

日本における人間の安全保障とNGO

豊島名穂子

はじめに

2009年3月、外務省において「人間の安全保障シンポジウム～人間の安全保障の実践と理論～」が開催された。このシンポジウムは、人間の安全保障の実践に取り組む実施機関と理論面での研究を行っている学界との間の議論を通じて、両者の協力関係構築の基盤づくりを目的として開かれたものであった。その主な内容は、外務省ホームページで公開されている。その中で、非政府組織(NGO)の代表として参加した難民を助ける会の長有紀枝理事長はこのような述べた。「NGOの間では、人間の安全保障は主流化しておらず、距離感を持ったまま議論される。」¹⁾ その理由については、「概念が包括的であること、政府や国際機関を名宛人として議論されることが多いこと、人間一人ひとりに焦点を当てることはNGOがずっと行ってきたことであり新しい話ではないこと、欧米NGOでは人間の安全保障よりも人権に基盤をおいたアプローチを取っていること」の5点を挙げた。確かにこれらの点は、「人間の安全保障」の批判として度々指摘されている。ただ、日本のNGOの間で「人間の安全保障」が主流化せず、距離感を持っているという状況は不思議なことである。なぜなら、日本政府²⁾は、1998年に「人間の安全保障」を外交分野に導入して以来、10年以上にわたって積極的に推進してきた。また、日本は、環境問題、紛争、難民問題、対人地雷・小型武器問題などの地球的問題群の克服において「人間の安全保障」を使用する意思を示しており、それらの分野でNGO³⁾と協力する姿勢を見せていたからである。にもかかわらず、NGOの間に「人間の安全保障」が主流化し

ていないと言われるのはなぜなのか。長理事長の指摘に加えて、日本の取り組み自体に問題があったのではないだろうか。本稿はその原因を明らかにすることを目的として、日本の「人間の安全保障」の取り組みを、NGOとの関係に注目して検討していく。

これまで、日本の「人間の安全保障」の取り組みについて、NGOに浸透しない理由を探る目的で分析したものはほとんどなく、本稿は新たな観点を提供するという意義を有する。

第1章では、日本政府が進めてきた「人間の安全保障」の施策について、NGOとの関係を中心に整理していく。それに対し、NGOの間では「人間の安全保障」がどの程度浸透しているのかを2章で検討する。第3章では、1章と2章を踏まえ、「人間の安全保障」をNGOの間で主流になっていないと言われる原因について考察する。

第1章 日本による人間の安全保障

日本は「人間の安全保障」について、「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」であるとしている。それに基づいて、理念の普及、現場での実践の各々で取り組みを行っている。本章では、日本政府が進めてきた「人間の安全保障」について、NGOとの関係に注目して検討する。第一に、NGOとの関係をどのように考えてきたのか。第二に、具体的にNGOとの協力はどのように実施されてきたのか。また、日本政府は、外交の軸である政府開発援助（ODA）にも「人間の安全保障」が取り入れている。ODAでは以前からNGOとの協力関係があり、その中で「人間の安全保障」がどのように実施されてきたのかについて三つ目に検討する。

第1節 「人間の安全保障」におけるNGOへの認識

本節では、政府要人の「人間の安全保障」についての発言から「人間の安全保障」推進にあたって日本政府がNGOをどのように考えていたのかを見る。

まず、「人間の安全保障」の始まりとされる小渕総理の演説をみてみよう。1998年12月「アジアの明日を創る知的対話」において小渕総理は、次のように述べた。

「『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。」⁴⁾

「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」とあるように、日本が「人間の安全保障」の問題と考える分野において、NGOの活動が重要であると認識していることがわかる。そして、「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」と明言している。さらに、小渕総理は1999年の日本国際問題研究所創立40周年記念シンポジウムにおける基調講演でも、

「『人間の安全保障』を確保するためには、紛争の予防や持続可能な開発の実現に加え、人間が個人として尊重され、個人の可能性が発揮でき、社会の構成員として責任を果たしうる社会の構築が必要です。私は、人間一人一人の自由と可能性を確保していくためには、市民の自発的な取組が不可欠であると考えており、その意味でNGOなど市民社会（シビル・ソサイエティー）の役割が重要となってきたことを指摘したいと思います。特に対人地雷問題や地球温暖化問題において、NGOは政府間の交渉を督励し補完するという、極めて重要な役割を果たしておられます。私は、今後、各国の政府はますますこのNGOとの連携を重視し、その活動を支援していかなければならないと考えております。」⁵⁾

と述べている。「NGOなど市民社会の役割が重要となってきた」と指摘した上で、各国政府が「NGOとの連携を重視し、その活動を支援」していかなくてはならないとしている。このように、当初から、日本政府はNGOの役割と連携を重視していたことがわかる。

