

# 高須幸雄前国際連合日本政府常駐代表講演会 グローバル・ガバナンスと人間の安全保障

主催：(財) 日本国際交流センター

2010年9月29日、東京

## 高須幸雄前国連大使講演

### はじめに

国連大使を3年間務め、8月末に帰国致しました。国連大使として非常に充実した仕事をさせていただいたことを大変感謝しております。今週はじめに外務大臣から人間の安全保障担当大使の辞令を頂き、今後も人間の安全保障の推進役を務めさせていただきたく存じます。また、東京大学大学院総合文化研究科人間の安全保障プログラムのお手伝いもさせていただくことになりましたのでよろしくお願い致します。またこの場で、山本正(財)日本国際交流センター理事長、武見敬三同センターシニア・フェローという人間の安全保障のいわば同志と机を並べられることは、再決起集会のようで非常に嬉しく思います。



ご案内の通り、人間の安全保障が世界的に紹介されたのは1994年に国連開発計画(UNDP)が発表した人間開発報告書であり、1995年にコペンハーゲンで開催された国連社会開発サミットで議論されました。しかし人間の安全保障を具体的な政府の政策に反映させ、それを世界的に広める上で役割を果たしたのが日本であり、その中核的な役割を担ったのが政治指導者としては小淵恵三外務大臣(当時)です。そしてここで机を並べている三人組が推進役を担ってきたと言えると思います。その後いろいろとポストは変わりましたが、私自身、一貫してこの考え方の重要性を主張して参りましたし、今後も具体的に推進していきたいと考えています。

本日は世界の置かれている状況、世界の課題に対処するためのグローバル・ガバナンスの問題、国連やそれ以外のアクターの役割、グローバル・ガバナンスにおける人間の安全保障の意義についてお話させていただきたいと思います。

まず、私自身が直接対応した国連での最近の動きで、グローバル・ガバナンスの危機を示唆する事例について人間の安全保障に直接関わるものも含めてお話し、何が問題で何を変えるべきかお話ししたいと思います。

## グローバル・ガバナンスの課題

国連は第 2 次世界大戦後国際平和の維持を目的に作られたわけですが、それ以外に人権問題、開発問題を取り扱うということで非常に広い大きな役割を果たしています。時代が大きく変わったのは、冷戦が終わり 1990 年の湾岸戦争直後、アメリカの支配する新世界秩序を作る動きが出てきた頃からです。

アメリカの試みはうまくいきませんでした。グローバル・ガバナンスの危機が声高に指摘されるようになり、世界の有識者、政府などから大きく注目されるようになりました。例えば 1995 年には、スウェーデン政府の提唱によるグローバル・ガバナンス委員会の報告書も発表されました。90 年代後半から今に至っても依然として、グローバル・ガバナンスに関する議論は活発に行われています。グローバル・ガバナンスとは、国境を越えて異なる立場をとっている、あるいは利害が異なるアクターが、そうした違いを調整して協調した行動もしくは協力関係を形成していくプロセスや機構を指します。その具体例としては、国連、世界銀行（世銀）、世界貿易機関（WTO）などの政府を構成員とする国際機関や北朝鮮の核問題等に関する六者協議、あるいはイランの問題に関する欧州連合（EU）+3 といった非公式なプロセスもあります。それから民間レベルでは、労働基準や環境基準、金融機関の資本比率を決めるプロセスというのも重要なわけです。

このように、90 年代からグローバル・ガバナンスの再考を求められるようになった背景には、第一に、冷戦構造が終了し紛争の形態が大きく変わったということがあると思います。当然、湾岸戦争のように旧来型の国家間の戦争がないわけではありませんが、現在は民族、宗教、経済、利害等に起因する国内紛争が主流になっています。国連や従来のグローバル・ガバナンスは国家主権を前提にした集団的な安全保障の考えに基づいて対応してきましたが、それでは平和を実現できない、十分対応できない状況になっているわけです。特に日本にいるとあまり実感できないのですが、世界全体を見渡すと、紛争の脅威に晒されている国で政府が非常に脆弱な国が少なくとも 50 以上あります。

ある国が不安定であるとその地域が不安定になり、更にテロや海賊、組織犯罪の温床にもなりうる。今の世界平和に対する主たる挑戦は何かと言いますと、こうした脆弱な統治国家の問題、さらに和平を定着させ、紛争の再発を防止する平和構築の問題だと思います。

それから平和維持活動（PKO）については、紛争形態の変化に伴って従来の停戦監視、国と国の停戦のルールがどのように守られるのかを見守るだけでは不十分となり、更に破綻した国家機構の再建、文民の保護が大きな役割になってきています。それから当然ではありますけれども、核不拡散体制を崩壊させかねないような行動を取っている北朝鮮やイランが、度重なる安全保障理事会の制裁決議にも関わらず、それを無視し続けていること

に対して有効な手立てが打てないという状況、これはやはりひとつのグローバル・ガバナンスの問題点と言えます。

もうひとつの大きな背景は、グローバル化の進展、IT 革命、それから経済活動の相互依存の加速度的な拡大です。軍事的あるいは経済的に大国であっても解決できない課題が続出しています。更に、政府機関だけでは対応できない課題も増えています。例えば感染症、気候変動の問題、経済危機などはその最たるものです。また気候変動は、多国間の協力なくしては効果的な手は打てないという問題があるわけです。特に途上国においてこれらの問題は深刻であると言えます。

