながら、このようなチョードリー政権の政策は、フィジー系住民にとっては、自らの利益をないがしろにするものとしてうつった。クーデターを決行してチョードリー政権を崩壊に追い込んだスペイトは、フィジー系住民のためのアフーマティブ・アクションを要求し、フィジー系住民は特別に扱われるべき存在であるという主張を展開した²¹。これは、フィジー系住民のみを対象とした現金収入拡大に向けたアフーマティブ・アクションを行わないチョードリー政権に反感を募らせていたフィジー系住民の思いに、まさに呼応するものだったと言えるであろう。

(3) 雇用

人間の安全保障の観点からみたフィジーの紛争における3番目の 이슈としてあげられるのは、雇用である。

前節で述べたように、自給自足生活をおくっていた時代のフィジー系住民にとって、現金収入は、それほど必要のないものであった。しかしやがて貨幣経済が浸透していくにつれて、現金収入に対する必要性を感じるようになったフィジー系住民に対し、現金収入拡大に向けたさまざまな試みが行われるようになった。しかし、このような試みがいずれも円滑に進展していかなかったところから、一方で自営ではなく労働による給与所得を得るための雇用という 이슈が登場するようになったのである。

民間部門が小さいフィジーにおいて、最大の雇用先と言えば、公共部門である。植民地時代にはヨーロッパ人によってほぼ占められていた公務員職は、独立後、フィジー国民によって担われることになった。同盟党政権は、商業や専門職の分野がインド系住民によって多く占められているところから、公務員職にはフィジー系住民を優先的につけることによって、両エスニック・グループ間のバランスをとるという政策を行った²²。それによって、同盟党政権末期の1986年には、公務員職に占めるインド系住民の割合が31パーセントであったのに対し、フィジー系住民の割合は47パーセントにのぼった²³。当時の人口比率が、だいたいインド系住民が49パーセント、フィジー系住民が46パーセントであったことから、フィジー系住民は、公務員職につく上で、かなりの程度、優遇されていたと言える。加えて、土地の所有が困難なため、教育をよりよい生活を得るための手段として重視したインド系住民と比べ、教育水準の上で遅れをとっていたフィジー系住民は、インド系住民よりも低い学歴で同じ公務員

職を得ることができた²⁴。このような同盟党政権によるフィジー系住民を優遇する公共部門の雇用政策は、インド系住民に不満を与えた²⁵。

しかし、同盟党を総選挙で破って登場した国民連合党とフィジー労働党の連立政権は、雇用問題に対して、異なる姿勢で臨んだ。連立政権を構成するフィジー労働党がエスニック・グループ横断的な労働組合団体であるフィジー労働組合会議 (Fiji Trade Union Congress) を母体として設立されたものであったことから²⁶、連立政権は、雇用問題に関して、フィジー系、インド系といった区別を設けず、労働者という1つの集団としてとらえる立場をとったのである²⁷。したがって、連立政権の着手した雇用政策は、若年層失業者への支援といった、エスニック・グループの区別にとらわれない内容のものであった。

公共部門の雇用にフィジー系住民を優遇する政策をとらない連立政権に対して、フィジー系住民は不満をいだいた。フィジー系公務員の中には、フィジー労働党の母体となったフィジー労働組合会議の傘下にあって、強い影響力を持つフィジー公務員組合 (Fiji Public Servants Association) から脱退して、新たにフィジー系公務員のみを対象としたヴィチ公務員組合 (Viti Civil Servants Association) という別組織を結成する者も現れた²⁸。

クーデターによって連立政権を瓦解させたランプカは、こうしたフィジー系住民の声を取り入れ、1990年に新憲法を制定した際、公務員の50パーセント以上をフィジー系と定める条項を盛り込んだ。その結果、クーデター後、インド系公務員の辞職がふえたこともあって、1995年には、フィジー系公務員が57パーセント、インド系公務員が39パーセントという比率になった²⁹。また、同じ年、31ある省庁の次官ポストの構成は、フィジー系が22、インド系が6、その

他が3となっており³⁰、公務員上級職ポストがフィジー系によって多く占められるようになったことを示していた。その後、1997年には、フィジー系住民優位の方針を後退させた憲法が新たに制定されたが、公共部門の雇用におけるフィジー系住民優遇策は、基本的に継続された。

だが、雇用問題は、複雑化し、深刻化していた。雇用を求める求職者数は、毎年、推計約17000人になっていたが、その大半にあたる約15000人は、義務教育終了レベルの教育水準でしかなく、約800人は義務教育すら終了していなかった³¹。こうした低学歴、非熟練の求職者に対する新たな雇用の創出は、フィジーにとって、大きな社会問題となっていたのである。その一方で、公務員の給与をはじめ公共部門への支出は、国家予算の約80パーセントを占めるまでに肥大化したため、ランブカ政権は、公務員数を削減し、国営企業の民営化を進め、経済再建に取り組んだ³²。

1999年に成立したチョードリー政権は、選挙公約で、こうした雇用問題に関し、低学歴、非熟練の求職者に対して9000人分の雇用を創出するとし、また、公務員には綱紀粛正を求めるものの、国営企業の民営化は中止することをうたっていた。だが、低学歴、非熟練の求職者に対する雇用の創出は、実際には容易に進まなかった³³。一方、公共部門の雇用に関して、民営化を中止し、解雇された職員の再雇用を行ったチョードリー政権ではあったが、チョードリー政権に対して反感を抱くフィジー系住民によるタウケイ運動からは「公務員職をインド系化している」という非難を浴びせられた³⁴。タウケイ運動は、タウケイ労働者ヴィチ国民連合（Viti National Union of Taukei Workers）という名称のフィジー系のみによる労働組合を設立し、エスニック・グループ横断的な労働組合団

体を母体とするフィジー労働党出身のチョードリーに対する敵対姿勢を示した³⁵。

チョードリー政権を倒したスペイトによるクーデターは、チョードリー政権下でも職を得ることができない低学歴、非熟練のフィジー系若年層の不満とタウケイ運動の主張が合体したものによって支えられたと言える。国会議事堂にたてこもったスペイトらクーデターを決行した武装集団のもとに、武器を携えて合流した無職のフィジー系若年層は、インド系住民の追放、伝統への回帰、フィジー系住民による政治的支配によって、すべてが解決するというスペイトの主張に、自分たちの置かれた状況に対する不満を重ね合わせたのだった³⁶。

(4) 地域格差

人間の安全保障の観点からとらえたフィジーの紛争における第4のイシューとしてあげられるのは、これまでにあげた土地、収入、雇用のすべてのイシューと重なり合う地域格差、すなわち都市と村落の間の格差という問題である。

1881年に、フィジー植民地政府の行政の中心地として定められたスヴァは、公共部門をはじめとする雇用の機会に恵まれ、また経済の中心としても発展をとげていった。片や、村落は、サトウキビ栽培地帯を除けば、現金収入の道も限られ、雇用機会も乏しかった。特に、フィジー系住民によって構成される村落は、すでにみてきたように、まさにこの状況に当てはまるものだった。こうしたところから、第2次世界大戦後、収入と雇用を求めて、村落からスヴァへと流入してくるフィジー系住民の数が増え、とりわけ土地が少なく、現金収入を得る機会が少ない東部地域からは、多くのフィジー系住民がスヴァに流入した³⁷。

すでに植民地時代に顕著となった、こうした都市と村落との間の格差は、独立後、スヴァが首都と定められたことによって、いっそう広がることになった。これに対し、同盟党政権は、独立直後の 1970 年から 1975 年を期間とした第 6 次開発計画の主要目標の 1 つに、村落住民の収入レベルの改善をあげ、都市と村落間の格差の減少を目指した。しかし、村落開発の事業計画は、履行にいたるまで多くの手続きを踏まねばならず、効率があがらなかった³⁸。1976 年から 1986 年にかけての年間平均成長率は、首都スヴァとその近郊の地域がいずれも伸びを記録したのに対し、フィジー系住民の村落がほとんどを占める東部地域ではマイナス成長のところめだち³⁹、都市と村落の間の格差が縮小していないことを示した。雇用状況も、ほぼ同じ傾向にあり、1986 年には、公共部門を中心に給与所得雇用の約 68 パーセントがスヴァとその近郊の地域で占められたのに対し、東部地域での雇用は約 1 パーセントと低い数値にとどまった⁴⁰。このような状況の下、村落から都市への人口流入はとどまることをしらず、スヴァとその近郊の地域が人口増加を遂げたのに対し、東部地域では人口の減少をみた⁴¹。

同盟党政権の次に登場した国民連合党とフィジー労働党の連立政権は、都市と村落との間の格差に対し、先にあげたように、村落に居住するフィジー系住民を主な対象とした先住民土地・資源委員会を設立する方針を示し、村落開発をより効果的に進めようと試みた。だが、労働組合団体を背景とする連立政権は、村落に居住するフィジー系住民にとっては、給与所得を得ている都市居住者の利益代表、そしてそれはインド系住民の利益代表と同義のものとしてうつったのである。

連立政権をクーデターによって倒したランブカ政権は、村落部に病院や保健

センターを新たに建設したり、水道施設の改善を行ったりするなど村落開発に力を入れ、クーデターを支持した村落に居住するフィジー系住民に対する配慮を示した。しかし、都市と村落との間に存在する格差に、大きな変化はみられなかった。1995年に行われた調査によれば、村落に居住するフィジー系住民の約62パーセントが基本的に現金収入のない自給自足生活をおくっており、収入を得ている者も、約22パーセントが農業に従事、農業以外の雇用に従事している者は約11パーセント、自営業は約4パーセントという割合にすぎなかった⁴²。

だが、その一方で、変化も進行していた。村落から都市への絶え間ない人口流入によって、フィジー系住民の約40パーセントまでが、都市、ないしはその近郊に居住するようになっていたのである⁴³。これは、都市 現金収入所得者 インド系住民、村落 自給自足生活者 フィジー系住民、というそれまでのステレオタイプを崩すものであった。都市に居住するフィジー系住民の中には、ランブカ政権の下で実施されたフィジー系住民に対するさまざまな優遇政策の恩恵を利用し、実業界に足場を築く者も現れた。しかし同時に、都市に居住するフィジー系住民のすべてが所得を得、雇用を得ていたわけではなかった。村落から都市へと、収入と雇用を求めて流入してきたフィジー系住民のうち、低学歴、非熟練の若年層は、職を得ることができず、無職者として都市の貧困層を形成したのである。

ランブカ政権の後に登場したチョードリー政権は、村落・農業開発を重要課題の1つとして掲げ、都市と村落との間の格差是正を図ろうとし、一方で都市貧困層を念頭に、1991年に導入された10パーセントの付加価値税(Value Added Tax)から生活必需品を除外する政策をとった。しかしながら、チョードリー政

権は、都市、および村落それぞれに居住するフィジー系住民から敵意を持って迎えられた。自分たちが発展から取り残されていると感じる村落に居住するフィジー系住民は、チョードリー政権をインド系住民の利益を優先させ、いっそう自分たちを苦境に追いやるものとみてとり、各地の州議会では、チョードリー政権不信任決議案が次々と可決された⁴⁴。一方、都市に居住するフィジー系住民のうち、ランブカ政権時代にフィジー系住民優遇策を利用し実業界に足場を築いた者も、チョードリー政権になって、そうした優遇策が失われていく状況に不満と危機感をいだいた。そうした一人が、クーデターを実行したスペイトであり、スペイトをののもとに「人間の盾」として集まったのは、その多くがインド系住民に雇用を奪われていると考える都市に居住する無職のフィジー系若年層だったのである。

3 人間の安全保障からみた紛争発展の再発防止の方向性

以上で検討してきたように、フィジー系住民とインド系住民の対立による紛争がクーデターにまで発展したのには、土地、収入、雇用、地域格差といった人びとの日常生活に根ざした人間の安全保障の 이슈が深く関わっていたとすることができる。これは、1987年の国民連合党・フィジー労働党連立政権、および1999年のチョードリー政権の誕生が、フィジー系、インド系両エスニック・グループの政治指導者間での交渉の末に合意された選挙制度に基づいて行われた総選挙の結果であったにもかかわらず、フィジー系によってクーデターが起こされ、政権が倒されたことに対する説明となりうるであろう。すなわち、

フィジー系住民が土地などの面で自らの人間の安全保障が脅かされていると感じた時に、クーデターが起こされたのであり、政治制度がいかに変更されても、フィジー系住民が自らの人間の安全保障が脅かされていると感じるかぎり、フィジーの紛争はいつでも発展し、クーデターとして暴発する可能性を秘めていると言えるのである。

しかしながら、人間の安全保障が誰か他の人間の安全保障を代償にして確保されるものではないとするならば、フィジー系住民にとっての人間の安全保障とは、インド系住民の人間の安全保障を損なうことで成り立つものでないことは明らかであろう。フィジーの紛争では、人間の安全保障 이슈が、しばしば一方にとってのプラスがもう一方にとってのマイナスというエスニック・グループのゼロサム・ゲームの座標軸の中に置きこまれ、扱われてきた。だが、フィジー系住民にとっての人間の安全保障は、まず何よりも、インド系住民も含めたフィジー市民全体の人間の安全保障の文脈の中で考えなくてはならないものであろう。フィジーにおける人間の安全保障の「人間」とは、フィジー市民全体を指すものでなくてはならないと言えるのである。

その際、重要と思われるのは、そうした人間の安全保障を誰が提供するのか、という点である。フィジーの場合、政府は、常にフィジー系住民、あるいはインド系住民どちらか一方の利益代表として、もう一方からみなされてきた。政府は、エスニック・グループそれぞれから、フィジー市民全体の人間の安全保障を提供するものとは認められてこなかったのである。

そこで必要と考えられるのが、当事国政府のみならず、第三者によって人間の安全保障が提供されることである。具体的には、諸外国や国際機関、地域機

構によるフィジーの人びとへの人間の安全保障の提供が考えられよう。これら外部のアクターは、それまでもフィジーにおいて職業訓練や農村開発などの諸援助を行ってきた。しかし、それらは、第一義に経済発展という文脈の中に置かれ、エスニック・グループ間の紛争発展の再発防止に深く関わる人間の安全保障という視点は必ずしも明確にされてこなかった。諸外国や国際機関、地域機構によって、より明示的、意識的にエスニック・グループ間の紛争発展の再発防止と結びついた人間の安全保障の提供が行われることが重要と言えるであろう。

その意味で、2000年のクーデター以後、これら外部のアクターが、そうした観点を打ち出し始めたことは注目に値する⁴⁵。特に、紛争発展の要因として深く関わりながら、それまで外部アクターが手をつけてこなかった土地所有制度に目が向けられ始めたことは、紛争発展の再発防止に向けて大きな意味を持っていると言えよう。

だが留意しなければならないのは、こうした外部アクターによって紛争発展の再発防止を目的とした人間の安全保障が提供される際には、地域の固有性に対する十分な考慮がなされなければならないという点である。外部アクターは、しばしば人間の安全保障を概念的に普遍化し、それを現地において提供しようと試みがちである。しかし、たとえばフィジーの土地問題をとってみてもわかるように、人間の安全保障イシューは、現地の伝統的社会制度や歴史的経緯など、地域の固有性ときわめて密接な関係を持っているものである。そうした地域の固有性から切り離されたところで人間の安全保障が提供されようとすることは、かえって現地において混乱と反発を招くおそれがある。その点から言う

ならば、外部アクターの中でも、地域固有のローカルな知見と情報を多く持つ地域機構が果たすべき役割と責任は、大きいと考えられよう。

本稿で考察したフィジーの事例は、太平洋島嶼諸国の中で例外的なものではない。たとえば、2000年6月にフィジーのクーデター直後に発生したソロモン諸島のクーデターは、ガダルカナル島民、ガダルカナル島在住マライタ島出身者という2つのエスニック・グループ間で、フィジーの事例と同じく、土地、収入、雇用、地域格差という人間の安全保障 이슈をめぐって、紛争が発展したものと指摘することができる。同様のことは、他の太平洋島嶼諸国の紛争についても、かなりの部分、あてはまると言える。フィジーの事例についての考察は、太平洋島嶼諸国における紛争発展の要因とその再発防止の方向性を探る上で、政治制度の改革や武力衝突の終結のみならず、地域の固有性と深く結びついた日常生活レベルにおける人間の安全保障の実現を図っていくことの重要性を指し示す、きわめて意味深いものと言えるであろう。

注

¹ たとえば、Stephanie Lawson, *The Failure of Democratic Politics in Fiji* (Oxford: Oxford University Press, 1991).

² 菅英輝「ポスト冷戦の安全保障」高田和夫編『国際関係論とは何か - 多様化する「場」と「主体」』（法律文化社、1998年）69頁。

³ 連立政権関係者は、同盟党関係者が人数的に上回っていることに反発し、顧問評議会への参加を拒否した。

⁴ フィジー系住民の伝統的指導者層を代表する組織。

⁵ 1987年のクーデターに関しては、小柏葉子「島嶼国フィジーにおける「国民統合」 - 「先住民」・「移民」と階層分化」百瀬宏・小倉充夫編『現代国家と移民労働者』（有信堂、1993

年) を参照のこと。

⁶ Brij V. Lal, “Madness in May: George Speight and the Unmaking of Modern Fiji” in Brij V. Lal (ed.), *Fiji Before the Storm: Elections and the Politics of Development* (Canberra: Asia Pacific Press, 2000), p.186.

⁷ ムアニカウ合意に基づき、7月末には、首長大会議の任命によるガラセ (Laisenia Garase) 文民暫定政権が発足し、新憲法の制定作業を開始した。しかし、2001年3月に、1997年憲法の有効性を認め、ガラセ暫定政権の任命を違法であるとした控訴裁判所の判決が下されたため、同年8月に、1997年憲法に基づいた総選挙が行われ、その結果、ガラセが政権の座についた。一方、スペイトは、結局、反逆罪で起訴され、2002年2月に死刑判決を受けたが、大統領令によって終身刑に減刑された。

⁸ William Sutherland, *Beyond the Politics of Race: An Alternative History of Fiji to 1992* (Canberra: Department of Political and Social Change, Research School of Pacific Studies, Australian National University, 1992), p.166.

