

浦部法穂「憲法 9 条と『人間の安全保障』」法律時報 76 卷 7 号(2004 年 6 月号)63-67 頁。

一 「国連開発計画」(UNDP)による「人間の安全保障」の提唱

「人びとが安全な日常生活を送ることができなければ、平和な世界を実現することはできない」。<国連開発計画『人間開発報告書 1994』(国際協力出版会、1994 年)1 頁。>国連開発計画 (UNDP) の 1994 年報告書は、この言葉から始まっている。こうした観点から、UNDP はここで、「人間の安全保障」(human security)という、安全保障についての新しい考え方を提唱した。すなわち、従来の安全保障概念は、「国境に対する脅威」への対処と同一視され、「国家は自国の安全を保障するためにつねに武器を要求してきた」。<同前 3 頁。>それは、「人間よりも国家とのつながりが強く」、そのため、「安心して日常生活を送りたいという普通の人びとに対する正当な配慮はなおざりにされてきた」。しかし、「多くの人にとって安全とは、病気や飢餓、失業、犯罪、社会の軋轢、政治的弾圧、環境災害などの脅威から守られることを意味している」。このような普通の人びとが感じている「安全」を保障することが「人間の安全保障」であり、それは「武器へ関心を向けることではなく、人間の生活や尊厳にかかわること」であって、「普遍的な生存権の要求を認めることから始まる」。UNDP 報告書は、このように述べて、「いまこそ、国家の安全保障という狭義の概念から、『人間の安全保障』という包括的な概念に移行すべきときである」とした。<同前 22-24 頁。>

この『人間開発報告書 1994』(以下、『UNDP 報告書 1994』)は、『人間の安全保障』を構成する主要な要素として、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」の二つをあげ、この点は、国連の発足当初から正しく認識されていたが、その後の「冷戦」構造の中で、安全保障は、多くの場合、前者の意味でのみとらえられ、後者の意味での安全保障がほとんど顧みられなくなった、との認識のもとに、「ポスト冷戦」世界における「グローバル化」の急速な進展に伴う民族間や地域間の格差の拡大、貧困・飢餓・人口増大・環境破壊などの地球的危機の深刻化といった「現実の脅威」に対する安全保障の必要性を説くものである。こうして、「領土偏重の安全保障から、人間を重視した安全保障へ、「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、安全保障の考え方を直ちに切り替えるべきことが主張されている。<同前 24 頁。>

ここでは、まず第一に、「人間の安全保障」は「軍備」によっては達成できないという基本的な視点に立脚している点が確認されるべきであろう。『UNDP 報告書 1994』は、冷戦終結後世界の軍事支出はいくらか削減されたが「それは驚くほどの額ではな(く)」、とくに開発途上国ではむしろ急速度で増加しており、国内の貧困状態を放置したまま軍備拡大に巨額をつぎ込みつづけている国がいくつもあるとし、「その責任の一端は、軍事援助や武器輸出をやめようとしない先進国にもある」と指摘する。すなわち、「軍備による安全保障」という考え方が、むしろ「人間の安全」を阻害しているという現実認識である。そのうえにたって、軍事援助の段階的廃止と兵器貿易の規制、軍事支出の削減目標の国際的合意、