このように、この冷戦後の 20 年間で国際社会が大きく変革したということを整理しますと、いくつかのことが言えると思います。第一に、安全保障を考えるとときに政治的・軍事的な手段というのが依然として基本であることは間違いありませんが、それに加えて経済、社会、あるいは文化的な手段・協力というものを行使しなくてはならなくなっている。第二に、安全保障は国家のレベルで確保することがもちろん重要ではありますが、それだけでは十分ではなく、個人、それから地域共同体のレベルで安全保障を見ることが重要である。第三に、安全保障は多国間協力なしでは実現できない。第四に、安全保障は政府や国家をメンバーとする国連などの公的な組織だけではなく、市民社会の活動が非常に重要であるといえると思います。

人間の安全保障は、恐怖からの自由だけでなく、欠乏からの自由も必要であるということが強調されます。日本人、中国人あるいは南アフリカ人といった国籍を問わず、地球上に命を得た全ての人間が人間らしい生活できる環境を確保するとの信念に基づく考えであり、それは安全、安心、人間らしい尊厳ということです。全ての人間の安全、安心、尊厳を確保することが安全保障の目標になりますと、軍事力に依存する恐怖からの自由だけでは十分対応できなくなります。また、国レベルだけでなく、個人のレベルで安全を確保することも重要となってきており、ここに、グローバル・ガバナンスを考える際人間の安全保障のアプローチが非常に重視されるようになってきた背景があると思うのです。これは私自身の考えであり希望なのですが、人間の安全保障という概念はグローバル・ガバナンスを規定する行動規範、目標とする上部概念に位置づけられると考えています。来年 1 月にダボス会議が予定されており、そこでも同じような考えに沿って検討が進んでおります。

グローバル・ガバナンスが成果を挙げるには三つの要素が必要です。一つは効果性。いかに予見可能性があるかということ。二つめは効率性です。そして三つめに重要なのは正統性だと思います。この 3 点が満たされる必要があるわけですが、なかなかこの 3 点を満たすようなグローバル・ガバナンスができないということが現在の国際社会の問題であり

ます。言い換えますと、グローバル・ガバナンスの目標は国際的な課題を解決し、国際平和と経済発展、社会正義を実現することですが、そういう観点で、私は、国連の重要性がここで改めて強調されるべきだと思います。グローバルな問題を解決する行動規範を作り上げる際に、国際的な正統性を持つ機関は非常に少ないわけです。その正統性を持つことが国連の強さだと思います。そういう意味では、国連がグローバル・ガバナンスにおいて中核的な役割を果たすことが期待されるわけで、その組織を活性化し、機能を強化するということが重要です。9月20日から5日間、ニューヨークの国連本部ではミレニアム開発目標（MDG）から始まり生物多様性、核軍縮など、首脳レベルや大臣レベルの会議が10以上開かれました。このように、国際的な課題を解決する上でも国連が中核になることが期待されていると言えます。

もうひとつ強調すべきは、国境を越えた地球規模の課題には政府だけでは対応できないということです。民間の組織とか民間主体による補完的な活動が不可欠だということです。いろんな提言が95年以来出されておりいくつかの改善がなされています。たとえば世界エイズ・結核・マラリア対策基金は官民合同の取り組みとして成功している例だと思います。2000年のG8沖縄サミットで日本が打ち出して以来、世界に協力を求めて推進している人間の安全保障の実現例の一つだと思います。しかし未だ、官民連携による国際的な取り組みは非常に弱いと言えます。

## 最近の国連の動き

私が国連で日本の代表を務める間、こうした世界の変革を踏まえて、日本は国連をもっと活用すべきであると強調してきました。特に日本では、国連で決めたから仕方ないというような話をよく聞くのですが、赤松良子氏とか明石康氏といった先輩が口すっぱく言っておられたように、国連は私たちのものであり、自分たちが各国代表との交渉に参加して決定を作り上げていくものだと思います。国連という場でいかに日本の立場を反映させるか、活用して生かしていくか、発信力を高めていくかを国民から期待されているのだと思い、そういう意識で、私も行動するように努力しました。

まずご紹介したいのは平和構築の問題です。5年前に設立された平和構築委員会（PBC）は、近年の国連の改革の中で最も実績が上がったものだと思います。私はこの議長を長く務めてきましたが、その経験を踏まえて今年4月、日本が安保理議長国だった時に平和構築をテーマに閣僚レベルの協議を行ない、岡田克也外務大臣（当時）が議長を務めました。それを踏まえて先週の国連安保理首脳会議では菅直人総理が演説をされました。従来、紛争後の脆弱国家における平和構築の手段としては、えてして軍や警察の改革、あるいは法の支配の構築が考えられてきました。これらはもちろん平和国家を再建するためには不可欠なのですが、それだけでは社会的経済的安定を生み出すことができません。そこで私が

強調したことは、いかに統合的なアプローチを取るかでした。これがまさに人間の安全保障の考え方なのです。たとえばシエラレオネでは長い間内戦が続き、少年兵の問題等多くの難しい問題があったわけですが、今は国連平和維持活動（PKO）の派遣が完了し、平和構築のプロセスを行っているわけです。そこで、日本は電力供給を優先分野に加えることを提案しました。はじめ欧州諸国は皆、これは平和構築の問題ではなく開発の話ではないかと反対しました。しかし、戦争が終わったということが一番実感するのは、国民が、戦争の時は、夕方は暗くて何もできなかったのが、夜に1時間でも灯りがついて本が読めるようになったということではないでしょうか。夕方本を読める時間が1時間だったのが2時間になると、これは平和構築において非常に重要なはずみになると思います。この取り組みは非常に成功していて、今や各国が競ってシエラレオネの電力開発に協力しています。また、民間セクターや世銀、国際通貨基金（IMF）との連携強化に努めました。

また菅総理も国連演説で強調しておられましたが、PKOと平和構築の関係についても、従来はPKOが終わってその後に平和構築が始まると言われていましたが、私は、これは間違いであり、平和構築は停戦合意ができてすぐ早い段階から大規模に介入することが必要であると主張してきました。日本の戦後復興もその良い例です。早期回復の重要性は、私の在勤中の3年間で安保理でも主流の考え方になりました。