⁹ *Ibid.*, pp. 166-167.

¹⁰ *Fiji Sun* (15 May 1987).

¹¹ Brij V. Lal, “A Time to Change: the Fiji General Elections of 1999,” in *Fiji Before the Storm*, p.27.

¹² Brij V. Lal, “Madness in May,” p.185.

¹³ *Ibid.*, pp. 185-186.

¹⁴ スペイトは2つの国営企業の役員職をチョードリー政権によって解任されていた。また、彼がアメリカ企業の代理人として交渉を行っていたフィジーの木材伐採事業の入札は、チョードリー政権によって別会社が選定され、失敗に終わっていた。

¹⁵ 1945年にフィジー系住民担当令が発令され、フィジー系住民のみを対象としたフィジー系行政組織 (Fijian Administration) が設けられた。フィジー系住民担当局は、その中枢組織であり、局長をはじめとする局員はフィジー系で構成されていた。

¹⁶ Sutherland, *op.cit.*, pp.112-115.

¹⁷ R. R. Nayacakalou, *Leadership in Fiji* (Melbourne: Oxford University Press, 1975), p.6. フィジー系住民担当局は、1970年代半ばまで個人営農を奨励しない方針をとっていた。

¹⁸ Padma Lal, “Land, Lome and the Fiji Sugar Industry,” in *Fiji Before the Storm*, pp.114-115; Sutherland, *op.cit.*, p.150.

¹⁹ *Ibid.*, p.178; Michael Howard, *Fiji: Race and Politics in an Island State* (Vancouver: University of British Columbia Press, 1991), p.169.

²⁰ Brij V. Lal, “Madness in May,” p.191.

²¹ *Ibid.*, p.190.

²² Ralph R. Premdas, “Fiji under a New Political Order: Ethnicity and Indigenous Rights,” *Asian*

Survey, 31-6 (1991), p.550.

²³ Sutherland, *op.cit.*, p.132.

²⁴ Premdas, *op.cit.*, p.550.

²⁵ *Ibid.*, p.551.

²⁶ 連立政権で首相を務めたフィジー労働党の党首バヴァンドラは、フィジー公務員組合の委員長であった。

²⁷ Sutherland, *op.cit.*, p.175.

²⁸ *Ibid.*, p.191. 「ヴィチ」とは、フィジー語で、フィジー、フィジー人を指す。

²⁹ *Ibid.*, p.196. Brij V. Lal, “Madness in May,” p.191. 1987年から1989年にかけて、904人のインド系公務員が辞職したのに対し、フィジー系公務員の辞職は、157人であった。

³⁰ *Ibid.*

³¹ Biman Prasad, “Economic Challenges Facing Fiji Before the Storm,” in *Fiji Before the Storm*, pp.165-166.

³² *Islands Business* (October 1999), p.16.

³³ Prasad, *op.cit.*, p.166.

³⁴ *Islands Business* (October 1999), p.16; Brij V. Lal, “Madness in May,” p.186.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*, p.182.

³⁷ Nayacakalou, p.97.

³⁸ *Ibid.*, p.143.

³⁹ Michael Sofer, “Uneven Regional Development and Internal Labour Migration in Fiji,” *World Development*, 21-2 (1993), p.305.

⁴⁰ *Ibid.*, pp.303-304.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Steven Ratuva, “Addressing Inequality? Economic Affirmative Action and Communal Capitalism in Post-Coup Fiji” in A. Haroon Akram-Lodhi (ed.), *Confronting Fiji Futures* (Canberra: Asia Pacific Press, 2000), p.232.

⁴³ Brij V. Lal, “Madness in May,” p.191.

⁴⁴ *Ibid.*, p.186.

⁴⁵ たとえば、人間の安全保障を外交の柱の1つとする日本は、2003年5月に行われた日本太平洋諸島フォーラム首脳会議において採択された共同行動計画の中で、人間の安全保障とは別パラグラフながら、太平洋地域の安全保障強化のためのイニシアティブとして、社会・経済的不公平や、土地所有制度といったイシューに言及している。外務省「日・PIF首脳会議共同行動計画」(2003年5月16 - 17日)

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/ps_sumimt/pif_3/actpln.html (2003年5月20日)

安全保障概念の多義化と「人間の安全保障」

篠田 英朗

広島大学平和科学研究センター

はじめに

冷戦が終焉して従来の国際関係の枠組みが大きく見直されていく過程において、「安全保障」の概念が議論の対象になっている。冷戦体制が二つの対立しあう陣営が安全保障を模索しあうものであったとすれば、その枠組みの崩壊とともに安全概念が変質を迫られたのは当然のことかもしれない。そうしたポスト冷戦時代の事情を象徴する一例が国連開発計画(UNDP)によって提唱され広く知られるようになった「人間の安全保障」概念であろう。そこで意図されているのは「国家の安全保障」から「人間の安全保障」への転換をはかって、より広範囲にわたる人間を対象にした安全保障措置を確立することである。だがこのような新しい概念はどのような意味で本当に新しく、また安全保障概念を現実の国際社会において実り豊かなものにするといえるのだろうか。本稿はこうした問いに答えるための糸口を探求する。そこで本稿が目指すのは、「人間の安全保障」概念を歴史的な視点から捉えなおし、その期待される役割について考察することである。

第一節は、伝統的と想定される安全保障概念がどのような変遷を辿ってきたものなのかを探求する。第二節は、伝統的的国家安全保障概念の歴史的背景をふまえた上で、「人間の安全保障」概念がどのような議論を引き起こしているのか、そしてどのように位置づけられるべきものなのかを分析する。第三節は、90年代になって新たに提示された「人間の安全保障」という概念が、同じく90年代になって議論されるようになった「平和構築活動」の概念とどのような関係を持っているのかについて考察する。第四節は、日本政府の「人間の安全保障」概念への積極的な関心を確認する。

最終節においては、議論のまとめとともに「人間の安全保障」がという地域的文脈で持ちうる含意についてふれる。

1 安全保障の伝統的意味とその変遷

安全保障を意味する「security」は、必ずしも古い政治用語ではない。英語の「security」という一般性の高い語と、日本語の特殊政治的な文脈でのみ用いられる「安全保障」という語との間に感じられるある種の距離は、外来語としてのこの概念の新しさに由来するものだと言えよう。そもそも言うまでもなくsecurityとは国家の軍事的安全保障措置だけを意味する語ではなく、人々が日常生活の中で守る「身の安全」・「警護」や「社会保障(social security)」、あるいは「安心」といったものを意味する語であり、また経済的には担保や有価証券などの保証を指す語である。古くはキリスト教徒の宗教的な安寧という意味でのsecurityという使用法も多くあったようである¹。事実として公権力などが治安

を維持して人々の安全を確保することもまた、英語ではsecurityという概念で理解される。そのため国際政治の文脈でこの語を使用する際には、意味内容を明確にするためにnational securityという表現がしばしば用いられてきた²。国家を主なアクターとする軍事的安全保障の分野において、自国の軍事力の整備と同盟関係構築による手段が、主な安全保障政策として認識されることになったのである。そうした国家の軍事力を焦点にした「安全保障」の概念を、ここではとりあえず「伝統的」なものとして位置づけることにする。

ただしこの「伝統」は、経済、治安、宗教的分野でのsecurityという語の使用に比して新しい。国家安全保障を意味するsecurityの用語法が確立されたのは、20世紀に入ってからだと言われる³。もちろんそれ以前にも国家は防衛のための軍事力整備を行っていたわけであり、今日からみて安全保障措置と呼べるものがなかったわけではない。しかし国家安全保障概念の確立には、国家の制度的アイデンティティの明確性が前提となる。国家が単に君主の統治する領土しか意味しないのであれば、国民の安全という概念はそこから切り離されることになり、今日の意味での国家安全保障(national security)を概念化できないからである。この意味でナショナリズムの高揚による19世紀以降の国民国家原則の普遍化が、国家安全保障概念の成立の背景にあったとすることができよう⁴。ナショナリズムによって国家の擬人化が進んだとき、国家という人格の自己保存が安全保障問題として概念化されるからである。すでに古くから個人のsecurityの概念は確立していたのだから、ひとたび国家の擬人化が進めばそれが国際政治でも用いられる「メタファー」になるのは当然だったと言えよう⁵。

このように国家安全保障が歴史的な産物であるとするれば、伝統的国家安全保

障をあたかも超歴史的に存在するものとして考えることはできない。まずもって伝統的概念の歴史性が検討されなければならないはずである。本節はそこで国内的文脈における「責任化」と国際的文脈における「国際化」、そして両者における「社会化」の三つの視点から、伝統的国家安全保障概念の歴史的様相を探ることにする。

第一に、国内秩序と安全保障の関係についてだが、政治思想史の観点から安全保障概念の源流を探るならば、近代国家の立憲主義化・民主主義化の過程で政府に与えられた新しい役割とそれにともなう政府の「責任化」過程を見逃すことはできない。たとえばイギリスを例にとれば、名誉革命以降王権の制限による国民の権利保護は、立憲的国制の下で国家秩序の一支柱となっていた。それがアダム・スミスやジェレミー・ベンサムが登場した18世紀後半からの自由放任主義や功利主義思想の展開の過程において、政府の役割を極小化する思潮、政府の役割を「夜警国家」に限定する思潮へとつながっていった。この小さな政府への期待は、しかし決して弱い政府への期待ではない。秩序維持・安全保障に専心する国家機関は、その期待に応えるだけの実力を持っていないからである。国民の政治的・市民的権利を保護し、治安維持を保障する政府権力は、他のいかなる国内集団をも圧倒する立法・司法・行政能力を保持していなければならない。そして当然そこには十分な警察・軍事力の整備が含まれる。政府が国民の安全保障に責任を持つという考えは、立憲主義的国制の中で政府に与えられた役割に対応したものであり、19世紀以降民主化の進展とともに、そのための政策の充実が政府の主要関心の一つとなっていったのである。

第二に、このような夜警国家的安全保障の延長線上に、安全保障の「社会化」とも言える事態が起こることになる。夜警国家観は「自由放任主義」の名の下に資本主義の進展を後押しした一方で、資本主義に対する敵対勢力の批判の対象ともなった。共産主義に対する自由主義陣営の勢力は、世界恐慌によって大きくそがれることになった。その後、ケインズによる拡大された政府の役割が先進国の主要な経済ドクトリンとなり、恐慌下でのニューディール政策やナチ・ドイツ及びソ連における全体主義的経済政策の有用性の認識へとつながっていく。総力戦として大量の国民を動員した第二次世界大戦後、イギリスにおけるベヴァリッジ・プランなどに象徴される福祉国家化の流れがヨーロッパを中心に定着し、それは80年代のレーガンやサッチャーによる保守革命の時期まで一貫して続いていくことになった。その間自由主義の牙城とも考えられたアメリカにおいても、アフーマティヴ・アクションをはじめとする政府の社会介入政策が定着し、また失業者対策などを含めた経済的・社会的権利の保障が政府の重要な仕事の一つと認識されるようになった。国民の「社会的安全保障」が、政府が果たすべき責務の一つとなったのである。

このような「社会化」は伝統的国家安全保障の変化を示すものであるが、しかしそれと全く断絶したものでもないだろう。そもそも石油や食糧などの経済的・社会的資源は常に国家安全保障の重要な一側面であった。それは国家主義的解釈に従えば国力増強の手段でしかないのかもしれないが、しかし国民にそうした経済的・社会的な安全を供給していく政府の役割は国民を全く無視するものでもありえない。特に民主化・立憲主義化の流れの中で、経済的・社会的安全保障が国民の「権利」として確立されていったことには注意すべきであ

ろう。またこの「社会化」は国内的文脈でのみ理解されるべきではなく、次の「国際化」とも絡み合うものである。

第三に指摘できるのは、伝統的安全保障概念は「国際化」の反映だったという点である。18、19世紀の古典的とも言える国際政治が展開した時代には、バランス・オブ・パワーがある種の法則として、また政策理論として、有効性を保っていた⁶。超越的権力がないままに大国が国益を求め合う状況においては、大国間の勢力均衡だけが国際社会の政治原理であった。そこで戦争は歪曲した勢力均衡を是正するための制度的措置であり⁷、そのためナポレオン戦争などの例外を除いてヨーロッパではおおむね大規模な戦争が回避された。大国は軍事力整備と国際情勢に応じた同盟政策で自国の安全を図り、小国は大国間のバランス・オブ・パワーの論理によって操作される（べき）ものでしかなかった⁸。19世紀帝国主義の時代にアジアとアフリカで広がった植民地化の嵐は、ヨーロッパ外に位置する諸国の安全保障が無に等しく、あくまでもヨーロッパ列強の織り成すバランス・オブ・パワーの論理に還元されるものでしかなかったことを示していたと言えよう。バランス・オブ・パワーも大国の安全保障政策の一環であったということは間違いではないかもしれない。しかし国益や他国の動向によって目まぐるしく同盟政策を変更する古典的国际政治には、勢力均衡による秩序維持の観点はあっても、安全を保障するための措置をとるという制度的観点が希薄だった。

おそらくナポレオン戦争によって混乱したヨーロッパに生み出されたウィーン体制下の失敗に終わった神聖同盟、そして限定的な成果をおさめたその後のヨーロッパ協調体制は、大国による秩序維持のための初めての制度的試みだっ

た⁹。19世紀において大国は国益を求めながらも秩序維持の責任を負い、諸国の安全を保障する役割を果たす一種の制度を形成するという考えが生まれたのである。ナポレオン戦争は一種の世界戦争だったが（もちろんそれ以前の18世紀の幾つかの戦争も世界的に波及したのだが）、その規模の大きさから諸国の安全保障を国際社会全体の秩序維持の観点から捉える発想を生み出した。この方向性は第一次世界大戦後に新しい形で発展した。国際連盟は、新興のヨーロッパの小国を含めたベルサイユ体制を、集団安全保障によって維持することを目的とする機関であった。さらに第二次世界大戦後に国連憲章第7章に挿入された「国際の平和と安全」という表現は、安全保障が単に個々の国家によって追求され解決されるものではなく、国際社会全体が取り組まなければならない問題であるという認識を示している。

もちろん国際連盟においても国際連合においても集団安全保障システムは実際には機能しなかった。だが第二次世界大戦の後に生まれた米ソが二極となった冷戦構造の中で超大国は世界中の諸国の安全保障に何らかの責任あるいは重大な関与を持たざるをえなくなったのであり、事実上二つの集団安全保障システムによる世界大の勢力均衡の構造を作り出したのである¹⁰。百万という規模でアメリカの軍隊がヨーロッパやアジアに常駐して他国の国境線を警備するという光景は20世紀後半になって初めて生まれたものであり、19世紀までのヨーロッパでのバランス・オブ・パワーの構造においては考えられなかった事態だと言えよう。

このようなウィーン会議以来の国際秩序維持制度の進展は、一方において「主権平等」の原則によって全ての諸国の安全が国際社会全体の秩序維持の観点か

ら保障されるということと、他方において実はそのような諸国の安全保障がそれぞれの国の軍事力整備によっては達成されず、何らかの国際的システムの中での安全保障を必要としているという事情とを反映したものであった。第二次世界大戦後に二極構造を支柱として世界中に網の目のように張り巡らされた多くの「安全保障条約」は、こうした事情の反映だと言える。

この軍事的安全保障の「国際化」という事態は、同時に進展していた「社会化」の流れとも無縁ではなかった。そもそも国連は経済社会理事会という機関を持つという点で、国際連盟とは異なる性格を持っていた。(軍事的側面を含めた)安全保障は、経済的・社会的側面を無視しては達成されない、という認識が、世界恐慌が引き金となって起こった第二次世界大戦の教訓であった。経済社会理事会に属する種々の機関、つまり国連開発計画(UNDP)、世界食糧計画(WFP)、国連児童基金(UNICEF)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)などは、戦後の国際社会の中でその活動領域・重要性を拡充し続けていった。また政府間関係においても、戦略的意図を動機としつつ二国間の対外援助が拡大発展し、先進国が開発途上国の経済・社会開発の当事者の一員となるという事態が生じた。民間団体による援助活動も急速に拡大し、南北間における「社会的安全保障」の「国際化」が進展していったのである。

このような文脈において見れば、次節でみる「人間の安全保障」概念は、その新しさは否定されないとしても、むしろ歴史的流れの中で生まれてきたものだと言えるだろう。

2 人間の安全保障

「人間の安全保障」という概念は1994年以前にも様々な機会で主張されていたとされる¹¹。特に冷戦の終焉によって安全保障という概念を見直す気運が生まれたことが大きい¹²。だがそれが広く注目を浴びるようになったのは、1994年のUNDPによる『人間開発報告書』によってであった。すでにその前年の1993年の『人間開発報告書』において、アマルティア・センの「ケイパビリティ」概念の影響を受けた「人間開発」の観点から「人間の安全保障」概念が提唱されていたが、94年『報告書』はそれをさらに体系的に説明したのである¹³。

『報告書』によれば、「人間開発」とは「人びとの選択の幅を拡大する過程」と定義されるが、「人間の安全保障」は「これらの選択権を妨害されずに自由に行き、しかも今日ある選択の機会は今後も失われぬという自信を持たせること」だとされる¹⁴。後者は参加型開発に必要である。というのは最低限の必要を満たし、生計のための機会を与えられれば、人びとは解放され、自らの能力を開発し、地域社会・国家・世界の開発に全面的に貢献すると考えられるからである¹⁵。このように開発の観点から提起された「人間の安全保障」が、世界共通、相互依存、早期予防、人間中心という「四つの特徴」を与えられて、『報告書』によって説明される¹⁶。