これらによって節約される財源を「平和の配当」として人間開発のために利用する仕組みをつくること、などが提言されているのである。〈同前 47-60 頁。〉

第二に、この「人間の安全保障」論は、こんにちのネオ・リベラル「グローバル化」への一定の批判的視点をもつ、という点にも注目されるべきである。この点は、より明確には、1997 年の UNDP 報告書『グローバリゼーションと人間開発』（以下、『UNDP 報告書 1999』）において示されている。そこでは、グローバリゼーションが「国と地域を問わず人びとの生活を豊かにする」可能性をもっているにもかかわらず、「今日のグローバリゼーションは市場の拡大によって推進されており」、そのもとでこれまで前進がみられたのは「開かれたグローバル市場のための規範、基準、政策、制度において」であり、人間開発によって欠かすことのできない活動や財は、その多くは市場の外で供給されるものであるため、「グローバルな競争の圧力によって締めつけられつつある」ことが指摘されている。〈国連開発計画『人間開発報告書 1999 グローバリゼーションと人間開発』（国際協力出版会、1999 年）2 頁。〉このグローバリゼーションは、人々や国々の間の不平等をますます拡大させており、「豊かな国々においてもまた貧しい国々においても人間の安全保障に対し新しい脅威を創り出している」。〈同前 3-5 頁。〉この脅威に対処するためには、グローバル・ガバナンスのあり方を根本的に検討する必要があるが、現時点での議論は、「あまりにも狭義で、経済成長や金融安定化への関心に限られており」、また「地理的にあまりにも偏っており、通常先進七カ国（G7）ときにはただ一カ国（G1）の経済大国に牛耳られている」。〈同前 11-12 頁。〉『UNDP 報告書 1999』はこうした現状認識に立って、「市場のためではなく、人間の幸福のため」のグローバル・ガバナンスの必要性を説くのである。〈同前 12-19 頁。〉

二 「人間の安全保障委員会」報告書

こうした「人間の安全保障」の提唱に対し、日本政府は、1998 年 12 月のハノイにおける小渕首相の政策演説の中で、「人間の安全保障」を日本外交の中に明確に位置づけるとともに国連に「人間の安全保障基金」を設立することを発表した。これをうけ、日本政府は、1999 年 3 月に約 5 億円を拠出して国連に同基金を設立、その後 2002 年度までに累計約 229 億円を同基金に拠出している。また、2000 年 9 月の国連ミレニアム総会における森首相の演説では、「人間の安全保障」を日本外交の柱の一つと位置づけるとともに、人間の安全保障のための国際委員会を発足させることを提唱した。こうして、2001 年 1 月に緒方貞子氏とアマルティア・セン氏を共同議長とする「人間の安全保障委員会」が設立され、同委員会は、2003 年 5 月、アナン国連事務総長に対し報告書を提出した。

『安全保障の今日的課題』と題する右委員会報告書は、「（国際社会は安全保障の新しい理論的枠組みを早急に必要としている。なぜなら、17 世紀に国家の安全保障が提唱されて以来、安全保障をめぐる議論は現在までに大きな変容と遂げたからである。）従来の考え方では、国民を守るための権限と手段は国家が独占し、秩序と平和は、国家権力と国家の安全保障を確保し拡充することによって維持できるとされてきた。（しかし 21 世紀において

は、安全保障が抱える課題も、安全を確保する側の事情もこれまでよりもはるかに複雑になっている。) 国家はいまでも人々に安全を提供する主要な立場にある。しかし、今日、国家は往々にしてその責任を果たせないばかりか、自国民の安全を脅かす根源となっている場合さえある」とし、「だからこそ国家の安全から人々の安全、すなわち『人間の安全保障』に視点を移す必要がある」と述べる。そして、「人間の安全保障」を「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」と定義し、「多様な脅威から個人や社会を守るだけでなく、人々が自らのために立ち上げられるよう、その能力を強化することをめざす」ものである、とする。〈人間の安全保障委員会報告書『安全保障の今日的課題』(朝日新聞社、2003年)10-11頁。〉この観点から、同報告書は、主に、紛争との関連での「人間の安全保障」の問題と貧困との関連での「人間の安全保障」の問題に焦点をあてて論じている。

この「人間の安全保障委員会」報告書においては、「人間の安全保障」が、具体的に安全を脅かされている「人びと(民衆)」(people)の安全保障であり、それは単に困難に直面する人びとの「保護」ととどまらず、「人びとが自らのために、また自分以外の人間のために行動する能力」の強化を意味するものでなければならない〈同前20頁〉、としている点が注目される。すなわち、「人間の安全保障」とは恩恵的・慈善的概念ではない、ということである。