近年では、2006年度の外務省青書において「人間の安全保障」が一つの章のテーマとして掲載されている。その中で、以下のような記述がある。

「大規模な自然災害で多数の人々が深刻な影響を受けた結果、被災国のみによる復興活動が困難になるというも脅威の一例であろう。このような趨勢の中で、国際社会としては、人間一人ひとりに焦点を当て、国家・国際社会による保護に加え、各国、国際機関、NGO、市民社会が協力して、人々が自らの力で生きていけるよう、人々や社会の能力強化を図っていく必要がある。これが、『人間の安全保障』の考え方である。」⁶⁾

「各国、国際機関、NGO、市民社会が協力して」とあり、「人間の安全保障」にとって、NGOとの協力は欠かせないものとなっていることがわかる。このように日本政府は「人間の安全保障」におけるNGOの役割の重要性を認め、連携・協力の必要性を明言していることがわかった。では、「人間の安全保障」に関する施策において、これまでの発言はどのように実践されてきたのであろうか。次に検討する。

第2節 取り組みにおけるNGOとの関係

日本による「人間の安全保障」の主な政策は四つある。人間の安全保障基金、人間の安全保障委員会、シンポジウム、人間の安全保障フレンズである。人間の安全保障基金は、現場での実践に当たり、その他三つは理念の普及に関する取り組みと位置付けられる。ただ、NGOとの関係に注目する場合、人間の安全保障委員会と人間の安全保障フレンズは除外される。なぜなら、人間の安全保障委員会は日本の呼びかけで設置されたものの、独立した委員会として活動し

ていた。そのため、日本の政策の検討対象としては適当ではない。また、人間の安全保障フレンズは、主に国家や国際機関を対象とした協議の場であり、NGOを含んでいないためである。したがって、人間の安全保障基金とシンポジウムの二つについて検討する。

人間の安全保障基金は、1998年12月、小淵総理によってその設立が発表され、翌1999年に日本政府が約5億円を拠出して国連に設置された。資金は毎年拠出され、2007年3月までに累計拠出額は約335億円(約2億9774万米ドル)にのぼる。⁷⁾人間の安全保障基金は、基本的に国連システム内の機関が実施する事業⁸⁾に対する支援を行うものである。基金の支援案件の選別や基金の運用を定めたガイドライン⁹⁾にNGOに関する記述がある。事業の拠出基準の三点目に「市民社会組織、NGO及びその他の地域団体・組織等との連携を推進し、こうした活動主体による事業の実施を奨励していること」¹⁰⁾とある。つまり、支援を申請する事業内容が、市民社会やNGOの活動などを奨励していることなども資金拠出の基準となる。したがって、同基金に対しNGOは直接支援の要請はできないが、支援してくれる国際機関を経由して基金による支援を受けることができるという仕組みになっている。

次に、シンポジウムをみていこう。日本は、1999年から2009年までに計8回のシンポジウムを開催している。主に、「人間の安全保障」の理念の普及と深化を目的としている。シンポジウムへの一般参加者には多数のNGO関係者がいたであろう。しかし、シンポジウム内で主体的な発言が可能であるパネリストにどの程度NGO関係者が含まれていたのだろうか。表1はこれまで開催されたシンポジウムを、開催順の番号、開催年月、開催都市、シンポジウム名・テーマ、NGOからの主なパネリストの五つの項目で整理した。シンポジウム名とは、シンポジウムの公式名称を指し、テーマとは、そのシンポジウムにおいて掲げられたテーマを意味している。

表1. 日本が開催したシンポジウム

| No. | 年月 | 都市 | シンポジウム名・テーマ | NGOからの主なパネリスト |
|-----|-------------|----|---|--|
| 1 | 1999 6月 | 東京 | 開発に関する国際シンポジウム～開発 ：人間の安全保障の観点から | なし |
| 2 | 2000 7月 | 東京 | 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 | フィオナ・テリー (国境なき医師団財団) |
| 3 | 2001 12月 | 東京 | 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—グローバル化による脅威の多様化の中 でアフガニスタンをケース・スタディとして」 | リンカン・チェン (ロックフェラー財団) |
| 4 | 2003 2月 | 東京 | 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— | なし |
| 5 | 2003 12月 | 東京 | シンポジウム「安全保障の今日的課題」(人間の 安全保障委員会報告書出版記念) | 伊藤解子(社団法人シャン ティ国際ボランティア会)、 熊岡路矢(日本国際ボラン ティアセンター)、 |
| 6 | 2004 7月 | 京都 | シンポジウム「人間の安全保障と 国家の安全保障」 | なし |
| 7 | 2006 12月 | 東京 | 国際連合加盟50周年記念 人間の安全保障国際 シンポジウム「紛争後の平和構築における人間の 安全保障～人道支援から開発への移行～」 | 長有紀枝(ジャパン・ プラット・フォーム) |
| 8 | 2009 3月 | 東京 | 人間の安全保障シンポジウム「～人間の 安全保障の実践と理論～」 | 長有紀枝(難民を助ける会) |

(出典：外務省ホームページをもとに筆者作成)

