

日本による「人間の安全保障」の実態

——難民政策との比較を通して

豊島名穂子

はじめに

「人間の安全保障」は、国連開発計画（United Nations Development Programme : UNDP）の『人間開発報告書（1994年度版）』によって広く知られるようになった。その後、国際連合も「人間の安全保障」の考え方に注目し¹⁾、日本やカナダ、北欧諸国などの各国政府や民間の研究機関も「人間の安全保障」を取り入れて具体的な施策を行っている²⁾。

日本政府が「人間の安全保障」を最初に公に取り上げたのは、1998年ハノイにおける小渕首相の演説である³⁾。2000年の森首相の演説で「人間の安全保障」は、日本外交の柱の一つと位置付けられた。これまでに実施された主な取り組みには、1999年に人間の安全保障基金を設置したことや、2001年の人間の安全保障委員会の設立などがある。このように「人間の安全保障」に取り組む日本は、「21世紀の国際協調の理念として『人間の安全保障』を掲げ、21世紀を人間中心の世紀とするため努力している」⁴⁾と述べている。

しかし、日本政府は本当に「人間の安全保障」に取り組んでいると言えるのか。本当に「21世紀を人間中心の世紀とするため努力している」のであろうか。このような疑問がわくには理由がある。なぜなら、日本は難民問題に対して消極的であるとの批判を多く受けているためである⁵⁾。難民こそ、「人間の安全保障」の重要な構成要素である「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」を最も必要としている人々である⁶⁾。このような人々への対応が消極的であると言

われる国家が、「人間中心の世紀とするため努力している」と明言しているのは不自然な状況である。

なぜ、日本は難民政策には消極的でありながら、「人間の安全保障」への取り組みには積極的なのか。日本による「人間の安全保障」の実態はどのようなものであり、難民への対応との間で矛盾が生じるのはなぜなのか。本稿では、その理由を考察する。その際、日本の「人間の安全保障」と難民への取り組みを比較検討することで、より実態を明らかにすることができると思われる。そこで、本稿では「人間の安全保障」という名の下で行われている取り組みを「人間の安全保障政策」と呼び、難民問題に対する取り組みを「難民政策」と呼ぶこととする。本稿において「日本」とは、ことわりがない限り「日本政府」を示すこととする。

そもそも、「人間の安全保障 (Human Security)」とは何を意味しているのか。「人間の安全保障」について、世界に共通した定義はない。1994年に「人間の安全保障」を提唱したUNDPは、「人間の安全保障」を「人々が選択権を妨害されずに自由に行使でき、しかも今日ある選択の機会が将来も失われないという自信を持たせること」とした⁷⁾。一方、人間の安全保障委員会の最終報告書では、「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」(2003, p.11)と記されている。研究者によっても多くの表現で語られてきた。この現状を稲田十一が適切に記述している。「『人間の安全保障』という言葉は、学問的に定まった定義があるわけではなく、各国際機関・援助機関がそれぞれの組織目的に応じて、その意味を定義している。」(2004, p.32)

つづいて、「人間の安全保障」と「難民」についての研究を整理する。人間の安全保障委員会の提出した報告書『安全保障の今日的課題』は、「人間の安全保障」を考察する上では教科書的存在である。その中で、難民政策について具体的な施策の提言がなされている⁸⁾。この委員会の報告書とほぼ同時期に発刊され、異なる視点から「人間の安全保障」を論じているのが武者小路公秀らによる『人間の安全保障論序説』である。全体的に、報告書を受けて考察された独自の主張が述べられ、難民問題についても難民条約をより補強する形での「人

間の安全保障」の考え方の活用などが記されている⁹⁾。

日本政府の人間の安全保障政策を取り上げるものも出てきているが、日本政府の取り組みの紹介に留まるものがほとんどである（上田、1999；宇佐美・瀬戸山、2001；浦野、2003）。

Satomi Hoは日本の人間の安全保障の限界についてカナダによる人間の安全保障の成果との比較の視点から詳細に述べているが、難民についてはほとんど触れていない（Satomi, 2008）。日本の難民政策については、制度的観点からの研究が多い。制度の概要について資料と他国の状況などから検討する研究や（本間、2007）、難民との接触を通じた実体験を元にした難民政策への提言（土井、2005；雨宮、2005）などが中心である。人間の安全保障政策と難民政策の関連を述べた研究は、「人間の安全保障」というテーマの下で、具体的課題として難民政策を扱うものが多い。その対応の比較検討を行う研究はほとんどない。したがって、本稿は、新しい視点と方法によって「人間の安全保障」と難民を捉え、人間の安全保障政策の実態を考察するという意義を有する。

本稿は、日本による「人間の安全保障」と「難民」への取り組みの比較を中心に3つの章で構成される。第1章においては、日本の人間の安全保障政策を、第2章では、日本の難民政策を対象としてそれぞれの取り組みを概観し、その特徴を読み取る。第3章においては、人間の安全保障政策と難民政策の検討で明らかになった特徴と傾向から、日本政府による「人間の安全保障」の実態がどのようなものであるのかを述べる。さらに、その実態が生じる背景と、最終的には「人間の安全保障」の取り組みに対する今後の展望について述べることにしたい。

I. 日本の人間の安全保障政策

日本による人間の安全保障政策は主に二つに分けられる。第一に理念の普及に関する取り組み、第二に援助活動である。本章では、第一節で理念の普及に関する取り組みを、第二節で援助活動を概観する。第三節では、理念の普及と援助活動の双方を通じ、人間の安全保障政策において難民問題がどのように扱

われているのかを整理する。

1. 理念の普及に関する取り組み

(1) 人間の安全保障委員会

1998年12月に小渕首相（当時）は、「第一回アジアの明日を創る知的対話」での演説において「人間の安全保障」の考え方を表明した¹⁰⁾。同月ハノイにおける政策演説において「人間の安全保障基金」の設立を発表した。さらに、次の首相にも人間の安全保障政策は受け継がれ、2000年、国連ミレニアム・サミットでの演説で森首相（当時）が、「人間の安全保障委員会」の創設を呼びかけた。委員会の正式な設立発表は、2001年1月にアナン国連事務総長が訪日した際に行われ、委員会の共同議長として、元国連難民高等弁務官の緒方貞子氏とノーベル経済学賞受賞者のアマルティア・セン教授が就任した。委員は共同議長の他10名の識者で構成された。内訳は、ラクダール・ブラヒミ¹¹⁾、リンカン・チェン¹²⁾、ブラニスラフ・ゲレメック¹³⁾、フレネ・ジンワラ¹⁴⁾、ソニア・ピカード¹⁵⁾、スリン・ピスワン¹⁶⁾、ドナ・シャレーラ¹⁷⁾、ピーター・サザランド¹⁸⁾、アルバート・デボワジレ¹⁹⁾、カール・タム²⁰⁾である。人間の安全保障委員会の活動は以下の3つを目標として掲げ、開始された。

1. 人間の安全保障とその重要性に関する一般の人々の理解を深め、関与と支持を強化すること
2. 人間の安全保障の概念を各国の政策の立案と実施のために実際的に役立つ手段にまで発展させること
3. 人間の安全保障に対する広範かつ重大な脅威に対処するため、具体的な行動計画を提示すること

人間の安全保障委員会は、日本政府とロックフェラー財団を筆頭に、世界銀行、グリーンツリー財団、スウェーデン政府、日本国際交流センターなどから財政支援を受け活動を行った。国連、各国政府や国際機関からは独立した委員会とされたものの、国連を含む国際社会と密接に連携していた。主な活動は、公式会合の開催と研究活動、アウトリーチ活動であった²¹⁾。公式会合は、2001

