

第七章 平和構築の現場から見た「人間の安全保障」

国際社会で他国を惹きつける概念作りに弱いと揶揄されてきたわが国外交にとって、「人間の安全保障」キャンペーンの成功は大きな快挙である。この概念が世界にはじめて紹介されたのは国連開発計画（UNDP）が発表した1994年版の『人間開発報告書』のなかであるが、私自身個人的にその前史の一端に関わった経験があるのでその感慨は人一倍深い^(注80)。

21世紀に入り、国際社会の対立軸が東西から南北へ移行するとの見方もあるが、その中で「人間の安全保障」は時代の変化に相応しいテーマである。外交問題に関する高い見識と鋭い洞察力で知られる元総理のひとりはある対談の中で、「好きこそものの上手なれ」の比喻をひいて、わが国の進むべき方途について途上国、最貧国援助を挙げている^(注81)。まさに「人間の安全保障」はわが国外交にとっての格好な課題であろう。人間の安全保障委員会がまとめた最終報告書Human Security Nowは第四章で、紛争から平和への移行期に人々が直面する「人間の安全保障」に関連した諸問題に焦点を当てている。しかしながら、平和構築の現場であるこの国に着任してみると、限られた範囲の人間にしか「人間の安全保障」のことが知られていないことに当惑する。他方、「平和構築」や「平和の定着」「国づくり」と総称される（大半は安保理決議による）国際的な共同作業についてもいろいろな制約や限界があることは、現場から離れていると伝わってこない。この関連で、当地で強く感じたことが三点ある。第一に、統治機構の構築や崩壊した政府組織の修復が主目的である“国家レベル”での作業から、国民がプラスの成果を感じるまでには相当な時間がかかる。そのことに着目して、国連PKO活動の現状の見直しと改善の方策を提言する所謂『ブラヒミ報告書』^(注82)の中でも、国連ミッションの信頼性を確立するために戦争被災住民の生活改善を早急に実感させるプロジェクト（quick impact project）の必要性を強調している^(注83)。さらに、同提言は、すべての国連ミッションに対してその活動期間のまだ早いうちに、域内で生活するすべての住民の生活に変化が見られるようにする能力を与えるべきであるとしている。これに加えて、第二に、国連決議で定められた「平和構築」のマンデートは概して限定的であるために、中央（首都）と

地方（周辺部）、都市部と農村部、さらには社会の上層部と下層部（底辺）の間に存在する政治、経済、社会、文化的な諸“格差”を解消することにまで手が届かない。また、第三に、体制変革、紛争の收拾によって将来に対する期待感を高める国民は、それに即効的に応えられない“新たな為政者”に対しては非寛容である。これらを示す具体例には事欠かないが、世界銀行の分析は、いったん鎮まった紛争が再発する可能性は50%に上り、資源が絡むとその確率はさらに高まると警鐘を鳴らす(注84)。

昨年（2003）暮れ、日本からの緊急無償援助で完成した地方都市での上水道施設の完成引渡し式の際、これに出席した国連関係者が私のところにやってきて、「こういうことをしないからPKOが撤退すると（事態は）すぐ駄目になる」と述べていたが、このことは示唆的である。話は若干脇道に外れるが、筆者はこの他にも、紛争直後の復興支援の一環としてわが国が行った緊急無償支援による、道路補修、発電所の修復、灌漑施設の補強等、生活インフラ・プロジェクトの完成・引渡し式に運良く出席する機会が、現地に着任直後から度重なった。そこで、住民に対するこれらの支援の裨益効果が想像していた以上に高いことに驚かされた。その中でも、ディリーカサースアイを結ぶこの国の南北に縦断する幹線道路の補修プロジェクトには、沿道住民延べ8万人が雇用、技術移転の恩恵に浴することもあり、“政治的な意味”での援助効果が非常に高いことを学んだ。また、幸運にも日本企業が請負い、日本人が現場で工事を施工、監督したことが“金だけの援助ではない、日本のプレゼンス”を否が応でも政府関係者及び住民に強く焼きつけた。このように生活の改善に直結するインフラ・プロジェクトの効用を改めて身をもって体験、見直したが、紛争直後の支援のあり方を考える場合に、ひとつのヒントを残そう。

以上のことから、国家（紛争後は機能不全を起こしている場合が多い）ではなく、社会乃至はコミュニティ、家族、個人のレベルに視点を合わせ、その手法として“保護（protection）”と“能力強化（empowerment）”を組み合わせた「人間の安全保障」は、東ティモールのような紛争後の状況下では理にかなったアプローチといえよう。平和構築の試みとの絡みで言えば、補完的、或いは、それを補強する関係にあるが、勿論「人間の安全保障」はそれ自体として、途上国全般が抱える諸問