しかし、他方、右委員会報告書は、前述のように主として紛争にかかわる問題と貧困にかかわる問題に焦点をあてて、さまざまな形の人々の「不安全」状況を具体的に論じつつ、それに対する対策を提言しているが、こうした「不安全」状況をもたらしている根本的な原因についての言及が必ずしも十分でない。「紛争下にある人々の保護」〈同前47-66頁〉は、もとより緊急を要する課題ではあるが、こんにちとりわけ途上国で増大している国内軍事紛争は、多くの場合、貴重な資源をめぐる利権が絡んだものであり、それらの資源を求めて入った「北」側グローバル資本に当該国内の諸勢力が結びつき、他の勢力を排除して利益の独占を図ろうとすることで、諸勢力間の紛争が軍事化する、という場合が圧倒的に多い。〈武者小路公秀『人間の安全保障論序説 グローバル・フェシズムに抗して』(国際書院、2003年)21-22頁。〉こうした構造そのものを変えないかぎり、軍事紛争という「不安全」状況に対して「人間の安全保障」を実現することはできないだろう。あるいは、貧困にかかわる問題も、前述のように、根本的には、こんにちのネオ・リベラル「グローバル化」によってますます拡大されている地球規模の不平等・不均衡という構造的要因によっている。委員会報告書は、こうした構造的問題には十分踏み込んでいないという点では、一定の限界をもっていることは否定できないであろう。

それはまた、同報告書が、人間の安全保障と国家の安全保障を「相互に補いあい依存している」関係に立つものとし、『人間の安全保障』なしに国家の安全保障を実現することはできないし、その逆も同様である」と述べている点にもあらわれている。人間の安全保障と国家の安全保障を、このように相互補完関係にあるものとするとならば、同報告書

の意図に反し、現実の国際政治の場では、「人間の安全保障」の名による国家安全保障の強化を正当化し、その結果、「人間の安全保障」論じたいの意義を失わせる可能性をもつ。＜大久保史郎「グローバリゼーションと安全保障」全国憲法研究会編『憲法と有事法制』（法律時報増刊、2003年）293頁。＞アメリカの「対テロ戦争」とそれに付き従う国々の支持・支援は、そのことを実際に証明するものでもある。

とはいえ、同報告書は、『人間の安全保障』を将来にわたり実現しようとするなら、多国間主義を支える国際社会の決意を新たにすることが、必要不可欠な条件となる」と述べ、前掲注22頁。＞、アメリカの単独覇権主義を暗に批判し、また、現在の「反テロ戦争」についても、「不平等・社会的排除と疎外・国家や人々による弾圧といったテロの根本原因への対応よりも、短期間の強制的な対応に重きを置くあまり、90年代の進歩を停滞させてしまった」と同前50頁。＞として、批判的な視点を堅持しているのであって、「人間の安全保障」を国家の安全保障にすり替えるような論は、この委員会報告書の議論の中には入っていないと読むべきである。しかし、「人間の安全保障」論には、そうした意図的なすり替えが入り込む余地もありうるものであり、その点には十分な注意が必要である。

三 日本政府の「人間の安全保障」論

さて、前述のように、日本政府は、この「人間の安全保障」を外交の一つの柱と位置づけ、「人間の安全保障基金」の設立、「人間の安全保障委員会」設置の提案など、その実績作りに「奔走」してきた。

日本外務省政策のパフレット『人間の安全保障基金—21世紀を人間中心の世紀とするために』＜外務省国際社会協力部国連行政課製作、国連広報センター（東京）発行（2003年11月）。＞は、『人間の安全保障』とは、人間の生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、人々の豊かな可能性を実現するために、人間中心の視点を重視する取り組みを統合し強化しようとする考え方である」とし、こうした考え方が必要とされる背景認識を、つぎのように述べる。