年から2002年の間に世界4カ国で合計5回開催された。第1回は、2001年の6月に米国のニューヨーク州において行われた。第2回は、同じく2001年12月に東京で開催された。第3回は、2002年の6月にストックホルムで、第4回は、2002年12月にタイのバンコクで開催された。最終会合は2002年の2月23日、24日に東京で行われ、最終報告書の合意を得た。同2002年2月26日には、緒方貞子、アマルティア・セン両共同議長から小泉首相（当時）に対して最終報告書に関する報告が行われた。人間の安全保障委員会の会合が東京で開催された際には、外務省が主体となって日本政府が全面的に支援を行った²²⁾。委員会が作成した最終報告書は、2002年5月1日に、緒方貞子、アマルティア・セン両共同議長より国連のアナン事務総長へ提出された。その後人間の安全保障委員会は、2003年6月30日まで広報啓発活動を継続した後に解散した。人間の安全保障委員会による最終報告書は、英語版とスペイン語版が国連出版部から発刊されている。他の言語では、要旨がフランス語、ポルトガル語、アラビア語、ベルシャ語に翻訳されており、委員会のホームページで読むことができる²³⁾。世界4カ国での公式会合の開催と出版などを中心とした活動によって人間の安全保障委員会は、「人間の安全保障」の世界的な普及に貢献した。委員会の解散後は、その最終報告書を受けて、人間の安全保障諮問委員会が発足された。諮問委員会は2003年6月に会合を開催し、人間の安全保障基金のガイドラインの検討などの作業を行っている。2004年9月には、国連事務局人道問題調整部（OCHA）内に、人間の安全保障ユニット（Human Security Unit）が設立され、人間の安全保障諮問委員会の活動と国連・人間の安全保障信託基金のマネジメント活動を行っている。人間の安全保障委員会の最終的な報告が日本の小泉首相（当時）に対して行われたことからわかるように、日本は人間の安全保障委員会に対する中心的な支援国として「人間の安全保障」の普及に努めた。

2. 援助活動

(1) 人間の安全保障基金

人間の安全保障基金は、1998年12月、ハノイでの政策演説において小淵首相

(168)

(当時) が設立を発表した²⁴⁾。それを受けて、日本は翌1999年3月に約5億円を拠出し、国連に人間の安全保障基金が設置された。この基金は全面的に日本が拠出している信託基金である。2007年3月までに累計で約335億円(約2億9774万米ドル)を拠出している²⁵⁾。表1は、日本が人間の安全保障基金に対して行ってきた拠出額を年度別に示したものである。

表1 人間の安全保障基金への拠出実績

年度	年度別総拠出額
1999	71億円
2000	40億円
2001	77億円
2002	40億円
2003	30億円
2004	30億円
2005	27億円
2006	27億円
2007	20億円

出典：外務省(2007)「人間の安全保障基金パンフレット」をもとに筆者作成

基金の目的は、「現在の国際社会が直面する貧困・環境破壊・紛争・地雷・難民問題・麻薬・HIV／エイズを含む感染症など、多様な脅威に取り組む国連関係国際機関の活動に、人間の安全保障も考え方を反映させ、実際に人間の生存・生活・尊厳を確保することである。」とされている²⁶⁾。同基金は、日本政府と国連との間で合意されたガイドラインに沿って案件が選別され、支援が行われている。ガイドラインは、人間の安全保障委員会による報告を受けて2006年2月に改定された。以下が、現在のガイドラインの概要である。

【対象事業】

国連システム内の機関が実施する事業と、適当と判断される場合には国連シ

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

【事業への抛出基準】

具体的かつ持続性のある利益をもたらすこと。保護と能力強化。市民社会組織、N G Oなどが活動主体として実施する事業の奨励。事業の立案および実施に、複数の国際機関の参画が望ましい。複数の分野にまたがり相互関連性のある課題に取り組むこと。現在の取り組みが不十分な分野に焦点をあて、既存の案件と重複しないこと。

【対象となる人々及び状況】

複数の分野や機関における取り組みの統合を推進する。また、各事業は女性と児童の特別な要請や脆弱性にとくに配慮すべきである。主として現場で実施される事業を支援対象とし、調査中心の事業への支援は控える。

【支援の対象となる活動の地理的分野】

全世界で実施すべきであるが、後発開発途上国や紛争下の国などが優先される。複数の国家を対象地域として含む事業は、国連の計画及び基金等のネットワークを活用できるよう支援される。

【予算】

通常は、事業一件につき100万ドル程度を目安とするが、事業によっては超える場合もありうる。支援総額についての明示の上限・下限は存在しない。可能な限り現地の資源を活用する、よって高価な国外の専門家の使用は極力さける。

【手続き】

資金抛出は、国連事務局と日本政府の双方によって合意された活動に対して行われる。

このように、人間の安全保障基金は、日本政府のみが出資し、日本と国連の密接な連携の下で運営されている。支援対象は主に国連システム内の機関であり、支援内容は、九つに分類されている。貧困、環境、紛争、難民、薬物、健康・医療、災害、犯罪、その他である。案件の数では、健康・医療が最も多く、

(170)

予算金額では、紛争に関わるものが最も多い。

(2) ODAにおける「人間の安全保障」の重視

日本の政府開発援助（Official Development Assistance：ODA）は1954年に始まった。政府または政府の実施機関によって開発途上国または国際機関に供与される資金・技術提供である。日本のODA実績は、1991年にアメリカを抜いて以来、2000年までの10年にわたりトップの座を維持してきた。2001年にアメリカに抜かれ2位となったが、以降は引きつづいて世界第2位の援助国である。ODAの理念や方針は、1992年に作成された政府開発援助大綱（ODA大綱）に示されている。ODA大綱は2003年に改訂された。その際、大綱内に「人間の安全保障」が基本方針の一つとして加えられた。特に、1989年からODAに導入されている「草の根無償資金協力」が「草の根・人間の安全保障無償資金協力」と改名された。無償資金協力とは、被援助国（開発途上国）等に返済義務を課さないで資金を供与（贈与）する経済協力の一形態である。日本の無償資金協力は、原則的に資金供与の形態をとっており、現物供与ではない。開発途上国が経済社会開発のための計画に必要な資機材、設備および役務（技術および輸送等）を調達するために必要な資金を贈与するものである。中でも草の根無償資金協力とは、N G Oに対する支援を中心に行うもので、予算は近年大幅に拡大している。2006年度予算は約110億円にのぼる²⁷⁾。その背景には、3点の理由が存在する。第1に、近年、N G Oとの連携が重要となってきたこと。第2に、N G Oを支援することにより、現地のニーズに合った援助を低コストで実現できること。第3に、日本人が直接現地の住民と触れ合いながら援助に従事することにより「顔の見える援助」につながる。こういった利点から草の根無償資金協力は重要な援助手段として活用されてきた。ODAは日本の最も重要な外交手段の一つであり、その中に「人間の安全保障」が取り入れられたことは、日本が「人間の安全保障」を重視していることを意味している。

3. 人間の安全保障政策における難民問題

日本の人間の安全保障政策は難民問題も対象としている。たとえば、日本が全面的に資金拠出を行っている人間の安全保障基金の目的には、「現在の国際社会が直面する貧困・環境破壊・紛争・地雷・難民問題・麻薬・HIV/エイズを含む感染症など、多様な脅威に取り組む国連関係国際機関の活動の中に人間の安全保障の考え方を反映させ、実際に人間の生存・生活・尊厳を確保していくことである。」と示されている。国際社会が直面する多様な脅威の一つとして「難民問題」が含まれ、その取り組みに「人間の安全保障」の考え方を反映させることが明記されている。さらに、基金は支援案件を9つのカテゴリーに分類しているが、難民もその一つである。これまでの支援案件170件のうち22件が難民というカテゴリーの下で実施されている。

