

人間の安全保障のための「法と開発」研究

佐藤安信

特集／「法と開発」研究—途上国問題への新たな学問的貢献

●開発と平和の架橋概念としての「人間の安全保障」

「人間の安全保障」という考え方は、いまでもなく安全保障の課題を「国家」間の課題から「人間個人」の問題として捉えようとする試みである。人間の安全保障は、図1でみるとおり、「人間開発」と「積極的平和」という概念の重なる部分と捉えることができる。アマルティア・センの言う個人の「潜在能力」の開発とヨハン・ガルトウングのいう貧困などの「構造的暴力」のない社会の、この二つの概念の重なりを目指す（相互補完関係の理解を促す）指導概念だからである。

人間の安全保障は、開発理論が国家の経済成長中心の経済開発から、成長の成果の公正な分配をめざす社会開発、そして人間の潜在能力の向上をもつて開発の目的とする人間を中心とする開発（人間開発）にパラダイム・シフトしつつあることを背景に、国連開発計画（UNDP）によって新たな開発理念として示された概念である。

UNDPの一九九四年の人間開発報告書

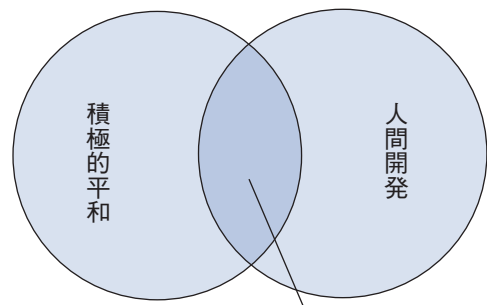
によると、「人間の安全保障」には、①雇用と収入、②食料、③疾病、④環境、⑤物理的暴力、⑥地域民族、⑦政治的人権の七つの領域が典型的なものとして挙げられている。これら領域が脅かされることは人間の生存や尊厳を危うくするという意味で人間の安全に直接に関わる。したがって開発においてこれらの領域を満たすことを優先することが、具体的に示唆されたといえよう。開発は紛争予防の問題であることが意識され、個々の人間の安全保障すべきであるという主張は、これまで蔑ろにされてきた、「開発において疎外された者への視点」を促すことになる。他方、国家では保障されない、国家が十分には機能しない内戦や民族紛争下の人々、あるいは国家から迫害される個人、さらに一国家の管理を超えた環境破壊などに怯える人類の安全を、誰がどのように守るのかという問題を提起したのである。

●人間の安全保障概念をめぐる日本とカナダのアプローチの違い

日本政府は、アジア経済危機への対応として、一九九九年に国連内に信託基金として人間の安全保障基金を設立し、人間の安全保障のための資金面での支援を始めた。さらにそのイニシアティブで、二〇〇一年に緒方貞子国際協力機構理事長（元国連難民高等弁務官）とノーベル経済学賞受賞者の上記のセン教授を共同議長とした人間の安全保障委員会を設立し、人間の安全保障の概念化に努めた。同委員会は二〇〇三年に最終報告書を発表し、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」と定義している。特に、「貧困」と「紛争」から免れるための個人の「保護」と「能力強化」を強調する。この意味で、人間の安全保障の理念は、日本国憲法前文第二段の、「われらは、全世界の国民が、ひとしく恐怖と欠乏から免かれ、平和のうちに生存する権利を有することを確認する」を反映している。

さらに二〇〇三年の新ODA（政府開発援助）大綱において、「人間の安全保障」の視点が基本方針の一つとして掲げられ、

図 1



人間の安全保障

「平和の構築」がその重点課題の一つとして明記され、二〇〇五年の新ODA中期目標でその中身がある程度具体化されている。このように、日本は人間の安全保障概念によって、ODAを通じた開発援助などによる平和構築支援を志向しているといえる。