その「人間の安全保障」という包括的概念には、「二つの主要な構成要素」があるという。「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」である。『報告書』は、国連設置を決議したサンフランシスコ会議の経緯を政府に報告した際のアメリカの国務長官を引用し、この二つの自由が国連発足当初から認識されていたと指摘する。しかし『報告書』によれば、実際にはこれまで「恐怖からの自由」

のみに安全保障概念が結び付けられてきたという¹⁷。

そこで冷戦終焉によって新しい包括的安全保障概念への転換が図られなければならない、と『報告書』は主張する。それは「領土偏重の安全保障から、人間を重視した安全保障へ」、そして「軍備による安全保障から『持続可能な人間開発』による安全保障へ」、というスローガンによって表現される。具体的には経済、食糧、健康、環境、個人、地域社会、政治の七種類の安全保障が求められる¹⁸。経済の安全保障に関しては、まずもって「安定した基本収入」を提供する仕事の確保が重要となる¹⁹。食糧の安全保障は、「だれでもがいつでも、物理的にも経済的にも基本的な食糧を入手できること」を意味し、そのためには「食糧を自分で生産したり、買ったたり、公的な食糧配給制度を利用して食糧を得る“権利”を持つこと」が必要となる²⁰。健康の安全保障は、伝染病や寄生虫によるものをはじめとする病気に対する安全保障で、環境や医療サービスの整備などが重要となる²¹。環境の安全保障の主要テーマは、水質汚染、砂漠化、塩害、大気汚染、人口増加による自然災害被害の拡大などである²²。個人の安全保障は、国家や他の集団や人々からのあらゆる種類の暴力から身を守ることである。また労働災害、交通事故、女性に対する脅威、児童虐待もこのカテゴリーの対象である²³。地域社会の安全保障は、伝統的慣習の中にひそむ圧政、民族対立による被害、先住民に対する暴力などに関わる²⁴。政治の安全保障は、人権保護や民主化を意味する²⁵。さらに『報告書』は地球規模で「人間の安全保障」を脅かすものとして、爆発的な人口増加、経済的機会の不平等、国際間の過度な人口移動、環境の悪化、麻薬生産と取引、国際テロの六つをあげる²⁶。

この「人間の安全保障」概念は、国家崩壊の危険信号としての早期警告指標

を提供する。食糧消費の悪化、高失業率、賃金の減少、人権侵害、民族紛争、人間開発指標での地域間格差の増大、過剰な軍事支出などがそうした指標となる。具体的には『報告書』はアフガニスタン、アンゴラ、ハイチ、モザンビーク、ミャンマー、スーダン、ザイール（現在のコンゴ民主共和国）を危機的な段階にある国々とし、予防的・治癒的手段を含む国内・国際社会の努力が社会統合のために必要だとする。このような予防措置の提唱における『報告書』の立場は、短期間の人道的支援は長期の開発援助には及ばないというものである。そして「社会統合政策」が「人間の安全保障」概念により求められる政策として打ち出される²⁷。

さてこのように極めて包括的な形で提示された「人間の安全保障」概念には、概念的明晰さを欠き、その対象領域が散漫になっているという傾向があるかもしれない。その一方において、包括的であるがゆえに多方面での国際協力活動を総合的に位置づけし直すという視点がある。それゆえこの概念の賛同者も批判者も、従来の安全保障概念との異質性ばかりに着目し、いわば国家中心主義批判の文脈でそれを理解しようとしているようである。しかし世界共通、相互依存、早期予防、人間中心という『報告書』が「人間の安全保障」概念の特徴としてあげる語は、もちろん国家中心的なものではないにせよ、決して国家に敵対し挑戦するものでもない。その点を念頭においた上で、『報告書』の「人間の安全保障」概念を歴史的・思想的文脈から検討してみよう。

第一に、「人間の安全保障」概念が、第二次世界大戦後の世界秩序の支柱ともいえる歴史的・思想的基盤を持っていることが指摘できるだろう。『報告書』は「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」が「人間の安全保障」概念の二つの

構成要素だとするが、言うまでもなくそれらは「言論表現の自由」と「信教の自由」とあわせ、ルーズベルト米大統領が1941年初頭に「自由を守る戦い」である世界大戦で守られるべき四つの基本的自由としてあげたものである。同年8月にルーズベルトがチャーチル英首相と連名で発表した「大西洋憲章」には、四つのうち「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」の二つだけが特筆された。

『報告書』が述べるように、これら二つの自由は国連発足当初から認識されていた。より正確に言えば、それらはまさに国連設立の思想的基盤だったのであり、第二次世界大戦における連合国(United Nations)側の戦争および戦後の世界秩序再編のための正当化論理そのものだったのである。そしてすでに指摘したように世界恐慌をへて設立された国連は、連盟とは異なり、経済的社会的領域での活動を重要なものとみなしていた。領土的・国家的なものとしてだけ安全保障概念が理解されたというのは間違いではないとしても、誤解を招きやすい言い方だろう。より正確には、経済的・社会的な安全を保障しなければならないという要請が、徐々にではあれ、すでに見た「責任化」、「社会化」、「国際化」の流れの中で、一貫して高まってきたと言うべきであろう。

第二に、第一の点の別表現とも言えるが、『報告書』の発想には、これまで別の文脈で語られてきた思想と基本的に同じ構図が見られる。それは大枠で言えば、たとえば人権分野における政治的・市民的権利に対する経済的・社会的権利の劣位改善の試みに重なると思われる。また平和学の分野では周知のものとなっているヨハン・ガルトウングの「消極的平和(戦争の欠如)」偏重に対する「積極的平和(構造的暴力の欠如)」認識の試みにも相通ずるところがあるだろう。国家という政治・法的擬人におきかえて人間という生身の存在を中心にし

て安全保障政策を立案しようとする『報告書』の発想は、擬人が生きる政治的・法的領域での安全保障に対して、経済的・社会的安全保障を復権させるという性格を持っている。

第三に、「人間の安全保障」は、国家概念を中心にして領土的・軍事的に認識される安全保障概念と対比されるべきものである。しかし両者の対比関係は、「防衛的」と「包括的」という表現によって説明されるべきものであり²⁸、必ずしも相矛盾するものではない。『報告書』が危険なものとするのは、たとえばイラクやソマリアでみられた社会支出に対する軍事支出の異常な高さである²⁹。つまり包括的概念としての「人間の安全保障」が問題にするのは、種々の安全保障措置を包括的かつ均衡のとれた形で追求することであり、伝統的な領土的・軍事的安全保障は排除されるのではなく、あくまでも適正に位置づけし直される。もっとも『報告書』自体がそのような努力をしているとは言えない。それは『報告書』が「人間開発」の文脈にそってUNDPが「人間の安全保障」を説明したものであるという点を考慮すれば、当然なのかもしれない。だがたとえば『報告書』が個人の安全保障に関して外国からの脅威を「人間の安全保障」を脅かすものとしている以上³⁰、伝統的安全保障概念をそこから排除すべき理由はないと言える。

第四に、国家ではなく「人間の安全保障」が強調されるとしても、その際に安全を保障する主体として想定されているのは、各国政府もしくは政府が構成する国際機関である。『報告書』も、政府の政策決定者や国際機関で働く職員たちを主な名宛人に想定しているように見える。つまり国家は自らの生存を守るという形で政策を決定するのではなく、人間の安全を守るという観点から政策

を決定しなければならないということが、「人間の安全保障」概念が要請する結論である。さらには政府は自国の国民だけではなく、世界の人間たちの安全を念頭において行動していかなければならないということである。もちろんだからといって、民間団体や諸個人による「人間の安全保障」確保のための努力を『報告書』が軽視しているというわけではない。しかしそれでも指摘できるのは、政府の領域とは全く別の領域で「人間の安全保障」概念が説かれているのではなく、むしろ政府の活動領域を広げたり修正したりするために説かれているのだという点である³¹。

第五に、国際社会の歴史的展開にそってなされた「人間の安全保障」概念は、既存の秩序の枠組みと価値観を決して根本的に否定するものではなく、むしろそれらを総合的に強化する形で提唱されている。そのことは『報告書』がすでに見たように「社会統合政策」を結論的に「人間の安全保障」政策としてあげたことに示されている。「社会統合政策」によって成し遂げられるのは、国連が依拠する主権国家システムの否定ではなく、その強化である。むしろそこでは多様性を認める多元的価値観が前提とされなければならない。しかしあくまでも国民国家の機能整理と強化が人間の安全を保障する手段なのであり、そのような観点から様々な領域で現在行われている国際支援活動を包括的にまとめあげるものとして、「人間の安全保障」概念が設定されるのである。

これらの点を指摘することによって、本稿は過度に伝統的国際秩序との連続性を強調して『報告書』の貢献を否定しようとしているわけではない。しかし本稿は、「人間の安全保障」概念が目的とするものを明確にする必要性を強調する。「人間の安全保障」概念は国家に対立する思想的に急進的なものとして、あ

るいは主権国家衰退論の時代の風潮に乗った形で、理解されるべきものではない。その重要性はあくまでも、戦後の国際社会が目指してきたものをさらに一層包括的・総合的な視野で捉え直し、拡大した国際支援の活動戦略を新しい時代の要請の中で練り直そうとする態度に見出されるべきだと思われる。

3 人間の安全保障と平和構築活動

ここまで見てきたように『報告書』の人間安全保障概念は、決して伝統的な国家安全保障の否定の上に成立するものではなく、それをも取り込んだ上でより「包括的」な安全保障政策を模索するために提唱されたものであった。それは決して過去と断絶しているものではなく、むしろ国連が体現する戦後国際社会の価値規範を再認識するためのものであった。そこで提起されるべきは、それではなぜ今そのような安全保障概念の包括的把握が必要なのか、という問いだろう。安全保障が狭義に捉えられていた時代にも、『報告書』が列挙する問題点の深刻さは認識されていた。なぜ今それらを「包括的」安全保障概念によって総合的に把握し直すことが必要なのだろうか。

『報告書』が「早期予防」の重要性を「人間の安全保障」概念の一特徴にあげているのは、象徴的である。「人間の安全保障」は「後手の介入」に優るものとしての「早期予防」を重視する視点だと説明される。それによって広義に捉えられた「開発」が、緊急人道援助や平和維持活動などの他の国際協力活動との関連性の中で位置づけられることになる。この点は『報告書』が、(1993年までの段階で)平和維持活動費が膨張しているのに対して開発援助費が横ばい

もしくは減少傾向にあると指摘し、長期的な開発援助のための資金を「平和の配当」や「兵器貿易に対する課税」などの手段によって「先進国の防衛予算」から捻出することを提唱している点などで明らかになってくる³²。領土的・軍事的安全保障を包括的な「人間の安全保障」概念の中に取り込むということは、直接的には各国政府の防衛予算を減らして「人間開発」関係の予算を拡充すべきことを意味する。開発途上国は国家予算の20%を「人間優先関連分野」にあてるべきであり、援助供与国も「人間優先の目標に向ける配分率」を20%まで引き上げるべきだと『報告書』は主張するが³³、さらに『報告書』は「平和の配当」などを利用して、「人間の安全保障に関する国際基金」の設立も提唱したのである³⁴。

このように「安全保障」という用語を使ったことにより政治学者の関心も集めた『報告書』は、あくまでも「開発」の重要性を訴えるという目的によって生み出されたものとして解釈されうる。この意味では「人間の安全保障」は、ポスト冷戦時代における「開発」の再評価の一環として打ち出されたものだと考えられよう。言うまでもなく冷戦時代の開発とは、援助供与国の戦略的関心と無縁ではありえなかった。またそうであるがゆえに、伝統的安全保障との比較においては確かに常に劣位にあるものと認識されてきた。古い戦略的要請が特定の援助供与国に特定の国家の開発への関心を生み出したとすれば、ポスト冷戦時代にはそのような開発への関心は時代遅れのものとなる(かもしれない)国家ではなく「人間の安全保障」を、というスローガンは、そうした時代背景において価値を持つ。

このことは、「人間の安全保障」という包括的概念を媒介にして、開発が他の

国際協力活動の中に組み込まれるようになることを意味する。それはたとえば人道援助や平和維持活動など、本来は開発とは区別される活動領域を、より包括的な視点の中で狭義の開発とともに位置づけし直すことである。食糧、職業・所得、人権、武力紛争、不平等、軍事支出という多岐にわたる「人間の安全保障」の指標は、あたかもUNDPの指導の下に他の国際援助活動を統御しようとする試みの表れであるかのようだ³⁵。

1990年代前半になされた類似の試みとして、1992年に出されたブトロス・ガリ国連事務総長（当時）の『平和への課題』（初版）をあげることができる。ガリはそこにおいて予防外交や平和維持とあわせて「紛争後平和構築（post-conflict peace-building）」という新しい概念を提唱した³⁶。それは紛争後地域において平和の基盤を作り上げる活動を指すのだが、その包括性のゆえに実際の内容としては非軍事化、小火器の管理、制度改革、警察・司法機構の改善、人権監視、選挙改革などとあわせて、社会・経済開発があげられた³⁷。そこにはUNDP『報告書』と同様に、社会的・経済的脆弱さが混乱を誘発するという認識がある。紛争後地域という限定をとれば、それはまさに長期の視点に立った「早期予防」としての「人間開発」の役割認識にほかならない。対処療法的ではない予防策として、ガリは平和の側から、開発をも視野に入れた包括的アプローチを提唱した。そして開発の側からは、平和を視野にいれた包括的アプローチとして「人間の安全保障」概念が提示された。このような意味において、「人間の安全保障」は、「平和構築」などの概念と同様に、確かに同じ時代の要請に応えるものだったと言える³⁸。

4 人間の安全保障と日本

さてここまで本稿は「人間の安全保障」概念についての分析を加えてきた。本節はその「人間の安全保障」概念が日本政府によって注目されていることを、簡単に指摘しておきたい。

安全保障の「社会化」として指摘した状況は、先進国一般に見られる現象であった。しかし軍事力を限定的にのみ保持することを国是としてきた日本にとって、安全保障の経済的・社会的側面に着目することは自然なことであった。1970年代に入ってから相互依存状況の進展と、ニクソン・ショック及びオイル・ショックは、広い視野から安全保障を捉える気運を日本に生み出した。この時期の経済安全保障を取り入れたものとしての「総合安全保障」概念は、そうした事情を反映したものであった³⁹。ここで「総合安全保障」について考察する余裕はないが、少なくともそれが領土的・軍事的ではない安全保障概念の構築を目指すものであったことは指摘できるだろう。もちろんそれは決して人間中心主義という視点によって成立したわけではなかったのだが⁴⁰。

こうした歴史的経緯を考えると、現在の日本政府が「人間の安全保障」概念を好意的に取り扱い、ある種の外交の指針として紹介しているのは、不思議なことではない。外務省の説明する「基本的考え方」は、「我が国の国際貢献に当たり、『21世紀を人間中心の世紀とすべし』との理念の下、人間個々人に注目し、国家の安全と繁栄を確保しながら、人間個人の本来の可能性を実現することを目標とする」ことだという。「現在、人類は貧困、環境問題、薬物、国際組織犯罪、感染症、紛争、難民流出、対人地雷といった様々な脅威に直面」している

ので、「こうした問題は国境を越えた広がりを持つ面もあることから、その解決に当たっては、各国の個別の対応に加え、国際社会が一体となって取り組むことが必要」だという認識が、「人間の安全保障」重視の理由なのだという⁴¹。

こうした動きは UNDP 報告書の直後ではなく、小渕政権の時代に生まれてきたものである。政府高官が初めて「人間の安全保障」について公式にふれたのは、小渕恵三総理大臣（当時）による 1998 年 12 月の「アジアの明日を創る知的対話」という国際会議での演説においてであったが、その中で小渕首相は次のように述べた。

「近年のアジアの目覚ましい経済発展は、同時に様々な社会的ひずみを生み出しました。経済危機によりこのようなひずみは一層顕在化し、人間の生活を脅かしています。私は、このような事態に鑑み、『ヒューマン・セキュリティ (Human Security)』即ち『人間の安全保障』の観点に立って、社会的弱者に配慮しつつ、この危機に対処することが必要であるとともに、この地域の長期的発展のためには、『人間の安全保障』を重視した新しい経済発展の戦略を考えていかなければならないと信じています。...私は、人間は生存を脅かされたり尊厳を冒されることなく創造的な生活を営むべき存在であると信じています。『人間の安全保障』とは、比較的新しい言葉ですが、私はこれを、人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的に捉え、これらに対する取り組みを強化するという考え方であると理解しております。『人間の安全保障』の問題の多くは、国境を越えて国際的な広がりを持つことから、一国のみでの解決は困難であり、国際社会の一致した対処が不可欠です。また、これらの問題は、人間一人一人の生活に密接に関わることから、NGOを始めとする市民社会における活動が最も効果的に力を発揮できる分野であり、各国政府及び国際機関は、市民社会との連携・協力を強化しつつ対応していくことが重要です。アジア経済危機に関しても、我が国は、これまでに世界最大規模の支援策を表明し、また、着実に実施してきておりますが、このような支援に際しても、『人間の安全保障』の観点から、経済危機から最も深刻な影響を受けている貧困層、高齢者、障害者、女性や子供など社会的弱者対策を重要な柱の一つとして取り組んでいます。」⁴²

小淵総理は同じ月のベトナム訪問時における演説でも「人間の安全保障」についてふれ、国連に「人間の安全保障基金」を設置するため 5 億円を拠出したことに言及した⁴³。小淵総理（や高村外相）はその後の国会での施政方針演説や国連総会での演説などでも「人間の安全保障」についてふれている⁴⁴。「人間の安全保障」はその後の幾つかの国際会議などで日本政府が積極的に議論を提起したテーマでもある⁴⁵。

日本政府の「人間の安全保障」に対する関心を説明するかのよう、2000 年 5 月の国際会議「グローバル化世界における人間の安全保障」におけるスピーチにおいて、高須幸雄外務省国際社会協力部長は次のように述べている。「我が国の人間の安全保障についての考え方は、UNDP により提唱された包括的な考え方に大変似ています。我が国は、戦後経済社会開発を通じ国民の繁栄と福祉の促進を図ってきましたが、このような経験を通して我が国は、このような人間の安全保障についての幅広い捉え方を主張していく上での十分な裏付けを得たのです。さらに、私たちは、このような方向にこそ 21 世紀の世界は進むべきものと確信しています。」