題に対処するための有力な手立てであることは論を俟たない。

グローバルに考え、ローカルに行動する

日本は「人間の安全保障」の取り組みを具体化するために、国連に創設された信託基金に既に総額で229億円を拠出した(注85)。それを受けて、基金運用のための諮問委員会が昨年(2003)後半に発足した。また併せて、現地大使館からもNGOやコミュニティに対する支援が出来るように「人間の安全保障・草の根無償」支援スキーム(平成15年度予算で150億円)を立ち上げた(注86)。

雑誌『外交フォーラム』(2003年12月号)の「人間の安全保障」特集のひとつとして企画された、同問題に関する権威ある二人の識者を交えた座談会の中で、今後の方向について“グローバルに考え、ローカルに行動していく”との指針が語られているのは非常に興味深い。つまり、「人間の安全保障」キャンペーンにこれまで注いできたエネルギーと関心を現場(フィールド)に振り向けることが求められているということであろう。現場からみると、これは大きな挑戦であるが、更なる発展の契機が秘められていると思う。言い換えれば、国際援助機関やNGOの活動家、さらには現地政府及びシビル・ソサエティなど、現場で活動する関係者の理解と認知を得ると共に、彼らの現場体験に立脚した思考や行動力によって問題の本質を捉えて的確なニーズを汲み上げることである。

このように、真に現場とつながった「人間の安全保障」キャンペーンはこれからが正念場であるが、その将来については個人的には楽観的である。昨年(2003)末に、「人間の安全保障」に関する現地調査のために東京から訪れた調査チームも同じような感じを持って帰った(注87)と聞いて、意を強くする。

現場での試み

私は、つい先日この島の中央部に連なる山岳地帯にあるアイナロに出張した。人間の安全保障基金からの資金を得て実施されているプロジェクト「アイナロ・マナツツ地域社会復興計画(AMCAP(注88))」の現場を視察するためである。もともとは、この地域の食糧安全保障をめざして企画された開発計画だが、その後地域の総合開発のために組み替えられたという。

その結果として、高地及び低地農業、植林再生、家畜飼育、種子栽培等、所得向上を目的とした農業振興に加え、コミュニティの生活環境の整備、地域社会の能力向上を図るための職業訓練、健康保険の改善、女性の社会参加などを織り込んでいる。この計画全体を統括するUNDP関係者によれば、このような多角的な試みは、既存の援助の枠組みでは窮屈であり、予算規模（総額5百万ドル）からしても野心的とのことである。計画の実施、監督をNGOや現地のコミュニティに委ねて、彼らの意識改革、能力強化を重視するのも「人間の安全保障」のテーマに合致する。現場ではこのようにいろいろな試みがなされているが、私はそれでよいと思う。地元の人々の協力を得て試験農場での新種のとうもろこしの種付けが既に始まっているが、農民の表情の中に、不安感に混じって将来に対する期待感が覗えるのはここまで来た甲斐があったというものである。私は、成果が見込まれる三ヶ月後に再び訪れることを約して、現地を後にした。

————— * ————— * —————

私が東ティモールに赴任した当初は「人間の安全保障」についての認知度が低かったことは、本文でも触れた通りである。そのため、私は、「人間の安全保障」の概念がわが国の支援についての総体的な姿を説明する上での“格好な言葉”を提供するとの確信から、その年（2003）の暮れに開かれた支援国会合の冒頭、わが国の「人間の安全保障」政策について時間を割いて発言した。敢えてそのこととの因果関係として捉える心算はないが、その後明らかに、「人間の安全保障」は現地でも人口に膾炙するようになり、ラモス・ホルタ外相をはじめ、国連スタッフの間で（下記の理由から）関心の広がりがみられた。

2005年の国連創立60周年記念首脳会議の折に作成合意された“成果文書”の中には『人間の安全保障』に関する言及もなされている。私は、この問題に関するわが国の権威である或る識者から、成果文書の合意に至る過程で、同じように『人間の安全保障』を提唱してきたカナダとの間でも、これまでわが国が推奨してきた『人間の安全保障』との関係について相互理解に到達することが出来た旨をうかがった。つまり、カナダが従来から