PKOは世界で15ミッションが展開していますが、要員は12.5万人、予算は国連の通常予算の2倍から3倍にあたる年間80億ドルとなっており、基本的にはこれ以上の拡張は人的、支援体制からも難しい状況だと言えるかと思います。それ以上に難しいのは、これらのミッションの任務の過半数が、文民の保護、すなわち人道支援をする人たちを守る、あるいは被害を受けている女性、子供を守ることとなっていることです。この任務は伝統的なPKO要員が訓練を受けた内容とは違うものです。また輸送手段、通信手段が決定的に重要です。しかし、残念ながら、輸送車やヘリコプター、それから施設部隊が決定的に不足しています。これらは日本の自衛隊が最も得意とする分野です。ハイチでも日本の施設部隊に活躍して頂いていますが、残念ながらスーダンにはヘリコプターを出さないという決定になりました。国内の事情もあるかと思いますが、国連で失望の声が多く聞かれました。是非将来適切なミッションへの派遣を考えて欲しいと思います。文民保護や輸送・通信手段の確保は非常に重要な分野だと思っています。それからPKO隊員の訓練が今非常に重要になってきており、これは大きな課題だと思っています。

次に、北朝鮮の問題についてお話したいと思います。私はこの3年間に、ミサイル問題、2回目の核実験の問題、そして今年の韓国の哨戒艦沈没事件の3件に関する安保理での交渉を経験しました。一番苦労したのはミサイルの時なので、その経験をお話できたらと思います。ご承知のとおり北朝鮮の核危機は今までも何回も起こっているわけです。最初は1993

年から 1994 年、この時にはカーター元大統領が訪朝され、米朝協議の末、朝鮮半島エネルギー開発機構（KEDO）を作ることでも合意が成立し緊張を緩和しました。2 回目の危機は 2002 年末から 2004 年にかけてですが、ちょうど私はウィーンの大使をやっており、国際原子力機関（IAEA）においてこの問題を取り扱いました。六者協議を立ち上げて検証を通じて解決するプロセスが始まりましたが、現在停滞しています。2009 年から 2010 年は、第 3 の危機と言えます。なぜミサイルで苦勞したかといいますと、2009 年 4 月 5 日北朝鮮が人工衛星を打ち上げと説明して、日本の上空を通過したわけですが、日本としては直ちに安保理の緊急会合を要請して、この弾道ミサイル発射は日本の安全保障に対する直接の脅威であり、従来決議に違反するということを断定した上で強い措置、具体的には決議案の採択が必要であると主張しました。他方中国とロシアは、人工衛星は平和目的であるとの北朝鮮の主張を踏まえて、決議違反と断定できない、北朝鮮を刺激するから過剰に反応すべきではない、したがって決議には絶対に反対だという立場だったわけです。これをどう調整するかが課題でした。

問題はアメリカがどう出るかということでした。アメリカとしては日本の立場を理解しつつも、中国とロシアの反応を考慮するとの姿勢で中国とロシアの反応を見ていました。中国、ロシアから決議は絶対反対、従来決議に違反すると断定することにも反対との反発が強いとして、途中の段階から決議は無理だと判断してしまったわけです。当時アメリカは、イラン、スーダン、アフガン等いろいろの形で中国、ロシアとの協議が平行して進んでいる状況で、ミサイル問題も世界全体の諸問題をめぐる全体像の中で考えているのだと思います。また、ミサイルによる脅威認識がアメリカと中国、アメリカと日本の間でも同じではない。議長声明や決議の交渉案をすべての非常任理事国に配布する段階で、その情報はプレスにも出ますので、一旦この段階でテキストを出せば、それ以上に強い内容の声明、決議は通せません。このため早く決着させなければ、意図的にリークしたり、テキストの配布を早める場合も出てきます。私は早く議長声明でまとめようとの動きに必死に抵抗しました。私がどうして持ち堪えられたかという、麻生太郎総理（当時）が、決議違反の内容と決議の形式がとれるまでは折れないとの意志を強く持たれていたためだと思います。最終的には 2009 年 4 月 11 日にタイでの日中首脳会談で中国の温家宝首相が、決議はやはり困る、しかし日本の立場は理解するとして、ニューヨークで交渉させることに同意頂いたわけです。これを受けて急遽中国大使と具体的な文言を交渉したわけです。幸運なことに、中国の当時の国連大使は今の駐米大使 Zhang Yesui という非常に立派な方で、彼と話し合い、「違反」をどのように表現するかについて検討し、in contravention with という表現を使うことで合意できたわけです。

ここで感じたことは、当然のことですが、日本の利益は日本でなければ守れないということ、それから同盟国といっても脅威認識がかなり違うということでした。核実験の対応

の際にも、イランの決議の際も、いろいろ苦勞をしました。私は在ウィーン国際機関日本政府代表部特命全權大使の時以来、イランの核問題を扱ってきました。また、イランの制裁委員会の議長もやりましたが、この話はまたの機会にしたいと思います。

次に安保理改革の話をしてします。これもまた、日本が推進しない限り実現しない案件です。さきほど申しました通り、グローバル・ガバナンスには、効果性、効率性、それから正統性の確保が問われています。この正統性を与えられる機構の典型が安保理だと思います。ご案内の通り、安保理は自衛権の行使を超えて武力の行使の権限の付与を、加盟国全体を代表して決定することのできる唯一の機関であります。私は、現在の安保理の構成というのは正統性を持つための条件を満たしていないと思います。従って、安保理改革の実現なくしてグローバル・ガバナンスの抜本的な改革はできない、というのが私の信念です。かつまた、歴史的な必然として安保理は改革されるというのも私の信念です。ただ問題は、どういう改革案かということです。現場での 3 年間を通して確実にモメンタムはあげました。15 年間にわたる政府間の作業部会、そして去年からは政府間の交渉が開始されました。作業部会では手続きについても改革案についても全会一致でなければ物事を決められませんでした。一国でも手続きで文句を言えば動かないというプロセスだったのです。それでは動くはずがないのです。しかし、政府間交渉では場合によっては表決でも決められるというプロセスに入りました。それから今年 5 月から初めて、議長が作ったペーパーを基に交渉が始まりました。私はこの 1、2 年が勝負だと思っています。