高須はさらに次のように言うことによって、「人間の安全保障」を過去の（日本）政府の活動との関連で位置づける。「人間の安全保障は、真新しい概念ではありません。国家の究極の責任は、領土を保全し国民の生存と福祉を保護するものであって、長い間、健全な政府は、人間の安全保障を国家の政策の一環として追求してきました。」「人間の安全保障」への関心が国際的に高まり、優先度が高くなっているのは、国内紛争の多発、グローバル化のもたらす不平等などの最近の変化を反映したものである、と指摘しつつ、なお高須は次のように

強調する。「しかしながら、このような人間中心の世紀においても、政府の役割は減じることはないことを急いで付け加えておかなければなりません。人間の安全保障は国家安全保障上の措置にとって代わるものではなく、領土保全、及び国民の生命・財産の保護は政府の責任であり続けます。ただ、国家の安全保障は、個人の生存と尊厳という人間の安全保障を確保するために不可欠ですが、それだけで十分ということにならないのです。仮に国家が豊かで強力なものになったとしても、その国で暮らす個人が安全かつ豊かな暮らす（ママ）ことができる保証はありません。政府の役割は、個々人がその生活を充実させ、更に個人の能力を不当な制限無しに発展させ得る基盤あるいは環境を提供することなのです。」⁴⁶

このような外務省を中心とする政府関係者の見解に、日本政府の「人間の安全保障」を外交政策の一つの理念的支柱としようとする意図が読み取れるかもしれない。2000年の『外交青書』では、「より良い地球社会を目指して」と題された節において、「人間の安全保障」が「総論」として、環境問題、テロ、国際組織犯罪及び薬物、人権擁護と民主化促進、保健・医療、原子力の平和利用と科学技術の国際協力、自然災害に対する国際緊急援助などの項目へ導く包括的概念としてふれられた⁴⁷。ただし2001年『外交青書』では、「第1章・総括」の最終節として、紹介された。2002年になると、「第1章・総括」の最終節「国際社会の主な取組」の中の最終項目として、国連の役割、大量破壊兵器の拡散防止、多角的貿易体制の強化、地球温暖化問題への取組、感染症対策と、並列的に扱われることになった。2003年『外交青書』でも、ほぼ同じような位置づけとなっている⁴⁸。

また国連への 5 億円（463 万ドル）の拠出によって設立された「人間の安全保障基金」を通じた具体策として、東南アジアの貧困対策事業を行うアジア太平洋経済社会委員会（ESCAP）「人間の尊厳イニシアティブ」など多岐に渡るプロジェクトが実施された。その後も日本政府は、さらに 183 億円（1 億 6,550 万ドル）を追加拠出した⁴⁹。この基金を通じて、2002 年 6 月までに、61 プロジェクトに対して（国際会議開催費などを除いた実質的な数は 53）、8,412 万ドルの支援が行なわれた。内訳は、健康・医療分野（19 件、926 万ドル）、貧困分野（13 件、1,080 万ドル）、環境分野 3 件（43 万ドル）、紛争分野 2 件（377 万ドル）、難民分野 7 件（650 万ドル）、薬物分野 1 件（20 万ドル）、災害分野 3 件（241 万ドル）、コソボ支援 10 件（4,880 万ドル）などとなっている。地域別で見ると、アジア 21 件（1,713 万ドル）、アフリカ 11 件（982 万ドル）、中南米 2 件（121 万ドル）、カリブ地域 3 件（92 万ドル）、大洋州 6 件（159 万ドル）、コソボ 10 件（4,880 万ドル）などとなっている。特に設立当初にアジアへの配分が多かったが、その後に対象を広げているという⁵⁰。

またこの基金を受けて東京に事務局を置く「人間の安全保障委員会」が、緒方貞子元国連高等弁務官とアマルティア・セン・トリニティ・カレッジ学長（ケンブリッジ大学）を共同議長として、二年間の活動期間を設定して発足し、2003 年 5 月に最終報告書が公表された。共同議長の役割分担を受けて、主に紛争と開発に関わる人間の安全保障の問題について論じられている⁵¹。

このように日本政府は、「人間の安全保障」概念を自らの外交理念を表現するものとして好んで用いている。この傾向がどの程度の間続くものなのかは明らかではないが、軍事的安全保障をめぐる議論が相対的に乏しく、その一方でか

つて「総合安全保障」概念を提唱し、現在非軍事的分野での国際協力活動の拡充を目指している日本外交の歴史的土壌・志向性からすれば、この傾向は十分に理解できるものだと言えよう。

5 人間の安全保障と東アジア

国連機関によって提唱された「人間の安全保障」概念は、人間の基本的な生存環境を維持するという普遍的な目的に関して、包括的でグローバルな射程を持つことを狙っている。しかし日本政府の政策は、明らかにアジア、特に東アジアに重点をおいている（たとえば「人間の安全保障基金」が実施した 53 の支援プロジェクトのうち、アジアが 21 件、東南アジアだけで 15 件を占めている。太平洋諸国へのプロジェクト 6 件を含むと、日本の周辺地域への支援が、全体の半分以上を占めていることになる⁵²。このような事情を踏まえて、「人間の安全保障」概念が東アジアという地域において持つ意味を考えてみたい（ここでは北東アジアだけでなく東南アジアも含むものとして「東アジア」地域を想定する）。

第一に、「人間の安全保障」概念は東アジアの知的・文化的風土になじむ価値規範かもしれない。東アジア諸国は、シンガポールのリー・クワン・ユーやマレーシアのモハマド・マハティール首相らによって、「普遍的」装いの人権規範を西欧的価値観の押し付けとする批判的見解で知られる。その論争は、人権法の文脈で言えば、「政治的・市民的」権利偏重になりがちだと言われる欧米諸国に対して、「経済的・社会的」権利の尊重を訴える視点を導入する態度につなが

ると言われる⁵³。もしそうだとすれば、自然権的基盤で人権概念を捉える「欧米偏重」の人権観を是正する勢力としてのアジアは、「人間の安全保障」に好意的であるべきはずである。

第二に、東アジアは飛躍的な経済発展を遂げているとはいえ、未だ被援助対象となっている諸国を多く抱える。すでに見たように、小渕首相が1997年アジア経済危機後の経済支援策と絡めて、「人間の安全保障」概念を提示し始めたことは象徴的である⁵⁴。経済的に不安定さを残しつつ、世界大の政治的重要性を持つ東アジアにおいて安全保障政策の「包括的」アプローチを強調することは、他のどの地域においてよりも強く求められるかもしれない。1994年のASEAN地域フォーラム（ARF）の第二回会議で採択された「コンセプト・ペーパー」が、「ARFは軍事的観点だけではなく、政治、経済、社会、その他の諸問題を含む総合安全保障の概念を認知する」と謳っていたことは、その意味で示唆的である⁵⁵。

第三に、東アジアではヨーロッパで発展したいわゆる「協調的安全保障」をそのまま取り入れるだけの条件が揃っていない。たとえば軍事的対立構造がヨーロッパにおいてほど明確ではなかったため、「硬いレジームを作って危険に対処し、紛争解決のために即効性のある政策決定をする共通の誘因が乏しい」という事情がある⁵⁶。したがって安全保障措置のための枠組みとしては「軟らかいレジーム」が当面模索されることになるが、逆にその「軟らかさ」は非軍事的領域をも視野に入れた「包括的」安全保障概念になじむものであろう⁵⁷。また言うまでもなくそれは日本の「総合安全保障」概念に合致するものでもある⁵⁸。

第四に、東アジアは欧米地域と比べて、旧植民地諸国が多く、アフリカほど

ではないとしても、国民国家の基盤が相対的に弱い。つまり国内政治制度そのものが脆弱であるか、または脆弱な状態に戻る危険性を持っている諸国が多いのである。中台関係を国家間関係に類似したものとして除外しても、東アジアでの安全保障構想は、単なる国家間関係ではなく、アチェなどインドネシア内部の独立志向地域、チベットなど中国内部の少数民族地域、カレン族などのミャンマー内部の少数民族居住地域での紛争・混乱、あるいはマレーシアなどでの民族的・宗教的対立、カンボジアなどでの民主化に伴う政治的不安定などを、考慮していかななくてはならない。「社会統合政策」が結論的に導き出される「包括的」概念としての「人間の安全保障」概念は、こうした意味でも東アジアで有効性を持ってくると言える。

第五に、外部世界に目をやれば、「人間の安全保障」は日本をはじめとする東アジア諸国の外交政策の指針となりうる。発展途上から経済先進国への脱皮を図る東アジア諸国にとっては、もはや一方的に援助の受け入れだけを期待することは許されない。今後はアフリカなどのより劣悪な経済的・社会的条件に苦しむ地域に、建設的に貢献していくことが求められる。また環境問題を尊重した経済発展というモデルを他の発展途上国に示す必要もある⁵⁹。そのとき軍事的領域での貢献は、決して軽視されるべきものではないとしても、欧米諸国と比べれば、相対的にその重要性は低い⁶⁰。「人間の安全保障」概念は、日本政府あるいは東アジアから外部世界に発信すべき建設的関係の指針になりうるものとして理解できるだろう。

ただしこれらの諸点とともに、「人間の安全保障」概念適用の限界を示す状況も東アジアには存在する。UNDPによる「人間の安全保障」論の背景には、冷

戦終結によって生み出される「平和の配当」を開発部門に移行させるという意図があった。この状況が東アジアにあてはまる度合いは、相対的には低い。冷戦終結の影響を過小評価することはできないとしても、少なくともそれによる体制変換はアジアでは起こらなかった。共産主義陣営対反共陣営の対立は過去のものとなりつつあるとはいえ、ヨーロッパのような価値の共同体を形成するだけの規範的統一性は生まれていない。朝鮮半島や台湾海峡のように、冷戦時代から一貫して継続している対立構造も解決されていない。むしろ中国の脅威という要素が東アジアではその深刻さを高め、東アジア諸国は経済規模の拡大もあって際立った軍事費の拡大を続けている⁶¹。国家間の軍事的安全保障環境の改善が「人間の安全保障」への関心の呼び水となることを考えれば、東アジアの依然として不透明な「伝統的」安全保障環境は「人間の安全保障」確保には阻害要因とみなされうる⁶²。

とはいえ「人間の安全保障」の予防的意味も忘れてはならない。UNDP『報告書』では「社会統合政策」に関心が寄せられ、国内紛争の予防が注目された。しかし国家間紛争の予防にも「人間の安全保障」環境の整備が、もちろん万能薬ではないとしても、有効であることを否定すべき理由はないだろう。

6 おわりに

本稿は「伝統的」安全保障概念の歴史的背景について考察し、そこに今日まで続く「責任化」、「社会化」、「国際化」の流れを見出した。そしてUNDPの「人間の安全保障」概念が、そのような歴史的背景を持ちつつ、ポスト冷戦時代の

要請を受けて生まれたものであると主張した。それにしたがって「人間の安全保障」概念が同じく 1990 年代になって議論されるようになった「平和構築活動」の概念と、開発と平和という二つの異なった目的を持っているにもかかわらず、密接な関係を持っていることを指摘した。本稿はそのような「人間の安全保障」概念が、第二次世界大戦以来、「伝統的」安全保障概念を強く全面に出すことを控えてきた日本政府によって注目されていることも確認した。そして日本政府が主に東アジアにおいて「人間の安全保障」に関係する政策を実行しようとしていることを考慮し、地域的文脈で「人間の安全保障」概念が意味するものについて補足的な考察を行なった。

本稿はこのように、「人間の安全保障」概念の歴史的・政治的な観点から考察することを、主な目的とした。もちろん本当に重要なのは、「人間の安全保障」概念が、実際の政策立案・実施において、どのような意義を持っているかということであろう。しかし具体的な処方箋を提示する作業は、別の機会に譲りたい。理論的な考察を行なった本稿が最後に付記できることは、「人間の安全保障」概念は必ずしも特定の政策を要請するものではない、ということであろう。世界大での「人間の安全保障」のためには、無限の方策が必要であり、そこには常に政治的判断・政策立案の要素が入ってくる。

それでもなお「人間の安全保障」が有用なのは、包括的な観点を採用して「安全保障」政策を立案・遂行することが、確かに現代世界で求められているからである。それは確固とした歴史的な背景を持ち、現代国際社会の要請に見合った方向性である。その役割を慎重に見極めた上で、東アジアで、さらに他の地域で、「人間の安全保障」に基づいた支援策を適用することは、有用かつ望まし

いことだと思われる。

注

¹ たとえばインターネットの大英図書館検索システムなどで20世紀以前のsecurityという語の使用法について垣間見ることができる。

² National securityは国家の安全保障を意味するのだから正確にはstate securityだとの見方もある。See Donald M. Show, *National Security: Defense Policy in a Charged International Order*, fourth edition (New York: St. Martin's Press, 1998).ただし私見では、このような見方は、本稿の「責任化」の歴史的背景を軽視していると思われる。またたとえばConference for Security and Cooperation in EuropeとかCouncil for Security Cooperation in the Asia Pacificなどという表現には、国家の安全だけではなく、地域における安全という意味も含まれているはずである。

³ 土山實男「序章 安全保障の終焉? - 不安と安全の政治学 - 」、『国際政治』117号：安全保障の理論と政策、1998年、2頁、参照。

⁴ 国民国家概念がフランス革命以降のナショナリズムの進展によって完成したことについては、たとえば拙稿「国家主権概念をめぐる近代性の問題 - 政治的概念の『エピステーメー』の探求 - 」、広島大学総合科学部紀要II『社会文化研究』、第25巻、1999年、参照。

⁵ 土山實男は安全保障とパワーを結び付けるのは近代国家の「容器メタファー」に依拠した理解だと指摘している。土山、前掲論文、6-7頁、参照。

⁶ ヘドリー・ブルはバランス・オブ・パワーの原理が実際にも、また政策決定者の意識の中にも確立された18、19世紀を「ヨーロッパ国際社会」と呼び、16、17世紀の「キリスト教国際社会」と区別する。See Hedley Bull, *The Anarchical Society* (London: Macmillan, 1977), pp. 27-38.

⁷ 国際社会の歴史的把握を試みたブルが、戦争を国際社会の秩序維持のための「制度」の一つにあげているのはそのためである。See *ibid.*, Chapter 8.

⁸ ウェストファリア条約によって生まれたドイツの主権君主が355にもものぼり、ナポレオンのレーゲンスブルグ国家の命令などをへて1815年にドイツ連邦が成立した際にはその数が大幅に減ったとはいえ、まだ15を数えた。ドイツ帝国統一までの間、プロシアとオーストリアに挟まれてヨーロッパ中央に位置する諸君主国家の安全保障は、あくまでもヨーロッパ全体のバランス・オブ・パワー操作の手段でしかなかった。

⁹ 実際ロバート・ジャービス(Robert Jervis)は国際政治における唯一の安全保障レジームの

例としてウィーン体制をあげる。土山、前掲論文、6 頁、参照。

¹⁰ 大国の世界全体に対する安全保障上の責務については、1970 年代に登場した英米の理論家の議論を参考にできるだろう。たとえば Bull, *The Anarchical Society*, Chapter 9, and Kenneth N. Waltz, *The Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, Inc., 1979).

¹¹ 栗栖薫子は人間の安全保障論の展開者を、「人権・開発派」、「社会学派」、「地球統治論」の三つに分類する。栗栖薫子「人間の安全保障」、『国際政治』117 号「安全保障の理論と政策」、86-89 頁、参照。

¹² この事情については、土山、「序章」、参照。

¹³ 本節はこの『報告書』で提示された「人間の安全保障」概念を、本書全体の目的にしたがって、より政治的な視点から分析する。しかし本稿は『報告書』があくまでも開発についての報告書であり、決して政治学の研究書ではないという点を無視するつもりはない。開発の観点から提示されたがゆえの特質を、『報告書』の欠陥とみなす誤りをおかしてはならない。それでも本稿が『報告書』に焦点をあてるのは、影響力と議論の明晰さにおいて、それが「人間の安全保障」をめぐる議論を整理するために必要不可欠だと考えるからである。

¹⁴ UNDP (国連開発計画)『人間開発報告書 1994 日本語版』(国際協力出版会、1994 年)、23 頁。

¹⁵ 同上、24 頁。

¹⁶ 同上、22 頁。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 同上、24-25 頁。

¹⁹ 同上、25-27 頁、参照。

²⁰ 同上、27 頁、参照。

²¹ 同上、27-28 頁、参照。

²² 同上、28-30 頁、参照。

²³ 同上、30-31 頁、参照。

²⁴ 同上、31-32 頁、参照。

²⁵ 同上、32-33 頁、参照。

²⁶ 同上、34-37 頁、参照。

²⁷ 同上、38-39 頁、参照。

²⁸ 同上、24 頁、参照。

²⁹ 同上、33 頁、参照。

³⁰ 同上、30 頁、参照。

³¹ この点で参考になるのはロバート・ジャクソンの「擬似国家」概念である。ジャクソンによれば、対外的主権（独立）を持つだけで対内的主権としての政府の十分な国内統治能力を持たない国家は、「擬似国家」と呼ぶべき存在である。ジャクソンは政治理論におけるアイザイア・バーリンの「消極的自由（不干涉原則）」と「積極的自由（自己実現）」の概念を援用し、対外的主権と対内的主権の両者の必要性を説く。See Robert H. Jackson, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), and Isaiah Berlin, “Two Concepts of Liberty,” in Isaiah Berlin, *Four Essays on Liberty* (Oxford: Oxford University Press, 1969).