これに対しカナダも人間の安全保障概念の発展に寄与しているが、両者のアプローチは対照的である。日本が貧困を中心テーマとして能力強化に重心を置く反面、カナダは紛争における人々の保護を重視している。もちろん、両者は相反するものではなく、むしろ貧困と紛争が相互に関連していることからすれば、両者のアプローチは相互補完的なものとなる。ただ、日本は外交上一九九〇年代末のアジア経済危機におけるアジア諸国への支援としてこの概念を用いたのに対し、歴史的にミドル・パワーとして国連平和維持活動（PKO）における指導的な役割を演じてきたカナダは、同時期の国連PKOの失敗を克服するためこの概念を使って国際的ネットワークを試みている。

●保護する責任

このためカナダは、人間の安全保障を具体化するものとして、国際社会の「保護する責任」を唱導してきた。国連内に「介入と国家主権に関する国際委員会」を設置して、いわゆる「破綻国家」のような国家によって保護されない人々に対しては、二次

的に国際機関や各国の共同体としての国際社会が彼らを保護する義務があるとして、

国連安全保障理事会の承認が得られなくとも、必要であれば軍事力を使って人道介入すべきであるといういわゆる正戦論を展開することになる。二〇〇五年九月の国連首脳会合成果文書には、人間の安全保障は総会で今後概念を精緻化することが述べられたに過ぎないが、保護の責任は具体的に、「大量殺戮、戦争犯罪、民族浄化および人道に対する犯罪から人々を保護する責任」として記述された。ただし軍事力の行使には国連安保理決議を必要とするとの限定が付された。しかし、保護する責任はある種のソフト・ローとして、九・一一以降の米国のアフガニスタンおよびイラク戦争という正戦論をけん制し、軍事力の行使に対する新たなルールをもたらしものと期待されるのである。

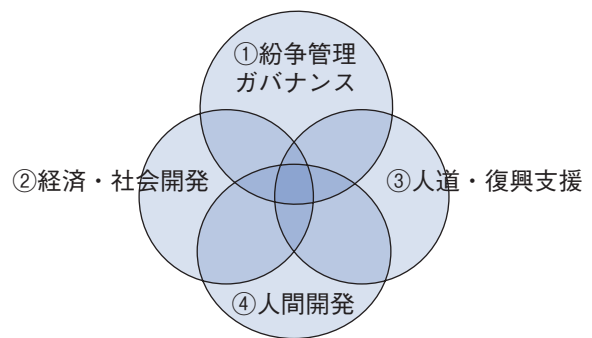
しかしながら、本来、「責任」を論じるのであれば、ルワンダの虐殺をジェノサイドとして国連も介入を求めながら国際社会はこれを等閑視したという、不作為責任こそが問われるべきであるが、保護の責任を濫用して他国に介入することを制限することと議論がすりかえられてしまっている感も否めない。ましてや、保護されるべき当の人々、つまりは難民・避難民を国際的に保護する法的枠組みとしての、難民条約の改正などの議論には結晶していないことも問題といわざるを得ないであろう。

●包括的平和構築

二〇〇五年の国連首脳会議の決議に基づき、同年二月には国連平和構築委員会が設置された。日本のODA大綱が重要課題の一つとして取り上げたこの「平和構築」は、もともと国連PKOの試行錯誤による発展の中から生まれた。当時の国連事務総長のガリ氏が、一九九二年に「平和への課題」という小冊子において、冷戦後の国連強化のための提言として、予防外交、平和創造、平和維持、紛争後の平和構築、地域機関との協力などを挙げた。ここでは、平和構築は停戦を実現する平和創造、停戦を維持する平和維持に対して、紛争後（あるいは平和維持活動の後）の復興から平和の定着に至る段階のことを意味した。しかし、紛争後の平和構築は、紛争の再発防止という紛争予防を行うことであり、紛争が再燃すればこれを調停して武力衝突を収め、停戦を維持するということまで実質上含むことになる。

国連カンボジア暫定統治機構（UNTAC）以降冷戦後の国連PKOの発展と挫折の経験を踏まえて、OECD（経済協力開発機構）のDAC（開発援助委員会）は、ガリ氏が指摘したこれら一連の活動を包括する平和構築概念を採用し、開発援助の目的は、「法の支配の強化」と「民主化プロセスへの一般市民の参加」の促進であるとして、平和構築を「人間の安全保障のため