## 人間の安全保障

グローバル・ガバナンスの中核としての人間の安全保障に関わる日本のイニシアティブについて少し話をします。一番重要だったのは、小淵外務大臣（後に総理）、それを支えたブレインの方々だったのではないかと思います。1998 年のアジア経済危機に際して、財政赤字を削減する、そのために医療、教育などの社会支出も減らすというコンディショナリティを課すのは逆効果であるというアンチテーゼを提示したというのが日本の非常に大きな貢献だったと思います。ご存知の通り、その後、世銀も IMF も戦略を変えるようになりました。

その後、政府の中でそれを担当する者として考えたのは、やはり人間の安全保障というアイデアだけでなくそれを具体的なものにしないといけない、そのためにはまず資金を提供しなくてはならないということでした。そして、新しい知恵を具体的な政策として出していかなくてはならないということだと思います。お金の面では、二国間の政府開発援助（ODA）にこのアイデアを反映していく。また国連に人間の安全保障の信託基金を作った 1999 年以来、日本は一貫して資金を拠出し続けています。

さらに、人間の安全保障の概念を精査し国際的な政策枠組みを整理してもらうことを目的に、人間の安全保障委員会を設立しました。緒方貞子氏が国連難民高等弁務官を10年やられて帰ってこられたところで、同委員会の共同議長への就任をお願いしました。もう一人の共同議長としてアマルティア・セン教授をお願いするということになり、私自身、セン教授がおられたケンブリッジ大学に参りまして一夜説得した覚えがあります。2003年に最終報告書 *Human Security Now* が作成されましたが、それを踏まえて、日本は国際協力機構（JICA）や ODA のやり方に人間の安全保障の考えを反映しているということをご存知のとおりだと思います。

人間の安全保障と人道介入との関係については、今も議論のあるところですが、人間の安全保障についてのメリットについては繰り返しません、問題にされているのは国家主権と軍事的な介入との関係についてです。カナダは、人間の安全保障を人道介入の基準を作るための概念として推進する傾向がありました。そのために介入と国家主権に関する国際委員会（ICISS）を結成しました。実は、その委員会に日本も参加を求められたのですが、それに対し私は、日本は参加するべきではないと明確に伝え、カナダの考えと一線を画したわけです。検討の結果、人道介入との表現は避け、保護する責任というコンセプトを提案しました。主権というのは絶対ではなく責任を伴うもの（*responsible sovereignty*）であり、為政者は自分の国民やその生活を守る責任を持っていて、もしそれを果たしていなければ外からいろいろ支援を受けるという考え方です。しかし一番重要な点は、安保理が承認しない場合でも軍事介入はできるのかということでした。2005年に国連世界サミットの成果文書で、保護する責任と人間の安全保障に関するパラグラフが盛り込まれ、その定義がカナダの委員会の提案から大きく変わるようになりました。

2005年の成果文書の重要点の一つは、国際社会として保護する責任を追究する対象を四つの非常に深刻な事象、ジェノサイド、戦争犯罪、民族浄化、人道に対する犯罪に限るとしました。もう一つは、武力の行使については国連憲章に従い、国連安保理での決定によるということになりました。つまり、安保理の権限を超えて保護する責任を理由に一方的に武力介入することには歯止めがついたということです。この点が、実は私自身にとって非常に重要でした。この後、カナダを含め人間の安全保障を推進する世界的なグループをつくる時期がきたと認識し、2006年にフレンズ・オブ・ヒューマンセキュリティの設立を提案しました。このフレンズ会合は半年ごとに会議をしております、今100カ国以上が参加しています。こうした蓄積を経て、フレンズの提案に基づき、今年4月に人間の安全保障に関する国連事務総長報告が発表され、5月にはそれに基づいた公式討論が開催され、7月末には国連総会で初めての人道の安全保障に関する総会決議が全会一致で通りました。そういう意味では、国連加盟国の総意として人間の安全保障を展開する新たな段階に入ったと言えると思います。



最後にまとめとして、今後の方向性について3点、提案させていただきたいと思います。まず第一点は、人間の安全保障に関する議論を整理するというのも大事ですが、やはり実際の現場に適用される実践概念であるべきだと思います。そういう意味では、各国政府や企業、NGOなどが、政策や行動の規範や指針として人間の安全保障がいかにも有効かということを示していくことが重要だと思うのです。残念ながら、従来日本ではこの概念はとかく途上国に対する支援に重要なアプローチ、つまりアフリカやアジアの問題を考える時に適応するものだと捉えられてきました。しかし、日本国内にも色々な課題、高齢化、社会保障、医療保険の問題などもあります。昨日ミャンマーの第三国定住で難民が27名いらしたわけですが、こういう難民問題や外国人労働者問題もあります。日本国憲法25条の生存権をそうした国内問題にどうやって適用するのかということも非常に重要な問題だと思います。これらの問題を、人間の安全保障の観点から考える必要があると思うのです。さらに、こうした問題はほかの国も中長期的に抱えてくる問題です。人間の安全保障の観点に立った処方箋を日本が世界に提示することもできるのです。9月1日に、日本国際交流センターが開催した国際シンポジウム「21世紀型の新たな皆保険制度：日本の保健システムを再考する」では、日本が誇る国民皆保険制度について議論されました。日本にいますと不満もあるかもしれませんが、世界に誇れる立派な制度だと思います。そういう意味で、目を日本国内にも向けて、人間の安全保障を、日本を元気にする政策に役立てることができないかと考えるわけです。同時に私は、研究者、研究機関の連携・協力というのが重要なのではないかと考えます。また先週、東大で人間の安全保障コンソーシアムの年次総会が行われました。現在日本国内の12大学が参加していますが、私はこれを更に発展させて日本の人間の安全保障学会にできたらいいのではないかと考えております。