³² 同上、79 頁、参照。

³³ 同上、7 頁、参照。

³⁴ 同上、9 頁、参照。

³⁵ UNHCRの緒方貞子弁務官は人間の安全保障を重要なものとして捉え、UNHCRの活動の性格付けに好んで用いた。緒方弁務官の人間の安全保障概念については、たとえば“Keynote Speech by Mrs Sadako Ogata, United Nations High Commissioner for Refugees, at the International Symposium on Human Security (Bridging the G8 Kyushu-Okinawa Summit and the UN Millennium Summit) “Enabling People to Live in Security,” Tokyo, 28 July 2000, <http://www.unhcr.ch/refworld/unhcr/hcspeech/000728.htm>、参照。

³⁶ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, Second Edition (New York: United Nations, 1995), pp. 19-22.

³⁷ *Ibid.*, p. 19.

³⁸ UUNDPの1994年『報告書』の作成を指揮したマブール・ハクは、国連人間安全保障理事会が設立された場合には、国家内部での紛争は従来の安保理ではなく、新設の人間安保理が取り扱うことにすべきだと主張する。人間安保理は経済・軍事・開発に携わる包括的機関として想定される。See Mahbub ul-Haq, “Global Governance for Human Security” in Majid Tehranian (ed.), *Worlds Apart: Human Security and Global Governance* (London: I. B. Tauris, 1999), pp. 88-94.

³⁹ たとえば中西寛「日本の安全保障経験 - 国民生存論から総合安全保障論へ - 」、『国際政治』117号：安全保障の理論と政策、1998年、150-154頁、参照。

⁴⁰ 宮脇昇は「人間の安全保障」と「総合安全保障」の連関性を認めつつ、後者に「主権国家体系のもつ排他性」が反映されるならば前者にとって危険なものとなると主張する。宮

脇昇「冷戦後の安全保障概念の多元化 - 『人間の安全保障』論を中心に - 」、財団法人日本学術協力財団（編）『冷戦後のアジアの安全保障』（大蔵省印刷局、1997年）54頁、参照。

41 外務省「人間の安全保障（平成12年9月5日）」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/hosho.html>、参照。

42 「小淵総理大臣演説：アジアの明日を創る知的対話」、1998年12月2日、

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1202.html>。

43 「ヴェトナム国際関係学院主催講演会における小淵総理大臣政策演説：アジアの明るい未来の創造に向けて」、1998年12月16日、

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1216.html>。

44 「第145回国会における小淵総理大臣施政方針演説」（1999年1月19日）、「第145回国会における高村外務大臣外交演説」（1999年1月19日）、「第54回国連総会における一般討論演説 - 副題『21世紀における課題と国連の役割』 - 」（1999年9月21日）、「高麗大学における小淵総理大臣演説： - 新世紀の日韓関係 - 新たな歴史の創造」（1999年3月20日）。外務省（編）『2000外交青書（平成12年版）：21世紀に向けて - より良き未来のための外交』別冊（大蔵省印刷局、2000年）313、318、331、339頁、参照。

45 外務省・国連大学共催「開発：人間の安全保障の観点から」（1999年6月）その際の「武見政務次官基調講演：21世紀に向けた新たな開発 - 尊厳ある個人としての存在のために - 」

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/11/19990505.html>>、「セミパラチンスク支援東京国際会議」（1999年9月）における「小淵総理メッセージ」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/sp_sori.html>及び「武見外務政務次官基調報告」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/sp_seimu.html>、国際連合大学・（財）日本国際問題研究所共催「（財）日本国際問題研究所創立40周年記念シンポジウム：人間の安全保障を求めて」（1999年12月）における「荒木外務総括政務次官冒頭挨拶」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/12/sei_0728.html>、その際の「小淵内閣総

理大臣基調講演」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/11/eos_1211.html>、外務

省主催「人間の安全保障国際シンポジウム - G8九州・沖縄サミットから国連ミレニアムサミットへ - 」（2000年7月28日）

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/12/sei_0728.html>、「人間の安全保障国際シンポジウム - テロと人間の安全保障 - 」（2001年12月15日）における小泉総理大臣挨拶

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/terro_koizumi.html>および田中外務大臣挨拶

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/terro_tanaka.html>、参照。

46 「国際会議『グローバル化世界における人間の安全保障』における高須国際社会協力部長スピーチ(仮訳)(2000年5月)<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/takasu.html>>。

47 外務省(編)『2000外交青書(平成12年版):21世紀に向けて-より良き未来のための外交』(大蔵省印刷局、2000年)103-104頁。

48 各年度の『外交青書』については、

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/index.html>>。

49 パンフレット「人間の安全保障基金」、

<http://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21/t_fund21.pdf>、6頁。

50 同上、10頁。

51 See Commission on Human Security website

<<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>>。なお川口外務大臣は、報告書に関して次のように表明している。「日本政府としても、この報告書を受けて日本の人間の安全保障外交の一層の推進に向けて、方策を練っていきたいと考えております。その中には、国連などの多国間の場合や、各国との二国間関係における普及など、様々な場が考えられると思います。また、人間の安全保障の実現に当たっては、これまで日本のODAは有効な手段として重要な役割を果たしてきており、さらに今般、従来の草の根無償に、人間の安全保障の考えを反映し、『草の根・人間の安全保障無償』として大幅に拡充することとしました。これまでわが国は99年3月に国連に設置された『人間の安全保障基金』を通じて人間の安全保障の考え方に基づいて国際機関の活動に方向性を与えつつ具体的な協力を行ってきました。これからは、この報告書の提言を踏まえ、これら二つの手段を互いに連携させながら、一層積極的に活用していきたいと考えております。そのために、外務省内においても、全省的取組を強化したいと考えております。」「川口外務大臣挨拶・人間の安全保障国際シンポジウム-国際社会が様々な脅威に直面する時代におけるその役割-」(2003年2月25日)<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/15/ekw_0225.html>。

52 パンフレット「人間の安全保障基金」、16-29頁、参照。なおコソボへの支援が10件と突出していることも、日本政府の外交政策上の配慮から説明することができるだろう。

53 たとえば大沼保昭『人権、国家、文明：普遍主義的人権観から文際的人権観へ』(筑摩書房、1998年)141-151頁、参照。

54 「小淵総理大臣演説：アジアの明日を創る知的対話」、参照。

55 「資料-2:コンセプト・ペーパー」, Straits Times (July 26, 1994), Far Eastern Economic Review (Aug. 11, 1994)より佐藤考一氏が抜粋仮訳、財団法人日本学術協力財団(編)『冷

戦後のアジアの安全保障』所収、197頁。

56 佐藤考一「ASEAN地域フォーラム（ARF） - アジア太平洋地域における安全保障協力の試み - 」、財団法人日本学術協力財団（編）『冷戦後のアジアの安全保障』所収、185頁。

57 ジェイムズ・リチャードソンはアジア太平洋地域における地域機構の制度的枠組みの脆弱さについて、それを「アジア的」なものとし、簡単には否定的な解釈を与えるべきではないとする。リチャードソンはまた、軍事的領域だけではなく、経済的、政治的、環境に関するアジア安全保障構築の必要性を指摘する。See James L. Richardson, “The Asia-Pacific: Geopolitical Cauldron or Regional Community?” in Gary Klintworth (ed.), *Asia-Pacific Security: Less Certainty, New Opportunities?* (Melbourne: Addison Wesley Longman Australia Pty Limited, 1996). 「西洋的」形式的制度重視とは異なり、「アジア的」方法は「忍耐、非形式性、実践主義、同意と進歩」を尊重するという指摘は、Desmond Ball, “Building Confidence and Security in the Asia-Pacific Region” in *ibid.*, p. 254-255.

58 クルト・ラドケは「総合安全保障」を「包括的（comprehensive）安全保障」として捉え、文明の統一性を特徴にするヨーロッパに対して多様性を内包する「アジア的なもの」と理解する。Kurt W. Radtke, “Asia-Pacific in Transition, or Mutually Assured Instability” in Kurt W. Radtke and Raymond Feddema (eds.), *Comprehensive Security in Asia: Views from Asia and the West on a Changing Security Environment* (Leiden: Brill, 2000), p. 48-49.

59 See, for instance, Teng Teng, “Environmental Security and Sustainable Development in Asia Pacific” in Majid Tehranian (ed.), *Asian Peace: Security and Governance in the Asia Pacific Region* (London: I. B. Tauris, 1999).

60 ヒュー・スミスは地域諸国の平和維持活動へのさらなる貢献を期待しながら、それが国連の枠組みの中で各国の国益と目的に合致した緩やかなものであるべきことも付記する。Hugh Smith, “International Peacekeeping: Issues for the Region” in Klintworth (ed.), *Asia-Pacific Security*, pp. 262-272.

61 東アジア諸国全体での軍事費は、1985年から1996年までの間で、38.1%の上昇を記録した（USドル換算）。その傾向に拍車をかけたのは、中国、日本、韓国、マレーシア、ミャンマー、フィリピン、シンガポール、台湾、タイである。See Barry Buzan and Gerald Segal, “Rethinking East Asian Security” in Michael T. Klare and Yogesh Chandrani (eds.), *World Security: Challenges for a New Century*, third edition (New York: St. Martin's Press, 1998), p. 101.

62 「伝統的安全保障」と「人間の安全保障」の関係を東アジアの状況を考慮に入れて冷静に分析した諸論文を収録するものとして、William T. Tow, Ramesh Thakur and In-Taek

Hyun (eds.), *Asia's Emerging Regional Order* (New York: United Nations University Press, 2000).

開発における人権の主流化

- 国連開発援助枠組の形成を中心として -

勝間 靖

国連児童基金駐日事務所

はじめに

開発あるいは発展(development)と人権との関係について、国際連合(以下、国連)では長らく議論されてきた。まず、1957年11月26日の総会決議1161(XII)は、「均衡のとれた統合的な経済社会発展は、国際平和と安全保障、社会進歩、生活水準向上の促進と維持に寄与するだけでなく、人権と基本的自由の順守と尊重に貢献する」という見方を提示し、開発と人権との関連性を打ち出した。1977年2月21日には、国連人権委員会が「国際協力を基盤とした他の人権との関係において、人権としての『発展の権利』の国際的な側面」を研究するように国連事務総長へ要請する決議4(XXXIII)を行った。1979年に、この国連事務総長による研究報告書が国連人権委員会によって検討された結果、「発展の権利」は人権であるという見方が示され、3月2日の決議4(XXXV)は、すべての民族と個人がこの権利を享受するために必要とされる条件について更に研

究することを国連事務総長へ要請した。更に1981年3月11日の決議36(XXXVII)によって国連人権委員会は15人の政府専門家から構成される作業グループを設置したが、そこで「発展の権利」に関わる文書が準備された。この文書は、1986年12月4日の国連総会決議41/128によって、「発展の権利に関する宣言」として採択された。

この「発展の権利に関する宣言」の採択は、自由権的人権と社会権的人権を保障する前提となる権利として、開発または発展を人権として捉えるという国際社会の意思を明確に示した点で画期的であった。この第3世代の人権とも呼ばれる「発展の権利」の法的性格については今なお議論が存在するが、本稿では国際法上の理論的な論争には立ち入らないことにする。

本稿における関心は、1986年の「発展の権利に関する宣言」以来、これまで「発展の権利」が理論レベルにとどまり、国連の開発分野でのフィールド活動にほとんど影響を及ぼさなかったのにも拘わらず、近年になって法理論から開発政策と実践へという進展が見られるようになってきた点である。例えば、国連児童基金（以下、ユニセフ）や国連開発計画は、1990年代後半になって、開発分野における国連システム改革の柱の一つである国連開発援助枠組のコンテキストにおいて、開発活動に人権を主流化する政策を打ち出した(UNICEF, 1997a; UNDP, 1998a)。また、世界銀行も、「開発と人権：世界銀行の役割」という文書の中で、人権の促進におけるその役割について、これまで十分に発言してこなかったことを認めている(World Bank, 1998)。つまり、1986年の「発展の権利に関する宣言」の採択から10年を経て、ようやく国連開発機関の開発政策

として、更にはフィールド・レベルでの開発実践の場において「発展の権利」が議論される段階に到達した訳である。本稿では、ユニセフを事例として、なぜ今、開発の政策と実践において人権が主流化されつつあるのかを実証的に分析したい。特に、国連システムの改革、国連開発グループと他の組織との関係、国連開発グループ内におけるユニセフと他の組織の関係、ユニセフの政策と実践の変化などに配慮しながら、この開発活動の転換のメカニズムを明らかにすることが本稿の目的である。

1 組織分析へのアプローチ

組織の行動を研究する上で、三つの分析レベルを区別することができる。つまり、組織のおかれた環境を分析対象とするマクロ・レベル、組織相互間を分析対象とする中間レベル、組織内部における意思決定を分析対象とするミクロ・レベルである。更に、それぞれの分析レベルにおいて、組織の行動を規律する原理の違いから、四つの視角を区別することができる。つまり、政治的パワー、文化的価値、生物学的生存、経済的合理性という行動原理を想定することができる（勝間、1998）。ユニセフという国連開発機関について、三つの分析レベルそれぞれにおいて、その行動を規律すると考えられる複数の原理を同時に複眼的に用いて実証的に分析することが可能であろう。

マクロ・レベルでは、国連システム改革における開発と人権の動きを見る。国連システム改革は、国連の加盟国への資源依存に起因する政治的パワーによ

って動機づけられている。しかし、単に肥大化した国連をスリムにすることにとどまらず、国連事務総長は、国連の新しい文化的価値の制度化を押し進めている。その例が、国連開発グループの設立と、その開発活動における国連人権高等弁務官による法としての人権の主流化である。

中間レベルでは、国連開発計画、ユニセフ、国連人口基金を中心とした国連開発グループを分析対象とする。まず、国連開発グループと他の組織との関係に注目する。まず、国連人権高等弁務官との関係を見ながら、人権が国連開発グループの組織文化となる過程を分析する。次に、国連開発グループ内におけるユニセフと他の組織との関係に目を向ける。具体的には、国連開発援助枠組の形成過程の流れの中で、特に国連開発計画との関係において、ユニセフによる組織の生存維持のための境界設定と、ユニセフが比較優位を持つ人権分野をめぐる競争的な戦略を分析する。

ミクロ・レベルでは、ユニセフ内部における政策と実践の変化を見る。まず、ユニセフの執行理事会との資源依存関係に起因する政治的パワーの果たす役割を見る。そして、ユニセフの基本目的から派生する文化的価値を基盤とした義務的行動として、本部における政策と国別事務所における実践について分析する。

上記のような組織分析へアプローチするための枠組は、以下の表にまとめられる。

	政治的 パワー	文化的 価値	生物学的 生存	経済的 合理性
[マクロ・レベル] 国連システム	資源依存 (国連加盟 国)	制度 (国連事務総 長)		
[中間レベル] 国連開発グループ		組織文化 (国連人権高 等弁務官)	境界設定 (ユニセフと 国連開発計 画)	競争的戦略 (ユニセフと 国連開発計 画)
[ミクロ・レベル] ユニセフ	資源依存 (ユニセフ執 行理事会)	義務的行動 (ユニセフ)		

2 国連システム改革における開発と人権

国連加盟国にとって長らくの懸案である国連システム改革の進展は、1997年1月のコフィ・アナン国連事務総長就任によって加速がついたと言える。国連事務総長は、同年3月17日に国連の二トラック改革計画を発表したのち、まず国連事務総長の直接の管轄下にある第一トラックの事項に着手した。そのうち本稿にとって特に関連があるのは、各国レベルにおける国連の統合性の改善である。そこでは、国連国別チームのリーダーである駐在コーディネーターを強化すること、プログラムとサービスの共通化によって国別計画、プログラミング、実施の一貫性を高めること、政府との交渉に当たっては個別でなく統合された国連として対応することが挙げられている。これは、その後、第二トラック改革案において、途上国での存在が特に大きい国連開発計画、ユニセフ、国連人口基金を中核とした「国連開発援助枠組」構想として結実していった。

国連総会への提案という性格も持つ第二トラック改革案については、1997年

7月14日に、国連事務総長によって「国連の再生：改革のためのプログラム」(A/51/950)が提出された。国連総会は、これを同年11月12日に承認した(A/RES/52/12)。ここで提案されている内容の多くは、1992年以降に国連総会が既に設置していた五つの作業グループ(安全保障理事会改革、国連財政状況、平和へのアジェンダ、開発へのアジェンダ、国連システム強化)が検討していたものである。開発分野を見ると、1994年に設置された「開発へのアジェンダ」作業グループが合意した文書は、1997年6月20日の総会特別会議で既に採択されている(A/RES/51/240)。

国連事務総長は、新設された国連副事務総長(現在、Louise Fréchette)に一連の国連システム改革のモニタリングを任せている。更に、30ほどの国連機関を四つのグループに分類し、それぞれに各機関の長によって構成される執行委員会を設けた。平和と安全保障に関する執行委員会(議長：政治問題部担当国連事務次長)、経済社会問題に関する執行委員会(議長：経済社会問題部担当国連事務次長)、人道問題に関する執行委員会(議長：人道問題調整事務所緊急救援調整官)、そして国連開発グループ執行委員会(議長：国連開発計画)である。そして、第五の分野として人権を位置づけ、四つの執行委員会すべてにおいて、国連人権高等弁務官事務所がメンバーとして参加できるようにした。これらの執行委員会の議長は、毎水曜日に開催される国連事務総長を議長とした閣僚会議とも呼ぶべき幹部マネジメント・グループに参加し、進捗状況を報告することになっている。

この国連システム全体における改革をマクロ・レベルと位置づけ、そこでの

開発と人権に関わる文化的価値の制度化のプロセスを分析する。国連事務総長が発表した「国連の再生：改革のためのプログラム」は、国連の新しい文化的価値を打ち出し、それを制度化する試みだと言える。この文書では、「人権は、平和、安全保障、経済的繁栄、および社会的公正の促進に内在するものである」と表現されている。つまり、国連の地位を高めるためには、特にフィールドにおいて国連としての「一つの声」が必要であるという認識に加えて、国連設立の原点に戻って人権を前面に押し出すべきという信念が強く押し出されている。この国連開発の新しい文化的価値は、国連開発グループの設立と、そこへの国連人権高等弁務官の参加によって制度化されつつある。