以上、第一章における検討から、日本の人間の安全保障政策の特徴として4点のことが挙げられる。第一に、国連との連携が強いこと、第二に、援助活動が中心であること、第三に、日本は人間の安全保障政策において総じて積極的であること。第四に、難民問題を「人間の安全保障」が適用される問題であると認識していることである。では、難民政策はどのようなものであるのか、第2章において検討する。

Ⅱ. 日本の難民政策

難民とは、1951年の「難民の地位に関する条約」(難民条約)でその定義が定められている²⁸⁾。具体的には、人種、宗教、国籍、政治的意見やまたは特定の社会集団に属するなどの理由で、自国にいと迫害を受けるかあるいは迫害を受ける恐れがあるために他国に逃れた人々のことである。難民条約に該当する難民は条約難民と呼ばれる。近年はこの条約難民以外に、紛争などによって住み慣れた家を追われたが、国内にとどまっているかあるいは国境を越えずに避難生活を送っている人々「国内避難民 (Internally Displaced Persons : IDP)」が増加

(172)

している。条約難民も国内避難民も共に国際社会からの支援が必要な人々であり、そのような人々に国際社会で中心的に支援を行っているのが、国連難民高等弁務官（United Nations High Commissioner for Refugees：UNHCR）²⁹⁾ 事務所である。UNHCRは、1990年には緒方貞子氏が弁務官に就任したのを機に日本でも広く知られるようになった。UNHCRによると2008年1月1日現在、「支援対象者（people of concern）」³⁰⁾ は世界で約3170万人とされる。難民問題は国際社会にとって大きな問題であり、「人間の安全保障」の考え方が重要視されている。たとえば、UNHCRが発刊する“*The State of the World's Refugees*”の和訳『世界難民白書』は1997/1998年版のテーマを「セーフガーディング・ヒューマン・セキュリティ」としている。さらに、弁務官を勤めた緒方氏は「人間の安全保障」が登場してきた経路について「ヒューマン・セキュリティという概念は、かなり実態的に、紛争の現実から出てきたのです」（緒方、2008 p.52）と述べている。

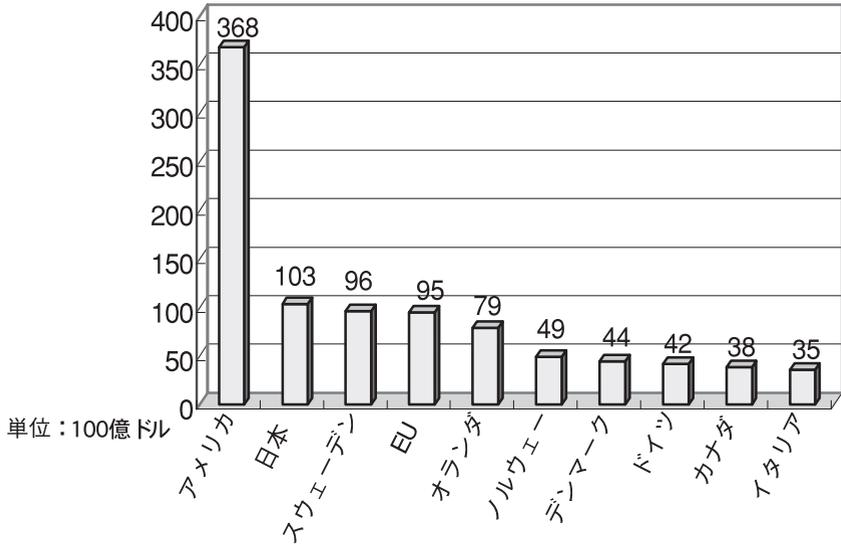
このような状況にある難民問題について、日本はどのような取り組みを行っているのだろうか。本章では、第一節で財政的支援と受け入れの内容を概観し、第二節では日本のこれまでの難民政策の変遷を整理する。第三節で難民政策において「人間の安全保障」の考え方がどのように使用されているのかを検討していく。

1. 難民政策

(1) 財政的支援

日本の難民政策は、財政的支援が中心である。その支援対象は主に国際機関であり、UNHCRをはじめ、国連パレスチナ難民救済事業機関（UNRWA）³¹⁾、国連世界食糧計画（WFP）³²⁾、国連人道問題調整事務所（OCHA）³³⁾、国際移住機関（IOM）³⁴⁾、赤十字国際委員会（ICRC）³⁵⁾などに援助が行われている。ここでは、主にUNHCRに対する支援を検討する。UNHCRにとって、日本は主な資金拠出国の一つである。下のグラフ1「UNHCRに対する主な財政支援国家」は、UNHCRが公開している2008年7月現在のデータを下に作成した上位10位の拠出国の一覧である。縦軸は100億ドル単位に支援額を示し、横軸に支援国家名が表

グラフ1 UNHCRに対する主な財政支援国家



出典：Contributions to UNHCR Programmes For Budget Year 2008As at 31 July 2008³⁶⁾
(UNHCR) をもとに筆者作成

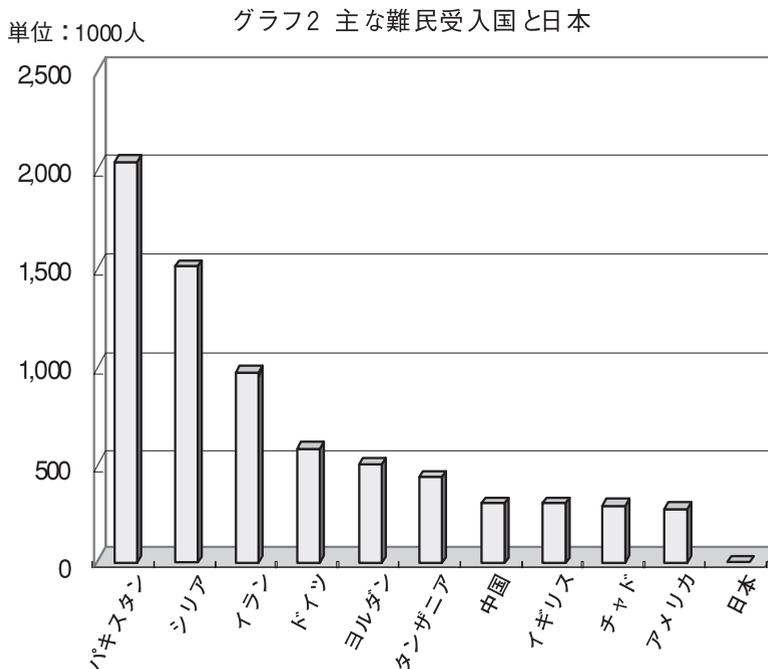
示されている。左から支援額の多い順に並んでいる。各国の棒上の数字（単位100億ドル）は、支援額を示している。その数字は、額の差の読み取りを容易にするため四捨五入している。

グラフ1によると、1位であるアメリカの支援は約368億ドルで、日本は約103億ドルで2位となっている。日本は、2006年まで歴代2位を誇っていたが、2007年には3位となった。これは、ODA削減の影響によるものである。しかし、依然としてUNHCRの大きな財政的支援国家であることに変わりはない。

(2) 受け入れ

日本による難民の受け入れの状況はどうなっているのか。下のグラフ2「主な難民受け入れ国と日本」は、UNHCRが発刊する『Global Trends 2007』にて公

(174)