8回のシンポジウムのうち、NGOからパネリストとして参加があったのは5回ある。しかし、日本からの参加者でみると3回である。また、3回目のシンポジウムに参加しているリンカン・チェンは人間の安全保障委員会の委員の一人であり、ロックフェラー財団は同委員会の支援団体の一つである。したがって、純粋なNGOからの出席者とは言い難い。5回目の2003年12月のシンポジウムには、2名の出席者がある。ただ、このシンポジウムは人間の安全保障委員会の最終報告者の日本語版の出版を記念するものであった。そのため、それまで開催されていた国際シンポジウムではなく、国内からの出席者のみで行われた比較的小さなシンポジウムであった。8回目のシンポジウムも同様で、外務省内で開催されたものである。したがって、シンポジウムにおいてNGOが出席

者として主体的に関わる機会はほとんどなく、出席できたとしても比較的小規模のシンポジウムであったことがうかがえる。また、日本国内に約500以上のNGOがいるにもかかわらず、参加できたNGOは3団体、パネリストは3名で、非常に少数である。

第3節 ODAにおける「人間の安全保障」

日本政府は2003年8月に改定されたODA大綱において、「人間の安全保障」を基本方針の一つとして定めた。さらに、2005年2月に策定された新ODA中期政策では「人間の安全保障」をODAに反映させるため、以下の6点のアプローチをとることを示した。

- 1) 人々を中心に捉え、人々に確実に届く援助
- 2) 地域社会を強化する援助
- 3) 人々の能力強化を重視する援助
- 4) 脅威にさらされている人々への裨益を重視する援助
- 5) 文化の多様性を尊重する援助
- 6) 様々な専門知識を活用した分野横断的な援助

特に、一点目の「人々を中心に据え、人々に確実に届く援助」では、

「支援の対象となっている地域の住民のニーズを的確に把握し、ODAの政策立案、案件形成、案件実施、モニタリング・評価に至る過程でできる限り住民を含む関係者との対話を行うことにより、人々に確実に届く援助を目指す。そのために様々な援助関係者や他の援助国、NGO等と連携と調整を図る。」¹¹⁾

とあり、NGOと連携を図っていくことが明記されている。ODAの中で具体的に「人間の安全保障」が導入されたのが、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」である。これは、「小規模無償資金協力」として1989年度に創設された援助を改名したものである。内容は、途上国で活動するNGOの比較的小規模なプロジェクトに対して日本の在外公館が直接資金協力をするという形態の援助であった。

基本的には現地NGOが対象となっているが、日本のNGOへの支援も可能である。創設当時の案件数はわずか95件（予算3億円）であったが、2003年度の予算規模は過去最高の150億円に拡大された。¹²⁾ その点からは力を入れていると言える。

第2章 NGOと人間の安全保障

本章では、NGOの間で「人間の安全保障」がどの程度浸透しているのかを検討する。第1節で実態を把握し、第2節では、NGO側の「人間の安全保障」の使用方法に注目して、NGOの意識について検討する。

第1節 「人間の安全保障」の浸透度

ここでは、NGOの間でどの程度「人間の安全保障」が浸透しているかを見ていく。しかし、約500以上のNGOが存在するという日本中のNGOについて調査することは困難であるため、対象を限定する。ただ、外務省との定期協議会等に参加しているNGOなどを基準にした場合は、必然的に「人間の安全保障」への関わりが多くなっているため、他の客観的な基準を採用する。そこで、一般に国連NGOと呼ばれているNGOを対象とすることとした。この基準により、「人間の安全保障」を外交政策として進める日本政府と同じ国際的な分野で継続した活動し、一定の規模を有していることなどの必要事項を満たすと考える。国連NGOとは、国連との協議資格を持つNGOのことで、国連憲章第71条¹³⁾ および経社理決議1996/31¹⁴⁾ に基づく制度である。種類別の特徴は、「総合協議資格」が、各国政府および国連事務局にとっての技術専門家、アドバイザーやコンサルタントの役割を務めることができる。「特殊協議資格」は、経社理の活動分野の一部を担当するNGOに認められ、「ロスター」は、場合によりその活動に有用な貢献をなしうると経社理が判断したNGOに認められている。「国連広報局登録NGO」とは、国連の関心事項に関する広報プログラムを展開するNGOで、国連広報局（DPI）と提携関係を結んでいる。

日本に本部を置き、上記の資格を持つNGOは57ある。¹⁵⁾ その57のNGOについて、「人間の安全保障」という言葉の使用について調査した。¹⁶⁾ NGOが発信する

すべてのものについて調べることは不可能であるので、主にNGOのホームページや出版物などを対象とした。また、一口に使用といっても内容は異なるが、ここでは最初の段階として使用のあるなしで整理した。「人間の安全保障」という言葉の使用のみが見られた場合は「○」、見られなかった場合には「×」を記入している。また、「-」で示しているのは、次の三つの場合に該当し、使用をカウントしていない。資料となるホームページや出版物が見つからなかった場合、解散したまたは解散手続き中の場合、違う団体名で登録されているが情報源となるホームページなどが既に調査した別のNGOなどと同一の場合である。「△」は一つ、「人間の安全保障」を使用しているものの日本のODAを支援する団体であり、純粋なNGOの使用と認められないと考えたため数に含めていない。以上のような方法で調査した結果をまとめたのが表2である。国連での資格、順番を記したNo.、団体名、主な活動内容、使用の五項目で整理している。活動内容については基本的に各NGOの発信する内容に従った。