(1) 国連開発グループと国連開発援助枠組

まず、開発分野であるが、これまでセクターごとに分離していた各々の国連機関の活動を、より効果的に一貫性をもって実施するための協力メカニズムとして国連開発グループが設立された（行動 9）。そして、それを各国レベルで実施するための国連開発援助枠組の形成が決まった（行動 10）。また、これまでほとんど連携のなかったブレトンウッズ金融機関についても、協力の促進が提案された（163 および 164 項）。

既に機能していた国連支援サービス事務所の執行委員会は、1997年9月29日に、その名称を国連開発グループ事務所へ変更して、国連開発グループの事務局となることを決定した。国連開発グループの中心的なメンバーは、国連開発計画、ユニセフ、国連人口基金であり、それぞれの長が国連開発グループの執

行委員会を構成している(UNDG, 1997b)。1994-1995 年度を見ると、これらの三つの機関を合わせて、47 億 600 万ドルの資金によって 135 か国において活動を展開しており、国連のフィールドでの開発の実践において中心的な役割を果たしている。この他、人道分野での活動が中心であるが、開発に関連したフィールド活動も多い世界食糧計画も国連開発グループに参加するよう要請されている(157 項)。その後、更に参加機関の数は増え、国連女性開発基金、国連プロジェクト・サービス事務所、国連エイズ合同計画、国連人間居住センター、国連国際麻薬統制計画、国連事務局経済社会問題部、国連農業開発基金、国連人権高等弁務官事務所、国連貿易開発会議、五つの国連地域経済委員会、武力紛争における子どもに関する国連特別代表が加わった(UNDG, 1998d)。

国連開発グループの目的は、国連の開発活動における政策の一貫性と対費用効果を向上させると同時に、各国レベルで統合的な国連の立場を強化することである。そのために、既存の駐在コーディネーター制度を強化し、国連開発援助枠組を各途上国において形成することが決められている。更に、国連人権高等弁務官との協力によって、国連の開発活動に人権を組み入れることも課題となっている。つまり、各々の国連開発機関が協力するための枠組を形成し、開発における人権の主流化を促進する、という国連の新しい文化的価値が政策レベルで制度化されたと言える。

国連開発グループでは、個別の問題に対応するため、サブ・グループを設置している。この多くは、既に機能していた「政策に関する共同諮問グループ」のサブ・グループがそのまま国連開発グループへ移行したものである。「政策に

関する共同諮問グループ」はフィールド・レベルで国別プログラムを実施する国連開発計画，ユニセフ，国連人口基金，世界食糧計画，国際農業開発基金から構成されていた。しかし，これらの機関のすべては新しくできた国連開発グループに所属する予定であったため，1997年10月31日の「政策に関する共同諮問グループ」会議で引継ぎの手続きを定めることが決められ，その後に準備された移行案は1998年3月30日に国連開発グループの執行委員会によって承認された(UNDG, 1998b)。その結果，現在では七つのサブ・グループと一つの暫定サブ・グループが設置されている。国連開発援助枠組を担当するプログラム政策サブ・グループ，国別プログラムの調和を担当するプログラム運営サブ・グループ，人事と訓練サブ・グループ，駐在コーディネーター問題サブ・グループ，共通の施設およびサービスに関するサブ・グループ，情報サブ・グループ，ジェンダーに関するサブ・グループの他に，「発展の権利」に関する暫定サブ・グループがある。

国連事務総長の「国連の再生：改革のためのプログラム」において行動10として打ち出された国連開発援助枠組は，各国レベルにおいて政府の国家計画と優先事項へ効果的かつ一貫して対応するために，国連として共通の目的と時間的枠組を設定することを通して，各々の国連開発機関が協力して開発活動のプログラミングをしようとするものである(UNDG, 1997a)。その準備過程において重要なのは，国家戦略文書(Country Strategy Note)と共通国別アセスメント(Common Country Assessment)である。国家戦略文書とは，国連システムの参加と協力を得ながら，援助を受ける政府が作成する文書である。そこでは，援助を

受ける国家の開発政策や計画が明示され、そのニーズに対応する上で国連システムがいかに貢献できるかが定義される。共通国別アセスメントは、各々の国連開発機関の基本目的だけでなく、1990年代に開催された世界会議において定められた目標を反映するような国連共通の指標に基づいて、援助を受ける国の発展状況を概観しようとするものである(UNDG, 1997d)。このアセスメントの内容を基礎として、各々の国連開発機関が協力しながら政府への支援をプログラミングするのが国連開発援助枠組である。パイロット段階として、18か国において国連開発援助枠組の形成が進められている(UNDG, 1998a; 1998f)。

こういった国連開発をめぐる新しい文化的価値が制度化される中で、国連人権高等弁務官事務所は、国連開発グループおよびその「発展の権利」暫定サブ・グループのメンバーとして、「発展の権利」を開発政策に取り入れ、そのフィールドでの実践化を目指すのである。

(2) 「発展の権利」と国連人権高等弁務官

人権との関連では、「発展の権利」をめぐる言説の展開と、国連人権高等弁務官の設置が重要である。1986年の「発展の権利に関する宣言」採択後、1990年1月には、人権としての「発展の権利」に関する諮問会議がジュネーヴで開催された。そこでは、「発展の権利」を実現する上での重要な概念である「参加」に関する議論が行われた。また、経済成長と金融問題のみに目を向けた開発戦略は社会正義の実現に失敗した、という見解が示された。そして、開発戦略は、それに関わる人々自身によって決定されるべきであり、各々の状況とニーズに

適応されるべきであると結論づけられた(E/CN.4/1990/9/Rev.1)。

1993年にウィーンで開催された世界人権会議では、「発展の権利」は「普遍的で奪うことができない人権として、また基本的人権の不可分な一部」として再確認された。その合意に基づき、国連人権委員会は、「発展の権利」を実現する上での障壁を明らかにするため、決議 1993/22 によって、15人の政府専門家から構成される、「発展の権利」に関する作業グループを三年間設置した。その後、更に、「発展の権利」の実施および促進へ向けた戦略を練るために、決議 1996/15 によって、再び作業グループが設置されている。そして、1997年の国連人権委員会決議 1997/72 では、「発展の権利に関する宣言」を、1948年に国連総会で採択された世界人権宣言と、1993年の世界人権会議で採択されたウィーン行動計画宣言とを結びつける文書として捉えられた。つまり、一度は国際人権規約において分離された自由権的人権と社会権的人権とを、再び統合する包括的な人権アプローチを打ち出したものとして位置づけられた。

以上のような「発展の権利」をめぐる言説の展開を経て、1997年4月9日の第53回国連人権委員会において、国連事務総長は次のように発言している。

「真に持続可能な発展は、すべての人々の政治的、経済的、社会的権利が完全に順守されたときにのみ可能である。それらは、社会が平和に進化する上で重要である社会的均衡の形成に貢献する。発展の権利は、他のすべての人権の順守に関する尺度である」(UNHCHR, 1997b)。

つまり、「発展の権利」は、個人の持続可能な発展への参加という観点から、すべての権利を統合できる概念として捉えられる。従って、経済成長を見る場

合にも、そのプロセスが市民的、政治的な権利に悪影響を及ぼしていないか、また最も脆弱な人々の経済的、社会的、文化的な権利をより保障しているか、という視点が重要になってくる。そして、そのためには、「発展の権利」を法理論レベルから開発政策レベル、更に開発実践レベルへと移行させる必要がある。このような背景において、国連人権高等弁務官は、国連開発援助枠組の形成過程を用いて、「発展の権利」の開発政策への主流化と、その実践化に取り組むことになる。

1993年の世界人権会議では、国連人権高等弁務官の設置について国連総会が検討するように勧告された。これを受けて、1993年12月20日に、国連総会は決議48/141において国連人権高等弁務官を設置した。その後、国連事務総長の「国連の再生：改革のためのプログラム」によって、1997年9月15日には、国連人権高等弁務官事務所と人権センターは統合され、一つの国連人権高等弁務官事務所として機能するようになった(UNHCHR, 1997a)。

1993年の国連総会の決議では、国連人権高等弁務官の任務の一つとして、すべての人のための均衡のとれた持続可能な発展の促進と、「発展の権利」の保障の重要性について認識を向上させることが含まれる。つまり、国連人権高等弁務官は、国連の開発活動、そして国連開発援助枠組において、「発展の権利」を促進することを優先事項の一つとしている。国連人権高等弁務官事務所内では、「調査と『発展の権利』」部が、「発展の権利」の実施、調整、促進を担当している。具体的な役割としては、国連開発グループ執行委員会への参加といった国連開発機関の相互協力推進、1966年に国連総会が採択した国連人権規約（A

規約)の11条で言う「適切な食糧への権利」の定義づけといった経済・社会・文化的権利の格上げ,そして一連の世界会議で採択された行動計画などに関わるセクター横断的なデータ作成などがある。最後のデータ作成については,1995年の世界社会開発サミットで採択されたコペンハーゲン宣言の第5節にある「平和と安全保障の達成と維持のために,社会発展と社会正義は不可欠である」という考え方を基盤として,1993年の世界人権会議で打ち出された民主主義,開発または発展,人権および基本的自由という三者の関係を中心として作業が進められている。

これまでの議論をまとめると,次のようになる。国連による開発を一つにまとめるといふ新しい文化的価値は,国連開発グループの設立によって制度化された。そして,そのフィールドにおける実践のために,既存の駐在コーディネーター制度を強化しながら,国連開発援助枠組という構想が具体化した。そして,もう一つの新しい文化的価値である国連全体の活動における人権の主流化について,国連人権高等弁務官は,それを開発分野において実現させるため,「発展の権利」という法理論を軸として,国連開発グループの開発政策と国連開発援助枠組の形成に影響力を及ぼすようになった。

3 国連開発援助枠組の形成における人権の主流化

組織相互間を分析対象とする中間レベルでは,国連開発グループに焦点を当てて。国連開発グループと国連人権高等弁務官との関係を分析したのち,国連

開発グループ執行委員会の中におけるメンバー組織の相互関係に着目する。

(1) 国連開発グループと国連人権高等弁務官

国連事務総長が設立した四つの執行委員会の一つである国連開発グループを見ると、その基本目的として、国連人権高等弁務官との協力によって、国連の開発活動に人権を組み入れることが明記されている(UNDG, 1997b; 1997c)。1998年2月3日の国連開発グループ執行委員会において、国連人権高等弁務官は、国連の開発活動に「発展の権利」を導入する枠組づくりについて質問した。それを受けて、執行委員会は、「発展の権利」暫定サブ・グループを設置することを決議した。その目的は、開発活動における人権の側面を強化するための国連開発グループとしての共通アプローチの定義づけ、国連開発グループ全体とそのメンバー各機関の人権目標の設定、国連開発グループの職員のための「発展の権利」に関する訓練教材の作成である。

1998年2月27日の「発展の権利」暫定サブ・グループの第一回目の会合では、国連開発援助枠組に焦点を当てることと、国連開発援助枠組の基本文書の中に「発展の権利」を取り入れることを決定した(UNHCHR, 1998)。これによって、「発展の権利」が、国連開発機関が一緒に活動するための中心的な組織文化となったと言える。既に、国連開発計画は、「持続可能な人権開発への人権の統合」という政策文書を出しており、その開発活動に「発展の権利」の概念を定着させるよう努めてきている(UNDP, 1998a)。

(2) 国連開発グループ内におけるユニセフ

開発と人権の分野において国連の新しい文化的価値が制度化され、「発展の権利」という組織文化が国連開発グループに定着する中で、ユニセフは、その生物学的生存を維持するために境界設定を促進すると同時に、その比較優位を強化するために競争的な戦略をとる。つまり、第一に、政府カウンターパートへの直接的なアクセス、民間部門からの資金調達に関わる能力、資金に対するコントロールを維持しなければ、ユニセフは自律的な組織として生存していけない。第二に、国連開発機関が一つのグループとしてまとめられる中で、ユニセフが独自の基本目的の達成を目指すためには、比較優位のある人権分野を前面に出す必要があった。ユニセフにとって、他の国連開発機関に対する競争的な戦略として、子どもの権利の実現をユニセフの基本目的として前面に出すことは経済的に合理的であった。

まず第一に、自律的な組織としてのユニセフの生存に関してである。1997年3月17日に国連の二トラック改革計画が発表されてから、同年7月14日に「国連の再生：改革のためのプログラム」が固まるまでの期間、ユニセフは組織の自律性維持のために激しく交渉を行った。その結果、行動10では「各々の計画と基金によって管理されるプログラム資金は、[国連開発援助枠組の]文書に記載されるが、明確に区別される」とされ、ユニセフと、国連開発計画および国連人口基金との財政面での基本的な境界が維持された。

しかし、行動10で言う協同的(collaborative)プログラミングの解釈を巡って、組織の自律性が脅かされる可能性が残っていた。これについては、国連開発グ

ループのプログラム政策サブ・グループとプログラム運営サブ・グループは、協同的プログラミングには三つの選択肢（個別，平行，合同）があるという解釈を提示している(UNDG, 1998e)。つまり，国連開発援助枠組において，ユニセフは必ずしも他の国連開発機関と「合同」で活動を企画・実施しなくてもよいという解釈が成立している。

第二に，国連開発グループの中で，他の開発機関と競争しながら，ユニセフは独自のアジェンダを前面に打ち出す必要があった。この点で，二つのレベルで改善を進めるために戦略が練られた。まず，国連事務総長の幹部マネジメント・グループには，国連開発グループの議長である国連開発計画の長が代表して出席することになっていた。しかし，これでは，ユニセフの主張が代弁されにくいという判断から，国連事務総長との交渉の結果，国連開発計画と同様に，ユニセフと国連人口基金の長も幹部マネジメント・グループへ参加できるようになった(UNICEF, 1997c)。

次に，各国レベルでは，「一つの国連」を代表する駐在コーディネーター制度が既にある。各国の駐在コーディネーターは，国連開発計画の長を通して，国連事務総長に報告する仕組みである。この駐在コーディネーターのポストは，これまで，国連開発計画の国別代表が兼任することになっていた。しかし，やはり，国連開発計画の国別代表に限定せずに，各国連機関の国別代表の中から適任者を選ぶべきという議論が高まり，改革が進められている。現在，駐在コーディネーターの職務内容と選抜の手続きが作成されつつある。ユニセフも，優秀な人材を駐在コーディネーター候補として推薦し始めており，各国におけ

る国連チームへの影響力を高めようとしている(UNICEF, 1997b)。特に、子どもの人権の分野で既に経験を積み重ねているユニセフとしては、比較優位のある人権分野で主導権を発揮するという戦略がとられている。そのためにも、国連開発援助枠組の形成過程において作成される共通国別アセスメントに用いられる指標として、子どもの権利に関わる変数をできるだけ取り入れる努力を進めている(UNICEF, 1998d)。

(3) 国連開発援助枠組における指標の役割

国連人権高等弁務官によって、国際開発グループの政策レベルにおいて、「発展の権利」という組織文化が定着した。しかし、それが開発の実践において具体化されるためには、何をもって開発または発展の前進を測定するかという指標の設定が重要となってくる。共通国別アセスメントのための指標には、世界レベルの指標と各国別の指標があるが、まずは世界各国において普遍的に使われる世界レベルの指標を何にするかが論争となっている(UNDG, 1998c)。国連開発グループの中核をなす開発機関をみると、共通するのは第四回世界女性会議のフォローアップの重視くらいで、その他については関心が異なっている。ユニセフとしては、これまで既に経験の蓄積がある人権の分野で主導権を発揮しようとしている。

国連開発計画は、貧困、雇用と持続可能な生活、ジェンダーの平等と女性の進出、ガバナンスと参加、環境、経済などを重要な開発テーマとして捉えており、特に、1995年の世界社会開発サミットのフォローアップを重視している

(UNDP, 1998b)。国連人口基金を見ると、人口の規模と構造、出生と死亡、母子保健、女性を重点分野としており、人口と開発に関する国際会議における公約を政府が実行するように働きかけていく方針をとっている(UNDG, 1997a)。

これに対して、ユニセフは、子どもの権利、家族環境と代替的ケア、栄養と保健、教育と文化的活動、子どもを保護する特別措置、ジェンダーの平等と女性の進出を指標として取り上げたい意向を表明している。また、児童の権利に関する条約（以下、子どもの権利条約）の重視と、世界子どもサミットのフォローアップも、その重点事項である。このように、貧困軽減を開発アジェンダの中心に据えようとする国連開発計画に対抗して、ユニセフは、子どもの権利条約が採択された一九八九年以降から経験を蓄積して比較優位のある人権分野で主導権を発揮する戦略をとっている(UNICEF, 1996b)。しかし、このユニセフの政策は、独自性を出すための他の開発機関との競争的な戦略という側面のみでなく、ユニセフ自体の基本目的を反映するものだとも言える。

4 ユニセフの開発実践における人権の主流化

組織内部における意思決定を分析対象とするミクロ・レベルでは、ユニセフそのものに焦点を当てる。ユニセフでは、「発展の権利」が国連開発グループの中で注目される前から、子どもの権利条約との関連において人権の主流化が進んでいた。一つには、政府代表から構成されるユニセフの執行理事会の影響がある。1997年のユニセフの総収入である9億200万ドルのうち、政府と政府

間機関からの拠出は、5億9500万ドルであり、66%を占めている（ユニセフ、1998年）。国連開発機関の中では、総収入に占める政府拠出金の割合は低いほうである。しかし、資源依存関係による政治的パワーは、ユニセフにおける人権の主流化に大きな役割を果たしている。もう一つには、ユニセフの基本目的との関連で、子どもの権利を軸とした開発戦略の有効性が十分に認識されており、子どもの権利の順守を目指すことはユニセフ職員にとっての義務的行動となっている。その点で、子どもの権利という規範は、ユニセフ内部の行動を規律する文化的価値になっていると言える。