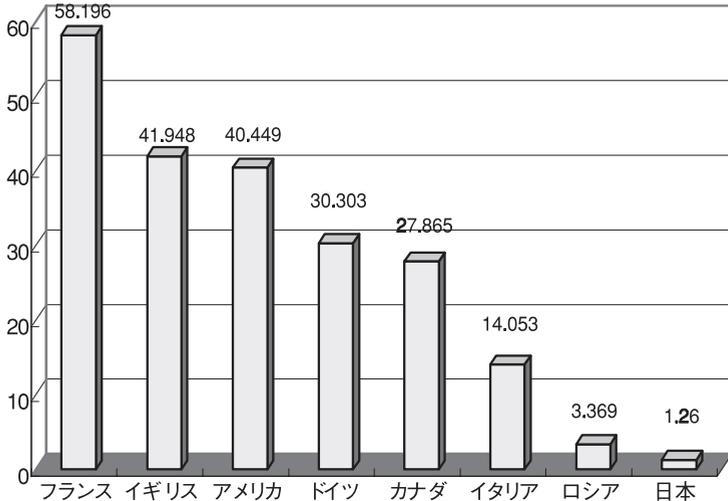
出典：UNHCR（2007）Global Trends 2007をもとに筆者作成

開された難民受け入れの多い国家上位10カ国に日本を加えて作成した。縦軸は1000人単位での受け入れ人数を示し、横軸に受け入れ国家名を示している。左から順に受け入れの多い順に並べ、最後に日本を加えている。

このグラフ2によると、パキスタンが最も多く約200万に至る。アメリカの受け入れ数は28万2000人であり、日本は41人である。日本は難民の受け入れが極めて少数であることがわかる。上位10カ国の中には、日本より経済状況が厳しく政治的にも不安定要素を抱えている国家があるにもかかわらず、日本以上の受け入れが行われている。さらに、紛争地域と陸続きではないイギリスなどの国家も多くの受け入れを実施している。したがって、日本の受け入れ人数が少ない理由が島国であるからということでは説明できない。では、庇護申請数は

グラフ3 主要先進国への難民庇護申請数

単位：1000人

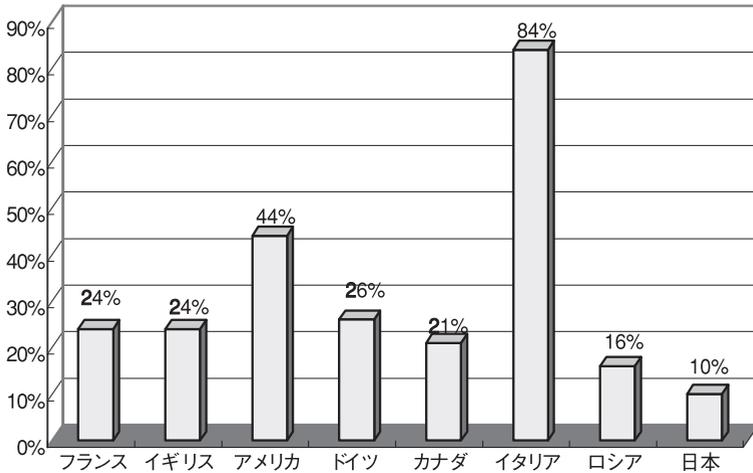


出典：UNHCR（2007）Global Trends 2007をもとに筆者作成

どうなっているのだろうか。グラフ3「主要先進国への難民庇護申請数」を見てみよう。主要先進国を対象に作成したのは、できうる限り基本的な経済状況が同じレベルにある国家との比較を行うことが望ましいと考えたためである。グラフ3の縦軸には難民からの庇護申請数が示されている。横軸には主要先進国の中で受け入れ人数の多い順に左から国名を記している。その申請数に対して、どの程度の割合で難民として認定されているのかを示したのが、グラフ4「主要先進国の難民認定・保護率」である。縦軸は庇護申請数に対して、条約難民として認められた人数の割合をとっている。横軸は、国名を示していてグラフ3の受け入れ数の順と同じ順に並んでいる。

まず、グラフ3によって日本は主要先進国の中でも特に難民の庇護申請数が少数であることがわかる。次に少ないロシアでも3000人以上を受け入れており、他の国は1万人単位で受け入れている。さらに、グラフ4から日本は認定・保護率でも最下位であると言える。以上の結果から、日本は難民庇護申請数、受け入れ数、認定・保護率ともに低い数字に留まっていることがわかった。なぜ

グラフ4 主要先進国の難民認定・保護率



出典：UNHCR（2007）Global Trends 2007をもとに筆者作成

日本はこのような状況にあるのだろうか。それについては、日本による難民政策の経緯から検討する必要がある。

2. 難民政策の変遷

日本が難民問題に目を向けるきっかけとなったのは、インドシナ難民であったと言われる。1975年のインドシナにおける政変が大量の難民を発生させ、その一部は日本にも辿り着いた。いわゆるボート・ピープルと呼ばれる人々である³⁷⁾。当初、一時的な滞在のみを認めていた日本政府であったが、世論の影響も強くなり、1978年の4月の閣議了解において一時滞在しているベトナムのボート・ピープルの定住受け入れを決定する。1979年の7月にはインドシナ難民対策連絡調整会議を設置して受け入れ体制を整えた。それにより、受け入れたインドシナ難民は、約1万800名にのぼる。当時の日本は難民条約に加入していなかったため、これらの一連の対応は、難民条約とは異なった立場での行動と位置づけられた³⁸⁾。しかしながら、アメリカ合衆国をはじめとする西側諸国が

らは、日本のそれまでの難民対策について不満が表明された。さらに、国内からの強い働きかけを受けて、日本は1979年6月に国際人権規約を批准するに至る。国際人権規約は、「内外人平等の原則」を採用しているため、批准後に日本国内の行政分野においても変更が行われた³⁹⁾。日本政府はその後、1981年に「難民の地位に関する条約」（いわゆる難民条約）、翌82年に「難民の地位に関する議定書」に加入することとなる。この難民条約の影響で、日本は「出入国管理法」を廃止して、新たに「出入国管理および難民認定法」を制定する。さらに、社会保障に関する法律や、児童手当三法、国民年金法から「国籍条項」が撤廃された。この難民条約は、人権条約の批准が国内制度に大きな影響を与えたことから、日本の人権政策上において重要な位置を占める。

しかしながら、「出入国管理および難民認定法」では、難民認定申請に係る申請期間の制限（いわゆる60日ルール）⁴⁰⁾が設けられていた。さらに、難民認定申請に対する一次的な認定やその不服申立てに対する決定の両方を法務大臣が行うという公平性に欠ける制度となっていた。これらは、国内外から批判を浴び、2004年に法改正が行われた。そこで、60日ルールは撤廃され、不服申し立てには難民審査参与員制度が導入されることとなった。難民審査参与員とは、難民認定申請の意義申し立ての段階で第三者が関与する制度である。そのメンバーにNGOのメンバーも参加することとなった。しかし、このような整備だけで日本による難民政策の発展は測れない。2005年1月、UNHCR事務所は「前例のない難民の強制送還に懸念」と題するプレス・リリースを発刊した⁴¹⁾。それによると、UNHCR事務所規程によって難民と認定されたクルド系トルコ人2名が、日本政府により2005年1月18日トルコに送還された。それまでUNHCRおよび人権団体からの要請があったにもかかわらず日本は強行したのであった。送還されたのは、クルド系トルコ人とその21歳の息子である。送還された2人には、日本に滞在するための法的な救済措置はすべて尽きてしまっていたが、UNHCRは難民であると見なし、彼らのためにUNHCRはこれらの難民の第三国定住を求めて方策を講じていたのだった。このような難民に対してはこれまで、UNHCRの任務に従った日本での定住か第三国定住など解決策を追求する可能性を

(178)

UNHCRに提供するという慣行が存在してきた。しかし、今回はそのような慣行を逸脱し、送還したのである。UNHCRは、法務大臣に送付した口上書の中で、このような送還は国際難民法上で禁止されている「ルフールマン（迫害を受ける危険性のある領域に人を送り返すこと）」の行為にあたると指摘した。法整備の不十分さや送還の危険性の高い国家に対して、庇護申請を行う難民は少ない。このようなことから先のグラフ3やグラフ4で見られたような低い状況にあると考えられる。