表2. 国連NGOによる「人間の安全保障」という言葉の使用

| | No. | 団体名 | 主な活動分野 | 使用 |
|----------------|-----|-----------------------------|----------------------------|----|
| 総合 諮問 資格 | 1 | アジア刑政財団 | 犯罪の防止及び刑事司法 | × |
| | 2 | アムダAMDA | 医療・保健衛生分野を中心に緊急人道支援活動 | ○ |
| | 3 | 国連支援交流協会 | 国連支援 | ○ |
| | 4 | オイスカ | アジア・太平洋地域で農村開発や環境保全活動 | ○ |
| 特殊 諮問 資格 | 5 | アジア女性資料センター | 女性のエンパワメント | ○ |
| | 6 | 咽喉摘出者団体アジア連盟 | 情報源なし | - |
| | 7 | 難民を助ける会 | 難民や避難民への支援、障害者への支援 | ○ |
| | 8 | 地球環境行動会議 | 世界の危機的な環境を明らかにし、提言を発信 | × |
| | 9 | GLOBE-JAPAN (地球環境国際議員連盟) | 地球環境問題に関する立法者間の 国際協力を推進 | × |
| | 10 | 国際港湾協会 | 世界の港湾の発展と港湾関係者の交流 | × |
| | 11 | 国際婦人年連絡会 | 男女平等参画社会の実現・女性関する主要問題 | - |
| | 12 | 自由人権協会 | 基本的人権の擁護 | × |
| | 13 | 国際女性の地位協会 | 女性差別撤廃条約の研究・普及、女性の地位向上 | × |
| | 14 | 家族計画国際協力財団(JOICFP) | 途上国の妊産婦と女性の健康を守る支援活動 | × |
| | 15 | 日本弁護士連合会 | 人権擁護、法律改正に関する調査研究・意見提出 | × |

| | | | | |
|----------------|------|----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| 特殊諮問資格 | 16 | 日本友和会 | 国際的な非暴力キリスト教主義平和団体 | × |
| | 17 | アジア女性交流・研究フォーラム | アジア地域の女性の地位向上と連帯・発展 | ○ |
| | 18 | 平和市長会議 | 核兵器廃絶、飢餓・貧困、 難民問題の解決及び環境保護 | × |
| | 19 | 妙智會ありがとう基金 | 紛争や災害による被災者への緊急支援 | × |
| | 20 | ネットワーク『地球村』 | 環境と平和 | × |
| | 21 | 新日本婦人の会 | 男女平等、核兵器、憲法問題 | × |
| | 22 | 日本国際民間協力会 | 中東地域中心の教育、職業訓練、難民自立支援 | × |
| | 23 | ピースボート | 各地を訪れる国際交流の船旅をコーディネート | × |
| | 24 | 市民フォーラム2001 | 2001年解散 | - |
| | 25 | アジア太平洋都市間協力 ネットワーク (CITY NET) | アジア全域の市民生活の改善と 都市の持続可能性の創造 | × |
| | 26 | 市民外交センター | 国内外の先住民族の人権問題の解決 | ○ |
| | 27 | 世界被害者学会 | | - |
| | ロスター | 28 | 神道国際学会 | 神道界を構成する様々な立場や 組織を超越した研究機関 |
| 29 | | 日本口唇口蓋裂協会 | 先天的な口の病気の子供達の成長のための活動 | × |
| 30 | | アジア太平洋青年連合 | オイスカに同じ | - |
| 31 | | 反差別国際運動 | 世界から差別と人種主義の撤廃をめざす | ○ |
| 32 | | アジア留学生協力会 | 情報源なし | - |
| 33 | | 日本財団 | 社会福祉・教育・文化など海や船にかかわる活動 | ○ |
| 34 | | 創価学会インターナショナル | 生命の尊厳に基づいた平和・文化・教育の推進 | ○ |
| 35 | | 地球環境と大気汚染を 考える全国市民会議 | 地球規模の環境問題と 地域レベルの大気環境の保全 | × |
| 国連広報局登録 NGO | 36 | 国際マングローブ生態系協会 | マングローブ生態系に関する情報を広める | × |
| | 37 | 笹川平和財団 | 国際理解・国際交流および国際協力を推進 | ○ |
| | 38 | アジア太平洋青年連合 | オイスカに同じ | - |
| | 39 | 国際協力推進協会 | 日本の国際協力の情報を提供、理解と協力を得る | △ |
| | 40 | 世界義勇消防連盟 | 義勇消防団員の間で国際交流を深める | × |
| | 41 | 福岡国際ミズの会 | 国際化時代を支える女性の人材育成に努める | - |
| | 42 | 不戦兵士の会 | 生き証人として戦争について語り継ぐ | × |
| | 43 | 日本被団協 | 47都道府県にある被爆者の団体の協議会 | × |
| | 44 | 北方都市市長会 | 世界の北方都市が共通する都市問題を話し合う | × |
| | 45 | 国際平和研究学会 | 世界的な平和研究者の組織 | × |
| | 46 | 原水爆禁止日本協議会 | 被爆の実相を知らせ核兵器廃絶の世論を広げる | ○ |
| | 47 | 日本生活協同組合連合会 | 商品の開発と会員への供給事業、通販事業の展開 | × |
| | 48 | 日本青年会議所 | 社会貢献することを目的とした青年のための団体 | × |