（1）世界子どもサミットから子どもの権利条約へ

これまで、ユニセフは、子どもへ基礎的サービスを提供する機関として見られてきた。予防接種などの活動は、その典型的なイメージであろう。このようなユニセフの側面は、1990年の世界子どもサミットで合意された2000年までの目標に具体的に表れている。乳幼児死亡率、妊産婦死亡率、栄養不良率の引き下げ、安全な飲料水や衛生へのアクセス、基礎教育へのアクセス、成人識字率の引き下げ、特に困難な状況にある子どもの保護は、その具体的な例である。このような基礎的サービスの提供は、現在でもユニセフの中心的な活動である。しかし、1989年に採択された子どもの権利条約は、ユニセフの開発への取り組みを、基本的ニーズ・アプローチから、権利アプローチへと転換させていくことになる。この転換により、従来からの基礎的サービスの提供が権利の実現という観点から捉え直されると同時に、新しい分野における活動が開始されるの

である。

ユニセフ執行理事会は、決議 1991/9(E/ICEF/1991/15)によって、子どもの権利条約の 45 条をフォローアップすることを重要な活動とした。つまり、子どもの権利条約を批准した国において、国内法をそれに調和させるための法律分野での活動を始めた。ユニセフが活動している国のほとんどにおいて批准されているため、事実上、ユニセフのフィールドにおける活動の重要な柱の一つとして位置づけられている。更に、子どもの権利条約を「看板」とした資源動員が謳われるようになった(Himes & Saltrarelli, 1996)。1959 年の「子どもの権利宣言」は法的拘束力がなかったため、これまでユニセフでは人権が前面に出されることはあまりなかったが、1989 年の子どもの権利条約の採択によって、子どもの人権という観点からのアドボカシーが重視されるようになった。しかし、当初は、政府や国連人権機関との渉外関係として扱われることが多く、ユニセフの開発政策と実践における人権の主流化はすぐには進まなかった(Black, 1996)。そこで、ユニセフの国際子ども開発センターは、世界子どもサミットの目標と、子どもの権利条約の条項との相互補完性という考え方を打ち出すことによって、人権の主流化を促進した。その後の 1996 年には、子どもの権利条約の実現を明確に謳った基本目的文書が採択されている。

こういった政策の変化に伴い、ユニセフ本部では、子どもの権利を活動の軸とするための組織改革が進められた(UNICEF, 1996a)。当初、子どもの権利は、「特に困難な状況にある子どもの保護」(E/ICEF/1996/14)と同一視されるという混乱があったが、次第に全てのプログラムを横断する枠組として捉えられるよ

うになってきた。組織上は、「評価・政策・計画」部が、人権の主流化を担当することになっている(UNICEF, 1998b)。

(2) ユニセフの「人権を基盤としたアプローチ」

いかに子どもの権利条約を実施していくべきかについては、法律の観点から、「子どもの権利条約を実施するためのハンドブック」によって詳細にまとめられている(Hodgkin & Newell, 2002)。しかし、具体的にどのような方法論を用いてユニセフの開発政策および実践へ取り入れるかについては、試行錯誤が続いている。

政策レベルでは、基礎的ニーズを満たすというこれまでの目標を拡大し、基本的権利を順守することをユニセフの活動目標とすることを論じている。特に、従来からの基礎的サービス分野において、国別の平均数値の改善だけでなく、人権の観点から、特に困難な状況にある子どもを優先させることが重要だとされている(UNICEF, 1997a)。また、新しい活動分野としては、名前や国籍への権利(7条)、思想の自由の権利(14条)、私生活を恣意的に侵害されない権利(15条)といった市民権に関わる分野の他に、経済的搾取や危険な労働からの保護(32条)、性的な虐待や搾取からの保護(34条)、終身刑からの保護(37条)などといったあらゆる形態の搾取や虐待からの保護が含まれる(勝間, 1999b)。ユニセフにとっては、従来までの基礎的サービス分野の開発活動は社会権的人権として捉えられるようになり、子どもの権利条約による新しい分野として自由権的人権が加えられた。

開発の実践への導入については、1998年4月に人権を基盤としたアプローチのためのガイドラインが出された(UNICEF, 1998a)。第一に、子どもの権利条約は、これまでユニセフの活動を規定してきた倫理的原則に対して法的根拠を与えるものとして位置づけられている。第二に、ユニセフによる子どもの現状の把握と分析は、子どもの権利条約順守のための政府のモニタリングと報告の義務と関連づけることによって、より効果的に活用される。第三に、ユニセフの政府への協力は、市民社会との連帯を伴うことによって、インパクトを高めることができる。第四に、ユニセフは、政府の公共政策への影響力を高める必要がある。そして、政府だけでなく市民社会の資源のより多くが効率的に子どものために使われるよう働きかけていくべきであろう。最後に、短期的には子どもの生存や保護といった緊急なニーズに応えつつ、長期的には子どもの権利の実現を可能とする社会、経済、法的な変革を進めていくために、より一層、セクターを統合した形で開発実践を進めていくことが求められている。

国連システム改革との関連において、子どもの権利の保護を基本目的とするユニセフは、国連開発における人権の主流化へ向けて大きな役割を果たせると期待されている。こういった観点から、ユニセフの「人権を基盤としたアプローチ」を国連開発援助枠組の中で応用していくことが進められている(UNICEF, 1997d)。第一に、各国における国家戦略文書と国連開発援助枠組の文書に含まれる開発政策と実践について、その目的と戦略が十分に人権を考慮したものになるようにする。第二に、共通国別アセスメントの土台となる指標について、性別、年齢グループ、民族グループ、物理的位置（都市、村落）などの区別を加

えることによって、社会的排除の現状を把握し、特別な保護措置を必要とするグループへの支援を重視する（勝間，1999a）。第三に、共通国別アセスメントに使われる指標の中に、参加への権利や保護への権利など、従来のセクター別の指標では十分に計れなかった分野に対応する変数を入れる。第四に、人権の不可分性や相互依存性に対応して、セクターにまたがった分析が可能となるように、共通国別アセスメントの領域と構造を定義づける。第五に、他の国連開発機関が、それぞれのプログラムにおける人権の重要性を認識するように働きかける。

このように、ユニセフでは、子どもの権利条約の実現が基本目的と位置づけられ、その実践へ向けて、人権を基盤としたアプローチが定義づけられている。こういった動きは、ユニセフの新しい文化的価値として認識されており、ユニセフ職員がその文化的価値に基づいて活動することは、義務的行動として見なされている。

5 開発における人権の主流化：人権理論から開発政策と実践へ

「発展の権利」という人権理論が、国連開発機関の開発政策として、更に開発実践としてフィールドで具体化されるまで、長い道のりがあった。なぜ今、開発の実践において人権が主流化されつつあるのかを明らかにすることが本稿の目的であった。まず、国連システム改革では、国連事務総長によって法としての人権の主流化が制度化された。次に、法理論としての「発展の権利」が、

国連開発グループの開発政策として取り入れられたことが挙げられる。そして、ユニセフには、その開発における人権の主流化政策を、開発実践として応用するだけの経験を蓄積していた。

まず、マクロ・レベルである国連システムの改革である。資源依存関係にある国連加盟国の政治的パワーによって着手された国連システム改革ではあるが、国連事務総長による「国連の再生：改革のためのプログラム」は、その進むべき道筋を示したと言える。国連開発グループの設置と、そこへの国連人権高等弁務官の参加によって、開発における人権の主流化が制度化された。

中間レベルである国連開発グループでは、国連人権高等弁務官による「発展の権利」の普及が開発における人権の主流化に大きな役割を果たした。国連開発機関の組織文化として「発展の権利」という文化的価値が組み入れられたことにより、それぞれの開発政策において人権が主流化されることになった。他方、ユニセフは、他の国連開発グループのメンバー、特に国連開発計画との差別化を進めたが、それは結果として、子どもの権利実現を前面に押し出すことになった。一つには、ユニセフが自律した組織として生存していくために、他の国連開発組織との境界設定が促進された。特に、政府カウンターパートへの直接的なアクセス、民間部門からの資金調達に関わる能力、資金に対するコントロールを維持することは死活問題であった(UNICEF, 1998c)。第二に、国連開発機関が一つのグループとしてまとめられる中で、ユニセフは独自の基本目的の達成を目指すために、他の機関のアジェンダに巻き込まれないようにする必要があった。他の国連開発機関に対する競争的な戦略として、子どもの権利の

実現をユニセフの基本目的として前面に出すことは経済的に合理的であった。

ユニセフにとって、「発展の権利」を実践へ向けて具体化した内容は、子どもの権利条約である。これは、資源依存関係にあるユニセフ執行理事会が決議したことであり、その点で、政治的パワーによってユニセフの開発政策と実践が影響を受けたと言える。しかし、同時に、ユニセフ内部において、人権を軸とした開発という考え方は、世界子どもサミットの公約に対して法的な根拠を与える文化的価値として、十分に根づいている。従って、ミクロ・レベルであるユニセフ自体を見ると、資源依存による政治的パワーと、開発において人権を軸にすべきという義務的行動を生み出す文化的価値とが、同じ方向へ働いていると言える。

マクロ・レベルでの国連システム改革と、中間レベルの国連開発グループにおける「発展の権利」の促進によって、「発展の権利」は法理論から開発政策へと進展した。しかし、それだけでは開発の実践に人権が組み込まれるには不十分であった。ユニセフでは、子どもの権利条約以降における試行錯誤がフィールドで繰り返された結果、人権の主流化が文化的価値として定着し、人権を基盤とした開発アプローチの具体化が可能となったのである。

引用文献

勝間靖（1998）「開発援助を通じたNGOの途上国政府への影響力：ボリヴィアの金融システム改革を事例として」、『国際政治』119号。

- 勝間靖 (1999a) 「グローバル化の社会的弱者への影響：メキシコの現状と政府の果たすべき役割」、『ラテンアメリカ・レポート』16巻1号。
- 勝間靖 (1999b) 「メキシコにおける子どもの性的搾取：『子どもの権利条約』批准後の法、政策、実践」、『平和研究』24号。
- ユニセフ (1998) 「1998年ユニセフ年次報告」ユニセフ駐日事務所。
- Black, M. (1996). *Children First: The Story of UNICEF, Past and Present*. New York: Oxford University Press.
- Himes, J. R. & Saltrarelli, D. (1996). *Implementing the Convention on the Rights of the Child: Resource Mobilization in Low-income Countries [Summary]*. Florence: UNICEF.
- Hodgkin, R. & Newell, P. (2002). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. New York: UNICEF.
- United Nations, General Assembly (1997). “Renewing the United Nations: A Programme for Reform” (A/RES/52/12), November.
- United Nations, Secretary-General (1997). “Renewing the United Nations: A Programme for Reform” (A/51/950), July.
- UNDG (1997a). “Provisional Guidelines for the Formulation of United Nations Development Assistance Framework (UNDAF),” August. mimeo.
- UNDG (1997b). “Statement of Purpose: United Nations Development Group (UNDG) and the Executive Committee of the UNDG,” November. mimeo.
- UNDG (1997c). “The Role and Functions for the UN Development Group Office (DGO),” November. mimeo.
- UNDG (1997d). “Note on Programming Instruments (CSN, CCA, UNDAF),” December. mimeo.
- UNDG (1998a). “UNDAF Progress Report,” April. mimeo.
- UNDG (1998b). “Successor Arrangements for the JCGP Sub-groups,” May. mimeo.
- UNDG (1998c). “Draft Note for the Record: Meeting of the UNDG Working Group on Common Indicators,” July. mimeo.
- UNDG (1998d). “UNDAF Pilot Phase Progress Report,” September. mimeo.
- UNDG (1998e). “Processes and Products for Enhancing UNDG Programme Collaboration,” November. mimeo.
- UNDG (1998f). “UNDAF Assessment Report,” November. mimeo.
- UNDP (1998a). *Integrating Human Rights with Sustainable Human Development*. New York: UNDP, January.
- UNDP (1998b). “UNDP and the UNDAF: A Way Forward,” March. mimeo.
- UNHCHR (1997a). “Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.” [http://www.unhchr.ch/html/hchr.htm].
- UNHCHR (1997b). “A Note on the Right to Development.” mimeo.

- UNHCHR (1998). "A Background Paper on the Right to Development." Paper Prepared for UNDAF Training Session, Rome, 30-31 March 1998. mimeo.
- UNICEF (1996a). "Child Rights Structure" (CF/EXD/IC/1996-002), February.
- UNICEF (1996b). "Common Country Assessment Approach of JCGP Agencies" (CF/EXD/1996-006), March.
- UNICEF (1997a). "Towards Defining the Child Rights Perspective for UNICEF" (HYHQ/PD/1997-043), March.
- UNICEF (1997b). "UN Reform" (CF/EXD/1997-009), July.
- UNICEF (1997c). "UN Reform Update" (CF/EXD/IC/1997-002), October.
- UNICEF (1997d). "Initial Guidance on Programmatic Aspects and Implications of the Pilot Phase of UNDAF at Country Level and Information on Support Systems for UNDAF Implementation" (CF/PD/PRO/97-011), November.
- UNICEF (1998a). "A Human Rights Approach to UNICEF Programming for Children and Women: What It Is, and Some Changes It Will Bring." (CF/EXD/1998-04), April.
- UNICEF (1998b). "The Organization of the United Nations Children's Fund." (E/ICEF/Organization/Rev.3), April.
- UNICEF (1998c). "UNDAF: Internal UNICEF Review of the Pilot Phase." Results of the Workshop Held in New York, 30 August-1 September.
- UNICEF (1998d). "Indicators for Global Monitoring of Child Rights." Summary Report of the Meeting Held in Geneva, 9-12 February 1998.
- World Bank (1998). "Development and Human Rights: The Role of the World Bank."

本稿は、日本国際政治学会 1999 年度研究大会部会 C-IV での報告に加筆・修正したものである。

Can Military Intervention Be Humanitarian?

Gunnar Garbo

Former Norwegian Ambassador to Tanzania

During the last century the world community gradually built up a fragile system of international law which stamped the use of force against the integrity or independence of other countries as the chief international crime. A main foundation for this peace system was the United Nations Charter, under which all member states committed themselves to settle their international disputes by peaceful means. Certainly, some states some times neglected this commitment. Even after the Second World War, which probably killed more than one hundred million people, mankind has experienced numerous cases of military aggression across international borders. But it seemed all the same that the prescription to promote human security by the use of peaceful means was slowly gaining ground in the world.

Never before has this emerging culture of peace been threatened as much as after George W. Bush acquired the presidency of the United States. Political leaders of the US even before him resorted to unlawful interventions in other countries. But none of them defied international law as arrogantly as George W. Bush, neglecting the purposes, principles and decisions of the United Nations and insisting on the right of the US, which he sees as “the finest nation, full of the finest people on the face of the

earth,”¹ to intervene unilaterally with massive military force wherever its leaders feel that their national interests are threatened. In violation of international law Bush has even claimed the right to carry out “preventive wars” against perceived dangers. During the last century a consensus emerged among established nuclear powers that the only acceptable purpose to possess nuclear weapons (which have been declared generally unlawful by the International Court of Justice) was to deter attacks with similar weapons. Disregarding this understanding Bush has now adopted a policy which he cryptically terms “offensive deterrence,”² implying that the US is again developing atomic bombs for offensive use.

Preparing his war against Iraq president Bush repeatedly warned the world of the danger that the United Nations might become irrelevant. This is obviously a real danger. But to Bush relevance does not mean that member states – including the US – respect the decisions of the world organisation. It means that the United Nations does what it is told to do by the leaders in Washington.

The new US-led interventionism was demonstrated in 1999, as NATO member states started their war against Yugoslavia, realising that neither the Security Council nor the General Assembly would allow the intervention, but accepting the US position that the Western military alliance had a sovereign right to use force without a UN mandate. Two years after this violation of international law the members of the Security Council blessed the US war against Afghanistan on the basis of a resolution whose operative paragraphs called on UN member states to bring the perpetrators of the 11th September attacks to justice, without any mentioning of the use of military force.³ A third example was given this year, as the US and its “coalition of the willing” unleashed the war against Iraq in flagrant neglect of the principles and procedures of

the “irrelevant” world organisation.

The first of these interventions was originally advocated as a means to prevent the civil war in Kosovo from spreading to other countries in the region, – which it partly did after NATO intervened. Bush carried out the second war to capture Osama bin Laden dead or alive and destroy the Al Qaida network, which he did not quite achieve, as bin Laden has not been captured and the fighting still goes on. The reason given for the third war was to eliminate Saddam Hussein’s weapons of mass destruction, which did not exist.

In all the three cases the argumentation shifted as the wars went on. Humanitarian reasons were more and more given to defend the killings and damages. As the Serbian military responded to NATO bombings by driving the Kosovo-Albanian population forcefully out of the province, this was presented as a justification for the bombings which caused the expulsion. As it turned out that none of the perpetrators of the 11th September attacks against the United States were Afghans, the dominating aim of the war was quietly shifted to liberating the Afghan population from a suppressive regime. The same thing happened in Iraq, as it became increasingly difficult for the US leaders to present Saddam Hussein as a credible threat to the United States. The reason given for the attack was therefore switched to eliminating the Iraqi regime in order to open the Middle East for freedom and prosperity. Those limited parts of the Western public which supported the three wars also emphasised what they conceived to be humanitarian concerns.

Whatever parts of the public imagined, reasons may be given for doubting the sincerity of the official proclamations about humanitarian motives. When Soviet troops were withdrawn from Afghanistan in 1989, after a ten years highly contested war, the

country was soon forgotten by the international community. Launching the new Afghan war twelve years later, Bush and his followers solemnly assured the Afghan people that this time they would not be let down. They could count on help to establish peace and prosperity. But two years later not even the Iraq capital is safe, and the new president has to be protected by American military. Outside Kabul lawlessness reigns, the warlords are again in command, criminality and opium production is increasing, women are suppressed as before and real development is lacking. Even Kosovo is still a war worn society. Serbs and other minority groups were persecuted and driven away after NATO had come to protect them. To-day the province has more than sixty per cent unemployment, poverty, high criminality, internal strife and little or no community building. It remains to be seen if the Iraqis will fare any better.