図 2



の持続可能な環境を作る手段である」と定義している。二〇〇三年にこれらの議論を総括したガイドラインには、紛争予防を中心的な課題として、ジェンダーやビジネスなどの新たな観点が盛り込まれている。国連も二〇〇〇年に発表されたいわゆるブラヒミ・レポートにより、PKOの役割強化のため、紛争予防の強化、平和維持と平和構築の不可分性の認識、「法の支配」の強化などを提唱し、平和構築を包括的に捉えている。このように現在では、平和構築の概念は、開発援助との連携を一層図って武力紛争の予防を射程に入れた包括的なものとして主張されている。平和構築は人間の安全保障のための手段だとしても、平和構築を優先するあまり人間の安全保障を犠牲にすることは本末転倒であろう。したがって、人間の安全保障を通じた平和構築を目指すことになる。

この人間の安全保障による人間の安全保障のための平和構築支援を論ずるには、これまでの開発研究を土台に、当面以下の四つの研究分野が想定できよう。①社会には当然存在すべき紛争を暴力によらずに処理するための民主的政治プロセスと、正義の実現のための法の支配としての紛争管理ガバナンス、②貧富の格差や社会的差別などの紛争の要因を探索し、これを緩和するための経済・社会開発、③紛争中の避難民への医療、食料、テントなどの救命援助、および紛争直後の復旧・復興のための人道・

復興援助、さらに④長期的な視点から平和の定着、永続化のための和解や相互理解を醸成し、暴力的紛争を予防する人文・教育分野に焦点を当てた予防開発である人間開発。これら四分野は、現実には連続し、相互に重なりあい、絡み合っているので総合して研究する必要がある(図2参照)。

たとえば、「民主主義」と「法の支配」は紛争を非暴力で処理する制度だが、同時に紛争の要因である差別や抑圧という人権侵害を是正し、人権を伸長するための制度的保障でもある。暴力的紛争でこれらの制度が破綻している場合、正義は復讐に読み替えられ、復讐の応酬という「暴力の悪循環」を生む。これを断ち切って「平和の好循環」に転じるためには、責任者を処罰する裁判という応報的正義と、同時に許し合うことを通じた和解による回復的正義という両輪を駆使した紛争の非暴力的処理制度復興ための展望、いわゆるトランジショナル・ジャスティス(移行期正義)の課題がある。これは暴力的で抑圧的な紛争社会の構造を非暴力的に解体し、新たな制度構築と抑圧された人々の自律と協力を促進するという人間開発に連なる総合的な課題である。

●「法と開発」研究の新たなパラダイムとしての人間の安全保障

これらの四つの研究分野は、従来の開発

研究のパラダイムの転換と拡大を迫っているといえよう。すなわち、従来の開発パラダイムは平時を前提としており、紛争への十分な配慮を欠いていた。社会あるところ紛争あり。紛争が暴力化して武力紛争として顕在化していなくとも社会には潜在的な紛争が存在している。ケネス・ボールドウィングは「紛争の一般理論」で、あらゆる社会科学は紛争を扱っているという。開発が反面破壊を伴う動的プロセスであることから、紛争とは不可分の関係にあるものといえる。このことから①、③および④の各分野は、開発の対象となる社会に紛争の観点を盛り込むことになった。また、②の分野の武力紛争中およびその直後の人道・復興支援は、従来難民の保護の課題とはされても、開発の課題とはされてこなかった。しかし、武力紛争は平時の社会に潜在していた紛争が暴力化して噴出したものであり、紛争時と平時は連続した社会の一面であり、開発が社会変容の動因となることを考えれば、紛争時の社会を度外視して開発を論ずることはできないものと思われる。すなわち紛争と難民を開発の課題から除外することは、もはやできなくなっているのである。

「法と開発」研究は開発における法の役割を論じるものであり、これまで開発の手段として近代法の移植の観点から発展途上国における「法」と「開発」の関係を中心に行われてきた。上述のとおり、開発研究と紛争・平和研究の発展が、両分野を横断