第二に、日本が引き続き世界の先頭に立ってこのコンセプトを広めていくために、国際的なアライアンスを形成しリーダーシップを発揮していくべきだと考えます。その中には、研究者だけでなく、市民社会、具体的にはNGOや企業、メディア、労働組合など、色々な団体が参加すべきと考えます。そうした色々な団体が参加した共同研究もできるのではないかと思います。日本国際交流センターが国際医療に関する活動を昨今活発に行っているわけですが、こういう活動は別の分野で、たとえば平和構築、あるいは食糧安全保障といった分野でも考えられるのではないかと思います。

第三に、人間の安全保障の目標は素晴らしい地球社会を作り上げていくことだと考えているわけです。つまり、人間が人間として朝起きて生活する、仕事をするという日常を、常に人間の安全保障中心の観点から考え実行していくということだと思います。そのためには民間の活力を生かすということが大事であって、そのために市民社会の活動を促進する税制など色々な点を改善すべきだと感じています。特に企業の役割が重要だと思います。否定的な意味でもポジティブな意味でも決定的な役割を企業は果たすことができると思

ます。これは資源開発の問題でもそうです。自然環境や生態系の保全という分野では、世界の各地で色々面白い試みが行われています。一つだけ例を挙げますと、エクアドルのヤスニ国立公園での取り組みです。ここは非常に面白い地域で地下に石油があるのですが、政府はそれを開発しない代償に、その石油から得られるであろう収入の半分を基金として各国や個人の資金から集めて、現地の生態系の保全、原住民の生活保障に使う取り組みをしています。これは人間の安全保障の非常に面白い例の一つなのではないかと思います。当然ですけれども、企業は社会的な責任を持っています。企業にとって、グローバル・コンパクトのように市民社会においても健全な役割を果たしていくことは大きなメリットになると思います。グローバル・コンパクト・ジャパン・ネットワークによれば、加盟している日本の会社は現在 120 社で、200 社にしたいということを知りました。是非多くの企業の参加をのぞんでいるという次第です。

来年 1 月のダボス会議で人間の安全保障が取り上げられるように、21 世紀のグローバル・ガバナンスの上部概念として人間の安全保障が議論されています。日本は第 2 次世界大戦後、人間の能力開発を重視した復興をしてきたわけですから。そして発展し、今成熟のプロセスにあるわけですから。これはまさに人間の安全保障の概念に沿った復興であって、この概念を広める役割というのがまさに日本の役割なのではないかと思います。それを掛け声に終わらせるのではなく、実際に行動を起こしていきたい。私はその一端の役割を果たしたいと思います。

## コメント

武見敬三（財）日本国際交流センターシニア・フェロー

今日は高須大使の非常に貴重な講演に対するコメンテーターということで、大変光栄な機会を頂きまして感謝を申し上げます。確かに、思い返せば小渕内閣の時に我が国政府が人間の安全保障という考え方を初めて政策の中で表明して以来、実はずっと高須さんと一緒に仕事をしてきました。今お話を伺いしても全く同じ考え方での説明だったわけですから、逆にコメントするのが難しいと思っております。いくつか整理して私の関心の中でのコメントをさせていただきたいと思えますし、またその中で質問をさせていただきたいと思えます。



まず現状の国際社会を大きく見たときに明らかなのは、グローバル化によって人、モノ、カネ、情報が国境を越えて行き交うようになった、その大きなダイナミズムの中で世界の国々の相互依存関係が生じ、それを通じて非常に多くの国境を越えた共通課題を国際社会が抱えるようになってきたことです。グローバル化の結果として国際社会の共通課題が噴出するようになったことが、21世紀の一つの大きな特徴として見えてくるようになりました。そしてそのことによって、いわゆる軍事力や経済力といったような条件に従って形成される20世紀型の地政学的なパワーポリティクスというものに加え、21世紀型のパワーポリティクスというものが生じはじめていると言えます。

それはどういうことかと言うと、例えば気候変動やインフルエンザのパンデミックに見られる感染症の問題などさまざまな国際社会の共通課題があります。そういった課題をまずは自国で解決する能力を蓄積し、自国内における解決能力に基づき国際社会で共通課題を解決するための指導力を発揮して、その能力を蓄積した国がこの21世紀において新しく影響力を行使することができるようになり始めています。必ずしも人口が多くなくても、領土が大きくなくても、そうした国際社会共通の課題を解決する能力を蓄積することによって、国際社会の中で影響力を行使する国が新たに出現しはじめていると私は思います。

国連大使として活動される中で、こういった国際社会の中における新たなパワーポリティクスというものをお感じになったかどうかを是非伺いたいと思えます。そのような状況の中でグローバル・ガバナンスの課題が必然的に浮上し、あらゆる局面でそれぞれのプレーヤーが共有できる共通の政策概念というものが必要になり、将来性が高い政策概念の一つの候補としてこの人間の安全保障という概念があるのだという理解をいたしました。