3. 難民政策における「人間の安全保障」

人間の安全保障政策をでは、日本は難民問題が「人間の安全保障」に含まれる問題であるという認識を示していた。しかし、難民政策においては「人間の安全保障」は登場しない。たとえば、外務省ホームページにおいて外交政策の一つとして、「人間の安全保障」と並列する形で「難民問題と日本」という項目がある。その中では、日本による難民問題への支援や受け入れ状況などが述べられている。しかし、その難民問題へ取り組む姿勢を「人間の安全保障」で述べることはない。ただ、2004年6月に開催された国際シンポジウム「アフリカの難民―日本とUNHCRの新たなパートナーシップ」では、矢野外務副大臣（当時）土屋外務大臣政務官の挨拶において、「人間の安全保障」という言葉が登場する。このシンポジウムには人間の安全保障委員会の共同議長の一人であった緒方貞子氏も出席している。その点への配慮としての発言が目立ち、難民政策を「人間の安全保障」として日本がどう考えているのかという姿勢は示されていない。難民問題において「人間の安全保障」はほとんど使用されていないと言える。

以上の検討の結果、日本の難民政策については、以下3点のことが特徴として挙げられる。第一に、難民問題に関わる国際機関への財政的支援には積極的であること。第二は、難民の受け入れは主要先進国の中でも最下位で、極めて少数であり、消極的であるといわざるを得ないことである。第三に、難民政策

においては「人間の安全保障」という言葉をほとんど使用しないということである。

Ⅲ. 人間の安全保障政策の実態と背景

1. 「人間の安全保障」は対外政策

第1章で人間の安全保障政策と、第2章において難民政策を検討した結果、それぞれの特徴として以下のことがわかった。日本の人間の安全保障政策は、第一に、国連との連携が強いこと、第二に、援助活動が中心であること、第三に、総じて積極的に取り組んでいるという三つの特徴があった。一方、難民政策については、第一に、国際機関への財政的支援には積極的であること、第二に、難民の受け入れ数は極めて少なく、消極的であること。第三に、難民政策においては「人間の安全保障」という言葉がほとんど登場しないということである。

これら6つの特徴から、次のことが言える。まず、取り組みの姿勢について、日本は人間の安全保障政策に積極的であるが、難民政策には消極的であるとの評価は必ずしも正しい表現ではない。人間の安全保障政策に積極的とは言える、ただ難民政策については、財政的支援には積極的であるが、受け入れについて消極的なのである。したがって、日本の姿勢の違いは、人間の安全保障政策であるか難民政策であるかによって表れるのではない。日本は、その政策の実施が国内的な変革や責任を必要とするかどうかによって姿勢を変えるのである。人間の安全保障政策で中心的に行っている援助や難民支援機関への財政的支援は、国外の諸機関へ向けたものであり、その実施によって国内の変革や責任はほとんど発生しない。しかし、難民の受け入れなどは法整備や国内社会への影響など国内的な変革や責任が伴うものである。このような状況に対して、日本は非常に消極的なのである。人間の安全保障政策に対して総じて積極的であったのは、日本の人間の安全保障政策が対外政策として位置付けられているからである。本来、「人間の安全保障」の考え方は国外問題のみに適用されるものではない。国内においても「人間の安全保障」の問題は存在する。しかし、日本

は「人間の安全保障」を外交政策の一つに位置付け、国内の問題に関連させるようとはしないのである。

そのような点は、難民政策での第三の特徴に見られた「人間の安全保障」という言葉がほとんど登場しないことと関係している。なぜなら、難民政策を「人間の安全保障」によって説明してしまうことは、難民受け入れの問題にも「人間の安全保障」の考え方を適用しなくてはならなくなるからである。そうすると、当然国内政策の改善が必要となる。したがって、日本は難民政策に「人間の安全保障」は持ち込まない。すでに対外政策を対象としていると限定された人間の安全保障政策の中でしか、難民を扱わないのである。「人間の安全保障」の意図的な使用によって国内的な問題を発生させないことに日本は成功している。このような日本の姿勢について野崎孝弘は以下のように述べている。「『人間の安全保障』は対外政策の領域に位置づけられることによって、国境の内側にある脅威を不問に付すよう「最大の理解者」に要請される。」(p.197) さらにつづけて、「日本政府のいう『人間の安全保障』とは、対外関係においてのみ『人間の安全保障』を受け入れる「選択的受容」態度の別名に他ならない。」(p.198-199) としている。野崎によれば、日本政府による「人間の安全保障」とは対外的関係にのみ成立し、国境の内側にある脅威を不問に付すものである。これまでに検討してきた日本の人間の安全保障政策と難民政策は、まさにこの指摘に当てはまる。日本は「人間の安全保障」を国外に向けた概念であると設定したからこそ、積極的な取り組みを継続しているのだと言える。

要するに、日本による「人間の安全保障」の実態は、日本にとって都合のいいように設定され使用されている。日本による「人間の安全保障」とは、対外政策のお題目として掲げられ、自国の既存体制の変革には何ら影響を与えてはいないのである。したがって、「21世紀を人間中心の世紀にするため努力している」と言いながら、迫害を受ける危険性のある領域に難民を送り返すような行為が平然と行われるのである。

では、このような実態を可能にする原因はどこにあるのか。「人間の安全保障」を唱える主体である日本の意識に問題があると同時に、筆者は「人間の安全保

障」自体にこのような実態を可能にする要素があるのではないかと考える。その点を次節で考察する。

2. 「人間の安全保障」の三つの性格

日本による「人間の安全保障」の実態は、日本にとって都合のいいように対外政策のみを問題とするよう設定されていた。そして日本には何らの変革も要求しない、援助活動のアピールの道具に過ぎないことが実態であった。ただ、「人間の安全保障」の持つ性格にこうした実態を許す要素があるとも考えられる。本節では、以下の3点を指摘したい。第一に政治的有益性、第二に抽象性、第三に社会構造への問題意識の欠如である。

(1) 政治的有益性

第一点は、政治的有益性である。「人間の安全保障」を推進することで、その主体が政治的な利益を得られることを意味する。たとえば、栗栖薫子は以下のように述べる。『「安全保障」という言葉を用いることによって、自らが主張する方針や政策を、より受け入れられやすいものにしようとする、政治的意図も一部には働いたためである。』（栗栖、p.122）と述べている。「人間の安全保障」の「安全保障」という言葉によって、主張が受け入れられ易くなるということだ。「安全保障」はすでに国際社会における最重要概念の一つである。「人間の安全保障」に「安全保障」という言葉が付されていることによって、詳細な内容の如何を問わず重要性を認識させる効力を持っている。

さらに「人間の」という部分も同様の効果を持っている。「人間の安全」を保障しましょうといった場合、一般的にそれを拒む考え方は想像し難い。「人間の安全保障」という言葉自体が、極めて正当性と普遍性のある用語を使用している。内容を問う以前に、人間にとって有益な考え方であるという印象を与えている。そのため、内容に対する反論の余地が大幅に減少し、大多数にとって受け入れられやすいという環境を生むのである。「人間の安全保障」の他者から受け入れられやすい性格を利用した外交政策の意図が以下に引用する内容からもうかがえる。1998年から2002年まで国際連合日本政府常駐代表（国連大使）の任