Neither were the humanitarian costs of the military invasions in these countries realistically reflected by Western media. Journalists tended to accept uncritically the language chosen by people in charge of “media relations” in the US military establishment, for instance describing the exploding of Iraqi soldiers in their bunkers as “softening up” the defenders, and referring to slaughtered Iraqi units as “degraded” or “attrited.” The Canadian writer Russell Smith has condemned this timid journalism succinctly:

To recite from a Pentagon press release that an Iraqi division has “been degraded by 70 percent” is an astounding abdication of journalistic responsibility. A journalist these days must not just report the facts, but explain the news, give it colour and significance. The graphic reality of “degradation” is a large pile of dismembered bodies. Surely some picture or explanation of what the wiping out of an entire division with high explosives actually looks like is called for.⁴

War is an unpredictable enterprise. When Hitler attacked Germany's neighbouring countries to create a "New European Order," he did not expect that the fighting would end with his own suicide in the ruins of Berlin. And when the military leaders of Japan attacked the United States in their effort to create "the great Asian Co-prosperity Sphere," they did not foresee that the inhabitants of Hiroshima and Nagasaki would be massacred by atomic bombs and the Japanese Empire turned into an occupied country. War leaders on both sides of a war tend to convince themselves that they and their soldiers will prevail. At least one of the parts is always wrong. Even empires come to an end. Whatever motives and objectives wars are started for, the only consequence which can be predicted with certainty is that the use of weapons imply intentional violence, pain and losses. Even war is terror.

According to the US Cornell professor Mark Selden both international and US law define terrorism as activities involving violent acts or acts dangerous to human life which appear to be intended (1) to intimidate or coerce a civilian population, (2) to influence the policy of a government by intimidation or coercion, or (3) to affect the conduct of a government by assassination or kidnapping." This definition shows that terrorism never has been exclusively the acts of individual criminals in defiance of states. On the contrary, states are committing similar acts on a massive scale. With good reason Mark Selden uses the term *state terror* about systematic state violations of international agreements which forbid intimidation, coercion and killing of civilians. During the Second World War Germany, Japan, the United States and Britain committed cruel acts of this kind. Despite all the international agreements since 1945 to strengthen and respect humanitarian law, state terrorism has continued:

Over the past six decades, the United States has pioneered the routing targeting of civilians from the air as the centerpiece of a war strategy predicated on US technological supremacy and designed to minimise US military casualties and maximise casualties among opposing military forces and civilians. We have traced this pattern from the firebombing, napalming and atomic bombing of Japanese cities to the use of antipersonnel bombs and Agent Orange intertwined with search-and-destroy and strategic-hamlet approaches to pacification in Vietnam and of depleted uranium weapons in the Gulf war, cumulative strategies that assured the heavy toll of civilians, including the dispossession and destruction of life and society in successive nations that dared defy US fiat. In the wake of September 11, Washington has extended its reach and claimed the right to invade and attack anywhere in the name of counter-terrorism, with no limits on the right of intervention or the use of weaponry, and has scorned all forms of international attempts to limit the inhumanities of war and protect human rights.⁵

The right to self-defence is established by international law. Even offensive wars may occasionally lead to some good results as unintended consequences. But “military humanitarian intervention” is a self-contradictory term. War consists of killing and destroying. Any war creates killers and victims, cripples and mourners. To start a military intervention in the expectation that these human distortions and sufferings will weigh less than the pain which the population would be exposed to if the war did not take place, is to base human development on extremely uncertain computations. What is more, this intellectual exercise reduces the ethical question of killing or not killing to a kind of cost calculation. To take lives is permitted if estimated to reduce other sufferings by a larger quantity than the killing itself inflicts. Certainly aggressors will insist that their own atrocities bring a benevolent surplus of this kind. But we can’t, without undermining the moral foundation of human society, issue licenses to kill on the basis of cost/benefit analyses. We need the support of some moral imperatives.

There is an alternative to deciding international conflicts through the use of weapons. That is to try to solve them with peaceful means. International law insists that relentless efforts in this direction must be pursued before any consideration of the use of force is legitimate. All countries “shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.”⁶ This obligatory approach was not utilised fully in any of the three war cases mentioned above. On the eve of the war over Kosovo NATO neglected a resolution adopted by the Serbian national assembly, which declared that Yugoslavia was willing to discuss the size and character of an international presence in the province and to agree on wide-ranging autonomy for Kosovo, with guaranties for full equality between inhabitants and ethnic groups. Two days before the war against Afghanistan started, the Taliban regime declared that it was willing to bring Osama bin Laden to a court, provided that the United States presented solid material about his complicity in the 11. September suicide attacks. Bush refused any negotiations. The majority of the Security Council were unwilling to give the US and its coalition any mandate to use force against Iraq until the UN inspectors had completed their search for weapons of mass destruction. But Bush and Blair decided to launch the war anyhow, probably fearing that there were no prohibited weapons to be found. In all these cases the leaders of the war party, while publicly professing their love for peace, gave priority to military as opposed to peaceful means. Several years after the Cold War our world is still beset by a tendency to militarise international conflicts.

When the only remaining super power spends almost as much money on armaments as the rest of the world combined, it inevitably influences the postures of other countries. Seeing that the US does not feel secure without a preponderance of

power, others feel that they too have to secure themselves by rearming or by seeking the protection of the new empire. Even if they could never copy the enormous military spending of the US, they may increase their defence budgets by limiting health and school expenditures. Those who have the necessary know-how and technology to develop nuclear weapons may see little reason to abide by the nuclear non-proliferation treaty as long as the leading nuclear power seeks to develop offensive atomic bombs. But increased global armaments don't create a more secure world. They make the world more dangerous. Military build-ups lead to fears, suspicions and misunderstandings. One's own defence build-up is perceived as defensive. The arms of *the other* are taken as threatening. Wars may break out because states misinterpret each others' military preparations. The weapons become more dangerous than the perils which they were meant to protect against.

Not less dangerous is the undermining of international law. Other powers will obviously not accept that the US and its coalitions establish an exclusive right for themselves to use international force at will, while others are told to respect the peace rules of the UN Charter. It would be naive indeed to assume that when other regional or medium-sized powers feel that their own national interests are at stake somewhere, they will not insist on the same right to unilateral military action. An aggravation of this kind may not only undermine the law, but even change it. International law puts strong emphasis on the factual behaviour of states at the international level. Wide-spread and lasting disregard for an international law may be considered to have established new law. In this way international criminals might become lawmakers. We might end up with an unpredictable world where common efforts to manage global challenges are downgraded, power is reigning and states are seeking to protect

themselves at the expense of others. This is a kind of world which human beings have experienced before. But it is not an existence to hope for.

President Bush is right when he calls upon the United Nations to become relevant. But the world organisation is depending upon its member states. The Secretary General has no power to issue laws or collect taxes. He or she does not command any army. The successes and failures of the UN are the results of the decisions which member states take – or don't take – at the meetings of its bodies. What is needed to make the UN more relevant to the requirements of the modern world is for member states to respect the provisions and principles of its charter, to give the organisation the resources which it needs to fulfil its tasks and implement the decisions of its bodies – and to abide by these decisions themselves. To-day we are far from such a situation. With a total budget about the size of the annual expenses of the fire and police departments of New York City the UN is grossly under-financed. In several cases of humanitarian emergencies members of the Security Council have either failed to take the necessary action – as in Rwanda – or failed to provide the UN peace keepers with the resources which they needed to carry out their mission – as in Bosnia, in both cases with fatal consequences. Predictably, in each case the US and other leading member states have blamed the organisation for the catastrophic results of their own irresponsible resolutions.

The Charter of the United Nations forbids the organisation “to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state.”⁷ At the same time the charter stresses that the organisation has the purpose of “promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all, without distinction as to race, sex, language or religion.”⁸ The world organisation has primarily

pursued this objective through international co-operation, adoption of international conventions and similar instruments, educational and informational policies, critical scrutiny of member states' human rights performances and the creation of judiciary bodies like the International Criminal Court. There can be no doubt that these policies, which were pioneered in 1948 by the adoption of the Universal Declaration of Human Rights, have contributed to improving human conditions all over the world. The promotion of human rights by peaceful means should continue as a main field of UN activity.

But for some decades increased media and public attention has been drawn to grave internal violations of human rights, questions which traditionally have belonged to "the domestic jurisdiction of any state." A number of governments as well as groups in the civil society have repeatedly called for redressing the imbalance between the obligation to secure human rights and the non-intervention principle. International law does not allow "humanitarian interventions." The Security Council is only permitted to take military action when this is necessary to restore international peace and security. Some resolutions adopted by the Council over the last years have doubtless masked the prospect of "humanitarian interventions" as actions to secure regional stability. Here the council has been aided by a wide public feeling that human responsibility to help the victims of violence can't stop at the borders.

This way of twisting the meaning of the charter is no satisfactory solution.

In 2001 an international commission on intervention and state sovereignty sponsored by the government of Canada issued a report entitled *The Responsibility to Protect*. The commission stated that where a population is suffering serious harm as a result of internal war, insurgency, repression or what it calls "state failure," and the

state in question is unwilling or unable to halt or revert it, the principle of non-intervention should yield to the international duty to protect. The report underlines that the single most important dimension of this responsibility is prevention and that less intrusive and coercive measures should always be considered before more coercive and intrusive ones are being applied. But though military intervention is seen as an exceptional and extraordinary measure, the commission wants to allow it in extreme cases in order to halt human suffering.

The main difficulty is probably not to arrive at an international agreement about the responsibility to protect, but to agree on who should be authorised to react by launching military intervention. The commission sees no better or more appropriate body for this function than the Security Council. This means that UN member states should accept the trend of a Security Council continuing to strengthen its own power in the world organisation, eroding that of the General Assembly. With the UN charter member states have only agreed to let the Security Council act on their behalf when it is needed to maintain international peace and security. They have not given up the right of the General Assembly to consider measures for the adjustment of any situation resulting from the violation of the purposes and principles of the UN charter. Questions relating to “universal respect for and observance of human rights and fundamental freedoms for all” belong to the agenda of the General Assembly, not to the dossier of the council.

With good reason developing nations fear that military interventions will continue to take place in their own countries, not in the countries of the rich and privileged peoples. They know well that the fifteen members of the Security Council, where five victorious powers from the Second World War have provided themselves

with permanent seats and veto rights, is not likely to take good care of the interests of the South. They are familiar with the pressure and intimidation which powerful countries apply to enforce the voting behaviour of the economically weak members. Though this practice has even been extended to the General Assembly, the assembly is, with its universal membership, by far the most democratic and representative body of the United Nations. This is the forum where developing nations can form alliances, raise their voices and try to claim their rights.

Even the South Centre, a highly appreciated institute of the South, has proposed an arrangement for the UN to address internal emergencies. The centre is naturally asserting the responsibility of the General Assembly for humanitarian affairs. It asks the assembly to establish a high level intergovernmental expert group to review the causes of complex crises and emergencies. “The group should make policy, institutional and operational recommendations on how the UN should address emergencies in the future in a more democratic, broad-based and demilitarised approach to humanitarian assistance.”⁹ This might be the basis for the elaboration of a declaration of general principles and guidelines for decisions by the United Nations on international action in grave domestic situations. The South Centre advises the assembly to establish its own machinery for this purpose, with participation of relevant UN bodies and programmes. The General Assembly might act itself on the basis of the recommendations of this machinery, or it might forward the case to the Security Council for consideration and action. A need certainly exists for putting an end to the irregular way in which internal crises and emergencies till now have been dealt with by the Security Council. It is high time that the UN establishes regular rules for dealing with such situations. Until charter reforms might be adopted, this need can best be

served by the elaboration of a declaration containing strict guidelines for intercessions in internal emergencies, stressing the priority which the UN charter gives to peaceful means. In order to obtain broad support from member states in all regions and acquire wide legitimacy these guidelines should be adopted by the General Assembly. Even in cases where the General Assembly calls upon the Security Council to act, the rules should make sure that the assembly is properly informed in the course of the actions and able to verify that the charter principles and the relevant rules are being adhered to.

The commission which Canada sponsored on intervention and state sovereignty, proposed that the Security Council might authorise “coalitions of the willing” to carry out humanitarian interventions. However, to entrust enforcement tasks to groups of member states can lead to difficulties, as Secretary-General Boutros Boutros-Ghali pointed out, and “have a negative impact on the organisation’s stature and credibility.” There is “the danger that the states concerned may claim international legitimacy and approval for forceful actions that were not in fact envisaged by the Security Council.”¹⁰ A much more appropriate alternative is to apply wholeheartedly the relevant charter provisions and provide the United Nations with the resources and manpower which it needs to carry out enforcement actions under its own command. At least – and until such an alternative is implemented – the rules should make sure that contractors mandated to use force on behalf of the UN are clearly placed under the authority of the Security Council, which should control their use of power and regularly pass information about the military actions on to the members of the General Assembly.

Doubtless the introduction of even modest and reasonable reforms of this kind will meet considerable resistance from the United States and other powers who are

happy with the free reigns which they have acquired through recent random practices. To change these practices will cost difficult negotiations. It is, however, a hopeful sign that the majority of the Security Council refused to endorse the war which the US and its followers unleashed against Iraq. Iraq was no imminent threat to international peace and security, which would have been the only legitimate ground for a council decision to use force against it. Legal procedures for humanitarian interventions did not exist. Neither did the US base its case on humanitarian concerns. It insisted that Saddam Hussein represented a threat to world peace because of weapons of mass destruction which it seems that he did not have (but of which the US itself has abundance). For once France, Germany and Russia had the courage to oppose the super power. Had they accepted some kind of compromise resolution which Washington would have interpreted as a mandate to wage an unlawful war, they would have contributed to undermining further the Charter of the United Nations.

But after US occupied Iraq its enormous military and economic strength is again tempting others to adapt to the policies of the super power. If they are to resist its global empire building, countries both in the North and the South will have to co-operate much more decisively for the respect of international law and for strengthening and democratising the United Nations. The international opposition to the Iraq war was not an expression of anti-Americanism. But it certainly was an outburst of deep disagreement with the methods of *state terror* employed by the Bush administration. The governments of countries who oppose his war-making have the support of all those US citizens who represent *the other America*. In addition they have one other formidable ally: a global civil society that has now been hailed as *the other super power*.

International militarization has several times been tempered by strong popular opposition. The Japanese and American anti-nuclear movements, together with peace movements all over the world, achieved successes in stigmatising nuclear weapons and – at least till now - prevent the use of atomic bombs in wars. Strong movements against atomic tests forced the United States and the Soviet Union to agree on international test ban treaties. An impressive public protest brought the United States to stop its war in Vietnam. Human rights organisations and other non-governmental organisations have contributed decisively to the adoption of humanitarian laws, the forbidding of land mines and the establishment of the International Criminal Law, which is empowered to prosecute genocide, crimes against humanity and war crimes (and from the jurisdiction of which Bush typically insisted on excepting US citizens). In all these cases scientists, writers, scholars and artists have allied with broad segments of the population and contributed to increased understanding of issues which are of critical importance to humanity.

Never before have the peace movements achieved as broad popular support as they did during the campaign against the US attack on Iraq. Opinion polls all over the world showed that a great majority of humanity opposed the war. Even in the United States a formidable opposition emerged against the war plans of the Bush team. Certainly some leaders, like Tony Blair in the United Kingdom and José Maria Aznar in Spain, disregarded the majority of the people and joined the war. But there can be no doubt that public opinion contributed decisively to the unfearful stand taken by the governments of some of the traditional allies of the United States. And what is more, this experience of world-wide popular mobilisation indicates what may be achieved by the peace movements in the future.

The revolutionary advances in information and communication technologies have led to the development of increasingly sophisticated and deadly offensive armaments. But they have also revolutionised the means for popular exchange of views, interaction and mobilisation. The massive demonstrations against the negative impact of the World Trade Organisation's rules and the overwhelming popular participation in the World Social Forum's Porto Alegre conferences about the harmful effects of globalisation on the terms of corporate capital, have demonstrated how much the internet and the world-wide web may contribute to global popular mobilisation for peace and human development. Continued and increased global network building among crucial segments of the populations may, with the strengthening and refinement of methods like boycotts, teach-ins, sit-ins and other Gandhian lines of action, force government leaders to pay heed to *the other super power*. After all, politicians depend on popular support. Neither can military leaders perform if soldiers refuse to obey. It is not impossible that peaceful means one day prevail over the means of war.

Notes

¹ President Bush's speech August 23, 2002, as recorded on the White House web site. See: <http://www.mailtribune.com/archive/2002/0823/local/stories/03local.htm>

² William M. Arkin, "Nuclear Warfare. Secret Plan Outlines the Unthinkable," *Los Angeles Times*, March 10, 2002.

³ Security Council Resolution 1368 (2001), adopted by the Security Council on 12 September 2001.

⁴ Russell Smith, "The New Newsspeak," *The New York Review of Books*, Vol. 1, No. 9, May 29, 2003.

⁵ Mark Selden, "State Terrorism and Human Rights: The United States, Japan and the Civilian in Twentieth Century Asian Wars," Lecture given at the Hiroshima Peace Institute, November 12, 2002. See also Selden and others, "War and State Terrorism: The United States, Japan and the Asia-Pacific in the Twentieth Century," August 2003.

⁶ Charter of the United Nations. Article 2, point 3.

⁷ Charter of the United Nations, Article 2, point 7.

⁸ Charter of the United Nations, Article 1, point 3.

⁹ “For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform,” South Centre 1996, Geneva, p. 146.

¹⁰ “Supplement to an Agenda for Peace: Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations,” A/50/60. Paragraph 80.