「冷戦後の国際社会においては、経済の自由化や情報通信技術の飛躍的発達とも相まってグローバル化が急速に進展した。この過程は世界の相互依存関係を深化させ、人々に多くの恩恵をもたらす一方、各国間と一国内の人々の格差を拡大する要因ともなった」。「現在、世界中で実に11億人が1日1ドル以下で生活している。人、モノ、金、情報の大量かつ高速な移動は、人・武器・薬物の密輸や感染症などの拡散を助長し、経済の拡大は地球温暖化等の地球環境問題・エネルギー問題を深刻化させている。また、冷戦構造の崩壊は宗教・人種・民族その他を要因とする紛争の引きがねとなり、難民・国内避難民・対人地雷・小型武器等の問題を顕在化させることとなった」。「このように、人々を直接に脅かす問題を克服するためには、国家がその国境と国民を守るという伝統的な『国家の安全保障』の考え方のみでは対応が難しい。もちろん『国家の安全保障』の重要性はいささかなりとも減ずるものではないが、それに加え、人間の視点から多様な問題の相互関係をとらえ、

これらに包括的に対処する必要がある」。

このように、日本は、「人間の安全保障」への積極的な取り組みを公言しているが、問題は、そのことと、同時進行的に進められている戦時体制への急速な傾斜との大いなる矛盾であり、しかもその矛盾を矛盾と意識していないことである。これは、引用した日本政府の「人間の安全保障」のとらえ方が、きわめて表層的なものでしかないこととも大きく関係している。そこでは、人々の安全を脅かしている種々の現象は指摘されているが、そうした脅威が何故にもたらされているのか、あるいは、そうした脅威をもたらしている主体は何なのか、についての認識は欠落している。

これらの脅威の深刻化が、「ポスト冷戦」世界における「グローバル化の急速な進展」によるものであることは、まちがいない。しかし、そうした「グローバル化」は、自然の成り行きとして受け入れるしかないという性格のものではない。それは、グローバル資本の野放図な利潤追求、そのための「グローバル市場化」にほかならない。<大久保・前傾注 291頁。>その一端は、前述のとおり、すでに、『UNDP 報告書 1999』において明らかにされているところである。そして、このグローバル資本の安全を守り「グローバル市場化」への障害を取り除く役割を担っているのが、アメリカの単独軍事覇権体制である。<武者小路・前掲注 35-37頁。>すなわち、人々の安全を脅かしている主体は、グローバル資本であり、それを支えるアメリカ単独覇権の「世界秩序」なのである。

こうした構造の中で、近時の日本においては、アメリカの軍事覇権への最大限の協力が、まさに「国益」の名において推進され、戦時体制への傾斜が急速に進んでいるのである。「グローバル市場」のもたらす利益の分配に与ることを「国益」と考える以上、「国益」のためにはアメリカに付き従うしか選択肢はない、ということになるのは、ある意味で自然の結論である。「アメリカとうまくやっていないで、どうやって日本の国益を守れるのだ」という小泉首相の言い方は、率直すぎるほど率直な言明である。しかし、それは、裏を返せば、人々の安全に脅威をもたらしている主体の側について自分たちの利益を守ろう、という言明であることになる。「国益」の観点からアメリカの軍事行動を全面的に支持しそれに協力するという、いまの日本政府の行動は、「人間の安全保障」と決して両立しうるものではないのである。

結局のところ、日本政府は「人間の安全保障」をみずからの問題としてとらえているのではなく、さまざまな「脅威」に直面して困窮している国々や人々への「援助」という側面だけでとらえている、とみる以外にはないであろう。したがって、それは「ODAの別表現」<初瀬龍平「『人間の安全保障』論の方向性」京都女子大学現代社会研究 4=5号 86頁。>でしかないということも可能であろう。要するに、こんにちの「グローバル化」の中での各国の「国益」の追求を当然のこととし、その前提のもとで、それがもたらす「病理現象」に対症療法的に対処するのが「人間の安全保障」だ、という理解である。それはまた、まず「国家の安全保障」を当然の前提とし、その補完物として「人間の安全保障」を位置づけるとらえ方だ、といってもよい。このことは、先に引用した外務省政策パンフレットの「もちろ

ん『国家の安全保障』の重要性はいささかなりとも減ずるものではないが、それに加え」とする言い方や、別の外務省パンフレット〈外務省国内広報課『人間の安全保障』(2001年3月)。〉の「国家の安全や繁栄を基盤としつつ」という表現に、みてとることができよう。