する人間の安全保障というパラダイムを生み出したのに応じて、「法と開発」研究も変化を求められている。国民国家を前提とする国内法と国際法の二分法的な思考に対して、新たな法分野として、いわゆるトランスナショナル・ローという分野の生成が促進されつつある。具体的には、難民の保護とエンパワメント（能力強化）というコンテキストで、現在の難民条約の見直しが求められつつある。つまり、国際法上保護すべき「難民」を、冷戦期の政治的難民から、紛争から逃れる避難民、経済的な困窮・貧困から逃れる移動民・移民、環境破壊から逃れる避難民など、人間の安全保障概念で保護すべき人々をどこまで拡大するか、また保護の担い手として国家や国際機関ばかりでなく、国際社会の新たなアクターとしてのNGOなどの市民社会や多国籍企業などが「保護の責任」を担うにはどのような規範を形成していくかが問われている。一九九九年にアナン前国連事務総長によって提唱された、「グローバル・コンパクト」による企業行動規範としてのいわゆるソフト・ローが生成されつつある。もちろん、途上国の国内法制度についても、これまでの市場経済法の移植ということから、平和構築に必要な法の支配の確立という課題として、法制度をどのように作っていくかも問われている。つまり「暴力による支配」から「法の支配」へどのように移行していくかという上述の移行期正義の課題で

ある。戦争犯罪、人道に反する罪、ジェノサイド罪などを裁く、旧ユーゴ国際刑事裁判所やルワンダ国際刑事裁判所のような臨時の国際裁判所から、常設の国際刑事裁判所（ICC）の設置が実現した。これらの国際犯罪に対して普遍的な管轄権をもつICCの出現は、国家主権が相対化されてきたことの証左である。もともとこの普遍的管轄権は、国内裁判所が機能しない場合に管轄をもつという補完的な管轄であることから、今後、各国の刑事法制度とその運用に対する影響も大きいと思われる。ICCの判例ばかりでなく、国内裁判所の判例が、国境を越えて規範化していくものと思われ、ここに最も国家主権を体现すると考えられた刑事法制度のトランスナショナル化が始まったといえる。

他方、紛争の構造要因の一つともなる貧富の格差との関係では、ミレニアム開発目標（MDGs）が二〇一五年までに絶対的貧困の半減を目指す目標を設定している。絶対的貧困それ自体、生存に関わる脅威として人間の安全保障の課題であると同時に構造的な暴力の結果という観点からは平和構築の課題ともいえる。いずれにしろ、法的観点からは、社会的、経済的、文化的人権の問題として「法と開発」の研究対象とされるであろう。開発における権利の問題は、一九八〇年代に連帯の権利という第三世代の人権として議論された「発展の権利」の宣言を想起させる。当時先進国によ

って一蹴されたこの権利の主張は、最近、権利に基づくアプローチとして再評価されてきているようで、人間の安全保障、保護する責任に対応する規範の発展、すなわち貧困層の人権の伸長という観点として問われることになる。つまり、開発援助に関する個人の権利として発展の権利を再定義できれば、これも国境を越えた法規範の問題としてトランスナショナルな法分野の生成といえる。

人間の安全保障のための「法と開発」研究は、このように法と開発に跨る研究に新たな領域を提示するに留まらず、実は、その質的な面、すなわち比較法学、法社会学、法人類学などの方法的な理論枠組みにも影響を与えるものと思われる。「法と開発」研究は、国家法という一元論的な法認識から、地域固有の慣習法を視野に入れた、法多元主義への転換を迫ったが、この認識をさらに深めるための「人間」と、その生活の場としての「地域」へのより深い研究が求められることになる。心理学や歴史学、地理学などの基礎的な学問領域も動員した新たな学際的なアプローチで、グローバル化による途上国や先進国という枠組み、さらには国家という近代の認識枠組みを超えた、人々の法意識、規範意識と「安全」感の解明のための地域研究とのより密接な連携が重要となろう。

（さとう やすのぶ／東京大学大学院総合文化研究科教授）