| | | | | |
|------------|----|--------------|------------------------|---|
| 国連広報局登録NGO | 49 | 日本ウエルエージング協会 | 高齢問題の解明、研究、提案 | × |
| | 50 | 青少年育成国民会議 | 解散手続き中 | — |
| | 51 | 日本山妙法寺大僧伽 | 平和主義、非暴力主義を教義とした平和運動 | × |
| | 52 | 大阪青年会議所 | 社会貢献することを目的とした青年のための団体 | × |
| | 53 | 立正佼成会 | 法華三部経を所依の経典とする在家仏教教団 | ○ |
| | 54 | 戸田記念国際平和研究所 | 対話の力に焦点を当てた国際的政策研究 | ○ |
| | 55 | 東京青年会議所 | 社会貢献することを目的とした青年のための団体 | ○ |
| | 56 | 日本国際連合協会 | 国連の業績の紹介、国連に対する協力を提唱 | × |
| | 57 | 横浜国際人権センター | 人権を自覚・認識してもらう機会を提供する | × |

(出典：各NGOホームページ・出版物をもとに筆者作成)

表2をまとめた結果、以下のことがわかった。57のNGOのうち、使用している団体は、15であった。これは、この表にあるNGOの約26%にあたる。使用している団体の活動分野は、医療・保健、環境、女性問題、難民、貧困など多岐にわたり、日本の「人間の安全保障」も同様の問題を対象として展開されてきた。ただ、日本政府が国際社会で10年余にわたって推進してきたにもかかわらず、同じような分野で活動するNGOの「人間の安全保障」を使用している割合が3割にも満たないことは、NGOの間での「人間の安全保障」の浸透度は低く、主流化していないといえる。

では、使用している15のNGOはどのような箇所で使用し、「人間の安全保障」をどのように捉えているのであろうか。

第2節 「人間の安全保障」の使用方法与認識

前節で「人間の安全保障」を使用していることがわかった15のNGOについて、どのような箇所で使用しているのか整理したのが表3である。主な使用箇所とは、どのように使用していたかを掲載するとともに、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」や「人間の安全保障基金」などの個別名で使用していた場合はその名を載せている。さらに、使用形態ごとに番号をふった。

表3. NGOによる「人間の安全保障」の使用方法

| No. | 団体名 | 主な使用箇所 |
|-----|-----------------|---|
| 1 | アムダAMDA | ①国際保健セミナーのシンポジウムのテーマ ②活動報告「草の根・人間の安全保障無償資金協力」 「人間の安全保障基金」 |
| 2 | 国連支援交流協会 | ①理事長挨拶（国際協力プラザ2004年9月号） |
| 3 | オイスカ | ①事業報告書（活動事業の説明文中2か所） |
| 4 | アジア女性資料センター | ①機関誌2003年1月『女性たちの21世紀』 No.33の中の論文テーマ |
| 5 | 難民を助ける会 | ①講演会内容 ②理事長経歴 |
| 6 | アジア女性交流・研究フォーラム | ①第15回アジア女性会議テーマ |
| 7 | 市民外交センター | ①国連改革に関する日本NGOの共同提言 |
| 8 | 反差別国際運動 | ①ワークショップ、セミナーテーマ |
| 9 | 日本財団 | ①奨学生の受講科目名 ②アフリカ実情調査JICAについて ③人権理事会日本代表部の発言 |
| 10 | 創価学会インターナショナル | ①展示テーマ |
| 11 | 笹川平和財団 | ①2007年、2008年事業名「人間の安全保障 指標作成にむけてのイニシアチブ」 |
| 12 | 原水爆禁止日本協議会 | ①原水爆禁止世界大会2001年、2003年講演内 |
| 13 | 立正佼成会 | ①ネパール大統領発言 ②国連北東アジアシンポジウム参加代表者の発言 ③世界宗教者平和会議の内容報告内 |
| 14 | 戸田記念国際平和研究所 | ①年間報告書 ②プロジェクト名 |
| 15 | 東京青年会議所 | ①新聞・アジア太平洋国際都市会議の内容報告内 |

(出典：各NGOホームページ出版物をもとに筆者作成)

表を検討するにあたって、指摘している箇所を分かりやすく示すためにNGOのNo.と使用箇所番号を合わせた記号を使用する。たとえば、NGOのNo.1にある「アムダAMDA」の「②活動報告」を指し示す場合は、1-②とする。では、表を見て行こう。最も多いのは、報告などの資料内での使用である。アムダの活動報告（1-②）オイスカの事業報告書（3-①）、日本財団のアフリカ実情調査（9-②）などもそれにあたるだろう。また、市民外交センターの共同提言（7-①）も資料としての掲載であり、含めるとその他（11-①、13-③、14-