その上で我が国の外交を大きく見ましたときに、残念なことに実際には近隣諸国との間で 20 世紀型のパワーポリティクスに否応なしに直面せざるを得ません。また他方で、このグローバル化の中で日本は責任ある役割を果たしつつ、21 世紀型のパワーポリティクスの中でも責任ある、影響力のある役割を果たすべきであろうと思います。その両者は一般国民の目からすると多分に矛盾したもののようでありますけれども、何らかの大きな外交的な枠組みを形成することによってこの 20 世紀型と 21 世紀型のパワーポリティクスを整理し、全体として融合し、一つの新しい外交の考え方として国民に説明する必要性が出てくると思います。果たしてどのような枠組みでこの難しい、一見して矛盾した政策というものを共存させていくのか、これも大きな問題だと思います。これが二つ目の問題です。

そして三つ目の問題です。気候変動や保健医療を見た時に、これらの分野は日本の比較優位性が国際的に見てまだまだ残っている分野だと思います。したがって、我が国が 21 世紀のパワーポリティクスの中で責任ある、影響力ある役割を果たそうとした場合には、こうした比較優位性を持つ分野を基盤として外交を展開させることが必要であると私には思えます。先の北海道洞爺湖サミットにおいて保健医療を議題として取り上げる際、山本さんたちと共に官官・官民協力を一体的に進めるワーキング・グループを作りトラック 2 として政府の政策決定をサポートする役割を我々は担いました。その時に痛感しましたのは、新たに比較優位性を踏まえて外交を展開しようとする時、そうした分野における極めて高度な専門的知識が外交の中で求められるようになってきたということです。

さて、我が国の外交体制を見た時、例えば保健医療に関しては厚生労働省、そして厚生労働省の中でもさまざまな組織・機関がばらばらに配置されています。保健医療の分野で重要な財源をたくさん持っている世界機関としては世界銀行がありますが、そこを担当している国内機関は財務省の国際局です。実は必要な新たな外交体制を整備しようすると、我が国のこの縦割りの体制が非常に障害となってくることが私たちはよく分かりました。

また、専門的な知見を持った人材が官の中で分散し、民間の中にも多く存在しています。我が国の新たな 21 世紀型のパワーポリティクスに対応しうる外交体制を構築する時に、このように散在している人材を今後再編しネットワークの中で参画を求め、その知見を政策決定に反映できるようにするためには一体どうしたらいいのか。これが三つ目の問題点です。

高須さんは最後に非常に面白いことをおっしゃいました。特に多国間外交が今後我が国にとって非常に重要になってくるということは尤もなことでありますけれども、国連の改革というものが今後どれだけ見込みがあるのかについては、正直、私などにとっては甚だ疑問なところでもあります。しかし、先ほど安保理改革に関して大使はまだ望みを捨てて

おられず、これから1、2年の間に大きな動きが出る可能性があるとおっしゃいました。果たしてそれはいかなる根拠に基づいてそのような判断をされたのかということをお伺いしておきたいと思いました。ただいづれにせよ、今後我が国が新たな外交体制を整備・推進していこうという時に、国連大使として人間の安全保障を国際社会の中で一貫して推し進めてこられた高須大使のような方は、今後の日本外交にとって極めて貴重な人材であろうと私は思います。引き続き、人間の安全保障担当大使という立場でご活躍を続けていかれるということですが、是非とも従来の小さい枠に留まらず、大きくダイナミックにご活動いただきたいと心から願い、私のコメントとさせていただきます。

## <質疑応答>

### 山本正 (財) 日本国際交流センター理事長

人間の安全保障にはセクターを超えたな取り組みが必要です。しかし、日本はまだそうした取り組みが下手であります。他方で、そのような取り組みは NGO などを見たときに出てきています。人間の安全保障の推進は、官僚だけではどうにもなりません。こういう問題意識も、セクターを超えた動きを作るのに非常に役立っているのではないかと私は思っております。

#### コメント 1

国連で働いていた際、高須さんに非常にお世話になりました。4月からニュージーランドで客員教授をしています。途上国の院生に対して人間の安全保障に関して講義をしました。日本国内の諸問題の改善のために人間の安全保障という概念を使うべきだとの高須さんの話で目を開かされました。国民皆保険の例を挙げられましたが、途上国の学生は日本みたいに良い国はないと言ってきます。中国が日本のような国になるにはあと 100 年くらいかかると彼らは言います。なぜかと言うと、日本は安全、便利で街がきれいだからだそうです。尖閣諸島問題等 20 世紀型の問題が起きているわけですが、日本は自分たちで意識せずに既に 21 世紀型の社会を自ら構築していると思います。これを外交カードに使うという高須、武見両名の考えは素晴らしいと思います。

#### コメント 2

カンボジアに 3 年ほどいて、全国を回りました。カンボジアの貧困や感染症の実態を見て、人間の尊厳が損なわれているような生活を目の当たりにし、それへの対応の大切さを痛感しました。日本はいろんな面で比較優位性があるので人間の安全保障という概念を推進すべきということに全く同感です。

日本が国際的にリーダーシップをとっていくためには、政治の指導者がどう理念を掲げそれをどのように実行に移していくかという政治の役割が大きいと思います。国内の外交体制の問題の指摘もありましたが、それをどう統合し、日本がどのように国際的に行動していくかが重要であると考えます。その点をどのように政治の指導者に伝え動いてもらうのかということも重要ですが、どうすべきとお考えでしょうか。

#### コメント 3

今の質問と関連して、日本が比較優位性を持つ課題で既存の体制の縦割りの弊害を越えてネットワークを作っていく必要があると思いますが、同時に、日本の人的リソースやいろんな形で動けるキャパシティ、国際的にアピールする際の動員力には限界があります。