にあった佐藤行雄は、ミレニアム・サミット準備過程での作業の様子をこう記している。

「なお、国連での議論でアフリカの大使たちから、『アフリカの多くの国ではまだ、コミュニティーが生活の中心で、個人の生存、生活、尊厳を守る前に、コミュニティーの生存、生活、尊厳を守る必要がある』と指摘されたのを受けて、アフリカの問題との関連で人間の安全保障を議論する場合には、『コミュニティー』の生存、生活、尊厳も含めて考えることを付け加えるようにした。また、小渕首相が、人間の安全保障を確保するためには、人間の生存、生活、尊厳を脅かすすべての脅威を包括的に捉えることが重要だと強調したにもかかわらず、一連の演説で例示的に列挙された政策分野に『貧困』が入ったり、入らなかったりしていることが、多くの途上国が加盟している国連との関係で気になった。(中略) どう考えても、貧困が人間の安全保障を脅かす大きな問題であることは明らかなので、本省に確認したうえで、国連の場で人間の安全保障を脅かす問題を列挙する場合にはかならず、『貧困』を挙げることにした。結果的には、そのようにしたことが、多くの途上国が日本の考えに賛同することにつながったと思われる。」(佐藤；2004 p.7)

佐藤は、「アフリカの問題との関連で人間の安全保障を議論する場合には、『コミュニティー』の生存、生活、尊厳も含めて考えることを付け加えるようにした。」さらに、「国連の場で人間の安全保障を脅かす問題を列挙する場合にはかならず、『貧困』を挙げることにした。結果的には、そのようにしたことが、多くの途上国が日本の考えに賛同することにつながったと思われる。」と記述している。ここから、「人間の安全保障」の中に「コミュニティー」取り入れたことはアフリカ諸国の意見であったことがわかる。特に、ここで言う「コミュニティー」とは、明らかにアフリカのみに当てはまる考え方を示しているのに、多くの加盟国を有する国連での演説に取り入れたことに意味がある。つまり、日本政府の「人間の安全保障」の提示にあたり、他国（主に途上国）からどのよ

うに捉えられるか、どれだけ多くの賛同を得られるかという点に重きを置いたことを示しているのである。しかも、「人間の安全保障」の内容を設定する際の基準までもが、自国の主張や方針が受け入れられる環境作りを目的として行われているのである。

(2) 抽象性

抽象性は「人間の安全保障」の欠点として指摘されることが多い。たとえば、重光哲明は、「まず、『人間』という概念が無前提で、誰を指しているのかがあいまいである。誰にとっての誰のための『安全保障』なのかが抽象的で、いっこうに明かかではない。」(重光哲明：2001 p.260)と指摘している。

主体と客体が不明確であることは、その主体と客体の設定が「人間の安全保障」を掲げるものに任せられることになる。どのように設定しようと誤りではない。したがって、日本のように、主体は日本で、客体は国外にある問題と設定することができる。日本はそれを活用し、「人間の安全保障」は対外政策を示す概念であり、国内的な問題について「人間の安全保障」で問われることはないという状況を作り上げている。そうして日本の人間の安全保障政策はもちろん、「人間の安全保障」の理念自体が国内問題には適用されないことが可能となる。

(3) 社会構造への問題意識の欠如

「人間の安全保障」は、対象とする分野が幅広い。具体的には、貧困、紛争、難民、環境破壊、薬物、健康・医療、災害、犯罪など多様な問題群が挙げられる。これらを包括して「人間の安全保障」の問題であると言う。しかし、この多様な問題がどのように関連し、「人間の安全保障」でまとめられる必要があるのかについてはほとんど述べられない。このような「人間の安全保障」の特徴は以下の記述からも読み取れる。

『「構造的暴力」という概念によるアプローチが途上国の社会問題を社会・

(184)

経済システムの構造的問題として扱うのに対し（その点マルクス主義的アプローチと親和性が高い）、『人間の安全保障』概念は、構造よりの個々人の安全に焦点が当てられている。」（赤根谷達雄、落合浩太郎編著「序論」『増補改訂版 新しい安全保障論の視座』pp.9-19の19）

構造的暴力とは、ガルトゥングによって提唱された概念である。暴力の概念を直接的暴力と構造的暴力に分類し、同時に平和についても消極的平和と積極的平和という考え方を示した。単に戦争がない消極的平和が実現されていても、貧困・飢餓・差別などの構造的暴力による問題が発生している状況を改善し積極的平和を実現する必要性を訴えた。戦争の不在に加えて人々の生活状況の改善も対象とする点で、構造的暴力と「人間の安全保障」の考え方は重なり合うとも言われている。しかし、上記の引用で指摘されているように、「人間の安全保障」は構造よりも個々人の安全に焦点が当てられている。そこに重点を置きすぎている。「個々人の安全」という点から多様な問題を対象として列挙している。それは、個々に対処されていた問題を単に「人間の安全保障」でまとめたに過ぎない。多数の糸の複雑な絡み合いに名を付けたとしても、どこがどう絡み合っているのかが理解されなければ、糸はほどけない。「人間の安全保障」の役割は、糸をほどく（多様な問題を解決する）ためにある。個々の問題相互の関係が明らかにならなければ、解決のための具体的改善策は生まれないのである。これは、「人間の安全保障」がまとめている多様な問題を発生させている原因、つまり国際社会の構造的な要因を指摘していない点に行き着く。この点についてさらなる分析を、武者小路公秀が行っている。武者小路は国連の「人間の安全保障」の定義における「広範な危機的脅威」について、以下のように指摘している。

「このような脅威がどんな状況のもとで誰によって作り出されるか、ということの問題にする必要がでてくる。脅威の責任を不問に付してしまうと、国連が被害者たちを保護してあげる温情的『人間安全保障』が規定されてしまう

ことになる。その意味で、危機的脅威が、構造的な脅威、文化的な脅威、生活的な脅威の複合体であることを明確に指摘する必要がある。その点では、委員会の報告書は、幾つかの個所では国連が十分その責任を果たしていないことは指摘しているけれども、必ずしも『人間の不安全』(human insecurity)の構造や制度、その中で不安全状況を引き起こしている、先進工業諸国や多国籍企業など、当事者については十分その責任を指摘していない。」(武者小路；2003 p.107)

武者小路は、「広範な危機的脅威」が複合体であることを指摘する必要性と、「人間の安全保障」が「不安全状況を引き起こしている、先進工業諸国や多国籍企業など」の責任を指摘していない点を指摘している。これは、「人間の安全保障」に構造に対する視点が欠けていることと関係している。社会構造への問題意識に欠けているからこそ、人間の不安全状況の発端となっている主体の責任の追求に行き着かないのである。このような社会構造に対する視点と責任の指摘が欠けているからこそ、「人間の安全保障」は先進国によって積極的に使用される。その使用方法は、坂本義和が、アジアに対する日本の経済支配構造を指摘した箇所と重なり合う。

「『これまで日本は経済だけに傾斜しすぎたので、今後はアジア諸国との文化交流に力をおくべきだ』といった政府や財界の発想は、要するに日本人についてのイメージだけを変えて、構造の実態は変えないという性格が強く、問題の本質から目をそらせる機能さえ内包している。」(坂本；1982 p.262)

「アジア諸国との文化交流に力をおくべきだ」という部分を「国際社会の人間の安全保障に力をおくべきだ」と置き換えればいい。これまで見てきた日本の人間の安全保障政策は、「構造の実態は変えない」まま、「問題の本質から目をそらせる機能」を果たしている。野崎はジェンダー問題を扱う中で「『人間の安全保障』論が単なるリップ・サービスとしての『人間の安全保障』論かどうか

かは、歴史的・構造的な不平等の問題に踏み込んでいるかどうかで決まるのである。」と述べている。日本の「人間の安全保障」を単なるリップ・サービスで終えないためにも、概念の設定と実施姿勢の再検討が必要ではないだろうか。

おわりに

本稿の目的は、日本は難民政策には消極的でありながら、「人間の安全保障」への取り組みには積極的である理由を検討し、日本による「人間の安全保障」の実態の把握を通して難民への対応との間で生じる矛盾の背景について考察することであった。考察にあたっては、日本の「人間の安全保障」と難民への取り組みの比較検討を主な方法とした。