①、15-①)と合わせて8カ所である。次に多いのは、個人の発言における使用である。国連支援交流協会の理事長挨拶(2-①)、難民を助ける会の講演会(5-①)、その他(9-③、12-①、13-①、②)で6カ所、アジア女性資料センターの論文テーマ(4-①)も個人の意思を表すものとして含めると7カ所になる。テーマとしての使用も見られる。アムダのシンポジウム(1-①)やアジア女性交流・研究フォーラムの会議のテーマ(6-①)の他(8-①、10-①)合計4カ所である。これ以外の少数は、理事長の経歴(5-①)、奨学生の受講科目(9-①)、プロジェクト名(14-②)などである。

こうして見てくると、使用箇所は、報告などの資料内、個人の発言、テーマの順で多かった。「人間の安全保障」に反対するような趣旨での使用は見られなかったが、ほとんどが「人間の安全保障」を言葉として単に使用するのみであった。内容を検討したり、「人間の安全保障」の考え方を深めたりするなど発展的なものではなかった。その中で、二つのNGOに特徴的な使用が見られた。「アジア女性交流・研究フォーラム」と「戸田記念国際平和研究所」である。「アジア女性交流・研究フォーラム」は、『「人間の安全保障」とは、人が生きていく上で欠かせない基本的権利と自由を享受できるようにし、広範かつ深刻な脅威や状況から人間を守り、人々が尊厳を持って、愛や文化や信念を追求できるようにすることをいいます。』とホームページ上で掲載している。これは日本が主張する「人間の安全保障」と方向性は似ているものの、独自の視点から定義し直している。また、「戸田記念国際平和研究所」は1997年という早い時期から「人間の安全保障」をプロジェクトの一つとして立ち上げ、現在まで継続して研究を進めている。

以上の検討から、「人間の安全保障」を使用している15のNGOは、ほとんどが言葉として単に使用していることがわかった。自らの活動や研究などに「人間の安全保障」の考え方を積極的に使用するNGOは、二つとごく少数であり、そのNGOも独自の内容を提示するなど、日本の進める「人間の安全保障」とは必ずしも一致していない状況にあることがわかった。

本章でNGOの「人間の安全保障」の使用に注目して検討した結果、NGOの間

の浸透度は低く、「人間の安全保障」に対する意識も自らの活動や研究に活かすといったレベルには至らず、言葉としては受け入れられているという程度に留まることがわかった。

第3章 これからの人間の安全保障とNGO

日本は10年余にわたって「人間の安全保障」を推進してきたが、その中でNGOとの連携を強化すべきであると考えていた。しかし、NGOの間の「人間の安全保障」の浸透度は低く、主流化していないという現状があった。本章では、その原因を二つの点で考察する。

第1節 部分的な協力関係と政府主導の導入

これまで見てきたことから言えることは、日本の「人間の安全保障」の取り組みが、NGOと部分的な協力関係しか築いておらず、政府主導で実施されてきたということである。これが、NGOの間で「人間の安全保障」が主流化しない現状の背景にある。

日本は「人間の安全保障」においてNGOとの連携の必要性を訴えながらも、実際の協力関係は部分的なものであった。「人間の安全保障」の取り組みには、理念の普及、現場での実践の二つの側面があったが、NGOとの協力が見られたのは、現場での実践の中の資金援助であった。国連に設置された「人間の安全保障基金」と、ODAで実施されている「草の根・人間の安全保障無償資金」である。これらには多くの資金が投入されており、力を入れているように見える。一方で、理念の普及の分野では、互いの協力関係は極めて希薄であった。シンポジウム会場で主に発言できるパネリストなどにNGOの代表はほとんど出しておらず、意見が反映される機会は乏しかった。また、人間の安全保障フレンズは国家や国際機関が意見交換を行う場であり、NGOは対象外である。現場での実践の対象としてNGOへ資金は提供するが、「人間の安全保障」の理念について意見を求めることはほぼなかった。そもそも、「人間の安全保障」の理念の普及の前段階にある理念の形成にNGOが関わった形跡はほとんどない。

このような政府主導の姿勢は、「人間の安全保障」の導入当時から見られた。外務省とNGOとの間では、2000年からNGO・外務省定期協議会といい、連携強化や対話の促進を目的に、ODAの情報提供やNGO支援の改善策などに関して定期的に意見交換する場が設けられている。¹⁷⁾ その協議会に初めて「人間の安全保障」が登場したのは、平成14年度第2回連携推進委員会¹⁸⁾ (2003年3月27日開催)であった。外務省側から「人間の安全保障委員会」の最終報告書と、「草の根・人間の安全保障無償資金協力」についての説明があった。この時、NGO側からは事務的な質問に加え、「人間の安全保障」が支援の対象とする具体的な物の基準や、紛争後より紛争予防に重点をおくべきとの意見が出された。会議は「人間の安全保障」の概念について議論する場ではなかったこともあり、NGO側から具体的な反対論などは出されていない。しかし、外務省とNGOの間で「人間の安全保障」は、互いの意見を反映して生まれたものではなく、政府が決めた内容が前提となって始まったものであった。