その際、いくつか少数の課題を決めて、トップダウンという形で実行することが重要であると思います。このような仕組みはどのようにして作っていくべきでしょうか。

#### コメント4

東大の人間の安全保障プログラムを担当しています。20世紀型と21世紀型の安全保障の矛盾をどうするのかという質問です。尖閣諸島の問題について、日本が人間の安全保障を標榜してきている今、果たして領土問題という極めて伝統的な問題の中でどのように立ち振る舞うか、非常に真価が問われていると思います。その観点で、人間の安全保障担当大使としてどのようにお考えでしょうか。

私は市民社会や企業とのマルチな外交ということを考えれば、市民や企業同士の交流を進めるという中で、例えば相手の漁民をこちらに連れてきて日本の中を見てもらうなど、これを機会にして日本の本来の平和国家という面を世界にアピールする良いチャンスという気がします。人間の安全保障担当大使としてどのようにお考えかお聞きしたいと思いません。

#### 高須

国連はいわばアイデアによる競争の場です。裏側では、各国が競って影響力を行使しあい、いかに自国が国際公共財を増やすことに貢献しているかという競争をしています。日本にとっても、日本がいかに国連のメカニズムを活用し、そこで日本がいかに世界に貢献できるのかという姿を見せて競い合う場であるということです。例えば、気候変動においては各国のリーダーシップ争いが非常に熾烈です。国連の場で一番目立っているのはイギリスですが、イギリスはインテレクチュアル・リーダーシップをとることにより影響力を行使することに非常に努力している国です。ほかには例を挙げればノルウェーがあります。International Peace Academy (IPA) をニューヨークに作りスーダンの問題等について政治家等いろんな人を呼んで議論し、そこで影響力を行使しています。日本が人間の安全保障において先鞭を切り指導力を発揮し 100 カ国以上の国を集めて決議まで通したということで、人間の安全保障に関しては、国連の中での日本の評価は確立しています。



外務省の政治指導者に申し上げたことですが、今日本の財政は厳しいので効率の悪い国際機関への拠出案件は減らすというのは分かりますが、一つのメルクマールとしてたくさんの国が資金を出していれば世界で広く支持されていると考え、少ない場合は評価が低いと考えるのは、国際常識がないと思います。例えば、国連はシビリアンな世界なので、今年7月に採択された人間の安全保障に

関する国連総会決議案を作る際にも大きな妥協をしました。人間の安全保障に関しては、一方では人道的介入、主権を制限する概念なのではないかという危惧がベネズエラ、ニカラグア等であります。私はこうした国々との 2 国間の交渉で、日本の考えは、人間の安全保障は武力行使を伴うものではないと説明しました。ヨーロッパの国々を中心として逆の主張もあり、「人間の安全保障の概念は人権擁護と尊重である」という表現を入れなければ決議に賛成しないという主張もありました。これが国際社会の現状で各国は熾烈な競争をしているわけです。拠出金にしても各国とも自国が重視するものに出すのであって、多くの国が資金を出しているほうが価値が高いと単純に考えるのはおかしいと説明し理解していただきました。影響力争いをしているのは先進国だけではなく、トルコ・ブラジルといった国も非常に元気があり、さまざまにイニシアティブを取っています。

縦割りの日本社会の中でどのように国として社会として比較優位性のあるものを進めていけばいいのかというご質問ですが、政治のリーダーシップも重要ですがいわゆるトラック 2 の研究会が重要であると思います。国際医療の分野で実践されていることが一番良い例ですが、政治家も参加し、また国際医療だけでなく国内の医療について活動しておられる方も含めてオールジャパンの形で研究会という場で議論をし、報告書を作り、国際的な影響力を行使していくということです。平和構築、それから食料安全保障の分野でも同じようなアプローチが可能であると考えています。

主要国は、外交や国際関係において科学技術、専門技術の重要性を非常に強く認識しています。イギリスは科学技術が外交の力の源泉になるということを認識し、外務省に科学アドバイザーを設け、政策アドバイスをしています。アメリカは大統領に専門性を持つ科学顧問がつくという形を実践しています。日本の外務省も同様に新たな外交に対応する体制を整備すべきでしょう。オールジャパンで知恵を出し合う仕組みが必要なのではないかと思います。

## 武見

我々は 2008 年の G8 北海道洞爺湖サミットで保健システム強化を主要議題とすることに成功し、提言を取りまとめました。日本が世界保健機関（WHO）に加盟して 60 年、初めて自ら主導して共同決議案をまとめ、翌年 1 月下旬の WHO の理事会合に提出しました。この際、伝統医療との関わりで保健医療システム強化というテーマにつき決議案を提出しようとしていたのが中国で、我々は中国と競合してアジアがまとまらなくなることを懸念していました。ところが中国は我々の案にきちんと乗ってきて、自分たちの伝統医療の考え方よりも日本の保健医療システム強化に真正面から取り組む案を優先することに賛同し協力してくれたのです。韓国はタスクフォースの取りまとめ役としてアフリカ諸国を共同提案国にするための働きかけをしてくれました。シンガポールやタイもみな協力してくれ



ました。1 国も協力してくれなかったのが実はヨーロッパ諸国でした。

最後の最後に共同提案国が 48 カ国集まった段階で、唯一、イギリスだけが彼らがこの分野で進めているインターナショナル・ヘルス・パートナーシップという大きなイニシアティブの主要なメッセージを共同提案の中に入れれば共同提案国になると言ってきました。最後はそれを呑み、ヨーロッパ諸国からイギリスだけが共同提案国となりました。

さように良いことを言っても多国間外交の中では厳しい競争があり、その中でしっかりと味方を増やし、そして政策的な内容を整備する能力をつけていかないと、この 21 世紀型のパワーポリティクスの中で大きな役割を担うことはできません。しかもその中では常に、極めて高度な専門的知識が求められており、従来の外務省を中心とした外交体制のみでは絶対に競争をリードすることはできません。これをどう克服し 21 世紀型の外交体制を官民一体化する形で構築するかという極めて大きな課題に我々は直面していると私は認識しています。