検討の結果、日本は人間の安全保障政策に積極的とは言える。ただ難民政策については、財政的支援には積極的であるが、受け入れについて消極的であった。したがって、日本は、人間の安全保障政策には積極的であるが、難民政策には消極的なのではなく、対外政策には積極的で対内政策には消極的であることがわかった。政策の実施が国内的な変革や責任を必要とするかどうかによって姿勢が変わるのだと言える。日本が人間の安全保障政策に対して総じて積極的であったのは、人間の安全保障政策が対外政策として位置付けているからである。本来、「人間の安全保障」の考え方は国外問題のみに適用されるものではない。国内においても「人間の安全保障」の問題は存在する。しかし、日本は「人間の安全保障」を外交政策の一つに位置付け、国内の問題に関連させるようとはしないのである。そのため、難民政策において「人間の安全保障」はほとんど登場しない。なぜなら、難民政策を「人間の安全保障」によって説明してしまうことは、難民受け入れの問題にも「人間の安全保障」の考え方を適用しなくてはならなくなるからである。そうすると、当然国内政策の改善が必要となる。したがって、日本は難民政策に「人間の安全保障」は持ち込まない。「人間の安全保障」の意図的な使用によって国内的な問題を発生させないことに日本は成功している。

このように日本による「人間の安全保障」の実態は、対外政策として日本の

都合のいいように設定され、国内的な問題を発生させないように使用されている。日本による「人間の安全保障」とは、対外政策のお題目として掲げられ、自国の既存体制の変革には何ら影響を与えてはいないのである。

このような実態が可能となる背景には、日本の意識に問題があると同時に、「人間の安全保障」の要素自体にも原因があると考えられる。それは「人間の安全保障」の持つ三つの性格、政治的有益性、抽象性、社会構造への問題意識の欠如である。「人間の安全保障」の「安全保障」という言葉は問題の重要性を認識させ、「人間の安全」という言葉は正当性と普遍性を持っている。そのため、内容に対する反論の余地が大幅に減少し、大多数にとって受け入れられやすいという環境を生み、政治的に利用されやすくなる。また、抽象性とは、誰にとっての誰のための安全保障かが不明確であることである。主体と客体が不明確であることは、その主体と客体の設定が「人間の安全保障」を掲げるものに任せられることになり、日本のように、主体は日本で、客体は国外にある問題と設定することができる。日本はそれを活用し、「人間の安全保障」を対外政策として作り上げている。社会構造への問題意識の欠如は、「人間の安全保障」は、対象とする分野は幅広く、貧困、紛争、難民、環境破壊、薬物、健康・医療、災害、犯罪など多様な問題群が挙げられる。これらを包括して「人間の安全保障」の問題であると言う。しかし、この多様な問題がどのように関連し、「人間の安全保障」でまとめられる必要があるのかについてはほとんど述べられていないのである。「人間の安全保障」は個々人の安全に重点を置きすぎ、「個々人の安全」という点から多様な問題を対象として列挙しているにすぎない。「人間の安全保障」がまとめている多様な問題を発生させている原因、つまり国際社会の構造的な要因を指摘していない。社会構造への問題意識に欠けているからこそ、人間の不安全状況の発端となっている主体の責任の追求に行き着かず、「人間の安全保障」は先進国によって積極的に使用される結果となる。

上記のような「人間の安全保障」の性格を認識しつつ、さらなる改善が実施されない限り、日本のいう「21世紀を人間中心の世紀とする」ことは難しいのではないだろうか。

本稿は、日本の人間の安全保障政策と難民政策を対象としているため、日本の「人間の安全保障」についての検討に留まる。より国際的な動向を把握するためには、対象範囲を広げカナダなどの人間の安全保障政策や国連機関などの取り組みも対象とした検討が必要である。今後の課題としていきたい。

注

- 1) 国連ミレニアム・サミットに向けての国連事務総長の報告書『我ら世界の人々 We the Peoples』(2000年4月)では、「人間の安全保障」概念の基調である「欠乏からの自由、恐怖からの自由」について言及がある。
- 2) カナダは外交政策として「人間の安全保障」を取り入れている。さらにカナダとノルウェーが中心となって設立した人間の安全保障ネットワークなどがある。
- 3) 1995年の国連50周年記念総会特別会合における村山首相(当時)の演説でも「人間の安全保障」への言及があるが、日本の公式説明はそれには触れていない。1998年12月の小淵首相の演説を始まりと設定している。外務省ホームページ(人間の安全保障に関するクロノジーより)
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/hs/chrono.html>
- 4) 外務省(2007)パンフレット『人間の安全保障基金』p.4
- 5) たとえば、緒方貞子氏は「日本の難民政策には人間らしさが無い。日本政府は、難民は来なければ来ないほど良い。難民問題は対岸の火事だ、と考えている」(ジャパントイムズ2007年7月8日)と述べている。<http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/fl20070708x1.html>
- 6) 国連開発計画(1994)『人間開発報告書』p.24
- 7) 同上 p.23
- 8) 人間の安全保障委員会(2003)『安全保障の今日的課題』朝日新聞社p.90.
- 9) 武者小路公秀(2003)『人間安全保障論序説』p.108
- 10) 演説内容の詳細については外務省ホームページ
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1202.html
- 11) 国連アフガニスタン問題担当事務総長特別代表、前アルジェリア外相
- 12) ロックフェラー財団副理事長
- 13) 前ポーランド外相
- 14) 南アフリカ共和国下院議長
- 15) 米州人権機関議長、コスタリカ出身
- 16) 前タイ外相
- 17) 前米国保健社会福祉庁長官、マイアミ大学学長
- 18) 元G A T T事務局長、ブリティッシュ・ベトロリアム会長

- 19) 元ILO事務局長、前ベナン計画・経済復興・雇用促進大臣
- 20) 駐独スウェーデン大使、前パルメ国際センター事務局長
- 21) 人間の安全保障委員会の詳細についてはホームページ参照
<http://www.humansecurity-chs.org/japanese/index.html>
- 22) たとえば、2001年12月開催のシンポジウムの際の開会挨拶に、小泉首相が参加した。また同シンポジウムの第3セッションの司会進行は、高橋恒一外務相国際協力部長（当時）が行っている。
- 23) 人間の安全保障委員会ホームページ
<http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/index.html>
- 24) 外務省ホームページにて閲覧可能
http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/10/eos_1216.html
- 25) 外務省（2007）パンフレット『人間の安全保障基金』p.4
- 26) 人間の安全保障基金パンフレット p.5
- 27) 外務省（2007）パンフレット『人間の安全保障基金』より
- 28) 難民条約では「一九五一年一月一日前に生じた事件の結果として、かつ、人種、宗教、国籍若しくは特定の社会的集団の構成員であること又は政治的意見を理由に迫害を受けるおそれがあるという十分に理由のある恐怖を有するために、国籍国の外にいる者であって、その国籍国の保護を受けることができないもの又はそのような恐怖を有するためにその国籍国の保護を受けることを望まないもの及びこれらの事件の結果として常居所を有していた国の外にいる無国籍者であって、当該常居所を有していた国に帰ることができないもの又はそのような恐怖を有するために当該常居所を有していた国に帰ることを望まないもの」とある。
- 29) UNHCRは国連総会によって創設され、1951年にスイスのジュネーブを拠点に活動を開始した。当初は第二次世界大戦後のヨーロッパにおいて、100万人以上の難民の援助を行っていた。その後数十年間、世界各地で国を追われた人々が増えるにつれ、暫定機関であったUNHCRは、その存続期間を5年ごとに延長してきた。2003年12月、国連総会はその存続期限を撤廃することを決定し、UNHCRは難民問題が解決するまでの恒久的機関となった。創設以来、UNHCRは5000万人以上の生活再建を支援し、1954年と1981年の二度にわたりノーベル平和賞を受賞している。
- 30) 支援対象者には、庇護希望者、難民、国内避難民、帰還民、無国籍者などが含まれる。
- 31) 1948年のイスラエル独立に伴う、パレスチナ戦争の結果発生した大量のパレスチナ・アラブ難民を救済するため1949年の国連総会によって設立された機関。2003年当時では59の難民キャンプで約408万人の人々へ支援を実施。
- 32) 食糧援助を通じて世界で難民を含め7,200万人に対する支援を行う機関。食糧を開発途上国の経済社会開発及び緊急食糧援助に役立てることを目的とし、開発分野では、労働の対価として食糧を配給するFood-for Workを利用した農業インフラ整備