以上のように、「人間の安全保障」は政府主導の内容が設定されて導入され、協力関係が一部の分野に限られていたことなどが、「人間の安全保障」がNGOに浸透しない一つの原因であろう。

第2節 不明確な機能

第二の原因は、日本政府の提示する「人間の安全保障」の機能が不明確であることである。長理事長も指摘していたが、日本の提示する「人間の安全保障」の内容は包括的である。平成17(2005)年度のある協議会では、NGO側から「外務省はODAを実施するに当たって、人間の安全保障をどのように捉えているのか。特に、相手国の人間の安全保障の実現状況、あるいはその課題についてどのように分析され、どのような判断をされているのか」というところがよく見えない。」¹⁹⁾と指摘されている。「どのように分析し、どのような判断をされているのか」とあるように、「人間の安全保障」を適用する場合の具体的な基準を求める質問である。このような疑問は、NGOにとって日本の「人間の安全保障」を実際に使用する場合、非常に不明確な言葉であることを示している。

このような不明確さを示す例が他にもある。2005年7月20日に開催された平成17年度第1回ODA政策協議会では、NGOからの質問に対し、外務省側はこう答えている。「人間の安全保障の一つの最大の悩みは、人間の安全保障ということに訴えた時に何が実現できるのか、そういうことを必ずしも提出できていないというところに一つの疑問がございます。」²⁰⁾「人間の安全保障」を訴えた時に「何が実現できるのか」について日本政府自体が明確にできておらず、それが最大の悩みであることを明かしている。つまり、社会において「人間の安全保障」を主張したとしても、何に対して何を訴え、何を起こすことになるのか不明なのである。特定の言葉が社会の中で果たす役割を「社会的機能」と呼ぶとすれば、「人間の安全保障」という言葉は、その社会的機能が明確になっていないのである。

その点で、欧米のNGOが多く使用する「人権」と比較すると分かりやすい。「人間の安全保障」と「人権」は、人間を中心に据えるという考え方の点で似ていると言われるが、社会的機能の明確さという点では全く逆である。「人権」は、それを主張した場合、基本的には国家に対し個人々の権利を訴え、裁判を起こすことになる。つまり、社会においてどのような役割を担い、どのような事態を発生させる言葉なのかが見えている。社会的機能が明確なのである。したがって、多数の主体が存在する国際社会においても使用が可能である。しかし、「人間の安全保障」はそういった機能が明確ではない。そのため、逆に混乱を招く恐れがあり、現地で活動するNGOにとっては使用しにくい状況を生んでいる。

以上の3点が大きな原因であるが、日本の姿勢は基本的に改善されていない。そのため、10年以上を経ても「人間の安全保障」がNGOの間に浸透しない現状を生んでいるのである。

おわりに

本稿は、「人間の安全保障」を積極的に進めてきた日本で、それがNGOでは主流にならない理由を政府の取り組みに注目して考察してきた。その結果、日本の「人間の安全保障」の取り組みが政府主導で実施されてきたこと、NGOとの

連携は一部の分野に限られていたこと、そして、不明確な機能の3点が大きな原因であると結論づけた。

日本はNGOと連携を図る必要を認識していたが、実際は既存の資金援助を主とした関係から発展することはなく、理念の形成、普及などの分野における連携はほとんどなかった。そのため、「人間の安全保障」にNGOの意見が反映されることは少なかった。日本の取り組みは、基本的に政府主導で行われていたのである。さらに、NGOの「人間の安全保障」という言葉の使用を調査すると、浸透度の低さが明らかとなった。「人間の安全保障」は、言葉としては受け入れられているものの、NGOの活動や研究に反映されるほどの影響力は持っていなかった。また、日本政府の提唱する「人間の安全保障」は、社会的機能が明確でなく現地で活動するNGOには使用しにくい状況を生んでいた。

以上、本稿は「人間の安全保障」がNGOに浸透しない原因について、日本の取り組みを中心に検討してきた。さらに、政府とNGOの「人間の安全保障」以外の協力体制も視野に入れることでより詳細な分析ができるであろう。今後の課題である。

注

- 1) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/pdfs/smp_090311.pdf
- 2) 本稿では、「日本政府」、「日本」または「政府」を使用しているが、特に断りのない限り日本政府を指している。
- 3) 本稿では、非政府組織（NGO）と非営利組織（NPO）を総称してNGOを使用する。
- 4) この演説の全文は外務省ホームページで閲覧可能
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1202.html
- 5) http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/11/eos_1211.html
- 6) 外務省『わが外交の近況2006』p.182.
- 7) 外務省（2007）パンフレット『人間の安全保障基金』p.4
- 8) 他に、適当と判断される場合には国連システム内の機関が非国連機関との協力関係に基づき実施する事業に対して資金を拠出する
- 9) 現在のガイドラインは2006年2月に改定されたもの。
- 10) 外務省発行パンフレット（2007）『人間の安全保障基金』p. 5 - 6 .
- 11) ODA中期政策<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/security/initiative.html>