提唱してきた「保護する責任 (the Responsibility to Protect)」に行き着く『人間の安全保障』は、日本が唱える“保護 (protection)”と“能力強化 (empowerment)”を組み合わせた平時の努力が柱となる『人間の安全保障』の延長線上にある、最後に残された手法という相互の関係であるという。

現地において感じたことだが、国連に信託されている「人間の安全保障基金」の効用の一つに、国連諸機関の中に埋もれている“現場を熟知しているスタッフに彼らの創意を引き出す”ための機会を提供する点を挙げることができる。いずれの国連開発機関も本部が重視する基幹計画の予算確保で手一杯であるために、現場から上がってくる声に耳を貸し、資金を回す十分な余裕がないのが実状である。その為に、現場の“意欲的な”国際機関スタッフにとっては「人間の安全保障基金」は彼らにチャンスを与えてくれる魅力的な基金である。その後、私が目にしたプロジェクトのひとつ(注89)も、住民のニーズと現地を熟知している国連スタッフの熱意、創意工夫が組み合わさって、現地の行政の力では手が届かない、また、これまでの国際援助スキームでは救えなかったコミュニティの声に対してきめの細かい支援が可能となったものである。日程編成の都合上「ODA民間モニター調査団」の一行を案内することが出来ず、今でも残念に思っている次第である。

従って、あとは運用上の改善が望まれるが、審査に一年間は優にかかった以前に比したら、基金の審査体制がだいぶ迅速になってきたようであり、結構なことである。何れ或る段階でこれまで手がけてきたプロジェクトの“見直し (review)”と“評価 (evaluation)”を行い、その中から幾つかのモデルを整理して、それをガイドラインの中に加えれば、より一層「人間の安全保障」のイメージが身近なものになり、効率的な運用が可能となろう。

「人間の安全保障・草の根無償」援助についても、現地大使館にそのための専門スタッフが配属されて足腰強化が図られ、“待ちの姿勢”から、企画、案件発掘、その後のフォローアップのためこちらから“出向いていく態勢”に切り替わり、これまた結構なことである。これが定着して機能

し始めれば、経済協力のベクトルも発想も従来のODA援助とは違ったものとなり、現地のニーズに対してより木目の細かい対応が可能になる。さらに、法律改正で政府との一定の「距離感」が生まれ、より独自のイニシアティブで途上国の開発問題に取り組む可能性の出来た国際協力機構（JICA）も、緒方貞子理事長のリーダーシップの下で政策的に「人間の安全保障」を重要課題として掲げて、「現場重視」の姿勢を打ち出して積極的な取り組みを開始した。上記のいずれも、“現場が勝負”の「人間の安全保障」が求めるものである。

— 注 —

80. ブトロス・ガリ事務総長が発表した『開発の課題（An Agenda for Development）』に対するわが国の施策を研究するための有識者懇談会が1995年に設立され、筆者は主管課長として作業に参加した。同懇談会がとりまとめた報告書は河野洋平（当時）外相に提出された後、第50回総会に作業用文書として提出された。同報告書については、以下を参照ありたい。西川潤、「経済社会分野における国連の新たな課題」（『外交フォーラム』1995年10月号）。さらにその後、筆者は内閣官房に出向した際、その年10月に開かれた国連創設50周年記念総会に出席した村山富市（当時）総理の演説草稿作成に関与した。村山総理は右の国連演説の中で、“人間中心の安全保障（human-centered security）”の重要性について言及した。この間の事情については以下を参照ありたい。吉田文彦『「人間の安全保障」戦略』（岩波書店）
81. 船橋洋一「日本@世界」2003年11月6日付朝日新聞。
82. (A/22/305)
83. Michael DoyleとNicholas Sambanisも同様に、平和構築の成功に必要な時間と住民支持を獲得できる“quick wins”に言及している。Michael Doyle & Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace*, Princeton
84. *Breaking the Conflict Trap*。さらに、以下を参照ありたい。

“World Bank Study Says 50-50 Chance of Failure,” *The Washington Post*, 26 November 2002.

85. 東ティモールでは、AMCAPの他、FAOによる「収穫後の食糧確保 (Reduction of Post-Harvest Losses)」に36.8万ドル、UNDESAの「農村部における人間の安全保障 (Human Security in Rural Timor-Leste)」に1.2百万ドルの支出が承認された。
86. 東ティモールでは2000年から総計32件に資金供与している。
87. “Human Security in the United Nations,” 日本国際交流センター (JCIE)。
88. The Ainaro and Manatutu Comprehensive Agricultural Program
89. FAOによる「収穫後の食糧確保 (Reduction of Post-Harvest Losses)」。