#### コメント 5

高須さんが先ほど企業の重要性をおっしゃっていましたが、武田薬品のグローバル・フアンドに対する貢献はすごく歓迎されました。それについて、企業に何ができるのか、何が求められているのかについてももしご意見があれば伺いたい。

#### **高須**

企業がグローバルに活動する際、海外の企業と色々な形で提携して競争していく際に、今やグローバル・コンパクトに加盟しているかどうかということが最低限問われていると思います。

企業の社会的責任（CSR）をほとんどの企業が自社の方針とし、いろんな活動をしています。しかし、これをモニターしたり比較したりするメカニズムはあまりなく、会社の方針として、株主なり顧客の人たちの評価を考えて会社だけでやっている側面があると思います。それをもっと組織的なものにしていくということがグローバル・コンパクトの一つの目的です。この点について、日本の会社はしり込みする例が多いのです。しかし今は海外で仕事する際に、グローバル・コンパクトを知らないと契約を断られるケースまでであると聞いています。

武田薬品や住友化学の例が挙げられましたが、これはいわゆる善意やチャリティとしてやるだけでは長続きしないので、企業である以上、続けるためのメリット、インセンティブが必要です。武田薬品の場合、百万ドルを超える何十倍ものメリットをこの寄付によっ

で受けているとのこと。今、そのような方向に世の中は変わってきていると思います。そういう意味では、人間の安全保障というのは現実的かつ非常に幅が広い概念なのではないでしょうか。会社でも NGO でも政府でも、行動し活動していく際にどういう基準に則っているか、活動内容がこの基準からしてどうかと判断され、基準を満たしているとなればその会社の活動が評価や信頼を受けることになり営業利益として還ってくるのです。そういう観点からものごとを考えることを奨励していくのが、我々の役割ではないかと思いません。

#### コメント6

日本におけるグローバル・コンパクトの理事をしています。120社ほどと経営者懇話会、執行役員クラスの勉強会を実施していますが、今日本の企業にとって非常に遠い存在であった国連がグローバル・コンパクトに入ることによって近くなり、そこで初めて国連、そして世界が抱える課題に対して企業が何かできるのかもしれない、企業が問題解決に参画できるかもしれないということに目を開かれたということをお願いしたいと思います。それに加え、ただチャリティとしてやっていくのではこれは持続可能ではないので、どうやってそれを本業の中に取り込めるかということ、CSRも企業活動の中から生まれた利潤の一部を割いて何かをするということではなくて、ビジネスそのものをさまざまな課題の解決につながるような活動にできないかという視点で、それまで自分たちの視野になかったアフリカ等でビジネスチャンスがないか勉強しています。

その中で課題となるのは官と民の情報の壁です。他国に比べて日本は情報の流れが悪いのではないかと思います。と言うのも、気候変動枠組条約締約国会議（COP）に出ても自国の政府の方針を他国の NGO から得るということが実際に起こっているのです。官民の壁をどうやって薄くするかが課題であると思います。

それから、政府の政治主導と言うならば、例えばグローバル・コンパクトの存在を知っている政治家がどのくらいいるのか。政府の中でこのようなことを意識している人がどのくらいいるのか。外務省のプライオリティの中でグローバル・コンパクトのような民間を巻き込んだ活動がどのくらいのところにあるのか、ということを見ると日本はまだまだ課題を抱えていると思います。

#### **山本**

先日、日本国際交流センターで「グローバル・ヘルスの課題と企業の可能性～発展途上国の保健医療改善に企業の経営資源をどう活かすか～」という国際シンポジウムを開催したところ70社の方々が参加されました。明らかに企業の側にもその役割と可能性についての目覚めがあるという感触を得ています。セクターを超えた協力をもっと行っていきたい

と考える次第です。

## 武見

人間の安全保障という言葉及びその概念についてのコンセンサスはまだまだ国際社会の中でできていません。実際、キューバ、ベネズエラ、ニカラグアといった国々の人間の安全保障の名の下に人道的介入を正当化することへの猜疑心が根強いだけでなく、基本的な人権に基づく法律尊重主義的なアプローチをする人たちの間でもこの人間の安全保障という考え方に生ぬるさを感じ距離を置くことがあるのです。そういう中で、どうすれば人間の安全保障という概念を国際社会の中でより着実に定着させていくことができるか、ということをお我々は考えなくてはなりません。その際抽象的な理論的な討議というものも必要ではありますが、そこからはなかなかモメンタムを作るという効果は持ち得ないと思います。人間の安全保障委員会が提案したように、コミュニティを中心としてそこに住む人々に焦点をあて、保護と能力強化という二つのアプローチで組み立てられている政策概念をより精緻に具体化させ、現実の問題を解決する際に明らかに今までと異なる付加価値が確実にそこから生まれてくるのだということを、具体的事例を通して検証していくことによって初めて、人間の安全保障という政策概念は国際社会の中で広がっていくと考えます。日本はまさにそうした具体例を作っていく、そういった役割を作ることによって政策論としてもイニシアティブを確保することが、私は 21 世紀型パワーポリティクスにおける人間の安全保障アプローチであると考えています。

## 高須

誤解されるといけません、国家安全保障の重要性を無視しろと言っているわけではありません。20 世紀型のパワーポリティクスと 21 世紀型のグローバル・ガバナンス、私たちが目指している方向性との矛盾というのはあると思いますが、基本的に国家安全保障あってこそ人間の安全保障です。しかし国家安全保障だけでは十分なものではないのだということと、それからやはり人間の安全保障の概念の具体化プロセスというのは、いかにこの考え方を根付かせるか、いかに今までのアプローチと違ってくるのかということを目に見える形で示してこそ、生かされるものであると思います。

(了)