(118)

- 12) 詳細な数字は http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gaikusanone_h/pdfs/sk05_01_04.pdf
- 13) 国連憲章第10章71条には「経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のある民間団体と協議するために、適当な取極を行うことができる。この取極は、国際団体との間に、また、適当な場合には、関係のある国際連合加盟国と協議した後に国内団体との間に行うことができる」とある。
- 14) 経済社会理事会は1996年7月25日にNGOとの協議関係の見直しに関する決議1996/31を採択した。この決議に列挙された権利および特権に従って、NGOは国連の作業プログラムへ参加することができる。決議の日本語版は国連広報センターが非公式訳を公開している
http://unic.or.jp/information/UN_economic_and_social_council_resolutions/
- 15) 国際連合広報センターhttp://www.unic.or.jp/links/NGOs_based_in_japan
- 16) 国連との協議資格を有していても、経営者団体や労働組合、宗教団体などはNGOと叫ばないのが一般的との立場もあるが、「人間の安全保障」の使用を調べることが目的であるので、国連NGOとされているものはすべて含めることとする。
- 17) 2002年度より全体会議に加え小委員が設立されている。
- 18) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/ngo_rk_2.html
- 19) 平成17年度NGO・外務省定期協議会 第3回ODA政策協議会議事録より
- 20) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shimin/oda_ngo/taiwa/oda_seiky_05_1.html

【参考文献】

- 池住義憲「NGOの歩みと現在」若井晋・三好亜矢子・生江明・池住義憲編『学び・未来・NGO—NGOに携わるとは何か』新評論、2001年、59-79頁
- 絵所秀紀『人間の安全保障—貧困削減の新しい視点』国際協力出版会、2007年
- 押村 高「国家の安全保障と人間の安全保障」日本国際問題研究所『国際問題』No.530、2004年、14-27頁
- 勝俣誠編『グローバル化と人間の安全保障—行動する市民社会』日本経済評論社、2001年
- 神谷万丈「安全保障の概念」防衛大学校安全保障学研究会編『安全保障学入門』亜紀書房、1998年、5-22頁
- 栗栖薫子「人間の安全保障—主権国家システムの変容とガバナンス」赤根谷達雄他編『新しい安全保障の視座』亜紀書房、2001年、113-149頁
- 古関彰一「『国家安全保障』は平和を保障しない」『論座』No.97朝日新聞社、2003年
- 佐藤誠・安藤次男編『人間の安全保障：世界危機への挑戦』東信堂、2004年
- 阪口規純「日本の国際協力政策とNGO：人間の安全保障を求めて」津守滋編『地球が舞台—国際NGO最前線からの活動報告』勁草書房 2002年、237-268頁
- 多谷千香子「人権としての人間の安全保障—participation and responsibility for human

security」有斐閣『ジュリスト』No.1205. 2001年

西川 潤『人間のための経済学』岩波書店、2004年

藤岡美恵子・越田清和・中野憲志編『国家・社会変革・NGO』新評論、2006年

人間の安全保障委員会『安全保障の今日的課題』朝日新聞社、2003年

三好亜矢子・若井晋・狐崎知己・池住義憲編『平和・人権・NGO』新評論、2004年

武者小路公秀『人間安全保障序説—グローバル・ファシズムに抗して』国際書院、2003年

Kaori Kuroda “Japan-based non-governmental organizations in pursuit of human security”, in *Japan Forum* vol.15, issue 2 (2003) pp.227-250.

国連開発計画『人間開発計画報告書』1994年版

外務省発行パンフレット『人間の安全保障基金』、2007年

外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/>

(とよしま なおこ・委嘱研究員)

Human Security and NGOs in Japan

Naoko Toyoshima

The Ministry of Foreign Affairs of Japan held a “Symposium on Human Security—The implementation and the theory of Human Security— ?” in March 2009. Ms. Osa Yukiie a chairperson of the board of the Association for Aid and Relief, Japan participated in the symposium as a representative of non-governmental organizations. She told “Among the Japanese NGOs, Human Security is not the mainstream.”

It is strange situation that Human Security is not the mainstream for NGOs in Japan. Japan has been actively promoting “Human Security” 10 or more years since 1998 that she introduced “Human Security” to her foreign policy. Japan expressed her point of view that used “Human security” to overcome the global problems like environmental problems, conflicts, refugee problems, the problem of global small arms issues, and anti-personnel landmines. Japan also has show willingness to cooperate with NGO in the field. Nevertheless, why Human security is not the mainstream Among the Japanese NGOs?

The object of this paper is to clarify the cause of the situation. This paper examines the Japanese human security initiative focusing on relationship to NGO.

The result of the study, this paper pointed out three reasons. First one is that Japan's “human security” has been implemented in government-led initiatives. Second is Cooperation with the NGO had been limited to some areas. And, third is unclear that the social function of human security.