四 日本国憲法と「人間の安全保障」

以上のような日本政府のとらえ方にみられる「人間の安全保障」は、人々の安全に対する「脅威」をみずから作っておきながら、そのことには頬かむりして、その「脅威」に直面して困窮している人々に救いの手をさしのべるといふ、欺瞞的・偽善的なものにしかなりえない。そして、このことは、ひとり日本政府のとらえ方が問題であるというだけでなく、現実政治の場で語られる「人間の安全保障」論じたいがもっている「イデオロギー性」でもある。こうした視点から、「人間の安全保障」論じたいを批判する見解も、こんにち、さまざまに展開されている。〈土佐弘之『安全保障という逆説』(青土社、2003年)110-138頁など。また、初瀬・前掲注86-88頁参照。〉

しかし、「人間の安全保障」論は、各国政府が政策用語としてそれを語る時のイデオロギー性とは別に、前述のように、この議論じたいの中には、こんにちのネオ・リベラル「グローバル化」とそれを力づくで支えようとするアメリカ単独覇権の「世界秩序」に対する「異議申し立て」の契機を含むものである。「人間の安全保障」論は、本来、こうしたこんにち「人間不安全」状況の根本原因にまで遡って、その根本原因を取り除くことに向けられる議論でなければならないはずである。「人間の安全保障」論の、こうした本来の意味を確認しておくことは重要である。

ところで、「人間の安全保障」は前掲『UNDP 報告書 1994』が指摘しているように、「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を重要な構成要素とする。この「恐怖と欠乏からの自由」は、いうまでもなく、日本国憲法が「全世界の国民」の「権利」＝「平和的生存権」として確認しているものである。「恐怖と欠乏からの自由」という言葉じたいは、第二次世界大戦直後から世界において語られてきたものであり、目新しいものでもなければ日本国憲法独自のものでもない。しかし、日本国憲法は、この世界中の人々がひとしく有する「平和的生存権」を確保するためには、戦争や軍備の保有は否定されるべきものであるという立場を明確にして、憲法 9 条をおいている。すなわち、すべての人が「恐怖と欠乏から免れ、平和のうちに生存する」ことを実現するために戦争や軍備の全面否定を定めているのである。それは、日本という「国家」だけの平和や安全ではなく、世界中の人々の平和と安全を追及するという立場の表明である。まさしく、「国家の安全保障」ではなく、「人間の安全保障」を基底におくものにほかならない。日本国憲法は、前文および 9 条において、「人間の安全保障」をその本来的な形で、歴史的にいわば先取りして、規定しているのである。〈武者小路公秀「平和的生存権と人間安全保障」深瀬ほか編『恒久世界平和のために』(勁草書房、1998年)168-171頁。〉

「人間の安全保障」が国際的な重要関心事として語られるこんにち、戦争や軍備の否定に

よってこそ「人間の安全保障」が実現されるのだとする日本国憲法の立場は、とりわけそのことを明確に表現する 9 条は、「人間の安全保障」論をその本来の意味において全世界の人々が共有するために拠るべき基準として大きな意味をもっているというべきである。「人間の安全保障」論は、とくに現下の現実政治の場においては、その「恐怖からの自由」の側面を「テロの脅威」から人々を守るという論理によってすり替え、そこでいう「テロ」とは何かの吟味もなしに、あるいは「テロ」を誘発する根本的な要因をなくすどころかますます拡大しておいて、単独派遣国家アメリカとそれに付き従う国々による暴力的世界支配を正当化する文脈において語られさえするものとなっている。こうした、派遣国家およびその周囲に群がる国々による「人間の安全保障」論の都合のよい取り込みに対し、本来の「人間の安全保障」論を対置していくために、憲法 9 条こそが重要な拠り所になるであろう。日本政府が、「人間の安全保障」を外交の重要な柱にするという以上、まずもって憲法 9 条のウソ偽りのない実現こそが求められるのであり、そうでなく、「国益」を声高に叫び、アメリカにひたすら追随し、戦時体制へなだれをうって傾斜していくなかで「人間の安全保障」を唱えてみても、誰からも信用も共感もえられないであろう。