(190)

- や学校給食を実施。緊急援助分野では、干ばつ・洪水等の自然災害や紛争・内戦等の人災による難民・被災民等に対して、緊急食糧援助を行っている。
- 33) 自然災害や紛争時に、状況の把握、情報の提供、援助国・国連諸機関・NGOによる緊急援助活動の調整などを行っている。2003年6月までは、日本の大島賢三国連人道問題担当事務次長が最高責任者を務めていた。
 - 34) 第二次大戦後、欧州・ラテンアメリカにおける人口・移民・難民問題の解決のために設立された非国連の国際組織。UNHCRと協力し、難民・避難民の輸送支援等を行っている。
 - 35) アンリー・デュナンの提唱により、紛争犠牲者の保護・支援のために設立された非政府の国際組織。全世界の紛争地域で難民・避難民を含めた紛争犠牲者への様々な保護・支援活動を行っている。
 - 36) UNHCRホームページより閲覧できる
<http://www.unhcr.org/partners/PARTNERS/45f025a92.pdf>
 - 37) 1975年の7月にベトナム人のボート・ピープルが千葉港に上陸したのを皮切りに、同年中に126名が到着する。その後も増え続けて79年からの4年間に日本に上陸したボート・ピープルは毎年1000名を超えた。
 - 38) 当時の詳細な対応については、高橋恒一（2002）参照
 - 39) たとえば、公団住宅、公営住宅、住宅金融公庫、国民金融公庫が1980年から外国人にも開放されるようになった。
 - 40) 難民認定申請を上陸日または難民となる事由の発生を知った日からそれぞれ60日以内に行わなければならないというルール
 - 41) UNHCR駐日本事務所ホームページ
<http://www.unhcr.or.jp/news/press/pr050118.html>

参考文献

- 雨宮剛（2005）「難民を迫害する国 クルド・二家族の見た日本の難民政策―」『軍縮問題資料』2005年12月 pp.52-57
- 稲田十一（2004）「開発・復興における『人間の安全保障』論の意義と限界」日本国際問題研究所『国際問題』No.530 pp.28-43
- 上田秀明（1999）「日本のマルチ外交の最前線―『人間の安全保障』の視点より―」日本国際問題研究所『国際問題』No.470 pp.2-15
- 宇佐美正行・瀬戸山順一（2001）「21世紀の日本とアジア外交―『人間の安全保障』の可能性と今後の課題」『立法と調査』参議院事務局企画調整室 No.221 pp.49-54
- 浦野起央（2003）「『人間の安全保障』の考察」『安全保障の新秩序』南窓社 pp.312-376
- 緒方貞子（2008）「人間の安全保障と難民支援」明石康・高須幸雄・野村彰男・大芝亮・秋山信将編著『オーラルヒストリー 日本と国連の50年』ミネルヴァ書房

- pp.39-68
- 押村高 (2004) 「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 pp.14-27
- 神谷万丈 (1998) 「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 pp.5-22
- 君島東彦 (2002) 「主権国家システムと安全保障論の現段階—『人間の安全保障』をめぐって—」日本公法学会『公法研究』第64号 pp.125-137
- 栗栖薫子 (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」赤根谷達雄他編『新しい安全保障の視座』亜紀書房 pp.113-149
- 古関彰一 (2003) 「『国家安全保障』は平和を保障しない」『論座』No.97朝日新聞社
- 坂本義和 (1982) 「日本の選択」坂本義和編『暴力と平和』朝日新聞社 pp.237-271
- 佐藤行雄 (2004) 「日本の国連外交と人間の安全保障—国連ミレニアム・サミットへの軌跡」日本国際問題研究所『国際問題』No.530 pp.2-13
- 重光哲明 (2001) 「南の市民社会による保健医療活動—『人間の安全保障』概念を考え直す」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 pp.259-278
- 白石昌也 (1988) 「難民問題入門」倉持和雄、白石昌也編『国際社会の中の日本 第1部』横浜市立大学一般教育委員会発行 pp.47-54
- 高橋恒一 (2002) 「難民問題に対する日本の取り組み」『国際問題』No.513 日本国際問題研究所 pp.46-59
- 高村忠成 (2000) 『国際政治論』北樹出版
- 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〈他社への恐怖〉」『安全保障という逆説』青土社 pp.109-138
- 土井香苗 (2005) 『“ようこそ”と言える日本へ』岩波書店
- 中村亮 (2003) 「『人間の安全保障』と新しい国際協力の理念—人間の安全保障基金に見る新しい人づくりの取り組み」有斐閣『ジュリスト』No.1254 pp.87-93
- 西川潤 (2000) 「日本ODAと人間の安全保障」『アジア太平洋論叢』2巻 pp.35-51
- 人間の安全保障委員会 (2003) 『安全保障の今日的課題』朝日新聞社
- 野崎孝弘 (2004) 「人間の安全保障と政治—日本の『選択的受容』の意味—」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pp.183-202
- 本間浩監修 (2006) 『支援者のための難民保護講座』現代人文社
- 武者小路公秀 (2003) 『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
- 武者小路公秀ほか (2002) 「『人間の安全保障』についての公開書簡」『世界』pp.187-199
- 武者小路公秀 (2002) 「『人間安全保障』とグローバル覇権の顔—非改良主義的改良のための政策科学を目指して」『平和研究』第27号 pp.16-27
- Mieko Fujioka(2003) “Japan's human rights policy at domestic and international levels:

(192)

disconnecting human rights from human security?" in JAPAN FORUM vol.15 number 2
pp.287-306

Satomi Ho(2008) "Japan's Human Security Policy: A Critical Review of its Limits and Failures"
in Japanese Studies vol.28 no.1 pp.-27

Roland Paris (2001) "Human Security-Paradigm Shift or Hot Air?" in *International Security*
vol.26, No.2 pp.87-102

国連開発計画 (1994) 『人間開発計画報告書1994』 国際協力出版会

UNHCR "2007 Global Trends"

UNHCRホームページ<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>

外務省発行パンフレット (2007) 『人間の安全保障基金』

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)

The Actual Condition of "Human Security" in Japanese Policy: the Comparison of the Refugee Policy

Naoko Toyoshima

“Human Development Report 1994” by the United Nations Development Programme (UNDP) was the first to mention human security publicly. Human security is a relatively new concept, but one that is now widely used to describe the complex of interrelated threats in the international community.

At the UN Millennium Summit in 2000, Prime Minister of Japan, Yoshiro Mori, declared that Japan would uphold human security as one pillar of Japan's foreign policy. The Government of Japan fulfilled this commitment to the founding the Trust Fund for Human Security in March 1999. In the pamphlet about the trust, Japan said that *“Endorsing human security as the concept of international cooperation in the 21st century, Japan has been striving to make this century a “human-centered” century.”*

Does Japan really have been strived to make this century a “human-centered” century? Japan is criticized that have a negative attitude toward refugee problems. Human Security includes naturally refugee problems. Therefore, Japan's attitude toward Human security and refugee problem is contrary. The object of this paper is to consider the reason why Japan takes that stance. Main Approach of this paper is the comparison of Japan's Human security policy with refugee policy.